

# הפרטה מלמטה במערכת החינוך

יוזמות של הורים מהמעמד הבינוני-גבוה להקמת בתי ספר פרטיים הפכו לכוח שמתרגם את הרעיונות הניאו-ליברליים בחינוך לפרקטיקה בדרך של "הפרטה מלמטה". משרד החינוך נאבק ביוזמות באמצעות הפרטה

להקנות למערכת החינוך מאפיינים של שוק, אך בניגוד לתחומים אחרים בהם ניתן להצביע על מגמה ברורה של נסיגת המדינה, בתחום החינוך אנו עדים למגמה מורכבת. המדינה מבקשת לחזק את שליטתה בממדים מסוימים של החינוך, שעה שבממדים אחרים היא נסוגה. היא מצהירה על הצורך לחזק את החינוך הציבורי ובו בזמן משלימה עם מגמות של הפרטה בתוכו. מגמה זו נובעת משתי סיבות: ראשית, בדומה למדינות אחרות, גם מדינת ישראל רואה בחינוך את המכשיר העיקרי ליצירת סולידריות לאומית ולהכשרת אזרחים לשוק עבודה גלובלי. לכן, המדינה חייבת לשמור על שליטתה בבתי הספר והיא נמנעת מלהעביר אותם לגורמים פרטיים. שנית, מערכת החינוך בישראל מאופיינת בשליטה ריכוזית של המדינה ומבוססת על תשתית ציבורית חזקה. המבנה הריכוזי של מערכת החינוך, בצירוף העובדה כי שינויי חקיקה מעטים חלו בה לאורך השנים, מקשים על הנהגת שינויים רדיקליים בה.

האם משמעות הדבר היא שמערכת החינוך בישראל אינה עוברת תהליך הפרטה? ודאי שלא. ההפרטה מכה שורש כמעט בכל ממד של החינוך. אלא שמרבית

ביולי 2010 החליטה ממשלת ישראל: "לתמוך בהצעת שר החינוך להביא לחינוך החינוך הרשמי באמצעות קביעת הוראות וכללים ע"י מנכ"ל משרד החינוך בדבר מתן האפשרות לרשות חינוך מקומית או מספר רשויות חינוך מקומיות במשותף, להרחיב את אזורי הרישום לבתי הספר הרשמיים ולאפשר בחירה מבוקרת של התלמיד והוריו בין בתי הספר". בדיון בוועדת החינוך של הכנסת בנובמבר 2011 הסביר מנכ"ל משרד החינוך דאז, שמשון שושני, את הרציונל מאחורי ההחלטה: "החלטת הממשלה באה לומר להורים: אנחנו רוצים להרחיב את מרחב חופש הנשימה והבחירה שלכם בתוך החינוך הממלכתי", והוסיף כי "אם הם רוצים במסלולים, ישלמו עבור המסלולים הללו". נוסח ההחלטה וההסבר של מנכ"ל המשרד מלמדים משהו על המדיניות שנוקט משרד החינוך בשנים האחרונות כלפי החינוך הציבורי וכן על אופיים רווי הסתירות של השינויים המתחוללים במערכת החינוך בישראל.

שינויים אלו חבים אמנם את הגיונם לתפישות ניאוליברליות המבקשות

מצוידים  
בטיעונים  
בדבר זכות  
ההורה לבחור,  
חשיבותה של  
התחרות בין בתי  
ספר לקידום  
החינוך וכישלון  
המבנה הריכוזי  
והמיושן של  
משרד החינוך,  
יצורים ההורים  
"הפרטה  
מלמטה"  
במערכת

רמי הוד הוא חבר ביסו"ד ובכוח לעובדים, כותב עבודת תזה על מדיניות משרד החינוך כלפי יוזמות הורים ל"הפרטה מלמטה" במערכת החינוך במחלקה לסוציולוגיה באוניברסיטת בן גוריון // דוא"ל: ramihod@gmail.com

