

אורית איכילוב (עורכת). הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל.  
תל אביב: רמות, 2010. 239 עמודים

ג'וליה רסניק\*

מטרת הספר לבחון בעין ביקורתית מהלכים של הפרטה בחינוך בישראל. בהקדמה הקצרה מזכירה לנו העורכת, אורית איכילוב, שהחינוך הציבורי – הקרוי בישראל "ממלכתי" – הוא מרכיב מרכזי במדינת הרווחה ובגדר טובין ציבוריים (public goods) שנועדו לשרת את כלל האזרחים, ולא אינטרס מיוחד. גם אמנת זכויות הילד הבינלאומית מחייבת את "רשויות המדינה ליצור בנחישות ובהתמדה תנאים שיאפשרו לילדים לממש את זכותם לחינוך" (עמ' 11). הספר מורכב מעשרה פרקים (כולל המבוא) שמדגימים את גילויי השחיקה באחריות הציבורית לחינוך בשני העשורים האחרונים. יש לברך על הדיון הביקורתי שהוא מציע בתוצאותיהם של מהלכים המתרחשים מתחת לפני השטח, שאמנם אינם בגדר רפורמה של ממש, אך הם משנים את פני החינוך. כאן טמונה לדעתי חשיבותו של לקט עבודות זה, העוסק באחד התהליכים המרכזיים שחלים במערכת החינוך בעשורים האחרונים: מעבר משיח של שוויון הזדמנויות לשיח של בחירת הורים. להלן אדון בפרקי הספר, אך לא לפי סדר הופעתם.

הפרק השני – "מה לחינוך ולתקציב המדינה?" – שחיבר שלמה סבירסקי מתאר את השחיקה בתקציבי החינוך במרוצת השנים. על בסיס ניתוח מקרו כלכלי מצביע סבירסקי על מדיניות של פיתוח כלכלי וחברתי שהובילה המדינה עד שנות השמונים, אז שינתה כיוון ואימצה תפיסה צרה של צמיחה כלכלית שמוביל המגזר העסקי, בעיקר לאחר החלת תכנית החירום בשנת 1985. צמצום ההוצאה הציבורית הביא לשחיקה של תקציב החינוך, וכתוצאה מכך לכניסה של יוזמות פרטיות וכסף פרטי לתחום. כך הפך החינוך היסודי והעל יסודי לחינוך מעין-פרטי, למשל על ידי הפעלת תכניות לימודים נוספות (תל"ן) שמממנים ההורים (חינוך אפור) וחדירתם של גופים פילנתרופיים ואף עסקיים לבתי הספר. לדברי סבירסקי, המעמד הגבוה משקיע במערכת מבודלת המבטיחה לילדיו חינוך יסודי ותיכוני מועשר, וכן כניסה למוסדות להשכלה גבוהה. וכשאיכות החינוך של הילדים תלויה ביכולת הכלכלית של הוריהם, מחריפה מערכת החינוך את אי השוויון בחברה, ובמקום לשאוף לאוניברסליות, הולך החינוך ונעשה פרטיקולרי.

מאמר אחר שעוסק בהשפעתם של קיצוצים בתקציב החינוך מהיבט מוכר פחות – אך לא פחות חשוב – הוא מאמרו של אברהם יוגב, "הפרטה בהשכלה גבוהה: תכניות חוץ-תקציביות לתואר שני באוניברסיטאות-מחקר בישראל". תכניות חוץ תקציביות, כפי שמסביר יוגב, הן תכניות לימוד לתואר שני למנהלים, שהאוניברסיטאות פותחות בפני פרטים שמוכנים לשלם שכר לימוד גבוה במיוחד. תכניות אלה הולכות ומתרחבות עם השנים בשל הקיצוצים הנרחבים בתקציבי האוניברסיטאות, בעוד שהתכניות הפנים תקציביות מתרוקנות מאנשי סגל אקדמי, היצע השיעורים והסמינרים קטן, פוחתים המנחים לעבודות מחקר לתואר שני, ונמשכת

\* בית הספר לחינוך, האוניברסיטה העברית בירושלים

מגמת האיחוד של חוגים אקדמיים. יוגב מצביע על ההשלכות מרחיקות הלכת שיהיו על הלימודים המחקריים באוניברסיטאות בישראל אם תמשיך מגמה זו.

