

מימון בתי ספר בשיטת שוברים (vouchers) כאמצעי לקידום החינוך בישראל

סיון ענבי

עמיתת קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת–מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לסטודנטים ישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת–מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתיבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותם פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון במכון מילקן בקליפורניה.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא בתפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי קורת–מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תוכן עניינים

1 מבוא

1 מערכת החינוך - עלות מול תועלת

2 רקע חוקי והיסטורי

2 חוק לימוד חובה, התש"ט-1949

3 החינוך האחד

3 חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953

3 מערכת החינוך היום

5 תוכנית הבחירה בתל אביב

5 ועדות ממלכתיות בנושא בחירת הורים

5 תקצוב החינוך

7 ועדת שטראוס

8 "חוק נהרי"

8 שיטת השוברים

9 תוכניות שוברים בעולם

9 ארה"ב

10 צ'ילה

10 הולנד

10 שוודיה

11 המלצות

12 נספחים והערות

מבוא

שתי מגמות מנוגדות מאפיינות בשנים האחרונות את מערכת החינוך בישראל: עלייה בהוצאה הציבורית לחינוך במקביל לירידה מתמדת בהישגי התלמידים.¹ אחד הגורמים לכך הוא המבנה הארגוני המסורבל של מערכת החינוך. עלויות התפעול הגבוהות של המערכת באות על חשבון השקעה במורים ובמנהלים, בתשתיות ובטכנולוגיות.² מטרת מחקר זה היא להציג אפשרות לניצול מיטבי של תקציב החינוך באמצעות שינוי שיטת המימון, לצד שיפור האיכות של מערכת החינוך בישראל.

הפרק הראשון מתאר בקצרה את הבעיות במערכת החינוך ומציג את הבסיס החוקי וההיסטורי של מערכת החינוך. הפרק השני מתאר את שיטת התקצוב. הפרק השלישי עוסק בסוגיית בחירת ההורים ובוחן את מידת חופש הבחירה שיש להורים בישראל. הפרק הרביעי מתאר את שיטת השוברים (vouchers) כאמצעי למימון בתי ספר בעולם. הפרק החמישי בוחן את יישומה של השיטה והשפעותיה במדינות שונות בעולם והפרק הששי והאחרון מציג המלצות לשינוי שיטת מימון בתי הספר בישראל.

מערכת החינוך – עלות מול תועלת

ההוצאה הציבורית לחינוך בישראל הולכת וגדלה בשנים האחרונות, לצד ירידה מתמדת בהישגי התלמידים. עלויות התפעול הגבוהות של המערכת המסורבלת באות על חשבון השקעה במורים ובמנהלים, בתשתיות ובטכנולוגיות. דוח ועדת דברת מצביע על כך שבמערכת החינוך קיים עודף במנגנונים הניהוליים, אשר מלבד סרבול יכולת הניהול של המערכת, גורמים גם לבזבוז משאבים אותם ניתן היה לחסוך ולהפנותם לטובת העשרת השירותים לתלמידים ולבתי הספר. הבזבוז נובע לא רק מכפילויות תפעוליות ומבנה ארגוני בלתי-יעיל, אלא גם מהיעדר היכולת, במצב הקיים, לפקח על אופן השימוש במשאבים ולבקרו כהלכה.

בעוד ההוצאה הציבורית לתלמיד גדלה בין השנים 1990-2002 מ-13,475 ש"ח ל-17,477 ש"ח (הוצאה שוטפת במחירי שנת 2000), ירד שיעור התלמידים שעברו ברמה מספקת (רמה 9) את מבחני הקריאה בצה"ל מ-60% בשנת 1985 ל-32% בשנת 2002.³

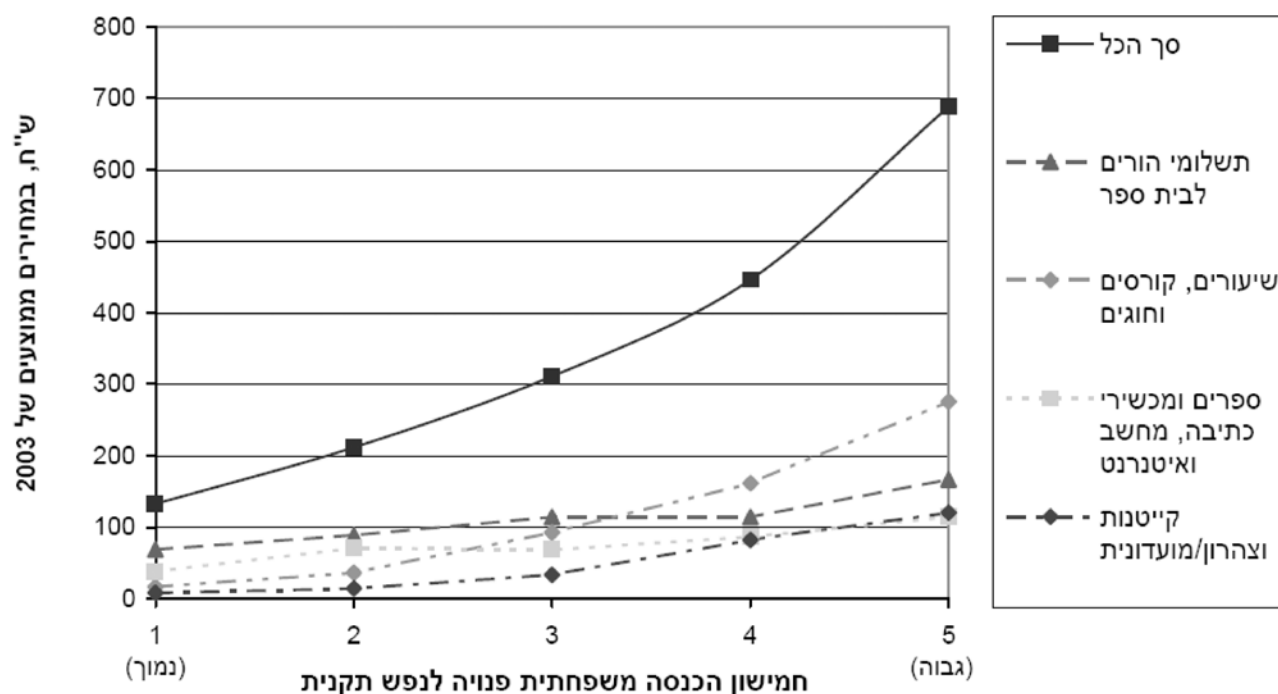
מהשוואה בינלאומית עולה, כי שיעור ההוצאה הממשלתית על חינוך לתלמיד בישראל, כאחוז מהתמ"ג, גבוה משיעורו במרבית המדינות המפותחות.⁴ שירותי החינוך במדינת ישראל מהווים כעשירית מהתמ"ג וכשליש מההוצאה החברתית. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציינת שתי מטרות הגורמות להוצאה הציבורית הגבוהה. האחת היא "הגברת היעילות" והשנייה היא "צמצום אי-השוויון בחינוך, דהיינו, גישור על פערים בהישגים הלימודיים של תלמידים, תוך מתן הזדמנות שווה גם למי שגדלו במשפחות בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים חלשים וסובלים בשל כך מחסכים חינוכיים". ובמילים אחרות, קשיים כספיים בקרב הורים במעמד החברתי-כלכלי הנמוך גורמים לצמצום ההשקעה במשאבים הנדרשים לחינוך ילדיהם. הפערים בין המעמדות ניכרים בהבדלים בהוצאה הפרטית על חינוך.⁵

ההוצאה הפרטית הממוצעת למשק בית לחינוך ילדים בבית ספר יסודי בשנת 2003 היתה 432 ש"ח בחודש, וההוצאה לילד אחד הסתכמה ב-274 ש"ח בחודש, המהווים כ-12% מההוצאה הכוללת לצריכה של משקי הבית. בשנת 2005 הסתמנה "עלייה בחלקם של שירותי החינוך שסופקו על בסיס עסקי (הוצאות משקי בית על שירותים בגני ילדים, שיעורים פרטיים, כולל שיעורי השלמה לתלמידי בתי ספר יסודיים, קורסים למבוגרים, ספרי לימוד וכו')".⁶ הפערים בהוצאות על חינוך גדולים ביותר בין החמישון התחתון לעליון והם מעידים על מימדיו של "השוק השחור" שנוצר מחוץ למערכת החינוך הציבורית.⁷ תרשים מספר 1 מציג את רמות ההוצאה הפרטית החודשית לחינוך לילד בבית ספר יסודי, לפי חמישון הכנסה משפחתית וסוג הוצאה.

מספר התלמידים במערכת החינוך גדל בין השנים 1992-2003 בכ-2% בממוצע בשנה. לפי תחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, צפויים ללמוד במערכת החינוך בשנת 2009 כמעט 1.5 מיליון תלמידים, והגידול העיקרי יתבטא במגזרים החרדי והערבי. כך, למשל, בשנת 1992 למדו כ-10% מהתלמידים במערכת החינוך החרדי, המהווה היום את המערכת מערכת האלטרנטיבית הגדולה ביותר למערכת החינוך הציבורית, והתחזית היא, כי עד לשנת 2009 ילמדו כ-25% מהתלמידים במסגרת זו.⁸

תרשים

1

ההוצאה הפרטית החודשית לחינוך לילד בבית ספר יסודי,
לפי רמת הכנסה משפחתית וסוג הוצאה, 2003


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה הציבורית והפרטית לחינוך עבור תלמידי החינוך היסודי בישראל 2003 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נובמבר 2007), עמ' 33, http://www.cbs.gov.il/publications/hotsaa_le_hinuh_esodi03/pdf/h_print.pdf (2 יוני 2008).

רקע חוקי והיסטורי

בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל עוצבו המבנה והנורמות שלפיהן פועלת מערכת החינוך עד היום. חוק לימוד חובה (1949) וחוק חינוך ממלכתי (1953), שנחקקו תוך ויכוחים ועימותים רבים, הם כיום עמודי התווך הקובעים את אופיה של מערכת החינוך.⁹ המאבקים התחוללו בעיקר בין ארבעה זרמים אידיאולוגיים מפלגתיים, אשר שלטו במערכת החינוך מימי המנדט הבריטי ועד לחקיקתו של חוק חינוך ממלכתי: הזרם הכללי, זרם העובדים, הזרם המזרחי והזרם של אגודת ישראל (בתי תלמוד תורה שלא היו מזוהים מפלגתית). הזרמים נבדלו זה מזה בערכים ובעקרונות ששאפו להטמיע בתלמידים.

« חוק לימוד חובה, התש"ט-1949

חוק לימוד חובה קובע, כי על המדינה לספק חינוך חינם לכל ילד מגיל 5 עד 18, מגן ועד כיתה י"ב, וכי הורים שלא ישלחו את ילדיהם ללמוד במוסד מוכר צפויים למאסר או קנס.¹⁰ החוק איפשר לזרמים השולטים במערכת החינוך לשמור על אוטונומיה תכנית ופדגוגית, תחת ניהול משותף של התקציבים וכוח האדם. יתרה מכך, חוק לימוד חובה חינם גרם לקבוצות שונות בחברה "להילחם" על התלמידים במטרה להשיג תקציבים גדולים יותר והשפעה פוליטית. ראשי הזרמים הבינו, כי החינוך הוא כלי לעיצוב הצביון הפוליטי של דור המחר, ובעיקר של ילדי העולים. קבוצות האליטה ניסו לבסס את מעמדן באמצעות ילדי העולים, אשר מספרם הלך וגדל במהירות בתקופת קום המדינה. זהו הרקע להנהגת "החינוך האחיד".

