

סדרת 11 מחלוקות בכלכלה



מחלוקת 10

## ביזור והפרטה במערכת החינוך

משה יוסטמן

המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ומכון ון ליר בירושלים

**התוכנית לכלכלה וחברה**  
**במכון ון ליר בירושלים**



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

**ECONOMICS AND SOCIETY PROGRAM**

**ELEVEN DISPUTES IN ECONOMICS**

**10**

**Decentralization and Privatization in Primary  
and Secondary Education**

**Moshe Justman**

רכז הסדרה: עופר אוברלנדר

עורכת מפיקה: שרה סורני  
עורכת לשון: דפנה לביא

© תשס"ז–2007, מכון ון ליר בירושלים

דפוס גרפית בע"מ, ירושלים

## התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה הוקמה במסגרת המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה הישראלית ולהציע דרכי פעולה מעשיות לתיקונם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור ליטול חלק בשיח הכלכלי-חברתי ובגיבוש מדיניות, מתוך התמקדות בתחומי הכלכלה הציבורית, שוק העבודה וחלוקת ההכנסות.

### פעילות התוכנית

- חיבור מחקרי מדיניות בסוגיות מרכזיות בכלכלה וחברה בישראל
- חיבור סדרת 11 מחלוקות בכלכלה והצגתן בערבי דיון
- חיבור ניירות עמדה בשאלות העומדות על סדר היום הציבורי
- הכנת דפי מידע המציגים נתונים על הכלכלה ועל החברה בישראל
- עריכת ערבי דיון וימי עיון בנושאי כלכלה וחברה
- הפקת אגרות אלקטרוניות לציבור המקצועי והכללי המתעניין בשאלות כלכלה וחברה
- עריכת כנס שנתי

## סדרת 11 המחלוקות

סדרת 11 המחלוקות היא נדבך מרכזי בפעילות התוכנית לכלכלה וחברה. היא מבקשת להציג באופן מאוזן יותר סוגיות בכלכלה העומדות במרכז סדר היום הציבורי, כדי להשתית את הדיון הציבורי בנושאים אלה על מסד מושגי ועובדתי מוצק. לעתים קרובות הידע הכלכלי התיאורטי והאמפירי של הציבור בסוגיה מסוימת אינו משקף את הידע המקצועי בתחום: פעמים משמשים חצאי ראיות הוכחה חותכת לטיעון זה או אחר; פעמים ישנה התכחות לממצאים לא נוחים, גם אם אין עליהם עוררין; ופעמים מוצג עניין השנוי במחלוקת בספרות המקצועית כאילו שוררת בו תמימות דעים. בסדרת 11 המחלוקות נשתדל להציג כל נושא ממגוון זוויות ולפרוס את השיקולים בעד ונגד מדיניות זו או אחרת, כדי להציג לעיני הציבור את התמונה המלאה ולסייע לו לגבש דעה מושכלת, מתוך מודעות לטווח המלא של אפשרויות הפעולה.

כל מחלוקת בסדרה מוגשת בחוברת נפרדת, והחוברות משמשות בסיס לדיון בערבי עיון שמארגנת התוכנית לכלכלה וחברה למען הציבור הרחב. את המחלוקות כתבו מומחים בתחומם, בשפה בהירה ונגישה, והן מיועדות לכל אדם המתעניין בסוגיות המרכזיות המעצבות את פני המשק והחברה בישראל.

סדרת 11 המחלוקות יוצאת לאור בשיתוף עם קרן פרידריך אברט וארגון שתי"ל.

## פתח דבר

חינוך פורמלי, מגיל הגן ועד לבגרות, הוא אחד השירותים המרכזיים שהמגזר הציבורי אחראי לממן ולספק כמעט בכל מדינה ומדינה, וכן גם בישראל. במדינות המתועשות המתקדמות החברות בארגון ה-OECD, מממנת המדינה בממוצע כ-91% מההוצאה על חינוך יסודי, תיכוני ועל-תיכוני, למעט חינוך גבוה, ובישראל שיעור זה אף מעט גבוה יותר. גם שיעורי ההרשמה לבתי ספר ציבוריים גבוהים מאוד, ונעים מ-65% בבריטניה ועד ל-98% בשוודיה (OECD 2001). אולם לאחרונה ניכרת מגמה גוברת במדינות אחדות לבזר או להפריט את מערכת החינוך בדרך זו או אחרת, וקריאה כזו נשמעת גם בישראל. בחיבור זה ננסה להבין תחילה מה מקורה של המעורבות הציבורית הגבוהה בחינוך יסודי ותיכון בארצות רבות כל כך; לאחר מכן נבחן באילו דרכים אפשר לבזר או להפריט מערכת חינוך; ולבסוף נברר מה הם היתרונות והחסרונות הצפויים בעקבות צעדים כאלה או אחרים.

## רקע היסטורי

מעורבות ציבורית בחינוך היא תופעה חדשה יחסית בראי הדורות. במקורותינו מתוארת דוגמה קדומה למעורבות כזאת:

דאמר רב יהודה אמר רב ברם, זכור אותו האיש לטוב ויהושע בן גמלא שמו, שאלמלא הוא נשתכח תורה מישראל, שבתחלה מי שיש לו אב מלמדו תורה, מי שאין לו אב לא היה למד תורה... התקינו שיהו מושיבין מלמדי תינוקות בירושלים "כי מציון תצא תורה" ועדיין מי שיש לו אב היה מעלו ומלמדו, מי שאין לו אב לא היה עולה ולמד. התקינו שיהו מושיבין בכל פלך ופלך ומכניסין אותן [ללמוד] כבן ט"ז כבן י"ז, ומי שהיה רבו כועס עליו מבעיט בו ויצא. עד שבא יהושע בן גמלא ותיקן שיהו מושיבין מלמדי תינוקות בכל מדינה ומדינה ובכל עיר ועיר ומכניסין אותן כבן שש כבן שבע (בבלי, בבא בתרא כא ע"א).

אך זהו יוצא מן הכלל שלא היה לו אח ורע עד לעת החדשה. בתי ספר, ככל שהיו קיימים בעת העתיקה ובימי הביניים פעלו בהיקף מצומצם להכשיר

בעלי תפקידים ציבוריים מיוחדים. למשל, שומרי החומה ב"הרפובליקה" של אפלטון (1955), שהיה צריך לחנך אותם להיות תקיפים כלפי חוץ ורחומים כלפי פנים, או בתי ספר לפרחי כמורה שקיימה הכנסייה הקתולית. ההכרה בצורך ללמד מיומנויות בסיסיות של קריאה וכתביה שכבות רחבות בציבור היא תולדה של מגמות רחבות שעיצבו את העת החדשה מבחינות רבות: הרפורמציה הפרוטסטנטית של הכנסייה הנוצרית, שבמרכזה עמדה יצירת קשר בלתי אמצעי בין המאמין לבוראו דרך קריאה בכתבי הקודש; הנאורות, שהעמידה במרכז היקום את שכלו והגיונו של האדם; עלייתה של המדינה החילונית, ששליטיה שוב אינם יכולים להישען על חסדי שמים כדי לבסס את ממשלם אלא צריכים את תמיכת הציבור; בנייתן של מדינות לאום, המושתתות על תרבות לאומית מאוחדת שיש להנחילה להמונים; המהפכה התעשייתית על צרכיה הכלכליים ותהליכי העיור שליוו אותה; ותהליכי הדמוקרטיזציה שעברו על רוב מדינות המערב.<sup>1</sup>

