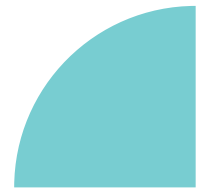




אוחזים בחבל בשני קצותיו



רגולציה דינאמית בחינוך הציבורי בישראל



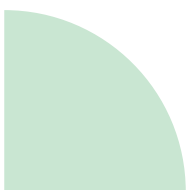
רגולציה דינאמית בחינוך
הציבורי בישראל:
אוחזים בחבל בשני קצותיו
ניסן תשפ"ג, אפריל 2023

כתיבה

ד"ר נטע שר-הדר, ד"ר טל שריר וד"ר עדית קמחי

עריכה ועיצוב

אילה צדוק



רגולציה דינאמית בחינוך הציבורי בישראל: אוחזים בחבל בשני קצותיו

ד"ר נטע שר-הדר, ד"ר טל שריר וד"ר עדית קמחי¹

תקציר

מימי קום המדינה, ישראל ניתבה עצמה למערכת חינוך ציבורית אחידה ואיתנה, על אף ריבוי הזרמים בחינוך. על מנת להתמודד עם שינויים דמוגרפיים, חברתיים ודרישות חינוכיות, שהלכו והתרבו במהלך השנים (בעקבות גלי הגירה, דרישות הורים לקבלת מענה מגוון ועוד) נבנו מנגנונים שונים ובלבד שלא תפתח מערכת חינוך פרטית.

בשנות ה-70 של המאה ה-20, שיא ימי רפורמת האינטגרציה במערכת החינוך, עלה קושי ביישום המהלך נוכח רצון הורים במסגרות שיאפשרו הישגים גבוהים חברתיים ולימודים.

בשנים אלו, החלו הורים לחפש מסגרות חינוכיות שיציעו בתי ספר מגוונים יותר במקביל לפעילויות הרשויות המקומיות שהחלו לגוון את ההיצע החינוכי בתחום השיפוט שלהן לרבות: פתיחת אזורי רישום, הפרטה גוברת, קביעת סטנדרטים אחידים של הישגים לימודיים, יצירת תחרות באמצעות שימוש במבחני הישג השוואתיים (כדוגמת מבחנים בינלאומיים) ופיתוח תפיסת האחריות להישגי החינוך באמצעות אוטונומיה וניהול עצמי של בתי הספר.

קידום חדשנות בחינוך וקידום ערכי שוויון הזדמנויות במערכת החינוך עשוי להיתפש כמצב פרדוקסלי: מצד אחד נטען לקשר ישיר בין הנהנים מהחדשנות בחינוך לבין המעמד הסוציאוקונומי ממנו הם מגיעים, כלומר קשר שעלול להוביל לסגרגציה (הפרדה). ומהצד השני, שמירה על שוויון הזדמנויות חינוכי מייצר אינטגרציה (איחוד). לשם כך כלי האסדרה, המכונה גם 'רגולציה דינאמית', מסייע להפיכת חדשנות חינוכית לנחלת החינוך הציבורי כולו, תוך תיקון העוול בנושא שוויון הזדמנויות. עיקרה של התפיסה בנוי על תהליך רגולטורי דיאלוגי המאפשר את 'הפסקת המשכיה בחבל' ומעבר ל'אחיזת החבל בשני קצותיו'. מצב המיטיב עם שתי המגמות המבורכות: קידום חדשנות בחינוך וקידום ערכי שוויון הזדמנויות במערכת החינוך.

האסדרה הדינאמית הובילה להתקרבות דו צדדית - מערכת החינוך העשירה את הידע שלה אודות החדשנות שהביאו איתם בתי הספר הייחודיים ואלה בתמורה החלו לפעול על פי עקרונות אחידים החיוניים למערכת החינוך. המוסדות הייחודיים הפכו הטרופיים לאחר הכרתם על ידי משרד החינוך כמודלים ייחודיים, ובכך גם השביחו את איכות המודל הפדגוגי; אגפי המשרד למדו על פיתוח מנגנוני תמיכה (פרוגרמות, מערך בקרת תקן, פיתוח מודל תקצובי) ללמידה ללא כיתות / רב גילאית בבתי הספר הדמוקרטיים; בתי הספר האנתרופוסופיים התחילו לפעול גם למען הישגים לימודיים.

השינוי בתהליכי ההסדרה של בתי ספר בעלי מודל פדגוגי ייחודי הוביל להכרה של משרד החינוך בכשמונה סוגים של ייחודיות המתכנסים תחת שני סוגים עיקריים: הראשון, הקשור בתחום הדעת (למשל, סביבה או אומנות) והשני הקשור בתפיסה חינוכית או אידיאולוגיה ורעיון פדגוגי (למשל, בתי ספר דמוקרטיים, או מונטסוריים). ההכרה בייחודיות מחייבת בכל המודלים קוהרנטיות וקשר הדוק

1 נטע שר-הדר, המכללה האקדמית ספיר, בית הספר מנדל למנהיגות חינוכית
טל שריר, משרד החינוך, ישראל
עדית קמחי, משרד החינוך, ישראל

בין המטרות של בית הספר, העקרונות המארגנים את בית הספר, תהליכי ההוראה והלמידה בהם.

המאמר הנוכחי נוקט בשיטת חקר אירוע במטרה ללמוד לעומק אירוע ייחודי בנוף הישראלי. ממצאיו מראים שהמגמה הסרגטיבית עליה התרעו (והייתה חלק מהטיעונים המרכזיים כנגד בתי הספר הייחודיים לאורך השנים) נבלמה. מהנתונים מסתמן כי מתחילה מגמה הפוכה; בתי הספר שהוגדרו כייחודיים מתגלים כיותר הטרוגניים. זאת ועוד, חקר אירוע זה מלמד שניתן לפעול ללכידות החינוך הציבורי ללא השוואה כלפי מטה וזאת ביחס לתשלומי ההורים בגין מודלים ייחודיים. באופן דומה, רצוי להשלים את המעשה הרגולטורי בישראל, גם ביחס לתשלומי ההורים בגין מודלים בהם נותרה סכנה לחינוך הציבורי.

מבוא

השאלה, כיצד אפשר לעודד חדשנות במערכת חינוך ציבורית, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות בין תלמידיה, ומבלי לעשות פעולות השוואה כלפי מטה, היא שאלת מדיניות משמעותית הנמצאת על סדר יומה של מערכת החינוך מאז שנות ה-70 במאה ה-20. הניסיון במערכת החינוך מלמד, כי בעוד שחדשנות בחינוך היא דבר חשוב והכרחי לשמירה על האיכות, העדכניות והרלוונטיות של מערכת החינוך, גם אם מדובר ב"איים" של חדשנות (זוהר, 2020), הרי שחדשנות זו גובה מחיר ניכר, שכן היא הובילה עד כה להרחבת הסרגציה והפערים בין התלמידים. זאת ועוד, נטען כי קיים קשר ישיר בין מי שנהנה מהחדשנות בחינוך לבין המעמד הסוציאקונומי ממנו הוא מגיע. קרי, עידוד חדשנות בחינוך הטיב בעיקר עם מי שהגיע ממעמד סוציאקונומי גבוה (ראו למשל, דוח ויינשטיין, 2002; איילון ואח' 2019; Lubienski, 2003; ברבר, אייזנברג, ודונלי, 2013). למרות שכל הדברים הללו ידועים כבר זמן רב, עדיין גם בשנת 2022 במדינת ישראל, איכות החינוך תלויה, לרוב, באזור המגורים של התלמיד- דבר שהוא כשלעצמו נמצא בהלימה עם מצבו הכלכלי-חברתי (ראו למשל: בץ וקריל 2022). יוצא אפוא, כי בכל הקשור לעידוד חדשנות חינוכית ולשמירה על שוויון הזדמנויות חינוכי, אנו נמצאים במתח תמידי הדומה למשיכה בחבל. לעיתים צד אחד מצליח למשוך לכיוונו, ולעיתים הצד השני מצליח למשוך לכיוון הנגדי.

מאמר זה מבקש להציג כלי מדיניות שפותח במשרד החינוך בישראל בשנת 2016, שמיועד להתמודד עם מתח זה. הכלי, המכונה "רגולציה דינמית", מסייע להפיכת חדשנות חינוכית לנחלת החינוך הציבורי כולו, תוך תיקון של העוול המדובר בנושא השוויון. תפיסה רגולטורית זו צמחה מתוך המציאות של מאבק ארוך השנים בין חירות הפרט, החירות לפיתוח ייחודיות חינוכית וחירות הפרט ללמוד על פיה, תוך הנגשה של הזדמנות זו גם לתלמידים מאוכלוסייה מוחלשת, וכל זאת במסגרת רגולטורית אחידה. עיקרה של התפיסה בנוי על תהליך רגולטורי דיאלוגי, המאפשר להפסיק את המשיכה בחבל ולעבור לאחיזת החבל משני קצותיו - מצב המיטיב עם שתי המגמות המבורכות: קידום חדשנות בחינוך וקידום ערכי שוויון הזדמנויות במערכת החינוך.

המאמר נכתב במשותף על ידי מי שהניעו את תהליכי הרגולציה הדינמית במשרד החינוך ועל ידי מי שליוותה אותם בראשית תהליך החשיבה ובעיצוב הכלי. המאמר פותח בהגדרה של ייחודיות פדגוגית בחינוך, ולאחר הגדרה זו, הוא מציג את השתלשלות האירועים של המסגרת הרגולטורית המסדירה ייחודיות פדגוגית במערכת החינוך הציבורית - הליך בעל השלכות משמעותיות על החברה כולה, הרבה מעבר למערכת החינוך. המאמר מסתיים בהצגת הכלי המרכזי שפותח על מנת להתמודד עם הדילמה רבת השנים של שוויון וחדשנות בחינוך, בהצגת ממצאי מחקר ההערכה שקיימנו, ובסיכום

מתודולוגיה

המאמר הנוכחי נוקט בשיטת חקר אירוע, במטרה ללמוד לעומק אירוע ייחודי בנוף הישראלי (Punch, 1998). המילון הסוציולוגי מגדיר את שיטת המחקר המכונה "חקר אירוע", באופן הבא: "שיטה למחקר של תופעה חברתית באמצעות ניתוח יסודי של אירוע בודד. האירוע יכול לכלול אדם, קבוצה, אפיזודה, תהליך, קהילה, חברה או כל יחידה אחרת. יתרונה הגדול של השיטה הוא בכך שהיא מספקת הזדמנות לניתוח מורכב ומקיף של נתונים רבים, ששיטות מחקר אחרות אינן מפנות אליהן את תשומת הלב" (Punch, 1998: 153). ביסודה של הגדרה ארוכה זו עומדת המטרה המרכזית של שיטת מחקר זו: הבנה מעמיקה של האירוע הנחקר (ראו גם: Patton and Sawicki, 1993). בשנת 1952 כתבו Goode and Hatt על חקר אירוע, כי הוא אינו טכניקה מסוימת למחקר, אלא דרך לארגן נתונים חברתיים המשמרים את האופי האחד של מושא המחקר (שם, עמוד 331). התוצאה היא שבמהותו, חקר אירוע משלב רמות שונות של טכניקות, מתודות, אסטרטגיות או תיאוריות (Johansson, 2003). נהוג לומר כי נעזרים בשיטת מחקר זו למען אחת משלוש מטרות המחקר הבאות: לימוד מעמיק של אירוע מסוים; בחינת תיאוריה או תיאוריות באמצעות אירוע מסוים; ובחינת מספר אירועים במטרה ללמוד על תופעה מסוימת או במטרה להציע השערה כללית על הנושא הנלמד (Punch, 1998: 152). חולשות השיטה ידועות, ובעיקרן מתייחסות לשיטתיות שבה, שכן החוקר משפיע על המידע הנאסף ועל הפרשנות של התוצאות (ראו למשל, Van Evera, 1997). אולם, לשיטה זו יתרונות רבים, וביניהם, היכולת להכליל מאירוע בודד ולהציע תיאוריה לבחינה בעולם (Johansson, 2003).

האירוע שהמאמר הנוכחי מבקש לתאר, הוא ייחודי בנוף הביורוקרטיה הישראלית, ולא נכתב עליו עד לכתיבת שורות אלו. האירוע מוגדר כייחודי, לנוכח מאפייניה הייחודיים של מערכת החינוך במדינת ישראל. מדינת ישראל היא מדינה מפותחת וצעירה שהוקמה לפני כמה עשורים בלבד. בשלבים מוקדמים של הקמת המדינה, הוחלט לתת מענה דיפרנציאלי למגוון האוכלוסיות והזרמים הדתיים והלאומיים במדינה, באמצעות הקמת ארבע מערכות ליבה לכל אחד מהמגזרים (ממלכתי יהודי, ממלכתי ערבי, ממלכתי דתי וחרדי). מערכת זו ביקשה לשמור על מערכת חינוך ציבורית אחת מאוחדת ואיתנה, וזאת למרות הזרמים בחינוך. כלומר, המערכת הציבורית בישראל שמרה מכל משמר על כך שלא תפתח לצידה מערכת חינוך פרטית. דבר זה הוביל לבניית מנגנוני התמודדות שונים עם השינויים הדמוגרפיים והחברתיים, ועם הדרישות החינוכיות שהלכו והתרבו במהלך השנים (כמו למשל, צמיחת המגזרים בעקבות גלי הגירה, דרישות הורים לקבלת מענה מגוון במסגרת החינוך הציבורי ועוד), ובלבד שלא תפתח מערכת חינוך פרטית, על כל השלכותיה.

אל האירוע התייחסו מעטים, גם באופן ישיר וגם באופן עקיף, ולכן הוא נבנה באמצעות ראיונות עומק עם מעורבים בתהליך, ובעזרת איסוף של מגוון מקורות ראשוניים ושניים שניתן היה להגיע אליהם. התיאור כולל, אם כן, שלושה חלקים: הראשון - ההיסטוריה של הסוגיה, המצביעה על הדרכים שבהן המדינה התמודדה על מנת לשמור על חינוך ציבורי מקיף ככל הניתן, לכלל אוכלוסיית המדינה, במשך הזמן הקצר מאז הקמתה, ועל תהליך בניית המנגנונים לשמירת מערכת חינוך ציבורית רלוונטית ככל הניתן לכלל אזרחיה. השני - מתאר את כלי המדיניות שפותחו, המכונה רגולציה דינמית. והשלישי - עמידה על האפקטיביות של הכלי, באמצעות עיבוד של נתונים שאספנו ביחס לתכליתו: שמירה על מערכת חינוך ציבורית המאפשרת באופן שקול ומושכל, הן שוויון הזדמנויות, והן מגוון מענים חינוכיים, כולל מודלים חדשניים וייחודיים, ולפיכך, שומרת על רלוונטיות. מטרת חקר

האירוע, אם כן, היא להסביר את האירוע הייחודי ולהציע את כלי המדיניות לבחינה בעזרת מחקרים עתידיים או התנסויות נוספות.

סיפור האירוע

ייחודיות בית ספרית - הגדרה

בית ספר ייחודי הוא בית ספר שיש לו מודל פדגוגי ייחודי, ושקיבל הכרה במודל זה. "ייחודיות בית ספרית היא דרך חיים ותפיסת עולם, המאפשרת חינוך מגוון ואיכותי, ומשמשת אמצעי להשבת החינוך הציבורי" (הוועדה לבתי ספר ייחודיים, 2021). הגדרה עמומה זו איננה מפתיעה. מדוח ויינשטיין (2002) עלה כי אין הגדרה ברורה לבתי ספר ייחודיים, אך הוסכם כי בית ספר ייחודי הוא בית ספר בעל "אני מאמין" בית ספרי, שממנו נגזרות כל הפעולות, תוכניות הלימודים והפדגוגיה שלו (בהקשר זה, ראו גם ביאליק, 2020). במהלך השנים, הובן כי מודל ייחודי יוביל בהכרח לבוגר בעל איכויות נוספות, שאינן מצויות בהכרח בשאיפה של בתי ספר "רגילים", ושהמודל הבית ספרי תמיד יישקל ביחס לסביבתו ולזמן פעולתו ולאורח התפתחותו בהתאם למציאות המשתנה. מהטעם הזה, נקבע בשנים האחרונות מחוון דינמי לבחינה עצמית של בתי הספר, לבדיקת היתכנות להכרה במודל הייחודי:

1. מודל פדגוגי בית ספרי ייחודי
פיתוח מודל פדגוגי ייחודי המודל הפדגוגי הייחודי פועל בבית הספר מעל 5 שנים מטרות המודל הוגדרו ברמת דמות הבוגר הרצוי הנחות היסוד של המודל הוגדרו ומנוסחות באופן קוהרנטי, ברור ובהיר קיימות פרקטיקות הוראה בהלימה למטרות המודל המודל הפדגוגי הייחודי בולט באופן מובהק יחסית לסביבתו
יישום והטמעת המודל הפדגוגי המודל הפדגוגי הייחודי מוטמע בפדגוגיה הבית ספרית המודל הפדגוגי הייחודי מוטמע במבנה הארגוני הבית ספרי המודל הפדגוגי הייחודי מוטמע בתרבות בית הספר
יישום הייחודיות בתכנית החברתית והערכית של ביה"ס המודל הפדגוגי מוטמע בתכנית החברתית והערכית של בית הספר
סביבות למידה המודל הפדגוגי הייחודי מוטמע בתשתיות בית הספר המודל הפדגוגי הייחודי מוטמע בסביבות הלמידה של בית הספר
2. מבנה ומנגנונים ארגוניים
מחקר פעולה קיים צוות שעוסק בפיתוח והעמקת המודל הפדגוגי הייחודי אשר פועל באופן קבוע
מעורבות ושותפות קיימים מנגנונים ארגוניים התומכים במעורבות צוות חדר המורים באופן קבוע ומתמשך בקידום המודל הפדגוגי הייחודי

הנגשת מידע	בית הספר פועל להנגשת מידע לכל הקהלים הרלוונטיים. זאת, בתיאום עם הרשות, במירב הערוצים הרלוונטיים והדרכים הנדרשות, כמו: אתר רשות, תרגום לשפות זרות, אתר ב"ס, חומרים מודפסים
משאבים	בית הספר עושה שימוש מושכל במשאביו לצורך יישום המודל הפדגוגי בהתאם לנהלי משרד החינוך
למידת עמיתים	הביה"ס מפעיל מנגנונים מובנים להעברת הידע הנצבר בין חברי הצוות
3. פיתוח מקצועי ואישי	
פיתוח מקצועי	סגל המורים מקיים הכשרות והשתלמויות בנושאים הקשורים בפיתוח והערכת המודל הפדגוגי הייחודי
למידה והשראה	צוות בית הספר לומד מבתי ספר אחרים, מכיר מומחים, נחשף לחומרים, מחקרים וכד' בתחום המודל הפדגוגי הייחודי
יזמות	המורים, הורים ותלמידים מקדמים רעיונות ופיתוחים בתחום המודל הפדגוגי הייחודי
4. קהילתיות	
מעורבות הורים	במודל הפדגוגי הייחודי קיימים מנגנונים לשיתוף הורים, ניתן מרחב ליזמות שלהם מתקיימת פעילויות בהתאם.
ממשקים	המודל הפדגוגי הייחודי כולל שיתוף פעולה עם גורמים/מוסדות/אתרים קהילתיים

(מתוך: הוועדה לבתי ספר ייחודיים, 2021).