כדי שתתמוך בבקשתם להקים בית ספר, הרשות המקומית מסרבת, משרד החינוך מסרב להעניק לבית הספר רישיון, ולמרות זאת הוא נפתח. בפרק זמן הנע בין שנה לארבע שנים מנהלים ההורים משא ומתן עם משרד החינוך סביב בקשתם לרשום את בית הספר כמוסד מוכר, כאשר משרד החינוך טוען כי ההורים פוגעים באינטגרציה ובחינוך הציבורי ואילו ההורים טוענים כי הנימוקים של משרד החינוך אינם מופיעים בכללי ההכרה כמוסד חינוך הקבועים בחוק. ועדת ערר מקבלת את טיעוני ההורים ומצביעה על כך שהחקיקה מתנה קבלת רישיון למוסד חדש בקריטריונים טכניים כגון מספר תלמידים בכיתה ורישיון תברואה ובטיחות, ובית הספר זוכה לרישיון ופועל כמוסד מוכר הפורץ את אזורי הרישום, גובה תשלומי הורים וממייין תלמידים.

דוגמה לאינטראקציה בין משרד החינוך לעמותות ההורים ניתן למצוא במקרה המפורסם של בית הספר "חברותא", שנפתח בשנת הלימודים תש"ע וזכה לביקורות נוקבות הן מהציבור והן ממשרד החינוך בשל שכר הלימוד הגבוה בו (35 אלף ש"ח לשנה). לאחר שנתקל בהתנגדות מצד משרד החינוך, פנתה עמותת ההורים לוועדת הערר שחייבה את המשרד להעניק רישיון לבית הספר.

משרד החינוך, שהפך את "חברותא" למקרה דגל, טען כי בית הספר גובה שכר לימוד גבוה וממייין תלמידים, ובכך הוא פוגע במוסדות הרשמיים הסמוכים ובחינוך הציבורי כולו. מול זאת טענה ועדת הערר כי נימוקי המשרד אינם מגובים בחקיקה הקיימת המתייחסת למתן רישיון לבתי ספר ומנוגדים לעובדה כי מוסדות מוכרים ורשמיים רבים עורכים מבחני מיון וגובים שכר לימוד מעבר למה שמתיר משרד החינוך. בסופו של דבר, חברותא זכה לרישיון כמוסד מוכר וכך הוא פועל היום. הצלחתם של בתי הספר המוקמים ביוזמת הורים להתמסד במערכת החינוך מאחיפה את אי השוויון בחינוך ומביאה לריבוד בין שני סוגים של בתי ספר יסודיים חילוניים: בתי ספר המוקמים על ידי הורים, אשר יחד עם בתי ספר ותיקים יותר כגון "טבע" בתל אביב והריאלי

## הפרטה מלטה

נחזור מהתיאוריה הפוליטית לפרקטיקה של מערכת החינוך בישראל. מקורם של רבים מהשינויים המתחוללים במערכת החינוך הוא ביוזמות של הורים ממעמד בינוני-גבוה. החל משנות השמונים, וביתר שאת בשנים האחרונות, הורים אלו מבקשים לפצות על קיצוץ ושחיקה בתקציב החינוך באמצעות יוזמות לאספקה פרטית של שירותי חינוך הן על ידי תשלומי הורים והן על ידי הקמת בתי-ספר. נוכח העובדה כי משרד החינוך דן מזה שלושה עשורים בצורך להרחיב את אפשרויות הבחירה של הורים אך נמנע מלהנהיג שינויים רחבי היקף, היו הורים שהחליטו לעשות זאת בעצמם. מצוידים בטיעונים בדבר זכות ההורה לבחור, חשיבותה של התחרות בין בתי ספר לקידום החינוך וכישלון המבנה הריכוזי והמיושן של משרד החינוך, יוצרים ההורים "הפרטה מלטה" במערכת. מקורו של תהליך זה אינו בהחלטה מסודרת של המדינה להרחיב את מספר הספקים של השירות - הצעה שהופיעה אגב בחוק ההסדרים האחרון - או בהחלטה להעניק להורים אפשרות להקים מוסדות חינוך - כפי שנעשה לדוגמה בבריטניה - אלא ביוזמות מקומיות של הורים. באופן זה יוזמות ההורים הופכות לכוה שמתרגם לפרקטיקה את הרעיונות הניאו-ליברליים בחינוך, אשר מזה שלושה עשורים מופיעים בדו"חות ממלכתיים ומסמכי מדיניות אך נותרים בעיקר על המדף.

