

היבטים של הפרטה במערכת החינוך

נוגה דגן-בוזגלו
נובמבר 2010

AdvaCenter مرکز أدفا

מרכז אדוה

מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל



ת.ד. 36529, תל אביב 61364
טלפון: 03-5608871
פקס: 03-5602205
www.adva.org
advainfo@bezeqint.net

הוועד המנהל

ד"ר יוסי דהאן, יו"ר
גב' גילברט פינקל (מ.א.), גזברית
פרופ' איסמעיל אבו-סעד
ד"ר ניצה ברקוביץ
פרופ' יוסי יונה
פרופ' אורן יפתחאל
פרופ' יוברט לו-יון
פרופ' ריקי סויה
ד"ר יצחק ספורטא
ד"ר דני פילק
פרופ' רחל קלוש
פרופ' אורי רם

ועדת הביקורת

עו"ד עובדיה גולסטני
עו"ד דורי ספיבק

צוות

מנהלת: גב' ברברה סבירסקי
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי
רכזת מחקר: גב' אתי קונור-אטיאס
חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בוזגלו
חוקרת ורכזת-עמיתה, פודום נשים
לתקציב הוגן: גב' יעל חסון
כלכלנית: גב' האלה אבו-חלא
כלכלנית: גב' ספא אגבאריה
רכזת-עמיתה, פודום נשים
לתקציב הוגן: גב' מייסון ברזוי
לוביסטית, פודום נשים לתקציב
הוגן: גב' ולריה סייגלשיפר
מנהל הדרכה: מר ירון רישון
מנהלת משרד: גב' מירה אסאור-אופנהיים



This publication has been
produced in partnership with the
Rosa Luxemburg Foundation

תוכן העניינים

4	מבוא: הפרטה והשלכותיה
7	1. שוק תכניות הלימודים
13	2. מיקור חוץ ומסחור של פעילות משרד החינוך
19	3. קבלני החינוך המרכזיים: מלכ"רים, רשתות ותאגידיים
25	4. התמוססות הפיקוח הפדגוגי והמעבר למדידת תפוקות
28	סיכום

חבוא

ההפרטה והשלכותיה

2. אימוץ מודל כלכלת השוק לצורך ניהול המערכת תוך הדגשת הייחודיות, התחרותיות והשיווקיות של בתי הספר: כחלק מתפיסה זו נפתחו באופן חלקי אזורי הרישום וניתנה להורים אפשרות לבחור את בית הספר. כמו כן הונהג מודל ה"ניהול העצמי" לפיו כל בית ספר מתנהל כמשק כספי סגור הרשאי לגייס משאבים באופן עצמאי ולעשות שימוש מסחרי במתקניו. הקיצוצים בשעות הלימוד, הצפיפות בכיתות, העומס על המורים והיעדר החדשנות במערכת הציבורית המתדרדרת דוחפים הורים בעלי יכולת לייצר עבור ילדיהם יוזמות חינוך פרטיות, בהסכמה גלויה או סמויה של משרד החינוך.

3. מדידה והערכה באמצעים חלקוהים מעולם התאגידים: כשם שהצלחת תאגידים עסקיים נמדדת ברווחים שהם משיגים עבור בעלי המניות, כך נמדדים כיום בתי הספר ביכולתם להנפיק הישגים. המירוץ אחר הישגים מתבטא באימוץ מדיניות הסטנדרטים השמה דגש על מדידת תפוקות, הטלת האחריות לתפוקות על בתי הספר במקום על משרד החינוך והעברת נקודת הכובד מן החינוך כמטרה בפני עצמה להכשרה לשוק העבודה.

4. יוזמות פרטיות: הקמת בתי ספר ורשתות חינוך על ידי עמותות הורים וגופים מסחריים; התרחבות התופעה של הפעלת בתי ספר באמצעות רשתות חינוך כדוגמת אורט, עמל ואמ"ת הוותיקות; התוספות של רשתות חדשות כדוגמת מעיין החינוך התורני; רשתות בבעלות עסקית מלאה כגון טומשין, עתיד ומכללת סחנין; ורשתות אידיאולוגיות שקמו ביוזמת הורים ואנשי חינוך כגון תל"י, דרכי נועם, מופת, בתי-הספר הדמוקרטיים והאנתרופוסופיים.

5. מיקור חוץ ומסחור של פונקציות שבעבר מולאו ישירות על ידי משרד החינוך: זה כולל תכנון, ניהול, ביצוע ובקרה של תכניות ופרוייקטים על ידי מלכ"רים חינוכיים ועל ידי חברות מסחריות. מיקור החוץ שהחל בפעילויות נלוות התפשט אל פעילויות ליבה של המשרד. חקיקתו של חוק חובת מכרזים בתחילת שנות ה-1990 והופעתן של חברות ניהול פרויקטים האיצה את המסחור. כיום ישנם תחומים שלמים שמשרד החינוך אינו מפעיל בכוחות עצמו: מערך בחינות הבגרות; חלק

מערכת החינוך בישראל מבוססת, עדיין, על תשתית ציבורית חזקה. מרבית שעות הלימוד הן במימון ציבורי ומרבית המורות מועסקות על ידי משרד החינוך והרשויות המקומיות. עם זאת, מזה שלושה עשורים מתקיימת מגמה זוהלת של הפרטה ומשקלם של הורים, עמותות וגופים עסקיים, שייקראו להלן "כוחות השוק" - הולך ומתעצם.

ההפרטה היא ברוזמנית תוצר של היחלשות המערכת הציבורית והמחולל שלה. כתוצאה ממדיניות כלכלית וחברתית ניאורליברלית ושל צמצום ההשקעה הציבורית בחינוך, גדל חלקו של המגזר הפרטי במימון החינוך ועוד יותר מכך, בעיצובו. הפעילות של הגורמים הפרטיים, כיוון שהיא מתבססת על אינטרסים משפחתיים, מגזריים או עסקיים, מחלישה בתורה עוד יותר את יכולתה של המדינה להנהיג את החינוך.

ההפרטה מבטאת תהליך של קומודיפיקציה של החינוך: החלת כללי השוק ממירה את התפיסה של חינוך כזכות יסוד אורחית שהיא גם אמצעי ליצירת שוויון הזדמנויות לטובת תפיסה של החינוך כמצרך שאותו יכול לייצר מי שהוא בעל הון ואותו יכול לרכוש זה המרבה במחיר.

ההפרטה מפוררת את התשתית האוניברסלית של החינוך הציבורי, בכך שהיא חותרת תחת יכולת משרד החינוך להנהיג מדיניות חינוכית השואפת לקדם את כלל התלמידים. בו בזמן היא מאיצה את ההתבדלות המעמדית, האתנית והתרבותית.

ביטוייה העיקריים של ההפרטה בחינוך הם:

1. קיצוצים רבים בתקציב החינוך לצד גידול מתמיד במימון הפרטי המשלים בבתי-הספר הציבוריים: המימון הפרטי מתבטא, בין השאר, במיסוד והגדלה של תשלומי הורים בכל המערכות; הרחבת האפשרות לקיים תכניות לימוד נוספות, מגמות ייחודיות ופיצול כיתות במימון הורים; פתיחתן של כיתות מתוגברות וקורסי הכנה לבגרות במימון הורים; עידוד הקמתם של בתי ספר "ייחודיים" הגובים שכר לימוד.

גדול מהתכניות המשלימות – העשרה, תגבור לימודי ורווחה; ובקרה פדגוגית ותקציבית על בתי-הספר ועל פרויקטים.

6. פעילות תאגידים, עמותות וקרנות בתוך בתי-הספר: מדובר בתכניות לימוד חיצוניות, פרויקטים, תרומות ציוד ומתן חסויות לפעילות חינוכית ללא הכוונה מרכזית של משרד החינוך ובפיקוח חלקי בלבד מצדו. פעילות הגופים הפרטיים מפצה על דלדול המשאבים הציבוריים ולכן מתקבלת בברכה על ידי בתי ספר ורשויות מקומיות, במיוחד ביישובים בלתי מבוססים. אלא שבהיעדר הכוונה של פעילות זו לא ניתן להבטיח חלוקה הוגנת של המשאבים, לפקח על התכנים ועל כוחות ההוראה ולהבטיח רציפות בפעילות.

7. האתום התאגידי של "גמישות ניהולית" הצמיח מסלולים שונים להעסקת מורים, ולאחרונה גם להכשרתם: מסלולי ההעסקה כוללים מורים עובדי מדינה ורשויות מקומיות המועסקים על פי הסכמים קיבוציים, מורים המועסקים בחוזים אישיים בתנאים מועדפים, מורים המועסקים באמצעות חברות עירוניות וקבלני-משנה בתנאים פחותים ועל בסיס ארעי. בתחום הכשרת המורים הנתיב המרכזי לשיפור רמת ההוראה כרוך בדה-פרופסיונליזציה של המקצוע באמצעות יצירת מסלולי הכשרה מקוצרים לאנשי הייטק, שסביר להניח כי יעברו בהוראה רק פרקי זמן קצרים ולא יתייחסו לעיסוק זה כאל מקצוע עיקרי.¹

מהלכי ההפרטה מתרחשים על רקע תפיסה פוליטית-כלכלית הרוגלת בהגבלת אמצעייה ופעילותה של המדינה, ועל רקע היחלשותם של מנגנוני הרגולציה המדינתית. במצב זה, אין מי שיגן על האינטרס הציבורי ועל רווחת כלל האזרחים.²

ההפרטה היא כיום האסטרטגיה המרכזית להתמודדות עם חולשות משרד החינוך והאמצעי העיקרי לניהול החינוך. התפיסה העומדת ביסוד הפרטת השירותים החברתיים גורסת כי משרדי הממשלה יתפקדו בעיקר כ"מטה מנהל" בעוד שביצוע השירותים ייעשה במיקור חוץ. זהו גם החזון של משרד החינוך.³ אלא שהגורמים הפרטיים צוברים עוצמה

רבה וחותרים תחת יכולתו של המשרד לשלוט במערכת ולכוון את מדיניות החינוך.

דוגמא מובהקת לכך היא פעילות הרשתות החינוכיות: הגידול המתמשך במספר בתי-הספר של הרשתות שבבעלות פרטית היא במידה רבה תוצאה של קשיי החינוך בפריפריה; בו בזמן היא דרך התמודדות עם חולשת משרד החינוך והרשויות המקומיות. העובדה שפריסתן הרחבה של הרשתות לא הובילה לצמצום הפערים בין תלמידים מיישובים חלשים לתלמידים מיישובים מבוססים אינה גורמת להרהורים על יעילות השיטה.

דוגמא נוספת לכך היא פעילות המלכ"רים והתאגידים המפעילים תכניות לימוד בבתי-ספר. גופים אלה יכולים למכור לבתי-ספר ביישובים חלשים כמעט כל פרויקט שבאמתחתם, שכן מבחינתם של בתי-ספר אלה מדובר באפשרות להשלים את המשאבים הציבוריים החסרים ולצמצם פערים מול המימון הפרטי המשלים בבתי-ספר חזקים. כתוצאה מכך, אינטרסים אידיאולוגיים ומסחריים צוברים יכולת לעצב את החינוך, בעיקר במקומות בהם המערכת חלשה. מנגד, ביישובים מבוססים משרד החינוך מאפשר להורים לעצב את חינוך ילדיהם באמצעות מסלולים ייחודיים ובתי-ספר ייחודיים במימון פרטי בתוך המערכת הציבורית, אמצעי שנתפס כמפלט האחרון מבריחה המונית של האוכלוסיות החזקות לחינוך הפרטי (אף שחינוך במימון פרטי מלא כמעט ואינו קיים בישראל).

ייחודה של ההפרטה בישראל הוא בכך שלא קיימת כאן מערכת חינוך פרטית לגמרי בדומה למצב בארצות הברית, אנגליה ומדינות נוספות (למעט מספר קטן של בתי-ספר כנסייתיים ואחרים). מאות בתי-הספר הייחודיים, בתי ספר של עמותות הורים ורשתות החינוך מוגדרים כ"בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים" וזוכים לתקצוב מדינתי בשיעור של 60%-90% מתקציב בתי-הספר הרשמיים. אלא שבנוסף הם רשאים לגבות שכר לימוד מהורי התלמידים ולגייס משאבים פרטיים. על כך יש להוסיף את התופעה של "בית ספר בתוך בית ספר" – מסלולי לימוד מתוגברים במימון הורים (כיתות ומגמות)

התואם ("מטשינג", השקעה עצמית של חלק מעלות הפרוייקט כתנאי להשקעה מבחוץ, שקל מול שקל). מנגד יש רשויות הסובלות מקשיים כלכליים וניהוליים שאינן מסוגלות להוסיף על תקציב החינוך המדינתי, מתקשות לגבות את אגרת תשלומי ההורים ומעדיפות להעביר את ניהול בתי ספר לידי רשתות חינוך. רשויות אלה יכולות לבסס קיום תכניות לימוד נוספות בעיקר על פילנתרופיה.

על המסמך

מסמך זה הוא המשכו של המסמך בידול, אי שוויון והתרופות השליטה (סבירסקי ודגן, 2009), שדן, בין השאר, במסגרות הלימוד המתברלות, במבנה המימון של המערכת, בפעולתם של כוחות השוק ובמודל התאגידי של ניהול בתי ספר, כמו גם בהשלכות של תופעות אלה על כוח ההוראה.

המסמך הנוכחי מתמקד בביטויי ההפרטה של פעילות משרד החינוך עצמו, בפעילות של גופים חיצוניים בבתי הספר, בקבלני החינוך המרכזיים (קרנות, חברות מסחריות ורשתות חינוך) וביישום מדיניות הסטנדרטים כתחליף לפיקוח הפרדגוגי.

המסמך מתבסס על פרסומים של משרד החינוך, דוחות מבקר המדינה, מחקרים קודמים בנושא ומידע הזמין באינטרנט. כמו כן נערכו ראיונות עם מנהלי בתי ספר, מנהלי מחלקות חינוך, מפקחים, עובדי משרד החינוך, עובדי רשתות ופרוייקטים בהווה ובעבר. רובם ביקשו להישאר בעילום שם.

הפועלים בתוך בתי הספר הציבוריים על בסיס תשתיות ציבוריות וסבסוד מדינתי, בדומה לפעילות שירותי הבריאות הפרטיים בבתי החולים הציבוריים (שר"פ)⁴. התוצאה היא שבתוך המערכת הציבורית נוצרו למעשה שתי מערכות חינוך נבדלות: האחת לתלמידים מבתי מבוססים, המאופיינת בתוספת מימון, חדשנות פרדגוגית ורמת הישגים גבוהה; והשנייה לתלמידים מבתי מעוטי הכנסה הנשענת על תקציבים ציבוריים מתדלדלים ועל פילנתרופיה מזדמנת והמאופיינת בחלקה בהישגים נמוכים בהרבה.

במשטר החינוכי המופרט-חלקית פועלים כמה שחקנים מרכזיים:

1. משרד החינוך, המתרכז בעיקר בלימודי היסוד ובניטור הישגים. את מידת השפעתו ניתן לתאר באמצעות מספר מעגלים, כאשר במעגל הפנימי נכללים בתי הספר שבהם מורגשת היטב פעילות המשרד וכאשר במעגלים החיצוניים השפעתו יורדת. במעגל הפנימי מצויים בתי ספר של החינוך היהודי הממלכתי והממלכתי-דתי בערים החזקות שבמרכז הארץ (פורום החמש עשרה ורשויות קטנות מבוססות). במעגל השני מצויים בתי ספר של החינוך היהודי הממלכתי והממלכתי-דתי ביישובים השייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים. ואילו במעגל החיצוני מצויים בתי הספר של היישובים הערביים ובתי ספר של החינוך העצמאי (חרדיים). מרבית השינויים שמקדם משרד החינוך, כגון המעבר לניהול עצמי, הנהגת תכנית ליבה, תיקשוב בתי ספר, יישום הסכם אופק חדש – מוטמעים בראש ובראשונה במעגל הפנימי ובמידה פוחתת והולכת במעגלים הרחוקים יותר. בנוסף, במעגלים הרחוקים, חלק גדול מבתי-הספר מופעל על ידי רשתות חינוך.

2. "כוחות השוק", הפועלים לקידום מגזרים ספציפיים. מדובר בשני כוחות עיקריים:

- האחד, קבוצות מבוססות המקימות בתי-ספר אליטיסטיים סלקטיביים ומסלולי לימוד ייחודיים וחדשניים במימון פרטי;
- השני, גופים פרטיים כדוגמת קרנות, תאגידים ועמותות, שחלקם האחד מפעיל פרוייקטים חינוכיים בבתי-ספר בהתאם לאינטרסים פרטיקולריים, תפיסות עולם והאטרקטיביות של אוכלוסיית התלמידים עבורם וחלקם השני מנהל ומבצע עבור משרד החינוך מיקור חוץ שמחלחל לעתים קרובות עמוק לפעילות הבית ספרית השוטפת בתחומי הפרדגוגיה, התכנון והפיקוח.

3. הרשויות המקומיות, המשחקות תפקיד חשוב באופן חלוקת משאבי החינוך. המגמה של ביזור אחריות חינוכית לרשויות המקומיות משרתת בעיקר את הרשויות החזקות; בו בזמן היא מחלישה את החינוך ברשויות חלשות. רשויות חזקות מוסיפות מתקציבן שעות לימוד ושירותים נלווים (למשל שירותי טיפול שיניים, המופעלים רק בכשליש מהרשויות המקומיות; שעות תגבור לבגרות; שעות הוראה לפיצול כיתות ועוד). רשויות אלה ממלאות חלק פעיל בניהול החינוך ובכלל זה מעורבות בבתי-ספר של רשתות ובחינוך המוכר שאינו רשמי, בגיוס משאבים נוספים ובחלוקתם ובהתקשרות עם מלכ"דים ועסקים בשיטת המימון

1. שוק תכניות הלימודים

הפקתם של חומרי הלימוד ופרסומם של ספרי הלימוד עברה מיקוד חוץ לשוק הפרטי. האגף לתכנון ופיתוח תכניות לימודים מפתח חומרי למידה רק כאשר השוק הפרטי אינו מפתחם.⁸

1. תכניות לימוד של עסקים, קרנות ועמותות

מרבית שעות הלימוד הן ציבוריות וממומנות על ידי משרד החינוך והרשויות המקומיות. עם זאת, הקיצוץ הממושך בשעות לימוד, החלחול לישראל של תפיסת "האחריות החברתית" של תאגידים, הגידול בהיקף הפעילות של המגזר השלישי והעידוד ליזמות ולביזור, הביאו לכך שתאגידים ועמותות החלו להפעיל תכניות לימוד בבתי-ספר כדבר שבשגרה. תכניות אלו נתפסות בעיני הצוות החינוכי והתלמידים כסוג של גיוון ורענון על רקע החלל שנוצר בתחום ההעשרה, ולכן בדרך כלל הן מתקבלות בברכה. מדובר בשוק חינוך הפועל במקביל למערכת המדינתית, על בסיס יזמות ושיווק של הגופים המפעילים אותם, כמעט ללא פיקוח או הכוונה מצד משרד החינוך. זהו "שוק חופשי" מאחר ואין כל מנגנון של תכנון של אופן חלוקת המשאבים או פריסת התכניות. הפיקוח של משרד החינוך מצומצם מאד: הוא כולל את נוהל תל"ן (אישור הורי התלמידים ומפקח מחוז) לגבי תכניות במימון הורים ואת הוועדה למניעת פרסום מסחרי.

כניסתן של התכניות החיצוניות לבתי הספר נושאת אופי של הפרטה זוחלת – משרד החינוך "דורף" אחר המגמות בשטח ומסדיר את פעילות הגופים החיצוניים באופן חלקי ובדיעבד. המשרד אינו מעצב מדיניות ואינו מקדם שימוש מושכל במשאבים הפרטיים, אלא נגרר אחר "כוחות השוק".

