

חופש בחירה ותחרות בבתי־הספר בישראל

נעמה אבידן
ריקי ממן
אברהם תומר



אב תשפ"ה – אוגוסט 2025
נייר מדיניות מס' 98

נעמה אבידן

דוקטור לפילוסופיה. עובדת בחוקרת מדיניות חינוך בפורום קהלת. יזמה וניהלה מיזמים חינוכיים מגוונים. חוקרת ומפתחת תוכן.



ריקי ממן

עמיתת מחקר בפורום קהלת. בעלת תואר ראשון בפסיכולוגיה וקולנוע מאוניברסיטת תל אביב, תואר בחינוך ותעודת הוראה ממכללת הרצוג ותואר שני במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית. בעלת טור כלכלי שבועי במקור ראשון.



אברהם תומר

ראש מחלקת מדיניות חינוך בפורום קהלת. בעל תואר ראשון במדעי החברה וביטחון מאוניברסיטת בר אילן תואר שני במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית.



חופש בחירה ותחרות בבתי־הספר בישראל

נעמה אבידן
ריקי ממן
אברהם תומר



אב תשפ"ה - אוגוסט 2025
נייר מדיניות מס' 98

חופש בחירה ותחרות בבתי הספר בישראל
נעמה אבידן, ריקי ממון, אברהם תומר
אב תשפ"ה – אוגוסט 2025

מסת"ב 1-19-965-7796-978 ISBN

עריכה לשונית: גיא פרמינגר
סיוע סטטיסטי: אסף ניסן



תוכן העניינים

1	תקציר מנהלים
	א. רקע: על מדיניות הרישום והיקפה של תוכנית
5	"בחירה מבוקרת" בישראל
	ב. קיצור מסקנותיהן של הוועדות ביחס למדיניות הבחירה
9	במערכת החינוך הישראלית
15	ג. הרציונל שביסוד בחירת ההורים
23	ד. בחירת הורים בפרספקטיבה בין־לאומית
31	ה. ממצאי המחקר על־אודות השפעת הרחבתה של בחירת ההורים
	ו. אומדן השפעתה של תוכנית "בחירה מבוקרת"
43	על האינטגרציה ברשויות
	ז. ראשי מחלקות חינוך "מדברים מהשטח" –
49	תיאור השפעתה של בחירה מבוקרת ברשויות שונות בישראל
63	ח. המודל הירושלמי כמקרה־בוחן
71	ט. בתי־ספר ייחודיים על־אזוריים
77	י. המלצות למדיניות
83	הערות



תקציר מנהלים

**”המגמה הרווחת
במערכות חינוך
רבות בעולם היא
לאפשר להורים,
ככל הניתן, לבחור
את בית-הספר שבו
ילמדו ילדיהם.
זכות הבחירה
פורמת את הקשר
הגורדי שבין
מקום המגורים של
התלמיד לבין מקום
לימודיו, מאפשרת
להורים בחירה
במוסד לימודים
אחר, מעודדת
גיוון של המענים
החינוכיים,
ומעודדת מצוינות
בשלל תחומים.”**

המדיניות של משרד החינוך עד לפני מעט יותר מעשור הייתה שכל תלמיד ישובץ לבית-הספר הרשמי הקרוב למקום מגוריו, וההורים יוכלו לבחור רק בין זרמי החינוך הממלכתי, הממלכתי-הדתי או החרדי. המגמה בעולם בעשורים האחרונים הייתה הגברת אפשרויות הבחירה, וגם אזרחים בישראל ביקשו לבחור בעצמם בית-ספר לילדיהם, ולא להשלים עם הפקדת שיבוץ ילדיהם לבית-ספר בידי הרשות על-פי שיקול-דעתה. הורים ברחבי הארץ החלו להצביע ברגליים ולהקים מוסדות חלופיים מחוץ לחינוך הציבורי. לפיכך, ולאור המלצותיהן של ועדות שונות והוראת הממשלה בנושא, הוקם במשרד החינוך אגף שעניינו, בין היתר, לסייע לרשויות במעבר מרישום המבוסס על כתובת מגורים לרישום באמצעות ”בחירה מבוקרת”, כלומר, מתן אפשרות בחירה להורים ברישום ילדיהם תוך ניהול מבוקר של בחירה זו על-ידי הרשויות. בבשליש ממערכת החינוך מונהגת כיום מדיניות ”בחירה מבוקרת”, המאפשרת להורים לבחור בין כמה בתי-ספר. הבחירה כפופה לבקרת הרשויות, כך שרצון ההורים מתקבל רק אם הוא הולם את צרכיה של מערכת החינוך המקומית ואינו יוצר טלטלות מערכתיות. במנהל חינוך ירושלים (להלן: מנח"י), לעומת זאת, יצאה אל הפועל תוכנית שיבוץ עצמאית, שבה ניתנת להורים ולתלמידים במערכת החינוך הממלכתית והממלכתי-הדתית בחירה רחבה יותר בין בתי-הספר בעיר, תוך מוכנות להתאים את המענים החינוכיים להעדפות ההורים ובכך לאפשר מידה רבה יותר של גמישות ותחרות.

המגמה הרווחת במערכות חינוך רבות בעולם היא לאפשר להורים, ככל הניתן, לבחור את בית-הספר שבו ילמדו ילדיהם. זכות הבחירה פורמת את הקשר הגורדי שבין מקום המגורים של התלמיד לבין מקום לימודיו, מאפשרת להורים בחירה במוסד לימודים אחר, מעודדת גיוון של המענים החינוכיים, ומעודדת מצוינות בשלל תחומים.

בשונה מישראל, בהן יש חלופות מחוץ לחינוך הציבורי, בין כאלה שממומנות מתקציב ציבורי ובין כאלה שממומנות באופן פרטי. שיעורן של חלופות אלו משתנה מאוד ממדינה למדינה. בישראל, למעט הציבור החרדי ובמידה פחותה גם המגזר הערבי, החלופות העומדות לרשות האזרחים מחוץ למערכת הציבורית בשלב החינוך היסודי הן נדירות ביותר.

מעבר לכך, גם אפשרות הבחירה של הורים בין בתי-ספר ציבוריים גדלה ברוב מדינות העולם בעשורים האחרונים. רוב המדינות משמרות זכות לכל תלמיד להירשם לבית-הספר הקרוב לביתו, אך יכולתו לבחור בית-ספר אחר, המרוחק מביתו, קיימת בהן. יש מדינות שבהן אין כלל שיבוץ על-פי כתובת המגורים והבחירה היא מלאה, ואף-על-פי-כן לא נוצרת במערכות החינוך שלהן סגרגציה יתרה בהשוואה למדינות אחרות.¹

נייר זה מציג את הרציונל שביסוד "בחירת ההורים", סוקר את היחס של המחקר בעולם לחשיבותה ולאתגריה, ומתאר את המגמות בסוגיה זו במבחר מדינות מתקדמות. הנייר בוחן את השפעות הבחירה על ההישגים, על האקלים הבית-ספרי, על סכנת הסגרגציה בחינוך ועל רווחת התלמידים בטווח הארוך. לשם העמקת המחקר ערכנו ראיונות מקיפים עם ראשי מחלקות חינוך ברשויות שבהן פועל המודל של "בחירה מבוקרת", וכן בחנו באופן אמפירי את השפעת פתיחתם של אזורי הרישום על מידת האינטגרציה ברשויות בעשור האחרון. לאור הנתונים ולאור תובנותיהם של ראשי מחלקות החינוך וממצאי המחקר העיוני, אנו מציגים את מסקנותינו והמלצותינו.

להלן תקציר מסקנות המסמך:

1. הרחבת אפשרות הבחירה של ההורים יוצרת מערכת שבה בתי-ספר נדרשים, מתוקף התחרות, להתייעל ולהתקדם. כאשר יש תחרות, בתי-הספר נדרשים לצעוד קדימה ולהעניק השכלה טובה יותר לצד שמירה על אקלים בית-ספרי מיטבי לרווחת התלמידים. לעומת זאת, כאשר אין תחרות במערכת החינוך, איכות מערכת החינוך מידרדרת, ההישגים הלימודיים מדשדשים במקום, ושביעות-הרצון של ההורים והתלמידים נמצאת בנסיגה.

2. נראה כי לעצם פתיחתם של מרחבי הבחירה ופיתוח הייחודיות של בתי-הספר יש משמעות עמוקה בקידום מערכת החינוך, גם מבלי להתייחס לשאלה באיזה היקף ההורים אכן מממשים את זכותם לבחור מסגרת לימודית לילדיהם.

3. על־אף השונות הרבה בין היישובים ובתי־הספר המשתתפים בתוכנית "מרחבי חינוך: אזורי בחירה מבוקרת", המחקר מעלה כי בחירת ההורים בבית־הספר מובילה לאקלים חינוכי מכיל וסובלני יותר, לתקשורת טובה יותר בין באי בית־הספר, וכן לירידה במדד האלימות. השתתפות בתוכנית ניבאה שביעות־רצון רבה יותר של התלמידים מבית־הספר, יחסים טובים יותר בין תלמידים לחבריהם, יחסים חיוביים יותר בין תלמידים למוריהם, וכן ירידה במספר אירועי האלימות בבית־הספר. עם זאת, התוכנית לא השפיעה על שביעות־הרצון של המורים.

4. מדוחות ה־OECD עולה כי לבחירה ולתחרות בין בתי־ספר יש השפעה חיובית על הישגי התלמידים. דוח פיז"ה בחן את השפעת הבחירה בבתי־ספר מסוגים שונים (בתי־ספר פרטיים, בתי־ספר ציבוריים ובתי־ספר "חלשים"). הממצאים מלמדים כי בכל שלושת סוגי בתי־הספר שיפרה הבחירה את הישגי התלמידים. לעומת זאת, מחקר שערכה ראמ"ה בשנת 2020 הראה כי התוכנית לא השפיעה על ההישגים במבחני המיצ"ב. הדבר נובע מסיבות שונות, שאחת מהן היא שאותם תלמידים שנבחנו במבחני המיצ"ב לא נרשמו לבית־הספר מתוך בחירה. לעומת זאת, מחקרים נוספים שנערכו בישראל מלמדים באופן ברור שאפשרות של התלמידים לבחור את החטיבה שבה הם ילמדו, ובהמשך את בית־הספר התיכון, לא רק משפרת באופן חד את תוצאות מבחני־הבגרות, אלא גם מפחיתה באופן דרמטי את אחוזי הנשירה מבית־הספר, וכן משפיעה לטובה על הכניסה לאקדמיה ועל כושר ההשתכרות של התלמידים כעשור וחצי לאחר־כן.

5. מהשוואה שערכנו בין רשויות שבהן נפתחו אזורי הרישום לבין אלה שבהן הם לא נפתחו עולה כי הרחבת אפשרות הבחירה אינה יוצרת סגרגציה, כלומר, אינה מביאה לידי כך שתלמידים מרקע חזק מתכנסים לבתי־ספר מסוימים ואילו תלמידים מרקע חלש מתכנסים לבתי־ספר אחרים. מצאנו כי ברשויות עם מספר רב של בתי־ספר שבהן נפתחה אפשרות הבחירה באופן מרבי דווקא התגברה האינטגרציה.

6. על־מנת להגביר את האפקטיביות של התוכנית, יש לסייע בהנגשה על־ידי סבסוד הסעות, ולוודא כי בתי־הספר מקבלים תקציב ציבורי מספק שמאפשר להימנע מגביית תשלומים גבוהים מההורים. כמו־כן יש לקיים תהליכי מדידה והערכה תכופים על־מנת לשמר את האחריות לציוד האוטונומיה.

אומנם, מודל אזורי הרישום משמר סגרגציה, אך על-מנת שפתיחת האזורים תצמצם אותה, יש לנקוט אמצעים אחדים שאנו מפרטים בנייר, ביניהם:

א. פתיחת בתי-ספר חזקים (או שלוחות שלהם) דווקא בשכונות חלשות;

ב. מניעת הפליה על בסיס לא-רלוונטי (הורים בוחרים בית-ספר; בתי-ספר, בעיקר יסודיים, אינם בוחרים תלמידים);

ג. שיקוף זהותם ונתונייהם של בתי-הספר, על-מנת להנגיש מידע גם לאוכלוסיות שמעורות פחות;

ד. מתן אפשרות (מוגבלת) לרשויות להתערב ברישום, על-מנת למצוא פתרון לילדים שנשארו מאחור;

ה. תקצוב דיפרנציאלי שמגדיל את תקציב בתי-הספר ככל שהוא רושם תלמידים מרקע חלש יותר.

7. בחירה מבוקרת וייחודיות בית-ספרית הן שני ערכים המשלימים זה את זה. כאשר בית-ספר מקבל אוטונומיה בעיצוב אופיו וייחודיותו, הוא מאפשר להורים המזדהים עם ייחודיות זו לבחור בו. לעומת זאת, כאשר כל בתי-הספר דומים זה לזה, אין להורים בחירה אמיתית. בתי-ספר ייחודיים מאפשרים לגוון את אפשרויות החינוך המוצעות להורים, לפתח שיטות הוראה ותכנים חדשים, ולהגביר את ההנעה (המוטיווציה) של המורים והתלמידים. בחירת הורים בבתי-ספר ייחודיים מגבירה את תחושת ההשתייכות וההזדהות עם בית-הספר, ועשויה אף לשפר את הישגי התלמידים.

8. הניסיון בעולם ובישראל מראה ביחס לבתי-ספר ייחודיים כי אפשר להציע מודלים חינוכיים שונים שיענו על ציפיות ההורים ובה-בעת ישמרו על ערכי-היסוד של החברה ושל הקהילה. יש פחות מ-200 בתי-ספר ייחודיים בארץ בכל שלבי החינוך, ובשל תהליך ארוך ובירוקרטי, רק בתי-ספר מעטים מדי שנה מקבלים מעמד ייחודי. נייר זה מציע להפחית את הבירוקרטיה ולהגדיל באופן דרמטי את מספר בתי-הספר הייחודיים, תוך וידוא שהם אינם מגבירים סגרגציה.

את ההמלצות המפורטות שלנו ניתן לראות בפרק האחרון בנייר זה.



א. רקע: על מדיניות הרישום והיקפה של תוכנית "בחירה מבוקרת" בישראל

במדינת ישראל נהוגה חלוקה של בתי-הספר ל"אזורי רישום", ולפיה שיבוץ התלמידים לבית-הספר היסודי נעשה ברוב המקרים על-פי מקום מגוריו של התלמיד, ללא בחירה של ההורים. נכון לשנת תשפ"ה, ב-174 מתוך 258 הרשויות המקומיות בישראל הרשות מחולקת לאזורי רישום גאוגרפיים שלפיהם משבצים את התלמידים לבתי-הספר – כל תלמיד משובץ על-פי מקום מגוריו ולפי הזרם החינוכי שהוא משתייך אליו. על-פירוב השיבוץ לחטיבות-הביניים נעשה גם הוא ללא בחירה של ההורים או התלמידים, וכל אחת מהן מקבלת לשורותיה את בוגריהם של כמה בתי-ספר יסודיים מוגדרים.

ב-84 רשויות מקומיות, שבהן לומדים כשליש מתלמידי ישראל, מיושם עקרון "הבחירה המבוקרת", והן מאפשרות להורים לבחור את המסגרת שבה ילמדו ילדיהם. הבחירה "מבוקרת" בכך שהיא ניתנת רק מבין מספר מוגבל של בתי-ספר באותו אזור (לרוב ניתנת להורים בחירה מבין 2-4 בתי-ספר) ובאופן ששומר על יציבותם של כל בתי-הספר, כך שהם לא יושפעו מתנודות חזקות בשל בחירת ההורים.

תוכנית "מרחבי חינוך: אזורי בחירה מבוקרת" (להלן: "בחירה מבוקרת") מנוהלת בהובלת אגף מחקר, פיתוח, ניסויים ויוזמות במשרד החינוך (להלן: אגף מו"פ).² התוכנית מעודדת ומטפחת ייחודיות בית-ספרית, ומאפשרת להורים לבחור בית-ספר מבין כמה אפשרויות. מדי שנה מצטרפות למודל הבחירה כמה רשויות נוספות. בשנת תשפ"ה, למשל, הצטרפו לתוכנית 13 רשויות חדשות.

המוטו של תוכנית "בחירה מבוקרת" קובע כי "התלמיד בוחר את בית־הספר, ולא בית־הספר בוחר את תלמידו". מהלך זה מאפשר בחירה של תלמידים בין בתי־ספר בהתאם לחוזר מנכ"ל³ ולפי אמות־מידה מוסכמות אשר מתחשבות במקום המגורים, ברצונות ובצרכים של כל תלמיד. בד בבד התוכנית שומרת על איזון בין בתי־הספר, במטרה להעניק שוויון הזדמנויות לכולם, ושוללת מבתי־הספר את האפשרות לערוך מיון לתלמידים.

יעדי התוכנית "מרחבי חינוך: אזורי בחירה מבוקרת"⁴

- מתן מענה לרצון של הורים לבחור בין מוסדות חינוך, ופיתוח ייחודיות בית־ספרית במסגרת החינוך הציבורי;
- גיבוש מדיניות ודרכי פעולה ייעודיות לפיתוח פדגוגי מערכתי של הרשות המקומית ושל מוסדות החינוך בה;
- פיתוח והעמקה של הייחודיות הבית־ספרית ויצירת איזון פדגוגי בין מוסדות החינוך שברשות המקומית, וזאת על־מנת לאפשר להורים בחירה מושכלת ומיטבית;
- פתיחת אזורי הרישום ברשויות המקומיות לבחירת ההורים ומתן אפשרות לניוד תלמידים בין בתי־ספר;
- שיפור האקלים הבית־ספרי ושיפור איכות החינוך;
- יצירת שותפות חדשה בחינוך (הפורמלי והלא־פורמלי) של קהילה-הורים-מורים-תלמידים.

רישום לבתי־ספר ייחודיים על־אזורים

**”כאשר מערכת
החינוך אינה
רואה בבתי־הספר
הייחודיים נכס
שתורם לגיוון
ואתגר שממריץ
את המערכת,
היא מצמצמת את
האפשרות להקים
בתי־ספר ייחודיים,
ובכך מגבילה את
התחרות והגיוון
במערכת.”**

מלבד בתי־הספר שהרישום אליהם הוא אזורי או על־פי המודל של ”בחירה מבוקרת” קיים בישראל ערוץ נוסף, והוא בתי־הספר הייחודיים. הורים יכולים באופן עקרוני לרשום את ילדיהם לבתי־ספר אלו ממרחב גאוגרפי גדול, ולא רק מבין האפשרויות שתוכנית ”בחירה מבוקרת” פותחת לפנייהם. רשימת בתי־הספר שאושרו כבתי־ספר ייחודיים על־אזורים כוללת בתי־ספר לאומניות וכן בתי־ספר אנתרופוסופיים, דו־לשוניים, נוצריים, מונטסוריים, דמוקרטיים ועוד. נכון לשנת תשפ”ד פעילים בארץ בסך־הכל 198 בתי־ספר ייחודיים. רובם המכריע הם בתי־ספר על־אזורים, מיעוטם הם בתי־ספר אזוריים, ושני בתי־ספר בלבד הם ייחודיים ארציים. בתי־הספר הייחודיים נהנים על־פירוב מביקוש גבוה מצד ההורים, ולא אחת ההורים נתקלים בסירוב של הרשות המקומית לאפשר לילדיהם ללמוד בבתי־ספר אלו, תוך חיובם לרשום את ילדיהם לבית־ספר בתוך הרשות.⁵ חוזר מנכ”ל משרד החינוך העוסק בנושא מגביל את מספר בתי־הספר הייחודיים שיוקמו, ומסביר זאת בכך שההגבלה נועדה למנוע סגירת בתי־ספר אחרים באזור.⁶ כאשר מערכת החינוך אינה רואה בבתי־הספר הייחודיים נכס שתורם לגיוון ואתגר שממריץ את המערכת, היא מצמצמת את האפשרות להקים בתי־ספר ייחודיים, ובכך מגבילה את התחרות והגיוון במערכת. נוסף על כך, מערכת החינוך בישראל מערימה קשיים ובירוקרטיה סבוכה לצורך הקמת בית־ספר ייחודי והמשך קיומו,⁷ ועל כך נרחיב בפרק ח, הדן בבתי־הספר הייחודיים.



ב. קיצור מסקנותיהן של הוועדות ביחס למדיניות הבחירה במערכת החינוך הישראלית

משנת 1991 נכתבו שבעה דוחות ממשלתיים בנושא מרחבי חינוך ובחירה מבוקרת. כונסו ועדות, התקבלה החלטת ממשלה, פורסם חוזר מנכ"ל והוקם אגף ייעודי במשרד החינוך. נוסף על כך, תרומתה של בחירת ההורים למערכת החינוך אוששה במחקרים אקדמיים מקיפים. למרות כל זאת לא נרשמה התקדמות משמעותית ומקיפה ביישום ההמלצות. כאמור, 84 מתוך 258 רשויות החינוך בארץ משתתפות בשנת הלימודים תשפ"ה בתוכנית "מרחבי חינוך: אזורי בחירה מבוקרת". מתוך 84 הרשויות המשתתפות בתוכנית, 26 רשויות מקבלות תקצוב לפיתוח ויישום של המודל לפתיחת אזורי הרישום ולפיתוח ייחודיות בית-ספרית. ב-58 הרשויות האחרות הסתיים הליווי, והרשויות מנהלות את יישום הבחירה באופן עצמאי.

נסקור להלן את הוועדות הרלוונטיות שכונסו ואת עיקרי ההחלטות שהתקבלו בנושא:

1991 – ועדת קשתי, בראשות פרופ' יצחק קשתי (מומחה לחינוך ויועץ למשרד החינוך), המליצה לשמור על המבנה הבסיסי של הרישום האזורי תוך מתן אפשרות לקיים מסגרות חינוך על-אזוריות בתנאי הרשאה ופיקוח מיוחדים.⁸ המלצה זו אומצה על-ידי משרד החינוך, והובילה להקמת "האגף לבתי ספר ניסיוניים". עוד קבע הדוח כי בכל הסדר חייב להישמר העיקרון שהבחירה מסורה בידי ההורים, ולא בידי בית-הספר, ועל-כן יש למנוע מיון תלמידים

לבית־הספר על בסיס יכולות והישגים, לפחות עד סוף חטיבת־הביניים (תלמיד בוחר בית־ספר, ולא בית־ספר בוחר תלמיד). הוועדה סברה כי רוב בתי־הספר העל־אזוריים הייחודיים מממשים מהלכים סגרגטיביים על־ידי הנהגת בָּרִירוֹנוֹת (סלקטיביות) בקבלת התלמידים, ולכן יש למצות את האפשרויות לפיתוח ייחודיות בתוך מסגרות אזוריות. בעקבות המלצות הוועדה הוקמה במשרד החינוך ועדה לבתי־ספר על־אזוריים, שתפקידה היה לבחון ולאשר את הקמתן של מסגרות על־אזוריות.

1993 – ועדת וולנסקי, בראשות ד"ר עמי וולנסקי (לשעבר סמנכ"ל וראש אגף התכנון במשרד החינוך), הציעה להפעיל תוכנית בחירה פנים־אזורית אשר אינה מאפשרת בריחה של תלמידים חזקים ואינה מגדילה את הפערים בין אזורי רישום שונים.⁹ וולנסקי הסביר כי "תכנית בחירה כזו, לא כמטרה בפני עצמה אלא כחלק מגישה של התחדשות פנים־אזורית, עשויה להוות מסגרת ליצירת אופי יָצְמִי לבית־הספר, תוך העלאת ההישגים הלימודיים של כל התלמידים".¹⁰ לדבריו, "בין שתי הגישות – בין הגישה האינדיווידואליסטית, המתבטאת בעקרונות השוק, לבין הגישה הקולקטיביסטית, החותרת לשמור על יסודות השוויון – קיימת גישה שלישית, אינדי־קולקטיביסטית, המאפשרת את שילוב היתרונות של השתיים. גישה זו כורכת יחדיו אפשרויות ליִצְמוֹת, להתחדשות, לשינוי ולשיפור ההישגים הלימודיים של כלל התלמידים, לצד שמירת יסודות השוויון החברתי".¹¹

הוועדה המליצה על מעבר הדרגתי של בתי־הספר למודל של ניהול עצמי, עם סמכויות ואחריות מוגברות. כמו־כן הומלץ לאפשר לבתי־הספר גמישות רבה יותר בשימוש במשאבים העומדים לרשותם, להעביר את מוקדי ההחלטות באופן מודרג מהמרכז (משרד החינוך) אל בתי־הספר, ולעודד את בתי־הספר לפתח ייחודיות ולהתאים את עצמם לצורכי התלמידים והקהילה שבה הם פועלים.

מסקנות הוועדה יושמו באופן חלקי ביותר. בשנת 2018 פרסם מבקר המדינה דוח אשר בחן את יישום מדיניות החינוך ללמידה משמעותית וקבע כי הנהלת משרד החינוך לא הובילה את המערכת לשינוי של ממש.¹²

1994 – ועדת ענבר (הוועדה לבחירה בחינוך), בראשות פרופ' דן ענבר (חוקר חינוך), עסקה בסוגיה של בחירה בחינוך בישראל.¹³ הוועדה ראתה ברעיון הבחירה "אמצעי בעל פוטנציאל להפעלת שינוי שיביא להתחדשות ושיפור בחינוך",¹⁴ והציעה שהבחירה תיושם במערכת החינוך בישראל בכפוף להבטחת בחירה אמיתית

ושקילות (אקוויוולנטיות) של בתי-הספר. המלצות הוועדה אומצו על-ידי שר החינוך אמנון רובינשטיין, לרבות ההמלצה לאפשר לרשויות הרוצות בכך להציע תוכניות בחירה מבוקרת בתחומן. בהמשך לכך הוקמה במשרד החינוך ועדה שתפקידה היה להמשיך להיות כתובת בנושא זה, אלא שבמהלך הזמן התברר כי הוועדה לבתי-הספר העל-אזוריים והוועדה לבתי-הספר בבחירה עוסקות למעשה באותם נושאים. הוועדות התמזגו אפוא לוועדה אחת ופעלו במסגרת "הוועדה של בתי-הספר העל-אזוריים" בראשותו של יושב-ראש המזכירות הפדגוגית. מאז גברו פניות של הורים להעברות לבתי-ספר אחרים, וגבר זרם היוזמות להקמת מסגרות על-אזוריות על-ידי רשויות ובעיקר על-ידי קבוצות הורים, והמערכת התקשתה להתמודד עם המצב שנוצר, לנוכח העדר מערכת כללים ברורה שתנחה את מדיניותה. קושי זה נבע גם מהעובדה שהדרישות באו מכיוונים שונים, לרבות פניות של קבוצות חילוניות לקבל חינוך מסורתי בזרם הממלכתי, בקשות של רשתות בעלות ייחוד דתי לייסד רשת בחינוך הממלכתי-הדתי וכן דרישות של קבוצות חילוניות לקבל אישור לפעול במסגרת הזרם ה"מוכר שאינו רשמי".

לנוכח מגמות אלו מינתה מנכ"לית משרד החינוך דאז, שלומית עמיחי, ועדה בראשותו של ד"ר שי כנעני, שנדרשה לחפש פתרונות למצב שנוצר. הוועדה פעלה במשך זמן קצר בלבד, והתרכזה בעיקר בלימוד המצב בשטח, דהיינו, בבחינת מאפייניהם של אלה המחפשים חינוך אחר, על-פי רמת בתי-הספר, האזור בארץ, המגזר החינוכי (ממלכתי או ממלכתי-דתי) וכדומה. הוועדה לא טיפלה בחינוך המוכר שאינו רשמי, והפסיקה את פעילותה לאחר חילופי כוח-האדם שנעשו במשרד החינוך.¹⁵

2001 – פרופ' קשתי עמד בראש ועדה נוספת, אשר בחנה במבט לאחור את הדוח של הוועדה הקודמת בראשותו, על בתי-הספר העל-אזוריים, שהוגש בשנת 1991.¹⁶ הדוח החוזר ביקר את אי-יישום ההמלצות במלואן, והדגיש כי כעת, עוד יותר מבעבר, יש להיענות לתביעות ההורים לבחירה, תוך בקרה ופיקוח מנהליים וציבוריים, שאם לא כן יוליד חוסר שביעות-הרצון ממערכת החינוך הציבורית להתרחבות החינוך הפרטי. הוועדה קבעה כי קיימת במערכת החינוך "בחירה סמויה", משום שהסדרי הרישום נעקפים על-ידי בעלי כוח וקשרים מן השכבות המבוססות, וכי אי-הסדרת הבחירה תפגע במערכת החינוך. הדוח הזהיר כי אופן התנהלותה של מערכת החינוך בישראל מגביר את אי-השוויון, במקום לצמצמו.

2002 – צוות בדיקה בראשות גנית וינשטיין (לשעבר מנהלת גף ניסויים ויזמות במשרד החינוך), אשר מונה עלידי מנכ"לית משרד החינוך דאז רונית תירוש כדי לבחון את הנושא "ייחודיות בית ספרית – מרחבי חינוך", המליץ, בין היתר, להפעיל ניסויים לבניית "מרחבי חינוך" שיאפשרו פתיחה ושילוב של בתי-ספר ייחודיים על-אזוריים, קיימים וחדשים, במערכת החינוך.¹⁷ כן המליץ הצוות להמשיך לעודד בתי-ספר לפתח את ה"אני מאמין" הבית-ספרי, המתבטא בדרכי הלמידה, בפדגוגיה, בניהול וכדומה, וזאת במטרה להשביח את החינוך. **דוח וינשטיין** ניתח בתי-ספר בניהול עצמי (שקיבלו מעט יותר אוטונומיה מבתי-ספר אחרים), וזיהה כי בתי-ספר אלו רשמו הצלחות חינוכיות.

