

על הפרטה ועל חינוך*

נחום בלס

1. מבוא

לאחרונה מרבים לדבר על מגמה של הפרטה במערכות חברתיות בכלל ובחינוך בפרט. מדי פעם גם נשמעת הטענה, ש"ההפרטה כבר כאן", ו"אין מה לעשות נגדה", בהיותה צוברת תאוצה. טענה נוספת היא, שציבור ההורים מצדו "מצביע ברגלים" ומבטא את אי-שביעות רצונו ממערכת החינוך הציבורית על-ידי נטישתה והעברת ילדיו למערכות חינוך חלופיות, המתאפיינות גם ברמות שונות של הפרטה. טענות אלו יעמדו לבדיקה בעבודה.

המאמר מתרכז בתחום החינוך, אך סוגיית ההפרטה רלבנטית ואקוטית גם בתחום הבריאות, בשירותי הרווחה האישיים, בשירותים חברתיים נוספים ואף בתחום ביטחון הפנים והביטחון האישי של האזרחים. מרכז טאוב עוסק בסוגיה מתוך ראייה בינתחומית. אמנם קיימים הבדלים עקרוניים בין התחומים השונים אך יש גם דמיון רב. לדוגמא, כאשר במערכת החינוך ניתנת זכות הבחירה לתלמידים, הרי גם לבתי-הספר ניתנת בחירה, והם עשויים להעדיף לקלוט תלמידים על פי שיקולים שונים. בדומה לכך, בתחום הבריאות, קופות-החולים עשויות להעדיף לקלוט חברים צעירים ובריאים, היכולים לשלם ביטוחים משלימים. לעומת זאת, בעוד שצריכת שירותי החינוך היא חברתית במהותה ומתנהלת במסגרת של קבוצות וקהילות, כלומר הצרכנים עומדים כקבוצה מול נותן השירות (בדרך-כלל המורה, המנהל, או כלל צוות בית-הספר), הרי צריכת שירותי הבריאות היא פרטנית במהותה, ומאופיינת לעיתים קרובות בסיטואציה בה הצרכן עומד בודד מול נותן שירות אחד או אף מול קבוצת נותני שירות. הבחינה של הממדים השונים

* אני מודה לפרופ' חיים אדלר, לפרופ' רות קלינוב, ליואל בלנקט ולדלית נחשון-שרון על הערותיהם המועילות, האחריות לניסוח היא כמובן כולה שלי.

בכל אחד מהתחומים של השירותים החברתיים יכולה להסתייע בקטגוריזציה דומה לזו שתוצג בעבודה שלפנינו.

כאשר מדברים על הפרטה בחינוך, הרי "בלשון העם", מאפיינים את בתי-הספר המופרטים בתכונות הבאות:

- בתי-ספר מופעלים על-ידי גורמים פרטיים למטרות רווח,
- הם גובים שכר לימוד גבוה מההורים,
- הם אינם מוגבלים במדיניות כוח האדם (בין אם משום שעומד לרשותם תקציב גדול, ובין אם משום שיש מורים המוכנים ללמד בהם שלא על פי חוזה העבודה הארצי, בזכות אוכלוסיית התלמידים הסלקטיבית או תנאי עבודה ייחודיים אחרים המוצעים להם)¹,
- הם נוקטים במדיניות קבלת תלמידים סלקטיבית,
- והם מפעילים שיטות הוראה ותכניות לימודים, שאינן מוכתבות על-ידי הממשלה.

בית-ספר ציבורי נמצא עלפי מאפייניו בקצה השני של הקשת ועונה, כביכול, לקריטריונים הבאים:

- הוא בבעלות המדינה,
- בית-הספר איננו גובה תשלומי הורים,
- בית-הספר נמצא בפיקוח ובקרה מלאים של המדינה בכל התחומים הרלבנטיים שנמנו לעיל.

מסתבר, שהרוב המכריע של מוסדות החינוך בעולם ובישראל אינם עונים לקריטריונים הברורים אשר מנינו. כך, לדוגמא, גן ילדים פרטי והמרכז הבינתחומי בהרצליה נתונים לפיקוח ממשלתי בהיבטים חשובים של פועלם, ואילו בתי-ספר ממלכתיים יסודיים, ברמת-גן ובירוחם, לדוגמא, גובים תשלומים מההורים. החובה של המדינה להבטיח כללי התנהגות והפעלה מסוימים, מטעמים שונים, ולפקח על קיומם מחד, והכרח להיעזר בכספי הורים מאידך, גורמים לכך, שמרבית מוסדות החינוך מצוי על הרצף בין שני סוגים אלה. מצב זה מחייב דיון הן ברמת העובדות הבסיסיות באשר לאופי ומספר בתי הספר בעלי תשתית ומסגרת של מושגים מוסכמים (לכך מוקדש חלק מן הפרק).

תהליך הפרטה במערכות חינוך מעורר כמה שאלות מרכזיות:

- האם תהליך הפרטה מלאה או חלקית של מערכת החינוך רצוי, ואם כן כיצד לקדמו תוך מזעור הנזקים הנלווים אליו?

¹ ישנם נתונים על כך שמורים בבתי-ספר פרטיים בארה"ב מוכנים לעבוד במשכורות נמוכות יותר.

- אם התהליך הוא בלתי רצוי אך גם בלתי נמנע, מה אפשר לעשות על מנת להחליש את השפעותיו השליליות האפשריות?
 - ולבסוף, אולי התהליך הוא גם בלתי רצוי וגם אפשר למנוע אותו ולפיכך – כיצד יש לפעול לשם כך?
- יש להדגיש, כי אמות המידה החשובות ביותר לבחינת מערכת חינוך כלשהי אינן המסגרות הארגוניות בהן היא פועלת, ולבטח לא הרטוריקה החברתית חינוכית המשמשת אותה. אמות המידה המכריעות הן המטרות והיעדים, שמערכת החינוך מציבה לעצמה, כללי הפעלתה והיכולת לאכוף אותם, והאם היא עומדת בהם. שאלה זאת יש לבחון, בין השאר, לאור היקף המשאבים העומד לרשותה להשגת יעדים אלה. בכל מערכת חינוך, ובישראל במיוחד, ישנן כמה מטרות, שהן בעלות קדימות:
- א. הישגים לימודיים וחינוכיים גבוהים ככל האפשר,
 - ב. הגברת השוויון² בין קבוצות שונות באוכלוסייה בנגישות למערכות החינוך בכל רמות הגיל, ובהישגים הלימודיים והחינוכיים,
 - ג. חיזוק הלכידות החברתית,
 - ד. שיפור האווירה החינוכית בבתי-הספר,
 - ה. טיפוח ערכי יסוד (חלקם משותפים לכלל האוכלוסייה וחלקם ייחודיים, לקבוצות תלמידים ולבתי-ספר שונים).
- המטרות הללו קשורות זו בזו, אך כמובן שניתן לתת דגשים שונים ולהציב סדר עדיפויות המשתנה בהתאם לתפיסה החינוכית ולאידאולוגיה החברתית. מושג הפרטה מגדיר את המסגרת החוקית, המוסדית הארגונית בה מתבצע התהליך החינוכי. בלשון אחרת, הוא מגדיר רק את אחד האמצעים – חשוב ככל שיהיה – להשגת המטרות והיעדים שהזכרנו. אם המדינה תחתור לכך במלא הרצינות והנחישות, הרי שניתן להשיג יעדים של שוויון והישגים לימודיים, הן במערכת שהבעלות עליה ציבורית באופן בלעדי, והן במערכת שהבעלות עליה, והמימון (אך לא הפיקוח והבקרה) הם פרטיים; ואם היא אינה מעוניינת בהבטחת שוויון הזדמנויות בחינוך לכל אזרחיה, וההצטרות בנידון הן לכל היותר בבחינת מצוות אנשים מלומדה, היא יכולה למסד מערכת בלתי שוויונית גם אם החינוך הוא כולו ציבורי³.

² את שתי המטרות הראשונות אפשר גם לנסח בלשון אחרת – כהעלאת ממוצע ההישגים של תלמידי מערכת החינוך תוך הקטנת השונות.

³ אין הדבר כך אם גם הבעלות, גם המימון וגם הפיקוח והבקרה יהיו פרטיים לחלוטין.

היחס הרגשי למושג ההפרטה נעוץ בעיקר ברקע האידיאולוגי של המתייחס ובלקח המצטבר הנלמד מהתפתחויות היסטוריות, וממציאות חברתית נוכחית, ולא דווקא בתכונות המבניות הבסיסיות של צורת ארגון זאת.

לפרק שלוש מטרות מרכזיות: הראשונה, לבחון את מערכת הגדרות המתייחסת להפרטה בתחום החינוך, להראות מהו השימוש הנעשה בהן בעת הדיון בסוגיות חינוכיות שונות, ולהציע מערכת הגדרות מוסכמת, שתשמש בעתיד לבחינת המדיניות החברתית בישראל.

השנייה, למפות את מערכת החינוך בישראל על כל רמותיה, מבחינת פריסת מוסדות החינוך לפי הגדרות שונות של הפרטה.

והשלישית, להתייחס להרכב האפשרי והמועדף של מרכיבים ציבוריים ופרטיים בכל אחד מסוגי מוסדות החינוך (החל מקדם חובה ועד לחינוך הגבוה), לאור הניסיון המצטבר בעולם, ולאור התנאים החברתיים, כלכליים, פוליטיים בארץ.

