

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**אזרוח החינוך בישראל:
דה-רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**

נחום בן-אליא

ירושלים, דצמבר 2000

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**Restructuring Education Services in Israel:
Deregulation, Democratization and Accountability**

עריכת לשון: אילנה מזרחי
עורכת אחראית: שונמית קרין
הכנה לדפוס: רותי לרנר
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

מס' 1/41 No.

ISSN 0792-6251

© 2000 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 5666243-02 פקס: 5666252-02
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

ד"ר נחום בן-אליא משמש יועץ בתחומי המדיניות המוניציפלית והתכנון האורבני האסטרטגי. הוא נמנה עם סגל התכנית למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב. במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות הוא עורך מחקרים בתחום הממשל והפיתוח המקומי.

על המחקר

במחקר זה בוחן ד"ר נחום בן-אליא חלופות להבניה מחודשת של מערכת החינוך, כפי שעלו בארצות מספר. מבין חלופות אלה מציע ד"ר בן-אליא את חלופת האזרוח של מוסדות החינוך, בה ניתן לבית-הספר מעמד אוטונומי, ללא זיקה מינהלית ותקציבית מחייבת לשלטון המקומי.

דברי תודה

תודה לד"ר עמי וולנסקי (יועץ לשר החינוך וסמנכ"ל לתכנון במשרד החינוך) ולד"ר שי כנעני (מנהל אגף מיפוי ותכנון, מינהל הפיתוח, משרד החינוך) על התייחסותם הביקורתית לגרסה מוקדמת של חיבור זה. תודה גם לד"ר מנחם שריד ולאשר לוי (מנהל האגף לחינוך בקהילה בחברה למתנ"סים) על בירור סוגיות נבחרות.

על המכון

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכוון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסהיימר, שבראשה עומד ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתר כזו במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; ממשל ופיתוח מקומי בישראל; תכנון מרחבי בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד **י' עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **דוד ברודט**, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ומר **הירש גודמן**, העורך-מייסד של ה"ג'רוסלם ריפורט". ראש המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' **שלמה חסון**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי משנת 1995

1. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
2. דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
3. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
4. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
5. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
6. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
7. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
8. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלוימת הפרבור המפורז: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
9. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
10. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל? 1997
11. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
12. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
13. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
14. ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
15. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
16. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
17. לביאה אפלבום ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
18. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל? 1997
19. דויד גיאנר קלואוזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
20. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
21. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
22. מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
23. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
24. עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
25. נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל, (נייר עמדה), 1998
26. דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
27. רחל אלטרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
28. ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999
29. יצחק שנל, עובדים זרים בדרום תל-אביב-יפו, 1999
30. אברהם דיסקין ואבי עדן, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
31. נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
32. ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער? הצעת מדיניות, 2000

33. נחום בן אליא, "קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000
34. ערן רזין ואנה חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה, 2000

תוכן העניינים

| | |
|----|--|
| 8 | תקציר |
| 10 | מבוא |
| 13 | 1 בין מרכז לביזור: ממגבלות מבניות לאוטונומיה מוסדית |
| 14 | מערכת החינוך: הציר המבני-אידאולוגי |
| 14 | מבנה המערכת |
| 15 | התבדלות חברתית ואוטונומיה חינוכית |
| 16 | אוטונומיה חינוכית, אוטונומיה אזרחית ואוטונומיה מוסדית |
| 17 | רשויות חינוך מקומיות: הציר המוסדי-מרחבי |
| 17 | שירותי חינוך כ'הפקה' בין-שלטונית |
| 19 | זהות בעייתית: בין רשות מקומית לבין רשות חינוך מקומית |
| 20 | אוטונומיה רשותית, אוטונומיה מוסדית ואוטונומיה אזרחית |
| 22 | סגירת משולש הברזל: איגודים מקצועיים כמגבלה לביזור אפקטיבי |
| 22 | 'פורצי גדר' |
| 24 | 2 חלופות להבניה מחודשת של מערכת החינוך |
| 24 | אוטונומיה ניהולית ומקצועית |
| 26 | מנגנוני שוק ומעין שוק |
| 26 | חופש בחירה ותחרות |
| 27 | השפעת צורת המימון |
| 29 | מהפעלה עצמית לקניית שירותים |
| 31 | אזרוח מוסדות חינוך |
| 31 | Charter Schools |
| 33 | אזרוח מקיף: הדוגמה הניו-זילנדית |
| 37 | 3 אזרוח מערכות חינוך מקומיות בישראל |
| 37 | שני סוגי מוסדות |
| 38 | בית-הספר האוטונומי |
| 38 | אופציות ה-charter school |
| 39 | אופן האזרוח |
| 39 | מרחב חינוך חדש |
| 40 | סוגיית התקצוב |
| 41 | אזרוח במבחן היעילות והאפקטיביות |
| 41 | משמעויות חברתיות |
| 43 | 4 סיכום |
| 45 | מקורות |

תקציר

מערכת החינוך בישראל, בדומה לשאר השירותים הציבוריים במדינה, נדרשת ליצור התאמה מחדש בין דפוסי הארגון שלה ופעילותה לבין מגמות שינוי מהותיות בתחום החברתי ובתחום המוסדי. מדינת ישראל מתהווה כחברה פלורליסטית, בה קבוצות שונות מבקשות לממש מאוויים ייחודיים בהתאם לתפיסות עולם וסגנונות חיים נבדלים. לתהליך זה נלווית התחזקותה של כלכלת שירותים מעורבת, שבה הפרט נדרש לגשר על מגבלות התקצוב הציבורי על-ידי מימון פרטי גדל, ופנייה אל ספקים חלופיים היכן שנדרש (או מתאפשר). אם בשל אופיו המיוחד של החינוך כימוצר זכותי, ואם בשל קשיחותו של המבנה המוסדי שעל בסיסו הוא מתקיים, מערכת החינוך מתקשה ליצור את ההתאמה האמורה.

בניגוד למהפך שחל למשל בתחום ההשכלה הגבוהה, מדרגי חינוך החובה נותרו מקובעים בהסדרים מוסדיים היסטוריים הנשענים, בעיקרם, על הפקה בינשלונית – ממשלה ושלטון מקומי. בשל סיבות פוליטיות, ביורוקרטיות וכלכליות-תקציביות הסדרים אלה מתאפיינים על-ידי קשיחויות שונות הפוגעות ביכולת הניהול האפקטיבי של מוסדות חינוך ובניצול המיטבי של המשאבים המושקעים. ניסיונות פנים-מערכתיים לאפשר יתר אוטונומיה – אם ברמת הרשות המקומית כרשות חינוך ואם ברמת בית הספר, הם חשובים אך אין הם נדרשים לתביעות גוברות לאוטונומיה אזרחית. מבחינת מדיניות ציבורית מושכלת, האתגר האמיתי כיום הוא – לדעת המחבר – בהרחבת המרחב הלגיטימי של השונות החינוכית תוך הבגנה מחדש של מערכות החינוך המקומיות.

מחקר זה בוחן שלושה צירים עיקריים להבגנה המחודשת של מערכות חינוך מקומיות:

- דה-רגולציה.
- דמוקרטיזציה.
- אחריות ציבורית מוגברת.

דה-רגולציה מניחה הרחבה של האופציות למתן שירותי חינוך מצד ספקים שונים ולצריכת שירותים בהתאם, שאינם בהכרח דרך המנגנון הממלכתי והמוניציפלי. זאת, במסגרת חינוך ציבורי. לדמוקרטיזציה של החינוך, כציר הבניה, משמעות כפולה: במישור הפרט היא מצביעה על הצורך בהכרה בזכות ההורים לבחור את המסגרת החינוכית הרצויה לילדיהם; במישור החברתי משמעותה מהותית יותר והיא מתן מעמד לחברה האזרחית – כאן קהילות מקומיות והתארגנויות אזרחיות כבעלי עניין שווים זכויות – בעיצוב אופי מוסדות החינוך ובהפעלתם. אחריות ציבורית מוגברת מבטאת את הדרישה האזרחית ל-accountability של

כל בית-ספר, בדומה למתן דין-וחשבון שלו נדרשים פירמות עסקיות וגופים ציבוריים מתוקנים, ולזכאותם של בעלי העניין להגיב בהתאם לתוצאות המתקבלות.

שלושת העקרונות האמורים משתלבים, כמכלול אחד, ברעיון של **אזרוח החינוך**, דהיינו העתקת מרכז הכובד של האחריות התפעולית למוסדות חינוך מהמדינה (לרבות הרשות המקומית) להתארגנויות אזרחיות (קהילות, קבוצות הורים, מחנכים, קבוצות חברתיות בעלות תפיסה חינוכית מוגדרת, לרבות תפיסה חינוכית הנגזרת מתפיסת עולם ערכית-אידאולוגית נבדלת).

אזרוח מערכות החינוך המקומיות אינו רעיון ערטילאי. מחקר זה מציג ניסיונות בינלאומיים מוצקים המוכיחים שאזרוח החינוך הוא אפשרי, בין אם כאמצעי להרחבת מגוון האפשרויות במסגרת החינוך המקומי (ארצות-הברית) ובין כבסיס לרפורמה מבנית כוללת ברמה הלאומית (ניו-זילנד).

אזרוח בתי ספר כדרך להבניה מחודשת של מערכות חינוך מקומיות אינו חותר לעודד פרישה ממסגרת החינוך הממלכתית, תוך העדפת אינטרסים כיתתיים. נהפוך הוא, הוא נבחן כתפיסה העשויה לאפשר את התחדשותו של החינוך הממלכתי, כליבה של מערכת החינוך בישראל.

מבוא

בחיבור זה נבחנים מנגנונים חלופיים להבניית מערכות חינוך מקומיות במדינת ישראל. זהו ניסיון לפתח בסיס ארגוני וניהולי אחר למוסדות חינוך החובה אך בו-בזמן בסיס אזרחי שונה. האתגר הארגוני-ניהולי עלה בגלל תמורות שחלו בתחום הניהול הציבורי (הניהול הציבורי החדש), תמורות שבאו לידי ביטוי במעבר ממערכות הרכיכות למערכות מבוזרות, בהעצמת המנהלים ובדרישה לניהול תוצאתי. לעומת זאת, האתגר ברמה האזרחית נגזר מתמורות חברתיות, שיצרו פסיפס סוציולוגי של קבוצות בעלות מאוויים נבדלים, הדורשות יתר חופש בחירה לגבי אופי השירותים הציבוריים המוצעים להן והתאמה רגישה יותר למאוויים אלה. על רקע זה עולה השאלה האם ניתן לפתח בישראל תהליך של שינוי מערכתי שיהיה תואם לתמורות ומגמות אלה ואשר ייכלל עדיין במסגרת החינוך הציבורי הממלכתי?

מבחינה ארגונית וניהולית מערכת החינוך המקומית מושתתת ברובה על שותפות בעייתית בין שתי מערכות ביורוקרטיות: משרד החינוך כגורם ממלכתי ממונה והרשויות המקומיות כרשויות חינוך. חרף הדומיננטיות הפורמלית של משרד החינוך, חשיבותו של השלטון המקומי בתחום החינוך גברה במרוצת שני העשורים האחרונים וקשה כיום לדמיין מצב שבו הרשויות המקומיות לא תהיינה מעורבות באופן ישיר, בהפעלת מערכות חינוך מקומיות. העובדה שלרשויות המקומיות, כרשויות חינוך, יש אחריות על אופן ארגון מערך המוסדות המקומיים, אכלוסם ותפעולם השוטף, נעוצה בהיסטוריה המוסדית של מדינת ישראל ועיגונה בחוק. אין בכך הכרח כלשהו שכן זהו רק אחד מן האופנים השונים שבאמצעותם יכולה מדינה להסדיר את אופן אספקת שירותי החינוך לאזרחיה. אני משתמש בפועל 'להסדיר' באופן מכוון שכן אין זהות בין:

- הסדרת שירות ציבורי, לבין
- 'ייצור' שירות ציבורי.

הסדרת שירות ציבורי הנה אמירה ערכית-פוליטית באשר לסוג השירות שיש להבטיח לאזרח, כמותו, איכותו ועלותו. היא כרוכה בהחלטות שלטוניות אשר במשטר דמוקרטי לא ניתנות להאצלה. לעומת זאת, סוגיית 'ייצור' שירות היא סוגיה ארגונית-ניהולית הנוגעת לשאלות של יעילות ואפקטיביות; זו במהותה בעיה 'טכנולוגית' שבמסגרתה שאלת זהות ה'יצרן'/ספק השירות העדיף יכולה לקבל תשובות שונות ומגוונות.

מעמדה המיוחד של הרשות המקומית בתחום החינוך הוא ביטוי ספציפי של תהליך ביזור בין-שלטוני אשר הביא, בין היתר, למוניציפליזציה של השירותים הציבוריים בישראל.

תהליך זה של ריכוז מספר גדל והולך של שירותים ציבוריים בידי הרשויות המקומיות התרחש בעבר ללא דיון ציבורי, מתוך הבנה שבשתיקה שאין בכוחו של השלטון המרכזי לנהל מערכות שירותים אשר תחולתם המרחבית היא מקומית. עשרות שנים של מעורבות מרכזית פטרנליסטית ולעתים קרובות אטומה, הופעתם של ראשי ערים יזמים ואסרטיביים והתמקצעות השלטון המקומי, נתנו תחושה שהפקדת האחראיות למתן שירותים בידי הרשויות המקומיות היה אכן צעד נכון. אף-על-פי-כן, אין בהאצלת אחריות זו כדי להעניק לגיטימציה להפיכת הרשויות המקומיות לספק ראשי של שירותים ציבוריים. לא רק שאין הצדקה אינסטרומנטלית עקרונית לכך ששירותים ציבוריים יינתנו על-ידי הרשויות המקומיות, אין גם הכרח שלטוני או חברתי בכך. התהליך האמור מתגלה כיום כבעייתי לנוכח משבר כספי המעמיד בספק, בתנאים הנוכחיים, את יכולתן של רבות מן הרשויות המקומיות להבטיח שירותים נאותים. כאשר עשרות רשויות מקומיות אינן מתפקדות כלל או רמת הפעילות שלהן היא בסיסית ביותר, התוצאה הבלתי נמנעת היא שגם החינוך נפגע בצורה חמורה. פגיעה זו מתרחשת במקביל להיחלשות חוסנם החברתי של יישובים רבים, תוצר מצטבר של קליטת אוכלוסיות חלשות, אבטלה, והיעדר השקעות. המשבר הכפול (המוניציפלי והיישובי) יוצר ניגוד אינטרסים, שכן, בעוד שהחברה המקומית נדרשת כיום לסיועה של מערכת שירותים ציבוריים חזקה, הרשות המקומית מתכנסת בתוך עצמה תוך קיצוץ תקציבים, צמצום מסגרות ואף ביטולן. למעשה, אנו עדים למהדורה מקומית של תהליכים בירוקרטיים שנצפו ברמה הממלכתית עם החרפת בעיות תקציב. לאמור, הצבת שיקולי הישרדות מוסדית כמטרה עיקרית והחלשת מחויבותם כלפי האינטרס הציבורי וצורכי האוכלוסיות השונות. האינטרס של הרשות המקומית כארגון אינו זהה עוד לאינטרס של היישוב והחברה המקומית.

הצורך בהבניה ארגונית-ניהולית חדשה של מערכות חינוך מקומיות עולה על רקע משבר מוסדי אך, כאמור, יש לו גם בסיס חברתי. בחלקים רחבים של החברה הישראלית גוברת האי-נחת ממערכת החינוך. תחושה זו מבטאת את הפער בין ציפיות אזרחיות לחינוך איכותי, רגיש ונושא תוצאות לבין יכולת המערכת וביצועיה בפועל. תחושה זו משותפת לרבדים שונים של החברה, גם אם ביטוייה אינם זהים. מקור אחד לאי-שביעות רצון הוא בתחום ההישגים הלימודיים. בקרב שכבות חלשות ביישובי פריפריה, שכונות מצוקה עירוניות ויישובים ערביים רבים, האי-נחת נובעת מההכרה שאין בכוחה של מערכת החינוך המקומית להבטיח הישגים נאותים – כאלה העשויים להגדיל סיכויים ממשיים למוביליות חברתית-כלכלית. בקרב שכבות הביניים הסיבות לאי-נחת ממערכת החינוך קשורות לקושי של רשויות חינוך מקומיות רבות להבטיח חינוך איכותי ומעשיר, דבר המחייב הורים למצוא או להמציא פתרונות בשולי החינוך הפורמלי ומחוצה לו, תוך נטילת אחריות כספית גוברת על שירות חינוך לכאורה.

