

דוח דוברת, שוויון הזדמנויות והמציאות בישראל

יוסי דהאן

החטיבה לזכויות אדם, המכללה האקדמית למשפטים; מרכז אדוה

יוסי יונה

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

"מה ההבדל בין ילד שמגיע הביתה בשעה אחת וחצי ואין לו אוכל בבית לילד שנמצא ביום לימודים מלא? אנחנו לא אחראים לצמצום הפערים בחברה כולה, רק על צמצום פערים בחינוך" (שרת החינוך לימור לבנת, ראו חרומצ'נקו 2004).

1. מבוא

בדומה לרפורמות ניאו-ליברליות בחינוך שיושמו בעת האחרונה במדינות שונות, גם הרפורמה החינוכית הניאו-ליברלית המוצעת בדוח ועדת דוברת מעלה על נס את ערך שוויון ההזדמנויות. בדומה לאותן רפורמות, דוח דוברת מאמץ רטוריקה ליברלית פרוגרסיבית המצדדת בשוויון, בסולידריות ובצדק חברתי. מחברי הדוח מכירים בכך שהפערים החברתיים בישראל הם מהגבוהים בעולם המפותח ומתריעים מפני הסכנה הטמונה בהם לאיכות החברה ולקיומה של המדינה (משרד החינוך 2005, 42).

במאמרנו הקודם (דהאן ויונה 2005) בחנו את דוח דוברת על רקע התמורות שחלו בדפוסי פעולתה של המדינה עם עליית הסדר הגלובלי. במאמר זה נבחן את הדוח אל מול האידיאל המוסרי של שוויון הזדמנויות בחינוך ונראה כיצד התנהלותה הדיאלקטית של המדינה — היחלשותה והתחזקותה בו בזמן — פוגעת באידיאל זה.

הפגיעה באידיאל שוויון ההזדמנויות מתאפשרת לטענתנו כתוצאה מאימוץ השקפת עולם חברתית-כלכלית המקדמת שתי מטרות משלימות. ראשית, היא מעודדת תהליכי הפרטה והסחרה (commodification) של השירותים החברתיים בכלל ושל שירותי החינוך בפרט. שנית, היא מכפיפה את חינוך הילדים למטרות כלכליות ולצרכיו של שוק העבודה הגלובלי. "מדינת ישראל", קובע כתב המינוי של ועדת דוברת, "זקוקה למערכת חינוך אשר תעמוד בשורה ראשונה בעולם מבחינת הישגיה: תאפשר יתרון כלכלי יחסי ארוך טווח..." (משרד החינוך 2005, 278). הגדרת מטרותיו של החינוך באור זה משנה שינוי דרסטי את משמעותו, את אופי החוויה החינוכית של התלמידים ואת עשייתם החינוכית של מנהלי בתי הספר ומוריו.

שתי מטרות אלו של הרפורמה הניאו־ליברלית כולאות את מערכת החינוך במגל חברתי וחינוכי המעודד אי־שוויון. מערכת החינוך נאלצת לוותר על גישה פדגוגית החותרת לפיתוח אישיותו של בוגר בית הספר על מכלול היבטיה – האינטלקטואליים, הרוחניים, האסתטיים, הרגשיים והחברתיים. היא אף אינה מסוגלת להבטיח לתלמידים הזדמנויות שוות ברכישת המיומנויות והכישורים הדרושים לשם השתלבותם בשוק העבודה הגלובלי. דוח דוברת אינו מסוגל להבטיח שוויון הזדמנויות בחינוך, וזאת גם אם נמדוד את אידיאל השוויון על פי מטרותיה המוגבלות של מערכת החינוך, כפי שהן מוגדרות בדוח עצמו. כישלון בלתי נמנע זה טמון בנתק שבין המלצות הדוח לבין המציאות החברתית והכלכלית, שבמסגרתה הוא עתיד להיות מיושם. הדוח ממעיט בחשיבותם של גורמים אקסוגניים – כגון מעמד, לאום, מוצא אתני, הון חברתי והון תרבותי – ואף מתעלם מהשפעתם על המציאות הבית־ספרית, על הפערים הכלכליים ועל הניידות החברתית. בדומה לרפורמות ניאו־ליברליות במדינות אחרות, הדוח גורס שהשינוי הארגוני ושינוי תרבות הניהול הבית־ספרית הם הגורמים החשובים ביותר – אם כי לא הבלעדיים – לשיפור הישגי התלמידים ולצמצום הפערים הלימודיים בין קבוצות שונות בחברה בישראל. אחת ממטרותיו המרכזיות של מאמר זה היא לתבוע מחדש את מקומו של ההקשר החברתי־כלכלי החוץ־חינוכי ולהדגיש את חשיבותו המכרעת במערכת החינוך. היעדרו של הקשר זה מדוח הוועדה הוא ליקוי מהותי. נקודות המבט הסוציולוגיות והכלכליות, שאת חשיבותן אנו מבקשים להדגיש, אינן רק פרספקטיבה נוספת שיש להביא בחשבון בכואנו לנתח את הדוח ואת המלצותיו. נקודות מבט אלו חושפות את מגבלותיהן המבניות של המלצות ואת הטיותיהן האידיאולוגיות, המונעות יצירת רפורמה שתקדם את הישגיהם של כלל התלמידים, תצמצם את הפערים בין קבוצות חברתיות שונות ותעניק הזדמנויות שוות לניידות חברתית. ההקשרים החברתיים והכלכליים והמלצות הדוח ייבחנו במאמר מנקודת מבט נורמטיבית. נציג פרשנויות פילוסופיות שונות לעקרון שוויון ההזדמנויות, שהוא עקרון־על מכונן של כל מערכת חינוך במדינה דמוקרטית, עיקרון שגם חברי הוועדה מציבים אותו כיעד עליון של עבודתם. אולם לא זו בלבד שהרפורמה המוצעת אינה עולה בקנה אחד עם פרשנויות פרוגרסיביות של עקרון שוויון ההזדמנויות, היא אף אינה עתידה להביא למימוש עיקרון זה על פי תפיסת הוועדה עצמה.

2. שוויון הזדמנויות בחינוך: בין פרשנות פורמלית לפרשנות מהותית

בספרות הסוציולוגית החינוכית ובספרות הפילוסופית נידונו רבות יחסי הגומלין שבין מימוש עקרון שוויון ההזדמנויות במערכת החינוך לבין המציאות החברתית והכלכלית שבה היא פועלת. מעיון בספרות עולות פרשנויות שונות לעיקרון זה. בהנחה ששוויון הזדמנויות אינו קיים בפועל, שואל המחקר מהם ההסדרים המבניים שעל המדינה להנהיג כדי להבטיח את מימושו.

החשיבות הרבה המיוחסת לכינון עקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך נובעת ממהותו של התחום. חינוך הוא סוג של טובין חברתיים המכונים positional goods. ערכם של הטובין החברתיים אינו נקבע רק על פי הכמות האבסולוטית שבה מחזיק בעליהם, אלא על פי הכמות היחסית שבידו בהשוואה לכמות המצויה בידי אנשים אחרים. כך לדוגמה, מאחר שהביקוש ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה ולהתקבל למשרה בשוק העבודה גבוה מן ההיצע המוגבל, בהכרח תתנהל תחרות בין הפונים. פונים שהישגיהם הלימודיים גבוהים יותר יתקבלו למוסד החינוכי או למקום התעסוקה, ואילו מתחריהם המפסידים יוותרו בחוץ. אפיון זה של הטובין החינוכיים מדגיש את חשיבותן של ההזדמנויות החינוכיות הניתנות לכל תלמיד: מי שזוכה בהזדמנויות חינוכיות רבות וטובות יותר זוכה ביתרון על פני האחרים בתחרות על טובין חברתיים מוגבלים (Swift 2003).

עקרון שוויון ההזדמנויות הוא כאמור אחד העקרונות המכוננים של חברות מודרניות דמוקרטיות. תפיסות שונות ולעתים מנוגדות של צדק חברתי מסכימות שהסדרים חוקיים, חברתיים וכלכליים צריכים להבטיח "נקודת התחלה שווה לכל" – level playing field. לאחר שהובטחה נקודת התחלה שווה לכל, כל אדם נושא בתוצאות בחירותיו וזכאי ליהנות מפירות מעשיו, ולמי שנכשל ומוצא את עצמו במצב חברתי וכלכלי נחות אין זכות להתלונן או לדרוש פיצוי. ג'ון רומר מנסח את העיקרון בשפה כלכלית: מחיר החירות הוא אחריות (Roemer 1998). העיקרון הקובע שעל היחיד לשאת באחריות לתוצאות מעשיו תקף רק בתנאי שמתקיימים הסדרים מוסדיים המבטיחים לו שוויון הזדמנויות, וכל עוד הוא מבוטח מפני התרחשויות הנובעות ממזל רע (brute luck), כגון נכות מולדת או פגיעה פיזית. מאחר שעקרון שוויון ההזדמנויות מבוסס על כך שבהינתן הזדמנויות שוות כל אדם אחראי לתוצאות מעשיו, הרי עלינו להבחין בין מעשים הנובעים מבחירותיהם החופשיות של בני אדם לבין נסיבות שאין להם שליטה עליהן, אולם הן קובעות את תוצאות מעשיהם. על פי עיקרון זה על החברה ליצור שוויון בתוצאות במצבים הנובעים מנסיבות שאין לאנשים שליטה עליהן, כיוון שאי־שוויון זה אינו מוצדק מבחינה מוסרית, בניגוד לאי־שוויון הנובע מבחירותיהם וממעשיהם החופשיים.

מהם אפוא ההסדרים החברתיים העשויים להבטיח שהישגיו של האדם ומיקומו היחסי בחברה ינבעו מבחירותיו ומהחלטותיו, ולא מגורמים שאין לו שליטה עליהם? הניסיון להשיב על שאלה זו מצמיח פרשנויות שונות של עקרון שוויון ההזדמנויות. על פי התפיסה הפורמלית של עיקרון זה בחינוך, שאפשר לכנותה גם right liberal equality of opportunity¹, על ההסדרים החברתיים לפתח את הפוטנציאל הגלום בילדים המבקשים לזכות בחינוך, לאפשר להם להתקדם בסולם ההשכלתי ולא להציב בפניהם מחסומים פורמליים. מערכת חינוך חייבת להיות פתוחה לכל ובלתי מפלה. על פי תפיסה זו, מטרתו של שוויון ההזדמנויות היא להסיר אי־שוויון הנובע מגורמים כמו גזע, לאום, דת ומין.

¹ למיון תפיסות שונות של שוויון הזדמנויות, ראו Hild and Voorhoeve 2004.

מאפיינים אלו הם נסיבות שאין לאדם שליטה עליהן, ועל כן אי־שוויון הנובע מהם אינו ניתן להצדקה מוסרית. לעומת זאת, תוצאות בלתי שוות הנובעות מנסיבות כלכליות וחברתיות, מרקע משפחתי, מיכולות ומהעדפות אישיות, מאמונות וממוטיבציות של יחידים וכן מנסיבות התלויות במזל טוב או רע – ניתנות להצדקה מוסרית.

התפיסה הפורמלית של שוויון ההזדמנויות, המצמצמת את מספר הגורמים שהשפעתם על הזדמנויותיו של הפרט נחשבת בלתי מוסרית, ספגה ביקורת נוקבת. לטענת מבקריה, תפיסה זו מתעלמת מגורמים אחרים המשפיעים על מעשיו של היחיד, השפעה שאינה מוצדקת מבחינה מוסרית. לדידם, תפיסה זו יוצרת מצב שבו רק לקבוצת עילית כלכלית וחברתית מצומצמת ניתנת ההזדמנות לפתח את כישורונתיה ולטפס במעלה הסולם ההשכלתי, ואילו תלמידים הסובלים ממצוקות כלכליות וחברתיות ומבעיות תזונה או בריאות אינם זוכים להזדמנות שווה לפתח את כישוריהם. במציאות זרועת עוני, בידול גזעי או אתני ודיכוי חברתי, טוענים המבקרים, עקרון שוויון ההזדמנויות אינו יכול להסתפק באיסור חוקי על אפליה, אלא עליו להתייחס גם לאפליה הנובעת מנסיבות חברתיות, כלכליות ותרבותיות.