2. רקע היסטורי ותיאורטי

ההפרטה בחינוך עלתה לסדר היום הציבורי בעיקר אחרי שמילטון פרידמן, חתן פרס נובל לכלכלה, פרסם את מאמרו המפורסם, שהציע עוד ב-1951 להעביר את הפעלת בתי-הספר מהממשלה למגזר הפרטי ולממנם בעזרת שוברי חינוך. התשתית הרעיונית והאידיאולוגית לכך נבעה מעמדתו העקרונית בדבר היעילות הגבוהה יותר של המגזר הפרטי בכל הקשור להפעלה וניהול של מערכות כלכליות. חשוב להדגיש, שפרידמן, וגם הכלכלנים האחרים התומכים במהלכים של הפרטה, לא הציעו להפריט באופן גורף את מערכת החינוך, ובעיקר לא הציעו שמימון החינוך יעשה באופן פרטי. ההכרה בתועלות החברתיות הכלליות (שהן מעבר לתועלת הפרטית) שיש לחינוך, ובאחריותה של המדינה ליצירת מערכת של תכנים וערכים משותפים להמשך קיומה של חברה מתוקנת, וגם ההכרה בכך שחלק מההורים אינם יכולים לדאוג כראוי לחינוך ילדיהם, כל אלה הם בין הסיבות העיקריות לכך, שהמדינה צריכה להמשיך לממן את החינוך של אזרחיה.

על מידת העניין בנושא מעידה גם העובדה, שאוניברסיטת קולומביה הקימה מרכז אקדמי המתרכז בנושא זה: (National Center for the Study of Privatization in Education). במסגרת המרכז בקולומביה נעשו עשרות מחקרים על תהליכי הפרטה של מערכות חינוך בארה"ב ובמדינות שונות בעולם, כשחלק גדול מאד מהם דנים בסוגיות העולות מרעיון שוברי החינוך, ומקיומם של בתי-ספר המופעלים על-ידי גופים פרטיים במסגרת החינוך הציבורי (Charter Schools).

גם באירופה הדיון בבתי-ספר פרטיים זוכה לתשומת לב רבה. בעבודה מקיפה שנערכה בשנת 2000 על-ידי Eurydice הוגדר חינוך פרטי בצורה הבאה⁴: "כל צורת חינוך, המיוסדת ומאורגנת במלואה על-ידי פרטים או גופים לא-ממשלתיים (ארגונים פרטיים במובן החוקי), נחשבת לחינוך במגזר הפרטי. בתוך מגזר זה צריך להבחין בין "חינוך פרטי" במובן המדויק והצר לבין "חינוך פרטי נתמך", הממומן באופן ציבורי. בשעה ש"חינוך פרטי" ממומן במלואו על-ידי פרטים וגופים לא-ממשלתיים, "חינוך פרטי נתמך" ממומן על-ידי המדינה ומוסדותיה ברמות שונות ויכול לכסות סוגי הוצאות שונים."

בפרסום של המרכז לסטטיסטיקה חינוכית בארה"ב הוגדרו המאפיינים המרכזיים של החינוך הפרטי: בעלות, מימון, וזכות הבחירה של ההורים של המוסד החינוכי בו ילמדו ילדיהם⁵. בלפילד ולוין הגדירו כהפרטה כל מהלך המביא לכך, ששליטה בהיבטים שונים של מערכת החינוך מועברת מהציבור (ממשלה או רשות מקומית) לגורמים פרטיים (פרטים, או חברות)⁶. על פי הגדרתם תהליך ההפרטה במערכת החינוך מתבטא בעיקר בשלושת ההיבטים המרכזיים: **בעלות, מימון, והכוונה ובקרה**.

אמנם בלפילד ולוין אינם מתייחסים לשאלה, האם על מנת להגדיר בית-ספר כמוסד פרטי חייבים להתקיים בו שלושת התנאים הללו, או שמא מספיק שיתקיימו רק שני תנאים, ואפילו רק אחד. הם גם לא התייחסו לשאלה, איזה בית-ספר הוא "יותר פרטי" בהתאם למשקלו הנפרד של כל רכיב. הם נמנעו מלעשות זאת בקובעם שאף מתכנן חינוכי

⁴ Eurydice, 2000

⁵ National Center for Education Statistics U.S., 2002

⁶ ראה: Belfield, C.R., Levin, H. M., 2002. בישראל ניתן לכלול בכך גם את המלכ"ר, שעיקר מימונם ממשלתי (מתקציב המדינה), כגון הרשתות המקצועיות בחינוך העל-יסודי והרשתות החרדיות בחינוך היסודי, וכך נוהגת לגביהם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדיווחיה על ההוצאה הלאומית לחינוך.

לא ירצה במודל טהור של הפרטה, והדבר הרצוי הוא ליצור "שוק למחצה" (QUASI-MARKET) בתערובת "אופטימלית" של מרכיבי חינוך ציבורי מחד, וחינוך פרטי מאידך.

3. ממדים עיקריים של הפרטה והשילוב ביניהם

א. הבעלות על המוסד החינוכי

הבעלות היא המאפיין הראשון והבולט ביותר כאשר דנים בסוגיית ההפרטה. התשובה לשאלה, מי הבעלים של המוסד היא, לכאורה, "נייר הלקמוס" כדי לקבוע האם בית-הספר הוא ציבורי או פרטי. על פי הגדרה "מוסד חינוכי ציבורי" הוא כל מוסד חינוכי המצוי **בבעלות** המדינה או הרשות המקומית. לפיכך, כל מוסד **שאינו שייך** פורמלית במלואו למדינה או לרשויות המקומיות הוא "פרטי". חשוב ביותר להדגיש, שההגדרה איננה כוללת התייחסות למניעים החינוכיים האידיאולוגיים או הכלכליים של הבעלות על המוסד. כלומר, הגדרה זאת אינה מבחינה בין מוסד חינוכי, השייך לבן אדם פרטי ומופעל לצורכי רווח, לבין מוסד חינוכי השייך לעמותה או כל התארגנות חוקית אחרת, שמטרתו לקדם מטרות חברתיות חינוכיות ו/או דתיות ולאומיות.⁷

בגלל מסורת חינוכית-ארגונית ארוכת שנים בישראל, על פי ההגדרה שלעיל, כמעט כל החינוך הקדם יסודי הוא בבעלות פרטית, בתי-הספר היסודיים כמעט כולם ציבוריים, ובתי-הספר העל-יסודיים פרטיים ברובם. חלוקה זו מבוססת כאמור לעיל, על הגדרה צרה, המתעלמת מכך שרוב מוסדות החינוך בכל שלבי החינוך (הקדם יסודי, היסודי, והעל-יסודי), המוגדרים על פי ההגדרה כפרטיים, מופעלים על-ידי ארגונים ציבוריים, הפועלים שלא למטרות רווח (אורט, עמל, עמית, ויצ"ו, נעמת, רשת החינוך העצמאי, מעיין החינוך התורני וכדומה), ממומנים במלואם על-ידי המדינה, ומופעלים על פי כללים המוכתבים על-ידי המדינה. לוח 1 ממפה את מוסדות החינוך בישראל לפי הבעלות, כאשר מוסדות רשמיים נחשבים ציבוריים ואילו כל האחרים כפרטיים. הלוח מצביע על

⁷ הגדרה זאת, הברורה מאד לכל אדם בהולנד ובארצות-הברית, למשל, שם מבינים, שבת-ספר של הכנסייה הם בתי-ספר פרטיים (כאשר בהולנד הם ממומנים במלואם על-ידי המדינה, ואילו בארה"ב המדינה אינה מממנת אותם כלל), מעוררת קושי בישראל, ובמיוחד למי שמזהה באופן גלוי או סמוי בעלות פרטית בחינוך עם חתירה להשגת רווח.

כך, שחלק גדול ממוסדות החינוך הם פרטיים על פי ההגדרה, אך מבחינת הדיון הציבורי, והמשמעות האופרטיבית כמעט ואין לכך משמעות, כי הרוב המכריע של מוסדות החינוך שאינם רשמיים הם בבעלות מלכ"רים (בין אם מדובר ברשתות ארציות ובין אם מדובר בבתי-ספר בודדים)⁸.

לוח 1. בתי-הספר בישראל, לפי שלב חינוך וסוג בעלות*, 2004

מורים	תלמידים	מוסדות	בעלות
			כל המערכת
132,804	1,379,045	4,357	סך-הכל
113,034	1,038,312	2,827	ציבורית
19,770	340,733	1,530	אחרת
85	75	65	אחוז ציבורי מסך-הכל
15	25	35	אחוז פרטי מסך-הכל
			יסודי
61,537	779,154	2,420	סך-הכל
60,930	610,648	1,692	ציבורית
607	168,506	728	אחרת
99	78	70	אחוז ציבורי מסך-הכל
1	22	30	אחוז פרטי מסך-הכל
			חטיבות ביניים
27,410	251,570	619	ציבורית
19	883	4	אחרת
27,429	252,453	623	סך-הכל
100	100	99	אחוז ציבורי מסך הכל
0	0	1	אחוז פרטי מסך הכל
			חטיבה עליונה
24,694	176,094	516	ציבורית
19,144	171,344	798	אחרת
43,838	347,438	1,314	סך-הכל
56	51	39	אחוז ציבורי מסך הכל
44	49	61	אחוז פרטי מסך הכל

* כל בתי-הספר, שמעמדם הוגדר רשמי, נרשמו כציבוריים, ובתי-הספר שמעמדם הוגדר מוכר שאינו רשמי או פטור, הוגדרו כאחרים.

⁸ חשוב לציין, כי למרות האמור לעיל, יש המייחסים חשיבות לכך, שברוב בתי-הספר שאינם רשמיים, המורים והגננות אינם עובדי מדינה, מצב המאפשר, לכאורה, גמישות רבה יותר בתנאי העסקתם.