סוגיה מורכבת הרבה יותר, מבחינת השלכותיה על אופי מערכת החינוך וארגונה, היא התמורות החברתיות העוברות על החברה הישראלית. בעשור האחרון מתחדדת והולכת ההתבדלות החברתית על-פי תפיסות ערכיות וסגנונות חיים, הן בקרב החברה היהודית והן בקרב החברה הערבית. לכך יש להוסיף את ההתבדלות המרחבית, עם גידול מספר מקומות יישוב החותרים להומוגניות חברתית ('אנשים כמונו'). מבחינה חינוכית מגמה זו באה לידי

ביטוי בהתפצלות אנכית של מערכת החינוך הארצית לזרמים, תת-זרמים ומגזרים וכן בהתפצלות אופקית במרחב המקומי על-פי אותם פרמטרים. תופעות אלו משקפות את התמורות המהותיות המתהוות בחברה הישראלית, את היפתחותה למסגרת של חברה פלורליסטית ואת נטישת המיתוס של כור ההיתוך. במישור הפרט, תמורות אלו מבטאות גם תפנית ערכית שחלה בחברה הישראלית במעבר מחברה קולקטיביסטית לחברה אינדיווידואליסטית, שבה מאוויים אישיים הם הקובעים. במסגרת זו, קבילותה החברתית של הקביעה השלטונית-האדמיניסטרטיבית באיזה בית-ספר ילמד תלמיד נתון נחלשת והולכת. מנגד עלולות תביעות גוברות לבחירה חופשית, תוך הסרת מגבלות נגישות (פתיחת אזורי רישום), וכן למימוש האופציה שמציעים בתי-ספר ייחודיים.

התמורות האמורות משקפות גם את הפיכתו ההדרגתי של החינוך, על מדרגיו השונים, לשירות ציבורי בעל עלות פרטית גוברת. החינוך הממלכתי חובה חינם אינו עומד במבחן הנייטרליות הכלכלית. אילוץ תקציב במערכת החינוך הממלכתי הביאו הורים רבים לפנות אל אופציות אחרות – ראו הפנייה של מיעוטי יכולת למערכות חינוך 'מקבילות', דוגמת רשת 'מעין החינוך התורני' בקרב האוכלוסייה היהודית החרדית או מוסדות התנועה האיסלמית בקרב האוכלוסייה הערבית, או קניית שירותי שוק במימון עצמי מצד הורים מבוססים יותר. מבחינה מקרו-כלכלית תהליכים אלה מצביעים על מעבר עקבי המאפיין את החינוך בישראל מכלכלה ציבורית לכלכלה מעורבת. מדרגי החינוך המקומיים (החינוך הקדם-יסודי, היסודי והעל-יסודי) מושכים בין 50 ל-60 אחוז מכלל ההוצאה הלאומית לחינוך (כ-37 מיליארד ש"ח בשנת 1998); בין 9 ל-29 אחוז מהם ממומנים על-ידי משקי הבית באופן ישיר. אופי זה של כלכלת החינוך משתקף בצד ה'היצע' על-ידי מגוון גדל והולך של ספקי שירותי חינוך. הצריכה הפרטית של שירותי חינוך אינה מבטאת בהכרח שלילה של החינוך הממלכתי אלא צורך בתשובה פרטנית לכשל מערכתי. הציפייה הכללית של החברה הישראלית, כך נדמה לי, היא עדיין לחינוך ציבורי לכל. בשל כך האתגר כיום הוא כיצד ניתן לנהל על בסיס של שיקולי יעילות, אפקטיביות והוגנות חברתית את המשאבים הקיימים, ולהציע פתרונות התואמים למאוויים ולציפיות של ציבור הטרונגי.

בחיבור זה נסקרות כאמור אפשרויות להבְּנָה מחודשת של שירותי חינוך מקומיים. הוא מבוסס, בחלקו הגדול, על מגמות בינלאומיות לדה-רגולציה ודמוקרטיזציה בתחום החינוך. אלה נחלקות לשלוש 'פלטפורמות' עיקריות לשינוי: אוטונומיה ניהולית ומקצועית; מנגנוני שוק ו'מעין שוק' ואזרוח מוסדות החינוך.

1 בין מרכז לביזור: ממגבלות מבוניות לאוטונומיה מוסדית

אם קיים מאפיין המבדיל בצורה חדה את החינוך משאר השירותים הציבוריים הוא טמון בסביבה המוסדית המיידית שבה השירות ניתן: בית-הספר. בשלבי החינוך המוקדמים לפחות מרכזיותו של בית-הספר היא מוחלטת, שכן אין לו אלטרנטיבה מבחינת קיום השירות. השימוש במונח 'קיום' השירות בהקשר זה אינו מיקרי; הוא נועד להדגיש שבתחום החינוך, השירות הוא לא מעשה נתינה מצד ספק לצרכן סביל אלא תוצר אינטראקטיבי ומשותף בין התלמיד הבודד ('צרכן השירות'), רעיו במוסד ובעלי המקצוע (המחנכים). מימושו של תוצר זה מותנה ביכולת המוסד ליצור את התנאים המבניים המאפשרים אינטראקציה. יכולת זו נבנית בהתאם לפרמטרים אובייקטיביים הקשורים בסוג האוכלוסייה, נתוני הרקע שלה, סוגי תשומות הוראה, וכן וערכים ניהוליים באשר למהות הפעילות ויעדיה. פועל יוצא מהנחות מוצא אלו הוא הצורך באוטונומיה ארגונית מרבית העשויה לאפשר לכל מוסד חינוך את הגמישות הניהולית והמקצועית המתבקשת. צורך זה מקבל משנה חשיבות לאור התגברות המגמה של הטרוגניות חברתית ותרבותית בחברה הישראלית. הטרוגניות זו סופה להשתקף גם באופיו של כל אחד ממוסדות החינוך ודרכי פעילותו, זאת מבלי לגרוע מהשתייכותן הקולקטיבית לחינוך הציבורי.

המבנה המפוצל של מערכת החינוך בישראל, על הציר האנכי (זרמים) ועל הציר האופקי (המרחבי) אמור, למראית עין, לסייע בתהליך הנדרש, שכן הוא אינו מאפשר מונוליתיות. אך בפועל, אופיין הביורוקרטי והאינטרסנטי של רבות מן המערכות הממונות מונע את התפתחותה של אוטונומיה מוסדית. לכך יש להוסיף אינטרסים פרופסיונליים המעודדים את הנצחת המצב הקיים.¹

¹ הסוגיה אינה ייחודית לישראל. בדיקת חלוקת האחריות בתהליכי קבלת החלטות חינוכיות מגלה תמונה מורכבת, אף כי המגמה הכללית היא לקראת ביזור. ראו OECD (1995).

מערכת החינוך: הציר המבני-אידאולוגי

יותר מכל מערכת שירותים ציבוריים אחרת בישראל, מערכת החינוך משקפת מבחינה מבנית את קווי ההתפצלות הראשיים בחברה האזרחית. הרעיון 'הבן-גוריוני' של ממלכתיות בחינוך, כמסגרת כוללת אחת בעלת מערכת ערכים מרכזיים משותפים ומחייבים, לא צלח. קיומן של מסגרות נבדלות הוא ביטוי פורמלי, גם אם מגזרי, לאופייה הפלורליסטי של החברה הישראלית ולעוצמה היחסית של כל מגזר ומגזר.

מבנה המערכת

המבנה הפורמלי של מערכת החינוך בישראל, במדרג שבין חינוך החובה ועד כיתה י"ב, מאורגן כיום על-פי 6 צירים ראשיים, מבחינה חברתית-אידאולוגית:

- החינוך הממלכתי.
- החינוך הממלכתי הדתי.
- החינוך העצמאי החרדי.
- החינוך של רשת 'מעייין החינוך התורני'.
- החינוך הלא-רשמי במסגרת מוסדות מוכרים לא-תורניים.
- החינוך שבמסגרת מוסדות פטור.

בסיסו המשפטי של ארגון זה הוא חוק חינוך ממלכתי (1953) אשר, באופן פרדוכסלי, נועד להבטיח את קיומה של המערכת הממלכתית, על-ידי ביטול מגזרי החינוך שפעלו (כמערכות אוטונומיות) טרם הקמת המדינה (אלבויס-דרור, 1973). חוק זה מגדיר קיומם של שני מגזרי חינוך ממלכתיים – הממלכתי והממלכתי-דתי – במסגרת 'החינוך הרשמי'. החוק גם מכיר בלגיטימיות של 'חינוך לא רשמי', דהיינו מוסדות בהם לא חל עקרון הממלכתיות והם אינם מופעלים (מוחזקים) על-ידי המדינה. החינוך העצמאי החרדי, החינוך של רשת 'מעייין החינוך התורני', החינוך הלא-רשמי במסגרת מוסדות מוכרים לא-תורניים, והחינוך שבמסגרת מוסדות פטור הם מסגרות של חינוך 'לא-רשמי'. לוח מס' 1 להלן, מציג את משקלן היחסי של מסגרות אלו לפי מספר תלמידים ושלבי חינוך נבחרים.

**לוח מס' 1: מסגרות חינוך רשמיות ולא רשמיות לפי מספר תלמידים ושלבי חינוך
תש"ס – 1999/2000**

| | סה"כ | | פיקוח | | |
|------------------|------------------|--------------|-------------|-------------|----------------------|
| | מספרים מוחלטים | אחוזים | ממלכתי | ממלכתי-דתי | מוכר לא-רשמי ו'פטור' |
| יסודי | 747,258 | 100.0 | 70.1 | 14.5 | 15.4 |
| חטיבות ביניים | 241,830 | 100.0 | 85.0 | 14.0 | 1.0 |
| בתי ספר תיכוניים | 306,855 | 100.0 | 74.5 | 15.3 | 10.2 |
| סה"כ | 1,295.943 | 100.0 | 74.0 | 14.6 | 11.4 |

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000).

הערות:

1. הנתונים לא כוללים תלמידים בחינוך המיוחד.
2. המשקל היחסי של התלמידים הלומדים ב'מוסדות מוכרים לא-רשמיים ומוסדות פטור' גבוה יותר בקרב התלמידים היהודים. כך למשל, בעוד שבקרב כלל התלמידים בחינוך היסודי אחוז הלומדים במוסדות אלה הוא 14.4% (כמצוין בלוח), הרי בקרב התלמידים היהודים אחוז זה מגיע ל-20% (תש"ס).

התבדלות חברתית ואוטונומיה חינוכית

מבנה מערכת החינוך משקף שסעים מוקדמים בחברה הישראלית וכן תמורות מאוחרות. המבנה המשולש הראשוני של החינוך הממלכתי, הממלכתי הדתי והחינוך העצמאי, התפצל במרוצת השנים למגזרי משנה – כפי שמראה צמיחתה של רשת 'מעין החינוך התורני', תוצר הפיצול החברתי בחינוך החרדי מחד גיסא ובחינוך הממלכתי הדתי מאידך גיסא. גם בתוך המסגרות של החינוך הרשמי מתפתחת תופעה של בידול חברתי-חינוכי והיא באה לידי ביטוי בבתי-ספר ייחודיים בעלי הדגשים ערכיים-אידאולוגיים.²

² הצטרפותם של בתי ספר קיימים ל'רשתות' בעלות תוכן ערכי (כגון בתי ספר הדמוקרטיים, בתי הספר ההומניסטיים), הניסיונות להקמת בתי-ספר מצמצמי פערים בשכונות ובערי פיתוח (דוגמת עמותת קדמה), מאמצים לפתיחת בתי ספר על פי עקרונות פילוסופיים (כגון בית הספר האנתרופוסופי ברוח תורת רודולף שטיינר), משקפים מגמות מגוונות בקרב החברה הישראלית.

מבנה זה משקף גם אוטונומיות ארגונית שונות, הנשענות על הסדרים חוקיים ועל מאזן כוחות פוליטי ומפלגתי. חוק חינוך ממלכתי (1953) הכיר באוטונומיה של החינוך הממלכתי-הדתי בכך שקבע מסגרת נבדלת לא רק מבחינת אופי המוסדות אלא גם מבחינת הסמכות לקביעת מדיניות. החוק נתן אישור להקמתה של מועצה לחינוך ממלכתי דתי, המתמנה מטעם השר, אך אינה חלק אינטגרלי של משרד החינוך כזרוע ממלכתית. אוטונומיה זו באה לידי ביטוי במינהל נבדל, במסגרת משרד החינוך, שאין לו מקבילה ארגונית בחינוך הממלכתי (הלא-דתי), ואשר יונק את סמכותו לא מהנהלת המשרד (ככל שאר המינהלים) אלא ישירות מהמועצה לחינוך ממלכתי-דתי.³ אוטונומיה רבה קיימת במגזרי החינוך הלא-רשמי. הרוב המכריע של אוכלוסיית התלמידים של החינוך החרדי מאורגן בבתי-ספר שיוכיים וסגרגטיביים, והרשויות הממלכתיות אינן מתערבות בנעשה בהם – לא מבחינת הכתבת התוכן הפדגוגי שלהם (קיום תוכנית לימודיים כללית) ולא מבחינת הפיקוח הפדגוגי עליהם.⁴ מסיבות פוליטיות אוטונומיות מסוג זה לא הוענקה לאוכלוסייה הערבית ורוב מוסדות החינוך שלה נכללים בקטגוריה של חינוך ממלכתי.⁵

אוטונומיה חינוכית, אוטונומיה אזרחית ואוטונומיה מוסדית

חוק לימוד חובה (תש"ט1949-), על תיקונו, מחייב כל הורה במדינה לרשום את ילדיו לבית-הספר ולדאוג שיבקרו בו (כיום, החל מגיל 5 (גן-חובה) ועד גיל 15 (כיתה י')). חוק זה הוא הבסיס המשפטי לחופש הבחירה של הורים באשר לחינוך ילדיהם. חופש זה הוא מוגבל, שכן מדובר ב"זכות הורים לבחור בזרם מוכר" (חוק לימוד חובה (תש"ט1949-), פרק רביעי); כלומר, המדינה אינה כופה צביון נתון לחינוך אך היא נותנת אפשרויות בחירה בין חלופות מוגדרות.⁶ החוק לא מכיר בצורה פוזיטיבית בזכות האזרחית של ההורים לפתוח בית-ספר המבוסס על השקפותיהם או עדיפויותיהם, דוגמת הזכות החוקתית בהולנד, גם אם היא אפשרית במסגרת הליך של הכרת מוסד כ'מוכר לא רשמי'.⁷ במידה רבה, הקשר שבין אוטונומיה אזרחית לבין אוטונומיה חינוכית הוא תופעה נמשכת שמקורה בתקופת טרום-המדינה וההסדרים שנקבעו בעת חקיקת חוק החינוך הממלכתי. בהקשר זה קיימת אסימטריה בולטת בין יכולתם של פלגים באוכלוסייה החרדית, למשל, לפתוח מוסד התואם את השקפותיהם לבין יכולתן של קבוצות אזרחים אחרות 'המשתייכות' לחינוך הממלכתי. כלומר, בעוד שהזכות האזרחית להתארגנות חינוכית אוטונומית נתפסת כמובנת מאליה במסגרות החינוך החרדיות, העמדה הרשמית לגבי אוטונומיה אזרחית במסגרת החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי היא מסויגת, ואף עוינת לפרקים. עמדה זו נשענת על שיקולים

³ על רקע זה הועלו בשנים האחרונות דרישות לאוטונומיה מקבילה לחינוך הממלכתי (הלא דתי).

⁴ ראו שילהב (1997); שיפר (1998).

⁵ שאר המוסדות נמנים עם החינוך המוכר הלא רשמי.

⁶ לסוגיית אפשרויות הבחירה ראו כנעני (1998).

⁷ בעניין התקדים ההולנדי ראו עירם (1994).

ציבוריים ופדגוגיים חשובים (כגון, אינטגרציה חברתית), אך איננה משוחררת מאינטרסים ארגוניים כבדי משקל. אל לנו לשכוח שהחינוך הממלכתי, על שני זרמיו, מורכב ממערכת ביורוקרטית רבת עוצמה ורווית אינטרסים (מוסדיים, מקצועיים, תקציביים ופוליטיים).⁸

למרות שמשרד החינוך מעודד, באופן הצהרתי לפחות, את פיתוח הייחודיות של בתי-הספר השונים אין בכך כדי לאפשר פיתוח אוטונומיה מוסדית. בחינוך הממלכתי, שבו מתרכז עיקר כוחו של מנגנון משרד החינוך, החתירה לאוטונומיה מוסדית נתפסת כערעור על בסיסי כוח קיימים, או על אמיתות מקצועיות ממוסדות; עקב כך היא מאיימת על יציבות המערכת, אשר לכידותה תלויה בשמירה על המסגרות הקיימות.

