

# שמונה המלצות מדיניות למול הפרטת החינוך



גבולות ההפרטה ואחריות המדינה בשיתוף עם המרכז  
לצדק חברתי ע"ש יעקב חון במכון ון ליר בירושלים

מכון ון ליר בירושלים  
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE  
معهد فان لير في القدس

:: ניר מיכאלי

## 2. הגבלה של גיוס כספים פרטיים

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

## 3. יצירת הסכם העסקה קיבוצי דו-סלולי חדש למורים

המלצה זו מתבססת על ההנחה לפיה ארגוני המורים וההסכמים הקיבוציים מהווים תנאי לקיומה של מערכת חינוך ציבורית שוויונית. הגיעה העת שהמורים יקדמו רפורמה בארגונייהם, שעיקרה הפיכתם לדמוקרטיים, משתפים ושקופים. בתוך תהליך כזה ראוי לשקול איחוד בין הארגונים שהחלוקה ההיסטורית ביניהם יוצרת עיוותים ואפילו מחלישה את

אלה הן המלצות המדיניות למערכת החינוך, המסכמות נייר עמדה שכתב ניר מיכאלי על הפרטת החינוך. נייר זה מהווה פרק ממחקר 'גבולות ההפרטה ואחריות המדינה' שעורך המרכז לצדק חברתי ע"ש חזן במכון ון ליר.

(אתר המחקר: <http://hazan.kibbutz.org.il>)

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

ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל נמוכה באופן משמעותי מאשר במדינות מפותחות בכל שלבי החינוך: ממוצע השקעה בתלמיד של כ-8,500 דולר בשנה במדינות אלה לעומת כ-6,000 דולר בלבד בישראל (חשוב להדגיש שנתונים אלה אינם כוללים את התוספות שניתנו בגין 'אופק חדש', כך שניתן לומר שהתיקון כבר החל. יש להמשיך במגמה זו). חיזוקה של מערכת החינוך הציבורי, כמערכת המחויבת לכלל תלמידיה והרואה ערך גם ביצירת קשרים ביניהם, תלוי בהגדלת התקציבים שישמשו לתגמול ולפיתוח מקצועי ראוי של מוריה, לטיפוח בתי הספר כזירות של חדשנות ויצירתיות פדגוגית ולשיפור ועדכון מתקניה הפיזיים, הלימודיים וההוראתיים. בשנים האחרונות ניכרת מגמה של עצירת הקיצוצים בתקציבי החינוך ואף של הגדלתם. יש לברך על מגמה זו ולתבוע מהממשלה להתמיד בה גם בשנים הבאות.

גיוס הכספים הפרטיים מאפשר לאוכלוסיות החזקות גם ללגיטימציה לשיפור המערכת עבור ילדיהם וגם למימון ציבורי מובטח. בנוסף, הגבייה הפרטית שוחקת את מעמד הביניים, שנתבע ליותר השקעה פרטית כדי לזכות בשירותים בסיסיים.

יש ליצור דיפרנציאציה  
בין שני מסלולי העסקה  
שהמורים יוכלו לבחור  
ביניהם: מסלול קריירה  
המיועד למורים שיבחרו  
להגדיל את משרתם כך  
שיעבדו שבוע עבודה מלא  
בבית הספר, ובתמורה  
יזכו להגדלה של שכרם  
הבסיסי בשיעור של פעמיים  
השכר הממוצע במשק;  
מסלול שעות שיועד למורים  
שיסתפקו בגובה השכר  
הנוכחי ובמבנה העבודה  
הנוכחי שמאפשר הרבה  
גמישות.

הכשרה חינוכית פדגוגית  
ארוכה ומקיפה של מורים  
נתפסת כמיותרת וכיקרה  
וניתן על כן לקצצה. על  
בסיס תפיסה זו ייסד משרד  
החינוך תוכנית הכשרה  
מקוצרת לאקדמאים  
איכותיים המיועדת לקהל  
מפוטרי ההיי־טק.