בהשלמה ללוח 1 מציגים לוחות הנספח (1 ו-2) את היקפה של התופעה בחינוך היסודי. הלוחות כוללים את שמות בתי-הספר היסודיים, שהוגדרו כבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים, בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי (התופעה רחבה הרבה יותר בחינוך החרדי, שם שתי הרשתות הגדולות וכל בתי-הספר של הרשתות הקטנות יותר מוגדרים כמוכרים שאינם רשמיים). מסתבר, כי מתוך 728 מוסדות חינוך יסודיים בחינוך הממלכתי היהודי, שאינם בבעלות ציבורית רק שישה מוסדות היו מוכרים שאינם רשמיים, ובהם למדו 2,358 תלמידים, ומתוכם הרוב המכריע הם תלמידי בית-הספר הריאלי בחיפה. תופעת בתי-הספר בבעלות פרטית בחינוך היסודי במגזר הממלכתי היהודי היא ללא ספק זניחה. התמונה דומה במגזר הממלכתי דתי, שם חמישה בתי-ספר מוגדרים כבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים.

תופעת ה"מעבר" לחינוך הפרטי בשלב היסודי אינה יכולה להיות רחבת ממדים כאשר מספר בתי-הספר הפרטיים כה מצומצם. בדיקה מפורטת שערכנו על מספרי התלמידים שעברו בין הרשתות מחזקת ומוכיחה שמדובר בתופעה זניחה בשני המגזרים הללו: הממלכתי והממלכתי-דתי. התופעה גם לא התגברה.⁹

יש לכך כמה סיבות, היכולות להתקיים כל אחת לחוד ובמקביל: ייתכן שהורי התלמידים בחינוך הממלכתי והממלכתי דתי מרוצים, בסך-הכל, מהחינוך שילדיהם מקבלים ועל כן אינם רואים צורך לשלוח את ילדיהם לבתי-ספר פרטיים. יחד עם זאת, אם קיים חוסר שביעות רצון, הוא במידה "נמוכה יחסית" לעלות החינוך הפרטי. עוד ייתכן, שהורי הילדים שאינם מרוצים ממערכת החינוך הקיימת מוצאים דרכים עוקפות לפתרון, כמו "הקמת" בתי-ספר "פרטיים למחצה" במסגרת החינוך הרשמי. במובן זה תופעת בתי-הספר העל-אזוריים, לטבע, לאומנויות וכדומה, יכולה להוות תשובה לרצון להתבדל ממערכות החינוך הציבוריות בלי לאבד את התקציבים שהמדינה מעמידה לרשות מערכות אלה.

⁹ נתוני המעבר מבתי-ספר יסודיים רשמיים לבתי-הספר המוכרים שאינם רשמיים, מראים כי, בחינוך הממלכתי היסודי הרגיל (כיתות א-ו לא כולל החינוך המיוחד) רק 157 תלמידים עברו לבתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים. באותה השנה 79 תלמידים עברו מבתי-ספר ממלכתיים מוכרים שאינם רשמיים לבתי-ספר ממלכתיים רשמיים, ובכך עמד מאזן המעברים בין בתי-ספר אלה על 78. בין השנים 2004 ל-2005 המספרים המקבילים היו 92 ו-90 ומאזן המעברים בין בתי-הספר היה 2.

ההורים במגזר החרדי, לעומת זאת, אינם מוצאים מענה הולם לדרישותיהם במערכת הממלכתית ומקבלים מהמדינה סיוע למערכות החינוך הנפרדות שלהם. הסיוע לרשת החינוך העצמאי, ולמעין החינוך התורני גדול יותר מהסיוע הניתן לבתי-הספר שאינם מאוגדים ברשתות אלה. גם במגזר הערבי שיעור בתי-הספר הפרטיים גבוה, ואפשר למנות כמעט 40 בתי-ספר פרטיים, ברובם המכריע של הכנסייה, ולומדים בהם מעל 17,000 תלמידים.

תמונת המצב שונה בחינוך הקדם יסודי ובחינוך הגבוה, בשתי רמות חינוך אלה חלקם של המוסדות הפועלים למטרות רווח גבוה יותר. מתוך כלל גילאי 2-5 כ-3 אחוזים ביקרו בגני ילדים פרטיים, כששיעור זה הולך וגדל ככל שירד הגיל¹⁰. בחינוך הגבוה מספר הלומדים במוסדות חוץ-תקציביים הולך וגדל גם הוא. להערכתנו, התופעה נעוצה בכך שהחינוך הקדם יסודי מצד אחד, והחינוך העל-תיכוני מצד שני, נמצאים מחוץ למסגרת חוק חינוך חובה ו/או חינוך, ועל כן ה"קנס" הכספי שבמעבר ממערכת רשמית למערכת פרטית הוא נמוך יותר.

השוואה לעומת שיעורם של בתי הספר בבעלות פרטית באירופה מלמדת, שבבלגיה, למשל, בשנת 2000 כ-76 אחוז מבתי-הספר היסודיים ומחטיבות הביניים הם מוסדות פרטיים, הממונים ברובם על-ידי המדינה, בדנמרק 15 אחוז, בספרד 34 אחוז, בהולנד 74 אחוז, ובצרפת 16 אחוז. לעומת זאת, רק כ-6 אחוזים מבתי-הספר באנגליה, אירלנד ויוון הם פרטיים, וממומנים על-ידי ההורים או גורמים שאינם ממשלתיים¹¹. דומה, כי התרומה או הפגיעה של מרכיב הבעלות על המוסד החינוכי, להשגת מטרות העל של מערכת החינוך, למרות הבולטות שלו, איננה בעלת חשיבות. הרוב המכריע של המוסדות, שאינם בבעלות המדינה או הרשויות המקומיות, פועל באורח דומה למוסדות שבבעלות המדינה, בכל הקשור לתכניות הלימודים, לדרכי ההוראה, ובסוגיית קידום של תלמידים חלשים, למשל. ההערכה היא, שכל עוד המדינה תמשיך לממן את חלק הארי של הוצאות החינוך, המעבר למוסדות חינוך פרטיים – אם לא תחול הרעה ניכרת בתפעול המוסדות הציבוריים – ימשיך להיות מצומצם בהיקפו. לפיכך, אין לצפות שמי שמעוניין בקידום השוויון החברתי ישקיע מאמץ רב בהתנגדות להקמת בתי-ספר בבעלות פרטית כל עוד ניתן לשמור על היבטים אחרים (מימון ופיקוח) של החינוך הציבורי.

¹⁰ למ"ס, 2005, שנתון סטטיסטי לישראל - 2004, מס' 55 (לוח מס' 8.6).

¹¹ Eurydice, 2000.

ב. מימון שכר הלימוד

כל מוסד חינוכי, המנהיג גביית חובה מההורים, חובק מרכיב של הפרטה, וככל שמרכיב זה במימון תקציב בית-הספר גדול יותר, כך מידת ההפרטה גדולה יותר. בה במידה, שאין כמעט בתי-ספר בישראל שהם בבעלות פרטית (המלכ"רים נחשבים בבעלות ציבורית), כן אין כמעט בתי-ספר שאינם גובים כספים מההורים. התופעה אף מקבלת את ביטויה בהיתר הרשמי לגבות מההורים תשלומי רשות תחת כותרות שונות. ההיתר מוענק מדי שנה על-ידי משרד החינוך וועדת החינוך של הכנסת.

בשנת 2000 מימנו משקי הבית (בעיקר) בישראל 25.3 אחוז מהחינוך הקדם יסודי, 6.2 אחוזים מהחינוך היסודי, ו-22.7 אחוז מהחינוך העל-יסודי. לעומת זאת, הם הפעילו באופן ישיר (כלומר שילמו משכורות וקנו סחורות ושירותים) רק 11.8 אחוז מהמוסדות הקדם-יסודיים, 4.8 אחוזים מהמוסדות של החינוך היסודי, ו-17.2 אחוז ממוסדות החינוך העל-יסודי.¹²

השונות ברמת הגבייה מההורים גבוהה מאד, כאשר היא בדרך-כלל גבוהה יותר במוסדות החינוך הדתיים מאשר בממלכתיים (הלא-דתיים) – מדובר ברמה הגבוהה, לעיתים, מ-10,000 שקל לשנה. ככל הנראה, רמת הגבייה מההורים משמשת בחלק מהמקרים אמצעי לסלקציה מוקדמת של תלמידים. רמת גבייה נמוכה ביותר מתקיימת במגזר הערבי.¹³

שיעור המימון הציבורי שונה גם בין שלבי החינוך השונים, כשהוא גדול יותר בחינוך היסודי והעל-יסודי, מסגרות הנכללות בחוק חינוך חובה חינוך, ונמוך יותר בחינוך הקדם יסודי ובחינוך העל-תיכוני. הפער בין שיעור המימון הפרטי בחינוך היסודי לעל-יסודי מוסבר באופן חלקי, לפחות, בכך שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כללה בהוצאות של המגזר הפרטי על החינוך העל-יסודי גם הוצאות ללימוד עברית, לחינוך מבוגרים, הוצאות לפנימיות הצמודות למוסדות חינוך, ושירותי חינוך אחרים. בנוסף לכך, שיעור בתי-הספר הפרטיים בחינוך העל-יסודי גבוה יותר, ההוצאות, ככל הנראה, גדולות יותר והפיקוח של המדינה חלש יותר.

אנו מוצאים אם כן, מצד אחד שההורים משלמים במוסדות חינוך ציבוריים עבור שירותים שונים, ואפילו שכר לימוד (למשל בגני טרום חובה); ואילו מצד שני, במסגרות של החינוך הפרטי, המדינה מכסה חלק

¹² למ"ס, 2005, השנתון הסטטיסטי לישראל-2004, מס' 55 (לוח 8.2).

¹³ למ"ס, הודעה לעיתונות; משרד החינוך, דו"ח בקרת התקן, 2000-2005.

