

מורים מובילים שינוי

נייר מדיניות

בחירת הורים במוסדות חינוך

בישראל, יכולת הבחירה של הורים במוסדות חינוך עבור ילדיהם היא מצומצמת מאוד. בנייר זה אנו מתארים את המגבלות הקיימות בנוגע לבחירת הורים, את העיוותים הכרוכים בהגבלות אלו והיתרונות של הגדלת הבחירה ומציעים פתרונות שונים להגברת הבחירה – וכתוצאה מכך המגוון – במערכת החינוך.

בחירת הורים בישראל: המצב הקיים והעיוותים הנוצרים בעטיו

בישראל, כאשר הורים מבקשים לבחור את מוסד הלימודים שבו ילמדו ילדיהם, הם מוגבלים במידה ניכרת. מודל השיבוץ הנוהג בישראל הוא מודל אזורי; כלומר הורה יכול לשלוח את ילדו למוסדות החינוך הנמצאים באזור מגוריו בלבד – השכונה, היישוב – ואינו יכול לרשום אותם לבית ספר השייך לאזור מגורים אחר. הגבלות אלו מצמצמות הלכה למעשה את יכולת הבחירה של האזרח בנושא מהותי ופוגעות בזכות היסודית לחינוך. אך מעבר לכך מודל השיבוץ האזורי פוגע במערכת בכללותה.

הגדלת מרחב הבחירה של הורים בנוגע למוסדות הלימוד של ילדיהם משרתת כמה מטרות, העולות בקנה אחד, כטבעה של "כלכלת שוק". ראשית, כפי שכבר פתחנו, הגדלת הבחירה מאפשרת להורים לבחור את מוסד הלימוד של ילדם בהתאם להשקפתם החינוכית או על פי אופיו של הילד ומתוך היכרות עם הצוות הפדגוגי. בישראל ישנן קהילות רבות ומגוונות ולהן מבנה קהילתי וערכי שונה. בהתאם זקוקה כל אחת מהקהילות הללו למסגרות חינוכיות הצועדות על פי ערכיהן. חירות האזרח, בהתאם לערכי הדמוקרטיה, היא הציוד הבסיסי ביותר בנוגע להגדלת מרחב הבחירה החינוכי של ההורים.

בד בבד, הגדלת מרחב הבחירה החינוכי בין כמה בתי ספר יוצרת "כלכלת שוק" בתחום החינוכי. כאשר אין ברירת מחדל אחת ויחידה, נתבעים בתי הספר והמנהלים להציג הישגים שיגרמו להורים לשלוח את ילדיהם למוסד. כך נוצר "שוק" של בתי ספר המתחרים על אוכלוסיית התלמידים. כידוע, "קנאת סופרים תרבה חוכמה", ובהתאם נדרשים בתי הספר להשתפר ולהתייעל – וגם לתת תמונה שקופה של הישגי התלמידים בבית הספר, כדי שההורים יוכלו להחליט לאיזה בית ספר לשלוח את ילדם. יתר על כן, כאשר הבחירה בבית הספר נעשית באופן וולנטרי או כמעט וולנטרי, גדל האמון בין צוות ההוראה ובין ההורים – ולאמון זה נודעת חשיבות כבירה בנוגע להישגי התלמידים ובית הספר, כפי שכבר הראו מחקרים שונים.

לבסוף, בחירת הורים עשויה להגדיל מוביליות חברתית של קבוצות אוכלוסייה חלשות ולאפשר להן לצאת ממעגל הקסמים של חינוך גרוע, הישגים נמוכים והישארות במעמד סוציאקונומי נמוך.

כפי שכבר ציינו, כלל המטרות הללו עולות בקנה אחד, מפרות זו את זו ומזינות זו את זו. כך גם לאידך גיסא, צמצום מרחב הבחירה של ההורים מוביל להיעדר תחרות בין בתי הספר וממילא להישגים נמוכים והקטנת המוביליות החברתית.

בחירת הורים במחקר ושיטת השוברים

סוגיית הבחירה בחינוך היא סוגיה ידועה במחקר החינוך הציבורי והיא נידונה מזוויות שונות. אחת השיטות הידועות והוותיקות בסוגיה זו היא "שיטת השוברים" (ואוצ'ריס), שהציע הפילוסוף והכלכלן האנגלי ג'ון סטיוארט מיל במאה ה-19 ושב והעלה הכלכלן האמריקנייהודי הנודע, חתן פרס נובל לכלכלה, פרופ' מילטון פרידמן. במסגרת שיטה זו, הנוהגת כיום בכמה ממדינות ארצות הברית, הורים מקבלים "שובר" ובאמצעותו בוחרים את בית הספר שאליו הם שולחים את ילדיהם – ובתי הספר מקבלים מימון בהתאם למספר התלמידים הרשומים בבית הספר. בצורה כזו נוצרת מעין דינמיקה תחרותית של "שוק" חופשי: בתי הספר מתחרים זה בזה על אוכלוסיית התלמידים ומנסים להשתפר כדי למשוך אליהם עוד ועוד תלמידים.