מבקרי התפיסה הפורמלית מציעים תפיסה אחרת, המכונה תפיסה מהותית או תפיסה מריטוקרטית של שוויון הזדמנויות, וזוכה גם לכינויים liberal-left equality of opportunity ו־meritocratic equality of opportunity. תפיסה זו מרחיבה את רשימת הנסיבות שאינן בשליטתו של האדם וגורסת שהשפעתן על מצבו הכלכלי והחברתי אינה ניתנת להצדקה מוסרית. על פי התפיסה המהותית־מריטוקרטית, גם רקע משפחתי ונסיבות חברתיות וכלכליות הם גורמים שאין ליחיד שליטה עליהם.

התפיסה המריטוקרטית מבחינה בין אי־שוויון הנובע מנסיבות חברתיות וכלכליות, ועל כן אינו ניתן להצדקה מוסרית, לבין אי־שוויון הנובע מנסיבות "טבעיות" ועל כן הוא מוצדק מוסרית. מבקרי התפיסה טוענים כי זוהי הבחנה בעייתית, שכן קשה להבחין בין גורמים "טבעיים", כגון כישרון או מזל, לבין גורמים חברתיים וכלכליים, הקובעים לא מעט את השפעתם של גורמים "טבעיים" על תוצאות מעשיהם של בני האדם. התפיסה המריטוקרטית גם אינה מעשית, מוסיפים המבקרים, כיוון שהיא אינה מספקת אמות מידה מדויקות לזיהוי כישרון, מוטיבציה ומידת המאמץ שמשקיע כל יחיד, והיא אינה מפרטת כיצד אפשר לפתחם. יתרה מזו, גם אם נניח שאפשר להבחין בין השפעתם של גורמים "טבעיים" לבין השפעת גורמים חברתיים על תוצאות מעשיהם של בני האדם, הרי הבחנה זו אינה מבטיחה שתלמידים שלא נולדו עם כישורונות מתאימים או שבחרו בחירות בלתי מוצלחות יזכו אף הם לחינוך בסיסי מינימלי ראוי. ביקורת נוספת על התפיסה המריטוקרטית גורסת ש־merit, כלומר זכאות הנובעת מכישרון ומאמצים, היא שרירותית בשל תלותה בהקשר חברתי ונורמטיבי.²

² בעיה נוספת הכרוכה בתפיסה זו של שוויון הזדמנויות בחינוך היא שאין זה מוצדק להתייחס לבחירותיהם ולאחריותם של ילדים, הלומדים במוסדות חינוך יסודיים ועל־יסודיים, כאל גורמים "טבעיים". בחירותיהם של ילדים אינן אוטונומיות, כפי שמיחסת להם התפיסה המריטוקרטית, שכן חסרות להם יכולות בסיסיות ההכרחיות לביצוע פעולות אוטונומיות משמעותיות.

בעקבות הביקורת על התפיסה המריטוקרטית של שוויון ההזדמנויות צמחה לה תפיסה מהותית ורדיקלית יותר, המכונה התפיסה הסוציאליסטית של שוויון ההזדמנויות או תפיסת שוויון ההזדמנויות ההוגן (fair equality of opportunity). על פי תפיסה זו, ההבדלים ביכולות ה"טבעיות" של בני האדם והשפעותיו של המזל הם נעדרי הצדקה מוסרית, בדיוק כשם שאין הצדקה מוסרית לדעות קדומות ולהשפעותיהן של נסיבות חברתיות. על פי ג'ון רולס, אחד מנציגי הבולטים של פרשנות זו, שוויון הזדמנויות משמעו קיומם של הסדרים חברתיים שנועדו להתגבר על מכלול הגורמים הקובעים את ההזדמנויות הניצבות בפני התלמידים, בין שמדובר בגורמים נרכשים או בגורמים מולדים. רולס דוחה את ההבחנה שהציגו שתי התפיסות הקודמות בין גורמים לגיטימיים לגורמים בלתי לגיטימיים לקביעת אחריותו של היחיד לתוצאות מעשיו. הן נסיבות חברתיות וכלכליות והן כישורים "טבעיים" נחשבים בעיניו בלתי לגיטימיים, כיוון שהם אינם נתונים לשליטתו של היחיד ועל כן הם שרירותיים מבחינה מוסרית. "חלוקה של הכנסה ושל עושר בהתאם לנכסים טבעיים", אומר רולס, "אינה הגיונית יותר מחלוקתם על בסיס מזל היסטורי וחברתי... אפילו הנכונות לעשות מאמץ, לנסות, תלוי בקיומה של משפחה מאושרת ובנסיבות חברתיות" (Rawls 1971, 74). עם זאת, הוא ממשיך, "אין זה אפשרי באופן מעשי להבטיח שוויון בהישגים ובתרבות לאלו השווים ביכולותיהם, ולכן עלינו לאמץ עיקרון המכיר בעובדה זו והמבקש למתן את ההשפעות השרירותיות של הפיס הטבעי עצמו". המסקנה המעשית הנובעת מעיקרון זה, לשיתו של רולס, היא ששוויון ההזדמנויות בחינוך חייב לבוא לידי ביטוי בהקצאת משאבים שנועדה לפצות לא רק על נקודת הפתיחה החברתית הנחותה של הילד, אלא גם על יכולות מולדות נחותות יחסית. עם זאת, טוען רולס, יש הצדקה להפר עיקרון זה, כלומר להעניק היתר לאי־שוויון הזדמנויות, כאשר קיים בסיס להאמין שהפרה כזו תקדם את ההזדמנויות של בעלי היכולות הנמוכות (שם, 303).

בניגוד לתפיסת שוויון ההזדמנויות המריטוקרטית ולתפיסת שוויון ההזדמנויות ההוגן של רולס, המציבות במרכזן את הרעיון של נקודת התחלה שווה הניתנת להצדקה מוסרית, אמי גוטמן ואחרים מציעים עיקרון אחר לחלוקת משאבים חינוכיים בחברה דמוקרטית: עקרון הסף הדמוקרטי.³ בניגוד לתפיסות היחסיות של שוויון ההזדמנויות שסקרנו, עקרון הסף הדמוקרטי מתמקד בהצבת סף מינימלי של ידע ושל כישורים, שכל מערכת חינוך במדינה דמוקרטית חייבת להעניק לילדיה. מטרת החינוך, על פי מצדדי גישה זו, היא להכין את התלמידים לפעול בעתיד כאזרחים דמוקרטיים. לדברי גוטמן, "אי־שוויון בחלוקה של טובין חינוכיים ניתן להצדקה אם, ורק אם, הוא אינו מונע מאף ילד השתתפות יעילה בהליך הדמוקרטי (הליך הקובע בין היתר את עדיפותו של החינוך על פני טובין חברתיים אחרים)" (Gutmann 1987, 136).

תפיסת הסף החינוכי הדמוקרטי אינה שמה דגש על הזדמנויות, אלא על תוצאות ועל

³ דברה שץ מכנה עיקרון זה the democratic adequacy principle, ראו Satz 2005. למייצגיה של תפיסה זו ראו שם; Gutmann 1987, ch. 5; Anderson 2004.

הישגים. שוויון ההזדמנויות משמעו ששירותי החינוך שכל התלמידים זוכים לקבל ממלאים אחר דרישת הסף הדמוקרטי. לטענת מצדדי הגישה, כל ניסיון לבטל לחלוטין את הפער היחסי בהזדמנויות סובל מבעיה מעשית, הכרוכה במשאבים המוגבלים העומדים לרשות החברה. בחברה שיש בה פערים חברתיים וכלכליים, דרושה הקצאת משאבים אינסופית כמעט כדי לקדם תלמידים הנמצאים בתחתית סולם ההזדמנויות החינוכיות ולהשוות את מצבם לזה של תלמידים הניצבים בראש הסולם. בפני החברה ניצבים יעדים חברתיים וכלכליים נוספים והיא אינה יכולה לעמוד בדרישה זו. על פי גישה זו, אין הצדקה לניסיונות לצמצם כל סוג של פער חינוכי בין קבוצות חברתיות שונות. אין טעם למשל להקצות משאבים כלכליים רבים כדי לצמצם את הפער בהזדמנויות בין ילדים למשפחות מהעשירון העליון לבין ילדים למשפחות מהאלפיון העליון (Satz 2005, 18; Anderson 2004).

אולם גם גישת הסף הדמוקרטי סובלת מלקויים חמורים. היא מאפשרת מצב שבו תלמידים עניים או כאלו מקבוצות מיעוט יזכו לחינוך שיכשיר אותם להשתתף בחיים הדמוקרטיים ויצייד אותם ביכולות הנדרשות לשם כך, אולם כתוצאה מן הפער הגדול בהזדמנויות החינוכיות בינם לבין תלמידים אמידים תישלל מהם הנגישות לעמדות כוח ציבוריות ולעיסוקים מכניסים ויוקרתיים בשוק התעסוקה. למעשה, סף חינוכי דמוקרטי יכול להתממש גם בחברה מקוטבת, המאופיינת בבידול חברתי וכלכלי בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

בעוד גוטמן סבורה שהסף החינוכי הדמוקרטי מתמצה בהענקת שירותי חינוך המכשירים את התלמידים להשתתף בתהליך הפוליטי, דברה שץ (Satz 2005), המצדדת אף היא בעקרון הסף, חולקת עליה. לטענתה, מחובתה של המדינה לצמצם גם מקורות אי־שוויון אחרים, חוץ־חינוכיים, המונעים את ההגשמה של מה שהיא רואה בו תמצית האידיאל הדמוקרטי: היחס של אזרחים זה אל זה כאל שווים. על פי אידיאל זה של שוויון דמוקרטי, אזרחים זכאים ליהנות מההזדמנות לתפקד כאזרחים שווים בחברה דמוקרטית. בניגוד לתפיסת שוויון ההזדמנויות, המציבה במרכזה שוויון בחלוקת משאבים, גישת השוויון הדמוקרטי רואה בשוויון סטטוס המבטא יחס בין אזרחים. לדברי אליזבת אנדרסון, זהו יחס המאופיין בהיעדר יחסי דיכוי כגון הדרה, אלימות ושעבוד, ובנגישות יעילה למשאבים, לכישורים, לידע ולמרחבים ציבוריים המאפשרים אינטרקציה בין אזרחים על בסיס שוויוני (Anderson 1999; 2004). האידיאל השוויוני הדמוקרטי יכול להתקיים אמנם גם במצב של פערי הכנסה ועושר בין האזרחים, אולם הוא מופר כאשר אי־שוויון בהכנסה ובעושר יוצר אי־שוויון פוליטי ומעניק לבעלי ההון השפעה מכרעת על ההליך הפוליטי הדמוקרטי.⁴ תפיסת השוויון הדמוקרטי אינה מתמקדת בכך שכל אזרח ייהנה מהזדמנויות שוות לרכישת משאבים ולמציאת תעסוקה; מה שחשוב הוא שהמדינה תבטיח לכל אזרח את מעמדו האזרחי

⁴ שץ, המצדדת כאמור בתפיסת הסף הדמוקרטי, מציגה טיעונים נוספים המנמקים מדוע יש בכל זאת להביא בחשבון את מצבם היחסי של תלמידים ממשפחות בעלות רקע כלכלי שונה (ראו Satz 2005, 22–34). שיקולים אלו חורגים מהדין במאמר זה.

השווה ותספק די משאבים, שיבטיחו את יכולתו לממש באופן יעיל את חירויותיו. אי-שוויון מעבר לסף זה איננו בבחינת בעיה מוסרית.