א. מיקור חוץ של פיתוח תכניות הלימודים

במערכת החינוך בישראל תמיד שרר גיוון בתכניות הלימוד, בעיקר בשל התפצלותה של המערכת לזרמים שונים. יתר על כן, חוק חינוך ממלכתי מאפשר לשלב בתכנית הלימודים המחייבת תכנית לימודים נוספת, על פי בחירת הורים (תל"ן). עם זאת, בעבר, מרבית תכניות הלימוד פותחו על ידי משרד החינוך ותכניות נוספות במימון הורים נזקקו לאישורו. תכנית הלימודים גובשה על ידי המרכז לפיתוח תכניות לימודים באמצעות ועדת תכנית לכל מקצוע, בראשות איש מדע בכיר בתחום. המזכירות הפדגוגית פיתחה חומרי למידה ואלה הופצו במערכת.

בשנים האחרונות התכווץ תקציב המרכז לפיתוח תכניות לימודים ל-3 מיליון ₪ ועמו התכווצה גם יכולתו להגדיר מטרות ולתכנן ברמה המערכתית.⁵ בשנת 2007 מנה האגף לתכנון ופיתוח תכניות לימודים 35 עובדים.⁶ מבקר המדינה הצביע על קצב איטי מאוד של פיתוח תכניות לימוד ועל חוסר בפיקוח שיטתי על התכניות הנלמדות.⁷

כיום, תכנון ופיתוח תכניות הלימוד נעשים בעיקר על ידי שני גופים: המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מט"ח), מלכ"ר בבעלות משותפת של המדינה וקרן רוטשילד; והמרכז להוראת מדעים (מל"מ) השייך למועצה להשכלה גבוהה. לאלה נוספו בשנים האחרונות תכניות לימוד שמפתחים תאגידים מסחריים ומלכ"רים. לדוגמא: תכנית לימוד בכימיה שפיתחה חברת טבע; תכנית לצרכנות חכמה של רשת הריבוע הכחול; תכניות העשרה של קבוצת אשכולות חשיבה; תכנית לתזונה בריאה ולחינוך מיני של חברת פרולוג (המייצגת חברות מזון, תרופות וקוסמטיקה); תכנית בנושא איכות הסביבה ותחבורה בת קיימא של חברת דרך ארץ.

הצוות בראשות זיילר המליץ על הליך אישור אחיד לתכניות חיצוניות על סמך תנאי סף קבועים מראש, באמצעות מנגנון אישור שיוקם במשרד החינוך. המלצה זו עדיין לא יושמה, למרות שמשרד החינוך ביצע, על פי המלצת ד"ר זיילר, מיפוי של הגופים החיצוניים, ולמרות שהכנסת חוקקה חוק המגביל פעילות מסחרית בבתי-ספר.

החידוש היחיד בתחום הוא הקמתו של מאגר מידע על התכניות החיצוניות על ידי המכון ליזמות בחינוך, אשר עדיין אינו פתוח לציבור. יש לציין כי מאגר זה יכול לייצר פיקוח המבוסס על שקיפות ציבורית אך לא דווקא על ניטור של משרד החינוך: תאגיד או גוף אחר שירצה לפעול בבתי ספר יידרש להירשם במאגר, והסנין ייערך על ידי בתי-הספר וההורים.

בעשור האחרון נערכו שני מיפויים של הגופים החיצוניים. הראשון נערך על ידי ד"ר גילי שילר בהיותה מנהלת אגף הערכה ומדידה בלשכת מנכ"לית משרד החינוך. הסקר שלה מצא כי בשנת הלימודים 2003/4 פעלו במערכת החינוך 675 תכניות נוספות או "פרוייקטים". בממוצע פעלו חמש תכניות בכל בית ספר יסודי שנכלל בסקר ושבע תכניות פעלו בכל אחת מחטיבות הביניים.¹³

הסקר השני נערך על ידי המכון ליזמות בחינוך במכללת בית ברל. הסקר, שפורסם בשנת 2009, נערך במדגם של 449 בתי ספר וכן בקרב עמותות ועסקים. הממצאים מעלים כי בכ-90% מבתי הספר פועלות מספר תכניות לימוד חיצוניות כאשר בממוצע מופעלות כ-3 תכניות בכל בית ספר. מרבית התכניות מתמקדות בתגבור לימודי במיומנויות היסוד, בהעשרה ובכישורי חיים. תגבור לימודי ותכניות לפיתוח כישורי חיים נפוצים יותר בבתי ספר של תלמידים ממשפחות מעוטות הכנסה, בעוד שתכניות העשרה מופעלות יותר בבתי ספר מבוססים. 58% מהמורים והמדריכים המלמדים בתכניות אלה אינם עובדי הוראה אלא מועסקים על ידי הגוף החיצוני המפעיל את התכנית. המממנים העיקריים הם הארגונים מפעילי התכניות והורי התלמידים. הרשויות המקומיות מממנות כ-13% מהתכניות ומשרד החינוך משתתף במימון 4.8% מהתכניות.

בישובים מבוססים עיקר המימון מגיע מהרשות המקומית וההורים, דבר המעצים את יכולת ההשפעה של ההורים ובתי הספר. בישובים חלשים המימון הוא בעיקרו פילנתרופי, דבר המעצים את השפעה הפילנתרופים.¹⁴ מרבית התכניות מתקיימות ללא מערך הערכה מסודר בבתי הספר, דבר המקשה לעמוד על מידת הצלחתן.¹⁵

מבנה המימון של התכניות החיצוניות מצביע על הסיבה העיקרית לכניסתן ההמונית למערכת החינוך: האפשרות להשלים, במימון פרטי בעיקרו, או על בסיס פילנתרופי, את שעות הלימוד שנגרעו מהמערכת כתוצאה מהקיצוצים התקציביים של תקציב החינוך.

דו"ח מעקב אחר השפעות המשבר הכלכלי על פעילות הגופים החיצוניים שנערך במכון ליזמות בחינוך, מצביע על החסרון העיקרי

אף כי חלק מהתכניות תורם להעשרת תכנית הלימודים, אין להן יכולת להתקיים באופן רציף ואוניברסלי. כיוון שהן נקבעות בשטח ללא מטרייה של מדיניות-על, לא ניתן להבטיח חלוקה שוויונית או הוגנת של המשאבים, לא ניתן לפקח על תכנים מסחריים ואידיאולוגיים או על כוח ההדרכה הנכנס לבתי-הספר ולא ניתן להבטיח את רציפות הפעילות.

את התכניות החיצוניות של היום ניתן לראות כהמשך ישיר ל"חינוך האפור" שנולד בשנות ה-1980, דהיינו, שעות לימוד הממומנות בכספי הורים כתחליף לשעות לימוד שקוצצו על ידי משרד החינוך. במהלך השנים עיגן משרד החינוך בחוק ובחוזרי מנכ"ל נהלים המאפשרים הפעלת תכנית נוספות בבתי-ספר במימון כספי הורים. תכניות אלה קיבלו לגיטימציה תחת הכותרת של "תל"ן" – תכנית לימוד נוספת בבחירת הורים⁹ או במסגרת "רכישת שירותים מרצון" על ידי הורים.¹⁰ מסגרת התל"ן שימשה בתחילה להכנסת תכניות התואמות את השקפת עולמה של הקהילה – כגון תגבור לימודי יהדות והשלמת שעות במקצועות היסוד. עם הזמן נוספו לכך יוזמות של המגזר השלישי והעסקי, שהחלו להציע תכניות לימוד משלהם במסגרת התל"ן או כ"רכישת שירותים מרצון".

עד אמצע שנות ה-1990 מדובר היה בעיקר בעמותות ובקרנות פילנתרופיות; מחקר משנת 1993 הצביע על מעורבות בבתי-ספר של עמותות אך כמעט ולא של עסקים.¹¹ חמש עשרה שנה אחר כך, מרבית התאגידים הגדולים בישראל מפעילים תכניות לימוד והעשרה בבתי ספר.

הגופים השונים והרבים הפועלים בבתי-הספר מתקשרים עם שורה של גורמים: בדרך כלל עם בתי הספר או עם הרשויות המקומיות, לעיתים עם יחידות שונות בתוך משרד החינוך. חלקם עושים זאת על בסיס פילנתרופי ואחרים על בסיס של מימון תואם (מטשינג) ממשרד החינוך, מהרשות המקומית או מבית-הספר עצמו.

כמצב עניינים זה, משרד החינוך אינו יודע מי הם הגופים החיצוניים ומהו היקף פעילותם, וכתוצאה מכך גם מתקשה לפקח על התכניות שהם מפעילים. נראה כי מאחר ומדובר בעיקר בתכניות העשרה ולא בהישגים מדידים במקצועות היסוד, למשרד החינוך אין עניין רב בפיקוח משמעותי והוא מעדיף את פיקוחו של "השוק החופשי".

מיפוי הגופים הפרטיים הפועלים בבתי-ספר

ב-2006 הקים משרד החינוך צוות בראשות ד"ר אילנה זיילר, שתפקידו לקבוע קריטריונים לכניסת גופים חיצוניים למערכת החינוך. הצוות הגיש דו"ח¹² המלמד, מצד אחד, על חוסר השקיפות בפעילותם של גופים אלה ומצד שני, על העיוות הפרגוגי והתקציבי הנוצר כתוצאה מפעילותם. הדו"ח מצביע על כך שתאגידים ומלכ"דים מפעילים לעיתים קרובות לחץ על נושאי תפקידים במערכת החינוך במטרה להכניס את תכניותיהם לבתי-ספר. כתוצאה מכך נוצרת אצל עובדי ציבור בעייה של נאמנות כפולה ופגיעה בשיקולים הפרגוגיים.

מבחינת משרד החינוך, החשש העיקרי הוא מפרסומת מסחרית גלויה, ולכך נועדה הרגולציה שמפעיל המשרד.

ההסדרה של פעילות עסקית בבתי הספר נתונה בידי הוועדה לאישור שילוב פעילות מסחרית בבתי ספר, הפועלת בהתאם לחוק לאיסור פרסומת מסחרית. מנגנון זה מצליח לסנן באופן חלקי לפחות, פרסומת גלויה ומוצהרת בבתי ספר, אולם נראה שאין בו כדי לסנן אג'נדה מסחרית סמויה המסתתרת מאחורי תכניות הנתפסות כבעלות ערך חינוכי.

פעילות של עסקים בבתי ספר אינה תופעה ייחודית לישראל: היא נפוצה מאוד בארצות הברית. נעמי קליין מתארת אסטרטגיות שאיפשרו כניסה של התאגידים האמריקאים הגדולים ובהם קוקה קולה ומקדונלדס לבתי ספר: התאגידים מיתגו את פעילותם בבתי הספר כחלק מכניסתה של מערכת החינוך לעידן האלקטרוני, כתקשורת עכשווית עם עולם התוכן של התלמידים, המנוגדת לכאורה ללמידה המסורתית בשיטות מיושנות וכפיתוח כישורים טכנולוגיים החיוניים בשוק העבודה. בתי ספר ציבוריים חסרי משאבים איפשרו כניסה של תאגידים המביאים אמצעים טכנולוגיים במסגרת ניסיונם להתחרות עם בתי הספר הפרטיים המבוססים. מבחינת בתי הספר, ההגנה על המרחב החינוכי מפני התמסחרות נתפסה כחשובה פחות מהיתרונות המידיים שבמציאת מקורות מימון חדשים.¹⁹

מבקרים מצביעים על כך שאינטרסים שיווקיים תאגידיים מונעים חינוך ביקורתי בכך שהם מטשטשים את ההיבטים הפוגעניים בפעילות התאגידים, כמו פגיעה בסביבה או ניצול של עובדים. בנוסף, פעילות תאגידית מקדמת תרבות צרכנית על חשבון תרבות הומניסטית וחותרת תחת האוטונומיה של צוות בית הספר בקביעת תכני ההוראה.²⁰

הרגולציה בישראל

בשנת 2000, לראשונה, כלל חוזר המנכ"ל של משרד החינוך סעיף המתנה פרסום מסחרי בבית הספר באישור ועדה מיוחדת שהוקמה לצורך כך – הוועדה לאישור שילוב פעילות מסחרית בבתי ספר. הוועדה מורכבת מנציגים של משרד החינוך, משרד התמ"ת, רשויות המקומיות, מנהלי בתי ספר ונציגות הורים. הוועדה מעניקה אישורים אך אינה מחליטה לאלו בתי ספר ייכנסו התכניות: זכות הבחירה ניתנת למנהלי בתי הספר.

ב־2007 נחקק חוק איסור פעילות מסחרית במוסדות חינוך, התשס"ח, האוסר הצגת פרסומת בבתי ספר, חלוקת חומר פרסומי או מתנות, פעילות שיווק וקידום מכירות וקבלת פרטים מזהים מהתלמידים. החוק אינו אוסר תרומות כספיות של עסקים שאינן מלוות בפרסומת גלויה; הוא גם אינו אוסר הפעלת תכניות לימוד על ידי עסקים, בתנאי שקיבלו היתר לכך מהוועדה לאישור שילוב הפרסומת המסחרית במוסדות חינוך. בשנת 2009 התקבלו בוועדה 200 פניות של גופים מסחריים, ורק 20 מתוכם נענו בחיוב.²¹ המספר הרב של פניות לוועדה מצביע

של הסדר זה של השלמת שעות לימוד במימון פרטי: בעת משבר חל צמצום ניכר בהיקף התכניות המופעלות והנפגעים העיקריים הם דווקא בתי־ספר בלתי מבוססים (ובתוכם במיוחד בתי־ספר במגזר הערבי) הנשענים במידה רבה יותר על כספי תרומות ופחות על כספי הורים והרשות המקומית.¹⁶

את הארגונים המפעילים תכניות בבתי־הספר ניתן לחלק ל־3 סוגים:

1. קרנות פילנתרופיות, ובכללן כמה קרנות גדולות כגון קרן קרב וקרן סקטאריש"י המפעילות כל אחת פרויקטים בהיקפים גדולים, חלקם על פי מכרזים שמפרסם משרד החינוך. קרנות אלה יידונו בתת־הפרק העוסק בקבלני־המשנה המרכזיים. קרנות אחרות תורמות לקבלני־משנה וכן לפרוייקטים ייעודיים, כגון קרן אי.די.בי, קרן עזריאלי, קרן YRF להתחדשות בחינוך, קרן "הון סיכוי לישראל" ויובלים – קרן הון אנושי. סוג אחר של קרנות הן גופים אידיאולוגיים המקיימים תכניות לימוד ופרוייקטים שמטרתם הטמעת תפיסת עולם מסוימת. דוגמא לכך היא קרן לבייב ותכניתה לתגבור לימודי יהדות "זמן מסע" או תכנית "מהות החיים" של שרי אריסון.

2. עמותות ומלכ"רים, עמותות החברה האזרחית העוסקות בחינוך אידיאולוגי (כגון חינוך לדמוקרטיה, יהדות, זכויות אדם, שמירה על הסביבה), תכניות תגבור לימודי, תכניות לשיפור מיומנויות וכישורי חיים ותכניות העשרה בתחומים שונים, במיוחד במדעים. העמותות מפעילות באופן ישיר תכניות בבתי־ספר במסגרת תל"ן או בהתנדבות.¹⁷ על פי ניתוח של דו"ח בקרת התקן שערכה רות קלינוב, פעילות ארגוני המגזר השלישי ניכרת בעיקר בחטיבות הביניים שם היא מגיעה להיקף של 10% משעות הלימוד, לעומת רק קצת יותר מ־1% ביסודי.¹⁸ ניתן להניח שההיקף מושפע מהקיצוץ העמוק בשעות הלימוד בחטיבות הביניים.

בנוסף ישנם מספר מלכ"רים ותיקים שקמו על מנת לספק שירותי חינוך, כגון האגודה לקידום החינוך ומכון ברנקווייס, הפועלים קבלני־משנה של משרד החינוך כבר שנים רבות ורשתות חינוך המפעילות בתי ספר כגון אורט, עמל ואמ"ת.

3. חברות עסקיות, המפעילות תכניות בתחום עיסוקן, במסגרת פעילות של מיתוג, יחסי ציבור ותרומה לקהילה כגון חברות התקשורת הסלולארית, הבנקים, התעשייה ובמיוחד תעשיית ההיי־טק.

ג. הרגולציה של פעילות עסקים במוסדות חינוך

מה עושים עסקים בבתי־הספר?

חברות עסקיות הנכנסות למוסדות חינוך עושות זאת בכמה דרכים: פרסום, תרומה חומרית, הכנסת עזרי לימוד, העברת הרצאות חד־פעמיות, העברת תכניות חינוכיות ומתן חסות לאירועים.

על כך שעסקים בישראל מאוד מעוניינים לפעול בבתי ספר, ויש חשש שהדבר אינו נובע דוקא ממניעים חינוכיים אלא לצורך מיתוג ופרסום.

מחקר שעקב אחר פעילות הוועדה מצא כי היא נוטה לאשר פעילויות שיש בהן, להשקפתה, ערך חינוכי מוסף, כלומר, בעיקר העברת תכניות לימוד והרצאות בבתי ספר. באותו מחקר ניתח שטיין את פעילותה של רשת הריבוע הכחול בבתי ספר ועל סמך זה העיר שגם תכניות הנתפסות כבעלות ערך חינוכי נגועות באינטרסים מסחריים, שהעיקרי שבהם הוא החתימה להכרת המותג ומוצרי החברה על ידי התלמידים. יתרה מכך, התכנית שנברקה, המוגדרת כחינוך לצרכנות נבונה, מושתתת על ערכים המקדמים את מכירות הרשת, כגון השוואת מחירים, ואינה נוגעת בשאלות ערכיות הנוגעות לצרכנות ועשויות לעורר ביקורת על הרשת: התנאים בהם מיוצרים המוצרים, הפער בין עלות ייצורם לרווחי הרשת, שיקולי תזונה בריאה ברכישת מוצרי מזון וכדומה.²² ביקורת דומה עולה ממחקר של המכון ליזמות בחינוך המצביע על כך ש"גישת העסקים לפעילות במערכת החינוך בהשוואה לקרנות ועמותות נובעת גם מהסתכלות פנים ארגונית ולא רק מתוך היענות לצרכים חינוכיים".²³

יכולתה של הוועדה לאישור פרסומת מסחרית לקיים פיקוח אפקטיבי

על אופי העסקים הנכנסים לבתי ספר ועל תכני פעילותם מוגבלת, וזאת מכמה סיבות:

- לאחר מתן האישור הוועדה אינה פועלת לוודא שהעסק שומר על מגבלות העיסוק שנקבעו לו ואינה מפקחת על התכניות שאישרה. הפיקוח מוטל בפועל על מנהלי בתי ספר ועל הורי התלמידים.
- לא קיים מנגנון של הטלת סנקציות על גופים שהפרו את הנחיות הוועדה או פעלו ללא הרשאתה, מלבד עצם האיסור להמשיך ולפעול. היעדרו של מנגנון סנקציות מתמרץ גופים מסחריים לנסות ולפעול כאשר הסיכון היחיד הכרוך בכך הוא הפסקת הפעילות בהמשך. כלומר, אין תג מחיר לעבריינות של עסקים בבתי ספר.

כתוצאה מסמכותה המוגבלת של הוועדה, נכנסות לבתי הספר תכניות רבות בלא שפנו תחילה לקבל אישור. המידע על כך מגיע בעקבות תלונות שמגישים לוועדה הורים ומנהלים.

מן התלונות ומכתבות עיתונאיות ניתן ללמוד על תכניות שפעלו ללא אישור הוועדה וכוללות פרסום גלוי וישיר. דוגמאות לכך הן פעילות המתקיימת בכפר האקטיבי שהקימה חברת קוקה קולה במתחם וינגייט תוך חשיפה לפרסום אגרסיבי; פעילות של עיתון מעדיב בבתי ספר

תאגידי הייטק מעצבים את החינוך הטכנולוגי

טבע "טבע הכימיה" – תכנית ללימוד כימיה.	מוטורולה לימודי תקשורת מחשבים לבגרות, תגבור במתמטיקה ופיזיקה, חונכות אישית לתלמידי יסודי, כיתות תעשייה לנושאים, אימוץ בתי-ספר ועוד.
אפלייד מטיריאלס תכנית רובוטיקה.	רד תקשורת מחשבים אימוץ בית הספר "שבח" ופתיחת מסלולי לימוד בו, העברת שיעורים על ידי עובדי החברה ופיתוח פרויקטים, תרומת מחשבים והקמת מרכזי אינטרנט.
ביליפס ישראל "ביליפס צעירה" – הדמיה ברפואה ובצילום.	י.ב.מ הכרת מיומנויות המחשב באמצעות גמלאי החברה, תכניות עבוד ילדים המאושפזים בבתי חולים, חונכות ושיעורי עזר במתמטיקה ואנגלית, תרומת עמדות מחשב.
אינטל מגוון תכניות בתחומי הטכנולוגיה והמדע: "שותפות 2000", "אודיסאה בחינוך", "רואים היגיון בזה", "טכנולוגיה בכיתת הלימוד", "מרתונים למתמטיקה", "חלון לאקרמיה" ועוד.	

