

דוח דוברת: על המהפכה הניאו-ליברלית בחינוך

יוסי דהאן

החטיבה לזכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים; מרכז אדוה

יוסי יונה

המחלקה לחינוך, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; מכון ון ליר בירושלים

1. מבוא

זה זמן רב לא זכה החינוך בישראל למקום כה מרכזי בשיח הציבורי כפי שהוא זוכה לו מאז שהחלה ועדת דוברת את עבודתה בספטמבר 2003. בינואר 2005 פרסמה הוועדה את המלצותיה הסופיות בדוח מפורט ועב כרס, המכונה דוח דוברת (משרד החינוך 2005). המלצות הדוח העצימו את הפולמוס הציבורי שליווה את הוועדה מראשית דרכה וליבו את המחלוקות בין תומכי הרפורמה לשולליה.¹ ממעקב אחר הדיון הציבורי עולה, כי הוא מתמקד בהתנגדות או בהסכמה לחלק זה או אחר של המלצות הדוח, אך נעדר ממנו דיון שיטתי בהנחות היסוד האידאולוגיות, התרבותיות והכלכליות הניצבות בבסיס הדוח. נוסף על כך, הדיון מתנהל ברובו כעניין אוטונומי פנים-חינוכי, תוך התעלמות מן ההקשרים החוץ-חינוכיים הרחבים המשפיעים על המציאות החינוכית.

מטרתנו במאמר זה היא למקם את הדוח בהקשר אידיאולוגי ותיאורטי רחב — ההקשר הניאו-ליברלי — המאפשר לדעתנו להבין טוב יותר את רוח הדוח ואת המלצותיו המפורטות. לטענתנו, דוח ועדת דוברת מספק דוגמה מאירת עיניים ליחסי הגומלין הדיאלקטיים בין שני מופעים מנוגדים של המדינה בעידן הגלובליזציה הניאו-ליברלית: *המדינה החזקה והמדינה החלשה*. יחסי גומלין אלה קוראים תיגר על המטרה המוצהרת של כותבי הדוח: צמצום תפקידה של המדינה וסמכויותיה בתחום החינוך. בעוד האידאולוגיה הניאו-ליברלית מעמידה במרכזה את המדינה החלשה — מדינה בעלת סמכויות מעטות ומעורבות מצומצמת ככל האפשר בחיי החברה והכלכלה — הרי בתחום החינוך המדינה הניאו-ליברלית היא בעלת כפל פנים. מצד אחד, אנו עדים להיחלשותה של המדינה, דבר הבא לידי ביטוי בצמצום מעורבותה בניהול מערכת החינוך, בקיצוץ המשאבים

* אנו מבקשים להודות למירי דהאן, לגל לוי, להללי פינסון ולקוראים האנונימיים של תיאוריה וביקורת על הערותיהם המועילות. תודה מיוחדת ליארוסלב יוסים על עבודת המחקר המסורה והיסודית באיסוף החומרים ששימשו אותנו בכתבת מאמר זה.

¹ בקרוב יראה אור הספר: לקראת מהפכה חינוכית? בעקבות כנס ון ליר לחינוך על יישום דוח דוברת, עורך דן ענבר, מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.

הציבוריים הנדרשים להפעלתה ובעידוד כניסתם של מנגנוני השוק. מצד אחר, אנו עדים לתהליכים המובילים דווקא להתחזקותה של המדינה בתחום החינוך: המדינה מעורבת מאוד בגיבושם של סובייקטים בעלי כישורים ומיומנויות המוכתבים על פי עקרונות הגלובליזציה הניאו-ליברלית, וכן בעיצובם של סובייקטים לאומיים הנאמנים לקולקטיב הלאומי וליעדי. במאמציה לקדם מטרות סותרות אלה, המדינה אינה פועלת במישרין אלא בעקיפין: היא מפתחת מערכת הדוקה של פיקוח ושל רגולציה המופעלים מרחוק. במקביל תהליכים דיאלקטיים, המדינה החזקה פועלת מאחורי גבה של המדינה החלשה. דפוס פעולה זה מאפשר לה לקדם סדר יום כלכלי ניאו-ליברלי, ליצור ולהנחיל מערכת ערכים המעניקה לו לגיטימציה ולהתנער מאחריותה להשלכותיו האנטי-החברתיות. נוסף על כך, המדינה גם שוקדת על גיבושה ועל הנחלתה של זהות לאומית משותפת, היוצרת מראית עין של סולידריות חברתית, שבאמצעותה היא מקווה למנוע תסיסה חברתית ולהתמודד עם משבר הלגיטימציה הנגרם כתוצאה מן ההשלכות האנטי-חברתיות של מדיניות הניאו-ליברלית.

2. ניאו-ליברליזם וחינוך בעידן הגלובלי: מדינה חזקה ומדינה חלשה

מאז שנות השבעים החלה האידיאולוגיה הניאו-ליברלית לתפוס בהדרגה את מקומה של המחשבה הכלכלית הקיינסיינית בארצות הברית ובמדינות אירופה. התפיסה הקיינסיינית, שבמרכזה ניצבה המחויבות לכינונה של מדינת רווחה, התבססה על קיומה של אמנה חברתית בין המדינה, המגזר הפרטי והאיגודים המקצועיים. במסגרת אמנה זו, שהתבססה על עקרון האוניברסליות, הובטחו לכל האזרחים זכויות סוציאליות והמדינה הכירה במחויבותה לספק שירותים חברתיים כגון בריאות, דיור וחינוך לכל. האידיאולוגיה הניאו-ליברלית כופרת בהנחות המרכזיות של התפיסה הקיינסיינית. היא דוגלת בצמצום תפקידיה של המדינה בחיי הכלכלה, בהפחתת מסים, בהחלשת כוחם של האיגודים המקצועיים, במעבר מיחסי עבודה קיבוציים להעסקה על בסיס חוזים אישיים ובקיצוץ התקציבים הציבוריים לשירותים חברתיים. מטעמים של יעילות כלכלית ואף מטעמים של מוסר פוליטי, האידיאולוגיה הניאו-ליברלית מתנגדת להתערבות של המדינה בחיי החברה והכלכלה ודוגלת בהעברת חלק משמעותי מהאחריות לסיפוק צרכים בסיסיים, כגון חינוך, בריאות ורווחה, מן המדינה אל הפרט. בשם קידום התועלת הכלכלית והאחריות האישית, אידיאולוגיה זו מעודדת שילוב של מנגנוני שוק תחרותיים בשירותים החברתיים.

על פי תפיסה מקובלת, תהליכים ניאו-ליברליים אלה משקפים את אובדן כוחה של המדינה ואת הירידה בחשיבותה, במיוחד עם התעצמותה של הכלכלה הגלובלית בעשורים האחרונים (Held et al. 1999). אולם תפיסה אחרת, המציעה תיאור מורכב יותר, גורסת שלמדינה בעידן הגלובלי כפל פנים: מדינה חלשה – המצמצמת את פעילותה ומשילה מעליה סמכויות בנושאים כלכליים, לצד מדינה חזקה – הזוכה לכינויים "מדינה רגולטיבית" (regulatory state) או "מדינה מעריכה" (evaluative state) (Gamble 1988; Whitty, Power)

and Halpin 1998, 11). ההבחנה בין המדינה החלשה למדינה החזקה משקפת שני גילויים משלימים של המדינה הניאורליברלית, המקיימים ביניהם יחסי גומלין דיאלקטיים. היא מייצגת למעשה שני זרמים מרכזיים במחשבה של הימין החדש: ניאורליברליזם וניאוקונסרבטיביות. הניאורליברליזם, המאופיין בעוינות למדינה הקיינסיינית המתערבת, מעניק לשוק החופשי מעמד של עקרון-על מכונן ושליט בחיים הכלכליים והחברתיים. לעומתו הזרם הניאוקונסרבטיבי בימין החדש אינו שולל את קיומה של מדינה חזקה לצד השוק החופשי, מכמה סיבות. ראשית, הוא רואה בה מנגנון מדינתי שניתן לעשות בו שימוש כדי לבסס את ההגמוניה של האידיאולוגיה הכלכלית הניאורליברלית בחברה. שנית, הוא רואה בה מנגנון שבאמצעותו ניתן להבטיח את הלכידות החברתית והתרבותית, במציאות המאופיינת בצמיחת פערים חברתיים ובהתרחבות מעגלי העוני, כתוצאה מהשלכותיה של האידיאולוגיה הניאורליברלית (Thompson 1990).

השימוש במונח ניאורליברליזם במאמר זה כורך יחד את שני זרמי המחשבה הללו. בלי להתעלם מהשפעותיהם של תהליכים היסטוריים ושל נסיבות לוקליות על יישום האידיאולוגיה הניאורליברלית במדינות שונות, אנו סבורים שהמקרה הישראלי מייצג בבירור את יחסי הגומלין המורכבים בין שני הזרמים. המקרה הישראלי מספק דוגמה לתהליך דיאלקטי, שבו לצד הפיכת השוק החופשי לעקרון-על המנחה את הפעילות הכלכלית והחברתית, פועלת המדינה לביסוס ההגמוניה הניאורליברלית גם באמצעות גיבוש זהות לאומית משותפת המבטיחה לכידות חברתית.

יחסי הגומלין הדיאלקטיים בין שני מופעייה של המדינה עולים בקנה אחד עם תפיסה הדוחה את קיומו של גבול ברור בין המדינה לחברה. תפיסה זו זכתה לניסוח שיטתי בידי טימותי מיטשל (Mitchell 1991). לדבריו, המדינה התגבשה במקביל לתהליכים המארגנים את המרחב ואת הזמן באמצעות מנגנוני פיקוח ומעקב ובאמצעות פונקציות הדורשות מומחיות ספציפית; תהליכים אלה באים לידי ביטוי במוסדות כגון צבא, בתי ספר וביוורוקרטיה. התגבשות זו יוצרת מצג שווא, שלפיו המדינה היא ישות ממשית הנפרדת מן החברה האזרחית. אולם למעשה, טוען מיטשל, הפרדה זו קיימת רק למראית עין; המדינה אינה ישות קוהרנטית המובחנת מן החברה. הקו המבחין בין המדינה לחברה "משורטט באופן פנימי, בתוך רשת של מנגנונים מוסדיים שבאמצעותה מתקיים ומשתמר סדר חברתי ופוליטי מסוים" (שם, 90). קיומו של סדר חברתי ושימורו אינם מעידים על כך שהמדינה מפעילה את כוחה מחוץ לחברה; תחת זאת, טוען מיטשל בעקבות פוקו, המדינה מפעילה את כוחה באמצעות עוצמתה הממשעת (disciplinary power):

המשמעת פועלת במוסדות ובמרחבים מקומיים, חודרת לתהליכים חברתיים, פורטת אותם לתפקודים נפרדים ומארגנת מחדש את החלקים, באמצעות הגדלת היעילות והדיוק שלהם וחיבורם מחדש למבנים יצרניים ובעלי עוצמה רבה יותר. כך היא יוצרת את הכוח המאורגן של צבאות, של בתי ספר, של בתי חרושת ושל מוסדות ייחודיים אחרים של מדינות הלאום המודרניות (שם, 93).

כפי שנראה בהמשך, החינוך הוא אתר מרכזי שבו המדינה מכוננת את עצמה בתוך החברה האזרחית, בין היתר באמצעות תהליכים ממשמעיים.

הצורך של המדינה הניאו-ליברלית להתערב בקביעת תוכני החינוך וערכיו נובע גם מ"בעיית הלגיטימציה של המדינה בעידן הכלכלה הגלובלית", בלשונו של יורגן הברמס (Habermas 1984). המדינה הניאו-ליברלית, התומכת במדיניות של הצבר הון (capital accumulation), צריכה לספק את התנאים הכלכליים והחברתיים המאפשרים את קיומה של מדיניות זו ואת הלגיטימציה הציבורית שלה. מדיניות זו, הכרוכה בצמצום שכר העובדים, בהפחתת מסים ובמתן הקלות רבות ככל האפשר להון, יוצרת אי-שוויון, עוני, ניכור ותופעות אנטי-חברתיות אחרות, ולכן היא מעוררת איום פוטנציאלי על הלגיטימציה הציבורית של המשטר. במילים אחרות, אי-נכונותה של המדינה לנקוט צעדי תיקון לתוצאות האנטי-חברתיות של מדיניותה יוצרת תסיסה ואי-שקט חברתי, המשקפים "גירעון בלגיטימציה של המדינה הניאו-ליברלית" (שם, 145).

אחד התחומים המרכזיים הסובלים מגירעון הלגיטימציה במדינה הניאו-ליברלית הוא תחום החינוך. מבחינה פוליטית והיסטורית מקובל לחשוב שמדינת הלאום נושאת באחריות מיוחדת בתחום החינוך. כאשר המדינה מצמצמת את מעורבותה בחינוך — על ידי קיצוץ תקציבים והשלטת ההיגיון הכלכלי התחרותי על התחום — נוצרים פערים עמוקים בהישגי התלמידים, וציבורים רחבים מפתחים חוסר נחת כלפי מערכת החינוך. משבר הלגיטימציה נובע אפוא מכשלו של השוק החינוכי. לטענת סוזן רוברטסון ורוברט דל (Robertson and Dale 2002), המדינה הניאו-ליברלית מתמודדת עם משבר הלגיטימציה בחינוך באמצעות דה-פוליטיזציה של התחום, בהעבירה את האחריות לחינוך מהמדינה לקהילות המקומיות ולבתי הספר. צעד זה מאפשר למדינה להסיר מעליה גם את האחריות לכישלונות ולנזקים החברתיים של מדיניותה הניאו-ליברלית. דרך אחרת ליצירת דה-פוליטיזציה של החינוך היא מעבר משיח של זכויות לשיח של חובות ושל אחריות. בהחדירה את עקרון האחריות (accountability) ואת מערכת המדידה והסטנדרטים, מעבירה המדינה את האחריות ליחידים, למשפחות ולקהילות ומבטיחה שליטה חברתית. הרטוריקה המתגבשת מעמידה במרכזה תמונת עולם אטומיסטית, המציגה את היחיד כיוזם אינדיבידואליסטי — "the enterprising self" — שתפקידו לקבל החלטות תוך נטילת סיכונים ולשאת באחריות לתוצאות בחירותיו גם בתחום החינוכי (Bonal 2004).