תפיסת הסף הדמוקרטי של שץ ושל אנדרסון מבטאת את אחת מנקודות המחלוקת המרכזיות בעניין החלתו של עקרון שוויון ההזדמנויות. המחלוקת נסבה על השאלה עד כמה רצוי שהמדינה תתערב ותשנה את ההסדרים החברתיים והכלכליים כך שיבטיחו שוויון הזדמנויות. האם יש להסתפק בשינויים מוגבלים, המשפיעים ישירות על יכולותיהם ועל הישגיהם של התלמידים, או שמא לשם השגת שוויון הזדמנויות דרושים שינויים משמעותיים בהסדרים החברתיים והכלכליים החוץ-בית-ספריים?

אמי גוטמן מצדדת בהגבלת המעורבות לתחום החינוך בלבד. לדעתה, הניסיון לשנות הסדרים חברתיים וכלכליים חוץ-חינוכיים במטרה לממש את שוויון ההזדמנויות הופך את החינוך לערך עליון, העולה בחשיבותו על כל ערך אנושי או חברתי אחר. לדבריה, אין לכך הצדקה מוסרית: שום ערך אנושי אינו יכול ליהנות ממעמד כזה (Gutmann 1987, 129). אנו מסכימים עם הנחתה של גוטמן, אולם אין להסיק מכך שלא קיימת זיקה בין מדיניות השואפת להבטיח שוויון הזדמנויות בחינוך לבין נחיצותם של תנאי רקע חברתיים וכלכליים, המבטיחים רווחה כלכלית לכל. דבריה של שרת החינוך דאז לימור לבנת, שצוטטו בראשית המאמר, כי משרד החינוך "לא אחראי לצמצום הפערים בחברה כולה, רק על צמצום פערים בחינוך", מבוססים למעשה על עמדה הדוחה את הזיקה בין שוויון ההזדמנויות בחינוך לבין תנאי רקע אלו.

הנחתנו היא שיכולתו של בית הספר לפעול כמנגנון של שוויון הזדמנויות מושפעת השפעה מכרעת מהמציאות הפוליטית, הכלכלית והתרבותית שבה הוא פועל. מערכת החינוך אינה יכולה לקדם שוויון הזדמנויות כאשר המציאות החוץ-בית-ספרית מאופיינת באי-שוויון כלכלי עמוק ובהתרחבות מעגל העוני. כפי שטען ברנרד וויליאמס, הקריאה להבטחת שוויון ההזדמנויות בחינוך מניחה שקיימים שני סוגים של אי-שוויון: אי-שוויון בתחום החינוך ואי-שוויון כלכלי וחברתי חוץ-חינוכי. עקרון שוויון ההזדמנויות נועד לדעתו להבטיח שלא תתקיים "הדרה אפריורית" (a priori exclusion) של תלמידים בשוק התחרותי, שבו ההזדמנויות החינוכיות מוגבלות (Williams 1973, 243). העיקרון נועד למתן את השפעתם של גורמים חוץ-בית-ספריים בלתי רלוונטיים מבחינה מוסרית, כגון גזע או משאבים חומריים, המסכלים את רצונם של תלמידים לפתח את יכולותיהם ואת כישוריהם. הגם שאנו מקבלים טענה זו אנו גורסים, וכך גם וויליאמס, שאי-אפשר להתגבר על גורמים אלו במציאות המאופיינת בפערים עמוקים. במציאות כזו אין בכוחה של מערכת החינוך לפעול כמנגנון המפצה על הפערים.

לסיכום, הן שץ ואנדרסון, המצדדים בתפיסת הסף הדמוקרטי, והן רולס וויליאמס, המצדדים בגישה היחסית של שוויון ההזדמנויות, סבורים שאי-אפשר לנתק את שאלת השוויון בחינוך משאלת השוויון בתחומים חברתיים וכלכליים אחרים. אנו שותפים לטענה שסוגיית השוויון בחינוך חייבת להיות חלק בלתי נפרד מתיאוריה כללית ומקיפה של צדק חלוקתי.

בהמשך המאמר נצביע על כך שדוח דוברת אינו נאמן להבטחתו לממש את עקרון שוויון ההזדמנויות במערכת החינוך הישראלית. בחינה של המלצות על פי תפיסות שוויון ההזדמנויות המריטוקרטי וההוגן, וכן על פי תפיסות הסף הדמוקרטי, מראה כי הדוח אינו עומד בתנאים שהן מציבות לשוויון הזדמנויות חינוכי. מהמלצות הדוח עולה כי הוא מאמץ תפיסת שוויון הזדמנויות אינסטרומנטלית וצרה באשר לתכלית עקרון שוויון ההזדמנויות, תפיסה המשעבדת את העשייה החינוכית לצורכי כלכלת השוק. בניגוד לתפיסות השונות שסקרנו, הדוח מתעלם מהשפעות הגומלין האמפיריות והנורמטיביות שבין אי-שוויון חינוכי לאי-שוויון חברתי וכלכלי. מרוח הדוח עולה שהוא אינו רואה בעקרונות המכוננים את מערכת החינוך עקרונות הנגזרים מתיאוריית צדק כוללת ומקיפה.

3. דוח דוברת: רפורמות חינוכיות בעידן של גלובליזציה ניאו-ליברלית

במאמרנו הקודם (דהאן ויונה 2005) מיינו את המלצותיו השונות של דוח דוברת לשלוש קטגוריות: המלצות הנוגעות לשינויים ארגוניים, ניהוליים ומבניים של מערכת החינוך; המלצות הנוגעות לתכנון החינוכיים, הערכיים והתרבותיים של החינוך הציבורי; והמלצות המכוונות לשיפור הישגי כלל התלמידים ולקידום שוויון ההזדמנויות. הבחנה זו סיעה לנו להציג את טענתנו המרכזית על יחסי הגומלין הדיאלקטיים, הטמונים בהמלצות הדוח, בין המדינה החלשה למדינה החזקה. גרסנו שיישום המלצות הדוח לא יביא בהכרח לצמצום שליטתה ומעורבותה של המדינה בתחום החינוך, וזאת בניגוד למטרה המוצהרת של כותבי הדוח. ההמלצות העוסקות בשינויים ארגוניים, ניהוליים ומבניים של מערכת החינוך יביאו אמנם להחלשת מעורבותה של המדינה בתחום החינוך, אולם ההמלצות העוסקות בתכנון החינוכיים, הערכיים והתרבותיים של החינוך הציבורי וההמלצות שנועדו לשפר את הישגי כלל התלמידים ולקדם את שוויון ההזדמנויות יובילו דווקא לחיזוק המדינה. במאמרנו זה אנו מבקשים לחזק מסקנה זו. אחת מטענותינו המרכזיות היא שיחסי הגומלין הדיאלקטיים בין המדינה החלשה למדינה החזקה מובילים לפגיעה חמורה בשוויון ההזדמנויות במערכת החינוך בישראל ומחלישים במידה ניכרת את ההמלצות תומכות שוויון של הוועדה. לשם ביסוס טענה זו, ננתח הן את המלצות הדוח העוסקות ישירות בהבטחת שוויון ההזדמנויות בחינוך והן את ההמלצות שאינן עוסקות ישירות בעיקרון זה, אולם הן בעלות השפעה מכרעת על מימושו.

חלק ניכר מהמלצות הוועדה מתייחסות לשינויים הדרושים במערכת החינוך כדי להבטיח שוויון הזדמנויות לכל התלמידים. המלצות אלו מכוונות את משמעות עקרון שוויון ההזדמנויות על פי הוועדה.

מעבר לצעדים בתחום הכלכלי, החינוך הוא אחד הכלים המרכזיים לסילוק מצוקות, להקטנת פערים חברתיים ולקיומה של חברה מתוקנת וסולידרית. רמת חינוך גבוהה לכל היא אמצעי לשוויון הזדמנויות שיאפשר שבירה של מעגל העוני ופתיחת אפשרויות וניידות חברתית, כדי

שהישגיו של כל פרט לא יהיו תלויים במצב הכלכלי של הוריו, במוצאו הלאומי, בעדתו, במינו או מקום מגוריו (משרד החינוך 2005, 42).

תפיסה זו של הוועדה עולה בקנה אחד עם הפרשנות המריטוקרטית של עקרון שוויון ההזדמנויות. כדי לממש תפיסה זו הרוח ממליץ על שורת צעדים, וביניהם היפוך הפירמידה ("הגדלת הסיכוי בשלב הזינוק"): הנהגת יום לימודים מלא חינוך מגיל שלוש ואילך. לדעת חברי הוועדה, אמנם "הדבר כרוך בהגדלה מרחיקת לכת של ההוצאה הציבורית לחינוך קדם-יסודי – כמעט הכפלה של התקציב – אולם אנו סבורים כי זהו מנוף שינוי שאין לוותר עליו" (שם, 82). המלצה נוספת, העולה בקנה אחד עם פרשנות זו של שוויון ההזדמנויות, קוראת להנהגת שבוע לימודים מקוצר של חמישה ימים. באשר ליום השישי, יפותחו תוכניות בחירה לפעילות העשרה חינוכית. אוכלוסייה בעלת פרופיל חברתי-כלכלי נמוך תזכה גם ביום זה למימון ציבורי. הוועדה ממליצה שבעתיד יצומצם מספר התלמידים בכיתה ל-35, ובגנים ובבתי הספר יובטחו תנאים פיזיים שיאפשרו לקיים יום לימודים מלא. במטרה להביא לצמצום הפערים קוראת הוועדה גם לשיפור תשתיות פיזיות וסביבות למידה בלתי ראויות, הנמצאות בעיקר במגזר הערבי ובמגזר החרדי.⁵ כמו כן, הוועדה ממליצה ליצור מדד טיפוח מעודכן, שיעניק העדפה ניכרת לתלמידים מאוכלוסיות חלשות.

צעדים נוספים שעליהם ממליצה הוועדה כוללים איסור על הנשרת תלמידים, אלא במקרים חריגים ובכפוף לאישורים מתאימים; הסדרת תשלומי הורים והגבלתם; והנהגה של בחירה מבוקרת, האמורה להבטיח את עקרון שוויון ההזדמנויות. תהליך היישום של הבחירה המבוקרת, שאמור להתבצע על ידי מינהל החינוך האזורי, נועד לשמור על הלימה בין אוכלוסיית בית הספר לאוכלוסיית האזור. הוועדה מעניקה גם אישור לפתיחת מספר מצומצם של בתי ספר ייחודיים על-אזוריים, שאחד התנאים לפעולתם הוא איסור על מיון תלמידים. אי-מיון ואי-הנשרה של תלמידים הם גם קריטריונים להכרה בבית ספר כמוסד חינוכי ציבורי ולקביעת שיעור מימונו הציבורי (שם, 213). בהקשר למדידת הצלחה מוסדית, הוועדה ממליצה כי בתי הספר יוערכו בין היתר על פי צמצום שיעורי הנשירה הגלויה והסמויה של תלמידים, על פי ההישגים הלימודיים והחינוכיים ועל פי צמצום השונות בתחומים אלו (שם, 96).

עד כה סקרנו את ההמלצות העיקריות של כותבי דוח דוברת, המממשות לדידם את עקרון שוויון ההזדמנויות בחינוך, על פי הפרשנות המריטוקרטית שהם מאמצים. אולם בחינה מדוקדקת וביקורתית של המלצות אלו מצביעה על כך שרובן לא תתרומנה למימוש עקרון שוויון ההזדמנויות. חלקן אף מנוגדות לעיקרון זה ומימושן יוביל להגדלת הפערים הקיימים.

⁵ משרד החינוך 2005, 237. אף שחברי הוועדה מכירים בחשיבותן הרבה, ההמלצה להנהיג יום לימודים מלא חינוך בגילים שלוש עד 18 וההמלצה על שבוע לימודים מקוצר אינן נכללות במה שהוועדה מכנה "מנופי שינוי הכרחיים או חשובים" (שם, 230–231, 237).