גדול מההוצאות (למשל את שכר הלימוד בחינוך העל-יסודי). גם באירופה היו רק מעט מאוד מדינות, בהן בתי-ספר מומנו במלואם על-ידי הורי התלמידים. אפשר עוד להזגיש כי, בכל שלבי מערכת החינוך, חלקו של המימון הציבורי היה גבוה בהרבה מחלקם של משקי הבית. מסתבר, שלמרות שרוב מוסדות החינוך בארץ הם ציבוריים, בין אם בהגדרה פורמלית ובין אם במהותם – במובן שעיקר מימונם, תכניות הלימוד הנהוגות בהם, ותנאי ההעסקה של עובדיהם נקבעים על-ידי המדינה – הרי הם מקיימים מנגנוני מימון, ההופכים לעיתים למנגנוני סלקציה, המערערים ולעיתים אף שמים לאל כל מדיניות המכוונת להגביר את השוויוניות במערכת החינוך.

ג. הבקרה והפיקוח

הממד השלישי של ההפרטה מתייחס לבקרה ולפיקוח על מוסדות החינוך במדינה, כאשר הם מופעלים בידי גורמים שאינם ממשלתיים או מוניציפליים. הגורמים המפקחים והמבקרים ה"פרטיים" יכולים להיות הבעלים (רשת, עמותה, או יזם פרטי), ההנהלות וצוות המורים, או ההורים, או כל שילוב בין גורמים אלה. כמעט שאין מוסד חינוכי בישראל לגביו אין מידה כלשהי של בקרה ופיקוח ציבוריים. המינימום המקובל הוא שהמדינה קובעת את תנאי ההפעלה של המוסד החינוכי, בדומה להתערבותה בכללי הפעלה של עסקים פרטיים במגזר העסקי. כללי ההפעלה של מערכת החינוך בישראל נקבעו בכמה חוקים מרכזיים (חוק לימוד חובה, חוק חינוך ממלכתי, חוק הפיקוח וכדומה), בהם נקבעת חלוקת האחריות בין הממשלה, הרשויות המקומיות ומשקי הבית, כולל התנאים לפתיחת מוסד חינוכי ולהפעלתו. מעבר לכך, אפשר להבחין בכמה רמות של פיקוח ובקרה: המדינה יכולה לקבוע מגבלות על רמת הגבייה מההורים, ובכך להתערבותה דומה להתערבות בקביעת מחירי מקסימום ללחם, או באופן הגבלת החברות בזק וחברת החשמל, לדוגמא, בקביעת מחירי השירותים שהן מעניקות. להלן נתמקד בשלושה ממדים מרכזיים של הפיקוח והבקרה על מוסדות החינוך: בחירה של המוסד החינוכי בו לומד הילד; בחירה של תכניות הלימודים בבית-הספר; ותנאי העבודה וההעסקה של המורים.

1) בחירה של המוסד החינוכי בו לומד הילד

חופש הבחירה של ההורים את בית-הספר בו ילמד ילדם לעומת יכולתה של המדינה להבטיח יישום מדיניות חברתית ויעילות מנהלית, בקביעת אזורי רישום, הוא אחד הנושאים המרכזיים בכל דיון בסוגיית ההפרטה. קביעת הרכב התלמידים בבית-הספר הוא ללא ספק אמצעי מדיניות מרכזי של השלטון, המעוניין בהשגת יעדים של שוויון ולכידות חברתית¹⁴. בקצה אחד של הקשת נמצאים בתי-הספר, אשר אוכלוסיית תלמידיהם נקבעת במלואה על-ידי המדינה או הרשות המקומית בכפוף לאזורי הרישום של בתי-הספר. אזורים אלה מתייחסים בדרך-כלל לפריסה הגיאוגרפית של הילדים ביישוב ומותאמים, לפי הצורך, לצביונם הדתי והלאומי של התושבים. בתי-ספר המשרתים את כלל התלמידים באזור רישום מסוים, ואינם יכולים לקבל תלמידים מאזור רישום אחר, מוגדרים על-ידינו כציבוריים באופן מלא¹⁵.

בקצה השני מצויים בתי-ספר, שהמדינה אינה מתערבת כלל בהרכב אוכלוסייתם, הנקבע על כן על פי כללי הביקוש וההיצע של השוק. כאשר הביקוש לשירותיו של בית-ספר מסוים הוא נמוך – ויכולת קיומו מותנית בשכר הלימוד שמשלמים תלמידיו – להורים יש השפעה רבה יותר על הרכב התלמידים (על-ידי בחירה או הימנעות מבחירה של בית-הספר), ואילו כאשר הביקוש עולה על ההיצע, כללי ההתקבלות ייקבעו לרוב על-ידי הנהלת בית-הספר.

בתווך מצויים בתי-הספר באזורים בהם להורים יש בחירה מתוך מספר בתי-ספר (רבים או מעטים) אך המדינה מטילה מגבלות על ההנהלות או הבעלים, באשר לכללי קבלת התלמידים. מדובר במגבלות מסוגים שונים, כגון החובה לקבל כל ילד מאזור הרישום של בית-הספר, איסור לדחות ילד בשל חוסר יכולת לשלם, וכדומה. במקרים רבים המדינה קובעת את כללי הקבלה גם כאשר יש עודף ביקוש, למשל על-ידי

¹⁴ חשוב מאד להדגיש, כי הבחירה של ההורים משמעותית או אף אפשרית רק במקומות צפופי אוכלוסין בהם אין צורך בהסעות רחבות היקף על מנת להגיע לבית-הספר המבוקש. לדוגמא, היכולת לקיים בחירה משמעותית במגזר הדתי היא מוגבלת מאד. כמו כן אין אפשרויות אמיתיות של בחירה במועצות האזוריות, בעיירות הפיתוח ואפילו ביישובים בגודל בינוני.

¹⁵ גם משטר פיקוח יעיל וקפדני ביותר מוגבל ביכולתו לכפות את ביקור התלמידים בבתי-ספר מסוימים, מפני שההורים יכולים להחליף את מקום מגוריהם או לשנות את כתובתם ברשומות.

הטלת חובה לקבל את התלמידים בהתאם למועד ההרשמה, או על פי הגרלה, וכדומה.

קיום אפשרות של בחירת הורים, ללא התערבות המדינה או הרשות המקומית, באופן המבטא את הערכתם כלפי בית-הספר אליו הם שולחים את ילדים הוא סוג של הפרטה. באותה מידה מתן האפשרות לבתי-הספר לקבוע את מי הם מקבלים אליהם (תלמידים או מורים), גם בה יש היבט של הפרטה.

בישראל, כמו ברוב מדינות אירופה וארה"ב, יש להורים חופש בחירה בין בתי-ספר ציבוריים לפרטיים. חופש הבחירה בישראל אף מקבל ממד מיוחד, כאשר הורים יכולים לבחור בתוך בתי-הספר הציבוריים לפי האוריינטציה הדתית שלהם (חינוך ממלכתי, או ממלכתי דתי).

יכולת הבחירה משתנה במעבר בין שלבי החינוך: בגני הילדים, ברוב המקרים, הפנייה לגן היא בהתאם למקום המגורים – כלומר, היכולת להשפיע על שילוב חברתי (מטעם המדינה) מוגבלת, במיוחד שרווחת התנגדות להסעות של ילדים רכים. היות ששכונות המגורים הן פעמים רבות הומוגניות, ומספר הילדים בגן מוגבל, הרי שהרכב חברתי בגני הילדים משקף זאת.

ההתערבות העיקרית של המדינה בתחום זה מתרכזת בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, כשהפיקוח על הפניית ילדים לבתי-הספר הוא מלא ובמדינה נהוגים אזורי רישום. עם זאת, היות שאזורי הרישום נקבעים על-ידי הרשות המקומית, מדיניות האכיפה אינה אחידה והיא תלויה בנחישות של הרשות המקומית. בשנים האחרונות הולכות וגוברות שתי מגמות, המחזקות את אותו כיוון של הגמשת מדיניות ההפניה של תלמידים לבתי-ספר. המגמה האחת היא, לקבוע אזורי רישום של מספר בתי-ספר תוך מתן אפשרות להורים לבחור בתוך אשכול של בתי-ספר אלה (הדבר בולט בעיקר בתל אביב ובירושלים), והמגמה השנייה היא, לאפשר הקמתם של בתי-ספר על-אזוריים, או לעיתים מגמות אזוריות או אפילו על אזוריות בתוך בתי-ספר שרוב תלמידיהם באים מתוך אזור הרישום של בית הספר. שתי מגמות אלה, ובמיוחד השנייה פותחות בפני התלמידים וההורים מגוון רחב יותר של אפשרויות, ומצד שני, הן יוצרות מסלולים עוקפים למדיניות של אינטגרציה, ותכנון חברתי¹⁶.

¹⁶ לדברי ד"ר שי כנעני, הממונה על המיפוי החברתי במשרד החינוך, יש היום מאות בתי-ספר המאפשרים רישום החורג מאזור הרישום המידי שלהם.

לעומת זאת בחטיבות העליונות אין בכלל אזורי רישום – שם מתקיימים כללי ההיצע והביקוש, כאשר לבתי-ספר יוקרתיים ישנם קריטריונים שונים של מיון בעת קבלת תלמידים, ובתי-ספר פחות יוקרתיים מקבלים לרוב את כל הבא בשעריהם. בנסיבות אלה נוצרים קיטוב והיררכיה של בתי-הספר העל-יסודיים, המשלבים במידה רבה את רמתו הלימודית של בית-הספר עם ההרכב החברתי-כלכלי של תלמידיו.

(2) תכניות הלימודים בבתי-הספר

המדינה יכולה לקיים את הפיקוח על תכניות הלימודים בבתי-הספר באופן ישיר, בקביעת תכנית לימודים מלאה כחובה או תכנית ליבה, או באופן עקיף, בקביעת מבחנים ארציים בסוף כל פרק לימודים, כגון בחינות הבגרות.

אין כמעט מדינה, וישראל בכלל זה, שאינה מתערבת לפחות ברמת תכנית מינימום מחייבת, המתייחסת לנושאים ולתחומי לימוד בלבד, ו/או לתכנים ספציפיים. הסנקציות כלפי אי-מילוי תביעות המדינה הן לרוב כספיות – כלומר, המדינה מתנה את רמת התקצוב ממנה נהנה המוסד החינוכי במידת ההתאמה של תכנית הלימודים לדרישות. אך תיתכן גם אפשרות של הטלת סנקציות מנהליות, כגון סגירת בית-ספר או אפילו עונשי מאסר בשל הכללת תכני לימוד אסורים או אי-הכללת תכני לימוד מחייבים.