בשני העשורים האחרונים הוקמו כ-47 בתי ספר יסודיים ביוזמה של עמותות הורים. 8 בתי ספר הוקמו בתמיכת משרד החינוך, לאחר שקיבלו ממנו רישיון, ואילו 39 הוקמו ללא רישיון. כיום, מתוך כלל בתי הספר שהוקמו, 13 פועלים כמוסדות רשמיים (המכונים ציבוריים), 21 פועלים כמוכרים (המכונים פרטיים), ו-13 נוספים טרם קיבלו רישיון, מרביתם הוקמו בשנתיים האחרונות. 41 בתי ספר מתוך ה-47 הוקמו ביישובים ברמה סוציו-אקונומית בינונית או גבוהה. דפוס הפעולה של עמותות ההורים חוזר על עצמו כמעט בכל מקרה. ההורים מקימים עמותה, פונים לרשות המקומית

תופעות ההפרטה כגון מימון פרטי של שעות לימוד, מסלולים פרטיים בבתי ספר ציבוריים, העברת שעות לימוד על ידי עמותות והקמת בתי ספר על ידי הורים, אינן מתרחשות מתוקף מדיניות רשמית או חקיקה, ולכן קשה להצביע על היקפן המדויק או על המדיניות שמכוחה הן מתרחשות.

דוגמה לכך ניתן למצוא בהחלטת הממשלה הפותחת מאמר זה. מי שקורא את ההחלטה ודאי ישאל את עצמו - מה חדש? הרי הרחבת אפשרויות הבחירה של הורים והיתר לגבות תשלומי הורים גבוהים יותר נמצאים מזה שלושה עשורים על שולחנו של משרד החינוך. אך בחינה מדוקדקת של המציאות בשדה החינוך מלמדת כי בעוד שאפשרויות הבחירה אכן מתרחבות והתשלומים הפרטיים גדלים, המדיניות הרשמית של משרד החינוך מעולם לא קידמה במוצהר ובהיקף רחב עקרונות אלו.

הקושי להנהיג שינויים פורמליים רחבי היקף במערכות חברתיות אינו ייחודי רק למערכת החינוך בישראל ומאפיין מדינות רבות, אשר הסדרים מרכזיים של מדינת הרווחה הפכו בהן למוצקים ומובנים מאליהם. שינויים בהסדרים אלו יתרחשו לרוב לא על ידי מדיניות פורמלית וחקיקה, אלא באופן סמוי יותר, כאשר הסדרים חדשים לא יחליפו ישנים אלא יתקיימו בתוכם או בצדם. תהליך זה מתרחש כתוצאה ממתח בין רעיונות חדשים, שקונים אחיזה בקרב אזרחים וקובעי מדיניות, לבין הסדרים ותיקים. כזה הוא למשל המתח בין רעיונות כמו בחירה, תחרות ויוזמות, העומדים במרכז ההצעות הניאו-ליברליות לרפורמות בשירותים חברתיים, לבין הסדרים ותיקים המבוססים על הסדרה מדינית. מתח זה יכול להוביל ליוזמות אזרחיות לשינוי הנתקלות בהתנגדות של המדינה או בהסכמה שקטה מצידה, לרפורמות בהיקף מצומצם מצד המדינה ועוד.