חודשים ולזכות במילגת קיום נדיבה בזמן  
ההכשרה ולשכר התחלתי של 9,000 ₪ (כמעט  
פי שניים משכר התחלתי של מורה רגיל) עם  
הכניסה לתפקיד. בנוסף על כך אימץ המשרד  
תוכנית בינלאומית להכשרה מקוצרת של  
אקדמאים מצטיינים וגיוסם להוראה לתקופה  
של שנתיים (Teach for America). תוכנית  
זו, שבתרגומה המקומי זכתה לשם 'חותם',  
יצאה לדרך בקיץ 2010 ואמורה להעשיר את  
המערכת בכוח אדם איכותי. תוכניות אלה  
ואחרות מבוססות על ההנחה לפיה בעידן  
הנוכחי ההוראה איננה מקצוע לחיים, ולכן יש  
לחפש דרכים יצירתיות לגייס אנשים איכותיים  
לתקופות קצרות. בהנחה זו מקופל ויתור על  
ימרה להגדלת תגמולים, לשיפור ההכשרה  
ולטיפוח מקצועי.



הבנה למורכבות של מקצוע ההוראה וכמיהה  
להרחבת המעשה החינוכי אל מעבר להתכוננות  
לבחינות מחייבות תהליכי הכשרה ייעודיים־  
מקצועיים מקיפים לפני הכניסה לעבודה,  
ותהליכי פיתוח וקידום מקצועי המשכיים  
תוך כדי עבודה. יש להעניק למכללות  
לחינוך ולבתי הספר לחינוך באוניברסיטאות  
מרכזיות בהובלת תפיסת הכשרה ופיתוח  
מקצועי ייעודיים. מרכזיות זו תבוא לידי  
ביטוי בהקצאת תקציבים ייעודיים לקידום  
ולעידוד מחקר חינוכי יישומי, לרתימת  
צוותים מקצועיים במוסדות האקדמיים  
לליווי ולהנחיית תהליכי שיפור ושינוי  
בבתי הספר, לפיתוחם של מסלולי הכשרה  
שיוקרתם תתבסס על ייחודיות ותובענות  
פדגוגית ועוד.

כוחם. כמו כן יש צורך לשכלל את ההסכם  
הקיבוצי הקיים, כך שיבטיח הגנה פרופסיונלית  
מצד אחד ויאפשר לעודד השקעה ומצוינות  
מצד אחר. רפורמת 'עוז לתמורה' של ארגון  
המורים שגוועה לכעשור ושנראה שבימים  
אלה מתעוררת לחיים, ורפורמת 'אופק חדש'  
של מורי הסתדרות המורים שמתיישמת  
והולכת - שתיהן מבוססות על היגיון משותף  
של הגדלת שכר בתמורה להגדלת היקפי  
עבודה (ההתנגדות של ארגון המורים ל'אופק  
חדש' נסבה על היחס בין שיעור הגידול  
בשכר לבין שיעור הרחבת שעות העבודה).  
אני חושב שיש מקום לשכלל את ההיגיון  
הזה וליצור דיפרנציאציה בין שני מסלולי  
העסקה שהמורים יוכלו לבחור ביניהם: מסלול  
קריירה המיועד למורים שיבחרו להגדיל את  
משרתם כך שיעבדו שבוע עבודה מלא בבית  
הספר (40 שעות), ויזכו לימי חופש על פי  
המקובל במגזרים אחרים במשק, ובתמורה  
יזכו להגדלה של שכרם הבסיסי בשיעור  
של פעמיים השכר הממוצע במשק; מסלול  
שעות שיועד למורים שיסתפקו בגובה השכר  
הנוכחי ובמבנה העבודה הנוכחי שמאפשר  
הרבה גמישות, חופשות ארוכות וכיוצא  
באלו. כך תיווצר שכבה מובחנת של מורים  
מובילים בבתי הספר, אשר תהווה עתודה  
ניהולית. המודל הדו־מסלולי יאפשר טיפוחה  
של קבוצה מובילה ובמקביל יוכל להתכנס  
למגבלות תקציביות ברורות.

#### 4. ביסוסה של הכשרת מורים פרופסיונלית

אין חולק על כך שאיכותה של מערכת החינוך  
תלויה באיכות מוריה, כמו שניסח לאחרונה  
דוח מקינזי שרבים נתלים בו. הקושי מצוי  
בהגדרה של אותה איכות מצופה, כאשר זו  
תלויה מן הסתם בדמותם של בוגרי מערכת  
החינוך אשר המערכת חפצה לטפח. גישה  
אחת, התואמת את הרוח ואת ההיגיון של  
משטר ההפרטה, מבקשת לראות בהוראה  
עיסוק שדורש מקצועיות דיסציפלינרית,  
מכיוון שכל ייעודו הוא הכנת התלמידים  
להישגים במקצועות לימוד מגוונים. הכשרה  
חינוכית־פדגוגית ארוכה ומקיפה של מורים  
נתפסת כמיותרת וכיקרה וניתן על כן לקצצה.  
כך לדוגמה ייסד משרד החינוך בשיתוף משרד  
האוצר תוכנית הכשרה מקוצרת לאקדמאים  
איכותיים המיועדת לקהל מפוטרי ההיי־טק,  
אשר היוותה הגשמה של אותו חזון. תוכנית זו  
הזמינה להשתתף בתוכנית הכשרה בת מספר