הדוח קבע עקרונות ליישום אזורי רישום פתוח. הוא תיאר את התוצאות החינוכיות-החברתיות של בחירת ההורים, ביניהן העלייה בממד שביעות-הרצון של ההורים ושל המורים, העצמת שיתוף-הפעולה בין כל השותפים לעשייה החינוכית, הזדמנויות לאינטגרציה חברתית של חלשים, שילוב של קבוצות חברתיות וכדומה. לצד זאת ניתח הדוח את הסכנות החברתיות הטמונות ברישום פתוח – חשש מבידול חברתי ומהעדר קשר בין בית-הספר לקהילה הגאוגרפית שבה הוא נמצא, והחשש מריחוק שעלול להיווצר בינו לבין הנעשה בבתי-ספר אחרים מבחינת העמידה בדרישות של המערכת כולה בנוגע לדרכי המימון, לתוכני הלימודים, לכווץ-האדם (מנהלים ומורים) ועוד. הדוח מציע דרכים שונות להתמודדות עם מצבים אלו, כדי ליהנות מיתרונות הבחירה תוך בלימה מרבית של הסכנות הגלומות בה.

2002 – "הוועדה לבתי ספר ייחודיים ומרחבי חינוך" הוקמה בשנת תשס"ג כוועדת יישום **לדוח וינשטיין**. תפקידה הוא לאשר מוסדות חינוך ייחודיים על-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת במערכת החינוך. הוועדה נועדה "לחזק ולגוון את המערכת הציבורית לטובת הכלל, תוך כדי שמירה על לכידות מערכת החינוך על כל גווניה וצרכיה".¹⁸

הוועדה זיהתה וביקשה להתמודד עם שלוש מגמות צומחות: ראשית, הורים רבים מנסים להפנות את ילדיהם לבתי-ספר שאינם באזור הרישום הרשמי שלהם; שנית, מגיעות פניות רבות למוסדות חינוך ייחודיים – הן במסגרת החינוך הרשמי והן במסגרת החינוך המוכר שאינו רשמי; שלישית, קיים צורך במתן מענה לרצונות וצרכים של קהילות וקבוצות הורים. הוועדה עסקה גם בפיתוח של תוכנית "מרחבי חינוך" ברשויות מקומיות.

2005 – ועדת דוברת, בראשות איש העסקים שלמה דוברת, הגישה את התוכנית הלאומית לחינוך – כי לכל ילד מגיע יותר.¹⁹ זהו המסמך המקיף ביותר על מערכת החינוך שהוגש בישראל. הדוח המליץ, בין היתר, כי לבית־הספר תינתן אוטונומיה רבה בניהול המשאבים והתקציבים, וכי להורים ולתלמידים תינתן אפשרות בחירה מבוקרת של מוסדות החינוך המתאימים להם מבחינת אופיים, התמחותם, עמדותיהם וערכיהם. כן הומלץ לא לאפשר לבית־הספר לבחור את תלמידיו, ולדרבן את בתי־הספר לעשות כל מאמץ להגיע לתלמידים מכל שכבות האוכלוסייה. הדוח עוסק גם בצורך למתן את השפעות הבחירה העלולות לפגוע בשוויון הזדמנויות. את מטלת החלוקה של אזורי הבחירה וניהול השיבוץ רצתה ועדת דוברת להפקיד בידי מנהלי החינוך האזוריים, שאותם המליצה להקים, ולא בידי הרשויות המקומיות, שהן האחראיות כיום למשימות הללו.

2010 – החלטת ממשלה 1953 קידמה הרחבה של אזורי הרישום ומתן אפשרות בחירה מבוקרת להורים בבחירת מוסד הלימוד של ילדיהם.²⁰ ההחלטה עודדה:

1. הרחבה של אזורי הרישום ברשויות המקומיות;

2. הרחבת אפשרות הבחירה של ההורים באופן מבוקר;

3. יצירת מגוון פדגוגי במרחב החינוכי.

החלטת הממשלה הזמינה רשויות וערים להשתתף במהלך להרחבת אזורי הרישום וליישום בחירה מבוקרת. הגורם המוביל את התוכנית הוא אגף מו"פ במשרד החינוך, אשר מבקר ומלווה מבחינה מקצועית את קידום התוכנית ברשויות, בוחן חלופות למודלים קיימים, ומפתח ומציע כלים ומתודולוגיות לפיתוח הייחודיות של בתי־הספר, לגיבוש תוכניות עבודה, להערכת תפוקות ועוד. הגורם המבצע הוא הרשות המקומית שבחרה להצטרף לתוכנית, בהובלת ראש העיר וראש אגף החינוך ברשות. הרשויות הבוחרות להצטרף לתוכנית מתוגמלות בליווי ובהקצאת משאבים לבתי־הספר, כדי שאלה יוכלו לפתח ייחודיות ולהכשיר את המורים בהתאם לה. תהליך הכניסה לתוכנית נמשך שנים ספורות, ודורש ממשרד החינוך משאבי כוח־אדם ומשאבים כספיים.

**”החלטת הממשלה
משנת 2010 עודדה
אף היא את יישומה
של מדיניות
הבחירה המבוקרת,
אך יישום הרפורמה
מתקדם בצעדים
איטיים, ואף
שחלפו שנים
מאז המליצו
הוועדות על
מדיניות הבחירה
ומאז התקבלה
החלטת הממשלה
בנושא, רק שליש
מהרשויות שותפות
לתוכנית הבחירה.”**

2011 – בעקבות החלטת ממשלה 1953, משנת 2010, התפרסם בשנת תשע”א חוזר מנכ”ל המעודד ערים ורשויות להשתתף בניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום וליישום אזור בחירה מבוקרת.²¹ חוזר זה עודכן מאז פעמים מספר, לאחרונה בשנת 2023,²² תוך קביעת הוראות וכללים בדבר מתן האפשרות לרשות חינוך מקומית – או לכמה רשויות חינוך מקומיות במשותף – להרחיב את אזורי הרישום לבתי־הספר הרשמיים ולאפשר בחירה מבוקרת של התלמיד והוריו בין בתי־הספר. החוזר מתנה את האפשרות האמורה, בין היתר, בהתחשבות בהרכב החברתי־הכלכלי של אוכלוסיות התלמידים בבתי־הספר וברשות החינוך המקומית; בהבטחת אפשרות בחירה בין מגוון של בתי־ספר שקולים זה לזה; במניעת מיון תלמידים, למעט במקרים חריגים שיאושרו; בהקמת מנגנון ויסות לניוד תלמידים בין בתי־הספר; ובקביעת מודל רישום שמאפשר שוויון הזדמנויות במקרים של רישום־יתר לבית־ספר.

לסיכום, ניתן לומר כי הרפורמה ביחס למרחבי חינוך ולבחירה מבוקרת קיבלה משנה תוקף וחיזוק מוועדה אחת לחברתה. ועדת קשתי (1991), ועדת ענבר (1994) וצוות הבדיקה בראשות וינשטיין (2002) צידדו בבחירת הורים והמליצו ליישמה בתנאים מסוימים, ובלבד שהבחירה לא תפגע בשוויון ההזדמנויות של התלמידים. החלטת הממשלה משנת 2010 עודדה אף היא את יישומה של מדיניות הבחירה המבוקרת, אך יישום הרפורמה מתקדם בצעדים איטיים, ואף שחלפו שנים מאז המליצו הוועדות על מדיניות הבחירה ומאז התקבלה החלטת הממשלה בנושא, רק שליש מהרשויות שותפות לתוכנית הבחירה.



ג. הרציונל שביסוד בחירת ההורים

**”כשם שהורה
בוחר לאיזה חוג
לרשום את ילדיו,
באיזו גינה הם
יבלו את שעות
אחר־הצהריים
ובאיזו קייטנה או
תנועת־נוער הם
ישתתפו, כך יש
לו הזכות – ויש
הסוברים שאף
החובה – לבחור
באיזו מסגרת
ילמדו ילדיו, לאילו
תכנים ודגשים
חינוכיים הם
יחשפו, ובאילו
נתיבים ותחומים
הם יתפתחו.”**

הרחבת זכותם של הורים לבחור היכן ילמדו ילדיהם היא מגמה הולכת ומעמיקה ברחבי העולם.²³ בפרק זה נסקור את הרציונל העומד ביסוד בחירת ההורים, קרי, את המניעים וההצדקות למגמה האמורה.

ערכים ליברליים

בחירה מבוקרת, המכונה גם ”בחירת הורים”, מביאה לידי ביטוי את ערך החירות, באפשרה להורים לבחור את המסגרת החינוכית שבה ילמדו ילדיהם.²⁴ כשם שהורה בוחר לאיזה חוג לרשום את ילדיו, באיזו גינה הם יבלו את שעות אחר־הצהריים ובאיזו קייטנה או תנועת־נוער הם ישתתפו, כך יש לו הזכות – ויש הסוברים שאף החובה – לבחור באיזו מסגרת ילמדו ילדיו, לאילו תכנים ודגשים חינוכיים הם יחשפו, ובאילו נתיבים ותחומים הם יתפתחו. חירות זו של ההורים מקובלת במדינות רבות ברחבי העולם כזכות ליברלית בסיסית. בישראל, כאמור, עדיין לכשני שלישים מההורים אין זכות זו, והרשות המקומית היא שבוחרת עבור הילד את המוסד החינוכי, בין אם הילד וההורים מעוניינים בכך ובין אם לאו.

כאשר הרשות מאפשרת בחירה, ניתנת ממילא לצוות החינוכי האפשרות לעצב את נתיב החינוך הייחודי לבית־הספר. כל בית־ספר מפתח את ה־”DNA” הייחודי שלו, וההורים יכולים לבחור בין בתי־הספר השונים על־פי ערכיהם והעדפותיהם האישיים.

הייחודיות הבית־ספרית יוצרת גיוון במערכת בכללותה במישורים רבים, ביניהם גיוון תרבותי, המתבטא בערכים דתיים ואידאולוגיים שונים (זרמים ודגשים דתיים שונים); גיוון חינוכי, שבא לידי ביטוי בהעמדה של תכנים שונים במרכז הפעילות החינוכית (טבע, אומנות, מדעים, טכנולוגיה, חקלאות וכיוצא בהם); וגיוון פדגוגי (בתי־ספר דמוקרטיים, אנתרופוסופיים, דו־לשוניים וכדומה).²⁵ מחקרים מוכיחים כי הייחודיות הבית־ספרית היא דרך לריענון המערכת, לטיפול חדשנות ולהגברת ההנִיעה (המוטיווציה) של המורים והתלמידים. היא מסייעת בפיתוח תחושת השתייכות, הזדהות עם בית־הספר וחתימה להצלחה, וייתכן שבתנאים מסוימים היא אף משפרת את הישגי התלמידים.²⁶ הייחודיות הבית־ספרית היא כלי לחיבור הצוות החינוכי לחזון משותף ודרך ליצירת קשר עם ההורים והקהילה.²⁷ אם בית־הספר פיתח ייחודיות אטרקטיבית, הוא יצליח להניע הורים לרשום את ילדיהם אליו, להתרחב ואף לפתוח שלוחות באזורים נוספים.

מחקרים רואים באוטונומיה הבית־ספרית יישום תאוריות של ניהול ארגוני מיטבי, המנחות להטיל את הסמכות על הגורם שיש לו מרב הידע הדרוש כדי לפתור את הבעיות השוטפות בארגון, מצד אחד, והכי הרבה מה להפסיד, מצד אחר. ביחס למערכת החינוך, למנהלי בתי־הספר ולמורים יש הכי הרבה מידע על הרקע של התלמידים, על תחומי העניין והשאיפות שלהם, ועל צורכיהם של ההורים והתלמידים. ידע זה נחוץ כדי להציע פתרון מוצלח. מצד אחר, מנהלי בתי־הספר גם יהיו המפסידים העיקריים במקרה שהם לא יצליחו לספק את הפתרון הנכון. הפקידים והמפקחים רחוקים מהשטח מכדי להיות מודעים לבעיות, והם אינם נושאים באחריות במקרה שהפתרון שהם יציעו לא יישא פרי. הפיקוח לא יידרש לשאת בתוצאות משום שהוא רחוק מהווי החיים הבית־ספרי.

יתרונותיה של האוטונומיה הבית־ספרית מוכחים גם בספרות המקצועית בהיבטים שונים: מחקר שערך ה־OECD בשנת 2019 מצביע על היתרונות של בחירה מבוקרת בהיבט של שוויון הזדמנויות בחינוך. מחקר זה מעלה את החשש כי הגברת הבחירה תגביר סגרגציה חברתית ולימודית, שכן בתי־ספר "טובים" מושכים אוכלוסיות חזקות, וכך תלמידים מרקע חלש מושפעים באופן שלילי מהבחירה. עם זאת, המחקר ממליץ על קביעת קריטריונים לבחירה וחיזוק יכולת הבחירה של כלל ההורים (למשל, סיוע בהכוונה, בהרשמה ובתחבורה). המחקר מדגיש כי בחירה בחינוך נושאת

בשורה חשובה, אך מחייבת בקרה שתמנע סגרגציה חברתית.²⁸ מחקרים אחרים עוסקים בשביעות־הרצון של הורים ותלמידים תחת המדיניות של בחירה מבוקרת,²⁹ בדיאלוג עם הקהילה ובמעורבות הורים, ובשיפור הישגיהם של תלמידים בעלי יכולות ורמות שונות. כמו־כן, בחירה הובילה לירידה משמעותית בשיעור התלמידים שנשרו מבית־הספר, לשיפור ביחסים בין מורים לתלמידים, ובמקרים מסוימים אף שיפרה הישגים.³⁰ נראה כי לעצם פתיחתם של מרחבי הבחירה ועיצוב ייחודם של בתי־הספר יש משמעות עמוקה בקידום מערכת החינוך, גם מבלי להתייחס למיצוי האפשרות של בחירת ההורים. כלומר, גם אם נניח שרוב ההורים יעדיפו לבחור את בית־הספר הקרוב למקום מגוריהם ולא יממשו הלכה למעשה את זכות הבחירה שלהם, עצם אפשרות הבחירה משנה את התמריצים, מעודדת את בתי־הספר להשתפר ומשביחה את מערכת החינוך.

הישגים לימודיים

משאבים עצומים מתקציב המדינה מושקעים במערכת החינוך,³¹ ואף־על־פי־כן איננו עדים בעשורים האחרונים לצמיחה בהישגיהם של התלמידים. היתרון היחסי של החברה הישראלית בהתמודדותה עם איומים בטחוניים ובתחרות הכלכלית הבין־לאומית טמון בהון האנושי שלה. מערכת החינוך הישראלית אינה מספקת לדור הבא את ההון האנושי שהחברה כמכלול ואנשיה כפרטים זקוקים לו.

ציוני התלמידים הישראלים במבחני הישגים בין־לאומיים נמוכים מהמוצע, ושכבת המצטיינים אינה גדולה מספיק, ואף נמצאת במגמת נסיגה. יתרה מזו, יש התאמה גבוהה בין הרקע החברתי־הכלכלי של התלמיד לבין הישגיו הלימודיים. כלומר, מערכת החינוך נכשלת בהשגת אחד מיעדיה המרכזיים: "להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה".³²

המחקר הבין־לאומי וכן המחקר בישראל מוכיחים כי הרחבת הבחירה של בית־הספר על־ידי ההורים יוצרת שוק בענף החינוך ומשפרת את המערכת גם עבור התלמידים החלשים, וזאת מבלי להזדקק לתקצוב נוסף.³³ אף־על־פי־כן, כיום מדיניותו של משרד החינוך בישראל מצמצמת את התחרות במערכת החינוך. ברוב הרשויות המערכת משבצת את התלמידים לבתי־הספר על־פי שיקוליה, מדכאת את מנגנון ההיצע והביקוש, משתקת את התחרות בין בתי־הספר, וגורמת בכך לדשדוש של מערכת החינוך בישראל.

הורים שאינם שבעי-רצון מבית-הספר שבו ילדם לומד מתקשים מאוד להעבירו לבית-ספר אחר, ולפעמים אף אנוסים לרשום גם את אחיו הצעיר לאותו בית-ספר. מדינת-ישראל שוללת מן ההורים את האפשרות "להצביע ברגליים", והתלמידים נהפכים ל"קהל שבוי" של בית-הספר.

מדיניות "שוק" מבוססת על הרעיון – אשר נוסח לראשונה על-ידי פרידמן³⁴ – כי תחרות בין בתי-ספר תטפח בהם חדשנות ותשפר את יעילותם.³⁵ מצב שבו הורים בוחרים את בית-הספר שבו ילמד ילדם מפעיל לחץ על בתי-הספר לשפר את החינוך שהם מספקים, על-מנת למשוך ולשמר תלמידים. במצב כזה בתי-הספר נדרשים להשתפר ולחתור קדימה למצוינות חינוכית ולימודית. כפי שמוכיח המחקר במדינות שונות, החופש שניתן להורים לבחור את בתי-הספר של ילדיהם הוא כלי מניע משמעותי שמדרבן את בתי-הספר להתחרות, להשתפר עוד ועוד, וכך להצמיד את מערכת החינוך קדימה.³⁶

עיקרון זה עמד גם בבסיסה של הרפורמה בקופות-החולים שנעשתה החל באמצע שנות התשעים של המאה העשרים. הרפורמה הבטיחה שכל אזרח זכאי לביטוח באחת מהקופות, אך האזרח חופשי לבחור באיזו קופה להיות מבוטח. כך נוצרה תחרות בין הקופות, שמנסות לענות על צרכים רפואיים ולהעניק שירות טוב יותר על-מנת למשוך לקוחות חדשים מהקופות האחרות. יש הבדלים רבים בין שדה הבריאות לשדה החינוך, אך המודל של מוצר ציבורי מפותח שניתן על-ידי גופים פרטיים אשר פועלים לא למטרות רווח ומתחרים על לקוחות יכול להיות משותף לשניהם.

היימן ושפירא ציינו כי עם הנהגת הבחירה המבוקרת בתל-אביב, בשנת 1996, גברה התחרות בין בתי-הספר והונהגו שיפורים פדגוגיים משמעותיים.³⁷ הנהגת בחירה מבוקרת היא לעיתים חלק ממהלך פדגוגי מקיף יותר, כלומר, רשות יוזמת ייחודיות פדגוגית, המשנה את דפוסי העבודה, ובמסגרת השינויים משלבת בחירה מבוקרת ומעורבות הורים בתהליך החינוכי. במקרים אלו רבים הסיכויים לשיפור המערכת.

**"כאשר הרישום
לבתי-הספר נעשה
ללא בחירה, על
בסיס מיקום
גאוגרפי, תלמידים
מרקע חברתי-
כלכלי נמוך
נאלצים להישאר
"בתוך השכונה"
עם תלמידים
מאותה שכבה
חברתית."**

מתן אפשרות לקבוצות חלשות באוכלוסייה לבחור את מוסדות החינוך לילדיהן עשוי לקדם את שוויון ההזדמנויות בחינוך.³⁸ נסביר: כאשר הרישום לבתי-הספר נעשה ללא בחירה, על בסיס מיקום גאוגרפי, תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך נאלצים להישאר "בתוך השכונה" עם תלמידים מאותה שכבה חברתית. באופן כזה הפערים בחינוך בין השכבות החלשות והחזקות נשמרים, ורישום לבית-ספר בשכונה חלשה יעיד בסבירות גבוהה על הישגי התלמידים בו. מדוחות שפרסם ה-OECD בשנים 2012 ו-2019 בנוגע לשאלת האיזון בין שוויון הזדמנויות בחינוך לבין מתן אפשרות בחירה ברישום לבתי-הספר עולה כי בחירה תוך שמירה על כללים מסוימים, כגון פיקוח על תשלומי הורים, מובילה לשיפור באיכות החינוך כמו-גם לשמירה על שוויון הזדמנויות לתלמידים מרקעים שונים. כאשר מאפשרים חופש ללא הגבלה, משפחות מרקע "חזק" משיגות יתרון בזכות משאבים, גישה למידע ומגורים סמוך לבתי-ספר חזקים. ה-OECD מציע שורה של אסטרטגיות מדיניות להתמודדות עם הפערים החברתיים (סגרגציה) תוך שמירה על בחירת ההורים. הדוחות מציינים את יתרונותיה של הבחירה, ועל-כן אינם מציעים לבטלה, אלא לאזן אותה עם מנגנונים שיתמכו בשוויון הזדמנויות.³⁹ מדיניות רישום המבוססת על כתובת המגורים עלולה להקטין את הגיוון החברתי בבתי-הספר, במיוחד באזורים שבהם הדיור מבוסס על מצב חברתי-כלכלי. בישראל נתוני המיצ"ב מצביעים באופן עקיב על מתאם גבוה בין הרקע החברתי-הכלכלי של התלמיד לבין הישגיו הלימודיים. הדבר נכון הן לחברה היהודית והן לזו הערבית.⁴⁰ הרחבה של בחירת ההורים עשויה להגביר את השוויון והאינטגרציה החברתית במערכת החינוך, על-ידי תנועה של תלמידים אל בתי-ספר מתקדמים ומצליחים ללא תלות בשכונת המגורים. זאת, בתנאי שהרשות המקומית תהיה מחויבת לספק מידע להורים על-אודות אפשרויות הבחירה הקיימות, תסייע במימוש הבחירה באמצעות הסדרי תחבורה לקבוצות בעלות רקע חברתי-כלכלי חלש, תתמך באמצעות תקצוב נוסף את בתי-הספר המקבלים אליהם תלמידים מרקע חלש, ותקנוס בתי-ספר שבהם מדד הטיפוח אינו מגוון. לשם כך נדרשים הסדרים או תמריצים שימנעו את בתי-הספר מלסנן תלמידים על בסיס לא-הוגן, באופן ישיר או עקיף, בוודאי בשלב החינוך היסודי.

”המחקר מדגיש כי מדיניות מחושבת היטב של בחירת בתי-ספר יכולה לסייע במתן מענה לצרכים מגוונים של תלמידים, תוך צמצום הסיכון לסגרגציה חברתית.”

על-פי המלצות ה-OECD, יש לשמר את חופש הבחירה של ההורים, לעודד תחרות מיטיבה במערכת החינוך, ועם זאת להתמודד עם בעיית הסגרגציה. המחקרים ממליצים לוודא שכל ההורים יכולים לממש את זכותם לבחור בית-ספר, ללא מגבלות כלכליות או אחרות. עוד ממליץ המחקר:⁴¹

- לקבוע תנאים ברורים לקבלת מימון ציבורי לבתי-ספר פרטיים, לרבות מדיניות שוויונית בתחומי הקבלה ושכר-הלימוד;
- להבטיח שקיפות ואחריות של בתי-הספר, כדי לספק למערכת ולהורים מידע מהימן שיוכל להוות בסיס לקבלת החלטות;
- לפתח מנגנונים לשיבוץ תלמידים לבתי-ספר באופן שיקדם גיוון וימנע ריכוז של תלמידים מרקע דומה;
- לספק תמיכה נוספת לבתי-ספר המשרתים אוכלוסיות מוחלשות, כדי להבטיח איכות חינוך גבוהה;
- לשקול הטלת הגבלות על אפשרותם של בתי-הספר לסנן תלמידים על בסיס יכולות אקדמיות;
- לפתח מדיניות שתאזן בין הגמישות בבחירת בית-הספר לבין הצורך להבטיח איכות ושוויון במערכת החינוך.

המחקר מדגיש כי מדיניות מחושבת היטב של בחירת בתי-ספר יכולה לסייע במתן מענה לצרכים מגוונים של תלמידים, תוך צמצום הסיכון לסגרגציה חברתית. האתגר למקבלי ההחלטות הוא ליצור מסגרת אסדרתית שתאפשר בחירה תוך שמירה על עקרונות השוויון והאיכות בחינוך.

בלימת "הבחירה השקטה" ושימור מעמדו של החינוך הציבורי

מן הדוחות השונים שנכתבו לבקשת משרד החינוך חזר ועלה החשש כי בלי פיקוחו של משרד החינוך מתבצעת "בחירה שקטה" של הורים במוסדות חינוך פרטיים ומתקיימת מגמה עקיבה של מעבר תלמידים ממסגרת החינוך הממלכתית אל זו הפרטית.⁴² הוועדות שחקרו את הנושא חזרו והתריעו שכאשר משרד החינוך אינו מסייע בהצמחת בתי-ספר ייחודיים ואינו מאפשר להורים בחירה בין בתי-ספר, הורים רבים מקימים או בוחרים באופן עצמאי במסגרות פרטיות, מערכת החינוך הציבורית נחלשת, ונוצרת סגרגציה חברתית. כפי שנכתב בדוח וינשטיין משנת 2002: "כמה תופעות חוזרות על עצמן בכל שנה ביותר ויותר מקומות בארץ, כמו גם במקומות אחרים ברחבי העולם: עקב אי-שביעות רצון של הורים ושל ילדים ממערכות החינוך במקומותיהם, הורים בוחרים שילדיהם ילמדו בבתי ספר הנמצאים באזורי רישום אחרים מהאזורים שהקצו להם הרשויות, ויותר ויותר הורים מגישים בקשות העברה או יוזמים הקמת בתי ספר חדשים, ייחודיים או על-אזוריים בעבור ילדיהם, על פי רוב סביב רעיונות חינוכיים מיוחדים".⁴³

לסיכום, אפשרות ההורים לבחור בית-ספר לילדיהם מתבקשת הן מצד חירותם וזכויותיהם של ההורים בכל הנוגע בחינוך ילדיהם והן מצד זכותם לספק לילדיהם חינוך מיטבי. אין הצדקה לאלץ הורים בשכונות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית להמשיך לשלוח את ילדיהם לבתי-הספר השכונתיים, ולא לאפשר להם לפרוץ החוצה לבתי-ספר מצליחים יותר. אין הצדקה להמשך הפקעת הסמכות באשר לבחירת בית-ספר מידי ההורים אל ידי הרשויות.

לנוכח העובדה שעוד ועוד הורים שאינם מוצאים את מבוקשם במערכת הציבורית מקימים בתי-ספר ייחודיים פרטיים, יש למצוא מענה למגמה זו בתוך המערכת הציבורית, כדי למנוע בריחת תלמידים, וכדי לקדם את מערכת החינוך מבלי להגדיל את התקציבים העצומים שמושקעים בה כבר כיום.



ד. בחירת הורים בפרספקטיבה בין-לאומית

למן שנות השמונים של המאה הקודמת יותר משני שלישים ממדינות ה־OECD הגדילו את הזדמנויות הבחירה בבית־הספר. הזדמנויות אלו לובשות צורות מגוונות ושונות בהיקפן בכל מדינה.⁴⁴ ניתן לזהות את המגמה בכמה היבטים:

1. יותר משני שלישים ממדינות ה־OECD הרחיבו את הזדמנויות הבחירה ברישום לבית־הספר למן שנות השמונים.
2. שינויים בהרשמה לבתי־ספר פרטיים – במוצע שיעור התלמידים בבתי־ספר פרטיים נשאר יציב יחסית, אך במדינות אחדות יש שינויים משמעותיים, כפי שנפרט בפרק זה.
3. צמצום מגבלות גאוגרפיות – פחות מערכות חינוך מקצות בתי־ספר על־פי מקום מגורים בהשוואה לחמש־עשרה שנים קודם לכן.

על־פי **דוח פיז"ה**, בשנת 2018 כ־78% מהתלמידים למדו בבתי־ספר שמנהליהם דיווחו כי עמד לרשות התלמידים לפחות בית־ספר אחד נוסף שהם יכלו להירשם אליו. 63% מהתלמידים אף זכו על־פי דוח זה לבחור מבין שלוש אפשרויות חינוך באותו אזור. ב־59 מדינות וכלכלות לפחות אחד מכל שני תלמידים למד בבית־ספר שהתחרה עם שני בתי־ספר אחרים או יותר באותו אזור. תחרות עם שני בתי־ספר או יותר הייתה הנפוצה ביותר בשש מערכות חינוך במזרח אסיה (הונג־קונג (סין), אינדונזיה, יפן, מקאו (סין), סינגפור וטאיפיי (הסינית), באוסטרליה, בבלרוס ובהולנד. תחרות גדולה

יותר מתאפשרת לרוב בבתי־ספר חזקים ועירוניים, ומאפיינת פחות בתי־ספר חלשים וכפריים. דוח פיז"ה מציין כי ישראל, בניגוד לרוב המדינות שנבחנו, מתאפיינת במערכת חינוך המגבילה את חופש הבחירה בחינוך.⁴⁵

הדיון בבחירת הורים בישראל נסב על־פירוב על מידת הבחירה בתוך המערכת הציבורית. זאת, משום שבזרמים הממלכתי והממלכתי־דתי אין כמעט חלופות מחוץ לחינוך הציבורי. גם בשלב החינוך העלייסודי, שבו רוב המסגרות הן במעמד של "מוכר שאינו רשמי", רובם המכריע של המוסדות הם ציבוריים וכפופים לאסדרה מלאה של משרד החינוך. אולם ברוב המדינות הדיון באפשרויות הבחירה של הורים נוגע גם ביכולתם לבחור מסגרות שאינן ציבוריות. בפרק זה נסקור בתי־ספר מסוגים שונים, ונתאר מודלים שונים של בחירה בעולם. בסוף הפרק נצביע על מגמת התרחבותה של מדיניות הבחירה במדינות ה־OECD.