יוצא אפוא כי ככלל, בתי הספר הייחודיים למיניהם מוכרים במערכת כבתי ספר המפתחים אוריינטציות בית ספריות, וככאלו שיש לעיתים קרובות לפעולותיהם החינוכיות, מוניטין הראוי ללימוד ולחיקוי, של חדשנות, של יזמות ושל גיוון.

במהלך השנים, ובהלימה עם הגברת הרגולציה, כונו מוסדות שבהם בא לידי ביטוי מודל פדגוגי מובהק בשם "ייחודיים". כינוי זה בא להמחיש את עוצמת היתר, ולעיתים את ההחרגות הקלות לצורך מימוש המודל, בד ובד עם המחויבות לא רק לחדשנות חינוכית גרידא, אלא למודל בית ספרי שונה מהמקובל. זאת מתוך שלוש מטרות-על: האחת - לאפשר את הגיוון החינוכי האיכותי ולהרחיב את אפשרויות הבחירה של התלמידים. השנייה - להשתלב ברצון המקומי של הקהילה המקומית ולחבר אליה את הצוות החינוכי. והאחרונה, והמרכזית ביותר לאורך השנים - להעשיר את החינוך הציבורי בידע על אודות המודל הפדגוגי הייחודי ולהוביל לשיפור בו. ביאליק (2020) הציע מסגור של ארבע שאלות היכולות לסייע למסגר מתוכן בתי ספר ייחודיים: ייחודיות במה? ייחודיות ביחס למי? מהם המאפיינים הארגוניים-אוטונומיים של בתי הספר הייחודיים? מה עומק הייחודיות, ומה המוטיבציה המרכזית לפיתוחה?

הייחודיות יכולה לבוא לידי ביטוי בכמה צורות: בגיוון הבחירה ובעומק של המעשה הפדגוגי הקשור לבחירה, בשיפור ההישגים הלימודיים באופן יוצא דופן על ידי הפעלה מכוונת של מנגנונים ייעודיים, בהקדשת שעות למידה באופן ייעודי - היינו, שילוב פדגוגיה, ערכים והיבטים ארגוניים לקבלת תוצאה ייחודית, בהתחברות לבעלי עניין שמסייעים בשגרות יוצאות דופן ביחס לסביבת בית הספר, ועוד.

כלומר, הפעלת ייחודיות בית ספרית דורשת השקעת זמן, משאבים וכישורים פדגוגיים וארגוניים ייחודיים; עבודה משמעותית על המטרות, העקרונות, מהלכי הפעילות והסדירות הבית ספריות; ופיתוח כל הקשור במרחב היישובי והקהילתי שבתוכו פועל בית הספר. (הוראת קבע 393 בחוזר המנכ"ל- נוהלי הוועדה לבתי ספר ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת, מסלולים ייחודיים וכיתות ייחודיות בחינוך העל-יסודי).

חמישים שנים מאז עלה נושא הייחודיים על סדר היום של משרד החינוך, ועדיין קיים בקרב אנשי חינוך ומינהל חינוך, בקרב הציבור הכללי, ולעיתים אפילו בקרב הפקידות הבכירה במשרד החינוך, בלבול באשר לגבולות הקטגוריה, ועדיין דילמת היסוד הכרוכה במהות החינוך הציבורי, לא מצאה מנוח: כיצד ניתן לספק מגוון באופן אחיד לכל מי שמבקש זאת? יתרה מזאת, חמישים שנים, ועדיין שלטת האמונה העממית, שייחודי הוא בהכרח אליטיסטי. סיפורם של הייחודיים שיובא להלן, הוליד דיונים משמעותיים על שאלות יסוד בחינוך ציבורי: כיצד לעודד חדשנות, כיצד להעריך חדשנות, כיצד להציע מענים מגוונים במסגרת תקציבית נתונה ובאופן שוויוני, האם ובאילו תנאים נכון לאשר גבייה תוספתית מהורים עבור חינוך, האם ובאילו תנאים לגיטימי לקיים הליכי מיון, וכיצד ליישב בחירה בחלופה לבתי ספר אחידים, שאינה אפשרית בכל מקום. על פניו, נראה שיש סתירה בין דחיפה קדימה למגוון, לבין שמירה על אחידות. אולם, סיפור הייחודיים מוכיח שיש בידי המערכת הציבורית הכלים לקדם מגוון מענים, כולל מענים חדשניים, תוך הישמרות מפני סכנת הסגרגציה.

לאמונה העממית שייחודי שווה אליטיסטי, נוסף גם בלבול מושגי בין ייחודיים לניסויים. חלק מהבלבול נבע מכך שחלק מבתי הספר הניסויים ביקשו ואף הוכנסו לקטגוריית הייחודיים, וכך תרמו לבלבול זה. כך, בתי ספר שהחלו את דרכם כניסויים, עם השנים הניסוי אצלם התפתח והעמיק לכלל פעולות בית הספר ולכלל תוכניות הלימוד שבו, והצמיח מהלכי הוראה/למידה שונים מהמקובל, ואז הם קיבלו הכרה כייחודיים על ידי הוועדה להכרה בבתי ספר ייחודיים ומרחבי חינוך, כפי שמופיע בנוהלי עבודת הוועדה לבתי ספר ייחודיים.

חלק נוסף מהבלבול נוצר עקב ניהול שני המנגנונים - הן הניסויים והן הייחודיים - במקביל, על ידי גף ניסויים ויזמות, כפי שמובהר בהמשך. בשנת 2002 פנתה מנכ"לית משרד החינוך אל מנהלת גף ניסויים ויזמות, שהוא הגוף שעסק בבתי ספר ניסויים, בבקשה להקמת ועדה שתבחן את היערכות משרד החינוך לעיסוק במגמה מתמשכת של הפניית ילדים לבתי ספר שאינם באזור הרישום הרשמי שלהם, ובפניות לפתיחה של מוסדות חינוך ייחודיים. הוועדה הגישה את דוח וינשטיין, שבו הומלץ על הקמת ועדה לבחינה והכרה בבתי ספר כייחודיים ועל הובלת ניסוי להרחבת אזורי הרישום לבחירה מבוקרת של הורים. על תפעול שתי המלצות אלו לכדי מנגנונים, הופקד גף ניסויים ויזמות, כך שגף זה המשיך במקביל להקמה ולליווי של מוסדות ניסויים, גם לנהל את הוועדה לבתי ספר ייחודיים ואת התוכנית להרחבת אזורי הרישום לבחירה מבוקרת של הורים. סיבה נוספת לבלבול נוצרה כאשר אחד מבתי ספר שהוקמו כייחודיים בשנות ה-70 בירושלים, קרא לעצמו "בית הספר הניסויי", ובתי ספר נוספים שמרו על המילה "ניסוי" בשמם הרשמי. כעת, משהובהר הבלבול במושגים, הבה נחזור כמה עשרות שנים אחורה כדי להבין את רצף הדברים.

רקע לסיפור המעשה

דרכי התמודדות – בין שנות ה-70 לשנת 2000:

במדינת ישראל יש שלושה חוקים המגדירים את המרחב שבו צומחים ופועלים מודלים ייחודיים או של פדגוגיה ייחודית בבתי ספר בישראל: חוק חינוך ממלכתי, המאגד את הצד הנורמטיבי של החינוך

בישראל; חוק חינוך חינוך, המסדיר את חובת הלמידה ואת התמיכה של המדינה בכך; וחוק הפיקוח, המסדיר את ההסדרה של בתי הספר בישראל.

סעיף 9 בחוק חינוך ממלכתי 1953 קובע כי "השר רשאי להנהיג במוסד חינוך רשמי מסוים, לשם ניסוי, תכנית לימודים שלא לפי הוראות חוק זה, בתנאי שייתן, באופן שנקבע בתקנות, הודעה מוקדמת על כך לפני התחלת הרישום לפי סעיף 20, ובתנאי נוסף שמוסד כזה לא ייקבע כמוסד היחידי לתלמידים שגרים בקרבתו" (בהתאם למוסדות המאושרים ובהתאם לכללי הרישום).

המסגרת החוקית הברורה שפורטה לעיל, הניחה את התשתית לחינוך הציבורי בישראל, בהדגישה בעיקר את בטיחות החינוך, את מימון המדינה ואת תפקיד השר. אלה הוגדרו בחוק כיסודות מארגנים לקיומו של חינוך ציבורי כללי, אך החוק לא לקח בחשבון, בהינתן תמונת החינוך הציבורי בראשית ימי המדינה, יוזמות חינוכיות שיגיעו מצד אנשי חינוך או הורים וכיצד יש לטפל בהן.

בשנות ה-70 של המאה ה-20, בשיא ימי רפורמת האינטגרציה במערכת החינוך, עלה קושי ביישום המהלך, לנוכח רצונם של הורים במסגרות שיאפשרו הישגים חברתיים ולימודיים גבוהים (וולנסקי, 2020; חן 2006). בשנים אלה, בהלימה עם מגמות כלליות בשירות הציבורי בארץ ובעולם (Lubienski, 2003), החלו הורים לחפש מסגרות חינוכיות שיציעו בתי ספר מגוונים יותר (לתיאור מפורט, ראו ביאליק, 2020). החיבור למגמות העולמיות, בעיקר החל משנות ה-80, בא לידי ביטוי בכלי מדיניות שהושאלו ממדיניות החינוך בארה"ב ובאנגליה, וגם הם היו ברוח התקופה: פתיחה של אזורי רישום, הפרטה גוברת, קביעת סטנדרטים אחידים של הישגים לימודיים, יצירת תחרות באמצעות שימוש במבחני הישג השוואתיים, כדוגמת מבחנים בינלאומיים, ופיתוח תפיסת האחריות להישגי החינוך, באמצעות אוטונומיה וניהול עצמי של בתי הספר (וולנסקי, 2020: 65; ראו גם: ביאליק, 2020). היוזמות היו הצטלבות של רצון ההורים ושל רצון הרשויות המקומיות לגוון את ההיצע החינוכי בתחום השיפוט שלהן (דוח וינשטיין, 2002). כלומר, מערכת החינוך אימצה עמדות המבקשות לבזר את הריכוזיות הגדולה במערכת החינוך ולאזנה ברגולציה מתאימה, ברוח רפורמות הניהול הציבורי החדש (New Public Management – NPM) (וולנסקי, 2020; Lubienski, 2003). מעניין להוסיף כאן, שלמרות ריבוי הבקשות, ובשונה מתחומים אחרים ומהנעשה במדינות אחרות, נוצרו בשנים אלו במדינת ישראל בתי ספר פרטיים בודדים בלבד.

ב-1986, הקים שר החינוך דאז, יצחק נבון, ועדה שעסקה באזורי הרישום. בראש הוועדה עמד מנכ"ל המשרד דאז, ד"ר שמשון שושני. בטיטוט ההצעה של הוועדה, הוצע לצמצם את הכפייה ברפורמה של האינטגרציה, לקיים תחרות בין מוסדות ביישובים גדולים, ללחוץ על בתי הספר היסודיים לשפר את הישגיהם ולהצליח בשיבוץ בוגריהם בחטיבות ביניים טובות יותר, ובאופן כללי להגביר את ההישגיות (וולנסקי 2020). נבון, שהבין כיצד המלצות אלה חותרות תחת מדיניות האינטגרציה, קיבל שתי החלטות: לאחד בתי ספר הומוגניים (כמו של הקיבוצים וסביבתם), כדי להגביר את ההטרוגניות של בתי הספר, ולהחליש את בתי הספר העל-אזוריים שהחלו להתרבות (וולנסקי, 2020).

ב-1988, הקים נבון ועדה ציבורית נוספת, הפעם בראשותו של יצחק קשתי, לקידום האינטגרציה. המלצתה המרכזית הייתה לאשר את הפעילות של מוסדות חינוך על-אזוריים, בתנאי שיגשימו את מדיניות האינטגרציה - הכוללת קבלת תלמידים ברמות שונות, בלא מיונים או תשלומים ייחודיים (וולנסקי, 2020; ועדת וינשטיין, 2002; ביאליק, 2020). בעקבות ועדת קשתי, הוקמה ועדת בתי הספר העל-אזוריים, שמטרתה הייתה לבחון ולאשר את ההקמה של בתי הספר העל-אזוריים. בתקופה זו, היה ניסיון לעודד מסגרות שישלבו בין היתרונות הפדגוגיים ובין האינטגרציה החברתית (ועדת וינשטיין, 2002). השר המר, שהחליף את השר נבון, אימץ גם הוא את המלצות ועדת קשתי,

אולם למרות זאת, המציאות בשטח הייתה שונה, ועודדה את בתי הספר העל-אזוריים (וולנסקי 2020).

ב-1992, חזרה ממשלת רבין לעסוק באזורי הרישום. שושני, שכיהן שוב כמנכ"ל המשרד, הספיק לכהן בינתיים כראש מינהל החינוך בתל אביב, ובמסגרת תפקידו הכין ניסוי כללי לבחירה מבוקרת. ב-1994, הגישה את מסקנותיה לשר אמנון רובינשטיין הוועדה הציבורית לבחירה בחינוך (ועדת ענבר) - ועדה שהוקמה במטרה לבחון את עניין הבחירה של ההורים. הוועדה האמינה כי הכנסת רכיבים של בחירה למערכת, תשפר את איכות החינוך ותהווה מנוף לצמצום פערים. הוועדה המליצה על הרחבת רכיב הבחירה, עם בקרה מסוימת, שתאפשר לשמר את הרכיב ההטרוגני בחינוך (גולדמן, 2002; וייסבלאי, 2013). בהתאם לדברי הוועדה, בחירה מעודדת חדשנות ומשפרת את מערכת החינוך, ועל כן יש לעודד אותה, אם כי באמצעות תהליך מבוקר הדואג לבחירה אמיתית (ניר, 2006). שר החינוך רובינשטיין אישר את המלצות הוועדה, ואלו הפכו למדיניות המשרד החל מ-1994. יחד עם זאת, מגוון התנגדויות הועלו ביחס להמלצות אלה - זאת בין היתר, לנוכח החשש לזניחת רעיון האינטגרציה (וולנסקי 2020).

החל מתקופה זו, פעלה במסגרת משרד החינוך, ועדה של בתי ספר על-אזוריים, שבראשה עמד יו"ר המזכירות הפדגוגית. ועדה זו התאחדה עם צוות בדיקה של בתי ספר ייחודיים-מרחבי חינוך (ועדת ויינשטיין, 2002). ההחלטה להעניק את הסמכות למזכירות הפדגוגית הייתה בהתאם לסעיף משנה בחוק חינוך ממלכתי, שקבע כי המזכירות הפדגוגית מוסמכת לעודד מוסדות חינוך לבצע ניסויים חינוכיים (וולנסקי 2020; חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג, סימן ג', המזכירות הפדגוגית, סעיף 6).

על מנת לעודד יוזמות מהשטח, החליט משרד החינוך להקים את גף ניסויים ויוזמות. אגף זה התמקד ביוזמות של "אנשי חינוך ומוסדות חינוך אשר מפתחים או בוחנים תפיסות וגישות הנוגעות בסוגיות חינוך מהותיות, ומגבשים אותן לדרכי פעולה חדשות, שמגובשות למודל מערכתי ומוחלות על המוסד כולו. כל זאת כדי לייצר פתרונות אפשריים לנושאי חינוך מגוונים, שיהיה אפשר ליישמן במערכת החינוך כולה. כך הם תורמים לגם לידע החינוכי המצטבר" (חן, 2006).

בהמשך למגמה הקודמת, יותר ויותר הורים פנו למשרד להקמת מסגרות על-אזוריות או למיסוד בתי ספר בזרם של המוכר שאינו רשמי. על מנת להתמודד עם מגמה זו, נקט המשרד מספר פעולות, וביניהן למשל: מנכ"לית משרד החינוך הקימה ועדה בראשותו של ד"ר שי כנעני, למיפוי החינוך העל-אזורי. ועדה זו הפסיקה את עבודתה בעקבות חילופי שלטון (ועדת ויינשטיין, 2002). בשנת 2000, מונתה ועדה בין-משרדית (האוצר, החינוך והפנים) בראשותו של פרופ' עמי וולנסקי, לבדוק את נושא הריכוז והביזור במערכת החינוך, בדגש על בחינת הרעיון של מרחבי חינוך אזוריים. הוועדה הצביעה על יתרונות מרחבי החינוך ליעדי החינוך בישראל (ועדת ויינשטיין, 2002). בשנת 2000, פורסם נוהל מתוקן לאישור בתי ספר ייחודיים על-אזוריים. לטענת וולנסקי (2020), עד מהרה התברר כי אין די בנוהל המעודכן. ב-2001, תיאר יו"ר המזכירות הפדגוגית, יעקב כץ, במכתב למנכ"לית המשרד, את אי הסדר במשרד ואת שפע הבקשות המופנות למזכירות הפדגוגית (וולנסקי, 2020). עוד ב-2001, נערכה בחינה של היישום של המלצות דוח ועדת קשתי. ביאליק (2020) כתב כי המסמך שהוגש, פותח במתח המלווה את תהליכי הייחודיות עד היום - המתח בין האוטונומיה החינוכית והחופש לבחור בחינוך ובין רעיונות של ממלכתיות ושוויון (שם: 69).