**5. רישוי ופיקוח על פעילותם של גופים פרטיים בבתי הספר**

בעשור האחרון ניכרת מעורבות גדולה של ארגונים פרטיים מגוונים בבתי הספר בפרט ובמערכת החינוך בכלל. קיצוץ התקצוב הציבורי של מערכת החינוך מגביר את הצורך של בתי הספר לאתר ולהישען על גופי מימון חיצוניים. סקר שהזמין משרד החינוך בתקופת כהונתה של שרת החינוך פרופ' יולי תמיר מצא כי בשנים האחרונות יש גידול דרמטי בפעולתם של גופים פרטיים במערכת: ממעורבות של כמה עשרות עמותות בשנות התשעים לפעילות של מאות רבות כיום. עוד מצא הסקר כי משרד החינוך משתתף במימון העמותות באמצעות תמיכה ישירה או עקיפה, אך לא מקיים כל תהליך של פיקוח או בקרה עליהן, והוא חסר כלים למדידת הצלחתן. כמו כן, נמצא כי

**נמצא כי בבתי הספר באזורים חלשים פועלות בעיקר תוכניות העוסקות בחיזוק מיומנויות למידה ותגבור מקצועות הליבה ובאזורים חזקים פועלות תוכניות העשרה מגוונות.**

תנאי העסקה על פי החוק או יחס גובה המשכורות בין עובדים בכירים לזוטרים). פעילותם של גופים אלה צריכה להיעשות בשיתוף ובתיאום הגופים המקצועיים הרלוונטיים במשרד (כך לדוגמה עמותות הפועלות בתחום החינוך לדמוקרטיה יחויבו לפעול בתיאום עם מפמ"ר אזרחות). שיתוף פעולה זה צריך להימשך גם בכניסה לבית הספר, כאשר המורים הרלוונטיים צריכים לראות בפעילויות ה'חיצוניות' אבני בניין של מהלך פדגוגי שהם מוביליו (ואם להמשיך את הדוגמה הנ"ל, מורי האזרחות בבתי הספר יוכלו לשלב פעילות של עמותות כחלק מתוכנית חינוך אזרחי כוללת רק במקרים שהם עצמם מנסחים ומפתחים).

בחזור מנכ"ל שפורסם לאחרונה הודיע המשרד על הקמת יחידה ייעודית שתפעל להסדרת ורישוי פעולת גופים חיצוניים במערכת. על פניו נראה שזו פעולה בכיוון הנכון, אבל יש לראות כיצד תוסדר פעולתה ומעמדה של יחידה זו ביחס לרשויות מקומיות, ביה"ס ואפילו כלפי יחידות אחרות במשרד.

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

'תוכנית לימודים נוספת' (תל"ן), היא האפשרות הנתונה בידי הורים ליזום ולממן שיעורי העשרה, כחלק מתוכנית הלימודים. זוהי, למשל, אחת המסגרות דרכה פועלות תוכנית קר"ב ותוכניות נוספות. בראשית 2010 פורסם בכלי התקשורת שמשרד החינוך בוחן אפשרות להרחיב את היקף שיעורי ההעשרה משלוש לשתיים עשרה שעות שבועיות ולהטיל את מימונם עבור האוכלוסיות החלשות על הרשויות המקומיות.

אל מול כוונת משרד החינוך נציע כאן לא לשנות את היקף שעות התל"ן. הגדלתן עלולה להגדיל פערים כאשר אוכלוסיות או רשויות חלשות לא יוכלו לממש את האפשרות ובכך ההבדלים בין בתי ספר יגדלו. כמו כן הגדלה של שעות התל"ן עלולה להוביל לכך שבתי הספר ינצלו אותן ליצירת מסלולים או זירות מתבדלות. גיוונה של תוכנית הלימודים, הראוי בפני עצמו, צריך להסתמך על כוחות ההוראה הפנימיים ועל הקהילה הבית ספרית.