בניגוד לסוזן רוברטסון, לרוג'ר דל ולקסביאר בונל, אנו טוענים שהמדינה אינה מצליחה לפתור את בעיית הלגיטימציה באמצעות הפרטת האחריות והעברתה ליחידים, למשפחות ולקהילות. המדינה הניאו-ליברלית, כך אנו סבורים, מנסה לרכוש לגיטימציה גם במישור הסמלי. היא עושה זאת למשל באמצעות תוכנית ליבה, שנועדה לייצר קהילה מדומיינת לכידה המורכבת מיחידים בעלי אתוס וערכים משותפים. קהילה לאומית זו אמורה להעניק לגיטימציה לשלטון ולפצות אותו על הגירעון בלגיטימציה, שנוצר בעקבות תוצאותיה המפוררות של מדיניותו הניאו-ליברלית החברתית והכלכלית.

המדינה החזקה אינה מסתפקת בהספקת התנאים הפוליטיים, הכלכליים והחוקתיים המאפשרים את קיומה של כלכלת שוק חופשי, המשתלבת במערך הגלובלי. היא שולטת גם על תוכנית הלימודים הלאומית, קובעת את תכניה של המורשת התרבותית המשותפת ומכתיבה סטנדרטים כלל-ארציים אחידים. האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, בלבושה השמרני, רואה בפיתוחה ובהנחלתה של מורשת תרבותית משותפת לכל התלמידים – מורשת הנטועה בהיסטוריה של החברה – גורם חשוב בגיבושה של חברה סולידרית ולכידה. לכן, למרות שלכאורה קיים ניגוד עקרוני בין הנחות היסוד של המדינה החלשה לאלו של המדינה החזקה (Torres 2000), שתי הישויות משלימות למעשה זו את זו ויוצרות מבנה כלכלי ותרבותי לכיד ומקיף.

ניתן לסכם ולומר כי הקיום המשותף של המדינה החלשה ושל המדינה החזקה בתחום החינוך נובע משלושה טעמים עיקריים. ראשית, כמו כל משטר חברתי וכלכלי המעוניין ביציבות ובשימור עצמי, המדינה הניאו-ליברלית משעבדת את מערכת החינוך לאידיאולוגיה שלה והופכת אותה למערכת חִבְרוּת מרכזית, המחנכת תלמידות ותלמידים להפוך לאזרחיות ולאזרחים בעלי אישיות ניאו-ליברלית, שיגלו נאמנות לערכיה וישתלבו במערך החברתי והתעסוקתי שלה בהתאם לכישוריהם ולהכשרתם. כישורים והכשרות אלו מקבלים משמעות מיוחדת בהקשר הכלכלי הגלובלי, שבו מטרותיה של מערכת החינוך נגזרות מן המדיניות הכלכלית, שאחד מיעדיה המרכזיים הוא הגדלת כושר התחרות של המדינה בכלכלה הגלובלית. מערכת החינוך נדרשת אפוא לפתח בקרב תלמידיה כישורים ומיומנויות הנגזרים מיעד זה והמשרתים אותו (Hursh 2001). גם המדינה הניאו-ליברלית החלשה והרזה אינה ששה לוותר על המשך קיומה. כתב המינוי לכוח המשימה לקידום החינוך מטעם ראש הממשלה ושרת החינוך קובע, כי "מדינת ישראל זקוקה למערכת חינוך אשר תעמוד בשורה הראשונה בעולם מבחינת הישגיה: תאפשר יתרון יחסי כלכלי ארוך טווח" (משרד החינוך 2005, 278).

שנית, קיומו של משטר כלכלי וחברתי ניאו-ליברלי מצריך מערכת חינוך הפועלת על פי כלליו וערכיו, שבמרכזם מנגנוני שוק וכללי תחרות. לשם כך דרושים סטנדרטים אחידים וברורים המכוונים את פעילותם של בתי הספר, של מנהלים, של מורים ושל תלמידים; דרוש בסיס אינפורמטיבי רחב ומדויק הכולל מידע על הישגי התלמידים ובתי הספר; ודרושים ערכים משותפים הנגזרים מהאידיאולוגיה הניאו-ליברלית, שלאורם יפעלו כל השחקנים בשדה החינוכי. כל אלו הם תנאים הכרחיים לקיומו של שוק חינוכי תחרותי. על כן, בעוד המדינה הניאו-ליברלית מצמצמת את תפקידיה במימון מערכת החינוך ובהספקת שירותים חינוכיים, היא מעורבת מאוד בקביעת הכללים, ביצירת הסטנדרטים ובהצבת הערכים המרכזיים של מערכת החינוך (Apple 1997; 2004).

שלישית, קיומה של המדינה החזקה לצד המדינה החלשה נגזר מהנחות היסוד של האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, המבוססת על השקפת עולם אוטומיסטית, המקצה מקום מזערי לערכים קולקטיביים ולסולידריות חברתית (Hatcher 2001). אידיאולוגיה זו מביאה

לאי-שוויון, לעוני, לניכור, לתלישות חברתית ולהגדלת הפערים בין מעמדות כלכליים שונים – פערים החופפים להבדלים לאומיים, גזעיים, אתניים ומגדריים. כדי להתמודד עם תוצאותיה של האידיאולוגיה, לספק לגיטימציה למשטר, לבסס שליטה חברתית ולעורר תחושת סולידריות קולקטיבית, יש ליצור אתוס תרבותי ולאומי משותף שיעניק לפרטים זהות, תחושת שייכות ואמונה בגורל משותף.

3. רפורמות ניאורליברליות בחינוך

רפורמות ארגוניות-ניהוליות ברוח ניאורליברלית מתנהלות זה כמה עשורים במדינות רבות, ובהן ארצות הברית, אנגליה, וולס, ניו-זילנד, אוסטרליה, גרמניה, שבדיה, בלגיה, צ'ילה, רוסיה, אוגנדה וזימבבואה.² ב-2002 יושמה בארצות הברית רפורמה ניאורליברלית מקיפה, הנושאת את השם "No Child Left Behind" – רפורמה שיזם הנשיא ג'ורג' בוש וחוקק הקונגרס האמריקני.³ הרפורמות החינוכיות שהתנהלו בעשורים האחרונים בחלק ניכר ממדינות המערב משקפות בבירור את כפל הפנים של המדינה בעידן הגלובליזציה הניאורליברלית. ההיגיון המוצהר של המדיניות חותר לצמצם את תפקידיה של המדינה ואת מעורבותה בתחום החינוך, על ידי קיצוץ ההוצאה הציבורית לחינוך, יצירת הסדרים מוסדיים "דמויי-שוק" (quasi-market), המאופיינים בהפרדה בין רוכש השירותים (המדינה) לבין ספק השירותים (בית הספר), ומתן אפשרות למשתמשים (התלמידים והוריהם) לבחור בין ספקי השירותים השונים. בניגוד להסדרי השוק החופשי, בהסדרים דמויי-השוק מטילה המדינה רגולציה ופיקוח הדוקים על קליטת ספקים חדשים, על ההון, על המחיר ועל איכות השירות. למרות שהסדרים אלו אינם מובילים בהכרח להפרטה מלאה, הם מבוססים על העדפה של המגזר הפרטי על פני המגזר הציבורי. החינוך נחשב מעתה מוצר פרטי ולא עניין ציבורי, בחירה צרכנית ולא זכות אזרחית (Whitty 2002, 46–47).

ההסדרים דמויי-השוק כוללים שורת צעדים: הסחרת (commodification) השירותים החינוכיים, שנועדה להפוך את הספקתם לייעילה מבחינה כלכלית (cost-effective), בין היתר

² לביא ותירוש 2003; Bullock and Thomas 1997; Apple 2004; Whitty, Power and Halpin 1998; Gorard, Taylor and Fitz 2003. חשוב לציין כי חוקרים שונים מעניקים משמעויות שונות למושגים כגון ביזור, דה-צנטרליזציה, ניהול עצמי של בתי ספר ובחירה. לכן מושגים אלו מבטאים מרכיבי מדיניות מגוונים במדינות שונות. לדוגמה, משמעותו של המושג "ניהול עצמי של בית ספר" יכולה להיות דה-צנטרליזציה והסרת הפיקוח והשליטה המרכזית של המדינה, או הגדלת השפעתם של ההורים בתהליכי קבלת ההחלטות בבתי הספר. לעתים, בתי ספר בניהול עצמי כוללים הסדרים המגבירים את הפיקוח ואת השליטה של המדינה על התנהלותם. למרות ההבדלים בשימוש במושגים, קיים "דמיון משפחתי" בין המשמעויות השונות (Whitty 1997, 10–11).

³ הרפורמה האמריקנית מעמידה במרכזה קביעת יעדים מדידים לבתי הספר, המוערכים על פי מבחנים סטנדרטיים. על בתי ספר שאינם עומדים ביעדים שנקבעו מוטלות סנקציות כלכליות, עד כדי סגירתם.

על ידי הפרטה של הספקת השירותים מהמגזר הציבורי לגורמים פרטיים;⁴ ביטול תוכניות חינוך שאינן משרתות את מטרות המערכת; התייחסות לבתי ספר כאל יחידות אוטונומיות מבחינה כלכלית, פדגוגית וניהולית; הפיכת בתי הספר למוסדות בניהול עצמי, המבוססים על תרבות מנג'ריאליסטית שבה המבנה, הכללים והארגון מחקים את מבנהו ההיררכי של תאגיד כלכלי; פתיחת אזורי הרישום (parental choice) – מדיניות המעודדת תחרות בין בתי הספר על תלמידים; החדרת עקרון האחוריות; וכינון מנגנוני מדידה והערכה המבוססים על סטנדרטיזציה של מבחנים, שמטרתם לדרג את הישגי התלמידים ובתי הספר ועל ידי כך לספק ללקוחות ולנותני השירות מידע רחב, שיאפשר להם לבחור ולקבל החלטות רציונליות וכלכליות בשוק החינוכי.⁵

אחד היעדים של ההסדרים דמויי-השוק בחינוך הוא להעניק למורים ולתלמידים כלים שיכשירו אותם לתחרות בשוק הכלכלי הגלובלי. החינוך עובר אפוא תהליך של אינסטרומנטליזציה, מאבד את מעמדו כפעילות אוטונומית בעלת תכלית עצמאית ומשועבד לצורכי שוק העבודה הגלובלי. גישה זו זוכה לביטוי ברור בדוח דוברת: "שוק עבודה זה מצריך הון אנושי משכיל ויצרני, אזרחים בעלי יכולת השתכרות תחרותית ומיומנויות המכשירות אותם להתנהל ב'סביבה חדשה' – שוק עבודה גמיש ומשתנה – ולהעניק למדינה יתרון יחסי כלכלי ארוך טווח בשוק הגלובלי" (משרד החינוך 2005, 55).

4. דוח דוברת: המשכיות או מהפכה

דוח דוברת מסמל את השלב האחרון עד כה בנסיגה מתוכנית האינטגרציה שהונהגה ב-1968 והיתה מאז המדיניות החינוכית הרשמית של ממשלות ישראל.⁶ ההתנגדות העיקשת לתוכנית האינטגרציה והפְּרוֹתִיהָ הביאו לשינויים במדיניות הרשמית של משרד החינוך (Gaziel 1994). השינוי במדיניות ראשיתו עוד באמצע שנות השמונים; תחילה הוא לא זכה לעידוד והיה רק בגדר נסבל, אך בהמשך הפך למדיניות הרשמית של המשרד. במהלך 16 השנים האחרונות (1989–2005) הופיעו על סדר היום החינוכי והציבורי סדרה של מחקרים ושל ניירות עמדה, חלקם ביוזמת משרד החינוך וחלקם ביוזמת ארגונים בחברה האזרחית, שמבקרים את המערכת הקיימת ומעלים הצעות לארגונה מחדש. סדרה זו כוללת בין היתר דוחות של ועדות ציבוריות רבות: ועדה בראשותו של שמשון שושני, אז מנכ"ל משרד החינוך ("תוכנית

⁴ טפן בל (Ball 2004) מבחין, בעקבות ריצ'רד האצ'ר (Hatcher 2001), בין שתי קטגוריות של הפרטה: אקסוגנית ואנדוגנית. הפרטה אקסוגנית פירושה הספקת שירותים ציבוריים באמצעות גורמים פרטיים, ואילו הפרטה אנדוגנית פירושה מצב שבו תהליכי הענקת השירותים במגזר הציבורי מחקים את הפרקטיקות ואת הערכים של המגזר הפרטי.

⁵ לתיאור השפעתה של האידיאולוגיה הניאו-ליברלית בהקשר זה במערכת החינוך הבריטית ובזו האמריקנית, ראו Hursh and Camille 2003.

⁶ לדיון בעלייתה ובנפילתה של תוכנית האינטגרציה, ראו יונה ודהאן 1999.