3.1. מערכת החינוך במציאות חברתית בלתי שוויונית

כל הצעה פרוגרמטית למימוש שוויון הזדמנויות מהותי במערכת החינוך צריכה להיבחן על רקע התייחסותה להסדרים החברתיים והכלכליים שבהם פועלת המערכת. כמו כן יש לבחון כיצד ההצעה רואה את הזיקה בין התחום החינוכי לתחומים הכלכליים והחברתיים החוץ-חינוכיים. התפיסה המריטוקרטית ותפיסת השוויון ההוגן מחד גיסא, ותפיסת הסף הדמוקרטי של שץ ושל אנדרסון מאידך גיסא, מדגישות את הזיקות העמוקות ואת יחסי הגומלין בין הנסיבות וההסדרים הכלכליים החוץ-בית-ספריים לבין היכולת של מערכת החינוך להבטיח שוויון הזדמנויות לתלמידיה.

לכאורה גם חברי ועדת דוברת מאמצים עמדה זו. "מעבר לצעדים בתחום הכלכלי", כותבים מחברי הדוח, "החינוך הוא אחד הכלים המרכזיים לסילוק מצוקות, להקטנת פערים חברתיים ולקיומה של חברה מתוקנת וסולידרית" (שם, 42). אולם מלבד אמירה כללית ועמומה זו, שממנה עולה כי יש לנקוט צעדים כלכליים החורגים מעבר למערכת החינוך עצמה, אין בדוח שום המלצה מעשית לשינוי המציאות. נהפוך הוא: למרות ההכרה הכללית בהשפעת המציאות החברתית והכלכלית על המציאות הבית-ספרית, התפיסה המנחה את כתיבת הדוח קובעת שכדי לממש שוויון הזדמנויות במערכת החינוך די בשינויים פנים-מערכתיים, רובם מינהליים וארגוניים. יוצא אפוא שעמדתם של מחברי הדוח מנוגדת למעשה לתפיסת שוויון ההזדמנויות המריטוקרטית, לתפיסת שוויון ההזדמנויות ההוגן ולתפיסת הסף הדמוקרטי, הרואות כולן בשינוי המציאות החברתית והכלכלית תנאי הכרחי להגשמתו של ערך זה.

שני היבטים מרכזיים של המציאות החברתית והכלכלית בישראל פוגעים קשות ביכולתו של בית הספר לספק שוויון הזדמנויות לבאים בשעריו. הראשון הוא השינויים האידיאולוגיים, החברתיים והכלכליים שחלו בחברה בישראל בשלושת העשורים האחרונים, והשני הוא הביטויים של שינויים אלו בתחום החינוך.

זה שלושה עשורים עוברת החברה בישראל תמורות ערכיות וכלכליות, המושפעות במידה רבה משינויים אידיאולוגיים המתרחשים בעולם כולו. מדובר במעבר מערכים קולקטיביסטיים לערכים אינדיבידואליסטיים; בעוונות כלפי מוסדות ציבוריים-ממשלתיים ובספקנות באשר ליכולתם לספק שירותים הולמים באופן הוגן; באמונה ביתרונות הערכיים והתועלתיים של מנגנוני השוק החופשי; ובהפיכת התחרות למנגנון כלכלי וחברתי מועדף לחלוקת משאבים.⁶ הביטויים המעשיים של תמורות אלו בתחום החינוך ניכרים בצמצום ההוצאה הציבורית ובעלייה בהוצאה הפרטית. מאז 2002 קיצצה הממשלה 16 פעמים בתקציב החינוך. על פי ההערכות, היקף הקיצוצים הוא כ-3.5 מיליארד ש"ח (קשתי 2005). חלק מהקיצוצים הללו בוצעו במהלך עבודת הוועדה וגם לאחר שהוגשו המלצותיה. הוועדה עצמה נמנעה מלהתייחס לקיצוצים, המצמצמים עוד יותר את התקציב ליישום התוכנית.⁷

⁶ לדין נרחב בנושא זה ראו יונה ודהאן 1999; איכילוב 2006.

⁷ מדובר בתקציב 2003 בתוספת תקציבי מעבר, וכן בכספים ובתקציבים שייחסו כתוצאה מצעדי ההתייעלות שעליהם המליצה הוועדה.

זאת ועוד, בתקציב לשנת 2005 קוצצו בחינוך הממלכתי 390 מיליון ש"ח: 158 מיליון ש"ח קוצצו מהחינוך היסודי ו-232 מיליון ש"ח קוצצו מהחינוך העל-יסודי. בד בבד הוגדל תקציבו של החינוך העצמאי ב-153 מיליון ש"ח.

קיצוצים אלו מבטאים את המשך מגמת הקיצוצים בהוצאה הציבורית לחינוך, מגמה שהחלה ב-1996. מאז שנה זו נתונה ההוצאה הממשלתית הממוצעת לתלמיד במגמת ירידה (מרכז טאוב 2004). מתוך כלל ההוצאה הלאומית לחינוך עמדה ההוצאה הציבורית ב-1998 על 80% — שיעור נמוך יחסית להוצאה הציבורית לחינוך ברוב המכריע של מדינות ה-OECD.⁸ ב-1998 היתה ישראל ממוקמת במקום ה-19 מבין 25 מדינות אלו, אולם מאז הופעלה סדרת קיצוצים נוספת בתקציב משרד החינוך. באשר להוצאה הפרטית לחינוך, בשנים 1984 עד 1995 עלה חלקן של המשפחות בהוצאות הלאומיות לחינוך ב-400%.⁹ מובן מאליו שמשקל ההוצאה הפרטית אינו מתחלק שווה בשווה בין העשירונים השונים. על פי ממצאים העולים ממחקרם של שלמה סבירסקי ואתי קונור-אטיאס (2002), ב-1986 הוציאה משפחה מהעשירון העליון על שירותי חינוך פי 2.6 ממשפחה מהעשירון החמישי ופי 7.3 ממשפחה מהעשירון השני. עד 1997 גדלו הפערים, ומשפחה מהעשירון העליון הוציאה על שירותי חינוך פי שלושה ממשפחה מהעשירון החמישי ופי עשרה ממשפחה מהעשירון השני.

כפי שציינו, אף שמחברי הדוח מתריעים על מציאות חברתית וכלכלית זו, ניתוח המלצותיהם מגלה כי הם אינם מקבלים את הנחות היסוד של גישות שוויון הזדמנויות ואת הפרשנויות השונות, המדגישות את הקשר האמיץ בין המציאות החברתית החוץ-בית-ספרית לבין היכולת של מערכת החינוך להבטיח שוויון הזדמנויות בחינוך. כך לדוגמה, מחברי הדוח גורסים שההוצאה הציבורית הנוכחית לחינוך גדולה מן הדרוש ואינה אפקטיבית. "כוח המשימה", הם כותבים, "הקפיד לוודא — בהתאם לכתב המינוי שלו — שהמלצותיו אינן מטילות על המדינה נטל כלכלי בלתי סביר... יישום התוכנית יצריך שמירה בלתי מתפשרת על גודלו הריאלי של תקציב החינוך בשנים הקרובות. כל זאת בהתבסס על ההוצאה בפועל ב-2003" (משרד החינוך 2005, 68). תפיסת יסוד תקציבית זו, שהנחתה את עבודת הוועדה, מבטאת עיקרון מרכזי של הגישה הניאו-ליברלית, הדוגלת במדיניות פיסקלית שמרנית של צמצום הוצאות המדינה למימון שירותים חברתיים. גישה זו של חברי הוועדה מתיישבת עם מדיניות הממשלה שמינתה אותה, ממשלה המעלה על נס מדיניותה הכלכלית את הגבלת ההוצאות הציבוריות ואת צמצום מספר העובדים במגזר הציבורי.

בדומה לרפורמות ניו-ליברליות המיושמות במקומות אחרים בעולם, גם דוח דוברת מנוסח אגב התעלמות מהקשר המעמדי, האתני והתרבותי שבו אמורות המלצותיו להתממש. רפורמות אלו מגובשות בהיעדר מסגרת תיאורטית רחבה, שתראה במדיניות החינוך חלק בלתי נפרד מהסדרים, ממדיניות ומתהליכים פוליטיים, תרבותיים וכלכליים מקומיים וגלובליים.

⁸ ארגון המדינות לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי.

⁹ ענבר 1993. ההוצאה הפרטית לחינוך כוללת בין השאר שכר לימוד במוסדות פרטיים, שיעורים פרטיים ותשלומי הורים המכונים "חינוך אפור".

כך לדוגמה, מנסחיהן של רפורמות אלו מפנים מאמצים כבירים לעיצוב דפוסי פעולתו של בית הספר הרצוי, שיבטיח לכל ילדה וילד את ההזדמנויות הטובות ביותר לפיתוח הפוטנציאל הטמון בהם, וזאת בלי להתחשב בגורמים חוץ-בית-ספריים שהשפעתם מכרעת. מהו בית הספר האפקטיבי? מיהו המנהל האידיאלי? מהי שיטת הניהול הטובה ביותר? האם ניהול עצמי של בית הספר תורם להצלחתו? מה צריכים להיות דפוסי ההעסקה של המורים? האם החדרת עקרון האחיותיות תביא לשיפור תפוקת המורים והישגי התלמידים? שאלות אלו ואחרות ניצבות במרכז הדיון והמחקר החינוכי הניאו-ליברלי הרפורמיסטי, תוך התעלמות מהשפעתם של כוחות מתווכים חוץ-מערכתיים, כגון מצבם החברתי-כלכלי של הורי התלמידים, אזור מגוריהם והכוחות הפוליטיים והתרבותיים, שהשפעתם על תפקודו של בית הספר ועל הישגי תלמידיו אינם פחותים מהשפעת המרכיבים הארגוניים הפנים-מוסדיים. התמקדות בשאלות אלו, תוך התעלמות מהכוחות המתווכים, גורמת לחוקרי חינוך רבים להילכד בהיגיון ההגמוני של הימין הכלכלי, המושל במציאות החינוכית והזוכה למעמד של "שכל ישר". היגיון ניאו-ליברלי זה, המקדם תפיסה מסוימת של התארגנות חברתית ושל יחסי הגומלין בין היחיד לחברה, נוטה לשבח בתי ספר מצליחים ולהטיל על בתי ספר כושלים, על מוריהם ועל תלמידיהם את האשמה לכישלונם (Whitty 2002, 13). גישה זו מתעלמת מהתמונה הרחבה: תפקידם המכריע של המעמד הכלכלי ושל ההון התרבותי בתפקוד בתי הספר. היא מתעלמת מהגורמים המבניים הגוזרים על תלמידים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך שוליות חברתית, המסכלת את האפשרות שבית הספר יפעל לפיתוח הפוטנציאל שלהם. היא גם אינה נותנת את דעתה על הקשר בין יכולתו של בית הספר לפעול כמנגנון של שוויון הזדמנויות ושל נידות חברתית לבין השפעת הגורמים החוץ-בית-ספריים.