תאגידי הייטק רבים מפעילים תכניות לקידום החינוך הטכנולוגי. בנוסף, התאחדות התעשיינים רותמת חברות רבות לפעילות במסגרת העמותה "תעשיידע", הפועלת בשיתוף עם משרד החינוך בבתי ספר. פעילות העמותה כוללת ביקורי תלמידים במרכז המבקרים הווירטואלי של התעשייה וקורסים בנושאים כמו יזמות, שיווק ומנהיגות טכנולוגית בעולם ההייטק. פעילות התאגידים מגוונת: היא כוללת תרומות של תשתיות טכנולוגיות כדוגמת מחשבים ומעבדות וכן הרצאות ושיעורים, חונכות של תלמידים על ידי עובדי החברות, פיתוח תכניות לימוד בתחום הטכנולוגיה והעברתן בבתי-ספר, תכניות העשרה לתלמידים מחוננים ו/או תגבור לתלמידים מהפריפריה החברתית, עבודה מעשית במפעלים ועוד.

להלן דוגמאות נבחרות:²⁸

המלווה בשימוש בנתוני התלמידים לשיווק מנויים; ותרומות של חברות תקשורת סלולארית המלוות בלוגו ובסמלי החברה.²⁴

ד. היעדר פיקוח והסדרה של תכניות של קרנות ועמותות

כאשר מדובר בגופים שאינם מסחריים, כמו קרנות ועמותות, מנגנון פיקוח קיים במערכת רק לגבי תכניות שהפעלתן דורשת תשלום הורים, במסגרת נהלי תל"ן (תכניות לימודים נוספות) ורכישת שירותים מרצון. כאשר המימון לתכנית הוא פרטי, של הגוף המפעיל את התכנית, או משותף לגוף המפעיל ולרשות המקומית, לא קיים מידע מסודר וגם לא מנגנון סינון ופיקוח על התכניות המופעלות. באופן רשמי, כל תכנית לימודים שנכנסת לבית הספר אמורה לעבור את אישור המועצה הפדגוגית והנהלת המחוז. בפועל, הדבר לא נעשה.

תכניות במימון הורים

תכניות של גופים חיצוניים הנערכות במימון, ולו חלקי, של ההורים,

נכנסות למסגרת תל"ן. היקף התשלומים עבור תל"ן עולה בהתמדה, חלקו באישור משרד החינוך וחלקו כחינוך אפור. הפעלה של תל"ן מחוייבת באישור הורי התלמידים, הרשות המקומית ומשרד החינוך באמצעות מנהל מחוז. הפעלת התכנית מותנית במימונה על ידי ההורים או הרשות המקומית.²⁵

כאשר מדובר בגופים גדולים העוברים עם משרד החינוך באופן ממוסד, כמו קרן קרב, הפיקוח כולל גם ועדות היגוי עירוניות. תכניות יהדות בחינוך הממלכתי חייבות באישור של גוף הקרוי מטה שנהר.²⁶ תכניות לתגבור יהדות בחינוך הממלכתי ידתי נכנסות למסגרת תל"ן ורכישת שירותים מרצון. החל מנובמבר 2009 מאפשר משרד החינוך קיום "תל"ן תורני מוגבר" עד ל-5 שעות בשבוע במימון הורים בעלות של עד 5,000 ₪ לשנה.²⁷ בחינוך הממלכתי מתיר משרד החינוך תל"ן בהיקף של עד 15% משעות הלימוד המאושרות.

התשלום עבור תל"ן הוא חלק מאגרת תשלומי ההורים המאושרת על ידי ועדת החינוך של הכנסת. מנגנון האישור, הדורש הסכמה בכתב של רוב ההורים, פועל באופן חלקי.

בפועל, תכניות תל"ן ממוסדות עוברות אישור הורים (לעיתים רק ועד

אורמת תעשיות שותפה להקמה ותפעול של בית הספר אורמת-אורט בסמוך למפעל החברה, קידום חינוך טכנולוגי.	עמותת תפוח - עמותה מיסודה של חברת אי.די.בי הבנויה על תרומות של חברות גדולות במשק (בזק, ברק, טלרד, שופרסל, כלל ביטוח, מי עדן ועוד) שותפה לפרוייקט "נטע", מפעילה מרכזים ללימודי מחשב.	מיקרוסופט תרומת מערכות הפעלה לבתי-ספר, פיתוח והוראת "מדעי המידע" - מקצוע המוכר כיום לבגרות, הדרכה טכנולוגית למוחים.
כרכום מ.א.מ. (1988) הרצאות בבתי ספר בנושא קירוב התעשייה לנוער.	תדיראן קשר מחנה קיץ טכנולוגי מדעי לתלמידי חט"ב בקריית שמונה, קורסים בנושאי תוכנה לתלמידי חט"ב, הקמת כיתת מחשבים בתיכון המקצועי בקריית שמונה.	נס טכנולוגיות תחזוקה ותפעול של מערכות המידע ברשת אורט, הדרכת קורס לטכנאי מחשבים בבתי הספר של הרשת, חונכות אישית, שותפות בתכנית "עתידיים לתעשייה".
פורמולה מערכות חינוך טכנולוגי, הקמת כיתות מחשבים בבית ספר ובבית חולים.	ECI TELECOM הקמת בית ספר טכנולוגי באופקים, ליווי בית הספר והכשרה מעשית לתלמידיו במפעלי החברה.	קבוצת פורמולה פרוייקט מפת"נים - מחשב ככלי שיקומי ותכניות לימוד בנושא בבתי-ספר לנושאים של האגף לקידום נוער.
HP תרומת כיתות מחשבים, פרוייקטים של חינוך טכנולוגי ותיגבור לימודי של תלמידים משכבות חלשות.		סיסקו מערכות "נטע" - הכשרת בני נוער מהפריפריה למקצועות היי-טק, הכשרת מורים, מימון כיתות מחשבים.

כוח אדם, סינון קפדני של תכנים מסחריים סמויים וכיוצא בזה. פנייה לאחת הוועדות ואישורה יהוו תו תקן שתאפשר התקשרות עם בתי הספר ו/או הרשויות המקומיות.

3. ניהול פריסת התכניות החיצוניות: כחלק מהפיקוח יוכל משרד החינוך להתנות את קיומה של תכנית בהכוונתה לבתי-ספר הזקוקים לה ובהתחייבות לתקופת פעילות מינימאלית, כפי שנהוג, באופן חלקי, לגבי פעילות הקרנות הגדולות.

4. חיזוק והרחבה של סמכות הורי התלמידים לאשר או לדחות תכניות. לשם כך יש לחייב כל מוסד חינוכי לקבל אישור בכתב של הורים על כל גוף חיצוני המעוניין לפעול במוסד. מנגנון בקרה על ידי ההורים יהווה מסגרת נוספת על הבקרה שיקיים משרד החינוך.

עם כל זאת חשוב להדגיש כי פילנתרופיה אינה יכולה להוות תחליף להשקעה מדינתית שיטתית בתחום החינוך, במיוחד בתחום מקצועות היסוד והתגבור הלימודי. חשוב להדגיש עוד שהתפשטות הפילנתרופיה ופעילות הגופים הפרטיים נותנת לגיטימציה למדיניות היד הקפוצה במימון מערכת החינוך.

ההורים) אחת למספר שנים וכל עוד אין טענות מצד מורים ותלמידים הן פועלות לאורך שנים ללא בדיקה מחדש. ישנן תכניות הנבחרות על ידי התלמידים והצוות החינוכי וישנן אף תכניות ייחודיות לפי בחירת ההורים – הכוונה המקורית של הסדר התל"ן.

תכניות שאינן במימון הורים

הליך אישור תל"ן אינו מופעל לגבי תכניות שאינן ניוזמות על ידי הורים ואינן כרוכות במימון שלהם. מדובר בתכניות הפועלות במימון הקרן או העמותה או במימון משותף של הרשות המקומית והגוף המפעיל. את הסינון עושה במקרים אלה הגורם עימו מנוהלת ההתקשרות - בית הספר, רשת חינוך או הרשות המקומית. ההורים בדרך כלל אינם מיועדים לגבי התכניות ופעמים רבות הם אינם יכולים להבחין בין תכניות חיצוניות לתכניות העשרה שמפעילים משרד החינוך או הרשות המקומית. כיום אין אפילו מאגר מידע ציבורי מסודר של כלל התכניות והגופים, ואילו המאגר החלקי שהקים המכון ליוזמות בחינוך עדיין לא פורסם ואינו נגיש לציבור. מלאכת הסינון, במידה והיא נעשית, מסתמכת על מידע בלתי פורמאלי.

ככל שמעמדו הכלכלי-חברתי של בית-הספר או הרשות המקומית חלש, כך גוברת נטייתם להעדיף פילנתרופיה על פני תכניות הדרורות השתתפות הרשות במימון. במצבים שכאלה השיקולים הפדגוגיים נדחקים לטובת תוספת המשאבים המובטחת. מנגד, ומאחר ומדובר בפילנתרופיה, התלויה בעצמה במצב המשק הישראלי או העולמי, הפעילות מלווה בסיכון מתמיד של הפסקה בלתי מתוכננת.

שיקול נוסף המכתיב את אופן הפיזור הגיאוגרפי הוא האינטרסים של הגופים עצמם הבוחרים את בית הספר על פי האטרקטיביות שלו או של הרשות המקומית.

במצב דברים זה מתנהל שוק ללא פיקוח כאשר התלמידים משמשים למעשה קהל שבוי של תכניות חיצוניות, שמגיעיהן הם פעמים רבות כלכליים יותר מאשר חינוכיים.

לאור כל אלה מן הראוי לציין כאן כי ישנן מספר דרכים אפשריות שבהן ניתן לנהל את פעילות הגופים החיצוניים בבתי ספר ולהכפיפה לפיקוח:

1. יצירת שקיפות ונגישות ציבורית למידע, באמצעות פרסום מאגר מידע בו יירשמו כל הגופים הפועלים במערכת החינוך וכל התכניות שהם מפעילים. כאמור, מאגר התחלתי כזה הוקם על ידי המכון ליוזמות בחינוך אולם נכון להיום הוא אינו פתוח לציבור.

2. ייעוד גוף במשרד החינוך לנושא הפיקוח על תכניות חיצוניות, בדומה להמלצות ועדת זיילר. בהשקעת משאבים לא גדולה ניתן להקים ועדה נוספת לאישור תכניות לא מסחריות, לתגבר את שתי הוועדות ולהגדיר קריטריונים שיבטיחו איכות פדגוגית, קריטריונים להעסקת

2. מיקור חוץ ומסחור של פעילות משרד החינוך

א. מיקור חוץ למסחור: כניסת חברות מסחריות לתחום החינוך

במשך שנים רבות התקשר משרד החינוך עם גופים חיצוניים לצורך מתן שירותים חינוכיים. מדובר במלכ"רים וקרנות המתמחים בתחום החינוך, כגון האגודה לקידום החינוך שהפעילה מכינות קדם אקדמיות ופנימיות לתלמידים מחוננים משכונות ועיירות פיתוח,²⁹ מכון ברנקו וייס המפעיל בתי-ספר לנושרים (הזרמנות שניה), קרן קרב המפעילה תכניות העשרה בבתי הספר, קרן סקטארש"י המפעילה מגוון של פרויקטים בתחום החינוך והרווחה וחברת המתנ"סים המפעילה את תכנית קידום נוער.

העברה למיקור חוץ של פעילויות חינוכיות (בניגוד לפעילויות שאינן חינוכיות כגון פיתוח ובינוי, שגם בעבר נעשו בעזרת ספקים חיצוניים) צברה תאוצה בעקבות תכנית החירום לייצוב המשק מ-1985. כפי שקרה במשרדי ממשלה אחרים, גם במשרד החינוך החל תהליך של מיקור חוץ של פעילויות שעד אז נעשו בתוככי המשרד. בשלב הראשון נוצרה מעין שותפות של משרד החינוך עם מספר מלכ"רים שהתמחו בתחום החינוך והפכו במהלך השנים לקבלני המשנה המרכזיים של המשרד.

השלב השני, שלב המסחור, החל עם חקיקתו של חוק חובת מכרזים שבעקבותיו לחץ משרד האוצר להוציא למכרז יותר ויותר פעילויות. בו בזמן הלכה והתפשטה התרבות התאגידית המקרשת יעילות כלכלית וארגונית. הצמצום המתמשך בכוח אדם במשרדי הממשלה הצמיח חברות ייעוץ, ניהול ולוגיסטיקה, בדרך כלל ללא התמחות בתחומי תוכן ספציפיים, שהחלו להתמודד על ניהול ותפעול של פרויקטים ממשלתיים בכל התחומים. כך לדוגמה חברת סייט אנד סאונד, שהיא קבלן-משנה של 10 משרדי ממשלה ושל 12 רשויות מקומיות ופועלת גם במגזר העסקי, או חברת מרמנת המוכרת את שירותיה לכ-10 משרדי ממשלה וכן למשרדי החינוך במדינות שונות.³⁰

חברות אלה מעסיקות בדרך כלל גרעין קטן של עובדים קבועים

ושוכרות כוח אדם מקצועי על בסיס קבלני. פעמים רבות מדובר באותם עובדים עצמם שהועסקו בעבר על ידי משרד החינוך או על ידי מלכ"ר חינוכי. בחלק מהמקרים החברות עצמן שוכרות קבלני-משנה.

עם כניסת החברות המסחריות התרחב מיקור החוץ לתחומי פעילות נוספים של המשרד, ובעיקר לתחום הפיקוח: בקרה מנהלית, בקרה תקציבית, בקרה פדגוגית של בתי ספר ושל פרויקטים ותכניות בתחום החינוך. תחום בולט אחר לפעילות תאגידים הוא המחשוב של מערכת החינוך, החל מהצד הטכני דרך הכשרת מורים ותלמידים ללימוד ממוחשב וכלה בפיתוח תכניות לימוד המבוססות על טכנולוגיית מחשב. במקביל החלו החברות המסחריות להתחרות על תפעול תכניות ופרוייקטים לצד המלכ"רים.

ב-1992 נחקק חוק חובת מכרזים, הקובע כי המדינה או תאגידים ממשלתיים לא יתקשרו לביצוע עסקאות לרכישת טובין, ביצוע עבודה או רכישת שירות (מעל לסכום סף העומד כיום על 45,000 ₪) אלא במכרז פומבי. החוק מאפשר לממשלה לקבוע עדיפות במכרזים, למשל לתוצרת הארץ או לאזורי עדיפות לאומיים.

חוק חובת מכרזים, תקנות חובת המכרזים 1993 והתיקונים להן קובעים העדפה ברורה של התקשרות במכרז פומבי, ותיקון 19 לחוק (מיום 27.3.2008) מגביל את שיקול הרעת של מזמין העבודה וקובע עקרונות לקביעת תנאי סף: ותק, ניסיון דרוש והיקף פעילות כספית המקנים זכות התמודדות במכרזים. אולם, התקנות גם מפרטות סדרת מצבים שבהם ניתן להתקשר ללא מכרז או במכרז סגור:³¹ כלומר, הן מאפשרות למשרד החינוך, כאשר יחפוץ בכך, לתת העדפה לשיקולים פדגוגיים וחינוכיים.³²

נראה כי חוק חובת מכרזים יצר מצב שבו כל תקציב חינוך שאינו מועבר במסגרת "שעות תקן" ואינו מבוצע באופן ישיר ומלא על ידי עובדי משרד החינוך, כפוף למכרז. מטרת חוק חובת מכרזים היתה ליצור קריטריונים ברורים בהתקשרות של רשויות המדינה עם ספקי שירות ועבודה ולמנוע מצב של איפה ואיפה והתקשרות עם מקורבים,

מנהליות ובקרה מנהלית. דוגמאות בולטות הן תפעול מערכי הבחינות – מבחני הערכה, בחינות הבגרות והבקרה עליהן; מינהלות של מאגרי מומחים ללשכת המדען הראשי, לשירות הפסיכולוגי ועוד; ניהול ובקרה של תלמידים במעקב קציני ביקור סדיר; ניהול השתלמויות ומלגות; ניהול מאגרי תכניות לימוד כגון תכניות הלימוד בתחום במגדר; מאגר ספקי ספרי לימוד; מינהלת תכנית החומש לקידום המגזר הערבי. בתחום הבקרה המנהלית מדובר במעקב ובקרה אחר ביצוע תכניות לימודים; מנהלת לטיפול בבקשות רישוי של מוסדות חינוך; איסוף וניהול נתוני השתלמויות מורים; הפקת שכר המורים; ניהול מעקב אחר נוכחות מורים במוסדות חינוך; שירותי איסוף והפצת נתונים בנושאים שונים; מעקב אחר שירותים נלווים כגון תכנית ההזנה; בקרה על תפעול בחינות הבגרות; הכנת מכרזים; בטיחות במוסדות חינוך ועוד.

משרד החינוך מוציא לגורמים חיצוניים גם פעולות של בקרה פדגוגית ותקציבית. בתחום הפדגוגי מדובר בספקים שתפקידם יישום רפורמות או תכניות חינוכיות; ב־2005 זכתה חברת טלדור במכרז ליישום התכנית הלאומית בחינוך; ב־2008 זכה מכון מאן לניהול במכרז להטמעת אופק חדש; חברת טנדו זכתה במכרז להטמעת תכניות לימוד וחומרי למידה בתחום הטכנולוגיה והמדעים. המעקב והבקרה על תכניות משלימות תכנית מסע לפולין, תכנית אגף שח"ר, המכינות הקדם אקדמיות ותכניות המחלקה למחוננים – עברו כולם למיקור חוץ. מבחינת בקרה תקציבית מדובר קודם כל ברו"ח בקרת התקן בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, בבקרת ביצוע שכר הלימוד במוסדות העל־יסודיים, בקרה על תשלומי הורים, התאמת ספרי לימוד והפעלת מנהלות משאבים לבתי ספר שוחרי שינוי וליישובים מתקשים.³⁸

בתחום הפדגוגיה מתפרסמים מכרזים לפיתוח וכתובה של תכניות לימוד. מט"ח (המרכז הטכנולוגי חינוכי) עוסקת בפיתוח וכתובה של מבחני הערכה; הוצאות לאור שונות עוסקות בתרגום והתאמה תרבותית של ספרי לימוד בערבית; חברה בשם אודיוסיסטמס כותבת תכני מורשת לכיתות הנמוכות; והטכניון מפעיל מנהלת לקידום תכניות במדעים.³⁹

הביצוע של תכניות משלימות וכן של תכניות העשרה שונות מוצא למכרו: שירותי השכלה לנוער מנותק; סל תרבות; תכניות העשרה משלימות; מסגרות יום לימודיות; תכניות תוספתיות לקידום תלמידים לקראת השכלה גבוהה; ארגון וביצוע ימי העשרה בטבע וגיאוגרפיה; פעילויות לילדי עולים ולתלמידים בעלי צרכים מיוחדים; תכניות שונות לתגבור והכנה לבחינות הבגרות; וכן תכניות בנושאי בטיחות וזהירות בדרכים.