יחסה של תנועת הנאורות לחינוך ניכר היטב מדברים שכתב אדם סמית בספרו "עושר העמים", שבו הוא קורא למדינה לדאוג גם לחינוכם של מי שמלאכתם אינה דורשת זאת, כדי להציל אותם מהבורות ומהטיפשות שהחיים התעשייתיים כופים עליהם. לכן "גם אלמלא היתה למדינה תועלת מחינוכם של אנשים מהמעמדות הנמוכים היה עליה לתת את דעתה לכך שלא יהיו חסרי כל חינוך".<sup>2</sup> אלא שיש למדינה תועלת רבה מכך, כי "עם מחונך ונבון הוא תמיד הגון יותר ושומר סדר מעם בור וטיפש" (שם). ממד זה מתחזק ככל שיש לאדם הפשוט חופש להביע את דעתו וכוח להשפיע על החלטות השלטון, וכאשר הוא נהנה מזכות ההצבעה על אחת כמה וכמה, משום שיציבות השלטון ותפקודו הטוב תלויים בשיפוטו השקול והמיושב של האיש ברחוב.<sup>3</sup>

חינוך ציבורי כולל, המחייב הורים לשלוח את ילדיהם לבתי ספר שהמדינה מצאה אותם ראויים לכך, הופיע לראשונה בפרוסיה ובאימפריה

1 פיינר (Finer 1997) סוקר בתמציתיות את התפתחות החינוך הציבורי מראשיתו. שתי נקודות מבט שונות על הקשרים המורכבים בין חינוך, מדינה ותיעוש מציגים גלנר (Gellner 1983) ולינדרט (Lindert 2004). בולס וג'ינטיס (Bowles and Gintis 1976) מתארים את התפקיד המרכזי של החינוך הציבורי בקליטת המהגרים לארצות הברית בראשית המאה העשרים.

2 Smith [1776] 1937, 740 (Vol. V, Ch. 1, end of Article 2)

3 עם זאת, אדם סמית לא תמך בחינוך ציבורי חינום לכול אלא רק במימון ציבורי לחינוך ילדים להורים עניים, שידם אינה משגת לדאוג לילדיהם; אדם רגיל מהיישוב, שאיננו עני נתמך, חייב לדאוג בעצמו לחינוך ילדיו, כפי שהוא חייב לזון ולהלכיש אותם ולספק להם קורת גג. גם מאוחר יותר, בראשית המאה העשרים משהונהג חינוך חובה בבריטניה, היו ליברלים כמו דייסי (Dicey [1914] 1962) שסברו כי ראוי לשלול את זכות ההצבעה ממי שנוקק למדינה שתממן את חינוך ילדיו.



האוסטרו-הונגרית בסוף המאה השמונה עשרה ובתחילת המאה התשע עשרה. מטרתן של מערכות החינוך הראשונות האלה היתה פוליטית מעיקרה: לבסס את הלגיטימיות של ממשל חילוני, שאינו נשען על התגלות של כוח עליון, ולהכשיר את תושבי המדינה להיות נתינים נאמנים. כך נוצר יחס דו-ערכי בין המדינה לכנסייה בענייני חינוך, במיוחד בפרוסיה, ששם מערכת החינוך הממלכתית כללה בעיקר זרם ממלכתי-קתולי וזרם ממלכתי-פרוטסטנטי, עם מעורבות פעילה של הכנסייה הקתולית והכנסייה הלותרנית. היחס הדו-ערכי נבע מכך שמצד אחד הכנסייה היתה גורם שמרני שמעודד ציות לסמכות, לרבות סמכות המדינה, אך מצד אחר המדינה החילונית נאבקה בכנסייה על כוח והשפעה; לפעמים צד זה התחזק ולפעמים צד זה (Lamberti 1989).

בבריטניה נחקק חוק חינוך חובה לראשונה מאוחר יותר, בשנת 1870, לאחר שרוב משקי הבית כבר העניקו חינוך כלשהו לילדיהם במסגרות פרטיות (West and McKee 1983). מטרת החוק היתה להחיל את החינוך גם על השכבות הנמוכות יותר בחברה כמתחייב מהרחבת זכות ההצבעה בבריטניה בשליש האחרון של המאה התשע עשרה, ברוח נימוקיו של אדם סמית שהובאו לעיל. חוק חינוך חנם נחקק רק בשנת 1891 ועורר התנגדות מסוימת בקרב ליברלים שסברו כי חובתם של הורים לממן את חינוך ילדיהם אינה שונה במהותה מחובתם לזון ולהלביש את ילדיהם (Dicey [1914] 1962, 276–279).

החינוך הציבורי בארצות הברית התפתח בדרך שונה, מתוך יוזמות מקומיות של קהילות ומוסדות שלטון מקומיים, ובפיקוח המדינות (states) עם התערבות פדרלית מינימלית. לכן היתה שונות רבה בקצב ההתפתחות של מערכת החינוך במקומות שונים, וגם בתוכני הלימודים ובטווח הגילים שחינוך חובה חל עליהם. במערב התיכון מילא בית הספר הציבורי תפקיד חשוב במעבר מהכפר אל העיר, שליווה את המהפכה התעשייתית בארצות הברית בסוף המאה התשע עשרה. ואילו בערי החוף המזרחי מילא החינוך הציבורי תפקיד מרכזי בקליטת גלי ההגירה שהגיעו לארצות הברית בשלהי המאה התשע עשרה ובתחילת המאה העשרים. בית הספר הציבורי היה מקום שלמדו בו לא רק קרוא וכתוב וחשבון, אלא גם נורמות של התנהגות שהכשירו את בוגרי החינוך הציבורי להשתלב בתעשייה ובבירוקרטיה המודרנית (Bowles and Gintis 1976).

בישראל פעלו בזמן הקמת המדינה שלושה זרמים בחינוך: הזרם הכללי, שלא היה לו שיוך אידיאולוגי-תנועתי מלבד זהותו הציונית; זרם העובדים, שהיה כפוף להסתדרות העובדים; זרם "המזרחי", שנוהל בידי התנועות הדתיות-לאומיות "המזרחי" ו"הפועל המזרחי"; והצטרף אליהם לאחר קום

המדינה זרם "אגודת ישראל" (צמרת 1997, 2–15). זרמים אלה ניהלו את מערכת החינוך בשנותיה הראשונות של המדינה בחסות חוק לימוד חובה תש"ט, שחייב הורים לשלוח את ילדיהם לאחד הזרמים המוכרים. רק כעבור שנים אחדות נחקק חוק חינוך ממלכתי תשי"ג, שכינס את הזרם הכללי ואת זרם העובדים למסגרת אחת, שכונתה החינוך הממלכתי, ושמר על האוטונומיה של הזרמים הדתיים: זרם "המזרחי" כונה החינוך הממלכתי-דתי, וזרם אגודת ישראל כונה החינוך העצמאי. מבנה זה נשמר בעיקרו עד היום, כשבצדו פועלת מערכת נפרדת לחינוך במגזר הערבי, ונוסף לו "מעייין החינוך התורני" של תנועת ש"ס, הפועל במתכונת דומה לחינוך העצמאי של "אגודת ישראל" האשכנזית ומכוון לציבור המזרחי. חטיבות אלה ממומנות על ידי המדינה, אך נהנות מחופש פעולה ניכר לקדם את מטרותיהן המיוחדות.

