

אוטונומיה ובחירה במערכת חינוך פתוחה

סדרת מדיניות החינוך

שובל שפט
אביטל בן-שלמה
יצחק קליין



ניסן תשע"ח - אפריל 2018
נייר מדיניות מס' 34

ד"ר שובל שפט

בעל תואר שלישי מאוניברסיטת בן גוריון, תלמיד לתואר שלישי במשפטים באוניברסיטת בר-אילן.



עו"ד אביטל בן-שלמה חוקרת בפורום קהלת

עו"ד אביטל בן-שלמה היא בעלת תואר LLB מאוניברסיטת בר-אילן, לומדת לתואר MA במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן, ועובדת כחוקרת בפורום קהלת.



ד"ר יצחק קליין*

ראש מחלקת מחקרי המדיניות בפורום קהלת

* מחבר אחראי. ניתן ליצור קשר למספר 054-5743391

או בדוא"ל: yklein@kohelet.org.il

ד"ר יצחק קליין הוא בעל תואר שלישי ממחלקת הממשל באוניברסיטת הרווארד, ועומד בראש המחלקה למחקרי מדיניות בפורום קהלת.



אוטונומיה ובחירה במערכת חינוך פתוחה

סדרת מדיניות החינוך

שובל שפט
אביטל בן-שלמה
יצחק קליין



סיוון תשע"ח - יוני 2018
נייר מדיניות מס' 34

**אוטונומיה ובחירה במערכת חינוך פתוחה – סדרת מדיניות החינוך
שובל שפט, אביטל בן-שלמה ויצחק קליין**

נדפס בישראל, סיוון תשע"ח – יוני 2018

מסת"ב 978-965-7674-40-6 ISBN



תוכן דברים

1	תקציר מנהלים
5	א. מבוא: רפורמה במערכת החינוך הציבורית
7	תיבת טקסט: המדיניות המקרו-כלכלית ומגבלות ההוצאה החברתית
8	1. עיקרי הרפורמה: אוטונומיה, בחירת הורים וכניסה חופשית לשוק החינוך
9	(1.1) היתרונות שבאוטונומיה ובבחירה
11	(1.2) האתגר של משרד החינוך
13	(1.3) תפקידי משרד החינוך
15	2. מבנה נייר העמדה
17	ב. אוטונומיה בית ספרית ובחירת הורים בספרות המחקר הבינלאומית
18	1. אוטונומיה בית ספרית
18	(1.1) הרציונל שמאחורי אוטונומיה
19	(1.2) אוטונומיה בית ספרית והישגים לימודיים
28	(1.3) אחריותיות, אוטונומיה והישגים לימודיים
29	(1.4) נקודת אזהרה: אחריותיות מופרזת בחינוך, המקרה של No Child Left Behind
33	(1.5) סיכום: אוטונומיה, אחריותיות ואחריותיות מוגזמת
34	2. בחירת הורים
34	(2.1) ההצדקות והמטרות של בחירת הורים
39	(2.2) בחירה וסגרגציה
44	(2.3) עיצוב מנגנוני בחירה המצמצמים את סכנת הסגרגציה
46	3. סיכום

ג. אוטונומיה, בחירה, רישוי והכרה במערכת החינוך בישראל.....49

1. מבוא לסוגיית האוטונומיה במערכת החינוך הישראלית.....50

50..... (1.1) אוטונומיה פדגוגית ואוטונומיה תקציבית במערכת החינוך הישראלית

51..... (1.2) אוטונומיה במערכת החינוך הישראלית: מבט היסטורי ביקורתי

53..... (1.3) המלצות ועדות שושני ודברת מהעשור הקודם

2. אוטונומיה בית ספרית במערכת החינוך היום.....55

55..... (2.1) אוטונומיה תקציבית במערכת החינוך כיום

56..... תיבת טקסט: כיצד יש להתייחס לתשלומי הורים ורשויות

59..... תיבת טקסט: מדיניות התקצוב של משרד החינוך - בין תובנות למעשים

62..... (2.2) אוטונומיה פדגוגית בבתי הספר היום

3. בחירת הורים במערכת החינוך הישראלית.....64

65..... (3.1) מודל אזורי רישום

66..... (3.2) מודל הבחירה המבוקרת

68..... (3.3) מודל הבחירה החופשית (מודל מנח"י)

70..... (3.4) סיכום: שלושה מודלים של בחירה

4. כניסה לשוק החינוך: רישוי והכרה בבתי ספר חדשים.....71

73..... 5. סיכום

ד. המלצות למדיניות.....75

1. המלצות מדיניות מפורטות.....75

75..... (1.1) אוטונומיה בית ספרית: פדגוגית ותקציבית

76..... (1.2) סמכויות משרד החינוך

77..... (1.3) בחירת הורים

79..... (1.4) מדידה והערכה

80..... (1.5) כניסה חופשית לשוק החינוך

2. תם ולא נשלם: שאלות פתוחות ואג'נדה למחקר.....82

83..... 3. סיכום

85	נספחים
85	נספח 1: מאפיינים מנהליים של מערכת החינוך: תקצוב, פדגוגיה והערכה
85	1. מערכת החינוך בישראל – מאפיינים בסיסיים
86	(1.1) מעמדם המשפטי של מוסדות החינוך
87	(1.2) מבנה הסמכויות במערכת החינוך
88	2. התקצוב הממשלתי למוסדות החינוך
88	(2.1) התקצוב הממשלתי לבתי ספר היסודיים ולחטיבות הביניים
89	(2.2) תקצוב בתי ספר בניהול עצמי
89	(2.3) תקצוב דיפרנציאלי ומדיניות התקצוב החדשה
91	(2.4) התקצוב הממשלתי לחטיבות העליונות
92	(2.5) תשלומי הורים למוסדות החינוך
93	(2.6) תקציבי רשויות מקומיות למוסדות החינוך
94	3. מדידה והערכה
94	(3.1) הערכה חיצונית – המיצ"ב החיצוני
95	(3.2) הערכה בית ספרית פנימית
95	(3.3) הערכה חיצונית באמצעות כלים בינלאומיים
96	(3.4) מדידה והערכה בחטיבה העליונה
97	נספח 2: הצעת קהלת לעומת דו"חות דברת ושושני
101	הערות



תקציר מנהלים

1. היתרון היחסי של החברה הישראלית בהתמודדותה עם איומים ביטחוניים ותחרות כלכלית בינלאומית טמון בהון האנושי שלה. ואולם מערכת החינוך הישראלית אינה מספקת לנוער הישראלי את ההון האנושי שהם זקוקים לו כפרטים ושהחברה זקוקה לו כמכלול.
2. ציוני התלמידים הישראלים במבחני הישגים בינלאומיים נמוכים מהממוצע. יתירה מזאת, ישנה התאמה גבוהה בין הרקע הסוציאקונומי של הילד להישגיו הלימודיים; פירוש הדבר כי מערכת החינוך נכשלת בהשגת אחד מיעדיה המרכזיים, המופיעים בחוק חינוך ממלכתי: "להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה".
3. במחקר הבינלאומי אוטונומיה בית ספרית – הפקדת הסמכויות לעצב את העשייה החינוכית בתוך בית הספר בידי המנהל וצוותו ללא מעורבות או הכתבה של גורם חיצוני – מצוינת כגורם המשפר את תפקוד בית הספר והלומדים בו. הדבר נכון במיוחד לגבי אוכלוסיות הסובלות מנחיתות סוציאקונומית או מאפליה על בסיס מוצא גזעי או קהילתי, ולכן אוטונומיה בית ספרית רלוונטית מאוד לבעיות הספציפיות של מערכת החינוך בישראל.
4. כמו כן המחקר מראה כי בחירה חופשית של בתי ספר על ידי הורים – אשר יחד עם אוטונומיה בית ספרית יוצרת **שוק** בענף החינוך וההשכלה – משפרת אף היא את תפקודם של התלמידים החלשים ביותר. זאת בתנאי שבית הספר נדרש לנהוג בשקיפות ובדיווחיות: הישגי התלמידים בנושאים אקדמיים כפי שעולה ממבחנים בינלאומיים, מבחנים פנימיים והערכה אחרת וכן האקלים הבית ספרי – שקופים ומדווחים לציבור.
5. משמעות הנקודה הנ"ל היא כי משרד החינוך צריך להיות אחראי להערכת **התפוקות** של בתי הספר ולא לקביעת מה ייעשה עם **התשומות** המגיעות אליהם. מסקנה זאת יש ללוות באזהרה: הניסיון מחו"ל (במיוחד התכנית האמריקנית (No Child Left Behind (NCLB) מראה כי מנגנון בקרה ופיקוח הדוק מדיי יכול ליצור אווירה של "לימוד למבחנים בלבד" החונק למידה אמיתית. יש להימנע מכך.

6. מערכת החינוך בישראל מקיימת "שיח אוטונומיה" כבר כ-40 שנה, אך המחקר האקדמי בישראל מעיד כי מעולם לא הונהגה בה אוטונומיה אמיתית. בעשור הראשון של המאה הנוכחית פורסמו שני דו"חות חשובים – שושני ודברת – ואלה המליצו על הרחבת הבחירה והאוטונומיה, העברת תקציבים לבתי ספר בצורת מימון בשקלים-פר-תלמיד ולא בצורת 'שעות-פר-כתה' וביטול מעורבות משרד החינוך בקביעת הנעשה בתוך בתי הספר ברוב המקרים. דו"חות אלו, אף שעיצבו את השיח העכשווי על אוטונומיה ובחירה במערכת החינוך, יושמו באופן חלקי מאוד.
7. מוקד בעיית (העדר) האוטונומיה בבתי הספר בישראל הוא בשיטת תקצוב בתי הספר על ידי משרד החינוך. בתי הספר מתוקצבים ב"שעות" הוראה, כלומר, הרוב המכריע של התקציב שמשרד החינוך מעביר לבתי הספר הוא עבור תשלום למורים על הוראת שעות ספציפיות. זה מאפשר למשרד החינוך לקבוע את המטרה שלשמה תממן כל שעה ושעה, ולמעשה לקבוע מה ילמדו בבתי הספר, למי ומתי. בתי ספר נאבקים כדי להוכיח את זכאותם ל"שעות" שמשרד החינוך מעמיד לרשות בית ספר בהתאם למטרות שנקבעו על ידי מטה המשרד בירושלים, ואלו אינן בהכרח הולמות את צרכי בית הספר. גם כאשר משרד החינוך מציע שחלק מהשעות שהוא יממן לא תהינה צבועות מראש למקצוע מסוים, הוא מכתוב יעדים שבית הספר חייב לחתור לקראתם באמצעות "שעות" אלו.
8. רשויות מקומיות, הורים וקרנות פרטיות שותפים עם משרד החינוך במימון בתי הספר. רשמית, בתי הספר שייכים לרשויות ולמשרד החינוך גם יחד. ברשויות עשירות בעלות אוכלוסייה ממעמד סוציאקונומי גבוה, בתי הספר נהנים מתוספת משמעותית של תקציבים. לעומתן רשויות רבות עניות ואוכלוסייתן ענייה. מציאות זו תורמת לפער בהישגי הילדים על פי מוצאם הסוציאקונומי.
- המלצת ועדת שושני לתקצוב דיפרנציאלי משמעותי לתלמידים בעלי רקע סוציאקונומי נמוך יושמה בצורה חלקית בלבד. ב-2014 החליט משרד החינוך להגדיל בהדרגה את המרכיב הדיפרנציאלי במימון – החלטה מבורכת. המשרד אף מציין, בחוכמה, כי אין לו אפשרות לדאוג לכך שכל תלמיד יקבל תקציב חינוך בהתאם למעמד הסוציאקונומי שלו, כיון שאין למשרד המשאבים לאזן את כל מה שבתי ספר מקבלים מרשויות עשירות והורים עשירים. מה שהמשרד יכול לעשות הוא לדאוג שהתקציבים **שבשליטתו** יחולקו באופן שמפצה על חולשה סוציאקונומית. ההחלטה נכונה, אך היא גם מצדיקה צעדים אוטונומיים של רשויות והורים לפצות ממשאביהם את בתי הספר שבהם לומדים ילדיהם בגין הפחתת תקציבי משרד החינוך, בעקבות העברתם מבתי ספר חזקים לחלשים יותר.

ג. מימון משרד החינוך לתלמיד יהיה דיפרנציאלי, בשקלים פר תלמיד, ומבוסס על המדד הסוציאקונומי האישי של כל תלמיד כפי שהמדיניות הנוכחית של המשרד קובעת אותו. אם המשרד מתעקש, אפשר לכלול בנוסחת התקצוב גורם מסוים הלוקח בחשבון גודל כיתה ממוצע. בתי ספר ברשויות אזוריות, הידועות כקטנות בדרך כלל ומשרתות אוכלוסיות חלשות יותר בדרך כלל, לא ייכללו במדיניות המוצעת כאן וימשיכו להיות מתקצבות לפי השיטה שאימץ משרד החינוך ב-2014.

ד. שיטת בחירת בתי הספר הנהוגה בעיריית ירושלים – כל ילד יכול לבחור כל בית ספר – תונהג בכל הרשויות העירוניות. רשויות עירוניות קטנות יחסית יאוגמו למטרות בחירה למינהלי חינוך אזוריים, עליהם הומלץ לראשונה בדו"ח ועדת דברת.

ה. כדי להגביר את התחרות בין בתי הספר, תובטח כניסה חופשית לשוק החינוך. קבוצות הורים ועמותות יוכלו לפתוח בתי ספר ולקבל עבורם מימון ציבורי בתנאי שהם עומדים בקריטריונים בסיסיים, אובייקטיביים ושווים לכול. האיסור הנוכחי על פתיחת בתי ספר המתחרים עם בתי ספר רשמיים קיימים – יבוטל.

ו. כל בית ספר, ולא חשוב אם הוא רשמי או מוכר שאינו רשמי, יזכה למימון מלא מהמדינה. זאת בתנאי שיתחייב ללמד את 'לימודי הבסיס' כפי שמשרד החינוך קובע, להבחן עליהם ולדווח את תוצאותיו בציבור.

9. באשר לבחירת הורים, ברוב הרשויות בישראל אין מדיניות רשמית של בחירה חופשית של בתי ספר. משרד החינוך מפעיל בכ-47 רשויות תכנית של 'בחירה מבוקרת' – מתן אפשרות להורה לבחור בין 2-4 בתי ספר עבור ילדו. ברשויות רבות חלק מבתי הספר אינם כלולים בתכנית הבחירה, והילדים שלומדים בהם אינם יכולים לעבור לבתי ספר אחרים. רק במינהל חינוך ירושלים מתאפשרת לתלמידים בחינוך הממלכתי והממלכתי דתי בחירה בין כל בתי הספר בעיר. בירושלים המדיניות מלווה במנגנוני איזון המבטיחים כי הבחירה לא תוביל לבתי ספר שבהם לומדים אקסקלוסיבית בני טובים, ואילו בבתי ספר אחרים ירוכזו תלמידים בעלי רקע סוציאקונומי נמוך וחסך לימודי גבוה.

10. אנו ממליצים למשרד החינוך לאמץ מדיניות המשלבת אוטונומיה בית ספרית אמיתית ובחירה אמיתית על מנת ליצור תחרות בענף החינוך. עיקרי הרפורמה:

א. משרד החינוך יתקצב את בתי הספר בשקלים פר תלמיד. בתי הספר ייהנו מאוטונומיה: משרד החינוך לא יכתיב מה ילמדו, כיצד ילמדו, כיצד יארגנו כיתות וקבוצות לימוד, כמה שעות יוקדשו להוראת כל נושא ולא את חומרי ההוראה. כל אלו יישארו בסמכות הבלעדית של בית הספר, מנהלו וצוותו.

ב. כל תקציבי משרד החינוך המועברים כיום תחת סעיפים שונים לבתי הספר יאוגמו לתשלום שקלי אחד. כל שאר התקציבים המועברים לבית הספר מרשויות או מהורים יאוגמו אף הם בתקציב שקלי אחד, שיעמוד לרשות בית הספר לכל מטרה הקשורה לחינוך הילדים.

ז. כפי שצוין בנקודה (3) לעיל, המחקר הבינלאומי מראה כי לאוטונומיה בית ספרית ישנה חשיבות מיוחדת לשיפור סיכויי ההצלחה של ילדים בעלי רקע סוציאקונומי נמוך. משרד החינוך צריך להיות מוכן לגבות פתיחת בתי ספר חדשים בפריפריה וביישובים בעלי אוכלוסייה ממעמד סוציאקונומי נמוך המתחרים עם בתי ספר קיימים. אין להתעקש על 'שימור הכישלון' על ידי הגנת בתי ספר קיימים מפני תחרות חופשית.

11. לפי המלצתנו תפקידי משרד החינוך האלה לא ישתנו:

א. לקבוע את הידע ואת המיומנויות שילדי ישראל חייבים לרכוש בכל שלב חינוך.

ב. לבחון את הילדים ואת בתי הספר בתדירות סבירה כדי לוודא שהכספים המועברים אליהם משיגים את מטרותם.

ג. לוודא שבתי ספר יעמדו בקריטריונים מקצועיים ובתנאי אינטגרציה חברתית שהמשרד יקבע כתנאי למימון.

12. אף שאוטונומיה בהעסקת עובדי הוראה ובתגמולם היא מרכיב חשוב ביותר באוטונומיה בית ספרית, בחרנו להימנע מלדון בנושא זה בנייר הנוכחי. זאת מכיוון שביצוע שינויים בהסכמים הקיבוציים עם המורים עלול להקשות מאוד על יישום רפורמה במערכת החינוך.



א. מבוא – רפורמה במערכת החינוך הציבורית

במבחני פיזה (PISA)² הבינלאומיים מטעם ה-OECD שנעשו ב-2012 דורגה ישראל בין המדינות שתוצאותיהן מתחת למוצע בכל שלושת התחומים הנבחנים: מתמטיקה, קריאה ומדעים.³ דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב במערכת החינוך מביא את תוצאות מבחני המיצ"ב הישראליים, המראים כי יש מתאם עקבי בין הרקע הסוציאקונומי של תלמיד ובין הצלחתו במבחנים אלה. מתאם זה תקף הן לתלמידים בחינוך העברי והן לתלמידים בחינוך הערבי.⁴

מערכת החינוך הציבורית בישראל אינה משרתת היטב את הציבור. אמנם מיעוט העובדים בישראל הם בעלי הון אנושי רב בקנה מידה עולמי, ועובדים במוסדות השכלה ומחקר או בענפי משק המתאפיינים בערך מוסף גדול, אך בממוצע מערכת החינוך בישראל אינה מטיבה להקנות ללומדים בה הון אנושי המאפשר להם להתחרות ולהרוויח בשווקים בינלאומיים. החברה הישראלית מתאפיינת בהתפלגות הכנסות גדולה יחסית ליתר מדינות ה-OECD, פריון העבודה בישראל נמוך ביחס למוצע מדינות ה-OECD ונמוך משמעותית ביחס לארה"ב ולמדינות מתקדמות אחרות.¹ כפי שיצוין בפרק ב, בחלק ממדינות ה-OECD פערים סוציאקונומיים אינם גוזרים על ילדים ממעמד סוציאקונומי נמוך חסכים בחינוך, לפחות בשלא מדובר בילדי מהגרים – לא כן בישראל. מערכת החינוך הציבורית אינה מצליחה להעניק לרוב הילדים מרקע סוציאקונומי נמוך הישגים חינוכיים שווים.

”כל אזרח בישראל נפגע מכישלונות מערכת החינוך, גם אם הוא מצליח למצות את הפוטנציאל החינוכי האישי שלו.”

ראשית, תוספת משאבים כשלעצמה לא בהכרח תפתור את הבעיה, השאלה כיצד משתמשים בכסף חשובה לא פחות משאלת סכום הכסף שעומד לרשות המערכת. אפשר להוסיף משאבים משמעותיים למערכת באופן שלא ישפר את תפקודה. שנית, אין מהיכן לקחת. אי אפשר להוסיף משאבים לחינוך בלי להעלות או את הגירעון הממשלתי או את המיסים או את שניהם יחד, וצעדים אלו יפגעו ביכולת המשק למשוך כספי השקעה, ליצור מקומות עבודה ולהעלות את השכר בישראל, הנחשב לנמוך בקנה מידה עולמי. במילים אחרות, אי אפשר ”לזרוק כסף” לעבר בעיית מערכת החינוך בישראל בלי להחמיר בעיות כלכליות וחברתיות החשובות לא פחות (ראה תיבת טקסט ”המדיניות המקור-כלכלית ומגבלות ההוצאה החברתית”). מערכת החינוך בישראל צריכה למצוא פתרון לבעיותיה על ידי הכוונה יעילה יותר של משאביה הקיימים ובמיוחד על ידי אימוץ שיטות חינוך וניהול אפקטיביות יותר ולא על ידי תוספת משאבים. נייר עמדה זה עוסק בנושאים אלה.

נתונים אלו מצביעים על כשל חמור. מערכת חינוך ציבורית המתפקדת היטב חיונית להמשך שגשוגה ואף לביטחונה של ישראל. הנשק העיקרי של ישראל בהתמודדות עם איומים, שמירה על חוסן החברה והמשק והעצמתם הוא ההון האנושי של אזרחיה. ההצדקה המרכזית לכספים הרבים שממשלת ישראל משקיעה בחינוך ציבורי היא שהוצאה זאת מספקת ”מוצר ציבורי”⁵: כל אזרח בישראל נהנה לא רק מההשכלה שהוא רוכש לעצמו, אלא מהישגי ההשכלה של כל האזרחים, התורמים לעיצוב החברה והמשק בהם אנו חיים. מאידך, כל אזרח בישראל נפגע מכישלונות מערכת החינוך, גם אם הוא מצליח למצות את הפוטנציאל החינוכי האישי שלו.

”מערכת החינוך בישראל
צריכה למצוא פתרון
לבעיותיה על ידי הכוונה
יעילה יותר של משאביה
הקיימים ובמיוחד על ידי
אימוץ שיטות חינוך וניהול
אפקטיביות יותר ולא על ידי
תוספת משאבים.”

לפי נתוני ה-OECD ההוצאה הציבורית לחינוך בישראל, הנמדדת במונחי תוצר לאומי, גבוהה מהממוצע של מדינות ה-OECD בכ-19% וממוצע מדינות הקהילה האירופית ב-6.22% עם זאת, ההוצאה הישראלית לתלמיד נמוכה בקנה מידה בינלאומי כשמודדים אותה במונחי אחוז התוצר לנפש שמוצא על כל תלמיד.⁷ תוצאה זו נובעת מכך שבממוצע האוכלוסייה בישראל צעירה משמעותית מהאוכלוסייה במדינות אירופאיות; יש יותר תלמידים בישראל כאחוז מהאוכלוסייה מאשר במדינות אחרות. עם זאת, אין להסיק כי ישראל יכולה לתת מענה לאתגרי מערכת החינוך הציבורי באמצעות תוספת משאבים.

המדיניות המקרו-כלכלית ומגבלות הוצאה החברתית

בהשוואה למשקים מפותחים אחרים, המשק הישראלי מתאפיין בשכר נמוך, פריון עבודה נמוך והשקעה נמוכה לעומת הגידול בכוח העבודה.¹ שיפור בנתונים אלו דורש הגדלה של ההשקעה בהון פיזי וטכנולוגי וכן של ההשקעה בהון אנושי, שמערכת החינוך היא בין יצרניה המובילים. עם זאת, השקעה בהון אנושי ללא הגדלה מקבילה בהשקעה בהון אחר עשויה להוביל להגירה מישראל גם אם הפריון והשכר בתוך המשק הישראלי עולים במידה מסוימת.

בעשור וחצי האחרונים המשק הישראלי מתאפיין בצמיחה כלכלית מעל הממוצע של המדינות המפותחות וביצירת מקומות עבודה רבים. תרומה חשובה להתפתחויות חיוביות אלו נובעת ממדיניות מקרו-כלכלית נבונה, הכוללת צמצום במיסוי, בהוצאה הממשלתית כאחוז מהתוצר ובחוב הלאומי כאחוז מהתוצר.

ואולם בשנים האחרונות נבלמה הירידה בהוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר. התקציב המוצע לשנים 2017-2018 כולל עלייה גדולה בהוצאות, העשויה להביא לעלייה בהוצאה הממשלתית כאחוז מהתוצר ואף להפוך את מגמת צמצום החוב הממשלתי כאחוז מהתוצר שהייתה נהוגה מאז 2003. כדברי נגידת בנק ישראל, ד"ר קרנית פלוג:

יעדי הגירעון הועלו... הצורך בהעלאת יעדי הגירעון נובע מהגדלה ניכרת של הוצאות הממשלה, הרבה מעבר לתקרת הוצאה הנוכחית... יעד הגירעון החדש צפוי להביא לגידול מתון אך מתמשך ביחס החוב לתוצר בשנים הקרובות, וחושף את המשק לסיכון של עלייה ניכרת בגירעון וביחס החוב לתוצר... [הדגשה במקור]²

את העלייה בהוצאה הממשלתית אפשר לממן בשתי דרכים: או העלאת המיסוי או הגדלת הגירעון (ובעקבות כך החוב הלאומי, כפי שהזהירה ד"ר פלוג). שתי הדרכים הללו משפיעות לרעה על ההשקעה ועל צמיחה הכלכלית ועשויות להנציח ואף להחמיר את בעיית הפריון הנמוך והשכר הנמוך בישראל. לכן יש להצטער על פריצת גבולות המדיניות התקציבית המרוסנת שהייתה נהוגה בישראל עד לפני זמן מה.

ארגון ה-OECD בהערכתו של המשק הישראלי מסכים באופן כללי עם הערכה זאת. עם זאת הארגון גם קורא להגדלת הוצאה הלאומית על חינוך.³ לא נראה כי ניתן להיענות לדרישה זו בקנה מידה משמעותי בלי לסכן הישגים אחרים של המשק בשנים האחרונות. הוצאה הלאומית על חינוך צריכה להפוך לאפקטיבית יותר ולא לגדולה יותר.

1 מיכאל שראל ואיתמר יקיר (עורכים), דרכה של ישראל לשגשוג כלכלי וחברתי, פורום קהלת לכלכלה, אוגוסט 2016, עמ' 54-57, תרשימים 4.1-4.4.

2 ד"ר קרנית פלוג, דברי נגידת בנק ישראל בישיבת הממשלה לאישור תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018, 11 באוגוסט 2016,

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/11-08-2016.aspx>

3 OECD, Economic Survey of Israel 2016, [7 ש"ה], p. 28.

1. עיקרי הרפורמה: אוטונומיה, בחירת הורים וכניסה חופשית לשוק החינוך

אנו ממליצים על שינוי מינהלי במערכת החינוך הישראלית העשוי לשפר את האפקטיביות של בתי הספר וממילא גם את הדרך שבה המערכת פורסת את המשאבים העומדים לרשותה, הן משאבי משרד החינוך והן משאבים ממקורות אחרים כגון רשויות מקומיות, הורים וגופים פילנתרופיים. יש לאפשר לבתי הספר לשלוט בשימוש במשאבים אלו.

עיקרי הרפורמה המוצעת הם שלושה:

1. הנהגת אוטונומיה בית ספרית – מתן

חירות למנהל בית הספר ולצוותו לעצב את כל היבטי המעשה החינוכי בתוך בית הספר – אוטונומיה פדגוגית.

כפי שיוסבר בהמשך, אוטונומיה פדגוגית אמיתית כרוכה במתן אוטונומיה תקציבית. אוטונומיה תקציבית תושג באמצעות השינויים הבאים:

א. העברת כל המשאבים המוקצים לכל בית ספר בצורה של כסף במקום בצורת שעות לימוד, ומתן חופש למנהל להשתמש בתקציב בית הספר כראות עיניו.

ב. שינוי שיטת מימון המשרד לבתי הספר לשיטת מימון פר תלמיד, במקום פר כיתה.

ג. איגום כל המשאבים המגיעים לבית הספר מכל המקורות בחשבון שקלי אחד.

2. בחירת הורים – מתן חופש להורים ברוב

הרשויות המקומיות בישראל לבחור בין בתי הספר שברשות.

3. כניסה חופשית לשוק החינוך – מתן

אפשרות לתאגידים או לקבוצות הורים לייסד בתי ספר חדשים בתנאי שאלה עומדים בקריטריונים שווים ושקופים החלים על כל בתי הספר. בתי ספר אלו יקבלו מימון ציבורי מלא.

במסגרת נייר עמדה זה אנו מציגים, כאמור, מודל של אוטונומיה ובחירה בבתי הספר בישראל. מטרת ההצעה להסיר מבתי הספר פרקטיקות מגבילות ולאפשר ניצול יעיל של משאבים וניהול מיטבי. זאת באמצעות הפקדת כל המשאבים של בית הספר בידי ההנהלה ומתן חופש פעולה בניצולם. לצד אוטונומיה, יש להנהיג חופש בחירה להורים לבחור את בית הספר שבו להערכתם ילדם עשוי להצליח ולהצביע ברגליים נגד בתי ספר כושלים.

על אף הרצון להגדיל ככל הניתן את האוטונומיה של בתי הספר, לתחום אחד לא התייחסנו כלל בנייר זה, על אף שהאוטונומיה בו חיונית לא פחות מאשר בתחומים האחרים: תנאי ההעסקה של עובדי הוראה. ניסיונות קודמים לחולל רפורמה במערכת החינוך עלו על שרטון בגלל שאיגודי המורים חשו שזכויות חבריהם מאוימים ופעלו כדי לסכל רפורמות אלה. רפורמות שנעשו בתיאום עם איגודי המורים כגון "עוז לתמורה" ו"אופק חדש" יושמו בהצלחה.

עם זאת, סוגיית רפורמה במדיניות כוח אדם במערכת החינוך ראויה לעיון מחדש. בעת כתיבת שורות אלו, סוגיית זכותו של ארגון עובדים להשביט מערכת ציבורית כדי להתנגד לרפורמה שהממשלה רואה כחיונית, עומדת למבחן בג"צ (הסוגיה נסקרת בקצרה בנספח 3). אם בג"צ יקבע, כבקשת המדינה, כי אין זכות כזאת, סוגיית יחסי העבודה בהוראה היא אחת מני רבות שראוי יהיה לפתוח לדיון מחדש.

1.1 היתרונות שבאוטונומיה ובבחירה

לפני כ-15 שנה ולאחר כ-25 שנה של ניסיונות עם מודלים שונים של ביזור סמכויות במערכת החינוך הישראלית, סיכם פרופ' חיים גזיאל את היתרונות העקרוניים של הביזור:

מערכת [הניהול הריכוזית] לוקה בהעדר גמישות ובהקפדה יתרה על נהלים, עד כי אלה נהפכים למטרה בפני עצמה. למרות ההנחה שהמבנה הארגוני הביורוקרטי הריכוזי מקדם את השוויון בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה, הממצאים מראים אחרת... המודל הביורוקרטי, השולט עדיין במערכת החינוך, מחליש את כל השותפים למערכת – מורים, הורים ותלמידים – במקום להעצימם. הוא מונע מבתי-ספר ומן המורים את הגמישות והיצירתיות הדרושות להפקת חינוך איכותי. לכן המסקנה המתבקשת היא דה-ביורוקרטיזציה וביזור מבני של מערכת החינוך, שפירושו שיתוף בקבלת החלטות ובעיצוב מדיניות של כל בעלי-העניין (stakeholders) במערכת החינוך – כולל המורים, ההורים, התלמידים וחברי הקהילה – וכן ביזור סמכויות ואחריות, כפי שעשה המינהל התעשייתי.⁸

במקומות אחרים גזיאל מביא טיעון נוסף בעד אוטונומיה ניהולית של בתי ספר: "יש לבזר את החלטות כיצד לנהל את העסק למטה לאלה שיודעים טוב יותר מה יש לעשות".⁹ עוד מביא גזיאל את הדעה כי:

באמצעות ביזור סמכויות... המשימות הניהוליות של בית הספר נקבעות על ידי אופי וצורכי בית הספר, ולכן לצוות בית הספר הרבה יותר אוטונומיה בקבלת החלטות לגבי חומר הלימוד, משאבי אנוש והקצאת משאבים.¹⁰

אוטונומיה מעניקה לבית הספר את הגמישות לאמץ שינויים אסטרטגיים משמעותיים בדרכי פעולתו כשהדבר נראה נחוץ או חכם. חופש זה חשוב במיוחד בישראל, שבה ההבדלים בין אוכלוסיות תלמידים, רשויות מקומיות וקהילות גדולים מאוד. יעילות בשימוש במשאבים פירושה, בראש ובראשונה, לאפשר להנהלת בית ספר ולצוותו להשתמש במשאבים העומדים לרשותם באופן האפקטיבי ביותר בהתחשב במאפייני האוכלוסייה שבית הספר משרת. להשגת אוטונומיה פדגוגית נדרשת אוטונומיה תקציבית.

**"המודל הביורוקרטי,
השולט עדיין במערכת
החינוך, מחליש את כל
השותפים למערכת –
מורים, הורים ותלמידים –
במקום להעצימם."**

”אוטונומיה, בחירה והאפשרות לפתוח בתי ספר חדשים המתחרים עם בתי ספר קיימים... חשובות במיוחד לאוכלוסיות בעלות פרופיל סוציאקונומי נמוך.”

אוטונומיה, בחירה והאפשרות לפתוח בתי ספר חדשים המתחרים עם בתי ספר קיימים, יכולות לספק אופציות חדשות להורים בכל הארץ, אך הן חשובות במיוחד לאוכלוסיות בעלות פרופיל סוציאקונומי נמוך. דווקא בבתי הספר המשרתים אוכלוסיות אלה, ואשר מערכת החינוך הפגינה לאורך שנים קושי בשיפורם, נדרשת גמישות מירבית בפריסת משאבים ובשימוש בהם לצורך התאמתם למגוון הצרכים הייחודיים של תלמידיהם. תובנה זו עולה גם במחקר: כפי שנראה בפרק ב' להלן הסוקר בקצרה את המחקר הקיים על בתי ספר אוטונומיים ובחירה במדינות אחרות, בארה"ב אוטונומיה ובחירה בחינוך בתנאים הנכונים מזוהות במיוחד עם שיפור התוצאות החינוכיות של האוכלוסיות החלשות ביותר. שיפור זה נובע מהאפשרות לאמץ מודלים אלטרנטיביים של חינוך שבית הספר המסורתי אינו יכול או אינו יודע לאמץ,¹² או שאינו מעוניין לאמץ כיון שאינם מתאימים לצרכים של התלמיד ה"נורמטיבי".¹³

זכותם של הורים לבחור את בית הספר שבו לומדים ילדיהם שואבת את הלגיטימיות שלה משני מקורות. מקור אחד הוא ההיגיון הכלכלי של מנגנון השוק. כמו במנגנונים אחרים המספקים שירותים לצרכנים, בתי ספר ירגישו יותר את האילוץ להשתפר אם הורים יוכלו להצביע ברגליים בעדם או נגדם, ולרשום את ילדיהם בבית הספר הנראה להם; המקור השני הוא הערכי – גם אם לדעת החברה החובה לחנך את הנוער רובצת על כל הורה ותלמיד, עדיין יש להורה הזכות לבחור באיזו מסגרת ילמד הילד ולא לאיזה תכנים ערכיים ייחשף. לפני יותר מ-25 שנה קבוצת מחנכים בבית הספר לחינוך באונו' תל-אביב טענה כי:

בלי ייחודיות אין חינוך, אין מחנך, אין מסגרת חינוכית; בלי מתן אפשרות בחירה לכל ההורים, התלמידים והמורים, בחירה הנתפסת כביטוי לייחודיות זו, אין מסגרת חינוכית אוטונומית.¹¹

אך היתרונות של אוטונומיה ובחירה אינם מסתכמים בהשלכותיהן הטכניות בלבד. מתן אוטונומיה לבית ספר ומתן הזדמנות ליזמים חינוכיים לפתוח בתי ספר חדשים, מאפשרים לבתי הספר **לנסות משהו חדש** ולאמץ דפוסי פעולה וחינוך שונים מאלו הנהוגים על ידי משרד החינוך. לא כל שינוי באופן הניהול של בית ספר צריך לגלם רעיון חדש שמעולם לא נוסה. אוטונומיה ניהולית מאפשרת גם אימוץ מודלים אשר נוסו והוכיחו את עצמם במקומות אחרים. אוטונומיה ניהולית מאפשרת גיוון ושונות בין בתי ספר שונים באותה מערכת חינוך, המשרתים אוכלוסיות שונות, עם צרכים וציפיות שונים. במקומות עם היסטוריה ארוכה של בתי ספר כושלים, חשיבותן של אוטונומיה ובחירה גבוהה אף יותר, אלו המנגנונים העשויים לפתוח פתח למשהו שונה, להזדמנויות חדשות.

1.2 האתגר של משרד החינוך

ממש נוסה. גם היום משרד החינוך מכיר היטב את שיח האוטונומיה. רק לאחרונה פורסם על ידי ועדה מטעם המשרד מסמך הקובע "מרחבי אוטונומיה" שעשויים להוביל לשיפור תוצאות מערכת החינוך.¹⁷ השיח חדר למסמכי מדיניות רשמיים של המשרד, אך למרבה הצער, אוטונומיה אמיתית טרם חדרה למערכת החינוך.

"למרות ששיח אוטונומיה קיים במערכת החינוך כבר ארבעים שנה, אוטונומיה אמיתית מעולם לא יושמה בה בפועל."

אוטונומיה ובחירה אינן רעיונות חדשים במערכת החינוך הציבורי בישראל. לפי פרופ' אדם ניר הכרה בערכה החינוכי והמינהלי של האוטונומיה וניסיונות שונים להנהיגה מאפיינים את המערכת מאז שנות ה-70 של המאה האחרונה.¹⁴ בעשור הראשון של המאה הנוכחית יזם משרד החינוך שני דו"חות שנכתבו על ידי שתי ועדות, אחת בראשות שמשון שושני (ועדת שושני)¹⁵ ואחת בראשות איש העסקים שלמה דברת (ועדת דברת).¹⁶ בשנת 2002 המליצה ועדת שושני על הגברת האוטונומיה הפדגוגית של בתי הספר ועל מעבר חלק מהם לתקצוב בכסף, פר תלמיד. ועדת דברת המליצה בשנת 2005 לבזר סמכויות ניהוליות לבתי הספר ולהפסיק לתקצב את בית הספר באמצעות "שעות הוראה" ולעבור לתקצוב בכסף – בשקלים. הן ועדת שושני והן ועדת דברת המליצו על מתן אפשרות מסוימת, אם כי מוגבלת, להורים לבחור בין מספר קטן של בתי ספר. סעיף 1.1. בפסק ג' מביא את עיקרי המלצות דו"חות שושני ודברת הרלוונטיים לנושאים הנידונים בנייר עמדה זה. נספח 2 לנייר מציג טבלה המשווה בין ההמלצות הכלולות בנייר זה לבין המלצות ועדות שושני ודברת.

למרות ששיח אוטונומיה קיים במערכת החינוך כבר ארבעים שנה, אוטונומיה אמיתית מעולם לא יושמה בה בפועל. דבריו של חיים גזיאל שהובאו לעיל נכתבו, כאמור, לפני 15 שנה, ב-2002, דהיינו כ-25 שנה לאחר שהיוזמות הראשונות להכנסת אוטונומיה למערכת החינוך הישראלית החלו. בשנת 2002 טען גזיאל כי "המודל הביורוקרטי עדיין שולט במדינת ישראל". לדעתו ולדעת חוקרים רבים העוסקים בשאלת האוטונומיה במערכת החינוך הישראלית, אוטונומיה בחינוך היא עדיין בגדר רעיון שהוצע פעמים רבות בעבר, אך עוד לא

מהלך מעין זה משקף את החזון שמעוגן בתכנית האסטרטגית של המשרד בשנים האחרונות, שחותר לביזור סמכויות והעצמה של בית הספר והרשות המקומית. האידיאל הוא שהללו ינהלו את מירב המשאבים המוקצים להם, באופן מושכל וגמיש, למקסום העשייה החינוכית בבית הספר וברשות.²¹

אך "אידיאל" לחוד ומעשה לחוד. מחברי הדו"ח מיד מסתייגים:

הניסיון בישראל ובעולם מלמד על כך שדווקא בבתי ספר חלשים יש להגביר באופן הדוק את הפיקוח והרגולציה על התכנים הנלמדים ועל אופן השימוש בתקציבים.²²

יש להצטער על עמדה זו. פיקוח הדוק ורגולציה הם אולי המפתח למניעת אסונות, אך אינם מתכונת להגדלת היצירתיות או ייזום שינוי תפקודי. כאמור לעיל, דווקא בתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות זקוקים לאוטונומיה יותר מבתי הספר האחרים. מתן אפשרות חופשית לגורמים שאינם משרד החינוך להיכנס לבתי ספר ביישובים חלשים, לייבא לשם כישרונות מינהל והוראה מחוץ ליישוב המקומי, לנהל את העשייה הפדגוגית בהתאם לצרכים העולים מהשטח ולא לפי מתכונת אחידה המוכתבת ממטה משרד החינוך בירושלים, **ולהתחרות בבתי ספר קיימים**, הם המפתח לשיפור תפקוד המערכת ביישובים בפריפריה ובשכונות מצוקה בערים הגדולות.

לדוגמה נציין את "דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב במערכת החינוך" שהוזכר לעיל.¹⁸ הדו"ח מתווה רפורמה משמעותית בחלוקה דיפרנציאלית של משאבי משרד החינוך לבתי הספר על בסיס ההרכב הסוציאוקונומי של התלמידים הלומדים בכל בית ספר. מחברי הדו"ח מציינים לשבח שני מהלכים המומלצים בנייר עמדה זה – מהלך אחד הוא שינוי שיטת מימון בתי הספר ממימון פר כיתה למימון פר תלמיד, ובלשון הדו"ח:

אחת הפרדיגמות המרכזיות בקרב מספר חוקרי חינוך היא שתקצוב לפי יחידת ההקצאה של תלמיד (בניגוד ליחידת ההקצאה של כיתה) הוא האופטימלי ביותר.¹⁹

הדו"ח ממשיך ומפרט רשימת יתרונות של שיטת תקצוב זו. למרות זאת הדו"ח אינו ממליץ על אימוץ שיטת תקצוב זו בפועל, אלא מציע להשאיר את התקצוב לבתי הספר בצורה היעילה פחות, שיטת התקצוב פר כיתות. ההנמקה לכך היא כי תקצוב פר תלמיד ייצור בעיות מינהליות עבור מיעוט בתי ספר שהם קטנים ופריפריים. המהלך השני עליו ממליצים מחברי הדו"ח הינו מעבר מתקצוב בשעות לתקצוב בשקלים. הדו"ח קובע כי השיטה היעילה ביותר להעברת תקציבים לבתי הספר הינה איגום כל המשאבים שמשרד החינוך מעביר לבתי ספר כסכום שקלי אחד.²⁰ הדו"ח מתאר את יתרונות שיטת תקצוב זו ואת האוטונומיה שהיא מאפשרת לבית הספר ומציין:

1.3 תפקידי משרד החינוך במערכת ציבורית המתאפיינת באוטונומיה ובחירה

גם אם תוענק אוטונומיה לבתי הספר וזכות בחירה להורים, למשרד החינוך יותרו תפקידי חינויים ומרכזיים במערכת החינוך הציבורית. העיקריים שביניהם:

- א. קביעת יעדים חינוכיים ולימודיים שעל תלמידי ישראל לרכוש בכל שלב חינוך.
- ב. הבטחת שקיפות ודיווחיות של בתי הספר לגבי הישגיהם והישגי תלמידיהם, החינויים לפי מחקרים בינלאומיים להצלחה של מערכת חינוך אוטונומית. חובות השקיפות והדיווחיות ימולאו באמצעות כלים שונים להערכה ומדידה, חלקם יבוצעו על ידי משרד החינוך באמצעות הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה) וחלקם יבוצעו על ידי בתי הספר עצמם.
- ג. קביעת מדיניות התקצוב ויישומה.
- ד. קביעת מדיניות אינטגרציה ואכיפתה.

גם בחירת הורים היא גישה שמשרד החינוך לכאורה תומך בה ופועל לקידומה. במשך מספר עשורים נערכים ניסויים עם מודלים שונים של בחירת הורים, כאשר הבולט והנפוץ ביותר, הינו מודל "הבחירה המבוקרת" המנוהל על ידי גף הניסויים והיוזמות במשרד החינוך. אלא שכאשר בוחנים את המודל לפרטיו עולה הרושם כי הוא נועד יותר **למנוע** תחרות בין בתי הספר מאשר לאפשר להורים חירות של ממש לבחור בין שיטות חינוך שונות. שיטת בחירה אמיתית ומקיפה קיימת כיום רק במינהל חינוך ירושלים (מנח"י). תיאור מלא יותר של יוזמות לאוטונומיה ובחירה במערכת החינוך וביקורת עליהן יוצג בפרק ג'.

הדוגמאות שהבאנו לפער בין השיח הנהוג במשרד החינוך לבין המדיניות בשטח אינן החריג. זהו המצב במגוון סוגיות הרלוונטיות לנושאים הנידונים בנייר זה. לאחר שמשרד החינוך הצהיר באין ספור הזדמנויות על כך שדוגל בגישה של אוטונומיה ובחירה, עליו לאמץ מדיניות ולקבל החלטות אשר יביאו ליישומה בפועל של גישה זו. עוד עליו לאמץ מדיניות של פתיחות לתחרות בין בתי ספר וכניסה חופשית לשוק החינוך, אשר בשילוב אוטונומיה עשויה לעודד שיפור בתפקוד בתי הספר ובמיוחד בפריפריה.

שיטת בחירה אמיתית ומקיפה קיימת כיום רק במינהל חינוך ירושלים

”אנו ממליצים למשרד החינוך לאמץ נקודת מבט אקטיבית ומחייבת בכל הקשור לאוטונומיה בית ספרית ולמתן אפשרות להורים לבחור ביוזמות חינוכיות חדשות.”

לצד זאת, אנו חוזרים ומדגישים כי תנאי ראשון לשיפור בתפקוד מערכת החינוך הוא שמשרד החינוך יפסיק לנסות לנהל את העשייה החינוכית בתוך כל בית ספר, ויש להיזהר מהצעות שהמשרד ”יעזור” לבתי הספר כעניין של שגרה. ”עזרה” כזו עלולה להכניס לבית הספר את המיקרו-ניהול הריכוזי של המשרד דרך הדלת האחורית.

הקורא עשוי להסיק כי המודל המוצג כאן מכתוב למשרד החינוך עמדה של Laissez faire. המלצתנו נראית, כביכול, כדרישה ממשרד החינוך ”לסלק את עצמו מן הדרך” ולהסתגר ב-ד' אמותיו. אך האתגר שברצוננו להעמיד לפני משרד החינוך הוא אקטיבי הרבה יותר. המשרד צריך להכיר בכך שבתי ספר רשמיים מסורתיים רבים בפריפריה ובשכונות אינם משרתים כדבעי את הילדים הלומדים בהם, ולראות בעין יפה יוזמות חינוכיות אוטונומיות המציעות להכניס כוח הוראה חדש לקהילות פריפריאליות ולנסות דפוסי הוראה וחינוך שטרם נוסו בישראל. ספר אחד הסוקר את ההצלחות והכישלונות של תנועת בתי הספר האוטונומיים בארה"ב (ולצד ההצלחות היו כישלונות רבים) מביע את העמדה הזאת:

בין אם נוקטים בעמדה הדוגלת בהרחבת המודל של בתי ספר "ללא תירוצים" [מודל אחד של בתי ספר אוטונומיים בארה"ב] או ראייה רחבה יותר של הפוטנציאל של בתי ספר אוטונומיים והרחבת מגוון המודלים האפשריים [של בתי ספר אלה], **ברור כי הרחבה זאת לא תבוא מעצמה.** דרושה יוזמה מאלה המבקשים להפוך מודלים אלו למציאות...²³

אנו ממליצים למשרד החינוך לאמץ נקודת מבט אקטיבית ומחייבת בכל הקשור לאוטונומיה בית ספרית ולמתן אפשרות להורים לבחור ביוזמות חינוכיות חדשות, במיוחד במקומות שבהם בתי הספר המסורתיים של המערכת אינם עושים עבודה טובה מספיק. ראוי שהמשרד לא יראה באוטונומיה, בבחירה וביוזמה גורמים מפריעים המאתגרים את מודל הניהול המסורתי שלו, אלא חידושים העשויים לסייע לו במילוי תפקידיו כלפי ילדי ישראל. על המשרד להיות מוכן לגבות יוזמות כאלו ולא להעמיד בפניהן מכשולים בירוקרטיים.