שושני", משרד החינוך (1989), שהוצגה בפני שר החינוך יצחק נבון; ועדת גפני, שבחנה גיוס משאבים למערכת החינוך ממקורות לא ציבוריים (משרד החינוך 1993א); ועדת וולנסקי, שעסקה בניהול עצמי של בתי ספר (משרד החינוך 1993ב); אפשר גם אחרת: תל-אביב מאמינה בחינוך – הצעה לרפורמה של מערכת החינוך בעיר תל-אביב-יפו, שבראשה עמד שמשון שושני, אז ראש מינהל החינוך של עיריית תל-אביב-יפו (1992); ועדת וילנאי בנושא אלימות; ועדת בן פרץ בנושא איכות המורים והכשרתם; ועדת ויינשטיין בנושא מרחבי חינוך ובחירה; ועדת שושני (2002) בנושא תקצוב; ועדת כ"ץ (2003) בנושא תוכנית הליבה; ומסמך שפרסם משרד החינוך לפני כשנתיים – עידן חדש לחינוך שווה. נוסף על דוחות אלו, גם גורמים בחברה האזרחית כתבו ופרסמו ניירות עמדה: המכון הישראלי לדמוקרטיה פרסם הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור (לביא ותירוש 2003); ועדת אל"ה (אזרחים לקידום החינוך בישראל, 2003) פרסמה "הצעה לרפורמה מבנית במערכת החינוך"; "עקרונות לרה-ארגון של מערכת החינוך בישראל", בראשותו של שמשון שושני; "צוות בן שחר, הלפמן, בן דוד", שבחן את מערכת החינוך הישראלית מבחינה כלכלית; ונייר עמדה שכתב נחום בן-אליא (2000), אזרוח החינוך בישראל: דה-רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת.

רוב המחקרים וניירות העמדה הללו משתמשים במונחי מפתח כגון "אחריותיות", "ביזור", "ניהול עצמי", "מימון ממקורות עצמיים", "העצמה", "בחירה", "בית ספר אוטונומי" ו"אני מאמין בית ספרי". ביטויים אלו נשזרו בשפה חדשה, שבה בתי הספר הם מרכזים "נותני שירותים", התלמידים והוריהם הם "לקוחות" והחינוך הוא שירות המסופק על ידי בתי הספר, הפועלים במעין שוק על פי כללי היצע וביקוש. ההצעות לרפורמות חינוכיות לא צמחו בחלל ערכי וחברתי ריק. הן מבטאות תהליכים עמוקים המתרחשים בחברה בישראל, והמושפעים מתמורות ערכיות ואידיאולוגיות המתרחשות בעולם כולו זה ארבעה עשורים: מעבר מתפיסות קולקטיביסטיות בחיי הכלכלה והחברה לתפיסות אינדיבידואליסטיות; עוינות כלפי מוסדות ציבוריים וממשלתיים וספקנות לגבי יכולתם לספק שירותים הולמים באופן הוגן; אמונה בתועלת של מנגנוני השוק החופשי וביתרונותיהם הערכיים; והפיכת התחרות למנגנון כלכלי וחברתי מועדף לחלוקת משאבים. ביטוי מעשי למגמות ערכיות אלו הוא הדרישה לצמצם את תפקידיה של המדינה ולהעביר את סמכויות היוזמה, התכנון, המימון והספקת השירותים לשוק החופשי ולהתאגדויות בחברה האזרחית. מגמה זו עולה בקנה אחד עם ביקורת הנשמעת בקרב חוגים נאו-ליברליים ברחבי העולם, הטוענים שמדינת הרווחה מאופיינת בריכוזיות פוליטית וביורוקרטיה הגורמת לסרבול, לחוסר יעילות ולבזבזנות, ופועלת נגד עקרונות הצדק החברתי. בישראל נשמעות טוענות אלו בהכרזות על "קץ הממלכתיות" ועל עליית "האוטונומיה הקהילתית".

תוכנית הרפורמה של מערכת החינוך הישראלית באמצע שנות השישים היתה מכשיר מרכזי ביצירתה של אומה חדשה, שכינונה היה מותנה בקביעת נורמות קולקטיביסטיות משותפות ובהאחדה תרבותית. חשוב לציין שתוכנית זו לא יכולה היתה להתבצע אלא

באמצעות המוסדות המרכזיים של המדינה.⁷ על כן, מקובל היה לפרש את המתקפה על תפקידיה ועל סמכויותיה של המדינה כאינדיקציה למעבר משלב של בינוי האומה וגיבוש הזהות הלאומית לשלב שבו המדינה בטוחה בזהותה העצמית, משוחררת מחרדות קיומיות ופועלת כשחקן טבעי בעולם הגלובלי החדש. אולם החיבור ההדוק שנקשר בשנים האחרונות במקומות שונים בעולם בין השיח הלאומי לבין האידיאולוגיה ניאורליברלית מערער את הפרשנות הזו.⁸ גם במקרה הישראלי אנו עדים לתהליך דיאלקטי, שבו שלצד היחלשותה של המדינה בתחומים מסוימים היא מתחזקת בתחומים אחרים.

מנסחיו של דוח דוברת מציגים אותו כהצעה למהפכה מקיפה ורדיקלית של מערכת החינוך ושל דפוסי פעולתה, אולם הדבר נכון רק בחלקו. מצד אחד, הדוח הוא בבחינת סיכום של מיני-רפורמות שהוצעו לפניו, הרחבה ויישום של סדרת מהלכים המתרחשים זה למעלה מעשור במערכת החינוך הישראלית. במובן זה, לא מדובר במהפכה. מצד אחר, ניתן לראות בדוח דוברת מסמך המציע שינוי רדיקלי ומהפכני של מערכת החינוך, ולו בגלל היקף השינויים וסיכומם במסמך כולל.⁹ זו עמדתה של הוועדה, הטוענת כי נוכח מצבה החמור של מערכת החינוך אין מקום עוד לשינויים חלקיים והדרגתיים או לניסויים מקומיים, אלא דרושה רפורמה כוללת של המערכת (משרד החינוך 2005, 69).

כאמור, במאמר זה אנו מבקשים לעמוד על יחסי הגומלין הדיאלקטיים בין שני מופעים מנוגדים של המדינה בעידן הגלובליזציה הניאורליברלית: המדינה החלשה והמדינה החזקה. להלן נציע חלוקה בין המלצות המשקפות את ההיגיון הניאורליברלי, המחייב את החלשת המדינה, לבין המלצות הנגזרות מההיגיון הניאורליברלי, המחייב את חיזוקה. על פי חלוקה זו, המלצות מהסוג הראשון – הכוללות קריאה לביזור מערכת החינוך, לארגונה מחדש על פי שלושה דרגים, להגדרה מחודשת של תפקיד המנהל, לבחירה מבוקרת בחינוך ולשינוי הסדרי העסקת המורים – משקפות את ההיגיון של המדינה החלשה. המלצות מן הסוג השני – הכוללות קביעת סטנדרטים אחידים ויעדים מדידים למערכת החינוך, הקמת רשות ארצית למדידה ולהערכה ואכיפה של תוכנית לימודים ארצית וליבה משותפת על כלל תלמידי מערכת החינוך – משקפות את ההיגיון הניאורליברלי של המדינה החזקה. לשם כך נציג חלק מהמלצות הוועדה, נבחן את זיקתן לשני ההגיונות הסותרים אך המשלימים זה את זה ונדון בהשלכותיהן על החינוך.

7 על תפקידיה של מערכת החינוך בגיבוש זהות לאומית, ראו גלנר 1994.

8 לדיון בקשר בין ניאורליברליות לניאורליברליות, ראו יונה 2003.

9 הממשלה אינה רואה בדוח דוברת רפורמה נוספת, אחת מני רבות, אלא תוכנית למהפכה חינוכית. תפיסה זו באה לידי ביטוי בכינויה של הוועדה – "כוח משימה לאומי" – ובעובדה שהממשלה היא שיזמה את הקמת הוועדה, הביעה תמיכה בהמלצותיה ואישרה אותן בהחלטת ממשלה.

5. דוח דוברת: המדינה החלשה והמדינה חזקה

ההמלצות המעשיות של הדוח נגזרות מתמונת המצב המשברית שהוועדה משרטטת, מחזונה ומהעקרונות המרכזיים של תוכניתה. ניתן לחלק את המלצות הוועדה לשלוש קטגוריות מרכזיות: המלצות הנוגעות לשינויים ארגוניים, ניהוליים ומבניים של מערכת החינוך; המלצות הנוגעות לתכנון החינוכיים, הערכיים והתרבותיים של החינוך הציבורי; והמלצות המכוונות לשיפור ההישגים של כלל התלמידים ולקידום שוויון ההזדמנויות.¹⁰ חלוקת ההמלצות לשלוש קטגוריות היא בעיקרה אנליטית; היא אינה הבחנה מוציאה, וניתן לכלול חלק מההמלצות ביותר מקטגוריה אחת. עם זאת, חלוקה זו תסייע לנו למקד את הדיון ולהנהיר את דוח הוועדה. מפאת קוצר היריעה, לא נעסוק ברטוריקה ובשיח של הדוח – על אף חשיבותם – אלא נתמקד בהמלצות מעשיות שנועדו לחולל שינוי במערכת החינוך.

5.1. רפורמות ארגוניות וניהוליות: המדינה החלשה

כמו ברבות מהרפורמות הניאו-ליברליות במדינות אחרות, העיקרון המכונן של הרפורמה בישראל הוא עקרון האחראיות. עיקרון זה מבטא את הדיאלקטיקה שבין מהלכי הפרטה של המדינה החלשה לבין הגברת השליטה של המדינה החזקה. מצד אחד, עקרון האחראיות כולל מדיניות ביזור, פתיחת אזורים רישום, בחירה של הורים, הפרטה (במובן האידיאולוגי, היינו החלטות שהתקבלו בעבר בידי רשויות המדינה מופרטות ועוברות לסמכותם של יחידים ושל משפחות), החלת מנגנוני שוק תחרותיים בתחום החינוך וניהול עצמי על פי מודלים עסקיים היררכיים. מצד אחר, העיקרון כולל גם יצירת מנגנוני בקרה והערכה המבוססים על סטנדרטיזציה של מבחנים, החדרת תרבות ניהולית ואכיפתה של תוכנית ליבה מדידה. ברוח הרפורמות הניאו-ליברליות במדינות אחרות, המוזכרות בדוח כמודל לחיקוי, לב המהפכה של דוח דוברת הוא ארגוני וניהולי. אופייה הארגוני והניהולי של הרפורמה וההיגיון הכלכלי השולט בה אינם מקריים. כלכלנים מעולם העסקים וממשרד האוצר ואנשי אקדמיה העוסקים בכלכלה תופסים בשנים האחרונות מקום מרכזי בעיצוב רפורמות במערכת החינוך. ביטוי מרכזי לנוכחות זו, כפי שציין שלמה סבירסקי (2003א), ניכר בדחיקה לשוליים של שאלת השוויון החינוכי לטובת שאלת היעילות. לדידם של כלכלנים ושל אנשי העסקים, תיקונה של מערכת החינוך אינו טמון בהגדלת משאבים, אלא בייעול המערכת ובניהולה על פי עקרונות כלכליים מוכחים.¹¹

¹⁰ בהמלצות הדוח המכוונות לקידום שוויון ההזדמנויות נעסוק במאמר נפרד: "דוח דוברת: שוויון הזדמנויות והמציאות הישראלית", דהאן ויונה, בהכנה.

¹¹ אנשי עסקים כגון ארנון גפני, חיים בן שחר וניר ברקת, ומרצים לכלכלה כמו ויקטור לביא, דן בן דוד, רות קלינוב ואחרים, ממלאים תפקידים מרכזיים בכתיבת מחקרים וניירות עמדה לרפורמות בחינוך. חלקם אף עמדו בראש ועדות שמינו שרי החינוך בשנים האחרונות. לדיון בנושא זה, ראו סבירסקי 2003א.

בראש "כוח המשימה להצלת החינוך בישראל" העמידה שרת החינוך, לימור לבנת, איש עסקים מתחום ההיי-טק – שלמה דוברת. שלושה מבין ארבעה-עשר חברי הוועדה הם אנשי עסקים, שאיש מהם אינו בעל השכלה מקצועית בתחום החינוך. התמחותם העיקרית היא ניהול חברות גדולות למטרות רווח. על מקומם המרכזי של אנשי העסקים בוועדת דוברת מעיד חבר הוועדה, מאיר שני, אף הוא איש עסקים: "מעולם לא ניתנה לקבוצת אנשי עסקים הזדמנות גדולה יותר להשפיע על ניהול מדיניות ציבורית בתחומים שאינם כלכליים" (חורש 2004).