המאמר "של מי אתה ילד? פתיחת אזורי רישום בירושלים" פרי עטם של גרניט אלמוג-ברקת ודן ענבר מדגים באופן מרשים כיצד הולך ומתהווה בעיר חינוך מופרט. בעוד שהרשויות מצהירות שהן שואפות לשמור על שוויון הזדמנויות ועל אינטגרציה, הן אינן עומדות בפני לחץ ההורים לפתוח את אזורי הרישום ולאפשר להם לבחור בעצמם את בתי הספר לילדיהם. ועדות ציבוריות אחדות ניסו להתמודד עם סתירה זו והמליצו לאפשר בחירה מבוקרת של ההורים, אך היעדר יוזמה במשרד החינוך ובעירייה לעצב תכנית של בחירה מבוקרת, וכן הימנעותם מלכפות איסור על שימוש במנגנונים לא שוויוניים (כגון מיון תלמידים, הקמת בתי ספר ייחודיים וגביית שכר לימוד גבוה מההורים), מגבירים את אי השוויון במערכת החינוך בירושלים. המאמר מראה יפה כיצד צמצום התקציבים לחינוך בצד היעדר מדיניות חינוך ברורה מאפשרים להורים בעלי אמצעים לתמרן את המערכת העירונית כדי לשפר את רמת החינוך של בתי הספר באופן דיפרנציאלי על ידי הקמת בתי ספר ייחודיים או ניסויים, בעוד שבתי הספר האזוריים מוגבלים בתקציביהם ומתרוקנים מהתלמידים החזקים. כפי שתיאר ענבר, מגמה זו יוצרת מציאות שבה מערכת החינוך הממלכתית מורכבת משני זרמים: זרם ייחודי וזרם לא ייחודי, ובתי ספר שאינם ייחודיים עתידים להיות עניים וחלשים.

המאמר "עובדי קבלן" בבתי ספר" מאת גיא דוידוב עוסק בפן אחר של צמצום הוצאות החינוך, והוא שמורים רבים (ועובדים אחרים) ממונים ישירות על ידי קבוצות הורים או רשויות מקומיות או מועסקים מטעם עמותות וקרנות פרטיות. כך הולך וגדל מספרם של המורים העובדים כעובדי קבלן ואינם נהנים מהטבות שהן פרי הסכמים קיבוציים של ארגוני המורים, וגם לא מביטחון תעסוקתי כמו זה של המורים שמעסיק משרד החינוך. שיטה זו מאפשרת למשרד החינוך להתאים את מספר המורים לדרישות המשתנות ולפטר ביתר קלות מורים שאינם מתאימים, אך כמובן, גם לחמוק מאחריותו כמעביד. מורים חדשים הם שמשלמים את המחיר והופכים למורים סוג ב.

מחקרה של אודרי אדירקח – "הפרטה ומנהיגות בבית הספר: עמדותיהם של מורים" – בודק את עמדות המורים כלפי החלת עקרונות של שוק על מערכת החינוך. המחקר, שבגלל היקפו המצומצם גם יכולת ההכללה של תוצאותיו מוגבלת, מלמד שאין למורים עמדה אחידה בעניין: מקצתם אינם תומכים בהפרטת החינוך, כי לדעתם היא מאיימת על השוויון, ואחרים תומכים בה, ונראה שעמדתם משקפת את הלכי הרוח בחברה הכללית ואת רצונם של המורים בשינוי יסודי במערכת החינוך, בשיפור מעמדם ובהגדלת האוטונומיה שלהם. נתון מעניין הוא שתפיסת המנהיגות של המנהל משפיעה במידה ניכרת על עמדתם של המורים: מנהלים בעלי אוריינטציה לפיתוח משאבי אנוש וגישה של caring כלפי המורים נוטים לצדד בתהליכי הפרטה, וכך גם המורים העובדים תחתם. לעומת זאת, מנהלים בעלי אוריינטציה מבנית ויחס פונקציונלי וסמכותי כלפי המורים נוטים להתנגד להפרטה, וכך גם המורים הכפופים אליהם.