חיזוק הרגולציה 2002-2016:

כאמור, ב-2002, מנכ"לית משרד החינוך דאז, רונית תירוש, הקימה את ועדת ויינשטיין תחת הכותרת "בתי ספר ייחודיים ופריצת אזורי רישום - ניסוי להקמת מרחבי חינוך" (וולנסקי 2020). בשטח כבר

- בתי ספר בעלי משנה חינוכית פרטיקולרית (בתי ספר דמוקרטיים, תל"י, אנתרופוסופיים וכדומה).
 - בתי ספר בעלי אופי תרבותי אתני (עמותת קדמה ועמותת מופ"ת) (ועדת וינשטיין, 2002).
 - בתי ספר שנועדו לעודד אינטגרציה בסגנון בתי הספר "המגנטיים" (כך למשל, שמשון שושני, שכיחן בזמנו כראש מינהל חינוך תל-אביב, הקים כבר בשנת 1986 בית ספר לטבע, סביבה וחברה בדרום תל-אביב, כבית ספר ממיין שנועד לקדם אינטגרציה בין שכונתית ולכן בין-מעמדית, בתקווה שמשפחות "מבוססות" משאר חלקי עיר תל-אביב ישלחו את ילדיהם לבתי הספר בדרום העיר (לויצקי 1986).
 - בתי ספר המסמנים את הגוון המיוחד בתוך זרמי החינוך (כמו "מעין החינוך התורני" של ש"ס) לצד יוזמות מהסוג הזה, היו יוזמות שפעלו באופן 'מחתרתי' - היינו, היו מקרים שבהם קבוצות הורים הקימו מסגרות ללא כל אישור, והוצאו נגדן צווי סגירה שלא קוימו. מאז, רובן הצטרפו תוך כמה שנים מאז הקמתם, לבתי הספר האחרים שהוקמו, דרך החינוך המוכש"ר (מוכר שאינו רשמי) - מה שאפשר להם גמישות פדגוגית ומינהלית, כשההורים עצמם היו בעלי העמותה שהפעילו בתי ספר אלה (דוח ועדת וינשטיין, 2002).
- הקשר בין היוזמות הללו לשיטות מימון מגוונות יותר של מערכת החינוך, החל לערער את היסודות הציבוריים של החינוך בישראל, והוביל להעלאת הנושא לסדר היום ולרצון של משרד החינוך לטפל בנושא. הוא הבהיר שמצד אחד, קיים צמא לגיוון ולהכרה ברב-תרבותיות, אך הוא עורר, מצד שני, דאגה בנוגע להשלכות הרחב שיכולות להיות למגמה זו על כלל החינוך הציבורי.
- אם כך, מטרתה של ועדת וינשטיין הייתה לשלב בין בתי הספר הייחודיים באזור חינוך לבין בתי ספר על-אזוריים (ועדת וינשטיין, 2002), ולהעניק תו תקן לייחודיות. משימתה של הוועדה הייתה לתת מענה לביקוש הגובר לרישום ילדים לבתי הספר הייחודיים, מחד גיסא, ולביקוש העולה להקמת מוסדות חינוך ייחודיים במסגרת החינוך הרשמי והמוכר שאינו רשמי, מאידך גיסא.
- ועדת וינשטיין סיימה את תפקידה, והגישה דוח למנכ"לית משרד החינוך דאז, רונית תירוש. בוועדה התגלעה מחלוקת אמת בין חבריה: מהצד האחד - היו מי שראו את תפקידם כמי שנדרשו לרסן את פעילות בתי הספר הייחודיים לנוכח מטרת האינטגרציה של מערכת החינוך; ומהצד השני - היו מי שניסו להגדיל את מספר בתי הספר הייחודיים תוך הגברת התחרות, על מנת להיענות לצורך במגוון אפילו על חשבון האינטגרציה (ולנסקי, 2020). עמדת מיעוט הוצגה בדוח הסופי של הוועדה.
- שנתיים לאחר מכן, ב-2005, בדוח ועדת דוברת, נעשה ניסיון לשמור על המסגרת הממלכתית ולמנוע זליגה לחינוך פרטי של אותן מסגרות ייחודיות (ראו גם ביאליק, 2020).
- בחזרה לשנת 2003 - במענה לצורך שהוגדר בוועדת וינשטיין, הוקמה הוועדה לבתי ספר ייחודיים על-אזוריים, שבסמכותה היה לטפל בבקשות הרבות של הורים להפנות את ילדיהם מחוץ לאזור הרישום, ולטפל בפניות הרבות לפתיחת מוסדות ייחודיים (רשמי ומוכש"ר), וכן במוסדות החינוך העל-אזוריים. בעקבות החלטת הממשלה ב-2010, הורחבה עבודת הוועדה לאישור פתיחה והרחבה של אזורי רישום לבחירה מבוקרת של הורים. במקביל, הוטל על הוועדה לנסח נוהל אחיד לאישור מוסדות החינוך הייחודיים - האזוריים, העל-אזוריים והארציים במערכת החינוך, למפות את המוסדות הפועלים ולעבד את המידע לכלל המערכת, על מנת להבין את השפעתה המערכתית של יוזמות ההורים על החינוך ועל מערכת החינוך. בשלב זה, הוועדה עסקה בעיקר בדיונים עקרוניים

על המודלים הפדגוגיים הייחודיים, והאישורים ניתנו להפעלת המודל הפדגוגי הייחודי, ללא בחינת הניצול של תשלומי ההורים. דיונים אלו התאפיינו בדיוני עומק על המהות והעקרונות של כל אחד מהמודלים - תהליך שהיה מסורבל מבחינת המענה שבתי הספר נזקקו לו (ועדת הייחודיים, אתר משרד החינוך). משנת 2003 ועד שנת 2016, עבדה ועדת הייחודיים, ונושא "הייחודיים" עלה על סדר היום במגוון אירועים - בעיקר סביב הנושא של אי השוויון המלווה אותו, ובפרט בנוגע לשתי סוגיות מרכזיות שמלוות את הנושא מתחילתו: תשלומי ההורים ומיון התלמידים. בשנת 2014, פורסם על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מסמך שנותן אומדן להיקף של בתי הספר הייחודיים שצמחו. לפי דברי מסמך זה, בישראל יש 45 בתי ספר ייחודיים שמשרד החינוך אישר את ייחודיותם, ולצידם מספר לא ידוע של בתי ספר המגדירים את עצמם כייחודיים, אך שלא קיבלו אישור רשמי לכך ממשרד החינוך. נוסף עליהם, פועלים במערכת החינוך כ-120 בתי ספר שיש להם ייחודיות חינוכית (כמו מוסדות ניסויים), וכ-600 בתי ספר, ב-26 רשויות, שהנם בעלי זהות פדגוגית ייחודית, הפועלים במסגרת אזורי הבחירה המבוקרת (ויניגר, 2014).

במקביל לאירועים אלה, בשנת 2014 הועבר גף ניסויים ויזמות מהמזכירות הפדגוגית במשרד החינוך למינהל הפדגוגי בו הפך להיות אגף מו"פ ניסויים ויזמות.

שני נושאים עמדו במרכז העניין של "הייחודיים" במשרד החינוך, והם קשורים בעיקרם להשפעת בתי ספר אלה על אי השוויון בחינוך²:

1. הרכב התלמידים - היינו: סוגיית המיון.

2. הגבייה החורגת מהורים.

מיון תלמידים

על פי תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט 1959-, ועל פי תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום נוסף), תשל"ח-1978, תלמיד בבית ספר יסודי ובחטיבת ביניים יירשם לבית הספר באזור מגוריו, או בהתאם לבית הספר הקודם בו למד. לבית הספר התיכון רשאים תלמידים לבחור היכן לבקש ללמוד, ובלבד שמדובר בבית ספר מוכר. בחוק יש מגוון החרגות, כמו מדיניות הבחירה המבוקרת שמנהיג משרד החינוך, ובתי ספר ניסויים וייחודיים על-אזוריים, המשתייכים למוכר שאינו רשמי (וייסבלאי, 2013).

התפיסה המנחה בחוק היא לעודד אינטגרציה, ועל כן ככלל, נאסר למיין תלמידים, למעט מקרים שבהם הנושא או הסביבה מחייבים זאת (כדוגמת לימודי אמנות, או החרגות במגזר החרדי). יחד עם זאת, הכלל מפרט את האיסור במבחנים, ואינו מפרט אמצעים אחרים ממיינים, כמו ראיונות, תעודות או חוות דעת לסוגיהם. במהלך השנים, הוספו היתרים למיין באמצעות מבחנים או ציונים בקבלה לבתי הספר התיכוניים (וייסבלאי, 2013).

לאורך השנים, הועלו שלל טענות כנגד משרד החינוך על המתח בין השאיפה לאינטגרציה לבין הפרקטיקה של מיון תלמידים.

ב-2004, פרסם ישי בלנק מאמר הדרן בהשלכות של הרחבת הייחודיים, דרך סעיף ה'לשם ניסוי, המכשיר הליכי מיון תלמידים בניגוד למדיניות האינטגרציה. רשויות מעוניינות לפתוח מוסדות ייחודיים ועל-אזוריים, כדי לקבל מוניטין כרשויות חזקות, ועל ידי כך למשוך/להשאיר אוכלוסיות מבוססות (בלנק, 2004).

2 להרחבה בנושא זה ראו את המאמר של הראל בן שחר ורייכמן בכתב העת חוקים.

ב-2009, הנושא עלה שוב לסדר היום, כאשר מרכז המחקר והמידע בכנסת פרסם דוח, שבו נאמר שבתי ספר ייחודיים בירושלים פוגעים באינטגרציה, כי בתי הספר הופכים להומוגניים. מעניין ללמוד, כי בתי הספר הללו באותה תקופה כלל לא הוכרו כייחודיים על ידי הוועדה במשרד החינוך, ולכן נוצר הרושם של בעיה רגולטורית שכלל לא הייתה קיימת.

כפי שתואר לעיל, משרד החינוך הכריע לטובת הגדלת רכיב הבחירה, להורים בין בית ספר באזור הרישום אבל באופן מבוקר. הכרעה זו ניסתה להתגבר על הדיכטומיה שנוצרה בין בחירה לשוויון, וניסתה להשתלב במדיניות אחרת במשרד, שמשפיעה עליה ומושפעת ממנה (כמו ניהול עצמי), ומאזור הרישום בתוכו מתקיימת הבחירה (גולדמן 2002). ב-2010, הוצע להעניק אפשרות "לבחירה מבוקרת של התלמיד והוריו בין בתי הספר", בדומה להחלטה משנת 1994, בלא אפשרות למיין תלמידים ולהקפיד על איזון באפשרויות הבחירה לכלל התלמידים במסגרת הניסוי. לשם מימוש ההחלטה, הוקמה מנהלת לקידום ועידוד של בחירת הורים בבתי ספר ייחודיים, וב-2012 פורסם מדריך מיוחד לעניין (וולנסקי 2020).

בשנת 2013, הנושא שוב עלה בעקבות פרסום דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שבו נטען שלמרות ההחלטה במשרד החינוך, עדיין התופעה של מיון תלמידים מתקיימת בהיקף רחב. בסקר שנערך על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נמצא כי אחוז בתי הספר הממיינים גבוה בהרבה, ועומד על כחמישים אחוז מכלל הרשויות - בין אם באמצעות מבחני קבלה לבתי הספר, בין אם באמצעות הישענות על ציונים בתעודות, בין אם באמצעות קיום ראיונות ובין אם באמצעות עריכת מבחנים למגמות לימוד. בית המשפט נדרש לנושא זה לא מעט, באמצעות עמותות העוסקות בנושא (וייסבלאי, 2013).

הבחירה המבוקרת ניסתה להלך בין הטיפות ולתת את המיטב לשני הצדדים: מצד אחד, לתת יותר בחירה, ומצד שני לייצר מציאות שבה שיש לתלמידים מתוך מה לבחור, ובכך לטפח ייחודיות. יתרה מזאת, הייתה מחשבה שדווקא הבחירה המבוקרת תתקיים באזורים מוחלשים יותר, על מנת לתת להם את אופציית הבחירה. הסדר של בחירה מבוקרת משקף מודלים דומים בעולם (גולדמן 2002). השלמת התהליך הרגולטורי הייתה באכיפתו - בידי משרד החינוך מצויים הכלים להעניש בתי ספר החורגים מהנהלים, וכך למשל בשנת הלימודים תשע"ג, צומצמו תקציבים של 82 בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, שהרכב התלמידים בהם לא היה בהלימה עם ההרכב החברתי ברשות המקומית שבתוכה הם פעלו (וייסבלאי, 2013).

בעקבות תהליכים אלו, הבחירה המבוקרת עדיין מתקיימת, והיא אף הורחבה במשרד החינוך כפי שיפורט בהמשך. יחד עם זאת, תהליך המיון של תלמידים עדיין מעסיק את מערכת החינוך אחת לכמה שנים. מי שהניע שינוי משמעותי בנושא זה, היה בית המשפט, שבשנת 2019 (בג"ץ 5004/14; בג"ץ 6214/15) הכריע סופית, כי אין למיין תלמידים לבתי ספר - דבר העומד בהלימה עם סעיף 7 בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959, ועם חוזר מנכ"ל (האיסור לחייב תלמידים להשתתף במבחני מיון לבתי ספר על-יסודיים, הוראת שעה 0319).

תשלומי הורים

חוק חינוך חובה, התש"ט-1949, מסדיר את היותו של החינוך בישראל, חינם. יחד עם זאת, הסדרה זו איננה כוללת שלל פעילויות במערכת החינוך שעליהן ההורים כן משלמים. אולם, פריחתם של בתי ספר אחרים, המבוססים על גביית הורים, נתפסת כחותרת תחת רעיון זה. הוויכוח על עצם קיומם של תשלומי הורים, וכפועל יוצא מכך, על גובהם, נמצא על סדר היום במערכת החינוך מאז שנות ה-70 של המאה ה-20 ועד היום, ובעניינו נערכו שלל דיונים, פורסמו דוחות ציבוריים רבים, ובעיקר הוגשו

הרבה מאוד עתירות לבית המשפט.

נכון להיום, ניתן לומר כי יש במערכת החינוך ארבעה סוגים של תשלומי הורים: תשלומי חובה ורשות, המעוגנים בחוק לימוד חובה והתלויים באישור ועדת החינוך של הכנסת; תשלומים בעבור הזנה, המעוגנים בחוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005 והתלויים באישור ועדת החינוך של הכנסת; תשלומים בעבור תל"ן (תוכנית לימודים נוספת), המעוגנים בחוק חינוך ממלכתי ובתקנות חינוך ממלכתי (תוכנית השלמה ותוכנית נוספת), תשי"ד-1953 (שאינם תלויים באישור ועדת החינוך של הכנסת, ושאינם קשורים בכל מימון של משרד החינוך, אך הוא מאשר את הפעלתה של תוכנית זו), ותשלומי רשות בעבור רכישות שירותים מרצון, מתוקף חוזרי מנכ"ל - תשלומים שאינם תלויים באישור ועדת החינוך של הכנסת (למשל, עבור רכישה מרוכזת של שירותים או ציוד על ידי בית הספר) (ויניגר, 2020).

סוגי הגבייה והכללים בעניינם לא היו ברורים מההתחלה, ולאורך השנים נדרש המשרד לטפל בנושא: ביוני 2005, מונתה "ועדת תשלומי הורים" בידי מנכ"לית משרד החינוך באותן שנים, רונית תירוש. בראש הוועדה עמדה מנהלת המינהל הפדגוגי. מטרת הוועדה הייתה לבחון את כל הקשור בתהליך הגבייה של תשלומים במערכת החינוך - איך מותר לגבות, כמה מותר לגבות ואיך יתנהל תהליך האישור של הגבייה. בדוח ביניים שהוגש להנהלת המשרד, נכללו כמה וכמה המלצות, בניסיון לייצר התאמה בין הצרכים לתקציבים. אולם, המלצות הוועדה נגנזו (מבקר המדינה, דוח 62). למרות זאת - למרות הוועדה ולמרות ההחלטות שהתקבלו, החלטות אלה לא נאכפו.

בבג"ץ 6914/06, ארגון הורים ארצי [ע"ר] נ' מדינת ישראל - משרד החינוך, התרבות והספורט ואח', תק-על-2007(3), נטען כי על משרד החינוך לייצר הסדר מערכתי שייתן מענה להורים מחד גיסא, אך יפגע מעט בשוויון בחינוך.

ב-2010, מינה שר החינוך דאז, גדעון סער, ועדה לבחינת תשלומי חובה ורשות, וחבריה היו מנכ"ל המשרד, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג הציבור. המלצות הוועדה השתלבו בדוח ועדת טרכטנברג, שאושר בממשלה, ולפיהן: "הגדלת השתתפות המדינה במימון תשלומי ההורים לטובת יצירת מנגנון פרוגרסיבי אשר יסבסד את תשלומי ההורים לתלמידים ממשקי בית מעוטי יכולת" (ועדת טרכטנברג, 2011: 117). במקביל, השר השיב למבקר המדינה, כי הקים ועדה בראשות מנהלת מחוז חיפה, הגב' רחל מתוקי ז"ל, לגיבוש המלצות בנוגע למוכש"ר (מבקר המדינה, 2012).