**התהליך  
שלפנינו  
לא מתרחש  
באמצעות  
שינוי במדי-  
ניות הרשמית  
ובחקיקה, אלא  
באמצעות  
תהליך מזדחל  
וסמוי של  
הפרטה: דרך  
"ניצחונות"  
מצטברים של  
ההורים על  
המדינה**

על ההשלכות האפשריות של תחרות ובחירה בחינוך במציאות של אי שוויון, ניתן ללמוד מדבריו של משה גמיש, תושב שכונת הקטמונים בירושלים, בדיון שנערך בוועדת החינוך של הכנסת בשנת 2002:

אל תיקחו את ילדי השכונות הטובים לבתי הספר הטובים, תביאו את בתי הספר הטובים לשכונות... אתם מדברים פה על בחירה? אתם נותנים לי כיסא שבור ולהם כיסא שלם ואתם רוצים שאני אבחר בין שניהם? הילדים האלה, החזקים, יוצאים החוצה בכדי לקבל חינוך. מה שיש היום בשכונה זה שמרטיפה, זה לא חינוך. הם רוצים את החינוך הזה והם יחפשו את החינוך בכל מצב. והורה כזה בלי רכב יחסוך מהפה שלו אוכל ויקנה כרטיסיה לבן שלו כדי שיקבל חינוך. אבל אם החינוך הטוב יהיה לו בשכונה הוא לא יצטרך לנסוע ולא יצטרך בשביל זה ללכת. בשם אותה הומניות ואותו צדק חברתי הגיע הזמן שמשדך החינוך יבוא לשכונות, למקומות החלשים, ייתן להם מתקנים טובים, ידאג שם למורים ולא למצוא פטנטים. עשו היום כמו בהתנחלויות "עוקף רמאללה" או "עוקף בית לחם". בית ספר ייחודי, בית ספר על-אזורי ואנחנו נשארים עם הבית ספר הקטן והעלוב שלנו עם כיתה אחת בכל מקום."

נראה אפוא כי "מרחב הנשימה" שמייצר משרד החינוך עבור הורים ממעמד בינוני-גבוה, צפוי לא רק לשמר אלא אף להחריף את אי השוויון בחינוך. ודאי שאין במדיניות זו בשורה עבור המעמדות הנמוכים אשר ספק אם הפיכת שדה החינוך לשוק תחרותי תשפר את מצבם. נותר לראות האם בניגוד לעשורים האחרונים, בהם מעמד הביניים בישראל השלים עם גזירות ההפרטה וקידם אותה בניגוד מובהק לאינטרסים שלו ושל המעמדות הנמוכים, הוא יתחיל לראות בהפרטה מדיניות שבכוחו לשנות, ואף ימשיך את קריאתו מקיץ 2011 לחינוך

ציבורי איכותי. ///

**"אל תיקחו את ילדי השכונות הטובים לבתי הספר הטובים, תביאו את בתי הספר הטובים לשכונות. אתם מדברים פה על בחירה? אתם נותנים לי כיסא שבור ולהם כיסא שלם ואתם רוצים שאני אבחר בין שניהם?"**

שכיום נכללים בו מוסדות חילוניים אליטיסטיים; והרגולציה המופעלת על מיוני תלמידים וגביית תשלומי הורים בבתי ספר ציבוריים רופפת. כך, דווקא בפסיביות שלה ובכישלונה לשנות את החקיקה ואת המדיניות כדי שיספקו כלים להתמודד עם המציאות החדשה מעודדת המדינה קבוצות הורים ממעמד בינוני-גבוה להמשיך להקים עוד ועוד בתי ספר ומספקת עבורם מפלט נוח מהחינוך הציבורי.