רשויות חינוך מקומיות: הציר המוסדי-מרחבי

אם הציר המבני-אידאולוגי יוצר תיחום אנכי של מערכת החינוך, אזי הציר המוסדי של רשויות חינוך מקומיות יוצר תיחום אופקי, דהיינו מרחבי. רשות חינוך מקומית היא ישות בעלת סמכויות סטטוטוריות לצורך קיום מוסד או מוסדות חינוך בתחום שיפוטה. בישראל מוכרים שלושה סוגי רשויות חינוך מקומיות, כמוגדר בחוק לימוד חובה (תש"ט 1949):

- לגבי תחום שיפוטה של רשות מקומית – אותה רשות מקומית.
- לגבי מושב, קבוצה או קיבוץ – ועד המושב או מזכירות הקבוצה או הקיבוץ.⁹
- לגבי שטח אחר – ועד או אדם שהתמנה בצו מטעם השר במסגרת תאגיד.

בדיון זה אתמקד ברשויות חינוך מוניציפליות בלבד.

שירותי חינוך כ'הפקה' בין-שלטונית

הרשויות המקומיות בישראל הן הגוף הדומיננטי בתחום החינוך, הן בתוקף תפקידן כרשויות חינוך מקומיות ראשיות והן בתוקף בעלותן על מרבית מתקני החינוך במדינה. מעמד מיוחד זה הוא תוצר של הסדרים בין-שלטוניים שגובשו בראשית המדינה ותהליכי התפתחות כלליים במגזר המוניציפלי. החוק מטיל על המדינה ועל הרשויות המקומיות במשותף את האחריות לקיום מוסדות החינוך: "קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנם... יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות-חינוך מקומית במשותף" (חוק לימוד חובה (תש"ט

⁸ בהקשר זה יש לראות, למשל, את שיוכה האוטומטי של העלייה מאתיופיה לחינוך הממלכתי-דתי. צירופה למסגרת זו, נומקה בנימוקים פטרנליסטיים של שמירה על מסורת וכד', אך אין ספק שהיא שירתה היטב את האינטרסים של החינוך הממלכתי-דתי לסייע למוסדותיו (על רקע התמעטות מספר הלומדים בהם), לרבות הגדלת תקציבם.

⁹ יישובים אלה יכולים להעביר את הסמכות לביצוע החוק לידי המועצה האזורית המאגדת אותם מבחינה מוניציפלית, אך הם יכולים לחזור בהם בכל עת.

1949-), סעיף 7). במסגרת זו למשרד החינוך יש אחריות כוללת על הפעלת מערכת חינוך החובה. אחריות זו באה לידי ביטוי בארבעה מישורים עיקריים:

- מישור פדגוגי: מדיניות כוללת, קביעת תוכניות לימוד, ופיקוח.
- מישור מינהלי-פדגוגי: מינוי מנהלי בתי-ספר ועובדי הוראה (בחינוך החובה).
- מישור תפעולי-כספי: המשרד כמממן ראשי בהפעלת בתי-הספר.
- מישור פיסי-כספי: אחריות למימון בניית מוסדות החינוך.

בתוקף אחריותו המקיפה על כלל מערכת החינוך (אחריות פדגוגית ופיקוח חינוכי) משרד החינוך משתתף גם בתקצוב המערכת של חינוך טרום-חובה ושל חינוך על-יסודי שאינו חובה (כיתות י"א-י"ב). הרשות המקומית, כרשות חינוך מקומית, מחויבת על-פי החוק לדאוג ל-:

- בניית מוסדות חינוך ותחזוקתם.
- רישום התלמידים והשמתם בבתי-הספר המקומיים.
- הפעלתה הסדירה של מערכת החינוך המקומית.

מלבד זאת, רשות חינוך מקומית רשאית להעניק שירותים שונים למעט אלה הכלולים בתחום חינוך החובה.¹⁰

משרד החינוך ורשויות מקומיות משמשים כגופי הביצוע העיקריים בתחום החינוך. ניתוח של היקף המשאבים הכספיים המופעלים על-ידם, לפי הנתונים המקרו-כלכליים על בסיס הוצאה לאומית לחינוך (1995) ממחיש את משקלם היחסי בתקציב הממשלתי:

¹⁰ מבחינת חוקי החינוך השונים, במסגרת חובותיהם של משרד החינוך ורשות החינוך המקומית לא מוטלת החובה לתמוך במוסדות הלא-רשמיים. אלה הם מוסדות שאינם מוחזקים על-ידי המדינה בתוקף חוק חינוך ממלכתי (1953) אך מוכרים ע"י משרד החינוך (דוגמת בתי-ספר פרטיים) וכאלה שלגביהם לא חלות הוראות חוק לימוד חובה (1949) ('מוסדות פטור' במסגרת החינוך העצמאי). המציאות הפוליטית של העשור האחרון הביאה לכך שחלק מהמוסדות הלא-רשמיים - כיום מוסדות של רשת החינוך העצמאי ורשת 'מעין החינוך התורני' (ש"ס) - זכאים לתקצוב ציבורי שלא באמצעות חוקי החינוך שנסקרו אלא בהרשאת חוק ההסדרים במשק (תשנ"ה-1985) ובהתאם להסכמים פוליטיים, ארציים ומקומיים, המשתנים מעת לעת.

**לוח מס' 2: הוצאה לאומית לחינוך לפי סקטור שלטוני מבצע¹¹
(באחוזים)**

| סה"כ | אחר | שלטון מקומי | ממשלה |
|------|-----|-------------|-------|
| 100 | | 29 | 71 |
| 100 | 22 | 47 | 31 |
| 100 | 15 | 27 | 58 |
| 100 | 56 | 21 | 23 |

המקור: הלמ"ס (1999)

ההוצאה התקציבית השוטפת הכרוכה בהפעלת מערכות החינוך המקומיות היא כ-6,5 מיליארד ש"ח (1997), מזה 3,6 מיליארד ש"ח העברות ממשרד החינוך.¹²

זהות בעייתית: בין רשות מקומית לבין רשות חינוך מקומית

אף כי רשות מקומית פועלת כרשות חינוך מקומית, אין בחוקי החינוך הרלוונטיים (פקודת החינוך, 1933; חוק לימוד חובה, 1949; חוק חינוך ממלכתי, 1953 ותקנות רישום על-פיו, 1959), קביעה ברורה לגבי מבנה רשות החינוך, דפוסי פעולתה ובעלי התפקידים שבה. במסגרת הרשויות המקומיות, רשות החינוך המקומית היא ישות משפטית ללא אורגנים ברורים – מעין ארגון וירטואלי אשר רק היושב-ראש שלה הוא ממשי (ראש הרשות המקומית).¹³

ההבחנה בין זהות הרשות המקומית לבין רשות החינוך המקומית היא בעייתית מסיבות שונות. מבחינה ציבורית, הזהות האמורה, מחזקת את הקשר הפוליטי בין ענייני חינוך מקומיים לבין שיקולים פוליטיים – אישיים וסיעתיים. בניגוד, למשל, להפרדה הקיימת במדינות אחרות בין הרשות המוניציפלית לבין רשות החינוך המקומית (school district), בישראל למדיניות חינוך מקומית והמינהל החינוכי חסרות מחיצות סטטוטוריות וארגוניות הממזערות חדירת פוליטיקה מוניציפלית לתחום החינוך. הזהות האמורה היא גם בעייתית במישור הכספי. בתחום התשומות, היעדר מקור הכנסה ייעודי לרשות החינוך המקומית יוצר תלות בין המיסוי המוניציפלי הכללי לבין אפשרויות המימון. התוצאה היא אי-שוויון בין

¹¹ ההוצאה הממשלתית כוללת גם מרכיב שולי של משרד העבודה והרווחה לגבי מסגרות שבאחריותו. ההוצאה הממשלתית למינהל כללי כוללת גם העמסה יחסית בגין ההשכלה הגבוהה.

¹² לדיון בסוגיה זו, בהקשר הכולל של המימון הממשלתי של השלטון המקומי, ראו בן-אליא (1999).

¹³ בניגוד למה שמקובל לחשוב היחידה הממונה על נושא החינוך ברשות המקומית (מינהל/אגף/מחלקת החינוך) אינה הארגון של רשות החינוך המקומי. דוגמה לטעות בהתייחסות היא עבודתם של ענבר וחושן (1997), שם מזהים מנהלי היחידות האלה כראשי רשות החינוך המקומית. לדיון באשר לבסיס המשפטי של רשות החינוך המקומית ראו סטנר (1966).

רשויות שונות בגין הבדלים בתמהיל השירותים (מגוון ואיכות). השלכה נוספת להיעדר מידור בין שתי הישויות היא המחיר הכלכלי והתפקודי שרשות החינוך המקומית נדרשת לשאת בעת משבר כספי במישור המוניציפלי. כפי שהוכח בשנתיים האחרונות, רשויות מקומיות במצוקה כספית מתקשות לממן באופן סדיר את מערכות החינוך המקומיות ואף מנצלות את התקצוב הייעודי של משרד החינוך למימון כללי ולכיסוי התחייבויות.¹⁴ הזהות הקיימת בין הרשות המקומית לבין רשות החינוך מגדירה גם את תחולתה המרחבית של מערכת החינוך המקומית ואת הנגישות למוסדות החינוך שבבעלותה. מפת רשויות החינוך המקומיות אינה תוצאה של תיחום מתוכנן, על-פי שיקולים פונקציונליים, אלא צילום של גבולות מוניציפליים. גבולות אלו יוצרים בעלות סטטוטורית על מוסדות החינוך, תוך יצירת מחסומי נגישות. מוסדות החינוך אינם מוסדות הציבור (במשמעות המהותית של המושג) אלא מוסדות הרשות ועל כן הזכאות הראשונית ליהנות מהם נשמרת לתושבים של אותה רשות.

אוטונומיה רשותית, אוטונומיה מוסדית ואוטונומיה אזרחית

בשנים האחרונות גוברים הקולות הקוראים להגדלת האוטונומיה של רשויות החינוך המקומיות. בעוד שהמגמה המסתמנת במשרד החינוך היא להעניק אוטונומיה ניהולית בית-ספרית (על כך בהמשך), מציג השלטון המקומי חלופה מקיפה יותר מתוך שיקולים של אחריות מערכתית כוללת וחתירה למעמד סגולי בהכרעות הנוגעות לאופי מערכת החינוך המקומית ולפיתוחה.¹⁵

לדעת תומכי מתן האוטונומיה לרשות החינוך המקומית, "יש במהלך זה...פוטנציאל לרפורמה שתביא בעקבותיה פתיחת ערוצי זרימה חדשים של עשייה ואפקטיביות-יתר בהשגת תפוקות".¹⁶ אין ספק בכך שאוטונומיה רשותית עשויה לעודד עשייה, אך האם אמנם תעודד "אפקטיביות-יתר בהשגת תפוקות"? מבלי להתעלם מהתרומות המקומיות להעלאת רמת החינוך, לגיוון אפשרויות הלימוד ואף לשיפור רמת ההישגים, יש מקום למיתון אופטימיות יתר. השאלה אינה, כך נראה, איזה סמכויות יש להאציל לרשויות החינוך המקומיות אלא בעיקר אילו סמכויות הן רוצות ליטול על עצמן.¹⁷ ראשי רשויות חינוך בארץ (מנהלי מחלקות החינוך) מעדיפים לחזק את השפעתם בתחום השליטה הניהולית (על

¹⁴ בעקבות שיבושים ועיכובים בהעברת משכורות מהרשויות המקומיות למורים העל-יסודיים ברשויות שונות, החליט משרד החינוך בסוף 1999 על הוצאת מכרז לשירותי נאמנות להעברת משכורות שלא באמצעות הרשות המקומית. באוגוסט 2000 התקבלה בכנסת הצעת חוק פרטית, על-פיו מחויבות הרשויות המקומיות לפתוח חשבון בנק נפרד לצורך ניהול תקציבי החינוך.

¹⁵ לרעיון האוטונומיה הבית-ספרית, ראו משרד החינוך (1993); בנושא אוטונומיה רשותית ראו כספי (1994).

¹⁶ כספי (1994: 25).

¹⁷ שאלה זו מועלית ע"י ענבר וחושן (1997), על סמך בדיקה אמפירית של עמדות מנהלי מחלקות חינוך. ראו גם ממצאיו של יאיר (2000).

תקציבים ועל כוח האדם) מאשר את השפעתם הפדגוגית.¹⁸ ממצא זה מתיישב היטב עם הגישה השלטת ברוב רשויות החינוך המקומיות, דהיינו זו המדגישה היבטים מינהלתיים-לוגיסטיים על פני סוגיות חינוכיות מהותיות. כפי שצינתי, למעשה אין ברמה המקומית גורם הנושא באחריות לגבי סוגיות אלו. כיוון שרשות החינוך המקומית אינה מתפקדת כ-Board of Education בעל אחריות כוללת, במרבית הרשויות המקומיות שאלות הקשורות לרמת הלימודים ולהישגים חינוכיים נותרות בגדר סוגיות פרטניות במסגרת מוסד נתון. אוטונומיה רשותית בתחום החינוך לא תשנה בהרבה את מידת האוטונומיה של מוסדות החינוך; היא תקטין, לכל היותר, את תלותם הבו-זמנית של בתי-הספר בשתי מערכות ביורוקרטיות (הממלכתית והמקומית), תוך התחזקותה של אחת מהן (המקומית). זאת נוסף על הגברת האפשרות לפוליטיזציה של השיקולים הפדגוגיים, עקב הזהות הבעייתית האמורה בין הרשות המקומית ורשות החינוך המקומית.

באופן פרדוכסלי (או אולי לא), אין בדרישה לאוטונומיה רשותית התייחסות גלויה לסוגיית האוטונומיה האזרחית, דהיינו לזכותם של האזרחים להיות 'בעלי עניין' לגיטימיים בהכרעות בתחום החינוך. למרות ההכרה בוועדי הורים, לרבות ועד הורים כלל יישובי, אין לאזרחים – ולו רק כהורים – מעמד שווה זכויות בדיונים עקרוניים על אופי החינוך המקומי ורמתו. ניסיונות מחזוריים של הורים, המבקשים לממש זכויות אזרחיות בסוגיות חינוכיות שאינן פרטניות, נתקלים בחזית משותפת של רשות החינוך המקומית ומשרד החינוך השוללים התערבות כזו. המאבק שניהל ועד ההורים בהרצליה בין השנים 1996-1998, למשל, חשף הן את כוחו היחסי של ציבור אזרחי המבקש לממש את זכויותיו והן את השותפות שקמה בין העירייה לבין משרד החינוך לצורך השמירה על ההגמוניה בתחום קבלת החלטות ולקביעת עדיפויות.¹⁹ למאבק זה היו סממנים של מקרה מבחן מבחינת הגדרה מחודשת של מערך הכוחות בין הרשות המקומית, משרד החינוך וההורים. זאת, מכיוון שהוא היה הניסיון האזרחי המאורגן והמקיף ביותר להביא את הרשות המקומית (ואת משרד החינוך בעקיפין) להקצות משאבים בחינוך, לא על-פי העדיפויות של הדרג הנבחר. מקרה זה מוכיח, לדעתי, שהדרישה לאוטונומיה מקומית בתחום החינוך חסרת משמעות, אם היא נוגעת אך ורק לסמכויות רשות החינוך המקומית. בהיעדר רשות חינוך עצמאית ובהיעדר אוטונומיה

¹⁸ "בשאלון הפתוח ובראיונות שנוהלו לא הוזכר ולו מרכיב פדגוגי אחד (למעט תוכנית הלימודים) כתנאי לקבלת סמכויות רחבות יותר." ענבר וחושן (1997: 117).