ב-2011, שוב נטען בדוח לכנסת על מספר המוסדות הרשומים כייחודיים במשרד החינוך, שמסלולי לימוד במימון פרטי פוגעים בשוויון הזדמנויות, כמחצית מהרשויות דיווחו כי בתחומן פועלים בתי ספר ייחודיים. (וורגן, 2011).

בינואר 2012, החליטה הממשלה, בין השאר, לבצע כמה פעולות הנוגעות לתשלומי הורים, "במטרה לצמצם פערים בחברה ולהגביר את שוויון ההזדמנויות על ידי הקטנת ההוצאה הפרטית של משקי הבית על חינוך בשכבות החלשות" [החלטת ממשלה 4088, שעניינה "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)]. עוד נקבע בהחלטה, כי על שר החינוך ליצור מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי הורים משנת התשע"ג (2012-2013), וכי לצורך ביצוע הפעולות האלה, יוקצה תקציב נוסף למשרד החינוך.

בשנת 2012, טען מבקר המדינה כי משרד החינוך לא השלים את עבודת המטה שנדרשה ממנו, ולכן לא הסדיר כנדרש את המדיניות בנושא תשלומי ההורים לסוגיהם. בפרמטרים מסוימים חל שיפור, אולם באופן כללי, משרד החינוך חורג משמעותית מהמותר לו לאשר, ולא תמיד מידת החריגה הייתה ברורה. אולם, הסעיף המעניין בדוח הזה קשור דווקא לבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים,

שם נמצאו נכון לשנה בה פורסם דוח מבקר המדינה, כאמור, רוב בתי הספר הייחודיים. לטענת המבקר, למרות שמשרד החינוך מעדיף את בתי הספר הרשמיים על אחרים, הוא פטר את בתי הספר המוכש"רים מבקרה, ולכן לא ידע כלל על התשלומים שנגבים שם. עוד מוסיף המבקר ואומר שמשרד החינוך "... גם לא הסדיר את נושא שיעור שכר הלימוד בבתי ספר מוכש"ר. בנסיבות אלה יש חשש שגבייה חריגה של תשלומי הורים תטושטש באמצעות הצגתה כחלק משכר הלימוד. אי-הסדרת נושא שכר הלימוד בבתי ספר מוכש"ר עלולה לפגוע ביכולתו של המשרד לפעול ליישום מדיניותו לחיזוק החינוך הרשמי בשל הגמישות היחסית של בתי ספר מוכש"ר לעניין גביית כספים מההורים" (מבקר המדינה, 2012: 578).

בהמשך הדוח, מפורטים מקרים רבים שבהם המשרד, הלכה למעשה, מאפשר לגבות תשלומים מהורים, ואף גובה גבייה יתרה באמצעות תשלומי הורים (כמיליארד ₪ בשנה - שם, עמוד 592). לטענת המבקר, משרד החינוך הכשיר גבייה זו, תוך פגיעה בעקרון השוויון, לטובת משפחות ממעמד סוציאקונומי גבוה יותר.

דוח המבקר דיבר על מכלול הפעולה הרגולטורית של משרד החינוך, וטען שגיבוש ההסדרה לכשעצמה אינו מספיק, ושעל ההסדרה להיות מלווה באמצעי אכיפה בכלל מוסדות החינוך - הרשמיים והמוכרים שאינם רשמיים. עוד ציין המבקר, כי אמצעי הבקרה והאכיפה צריכים לכלול התייחסות לעמותות ההורים, שנמצאו כדרך יעילה לעקיפת הסדרים קיימים (שם: 2012). בתגובה לביקורת, הקשיח משרד החינוך את התהליך הרגולטורי, מה שהקשה על יזמות בחינוך, וזאת למרות הצורך להוביל שינוי בתהליך החינוך ולמרות הביקוש הרב להתנסות בתהליכים כאלה. את הרוח הגבית לדוח קיבל המשרד עם הצטרפותה של מדינת ישראל ל-OECD - מהלך שחייב אותה לערוך תהליך של ניתוח הרגולציה ולהבין מה תורם לה ומה מקשה עליה, במסגרת תהליך OECD RIA (Regulatory impact assessment). במסגרת זו, "הערכת השפעת הרגולציה נעשית הן ביחס לרגולציה קיימת והן כחלק מתהליך עיצוב רגולציה חדשה. עיקריה: הערכה של עלויות הרגולציה והשפעתה הישירה והעקיפה על המשק כולו. המטרה היא להנהיג תהליך מובנה, משתף שנעשה בשקיפות, כדי לאפשר לרגולטור להחליט על רגולציה מיטבית, שתועלתה עולה על עלותה" (גלנור וטבת, 2017). הכוונה היא להכין תסקיר, מבוסס תכנון רציונלי, שינהיג תהליך סדור ונורמטיבי, שיישום נכון שלו יאפשר להשיג תמונה מצרפית להגדלת רווחת הציבור (גלנור וטבת, 2017).

בעקבות דוח המבקר ב-2012, הוקם במשרד החינוך "מינהל רישוי, בקרה ואכיפה", הוקמה ועדת חריגים ארצית, וכן הוקמה מערכת "אפיק", המחייבת בתי ספר לבקש אישור על גביית תשלומים מההורים. שלושת האמצעים נועדו להסדיר את התהליכים הכרוכים בתשלומי ההורים. המערכת מצאה חריגה אצל כ-300 בתי ספר, ואלו נקראו לוועדת חריגים, שלא אישרה את הגבייה העודפת, ודרשה מהם להתכנס למערכת "אפיק", שמשמעה גבייה דומה לכלל בתי הספר. בתגובה, החל תהליך משפטי, שבעקבותיו נמצאה פשרה תחת הכותרת של "תל"ן ייחודי", המקביל לתל"ן תורני, והמאפשר לגבות מההורים סכום של עד עשר שעות שבועיות לצורך מימוש המודל הייחודי.

מ-2014, החל משרד החינוך לפרסם בחוזר מנכ"ל את הגובה המקסימלי לגבייה מההורים, וכן כללים מדויקים למה מותר ומה אסור (ראו למשל, חוזר מנכ"ל תשלומי הורים לשנת הלימודים התשפ"ב - הודעה מספר 0228 שפורסמה בתאריך 19.8.2021³). חוזר המנכ"ל אמנם הסדיר את

3 בהתאם לכתוב בחוזר - אלה הנהלים בעניין תשלומי הורים:

הנהלים המחייבים את מערכת החינוך בנוגע לתשלומי הורים, מתפרסמים בחוזרי המנכ"ל האלה: סעיף 9-3.11 בחוזר הוראות הקבע סג/3(א), "תשלומי הורים", תיקונים לחוזר זה פורסמו בסעיף 10-3.11 בחוזר הוראות הקבע סג/6(א), ובסעיף 11-3.11 בחוזר הוראות הקבע סג/2(א). כמו כן, פורסמה השלמה בנושא תל"ן בסעיף 12-3.11 בחוזר הוראות הקבע סג/4(א).

הנושא, אבל הלכה למעשה, הוא שאפשר לבתי ספר ייחודיים (שקיבלו היתר לכך) לגבות תשלומים עבור תל"ן ורכישת שירותים מרצון, נוסף על התשלומים המותרים במערכת החינוך (ויניגר, 2020). בעקבות זאת, פנו בתי הספר הללו לוועדת הייחודיים להכרה. כך יצא שאם בין השנים 2003 עד 2012, טיפלה והכירה ועדת הייחודיים בכ-45 בתי ספר, הרי שבמהלך תקופה קצרה היא נדרשה להתמודד עם ריבוי בקשות, וכך עלה הצורך לשנות את השיטה.

עוד לפני תיאור השיטה החדשה, נציין כי בית המשפט נדרש לנושא מספר רב של פעמים במהלך השנים. בין השנים 2012 עד 2019, מי שנשא את דגל המאבק היה הקליניקה המשפטית באוניברסיטת חיפה, בהובלתו של עו"ד הרן רייכמן. הקליניקה הייתה מעורבת בשלל תביעות נגד המשרד בנושא הפגיעה בשוויון (למשל, בבג"צ 4363/00 - ועד פוריה עילית, קבע בית המשפט כי החינוך הוא חינם, כך שמצבו הכלכלי של ילד לא ישפיע על היכולת שלו לרכוש חינוך התואם את ערכיו ואת אישיותו. ב-2018 - בבג"צ תשלומי הורים 5004/14, נטען כנגד המשרד שהוא מכשיר תשלומי הורים באמצעות חוזר מנכ"ל 3.11-18, שהסדיר את התשלומים הגבוהים ושתרם לאי שוויון). עד לסוף תקופה זו, בית המשפט והגורמים המבקרים קיבלו את ההנחה, שתשלומי הורים פוגעים בעקרון שוויון ההזדמנויות. היה ברור כי האחד משפיע על השני, והפסיקות היו תמיד על פי עקרון המידתיות, שדאג שהמדיניות לא תפגע בשני הצדדים באופן לא מאוזן.

בתקופתו של השר שי פירון, נקט המשרד פעולה נוספת בנושא הגבייה העודפת, ונקבע כי משרד החינוך יתקצב תקצוב נמוך יותר בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים. כבר בשלב זה, נוצר תמריץ עבור בתי ספר אלה, ובמיוחד עבור כאלה כמו הדמוקרטים והאנתרופוסופיים שנהלו על ידי 'עמותות' שהיו מורכבות מקבוצות ההורים של ביה"ס, להיכנס למסלול ה'רשמי', שכן עצם המעבר אפשר להחזיר את התקצוב המלא ממשרד החינוך. תפיסה זו הייתה הניצן לשינוי המשמעותי שחל במדיניות המשרד החל משנת 2016.

בעקבות חוזר מנכ"ל תשע"ד 12(א), 24 ביולי 2014, הוציא שר החינוך פירון תיקון לצו לימוד חובה בנושא חינוך חינם שלא במוסד חינוך רשמי, שהגביל את תשלומי ההורים בבתי הספר הייחודיים, והסמיק את ועדת חריגים ארצית במנהל, רישוי, בקרה ואכיפה, לאשר החרגת תשלומי הורים מוגברים, זאת עד להצגת מודל פדגוגי ייחודי וקבלת אישור מהוועדה לבתי ספר ייחודיים - כמו בבתי ספר לאמנויות ולמדעים. פעולה זו הגבירה את הלחץ על ועדת חריגים ארצית, והפכה אותה לגוף שעוסק בעיקר במתן היתרים לפרק זמן מוגבל או במתן אישור לגבייה (ויניגר, 2016). בשלב זה הוגשה עתירה גדולה לבית המשפט, הידועה כבג"צ קשת (בג"צ 8849/12) על ידי מספר גורמים של עמותות הורים, יצאה נגד מתווה ההפחתה לגבייה בבתי הספר הייחודיים. המנגנון של ועדת החריגים, שלא נתן מענה אמיתי לבקשות ההולכות וגדלות לייחודיות, סימן את הצורך בשינוי יסודי. בעקבות לחץ גדול מצד המינהל הפדגוגי להסדיר את הפעילות של בתי הספר, החלו חברים רבים בוועדת הייחודיים להגיש את התפטרותם, והיה צורך במציאת פתרון מערכת. עד לפרסום חוזר מנכ"ל לתשלומי הורים ב-2014, דנה הוועדה לבתי ספר ייחודיים במודל פדגוגי ייחודי בהיבטים של מהות המודל, במהות הייחודית וביישום מקיף וקוהרנטי של התפיסה הייחודית. בחוזר תשלומי ההורים, נדרשה הוועדה לבחון, נוסף על כך, היבטים של היקף תשלומי ההורים בבית ספר ייחודי, של ניצולם בהלימה עם המודל הפדגוגי הייחודי ושל מיון סמוי באמצעות תשלומי הורים מוגברים וקבלה

סעיף 3.7-50 בחוזר הוראות הקבע 4/א), "ניהול הגבייה והכספים במוסד החינוכי".
הוראות הקבע "גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסד חינוך שאינו רשמי יסודי וגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת, תוכנית לימודים נוספת תורנית ובמוסד חינוך ניסויי וייחודי".

לבית הספר על פי תבחינים, כמו תעדוף לאחים ולמשפחות המאמינים בתפיסה הפדגוגית כאורח חיים משפחתי. מנגנון עבודת הוועדה נכון ל-2014, לא היה עדכני ורלוונטי, ולא ניתן היה לפעול לפיו ולתת מענה לבחינת עמידה בתשלומי הורים ולבחינת מנגנון קבלת תלמידים העומדים בהלימה עם המודל הפדגוגי הייחודי ולמניעת אפליה בחינוך, זאת תוך התמודדות עם מענה לבג"צים שהוגשו על ידי עמותות ההורים ועם כ-300 בתי ספר שקיבלו אישור למתווה הפחתה בוועדת חריגים ארצית עד להכרתם כייחודיים, במידה ויצגו מודל פדגוגי קוהרנטי ייחודי המצדיק את גביית תשלומי ההורים.

משרד החינוך הציב, אם כן, מוצא רגולטורי, המבקש למנוע את שני המאפיינים המרכזיים הפוגעים לדעתו בחתירה לשוויון: איסור מיון ואיסור גבייה של תשלומים ייחודיים בלא אישור חריג. הייחודיים מצידם חשו שיש כאן פגיעה גדולה ביכולת שלהם לקיים דגמים חינוכיים חדשניים, וחיפשו בכל דרך אפשרית מוצא מהגזירה הזאת.

רגולציה דינמית וחינוך ציבורי שווה לכול - 2016-2022

ב-2015, המנכ"לית דאז שלחה את מירב זרביב להקים את אגף מו"פ, ניסויים ויזמות. במוקד תהליך המו"פ שהתגבש, עמדו שלוש פעולות מרכזיות: מחקר על מגמות בחינוך, במטרה להבין תהליכים הכרוכים בחדשנות חינוכית - למשל, מה הם התהליכים הללו ולכן הם הולכים (בשונה ממחקר אקדמי המבוצע בלשכת המדען הראשי); פיתוח חדשנות, ותיקוף, הערכה ותסלום של אותה חדשנות למערכת כולה. עקרונות אלה עמדו לנגד עיני היחידה בשנתיים הראשונות לפעילותה, ולצידה המשיכה לפעול ועדת הייחודיים כבעבר.

אולם, המתחים שהועלו קודם, נותרו, ולעיתים אף החריפו. מצד אחד, קיבלו מוסדות חינוך הרשאה לפתח חדשנות, באמצעות אגף המו"פ, אך מצד שני, פעמים רבות, האופן שבו פעלו בתי הספר, לא תאם את נורמות ההתנהלות הרגילות, והם נתפסו לעיתים כ"עבריינים". ועדת הייחודיים נתפסה שוב ככלי המרכזי היכול לארגן את השינוי הרצוי. הובן כי שינוי תהליך העבודה של הוועדה יגביר את האמון עם כלל המנהלים במערכת החינוך.

על אודות הרגולציה הדינמית

הרגולציה הדינמית היא מתודולוגיה שהתפתחה בעקבות המשבר שנוצר בוועדת הייחודיים בשנים 2014-2015. המתודולוגיה הזאת נועדה לסייע למערכת החינוך לעודד יוזמות, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות וגיוון. בבסיסה עומדת השאיפה לייצר תהליך שיטתי, שיחזק את החינוך הציבורי באמצעות אישור וליווי מוסדות חינוך שיש להם יכולת לחדש במערכת החינוך, אבל תוך אסדרה הרואה את התמונה המרחבית הכללית.

מתודולוגיה זו צמחה מתוך המתח בין שני הצדדים שתוארו לעיל: אלה המצדדים באחידות ושוויון, אל מול אלה המצדדים בחירות הפרט ובגיוון חינוכי, ומתוך ההבנה כי המתח אינו בר פתרון כי אם בר ניהול (להרחבה בנושא זה, ראו: גבתון, 2003, מיכאלי, 2015). כפי שנראה לעיל, במהלך השנים, שני הצדדים התבצרו בעמדותיהם: המשרד שייצג את הצד האחד, ניסה לווסת את מה שקורה ולא קורה, על ידי הגבלות והגדרות. המטרה הייתה לשמור על יציבות ועל פריצת היציבות, על ידי התקדמות מבוקרת. הייחודיים שייצגו את הצד השני, רצו לפתח דברים שונים מהדברים שנעשו במשרד, ולהיות מסוגלים לעשות זאת עם כמה שפחות הגדרות והכתבות. העימות המתמשך חשף את נקודות החוזק והחולשות של כל צד. חוזקת המשרד הייתה השמירה על שוויון הזדמנויות ועל יציבות מערכת חינוך ציבורית, אך חולשתו הייתה באי מתן מענה גמיש, מכיל ורלוונטי לשיעור רצון ההורים. חוזקת בתי הספר הייחודיים הייתה ביצירת מענה חינוכי מגוון לשיעור רצון ההורים, אך חולשתם הייתה בחוסר היכולת לשמור על שוויון הזדמנות ובכך שהם יצרו אפליה בחינוך הציבורי. על

מנת להתמודד עם המתח הזה באופן פורה, הקים אגף מו"פ, ניסויים ויוזמות במשרד החינוך, בשנת 2016, את היחידה לאסדרה דינמית. מהלך זה השתלב במדיניות טיוב הרגולציה, שקידם משרד ראש הממשלה, בהשראת מסמך RIA של ה-OECD.

הרגולציה הדינמית ביקשה, כמתודולוגיה מתפתחת, לשנות את הדפוס הישן, שיצר משחק סכום אפס בין הצדדים. העיקרון שנקבע הוא ששני הצדדים יידעו שיש חשיבות בטיעונים של הצד שכנגד: משרד החינוך מצידי יכיר בכך שהיוזמות והחדשנות חשובות למען פיתוח החינוך והמשק, ואילו יזמי השדה מצידם יבינו ששירות ציבורי (כולל מימון בעזרת כספי ציבור) צריך לפעול על פי ערכים של בחירה, אינטגרציה ושוויון הזדמנויות. הרגולציה החדשה נועדה ליצור דיאלוג אסטרטגי ומקצועי בשירות הציבורי בתחום החינוך עם האליטה היזמית. המטרה הייתה לייצר רגולציה שתוכל להגיב במהירות לבקשות שבשגרה היו מאתגרות אותה, במטרה לא לבלום את היוזמות השונות, אולם להותירן במסגרת הכללים הציבוריים. תהליך חדש זה נקרא "רגולציה (אסדרה) דינמית", והוא התפתחות בהמשגת עבודת הוועדה לבתי ספר ייחודיים ובשיפור ושכלול מנגנוניה.