כך, בכל המדינות המתקדמות, ובכלל זה ישראל, אפשר למצוא מערכות חינוך שבנויות על יסודות קודמים. יסודות אלה ממשיכים להטביע את חותמם על החינוך הציבורי ולקיים בתוך המערכת הציבורית מערכות שליטה משניות רבות ומגוונות, שנהנות ממידה של אוטונומיה. בין אלה ניתן למצוא רשויות חינוך אתניות-לשוניות, רשויות דתיות, ורשויות מקומיות ואזוריות; וכן בתי ספר אחדים שהחלו את דרכם כבתי ספר פרטיים וממשיכים לשמור על זהותם העצמאית גם לאחר שהחלו ליהנות ממימון ציבורי. מכל האמור לעיל אפשר להבין ששאלת ההפרטה בחינוך היא שאלה רבת-ממדים, הפתוחה לגישות שונות ולפתרונות שונים, אך אלה לא יוכלו להתעלם מיסודות המערכת המעוגנים בהתפתחותה ההיסטורית.

### מטרות אפשריות של מערכת החינוך

לפני שניגש לתאר שיטות שונות לנהל ולממן מערכת חינוך — מגוון גדול של אפשרויות מחינוך ציבורי טהור ועד לחינוך פרטי טהור — ולהעריך את יתרונותיהן וחסרונותיהן, יש צורך בדיון מוקדם במטרות האפשריות של מערכת החינוך. רק אחרי שנבהיר לעצמנו מה הן המטרות האלה אפשר יהיה להעריך עד כמה שיטה זו או אחרת מקדמת או מעכבת מטרות מסוימות, ואך סביר הוא ששיטה המקדמת מטרה אחת תפגע במטרה אחרת.

ניתן לחלק את מטרות החינוך בכמה דרכים. ז'אן-ז'אק רוסו בחיבורו הנודע "אמיל" (Rousseau [1762] 1979) הבחין בין שתי מטרות מרכזיות: פיתוח עצמיותו של התלמיד והכשרתו לחיים חברתיים. חלוקה משולשת, קרובה יותר לימינו אלה, שהציע ת"ס אליוט (Eliot [1948] 1963) מציינת

את המטרות האלה: הכשרת התלמיד להתפרנס; הנחלת תרבות במובנה הרחב (בדומה למטרותו השנייה של רוסו, הכשרת התלמיד לחיים חברתיים); ופיתוח נפשו של התלמיד. השוואה בין מטרותיהם של רוסו ושל אליוט מבליטה את ההתפתחות שחלה במשך השנים הרבות שהפרידו ביניהם בתפיסת תפקידו של החינוך. התפתחות זו, שאך מתעצמת בימינו אנו, היא בדגש המושם על התפקיד הכלכלי של בית הספר – הכשרת התלמיד לפרנס את עצמו – שמקובל היום כתפקיד העיקרי של מערכת החינוך. מטבע הדברים הגבירה התפתחות זו אף את ההכרה בהשפעה החברתית של מערכת החינוך דרך השפעתה הכלכלית, ובייחוד בהשפעתה על צמיחת המשק, על חלוקת ההכנסות ועל שוויון ההזדמנויות. הכרה זו הולידה תביעות חדשות, למשל שמערכת החינוך תהיה גם יעילה וגם צודקת.

השפעות אלה היו נושא למידול כלכלי נרחב. המודל הראשון, הרווח ביותר, לתיאור התפקיד הכלכלי של החינוך הוא מודל ההון האנושי, שעם ראשוני מפתחיו נמנים שני חתני פרס נובל, תאודור שולץ (Schultz 1963) וגארי בקר (Becker 1964). על פי גישה זו, חינוך הוא בגדר השקעה שאדם משקיע, לרוב בצעירותו, ברכישת מיומנויות שיש להן ביקוש בשוק העבודה וקוצר את פְרוּתיה בשנים הבאות, כאשר מיומנויות אלה מזכות אותו בשכר גבוה מזה שמרוויח עובד חסר מיומנויות. הפרש זה בין שכרו של עובד שלמד לבין שכרו של עובד שלא למד הוא התשואה על ההשקעה בהון האנושי. מודל זה הרווח כיום בכל העולם הוא ביטוי פורמלי למקום המרכזי שניתן עתה לפן הכלכלי של מערכת החינוך. גם בישראל זו המסגרת המושגית המנחה כיום את רוב הדיון הציבורי בנושאי חינוך, והיא שעומדת מאחורי הטענה הרווחת שאם לא נשפר את מערכת החינוך, צמיחת המשק תואט ורמת החיים שלנו תיפגע.

זה פן אחד של התפקיד הכלכלי שממלאת מערכת החינוך. המודל השני, שפותח לראשונה בידי חתן פרס נובל נוסף, מייקל ספנס (Spence 1973), נקרא מודל האיתנות. גישה זו מייחסת לחינוך תפקיד כלכלי אחר, נוסף, והוא ציון יכולות שהיו קיימות בתלמיד גם אלמלא למד, והלימוד אינו אלא אמצעי בידיו להעיד עדות נאמנה על קיומן. מודעת דרושים המבקשת "מועמדים בעלי תואר ראשון במדעי הרוח או החברה" מלמדת על מעסיק שרואה בתואר האקדמי בעיקר איתנות על יכולת כללית; ההתייחסות הכללית לתואר והפנייה למגוון רחב של דיסציפלינות שאין ביניהן הרבה מן המשותף, מלמדת שאין למעסיק עניין מיוחד בידע המסוים שרכש המועמד בלימודיו אלא הוא מחפש סימן המעיד על יכולתו.

מחקרים שניסו לעמוד על החשיבות הנפרדת של שני המודלים האלה מלמדים שלשניהם השפעה משמעותית, מי יותר מי פחות, לפי

ההקשר.<sup>4</sup> מנקודת ראותו של היחיד הבחנה זו אינה חשובה במיוחד; די לו שהוא יודע את הערך הכלכלי של החינוך שרכש. אולם מנקודת ראותה של החברה יש לכך חשיבות רבה, כי לשני המודלים השלכות שונות על שאלות מרכזיות במדיניות החינוך. כך, אם הצלחה בבחינות הבגרות מלמדת על צבירת הון אנושי – הרי ככל שיגדל מספר הזכאים לתעודת בגרות כן ייטב, ואם יש לחינוך השפעות חיצוניות חיוביות על אחת כמה וכמה.<sup>5</sup> אך אם תעודת בגרות רק מציינת את קיומן של יכולות שהתלמיד ניהן בהן באופן טבעי או שרכש מחוץ לבית הספר, הרי הגדלת שיעור הזכאים רק מטשטשת את איכות האיתות הגלום בתוצאות הבחינה ויוצרת צורך באיתות נוסף בהמשך הדרך, בלימודים על-תיכוניים. סביר להניח שתעודת בגרות שניתנה לפני ארבעים שנה גילמה בתוכה יותר מידע על יכולותיו של התלמיד מרוב תעודות הבוגר הניתנות היום באוניברסיטאות. במקרה זה, להגדלת מספר הזכאים יש השפעה חיצונית שלילית, ומטעמי יעילות מוטב דווקא להגביל את מספר הזכאים.