2. מבנה נייר העמדה

פרק ד' מסכם את המלצותינו למדיניות ומסביר את מקומן במסגרת מדיניות החינוך הקיימת. הפרק מסתיים במספר הצעות למחקר עוקב.

נוסף על כך הנייר כולל נספח 2, המסכם את המקביל והשונה בין ההמלצות הכלולות בנייר זה ובין המלצותיהן של ועדות שושני ודברת. נספח 3 מסכם בקצרה את טענות המדינה וההסתדרות בבג"צ, המתנהל עתה, והעשוי להביא לשינוי משמעותי ביחסי העבודה בין המדינה לבין ארגוני העובדים בענפי משק חיוניים.

”פרק ד’ מסכם את המלצותינו למדיניות ומסביר את מקומן במסגרת מדיניות החינוך הקיימת.”

פרק ב' בנייר עמדה זה מסכם את המחקר הבינלאומי הרלוונטי בנוגע לאוטונומיה ובחירה, והשפעתן על התפקוד האקדמי והחברתי של בתי ספר בעולם. תשומת לב מיוחדת ניתנת לתנועת ה-Charter Schools בארה"ב ולרפורמה במבנה מערכת החינוך בבריטניה, הקרובים ביותר לרפורמה המוצעת כאן. מרבית הממצאים מצביעים על כך שאוטונומיה ובחירה משפרות את תפקודם של בתי ספר לעומת בתי ספר ציבוריים "רגילים". אך השפעתן המשמעותית ביותר מורגשת דווקא כשהן משרתות אוכלוסיות חלשות מבחינה סוציאקונומית. ארה"ב, כמו ישראל, מתאפיינת בפערים סוציאקונומיים גדולים בין אוכלוסיות. תוצאות אלו אמורות להנחות אותנו בהערכת טענות הנשמעות מפי גורמים מסוימים במשרד החינוך כי האוטונומיה אינה מתאימה דווקא לבתי ספר בישראל המשרתים אוכלוסיות אלו.

פרק ג' מסכם את המדיניות הנוכחית של משרד החינוך בשלושת התחומים העומדים במוקד הנייר: אוטונומיה, בחירת הורים וכניסת בתי ספר חדשים לשוק החינוך, ומצביע על המגבלות המנהליות הרבות המונעות מהמערכת להפיק את המרב שהיה עולה ממערכת אוטונומית פרופר המלווה בבחירת הורים אמיתית. תקנות משרד החינוך הנוהגות כעת חוסמות מיסוד בתי ספר חדשים המתחרים עם בתי ספר רשמיים קיימים. לקורא שאינו מתמחה במבנה ובפעילות משרד החינוך מומלץ להקדים לקריאת פרק ג' את קריאת נספח 1, המסכם מידע זה בקצרה.



ב: אוטונומיה בית ספרית ובחירת הורים בספרות המחקר הבינלאומית

את התוצאות האקדמיות של אוכלוסיות חלשות מבחינה סוציאקונומית; והשנייה, גורם המגביר את האפקטיביות האקדמית של בתי ספר אוטונומיים הוא רמה גבוהה של שקיפות ודיווחיות. כלומר, כאשר הישגי בתי הספר והתלמידים הלומדים בהם נבדקים במבחנים ובשיטות הערכה אחרות ומדווחים לציבור. אמנם שיטת הערכה אגרסיבית מדיי יכולה להשטיח ואף לפגוע בהשפעת הדיווחיות, כפי שעולה מניסיון מדיניות "No Child Left Behind" (NCLB), שנוסחה במשך יותר מעשור בארה"ב ובוטלה בשנת 2015.

"הנתונים מצביעים ברמה גבוהה של ביטחון כי בתי ספר אוטונומיים מיטיבים את התוצאות האקדמיות של אוכלוסיות חלשות מבחינה סוציאקונומית."

הצעת המדיניות שלנו כוללת הענקת אוטונומיה רחבה לבתי ספר ושילובה עם בחירת הורים, במטרה לאפשר למנהלי בתי ספר להתאים את עבודתם לצורכי תלמידיהם ולספק תמריץ תחרותי לבתי הספר. בפרק זה נבחן האם התפיסה שבבסיס המלצותינו עולה בקנה אחד עם מסקנות המחקר הבינלאומי. פרק זה עוסק בין היתר בממצאי ארגון ה-OECD המבוססים על נתונים ממבחני הפיזה משנים 2006, 2009 ו-2012. בעת ביצוע המחקר לפרק זה טרם פורסמו ממצאי פיזה 2015. תשומת לב מיוחדת מוקדשת למחקרים המבוססים על ניסיון ה-Charter Schools בארה"ב, הן בשל העושר המחקרי בנוגע אליהם והן בגלל שמודל זה קרוב למודל שאנחנו מציעים להנהיג בישראל.

מבנה פרק זה הוא כדלהלן: **החלק הראשון** דן בממצאים הבינלאומיים לגבי השפעת האוטונומיה על התוצאות הפדגוגיות של בתי הספר. ממחקר זה עולות שתי תובנות: האחת, ההצלחה של בתי ספר אוטונומיים אינה אחידה, אך הנתונים מצביעים ברמה גבוהה של ביטחון כי בתי ספר אוטונומיים מיטיבים

גורם נוסף שהביא להנהגת רפורמות של דה-צנטרליזציה ואוטונומיה בית ספרית היה המשבר החינוכי שפקד חלק ממדינות המערב בשנות ה-80. המשבר בא לידי ביטוי בירידה בהישגים הלימודיים ובהידרדרות האקלים הבית ספרי, כלומר, בעלייה בשכיחות האלימות ובשימוש בסמים ובאלכוהול בתוך בתי הספר.²⁸ מבקרי מערכת החינוך הריכוזית בירוקרטית טענו שמבנה זה בעייתי לא רק מבחינה תקציבית אלא גם מבחינה תפקודית – אקדמית וחינוכית. בספרם *Politics, Markets and America's Schools* טענו Chubb ו-Moe²⁹ שבתי הספר הציבוריים בארה"ב כושלים משום שהמנהלים והמורים פועלים כבירוקרטים. הם אינם מנסים לפתור בעיות או לקדם חזון חינוכי, אלא למלא הוראות של הממונים עליהם. הממונים מצדם רחוקים מדי מהשדה ואינם מסוגלים לגבש פתרונות אפקטיביים לבעיות שעולות מהשטח. כך קורה שלמי שיש סמכות לפתור את הבעיות החינוכיות (הפקידים והמפקחים) אין מספיק מידע כדי לגבש פתרונות.

”מדיניות של ביזור ואוטונומיה בית ספרית הביאה להשקעת יותר כסף בתלמידי בתי הספר ופחות בגורמים המפקחים.”

החלק השני של הפרק דן בנושא בחירת הורים והשפעתה על תוצאות החינוך. כחלק מדיון זה נדון בטענות כי בחירת הורים עלולה להביא לסגרגציה של ילדים על בסיס אתני וסוציאקונומי ולפגיעה בילדים מרקע סוציאקונומי נמוך או ממוצא הסובל מאפליה. מסקנתנו היא שלמרות שהממצאים אינם חד-משמעיים, על ההשפעות הסגרגטיביות שעוללות להיגרם ממתן חופש בחירה בין בתי ספר ניתן להתגבר באמצעות מדיניות מעוצבת נכון.

1. אוטונומיה בית ספרית

1.1 הרציונל שמאחורי אוטונומיה

עד לסוף שנות ה-80 של המאה הקודמת נתפשה האוטונומיה הבית ספרית כאמצעי להבטיח חירות חינוכית לקבוצות תרבותיות ודתיות ייחודיות.²⁴ בסוף שנות ה-80 וביתר שאת בשנות ה-90 והאלפיים השתנתה המגמה, ואוטונומיה בית ספרית נתפשה כטובה לכלל בתי הספר כולל בתי הספר הציבוריים.²⁵ ההצדקות לרפורמות של הביזור והאוטונומיה הבית ספרית היו בשלב הראשון תקציביות וניהוליות. מערכת חינוך ציבורית ריכוזית בירוקרטית (המודל החינוכי הרווח במדינות המפותחות עד שנות ה-80) הייתה בנויה באופן הירארכי כאשר בראש הפירמידה ניצבים הפוליטיקאים ואנשי המקצוע הקובעים את המדיניות, תחתיהם הפקידים האמונים על יישום המדיניות ולבסוף בתי הספר והמורים המופקדים על ביצועה של המדיניות.²⁶ הועסק צי גדול של פקידים שתפקידו היה לוודא שהמדיניות של הפוליטיקאים ושל אנשי המקצוע תחלחל למטה לכל בתי הספר. מימון מספר גדול כל כך של פקידים לא רק היה יקר מאוד אלא בסופו של דבר גם לא יעיל.²⁷ המענה למשבר התקציבי שנוצר היה מדיניות של ביזור ואוטונומיה בית ספרית שהביאה להשקעת יותר כסף בתלמידי בתי הספר ופחות בגורמים המפקחים.

”הפקידים והמפקחים רחוקים מדיי מהשטח מכדי שיוכלו אפילו לעמוד על הבעיות, ומצד שני, הם לא יצטרכו להתעמת עם ההשלכות של הכישלון משום שהם מנותקים מהוויי החיים בבית הספר.”

מחקרים אחרים רואים באוטונומיה הבית ספרית יישום לתיאוריות של ניהול ארגונים מיטבי, המנחות להטיל את הסמכות על הגורם שיש לו את מירב המידע כדי לפתור את הבעיות השוטפות מצד אחד, ומצד שני הכי הרבה מה להפסיד. במקרה שלנו למנהלי בתי הספר ולמורים יש הכי הרבה מידע על הרקע של התלמידים ועל בעיותיהם, הנחוץ כדי להציע פתרון מוצלח, ומצד שני הם המפסידים העיקריים במידה שלא יצליחו לספק את הפתרון הנכון. לעומת זאת, הפקידים והמפקחים רחוקים מדיי מהשטח מכדי שיוכלו אפילו לעמוד על הבעיות, ומצד שני, גם אם לא יציעו פתרון מוצלח, הם לא יצטרכו להתעמת עם ההשלכות של הכישלון משום שהם מנותקים מהוויי החיים בבית הספר. סיבה נוספת להאצלת סמכויות לבית הספר היא אחריותות. מי שבידו האפשרות לשפר את התפוקות החינוכיות הם המנהלים והמורים משום שהם אלה שבאים במגע עם התלמידים. מערכת החינוך תוכל להציב יעדים לבתי הספר, לבחון את מימושם ובמידת הצורך ליזום שינויים שישפרו את התפקוד האקדמי והחינוכי. במערכת ריכוזית תביעת אחריות מבתי הספר היא בלתי אפשרית משום שהסמכויות לא בידיהם.

מההצדקות הניהוליות לאוטונומיה בית ספרית ברור אפוא שיש ציפייה שהנהגת האוטונומיה תוביל לשיפור התפקוד האקדמי והחינוכי של בתי הספר. בסעיף הבא נבחן האם יש ממצאים מחקריים המאששים את ההנחות הללו לגבי הישגי התלמידים.

1.2 אוטונומיה בית ספרית והישגים לימודיים

בדיון בסעיף הזה נתייחס לשני סוגים של מחקרים הבוחנים את מידת ההשפעה של אוטונומיה בית ספרית על הישגים לימודיים: (א) מחקרי ה-OECD המשווים בין מערכות חינוך במדינות שונות. (ב) מחקרי שדה המשווים בין בתי ספר באותה מדינה.

מחקרים המשווים בין מערכות חינוך במדינות שונות: ממצאים

בסעיף זה נעסוק במחקרים שפרסם ארגון ה-OECD, המשווים בין תוצאות מבחני פיזה ובין הנהגת אוטונומיה בית ספרית במערכות החינוך במדינות השונות שנבחנו. בשלושת הדו"חות האחרונים שפרסם ארגון ה-OECD על סבבי מבחני פיזה של 2006, 2009 ו-2012 (הדו"ח על סבב המבחנים של 2015 טרם פורסם בעת כתיבת שורות אלו) נקבע שיש מתאם בין הנהגת אוטונומיה בית ספרית בתחום הקוריקולום וההערכה הלימודית ובין הצלחה של המדינות במבחני פיזה.³⁰ המחקרים הנוגעים לתוצאות של פיזה 2009 ו-2012 התבססו על השוואה בין שני סוגים של נתונים – מצד אחד הציון הממוצע של מערכות החינוך במבחני פיזה ומצד שני מדד האוטונומיה של ה-OECD ששרטט אינדקסים של אוטונומיה במערכות חינוך בתחומי הקוריקולום וההערכה הלימודית ובתחומי הקצאת המשאבים.³¹ הדירוג באינדקסים התבסס על סקרי מנהלים שנערכו בבתי הספר שנבחנו במבחני פיזה 2012. המנהלים התבקשו לציין מהו הדרג

מחקרים המשווים בין מערכות חינוך במדינות שונות: הסתייגויות

יש להעיר שתי הערות בנוגע לשיטת המחקר במחקרי ה-OECD שהוצגו לעיל ובנוגע למסקנותיהם.

ראשית, יש לציין את האזהרה של ה-OECD עצמו לגבי מגבלות שיטות ההערכה שלו:

יש להיזהר בפרשנות מידת האחריות של בתי ספר להקצאת משאבים, עיצוב חומרי לימוד והערכת תלמידים. שיטות קבלת החלטות מתאפיינות בשונות גבוהה בין מדינות, ולכן השאלות שהופנו למנהלי בתי ספר [על ידי סוקרי ה-OECD] נוסחו בלשון כוללנית. התשובות תלויות בדרכים בהן פירשו את השאלות. לדוגמא, חלק מהמנהלים שנשאלו לגבי סמכות התקצוב בבית הספר ייחסו את השאלה לתקציב השוטף של בית הספר, ואילו אחרים – נטולי כל אחריות לתקציב הרגיל של בית הספר – סברו שהוא מתייחס לתוספות תקציביות מסוימת כגון תשלומי הורים או רשויות.³²

אנחנו לא יודעים כיצד לבחון פערים בין תשובות הנשאלים לבין "המציאות" במדינות השונות שהשתתפו במחקר, אך עיון בממצאים לגבי ישראל מדגימים עד כמה יש להתייחס לנתונים סובייקטיביים מעין אלו בזירות אם לא בסקפטיות. כך למשל, הממצאים מ-2012 מראים כי ישראל נמנית בין מדינות ה-OECD בהן למנהלי בתי ספר יש יותר אוטונומיה על תכניות לימודים ועל הערכת תלמידים מאשר הממוצע של ה-OECD. ממצא זה יפתיע כל חוקר ובעל דעה העוסק במערכת החינוך הישראלית. ממצא נוסף שעשוי לגרום להרמת גבה: רוב המנהלים בישראל מציינים כי הם שולטים בהחלטות אם לפטר מורים או לא ובהקצאת משאבים בתוך בתי הספר. אפשר להסביר ממצא זה בכך שהנשאלים התבקשו להשוות את

המקבל שורה של החלטות חשובות בתחום הקוריקולום וההערכה הלימודית ובתחום הקצאת המשאבים (המנהל והמורים, הרשות המקומית או הממלכתית, או שניהם). בתחום הקוריקולום וההערכה הלימודית נבחנו ההחלטות לגבי קביעת מדיניות ההערכה של תלמידים, בחירת ספרי הלימוד, קביעת תכנית הלימודים בכל מקצוע וקביעת המקצועות הנלמדים. בתחום הקצאת המשאבים נבחנו ההחלטות: העסקת מורים ופיטוריהם, קביעת המשכורות ההתחלתיות של המורים ומדרגות השכר, קביעת תקציב בית הספר וההקצאות לשימושים השונים בתוך התקציב. על בסיס התשובות של המנהלים נקבע במחקר של 2012 הדירוג של האינדקסים, כאשר בראש הדירוג מופיעות המדינות שהמנהלים שלהם דיווחו על מידת האוטונומיה הבית ספרית הגדולה ביותר בתחומים השונים ובתחתית הדירוג מידת האוטונומיה הפחותה ביותר. בתחום הקוריקולום וההערכה הלימודית אכן גילו חוקרי ה-OECD שיש מתאם בין ההישגים ובין מידת האוטונומיה הבית ספרית הנוהגת במערכות השונות. מדינות שהייתה להן רמה גבוהה יותר של אוטונומיה בית ספרית הגיעו על פי רוב להישגים גבוהים יותר במבחני פיזה. המתאם בין אוטונומיה להישגים נשאר בעינו גם כשלוקחים בחשבון את ההבדלים בת"ג (תוצר מקומי גולמי) של המדינות.

לעומת זאת, בנוגע לאוטונומיה תקציבית לא נמצאו ממצאים חד משמעיים. במבחני פיזה ב-2009 וב-2012 לא נמצא קשר בין מידת האוטונומיה התקציבית של מערכת החינוך לבין הישגיה, אך במבחן פיזה 2006 כן נמצא מתאם כזה.

”במערכת חינוך שהיא ברובה הגדול ציבורית צריך לחשוב על פתרונות של אוטונומיה בית ספרית בתוך החינוך הציבורי.”

מחקרים המשווים בין בתי ספר באותה מדינה: רקע

לצד מחקרי ה-OECD, הבוחנים הצלחה של מערכות חינוך אוטונומיות בהשוואה למערכות חינוך ריכוזיות, ישנה ספרות גדולה מאוד של מחקרי שדה המשווים תפוקות חינוכיות של בתי ספר אוטונומיים לתפוקות בתי ספר שאינם אוטונומיים. חלק מספרות זו עוסק בתופעה ההולכת וגוברת של תכניות למתן שוברים (ואוצ'רים), שבהן תלמידים משכבות חלשות מקבלים שובר מהמדינה לתשלום שכר לימוד בבתי ספר פרטיים. ספרות זו פחות רלוונטית לפתרון בעיותיה של מערכת החינוך בישראל, מכיוון שהחינוך הפרטי בישראל מצומצם מאוד. במערכת חינוך שהיא ברובה הגדול ציבורית צריך לחשוב על פתרונות של אוטונומיה בית ספרית בתוך החינוך הציבורי. לכן יותר רלוונטיים לענייננו מחקרים העוסקים בבתי ספר אוטונומיים הפועלים במסגרת החינוך הציבורי.

האחריות של מנהלים לפיטורי מורים לעומת האחריות של מערכת החינוך, ומנקודת מבט זו אכן רוב היוזמות לפיטורי מורים נובעות ממנהלים. גורמי המערכת כמעט אף פעם אינם יוזמים פיטורי מורים. בפועל, פיטורים הם דבר נדיר, ובאופן כללי הסכמי העבודה מגבילים מאוד את שליטת המנהלים במשאב העיקרי שלהם – העסקת כוח אדם בהוראה.

שנית, אמנם מחקרי ה-OECD מצאו מתאם בין אוטונומיה פדגוגית לבין הישגים לימודיים, אך בין אוטונומיה תקציבית לבין הישגים לא נמצא מתאם חד משמעי. השונות המפתיעה בין הממצאים אומרת דרשני. אוטונומיה תקציבית מהווה תנאי הכרחי לאוטונומיה פדגוגית אמיתית. השיטה שבה התקציבים מופנים לבית הספר משפיעה על המעשה הפדגוגי בין כתליו, ומגבלות מלאכותיות המוטלות על השימוש בתקציבים שונים למטרות שונות מגבילות בסופו של דבר את החופש הניהולי בכל התחומים הפדגוגיים.

**”מגבלות מלאכותיות
המוטלות על השימוש
בתקציבים שונים למטרות
שונות מגבילות בסופו של
דבר את החופש הניהולי בכל
התחומים הפדגוגיים.”**

”בניגוד לבתי ספר הציבוריים שאותם ההורים אינם בוחרים, קבלה לצ’רטר סקול מותנית בבחירה.”

היבט נוסף המקשה על ההשוואה בין צ’רטר סקול לבתי ספר ציבוריים רגילים בארה”ב הוא בחירת ההורים. בניגוד לבתי ספר הציבוריים שאותם ההורים אינם בוחרים, קבלה לצ’רטר סקול מותנית בבחירה. על ההורים לפנות כדי לרשום את ילדם לבית הספר. אלמנט הבחירה מכניס הטיה להשוואה בין אוכלוסיית הצ’רטר סקול לאוכלוסיית בתי הספר הציבוריים משום שמדובר ככל הנראה באוכלוסיית הורים מודעים המייחסים חשיבות להצלחה החינוכית של ילדם, דבר שאיננו מתקיים בהכרח באוכלוסיית ההורים שילדיהם משובצים לבתי הספר הציבוריים הרגילים.

המחקרים שנסקרו בסעיף הזה מתמודדים עם שתי הבעיות שהצגנו – ראשית, הם ברובם מתמקדים באזור גיאוגרפי ספציפי ומשווים בין בתי ספר דומים מבחינת ההרכב הסוציאקונומי; שנית, הם מנטרלים את ההטיה של בחירת ההורים באמצעות עיצוב מתוחכם של קבוצת הטיפול (התלמידים שלומדים בצ’רטר סקול) וקבוצת הביקורת (התלמידים הלומדים בבתי הספר הציבוריים האחרים). למשל, מרבית המחקרים שנסקרו כאן מעצבים את קבוצת הטיפול ואת קבוצת הביקורת על בסיס ההגרלה הנערכת בצ’רטר סקולס מבוקשים. במקרים אלה קבוצת הטיפול מורכבת מהתלמידים שזכו בהגרלה ולומדים בצ’רטר סקול, וקבוצת הביקורת – מתלמידים שהפסידו בהגרלה ונשארו בבתי הספר הציבוריים הרגילים. מבחינת המודעות לאופציות חינוכיות והמוטיבציה של ההורים להעניק לילדיהם חינוך איכותי שתי הקבוצות דומות למדי – גם התלמידים שהולכים לבית הספר הציבורי הרגיל הם ילדים של ”בוחרים”.

המיזם החינוכי המפורסם ביותר מסוג זה הוא הצ’רטר סקולס (Charter Schools) – בתי ספר (בזיכיון). אלו בתי ספר ציבוריים בארה”ב החותמים על חוזה מיוחד עם רשויות החינוך במדינות המאפשר להם ליהנות מאוטונומיה בתמורה לעמידה בדרישות של מערכת החינוך לגבי התפוקות החינוכיות. צ’רטר סקול שלא יעמוד בדרישות הללו ייסגר, וניהול בית הספר יימסר חזרה למחוז של החינוך הציבורי או לגוף אחר שינהל את בית הספר.³³ על מידת ההצלחה של הצ’רטר סקולס בהשוואה לבתי ספר רגילים נערכו מחקרים רבים אשר ישמשו אותנו כציר מרכזי בדיון העוסק בקשר שבין אוטונומיה בית ספרית להישגים לימודיים. כדי לא להתמקד באופן בלעדי בהקשר האמריקני, נתייחס גם למחקרים הנוגעים להישגים הלימודיים של בתי ספר אוטונומיים באנגליה בהשוואה לבתי ספר ציבוריים רגילים.

לפני שנעבור לסקירת הממצאים המלמדים על הקשר בין צ’רטר סקולס להישגים לימודיים, עלינו להיות מודעים לקשיים העומדים בפני מחקר כזה. כפי שצינו Hoxby ו-Rockoff³⁴ הצ’רטר סקולס ברחבי ארה”ב מגוונים מאוד, הן מבחינת אוכלוסיית התלמידים הלומדת בהם והן מבחינת המטרות החינוכיות שלהם. לצד בתי ספר המתמקדים בעליית הישגים במקצועות ליבה בקרב אוכלוסיות חלשות, ישנם צ’רטר סקולס שעיקר עיסוקם בתחומי האמנויות או בשימור מורשת תרבותית. כמו כן תנאי הזיכיון והמימון של בתי הספר משתנים ממדינה למדינה ולפעמים מעיר לעיר, דבר המשפיע במידה רבה על האוטונומיה שממנה נהנה בית הספר. ממצאי המחקרים מושפעים גם ממאפייני התלמידים בצ’רטר סקולס, לעומת מאפייני כלל האוכלוסייה באותו אזור.³⁵ מכאן שקשה מאוד להסיק מסקנות כוללניות לגבי צ’רטר סקולס, אלא יש להבחין בין בתי הספר על פי המסגרת המדינית, אופיים הייחודי ואוכלוסיית התלמידים.

מחקרים המשווים בין בתי ספר באותה מדינה: ממצאים

מבין המאמרים המשווים בין תלמידים שזכו בהגרות לצ'רטר סקולס ובין תלמידים שהפסידו בהן, אפשר לציין מספר מחקרים חשובים המלמדים שהישגיהם של התלמידים שלמדו בצ'רטר סקולס גבוהים יותר מאלה שנשארו בבתי הספר הציבוריים. במאמר של Fryer ו-Dobbie³⁶ המעריך הצלחת צ'רטר סקולס בהארלם (Promise Academy Charter School) נאמר שהלימודים במסגרת בית הספר העלו את ההישגים של תלמידי החט"ב במבחנים במתמטיקה של מדינת ניו יורק ב-0.2 ערכי סטיית התקן לעומת ההישגים של התלמידים בבתי ספר הציבוריים הרגילים שהפסידו בהגרה. בקרב תלמידי בתי הספר היסודיים הלימודים בצ'רטר סקול השפיעו באופן דומה גם על ההישגים במבחנים באנגלית. על כל שנת לימודים בצ'רטר סקול – נרשמה בבית הספר עלייה ממוצעת של 0.2 ערכי סטיית התקן במתמטיקה ובאנגלית. נתונים אלה מלמדים שבכוחה של למידה בצ'רטר סקול של הארלם (שרוב תלמידיו שחורים) להדביק את הפער בהישגים לימודיים בין שחורים ללבנים בתוך 3 שנים.

ממצאים מובהקים יותר מופיעים במאמרו של Abdulkadiroglu מ-2009³⁷ העוסק בהשפעת צ'רטר סקולס בבוסטון על הישגים לימודיים. באנגלית, הישגיהם של תלמידי חט"ב זוכי הגרות ב-6 בתי ספר בדיכיון בבוסטון, היו גבוהים ב-0.2 ערכי סטיית התקן מההישגים של מפסידי ההגרות בבתי הספר הציבוריים הרגילים. במתמטיקה היה הפער כפול ועמד על 0.4. ממצאים דומים עולים ממחקר נוסף העוסק בצ'רטר סקול בלין (Lynn) מסצ'וסטס, המסתייך לארגון KIPP (Knowledge Is Power Program).³⁸ במקרה זה היו הישגיהם של זוכי ההגרה שלמדו בחט"ב

בצ'רטר סקול בלין גבוהים לכל שנת לימודים ב-0.36 ערכי סטיית התקן במתמטיקה וב-0.12 באנגלית בהשוואה לתלמידים שהפסידו בהגרה ולמדו בבתי הספר הציבוריים הרגילים. במחקר זה היה פילוח מיוחד של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, ומתברר שלימודים בצ'רטר סקול מטיבים גם עם התלמידים הללו, הם הפגינו עלייה ממוצעת בהישגים של 0.35 בהשוואה לתלמידים עם מאפיינים דומים מקבוצת הביקורת.³⁹

מחקר נוסף שפרסמו Hoxby ו-Muraka ב-2009⁴⁰ הקיף את רוב בתי הספר בדיכיון בעיר ניו יורק – 42 צ'רטר סקולס (לעומת מחקרים אחרים אשר התמקדו ב-7 צ'רטר סקולס לכל היותר). בשונה מהמחקרים הקודמים שסקרנו, שבחנו רק צ'רטר סקולס אשר הציבו לעצמם כמטרה מרכזית את העלאת ההישגים הלימודיים בתחומי הליבה, הרי שמחקר זה בדק צ'רטר סקולס מגוונים שהמכנה המשותף שלהם הוא אך ורק היותם בתי ספר בדיכיון אשר מקיימים הגרלה במקרה של עודף ביקוש. מכיוון שצ'רטר סקולס בניו יורק מבוקשים מאוד, ההגרה נערכת כל שנה ב-94% מבתי הספר. אף שהמחקר הזה רחב היקף וכולל בתי ספר מגוונים, עדיין הוא חושף קשר מובהק בין לימודים בצ'רטר סקול ובין עלייה בהישגי התלמידים במתמטיקה ובאנגלית בהשוואה לקבוצת הביקורת. עם זאת העלייה מתונה יותר ואיננה מרשימה כמו במחקרים הממוקדים. לתלמידי כיתות ג'-ח' הלומדים בצ'רטר סקול בניו יורק יש הישגים הגבוהים ב-0.09 ערכי סטיית התקן במתמטיקה לכל שנה וב-0.04 באנגלית לכל שנה, ביחס לתלמידים הלומדים בבתי הספר הציבוריים הרגילים.

”בניגוד לצ’רטר סקולס, פיילוט סקולס פועלים במסגרת המחוז של החינוך הציבורי, כבולים להסכמים הקיבוציים עם ארגוני המורים וחשופים פחות לסכנת סגירה מצד הרשויות.”

המחקר הנזכר של Abdulkadiroglu בנוגע לצ’רטר סקולס בבוסטון כולל ממצא נוסף הרלוונטי מאוד לענייננו. בעוד שלמידה בצ’רטר סקולס בבוסטון יש אפקט חיובי על הישגים במתמטיקה ובאנגלית בהשוואה לבתי ספר הציבוריים הרגילים, הרי שאי אפשר להצביע על הישגים גבוהים יותר של תלמידי ה-Pilot Schools, בתי ספר בעלי דרגה נמוכה יותר של אוטונומיה, בהשוואה לתלמידי בתי הספר הציבוריים הרגילים.⁴¹ פיילוט סקולס הוא מיזם חינוכי שפותח ע”י ארגוני המורים כאלטרנטיבה לצ’רטר סקולס וכמענה לדרישה ההולכת וגוברת לאוטונומיה בית ספרית. בניגוד לצ’רטר סקולס, פיילוט סקולס פועלים במסגרת המחוז של החינוך הציבורי, כבולים להסכמים הקיבוציים עם ארגוני המורים וחשופים פחות לסכנת סגירה מצד הרשויות משום שאינם חייבים לעמוד בתנאי זיכיון מחמירים בתחום דרישות האחראיות. בדומה לצ’רטר סקולס, הפיילוט סקולס נהנים מחופש בעיצוב הקוריקולום ודרכי ההערכה הלימודית ומשחרור מרגולציה בתחומי קביעת התקציב והקצאתו. כדי לבדוק את הצלחת הפיילוט סקולס הופעלה אותה שיטה שנקטה במקרה של הצ’רטר סקולס, וגם כאן התבססו החוקרים על הגרלה המתקיימת במקרה של עודף ביקוש. קבוצת הטיפול הורכבה מהתלמידים שזכו בהגרלה והתקבלו לפיילוט סקול וקבוצת הביקורת

מתלמידים שהפסידו בהגרלה והתקבלו לבתי הספר הציבוריים הרגילים. בניגוד למקרה של הצ’רטר סקולס שבו התגלו פערים בהישגים בין שתי הקבוצות, הרי שבמקרה של הפיילוט סקול לא היו שום הבדלים בעלי מובהקות סטטיסטית בין תלמידים שהתקבלו לבתי הספר ובין תלמידים שהפסידו בהגרלה. אמנם Abdulkadiroglu אינו קובע מהי הסיבה לכך שהאפקט של עלייה בהישגים שזוהה במקרה של הצ’רטר סקולס נעדר במקרה של הפיילוט סקולס, אך ניתן להניח שהממצאים השונים נובעים מההבדלים בדרגת האוטונומיה וברמת האחראיות בין שני סוגי בתי הספר.

**”בניגוד למקרה של
הצ’רטר סקולס הרי
שבמקרה של הפיילוט
סקול לא היו שום הבדלים
בין תלמידים שהתקבלו
לבתי הספר ובין תלמידים
שהפסידו בהגרלה.”**

מחקר בעל מתודולוגיה דומה לזו של Eyles Abdulkadiroglu נערך באנגליה ע"י Eyles ו-Machin⁴⁴ ובחן את האפקט של לימודים ב"בתי ספר אקדמיים" על ההצלחה במבחני KS4⁴⁵ בבית הספר התיכון. בדומה לצ'רטר סקולס גם בתי ספר אקדמיים באנגליה נהנים מאוטונומיה רחבה. הם אינם כפופים לנהלים המחייבים של מחלקת החינוך של הרשות המקומית וחופשיים לקבוע את הקוריקולום (למעט מקצועות הליבה – אנגלית, מתמטיקה, מדע ומחשבים), לגבש את תנאי ההעסקה של כוח האדם בבית הספר (כולל המורים) ולקבוע באופן עצמאי את התקציב. עם זאת הם בתי ספר ציבוריים במובן שנאסר עליהם לגבות תשלומי הורים והם אינם יכולים לסנן תלמידים. גם כאן מוגדרת קבוצת הטיפול כקבוצת התלמידים שהתקבלו לבית הספר עוד לפני שהפך לאקדמי וקבוצת הביקורת היא תלמידים בבתי ספר ציבוריים אחרים שעוד לא הפכו לאקדמיים. בהשוואה למחקרים שסקרנו על צ'רטר סקולס, האפקט של למידה בבי"ס אוטונומי מתון למדי אך עדיין מובהק סטטיסטית. תלמידים שלמדו בבית ספר שהפך להיות אקדמי הגיעו להישגים הגבוהים ב-0.079 ערכי סטיית התקן במבחני KS4 בממוצע לאורך השנים מאשר תלמידים הלומדים בבתי הספר הרגילים.⁴⁶

אמנם לא כל המחקרים מצביעים על קשר חיובי בין לימודים בבתי ספר אוטונומיים כמו צ'רטר סקול להישגים אקדמיים בקריאה ובמתמטיקה. במחקר מ-2009 של מרכז CREDO (Center for Research on Education Outcomes) מאוניברסיטת סטנפורד שסקר את הישגי 70% מתלמידי הצ'רטר סקולס בארה"ב, נאמר שרק 17% מהצ'רטר סקולס מספקים אופציות חינוכיות משופרות לתלמידים הלומדים בהם.⁴⁷ כלומר, בהשוואה לבתי הספר הציבוריים הסמוכים, רק ב-17% מהצ'רטר סקולס יש לתלמידים הישגים טובים יותר, ב-46% מהצ'רטר סקולס יש לתלמידים הישגים דומים, וב-37% מהמוסדות

המתודולוגיה של ההגרלות פותרת את בעיית ההטיה של הבחירה, אך מתארת באופן חלקי ולא מהימן את המצאי של הצ'רטר סקולס. למשל, היא איננה מתייחסת לצ'רטר סקולס שאינם מבוקשים ושבהם לא נערכות הגרלות ומתעלמת בקבוצת הביקורת מרוב תלמידי בתי הספר הציבוריים הרגילים אשר אינם בוחרים ולא פונים כדי להתקבל לצ'רטר סקולס.⁴² במאמר מ-2014 הציג Abdulkadiroglu⁴³ שיטה אחרת המתגברת על בעיית ההטיה מבלי להתייחס רק לתלמידים שהוריהם בוחרים את בתי הספר. המחקר מתמקד בתלמידים בבוסטון ובניו-אורלינס שהתקבלו בראשית לימודיהם לבית ספר ציבורי רגיל, ותוך כדי לימודיהם הפך בית הספר לצ'רטר סקול. לתלמידים האלה נשמרת הזכות של קבלה אוטומטית לצ'רטר סקול גם אם לא בחרו בו באופן אקטיבי, וקבוצת הביקורת מורכבת מתלמידים בעלי רקע דומה הלומדים בבית ספר ציבורי שעוד לא הפך לצ'רטר סקול. כלומר, מצד אחד שיטה זאת מתגברת על ההטיה של הבחירה משום שהוריהם של התלמידים הנסקרים במחקר לא בחרו את בתי הספר שילדיהם לומדים בהם אלא התקבלו אליהם כברירת מחדל, ומצד שני, המתודולוגיה הזאת מאפשרת להכיל אוכלוסיית תלמידים בצ'רטרס שאינם מבוקשים ושכלל לא נזקקים להגרלה. הממצאים במחקר זה דומים לממצאים שראינו במחקרים הקודמים שהתבססו על ההגרלות – לתלמידים הלומדים בבתי ספר שהומרו לצ'רטר סקולס בניו-אורלינס היו הישגים גבוהים יותר ב-0.21 ערכי סטיית התקן במתמטיקה וב-0.14 באנגלית לשנה, מאשר תלמידים הלומדים בבתי ספר ציבוריים רגילים שלא עברו המרה לצ'רטר סקולס. בבוסטון הפער היה אפילו גדול יותר. הישגיהם של תלמידים שלמדו ב-UP (בית ספר ציבורי שהומר לצ'רטר סקול) היו גבוהים בשיעור של בין 0.3-0.4 לשנה במתמטיקה ובאנגלית בהשוואה להישגים של תלמידי בתי הספר הציבוריים הרגילים.

”בקרוב אוכלוסיות חלשות יש לצ’רטר סקולס יתרון ברור ומובהק.”

המחקרים הללו של מרכז CREDO מעלים תמונה מסקרנת שיש להסביר אותה – אמנם לפיהם, בשונה מהמחקרים האחרים שתוארו לעיל, אי אפשר להצביע על יתרון משמעותי של כלל הצ’רטר סקולס על בתי הספר הציבוריים הרגילים מבחינת העלאת ההישגים הלימודיים, אך בקרב אוכלוסיות חלשות יש לצ’רטר סקולס יתרון ברור ומובהק. הפער בין האפקטיביות של צ’רטר סקולס באזורים עירוניים ובפרברים מוכר גם ממחקרים אחרים. ⁵⁰ Angrist כבר ציין שלצד מחקרים רבים (שחלקם נסקרו כאן) המדגישים את האפקטיביות של צ’רטר סקולס עירוניים, יש נתונים המראים שצ’רטר סקולס בפרברים במסצ’וסטס לא רק שאינם מעלים את ההישגים של תלמידיהם, אלא אף מורידים אותם בהשוואה להישגים של תלמידי בתי הספר הציבוריים הסמוכים. גם דו”ח של משרד החינוך האמריקני הדגיש את הפער בין הממצאים לגבי הצ’רטר סקולס באזורים השונים. ⁵¹ Angrist הציע הסבר וטען שההבדל נובע מהשכיחות הגבוהה יחסית של צ’רטר סקולס המתמחים בשיפור ההישגים במקצועות ליבה (מתמטיקה, אנגלית ומדעים) לאוכלוסיות חלשות באזורים עירוניים. ⁵² חלק ניכר מהצ’רטר סקולס הללו נוקטים בשיטה של No Excuses School (בית ספר ללא תירוצים), המדגישה את חשיבות המשמעת הקפדנית, ההארכה של יום הלימודים ושל שנת הלימודים, העבודה בקבוצות קטנות עם התלמידים החלשים עד להשגת שיפור מוכח, והצפיפות הגבוהה של הסגל מכל תלמיד ותלמיד. ⁵³ במחקר אחר הראה ⁵⁴ Fryer ששילוב של הפרקטיקות הללו בבתי ספר ציבוריים רגילים מוביל אף הוא לעלייה בהישגים בשיעור דומה למה שהמחקרים הקודמים שסקרנו ייחסו

יש לתלמידי הצ’רטר סקולס הישגים פחות טובים. המתודולוגיה של המחקר הייתה השוואה של כל תלמיד בצ’רטר סקולס ל”תאום” בבית ספר ציבורי הסמוך לאזור מגוריו. ה”תאום” שווה לתלמיד הצ’רטר סקול מבחינת רמה סוציאקונומית, מגדר, כיתה, גזע/לאום, רמה בסיסית באנגלית, השתתפות בתכניות פדרליות שונות כמו הזנה ותוצאות מבחנים קודמות. על בסיס ההשוואות הללו בין התלמידים בונים את התמונה הכללית של ההשוואה בין הישגיהם של תלמידי הצ’רטר סקולס לאלה של תלמידי בתי הספר הציבוריים הרגילים.

במחקר אחר שהוציא מרכז CREDO ב-2013 אשר כלל 27 מדינות (בהשוואה ל-16 שנכללו במחקר של 2009) השתפרו התוצאות של הצ’רטר סקולס. ⁴⁸ הלימודים בצ’רטר סקולס העלו באופן ממוצע את ההישגים בקריאה בהשוואה לתלמידים שלמדו בבתי הספר הציבוריים הרגילים. במתמטיקה ההישגים של תלמידי הצ’רטר סקולס לא עלו אך גם לא נפלו בממוצע מאלה של בתי הספר הציבוריים הרגילים. ב-2015 פרסם מרכז CREDO מחקר נוסף שבחן את הצלחת הצ’רטר סקולס בהשוואה לחינוך הציבורי ב-41 אזורים עירוניים. ⁴⁹ ככלל, האוכלוסייה באזורים אלו חלשה יותר מבחינה סוציו-אקונומית (האוכלוסייה החזקה גרה על פי רוב בפרברים) ובעלת אחוזים גבוהים יחסית של תלמידים שחורים והיספנים. מטרת המחקר הייתה לבדוק האם באזורים עם אוכלוסייה חלשה יחסית אפשר להצביע על קשר מובהק יותר בין לימודים בצ’רטר סקולס לבין הישגים לימודיים. התוצאות בדו”ח זה מזכירות את הממצאים שראינו במחקרי השדה שסקרנו לעיל. תלמידי צ’רטר סקולס באזורים עירוניים הגיעו להישגים גבוהים יותר במתמטיקה ב-0.055 ערכי סטיית התקן לשנה מאשר תלמידי בתי הספר הציבוריים הסמוכים וב-0.039 לשנה בהבנת הנקרא באנגלית.

רפורמות של חדשנות חינוכית. כלומר, גם אם נודה שהפרקטיקות הללו הן שתרמו לעלייה בהישגים ולא דווקא האוטונומיה הבית ספרית כשלעצמה, נצטרך להודות שהאוטונומיה הייתה תנאי הכרחי לאימוץ הפרקטיקות הללו ושהן לא היו ניתנות ליישום במבנה הריכוזי של מערכת החינוך הציבורית הרגילה בארה"ב.

לסיכום, קיים קונצנזוס מחקרי כי בתי ספר אוטונומיים באזורים עם אוכלוסייה חלשה יחסית מבחינה סוציו-אקונומית, המדגישים את שיפור לימודי הליבה, מצליחים יותר בהשוואה לבתי ספר ציבוריים רגילים שאינם אוטונומיים באותם אזורים. הפרקטיקות שמאמצים בתי הספר הן ככל הנראה הגורמים הישירים להצלחה החינוכית. אולם היתכנות יישומם של גורמים אלה תלויה בקיומה של אוטונומיה בית ספרית. לולי האפשרות של המנהלים להטמיע את הפרקטיקות הללו לפי צורכי התלמידים, היה זה בלתי אפשרי להחיל אותן במערכת הציבורית הרגילה. לכן האוטונומיה היא תנאי הכרחי (אם כי לא מספיק) לעלייה בהישגים הלימודיים.

**”רק כאשר התנתקו
בתי הספר הללו
מהמערכת הציבורית
הרגילה, היה אפשר לשלב
במסגרתם רפורמות של
חדשנות חינוכית.”**

לאפקט הצ'רטר סקולס. בתי ספר רגילים ביוסטון, טקסס, שאימצו פרקטיקות מוצלחות מצ'רטר סקולס כמו הגדלת זמן ההוראה, החלפת מורים ומנהלים במועמדים אפקטיביים יותר, מינון גבוה של עבודה בקבוצות קטנות, למידה על בסיס מדידה של הצלחת התלמידים וציפיות גבוהות מכל הגורמים במערכת, הביאו לעלייה של בין 0.15-0.18 בהישגים במתמטיקה בהשוואה להישגים של בתי ספר ציבוריים שלא נקטו את הצעדים הללו ולעלייה לא משמעותית מבחינה סטטיסטית באנגלית. תוצאות דומות לאלה הושגו בדנוור ותוצאות מתונות יותר בשיקגו.

מהמאמרים של Fryer ו-Angrist עולה, לכאורה, שאפקט הצ'רטר סקול שתיארנו בתחילת הסעיף מוטעה. לא האוטונומיה של בתי הספר תרמה להעלאת הישגים, אלא כמה פרקטיקות שאומצו ע"י הצ'רטר סקולס העירוניים. כפי שמראה המחקר של Fryer, אם יאמצו בתי הספר הציבוריים הרגילים את הפרקטיקות הללו, יוכלו תלמידיהם להצליח ממש כפי שמצליחים תלמידי הצ'רטר סקולס העירוניים. אלא שטענה זו שטחית מדי. אם נסקור את הפרקטיקות של ה-No Excuses School שהזכרנו קודם לכן, נראה שהנהגתן קשורה מאוד לאוטונומיה בית ספרית. ללא אוטונומיה בתי הספר לא היו יכולים להאריך את שנת הלימודים ואת ימי הלימודים, לא היו יכולים להדיח מנהלים ומורים כושלים, לא היה באפשרות בתי הספר לפתוח קבוצות קטנות לפי צורכי התלמידים והם לא היו יכולים לגבש מדיניות עצמאית בתחום המשמעת שתתאים לאוכלוסייה שאיתה הם מתמודדים. יש לציין ש-Fryer עצמו מודה שמה שאיפשר את שילוב הפרקטיקות יוצאות הדופן בבתי הספר הציבוריים הרגילים ביוסטון היה העובדה שהישגיהם היו נמוכים כל כך עד שעברו לאחריות הישירה של מדינת טקסס.⁵⁵ רק כאשר התנתקו בתי הספר הללו מהמערכת הציבורית הרגילה, היה אפשר לשלב במסגרתם

1.3 אחריותיות, אוטונומיה והישגים לימודיים

אחריותיות בתחום החינוך משמעותה הדרישה מבתי הספר לתת דין וחשבון על תפקודם במגוון אמצעים: דיווח למגוון גורמים על בית הספר ועל התקדמות התלמידים, מבחני הישגים, סקרי אקלים וכד'.⁵⁶ הרשויות יכולות להחליט שהן אינן מסתפקות בקבלת הנתונים על בית הספר אלא שהן גם מפרסמות אותם להורי התלמידים. במקומות מסוימים דיווחי בתי הספר הם פומביים לחלוטין ומפורסמים לציבור הרחב.⁵⁷ במערכת שנוהגת בה בחירת הורים עשויות להיות לפרסום תוצאות המבחנים השלכות רחבות על בית הספר – בית ספר שהצליח מאוד יכול לצפות להגדלת הביקוש והרישום, ולעומת זאת, בית ספר שנרשמה בו ירידה בהישגים עלול לספוג ירידה בהרשמה. השלכה נוספת של מבחני הישגים יכולה להיות בתחום תנאי התעסוקה של המורים – הרשויות יכולות למנף את תוצאות מבחני ההישגים כדי לאתר מורים מוצלחים שתלמידיהם הצליחו מאוד במבחן ולהעניק להם בonus או העלאה במשכורת, או להפך, להטיל סנקציות על מורים או על מנהלים שתלמידיהם נכשלו במבחן.⁵⁸

במחקר של ה-OECD המתבסס על התוצאות של מבחני פיזה ישנה התייחסות לשאלת מידת ההצלחה של בתי ספר ששילבו אוטונומיה בית ספרית עם פרקטיקות של אחריותיות. לפני שנדון בתוצאות כדאי להזכיר שבמחקר של ה-OECD לא נמצא קשר בין הישגי התלמידים במבחן פיזה לבין הנהגת אוטונומיה בתחום המשאבים (תחום הכולל מצד אחד גיבוש עצמאי של התקציב והקצאתו לשימושים השונים ומצד שני בחירת כוח האדם המועסק בבית הספר ותנאי העסקתו). לעומת זאת,

כאשר מצרפים את רכיב האחריותיות – התמונה משתנה. במערכות חינוך בעלות שיעור גדול של בתי ספר שמדווחים לציבור הרחב על הישגי תלמידיהם במבחנים (אחת הפרקטיקות השכיחות של אחריותיות) יש קשר חיובי מובהק בין אוטונומיה בתחום המשאבים ובין הצלחה במבחני פיזה.⁵⁹ כמו כן נמצא שבמדינות בהן לא נהוגה דיווחיות, תלמיד בבית ספר בעל אוטונומיה פדגוגית יקבל בממוצע שבע נקודות פחות מאשר תלמיד בבית ספר בעל אוטונומיה פחותה (כאשר לוקחים בחשבון את הרקע הסוציאקונומי של התלמידים). לעומת זאת, במדינות בהן נהוגה דיווחיות, הקשר הוא הפוך. תלמיד בבית ספר בעל אוטונומיה פדגוגית יקבל בממוצע שבע נקודות יותר מאשר תלמיד בבית ספר אוטונומי פחות (כאשר הרקע הסוציאקונומי נלקח בחשבון). קשר דומה אך קטן יותר ומובהק פחות אפשר לזהות בין בתי ספר אוטונומיים בתחום המשאבים ובין הישגים במבחני פיזה במדינות שבהן נוהגים לפרסם לציבור הרחב את התוצאות של מבחני ההישגים.