3.2. רפורמה ללא מימון

לא זו בלבד שהוועדה מתעלמת מהיחסים בין בית הספר לסביבתו החברתית והכלכלית, היא גם נוהרת שלא להציג חלק ניכר מהמלצותיה תומכות השוויון כדרישות קטגוריות, אלא כהמלצות כלליות ובלתי מחייבות המופנות אל הממשלה. על אף מחויבותם הרטורית והפומבית של כותבי הדוח לחיזוק החינוך הציבורי, שוויון ההזדמנויות והסולידריות החברתית, חלק גדול מההמלצות תומכות השוויון, שאותן הם מגדירים כ"מנופי שינוי חשובים לכינון הרפורמה" (משרד החינוך 2005, 230–231), נעדרות מימון. לפי הערכות מרכז השלטון המקומי, תקצוב חינוך חינוך חינוך לגילים שלוש עד ארבע – הקבוע בחוק ושממנו נהנים כיום רק כשליש מהילדים בגילים אלו – יחייב תוספת של כמיליארד ש"ח בשנה. יישומו של יום לימודים ארוך בכל בתי הספר¹⁰ יחייב תוספת של כמיליארד וחצי ש"ח בשנה. להתאמת בתי הספר לסטנדרטים בטיחותיים דרושים כשני מיליארד ש"ח, וכדי להשלים את המחסור בכיתות בכ-3,500 בתי ספר דרושה תוספת של כמיליארד וחצי ש"ח. חלק גדול מצעדי הרפורמה הנחשבים תומכי השוויון

¹⁰ כיום מופעל יום לימודים ארוך רק בכ-450 מתוך כ-4,000 בתי ספר.

לא ייושמו בשל היעדר תקציב ובשל מחויבותה של הוועדה לשמרנות פיסקלית, השומרת על מסגרת תקציב מצומצמת (לדיון נרחב בנושא, ראו קלינוב 2006).

3.3. ביזור ושוויון הזדמנויות

בשעה שהוועדה אינה מציגה תביעה בלתי מתפשרת ליישומן של המלצות תומכות שוויון, הדוח כולל המלצות אחרות שיישומן עשוי דווקא לפגוע בערך שוויון ההזדמנויות, גם על פי הפרשנות המריטוקרטית שמאמצת הוועדה. אנו מבססים קביעה זו הן על תוצאותיהן של רפורמות דומות ברחבי העולם והן על תהליכים המתרחשים בחברה בישראל ובמערכת החינוך הישראלית. מאחר שדוח דוברת שואב את השראתו מרפורמות ניאורליברליות חינוכיות דומות, המיושמות בשנים האחרונות במדינות רבות, רלוונטי ואף חיוני לבחון את תוצאותיהן של אותן רפורמות. הספרות המקצועית העוסקת בכך מעלה שורת ממצאים. מקצת המחקרים מלמדים כי אין ראיות לכך שרפורמות מסוג זה מצמצמות את הפערים ואת אי־השוויון החינוכי בין קבוצות מעמדיות, אתניות ולאומיות שונות. ממחקרים אחרים עולה תמונה עגומה יותר. ג'אוף וויטי, סאלי פוור ודיוויד הלפין (Whitty, Power and Halpin 1998), שבחנו את מדיניות הביזור והבחירה בחמש מדינות (אוסטרליה, אנגליה, וולס, ניו־זילנד ושבדיה), כותבים:

מהראיות שבחנו עולה שלרפורמות חינוכיות שהונהגו לאחרונה יש השפעה מעטה על צמצום אי־השוויון בנגישות ובהשתתפות במערכת החינוך. במקרים רבים הן מעצימות את אי־השוויון. ברור למדי שיישום רפורמות אלו מגדיל את יתרונותיהם של התלמידים המבוססים על חשבון תלמידים הנמצאים בתחתית הסולם החברתי (שם, 126).

מסקנות דומות עולות ממחקר שערך ארגון מדינות ה־OECD (1994) באנגליה, באוסטרליה, בהולנד, בניו־זילנד, בשבדיה ובארצות הברית. על פי מחקר זה, בחירת הורים בחינוך נוטה לחזק היררכיות חברתיות קיימות, יותר משהיא מקדמת שוויון הזדמנויות ומשפרת את איכות בתי הספר. גם ממחקרם המקיף של אליסון בולוק והייול תומס על רפורמות ניאורליברליות ב־11 מדינות עולות מסקנות דומות (Bullock and Thomas 1997, 217–219). סטפן ג'ורארד, כריס טיילור וג'ון פיץ, חוקרים המתייחסים באהדה למרכיבים מסוימים של רפורמות אלו, ערכו מחקר מקיף ורב־שנתי באנגליה שבו הם מציגים ביקורת מובלעת על חלק ממרכיבי הרפורמה. ממצאיהם מלמדים כי תוכנית הביזור ותוכנית בחירת ההורים לא הגבירו את הסגרגציה בין בתי הספר, אולם למעט מקרים בודדים הן גם לא הביאו לצמצומה. לדעת החוקרים הסיבה נעוצה בבדלנות אקולוגית, שבאה לידי ביטוי באזורי מגורים נפרדים על בסיס אתני ומעמדי (Gorard, Taylor and Fitz 2003). מחקר זה מעיד אפוא על כוחן המוגבל של רפורמות חינוכיות להבטיח שוויון הזדמנויות, כל עוד הן אינן מלוות בצעדי מדיניות שתכליתם להתמודד עם אי־השוויון האתני והמעמדי המתקיים במציאות החברתית והכלכלית החוץ־בית־ספרית (שם).

3.4. אי-מיון, אי-הנשרה ותקצוב דיפרנציאלי

הדוח כולל המלצות תומכות שוויון נוספות, שאינן מצריכות הוצאה תקציבית, כגון איסור על מיון בקבלת תלמידים, איסור על הנשרת תלמידים (אלא במקרים מיוחדים) ותקצוב דיפרנציאלי של בתי ספר. המלצות אלו נגזרות מהפרשנות המריטוקרטית של עקרון שוויון ההזדמנויות. תקצוב ההוראה בבתי ספר יוקצה באופן דיפרנציאלי לפי תלמיד. כאמור, הוועדה מציעה "מדד טיפוח" מעודכן, המעניק העדפה ניכרת לתלמידים מאוכלוסיות חלשות. המדד החדש, כך מוצע, יוחל גם על בתי הספר העל-יסודיים, והוא שונה מהמדד הקיים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. מדד זה מעניק משקל רב יותר להשכלת האם על פני השכלת האב, מבטל את מרכיב אזור העדיפות הלאומית שהופיע במדד הטיפוח הישן ומוסיף במקומו מרכיב חדש: הכנסה לנפש. אולם אליה וקוץ בה: הסרת המרכיב של אזור העדיפות הלאומית מיטיבה אמנם עם התלמידים הערבים, אולם המדד החדש כולל שני מרכיבים של המדד הישן: "תלמיד עולה" ו"עלייה מארץ מצוקה". משקלם של מרכיבים אלו במדד החדש הוא כ-30%, ויש להניח שהם מפלים לרעה תלמידים ערבים, שבהכרח אינם נכללים בקטגוריות אלו. עם זאת, אין ספק שהמדד החדש שקבעה הוועדה שוויוני יותר מהמדד הקודם.

ואולם, מלבד התקצוב הממשלתי כולל תקצוב בתי הספר שלושה מקורות נוספים: הרשות המקומית, תשלומי הורים והכנסות עצמיות. מקורות אלו חותרים תחת המלצת הוועדה להנהגת תקצוב דיפרנציאלי, שיקדם את השוויון, והם מנוגדים לפרשנות המריטוקרטית, לפרשנות שוויון ההזדמנויות ההוגן ולפרשנויות השונות של הסף הדמוקרטי.

התקצוב המקומי של מערכת החינוך משקף את עושרה הכלכלי של הרשות המקומית ואת סדר העדיפויות שלה. רשויות מקומיות עתירות משאבים יכולות להעניק לתלמידיהן משאבים חינוכיים רבים יותר מרשויות מקומיות עניות.¹¹ בעודה מודעת לפערים אלו ולאיי-השוויון בתקצוב, הוועדה קובעת כי "כוח המשימה מצפה כי אותן רשויות, המשקיעות כיום בחינוך תקציבים נוספים מעבר למחויבותן החוקית, ימשיכו לעשות כן בעתיד" (משרד החינוך 2005, 207). אולם היא אינה מסבירה כיצד המשך מגמה זו יסייע להבטחת שוויון ההזדמנויות בחינוך. באשר למקור המימון של תשלומי ההורים, הוועדה קובעת הסדרים המגבילים והמסדירים תשלומים אלו, אך על פי הניסיון המצטבר בישראל נראה שיהיה קשה ואף בלתי אפשרי לאכוף אותם. כבר ב-2005 התנהל בוועדת החינוך של הכנסת דיון סוער בבקשת משרד החינוך לאשר תשלומי הורים בניגוד להמלצות דוח דוברת.¹² כעבור כמה ישיבות אושרו תשלומי ההורים גם לשנת 2006.

¹¹ להדגמת מגמה זו ראו טבלה של התפלגות ההוצאה לתלמיד ומקורות מימון לפי רשויות מקומיות, לביא ותירוש 2003, 37, לוח 1; וכן פישבין 2003.

¹² ראו פרוטוקול 488, ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 31.8.2005, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2005-08-31.html>

3.5. ניהול עצמי וגיוס משאבים לא ציבוריים

כחלק מתפיסת הניהול העצמי הכלכלי של בתי הספר ממליצה הוועדה על שורת צעדים, וביניהם היתר לבתי הספר ליצור מקורות הכנסה נוספים מלבד התקצוב הממשלתי והמקומי ותשלומי ההורים. "בית הספר יוכל ליצור מקורות הכנסה נוספים, בכפוף לכללי משרד החינוך ולמדיניות מינהל החינוך האזורי, למשל על ידי השכרת מבנה בית הספר לפעילות חיצונית בשעות הערב. מקורות אלו יובאו בחשבון בעת תקצוב בתי הספר" (שם, 119), אולם הוועדה אינה מפרטת כיצד ידווח עליהם וכיצד אפשר יהיה לפקח עליהם. היתר כזה משמעותו הגדלת אי-שוויון בין בתי ספר היכולים ליצור לעצמם מקורות הכנסה עצמיים – בדרך כלל בתי ספר שרוב תלמידיהם מהמעמדות המבוססים – לבין בתי ספר שתלמידיהם מהעשירונים התחתונים. יעל פישביין (2003) ערכה מחקר שבו השוותה בין תקציבי החינוך של חמישה בתי ספר מבוססים ולא מבוססים במרכז הארץ ובדרומה. ממחקרה עולה שבעוד שבית ספר לא מבוסס בדרום הארץ לא הצליח ליצור שום הכנסות עצמיות, בית ספר מבוסס במרכז הארץ הניב הכנסה של 132,000 ש"ח בשנה.

פגיעה בעקרון שוויון ההזדמנויות המריטוקרטי שהוועדה מחויבת לו, וכן פגיעה בעקרון הסף הדמוקרטי, עלולות להיגרם גם מהמלצת הוועדה להעניק מימון ציבורי לבתי ספר המקיימים מדיניות קבלה סלקטיבית, ממיינים ומנשירים תלמידים. על פי המלצה זו, בתי ספר לא ציבוריים הממיינים ומנשירים תלמידים, אך מקיימים את תוכנית הליבה, יזכו לתקצוב סל הוראה בשיעור 35% ולמימון נוסף של 85% מסל השירותים המשלימים. בתי ספר על-יסודיים לא ציבוריים הממיינים ומנשירים תלמידים, אך מקיימים את תוכנית הלימודים הארצית המלאה, יזכו לתקציב הוראה גבוה עוד יותר, ששיעורו 50%. ויקטור לביא, אחד מחברי הוועדה, שכתב דעת מיעוט לדוח, ביסס את חוות דעתו על מחקר המשווה בין בתי ספר על-אזוריים לבתי ספר רשמיים. לדבריו, "מיון וסלקציה יוצרים בדלנות וקיטוב חברתיים ופוגעים בשוויון הזדמנויות בחינוך של תלמידים משכבות חלשות"¹³. לביא שולל תהליכי מיון וסלקציה בכל שלבי החינוך ובכל בתי הספר העל-אזוריים והייחודיים. אחת התוצאות האפשריות של המלצת הוועדה היא שהורים בעלי אמצעים בשכונות וביישובים מבוססים יעדיפו להקים בתי ספר לא ציבוריים סלקטיביים ואליטיסטיים, הממיינים ומנשירים תלמידים חלשים, להמשיך ולזכות במימון חלקי מקופת המדינה ולהשלים את המימון הנדרש בעזרת הכנסות עצמיות ותשלומי הורים.