**7. העדפה מתקנת ומתן מענה לאוכלוסיות 'מנוחשלות'**

משחר נעוריה של מערכת החינוך סערו בקרבה כוחות צנטרליסטיים שדחקו לשוליה קבוצות



**יש להקפיד כי גופים פרטיים יורשו לפעול בבתי הספר בתנאי שעמדו בתנאי סף פדגוגיים (כגון מקצועיות כוח האדם), מקצועיים (קיום מנגנון שקוף של הערכה מעצבת) ומינהליים (כגון תנאי העסקה על פי החוק).**

בבתי הספר באזורים חלשים פועלות בעיקר תוכניות העוסקות בחיזוק מיומנויות למידה ותגבור מקצועות הליבה ובאזורים חזקים פועלות תוכניות העשרה מגוונות. במציאות זו נשחקים צוותי החינוך האורגניים של בית הספר למול שינויים קצרי טווח שמביאות התוכניות השונות ותחרות למולם על משאבי זמן ותקציב המצויים במחסור מתמיד.

למול מציאות זו, יש להקפיד כי גופים פרטיים יורשו לפעול בבתי הספר בתנאי שעמדו בתנאי סף פדגוגיים (כגון איכות התוכניות או מקצועיות כוח האדם), מקצועיים (מחויבות לפעילות ארוכת טווח, קיום מנגנון שקוף של הערכה מעצבת) ומינהליים (כגון שקיפות של מקורות המימון,

**הגדלת שעות התל"ן עלולה להגדיל פערים כאשר אוכלוסיות או רשויות חלשות לא יוכלו לממש את האפשרות ובכך ההבדלים בין בתי ספר יגדלו.**

יש להגדיר תנאים מחייבים לקבלת תקציב ציבורי מלא, הכוללים עמידה בתוכנית ליבה, הגבלה של גביית תשלומי הורים, איסור למיין תלמידים בהרשמה ולהנשרתם בהמשך והתחייבות להעסקת המורים ועובדי המינהל דרך ההסכמים הקיבוציים.

ד"ר ניר מיכאלי הוא ראש החוג לחינוך במכללת סמינר הקיבוצים וחוקר את הפרטת החינוך במסגרת מחקר תחומי האחריות של המדינה ובגולות ההפרטה שנוער במרכז לצדק חברתי ע"ש חזן במכון ון ליה.

nir\_mic@smkb.ac.il

## קצה הקרחון

לאחר שנתיים של מאבק, נחתם הסכם קיבוצי היסטורי בין מנחי האוניברסיטה הפתוחה המאוגדים בארגון כוח לעובדים לבין הנהלת האוניברסיטה. ההסכם מאגד, לראשונה בתולדות האוניברסיטה, כ-1,300 עובדים, משפר משמעותית את שכרם ומקנה להם תנאים סוציאליים ורציפות תעסוקתית. ההסכם הוא גם הישג לכוח לעובדים – לראשונה, מצליח הארגון לשמור על יציגות למרות נסיונות של ההסתדרות להיות מוכרת בעצמה, ומעבר לכך זכה לחשיפה רחבה בתקשורת ולתוספת תקציבית לארגון. יש לזכור שההסכם לא נפל מהשמיים – קדמו לו עבודה קשה ומאומצת של נציגות סגל ההוראה, בראשות שרון קטרון, כלל המנחים המאוגדים ופעילי כוח לעובדים, בכל החזיתות האפשריות של מאבק איגוד-מקצועי: החתמת עובדים להתארגנות, שביתה ארוכה של 50 יום, משא ומתן ממושך ומאבקים משפטיים. נקווה שהארגון יצליח ללמוד לקחים גם מהצלחה הזו ולהגיע להישגים כאלה במקומות עבודה נוספים.

דרך ההסכמים הקיבוציים. שיעור התקצוב של בתי ספר שלא יעמדו באחד (או יותר) מתנאים אלה, צריך להיות נמוך בצורה משמעותית באופן כזה שירתיע בתי ספר מלאמץ מעמד זה.