« החינוך האחיד

בשנותיה הראשונות של המדינה, בחרו ההורים את מוסדות הלימוד של ילדיהם לפי זרם החינוך שניהל את המוסד. זכות זו נשללה מן העולים במחנות העולים (המעברות) באמצעות תיקון ל"חוק לימוד חובה" במטרה לשים קץ למלחמות על ילדי העולים. במקום בחירה, נכפה הורים עולים לשלוח את ילדיהם לבתי ספר אחידים, המיועדים להם בלבד, ללא קשר עם ילדים ותיקים. בתי ספר אלה התמקדו בהענקת השכלה בסיסית ומושגי יסוד בצינונות ופעלו בגישת **כור ההיתוך** אשר גובשה על ידי האליטה הישראלית דאז. גישה זו גרסה כי העולים החדשים, שהגיעו ברובם מארצות המזרח וקיבלו חינוך שונה מהחינוך היהודי הציוני, צריכים להיטמע בתוך החברה הקולטת ולהפוך לחברים שווים בקולקטיב הישראלי. תנועת העבודה, ומפלגת מפא"י בפרט, שלטה במערכת החינוך ועיצבה את התכנים בבתי הספר תוך התייחסות מועטה, אם בכלל, לעולמם התרבותי של העולים.

« חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג 1953

חוק החינוך הממלכתי נועד לבטל את הזרמים שפעלו במערכת החינוך ולייצר מערכת חינוך אחת, נייטרלית מבחינה אידיאולוגית ומפלגתית, האמורה לתרום לסולידריות הלאומית.¹¹ לשם כך ריכז החוק את כלל הסמכויות על חינוך ילדי ישראל בידי שר החינוך וצמצם את האוטונומיה של בתי הספר. הוקמו שתי מערכות חינוך ביניהן יכולים ההורים לבחור: ממלכתית וממלכתית-דתית.¹²

לפי גישת כור ההיתוך, בשילובה עם החינוך הממלכתי, רק המדינה – ולא ההורים – יכולה לחנך את ילדי ישראל בכלל ואת ילדי העולים בפרט, כך שייטמעו היטב בחברה. מערכת החינוך, אם כך, הוסבה בשנותיה הראשונות של המדינה באופן מכוון למערכת הנשלטת בידי הממשלה והקבוצות הדומיננטיות בחברה בכל רגע נתון הן אלו שקובעות את סדר היום החינוכי ואת הקריטריונים להישגיות ולמצוינות.

« מערכת החינוך היום

השליטה הממשלתית המונופוליסטית במערכת החינוך נותרה תקפה עד היום ונראה, כי היא זו המונעת ממערכת החינוך להתקדם ולהתחדש. בשנים האחרונות גוברת הביקורת על ריכוז הסמכויות בידי המדינה וביקורות חריפות נשמעות גם מתוך הממסד עצמו.

הדוחות המרכזיים אשר בחנו את מבנה מערכת החינוך הם התוכנית הלאומית לחינוך (דוח דברת) אשר מצביע על ניצול בלתי יעיל ובלתי-שוויוני של משאבים ודוח הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב (דוח שושני) המציע עקרונות פעולה מפורטים למימון בתי ספר.¹³ בנוסף היו גם דוח א.ל.ה. הממליץ כי תקציב בית הספר יהיה מבוסס על הקצאת תקציב קבוע לכל ילד במוסד¹⁴ ותוכנית "חינוך ישראלי" לפיה על החינוך להתנהל באמצעות מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"ר), המתוקצבים לא רק לפי מספר הילדים אלא גם בתקצוב דיפרנציאלי.¹⁵ כל התוכניות שגובשו לגבי תפקודה ועתידה של מערכת החינוך קוראות להגדלת האוטונומיה הבית-ספרית וליצירת גמישות ניהולית ותקציבית. בנוסף, קיימת הסכמה רחבה לרעיון שינוי שיטת התקצוב לשיטה המבוססת על תקצוב פרטני לתלמיד באופן דיפרנציאלי, לפי מצב סוציו-אקונומי. כן קיימת הסכמה כי מערכת החינוך הנוכחית היא מסורבלת ויש לפשטה.

ועדת קשתי (ר' להלן ועדות ממלכתיות בנושא בחירת הורים) מותחה ביקורת חריפה על מערכת החינוך בדוח שהגישה. לפי הוועדה, אחריות המדינה בתחום מערכת החינוך נתפשת כמסווה להפקעה כוחנית של זכות הפרט לקביעת דרך החינוך של ילדיו; התערבות המדינה בקביעת הרכבי הלומדים ובעיצוב תוכניות הלימודים מפורשת ככפייה של עמדה אידיאולוגית של קבוצת הרוב על קבוצות המיעוט למיניהן; הניהול והביצוע של המדינה מותקף כבזבזני ולא יעיל; המימון שמקצה המדינה נתפש בחוגים מסוימים כנטילת משאבים לא מוצדקת מקבוצה אחת והעברתה לקבוצה אחרת.¹⁶

המסגרת החוקית של מערכת החינוך יוצרת במערכת פגם נוסף, חברתי-ערכי. חוק לימוד חובה חנן, הקובע את מקום הלימוד ואת תכניו, עשוי ליצור תחושת ניכור מצד ההורים כלפי מערכת החינוך כמו גם חינוך ילדיהם בכלל. מן ההורים נשלל הכוח להשפיע על המערכת ולעתים, כתוצאה מכך, הם מסירים את האחריות לחינוך ילדיהם וממעיטים במעורבותם.

מנתונים שפרסם המכון ליזמות בחינוך של המכללה האקדמית בית ברל עולה, כי בנוסף לרשתות החינוך העצמאיות של המגזר החרדי, "החל משנות השמונים קמו בישראל 217 התארגנויות הורים להקמת בתי ספר פרטיים", וכי בשנת 2007 בלבד הוקמו כ-30 התארגנויות מסוג זה. לדברי ד"ר בת-חן ויינהבר, העומדת בראש המכון, היוזמים להקמת בתי הספר הינם לרוב הורים המאוכזבים ממערכת החינוך הציבורית ומעוניינים ליצור מסגרת

חינוך אלטרנטיבית. הורים אלה אינם נמנים בהכרח עם המעמד הסוציו-אקונומי הגבוה ולרוב מדובר דווקא בבני מעמד הביניים המעוניינים לספק לילדיהם את החינוך הטוב ביותר אשר יכולתם משגת.¹⁷

בוויכוח שבין המצדדים במתן חופש הבחירה להורים בנוגע לבתי הספר לבין המתנגדים עולה השאלה, האם חופש בחירה בין בתי ספר יגדיל את הריבוד החברתי או יעודד את החתירה למצוינות? המצדדים בהגדלת חופש הבחירה טוענים כי זוהי זכות יסוד במדינה דמוקרטית וכי יכולת הבחירה תגדיל את שביעות רצונם של ההורים ממערכת החינוך ואת מעורבותם בנעשה בין כותלי בית הספר. חופש הבחירה צפוי להגביר את התחרות בין בתי הספר ולהביא להתייעלותם, להעצמת האחריות (accountability) שלהם ולהקמתם של בתי ספר ייחודיים העונים על צרכים שונים של הפרטים בחברה. בתי הספר הטובים ביותר יצמחו, בעוד אלה שלא ייבחרו על ידי ההורים יאלצו להשתפר או להיסגר. איכות ההוראה צפויה להשתפר, וכן צפויים יוזמות וחידושים נוספים. בנוסף, מעצם יכולתם לבחור בין בתי הספר הטובים ביותר, שאינם דווקא מקומיים וקרובים, יוכלו ההורים להגדיל את סיכויי הניעות החברתית של ילדיהם.

המתנגדים טוענים, כי יישום בחירה בין בתי ספר יפגע בהטרוגניות התלמידים ויעודד הפרדה, כלומר, הרכב האוכלוסייה בבתי הספר יהיה אחיד מבחינה אתנית או חברתית. כתוצאה מכך, חוששים, תיפגע הלכידות החברתית. עוד קיים החשש, כי תתפתח בחירה מדומה לפיה עודף הביקוש לבתי הספר הטובים יוביל לסינון מועמדים לפי יכולות כלכליות וסיכויי הצלחה. המתנגדים אף מציינים כי כבר במצב הנוכחי מידע על בתי הספר אלטרנטיביים אינו נגיש במידה שווה לקבוצות חברתיות שונות, ומתוך כך עולה החשש שהמידע על חופש הבחירה יהיה נגיש לאוכלוסיות חזקות יותר מאשר לאוכלוסיות חלשות. בנוסף, טוענים המתנגדים, ההנחה לפיה הורים ותלמידים מפעילים התנהגות רציונלית או מושכלת בבחירת בית ספר הינה מוטעית מיסודה. לבסוף, טוענים המתנגדים כי חופש הבחירה יוביל לחוסר יעילות מנהלית במערכת החינוך אשר יקשה על יכולתן של הרשויות לווסת בין היצע לביקוש. בסיכומו של דבר קובעים המתנגדים, כי בחינוך אין לפעול על בסיס עקרונות של כלכלת שוק; חופש הבחירה יוביל לשיפור בתי ספר אחדים, אך לא בהכרח לשיפור של מערכת החינוך כולה. דבריו של פרופ' שמעון שטרית בכנס בנושא בחירה וביזור החינוך משקפים את דעת המתנגדים: "כיוון שאיננו מסוגלים כיום להבטיח חינוך מצוין לכולם, על מדינת ישראל להבטיח תחילה לפחות חינוך טוב לכולם. נאמר, חינוך ברמה של 7 בסולם של 10 ... אם המערכת תספק חינוך מצוין במספר מצומצם של בתי ספר, בעוד האחרים יישארו ברמה בלתי-מספקת, ייווצר פער שילך ויגבר עם השנים".¹⁸

ניתן לזהות כמה קבוצות עיקריות בקרב המתנגדים (לאו דווקא בישראל) לבחירה בחינוך;

- **השלטון המרכזי** החושש מאובדן כוח ושליטה;
 - **בתי הספר והמכללות להכשרת מורים** הפועלים מתוך אינטרס להכשיר מורים ולהצדיק את קיומם ואת הקצאת המשאבים לטובתם. המוסדות להכשרת מורים והעומדים בראשם משפיעים בפועל על מערכת החינוך.
 - **ארגוני המורים** מתנגדים באופן עקבי ונחרץ להענקת חופש בחירה להורים. עיקר החשש נובע מההכרח באובדן הקביעות ופיטוריהם של מורים שאינם ברמת מצוינות; ומכך שיהיו נתונים לשיפוט או לגחמות מצד ההורים, שיהפכו למעורבים יותר בחינוך ילדיהם.
- מבחינת המשפחות, משקי-בית בעלי הכנסה גבוהה יכולים לממן שיעורי-עזר פרטיים, או לגור באזור יוקרתי בו הארנונה גבוהה ובתי הספר הציבוריים הם איכותיים, ואילו משקי-בית בעלי הכנסה נמוכה אינם יכולים לעמוד בהוצאות הגבוהות והם, למעשה, המפסידים העיקריים משיטה המכתיבה שיוך למוסד לימודים על סמך מקום המגורים.¹⁹