מובן ששיקולי יעילות אינם השיקולים היחידים הרלוונטיים להעריך את תפקודה הכלכלי של מערכת החינוך. יש ציפייה אצל רוב הציבור שמערכת החינוך תעניק הזדמנות שווה לכל ילד, או לכל הפחות הזדמנות הוגנת. אשר על כן יש חשיבות לא רק לשיעור הכללי של זכאים לתעודת בגרות אלא גם לפיזור הזכאים באוכלוסייה בין עשירים לעניים, בין גברים לנשים, בין יהודים לערבים, בין מרכז לפריפריה וכיוצא באלה. לעיקרון של שוויון הזדמנויות יש תמיכה רחבה, אך אופן יישומו נתון בוויכוח: הממעטים טוענים שדי אם נוציא סכום כסף שווה על כל ילד, כלומר די ב"שוויון פורמלי". אך הדעה הרווחת יותר היא שנדרש "שוויון מהותי". גישה זו גורסת שעקרון השוויון מחייב את המדינה להקצות משאבים יתרים לספק צרכים מיוחדים, לרבות חסכים חברתיים-כלכליים, גם אם לכאורה לא ברור מה צריכה להיות מידת ההשקעה המפצה.

עוד שאלה הנתונה במחלוקת היא ההשפעה שתהיה למדיניות כזאת, המקדמת שוויון הזדמנויות, על צמיחת המשק. אם צמיחת המשק תלויה בשיעור האנשים המגיעים לרמת סף של חינוך, ושכבות רחבות בציבור אינן מגיעות לרמה הזאת, מדיניות שתקדם שוויון הזדמנויות ותרחיב את שיעור המגיעים לאותה רמת סף תקדם את צמיחת המשק. אך במשק שבו

4 לסקירה של עדויות אמפיריות על החשיבות היחסית של הון אנושי לעומת איתות, ראו Weiss 1995.

5 יש מחלוקת בספרות על חשיבותן של השפעות חיצוניות כלכליות של החינוך (לסיכום הדיון הזה ראו Gradstein et al. 2005, Ch. 3); על חשיבותן של השפעות חיצוניות חברתיות, ראו למשל Haveman and Wolfe 1984.

הרוב הגדול כבר הגיע לאותה רמת סף וצמיחת המשק תלויה יותר באיכות הכשרתו של החמישון העליון (ופחות באיכות ההכשרה של שאר כוח העבודה), יש תחלופה בין שוויון הזדמנויות לצמיחה.<sup>6</sup> מכל מקום, התומכים בשוויון הזדמנויות רואים בו ערך לעצמו, גם אם יש בהגשמתו פגיעה מסוימת בצמיחה.

מערכת החינוך נמדדת גם בתרומתה להנחלת התרבות מדור לדור. כאן אני משתמש במושג תרבות כפי שהשתמש בו אליוט: תרבות שהיא הבסיס לחיים משותפים, גורם מלכד אך לא אחיד, רקמה מגוונת שמאפשרת חיים משותפים ויותר מכך נותנת טעם לחיים אלה. מכאן שנדרש איזון עדין בין שני הקצוות, שכל אחד מהם לעצמו אינו רצוי: לא אחידות גמורה המוחקת הבדלים בין מסורות, שכל אחת מעשירה את הכלל; ולא הבדלים גדולים כל כך, שאינם מאפשרים שיח בין המסורות למיניהן אלא מפרידים ביניהן.<sup>7</sup> והממד הנוסף הוא פיתוח עצמיותו של התלמיד, כיחיד ולא כחלק מהכלל. אין בזה ניגוד לשני הממדים האחרים – אדם יכול לפתח את עצמיותו בערוץ המוביל לפרנסה טובה, או לתרומה רבת משמעות לתרבות הכלל – אבל זו מטרה לעצמה: לפתח את פנימיותו של התלמיד גם אם אין בכך רבותא כלכלית, וגם אם הדבר איננו תורם ללכידות כללית אלא מבדיל אותו מאחרים ומדגיש את השונה והמיוחד שבו. מטרה זו ממשכה לקבל ביטוי בולט במטרות המוצהרות של מערכת החינוך, אך נראה שהדגש החזק המושם עתה על הישגים לימודיים בצד הקושי למדוד הישגים בפיתוח פנימיותו של הילד מכרסמים במשקל הניתן לה בפועל.

### ממדי המעורבות הציבורית: מימון

החלוקה הבסיסית להבנת תפקיד המגזר הציבורי בחינוך, כמו בשירותים ציבוריים אחרים, היא החלוקה בין מימון להספקה. באשר למימון, יש הסכמה רחבה בציבור שמימון החינוך היסודי והתיכוני צריך להיות ציבורי, והגבול העליון המקובל לחינוך חינם – אבל לא לחינוך חובה – הוא גיל 18, שהוא לרוב גם הגיל שבו אדם יכול לקבל על עצמו התחייבות עצמאית. אף שיש למדיניות זו השלכות כלכליות מרחיקות לכת, באשר היא מבטיחה קיום תשתית אנושית ראויה למשק מתועש מתקדם, יש לה

6 לדין נרחב בקשר בין צמיחה לאי-שוויון, ראו חיבורו של יוסף זעירא (2007) בסדרה זו.

7 לתשתית חברתית משותפת יש גם חשיבות כלכלית. לדין מפורט בסוגיה זו, ראו Gradstein and Justman 2002.

גם בסיס ערכי חשוב והוא הרצון המשותף לשכבות רחבות בציבור להעניק לכל ילד התחלה טובה וסיכוי טוב להצליח, גם אם אין להוריו אמצעים או עניין לממן את לימודיו.

אבל גם עיקרון מקובל זה מותיר מקום רב לדיון בשתי שאלות מרכזיות. אחת שכבר נגעתי בה היא עד היכן מגיע עקרון שוויון ההזדמנויות? גם אם אנחנו מקבלים את העיקרון ששוויון הזדמנויות מחייב הקצאה מפצה למלא צרכים מיוחדים, לא ברור עד היכן צריך לפצות. כך, תקציב החינוך של ישראל כלל במשך שנים "סל טיפוח" שהעניק תוספת תקציב לבתי ספר בעלי פרופיל חברתי-כלכלי נמוך, והיתה הסכמה רחבה למדי שלא היה בו די.<sup>8</sup> הרפורמות האחרונות שהתוו ועדות שושני (משרד החינוך 2002) ודוברת (משרד החינוך 2005) הגדילו מאוד את המרכיב הזה בנוסחת התקצוב, עד כדי הפרש של 50% בין העשירון התחתון לעליון. גם בלי להתייחס לשאלה המעשית, אם רפורמה כזאת אפשרית מבחינה פוליטית, לא ברור על מה נשענים המספרים ואם 50% הם מעט מדי או יותר מדי. ועם כל זאת, למרות ההסכמה הרחבה על עקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך, הוא איננו מיושם כרוחו, ותלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש אינם זוכים להעדפה מתקנת ואולי אף לא לחינוך שווה לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק.<sup>9</sup>