”במערכות חינוך בעלות שיעור גדול של בתי ספר שמדווחים לציבור הרחב על הישגי תלמידיהם במבחנים יש קשר חיובי מובהק בין אוטונומיה בתחום המשאבים ובין הצלחה במבחני פיזה.”

של השכבות החזקות בעלות המודעות. מי שמרוויח מהמדיניות הזאת הם דווקא השכבות החלשות, אשר משפרות את איכות הלמידה עקב החשש מפרסום תוצאות המבחנים.⁶¹

1.4 נקודת אזהרה: אחריותיות מופרזת בחינוך, המקרה של No Child Left Behind

הרפורמה החינוכית הגדולה והחשובה ביותר שחרתה על דגלה אחריותיות בחינוך היא No Child Left Behind (לקמן בקיצור NCLB).⁶² בפעם הראשונה אילצה הממשלה הפדראלית את מדינות ארה"ב לקבוע סטנדרטים מחייבים לבתי הספר ולוודא שהם עומדים בסטנדרטים הללו. בתי הספר חויבו לקיים מערכת של בחינות כדי לוודא תפוקות של למידה ואף התחייבו לספק להורים מידע על הישגי התלמידים בבית הספר ובמערכת החינוך המחוזית או המדינתית באופן כללי. המדינות אף נדרשו להפעיל נוהל מעקב ועיצוב מחדש בבתי ספר כושלים, המשרתים תלמידים מרקע סוציאקונומי נמוך. נקבע כי בית ספר שהישגי התלמידים בו יהיו נמוכים ביחס לסטנדרטים המחייבים ולא ישתפרו בתוך חמש שנים – יוחלף צוותו ובית הספר יבנה מחדש. כבר אחרי שנתיים של הישגים בעייתיים נדרש מהמדינה לספק להורים אופציה של בית ספר ציבורי אחר שאליו יוכלו לעבור אם יחפצו בכך. עם זאת, כדי לא לפגוע באוטונומיה החינוכית של המדינות יתר על המידה, השאיר החוק למדינות את הסמכות לקבוע מהם בדיוק הסטנדרטים הנדרשים מבתי הספר שבאחריותם. כמו כן לא התערב החוק בשאלת האוטונומיה של בתי הספר הציבוריים ביחס למחוזות או למדינה, או בהבטחת קיומה של תחרות המבוססת על בחירת הורים בסקטור הציבורי.

יש לציין שממצאי ה-OECD על הקשר בין אופן פרסום תוצאות מבחני הישגים ובין ההישגים עצמם עולים בקנה אחד עם מחקרים נוספים שעסקו בנקודה זאת. למשל, מחקר מעניין של Burgess ואחרים (2011) התמקד ברפורמה חינוכית שהתרחשה בוויילס בתחילת שנות ה-2000.⁶⁰ לאחר שהואצלו סמכויות החינוך מבריטניה לוויילס, קיבל בית המחקרים הוולשי החלטה ב-2001 לבטל את פרסום טבלת דירוג בתי הספר המבוססת על ציוני מבחני הישגים. פרסום הטבלה היה נהוג ברחבי בריטניה מ-1992 ועורר פולמוס עז בשל ההשפעה הרבה שנודעה לו על תהליכי הרישום לבתי הספר. שלטונות ווילס נקטו צד בוויכוח הזה והחליטו לשנות את המדיניות שהייתה נהוגה במערכת החינוך הבריטית ולא לפרסם את טבלת הדירוג. מלבד זאת לא חוללו שלטונות ווילס שום שינוי מהותי אחר, ומבחני הישגים והנהלים האחרים של האחריותיות נשארו זהים לזו של מערכת החינוך של אנגליה. השינוי החוקי המבודד הזה אפשר בדיקה מחקרית של אפקט פרסום טבלת הישגים המציינת את הישגי התלמידים במבחנים. נוצר כאן למעשה dif in dif טבעי עקב העובדה שמערכת החינוך האנגלית הייתה זהה בכול למערכת החינוך הוולשית, למעט במדיניות של פרסום טבלת הדירוג. ממצאי המחקר מלמדים שביטול פרסום טבלת הדירוג הוריד את ההישג הממוצע של תלמיד בוויילס לשנה ב-1.92. הנתון הזה אקוויולנטי לירידה של 0.23 בערכי סטיית התקן של ציוני שכבת הגיל בבית הספר. אחוז התלמידים הממוצע בבית ספר בוויילס שעברו באופן מוצלח 5 בחינות ירד ב-3.4%. יש להדגיש שנתונים אלה רלוונטיים לבתי הספר החלשים יותר מבחינה סוציאקונומית. בבתי הספר החזקים מבחינה סוציאקונומית בוויילס אי אפשר היה להבחין בשינוי בהישגים עקב ביטול פרסום טבלת הדירוג. הממצא הזה מעניין מאוד משום שהוא חושף שפרסום טבלאות דירוג איננו עניין רק

למרות שמדיניות NCLB סיפקה למדינות ארה"ב תמריץ להוריד סטנדרטים אקדמיים, מרבית המחקרים החשובים שנעשו על NCLB מצביעים על עלייה אובייקטיבית בהישגים הלימודיים במתמטיקה ובאנגלית בעקבות הנהגת הרפורמה.⁶⁵ אין פלא שרפורמה שחרתה על דגלה את האחרייות והייתה ממוקדת כמעט באופן בלעדי בשיפור ההישגים המדידים תוביל להצלחה במבחני הישגים. עם זאת, לצד ההצלחה בהעלאת ההישגים של התלמידים גבתה מדיניות ה-NCLB מחיר לא פשוט הנוגע לאיכות החינוך ולהשתרשותן של נורמות פסולות שמטרתן הייתה לגרום להצלחה במבחנים גם במחיר של חציית קווים אדומים. ראשית, הביאה NCLB לצמצום הקוריקולום של בית הספר ולהתמקדות כמעט בלעדית במקצועות שנבחנים עליהם – מתמטיקה ואנגלית. הדבר בא לידי ביטוי גם בצמצום השעות במקצועות המדעים ומדעי החברה בבתי ספר חלשים אשר עמדו בסיכון לסנקציות עפ"י מערכת האחרייות של NCLB, מקצועות שנתפסים כמושרשים ובעלי חשיבות במערכת החינוך האמריקנית. מחקר של Reback ואחרים⁶⁶ אשר התבסס על הסקרים Schools and Staffing Survey (SASS) ו-Early Childhood Longitudinal Survey (ECLS) העלה שכאשר מפלחים את תשובות המורים בסקר לפי מצב בית הספר ביחס לדרישות האחרייות של NCLB מגלים תוצאות מעניינות. למשל, החוקרים גילו ששיעור המורים שענו תשובה חיובית לשאלה 'האם לימדת בשבוע שעבר לפחות שיעור מדעים אחד' היה נמוך ב-10% בבתי ספר גבוליים מבחינת ההישגיות הנדרשת ב-NCLB בהשוואה לבתי ספר חזקים שאין להם בעיה לעבור את הסף הנדרש. בשאלה דומה לגבי הוראת מדעי החברה עמד שיעור המורים שנתנו תשובה חיובית לשאלה זאת על 6% פחות בבתי ספר גבוליים.

כבר לאחר שפורסם החוק של NCLB חזה נייר עמדה של מכון קייטו שהניסיון לכפות על המדינות מדיניות חינוך שאין הן חפצות בה לא יעלה יפה,⁶⁵ ואכן, בתוך שנים מספר התברר שרפורמת NCLB הובילה לירידה בסטנדרטים הלימודיים. כדי למנוע את הטלת העונשים על בתי ספר לא מתפקדים, הציבו המדינות רף נמוך יחסית של סטנדרטים שבו מערכת החינוך שלהם תוכל לעמוד.⁶⁴

”מרבית המחקרים החשובים שנעשו על NCLB מצביעים על עלייה אובייקטיבית בהישגים הלימודיים במתמטיקה ובאנגלית בעקבות הנהגת הרפורמה.”

”בבתי הספר הגבוליים למדו פחות מדעי החברה ומדעים בהשוואה לבתי ספר חזקים. השיעורים הללו נוצלו ככל הנראה לתחומים הקריטיים לבחינות של NCLB – מתמטיקה ואנגלית.”

נתונים אלה מלמדים שככל הנראה בבתי הספר הגבוליים למדו פחות מדעי החברה ומדעים בהשוואה לבתי ספר חזקים. השיעורים הללו נוצלו ככל הנראה לתחומים הקריטיים לבחינות של NCLB – מתמטיקה ואנגלית. מחקר אחר של T. Beveridge מלמד על שקיעה בלימודי האמנות בבתי הספר בתקופת היישום של NCLB.⁶⁷ מחוזות מסוימים לא השאירו את העניין ליוזמות מקומיות של בתי הספר, אלא אף עיגנו בתקנות שתלמיד שהגיע להישגים נמוכים בבחינות צריך להמיר את קורסי הבחירה (שכל קורסי האמנות והמוזיקה נכללים בהם) בתרגול נוסף במקצועות ליבה (מתמטיקה ואנגלית). אלו הן דוגמאות בודדות המצביעות על המחיר של ההתמקדות בתפוקות של מבחני הישגים כמדד להצלחת החינוך. מאחר שהבחינות הללו גורליות לעתיד בית הספר, ההנהלה והמורים יתעדפו אותן במקום הראשון גם על חשבון ההשכלה הכללית ורוחב הדעת של התלמידים.

מחקרים אחרים מצביעים על תופעות חמורות אף יותר. כתוצאה מהלחץ של דרישות האחריותיות, עלולים בתי הספר להגיע לשימוש בנורמות פסולות כדי להבטיח את הצלחתם במבחנים. מאמרם של Bokhari ו-Schneider מ-2009⁶⁸ מראה שבזמן היישום של NCLB עלתה השכיחות של אבחון תלמידים בבתי הספר הציבוריים כלוקים בבעיית קשב ריכוז בהשוואה למצב לפני יישום NCLB ובהשוואה לתלמידים בבתי הספר הפרטיים, שלא היו חשופים ל-NCLB. החוקרים משערים שאבחון היתר התרחש כדי לפטור תלמידים חלשים מהבחינות. מאחר שאבחון יתר פירושו מתן תרופות פסיכיאטריות למי שיכול להסתדר בלעדיהן, הדבר מחדד את ההשלכות הלא רצויות של מערכת האחריותיות. במחקר אחר שנערך בפלורידה חושף Figlio⁶⁹ שבתקופת הבחינות בתי ספר השתמשו יותר בבלי המשמעותי של השעיה ממושכת כלפי תלמידים חלשים מבחינה לימודית. נראה שהשימוש בבלי של השעיה בא להקטין את הסיכוי שתלמידים אלה ינכחו בבחינה ויורידו את הממוצע של בית הספר.

**”בתקופת הבחינות בתי
ספר השתמשו יותר בבלי
המשמעותי של השעיה
ממושכת כלפי תלמידים
חלשים מבחינה לימודית.”**

מערכת החינוך לא תדרוש מבתי הספר לעמוד בסטנדרט חיצוני אלא להפגין שיפור. הצבת יעד כזה תהיה תובענית פחות ועשויה למנוע את התופעות השליליות הנלוות ליישום נהלים של אחריותיות, מצד שני, היא עלולה לא לספק את קברניטי מערכות החינוך המעוניינים להביא את כל בתי הספר לרף אחיד מינימלי.

לסיכום, המחקרים שנערכו על NCLB ועל מערכות אחרות של אחריותיות מלמדים שלהצבת דרישות מחמירות של אחריותיות יש תועלת אך גם מחיר. מצד אחד, ברוב המקרים הן מביאות לשיפור בהישגים הלימודיים ולהתפתחות אקדמית רצופה בבתי הספר, כמו כן הן מאפשרות למערכת החינוך מעקב מעולה אחרי הרמה של כל תלמיד. עם זאת, יש להן גם תוצאות שליליות ברורות כמו השטחת הקוריקולום בבתי הספר למקצועות הבסיסי שעליהם בדרך כלל נבחנים (שפות ומתמטיקה), הדגשת הצד האקדמי וזניחת התפקיד החברתי והרגשי של בית הספר להקניית כישורי חיים, וחדירת פרקטיקות שליליות מבחינה נורמטיבית לבתי הספר, כדי לעמוד בלחצים המוגברים של דרישות האחריותיות. לכן יש צורך לאזן ולמתן את האחריותיות בצעדים נוספים שיביאו לשיפור ההישגים ובאותה העת לנטרול ההשפעות השליליות.

”דרישות מחמירות של אחריותיות יש תועלת אך גם מחיר.”

השפעות לא רצויות של מדיניות ה-NCLB באות לידי ביטוי גם במצבם הבריאותי של התלמידים. במאמר של P.M. Anderson ואחרים חושפים החוקרים עלייה בהשמנה של תלמידים בבתי ספר גבוליים בארקנסו.⁷⁰ בתי ספר אלו נטו לקצר הפסקות ולבטל שיעורי חינוך גופני כדי לשפר את ההישגים בבחינות.

תופעה שלילית נוספת שליוותה את יישומן של דרישות תובעניות של אחריותיות היא רמאות במבחני ההישגים. ספרות המחקר על האחריותיות לא רק מתעדת את הבעיה אלא מנסה להציע דרכים להתחקות אחר היקפה המדויק ואחר אסטרטגיות שיעזרו להתגבר עליה. מאמרם של S.D. Levitt ו-B.A. Jacob פיתח אלגוריתם לזיהוי רמאות על סמך ציונים של תלמידים במבחני הישגים (למשל באמצעות זיהוי תנודות דרמטיות בציונים בהשוואה לשנים קודמות, או זיהוי מקרים בהם דווקא על השאלות הקשות משיבים כל התלמידים תשובות נכונות בעוד שעל השאלות הקלות יותר יש התפלגות נורמלית).⁷¹ בהסתמך על הנתונים ממבחני הישגים בבתי ספר ציבוריים בשיקגו טוענים החוקרים שהתקיימו לכל הפחות 4-5% מקרים של רמאות בכיתה לשנה. במאמר של M. Bretoni ואחרים מציעים החוקרים להתמודד עם הבעיה באמצעות נוכחות של משגיחים חיצוניים בבחינה.⁷² במחקר שלהם המתבסס על ניסוי שהתרחש באיטליה הם מגלים שבשעה שהיה משגיח חיצוני בכיתה, ירד שיעור התשובות הנכונות בכיתה ב-5.5-8.5% בהשוואה לכיתות אחרות בבתי ספר אחרים. דרך אחרת להתמודד עם רמאות ותופעות שליליות אחרות הנגרמות מהלחץ של האחריותיות היא לעצב דרישות המכוונות לשיפור ולא לסטנדרט. כלומר,

1.5 סיכום: אוטונומיה, אחריותיות ואחריותיות מוגזמת

בכמה ערים בארה"ב פועלת מערכת נרחבת של צ'רטר סקולס לצד מערכת מסורתית של בתי ספר רשמיים. אחת הערים הללו היא עיר הבירה, Washington DC, המתאפיינת באוכלוסייה ענייה שרובה בני מיעוטים. התחרות בין מערכת בתי הספר הרגילים ומערכת הצ'רטר סקולס הביאה לשיפור בתפקוד שתי המערכות יחד – אך השיפור בתפקוד האקדמי של הילדים הלומדים בצ'רטר סקולס טוב יותר באופן מובהק.⁷³ מחקר על מערכת הצ'רטר סקולס בעיר הבירה מסיק, בין היתר, את המסקנות האלה:

צ'רטרים אינם מצטיינים בגלל שהצוות שלהם טוב יותר מהצוותים ב-DCPS [מערכת החינוך הציבורי הרגיל, District of Columbia Public Schools]. הם מצטיינים כי מסגרת הניהול שלהם – הכוללת אוטונומיה בית ספרית, בחירת הורים ומשטר אחריותיות רציני – עדיפה על פני הגישה המסורתית של DCPS. מסגרת זאת יוצרת מציאות שבה צעדי המדיניות יוצאי הדופן הנחוצים כדי לחנך ילדים עניים בני מיעוטים אינם רק אפשריים אלא חיוניים, אחרת בתי הספר לא ישרדו.

אולי ההבדל המשמעותי ביותר הוא ש[המועצה המנהלת את הצ'רטר סקולס] אינה מעסיקה בעצמה את צוות המורים אלא מתקשרת בחוזים עם ארגונים אחרים המפעילים בפועל את בתי הספר. לפיכך המועצה משוחררת מלחצים פוליטיים ויכולה לפעול למען האינטרסים של הילדים גם אם הדבר מנוגד לאינטרסים של המבוגרים. מאז 2009 המועצה סגרה כ-5 בתי ספר מדי שנה. חלק מקהילות שבהן נסגרו בתי הספר התנגדו. כאשר DCPS שוקלת לסגור בית ספר, כל המערכת מתקוממת נגדה – העובדים, האיגודים המקצועיים, ההורים ופעילים שכונתיים. לכל הקבוצות הללו זכות הצבעה, וראש העיר מרגיש היטב את הלחץ הפוליטי. ובאמת, לחץ זה עלה לראש העיר במשרתו בבחירות 2010.⁷⁴

”אוטונומיה פדגוגית

מזוהה עם שיפור בתוצאות
האקדמיות של תלמידים.
אוטונומיה תקציבית מזוהה
אף היא עם שיפור – בתנאי
שהיא מלווה במדיניות
אחריותיות הולמת.”

אוטונומיה פדגוגית – אוטונומיה בקביעת התוכן, רצף הלימודים וההערכה – מזוהה עם שיפור בתוצאות האקדמיות של תלמידים. אוטונומיה תקציבית מזוהה אף היא עם שיפור – בתנאי שהיא מלווה במדיניות אחריותיות הולמת, כזו המטילה על בתי הספר חובה לדווח לרשויות החינוך הארציות ולקהילה על תפקוד תלמידיהם. בארה”ב מחקרים רבים מראים כי בקרב אוכלוסיות הסובלות מחסך סוציאקונומי ו/או אפליה על רקע גזע ומוצא, בתי ספר בניהול אוטונומי מספקים תוצאות פדגוגיות משופרות בהשוואה לבתי ספר ציבוריים רגילים. ממצא זה חשוב ביותר לישראל, אשר כמו ארה”ב סובלת מפערים סוציאקונומיים עמוקים בקרב האוכלוסייה הוותיקה המשתקפים בפערים בתוצאות האקדמיות. ואולם ניסיון האחריותיות המופרזת של ניסוי ה-NCLB מראה כי משטר הערכה הדוק מדי משטיח את החוויה הלימודית ומלווה בתמריצים שליליים המופעלים על מערכת החינוך ובעיוותים רבים. מסקנות הדיון ב-NCLB מחדדות את הצורך באופציות מתונות יותר של אחריותיות המשתלבות עם אוטונומיה בית ספרית.

2. בחירת הורים

2.1 ההצדקות והמטרות של בחירת הורים

מעיון בספרות המחקר⁷⁵ עולה שלמדיניות של בחירת הורים יש שלוש הצדקות עיקריות:

א. **אידיאולוגית עקרונית** – להורים יש זכות לעצב את החינוך שיקבלו ילדיהם.

ב. **חינוכית תפקודית** – התחרות בין בתי הספר על בחירת ההורים תשפר את תפקודם ואת יעילותם.

ג. **חברתית** – בחירת הורים משפרת את הנגישות של השכבות החלשות לחינוך איכותי. בד”כ ישנה התאמה בין מעמד סוציאקונומי נמוך ובין אזור המגורים. לכן בתי ספר שמשובצים אליהם לפי אזורי רישום נוטים להיות אחידים מבחינה סוציאקונומית. בדרך כלל העניים לומדים בבתי הספר איכותיים פחות בשכונות העוני והעשירים בבתי הספר איכותיים הממוקמים בשכונות האמידות.⁷⁶ לעומת זאת, במערכת המאפשרת בחירת הורים יכולים העניים להירשם לבתי הספר האיכותיים בשכונות האמידות ולפרוץ את הגטו החינוכי שהיו נתונים בו.⁷⁷

בחירה שסיפקו את התנאים הנזכרים: תכנית ואוצ'רים במילווקי ושתי תכניות צ'רטר סקולס במישיגן ובאריזונה.

בכל שלושת המקרים נמצאו הבדלים משמעותיים מבחינה סטטיסטית בין הישגי התלמידים בבתי הספר הציבוריים שהיו חשופים לתחרות מצד תכנית הוואוצ'רים והצ'רטר סקולס ובין הישגי התלמידים בבתי הספר מקבוצת הביקורת, שלא היו חשופים לתחרות. במקרה של תכנית הוואוצ'רים במילווקי גילתה Hoxby שהישגיהם של תלמידי כיתות ד' בבתי ספר החשופים לתחרות עלו ב-7 נק' לשנה בהשוואה לבתי ספר בקבוצת הביקורת, שעלו רק ב-4 נק' לשנה.⁸⁰ תלמידי כיתות ד' בבתי הספר שהתחרו בצ'רטר סקולס במישיגן השתפרו ב-1.21 נק' לשנה בממוצע בקריאה וב-1.11 נק' בממוצע במתמטיקה, בהשוואה לתלמידי בתי הספר בקבוצת הביקורת.⁸¹ תוצאות דומות נרשמו לטובת בתי ספר שהתחרו בצ'רטר סקולס באריזונה (שיפור של 2.31 נק' בממוצע בקריאה ו-2.68 נק' בממוצע במתמטיקה, בהשוואה לקבוצת הביקורת).⁸²

”נמצאו הבדלים משמעותיים מבחינה סטטיסטית בין הישגי התלמידים בבתי הספר הציבוריים שהיו חשופים לתחרות מצד תכנית הוואוצ'רים והצ'רטר סקולס ובין הישגי התלמידים בבתי הספר מקבוצת הביקורת.”

השפעת תכניות בחירה על הישגים לימודיים: ממצאים

המאמר החשוב והמצוטט ביותר העוסק בהשפעת תכניות בחירה (ואוצ'רים וצ'רטר סקולס) על הישגים לימודיים הוא "School Choice and School Productivity: Could School Choice Be a Tide that Lifts All Boats?"⁷⁸ Hoxby מ-2003.⁷⁸ מאמר זה לרוונטי לענייננו משום שאינו מתמקד בהישגים של תלמידי הוואוצ'רים או הצ'רטר סקולס, אלא בהשפעה של התחרות מצד המוסדות הללו על הישגי התלמידים שנשארו בבתי הספר הציבוריים. הרחבת הבחירה בין בתי ספר ברשויות גדולות בישראל (או במינהלי חינוך המאגדים כמה רשויות קטנות סמוכות) עשויה להשפיע על בתי ספר קיימים באופן דומה.

מאחר ש-Hoxby עוסקת בהשפעה של תחרות על הישגים לימודיים, עליה להגדיר תחילה מה היא תחרות, בהתחשב בתנאים של מערכת החינוך האמריקנית, שבה רק חלק קטן ממוסדות החינוך בכל מחוז עומדים לבחירה. Hoxby מציעה שלושה קריטריונים לקביעה שמוסד חינוכי עומד בפני תחרות: א. קיימת אפשרות סבירה שהמוסד יאבד 5% או יותר מתלמידיו, לטובת בית ספר אחר העומד לבחירה. ב. לאבדן התלמידים יש משמעות תקציבית. בית הספר עלול לאבד תקציב משמעותי בעקבות עזיבת תלמידים. ג. תכניות הבחירה צריכות להיות מבוססות (3 שנים לפחות) וברות קיימא, מכיוון שברור שבתי ספר ציבוריים לא יתחרו בתכנית בחירה שעתידיה לוט בערפל וכל העת דנים בסגירתה.⁷⁹ באמצעות הקריטריונים הללו פוסלת Hoxby תכניות בחירה רבות שאינן מייצרות אפקט של תחרות, כפי שזו הוגדרה על ידה. למשל, היא איננה עוסקת בתכניות בחירה שמספר התלמידים המשתתפים בהן הוגבל ע"י הרשויות לכ-1% לכל היותר ממספר תלמידי המחוז. במחקר שלה נכללות שלוש תכניות

לאחרונה התפרסם ע"י קרן פרידמן מטא-מחקר שנועד לבדוק בצורה שיטתית את תמונת המצב המחקרית בשאלה של השפעת תכניות בחירה על ההישגים הלימודיים של בתי הספר הציבוריים.⁸⁷ המטא-מחקר סוקר 42 מחקרים שנכתבו בנושא המבוססים על גישות מתודולוגיות מקובלות. המחקרים נערכו על ידי יותר מ-24 חוקרים ורובם פורסמו בכתבי עת שפיטים. כל המחקרים נערכו על תכניות בחירה בארה"ב. על אף הגיוון בין האזורים ותכניות הבחירה, אפשר להסיק ממכלול המחקרים את המסקנות הבאות:⁸⁸

א. ב-30 מתוך 42 המחקרים נמצא שיש לתחרות בין בתי ספר אפקט חיובי על הישגי התלמידים, לפחות בבתי ספר מסוימים ובתחומי דעת מסוימים.

ב. לא נמצא אישוש לטענה של המתנגדים לבחירת הורים, לפיה פתיחת תכניות בחירה תגרום להידרדרות נוספת בהישגים של בתי הספר החלשים. אין אף מחקר מבין ה-42 שגילה ירידה משמעותית בהישגים של בתי ספר ציבוריים או מגזרים בתוכם כתוצאה מפתיחת בתי הספר לתחרות. רק 2 מתוך 21 המחקרים על צ'רטר סקולס דיברו על אפקט ניטרלי או שלילי של התחרות על בתי הספר הציבוריים.

ג. השפעת האפקט של התחרות על בתי הספר הציבוריים חיובית אך מצומצמת. האפקט נאמד בממוצע על 1-2 נקודות בשנה. לטענת מחברי הסקירה הדבר נובע מהעובדה שהמערכת של בתי הספר הציבוריים סגורה יחסית להשפעות מבחוץ.

למאמר של Hoxby היו כמה ביקורות של חוקרים שערערו על ממצאיו. Ladd טענה ש-Hoxby לא שללה את האפשרות שהעלייה בהישגי התלמידים בבתי הספר הציבוריים הסמוכים לוואוצ'רים ולצ'רטר סקולס התרחשה בשל העובדה שהתלמידים החלשים ביותר עזבו לתכניות הבחירה. כלומר, ייתכן שהעלייה בהישגים בבתי הספר לא נבעה כתוצאה משיפור אקדמי אלא משינוי באוכלוסיית התלמידים.⁸⁵ לגבי תכנית הוואוצ'רים במילווקי הייתה ל-Ladd השגה נוספת. תכנית הוואוצ'רים לוותה בצעדים נוספים לשיפור ההישגים הלימודיים של תלמידים מהשכבות החלשות בבתי הספר הציבוריים. ייתכן שהשיפור בהישגים שזיהתה Hoxby נבע מהצעדים הללו ולא מאפקט התחרות. Rouse ו-Barrow⁸⁴ ציינו באופן דומה ל-Ladd ש-Hoxby לא שללה את האפשרות שהשפעות נוספות על בתי הספר הובילו לשיפור בהישגים. כמו כן הם טוענים שבמחקרים אחרים שנעשו על תכנית הוואוצ'רים במילווקי ב-2002, לאחר שהורחבה וגדלה התחרות, לא נמצאו הממצאים שעליהם הצביעה Hoxby.

לצד המחקר החשוב והמצוטט של Hoxby ישנם מחקרים רבים נוספים המצביעים על הקשר בין תחרותיות לשיפור הישגי בתי הספר. P. Bayer ו-R. McMillan מבססים במאמרם מודל של תחרותיות שונה מזה של Hoxby,⁸⁵ המבוסס על מדרג של תחרותיות לפי שינויים בעקומת הביקוש לבתי הספר. מודל זה אינו מוגבל לסוגים מסוימים של שוק תחרותי, המבוסס על צ'רטר סקולס או תכניות בחירה, אלא יכול להתקיים גם במקרה של רישום אזורי כאשר מתרחשים שינויים דמוגרפים עקב נדידת אוכלוסיות או הקמת שכונות חדשות הסמוכות לבתי הספר.⁸⁶ על סמך נתונים מאזור סן פרנסיסקו מצאו החוקרים שעלייה ביחידה אחת של תחרותיות מערכי סטיית התקן מביאה ל-1.0 עלייה בהישגים הלימודיים.

בסקירת מחקר ישנה יותר של ה-OECD מ-2012 המסקנה שונה. עורכת הסקירה מסיקה שממצאי המחקרים השונים מלמדים שאין עדות משכנעת להשפעה חיובית של תכניות בחירה על הישגי התלמידים בבתי הספר האזוריים הסמוכים.⁹² עם זאת, חלק מהמאמרים המובאים בסקירה זו, המדווחים על היעדר השפעה של תכניות בחירה על הישגים לימודיים, אינם מקפידים לוודא שתכניות הבחירה יוצרות מידה מספקת של תחרותיות בין בתי הספר העומדים לבחירה לבין בתי הספר הציבוריים. למשל, במאמר הדן בהשפעה של צ'רטר סקולס על הישגים בבתי הספר הציבוריים בצפון קרוליינה מראים Bifulco ו-Ladd⁹³ שברוב המדדים לא נמצאה השפעה כזו. עם זאת, הם עצמם מודים שרמת התחרותיות באותו אזור אינה גבוהה. בתי הספר הציבוריים איבדו רק 1% מתלמידיהם לטובת הצ'רטר סקולס. Hoxby, כזכור, טענה שרק במצב שבו בתי הספר יכולים לאבד 5% מתלמידיהם אפשר לצפות לאפקט של תחרותיות. לכן אין פלא שבתחרותיות דלה כל כך לא זיהו החוקרים השפעה משמעותית על הישגים הלימודיים בבתי הספר הציבוריים.⁹⁴

ד. מתוך 12 המחקרים שאינם מראים השפעה של תכניות בחירה על הישגים לימודיים בבתי ספר ציבוריים יש כאלה שמתארים תכניות שעוצבו לא נכון או שיושמו באופן לקוי. למשל, תכנית הוואוצ'רים בווישינגטון D.C., שלגביה קבעו Green ו-Winters⁸⁹, שלא השפיעה על הישגי התלמידים בבתי הספר הציבוריים, הייתה מיועדת באופן ספציפי לתלמידים העניים ביותר ולא לכלל הציבור. הוואוצ'ר היה נמוך מדי ולא איפשר קבלה למוסדות יוקרתיים באמת. בנוסף, לא היה אופק להמשך מימוש התכנית ולהתמדתה לאורך זמן. הגורמים הללו הובילו להקטנת הלחץ התחרותי על בתי הספר הציבוריים, ולכן אין פלא שהתכנית לא תרמה לשיפורם.

סקירת מחקר נוספת, שממנה עולה באופן חד משמעי שתחרותיות משפיעה לטובה על הישגי תלמידים במערכת החינוך הציבורית, פורסמה ב-2015 ע"י מכון המחקר NBER. סקירה זו, העוסקת בכמה סוגיות תיאורטיות ואמפיריות הנוגעות להערכת האפקטיביות של תכניות הוואוצ'רים, דנה גם בשאלת ההשפעה של תכניות הוואוצ'רים על הישגי תלמידי בתי הספר הציבוריים.⁹⁰ בניגוד למטא-מחקר של קרן פרידמן, סקירה זו מוגבלת אך ורק לוואוצ'רים ולא לתכניות בחירה אחרות. מצד שני, היא איננה מתמקדת רק בארה"ב אלא סוקרת ספרות מחקר הבודקת תכניות ואוצ'רים גם בשוודיה ובקנדה. מסקנת סקירה זו ברורה: תכניות ואוצ'רים גורמות לשיפור הישגים בבתי הספר הציבוריים הסמוכים. עם זאת, עורכי הסקירה מעירים שבחלק מהמחקרים קשה לדעת האם התחרות היא שהגבירה את הישגים או רפורמות נוספות שנערכו במקביל לתכניות הוואוצ'רים כמו הגברת האחריות בבתי הספר.⁹¹

”מאמרים מחקריים רבים מהשנים האחרונות מצביעים על ההשפעה החיובית של תחרותיות בין בתי הספר הציבוריים לבין בתי ספר העומדים לבחירה, על שיפור הישגים בבתי הספר הציבוריים.”

לסיכום: מאמרים מחקריים רבים מהשנים האחרונות מצביעים על ההשפעה החיובית של תחרותיות בין בתי הספר הציבוריים לבין בתי ספר העומדים לבחירה, על שיפור הישגים בבתי הספר הציבוריים. אמנם קיימים גם מחקרים שמסיקים כי ההשפעה היא זניחה, לחיוב או לשלילה. מחקרים מעטים בלבד מצביעים על ירידה משמעותית בהישגי בתי הספר הציבוריים בעקבות תכניות הבחירה. חלק מהמחקרים המצביעים על היעדר השפעה של תחרותיות על הישגים לימודיים אינם מתבססים על תנאי סף של תחרות שיכולה להוליד אפקט כלשהו. במקרים אחרים ישנה אפשרות שהשוק (קרי ההורים) פשוט אינו מדרג הצטיינות בלימודים כקריטריון מרכזי בבחירת מוסד הלימודים לילדיהם, כך שהתחרות מעודדת התקדמות של בתי הספר בתחומים אחרים (כמו בטיחות, פעילויות חברתיות או העמקת ערכים תרבותיים) אך לאו דווקא בהישגים האקדמיים.⁹⁶ על כל פנים, הממצאים המחקריים מספיקים כדי שנוכל לקבוע שגם אם בחירת הורים איננה מבטיחה שיפור הישגים אקדמיים במערכת החינוך, הרי שבמקרים רבים היא מצליחה להביא לתוצאה כזו.

מחקר נוסף של ה-OECD על בחירת הורים מסתמך על סקרים של הורים ומנהלים שנערכו במסגרת מבחני פיזה 2012. המנהלים וההורים נשאלו האם בית הספר שלהם מתחרה בבתי ספר אחרים. על סמך המידע הזה קבעו חוקרי ה-OECD האם בית ספר מסוים עומד בתחרות ואת מידת התחרותיות בכלל במערכות החינוך. לאחר מכן בדקו החוקרים האם יש קורלציה בין הישגים במבחני פיזה לבין תחרותיות. לפי חוקרי ה-OECD לא נמצא קשר בין מידת התחרותיות של בתי הספר במערכת נתונה ובין הצלחתה במבחני פיזה.⁹⁵ יתרה מזאת, לאחר שנלקחה בחשבון הרמה הסוציאקונומית של בית הספר, על פי רוב לא נמצא מתאם בין הצלחה של בתי הספר במבחנים ובין התחרות עם בתי הספר האחרים. אמנם קביעת רמת התחרותיות על פי סקרים היא בעייתית. נמצא, למשל, פער גדול בין עמדת המנהלים לעמדת ההורים על קיומה של תחרותיות. 20%-45% בממוצע מההורים לא הסכימו לקביעה של המנהלים שבית הספר של בנם/בתם מתחרה עם בתי ספר אחרים. הפער הזה מלמד עד כמה קשה לבסס את הערכת התחרותיות על תשובת כן/לא בשאלון. ייתכן שהמנהל מתייחס לאופציות פורמליות של תחרות שהורים רבים לא רואים אותן כממשיות (כמו בתי ספר רחוקים). כמו כן קשה לעמוד בשיטה הזאת על מידת התחרות ועל הדרך שבה בתי הספר נערכים לה.

2.2 בחירה וסגרגציה

החוקרים הראו שהמודל הסגרגטיבי ביותר הוא מודל אזורי הרישום, הכפוף לחלוטין להבדלים המעמדיים הקובעים את אזורי המגורים של משקי הבית. יתרה מזאת, נוצר מעין מעגל קסמים שבו כתוצאה מההרכב הסוציאקונומי נוצרים בתי ספר חזקים אשר מצידם תורמים לעלייה נוספת במחירי הדירות. מודל אחר התורם לסגרגציה הוא המודל השלישי, המבוסס על בחירת הורים ותשלום באמצעות ואוצ'ר ממוצע לבתי ספר פרטיים. במקרה הזה בתי הספר הפרטיים הטובים יעלו את שכר הלימוד ויקבלו את התלמידים העשירים ביותר. שכר הלימוד הגבוה יאפשר להם לממן מלגות לתלמידים טובים משכבות סוציאקונומיות ממוצעות. כך תיווצר סגרגציה כפולה על בסיס סוציאקונומי ואקדמי (משום שסביר להניח שרוב התלמידים הטובים ביותר לא יבואו מהשכבות הנמוכות). המודל הזה סגרגטיבי פחות מהמודל השכונתי משום שהוא מאפשר עירוב של תלמידים טובים מרקע סוציאקונומי בינוני יחד עם תלמידים בעלי רקע סוציאקונומי גבוה. מצד שני מודל זה יוצר סגרגציה אקדמית. מובן שאפשר לאזן את החולשות של מודל זה באמצעות הטלת מגבלות רגולטוריות כפי שעוד נבחן בהמשך.

”המודל הסגרגטיבי ביותר הוא מודל אזורי הרישום, הכפוף לחלוטין להבדלים המעמדיים הקובעים את אזורי המגורים של משקי הבית.”

כפי שאמרנו בסעיף הראשון, אחת המטרות של מנגנון בחירת הורים היא לפתור את הסגרגציה הסוציאקונומית ובמדינות מסוימות אף הגזעית והלאומית – שיוצר הרישום האזורי. מאחר שבחירת אזור מגורים תלויה ברוב המקרים במחיר הדירות באותו אזור, הרי שאפשר לצפות שרישום אזורי ישקף את הפערים הכלכליים בין שכבות באוכלוסייה. העשירים, הגרים בשכונות עשירות, ילמדו בבתי הספר האזוריים בשכונות הללו, ואילו העניים ילמדו בבתי הספר האזוריים בשכונות העניות. מנגנון בחירת הורים, השובר את הרישום האזורי, יכול לאפשר לתלמידים ללמוד מחוץ לשכונה וליצור מפגש בין תלמידים משכונות עשירות ועניות. גם מאמרים תיאורטיים המנתחים מודלים של תכניות בחירה, הסיקו שמודל שוויוני של בחירת הורים הינו פחות סגרגטיבי ממודל אזורי של רישום וקבלה. למשל, במחקר של Romano ו-Epple, "Neighborhood Schools, Choice, and the Distribution of Educational Benefits"⁹⁷, השוו בין שלושה מודלים של רישום לבתי ספר: א. מודל אזורי הרישום לפיו כל ילד משויך לבית ספר מסוים לפי כתובת מגוריו וללא כל אפשרות בחירה; ב. מודל של בחירת הורים בתוך מערכת החינוך הציבורית, המאפשר בחירה בין מספר מוגבל או בלתי מוגבל של בתי ספר ציבוריים; ג. מודל של בחירת הורים בין בית ספר ציבורי לבין בית ספר פרטי.

”מודל הרישום, המאפשר בחירת הורים בין בתי הספר הציבוריים, נמצא כיעיל ביותר לצמצום הסגרגציה מבין שלושת המודלים.”

שבעיצוב נכון של תכניות בחירה של בתי ספר אפשר לפתור בעיות חברתיות ולספק לשכבות חלשות הזדמנויות חינוכיות שלא היו יכולות לקבל במודל השכונתי.

אך במחקרים לא מעטים אחרים מוצאים חוקרים קשר בין מודלים של בחירת הורים לסוגים שונים של סגרגציה. במחקר שעשו על מערכת החינוך האנגלית מצאו Burgess ואחרים שככל שעולה האפשרות לבחור בתי ספר, כך גדלה הסגרגציה (בעיקר על בסיס אתני).¹⁰⁰ המחקר התבסס על מאגר המידע של התלמידים באנגליה (PLASC) והתמקד בתלמידים שעברו לתיכון ב-1997 וסיימו אותו ב-2002. המאגר מספק מידע על הישגי התלמידים, בתי הספר שבהם למדו ומאפיינים אינדיבידואליים: מין, לאום, ונתוני רווחה (כמו זכאות לארוחה חינם, המעידה על הכנסת ההורים). על בסיס נתונים אלה אפשר לחשב את ריכוז התלמידים משכבות סוציאקונומיות נמוכות בכל בית ספר, בהשוואה לממוצע האוכלוסייה הרלוונטית. מהמחקר עולה שככל שיש יותר בתי ספר שעומדים לבחירה, כך עולה הסגרגטיביות במערכת החינוך. ממצא זה מוסבר בנייר העמדה של IZA¹⁰¹ שכתב Burgess עצמו, שם נאמר שסגרגציה נגרמת כאשר בתי ספר מבוקשים אינם מתמרצים לגדול ובמקום זאת בוררים את התלמידים, וכך נוצר ריבוד

מודל הרישום השני, המאפשר בחירת הורים בין בתי הספר הציבוריים, נמצא כיעיל ביותר לצמצום הסגרגציה מבין שלושת המודלים. לפי מודל זה בחירת הורים היא בתוך מערכת החינוך הציבורית, ומוסדות החינוך הנכללים בתכנית ממומנים באופן מלא על ידי המדינה על פי מספר התלמידים. להורים ניתנת חירות מלאה לבחור בין בתי הספר, הרשויות מספקות הסעות, ואילו בתי הספר מנועים מכל סלקציה אקדמית או אחרת. ברור שמודל זה הוא הכי פחות סגרגטיבי ומאפשר אינטגרציה של תלמידים בעלי יכולות אקדמיות מגוונות ומשכבות סוציאקונומיות שונות.

עם זאת, כאשר בודקים באופן אמפירי את הקשר בין בחירת הורים לסגרגציה התמונה מורכבת יותר. ישנם מחקרים ההולכים בעקבות המודל התיאורטי שהצגנו, ומראים שתכניות בחירה שוויוניות שאינן מתנות קבלה לבתי ספר על בסיס שכר לימוד גבוה או הישגים אקדמיים, אכן מאפשרות לתלמידים מרקע סוציאקונומי נמוך הזדמנויות חינוכיות משופרות. בניגוד לתפיסה שתכניות בחירה שואבות את ”הקצפת” של בתי הספר הציבוריים השכונתיים, מראים החוקרים שבמקרים רבים דווקא תלמידים משכבות סוציאקונומיות נמוכות הם אלו שהולכים לבתי ספר הנתונים לבחירה.⁹⁸ עוד מוכיחים המחקרים כי הישגי התלמידים שבחרו לעבור לצ’רטר סקול, טרם המעבר, היו נמוכים יותר מהישגי עמיתיהם שבחרו להישאר בבתי הספר הציבוריים.⁹⁹ אמנם אפשר לטעון שהצ’רטר סקולס הם מקרה חריג, משום שבחלק מהמקרים בתי ספר אלו מיועדים מלכתחילה לאוכלוסייה ברמה סוציאקונומית נמוכה ולעיתים אף מוקמים מסיבה זו דווקא בשכונות החלשות. Hoxby לא רואה בטענה הזאת בעיה אלא הוכחה לכך

הלימוד שמטילים בתי הספר הפרטיים נוסף על הוואוצ'ר שמספקת המדינה. תשלום שאינו מאפשר לתלמידים ממשפחות בעלות מעמד סוציאקונומי נמוך ללמוד בבתי הספר הללו.

דוגמה אחרת לסגרגציה שקל מאוד להסביר אותה על בסיס מאפיין ספציפי של מנגנון הבחירה נזכרת במאמרם של Soderstrom ו-Uuistalo¹⁰⁵, המצוטט אף הוא בסקירה של ה-OECD. המחקר דן ברפורמה שנערכה במערכת החינוך של שטוקהולם בראשית שנות ה-2000. בעוד שהקבלה לבתי הספר התיכוניים לפני החלת הרפורמה הייתה תלויה באזור המגורים, הרי שלאחר הרפורמה נפתחו בתי הספר לבחירת הורים וניתן משקל רב להישגי התלמידים בקבלה לבתי הספר. ממצאי המחקר אינם מפתיעים – אותה רפורמה הובילה לסגרגציה על בסיס אקדמי. אין ספק שאם מנגנון בחירה מאפשר לבתי הספר לבחור את התלמידים, ייווצר באופן טבעי מדרג של בתי ספר שבהם ילמדו התלמידים המצוינים, הבינוניים והחלשים. אולם תופעה זו אינה מאפיינת את כלל מנגנוני הבחירה אלא רק מנגנוני בחירה המאפשרים סינון תלמידים על בסיס הישגים אקדמיים.

אקדמי וסוציאקונומי. ואכן, מאפיין זה מתאים כהסבר לממצאים שתוארו לעיל בנוגע למערכת החינוך האנגלית, בה בתי הספר יכולים לבחור את תלמידיהם במקרה שהביקוש לבית הספר גדול ממספר התלמידים לו הוא מיועד.

מאפיין ספציפי נוסף של מנגנוני בחירה המהווה הסבר לסגרגציה, הינו האפשרות לגבות שכר לימוד נוסף, מעבר לכסף הציבורי המשולם באמצעות הוואוצ'ר. כך למשל, במקרה המתואר במחקר של Watson ו-Ryan¹⁰², שהינו אחד מ-12 מחקרים המפורטים בסקירת מחקר של ה-OECD "School Choice and Equity"¹⁰³, ואשר מוכיחים לכאורה כי בחירת הורים גורמת לסגרגציה. מחקר זה מתאר את תכנית הוואוצ'רים במערכת החינוך האוסטרלית, במסגרתה בתי הספר הפרטיים שקיבלו את הוואוצ'רים לא הורידו את שכר הלימוד, אלא השתמשו בכסף הציבורי כדי לשפר את איכות הלמידה וההוראה (למשל באמצעות תגבור צוות ההוראה להורדת יחס מורה-תלמיד). תהליך השיפור של בתי הספר הפרטיים הוביל לנהירה הולכת וגוברת של אוכלוסיות איכותיות ולנטישה של מערכת החינוך הציבורית, שבה נשארו שכבות סוציאקונומיות נמוכות. התהליך המתואר במאמר איננו צריך להפתיע, הוא תואם בדיוקנות את המודל התיאורטי שתיארנו בתחילת הסעיף. כאשר הרשויות ממנות ואוצ'ר ממוצע בסיסי ובתי הספר יכולים להטיל על ההורים שכר לימוד נוסף, סביר שתיווצר סגרגציה על בסיס מעמד סוציאקונומי, אליה תתלווה ברבות הזמן גם סגרגציה על בסיס אקדמי. התהליך הזה מתואר גם במחקר של Elaqua, העוסק במערכת החינוך הצ'יליאנית¹⁰⁴, המצוטט אף הוא בסקירת המחקר של ה-OECD. גם שם תכנית הוואוצ'רים שהונהגה בשנות ה-90 הובילה לצמיחה מהירה של בתי הספר הפרטיים ולסגרגציה על בסיס מעמדי. גם במקרה זה קל להסביר את הסגרגציה, הנובעת מהעלות הגבוהה של שכר

במקרים אחרים של סגרגציה על בסיס אתני אין עדות לכך שהסגרגציה נגרמת ממאפיינים ספציפיים של מנגנון הבחירה, אלא נראה שזו תוצאה של רצון מודע של ההורים בהפרדה. כך למשל, במקרה נוסף המתואר בסקירה של ה-OECD,¹⁰⁸ מובא מחקר שנערך בקופנהגן ובו נמצא ששיעור הסגרגציה האתנית של מהגרים בבתי הספר בעיר בראשית שנות ה-2000 היה גבוה מאשר הסגרגציה בשכונות המגורים.¹⁰⁹ זאת אומרת, היה ריכוז גבוה יותר של מהגרים בבתי הספר מאשר בשכונות. ההסבר לממצא המפתיע הזה היה מנגנון בחירת בתי הספר שיצר התכנסות של המהגרים לבתי ספר מסוימים ושל האוכלוסייה המקומית לבתי ספר אחרים. לפי פקידי החינוך של עיריית קופנהגן הסיבה לסגרגציה אינה נעוצה במאפיין של מנגנון הבחירה אלא בבחירת הורי התלמידים המהגרים המעדיפים בתי ספר פרטיים שישמרו על תרבויות המוצא שלהם.¹¹⁰ סיבה אחרת להעדפת החינוך הפרטי היא שאיפת חלק ממשפחות המהגרים להשתחרר מפיקוח הדוק מדי של רשויות הרווחה שאליו היו חשופים בחינוך הציבורי.