¹⁹ במרכז מאבק זה עמדה דרישת ההורים, באמצעות ועד ההורים העירוני, להשוות את משקלו היחסי של תקציב החינוך בסך-כול התקציב העירוני לזה של ארבע ערים אחרות בגוש דן (תל אביב, רעננה, כפר סבא ורמת השרון). לאחר מאבק של שבועות, לרבות שביתה כללית של מערכת החינוך, הגיעו הצדדים להסכמה בדבר בורות. העירייה התעלמה ממסקנות הבורר (אשר משמעותן הייתה הגדלת תקציב החינוך ב-30 מיליון ש"ח במחירי 1996), ובלית ברירה פנה ועד ההורים העירוני לבית המשפט על מנת לאכוף את פסק הבורר. עיריית הרצליה ומשרד החינוך סירבו למלא אחר הפסיקה בטענה שוועד ההורים המרכזי אינו "ישות משפטית"; זאת, תוך התעלמות מהלגיטימציה הציבורית לה זכה ועד ההורים העירוני, כפי שבאה לידי ביטוי בנכונותם של 30 אלף משקי בית בעיר להשבית את הלימודים (הארץ, 12.5.98). דוגמה שכחה אחרת למעמד החלש של ההורים היא סירובם של רשויות מקומיות ושל משרד החינוך לאפשר קבלת מידע השוואתי על הישגים לימודיים במוסדות החינוך. ראו, למשל, זמן מקומי (15.10.99).

אזרחית בענייני חינוך, מתן אוטונומיה לרשות החינוך המקומית משמעו מתן כוח עודף לשלטון המקומי ללא העצמה אזרחית.

סגירת משולש הברזל: איגודים מקצועיים כמגבלה לביזור אפקטיבי

הצלע השלישית של הסד הביורוקרטי המשולש בו נתונה מערכת החינוך היא האיגודים המקצועיים. איגודים מקצועיים המשמשים גם כנציגי עובדים בענף תעסוקתי נתון וגם כאפוטרופוסים על מקצוע (פרופסיה), סובלים ממתח בלתי פתור. אחריות כפולה זו יוצרת מתח מתמיד הנובע מהצורך לאזן בין אינטרסים כיתתיים של ציבור עובדים לבין האינטרסים הכלליים של המקצוע, על ערכיו והסטנדרטים שלו. מצב זה מאפיין את האיגודים המקצועיים של מורים, הנוטים לנהל את מאבקהם בשם ה'חינוך'. אף כי אין סיבה לפקפק בכנותם של איגודים אלה ובאינטרסים המקצועיים שהם מייצגים, בפועל האינטרס של חבריהם הוא הגורם המכריע במדיניותם הארגונית. בישראל קיימת היסטוריה ארוכה של מאבקים של הסתדרויות המורים בשם 'קידום' החינוך ו'הצלת' מערכת החינוך, אשר תוצאתם הסופית לא הייתה אלא הטבות שכר ישירות או עקיפות לציבור המורים. תופעות שונות של 'המרת' הקצאות שנועדו להרחיב את סל השעות לתלמיד לצרכים אחרים ממחישות גם הן את המתח האמור.

כוחם המגביל של האיגודים המקצועיים מתגלה באופן שוטף ברמת המוסד הבודד. הצורך לבצע שינויים פרסונליים במקרה של אי-התאמה או שחיקה בעבודה הופך למשימה מורכבת ואף בלתי אפשרית בשל ההגנה המקצועית הקיימת. עקב כך נוצר קושי אמיתי להשיג גמישות ניהולית ומקצועית ברמת בית-הספר, התואמת את מורכבות הפעילות החינוכית. קשיחות זו מתגלית גם בהכשלת ניסיונות לאפשר תמהיל תשומות שונה – דוגמת שילוב כוחות מקצועיים חיצוניים כתגבור לסגל בתי-הספר.²⁰

'פורצי גדר'

יהיה זה לא נכון ולא הוגן להסיק על סמך האמור עד כה, שאין שינויים בחינוך המקומי. כמו בכל מערכת קשיחה אחרת, מתגלים גם בחינוך מנהלים אסרטיביים אשר מכוח אישיותם ואמונתם המקצועית מסוגלים ליזום חידושים ואף לחולל תפניות חשובות. בעגה של אנשי

²⁰ ראו התנגדות הסתדרות המורים למכרז שמוסד החינוך התכוון להוציא להפעלת פעילות העשרה בשעות אחר-הצהריים באמצעות גופים חיצוניים. נוכח אי-הסכמת הסתדרות המורים להפעיל יום לימודים ארוך, ללא תוספת שכר, החליט מוסד החינוך להפעיל את הפעילות שבהמשך יום הלימודים הרגיל באמצעות גופים כמו החברה למתנ"סים או קרן קרב. הסתדרות המורים הבהירה שלא תתיר למי שאינם מורים כניסה לבתי-הספר (הארץ, 15.2.2000).

חינוך בישראל המושג של 'פורצי גדר' משמש תג זיהוי לאנשים אלה. הצלחתם נובעת מן הסתירה הפנימית הקיימת במערכת החינוך כביוקורטיה, דהיינו הצורך לאפשר שינויים כשסתומי ביטחון ובמקביל ההכרה בחשיבות יוזמות אלו – כל עוד אין בהן כדי ליצור תקדים לשינוי כולל. אף-על-פי-כן, הצורך 'לפרוץ גדר' הוא משימה המצריכה אנרגיות יוצאות דופן בתהליך הסרת התנגדויות וסילוק מכשולים. בשל כך 'פורצי הגדר' הם היוצאים מן הכלל המעידים על הכלל.

2 חלופות להבניה מחודשת של מערכת החינוך

הביורוקרטיזציה של מערכות חינוך, על עלותה הגבוהה לציבור ולפרט, אינה תופעה חדשה. זה שני עשורים מועלות במדינות רבות תפיסות שונות המוצעות כחלופות וחלק מהן אף נבחנו הלכה למעשה. ניסיונות אלה חושפים הן מתחים ערכיים ומקצועיים והן אינטרסים מוסדיים וכלכליים כבדי משקל. גם בישראל נדונו במרוצת השנים רעיונות שונים להחלשת אופייה הביורוקרטי של מערכת החינוך, אך זאת בטווח אפשרויות מצומצם שאינו חורג מגבולות מבניות מוגדרות. דווקא הפיצול האנכי של מערכת החינוך בישראל ('זרמים') והאי יכולת של המערכת למצוא פתרון מבני כולל למצב הקיים, הם שהביאו כאמור להפעלת ניסיונות התחדשות שונים ברמה המוסדית – לרוב יוזמות חינוכיות מלמטה.

שלוש תפיסות ראשיות מוצעות כפלטפורמות לשינוי:

- אוטונומיה ניהולית ומקצועית.
- מנגנוני שוק ומעין שוק.
- אזרוח מוסדות החינוך.

אוטונומיה ניהולית ומקצועית

אוטונומיה ניהולית היא תפיסה המשמשת כמסגרת-על למגוון גישות אשר המכנה המשותף שלהן הוא ראיית בית-הספר כיחידה אוטונומית. הרעיון של ניהול מקומי (site-based management) או ניהול עצמי (self-management) יונק את כוחו מגישות רווחות בתחום הניהול העסקי המדגישות את יתרוניתה של מערכת מבוזרת. נקודת המוצא של גישות אלו היא מיצויו של הארגון ההיררכי (הביורוקרטי) כדגם ארגוני וניהולי, ומתן עדיפות למערכות מבוזרות על בסיס יחידות 'עסקיות' אוטונומיות. הן מדגישות את חשיבות הניהול המקומי (בכל אחת מהיחידות 'העסקיות'), הצורך בהעצמת המנהלים – מבחינת סמכויות ואמצעים – ודרישה לאחריות ישירה על התוצאות. בתחום החינוך גישה זו מעניקה לבית-הספר (היחידה 'העסקית') אחריות ישירה על עיצוב האסטרטגיה החינוכית, על פיתוח הפתרונות הפדגוגיים, על ניצול מיטבי של המשאבים העומדים לרשותו, ועל ההישגים של אלה הלומדים בו.

בארצות-הברית זכו רעיונות אלו לתמיכה רחבה בשנות ה-80, כשקרוב ל-60 אחוז מרשויות החינוך הגדולות אימצו מדיניות של אוטונומיה בית-ספרית. חרף הוכחות משכנעות בדבר היתרונות שבניהול העצמי, תוך שנים מעטות נבלמה מגמה זו שכן, כמחצית מרשויות החינוך המקומיות חזרו לדגם הריכוזיות הביורוקרטית.²¹ גם בישראל החלו להישמע, בתקופה זו, קולות ממסדיים ראשוניים בזכות אוטונומיה בית-ספרית. ברם בניגוד לארצות-הברית, שם אוטונומיה זו פורשה כאוטונומיה מוסדית, הגישה שהסתמנה בארץ דיברה בזכות אוטונומיה פדגוגית. ביטוי רשמי לכך הוא חוזר מנכ"ל ברוח זו שפורסם ב-1984 ומינוי מועצה עליונה לנושא האוטונומיה הפדגוגית.²² רעיון האוטונומיה הפדגוגית לא התממש, אם מסיבות תקציביות (קיצוצי תקציב אשר ביטלו בפועל את היכולת להפעיל משאבים באופן גמיש) ואם מסיבות ביורוקרטיות (חוסר רצון להחליש את התלות של מוסדות החינוך בממסדי משרד החינוך).²³ בראשית שנות ה-90 שונה קו המחשבה, ורעיון האוטונומיה המוסדית זכה להתייחסות חוזרת עם הקמת ועדה לבחינת נושא הניהול העצמי. ב-1993 הוגשו לשר החינוך המלצות הוועדה על מעבר של מערכת החינוך הרשמית לדגם הניהול העצמי.²⁴ רעיון הניהול העצמי זכה לתמיכת משרד החינוך אך לא באופן גורף. בשנת 1996 הוחלט על בחינה מעשית של הרעיון, באמצעות ניסוי ב-9 בתי-ספר ברחבי הארץ. לאחר הערכה ראשונה של הניסוי, הוחלט להרחיב את היישום לכל רשות מקומית המוכנה לאמץ דגם זה.

לבית-הספר בניהול עצמי על-פי הגישה המוצעת חמש מטרות עיקריות:

- הגדרת מטרות פדגוגיות בית-ספריות – ברורות ומוסכמות.
- התאמת תוכניות הלימודים למטרות הפדגוגיות של בית-הספר.
- הפעלת משוב פנימי לשם קידום אוכלוסיית התלמידים.
- הרחבת סמכויות בתחום כוח-האדם.
- הגברת העצמאות של בית-הספר בניהול התקציב (משק כספים סגור).²⁵

מטרות אלו חותרות להעניק אוטונומיה פדגוגית מוגברת לבית-הספר, אך רחוקות מלהבטיח אוטונומיה מוסדית. כך, הכוונה להרחיב את הסמכויות של מנהל המוסד בתחום כוח אדם אינה מתורגמת להרחבת סמכותו לגבי גיוס עובדים, הפסקת עבודה של עובדים לא מתאימים, או יצירת מערכת תמריצים. מנהל בית-ספר מוגדר כימנהיג מקצועי, לא בהכרח כמנהל – במובן הארגוני המלא של המושג – ועל כן הוא נותר כבול במסגרות הקיימות. גם בחתירה לניהול עצמי של התקציב אין כדי להעניק אוטונומיה תקציבית. אין לבית-הספר

²¹ ראו בעניין זה Ornstein (1989). ניתוחים שונים על הניסיון האמריקני כלולים ב Clune & Witte (1990).

²² ראו חוזר משרד החינוך (1984).

²³ ראו בעניין זה פרידמן (1990).

²⁴ ראו משרד החינוך (1993).

²⁵ ראו תכנית המעבר של בתי-הספר בירושלים לניהול עצמי (1997).

תקציב עצמאי (גם אם הוא נבדל) זולת המסגרת התקציבית שנקבעה על-ידי הרשות המקומית וניצולו בפועל עדיין תלוי בנוהלי העבודה של גזברות הרשות ותזרים המזומנים שלה. בית-הספר בניהול עצמי גם אינו פורץ גבולות באשר לזיקותיו ל'בעלי עניין'. למיטב הבנתי, יחסו של בית-הספר בניהול עצמי לתלמידים, להורים ולקהילה הסובבת אינו שונה מזה המאפיין בית-ספר רגיל. בית-ספר בניהול עצמי עשוי אולי לעודד דמוקרטיזציה פנימית של קבלת החלטות (בתוך צוות ההוראה) אך אין בו ביטוי לדמוקרטיזציה אזרחית. למרות הדגש הרב על אחריות מוסדית ואישית לתוצאות (accountability), לא ברור על מי חלה חובה זו; בהיעדר הצהרה פוזיטיבית בנושא, ספק רב אם חובת מתן דין-וחשבון על התוצאות המושגות אכן חלה על תלמידים, הורים או גורמים אזרחיים אחרים בקהילה.²⁶

מנגנוני שוק ומעין שוק

פלטפורמה אחרת להבנייה מחודשת של מערכת החינוך היא זו המבוססת על מנגנוני שוק או מעין שוק. נקודת המוצא לחלופה זו היא יצירת כללי משחק אחרים בתחום החינוך – לא עוד הכתבה ביורוקרטית כי אם אינטראקציה חופשית יותר (חופש בחירה) בין צרכני שירות לבין ספקי שירות ובין ספקי שירות לבין עצמם (תחרות בונה); לא עוד מונופוליים או אוליגופולים בתחום החינוך כי אם ריבוי ספקים. למנגנונים אלה אין קשר הכרחי עם סוגיית הבעלות על מוסדות החינוך (ציבורית, פרטית) והם עשויים להיות רלוונטיים למערכת שבבעלות ציבורית מוחלטת. על כן אין בדיון הבא התייחסות לנושא הפרטת מערכת החינוך, במובן של שינוי בעלות.

חופש בחירה ותחרות

לרעיון חופש הבחירה בסיס ערכי וסוציולוגי. מבחינה ערכית, חופש הבחירה הוא ביטוי לזכות הפרט לחנך את ילדיו במסגרת התואמת את ציפיותיו מבחינת תוכן החינוך ואיכותו. הוא משקף מגמה כוללת יותר, המדגישה את זכות הפרט להכרעה והעדפה אישית הן במישור האזרחי והן במישור הצרכני. מבחינה סוציולוגית, חופש הבחירה הוא פועל יוצא הכרחי ממורכבות חברתית עולה, בעיקר במדינות – דוגמת ישראל – בהן מתחדדים והולכים הבדלים חברתיים אם בשל פערים סוציו-כלכליים ואם בשל רצון מודע להיבדל.

חופש בחירה מותנה בקיום אופציות שיכולות לאפשר את מימושו הלכה למעשה. במרבית המדינות, לרבות ישראל, החינוך הוא תחום המאופיין על-ידי רגולציה מסועפת המווסתת באופן קפדני הן את ההיצע (בתי-ספר זמינים) והן את הביקוש. בשל כך, חופש הבחירה מתברר כזכות בעייתית בשל מחסומים שלטוניים וביורוקרטיים-מקצועיים המונעים גישה

²⁶ נושא הניהול העצמי מותיר שאלות פתוחות גם בעולם התוכן של מערכת החינוך, כפי שהיא. ראו בעניין זה גרדון (1995).

ישירה למוסד חינוך מועדף. קבלת או אי-קבלת תלמיד לבית-ספר מסוים תלויה במערכת מורכבת של שיקולי שיוך (סוג/זרם חינוך), שיקולי בעלות (ממלכתית, מוניציפלית, ציבורית אחרת, פרטית) ושיקולים בית-ספריים. לכך יש להוסיף מחסומים גאוגרפיים הנובעים מהשליטה של רשויות החינוך המקומיות על בתי-הספר שבתחומן, בין אם בשל זיקת בעלות ובין בשל מעמדן בקביעת נהלי רישום תלמידים ושיבוץם. רגולציה כוללת זו מבטיחה 'סדר' במערכת אך מונעת היווצרותו של שוק תחרותי. בהיעדר תחרות, נמנע מבתי-הספר אותו מתח ניהולי חיובי המביא פירמות עסקיות או גופים ציבוריים הפועלים בתנאים אלה לשפר את תוצאותיהם ולגלות יותר רגישות כלפי לקוחותיהם.