ד"ר שמשון שושני סבור כי חופש הבחירה להורים ולתלמידים לא יגדיל את ריבוד החברתי. לדבריו, כדי לשבור את המבנה הריבוי הקיים יש לספק כלים אשר יאפשרו ניעות חברתית. חופש הבחירה יגדיל את הביקושים לבתי הספר הטובים יותר ויקטין את הביקושים לבתי הספר הטובים פחות, כך שבתי הספר הכושלים ייסגרו והטובים ימשיכו להתפתח; בכל מצב אחר, יישום חופש בחירה מלא ייצור מצב בו בתי ספר מסוימים יעמדו ריקים בעוד אחרים יקרוסו תחת העומס. כל עוד בתי הספר שייכים למשרד החינוך, תהיה התוצאה בגדר ניצול כושל של משאבים השייכים למשרד. ולמרות זאת, הצליחה תוכנית הבחירה אשר הונהגה בתל-אביב לייצר בחירה מבוקרת, המאזנת בין זכויות הפרט לבין אילוצי המערכת.²⁰

תוכנית הבחירה בתל אביב

תוכנית הבחירה בתל אביב מיושמת החל משנת 1995. ביסודה של התוכנית עומדים הגברת שוויון ההזדמנויות והעמקת האינטגרציה בין תלמידים מאזורים שונים בעיר.²¹ התוכנית מאפשרת בחירה מבוקרת, המשמרת את הפן הקהילתי בזמן שהיא שומרת על איזון בין זכותו של הפרט לבחור לבין הצורך להבטיח השגת מטרות כלל חברתיות. במסגרת השיטה הורחבה האוטונומיה הבית ספרית על ידי העברת האחריות לתהליך החינוכי ולתוצאותיו לסגל בית הספר. כדי להבטיח שוויון הזדמנויות והטרוגניות חברתית הקימה העירייה מערך מידע להורים ומנגנון בקרה לשיבוץ תלמידים המקנה שוויון הזדמנויות בבחירה. בנוסף, מממנת העירייה הסעות לתלמידים הלומדים בבתי ספר המרוחקים ממקום מגוריהם. בחינה של תוכנית הבחירה בתל אביב מאששת, כי ברמת הפרט התוכנית אכן מימשה את זכות הבחירה והגבירה את מעורבותם של ההורים בחינוך ילדיהם.²² סקר שערכה עיריית תל אביב לקראת שנת הלימודים תשס"ט מראה, כי ב-92% מהמקרים ההחלטה על בחירת בית הספר היתה משותפת להורה ולתלמיד. עוד עולה, כי 71% ממשתתפי הסקר הביעו שביעות רצון מהרחבת אפשרויות הבחירה שסיפקה העירייה. יישומה של התוכנית אף הביא להגברת היעילות וההתחדשות בבתי הספר, רמת השקיפות עלתה ושיעור הזכאים לבגרות בעיר גדל.

ועדות ממלכתיות בנושא בחירת הורים

בשני העשורים האחרונים מונו ועדות ספורות לדון במאפייני הבחירה של ההורים בכל הנוגע למוסדות הלימוד בהם לומדים ילדיהם. להלן עיקרי ממצאיהן:

ועדת קשתי, בראשותו של פרופ' יצחק קשתי, מונתה בשנת 1991 על ידי השר יצחק נבון במטרה לבדוק את מעמדן של מסגרות החינוך העל-אזוריות (בתי הספר הייחודיים). הוועדה המליצה לאשר את המשך הפעילות של מסגרות החינוך העל-אזוריות כל עוד הן נוקטות מדיניות של אינטגרציה. במקביל המליצה הוועדה להגביל הקמת בתי ספר על-אזוריים חדשים ולהתנות את הקמתם באישורה של ועדה שתוקם במשרד החינוך.

ועדת ענבר, בראשותו של פרופ' דן ענבר, מונתה לבחון את חופש הבחירה בשנת 1994 בעקבות דיון ציבורי סוער שהתעורר עקב יישום תוכנית הבחירה בתל אביב. הוועדה מציינת כעובדה, כי מדיניות הבחירה בחינוך תהפוך בעתיד למרכזית ולפיכך על מערכת החינוך להיערך בהתאם. הוועדה רואה ברעיון הבחירה בחינוך אמצעי ליצירת שינוי והתחדשות, מכשיר לשיפור מערכת החינוך, ומנוף לצמצום פערים חברתיים.²³

ועדת רוטלוי, בראשותה של השופטת סבינה רוטלוי, מונתה בשנת 1997 על ידי שר המשפטים צחי הנגבי לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה. הוועדה גורסת, כי בעת בחירת מוסד הלימודים "יש לתת משקל לרצון הילד בהתאמה לגילו ומידת בגרותו". לפיכך ממליצה הוועדה להעניק לילד את זכות הבחירה בחינוך העל-יסודי.

ועדת דברת (כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל) הוקמה בשנת 2003, ביוזמתה של שרת החינוך לימור לבנת. במסגרת המלצותיה התייחסה הוועדה גם לנושא הבחירה בחינוך והמליצה על יישום מודל של בחירה מבוקרת בין מוסדות החינוך תוך איסור מוחלט לאפשר למוסד לבחור את תלמידיו.

תקצוב החינוך

חוקי החינוך בישראל מכירים בשלושה סוגים של מוסדות חינוך הנבדלים זה מזה לפי בעלותם ומידת כפיפותם למשרד החינוך: החינוך הרשמי כולל את מוסדות החינוך המוחזקים על ידי המדינה; החינוך המוכר שאינו רשמי כולל את מוסדות החינוך של רשתות החינוך העצמאי, לרבות הרשתות מעיין ועצמאי בחינוך התורני, ומוסדות הפטור הנמצאים בבעלות פרטית במאזר הדתי והחרדי, ופועלים תחת פיקוח חלקי של משרד החינוך, בעיקר בנושאי בטיחות וגהות.²⁴ מספר התלמידים במוסדות החלופיים לחינוך הרשמי אינו מבוטל. בשנת 1992 למדו 10% מכלל התלמידים במסגרות החינוך החרדי, והתחזית היא כי עד לשנת 2009 ילמדו במסגרות אלו 25% מכלל התלמידים.²⁵

משרד החינוך והרשות המקומית אחראים במשותף להפעלת מערכת החינוך. למדינה אחריות כוללת להפעלת המערכת והרשות המקומית חייבת לדאוג להפעלה השוטפת של המערכת, לבניית המוסדות ולתחזוקתם. החינוך הרשמי (חינוך ממלכתי) ממומן ברובו על ידי המדינה באמצעות הרשויות המקומיות. בתי ספר שאינם ממלכתיים (מוסדות מוכרים שאינם רשמיים), הנמצאים בבעלות ארגונים ציבוריים או פרטיים, ממומנים גם הם על ידי המדינה, אך הכספים מועברים ישירות אליהם.²⁶ מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים מקבלים מימון ממשרד החינוך, למרות שאינם עומדים בדרישותיו של חוק לימוד חובה ולפי הגדרתם במשרד החינוך אף אינם נדרשים לעמוד באותם התנאים הנדרשים מהחינוך המוכר. כתוצאה מכך מוסדות אלה (שהינם ברובם חרדיים) אינם מלמדים את מקצועות הליבה אנגלית, מתמטיקה ומדעים.²⁷

שיטות תקצוב שונות מיושמות בבתי הספר בהתאם לשלבי החינוך המופעלים בהם. בשנת 2001 מינתה שרת החינוך לימור לבנת ועדה לבדיקת שיטת התקצוב במערכת החינוך היסודי בראשותו של ד"ר שמשון שושני. לפי דוח הוועדה בבתי הספר היסודיים פעלו, לפני יישום הדוח, חמש שיטות תקצוב עיקריות:

- **שיטת התקן לכיתה בתוספת "סלים" למיניהם.** שיטה זו מבוססת על תקצוב בתי ספר לפי מספר הכיתות הנורמטיביות (כיתה המונה בין 20 ל-40 תלמידים). כל כיתה נורמטיבית זכאית לתקן שעות בסיסי מבלי להתחשב במספר תלמידיה. התקן נקבע בהתאם לגובה התקציב הדרוש על מנת לממש את תוכנית הלימודים הבסיסית שקבע משרד החינוך. בנוסף, משרד החינוך מוסיף לבתי הספר "סלים" (הבאים לידי ביטוי בתוספת תקציבית) במטרה לקדם מטרות שונות של מערכת החינוך (כמו צמצום פערים, חיזוק פריפריה ועוד). שיטה זו נהוגה בכ-70% מבתי הספר בחינוך היסודי הרשמי.
- **שיטת התקן לכיתה ללא "סלים".** השיטה נהוגה ברשתות החינוך העצמאי ודומה לשיטת התקן לכיתה. אולם בשונה משיטת התקן, תוספות ה"סלים" שלהן זכאיות רשתות החינוך העצמאי הינן גלובליות.
- **שיטת התקן המשולב לכיתה ולתלמיד.** שיטה זו דומה לשיטת התקן לכיתה, אך נבדלת ממנה בכך שבנוסף לתקן השעות הבסיסי לכיתה נורמטיבית, קיים תקן נוסף המשתנה בהתאם למספר התלמידים בכיתה. שיטה זו נהוגה בבתי הספר בחינוך הרשמי שעברו לשיטת הניהול העצמי.
- **שיטת התקן לתלמיד.** בשיטה זו התקציב נקבע בהתאם למספר התלמידים במוסד ולפרופיל ההשכלה והוותק של עובדי המוסד החינוכי. שיטה זו מופעלת בבתי ספר של החינוך המוכר שאינו רשמי.
- **שיטת התקן האחיד לתלמיד.** התקציב לתלמיד קבוע וגובהו נקבע כשיעור מתוך עלות אחזקת תלמיד בבתי ספר הנכלל במסגרת החינוך הרשמי. שיטה זו נהוגה במוסדות פטור.

תקציביהן של חטיבות הביניים משלבים תקצוב לפי כיתה ותלמיד, כאשר החלק הארי של שעות התקן מוענק לפי הכיתה, והיתרה בהתאם למספר התלמידים. בחטיבה העליונה נקבע התקציב לפי תלמיד ובהתאם לקריטריונים שונים כגון מקצוע הלימודים (ההתמחות) של התלמיד, פרופיל המורה ועוד.²⁸

הוועדה המליצה לעבור לשיטת תקצוב חדשה ואחידה לכל מוסדות החינוך הרשמי היסודי, לפי מספר התלמידים, אשר "יהיה דיפרנציאלי וייקבע על פי החסך החינוכי והרקע חברתי-כלכלי של התלמיד".²⁹ בהתאם להמלצות, החל משנת הלימודים תשס"ד (2003) תיקצב משרד החינוך את בתי הספר היסודיים לפי מדד טיפוח אחיד המכונה **מדד שושני**, אשר אמור לנבא את סיכויי הצלחתו של התלמיד בבית הספר. לפי השיטה, חולקו התלמידים לעשירונים חברתיים-כלכליים בהתאם למרכיבי המדד המתוארים בטבלה מספר 1.³⁰

תלמיד בעשירון המבוסס ביותר (עשירון 1) קיבל הקצאה של 1.25 שעות שבועיות ותלמיד בעשירון התחתון (עשירון 10) קיבל הקצאה של 2 שעות שבועיות. בחלק מבתי הספר נוספו לתקן שעות ההוראה, בהתאם להמלצות הדוח, שעות בגין צרכים מיוחדים (שעות תפילה, יום לימודים ארוך ועוד). בנוסף המליצה הוועדה להגדיל את מרחב הבחירה של ההורים בין בתי הספר, במטרה להביא למצב של בחירה מבוקרת או חלקית, ולבצע שינויים מבניים במערכת החינוך. שינויים אלה יאפשרו "הגמשה ניהולית ותקציבית וגיוון בחינוך הרשמי".³¹

טבלה 1		מדד שושני
מרכיב המדד		%
השכלת האם		15%
השכלת האב		15%
מספר הילדים במשפחה		10%
מועד עלייה (מ-1984)		20%
עלייה מארצות מצוקה		10%
מגורים ביישוב עדיפות לאומית א'		20%
מגורים בפריפריה		10%

מקור: משרד החינוך, "תקצוב מערכת החינוך היסודי – מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד", חוזר מנכ"ל תשס"ג/10(ג), (ירושלים: משרד החינוך, 1 ביוני 2003).