תהליך סגרגטיבי אחר המתואר במאמר, הוא תופעה של עזיבת תלמידים מקומיים את בתי הספר בהם נוצר שיעור גדול יחסית של מהגרים. במאמר לא נערך ניתוח מדוע התהליך הזה לא מתאזן, כלומר, מדוע המהגרים מצדם לא עוברים לבתי ספר אחרים, אולם ייתכן שכמו במקרה של בתי הספר הפרטיים גם במקרה הזה לא היה למהגרים אינטרס לעבור בית ספר משום שגם הם היו מעוניינים בהפרדה והעדיפו שלא ללמוד עם המקומיים. בניגוד למקרים הקודמים, מה שיצר במקרה זה את הסגרגציה אינו מנגנון הבחירה כשלעצמו אלא הרצונות של ההורים. שתי הקהילות של המהגרים והמקומיים אינן חפצות ללמוד אלה עם אלה, והדבר מתבטא בבחירתן בבתי ספר נפרדים. מנגנון הבחירה איננו מתמרץ או מאלץ סוג כזה

ועוד דוגמה, מובהקת פחות, להשפעת מאפיינים ספציפיים של מנגנון בחירה על סגרגציה, היא רפורמת החינוך שנערכה בניו זילנד בשנות ה-90. במחקר של Ladd ו-Fiske¹⁰⁶ נאמר שרפורמה זו, אשר כללה מעבר למנגנון המאפשר בחירת הורים, הובילה לסגרגציה של המיעוטים. בתי הספר שכללו אחוז גדול יחסית של תלמידים מהמיעוט המאורי לא היו אטרקטיביים מספיק בשוק בתי הספר בניו זילנד, והסגרגציה התגברה עקב נטישה של תלמידים מבוססים ולבנים את בתי הספר הללו. החוקרים הביאו את ממצאי המחקר כראיה למה שיכול לקרות במקומות אחרים עקב אימוץ מדיניות של בחירה. Hoxby¹⁰⁷ תקפה בחריפות מסקנה זו וטענה שהסגרגציה שיצר מנגנון הבחירה הניו זילנדי איננה תוצאה הכרחית של תכניות בחירה אלא מהווה ביטוי למאפיינים לא מוצלחים של מנגנון הבחירה הספציפי. לפי Hoxby לבתי הספר המוצלחים בניו זילנד לא היה תמריץ לגדול, וכתוצאה מאילוצים רגולטוריים שהטילה הממשלה, היה כמעט בלתי אפשרי לבתי ספר חלשים להתכווץ ולהיסגר. כתוצאה מכך, במקום שבתי הספר החלשים ייסגרו בעקבות עזיבתם של התלמידים החלשים, מילאו תלמידים מאורים את המכסות שהתפנו. לו הרפורמה הניו-זילנדית הייתה יוצרת שוק אמיתי של בתי ספר הפועל לפי כללי היצע וביקוש, היו בתי הספר החלשים נסגרים, התלמידים המאורים היו מתפזרים בכלל בתי הספר, והסגרגציה הייתה נבלמת.

ילדיהם בבתי ספר שכונתיים כושלים. במקרה של מודל המאפשר בחירת בית ספר יתרוקן בית הספר השכונתי הכושל מהורים מחתך סוציאקונומי בינוני, המחשיבים הישגים לימודיים, וישארו בו רק ילדים מחתך סוציאקונומי נמוך. הסגרגציה תגרום מצדה להידרדרות נוספת באיכות הלימודית של בית הספר.

חשוב להדגיש כי הטענה כאן אינה כנגד עצם הרעיון של בחירת הורים. להפך, המבקרים מדגישים את הנזקים של אי ניצול הבחירה על ידי משפחות מרקע סוציאקונומי נמוך. לכן הפתרון איננו ביטול הבחירה וחזרה לרישום אזורי שאף הוא סגרגטיבי מאוד, אלא יצירת מודל של בחירה שיעודד גם הורים מרקע סוציאקונומי נמוך לבחור וליטול אחריות מלאה על חינוך ילדיהם. ישנם כמה אמצעים שיכולים לשנות את התמונה ולהביא לבחירה אקטיבית גם של הורים מרקע סוציאקונומי נמוך. את מגוון האמצעים הללו בצירוף הצעות אופרטיביות נוספות לעיצוב מנגנוני בחירה נפרט בסעיף הבא.

לסיכום: סקרנו לעיל ארבעה גורמים שעלולים להביא לסגרגציה במסגרת תכניות של בחירת הורים: **א.** מתן היתר לבתי הספר לגבות שכר לימוד נוסף מעבר לכספי הציבור המועברים אליהם באמצעות הוואוצ'ר. מדיניות כזאת תיצור סגרגציה על בסיס כלכלי ועלולה אף ליצור סגרגציה על בסיס לימודי. **ב.** סינון תלמידים על פי הישגים לימודיים. מדיניות כזו תגרום לסגרגציה על בסיס לימודי. **ג.** היבדלות חברתית של קבוצות באוכלוסייה שמביאה ללימוד בבתי ספר נפרדים. **ד.** הנטייה של הורים ממעמד סוציאקונומי נמוך שלא לבחור ולהשאיר את ילדיהם בבתי ספר שכונתיים כושלים או הנטייה שלהם לתעדף בתי ספר תוך התעלמת מהקריטריון של הישגים אקדמיים.

של בחירה, אלא רק מאפשר אותו. לכאורה, פתרון מתבקש במצב כזה הינו מעבר למנגנון של אזורי רישום, שהיה מאלץ את המהגרים ואת המקומיים הגרים באותה שכונה ללמוד אלה עם אלה. אלא שכאן מתעוררת שאלה ערכית לא פשוטה לגבי הלגיטימיות של שימוש בכוח הכפייה של הרשויות באופן המגביל את חירות הפרט, במטרה לפתור בעיות חברתיות. במקרה זה יש לשקול שני שיקולים נוספים: **א.** הפתרון הוא חלקי משום שיש סגרגציה גם באזורי המגורים, ולכן יתכן ששימוש במודל של בחירת הורים בשילוב עם אמצעים אחרים שמטרתם למוסס את החומות בין שתי הקהילות, עשוי להביא לאינטגרציה גבוהה יותר. **ב.** יש לשקול האם נכון לבטל את מנגנון הבחירה על היתרונות הגלומים בו לרוב האוכלוסייה, עבור שילוב של אוכלוסייה מצומצמת של מהגרים (פחות מעשרה אחוזים מהאוכלוסייה) כנגד רצונה.

בסקירת המחקר של ה-OECD מוזכר ליקוי מהותי נוסף של מדיניות בחירת הורים שאינו נוגע למאפיין ספציפי של תכנית הבחירה ואשר עלול לגרום לסגרגציה: מסתבר שקיימת תופעה לפיה הורים מרקע סוציאקונומי נמוך מעדיפים להשאיר את ילדיהם בבתי הספר השכונתיים הכושלים, מאשר לשלוח אותם למוסד חינוכי מצליח אך מרוחק.¹¹¹ במחקר של ס' בן פורת המצוטט בסקירה נזכר נתון מעניין לפיו 97% מההורים שילדיהם למדו בבתי ספר כושלים לא הוציאו אותם משם אף שבמסגרת רפורמת ה-NCLB ניתנה להם האפשרות לעשות כן.¹¹² במקרים אחרים, בהם הורים משכבות סוציאקונומיות נמוכות כן ניצלו את זכותם לבחירת בית ספר, הם לא בהכרח תיעדפו את בתי הספר על פי הישגיהם הלימודיים, אלא נתנו משקל משמעותי דווקא לאווירה התומכת ולתחושת הביטחון בבית הספר.¹¹³ לנתונים מחקריים אלה על העדפות של הורים משכבות סוציאקונומיות נמוכות יש השפעה על סגרגציה משום שבניגוד להורים אחרים הם ישאירו את

2.3 עיצוב מנגנוני בחירה המצמצמים את כנסת הסגרגציה

כדי להתמודד באופן מושכל עם ארבעת הגורמים שמביאים לסגרגציה במסגרת תכניות בחירת הורים, עלינו לספק תרופה לכל אחד מהתחלואים הללו. בסעיף הנוכחי נשרטט בקצרה הצעות לעיצוב תכניות בחירה שתתמודדנה עם הגורמים לסגרגציה שצוינו בסוף הסעיף הקודם, לפי סדר הופעתם.

א. אפשר להתנות גביית תשלומי הורים בהנהגת תכנית מלגות שתאפשר קבלת תלמידים מחתך סוציאקונומי נמוך, כאשר בית הספר יידרש להגיע להרכב תלמידים אינטגרטיבי הדומה במידה מספקת להרכב האוכלוסייה באזור הרלוונטי.¹¹⁴

ב. קביעת קריטריונים שוויוניים לקבלה לבתי הספר הציבוריים שאינם כוללים הצטיינות בהישגים לימודיים. זאת למעט מסגרות של מחוננים או בתי ספר ייחודיים. הקמת המסגרות הייחודיות צריכה להיות מותנית בקיומם של מוסדות חינוך ציבוריים מצליחים באותו אזור שאינם מיינים על בסיס לימודי. במקרה של עודף רישום יש להעדיף מנגנונים שוויוניים כמו הגרלות ולא מנגנונים מיינים כמו מבחני הישגים, ראיונות וכיו"ב.¹¹⁵

את הגורמים השלישי והרביעי של היבדלות חברתית ונטייה של הורים מחתך סוציאקונומי נמוך שלא לבחור, אפשר לפתור לפחות באופן חלקי בעזרת האמצעים האלה:

ג. בדומה לנהוג בהולנד, ניו זילנד ובלגיה, יש ליצור מנגנון בו הבחירה היא ברירת המחדל ולא העדר הבחירה. האילוץ לבחור יחייב את ההורים להפעיל שיקול דעת מודע וימנע מצב שבו ההורים נשארים בבית הספר השכונתי מכוח האינרציה.

אין זה אומר שמנגנון השיבוץ לא ייתן עדיפות לתלמידים המתגוררים בקרבת בית הספר, אך קודם כול יצטרכו ההורים לבחור באופן אקטיבי ולהודיע את סדרי העדיפויות שלהם.

ד. הנגשה – כפי שמגלים מחקרים רבים, מרכיב חשוב ביכולתם של הורים רבים לבחור הוא הנגשה מיטבית של המידע על בתי הספר. המידע צריך לכלול יתרונות וחסרונות של כל בית ספר. עדיף שלא לספק מידע גולמי על בית הספר (כמו תוצאות של הבגרויות או דיאגרמות), אלא להסביר בשפה פשוטה במה הוא עולה על אחרים, כמו כן יש לספק את המידע במגוון של שפות ובמגוון של אמצעים (למשל – חוברות המחולקות בדואר, ולא רק מידע אינטרנטי).¹¹⁶

ח. במקרה הצורך, אפשר ללוות את מדיניות הבחירה עם מדיניות שמאפשרת התערבות מסוימת של הרשות למניעת היווצרות סגרגציה סוציאקונומית מופרזת בבתי ספר ציבוריים. לדוגמה, וכפי שנראה בפרק הבא, בירושלים נוהגת מדיניות של בחירה בין כל בתי הספר בעיר בכל שכבות הגיל, אך קיימים מנגנונים מסוימים שמטרתם למנוע סגרגציה. בחינוך הממלכתי דתי, למשל, העירייה מאפשרת בחירה, אך שומרת לעצמה את הסמכות להכתיב לכל בית ספר את מי יקלוט ב-20% מהמקומות. מדיניות זו משמשת לשילוב ילדים ממוצא סוציאקונומי נמוך בבתי ספר שלולא כן היו הופכים לריכוזים של ילדים ממוצא סוציאקונומי גבוה. במסגרות חינוך מסוימות – לדוגמה, בחינוך החרדי – משרד החינוך מחייב בתי ספר, כתנאי למימון מלא, להציג פרופיל סוציאקונומי של תלמידים שאינו שונה ביותר ממחצית סטיית תקן מההרכב הסוציאקונומי של האוכלוסייה שממנה שואב בית הספר את תלמידיו. אפשר ורצוי להרחיב מדיניות זו לכלל בתי הספר.¹²⁰

שילוב האמצעים הללו עשוי למזער את הסכנות לסגרגציה כתוצאה מתכניות בחירה ולאפשר השתתפות רחבה יותר של אוכלוסיית ההורים בבחירת בתי הספר. כך יהיה אפשר ליהנות מפירות של מדיניות המשלבת אוטונומיה וחירות אישית עם אחריות חברתית.

ה. הנהגת ואוצ'ר דיפרנציאלי משמעותי (כפי שנהוג בהולנד למשל) עבור תלמידים חלשים מבחינה סוציאקונומית, שידרבן את בתי הספר להתחרות דווקא על האוכלוסייה הזו. אמצעי כזה יחזק את הבחירה בשכבות החלשות משום שההורים לא יצטרכו בהכרח לפנות אל בתי הספר, אלא בתי הספר יגיעו אליהם. שיטה זו עשויה להיות אפקטיבית גם במקרים של היבדלות חברתית של אוכלוסיות שונות (כמו מהגרים). בתי הספר ישאפו להציע להורים תכניות של שילוב כדי להשיג את הוואוצ'ר המוגדל של ילדיהם. יתרון נוסף של שיטה זו הוא האפשרות של בתי ספר חלשים להשיג תקציב מוגדל ולהתחרות בבתי הספר האחרים.¹¹⁷

1. קביעת נוהלי רישום קבועים וברורים לכל בתי הספר הציבוריים באזור מסוים תאפשר לכל המשפחות נגישות לכלל בתי הספר. הדבר חשוב כדי למנוע רישום מוקדם של משפחות מקושרות ולאפשר שוויון בהליכי הקבלה למוסדות החינוך.¹¹⁸

ז. כפי שעולה מדברי Hoxby,¹¹⁹ כדי ששוק החינוך יוכל להתמודד עם בתי ספר כושלים המתרוקנים מאוכלוסיות חזקות ומושכים אוכלוסיות חלשות, עליו להיות דינאמי. כלומר, הרגולטור חייב לאפשר לבתי הספר לגדול, להתכווץ או להיסגר. בדרך הזאת באופן טבעי ייסגרו בתי ספר חלשים ויפתחו בתי ספר חדשים התואמים את הצרכים של האוכלוסייה. כמו כן בתי הספר החזקים יוכלו לגדול ולקבל אליהם אוכלוסיות נוספות המעוניינות ללמוד בהם. הדינמיות בשוק החינוך תיצור מצב שבו תלמידים במוסדות חינוך חלשים יוכלו למצוא את מקומם במוסדות חדשים ולא יצטרכו להישאר במשך שנים במוסד כושל.

”המדיניות הסגרגטיבית ביותר, הפוגענית ביותר מבחינת שלילת הזדמנויות, היא זו שלוכדת ילדים על בסיס מיקום גיאוגרפי בבתי ספר כושלים.”

בהערכת השפעת בחירת הורים על הישגים לימודיים ישנה חשיבות רבה לרמת העיון בשאלה. בחירה אינה תמיד מתכון להצלחה של בית ספר, אך שילוב בחירה עם אוטונומיה מוביל לשיפור התפקוד הלימודי במקומות החשובים ביותר, דהיינו בקרב אוכלוסיות הסובלות מרקע סוציאקונומי נמוך או אפליה על רקע גזע או מוצא. בחירה מאפשרת להורים של תלמידים מרקע סוציאקונומי נמוך לשלוח את הילדים לבתי ספר טובים יותר. המדיניות הסגרגטיבית ביותר, הפוגענית ביותר מבחינת שלילת הזדמנויות, היא זו שלוכדת ילדים על בסיס מיקום גיאוגרפי בבתי ספר כושלים. מנגד, מנגנוני בחירת הורים בעלי מאפיינים מסוימים עלולים גם הם להביא דווקא לסגרגציה. למשל גביית שכר לימוד גבוה אשר יוצרת בתי ספר הופכים ”גטאות זהב”, בהם מרוכזים ילדי משפחות אמידות. אפשר למנוע תופעות אלו, לפחות בחינוך הממומן כולו או בחלקו מקופת הציבור, באמצעות מגוון צעדי מדיניות מפצים.

המחקר הבינלאומי מצביע על אוטונומיה פדגוגית כגורם המשפר הישגים לימודיים. מחקרי ה-OECD אינם מזהים אוטונומיה תקציבית כגורם המעצים הישגים לימודיים, אך מחקרי ה-OECD בתחום זה מבוססים על הערכות סובייקטיביות, כך שקשה לדעת עד כמה הממצאים במחקרים אלו בנוגע לאוטונומיה תקציבית אכן משקפים את המציאות. בכל אופן אוטונומיה פדגוגית אמיתית מושגת באמצעות אוטונומיה תקציבית, והדבר נכון במיוחד במקרה הישראלי. גורם חשוב בשיפור הישגים לימודיים, לצד אוטונומיה בית-ספרית, הוא אחריותיות ודיווחיות של בתי ספר: בדיקת עמידת בתי הספר ביעדים השונים באמצעות מבחנים וסקרים חיצוניים, ודיווח פומבי של הנתונים.

”המחקר הבינלאומי מצביע על אוטונומיה פדגוגית כגורם המשפר הישגים לימודיים.”

בפרק הבא (פרק ג) נדון במדיניות הנהוגה כיום במערכת החינוך בתחומי האוטונומיה והבחירה. לקורא שאינו בקיא במבנה ובמדיניות הכללית של מערכת החינוך בישראל מומלץ להקדים ולקרוא את נספח 1, המביא תיאור תמציתי של המערכת.

כללו של דבר, אוטונומיה פדגוגית, אוטונומיה תקציבית ובחירת הורים יכולות לשמש כלים אפקטיביים לשיפור תוצאות לימודיות, במיוחד בקרב אוכלוסיות מרקע חברתי וכלכלי חלש – אותה אוכלוסייה רחבה שחינוכה האפקטיבי הוא האתגר העיקרי של מדיניות החינוך בישראל. זאת כאשר מדיניות אוטונומיה ובחירה מלווה בצעדי מדיניות המעצימים את השפעתם ופועלים בצורה פרופילקטית כדי למנוע השלכות שליליות אפשריות. לדוגמה: מימון דיפרנציאלי לילדים מרקע סוציאקונומי נמוך, מניעת תוצאות אגרסיביות של הבחירה, מדיניות המעודדת ומקדמת בחירה אקטיבית בקרב הורים והנגשת המידע הנחוץ להם על מנת לקבל החלטות מושכלות לטובת ילדיהם.

בפרק ד להלן נציע מדיניות משולבת עבור מערכת החינוך בישראל. מדיניות זו עשויה להשיג את היתרונות של מדיניות אוטונומיה ובחירה יחד עם נקיטת האמצעים המשלימים הנחוצים. ראוי לציין כי חלק מהאמצעים הללו כבר נהוגים במסגרת המדיניות הנוכחית של משרד החינוך. ואמנם, למרות שמשרד החינוך בישראל מקיים "שיח של אוטונומיה" כבר למעלה מ-40 שנה, ומכיר (לפחות חלקית) בחשיבות הבחירה, המדיניות בתחומים הללו כפי שנהוגה כיום אינה מאפשרת אוטונומיה מספקת לבתי הספר ואינה מקנה מרחב בחירה אמיתי להורים.



ג: אוטונומיה, בחירה, רישוי והכרה במערכת החינוך בישראל

הדיון כאן מנתח את המדיניות בשלושת התחומים שהוזכרו לעיל במסגרת המאפיינים הכלליים של מערכת החינוך הציבורית בישראל. מערכת זו מורכבת מאוד מבחינה ניהולית ותקציבית. מערכת החינוך הרשמית נחלקת לארבע שכבות גיל (השכבה הצעירה ביותר – טרום-יסודי – אינה נידונה בנייר זה) ולארבעה זרמי פיקוח שונים. האחריות על בתי הספר שבמערכת מתחלקת בין משרד החינוך ובין הרשויות המקומיות. חלקים שונים של המערכת מתאפיינים בהסדרי ניהול ותקצוב שונים. כמו כן קיימים בתי ספר רבים שאינם חלק מהמערכת הרשמית, ומובחנים אף הם בהסדרי תקצוב וניהול ייחודיים. לקוראים שאינם בקיאים במבנה מערכת החינוך הציבורית מומלץ מאוד לקרוא נספח 1 לנייר זה, המשמש כמבוא קצר לנושא, לפני קריאת הפרק הנוכחי.

פרק זה דן במדיניות הנהוגה כיום במערכת החינוך בתחומים העיקריים שהם מענייננו בנייר עמדה זה: א. אוטונומיה תקציבית ופדגוגית של בתי הספר. ב. יכולת הורים לבחור את בית הספר שבו ילמדו ילדיהם. ג. התהליך וההיתכנות להקמת בית ספר חדש. הנושא האחרון מהווה פן משמעותי בקיומו של "שוק" אמיתי במערכת החינוך, כהשלמה למדיניות של בחירה. הפרק עוסק בשאלה – באיזו מידה מיישמת המדיניות הנוכחית את ההמלצות העולות מספרות המחקר הבינלאומית בנושאי אוטונומיה ובחירת הורים, כפי שנסקרו בפרק האחרון.

”לקוראים שאינם בקיאים במבנה מערכת החינוך הציבורית מומלץ מאוד לקרוא נספח 1 לנייר זה, המשמש כמבוא קצר לנושא, לפני קריאת הפרק הנוכחי.”

יש לציין כי קיים כיום מספר מצומצם ביותר של מחקרים הבודקים את ההשפעה של אוטונומיה ובחירת הורים על תפקוד בתי הספר והתלמידים בישראל.¹²¹ חלק מהמחקרים הקיימים בוחנים את מידת המודעות של מורים ומנהלים להטמעת שינויים בניהול בתי הספר,¹²² אך לא את ההשפעה על התפקוד האקדמי והחינוכי של בית הספר והתלמידים – שהיא לכאורה מטרת כל רפורמה.

1. מבוא לסוגיית האוטונומיה במערכת החינוך הישראלית

1.1 אוטונומיה פדגוגית ואוטונומיה תקציבית במערכת החינוך הישראלית

הכלי העיקרי המשמש את משרד החינוך לשליטה בנעשה בבתי הספר ולמניעת אוטונומיה פדגוגית אמיתית הוא שיטת תקצוב בתי הספר באמצעות ”שעות”.

תקצוב באמצעות ”שעות” מאפשר למשרד החינוך ”לצבוע” כל שעה מתוקצבת ולהכתיב את המטרה לה תשמש: אם למקצוע זה או אחר, כשעת ”בסיס”, כשעה האמורה להאריך את יום הלימודים או לשמש לפיצול הכיתה. באמצעות הקצאת ה”שעות” משרד החינוך משתדל לעסוק ב-”מיקרו-ניהול” של העשייה הפדגוגית בכל בית ספר.

כחלק ממדיניות ”השעות” פיתח משרד החינוך לאורך השנים מגוון עצום ומבלבל של ”סלים” – תכניות המיועדות להוראת תכניות העשרה שונות או לטיפול בבעיות פדגוגיות מיוחדות כגון נשירה, תלמידים המתקשים בלימודים, עידוד מטרות שמשרד החינוך חפץ ביקרן וכן הלאה. התוצאה היא שעל מנת לזכות במרב המשאבים, בתי ספר מנסים להתאים את העשייה הפדגוגית שלהם – או לפחות ליצור מצג כאילו הם מתאימים אותה¹²³ – למה שיזכה אותם במקסימום משאבים ממשרד החינוך. לא פעם הצורך להתאים את עצמם למה שמשרד החינוך מתקצב גורם לבתי הספר לפעול באופן שאינו עולה בקנה אחד עם צרכיהם הפרטיקולריים. מעבר לכך, בניית תכנית הלימודים והתקציב של בית הספר הפכה למשימה ביורוקרטית כבדה. המצטיינים במרוץ ביורוקרטי זה על עוד ”שעה” ועוד תקציב הם דווקא בתי הספר ביישובים מבוססים, המשופעים במחלקות חינוך עירוניות המתמחות בטופסולוגיה וברזי הביורוקרטיה של משרד החינוך. לעומת זאת, דווקא בתי ספר בפריפריה הזקוקים יותר למשאבים אלו, נכשלים לעיתים קרובות בהשגתם.

”לא פעם הצורך להתאים
את עצמם למה שמשרד
החינוך מתקצב גורם לבתי
הספר לפעול באופן שאינו
עולה בקנה אחד עם צרכיהם
הפרטיקולריים.”

המאה הנוכחית יזם משרד החינוך שני דו"חות חשובים – דו"חות שושני ודברת – בהם נדון בהרחבה בחלק הבא של פרק זה. דו"חות אלה המליצו המלצות מרחיקות לכת בתחום התקצוב והאוטונומיה הבית ספרית. מערכת החינוך מעולם לא יישמה מכלול המלצות אלו, אף על פי שרפורמות נקודתיות כן אומצו.

חוקרים שעסקו ביוזמות האוטונומיה של מערכת החינוך בתקופות שונות מאז שנות ה-70 מביעים סקפטיות ביחס לתרומתן של יוזמות אלו לקידום אוטונומיה אמיתית. חיים גזיאל בניתוחו ליוזמות שונות משנות ה-80 וה-90 מציין כי ברוב "הרפורמות" בתחום האוטונומיה:

הקשר בין בתי ספר למשרד הראשי מתבטא בדרך כלל בפנייה ישירה של נציגי משרד החינוך אל בתי הספר... דפוס זה קרוב מאוד לדפוס המינהלי הריכוזי. לפיכך אין לנו כאן רפורמה של ממש, אלא שינויים קוסמטיים בלבד.¹²⁵

כך, לפי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ה התקציב הממוצע לתלמיד בבית ספר יסודי ערבי המדורג כ"בינוני-חלש" (- מהחמישון הסוציאקונומי הרביעי) היה גבוה באחוז אחד בלבד מהתקציב לתלמיד בבית ספר יהודי המדורג כ"בינוני-חזק" (- מהחמישון השני); התקציב הממוצע לתלמיד יהודי בחטיבה העליונה בבית ספר "חזק" (- מהחמישון העליון) היה גבוה מהתקציב הממוצע לתלמיד ערבי בכל החמישונים.¹²⁴

אוטונומיה תקציבית פירושה ביטול המגבלות שמשרד החינוך מטיל על השימוש במשאביו כך שניתן יהיה להסב אותם למטרות שונות על פי שיקול דעת המנהל וצוות בית הספר. אוטונומיה תקציבית היא תנאי הכרחי להשגת אוטונומיה פדגוגית אמיתית בבתי הספר. יש לציין כי מעבר מתקצוב בשעות לתקצוב בכסף הומלץ כבר ב-2005 על ידי ועדת דברת כתנאי להשגת אוטונומיה אמיתית.

1.2 אוטונומיה במערכת החינוך הישראלית: מבט היסטורי ביקורתי

מאז חקיקת חוק חינוך ממלכתי בשנת 1953 התאפיינה מערכת החינוך בריכוזיות. בשנות ה-70, עם מינויו של יגאל אלון לשר החינוך, החלה המערכת בסדרה ארוכה של ניסיונות לכונן "אוטונומיה". לאחר כ-40 שנים בהן המילה "אוטונומיה" מלווה את מדיניות החינוך בישראל, ניתן לומר כי אוטונומיה אפקטיבית מעולם לא הונהגה בה. האוטונומיה תמיד הייתה מוגבלת, מתייחסת לממד מסוים או כמה ממדים של פעילות בתי הספר, על רקע המשך שליטת המערכת המרכזית במרבית התחומים שאוטונומיה בית ספרית אמורה לנהוג בהם: הקצאת משאבים, קביעת תחומי הלימוד, חלוקת שעות ההוראה בין שכבות גיל ומקצועות לימוד, העסקת עובדים, בחירת חומרי הלימוד ושיטות ההוראה. מאז תחילת

”מערכת החינוך בישראל נמצאת ”במלכוד מרכזיות”, המערכת מצהירה על כינון אוטונומיה, אך בלי לשחרר את הרסנים הרבים הפועלים על בתי הספר.”

כמו גזיאל, ניר ואיל מציינים את היחסים בין פקידיים בהנהלה המרכזית של משרד החינוך ובין בית הספר הפרטני כגורם לכך שרפורמות להגברת האוטונומיה נכשלות. רפורמות ביזוריות מותרות מפקחים ופקידיים בהנהלה המרכזית, הרגילים לתפקיד פעיל בפקוח על עשרות פרמטרים של הפעילות באלפי בתי ספר, במקום אמביוולנטי: מה תפקידם במערכת מבוזרת? האם נותר להם תפקיד? התנגדות פסיבית אך מכריעה לרפורמה עשויה להיות אחת האסטרטגיות להתמודדות שהם בוחרים בה. ניר ואיל מסיקים:

ניסיון... להטמיע ניהול מבוסס-בית-ספר במערכת ריכוזית באמצעות אסטרטגיה של שלבים – מסוכן... בטוח הארוך הוא עשוי לחתור תחת יישום רפורמת [הביזור] ולהכשיל את הסיכוי לשינוי באוטונומיה הבית ספרית.¹²⁹

במאמר אחר ניר מתייחס באריכות למניעים הסותרים הפועלים על מקבלי החלטות במערכת ריכוזית, הנאלצים בשל לחצים פוליטיים או ציבוריים להנהיג מדיניות של אוטונומיה (או בלשוננו של ניר: ”ניהול מוסב-בית ספר” – School-Based Management [SBM]):

מצד אחד, הערכה אובייקטיבית (של תכניות לביזור סמכויות) שימושית במסגרת ניסיונות להתניע וליישם שינוי רדיקלי... מאידך, הערכת ביניים העומדת על החולשות והמגרעות של ביזור סמכויות יכולה לשרת את האג'נדה של פקידיים ברמה הארצית שיישמו את מדיניות הביזור מתוך חוסר רצון ויש להם עניין לבטלו...

פרופ' אדם ניר, שפרסם כרונולוגיות רבות וניתוחים רבים של מדיניות האוטונומיה בישראל, טוען כי מערכת החינוך בישראל נמצאת ”במלכוד מרכזיות”,¹²⁶ כלומר, נטיית המערכת לריכוזיות וחוסר הנכונות של פקידיים לשחרר את רסן השליטה בבתי הספר מסכל בפועל כל ניסיון להקנות לבתי ספר אוטונומיה אמיתית. המונח של ניר לתופעה זאת היא ”אוטונומיה הצהרתית”: המערכת מצהירה על כינון אוטונומיה, אך בלי לשחרר את הרסנים הרבים הפועלים על בתי הספר.¹²⁷ מאמריו של ניר המובאים כאן מספקים כרונולוגיה של הניסיונות השונים לכונן אוטונומיה בבתי ספר בישראל, אך ניר מסכם:

תכונה מרכזית של הרפורמות הגדולות במערכת החינוך הישראלית היא פער משמעותי בין רמת ההצהרות והרמה התפעולית. בתחום האוטונומיה הבית ספרית כמו גם בתחום הלמידה וההוראה היעדים הנקבעים והתהליכים המוצגים באופן ברור במסמכים כתובים אינם מיתרגמים למעשה בבתי הספר, ולפעמים הם סותרים זה את זה. הצהרות אלו לרוב אינן מיושמות במובן של תכניות תפעוליות ומדדי תפוקות...¹²⁸

זמן רב נדרש לביצוע תהליכי ביזור... היות והיוזמים של מדיניות ביזור הם פוליטיקאים שתקופת שהותם בתפקיד קצרה וחשים בלחץ להצדיק את מדיניותם, הצורך לספק נתונים על השלכות הביזור עולה כעבור תקופה קצרה מאז שביצוע המדיניות החל. הצורך לאשש במהרה את ההשלכות [החיוביות] של מדיניות הביזור יכול לחבל ביישומה.¹³⁰

הערכות אלו עולות בקנה אחד עם המצב בשטח לאחר כמעט 40 שנות "שיח אוטונומיה". אמנם הושגה התקדמות מסוימת בהשמעת שינויים במערכת החינוך העשויים לתרום, בהבשלת התנאים המשלימים הנחוצים, להשגת אוטונומיה בפועל. אך קשה לכנות צעדים חלקיים אלו כאוטונומיה אמיתית.

1.3 המלצות ועדות שושני ודברת מהעשור הקודם

בעשור הראשון של המאה הנוכחית משרד החינוך יזם ופרסם שני דו"חות רחבי היקף העוסקים במדיניות ניהול מערכת החינוך. "הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב", המוכרת בשם "ועדת שושני", מונתה על ידי שרת החינוך לימור לבנת בשלהי שנת 2001. דו"ח הוועדה פורסם בשנת 2002. ועדת דברת, ששמה הרשמי: "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל", מונתה על ידי שרת החינוך לימור לבנת בשנת 2003 והתבקשה לגבש הצעה רחבה וכוללת לשיפור מערכת החינוך בישראל. דו"ח הוועדה פורסם בשנת 2005. שתי הוועדות יחד התוו מצע לשינויים מרחיקי לכת באופן הניהול של מערכת החינוך הציבורית. רשמית, המלצות דו"חות אלו אומצו (במקרה של דו"ח דברת – באמצעות החלטת ממשלה¹³¹). בפועל – הן יושמו באופן חלקי בלבד. ראוי שדיון ברפורמות מינהליות במערכת החינוך בעת הזאת, יחל בעיון בהמלצות דו"חות שושני ודברת.

המלצות ועדת שושני.¹³² ועדת שושני המליצה על מעבר לתקצוב לפי שיטת התקן הדיפרנציאלי לתלמיד ופיתחה את "מדד הטיפוח" כבסיס לדיפרנציאליות התקצוב. ההמלצות הספציפיות של ועדת שושני לחישוב "מדד הטיפוח" עודכנו מאוחר יותר על ידי "ועדת שטראוס". לפי שיטת שושני-שטראוס נמדד "החסך החינוכי" של כל תלמיד על פי מספר קריטריונים (כגון השכלת הורים והכנסה לנפש במשפחה). לאחר מכן, מדורגים כלל התלמידים ומסווגים "לעשירוני טיפוח" (כאשר בעשירון 10 נכללים התלמידים מן הרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר). על סמך דרוג זה אמור להיקבע מנגנון תקצוב דיפרנציאלי, לפיו ככל שממוצע מדדי הטיפוח של תלמידי בית הספר גבוה יותר, כך יוקצו לו יותר משאבים.

נוסף להמלצות בעניין התקצוב פירטה הוועדה המלצות לשינויים מבניים במערכת החינוך: ביזור והאצלת סמכויות ביצוע, מעבר כל בתי הספר "לניהול עצמי" של תקציבים שאינם שבר מורים, הרחבת מודל "הבחירה המבוקרת", הגברת הגמישות הניהולית ועוד.

המלצות ועדת דברת¹³³

המלצות בתחום התקצוב¹³⁴ – יסוד מרכזי בהמלצות הוועדה בתחום התקצוב הוא קביעת מגבלות נוקשות בהיקפי התקורות בכל אחד מרבדי הסמכות במערכת החינוך. הוועדה המליצה להגביל את עלויות תקורות משרד החינוך כך שלא יעלו על 3% מכלל תקציבי החינוך, ואת עלויות המטה והתקורות של מינהלי החינוך האזוריים כך שלא יעלו על 6% מכלל התקציב. הומלץ כי סך הכול יוקצו לכל הפחות 87% מתקציב החינוך במדינה לבתי הספר עצמם, ומתוכם יוגבלו הוצאות הניהול בבית הספר כך שלא יעלו על 10% מתקציב ההוראה של בית הספר.

הגמישות התקציבית תאפשר לבית הספר להקטין את מספר הכיתות, לפצל כיתות לקבוצות לימוד קטנות בחלק משעות הלימוד, או לחילופין להקטין את מספר התלמידים בכל כיתה באופן קבוע. באופן דומה בית הספר יכול להשתמש באופן גמיש גם בתקציב השירותים הנלווים הניתן לו ולבחור בתגבור או בהפחתה של ההוצאות לשימושים השונים בהתאם לצרכיו ולמדיניותו החינוכית. עוד הומלץ כי בית הספר יוכל ליצור מקורות הכנסה נוספים, בכפוף לכללי משרד החינוך ולמדיניות מינהל החינוך האזורי, למשל על ידי השכרת מבנה בית הספר לפעילות חיצונית בשעות הערב.

על מנת לאפשר את הגמישות הפדגוגית, ממליצה הוועדה כי הנהלתו של כל מוסד חינוכי תהיה כפופה לגורם אחד בלבד – מינהל החינוך האזורי. מינהל החינוך האזורי יתמקד בסיוע לבתי הספר בקביעת יעדים ותכניות עבודה ויאשר אותם. כמו כן יעסוק בהנחיה מקצועית, במעקב ובבקרה על ביצוע תכניות העבודה ובהערכת הישגים של בית-הספר, אבל יימנע מהכתבה של תהליכים ושיטות עבודה.

המלצות בסוגיות של מדידה והערכה¹³⁶ – הדו"ח מדגיש את חשיבות קיומה של מסגרת מחייבת לתכנית הלימודים המבטאת את זכותה וחובתה של המדינה לקבוע את מטרות העל של מערכת החינוך. תחום המדידה וההערכה הוא נקודת החיבור בין ביזור והאצלת סמכויות ובין ניהול מונחה תוצאות, כאשר עקרונות של שקיפות ודיווח מלא (אחריותיות) באים כתחליף לתפיסה המסורתית של ניהול ריכוזי. הוועדה ממליצה לשלב הערכה פנימית וחינוכית בכל שלבי החינוך לרבות תעודת הבגרות. בתי הספר ייבחנו הן לפי עמידתם בסטנדרטים לימודיים ומקצועיים והן לפי מידת הניצול היעיל של התקציב העומד לרשותם.

ועדת דברת אימצה את עקרונות מודל התקצוב הדיפרנציאלי על בסיס מדד טיפוח אשר הומלץ על ידי ועדת שושני. הוועדה המליצה כי ייפסק לחלוטין התקצוב בשעות הוראה וכי כל סעיפי התקצוב בכל שלבי החינוך ובכל סוגי המוסדות – יהיו כספיים. זאת על מנת להבטיח גמישות ניהולית ושקיפות מלאה. עוד המליצה הוועדה כי שיטת תקצוב זו תורחב גם לבתי הספר העל-יסודיים.

המלצות בעניין האוטונומיה הניהולית¹³⁵ – דו"ח דברת מציע כי לבתי-הספר תינתן אוטונומיה פדגוגית, ארגונית ותקציבית מרבית. האוטונומיה הניהולית תבוא לידי ביטוי בגמישות בארגון מערכת השעות, בארגון קבוצות הלמידה, במימוש תקציב בית הספר ובקביעת המבנה הארגוני-ניהולי שלו. כלל התקציבים המגיעים לבית הספר יעמדו לרשותו בשני סלים גלובאליים – סל ההוראה וסל השירותים הנלווים. המנהל יוכל להשתמש בכספים על פי שיקול דעתו, בכפוף לכמה מגבלות – האיסור להעביר כספים מן הסל האחד לשני, עמידה בהסכמי השכר ובמדיניות המחייבת, ניצול ראוי של תקציבי ההוראה הדיפרנציאליים לחיזוק תלמידים חלשים ושמירה על המגבלות ועל תקורות הניהול. הוועדה מציינת כי בשל רגישות הנושא יש לקבוע כללים ברורים ומנגנוני פיקוח הדוקים.

2. אוטונומיה בית ספרית במערכת החינוך כיום

2.1 אוטונומיה תקציבית במערכת החינוך כיום

כהקדמה לחלק זה מומלץ לקרוא את סעיף 2
בנספח 1.

בבתי הספר הרגילים ברמת היסודי וחטיבות
הביניים מרבית סעיפי התקצוב "צבועים",
כלומר מיועדים מראש לפעילות מוגדרת ללא
יכולת העברה לשימוש אחר. גמישות מצומצמת
מתאפשרת בשימוש בתקציבים נוספים
כגון תוספת שעות מסל המחוז או מהרשות
המקומית, פרויקטים של משרד החינוך כגון
תכנית לימודי מגדר, תגבור יהדות וכדומה.
בבתי ספר "בניהול עצמי", לבית הספר חופש
רב בשימוש בתקציבים המיועדים למזכירות,
לתחזוקנים, לתיקונים וכד', אך כל אלה אינם
מהווים בדרך כלל יותר מ-15% מכלל התקציב
הבית-ספרי. בבתי ספר תיכוניים אין הבדל רב
בין ניהול רגיל לניהול עצמי מבחינת הגמישות
התקציבית. באופן כללי מאחר שהתיכונים
אינם בבעלות המדינה, האוטונומיה התקציבית
שלהם גדולה יחסית.

**"בבתי הספר הרגילים ברמת
היסודי וחטיבות הביניים
מרבית סעיפי התקצוב
'צבועים', כלומר מיועדים
מראש לפעילות מוגדרת ללא
יכולת העברה לשימוש אחר."**

הוועדה המליצה על הקמת הרשות הארצית
למדידה והערכה (ראמ"ה), שתפקידה יהיה
להוביל את המדידה ואת ההערכה של בתי
הספר.

**המלצות בעניין בחירת הורים ברישום לבתי
הספר¹³⁷ –** הוועדה המליצה על אימוץ מודל
"הבחירה המבוקרת" (שיתואר להלן ביתר
פירוט בחלק 3.2 לפרק זה) בכל שלבי החינוך.
לתלמידים ולהורים יותר לבחור בין כמה בתי
ספר, אך גם יובטח לתלמיד מקום בבית ספר
הקרוב למקום מגוריו. שיבוץ התלמידים בגנים
ובבתי הספר ייעשה על ידי מינהל החינוך
האזורי תוך שמירה על הטרוגניות האוכלוסייה.
בתי ספר לא יוכלו לבחור את תלמידיהם או
להתנות את קבלתם בעמידה במיונים מסוגים
שונים או ביכולת הכלכלית של הוריהם.
במקרים מיוחדים ובאישור מוקדם של משרד
החינוך, יותר לפתוח מספר קטן של בתי ספר
ייחודיים על-אזוריים המתמחים בתחום דעת
מסוים או בפיתוח כישורים מיוחדים.

רוב הרעיונות הנידונים היום בקשר לאוטונומיה
בית ספרית ובחירת הורים הוצעו במסגרת
דו"חות שושני דברת. יוצא מן הכלל הוא רעיון
הבחירה הפתוחה בין כל בתי הספר ברשות
עירונית גדולה, מודל בחירה זה כבר מיושם
ברשות אחת – ירושלים. הקורא ייווכח לדעת כי
רוב המלצות המדיניות של "קהלת", המפורטות
בפרק הבא, הינן הרחבות מסוימות של המלצות
שושני ודברת.

כספים שמקורם בתשלומי הורים צריכים להתנהל בחשבון נפרד ואין לעשות בהם שימוש שונה מהפעילויות שעבורן נגבו. עם זאת, בית הספר הוא זה שמגדיר מלכתחילה את הייעוד של תשלומי ההורים (בכפוף למגבלות המפורטות בחוזרי המנכ"ל הרלוונטיים), כך שתשלומי ההורים מהווים מקור תקציבי המגדיל את האוטונומיה של בית הספר.

השימוש בכספי תרומות מוגבל לעיתים ליעדים מוגדרים, אם לפי דרישת התורם ואם לפי התחייבויות של בית הספר לתורמים בעת גיוס הכספים.

גמישות בשימוש בתקציבים שאינם ממשלתיים. לגבי תקציבים הניתנים למוסדות החינוך על ידי רשויות מקומיות, קיימת שונות רבה בין רשויות הן מבחינת גודל התקציב והן מבחינת הגמישות הנתונה לבתי הספר בשימוש בהם. ברשויות רבות אשר עברו למודל הבחירה המבוקרת חולקו לבתי הספר תקציבים המיועדים לפיתוח ייחודיות בית-ספרית, תקציבים אשר נעים בין אלפי שקלים לבית ספר ברשויות חלשות לעשרות אלפי שקלים ואף יותר מכך ברשויות המבוססות.¹³⁸

כיצד יש להתייחס לתשלומי הורים ורשויות?

דו"ח "הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך" כולל המלצה להגדיל את המרכיב הדיפרנציאלי בתקצוב בתי הספר על ידי משרד החינוך, תוך הכרה בכך שמשרד החינוך אינו מסוגל, ממשאביו, לאזן את ההשפעה של תקציבים המגיעים לבתי ספר ממקורות אחרים, כלומר הרשויות המקומיות וההורים. ככלל, ככל שרשות מקומית ותושביה עשירים יותר, כך הם יכולים להשקיע סכומים משמעותיים יותר בחינוך ילדיהם, דבר העלול לבטל את השפעת ההשקעה הדיפרנציאלית של משרד החינוך ואף להעניק לילד ללא חסך חינוכי יותר משאבים מאשר ילד עם חסך כזה. האם הדבר לגיטימי?

לדעתנו התשובה חיובית. ניסיון להגביל מקורות מימון נוספים על משאבי המשרד כמוהו כניסיון לחוקק חוקים כנגד חוקי טבע. מדיניות משרד החינוך מושתתת על התובנה כי הדבר חסר תועלת. בצדק ובחכמה החליטו מחברי הדו"ח כי אין לנסות להכתיב לגורמים אחרים התורמים משאבים למערכת החינוך הפורמלי את תפקידם.

מעבר לכך, מדיניות של תקצוב דיפרנציאלי אף מהווה הצדקה לאפשר לבתי ספר גיוס מקורות מימון נוספים. התקצוב הדיפרנציאלי יחלק את תקציב החינוך מחדש: הוא ינכה תקציבים מבתי ספר מבוססים ברשויות מבוססות ויעניק אותם לבתי ספר אחרים. מהלך זה הוא לגיטימי לחלוטין. עם זאת, המהלך פותח פתח לטענה מצד ההורים והרשויות שיפסידו מכך משאבים: "לקחתם מאתנו משאבים. המדיניות מוצדקת, אך גם מוצדק לאפשר לנו כהורים וכרשויות השלים את החסר שנוצר בתקציבי בתי הספר שלנו – מהמשאבים שלנו. זכותנו כהורים וכאזרחים לעשות זאת למען ילדינו."

משרד החינוך יכול להביא בחשבון מקורות מימון אחרים, אך אינו יכול להתכחש ללגיטימיות של פעילותם. אין למשרד דרך ליצור שוויוניות מאולצת במימון החינוך – ודאי לא שוויוניות במובן של שקל מול שקל. אין לניסיון לעשות כן תועלת או הצדקה.

”חשוב להדגיש כי תקצוב פרוגרסיבי אין פירושו הבטחת תקצוב שווה לכל תלמיד מכלל מקורות התקצוב הקיימים”.