רמת הפיקוח והבקרה על תחומי ותכני הלימוד הנלמדים בבתי-הספר שונה ממדינה למדינה, ובדרך-כלל גם שונה בכל מדינה בהתאם לרמת ה"פרטיות" של המוסד החינוכי. בדרך-כלל, ככל שהשתתפות המדינה בתקצוב מוסדות החינוך גבוהה יותר, כן תהיה גבוהה יותר ההתערבות בתכני ההוראה.

הפיקוח על תכניות הלימודים במוסדות החינוך הציבוריים בישראל מתבצע הן על-ידי קביעת תכנית לימודים מחייבת, והן בקיומן של בחינות הבגרות, המהוות למעשה את גורם הפיקוח בעל העוצמה הרבה ביותר. בתי-ספר שאינם ממלאים את תכנית הליבה, או אינם מגישים את תלמידיהם לבחינות הבגרות "נקנסים" על-ידי הפחתת המימון ממנו הם נהנים. רמת הפיקוח של המדינה – בכל הקשור להוראת תכנית הליבה היא מוגבלת ביותר – ולפיכך גם מוסדות חרדים, אשר אינם ממלאים את דרישות המדינה בתחומים אלה, ובמיוחד מוסדות רשת החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני, כמעט ואינם נפגעים מסנקציות אלה. יחד עם

זאת, יישום ההמלצה של דו"ח שושני לגבי המוסדות המוכרים שאינם רשמיים ולגבי מוסדות הפטור, לפיה מימון בתי-ספר אלה יהיה חלקי יחסית למוסדות הרשמיים, בין השאר בגלל הביצוע החלקי של תכנית הליבה, פגעה בהם בצורה קשה.

בחינוך העל-יסודי בזרם החרדי, ובחינוך הכנסייתי הערבי ההפחתה של התקצוב בגין אי-הגשה לבחינות בגרות כמעט ואינה משפיעה, הן משום שהסנקציה אינה חריפה, והן משום שהמחויבות הערכית האידיאולוגית היא חזקה מאד.

(3) תנאי הקבלה והעבודה של המורים

אחת הסוגיות המעניינות של הפיקוח והבקרה על החינוך במדינה היא סוגיית תנאי ההכשרה, הקבלה לעבודה, השכר, והפיטורים של המורים. סוגיה זאת מקבלת משנה חשיבות לאור עמדתם של חוגים רבים שהאגודים המקצועיים של המורים הם אחד הגורמים המעכבים ביותר רפורמות חינוכיות.

מסגרות ההעסקה של המורים הן שונות במדינות השונות, כאשר בחלקן המורים הם עובדי מדינה ובאחרות הם עובדי רשויות מקומיות, או אפילו מועסקים על-ידי בתי-הספר בודדים. למרות זאת, כמעט בכל המדינות ואפילו במדינה בה העסקת המורים, קבלתם לעבודה ופיטוריהם, הם לכאורה בסמכות מוחלטת של הנהלת בית-הספר (כמו בשבדיה למשל), תנאי ההעסקה והשכר הם על פי רוב בהתאם להסכמים ארציים, הנקבעים במסגרת מו"מ בין הבעלויות השונות לארגוני המורים. לפיכך, החשיבות של זהות הגורם המעסיק והמשלם את משכורות המורים היא משנית. לעומת זאת, יש חשיבות לתנאי השכר וההעסקה המוסכמים בין ארגוני המורים למדינה. אם המעסיק הוא גורם פרטי, ואפילו אם הוא מפעיל את בית-הספר למטרות רווח, הרי אם הוא איננו יכול לקבוע על פי שיקול דעתו את מי יעסיק, את מי יפטר, ובאיזה תנאים תתבצע עבודת המורה – בית-הספר יהיה במובן זה יותר ציבורי מאשר במצב בו המעסיק הוא המדינה, אך ניתנת למנהלי בתי-הספר יד חופשית או כמעט חופשית בנושאים אלה.

(4) פיקוח ובקרה או ביזור

יש הטוענים כי סוגיית הבקרה והפיקוח של המדינה על מוסדות החינוך איננה בעיה של הפרטה אלא ביטוי אחר לסוגיית הביזור או המרכז של

המערכת¹⁷. בעבודה זו התייחסנו לשתי הסוגיות כאל שתי סוגיות נפרדות. לצורך זה נבחר את ההגדרה הבאה: כאשר מערכת ציבורית מגדירה את כללי החופש של המוסד החינוכי בהיבטים השונים, אנו מצויים בתחום הביזור והאוטונומיה, ואילו כאשר תחומים אלה אינם מוסדרים על-ידי המדינה אנו מצויים בתחום ההפרטה.

לפיכך, מערכת ציבורית, שמוסדות החינוך בבעלותה ורוב המימון מתבצע על-ידיה, יכולה להיות מבוזרת, במובן של קבלת החלטות ברמת המוסד. כך הדבר, כאשר להורים יש זכות בחירה אך היא מוגבלת בכך שבית-הספר לא יפלה תלמידים בקבלה והממשלה מקפידה על כך. המוסד יכול להיות עצמאי בקבלה או בפיטורי עובדים, אך המורים ימשיכו להיות עובדי מדינה, כשתנאי שכרם נקבעים על-ידי המדינה.

כמו כן, גם ההפך יכול להיות נכון, דהיינו שמערכת המופרטת במרכיבים רבים מפוקחת ומבוקרת למעשה על-ידי המדינה בתכני ההוראה, בעקרונות ההעסקה של עובדיה, וגם במדיניות קבלת התלמידים וקביעת שכר הלימוד (ראה, למשל, מערכת גני הילדים הפרטיים בישראל, שרמת שכר הלימוד בהם נקבעת על-ידי המדינה, או מערכת החינוך בהולנד, השייכת ברובה לגורמים פרטיים אך מפוקחת באופן מלא על-ידי המדינה, הן מבחינת תכני הלימוד והן מבחינת תנאי ההעסקה של המורים).

ולבסוף, ראוי להדגיש, שבכל מוסד חינוכי אפשר לקיים **במקביל** מערכות מופרטות וציבוריות. למשל, אפשר להסתפק בהפרטה של מרכיבים תפעוליים מסוימים בלבד, כגון הסעות, ניקיון וכדומה. אפשר לקיים מימון ציבורי חלקי במקביל למימון פרטי, וכן אפשר לקיים בקרה ציבורית רק בהיבטים מסוימים של המערכת.

ברור ומובן, שקשת ההפרטה יכולה להשתרע מהפרטה מלאה של מוסדות חינוך, על כל מרכיביה, דהיינו קיום מוסדות חינוך בבעלות פרטית, במימון מלא של ההורים וללא כל פיקוח ציבורי על תכני החינוך, שיטות ההוראה, כללי הקבלה, וכלה בחינוך ציבורי מלא, דהיינו בתי ספר בבעלות ציבורית, ללא כל תשלומי הורים, בפיקוח ציבורי מלא על כל מגוון הפעילויות של המוסד.

¹⁷ יש הסבורים שהעברת סמכויות לרשויות המקומיות גורמת בהכרח להגדלת השונות בדרכי הטיפול בסוגיות השונות. בוודאי שכך הדבר כאשר משילים מהמדינה סמכויות ומעבירים אותן ישירות לבתי-הספר, ועל כן אין כאן דיכוטומיה, אלא רמות שונות של חלוקת הסמכויות, בין המדינה, הרשויות המקומיות, בתי-הספר וההורים.

4. היבטים מרכזיים בעד ונגד הפרטה – דיון

א. בעלות פרטית על מוסדות חינוך והפעלתם על פי עקרונות השוק

הסיבה המרכזית להתנגדות של אישים וגופים רבים לבתי-ספר בבעלות ו/או בהפעלה פרטית – בין אם הם מופעלים למטרות רווח, ובין אם הם מופעלים לצורך התבדלות אידיאולוגית חברתית וחינוכית – היא החשש מפני התוצאות החברתיות. המתנגדים סבורים, שקיומם של בתי-ספר בבעלות פרטית יביא, בהכרח, לקיטוב חברתי, ליצירת בתי-ספר שישרתו אוכלוסיות מבוססות בלבד לעומת בתי-ספר לתלמידים יוצאי שכבות חברתיות חלשות, להתבדלות כיתתית ואידיאולוגית, ולפגיעה חמורה בצדק החברתי ובלכידות הלאומית. הרווח הכספי האישי או הקבוצתי נתפס בעיני המתנגדים "צלם בהיכל", ועומד בסתירה לאתוס החינוכי, ורצון ההתבדלות פוגע בערכים לאומיים חשובים.

מעבר להיבטים החברתיים השליליים, טוענים עוד מתנגדי ההפרטה, שהמפעילים (הבעלים) של מוסדות חינוך פרטיים מודרכים בעיקר על-ידי עקרונות השוק החופשי, והדבר חייב להביא בהכרח, לרדוקציה של תכני החינוך לאלמנטים ברי מדידה ונראות ציבורית, ולא דווקא לערכים שהחינוך צריך להתמקד בהם. על פי גישתם קיים ניגוד מובנה בין האינטרס של בעלי בית-הספר להשגת רווחים (כאשר מדובר בבתי-ספר פרטיים הפועלים למטרות רווח), לבין האינטרס של הצרכנים לקבל חינוך ברמה הגבוהה ביותר. קיים גם חוסר איזון בעוצמה הכלכלית וברמת הידע של הבעלים לעומת הצרכנים, כתוצאה מהעדר תנאי שוק אמיתיים בהם לצרכנים יש ידע מלא על איכויות בתי-הספר ויכולת בחירה רציונלית.