ועדת שטראוס

המלצות ועדת שושני בכל הנוגע לתקצוב מרכיבים נוספים לשעות ההוראה היו אמורות להיכנס למערכת החינוך בהדרגה תוך חמש שנים, אולם בפברואר 2006 קבע בג"ץ, כי "אין להתחשב במרכיב העדיפות הלאומית מטעמים של חוסר שוויוניות"³². לפיכך, הקים משרד החינוך ועדה בראשות פרופ' סידי שטראוס, המדען הראשי של המשרד, שפיתחה מודל חדש לחישוב מדד הטיפוח לבתי הספר היסודיים, במקום מדד שושני. מרכיבי המדד מופיעים בטבלה מספר 2.³³

טבלה 2		מדד שטראוס
מרכיב המדד		%
השכלת ההורה המשכיל ביותר		40%
מגורים בפריפריה		20%
מדד כלכלי (הכנסה שנתית ברוטו של המשפחה)		20%
שילוב של ארץ לידה ועלייה מארץ מצוקה		20%

מקור: משרד החינוך, "מדד טיפול שטראוס-אופן הקצאת המשאבים לבתי הספר היסודיים", חוזר מנכ"ל תשס"ז ס"ח/1 (מדינת ישראל: משרד החינוך, ספטמבר 2003), 2.2-3.7.

בנוסף, פיתחה הוועדה מודל חדש להקצאת שעות בבתי הספר היסודיים. המודל נועד להבטיח לכל בית ספר מספר מינימלי של שעות הוראה המוקדשות למקצועות הליבה ולתפקוד מינימלי. המודל החדש להקצאת שעות משלב בין תקצוב לפי כיתה לבין תקצוב לפי תלמיד. בשלב הראשון מוקצה לכל בית ספר יסודי מספר שעות מינימלי (תקצוב לפי כיתה) ובשלב השני, התקציב שנשאר מתחלק בין בתי הספר בהתאם למדד הטיפוח. השיטה החדשה נכנסה לתוקפה בשנת הלימודים תשס"ח, אולם כדי להימנע מפגיעה גדולה בבתי הספר שתקציבם יקטן, תיושם השיטה בהדרגה במהלך חמש שנים.

"חוק נהרי"

במשך שנים רבות, בניגוד לאמור בחוק החינוך הממלכתי, העביר משרד החינוך, באמצעות הרשויות המקומיות, תקציבים למוסדות חרדיים שאינם עומדים בדרישותיו, וחלק מהרשויות המקומיות הקצו תקציבים להוצאות מנהלה (מים, חשמל, משכורות לעובדים אדמיניסטרטיביים) במוסדות לימוד חרדיים. בעקבות החלטת בית משפט כי הקצבות אלו אינן חוקיות, יזם חבר הכנסת משולם נהרי מסיעת ש"ס תיקון לחוק חינוך ממלכתי, לפיו כל הרשויות המקומיות יקצו תקציבים לכל מוסדות החינוך החרדיים המוכרים שאינם רשמיים. התיקון לחוק (סעיף 11א), המכונה **חוק נהרי**, נקבע בשנת 2007 ולפיו כל הרשויות המקומיות חייבות לתקצב מוסדות מוכרים שאינם רשמיים במערכת החינוך בשיעור של 75% מהתקציב למוסדות הרשמיים, ורשאיות לתקצב את המוסדות הללו עד לשיעור של 100%.³⁴

השלכותיו של חוק נהרי ברורות. לפי הגדרתם במשרד החינוך, המוסדות החרדיים המוכרים שאינם רשמיים אינם נדרשים לעמוד באותם התנאים הנדרשים מהמוסדות הרשמיים. בעוד התלמידים במגזר זה מקבלים מימון הנמוך אך במעט מהמימון לו זוכים תלמידים בכל בתי הספר הממלכתיים, הם אינם נדרשים ללמוד מקצועות ליבה כגון אנגלית, מתמטיקה ומדעים, כפי שדורש חוק החינוך הממלכתי.³⁵

שיטת השוברים

שיטת השוברים הנה שיטה למימון בתי ספר לפיה תקציב החינוך מוקצה לא למוסדות החינוך אלא מועבר ישירות להורים באמצעות שובר וההורים יכולים לרשום את ילדיהם לכל בית ספר בו יבחרו. בבסיס השיטה עומדת הזכות הבסיסית של ההורים לבחור את בתי הספר שבהם יתחנכו ילדיהם, ללא קשר למקום מגוריהם או לרמת ההכנסה שלהם.

ראשית השיטה ברעיון שהציע מילטון פרידמן בשנת 1955 במטרה להפריד בין מימון החינוך על ידי המדינה לבין ניהולם של בתי הספר. כל בתי הספר נדרשים לעמוד בסטנדרטים אשר נקבעים על ידי משרד החינוך, כדוגמת בטיחות, יציבות תקציבית ואיסור על אפליה.³⁶ ברחבי העולם קיימות תוכניות שוברים השונות זו מזו בהיקפן ובקהלי היעד שלהן ובהן ארבעה מודלים עיקריים:

- תוכניות אוניברסליות, בהן כל ילד רשאי להשתתף;

- תוכניות המיועדות לילדים ממשפחות ברמה סוציו-אקונומית נמוכה;

- תוכניות המיועדות לתלמידים נכשלים;

- תוכניות המיועדות לילדים בעלי צרכים מיוחדים.³⁷

התומכים בשיטת השוברים מאמינים, כי השיטה מביאה לשיפור בהישגי התלמידים לצד התייעלותם וקידומם של בתי הספר. לטענתם, התחרות מושכת לבתי הספר מורים טובים יותר, מעודדת יוזמות וחידושים, מאפשרת זליגת ידע בין בתי הספר על תוכניות לימודים חדשניות, ועוד. בנוסף מאמינים התומכים כי מתן אפשרות הבחירה מגדילה את מעורבותם של ההורים בחינוך ילדיהם.³⁸

המתנגדים לשיטה טוענים, כי אין בה כדי לתרום להישגי התלמידים וכי אין להכניס תחרות למערכת החינוכית אלא לעודד ערכים של שיתוף. בנוסף טוענים המתנגדים כי ההורים אין הכלים או הידע לבחור בתבונה את בתי הספר המתאימים ביותר לילדיהם ועלול להיווצר פער בין ילדים שהוריהם מעורבים יותר (ולרוב ברמה סוציו-אקונומית גבוהה יותר) לבין ילדים שהוריהם מעורבים פחות. בנוסף, עלולה השיטה ליצור הפרדה בין קבוצות אוכלוסייה שונות מבחינה אתנית או חברתית. יתרה מזאת, השיטה פוגעת במערכת החינוך הציבורית הנותרת מאחור.

תוכניות שוברים בעולם

תוכנית השוברים מופעלת במקומות שונים בעולם. להלן מובאות דוגמאות ספורות מארה"ב, אמריקה הלטינית ואירופה.

« ארה"ב

בארה"ב מיושמות תוכניות שוברים במדינות שונות, אשר נבדלות בהיקפן, בסוג הרגולציה, במספר ובסוג התלמידים הרשאים להשתתף בתוכניות ועוד. רוב התוכניות מיועדות לתלמידים בעלי הישגים נמוכים או רמה סוציו-אקונומית נמוכה.³⁹

בראשית 2008 פעלו ברחבי ארה"ב 21 תוכניות בחירה בבתי ספר (school choice), מהן נוסדו 12 בשמונה השנים האחרונות. הצמיחה הגדולה ביותר היתה בשלוש השנים האחרונות, במהלכן גם הורחבו עשר מהתוכניות הקיימות. סדרת מחקרים של התוכנית למדיניות החינוך והממשל באוניברסיטת הרווארד הראתה, כי תלמידים אפרו-אמריקנים שקיבלו מלגות או שובר מתוכנית פרטית הגיעו להישגים טובים יותר בלימודים מתלמידים אפרו-אמריקנים שהגישו בקשה להשתתף בתוכנית אך לא קיבלו מלגה או שובר.⁴⁰ בשנת 2002 נערך מחקר נוסף שהעלה תוצאות דומות, ואף מצא כי 42% מההורים שילדיהם השתתפו בתוכנית נתנו לבית הספר את הציון הגבוה ביותר (A) לעומת 10% מההורים שילדיהם לא השתתפו בתוכנית.⁴¹ מחקרים נוספים מעידים כי רמת האינטגרציה בבתי הספר הפועלים בשיטת השוברים גבוהה מרמת האינטגרציה בבתי ספר אחרים (ר' נספח 1).⁴² שתי סוגיות בהקשר האמריקני מעניינות במיוחד: האחת קשורה לעיר מילוקי, בה החלה תוכנית השוברים בארה"ב, והאחרת למדינת פלורידה, בה נסגרה התוכנית בהוראת בית המשפט.

מילוקי

מילוקי היא העיר הראשונה שהפעילה את שיטת השוברים בארה"ב. תוכנית ה-MPCM (Milwaukee Parental Choice Program) יצאה לפועל בשנת 1990 ביוזמתה של פולי וויליאמס, פוליטיקאית דמוקרטית אפרו-אמריקנית. אחוזי נשירה גבוהים והישגים נמוכים בקרב תלמידים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה במילוקי וכן הפערים וחוסר שוויון ההזדמנויות בין משפחות מהמעמד הנמוך למשפחות מהמעמד הבינוני והגבוה הם שהניעו את פעילותה של וויליאמס. התוכנית הראשונה נועדה רק לאחוז אחד מהתלמידים.⁴³ בעקבות הצלחתה עלה, תוך שמונה שנים, שיעור התלמידים שהשתתפו בתוכנית ל-15% מהתלמידים (כ-14,700 תלמידים) במילוקי. היום מיועדת התוכנית לתלמידים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך וגובה השובר לתלמיד נמוך בכחצי מההוצאה הציבורית לתלמיד בבית הספר ציבורי.