מאמר ידוע ומצוטט בסוגיה זו הוא מאמרה של הכלכלנית קרוליין מ' הוקסבי, "School Choice and School Productivity Could School Choice Be a Tide that Lifts All Boats?" שפורסם לפני למעלה משני עשורים. הוקסבי בדקה את מידת ההשפעה של בחירת הורים בין בתי ספר שונים על הישגי התלמידים במסגרת תוכנית הוואוצ'ריס הנוהגת במילווקי, מישיגן ואריזונה בארה"ב. תוצאות מחקרה העלו כי הגדלת הבחירה אכן מגבירה תחרות ומשפרת את הישגי בתי הספר ו התלמידים. עוד עלה כי הורים שניתן להם מרחב בחירה גדול יותר דיווחו על תחושת סיפוק גבוהה יותר. לבסוף הראתה הוקסבי כי הקצאת המשאבים יעילה יותר במסגרת סיטואציה זו.

מאמרה הנזכר של הוקסבי הוא טיפה מיס הספרות המחקרית הענפה העוסקת בסוגיית בחירת הורים. קצר כאן המצע לסקור ולו מקצת מספרות זו אך נציג כאן מעין מטא-אנליזה שערך הארגון האמריקני edChoice בשנת 2016. במסגרת סקירה זו צוינו 42 מחקרים, אשר נכתבו בידי 24 חוקרים מוכרים ופורסמו בכתבי עת מכובדים. כלל המחקרים התייחסו לתוכניות שונות בארה"ב. מסקנותיה של סקירה מקפת זו הן: (1) ב-30 מתוך 42 המחקרים נמצא שתחרות בין בתי הספר תרמה להישגי התלמידים, לפחות בבתי ספר ספציפיים בתחומי דעת מסוימים; (2) בעקבות הגדלת הבחירה לא חלה התדרדרות של ממש בהישגי התלמידים בבתי ספר חלשים או בבתי ספר ציבוריים (למעט 2 מחקרים שציינו אפקט ניטרלי או שלילי על בתי הספר הציבוריים); (3) להגדלת הבחירה ישנו אפקט חיובי, גם אם צנוע, על מערכת החינוך הציבורית ושאר בתי הספר שאינם משתתפים ב"תחרות".

המצב בישראל ומודל מנח"י

כאמור, במדינת ישראל כיום נוהגת חלוקה של מוסדות חינוך לפי אזורי רישום. שיבוצו של תלמיד לבית ספר מסוים נעשה בהתאם למקום מגורי התלמיד – ובמרבית המקרים לא קיימת יכולת בחירה של ההורים. אזורי הבחירה נתונים לסמכותה של הרשות המקומית ולאישור מנהל

המחוז במשרד החינוך. הרחבה מסוימת של בחירת הורים נובעת מקיומם של "מוסדות על-אזוריים" כמו בתי הספר הניסויים או הייחודיים וכן מוסדות פרטיים למחצה ("מוכרים שאינם רשמיים").

הלכה למעשה, כתוצאה מהיעדר הבחירה, להורים בישראל אין כמעט יכולת השפעה על החינוך הפורמלי של ילדיהם, הגם שאין חולק על חשיבותו הכבירה. מצב דברים זה יוצר תמריץ שלילי למוסדות החינוך הממלכתיים ומונע מהלכי שיפור והתייעלות, שכן בתי הספר הללו יקבלו את "מנת" התלמידים הקבועה שלהם – הלוא הם התלמידים שגרים באזורי הרישום הרלבנטיים – בין אם יפגינו הישגים ומגמת שיפור ובין אם ידשדשו.

נוסף לאזורי הרישום, ב-47 רשויות מקומיות מפעיל משרד החינוך מודל הקרוי "הבחירה המבוקרת". המודל מאפשר הרחבה מוגבלת של אזורי הרישום כך שיכללו כמה בתי ספר העומדים לבחירת ההורים. אכן, בפועל המגמה היא שבתי הספר הללו יהיו דומים מאוד, כך שהרציונל של הגברת הבחירה – הן מבחינת חירות הפרט, הן מבחינת שיפור המערכת בכללה – נעדר ממודל זה.

לבסוף, ועיקר, יש לציין את המודל הקיים בירושלים זה כמה עשורים ונחל הצלחה רבה. בשנת 1988, בהסכם מיוחד בין משרד החינוך ועיריית ירושלים, הוקם "מנהל חינוך ירושלים" (ובקיצור: מנח"י). אין כאן המקום להאריך במעמדו ותולדותיו של מנח"י אך לענייננו זוהי ישות חינוכית בעלת סמכויות רבות הנובעות מהמבנה הייחודי שלה. בפועל, זהו מודל בחירה שלישי (נוסף על אזורי רישום ומודל "הבחירה המבוקרת" כנזכר) אשר במסגרתו מתאפשרת פתיחת כל אזורי הרישום (וגם מעבר ביניהם) במהלך היסודי והחטיבה באמצעות בקשה מיוחדת.