במהלך הרגולציה הדינמית, זוכים היזמים לתנאי הכרה פרטיקולריים - מעין חובות וזכויות, שמאפשרות להם מצד אחד, להמשיך ולפעול כ"קטר" לכל המערכת הציבורית, ומצד שני, לעמוד בתנאים המבטיחים שה"קטר" יישאר מחובר לשאר ה"קרונות". לדוגמה, ניתנת הכרה בפרקטיקות שונות מהמקובל, כגון קבלת החלטות בפרלמנט או ניהול שגרות בתי הספר בוועדות משנה של מורים, הורים ותלמידים, או של לימוד בתקופות במודל האנתרופוסופי, או של לימוד בתלתונים במודל המונטסורי, או של הערכה שלא לגיליון ציונים במודל הדיאלוגי-פתוח. דוגמה אחרת היא המודלים על פי תחומי דעת, שבהם מכירים בלימוד מוגבר של מקצועות כגון אמנות, מדעים, חינוך סביבתי, שפות, בהיקף רחב לכדי מנהיגות ומצוינות בתחום הדעת. מרגע מתן ההכרה בפרקטיקה שונה לבית ספר ייחודי, הרי שגם בית ספר "רגיל" יכול לאמץ או להצמיח אותה בקרבו. כך, התוצר של הרגולציה הדינמית הוא דיאלוג אינטנסיבי ומכבד בין הגורמים שמאתגרים את הנורמות של המגזר הציבורי, שמציע להם אפשרות להשתייך למערכת החינוך ולתרום לה כחלק אינטגרלי ממנה, מבלי לגרוע מהתפיסה הציבורית של המערכת.

קביעות הרגולציה נעשות כהליך שקוף, מתועד ומסודר, שמובל על ידי אנשי מקצוע, ושמשמר את מרחב הלמידה בעת קביעת הרגולציה, כך שזו תשמש גם בתהליכים עתידיים של אסדרה. אסדרה דינמית אינה, אם כן, הורדת חסמים, אינה ויתור על עקרונות וערכים חשובים למערכת, וגם אינה עוסקת ב"הכשרת השרץ".

בעבר הייתה נטייה במשרד החינוך, וגם בקרב יזמי השדה, להימנע משיח, מחשש להפסיד כוח, או מחשש מעיכוב, מורכבות, סיבוך והדלפות. הרגולציה הדינמית יצאה כנגד נטייה זו, מתוך הבנה שדווקא השיח מכנס את הצדדים לפתרון. לומר, הובן שבעידן שבו אנו חיים, שבו מבינים שאין חליפה אחת שמתאימה לכולם, גם הרגולציה יכולה לתת מענה שונה על מנת לקדם ערכים שלכאורה יש ביניהם סתירה (שריר וקמחי, Kaal, 1997; Jaffe & Palmer, 2008; Bauer & Bohlin, 2017). (2016).

ההשראה לקביעת המונח 'אסדרה דינמית' הגיעה משני שדות ידע. הראשון הוא שדה הידע של הביולוגיה, הגנטיקה והביוכימיה, והשני הוא שדה המשפט. בשדות הביולוגיה, הגנטיקה והביוכימיה, משמש מונח זה לתיאור תמציתי של אופני הפעולה של מנגנוני ויסות, בקרה והחלטה בגוף האדם - למשל, הדרכים שבהן חומר גנטי "עורך" את עצמו או האופן שבו האקסון (תא העצב) "לומד". בנוגע לשדה המשפט - שדה זה מתמודד עם הדרכים לפרוץ את גבולות העבר, ה"מסומנים" בדרך כלל

באמצעות מערכת חוקים ותקנות, ומחפש דרכים להגמיש אותם על מנת לעודד חדשנות, במסגרות זמן רלוונטיות לקצב ההתפתחות של העולם הטכנולוגי, הפיננסי, העסקי ועוד. באופן הזה, מנגנון האסדרה דינמית הוא מנגנון אסדרה פרו-אקטיבי, שיועד לבחון יוזמות באופן מקצועי ומערכתי, בזמן אמת, תוך שיתוף כל הצדדים, עד שהמשך העימות בין הצדדים מצומצם ביותר או אף חדל מלהתקיים, שכן אין בו תועלת (והשארית נתפסת כבזבז משאבי זמן, אנרגיה וכסף לריק).

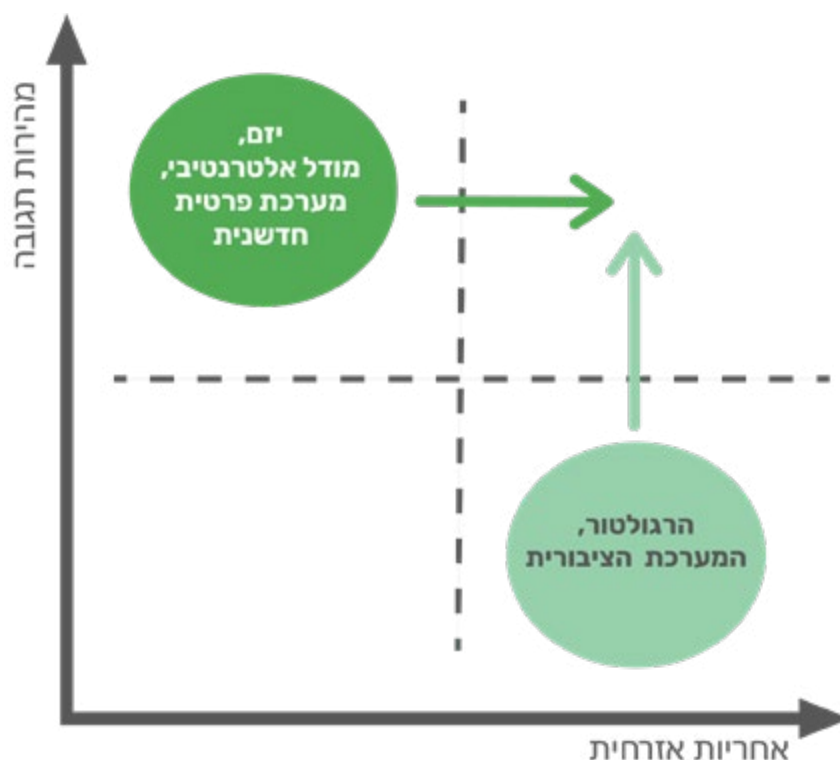
ההנחה הייתה כי תוצאות הרגולציה דינאמית, באמצעות תהליך רגולטורי דינאמי, פרואקטיבי ומשתנה, בהתאם למסמך RIA (היחידה לאסדרה דינמית, אתר משרד החינוך) תהייתה:

1. חיזוק מערכת החינוך הציבורית על ידי הרחבת הטווח של הרפרטואר החינוכי עם מודלים פדגוגיים שיכולים לענות על מגוון הצרכים בשדה.
2. הקטנת הפערים האקדמיים והחברתיים.
3. צמצום המגמות המפרידות במערכת החינוך.
4. יצירת עתודות לפיתוח הכלכלה והחברה בישראל (מסמך אנגלית).

נוסף על כך, רגולציה דינמית מייצרת מוטיבציה ברורה ליזמים - פרטיים, סמי-פרטיים, חיצוניים או כאלה שהוצאו מחוץ לחוק - להיהפך למוכרים/רשמיים. בשולי הדברים יצוין שהדיאלוג הכרוך ברגולציה זו, מהווה זרז לדיון בתפקידו של משרד החינוך כרגולטור - דיון שמתקיים בשנים האחרונות.

היחידה לאסדרה דינאמית

כאמור, על מנת לפתח וליישם את הרגולציה הדינמית, הוקמה היחידה לאסדרה דינמית בתוך אגף מו"פ, שאחד מתפקידיה הוא ללוות את עבודת הוועדה לבתי ספר ייחודיים. הדיאלוג הרגולטורי בין השירות הציבורי ליזם הוא הכרחי ומוטמע בעקרונות העבודה. לפיכך, הממסד מאמץ דפוסי פעולה דינמיים יותר, ובתמורה, השדה מתקרב והופך אחראי יותר ללכידות של החברה.



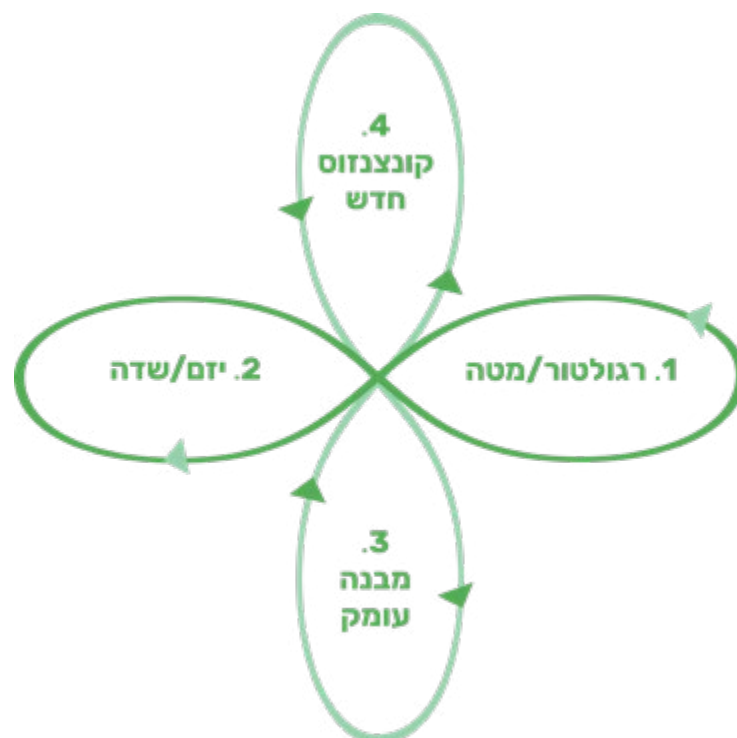
תרשים 1 מקור: Kimchi 2018

בשורה התחתונה של יעדי היחידה לרגולציה הדינמית, ניתן למצוא תגובה מהירה ומקצועית של המערכת הרגולטורית לבקשות המאתגרות רגולציה, באופן שלא יבלום את היוזמות, אלא רק יתעל או יעצב אותן למצב עניינים חדש.⁴

בהתאם, ליחידה חמישה עקרונות פעולה, שהם ביסוד התהליך של הרגולציה הדינאמית:

1. **בניית אמון והובלת שיח מקצועי.** מדובר במהלך משותף שבו שני הצדדים, הרגולטור והיזם, עוברים תהליך של התקרבות ושיתוף הפעולה.
2. **יצירת שיתוף הפעולה.** באמצעות מתודה המשלבת ניתוח והמשגה של פדגוגיה חדשנית; איתור הרגולציה המאתגרת על ידי הפדגוגיה; ויצירת שת"פ בין הרגולטור והלשכה המשפטית, לשינוי הרגולציה במידת הצורך.
3. **ניהול אחראי של מתח בין ערכים מנוגדים.** למשל, המתח בין חירות הפרט לשוויון הזדמנויות, בין הפרטי לציבורי, באמצעות פיתוח תפיסת עתיד רלוונטית לשני הצדדים, תוך שמירה על תפיסת הממלכתיות ועל החינוך הציבורי.
4. **הרחבת גבולות הרגולציה ויצירת שיח תוך מחויבות לחוזרי מנכ"ל.** הרגולטור בוחן סוגיות עומק חינוכיות, ובודק את גבולות הרגולציה. והיזם מפתח אחריות ציבורית, ומתקדם לעבר רגולציה וולונטרית.
5. **מעקב איכותני וכמותי אחר תהליכי האסדרה וההסדרה** (שריר וקמחי, 2018).

רעיון האסדרה הדינאמית, המגולם בתרשים⁵ 1 להלן, מרמז על כך שההתכנסות במרחב המשותף מייצרת ערך, שבלעדיו ממשיכים להתקיים התבצרות של שני הצדדים ומאבקים משפטיים. המרחב המשותף נוצר אך ורק מתוך בחינת מבנה העומק של הסוגייה בהסדרה.



תרשים 2: מודל הפרח לבניית קונצנזוס חדש בין הרגולטור ליזם

4 מקור: Kimchi 2018

5 מתוך היחידה לאסדרה דינמית, 2021

מתודת הטמעה של רגולציה דינמית במשרד החינוך – ועדת הייחודיים:

ועדת הייחודיים מקיימת הליך סדור ושיטתי להסדרת מוסדות ייחודיים. במסגרת זו, הוועדה אחראית על:

1. אישור מודלים לפתיחת והרחבת אזורי רישום ברשויות המקומיות לבחירה מבוקרת של הורים את בית הספר.
2. בניית נהלים ומנגנונים רלוונטיים לאישור ייחודיות.
3. בחינה של מוסדות כייחודיים והכרה בהם על פי נוהלי עבודת הוועדה.
4. מיפוי ובקרה של עמידה בתנאי ההכרה של בית ספר כייחודי.
5. מעקב ותיעוד של הייחודיות במטרה להעשיר את מערכת החינוך בכללותה (וועדת הייחודיים, אתר משרד החינוך).

תהליך פיתוח בית ספרי כבית ספר ייחודי, הוא תהליך המתקיים במספר שלבים. בשלב הראשון, מתבצע אבחון פנימי וחיצוני של בית הספר על פי מחוון היתכנות. בתהליך מודגשים חוזקות בית הספר, חזון הצוות החינוכי והערכים המובילים את בית הספר, ומאובחנים הצרכים הפדגוגיים של קהילת בית הספר ושל היישוב כולו. בסיום התהליך, מוגדר ציר פדגוגי בית ספרי, שסביבו מתבטאת כל העשייה הבית ספרית: תהליכי ההוראה והלמידה, הסביבה הלימודית, הקשר עם ההורים והקהילה, שיטות ההערכה, הפיתוח המקצועי של הצוותים ועוד. בהמשך התהליך, מתבצעת התנסות במוקדים שונים של בית הספר, עד להחלת הייחודיות על בית הספר כולו.

באופן כללי, ישנם חמישה שלבים בהכרה בייחודיות כיום: אבחון פדגוגי ראשוני, בחינת חוקיות תשלומי ההורים, הסדרת מנגנון הרישום, דיון במחוז על הייחודיות ועל השתלבותו של בית הספר באזור, ולאחריו דיון פדגוגי על הייחודיות. אם הוחלט להעניק את הייחודיות, האישור מוענק לחמש שנים (הוועדה לבתי ספר ייחודיים ומרחבי חינוך, יוצאים לדרך חדשה; אתר משרד החינוך), כבכל תהליך רגולטורי. השלב השלישי כולל בקרה על עמידה בתנאי ההכרה. אי עמידה בתנאים עלולה להוביל לביטול ההכרה (אתר אגף להסדרה דינמית, אגף מ"פ).

המטרות של ועדת הייחודיים

מטרת הוועדה נותרה, בהתאם למדיניות שנקבעה בעקבות דוח ויינשטיין, קידום אסדרה והסדרה של מודלים פדגוגיים ייחודיים, תוך דאגה ל:

1. חיזוק החינוך הציבורי על ידי הרחבת מגוון המענים.
 2. צמצום פערים.
 3. צמצום הסגרגציה.
 4. יצירת עתודות חינוכיות בתחומי הדעת והחברה השונים.
- כיום, בעקבות ההתפתחות בתהליך העבודה של הוועדה, ניתן להוסיף סעיף חמישי של קידום חדשנות בחינוך הציבורי הישראלי.

ועדת הייחודיים היא סטטוטורית, ומורכבת מכ-20 נציגים בכירים של מחוזות, מטה, אקדמיה וגופים עיקריים שממונים על ידי מנכ"ל המשרד. היא מתכנסת כ-10 פעמים בשנה, ודנה בסוגיות המובאות לפתחה על ידי הצוות המקצועי (צוות מומחה המלווה את עבודת הוועדה). חברי הוועדה מקבלים

חומרים מכינים מהצוות המקצועי, הבוחן את הסוגיות לעומק, מבקר במוסדות ומציע נקודות לדיון, בדיקה והמלצה.

הסוגיה המרכזית שנידונה בוועדה, היא קיומו של מודל פדגוגי ייחודי, כולל מידת החדשנות של המודל בסביבתו הגיאו-חברתית. כמו כן, נבדקים מנגנון קבלת התלמידים כך שיהיה ע"פ נוהלי המשרד (ללא מיון) וכן תשלומי ההורים (המודל הייחודי חייב להצדיק את גביית התל"ן הייחודי באמצעות מערכת השעות במקרה שמבקש לגבות כסף מהורים, ובכל מקרה, הוועדה מגבילה את הסכום לעד 10 ש"ש). לצידה של ועדת הייחודיים עובדת ועדת חריגים, שתפקידה לקבוע מתווה הפחתה לתשלומי הורים במידה ונדרש. ההכרה ניתנת לחמש שנים, ומחייבת הצגת בקשה חדשה לחידוש ההכרה, שבמסגרתה בתי הספר חייבים להראות: פיתוח המודל מאז ההכרה הקודמת; מעקב אחר השפעת המודל על הבוגרים של בית הספר; מדד אינטגרטיבי המלמד על דה-סרגרציה באמצעות עלייה במדדי הטיפוח; וחזון לחמש השנים הבאות.