דוח של ה־OECD משנת 2024 עוסק גם הוא, בין היתר, באפשרות הבחירה של הורים בין בתי־ספר.⁴⁶ מדוח זה עולה כי ב־27 מבין 33 מדינות הארגון קרבה גאוגרפית היא אמת־מידה עיקרית ברישום לבתי־הספר – גם בחינוך היסודי וגם בחינוך העלייסודי. עם זאת, ב־23 מבין אותן 27 מדינות ההורים רשאים לבחור לילדיהם בית־ספר אחר כל עוד יש בו מקום פנוי. רוב המדינות מוודאות אם כן כי לכל תלמיד יש בית־ספר המחויב לקבלו, מצד אחד, ומאפשרות להורים חלופות אם הם מעוניינים בכך, מצד אחר. בהולנד, בבלגיה, באיטליה ובצ'ילה אין כל התניה בין ההרשמה לבין קרבה גאוגרפית, וההורים רשאים לרשום את ילדיהם לכל בית־ספר שהם חפצים בו.

מדיניות הרישום בערי בירה נבחרות

להלן סקירה של מדיניות הרישום לבתי־ספר יסודיים בערי־בירה עם מערכות חינוך מתקדמות, תוך התמקדות באפשרויות הבחירה של ההורים ובאמות־המידה למתן עדיפות בקבלה. בחרנו לסקור ערים, ולא מדינות, מכיוון שבמדינות רבות אין מדיניות אחידה, וניהול מערכות החינוך, ובפרט מדינות הבחירה והשיבוץ, נתונים במידה רבה בידי הרשויות המקומיות או המחוזות.

בסטוקהולם מערכת החינוך כוללת כ-85% בתי-ספר ציבוריים וכ-15% בתי-ספר פרטיים (Friskolor) הנתמכים במימון ציבורי. לבתי-הספר הפרטיים יש אוטונומיה מסוימת, אך הם פועלים לפי כללים שנקבעו על-ידי המדינה ואינם גובים שכר-לימוד.⁴⁷

- **אפשרויות הבחירה של ההורים** – ההורים בסטוקהולם רשאים לבחור את בתי-הספר עבור ילדיהם, ללא שיבוץ אוטומטי לפי אזור מגורים. הבחירה פתוחה לבתי-ספר ציבוריים ופרטיים כאחד, ובמקרה של ביקוש-יתר בתי-הספר פועלים לפי אמות-מידה ברורות ומפוקחות.
- **סדרי עדיפויות בקבלת תלמידים** – במקרה של עודף ביקוש, בתי-הספר בסטוקהולם מקבלים תלמידים לפי אמות-מידה כגון קרבה גאוגרפית, העדפת מועמדים שאחיהם לומדים בבית-הספר ואמות-מידה נוספות המפורטות על-ידי העירייה או בית-הספר הספציפי.
- **בחירת בית-ספר אחר** – המעבר בין בתי-ספר ציבוריים הוא תהליך נגיש, ותושבים יכולים להגיש בקשות לשינוי בית-הספר. הרשויות מחויבות לשקול את הבקשות, אך אין התחייבות מלאה לספק את בית-הספר המבוקש.
- **המערכת העלייסודית** – בסטוקהולם יש בחירה רחבה גם לבתי-ספר עלייסודיים (gymnasium). תלמידים מגישים בקשה לבתי-הספר שהם מעוניינים בהם, והקבלה מבוססת על ציונים וביקוש לבית-הספר הספציפי. בתי-הספר העלייסודיים כוללים מגוון תוכניות, ובכלל זה מסלולים מקצועיים ותיכונים פרטיים במימון ציבורי.

קופנהגן, דנמרק

בקופנהגן כ־85% מהתלמידים בשלב החינוך היסודי לומדים בבתי־ספר ציבוריים (Folkeskole), והיתר לומדים בבתי־ספר פרטיים. בתי־הספר הפרטיים נתמכים במידה רבה על־ידי המדינה, אך גם דורשים תשלום חודשי מההורים.⁴⁸

- **אפשרויות הבחירה של ההורים** – הילדים משובצים אוטומטית לבית־ספר ציבורי באזור מגוריהם. עם זאת, ההורים יכולים להגיש בקשה לרשום את ילדיהם לבית־ספר אחר בתוך המערכת הציבורית או לבחור בית־ספר פרטי. הבחירה בתוך המערכת הציבורית מוגבלת במידה רבה, ותלויה בזמינות של מקומות פנויים בבתי־הספר המבוקשים.⁴⁹
- **סדרי עדיפויות בקבלה לבתי־ספר ציבוריים** – במקרה של ביקוש גבוה לבית־ספר ציבורי מסוים, הקבלה מבוססת על קרבה גאוגרפית לבית־הספר. לעיתים קרובות מובאים בחשבון גם שיקולים אחרים, כגון אחים שלומדים באותו בית־ספר.
- **בחירת בית־ספר מחוץ לאזור המגורים** – הורים יכולים להגיש בקשה לבית־ספר אחר בתוך המערכת הציבורית, אך הקבלה אינה מובטחת. הרשויות המקומיות מחויבות לנסות לענות על הבקשות, אך הן עשויות לדחות בקשות אם אין מקומות פנויים בבית־הספר המבוקש.
- **המערכת העל־יסודית** – החינוך העל־יסודי הציבורי בקופנהגן נגיש לכל התושבים. לצד המערכת הציבורית פועלים בתי־ספר פרטיים ומוסדות הנתמכים על־ידי המדינה, לרבות בתי־ספר בין־לאומיים דוגמת ה־European School Copenhagen. שיעור בתי־הספר הפרטיים גבוה יחסית, אך רוב התלמידים לומדים בבתי־ספר ציבוריים. במערכת הציבורית ההורים רשאים לבחור בתי־ספר מחוץ לאזור מגוריהם, בהתאם לזמינות של מקומות פנויים. עם זאת, העדפה ניתנת לקרבה גאוגרפית ולצרכים חינוכיים מיוחדים של התלמיד. בבתי־ספר בין־לאומיים⁵⁰ הבחירה נעשית על בסיס בקשה ותהליכי מיון, שכוללים בדיקות שפה וראיונות.⁵¹

באמסטרדם רוב בתי־הספר הם ציבוריים או פרטיים הנתמכים על־ידי המדינה, לרבות בתי־ספר בעלי אופי ייחודי, כגון דלטון, מונטסורי או בתי־ספר דתיים. שיעור בתי־הספר הפרטיים שאינם נתמכים נמוך יחסית, ועומד על פחות מ־10% מכלל בתי־הספר היסודיים.⁵²

- **אפשרויות הבחירה של ההורים** – באמסטרדם אין שיבוץ אוטומטי לבית־ספר לפי אזור מגורים, וההורים חופשיים לבחור כל בית־ספר בעיר ובאזורים הסמוכים. הבחירה מבוססת על אמות־מידה כגון גישה חינוכית, שפה או ערכים דתיים ופילוסופיים.

- **סדרי עדיפויות בקבלת תלמידים** – אם יש עודף ביקוש לבית־ספר מסוים, סדרי העדיפויות כוללים בדרך־כלל קרבה גאוגרפית, אחים הלומדים באותו בית־ספר או אמות־מידה נוספות שהוגדרו על־ידי בית־הספר. במקרים של מחסור במקום ההחלטה נעשית בדרך־כלל ברמה המקומית, ולעיתים מופעלים מנגנוני הגרלה.

- **בחירת בית־ספר אחר** – להורים יש אפשרות לבחור בתי־ספר שונים בתוך המערכת הציבורית. הם יכולים גם לבחור בתי־ספר בין־לאומיים או פרטיים, אם כי העלות של בתי־הספר הפרטיים שאינם נתמכים על־ידי המדינה גבוהה במידה משמעותית. הרשויות המקומיות אינן מחויבות לספק גישה לבתי־ספר פרטיים או בין־לאומיים שאינם מסובסדים.⁵³

- **המערכת העל־יסודית** – בשלב החינוך העל־יסודי באמסטרדם התלמידים מופנים לרמות שונות של בתי־ספר לפי תוצאותיהם במבחנים הנערכים בסיום היסודי (VMBO, HAVO, VWO). גם בשלב זה הבחירה בין בתי־הספר פתוחה יחסית, והתלמידים אינם משובצים באופן אוטומטי לפי אזור מגורים.

פראג, צ'כיה

רוב בתי-הספר בפראג הם ציבוריים ומתוקצבים על-ידי המדינה, ובתי-הספר הפרטיים מהווים מיעוט של כ-6% בלבד מהמערכת. בבתי-הספר הציבוריים מושם דגש בתוכנית לימודים אחידה ומקיפה המוכתבת על-ידי משרד החינוך הצ'כי, ואילו בתי-ספר פרטיים מציעים מגוון של גישות פדגוגיות ודגשים תרבותיים ודתיים, ולעיתים קרובות יש בהם כיתות קטנות יותר ויחס אישי יותר.⁵⁴

- **אפשרויות הבחירה של ההורים** – הילדים משובצים אוטומטית לבית-ספר אזורי, המכונה "בית-ספר ההשתייכות" (catchment area school), בהתאם לכתובת המגורים שלהם. עם זאת, ההורים יכולים לבחור בית-ספר אחר אם הם מעוניינים בכך. הקבלה לבית-ספר מחוץ לאזור ההשתייכות תלויה בזמינות של מקומות פנויים, ולעיתים נדרשת עמידה במבחני קבלה או באמות-מידה ייחודיות במקרה של בתי-ספר ייחודיים.⁵⁵
- **סדרי עדיפויות בקבלת תלמידים** – במקרה של עומס בקשות, בתי-הספר הציבוריים מחויבים לקבל קודם-כל את התלמידים המתגוררים באזור ההשתייכות שלהם. תלמידים מחוץ לאזור יתקבלו על בסיס זמינות של מקומות פנויים, ובמקרים מסוימים הם נדרשים לעבור מבחנים או לעמוד בתנאים מסוימים, במיוחד בבתי-ספר פרטיים או בבתי-ספר עם דגשים ייחודיים.
- **בחירת בית-ספר אחר** – אף שהמערכת הציבורית מאפשרת גמישות מסוימת בבחירת בית-הספר, לא תמיד ההורים יכולים לקבל את מבוקשם כאשר מדובר בבתי-ספר מחוץ לאזור ההשתייכות שלהם. בתי-ספר פרטיים מציעים אפשרויות נוספות, אך לעיתים קרובות הם יקרים יותר ויש בהם תנאי קבלה מחמירים יותר.
- **המערכת העל-יסודית** – בשלב החינוך העל-יסודי התלמידים יכולים לבחור בין תוכנים כלליים, טכניים או מקצועיים. הבחירה תלויה בציונים ובתנאי קבלה נוספים. הרישום לתיכון נעשה לרוב במערכת מרכזית, ומבוסס על הישגים לימודיים ואזור השתייכות. בתי-ספר עם תוכניות ייחודיות עשויים לדרוש מבחני קבלה או ראיונות.

בלונדון רוב בתי־הספר היסודיים הם ציבוריים (State Schools) או פרטיים הממומנים על־ידי המדינה (Free Schools ו־Academies). בתי־ספר פרטיים שאינם נתמכים על־ידי המדינה מהווים כ־7% בלבד מכלל בתי־הספר בבריטניה, אך שיעורם בלונדון עשוי להיות מעט גבוה יותר בשל הביקוש הגבוה בעיר.⁵⁶

- **אפשרויות הבחירה של ההורים** – הילדים אינם משובצים אוטומטית לבית־ספר לפי אזור מגוריהם. המערכת מאפשרת להורים להגיש בקשה לכמה בתי־ספר, אך רוב התלמידים מתקבלים על בסיס קרבה גאוגרפית לבית־הספר המבוקש. יש עדיפות לתלמידים שאחיהם לומדים בבית־הספר וכן לתלמידים מאוכלוסיות מסוימות, כגון ילדים עם צרכים מיוחדים.
- **סדרי עדיפויות בקבלת תלמידים** – כאשר יש ביקוש רב לבית־ספר מסוים, הקרבה לבית־הספר היא אמת־מידה המרכזית בקבלה. לעיתים מוסדות מעדיפים תלמידים על־סמך השתייכות דתית (בבתי־ספר כנסייתיים) או אמות־מדה אחרות, כגון מצב סוציאלי.
- **בחירת בית־ספר אחר** – מערכת החינוך הציבורית מציעה גמישות מוגבלת בבחירה. הורים יכולים לבחור מבין בתי־ספר באזורם או להגיש בקשה לבתי־ספר מחוץ לאזורם, אך הדבר תלוי בזמינות של מקומות פנויים. במקביל יש גישה לבתי־ספר פרטיים, אך העלות הגבוהה מגבילה את נגישותם לחלק מההורים.⁵⁷
- **שלב החינוך העל־יסודי** – בדומה לשלב החינוך היסודי, גם בבתי־הספר העל־יסודיים יש בתי־ספר ציבוריים, בתי־ספר עצמאיים הממומנים על־ידי המדינה ובתי־ספר פרטיים. סדרי הקבלה תלויים באמות־מידה דומות, כגון קרבה לבית־הספר והישגים לימודיים, במיוחד בבתי־ספר מובחרים (Selective Schools). המערכת שואפת לאפשר גישה שוויונית ככל הניתן, אך יש תחרות רבה על מקומות בבתי־הספר היוקרתיים.



ה. ממצאי המחקר על־אודות השפעת הרחבתה של בחירת ההורים

השפעת בחירת ההורים על ההישגים ועל האקלים הבית־ספרי

דוח פיז"ה מוכיח כי יש מתאם חיובי בין היקף הבחירה לבין רמת הקריאה של תלמידים. בחירה בבית־ספר, וממילא תחרות בין בתי־הספר, נמצאו כמעלות את ציוני הקריאה. הדוח בחן את השפעת הבחירה בבתי־ספר מסוגים שונים (בתי־ספר פרטיים, בתי־ספר ציבוריים ובתי־ספר "חלשים"), ומצא כי בכל שלושת סוגי בתי־הספר שיפרה הבחירה את הישגי התלמידים.⁵⁸

בשנת 2003 פרסמה קרוליין הוקסבי מחקר מקיף (ומצוטט רבות) העוסק בהשפעתן של תוכניות בחירה על הישגים לימודיים.⁵⁹ המחקר מצא הבדלים מובהקים מבחינה סטטיסטית בין הישגי התלמידים בבתי־ספר ציבוריים שהיו חשופים לתחרות לבין הישגי התלמידים בבתי־הספר מקבוצת הביקורת, אשר לא היו חשופים לתחרות. הוקסבי מצאה כי הישגיהם של תלמידי כיתה ד במיליוקי בבתי־ספר החשופים לתחרות עלו ב־7 נקודות לשנה, בהשוואה להישגיהם של תלמידי כיתה ד בקבוצת הביקורת, אשר עלו רק ב־4 נקודות לשנה. במישיגן ההבדל בין קבוצת המחקר לקבוצת הביקורת היה קטן יותר, והסתכם ב־1.21 נקודות בממוצע בקריאה וב־1.11 נקודות בממוצע במתמטיקה. תוצאות דומות נמצאו באריזונה.⁶⁰

מחקרים רבים נוספים מצביעים על הקשר שבין תחרותיות לשיפור ההישגים בבית־הספר. באייר ומקמילן ביססו במאמרם מודל של תחרותיות שמתקיים גם בין בתי־ספר ציבוריים.⁶¹ מחקרם מראה קשר חיובי בין רמת התחרותיות להישגים לימודיים. כך, עלייה של סטיית־תקן אחת במדד התחרותיות קשורה לעלייה של 10–12 נקודות בממוצע ציוני המבחנים בבית־הספר, המהוות כ־0.15 סטיית־תקן.

מחקרים נוספים שנערכו בארצות־הברית הראו כי בחירת בתי־ספר יכולה להגביר את התחרות, לשפר את איכות החינוך ולהוביל לשיפור בהישגים.⁶² עם זאת, ניכר כי הממצאים לגבי ההשפעות של בחירת בתי־ספר על ההישגים הלימודיים תלויים במדיניות ובהקשר המקומיים.

האפקטיביות הלימודית של בחירת הורים נבחנה גם בישראל במחקר מקיף שערכה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) ואשר התפרסם בשנת 2020.⁶³ המחקר עסק באפקטיביות של תוכנית "בחירה מבוקרת", ובחן את המדדים שקיבלו התלמידים הלומדים בבתי־ספר המשתתפים בתוכנית בהשוואה למדדים שנמצאו בבתי־ספר ברשויות שאינן משתתפות בתוכנית. המחקר הראה כי ברשויות שבהן יושמה התוכנית לא נמצאה תרומה מובהקת של התוכנית להישגי התלמידים במבחנים שקוימו בכיתות ה (עברית כשפת אם, אנגלית ומתמטיקה).⁶⁴ ממצא זה לא הפתיע את צוות המחקר, משום שמלכתחילה השערותם של מובילי התוכנית, כמו־גם של צוות המחקר, הייתה כי מוקדם עדיין לצפות לתרומה של התוכנית במישור זה, אך בטווח הארוך יש להניח כי יימצא שיפור גם בתחום ההישגים. המחקר נימק את חוסר ההשפעה של הבחירה על ההישגים בכך שרק מיעוט מקרב התלמידים שנבחנו בכיתה ה נרשמו לבית־הספר בכיתה א מתוך בחירה, שכן רובם נרשמו אז על־פי ההסדר הישן של אזורי הרישום. **דוח ראמ"ה 2020** מציין כי הסיבה החשובה מכולן להעדר השיפור בהישגים הלימודיים היא "העובדה שהתוכנית איננה מכוונת במיוחד להישגים לימודיים; אם מתבוננים על האופן שבו בתי ספר מפתחים ייחודיות במסגרת התוכנית, הרי שנראה כי במרבית המקרים התוכנית מתמקדת בפדגוגיה חדשנית ו/או בהיבטים של אקלים ופחות בהישגים לימודיים פורמליים כשלעצמם".⁶⁵

אחד הגורמים שהמחקר הבין־לאומי מצביע עליהם כאחרים לכך שלעיתים יש השפעה מועטה בלבד לתחרות בין בתי־הספר על הישגי התלמידים הוא שאצל הורים מרקע חברתי־כלכלי נמוך שיקול מנחה בבחירת בית־הספר הוא לעיתים קרובות שכר־הלימוד

**לביא כותב כי
תוכנית הבחירה
השפיעה לטובה
על התפוקות
הלימודיות
והחברתיות בבתי-
הספר. המדד
המובהק ביותר
שעלה ממחקרו הוא
הירידה בשיעור
הנשירה, בעיקר
בקרב תלמידים
מרקע חברתי-
כלכלי נמוך.**

או ההוצאות הנלוות ללימודים (הסעות, למשל), ולא רמת הלימודים וההישגים של התלמידים.⁶⁶ נוסף על כך, **מדוח פיז"ה** עולה כי כאשר הורים מרקעים חברתיים-כלכליים מגוונים התבקשו לדרג את שיקוליהם בבחירת בית-ספר, רק מיעוט מקרבם דירגו את איכות ההוראה ואת רמת הלמידה כ"חשובות מאוד" (למעט בקוריאה, שבה 50% מההורים דירגו אותן כך). לעומת זאת, שיקולים כגון קהילה, קרבה למקום המגורים, הוצאות נלוות נמוכות וסיוע כלכלי מבית-הספר דורגו כחשובים יותר.⁶⁷ מכאן שיש בתי-ספר שאינם נדרשים בהכרח להוכיח הישגים גבוהים של התלמידים גם כאשר הם חשופים לתחרות.

בשנת 2010 ערך פרופ' ויקטור לביא מחקר שבחן את ההשפעות של תוכנית "בחירה מבוקרת" בתל-אביב.⁶⁸ ממחקרו עולה כי תוכנית הבחירה תרמה למערכת החינוך במובנים רבים, ובכלל זה השפיעה לחיוב על ההישגים הלימודיים. המחקר השווה בין השכונות שבהן יושמה התוכנית לבין שכונות וערים סמוכות שלא יישמו אותה. תוצאות המחקר הראו באופן עקיב כי התוכנית שיפרה את הישגיהם של התלמידים, במיוחד של אלה החלשים; שיפרה את היחסים בין המורים לתלמידים ואת שביעות-הרצון של התלמידים; וכן הפחיתה אלימות והפרעות בכיתה. לביא כותב כי תוכנית הבחירה השפיעה לטובה על התפוקות הלימודיות והחברתיות בבתי-הספר. המדד המובהק ביותר שעלה ממחקרו הוא הירידה בשיעור הנשירה, בעיקר בקרב תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. בשנת 1992, קודם ליישום התוכנית, עמד שיעור הנשירה במחוז 9 בתל-אביב על 18%, ואילו לאחר יישומה, בשנת 1994, ירד שיעור הנשירה ל-12.2%. כלומר, חלה ירידה של כשליש בשיעור הנשירה.⁶⁹ לצד השפעתה הישירה של תוכנית הבחירה, ייתכן שחלק מירידת הנשירה נבע ממדיניות עירונית חדשה שקבעה כי תלמידים אינם מורחקים עוד מבית-ספר על רקע הישגים לימודיים. עיקרון זה, שכונה "התמדה", שינה את מנגנון המעבר בין חטיבת-הביניים לתיכון, ואולי תרם אף הוא לירידה בשיעורי הנשירה.⁷⁰

תוכנית הבחירה בתל-אביב הניבה גם שיפור ניכר בהישגי התלמידים בבחינות-הבגרות: נרשמה עלייה בציון הבגרות הממוצע, במספר היחידות שבהן נבחנו התלמידים, ובשיעור הנבחנים במקצועות מדעיים ברמה מוגברת. לביא מדגיש כי שיפור זה מגדיל את הסיכויים ללימודים אקדמיים ולהשתלבות מוצלחת בשוק העבודה. לדבריו, ניתן לייחס את ההתקדמות לשני מנגנונים מרכזיים: התאמה טובה יותר בין תלמידים לבתי-הספר בעקבות אפשרות הבחירה; והתגברות התמריץ של בתי-הספר להשקיע בהוראה ובקידום

התלמידים על רקע התחרות שנוצרה. כמו־כן, התוכנית צמצמה פערים והובילה לשיפור מיוחד בקרב תלמידים מרקע חברתי־כלכלי נמוך, תוך שיפור כללי של מערכת החינוך העירונית.

מחקר מקיף נוסף חקר את ההתמודדויות, ההצלחות ונקודות הקושי של תוכנית "בחירה מבוקרת" בתל־אביב.⁷¹ המחקר מדגיש כי פתיחת אזורי הרישום לבחירת ההורים בתל־אביב נבעה, בין היתר, מכך ששיעור הזכאים לתעודת־בגרות בשנת תשנ"ג עמד בעיר כולה על 49.2% בלבד, ושיעורם בקרב השכבות החלשות היה נמוך אף יותר. כמו־כן, מערכת החינוך בעיר התאפיינה בניידות גבוהה של תלמידים. גם במחקר זה נמצא כי תוכנית "בחירה מבוקרת" השפיעה יותר מכל על שיעור הנשירה מבתי־הספר: לפני שהופעלה התוכנית עמדו שיעורי הנשירה במחוז 9 (המחוז שאותו בחן המחקר) על 20% בקירוב (כלומר, כחמישית מהתלמידים לא סיימו כיתה יב), ואילו לאחר יישומה ירד שיעור הנשירה באופן חד. כמו־כן, המחקר מוכיח כי פתיחת אזורי הרישום משפרת את ההישגים הלימודיים, משפרת את היחסים בין המורים לתלמידים, ומפחיתה את רמת האלימות וההפרעות בכיתה.

על־פי המדיניות שנקבעה בתל־אביב, מעצבי התוכנית ביקשו לממש את זכות ההורים לבחור וב־בזמן להבטיח שוויון הזדמנויות ולשמור על הטרוגניות חברתית של בתי־הספר. לשם כך מימנה העירייה הסעות של תלמידים לבתי־ספר מרוחקים ואפשרה מעבר בין שכונות. מחקר זה נכתב על־ידי נשות חינוך אשר ליוו את עיריית תל־אביב וייעצו לה בתהליך פתיחתה של מערכת החינוך בעיר לבחירת ההורים, והוא מאשש את הצלחת התוכנית, תוך הדגשת נקודות האיזון הנדרשות בין שוויון הזדמנויות, אינטגרציה ובחירת הורים.

לסיכום, נראה כי במחקרים שנערכו בחו"ל ובארץ יש אינדיקציות להשפעת התחרות ובחירת ההורים על ההישגים, אולם אין די במתן אפשרות בחירה להביא לידי עלייה בהישגים. כדי שהבחירה תתורגם להישגים גבוהים, יש להתחשב בפרמטרים נוספים, דוגמת קיום הסעות היכן שיש צורך על־מנת לצמצם את משקל המרחק, פיקוח על דרישות תשלום נוספות מההורים, ובעיקר הצבת יעדי מצוינות מצד מערכת החינוך.

באשר להשפעה של בחירת ההורים על האקלים בבתי־הספר, **דוח ראמ"ה 2020** הראה כי על־אף השונות הרבה בין היישובים ובתי־הספר המשתתפים בתוכנית "מרחבי חינוך: אזורי בחירה מבוקרת", התוכנית תורמת לאקלים חינוכי מכיל וסובלני יותר,

מאפשרת תקשורת טובה יותר בין באי בתי־הספר, ומורידה את מפלס האלימות. ארבעה מדדי אקלים נמצאו מושפעים לטובה באופן מובהק מפתיחת אזורי הרישום לבחירת ההורים:

- שביעות־הרצון של התלמידים;
- היחסים בין התלמידים לחבריהם;
- היחסים בין התלמידים למורים;
- מידת מעורבותם של התלמידים באלימות.

המדדים נבחנו לפני כניסת בתי־הספר לתוכנית "בחירה מבוקרת" ולאחריה, וכן בהשוואה לבתי־ספר דומים שבהם לא הונהגה התוכנית.

השפעת בחירת ההורים על הסגרגציה בחינוך

דוח שפרסם ה־OECD בשנת 2019⁷² דן בשאלת הקשר בין בחירת הורים לסגרגציה. דוח זה, כמו־גם מחקרים נוספים שעסקו ביחס שבין בחירה לשוויון הזדמנויות בחינוך,⁷³ מלמדים כי התננית הרישום לבית־הספר במגורים בקרבתו היא מנגנון רישום שמוביל בעצמו לסגרגציה, משום שלרוב בשכונות חלשות יש בתי־ספר עם אוכלוסייה חלשה ובשכונות אמידות יש בתי־ספר חזקים. היכולת של ילדים ממשפחות חלשות מבחינה חברתית־כלכלית לעבור לבית־ספר טוב יותר אינה קיימת כמעט כאשר הרישום מבוסס על כתובות מגורים.

פתיחת אזורי הרישום לבחירת ההורים עשויה לאפשר לתלמידים משכונות מוחלשות להירשם לבתי־ספר טובים יותר, אשר לעיתים קרובות ממוקמים בשכונות אמידות יותר, אם יעודדו אותם לכך ויסירו מכשולים.⁷⁴ הדוח של ה־OECD משנת 2019 מכיר בחשיבות של בחירת הורים, אך מדגיש את הצורך לאזן זאת עם שיקולים של שוויון וצדק חברתי כדי להימנע מסגרגציה, מכיוון שנמצא כי הגברת בחירת ההורים ללא מנגנוני איזון עלולה דווקא להגביר הפרדה בין בתי־ספר על רקע חברתי־כלכלי ואקדמי. כאשר הבחירה אינה מבוקרת, הורים בעלי אמצעים ומודעות גבוהה נוטים לבחור בתי־ספר "טובים יותר" עבור ילדיהם. בידוד התלמידים מרקע חזק משפיע לרעה על הביצועים של התלמידים החלשים, שנותרים מאחור.⁷⁵ כדי למנוע מצב שבו הבחירה מתורגמת לסגרגציה בחינוך, יש לנקוט צעדים שונים.⁷⁶

המחקרים השונים ממליצים לאמץ גישה מאוזנת שמשלבת בחירת הורים עם מדיניות שמקדמת שוויון והכלה במערכת החינוך – למשל:

- אסדרת הקבלה לבתי־ספר פרטיים –
- קביעת קריטריונים למניעת הפליה על בסיס מצב כלכלי או הישגים לימודיים,
- חיוב בתי־ספר פרטיים לקבל אחוז מסוים של תלמידים מרקע מוחלש;
- תוכניות שוברים ממקדות –
- הקצאת שוברים מורחבים לאוכלוסיות תלמידים מוחלשות,
- מתן עדיפות ברישום לבית־הספר לתלמידים מאזורים המתאפיינים בהכנסה ממוצעת נמוכה או באיכות חינוך ירודה,
- הבטחת גובה השוברים כך שיכסו את מלוא עלויות החינוך, כדי למנוע חסמים כלכליים;
- פיקוח ושקיפות – יצירת מנגנונים שיבטיחו כי בתי־הספר יספקו חינוך ללא כל הפליה;
- החלת מדיניות אחידה על כל בתי־הספר הממומנים מכספי ציבור בנוגע לשכר־לימוד ולמדיניות קבלה, ושמירה על תמהיל מגוון בבתי־הספר;
- יצירת תמריצים לבתי־הספר לקבל תלמידים מוחלשים, למשל על־ידי מימון בית־הספר בהתאם לפרופיל חברתי־הכלכלי של אוכלוסיית התלמידים בו, תקצוב נוסף של בתי־ספר המקבלים אליהם תלמידים מרקע חלש, וצמצום תקציבי לבתי־ספר שבהם מדד הטיפוח אינו מגוון;
- מימון הסעות לתלמידים מרקע חברתי־כלכלי נמוך וכן פתיחת בתי־ספר אטרקטיביים בשכונות מוחלשות, כשני אמצעים להגברת אינטגרציה.