ההתנגדות, אם כן, מסתמכת על הניתוח התיאורטי של המניעים הפועלים על יזמים פרטיים, אך גם על הניסיון ההיסטורי המצטבר, המוכיח, לטענת המתנגדים, כי מגמות אלה מתגברות על כל ניסיון מלא או חלקי של המדינה, לאכוף כללים ועקרונות של תוכן ונגישות המנוגדים לרצון ההורים או היזמים. המתנגדים להפרטה מצביעים על מחקרים רבים, המעידים על כך, שההפרטה, מצד אחד, לא הביאה לשיפור של ממש בהישגים לימודיים¹⁸ ומצד שני, היא תרמה תמיד – למרות ובניגוד

¹⁸ ראה למשל את הוויכוח הער המתנהל בארה"ב בדבר ההישגים של CHARTER SCHOOLS לעומת הישגיהם של בתי-הספר הפרטיים.

לכוונות המוצהרות של יוזמי הרפורמות – לעליית הקיטוב מבחינה לימודית וחברתית. טענות אלה מוכחות, בדרך-כלל, בדוגמת תוצאות הרפורמות, באוסטרליה, בניו-זילנד ובצילה, שכללו אלמנטים של הפרטה.

ההתנגדות העזה של בעלי גישה זו לבתי-ספר המופעלים למטרות רווח אינה מתחשבת כלל בעובדה, שמספר בתי-ספר אלה בישראל, ולמעשה גם במדינות העולם האחרות, כפי שהראינו קודם לכן, וכפי שמראה העבודה שצוטטה לעיל של האיחוד האירופי, הוא זעום, ורוב בתי-הספר בבעלות פרטית פועלים מתוך מניעים אידיאולוגיים או על בסיס תפיסות חינוכיות שאינן מקבלות מענה בבתי-הספר הציבוריים.

התומכים בהפרטת הבעלות על בתי-הספר מבססים לרוב את טיעוניהם על תיאוריות כלכליות וניהוליות. הם סבורים שבאופן עקרוני ניהול "יחידות קצה צרכניות" – ואין ספק שבית-ספר הוא במידה רבה יחידת קצה כזאת – על-ידי מונופול ממשלתי, ו/או של רשות חינוך מקומית יהיה תמיד פחות יעיל, פחות גמיש, ופחות מתחשב ברצון ובצורכי התלמידים, ההורים, והסגל החינוכי, כאשר הוא נעשה על-ידי הבעלים או ההנהלה של המוסד, בתנאים של תחרות. טענת התומכים היא, כי הפרטה מאפשרת גיוון רב יותר, ומכניסה למערכת החינוך מרכיבים של תחרות, המתמרצים את כל הפועלים במערכת – כולל מערכות החינוך הציבורי – למאמץ רב יותר ולפעילות טובה יותר. הטעון הוא, שבמערכות מופרטות, הפועלות לצד מערכות ציבוריות, הדבר תורם להעלאה כוללת וגורפת של ההישגים בשתי המערכות כאחת.¹⁹

חלק מהתומכים בהפרטה מטעמים אלה אינם מוטרדים כלל מיצירת קוטביות במערכת החינוך ואפילו רואים ברכה בקיומם של בתי-ספר המשרתים אליטות חברתיות ואינטלקטואליות. הם גם אינם מוטרדים בהכרח על-ידי האפשרות של שימת דגש על תכני למוד מדידים, בהניחם שניתן למדוד כמעט כל דבר ולא רק הישגים קוגניטיביים. אילו ניתן היה למדוד רק הישגים לימודיים הדבר לא היה כל כך נורא בעיניהם, מפני שתפקידו המרכזי של בית-הספר הוא להקנות ידע וכישורים קוגניטיביים להתמודדות עם עולם העבודה.

אולם חלק אחר מהתומכים בהפרטה מצביע על כך, שאין שום הכרח שבתי-ספר פרטיים יהיו אליטיסטים, שאפשר ליצור שיטות תקצוב

¹⁹ Caroline M. Hoxby, 2001.

שיתמרצו קליטת תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש, שאין הבדל בין המוטיבציה של מנהלי וצוותי מוסדות חינוך ציבוריים המתמרצים על-ידי בונוסים לבין הרצון להרוויח של בעלים פרטיים, ושחלק גדול מהמוסדות הפרטיים פועלים מתוך מניעים חברתיים ואידאולוגיים חפים מכל רצון לנצל את הצרכן.

ב. מימון פרטי של החינוך

המתנגדים למימון פרטי מתבססים על שני טיעונים מרכזיים, טיעון כלכלי וטיעון חברתי. הטיעון הראשון קובע שלמדינה כדאי להשקיע בחינוך כי הוא נושא פרות כלכליים חיצוניים (externalities), הגדולים מהפרות הכלכליים שמפיק הפרט מהשקעתו בחינוך. פרות אלה מתבטאים הן בהגדלת כושר התחרות של המשק על-ידי העצמת הכישורים של החברה בכללותה, והן במניעת תופעות חברתיות שליליות הקשורות קשר הדוק להעדר השכלה ועוני (ילודה גבוהה, תחלואה רבה, העדר השתתפות משכלת בחיים הפוליטיים וכדומה).

הטיעון החברתי מתחלק לשניים: ראשית, חינוך הוא אחד השירותים הבסיסיים שהמדינה צריכה לספק לאזרחיה ושנית, הסתמכות מערכת חינוך על תשלומי הורים באופן מלא או חלקי מעצימה את אי-השוויון בחברה. אין כמעט מי שטוען שיש לממן את מערכת החינוך במלואה על-ידי ההורים. כמוזכר, אפילו מילטון פרידמן וממשיכיו היו סבורים שהמדינה צריכה להמשיך ולממן את מערכת החינוך, בעיקר כאשר מדובר בחינוך חובה. אך יש רבים הסבורים, שאפשר ואף צריך להשלים את התקצוב הציבורי בתקצוב פרטי וזאת בשל שלושה נימוקים עיקריים:

1) למדינה אין מספיק משאבים לספק חינוך נאות לכלל אזרחיה, או לחלופין לתת חינוך הרבה יותר טוב מהניתן היום, והסתייעות במימון פרטי יכולה לאפשר הגדלה של המשאבים המופנים לחינוך בכלל, ולחינוך האוכלוסייה החלשה בפרט.

2) חינוך, במיוחד חינוך גבוה וחינוך משלים, מעניק למקבליו יתרון משמעותי בהמשך דרכם בחיים. היות שלא הכל מגיעים לשלבים הגבוהים של החינוך, ומי שמגיע אליהם נמנה לרוב על השכבות החברתיות המבוססות, הרי מימון ממשלתי של החינוך במדינה מהווה סבסוד לאוכלוסייה המבוססת. נראה שאפשר היה לקבל מעין נוסחה, שכאשר החינוך פחות או יותר אוניברסלי, יש לממנו בעיקר – ואולי אף

בלעדית – על-ידי המדינה. לעומת זאת, כאשר רק חלק מהאוכלוסייה נהנה מהחינוך, ובמיוחד כאשר מדובר בחלק המבוסס של האוכלוסייה, יש הצדקה לשתף אותה במימון חלקי ואולי אף מלא של החינוך, בהיותו מקנה יתרון יחסי לעומת חלקי האוכלוסייה שלא זכו להיכלל באותה מערכת חינוך.

3) החינוך הוא אחד הדברים החשובים ביותר לאוכלוסייה, ובייחוד לאוכלוסייה המבוססת. אם מדינת ישראל קובעת רמות תקצוב אוניברסליות נמוכות מאד, עד כדי כך שרמת החינוך שהן מאפשרות עלולה להיראות לאותן האוכלוסיות כמסכנת את עתיד ילדיהן הן יהיו מוכנות להוסיף מכספן על מנת לשמור על רמת החינוך הרצויה עליהן. איסור גביית תשלומים מההורים, במקרים אלה יהיה קשה מאד לאכיפה, ואם האכיפה אמנם תצליח הוא עלול לגרום לנטישה מסיבית של החינוך הציבורי על-ידי השכבות המבוססות.

ג. הבקרה על מערכת החינוך

בחירה של המוסד החינוכי בו לומד הילד

חינוך הדור הצעיר לא היה באחריות המדינה מאז ומתמיד. בראשיתו הוא היה בתחום אחריות המשפחה, מאוחר יותר לקחו על עצמם אחריות זאת מוסדות, כגון הכנסייה. אולם מאז שמערכות החינוך נהיו אוניברסליות והמוניות, והממשלות לקחו על עצמן – בדרך-כלל – את האחריות למתן חינוך לכלל ילדי המדינה, הן גם נטלו לעצמן גם את הזכות והסמכות לקבוע היכן ייבנו בתי-ספר והיכן ילמדו התלמידים. הסיבות לכך היו שונות, אך התוצאה הייתה זהה. עד אמצע המאה שעברה, המדינה קבעה עבור רוב הילדים – להוציא ילדי העשירים, שהקפידו לשמור על הפריבילגיה של הפניית ילדיהם למוסדות על פי בחירתם – באיזה בית-ספר ילמדו, ובהכרח גם מי יהיו עמיתיהם לספסל הלימודים.

בחמישים השנים האחרונות, נושא זה, בדומה לנושא הבעלות וההפעלה של בתי-הספר, היה לאחד הנושאים ה"חמים" ביותר בשיח הציבורי החינוכי. הדרישה להעניק להורים חופש בחירה רב יותר באשר לבתי-הספר בהם לומדים ילדיהם הפכה לפופולרית ביותר, ויצרה סביבה קואליציה מעניינת ביותר של בעלי אינטרסים שעל פניהם הם מנוגדים זה לזה.