תהליכי ההפרטה לא פסחו על האוכלוסייה הערבית, כפי שמגלה מאמרו של מרדכי קידר, "מגמות של הפרטת החינוך במגזר הערבי בשנות האלפיים". מאפיינים מבניים של המגזר

הערבי ושינויים שחלו בו לאחרונה (למשל ירידת קרנה של הדת ושיפור המצב הכלכלי) בצד אפליה מתמשכת בשירותי החינוך מביאים להתפתחות של מנגנוני הפרטה ייחודיים למגזר זה. כמו האוכלוסייה היהודית, גם זו הערבית פועלת למקסם את תועלתו של החינוך הציבורי כמעין שוק (quasi market) ולרתום אותו למטרות ולאינטרסים שלה, שמייצגים בדרך כלל מטרות ואינטרסים של מעמד הביניים, המנסה להתקדם בסולם החברתי דרך החינוך. החינוך הפרטי הערבי התפתח בשני מסלולים עיקריים, מנוגדים זה לזה: המגמה האסלאמית והמגמה הדו-לאומית. הראשונה קשורה ליוזמות חינוכיות של גופים אסלאמיים ונועדה להדגיש את מה שמבדל ומייחד את האוכלוסייה המוסלמית בישראל, ואילו האחרת שואפת לדחוק את הזהות הדתית והלאומית ולהעצים את המשותף עם הרוב היהודי.

כפי שאפשר להתרשם מהתקצירים שלעיל, באסופה מובאים מאמרים מגוונים ועשירי תוכן שמציעים הזדמנות להעמיק בתהליכי ההפרטה ולהכיר את שלל התחומים שבהם היא באה לידי ביטוי. לעומת זאת, מאמרים אחדים בקובץ אינם עוסקים במישרין בהפרטת החינוך, וייתכן שנועדו להרחיב את היריעה ההיסטורית בנושא. כזה הוא למשל המאמר של יוסף קטן, "הפרטת השירותים החברתיים בישראל: המקרה של שירותי הרווחה האישיים", ונשאלת השאלה מה מקומו באסופה שעניינה הפרטת החינוך. ההקדמה הייתה אמורה לקשר את המאמר לנושא שבמרכז הספר, אולי על ידי התייחסות למגמת ההפרטה בכלל, אך הדבר לא נעשה, והמאמר נותר תלוש ולא שייך.

מאמריהם של יובל דרור ואורית איכילוב הם דוגמה לניסיון להעמיק את הנושא מנקודת מבט היסטורית: הראשון מתמקד בתקופת טרום המדינה, והשני בתקופת קום המדינה עד שנות השבעים. המאמר "תולדות החינוך העברי הפרטי-מגזרי" וה'מעין-ציבורי' בתקופת היישוב של יובל דרור מרענן את זיכרוננו ומתאר איך התנהלו ענייני החינוך לפני קום המדינה. דרור מצביע על האופי המעין-פרטי של מוסדות החינוך באותה התקופה, שלדבריו לא שיקף בחירה אלא כורח שנבע מהיעדר משאבים. אך למרות אופיים המעין-פרטי של בתי הספר בכל זרמי החינוך, המחבר מדגיש שהם הכפיפו את עצמם לכללי הפיקוח ולתכנית הליבה של החינוך המעין-ציבורי העברי. ואולם, לקסיקון המושגים "מעין-פרטי", "מעין-ציבורי", "ניהול עצמי" ואף "תכנית ליבה" מנסה להתאים את המציאות החינוכית של טרום המדינה לזו של שלושת העשורים האחרונים ונראה מאולץ. אפשר לשער שאימוץ מושגים אלה נועד לתמוך בהשוואה בין שתי התקופות או להאיר את ההווה על ידי לימוד העבר, אך הניסיון להשליך מאתוס חינוכי שהתפתח בתקופת היישוב על אתוס חינוכי שמתפתח מטעם המדינה בעידן הגלובלי נראה גם הוא תרגיל מאולץ, וככזה אינו תורם לדעתי להבנת ההתפתחויות בחינוך בשנות האלפיים.