בישראל אין מדיניות רשמית בנושא בחירת בית-ספר – להבדיל ממדיניות בחירת זרם חינוך. עם זאת, יש סימנים להתגברות התופעות של בחירת בית-ספר מצד ההורים, תוך דילוג על אזורי רישום. בחינה אמפירית של הסוגיה מצביעה הן על שיקולים דיפרנציאליים בקרב הורים על-פי רמתם החברתית-כלכלית והן על היווצרות תחרות בין בתי-ספר על תלמידים רצויים.²⁷ ממצאים אלה מקבילים לממצאים המתקבלים בארצות אחרות, בעיקר אלה בהן קיימת מגמה ליתר חופש בחירה ברמת הפרט וליתר תחרות בין מוסדות חינוך. אם כי למראית עין אין סיבה להניח שמנגנוני הבחירה הצרכנית והתחרות בין ספקים (בתי-ספר) לא יכולים לתרום להגברת היעילות והאפקטיביות של מערכות החינוך המקומיות, מאפיינים מבניים והתנהגותיים מציבים מגבלות שונות. בשל אופיו של החינוך כ'מוצר זכות' ומעמדה של המדינה במימון השירות ובהכתבת תוכנו, לא יכול להיווצר שוק משוכלל שכן לא זו בלבד שאין שוק חופשי של ספקים אלא שאין לרוב (ראה בהמשך) תשלום ישיר מהצרכן לספק. מה שעשוי להתקיים הוא, לכל היותר, 'מעין שוק' (quasi-market), דהיינו מערכת המבטאת העדפות שונות בין צרכנים המעדיפים בתי-ספר מסוימים ובין בתי-ספר המתחרים (באופן סביל או פעיל) על אוכלוסיות תלמידים מסוימות, גם בהיעדר עסקאות כספיות ישירות בין הצדדים.²⁸ המגמה הבינלאומית בקרב מדינות שונות, לרבות כאלו אשר במשך עשרות שנים דגלו בניהול מרכזי ומדיניות חברתית מוכתבת, מלמדת שחופש בחירה בחינוך ותחרות מוסדית הם חלק אינטגרלי בכל מדינות חינוך עכשוויות.²⁹ כלומר, מתרחבת ההסכמה בדבר ראיית החינוך כ'מעין שוק', כדרך להבְּנָה חלופית של מערכות חינוך.

השפעת צורת המימון

ההיעדר של שוק תחרותי בין מוסדות חינוך נגזר גם משיטת המימון של המערכת. התקצוב הציבורי המוסדי (באמצעות המדינה והרשויות המקומיות) מבטיח לכל בית-ספר קיום כלכלי, באופן בלתי תלוי בתפוקותיו ותוצאותיו. התקצוב לפי תלמיד מחזק במקצת את

²⁷ ראו כנעני (1999).

²⁸ לעניין מושג 'מעין שוק' (quasi-market), ראו Le Grand & Bartlett (1993).

²⁹ ראו Walford (1996); עירם (1994). לדיון בהקשר הישראלי של סוגיית חופש הבחירה ראו, בין היתר, ענבר (1994), וולנסקי (1994), יוגב (1994).

תמריץ המימון בכך שלבית-הספר יש עניין במספר מוגדר של תלמידים. ברם, מכיוון שהשמת התלמידים היא אדמיניסטרטיבית שיטת תקצוב זו אינה תורמת לשיפור ביצועיו או יחסו לצרכני השירות (תלמידים, הורים).

אחת האטרנטיבות לתקצוב מוסדי היא מימון מוסדות החינוך באמצעות שוברים (vouchers). שיטה חלופית זו אינה מבטלת את אופיו הציבורי של מימון בתי-הספר אלא משנה את אמצעי המימון תוך העצמת צרכני השירות על-ידי שמוענק להם חופש בחירה. שובר אינו אלא שכר לימוד אשר המוטבים (ההורים/התלמידים) יכולים לממש בכל בית-ספר התואם את דרישותיהם וציפיותיהם. בהנחה שאכן קיימות אופציות בחירה, דהיינו בתי-ספר נגישים לכל, שיטת מימון זו מאפשרת שקיפות מרבית באשר להעדפות הציבור. בתי-ספר אשר יציעו חינוך איכותי יזכו לביקוש ואילו בתי-ספר אחרים יידרשו להתאמץ על מנת לזכות באמון מחודש (ובמימון אשר יאפשר להם להמשיך להתקיים). רעיון השוברים בחינוך, כחלופה למימון הממשלתי הישיר, איננו חדש ובארצות-הברית הוא מהווה זה ארבעה עשורים בקירוב נושא לוויכוח ציבורי ער.³⁰ ויכוח זה חושף סוגיות עקרוניות לגבי תפקיד המדינה בחינוך הציבורי, המתח בין החינוך הציבורי לחינוך הפרטי, מידת היעילות, האפקטיביות והצדק החברתי ועוד. בוויכוח זה מעורבים גם אינטרסים כבדי משקל העלולים לאבד מכוחם בשל השינוי המוצע (איגודי מורים, רשויות החינוך). בעשור אחרון נעשו ניסיונות שונים בארצות-הברית להנחיל שיטת שוברים, בעיקר פרי יוזמות פרטיות, לרבות במימון פרטי.³¹ בראשית שנות ה-90 שתי מדינות בארצות-הברית (וינסקונסין ואוהיו) נתנו לגיטימציה תחיקתית למימון ציבורי של מערכת החינוך באמצעות שוברים. מטרת יוזמות אלו לא הייתה לעשות רפורמה כוללת בשיטת המימון הציבורי של מערכות חינוך מקומיות אלא לאפשר דרך חלופית לניצולו. הדוגמה המפורסמת ביותר לאימוץ אופציה זו היא מילווקי (במדינת וינסקונסין), העיר הראשונה שבה הופעלה תוכנית שוברים במימון ציבורי (1990). על אף היותה ניסיון מוגבל שנועד לאפשר לאוכלוסייה מעוטת יכולת חופש בחירה ולפתוח בפניה אפשרויות לימוד בבתי-ספר פרטיים, אופייה התקדימי של התוכנית – כדגם חלופי – גרר ויכוח הנמשך עד היום.³² חרף היקפו המצומצם של הניסיון במילווקי ולמרות מידורו החברתי והמוסדי, הוא תרם תרומה חשובה למערכת החינוך המקומית בכך שהוא חייב את שאר המוסדות בעיר להוכיח שגם הם מסוגלים להתנהל ביעילות ובאפקטיביות. תרומה נוספת של ניסיון זה היא ההוכחה שאין ניגוד הכרחי בין מימון בתי-ספר באמצעות שוברים לבין מדיניות רווחה השואפת לקדם תלמידים בעלי יכולת כלכלית נמוכה.

³⁰ לעניין ההנמקה האידיאולוגית בזכות השוברים ראו (Friedman (1955, 1962). לדיון שיטתי מוקדם ראו Coons & Sugarman (1978). גישה מקיפה מוצגת אצל (Chubb & Moe (1990).

³¹ ראו (Moe (1995).

³² ראו, בין היתר, (Witte, et al. (1995); The Economist (2000) ומכלול המאמרים באתר איגוד המורים האמריקני www.aft.org.

צורה אחרת של מימון העשוי לשנות את אופיים של בתי-הספר היא מימון לפי תוצאות (performance-related funding). כמדיניות ציבורית, גישה זו שואפת לשנות את שיטת המימון הביורוקרטי של תקצוב אוטומטי על-ידי יצירת זיקה בין הסיוע הכספי שמוסד חינוך מקבל לבין התוצאות החינוכיות הרצויות. הרציונל הארגוני-כלכלי שלה הוא שמימון לפי תוצאות עשוי לעודד את האחריות הבית-ספרית באשר לאופן ניהול המשאבים (במונחי יעילות וגמישות ניהולית) והתוצאות המושגות. גישה זו מיושמת בעשור האחרון בתחום החינוך המקצועי במדינות שונות – בעיקר ארצות-הברית ובריטניה – וטרם אומצה במערכת החינוך הפורמלי.³³ עם זאת, מתפתחת בשנים האחרונות תפיסה מקבילה: תשלום בגין הישגים (performance-related-pay). בעוד שהגישה הראשונה מנסה לכוון התנהגות ארגונית באמצעות מימון כולל, הגישה המקבילה שואפת לכוון התנהגות אינדיווידואלית באמצעות תמריץ כלכלי. יצירת זיקה ישירה בין שכר המחנכים לבין תוצאות חינוכיות 'עודפות' אמורה להפיק ערך מוסף חינוכי תוך מתן איתות ברור לגבי סטנדרטים רצויים.

בשנה שעברה (1999) העיר דנוור (במדינת קולורדו) הייתה לעיר הראשונה בארצות-הברית אשר אימצה באופן פורמלי גישה זו. בשנתיים הקרובות, מדגם של בתי-ספר בעיר יפעלו על-פי שיטת שכר הקושרת ישירות את תקבולי המורים להישגי כיתותיהם. הערכת ההישגים תתבסס על מבחנים סטנדרטיים ואובייקטיביים.³⁴ בבריטניה החלה להתגבש מדיניות דומה. משרד החינוך הבריטי (ה-DEE) מתכנן השנה (2000) להנהיג מערכת שכר על בסיס תוצאות, כחלק משיטת המימון של מוסדות החינוך שבאחריות רשויות החינוך המקומיות.³⁵ במסגרת זו מנהלי המוסדות יציבו רף הישגים לכל כיתה על סמך הערכת פוטנציאל הישגים; השגת רף זה תקנה למחנך הכיתה בonus כספי מוגדר. הערכת התוצאות תיעשה בפקוח גורמים חיצוניים. בניגוד לדנוור, שם הושגה הסכמת איגודי המורים, התוכנית המוצעת על-ידי ממשלת בריטניה זכתה להתנגדות מיידית ומיליטנטית של איגוד המורים הארצי (ה-NUT).³⁶

מהפעלה עצמית לקניית שירותים

מסלול נוסף להבנית מערכת החינוך באמצעות מנגנוני שוק או מעין-שוק הוא ביטול המונופול החינוכי של צוות המורים. בית-הספר נבנה באופן היסטורי על עיקרון של הפעלה עצמית – דהיינו השירות ניתן על-ידי סגל המוסד. בשני העשורים האחרונים החלו להישמע קולות אחרים המסתייגים מעיקרון זה. בעקבות החשיבה המחודשת באשר לדרכי הפעלת שירותים ציבוריים הולכת ומתגבשת תפיסה הסוברת שחינוך אינו שונה מכל שירות אחר ועל כן הוא צריך להיות פתוח לאפשרויות תפעוליות שונות. ברוח זו עיקרון קניית שירות (contracting-

³³ ראו (1998) Felstead.

³⁴ ראו (1999a) The Economist.

³⁵ ראו (1988, 1999) Department of Education and Employment.

³⁶ ראו (1999b) The Economist.

out) רלוונטי לנושא החינוך כמו לכל תחום אחר. התומכים בגישה זו סוברים שפתיחת אפשרויות לספקים שונים עשויה לעודד פיתוח גישות חדשות, ליצור קשר ישיר בין תשומות לתוצאות רצויות ולהבטיח ניצול יעיל של משאבים ציבוריים.³⁷

במסגרת מגמה כוללת לחיפוש חלופות לנוכח הניהול הלא-יעיל והלא-אפקטיבי של מערכות חינוך מקומיות מתפתחים מאז ראשית שנות ה-90 ניסיונות שונים בארצות-הברית לערב ספקים חיצוניים בהפעלת שירותי חינוך. התהליך נתמך על-ידי הופעה של מגזר חדש של ספקי שירות עסקיים. ניסיונות אלו אינם מיועדים לעודד חינוך פרטי אלא להפקיד את האחריות על הפעלת מערכות חינוך בידי גורמים פרטיים, מבלי לגרוע מאופיים הציבורי של מוסדות החינוך.³⁸ ספקי השירות נכללים בשתי קבוצות נבדלות. הקבוצה הראשונה מורכבת מגופים המסוגלים להציע פתרונות מערכתיים; גופים אלה המוכרים כ- Educational Management Organizations מציעים מגוון רחב של שירותים, החל מניהול כולל של רשויות חינוך ועד להפעלת מוסדות חינוך. הקבוצה השנייה של ספקי שירות היא זו של ה- Service Providers, המתמקדת בשירותים מתמחים – כגון תגבור לימודי, שיעורי העשרה, לימוד שפות זרות ועוד.

הפקדת האחריות המערכתית על בתי-ספר ציבוריים בידי גורמים פרטיים נוסתה במחצית שנות ה-90 במגוון של רשויות חינוך שונות בארצות-הברית, כגון הערים בולטימור (מרילנד), מיניאפוליס (מינסוטה), הרטפורד (קונטיקט), וילקינסברג (פנסילוניה), ומחוז דאיד (פלורידה). יעדי ההתקשרות וסוגי החוזים שנחתמו ברשויות המקומיות האמריקניות היו שונים – חלקם עם דגש מינהלי-לוגיסטי (ניהול כולל של רשות החינוך המקומית) ואחרים עם הדגשים פדגוגיים (הפעלת בתי-ספר על-פי שיטות ייחודיות שפיתחו המציעים). אופיים החדשני והשאפתני של ניסיונות אלה זכה להתעניינות ציבורית רחבה, לרבות מעקב יזום על-ידי הממשל ומחקרי הערכה של מומחים לנושא החינוך.³⁹ ניסיונות אלו לא עמדו בציפיות האופטימיות של יוזמי השינוי, תוצאה לא מפתיעה לנוכח התנאים בהם נערכו ניסיונות אלו. הם נתקלו בהתנגדויות מקומיות רבות שצצו, בעידודם של גורמים אינטרסנטיים (עובדי רשויות חינוך, איגודי המורים המקומיים ואיגוד המורים האמריקני), באי-עמידה בהתחייבויות המזמין (בעיקר כספיות) ועוד. קשה לדעת אם התוצאות שהושגו משקפות פגם מהותי ברעיון, או שמא הן משקפות ניסיון שמלכתחילה לא זכה לתנאים מתאימים להוכיח את כוחו האמיתי. ולכן השאלה האם חלופה זו אכן תקפה נותרה פתוחה.

גירסאות מקומיות של שימוש בשירותי חינוך קבלניים מתפתחות בארץ בעשור האחרון. הן באות לידי ביטוי בהפקדת ניהול בתי-ספר בידי גורמים חיצוניים למערכות הממונות (משרד החינוך, הרשויות המקומיות), דוגמת רשתות אור"ט, מכללה למינהל וכדומה. כמו כן, גוברת

³⁷ ראו (Brown & Hunter (1995); Liberman (1989).

³⁸ קדמו לכך ניסיונות לא מוצלחים בשנות ה-70. לסקירת ניסיונות אלו ראו Murphy et al. (1998).

³⁹ ראו, בין היתר, (General Accounting Office (1996); Richards et al. (1995); Williams & Leak (1995).

הנטייה במשרד החינוך להיעזר בגורמי חוץ בקידום תוכניות חינוכיות מיוחדות.⁴⁰ למרות השינוי המרענן שבניסיונות אלו, יש לראותם כתשובות פרגמטיות לכשלי ניהול ותפעול, יותר מאשר כשינוי תפיסתי כולל.

אזרוח מוסדות חינוך

אזרוח מוסדות חינוך משמש פלטפורמה אחרת להבְּנֵה מחדשת של מערכות חינוך מקומיות. גישה זו דוגלת בפלורליזם חינוכי ומתבטאת בזכותן של התארגנויות אזרחיות שונות להקים ולהפעיל בתי-ספר ציבוריים. התארגנויות אלו יכולות לכלול קבוצות הורים, מחנכים, קבוצות חברתיות בעלות תפיסה חינוכית מוגדרת, לרבות תפיסה חינוכית הנגזרת מתפיסת עולם ערכית-אידאולוגית נבדלת.⁴¹ גישה זו מתמקדת בתחום החינוך הציבורי, אך מעתיקה את מרכז הכובד של האחריות התפעולית מהמדינה (לרבות הרשות המקומית) לחברה האזרחית, באמצעות התארגנויות קהילתיות ואזרחיות שונות. מימוש זכותה של החברה האזרחית להקים מוסדות חינוך באופן אוטונומי ולהפעילם אינו גורע מאחריותה של המדינה להבטיח חינוך איכותי לכל, לקבוע סטנדרטים חינוכיים ראויים ולוודא שסטנדרטים אלה אכן מקוימים. הוא פותח פתח לחלוקת עבודה חדשה שבה חלקה של המדינה נעשה ממוקד ומושכל יותר.