דוח דוברת דומה לתוכנית עסקית מבחינות רבות. הצבת המטרות למערכת החינוך מקבילה להצבת יעדים עסקיים; הביזור העסקי של הפירמה דומה לביזור החינוכי. תרומתם של עובדי ההוראה ותגמולם הכספי נקבעים בדומה לאופן שבו נקבעים תרומתם ותגמולם של עובדי תאגיד עסקי. דמיון זה אינו מרומז או מוצנע; הוא אכן יסוד גלוי ומוצהרת בדוח. "העקרונות של התוכנית", אומר יושב ראש הוועדה, שלמה דוברת, "הם ניהוליים ולא דווקא ניהול עסקי, ניהול עסקי מטרתו רווח כספי. העקרונות המשותפים הם עקרונות השקיפות של הארגון והאחריות. כשאנחנו מדברים על מדידת התשומות בחינוך כגון שעת הוראה, זה נשמע מאוד כלכלי – אבל בסופו של דבר אלה שאלות פדגוגיות" (שם). השינויים המשמעותיים ביותר שהוועדה מציעה הם בתחום הארגון והניהול. "מערכת החינוך צריכה להיות מושתתת על עקרונות ניהוליים מתקדמים" (משרד החינוך 2005, 278), כך הגדיר כתב המינוי את משימתה המרכזית של הוועדה. השינויים משקפים את רוח הדוח, הקובע כי ניהול יעיל וארגון ראוי הם השינוי הדרוש למהפכה במערכת החינוך. כדי להשיג את השינוי המיוחל יש לפשט את המנגנונים הקיימים ולבזר את הניהול (שם, 18). הוועדה מציעה לארגן את מערכת החינוך בשלושה דרגים ניהוליים: משרד החינוך, מינהל החינוך האזורי והמוסד החינוכי (בית הספר או גן הילדים). "על פי עקרון האחראיות (accountability), כל דרג חופשי מהתערבות מיותרת בפעולתו מצד הדרג הממונה עליו, אולם הוא חייב במדידה ובהערכה של פעולותיו והישגיו תוך שקיפות מלאה" (שם, 18). המלצה זו משקפת את ההיגיון הביזורי של הדוח, הדוגל בצמצום תפקידי המדינה וסמכויותיה. משרד החינוך הוא הדרג הראשון שתפקידו יצומצם ושסמכויותיו יבוזרו, והוא יפעל על פי כללי ניהול מתקדמים (שם, 162–170). מינהלי החינוך האזוריים הם הדרג השני, והם אמורים לקבל אחריות על כל מוסדות החינוך בתחומם, לפקח עליהם, לבקורם ולהעריכם. מינהל החינוך האזורי יופעל באחריות הרשויות המקומיות המרכיבות אותו. המוסד החינוכי הוא הדרג השלישי. המוסד החינוכי, ובעיקר מנהל בית הספר, אחראי במישרין לחינוך התלמידים ולהישגיהם, ומחויב לעמוד ביעדים שהוצבו לו ושהוא קבע לעצמו. בית הספר יינה מאוטונומיה פדגוגית, ארגונית ותקציבית ("ניהול עצמי של בית הספר", שם, 79–80). נתייחס עתה לגורמים ולעקרונות המרכזיים המוזכרים בדוח.

המנהל

המנהל הוא אחד הגיבורים המרכזיים של הרפורמות הניאו-ליברליות בחינוך ברחבי העולם, וכך גם בדוח דוברת. במדינות שבהן יושמו רפורמות ברוח זו חל שינוי משמעותי בתפקיד המנהלים. הם נדרשו ליטול על עצמם אחריות רבה יותר בנושאים אדמיניסטרטיביים וכספיים כדי להבטיח שבית הספר ישרוד בשוק החינוכי. בעוד שבעבר נדרשה מהם מנהיגות אקדמית וחינוכית, מעתה הופך תפקידם דומה יותר למנהל תאגיד וליזם כלכלי. ממחקרים שבחנו את תפקידם של מנהלים לאחר יישום הרפורמה הניאו-ליברלית עולה, ששליטתם גברה לכאורה אולם היא עדיין נתונה לפיקוח ולבקרה של המדינה – עובדה המדגישה שוב את אופיין הדיאלקטי של הרפורמות: ביזור סמכויותיו של השלטון המרכזי מלווה בהעצמת כוחו הרגולטורי והמפקח (Whitty, Power and Halpin 1998).

המנהל הוא אחת הדמויות המרכזיות האמורות לשאת על גבן את השינוי הארגוני הרדיקלי של מערכת החינוך, שינוי שפירושו החלשת המדינה. בעוד הוועדה מחלישה או מתעלמת ממעמדם של שחקנים אחרים בבית הספר – מורים, תלמידים והורים – היא מחזקת את מעמדו ואת אחריותו של המנהל ומציעה להעלות את שכרו. המנהל אחראי לניהול תקציבי, פדגוגי ומינהלי של בית הספר, לניהול כוח האדם, לקבלת מורים לעבודה, להפסקת עבודתם ולניהול עצמאי של התקציב ממקורות ציבוריים ולא ציבוריים (משרד החינוך 2005, 117–118). כל עובדי ההוראה, המינהל והמשק בבית הספר כפופים למנהל, העומד בראש הצוות המוסמך להחליט על הפסקת עבודתו של מורה. המנהל אחראי לקידום מורים בדרגה. הוא גם אחראי להוביל את בית הספר על פי העקרונות התוכניים והפדגוגיים של תוכנית הלימודים. במסגרת התפיסה הריכוזית של הדוח בניהול בית הספר, נדחית בשלב זה האפשרות של הקמת ועד מנהל לבית הספר.¹² המבנה ההיררכי והריכוזי מעניק מקום שולי להורים, לתלמידים ולצוות המורים, הכפופים למנהל הקובע את תנאי עבודתם הכלכליים והמקצועיים. האוטונומיה הבית ספרית, שבה נוטלים חלק כל השותפים לעשייה החינוכית ושאמורה לנבוע מצמצום מעורבותה של המדינה, מתמצה בשליטה כמעט בלעדית של המנהל על חיי הקהילה הבית ספרית. זהו מבנה היררכי עוד יותר מן התאגיד העסקי, שממנו הוא שואב את השראתו. בשעה שמנכ"ל של תאגיד כפוף לדירקטוריון המתווה את המדיניות הכללית של הארגון, מנהל בית הספר הוא שליט יחיד הכפוף פורמלית למינהל החינוך האזורי.

בחירה מבוקרת

החלשת המדינה באה לידי ביטוי גם בצמצום סמכותה לקבל החלטות, להתוות מדיניות

¹² זאת בניגוד לנייר העמדה של ויקטור לביא ורונית תירוש (2003), שבו מופיעה דרישה להקמת ועד מנהל בית ספרי שיכלול נציג הורים, נציג מורים, נציג הרשות המקומית ונציג משרד החינוך (שם, 29–30). גם המלצותיו של נייר עמדה זה הן ברוח ניאו-ליברלית, ורובן אומצו על ידי ועדת דוברת – המלצות בדבר צמצום סמכויותיו של משרד החינוך, הקמת מינהלי חינוך מקומיים, הגברת האוטונומיה הבית ספרית וחזוק מעמד המנהל.

חינוכית ולקבוע את הרכב התלמידים בבתי הספר. תחת זאת, מעניק הדוח חירות למנגנוני השוק להתחרות ביניהם ומאפשר להם לקבוע במידה רבה כיצד ייראה השדה החינוכי. על פי ההנחה הניאו-ליברלית, מנגנוני השוק מעודדים צמיחה של אפשרויות רבות, שביניהן מוזמן ה"לקוח" לבחור. הבחירה באחת האפשרויות המוצעות מעניקה ביטוי לאוטונומיה של ההורים ושל ילדיהם. דוגמה לכך היא המדיניות של פתיחת אזורי הרישום ומתן אפשרות להורים לבחור לאיזה בית ספר הם מעוניינים לשלוח את ילדיהם. מדיניות זו, טוען הדוח, גם מחלישה מאוד את עוצמתם של פקידים ושל אנשי בירוקרטיה. הוועדה ממליצה על בחירת הורים מבוקרת בכל שלבי החינוך ורואה בה ביטוי להיענות לרצון התלמיד והוריו. אסטרטגיה זו, כך סבורה הוועדה, תגביר את מעורבות המורים וההורים ותבטיח שוויון, אינטגרציה ורב-תרבותיות. המינהל החינוכי האזורי יגדיר מרחבי בחירה עם אפשרויות לבחירה מבוקרת. הוועדה שואפת לכך שכל בית ספר במערכת החינוך יפתח ייחוד פדגוגי וערכי משלו. תהליכי הערכה פנימיים וחינוניים בכל בית ספר אמורים לספק להורים ולתלמידים מידע שיסייע להם לבחור את בית הספר המתאים להם. מינהל החינוך האזורי הוא שיבקר את התהליך וישבץ כל תלמיד באחד המוסדות שבחרו הוא והוריו, "תוך שמירה על הטרוגניות האוכלוסייה ובהלימה עם ערכיה המרכזיים של החברה בישראל" (שם, 180). כפי שנראה במאמר אחר (דהאן ויונה, בהכנה), שיעסוק בהיבטים משלימים של דוח דוברת, קיימת למעשה סבירות גבוהה שהבחירה המבוקרת תפגע בערכי השוויון, האינטגרציה והרב-תרבותיות.

רשתות חינוך

אחת ההמלצות המבניות המרכזיות של הדוח, הזוכה לתיאור קצר וחסר פירוט, מציעה כי בתי הספר ינוהלו ויופעלו על ידי רשתות חינוך. המלצה זו מבטאת את אידיאולוגיית ההפרטה בצורתה הקיצונית, והיא נדבך מרכזי של ההיגיון הניאו-ליברלי המצדד במדינה חלשה. על פי ההמלצה, "מינהל החינוך האזורי, בהתייעצות עם הנהלת בית הספר, מוסמך להחליט על התקשרות בהסכם עם רשת חינוך בעלת רישיון, הפועלת ללא מטרת רווח, לשם ניהול בית ספר או מספר בתי ספר בתחומו" (שם, 177). משמעותה של המלצה זו היא יצירת מה שמכונה בארצות הברית "charter schools" – בתי ספר במימון ציבורי, אך בניהול של גופים פרטיים. בתי ספר אלו מקבילים למודל האנגלי ששמו "grant maintained schools". בתי ספר מסוג זה מבטאים את המרכיב המרכזי של הרפורמות הניאו-ליברליות: החדרת מנגנונים דמויי-שוק המפרידים בין רוכשי השירות (המדינה) לבין ספקיו (המגזר הפרטי). המשתמש (הצרכן) מוזמן לבחור בין ספקי השירות השונים (Levacic 1995, 163). מחקרים קובעים שבתי ספר מסוג זה בארצות הברית ובאנגליה נוטים למשוך אליהם הורים שחיים ועובדים בקהילות מבוססות (Apple 2004, 27).

מרכיבים ברפורמות הניאו-ליברליות, כגון בחירת הורים וניהול עצמי, הפכו את בתי הספר ליחידות עצמאיות המנוהלות על פי קריטריונים כלכליים. בתי הספר וההורים

נתונים במצב המכונה "manufactured uncertainty" (Whitty, Power and Halpin, 1998). מצב זה מאופיין בחוסר יציבות ובאי־ודאות, כתוצאה משוק חינוכי תחרותי שבו חלים שינויים דמוגרפיים תכופים ובחירותיהם של ההורים משתנות באופן בלתי צפוי. בשפה פוסט־סטרוקטורלית ניתן לומר שכדי לשרוד בשוק התחרותי ולהתחמק מעינם הפקוחה של המפקחים, אימצו בתי הספר מנגנוני שיטור עצמי (Fitz 2003, 239–240).

המגזר השלישי והחינוך

המלצה נוספת של הוועדה קוראת להסדרת הפעילות של המגזר השלישי במערכת החינוך ולהבטחת מקומו של המגזר העסקי בהספקת שירותי חינוך. הוועדה מברכת על צמצום השירותים שהמדינה מספקת ועל התרחבות מעורבותו של המגזר העסקי, ומציינת שתי דרכי התקשרות בין משרד החינוך לארגוני המגזר השלישי: הראשונה היא התקשרות לשם קניית שירותים והשנייה היא יצירת מיזם משותף (משרד החינוך 2005, 177). במהלך השנים האחרונות הפריט משרד החינוך רבות מפעילויותיו. המשרד מוציא מכרזים להספקת שירותים, לפיתוח תוכניות לימוד, להכנה ולתגבור לקראת בחינות הבגרות ולשירותי ייעוץ ואבחון. על פי דוח ועדת אל"ה (2003, 15), "כמיליארד ש"ח מתקציב המשרד מופנים לגורמים חיצוניים אשר מנסים, בשיטות שלהם, להביא לסגירת פערי החינוך ולמילוי החסר בתחום הישגי הלומדים ובחינות הבגרות". נוסף על כך, עובדים רבים במשרד החינוך מועסקים על ידי קבלני כוח אדם פרטיים; חלקם עוסקים במשך שנים רבות בתפקידים זהים לאלו של עובדים מן המניין של המשרד החינוך, אך אינם נהנים מאותן זכויות וזוכים רק לסל זכויות מצומק כיוון שאינם נחשבים עובדי מדינה. החלפת כוח אדם קבוע ופרופסיונלי בעובדים זמניים ובעלי משרה ארעית וחלקית מתרחשת כיום בבתי ספר רבים באמצעות עמותות וקרנות כגון "קרן קרב".

המלצות הוועדה בדבר שילוב המגזר השלישי במערכת החינוך עלולות בקנה אחד עם מדיניות הפרטה של שירותים חברתיים אחרים, כגון תוכנית ויסקונסין, "מסעד לתעסוקה". על פי תוכנית זו, השמתם לעבודה של אנשים המקבלים הבטחת הכנסה או דמי אבטלה מופקעת מסמכות שירות התעסוקה ומועברת לתאגידים ישראליים, שבשיתוף עם תאגידים בינלאומיים אמורים להפעיל את התוכנית בארבעה מרכזים ברחבי ארץ. מדיניות הפרטה מתוכננת גם בבתי הסוהר: בית סוהר פרטי יוקם בבאר־שבע במימון המדינה ובניהול משותף של תאגידים ישראליים ושל תאגידים בינלאומיים. תהליך מקביל מתנהל גם בתחום שירותי הסייעוד: עמותות ללא כוונת רווח, הפועלות כגופים עסקיים לכל דבר, מעניקות במימון המדינה שירותי סיעוד לזכאי הביטוח הלאומי.