במחקר עדכני שנערך באוניברסיטת בן־גוריון בשנת 2023 (המחקר טרם הגיע לסיומו, ועד כה פורסמו רק חלקים ממנו) נבחנה סטיית־התקן של מדד הטיפוח בתוך בתי־הספר לאחר הצטרפות לתוכנית "בחירה מבוקרת". ככל שסטיית־התקן של מדד הטיפוח עולה, הדבר מלמד על הטרוגניות רבה יותר של התלמידים הלומדים בבית־הספר.

מן המחקר עולה כי יש עלייה ממוצעת של 2.2% בסטיית־התקן של מדד הטיפול בתוך בתי־הספר המשתייכים ל"בחירה מבוקרת". עוד עולה כי ככל שיש בחירה גדולה יותר, סטיית־התקן בולטת יותר, כלומר, ככל שהתחרות גדולה יותר, האינטגרציה משמעותית יותר (ראו טבלה 1). השפעה זו ניכרת במיוחד ברשויות שבהן קיים אי־שוויון ראשוני גבוה יותר.

טבלה 1: השפעת ההצטרפות ל"מרחבי חינוך: אזורי בחירה מבוקרת" על סטיית־התקן של מדד הטיפול בתוך בית־הספר

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Binary Treatment:</i>					
<i>Schoolopen</i>	0.0400** (0.0175)				0.0683*** (0.0188)
<i>Cityopen</i>		0.0261* (0.0154)			
<i>Treatment Intensity:</i>					
<i>Competitors</i>			0.00519* (0.00282)		
<i>Competitors3km</i>				0.00671** (0.00326)	
<i>Schoolopen × Arab</i>					-0.146** (0.0587)
<i>Schoolopen × Religious</i>					-0.0886** (0.00326)
<i>School FE</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Year FE</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Observations</i>	5,524	5,524	5,524	5,492	5,524
<i>P-value Arab</i>					0.177
<i>P-value Religious</i>					0.589

מקור: Itay Attar, Danny Cohen-Zada and Naomi Gershoni, "From Neighborhood Schools to Free Choice: Causal Impacts and Mechanisms", Ben Gurion University of the Negev, n.d., <https://did.li/Jk2CN>, pp 4-5.

טבלה 1 מציגה את סטיית־התקן של מדד הטיפול בתוך בתי־הספר לפני הכניסה לתוכנית "בחירה מבוקרת" ואחריה. לאחר הכניסה לתוכנית חלה עלייה של 2.2% בשונות של מדד הטיפול בתוך בתי־הספר, כלומר, בתי־הספר נעשו מגוונים יותר מבחינת הרקע החברתי־הכלכלי של תלמידיהם. הטבלה ממחישה גם כי ברמות תחרות גבוהות, כלומר כאשר הבחירה של ההורים גדולה יותר, ההשפעה של התוכנית משמעותית יותר. בתי־ספר שמתמודדים עם תחרות מתאמצים יותר כדי למשוך אליהם תלמידים, וכתוצאה מכך משתפרים. הנתונים מוכיחים כי התמריץ המרכזי שמוביל לשינוי הוא התחרות.

מן המחקרים השונים בנושא עולה כי ארבעה גורמים מרכזיים עלולים להוביל לסגרגציה במערכת החינוך כתוצאה מהגברת זכות הבחירה. נציג כאן כל אחד מהם בלוויית דרכי התמודדות אפשריות שהוצעו במחקרים:

1. מתן היתר לבתי־ספר לגבות שכר־לימוד נוסף גבוה, מעבר לכספי הציבור המועברים אליהם – מדיניות זו גורמת לסגרגציה על בסיס כלכלי, ועלולה אף לגרום לסגרגציה על בסיס לימודי (בשל מתאם בין הרקע החברתי־הכלכלי לבין הישגים לימודיים). מטבע הדברים, הורים מרקע חברתי־כלכלי נמוך נמנעים מלרשום את ילדיהם לבתי־ספר שגובים תשלום נוסף מההורים, וכך נוצרת סגרגציה על רקע כלכלי. כך קרה, למשל, באוסטרליה ובצ'ילה.

הצעות להתמודדות עם כשל זה:

א. פיקוח על גביית התשלומים מההורים ומניעת מצב שבו בתי־ספר מסננים תלמידים בבתי־ספר פרטיים בעודם נהנים מתקצוב ממשלתי;

ב. התניית הגבייה של תשלומי הורים בהנהגת תוכנית מלגות שתאפשר קבלת תלמידים מחתך חברתי־כלכלי נמוך;

ג. דרישה מבתי־הספר להגיע להרכב תלמידים אינטגרטיבי או קניסותם על סטייה מסוימת ממדד הטיפוח האזורי;

ד. מעבר לתקצוב לפי מספר תלמידים, במקום תקצוב לפי מספר כיתות כנהוג כיום בישראל. מדיניות שבה בית־הספר מקבל מימון על־פי מספר התלמידים, ותלמידים בעלי מדד טיפוח גבוה מקבלים תקצוב נוסף, מעודדת בתי־ספר לקבל ולקדם תלמידים מרקע חלש.

2. סינון תלמידים לפי הישגים לימודיים – בסקירה של ה־OECD מובאות דוגמאות לסגרגציה ברורה שנגרמת בעקבות מיון תלמידים על בסיס אקדמי. אין ספק שאם מנגנון הבחירה מאפשר לבתי־הספר לבחור את התלמידים, ייווצר באופן טבעי מדרג בין בתי־הספר על־פי רמת התלמידים הלומדים בהם.

”במקרה של עודף

**רישום יש לחתור
לתת מענה לביקוש
על-ידי פתיחת
כיתות נוספות או
שלוחות לבתי-
הספר המבוקשים,
או לערוך הגרלה,
וכך למנוע סינון
תלמידים על בסיס
רמה לימודית.”**

כלל הוועדות שעסקו בסוגיית הבחירה הדגישו כי “תלמידים בוחרים בית-ספר, בית-ספר אינו בוחר תלמידים”. מיון תלמידים על-ידי המוסד החינוכי גורם לסגרגציה, ועל-כן אין לאפשר לבתי-הספר היסודיים לקיים מבחנים או מיונים לתלמידים. זאת, למעט מסגרות של מחוננים או בתי-ספר ייחודיים. במקרה של עודף רישום יש לחתור לתת מענה לביקוש על-ידי פתיחת כיתות נוספות או שלוחות לבתי-הספר המבוקשים, או לערוך הגרלה, וכך למנוע סינון תלמידים על בסיס רמה לימודית. בבתי-ספר על-יסודיים, שבהם יתקיימו מיונים, יש לעורכם באופן הוגן ושקוף, תוך מאמץ להנגיש ולאפשר קבלה של תלמידים גם מרקע חלש.

3. הנטייה של הורים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך לא לנצל את זכות הבחירה ולהשאיר את ילדיהם בבתי-ספר שכונתיים כושלים, או הנטייה לתעדף בתי-ספר בהתעלם מהישיגיהם האקדמיים – המחקר מלמד כי שיעור ניכר מקרב ההורים שילדיהם למדו בבתי-ספר כושלים לא העבירו אותם לבית-ספר אחר משום שהם העדיפו את האווירה התומכת ותחושת הביטחון במוסד מוכר. מתן אפשרות בחירה להורים יוביל ליציאה של תלמידים מחתך חברתי-כלכלי הרואה ערך בהישגים לימודיים אל בתי-הספר החזקים והמצליחים, ובבית-הספר הכושל יישארו רק תלמידים מחתך חברתי-כלכלי נמוך, מה שיעצים את הסגרגציה ויגרוור הידרדרות נוספת באיכות בית-הספר החלש, אשר ימשיך לאבד את “ראשי החץ” שלו, שיעברו ללמוד בבתי-ספר אחרים.

הצעות להתמודדות:

א. יש ליצור מנגנון שבו בררת-המחדל היא בחירה, ולא העדר בחירה, כלומר, לחייב את ההורים לרשום את ילדיהם ולבחור את בית-הספר המועדף עליהם באופן אקטיבי, בדומה לנהוג בהולנד, בניו-זילנד, בבלגיה ובמדינות נוספות. זאת ועוד, יש להנגיש לכל שכבות האוכלוסייה מידע על-אודות בתי-הספר, שיכלול הסבר על ייחודו ויתרונותיו של כל מוסד לימודי. את המידע יש להפיץ בשפות שונות לטובת אוכלוסיית העולים, ובאמצעים מודפסים, ולא רק דיגיטליים, כדי להתגבר על הקושי של חלקים בציבור להשתמש במרשתת.

ב. המדיניות של מנהל חינוך ירושלים (מנח"י), אשר לה יוקדש פרק בהמשך הנייר, היא שהעירייה יכולה לשבץ עד 20% מהתלמידים על-פי צורכי החינוך העירוניים, תוך חתירה לאינטגרציה. מחלקת החינוך בעירייה דואגת לגיוון בבתי-הספר על-ידי עידוד משפחות מרקע חלש להירשם לבתי-ספר חזקים ושיבוץ תוך התחשבות באינטגרציה החברתית בבית-הספר. כך הרשות מפקחת על האינטגרציה בבתי-הספר.

ג. מתן מענק דיפרנציאלי משמעותי עבור תלמידים חלשים מבחינה חברתית-כלכלית, אשר ידרבן בתי-ספר להתחרות על קבלתם – בניסוי בחירת הורים שהתקיים בתל-אביב קיבלו בתי-הספר תגמול בדמות שעות לימוד שבועיות על כל רישום של תלמיד מרקע חלש. כך עודדה המערכת את המנהלים לקלוט תלמידים אלו, ואף סיפקה להם כלים לקדםם. יתרון נוסף של פתרון זה הוא האפשרות של בתי-הספר החלשים להשיג תקציב מוגדל ולהתחרות בבתי-ספר אחרים.

ד. הקלת התניידותם של התלמידים אל בית-הספר וממנו – היכן שקיימת תחבורה ציבורית מקיפה ויעילה, יש להתאימה גם לצורכי התלמידים בשעות הרלוונטיות, ולסבסד עבור תלמידים מרקע חלש את עלויות הנסיעה, באופן חלקי או מלא. היכן שהתחבורה הציבורית מועילה פחות, כגון במועצות אזוריות, יש לסבסד הסעות עבור תלמידים גם לבתי-ספר שאינם הקרובים ביותר לביתם.

ה. בתי-ספר אטרקטיביים שייפתחו בשכונות בעלות רקע חברתי-כלכלי נמוך יכולים להוות אבן שואבת לתלמידים מחוץ לשכונת המגורים, אשר יימשכו אליו הודות לייחודיותו ואגב כך ייצרו אינטגרציה חברתית. כמו-כן יש ליצור תמריצים חיוביים שיעודדו בתי-ספר לקלוט אוכלוסייה מרקע חלש, ולצידם תמריצים שליליים לסגרגציה.

השפעות ארוכות-טווח של תוכנית "מרחבי חינוך: אזורי בחירה מבוקרת"

"המחקר הראה
באופן ברור

שבחירה חופשית

של התלמידים

בחיבת-הביניים

ובתיכון לא רק

משפרת באופן ניכר

את תוצאות מבחני-

הבגרות, אלא גם

משפרת באופן

משמעותי את כושר

ההשתכרות של

התלמידים כעשור

וחצי לאחר שסיימו

את לימודיהם."

פרופ' לביא חקר את ההשפעות ארוכות-הטווח של תוכנית "בחירה מבוקרת", במטרה לאפשר קבלת החלטות מושכלות לגבי שימוש מועיל במשאבים מוגבלים. לביא בחן את ההשפעות של הבחירה המבוקרת בעזרת קבוצות ניסוי וקבוצות ביקורת נרחבות (יותר מ-10,000 תלמידים).⁷⁷

מן המחקר עולה כי לתוכנית "בחירה מבוקרת" יש תוצאות חיוביות לטווח הארוך במגוון תחומים. המחקר הראה באופן ברור שבחירה חופשית של התלמידים בחטיבת-הביניים ובתיכון לא רק משפרת באופן ניכר את תוצאות מבחני-הבגרות, אלא גם משפרת באופן משמעותי את כושר ההשתכרות של התלמידים כעשור וחצי לאחר שסיימו את לימודיהם (המחקר עקב אחר הנבדקים עד גיל שלושים). לביא הוכיח כי אפשרות הבחירה הגדילה את שיעור התלמידים הממשיכים ללימודים אקדמיים אחרי התיכון בכ-11% בממוצע. ניכר כי בעקבות ההשתתפות בתוכנית "בחירה מבוקרת", תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, אשר לא היו צפויים להגיע ללימודים אקדמיים, נרשמו למסגרות אקדמיות יותר ממקביליהם שלא השתתפו בתוכנית, אם כי ההרשמה מתרכזת בעיקר במכללות, ובולטת פחות באוניברסיטאות.

בחינת כושר ההשתכרות של התלמידים בטווח הארוך הראתה כי רמת השכר של בוגרים שהשתתפו בתוכנית "בחירה מבוקרת" עלתה ב-6%-7% ביחס לממוצע בקבוצת הביקורת. לביא בחן את עליית השכר בטווח של שלוש-עשרה שנים מסיום התיכון, והוכיח כי העלייה בשכר עקיבה. כך, נמצא כי לימוד במסגרות של בתי-ספר שבהם מונהגת בחירה מעלה את שכר הבוגרים בשיעור של 18%-21% בהגיעם לגיל שלושים, וכי כל שנה במסגרות בחירה מגדילה את שכר הבוגרים בשיעור של 5%-7% (נשים וגברים, בהתאמה). לביא מצא כי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך שהשתתפו בתוכנית "בחירה מבוקרת" נהנו משכר גבוה במידה משמעותית (ב-20% בגיל עשרים ושבע וב-36% בגיל שלושים) בהשוואה למקביליהם שלא השתתפו בתוכנית.



ו. אומדן השפעתה של תוכנית "בחירה מבוקרת" על האינטגרציה ברשויות

בפרק זה נבחן מה קרה ברשויות שבהן הוחלה בעשור וחצי האחרונים רפורמת "בחירה מבוקרת": האם חל בידול חברתי-כלכלי (סגרגציה) בין בתי-הספר בשל הרחבת אפשרות הבחירה או שמא חלה דווקא אינטגרציה ביחס לתקופה שלפני השינוי. על-מנת לענות על שאלה זו השתמשנו בתיעוד של מדדי הטיפוח הבית-ספריים בכל הרשויות הרלוונטיות לאורך התקופה שלפני השינוי ואחריו, כדי לבחון אם אוכלוסיות חזקות (עם מדד טיפוח נמוך) התרכזו בבתי-ספר מסוימים לאחר הרחבת אפשרות הבחירה בעוד שאוכלוסיות חלשות (עם מדד טיפוח גבוה) התרכזו בבתי-ספר אחרים. זהו החשש שעולה תדיר מכיוונם של אלה החוששים מהרחבת אפשרות הבחירה בין בתי-ספר.

אם חלה סגרגציה ברשויות שאפשרו בחירה, אנו צפויים לראות לאחר הרפורמה גידול בסטיית-התקן של מדדי הטיפוח הבית-ספריים ביחס למדד הטיפוח הממוצע ברשות, ואם חלה בהן דווקא אינטגרציה, אנו צפויים לראות ירידה בסטיית-התקן של מדדי הטיפוח לאחר הרפורמה.

במודל הרגרסיה שבחרנו המשתנים המנבאים (עבור כלל הרשויות בארץ) היו:

1. סטיית-התקן של מדד הטיפוח של בתי-הספר ביחס לממוצע הרשומי בשנת 2013;

2. אם ברשות המקומית הוחלה הרפורמה או לא.

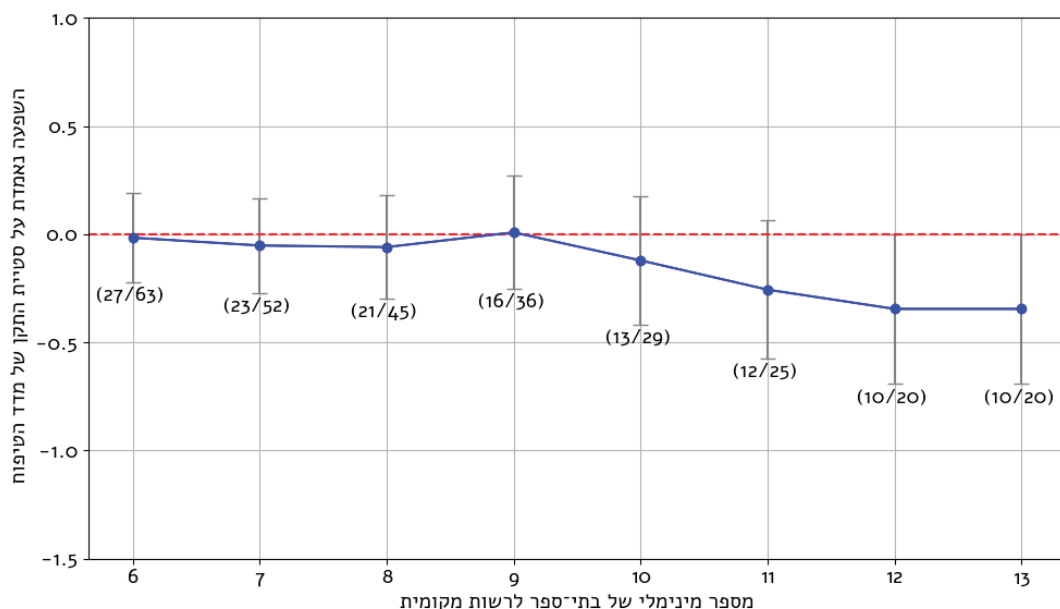
3. מדד ג'יני של הרשות (על-פי ההכנסה של שכירים ברשות) – מדד ג'יני בודק את אי-השוויון בחלוקת ההכנסות ברשות המקומית. התחשבנו במדד זה, אם הוא היה מובהק מבחינה סטטיסטית, על-מנת לנטרל את האפשרות שחל שינוי באי-השוויון באותה רשות שאינו קשור לרפורמה בבתי-הספר.

המשתנה המוסבר היה סטיית-התקן של מדד הטיפוח של בתי-הספר בכל רשות בשנת 2024.

אימנו את המודל תוך עמידה בהנחות האקונומטריות הרגילות. בכל הרצה כללנו את כלל הרשויות שבהן יש יותר משישה בתי-ספר, כדי לבדוק את רגישות המודל. מספר הרשויות שעברו רפורמה וכן מספר הרשויות הכללי מוצגים בתרשימים 1 ו-2 בסוגריים שמתחת לכל שנתה של רווח-הסמך.

לא כללנו בבדיקה 16 רשויות שהצטרפו לתוכנית במהלך השנים תשפ"ג-תשפ"ה, משום שלהערכתנו נדרש זמן ארוך יותר כדי לזהות מגמה המושפעת מהשינוי במדיניות הרישום. כמו-כן השמטנו מן הבדיקה את הרשויות הערביות, מכיוון שלא מצאנו מידע אמין ונגיש מספיק על היקף הבחירה בתחומן. נוסף על כך, עיריית ירושלים מנהלת מדיניות רישום ייחודית ועצמאית, ועל-כן גם היא אינה כלולה בבדיקה הנוכחית.

תרשים 1: השפעתה הנאמדת של הרפורמה - כאשר היא ממודלת באופן בינרי - על סטיית-התקן של מדד הטיפוח, לפי מספר מינימלי של בתי-ספר לרשות מקומית



מקור: עיבוד של פורום קהלת לכלכלה לנתוני הלמ"ס ומשרד החינוך.
 הערות: (1) בסוגריים: סך הרשויות / מספר הרשויות שעברו רפורמה;
 (2) רווחי-סמך של 95% מבוססים על HC3.

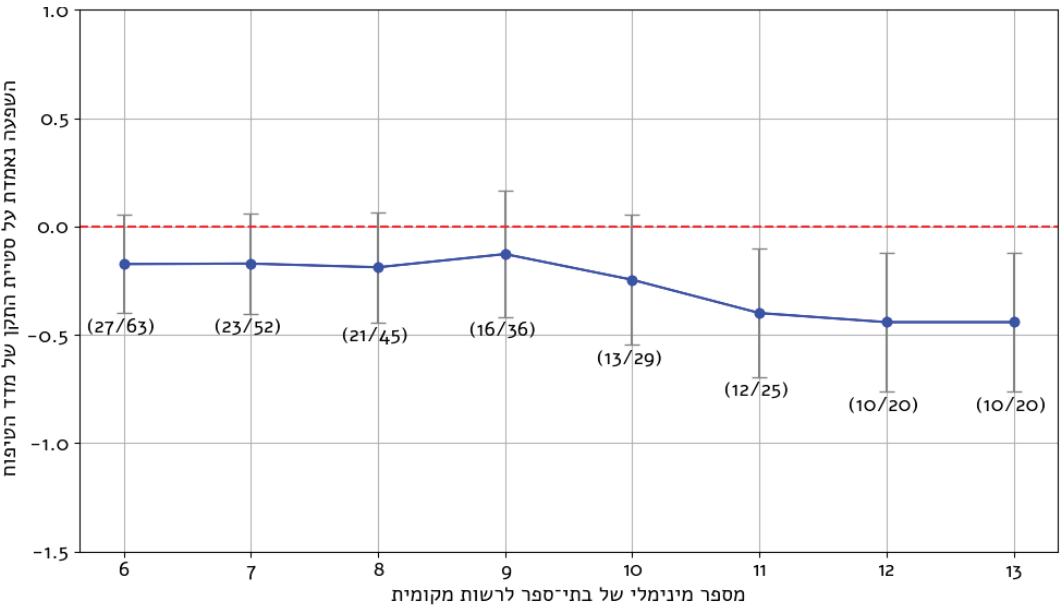
"במודל זה נמצאה ירידה בולטת יותר בסטיית-התקן בעקבות הרפורמה, והפעם אף עם מקדם מובהק מבחינה סטטיסטית לרשויות הגדולות המכילות לפחות 10 בתי-ספר."

הממצאים מצביעים על כך שההשפעה הנאמדת של הרפורמה, כאשר מתייחסים אליה באופן בינרי (רשויות שהחילו את הרפורמה לעומת רשויות שלא החילו אותה), היא הקטנת סטיית-התקן של מדד הטיפוח של בתי-הספר ברשות המקומית, אך הקטנה זו אינה מובהקת מבחינה סטטיסטית (ברמת מובהקות של 95%). כלומר, אם חל שינוי כלשהו באותן רשויות שהחילו את רפורמת "בחירה מבוקרת", הוא בכיוון של הגברת האינטגרציה והתקרבות חברתית-כלכלית של בתי-הספר זה לזה, אך כאמור במידה שאינה מובהקת מבחינה סטטיסטית.

בשלב השני של הבדיקה דירגנו את כלל הרשויות על-פי ארבע רמות בין 0 ל-1, כאשר 0 משקף העדר רפורמה ו-1 משקף פתיחה מלאה של הבחירה (ראו פירוט של הרשויות על-פי הרמות השונות בטבלה 2). כפי שניתן לראות בתרשים 2, במודל זה נמצאה ירידה בולטת יותר בסטיית-התקן בעקבות הרפורמה, והפעם אף עם מקדם מובהק

מבחינה סטטיסטית לרשויות הגדולות המכילות לפחות 10 בתי־ספר (ירידה של חצי סטיית־תקן בקירוב), אך ללא מובהקות סטטיסטית עבור מדגם הכולל גם את הרשויות הקטנות, שבהן יש פחות מ־10 בתי־ספר. ניתן להסיק מכך שהגברת יכולת הבחירה של ההורים מעודדת אינטגרציה ככל שברשות יש בתי־ספר רבים יותר וככל שהבחירה ביניהם חופשית יותר.

תרשים 2: השפעתה הנאמדת של הרפורמה – כאשר היא ממודלת לפי רמות פתיחה – על סטיית־התקן של מדד הטיפוח, לפי מספר מינימלי של בתי־ספר לרשות מקומית



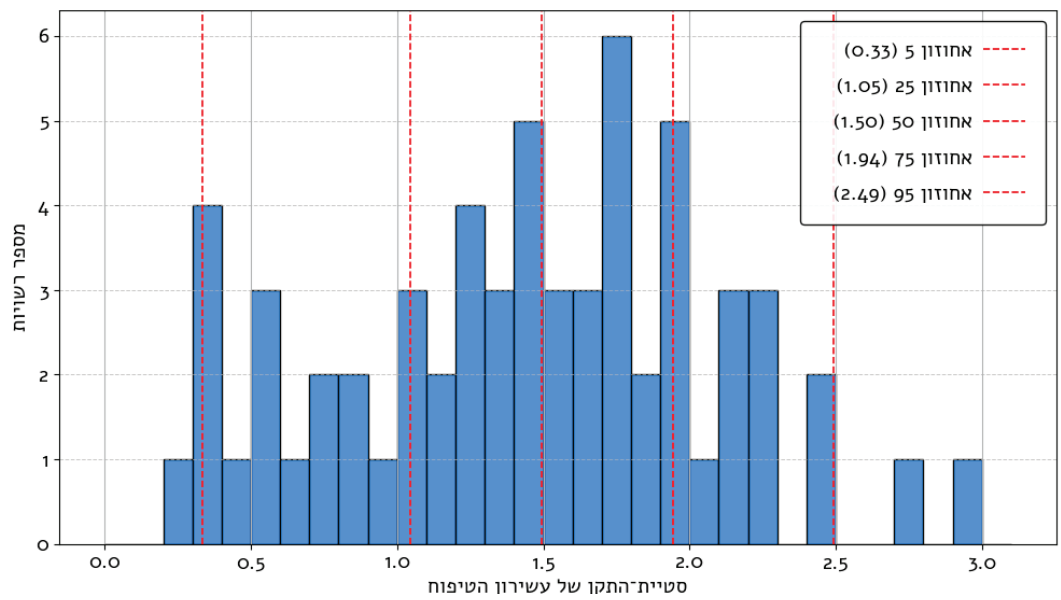
מקור: עיבוד של פורום קהלת לכלכלה לנתוני הלמ"ס ומשרד החינוך.
הערות: (1) בסוגריים: סך הרשויות / מספר הרשויות שבעברו רפורמה;
(2) רווח־יסמך של 95% מבוססים על HC3.

טבלה 2: פירוט הרשויות לפי רמת הבחירה בהן

קוד רמת הבחירה	הסבר	שמות הרשויות
1	בחירה פתוחה בין יותר מ־7 בתי־ספר	אשקלון, באר־יעקב, בית־שמש, גבעתיים, גדרה, יבנה, כפר־סבא, כרמיאל, מודיעין-מכבים-רעות, נהריה, ראשון לציון, רמת־גן, רמת־השרון
1/3	בחירה מגוונת בין 4 עד 6 בתי־ספר	אופקים, בית־שאן, בת־ים, גני־תקוה, הוד־השרון, חדרה, טירת־הכרמל, יקנעם עלית, מבשרת־ציון, מזכרת־בתיא, נתניה, עכו, ערד, פתח־תקוה, צפת, קרית־טבעון, קרית־שמונה, רחובות
2/3	בחירה מצומצמת בין 2 עד 3 בתי־ספר	אבן־יהודה, בנימינה-גבעת־עדה, גליל תחתון, דימונה, דרום השרון, זכרון־יעקב, חוף־הכרמל, חיפה, כפר קאסם, נוף־הגליל, עפולה, קרית־ביאליק, קרית־גת, שדרות
0	ללא בחירת הורים כלל	רשויות שאינן שותפות לתוכנית בחירה מבוקרת

אך מה המשמעות של הירידה בחצי סטיית־תקן שנמצאה ברשויות הגדולות? עד כמה הרחבת הבחירה משפיעה על האינטגרציה בפועל? על־מנת לקבל סדר־גודל, בדקנו את סטיית־התקן של מדד הטיפוח בשנת 2024 בכל הרשויות המקומיות בארץ שיש בהן 6 בתי־ספר ומעלה, כמייצגת את מידת אי־השוויון בהן. בתרשים 3 כל הרשויות הללו מסודרות על־פי סטיית־התקן הזו, כלומר, על־פי מידת הסגרציה בהן: הרשות בעמודה הכי שמאלית בתרשים היא האינטגרטיבית ביותר, והרשות הכי ימנית היא הסגרטיבית ביותר. באמצעות התרשים אנו יכולים להבין כעת מה משמעותה של הירידה בחצי סטיית־תקן שנרשמה לאורך השנים עם הרחבת אפשרות הבחירה: ירידה זו באי־השוויון בין בתי־הספר שוות־ערך לפער בסטיית־התקן של מדד הטיפוח בין הרשות המקומית הנמצאת באחוזון ה־75 (כלומר, שאי־השוויון בה גדול) לזו הנמצאת באחוזון ה־50 (רשות חצי־נרמלת מבחינת אי־השוויון), ואף גדולה ממנה.

תרשים 3: התפלגות הרשויות עם 6 בתי־ספר ומעלה על־פי סטיית־התקן של מדד הטיפוח בהן
בשנת 2024



מקור: עיבוד של פורום קהלת לכלכלה לנתוני הלמ"ס ומשרד החינוך.

אם כן, בבדיקה האמפירית שערכנו לא נמצאה עדות לקשר בין הרחבת אפשרות הבחירה לבין העמקת אי־השוויון בין בתי־הספר. ברשויות שבהן יש מספר רב של בתי־ספר ייתכן שפתיחת אזורי הרישום והרחבת אפשרות הבחירה להורים עשויות אף לעודד מגמות של אינטגרציה.