שתי קבוצות בולטות בין התומכים במתן חופש בחירה להורים בבחירת המוסד החינוכי בו ילמדו ילדיהם: **הקבוצה הראשונה היא ציבור ההורים, ובמיוחד ציבור ההורים המבוססים**²⁰. חלק נכבד מציבור זה מעונין לבדל את ילדיו מילדים אחרים, בין אם מסיבות דתיות, מסיבות מעמדיות או בשל שאיפות לרמת השכלה גבוהה יותר. ציבור זה רוצה לבחור את בתי-ספר שיענו על שאיפותיו ומוכן לשלם עבור זה. המניעים הבדלניים מוסתרים לרוב בטיעונים בדבר זכות ההורים לקבוע את חינוך ילדיהם, בדבר היכרות קרובה ומעמיקה יותר עם הצרכים האמיתיים של הילדים, והיכולת להתאים את בית-הספר והשיטות החינוכיות הנהוגות בו לצרכים אלה וכדומה. לא ייפלא, אפוא, שבתי-ספר המשרתים ציבור זה הם כמעט תמיד סלקטיביים, ולרוב גם אליטיסטיים. הסלקציה מוכתבת על פי קריטריוני הקבלה, והאליטיזם על פי קריטריוני התשלום. היכולת של בתי-הספר לבחור את התלמידים ולגבות תשלום גבוה יותר מההורים מאפשרת להם לספק שירותי חינוך טובים יותר, ואז הם גם יכולים, לרוב, להצביע על הישגים לימודיים גבוהים יותר. בתי-הספר המשרתים ציבור זה יהיו לפיכך אליטיסטיים וסלקטיביים ברובם.

חלקו האחר של ציבור ההורים, המעונין לבחור לילדיו את החינוך המתאים ביותר, תומך אמנם בבחירה חופשית, אך בה בעת הוא תומך ואף דורש מימון ממשלתי מלא. ציבור זה איננו מתנגד כלל לבעלות של המדינה על מוסדות החינוך, כל עוד הבקרה והפיקוח הם בידיו (ראה המאבק של גורמי הכנסייה וגורמים פרטיים אחרים להנהגת שוברי חינוך בארה"ב ובאוסטרליה).

הקבוצה השנייה של התומכים בבחירה חופשית היא ציבור היזמים העסקיים, המעונין ביצירת תנאים להקמת בתי-ספר למטרות רווח. בתי-ספר כאלה יכולים להיות פתוחים לכל או סלקטיביים, הם יכולים להיות מופעלים באזורי מצוקה או בשכונות יוקרה. הקריטריון העיקרי לכניסת היזם לפרויקט הוא ההבטחה לרווח המקסימלי. יש לציין, כי לא מדובר רק ברווח כספי. הרווח יכול להיות "אידיאולוגי" במהותו (גיוס מאמינים חדשים, אינדוקטרינציה פוליטית ודתית, וכו'), כדוגמת בתי-הספר שבידי גורמים חרדיים, או דוגמת בתי-ספר לפי ערכי תנועת העבודה, וכדומה. אפשר, לכן, להניח שיזם, הסבור שיש בידו כלים להתמודדות יעילה עם

²⁰ בארץ היינו עדים גם לתביעות זהות של ציבור הורים משכבות סוציו-אקונומיות חלשות, שבעקבותיהן קמו בתי-ספר על-אזוריים, כמו קדמה.

אוכלוסיות תלמידים קשות²¹, מורים בעלי ידע, ניסיון ומוטיבציה מיוחדים, שיטות הוראה מוכחות וכדומה, שידוע שגם היום המדינה משקיעה סכומי כסף גדולים מאד באוכלוסיות אלה – יהיה מוכן לקחת על עצמו להקים בתי-ספר עבור תלמידים אלה, וגם להרוויח.

שתי קבוצות נוספות מעונינות בעצם בביזור והן מחייבות חופש בחירה להורים כמהלך התומך בכך. מדובר במנהלי בתי-הספר ובקהילה האקדמית (במיוחד מתחומי הכלכלה והמינהל). מנהלי בתי-הספר מעונינים מאד, בדרך-כלל, לשמור בידיהם את השליטה על הבאים בשערי בית-הספר (בראש ובראשונה לגבי תלמידים אך גם לגבי העובדים). שליטה כזאת יכולה לסייע בידי המנהל בפעולותיו להשגת הישגים חינוכיים ולימודיים, עליהם יוכל להצביע בפני ציבור ההורים והקהילה, ולהקל על הניהול היום יומי של בית-הספר.

האקדמאים ואנשי עסקים וכלכלה סבורים, לעיתים קרובות, שריכוזיות ממשלתית היא מתכון בטוח לחוסר יעילות ולבזבוז. לפיכך, הם מצפים שתנאים תחרותיים – גם אם יש צורך במגבלות מסוימות – יאפשרו התייעלות, גמישות בהתאמה לתנאים מקומיים, ופתיחת אפיקים ליצירתיות.

הטענה המרכזית נגד מתן חופש הבחירה להורים היא, שבכל מקום בו מאפשרים להורים לבחור את בית-הספר אליו ישלחו את ילדיהם נוצרת מציאות של קיטוב חברתי על בסיס חברתי-כלכלי. טענה נוספת נגד מתן זכות זאת להורים היא, שהעברת ההחלטה להורים שוללת מהמדינה את יכולתה לקדם תהליכים חברתיים, שהיא מעונינת לקדם, כגון אינטגרציה, הגברת השוויון, יישוב ופיתוח אזורים מסוימים וכדומה. אם חופש הבחירה הוא בידי ההורים, הרי המדינה נאלצת להיכנע לנטיות בדלניות לא רצויות של קבוצות חזקות בחברה.

ההוכחות לטענות אלה אצל מתנגדי מתן חופש הבחירה מעוגנות בכך, שכל הניסיונות של מדינות שונות לסייג ולהגביל את יכולת ההורים לקבוע כללי קבלה שימנעו מיון (לרוב על פי הרקע החברתי-כלכלי) לא צלחו. ההורים תמיד מצאו את הדרך לעקוף את ניסיונות האכיפה של המדינה. בסופו של דבר, הניסיון מצביע על כך, שכללי הבחירה העיקריים של ההורים – בהעדר אינפורמציה חינוכית אמיתית וביכולת שיפוט מוגבלת של ההורים, כאשר האינפורמציה העומדת לרשותם חלקית – הם

²¹ כגון בדואים, עולים מארצות הקווקז, ילדים עם לקויות למידה מורכבות וכדומה.

זהות התלמידים העמיתים. הניסיונות לנמק את הבחירה באופן אידיאולוגי-חינוכי הם לרוב כסות למניעים האמיתיים, ובדרך-כלל אינם מבוססים על נתונים חינוכיים.

טענה כבדת משקל אחרת כנגד חופש הבחירה של ההורים היא, שיש לכך משמעות רק במקומות צפופי אוכלוסייה. הדבר נכון במיוחד במדינות כמו ישראל, בהן קיימות מספר מערכות חינוך מקבילות, דבר המקטין עוד יותר את מספר הילדים המועמדים ללמוד בבית-ספר מסוג מסוים באותו יישוב²². ניתן, לכאורה, להתגבר על כך על-ידי איחוד רשויות מקומיות אך מתעוררת בעניין זה בעיה פוליטית, ומעבר לכך על מנת שהבחירה תהיה באמת חופשית צריך לאפשר להורים הרוצים בכך לשלוח את ילדיהם למוסדות המרוחקים ממקום מגוריהם בהסעות על חשבון המדינה. העלות של הסעות אלה יכולה להיות יקרה מאד. טענות אחרות כנגד מתן זכות בחירה מלאה להורים מתייחסות להטלת משימות פרסום על בתי-הספר, לפגיעה ביכולת התכנון של מערכות חינוך, וליצירת אווירה של תחרות לא-בריאה בין בתי-ספר על "תלמידים טובים".

בחירה של תכנית הלימודים הנהוגות בבית-הספר

התומכים בזכות מתן חופש רב יותר לבתי-הספר לקבוע את תכני הלימוד ושיטות ההוראה, טוענים בשם חופש הבחירה בחברה דמוקרטית, הנזק שנגרם על-ידי השלטה גורפת וגלובאלית של שיטות ותכנים בלתי מוכחים (בישראל מרבים להזכיר את שיטות הוראת הקריאה והחשבון בחינוך היסודי שלדעת רבים הביאו לנזק רב), היכולת להתאים את השיטה והתוכן לצרכים של כל ילד, או קבוצת ילדים, והרחבת מגוון האפשרויות שהמערכת מציבה בפני הילדים. המתנגדים לכך מצביעים על הפגיעה בתכנים המשותפים, ועל החשש מחדירת תכנים לא רצויים.

²² בבדיקה שערכנו התברר, שמימוש ההמלצה לתת חופש בחירה להורים בין לפחות ארבעה מוסדות חינוך יסודיים ושלושה מוסדות חינוך על-יסודיים, מותיר את הרוב המכריע של הרשויות המקומיות מחוץ לתמונה (אך לא את הרוב המכריע של התלמידים). למשל, בחינוך הממלכתי-דתי מתוך 160 רשויות, בהן יש בתי-ספר ממלכתיים-דתיים, ב-97 יש בית-ספר יחיד; בחינוך הממלכתי המספרים המקבילים הם 232 ו-154. רק בשש רשויות יש מעל לארבעה בתי-ספר ממלכתיים-דתיים על-יסודיים, ובחינוך הממלכתי יש 10 רשויות כאלה. המספרים הם כמובן עוד יותר קיצוניים בחינוך החרדי, שם גם אין אפשרות של בחירה בין מוסד חינוכי של חצר אחת למוסד חינוכי של חצר אחרת.

הבקרה על תנאי העבודה וההעסקה של המורים

מעמדם של המורים הוא אחת הסוגיות המעוררות ויכוחים ערים במיוחד. הנושא רחב היקף ואין הכוונה להתייחס אליו במלואו במסגרת זאת. עם זאת, ראוי להתייחס להיבט של זהות המעסיק של המורים, ולדרך קביעת תנאי העבודה והשכר. סוגיה זאת נקשרת גם לסוגיית מקומם והשפעתם של ארגוני המורים על מערכת החינוך.