השאלה המרכזית האחרת היא אם מותר להוסיף על מימון ציבורי שוויוני משאבים ממקורות פרטיים, תוספת שמן הסתם לא תהיה שוויונית; ואם כן, כמה ראוי להוסיף ובאיזו דרך. היתרון בגישה הליברלית הדוגלת בהוספה הוא שגישה זו מאפשרת לכל הורה להתאים את השקעתו בחינוך ילדיו להעדפותיו. כדי להמחיש טיעון זה אפשר להעלות על הדעת עולם שבו לכל ההורים אותן אפשרויות כלכליות ומידה שווה של דאגה לילדיהם, והם נבדלים רק במה שכל אחד רוצה להוריש לילדיו: חלק רוצים להשקיע בהשכלת ילדיהם ואחרים רוצים להוריש להם עסק או נכסים חומריים אחרים. בתנאים אלה אין סיבה להעדיף גישה אחת על האחרת, ובלבד שכל ילד יקבל את החינוך המינימלי הדרוש כדי שיתפקד כאזרח אחראי ומועיל. חסרונה של גישה זו שאיננו חיים בעולם כזה, ומערכת חינוך שאינה מטילה סייגים על הוספת משאבים לתקציב החינוך ממקורות פרטיים עלולה

8 בארצות הברית תוכנית Head-Start, המממנת שעות תגבור לתלמידים בכיתות הנמוכות מרקע חברתי-כלכלי עני שזקוקים לעזרה בלימודים, היא דוגמה לגישה זו. וכך גם החקיקה המכונה No Child Left Behind, היוצרת תמריצים פדרליים להשקיע מאמצים מיוחדים בקידום התלמידים החלשים ביותר.

9 יש הטיה הפוכה בגלל שיטת התקצוב המקצה לכל בית ספר שעות הוראה תקניות בגין כל ילד. שיטה זו מקצה יותר משאבים כספיים לבתי ספר המעסיקים מורים ותיקים יותר או בעלי תארים גבוהים יותר, ואלה לרוב נמצאים בקהילות חזקות יותר מבחינה חברתית-כלכלית.

להנציח ואף להחריף פערים חברתיים קיימים. האתגר הוא ליישב שתי גישות אלה: לאפשר להורים בעלי אמצעים לממש את העדפותיהם ועם זאת להבטיח שגם להורים חסרי אמצעים תהיה אפשרות בחירה.

המחלוקת בשאלה זאת ניכרת היטב בארצות הברית מאז שנות השבעים המוקדמות. בארצות הברית אין מערכת חינוך מרכזית אחת, שכן מערכת החינוך התפתחה מיוזמות חינוך מקומיות למערכת מבוזרת מאוד. האחריות החוקתית לקיום שירותי חינוך מוטלת על המדינות, אך עיקר הנטל הישיר של תפעול בתי הספר הציבוריים מונח על כתפיהן של רשויות חינוך מקומיות – הגדולה בהן משרתת את העיר ניו-יורק, על חמשת מחוזותיה, והקטנות בהן מנהלות בית ספר יחיד ובו מאות ספורות של תלמידים. רשויות אלה שואבות את עיקר תקציביהן ממסי ארנונה המוטלים על נכסי דלא נידי בתחומן, ומובן שקיימים פערים גדולים בין רשות לרשות ביכולת לגייס משאבים למימון החינוך. מצב זה יצר פערים גדולים בהוצאה לתלמיד בין מחוז למחוז, ובשנת 1971 קבע בית המשפט העליון של מדינת קליפורניה בפסק דין תקדימי (*Serrano v Priest*) שאי-שוויון זה נוגד את חוקת המדינה.<sup>10</sup> נקבעו מגבלות חמורות על גודל הפער בהוצאה לתלמיד בין תלמיד לתלמיד וכך בוטל למעשה ביזור מימון החינוך במדינת קליפורניה. עיקר הסמכות לקבוע את גובה ההוצאה לתלמיד עברה למדינת קליפורניה, ובמשאל עם רב השפעה, הידוע בשם Proposition 13, קבעו המצביעים תקרה נמוכה למדי לגובה המס המממן את החינוך, והיא הביאה להקטנת ההוצאה הממוצעת לתלמיד בכ-10%. הפערים הצטמצמו כמובן, אך לא נסגרו לגמרי, אם בשל הבדלים באיכות הניהול בין אזור לאזור ואם בשל הבדלים בהוצאה המקומית שנותרו בעינם.

בעקבות הפסיקה הזאת ופסיקות נוספות התפשטה מגמה זו למדינות אחרות בארצות הברית, שהכירו אף הן בצורך להגביל את ביזור המימון הציבורי לחינוך, כך שיעלה בקנה אחד עם עקרון שוויון ההזדמנויות. ואולם רוב המדינות אימצו גישות גמישות יותר מזו של קליפורניה. פותחו כל מיני נוסחאות תקצוב שרובן פועלות על פי העיקרון הזה: המדינה מממנת ממסיה רובד בסיסי המבטיח "חינוך מינימלי הכרחי" לכל ילד. גובה ההוצאה הבסיסית הזו הוא כמובן נושא למאבקים פוליטיים, שכן הוצאה בסיסית גבוהה מיטיבה עם החלשים והוצאה בסיסית נמוכה מיטיבה עם החזקים. הוצאה זו ממומנת על ידי המדינה, לרוב מהכנסותיה ממסי קנייה, ורשויות החינוך המקומיות יכולות להוסיף עליה ממסי ארנונה שהן מטילות על נכסים שבתחומן. בגרסה משוכללת יותר של שיטה זו,

10 לניתוח מפורט של השלכות פסיקה זו על המימון הציבורי של חינוך בקליפורניה, ראו Fernandez and Rogerson 1999.

המכונה PER (Power Equalizing with Recapture) רשות חינוך מקומית המבקשת להוסיף על ההקצאה הבסיסית חייבת להפריש חלק מההוספה לטובת שיפור החינוך באזורים חלשים שבתחומה.<sup>11</sup> גישה זו מקדמת את עקרון שוויון ההזדמנויות, ועם זאת מותירה מידה של גמישות המציעה לכל משפחה אפשרויות מגוונות יותר בבחירת מקום מגוריה, בין אזורים שבהם המסים נמוכים והחינוך הציבורי טוב פחות לבין אזורים שבהם המסים גבוהים והחינוך הציבורי טוב יותר. מובן שיכולת הבחירה מוגבלת, כי האפשרות לגור באזור שבו חינוך ציבורי טוב מותנית בהכנסת המשפחה.

החינוך הציבורי בישראל ממומן מתקציב המדינה, אולם יש לרשויות מקומיות ולעמותות המנהלות בתי ספר אפשרות מבוקרת להוסיף על התקצוב הבסיסי. חלק מהתוספות האלה מקובלות על משרד החינוך, כמו השקעה במבנים ובציוד או מימון חוגי העשרה אחרי הלימודים, אך תוספות אחרות נמצאות בתחום האפור ויש שאסורות ממש או שהן גוררות הפחתה ניכרת בתקצוב הממשלתי. ועדת דוברת המליצה לנקוט גישה מחמירה בשאלה זו, אך לא ברור אם ההמלצה תיושם.