ואולם הצוות שחיבר את הדו”ח הגיע למסקנה מושכלת לגבי האינטראקציה בין תקציבי משרד החינוך ותקציבים ממקורות אחרים המגיעים לבית הספר:

חשוב להדגיש כי תקצוב פרוגרסיבי אין פירושו הבטחת תקצוב שווה לכל תלמיד מכלל מקורות התקצוב הקיימים (מדינה, רשויות, עמותות והורים). היקף המשאבים הנדרשים לטובת מהלך כזה עצום ולא ריאלי. יחד עם זאת, חובת המדינה לתת מענה מתוגבר לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש בכדי להגשים את ייעודה של מערכת החינוך – לצמצם פערים ולהוביל לניעות חברתית-כלכלית.¹⁴¹

מדיניות התקצוב הדיפרנציאלי החדשה ואוטונומיה בית ספרית – בשנת 2014 פרסם משרד החינוך את ”דו”ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך”.¹³⁹ עילת כתיבת הדו”ח הייתה ניתוח של התקציבים המגיעים לבתי הספר השונים שהראה כי במקרים רבים בתי ספר עם מדד טיפוח גבוה (כלומר, ”חסך חינוכי” גדול) מקבלים פחות תקציבים מאשר בתי ספר חזקים עם מדד טיפוח נמוך יותר. משרד החינוך אימץ את המלצות הדו”ח והוא מיושם באופן הדרגתי ומתוכנן להגיע ליישום מלא בשנת 2019. (ר’ סעיף ג.2 בנספח 1). כדברי הדו”ח המציע את הרפורמה:

הקצאה דיפרנציאלית של משאבי המדינה לטובת אוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית היא כלי מרכזי לצמצום פערים לימודיים. תלמיד מרקע חברתי-כלכלי חלש מתמודד עם בעיה משולשת: הוא מקבל פחות משאבים חומריים מהוריו (שיעורים פרטיים, חוגים וכדומה), פחות משאבים (על פי רוב) מהרשות המקומית שבה הוא מתגורר וכן הוא מתמודד עם אתגרים חברתיים מורכבים יותר.¹⁴⁰

המודל החדש לתקצוב דיפרנציאלי אינו מיושם בכל מערכת החינוך אלא על בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים בלבד, ונוגע לתקציבים המיועדים לשכר מורים ("שכל"ם") בלבד. עיון במסמך ובטענות שהוא מביא בעד ונגד תקצוב בשקלים פר תלמיד משקף את הקושי של מטה משרד החינוך לאמץ את השינויים הנחוצים כדי להשיג מטרה שהוא מודה כי היא רצויה – אוטונומיה בית ספרית (ראה תיבת טקסט בסמוך "מדיניות התקצוב של משרד החינוך – בין תובנות למעשים"). אף שהדו"ח המתווה את מדיניות התקצוב הדיפרנציאלי החדשה מציין מפורשות כי שיטת תקצוב בשקלים עדיפה לבתי הספר על פני שיטת תקצוב ב"שעות", נקבע בו כי תוספת המשאבים הניתנים לבתי ספר במסגרת הגדלת התקצוב הדיפרנציאלי תינתן ב"שעות" ולא בשקלים כדי להקל על משרד החינוך מבחינה מינהלית.

בשימוש בשעות הטיפוח נתונה לבית הספר מידה מסוימת של אוטונומיה, זאת בכפוף ליעדים מוגדרים כגון מניעת נשירה, מתן מענים פרטניים וקבוצתיים לקידום הישגים בתחומי הליבה, מתן מענה לצרכים רגשיים של תלמידים והעמקת הקשר עם ההורים והקהילה. בית הספר נדרש להכין תכנית ייעודית לשימוש בשעות הטיפוח בשיתוף הפיקוח הכולל והפיקוח של אגף ילדים ונוער בסיכון.

"תקצוב באמצעות 'סלים' – חבילות 'שעות' המיועדות למטרות ספציפיות – אינו משרת היטב את מטרות מערכת החינוך ואף מנוגד לעקרונות התקצוב הדיפרנציאלי."

בדברים אלה ישנה הכרה בכך שרבים הגורמים המעוניינים בשיפור מערכת החינוך במדינה. הניסיון מראה כי הורים יעשו ככל יכולתם לתגבר את חינוך ילדיהם. אם הם בעלי אמצעים וייאסרו עליהם להוסיף משאבים אלו למערכת החינוך הפורמלי, הם יתגברו את חינוך ילדיהם מחוץ למערכת הפורמלית. כנ"ל לגבי רשויות מקומיות – רשות עשירה תשקף את רצון תושביה ותשתמש במשאביה, שהם לעתים משמעותיים מאוד, כדי לתגבר את החינוך בתוך הרשות – אם בתוך בתי הספר, שהם בסופו של דבר בבעלות הרשות, ואם בדרכים אחרות כגון במסגרות חינוך "בלתי-פורמליות".

יש הטוענים כי חוסר השוויון הנובע ממקורות מימון אלו הוא בלתי-לגיטימי וממליצים להגביל את השימוש בהם.¹⁴² משרד החינוך מכיר בכך שאינו יכול למנוע את התופעה וכי אין טעם, מבחינתו, להילחם נגדה, ולא משנה מה דעתו לגבי הלגיטימיות של תקציבים אלו. לטעמו, תפקיד משרד החינוך הוא לעשות ככל יכולתו באמצעות משאביו כדי לשפר את הזדמנויות החינוך העומדות לפני תלמידים הסובלים מחסר חינוכי.

מחברי הדו"ח מתייחסים לכך שתקצוב באמצעות "סלים" – חבילות "שעות" המיועדות למטרות ספציפיות – אינו משרת היטב את מטרות מערכת החינוך ואף מנוגד לעקרונות התקצוב הדיפרנציאלי. כפי שהוסבר לעיל, בית הספר נדרש לפעול באופן אקטיבי על מנת לבקש ולקבל את ה"סלים" השונים, מה שמקנה יתרון דווקא לבתי הספר החזקים, שמנהליהם ופקידיהם מתמצאים ברזי הביורוקרטיה של משרד החינוך. חלק הארי מהמקורות למדיניות התקצוב הדיפרנציאלי החדש נובע מביטול מגוון רחב של "סלים" ואיגום המשאבים ששוחררו בסל שעות גדול המיועד לתקצוב דיפרנציאלי.

מדיניות התקצוב של משרד החינוך – בין תובנות למעשים

החלטת משרד החינוך להגדיל את הדיפרנציאליות בהקצאת משאבים לילדים מרקעים סוציאוקונומיים שונים – נכונה. אך הדו"ח המציע שינוי זה,¹ מדגים את השניות בגישת המשרד לאוטונומיה בית ספרית ובגישתו לשינויים המנהליים המתחייבים על מנת להחיל אוטונומיה כזאת ברצינות.

הדו"ח מכיר מפורשות בכך ששיטת התקצוב באמצעות "סלים" פוגעת בבתי ספר חלשים, המתקשים להתמודד עם המשימות המנהליות הקשורות להוכחת זכאותם "לסלים" שונים. לעומתם, בתי ספר ומחלקות חינוך ברשויות מבוססות משופעים במשאבים ומכירים היטב את המערכת הביורוקרטית של המשרד, כך שקל להם יותר לזכות בסלים אלו.² מעבר לכך, מחברי המסמך מכירים בערך של עצם המעבר מתקצוב לפי "שעות" לתקצוב שקלי להגברת האוטונומיה של בתי הספר (כאשר המחברים מצהירים על הכרתם בחשיבותה ובערכה של האוטונומיה בפני עצמה) בלשון מחברי המסמך:

אחת הסוגיות שהעסיקה את הצוות היא העדר היעילות שנובעת מריבוי תכניות חינוכיות משלימות בהפעלה ישירה ו/או עקיפה של משרד החינוך. ניתן לשפר את הקצאת המשאבים באמצעות איגום כלל תקציבי התכניות המשלימות לכדי "סל" תקציבי שקלי אחד המועבר לבתי הספר ו/או לרשויות המקומיות בהתאם למאפיינים חברתיים-כלכליים.

מהלך מעין זה משקף את החזון שמעוגן בתכנית האסטרטגית של המשרד בשנים האחרונות, שחותר לביזור סמכויות והעצמה של בית הספר והרשות המקומית. האידיאל הוא שהללו ינהלו את מירב המשאבים המוקצים להם, באופן מושכל וגמיש, למקסום העשייה החינוכית בבית הספר וברשות.³

המסמך ממשיך ומפרט רשימה של יתרונות הצפויים מתקצוב בתי הספר בשקלים.

ואולם מחברי המסמך אינם שועים להמלצה של עצמם וממשיכים לדגול בכך שהמשאבים שיחולקו במסגרת תקצוב דיפרנציאלי יחולקו בצורת שעות ולא שקלים. לכך הם מעלים מספר הצדקות:⁴

1. הניסיון מלמד כי דווקא בבתי ספר חלשים יש להגביר את הפיקוח והרגולציה על התכנים הנלמדים ועל השימוש במשאבים.
2. לצד חשיבות הרחבת האוטונומיה, על המשרד לשמר את יכולתו להתערב ולפתור בעיות בעת הצורך.
3. יש צורך בהתאמות משפטיות, בניית תשתית, הכשרת כוח אדם מיומן ומערכות מידע בכדי לבצע את המהלך באופן מיטבי.
4. שינוי מסוג זה מצריך שינוי משמעותי בהגדרות תפקידי הניהול והפיקוח של משרד החינוך, תוך יצירת מערך בקרה אפקטיבי.

עיון בשתי הנקודות הראשונות יוצר רושם כי משרד החינוך אינו באמת מאמין ביכולתם של בתי ספר לקבל החלטות תקציביות מושכלות, ועל כן הוא סבור כי עליו לעשות זאת עבורם. יש לשאול: בתי ספר חלשים ביישובים חלשים קיימים כבר עשרות שנים, האם ניהולם על ידי משרד החינוך שיפר אותם במשהו? תרם להשגת עצמאות ויכולת ניהול עצמי? לשינוי הסטטוס שלהם כמוסדות במשמורת משרד החינוך? הפתרון צריך להיות עידוד מנהלים וארגונים בעלי יכולות מוכחות לפתוח או לנהל בתי ספר ביישובים פריפריים ומתן אוטונומיה פדגוגית ותקציבית, באופן שיאפשר להם להתחרות עם בתי הספר הקיימים.

שני הטיעונים האחרונים קובעים שנדרשים מהלכים נלווים לצורך יישום מיטבי של השינוי. אלא שטיעונים מסוג זה אינם מהווים הצדקה להימנעות מיישום המדיניות שהוגדרה כעדיפה. ככל שנדרשים מהלכים נלווים – יש לפעול לקידומם באופן שיאפשר את ביצוע המדיניות המומלצת.

לסיכום, מחברי המסמך סבורים באופן חד משמעי כי השיטה העדיפה היא שיטת התקצוב בכסף, ולא בשעות, וכי שיטת תקצוב זו חיונית להשלמת המהלך של ביזור סמכויות והגברת האוטונומיה במערכת החינוך. אף על פי כן, בסופו של דבר ההחלטה היא להשאיר את שיטת התקצוב בשעות, בכדי להותיר בידי המשרד את השליטה על בתי הספר ובטענה שנדרשים מהלכים נלווים לצורך ביצוע השינוי.

בהמשך הדו"ח לצמצום פערים נידונה שאלת יחידת ההקצאה שבבסיס מודל התקצוב – האם להשאיר את שיטת התקצוב פר כיתה או לעבור למודל של תקציב פר תלמיד. גם כאן מפרטים מחברי הדו"ח בשבח השיטה החלופית – תקצוב פר תלמיד:⁵

”על פניו, מבטיח התקצוב לתלמיד הקצאה אופטימאלית של משאבים מהסיבות הבאות:

- ההקצאה לתלמיד מאפשרת תקצוב כל ילד לפי צרכיו.
- ההקצאה לתלמיד נותנת ביטוי לקושי בהעברת שיעור לכיתות גדולות – כאשר כיתה עם מספר תלמידים גדול יותר מתוקצבת יותר מכיתה עם מספר תלמידים קטן יותר.
- ההקצאה לתלמיד מבטיחה תחרות בריאה של בתי ספר על התלמידים, שכן קליטת כל תלמיד, ובפרט תלמיד מרקע חברתי-כלכלי חלש, תוביל לתוספת משאבים.
- ההקצאה לתלמיד מייצרת תמריץ כלכלי מובנה לבתי ספר להיאבק בנשירת תלמידים.
- ההקצאה לתלמיד מעודדת בתי ספר גדולים יותר וניצול תקציבי יעיל יותר (בשל יתרונות לגודל).”

כמו בשאלת התקצוב בשעות או בכסף, לאחר שפירטו את יתרונות השיטה החלופית מחליטים מחברי הדו"ח לדחות אותה. הפעם, הסיבות לדחיית המדיניות המיטבית הן:⁶

1. מספר רב של בתי ספר קטנים בפריפריה ייפגעו מהמעבר להקצאה פר תלמיד.

2. ההקצאה בשקלים פר תלמיד "תפגע בפרוגרסיביות", שכן בבתי ספר קטנים או בעלי כיתות קטנות ביישובים חלשים "ישמשו שעות הטיפוח מקור לתקצוב שעות בסיס".

3. בגלל הסיבות שהוזכרו לעיל, הקצאה בשקלים פר תלמיד "תחייב את משרד החינוך לתקצב 'רשת ביטחון' מורכבת לתפעול... העמדת רשת ביטחון תקציבית לכיתות לימוד קטנות... מובילה בפועל לתוצאות דומות לשיטת תקצוב לפי כיתה, אך הינה מסורבלת יותר".

4. בגלל העדר גמישות בהעסקת כוח אדם, הקצאה פר תלמיד "תביא לסרבול תפעולי".

שלוש הנקודות הראשונות מצביעות למעשה על בעיה אחת: תקצוב פר תלמיד עלול לגרות לתת-תקצוב בבתי ספר קטנים או בעלי כיתות קטנות, כאשר הפתרון הסביר לבעיה זו הינו תקצוב רשת ביטחון, אך פתרון כזה מוביל לתוצאות דומות לתקצוב פר כיתה, רק מסורבל יותר.

קשה לקבל עמדה כזו, לפיה יש לאמץ מדיניות תקצוב שאינה אופטימאלית לרוב בתי הספר בשל הקשיים העולים מהפעלתה במיעוט בתי הספר. חשוב גם לזכור כי במקרים רבים עצם ההפעלה של בתי ספר קטנים, משקפת שימוש בלתי יעיל במשאבים. אחת ההשלכות של תקצוב פר תלמיד עשויה להיות סגירת בתי ספר מיותרים, ויש לברך על כך.

לצד אותם בתי ספר קטנים שלא קיימת הצדקה מיוחדת לקיומם, קיימים בתי ספר קטנים שקיומם הכרחי. הכוונה למשל לבתי ספר פריפריאליים המשרתים אוכלוסייה קטנה, או בתי ספר המשרתים אוכלוסייה המהווה קבוצת מיעוט באזור הרלוונטי. רק בתי ספר שישנה הצדקה מיוחדת לקטנותם ראויים לקבל תקציב נוסף כרשת ביטחון.

עוד יש לציין כי אוטונומיה תקציבית תאפשר ביצוע איזון תקציבי פנימי בכל בית ספר, כך שרק בית ספר שבו ממוצע התלמידים בכל שכבה הוא נמוך – יזדקק לסיוע תקציבי. בית ספר שבו שכבות קטנות לצד שכבות גדולות (הזכות בשיטת התקצוב פר תלמיד לתקצוב עודף) יוכל להשתמש בעודפים במקום אחד לכיסוי החוסרים במקום האחר.

1 "דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך" (ר' ה"ש 4 של נייר עמדה זה).

2 שם, עמ' 15.

3 שם, עמ' 7-8.

4 שם.

5 שם, עמ' 30.

6 שם, עמ' 31.

2.2 אוטונומיה פדגוגית בבתי הספר כיום

בתי ספר יסודיים וחיטובות ביניים – משרד החינוך קובע את מערכת השעות המומלצת לכל שכבת גיל לפי סוג המוסד והמגזר. עקרונית, ניתנת לבית הספר גמישות פדגוגית בהיקף של 25% משעות התקן של כל כיתה.¹⁴³ עם זאת, הגמישות מותנית בעמידה במספר דרישות מגבילות: שמירה על סך שעות האורך המחייבות בשבוע, לימוד כל שעות הליבה המחייבות, למידת כל מקצועות הלימוד ושעות החינוך ושמירה על הזכויות הפרופסיונאליות של עובדי ההוראה.¹⁴⁴ נוסף על כך נדרש בית הספר להקצות מקום בתכנית הלימודים לכל אחת מ"שבע הגישות לעולם הדעת" המפורטות בחוזר מנכ"ל בנושא ארגון העבודה הפדגוגית¹⁴⁵: הגישה הסמלית-לשונית (שפת אם), הגישה הסמלית-לוגית (מתמטיקה), הגישה המורשתית-תרבותית (מקרא, מחשבת ישראל, ספרות...), הגישה החברתית-הומניסטית (מולדת, אזרחות, גאוגרפיה, היסטוריה), הגישה המדעית-טכנולוגית (מדעים), הגישה האסתטית-אמנותית (מוזיקה, ציור, תיאטרון...) והגישה הקינסטטית-גופנית (חינוך גופני ומחול).

כך, למשל, בכיתות א' שעות האורך המחייבות הן 29 שעות בשבוע, ואותן יש לבנות בהתאם למערכת המומלצת (הכוללת 27 ש"ש סה"כ) עם גמישות בהיקף של 8 ש"ש (25% מתוך 29 ש"ש, כאשר מעגלים כלפי מעלה). המערכת המומלצת מורכבת מ-15 שעות ליבה מחייבות בארבעה מקצועות (6 שעות עברית, 5 שעות מתמטיקה, 2 שעות מדעים ו-2 שעות חינוך גופני) ועוד ארבעה מקצועות לימוד (אמנות, מפתח ה"ב, כישורי חיים וזה"ב) שאותם יש ללמד בהיקף של ש"ש אחת לכל הפחות.¹⁴⁶ על מנת לשלב את כל "הגישות לעולם הדעת", יש להוסיף לפחות ש"ש אחת במקצוע המשותף לגישה המורשתית-תרבותית.

החל משנת הלימודים התשע"ח (2017-18), תתאפשר גמישות בחלוקת שעות הלימוד בחלק מהמקצועות לאורך רצף של מספר שנתונים. בית הספר רשאי לקבוע את תכנית הלימודים המדויקת בהתאם לשיקוליו, ובלבד שבסופו של דבר יילמדו כל השעות המחייבות בכל אחד מתחומי הדעת. כך למשל, בשנת הלימודים התשע"ח הדרישה היא ללמד סך הכל 8 ש"ש מדעים לאורך שנתונים א-ד, במקום הדרישה בשנים הקודמות: ללמד 2 ש"ש בכל שנתון. לגבי המקצועות עברית, אנגלית, מתמטיקה וחינוך גופני חלה החובה ללמדם בכל שנה. כמו כן נדרש בית הספר לשבץ 2 ש"ש של שיעורי חינוך (חינוך חברתי וכישורי חיים) בכל שנת לימוד.¹⁴⁷

בחטיבה העליונה – המגבלות על תכנית הלימודים בחטיבות העליונות מוחלות בעיקר באמצעות התנאים שבהם נדרש כל תלמיד לעמוד כדי שיהיה זכאי לקבלת תעודת סיום (תעודת בגרות / תעודת הסמכה טכנולוגית / תעודת גמר / תעודת סיום 12 שנות לימוד). כך, למשל, לקבלת זכאות לתעודת בגרות נדרש תלמיד בחינוך הממלכתי לעמוד בהצלחה בבחינות הבגרות במקצועות החובה (מתמטיקה, אנגלית, תנ"ך, היסטוריה, אזרחות, ספרות, לשון והבעה) ובמקצוע מורחב אחד לפחות (בהיקף של 5 יחידות לימוד). נוסף על כך חלות על כל תלמיד חובות למידה להערכה פנימית הכוללות לפחות מקצוע אחד מאשכול המדעים בהיקף של 3 ש"ש במשך שנה אחת, שני מקצועות נוספים בהיקף של 30 שעות לימוד שנתיות כל אחד (כגון אמנות, שפה או מקצוע נוסף מתחום המדעים, החברה והרוח או המורשת והתרבות) וחינוך גופני בהיקף של 60 שעות לימוד מדי שנה במשך שלוש שנים. לסיום נדרש כל תלמיד להשתתף באופן פעיל בתכנית הלימודים התלת-שנתית להתפתחות אישית ולמעורבות חברתית-קהילתית.¹⁴⁹

מבחינת מבנה מערכת השעות לחטיבות העליונות נתונה גמישות רבה יחסית. משרד החינוך מפרסם את הפריסה המומלצת של שעות ההוראה, המותאמת לתקן התקצוב, אך, כאמור, זוהי המלצה בלבד, ומנהל בית הספר רשאי לבנות פריסה אחרת המתאימה יותר לצורכי בית הספר.¹⁵⁰

במסגרת "התכנית הלאומית ללימודים משמעותית" נוספה גמישות פדגוגית לחטיבות העליונות באמצעות חלוקת תכניות הלימודים בכל תחומי הדעת ל-70% לימודי חובה ו-30% לימודי בחירה והעמקה. התכנים ללימודי בחירה והעמקה נבחרים על ידי המורה מתוך "סל נושאים" המפורטים בתכנית מפמ"ר המקצוע. הציון על לימודי הבחירה הוא בית ספרי (נוסף על 30% "ציון מגן" על לימודי החובה).¹⁵¹

"מרחבי הגמישות הפדגוגית" מפורטים במספר מסמכים מטעם משרד החינוך במטרה לעודד חשיבה עצמאית ויצירתית של מנהלי בתי ספר ולתת בידיהם "ארגז כלים" לעיצוב וליישום תפיסותיהם החינוכיות.¹⁴⁸ משרד החינוך מתאר ביחס לכל "מרחב גמישות" את האפשרויות השונות הגלומות בו מחד גיסא ואת המגבלות החלות עליו מאידך גיסא. כך, למשל, גמישות בארגון תכנית הלימודים משמעותה היכולת להרחיב או להעמיק בתכני הלימוד, להתאים את חומרי הלימוד לייחודיות הבית ספרית, לטפח מוכוונות עצמית ללימוד וכו'. מנגד, תכנית הלימודים חייבת להיבנות בהתאם לתכניות הלימודים הארציות הרשמיות ובשמירה על יחס של 70% גרעין ו-30% העמקה או הרחבה. כמו כן נדרש בית הספר שלא לשנות את היקף תכניות הלימודים במקצועות שפת אם, מתמטיקה ואנגלית. בהמשך לכך נתונה לבתי הספר גמישות מסוימת בבחירה ובפיתוח חומרי הוראה, זאת בכפוף לאיסור להשתמש בחומרי לימוד שלא אושרו. בכפוף לכל המגבלות החלות על תכנית הלימודים, לא נותר הרבה מההצהרות על גמישות בהיקף של 25% במערכת השעות או מהגמישות בהיקף של 30% בעיצוב תכנית הלימודים. האוטונומיה שניתנה על ידי המערכת ביד ימין נלקחה בחזרה ביד שמאל.

"בכפוף לכל המגבלות החלות על תכנית הלימודים, לא נותר הרבה מההצהרות על גמישות ... האוטונומיה שניתנה על ידי המערכת ביד ימין נלקחה בחזרה ביד שמאל."

3. בחירת הורים במערכת החינוך הישראלית

בישראל מתקיימים כיום במקביל שלושה מודלים שונים של בחירת בתי ספר יסודיים: "אזורי רישום" – לפיו השיבוץ נעשה בהתאם למקום המגורים של התלמיד וללא כל בחירה (מלבד הבחירה בין הזרם הממלכתי לזרם הממלכתי-דתי); "תכנית אזורי בחירה מבוקרת" – המאפשרת בחירה מוגבלת בין שניים עד ארבעה בתי ספר מאותו זרם חינוך; ומודל "בחירה מלאה" המיושם כיום בירושלים בלבד ומאפשר בחירה חופשית בין כל בתי הספר בעיר. הרישום לחטיבות הביניים (לקראת כיתה ז') נעשה ברוב הרשויות ללא בחירה ולפי שיטת "מרחבי הרישום" (המכונים גם "מרחבי חינוך"). גם כאן ירושלים פועלת באופן שונה מהמקובל ומאפשרת בחירת הורים חופשית יחסית לפי מודל "רובעי הרישום". בחטיבות העליונות (כיתות י'-י"ב) מערכת החינוך פתוחה בדרך כלל כיוון שרוב בתי הספר התיכוניים אינם רשמיים. נוסף על כך קיימים בתי ספר תיכוניים ארציים הפועלים במתכונת פנימייתית ופתוחים לרישום לתלמידים מכל רחבי הארץ (בכפוף לתנאי קבלה שונים).

**"בישראל מתקיימים
כיום במקביל שלושה
מודלים שונים של בחירת
בתי ספר יסודיים: אזורי
רישום, בחירה מבוקרת
ובחירה מלאה."**

"מערכת החינוך עדיין רחוקה ממודל אמיתי של אוטונומיה."

ניתן לסכם את מצב האוטונומיה הפדגוגית במערכת החינוך כך: מאז שפורסם דו"ח דברת עשתה מערכת החינוך מספר צעדים להגדלת מרחב האוטונומיה של בתי הספר. מידות שונות של חופש חלות על שימוש בתי הספר בחלק גדול יותר מכלל שעות ההוראה. עם זאת, מערכת החינוך עדיין רחוקה ממודל אמיתי של אוטונומיה בית ספרית. ליבת ההוראה בכל שכבות הגיל עדיין מתקיימת לפי תכנית שעות המוכתבת ומתוקצצת – באמצעות שיטת השעות – על ידי משרד החינוך. רוב תקציב בית הספר מגיע עדיין בצורת "שעות" הצבועות למטרה כזו או אחרת, ובתי הספר צריכים להתאים את עצמם, לפעמים להתפתל, כדי להתאים את הנעשה בין כותליהם למה שמערכת החינוך מכתובה. דפוס המדיניות שעליו התלוננו גזיאל, ניר, איל ודן ענבר נשמר: עדיין נכון יותר לתאר את שיטת הניהול הקיימת כ"הכתבה עם דרגות חופש מסוימות" מאשר כאוטונומיה.

מידע לבוחרים פוטנציאליים על מאפייניו החינוכיים של בית הספר, על ערכיו ועל נוהלי הרישום והקבלה אליו, עם דגש בהנגשת המידע לאוכלוסיות חלשות. כמו כן במצב של עודף ביקוש, על בית הספר לתת עדיפות לילדים מקבוצות של מצוקה כלכלית או "בעלי יכולות למידה מאתגרות". בית הספר הייחודי מחויב לפעול לכך שאוכלוסיית התלמידים שבו תשקף את ההטרונגויות החברתית שבכלל האזור שממנו מגיעים תלמידיו.¹⁵⁶ בפועל, נפוצות הטענות כלפי בתי הספר הממיינים על שאינם עומדים בדרישות האינטגרציה החלות עליהם ועל שלמעשה מהווים "מפלט" לתלמידים ממעמד סוציאקונומי גבוה המעוניינים להתבדל.¹⁵⁷

לבסוף, קיימת כמובן גם האפשרות להירשם לבתי ספר שאינם ציבוריים (מוסדות מוכרים שאינם רשמיים או מוסדות פטור), אך הרישום למוסדות אלו כרוך בעלויות נוספות, והקבלה אליהם נתונה במידה מסוימת לשיקול דעתם של המוסדות.

בבתי ספר על-יסודיים וחיטובות ביניים – מודל רובעי הרישום, המעוגן בתקנות הרישום,¹⁵⁸ הוא המשך ישיר למודל "אזורי הרישום" ופועל גם הוא על בסיס "שיבוץ כפוי" וללא כל אפשרות בחירה. לפי מודל זה כל "רובע" כולל כמה בתי ספר יסודיים "מזינים" ובית ספר על-יסודי אחד "מוזן" מכל זרם. כלומר, כל תלמיד משוּבָּץ באופן אוטומטי לחטיבת ביניים מסוימת לפי בית הספר היסודי שבו למד. תיאורטית, בשיטה זו אפשרויות הניוד מוגבלות באופן זהה לשיטת "אזורי הרישום". בפועל, מאחר שקיימים בתי ספר על-יסודיים רבים שהם ייחודיים או על-אזוריים, ממילא אפשרויות הבחירה מגוונות יותר.

בבתי ספר יסודיים – עם חקיקת חוק חינוך ממלכתי נקבע כי בתוך החינוך הציבורי היסודי קיימת בחירה בין שני זרמי החינוך – ממלכתי וממלכתי דתי,¹⁵² אך השיבוץ לבית הספר המסוים מהזרם שנבחר נעשה לפי "אזורי הרישום" וללא כל חופש בחירה.¹⁵³ כל רשות מקומית מחולקת לאזורי רישום עבור בתי הספר הממלכתיים ואזורי רישום עבור בתי הספר הממלכתיים-דתיים. אזורי הרישום נקבעים על ידי הרשות המקומית ובאישור מנהל המחוז של משרד החינוך. בתהליך הרישום נדרשים ההורים לציין באיזה זרם חינוכי הם בוחרים (ממלכתי או ממלכתי-דתי), והשיבוץ הסופי למוסד הלימודים נעשה לבית הספר מהזרם שנבחר אשר נמצא באזור הרישום שאליו משויכת כתובת המגורים של הנרשם. אזור רישום יכול לכלול בתוכו כמה בתי ספר, ומצד שני, כתובת מסוימת יכולה להיכלל בכמה אזורי רישום. במקרים אלו מורחבת לכאורה אפשרות הבחירה של ההורים, אך למעשה הרשות אינה מחויבת להיענות לבקשתם ורשאית לשבץ את התלמיד למוסד אחר מאזור הרישום המתאים. שיטת אזורי הרישום נקבעה במטרה להבטיח אינטגרציה בין תלמידים מרקע חברתי מגוון וכן משיקולי נוחות בירוקרטית.¹⁵⁴

הרחבה מסוימת של בחירת הורים נובעת מקיומם של "מוסדות על-אזוריים", כדוגמת בתי הספר הניסויים, בתי ספר ייחודיים או בית ספר ממלכתי-משלב. הרישום למוסדות מסוג זה פתוח לכל תושבי הרשות. עם זאת, הן בית הספר והן הרשות אינם מחויבים להיעתר לבקשת הרישום, והם רשאים לדחותה לפי שיקול דעתם בכפוף לשיקולים בדבר קרבה למקום המגורים, מקום פנוי, ושיקולים חינוכיים ומערכתיים.¹⁵⁵ יחד עם זאת, בתי הספר האזוריים והעל-אזוריים מחויבים לפעול למניעת מצב של סגרגציה חברתית. לשם כך הם נדרשים להעביר

לפי מסמכי משרד החינוך המשרד יזם את התכנית כדי לתת מענה ל"עליית המודעות הצרכנית והחברתית" בקרב הורים.¹⁶² למעשה, מניע מרכזי של המשרד לפיתוח התכנית היה רצון "להגן" על מערכת החינוך הרשמית כאשר הורים רבים החלו "להצביע ברגליים", והביקוש למסגרות חינוך פרטיות או פרטיות למחצה הלך וגבר.¹⁶³ כלומר, יותר משהתכנית מהווה ניסיון לפתח יוזמות חינוכיות חדשות ולעודד תחרות, היא נועדה למנוע שינויים וזעזועים למערכת החינוך הרשמי. רוח זו נותנת את אותותיה בניהול התכנית בפועל.

המודל מאפשר לכל תלמיד בחירה בין שניים עד ארבעה בתי ספר בכפיפות לעיקרון שעל פיו התלמידים בוחרים במוסד החינוך ולא מוסד החינוך בוחר בתלמידים. המודל מאפשר מיון תלמידים במקרים חריגים בלבד. במקרים של רישום יתר, מופעל מנגנון ויסות שמאפשר נידוד תלמידים בין בתי הספר. במודל זה מודגש מאוד עניין "הייחודיות" הבית ספרית כערך מרכזי העומד בפני עצמו, כאשר הרעיון הוא לעודד יזמות וגיוון חינוכי בין בתי הספר הרשמיים. הבחירה היא "מבוקרת" בעיקר במובן שהמבחר של בתי הספר הנתונים לבחירת כל תלמיד מוגבל מאוד ומוכתב על ידי הרשות.

הרישום לחטיבות הביניים נעשה כמעט בכל הרשויות לפי מודל "רובעי הרישום", למעט ירושלים, שבה מונהג מודל של בחירה חופשית הדומה למודל הרישום לבתי הספר היסודיים המונהג בה.

3.2 מודל הבחירה המבוקרת¹⁵⁹

מודל "הבחירה המבוקרת" מתייחס למתן אפשרות להורים לבחור בין מספר מצומצם של בתי ספר החל משלב בית הספר היסודי. המודל יושם בעבר בכמה רשויות מקומיות והומלץ בדו"חות שושני ודברת. החל משנת 2010, האגף למחקר, פיתוח וניסויים במשרד החינוך מוביל "תכנית אזורי בחירה מבוקרת" ופועל להטמעתה ברשויות מקומיות שונות.¹⁶⁰ נכון לשנת הלימודים תשע"ז מעורבות בתכנית 47 רשויות. ההנחיות לביצוע התכנית מפורטות בחוזר מנכ"ל שפורסם בשנת 2011.¹⁶¹ בכל רשות שבה פועלת התכנית הוקמה "מינהלת בחירה מבוקרת", הפועלת בסיוע יועצים מלווים "ומתאמי רשויות".

**"מודל הבחירה המבוקרת"
מתייחס למתן אפשרות להורים
לבחור בין מספר מצומצם
של בתי ספר החל משלב בית
הספר היסודי."**

מנגנון הבחירה במודל הבחירה המבוקרת שונה במקצת בין רשות לרשות. העיקרון המרכזי שנקבע בחוזר המנכ"ל בנוגע למנגנון הבחירה הוא אי מיון תלמידים: "התלמיד בוחר בבית הספר ולא בית הספר בוחר בו".¹⁶⁵ עיקרון זה חל גם על בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים או בתי ספר על-אזוריים אם הם נכללים באשכול הבחירה. אמות המידה המוכרות לשיבוץ תלמידים הן קודם כול בחירת התלמיד, שמירה על המשכיות והמרחק הגאוגרפי מבית התלמיד (בעיקר בכיתות הנמוכות). נוסף לכך נדרשת מינהלת הבחירה לערוך את השיבוצים בתשומת לב להרכב החברתי-כלכלי של אוכלוסיית התלמידים בכל בית ספר לעומת הרכב האוכלוסייה באזור הבחירה כולו, למדד הטיפוח הבית ספרי, להרכב המגדרי בבית הספר ולשיבוץ חברים.¹⁶⁶ כל מוסד לימודים בתכנית מחויב לקלוט תלמידים עד לגבול הקיבולת הפיזית שלו. כמו כן כל מוסד מחויב לקלוט עד 15% תלמידים בעלי צרכים מיוחדים או תלמידים מהחינוך המיוחד שהיחודיות הבית ספרית יכולה לקדם אותם.¹⁶⁷

אזורי הבחירה המבוקרת נקבעים על ידי הרשויות בשיתוף מנהלי בתי הספר ונציגי ההורים. על פי הנהלים המפורטים בחוזר מנכ"ל בנושא הבחירה המבוקרת יש לקבוע את אזורי הבחירה כך שכל בתי הספר בכל אזור יהיו "דומים ככל האפשר באיכותם וביכולתם לתת מענה להרכב האוכלוסייה של התלמידים באזור הבחירה המבוקרת", ויחד עם זאת על אותם בתי ספר להציע "מגוון רב יחסית של יוזמות והזדמנויות חינוכיות וחברתיות". דו"ח הערכה שפרסם משרד החינוך מתאר את השיקולים שנסקלו בפועל לקביעת אזורי הבחירה כפי שפורטו על יד מנהלי אגפי חינוך, ואלה המרכזיים שבהם: שיקולים גאוגרפיים, שיקולי בשלות ושיקולי איזון.¹⁶⁴ **שיקולים גאוגרפיים** – הכוונה למרחק בין מגורי התלמידים למיקום בתי הספר וכן שיקולים בטיחותיים (למשל, שתלמידים לא יצטרכו לחצות צירי תנועה מרכזיים בדרכם לבית הספר). **שיקולי בשלות** – רק בתי ספר חזקים מספיק נכללים בתכנית. כפי שהסביר מנהל אגף חינוך באחת הרשויות: "...אלה בתי ספר חלשים... אם אני אפתח אותם, ברור לי שכולם יבקשו ללמוד בבתי הספר החזקים". **שיקולי איזון** – הרשויות משתדלות שהאטרקטיביות של בתי הספר השונים הנתונים לבחירה בכל אשכול תהיה דומה מבחינת מרבית המאפיינים (כגון: מדדי הטיפוח, הטרוגניות האוכלוסייה, רמת הפיתוח של היחודיות) ושהשונות העיקרית ביניהם תהיה באופי הייחודי של בית הספר.

”תכנית הבחירה המבוקרת לא נועדה לאפשר תחרות בין בתי ספר, אלא להגן עליהם מפניה.”

ביסודה, תכנית הבחירה המבוקרת לא נועדה לאפשר תחרות בין בתי ספר, אלא להגן עליהם מפניה. בתי ספר חלשים מוחרגים מהבחירה, והורים אינם יכולים לנטוש אותם לטובת בתי ספר טובים יותר. מטרה מרכזית של התכנית היא להבטיח את האיתנות והיציבות – יש מי שהיה אומר הקיבעון – של בתי הספר במערכת החינוך הרשמי. עם זאת לא ניתן לבודד את בתי הספר ”בבחירה מבוקרת” מהשפעות הבחירה, ואחת המפעילות של התכנית מדווחת שלפעמים נאלצים לסגור בית ספר כושל כשההורים מצביעים נגדו ברגליים.¹⁷⁰

3.3 מודל הבחירה החופשית (מודל מנח”י)¹⁷¹

המודל המאפשר בחירה רחבה יותר בין בתי ספר הוא מודל הבחירה החופשית של מנח”י. מודל הבחירה החופשית הונהג בירושלים כאשר ראש העיר ניר ברקת הורה בשנת 2009 על פתיחת כל אזורי הרישום בעיר בשלבי הרישום לבית הספר היסודי ולחטיבת הביניים (מעבר בין בתי”ס בכיתות ב’-ו’ או ח’-ט’ נעשה רק באופן חריג ועל פי בקשה מיוחדת. מעברים בכיתות י’-י”ב הם חופשיים, בדומה ליתר הרשויות, מאחר שממילא רובן המוחלט של החטיבות העליונות אינן רשמיות). המודל הירושלמי עוצב בהשראת המלצות ועדת לביא משנת 2003,¹⁷² אשר קבעה כי יש לאפשר להורי כל

בפועל, מנגנון הבחירה דומה מאוד ברוב הרשויות. ההורים מתבקשים לדרג שלושה בתי ספר הנמצאים באשכול הבחירה שלהם לפי סדר העדיפויות שלהם. הרשות משבצת את התלמידים בהתחשב בסדרי העדיפויות שלהם ונותנת עדיפות בשיבוץ לתלמידים המתגוררים בקרבת בית הספר או שאחיהם לומדים בו. כל הרשויות מדווחות כי רוב התלמידים (90-100 אחוזים) משובצים בהתאם לעדיפות הראשונה שלהם. בחלק מהרשויות נקבע מלכתחילה כי מנגנון הבחירה לא יאפשר סגירה של כיתות בבתי הספר, זאת במטרה להעניק לבתי הספר שבתכנית ”רשת ביטחון” ולמתן את התחרות ביניהם. יש לציין תופעה שחוזרת על עצמה שבה בתי ספר מוצלחים באזורים ”חזקים” קולטים בעיקר תלמידים המתגוררים באזור בית הספר וכמעט לא קולטים תלמידים מאזורים חלשים, זאת בעקבות העדיפות הניתנת בשיבוץ לתלמידים המתגוררים בקרבת בית הספר.¹⁶⁸

מודל הבחירה המבוקרת מטיל על הרשות את החובה להפעיל מערך מקיף ליידוע התושבים במטרה להבטיח בחירה חופשית ומושכלת. על מערך זה להנגיש לכלל ההורים את המידע על מנגנון הבחירה והליך הרישום, על בתי הספר השונים, על מעורבות ההורים בפעילות החינוכית המוצעת ועל המעורבות של מוסדות החינוך בקהילות. דגש מיוחד מושם על הגעה לאוכלוסיות בעלות נגישות נמוכה למידע (אוכלוסיות מוחלשות ובעלי קשיי שפה).¹⁶⁹

הבדל מהותי בין מודל הבחירה הירושלמי למודל הבחירה המבוקרת בא לידי ביטוי במצבים של חוסר בביקוש לבית ספר מסוים. בתכנית הבחירה המבוקרת המדיניות היא כי לצד מאמצים לחיזוק בתי ספר מבוקשים פחות, על הרשות "לווסת" את השיבוץ במקרים של עודף או חוסר ברישום. ברשויות מסוימות מגבילים את הבחירה גם במקרים של חשש לסגירת כיתה בודדת. מדיניות מנח"י במקרים שבהם המאמצים לחיזוק ולהעצמת בית הספר המבוקש פחות אינם מובילים לעליית כמות הנרשמים אליו היא לסגור את בית הספר ולפתוח בית ספר אחר במקומו (בדרך כלל שלוחה של בית ספר מצליח מאזור אחר בעיר).¹⁷⁴

**"מדיניות מנח"י במקרים
שבהם המאמצים לחיזוק
ולהעצמת בית הספר
המבוקש פחות אינם
מובילים לעליית כמות
הנרשמים אליו היא לסגור
את בית הספר ולפתוח בית
ספר אחר במקומו."**

תלמיד לבחור בין כל בתי הספר ברובע החינוך שבו הוא מתגורר או בבית ספר על-אזורי, ובכל מקרה יובטח לו מקום לימודים בבית הספר הקרוב למקום מגוריו. הוועדה הדגישה כי אין לאפשר לבתי הספר למיין את התלמידים, ובמקרים של עודף רישום יש לערוך הגרלה ולתת עדיפות לתלמידים שקבלתם תקרב את הרכב התלמידים בבית הספר להרכב הממוצע של אוכלוסיית התלמידים באותו רובע.

מדיניות הרישום הרשמית של מנח"י לבתי הספר היסודיים היא פתוחה לחלוטין. כל בתי הספר בעיר פתוחים לרישום לכל תלמיד המתגורר בירושלים, ובכפוף לעיקרון לפיו "תלמיד בוחר בית ספר ולא בית ספר בוחר תלמיד". אפילו בתי הספר הייחודיים אינם רשאים לערוך מיון, אך הם רשאים לדרוש מהורי התלמידים המבקשים ללמוד בו לאשר בחתימתם כי קראו את תקנון בית הספר וכי הם מתחייבים לנהוג לפיו. במקרה של עודף ביקוש לבית ספר מסוים נערכת הגרלה על בסיס סדר העדיפויות הבא: ילדי החטיבה הצעירה של המוסד, תושבים הגרים בקרבת בית הספר, אחים גדולים הלומדים באותו מוסד, מקרים חריגים, שאר תלמידי ירושלים ולבסוף – תלמידים הגרים מחוץ לעיר.¹⁷⁵

בדומה למודל הבחירה המבוקרת, גם תכנית הבחירה הירושלמית כללה מהלכים לחיזוק ייחודיות בית ספרית, יחד עם הקצאת כספים רבים מתקציב הרשות לפיתוח מגמות מיוחדות בבתי ספר שהיו מעוניינים בכך.

3.4 סיכום: שלושה מודלים של בחירה

מתוך שלושת המודלים שהצגנו לעיל, רק המודל של מנח"י מאפשר להורים בחירה רחבה בין בתי ספר ומכוון לממש את הייעוד התחרותי של הבחירה: לאפשר להורים "להצביע ברגליים" בעד בתי ספר טובים ונגד בתי ספר רעים.

כשמעיינים במודלים שונים אלו, עולות שתי שאלות יסודיות: ראשית, האם אפשר לזהות השפעה של שיטת בחירה (או העדר בחירה) על תוצאות חינוכיות הן במישור של ציונים (מיצ"בים, בגריות) והן במישור של אקלים בית ספרי? השאלה השנייה היא מהי ההשפעה של שיטות הבחירה, כולל מנגנוני האיזון הכלולים בהם, על סגרגציה ואינטגרציה חינוכית? יש לזכור כי בפרק ב' הובאו מחקרים המצביעים על כך שהתוצאות הקשות ביותר של סגרגציה נובעות ממדיניות של העדר בחירה, כאשר ילדים הגדלים בשכונות או באזורי מצוקה והם בעלי רמה סוציאקונומית נמוכה כלואים בתוך שכונותיהם ובתוך בתי ספר נחותים המאוכלסים בלעדית בילדים בעלי חסך חינוכי.

**"רק המודל של מנח"י
מאפשר להורים 'להצביע
ברגליים' בעד בתי ספר
טובים ונגד בתי ספר רעים."**

רישום לבתי הספר העל-יסודיים ולחטיבות – ישנה שונות מסוימת בין בתי הספר הממלכתיים ובין הממלכתיים-דתיים. חטיבות הביניים הממלכתיות בעיר מחולקות לשלושה רובעים, בכל רובע 3-5 בתי ספר. כל תלמיד מתבקש לבחור שני בתי ספר מרובע הרישום שלו ונוסף על כך רשאי לבחור בית ספר אחד מרובע אחר וכן שני בתי ספר ייחודיים. הקבלה לבתי הספר הייחודיים מותנית בהסכמת בית הספר לאחר ביצוע בדיקת התאמה. קבלה לבית ספר מחוץ לרובע הרישום נעשית על בסיס מקום פנוי. בכל אופן מובטח לכל תלמיד מקום באחד מבתי הספר שברובע הרישום שלו שבהם בחר.¹⁷⁵

מבחינת החינוך העל-יסודי הממלכתי-דתי נחשבת כל העיר כרובע אחד. כל תלמיד שמעוניין להירשם לחטיבת ביניים בזרם הממ"ד נדרש לבחור ולדרג ארבעה בתי ספר מכל רחבי העיר. בתי הספר אינם רשאים לבצע מבחני כניסה, אך רשאים למיין תלמידים על פי ראיונות לבדיקת התאמה (בעיקר מבחינת רמה דתית, אך נבדקים גם קריטריונים אקדמיים).¹⁷⁶ השיבוץ לבתי הספר נעשה באופן משולב – כל בית ספר רשאי לבחור 80% מתלמידיו. ה-20% הנותרים משובצים על ידי העירייה הן במטרה להבטיח לכל תלמיד שיבוץ לאחד מבתי הספר שבחר, גם אם לא התקבל לאף אחד מהם, והן כדי לאפשר לרשות לפעול לצמצום מגמות סגרגציה בבתי הספר.¹⁷⁷

מטרת הרישוי הינה לוודא כי התלמידים במוסדות אלו ילמדו במוסדות ברמה המתאימה מבחינת קריטריונים אלו.¹⁸² לפי ס' 10 לחוק הפיקוח רשאי שר החינוך להתנות את מתן הרישוי בתנאים שיש לקיימם מראש, ורשאי הוא לקבוע ברישוי תנאים שיש לקיימם אחרי נתינתו. אולם בפסיקה נקבע כי לא יינתן רישוי מותנה מבלי שנערכה בדיקה ומבלי שנתקבלו ממצאים באשר להתקיימותם של התנאים הנדרשים בדין.¹⁸³ על משרד החינוך להודיע על החלטתו למבקש הבקשה תוך 4 חודשים מיום שהוגשה.¹⁸⁴

לא ניתן להשיב על שאלות אלו לגבי שיטות הבחירה בישראל כי איש מעולם לא ניהל מחקר שמטרתו למדוד שינויים אלו. ניהול מחקר כזה הוא אחד היעדים של תכנית המחקר בחינוך של פרום "קהלת".

השאלה אם כל שיטת בחירה יוצרת תחרות ואם תחרות זו משפרת תוצאות חינוכיות תלויה בין היתר בשאלה נוספת: האם הבחירה מתקיימת בין מבחר סטטי של בתי ספר נתונים, או האם יש להורים או לגורמים אחרים החירות לפתוח בתי ספר חדשים המאמצים שיטות עבודה ושיטות הוראה שונות או חדשות ולהתחרות בשוק החינוך? נעיין בשאלה האחרונה כעת.

4. כניסה לשוק החינוך: רישוי והכרה בבתי ספר חדשים¹⁷⁸

בית ספר רשמי מוקם ביוזמת משרד החינוך או ביוזמת הרשות המקומית. תאגיד או קבוצת הורים המבקשים ליזום פתיחת בית ספר חדש צריכים להשיג שני אישורים מהמשרד: **רישוי והכרה**.¹⁷⁹ על פי חוק הפיקוח על בתי ספר התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הפיקוח") חלה חובת רישוי על כל מוסד חינוך שלומדים או מתחנכים בו באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושניתן בו חינוך טרום יסודי, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אומנותי. בפועל, משרד החינוך דורש כי בית ספר חדש ילמד מספר מינימלי של 44 ילדים (שתי כיתות של 22 לפחות).¹⁸⁰ לצורך המלצה למתן רישוי, נבדק מוסד החינוך בשבעה תחומים עיקריים: פדגוגיה, ההכשרה המקצועית של המורים, בטיחות סביבתית, תברואה ובריאות, כספים, התאגדות הבעלות והמבנה הפיזי של המוסד.¹⁸¹

”בשנת 2009 שונו תקנות ההכרה באופן המצמצם מאוד את האפשרות להקים בית ספר חדש.”