ז. ראשי מחלקות חינוך "מדברים מהשטח" – תיאור השפעתה של בחירה מבוקרת ברשויות שונות בישראל

פרק זה במחקר סוקר את תוצאות הראיונות שקיימנו עם כעשרים וחמישה ראשי מחלקות חינוך בערים ומועצות אזוריות המשתתפות בתוכנית "מרחבי חינוך: אזורי בחירה מבוקרת". מתוקף השתתפותן בתוכנית הרשויות נהנות מליווי של אגף מו"פ במשרד החינוך. בשיחות שקיימנו עימם בחנו את סוגיית הבחירה והייחודיות, את הצורך והאפקטיביות של כל אחת מהן בפני עצמה ושל שתיהן יחדיו, את השפעות התוכנית על מערכת החינוך המקומית ואת רשמיהם מהתוכנית.

שיטת המחקר

מחקר זה נקט את הגישה האיכותנית-הפרשנית, שמטרתה לחקור תופעות חברתיות בהקשרן הטבעי ולהבין את משמעותן מנקודת-מבטם של המשתתפים.⁷⁸ שיטה זו נבחרה מכיוון שהיא מאפשרת הבנה מעמיקה של תפיסותיהם ועמדותיהם של ראשי מחלקות החינוך ביחס לסוגיות הנחקרות, תוך מתן ביטוי לנסיונם האישי והמקצועי.

אוכלוסיית המחקר ומדגם

אוכלוסיית המחקר כללה ראשי מחלקות חינוך ברשויות מקומיות בישראל שמשתתפות בתוכנית "בחירה מבוקרת". קיימנו ראיונות עם ראשי מחלקות חינוך המייצגים מגוון של רשויות מבחינת גודל, מיקום גאוגרפי, מגזר וותק בתוכנית, כדי להבטיח עושר בנתונים. כמו־כן קיימנו ראיון עם עמנואל זילברמן, שכיהן כראש אגף חינוך ממלכתי, ממלכתי־דתי וממלכתי־חרדי בירושלים. בירושלים פועלת מערכת בחירה אחרת, ביוזמה מקומית־עירונית שאינה חלק מתוכנית הבחירה המבוקרת של אגף החינוך, ועל־כן ייחדנו למודל הירושלמי פרק נפרד.

הראיונות לא היו אנונימיים, ולא התחייבנו לשמור על חסיון המשובים שקיבלנו, דבר אשר ייתכן שהשפיע על תוכן הדיווח. כמו־כן, הבחירה ברשויות שנחקרו הייתה בהתאם לנכונותם של ראשי מחלקות החינוך להשתתף במחקר (ראשי מחלקות חינוך ברשויות אחרות סירבו להשתתף או לא הגיבו כלל על פנייתנו), וגם בכך טמונה השפעה אפשרית על תוצאות המחקר.

כלי המחקר

הנתונים נאספו באמצעות ראיונות־עומק מובנים למחצה (semi-structured interviews). כלי זה נבחר בשל יכולתו לאפשר שיח פתוח ועמוק תוך שמירה על מסגרת תמטית קבועה. הראיונות נערכו על־פי מדריך ראיון שפותח בהתאם לשאלות המחקר, וכללו שאלות פתוחות כגון "כיצד לדעתך השפיעה תוכנית 'בחירה מבוקרת' על מערכת החינוך ברשות?" או "ספר/י על ייחודיות בתי־הספר במועצה שלך". כל ראיון נמשך כשעה באמצעות שיחת זום. כל המשתתפים התראיינו באופן וולונטרי, ולאחר הראיונות נרשמו הערות רפלקסיביות לגבי תובנות ראשוניות.

מסקנות

מניתוח הראיונות שקיימנו עלו תמות מרכזיות ביחס לתוכנית "מרחבי חינוך: אזורי בחירה מבוקרת", ואלה הן:

**"הטמעת תוכנית
בחירה במקום
שבו לא הייתה עד
כה בחירה יוצרת
מעצם טבעה תזוזה
במערכת. בתי־ספר
ומנהלים שהתרגלו
לקבל זרם קבוע של
תלמידים, לא משנה
מה עשו, נדרשו
פתאום לשכנע
הורים להירשם
לבית־הספר שלהם."**

1. כבלל, קיימת "תחרות חיובית" בין בתי־הספר כתוצאה מהטמעת התוכנית ברשות.

ראשת מחלקת החינוך בנתניה סיפרה כי "התוכנית הזאת יצרה תחרות בין מנהלות בתי־הספר. הן לא היו יכולות לשבת על הכיסא יותר, הן היו צריכות לבנות תוכניות, ליצור שיח עם הנהגת ההורים. המטרה הייתה להפוך את מערכת החינוך לטובה יותר. אם אנשים בוחרים לצאת מבית־הספר שלך, אז משהו לא עובד, אתה צריך לעשות שינוי". גם ביקנעם דיווחו על "תחרות בריאה בין בתי־הספר" ועל התעוררות בקרב מנהלות בתי־הספר: "זה דורש אומץ מקצועי לבוא ולהגיד 'תתחרו' – תגידו מה אתם צריכים, וההורים יבחרו". הרחבת אפשרות הבחירה שלחה מסר למנהלות: תהיו טובות יותר. זה לא רע, אבל זה קצת מלחיץ בהתחלה. היופי של 'בחירה מבוקרת' זה שלא משאירים אותן לבד, מלווים אותן. המנהלות הפסיקו לדבר בקלישאות כמו 'אצלנו הילדים מאושרים', ויודעות לתאר התקדמות ממשית". בחיפה – עיר עם מערכת חינוך גדולה ומגוונת מאוד – דיווח ראש מחלקת החינוך בעירייה כי "התוכנית מביאה ערכים משמעותיים: בתי־הספר פיתחו ייחודיות, והמערכת כולה הפכה מגוונת ומצליחה יותר. למנהלים לא מובן מאליו שיירשמו אליהם, צריך להיות מדויק ולהזיע על זה קצת".

הטמעת תוכנית בחירה במקום שבו לא הייתה עד כה בחירה יוצרת מעצם טבעה תזוזה במערכת. בתי־ספר ומנהלים שהתרגלו לקבל זרם קבוע של תלמידים, לא משנה מה עשו, נדרשו פתאום לשכנע הורים להירשם לבית־הספר שלהם. מנהלי מחלקות חינוך דיווחו כי התוכנית יצרה דינמיקה והתחדשות במקומות ששקטו אל שמריהם במשך שנים ארוכות.

בכפר קאסם, למשל, סיפרו על התעוררות מקיפאון כזה: "הייתה בעיה היסטורית עם בתי־הספר באזור של אוכלוסיית הבדווים, היו שם שני בתי־ספר שהורים לא רצו ללכת אליהם. ההורים המבוססים שלחו לבתי־הספר האיכותיים ביישוב, שיש להם משאבים ותקציבים, ושני בתי־הספר שנשארו בקושי שרדו. כשנכנסו לפרויקט הבחירה, חששנו שזה יקצין את התהליך הזה, אבל החלטנו ללכת על תהליך עירוני של תחרות בין בתי־הספר, כך שהמנהלות יסתכלו על כל המערכת, ולא רק כל אחת על בית־הספר כממלכה הפרטית שלה. מנהלות סבלו מהמצב שבו חלק מבתי־הספר היו צפופים מאוד, עם תוספת של קרוונים, ואילו בבתי־ספר אחרים לא היו תלמידים

”רוב מנהלי המחלקות מעידים כי נוצרו שיח, שיתוף-פעולה והסכמות בין מנהלי בתי-הספר.”

ואין תקנים למורים. יצרנו תהליך עם המנהלים, שיבינו שההצלחה של בית-ספר אחד היא גם ההצלחה של האחר, לכל בית-ספר תהיה ייחודיות משלו. אמרתי לצוותי בתי-הספר שהם צריכים להילחם על כל תלמיד ותלמיד. הייתה תנופה אדירה של פיתוח ייחודיות בתוך בתי-הספר החלשים.”

עוד עולה כי לרוב נשמרים יחסים הוגנים בין המנהלים ואף ניכרת עבודה משותפת ביניהם. כך, למשל, מנהלות בתי-הספר מחליטות במשותף אם לקיים ימים פתוחים להורים. אם מחלקים שי לתלמידים בימים הפתוחים, השי יהיה זהה בכל בתי-הספר. המנהלים שומרים על ”קוד אתי” שמגדיר את כללי המשחק, ואף חוברות המידע שמחולקות להורים דומות זו לזו. ”קוד אתי” זה, אשר פותח על-ידי השטח ללא הוראה ממשרד החינוך, מסייע מאוד במיתון התחרות בין בתי-הספר. רוב מנהלי המחלקות מעידים כי נוצרו שיח, שיתוף-פעולה והסכמות בין מנהלי בתי-הספר. ראשת מחלקת החינוך ברחובות מעידה: ”התחרות מאוד חיובית בין בתי-הספר, המנהלות עובדות נהדר ביחד. יש למידה של תלמידים בתוך האשכולות. למשל, בית-ספר שמתמחה בלימוד באמצעות משחק מארח תלמידים מאשכול אחר להתנסות, ולהפך. אנחנו רואים למידה הדדית ושיתוף-פעולה פורה בין המנהלות.”

הצד האחר של הבחירה הוא ההורים, שנדרשים לבחור בין בתי-הספר, וגם שם ניכרו השפעות חיוביות. ביקנעם סיפרה ראשת מחלקת החינוך כי ”מה שנולד מהבחירה זה גם דיאלוג אחר מול ההורים. ההורים צריכים לחשוב מה מתאים לילדים שלהם. ככל שהבחירה מבוססת קריטריונים מדויקים, אז הבחירה יותר טובה.” במע’אר הצביעו על הצדדים החיוביים בטיפול יחסי אמן בין בתי-הספר להורים כתוצאה מהבחירה: ”התחרות החיובית היא גם כלפי ההורים. הם בוחרים בבית-הספר כי הילד רוצה ללמוד מוזיקה או איכות הסביבה. להורים יש זכות בסיסית של בחירה, והמשמעות של הבחירה היא גם אחריות. להורים יש מודעות מהו בית-הספר, מה המטרות שלו ומה הפעילות, וככה בונים אמן. התוכנית אומרת להורה: ’יש לך אחריות’. פעם ההורים שלנו היו אומרים למורה ’עד הצהריים הוא שלך, מהצהריים הוא שלנו’. [עכשיו] אנחנו שותפים. מהצד השני, זה גם טוב כלפי פנים שחדרי המורים יטפחו אקלים חינכי, איכות, מקצועיות, הישגים, מצוינות וייחודיות. בית-הספר צריך להיות רלוונטי, הטוב ביותר, כדי שההורים יבחרו בו. ממקום של ’הכל בטוח’ למקום שצריך לעבוד. זה כבר לא סטטי.”

**"לפני שנכנסנו
לתוכנית הבחירה,
הורים שקיבלו
בית-ספר שהם לא
רצו היו צריכים
להגיש בקשת
העברה. זה מייצר
תחושה רעה
להורים וגם הרבה
עומס בירוקרטי.
המערכת סובלת, כי
היא נדרשת לטפל
בבקשות העברה
והתנגדויות הורים."**

בערים ויישובים רבים הבינו את הצורך במתן אפשרות בחירה להורים, ומסיבה זו בחרו להיכנס לתוכנית הבחירה. "כשבאתי לראש העיר וסיפרתי לה על התוכנית, היא קיבלה אותה בברכה", סיפרה ראשת מחלקת החינוך לשעבר בנתניה. "כמו שאני בוחרת רופא, ככה אני רוצה לבחור בית-ספר. כך מתאפשר להורים לבחור את בית-הספר שהם מאמינים שהוא מתאים לילד שלהם". ראשת מחלקת החינוך הנוכחית בעיר סיפרה על השפעה דומה על מנהלי בתי-הספר: "ברגע שיש 'מרחבי חינוך' הם צריכים להשקיע, והם מאוד משקיעים. הם מבינים את האחריות על הרישום, וזה מייצר תחרות חיובית". מאידך גיסא, היא מדברת על חסרונות ברמת הקהילתיות: "לפעמים הורים בוחרים לשם הבחירה, לא כי זה נכון להם להתרחק מהבית, ואז הם לפעמים גם מתחרטים. זה גם לא בונה נכון את הקהילות המקומיות, וזה חבל. כשיש בית-ספר ויש קהילה סביבו, זה דבר חשוב".

במחלקת החינוך בחיפה דיברו גם על יתרונות מנהלתיים ועל תחושה טובה בקרב ההורים. "לפני שנכנסנו לתוכנית הבחירה, הורים שקיבלו בית-ספר שהם לא רצו היו צריכים להגיש בקשת העברה. זה מייצר תחושה רעה להורים וגם הרבה עומס בירוקרטי. המערכת סובלת, כי היא נדרשת לטפל בבקשות העברה והתנגדויות הורים. ההורים מרגישים שאין להם בחירה. כולם מפסידים. כשלאנשים יש בחירה, הם שמחים בכך, גם אם הם לא מממשים אותה".

2. שיעורי הניוד מחוץ לאזור הרישום המקורי אינם גבוהים.

היקף הבחירה המוענקת להורים משתנה בין הרשויות. בחלק מהרשויות בחירת ההורים מתקיימת רק מתוך 2-4 בתי-ספר, אשר לעיתים קרובות דומים זה לזה במאפייניהם וברמתם, כך שהם אינם יוצרים מגוון חינוכי ולא מתקיימת תחרות ממשית ביניהם. למעשה, בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נכתב במפורש כי בתי-הספר באותו אזור בחירה יהיו דומים זה לזה: "דמיון בין בתי הספר: על מגישי תוכנית לאזור בחירה מבוקרת לוודא כי כל בתי הספר באזור הבחירה המבוקרת יהיו, במהלך היישום, דומים ככל האפשר באיכותם וביכולתם לתת מענה להרכב האוכלוסייה של התלמידים באזור הבחירה המבוקרת ובסיכוי שהם נותנים לתלמידיהם"⁷⁹. דרישה זו לדמיון בין בתי-הספר מטשטשת את הגיוון, וממילא גם את התחרות.

”בחדרה דיווחה

ראשת מחלקת

החינוך כי 40%

מההורים בוחרים

בבית-ספר שאינו

בית-ספר-העוגן

שלהם, ובירושלים

אנו מדווחים על

כ-20% מההורים

שבוחרים כך.”

לעומת זאת, יש רשויות שבחרו לפתוח את העיר כולה לבחירת ההורים, ואפשרו להורים בחירה משמעותית בין בתי-ספר מגוונים. כך נעשה בחדרה, למשל. ”אני מאוד מכוונת לתת להורים מה שהם מבקשים, כי אני מאמינה שייווצרו יחסי אמון גדולים יותר בין בית-הספר להורים”, אמרה ראשת מחלקת החינוך בעיר. גם רשויות אחרות – כגון יקנעם, גני-תקוה, נהריה, יבנה ומע’אר – בחרו לפתוח את כל היישוב לבחירה מלאה של ההורים (6 עד 9 בתי-ספר יסודיים בכל היישוב).

רוב הרשויות מדווחות כי 10%-15% מהתלמידים בשטחן מתניידים אל מחוץ לבית-ספר-העוגן שלהם. נראה שרוב ההורים מעדיפים להישאר בבתי-ספר שקרובים למקום מגוריהם, או בחרו מראש את שכונת המגורים בהתחשב בבתי-הספר שבתוכה. ייתכן גם כי אחד הגורמים לכך הוא שאפשרויות הבחירה של ההורים מנוהלות ומבוקרות באופן הדוק על-ידי המערכת. כך הדבר, למשל, ברשויות המחלקות את אזורי הרישום כך שכל שני בתי-ספר קרובים ודומים מהווים ”אזור בחירה”, מבלי לאפשר להורים לבחור מבין בתי-ספר שונים שיכולים להציב תחרות זה לזה. ברשויות שבהן אפשרות הבחירה מוגברת, וניתנת להורים בחירה בין בתי-ספר בעלי מאפיינים שונים ונבדלים זה מזה, ניכר כי הורים משתמשים יותר בזכות הבחירה שלהם. כך, למשל, בחדרה דיווחה ראשת מחלקת החינוך כי 40% מההורים בוחרים בבית-ספר שאינו בית-ספר-העוגן שלהם, ובירושלים אנו מדווחים על כ-20% מההורים שבוחרים כך.

מנהלי מחלקות חינוך דיווחו על שיעור גבוה מאוד של תלמידים המקבלים שיבוץ לעדיפות הראשונה או השנייה שלהם (יותר מ-90% ברוב המקומות, ובמקרים רבים אף גבוה מ-95%) ועל שביעות-רצון גבוהה של ההורים. אלא שבמקומות שבהם מלכתחילה יש רק שתי עדיפויות או שלוש, אין לנתון הזה משמעות אמיתית.

3. בחירת ההורים מוגבלת.

רוב הרשויות דיווחו על מגבלות המוטלות בהיקף זה או אחר על בחירת ההורים. הסיבות לכך שונות, ונעות משיקולי אינטגרציה ועד שיקולים מנהליים-בירוקרטיים באופיים.

ככלל, תהליך הרישום מתנהל באופן הבא: עם פתיחת תקופת הרישום, מידע על-אודות בתי-הספר בתוכנית "בחירה מבוקרת" מוגש להורים באמצעים שונים – סרטוני הסברה, מידע ברשת, חוברות מידע (לרבות באמצעות הנגשה שפתית ומפגשים עם מנהיגי קהילות), ובחלק מן הרשויות אף מתקיימים "ימים פתוחים" שבהם ההורים מגיעים (לעיתים גם עם ילדיהם) כדי לבקר ולהתרשם באופן אישי מבית-הספר. במקרה של עודף ביקוש לבית-ספר מסוים, הרישום נעשה על-פי קרבה גאוגרפית לבית-הספר, כלומר, ניתנת העדפה לשיבוץ תלמידים לבית-ספר-העוגן שלהם. אם יש רישום עודף גם בין התלמידים הגרים סמוך לבית-ספר-העוגן, מתקיימת הגרלה בין המבקשים להירשם לבית-הספר.

חלק משמעותי מהמגבלות המוטלות על בחירת ההורים נובעות מסיבות מנהליות. פעמים רבות משרד החינוך אינו מאפשר הרחבת בתי-ספר שהביקוש להם גבוה, וגם אינו מאפשר סגירת בתי-ספר שהביקוש להם נמוך. בשונה מהמקובל בירושלים, רוב ראשי המחלקות העידו כי אם בחירה של תלמיד תגרור סגירת כיתה בבית-ספר, הם אינם מאשרים בחירה זו, כדי למנוע מצב של הורדת תקן בבית-ספר. כפי שתיאר ראש מחלקת החינוך בכפר קאסם: "קודם-כל – אין סגירת כיתות בבית-ספר-העוגן". כך שמענו גם בנתניה, שבה טענו כי "מי שקיבל עדיפות שנייה מההורים זה רק על רקע זה שרצינו למנוע מצב שתיסגר כיתה בבית-ספר". גם בכרמיאל נטען כי אחד התנאים לבחירה הוא "שלא ייפתחו כיתות חדשות ולא ייסגרו כיתות ישנות". מנהלי המחלקות מסבירים כי סגירת כיתות היא מהלך שפוגע בבית-הספר ומצמצם את מספר שעות ההוראה והתקציבים שמגיעים אליו, ולכן נעשה מאמץ לא לסגור כיתות.

בחיפה, למשל, דיווח ראש מחלקת החינוך המקומית כי הוא "דואג שכמות התקנים לא תשתנה – שבע כיתות יסודי במרחב מסוים. אנחנו שומרים על איזון – שכיתות לא ייסגרו בבתי-ספר וייפתחו באחרים שבהם אין מקום. אם יש מקום בבית-ספר במרחב הגאוגרפי, אנחנו משתדלים לתת להורים את העדיפות שלהם. אבל זה לא על-חשבון תשתיות – אם יש בית-ספר מאוד מבוקש, אני לא אפתח אותו ללא הגבלה ואעמיס על התשתיות". הוא מספר כי ברשות יש כמה בתי-ספר מבוקשים מאוד, ושם הם נתקלים בתופעות של

"חלק מהרשויות מציינות כי מתן אוטונומיה לרשות להחליט על סגירה של בתי־ספר או כיתות בבתי־ספר שאינם מבוקשים, תוך הגדלת מבנים בבתי־ ספר מבוקשים, עשוי להיות גורם משמעותי לשיפור וצמיחה של מערכת החינוך."

זיוף כתובות כדי שהילדים ייכנסו לבית־הספר. הרשות מפעילה חוקרים פרטיים בשכונות האלה, כדי לראות מי מזייף כתובות. חלק מהאחריות לכך מטיל ראש מחלקת החינוך בחיפה על משרד החינוך, בטוענו כי "משרד החינוך לא מכיר בצורך להגדיל בית־ספר שיש לו ביקוש גובר. הם לא נותנים מימון על־מנת להרחיב בית־ספר עם ביקוש גבוה, [אלא] רק אם כמות הילדים בתוך אזור הרישום גדלה. יש לנו בית־ספר שמדשדש הרבה שנים, [ו]כמות הבקשות לצאת ממנו גבוהה. אנחנו רצינו לסגור אותו לשנה, לשפץ אותו, לבנות אותו מאפס, לגבש לו ייחודיות. משרד החינוך לא הסכים לתקצב, וזה לא קרה".

ראשי מחלקות חינוך הציפו את הקושי ביצירת תחרות כתוצאה ממגבלה זו. עלתה הטענה כי כאשר ההורים בוחרים בבית־ספר מבוקש אחד, בעוד לבית־ספר אחר יש תת־ביקוש, על הרשות להחליט מי יירשם לבית־הספר המבוקש. אמת־המידה הראשונה היא קרבה גאוגרפית, וכך תוכנית "בחירה מבוקרת" חוזרת למעשה ומשבצת תלמידים על־פי כתובת המגורים. כך מתאר זאת ראש מחלקת החינוך בכרמיאל: "[יש] שני בתי־ספר סמוכים – באחד מנהלת האהובה ומוערכת, ובבית־הספר השני פחות. כל ההורים נרשמים לבית־ספר אחד, ואני צריך להחליט מי יתקבל ומי לא. הקריטריון הוא קרבה גאוגרפית, והתנאי שאני מחויב אליו הוא שלא ייסגרו כיתות ותקנים לבית־הספר שאינו מבוקש. בחירה כשאין באמת אפשרות לתת לכולם – זה קשה".

בבתי־ספר שאינם מבוקשים הרשויות מפעילות את סמכותן במסגרת "הבחירה המבוקרת" ומעבירות אליהם תלמידים או פותחות בהם כיתות חינוך מיוחד, כדי שלא תיסגר בהם כיתה. רשויות מסוימות מאפשרות בכל־זאת פתיחה וסגירה של כיתות בהתאם לביקוש. כך, למשל, בכפר קאסם וביקנעם פתחו כיתות בקרוונים בבתי־ספר מבוקשים, והגדילו את מספר התלמידים בהם לקיבולת המרבית. ברשויות אחרות אף סגרו כיתות בבתי־ספר חלשים ופתחו במקומן כיתות חינוך מיוחד, וכך אפשרו בחירה בבתי־ספר מבוקשים יותר מבלי לגרוע תקנים מבתי־ספר עם ביקוש נמוך. חלק מהרשויות מציינות כי מתן אוטונומיה לרשות להחליט על סגירה של בתי־ספר או כיתות בבתי־ספר שאינם מבוקשים, תוך הגדלת מבנים בבתי־ספר מבוקשים, עשוי להיות גורם משמעותי לשיפור וצמיחה של מערכת החינוך. אם המטרה של תוכניות הבחירה היא לאפשר היבטים של תחרות, התחדשות ושיפור, נראה כי ההבטחה למנהלים ששום כיתה לא תיסגר מסכלת מאמץ זה.

שיקולים אחרים נוגעים בשוויון הזדמנויות לאוכלוסיות חלשות ברשות המקומית ובצמצום פערים. בנהריה סיפרו כי "המשמעות של בחירה מבוקרת היא שצריך לשמר דברים ברמה המערכתית. יש לנו באזור מסוים בתי-ספר פחות חזקים, ולא רצינו להחליש אותם". גם בחיפה מתלבטים בשאלת סגירתם של בתי-ספר באזורים חלשים: "בית-ספר קטן שקורס לתוך עצמו זה בדרך-כלל בשכונות חלשות שאין בהן הרבה ילדים... השאלה היא האם להוציא את הילדים למסגרות חזקות יותר או למשוך אוכלוסיות חזקות לתוך השכונה החלשה". בחדרה דיברו על שיקולים פדגוגיים להגבלת בחירת ההורים: "המחיר הוא שאפשר להגיע לתמהיל לא-נכון של כיתה. לכן יש את החלק של 'מבוקרת' בתוכנית 'הבחירה המבוקרת'. אצלנו יש בתי-ספר משחק, אבל הם לא יכולים רק לשחק כל היום, ואי-אפשר שכל הילדים שקשה להם לשבת יגיעו אליו".

4. תרומתו של אגף מו"פ במשרד החינוך.

בראיונות שקיימנו קיבלנו משוב חיובי ביותר על הליווי שאגף מו"פ מעניק לבתי-הספר. ראשי מחלקות חינוך ציינו את אגף מו"פ כגורם אשר מסייע למנהלים ולצוותי החינוך בגיבוש ייחודיות בית-ספרית ובניהול המעבר של הרשות לרישום על-פי מדיניות של בחירה מבוקרת. האגף מעניק הכשרות פדגוגיות הזוכות בשבחים, והעומדת בראש האגף – טל שריר – זוכה בשבחים מדרגי השטח על עבודתה.

5. ייחודיות בית-ספרית אינה גורם מרכזי בבחירת הורים, אבל תהליך גיבוש הייחודיות נושא עימו יתרונות לבית-הספר.

במסגרת התוכנית יש ליווי של אגף מו"פ של משרד החינוך, המסייע לבתי-הספר לגבש ייחודיות פדגוגית מסוימת, כגון התמקדות בקיימות או במדעים או באומנויות. המטרה היא ליצור מגוון שיאפשר להורים לבחור בין אפשרויות פדגוגיות שונות. למעשה, חלק מרכזי בתהליך שרשויות מקומיות עוברות במסגרת התוכנית נוגע בגיבוש הייחודיות הבית-ספרית, וגם חלק לא-מבוטל מהמשאבים שהיא מציעה ממוקדים בתכלית זו, לרבות מימון של מדריכות פדגוגיות המלוות את מנהלי בתי-הספר.

עם זאת, נראה שלתהליך פיתוח הייחודיות כשלעצמו אין משמעות עמוקה. ראשי מחלקות חינוך רבים מעידים כי גם לאחר ארבע שנות ליווי של אגף מו"פ אין לבתי-הספר ייחודיות מוגדרת ומאפיינים ייחודיים. כפי שהגדיר זאת אחד מראשי המחלקות שעימם שוחחנו, "יש לכל בית-ספר ייחודיות, וכולם בעצם בתי-ספר דומים מאוד".

כאשר תהליך פיתוח הייחודיות אינו נובע מייחודיות אמיתית שאנשי החינוך מאמינים בה ורוצים לחנך בדרכה, אלא מדובר בפיתוח ייחודיות שמקורה חיצוני, כלומר בבחירת ייחודיות מתוך מניפה של אפשרויות שאגף מו"פ מציג לפני המנהלים, אזי נראה כי ייחודיות חיצונית כזו אינה יוצרת גיוון בחינוך, אינה פותחת אפשרויות בחירה מגוונות להורים, וכמובן אינה יוצרת תחרות בין מוסדות החינוך השונים.

משיחות עם רובם המכריע של מנהלי מחלקות החינוך עלה כי ברוב המקרים הייחודיות הפדגוגית של בית־הספר לא היוותה גורם משמעותי בבחירת ההורים. בכרמיאל טענו באופן חד־משמעי כי "אין שום קשר בין ייחודיות לבין בחירה... בית־הספר הכי מבוקש הוא זה שלא יודע להגדיר את הייחודיות שלו עד הסוף, אבל יש שם מנהלת נעימה ורצינית, צוות רציני, יש מחויבות שהילדים ילמדו. הסיפור מתחיל בניהול איכותי". ביקנעם סיפרו כי גם לאחר פיתוח ייחודיות עדיין רואים את מגמות הבחירה שהיו קיימות לפני: "הורים בוחרים את בית־הספר הקרוב לביתם, בוחרים גם לפי החברים של הילדים". בנהריה סיפרו כי "בכל מה שקשור לייחודיות בית־ספרית היו פה יועצים פדגוגיים, [ו]בתי־הספר חידדו את הייחודיות הבית־ספרית שלהם בצורה של ליווי מקצועי ומעמיק", אבל בכל־זאת "רוב ההורים בוחרים לפי פרמטרים אחרים, ופחות לפי הייחודיות. לא מתעמקים בתכנים ובפדגוגיה, למרות שאנחנו מוציאים חוברת עם פירוט של כל בתי־הספר והייחודיות שלהם". בגני־תקוה אמרו כי "הייחודיות צבעה את בתי־הספר, תרמה לדברים מאוד חשובים בתוך בתי־הספר, אבל היא עוד לא עיצבה מהות ברמה כזו שההורים ייסעו לבית־ספר אחר. בסוף... זה לא השפיע על בחירת ההורים. הם לא בוחרים בית־ספר לפי הייחודיות. הסיפור הקהילתי פה הוא מאוד חזק, להורים מאוד חשוב שהילד ישתייך לקהילה".