### ממדי המעורבות הציבורית: הספקה

הממד השני של הדיון בהפרטת מערכת החינוך הוא מידת הריכוז או הביזור של הספקת שירותי החינוך הציבוריים. ביזור זה יכול להתייחס לכמה ממדים של המערכת: הבעלות על בית הספר, שמשמעותה שליטה בנכסי בית הספר והעסקת סגל העובדים שלו; קביעת תוכנית הלימודים; פיקוח פדגוגי, לרבות תנאי הרשאה למורים ולמנהלים וביקורת פעילה על הנעשה בבית הספר; קיום בחינות העוקבות אחר התקדמות התלמידים, כמו בחינות המיצ"ב בישראל, ובחינות המקנות תעודת סיום, כמו בחינות הבגרות; וחלוקת התלמידים בין בתי הספר.

מבחינה זאת, האפשרות הקיצונית יותר היא שבית הספר יפעל כחברה עסקית בבעלות פרטית, שמקבלת תגמול בהתאם למספר התלמידים בבית הספר לסוגיהם (שכבת גיל, מגמת לימוד, שכבה חברתית-כלכלית) ואולי גם על פי הישגי התלמידים בבחינות מעקב חיצוניות. דגם כזה אינו קיים בישראל, וגם בארצות הברית הוא קיים רק בהיקף מצומצם. אחת החברות הבולטות בתחום זה היא חברת אדיסון (Edison Schools, Inc.). זוהי חברה עסקית שמנהלת בתי ספר יסודיים ותיכונים על פי חוזה עם מספר

11 לדיון מפורט יותר במגוון שיטות לשילוב מימון מקומי עם מימון מרכזי ובהשלכותיהן, ראו Fernandez and Rogerson 1998.



רשויות חינוך בארצות הברית. החברה נוסדה בשנת 1992 ואף היתה רשומה בבורסת נאסדא"ק לזמן מה, אבל לא הגיעה לרווחיות באותה תקופה, ובמפולת המניות של שנת 2000 ירד מחיר המניה שלה לכדי אחוזים מעטים ממחירה בהנפקה. בשנת 2003 רכשה אותה קבוצת משקיעים וכיום היא פועלת כחברה פרטית. על פי דיווחיה היא מנהלת כיום עשרות רבות של בתי ספר ב-25 מדינות בארצות הברית, ובהם לומדים יותר מ-300 אלף תלמידים, וכן מקיימת פעילות ייעוץ נרחבת בבריטניה. רוב בתי הספר הנמסרים לניהולה של החברה הם בתי ספר בעייתיים המשרתים אוכלוסיות חלשות; הורים רבים חששו להפקיד את חינוך ילדיהם בידיה של חברה עסקית ונעתרו רק במקומות שהחינוך הציבורי נכשל כישלון חרוץ. מחקר שערכה לאחרונה חברת ראנד (Hamilton et al. 2005) מצא שהישגי הילדים בבתי ספר שניהלה חברת אדיסון היו טובים, וגם ההורים, המורים והתלמידים היו שבעי רצון במידה רבה. עם זאת, עדיין לא ברור אם החברה מצליחה מבחינה עסקית. הניסיון לקיים אותה כחברה בורסאית לא עלה יפה כי היא לא עמדה בציפיות המשקיעים להישגים פיננסיים כבר בטווח הקצר, ולחצים אלו מן הסתם אינם מתאימים לחברה העוסקת בחינוך. בהיותה חברה פרטית היא משוחררת מלחצים כאלה, אך כיוון שאינה חייבת בפרסום דוחות כספיים, אין לדעת אם היא מחזירה תשואה ראויה לבעלים על השקעתם או שהם רואים בפעילות זו שירות לקהילה.<sup>12</sup> דגם אחר של ביזור הוא מסירת ניהול בית הספר למלכ"ר המתמחה בכך, דגם המיושם בישראל בהרחבה. המקרים הנפוצים פחות בקטגוריה זו הם בתי ספר יחידים, בהם ותיקים מאוד כמו גימנסיה הרצליה בתל-אביב, השומרים על זהותם העצמאית ומנוהלים כל אחד על ידי ועד מנהל של בית הספר, אף שבית הספר ממומן על ידי משרד החינוך לפי מספר התלמידים וסוגיהם. הדגם הנפוץ יותר הוא של עמותות המקיימות רשת של בתי ספר, רובן מתוך השקפה אידיאולוגית חברתית, כמו רשתות "אורט" ו"עמל" ובתי הספר הדמוקרטיים, או מהשקפה דתית, כמו מעיין החינוך התורני של ש"ס. משרד החינוך מכיר עקרונית בתביעות של רשתות אלה לעצמאות מסוימת בקביעת תוכן הלימודים בבתי ספר שלהן, אך ישנה אי-הסכמה עם חלק מהרשתות בשתי נקודות חשובות: היקף הסטייה מתוכנית הליבה, וזכותם של בתי הספר האלה לגבות תשלומים נוספים מההורים לכיסוי פעולות מיוחדות שאינן מתוקצבות על ידי משרד החינוך. ביטוי מובהק לאי-הסכמה בשאלת תוכנית הליבה עלה בוויכוח הציבורי סביב החלתה בבתי הספר של הזרמים החרדיים בעקבות דוח דוברת, ששם דגש מיוחד על החלת ליבה

12 עם המשקיעים בחברה נמנה גם פול אלן, ממייסדי מיקרוסופט, שמקדיש חלק ניכר מהונו להשקעה ביזמות ציבורית שאינה מושתתת על בסיס עסקי טהור.

בכל בתי הספר. שאלת תשלומי ההורים עלתה אף היא ברוח דוברת ונוגעת במיוחד לבתי הספר הדמוקרטיים וההומניסטיים. בהיעדר מערכת מסודרת של מלגות לנזקקים, תשלומים אלה מסננים בפועל את אוכלוסיית הפונים לבתי ספר אלה על בסיס הכנסת ההורים.

סוג אחר של ביזור הוא ביזור התפעול של בתי הספר הממלכתיים על בסיס גאוגרפי, והוא הדגם הנפוץ בישראל. בחינוך העל-יסודי הרוב הגדול של בתי הספר נמצא בבעלות של רשות מקומית, שכמו המלכ"רים המנהלים רשתות חינוך גם היא מקבלת הקצבה ממוסד החינוך על פי מספר והרכב התלמידים שברשותה; מעסיקה את סגל המורים ואת הצוות המינהלי-טכני של בית הספר; מתחזקת את המבנה וכיוצא באלה. עם זאת, קביעת עיקר תוכנית הלימודים בבית הספר, הפיקוח הפדגוגי על הנעשה בו וקיום בחינות המעקב ובחינות הבגרות נותרים בסמכות משרד החינוך.

### יתרונות וחסרונות של כמה שיטות ביזור

כיצד משפיעים צעדי הפרטה או ביזור אלה על המטרות שמערכת חינוך יכולה לקדם?