לפי התקנות, לשר החינוך יש סמכות להכיר במוסד ולתקצבו, להכיר במוסד ולא לתקצבו או לא להכיר במוסד. עוד קובעות התקנות כי בית ספר מוכש"ר המלמד את "תכנית הבסיס" של משרד החינוך יתוקצב ברמה של 75% מהתקציב של בית ספר רשמי מקביל.

ברור שהמטרה של שני הקריטריונים המוזכרים לעיל למניעת הכרה בבית ספר היא למנוע תחרות בתחום החינוך. לפי התקנות הקיימות אי אפשר לפתוח בית ספר אם פתיחתו תגרום קשיים לבית ספר רשמי קיים. אי אפשר לפתוח אותו אם הוא יגרום לשינוי בהרכב הסוציאקונומי של הלומדים במוסד חינוך רשמי, וזאת אף על פי שפתיחת בית ספר חדש כרוכה בהתעניינות של הורים שיכולים ומעוניינים לחפש אלטרנטיבה חינוכית משופרת לילדיהם, והורים אלו לעתים קרובות באים מרקע סוציאקונומי חזק יותר.

ההליך השני הנו הליך ההכרה. חובת ההכרה נקבעה בחוק לימוד חובה והיא חלה על מוסדות חינוך המיועדים לגילאים 3-17, למעט מוסדות פטור. הבסיס החוקי להכרה במוסדות חינוך מוכש"ר מצוי בס' 11 לחוק חינוך ממלכתי התשי"ג-1953 ובתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) התשי"ג-1953 (להלן: תקנות מוסדות מוכרים) שהותקנו בעקבותיו. בשנת 2009 שונו תקנות ההכרה באופן המצמצם מאוד את האפשרות להקים בית ספר חדש. לצורך מתן הכרה, על בית הספר לעמוד לא רק בתנאים שצוינו לעיל לקבלת הרישיון, אלא בתנאים נוספים שהעיקריים בהם הם:

א. פתיחת בית הספר החדש לא תפגע במערכת החינוך הממלכתית (הרשמית),¹⁸⁵ היישובית ולפעמים אף המחוזית,¹⁸⁶ כאשר גם "פגיעה צפויה במספר התלמידים או בשיעורם במערכת החינוך הממלכתית"¹⁸⁷ נחשבת כפגיעה במערכת החינוך הממלכתית.

ב. פתיחת בית הספר החדש לא תביא "לפגיעה... בהרכב האינטגרטיבי של התלמידים במערכת החינוך הממלכתית". כלומר, אם קליטת תלמידים בבית הספר החדש עשויה למשוך יותר מדיי תלמידים טובים ממערכת החינוך הממלכתית, לא תוענק לבית הספר הכרה.¹⁸⁸

**”למרות המסמכים הרבים
שנכתבו על אוטונומיה
במערכת החינוך
הישראלית... ”אוטונומיה”
היא תמיד נקודתית,
מותנית, ומשופעת במגבלות
ובהנחיות לביצוע.”**

למרות המסמכים הרבים שנכתבו על אוטונומיה במערכת החינוך הישראלית ולמרות ההצהרות הרבות מצד משרד החינוך, לאורך עשרות שנים, על חתירתו להרחבת האוטונומיה ולביזור סמכויות לבתי הספר, מערכת החינוך בישראל עודנה ריכוזית ביותר. ”אוטונומיה” במערכת היא תמיד נקודתית, מותנית, ומשופעת במגבלות ובהנחיות לביצוע.

כפי שראינו בפרק ב', ההשפעה העמוקה ביותר של אוטונומיה בית ספרית ובחירת הורים היא דווקא על אוכלוסיות חלשות, שבעזרתן יכולות לשפר את החינוך ואת ההזדמנויות של ילדיהם. בתי ספר אוטונומיים עם צוותי הנהלה מקצועיים ואיכותיים יכולים להביא שיפור משמעותי לרשויות חלשות ולתלמידים מרקע סוציאקונומי נמוך. כפי שתואר בהרחבה בפרק ב', הוכח כי בתי הספר המשרתים אוכלוסיות אלו אינם זקוקים לפיקוח יתר ולעודף רגולציה אלא דווקא ההפך: פחות פיקוח ויותר חופש.

המצב לגבי בחירת הורים טוב יותר, ולו בגלל שישנה רשות חינוכית משמעותית אחת – הלוא היא מינהל חינוך ירושלים – המיישמת תכנית כללית לבחירת הורים. בראיונות שניהלנו עם אנשי המערכת נראה כי הבחירה, גם ללא אוטונומיה מובהקת של בתי הספר, פועלת כמצופה: ההורים בוחרים, ישנם בתי ספר שמצביעים נגדם ברגליים, ובתי ספר אלה עוברים מהעולם ומחלפים בבתי ספר אחרים.

שיטת התקצוב באמצעות ”שעות הוראה” היא הכלי העיקרי, אם כי לא הבלעדי, שהנהלה המרכזית של משרד החינוך משתמשת בו כדי להגביל את האוטונומיה של בתי הספר. הקצאת ”שעות” לבתי הספר מכתיבה בדרך כלל את השימוש שיעשה ב”שעה” שהוקצבה ואת חלוקת המשאבים בין היעדים השונים שה”שעות” משמשות להם. הקצאת ”שעות” על ידי המערכת מחייבת סגרגציה בין המשאבים השונים של בתי הספר. ”שעה” המיועדת לשיעור אינה יכולה לשמש למטרה אחרת – כמו רכישת שירותים מבחוץ, ואין אפשרות לאגמה עם משאבים אחרים המסופקים לבית הספר על ידי רשויות או הורים. המצב שונה במידה מסוימת בחטיבות העליונות, שבהן רוב בתי הספר הם מוכש”רים ולכן מתוקצבים בכסף ולא בשעות. אף על פי שגם ברמה זאת משרד החינוך יוצר ציפיות לגבי השימוש שיעשה במשאביו. ביטול שיטת ההקצאה לפי ”שעות” ואיגום כל המשאבים העומדים לרשות כל בית ספר לחשבון אחד הם המפתח להחלת סוגי האוטונומיה הקריטיים על בתי הספר.

מדיניות זו מוטעית. אין הצדקה להפלות לרעה בית ספר מוכש"ר אשר מלמד את תכנית הליבה במלואה, אינו ממין תלמידים, עומד בדרישות הביטחון והבטיחות וביתר הדרישות הבסיסיות החלות על מוסד חינוכי "רשמי". אלה וגם אלה עומדים בקריטריונים של המשרד למפעל חינוך תקין. אם אין הבדל של ממש במעשה החינוכי הקיים בשניהם, למה זהות הבעלות צריכה להשפיע על גובה המימון? משרד החינוך צריך להיות ניטרלי ביחסו לבתי ספר רשמיים ומוכש"רים. יש לאשר את הפעלתם ולתקצבם בשווה.

בפרק הבא נביא באופן מלא יותר את המלצות "קהלת" בתחומים העיקריים המשפיעים על תפקוד בתי הספר: אוטונומיה, בחירה, מדידה, תקצוב, וכניסה חופשית לענף החינוך.

"משרד החינוך צריך להיות ניטרלי ביחסו לבתי ספר רשמיים ומוכש"רים. יש לאשר את הפעלתם ולתקצבם בשווה."

אנחנו לא יודעים באיזו מידה מודל הבחירה בירושלים הביא לשיפור בתפקוד האקדמי של התלמידים ובאקלים החברתי של בתי הספר. איש לא ניסה לבחון זאת בכלים אמפיריים תקפים, ודאי לא לאור מידות שונות של אוטונומיה בפועל. "הבחירה המבוקרת" אף היא בחירה. איש מעולם לא ניסה למדוד את השפעתה על התלמידים ועל בתי הספר בהם היא נהוגה בהשוואה לבתי ספר אחרים. "פורום קהלת" שם לעצמו מטרה, בין היתר, למדוד תוצאות אלו.

חוליה חסרה בתמונת הבחירה היא היכולת של הורים או של יזמים אחרים ליזום פתיחת בתי ספר חדשים באופן חופשי. משרד החינוך מנהל מדיניות שמטרתה להגן על מערכת החינוך הרשמית ולמנוע פתיחת בתי ספר העשויים להתחרות איתם, גם כשמדיניות זו מנוגדת לאינטרס של ההורים. המטרה המקורית של תכנית "הבחירה המבוקרת" הייתה להגן על מערכת החינוך הרשמית על ידי יצירת מסגרת מוגבלת של בחירה, על מנת לשכנע הורים שביקשו אלטרנטיבה חינוכית לילדיהם להשאירם במערכת הרשמית. אחד העקרונות של תכנית הבחירה המבוקרת הוא פסילת התנהגות תחרותית בין בתי ספר. ברשויות מקומיות מסוימות הבחירה מותנית בכך שאינה מביאה לסגירת בית ספר או אפילו לסגירת כיתה, תופעות המפריעות למנוחתם של פקידי חינוך מקומיים.



ד: המלצות למדיניות

1. המלצות מדיניות מפורטות

1.1 אוטונומיה בית ספרית: פדגוגית ותקציבית

אוטונומיה פדגוגית: יש להקנות לבתי הספר אוטונומיה בעיצוב תכנית הלימודים הבית-ספרית, בבחירת תכניות לימודים מפורטות ומתודות הוראה, בקביעת מספר וגודל הכיתות, ובחלוקת שעות ההוראה ומשאבי חינוך אחרים לפי צורכי אוכלוסיית התלמידים של בית הספר. מנהל כל בית ספר יישא באחריות בלעדית כלפי מערכת החינוך לעשייה הפדגוגית בתוך בית הספר.

יש לסיים את תפקיד משרד החינוך באישור ספרי לימוד ותכניות הוראה. חובת האישור מעוותת את שוק חומרי הלימוד, מעלה עלויות להורים ולבתי הספר ומגבילה באופן לא לגיטימי את מגוון חומרי הלימוד העומדים לרשות בתי הספר והמורים.

אנו רואים באוטונומיה ניהולית, בבחירת הורים ובכניסה חופשית לשוק החינוך שלושה מפתחות שעשויים להוביל לשיפור משמעותי בתפקוד מערכת החינוך כולה ובמיוחד במקומות בהם היא מפגינה חולשה. מערכת החינוך הישראלית רחוקה מלבטא יישום ראוי ומספק של כל אחד משלושת העקרונות הללו, זאת על אף שבעשורים האחרונים אומצו על ידי משרד החינוך מספר צעדים להרחבת האוטונומיה הבית-ספרית ולמתן אפשרות בחירה מסוימת בתהליך הרישום לבתי הספר. להלן המלצותינו בפירוט:

”אנו רואים באוטונומיה ניהולית, בבחירת הורים ובכניסה חופשית לשוק החינוך שלושה מפתחות שעשויים להוביל לשיפור משמעותי בתפקוד מערכת החינוך כולה.”

1.2 סמכויות משרד החינוך

משרד החינוך ימשיך למלא תפקיד מרכזי בניהול מערכת החינוך, אלא שתפקידו ישתנה כך שיעסוק פחות במיקרו-ניהול של הנעשה בתוך כתלי בתי הספר, ויותר במאקרו-ניהול של המערכת, כמפורט להלן:

המשרד ימשיך להיות אחראי לקביעת יעדים חינוכיים ולימודיים שעל תלמידי ישראל לרכוש בכל שלב חינוך, במסגרת חוק חינוך חובה ובמסגרת "תכנית הבסיס" (- הליבה). המשרד יקבע את התנאים להכרה בהישגי התלמידים בכל מקצוע או תחום.

המשרד יהיה אחראי לקביעת מדיניות התקצוב: רמת המימון ושיטת המימון לכל תלמיד, כולל מדיניות המימון הדיפרנציאלי והיבטים אחרים של מימון הקשורים לאופי ולנסיבות המיוחדות (אם יש) של בתי הספר. מימון ציבורי יהיה מותנה בנכונותו של בית ספר לאמץ את תכנית הבסיס, לעמוד בדרישות האחראיות (מדידה והערכה) ובתנאים בסיסיים נוספים שיקבע משרד החינוך (אך לא יהיה מותנה בהיות בית הספר בבעלות המדינה דווקא).

"המשרד ימשיך להיות אחראי לקביעת יעדים חינוכיים ולימודיים שעל תלמידי ישראל לרכוש בכל שלב חינוך, במסגרת חוק חינוך חובה ובמסגרת 'תכנית הבסיס' (- הליבה)."

אוטונומיה תקציבית: על מנת לאפשר אוטונומיה פדגוגית אמיתית למנהלי בתי הספר, נדרשת אוטונומיה תקציבית אשר תושג באמצעות השינויים הבאים: תקצוב בתי הספר ייעשה בשקלים בלבד יבוטלו ה"סלים" למיניהם, אשר מעוותים את הפרוגרסיביות בתקצוב, ובכך תצטמצם גם ההשפעה העודפת של המשרד על תכני הלימוד בבתי הספר; תבוטלנה ההבחנות בין סוגי התקציבים שמשרד החינוך מעביר לבתי הספר, כגון שכר מורים וכספי ניהול עצמי; המשרד יקבע תקציב פר תלמיד במקום פר כיתה, וזה יועבר ישירות לבית הספר; מנהל בית הספר יהיה אחראי לתחזוקה שוטפת של בית הספר ולוויסות תקציבים בין המטרות השונות.

שיטת התקצוב פר תלמיד עלולה לגרום לתת-תקצוב בבתי ספר קטנים, כמפורט בתיבת הטקסט: "מדיניות התקצוב של משרד החינוך - בין תובנות למעשים" (ראו לעיל, פרק ג' סעיף 2.1). בעיה זו ניתן לפתור באמצעות מתן תוספת תקציב ("רשת ביטחון") לבתי ספר בהם ממוצע מספר התלמידים בשכבה קטן מגודל כיתה סטנדרטית, ובלבד שישנה הצדקה מיוחדת לקיומו של אותו בית ספר על אף גודלו המזערי.

איגום כל התקציבים. כל המשאבים שמיועדים לכל בית ספר יאוגמו בחשבון שקלי אחד. תקציבי משרד החינוך, תקציבי הרשויות ותשלומי הורים יועברו כולם לחשבון אחד. כמובן, על המנהל לקיים התחייבויות כלפי ההורים והרשות המקומית לגבי השימוש בכספיהם, ככל שישנן.

תקצוב דיפרנציאלי. התקצוב פר תלמיד יהיה דיפרנציאלי בהתאם לממד הטיפוח האישי של כל תלמיד ובהתאם למפתח המימון הדיפרנציאלי כפי שאומץ על ידי משרד החינוך ב-2014.

”יש לאפשר להורים בכל רשות מקומית (או איגוד רשויות, במקרה שמדובר בכמה רשויות קטנות צמודות) לבחור את בתי הספר בהם ילמדו ילדיהם.”

בשונה מהמדינות בירושלים, ילדים יורשו לבחור בית ספר לא רק בתחילת שלב חינוך (כיתות א', ז' ו-י'), אלא יוכלו לעבור בית ספר בכל שנה אם ירצו. בהקשר זה יש לציין כי המעבר מתקצוב פר כיתה לתקצוב פר תלמיד יאפשר מעבר תלמידים בין בתי ספר בכל שנת לימוד, מבלי שהדבר יביא לערעור מבנה השכבה והחלוקה לכיתות בבית הספר (בשיטת התקצוב פר כיתה, מעבר של תלמיד אחד עלול להביא לביטול תקן כיתה. כלומר – להכרח לאחד שתי כיתות לימוד לכיתה אחת גדולה ולאובדן של משאבים בשווי של מאות אלפי שקלים לבית הספר).

ההמלצה לאפשר בחירה חופשית של בתי ספר נובעת בין היתר מהתפיסה כי להורים הזכות לבחור את החינוך המתאים לילדיהם. ייתכן מאוד כי בחירה חופשית בין בתי ספר לא תביא לשינוי בתפקוד החינוכי של בתי ספר ברמת-גן או בהרצליה, מקומות שבהם הפרופיל הסוציאקונומי של אוכלוסיית העיר גבוה יחסית ואחיד יחסית – אף על פי שזאת אינה סיבה לגרוע מהורים בערים אלו את הזכות לבחור את בתי הספר בהם ילמדו ילדיהם. אך להמלצות אלו משמעות מערכתית עמוקה יותר כשמדובר ברשויות המתאפיינות בפרופיל סוציאקונומי נמוך או בשונות סוציאקונומית גבוהה בקרב התושבים – דהיינו, רוב אוכלוסיית המדינה.

המשרד, באמצעות ראמ”ה (הרשות הארצית למדידה והערכה), יקבע את מדיניות האחריותיות: קביעת חובות דיווח, חובות שקיפות וקביעת כלים למדידה והערכה (כגון מיצ”בים, בגרויות, אינדיקטורים לבחינת אקלים בית ספרי, סקרי תלמידים, מורים והורים ועוד).

משרד החינוך יהיה רשאי לבחון את רמת האינטגרציה בבית ספר כתנאי לתקצובו. בית ספר שיחרוג ביותר מחצי סטיית תקן מהפרופיל הסוציאקונומי של הרשות המקומית – יופתח תקציבו.

כמו היום, המשרד יהיה אחראי לקביעת התנאים לרישוי בתי ספר, כולל קביעת תנאים למספר מינימום ומקסימום של תלמידים, תנאי בטיחות וביטחון, רמת ההכשרה של ההנהלה וצוות ההוראה וכד'. המשרד ימשיך להיות מוסמך לבנות ולפתוח בתי ספר חדשים היכן שהדבר נחוץ כדי למלא את חובותיו לפי חוק חינוך חובה. בהמשך נמליץ על שינויים בתנאים להכרה בבתי ספר (ראה להלן סעיף 1.5, ”כניסה חופשית לשוק החינוך”) ועל שינוי היחס בין חינוך רשמי למוכש”ר.

1.3 בחירת הורים

יש לאפשר להורים בכל רשות מקומית (או איגוד רשויות, במקרה שמדובר בכמה רשויות קטנות צמודות) לבחור את בתי הספר בהם ילמדו ילדיהם, מדיניות הדומה לזו של מינהל חינוך ירושלים. בתי ספר שכבר היום קולטים תלמידים ברמה האזורית או הארצית יוכלו להמשיך ולעשות זאת. בתי ספר בעלי אופי ייחודי יורשו להתנות את הרישום אליהם בהתחייבות ההורים שילדיהם ישמרו על כללי בית הספר הנובעים מייחודיותו.

”הניסיון של ירושלים מראה כי על מנת להצליח, תכנית בחירה צריכה להיות מקודמת.”

הניסיון של ירושלים מראה כי על מנת להצליח, תכנית בחירה צריכה להיות מקודמת: הרשות צריכה להביא את אפשרות הבחירה לפני ההורים, לדאוג לאסוף מידע על בתי ספר בעיר ולהביא אותו לפני הורים בצורה נגישה, ולחייב את ההורה להביע העדפה כתנאי לרישום (גם אם ההעדפה היא לשלוח את הילד לבית הספר הסמוך). על משרד החינוך לספק הדרכה וסיוע בהטמעת תכנית שתספק לכל הורה מידע לגבי תהליך הבחירה ולגבי המאפיינים של בתי הספר העומדים לבחירה.

במקרים אלו הבחירה חיונית כדי לאפשר להורים מרקע סוציאקונומי נמוך לבחור עבור ילדם בית ספר טוב יותר המתאים יותר לצרכיהם. בנוסף, באוכלוסיות מגוונות יש לבחירה תפקיד חשוב בשבירת בידול סוציאקונומי על רקע גיאוגרפי. להגשמת יעד זה יש לאמץ עבור בתי ספר במימון ציבורי את המדיניות לפיה ”ילד בוחר בית ספר ולא בית ספר בוחר ילד”. כמו כן חשוב לאמץ מנגנוני איזון, דוגמת אלה הנהוגים בירושלים, שיאפשרו לרשות מקומית להשיג אינטגרציה סוציאקונומית בכל בית ספר. משרד החינוך יהיה רשאי לדרוש, כתנאי למימון ציבורי, כי בתי ספר לא יפלו ילדים על רקע מוצע עדתי. כמו כן, וכאמור לעיל, המשרד יוכל להתנות את מימונו בכך שהרכב הסוציאקונומי של אוכלוסיית התלמידים בכל בית ספר לא יהיה שונה מהממוצע הסוציאקונומי של הרשות המקומית ביותר מחצי סטיית תקן.

יש לציין כי הבחירה החופשית 'עובדת' בירושלים גם ללא מימון הסעות על ידי הרשות המקומית או משרד החינוך. הניסיון הירושלמי מצביע על כך שהורים המעוניינים שילדם ילמד בבית ספר מסוים דווקא – דואגים למצוא דרך להביא אותו לשם.

1.4 מדידה והערכה

בית ספר ברמת טיפוח גבוהה שאינו מצליח לשפר את תפקוד תלמידיו או בתי ספר רגילים המפגינים התדרדרות יאבדו מהאוטונומיה שלהם. משרד החינוך יתערב כדי לבדוק אם הסיבות להתדרדרות הן שינוי בנסיבות שבהן בית הספר צריך לתפקד (לדוגמה, ירידה בפרופיל הסוציאקונומי של אוכלוסיית בית הספר) או תפקוד ירוד של המנהל וצוות בית הספר. משרד החינוך יתגבר את המשאבים של בית הספר בהתאם כפי הנדרש, יתמוך בצוות בית הספר, ידאג להעמיד ברשותו את הכלים הדרושים, יקבע יעדים לשיפור בטווח הבינוני והארוך, ואם יש צורך, ידרוש את החלפת צוות הניהול של בית הספר כתנאי להמשך מימונו.

עם זאת, יש לזכור כי האוטונומיה המנהלית והתקציבית עשויה להניב פירות דווקא בבתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות יחסית. יעד מרכזי של משרד החינוך צריך להיות – לתמרץ את המנהלים הטובים ביותר לקחת על עצמם את "המקרים הקשים" בערים ובכפרים של הפריפריה. על המשרד לנקוט מדיניות אקטיבית של עידוד פתיחת בתי ספר חדשים בעלי הנהלה וצוות מוכשרים דווקא ביישובים בפריפריה שבהם בתי הספר הקיימים מפגינים קשיים עקביים.

בפרק ב' הראנו כי המחקר הבינלאומי מצביע על כך ששקיפות ודיווחיות של בתי הספר הן תנאי לכך שמדיניות אוטונומיה ובחירה אכן תשפר את תפקוד בתי הספר והתלמידים. מאידך, הניסיון בארה"ב עם מודל ההערכה של מדיניות (NCLB) No Child Left Behind מראה כי אפשר לחנוק למידה אמיתית בבתי הספר באמצעות מדיניות הערכה ופיקוח הדוקה מדי. בסופו של דבר, המטרה של מדיניות המדידה והערכה בהקשר של בחירת הורים היא לאפשר להורים בחירה מושכלת, כאשר הנתונים הנחוצים להם לקבלת החלטה מונחים לפנייהם.

לפיכך המלצתנו היא כי מדיניות ההערכה של משרד החינוך תהיה מתונה. עבור בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים המפגינים תוצאות חינוכיות סבירות – ניתן להסתפק בבחינות מיצ"ב אחת לשלוש שנים כנהוג היום. בשנה בה לא נערכים בבית הספר מבחנים חיצוניים – יערכו בו מבחני מיצ"ב פנימיים, לצרכי מעקב והערכה עצמית. ברמת התיכון, התלמידים ממילא נבחנים בבחינות הבגרות מדי שנה, ותוצאות בית הספר יפורסמו אף הן. בכל שנה ייבחנו מדדים של אקלים בית ספרי ויפורסמו.

**"המלצתנו היא כי מדיניות
ההערכה של משרד החינוך
תהיה מתונה."**

”על משרד החינוך להעניק הכרה ומימון לכל בית ספר העומד בתנאים שקופים, אחידים וסבירים לרישוי.”

על בתי הספר היסודיים וחסבת הביניים להתחייב להשתתף במבחני המיצ”ב הארציים במועד העוקב למועד פתיחת כיתה או כיתות (ב', ה', ח') הראויות להיבחן.

על המשרד להעניק מימון מלא לכל בית ספר העומד בתנאים אלו ללא קשר למעמדו כבית ספר רשמי או כיוזמה פרטית של הורים או של תאגיד.

אף על פי שבית ספר חדש צריך לעמוד בתנאי הרישוי של המשרד כפי שצוין לעיל, יש לאפשר לו הקלה אחת מהתנאים החלים על כלל בתי הספר. סעיף 39(ב)(2) בתקנות להכרה ב”מוסדות מוכרים” קובע כי המימון לבית ספר יקוצץ אם ”ממוצע הדירוג החברתי-כלכלי” של התלמידים הלומדים בו ”עולה על חצי סטיית תקן מהממוצע המשוקלל של הדירוג החברתי – כלכלי בתחום הרשות המקומית שבה מצוי מוסד החינוך”, כלומר, אם המוסד מגייס בין כתליו רק את התלמידים העשירים. בסעיף 1.3 לעיל המלצנו להחיל תנאי זה על כל בתי הספר הזוכים למימון ציבורי. מאחר ויוזמה להקמת בית ספר חדש מבוצעת בדרך כלל על ידי הורים 'חזקים', יש לוותר על דרישה זו לתקופה מוגבלת של שלוש שנים. לאחר שלוש שנים בית הספר יחויב להציג פרופיל תלמידים אינטגרטיבי כמו כל יתר בתי הספר, כתנאי לקבלת מלוא המימון הציבורי.

על משרד החינוך להעניק הכרה ומימון לכל בית ספר העומד בתנאים שקופים, אחידים וסבירים לרישוי. תנאים אלו כוללים עמידה בתנאי המשרד בתחומי ביטחון ובריאות, הכשרת ההנהלה וצוות ההוראה, עמידה בדרישות אינטגרציה, נכונות ללמד את תכנית הבסיס (הליבה) שקבע המשרד ועמידה במדיניות המשרד לגבי הערכה, שקיפות ודיווחיות.

מדיניות זו חיונית במיוחד באזורים וברשויות שבהם בתי הספר או חלק מהם כושלים. על משרד החינוך לראות בעין יפה ואף לעודד ניסיונות לפתוח בתי ספר חדשים דווקא ברשויות חלשות, ולספק לתלמידים אופציות חינוכיות טובות יותר, גם אם הדבר בא על חשבון בתי ספר קיימים. כל מדיניות אחרת פוגעת בהורים ובעתיד ילדיהם.

על בית הספר להוכיח למשרד החינוך כי יש לו מספיק נרשמים על מנת שהתקבולים מכל המקורות המוכרים על ידי משרד החינוך – מימון המשרד, מימון הרשות המקומית, מימון רשת ותשלומי הורים – יספיקו כדי לממן את ההוראה, התחזוקה והמינהל בבית הספר. תנאי זה עשוי להעמיד רף גבוה יותר למספר הילדים הנחוץ כדי לפתוח בית ספר מאשר התנאים החלים כיום.

משרד החינוך צריך לחתור לכך שכל בית ספר המקבל מימון ציבורי יעמוד בתנאים של מדיניות החינוך הציבורי. שלא כמו היום, המשרד אינו צריך לראות את ההגנה על קיומו של בית ספר זה או אחר כחלק מתפקידו. אדרבה, המשרד צריך לראות יוזמות פרטיות לפתיחת בתי ספר חדשים – אם של קבוצות הורים אם של תאגידיים אחרים – כגורמים המסייעים לו במשימתו החיונית והדחופה ביותר: אספקת חינוך אפקטיבי ומצליח לציבור התלמידים הרחב, אשר אינו נהנה מחינוך כזה היום.

”מה שצריך לקובע אם בית ספר זכאי למימון ציבורי או לא, הוא אם בית הספר עומד בתנאי הרישוי הטכניים של משרד החינוך ומסכים להורות את תכנית הלימודים הציבורית בתנאים שמשרד החינוך קובע. כל הבחנה אחרת בין בית ספר רשמי ללא רשמי, לעניין תקצוב, היא חסרת משמעות.”

על המשרד לתקן את “תקנות החינוך הממלכתי (מוסדות מוכרים)” כדלהלן:

- לבטל את סעיף 3(א1) לתקנות שהוסף להן בשנת 2009, המתנה הכרה בבית ספר בכך שפתיחתו “לא תפגע” בבית ספר רשמי קיים.

- לבטל הבדלי מימון בין בתי ספר רשמיים ומוכשׁרים המקבלים עליהם ללמד את תכנית הבסיס של המשרד ולהיבחן עליה.

המלצה זו מצביעה על אימוץ תפיסה חדשה של היחסים בין בית ספר רשמי למוכשׁר. בתי ספר רשמיים בבעלות המדינה ימשיכו להתקיים לצד בתי ספר מוכשׁרים בבעלויות שונות, כולל פרטיות, אך זהות הבעלים של בית הספר תפסיק להיות רלוונטית מבחינת הגדרת בית ספר כחלק מהחינוך הציבורי.

מה שצריך לקובע אם בית ספר זכאי למימון ציבורי או לא, הוא אם בית הספר עומד בתנאי הרישוי הטכניים של משרד החינוך ומסכים להורות את תכנית הלימודים הציבורית בתנאים שמשרד החינוך קובע. כל הבחנה אחרת בין בית ספר רשמי ללא רשמי, לעניין תקצוב, היא חסרת משמעות וחסרת תועלת. אם שני בתי ספר מלמדים את אותו חומר, באמצעות השיטות הפדגוגיות הייחודיות שלהם, אם צוותי ההנהלה וההוראה בשניהם עומדים בתנאי הכשרה מקצועית זהים, אם תנאי הקבלה לשני בתי הספר זהים ככל שהדבר קשור בזהות העדתית והרקע הסוציאקונומי של התלמידים – אין הבדל משמעותי אם בית ספר הוא רשמי בבעלות המדינה או מוכשׁר בבעלות אחרת. הניסיון ליצור הבחנות בין בתי הספר על רקע נתון טכני כמו הבעלות על בית הספר ולא המעשה החינוכי הנעשה בו, אינו רלוונטי ואינו צריך להיות רלוונטי למדיניות ציבורית.

2. תם ולא נשלם: שאלות פתוחות

ואג'נדה למחקר

המלצות המדיניות בנייר עמדה זה נובעות ממה שידוע על מדיניות חינוך במדינות אחרות וממה שידוע על תפקוד מערכת החינוך בישראל. ואולם ישנן שאלות פתוחות לגבי המערכת הישראלית שטרם נחקרו כדבעי.

- בשנים האחרונות נהוגות כמה שיטות בחירת הורים בישראל. לא ידוע למחברים על מחקר המודד את השפעת שיטות הבחירה השונות על תפקוד בתי הספר והתלמידים במישור האקדמי ובמישור האקלים הבית ספרי. את השפעת מודל הבחירה על הישגי התלמידים ניתן לבחון לא רק בטווח המיידי אלא גם בטווח הארוך, בדומה למחקר של פרופ' ויקטור לביא בו נבחנה השפעת שיטת הבחירה המבוקרת בתל-אביב על המשך חייהם של התלמידים.

- בדו"ח הצוות הבין-משרדי שבחן את מדיניות התקצוב הדיפרנציאלי נטענו טענות לגבי השפעת מעבר לשיטת תקצוב בשקלים פר תלמיד על בתי ספר קטנים ופריפריאליים, אך לא פורסמו הנתונים הדרושים לבחינת טענות אלו. בהמלצותינו בנייר זה אך חשיפת הנתונים בנוגע לאותם בתי ספר, מספרם, מיקומם, השפעת מודל התקצוב החדש על סך המשאבים שלהם והערכה של עלות הפיזי או ההסתגלות – עשויה לאפשר העלאת הצעות חלופיות, יעילות יותר.

נוסף על המחקרים בתחומים שיכולים לתמוך בהמלצותינו או לסתור אותן, ישנם תחומי מדיניות משלימים שלא נידונו בנייר עמדה זה, ובמיוחד התחומים האלה:

- הצעת המדיניות הנוכחית מטילה אחריות רבה על מנהל בית הספר, במיוחד מנהל בית ספר שהפרופיל הסוציאקונומי של תלמידיו נמוך או הממוקם ביישוב עם פרופיל סוציאקונומי נמוך. רצוי מאוד כי מערכת החינוך תגייס את המנהלים הטובים והמנוסים ביותר כדי להתמודד עם בתי הספר הקשים ביותר. רצוי שהדבר ייעשה לא באמצעות הכתבתם של פקידים בכירים במטה מערכת החינוך, אלא במבנה אופקי, **על ידי העמיתים המצליחים ביותר בתחום:**

- פיתוח "תורה מקצועית" לטיפול בבתי ספר ובאוכלוסיות קשות, בדומה לתורות המקצועיות המנחות רופאים בבתי חולים המתמודדים עם בעיות רפואיות שונות, חלקן נפוצות.

- פיתוח נוהלי "הערכת עמיתים" (Peer review) שלפיהם ינותח כל מקרה של בית ספר כושל או מאתגר על ידי עמיתים בכירים לאור התורה המקצועית. בבתי חולים התיק הרפואי של כל פרט המטופל על ידי חבר צוות עובר הערכת עמיתים.

- פיתוח נוהלי "ועדת ביקור" (Visiting committee) הפוקדים בתי ספר לעתים קצובות, מנתחים את פעילותם ואת תפקוד המנהל והצוות ומעלים הצעות לשיפור. נוהל "ועדת ביקור" נהוג במחלקות אקדמיות באוניברסיטאות בעולם.

- שימוש בהערכת עמיתים בוועדות איתור למנהלים חדשים.

עם זאת, סוגיית רפורמה במדיניות כוח אדם במערכת החינוך ראויה לעיון מחדש. בעת כתיבת שורות אלו, סוגיית זכותו של ארגון עובדים להשבית מערכת ציבורית כדי להתנגד לרפורמה שהממשלה רואה כחיונית עומדת למבחן בג"צ (הסוגיה נסקרת בקצרה בנספח 3). אם בג"צ יקבע, כבקשת המדינה, כי אין זכות כזאת, סוגיית יחסי העבודה בהוראה היא אחת מני רבות שראוי יהיה לפתוח לדיון מחדש.

”בעת כתיבת שורות אלו, סוגיית זכותו של ארגון עובדים להשבית מערכת ציבורית כדי להתנגד לרפורמה שהממשלה רואה כחיונית עומדת למבחן בג”צ.”

3. סיכום

העילה להמלצות המפורטות בנייר זה היא העובדה המטרידה הידועה לכל: מערכת החינוך הישראלית אינה מספקת את התוצאות שהציבור בישראל רשאי לדרוש ממנה. כישלונה של המערכת חמור במיוחד כשמדובר בתלמידים בעלי חסך חינוכי גבוה.

המחקר הבינלאומי והניסיון של מערכות חינוך מצליחות בעולם מראים כי כישלונות מערכת החינוך בישראל אינם גזירת הגורל. עם זאת, כמו במקומות רבים בעולם, אינטרסים שאינם זהים לאינטרסים של התלמידים לצד קיבעון וקושי ביורוקרטי לאמץ שינויים משמעותיים, מעכבים אימוץ שיטות פדגוגיות מבטיחות והחלתן על מוסדות החינוך. המפתח לשינוי

יש לשקוד על כך שחלק ניכר מהרגולציה החלה על תפקיד המנהל, קביעת נהלי best practice והערכת מנהלים יעשו על ידי מבנים אופקיים ולא היררכיים במקצוע מאורגן.

- תפקיד ועד ההורים – ברוב המדינות שבהן נהוגה אוטונומיה בית ספרית אפקטיבית נועד תפקיד מיוחד להורים בפקוח על הנעשה בבית הספר. פונקציה זו של ההורים אינה נידונה בנייר עמדה זה. בעתיד נסקור את מעמד ועדי ההורים במערכת החינוך ונדון בדרכים הראויות להעצים את הורי התלמידים בהשפעה על הנעשה בבית הספר.

- חוזי עבודה והסכמים קיבוציים – על אף הרצון להגדיל ככל הניתן את האוטונומיה של בתי הספר, לתחום אחד לא התייחסנו כלל בנייר זה, על אף שהאוטונומיה בו חיונית לא פחות מאשר בתחומים האחרים: תנאי ההעסקה של עובדי הוראה. ניסיון העבר מלמד כי כל רפורמה שתכלול פגיעה בהסכמים הקיבוציים תהיה הרבה פחות ישימה, אם בכלל. רפורמה כזו עשויה להביא להשבתת מערכת החינוך ולמאבק פוליטי וציבורי שבהסתברות גבוהה ידם של ארגוני המורים תהיה בו על העליונה. ניסיונות קודמים לחולל רפורמה במערכת החינוך עלו על שרטון בגלל שאיגודי המורים חשו שזכויות חבריהם מאוימות ופעלו כדי לסכל רפורמות אלה. רפורמות שנעשו בתיאום עם איגודי המורים כגון “עוז לתמורה” ו”אופק חדש” יושמו בהצלחה.

**”ניסינו להתאים את
ההמלצות למבנה המערכת
הנוכחי, לפחות בכל הנוגע
להסכמי עבודה וליחסים
ההדדיים בין משרד החינוך,
הרשויות ובתי הספר. יתרון
משמעותי נוסף של ההמלצות
שפרטנו, הוא העובדה שניתן
ליישמן בקלות, באמצעות
מספר תיקונים בתקנות
ובחוזרי מנכ”ל וכמעט ללא
שינויים בחקיקה (אם בכלל).
כפי שציינו כבר בפתחו
של הנייר: שמנו לנו כקו
מנחה את הדרישה שליישום
המדיניות לא תידרש תוספת
תקציבים למשרד החינוך,
וגם בכך עמדנו.”**

פדגוגי משמעותי הוא שינוי מינהלי ובמיוחד שינוי תפיסתי באופן שבו משרד החינוך מבין את תפקידו מול הרשויות המקומיות ובתי הספר.

בנייר עמדה זה הצענו שינויים במדיניות העשויים ליצור תרבות של אוטונומיה, תחרות וחדשנות במערכת החינוך בישראל. הצעות אלו, אף שאינן חדשניות במיוחד, הן משמעותיות ביותר. ברם, ניסינו להתאים את ההמלצות למבנה המערכת הנוכחי, לפחות בכל הנוגע להסכמי עבודה וליחסים ההדדיים בין משרד החינוך, הרשויות ובתי הספר. יתרון משמעותי נוסף של ההמלצות שפרטנו, הוא העובדה שניתן ליישמן בקלות, באמצעות מספר תיקונים בתקנות ובחוזרי מנכ”ל וכמעט ללא שינויים בחקיקה (אם בכלל). כפי שציינו כבר בפתחו של הנייר: שמנו לנו כקו מנחה את הדרישה שליישום המדיניות לא תידרש תוספת תקציבים למשרד החינוך, וגם בכך עמדנו. בנקודות מסוימות, כגון ההצעה לבטל הפרדות מלאכותיות בין סוגי תקציבים המועברים לבתי הספר וההמלצה לאמץ מדיניות בחירת הורים מורחבת לפי דגם מנח”י, ניסינו לתקן בשוליים מרכיבים בלתי-עקביים של המלצות שהוצעו בעבר בדו”חות שושני ודברת.

הרעיונות העיקריים העומדים מאחורי הצעות המדיניות כאן, אם כי לא כל פרטיהם, מוכרים בקרב ממסד מערכת החינוך ומקובלים על חוגים רחבים בו. חלק מההמלצות המפורטות בנייר זה הוצעו בעבר בדו”חות שושני ודברת, וחלקן אף יושמו לכאורה, על אף שלמעשה מדובר ביישום שרחוק מלהיות מלא ואפקטיבי. הסיבות שהמלצות מעין אלו לא אומצו ויושמו כראוי בעבר קשורות יותר לאינרציה ולפחד מפני שינוי, מאשר לכל סיבה אחרת המצדיקה הישארות במצב הנוכחי. ולא נותר לנו אלא להזכיר את האמירה הציונית המכוננת – “אם תרצו אין זו אגדה”.



נספח מס' 1: מאפיינים מנהליים של מערכת החינוך – תקצוב, פדגוגיה והערכה

נספח זה אמור לספק הקדמה קצרה על מאפייני מערכת החינוך עבור קורא שאין לו היכרות קרובה עמה: מבנה המערכת על דרגיה השונים, שיטות הניהול החלות על בתי הספר השונים לפי רמת חינוך, סוגי הפיקוח השונים והבעלות על בתי ספר (בעלות ציבורית לעומת פרטית). סוגיות בחירת הורים ופתיחת בתי ספר חדשים במערכת החינוך אינן נידונות כאן, אלא בפרק ג.

1. מערכת החינוך בישראל – מאפיינים בסיסיים

עם קום המדינה נחקק חוק לימוד חובה.¹⁸⁹ בחוק זה נקבע כי כל ילד בישראל חייב ללמוד במוסד חינוכי מוכר, ובמקביל הוטלה על המדינה החובה לספק את החינוך בחינם לכל ילד שעליו חל החוק.¹⁹⁰

בשנת 1953 נחקק חוק חינוך ממלכתי,¹⁹¹ שהנהיג מערכת חינוך ממלכתית בעלת שתי מגמות: חינוך ממלכתי וחינוך ממלכתי-דתי. החוק נועד לצמצם את האוטונומיה של בתי הספר ולרכז את כלל הסמכויות הנוגעות לחינוך בידי שר החינוך. בין היתר, הוסמך שר החינוך להתערב בתכנית הלימודים, לסגור בתי ספר ולהכריז על בית ספר ניסויי.

מטרת חוק חינוך ממלכתי לא מומשה במלואה, שכן מחוץ למסגרת החינוך הממלכתי נותרו בתי הספר החרדיים של "החינוך העצמאי" ושל אגודת ישראל – מוסדות חינוך משויכים מפלגתית. עם השנים התרחב מגוון המגמות והזרמים בחינוך, כפי שיפורט בהמשך.

נוסף על מגמות חינוך (או "סוגי פיקוח"), מערכת החינוך מחולקת לפי שלבי החינוך (או "דרגי חינוך"). ארבעת שלבי החינוך העיקריים הם: החינוך הקדם יסודי (גנים), החינוך היסודי (כיתות א'-ו'), חטיבת הביניים (כיתות ז'-ט') והחטיבה העליונה (כיתות י'-י"ב). בתוך כל שלב חינוך ניתן למצוא מגוון מסגרות, חלקן כוללות צירוף של שני שלבים וחלקן מפצלות

כל שלב. כך, למשל, קיימים בתי ספר יסודיים המשלבים "חטיבה צעירה" של גן עד א' או גן עד ב'. בתי ספר יסודיים אחרים כוללים חטיבות ביניים (א'-ח'). כמו כן קיימים בתי ספר על-יסודיים לכיתות ז'-י"ב, ט'-י"ב או י'-י"ב.

1.1 מעמד המשפטי של מוסדות החינוך

חוקי החינוך בישראל מכירים בשלושה סוגים של מוסדות חינוך, הנבדלים ביניהם הן מבחינת שאלת הבעלות על המוסד והן מבחינת מידת הכפיפות של המוסד להנחיות המדינה והיענותו לפיקוח מצידה.¹⁹²

המעמד המרכזי הוא 'החינוך הרשמי', ובו כלולים כל מוסדות החינוך שבבעלות המדינה או הרשויות המקומיות ושהוכרזו ברשומות כמוסדות רשמיים, כלומר, כל מוסדות החינוך הממלכתיים. כל מוסד חינוך רשמי משויך לאחד משלוש המגמות של החינוך הממלכתי: החינוך הממלכתי, החינוך הממלכתי-דתי או החינוך הממלכתי-משלב.¹⁹³ החינוך הרשמי כפוף להנחיות משרד החינוך ופועל תחת פיקוחו המלא. המורים במוסדות אלו מועסקים על ידי משרד החינוך או הרשות המקומית ומקבלים את שכרם ישירות מהמדינה. רוב מוסדות החינוך הקדם-יסודי, היסודי וחטיבות הביניים הם מוסדות רשמיים.

מוסדות שאינם בבעלות המדינה אך הוכרו על ידי על פי סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי משתייכים למעמד 'החינוך המוכר שאינו רשמי' (מוכש"ר).¹⁹⁴ למוסדות אלו יש חופש רב יותר בקבלת תלמידים, בהעסקת מורים ובקביעת תכנית הלימודים. בהתאם – הפיקוח על מוסדות אלו הוא חלקי. רבים ממוסדות חינוך אלו משתייכים לחינוך החרדי ובעיקר לשתי רשתות החינוך הגדולות במגזר זה – "מרכז החינוך העצמאי" ו"מעין החינוך התורני". בנוסף ישנם בתי ספר במעמד זה המשתייכים לקהילות דתיות אחרות (למשל, בתי ספר ערביים נוצריים) ואף מספר קטן של בתי ספר בחינוך העברי. מוסדות החינוך העל-יסודי הארבע-שנתי והחטיבה העליונה רובם ככולם אינם מוסדות רשמיים משום שלא הוכרזו ככאלה ברשומות אף שחלקם בבעלות המדינה או הרשות המקומית. המוסדות המוכש"רים מקבלים תקציב מהמדינה בשיעור פחות מזה הניתן למוסדות החינוך הרשמי (עד 75% מהתקציב לתלמיד במוסד רשמי), אם כי בתי ספר המשתייכים למרכז החינוך העצמאי ולמעין החינוך התורני זכאים לתקצוב מלא (100% מהתקציב לתלמיד במוסד רשמי), מתוקף סעיפים 3א(ט) ו-3א(י) בחוק יסודות התקציב. גודל התקציב של מוסד מוכר שאינו רשמי מושפע גם מקיום מדיניות רישום אינטגרטיבית וכן נדרש כי ממוצע הדירוג החברתי-כלכלי של תלמידי המוסד לא יעלה ביותר מחצי סטיית תקן על הממוצע המשוקלל ברשות החינוך שבה מצוי המוסד. אי עמידה באחת מדרישות אלו מצמצמת את תקצוב המוסד ל-70% ואי עמידה בשתי הדרישות מצמצמת את תקצוב המוסד ל-65%.¹⁹⁵

מוסדות שאינם רשמיים ושלא הוכרו על ידי המדינה על פי חוק חינוך ממלכתי, אך קיבלו פטור מהוראות חוק לימוד חובה, מכונים 'מוסדות פטור'.¹⁹⁶ במעמד זה ניתן למצוא בעיקר תלמודי תורה לתלמידי כיתות א' עד ח'. מוסדות אלו פטורים ממילוי התנאים הכלליים של מערכת החינוך והוראות חוק לימוד חובה, ונקבעו להם תנאים מיוחדים. המדינה אינה מפקחת

על מוסדות הפטור, למעט בנושאי בטיחות וביטחון, והם זוכים לתקצוב בשיעור של כ-55% בלבד מהתקציב לתלמיד במוסד חינוך רשמי.

בשנת 2008 נוסדה מגמה נוספת של מוסדות חינוך: **'מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים'**.¹⁹⁷ למעשה, מדובר בישיבות לתלמידים בביתות ט' עד י"ב. חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים קובע שמוסדות אלו יתקצבו בשיעור של 60% מזה של בתי ספר רשמיים וללא תלות בשיעור לימודי הליבה.

בנוסף למוסדות החינוך הנכללים בקטגוריות שפורטו לעיל קיימות מסגרות לימוד נוספות שאינן מכירות כלל בקיום המדינה, ומכיוון שכך הממונים עליהן אינם פונים לקבל מעמד של פטור. מוסדות אלו אינם מתקצבים כלל על ידי המדינה ולמעשה אינם חוקיים שכן ההורים השולחים את תלמידיהם למוסדות אלו מפרים את חוק לימוד חובה.

1.2 מבנה הסמכויות במערכת החינוך

מערכת החינוך בישראל מורכבת מארבע "רמות סמכות" עיקריות: משרד החינוך, מחוזות החינוך, רשויות החינוך ומוסדות החינוך. כאמור לעיל, מאז חקיקת חוק חינוך ממלכתי בשנת 1953 ועם 'הלאמת' מערכת החינוך, ניטלו סמכויות רבות ממוסדות החינוך ורוכזו בידי משרד החינוך. מאז ועד היום מערכת החינוך היא ריכוזית בעיקרה, כאשר לאורך השנים בוצעו רפורמות שונות שבמסגרתן בוזרו סמכויות, ומנגד התקבלו החלטות שביטאו מגמה הפוכה של הגברת הריכוזיות.