בשנת 2009 התפרסמו מכרזים לסדרה של פרויקטים שנועדו לקדם אוכלוסיות חלשות, אשר עד אז הופעלו על ידי מלכ"רים חינוכיים:

- 48 המכינות הקדם־אקדמיות הפועלות מזה כ־40 שנה ואשר כיום לומדים בהן כ־12,000 סטודנטים;
- תכנית פר"ח, שהוקמה ב־1972 ומתמקדת בחונכות של תלמידים על ידי סטודנטים תמורת מלגות;

להגביר את השקיפות וליצור התייעלות באמצעות תחרות. אלא שכל הנראה, השימוש שעשו משרדי האוצר והחינוך בחוק ובתקנות האיץ את מגמת המסחר: בשנות ה־1990 הביאה החקיקה לכך שאותם מלכ"רים חינוכיים שעבדו כבר עם משרד החינוך ניגשו למכרזים כשעליהם נוספו מלכ"רים חדשים. בהמשך, במיוחד במהלך שנות ה־2000, החלו לגשת למכרזים גופים מסחריים. משרד החינוך לא השתמש בתקנות כדי לתת העדפה לגופים המתמחים בחינוך; להיפך, הוא עודד כניסת גופים מסחריים המתמחים בניהול, ייעוץ וארגון כחלק מהמגמה להוזיל עלויות.³³ נכון להיום, על פי המסמכים שמפרסם משרד החינוך, המשרד מקנה 50% משקל לאיכות ו־50% להצעה הכספית,³⁴ כלומר אין העדפה של איכות חינוכית על פני יעילות כלכלית.

בעקבות ביקורת ציבורית על העברת פעילויות של מלכ"רים לגופים מסחריים ועל סמך החלטת ועדת החינוך של הכנסת מדצמבר 2009, הונחה בראשית 2010 על שולחן הכנסת הצעת חוק הקוראת להעניק לשד החינוך, בהתייעלות עם שר האוצר ובאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, סמכויות להתקין תקנות מיוחדות כדי להחריג שירותי חינוך ייחודיים מחוק חובת מכרזים.³⁵ זאת בדומה לתקנות שתוקנו ב־2009 המחריגות את מוסדות ההשכלה הגבוהה מחוק חובת מכרזים וקובעות הסדרים ייחודיים עבורם. כאמור לעיל, גם כיום ניתן לתת עדיפות רבה יותר או עדיפות מלאה לשיקולים פדגוגיים באמצעות שינוי תנאי המכרזים עצמם, או מתן פטור ממכרז משיקולים של מומחיות, למשל. השינוי, אם כך, תלוי יותר בתפיסת ניהול החינוך, אם כשירות חבתי אם כמצרך – ופחות בתקנה זו או אחרת.

1. התחומים שעברו מיכרז ומיקור חוץ

המידע בפרק זה מתבסס בעיקר על פרסומי משרד החינוך עצמו באתר המכרזים שלו.³⁶ יצויין, כי עד שנת 2007 פרסם המשרד את שמות הזכינים בכל מכרז שנסגר, לאחר מכן חדל מכך וכיום מתפרסמות באתר רק הצעות מכרזים ללא שמות הזוכים.

התחומים שעברו מיקור חוץ ומוצעים כיום לספקי שירות באמצעות מכרזים כוללים את מרבית פעולות הפיתוח והבינוי, רכישות של ציוד ועזרי לימוד, מיחשוב בתי הספר ורכישת שירותים נלווים כגון הסעות תלמידים. מדובר בשירותים שאינם דורשים מומחיות בתחום החינוך ואשר בוצעו במשך שנים רבות באמצעות ספקים חיצוניים. בחלק מתחומי הפיתוח והבינוי קיים מימון פרטי מאסיבי באמצעות תרומות: כך למשל בתחום הבינוי והפיתוח, תקציב המדינה מממן את מרבית פעולות הפיתוח אך חלק משמעותי ממימון הבינוי בא ממקורות חוץ תקציביים, כדוגמת מפעל הפיס וקרנות פרטיות.³⁷ בתחום המיחשוב מדובר בקרנות וחברות כדוגמת י.ב.מ., מיקרוסופט, סיסקו, HP ועוד.

מעבר לכך, התחום המרכזי שעבר מיקור חוץ ומיכרז הן פעולות

מיקור חוץ של אפליה מתקנת

תכנית החומש למגזר הערבי - מי מרוויח?

הפרוייקט הלאומי של עולי אתיופיה - שיתוף פעולה או נסיגת המדינה ממחויבותה?

תכניות חומש במגזר הערבי, כסוג של אפליה מתקנת שמטרתה צמצום פערים, הונהגו בשנות ה-1990.

את תכנית החומש שהחלה ב-2001 החליט משרד החינוך להפעיל באמצעות קבלנים פרטיים. במכרזים ל"הפעלת שירותים פדגוגיים ומנהלתיים"⁴³ זכו מרמנת, אקסיומה ומכללת סחנין. ב-2007 החליט משרד החינוך להאריך את תכנית החומש ב-3 שנים נוספות.

תכניות החומש מקצות משאבים לשעות הוראה, הכשרת מורים, תיגבורים לימודיים ולשיפור תשתיות פיזיות. מדובר בתחומים העיקריים שבהם סובל החינוך הערבי מאפליה רבת שנים. על רקע העובדה שמדובר בתכניות רב-תחומיות רבות-היקף, קשה להבין את דפוס הפעולה של תכניות חד פעמיות מוגבלות בזמן ובתקציב אך מוארכות שוב ושוב ומופעלות על ידי גורמים חיצוניים, במקום הגדלה תקציבית של הפעילות האורגנית בבתי הספר הערביים. החשש שהביע משרד החינוך, שמא ייבלעו הכספים ברשויות המקומיות, אינו הסבר טוב דיו, שהרי חשש זה קיים גם לגבי תקציבים אחרים שמעביר משרד החינוך.⁴⁴

לדברי מנהלי בתי ספר במגזר הערבי, חלק ניכר מהתקציב מממן את הפעלת הפרוייקט, כלומר את המנגנון של החברות המפעילות. כך, למשל, מתוך 800 שעות אפקטיביות המוקצות לאחד מבתי הספר התיכוניים, כ-150 משמשות בפועל להוצאות תפעול. בנוסף, שיטת ההקצאה והדיווח אינה מאפשרת לבית-הספר גמישות בשימוש בשעות, כך שבפועל שעות רבות אינן מנוצלות ויש חשש כי התקציב הבלתי מנוצל נותר בידי קבלני המשנה המפעילים את התכנית.

נראה כי המרוויחים הוודאיים מתכנית החומש הם קבלני-המשנה. עד כה תכנית החומש לא הביאה לשיפור משמעותי בהישגי במגזר הערבי, לא בבחינות ההערכה ולא בבחינות הבגרות.⁴⁵

הפרוייקט הלאומי הוא תכנית חומש למען קהילת יוצאי אתיופיה בישראל, לשנים 2008-2013, שהוקם כשותפות בין איחוד הפדרציות היהודיות בארצות הברית, הממשלה, הסוכנות היהודית, הג'וינט וגורמים בקהילה.

בתחילת הדרך הוסכם על תקציב של 870 מיליון ש"ח ל-5 שנים משני מקורות: המדינה ואיחוד הפדרציות היהודיות. בסופו של דבר הפרוייקט התחיל לפעול עם תקציב שנתי של 2 מיליון דולר בלבד (כ-8 מיליון ש"ח במקום כ-80 מיליון ש"ח שתוכננו לשנה הראשונה), מרביתו במימון איחוד הפדרציות היהודיות. הפרוייקט מפעיל שלוש תכניות שאחת מתוכן במערכת החינוך: סיוע לימודי והכנה לבגרויות לתלמידים בגילאי 13-18. הפרוייקט מתבצע על ידי קבילני-משנה: אורט ישראל, החברה למתנ"סים, מכון ברנקו וייס ועמותת גדעון. הפרוייקט עצמו משמש כקבלן-משנה לפרוייקטים קיימים כגון תכנית עתידים.

מבקרי הפרוייקט הלאומי מדברים על בריחה תקציבית ועל התנערות של המדינה בחסות הפרוייקט. כך, לדברי ח"כ שלמה מולה: "הפרוייקט סטה לחלוטין מהחזון שהביא להקמתו ואני חושב שצריך לפרקו. הסיבה המרכזית היא בריחה תקציבית. הפרוייקט מממן פעילות במקום המדינה. טיפול בנוער נושר, יום חינוך ארוך, הזנה, תכניות תגבור לבגרות, עובדים סוציאליים וכדומה, הם שירותים שהמדינה מחוייבת לתת לתלמידים ממשפחות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, מציאות הרווחת בקרב הקהילה. היום, כשאתה בא לדבר על הנושאים האלה, אין עם מי לדבר. הפרוייקט הפך לעלה תאנה, כולם מפנים אותך אליו. אם בעבר יכולנו לפנות למנכ"ל משרד הרווחה ולבקש ממנו להוסיף תקן של עובדת סוציאלית למועדונית, היום מפנים אותך לפרוייקט הלאומי. משרד החינוך מימן תוכניות תגבור לבגרות עוד לפני קום הפרוייקט. לדוגמא, ידוע לי על מקומות שהוציאו תלמידים ממרתון בגרות של משרד החינוך למרתון של הפרוייקט הלאומי. מה יקרה כשהפרוייקט ייפסק? התחזית שלי שחורה. כבר היום, בגלל הבריחה התקציבית, הרשויות מתנערות מאחריות והקהילה עצמה לא יודעת למי לפנות".⁴⁶

- שירותי הוראה לתלמידים חולים בבתי החולים ובבתי הספר;
- מרכז ההיגוי לעולי אתיופיה, הפועל משנת ה'1990 ומעניק שירותי תמיכה לתלמידים עולים ומפעיל מערך של מגשרים בבתי הספר;
- סל תרבות – תכנית שמטרתה חשיפת תלמידים לתרבות ואמנות והפועלת בעיקר בפריפריה.

מדובר בתכניות אשר לא סבלו מגירעונות כספיים או מנהל בלתי תקין, אולם כאשר תנאי הסף למכרזים מקנים משקל שווה לשיקולים פדגוגיים וכלכליים, ניצרת בפועל הערפה של גופים מסחריים, הגוררת עמה מגמה של הוזלת עלויות. ביקורת ציבורית הביאה לדיון במכרזים אלה בוועדת החינוך של הכנסת, ולהפעלת לחץ על שר החינוך לפטור ממכרז חלק מהם. נכון להיום תכנית תללים ומרכז ההיגוי לעולי אתיופיה נותרו בידי מלכ"דים לאחר שגופים מסחריים לא זכו במכרזים להפעלתם. כמו כן הוגשה בקשה לפטור מחובת מכרז את תכנית פר"ח ואת תכנית סל תרבות.

סיפורו של סל תרבות יכול להדגים את השיקולים העומדים מאחורי מיקור חוץ ומסחור. עד לאחרונה הופעל סל תרבות, המאפשר העשרה בתחומי תרבות שונים, על ידי משרד החינוך בשיתוף חברת המתנ"סים. ב-2008, בעקבות ביקורות על פוליטיזציה ושיקולים זרים בבחירת הרפרטואר התרבותי, הוחלט על שינוי אופן הפעלת השירות. שני כיוונים נדונו: הוצאת הפעלת השירות מידי חברת המתנ"סים למכרז, והקמת רשות סל תרבות, תאגיד נפרד ממשרד החינוך שינהל ויפקח על הפרוייקט.⁴⁰ השיקול של הוצאה למכרז הוא תמוה, שכן לא ברור כיצד צעד שכזה מבטח את סל התרבות בפני אינטרסים פוליטיים וכלכליים. מאידך, הרעיון להקים רשות ייעודית לפרוייקט בודד אינו סביר, מה גם שרשות עצמאית עלולה גם היא להיות נתונה ללחצים פוליטיים (ר' מקרה רשות השידור).

תהליך המיכרז הביא למסחור של המכניזם הקדם-אקדמי, שבמשך כ-40 שנה הופעלו בהצלחה על ידי האגודה לקידום החינוך, ועתה הועברו לתפעול לידי חברת מרמנת, שאין לה רקע חינוכי-פדגוגי. מרמנת קיבלה גם את הסמכות לקבוע את סגל ההוראה במכניזם, וכן היבטים של הפיקוח הפדגוגי והאקדמי.⁴¹

תפעול ופיקוח באמצעות קבלנים הפך כה מובן מאליו עד שהאפשרות להעביר את המכניזם להפעלה ישירה של המכללות הציבוריות, המפוקחות על ידי המועצה להשכלה גבוהה, כלל לא נשקלה.⁴² בעקבות פניית ועד המכללות לנושא המכניזם לוועדת התכנון והתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (שהיא המממן העיקרי של המכניזם) מוקמת כעת ועדה לבחינת חלופה זו.

הביקורת על תהליך המסחור מתמקדת בכך שחברות עסקיות המתנהלות למטרות רווח נוטות להעדיף שיקולים כלכליים על פני שיקולים חינוכיים, מנסות להימנע מפעילויות הכרוכות בהפסד כלכלי, מצמצמות עלויות פיקוח וכך אדם ומעסיקות עובדים בצורה פוגענית

כדי להשיג חיסכון כספי. בסופו של יום הן מתעלות את התכניות שמופעלות על ידם לכיוונים מבוססי רווח גם אם הדבר פוגע בהשגת מטרות חינוכיות.

ג. הפרטת שירותים נלווים

בפרק זה יוצגו בקצרה שלושה מקרים של הפרטת שירותים נלווים: שירותי הבריאות לתלמיד ושירותי החירום, המסעות לפולין ותכנית השאלת ספרי לימוד.

הנימוק הניתן בדרך כלל להפרטת שירותים הוא, שהדבר ייעל את השירות ואף יוזילו. שלוש הדוגמאות שלהלן מעלות כי התוצאה הפוכה: זה ברור במקרה של הפרטת שירותי הבריאות לתלמיד ושירותי החירום וגם במקרה של ארגון מסעות תלמידים למחנות הריכוז בפולין. ואילו תכנית השאלת הספרים היא דוגמה מובהקת למה שמכונה "הפרטה על דרך מחדל",⁴⁷ שכן התכנית לא יועדה למיקור חוץ או למסחור, אלא שהחלל שנוצר בהפעלתה החלקית הביא לכניסתם של גורמים מסחריים וכיום היא מופעלת באחד משני אופנים: או על ידי בתי הספר⁴⁸ או על ידי חברה עסקית.

1. שירותי הבריאות לתלמיד ושירותי החירום

שירותי הבריאות לתלמיד

שירותי הבריאות לתלמיד הם חלק חשוב ממערך של רפואה מונעת ויש להם תרומה מכרעת לבריאותם ולכן גם לתפקודם הלימודי של כלל התלמידים אך במיוחד של תלמידים ממשפחות מעוטות משאבים.⁴⁹ ההכרה בכך היא שהביאה לכינונם ומאוחר יותר להכללתם בחוק בריאות ממלכתי. חשיבותו של השירות בולטת במיוחד על רקע הגידול בהוצאות של משקי בית על בריאות ועל רקע סקרנים המצביעים על כך שמשפחות עניות מוותרות על טיפולי בריאות רבים בשל מחסור כספי.⁵⁰

שירותי בריאות התלמיד מיועדים לתלמידי כיתות א'ט' והם כוללים: חיסונים, בדיקות רפואיות (כללי, ראייה, גרילה), חינוך לבריאות, ייעוץ לתלמידים, מורים והורים בענייני בריאות, הכנת תכניות לקידום בריאות, פיקוח וייעוץ בנושאי תברואה, מתן שירותי עזרה ראשונה לתלמיד.

בעשור האחרון צומצם תקציב שירותי הבריאות לתלמיד, דבר שפגע בהיקף הפעילות ובאיכותה. במהלך השנים נעשו נסיונות להפעיל באמצעות גופים עסקיים, בנימוק שהדבר יוזיל את עלות השירות. בתחילת שנות ה'1990 נעשה ניסיון ראשון להעביר את שירותי הבריאות לתלמיד לחברה פרטית; הניסוי נכשל והאחריות חזרה לידי המדינה.⁵¹

עד 1997 חלק מהשירותים סופק ישירות על ידי משרד החינוך או על ידי ספקים פרטיים שנשכרו על ידי הרשויות המקומיות. בשנת 1997

לקנות את השירותים במקום לספקם ישירות,⁵⁷ כשהוא מגלה הבנה לקושי התקציבי של משרד החינוך. יחד עם זאת קבע בית המשפט כי על משרד החינוך להקים מנגנון פיקוח ומעקב אחר התנהלות השירות ויעילותו. עד היום לא הוקם מנגנון שכזה, למעט מינוי של אחראית על נושא הבריאות במשרד (המשמשת גם כראש הוועדה העוסקת באישור פעילות מסחרית בבת-יספר).

במקביל, הוגשה בכנסת הצעת חוק לתיקון חוק בריאות ממלכת,⁵⁸ שמבקשת לשנות את המצב המשפטי ולקבוע במפורש כי **משרד הבריאות ייתן שירותים בעצמו או באמצעות רשויות מקומיות ולא באמצעות נותני שירותים**. ההצעה הועברה לוועדת השרים לענייני חקיקה בכנסת; זו החליטה בינואר 2010 על מינוי ועדת בדיקה לנושא, בראשות שר החינוך גרעון סער. עד ערב שנת הלימודים תשע"א הועדה טרם הגישה המלצותיה, ובינתיים השירות ממשיך להיות מופרט.

הפרטות שאין בהן חסכון ואין בהן התייעלות

בדיקות שערכו מבקר המדינה ומרכז המחקר והמידע של הכנסת מעלים תמונה של ייקור שירותי הבריאות התלמיד ושל פגיעה מתמשכת בהיקפם בעשור האחרון:

- היוזמה למיקור חוץ של שירותי הבריאות לתלמיד היא של משרד האוצר, שלחץ על ביצועה כבר בשנת 2007 חרף התנגדות משרד הבריאות. ההחלטה התקבלה לבסוף על ידי משרדי האוצר והבריאות ללא שיתוף משרד החינוך וללא כל בדיקה מקצועית של חלופות.
- ערב ההפרטה הצטמקתקציב שירותי הבריאות לתלמיד מ-79 מיליון ש"ח בשנת 2001 ל-60 מיליון ש"ח בשנת 2006; באותן שנים גדל מספר התלמידים ב-10%. המטרה המוצהרת של מיקור החוץ היתה חסכון תקציבי נוסף, בלא להביא בחשבון את השלכות מיקור החוץ על טיב השירות. משרד האוצר העריך כי מיקור חוץ של השירות יביא לחסכון של כ-7 מיליון ש"ח בשנה. בסופו של דבר התברר כי קניית השירות מהאגודה למען בריאות הציבור יחד עם קניית שירותי העזרה הראשונה ממגן דוד אדום הביאה להוצאה נוספת של כ-20 מיליון ש"ח לשנה.
- דו"ח משרד הבריאות מספטמבר 2008, שעסק בפעילות האגודה למען בריאות הציבור, מצביע על ליקויים שעיקרם שיעור נמוך מדי של חיסונים ובדיקות, בקרה בלתי מספקת והיעדר רצף טיפולי.
- רק 24.5 מתוך 39 תקנים שהוקצו על ידי משרד הבריאות לפיקוח על שירותי הבריאות לתלמיד בשנת 2007 אוישו.⁵⁹

כיום, השירות הניתן במיקור חוץ על ידי שני קבלני משנה מצומצם יותר ונגיש פחות מאשר שירותי הבריאות שעמדו לרשות התלמידים ערב הקיצוץ התקציבי וההפרטה. אלה כללו נוכחות קבועה של אחות בבית הספר, רצף טיפולי בכל תלמיד וביקורי בית אצל ילדים הסובלים מבעיות בריאות. לביטול מוסד אחות בית הספר יש גם מחיר נוסף: מאחר וצוות בית הספר אינו מורשה לתת לתלמידים תרופות, תלמידים נשלחים הביתה בשל כל מיחוש.

הועברה האחריות לשירותי הבריאות לתלמיד למשרד הבריאות.⁵² מרבית שירותי הבריאות לתלמיד ניתנו על ידי אחיות ורופאים באמצעות האגודה למען בריאות הציבור (מלכ"ר עצמאי שנוסד בשנת 1972 על ידי משרד הבריאות לצורך מיקור חוץ של חלק משירותי הבריאות שבאחריות המשרד וכאמצעי להפחתת עלויות העסקת עובדים: אחיות, נאמני בריאות, עובדי בריאות הנפש ועוד), כאשר המשרד נשא באחריות הכוללת לאספקת השירותים ולהדרכת כח האדם.⁵³

ב-2006 החליט משרד האוצר להפסיק את מתן שירותי הבריאות לתלמיד על ידי משרד הבריאות ולהתקשר ישירות (בפטור ממכרו) עם האגודה לבריאות הציבור שתישא באחריות המלאה להפעלת השירות. ההתקשרות נעשתה לשלוש שנים בעלות לקופת המדינה של 64 מיליון ש"ח לשנה.⁵⁴ במכרו העוקב, בשנת 2010, זכתה חברת נטלי, וזאת חרף הביקורת על ביצוע שירותי העזרה הראשונה על ידי נטלי (ר' בהמשך).