#### א. מימון מבוזר

אין מחלוקת על כך שהמדינה אחראית לממן רמה בסיסית של חינוך לכול, אבל מהי אותה רמה בסיסית? האם יש לאפשר להורים להוסיף עליה? ואם כן, באילו מגבלות? המתנגדים לכל תוספת פרטית מדגישים את החשיבות של שוויון הזדמנויות. המצדדים ביתר חופש מדגישים את זכותו של היחיד לממש את העדפותיו בחינוך ילדיו וגם מציינים שיש בכך אפשרות להגדיל את סך ההשקעה בחינוך. לטענתם עשויה להיות לכך השפעה חיובית על הצמיחה, אם מדובר בבניית הון אנושי ולא רק באיתות.

רמה גבוהה של מימון בסיסי לכול מייתרת תוספת השקעה פרטית, אבל יקרה ואולי גם בזבזנית אם היא אחידה. לעומת זאת רמה נמוכה של מימון בסיסי עם אפשרות גמישה להורים להוסיף עליה תביא לקיום מגוון איכותי. אך כדי שחלוקת התלמידים בין בתי ספר לסוגיהם לא תפגע בשוויון ההזדמנויות של כל ילד, צריך ששיבוץ הילדים לא יהיה תלוי בהכנסת ההורים. אפשר להשיג זאת על ידי הפרשת חלק מהסכומים שההורים מוסיפים לתקציב החינוך של בית הספר של ילדיהם בעבור מימון מלגות לתלמידים נצרכים. כמו כן יש לחייב את בית הספר לקלוט אוכלוסיית תלמידים מגוונת מבחינת מוצאם החברתי-כלכלי, גם אם הדבר

כרוך במאמצי שיווק מיוחדים המופנים לאוכלוסיות מיוחדות או באפליה מתקנת בתנאי הקבלה. מיון ילדים לסוגי חינוך שונים מנתב את התלמיד לא רק למסלול מקצועי אלא גם למעמד חברתי מסוים כבר בשלב מוקדם בחייו. לפיכך אפשר להצדיק ניתוב כזה רק אם הוא מסייע לתלמידים מכל שכבות הציבור לממש את יכולותיהם.

#### ב. ביזור התפעול

ביזור התפעול של בית הספר לרמה אזורית-מקומית – אחת ההמלצות המרכזיות של ועדת דוברת – נראה לכאורה צעד מינהלי-טכני המכוון מעיקרו לתפעול יעיל יותר של המערכת, אך יש לכך פנים נוספות. מבחינת הניהול, מצפים שביזור המערכת יביא ליתר יעילות באופן כללי, משום שהגוף המנהל יהיה קרוב יותר לבית הספר, ומשום שתתקיים תחרות בין בתי ספר על קבלת תלמידים. עם זאת, ביזור הניהול יחייב פיקוח שיתמקד בתוצאות יותר מאשר בתהליך החינוך, וזאת באמצעות בחינות מסוג בחינות המיצ"ב הנהוגות היום. בשל המשקל הרב שיינתן לבחינות כאלה בהקשר זה, ייגררו בתי הספר להשקעה מוגברת בהכנה לבחינות, ויש הרואים בזה חיסרון פדגוגי גדול ופגיעה בממד ההומניסטי של החינוך, המכוון להתפתחותו הפנימית של הילד, לשילובו בחברה ולהנחלת ערכי תרבות. חיסרון אחר, לא פחות חמור, הוא שניהול מבוזר יגדיל את הפערים באיכות החינוך בין אזור לאזור על בסיס חברתי-כלכלי, שכן הורים בקהילות חלשות עלולים להתקשות בניהול מערכת חינוך מקומית וכך יקבלו ילדיהם חינוך טוב פחות.

צעד דומה במהותו אך מרחיק לכת יותר יזמה ממשלת ניו-זילנד בשנת 1989 כאשר צמצמה מאוד את תחומי הפעולה של משרד החינוך, וקבעה שכל בית ספר יתופעל באופן עצמאי בידי ועד מנהל. מחקרם של פסק ולאד (Fiske and Ladd 2000), שבחן את תוצאות הרפורמה המקיפה בניו-זילנד מצא כי אף שהיא עלתה יפה בדרך כלל, היו קהילות חלשות שלא הצליחו לנהל את בתי הספר שלהן כראוי, והם כשלו. מכל מקום, ברור שניהול מבוזר יותר על בסיס אזורי יכול להביא לשונות גבוהה בתוצאות, וילדים להורים מרקע חברתי-כלכלי גבוה זוכים לחינוך באיכות גבוהה יותר. אחד היתרונות החשובים של מהלך זה שנעשה בניו-זילנד היה שהוא הותיר בידי ההנהלה המקומית של בית הספר – הווה אומר בידי ההורים והמורים – חופש פעולה לקבוע חלק ניכר מתוכנית הלימודים. כך יכלו לבוא לידי ביטוי מסורות תרבותיות מגוונות, ובייחוד המסורות התרבותיות של בני המיעוטים המאורים ויוצאי איי סמואה.

מובן שהצלחה או כישלון של רפורמה כזאת תלויים מאוד בהקשר שבו

היא מתבצעת. קודם כול מבחינת הגישה העקרונית, אם יש בציבור מחויבות לחינוך ציבורי והרפורמה נועדה לחזק אותו, או שהיא באה להחליש את המערכת הציבורית כצעד ראשון לקראת הפרטה. ויש גם נסיבות "טכניות": בישראל אין חלוקה גאוגרפית ברורה בין קבוצות תרבותיות למיניהן, למעט הפרדה מסוימת בין המגזר היהודי למגזר הערבי, שמערכות החינוך שלהם ממילא נפרדות. לכן ספק אם בישראל ניתן לצפות שביזור גאוגרפי יקדם פלורליזם תרבותי בקרב המגזר היהודי.

### ג. ביזור תרבותי

מערכת החינוך בישראל מקיימת כבר היום מידה גדולה של ביזור תרבותי, שבא לידי ביטוי בשלושה מישורים: הפרדה בין חינוך עברי לערבי; הפרדה בין זרמים דתיים (ממלכתי, ממלכתי-דתי, חרדי-אשכנזי, חרדי-מזרחי); ואוטונומיה בית ספרית שמאפשרת לבתי ספר ממלכתיים או ממלכתיים-דתיים לשלב בתוכניות הלימודים שלהם תכנים תרבותיים-ערכיים-חינוכיים ייחודיים, כגון בתי ספר ברוח ערכי תנועת העבודה, בתי ספר מסורתיים, בתי ספר דמוקרטיים ועוד. במבחר הקיים יש ייצוג מוגבל מאוד למסורות אתניות, והן באות לידי ביטוי רק בחינוך החרדי הנפרד למסורת אשכנזית ולמסורת מזרחית, ובמידה מסוימת גם במעט בתי ספר שהקימו יוצאי רוסיה. מיעוט זה של גיוון אתני משקף מחויבות אידיאולוגית לעיקרון של מיזוג גלויות, שהתחזק מאוד בשנים הראשונות של המדינה, כאשר מערכת החינוך נתפסה בתור כלי עיקרי בבניית זהות ישראלית חדשה. מדיניות זו הביאה למהלך הגדול שהחל בסוף שנות השישים של אינטגרציה והקמת בתי הספר המקיפים. המהלך הזה הגביר את השילוב בין בני עדות שונות שלמדו באותו בית הספר, גם אם במסלולי הלימוד לסוגיהם — עיוני, מב"ר, מקצועי — התקיימה מידה מסוימת של הפרדה עדתית.