מחוזות החינוך הם הזרוע הביצועית של מטה משרד החינוך. המחוזות אחראיים על טיפול במערכת החינוך שבמחוז בהתאם למדיניות המשרד, פיקוח עליה, תיאום עם הרשויות המקומיות, ייצוג צורכי הרשויות לפני המשרד ועוד. כיום קיימים שישה מחוזות חינוך לפי פריסה גאוגרפית: צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, ירושלים ודרום. נוסף על כך קיים מחוז חרדי ארצי וכן "מינהל חינוך ירושלים" (מנח"י), שהינו מודל ייחודי של איחוד מחוז חינוך עם רשות חינוך כפי שיתואר להלן.

"רשות החינוך המקומית" היא למעשה הרשות המקומית, אף שעל פי החוק יכול השר להקים רשות חינוך שאינה רשות מקומית.¹⁹⁸ פסיקות בג"ץ רבות מדגישות את מקומה של הרשות המקומית בעשייה החינוכית ואת האחריות הנובעת מכך. חוק הבחירה הישירה משנת 1975 הביא לחיזוק הרשויות המקומיות. בעקבות החוק הועצמה התפיסה של התושבים כצרכנים של הרשות. התפתחויות אלו הובילו למגמה של חיזוק סמכויות הרשות בתחום החינוך בין היתר על חשבון האוטונומיה הבית ספרית. רשות החינוך אחראית על מדיניות הרישום למוסדות החינוך בתחומה. רשויות רבות מקדמות תפיסות חינוכיות שונות ויוזמות תכניות העשרה במסגרות החינוך הפורמאלי והבלתי פורמאלי, אשר מתקצבות מכספי הרשות. במקרים רבים רשות החינוך היא גם הבעלים של חלק ממוסדות החטיבה העליונה ברשות.

"מינהל חינוך ירושלים" הוקם בשנת 1988 באמצעות הסכם בין משרד החינוך ועיריית ירושלים, בהשראת המלצות ועדות זנבר וקוברסקי.¹⁹⁹ מנח"י מהווה מעין "יצור כלאיים" ניסויי המאחד מחוז חינוך (שלוחה של השלטון המרכזי) עם רשות חינוך (חלק מהשלטון המקומי). סוגיות רבות של סמכות ואחריות הנובעות מהמבנה הייחודי של מנח"י נותרו פתוחות עד היום.

2. התקצוב הממשלתי למוסדות החינוך²⁰⁰

שיטת התקצוב הממשלתי של מוסדות החינוך בישראל מורכבת ומגוונת מאוד. השיטה משתנה משלב חינוכי אחד למשנהו (קדם יסודי, יסודי, חטיבות ביניים וחטיבות עליונות), ממעמד משפטי אחד לאחר (רשמי, מוכר שאינו רשמי, פטור) וכן לפי קריטריונים נוספים (למשל, בית ספר רשמי יסודי המנוהל בשיטת "הניהול העצמי" מתוקצב באופן שונה מאשר בתי ספר יסודיים רשמיים אחרים). כמו כן חלק מהשינויים בשיטת התקצוב שהתקבלו במהלך השנים הוחלו באופן הדרגתי, ולכן בפועל מתקצבים בתי ספר בשיטות שונות ומעורבות.

סעיפי התקצוב העיקריים הם: **שעות הוראה** (כ-85% מעלות המסגרת החינוכית הבסיסית), **שירותי היקף** (חומרים, אחזקת מבנה, אבטחה, שרתים, מזכירים, הסעות וכו') ו**תכניות חינוכיות נוספות** (פרויקטים ויוזמות חינוכיות בית ספריות, "שעות אורך" נוספות להארכת יום הלימודים, "שעות רוחב" נוספות לצורך שיעורי עזר לעולים חדשים או לתלמידים מתקשים וכדומה).

2.1 התקצוב הממשלתי לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים

בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים (הרשמיים) מתוקצבים בשיטת '**שעות לימוד לכיתה**'. כלומר, עיקר התקצוב אינו בכסף אלא באמצעות הקצאת "שעות שבועיות"²⁰¹ וללא תלות בעלות השעה. מאחר שהמורים בבתי ספר אלו מועסקים על ידי משרד החינוך, שכרם משולם להם ישירות מהמדינה.

תקן השעות הבסיסי למוסד נקבע על פי מספר הכיתות הנורמטיביות המאושרות ובהתאם למספר התלמידים בכיתה. גודל כיתה נורמטיבית, כלומר, גודל מקסימאלי של כיתה, נע בין 32 ל-40 תלמידים לכיתה²⁰² ונקבע כנגזרת ממדד הטיפוח הבית ספרי.²⁰³ גודל מינימלי לכיתה הוא 20 תלמידים. כיתה שבה 19 תלמידים ומטה יתחשב כ"כיתה חסרה" ותהא זכאית לשעות לימוד בהיקף של מחצית מ"תקן השעות" בלבד.²⁰⁴

היקף שעות התקן לכיתה נורמטיבית נקבע על פי כמה פרמטרים. "תקן המינימום" הוא בין 29 ל-32 ש"ש (משנתה לפי שכבת גיל). אלו "שעות אורך", כלומר, שעות של הוראה פרונטלית כאשר כל שעה מיועדת למשבצת זמן נפרדת. "שעות האורך" הניתנות לכיתה מצטברות לכדי ימי הלימודים ולשבוע הלימודים של כיתה. כיתות שבהן יותר מ-20 תלמידים זכאיות לתוספת שעות המכונה "תמריץ עבור כיתות גדולות" (החל מתוספת של 0.167 ש"ש לכיתה של 21 תלמידים ועד תוספת של 8 ש"ש לכיתה של 40 תלמידים). תוספת של "שעות טיפוח" ניתנת בהתאם למדד הטיפוח הבית ספרי.²⁰⁵ בתי ספר ממ"ד זכאים לתוספת של שעות תפילה

בהיקף של 1-2 ש"ש. בתי ספר ממלכתיים יהודיים זכאים לתוספת של שעה שבועית אחת לכל כיתה נורמטיבית עבור "שעות מורשת". בתי ספר שעליהם הוחלה רפורמת יום ארוך זכאים למינימום 37 ועד 41 ש"ש לכיתה.²⁰⁶

משרד החינוך מקצה "שעות תוספתיות" למטרות שונות. בדרך כלל מדובר ב-1-3 ש"ש המוקצות כשעות אורך ללימוד תחומים שונים כמו שפת אם, שפה זרה שנייה, שעות תורניות או לימודי אזרחות. שעות תוספתיות אחרות מוקצות כ"שעות רחב" ומיועדות לפיצול הכיתה להוראה בקבוצות קטנות.

נוסף על השעות לכיתה מקצה משרד החינוך מאגרי שעות לבתי הספר ולמחוז. "תקן מאגר בית ספרי" מיועד לשעות ניהול, חינוך, ייעוץ ולתפקידים אחרים. "תקן מאגר מחוזי" נקבע לפי מספר הכיתות במחוז, כאשר שעות המאגר מוקצות לבתי הספר השונים לפי שיקול דעת המחוז.

2.2 תקצוב בתי ספר בניהול עצמי²⁰⁷

מסגרת הניהול העצמי מיועדת להגברת האוטונומיה הבית ספרית. המעבר לניהול עצמי החל בסוף שנות ה-90. בהתאם להחלטת ממשלה מיום 13.3.2011, משרד החינוך פועל להעביר את כלל בתי הספר הרשמיים בחינוך הרגיל לניהול עצמי במתכונת מחדשת (- "ניהול עצמי דור ב") ובאופן רחב ועמוק יותר משנעשה בעבר. כיום רוב בתי הספר היסודיים הרשמיים פועלים על פי מודל הניהול העצמי.

החידוש בשיטת התקצוב לבתי ספר בניהול עצמי הוא בכך שכל **סעיפי התקצוב שאינם שעות הוראה** (כ-14%-16% מסך עלות הפעלת מוסד לימודים), **מחושבים לפי תלמיד** ולא לפי כיתה או מוסד **ומתוקצבים בשקלים**. סעיפי תקצוב אלו אינם צבועים אלא מאוגמים בחשבון בית הספר ונתונים לשימוש המוסד על פי שיקול דעת ההנהלה בכפוף לכללים שונים. זאת בשונה מהשיטה הרגילה, שבה כל התקציבים "צבועים", ולא מתאפשר שימוש בכספים למטרות מגוונות גם כאשר לא נעשה שימוש בכל הסכום המיועד למטרה זו או אחרת. שיטת התקצוב במודל הניהול העצמי מאפשרת להנהלת בית הספר מרחב תמרון מסוים, ובכך מגבירה במידת מה את האוטונומיה הבית ספרית.²⁰⁸

על מנת להגדיל עוד יותר את מרחב האוטונומיה בבתי הספר הפועלים בשיטת הניהול העצמי, נקבעה תוספת תקציב ייחודית לבתי ספר אלו – **"תוספת ניהול עצמי – סל לתלמיד"**. תוספת תקציב זו הינה דיפרנציאלית,²⁰⁹ והרשות המקומית מחויבת להשלים את הסל לתלמיד לכדי 200 ש"ח לתלמיד.

2.3 תקצוב דיפרנציאלי ומדיניות התקצוב החדשה

ברוב סעיפי התקצוב מעורבים רכיבים דיפרנציאליים שמטרתם לתרום לצמצום הפערים בחינוך. הרכיב הדיפרנציאלי נקבע או לפי **"אשכול הלמ"ס"** שאליו משויכת הרשות המקומית או לפי **"מדד הטיפוח"**. מדד הטיפוח של כל תלמיד אמור לשקף את "החסך החינוכי" שלו, ונקבע לפי השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%), הכנסה לנפש (20%), פריפריאליות בית

הספר (20%) והגירה מארץ מצוקה (20%).²¹⁰ לאחר שנקבע ציון מדד טיפוח לכל תלמיד, יוצרים רצף ומחלקים אותו לעשירונים, כך שהתלמידים המשוויכים לעשירון 1 הם האוכלוסייה החזקה ביותר שכלל אינה סובלת מחסך חינוכי, ואילו התלמידים המשוויכים לעשירון 10 הם האוכלוסייה החלשה ביותר הזקוקה לטיפול המרבי. התקצוב הדיפרנציאלי נעשה על פי מדד הטיפול הבית ספרי, השכונתי, היישובי או הרשותי, המורכב מממוצע מדדי הטיפול האישיים של כל התלמידים במוסד או באזור הרלוונטי. לא נעשה שימוש במדד הטיפול האישי כיוון שהדיוק ברמת הפרט אינו מספק.²¹¹

בסעיפי התקצוב הנוגעים לשירותי היקף ולעלויות תפעול במוסדות הרשמיים וכאשר התקצוב הוא דיפרנציאלי, נדרשת הרשות המקומית להשלים את ההפרש שבין שיעור ההשתתפות של משרד החינוך ובין העלות המלאה של כל סעיף.

בשנת 2014 פורסם דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך.²¹² בדו"ח הוצג ניתוח ממצאי התקצוב הממשלתי למוסדות החינוך לשנת 2014, המעיד על כך שהיקף התקצוב הפרוגרסיבי הינו מצומצם מהמצופה, ובמקרים רבים התקצוב בפועל הוא אף גרסיבי. לתיקון מצב זה המליץ הצוות על צמצום ואף ביטול "סלי תקצוב" (כלומר שעות לימוד מעבר לתקן השעות הבסיסי) המוקצים באופן שאינו דיפרנציאלי ועל איגום אותן שעות ב"סל שעות הטיפול". במקביל הומלץ על הוספת "סלי טיפוח ייעודיים" המוקצים לעשירונים החלשים, ועל תקצוב עשרות אלפי שעות לימוד נוספות להרחבה נוספת של סל שעות הטיפול. כמו כן הוצע להגדיל את יחס ההקצאה של שעות הטיפול בין עשירון טיפוח 1 לעשירון טיפוח 10 מ-1:3 ל-1:6.

דו"ח הצוות הבין-משרדי ציין כי:

אחת הסוגיות שהעסיקה את הצוות היא העדר היעילות שנובעת מריבוי תכניות חינוכיות משלימות בהפעלה ישירה ו/או עקיפה של משרד החינוך. ניתן לשפר הקצאת משאבים באמצעות איגום כלל תקציבי התכניות המשלימות לכדי "סל" תקציבי שקלי אחד המועבר לבתי הספר ו/או לרשויות המקומיות בהתאם למאפיינים חברתיים-כלכליים.²¹³

בשל כך המקורות להגדלת התקצוב הדיפרנציאלי נבעו ברובם מביטול מספר רב של "סלים" שיועדו למטרות שונות ואיגומם לסל אחד. כמו כן צומצם במחצית התמריץ, הניתן עד כה במטבע של "שעות", להגדלת מספר התלמידים בכיתה לשם הגברת יעילות השימוש במשאבים. חלק אחר מתוספת "שעות" לסל התקצוב הדיפרנציאלי החדש נבע מהקצאה חדשה מתקציב המדינה.²¹⁴ השינוי בתקצוב הדיפרנציאלי אמור להתבצע בהדרגה משנת הלימודים תשע"ה ועד תשע"ט, ובסופו של דבר אמור להניב תוספת משמעותית של שעות הוראה לכיתות ולתלמידים בהתאם למדד הטיפול של בית הספר שבו הם לומדים.²¹⁵ התקציב הדיפרנציאלי נוגע להקצאת שעות הוראה בלבד ולא למרכיבים אחרים של תקציב בתי הספר.

2.4 התקצוב הממשלתי לחטיבות העליונות²¹⁶

תקצוב החטיבות העליונות נעשה **בשקלים ולפי תלמיד**, אך הבסיס לחישוב הכספי הוא מספר השעות השבועיות המוענקות לכיתה. עיקר התקציב של בית הספר נקבע בהתאם לסך שעות הלימוד להן זכאים כל תלמידיו, כפול עלות ממוצעת של שעת הוראה באותו בית ספר. סעיפי תקצוב נוספים הם **"סל שירותים נלווים לתלמיד"** (מרכיב אחיד וקבוע), **חומרי לימוד** (לתלמידים במקצועות טכנולוגיים בלבד) ו**"רמת שירות"** (כל בית ספר מדווח על סוגי השירותים הניתנים על ידו וטיבם כגון ספרייה, שירותים רפואיים, מעבדות וכדומה, עבור כל שירות מוגדר אחוז ההשתתפות בעלויות מצד משרד החינוך).

תקן השעות לתלמיד (כלומר – מספר שעות הלימוד השבועיות להן זכאי כל תלמיד) נקבע על פי קריטריונים שאותם מפרסם משרד החינוך מדי שנה.²¹⁷ הקריטריונים העיקריים הם: דרגת הכיתה (י"/א"י"ב), סוג הכיתה (רגילה / עיונית / טכנולוגית...), המגמה של התלמיד, הרכב הכיתה מבחינה מגדרית (מעורב או נפרד, לעניין פיצול הכיתה בשיעורי חנ"ג) וההגשה לבחינות הבגרות (מספר ממוצע של שאלוני בחינה שאליהם ניגש כל תלמיד). חישוב תקן השעות לתלמיד נקבע למעשה לפי שעות הלימוד המוקצות לכיתה לכל מקצוע בחלוקה לכמות התלמידים בכיתה. כמות התלמידים בכיתה נקבעת לפי גודל סטנדרטי בהתאם לסוג הכיתה ולא לפי גודל הכיתה בפועל. למשל, גודל סטנדרטי של כיתה רגילה הוא 36 תלמידים, בבית "לקראת בגרות" (כוננו בעבר מב"ר והכוון) – 25 תלמידים, בבית "מרכז חינוך" (כיתות שבהן הדגש הוא על הכשרה למקצוע מעשי) – 20 תלמידים ובבית חינוך מיוחד – 7 תלמידים.

עלות שעת הוראה שבועית בבית הספר נקבעת לפי שכר ההוראה הממוצע בבית הספר בהתאם לפרופיל המורים באותו בית ספר (דרגות ותק, רמת הכשרה אקדמית, גמולי השתלמות, הגשה לבגרות וכדומה).

הרכיבים המפורטים לעיל מרכיבים את נוסחת התקצוב הכללית של החטיבות העליונות, אך מעבר לתקצוב הכללי קיימים סלי תקצוב רבים ומגוונים הניתנים לבתי ספר. חלק מהסלים מיועדים לקיום תכניות חברתיות וחינוכיות מגוונות כגון תכנית אמ"ץ, מניפ"ה, תעודת בגרות חברתית, תגבור לימודי יהדות, "לקראת קהילה הוגנת" ועוד. סלים אחרים ניתנים עבור הוראת מקצועות לימוד מסוימים, ביניהם הבעה, לימודי שפות, גאוגרפיה, חינוך פיננסי, אזרחות, היסטוריה ומדינה יהודית ועוד.

שיטת התקצוב בחטיבות העליונות אינה כוללת רכיבים מובנים של תקצוב דיפרנציאלי. ההעדפה המתקנת בגילאים אלו באה לידי ביטוי בעיקר בדרך של הפניית תלמידים למסגרות מיוחדות כגון תכנית מב"ר, "הזדמנות שנייה", כיתות הכוון ומסלולים שונים בחינוך הטכנולוגי.

נוסף על כך קיימת תוספת תקציב המכונה **"תשלומי מוחזקות"** אשר ניתנת לפי קריטריונים של פריפריאליות, ערים מעורבות ודרגת איום ביטוי בדרך של הפניית תלמידים למסגרות בעמידה בתנאי סף, המיועדים למנוע עידוד הקמתם של בתי ספר שאינם מקיימים לימודי יסוד בהיקף משמעותי או שקיומם אינו הכרח המציאות וכדומה. כמו כן ישנם תנאי סף המונעים תוספת תקציבית מבתי ספר ביישובים מבוססים או גדולים בעלי חוסן כלכלי מספיק.

תשלומי המוחזקות מיועדים למימון כיתות קטנות מהתקן (העומד כאמור על 36 תלמידים בכיתה רגילה), להרחבת מגוון המקצועות הנלמדים בבתי הספר ולחלוקה לרמות לימוד. ניתן לנצל 20% מסכום ההקצבה (ובמקרים מיוחדים אף 40% מהסכום) לצורכי הוראה שאינם שעות לימוד כגון קיום שיעורי עזר, תגבור מחוץ למערכת השעות הרגילה וכדומה.

2.5 תשלומי הורים למוסדות החינוך

אמנם מערכת החינוך בישראל היא לכאורה "חינמית",²¹⁸ אך בפועל כמעט כל מוסדות החינוך גובים "תשלומי הורים" לכיסוי הוצאות כגון טיולים, מסיבות סיום או הפעלת תכניות לימודים נוספות במסגרת בית הספר. מדי שנה מתפרסם חוזר מנכ"ל, ובו מתפרסמים הסכומים המרביים המותרים לגבייה בקריטריונים השונים כפי שאושרו על ידי ועדת החינוך של הכנסת. סך התשלומים המותרים לגבייה לשנה נעים בדרך כלל בין 1,000 ש"ח לתלמיד בחינוך הקדם יסודי ל-3000 ש"ח לתלמיד בחטיבה העליונה.

ישנם ארבעה "סוגים" של תשלומים: תשלומי חובה, תשלומי רשות, תשלומים בעבור תכניות לימודים נוספות (תל"ן) ו"רכישת שירותים מרצון". **תשלומי החובה** כוללים כיום רק תשלום בגין ביטוח תאונות אישיות.²¹⁹ **תשלומי הרשות**²²⁰ כוללים תשלומים עבור סל תרבות, מסיבות, השאלת ספרי לימוד,²²¹ ארגון הורים ארצי, ועד הורים יישובי, טיולים, של"ח ותשלום עבור הזנה.²²² **תשלומים עבור תכניות לימוד נוספות**²²³ הם תשלומים הנגבים לשם הפעלת לימודי תגבור והעשרה הנלמדים כתוספת לתכנית הלימודים הרגילה בבית הספר ובשעות נפרדות שלא ביוזמה ובמימון של משרד החינוך. נקבע בתקנות²²⁴ כי יש לשבץ תל"ן בסופו של יום הלימודים ולאפשר לתלמידים שהוריהם מבקשים שלא ישתתפו בתכנית – להשתחרר לביתם. שובצה תל"ן באמצע היום – יש לאפשר לכל הילדים להשתתף בה, גם אם לא שילמו עבורה, או להציע לאותם תלמידים פעילות חינוכית אחרת. הגבלות על מספר שעות התל"ן, העלות המרבית לשעה והתנאים החלים עליהן מתפרסמות מדי שנה בחוזר המנכ"ל. ישנם מוסדות חריגים (כגון ממ"ד או בתי"ס ייחודיים) שבהם ניתן לקיים יותר שעות תל"ן. תשלומים נוספים המכונים "**רכישת שירותים מרצון**" הם למעשה רכישה מרוכזת של שירותים או ציוד על ידי ביה"ס במטרה לחסוך בהוצאות (למשל – חוגים, ספרי לימוד, תלבושת אחידה). לתשלומים מסוג זה נדרשת הסכמה אישית בכתב של כל ההורים לתשלום ולשירות (הסכמת נציגות הורים מוסדית אינה מספיקה). אסור לחייב תלמידים להזדקק לשירותים הניתנים תמורת תשלומים אלו או לחייב את ההורים לרכושם, ואם השירות ניתן במהלך יום הלימודים, יש לשתף גם תלמידים שלא שילמו.²²⁵

משרד החינוך מקצה מלגות על פי קריטריונים סוציאקונומיים לסיוע במימון תשלומי ההורים. גודל התקציב לכל מוסד נקבע על פי שכבת הגיל וממד הטיפוח הבית ספרי, והוא יחסי למספר התלמידים. כדי לרכז את המאמץ התקציבי בעשירונים הנמוכים, בתי הספר הנמצאים בעשירונים 1 ו-2 אינם מקבלים הקצאה למלגות כלל. הנהלת בית הספר אחראית לוודא שכל התלמידים הזקוקים לסיוע יהיו מודעים לקיומו של תקציב המלגות. כמו כן הנהלת בית הספר אחראית לקבוע קריטריונים ומשקלות לחלוקת המלגות בין תלמידיה באמצעות ועדת

מלגות פנימית.²²⁶

לצד תשלומי ההורים הרגילים אשר פורטו לעיל, התקפים במערכת החינוך כולה, ישנם סוגים של בתי ספר שלהם הותר רשמית ובתנאים מסוימים לגבות **תשלומי הורים נוספים**. כך, למשל, בתי ספר ממ"ד רשאים לגבות תשלומים נוספים עבור תל"ן תורנית, ובתי ספר ייחודיים רשאים לגבות תשלומים הנדרשים למימוש הייחודיות. הכללים הרלוונטיים המסדירים את גביית היתר באותם מוסדות הם אלו שפורסמו בחוזרי המנכ"ל מולי 2014 (חוזרי מנכ"ל תשע"ד/12(א)).²²⁷

בין התנאים לאישור הגבייה הנוספת: פעילות בהתאם לנהלי משרד החינוך; הנגשת מידע לקהילה בדבר היות המוסד פתוח לכל אחד בקהילה; קיום מוסד חינוך נוסף אחד לפחות ברשות המקומית שאינו ייחודי ו/או שאינו גובה תשלומים נוספים; גובה התשלומים הנגבים וכן מספר המלגות העומדות לרשות ההורים וגובהן יהיו גלויים וידועים להורים במנגנון הנגשת מידע שיאושר למוסד החינוך; במסגרת הליך הרישום, נדרש מוסד החינוך ליידע את ההורים שבעצם הרישום יש משום הסכמה לתכנית הנוספת במוסד ולגבייה בגינה; הגבייה תתבצע באמצעות הרשות המקומית או באמצעות מוסד החינוך; לא תותר גבייה באמצעות גוף שלישי כגון עמותות הורים; תלמיד שנרשם והתקבל לביה"ס לא יידחה אם הוריו שרויים במצוקה כלכלית ואינם יכולים לעמוד בתשלומים בעבור תכנית ייחודית המופעלת בו; הרשות המקומית שבה המוסד פועל נדרשת להפעיל מנגנון מספק של תמיכה באמצעות מלגות שיאפשרו את לימודיהם של תלמידים שנרשמו והתקבלו למוסד החינוך, אך ההורים אינם יכולים לעמוד בתשלומים.

2.6 תקציבי רשויות מקומיות למוסדות החינוך

תקציבי הרשויות למוסדות החינוך כוללים הן תקציבים המועברים אליהן מהמדינה על מנת שיעבירו אותם הלאה למוסדות החינוך,²²⁸ הן תקציבים שאותם נדרשת הרשות להקצות למוסדות החינוך מקופתה (כגון השלמת ההפרש שבין שיעור התקצוב מטעם המדינה ובין העלות המלאה של סעיפי תקצוב המתקצבים באופן דיפרנציאלי) והן תקציבים נוספים מקופת הרשות שאותם בוחרת הרשות מיוזמתה להעביר למוסדות החינוך שבתחומה.

כצפוי, מחקרים שונים הראו כי רשויות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית מוציאות מכיסן על כל תלמיד סכום גבוה בהרבה מאשר רשויות חלשות.²²⁹ מחקר יסודי בנושא שפורסם על ידי מרכז טאוב מראה כי במבט כלל ארצי, מימון הרשויות מצמצם בכ-5% את היקף ההעדפה המתקנת בהקצאת שעות לימוד. מנגד, מימון הרשויות מחזק את ההעדפה המתקנת בין בתי הספר השונים שבתוך כל רשות, שכן רשויות מנהיגות בתחומן העדפה מתקנת לטובת בתי ספר שתלמידיהם מגיעים מרקע חברתי-כלכלי חלש יותר.²³⁰

3. מדידה והערכה

בשנת 2005 הוקמה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) כיחידת סמך עצמאית במשרד החינוך אשר נדרשת לפעול כגורם מקצועי, אובייקטיבי ובלתי תלוי. באמצעות הרשות מתקיימים במערכת החינוך בישראל מגוון תהליכי הערכה ומדידה: ארציים ובינלאומיים, פנימיים (בית-ספריים, חסויים לציבור) וחיצוניים, הן המודדים הישגים לימודיים והן המודדים אקלים בית ספרי או ערכים. הרשות אחראית על פיתוח כלי ההערכה והמדידה השונים, על איסוף הממצאים וניתוחם, על הדרכת מנהלים ומורים לביצוע הערכות בית ספריות שוטפות ושימוש בהן ועוד.²³¹

דילמה תמידית בתחום המדידה וההערכה היא הבחירה בין הערכה פנימית ועצמאית של בתי הספר, המותאמת ליעדים שמציב לעצמו כל אחד מהם, ובין מדידה חיצונית ואחידה. מתכונת מדידה משולבת גובשה על ידי ראמ"ה ומיושמת החל משנת 2007. המתכונת החדשה משלבת בין שלושה מרכיבים: הערכה חיצונית מדגמית (בינלאומית וארצית), הערכה בית ספרית עצמית באמצעות כלים חיצוניים וסטנדרטיים והערכה בית-ספרית פנימית.²³²

1.3 הערכה חיצונית – המיצ"ב החיצוני²³³

המיצ"ב – מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית – הוא מערכת מדדים שמטרתם לספק מידע על תפקוד בתי הספר במגוון של נושאים. המיצ"ב כולל מבחני הישגים המשקפים את התוצרים הקוגניטיביים של הלמידה במקצועות היסוד וסקרי אקלים המשקפים את ההיבטים החברתיים-רגשיים-פדגוגיים בבתי הספר. מבחני המיצ"ב החיצוניים נערכים בכל בתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי ובבתי הספר היסודיים בחינוך החרדי. ההשתתפות במיצ"ב החיצוני מחייבת את כל המוסדות המפורטים לעיל (פרט לבתי ספר של החינוך המיוחד) ואת כל התלמידים הלומדים בהם (פרט לתלמידים הלומדים בכיתות של החינוך המיוחד ועולים חדשים הנמצאים בארץ פחות משנה).

על מנת להפחית את תדירות המבחנים החיצוניים חולקו כל בתי הספר הנבחרים לשלוש קבוצות, כאשר כל קבוצה מהווה מדגם מייצג של כלל בתי הספר בארץ. בכל שנה נבחרת קבוצה אחת של בתי ספר, וכך כל בית ספר נבחן אחת לשלוש שנים בלבד. מבחני הישגים נערכים בכיתות ה' במקצועות שפת-אם, אנגלית ומתמטיקה, ובכיתות ח' במקצועות שפת-אם, אנגלית, מתמטיקה ומדעים. בסקרי האקלים משתתפים כל התלמידים מכיתות ה' עד ט' בקבוצת בתי הספר הנבחרת באמצעות שאלון אנונימי המועבר בכיתה. בסקרי האקלים משתתפים גם המורים והמנהלים באותם בתי ספר באמצעות ריאיון טלפוני חסוי. סקרי האקלים כוללים שאלות בנושאים כגון התחושה הכללית כלפי בית הספר, יחסים בין תלמידים לחבריהם, יחסים בין התלמידים למורים, תחושת המוגנות של התלמידים, תרומה לקהילה, מעורבות חברתית וכדומה.

ממצאי המיצ"ב הם פומביים ומתפרסמים באתר של משרד החינוך "כמעט) הכול אודות מוסדות החינוך".²³⁴ הממצאים מתפרסמים בדוחות מפורטים עבור כל מוסד חינוך הכוללים ניתוח של הנתונים, השוואתם לממצאים הארציים, פילוח לקבוצות האוכלוסייה השונות והשוואות לממצאי בית הספר משנים קודמות. ממצאי המיצ"ב מקבלים הד משמעותי בתקשורת, וזו נוטה "לשטח" את הנתונים, לשקלל את כלל הממצאים לציון סופי יחיד ולהציג דירוגים המשווים את כלל בתי הספר בארץ.²³⁵

3.2. הערכה בית ספרית פנימית

הערכה פנימית של הישגים נעשית, כמקובל, באמצעות מבחנים, עבודות וכלי הערכה מגוונים נוספים בכפוף להוראות משרד החינוך המפורטות בחוזר מנכ"ל.²³⁶

נוסף לכך נדרשים בתי הספר לעקוב אחר עמידתם ביעדים מגוונים באמצעות כלים שונים, כמפורט במסמך המתנ"ה (מארזי תכנון, ניהול והיערכות). מסמך המתנ"ה הוא מסמך מפורט המתפרסם מדי שנה ומנחה את בתי הספר בתהליך הצבת יעדים בית-ספריים, בגיבוש תכנית עבודה המותאמת ליעדים שהוגדרו, בקביעת מדדי תפוקה ותוצאה לאבחון ולמיפוי של קצב ההתקדמות בהשגת היעדים ובהסקת מסקנות. בין עשרות היעדים שמציע המסמך קיימים חמישה יעדים מחייבים: תכנון ויישום תהליכי הוראה-למידה מגוונים וחדשניים; יישום דרכי הערכה מגוונות; קידום הישגי תלמידים במקצועות היסוד; פיתוח וביסוס מעורבות חברתית והתפתחות אישית רגשית; שילוב ערכים חברתיים, יהודיים, דמוקרטיים והומניסטיים. לכל יעד (מחייב או מוצע) מפורטים מדדי תפוקה המיועדים להערכה עצמית-פנימית של בית הספר. חלק מהמדדים נאספים על ידי הפיקוח או על ידי יחידות מטה המשרד לצורך אבחון מחוזי ומערכתי של קצב ההתקדמות ביעדים ובצרכי מוסדות החינוך.

3.3 הערכה חיצונית באמצעות כלים בינלאומיים²³⁷

כלי נוסף להערכת מערכת החינוך הוא השתתפות במחקרים בינלאומיים. את המחקרים הללו עורכים ארגון ה-OECD (מחקרי פיזה, טאליס ופיאק) וארגון ה-IEA²³⁸ (מחקרי טימס ופירלס), ומשתתפות בהם עשרות מדינות ברחבי העולם. המחקרים הבינלאומיים מתמקדים בתוצרים לימודיים בתחומי הדעת היסודיים (שפת-אם, מתמטיקה, מדעים) ובפרקטיקות חינוכיות. המחקרים מבוצעים באמצעות מבחני הישגים לתלמידים בכיתות ד', ח', ט' או י' ובאמצעות שאלונים המיועדים לתלמידים, למורים, למנהלים ולהורים.

במחקרים הבינלאומיים משתתפים בכל פעם כ-5% מכלל בתי הספר המהווים מדגם אקראי ומייצג של מערכת החינוך בישראל. המחקרים מיועדים להסקת מסקנות כלל ארציות. בתי הספר לא מקבלים דיווח על הישגיהם במבחנים וממילא לא יכולים להיעזר בהם לצורך הערכה בית-ספרית. משרד החינוך נעזר בתוצאות המחקרים לזיהוי חוזקות וחולשות כלליות במערכת החינוך, להשוואה למערכות חינוך במדינות אחרות ולביצוע מעקב אחר שינויים ומגמות לאורך זמן.

3.4 מדידה והערכה בחטיבה העליונה

במשך עשרות שנים היו הישגי התלמידים בבגרויות המדד העיקרי להערכת החטיבות העליונות, כאשר הדגש הושם "בשיעור הזכאות לבגרות" – אחוז בוגרי י"ב במוסד אשר סיימו את לימודיהם עם זכאות לבגרות. בעשור האחרון הורחבה הערכת התיכונים עם ביצוע סקרי האקלים של המיצ"ב גם בכיתות י'-י"א (אף שמבחני ההישגים של המיצ"ב אינם מבוצעים בגילאים אלו), אך עדיין מבחינה ציבורית נותר מדד הזכאות לבגרות המדד העיקרי.²³⁹

עיריית ירושלים הייתה הראשונה לאסוף מגוון רחב יותר של מדדים להערכת בתי הספר התיכונים, ביניהם: איכות תעודות הבגרות, שיעור הגיוס לצה"ל, שיעור החברים בתנועות הנוער, אחוז התלמידים המשתתפים בפרויקטים של מחויבות אישית, יחסי מורים-תלמידים, שביעות רצון ההורים מביה"ס ועוד. המדדים נאספו החל משנת 2010, אך בתחילה נמסרו לבתי הספר בלבד, ורק משנת 2013 פורסמו הנתונים לציבור באופן מלא.²⁴⁰ פרסום המדדים נועד להשלים את המהלך לפתיחת אזורי הרישום בעיר.

במסגרת רפורמת "התמונה החינוכית" אשר קודמה ע"י שר החינוך בנט ויושמה לראשונה בשנת 2016, הורחבו וגונוו המדדים להערכת כלל בתי הספר התיכונים בארץ מתוך שאיפה לשקף בצורה הולמת יותר את מגוון העשייה החינוכית. מדדי "התמונה החינוכית" מחולקים לארבעה אשכולות: אשכול ערכים ואקלים חינוכי (הכולל בין היתר מדדים לגבי מאמצי ביה"ס לעידוד מעורבות חברתית ולגבי מעורבות באירועי אלימות), אשכול נשירה והתמדה, אשכול הצוות החינוכי (פיתוח וקידום מקצועי של מורים) ואשכול למידה והישגים (שבנוסף לשיעור הזכאות לבגרות כולל גם מדדים המתייחסים לאיכות הבגרות, לטוהר הבחינות ולמאמצי ביה"ס לקדם מסוגלות וסקרנות).²⁴¹ ממצאי המדדים מתפרסמים בדוחות מפורטים באתר "התמונה החינוכית" של משרד החינוך לפי חלוקה לרשויות ולבתי ספר.²⁴²

נספח 2: הצעת קהלת לעומת דוחות דברת ושושני

1. אוטונומיה חינוכית פדגוגית

דו"ח דברת	הצעת קהלת
<ul style="list-style-type: none"> • דו"ח דברת מגדיר חופש בקביעת מערכת השעות כחלק מהאוטונומיה של בתי ספר. עם זאת, בתכנית הלימודים המוצעת בדו"ח דברת נכללות הקצאת שעות לכל אשכול (שפות, מתמטיקה מדעים וטכנולוגיה, רוח ומורשת, אמנויות וחינוך גופני, חברה אזרחית ומחויבות חברתית, כישורים אישיים וחברתיים). • בכיתות הגבוהות של בית הספר היסודי, בחט"ב ובעל-יסודי יוכל בית הספר לבחור נושאים להעמקה מעבר לתכנית הליבה. שיעורן של התכניות לבחירה יכול להגיע ל-50% ממערכת הלימודים. 30%-40% בחירה מתוך תכניות שפיתחו גורמים מקצועיים ו-10%-20% תכניות שמפתח בית הספר באישור מינהל החינוך האזורי. • דו"ח דברת מצדד במתן חופש לעיצוב שיטות הוראה בבתי הספר ולארגון מחדש של הכיתות על פי צרכי המערכת. • ממליץ על קביעת מבחן מיצ"ב חיצוני מחייב בכתה ב' כדי לבדוק את הטמעת מיומנויות היסוד של קריאה, כתיבה וחשבון. • ממליץ על שילוב של הערכה פנימית וחינוכית של הישגי התלמידים בכל רמות החינוך מבלי לקבוע את השיעור המדויק של כל אחת מהן. • בדו"ח דברת לא נזכרת האפשרות של שינוי תדירות המיצ"ב החיצוני בהתאם להצלחת בית הספר או הרקע הסוציאקונומי של תלמידיו. 	<ul style="list-style-type: none"> • חופש בבניית מערכת השעות • חירות בבחירת שיטות הוראה והערכה • קביעת מיצ"בים ופיקוח לפי הצלחת בית הספר.

2. אוטונומיה ניהולית תקציבית

דו"ח שוטני	דו"ח דברת	הצעת קהלת
<ul style="list-style-type: none"> גולת הכותרת של הדו"ח היא המעבר לשיטת תקצוב פר תלמיד עם תוספות דיפרנציאליות לפי מדד טיפוח ביטול סלים כדי להגביר את השקיפות וההגינות של המערכת תקצוב לפי שעות במערכת החינוך הרשמית (שבה המורים הם עובדי מדינה). במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ובמוסדות הפטור, בהם המורים הם עובדים של המוסד – תקצוב לפי שקלים המחושב לפי עלות שעת הוראה על פי הנתונים האישיים של המורים במוסד (ותק, השכלה וכיו"ב). 	<ul style="list-style-type: none"> מצדד בתקצוב פר תלמיד עם תוספות דיפרנציאליות לפי מדד טיפוח כולל תקצוב דיפרנציאלי. ביטול סלים כדי להגביר את השקיפות וההגינות של המערכת. תומך במעבר לתקצוב בתי הספר בשקלים במקום בשעות לימוד. בניגוד להצעת קהלת, תומך בשימור ההבדל בין תקציב הוראה לתקציב שירותים נלווים. בית הספר אמור לקבל שני סכומים גלובליים בשקלים. התקציב למימון ההוראה לא יוכל לעבור לשירותים הנלווים ולהפך. שני הסכומים מחושבים, כאמור, פר תלמיד. מתייחס גם לאוטונומיה של בית הספר בהעסקת מורים. המנהל יכול לבחור את המורים בהתאם לאילוצי התקציב שלו. תומך בהטלת מגבלות על בתי הספר לגבי תפקידי ניהול כדי לוודא שהכסף מגיע לתלמידים ולא לתקורות בתוך בתי הספר. 	<ul style="list-style-type: none"> מעבר מתקצוב פר לכיתה לתקצוב פר תלמיד ביטול סלים, למעט אחוזים אחדים המשקפים יעדים אסטרטגיים של המשרד/השר מעבר מתקצוב בשעות לתקצוב בשקלים, איגום משאבי בית הספר מכל המקורות בחשבון אחד. ביטול המגבלות על השימוש בכספים אלו.

3. חופש בחירה להורים

דו"ח דברת	הצעת קהלת
<ul style="list-style-type: none"> • הקמת מרחבי בחירה של 4 בתי"ס לפחות הנתונים לבחירת הורים, אולם אין מדובר על מודל בחירה רשותי • שיבוץ התלמיד בבית הספר יעשה על בסיס בחירת הורים, כושר הקליטה של בית הספר והמרקם הסוציאקונומי שלו. ייעשה מאמץ לקרב את ממוצע הפרופיל הסוציו-אקונומי של התלמידים בבית הספר לממוצע תלמידים של בתי ספר אחרים במרחב • בגנים ובבתי הספר היסודיים יובטח מקום לתלמיד בבית הספר הקרוב למקום מגוריו • במקרה של עודף היצע תיערך הגרלה. 	<ul style="list-style-type: none"> • אימוץ מודל מנח"י: חופש בחירה מלא בין כל מוסדות החינוך הרלוונטיים שברשות. • רשויות קטנות וסמוכות יאוגדו במינהלי חינוך, אשר יכללו לא פחות מ-15,000 תלמידים. מינהל החינוך ייחשב כאזור בחירה אחד לעניין יישום מודל הבחירה המלא. • זיהוי בתי ספר מצליחים / כושלים ע"י כוחות השוק והמשך טיפול של הרשות המקומית בהתאם לכך.

רוב המלצות קהלת (כולל מעבר מתקצוב בשעות לתקצוב בשקלים) מופיעות כבר בדו"ח ועדת דברת ובדו"ח שושני. אמנם בחלק מהנושאים הצעות קהלת הלכו כבר דרך מעבר למודלים המוצגים בדברת ובשושני (הבחירה המבוקרת, האוטונומיה הפדגוגית). בחלק מהמקרים רפורמת דברת נותנת מענה כולל יותר בעיקר משום שהיא קושרת בין האוטונומיה התקציבית לאוטונומיה של בית הספר להעסיק את המורים שהוא בוחר.