המלצות הוועדה בנושא המגזר השלישי משתלבות גם עם מגמות מרכזיות בכלכלה הגלובלית בשנים האחרונות. כלליה של הכלכלה הגלובלית נקבעים במידה רבה על ידי הבנק העולמי, קרן המטבע הבינלאומי וארגון הסחר העולמי, שהמלצותיו כלולות בהסכמי GATS – General Agreement on Trade and Services. זהו אחד מהסכמי הסחר שארגון הסחר

העולמי מנהל ואוכף. מטרת ההסכם היא ליצור ליברליזציה של סחר בשירותים ולאפשר לתאגידים בינלאומיים להתחרות ביניהם במדינות שונות על הספקת שירותים חברתיים כגון חינוך ובריאות.¹³

המורים

אחד הפרקים הארוכים בדוח הוועדה מוקדש למורים. הפרק כולל המלצות לגבי הגדרת משרתם, תנאי עבודתם, שכרם, הכשרתם, תנאי קבלתם לעבודה וההליכים להפסקתה. המלצות אלו נגזרות אף הן מן האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, שכן הן כרוכות בהכוונת החינוך לתוצאות בהתאם לעקרונות האחריותיות, ובהחלשת האיגודים המקצועיים של המורים.¹⁴ כבר בנייר העמדה של לביא ותירוש (2003, 14) צוין, שהרפורמות החינוכיות נועדו בין השאר לעודד "תהליכים של דמוקרטיזציה ונטרול מרכזי כוח כגון איגודי עובדים של מורים ומפלגות פוליטיות". יישום ההמלצות מביא להחלשת ארגונים בחברה האזרחית, שעשויים היו להציב אופוזיציה למדינה ולמתוח עליה ביקורת. יישום ההמלצות מבטא היבט נוסף בהחלשת המדינה: בעקבות הכרסום בכוחם של האיגודים המקצועיים וצמצום מספר המועסקים במגזר הציבורי, יקוצצו התקציבים הציבוריים ואפשר יהיה להפריט את העסקתם של המורות והמורים. בעוד שעד כה עוגנו תנאי עבודתם בהסכמים קיבוציים, מעתה יועסקו מורים רבים בחוזים אישיים על ידי מעסיקים מהמגזר הפרטי. המלצות אלו מבטאות את התהליכים הדיאלקטיים ואת הגבולות הנזילים שבין המדינה לחברה האזרחית (Mitchell 1991). החלשת ההסכמים הקיבוציים, החלפתם בחוזים אישיים או העסקה באמצעות קבלני כוח אדם – אלו כמה מאבני היסוד של המדיניות הכלכלית של ממשלת ישראל בשנים האחרונות. לדברי אורי יוגב, לשעבר הממונה על אגף התקציבים באוצר ומאדריכלי המדיניות הכלכלית, "הצלחנו לנצל את תקופת המיתון כדי לשנות את כללי המשחק ולקדם את המהפכה הדרמטית מכולן לשעבר – שבירת העבודה המאורגנת בישראל" (ארלוזורוב 2004). לתפיסתו של יוגב, העבודה המאורגנת היתה אחת "המשקולות הכי כבדות על המשק הישראלי". לדידו, "חלק גדול מהבעיה במערכת החינוך זה ארגוני המורים. הוועדים הגדולים, השיתוק שהם יוצרים במערכת. הם מעודדים בינוניות וחוסר מקצועיות. כיום יש תמימות דעים, שצריך לעשות ניתוח שורש לגבי העבודה המאורגנת בחינוך" (שם).

במסגרת ההתייחסות אל המורות ואל המורים כאל גורם מרכזי למשבר במערכת

¹³ מדינות שונות חותמות על הסכמים אלו ומקבלות עליהן את מרות בתי הדין של ארגון הסחר העולמי, הפוסקים במחלוקות משפטיות הנוגעות להסכמים. ההסכמים מסחירים את החינוך, שהופך מתהליך חברתי המעוגן במציאות תרבותית, פוליטית וחברתית קונקרטי למוצר הנסחר בשוק הגלובלי. מאחר שהאידיאולוגיה הכלכלית של ממשלת ישראל ושל משרד האוצר חותרת לחשיפת המשק הישראלי לכוחות הכלכליים של הגלובליזציה, ייתכן שבעתיד יאומץ הסכם סחר שיאפשר לתאגידים בינלאומיים לספק שירותי חינוך. לדיון בהשלכותיהם של הסכמי GATS, ראו למשל סבירסקי 2003.

¹⁴ גם במקומות אחרים שבהם יושמו רפורמות מסוג זה, כגון ניו-זילנד, אוסטרליה ואנגליה, הוחלשו האיגודים המקצועיים של המורים. ראו Whitty 2002, 170.

החינוך – גורם שיש להתעמת עמו ולא לשתפו בכינון המהפכה החינוכית – הוחלט לא לכלול את נציגי ארגוני המורים בין חברי הוועדה. התייחסות זו זכתה לביטוי מעשי כאשר מיד לאחר פרסום הדוח, הצעד הראשון ביישום הרפורמה היה הדרישה לפיטורים המוניים של אלפי מורים. משרד האוצר אף התנה את מימון הרפורמה בפיטורי המורים. על פי הנתונים שהציגה חברת ועדת דוברת, הכלכלנית רות קלינוב, המליצה הוועדה לפטר 14,000 מורים.¹⁵ דרישה זו נובעת גם מההיגיון הכלכלי של הדוח, הקובע שיישום המלצות אחרות המופיעות בו יתאפשר כתוצאה מצעדי חיסכון והתייעלות, שהמרכזי שבהם הוא פיטורי מורים. בעת כתיבת מאמר זה, בראשית מאי 2005, נקטו המורים צעדי מחאה נוכח כ-4,500 מכתבי פיטורים. המכתבים נשלחו לאחר שנציגי ארגוני המורים סירבו לשאת ולתת עם משרד החינוך על יישום הדוח בשנת הלימודים הקרובה, תשס"ו. ההצדקה שסיפקה מנכ"לית משרד החינוך, רונית תירוש, לפיטורים היתה שהמורים שקיבלו מכתבי פיטורים הם "מורים שתרומתם למערכת נמוכה... מורים שחוקים ומורים שמזיקים למערכת" (לוי ואביב 2005). הצדקה זו היא בבחינת דה-לגיטימציה והטבעת אות קלון על מצחם של מורים מפורטים, שייאלצו לצאת לשוק העבודה ולמצוא תעסוקה אחרת. לטענת הנהלת המשרד, אפשר היה למנוע את הפיטורים אילו הסכימו ארגוני המורים לנהל משא ומתן עם משרדי האוצר והחינוך על יישום הדוח. במילים אחרות, פיטורי המורים הם צעד כוחני שנועד ללחוץ על ארגוני המורים ולגרום לנציגיהם להיכנע לדרישות משרד החינוך.¹⁶ כדיעבד התברר שלא היה צורך בפיטוריהם של למעלה ממחצית המורים שפוטרו, משום שמשרד האוצר העניק למשרד החינוך תוספת תקציב של 295 מיליון ש"ח. אלא שמשרד החינוך הסתיר מידע זה מארגוני המורים במהלך המשא ומתן, כדי לאלצם להסכים לשתף עמו פעולה ביישום הרפורמה (זליקוביץ 2005).

הדוח ממליץ על שינויים באופן העסקת המורים והגננות. הוא מציע שבעתיד הם יועסקו בידי מינהלי החינוך האזוריים ולא בידי המדינה, הרשויות המקומיות ורשתות החינוך.¹⁷ הדוח קורא "לפעול בדחיפות לחתימת הסכם עבודה קיבוצי חדש עם ארגוני המורים, אשר יחליף את כל ההסכמים הקיימים בין המדינה לבין ארגוני המורים ויסיר את כל הנושאים

¹⁵ לטענת קלינוב הרפורמה אינה מחייבת פיטורים, כיוון שהוועדה התבססה על ניתוח נתונים מ-1998 שערך דן בן דוד, שהניח כי תקצוב מערכת החינוך בישראל הוא מהגבוהים בעולם, בדומה לארצות הברית ולמדינות המתועשות באירופה. אולם לדברי קלינוב, התקציב לתלמיד בישראל נמוך במונחים ריאליים מהתקציב בארצות הברית ובאירופה, והעומס המוטל על המורים במדינות אלו, המוערך לפי מספר התלמידים לכל מורה, נמוך מהמוטל על המורים בישראל. לכן, היא טוענת, הקיצוצים בתקציב החינוך מאז שנת 2000 אינם מחייבים פיטורי מורים המוניים. ראו חרומצ'ניקו 2005.

¹⁶ כאמצעי היערכות לקראת צעדי מחאה ושבייתה של מורים, פנה משרד החינוך לחברת כוח אדם שתכשיר עובדי הוראה שיחליפו מורות ומורים במהלך השבייתה. יש לציין כי השימוש בעובדי חברות כוח אדם לשם החלפת עובדים שובתים מנוגד לחוק ההעסקה על ידי קבלני כוח אדם, 1996.

¹⁷ הדוח ממליץ שלעת עתה תימשך העסקת המורים והגננות בידי הגורמים המעסיקים אותם כיום, בשל החשש של ארגוני המורים ושל אנשי השלטון המקומי שמא ייפגע הביטחון התעסוקתי בעקבות אי-הבטחה של מקורות המימון.

הפרופסיונליים הכרוכים בהפעלת התוכנית" (משרד החינוך 2005, 139). הדוח אף ממליץ שבית הספר יוכל להעסיק עד חמישה אחוזים מן המורים בחוזים מיוחדים. בתי ספר המטפלים באוכלוסיות חלשות יוכלו להעסיק יותר מורים בחוזים מיוחדים. אולם בעוד הדוח קורא לארגוני המורים לשאת ולתת, הוא מפרט בדקדוק רב את כל תנאי העסקתם של המורים – הליכי הכשרתם, קבלתם לעבודה, שכרם, תנאי עבודתם והפסקתה. המלצות מפורטות אלו הופכות את הליך המשא ומתן הקיבוצי למיותר. למעשה, נציגי ארגוני המורים נדרשים לחתום על הסכם קיבוצי שהוכתב מראש על ידי הממשלה.

בחינת מדוקדקת יותר של פרטי ההמלצות מגלה, שהכותרת "שיפור משמעותי במקצוע ההוראה ובמעמד המורה" אינה משקפת את ההסדרים המומלצים. הדוח טוען שההמלצות יביאו לשיפור משמעותי בשכר המורים, אולם למעשה, מורים שעבדו עד עתה במשרה מלאה הכוללת 24 שעות שבועיות יעבדו מעתה 40 שעות שבועיות, במסגרת יום לימודים ארוך. מדובר בתוספת של 75% בהיקף המשרה. לעומת זאת, על פי חישוב שערך שלמה גרניט, לשעבר הממונה באוצר על כוח האדם בשירות המדינה וכיום יועץ לארגוני המורים, שכרם של המורים יעלה רק ב-36%.

העסקה של חלק מהמורים בחוזים מיוחדים, כפי שהדוח מציע, תפוג את מקום העבודה. בחדר המורים ישבו עובדים מאוגדים, בעלי סל זכויות רגיל, ולצדם עובדים בחוזים מיוחדים בעלי סל זכויות משופר, המבטיח תנאי העסקה טובים יותר. החברות באיגוד המקצועי תהפוך לחיסרון, וכך יידחקו המורים לעזוב את האיגוד ולעבור להעסקה בחוזים מיוחדים; בסופו של דבר יביא המהלך להחלשת כוחו של האיגוד המקצועי. הסדרים מסוג זה, יש לציין, נוטים לעורר מתחים וסכסוכים בין קבוצות שונות של מורים (Whitty 2002, 70). כידוע, המשק הישראלי רובו עובר הפרטה מואצת ביחסי העבודה מהעסקה קיבוצית להעסקה באמצעות חוזים אישיים וקבלני כוח אדם. הניסיון מלמד שטקטיקת "רגל בדלת", שבה על פי ההסדר ההתחלתי רק שיעור נמוך של עובדים מועסקים בחוזים מיוחדים, נוטה עם הזמן להתרחב ושיעור החוזים האישיים הולך וגדל. ההסכם הקיבוצי מצמצם בהדרגה וכוחו של ארגון העובדים הולך ונחלש; אז נפגעים גם תנאי העסקה של אותם עובדים שעברו לחוזים מיוחדים.

5.2. המדינה החזקה: הליכה התרבותית, מדידה והערכה

לצד המלצות הוועדה בתחום המינהלי והארגוני, שעיקרן צמצום תפקידיה של המדינה, דוברת כולל גם המלצות שיישומן יוביל דווקא להרחבת מעורבותה של המדינה בתחום החינוך. סתירה זו אינה מצביעה על המלצות סותרות בדוח הוועדה, אלא על כך שההמלצות השונות מודרכות על פי הגיונות סותרים. כלומר, בעוד שיישום חלק מההמלצות אכן יוביל להחלשת המדינה בתחום החינוך, יישום של חלק אחר יגביר את מעורבותה. חלקן של הדוח כולל שלושה מרכיבים מרכזיים המשתלבים זה עם זה ויוצרים מנגנון של שליטה ריכוזית על מערכת החינוך: פיתוחה של תוכנית לימודים ארצית; אכיפתה של ליבה

משותפת על כלל תלמידי בתי הספר היסודיים; קביעת סטנדרטים אחידים להערכת הישגיהם הלימודיים של התלמידים והקמת רשות ארצית למדידה ולהערכה של הישגים אלה.