ראש מחלקת החינוך בחיפה דיווח כי "הייחודיות בסוף היא רוח המנהל, וכשמתחלף מנהל, הוא רוצה להחליף אותה. יש הרבה בתי־ספר שאין להם ייחודיות ברורה. יש בתי־ספר שיש להם מוניטין של בתי־ספר מעולים, לא נדרשו להילחם על הורים. הם מבוקשים, צובאים על דלתותיהם. יש להם רמה פדגוגית גבוהה, מורות מעולות, משקיעים בילדים". אבל הוא מודה כי "בסופו של יום זה מאוד מקדם את כולנו, אני מכויל על המשאבים שאני משקיע, ההורים מבינים יותר לאן הם הולכים. בית־ספר צריך לדעת מה ה־DNA' שלו, גם בית־ספר שאין לו ייחודיות מובהקת".

**"היתרון הגדול
ביותר הוא
שבתי-הספר
ניערו את האבק
מהתוכנית הפדגוגית
שלם, בדקו מה
רלוונטי, הגיעו
לחשיבה מתקדמת
וחדשנית יותר."**

חריגים לעניין זה הם בתי-ספר שהוקמו מלכתחילה על בסיס אידאולוגיה פדגוגית מובחנת אותנטית, כגון בתי-ספר דמוקרטיים, אנתרופוסופיים או מונטסוריים. בתי-ספר אלו מצליחים למשוך אליהם גם תלמידים שגרים רחוק, ובחירת ההורים היא אידאולוגית יותר במקרים אלו. כמוהם חריגים גם הורים מהזרם הממלכתי-הדתי, שלגביהם השיקול המרכזי הוא אופיו הדתי של בתי-הספר, לפני השיקול של קרבה גאוגרפית.

עם זאת, התהליך נשא עימו יתרונות מסוימים עבור בתי-הספר בעיני הרשויות המקומיות. ראש מחלקת החינוך בנהריה דיבר על יתרונות בהתחדשות צוות ההוראה של בתי-הספר: "היתרון הגדול ביותר הוא שבתי-הספר ניערו את האבק מהתוכנית הפדגוגית שלם, בדקו מה רלוונטי, הגיעו לחשיבה מתקדמת וחדשנית יותר". גם באבן-היהודה דיברו על יתרונות בתהליך גיבוש הייחודיות, אם כי שם מלכתחילה האוכלוסייה מבוססת יותר, וההורים שותפים באופן מלא בכל תהליך חינוכי שהמועצה עושה. בסך-הכל יש ברשות מקומית זו שלושה בתי-ספר, וכולם בתי-ספר "חזקים", לפי עדותו של ראש מחלקת החינוך במועצה. לדבריו, "יש ייחודיות מובהקת – בית-ספר שעוסק ביזמות ובסוגיות חברתיות ממש מכיתה א; בית-ספר שני עוסק בשפות ותרבות – הרבה דברים נכנסים בזה, גם שפת קוד; בית-הספר השלישי הוא בית-ספר הומניסטי, על-פי משנת דיואי. הבחירה בין מוסדות שכולם חזקים ובעלי ייחודיות שונה מאפשרת פתיחות להורים לחשוב אחרת, לשלוח את הילדים לאן שנכון להם באמת".

רשויות אחרות דיברו על גיבוש ייחודיות כתהליך שצריך להיות מתמשך, ולא חד-פעמי. באשקלון, למשל, סיפרה ראשת מחלקת החינוך כי "אנחנו חיים בהדהוד הייחודיות הבית-ספרית. צוותים מתחלפים, יש גם 'עייפות חומר' בקרב המנהלים, וצריך כל הזמן לחזק את התהליך הזה. סביב הייחודיות אנחנו כל הזמן עובדים, עושים את זה מתקציבים עירוניים". גם בחדרה מדברים על תהליך מתמשך: "כל שנה יוצא 'קול קורא' של העיר, והעיר נותנת אפשרות לליווי למנהלים. יצרנו סמינרים מיוחדים בנושא של ייחודיות. הפסקתי לקרוא לזה 'ייחודיות', קוראים לזה 'הסיפור הבית-ספרי'. הרצון הוא לגרום לבתי-הספר התחדשות. הדגש הוא על הוראה אחרת, לא על בחירה. אנחנו מאמינים בהוראה אחרת".

6. נקטות דרכים לחיזוק האוכלוסיות החלשות בעיר בתוך המסגרת של בחירת הורים.

ברוב הרשויות רקע חברתי-כלכלי חלש אינו נותן קדימות ברישום לבתי-הספר, וזאת כפי שהגדיר משרד החינוך בתקנות הרישום.⁸⁰ עם זאת, ברשויות מסוימות (חדרה ונהריה, לדוגמה) אמת-המידה השנייה לקבלה, אחרי הקרבה הגאוגרפית, היא מצב חברתי-כלכלי. כך, לדוגמה, ראשת מחלקת החינוך בחדרה מעידה כי בעירה "אנו נותנים העדפה בשיבוץ לאוכלוסיות מוחלשות. אנחנו עושים את זה בעיקר בבתי-הספר העל-אזוריים". בחלק מהרשויות נעשה ניסיון למשוך תלמידים משכונות מבוססות אל בתי-ספר בשכונות חלשות באמצעות פתיחת בתי-ספר ייחודיים אטרקטיביים באזורים חלשים של העיר.

אחד החששות מתוכנית "בחירה מבוקרת" היה שהתוכנית תיצור סגרגציה חברתית (בידול). בסוגיה זו השיבו ראשי הרשויות כי התוכנית לא הגבירה את הסגרגציה בבתי-הספר האזוריים, ובחלק מהרשויות אף להפך – התוכנית אפשרה תנועה של תלמידים אל מחוץ לשכונות ויצרה אינטגרציה. נראה כי התוכנית קידמה אינטגרציה חברתית בעיקר בבתי-הספר העל-אזוריים או באלה בעלי ייחודיות מובחנת (דמוקרטי, אנתרופוסופי וכולי). לבתי-ספר אלו ניכרת תנועה של תלמידים אל מחוץ לשכונות מגוריהם. ניכר כי הורים בעלי פרופיל חברתי-כלכלי גבוה או בעלי מודעות גבוהה לחינוך הם לרוב אלה המוכנים לרשום את ילדיהם לבתי-ספר מחוץ לשכונת המגורים. בחלק מהרשויות מינפו זאת לצורך קידום אינטגרציה במערכת החינוך, כלומר, פתחו בתי-ספר מבוקשים בשכונות בעלות רקע חברתי-כלכלי נמוך, כדי שימשכו אליהם תלמידים חזקים מחוץ לשכונה.

בנתניה למשל – שהיא עיר גדולה ומורכבת, עם פערים גדולים בין בתי-הספר, התושבים והשכונות – דיווחו במחלקת החינוך כי הם משקיעים בבתי-הספר החלשים הרבה יותר מאשר בבתי-הספר המבוססים. כך, "בשכונה קשה בנתניה – דורה, הסובלת מפשיעה – הקמנו את 'קמפוס דורה לאומנויות'. קבענו שתושבי השכונה תמיד יהיו 30%–40% משיעור התלמידים בכיתה, עשינו מאמצים למשוך תלמידים משכונות מבוססות, מימנו הסעות. זה ממש משלב אוכלוסיות, ונותן להן אפשרות להתקדם ואפשרות למוביליות". בשכונות אחרות, שבהן היו בתי-ספר ששימשו בעיקר את הקהילה האתיופית בעיר, העדיפו לסגור אותם ולאפשר לאוכלוסייה המקומית לבחור בתי-ספר אחרים. כך נסגרו בתי-הספר הכי חלשים,

**"יש לשקול סבסוד
הסעות על-ידי
משרד החינוך
בהתאם לחוסן
הכלכלי של
הרשות, כך שעלות
ההסעות של ילדים
שאינם לומדים
במוסד הקרוב
לביתם תתחלק בין
ההורים, הרשות
ומשרד החינוך."**

והתאפשרה ניעות (מוביליות) לתושבי השכונות. למשל, מכון וינגייט נמצא בנתניה, וראשת מחלקת החינוך בעיר סיפרה כיצד השתמשו ביתרון העירוני כדי להקים בתי-ספר לספורט, והושקעו תקציבים מיוחדים בפיתוח תוכניות ג'ודו, התעמלות קרקע ושחייה בשיתוף עם הוועד האולימפי. בבית-ספר אחר הובילו תוכנית לגלישת גלים.

באשר לבתי-ספר שיש להם ביקוש נמוך באופן חוזר, שנה אחרי שנה, רוב מנהלי מחלקות החינוך טענו כי הם מנסים לחזק אותם בדרכים שונות. כפי שתיאר אחד מהם: "חיזקנו את בתי-הספר החלשים, החלפנו מנהלת, הכנסנו סגנית חדשה, פתחנו תוכניות חדשות, ואז הפצנו את הבשורה, והורים הגיבו לזה והרישום עלה". כפי שכבר צוין, פתרון נוסף שעלה מן השטח – למשל, בעיר חיפה – הוא החלפת כיתות רגילות בכיתות חינוך מיוחד: "בבתי-ספר שההרשמה אליהם נמוכה והביקוש משאיר אותם עם פחות כיתות ממה שיש להם פיזית, אנחנו פותחים כיתות חינוך מיוחד, וכך מוודאים שהכיתות יתמלאו". החלפת ההנהלה היא אסטרטגיה נפוצה כאמצעי ליצירת תחרות ולהפיכת בית-ספר לאטרקטיבי. בנתניה, לאחר ההצטרפות לתוכנית "בחירה מבוקרת", התחלפו 75% מהמנהלים, ונפתחו שבעה בתי-ספר חדשים, חלקם על מבנים שנסגרו וחלקם במבנים חדשים, דבר אשר הזניק את מערכת החינוך בעיר, לדברי ראש מחלקת החינוך. בחדרה הצהירו כי הם אינם סוגרים בתי-ספר, אלא מעדיפים לעשות להם מיתוג מחדש, כך שיספרו לציבור סיפור פדגוגי חדש.

7. סוגיות נוספות

א. הסעות – ברוב המקרים הרשויות אינן מממנות הסעות. במקרים חריגים מומנו הסעות לבתי-ספר שהעיר עשתה להם "מתחת פנים" ורצתה לקדם, כחלק מהניסיון למשוך אליהם תלמידים משכונות מבוססות. סוגיית ההסעות במועצות אזוריות היא מורכבת, בשל הצורך לנייד את התלמידים מיישוב אחד אל משנהו בעלות גבוהה. שוחחנו עם מועצות אזוריות שהעידו כי הן אינן מצטרפות לתוכנית בשל קושי בהסעת התלמידים. יש לשקול סבסוד הסעות על-ידי משרד החינוך בהתאם לחוסן הכלכלי של הרשות, כך שעלות ההסעות של ילדים שאינם לומדים במוסד הקרוב לביתם תתחלק בין ההורים, הרשות ומשרד החינוך.

**”אנו ממליצים
לשקול חיבור
חטיבות־ביניים
של כמה רשויות
קטנות לכלל
אשכול בחירה
אחד, וכך לאפשר
להורים ולתלמידים
בחירה בין
המוסדות, גם
אם הם מחוץ
לרשות שבה
הם מתגוררים.”**

במועצה אזורית אשכול יש לתלמידים הדתיים אישור ”מיפוי כפול”, כלומר, התלמיד זכאי מבחינת משרד החינוך להשתייך לבית־הספר הקרוב למקום מגוריו וכן לבית־הספר על־פי הזרם הדתי של הוריו. כך, בזכות מסגרת הפיקוח השונה, משרד החינוך מממן את הסעות התלמידים גם לבית־הספר שתואם את הזרם הדתי, אף אם הוא רחוק ממקום מגוריהם. אפשרות זו פתוחה למועצה אזורית אשכול באופן מיוחד בשל ההשתייכות הכפולה של רבים מהתלמידים בהן לבית־הספר הקרוב למקום מגוריהם והן לבית־הספר השייך לזרם הדתי שלהם. מציאות זו אינה נותנת מענה לתלמידים מהזרם הממלכתי במועצה, וגם אינה מספקת מענה לבעיית ההסעות במועצות אזוריות אחרות. מועצה אזורית חוף אשקלון מספקת לתלמידים הסעות לבית־ספר־העוגן שלהם בלבד, אך מאפשרת להורים להירשם לכל אחד מבתי־הספר במועצה. אם ההורים בוחרים לרשום את ילדם לבית־ספר שאינו בית־ספר־העוגן שלו, עליהם לתת מענה אישי להסעת התלמיד.

ב. בחירה מבוקרת בחטיבות־הביניים – סעיף 7א לתקנות הרישום מאפשר לרשויות לקיים בחירה מבוקרת בחטיבות־הביניים ללא תלות בהשתתפות בתוכנית ”בחירה מבוקרת”. (כך, למשל, במע’אר התחילה הרשות ליישם את בחירת ההורים דווקא בחטיבות־הביניים, ורק לאחר־מכן הרחיבה את הבחירה לבתי־הספר היסודיים) החל בשנת תשע”ו, כל רשות שמצטרפת לתוכנית ”בחירה מבוקרת” מצרפת גם את חטיבות־הביניים לבחירת ההורים.

בחלק מהרשויות מתקיימת אם כן בחירת הורים גם בחטיבת־ביניים, וההורים מוזמנים לימי היכרות עם מוסדות הלימוד ובוחרים את החטיבה בדומה לתהליך הבחירה והשיבוץ בבתי־הספר היסודיים. אם יש רישום עודף, מפעילים את אמת־המידה של מרחק. ברשויות אחרות אין בחירה משום שיש רק חטיבת־ביניים אחת.

ברשויות רבות התלמידים יכולים לבחור בתי־ספר על־יסודיים ייחודיים, כגון בית־ספר לאומנויות או לספורט. הרשמה לחטיבות־ביניים ייחודיות אלו מלווה בבחינת קבלה.

אנו ממליצים לשקול חיבור חטיבות־ביניים של כמה רשויות קטנות לכלל אשכול בחירה אחד, וכך לאפשר להורים ולתלמידים בחירה בין המוסדות, גם אם הם מחוץ לרשות שבה הם מתגוררים.



ח. המודל הירושלמי כמקרה-בוחן

מערכת החינוך בירושלים היא המערכת העירונית הגדולה, המגוונת והמורכבת ביותר בישראל. מערכת זו נדרשת לתת מענה למגוון גדול של אוכלוסיות עם מאפיינים שונים: החינוך הממלכתי-העברי, החינוך הממלכתי-הדת, החינוך החרדי והחינוך הערבי.

העיר מתאפיינת במגוון גדול של בתי-ספר, וכוללת בתי-ספר ציבוריים רשמיים, מוכרים שאינם רשמיים, עירוניים ולא-עירוניים, וכן מיעוט של בתי-ספר פרטיים, ביניהם בית-ספר של הווקף ובתי-ספר כנסייתיים. כמו-כן יש בירושלים בתי-ספר ייחודיים רבים ומגוונים, ביניהם הניסויי, אומנויות, דו-לשוני, אנתרופוסופי, אולפנה לאומנויות, מדעי-תורני ועוד.

בשנת הלימודים תשפ"ד (2023–2024) למדו בירושלים כ-410,000 תלמידים, ולימדו בה 29,654 עובדי הוראה. בפילוח על-פי מגזר נראה כי 78.9% מהתלמידים למדו במוסדות יהודיים ו-21.1% למדו במסגרות לציבור הערבי. בפילוח הציבור היהודי על-פי סוגי פיקוח נמצא כי 151,263 תלמידים (המהווים 36.9%) למדו בשנת תשפ"ד בחינוך הממלכתי, 73,974 תלמידים (המהווים 18%) למדו בחינוך הממלכתי-הדתי, ו-185,147 תלמידים (המהווים 45.1%) למדו בחינוך החרדי.⁸¹

ירושלים מקיימת מנגנון ייחודי לניהול מערכת החינוך בעיר, אשר אינו מתקיים בשום עיר אחרת בישראל. דווקא לנוכח האתגרים המשמעותיים בירושלים – מספר גדול של תלמידים המגיעים ממגוון גדול של אוכלוסיות, אחוז גבוה של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך וכן פערים גדולים ברקע הכלכלי והחברתי – התפתחה בירושלים מערכת ייחודית.

במודל הירושלמי יש כמה מרכיבים הפועלים יחד כמכלול על־מנת לשפר את החינוך בעיר כולה, ביניהם:

- בחירת הורים חופשית בין מוסדות חינוך בכל שלבי החינוך;
- תחרות בין בתי־הספר, התורמת לשיפור מוסדי;
- שמירה על אינטגרציה וקידום השכבות החלשות ברמה העירונית;
- פלי הערכה ומדידה הנגישים לכלל הציבור;
- טיפוח אוטונומיה ניהולית, חדשנות חינוכית ומגוון פדגוגי.

בעבר אף היו פלי הערכה ומדידה הנגישים לכלל הציבור במסגרת פרויקט "עץ הערכים החינוכי", אך תפעול האתר חדל לפני שנים אחדות.

בירושלים מתקיים מודל ניהול ייחודי המשלב סמכויות של הרשות עם סמכויות של משרד החינוך בגוף אחד – מנהל חינוך ירושלים (מנח"י). להלן נסביר כיצד ירושלים פועלת לקידום מערכת החינוך משנת 2009 ואילך, ואילו רפורמות נעשו בתקופה זו.

מערכת החינוך בעיר לפני הרפורמה

עד ראשית שנות התשעים התבסס ארגונה של מערכת החינוך בירושלים בעיקר על הגדרה של אזורים גאוגרפיים, שהיו בסיס לשיבוץ ורישום של תלמידים לבתי־הספר. הגדרת אזורי הרישום של החינוך היסודי התבססה אך ורק על קרבה גאוגרפית לבית־הספר, ובחטיבות־הביניים נבנתה מסגרת של אזורי חינוך, כדי לנתב את אוכלוסיית התלמידים וליצור אינטגרציה חברתית בבתי־הספר בעיר.

בשנות התשעים יושמו שינויים אחדים במערכת החינוך בעיר, שהרחיבו את אפשרויות הבחירה של התלמידים. בחינוך היסודי הוגדרו אזורי רישום מורחבים, שבתוכם יכלו ההורים לבחור מתוך כמה בתי־ספר, אך נותרו עדיין אזורי רישום אחדים שלא הייתה בהם אפשרות בחירה. בינתיים נפתחו בתי־ספר על־אזוריים, שנוספו על הקיימים. בחינוך העל־יסודי אורגנו חלק מחטיבות־הביניים על בסיס רובעי חינוך מורחבים, המאפשרים בחירה מבין מספר מוגבל

של חטיבות. אולם עד ראשית שנות האלפיים לא יושמה שיטת רובעי הבחירה בכלל העיר, ובפועל בחלק מחטיבות־הביניים בעיר נשמר המבנה של אזור רישום מוגדר בלי אפשרות בחירה. בחינוך הממלכתי־הדתי העל־יסודי נבנה מודל של רובע חינוך לשם רישום אזורי, ובצידו ערוץ בחירה.

שינויים אלו שיקפו דרישה הולכת וגוברת של הורים לבחור בית־ספר לילדיהם. אולם גם לאחר יישום הבחירה החלקית של שיטת "רובעי הרישום" נותרה בקרב הציבור תחושה שאין בחירה רחבת־היקף. תחושות אלו הניעו הורים רבים "לפרוץ" את אזורי הרישום ולרשום את ילדיהם לבתי־ספר מחוץ לאזור הרישום, והורים אחרים בחרו להקים בתי־ספר על־פי תפיסתם בפורמט של מסגרת על־אזורית.

התוצאה הייתה אי־שוויון בולט בין בתי־הספר במערכת החינוך בירושלים. מנגנון אזורי הרישום, גם במקומות שבהם הוא הורחב, לא שבר את הקשר ההדוק המתקיים בין אוכלוסיית בית־הספר לאוכלוסייה של שכונת המגורים, ונמשכה הסגרציה של התלמידים על בסיס חברתי־כלכלי. בתי־הספר העל־אזוריים, שמספרם בירושלים גדול בהשוואה לערים אחרות, משכו אליהם תלמידים מרקע חברתי־כלכלי גבוה, וזאת בשל מדיניות המיון שהייתה נהוגה בהם. ההבדלים ברקע של התלמידים מוצאים את ביטויים גם בפערים בין בתי־הספר בהישגים לימודיים ובדימוי הציבורי. תלמידים מרקע חלש נותרו לרוב ללא אפשרויות בחירה, והדבר צמצם עוד יותר את האינטגרציה ברמה העירונית.

מעבר מניהול הביקוש לניהול ההיצע

עיקרה של הרפורמה שנעשתה במערכת החינוך בירושלים היה מעבר מדגש בניהול הביקוש – קרי, זרם התלמידים – למיקוד בניהול ההיצע, קרי, מוסדות החינוך. בעקבות הרפורמה התלמידים והוריהם יכולים להכריע בעצמם לאיזה מוסד לימודים הם רוצים ללכת, ותפקידה של מערכת החינוך העירונית הוא להגיב על הכרעותיהם. בתי־ספר עם ביקוש גבוה יכולים לגדול ולהתרחב, ובתי־ספר עם ביקוש נמוך ניתן לנסות לשפר באופן ממוקד, ואם השיפור אינו מתרחש – אף לסגור. ניהול ההיצע משמעו גם להרחיב את ההיצע החינוכי ולעודד חדשנות חינוכית, ייחודיות בית־ספרית ויוזמות פדגוגיות.

בחירת הורים חופשית בין מוסדות חינוך

בשנת 2009 הורה ראש העירייה ניר ברקת על פתיחת אזורי הרישום בעיר לבחירת ההורים בשלבי הרישום לבית־הספר היסודי ולחטיבת־הביניים. תהליך פתיחתם של אזורי הרישום הושלם בשנת הלימודים התשע"ו (2015–2016), ומאז כל בתי־הספר היסודיים בעיר פתוחים לרישום לכל תלמיד המתגורר בירושלים. ירושלים הייתה העיר הראשונה בישראל שפתחה את אזורי הרישום ללא מגבלה בכל שלבי החינוך. כך, תלמיד יכול להירשם לכל בית־ספר יסודי, גם אם קיימות אי־אלה קדימויות על בסיס גאוגרפי.

בכל הנוגע ביצירת שוויון הזדמנויות אמיתי, אשר משרת את השכבות החלשות יותר ומאפשר להן להתקדם, יש למערכת העירונית תפקיד משמעותי. מנח"י יצר מערכת איזונים המבטיחה שתהליך שיבוץ התלמידים יאפשר בחירה מרבית להורים, שיפור של בתי־הספר והגברת שביעות־הרצון של ההורים תוך כדי טיפול הוליסטי המספק מנגנוני הגנה לתלמידים מהשכבות החלשות.

בשלב הרישום (לאחר בחירה בין הזרם הממלכתי לזרם הממלכתי־הדתי) לכל הורה יש אפשרות לרשום את ילדו לכל בית־ספר יסודי בעיר. בתהליך השיבוץ ניתנת עדיפות בהרשמה לקבוצות מסוימות על בסיס סדר העדיפויות הבא: תלמידים הגרים בקרבת בית־הספר; תלמידים שאחיהם הגדולים לומדים בו; מקרים חריגים; שאר תלמידי ירושלים; ולבסוף – תלמידים הגרים מחוץ לעיר. במקרה של עודף ביקוש לבית־ספר מסוים נערכת הגרלה על המקומות הפנויים.

בתי־ספר יסודיים אינם רשאים למיין תלמידים, והמערכת העירונית כולה פועלת על־פי העיקרון של "תלמיד בוחר בית־ספר, ולא בית־ספר בוחר תלמיד". עם זאת, בתי־הספר רשאים לדרוש מהורי התלמידים המבקשים ללמוד בו לאשר בחתימתם כי הם קראו את תקנון בית־הספר וכי הם מתחייבים לנהוג לפיו.

ברישום לחטיבות־ביניים קיימת מדיניות שונה לגבי הזרם הממלכתי ולגבי הזרם הממלכתי־הדתי. עבור הזרם הממלכתי העיר מחולקת לשלושה רבעים – צפון, דרום ומערב. כל תלמיד מדרג שלושה בתי־ספר באזור הרישום שלו, ורשאי לרשום נוסף על כך גם שני בתי־ספר ייחודיים מרחבי העיר וכן בית־ספר רגיל אחד שאינו באזור הרישום שלו. הקבלה לבתי־הספר הייחודיים מותנית בהסכמת בית־הספר, לאחר עריכת בדיקת התאמה. קבלה לבית־ספר מחוץ לרובע הרישום נעשית על בסיס מקום פנוי. בכל מקרה מובטח לכל תלמיד מקום באחד משלושת בתי־הספר שהוא בחר ברובע הרישום שלו.

**"המודל של מנח"י
בירושלים מאפשר
להורים בחירה
רחבה בין בתי-ספר,
ומכוון לממש את
הייעוד התחרותי
של הבחירה: לאפשר
להורים "להצביע
ברגליים" בעד בתי-
ספר טובים, תוך
ספיגת המשמעויות
של הבחירה."**

בחינוך הממלכתי-הדת העל-יסודי כל העיר פתוחה לבחירה. כל תלמיד שמעוניין להירשם לחטיבת-ביניים בזרם הממלכתי-הדת נדרש לבחור ולדרג ארבעה בתי-ספר מכל רחבי העיר. בתי-הספר אינם רשאים לערוך מבחני כניסה, אך הם רשאים למיין תלמידים על-פי ראיונות לבדיקת התאמה. השיבוץ בתי-הספר נעשה באופן משולב: כל בית-ספר רשאי לבחור 80% מתלמידיו, ויתר התלמידים משובצים על-ידי העירייה. זאת, הן במטרה להבטיח לכל תלמיד שיבוץ לאחד מבתי-הספר שבחר, גם אם כל בתי-הספר שבחר לא בחרו בו, והן כדי לאפשר לרשות לפעול לצמצום מגמות סגרגציה בבתי-הספר.

שיפור על-ידי תחרות

ייחודיותה של המערכת הירושלמית אינה רק בהנהגת בחירה הורים חופשית בין מוסדות חינוך, אלא גם בהענקת משמעות לאותה בחירה. אחד היתרונות המשמעותיים של המודל הירושלמי על תוכנית "בחירה מבוקרת" הוא ההבנה של חשיבות התחרות בין מוסדות חינוך. במסגרת המדיניות של "ניהול ההיצע", בתי-ספר עם ביקוש נמוך עוברים תהליך של חיזוק והעצמה, אך אם מהלך זה אינו מצליח להעלות את מספר הנרשמים, בית-הספר נסגר, ובית-ספר חדש נפתח במקומו, לרוב כשלושה של בית-ספר בעל ביקוש גבוה ממקום אחר בעיר. זאת, בשונה מתוכנית "בחירה מבוקרת", אשר מקיימת מערכת בקרה שמטרתה למנוע סגירת בתי-ספר או כיתות. המודל של מנח"י בירושלים מאפשר להורים בחירה רחבה בין בתי-ספר, ומכוון לממש את הייעוד התחרותי של הבחירה: לאפשר להורים "להצביע ברגליים" בעד בתי-ספר טובים, תוך ספיגת המשמעויות של הבחירה.

אינטגרציה וצמצום פערים בחינוך

מנח"י משקיע מאמצים רבים בקידום אינטגרציה וצמצום פערים במערכת העירונית. לפני הרפורמה לקחה מערכת החינוך בסגרגציה משמעותית, בגלל מגבלת אזורי הרישום: תלמידים מרקע חזק הצליחו ליצור לעצמם מסגרות חלופיות ולהיכנס לבתי-ספר ייחודיים, אך אפשרות זו לא עמדה על-פירוב לתלמידים מרקע חלש יותר.

המאמצים לצמצום פערים מנוהלים ברמה העירונית על-ידי מנח"י. הרשות שומרת לעצמה מנגנונים שונים שמטרתם לוודא כי התחרות בין בתי-הספר אינה פוסחת על התלמידים החלשים. למשל, בתי-ספר ממלכתיים "חזקים" מחויבים על-ידי העירייה ש-10% מתלמידיהם יהיו מאוכלוסיות חלשות; בתי-ספר על-אזוריים שהביקוש להם

גבוה, דוגמת בית־ספר תל"י ובית־ספר קשת, ממוקמים בכוונת מכוון בשכונות חלשות ומחויבים שלפחות שליש מתלמידיהם יהיו מתושבי השכונה; במערכת העליסודית הממלכתית־הדתית העירייה שומרת לעצמה את הסמכות להכתיב לבית־הספר קבלה של תלמידים – בעיקר מאוכלוסיות חלשות ונאלה שלא התקבלו לבית־ספר אחרים – בשיעור של עד 20% מתלמידיו; בשכונות שבהן יש ריכוז גבוה של תלמידים מרקע חברתי־כלכלי נמוך הרשות עושה מאמץ מיוחד לאשר את בקשות הרישום של הורים המבקשים להירשם לבית־ספר מחוץ לשכונה.

על־פי נתוני העירייה, בשלב הראשוני יותר מ־90% מהתלמידים משובצים לבית־הספר שהם בחרו בעדיפות ראשונה. אלה שאינם מרוצים יכולים להגיש ערעור, אשר נדון על־ידי העירייה בתום הרישום, וניתן לשנות שיבוצים בהתאם למקומות הפנויים. ניתן כמובן לבקש העברה מבית־ספר אחד לאחר בכיתות שאינן התחלתיות, וזאת גם לא במסגרת מעבר דירה. הבקשה נדונה על־ידי "ועדת התמדה" בארבעה מועדים לאורך השנה. הוועדה בוחנת את סיבת ההעברה יחד עם המשפחה, ומלווה את התהליך אל מול בית־הספר הנוכחי ומול זה המיועד. גם שלב זה מהווה איתות למערכת העירונית – ריבוי בקשות העברה מבית־הספר בכיתות מתקדמות (כיתות ב ואילך) מסמן למנה"י שיש לבחון את התפקוד הבית־ספרי. בשלב זה המערכת העירונית מאתרת בעיות ברישום, שהן על־פי־רוב על רקע חברתי־כלכלי, ומטפלת בהם באופן נקודתי.