עבודת הוועדה מול בתי הספר

הוועדה מקפידה תמיד לשמור בהחלטותיה על קיום דיאלוג פתוח ופורה עם המוסד החינוכי. גם כאשר ההחלטה היא לא להכיר במודל הפדגוגי, הוועדה מציינת את הסיבות לסירוב, ובכך נותנת למעשה הדרכה לבית הספר שרוצה להשקיע עבודה נוספת, לתקן את המודל על פי ההערות ולהגיש בקשה נוספת. במקרים שבהם המודל הפדגוגי ייחודי ומובהק, אך בית הספר חורג בהיבטים המנהליים של מנגנון קבלת התלמידים ושל תשלומי ההורים, הוועדה תשקול מתן הכרה זמנית, כדי לתת למוסד זמן להתכנס לדרישות המנהליות. לוועדה יש סמכות להחריג מוסדות בנושא המיון, והיא עושה זאת אך ורק אם קיימת הצדקה לכך במודל הפדגוגי הייחודי.

עבודת הצוות המקצועי באגף מ"פ - בין ישיבות הוועדה, הצוות עובד על:

בניית שיתופי פעולה בשגרה: הצוות המקצועי פועל בשיתוף מלא עם המחוזות, במטרה לתמוך בשלב המחוזי של טיפול בבקשות לאורך כל השנה. כמו כן, השלבים המחוזי והארצי מתקיימים אך ורק בנוכחות נציגים של הרשויות המקומיות.

בבניית המודל הפדגוגי: הצוות פועל במנגנון רזה ומהיר שנותן תשובות מקצועיות בזמן אמת, באופן דיאלוגי והדרגתי בשותפות אמת. ההנחה היא שהיזם זקוק לשותפים כדי להציג את המודל באופן מיטבי, וזהו אתגר מורכב אך ראוי, שבאמצעותו נעשה תהליך אסדרה והסדרה. תהליך זה מורכב מצעדים בוני אמון, והוא לכשעצמו מסייע לבתי הספר למסגר את הייחודיות שלהם ולמצוא את נקודות העיוורון שלהם.

בניית שותפויות ודיאלוג בתהליך פעולה: הצוות המקצועי פועל כערכאה מלווה לתהליך הרגולטורי, ומתמחה בחילוץ והמשגת מודלים חדשניים, וגישתו בנושאים הפדגוגיים ובנושאים המנהלתיים היא הסברתית. עבור בתי הספר, השיח עם נציג הרגולטור תורם לתודעתם המקצועית כזימים. בתחום הפדגוגי - בית הספר יוצא נשכר מתהליך מסגור מחדש של עבודתו עם מונחים תואמים לשפת המשרד ולמגמות החדשות של המו"פ. בתחום המנהלתי - בית הספר יוצא נשכר, מאחר שבאמצעותו מוצגים בפניו הערכים החיוניים למשרד - ערכים שקל לשכנע בחשיבותם. הצוות המקצועי מלווה את המוסד ותומך בו לקראת הוועדה, ובכך הוא משמש כגורם מסייע, תומך וידידותי, המתריע מבעוד מועד מה הדברים שיישאלו בוועדה, מה ירצו לבדוק, מה לא יעבור וכל. הדגש בשיח הזה יהיה תמיד פדגוגי, מתוך הבנה שאם המודל הפדגוגי ייחודי באופן מובהק, יינתן זמן למוסד להסדיר את הנושאים המנהלתיים. הדיאלוג עם בית הספר מפרה ומשנה את שני הצדדים. היזם מבין שעליו להתכנס

למטרות הגדולות יותר, והמשרד מבין שהמודלים נותנים מענה שהוא עצמו אינו נותן, ועל כן עליו להכיר בהם וללמוד אותם ומהם.

בלימת הפערים בחינוך: בשנים אלה, בעת קבלת ההכרה כבתי ספר ייחודיים, נדרשים בתי הספר לתעדף בהיקף של 30%, את הרישום של תלמידים מאוכלוסייה מוחלשת. מטה הוועדה מפקח על יישום ההחלטה בעניין זה, וגם עוקב אחר השינוי שחל במדדי הטיפול של בתי ספר ייחודיים. מהלך ההסדרה בודק שאכן בוטלו כל מנגנוני המיון שהיו נהוגים בעבר. לפי הנתונים של משרד החינוך, מאז שנת 2016, הוסדרו המיונים בכ-150 בתי ספר. ההנחה היא שהסדרה בעניין המיונים אכן תשפיע על המדד הסוציאקונומי של הייחודיים.

בשנת 2020, המליץ צוות בדיקה מטעם משרד החינוך (ועדת זרביב, 2020) להחיל רגולציה דינמית גם על תוכניות ייחודיות (ולא רק על בתי ספר ייחודיים), במטרה להרחיב עוד יותר את החדשנות בחינוך, יחד עם מגמות של חיזוק החינוך הציבורי וצמצום פערים. הפעם, הוועדה ראתה שחסר מנגנון במשרד החינוך, שיכול ומוסמך להבטיח את המימוש המיטבי של הפוטנציאל היזמי האדיר הצומח בשדה בלא להגדיל שוב תהליכי סגרגציה. יתרה מכך, חברי הוועדה קיבלו חיזוק, גם לאור תהליכי היזמות המואצים בתקופת הקורונה, כשהובן שיש לפגוש את היוזמות כבר בשלביהן הראשונות, מבלי שהיזמים יאלצו לעבור תקופת ביניים בלתי רצויה לכל הצדדים כ"עבריינים" ללא מעמד. בהתאם להמלצות, קיבלה מנכ"לית משרד החינוך, הגב' דלית שטאובר, בשלב סגירת מאמר זה, שתי החלטות חשובות: הראשונה: הרחבת התפקיד של ועדת הייחודיים - בחינת פניות של יזמים, עוד בשלב הטרם-מוסדי, לאישור גורמי מטה וגורמים בכירים מהשלטון המרכזי והמקומי, והשנייה: ביזור ניהול חידושי ההכרה, שהיה עד כה תפקיד הוועדה הארצית, לדרג המחוזות, באופן הדרגתי, מבוקר ואחראי. יו"ר ועדת הייחודיים, מר מאיר שמעוני, קיבל את ברכתה של המנכ"לית למהלך זה בספטמבר 2022, לאחר שהיא החליטה על המעבר מריאקטיביות לפרואקטיביות - מהסדרה מגיבה לתכנון מעצב עתיד.

את התהליך הרגולטורי של בתי הספר הייחודיים לאורך השנים, ניתן לסכם כך:

שלב 1	שלב 2	שלב 3
קדם-רגולציה	רגולציה קונבנציונלית	רגולציה דינמית
מספר הולך וגדל של בתי ספר אלטרנטיביים	הקמת גף ניסויים	ועדת וינשטיין זירוז התהליך ויצירת מנגנון חדש
1970	2001	2016
		תוצאות: יותר בתי ספר ציבוריים פורמליים ויותר שילוב בתוך בתי ספר אלטרנטיביים
		2022

תהליך האסדרה הדינמית נועד, כאמור, להתמודד עם המתח הלא פתור בין חירות הפרט לבין הרצון לקיים מערכת ציבורית שוויונית, תוך קידום מערכת חינוך חדשנית. מנגנון הוועדה של הייחודיים

שתואר לעיל, הוא שמאפשר לנהל את המתח, תוך השגת הערכים הציבוריים בדרך המיטיבה. לנוכח מורכבות התהליך, הרגישות הכרוכה בו ודרך הפעולה יוצאת הדופן שלו, המנגנון שנוצר, בנוי על סדירויות קשיחות לכלל השחקנים בהתאם לתפקידם. בחלק הבא נעמוד על הישגי המהלך.

הישגי האסדרה הדינמית

הישגי האסדרה הדינמית נבחנים ממש בימים אלו. מהצד האחד, המודל נתפס כמודל חדשני ומעורר סקרנות, גם בקרב משרדי ממשלה אחרים וגם בקרב הרגולטורים במשרד, כדוגמת הלשכה המשפטית במשרד החינוך. ומהצד השני, המודל עדיין אינו מוסכם על כולם. כך, גם סידור זה הגיע לבית המשפט, וגם כיום נשמעות טענות רבות כלפי משרד החינוך מבפנים ומבחוץ.

כך למשל, בבג"ץ 5004/14 (שמשון ג'קלין ואח' נ' משרד החינוך ומדינת ישראל) ובבג"ץ 6214/15 (פרופ' גבריאל סלומון ואח' נ' משרד החינוך, מדינת ישראל, עיריית הוד השרון, מועצה אזורית גלבע, עיריית תל אביב, מועצה אזורית עמק חפר, עיריית יבנה, מועצה מקומית פרדס חנה כרכור), נטען כלפי המשרד, כבעבר, שגם כלי מדיניות זה מגדיל אי שוויון. בית המשפט מצא כי המדיניות של המשרד ושל הוועד לבתי ספר ייחודיים היא סבירה, אחראית ואפקטיבית בניהול המתחים הבלתי ניתנים לפתרון בין חירות ההורה לקבוע את חינוך ילדו לבין הצורך בשוויון. וכפי שנאמר בפסיקתו של בית המשפט:

"לא מצאנו להתערב בשיקול דעתו של משרד החינוך, שהחליט להקריב מידה מסוימת של שוויון לטובת האוטונומיה ההורית בחינוך ועל מנת לקדם מטרות אחרות של החינוך הממלכתי. בהתגוששות בין שני הערכים המתחרים - שוויון בחינוך מול אוטונומיה של ההורים - אף אחד משני הערכים אינו מוחלט. העדפה מוחלטת של ערך השוויון על פני האוטונומיה ההורית בחינוך, עשויה להוביל לתוצאה לא רצויה של זליגה גדולה יותר לחינוך הפרטי. למצער, יש להכיר בכך כי לא ניתן להתגבר לחלוטין על "כוחות השוק" בחינוך, כך שעדיף לרסן אותם ולפקח עליהם" (בג"ץ 5004/14, בג"ץ 6214/15). בית המשפט קבע שמשרד החינוך מצליח במימוש המשוואה בין אוטונומיה של ההוראה ובין שוויון, והשפיע רבות על השיח החברתי והתקשורת.

גם לאחר פסיקה זו, עדיין היו שטענו בגנות כלי המדיניות של הרגולציה הדינמית. נטען כי "שוויון ההזדמנויות בחינוך הממלכתי הולך ונשחק" (גרטל, 7.4.2022). בין היתר, נטען גם כי משאירים נושא גורלי זה בידי השר המתחלף לעיתים קרובות, במקום לדאוג לנושא בחקיקה ראשית, וכי גם תהליכי האסדרה הדינמיים תורמים להפרטת מערכת החינוך, כחלק מהמאפיינים של החינוך הציבורי בישראל.

מבחינת תהליכי ההערכה שנערכו עד כה למהלך, ניתן להצביע על שני שינויים מעניינים בשני הנושאים המרכזיים שהמהלך של בתי הספר הייחודיים קשורים אליו - הגיוון הפדגוגי והשוויון:

עבור הגיוון הפדגוגי וההיענות לרצון לגיוון דרכי החינוך בישראל

השינוי בתהליכי ההסדרה של בתי ספר בעלי מודלים פדגוגיים ייחודיים, הוביל להכרה של משרד החינוך בכשמונה סוגים של ייחודיות המתכנסים תחת שני סוגים עיקריים: הראשון - קשור בתחום הדעת (למשל, סביבה או אמנות), והשני - קשור בתפיסה חינוכית או באידיאולוגיה- רעיון פדגוגי (למשל, בתי ספר דמוקרטיים, או בתי ספר מונטסוריים). ההכרה בייחודיות מחייבת בכל המודלים, קוהרנטיות וקשר הדוק בין המטרות של בית הספר, העקרונות המארגנים את בית הספר, ותהליכי ההוראה והלמידה בהם.

בהשוואה בינלאומית, עניין זה מעניין במיוחד. ברוב מערכות החינוך הציבוריות במדינות ה-OECD

- למעט כמה יוצאי דופן, כמו שלושה בתי ספר ציבוריים של מודל המונטסורי בארה"ב - המודלים הייחודיים, כגון החינוך המונטסורי, הדמוקרטי או האנתרופוסופי, הנם מודלים השמורים לבתי הספר הפרטיים, ולא כאלה המוצעים במסגרת החינוך הציבורי, וכך הם עדיין נחשבים לחינוך אליטיסטי. עניין זה לא השתנה, גם כאשר עלה הצורך באימוץ דגמים הנמצאים רק בחינוך הפרטי, ואם חל שינוי, הוא כלל רק אימוץ של רכיבים חלקיים מתוך אותם מודלים (ראו למשל: Kaglenberg and Janey, 2016).

בישראל, בשונה ממדינות בעולם, פועלים כבר חמישה בתי ספר בעלי מודל מונטסורי בחינוך הציבורי, ומעל לשלושים בתי ספר דמוקרטיים מוכרים ורשמיים, ופרקטיקות כגון חונכות מורה-תלמיד או למידה במרחבי בחירה, כבר הולכות ומאומצות על ידי בתי ספר "רגילים". יתרה מזו, כבר רואים בישראל מודלים של חינוך וולדורף בחינוך הממלכתי דתי (או בכינויים: אנתרופודוסים), ואת המודל הדו-לשוני עברית-ערבית, כבר אימצו גם לצורך בתי ספר דו-לשוניים עברית-אנגלית. תלמיד בישראל המבקש ללמוד בבית ספר לקיימות או ללמוד חקלאות אורבנית או מקצועות תעופה או ימאות, אמנות או יזמות - סביר מאוד שיימצא בסביבתו בית ספר בעל מודל פדגוגי ייחודי נגיש להרשמה, ללא מיון ועם תשלומי הורים מוגבלים (שאסור שהם ימנעו מתלמיד להירשם ללימודים בשל אי יכולת לשלם). ועדת הייחודיים, כפי שהתכוונו בשנת 2016, מאפשרת כיום נגישות למודלים פדגוגיים ייחודיים מתומצתים לכלל האוכלוסייה (מתוך מסמך 'קפיצת המדרגה').

במקביל להעלאת הגיוון, רואים בשנים האלה עלייה בשיעור הרצון של ההורים ברשויות המקומיות ובמנגנון לשיפור אקלים בית ספרי. מדוח הערכה של הראמ"ה מאפריל 2020, עלה כי על אף השונות הרבה בין היישובים ובין בתי הספר המשתתפים בתוכנית, ועל אף סוגי הייחודיות המגוונים - התוכנית תורמת לאקלים חינוכי מכיל וסובלני יותר, ומתאפיינת בתקשורת טובה יותר בין באי בית הספר. ארבעה מדדי אקלים נבדקו ונמצאו כמושפעים באופן מובהק: שביעות הרצון של התלמידים, היחסים בין התלמידים לחבריהם, היחסים בין התלמידים למורים, והמעורבות של התלמידים באלימות. כמו כן, המחקר הראה כי ברשויות שבהן יושמה התוכנית, חלה עלייה בהישגי התלמידים בתחומים הבאים: עברית כשפת אם לכיתות ה', אנגלית לכיתות ה' ומתמטיקה לכיתות ה' (רטנר והנדלס, 2020).

מחקר שנערך במחלקה לכלכלה בבית ספר לחינוך, באוניברסיטת בן גוריון, על תוכנית מרחבי חינוך להרחבת אפשרויות הבחירה המבוקרת של הורים בבתי ספר, מראה על: א. צמצום פערים, ובחירה של תלמידים משכונות חזקות בבתי הספר בשכונות מוחלשות ב. עלייה במדדי הטיפוח של ביה"ס, שמעידה על עלייה בהטרוגניות התלמידים בביה"ס. על בסיס שני מחקרים אלו של הראמ"ה ושל אוניברסיטת בן גוריון, הוחלט להרחיב את מרחבי החינוך בשנת תשפ"ג לעוד כ-30 רשויות, נוסף על ה-58 שבהן התוכנית כבר פועלת (Gershoni, Attar & Cohen-Zada, in press).

כלומר, האסדרה הדינמית הובילה להתקרבות דו-צדדית: מערכת החינוך העשירה את הידע שלה על אודות החדשנות שהביאו איתם הייחודיים, ואלה בתמורה, החלו לפעול על פי עקרונות אחידים החיוניים למערכת החינוך. יש לכך שלל דוגמאות: המוסדות הייחודיים הפוכים ליותר הטרוגניים לאחר ההכרה, ובכך גם משביחים את איכות המודל הפדגוגי; אגפי המשרד לומדים על פיתוח מנגנוני תמיכה (פרוגרמות, מערך בקרת תקן, פיתוח מודל תקצובי) ללמידה ללא כיתות/רב גילאית בבתי הספר הדמוקרטיים; בתי הספר האנתרופוסופיים התחילו לפעול גם למען הישגים לימודיים.

עבור ערך השוויון (אינטגרציה מול סגרגציה)

בעת קבלת ההכרה כבתי ספר ייחודיים, נדרשים בתי הספר לתעדף בהיקף של 30%, את הרישום של תלמידים מאוכלוסייה מוחלשת. הוראה זו חשובה במיוחד, בהתחשב בפערים בהישגים, שמובילים

לפערים חברתיים-כלליים, שמסכנים את הלכידות האזרחית והחברתית בישראל. לפיכך, במסגרת פעולות הבקרה המתבצעות על ידי צוות הוועדה, שמטרתן לפקח על יישום החלטותיה, מתבצע אחת לשנתיים מעקב אחר שינוי במדדי הטיפוח של בתי ספר שקיבלו הכרה כייחודיים. המעקב מספק מידע על המגמה הכללית של בתי הספר - האם היא סגרגטיבית או אינטגרטיבית, כמו גם השוואה עם בתי ספר דומים שלא קיבלו הכרה כייחודיים. באופן זה, מנוטרות ההשפעה של עבודת הוועדה ומשמעותה לגבי המאמץ לאי הגדלת פערים.