תוכנית לימודים ארצית וליבה משותפת

בדוח דוברת מופיעה המלצה לקיים תוכנית לימודים ארצית בעלת מתווה לימודי ברור ותקני לכל התלמידים במדינה. המלצה זו משקפת באופן הברור ביותר את ההיגיון של המדינה החזקה. תוכנית לימודים ארצית נחוצה כדי לקבוע את מטרות הלימוד ולהעריך את ביצועיהם של התלמידים ושל בתי הספר. תוכנית הלימודים הארצית מאורגנת בשישה אשכולות של מקצועות: שפות; מתמטיקה, מדעים וטכנולוגיה; מורשת ורוח; חברה; אמנויות ומיומנויות הגוף; כישורים אישיים חברתיים. נוסף על התכנים, התוכנית כוללת כישורי למידה, כישורי שפה, כישורים חברתיים ושימוש בטכנולוגיות מידע ותקשוב (משרד החינוך 2005, 85–87). הוועדה ממליצה גם שתוכנית הליבה, שתהיה הגרעין המשותף לזרמים השונים, תיגזר מתכניה של תוכנית הלימודים המלאה. הוועדה קובעת כי יוגדרו שתי תוכניות ליבה. הראשונה היא תוכנית ליבה מחייבת, שלה יהיו כפופים בתי הספר בחינוך הציבורי וחלק מבתי הספר בחינוך הלא-ציבורי שיבחרו ללמדה, והיא תכלול נושאים מכל אחד מן האשכולות. השנייה היא תוכנית ליבה חלקית, הנגזרת מתוכנית הליבה המחייבת. תוכנית זו תילמד בבתי ספר לא ציבוריים שיבחרו ללמדה ותכלול נושאים שיוסכם עליהם במקצועות אזרחות, אנגלית, מתמטיקה ושפת אם (שם, 88).

הוועדה מציעה גם לצמצם את מספר המקצועות הנלמדים בעת ובעונה אחת. בכיתות הנמוכות של בית הספר היסודי יקדישו התלמידים את מרבית זמנם ללימוד מיומנויות יסודיות ותכנים שייגזרו מתוכנית הליבה. עם העלייה בגיל, יוכלו התלמידים לבחור תכנים להעמקה ותוכניות ייחודיות שאינן נכללות בתוכנית הליבה.¹⁸

קריאתה של הוועדה לפיתוח תוכנית לימודים ארצית מלאה ותוכניות ליבה הנגזרות ממנה נובעת בין השאר מהשאיפה ליצור אתוס לאומי משותף, לכונן זהות תרבותית אחידה ולהנחיל מערכת ערכים קולקטיבית. על פי יו"ר המזכירות הפדגוגית של משרד החינוך, יעקב כ"ץ, מטרותיה של תוכנית הליבה הן:

הבטחת מכנה משותף בסיסי לכל תלמיד בכל מסגרות החינוך השונות; קידום וחיזוק הבסיס הלימודי המשותף של כלל התלמידים בישראל; קידום וחיזוק ההבנה החברתית בנושאים המשותפים לכלל התלמידים בישראל; קידום וחיזוק הערכים המשותפים במדינה יהודית ודמוקרטית; צמצום פערים לימודיים וחברתיים (משרד החינוך 2003).

18 על פי המלצת הוועדה, תוכנית הליבה תקיף בין 50% ל-60% מתוכנית הלימודים הבית ספרית המלאה (משרד החינוך 2005, 88–89).

על דברים אלה הוסיפה שרת החינוך:

אני רואה חשיבות עליונה בהחלת תוכנית הליכה על מערכת החינוך כולה. עניין זה יתרום לחיזוק ולקידום ההבנה החברתית בנושאים הבסיסיים המשותפים והמאחדים את החברה בישראל. אני רואה בתוכנית כוח, המחזק את המדינה היהודית והדמוקרטית נוכח מגמות של התבדלות סקטוריאלית.¹⁹

המטרה של תוכנית הליכה, הוסיפה השרה ואמרה, היא לגבש את החברה הישראלית "כחברה אחת, משותפת לכל בעלי ההשקפות וההשתייכויות החברתיות, הלאומיות והדתיות" (לבנת 2003). ברוח דומה כתב יעקב כ"ץ (2003), כי תוכנית הליכה "תשמש דבק חברתי שימנע התפרקות מוחלטת של החברה הישראלית במערבולת הפוסט-מודרנית".

טקסט מרכזי שאמור להורות את ערכי הליכה הוא מורשת, ציונות, דמוקרטיה: 100 מושגי יסוד (רפל ולוין 2003). הספר, המציג מבחר מושגים שבחירה ועדה מטעם משרד החינוך, מחולק לשלושה שערים: מורשת יהודית, ציונות ודמוקרטיה. שני השערים הראשונים פרוסים על פני 84 עמודים, ואילו השער השלישי – דמוקרטיה – הוא בן 16 עמודים בלבד, ורובו המכריע עוסק בתיאור מוסדות רשמיים, בעלי תפקידים ממלכתיים וחוקים מרכזיים בישראל.

כפי שהדגשנו בראשית הדיון, השיקולים המנחים את גיבושה של תוכנית הליכה משקפים את כפל הפנים של המדינה הניאו-ליברלית ומדגישים את הצורך במדינה חזקה, המבטיחה הן האחדה של תוכני הידע הנרכש והן דבק חברתי, שימנע קריאות תיגר על הסדר החברתי מצד קבוצות חברתיות שהכלכלה הניאו-ליברלית אינה מטיבה עמן. המדיניות הניאו-ליברלית מובילה כאמור לתהליכי פירוק בחברה: התרחבות הפערים החברתיים והכלכליים, עלייה בממדי העוני, פגיעה בעקרונות הצדק החברתי ובעקבותיה היעדר סולידריות והתגברות הסקטוריאליות. תהליכי פירוק אלו מעוררים צורך באמצעים חלופיים שישמשו, כדברי כ"ץ, דבק חברתי מלכד. תוכנית הליכה אמורה לשמש דבק מעין זה. כפי שכותב רוג'ר דל (Dale 1989), "[האידיאולוגיה הניאו-ליברלית] משקפת מודרניזציה שמרנית החותרת 'לשחרר' את היחידים למטרות כלכליות ובה בעת שולטת בהם למטרות חברתיות. אכן, בה במידה ש'חופש' כלכלי מגדיל את אי-השוויון, הוא גם מגביר את הצורך בשליטה חברתית" (מצוטט אצל Apple 1997, 597).

דפוסי הפעולה של המדינה הניאו-ליברלית, כפי שהם באים לידי ביטוי הן ברפורמת דוברת והן ברפורמות חינוכיות ניו-ליברליות במדינות אחרות, מצביעים על מתחים בין המדינה לשוק, בין הלאומי לגלובלי ובין המסרים הגלויים של תוכנית הלימודים למסריה הסמויים (Whitty 1997, 90–91). מצד אחד, המדינה מעלה על נס ערכים קולקטיביים כגון סולידריות, שיתוף וזהות לאומית – ערכים המשתקפים בתוכנית הליכה – ואילו מצד אחר

19 הודעה לעיתונות, דוברת משרד החינוך, 2.4.2003.

היא מקדמת אידיאולוגיה המרוממת ערכים מנוגדים של אינדיבידואליזם, תחרותיות ושונות חברתית ותרבותית (Torres 2000, 10). על סתירה זו עמד גם בזיל ברנשטיין (Bernstein 1996, 65–79), שטען שפדגוגיה המבוססת על אידיאולוגיית שוק יוצרת סובייקטים גלובליים, בעוד שהפדגוגיה הניאו־קונסרבטיבית מבקשת לכונן מחדש סובייקטים לאומיים. בשעה שתוכנית הלימודים הגלויה מדגישה את חשיבותה של "קהילה מדומיינת" של העבר, בו בזמן הקהילה האקטואלית עוברת תהליכי התפוררות, אטומיזציה וניכור.

תפקידה של המדינה החזקה כמנגנון של שליטה חברתית מתבהר גם על רקע המתח בין הצהרות הוועדה על כך שהחברה בישראל היא חברה רבת־תרבותית ויש לכבד את אופייה זה, לבין המלצותיה להקנות אתוס וערכים משותפים באמצעות תוכנית הליבה. "מתוך הכרה", קובע הדוח, "במרקם המיוחד של החברה הישראלית כחברה רבת־תרבותית, על החינוך הציבורי לאפשר לקהילות השונות ולמגוון הרב של התרבותיות לבוא לידי ביטוי בתכנים ובאופי ייחודיים של כל קהילה, הבאים להשלים את הבסיס המוצק המשותף לכל הבאים בשערינו" (משרד החינוך 2005, 212). תוכנית הליבה שתילמד בכל מוסדות החינוך הציבוריים היא שאמורה להבטיח את "הבסיס המשותף".

במסגרת המחויבות לרב־תרבותיות, ממליץ הדוח להעניק מעמד מיוחד בחקיקה לארבע קהילות חינוכיות נפרדות: האוכלוסייה הדתית־לאומית, האוכלוסייה החרדית, האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה הדרוזית. הקריטריון שעליו נסמכה הוועדה להענקת הזכות לניהול מערכת חינוך נפרדת הוא "קיומו של לאום ולשון נפרדים, או אורח חיים מובהק ונפרד" (שם, 215). החינוך הממלכתי־דתי זוכה לאוטונומיה מוחלטת, גם בתחומי הלימוד הכלולים בתוכנית הליבה. לדעת המבקרים, מדובר באוטונומיה מופרזת, המפלה לטובה את החינוך הממלכתי־דתי לעומת מגזרים אחרים: היא מאפשרת לו ליישם את דרישות הליבה ללא פיקוח ובהתאם לפרשנותו העצמית, העלולה לחרוג מן הערכים שעליהם השתית השלטון המרכזי את תוכנית הליבה.²⁰

אף על פי שהוועדה לא הצליחה להידבר עם ראשי הזרם החרדי בחינוך, היא ממליצה להכיר בו כאחד הזרמים בחינוך הציבורי. מערכת החינוך נדרשה לראשונה לסוגיית הליבה המשותפת בהקשר לתלמידים החרדים ב־1999, בעקבות עתירתו לבג"ץ של חבר הכנסת יוסף פריצקי ממפלגת שינוי. בעתירתו תבע פריצקי ממשרד החינוך להתנות כל העברת תקציב מהמדינה למוסדות החינוך החרדיים בקבלתה של תוכנית יסוד (היינו, תוכנית הליבה). בג"ץ (2751/99) דחה את העתירה, משום שמשרד החינוך ניא את להכין תוכנית ליבה ורק אחר כך להתנות את העברת תקציבי המדינה למוסדות החינוך החרדיים בהוראתה.

על פי דרישת משרד החינוך, תלמידי בתי ספר רשמיים חייבים ללמוד 100% מתוכנית הליבה, תלמידים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים חייבים ללמוד לפחות 75% מן השעות

²⁰ ביקורת זו מועלית בדעת המיעוט לדוח שכתבו דן גיבתון, ג'קי וענונו, נילי כהן וויקטור לביא (משרד החינוך 2005, 245).

המוגדרות כחובה בחינוך הרשמי ועליהם להגיע לרמת ההישגים הנהוגה במוסדות החינוך הרשמיים, ותלמידים במוסדות פטורים²¹ חייבים ללמוד 55% מתוכנית הליכה.²² נוסף על כך, כתנאי לתקצוב חייבים התלמידים במוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים להיבחן בבחינות המיצ"ב, המודדות את יעילות בית הספר ואת שיעור הצמיחה שלו. דיון ציבורי סוער מתנהל תדיר בשאלה אם יש להחיל את תוכנית הליכה על תלמידי מוסדות החינוך החרדי, אולם מתשובת המדינה לעתירה שהגיש לאחרונה ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים נגד משרד החינוך עולה, שבבתי הספר היסודיים של המוסדות החרדיים אין צורך לאכוף את לימודי הליכה, כיוון שרובם המכריע ממלאים אחר דרישותיה (ראו בג"ץ 10296/02). מתשובת המדינה עולה גם שמוסדות החינוך המוכרים הבלתי רשמיים דואגים לעמוד במבחני המיצ"ב, המשמשים אינדיקציה ליישום תוכנית הליכה, "באורח מספק ובוודאי סביר" (שם, סעיף 80). מבחני המיצ"ב, הנערכים היום במדעים, באנגלית, במתמטיקה ובלשון, מותאמים לאחוזי הליכה שהמוסדות חייבים בהם.²³ המשמעות היא שליכת הלימודים המחייבת את המגזר החרדי היא בעיקרה ליבה פונקציונלית, הכוללת מקצועות לימוד ניטרליים שהם תנאי להכשרת התלמידים להשתלבות בשוק העבודה. זו אינה ליבה ערכית, המחנכת להפנמה של מצע ערכי, קהילתי ודמוקרטי משותף. מדוע משלימה המדינה עם יישום חלקי בלבד של הליכה במגזר החרדי? ראשית, בשל כוחו הפוליטי הרב של המגזר, ושנית, משום שהוא אינו מערער את צביונה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ואף מחזקו. נוסף על כך, כפיית תוכנית הליכה על הציבור החרדי נועדה לשלבו בשוק העבודה, ולשם כך אכן נדרשת רק ליבה מצומצמת הכוללת את מקצועות היסוד הנבחנים במבחני המיצ"ב.