אוטונומיה, חדשנות וייחודיות

תוכנית הבחירה הירושלמית כוללת מתן כלים רבים לבית־ספר לשם שיפור פדגוגי וחיזוק הייחודיות הבית־ספרית. הרשות מעניקה למנהלי בתי־הספר תקציבים לפיתוח מגמות מיוחדות, אם הם מעוניינים בכך. תקציבי הרשות מוענקים למנהלי בתי־הספר בצורה של "כסף גמיש", ולא של שעות הוראה עם מטרה מוגדרת, והמנהלים יכולים לבחור מתוך מגוון שימושים שהעירייה מציעה. לגמישות התקציבית יש חשיבות רבה לפיתוחם וקידומם של בתי־הספר, שכן הנהלת בית־הספר מכירה את צורכי האוכלוסייה טוב יותר ממנהל החינוך העירוני, ויכולה לעשות שימוש מיטבי בתקציב.

לרשות המקומית יש חשיבות רבה בעשייה החינוכית: היא אחראית להכוונת מדיניות החינוך ברשות בהתאם לרצון התושבים, היא מופקדת על הרישום לבתי־הספר בתחומיה, היא הבעלים של מוסדות חינוך על־יסודיים רבים, והיא משקיעה כספים רבים

**"אני לא רואה
מצב שאני אומר
לאדם איפה
לרשום את הילד
שלו. מערכת
החינוך צריכה
להיות מוכוונת
עבור הילדים,
ולא מוכוונת
עבור המערכת."**

במערכת החינוך. בניגוד לרשויות אחרות, שבהן יש ניתוק ולעיתים אף קונפליקט בין מחלקת החינוך ברשות לבין הנהלת משרד החינוך המחוזית הממונה, במנח"י מתקיים איחוד מסוים של הסמכויות העירוניות והמשרדיות. איחוד זה מאפשר חופש פעולה רחב מזה שיש לרשויות אחרות בהכוונת מדיניות החינוך העירונית, ויש מקום להניח שהוא תורם להצלחת המודל הירושלמי.

העתקת המודל הירושלמי לרשויות אחרות תחייב התאמה ברמת האחריות והסמכות ואיחוד מסוים בין סמכויות המשרד לסמכויות הרשות, כפי שמתקיים במנח"י.

לקחים מתוך ראיון-עומק שקיימנו עם ראש אגף החינוך בירושלים

ראש אגף החינוך בירושלים, עמנואל זילברמן, תיאר לפנינו כיצד הוא מקים בתי-ספר ייחודיים מבוקשים בשכונות בעלות רקע חברתי-כלכלי חלש, ומבטיח בהם עדיפות לתושבי השכונה. תלמידי השכונה זוכים בעדיפות בהרשמה, ולומדים לצד תלמידים משכונות בעלות רקע חברתי-כלכלי גבוה המגיעים לבית-הספר מתוך משיכה לייחודיותו. כך מנח"י מתמודד עם בעיית הסגרגציה.

בשנת תשפ"ד כ-80% מהתלמידים בירושלים למדו בבית-הספר היסודי הסמוך למקום מגוריהם, ו-20% מהתלמידים למדו מחוץ לשכונת מגוריהם. אפשרות התנועה והבחירה נתפסת במחלקת החינוך בירושלים כזכות חד-משמעית של ההורים. בלשונו של זילברמן: "אני לא רואה מצב שאני אומר לאדם איפה לרשום את הילד שלו. מערכת החינוך צריכה להיות מוכוונת עבור הילדים, ולא מוכוונת עבור המערכת". לדבריו, גם התלמידים שנשארים ללמוד בבית-הספר באזור שבו הם גרים מפיקים תועלת מהתחרות בין בתי-הספר בעיר, וזאת משום שגם בית-הספר האזורי נדרש להשתפר מתוקף התחרות.

כ-15% מבתי-הספר בעיר הם בתי-ספר ייחודיים. מנח"י מעודד את הקמתם, ורואה בהם גורם חיובי במערכת החינוך העירונית. זאת, בתנאי שבתי-הספר הייחודיים אינם ממיינים תלמידים ואכן משרתים את המטרה שלשמה הם הוקמו. ראש אגף החינוך בעיר העיד כי ניתן להקים בית-ספר ייחודי תוך חצי שנה, בתהליך עם בירוקרטיה מועטה, לשם גיוון החינוך בעיר וטיובו. לדבריו, בתי-הספר הייחודיים מיטיבים גם עם בתי-הספר הציבוריים ה"רגילים", משום שתחרות מיטיבה עם מערכת החינוך. התחרות מניעה את בתי-הספר הממלכתיים והממלכתיים-הדתיים להגדיר את ייחודיותם ולהשתפר.

מכיוון שבת־הספר הייחודיים גובים תשלומי הורים גבוהים יותר עבור תל"ן, עיריית ירושלים מאזנת את הפער התקציבי באמצעות הקצאת משאבים מיוחדים לבת־הספר הממלכתיים. ראש אגף החינוך בעיר מעיד כי לא אחת בתי־ספר ייחודיים בירושלים מעדיפים ליהפך לעירוניים כדי ליהנות מהמשאבים שהעירייה מקצה למגזר הממלכתי.

האם אפשר להרחיב את מודל הבחירה בירושלים לרשויות אחרות?

תושבי ירושלים מהווים כ־10% מתושבי המדינה כולה, ויש בה מספר גדול של מוסדות חינוך, ובפרט מספר גדול של מוסדות ייחודיים ועל־אזוריים. האפקטיביות של תחרות בין מוסדות חינוך גדולה יותר כאשר מתקיים מגוון חינוכי שההורים יכולים לבחור ממנו. כל ניסיון להרחיב את המודל לרשויות אחרות צריך להתחשב בגורמים אלו.

עם זאת, גם לרשויות קטנות יותר יש יכולת ליישם את המודל הירושלמי אם ייעשה מעבר לחשיבה מרחבית: יצירת אשכולות של כמה רשויות מקומיות קרובות שיהפכו למרחב אחד. כך יושג הגודל הנדרש וייווצר מגוון ראוי של מוסדות חינוך. חשיבה כזאת מצריכה תיאום תקציבי (מכיוון שרשויות מוסיפות מתקציבן למוסדות החינוך, נוסף על התקצוב של משרד החינוך), תיאום של מדיניות החינוך בין הרשויות ואיגום משאבים עירוניים.

סוגיה נוספת הנלווית לפתיחת אזורי הרישום היא הקמת מערך הסעות במקומות שבהם מרחקי הנסיעה גדולים. גם בירושלים עלתה סוגיה זו עם פתיחתם של אזורי הרישום לבחירת ההורים, בהינתן מרחקי הנסיעה הגדולים בתוך ירושלים עצמה, אך העירייה בחרה לא לממן הסעות למי שנרשם לבית־ספר מחוץ לאזור הרישום שלו. החלטה זו לא פגמה במידה משמעותית באפקטיביות של הרחבת הבחירה, מכיוון שבירושלים קיים מערך תחבורה ציבורית ענף. בישראל יש אזורים רבים שבהם מרחקי הנסיעה בתוך הרשות ובין רשויות קרובות אינם גדולים כלל, וקיים מערך תחבורה ציבורית המאפשר נסיעות מעין אלה. באזורים אלו יש לשקול פתרון כזה. בהקשר זה יש להבחין כמובן בין החינוך היסודי לחינוך העל־יסודי, מכיוון שנסיעה בתחבורה ציבורית קלה ומקובלת בקרב תלמידים בחינוך העל־יסודי אך מורכבת יותר לתלמידי היסודי.

איחוד של מערכות חינוך ברשויות סמוכות יכול לאפשר מימון הסעות, ובכך להביא לידי צמיחה הדדית של החינוך בכל הרשויות.



ט. בתי־ספר ייחודיים על־אזורים

**”בישראל יש
כ־30–40 פניות
מדי שנה להקמת
בית־ספר ייחודי,
מתוכן כ־20 עומדות
באמות־המידה
ומגיעות לבחינת
הוועדה. רק ספורות
מקבלות אישור.”**

משרד החינוך מגדיר את בית־הספר הייחודי כ”מוסד לימוד שערון לקלוט תלמידים מחוץ לאזורי הרישום, ומיישם תוכנית לימודים חינוכית, ערכית ופדגוגית שמותאמת לצורכי הקהילה”. לגבי תכליתם של בתי־הספר הייחודיים הוא קובע כי הם ”מסייעים בטיוב ובהשכלה של החינוך הציבורי בישראל, יוצרים אינטגרציה ושוויון הזדמנויות ומאפשרים לתלמידים לבחור מבין מגוון מוסדות חינוך”.⁸² בישראל יש כ־30–40 פניות מדי שנה להקמת בית־ספר ייחודי, מתוכן כ־20 עומדות באמות־המידה ומגיעות לבחינת הוועדה. רק ספורות מקבלות אישור. משיחות עם בכירים במשרד החינוך נאמר לנו כי הפרוצדורה לקבלת אישור מערימה קשיים רבים מדי.

היוזמה ל”חיפוש דרך אחרת” בחינוך מאפיינת בכל העולם בעיקר את בני המעמד הבינוני ומעלה, המחפשים בדרך־כלל מערכת חינוכית פרטית. לכך עלולה להיות השפעה שלילית על טיפוח המכנה המשותף הקהילתי ועל הסולידריות החברתית. בתי־ספר פרטיים עלולים להוביל לפיצול ובידול בתוך המערכת, לסגרגציה חברתית וחוסר שוויון בהזדמנויות החינוכיות, ולפגיעה בסיכוייהם של בני קבוצות חברתיות שונות. הניסיון בעולם ובישראל מראה כי אפשר להציע מודלים חינוכיים שונים אשר יענו על ציפיות ההורים ובה־בעת ישמרו על ערכי־היסוד של החברה ושל הקהילה.⁸³ הרשויות יכולות לפקח על בתי־הספר הייחודיים כך שמחד גיסא יתאפשר להורים למצוא את מבוקשם החינוכי הייחודי ומאידך גיסא יישמרו אינטגרציה, לכידות קהילתית ובסיס תוכן ערכי ולימודי משותף.

מדיניות משרד החינוך ביחס לבתי-ספר ייחודיים על-אזוריים

נושא בתי-הספר הייחודיים העל-אזוריים נבחן בצוות בדיקה שהקימה מנכ"לית משרד החינוך רונת תירוש בשנת 2001. צוות הבדיקה, בראשות גנית וינשטיין, הוקם במטרה לבדוק באופן מערכתי את היערכות משרד החינוך לעיסוק בשתי תופעות: "האחת, הורים רבים מנסים להפנות ילדיהם לבתי ספר שאינם באזור הרישום הרשמי שלהם. השנייה, מגיעות פניות רבות לפתיחתם של מוסדות חינוך ייחודיים, במסגרת החינוך הרשמי והמוכר שאינו רשמי" (מתוך כתב המינוי של צוות הבדיקה).⁸⁴ נוסף על כך התבקש הצוות להגיש הצעות לניסוי חינוכי במרחבי חינוך.

בעקבות **דוח וינשטיין**, אשר עסק בדרכים לפתיחת בתי-ספר ייחודיים תוך שמירה על ערכי-היסוד של מערכת החינוך הציבורית, התקבלה החלטת ממשלה 1953 ופורסמו חוזרי מנכ"ל. החלטת הממשלה עסקה, בין היתר, בתמיכה בהצעת שר החינוך לחזק את מערכת החינוך הרשמית באמצעות קביעת הוראות כלליות באשר לאופן פתיחתם וניהולם של בתי-הספר הייחודיים.⁸⁵ חוזר מנכ"ל משרד החינוך האחרון שעסק בנושא פורסם באפריל 2023.⁸⁶ החוזר קובע נהלים עדכניים להסדרתם של בתי-הספר הייחודיים, ומגדיר את תהליך מתן האישור להפעלת כיתות ייחודיות או מסלולים ייחודיים בחינוך העל-יסודי. להלן תמצית העקרונות שקבע משרד החינוך בחוזר מנכ"ל זה:⁸⁷

1. התלמידים יתקבלו לבתי-הספר הייחודיים העל-אזוריים בתהליך שמבטיח שתהיה אינטגרציה ולא ייווצר מצב של סגרגציה מכל סוג שהוא. כאשר יש ביקוש עודף, על בית-הספר לתת עדיפות לתלמידים המגיעים מרקע של מצוקה כלכלית.
2. תינתן עדיפות להקמת בית-ספר ייחודי על-אזורי באזור מצוקה, אשר ישרת את תושבי האזור וכן את הבוחרים בבית-הספר שאינם גרים באזור הקרוב.
3. מספר בתי-הספר הייחודיים העל-אזוריים יוגבל, כדי למנוע סגירת בתי-ספר קטנים באזור.
4. גודל בית-הספר – בעת ההקמה או בזמן הגשת הבקשה נדרשת אוכלוסייה של 22 תלמידים בכיתה ב'- 4 שכבות-גיל רצופות

לפחות או 30 תלמידים בכיתה ב־3 שכבות־גיל רצופות לפחות. כמו־כן נדרשת תוכנית צמיחה בטווח של חמש שנים של 350–500 תלמידים בשכבות א–1 או א–ח, ובחינוך ממלכתי־דתי – גידול של 150–200 תלמידים.

5. כפיפות לנורמות המחייבות של המדינה – בית־הספר יהיה כפוף להחלטות משרד החינוך לגבי תוכניות הלימודים (הליבה), הנורמות (שוויון הזדמנויות, אינטגרציה וכדומה), המימון (הגבלת תשלומי ההורים), מינוי כוח־האדם (מנהלים, מורים) והמבחנים המשותפים למערכת כולה.

נתונים על־אודות בתי־ספר ייחודיים על־אזריים בישראל

נכון לשנת תשפ"ד פעלו בארץ בסך־הכל 198 בתי־ספר ייחודיים. רובם המכריע הם בתי־ספר על־אזריים, ומיעוטם הם בתי־ספר אזריים. שני בתי־ספר בלבד הם ייחודיים ארציים. מתוך כלל בתי־הספר הייחודיים במגזר היהודי, שישה בתי־ספר שייכים לפיקוח הממלכתי־הדתי, וכל יתר בתי־הספר תחת הפיקוח הממלכתי. כ־40% מבתי־הספר הייחודיים העל־אזריים הם בתי־ספר נוצריים, כ־20% הם בתי־ספר דמוקרטיים, ושיעור דומה הם בתי־ספר אנתרופוסופיים. אחוז קטן מבתי־הספר הם בתי־ספר לאומניות, למוזיקה, לחינוך דיאלוגי ולחינוך סביבתי, וכן בתי־ספר דו־לשוניים ומדעיים.

הליך פתיחתו של בית־ספר ייחודי

מספר בתי־הספר בשנה שמצליחים לקבל מעמד של בית־ספר ייחודי הוא מצומצם ביותר. בכל שנה, בממוצע, רק מספר חד־ספרתי של בתי־ספר מצליחים לקבל את האישור הנכסף. תהליך אישור מעמד של בית־ספר ייחודי כולל כמה שלבים:

1. אבחון פדגוגי ראשוני – בירור עקרוני של הייחודיות הבית־ספרית. שלב זה מתנהל בין מנהל בית־הספר לבין המפקח מטעם משרד החינוך. בירור הייחודיות נעשה על־פי מחוון מפורט,⁸⁸ ובית־הספר נדרש לעמוד בדרישות רבות כדי להוכיח את ייחודיותו על־פי הפרמטרים שהגדיר משרד החינוך.

2. בקשה להסדרת מנגנון הרישום – אם בית־הספר מבקש ליהפך לעל־אזורי, עליו להסדיר את מנגנון הרישום מול הרשות.

”תהליך ארוך ובירוקרטי זה פוגע בהנִיעה (מוטיווציה) של הורים ורשויות להקים בתי־ספר ייחודיים, ומצמצם את היוזמות בתחום. לא זו אף זו, חלק מהדרישות המוצבות כתנאי להכרה בייחודיות בית־ ספרית הן דרישות שקשה להוכיח עמידה בהן.”

3. בקשה להסדרת תשלומי הורים – אם בית־הספר מבקש לגבות תל”ן מיוחד, עליו להגיש בקשה ולקבל את אישורו של רפרנט תשלומי ההורים המחוזי.

4. דיון במחוז – דיון עקרוני בייחודיותו של בית־הספר לצורך מתן אישור להמשך הטיפול בוועדה.

5. דיון בוועדה – דיון בוועדה לבתי־ספר ייחודיים בשאלה אם להכיר בבית־הספר כעל־אזורי. בכל מקרה, הכרה כאמור ניתנת לחמש שנים בלבד, ולאחר־מכן נדרש חידוש שלה.

תהליך ארוך ובירוקרטי זה פוגע בהנִיעה (מוטיווציה) של הורים ורשויות להקים בתי־ספר ייחודיים, ומצמצם את היוזמות בתחום. לא זו אף זו, חלק מהדרישות המוצבות כתנאי להכרה בייחודיות בית־ספרית הן דרישות שקשה להוכיח עמידה בהן. להלן כמה דרישות מתוך המחווה לבירור ייחודיות (האחוז מייצג את משקל הסעיף בציון הכללי במחווה):

- ”המסגרת הייחודית פועלת בבית הספר מעל 3 שנים” (10%);
- ”קיימות פרקטיקות הוראה לצורך התמחות ופיתוח אישי ייעודי” (10%);
- ”המסגרת הייחודית מייצרת סביבות למידה בהתאמה” (10%);
- ”בית הספר עושה שימוש מושכל במשאביו לצורך קיום המסגרת הייחודית בהתאם לנהלי משרד החינוך” (20%).⁸⁹

הינה כי כן, אף שמשרד החינוך הכריז על כוונתו לחזק ולגוון את מערכת החינוך הציבורית באמצעות אישור הקמתם של בתי־ספר ייחודיים, נראה כי הבירוקרטיה מכשילה את הקמתם של בתי־הספר הללו, וממילא פוגעת בגיוון ובהצלחת מערכת החינוך הציבורית. כאשר כל בית־ספר שמעוניין ליהפך לייחודי נדרש לעבור את דרך החתחתים האסדרתית בכוחות עצמו, ולאשרר את ייחודיותו אחת לחמש שנים, לא ייפלא שישראל יוצאת־דופן ביחס למדינות המפותחות באחוז המועט של בתי־הספר הייחודיים אשר מוכרים, מתקצבים (באופן חלקי או מלא) ומפוקחים על־ידי המדינה (government-dependent private schools).⁹⁰ עם זאת, יצוין כי בשנים האחרונות הכיר משרד החינוך בשתי קבוצות של בתי־ספר – החינוך האנתרופוסופי (שיטת ולדורף) ובתי־הספר הדמוקרטיים – ומקיים את תהליך אישור הייחודיות של בתי־הספר האלה כקבוצה.

אין מספר־קסם של בתי־ספר ייחודיים שנכון שיהיו במערכת החינוך הישראלית, אולם השאלה היא אילו גורמים צריכים להשפיע על פתיחת בתי־הספר האלה ועל שיעורם מתוך סך בתי־הספר בארץ. גורם ראשון במעלה הוא מידת הביקוש בקרב הורים לבתי־ספר כאלה באזורים שונים בארץ. הביקוש של ההורים למוסדות מעין אלה – אשר אינם מחויבים לאזור רישום מסוים ואינם קרובים בהכרח למקום מגוריהם – יכול לקבוע כמה בתי־ספר כאלה נדרשים בכל אזור, אם בכלל. אולם משרד החינוך מונע פתיחת בתי־ספר ייחודיים אם הוא סבור כי תהיה להם השפעה שלילית על מערכת החינוך הציבורית.⁹¹ אין מדובר בשיקול חינוכי לטובת התלמידים, אלא בשיקול מנהלי, ואנו ממליצים לבחון מחדש את נחיצותו של מנגנון מגביל זה.

החשש הגדול שבגללו פתיחת בתי־ספר ייחודיים אינה נגזרת רק של ההיצע הקיים מול הביקוש מצד ההורים הוא שתתרחש סגרגציה. חשש זה הוביל, בעקבות המלצות דוח וינשטיין,⁹² ליצירת מנגנון בקרה פדגוגי שבוחן את מידת ייחודיותו של בית־הספר על־פי מחוון.⁹³ אלא שהמחווין לבחינת ייחודיות אינו מתמקד בחשש המוצדק מפני סגרגציה, אלא בשאלה אם יש הצדקה פדגוגית להגדרת ייחודיות. נשאלת השאלה אם ועדת מומחים יכולה להעריך מהי ייחודיות מוצדקת ומהי ייחודיות פסולה. האם הוועדה יכולה לבטל את רצון ההורים ובחירתם או שמא הורים זכאים לשלוח את ילדיהם לבית־ספר ייחודי על־אזורי גם אם רצון ההורים והשקפתם החינוכית אינם עולים בקנה אחד עם ההגדרות האסדרתיות?

אתגר הסגרגציה והקושי שעלול להיגרם בתהליך הרישום מחייבים פתרון שייתן מענה לבעיות עצמן. אכן, קיימת סכנה שבתי־ספר ייחודיים יקומו מתוך רצון של אוכלוסיות חזקות לבדל את עצמן מאוכלוסיות חלשות, אולם כדי למנוע סגרגציה יש שלל פתרונות שנוסו ואף הצליחו בעולם, ביניהם:

1. היתר קבלה למוסד על־פי הגרלה בלבד;
2. בדיקת מדד הטיפוח הבית־ספרי כל שנה ביחס למדד המקומי או האזורי, ויסות התקציב המוענק לבית־הספר בהתאם לפער בין מדדי הטיפוח, ואף סגירת בית־הספר אם הסטייה גדולה מדי.

בעיית סידורי ההרשמה ברשויות המקומיות היא בעיה פרוצדורלית, וכאשר מציבים אותה אל מול החשיבות של חופש ההורים לבחור, היא אינה נראית סיבה לגיטימית להגבלת חופש זה. בניירות ה־OECD שבהם ממליצים על מנגנוני בחירה מבוקרת מצדיקים

הגבלה כזאת אך ורק בשם הצורך למנוע סגרגציה, ולא בשם הצורך למלא מכסות בבתי־ספר לפי הקיבולת שלהם. היחס בין הביקוש למסגרות חינוכיות מסוימות לבין ההיצע הקיים שלהן מאפשר לרשויות ולמשרד החינוך לקבל מידע אמין על־אודות הצלחתן או אי־הצלחתן של אותן מסגרות חינוכיות יותר מאשר כל מנגנון פיקוח.



י. המלצות למדיניות

**”אנו רואים
בבחירת הורים,
בפתיחת בתי־ספר
ייחודיים ובמתן
אוטונומיה
בית־ספרית משום
מפתחות שעשויים
להוביל לשיפור
משמעותי בתפקודה
של מערכת החינוך
בכללותה, ובעיקר
במקומות שבהם
היא מפגינה
חולשה.”**

אנו רואים בבחירת הורים, בפתיחת בתי־ספר ייחודיים ובמתן אוטונומיה בית־ספרית משום מפתחות שעשויים להוביל לשיפור משמעותי בתפקודה של מערכת החינוך בכללותה, ובעיקר במקומות שבהם היא מפגינה חולשה. מהמחקר העולמי והמקומי עולה כי הרחבת אפשרויות הבחירה אינה יוצרת בידול והפרדה (סגרגציה), אלא להפך – כאשר עושים אותה נכון, היא עשויה להוביל לשילוב אוכלוסיות (אינטגרציה).

אומנם, בעשורים האחרונים נקט משרד החינוך צעדים מספר להרחבת בחירת ההורים בתהליך הרישום לבתי־הספר, וגיבש תוכנית לפתיחת בתי־ספר ייחודיים. עם זאת, ניכרת גרירת רגליים ויישום חלקי של החלטות שביכולתן לקדם בצורה משמעותית את מערכת החינוך בארץ.

הרחבת אפשרות הבחירה חשובה מהזווית של זכות ההורים להשפיע על אופן החינוך של ילדיהם, אך יש בה חשיבות רבה גם מהשיקול המערכתי: מערכת שמאפשרת בחירה עשויה ליהנות מפירות התחרות. מערכת עם בחירה היא מערכת שבה מוסדות מצליחים מושכים אליהם תלמידים רבים יותר, וכך מתקבלת אינדיקציה מצוינת היכן ניתן למנף הצלחה, להרחיב מסגרות מבוקשות, לפתוח שלוחות נוספות ולהגדיל את ההיצע, והיכן קיימים אתגרים שמחייבים טיפול, ליווי, שיקום או החלפה. מערכת דינמית מעודדת חדשנות, מתגמלת הצלחה ומזרזת שינוי היכן שהוא נצרך.

בחירת הורים

• אנו ממליצים על הפיכת אזורי הרישום בחינוך היסודי ובגנים למחייבים לגבי הרשות, אך לא לגבי ההורים. כלומר, בתי הספר הקרובים לאזור מגוריהם של התלמידים יוגדרו "בתי ספר עוגן", שבהם יישמר להם מקום אם לא יירשמו או יכנסו לשום בית ספר אחר. לצד זאת אנו ממליצים לאפשר להורים לרשום את ילדיהם לבתי ספר אחרים על פי שיקוליהם האישיים, מבלי לחייב אותם להיצמד לרדיוס מסוים. על הרשות יהיה לוודא שהתלמידים משובצים למסגרות על פי העדפות הורים ככל האפשר. בתי הספר יחויבו לפרסם את סדר העדיפויות בקבלת תלמידים לפחות שבועיים לפני פתיחת ההרשמה, לאחר אישור מנהל המחוז. סדר העדיפויות יכול לכלול קרבה גאוגרפית או אחים הלומדים במסגרת, אך עד לחטיבת הביניים לא יסוננו תלמידים על פי יכולותיהם הלימודיות או מאפיינים אישיים אחרים. אם יהיה רישום עודף למסגרת בלי יכולת לסנן על פי סדרי העדיפויות, תיערך הגרלה בפיקוח אגף החינוך של הרשות המקומית.

• אנו ממליצים לאפשר להורים בכל רשות מקומית לבחור את בתי הספר שבהם ילמדו ילדיהם בכל רחבי הרשות, אך גם אם הרשות תבחר לא לאפשר להורים לרשום את ילדיהם באופן חופשי לכל בית ספר שליבם חפץ בו, מוצע שהיא תאפשר להם לכל הפחות בחירה בין 3-4 בתי ספר. על מנת לעודד רשויות להחיל את מודל הבחירה, יינתן תקציב תוספתי במסגרת תקציבי הגמישות הפדגוגית הניהולית (גפ"ן) הרשותיים, שאותו הן יוכלו לנצל לטובת שינוי תהליך הרישום ולטובת התמודדות עם האתגרים שייווצרו מפתיחת אזורי הרישום לבחירת ההורים.

• אם הרשות החליטה בכל זאת לחלק את שטחה לאזורי בחירה, רצוי שהיא תימנע מלחלק את אזורי הרישום במסגרת "הבחירה המבוקרת" כך שבתי ספר חלשים ישתייכו לאותו אשכול ובתי הספר החזקים ישתייכו לאשכול אחר, וזאת על מנת לאפשר ניעות חברתית. יש לעודד את הרשויות להימנע מחלוקה המנתבת יתר על המידה את בחירת ההורים מבלי לאפשר תחרות בין בתי הספר.

• אנו ממליצים שתלמידים יורשו לבחור בית ספר בכל שנה, אם ירצו בכך ואם בית הספר הקולט מעוניין בכך, ולא רק לקראת עלייתם לכיתות א, ז, ט או י. לשם כך יש לבטל את הסעיפים

"יש להימנע ככל האפשר מחיוב הורים לרשום את ילדיהם לבית-ספר שאינו נמצא ברשימת העדפותיהם."

הרלוונטיים בתקנות חינוך ממלכתי (העברה), התשי"ט-1959 (סעיפים 2, 3 ו-7) (להלן: תקנות ההעברה). בהקשר זה יש לציין כי המעבר מהמודל הנוכחי של תקצוב לפי מספר כיתות למודל של תקצוב לפי מספר תלמידים יאפשר מעבר תלמידים בין בתי-ספר בכל שנת לימוד מבלי שהדבר יערער את בתי-הספר או יגרור סגירת תקנים. פירוט על-אודות שינוי מודל התקצוב והשלכותיו יינתן בנייר נפרד, שיצא בקרוב.

אם בית-ספר אינו זוכה באמון של הורים רבים מספיק ומתמודד עם תת-ביקוש בהרשמה, אנו ממליצים להעבירו תהליך של ארגון מחדש בסיוע ליווי מקצועי, ואם יש צורך, תתאפשר החלפת הנהלה בהובלת הרשות המקומית והמחוז, ללא עיכובים ומכשולים מיותרים. יש להימנע ככל האפשר מחיוב הורים לרשום את ילדיהם לבית-ספר שאינו נמצא ברשימת העדפותיהם. יש לפעול בדומה למודל הירושלמי, שבמסגרתו בבתי-ספר שנסגרו בשל תת-ביקוש נפתחו שלוחות של בתי-ספר מבוקשים, וכך רצונם של ההורים מומש, ומערכת החינוך העירונית צעדה קדימה.

אנו ממליצים לפתוח את המערכת הרשותית לבחירת ההורים, גם מבלי לאפיין ייחודיות ספציפית לבתי-הספר. כיום, כדי שבית-ספר ייכנס למסלול "בחירה מבוקרת", עליו לעבור תהליך שנמשך שנים מספר שבהן הוא מגבש – בליווי אגף מחקר, פיתוח, ניסויים ויוזמות במשרד החינוך (אגף מו"פ) – ייחודיות לבית-הספר. כאמור, אנו ממליצים שהורים יהיו רשאים לבחור בין בתי-ספר גם ללא ייחודיות מוגדרת.