במטרה להבין מה היה שיעור שינוי מדד הטיפוח בקרב בתי ספר ייחודיים בישראל בין השנים 2022-2014 ומה היה שיעור השינוי בקרב קבוצת הביקורת ומה היה דומה ושוונה ביניהם, נערכה במסגרת מחקר זה, בחינה סטטיסטית של כלל בתי הספר הייחודיים בשנת תשפ"ג בין השנים 2014-2022, שהם 211 סמלי מוסד, זאת מול קבוצת ביקורת של 217 בתי ספר דומים להם שלא הוכרו כייחודיים (N=428), על בסיס הפרמטרים: עשירון טיפוח, מחוז, גודל בית ספר ושלב חינוך (בלא הבחנה בין בתי ספר ממלכתיים, ממלכתיים דתיים וממלכתיים ערביים). התקופה שנבחרה היא של שמונה שנים, בין השנים 2014-2022, כאשר רוב בתי הספר סיימו או מסיימים תקופת הכרה אחת של חמש שנים, ומקצתם תקופה קצרה מחמש שנים. בתי הספר שמסיימים את תקופת ההכרה - אם ברצונם להאריך אותה, עליהם להגיש בקשה לחידוש הכרה, וזו נבחנת כבקשה חדשה⁶.

ממצאים

בתי ספר יסודיים

המדגם כלל 208 בתי ספר יסודיים: 90 בקבוצת הביקורת ו-118 בקבוצת הניסוי (בתי ספר ייחודיים), ומשתני הרקע במחקר הנוכחי מוצגים בלוח 1 ובתרשים 1.

לוח 1: פריטי המדדים בשנת 2014 ובשנת 2022 על פי שכבת היסודי - ממוצע, סטיית תקן, חציון, מינימום ומקסימום (N=208)

השינוי מ- 2014 עד 2022	2022	2014	
.17	4.08	4.07	ממוצע
.13	4.11	3.86	חציון
.70	1.59	1.66	סטיית תקן
-2.07	1.09	1.11	מינימום
2.55	7.86	7.97	מקסימום

6 הדגימה התבצעה על ידי הסטטיסטיקאי יעקב ילינק, בהנחיית ד"ר חיים גת, מנהל מערכות מידע - אחראי בנושא סטטיסטיקה ומחקר, במנהל תקשוב, טכנולוגיה ומערכות מידע לשעבר, למטרות מחקר זה בלבד. הרציונל גובש על ידי ד"ר עדית קמחי, יועצת אקדמית של ועדת הייחודיים, בשיתוף עם ד"ר קרן דביר מיחידת הפיתוח של אגף המו"פ, ובאישורה של ד"ר אודט סלע, מנהלת תחום (ייעוץ מדעי) בלשכת המדען הראשי. שאלת המחקר: מה היה שיעור שינוי מדד הטיפוח בקרב בתי ספר ייחודיים בישראל בין השנים 2014-2022, ומה היה שיעור השינוי בקרב קבוצת הביקורת, ומה דומה ומה שונה ביניהם? הניתוח נעשה על ידי הסטטיסטיקאי נועם יהודאי לכלל חטיבת גיל בנפרד: יסודי, חט"ב וחט"ע.

לוח 2: פריטי המדדים משנת 2014 עד 2022 על פי קבוצת ניסוי (בתי ספר ייחודיים לעומת קבוצת ביקורת) בקרב שכבת יסודי - ממוצע, סטיית תקן, חציון, מינימום ומקסימום (N=208)

השינוי מ- 2014 עד 2022		2022		2014		
ביקורת (N=90)	ייחודי (N=118)	ביקורת (N=90)	ייחודי (N=118)	ביקורת (N=90)	ייחודי (N=118)	
-12	.39	4.34	3.88	4.54	3.68	ממוצע
-14	.37	4.32	3.99	4.36	3.38	חציון
.62	.67	1.48	1.65	1.59	1.62	סטיית תקן
-2.07	-1.76	1.39	1.09	1.56	1.11	מינימום
1.65	2.55	7.41	7.86	7.76	7.97	מקסימום

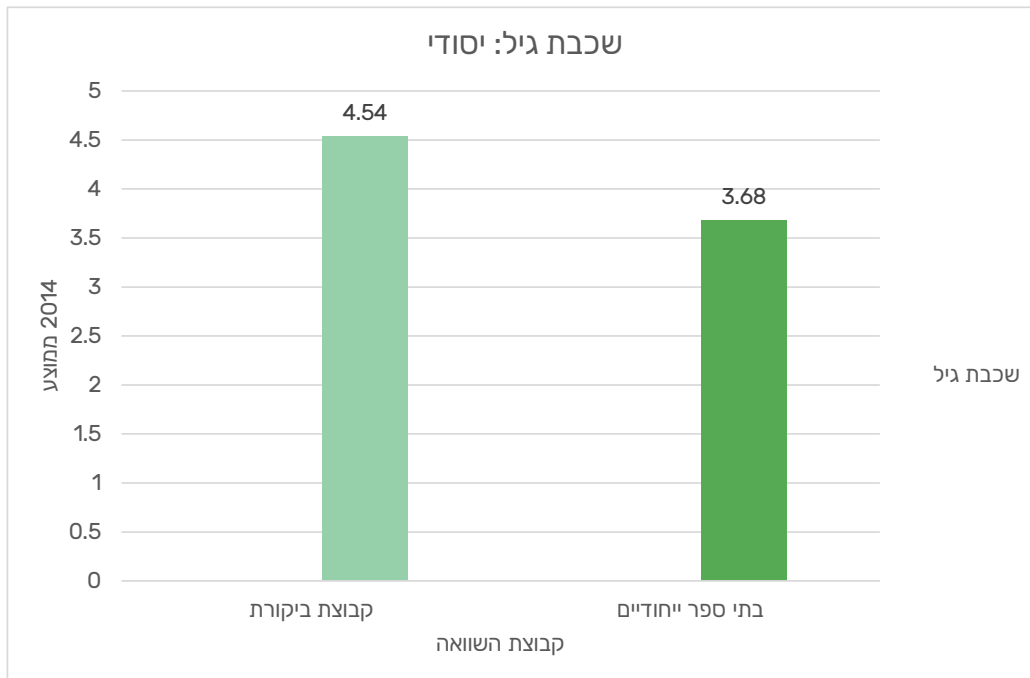
לוח 3: ההבדלים בשינוי המדדים משנת 2014-2022 בין קבוצת הניסוי (בי"ס ייחודי) לבין קבוצת הביקורת בקרב שכבת היסודי (N = 208)

T	קבוצת הביקורת (N = 90) M (SD)	קבוצת בתי ספר ייחודיים (N = 118) M (SD)	
3.47*** P< .001	4.54 (1.59)	3.68 (1.62)	ב- 2014
2.07* P= .02	4.34 (1.48)	3.88 (1.65)	ב- 2022
5.58*** P< .001	-.12 (.62)	.39 (.67)	שינוי המדד משנת 2014 עד שנת 2020

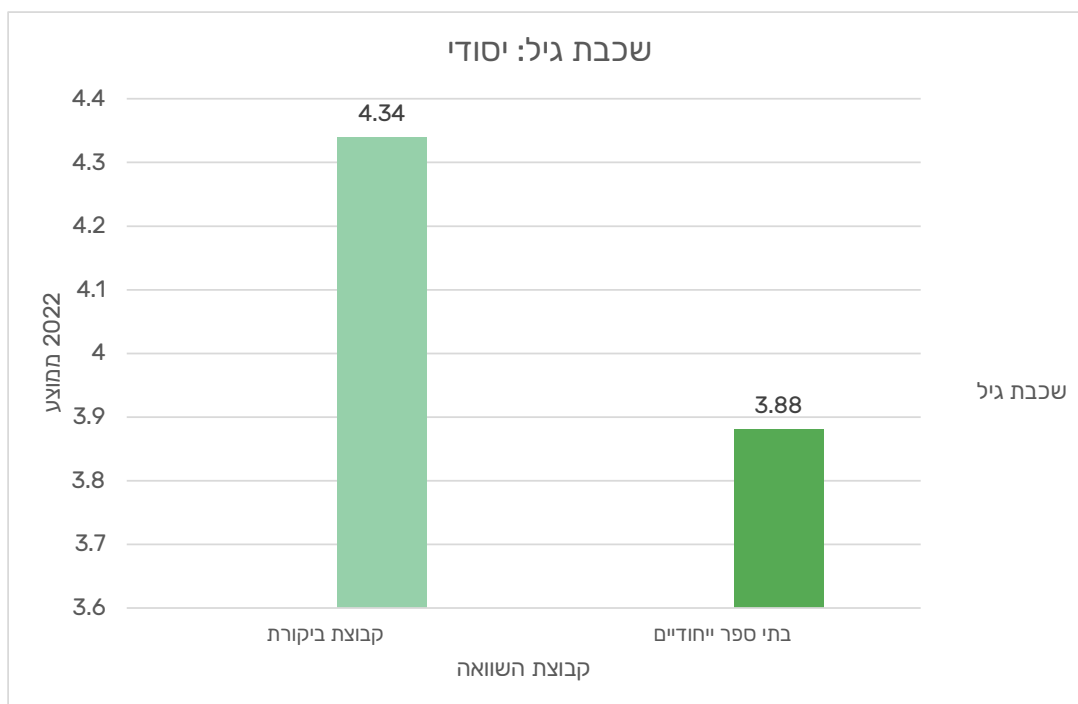
* $p < .05$

ניתן לראות על פי לוח 3, כי נמצא הבדל מובהק ($t = 5.58, p < .001$), כך שממוצע העלייה של מדד הטיפוח בקבוצת בתי הספר הייחודיים ($M = .39, SD = .67$), משנת 2014-2022 היה גבוה יותר מאשר בקבוצת הביקורת ($M = -.12, SD = .62$), בקרב שכבת היסודי.

תרשים 3: השוואה של השינוי במדדי הטיפוח, 2014-2022, בקרב שכבת יסודי



תרשים 3.1: השוואה בין מדדי הטיפוח לשנת 2014, בקרב שכבת יסודי



תרשים 3.2: השוואה בין מדדי הטיפוח לשנת 2022, בקרב שכבת יסודי



תרשים 3.3: ממוצע השינוי במדדי הטיפוח, 2014-2022, בקרב שכבת יסודי

פרק ב- חטיבת הביניים

המדגם כלל 64 בתי ספר שהם חטיבות ביניים: 38 בקבוצת הביקורת ו-26 בקבוצת הניסוי (בתי ספר ייחודיים), ומשתני הרקע במחקר הנוכחי מוצגים בלוח 2 ובתרשים 2.

לוח 4: פריטי המדדים בשנת 2014 ובשנת 2022 על פי שכבת חטיבת הביניים - ממוצע, סטיית תקן, חציון, מינימום ומקסימום (N=64)

השינוי מ- 2014 עד 2022	2022	2014	
.37	4.46	4.16	ממוצע
.43	4.55	3.90	חציון
.84	1.48	1.79	סטיית תקן
-2.21	1.48	1.22	מינימום
2.15	7.44	7.68	מקסימום

לוח 5: פריטי המדדים משנת 2014-2022 על פי קבוצת ניסוי (בתי ספר ייחודיים לעומת קבוצת ביקורת) בקרב שכבת חטיבת הביניים - ממוצע, סטיית תקן, חציון, מינימום ומקסימום (N=64)

השינוי מ- 2014 עד 2022		2022		2014		
ביקורת (N=38)	ייחודי (N=26)	ביקורת (N=38)	ייחודי (N=26)	ביקורת (N=38)	ייחודי (N=26)	
.15	.70	4.78	3.97	4.53	3.44	ממוצע
.27	.61	4.80	4.17	4.52	3.09	חציון
.89	.64	1.41	1.48	1.86	1.41	סטיית תקן
-2.21	-.62	1.86	1.48	1.44	1.22	מינימום
1.61	2.15	7.44	6.62	7.68	6.90	מקסימום

לוח 6: ההבדלים בשינוי המדדים משנת 2014-2022 בין קבוצת הניסוי (בי"ס ייחודי) לבין קבוצת הביקורת בקרב שכבת חטיבת הביניים (N = 64)

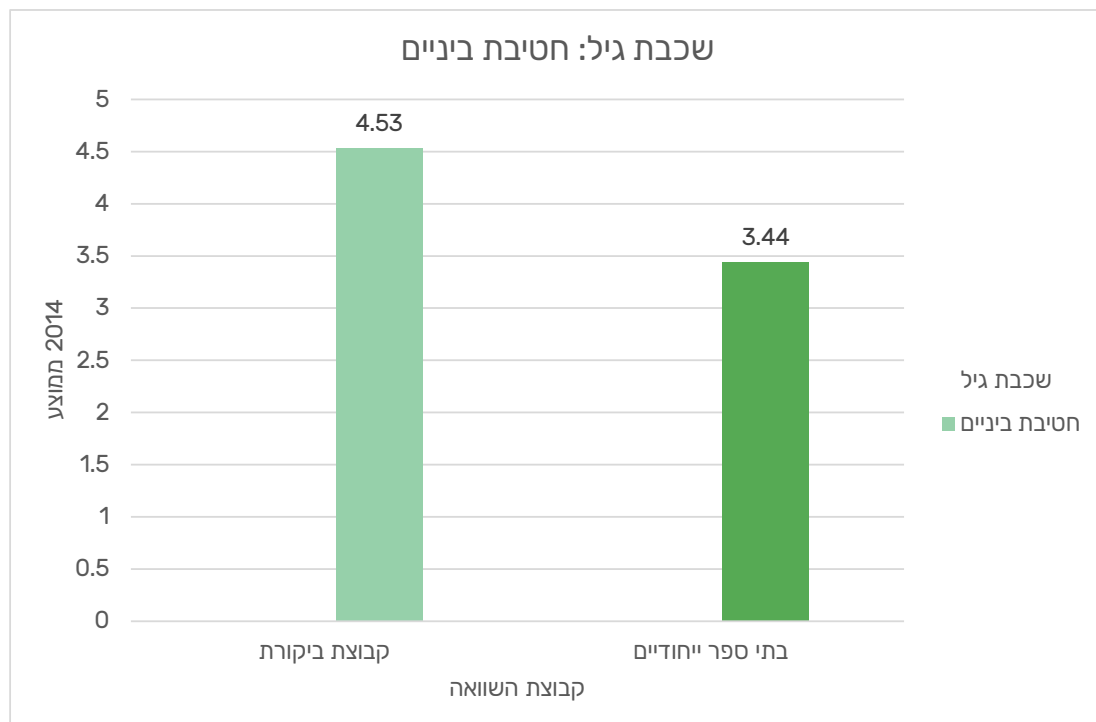
T	קבוצת הביקורת (N = 38) (M (SD	קבוצת בתי ספר ייחודיים (N = 26) (M (SD	
2.11* P= .02	4.53 (1.86)	3.44 (1.41)	ב- 2014
2.19* P= .016	4.78 (1.41)	3.97 (1.48)	ב- 2022
2.71** P= .004	.15(.89)	.70 (.64)	שינוי המדד משנת 2014 עד שנת 2020

* $p < .05$

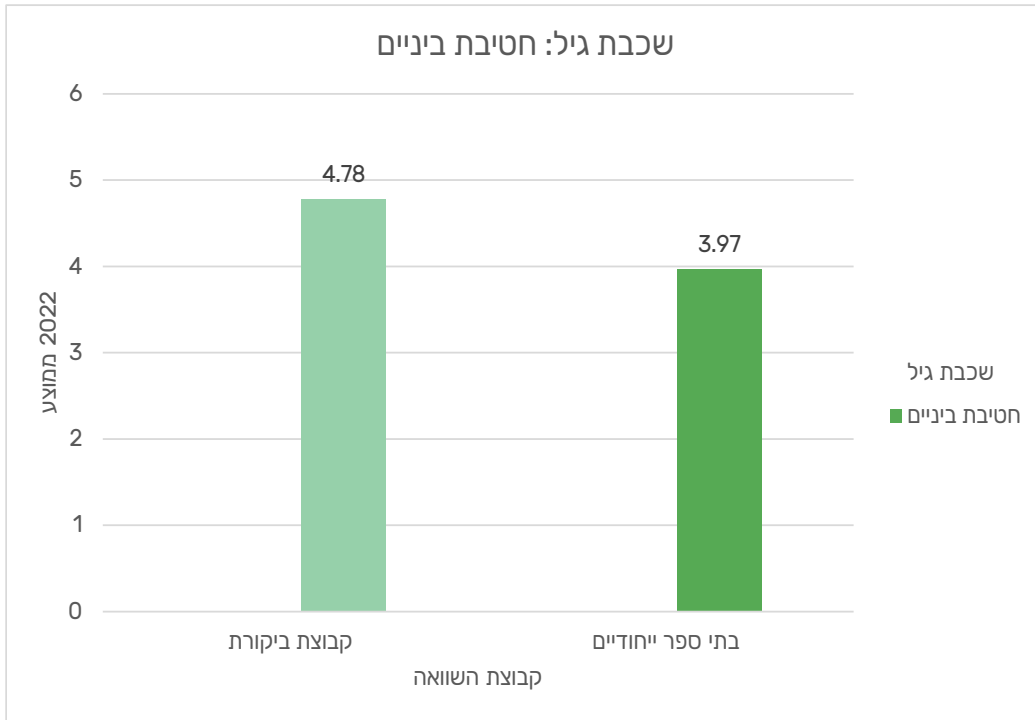
ניתן לראות על פי לוח 6, כי נמצא הבדל מובהק ($t = 2.71, p < .01$), כך שממוצע העלייה של מדד הטיפוח בקבוצת בתי הספר הייחודיים ($M = .70, SD = .64$), משנת 2014-2022, היה גבוה יותר מאשר בקבוצת הביקורת ($M = .15, SD = .89$), בקרב שכבת חטיבת הביניים.