השוואה בין שני המהלכים העיקריים האלה — אינטגרציה ריכוזית במישור העדתי-חברתי-כלכלי לעומת ההפרדה במישור הדתי — מלמדת משהו על היתרונות ועל החסרונות של כל גישה. גם אם המצב כיום אינו מניח את הדעת ואין לנו עדויות על מה היה קורה אלמלא אומצה האינטגרציה, סביר להניח שהאינטגרציה קידמה את שוויון ההזדמנויות בחברה וגם הנמיכה מאוד את המחיצות בין העדות, שהיו גבוהות הרבה יותר בשנותיה הראשונות של המדינה. בכך היא תרמה תרומה חשובה ליצירת זהות לאומית חדשה. גישה זו גם מחקה מסורות עדתיות ומשפחתיות חשובות שיכלו להעשיר את ההווה התרבותית בישראל. כנגד זה, האוטונומיה של הזרמים הדתיים למיניהם הדגישה את זהותם הנפרדת של "דתיים" לעומת "חילונים" והגביהה את המחיצות ביניהם. עם קום המדינה התקיים רצף של גישות

לדת שהתנהלו זו בצד זו מתוך מידה רבה של פתיחות וסובלנות הדדית, אך אלה התחלפו בזהויות מובהקות שממעטות להתערב זו בזו. מן ההיבט החיובי, תהליך זה של הפרדה בין קבוצות סייע לשמר מסורות אחדות שעמדו לפני סכנת הכחדה לאחר השואה וכך העשיר את חיי התרבות בישראל, במובן הרחב של המושג, שהיו ודאי דלים יותר ללא מגוון הגישות הדתיות המתקיים כאן. עם זאת, ברור גם שהחומות הגבוהות בין "דתיים" ל"חילונים" ובין קבוצות בקרב הציבור הדתי, שכל אחת הולכת ומסתגרת בתוך עצמה, יצרו שסעים בחברה המאיימים על הרקמה החברתית העדינה שנוצרה כאן.

## סיכום

לביזור מערכת החינוך בישראל יש פנים שונות. ביזור יתר במימון החינוך – שפירושו מתן אפשרות נוחה להוסיף על תקציב החינוך הלאומי המרכזי תוספות פרטיות – נושא בחובו חיסרון בהעניקו עדיפות לתלמידים הבאים מרקע חברתי-כלכלי חזק, ורבים יראו בכך פגיעה בעקרון שוויון ההזדמנויות; אך יש בו גם יתרון, משום שהוא מגדיל את סך ההוצאה לחינוך ומאפשר התאמה טובה יותר של איכות החינוך להעדפות ההורים. לביזור הניהול של תפעול החינוך, אם ברמה אזורית-עירונית ואם ברמת בית הספר היחיד, יש חיסרון דומה ויתרון דומה, אם כי בעוצמה חלשה יותר: סכנה שבעקבות הביזור ילדים מרקע חברתי-כלכלי נמוך יקבלו חינוך טוב פחות, היות שבתו הספר שלהם ינוהלו בדרך טובה פחות; ולעומת זאת, התאמה טובה יותר של מערכת החינוך המקומית להעדפות מקומיות. זאת ועוד, ביזור התפעול של מערכת החינוך יביא לניהול המתבסס יותר ויותר על בחינות מעקב, ויש בכך סכנות ממשיות לתהליך החינוך במובנו הרחב יותר. לבסוף, ביזור התפעול על בסיס דתי-ערכי-תרבותי-עדותי מגביר מטבעו את המגוון התרבותי בחברה, וכך מעשיר אותה, אך בה בעת גם מעמיק את השסעים בין הקבוצות. האתגר הוא לקיים מסורות תרבותיות שונות זו מזו ובו בזמן לשמור על סובלנות הדדית ושיח פתוח ביניהן, וכך לשמור על רקמה חברתית מגוונת ושלמה.

## ביבליוגרפיה

- אפלטון, 1955. "הרפובליקה", תרגום י"ג ליבס, כתבי אפלטון, כרך ב, שוקן, ירושלים.
- זעירא, י, 2007. השפעת אי-השוויון על הצמיחה הכלכלית (סדרת 11 מחלוקות בכלכלה, 3), התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר, ירושלים.
- משרד החינוך, 2002. דוח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב (דוח שושני), ירושלים.
- , 2005. התוכנית הלאומית לחינוך: כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (דוח דוברת), ירושלים.
- צמרת, צ', 1997. עלי גשר צר: עיצוב מערכת החינוך בימי העלייה הגדולה, המרכז למורשת בן-גוריון, שדה בוקר.
- Becker, G. S., 1964. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, 3<sup>rd</sup> edition. Chicago, IL: University of Chicago Press; 1993.
- Bowles, S., and H. Gintis, 1976. *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*. New York: Basic Books.
- Dicey, A. V., [1914] 1962. *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England During the Nineteenth Century*, 2<sup>nd</sup> edition. London: Macmillan.
- Eliot, T. S., [1948] 1963. *Notes towards the Definition of Culture*. London: Faber and Faber.
- Fernandez, R., and R. Rogerson, 1998. "Public Education and Income Distribution: A Dynamic Quantitative Evaluation of Education-Finance Reform," *American Economic Review* 88: 813–833.
- , 1999. "Education Finance Reform and Investment in Human Capital: Lessons from California," *Journal of Public Economics* 74: 327–350.
- Finer, S. E., 1997. *The History of Government from the Earliest Times*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fiske, E., and H. Ladd, 2000. *When Schools Compete*. Washington DC: Brookings Institution.
- Gellner, E., 1983. *Nations and Nationalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Gradstein, M., and M. Justman, 2002. "Education, Social Cohesion, and Economic Growth," *American Economic Review* 92: 1192–1204.
- Gradstein, M., M. Justman, and W. Meier, 2005. *The Political Economy of Education*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hamilton L. S., J. R. Lockwood, J. A. Marsh, R. W. Zimmer, D. Hill, S. Pribesh, and B. P. Gill, 2005. *Inspiration, Perspiration, and Time: Operations and Achievements in Edison Schools*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Haveman, R. H., and B. L. Wolfe, 1984. "Schooling and Economic Well-Being: The Role of Nonmarket Effects," *Journal of Human Resources* 19: 377–407.
- Lamberti, M., 1989. *State, Society, and the Elementary School in Imperial Germany*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Lindert, P. H., 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. New York: Cambridge University Press.
- OECD, 2001. *Education at a Glance — OECD Indicators*. Paris.
- Rousseau, J. J., [1762] 1979. *Emile, or On Education*. Translated by A. Bloom. New York, NY: Basic Books.
- Schultz, T. W., 1963. *The Economic Value of Education*. New York, NY: Columbia University Press.
- Smith, A., [1776] 1937. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. New York: The Modern Library.
- Spence, A. M., 1973. "Job Market Signaling," *Quarterly Journal of Economics* 87: 355–374.
- Weiss, A., 1995. "Human Capital vs. Signaling Explanations of Wages," *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 133–154.
- West, E. B., and M. McKee, 1983. "De Gustibus Est Disputandum: The Phenomenon of 'Merit Wants' Revisited," *American Economic Review* 73:1110–1121.