המלצה נוספת היוצרת אי-שוויון בין זרמים חינוכיים שונים עולה בסעיפי הדוח המתייחסים לחינוך הממלכתי הדתי (חמ"ד). ההמלצות מעניקות לחמ"ד סל שירותים מיוחד, מסלול לימודים נפרד לבנות ולבנים בבתי ספר נפרדים ללא מגבלת גודל, והסרת הפיקוח

¹³ משרד החינוך 2005, 247–249. רות קלינוב, אף היא חברת הוועדה, הביעה דעת מיעוט הפוכה לזו של לביא. קלינוב הציעה לא לשלול מימון מבתי ספר על-יסודיים הממיינים תלמידים, משום שאלו הם לדעתה מרכזי מצוינות המטפחים אליטות בתחום המדע, המחקר והפיתוח (שם, 246–247).

הציבורי על הכשרת מורות ומורים ללימודי קודש בחמ"ד. כפי שנכתב בדעת המיעוט של ארבעה מחברי הוועדה, המלצות אלו יוצרות אי-שוויון בין החינוך הממלכתי לחמ"ד.¹⁴

3.6. בחירה מבוקרת ושוויון הזדמנויות

על פי כללי שיבוץ התלמידים המפורטים בדוח, לא ברור כיצד אמורים להתממש ערכים כגון אינטגרציה, רב-תרבותיות ושוויון, וזאת על פי תפיסת שוויון ההזדמנויות של הוועדה עצמה. אחד הכללים קובע כי בגנים ובחינוך היסודי יובטח לכל תלמיד מקום במוסד הסמוך למקום מגוריו (משרד החינוך 2005, 180). יישומו של כלל זה ישמר במידה רבה את הבדלנות האקולוגית, שבה תלמידים המתגוררים בשכונות מבוססות ותלמידים המתגוררים בשכונות בלתי מבוססות לומדים בנפרד, יגדיל את אי-השוויון ויפגע ביישומה של אינטגרציה חינוכית וחברתית. כלל נוסף קובע שכדי לקיים אינטגרציה במרחב "תינתן עדיפות מסוימת לבחירה של תלמידים שקבלתם תקרב את הרכב התלמידים במוסד החינוך להרכב של אוכלוסיית התלמידים במרחב הבחירה כולו" (שם, 180). לא ברור מה משקלה של "עדיפות מסוימת" זו ואם היא אמנם עתידה להבטיח אינטגרציה במרחב הבחירה. לא ברור גם מה יהיו מאפייני האוכלוסייה של מרחבי הבחירה שיקבעו מינהלי החינוך האזוריים, ועד כמה הם יכללו אוכלוסיות מגוונות. לדוגמה, על פי אחד המודלים ליצירתם של מינהלי חינוך אזוריים, מינהל כמו זה של תל-אביב יכול אזור בחירה שבו לפחות ארבעה בתי ספר על-יסודיים. מרחב בחירה כזה יכול להתקיים בצפון העיר או בדרומה. תוכנית בחירה מעין זו מתקיימת בעיר תל-אביב זה מספר שנים והיא רחוקה מלהבטיח גיוון אתני ומעמדי של תלמידים. כפי שעולה מהספרות (Wells and Crain 1992), תנאי הכרחי לבחירה מבוקרת ויעילה, המבטיחה שוויון ואינטגרציה, הוא קיומה של רשות מקומית חזקה ותקיפה שביכולתה לאכוף את כללי השיבוץ, בעיקר על בתי הספר ועל הורים משכבות מבוססות. הניסיון התל-אביבי — המקום העיקרי שבו מתבצעת בחירה בישראל — אינו מלמד שהרשות המקומית ובתי

הספר חותרים בנחישות לכך שמדיניות הבחירה תקדם אינטגרציה ושוויון הזדמנויות. בתנאים של רגולציה מקומית ושלטונית רופפת, לצד מנגנוני תחרות וכוחות שוק, מדיניות הבחירה והניהול העצמי של בתי הספר לא זו בלבד שלא תתרום לאינטגרציה ולשוויון הזדמנויות, כפי שמצהירים מחברי הדוח, היא עשויה אף להעצים את הבידול ואת אי-שוויון. כאשר מוסדות חינוך מתחרים ביניהם ומדי שנה מתפרסמים הישגי התלמידים, הקובעים את מעמדו היחסי של בית הספר בהיררכיה של מרחב הבחירה האזורי, ייחודיותו הפדגוגית והתוכנית של בית הספר תהפוך לשולית. הישגיהם המדידים של התלמידים במקצועות יוקרתיים כמו אנגלית ומתמטיקה הם שיקבעו את מיצובו של בית הספר בתחרות החינוכית. נוסף על הישגי תלמידיו יושפע מיצובו של בית הספר גם מיכולתו לשווק את

¹⁴ דעת המיעוט של ארבעת חברי הוועדה — דן גבתון, ג'קי ונונו, נילי כהן וויקטור לביא — קובעת כי המלצות המתייחסות לחמ"ד פוגעות גם ביעילות מערכת החינוך ובליבת הלימודים המשותפת ומפרות את עקרון השוויון התעסוקתי (שם, 244–245).

עצמו כמי שיתרונותיו עולים על אלו של בתי ספר אחרים. כפי שהצהירה בריאיון טלוויזיוני מנהלת תיכון בתל-אביב, עיר שבה מתנהלת תחרות בין בתי ספר, "שם המשחק הוא שיווק". יש לציין שגם חברי ועדת דוברת היו מודעים לסכנה הנשקפת לעקרון שוויון ההזדמנויות כתוצאה מהחדרתו של ההיגיון הכלכלי למערכת החינוך. בדברי תת-הוועדה לחקיקה נכתב:

הוועדה נתנה את דעתה לצורך "לאזן" בין החלק ההצהרתי של דוח הביניים, המדגיש את ערכי השוויון וההוגנות במערכת, לבין פרקי ההמלצות, המדגישים יותר את ערכי השוק החופשי. אנו לא טוענים שיש סתירה הכרחית, מובנית או רעיונית, בין ערכים אלה, אך הניסיון האמפירי מרפורמות בעולם מראה שסתירה כזו נוצרת, הלכה למעשה, לעתים קרובות. ברוח הנוכחי ובהצעת החוק המצורפת כנספח, ניסינו להתמודד עם הסתירה הזו, כמיטב יכולתנו. פועל יוצא הוא שתת-הוועדה מנסה לסייע ביצירת שני מכשירים משפטיים שנראים כחיוניים בהתאם לדוח הביניים. המכשיר האחד נועד ליצור מערכת מרכזית שוויונית והוגנת (במובן של equity או fairness) ומנגד ליצור מסגרת עבודה (framework) רגולטיבית שתאפשר לחלקים גדולים ממערכת החינוך בישראל, ובמיוחד לבית הספר ולמנהלו, עבודה בתנאים של מעין-שוק (quasi-market) (משרד החינוך 2005, כרך נספחים, 282).

3.7. מינהלי חינוך אזוריים

בהתאם לתפיסתו הניאו-ליברלית, הדוח ממליץ על צמצום תפקידיה של מערכת החינוך ועל ביזורם. אחד הגופים החדשים שהוועדה יוצרת הוא מינהל החינוך האזורי:

מינהל החינוך האזורי נושא באחריות לחינוך כל הילדים המתגוררים באזור מגיל 3 עד לגיל 18 וגמר הלימודים בבית הספר העל-יסודי... מוסדות החינוך יהיו כפופים למינהל החינוך האזורי בלבד, אשר יקיים פיקוח, בקרה והערכה על המשאבים, על התהליכים ועל התוצרים של עבודת מוסדות החינוך שבתחומו.¹⁵

למינהלי החינוך האזוריים אחריות וסמכות על כל העשייה החינוכית בתחומם. הדוח ממליץ על שלושה מודלים מרכזיים של התארגנות למינהל החינוך האזורי. המודל הראשון הוא מינהל שבמרכזו רשות מקומית גדולה, שבה לפחות 15,000 תלמידים בגילים שלוש עד 18, או מינהל חינוך המשותף לכמה רשויות מקומיות בינוניות, שבכל אחת מהן לפחות 7,000 תלמידים, ויחד מספר תלמידיהן עומד על 15,000 ויותר. המודל השני הוא התאגדות מרצון של כמה רשויות מקומיות שמספר התלמידים בהן קטן יותר, והמודל השלישי הוא מודל שיורי כפוי, המיועד לרשויות שלא ישולבו במינהלי חינוך אזוריים על פי שני המודלים הראשונים.

¹⁵ שם, 173. הרעיון להקים מינהלי חינוך אזוריים הוצע עוד לפני שנכתב דוח דוברת, בנייר העמדה של ויקטור לביא ורונית תירוש (2003).

לדברי ישי בלנק (2004), במצב של הפרדה במגורים בין ערבים ליהודים, בין מזרחים לאשכנזים ובין עניים לעשירים, מימון הולך וגובר של הרשויות המקומיות לשירותי החינוך המקומיים, וכללי רקע משפטיים שהעניקו לרשויות המקומיות סמכויות רחבות (בעיקר בכל הנוגע לקביעת אזורי הרישום), סיכלו בפועל את מדיניות האינטגרציה בחינוך שהחלה באמצע שנות השישים. את המצב שנוצר מכנה בלנק "אינטגרציה מבוזרת". אינטגרציה זו, שחלה אך ורק בתחומי הרשות המקומית, ללא מעורבות ורגולציה של המדינה, גרמה לכך שהסגרציה הלאומית, האתנית והמעמדית באה לידי ביטוי גם בסגרציה חינוכית. בהיעדר מדיניות ומנגנוני פיקוח ואכיפה של השלטון המרכזי למימוש אינטגרציה חברתית וחינוכית, סוכלה מראש האפשרות ליצור אינטגרציה שתפגיש תלמידים מקבוצות אתניות, משכונות ומיישובים שונים. הרשויות המקומיות, שזכו לאוטונומיה נרחבת ללא פיקוח מדינתי, פיתחו אמצעים שונים כדי להימנע מיישום האינטגרציה: שרטוט רובעי האינטגרציה בשטח שיפוטם; השלמה עם מדיניות חינוכית בית-ספרית המפרידה בתוך כותלי בית הספר בין תלמידים משכונות שונות ("סגרציה בתוך האינטגרציה", Resh and Dar 1996); ויצירת מסגרות חינוכיות ייחודיות, כגון בתי הספר הייחודיים הממיינים, המאפשרים הדרה של תלמידים מרקע אתני ומעמדי נמוך. היעדר הפיקוח המדינתי גרם לתופעה המכונה *white flight*: אוכלוסייה מבוססת מערים מעורבות החלה נוטשת את מקומות מגוריה ועוברת ליישובים מבוססים והומוגניים.¹⁶ תופעה זו השתלבה עם מדיניות שהגדילה את חלקן של הרשויות המקומיות במימון מערכת החינוך המקומית. כך התפתח בקרב ראשי הרשויות אינטרס מבני מובהק להיפטר מתלמידים חלשים, היקרים למערכת, ולמשוך אליהן תלמידים ממשפחות אמידות. כדי להצליח במשימה זו יצרו ראשי הרשויות המבוססות פרכרים המאופיינים במערכת חינוך איכותית וסרגטיבית, שהנכיחה בפועל מדיניות של "נפרד אך שווה" – מדיניות שמקבילתה בארצות הברית נועדה בעבר לשמר את הבידול הגזעי בין שחורים ללבנים. בפסיקתו ההיסטורית מ-1954 קבע בית המשפט העליון בארצות הברית שמדיניות זו מנוגדת לחוקה האמריקנית.¹⁷

נראה שהמלצות הוועדה בעניין מינהלי החינוך האזוריים מכוננות מדיניות ביזור, המשמרת ואף מחריפה את המרכיבים הבלתי שוויוניים של מערכת החינוך. האידיאולוגיה הניאו-ליברלית בחינוך דורשת מהמדינה לצמצם את מעורבותה ככל האפשר ולהעביר את השליטה ואת הסמכות לידי הרשות המקומית. יישומה של תפיסה זו יפגע קשות בעקרון שוויון ההזדמנויות על שלל גרסאותיו: המריטוקרטית, ההוגנת ועקרון הסף הדמוקרטי. במציאות המאופיינת בסגרציה לאומית, אתנית ומעמדית ובפערים חברתיים וכלכליים מתרחבים, יצירת שוק חינוכי תחרותי והשלטתו של עקרון הביזור, ללא יצירת מנגנוני איזון, תיאום ופיקוח מדינתי, יגרמו להרחבת אי-השוויון בחינוך.¹⁸

¹⁶ לדין נוסף בנושא זה, ראו יפתחאל וקדר 2003.