מודל מנח"י מאפשר להורים בחירה מוחלטת של בתי ספר היסודיים של ילדיהם ואוסר כליל על בתי ספר להימנע מקבלת תלמידים מסוימים. המדיניות המנחה אותו היא "תלמיד בוחר בית ספר ולא בית ספר בוחר תלמיד". המודל כולל גם מהלכים לחיזוק הייחודיות הבית-ספרית והקצאת כספים רבים מתקציב הרשות לפיתוח מגמות מיוחדות בבתי ספר שמעוניינים בכך.

מנח"י גם מעצימה את "צרכני" החינוך ומעניקה להם את זכות הבכורה. דוגמה מובהקת לדבר היא האופן שבו מתמודד מודל מנח"י עם היעדר נרשמים לבית ספר מסוים – לעומת מודל הבחירה המבוקרת. במודל הבחירה המבוקרת, כאשר בית ספר מסוים סובל מהיעדר נרשמים, הרשות מגבילה את הרישום לבתי ספר אחרים ומנסה לחזק את בית הספר הכושל (עד כדי הגבלת הבחירה באופן דרקוני). בניגוד למדיניות זו, במנח"י פועלים על פי כוחות ה"שוק". אם מאמצי החיזוק של בית הספר לא צלחו והיעדר הביקוש נמשך, מוקם תחתיו בית ספר חדש – בדרך כלל כשלוחה של בית ספר מצליח אחר. מודל מנח"י קשוב אפוא לרצונות ה"שוק" וכך מתאפשרת גם הקצאה יעילה יותר של משאבים שאלמלא כן היו "מתבזבזים" על חיזוק בית הספר הכושל.

המלצות

(1) ראשית לכול נדרש לשנות את נקודת המבט על בתי הספר ולהתבונן בהם כ"ספקים", שתפקידם לקבל תקציב ממשלתי ותמורת התשומות הממשלתיות הללו לספק הישגים ו"יתפוקה". נקודת המבט ה"כלכלית" הזו עתידה להביא להגברת התחרות בין בתי הספר ולשיפור איכות ההוראה והישגי התלמידים.

(2) בהתאם, יש לשנות את שיטת התקצוב הממשלתית: על משרד החינוך לממן תלמידים ולא מספר שעות לימוד. אם בית ספר מצליח להביא תלמידים להישגים טובים יותר בהיקף שעות לימוד נמוך – הרי זה משובח. אין לתמרץ בתי ספר ללמד שעות רבות באמצעות יצירת קשר בלתי ניתן להתרה בין תקציב ובין מספר שעות לימוד.

(3) כפועל יוצא יש להגביר את הגמישות הפדגוגית והניהולית של מנהלי בית הספר וצוותי ההוראה. משרד החינוך אינו צריך להורות להם בפרוטרוט מה ללמד וכיצד ללמד והיאך לארגן את הכיתות וקבוצות הלימוד; כל שכן שתפקידו איננו לקבוע את מספר שעות ההוראה לכל נושא. מן הראוי שהמשרד יציע כמה אפשרויות בחירה וסטנדרטים בסיסיים אך הניהול המדוקדק ייוותר בידי צוות בית הספר.

(4) יש להטמיע בשאר הרשויות המקומיות את מודל הבחירה הנוהג בירושלים (מנח"י), שבמסגרתו קיים חופש בחירה מלא בין כל מוסדות החינוך הרלוונטיים שברשות – בהתאמות הנדרשות.

(5) יש להקטין את החסמים העומדים בפני הקמת בית ספר – בין על ידי קבוצות הורים, בין על ידי גופים העומדים בסטנדרטים בסיסיים. אם בתי הספר הללו יעמדו בתנאים בסיסיים שונים, ביניהם קיום לימודי ליבה ברמה נאותה ומפוקחת, הם יהיו זכאים למימון מלא מהמדינה.

(4) יש ליישם בהקדם את המלצות ועדת דברת שדנה בסוגיה זו לפני שני עשורים. המלצות הוועדה היו: (א) יוקמו מרחבי בחירה שבהם ארבעה בתי ספר (לפחות) הנתונים לבחירת הורים; (ב) שיבוץ התלמיד בבית הספר ייעשה על בסיס בחירת ההורים, כושר הקליטה של בית הספר והמרקם הסוציאקונומי שלו; (ג) בגנים ובבתי הספר היסודיים יובטח מקום לתלמיד במוסד הקרוב למקום מגוריו; (ד) במקרה של עודף היצע, תיערך הגרלה.