הציטוטים שפתחו את המאמר מייצגים את הדרך הנוכחית בה המדינה מבקשת להתמודד עם יוזמות ההורים. משרד החינוך החל בשנה שעברה (תשע"ב) בפילוט חסר תקדים בהיקפו, שיאפשר להורים לבחור בין בתי ספר יסודיים בשש עשרה רשויות מקומיות, כשהכוונה היא להרחיבו בשנים הקרובות לרשויות נוספות. בנוסף, החליט המשרד על הרחבה - מצומצמת בינתיים - של התל"ן: תכנית לימוד נוספות במימון ההורים. המטרה של מדיניות זו, כפי שראינו, היא להיאבק בהקמת בתי ספר פרטיים באמצעות מתן "מרחב נשימה" להורים בתוך החינוך הציבורי. מרחב נשימה בדמות בחירה, תחרות ותשלומים פרטיים. כך מטמיע משרד החינוך בדיוק את אותן מגמות הפרטה שקידמו ההורים במהלך השנים, אשר להן הוא הביע התנגדות הצהרתית אותה נמנע מלתרגם למדיניות ממשית. מדיניות זו מעידה על שיתוף פעולה בין הורים מהמעמד הבינוני-גבוה לבין מתווי מדיניות החינוך. כך שבניגוד למה שמצטייר מהמקרה של "חברותא" וממקרים אחרים, המחלוקת בין המדינה להורים לא נסובה על שאלת הלגיטימיות של הסדרי בחירה ותחרות בחינוך היסודי, אלא על השאלה מי ינווט את תהליך הטמעתם. כלומר, מדובר על מאבק על שליטה ולא על מהות. משרד החינוך רוצה להצטייר כמי שמגן על החינוך הציבורי ומבקש לחזק אותו באמצעות הכלת הדרישות של ההורים בתוכו ובלימת בתי הספר הפרטיים, אך בפועל הן ההורים והן המדינה מקדמים את הפרטתה של מערכת החינוך ואת ריקונו של החינוך הציבורי ממהותיותו החברתיות.

בחיפה פועלים כבתי ספר פרטיים במימון ציבורי. סוג שני הם בתי ספר ציבוריים "רגילים" הנאלצים להתחרות בבתי הספר המופרטים. כך מתרחב אי השוויון בין בתי ספר בישראל ומוענקות הזדמנויות חברתיות דיפרנציאליות לקבוצות שונות. בדומה לאופן בו מתרחשים שינויים אחרים במוסדות מדינת הרווחה, התהליך שלפנינו לא מתרחש באמצעות שינוי במדיניות הרשמית ובחקיקה, אלא באמצעות תהליך מזדחל וסמוי של הפרטה: דרך "ניצחונות" מצטברים של ההורים על המדינה.

## פסיביות כהסכמה

המחקר העוסק בשינויים במוסדות מדינת הרווחה מצביע על שתי דרכים באמצעותן יכולה להתמודד המדינה עם צמיחתם של רעיונות והסדרים חדשים: המדינה יכולה לשנות את החקיקה ואת המדיניות כדי שיספקו פתרונות מתאימים למציאות החדשה. לחלופין, היא יכולה להעלים עין מהשינויים ולקבל את קיומם. למשל: עם הגידול בביטוחי בריאות פרטיים יכולה המדינה לצמצם או להרחיב את היקף הביטוח הממלכתי או לקיים רגולציה הדוקה יותר על השוק הפרטי, אך היא גם יכולה שלא לשנות דבר. במקרה זה - השינויים יתרחשו בדרך של סחף, כאשר המדינה יכולה להציג עצמה כמי שמתנגדת להפרטה אך לא מצליחה לעמוד מול הלחצים המופעלים עליה. כך היא משרתת את האינטרסים של קבוצות חזקות ומתנערת מהמחויבת שלה לספק פתרון חברתי ממשי וכולל. זהו הנתב בו בחרה המדינה במקרה של מערכת החינוך בישראל. במהלך שלושה עשורים של יוזמות הורים ל"הפרטה מלמטה" בחרה המדינה שלא לשנות את החקיקה והוותיקה ואת המדיניות הרשמית: המבחנים המוגדרים בחוק לקבלת רישיון נותרו מבחנים טכניים והם אינם כוללים "שמירה על המוסדות הרשמיים" - טיעון שטוענת המדינה מול ההורים; החינוך המוכר שאינו רשמי נותר אוטונומי מבחינת תשלומי הורים ומיון תלמידים על אף