מחקרים שבחנו את תוכנית השוברים במילוקי (ר' נספח 1) מראים כי:

- תלמידי השוברים מגיעים להישגים טובים יותר מתלמידים שלא השתתפו בתוכנית;
- לתלמידי השוברים סיכוי גדול יותר (פי 1.5) לסיים את הלימודים מאשר לתלמידים בבתי ספר שאינם מופעלים בשיטת השוברים;⁴⁴
- לתלמידי השוברים סיכוי גדול יותר לסיים את לימודיהם גם בהשוואה לקבוצת בתי הספר הציבוריים הטובה ביותר במילוקי (בתי ספר אשר ממיינים את המועמדים ומקבלים לשורותיהם את התלמידים בעלי ההישגים הטובים ביותר).⁴⁵

שנים הראשונות להפעלת התוכנית לא הורשו בתי ספר דתיים להשתתף בה מחשש לעלייה ברמת הגזענות ופגיעה באינטגרציה. כאשר הוסר האיסור, לא נמצא יסוד לחשש. רמת האינטגרציה בבתי ספר דתיים הפועלים בשיטת השוברים גבוהה מרמת האינטגרציה בכלל בתי הספר שאינם פועלים בשיטת השוברים.⁴⁶

קרולין הוקסבי בחנה את השפעות התוכנית על בתי ספר ציבוריים שלא פעלו בשיטת השוברים אך נחשפו לתחרות. מן הממצאים עולה, שבתו הספר הציבוריים אשר התמודדו עם התחרות שיפרו את הישגיהם בכל התחומים. כן נמצא מתאם חיובי בין מידת התחרות אליה נחשף בית הספר לבין רמת השיפור בהישגים.⁴⁷

פלורידה

בינואר 2006 פסק בית המשפט בפלורידה, כי שיטת השוברים אינה עולה בקנה אחד עם חוקת מדינת פלורידה.⁴⁸ עד לפסיקה, הורים לתלמידים שבתי הספר שלהם קיבלו ציון נכשל במשך ארבע שנים היו רשאים לבחור לילדיהם כל בית ספר אחר באמצעות שוברים. מחקרים שונים (ר' נספח 1) מעידים, כי התוכנית שיפרה את הביצועים של בתי הספר הכושלים.⁴⁹

« שוודיה

שוודיה מנהיגה שיעורי מס גבוהים ומגזר ציבורי מהגדולים בעולם המערבי.⁵⁰ עד שנת 1992 כל בתי הספר בשוודיה היו שייכים לרשויות המקומיות, אך החל משנת 1993 מיושמת בשוודיה תוכנית שוברים אוניברסלית לפיה הורים יכולים לשלוח את ילדיהם לכל בית ספר בו יבחרו, ציבורי או עצמאי. כתוצאה מכך נפתחו בתי ספר רבים, המספקים צרכים שונים לאוכלוסיות הדורשות זאת. ארגוני המורים בשוודיה לא התנגדו להענקת חופש הבחירה ולמעשה הם תומכים בשיטה ועובדים בשיתוף פעולה עם בתי הספר הציבוריים והעצמאיים. אחת הסיבות העיקריות לתמיכתם זו היא, ככל הנראה, שביצוע הרצון הגבוהה של מורים בבתי הספר העצמאיים בהשוואה למורים בבתי הספר המוניציפליים.

במסגרת התוכנית, הרשויות המקומיות מעניקות לתלמידים שוברים בגובה של 100% מעלות הלימוד לתלמיד בבית ספר ציבורי. הרשויות מקבלות יותר סמכויות ניהוליות ומימוניות בבתי הספר הציבוריים והן מחויבות להעביר לבתי הספר העצמאיים מימון לפי תלמיד.⁵¹ בבדיקה שנערכה שנתיים לאחר הפעלת התוכנית נמצא, כי 85% מהשוברים מרוצים ממתן זכות הבחירה. עוד נמצא, כי בתי הספר הציבוריים לא נותרו אדישים והגיבו בהתייעלות לתחרות שנוצרה.

בתי הספר בשוודיה נתונים לרגולציה של משרד החינוך, והם מחויבים למטרות שמציב המשרד. הרישום לבתי הספר תלוי במקום פנוי ואסור לבתי הספר לערוך מבחני מיון וקבלה. בתי הספר אינם רשאים לדרוש שכר לימוד נוסף מההורים, הם מחויבים ללמד מקצועות ליבה שנקבעו במשרד החינוך ומספר השעות המוקדש לכל מקצוע נקבע אף הוא על ידי משרד החינוך. כל התלמידים מחויבים להיבחן לפחות ארבע פעמים במהלך לימודיהם בבחינות ארציות שתוצאותיהן מתפרסמות ומאפשרות להורים להשוות בין בתי הספר השונים.

כתוצאה מהרפורמה, בתי ספר חדשים ומגוונים הוקמו ברחבי כל המדינה, באזורים בעלי מאפיינים חברתיים-כלכליים שונים. התחרות שנוצרה בין בתי הספר אמנם הובילה לשיפור בהישגי התלמידים אך במקביל הגבירה את מידת ההפרדה בין קבוצות אוכלוסייה מובהקות. לצד גידול בהוצאות על חינוך חלה עלייה בשביעות הרצון של ההורים מבתי הספר בהם לומדים ילדיהם. כך, כתוצאה מהרפורמה, מקבלים ההורים והתלמידים תמורה גדולה יותר בעבור התשלומים לבית הספר.⁵²

« הולנד

שיטת השוברים מיושמת בהולנד מאז שנת 1917, ולפיה המדינה מממנת את ההוצאות כבדות המשקל של מערכת החינוך והרשויות המקומיות מתקצבות את הוצאות התפעול באמצעות שוברים. בתי הספר בהולנד מחויבים לעמוד בדרישות ובקריטריונים שמציב משרד החינוך ובהם מקצועות ליבה, מספר שעות הלימוד ושקיפות במידע. הורי התלמידים בהולנד מרוצים מבתי הספר וממערכת החינוך, והישגי התלמידים הם מהטובים בעולם (מקום חמישי במתמטיקה, למשל).⁵³

« צ'ילה

בשנת 1982 הפעילה צ'ילה תוכנית שוברים אוניברסלית. הרשויות המקומיות העבירו לבתי הספר הציבוריים והעצמאיים שנבחרו להשתתף בתוכנית תשלום חודשי על בסיס מספר התלמידים הלומדים בכל מוסד. תקציבים נוספים הועברו לבתי הספר בתמורה להישגים טובים, ובתי הספר הציבוריים קיבלו תוספת תקציבית עבור תלמידים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך.⁵⁴

נמצא שהישגי התלמידים בצ'ילה לא השתפרו כתוצאה מהרפורמה.⁵⁵ ייתכן שבעיה מתודולוגית במחקר היטתה את התוצאות. עם זאת, החוקרים מצביעים על כך שכתוצאה מהרפורמה ההורים מקבלים יותר שירותים ותנאים פיזיים טובים יותר עבור כספם. במחקר אחר נמצא שכאשר מנטרלים

את ההבדלים בין התקציבים של בתי הספר הציבוריים לבין התקציבים של המוסדות הבלתי-תלויים, הישגי התלמידים במוסדות הבלתי-תלויים גבוהים יותר.

אמנם השיטה המיושמת בצ'ילה מספקת להורים בחירה מלאה ומטילה מעט מגבלות על בתי הספר, אך בפועל קיימת התערבות ממשלתית ומוניציפלית הפוגמת בתחרות בין מוסדות החינוך. התערבות הממשלה באה לידי ביטוי בהגדלת תקציביהם של בתי הספר הציבוריים שנאלצו להתמודד עם עזיבתם של תלמידים. הגדלת התקציבים אפשרה לבתי הספר הציבוריים להימנע מתחרות ובכך נמנע מהם התמריץ לספק חינוך טוב יותר שימשוך יותר תלמידים. יתרה מזאת, רק בתי הספר הציבוריים קיבלו תוספת תקציבית בגין מספר תלמידים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה והותירו בכך בנחיתות תקציבית את בתי הספר הבלתי-תלויים. לעומת זאת, רק לבתי הספר הבלתי-תלויים הותר למיין תלמידים. אי-השוויון הפך את התלמידים מהמעמד הסוציו-אקונומי הנמוך לשבויים בבתי הספר הציבוריים וההפרדה גדלה. מסיבות אלה לא נהנתה צ'ילה מהיתרונות הטמונים בשיטת השוברים.⁵⁶

המלצות

מערכת החינוך בישראל מסורבלת ואינה עושה שימוש יעיל במשאביה. תקציבי החינוך גדלים, ובאותו זמן חלה ירידה מתמדת בהישגים ומתרבות היוזמות להקמת בתי ספר פרטיים, כאלטרנטיבה למערכת הציבורית. במערכת הציבורית מיושמות שיטות תקצוב שונות לקבוצות חברתיות שונות, וההבדלים בשיטות התקצוב יוצרים אי-שוויון בין המגזרים וגורמים להעמקת הפערים בחברה. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשר לגידול בהוצאה הפרטית לחינוך ממחיש את חולשתה של מערכת החינוך.

שיטת התקצוב הקיימת אינה מאפשרת למערכת החינוך לענות על שתי המטרות שהציבה לעצמה: הגברת היעילות במערכת וצמצום אי-השוויון בהזדמנויות. לאור ממצאי המחקר לגבי שיטות מימון שונות המיושמות בעולם, ממליץ מחקר זה, כי משרד החינוך ינקוט את הצעדים הבאים:

- ראשית, יש להעניק להורים חופש מלא בבואם לבחור את בית הספר בו ילמדו ילדיהם. הורים ותלמידים יוכלו לבחור בכל בית ספר שירצו לפי שיקול דעתם האישי.
- שנית, יש להנהיג מערכת שוברים אוניברסלית, אשר תאפשר הפרדה בין מימון החינוך על ידי המדינה לבין ניהול בתי הספר. בהתאם לשיטה, הורי התלמידים יקבלו מהמדינה שוברים, אותם יוכלו לפדות בכל מוסד לימודים העומד בתנאים ובקריטריונים שהציב משרד החינוך, כפי שיפורט בהמשך. גובה השוברים יהיה דיפרנציאלי ולשם כך ניתן לאמץ את מדד הטיפוח שפיתח פרופ' שטראוס. ערך גבוה יותר יינתן לשובר של תלמיד מרמה סוציו-אקונומית נמוכה במטרה ליצור תמריץ לקבלתו ובכך למנוע הפרדה על בסיס מעמדי ואפליה בקבלת התלמידים על בסיס סוציו-אקונומי. חשוב כי מערכת השוברים תהיה אוניברסלית ולא תיוחד למגזר אחד באוכלוסייה. מעבר לחשיבותה הערכית של האוניברסליות בזכות הבחירה, אם השוברים ייוחדו לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, בתי הספר בהם ילמדו אוכלוסיות אלו יהפכו לנדבך נוסף במערכת מורכבת ומסועפת ומידת השפעתם תהיה מוגבלת.
- שלישית, יש ליצור שקיפות במערכת החינוך. כל בתי הספר יידרשו לעמוד במבחנים ארציים המודדים את הישגי התלמידים. משרד החינוך יפרסם בכל שנה את תוצאות המבחנים לצד מידע נוסף, כגון מספר הבוגרים, אחוז הנושרים, ייחודיות בית הספר ושביעות רצון ההורים והתלמידים מבית הספר. השקיפות במערכת החינוך תסייע להורים ולתלמידים לבצע בחירה מושכלת.
- בתי הספר המעוניינים לעבוד בשיתוף עם משרד החינוך יתחייבו לעמוד בתנאי בטיחות ולהוכיח יציבות תקציבית. כדי למנוע אפליה, ייאסר על בתי הספר למיין את תלמידיהם על בסיס דת, גזע, מין או מצב סוציו-אקונומי. עם זאת, מיון תלמידים יותר במקרים מיוחדים התואמים את אופיו של בית הספר (למשל, בבית ספר לאמנויות יותר לערוך מבחני מיון בתחום האמנותי). כל בתי הספר יידרשו ללמד את מקצועות הליבה כפי שיוגדרו במשרד החינוך ויידרשו לעמוד בבחינות ארציות תקופתיות. יש לבחון אם להתיר לבתי הספר לדרוש שכר לימוד נוסף מן ההורים. אמנם קיים חשש שאפשרות זו תיצור הפרדה, אך מאידך גיסא, הורה המעוניין להשקיע בחינוך ילדיו במימון פרטי ימצא את הדרך לעשות זאת בכל מקרה.