כיום הרישום לחטיבות-הביניים נעשה על-פי רבעים, כך שכל חטיבה מוזנת מכמה בתי-ספר יסודיים מוגדרים. גם כאן אנו ממליצים שהרבעים יוגדרו רק כעוגן עבור התלמידים, כך שאם תלמיד לא נרשם או לא התקבל לשום בית-ספר ברשימת הבחירה שלו, יובטח לו מקום באחד מבתי-הספר ברובע שהוגדר לו.

אנו ממליצים שמשרד החינוך יהיה רשאי לדרוש, כתנאי למימון ציבורי, שבתי-הספר לא יפלו ילדים על רקע חברתי-כלכלי. כמו-כן יוכל המשרד להפחית כ-5% מהמימון של בית-ספר אם ההרכב של אוכלוסיית התלמידים בו יהיה שונה מהממוצע החברתי-הכלכלי של הרשות המקומית ביותר מחצי סטיית-תקן, בדומה למה שנקבע לגבי מוסדות מוכרים שאינם רשמיים בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953.

”יש לבטל את הווטו של רשויות על יציאת תלמידים משטח שיפוטן ללימודים במוסדות שמחוץ לרשות.”

”אם בחירת ההורים גורמת לסגירת תקנים ברשות, יש למצוא פתרונות לתקנים ולמימון, אך אין לכפות הורים ותלמידים 'למלא כיתה' בניגוד לרצונם.”

יש לבטל את הווטו של רשויות על יציאת תלמידים משטח שיפוטן ללימודים במוסדות שמחוץ לרשות. לשם כך יש לבטל חלקים נרחבים מתקנות ההעברה, ואם הורים מצאו בית-ספר מחוץ לרשות שמוכן ויכול לרשום את ילדם, בין שמדובר בבית-ספר יסודי ובין שמדובר בבית-ספר על-יסודי, יידרש רק עדכון של שתי הרשויות – ה”שולחת” וה”קולטת” – מבלי להזדקק לאישור מצד הרשויות לבחירת ההורים.

עם זאת, יש ליצור מנגנון שימנע מהרשות ה”שולחת” נזק תקציבי גדול בעקבות עזיבת תלמידים למוסדות מחוץ לרשות, בפרט כאשר העזיבה גורמת לסגירת תקן לכיתה בבית-הספר שבו הם למדו. רצוי שתהיה הלימה הדוקה ככל האפשר בין עלות חינוכו של התלמיד לבין התקציב שייגרע מהרשות אם הוא יעבור ללמוד בשטחה של רשות אחרת. מִעֵבֶר לנוסחת תקצוב לפי מספר תלמידים, ולא לפי מספר כיתות, עשוי לתת מענה הולם גם לסוגיה זו, כך שההפסד של הרשות יהיה מינימלי והרצון של התלמיד והוריו יכובד באופן מרבי.

כיום הרשויות מאפשרות לתלמידים להירשם לבתי-ספר ייחודיים על-אזורים רק בתנאי שההרשמה אינה גורמת לסגירת תקנים ברשות המקומית ובתנאי שהרשם ברשות המקומית אישר את ההרשמה.⁹⁴ אנו ממליצים לאפשר להורים לרשום את ילדיהם לבית-ספר על-פי בחירתם. להשקפתנו, צורכי הרשות המקומית אינם קודמים לזכותם של ההורים לבחור את מוסד החינוך הרצוי בעיניהם. אם בחירת ההורים גורמת לסגירת תקנים ברשות, יש למצוא פתרונות לתקנים ולמימון, אך אין לכפות הורים ותלמידים ”למלא כיתה” בניגוד לרצונם. זאת ועוד, כל דרישה להגשת בקשת העברה היא סרבול בירוקרטי, אשר פוגע בעיקר באוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי נמוך. ככל שההליך יהיה פשוט ונגיש יותר כן נוכל להגביר את הבחירה של ההורים.

על-מנת לעודד את מיצוי הבחירה, יש להסיר ככל האפשר את מגבלת התחבורה אל בתי-הספר. באזורים שיש בהם תחבורה ציבורית ענפה רצוי לסבסד את נסיעתם של תלמידים באמצעותה ולהתאימה ככל האפשר לצורכי מערכת החינוך בשעות הרלוונטיות; באזורים שאין בהם תחבורה ציבורית ענפה, כגון באזורים כפריים יותר ובמועצות אזוריות, רצוי ליצור מנגנון של מימון משותף של המדינה, הרשות המקומית

וההורים (אם הם בחרו מוסד שאינו מוגדר כ"עוגן" עבורם), שיצמצם את עלות ההסעות אל בית-הספר וממנו. חלוקת המימון בין המדינה לרשות יכולה להיקבע על-פי איתנותה הכלכלית של הרשות, וכך גם גובה ההשתתפות העצמית של ההורים שיבחרו לרשום את ילדיהם לבית-ספר שרחוק ממקום מגוריהם.

בתי-ספר ייחודיים

אנו ממליצים לצמצם את הבירוקרטיה הכרוכה בהקמת בתי-ספר ייחודיים, ולאפשר פתיחת בתי-ספר בהתאם לביקושים וליוזמות העולות מן השטח. על משרד החינוך להעניק הכרה ומימון לכל בית-ספר העומד בתנאים שקופים ואחידים לרישוי. אם המלצותינו בחלק הקודם יתקבלו, לא תהיה משמעות להגדרה של "על-אזוריים", שכן כלל בתי-הספר יוכלו לקבל תלמידים מכל רשות על בסיס מקום פנוי, ללא הגבלת רדיוס.

על משרד החינוך לראות בעין יפה ואף לעודד פתיחת בתי-ספר חדשים, המספקים לתלמידים אפשרויות חינוכיות טובות יותר, גם אם הדבר בא על-חשבון בתי-הספר הקיימים, שכן מטרת החינוך אינה לשמר את המוסדות, אלא להעניק חינוך מיטבי לתלמידים. לשם כך יש להקל את התהליך האסדרתי הנדרש לשם פתיחת בית-ספר ייחודי.

להלן המלצותינו הקונקרטיות:

- יש לצמצם באופן חד את דרישות המחוונים לבדיקת ייחודיות פדגוגית. אין להכביד על המבקשים לפתוח בתי-ספר בדרישות רבות ובהליך אסדרתי ארוך. יש לכבד את רצונם של הורים לשלוח את ילדיהם ללמוד בבית-ספר מסוים גם אם הוא אינו עומד בדרישות הרבות והמגוונות שמשרד החינוך מציב כיום.
- יש לצמצם את התנאים במחון לפתיחת בתי-ספר על-אזוריים כך שהוא ידרוש עמידה רק בתנאים הבאים:
 - קיום סדרי ביטחון ובטיחות כנהוג בשאר המערכת;
 - קיום מנגנון קבלה שקוף ושוויוני (מומלץ שהרשות תעניק תמריצים כלכליים לקבלת תלמידים בעלי מדד טיפוח גבוה, ושמשרד החינוך ינקוט סנקציות במקרה של סטייה מובהקת ממדד הטיפוח האזורי, כפי שהמלצנו לעיל);

- קיום לימודי ליבה ברמה נאותה;
- התחייבות של בית הספר להשתתף במבחנים הארציים במועד העוקב לפתיחת כיתה או כיתות שבהן מבחנים כאלה נערכים (ב, ה, ח).
- אין לחייב העסקת מורים על-פי החוזים הקיבוציים, על-מנת שבית הספר יוכל למשוך אליו מורים שתואמים את משנתו החינוכית.

מוסדות מוכרים שאינם רשמיים

- יש לבטל את התניית ההכרה בבית-ספר כ"מוכר שאינו רשמי" בכך שפתיחתו "לא תפגע" בבית-ספר רשמי קיים. לשם כך על המשרד לבטל את סעיף 3(או) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), אשר הוסף בשנת 2009.
- יש לבטל הבדלי מימון בין בתי-ספר רשמיים לבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים המקבלים עליהם ללמד את תוכנית-הבסיס של משרד החינוך ולהימדד עליה. מה שצריך לקבוע אם בית-ספר זכאי למימון ציבורי או לא הוא אם בית-הספר עומד בתנאי הרישוי הטכניים של משרד החינוך, אם תנאי הקבלה בו זהים לאלה של בית-ספר רשמי, ואם מלמדים בו את תוכנית הלימודים הציבורית על-פי ההגדרות של משרד החינוך ונמדדים עליה. כל הבחנה אחרת בין בית-ספר רשמי ללא-רשמי, לעניין התקצוב, היא חסרת משמעות וחסרת תועלת.
- להבדיל מהמצב כיום, 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 ואם של תאגידים אחרים – כגורמים המסייעים לו במשימתו החיונית והדחופה ביותר: אספקת חינוך אפקטיבי ומצליח לקהל התלמידים הרחב.

- 1 סגרגציה היא מצב שבו מערכת החינוך מתאפיינת בבדלנות, כלומר, תלמידים מרקעים שונים לומדים בה בנפרד. המגמה ההפוכה היא אינטגרציה, המשלבת תלמידים מרקעים חברתיים-כלכליים שונים, באופן שמאפשר ניעות (מובי-ליות) חברתית.
- 2 "מרחבי חינוך - מסלול רשות", **משרד החינוך - אגף מחקר, פיתוח, ניסויים ויוזמות**, ללא תאריך, <https://did.li/sLnx5>.
- 3 חוזר מנכ"ל משרד החינוך "נוהלי הוועדה לבתי ספר ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת, מסלולים ייחודיים וכיתות ייחודיות בחינוך העל-יסודי" - הוראת קבע 0393, 2.4.2023, <https://did.li/YT7LC>, (להלן: חוזר מנכ"ל 0393). באשר לאי-סינון התלמידים ראו שם, סעיף 3.1.3(ג).
- 4 ראו הרשות הארצית למידה והערכה בחינוך ומשרד החינוך, **תוכנית "מרחבי חינוך: אזורי בחירה מבוקרת וייחודיות בית ספרית" - בדיקה מחקרית של אפקטים, בהתנסס על נתוני הישגים לימודיים ואקלים בית ספרי במיצ"ב, 2020**, <https://did.li/Bc6q>, עמ' 4 (להלן: **דוח ראמ"ה 2020**).
- 5 ראו, למשל, עצומה של הורים המבקשים לחייב את הרשות המקומית לאפשר להם לרשום את ילדיהם לבית-ספר דמו-קרטי ייחודי על-אזורי ולשאת בעלויות הגלוות. "חשלוס אגרת תלמידי חוץ עבור בתי ספר ייחודיים על ידי הרשויות המקומיות", 28.3.2018, <https://www.atzuma.co.il/studentfees>.
- 6 סעיף 4.3.7 (ו"הגבלת מספר בתי הספר הייחודיים") לחוזר מנכ"ל 0393, לעיל הערה 3.
- 7 ראו שם, סעיף 5.3, המפרט את השלבים הנדרשים לשם הקמת בית-ספר ייחודי.
- 8 **דוח הוועדה הציבורית לבדיקת מעמדם של מסגרות החינוך העל-אזוריות**, ירושלים: משרד החינוך, 1991.
- 9 **המלצות ועדת ההיגוי לבתי ספר בניהול עצמי: דו"ח ביניים**, ירושלים: משרד החינוך והתרבות, 1993.
- 10 עמי וולנסקי, "אינדיווידואליזם, קולקטיביזם וכוחות שוק בחינוך: האם המחיר החברתי הכרחי?", **מגמות**, לו (1994), עמ' 238-252, בעמ' 250.
- 11 שם, עמ' 251.
- 12 עמי וולנסקי, "למידה משמעותית בישראל", בתוך **תלמידי האתמול, תלמידי המחר**, תל-אביב: הוצאת שוקן, 2020, כרך ב, פרק 16.
- 13 **המלצות הוועדה לבחירה בחינוך: טיוטה ראשונה**, ירושלים: משרד החינוך והתרבות, 1994.
- 14 שם, עמ' 2.
- 15 **תדריך לפיתוח ייחודיות בית ספרית: עקרונות ומדריך מעשי לגיוש וליישום ייחודיות בית ספרית**, משרד החינוך, 2012, <https://did.li/Ex2CN>, עמ' 68 (להלן: **תדריך לפיתוח ייחודיות**).
- 16 יצחק קשתי, שמחה שלסקי וארית אלרועי, "בחינה רטרופספקטיבית של דו"ח הוועדה הציבורית לבתי ספר על-אזוריים (ועדת קשתי) (1991)", נייר עמדה, מוגש למזכירות הפדגוגית, משרד החינוך, 2001.
- 17 **צוות בדיקה של ייחודיות בית ספרית - מרחבי חינוך**, 2002, <https://did.li/OWnx5>, (להלן: **דוח ויגשטיין**).

- 18 משרד החינוך - הוועדה לבתי ספר ייחודיים ומרחבי חינוך, **יוצאים לדרך חדשה**, ללא תאריך, <https://did.li/SmzZH>, עמ' 3.
- 19 נוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, **התוכנית הלאומית לחינוך - כי לכל ילד מגיע יותר**, 2005, <https://did.li/OUVTY>.
- 20 החלטה 1953 של הממשלה השלושים ושתיים, "הרחבת אזורי רישום - בתי ספר רשמיים", 11.7.2010, https://www.gov.il/he/pages/2010_des1953 (ולהלן: החלטת ממשלה 1953).
- 21 חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"א/6א "עדכון נוהלי הוועדה לבתי ספר ייחודיים ואזוריים ועל-אזוריים בחירה מבוקרת וביצוע ניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום ברשויות מקומיות", 1.2.2011.
- 22 חוזר מנכ"ל 0393, לעיל הערה 3.
- 23 OECD, PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools, 2020, <https://did.li/qo7lC> (ולהלן: דוח פיז"ה).
- 24 Henry M. Levin, "Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs", *Journal of Policy Analysis and Management*, 17 (1998), pp. 373–392.
- 25 ראו גדי ביאליק, **בתי ספר ייחודיים: האומץ להרהר ולערוער על המובן מאליה**, מכון מופ"ת, 2020. ביאליק מציג בספרו תמונת מצב מקיפה של בתי-הספר הייחודיים בישראל, ומתאר את כלל סוגי המסגרות הייחודיות הפועלות בישראל. יש לציין כי ביאליק מתריע מפני בתי-ספר שנושאים את התואר "ייחודי" אך שהייחודיות שלהם שטחית ונועדה לצורכי שיווק בלבד.
- 26 ראמ"ה, **התכנית "אזורי בחירה מבוקרת" - דו"ח הערכה לשנה"ל תשע"ד**, 2015, <https://did.li/M3Paa> (ולהלן: דוח ראמ"ה 2015); דוח ראמ"ה 2020, לעיל הערה 4.
- 27 חיים גויאל, **בית-ספר בנייהול עצמי: תיאוריה, מחקר ומעשה**, תל-אביב: הוצאת רמות - אוניברסיטת תל-אביב, 2002, עמ' 13-14; **תדריך לפיתוח ייחודיות**, לעיל הערה 15.
- 28 OECD, *Balancing School Choice and Equity: An International Perspective Based on PISA*, 2019, <https://did.li/Oj2CN> (ולהלן: OECD, *Balancing School Choice and Equity*).
- 29 **דוח ראמ"ה 2015**, לעיל הערה 26; **דוח ראמ"ה 2020**, לעיל הערה 4.
- 30 Victor Lavi, "Effects of Free Choice Among Public Schools", *The Review of Economic Studies*, 77 (2010), pp. 1164–1191.
- 31 בשנת 2024 עמד תקציב משרד החינוך על 84,071,785,000 ש"ח. יחד עם הכנסות עצמיות של 144,365,000 ש"ח, הסתכם תקציב החינוך באותה שנה ב־84,216,150,000 ש"ח. ראו את חלוקת התקציב באתר "מפתח התקציב", <https://next.obudget.org/i/budget/0020/2025>.
- 32 סעיף 12א(18) לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953.
- 33 Vincent Geloso, "Improving Schooling Outcomes: It's About Choice, Not Spending More", MEI, 18.10.2022, <https://did.li/ik2CN>; Laura López-Torres et al., "The Effects of Competition and Collaboration on Efficiency in the UK Independent School Sector", *Economic Modelling*, 96 (2021), pp. 40–53; Luis Gonzalez and Brandon C. Koford, "Impact of Parental Resources on Student Outcomes Using Elementary School Data", *International Advances in Economic Research*, 25 (2019), pp. 417–427; Levon Barseghyan, Damon Clark and Stephen Coate, "Peer Preferences, School Competition, and the Effects of Public School Choice", *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(4) (2019), pp. 124–158; Eric A. Hanushek and Steven G. Rivkin, "Does Public School Competition Affect Teacher Quality?", in Caroline M. Hoxby (ed.), *The Economics of School Choice*, Chicago: University of Chicago Press, 2003, pp. 23–47; Steve Bradley, Geraint Johnes and Jim Millington, "The Effect of Competition on the Efficiency of Secondary Schools in England", *European Journal of Operational Research*, 135 (2001), pp. 545–568; Patrick J. Wolf and Michael McShane, "Is the Juice Worth the Squeeze? A Benefit/Cost Analysis of the District of Columbia Opportunity Scholarship Program", *Education Finance and Policy*, 8 (2013), pp. 74–99; Daniel L. Millimet and Trevor Collier, "Efficiency in Public Schools: Does Competition Matter?", *Journal of Econometrics*, 145, (2008), pp. 134–157; Itay Attar, Danny Cohen-Zada and Naomi Gershoni, "From Neighborhood Schools to Free Choice: Causal Impacts and Mechanisms", Ben Gurion University of the Negev, n.d., <https://did.li/Jk2CN>, לעיל הערה 4.

- 34 Milton Friedman, "The Role of Government in Education", in Robert A. Solo (ed.), *Economics and the Public Interest*, Rutgers University Press, 1955, pp. 123–144.
- 35 M. Urquiola, "Competition Among Schools: לעיל הערה 33, Attar, Cohen-Zada and Gershoni Traditional Public and Private Schools", in Eric A. Hanushek, Stephen Machin and Ludger Woessmann (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, vol. 5, 2016, pp. 209–237.
- 36 Atila Abdulkadiroğlu, Parag A. Pathak and Christopher R. Walters, "Free to Choose: שם; Urquiola Can School Choice Reduce Student Achievement?", *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(1) (2018), pp. 175–206; Patrick J. Wolf and Anna J. Egalite, *Pursuing Innovation: How Can Educational Choice Transform K–12 Education in the U.S.*, 2016, <https://did.li/VoyZH>; Luka Boeskens, "Regulating Publicly Funded Private Schools: A Literature Review on Equity and Effectiveness", OECD Education Working Papers, No. 147, 2016, <https://did.li/WoyZH>.
- 37 פלור היימן ורנה שפירא, "בחירת הורים בבתי-ספר אוטונומיים כאסטרטגיה להבניה מחדש של מערכות חינוך - המקרה של תל-אביב ולקחיו", בתוך יובל דרור, דוד נבו ורנה שפירא (עורכים), **תמורות בחינוך - קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים**, תל-אביב: הוצאת רמות - אוניברסיטת תל-אביב, 2003, עמ' 77–102.
- 38 Dennis Epple and Richard Romano, "Neighborhood Schools, Choice, and the Distribution of Educational Benefits", in Caroline M. Hoxby (ed.), *The Economics of School Choice*, Chicago: University of Chicago Press, 2003, pp. 227–286.
- 39 Pauline Musset, "School Choice and Equity: לעיל הערה 28, OECD, *Balancing School Choice and Equity Current Policies in OECD Countries and a Literature Review*", OECD Education Working Papers, No. 66, 2012, <https://did.li/8On6q>.
- 40 כך עולה ממחקר שערכה ראמ"ה בשנת 2013: חגית גליקמן, נורית ליפשוט וטל רז, "הקשר בין רקע חברתי-כלכלי לבין הישגים: האקלים בבית הספר כמשתנה מפצה וממתן", כנס ראמ"ה, 2013, <https://did.li/VY7LC>, עמ' 25. המחקר הוסיף ובחן את השפעת האקלים הבית-ספרי על הישגי התלמידים. ראו שם, עמ' 29 ואילך.
- 41 ראו את ההמלצות בדוח ה-OECD לשמירה על איוון בין בחירה לשוויון: OECD, *Balancing School Choice and Equity*, לעיל הערה 28, עמ' 77 ואילך.
- 42 ראו, לדוגמה, עוגן גולדמן, "מסמך רקע לריון בנושא אזורי רישום - בחירת הורים", הכנסת - מרכז מחקר ומידע, 10.3.2022, <https://did.li/T8Paa>. מדוח זה עולה כי בשנת תשס"ב כ-20% מהתלמידים בכיתות 40 בתי-ספר יסודיים וחטיבות-ביניים ממלכתיים רשמיים שנבדקו אינם לומדים לפי המיפוי היישובי שלהם. באותה שנה, במסגרת החינוך היסודי ביישובים העירוניים בלבד, היו 68 בתי-ספר על-אזוריים - מספר גדול מזה שאישרה הוועדה הציבורית הממונה על אישורם. ראו שם, עמ' 2. מהנתונים הללו - שאינם מתייחסים לאזורים שבהם נפתחו אזורי הרישום לבחירה מבוקרת או מלאה - עולה כי התקיימה "בחירה סמויה", קרי, התקיימה בחירה עוד בטרם התגבשה מדיניות חיובת בנושא. אין בידינו נתונים עדכניים יותר, אך יש מקום להניח כי מגמה זו התרחבה עם השנים.
- 43 **דוח וינשטיין**, לעיל הערה 17, עמ' 6. על צוות הבדיקה בראשות גנית וינשטיין, אשר מונה בשנת 2001 ופרסם את המלצותיו בשנת 2002, ראו לעיל בפרק ב לנייר זה.
- 44 **דוח פיזיה**, לעיל הערה 23, Thomas Koinzer, Rita Nikolai and Florian Waldow (eds.), *Private Schools and School Choice in Compulsory Education: Global Change and National Challenge*, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2017, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-17104-9>.
- 45 **דוח פיזיה**, לעיל הערה 23, עמ' 163.
- 46 OECD, *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, Paris: OECD Publishing, 2024, <https://doi.org/10.1787/coocad36-en>, pp. 189–190.
- 47 "Compulsory School", *Stockholms Stad*, n.d., <https://grundskola.stockholm/en/>.
- 48 "Private Schools", *lifeindenmark.dk*, n.d., <https://did.li/mlc6q>.
- 49 "Enrolling Your Child in School", *City of Copenhagen*, n.d., <https://did.li/PliOf>.
- 50 בתי-ספר בין-לאומיים הם בתי-ספר פרטיים שבהם תוכנית הלימודים אוניוורסלית יותר ולומדים בשפות שונות לצד דנית. בתי-ספר אלו מיועדים לתושבי חוץ ולילדי דיפלומטים, אך גם לדנים שממוגנים בחינוך דרשפתי או רב-תרבותי.
- 51 "FAQ—Frequently Asked Questions", *European School Copenhagen*, n.d., <https://escph.dk/our-school/faq/>.

Eline Hausel "Local vs. International School: Choosing the Best Option for Your Family", <i>Amsterdam Mamas</i> , n.d., https://did.li/UCtgT	52
"Expatriate Guide for Choosing a School in Amsterdam", <i>Expatriate Info Desk</i> , n.d., https://did.li/LaQaa	53
"Would You Like Your Child to Attend a Czech Primary School?", <i>Centrum pro Integraci cizinců</i> , n.d., https://did.li/5liOf	54
"Prague Public Schools: A Comprehensive Exploration", <i>Prague.org</i> , n.d., https://prague.org/prague-public-schools/	55
"Schools and Pupils by Type of School, Borough", <i>London Datastore</i> , n.d., https://did.li/HZnx5	56
"Compare Schools", <i>Snobe</i> , n.d., https://snobe.co.uk/compare-schools	57
דוח פיז"ה , לעיל הערה 23, עמ' 164 (תשרי 5775).	58
Caroline M. Hoxby, "School Choice and School Competition: Evidence from the United States", <i>Swedish Economic Policy Review</i> , 10 (2003), pp. 9–65	59
Helen F. Ladd, "Comment on Caroline M. Hoxby: ראו. School Choice and School Competition: Evidence from the United States", <i>Swedish Economic Policy Review</i> , 10 (2003), pp. 67–76	60
Patrick Bayer and Robert McMillan, "Choice and Competition in Local Education Markets", NBER Working Papers, No. 11802, 2005, https://did.li/q7yx5	61
Wolf and Egalite, לעיל הערה 36. כן ראו Urquiola, לעיל הערה 35.	62
דוח ראמ"ה 2020 , לעיל הערה 4.	63
שם, עמ' 35.	64
שם, עמ' 36.	65
OECD, <i>Balancing School Choice and Equity</i> , לעיל הערה 28, עמ' 83.	66
OECD, PISA 2015 Results (Volume II): <i>Policies and Practices for Successful Schools</i> , 2016 https://did.li/Th2aa	67
Lavi, לעיל הערה 30, עמ' 1178–1179.	68
תוצאה זו התקבלה גם תוך השוואה לשלוש קבוצות ביקורת שונות (מחוזות 8–6 בתל-אביב, גבעתיים-רמת-גן וכן חו' לון). בדיקות דמה (falsification tests) הראו כי לא חלה ירידה דומה בשנים קודמות, כלומר, אין כאן מגמה טבעית, אלא השפעה של התוכנית.	69
Lavi, לעיל הערה 30, עמ' 1178.	70
היימן ושפירא, לעיל הערה 37.	71
OECD, <i>Balancing School Choice and Equity</i> , לעיל הערה 28.	72
Thomas Nechyba, "School Finance, Spatial Income Segregation, Eppel and Romano, לעיל הערה 38; and the Nature of Communities", <i>Journal of Urban Economics</i> , 54 (2003), pp. 61–88	73
Sandra E. Black and Stephen Machin, "Housing Valuations of School Performance", in Eric A. Hanushek, Stephen Machin and Ludger Woessmann. (eds.), <i>Handbook of the Economics of Education</i> , vol. 3, 2011, pp. 485–519	74
OECD, <i>Balancing School Choice and Equity</i> , לעיל הערה 28.	75
Dennis Eppel, Richard E. Romano and Miguel Urquiola, "School Vouchers: A Survey of the Economics Literature", <i>Journal of Economic Literature</i> , 55 (2017), pp. 441–492	76

- 77 Victor Lavy, "The Long-Term Consequences of Free School Choice", *Journal of the European Economic Association*, 19 (2021), pp. 1734–1781. לביא מביא במחקרו דוגמאות להשלכות ארוכות הטווח של הבחירה גם במדינות נוספות, המאששות את ההשפעה החיובית של הבחירה לטווח הארוך. ראו שם, עמ' 1736, ה"ש 1.
- 78 אשר שקדי, **המשמעות מאחורי המילים: מתודולוגיות במחקר איכותני - הלכה למעשה**, תל-אביב: הוצאת רמות - אוניברסיטת תל-אביב, 2011.
- 79 סעיף 3.1.3(ה) לחוזר מנכ"ל 0393, לעיל הערה 3.
- 80 תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959 (להלן: תקנות הרישום).
- 81 <https://shkifut.education.gov.il/district/1>.
- 82 "בתי ספר ייחודיים", **משרד החינוך - פורטל מוסדות חינוך**, ללא תאריך, <https://did.li/ohox5>.
- 83 **דוח וינשטיין**, לעיל הערה 17, עמ' 7; OECD, *Balancing School Choice and Equity*, לעיל הערה 28.
- 84 **דוח וינשטיין**, לעיל הערה 17, עמ' 4.
- 85 החלטת ממשלה 1953, לעיל הערה 20.
- 86 ראו חוזר מנכ"ל 0393, לעיל הערה 3.
- 87 שם, סעיף 4.3.
- 88 שם, סעיף 5. לפירוט אמות המידה במחווה לפתיחת בתי-ספר ייחודי ראו משרד החינוך, "בחנו את עצמכם - מחווה לברור הייחודיות של מסלולים ייחודיים וכיתות ייחודיות", ללא תאריך, <https://did.li/2T7LC> (להלן: מחווה לברור ייחודיות).
- 89 שם.
- 90 בארצות-הברית קיימים בתי-ספר "מגנט" (magnet schools) ובתי-ספר "צ'רטר" (charter schools) (ייחודי כ-8% מבתי-הספר בארצות-הברית), המציעים תוכניות לימודים ייחודיות ומקבלים תלמידים מחוץ לאזור הרישום הרגיל. בבריטניה יש בתי-ספר "אקדמיים" (academic schools), המתמקדים בתחומי לימוד ספציפיים, כגון מדעים, אומנויות או טכנולוגיה. בהולנד קיימת מערכת של "חופש חינוכי", המאפשרת הקמת בתי-ספר עם גישות חינוכיות שונות, לרבות בתי-ספר מונטסוריים ואנתרופוסופיים. בפינלנד יש בתי-ספר המתמחים בתחומים ספציפיים, כגון מוזיקה, מדעים או שפות זרות. בדומה לישראל, בתי-ספר אלו במדינות ה-OECD מציעים לרוב תוכניות לימודים ייחודיות, ומקבלים גם תלמידים מחוץ לאזור הרישום הרגיל שלהם.
- 91 ראו חוזר מנכ"ל 0393, לעיל הערה 3, סעיף 4.3.7.
- 92 **דוח וינשטיין**, לעיל הערה 17.
- 93 מחווה לברור ייחודיות, לעיל הערה 89.
- 94 תקנות הרישום, לעיל הערה 81, סעיף 7ה.

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת 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.



ISBN 978-965-7796-19-1



9

789657796191

פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il