### לסיים:

במאה ה-19 ביקר הפילוסוף פרידריך ניטשה את התועלתנות בתפיסת החינוך:

התועלת הופכת להיות מטרת החינוך ותכליתו, וביתר דיוק הרווח, הכנסה כספית יותר ככל שאפשר... על פי המוסריות הרווחת כאן התביעות הן... חינוך מזורז, בשביל ליצור במהירות ישויות מרוויחות כסף, ובכל זאת חינוך יסודי דיו, שישויות אלה יוכלו להרוויח הרבה מאוד כסף. לבני אדם תותר רק מידה כזאת של תרבות שתתאים לאינטרסים של רכושנות, וזו אכן תידרש מהם. - פרידריך ניטשה, 'על עתיד מוסדות החינוך'

מהלך ההפרטה של מערכת החינוך מעצים את הריקון התרבותי והערכי שניטשה מזהיר ממנו, ואת הרחבת הפער החברתי-הכלכלי, ומשמיט ממערכת החינוך את ייעודה כמעצבת אזרחות דמוקרטית וכמקדמת שוויון הזדמנויות מהותי. כדי להתמודד עם מגמות אלה יש לשוב ולחזק את החינוך הממלכתי כפי שהיטיב לנסח נתן אלתרמן כבר לפני למעלה מחמישה עשורים:

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

-- נתן אלתרמן, 'למורי ישראל בועידתם'

שונות. עידן ההפרטה והסטנדרטיזציה מעצים כוחות אלה ומגוון את הקהלים המושפעים מהם. חיזוקו של החינוך הממלכתי מחייב הפעלת מדיניות של העדפה מתקנת, שתיועד להכללה מחודשת של אותם תלמידים בתוך המערכת ולמתן מענה הולם לצורכיהם. תביעה זו כוללת בין השאר: - לחזק את מערכת החינוך במגזר הערבי (כולל במזרח ירושלים);

- להחיות את החינוך המקצועי תוך התאמתו לתנאי הכלכלה המודרנית;

- לטפח את התיכונים המקיפים במערכת החינוך של המגזר הדתי, כדי שיוכלו להוות אלטרנטיבה איכותית לשיבות ולאולפנות האליטיסטיות. אמנם לא נוכל לאתר ממשלה או הנהגה שלא תאמץ הצהרות אלו בשתי ידיה - בחזון של כל משרד חינוך נמצא את ייעוד צמצום הפערים - אך השאלה היא אם ובאיזה אופן מוצאות הצהרות אלה את דרכן לצעדי מדיניות מעשיים. כך לדוגמה, כיצד מתמודדת המדינה עם סוגיית מפת העדיפויות הלאומית שגרמה להפליה של החינוך הערבי? האמנם היא מיישמת את תוכנית ההתייעלות הארגונית, שכוללת את הטמעתו של האגף הממונה במשרד על קידום שוויון חברתי (שח"ר) בתוך המחוזות, ולמעשה מכריזה על ביטול? או האם היא מחסלת את מוסדות החינוך המקצועי ומפקירה אוכלוסיות שלמות ליוזמות פרטיות להקמת בתי ספר לנושרים? בתשובות לשאלות אלה ואחרות תיבחן המחויבות האוניברסלית של המדינה לכלל תלמידיה - מחויבות שעומדת בבסיסו של החינוך הממלכתי.

### 8. רגולציה של מערכת החינוך

נושא הרגולציה הוא תחום רחב הדורש התייחסות מקיפה, שקווי המתאר שלה נוסחו בנייר עמדה שנכתב על ידי לוי פאור ועמיתים, גם הוא במסגרת מחקר ההפרטה של מרכז חזן. במסגרת זו נמקד את הדיון ונגדיר כי צמצום והגבלת תהליכי ההפרטה וההתבדלות במערכת החינוך מחייבים רגולציה שתגדיר שורה של קריטריונים מחייבים כתנאי לקבלת תקציבי מדינה ולהרשאה לפעולה בתוך המערכת. לצורך כך נדרשת חקיקת חינוך כוללת שתעסוק בהגדרה מעודכנת של ייעודה ומחויבותה החינוכית של המדינה ובתרגומם לכדי קריטריונים להכרה ולתקצוב. בנושא תקצוב בתי הספר יש להגדיר תנאים מחייבים לקבלת תקציב ציבורי מלא, הכוללים עמידה בתוכנית ליבה, הגבלה של גביית תשלומי הורים, איסור למיין תלמידים בהרשמה ולהנשרתם בהמשך והתחייבות להעסקת המורים ועובדי המינהל