באשר לחינוך הציבורי הערכי, חברי הוועדה מציעים לפתוח "דף חדש". כחלק ממהלך זה הם מציעים שמערכת החינוך של הציבור הערכי בישראל, "למרות קיומו של קונפליקט לאומי – תיתן ביטוי גם למורשת הערבית הנפרדת וגם לנאמנות מלאה למדינת ישראל" (משרד החינוך 2005, 218). אולם בעוד שהציבור הדתי-לאומי והציבור החרדי

²¹ בישראל קיימים שלושה סוגים עיקריים של מוסדות חינוך יסודיים ועל-יסודיים: רשמיים, מוכרים (לא רשמיים) ומוסדות פטור (לא רשמיים). מוסדות החינוך הרשמיים כפופים לפיקוח המדינה והרשויות המקומיות, שאף מממנות אותם. המוסדות המוכרים (הלא-רשמיים) הם מוסדות שאינם ממלכתיים, חלקם פרטיים וחלק ממימונם אינו ממלכתי. מוסדות אלו יכולים להתנות קבלת תלמידים במבחני מיון או בקריטריונים אחרים. מוסדות פטור (לא רשמיים) אינם כפופים למשרד החינוך ולהנחיותיו, אולם הם נהנים מפטור מחוק לימוד חובה.

²² על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, תקצוב בתי הספר של החינוך המוכר הבלתי רשמי מבוסס על שיעור הלימוד של תוכנית הליכה. לכן, בתי ספר המלמדים רק 75% מהתוכנית יתוקצבו רק ב-75% מגובה התקציב התקני של בתי הספר. ראו סעיף 74 להודעה המשלימה של בג"ץ 10296/02.

²³ למרות שהדיון הציבורי מתמקד בהחלת תוכנית הליכה על תלמידי המגזר החרדי, לטענת רונית תירוש, מנכ"לית משרד החינוך, גם בתי ספר ייחודיים דמוקרטיים, אנתרופוסופיים ואחרים מתנגדים לקבל עליהם את תוכנית הליכה ואף אינם מוכנים שתלמידיהם ייבחנו בבחינות המיצ"ב. ראו פרוטוקול 202 משיבת ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, 17.3.2004.

זוכים לבטא את האוטונומיה התרבותית והחינוכית שלהם באמצעות מינהל חינוך עצמאי, הציבור הערבי והציבור הדרוזי אינם זוכים למינהל אוטונומי עצמאי שיאפשר שליטה עצמית קולקטיבית על בתי הספר הערביים. הביטוי המוסדי לאוטונומיה של הציבור הערבי הוא בעיקרו סמלי: המלצות כלליות על מינוי נציגים ויועצים ערבים ביחידות המשרד, המשך קיומה של מועצה מייעצת שהוקמה ב-1995, והמלצה שבמינהל חינוך אזורי שיותר מ-50% מתלמידיו ערבים, ימונה ערבי למנהל או לסגן מנהל. הלכה למעשה, הסדרים מוסדיים אלו אינם פותחים "דף חדש" ביחסים בין המדינה לאוכלוסייה הערבית, אלא ממשיכים את עקרון השליטה המונח ביסודם.²⁴ על פי המלצות הוועדה, מטרת החינוך הציבורי הערבי יהיו זהות למטרות החינוך כפי שהוגדרו בחוק החינוך הממלכתי (2000/1953), למעט סעיפים 4 ו-11, ובתוספת נוסח שיצורף לחוק:

מטרת החינוך הערבי תכלול בנוסף למטרות החינוך הכללי גם: (א) פיתוח וטיפוח הזהות האישית והזהות הערבית הקבוצתית כעוגן חינוכי, נפשי וחברתי לאינטגרציה מלאה בחברה הישראלית ובמדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; (ב) ידיעה וטיפוח השפה הערבית, והכרת התרבות והמורשת הערבית; (ג) הכרת התרבות היהודית, השפה העברית ותולדות העם היהודי (שם, 219).

אם כן, טיפוח הזהות האישית והקבוצתית של האוכלוסייה הערבית משועבד לתכלית של אינטגרציה במדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. ניתן להבין כיצד זהות אישית וקבוצתית כזו יכולה להשתלב במדינה דמוקרטית רבת-תרבותית, אולם לא ברור מדוע טיפוח זהויות אלו צריך לשמש עוגן חינוכי ונפשי לתלמיד הערבי לאינטגרציה בישראל כמדינה יהודית. התלמיד הערבי נדרש לאמץ את ערכיה ואת מטרותיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, בשעה שאופייה היהודי בא לידי ביטוי בהסדרים מוסדיים המפלים ומדירים אותו. כאשר לאותם חלקים בתוכנית הליכה שאינם לימודי מורשת, וכביכול אין בהם יסוד תרבותי מובהק — לימודי מתמטיקה, טבע, גיאוגרפיה, מדעים ומקצועות מעשיים — הוועדה ממליצה שתוכנית הלימודים היהודית וזו הערבית תהיינה זהות, שספרי הלימוד יהיו זהים פרט ללשון ושלא יותאמו לאוכלוסייה מבחינה תרבותית (שם, 220). הכללתו של מקצוע הגיאוגרפיה בתוכנית הליכה של המגזר הערבי בעייתית. אין זה מקצוע ניטרלי מבחינה תרבותית וערכית, ודרך הוראתו כיום מבטאת את תפיסותיו של הרוב

²⁴ הוועדה גם רשמה לפניה שמשרד החינוך מתכוון לבטל את משרת סגן הממונה על האגף לחינוך ערבי, שהוא נציג השב"כ. במסגרת תפקידו, סגן מנהל האגף משתתף בוועדות ובמכרזים ומוסר חוות דעת ביטחונית על כל מועמד למשרה במערכת החינוך הערבית. על פי עתירתו של ארגון עדאלה, מועמד שנפסל מסיבות ביטחוניות ולא פדגוגיות אינו יודע מדוע נפסל ולכן אינו יכול לערער על ההחלטה. מנכ"לית משרד החינוך, רונית תירוש, אישרה שהשב"כ אכן מפקח על מינוי המורים במגזר הערבי והצדיקה זאת, בטענה שהאזרחים הערבים אינם משרתים בצבא ואינם עוברים תחקיר ביטחוני. ראו חרומצ'נקו 2004א.

היהודי.²⁵ תפיסות אלו משתקפות גם בנייר העבודה שהכין משרד החינוך: 100 מושגי יסוד לחינוך הערבי. שלישי מהמושגים שייכים לקטגוריה "מושגים בציונות לחינוך הערבי". התלמיד הערבי נדרש ללמוד על דגניה ועל נהלל, על אלי כהן ועל חנה סנש, על האצ"ל, הלח"י והפלמ"ח. הקטגוריה השנייה – "מורשת למגזר הערבי" – כוללת בין היתר רשימת מונחים מתחום הפולקלור הערבי כגון אל-דיאפה (תרבות האירוח הערבית), אלג'הא (קבוצת גברים בעלי מעמד דתי וחברתי, המשתתפים באירועים חברתיים חשובים כגון אירוסין, נישואין ומוות) ואל-ח'ימה (האוהל). בעוד התלמיד הערבי נדרש להכיר מושגים בתולדות תקומתו של עם ישראל וללמוד את מילות ההמנון, התלמיד היהודי אינו נחשף כלל למורשת של הערבים בישראל. אי-סימטריה זו משקפת את מדיניותה המתמשכת של המדינה כלפי המיעוט האומי הפלסטיני, שעיקרה "הפעלת לחצים... בכיוונה של דו-לשוניות ודו-תרבותיות חד-צדדית" (סבן 2002, 269). אם כן, במסגרת מחויבותה לרב-תרבותיות, הוועדה מכירה באוטונומיה של קהילות דתיות יהודיות, אולם היא אינה נותנת ביטוי מעשי בתוכנית הלימודים הכללית ובתוכנית הליכה לנרטיבים, לאמונות ולערכים של קבוצות אחרות באוכלוסייה. הוועדה מתעלמת מהטיותיה התרבותיות והערכיות של תוכנית הלימודים הנוכחית כלפי נשים, מזרחים וקבוצות אחרות.²⁶ יתרה מזו: סביר להניח שתרבות המדידה וההערכה שדוח הוועדה מקדם תביא את הספר להתמקד בהוראת המקצועות שבהם ייבחנו התלמידים במבחני המיצ"ב, ולזניח התכנים הפלורליסטיים החורגים ממקצועות אלו ולכן אינם תורמים לדירוגו של בית הספר במסגרת התחרות המונהגת.

מדידה והערכה

תוכנית הליכה מספקת את התכנים שעל פיהם אמורה מערכת החינוך לקבוע את תוצריה ואת יעדיה המדידים. הוועדה ממליצה לבסס תרבות מדידה והערכה ולראות בה עיקרון המנחה את מערכת החינוך, במטרה לממש את אחת ממטרות הרפורמה: "חינוך מוכוון ומונחה תוצאות" (משרד החינוך 2005, 17–18). לשם כך הוועדה מציעה להקים יחידה סטטוטורית עצמאית: "רשות ארצית למדידה ולהערכה" (ראמ"ה). רשות זו תנטר ותדווח על מצב מערכת החינוך לגורמים שונים במשרד ומחוצה לו. הדגש על מדידה ועל הערכה ממחיש את אופייה הרגולטורי של המדינה ואת מעורבותה. סדרה של אמצעים, כגון סטנדרטים ובחינות, מאפשרים למדינה להתערב מרחוק ו"לשלוט ללא שליטה ישירה" (governing without governing, Apple 2004, 21). בשפה פוקויינית מערכת רגולטורית זו היא מעין פאנאופטיקון מדינתי, שביכולתו לפקח ולשלוט על פעולותיהם של השחקנים השונים במגרש החינוכי בלי להתערב ישירות בפעולתם.

²⁵ לא בכדי טורחת הוועדה לציין כי "שמות יישובים ומקומות גיאוגרפיים יהיו לפי שמותיהם הרשמיים" (משרד החינוך 2005, 220).

²⁶ לביקורת על תוכנית הלימודים הקיימת מפרספקטיבה רב-תרבותית, ראו למשל שנהב 1999; Raz-Krakotzkin 2001.

ההמלצות בדבר מדידה והערכה התקבלו בניגוד לעמדתם של רוב חברי ועדת המשנה המקצועית של דוח דוברת, ועדת המדידה וההערכה. רוב חברי הוועדה התפטרו זמן קצר לפני פרסום הדוח, בטענה שנושאים מרכזיים שאמורים היו לדון בהם הוצאו מרשותם, נושאים שבהם עסקה הוועדה כלל לא הופיעו בדוח הביניים, והיו אף המלצות שרוב חברי הוועדה התנגדו להן. רוב חברי הוועדה דגלו בעריכת מבחני הערכה מדגמיים בחלק קטן מבתי הספר והתנגדו למבחנים כלל-ארציים – כגון מבחני המיצ"ב, שנועדו לשמש אמצעי הפחדה והטלת משמעת על המורים. אף על פי כן, דוח הביניים של ועדת דוברת המליץ על מבחנים חיצוניים כלל-ארציים. כך למשל הופתעו חברי הוועדה לגלות בדוח המלצה לעריכת מבחני קריאה לכל תלמידי כיתות ב במערכת החינוך (חרומצ'נקו 2004ב).

השילוב בין ההמלצה לקבוע סטנדרטים מחייבים לבין ההמלצה להקים רשות למדידה ולהערכה מבטא כיצד מתנסח עקרון האחראיות בדוח דוברת, המפקיד ביד המדינה סמכויות הנושאות חותם ריכוזי. בחינה השוואתית של עקרון האחראיות, מתוך מחקרים על יישומו ברחבי העולם, מעלה שמדיניות של מבחנים סטנדרטיים הצרה מאוד את תפקיד המורים ופגעה באוטונומיה המקצועית שלהם. הדגש על מבחנים סטנדרטיים הוביל לצמצום תוכנית הלימודים ולהתמקדותה בידע הספציפי שעליו החליטו רשויות החינוך לבחון את התלמידים (Whitty 2002, 99–100). לינדה מקניל (McNeil 2004), שחקרה את השפעותיהם של מבחנים שנערכו במסגרת החוק הפדרלי "No Child Left Behind" בכתי הספר בטקסס, הגיעה למסקנות דומות ואף עגומות יותר. במחקרה היא בחנה את מנגנוני הבקרה וההערכה ששולבו במערכת החינוך בעקבות לחצים מצד אנשי עסקים בטקסס, שטענו כי יש לממן רק פעולות לימודיות התורמות לתוצאות בנות-מדידה. מקניל הסיקה שהמבחנים הסטנדרטיים צמצמו את היקפו ואת איכותו של החומר הנלמד, דרדרו את מעמד המורה, פגעו בלמידה האקטיבית של התלמידים והגבירו את אי-שוויון בחינוך בין תלמידים עניים ותלמידים מקבוצות מיעוט אתניות לבין תלמידים מהמעמד העליון. לטענתה, האחדת מבחנים פוגעת בסטנדרטים אקדמיים כגון למידה משמעותית, חשיבה ביקורתית וסקרנות אינטלקטואלית. ג'ון פיץ (Fitz 2003), שבחן את עקרון האחראיות באנגליה ובוולס, מצא שפרסום הישגי בתי ספר בנוסח "טבלאות ליגה" גרם אמנם לבתי הספר לגלות אחריות רבה יותר מבעבר כלפי השלטון וההורים, אולם המבחנים הסטנדרטיים גרמו גם להצרת תפקידם של המורים שהפכו ל-"knowledge workers", המתמקדים בהוראת חומרים שנקבעו מראש ותו לא. הצד היצירתי של ההוראה – פיתוח חומרי לימוד ומנגנוני הערכה והתאמתם ליכולות ולצרכים הייחודיים של התלמידים – צומצם מאוד, והיחסים בין המורה לתלמיד הפכו לפונקציונליים יותר ולאישיים פחות. מחקרים נוספים, שעליהם פיץ נסמך, קובעים שהרפורמות גורמות ל-"deskilling", היינו לשלילת ההתמקצעות של מקצוע ההוראה: צמצום האחראיות והמעורבות של המורים, הנדרשים מעתה לבצע מטלות הוראה אלמנטריות שאינן הולמות את כישוריהם המקצועיים (שם, 235).