כתוצאה מהפרטת שירותי הבריאות לתלמיד הנוכחות הקבועה של אחות בכל מוסד חינוכי הופסקה, ובמקום זאת החלו ביקורים תקופתיים של אחיות האגודה לבריאות הציבור לצורך מתן חיסונים ושירותים אחרים, שהיקפם צומצם.

שירותי החירום (עזרה ראשונה)

שירותי החירום כוללים הגשת עזרה ראשונה שנעשתה בעבר על ידי אחות בית הספר ופינוי באמבולנס על פי החלטת אחות בית הספר - שהתבצע על ידי מד"א מכוון חוק מגן דוד אדום תש"י-1950. בהמשך לצמצום נוכחות אחיות בית הספר החליט משרד הבריאות להפעיל את שירותי העזרה הראשונה באמצעות חברות מסחריות (בשנים 2007-2008 בהתקשרות עם מגן דוד אדום והחל מ-2009 פורסם מכרו בו זכתה חברת נטלי). בנוסף, הוחלט על הכשרת מורות בית הספר להגשת עזרה ראשונה.

מאז אפריל 2009, שירותי העזרה הראשונה לבתי הספר - טיפול ראשוני ופינוי תלמידים באמבולנסים - מסורים בידי חברת נטלי. התשלום הכספי שמקבלת נטלי הוא כולל ואינו תלוי במספר הפעולות שביצעה. הסדר זה מתמרץ את החברה לחסוך בפעולות.

כבר עתה יש ביקורת על פריסה דלה בפריפריה, המקשה על מתן שירות הולם (כגון זמן המתנה בלתי סביר להגעת פרמדיקים ופינוי באמבולנס בדרום הארץ⁵⁵). בארגוני הורים נרשמו תלונות על כך שהחברה "חוסכת" בעניין פינוי תלמידים באמבולנס. על פי הנוהל, פרה-מדיק של חברת נטלי שמגיע למקום הוא המחליט על הצורך בפינוי לבית חולים באמבולנס. התלונות הן על מקרים שבהם למרות מצב חמור של תלמידים נציגי נטלי לא אישרו פינוי לבית חולים וההורים נאלצו להזמין אמבולנס על חשבונם; הם גם היו צריכים לטפל בעצמם בקבלת החזר כספי.⁵⁶

בג"צ דחה עתירות שהוגשו נגד עצם ההחלטה של משרד החינוך

2. תכנית השאלת ספרי לימוד

חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000, נועד לאפשר העברת ספרי לימוד בין תלמידים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים תמורת תשלום אגרה שנתית. זאת במטרה לצמצם את הוצאות המשפחה על ספרי לימוד. החוק אינו מחייב בתי ספר להשתתף בפרוייקט. מאז נחקק החוק נדחה בחוק ההסדרים מועד החלתו פעמים אחדות. למרות הרחייה, התוכנית פועלת כבר בחלק מבתי הספר בשיתוף משרד החינוך. חוזר מנכ"ל⁶⁰ קובע את עקרונות ההפעלה ובכלל זה: הסכמה של 90% מהורי התלמידים ותעריף הנגבה מההורים לפי רמת הכנסתם. עוד קובע חוזר המנכ"ל כי האחריות על הפעלת התכנית תהיה על הרשות המקומית ובית הספר, בשיתוף עם משרד החינוך. מנהלת הפרוייקט במשרד החינוך מציינת כי לאחר המימון הראשוני של המשרד, הפרוייקט מצליח להחזיק את עצמו מבחינה כלכלית, וניהול נכון שלו יכול אף להניב רווחים לבית הספר.⁶¹

ישנם כיום בתי ספר המקיימים את השאלת הספרים בסיוע הרשות המקומית, אך ישנם גם כאלה המעבירים את ההפעלה לידי גופים עסקיים. הפעלה בידי גופים עסקיים מאפשרת לעקוף את הוראות חוזר המנכ"ל, לקבוע תעריף אחיד ולא להעניק הנחות לפי רמת ההכנסה, לגבות פיקדון, דמי טיפול ודמי ביטול בנוסף לאגרת ההשאלה, ובמסגרת ההשאלה למכור להורי התלמידים גם חוברות לימוד, שאינן ניתנות להשאלה, במחיר מלא או בהנחה מסוימת. בפועל התעריפים נקבעים על פי מספר המשתתפים בהשאלה בכל בית ספר ובמחיר ומתן בין נציגי החברה לוועד ההורים. המפעיל המרכזי הוא חברה עסקית בשם "BookMarket", המתמחה בשיווק ולוגיסטיקה של ספרי לימוד משומשים. חברה זו מפעילה את התכנית בכ-70 בתי ספר.⁶² החברה קיבלה היתר חריג לפעילות מסחרית בבית הספר. לפחות בחלק מהמקומות בהן היא פועלת, הפסיקו לפעול הבזארים הבית ספריים למכירת ספרי לימוד משומשים.

ביולי 2010 אישרה הכנסת גירסה חדשה של חוק השאלת ספרי לימוד; גירסה זו מעמידה את תקציב הפרוייקט על 5.5 מיליון ₪ (לעומת 1.9 מיליון ₪ בעבר) ומאפשרת להפעיל את התכנית באישור 60% מההורים בבית ספר. ההצעה גם מאפשרת להקצות סיוע נוסף לבתי ספר מעבר לתקציב הראשוני המיועד לרכישת מלאי ספרים.⁶³

3. משלחות תלמידי תיכון למחנות ההשמדה בפולין

מאז 1988 יוצאים תלמידי תיכון במשלחות למחנות ההשמדה הנאציים בפולין כחלק מתכנית לימוד השואה בבתי הספר התיכוניים. התכנית מצויה באחריות מינהלת פולין, מינהל נוער וקהילה במשרד החינוך.⁶⁴ כללי המסגרת לקיום המסע, המלווים, התכנים והאמצעים הנדרשים מפורטים בחוזר מנכ"ל משנת 2005⁶⁵ והם מתעדכנים באתר מינהלת פולין.

מדובר בסוג של תכנית העשרה הכוללת משלחות ממלכתיות במימון

משרד החינוך ומשלחות בית ספריות המתקיימת במימון פרטי בעיקר.⁶⁶ העלויות הגבוהות יוצרות סלקציה כלכלית של המשתתפים בתכנית: ב-2007 יצאו לפולין מעל 27,000 בני נוער, 74% מהם מבתי ספר המדורגים כמבוססים.⁶⁷

מאז 2003 התנהל הפרוייקט על ידי משרד החינוך, באמצעות מכרו שבו נבחרו חברות טיסה וחברות נסיעות. העלות המירבית שקבע משרד החינוך במכרו לשנים 2003-2007 עמדה בסופו של דבר על 1,132 דולר לתלמיד, כאשר כל בית ספר רשאי לנהל מ"מ עם הזכיינים ולהווייל עלויות. מכרו חדש משנת 2008 העלה את העלות ל-5,700-6,700 ₪ לתלמיד.

במרץ 2008 מינתה שרת החינוך יולי תמיר ועדה לבדיקת האפשרויות השונות להוזלת המסעות. בהתאם להמלצות הוועדה, פרסם המשרד מכרו שמטרתו העיקרית הוזלת העלויות, למשל באמצעות קיצור משך המסע ביומיים והגדרת זכייין אחד או שניים לביצוע המסעות. כמו כן, ניסה המשרד, ללא הצלחה, לגייס תרומות למימון בתהליכי ההכנה בעקבות התוצאות המאכזבות של המכרו שלא הובילו להורדת עלות המסעות החליט המשרד לבטלו ולהמשיך לאפשר לבתי הספר להוציא באופן עצמאי את תלמידיהם למסע.⁶⁸

ישנם חילוקי דעות באשר לעצם קיומם של המסעות לפולין כדרך ללימוד השואה.⁶⁹ יתרה מזאת, לא כל ההורים והתלמידים מעוניינים להשתתף בהם. עם זאת, ברור הוא שאת ההחלטה על ההשתתפות צריך לקבל על סמך שיקולים מהותיים ולא כלכליים.

3. קבלני החינוך המרכזיים: מלכ"רים, רשתות ותאגידיים

א. מלכ"רים וקרנות

משרד החינוך פועל מזה שנים במסגרת שהוא מכנה "שותפות" עם סדרה של מלכ"רים וקרנות המשמשים קבלני-משנה של המשרד, בעיקר בתחום של קידום אוכלוסיות חלשות ובפרוייקטים המשלבים חינוך ורווחה. המרכזיים שבהם הם קרן יד הנדיב, קרן קרב, קרן סקט"א-רש"י, מכון ברנקו וייס, חברת המתנ"סים והאגודה לקידום החינוך.⁷⁰ על כך יש להוסיף את הג'וינט והסוכנות היהודית, המעורבים מזה שנים רבות בכל השירותים החברתיים בישראל ובכלל זה בחינוך.

הקרנות פועלות בדרך כלל ממניעים חיוביים ולשם מטרות חינוכיות. עם זאת, דו"ח מבקר המדינה על קרן סקט"א-רש"י⁷¹ ומקורות נוספים מעלים, כי התקשרות משרד החינוך עם קבלני-משנה אלה אינה נקיה מבעיות ולא תמיד עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי:

1. ההתקשרות הראשונית עם הקרנות מבוססת על התחייבות מצדן לממן 50% מהפרוייקט, בתמורה לפטור ממכרו ומתחרות עם קבלנים אחרים. בחלק מהמקרים משרד החינוך מפרש את ה-50% ככוללים תשלומים נוספים כמו תשלומי הורים.⁷² במהלך השנים הצטמצם חלקן של הקרנות וגרל חלקם של הרשויות המקומיות ושל ההורים ולמרות זאת הן ממשיכות ליהנות מהפטור ממכרו; קרן קרב היא דוגמה בולטת לכך.⁷³

2. משרד החינוך אינו מקיים בקרה תקציבית מסודרת על פעילות הקרנות, כולל מעקב אחר זליגת תקציבים בין פרוייקטים שונים. רבות מהתכניות שמפעילות הקרנות מיועדות במקור לתלמידים מבתי ספר ויישובים חלשים; בפועל הן משתמשות בתקציבים אלה להפעלת אותן תכניות, ותכניות נוספות, גם ביישובים מבוססים, וזאת מתוך אינטרסים כלכליים. בכך הן גורמות להסטה של משאבים המיועדים לאוכלוסיות חלשות ויש חשש כי האינטרס הציבורי החינוכי נסוג בפני אינטרס הקיום העצמי של הקרן.

3. בניגוד למתרחש במיקור חוץ של ביצוע פעולות, שם השליטה והבקרה נשארות בידי משרד החינוך, כאשר ההתקשרות היא עם מלכ"רים, הם עצמם אחראיים על תכנון, הפעלה ופיקוח, בעוד שמעורבות המשרד מצומצמת.

בכך מוותר משרד החינוך על סמכויות שלטוניות ומעבירן לקבלנים.

4. הקרנות, בבואן לבצע תכנון ובקרה, מקימות מנגנונים פדגוגיים ומינהליים במקביל למנגנון של משרד החינוך. מנגנונים אלה נוגסים מהמיומן של הפרוייקטים וממומנים, לפחות בחלקם, בתקציב ציבורי. בנוסף, מרגע שהוקם מנגנון יש לספק לו עבודה ולשם כך מתרחבות הקרנות לתחומים נוספים: קרן קרב פיתחה מנגנון בתחום ההערכה והיא משווקת עצמה כמומחית בתחום; קרן סקט"א-רש"י החלה בהפעלת פנימיות-יום, אך על סמך המומחיות שצברה בתחום זה והמנגנון שהקימה, הפכה לקבלן המפעיל את יום חינוך ארוך ואת תכנית ההזנה, שהקרן היתה מעורבת בקידומה.

5. הקרנות עצמן וקבלני המשנה שלהן מעסיקים אלפי עובדי חינוך. חלקם מועסקים בחוזים אישיים בתנאים טובים מאלה של עובדי מערכת החינוך, חלקם מועסקים על בסיס ארעי בשכר מינימום, חלקם עובדים מקצועיים המועסקים על בסיס שעתי וארעי בתנאים פחותים וללא בטחון תעסוקתי. בכך תורמת פעילות הקרנות לפיחות בתנאי העבודה בתחום החינוך וליצירת מעמד של עובדי קבלן.

6. קבלני המשנה פועלים בתחומם שנים ארוכות שבמהלכן מאבד משרד החינוך את היכולת להפעיל את הפרוייקטים בעצמו (כגון תכניות באגף שח"ר, תכניות תגבור והכנה לבחינות הבגרות) או פוטר עצמו מהאחריות לכך (כגון תכניות העשרה).

להמחשת הדברים נתמקד להלן בשתי קרנות: קרן קרב וקרן סקט"א-רש"י. במקרה של קרב וסקט"א-רש"י מדובר בקבלני-משנה שפעילותם התרחבה במהלך הזמן לתחומים רבים תוך שהם צוברים עוצמה מנהלית ופדגוגית.

קרן קרב

קרן קרב הוקמה ב-1990 על ידי איש העסקים צ'ארלס ברונפמן כמיום פילנתרופי למתן שיעורי העשרה לתלמידים בפריפריה. ב-2003 התאגדה הקרן כעמותה ומאז היא מפעילה בשיתוף עם משרד החינוך את "תכנית קרב למעורבות בחינוך", שיעורי העשרה הפועלים כיום

הקרן פועלת בשיתוף עם גורמים שונים ובהם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, קרנות אחרות, מגביות ופדרציות יהודיות מרחבי העולם, עמותות שונות, חברות עסקיות ועוד.

הקרן מפעילה תכניות משלימות שעיקרן תכניות לתגבור לימודי בריפריה, תכניות ספורט, מחנות קיץ מדעיים, תכניות מדע, מרכזים לגיל הרך. היא גם שותפה בהפעלת מכון עזריאלי להעצמה חינוכית. הקרן משמשת כקבלן של משרד החינוך בהפעלת יום חינוך ארוך, תכנית ההזנה בגני הילדים ובבתי הספר היסודיים, תכנית מיל"ת המחליפה את תכנית פנימיות יום ועוד.⁸⁰ בנוסף משקיעה הקרן בבינוי מוסדות חינוך.⁸¹

שתי הרוגמאות שלהלן, תכנית ההזנה ותכנית פנימיות יום, ממחישות כיצד אינטרסים כלכליים של הקרן מעצבים את אופן הפעלת התכניות וחותרים תחת המדיניות המוצהרת של משרד החינוך.

תכנית ההזנה

לראשונה החלה הקרן לספק שירותי הזנה בשנת 1994 כחלק מהפעלת תכנית פנימיות יום ביישובים בלתי מבוססים.

ב-2004, ערב ההחלטה לבצע תכנית הזנה ממשלתית, הפעילה הקרן תכנית הזנה ניסיונית. שנה לאחר מכן נחקק חוק ארוחה יומית לתלמיד, שקבע כי תכנית הזנה תופעל בכל מקום בו יופעל יום לימודים ארוך. בעקבות החוק פרסם משרד החינוך מכרז, שבו זכתה סקטאירש"י. על פי נתונים באתר הקרן, בשנת הלימודים 2009/10 הפעילה הקרן את תכנית ההזנה הממשלתית עבור 122,000 ילדים בגנים ובבתי ספר יסודיים, באמצעות עמותת בית בשם תפנית בחינוך, שהוקמה ב-2004.

הקרן זכתה במכרז על סמך התחייבות לממן את ההזנה בשיעור של 6 מיליון דולר בשנה למשך שלוש שנים, עם אפשרות להקטין את התרומה במידה ומספר התלמידים הזכאים להזנה על פי חוק, יפחת. בשנת הלימודים תשס"ז תרמה הקרן למפעל ההזנה כ-13 מיליון ש"ח, שבמחירי אותה שנה היו כ-3 מיליון דולר ולא 6 מיליון דולר; גם בשנה שלאחריה הייתה התרומה בפועל נמוכה מסכום ההתחייבות.⁸²

מבקר המדינה מצא שרק כ-60% מהתלמידים הזכאים לארוחה חמה אכן מקבלים אותה. עוד הוא מצא כי מפעל ההזנה הופעל באותן רשויות שהקרן הצליחה לגייס את הסכמתן להשתתף במימון הפרוייקט. התוצאה: מבין הרשויות העניות הזכאיות למפעל ההזנה, רק כשליש משתתפות בו בפועל, בשעה שכל הרשויות המבוססות יותר הזכאיות להזנה אכן מקבלות אותה.

השתלשלות עניינים זו מצביעה על הבעייתיות שבהפעלת תכניות לאומיות כגון תכנית ההזנה באמצעות מיקור חוץ ותוך הסתמכות על תרומות. מתברר כי היקף הפעילות והפריסה היישובית של התכנית מושפעים משיקוליו הכלכליים של המפעיל הלא-ממשלתי לא פחות מאשר מן האינטרס הציבורי.

בלמעלה ממאה יישובים בארץ. הקרן מפעילה תכניות נוספות ובהן יום לימודים ארוך בגני הילדים הציבוריים.⁷⁴ באופן רשמי, הקרן הוקמה כאמור במטרה לספק העשרה לתלמידים מאוכלוסיות חלשות שאינן מסוגלות לממן חוגים והעשרה בכספי הורים; בפועל, תכנית קרב החלה להיכנס לבתי הספר בעקבות הקיצוץ הגדול בתקציב החינוך וכחלק ממהלך רחב של השלמת שעות לימוד במימון הורים. כיום פועלת התכנית ביישובים מבוססים לא פחות מאשר ביישובים בלתי מבוססים. ביישובים מבוססים, כגון הרצליה ורחובות, התכנית פועלת במימון הרשות המקומית וההורים וללא כל סבסוד של הקרן עצמה. ביישובים בלתי מבוססים, חלקה של הקרן במימון גבוה יותר ובנוסף מתקבל גם מימון של משרד החינוך.

כאשר התקשרה הקרן עם משרד החינוך, היא התחייבה לממן כ-30% מעלות התכנית, אולם לפי נתונים של משרד החינוך לשנת 2008, משרד החינוך מימן כ-36%, הרשויות המקומיות וההורים 56% והקרן כ-8% בלבד.⁷⁵

במהלך השנים התרחבה פעילות הקרן והתגונו מקורות ההכנסה שלה. כיום מפעילה קרן קרב יחידה פדגוגית, יחידת מחקר ופיתוח ויחידת הערכה משל עצמה. הקרן מפעילה גם תכניות הערכה בבתי ספר, מחקרי הערכה לפרוייקטים חינוכיים וכן היא מציעה שירותי ייעוץ, פיתוח והערכה פנימית גם למחלקות ולאגפי החינוך ברשויות המקומיות.⁷⁶

הגידול בנפח הפעילות של הקרן הביא לכך שהיא מבצעת את פעילויותיה ומעסיקה עובדים באמצעות קבלני-משנה משל עצמה: חברת מרמנת וחברת כוח האדם מנפאואר. המנגנון התפעולי כולל ארבעה מנהלי תפעול אזורים, 40 רכזים, כ-4,500 מדריכים ועובדי הדרכה וכ-50 עובדים של תכניות נוספות.⁷⁷ המדריכים מועסקים בחוזה ארעי, בשכר נמוך ובמשך 8 חודשי עבודה בשנה.⁷⁸

תכנית קרב פועלת במסגרת תל"ן והפעלתה בבתי הספר דורשת לכאורה את אישור ההורים על פי נוהל המפורט בחוזר מנכ"ל. בפועל, מנגנון אישור התכניות על ידי הורים התלמידים אינו מתקיים כנדרש, התכנית נכנסת בדרך כלל בהסכמת הרשות המקומית לכלל בתי הספר ביישוב, ומרגע שהיא נכנסת לבית ספר קשה מאוד להחליפה בתכנית אחרת, גם כאשר ההורים והתלמידים מעוניינים בכך.⁷⁹ ההטמעה החזקה של תכנית קרב במערכת מביאה לכך שבבתי ספר רבים היא מופעלת במהלך שעות הלימודים, ולא בסוף יום הלימודים כפי שנדרש לגבי תל"ן, דבר שמסכל את אפשרות הבחירה של הורים ותלמידים שאינם מעוניינים להשתתף בתכנית.