- 1 איתמר יקיר, יצחק פנחס, ירדן מימון, ומיכאל שראל, דרכה של ישראל לשגשוג כלכלי וחברתי – 2015, ירושלים: פורום קהלת לכלכלה, אלול תשע"ה, עמ' 36.
- 2 PISA: Programme for International Student Assessment.
- 3 OECD, *PISA 2012 Results in Focus*,
<https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf> p. 5.
- 4 דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב במערכת החינוך, אב תשע"ד – אוגוסט 2014, עמ' 16.
- 5 מוצר ציבורי מוגדר כמוצר שאי אפשר למנוע את ההנאה ממנו למי שלא שילם עליו.
- 6 OECD, *Education at a Glance 2015*,
http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EaG_2015_EN.pdf, Table B2.1, p. 233.
- 7 OECD, *Economic Survey of Israel 2016*,
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-israel-2016_eco_surveys-isr-2016-en#V86TMph97U#page30, Figure 9, p. 29.
- 8 חיים גויאל, בית הספר בניהול עצמי: תיאוריה, מחקר ומעשה, אוני' תל אביב: הוצאת רמות, 2002, עמ' 13-14.
- 9 Haim Gaziel, "School-Based Management as a Factor in School Effectiveness", *Rev Education'Int* 44(4), 1998, p. 319.9
- 10 שם, מובאה מתוך: "J. L. David, "Synthesis of Research on School-Based Management", *Educational Leadership* 46, 545-553.99
- 11 רינה שפירא, אלן גולדרינג, פלור היימן ורונה שביט, אוטונומיה בית ספרית במרחבי רישום משותפים – בחירת הורים מבוקרת בישראל, אוני' תל אביב: בית הספר לחינוך, נייר עמדה 91, אוקטובר 1991, עמ' 4.
- 12 ראה: Chester E. Finn, Jr., Bruno V. Manno and Brandon L. Wright, *Charter Schools at the Crossroads*, Cambridge, MA: Harvard Education Press, 2016, ch. 11.
- 13 לדוגמה, שיטת "אין תירוצים" – "No Excuses School" המיושמת על ידי charter schools מסוימים בארה"ב, ואשר במהותה אינה מתאימה ליישום באוכלוסייה מבוססת וחזקה.
- 14 ראה: אדם ניר, 'העצמת בית הספר ומלכודת המרכזיות' בתוך דן ענבר ועורן, לקראת מהפיכה חינוכית? ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2006.
- 15 דו"ח הוועדה לבחינת שיטת התקצוב (2002). זמין בכתובת http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/D77EE3A1-68E7-4777-8FBA-47904C9ED292/20063/doch_male.rtf

- 16 כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל 2005, "התכנית הלאומית לחינוך".
<http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/EEE94632-B3Do-4D68-99DC-DE52F78FBoFC/14341/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%93%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf> (ולהלן: "דו"ח דברת").
- 17 משרד החינוך, "מרחבי אוטונומיה לבתי הספר היסודיים והעל יסודיים", מרץ 2017.
<http://yoursay.education.gov.il/knowledge1/File/Index/230317-insights-dec/>
- 18 לעיל, ה"ש 4.
- 19 שם, עמ' 30.
- 20 כיום עיקר המשאבים שמשרד החינוך מעביר לבתי ספר הם "שעות הוראה". בית ספר אינו יכול להמיר "שעות" למשהו אחר, ובדרך כלל משרד החינוך יכול לקבוע לבית הספר באופן פרסני כיצד ינצל שעות אלו, כך שהאוטונומיה הפדגוגית והתקציבית של בית הספר מוגבלת מאוד.
- 21 שם, עמ' 8.
- 22 שם.
- 23 לעיל, ה"ש 12, עמ' 187.
- 24 Eurydice, *School Autonomy in Europe: Policies and Measures*, Belgium 2007, 11
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/090EN.pdf.
- 25 שם, עמ' 11-12.
- 26 *s Schools*, Washington, D.C: Brookings, 1990. John E. Chubb & Terry M. Moe, *Politics, Markets, and America*
- 27 על התנפחותה של מדינת הרוחה כנורם לרפורמות ראה: SJOERD KARSTEN, Neoliberal Education Reform in The Netherlands, *Comparative Education Volume* 35 No. 3 1999, 307
 על התהליכים שקרו בהולנד ראה עמ' 308-305.
- 28 לביטוי המשכר במערכת החינוך האמריקנית ראה לעיל, ה"ש 24, עמ' 3-1 ו-6-11 ובהערות שם.
- 29 שם, עמ' 54-56.
- 30 Pisa 2012 Results: What Makes School Successful? Resources, Policies and Practices, volume IV 2013, 50-52; <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-IV.pdf>
- 31 Pisa 2009 Results: What Makes School Successful? Resources, Policies and Practices, volume IV 2010, 41; <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/48852721.pdf>
- 32 s World: Volume 1: Analysis 2007, 252-253 PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow
http://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2006_9789264040014-en
- 33 PISA 2012 Results, *ibid*, 129-133; Pisa 2009 Results, *ibid*, 69-72
- 34 שם, עמ' 133.
- 35 לסקירה מלאה על הצירטר סקולס ועל תנאי הזיכיון שלהם במדינות השונות ראה:
http://www.publiccharters.org/wp-content/uploads/2016/01/Model-Law-Final_2016.pdf
- 36 לסקירה עדכנית של האתגרים, הכישלונות וההצלחות של צירטר סקולס ראה: Finn, Manno & Wright (ה"ש 112).
- 37 C.M. Hoxby and J.E. Rockoff, The Impact of Charter Schools on Student Achievements, 2-3
<https://www.rand.org/content/dam/rand/www/external/labor/seminars/adp/pdfs/2005hoxby.pdf>
- 38 ראה גם Finn, Manno & Wright (ה"ש 112), פרק 4.
- 39 'Are High Quality Schools Enough to Increase Achievement among', (Dobbie, W. and Fryer, R.G. (2011) American Economic Journal: Applied Economics, 's Zone' the Poor? Evidence from the Harlem Children vol. 3 (3), 158-187 <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.3.3.158>

- Accountability and Flexibility in Public Schools: Evidence from 's Charters and Pilots' Boston (Abdulkadiroglu, A. et al. (2009) 37
 NBER Working Paper No. 15549, <http://www.nber.org/papers/w15549>
- Angrist J. et al (2011), Who Benefits from KIPP, IZA DP No. 5690 38
<http://economics.mit.edu/files/6965>
- למחקר נוסף ישן יותר (2005) בעל ממצאים חיוביים לגבי השפעת הלמידה בצירטר סקולס בשיקגו על הישגים באנג' 39
 לית ובמתמטיקה ראה (ה"ש 134):
- Hoxby, C. and Rockoff, J. (2004), The Impact of Charter Schools on Student Achievements, 40
<https://www.rand.org/content/dam/rand/www/external/labor/seminars/adp/pdfs/2005hoxby.pdf>
- Charter Schools in New York City: Who Enrolls and How They Affect' (Hoxby, C. and Muraka, S. (2009) 40
 NBER Working Paper 14852 <http://www.nber.org/papers/w14852>, 'Student Achievement
- ראה לעיל, ה"ש 36, עמ' 5-6 ו-15. 41
- Abdulkadiroglu, A. et al (2014), Charters without Lotteries: Testing Takeovers in New Orleans and 42
 Boston, NBER Working Paper 20792, 3. <http://www.nber.org/papers/w20792>
- ש.ם. 43
- Andrew Eyles and John Machin, (2015), The Introduction of Academy schools to England Education, CEP 44
 Discussion Paper No 1368 <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1368.pdf>
- מדובר במבחנים שתלמידים אמורים לקחת בסוף השנה בה הם מניעים לגיל 16. פעם כינו מבחנים אלו "O-Levels". 45
- למאמר נוסף הנוקט בשיטה דומה ובודק את האפקט של בתי ספר אוטונומיים באנגליה ראה: 46
 Clark, D. (2009), The Performance and Competitive Effects of School Autonomy, *Journal of Political Economy*, vol. 117 (4), 745-783
<http://faculty.smu.edu/millimet/classes/eco7377/papers/clark.pdf>
- קלארק ממקד את המחקר במיזם חינוכי ישן (משנות ה-90) של Grant Maintained Schools אשר במסגרתו בתי 47
 ספר היו יכולים לבחור לצאת מהפיקוח של רשות החינוך המקומית, לקבל מענק ישיר מהשלטון המרכזי וליהנות
 מאוטונומיה בית ספרית. התהליך הזה היה תלוי בהחלטה של ועד ההורים של בית הספר. קלארק הרכיב את קבוצת
 הטיפול והביקורת בהתאם להליך הזה כאשר בקבוצת הטיפול היו חברים בתי ספר שהפכו ל-GM ובקבוצת הביקורת
 בתי ספר שהחליטו ברוב קטן להישאר בתי ספר קהילתיים רגילים. קלארק חושף עלייה משמעותית בהישגים לבתי
 ספר GM על פני בתי ספר קהילתיים מקבוצת הביקורת (0.25 מערכי סטיית התקן). הבעיה שיתכן שהעלייה נובעת
 לא מהפרקטיקות האוטונומיות, אלא מתוספת התקציב לבית הספר שהגיעה מהמענק הממשלתי.
- Multiple Choice: Charter School Performance in 16 States, Stanford 2009 47
http://credo.stanford.edu/reports/MULTIPLE_CHOICE_CREDO.pdf
- National Charter School Study 2013 48
<http://credo.stanford.edu/documents/NCSS%202013%20Final%20Draft.pdf>
- Urban Charter School Study Report on 41 Regions, Stanford 2015 49
<http://urbancharters.stanford.edu/download/Urban%20Charter%20School%20Study%20Report%20on%2041%20Regions.pdf>
- American Economics Journal Applied, 'Explaining Charter Schools Effectiveness', Angrist J. et al 50
Economics: vol. 5 (4), 1-27. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.5.4.1>
- לעיל, ה"ש 48. 51
- לדיון נוסף בפרקטיקות של צירטר סקולס שמקדמות הצלחה לימודית ראה: (Dobbie, W. and Fryer, R.G (2013) 52
 American Economic, 'Getting Beneath the Veil of Effective Schools: Evidence from New York City'
Journal Applied Economics, vol. 5 (4), 28-60.
<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.5.4.28>

- Fryer, R.G (2014), Injecting Charter School Best Practices into Traditional Public Schools: Evidence from Field Experiments, *Quarterly Journal of Economics*, 129 (3): 1355-1407. http://scholar.harvard.edu/files/fryer/files/2014_injecting_charter_school_best_practices_into_traditional_public_schools.pdf 53
- שם, עמ' 2. 54
- Gustavo Arcia et al, School Autonomy and Accountability, SABER 2011, 2, אחריותות ראה: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1290520949227/School_Autonomy_Accountability_Framework.pdf 55
- Michael Heim, Accountability in Education, Hawaii School Leadership Academy 1996, 8. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED444267.pdf>
- הפרקטיקה הזאת של פרסום תוצאות מבחני הישגים לציבור הרחב (ולא דרוג של בתי הספר) נפוצה מאוד במדינות OECD וכוללת 26 מדינות מתוך 38. ראה שם. 56
- הפרקטיקה של תגמול מורים על הישגי תלמידיהם (באמצעות בונוסים או העלאה במשכורת) או שימוש באמצעי ענישה כלפי מנהלים או מורים איננה נפוצה במדינות ה-OECD. נכון ל-2011 היא כללה רק 4 מדינות – דנמרק, איטליה, הולנד וארה"ב. ראה: E. Hooge, T. Burns, and H. Wilkoszewski. "Looking Beyond the Numbers." OECD Education Papers #85, <http://www.oecd.org/edu/ceri/Looking%20beyond%20the%20numbers-%20Stakeholders%20and%20multiple%20school%20accountability.pdf>. 57
- ראו: What Makes School Successful?, לעיל, ה"ש 30, עמ' 52-53. 58
- Burgess S. et al, A natural experiment in school accountability: the impact of school performance information on pupil progress and sorting, <http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/education/migrated/documents/burgesspaper.pdf> 59
- למחקר נוסף המלמד על ההשפעה של דירוג בתי ספר על הישגים של בתי ספר ראה: Koning P. and Van der Wiel K., School Responsiveness to Quality Rankings: An Empirical Analysis of Secondary Education in the Netherland, IZA DP No 4969 2010 <http://ftp.iza.org/dp4969.pdf> 60
- המחקר הזה מראה שדירוג בתי ספר בתחתית סבלת הדירוג בעיתון נפוץ מוביל לשיפור הישגים האקדמיים שלהם. 61
- לתמצית החוק ראה: <http://www2.ed.gov/parents/academic/involve/nclbguide/parentsguide.pdf> 62
- שם. 63
- על השפעת הרגולציות המדינתיות על שיעור בתי הספר המצליחים והנכשלים ב-NCLB ראה: Elizabeth Davidson, et al., Fifty Ways to Leave a Child Behind: Idiosyncrasies and Discrepancies in Implementation of NCLB, *Educational Researcher*, Vol. 44 No. 6, pp. 347—358. 'States <http://edr.sagepub.com/content/44/6/347.full.pdf+html?hwoaspck=true>
- לסקירת מחקרים בנושא ראה: David Figlio and Susanna Loeb, School Accountability, in Handbook; of Economics of Education, vol. 3 (2011), 402-404 https://cepa.stanford.edu/sites/default/files/Accountability_Handbook.pdf; 64
- S. Burgess, Human Capital and Education: The State of the Art in the Economics of Education, IZA DP. 9885 2016, 56-59 <http://ftp.iza.org/dp9885.pdf>
- R. Reback et al, Under Pressure: Job Security, Resource Allocation and Productivity in Schools under NCLB, NBER, Working Paper 16745, 2011, 19-20 <http://www.nber.org/papers/w16745.pdf> 65
- Beveridge, No Child Left Behind and Fine Arts Classes, *Arts Education Policy Review* 111 (2010), 4-7.
- F.A.S. Bokhari and H. Schneider, School Accountability Laws and the Consumption of Psychostimulants http://econpapers.fsu.edu/RePEc/fsu/wpaper/wp2009_03_02.pdf; 67
- D.N. Figlio, Testing, Crime and Punishment, 2003, <http://bear.warrington.ufl.edu/figlio/crime.pdf> 68

- No Child Left" Anderson P.M. et al, Adequate (or Adipose?) Yearly Progress: Assessing The Effect of Obesity, NBER Working Paper 16873 2011 <http://www.nber.org/papers/w16873.pdf> on Children "Behind 69
- Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating, The Quarterly Journal of Economics, August 2003, pp. 843-887. <http://pricetheory.uchicago.edu/levitt/Papers/JacobLevitt2003.pdf> 70
- t Play: The Effect of External Examiners in Italian'M. Bretoni et al, When the Cat Is Near, the Mice Won Schools, IZA DP No. 6629 <http://ftp.iza.org/dp6629.pdf> 71
- .(12 ראה ה"ש Finn, Manno & Wright ch.12 pp.174-76 72
- Progressive Policy "A Tale of Two Systems: Education Reform in Washington, DC" ,David Osborn Institute, Sept. 2015, www.progressivepolicy.org/slider/tale-of-two-systems-education-reform-in-washington-d-c pp. iii-iv. Cited in Finn, Manno & Wright, p. 176 73
- P. Musset, School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review, EDU/WRP (2012)3, 6-7.[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP\(2012\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2012)3&docLanguage=En) ; W. Feinberg and C. Lubienski, School Choice Policies and Outcomes: Empirical and Philosophical Perspectives, Albany 2008, 3-8 74
- Milton Friedman and Rose Friedman, Capitalism and Freedom, Chicago UP, 1962, esp. pp. 91-92 :ראה 75
- למאמר מעניין המעלה את הטיעון הזה וחושף שחלק מההתנגדות לבחירת הורים בארה"ב היא של תושבי הפרברים ,The Political Economy of School Choice', J.E. Ryan and M. Haise :ראה :2043-2135. Yale Law Journal, vol. 111 (2002), <http://www.yalelawjournal.org/article/the-political-economy-of-school-choice> 76
- .In C.M. Hoxby (ed), The Economics of School Choice, Chicago, 287-341. <http://www.nber.org/chapters/c10091.pdf> 77
- .שם, עמ' 315 78
- .שם, עמ' 323 79
- .שם, עמ' 331 80
- .שם, עמ' 336 81
- Helen F. Ladd, Comment on Caroline M. Hoxby: School choice and school competition: Evidence from the United States, Swedish Economic Policy Review 10 (2003), 74. <http://www.government.se/contentassets/25c599d2a5a241b98255e7650f3da9ec/comment-by-helen-f.-ladd> 82
- C.E. Rouse and L. Barrow, School Vouchers and Student Achievements: Recent Evidence and Remaining Questions. Ann. Rev Econ. 2009, 17-42; see pp. 25-26. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED505648.pdf> 83
- P. Bayer and R. McMillan, Choice and Competition in Local Education Markets, ERID WP 48 (2010) http://homes.chass.utoronto.ca/~mcmillan/comp_1may10.pdf 84
- על זיהוי של תחרותיות בין בתי ספר גם במצב של רישום אזורי ללא בחירת הורים יש לא מעט ספרות מחקרית. ראה למשל: C. Hoxby (2000), Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers, American Economic Review, vol. 90, No. 5, 1209-1238. <http://faculty.smu.edu/millimet/classes/eco7321/papers/hoxby.pdf> 85
- S. Burgess et al (2007), The Impact of School Choice on Sorting by Ability and Socio-economic Factors in English Secondary Schools, in L. Woessmann and P. Peterson (eds), *Schools and the Equal Opportunity Problem*, MIT Cambridge. 86
- P.J. Wolf, A.J. Egalite, Pursuing Innovation: How Can Educational Choice transform K12 Education In U.S., 2016 <http://www.edchoice.org/wp-content/uploads/2016/04/2016-4-Pursuing-Innovation-WEB-2.pdf> 87
- .שם, עמ' 23-22

- s Voucher Program on Public School']. P. Green and M.A. Winters, An Evaluation of the Effect of DC Achievement and Racial Integration after One Year, *Catholic Education: A Journal of Inquiry and Practice* 11, no. 1 (Sept. 2007), 83—101. 88
- D. Eppe et al, School Vouchers: A Survey of the Economics Literature, NBER WP No. 21523 <http://www.nber.org/papers/w21523.pdf> 89
- שם, עמ' 44-45. 90
- OECD 2012, p. 30. "School Choice and Equity", P. Musset [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP\(2012\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2012)3&docLanguage=En) 91
- Robert Bufulco and Helen F. Ladd, The Impact of Charter Schools on Student Achievements: Evidence from North Carolina, WP Series SAN 04-01 (2004), 29-30. Robert Bufulco and Helen F. Ladd, The Impact of Charter Schools on Student Achievements: Evidence from North Carolina, WP Series SAN 04-01 (2004) <http://epsu.asu.edu/epru/articles/EPRU-0412-76-OWI.pdf> 92
- אמנם בסקירה זו ובסקירות אחרות מופיעים מחקרים המצביעים שאין עלייה בהישגי תלמידי בתי ספר ציבוריים כתוצאה מהפעלה של תכניות בחירה, שלא נראה שיש בהם כשלים מהותיים כאלה מביחנת דרישות התחרותיות. ראה, למשל: Elbert Dijkgraaf et al, School Choice and Competition: Evidence from The Netherlands, Tinbergen Institute Discussion Paper 2008-109/3 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1298978 Ron Zimmer et al, Charter Schools in Eight States Effects on Achievement, Attainment, Integration, and Competition, *Rand Education* 2009 http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG869.pdf 93
- What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices — Volume IV Pisa Results, OECD 2013, p. 134 <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-IV.pdf> 94
- יש ספרות מחקרית רחבה העוסקת בניחוח האופן שבו הורים בוחרים בית ספר וסדרי העדיפויות שלהם. ראה הפניות למאמרים בסקירת המחקר של IZA, S. Burgess, Human Capital and Education: The State of the Art in the Economics of Education (ולעיל, ה"ש 164). כמו כן, ראה מחקר של OECD בעניין המתבסס על סקרי הורים שנערכו במסגרת מבחני פייה. ראה לעיל, ה"ש 94, עמ' 136-138. לפי ממצאי המחקרים הורים מרקע סוציאוקונומי נמוך מחשיבים פחות הישגים לימודיים כשיקול לבחירת בית ספר ומדרגים גבוה יותר שיקולים של בטיחות, קרבה לבית והוצאות כספיות נמוכות. 95
- In C. Hoxby (ed.), The Economics of School Choice, Chicago 2003, 223-286 <http://www.nber.org/chapters/c10090.pdf> 96
- T.J. Nechyba, Introducing School Choice into Multidistrict Public School Systems, in Hoxby (ed.), Economics of School Choice, 145-194 <http://www.nber.org/chapters/c10088.pdf> T.J. Nechyba, School finance, spatial income segregation, and the nature of communities *Journal of Urban Economics* 54 (2003) 61—88 <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.502.8276&rep=rep1&type=pdf> 97
- Hoxby, School Choice and School Competition (ראה ה"ש 181). <http://www.utahtaxpayers.org/wp-content/uploads/2004/01/posteconomicsharvarde.pdf> 97
- "Teachers, Schools and Academic Achievement", Steven G. Rivkin, Eric A. Hanushek and John F. Kain *Econometrica*, vol. 73 #2 (March 2005), 417-458. 98
- Burgess et al, The Impact of School Choice on Sorting by Ability and socioeconomic factors in English secondary schools in Woessmann L. and Peterson P. (ed.), *Schools and the Equal Opportunity Problem*, MIT: Cambridge, 2007, 273-291. 99
- S. Burgess, Human Capital and Education The State of the Art in the Economics of Education, IZA D.P. No. 9885 2016, 52. <http://www.utahtaxpayers.org/wp-content/uploads/2004/01/posteconomicsharvarde.pdf> 100

- L. Watson and C. Ryan, Choice, Vouchers and the Consequences for Public High Schools: Lessons from Australia, NCSPE Research Paper No. 181, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University. <http://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/OP181.pdf> 101
- P. Musset, School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review, OECD 2012, p. 36 [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP\(2012\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2012)3&docLanguage=En) 102
- G. Elaqua, The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile, CPCE 2009 <http://www.economiaynegocios.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2010/08/25-9-09.pdf> 103
- School Choice and Segregation: Evidence from an Admission' (Soderstrom, M. and Uusitalo, R. (2005) 104 Reform, WP 2005 7, IFAU Institute for Labor Market Evaluation, <http://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2005/wp05-07.pdf>
- H.F.Ladd and E.B. Fiske, The Uneven Playing Field: School Choice Evidence from New Zealand, Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 20, No. 1 (Winter, 2001), pp. 43- 63. 105
- Caroline M. Hoxby, School Choice and School Competition: Evidence from the United States, Swedish Economic Policy Review 10 (2003), p. 74 106
- Does Parental Choice Foster Segregated Schools? Insights from The" ,Ladd, H., E. Fiske and N. Ruijs in Berends M., M. Cannata and E. Goldring (Eds.), *School Choice and School Improvement*, "Netherlands Living and Learning Separately? Ethnic" ,.Harvard Education Press, Cambridge 2011. Schindler, B *Urban Studies*, Vol. 44 (2007), N° 7. , "Segregation of School Children in Copenhagen 107
- שם. 108
- שם, עמ' 1349. 109
- ראה לעיל, ה"ש 102, עמ' 32-33. 110
- Journal of the Philosophy of Education*, Vol. 43 (2009), 534. "School Choice as a Bounded Ideal" ,Ben-Porath, S 111
- ראה מחקרים בסקירת ה-OECD (ולעיל, ה"ש 103), עמ' 33-35. 112
- המלצה זאת נזכרת גם בדו"ח ה-OECD, שם, עמ' 37-38, ועולה גם מהמאמרים התיאורטיים שציטטנו בתחילת הסעיף, ה"ש 74. 113
- דו"ח ה-OECD, שם, עמ' 38. 114
- המלצה זו נזכרת בדו"ח ה-OECD, שם, עמ' 38-40. 115
- ראה דו"ח ה-OECD, שם, עמ' 41-42. לגבי יישום מוצלח של הצעה זו בהולנד ראה: 116
The Dutch Experience with Weighted Student Funding: Some Lessons for" ,(Ladd, H. and E. Fiske (2009 Working Paper N° 3, Working Papers Series, Duke University , "the U.S <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED507402.pdf>
- כמו שנעשה באופן מוצלח במערכת החינוך הפלמית בבלגיה. ראה דו"ח ה-OECD, שם, עמ' 21-22. 117
- שם, עמ' 41-40. 118
- כפי שנראה בפרק הבא, מודל בחירת בתי הספר הנהוג בירושלים משלב את סעיפים ג, ד ו-ו לעיל נוסף על המתואר בפסקה זאת. הנהגת מימון דיפרנציאלי בשקלים פר תלמיד לפי הרקע הסוציאקונומי של כל תלמיד על ידי משרד החינוך הייתה מוסיפה לתמונה את האמור בפסקה ה. 119
- School-Based Management as a Factor in" ,Haim Gaziel – מלפני כמעט 30 שנה – הוא *Int "School Effectiveness* 120
.I Rev Education vol. 44 #4, pp. 319-333
- גזיאל מצא כי השפעת האוטונומיה על תפקוד בתי הספר מוגבלת. גזיאל ממליץ על שיפור התשומות המועברות לבתי הספר כגון מורים מוכשרים יותר וכיתות קטנות יותר.

- 121 ראה לדוגמה: חיים גזיאל ואחרים, הערכת השלכות המעבר של בתי-ספר למסגרת הניהול העצמי על הגורמים המעכבים והמזרזים התפתחות של בתי-ספר, לשכת המדען הראשי, משרד החינוך, ספטמבר 2005. חשוב לציין – "ניהול עצמי" הכוונה היא לניהול כ-15% של התקציב שמשרד החינוך מעביר לבית הספר שאינו מיועד לשכר מורים. מרכיבים אחרים של הכנסות בתי הספר, כגון העברות מהרשות המקומית או תשלומי הורים, אינם נכללים.
- 122 שתי דוגמאות אנקדוטיות שמחברי המחקר וידאו (בשמירה על הבטחת אנונימיות למקורות): א. שני בתי ספר יסודיים במגזר הממלכתי-דתי בעיירת ספר מקיימים כיתות נפרדות לפי מין התלמידים, דבר שמצמצם את גודל הכיתות. משרד החינוך אינו מממן כיתה במלואה אלא אם כן מספר התלמידים בה עובר רף מסוים. לבתי הספר יש אופי דתי שונה במקצת זה מזה, והורים רשמים את ילדיהם לבתי הספר לפי העדפותיהם. בין מנהלי בתי הספר קיים הסכם שקט: כשלבית ספר אחד יש חסר בכיתה מסוימת, כך שלא רשומים בכיתה מספיק תלמידים כדי לעבור את רף המינימום לכיתה, בית הספר השני "ישאיל" לבית הספר הראשון תלמידים, כלומר, תלמידים שלומדים פיזית בבית הספר השני יירשמו כנוכחים בבית הספר הראשון וכן להפך. ב. משרד החינוך מתקצב תיכון עיוני מסוים במשאבים כדי ללמד כיתה לבגרות 4 יחידות במחשבים. בית הספר מחזיק בצוות שלו מורה המוסמך ללמד כיתה כזאת, אך המורה עסוק כולו במשימות אחרות בבית הספר. אחד מתלמידי השמינית בבית הספר הוא צעיר מבריק שכבר למד בכוחות עצמו את רוב החומר לתואר ראשון במחשבים. בית הספר דיווח למשרד החינוך כי המורה המוסמך מלמד את הכיתה וקיבל על כך תקציבים, אך בפועל התלמיד המבריק לימד את הכיתה – ותלמידיה דווקא הצליחו יפה במבחני הבגרות – והשכר שלו שולם במזומנים מהקופה הקטנה של בית הספר.
- 123 "ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ה", <http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/shkifut55.pdf>, שקף 12, 39.
- 124 חיים גזיאל, "ביזור, אוטונומיה וניהול עצמי – מסגרת מושגית" ופרק ב'ז, מתוך חיים גזיאל, **בית ספר בניהול עצמי: תיאוריה, מחקר ומעשה**, הוצאת אונ' תל אביב, 2002, עמ' 23.
- 125 אדם ניר, "העצמת בית הספר ומלוכת המרכזיות" בתוך דן ענבר (עורך), **לקראת מהפיכה חינוכית? ירושלים: מנון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2006**.
- 126 A. Nir et. Al, "School Autonomy and 21st Century Skills in the Israeli Education System: Discrepancies", *Int. J. Educational Management*, Between the Declarative and Operational Levels Vol. 30 #7 2016, pp. 1231-1246, p. 1232
עמדה דומה בסקפטיזם ננקטה על ידי דן ענבר: "ההיתכן אוטונומיה במערכת חינוך ריכוזית?" בתוך: **אוטונומיה בחינוך: מסגרות מושגיות ותהליכי ביצוע**, מנון הנרייטה סאלד, תש"ן, עמ' 77-58.
- 127 "Nir", "School Autonomy" (ה"ש 125), p. 1241.
- 128 "School-Based Management and the Role Conflict of the School", Nir, Adam, and O. Eyal *J. Educational Administration*, vol. 41 #4-5, 2003, pp. 547-564. Quote, p. 561. "Superintendent
- 129 "School-Based Management and the Centralization Trap: An Evidence-Based Perspective", Nir, Adam *Curriculum & Teaching*, vol. 27 #2, 2012, p. 32.
- 130 החלטת ממשלה מס' 3060 מיום 16/01/2005, בעניין "המלצות כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (וועדת דברת)" – המשך דיון". <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2005/Pages/des3060.aspx>
- 131 דו"ח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב (2002) [ר' ה"ש 15].
- 132 כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (2005), "התכנית הלאומית לחינוך". http://www.nrg.co.il/images/stuff/news/Dovrat_05.01.05.pdf (להלן: "דו"ח דברת").
- 133 דו"ח דברת, עמ' 30-32, 181-204.
- 134 דו"ח דברת, עמ' 19-26, 79-89, 118-120, 189-190.
- 135 דו"ח דברת, עמ' 17-28, 94-99.
- 136 דו"ח דברת, עמ' 22-29, 175-178.
- 137 הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (2015), התכנית "אזורי בחירה מבוקרת" – דוח הערכה לשנה"ל תשע"ד. ע' 46.
- 138 "דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך", ר' ה"ש 4.

139 שם, עמ' 5.

140 שם, עמ' 3.

- 141 ר' לדוגמה התגובה הרשמית של הסתדרות המורים לדו"ח דברת, שנכתבה על ידי קבוצה של אנשי אקדמיה, "חינוך בחברה במשבר", פנים – תרבות חברה חינוך, גיליון 31, חורף 2005.
<https://www.itu.org.il/?CategoryID=749&ArticleID=4839>
- 142 מתן האוטונומיה בשימוש ב-25% משעות התקן עוקף למעשה את המגבלות החלות על קביעת "תכנית השלמה" על פי תקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת) תשי"ד-1953. "תכנית השלמה", לפי סעיף 1 לחוק חינוך ממלכתי היא תכנית לימודים בהיקף של עד 25% משעות התקן. את התכנית רשאי השר לקבוע על דעת עצמו עבור מוסד ספציפי או סוג מסוים של מוסדות חינוך. עם זאת רשאים הורי התלמידים להציע תכנית השלמה משלהם בהסכמה של 75% מההורים ובאישור השר.
- 143 בין המסמכים המפרטים את מרחבי הנמישות: משרד החינוך, המינהל הפדגוגי (2013), "נמישות פדגוגית - פנים רבות לה".
[http://www.files.org.il/BRPortalStorage/a/1/63/88/17-ix5nTn\)Orl.pdf](http://www.files.org.il/BRPortalStorage/a/1/63/88/17-ix5nTn)Orl.pdf)
משרד החינוך, המינהל הפדגוגי (2014), "נמישות פדגוגית בחטיבות הביניים - תלקיט למנהל חטיבת הביניים".
http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/7CA8CFD4-E9Co-46BD-926D-BFCD44C358E9/193648/talkit_30082014.pdf
משרד החינוך 2016. "מתנה" - מארזי תכנון, ניהול והיערכות מהמינהל הפדגוגי - יסודי".
http://meyda.education.gov.il/files/MinhalPedagogy/matana_yesodi_tashaz.pdf
להלן: "מסמך מתנה לחינוך היסודי", עמ' 128-129.
- 144 מסמך מתנה לחינוך היסודי, עמ' 122.
- 145 חוזר מנכ"ל תשס"ז/ב, 1-8, 3. "מבנה הלימודים, עקרונות ההוראה וארגון מערכת השעות בבית הספר היסודי"
http://cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/s7bk3_1_8.htm. 2000
- 146 מסמך מתנה, 2016 [ראה ה"ש 143], עמ' 122-199.
- 147 שם.
- 148 חוזר מנכ"ל תשע"ז/ד, 1-47, 3. "התכנית הלאומית ללימודי משמעותית – החטיבה העליונה: ארגון הלימודים ותעודות הסיום". 2014,
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2014-7-4-9-1-47.htm>
- 149 לדוגמה: מכתב מאת סמנכ"ל בכיר ומנהל המינהל הפדגוגי למנהלי החטיבות העליונות ולכעלויות על בתי"ס בחטיבה העליונה, בנושא "שכר הלימוד בחטיבה העליונה לשנת הלימודים התשע"ו" מיום 27 במאי 2015.
http://meyda.education.gov.il/files/MinhalPedagogy/schar_limud.pdf
- 150 משרד החינוך, "תכניות לימודים ומבנה ההערכה בבחינות הבגרות על פי תכנית ההיבנות החדשה". מתוך אתר "אגף א", חינוך על יסודי של משרד החינוך:
<http://meyda.education.gov.il/files/HighSchool/hibahanutsofi.pdf>
- 151 אמנם מאז שנת 2008 קיים גם זרם ממלכתי-משלב, אך כללי הרישום אליו דומים לכללי הרישום לבתי ספר על אזוריים כמפורט להלן.
- 152 תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959. סעיף 7.
<http://ccfisrael.org/wp-content/uploads/2011/05/%D7%AA%D7%A7%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%9C%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%93-%D7%97%D7%95%D7%91%D7%94-%D7%95%D7%99-%D7%9B%D7%AA%D7%99-%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%9D-19591.pdf>
- 153 איתי פידלמן ויובל וורגן, "מערכת החינוך בירושלים - פתיחת אזורי הרישום". מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2009.
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/mo2228.pdf>
- 154 תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959 [ראה ה"ש 152]. סעיפים 32 ו-35א. החלטת השיבוץ נתונה לשיקול דעתו של הרשם, בכפוף לשיקולים בדבר קרבה למקום המגורים, מקום פנוי ושיקולים חינוכיים ומערכתיים.

- 155 חוזר מנכ"ל 31-40, "עדכון נוהלי הוועדה לבתי ספר ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת וביצוע ניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום ברשויות המקומיות". (להלן: "חוזר מנכ"ל בחירה מבוקרת" או: "חוזר המנכ"ל"). סעיף 4.
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2011-6-1-3-1-40.htm>
- 156 למשל: עיריית ירושלים (2013), "בחינת תהליכי פתיחת אזורי הרישום והשלכתם על מערכת החינוך היסודי במערב העיר ירושלים".
[http://www.mifam.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/ezory_resum\(1\).pdf](http://www.mifam.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/ezory_resum(1).pdf)
- 157 תקנה לא לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959 [ראה ה"ש 152].
- 158 אתר "אגף מחקר ופיתוח, בתי ספר ניסויים ויוזמות" של משרד החינוך, "אזורי בחירה מבוקרת":
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Nisuyim/BchiraMevukeret>
- 159 החלטת ממשלה מספר 1953, מיום 11.7.2010, "הרחבת אזורי רישום – בתי ספר רשמיים".
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2010/Pages/des1953.aspx>
- 160 חוזר מנכ"ל בחירה מבוקרת [ראה ה"ש 155].
- 161 משרד החינוך (2012) "תדריך מנהלת אזורי בחירה מבוקרת – דרכים ומודלים ליישום עבודת המנהלת ברשות".
<http://meyda.education.gov.il/files/Nisuyim/Hoveret%20Tadrich%20Minhelet%202012%20%20%281%29.pdf>
- 162 ריאיון עם מנהל באגף למחקר ופיתוח ניסויי במשרד החינוך, 14.05.2015.
- 163 משרד החינוך, צוות ההערכה בראמ"ה (2015), "תכנית אזורי בחירה מבוקרת – דוח הערכה לשנת הלימודים תשע"ד"
http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/oEoF89E6-4558-409E-ACC9-D65E43454171/205605/Report_Behira_Mevukeret1.pdf
(להלן: "דוח ההערכה על תכנית הבחירה").
- 164 סעיף 5.2.2. בחוזר מנכ"ל בחירה מבוקרת [ראה ה"ש 155].
- 165 שם, סעיף 3.2.8. ג.1.
- 166 שם, סעיף 3.1.3. ג, ד.
- 167 דוח ההערכה על תכנית הבחירה, עמודים 5-6, 23-26 [ראה ה"ש 163].
- 168 סעיף 3.1.3. בחוזר מנכ"ל בחירה מבוקרת [ראה ה"ש 155].
- 169 ריאיון עם מנהלת בתכנית "בחירה מבוקרת", האגף למחקר ופיתוח ניסויי במשרד החינוך, 09.11.2016.
- 170 אייתי פידלמן ויובל וורגן, "מערכת החינוך בירושלים – פתיחת אזורי הרישום". מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2009 [ראה ה"ש 153].
- 171 דוח הוועדה לבחינת שוויון הזדמנויות, אזורי רישום ובחירת הורים במערכת החינוך בירושלים, 2003.
- 172 "מדיניות הרישום של עיריית ירושלים: בתי הספר היסודיים", מתוך אתר עיריית ירושלים: <https://www1.jerusalem.muni.il/rishumlebeitsefer/kitaalefi/MKLali.asp> (כניסה ביום 13.8.16)
- 173 על פי ראיונות עם גורמים מתוך מנח"י, 11.05.2015, 09.09.2015.
- 174 "רישום לכיתה ז' בחינוך הממלכתי", מתוך אתר עיריית ירושלים:
https://www.jerusalem.muni.il/Residents/Education/Notebook24828/Register_z_mm/Pages/default.aspx
(כניסה ביום 13.8.16).
- 175 "רישום לכיתות ז' ממ"ד לשנת הלימודים תשע"ז", מתוך אתר עיריית ירושלים:
<https://www.jerusalem.muni.il/Residents/Education/Notebook24828/Register/Pages/default.aspx>
(כניסה ביום 13.8.16).
- 176 על פי ראיונות עם גורמים מתוך מנח"י (ה"ש 173).

- 177 המחברים מודים לגב' נעמי קלוו-לקס שחקרה סוגייה זאת.
- 178 את הטפסים הנדרשים להגשת הבקשה לרישוי והכרה ניתן למצוא בנהול הרישוי וההכרה המופיע באתר האינטרנט של משרד החינוך. ראו: "נהול רישוי ונהול הכרה – בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי", זמין בעמוד: http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/MinhalRishuyBakaraAchifa/rishuy_mosdot/nehalei_rishui/rishuy_tashav.htm (להלן: "נהול רישוי והכרה"), נספחים 1-12.
- 179 עמ' 5 לנהול רישוי ונהול הכרה.
- 180 ס' 9 לחוק הפיקוח על בתי ספר התשכ"ט - 1969 (להלן: "חוק הפיקוח"). יש לציין כי בעבר נדחתה בקשה להקמת ביי"ס על בסיס עמדתן של הרשויות המקומיות. תוקפה של טענה זו נדחתה על-ידי בית המשפט העליון, ראו עמ"נ (ת"א) 52641-12-10 מדינת ישראל – משרד החינוך נ' חינוך למנהיגות – חברה לתועלת הציבור (15.16.11) (להלן: עמ"נ חברותא).
- 181 מסמך רישוי מוסדות חינוך מוכשר – היערכות לפתיחת שנת הלימודים תשע"ח, משרד החינוך, 15.11.6, בעמ' 4 (להלן: רישוי מוסדות חינוך מוכשר).
- 182 עת"מ (י-ם) 46939-08-11 עמותת תלתן – התנועה להורות והוראה אחראית ואח' נ' דר' שמשון שושני, מנכ"ל משרד החינוך (16.10.11).
- 183 ס' 4 ובן לחוק הפיקוח.
- 184 נהול רישוי והכרה, לעיל ה"ש 178, עמ' 6.
- 185 רישוי מוסדות חינוך מוכשר, לעיל ה"ש 181, עמ' 6.
- 186 תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953, סעיף 3(א1)(2).
- 187 שני הקריטריונים הללו לסירוב להעמיק הכרה מופיעים בתקנות מוסדות מוכרים, ס' 3(א1).
- 188 חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן: "חוק לימוד חובה").
- 189 במועד חקיקתו קבע החוק כי תקופת לימודי החובה היא מכיתה א' עד ח'. בשנת 1968, כאשר במסגרת רפורמה במערכת החינוך הוקמו חטיבות הביניים, הארכה תקופת לימודי החובה עד סיום כיתה ט' ולאחר מכן עד לסיום כיתה י'. רק בשנת 2007 הארכה תקופת לימוד חובה עד לסיום כיתה י"ב.
- 190 חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953.
- 191 אתי וייסבלאי ואסף וינגר (2015), "מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת". מרכז המחקר והמידע של הכנסת. <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03552.pdf>
- 192 מגמה זו הוקמה על פי חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 10), התשס"ח-2008. בתי הספר הפועלים במסגרתה משלבים לימודי יהדות מוגברים ומיועדים לתלמידים המשתייכים לקשת רחבה של זהויות יהודיות וחילונים, מסורתיים, דתיים, רפורמים וקונסרבטיבים).
- 193 סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי. תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953.
- 194 חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 12), תשנ"ב-1992.
- 195 סעיף 5 לחוק לימוד חובה.
- 196 חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, תשס"ח-2008.
- 197 סעיף 1 לחוק לימוד חובה.
- 198 יובל דרוו (2006), "רפורמות העבר במערכת החינוך הישראלית: מה אפשר ללמוד מן ההיסטוריה על דוח דברת?" מתוך: לקראת מהפיכה חינוכית דן ענבר (עורך), הוצאת הקיבוץ המאוחד, מכון ון ליר, ירושלים. עמ' 35.

- 199 על פי המקורות האלה: צו לימוד חובה (שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מסודות חינוך רשמיים לשנת הלימודים התשע"ד-2014).
- נחום בלס, נעם זוסמן ושי צור, תקצוב החינוך היסודי 2001-2009. חטיבת המחקר של בנק ישראל, 2010. משרד החינוך (2014), "תקצוב מוניציפאלי – תחזית תקבולים לרשויות מקומיות ומועצות אזוריות לשנת התקציב 2015". משרד החינוך (2014), "השתתפות משרד החינוך בתקציב רשויות מקומיות לשנת הלימודים התשע"ה". הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (2003), דוח ועדת המשנה בנושא חינוך. משרד החינוך (תאריך לא ידוע), שיטות תקצוב "על קצה המזלג". משרד החינוך (2014), "תקן השעות בבתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי בשנת הלימודים התשע"ה בחינוך הרגיל".
- <http://www.taldar-ltd.co.il/hinuh.pdf>
- נחום בלס, "מגמות בהשקעת משאבים בחינוך לפי מעמד חברתי-כלכלי: השקעה ציבורית (ממשלתית ומקומית), השקעה של המגזר השלישי, השקעה של משקי הבית, סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת הצוות "אי שוויון וחינוך: קשרים בין גידול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות ובהישגים בחינוך". היוזמה למחקר יישומי בחינוך, 2005.
- 200 "שעה שבועית" (ש"ש) – שעת עבודה שבועית של מורה לאורך כל שנת הלימודים.
- 201 בעקבות הרפורמה להקטנת גודל הכיתות, גודל כיתה נורמטיבית לכיתות א' שנפתחו בשנת התשע"ו נע בין 32 ל-34.
- 202 לדוגמה, בבית ספר עם מדד טיפוח 1, גודל כיתה נורמטיבית הוא 40, ולכן שכבה שבה 65 תלמידים תחולק לשתי כיתות, וכל כיתה תהא זכאית ל"תקן שעות" מלא. אם יהיו באותה שכבה 81 תלמידים, תחולק השכבה ל-3 כיתות של 27 תלמידים. לעומת זאת, בבית ספר עם מדד טיפוח 10 גודל כיתה נורמטיבית הוא 32, ולכן גם שכבה עם 65 תלמידים תחולק ל-3 כיתות.
- 203 שכבה הזכאית על פי מדד הטיפוח להתפצל למספר כיתות, אך הפיצול ייצור "כיתה חסרה", זוכה לתוספת שעות כפיצוי על העדר היכולת לפצל את השכבה למספר הכיתות שלו היא זכאית. למשל, ב"ס עם מדד טיפוח 10, שבו שכבה של 35 תלמידים, יוכל לפתוח רק כיתה אחת באותה שכבה, אך אותה כיתה תזכה לשעות לימוד נוספות.
- 204 בית הספר מחויב להשתמש בשעות הטיפוח ללימוד קבוצות של עד 5 תלמידים לשם צמצום פערים, מניעת נשירה או קידום תלמידים מתקשים.
- 205 משרד החינוך (2016), "תקן השעות בבתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי בשנת הלימודים התשע"ו בחינוך הרגיל". http://meyda.education.gov.il/files/MinhalPedagogy/amchi/teken_shaot_yesodi_o2_tashaz.pdf
- 206 משרד החינוך (2015), "מדיניות הניהול העצמי ומסמך הבנות", נספח ח': מודל כלכלי לניהול עצמי של בתי ספר יסודיים בשנת הלימודים התשע"ו. http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/NihulAtzmi/medinyut/mismach_havanot/model.htm
- 207 סך הכול של תקצוב מינימלי לתלמיד לשנת הלימודים התשע"ו, הכולל את תקציבי משרד החינוך והרשות המקומית בנין עלויות חומרים, אגרת שכפול, עובד סיוע ניהול עצמי, יתוספת ניהול עצמי לתלמיד, עלויות תפעוליות ושכר עובדי מניחה ושירותים, נקבע על סך של כ-1,580 ₪ לתלמיד לשנה. סכום זה מאוגם בחשבון בית הספר ומנוהל בשיטת הניהול העצמי.
- 208 הדיפרנציאליות בתקציב זה היא בהתאם לאשכול הל"ס של בית הספר. בתי ספר מאשכולות למ"ס 1-2 מקבלים 200₪ לתלמיד לשנה, אשכולות 3-4: 150₪ לתלמיד, 5-6: 100₪ לתלמיד, 7-10: 50₪ לתלמיד.
- 209 זהו מבנה מדד הטיפוח הנוכחי, אשר נקבע על ידי לשכת המדען הראשי של משרד החינוך על בסיס מסקנות ועדת שטראוס (2007).
- 210 אתר המדען הראשי של משרד החינוך. <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Scientist/CareIndex>
- 211 דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך, 2014 [ראה ה"ש 4]. http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/Doh_benmisradi_zimzumpearim.pdf
- 212 שם, עמ' 7-8.
- 213 שם, עמ' 33-35.
- 214 שם, עמ' 36.

- 215 משרד החינוך (2015), "מערכת שכר לימוד לבתי ספר עיוניים וטכנולוגיים בחטיבה העליונה התשע"ו". מתוך אתר מינהל כלכלה ותקציבים של משרד החינוך:
http://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/maarehet_sahal.pdf
- 216 בכל שנה מתפרסמת טבלת שעות תקן לתלמיד עבור שנת הלימודים הבאה באתר מינהל כלכלה ותקציבים של משרד חינוך: ראו לדוגמא:
http://meyda.education.gov.il/files/MinhalPedagogy/amchi/teken_shaot_yesodi_o2_tashaz.pdf
- 217 סעיף 7 לחוק לימוד חובה.
- 218 סעיף 11 ו-6 לחוק לימוד חובה.
- 219 סעיף 6 ו-7 לחוק לימוד חובה.
- 220 חוק השאלת ספרי לימוד, תשס"א-2000.
- 221 חוק ארוחה יומית לתלמיד, תשס"ה-2005. התשלום עבור הזנה הוא היחיד מבין תשלומי ההורים שבו מוסדרת השתתפות פרונטסיבית של המדינה, שגובהה נקבע לפי הכנסה לנפש במשפחתו של התלמיד.
- 222 סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי.
- 223 תקנות חינוך ממלכתי ותכנית השלמה ותכנית נוספת, תשי"ד-1953.
- 224 ראו למשל: משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ד/12, 3.11-2, "תשלומי הורים לשנה"ל התשע"ה".
- 225 חוזר מנכ"ל תשע"ג/10א, 3.7-74, "הענקת מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום עבור אביזרי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות".
- 227 חוזר מנכ"ל 3.11-17, "גביית יתר במוסדות מוכש"רים, מוסדות פטור ומוסדות ניסויים וייחודיים". (תקף רק עד לשנת הלימודים התשע"ז).
- 227 כספים המועברים בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), תש"ס-2000, וכמפורט מדי שנה באתר מינהל כלכלה ותקציבים של משרד החינוך:
<http://edu.gov.il/sites/MinhalCalcala/Criteria%20for%20funding/Municipal%20budgeting/Pages/Municipal-budgeting.aspx>
- 228 למשל: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009; וכן – אליאב פולק, "תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד במערכת החינוך הישראלית", מכון מילקן, 2012, מחקר מס' 57.
- 229 נחום בלם, נעם זוסמן ושי צור, "מעורבותן של הרשויות המקומיות במימון שעות העבודה של כוחות ההוראה בחינוך היסודי והשפעתה על ההעדפה המתקנת בחינוך הממלכתי-עברי", מרכז טאוב, 2016.
- 230 אתר הרשות הארצית למדידה והערכה:
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/OdotRama>
- 231 מיכל בלר (מנכ"לית ראמ"ה), מדידה בשירות הלימודים – הלכה ומעשה, 2013.
- 232 חוזר מנכ"ל תשע"ז/1, 4.1-2, "ראמ"ה – מערך המבחנים, המחקרים והסקרים הארציים לשנת הלימודים התשע"ז".
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/4/4-1/>.
HodaotVmeyda/H-2016-1-4-1-2.htm (ולהלן: "חוזר מנכ"ל 4.1-2: מבחנים ארציים")
- 233 אתר "נכמעט" הכולל אודות מוסדות החינוך":
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/IMS/HomePage.htm>
- 234 ראו לדוגמה: שחר חי, כתבה באתר ynet מיום 19.6.14, "מפת החינוך: מה הציון בבית הספר שלכם".
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4525729,00.html>
- 235 חוזר מנכ"ל תשע"ו/9, 3.1-54, "התכנית הלאומית ללימודים משמעותיים - מבחנים פנימיים כחלק מההערכה על פני הרצף החינוכי".
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2016-9-2-3-1-54.htm>

236 חוזר מנכ"ל תשע"ז/1, 4-1-1, "ראמ"ה – המחקרים הנין-לאומיים שייערכו בישראל בשנת הלימודים התשע"ז".
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/4/4-1/HodaotVmeyda/H-2016-1-4-1-1.htm>

International Association for the Evaluation of Educational Achievement 237
[/http://www.iea.nl](http://www.iea.nl)

238 סעיף 1.2 בחו"ר מנכ"ל 4.1-2, "מבחנים ארציים" [ראה ה"ש 232].

239 אתר "עץ הערכים" של עיריית ירושלים: <https://myschool.jerusalem.muni.il>

240 אתר "התמונה החינוכית" של משרד החינוך: <http://edu.gov.il/special/ExcellenceFramework/about>

241 דוחות "התמונה החינוכית" באתר "התמונה החינוכית":
<http://edu.gov.il/special/ExcellenceFramework/Authority-report/Pages/Authority-report.aspx>

242 אבי בראלי, "ההחלטה המוזרה של בית הדין: רפורמה בחברת החשמל? רק אם הוועד מסכים", דה מרקר 07.05.2017, <https://www.themarker.com/dynamo/1.4070572>. בראלי מצטט את הפיסקה הרלוונטית מהחלטת בית הדין: "גם אם בידי המדינה הסמכות החוקית להחליט על רפורמה במשק החשמל, עליה לגבשה תוך היוועצות (מראש ולא בדיעבד) עם נציגות העובדים, ובמקביל לקיום משא ומתן עמם ביחס להשלכתה של הרפורמה על תנאי עבודתם, לרבות ביטחונם התעסוקתי", נכתב בפסק הדין. "בהקשר זה, לא די בהצעת המדינה לקיום משא ומתן בהתבסס על רפורמה שעיקריה כבר גובשו והוכרעו חד-צדדית, אלא יש לקיים הליך שיתוף מראש, תוך נכונות אמיתית לשמוע ולהשתכנע".

243 כנ"צ 5037/17, **מדינת ישראל נ' ההסתדרות ובית הדין הארצי לעבודה**, "תגובה מטעם המשיבות", על סמך פסק הדין של בית הדין המחוזי לעבודה (חיפה) מיום 16.07.2014, בר"ע 20678-04-14. ר' שם פיס' 79-73, עמ' 15.

244 כנ"צ 5037/17, מדינת ישראל, "עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לצו ביניים ולצו ארעי דחוף", עמ' 8, 9.

245 שם, עמ' 8.

246 "תגובה מטעם המשיבות" (ה"ש 243), פיס' 11, עמ' 6.

חברות נוספות בסדרה



חשון תשע"ה - נובמבר 2014
נייר מדיניות מס' 11



תשע"ה - 2014
נייר מדיניות מס' 10



חשון תשע"ה - אוקטובר 2014
נייר מדיניות מס' 9



שבט תשע"ה - פברואר 2015
נייר מדיניות מס' 14



שבט תשע"ה - פברואר 2015
נייר מדיניות מס' 13



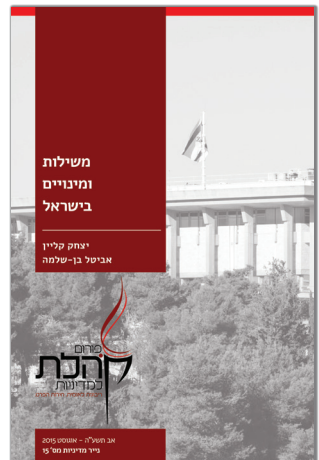
כסלו תשע"ה - דצמבר 2014
נייר מדיניות מס' 12



תמוז תשע"ה - יולי 2015
נייר מדיניות מס' 17



תמוז תשע"ה - יולי 2015
נייר מדיניות מס' 16



אב תשע"ה - אוגוסט 2015
נייר מדיניות מס' 15



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 20



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 19



תשרי תשע"ו - אוקטובר 2015
נייר מדיניות מס' 18



שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 23



שבט תשע"ו - דצמבר 2015
נייר מדיניות מס' 22



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 21



אדר א' תשע"ו - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 26



אדר א' תשע"ו - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 25



שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 24



כסלו תשע"ז - דצמבר 2016
נייר מדיניות מס' 30



תמוז תשע"ז - יולי 2016
נייר מדיניות מס' 29



אייר תשע"ז - מאי 2016
נייר מדיניות מס' 28



אייר תשע"ז - מאי 2017
נייר מדיניות מס' 33



נסן תשע"ז - אפריל 2017
נייר מדיניות מס' 32



תבת תשע"ז - ינואר 2017
נייר מדיניות מס' 31



פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-40-6



9 789657 674406