Charter Schools

ה-charter schools הם דגם ייחודי לחינוך ציבורי אוטונומי המתפתח בארצות-הברית בעשור האחרון. לאחר התחלה הססנית, עם פתיחת שני בתי-הספר הראשונים ב-1992, ה-charter schools נמצאים בתהליך התפתחות עקבית; ב-1999 הגיע מספר בתי-הספר לכ-1,400 (ב-37 מדינות בארצות-הברית) ולאוכלוסייה של כרבע מיליון תלמידים. אף כי מספר זה מהווה פחות מאחוז אחד מכלל הלומדים בחינוך הפורמלי של ארצות-הברית, ה-charter schools נחשבים היום לאחד הדגמים המבטיחים של הבניה מחדשת של מערכת החינוך.⁴² בתי-ספר

⁴⁰ ראו, למשל, אופן הפעלת פרויקט '30 היישובים' ותפקידם המרכזי של קבלני שירות (מתעורבים). דוגמאות נוספות ניתן לראות במרכזים הפומביים שנערכים לאחרונה ע"י האגף לשירותי חינוך ורווחה להפעלת פרויקטים חינוכיים לתלמידים בתחום מיומנויות היסוד, בתחום מדע, טכנולוגיה ומחשבים. בדומה להתפתחות בארצות-הברית, ליצירת ביקוש שירותים מתלווה התפתחות היצע המתגלם בריבוי ספקי שירות – החל מאוניברסיטאות, גופים ציבוריים (דוגמת החברה למתנ"סים) וכלה בגורמים פרטיים ('מכוני בגרות' למיניהם).

⁴¹ באופן פרדוכסלי, מערכת החינוך בישראל התפתחה כמפעל אזרחי, על בסיס מגוון פלורליסטי של קבוצות חברתיות אשר ביקשו לקיים מוסדות חינוך ייחודיים. 'הלאמת' מפעלי חינוך אלה עם קום המדינה הביאה להקמת מערכת ממלכתית אשר הכפיפה צורכי חינוך לגיטימיים לאינטרסים פוליטיים, בירוקרטיים ופרופסיונליים. אף כי היא לא ביטלה לחלוטין את היסודות האזרחיים, הזכות לחינוך אוטונומי נותרה נחלה של מגזרים מיוחדים (החינוך העצמאי, החינוך ההתיישבותי, מוסדות העדות הנוצריות).

⁴² ראו U.S. Department of Education (2000); Finn, Manno & Vanourek (2000); Hassel (1999).

אלה הם בתי-ספר ציבוריים הפועלים על-פי חוזה (charter) בין רשות שלטונית הממונה על החינוך הציבורי לבין קבוצת הורים, מחנכים או התארגנות אזרחית אחרת המעוניינת לפתח חלופה חינוכית מתוך חופש בחירה. אלה הם אפוא בתי-ספר ציבוריים שאינם בבעלות רשות חינוך סטטוטורית. מודל זה פתח במקביל את האפשרות שבתי-ספר שבבעלות רשות ציבורית (רשות חינוך מקומית), יוכלו להשתחרר מבעלות זו ולפעול כתאגיד עצמאי. הבעלות העצמאית מבטיחה אוטונומיה ניהולית ופדגוגית למפעיל המורשה מבחינת אופן ניהול משאביו והחופש לפתח גישות פדגוגיות ודידקטיות התואמות את תפיסת העולם של כל בית-ספר. ה-charter schools אינם עוד גירסה של בית-ספר בניהול עצמי או בתי-ספר פרטיים הנהנים ממימון ציבורי, מעין מוסדות 'מוכרים לא רשמיים'. הליבה של הרעיון היא אוטונומיה תמורת אחריות ציבורית (accountability) לתוצאות. האוטונומיה המוענקת לבתי-ספר אלה היא היכולת לעצב (בגבולות מוגדרים בחוק המדינה או החוזה) את אופי המוסד, מבחינת המבנה הארגוני שלו, תוכנית הלימודים וההדגשים החינוכיים שלו. הם משוחררים ממגבלות ונהלים החלים על בתי-ספר רגילים. ה-charter schools נושאים באחריות באשר להישגים הלימודיים של התלמידים והם חשופים להתלייתם או לסגירתם אם אין הם ממלאים אחר סטנדרטים ראויים.⁴³

חוקי החינוך של מרבית מדינות ארצות-הברית מעניקים כיום זכות להקמת בית-ספר ולהפעלתו לאזרחים, לארגונים קהילתיים, למוסדות מלכ"רים (מוסדות להשכלה גבוהה, למשל) ולגופים למטרות רווח. הזכות מתממשת על-ידי הרשאה הניתנת על-ידי רשות חינוך מוסמכת. מכיוון שלכל מדינה מדיניות חינוך עצמאית ומערכת חוקים נבדלת, אין אחידות באשר לזכויות הניתנות ל-charter schools. מדינות אחדות, כגון ג'ורג'יה, נותנות מעמד זה רק לבתי-ספר ציבוריים קיימים, על-פי החלטה של רוב מוחלט המורכב מההורים וצוות המורים בבית-הספר. שאר המדינות מאפשרות לכל גורם המעוניין בכך (אזרחים, ארגונים קהילתיים, מוסדות וגופים עסקיים) להקים בתי-ספר חדשים. לעמדה טרומית זו השלכה ישירה על ההיצע בשירותי חינוך (מספר ספקים) ועל מידת התחרות. תהליך ההרשאה משתנה בין מדינה למדינה: בהוואי, למשל, האישור מוענק באופן אוטומטי לכל מי שעומד בדרישות החוק; במדינות אחרות יכולים המוסדות המוסמכים להפעיל שיקול דעת בתהליך האישור – בחלק מהמקרים אין אפשרות ערעור. ההרשאה להפעלה עשויה להיות לזמן בלתי מוגבל (הוואי), אך לרוב היא לזמן קצוב ואילו חידוש ההרשאה מותנה בהוכחת הישגים חינוכיים על-פי מבחנים אובייקטיביים. קיימת שונות רבה גם בתחום הפדגוגי, דהיינו במידת האוטונומיה שה-charter schools יכולים ליהנות ממנה. כאמור, לבתי-ספר אלה גישות חינוכיות מיוחדות, שעומדות בהתאמה לחזונם הקהילתי-חברתי, לצורכי אוכלוסיית התלמידים ולהעדפותיהם באשר לשיטות הוראה. מידת האוטונומיה הכלכלית גם היא משתנה בין מדינה למדינה. ככלל, המימון הציבורי מתבטא בהקצבה לפי מספר תלמידים ועל-פי העלות הממוצעת לתלמיד בחינוך הציבורי במרחב רשות החינוך שבו ממקומם בית-

⁴³ כ-4 אחוזים מכלל בתי-הספר שנפתחו נסגרו בשל אי-העמידה בדרישות החוזיות (U.S. Department of Education, 2000). ספק רב אם אחוז מקביל של בתי-ספר רגילים נסגרו בשל אי-עמידה ברמה הנדרשת.

הספר. מסיבה זו ובגלל היעדר חובת רישום, הדרך היחידה של בית-הספר למצות מקור מימון זה הוא על-ידי משיכת תלמידים – יכולת הנגזרת ממידת האטרקטיביות של בית-הספר. בחלק מהמדינות, יכולים בתי-הספר לגייס מקורות מימון חיצוניים (הלוואות). יחסי העבודה מוסדרים אף הם בחקיקה הרלוונטית. במטרה לחזק את הסגל המקצועי בבתי-הספר, החקיקה מאפשרת הסדרים שונים של קבלת החלטות קולקטיביות. בתחום יחסי עובד-מעביד (בהנחה שלא מדובר על קואופרטיב של עובדים), ההסדרים משתנים בין מדינה למדינה – החל מחופש מוחלט לקבוע תנאי שכר ועד לכפיפות מוחלטת להסכמי עבודה כלליים.

התופעה המפתיעה ביותר לגבי ה-charter schools היא הצלחתם היחסית לנוכח התנאים שבהם הם נדרשים לפעול. בתי-ספר אלה אינם פועלים בתנאים שווים לאלה של בתי-ספר ציבוריים רגילים. בתחום הכספי מרביתם נדרשים לפעול על בסיס מימון חסר, אם לצורכי הקמה ואם לפעילות שוטפת. הם גם ניצבים בפני בעיות פיסיות רבות (דוגמת היעדר זכאות למבנה ייעודי) וכן אינם יכולים להסתייע בשירותים הלוגיסטיים מהם נהנים בתי-ספר רגילים. מחויבותם למתן דין-וחשבון ולשקיפות ציבורית, בניגוד לבתי-הספר הרגילים, מציבה אף היא אילוצים מיוחדים. העומס המוטל על צוותי המחנכים הוא רב וסכנת השחיקה היא איום ממש. עם זאת, היכולת לעצב בית-ספר על-פי חזון חינוכי חלופי מתגלה כמניע רב עוצמה: כשני-שלישים מכלל בתי-הספר הוקמו במטרה לממש חזון חינוכי ייחודי. חרף התראות המתנגדים בדבר הפיכתם של בתי-ספר אלה למוסדות אליטיסטיים, ה-charter schools מתגלים כדומים, מבחינת הפרופיל החברתי-כלכלי שלהם, לשאר בתי-ספר ובחלק מהמדינות ייחודם החברתי הוא דווקא בכך שהם משרתים אוכלוסיות מיעוטיות ומעוטי יכולת. ההזרות המוקדמות בדבר הפיכתם לבתי-ספר פרטיים (בבעלות פרטית) לא התממשו גם הן ואף נראה כי חלק (כ-40 אחוז) מבתי-הספר הפרטיים המירו את מעמדם ל-Charter schools.⁴⁴

אזרוח מקיף: הדוגמה הניו-זילנדית

הניסיון האמריקני לאזרוח בתי-הספר, כפי שבא לידי ביטוי ברעיון ה-charter schools, מושתת על יוזמות מקומיות (ברמת המדינות) ללא הכוונה או התערבות מרכזית. ניו-זילנד מציגה דגם מקביל לאזרוח בתי-הספר, אך כאן מדובר בשינוי מקיף של מערכת החינוך הממלכתית פרי יוזמה ממשלתית. שינוי זה הוא חלק מרפורמה מבנית כוללת של המגזר הציבורי בניו-זילנד וביטוי מגזרי לאידאולוגיה הניהולית והאזרחית המאפיינת אותה. במישור הניהולי, הערכים הדומיננטיים הם אלה של ה'ניהול הציבורי החדש' – גישת ניהול המדגישה את הצורך בביזור ארגוני, מתן עצמאות ניהולית למנהלים וניהול תוצאתי

⁴⁴ ראו (U.S. Department of Education (2000); Hassel (1999).

(performance management). במישור האזרחי, מודגשים ערכי השקיפות הציבורית (גילוי נאות של פעילותם של גופים ציבוריים) והדמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות.⁴⁵

לפני הרפורמה, מערכת החינוך בניו-זילנד פעלה במתכונת דומה לישראל – דהיינו מערכת ממלכתית, ברובה המוחלט, שבה למשרד החינוך מעמד מרכזי כמעצב מדיניות החינוך, כמעסיק ראשי וכמפקח. הדמיון התקיים גם בתחום האחריות התפעולית המשותפת עם הרשויות המקומיות (שם אזורים) כרשויות חינוך. במסגרת בחינה מחודשת של אופן ניהול ענייני המדינה במחצית השנייה של שנות ה-80, התגבשה גישה חדשה לניהול מערכת החינוך המבוססת על ממשל עצמי (self-governance). בעלי גישה זו סברו שעל מנת להבטיח שמערכות החינוך תעמודנה בציפיות הציבור ושביעות הרצון של בעלי העניין העיקריים (הממשלה, ההורים, והמחנכים) יש לשנות את משטר התמריצים בניהול החינוך. השינוי הראשון היה ביטול כל מדרגי המינהל שבין הרשות המרכזית (הנהלת משרד החינוך) לבין בתי-הספר. המטרה הייתה למקם את מרכז הכובד של ההחלטות הניהוליות והפדגוגיות קרוב ככל שניתן ביחידות הביצוע (בתי-הספר), תוך הגברת היעילות והאפקטיביות בעשייה החינוכית. המפנה השני היה שינוי מאזן העוצמה בין ספקי השירות לבין צרכניו שנבע מכך שלקהילה האזרחית ניתן מעמד מובנה באחריות על ניהול בתי-הספר ועל עיצוב מדיניותם החינוכית.

המשמעויות המעשיות של תפיסה זו, אשר מצאה עוגן משפטי בחוק החינוך החדש (1989) היו מרחיקות לכת. ברוח השינוי המבני הראשון, פירקה ניו-זילנד את כל הדרגים המינהליים והמקצועיים שבין הנהלת משרד החינוך לבין בתי-הספר. במחוי יד הושם קץ לבירוקרטיה המרחבית של משרד החינוך (ואף חלק מהבירוקרטיה במשרד הראשי).⁴⁶ כך הפכה ניו-זילנד למדינה היחידה בעולם (מלבד אירלנד) שבה אין שום מנגנון מתווך בין המרכז המיניסטריאלי המתווה את מדיניות החינוך הכוללת לבין יחידות הביצוע (בתי-הספר). כל אחד מ-2,700 בתי-הספר הממלכתיים (או באחריות ממלכתית) בניו-זילנד הפכו לתאגידים אוטונומיים. מעבר זה חרג משאר הניסיונות הבינלאומיים להאצלת סמכויות (ניהול עצמי) בכך שהוא כרך את האוטונומיה הניהולית בשינוי מהותי בצורת ממשל בית-הספר. כשנתיים לאחר אזור בתי-הספר הונהג שינוי מהותי נוסף, והוא הענקת חופש בחירה להורים תוך יצירת 'שוק' תחרותי.

בית-הספר כתאגיד עצמאי מנוהל על-ידי מועצת מנהלים (Board of Trustees), שבה מהווים ההורים רוב. במועצת המנהלים מכהנים גם אנשי מקצוע מבית-הספר (מנהל בית-הספר ואחרים). נציגי ההורים נבחרים בבחירות דמוקרטיות. בשנים הראשונות לאחר הרפורמה רק הורים שהיו להם תלמידים בבית-הספר יכלו לשמש כחברי מועצת המנהלים; במרוצת הזמן

⁴⁵ לסקירה כוללת על רפורמות הממשל בניו-זילנד, ראו Boston et al. (1996).

⁴⁶ לסקירה והערכה עדכנית על הניסיון הניו-זילנדי, ראו Fiske & Ladd (2000). לתמונה כוללת על מערכת החינוך כיום והדגשי מדיניות ממשלת ניו-זילנד ראו Ministry of Education (1999).

נפתחה האפשרות של חברות במועצת המנהלים של המוסד גם להורים שילדיהם אינם לומדים עוד במוסד – זאת כאמור, על-פי בחירה דמוקרטית כללית. תפקידה של מועצת המנהלים לעצב את המדיניות החינוכית, התפעולית והכספית של בית-הספר.⁴⁷ מדיניות זו מקבלת מעמד פורמלי במסמך רשמי מחייב (ה-school charter), המציג את אופיו של בית-הספר, את ערכיו ואת יעדי מדיניותו.⁴⁸ מועצת המנהלים היא זו הממנה את מנהל בית-הספר (ה'מנכ"ל') והיא זו המעסיקה את המורים.⁴⁹ בית-הספר חופשי לנהל את כוח האדם שלו ולווסתו בהתאם. כיוון ששכר המורים הוא חלק מהמימון הממשלתי, מספר המורים המועסקים מחייב הסכמה של משרד החינוך.⁵⁰

למועצת המנהלים אחריות כוללת על התוצאות החינוכיות והכספיות. האחריות לתוצאות החינוכיות נגזרת מאופיים של בתי-הספר, דהיינו מהזיקה הישירה של שני 'בעלי עניין' עיקריים: ההורים ומשרד החינוך. כמי שנושאת באחריות על אופן ניהול המשאבים הכספיים (המימון הממשלתי), מועצת המנהלים נדרשת למסור דין-וחשבון שנתי לבעלי העניין השונים – לרבות חובת דיווח לממשלה כמממן. הדין-וחשבון הכספי צריך לעמוד מבחינה חשבונאית בדרישות הדיווח המקובלות במגזר העסקי או במגזר הציבורי המתקדם.

בתי-הספר נהנים מחופש פדגוגי יחסי ומשרד החינוך אינו מתערב במדיניות הפדגוגית של בית-הספר או בשיטות ההוראה המועדפות בו. ברם בניגוד ל-charter schools בארצות-הברית, תוכנית הלימודים חייבת להיות מותאמת להנחיות מדיניות החינוך של הממשלה ולתוכנית הלימודים הכלל ארצית (national curriculum) הנקבעת על-יד משרד החינוך. זולת דרישות אלו, בית-הספר רשאי להעשיר את תוכנית הלימודים לפי צרכיו או העדפותיו. בית-הספר אחראי, כאמור, על תוצאותיו החינוכיות. מערכת ניטור ארצי עוקבת אחר ביצועי בתי-הספר ומדווחת בהתאם. רק במקרים של תת-הישגים מתמשכים נוטה משרד החינוך הניו-זילנדי להתערב (בתחילה על-ידי מתן גיבוי מקצועי או במקרה קיצוני על-ידי פיזור מועצת המנהלים ומינוי ממונה מטעמו).