קרן סקט"א-רש"י

קרן סקט"א-רש"י היא הגורם החיצוני המרכזי בהפעלת תכניות חינוך משלימות. הקרן, שהוקמה ב-1984, מגדירה את עצמה כקרן פרטית המפנה את משאביה לסיוע לאוכלוסיות מוחלשות בישראל, תוך התמקדות ברור הצעיר ובאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים.

תכנית פנימיות יום

תכנית פנימיות היום פועלת משנת 1995. התכנית מספקת מסגרת חינוכית לילדים באזורי מצוקה, שבה התלמידים שוהים עד ארבע אחר הצהריים, מקבלים ארוחה חמה, משתתפים בפעילות העשרה ומקבלים עזרה בהכנת שיעורי בית. התכנית בוצעה על ידי קרן סקטארש"י בשנים 1999–2006 על סמך התקשרות ללא מכרו עם משרד החינוך.

מבקר המדינה שבחן את התכנית הציג תמונה בעייתית של פיקוח לקוי או חסר של משרד החינוך, הן במישור הפרגוגי והן בזה הכלכלי: המשרד איפשר לקרן לקבוע את רשימת היישובים שבהן תופעל התכנית ולהחליט על חלוקת נטל המימון בין הרשות המקומית וההורים. דבר זה הביא לכך שתכניות המיועדות לאוכלוסיות חלשות הופעלו ביישובים מבוססים. המשרד לא פיקח על השימוש בתקציבים, ובדיקה חד-פעמית שנערכה ב־2001 על ידי רואה חשבון חיצוני העלתה תקצוב יתר וזליגת תקציבים בין פרויקטים שונים. התוצאה גם כאן היא הסטת משאבים שנועדו במקורם ליישובים חלשים.⁸³

1. התאגידים המרכזיים המשמשים כקבלני־משנה בחינוך

החברות המסחריות הפועלות כקבלני־משנה של משרד החינוך מתאפיינות בכך שהן מתמחות בארגון ותפעול ולא דווקא בתחום תוכן מסוים; לפיכך הן מתפעלות את הפרוייקטים החינוכיים שלהן בשיטת "מיקור חוץ", כלומר, הן שוכרות את כוח האדם המקצועי הדרוש להן בכל תחום. פריחתן של חברות תפעול באה על רקע התפשטות בישראל של תפיסות ניאורליברליות של "גמישות תעסוקתית" ו"ייעול המגזר הציבורי". פריחה זו ניזונה גם ממסע דה־לגיטימציה של המגזר הציבורי, המוצג לרוב כבלתי יעיל.

החברות ניגשות למגוון של מכרזים ממשלתיים בתחומים שונים. בדרך כלל הן מעסיקות מנגנון ניהולי ותפעולי קבוע בעוד שיתר כוח האדם נשכר לפי פרויקט ועל בסיס קבלני. מרגע שחברה זוכה במכרז ממשלתי אחד או שניים, יש לה את המנגנון והניסיון הנדרש לגשת למכרזים נוספים. הגם שהחברות בהן אנו מדברים מתמחות בשירותי ניהול ותפעול, בפועל הן ניגשות גם למכרזים הכרוכים בפעילות חינוכית ופרגוגית מובהקת – הפעלת תכניות חינוכיות ופיקוח ובקרה על תכניות שמפעילים קבלנים אחרים.

מבחינה כלכלית, לא ברור עד כמה השימוש של משרד החינוך בקבלני־משנה חוסך כספים למדינה, בהתחשב בעובדה שמדובר בחברות למטרות רווח, הפועלות בעצמן באמצעות קבלני־משנה שגם להם נתח ברווחים. בנוסף, אחד המאפיינים של פרויקטים בתחום החינוך הוא ביצוע חלקי בלבד: כאשר הגוף המבצע הוא משרד החינוך, תקציבים שלא נוצלו חוזרים לקופת המדינה, ואילו כאשר הגוף המבצע הוא קבלנים

פרטיים, פעמים רבות עודפי תקציב נשארים בידיהם. יש הטוענים שהסדר זה מהווה תמריץ לתת־ביצוע; טענה זו מקבלת יתר תוקף על רקע חולשת מנגנוני הפיקוח של משרד החינוך.

מרמנת ארגון וניהול פרויקטים בע"מ

חברת מרמנת שייכת לקבוצת "מרטנס הופמנס יועצים" ולחברת "אמנת ניהול ומערכות בע"מ".

מרטנס הופמן יועצים, שנוסדה ב־1978, היא חברת ייעוץ ניהולי וארגוני העוסקת בניהול פרויקטים, לוגיסטיקה ומחקרי הערכה. עם לקוחותיה נמנים משרדי הממשלה, חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות רבות. מרבית עבודתה עבור משרד החינוך נעשית באמצעות חברת הבת מרמנת.⁸⁴

קבוצת אמנת, שנוסדה ב־1994, מגדירה עצמה כ"בית מערכות רב־תחומי" ועוסקת גם היא בלוגיסטיקה, ייעוץ והנדסה ומיקור חוץ. זוהי חברה ציבורית הנסחרת בבורסה ולה אחזקות בעשרים חברות בנות, רובן עוסקות באותם תחומים. ב־2008 עמד מחזור הכספי השנתי על 362 מיליון ש"ח.⁸⁵

מרמנת מתמחה בארגון וניהול פרויקטים באמצעות מיקור חוץ. החברה מעסיקה כ־4,500 עובדים ומחזורה הכספי עמד ב־2007 על כ־300 מיליון ש"ח. רשימת לקוחותיה כוללת את רוב אגפי משרד החינוך: המינהל למדע וטכנולוגיה, האגף לחינוך יסודי, אגף שח"ר, האגף לחינוך מבוגרים, המינהל להכשרה והשתלמויות, מינהל חברה ונוער, מינהל תקשוב ומערכות מידע, אגף הבחינות, גף לחינוך פנימייתי, גף ביטחון, לשכת המדען הראשי, אגף לארגון לימודים, גף קליטת עליה, גף לניסויים ויזמות חינוכית במזכירות הפרגוגית, מינהל כוח אדם בהוראה ומינהל הפיתוח.⁸⁶

בשנים האחרונות סיפקה מרמנת למשרד החינוך מגוון של שירותים:

- תפעול וניהול של תכניות ומשאבים – תכניות השלמה בלתי פורמאליות, תכניות לנוער מנותק, מינהלת קרן קרב וניהול תכניות ההעשרה של הקרן, הפעלת מינהלת מאגר מומחים עבור לשכת המדען הראשי ועבור השירות הפסיכולוגי, הפעלת מינהלת לטיפול בבקשות לרשוי מוסדות חינוך, הפעלת מינהלת משאבים לבתי ספר שוחרי שינוי ומינהלת משאבים לערים ויישובים מתקשים, הפעלת מערך מלגות ופרסים לתלמידים וסטודנטים, פעילויות הוראה לקידום נוער להשכלה גבוהה, הפעלת מערך הבחינות לתלמידי אולפן ולמבוגרים ועוד.
- איסוף והפצת נתונים – איסוף מידע על נוער מנותק, ניהול מטה איסוף מצבת תלמידים ומורים, נתוני השתלמויות עובדי הוראה.
- מערכי תיאום ובקרה על תכניות שמבוצעות על ידי קבלני־משנה אחרים – ביקורת על מערך פנימיות היום, בקרה על ספקי ארוחות חמות למערכת החינוך, בקרה על תכניות מסע לפולין וכיו"ב.⁸⁷

התמקצעות היוזמות הפרטיות להקמת בתי ספר

עוד משנות ה-1980 החלו לפעול בתוך זרם החינוך הממלכתי זרם החינוך הממלכתי-דתי רשתות בדלניות המתקצבות על ידי משרד החינוך ובנוסף גם גובות שכר לימוד: לדוגמא, נועם - צביה, תל"י, אנתרופוסופיים, דמוקרטיים, "שובו", מורשה, "יד ביד" ועוד. מרביתן ניזומו על ידי הורים שחיפשו חינוך איכותי יותר או גוון אידיאולוגי ייחודי.

יש במערכת החינוך מספר אפשרויות מינהליות

להקמת בתי ספר ביוזמת הורים:

א. האפשרות שמעניק חוק חינוך ממלכתי לקיים תכנית בחירה במימון הורים בבתי-ספר ציבוריים;

ב. המסגרת של בתי ספר ניסויים;

ג. המסגרת של בתי ספר ייחודיים במעמד מוכר שאינו רשמי.

סוג זה של יזמות פרטית בחינוך מתמקצע עם השנים:

קבוצות היזמים מקבלות ייעוץ ממשרדי עורכי דין או

מחברות ייעוץ שפיתחו התמחות בכך.⁹⁶ לאחרונה אף

הוקם פורום וולנטרי בשם "הפורום לבחירה בחינוך"⁹⁷

המעניק תמיכה וליווי למוסדות המבקשים לזכות בהכרה

ממשרד החינוך.

הממשלה ורשויות מקומיות בהיקף שנתי של עשרות מיליוני שקלים. היא מעסיקה 1,100 עובדים ומעבירה קורסים והשתלמויות ביותר מ-300 מוסדות חינוך. מדובר בקורסים להכרת המחשב, גרפיקה ממוחשבת, אנימציה, הקלדה ותוכנות מחשב לילדי הגן, תלמידי בית ספר ולמורים.

שתיים מתוך החברות בקבוצה משמשות קבלני-משנה של משרד החינוך:

- Sight and Sound Education Ltd, המתמחה בתחום הדרכה והטמעה של תוכנות מחשב ומשמשת קבלן מרכזי של משרד החינוך בהדרכת מחשבים לתלמידים.

- אקסיומה הישגים בהשכלה בע"מ העוסקת בפיתוח והדרכה של תכניות לימוד במסגרות פורמאליות ולא פורמאליות. אקסיומה מפעילה מרכזי למידה תיכוניים עבור משרד החינוך, רשויות מקומיות ומשרד השיכון ביותר מ-160 מקומות בארץ.

בשנים האחרונות הפעילה הקבוצה את פרויקט קדם-עתידיים - תכניות תוספתיות לקידום תלמידים להשכלה גבוהה מטעם המינהל הפדגוגי. החברה גם מספקת שירותים פדגוגיים ומינהלתיים ליישום תכנית החומש במגזר הערבי והדרוזי, מפעילה קורסי הכנה לבגרות לחיילים ומתכננת ומפעילה תכניות מרכזיות באגף ש"ר.⁹⁸

טלדור

חברת טלדור עוסקת באספקת פתרונות עסקיים וטכנולוגיים בתחומי התוכנה, החומרה והתקשורת. החברה נסחרת בבורסה לניירות ערך בתל אביב: 71.95% ממניותיה נמצאות בבעלות חברת DBSI (חברת השקעות פרטית) והיתר בידי הציבור.⁹¹

בשנים האחרונות זכתה טלדור במכרזים הבאים:

- ביצוע ביקורת שטח על הסעות תלמידים ועובדי הוראה ברשויות המקומיות ובבתי-ספר;
 - קליטה, מיון ובדיקה של טופסי בקשה למענקים והלוואות לסטודנטים;
 - הקמה והפעלת מינהלת לתיאום וסיוע ביישום התכנית הלאומית בחינוך;
 - הקמה ותפעול מינהלת לשילוב יישומים מנהליים מתוקשבים במשרד החינוך;
 - ארגון והפעלת מערך בחינות הבגרות האקסטרניות;
 - ביצוע בקרה אחר הצטיידות בתחומי מדעים, טכנולוגיה ותיקשוב ובקרה על תחזוקת המחשבים במערכת החינוך;
 - הקמת מינהלת לניהול מאגר הספקים לאספקת ספרי לימוד מאושרים למוסדות חינוך;
 - מתן שירותי בקרה על פעילויות המבוצעות עבור האגף למוחננים ומצטיינים;
 - מתן שירותים טכניים ולוגיסטיים לצורך העברת מבחנים, שאלונים והערכת פרויקטים חינוכיים.
- נתונים לגבי ההיקף הכספי של ההתקשרויות של טלדור עם

ב-2010 זכתה מרמנת במכרז להפעלת המכינות הקדם-אקדמיות

שהוקמו והופעלו שנים על ידי מלכ"ר - האגודה לקידום החינוך. יש

לציין כי המכרז אינו עוסק רק בניהול ותפעול אלא כולל פיקוח פדגוגי

ואקדמי על המכינות וסמכות לקבוע את סגל ההוראה שלהן.⁸⁸

המהלך עורר ביקורות רבות, בעיקר על רקע העובדה שמדובר בתאגיד

מסחרי למטרות רווח ולא בגוף בעל מומחיות בחינוך, שיקבל בכל

זאת סמכויות בעניינים פדגוגיים מובהקים. הובע חשש ששיקולים

כלכליים ייקרו את שכר הלימוד במכינות, יזיזו את ההוראה בהן ויפגעו

באיכות השירות. עוד נטען כי מדובר בתכנית שפעלה היטב וכי הנימוק

היחיד מאחורי הוצאתה למכרז והעברתה למרמנת הוא הוזלת עלויות

תקציביות.⁸⁹

קבוצת סייט אנד טאונד

מדובר בקבוצת חברות שנוסדה ב-1969 ועוסקת בפתרונות ארגוניים

לעסקים: איתור צרכים, פיתוח הון אנושי, בניית תהליכי למידה וכדומה.

הקבוצה מנהלת פרויקטים חינוכיים ולוגיסטיים עבור משרדי

ג. רשתות חינוך בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי

לפחות מאז שנות ה-1960 פועלות בישראל רשתות המפעילות מסגרות חינוך תיכוני, ובעיקר מקצועי, ביישובי עולים וביישובים ערביים. החינוך המקצועי נתפס כמשך שנים רבות כחלופה שיווית לחינוך העלייסודי העיוני, בעיקר עבור ילדי העולים מארצות האיסלם. בתי-ספר של רשתות ההפעלה העיקריות - אורט, עמל ואמ"ת - מוקמו ברובם בעיירות הפיתוח ובשכונות העולים בערים הגדולות ואליהן נוספו במהלך השנים רשתות חדשות ובהן רשתות עסקיות (כגון עתיד, טומשיץ, סחנין).⁹³

משרד החינוך או על הרווח שהיא מפיקה אינם מתפרסמים. מכתבות עיתונאיות ניתן לקבל מושג על היקפי הפעילות העומדים על עשרות מיליוני ש"ח בשנה לפרוייקט: כך, למשל, עבור תפעול לוגיסטי של מערך מבחני ההערכה של הרשות הארצית למדידה והערכה, קבלה טלדור 51 מיליון ש"ח לשלוש שנים (2005-2008) ולפי הערכת החברה הרווח הצפוי הוא כ-5%, כלומר 2.5 מיליון ש"ח לשנה. באוקטובר 2008 זכתה טלדור במכרז נוסף למתן שירותים טכניים ולוגיסטיים לצורך העברת מבחנים ושאלונים והערכת פרוייקטים, בהיקף של 23 מיליון ש"ח לשנה למשך 4 שנים.⁹²

"גמישות תעסוקתית" של עובדי חינוך והוראה

והמרכז הועסקו בחוזים מיוחדים; חלקם הועסקו כך מעל 10 שנים.⁹⁹ כך גם במינהל התקשוב ומערכות המידע, אשר מרבית עובדיו מועסקים כעובדים חיצוניים: מחציתם מועסקים באופן זה מעל 5 שנים וחמישית מהם מעל 10 שנים.¹⁰⁰ שיטת העסקה נוספת היא הקצאת ימי הדרכה לאגפי המשרד כתחליף להעסקת עובדים בתקן. בשנת 2009 מצא מבקר המדינה כי בכל יחידות משרד החינוך רווח הנוהג של שימוש בימי הדרכה במקום משרות תקן. ב-11 מתוך 31 יחידות משרד החינוך היו רוב המשרות מאוישות על ידי עובדי הוראה שעבדו בימי הדרכה ורק מיעוטן היו משרות המאושרות בתקן.¹⁰¹

העסקה בחוזים מיוחדים משמשת, מצד אחד, להוזלת עלויות למעסיק ומצד שני, כאשר מדובר בחוזה בכירים, כדי לשלם שכר גבוה יותר מזה הקבוע בהסכמים הקיבוציים. כך למשל, לגבי העובדים החיצוניים במינהל התיקשוב מצא מבקר המדינה כי קבוצה גדולה של עובדים חיצוניים הועסקה בשכר גבוה בהרבה מזה של עובדי המשרד - מעל 30,000 ש"ח בחודש.¹⁰²

בהעסקה בתנאים פחותים מאלה של עובדי חינוך המועסקים לפי הסכמים קיבוציים.

2. עובדי התכניות המשלימות

מטעם משרד החינוך המועסקים על ידי קבלני-משנה של המשרד או של רשויות מקומיות על בסיס פרוייקט או לתקופה קצובה (למשל, העסקה למשך 8 חודשים בכל שנה). פעמים רבות מדובר באותם עובדים העוברים במהלך השנים ממעסיק אחד לשני על פי תוצאות המכרזים. מדובר במורות, מטפלים, מדריכים, רכזים, מורות מחליפות, משגיחי בחינות ומורי תגבור.

3. מפקחים, מנהלים ועובדי מנהלה

המועסקים בחוזים אישיים מטעם רשתות, מלכ"רים גדולים וקרנות המקיימים מערך פיקוח וניהול עצמאי.

4. עובדי משרד החינוך: המשרד

עצמו מעסיק עובדי מינהל רבים במעמד ארעי, בחוזים מיוחדים לתקופה קצובה ובאמצעות חברות קבלן. בפועל, תבנית ההעסקה הזמנית (עד 5 שנים לפי התקשי"ר) הופכת לקבועה. לדוגמא: ב-2007, כמחצית מעובדי המינהל של מחוזות תל אביב

מגמות ההפרטה יצרו מגוון של הסדרי העסקה של עובדי הוראה, העוקפים את ההסכמים הקיבוציים עליהם תתמוך ארגוני המורים ואת הסכמי השכר של עובדי המדינה. לצד מיעוט המועסק בחוזים אישיים בתנאים מועדפים, הרוב מועסק בתנאים פחותים באמצעות גופים פרטיים מתווכים.⁹⁸

להלן כמה מן ההסדרים העיקריים:

1. העסקה באמצעות חברות עירוניות וגופים פרטיים שהוקמו כחלק מהמעבר לניהול עצמי (כגון אגודת רנה קאסן בירושלים, יובל חינוך בתל אביב וחברת גוונים); העסקה על ידי קרנות בפרוייקטים ותכניות שהן מבצעות עבור משרד החינוך או בשיתוף עימו (כגון בתכנית קרב, שבה העובדים מועסקים על ידי קבלני-משנה של הקרן או בתכניות תגבור לבגרות, בהן מועסקים מורים בתעריף שעתי גבוה פי חמישה, בערך, מהתגמול למורה בתקן); העסקה על ידי עמותות ועסקים המפעילים תכניות חיצוניות בבתי ספר (ר' פרק 2); העסקה על ידי רשתות חינוך. בחלק מהמקרים מדובר

מפעילה. השילוב של חוסר מחוייבות להשקעה פדגוגית ספציפית עם תקורת ניהול גבוהה ומובטחת הוא שהופך את תפעול בתי הספר לעסק משתלם ואף עלול להוות תמריץ להזויל את שירותי החינוך כדי להגדיל את הרווח של הנהלת הרשת.

כאשר הרשות המקומית חזקה מספיק היא יכולה לפקח ואף להתערב בניהול בתי הספר של הרשת שבתחומה באמצעות ועדת היגוי יישובית. כאשר הרשות חלשה, כלכלית ומינהלית, הרשת נהנית בדרך כלל מחופש פעולה גדול. משרד החינוך בדרך כלל אינו מתערב בהתקשרויות בין הרשתות לרשויות המקומיות או בניהול הכספי של הרשתות.