¹⁷ Brown vs. The Board of Education of Topeka, 347 US 483, 1954.

¹⁸ לדין נרחב בנושא זה, ראו חושן 2006.

3.8. סטנדרטים אחידים

לצד המלצתה לאכוף את תוכנית הליכה על כל תלמידי בתי הספר היסודיים, הוועדה ממליצה לקבוע סטנדרטים לימודיים וחינוכיים למדידת הישגי התלמידים. על פי ההמלצה, ועדת תוכניות הלימודים תגדיר סטנדרטים של הישגים ושל יכולות המצופים בתוכנית הליכה ובתוכנית הלימודים הארצית המלאה. "הסטנדרטים", קובע הדוח,

יוגדרו לכל דרגת כיתה: רמת הבסיס, רמת ביניים ורמה גבוהה. רמת הבסיס היא הרמה שכל תלמיד חייב לעמוד בה. סטנדרטים יגדירו את התפוקות המצופות בתהליך הלמידה, אבל לא יישמשו בסיס ליצירת הקבצות. בית הספר המפתח תוכנית לימודים יידרש לפתח סטנדרטים כחלק מהתוכניות (משרד החינוך 2005, 95).

אפשר לכנות את הסטנדרטים הללו "הקבצות", או בכל שם אחר; ברור מכל מקום שהם ייצרו מציאות חינוכית שבה כמעט בכל כיתה יתחלקו התלמידים לשלוש קבוצות ברמות שונות ובהן ילמדו את כל המקצועות. הפרדה של תלמידים על פי יכולותיהם עשויה להתבצע בדרכים שונות: הפרדה בתוך הכיתות, הפרדה בין הכיתות, הפרדה בין מסלול עיוני למסלול מקצועי והפרדה בין בתי ספר. אחת ההצדקות המרכזיות ליצירת קבוצות תלמידים הומוגניות, הנקבעות על פי היכולות, נושאת אופי פדגוגי ומתמקדת בתפקידו של המורה. קל יותר ללמד תלמידים המקובצים על פי יכולות או הישגים מללמד בכיתה הטרוגנית, שבה תלמידים בעלי יכולת גבוהה נאלצים להמתין עד שחומר הלימוד יוסבר גם לתלמידים שיכולותיהם גבוהות פחות. כאשר תלמידים מקובצים בכיתות הומוגניות – חלשות וחזקות – התלמידים החלשים מוגנים מפני תחרות עם החזקים, ואילו תלמידים חזקים הלומדים עם בעלי יכולת דומה נהנים מתמריץ גדול יותר ללמוד.

ההמלצה הקצרה של הוועדה בעניין הסטנדרטים, המופיעה בדוח הסופי, מנוסחת במושגים כלליים ומעורפלים ואינה מפרטת את המשמעויות המעשיות הנגזרות ממנה. מן הראוי לציין שבדוח הביניים של הוועדה הדברים ברורים יותר, ומפורטים בו הסטנדרטים השונים. בדוח הסופי רק רמת הבסיס זוכה לפירוט קצר – "הרמה שכל תלמיד חייב לעמוד בה" – ואילו שני הסטנדרטים האחרים נותרים סתומים. בדוח הביניים הסטנדרט הנמוך מוגדר כאחיד, מחייב לכולם ו"נגזר מתוכנית הליכה: מה על כל תלמיד לדעת, להבין ולהיות מסוגל לבצע" (שם, 55). הסטנדרט השני, שכל שכתוב עליו בדוח הסופי הוא "רמת ביניים", הוגדר בדוח הביניים "סטנדרט נוסף, תובעני יותר, הנגזר מתוכניות הלימודים שלפחות אחוז מסוים (גבוה) מהתלמידים צריך לעמוד בו (האחוז ייבחן לעומת רמת ההישגים הארצית ורמת ההישגים בבתי הספר בעלי פרופיל דומה)" (שם). הסטנדרט השלישי, המוגדר בדוח הסופי כ"רמה גבוהה", מוגדר בדוח הביניים "סטנדרט של מצוינות, שלפחות אחוז מסוים צריך להגיע אליו (גם כאן האחוז ייבחן לעומת רמת ההישגים הארצית ורמת ההישגים בבתי הספר בעלי פרופיל דומה)" (שם). זהו אחד המקרים הבודדים שבו המלצה זוכה לפירוט רב יותר בדוח הביניים מבדוח הסופי.

ההיסטוריה החינוכית בישראל מאופיינת בריבוי מנגנונים של קיבוץ תלמידים על פי יכולות: קיבוץ תוך-כיתתי, בין-כיתתי, בין-מסלולי ובין-בית-ספרי. במשך שנים רבות היו נפוצות במערכת החינוך פרקטיקות של הקבצות תוך-כיתתיות והפרדה בין כיתות ייחודיות לתלמידים בעלי הישגים גבוהים לבין כיתות לתלמידים "חלשים" או "טעוני טיפוח". מדיניות זו זכתה לכינוי "סגרגציה בתוך אינטגרציה" (Resh and Dar 1996). ההפרדה הבין-מסלולית באה לידי ביטוי בקיומם של בתי ספר מקצועיים לצד בתי ספר עיוניים. הפרדה נוספת היא זו שבין בתי ספר רגילים לבין בתי ספר ייחודיים, על-אזוריים וארציים (משרד החינוך 1991; 2003ב), המפעילים מנגנוני מיון והנשרה כלפי תלמידים שאינם מתאימים לאופי בית הספר.

נוכח ההיסטוריה החינוכית בישראל, סביר להניח שהסטנדרטים הללו ישמשו לא רק עקרונות המנחים הפרדות ומיונים בתוך הכיתות ובתוך בית הספר; הם אף יגבירו את אי-השוויון החינוכי הקיים בין בתי הספר בערים וביישובים השונים. בבתי ספר מסוימים יהיה שיעור גדול של תלמידים הלומדים בסטנדרט גבוה ואילו בבתי ספר אחרים יהיה שיעור גדול של תלמידים הלומדים בסטנדרט הבסיס. המלצה זו פירושה אפוא נסיגה חמורה מהפרשנות המריטוקרטית המצומצמת של עקרון שוויון ההזדמנויות, שהוועדה דוגלת בו. היא מעניקה לגיטימציה למנגנוני מיון והפרדה, שנדמה היה שנוקיהם הכבדים והביקורת שנמתחה עליהם במהלך השנים גרמו להחלשתם ויצרו דה-לגיטימציה לפרקטיקות הכרוכות בהם. עתה הם חוזרים למערכת החינוך הישראלית בלבוש מוסדי חדש, תחת הכותרת "לכל ילד מגיע יותר"¹⁹.

4. שוויון הזדמנויות בחינוך: שקיעתו של החינוך הציבורי בישראל

המלצות דוח דוברת הן שלב נוסף בהתחזקות האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, השוזרת אוסף של צעדי מדיניות נפרדים לכדי סדר חדש, מקיף ולכיד. בדומה לרפורמות חינוכיות ניאו-ליברליות ברחבי העולם, המציאות המאופיינת באי-שוויון כלכלי וחברתי עמוק ובעוני הולך ומתרחב נתפסת בדוח כמציאות ניטרלית. הדוח אינו רואה כל קשר בין מציאות זו לבין המדיניות החברתית והכלכלית הניאו-ליברלית. על פי הנחת היסוד בתפיסה החברתית, הכלכלית והפוליטית של מחברי הדוח, היא אי-השוויון החברתי והכלכלי גדול ככל שיהיה, יהיו הילדים העניים רבים ככל שיהיו, יש בכוחה של מערכת יעילה ו"אחריותית" לתקן את אי-השוויון ולהבטיח לכל ילדה וילד הזדמנות שווה לממש את עצמם. "במציאות החברתית-כלכלית בישראל", קובע הדוח,

על מערכת החינוך לראות את סגירת הפערים שמקורם ברקע החברתי-כלכלי של התלמידים, כיעד מרכזי המוטל על כל אחד ואחד מהמשתתפים בעשייה החינוכית... צמצום פערים בין

¹⁹ לדיון נרחב בנושא זה, ראו אדלר 2006.

מגזרים וצמצום פערים שגורמיהם חברתיים-כלכליים יביאו לעלייה ברמת ההישגים, יספקו הזדמנויות אמיתיות לניידות חברתית וישפרו את דמותה הערכית של מערכת החינוך. לטווח הארוך, מערכת החינוך תסייע גם בשיפור רמת החיים, בצמצום העוני והאבטלה, ביצירת מוביליות חברתית ובשיפור איכות החיים של האוכלוסייה כולה (משרד החינוך 2005, 63).

ניתוח דוח דוברת אל מול המציאות החברתית והכלכלית שבה פועלת מערכת החינוך מאפשר לנו להעריך את השלכות המלצותיו. דוח דוברת משקף בבירור את עקרונותיה של האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, המעודדת הסחרה ואינסטרומנטליזציה מואצות של החינוך. לא זו בלבד שהדוח הופך באופן רשמי ומוצהר את כללי השוק ואת תרבותו לעקרונות המנחים את דפוסי פעולתה של מערכת החינוך, הוא אף קובע שתפקידי מערכת החינוך יונחו על פי תכתיבי הכלכלה הגלובלית. לדידה של הוועדה, תפקידה העיקרי של מערכת החינוך הוא לספק מיומנויות וכישורים שיאפשרו לבוגריה להשתלב בשוק העבודה הגלובלי, המאופייני באי-ודאות כלכלית הולכת וגדלה. אי-ודאות זו נובעת לא רק מהתפתחות של שוק עבודה בלתי יציב, המספק משרות חלקיות וארעיות. היא נובעת גם ממדיניות כלכלית וחברתית ניאו-ליברלית, הדוגלת בקיצוץ דרסטי בתקציבי הרווחה הציבוריים ובפירוק רשת הביטחון הכלכלית-חברתית של האזרחים. אחת התוצאות המרכזיות של אי-ודאות זו היא שהאחריות למימון שירותי הרווחה והתרבות עוברת מהמדינה אל האזרחים עצמם. במציאות כזו הולך וקטן הסיכוי להעלות על נס אידיאל של חינוך לא אינסטרומנטלי, כזה שעניינו פיתוח אינטגרטיבי של יכולותיו האינטלקטואליות, הרוחניות, האסתטיות, הרגשיות והחברתיות של התלמיד. הורי התלמידים נאלצים כיום, יותר מבעבר, לראות במערכת החינוך מסגרת הכשרתית שתפקידה להבטיח לילדיהם מה שהדוח מכנה "יכולת השתכרות" ומיומנויות מקצועיות שיוכלו לסחור בהן בשוק העבודה.