אזרוח מערכת החינוך בניו-זילנד בוצע בעילות מרבית, למרות התנגדויות ראשונות של איגודי מורים ועובדי ממשלה שונים. החששות שבת-הספר לא יוכלו להתאים את עצמם לכללי המשחק החדשים התבדו. אין זה אומר שהמעבר היה פשוט ועד היום נדרשות

⁴⁷ במקרים מוגדרים, ניתן לצרף גם נציגי קהילה אחרים. למועצת המנהלים אחריות כוללת על פעילות בית-הספר, באופן מקביל לאחריות של דירקטוריון בפירמה עסקית. לסוגיות בנושא מעמד של 'מועצות' מנהלים ואופציות עתידיות לממשל עצמי, ראו Education Review Office (1999).

⁴⁸ המושג charter בהקשר הניו-זילנדי משמעו מסמך מדיניות (הצהרת כוונות), להבדיל מהמשמעות של אותו מושג בהקשר האמריקני שם המשמעות היא של חוזה (הרשאה).

⁴⁹ מועצות המנהלים נדרשות לקיים מערכת הערכה מובנית של מנהלים ומורים, במסגרת מדיניות ממלכתית של ניהול תוצאתי (performance management).

⁵⁰ מכיוון שמשקולים מקרו-כלכליים ממשלת ניו-זילנד מעוניינת לנהל מדיניות שכר מרכזית, בתי-הספר אינם רשאי לקבוע רמות שכר שלא בהתאם להסכמים הקיבוציים.

התערבויות שונות לחיזוק נקודות חולשה, תוך השקעת מחשבה רבה באשר לאתגרים שהיא מעלה.⁵¹ המעבר לא היטיב עם בתי-ספר שמורכבים מאוכלוסיות חלשות (מיעוטים אתניים), ואשר אינם מצליחים למשוך אליהם מחנכים מעולים ותלמידים חזקים. הוא גם חושף אילוצי תפקוד, בעיקר בקרב מנהלים, בשל העומס שהניהול העצמי יוצר.⁵² אך ככלל, השינוי חיזק את מרבית בתי-הספר במישורים שונים, ניהוליים ופדגוגיים. האוטונומיה של בתי-הספר אפשרה לרבים לצבור יכולות ניהול וניסיון בפעילות חינוכית שלא היו קיימים קודם לכן; אחריות ציבורית ישירה ל'בעלים' והצורך להצטיין לנוכח חופש הבחירה והתחרות בין בתי-הספר יצרו סטנדרטים חדשים. מחקרי הערכה וסקרים בלתי תלויים מצביעים על שביעות רצון ציבורית רבה מהשינוי וכן תמיכה בולטת מצד מנהלי מוסדות.

⁵¹ ביטוי לצורך בהתערבות מיוחדת במקרה של בתי-ספר כושלים הוא ה-School Support Project שפותח החל מ-1994.

⁵² ראו Gordon (1996); Fiske & Ladd (2000).

3 אזרוח מערכות חינוך מקומיות בישראל

מבין שלוש הפלטפורמות לשינוי שסקרנו בפרק הקודם, חלופת האזרוח נראית לי המרתקת ביותר כאמצעי להבְּנֵיה מחדש של מערכות החינוך המקומיות בישראל. היא לא רק עונה על הצורך באוטונומיה ניהולית אלא גם מציבה דגם חלופי של משילות (governance) מוסדית שלא על בסיס בירוקרטי-שלטוני. בפרק זה אנסה לבחון את המשמעות של דגם זה בהקשר של מערכת החינוך הממלכתי.

ברוח העקרונות של ה-charter schools בארצות-הברית אזרוח מוסדות חינוך בישראל חותר לאפשר את קיומם של כמה סוגי בתי-ספר:

- בתי-ספר ציבוריים.
- בתי-ספר המוקמים על-ידי כל קבוצה אזרחית בעלת יעד חינוכי לגיטימי.
- בתי-ספר הנהנים מאוטונומיה מוסדית מרבית ונוטלים אחריות ישירה על תוצאותיהם החינוכיות.

למראית עין רעיון זה אינו אלא ביטוי אחר של עיקרון בתי-הספר המוכרים הלא-רשמיים, דהיינו מוסדות שעליהם לא חל עקרון הממלכתיות, שאינם מופעלים (מוחזקים) על-ידי המדינה, ואשר מטרתם לשרת אוכלוסיות מיוחדות או יעדים ערכיים מוגדרים.⁵³ אך לא לכך כוונתי. אינני מציע את רעיון האזרוח של בתי-ספר כאמצעי לפרישה ממסגרת החינוך הממלכתית והעדפת אינטרס חברתי-כיתתי, אלא כדרך חלופית להתחדשותו. האתגר האמיתי הוא, האם ניתן לקיים מוסדות מן הסוג המוצע בלבה של מערכת החינוך בישראל: החינוך הממלכתי.

שני סוגי מוסדות

למעשה ייתכנו שני סוגי מוסדות: האחד אשר יעדו המרכזי הוא אוטונומיה מוסדית והאחר שהוא בעל יעדים חינוכיים מוגדרים.

⁵³ זו המסגרת המאפשרת את קיומם של החינוך העצמאי החרדי, החינוך התורני של 'מעין החינוך', מוסדות פטור, וכן החינוך הלא-רשמי במסגרת מוסדות מוכרים לא-תורניים, לרבות בתי-ספר של העדות הנוצריות.

בית-הספר האוטונומי

בית-הספר האוטונומי הוא מוסד המושתת על העקרונות הניו-זילנדיים. זהו מוסד הפועל במסגרת החינוך הממלכתי אך הוא אוטונומי לחלוטין. אוטונומיה זו נשענת על בעלות ישירה של 'בעלי העניין' – מחנכים, הורים ונציגי קהילה – הקובעים את אופיו האזרחי. הוא מחויב לקיים תוכנית לימודים ממלכתית, בדומה לשאר בתי-הספר בחינוך הממלכתי, והמדינה מתקצבת אותו ככל בית-ספר אחר שבבעלות רשות חינוך מקומית.

לדגם זה שלושה יתרונות עיקריים: ניהוליים, חברתיים ותפקודיים. מבחינה ניהולית, דגם זה מממש את עיקרון האוטונומיה הניהולית בצורה מרבית. הוא מציב את מנהל בית-הספר בתפקידו האמיתי – לא כראש מוסד אלא כמנהל 'פירמה' האחראי על ניהול מיטבי של משאבים (כלכליים ואנושיים), אשר בהתאם לאסטרטגיה 'עסקית' מוגדרת (החזון החינוכי) אמור לפתח תשובות חינוכיות הולמות. הוא מציב את מועצת המנהלים של בית-הספר, שבה מיוצגים 'בעלי העניין', כגורם המתווה מדיניות מוסדית ומקיים בקרה על ניצול משאבים ותוצאות. בניגוד לאחריות המעורפלת הקיימת כיום ולריבוי האינטרסים ה'מייצגים' את בית-הספר הרגיל, הדגם המוצע מציב אחריות אישית ותאגידית חדה. זיקת הבעלות הישירה של 'בעלי העניין' לבית-הספר מבטיחה שמירה על האינטרסים של המוסד וכן חתירה להצלחה כבוחן אמיתי. מבחינה חברתית, דגם זה מניח בסיס ליצירת קשר ישיר בין בית-הספר לבין קהילתו הטבעית ללא צורך בתיווך ביורוקרטי. בית-הספר הוא נכס של קהילת אזרחים ולא של גוף פוליטי או ממסדי. מבחינה תפקודית, אוטונומיה מוסדית כ'בעלות' עצמאית משמעה הסרת התלות שבין בית-הספר לבין הרשות המקומית והתרת הקשר שבין יציבות בית-הספר לבין יציבותה התקציבית או הפוליטית של הרשות המקומית.

אופציית ה-charter school

הדגם האמריקני של ה-charter school הוא אופציה נוספת לאזרוח בתי-ספר. כפי שהודגש בפרק הקודם, דגם זה מושתת על הרעיון של אוטונומיה מוסדית כאמצעי לקידום תפיסה חינוכית או גישות פדגוגיות ייחודיות שאינן מתאפשרות בבית-הספר הרגיל, על אילוציו הביורוקרטיים. זהו דגם החותר לדה-רגולציה של החינוך, על מנת לאפשר לקבוצות אזרחיות שונות להקים בתי-ספר במסגרת החינוך הציבורי ולהפעילם – כאן החינוך הממלכתי. בית-ספר מסוג זה משקף מחויבות לשינוי בחינוך ונכונות לנטילת סיכון מצד מקימי בית-הספר. הפריצה אל מחוץ לגבולות המוסכם והמוכר מציבה אופציה זו כמקבילה ל-start-ups בכלכלה החדשה. גם בתחום החינוך, שבו ה'טכנולוגיות' הדומיננטיות אינן יכולות לטעון להצלחה מסחררת, יש מקום לבחינת יכולתן של דרכי הפעלה ולמידה חלופיות.

אופן האזרוח

ניתן להצביע על שני מסלולי אזרוח אפשריים:

- אזרוח בתי-ספר חדשים.
- אזרוח בתי-ספר קיימים.

אזרוח בתי-ספר חדשים משמעו מתן אפשרות לכל גורם המעוניין להקים בית-ספר חדש ולהפעילו על-פי עקרונות של התאגדות אזרחית, כפי שמוצע כאן. אפשרות זו מניחה שמשדד החינוך יכיר באזרוח כדרך לגיטימית להקמת בית-ספר ממלכתי, אם כיוזמה אזרחית ואם כיוזמה של רשות חינוך קיימת. אזרוח בתי-ספר קיימים מניח אפשרות של יכולת בית-הספר בבעלות רשות חינוך מקומית לזכות לאוטונומיה מוסדית ולפעול כתאגיד עצמאי, ברוח העקרונות המוצעים. שני המסלולים מותנים בהכרת הלגיטימיות שלהם, מבחינת משדד החינוך ורשויות החינוך המקומיות. לגיטימיות זו דרושה על מנת למתן את הכמעט-מונופול שיש לרשויות המקומיות, כרשויות חינוך, בתחום החינוך הממלכתי. הדה-רגולציה בהקשר זה נדרשת על מנת למנוע מרשות חינוך מקומית לשלול אופציה לגיטימית לאזרוח בית-ספר – בין אם חדש ובין אם קיים.

מרחב חינוך חדש

אזרוח בתי-ספר ממלכתיים פותח פתח להיווצרות מרחבי חינוך חדשים ברמה המקומית. מרחבים אלה כוללים:

- מרחב חינוך מקומי מעורב.
- מרחב חינוך מקומי מבוזר.
- מרחב חינוך אזורי.

מרחב חינוך מקומי מעורב הוא מרחב שבו פועלים זה לצד זה בתי-ספר בבעלות הרשות המקומית ובתי-ספר אוטונומיים שבחרו באזרוח. מרחב חינוך מקומי מבוזר משקף אפשרות לפירוק בעלות מוניציפלית על מוסדות החינוך והצבת החינוך המקומי על בסיס של מגוון מוסדות אוטונומיים. מרחב חינוך אזורי מבטא את האפשרות של אי-תיחום מוניציפלי של גבולות ההזנה/המשיכה של בתי-הספר האוטונומיים. כל אחת מאופציות אלו מצביעה על תצורות חינוכיות שונות, לא רק מבחינת תחולה מרחבית אלא גם מבחינה ארגונית, ניהולית וחברתית.

סוגיית התקצוב

מימוש רעיון האזרוח מותנה לא רק בשינוי תפיסה וצורת התארגנות כי אם גם בהבטחת בסיס כלכלי נאות לבתי-ספר האמורים לפעול כתאגידים הנושאים את עצמם. מכיוון שאני מציע להציב את רעיון האזרוח במסגרת החינוך הממלכתי, יש צורך לפתח מערכת הסדרים כספיים אשר תאפשר את הפעלתם הסדירה והיציבה של בתי-הספר ברמת מימון אשר אינה נופלת מזו של כל בית-ספר ממלכתי אחר במדינה.

נקודת המוצא למימון אזרוח בתי-ספר היא שכל בית-ספר הוא מוטב עצמאי. כלומר, המימון הממשלתי מתבצע ישירות לבית-ספר ללא תיווך של הרשות המקומית, ואילו בית-הספר נדרש לנהל את המערכת הכספית על-פי כללים מקובלים, תוך חובת מתן דין-וחשבון כספי מבוקר. הואיל וכידוע המימון הממשלתי לא מכסה את מלוא עלות ההפעלה של בית-הספר ונלווית לו השתתפות כספית של הרשות המקומית, יש צורך בפיתוח הסדר מקביל לגבי חלק זה. בהקשר זה עלות חלופות מספר. החלופה הראשונה מבוססת על ההנחה שהרשות המקומית רואה בבית-הספר שאימץ את עקרון האזרוח מוסד הזכאי להשתתפותה במימונו, בדומה לבתי-ספר שבאחריותה הישירה. כאן יהיה צורך לקבוע את יחידת ההשתתפות הכספית, האמורה להיות מקבילה לזו של כלל בתי-ספר ביישוב. עם קביעת שיעור ההשתתפות, סוגיה אשר יהיה צורך לבחון מדי שנה, ביצוע ההשתתפות בפועל יתבסס על זיכוי שוטף של חשבון בית-הספר על-ידי הרשות. חולשתו של הסדר זה היא, שהוא מותיר את בית-הספר תלוי בחסדיה של הרשות המקומית ותזרים המזומנים שלה. נוכח אפשרות זו, וכן במקרה שהרשות לא תרצה לראות בבית-הספר מוסד שלה, עולה אפשרות אחרת והיא, מימון מלא של בית-הספר על-ידי משרד החינוך. תמורת השתתפות מלאה זו, המשרד יקזז מהעברותיו לרשות המקומית את ההשתתפות היחסית של הרשות בהתאם לשיעור מימון כלל בתי-הספר ביישוב. האפשרות השלישית היא, זיכוי יחסי של הארנונה המשולמת והמרת ההשתתפות של הרשות במימון בית-הספר באגרת שירותים שתשולם למוסד מכיס ההורים. סוגיה אחרת אשר יש להתייחס אליה היא מימון הבנייה במקרים של צורך במתקן חדש או הרחבת מתקן קיים. ככל בית-ספר במסגרת החינוך הממלכתי גם בית-ספר המושתת על עקרון האזרוח זכאי למבנה הממומן על-ידי המדינה. אך זכות זו אינה חייבת להיות מוחלטת, דהיינו כל החלטה אזרחית להקים בית-ספר תלויה באופן אוטומטי בדרישה למימון להקמת מבנה. כאן אנו מצפים להסדר בין-מוסדי אשר יבטיח מציאת אכסנייה פיסית הולמת מתוך מצאי קיים של מבני חינוך ואשר רק בהיעדרו יינתן אישור להקמת מבנה חדש. במקרה זה יהיה צורך להגדיר את סוגיית הבעלות על המבנה, כשההסדר האפשרי הוא בעלות של המדינה על המבנה והפקדתו לידי בית-הספר (התאגיד) כנאמן – כדוגמת ההסדר הקיים בניו-זילנד.

הפתרונות התקציבים שנסקרו עד כה נועדו להבטיח יצירת שוויון עם שאר בתי-הספר בחינוך הממלכתי. אך, לראייה האמורה של בתי-ספר אלה כ-start-ups חינוכיים יש משמעות תקציבית נוספת, דהיינו יצירת מקורות מימון ליוזמות חינוכיות מוטות תוצאות. אזרוח בתי-ספר עשוי לשמש מסגרת להתפתחות מוסדות חינוך המסוגלים ליטול על עצמם קידום פרויקטים חינוכיים ייחודיים, המיועדים לספק תשובה למצבים שבהם המערכת הרגילה לא

מצליחה. אני רואה כאפשרות, לדוגמה, אזרוח בתי-ספר באזורי פריפריה ושכונות עירוניות חלשות אשר על בסיס הסכם ביצוע מוגדר בין לבין משרד החינוך יתאפשר מימון של יוזמות חינוכיות תכליתיות ובנות מדידה.⁵⁴ להבדיל מצורת התקצוב הנוכחית לחיזוק והעשרה חינוכית, שבה אין הגדרת תוצאות, הגישה המוצעת מציבה את העיקרון של מימון מוטה ביצוע (performance-related funding).