מאמרה של עורכת הספר, אורית איכילוב, "כינון החינוך הציבורי בישראל והנסיגה ממנו", עוקב אחר תהליכי ההתפתחות של החינוך הציבורי מקום המדינה ועד לשנות השבעים, ולמרות הכותרת, עוסק הרבה פחות בנסיגתו. לדעת איכילוב, שני החוקים הראשונים שנחקקו בישראל בנושא חינוך – חוק לימוד חובה (התש"ט-1949) וחוק חינוך ממלכתי (התשי"ג-1953) – מבטאים את האתוס השוויוני והממלכתי ששלט בעת ההיא בקרב קברניטי המדינה, המטיל את האחריות לחינוך ולמימונו על המרכז השלטוני. לדבריה, הרפורמה שהתקבלה בשנת 1968 בעקבות ועדת פראוור וועדת רימלט מציינת את סוף עידן האתוס הציבורי בחינוך, ולאחריה הוא הלך ונשחק בעקבות כניסה הדרגתית של אתוס השוק הכלכלי וההפרטה, שבא לידי ביטוי ברור ביותר בהמלצות דו"ח דברת.

בצירוף ההקדמה, אמור פרק זה (שהוא הראשון בספר) להניח מבוא רעיוני ולתת מסגרת כללית להבנת תהליכי ההפרטה המתוארים במחקרים האחרים באסופה. אמנם חשוב להבין את האתוס ששלט בעבר ואת הישגיו כדי לראות את ההבדל בינו לבין האתוס הדומיננטי היום, אך מלבד הבלטת ההבדלים בין התקופות, הרי שההתחקות אחר כינון החינוך הציבורי אינה מסבירה כיצד התפתחה מגמת ההפרטה של ימינו ואיך נעשתה כה דומיננטית בחברה בישראל. במאמר אין ניסיון להציג את הפרטת החינוך כחלק מתהליך רחב יותר שעוברת החברה בישראל – של קביעת יעדים חברתיים על ידי גופים כלכליים כגון "ילדי האוצר" – או לקשור את הצמצום בתקציבי החינוך למציאות הפוליטית, כפי שעושה סבירסקי במאמרו כשהוא מצביע על המחיר הכלכלי של האינתיפאדות.

זאת ועוד, בעידן הגלובלי, הסבר המתמקד בנעשה בגבולות המדינה בלבד הוא מוגבל. הרי התהליכים שחלים בקרב החברה בישראל בכלל ובחינוך בפרט רחוקים מלהיות ייחודיים; הם חלק ממגמה עולמית שחובקת מדינות עשירות ועניות כאחת. ניתוח המקרה הישראלי כמקרה יחיד בלא התייחסות למקרים דומים בעולם מגביל את יכולתנו להבין את התופעה לאשורה.

ולמרות ההסתייגויות הללו, הספר מעניין, מעשיר ומלמד רבות על צדה האחר של בחירת ההורים האופנתית. הספר הוא קריאת חובה למורים, לאנשי חינוך קובעי מדיניות ולחוקרי חינוך המבקשים להבין מה קורה מתחת לאפס.