בבסיס המלצות אלו עומדת ההנחה, כי זכות הבחירה הנה זכות יסוד במדינה דמוקרטית. שילוב הבחירה עם העצמת האחריות והתחרותיות בין בתי הספר תוביל לשיפור איכות בתי הספר בישראל. המדינה אחראית לכך שלכל ילד תינתן האפשרות לרכוש השכלה וביכולתה לחייב את בתי הספר והתלמידים הממומנים מכספי משלם המסים ללמד וללמוד את מקצועות הליבה, ובהם מתמטיקה ואנגלית. ההורים מצדם יגבירו את מעורבותם בחינוך ילדיהם כיוון שיוטל עליהם לבחור את מוסד הלימודים, והשימוש בשובר אמור להמחיש את התמורה למוסד הנבחר.

בנוסף על האמור במחקר זה יש לציין שכל רפורמה באשר היא תצטרך להתבצע לצד מהלכים רחבים לשיפור איכות המורים והכשרתם. הניסיון העולמי מלמד כי הרפורמות המוצלחות, אשר הניבו תוצאות משמעותיות בהישגי התלמידים, כללו בתוכן שיפור באיכות ההוראה ובאיכות המורים.⁵⁷ המלצות לרפורמה המתאייסת לאיכות המורים בישראל הופיעו בשנת 2006 במחקרו של אהרן כהן מוהליבר, במסגרת תוכנית העמיתים קורת-מכון מילקן.⁵⁸

נספחים והערות

הערות

- ¹ דן בן דוד, "ספין לא חינוכי", הארץ, 2 בספטמבר 2007, http://www.tau.ac.il/~danib/index_articles.html (16 ביוני 2008).
- ² כח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, התכנית הלאומית לחינוך (ירושלים: משרד החינוך, 2005), עמ' 49. <http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/EEE94632-B3D0-4D68-99DC-DE52F78FB0FC/9162/דוחדוברתסופי.pdf>
- ³ בן דוד, "ספין לא חינוכי", הארץ, 2 בספטמבר 2007. במשך שנים רבות לא קיים משרד החינוך מבחנים עקביים שאפשרו למדוד את הישגי התלמידים במערכת החינוך. בהיעדר נתונים אלה, מבחני הקריאה לצה"ל מהווים את המדד היחיד לבחינת הישגיהם של התלמידים והמערכת לאורך השנים.
- ⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה הלאומית לחינוך 1962-2004 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נובמבר 2007), www.cbs.gov.il/publications/edu04/pdf/gr1_h.pdf (13 ביולי 2008).
- ⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה הציבורית והפרטית לחינוך עבור תלמידי החינוך היסודי בישראל 2003 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נובמבר 2007), עמ' 15, http://www.cbs.gov.il/publications/hotsaa_le_hinuh_esodi03/pdf/h_print.pdf (2 ביוני 2008).
- ⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2006-2003, הודעה לעיתונות (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 30 ביולי 2007), http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200708138 (2 ביוני 2008).
- ⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה הציבורית והפרטית לחינוך עבור תלמידי החינוך היסודי בישראל 2003 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נובמבר 2007), עמ' 33, http://www.cbs.gov.il/publications/hotsaa_le_hinuh_esodi03/pdf/h_print.pdf (2 ביוני 2008).
- ⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תחזית במערכת החינוך לשנת 2009, הודעה לעיתונות (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 4 ביולי 2005), http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200506145 (2 ביוני 2008).
- ⁹ רחל פסטרנק, "החינוך בחברה הישראלית" מתוך אפרים יער וזאב שביט (עורכים), מגמות בחברה הישראלית, כרך ב' (תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 2001), עמ' 906.
- ¹⁰ חוק לימוד חובה (התש"ט-1949), סעיפים 4, 6.
- ¹¹ חוק חינוך ממלכתי (התשי"ג-1953).
- ¹² פסטרנק, "החינוך בחברה הישראלית" עמ' 906.
- ¹³ הוועדה לבחינת שיטת התקצוב, דוח הוועדה לבחינת שיטת התקצוב (ללא ציון מקום: משרד החינוך, 2002), סעיף 1, <http://www.education.gov.il/moe/>, http://www.klali.com/download/doch_male.rtf (2 ביוני 2008).

- ¹⁴ ועדת א.ל.ה. – אזרחים לקידום החינוך בישראל מטעם הפורום לאחריות לאומית, הצעה לרפורמה מבנית במערכת החינוך של ישראל (תל אביב: הפורום לאחריות לאומית, נובמבר 2003), סעיף ז', <http://spirit.tau.ac.il/public/bendavid/israel/EducationCommitteeReportSummary.pdf> (2 ביוני 2008).
- ¹⁵ חינוך ישראלי – רשת חינוך לגיל הרך, תוכנית "חינוך ישראלי" לשינוי מבני במערכת החינוך הישראלית (ירושלים: חינוך ישראלי, 2004), <http://www.cie.org.il/docs/reformprogram.doc> (2 ביוני 2008).
- ¹⁶ מאיה חושן, בחירת הורים את בית הספר לילדיהם – סקירת ספרות מקצועית (ירושלים: מכון הנרייטה סאלד – המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות, מרכז המידע במדעי החברה, 2004), על יצחק קשת, שמחה שלסקי ואירית אלרועי, "בחינה רטרופקטיבית של דו"ח הוועדה הציבורית לבתי ספר על איזורים" (ועדת קשת, 1991), נייר עמדה, עמ' 10.
- ¹⁷ ד"ר בת-חן ויינהבר, ראש המכון ליזמות בחינוך-המכללה האקדמית בית ברל, ריאיון אישי, 19 במרץ 2008.
- ¹⁸ פרופ' שמעון שטרית, "חינוך ורווחה בישראל", נאום במרכז הישראלי לקידום חברתי וכלכלי, בחירה וביזור בחינוך (ירושלים: המרכז הישראלי לקידום חברתי וכלכלי, ללא תאריך) עמ' 16. פרופ' שמעון שטרית כיהן בעברו כשר הכלכלה והתכנון וכשר המדע והטכנולוגיה.
- ¹⁹ Ronald Nash, America's Public Schools: Crisis and Cure (MI: Acton Institute for the Study of Religion and Liberty, n.d.), Chapter 4, http://www.acton.org/ppolicy/education/ppolicy_education_school_crisis_crisis.php (2 ביוני 2008).
- ²⁰ ריאיון אישי עם ד"ר שושני, 14 בינואר 2008. ד"ר שמעון שושני כיהן כמנכ"ל משרד החינוך בשתי קדנציות שונות, עמד בראש הוועדה לבדיקת שיטת התקצוב בישראל ויישם את תוכנית הבחירה בחינוך בתל אביב.
- ²¹ עיריית תל אביב יפו – מינהל החינוך, התרבות והספורט – היחידה לתכנון והערכה פדגוגית, בחירת בית-ספר על-יסודי לתשס"ט, ממצאי סקר משפחות (תל אביב: עיריית תל אביב יפו, ינואר 2008), http://www.tel-aviv.gov.il/education/schools/estimate/results/FeedbackResult2007.htm#_ftn1 (2 ביוני 2008).
- ²² פלור היימן ורנה שפירא, "בחירת הורים בבתי ספר אוטונומיים כאסטרטגיה לבניה מחדש של מערכת החינוך – המקרה של תל אביב ולקחי" מתוך חושן, בחירת הורים, עמ' 84-86.
- ²³ יוסי דהאן, מערכת החינוך בתקופת מעבר, מקולקטיביזם שלטוני לאינדיבידואליזם אזרחי – בחירת הורים בחינוך כמקרה מייצג, פרק 7: "מסגרת נורמטיבית: בחירה בחינוך – דו"ח ענבר", http://www.ha-keshet.org.il/articles/education/maarechet_chinoh.htm (2 ביוני 2008).
- ²⁴ הוועדה לבחינת שיטת התקצוב, דוח הוועדה, סעיף 2.
- ²⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תחזית במערכת החינוך לשנת 2009, הודעה לעיתונות (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 4 ביולי 2005), http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200506145 (2 ביוני 2008).
- ²⁶ חנה בר-ישי, מימון החינוך (ירושלים: מכון הנרייטה סולד, 2001), עמ' 67-73.
- ²⁷ כוח המשימה הלאומי, התכנית הלאומית, עמ' 48.
- ²⁸ משרד החינוך- המינהל לכלכלה ותקציבים, תקצוב מוניציפלי, תחזית תקבולים לרשויות מקומיות ומועצות אזוריות לשנת התקציב 2007 (ירושלים: משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, 2007), <http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/06A7BFAB-4A19-4DF7-82BB-2FA5588DB46E/39895/ticktozov.pdf> (2 ביוני 2008).
- ²⁹ הוועדה לבחינת שיטת התקצוב, דוח הוועדה, סעיף 6.
- ³⁰ משרד החינוך, "תקצוב מערכת החינוך היסודי – מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד", חוזר מנכ"ל תשס"ג/10(ג), (משרד החינוך, 1 ביוני 2003).
- ³¹ הוועדה לבחינת שיטת התקצוב, דוח הוועדה, סעיף 6.
- ³² ועדת החינוך, התרבות והספורט, הקצאת שעות להוראה לבתי ספר יסודיים, הודעה לעיתונות (ירושלים: הכנסת, ועדת החינוך, התרבות והספורט, 11 ביולי 2007), <http://www.knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=7491> (2 ביוני 2008).

³³ משרד החינוך, "מדד טיפול שטראוס – אופן הקצאת המשאבים לבתי הספר היסודיים", חוזר מנכ"ל תשס"ז ס"ח/1 (מדינת ישראל: משרד החינוך, ספטמבר 2003) 7.2.2-3.

³⁴ חוק חינוך ממלכתי (תיקון מספר 7), התשס"ז-2007, רשומות ספר החוקים 2096 (מדינת ישראל, 2007), עמ' 318.

³⁵ משה רוני, "האם זהו סופה של מערכת החינוך הממלכתית?" ynet, 16 במאי 2007, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3400494,00.html> (25 ביוני 2008).

³⁶ The Friedman Foundation for Educational Choice, <http://www.friedmanfoundation.org/friedman/schoolchoice/> (2 ביוני 2008).

³⁷ Ibid; Herbert J. Walberg, School Choice: The Findings (Washington D.C.: Cato Institute, 2007), p. 35.

³⁸ Walberg, School Choice, pp. 37-38.

³⁹ שם, עמ' 35-36.

⁴⁰ Paul E. Peterson, Jay P. Greene, William G. Howell and William McCready, Initial Findings from an Evaluation of School Choice Programs in Washington D.C., and Dayton, Ohio (n.p.: Harvard University Program on Education Policy and Governance, 1998), p. 4, and Susan E. Mayer and Paul E. Peterson, "An Evaluation of the New York City School Choice Scholarships Program: The First Year", Working Paper (n.p.: Harvard University Program on Education Policy and Governance, 1998), in Walberg, School Choice, p. 38.

⁴¹ Daniel P. Mayer, Paul P. Peterson, David E. Mayers, Christina Clark Tuttle and William G. Howell, School Choice in New York City after Three Years: An Evaluation of the School Choice Scholarships Program Final Report, Report No. 8404-045 (n.p.: Mathematica Policy Research, 2002), pp. vii, ix, <http://www.mathematica-mpr.com/publications/PDFs/nycfull.pdf> (2 ביוני 2008).