שוויון הזדמנויות לא אינסטרומנטלי בחינוך יוכל להתממש רק כאשר המדינה תיטול על עצמה את האחריות לספק לאזרחיה רשת ביטחון סוציאלי שאינה תלויה ביכולת ההשתכרות שלהם, כפי שנעשה במדינות רווחה פרוגרסיביות ואולי גם בקרב אליטות חברתיות-כלכליות שאינן טרודות בשאלות קיומיות. רק כאשר המדינה נוטלת על עצמה אחריות זו יכולים התלמידים והוריהם לראות בחינוך אמצעי שעיקרו בפיתוח מלא של אישיות האדם. לא נובע מכאן שבמציאות מסוג זה אפשר לוותר על תפקידו של החינוך בהקניית מיומנויות מקצועיות, המאפשרות לבוגרי בית הספר להשתלב בשוק העבודה, אולם תפקיד זה נגזר מתפיסה פדגוגית המודרכת על ידי אידיאל לא אינסטרומנטלי. כך הופך תפקידו האינסטרומנטלי-מקצועי של החינוך לתוצר לוואי של העשייה החינוכית, ולא לתכליתה המרכזית.

מערכת החינוך פועלת כיום לאור האידיאל האינסטרומנטלי, במציאות חברתית זרועת פערים. כך נוצר מעגל אכזר שבו האפשרות למימון חינוך איכותי הופכת לנחלתם של מעטים. לא זו בלבד שהאידיאל של שוויון הזדמנויות לא אינסטרומנטלי הופך לבלתי ישים,

גם האידיאל האינסטרומנטלי של שוויון ההזדמנויות מתרוקן מתוכנו, משום שהוא עומד חסר אונים מול מציאות חברתית המאופיינת בפערים כלכליים מן הגדולים בעולם המערבי. כפי שטוען פיליפ בראון, אנו נכנסים לעידן שבו שוויון ההזדמנויות המריטוקרטי מפנה את מקומו לפרנטוקרטיה (parentocracy) (Brown 1997). אם עד כה התיימרה מערכת החינוך לפעול לאור עקרון שוויון ההזדמנויות המריטוקרטי, הקובע ש"כל מי שיכול ורוצה – מצליח", הרי כעת ננטש עיקרון זה לטובת העיקרון הפרנטוקרטי, המתאפיין במעורבות של הורים אמידים בחינוך, כשמטרתם להבטיח לילדיהם מסגרות חינוכיות בדלניות המעניקות מסלולי הזדמנויות סלקטיביים, שיובילו אותם בבטחה מגן הילדים אל הפקולטה היוקרתית באוניברסיטה. במציאות זו, גם הערך האוניברסלי של מצוינות מתרוקן מתוכנו. הוא הופך לבן לוויה של תלמידים ממעמדות חברתיים-כלכליים גבוהים והוא נמדד על פי יכולות וכישורים בעלי ערך אינסטרומנטלי. ההסחרה והאינסטרומנטליזציה של החינוך בעידן המאופיין באי־ודאות כלכלית גוברת מסכלות כל אפשרות לקיים שוויון הזדמנויות אינסטרומנטלי ולא אינסטרומנטלי גם יחד. דוח דוברת אינו מספק פתרון לבעיה זו, ויישום המלצותיו אף עתיד להחריפה. הדוח הוא מסמך המבשר רשמית את שקיעתו של החינוך הציבורי בישראל ואת תבוסתו של ערך שוויון ההזדמנויות במערכת החינוך.

ביבליוגרפיה

- אדלר חיים, 2006. "אורות וצללים ברוח דוברת: מבחן חינוכם של יוצאי שכבות חברתיות חלשות", לקראת מהפכה חינוכית? בעקבות כנס ון ליר על יישום דוח דוברת, ערך דן ענבר, מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, ירושלים ותל־אביב, עמ' 62–69.
- איכילוב, אורית, 2006. "הסוס הטרויאני של הגלובליזציה", לקראת מהפכה חינוכית? בעקבות כנס ון ליר על יישום דוח דוברת, ערך דן ענבר, מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, ירושלים ותל־אביב, עמ' 88–103.
- בלנק, ישי, 2004. "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי־שוויון בחינוך הציבורי", עיוני משפט כ"ח (2): 347–417.
- דהאן, יוסי, ויוסי יונה, 2005. "דוח דוברת: על המהפכה הניאו־ליברלית בחינוך", תיאוריה וביקורת 27 (סתיו): 11–38.
- הלפמן, אלחנן, חיים בן שחר, ודן בן דוד, 2000. "עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי־חברתי", <http://spirit.tau.ac.il/public/bendavid/israel/socioecon.html>
- וולנסקי, עמי, 1994. "אינדיבידואליזם, קולקטיביזם וכוחות שוק בחינוך: האם המחיר החברתי הכרחי?", מגמות ל"ו (3–2): 238–252.
- חושן מאיה, 2006. "חינוך זה גם עניין של גיאוגרפיה: היבטים מרחביים של אוכלוסייה, חברה ושלטון", לקראת מהפכה חינוכית? בעקבות כנס ון ליר על יישום דוח דוברת, ערך דן ענבר, מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, ירושלים ותל־אביב, עמ' 284–295.

- חרומצ'נקו, יולי, 2004. "שרת החינוך: נייערך ליישום דוח דוברת: לא תהיה הזנה ביום לימודים ארוך", הארץ, 30.8.2004.
- יונה, יוסי, ויוסי דהאן, 1999. "מערכת החינוך בתקופת מעבר: מקולקטיביזם שלטוני לאינדיבידואליזם אזרחי: בחירת הורים בחינוך כמקרה מייצג", יובל למערכת החינוך, ערך אלעד פלד, משרד החינוך, תל-אביב, עמ' 163–180.
- יפתחאל, אורן, ואלכסנדר (סנדי) קדר, 2003. "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין בישראל", מרחב, אדמה, בית, ערך יהודה שנהב, מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, ירושלים ותל-אביב, עמ' 18–51.
- לביא, ויקטור, ורונית תירוש, 2003. נייר עמדה 44: הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- מרכז טאוב, 2004. הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, 2004, ערך יעקב קופ, מרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- משרד החינוך, 1989. תוכנית רפורמה ("תוכנית שושני"), משרד החינוך, ירושלים.
- _____, 1991. דוח הוועדה הציבורית לבדיקת מעמדן של מסגרות החינוך העל-אזוריות, משרד החינוך, ירושלים.
- _____, 1993א. המלצות הוועדה לבחינת גיוס משאבים לבתי ספר ממקורות לא ציבוריים ("דוח גפני"), משרד החינוך, ירושלים.
- _____, 1993ב. המלצות ועדת ההיגוי לבתי ספר בניהול עצמי ("דוח וולנסקי"), משרד החינוך, ירושלים.
- _____, 1994. הוועדה ל"בחירה בחינוך" ("דוח ענבר"), משרד החינוך, ירושלים.
- _____, 2003א. "תוכנית יסוד" (ליבה) לחינוך היסודי בישראל, משרד החינוך, ירושלים.
- _____, 2003ב. צוות בדיקה של ייחודיות בית-ספרית במרחבי חינוך, משרד החינוך, ירושלים.
- _____, 2005. כוח המשימה הלאומי ("ועדת דוברת"), משרד החינוך והתרבות, ירושלים.
- סבירסקי, שלמה, ואתי קונור-אטיאס, 2002. ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל: עדכון, מרכז אדוה, תל-אביב.
- _____, 2004. תמונת מצב חברתית 2004, מרכז אדוה, תל-אביב.
- 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.
- ענבר, דן, 1993. "בחירה בחינוך: כיוונים ואסטרטגיות פעולה", בחירה בחינוך בישראל: מושגים, גישות ועמדות, משרד החינוך, ירושלים, עמ' 97–116.
- פישביין, יעל, 2003. "על האי-שוויון בתקצוב החינוך היסודי", מרכז אדוה, תל אביב, <http://www.adva.org/ivrit/FInequalityInEducation.htm>
- קלינוב, רות, 2006. "היבטים תקציביים בדוח דוברת", לקראת מהפכה חינוכית? בעקבות כנס ון ליר על יישום דוח דוברת, ערך דן ענבר, מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, ירושלים ותל-אביב, עמ' 70–81.
- קשתי, אור, 2005. "עידן לבנת, תעודת סיום אלטרנטיבית", 19.12.2005, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/022/126.html>

- Anderson, Elizabeth, 1999. "What Is the Point of Equality?" *Ethics* 109 (2): 287–337.
- , 2004. "Rethinking Equality of Opportunity: Comment on Adam Swift's *How not to Be a Hypocrite*," *Theory and Research in Education* 2: 99–110.
- Ball, Stephen, 2004. "Education for Sale! The Commodification of Everything?" King's Annual Education Lecture 2004, University of London, www.asu.edu/educ/eps/CERU/CERU_2004_Articles_Of_Interest.htm.
- Brown, Philip, 1997. "The Third Wave: Education and the Ideology of Parentocracy," in *Education: Culture, Economy, Society*, eds. Albert H. Halsey, Hugh Lauder, Philip Brown and Amy Stuart Wells. Oxford: Oxford University Press, pp. 393–408.
- 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.
- Darling-Hammond, Linda, 2004. "From 'Separate but Equal' to 'No Child Left Behind'," in *Many Children Left Behind*, eds. Deborah Meier and George Wook. Beacon Press, pp. 3–33.
- Dworkin, Ronald, 2000. *The Sovereign Virtue*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Fitz, John, 2003. "The Politics of Accountability: A Perspective from England and Wells," *Peabody Journal of Education* 78 (4): 230–241.
- Glass, Jene, 2005. "Grouping Students for Instruction," *Education Policy Studies Laboratory*, <http://www.asu.edu/educ/eps/EPRU/documents/EPRU%202002-101/Chapter%2005-Glass-Final.htm>.
- Gorard, Stephen, Chris Taylor, and John Fitz, 2003. *Schools, Markets and Choice Policies*. London: Routledge.
- Gutmann, Amy, 1987. *Democratic Education*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hatcher, Robert, 2001. "Getting Down to the Business: Schooling in the Globalised Economy," *Education and Social Justice* 3 (2): 45–59.
- Hild, Matthias, and Alex Voorhoeve, 2004. "Equality of Opportunity and Opportunity Dominance," *Economics and Philosophy* 20: 117–145.
- 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/clogic/4-1/4-1.html>.
- Hursh, David, and Camille Anne Martina, 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), <http://www.JLEPS.com>.
- Levacic, Rosalind, 1995. *Local Management of Schools: Analysis and Practice*. Buckingham: Open University Press.

- McNeil, Linda, 2004. *Contradictions of School Reforms: Educational Costs of Standardized Testing*. Routledge/Falmer: New York.
- OECD, 1994. *Schools: A Matter of Choice*. Paris, OECD/CERI.
- Rawls, John, 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Resh, Nura, and Yehezkel Dar, 1996. "Segregation within Integration in Israeli Junior High Schools," *Israel Social Science Research* 11 (1): 1–22.
- Roemer, John, 1998. *Equality of Opportunity*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Satz, Debra, 2005. "Inequalities in Schooling: The Case for Democratic Adequacy," Unpublished paper, <http://www.princeton.edu/~uchv/whatsnew/PEPA47.pdf>.
- Swift, Adam, 2003. *How Not to Be a Hypocrite: School Choice for the Morally Preplexed Parent*. London: Routledge.
- 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.
- Wells, A.S., and Robert L. Crain, 1992. "Do Parents Choose School Quality or School Status? A Sociological Theory of Free Market Education," in *The Choice Controversy*, ed. Peter Cookson. Newburg Park, CA: Corwin Press.
- Whitty, Geoff, 1997. "Creating Quasi-Markets in Education," *Review of Research in Education* 22: 3–47.
- , 2002. *Making Sense of Education Policy*. London: Sage Publications.
- Whitty, Geoff, Sally Power, and David Halpin, 1998. *Devolution and Choice in Education*. Bristol, PA: Open University Press.
- Williams, Bernard, 1973. "The Idea of Equality," in *Problems of the Self*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 230–249.