המשמעות המעשית של הפרטת הבקרה על תנאי העבודה של המורים היא בדרך כלל כפולה: ראשית, מעבר המורים – במוסדות שאינם בבעלות המדינה – מסטטוס של עובדי מדינה לסטטוס של עובדי הבעלות של המוסד בו הם עובדים²³. שנית מעבר מעבודה לפי הסכם עבודה ושכר ארצי להסכם עבודה ושכר מקומי ברשות חינוך מקומית ואף בבית-ספר. ברוב המדינות המורים הם עובדי מדינה או עובדי רשויות מקומיות, והסכמי השכר והעבודה הם ארציים, וגם כאשר ההסכמים נחתמים באופן נפרד עם כל בעלות, המסגרת נקבעת לרוב בהסכמים ארציים. המעניין הוא, שגם תנאי העבודה והשכר דומים במידה רבה. ברוב המדינות המורים מקדישים בין חצי לשני-שליש מזמן עבודתם להוראה בכיתה והיתר להכנה. ברובן למורים יש מספר רב של ימי חופש, מועד היציאה לגמלאות מוקדם יותר מאשר במקצועות אחרים, למורה יש אוטונומיה גבוהה בכיתה ועוד. כמו כן ברוב מדינות העולם – למרות התביעות לשינוי – סולם השכר של המורים עדיין מבוסס בעיקרו על השכלה פורמלית וותק.

התומכים בשינוי, סבורים שארגון זה של עבודת המורים מונע כל רפורמה, פוגע באיכות ההוראה, מתמרץ בינוניות ושגרה, ומרתיע מורים טובים מהקדשת מאמץ לעבודתם. לנימוקים אלה מתלווה לא פעם גם פן אידיאולוגי של התנגדות תקיפה לעבודה מאורגנת, ותמיכה בקפיטליזם חסר פשרות.

המתנגדים להפרטה של הבקרה על תנאי העבודה של המורים, סבורים שפגיעה בכוחם הארגוני ובמעמד המקצועי של המורים יכולה להביא להידרדרות רבה במורל של המורים, ולנטישה נוספת של מורים טובים את המערכת. לדבריהם תנאי לכל רפורמה ושיפור של מערכת החינוך הוא

²³ הסתדרות המורים בישראל מתנגדת גם לשינוי הסטטוס מעובדי מדינה לעובדי רשויות מקומיות, למרות שבת-ספר בבעלות רשויות מקומיות נחשבים ציבוריים.

שיתוף פעולה הדוק ואמיץ עם המורים, ואת זה צריך לעשות ביחד עם ארגוניהם היציגים.

מעבר לכך, קיומם של עשרות ארגונים קטנים ומתחרים יכולה להקשות על הגעה להסכם. במצב של עודף מורים, נוח למעבידים שאין ארגון יציג או שארגון זה הוא חלש ומבודד. אולם במצב של מחסור במורים, הדברים יכולים לחזור כבומרנג כנגד המעסיקים. דוגמא לכך אפשר היה לראות בשבדיה, שם נעשה ניסיון להפוך את המורים לעובדי הבעלויות. כיון שהניסיון נעשה בתנאים של מחסור במורים הוא לווה בהסכם ארצי על העלאת שכר. עוד ייתכן שיהיה קושי להותיר את נושא המשא ומתן המקצועי על תנאי עבודה ועל שכר בידי מנהלים וצוותי המורים, כאשר שני הצדדים חסרי מיומנות בנושאים אלה.

סיכום

מבחינת המטרות החינוכיות, הלימודיות והחברתיות, החשיבות של זהות הבעלות על המוסד החינוכי, והמוטיבציה העומדת בבסיס הפעולה של הנהלתו וצוות עובדיו הם, להערכתנו, משניים לטיב העבודה החינוכית ולהישגיה. עבודה חינוכית טובה יכולה להתבצע רק אם המבצעים אותה הם אנשים המוכשרים לכך, כשהם חדורי אמונה והכרה בחשיבות עבודתם וגאים בה, ושעומדים לרשותם הכלים התקציביים והמקצועיים הדרושים. כאשר מתקיימים תנאים אלה אין הבדל עקרוני בין בית-ספר בבעלות ציבורית, שמנהלו מקבל שכר גבוה יותר על פי הצלחות תלמידיו או שעובדיו מקבלים בונוס כספי, אם הם עומדים במשימות מסוימות, לבין בית-ספר שבעליו מפריש את הרווח לכיסו.

תפקיד המדינה הוא על כן להבטיח, שלרשות בתי-הספר יהיו כל המשאבים התקציביים, הארגוניים, והפרופסיונליים להשגת המטרות שהיא מציבה למערכת החינוך. אם המדינה אינה מאפשרת קיום רמת חינוך נאותה (כאשר קשה להגדיר את משמעות המונח "נאותה"), במסגרת המימון שהיא מעמידה לרשות החינוך הציבורי, היא תתקשה לאכוף כללים של איסור תשלומי הורים בבתי-ספר ציבוריים מחד, ופתיחת בתי-ספר פרטיים מאידך. מעבר לקביעת רף תקציבי מינימלי, המאפשר השגת רמת חינוך שתספק את מרבית האוכלוסייה, המדינה חייבת לקבוע כללי תפעול שיבטיחו תנאי עבודה הוגנים למורים, ושוויון אפשרויות לתלמידים (הכולל העדפה מתקנת ברמה נאותה).

כל עוד תנאים אלה נשמרים ונאכפים, המערכת החינוכית יכולה להשיג את יעדיה במסגרות ארגוניות שונות – כולל מסגרות עם רמות גבוהות של הפרטה (ראה לדוגמא מערכות החינוך בהולנד ובאירלנד). אם המדינה אינה מצליחה לאכוף את הכללים והעקרונות שהיא מציבה, הרי שהמרכיבים החינוכיים, הלימודיים והחברתיים השלייליים של ההפרטה יחדרו גם למסגרות שעל פניהן הן ציבוריות לחלוטין.

על רקע זה נדגיש את תפקידיה המרכזיים של המדינה:

- להבטיח רמת תקצוב המאפשרת חינוך טוב, לכל התלמידים, כולל התלמידים יוצאי השכבות החברתיות הכלכליות החלשות ביותר.
- יש להפעיל לשם כך **העדפה מתקנת משמעותית**. יחד עם שיטת תקצוב שתאפשר גם לתלמידים החזקים והמבוססים ביותר קבלת המשאבים הנדרשים לקיום רמת חינוך נאותה.
- לקבוע כללים לניהול והפעלה תקינים של בתי-הספר (היקף שעות וימי הלימוד, סטנדרטים של בטיחות וגהות בבתי-הספר, כללי משמעת והתנהגות מחייבים למורים ותלמידים, עקרונות באשר לבחירת בתי-ספר, וכדומה).
- לגבש כללי הרשאה לכניסה ויציאה למקצוע ההוראה (דרישות סף של הכשרה והשכלה, תקופות התמחות, הוצאת מורים כושלים ועוד).
- לגבש הסכמי עבודה ארציים במקצועות ההוראה לסוגיהם (תנאי שכר ותנאי עבודה אחרים).
- לגבש מערכת דרישות לגבי רמות ההישגים הנדרשות בכל תחומי החינוך (בדיסציפלינות השונות, וכן בתחומים אחרים כגון המשכיות, הפחתת אלימות וכדומה).
- לגבש מערכת של בקורות על השגת המטרות הנ"ל.

עמידה נאותה בביצוע תפקידים אלה היא התנאי האמיתי להשגת יעדי מערכת החינוך, ועל כן יש להערכתנו להתמקד בשאלה, האם הרפורמות השונות המוצעות לאחרונה מקדמות אותם או לא. הסטת מוקד הדיון לשאלת ההפרטה – ברמה הגדרתית, הצהרתית ואידיאולוגית, מסיחה את הדעת מהשאלות החשובות באמת.

מקורות

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות, ירושלים.
- , (2004), הודעה לעיתונות: סקר תשומות בחינוך תשס"א (אוגוסט). משרד החינוך, דוחות בקרת התקן, בהכנת מנחם קפלן, 2000-2005.
- Alt, Martha Naomi and Peter, Katharin, (2000), Private Schools: A Brief Portrait, MPR Associates, Inc.
- Belfield, C. R., Levin, H.M., (2002), Education Privatization: Causes, Consequences, and Planning Implications, Paris UNESCO.
- Eurydice, (2000), Private Education in the European Union – Organisation, Administration and the Public Authorities' Role.
- Friedman, M., (1951), The Role of Government in Education, from Robert A. Solo (ed), **Economics and the Public Interest**.
- Hoxby, Caroline M., (2001), "School Choice and School Productivity (Or, Could School Choice Be a Tide that Lifts All Boats?) **Conference on the Economics of School Choice**, February 22 - 24, 2001.
- National Center For Education Statistics U.S., (2002), Department of Education, Office of Educational Research and Improvement, NCES, 2002-013

**לוח נספח 1. חינוך מוכר שאינו רשמי – חינוך ממלכתי יסודי יהודי,
2004**

מספר תלמידים	בית-הספר
2,358	סך-הכל
132	הדמוקרטי בלב השרון
122	הדמוקרטי קשת
18	הקהילתי נאות סמדר
1,855	הריאלי העברי חיפה
62	מיתר
169	תבנית החינוך המוזהב

**לוח נספח 2. חינוך מוכר שאינו רשמי – חינוך ממלכתי-דתי יסודי,
2004**

מספר תלמידים	בית-ספר
1,928	סך-הכל
100	אור אבנר למצוינות
374	בית חנה
367	דרכי אבות
828	חורב
259	ת"ת מורשה