אזרוח במבחן היעילות והאפקטיביות

נוכח הלחצים הקיימים על תקציב החינוך והניסיונות לרציונליזציה של הקצאות בתחום זה, נשאלת השאלה כיצד מתיישבים הרעיונות המועלים כאן עם מגמות אלו. במונחי יעילות הקצאתית, נראה לי שמימון ישיר של בתי-ספר עדיף על מימון המוסדות באמצעות רשויות החינוך המקומיות, על תקורותיה המרחביות והביורוקרטיות. ניהול עצמי של תקציב במסגרת אוטונומיה מוסדית מלאה יתרום אף הוא לניצול מיטבי של מקורות, הן בשל האחריות הציבורית הישירה הכרוכה בכך והן בשל הצורך להפעיל שיקול דעת מרבי באשר לשימוש במשאבים. מבחינת יעילות טכנולוגית (העוסקת ביעילות המרת תשומות לתוצאות) גם כאן נראה לי שאזרוח בתי-ספר עשוי לתרום לשיפור היעילות שכן הוא מעודד אימוץ גישות חינוכיות חדשות ואו דרכי הוראה חלופיות. לכך יש להוסיף את אופי בתי-הספר והקשר הישיר של 'בעלי העניין' לתוצאות המושגות, המכתיבים מידה גבוהה יותר של אפקטיביות. אין בקביעה זו כדי לטעון שאזרוח בתי-ספר יביא באופן אוטומטי לתוצאות חינוכיות טובות יותר. אף כי יש עדויות בינלאומיות התומכות בקשר בין אזרוח לתוצאות חינוכיות, אין ביניהם סיבתיות הכרחית. אך המחויבות הציבורית של בית-הספר לשיפור תוצאות, והתלות בין הצלחת בית-הספר לבין המשך קיומו (מידת האטרקטיביות שלו) מגדילות את הסיכויים לכך. אופי המשילות של בית-הספר, דהיינו העובדה שבית-הספר הוא בבעלות 'בעלי עניין' ישירים (מחנכים/הורים/קהילה) הנוטלים אחריות עצמית על איכות החינוך, מגדילה גם היא את הסיכוי שאכן תושגנה תוצאות טובות יותר.

משמעויות חברתיות

בחינה מתבקשת נוספת של השלכות אזרוח בתי-הספר היא ההשלכה החברתית של מהלך מסוג זה: האם הוא נייטרלי מבחינה חברתית ואם לאו – מי מרוויח ומי מפסיד? הניסיון האמריקני בתחום ה-charter schools מראה, ככלל, שלא רק שלא קידם אליטיזם אלא אף סייע לאוכלוסיות חלשות לפתח תשובות חינוכיות לצרכים שהחינוך הירגילי לא סיפק. בניו-זילנד, הממצאים מצביעים על פגיעה בבתי-ספר חלשים בגין התחרות בין בתי-הספר ויכולת

⁵⁴ אופן מימוש יוזמות אלו עשוי להשתנות בין בית-ספר לבית-ספר, החל מהפעלה עצמית ועד הפעלה מעורבת הכוללת רכישת שירותי חינוך חיצוניים.

בתי-הספר המצליחים לווסת את הביקוש אליהם. בישראל נראה לי שיש מקום לצפות, בתנאי שאין התערבות ממלכתית, למגמה כפולה: אזור בתי-ספר עשוי לעודד הקמת בתי-ספר אליטיסטיים ובו-זמנית הקמת בתי-ספר לאוכלוסיות חלשות – שלהן מערכת החינוך הקיימת לא מצליחה לרוב להבטיח פתרונות הולמים. סכנת האליטיזם נראית משנית וזאת לא מפני ההתעלמות מהמשמעות הציבורית של הסתגרות חברתית אלא מפני שהבידול החברתי, מבחינת אזור מגורים ואזורי רישום מאפשר לאוכלוסייה המבוססת מסגרות חינוך הומוגניות בלאו הכי. אופציות הבחירה הקיימות ו'חדירותם' של אזורי רישום תורמים גם הם למצב זה. עם זאת, ברור לי, שאזור בתי-ספר בקרב אוכלוסיות חלשות יתרום להם רבות. אי-יכולתם של רבים מבתי-ספר אלה להביא את תלמידיהם להישגים נאותים קשורה בין היתר למגבלות המערכת הקיימת. אזור בתי-ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות, תוך הענקת סיוע מיוחד אשר יאפשר – ברוח ההקבלה ל-start-ups גיוס כוחות מעולים וקידום יוזמות חינוכיות עקביות, עשוי לחולל שינוי מהותי ביישובי פריפריה ובשכונות עירוניות. ההעצמה הקהילתית הכלולה ברעיון האזור תאפשר יצירת זיקה חדשה לבית-הספר ונטילת אחריות ישירה (כיבעלי עניין) על ההישגים הלימודיים. בהיותי ער ללקחים שהופקו מהניסיון הניו-זילנדי, אני מודע לכך שצפויים להתעורר קשיים באשר ליכולת של קהילות מסוימות להתמודד עם הדרישות הארגוניות והניהוליות של מודל מסוג זה. אך גם התמודדות זו היא חלק מתהליך למידה כולל של גיבוש קשר חדש בין החברה האזרחית לבין מוסדות החינוך. תהא זו פטרונות בלתי נסבלת להניח מראש שהדגם המוצע איננו מתאים לאזורים בעלי אוכלוסייה חלשה מבחינה סוציו-כלכלית.

4 סיכום

מערכת החינוך בישראל, בדומה לשאר השירותים הציבוריים במדינה, נדרשת ליצור התאמה מחדש בין דפוסי הארגון שלה ופעילותה לבין מגמות שינוי מהותיות. בתחום החברתי מגמות אלו מתבטאות בהיווצרות של חברה פלורליסטית, שבה קבוצות שונות מבקשות לממש מאוויים ייחודיים בהתאם לתפיסות עולם וסגנונות חיים נבדלים. למגמות שינוי אלה גם פן כלכלי, לאמור – התחזקותה של כלכלת שירותים מעורבת, שבה הפרט נדרש לגשר על מגבלות התקצוב הציבורי על-ידי מימון פרטי גדל, ופנייה אל ספקים חלופיים היכן שנדרש (או מתאפשר). אם בשל אופיו המיוחד של החינוך כ'מוצר זכות', ואם בשל קשיחותו של המבנה המוסדי שעל בסיסו הוא מתקיים, מערכת החינוך מתקשה ליצור את ההתאמה האמורה. בניגוד למהפך שחל למשל בתחום ההשכלה הגבוהה, מדרגי חינוך החובה נותרו מקובעים בהסדרים מוסדיים היסטוריים. הניסיונות הפנים-מערכתיים לאפשר גמישות בתוך הסדרים אלה, כגון היוזמה לבתי-ספר בניהול עצמי או 'פריצת גדרות' נקודתיות, הם חשובים אך אין בהם כדי לתת מענה למתחים שהמגמות האמורות מציבות. מבחינת מדיניות ציבורית מושכלת, האתגר האמיתי כיום הוא – לדעתי – בהרחבת המרחב הלגיטימי של השונות החינוכית תוך הבנייה מחדש של מערכות החינוך המקומיות.

הרעיונות שהוצגו בחיבור זה מצביעים על שלושה צירים עיקריים להבנייה המחודשת:

- דה-רגולציה.
- דמוקרטיזציה.
- אחריות ציבורית מוגברת.

דה-רגולציה מניחה הרחבה של האופציות למתן שירותי חינוך מצד ספקים שונים ולצריכת שירותים בהתאם, שאינם בהכרח דרך המנגנון הממלכתי והמוניציפלי. זאת במסגרת פלורליזם חינוכי. אין לראות בהעלאת עיקרון זה קריאה להפרטת חינוך החובה אלא גישה ניהולית ואינסטרומנטלית להעשרת מגוון האמצעים העשויים לקדם חינוך ציבורי איכותי ותוצאתי. לעקרון הדמוקרטיזציה משמעות כפולה. במישור הפרט משמעות הדמוקרטיזציה של החינוך היא ההכרה בזכות של ההורים לבחור את המסגרת החינוכית הרצויה לילדיהם. ברם לדמוקרטיזציה של החינוך משמעות מהותית יותר והיא זכות ההתערבות של החברה האזרחית – כאן קהילות מקומיות ואזרחים כ'בעלי עניין' שווים זכויות – בעיצוב אופי מוסדות החינוך והפעלתם. אחריות ציבורית מוגברת מבטאת את הדרישה האזרחית ל-accountability

של כל בית-ספר, בדומה למתן דין-וחשבון, שלו נדרשים פירמות עסקיות וגופים ציבוריים מתוקנים ולזכאותם של בעלי העניין להגיב בהתאם לתוצאות המתקבלות.

שלושת העקרונות האמורים משתלבים, כמכלול אחד, ברעיון אזורי החינוך, דהיינו העתקת מרכז הכובד של האחריות התפעולית למוסדות חינוך מהמדינה (לרבות הרשות המקומית) לחברה האזרחית. כפי שהניסיון הבינלאומי מוכיח, אזורי החינוך אינו רעיון ערטילאי – הוא מוצק דיו על מנת לשמש בסיס למימוש רפורמה מבנית כוללת (ניו-זילנד) או לשינוי תוספתי שאינו פחות מרחיק לכת (ארצות-הברית). מימוש זכותה של החברה האזרחית להקים מוסדות חינוך באופן אוטונומי ולהפעילם, אינו גורע מאחריותה של המדינה להבטיח חינוך איכותי לכל, לקבוע סטנדרטים חינוכיים ראויים, ולוודא שסטנדרטים אלה אכן מקוימים. דגם מתקדם של ביזור אזורי החינוך מצריך אפוא הבְּנָה מקבילה של ה'מרכז', קרי של משרד החינוך.

מקורות

- בן-אליא, נ' (1990). 'השלטון המקומי ומשבר מדינת הרווחה'. עיר ואזור, 21, 7-17.
- בן-אליא נ' (1999). **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- גורדון, ד' (1995). 'זו דרכנו – אוטונומיה בית-ספרית וניהול עצמי של בתי-הספר'; ע' ברנדס (עורך): **הקפיצה השלישית: שינויים ורפורמות במערכת החינוך בשנות התשעים**. ירושלים: משרד החינוך.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999). **השנתון הסטטיסטי לישראל**. ירושלים.
- וולנסקי, ע' (1994). 'אינדיווידואליזם, קולקטיביזם וכוחות שוק בחינוך: האם המחיר החברתי הכרחי?'. **מגמות**, ל"ו, 238-252.
- יאר, ג' (2000). **מנהיגות מקומית משרתת: מחלקות חינוך מצטיינות בשלטון המקומי**. המכון לחקר הטיפוח בחינוך. ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית-הספר לחינוך.
- יוגב, א' (1994). 'הבחירה בחינוך כמדיניות לקידום בתי-ספר בפריפריה החברתית של ישראל'. **מגמות**, ל"ו, 253-265.
- כנעני, ש' (1999). **הפריסה המרחבית של מערכת החינוך (הממלכתית והממלכתית-דתית) בירושלים: ניתוח התוצאה הגיאוגרפית של בחירת בית-הספר על ידי ההורים**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור. רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן, המחלקה לגיאוגרפיה.
- משרד החינוך (1984). **חוזר מנהל הכלל, מד9/תשמ"ד**. ירושלים.
- משרד החינוך (1993). **בתי-ספר בניהול עצמי – המלצות ועדת ההיגוי**, דו"ח ביניים, ירושלים.
- משרד החינוך ועיריית ירושלים (1997). **תכנית המעבר של בתי-הספר בירושלים לניהול עצמי**. (מהדורה נסיונית). ירושלים.
- סטנר, ר' (1966). **דיני חינוך**. ירושלים: הוצאת המחברת.

עירם, י' (1994). 'בחירת בית-ספר בידי הורים: פרספקטיבה השוואתית'. **מגמות**, ל"ו, 219-197.

ענבר, ד' (1994). 'הבחירה בחינוך: מכפייה לדיאלוג'. **מגמות**, ל"ו, 159-172.

ענבר, ד' ומ' חושן (1997). **ביזור סמכויות בתחום החינוך לרשויות המקומיות**. ירושלים: מכון מילקן לחקר מערכות חינוך והמרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

פרידמן, י' עורך (1990). אוטונומיה בחינוך: מסגרות מושגיות ותהליכי ביצוע. קובץ מאמרים. ירושלים: מכון סאלד.

שיפר, ו' (1998). **מערכת החינוך החרדי בישראל: תקצוב, פיקוח ובקרה**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שלהב, י' (1997). **מינהל וממשל בעיר חרדית**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

Boston, J. et al. (1996). **Public Management: the New Zealand Model**. Auckland: Oxford University Press.

Brown, F. and R.C. Hunter (1995). 'Privatization of Public School Services' *Education and Urban Society*, 27,2, 107-113.

Chubb, J.E. and T.M. Moe (1990). **Politics, Markets and American Schools**. Washington, DC: The Brookings Institution.

Clune, W. H. and J.F. Witte, eds. (1990). **Choice and Control in American Education**. New York: The Falmer Press.

Coons, J.E. and S.D. Sugeran (1978). **Education by Choice: The Case for Family Control**. Berkeley, Ca: University of California Press.

Department of Education and Employment (1998). **Teachers – meeting the challenge of change**. Green Paper. London.

Department of Education and Employment (2000). **Pay and Conditions for Teachers in England & Wales, 2000-01**. London.

Education Review Office (1999). **School Governance and Students Achievements**. Wellington, New Zealand.

Felstead, A. (1998). **Output-Related Funding in Vocational Education and Training**. Thessaloniki: European Centre for the Development of Vocational Training.

Finn, C., B. Manno and G. Vanaurek (2000). **Charter Schools in Action: Renewing Public Education**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Fiske, T. and H. Ladd (2000). **When Schools Compete: A Cautionary Tale**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Friedman, M. (1955). 'The Role of Government in Education'. In: R. Solo (ed). **Economics and the Public Interest**. New Brunswick: Rutgers University Press.

Friedman, M. (1962). **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press.

General Accounting Office (1996). **Private Management of Public Schools**. Washington, DC.

Gordon, L. (1996). 'School Choice and the Quasi-market in New Zealand: 'Tomorrow's School Today''. In: G. Walford (ed.) **Schools Choice and the Quasi-market**. London: Symposium Books.

Hassel, B. (1999). **The Charter School Challenge: Avoiding the Pitfalls, Fulfilling the Promise**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Hunter, R.C. (1995a). 'Private Procurement in the Public Sector and in Education'. *Education and Urban Review*. 27,2, 136-153.

Le Grand, J. and W. Bartlett (1993). **Quasi-Markets and Social Policies**. Basingstoke: Macmillan.

Lieberman, M. (1989). **Privatization and Educational Choice**. New York: St .Martin's Press.

Ministry of Education (1999). **New Zealand Schools – 98**. Wellington, New Zealand.

Moe, T. M. (1995). **Private Vouchers**. Stanford, Ca: Hoover Institution Press.

Murphy, J. et al. (1998). **Pathways to Privatization in Education**. Greenwich, Ct: Ablex.

OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development) (1995). **Decision-Making in 14 OECD Education Systems**. Paris: Center for Educational Research and Innovation.

Ornstein, A.C. (1989). 'Centralization and Decentralization of Large Public School Districts'. *Urban Education*, 24(2), 233-235.

Richards, C.E. et al. (1995). **Risky Business: Private Management of Public Schools.** Washington, D.C.: Economic Policy Institute.

The Economist (1.4.2000). 'A City Free to Choose', 47.

The Economist (23.10.1999a). 'Good Scores, or Else', 65.

The Economist (23.10.1999b). 'Caning the Teachers', 49.

U.S. Department of Education (2000). **The State of the Charter Schools. 4 Year Report.** Washington, D.C.: Office of Education Research and Improvement.

Williams, L.C. and L.F. Leak (1995). **The UMBC Evaluation of the Tesseract Program in Baltimore City.** Baltimore: Center for Educational Research, University of Maryland.

G. Walford (ed.) (1996). **Schools Choice and the Quasi-market.** London: Symposium Books.

Witte, J.F. et al. (1995). **Fifth-Year Report: Milwaukee Parental Choice Program.** Madison: University of Wisconsin-Madison.