⁴² Howard L. Fuller and Deborah Greiveldinger, "The Impact of School Choice on Racial Integration in Milwaukee Public Schools" (Washington D.C.: American Education Reform Council, 2002) in Walberg, School Choice.

⁴³ The Fraser Institute – Competitive Market Solutions for Public Policy Problems, The Case for School Choice: United States (n.p.: The Fraser Institute, 1999), paragraph 22, http://oldfraser.lexi.net/publications/critical_issues/1999/school_Choice: United States (2 ביוני 2008) choice/section_03.html.

⁴⁴ Cecilia Rouse, "Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program", Quarterly Journal of Economics 113, No. 2 (May 1998).

⁴⁵ שם.

⁴⁶ Howard L. Fuller and Deborah Greiveldinger, "The Impact of School Choice on Racial Integration in Milwaukee Public Schools" p. 49.

⁴⁷ Caroline M. Hoxby, School Choice and School Competition: Evidence from the United States (n.p.: Harvard University, 2003), p. 11, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/52/71/66cbb4f6.pdf> (2 ביוני 2008).

⁴⁸ Lois Romano, "Fla. Voucher System Struck Down" WashingtonPost.com, 6 January 2006, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/01/05/AR2006010501983.html> (2 ביוני 2008).

⁴⁹ Martin R. West and Paul E. Peterson, The Efficacy of Choice Threats within School Accountability Systems: Results from Legislatively Induced Experiments (2005), in Walberg, School Choice; Jay P. Greene, An Evaluation of Florida A+ Accountability and School Choice Program (n.p.: Manhattan Institute Center for Civic Innovation, 2001), in Walberg, School Choice; Jay P. Greene and Marcus A Winters, An Evaluation of the Effect of D.C.'s Voucher Program on Public School Achievement and Racial Integration after One Year, Education Working Paper No. 10 (n.p.: Manhattan Institute for Policy Research, 2006).

Fredrik Bergström and Mikael Sandström, School Choice Works: The Case of Sweden, Volume 1 Issue 1 (Indiana: Milton and Rose D. Friedman Foundation, 2002), p. 1, <http://www.heartland.org/pdf/11451.pdf> (12 ביוני 2008).

Fraser Institute, Sweden, paragraph 3,⁵¹
http://oldfraser.lexi.net/publications/critical_issues/1999/school_choice/section_06.html (12 ביוני 2008).

Andres Böhlmark and Mikael Lindahl, The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence,⁵²
IZA Discussion Paper No. 2786 (Bonn: Institute for Study of Labor, 2007),
pp. 41-42.

Walberg, School Choice, p. 57.⁵³

Walberg, School Choice, pp. 53-54.⁵⁴

Chang-Tai Hsieh and Miguel Urquiola, When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program, Working Paper 10008 (Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2003), pp. 26-27, <http://www.nber.org/papers/w10008.pdf> (3 June 2008).⁵⁵

Claudio Sapelli, The Chilean Voucher System: Some New Results and Research Challenges, v. 40 n. 121, (Santiago: Cuadernos de Economía, 2003), http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-68212003012100020 (12 ביוני 2008).⁵⁶

McKinsey and Company, How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top⁵⁷
(n.p.: McKinsey and Company, 2007), p. 5.

אהרן כהן מוהליבר, איכות המורים בישראל (ירושלים: קרן קורט, 2006). www.kmifellows.org.⁵⁸

נספח 1

השוואת מחקרים

הטבלה הבאה מציגה סקירה של מחקרים אשר בחנו את הצלחתן של תוכניות שוברים שונות המופעלות בעולם. בחלק הראשון של הטבלה, כל אחד מהמחקרים המוצגים בחן מספר תוכניות שוברים ברחבי ארה"ב. בהמשך מוצגים מחקרים המתייחסים למדינות ספציפיות בארה"ב ומחוצה לה.

המחקר	שאלות מחקר	משתנים	מסקנות
Susan L. Aud (2007) A	האם שיטת השוברים חוסכת כסף לתקציב הלאומי והמוניציפלי?	אמפיריים; המחקר בוחן את כל תוכניות השוברים המופעלות בארה"ב.	תוכניות השוברים בארה"ב חסכו למשלם המסים בין השנים 1990-2006 כ-444 מליון דולר. גובה השובר, ברוב המדינות, נמוך או שווה לגובה ההוצאה הציבורית לתלמיד.
David Boaz & Morris Barrett (2007)	נייר העמדה בוחן את עלות יישום תוכנית השוברים תוך התייחסות לעלות לתלמיד.	הכותבים מניחים, כי בתי הספר בארה"ב נכשלים בגלל המבנה הבירוקרטי והמונופוליסטי של המערכת.	יש להפעיל תוכנית בחירה בחינוך שתכלול את כל המשפחות בארה"ב. התוכנית תקנה לכל הורה, גם מהשכבות החלשות, את האפשרות לבחור מתוך מגוון בתי הספר. הדרך הפשוטה ביותר ליישם את תוכנית הבחירה היא באמצעות שוברים או חוזרי מס. בבתי הספר הציבוריים יהיה השובר שווה למלוא שכר הלימוד ואילו בתי הספר הפרטיים יהיו חופשיים לגבות שכר לימוד נוסף. מן הממצאים עולה, כי גובה השובר האופטימלי נמוך בכ-50% מגובה ההוצאה לתלמיד בארה"ב בבתי הספר הציבוריים.
Caroline M. Hoxby (2003)	האם בתי ספר ציבוריים מגיבים בהתאמה לתחרות כתוצאה מיישום בחירה בין בתי הספר? האם הישגי התלמידים משתפרים כתוצאה מיישום בחירה בחינוך בשיטת השוברים? האם בתי הספר הפועלים בשיטת השוברים מקבלים לשורותיהם את התלמידים הטובים ביותר?	אמפיריים.	בתי הספר הציבוריים מגיבים לתחרות והם מציגים שיפור בהישגים ובפרודוקטיביות. לרוב השתפרו הישגיהם של התלמידים שלמדו בבית ספר המשתתף בתוכנית השוברים. בתי הספר המיישמים את שיטת בחירת ההורים (שיטת השוברים או בית ספר בזיכיון) אינם מקבלים רק את התלמידים בעלי הנתונים הגבוהים ביותר. יתרה מכך, הם נוטים למשוך לשורותיהם יותר תלמידים שהיו בעלי הישגים נמוכים בבתי הספר הציבוריים.
Andrew J. Coulson (2004)	המחקר בוחן את האפקטיביות של שוק תחרותי בחינוך.	נבחנו 27 בתי ספר, ציבוריים ופרטיים, לפי סדרת פרמטרים; ב-20 מהפרמטרים נמצא יתרון לסקטור הפרטי.	ככל שהתחרות בין בתי הספר גדולה יותר וככל שהרגולציה קטנה יותר, ההישגים האקדמיים של המוסד החינוכי טובים יותר.

המחקר	שאלות מחקר	משתנים	מסקנות
Anna Konradi (2007)	האם הגדלת התחרות במערכת החינוך על ידי יישום תוכניות שוברים מיטיבה עם תלמידים?	מחקר איכותי; הבחינה נעשית באמצעות סקירת ספרות.	הצלחתה של שיטת השוברים אינה ודאית. ככל הנראה משפרת התכנית את איכות החינוך של תלמידים בעלי רקע סוציו-אקונומי נמוך ועשויה להשפיע על המנטליות של "ספקי החינוך": המורים והעובדים האדמיניסטרטיביים עשויים להשקיע יותר אנרגיה באיכויות החינוכיות ולהיות פחות מרוכזים בתנאי העבודה שלהם. עם זאת, בעת הנהגת תוכנית הבחירה אין להתעלם מהשלכות נוספות כמו הפרדה, גזענות וכד'.
David E. Campbell, Martin R. West & Paul E. Peterson (2005)	המחקר בוחן אילו משפחות פונות לבתי הספר הפרטיים באמצעות שוברים.	אמפיריים.	משפחות בעלות הכנסה נמוכה נוטות לפנות יותר לתוכניות השוברים מאשר משפחות מבוססות. דת מהווה גורם מרכזי לפניה לבתי ספר הפועלים באמצעות שוברים. קבוצות מיעוטים נוטות להגיש בקשה לשוברים, אך בסופו של תהליך נוטות שלא לעשות בהם שימוש.
Gregg Forster (2006)	בחינת רמת הגזענות והאינטגרציה בבתי הספר שפועלים בשיטת השוברים בהשוואה לבתי ספר ציבוריים.	מחקר איכותי; החוקר בחן שבע הערכות קודמות של תוכניות שוברים במדינות שונות.	רמת האינטגרציה בבתי הספר הפרטיים הפועלים בשיטת השוברים גבוהה מרמת האינטגרציה בבתי הספר הציבוריים המסורתיים.
Herbert J. Walberg (2007)	בחינת התנסותם של ההורים עם בתי הספר הפועלים בשיטת שוברים.	סקירת ספרות.	הורים לתלמידים שלומדים בבתי הספר הפועלים בשיטת שוברים מדווחים כי מידת האלימות והבעיות ההתנהגותיות בבתי הספר נמוכה יותר. יתרה מכך, ההורים מעידים כי בתי הספר משתפים אותם יותר בנעשה בין כותליהם.
Paul E. Peterson, Jay, P. Greene, William G. Howell, & William McCready (1998)	בחינת ההשפעה של תוכניות המלגות על הישגי התלמידים.	המחקר השווה בין הישגיהם של תלמידים אפרו-אמריקנים שהשתתפו בתוכנית לבין תלמידים שהגישו בקשה למלגה ולא התקבלו.	תלמידים אפרו-אמריקנים שקיבלו מלגות/שוברים (מתוכנית פרטית) הגיעו להישגים טובים יותר בלימודים מתלמידים אפרו-אמריקנים שהגישו בקשה להשתתף בתוכנית ולא קיבלו מלגה/שובר ב-4% בניו-יורק, 7% בדייטון וב-9% בווינגטון הבירה (אין נתונים סטטיסטיים באשר לאוכלוסייה הלבנה).
Howard L. Fuller & Deborah Greiveldinger (2002)	ההשפעה של בתי הספר הפועלים בשיטת השוברים על רמת האינטגרציה בבתי הספר הציבוריים.	אמפיריים.	רמת האינטגרציה בבתי הספר הדתיים שפועלים בשיטת השוברים גבוהה מרמת האינטגרציה בבתי הספר הציבוריים המסורתיים.