6. סיכום ומסקנות

בדברו על היחס שבין דוח ועדת דוברת לבין המדיניות הכלכלית של הממשלה, מעלה על נס יעקב כ"ץ את ה"התאמה שנוצרה בין התפיסה שמובילה הממשלה הנוכחית בתחומי הכלכלה והרווחה לבין המדיניות בתחום החינוך". הוא מוסיף ואומר כי המדיניות הכלכלית של שוק חופשי ודרכון אנשים לצאת לעבודה היא די מצליחה, ואנחנו הולכים עכשיו בכיוון יותר שמרני גם בחינוך: יותר אחריותיות, יותר סטנדרטים, יותר מדידה, מתוך דאגה לכלל התלמידים... במשך השנים "שפכו" מאות מיליוני שקלים על יחידות שמטפלות באוכלוסיות חלשות, ושום דבר לא יצא מזה. המצב לא השתפר — כמו שקרה בקצבאות. עד עכשיו התפיסה הסוציאליסטית לא הוכיחה את עצמה, ומאז 1973 אנחנו רק מדרדרים בתחום החינוך, וכנראה גם בתחומי החברה והכלכלה האחרים (קשתי 2005).

דבריו אלה של אחד מקברניטי מדיניות החינוך, על ההלימה בין רוח המלצות ועדת דוברת לבין המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה בשנים האחרונות, מעידים על המקורות האידיאולוגיים הניאו-ליברליים השמרניים המשותפים, ומשרטטים את פני היאנוס של האידיאולוגיה השלטת. מחד גיסא, השתלטות ההיגיון הכלכלי על תחום החינוך באה לידי ביטוי בסדרת הקיצוצים המתמשכת בתקציבי הרווחה והשירותים החברתיים — ובכללם קיצוצים הולכים וגוברים בתקציב החינוך, צמצום מעורבות המדינה, התנערות מתפיסות קולקטיביסטיות, שמרנות פיסקלית, הפרטה, פגיעה באיגודים מקצועיים, החדרת עקרונות שוק ומנגנוני תחרות והדגשת האחריות האישית. אלה הן פניה של המדינה החלשה, המאפשרת את פריחתו של שוק חופשי ומשחררת את הסובייקטים מבחינה כלכלית. מאידך גיסא, הדרישה ל"יותר אחריותיות, יותר סטנדרטים, יותר מדידה" והשלטת תוכנית ליבה ערכית ופונקציונלית על כל התלמידים — אלה הן פניה האחרות של המדינה, המדינה החזקה, זו המעוניינת בשליטה חברתית על אותם סובייקטים. זוהי מדינה מעורבת ומפקחת, שתפקידה להבטיח שמערכת החינוך תתנהל ברוח ניאאו-ליברלית ותכשיר את בוגריה להשתלב בכלכלה ובשוק העבודה הגלובלי; זוהי גם מדינה המגנה על המסגרת הלאומית מפני ההתפוררות המאיימת עליה כתוצאה ממדיניותה החברתית והכלכלית.

כאמור, דוח דוברת אינו ייחודי. בדומה לרפורמת חינוכיות ניאאו-ליברליות ברחבי העולם, הוא מציע מבחר צעדים שהשלכותיהם החינוכיות רחוקות מלממש את מטרותיו המוצהרות. רוח התרבות העסקית והניהולית השורה על המלצות הרוח מעניקה מקום מרכזי לשוק ומצמצמת את המרחב הדמוקרטי, שבו אזרחים יכולים להשפיע. זכויות אזרחיות הופכות לזכויות צרכניות. רוח זו גם מכוננת חברה אזרחית ברוח השוק, המקצה מקום מרכזי לתחרות ולאינטרסים כלכליים פרטיקולריסטיים, והדוחקת הצדה דיון קולקטיבי שבו המרחב הציבורי משמש במה לדיאלוג המקדם אינטרסים משותפים.

ביבליוגרפיה

- ארלוזורוב, מירב, 2004. "צריך לפרק את המינהל ולמכור את קרקעות המדינה", הארץ, 5.5.2004. בן-אליא, נחום, 2000. אזורח החינוך בישראל: דה-רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- גלנר, ארנסט, 1994. לאומים ולאומיות, האוניברסיטה הפתוחה, תל-אביב.
- דהאן, יוסי, ויוסי יונה, בהכנה. "דוח דוברת: שוויון הזדמנויות והמציאות הישראלית". ועדת אל"ה, אורחים לקידום החינוך בישראל, 2003. הצעה לרפורמה מבנית במערכת החינוך של ישראל, מרכז רבין, הפורום לאחריות לאומית, תל-אביב.
- ועדת שושני, 2002. דוח ועדת שושני: הוועדה לבדיקת שיטת התקציב, משרד החינוך, ירושלים, <http://www.education.gov.il/moe/klali/doch.htm>.
- זליקוביץ, מורן, 2005. "לבנת פיטרה 4,500 מורים, וידעה שאין צורך", www.ynet.co.il, 25.5.2005.
- חורש, הדר, 2004. "מה בין אנשי עסקים לחינוך?", הארץ, 30.5.2004.
- חרומצ'נקו, יולי, 2004. "עתירה לעליון לבטל את מעורבות השב"כ במינוי מורים במערכת החינוך הערבית", הארץ, 6.9.2004.
- _____, 2004. "ההערכה שלנו שניצלו אותנו", הארץ, 6.12.2004.
- _____, 2005. "חברת ועדת דוברת: הרפורמה לא חייבה פיטורים", הארץ, 9.5.2005.
- יונה, יוסי, 2003. "ניאור-ליברליזם בחסות הניאור-ציונות", המצב, עכשיו: 40 כותבים ואמנים על מה שקורה, ערך גדעון סאמט, כנרת, זמורה-ביתן, תל-אביב, עמ' 193–200.
- יונה, יוסי, ויוסי דהאן, 1999. "מערכת החינוך בתקופת מעבר: מקולקטיביזם שלטוני לאינדיבידואליזם אזרחי — בחירת הורים בחינוך כמקרה מייצג", יובל למערכת החינוך בישראל, ערך אלעד פלד, משרד החינוך, תל-אביב, עמ' 163–180.
- כ"ץ, יעקב, 2003. "תוכנית הליכה מעוגנת בערכים חברתיים: הפרספקטיבה הישראלית", מסמך פנימי, משרד החינוך, ירושלים.
- לביא, ויקטור, ורונית תירוש, 2003. נייר עמדה 44: הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- לבנת, לימור, 2003. "מדיניות השוויון החדשה", הארץ, 6.10.2003, עמ' ב2.
- לוי, מירב, וענבל אביב, 2005. "רק החלו ללמד וכבר מפוטרים", www.msn.co.il, 2.5.2005.
- משרד החינוך, 1989. תוכנית רפורמה ("תוכנית שושני"), משרד החינוך, ירושלים.
- _____, 1993. המלצות הוועדה לבחינת גיוס משאבים לבתי ספר ממקורות לא ציבוריים ("דוח גפני"), משרד החינוך, ירושלים.
- _____, 1993. המלצות ועדת ההיגוי לבתי ספר בניהול עצמי ("דוח וולנסקי"), משרד החינוך, ירושלים.
- _____, 1994. הוועדה ל"בחירה בחינוך" ("דוח ענבר"), משרד החינוך, ירושלים.
- _____, 2003. "תוכנית יסוד" (ליבה) לחינוך היסודי בישראל, משרד החינוך, ירושלים.
- _____, 2005. כוח המשימה הלאומי ("ועדת דוברת"), משרד החינוך והתרבות, ירושלים.

- סבירסקי, שלמה, 2003א. "מי יצילנו מן הפערים בחינוך? על נכונותה ועל יכולתה של מערכת החינוך להנהיג רפורמה שוויונית של ממש", חינוך וצדק חברתי: על שוויון הזדמנויות בחינוך, ערכו שמואל שי ונעמיקה ציון, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה, סדרת ניירות עמדה בנושאי הצדק החברתי, חוברת מספר 4, מכון ון ליר בירושלים, ירושלים, עמ' 24–31.
- , 2003ב. גאטס והשירותים הציבוריים בישראל, מרכז אדוה, יוני 2003, תל-אביב.
- סבן, אילן, 2002. "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו", עיוני משפט כו (1): 241–319.
- עיריית תל-אביב-יפו, 1992. אפשר גם אחרת: תל-אביב מאמינה בחינוך — התחדשות מערכת החינוך בעיר תל-אביב-יפו, עיריית תל-אביב-יפו, מינהל החינוך, תל-אביב.
- קשתי, אור, 2005. מעריב, 18.4.2005.
- רפל, יואל, ואיתמר לוין, 2003. מורשת, ציונות, דמוקרטיה: 100 מושגי יסוד, ידיעות אחרונות, תל-אביב.
- שנהב, יהודה, 1999. "ספרי לימוד בהיסטוריה", מצד שני 18: 22–25; מצד שני 19: 19.
- Apple, Michael, 1997. "What Postmodernists Forget: Cultural Capital and Official Knowledge," in *Education: Culture, Economy, Society*, eds. Albert H. Halsey, Hugh Lauder, Philip Brown and Amy Stuart Wells. Oxford: Oxford University Press, pp. 595–604.
- , 2004. "Creating Difference: Neo-liberalism, Neo-conservatism and the Politics of Educational Reform," *Educational Policy* (18) 1: 12–44.
- Ball, Stephen, 2004. "Education For Sale! The Commodification of Everything?" King's Annual Education Lecture 2004, University of London, www.asu.edu/educ/eps1/CERU/CERU_2004_Articles_Of_Interest.htm.
- Bernstein, Basil, 1996. *Pedagogy, Symbolic Control and Identity*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Bonal, Xavier, 2003. "Managing Education Legitimation Crisis in Neoliberal Contexts: Some Semiperipheral Evidence," Xavier.bonal@uab.es.
- Bullock, Alison, and Hywel Thomas, 1997. "Learning at the Centre," in *Schools at the Centre? A Study of Decentralization*, eds. Alison Bullock and Hywel Thomas. New York: Routledge, pp. 203–223.
- Dale, Roger, 1989. *The State and Education Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fitz, John, 2003. "The Politics of Accountability: A Perspective from England and Wells," *Peabody Journal of Education* 78 (4): 230–241.
- Gamble, Andrew, 1988. *The Free Economy and the Strong State*. London: Macmillan.
- Gaziel, Haim, 1994. "Implementing Reforms in a Centralized Education System: The Case of Israeli Education," *Oxford Review of Education* 20 (2): 237–252.
- Gorard, Stephen, Chris Taylor, and John Fitz, 2003. *Schools, Markets and Choice Policies*. London: Routledge.
- Habermas, Jorgan, 1984. "What Does a Legitimization Crisis Mean Today? Legitimization Problems

- in Late Capitalism,” in *Legitimacy and the State*, ed. William Connolly. Oxford: Basil Blackwell.
- Hatcher, Richard, 2001. “Getting Down to the Business: Schooling in the Globalised Economy,” *Education and Social Justice* 3 (2): 45–59.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Johnathan Perrato, 1999. *Global Transformations*. Stanford: Stanford University Press.
- Hursh, David, 2001. “Neoliberalism and the Control of Teachers, Students, and Learning: The Rise of Standards, Standardization, and Accountability,” *Cultural Logic* 4 (1): <http://www.eserver.org/cllogic/4-1/4-1.html>.
- Hursh, David, and Anne Martina Camille, 2003. “Neoliberalism and Schooling in the U.S.: How State and Federal Government Education Policies Perpetuate Inequality,” *Journal for Critical Education Policy Studies* (1) 2: 1–13.
- Levacic, Rosalind, 1995. *Local Management of Schools*. Buckingham: Open UP.
- McNeil, Linda, 2004. *Contradictions of School Reforms: Educational Costs of Standardized Testing*. New York: Routledge, Falmer.
- Mitchell, Timothy, 1991. “The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics,” *American Political Science Review* 85 (1): 77–96.
- Raz-Krakotzkin, Amnon, 2001. “History Textbook and the Limits of Israeli Consciousness,” *The Journal of Israeli History: Politics, Society and Culture* 20 (2): 155–172.
- Robertson, Susan, and Robert Dale, 2002. “Local States of Emergency: The Contradiction of Neo-liberal Governance in New Zealand,” *British Journal of Sociology of Education* 23 (3): 463–482.
- Thompson, Grahame, 1990. *The Political Economy of the New Right*. Boston: Twayne Publishers.
- Torres, Carlos, 2000. “The State, Privatization and Educational Policy: A Critique of Neo-Liberalism in Latin America and Some Ethical and Political Implications,” www.isop.ucla.edu/lac/cat/stapri.pdf.
- Whitty, Geoff, 1997. “Creating Quasi-Markets in Education,” *Review of Research in Education* 22: 3–47.
- , 2002. *Making Sense of Education Policy*. Sage Publications: London.
- Whitty, Geoff, Sally Power, and David Halpin, 1998. *Devolution and Choice in Education*. Bristol, PA: Open University Press.