מאז אמצע שנות ה-1990 מתפשטות הרשתות למגזר הערבי על ידי הפעלת בתי ספר קיימים. בתי הספר שמפעילות הרשתות במגזר הערבי הם מקיפים או מקצועיים ופועלים בעיקר ברשויות חלשות וברשויות שבהן פועלות ועדות קרואות. הרשתות נכנסות כפתרון למצוקה כלכלית ולאיי הזרמת תקציבי חינוך. הן סוללות את דרכן, בין היתר, באמצעות תשלום שכר גבוה למנהלי בתי הספר ולעיתים מתן טובות הנאה לגורמים המעורבים.⁹⁴

כנוסף לניהול של בתי ספר, הרשתות מגדילות את הכנסותיהן גם באמצעות התמודדות במכרזים שמפרסם משרד החינוך.⁹⁵

בשני העשורים האחרונים החלה להתפתח תחרות בין הרשתות הללו, המתחרות כגופים עסקיים לכל דבר על הפעלת בתי הספר ותפעול פרויקטים במיקור חוץ עבור משרד החינוך. הרשתות הוותיקות, ובעיקר אלה החדשות, פועלות כמעין "תאגדי חינוך" המתרחבים על פי הביקוש לשירותיהם, משווקים את עצמם באופן אגרסיבי ובדרך כלל מפעלים מגוון של שירותי חינוך: מכללות טכנולוגיות, בתי ספר יסודיים ועל יסודיים, גנים וצהרונים, פנימיות, העשרה, קורסי הכנה לפסיכומטרי ולבגרות, קורסי הכשרה מקצועית וכיוצא בזה. תחומי הפעילות של הרשתות ופריסתן הגיאוגרפית הן תוצאה של שיקולים עסקיים, זיהוי הזדמנויות וזכייה במכרזי משרד החינוך.

כמו כן התפתחה תעשייה ענפה של בתי ספר ומכונים הקולטים תלמידים שנשרו ממערכת החינוך הציבורית. לצד מסגרות ציבוריות כמו תכנית הילה להשלמת בגרות, מפעלי תעסוקה לנוער, בתי ספר לחניכות ורשתות כמו ברנקו וייס ובתי דרור חינוך, צמחה תעשייה פרטית לנושרים.

רשתות אקסטרניות פרטיות הגובות שכר לימוד מלא ומציעות לימוד לבחינות הבגרות לצד שירותים נוספים ובהם קורסי הכנה למבדקים הפסיכומטריים וקורסים מקצועיים: בית הספר אנקורי, תיכון רון, מישלב, תיכון תל אביב, יואל גבע, ועוד. רשתות אלה מספקות מענה בעיקר לתלמידים נושרים בגיל בית הספר מבתים מבוססים או למבוגרים בגיל העבודה המסוגלים לממן את העלות הגבוהה של הלימודים בכוחות עצמם.

הרשתות המפעילות בתי ספר ממלכתיים מתוקצבות על ידי משרד החינוך באופן ישיר או באמצעות הרשות המקומית. למרביתן יש גם מערך גיוס כספים עצמאי המשמש למימון מנגנון תפעולי, דבר המהווה פתרון לרשויות שאינן יכולות לגייס תקציבי חינוך נוספים. עבור רשויות מקומיות מעוטות משאבים, שנפגעו מן הקיצוצים הגדולים במענקי האיזון של משרד הפנים, רשתות החינוך מהוות פתרון קסם.

חוזי הפעלה הנחתמים בין הרשתות לרשויות המקומיות מסדירים בפרטרוט את הסוגיות המנהליות והכספיות, אך לאו דווקא את מסלולי הלימוד או את התחייבות הרשת לאיכות פדגוגית ולהישגים לימודיים. הרשת היא האחראית על מיון תלמידים ועל הנשרתם והיא גם זו המחליטה על מסלולי הלימוד – בחלק מהמקרים בהיועצות עם הרשות המקומית. אמנם, הרשתות כפופות לפיקוח משרד החינוך ולנהליו, אך המדיניות הפדגוגית והניהולית שהן מפעילות בבתי הספר נקבעות על ידי ההנהלה של כל רשת.

הסדרים הכספיים כוללים העברה לידי הרשת של תקציב משרד החינוך המיועד לבית הספר, של תקציב התחזוקה של הרשות המקומית ושל כל הכנסה אחרת המגיעה לטובת בית הספר, כגון תשלומי הורים ותרומות. כמו כן גובות הרשתות תשלום של "תקורה ניהולית" הנעה בממוצע בין 5% ל-8% מתקציב בית הספר עבור כל מוסד חינוך שהרשת

4. התמוססות הפיקוח הפדגוגי והמעבר למדידת תפוקות

האטרקטיביות של מוסדות החינוך בעיני הורים ותלמידים באמצעות פתיחתם של מגמות ומסלולי לימוד ייחודיים. אם בעבר דובר בעיקר בהישגי התלמידים בבחינות הבגרות הרי שבעשור האחרון מדובר במבנה הערכה משווים בכל שלבי הלימוד. למוטר לציין שמשטר זה אין בו כדי להביא לפיקוח טוב יותר על איכות ההוראה, על היקף המקצועות הנלמדים או על הקצאה הולמת של משאבים בבתי הספר החלשים: משטר נישור ההישגים ממוקד בתוצאות ולא בפדגוגיה או במשאבים. המרוץ אחר הישגים מגביר, מצד אחד, את המיון של תלמידים לקבוצות הומוגניות (בתי ספר, מגמות, כיתות, מסלולים, הקבוצות) ומצד שני הוא יוצר לחץ עצום הן על המורים והן על ההורים לייצר הישגים גבוהים בכל מחיר – פדגוגי וכלכלי כאחד.

אחד הביטויים של משטר נישור ההישגים הוא העיגון – לראשונה – של לימודי הליבה בחוזרי מנכ"ל של משרד החינוך.¹⁰³ מדובר בתכנית לימודים מחייבת במקצועות היסוד לכל בתי הספר וכן ביצירת זיקה בין יישום תכנית הליבה לבין היקף התקצוב של כל בית ספר. אמנם, בפועל ישנם הברלים ניכרים בין תכניות הלימודים הנלמדות בבתי הספר השונים,¹⁰⁴ ויכולת האכיפה של המשרד הולכת ונחלשת בשל הצמצום התקציבי והעברת פעולות למיקור חוץ. עם זאת, ההתעקשות על תכנית ליבה מחייבת דווקא בעת הזאת משקפת את הרצון ליצור בסיס לנישור ומדידה של הישגי התלמידים ולשיפור הביצועים של תלמידי ישראל במבחנים הבינלאומיים. לימודי ליבה יאפשרו להחיל את משטר נישור ההישגים גם על המגזר החרדי, ובו בזמן יקרמו את אפשרויות ההשתלבות של הצעירים החרדיים בשוק העבודה.

א. התמוססות הפיקוח הפדגוגי

התמוססות הפיקוח הפדגוגי היא סיפור קלאסי של הפרטה: תחילה סבל הפיקוח מהידלדלות של תקציבים, שהפכה את הפיקוח, שסבל מבעיות גם בעבר, לבלתי אפשרי. הרבר הוביל להחלטה להעביר חלק מהפיקוח למיקור חוץ. מיקור החוץ יצר פיקוח בעל אופי טכני בעיקרו, החליש עוד יותר את השליטה של משרד החינוך ותרם

אחד ממאפייני ההפרטה של שירותים חברתיים כדוגמת החינוך, הרווחה והבריאות הוא אימוץ של כללי השוק החופשי ובעיקר של האתוס העסקי. מימוש של מטרות חברתיות מפנה מקום לייעילות כלכלית וארגונית כמדד מרכזי להצלחה. זהו מקור ההתמקדות היתרה של מערכת החינוך במדידת תפוקות ובאחריות האישית של מנהלים ועובדים. בתי הספר נדרשים לפעול כ"מרכזי רווח" מבחינת גיוס משאבים (כסף וכח אדם), שימוש בהם והצגת תפוקות הניתנות לכימות ולדירוג.

עקרונות אלה הולכים ותופסים מקום מרכזי בניהול החינוך בישראל. בפרקים הקודמים ראינו כיצד, בחסות האתוס העסקי של התייעלות ותחרות, עוברים היבטים של ניהול וביצוע החינוך תהליכי מיקור חוץ ומסחור. התוצאה היא שגופים פרטיים צוברים השפעה על עיצוב החינוך ותכניו, לצד נסיגה והתרופפות של הנהגת החינוך על ידי המדינה.

ביטוי נוסף לכך, שיידון בפרק זה, הוא הסטת הדגש מפיקוח פדגוגי ומבדיקה של אופן חלוקת משאבי החינוך, לנישור של "תפוקות". הישגי תלמידים במבחנים משמשים כמדד העיקרי להערכת איכות החינוך.

מזה כעשר שנים נוטה משרד החינוך לאימוץ של מדיניות הסטנדרטים, שידועה בעיקר מארצות הברית. מדיניות זו מניחה שהצבת יעדים מדידים, ובראשם הישגים, יכולה לשמש אמצעי מרכזי להכוונת הלמידה, לשיפורה ולפיקוח על עבודת המורים. אמנם, שיטת הסטנדרטים האמריקאית לא אומצה כאן במלואה, אך היא הלכה והתעצמה בשנים האחרונות, בין היתר במסגרת המאמץ הישראלי להתקבל לארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי, הלא הוא ה־OECD. כשם שישראל שואפת למצב את עצמה מבחינה כלכלית באמצעות דירוגי חברות האשראי הבין־לאומיות, כך היא שואפת לקבל מן ה־OECD תוקן של מערכת חינוך מתקדמת, בהתבסס על הישגי תלמידיה במבחנים בינלאומיים.

משטר חינוכי המתבסס על נישור הישגים משתלב היטב עם הטמעת עקרונות השוק. משטר שכזה מעודד תחרות בין תלמידים ובין בתי ספר כדרך לשיפור ההישגים של כלל המערכת. זהו הרקע למאמצים להגברת

להעדפה של מדידת "תפוקות" על פני בחינה של תכנים ושל שיטות הוראה.

מעריך הפיקוח הפרדגוגי במשרד אמור לבדוק מה לומדים התלמידים בפועל ולנטר את היקף שעות הלימוד. הגוף האחראי על כך הוא המועצה הפרדגוגית, שבמסגרתה פועלים מפקחי המקצוע. בעבר, הפיקוח נעשה באמצעות עשרות מפקחי מקצוע בכל מחוז, שביקרו בבתי הספר. לאחר צמצום דרסטי של התקנים פועלים כיום בכל הארץ כ־70 איש, מיעוטם מפקחים ורובם מדריכי מקצוע ויועצים מחוזיים, כאשר כל אחד מהם אחראי על כמה מאות בתי ספר. למדריכים יש תפקיד של ייעוץ והדרכה, ללא סמכות לתת חוות־דעת מחייבות או לפטר מורים.

בדיקה שערך מבקר המדינה ב־2008 מעלה תמונה כאוטית של הפיקוח הפרדגוגי: המבקר מצא כי למשרד החינוך אין רשימה אחת ממצה של כל המקצועות הנלמדים בבתי הספר; כי אותם נושאי לימוד חוזרים על עצמם במסגרת מקצועות שונים, וכי הוועדות שמרכזים מפקחי המקצוע הראשיים אינן מתכנסות ואינן פועלות כסדרן. התוצאה שעולה מן הדו"ח היא שבתי ספר אינם מלמדים חלק ממוקצעות החובה, שבמקצועות אחרים לא קיים רצף לימודי, שחלק גדול מהמקצועות נלמד בהיקף מופחת ממה שנקבע על ידי משרד החינוך ושמשך החינוך אינו נוקט סנקציות כלפי בתי־ספר שאינם עומדים בשעות הלימוד שקבע המשרד.¹⁰⁵

ב־2009 בדק המבקר את מידת הניצול של שעות הלימוד בחטיבות הביניים. המבקר מצא חריגות רבות ואי אחידות בין בתי ספר שונים ובין המחוזות. כן נמצא כי הנחיות עמומות מצד משרד החינוך לגבי השימוש בשעות תיגבור שנועדו לצמצום פערים, הביאו להסתת המשאב לכלל התלמידים.¹⁰⁶ חוקרים שברקו את היקף המקצועות הנלמדים בפועל בחטיבות הביניים ובבתי־הספר התיכוניים הגיעו למסקנות דומות.¹⁰⁷

צמצום מספר מפקחי המקצוע הביא לכך שחלק מן הפיקוח המקצועי עבר לאחריית המפקחים הכוללים. הפיקוח הכללי מורכב ממפקחים הפועלים בכל מחוז – לפי שלב החינוך, זרם החינוך וכן מפקחי חינוך מיוחד. בראשם עומד מפקח מחוזי. המפקחים הכוללים אחראים על יישום מדיניות משרד החינוך והטמעת יוזמות ותכניות חינוכיות, הדרכה והערכה של מורים ומנהלים, תיאום בין בעלי התפקידים במשרד החינוך, ברשות המקומית ובבית הספר, טיפול בתלונות הורים ותלמידים. העומס המוטל על המפקחים הכוללים הוא עצום, גם מבחינת תחומי הפיקוח וגם מבחינת מספר המפקחים ביחס למספר בתי הספר. בגני הילדים אחראי מפקח כולל על כ־100 גנים. בבתי הספר אחראי כל מפקח על 25 – 30 בתי ספר.¹⁰⁸

הרשות למדידה והערכה ובקרה באמצעות קבלני־משנה

מעריך הפיקוח במיקור חוץ מושתת על שני מרכיבים מרכזיים: 1. רמא"ה, רשות מדידה והערכה, שהיא חיצונית למשרד. רמא"ה מעצימה את חשיבות המדידה ומנתבת את מדיניות ההערכה להתמקדות

בהישגי התלמידים כבסיס העיקרי להערכת החינוך הבית ספרי; 2. בקרה באמצעות קבלני־משנה, דהיינו, באמצעות אותם תאגידים ומלכ"רים אשר גם מפעילים בתי ספר ופרוייקטים חינוכיים ועקב כך מצויים לפחות בחלק מהמקרים בניגוד אינטרסים.

הרשות הארצית למדידה והערכה (רמא"ה) הינה רשות עצמאית במעמד של יחידת סמך במשרד החינוך. עיקר עיסוקה בהערכה באמצעות מבחנים ישראלים ובינלאומיים. הפעלת המבחנים בבתי־הספר נעשית במיקור חוץ (על ידי קבוצת טלדור) ורמא"ה עצמה מעסיקה במיקור חוץ אקדמאים בבניית המבחנים ובהערכה. רמא"ה עוסקת גם בהערכת פרויקטים עבור משרד החינוך: היא מבצעת הערכה, בין השאר, ל"אופק חדש", לתכניות לקליטת עלייה, לתכנית החומש, לתכנית לחינוך אישי ועוד. הדגש בהערכות שלה הוא על תרומת התכניות השונות להעלאת ההישגים הלימודיים.

בנוסף, משרד החינוך מפרסם מכרזים להערכת תכניות שבאחריותו, שבהם משתתפים התאגידים הגדולים אשר גם מפעילים תכניות ופרוייקטים עבור משרד החינוך: למשל, מכרז הערכה לשירותי מחלקת המבחנים (הזוכה ב־2007: חברת טלדור); בקרת תכניות של בני נוער לפולין (הזוכה: חברת מרמנת); בקרה על תכניות אגף שח"ר (הזוכה: קבוצת סייט אנד סאונד), ובקרה על תכנית פנימיות היום (הזוכה: חברת מרמנת).

1. מדידת התפוקות בחינוך

מדיניות הסטנדרטים

מדיניות הסטנדרטים קובעת כיום את מסגרת הדיון באיכות החינוך. הדיון מתנהל בעיקר במונחים של הישגים במבחנים בינלאומיים. דיון שכזה מסיט את תשומת הלב הציבורית מן הפערים העמוקים הקיימים בין המגזרים והמעמדות בישראל.¹⁰⁹

כדברי מנכ"לית רמא"ה, פרופ' מיכל בלר: "המערכת לוחצת לקיים מבחנים...מערכת החינוך הישראלית היא אחת המערכות הרגישות ביותר למבחנים...בין השאר בגלל הצורך של ראשיה לדעת איפה הם נמצאים בהשוואה לאחרים."¹¹⁰

נראה כי משרד החינוך ויתר על ניסיון ממשי לדאוג לחלוקת משאבים הוגנת ולפקח על דרכי ההוראה ועל תכניה, ובמקום זאת החליט להתרכז בניטור ציוני התלמידים במבחנים פנימיים, במבחני המיצ"ב ובמבחנים הבינלאומיים. בתי־הספר והמורות נמדדים קודם כל על פי הישגי תלמידיהם. בכך למעשה מעביר משרד החינוך את "נטל ההוכחה" לגבי רמת הלימודים במערכת ואיכותה ממשרד החינוך אל בתי הספר.

אלא שביזור האחריות לבתי־הספר מעצים בפועל את הפערים בחינוך. הוא אף משרת היטב בתי ספר בהם התלמידים מגיעים מבתים משכילים ומבוססים, כאשר ההורים מממנים שיעורים פרטיים ותכניות לימוד

נוספות. הביזור משרת היטב גם רשויות מקומיות חזקות המסוגלות להוסיף ממשאביהן לתיגבור התקציב המתקבל ממשרד החינוך.

הדגש על הישגים במבחנים מחזק את מנגנוני המיון שמפעילים בתי הספר ויוצר לחץ עצום על ההורים, המוצאים עצמם משקיעים עוד ועוד מזמנם ומכספם לשם הבטחת רמת הישגים שתאפשר את קבלת ילדיהם למוסדות המבוקשים, בעיקר החל מהמעבר לחטיבת הביניים. בבתי הספר התיכוניים גורם הלחץ להעלאת הישגים להכנסת קבלני־משנה לצורך הכנת התלמידים לבחינות הבגרות, בעלות גבוהה לכל תלמיד. בדיוק שערך ארגון המורים בשנת 2007 מצאה מעל 600 גופים המציעים את שירותיהם לשיפור הישגי התלמידים ולהכנתם לבחינות הבגרות.¹¹¹

מדיניות הסטנדרטים עוררה ביקורת רבות. חלקן נוגע למהימנות הבחינות והמדדים: כך, למשל, הועלו ספקות לגבי תוקף ההשוואות הבינלאומיות. לצד זה יש הטוענים כי הדירוג הבינלאומי של הישגי התלמידים משקף בעיקר את מצבן הרמוגרפי והכלכלי של המדינות המשתתפות. טענה אחרת נוגעת לשיטות הונאה שבתי ספר נוקטים כדי לעמוד ביעדים – כגון הוצאת תלמידים חלשים מהבחינה, הקדשת שעות מרובות להכנה לבחינות ועזרה לתלמידים במהלך בחינות. יש מבקרים המצביעים על דחיקה לשוליים של יעדים מסורתיים כגון חינוך לאורחות טובה ולסולידריות חברתית, עידוד הסקרנות ואהבת הלמידה. יש גם המצביעים על כך שמדיניות הסטנדרטים מעורדת ראייה ולפיה ההישג הלימודי הוא הציון ולא עצם יכולת הלמידה והחקירה. לבסוף, יש חוקרים המצביעים על כך שההתמקדות בהישגים הביאה לצמצום תכנית הלימודים ולדילולה באופן הפוגע בכל התלמידים ובמיוחד באלה הבאים משכבות חלשות, שמרבית לימודיהם מכוונים כיום להעלאת הישגים במקצועות ספציפיים תוך הזנחת התשתית הנדרשת של ידע כללי.¹¹²

מורים שרואיניו לצורך הכנתו של מסמך זה מתארים קצב בלתי סביר של מבחנים וחובת דיווח מתמדת על התקדמות התלמידים, במיוחד במקצועות מתמטיקה, מדעים וכישורי שפה. אחרים מדווחים שהלחץ המתמיד להעלאת הישגים גורם למורים ללחוץ על ההורים להיעזר במורים פרטיים או להעבירם את ילדיהם למסגרות אחרות. לבסוף, מורים מתלוננים על היעדר זמן לעסוק בנושאים חברתיים ולקיים קשר אישי עם התלמידים.