המחקר	שאלות מחקר	משתנים	מסקנות
המחקר – ברמה מקומית	שאלות מחקר	משתנים	מסקנות
David Mayers, Paul E. Peterson, David Mayer, Julia Chou & William G. Howell (2000)	בחינת תוכנית המלגות בניו יורק לאחר שנתיים.	המחקר השווה בין הישגיהם של תלמידים אפרו-אמריקנים שהשתתפו בתוכנית לבין תלמידים שהגישו בקשה למלגה ולא התקבלו.	נמצא יתרון של 9.2% למשתתפים בתוכנית.
Daniel P. Mayer, Paul E. Peterson, David E. Mayers, Christina Clark Tuttle & William G. Howell (2002)	בחינת תוכנית המלגות בניו יורק לאחר שלוש שנים.	המחקר השווה בין הישגיהם של תלמידים אפרו-אמריקנים שהשתתפו בתוכנית לבין תלמידים שהגישו בקשה למלגה ולא התקבלו.	נמצא יתרון של 9.2% למשתתפים בתוכנית. 42% מההורים שילדיהם השתתפו בתוכנית נתנו לבית הספר של ילדיהם את הציון A לעומת 10% מההורים שילדיהם לא השתתפו בתוכנית.
Jay Greene (2001)	השפעת תוכנית השוברים בצפון קרוליינה.	השוואה בין הקבוצה שזכתה להשתתף בתוכנית לקבוצה שהתמודדה ולא זכתה להשתתף.	הישגי הזוכים גבוהים ב- 6% לאחר שנה מתחילת התוכנית.
Jay P. Greene, Paul E. Peterson, & Jiangtao Du (1998)	בחינת תוכנית השוברים במילוקי.	השוואה בין הקבוצה שזכתה להשתתף בתוכנית לקבוצה שהתמודדה ולא זכתה להשתתף.	הישגי הזוכים גבוהים ב- 6% בקריאה וב- 11% במתמטיקה.
Cecilia Rouse (1998)	בחינת תוכנית השוברים במילוקי.	השוואה בין תלמידי השוברים לתלמידי בתי הספר הציבוריים.	תלמידי השוברים קיבלו ציון גבוה יותר במתמטיקה (1.5% עד 2.3% יותר). הציון בקריאה היה דומה בשני המקרים.
Jay P. Greene (2004)	השפעת שיטת השוברים על ההצלחה בלימודים בבתי הספר במילוקי.	אמפיריים; ההצלחה נמדדת באמצעות השוואה בין שיעור הבוגרים בבתי הספר הפרטיים שפועלים בשיטת השוברים לבין שיעור הבוגרים בבתי הספר הציבוריים.	שיעור הבוגרים של תלמידי השוברים גבוה משמעותית מהשיעור בבתי הספר הציבוריים המסורתיים (64% לעומת 36% בשנת 2003). יתרה מכך, שיעור הבוגרים אף גבוה יותר מהשיעור בבתי הספר הציבוריים המסורתיים המקבלים תלמידים שנבחרים באופן סלקטיבי, בהתאם לנתוני רקע קודמים העולים על הנתונים הבסיסיים של תלמידי השוברים (41%) (תלמידי השוברים מגיעים לרוב ממצב כלכלי-חברתי קשה ומקבוצות מיעוט).

המחקר	שאלות מחקר	משתנים	מסקנות
Susan L. Aud & Leon Michos (2006)	המחקר בוחן את ההשפעה של תוכנית השוברים בושינגטון על התקציב.	אמפיריים.	התוכנית ממומנת על ידי הממשל הפדרלי והשלטון המקומי וחוסכת לעיר 8 מיליון דולר בשנה, בעיקר בזכות ההשתתפות של הממשל הפדרלי. עם זאת, גם אם מלוא התקצוב היה על ידי השלטון המקומי וושינגטון עדיין היתה חוסכת כרבע מיליון דולר הודות ליעילות בתי הספר שבתחומה. לו היתה התוכנית אוניברסלית ולא מוגבלת לקבוצת אוכלוסייה מסוימת, היתה וושינגטון חוסכת 3 מיליון דולר.
Cecilia Rouse, Jane Hannaway, Dan Goldhaber & David Figlo (2007)	המחקר בוחן את ההשלכות של השינויים המבניים במערכת החינוך (תוכנית השוברים) אשר עודדו את האחריות בבתי הספר.	אמפיריים ; המחקר התמקד בהישגי תלמידים ובתי הספר בפלורידה.	לאחר יישום התוכנית התמקדו בתי הספר יותר בתלמידים מתקשים, האריכו את הזמן המוקדש להוראה, אימצו שיטות שונות לארגון יום הלימודים וסביבת הלמידה, הגדילו את מקורות המידע העומדים לרשות המורים ואת עצמאותם של המנהלים. החוקרים מסיקים, שבתי הספר שנאלצו להתמודד עם אחריותות שיפרו את שיטות ההוראה שלהם, מה שהוביל לשיפור בהישגי התלמידים הן בטווח הקצר, הן בטווח הארוך (לאחר שנה תלמידי השוברים שיפרו את הישגיהם בשיעור של 6%-14% במתמטיקה ושל 6%-10% בקריאה).
Rajashri Chakrabarti (2007)	המחקר בוחן את התמודדותם של בתי הספר הציבוריים מול בתי הספר הפרטיים הממומנים בשיטת השוברים.	אמפיריים ; החוקר התייחס לבתי הספר הציבוריים במדינת פלורידה.	בתי הספר הציבוריים המסורתיים אכן מגיבים לתמריצים. האיום החדש על בתי הספר גרם להם להתמקד יותר בתלמידים החלשים. השיפור שחל בקרב התלמידים החלשים לא בא על חשבון התלמידים החזקים. בתי הספר אף בחרו להתמקד יותר בכתיבה ופחות בקריאה ומתמטיקה (כנראה משום שהיכולת לשפר תחום זה קלה יותר), אולם ניתן לזהות שיפור בשלושת התחומים. המסקנה שעולה מן המחקר היא, שלתוכנית השוברים יש היכולת להשפיע על בתי הספר הציבוריים ועל כן עליהם להציב את המטרות בהתאם לצרכים.
Martin R. West & Paul E. Peterson (2005); Jay P. Greene & Marcus A Winters (2004); Jay P. Greene (2001)	המחקרים בחנו את השפעת התוכנית בפלורידה על הישגיהם של התלמידים ובתי הספר.	השוואה בין הישגי התלמידים בבתי הספר השונים.	בתי הספר שדורגו ברמות A, B או C נותרו ללא שינוי. בבתי הספר שדורגו ברמות D או F ניכר שיפור בהישגים.

המחקר	שאלות מחקר	משתנים	מסקנות
Jay P. Greene & Marcus A Winters (2006)	השפעת התוכנית על בתי הספר הציבוריים בווישינגטון.	אמפיריים.	לא נמצאה כל השפעה על בתי הספר הציבוריים המסורתיים. החוקרים מייחסים לכך סיבות מספר: לתוכנית לא היתה כל השפעה על תקציב בתי הספר הציבוריים (ובכך נמנע התמריץ להתייעלות); ייתכן כי שנה הינה תקופה קצרה מכדי לחקור את ההשפעה; מספר השוברים שחולקו היה קטן ביחס למספר התלמידים באזור ולפיכך השפעתם אינה ניכרת בבתי הספר הציבוריים.
Susan L. Aud (2007)	השלכות הפעלת תוכנית השוברים ביוטה.	אמפיריים.	מספר התלמידים ביוטה גדל משמעותית. כתוצאה מכך, בבתי הספר ביוטה נאלצו להתמודד עם מחסור במורים וכיתות. נוסחת תקצוב בתי הספר לא עודכנה מאז 1989. תוכנית השוברים ביוטה היתה יכולה לספק פתרון למערכת החינוך על ידי הקמת בתי ספר פרטיים במימון ציבורי. תוכנית השוברים ביוטה היתה מאפשרת לחנך יותר ילדים בעלות ממוצעת של 2,731 דולר במקום 6,325 דולר לתלמיד בבית ספר ציבורי.
Jay P. Greene (1999)	רמת האינטגרציה בבתי הספר בקליבלנד.	אמפיריים.	רמת האינטגרציה גבוהה יותר בבתי הספר בהם מופעלת תוכנית שוברים. 19% מתלמידי השוברים משתתפים בבתי ספר שיש בהם אינטגרציה לעומת 5.2% מתלמידי בתי הספר הציבוריים שאינם פועלים בשיטת השוברים.
Joshua D. Angrist, Eric Bettinger, Eric Bloom, Elizabeth King & Michael Kremer (2001)	ההשלכות של יישום תוכנית השוברים בקולומביה.	אמפיריים; השוברים בקולומביה ניתנים למשפחות בעלות הכנסה נמוכה אשר נבחרות באמצעות הגרלה. המחקר השווה בין הצלחתם של התלמידים שזכו בהגרלה לבין אלה שהפסידו.	השוברים בקולומביה שווים לכ-50% מגובה שכר הלימוד במוסד הלימודים. מתן השוברים הגדיל את הסיכוי (ב-15%) של מקבלי השוברים ללמוד במוסד פרטי. מקבלי השוברים המשיכו ללמוד יותר שנים, סיכוייהם לסיים את כיתה ח' היה גבוה יותר והישגיהם בלימודים היו טובים יותר. עלות השובר לתלמיד גבוהה ב-\$24 מהעלות לתלמיד ללא שובר. עם זאת, החוקרים סבורים כי הגידול בהוצאה נמוך יותר מגודל הרווח החינוכי של אותם התלמידים (הוצאה שתחזיר את עצמה בעתיד).
Fredrik Bergström & Mikael F. Sandström (2002)	השלכות תוכנית השוברים בשוודיה.	אמפיריים; ניתוח ההישגים במבחנים ארציים של 28,000 תלמידים בבתי ספר ציבוריים ועצמאיים.	כתוצאה מיישום השיטה, בתי ספר חדשים ומגוונים הוקמו ברחבי כל שוודיה, כולל באזורים יוקרתיים ושכונות שבהן התושבים מעוטי יכולת. התחרות שנוצרה בין בתי הספר (למרות הרגולציה) הובילה לשיפור בהישגי התלמידים ולהגברת תחושת הסיפוק של הורים מבתי הספר שבהם לומדים ילדיהם.
Andres Böhlmark & Lindahl Mikael	האם תוכנית השוברים שיפרה את איכות בתי הספר?	אמפיריים; המחקר מתייחס להישגי תלמידים ובתי ספר בשוודיה. החוקרים מסתמכים על	תוכנית השוברים יצרה אפשרות בחירה במערכת החינוך והובילה לשיפור בהישגים של כלל התלמידים בשוודיה. עם זאת, הרפורמה הגדילה את ההוצאות ואת רמת ההפרדה בבתי הספר. בנוסף, מקבלים התלמידים

המחקר	שאלות מחקר	משתנים	מסקנות
(2007)		נתונים מהשנים 1988-2003.	תמורה גבוהה יותר כנגד התשלום עבור בית הספר.
Chang-Tai Hsieh & Miguel Urquiola (2003)	השפעת הבחירה הבלתי-מוגבלת על איכות החינוך.	אמפיריים.	הישגי התלמידים לא השתפרו כתוצאה מהנהגת שיטת השוברים. ככל שמספר בתי הספר הפרטיים גדול יותר, כך המצב סוציו-אקונומי של התלמידים בבתי הספר הציבוריים נמוך יותר ביחס לממוצע באותו האזור. בתי הספר ממיינים את התלמידים על בסיס קריטריונים קבועים מראש. במקביל, רמת השירותים, האדמיניסטרציה והתנאים הפיזיים המסופקים לתלמידים בבתי הספר הפרטיים גבוהה יותר וההורים זוכים לתמורה גדולה יותר בעבור כספם.
Claudio Sapelli (2003)	המחקר בוחן את מערכת השוברים בצילה.	איכותיים ואמפיריים.	המוסדות הציבוריים שלא עמדו בתחרות קיבלו מימון ציבורי נוסף אשר הבטיח את המשך קיומם. הבחירה בפניה עמדו בתי הספר הללו בפועל היא האם ללמד כיתות גדולות או קטנות. למעשה, בתי הספר הציבוריים כלל לא התחרו על התלמידים (ולכן לא התייעלו) מתוך ידיעה שהמשך קיומו של המוסד מובטח.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org