דברים אלה מקבלים חיזוק ממצאי דו"ח בקרת התקן לשנת תשס"ח, כפי שהתפרסמו (לראשונה) בעיתונות: הדו"ח מצא כי בכ"75% מבתי הספר שנבדקו קיימת מגמה של העברות שעות ממקצועות החברה (מולדת, היסטוריה, גיאוגרפיה וכד') למקצועות בהם מתקיימים מבחני הערכה ארציים – מתמטיקה, שפה ומדעים.¹¹³ מסקנות דומות מופיעות בדו"ח הועדה לרענון מערך האינדקטורים לחינוך ולגיוון המדידה בחינוך.¹¹⁴

תחרות ללא שקיפות

על יישום המדידה בחינוך ממונה כאמור, רמא"ה (הרשות הארצית למדידה והערכה).¹¹⁵

רמא"ה מפעילה מערך של מבחנים השוואתיים יחד עם סקר אקלים בית ספרי המתלווה למבחני המיצ"ב. תוצאות מבחני הישגים חסויים ובאופן רשמי אינם נמסרים להורים ולתלמידים. הדו"חות שרמא"ה מפרסמת הם ברמה ארצית כללית, לפי התכים שונים. תמונת־המצב של כל בית־ספר ובית־ספר נחשפת רק לעיני המנהלים. באופן פרדוכסלי, הנימוק של משרד החינוך לחשאיות זו הוא החשש מפני יצירת "טבלאות ליגה", שיעודדו נדידה של הורים וילדיהם לבתי ספר בעלי הישגים גבוהים. הפרדוקס נעוץ בכך שמצד אחד מעודד המשרד תחרות בין בתי ספר לצורך השבחתם (פתיחת אזורים רישום, ייחודיות בתי ספר, שיטת הניהול העצמי והשיווק של בתי־ספר את מרכולתם לתלמידים), תחרות שכבר הביאה למידה רבה של ברלנות מעמדית ומצד שני מסתיר משרד החינוך מפני ההורים והציבור בכללותו את תוצאותיה של התחרות. שלא כמו בארה"ב ובאנגליה, שהנהיגו מדיניות של שוק חופשי אך גם שקיפות לגבי הישגי בתי הספר, בישראל מתקיים משטר של תחרות ללא שקיפות.

סיכום

מסמך זה סקר את התאגידים, המלכ"רים והרשתות המרכזיים הפועלים בתחום החינוך והמתפרנסים ממנו. ראינו כיצד חולשתו של הרגולטור, משרד החינוך, בצירוף עם האינטרסים של הגופים המפעילים, יוצרים פעמים רבות הערפה של שיקולים כלכליים על חשבון מטרות חברתיות וחינוכיות. גם כאן הנפגעות העיקריות הן אוכלוסיות חלשות, שכן הרשתות ורבות מהתכניות במיקור חוץ מתמקדות ביישובים בלתי מבוססים. המגמה של הוזלת עלויות והעסקה באמצעות קבלני משנה יצרה גם מגוון מסלולים להעסקת עובדי הוראה, חלקם הגדול בתנאים פחותים לאלה הקבועים בהסכמי העבודה הקיבוציים של המורים.

ראינו עוד כיצד מוסט הרגש בפעילות משרד החינוך מפיקוח פדגוגי לניטור "תפוקות". משטר המדידה החדש מתבטא בעיקר בהרחבת אמצעי המדידה: ריבוי מבחני הערכה, למידה מכוונת-מבחנים ואף הקמת רשות נפרדת וביצוע מדידה והערכה באמצעות קבלני משנה. הלחץ לייצר הישגים מדידים מגביר את המיון של התלמידים ומדרבן מורים והורים לייצר הישגים גבוהים בכל מחיר - בין אם פדגוגי ובין אם כלכלי. מיקור החוץ והמסחור של ביצוע החינוך ומשטר המדידה הם שני צדדים של אותו מטבע - הטמעת תפיסות של יעילות כלכלית וארגונית המאפיינות תאגידים מסחריים לתוך מערכת החינוך.

תהליכי ההפרטה במערכת החינוך בישראל הם בעלי השלכות מרחיקות לכת: הם מאיצים את דלדול החינוך הציבורי ואת התרופפות ההנהגה של משרד החינוך; מקבעים את ההשקעה המדינתית הנמוכה בחינוך ואת גידול חלקו של המגזר הפרטי במימון החינוך ובעיצובו; ממירים תהליכים של חינוך ורכישת השכלה בתחרות שעיקרה מירוץ להישגים במקצועות היסוד; מגבירים את מגמות ההתברלות התרבותית והמעמדית; ומחזקים את אי-השיויון בחינוך.

מסמך זה הציג את הפרטים שמאחורי תהליכי ההפרטה. ראינו כיצד כניסה מאסיבית של גופים מסחריים ופילנתרופיים לבתי הספר יצרה שוק של תכניות לימוד, המתנהל על ידי יזמים ומשווקים ללא פיקוח מספיק על אינטרסים אידיאולוגיים ומסחריים. מדובר בשוק מפוצל, כאשר בבתי ספר מבוססים פועלות מרבית התכניות במימון של ההורים ובשליטתם בעוד שבבתי ספר בלתי מבוססים מדובר בעיקר בפילנתרופיה המעצבת במידה רבה את תכני הלימוד.

ההפרטה מתבטאת גם במסחור של פעילות משרד החינוך, כאשר נתח גדל והולך של הפעילות מבוצע בידי גופים חיצוניים. אם בתחילה דובר בעיקר במספר מצומצם של מלכ"רים המתמחים בחינוך, בתחומי פעילות ספורים, הרי שעם השנים התרחבה התופעה לתחומי המינהל, הבקרה והפדגוגיה, תוך העברה של סמכויות שלטוניות לקבלני המשנה.

הערות

- 1 לביטוי ההפרטה בחינוך בישראל ר' דהאן ויונה, 1999; דהאן ויונה, 2005; בלס, 2005; יוגב, 2007; מיכאלי, 2008; לוי-פאור ואח' 2009; סבירסקי ודגן, 2009; פישיבין, 2009; איכילוב, 2010.
- 2 לוי-פאור ואח', 2009.
- 3 משרד החינוך, התרבות והספורט, ינואר 2009.
- 4 בניגוד לפסיקה בנושא החינוך עם פעמים רבות מעוררים בתי משפט בחירת הורים ובדלגות כחלק מ"הזכות לחינוך" (ר' מיכאלי, 31:2008) הסדרי השר"פ ממערכת הבריאות נבטלו על ידי בג"צ בשל האפליה שהם יוצרים. בג"צ 4325/02 (בג"צ הרופאים) ובג"צ 4253/02 (בג"צ האורחים), פסק דין מיום 17.3.2009.
- 5 חן, 2010.
- 6 מבקר המדינה, 2008: 829-831.
- 7 שם.
- 8 אתר האגף: cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Tochniyot_Limudim/Portal/Odot/TafKidim.htm
- 9 תקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת) התש"ד-1953.
- 10 חוזר מנכ"ל תשס"א/8(ב) מנובמבר 2001 קובע את העקרון של תכנית תגבור במימון הורים בחטיבה העליונה. מדי שנה מתפרסמת אגרת תשלומי הורים ובה סכומי הגביה המאפשרים עבור סעיף "כישות שירותים מיוחדים" שכיום מותר גם בבתי הספר היסודיים וכולל גם רכישה של ציוד.
- 11 כהן וקיסר, 1993.
- 12 משרד החינוך, המינהל הפרדגוגי, 5.7.2006. עמ' 6.
- 13 משרד החינוך, המינהל הפרדגוגי, 5.7.2006. עמ' 3.
- 14 מסקנה זו של המחוקק באה לידי ביטוי ברבירות של מנהלי בתי ספר וראשי מחלקות חינוך שראיינתי תארו כיצד מצוקה כלכלית ולחץ לשרוג המשאבים העומדים לרשות בתי הספר מונעת מהם כמעט אפשרות של בחירה משיקולים פרדגוגיים.
- 15 וינהבר ואח', 2009.
- 16 כינון, 13.10.09. סקר מעקב. הרצאה בכנס מומחים של המכון ליזמות בחינוך, מכללת בית ברל.
- 17 לדוגמאות לעמותות הפועלות בבתי ספר ר' וינהבר ואח', 2009: 25-30.
- 18 קלינוב אצל שיפ ואח', 2010: 8.
- 19 קליין, 2000.
- 20 שטיין, 2010: 269.
- 21 קשת, 23.9.09.
- 22 שטיין, 2007.
- 23 וינהבר ואח', 2009: 65.
- 24 ר' למשל: פרוש, 10.1.2008; שטיין, 2007.
- 25 תקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת), התש"ד-1953; חוזר מנכ"ל תשס"א/83.
- 26 מרוב תכניות של גורמים פרטיים כגון מכון הרטמן, מכון ששמן, חברת סדנאות ישראל, הנוגעת להירות מתקדמת, קרן אבי חי, קרן הגדל ועוד.
- 27 חוזר מנכ"ל תש"ע/3(א).
- 28 המידע מתוך אתרי האינטרנט של החברות וכתבות עיתונות.
- 29 האגודה לקידום החינוך היתה בעבר יחידת סמך בתוך משרד החינוך, הופרדה והפכה למלכ"ל עצמאי בשנות השבעים.
- 30 www.mertens-hoffman.com
www.sightandsound.co.il
- 31 כאשר מרוב בספק יחיד המוסגל לבצע את השירות (מכוח דין או בפועל), כאשר מרוב בהתקשרות עם גוף הפועל ללא כוונת רווח ומממן לפחות 50% מהשירות המדובר (תקנה זו מאפשרת את התקשרות משרד החינוך עם קרנות כמו סקט'אריש" כמו גם פרויקטים משותפים עם הג'וינט) או בהתקשרות לצורך עבודה או שירות מקצועי הדרושים ידע או מומחיות מיוחדת או כרוכים באימון אישי. המצבים הילדוניים לתוחם החינוך מופיעים בתקנה 3 סעיפים 29-30 אשר תוקנו ב-1998, 2000 ו-2009. ותקנה 5.
- 32 תקנה 6(ב) הקובעת כי "ניתן להתנות את ההשתתפות במכרו בתנאים עיניניים נוספים, לרבות תנאים כדבר ניסיון מעשי או מעורבות בהשתתפות במכרו, כישוריו, היקף פעילותו, עמידה בדרישות תקן ישראלי לא רשמי, חשיבות המקום שבו מתנהלים עסקיו, וקיומו של המלצות אודותיו". וזו תקנת סל המאפשרת למשרד החינוך למשל לתת עדיפות ללמכ"יים העוסקים בחינוך על פני גופים עסקיים שעוסקים בניהול, ייעוץ וארגון שאין להם מומחיות חינוכית. ב-2009 נוספו לתקנות הוראת שעה המאפשרת התקשרות בפטור ממכרו באישור ועדת פטר משרדית (תקנה 3א3).
- 33 סג'ליט סיג, סג'ליט הנחשב הכללי, ישיבת ועדת החינוך של הכנסת, 17.12.09.

איכילוב, אורית (עורכת). 2010. הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי. תל אביב: רמות.

בלס, נחום. 2005. "על הפרטה ועל חינוך". בתוך: קופ, יעקב (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

ברקאר, דפנה. 2008. "המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים". עיוני משפט (ל).

גרוס, רויתל, ברמליי-גרינברג, שולי ורונית מצליח. 2009. דעת הציבור על דמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות במלאת עשור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקיייל.

דהאן, יוסי ויוסי יונה. 1999. "מערכת החינוך בתקופת מעבר: מקולקטביזם שלטוני לאינדיבידואליזם אודי - בחירת הורים כמקרה מייצג". אצל פלח, אלעד (עורכים). יובל למערכת החינוך. משרד החינוך, ירושלים.

דהאן, יוסי ויוסי יונה. 2005. "דוח רברת: על המהפכה הניאר ליברלית בחינוך". תיאוריה וביקורת (27).

דורוב, גיא. 2010. "'עורבי קבלן' בבית הספר". בתוך: איכילוב, אורית (עורכת). הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי. תל אביב: רמות.

משרד החינוך. דין וחשבון המועצה הציבורית המייעצת לנושא תשלומי הורים. מאי 1992.

וורגן, יובל. ינואר 2008. משלחות תלמידים לפולין. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

וורגן, יובל. ינואר 2007. מעורבותם של קבלי משנה בהכנת תלמידים לבחינות הבגרות. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

וורגן, יובל. אוקטובר 2007. שירותי הבריאות לתלמיד - תמונת מצב. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

וינהבר, בת חן, בורגן, רינת. ואיתן שיפמן. 2009. סקר מעורבות עמיתות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך. ד"ח ממזאים. המכון ליזמות בחינוך, בית ברל.

וליקוביץ, יהלי מורן. 9.9.08. "המחזירים עלו - המסע לפולין מתקצר בווייט". Ynet.

חן, דוד. 2010. "תכנית לימודים. יש דבר כזה?" הד החינוך. (פברואר).

חסון, יעל. 2007. "הפרטת שירותי הרפואה המונעת - נשים וילדים ישלמו את המחיר". פורום נשים לתקציב והגן. www.wbf.org.il

יונג, אברהם. 2007. "איריאולוגיה, פדגוגיה ומדיניות החינוך בישראל". בתוך: אבידן, אורי, גל, ג'וני ויוסף קטן. מדיניות חברתית בישראל, מגמות וסוגיות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

יונג אברהם, ערית ליבנה ויריב פניגר. 2009. "סינגפור במקום כרבורי מבחני הישג בין-לאומיים והגלובליזציה של יעדי חינוך". מגמות (3).

יוסטמן, משה וגבי בוקובה (עורכים). 2010. קווים מנחים לרענון מערך האינדיקטורים לחינוך בישראל. סיכום, מסקנות והמלצות. היוזמה לחקר ישימי בחינוך והאקדמיה הלאומית הישראלית

למדיעים.

יניב, רונן. נובמבר 2006. השאלת ספרי לימוד - סקירה משווה. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

כהן, אריק ואילה קיסר. 1993. מעורבות של גורמים חיצוניים בבתי ספר בישראל: היקף התופעה, מאפיינים עיקריים וכיווני מחקר עתידיים. מחקר חלוק. ירושלים: המכון לחקר מערכות חינוך.

לוי, עופר. 2.8.04. "טלרור זכתה בפריקט מיצ"ב של משרד החינוך בהיקף 51 מיליון שקל לשלוש שנים". גלובס.

לוי-פאור, רוד, מושל, סמור ומיכל שילה. 2009. הגרעון הרגולטורי של עידן ההפרטה, לקראת רפורמה רגולטורית בישראל? ירושלים: המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר.

ליבנה, עדית. 2006. הסללה בתוך מסלול: הסללה דה פקטו במסלול העיוני בחינוך התיכון במגורים השונים בישראל. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, הפקולטה למדעי החברה ובית הספר לחינוך. עבודה לקבלת תואר מ.א.

מבקר המדינה. 2007. ד"ח ביקורת לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים. 58. ירושלים.

מבקר המדינה. 2008. ד"ח ביקורת לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים. 58. ירושלים.

מבקר המדינה. ינואר 2010. דוח ביקורת שנתי לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים. 60. ירושלים.

מבקר המדינה. מאי 2010. דוח ביקורת שנתי לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים. 60. ירושלים.

מיכאלי, ניר. 2008. "כיר נעלמה ובוורע נטויה - היבטים פדגוגיים של הפרטת החינוך". מפנה. (אוקטובר).

משרד החינוך, המינהל הפדגוגי. 5.7.2006. סיכום עבודת הצוות לקביעת קריטריונים לכניסת גופים מתעדים ופעילות המגזר השלישי במערכת החינוך. טיוטה.

משרד החינוך, התרבות והספורט. ינואר 2009. תכנית לצמצום ושינוי מבנה משרד החינוך. מצגת.

סבירסקי, שלמה ורג'י-בווגלו, נוגה. 2009. בידול, איש שוויון ושליטה מתרופפת, תמונת מצב של החינוך הישראלי. תל אביב: מרכז ארוה.

סגל, אסתי. 22.12.08. "המכניות הקדם-אקדמיות הופרטו ויהיו לעשירים בלבד?". גלובס.

פורוש, תהל. 10.1.2008. "צריכה בריבוע". הארץ.

פישביין, אילת. 2008. "הפריקט הלאומי של עולי אתיופיה?". קו האופק, מגזין האגודה הישראלית למען יוצאי אתיופיה. (28).

פישביין אילת. 28.3.2009. "מבקר המדינה: הממשלה אינה יכולה להסתמך על תרומות בהפעלת שירותים חיוניים". לקמט. www.lacmus.co.il

פישביין, אילת. 2009. "ולמי לא נשאר". הד החינוך. (פג.5).

פישביין, אילת. 2010. "בחניות לא יכולות לשפר שום דבר". הד החינוך. (פר.4).

פלדמן, ג'קי. 2001. "בעקבות ניצול השואה הישראלית משלחות נוער ישראליות לפולין והות לאומית". תאודיה וביקורת. (19).

פניגר, יריב. 2010. "האם מבחני המיצ"ב טובים או רעים למערכת החינוך שלנו?". הד החינוך. פ"ד (4).

קליין, נעמי. 2000. כלי לוגו. תל אביב: הוצאת ככל.

קשת, אור. 23.9.09. "משרד החינוך נגד קידום מכירות בבתי הספר: לעצור מסיגי גבול במטוה חינוכי". הארץ.

קשת, אור. 6.9.07. א. "תמיד שוקלת להעביר כספים ישירות לרשויות הערביות", הארץ.

קשת, אור. 6.9.07. ב. "נבחן מחדש את תכנית החומש במגזר הערבי". וואלה: חדשות.

קשת, אור. 30.11.07. "דו"ח: פער גדול בין החינוך היהודי לערבי". וואלה: חדשות.

קשת, אור. 8.4.10. "דו"ח של משרד החינוך: כ-82% מבתי הספר היסודיים אינם ממלרים את מספר השעות הנדרש במקצועות הליבה". הארץ.

רשות ארצית למדידה והערכה. יולי 2007. ניתוח נתוני המגזר דובר הערבית חומש ומיצ"ב תשס"ג-תשס"ו.

רש, נורה ואהרון בן-נבון, 2004. "מה מלמדים בבית הספר למעשה? שונות ואחרות ביישום תכנית הלימודים הרשמית בחשיבות הביניים בישראל". מגמות. (143).

שחר, איתן וקטן לאה. 2001. "היטול של הפך למסע". פנים: כתב עת לתרבות, חברה וחינוך. מרץ 2001 (16). הסתדרות המורים בישראל, הקרן לקידום מקצועי.

שטיין, אסף. 2007. אריות החסכון של החינוך? חקר מקרה של רשת סופרמרקטים המהכנת ל"צרכנות אתראית". תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, הפקולטה למדעי החברה והרוח. עבודת גמר לקראת תואר מוסמך.

שטיין, אסף. 2010. "ללמוד מהעסק - לחנך את השוק: מדיניותו של משרד החינוך ביחס למעורבותם של גופים עסקיים בבית הספר". בתוך: איכילוב, אורית (עורכת). 2010. הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי. תל אביב: רמות.

שיפר ורדה, ברוקביץ יצחק, ברי-הודה שחר וגרינט אלמוג-ברקת. 2010. מעורבותם של ארגוני המגזר השלישי במערכת החינוך. נייד מדיניות. המרכז לחשיבה אסטרטגית בחינוך, סדרת מדיניות חינוך ופדגוגיה. ירושלים: מכון ון ליר.

שרביט, שלומית. 24.8.08. "מפגינים נגד קיצוץ בפריקט הלאומי האתיופי". Ynet.

Sadovnik, A.R., A.G. Dworkin, A. Garoman, M. Halliana and J. Scott. 2008. "Sociological Perspectives on NCLB and Federal Involvement in Education". In Sadovnik, A. R., J.A. O'Day, G.W. Bohrnstedt, and K.M. Borman, (Eds.). (2008). No Child Left Behind and the Reduction of the Achievement Gap. New York: Routledge.

LaFever Kathryn. 2008. "NCLC: Nexus of Citizens Learning the Business, Neoliberalism, and the No Child Left Behind Act". In Sadovnik, A. R., J.A. O'Day, G.W. Bohrnstedt, and K.M. Borman, (Eds.). (2008). No Child Left Behind and the Reduction of the Achievement Gap. New York: Routledge.

נובמבר 2010