לסיכום:

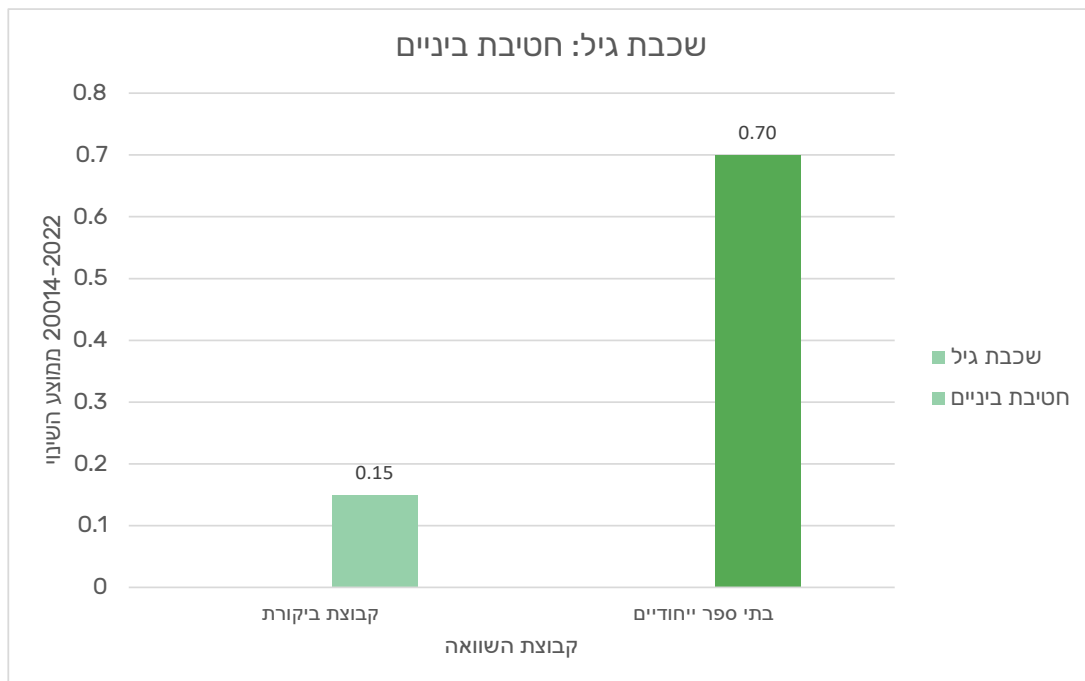
תרשים 4: השוואה של השינוי במדדי הטיפוח, 2014-2022, בקרב שכבת חטיבת ביניים



תרשים 4.1: השוואה בין מדדי הטיפוח לשנת 2014, בקרב שכבת חטיבת ביניים



תרשים 4.2: השוואה בין מדדי הטיפוח לשנת 2022, בקרב שכבת חטיבת ביניים



תרשים 4.3: ממוצע השניו במדדי הטיפוח, 2014-2022, בקרב שכבת חטיבת ביניים

פרק ג - חטיבה עליונה

המדגם כלל 156 בתי ספר על-יסודיים: 89 בקבוצת הביקורת ו-67 בקבוצת הניסוי (בתי ספר ייחודיים), ומשתני הרקע במחקר הנוכחי מוצגים בלוח 7 ובתרשים 7.

לוח 7: פריטי המדדים בשנת 2014 ובשנת 2022 על פי שכבת חטיבה עליונה - ממוצע, סטיית תקן, חציון, מינימום ומקסימום (N=156)

השנוי מ- 2014 עד 2022	2022	2014	
-01	4.48	4.58	ממוצע
.00	4.57	4.49	חציון
.77	1.59	1.76	סטיית תקן
-4.20	1.43	1.11	מינימום
1.86	8.38	9.06	מקסימום

לוח 8: פריטי המדדים משנת 2014-2022 על פי קבוצת ניסוי (בתי ספר ייחודיים לעומת קבוצת ביקורת) בקרב שכבת חטיבה עליונה - ממוצע, סטיית תקן, חציון, מינימום ומקסימום (N=156)

השנוי מ- 2014 עד 2022		2022		2014		
ביקורת (N=89)	ייחודי (N=67)	ביקורת (N=89)	ייחודי (N=67)	ביקורת (N=89)	ייחודי (N=67)	
-01	.13	4.81	4.05	5.04	3.97	ממוצע
-06	.13	4.86	4.03	4.87	3.84	חציון
.81	.69	1.50	1.60	1.75	1.59	סטיית תקן
-4.20	-1.42	1.59	1.43	1.59	1.11	מינימום
1.57	1.86	8.38	7.21	9.06	7.52	מקסימום

לוח 9: ההבדלים בשינוי המדדים משנת 2014-2022 בין קבוצת הניסוי (בי"ס ייחודי) לבין קבוצת הביקורת בקרב שכבת חטיבה עליונה (N = 156)

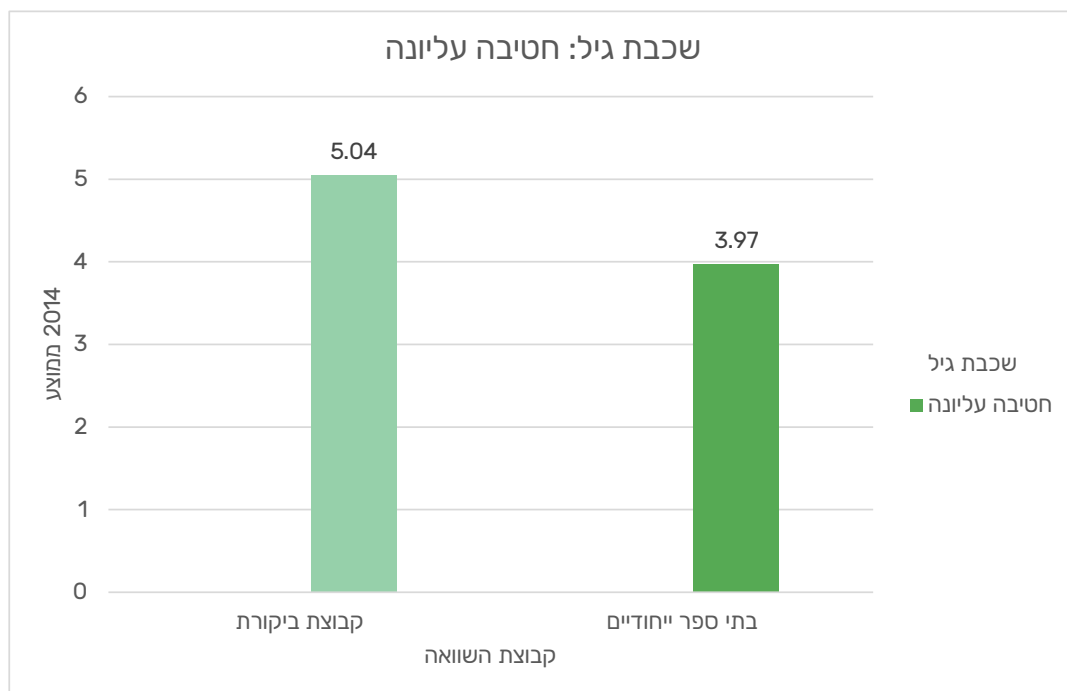
T	קבוצת הביקורת (N = 89) (M (SD	קבוצת בתי ספר ייחודיים (N = 67) (M (SD	
3.52*** P < .001	5.04 (1.75)	3.97 (1.59)	ב- 2014
3.06*** P = .001	4.81 (1.50)	4.05 (1.60)	ב- 2022
1.95* P = .027	- .11(.81)	.13 (.69)	שינוי המדד משנת 2014 עד שנת 2020

* $p < .05$

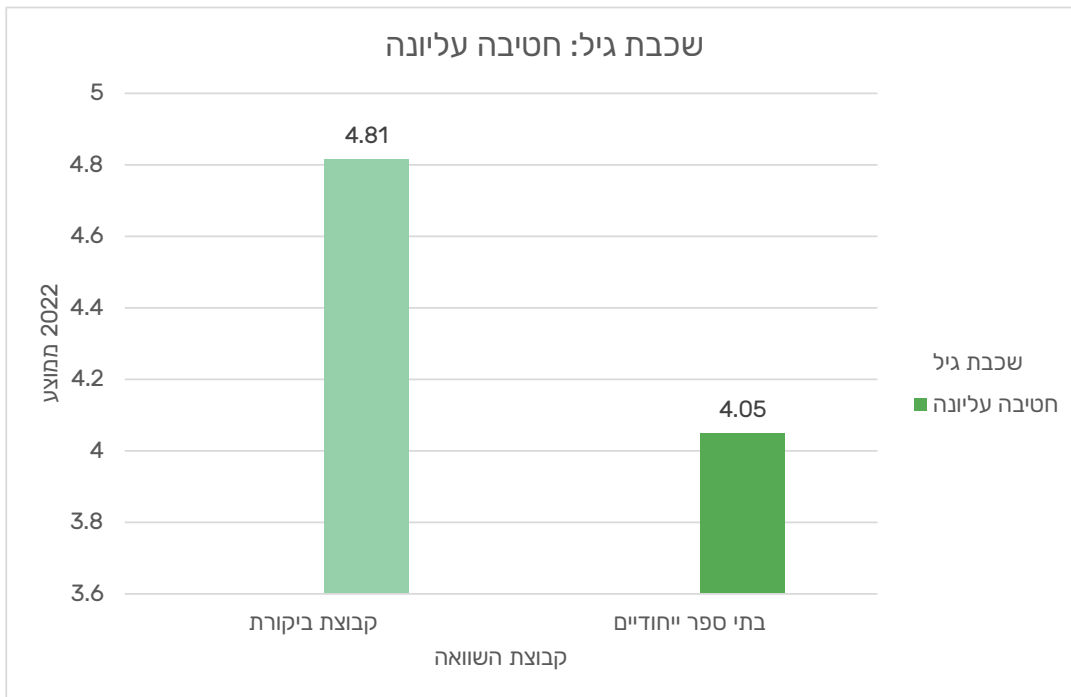
ניתן לראות על פי לוח 9, כי נמצא הבדל מובהק ($t = 1.95, p < .05$), כך שממוצע העלייה של מדד הטיפוח בקבוצת בתי הספר הייחודיים ($M = .13, SD = .69$), משנת 2014-2022, היה גבוה יותר מאשר בקבוצת הביקורת ($M = -.11, SD = .81$), בקרב שכבת חטיבה עליונה.

לסיכום:

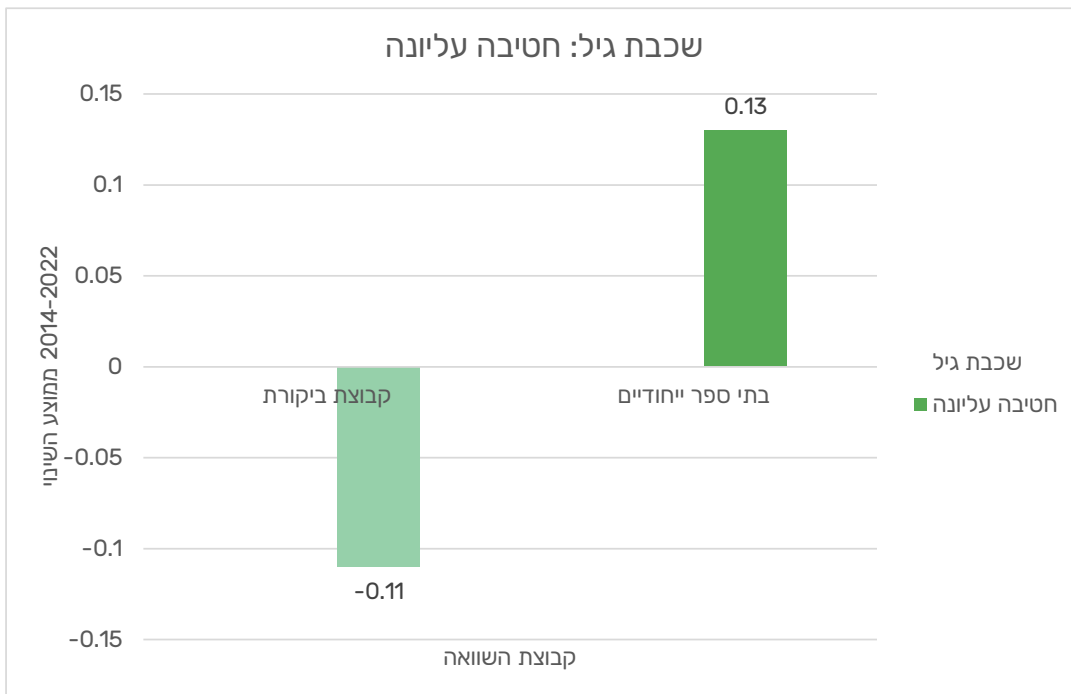
תרשים 5: השוואה של השינוי במדדי הטיפוח, 2014-2022, בקרב שכבת חטיבה עליונה



תרשים 5.1: השוואה בין מדדי הטיפוח לשנת 2014, בקרב שכבת חטיבה עליונה



תרשים 5.2: השוואה בין מדדי הטיפוח לשנת 2022, בקרב שכבת חטיבה עליונה



תרשים 5.3: ממוצע השינוי במדדי הטיפוח, 2014-2022, בקרב שכבת חטיבה עליונה

לסיכום, ניתוח הנתונים מלמד על כך שהמגמה הסרגטיבית, שעליה התריע דוח וינשטיין ושהייתה חלק מהטיעונים המרכזיים כנגד בתי הספר הייחודיים לאורך השנים, נבלמה. מהנתונים אף מסתמן שמתחילה מגמה הפוכה, כי אל מול השינויים במדדי הטיפוח שלא הוגדרו כייחודיים, בתי הספר שהוגדרו כייחודיים, מתגלים כיותר הטרוגניים.

אחרית דבר: הרגולציה הדינאמית

חקר האירוע של בתי הספר הייחודיים בישראל הוא מקרה מרתק של קביעת מדיניות במצב של מחלוקת חריפה מתמשכת. על פניו, נדמה כי המחלוקת הייתה יכולה להמשיך להתקיים עוד שנים רבות, שכן אין כאן שאלה של נכון או לא נכון, אלא מחלוקת ערכית מהותית. יחד עם זאת, הרצון רב השנים לשמור על חינוך ציבורי שוויוני מחד גיסא, ולאפשר מגוון מענים חינוכיים חדשניים, תוך היענות לציבור בהתאם לעקרונות החירות, מאידך גיסא, היה אתגר מערכתית רב שנים. פתרון ההסדרה ליווה אותו לכל אורכו, אך הוא נטה לדגמים שנאלצו להכריע בין שני הצדדים. סיפור האסדרה הדינאמית מלמד על דרך שמצא משרד החינוך להתנהל, כך ששתי הגישות יקבלו מקום ולא אחת על חשבון האחרת, בלי לפגוע בעקרונות היסוד של המערכת - קרי, חינוך ציבורי. חקר האירוע מאפשר להסיק שני לקחים חשובים: האחד - עבור מערכת החינוך הציבורית ויכולותיה, והשני - עבור תהליכים רגולטוריים.

עבור מערכת החינוך, נלמד כי חדשנות חינוכית איננה עניין לעשירים בלבד, וכי בקידום חדשנות חינוכית במערכת, יש לוודא כי איננו מגדיל פערים. זאת ועוד - לאחר שנים של דיון על ריכוז וביזור, נדמה כי שבה ועלתה השאלה על אודות מידת הביזור ומידת הריכוז הראויות בנושאים מסוימים (ראו: דרי ושוורץ-מילנר, 1994). היינו, שאלה חשובה על שולחן מטה משרד החינוך היא לא רק כמה הוא מוכן לבזר, אלא מה הוא מוכן לבזר. הרגולציה הדינאמית לימדה כי משרד החינוך איננו מוכן שתתפתח מערכת חינוך פרטית מקבילה לציבורית, איננו מוכן לוותר על המאמץ לנתק את הקשר בין אזור המגורים למוביליות חברתית, ואיננו רואה בפתרון של כל אחד מהצדדים פתרון מיטבי. התוצאה היא שניתן לקיים מענים פדגוגיים חדשניים לכל האוכלוסייה, ושמגוון המענים מחזק בתמורה את החינוך הציבורי.

הצורך באסדרה ייחודית נבע קודם כול מהתנאים הייחודיים בישראל: הרצון של המערכת לשמור על חינוך ציבורי לכולם (כפי שהוא בא לידי ביטוי עד כה), יחד עם הרצון לשרת את חירות הפרט, שמניע גיוון וחדשנות בחינוך. תחילה, הורים ויזמי חינוך, שחיפשו דרכים להשתחרר מהכבלים שהכתיבה הרגולציה האחידה, ושמצאו לעצמם מקום בשולי זרם הממלכתי הרגיל. חופש הפעולה שלהם היה רב, והמשרד לא ידע כיצד להתייחס אל המיזמים האחרים הללו. לאורך השנים, לא זו בלבד שהם התרחקו מהמערכת עד כדי עמדה של חוסר השתייכות, אלא גם שהפיתוחים החינוכיים החשובים שלהם (שהמשרד התקשה או לא יכול היה לפתח בעצמו) לא חזרו אל המערכת, מאחר שהמפתחים לא החשיבו את עצמם כחלק ממנה. לכן מערכת החינוך, לא רק שפגעה בערכיה שלה, אלא גם לא הרוויחה את הרווח החינוכי מהתהליכים כפי שציפתה. יתרה מזאת, קולות מהשטח החלו לפעול נגד המשרד, כאילו הם המעודדים של המגמות הללו.

בצעד יוצא דופן ובפרספקטיבה ארוכת טווח, משרד החינוך החליט לשנות את המשוואה, באמצעות כלי מדיניות גמיש בהרבה מהמקובל במחוזותינו - במהלך של ויתור על נוקשות רגולטורית, תוך הפסקה של מימון ו/או אישור תהליכים המנוגדים לערכי משרד החינוך, נמצאה נוסחה המתחילה לשנות את התמונה.

המשרד הבין שלצורך קידום חדשנות חינוכית בחינוך הציבורי, על הרגולטור של החינוך הציבורי להיות חדשני ואף יצירתי. על מנת שהפירות והתוצרים של מיזמי חינוך חדשניים ישפיעו לטובה על כל המערכת, ויהיו כמו קטר המושך קדימה את שאר הקרונות, מיזמים אלה צריכים להיות חלק אינטגרלי מהמערכת, כשיח מקצועי, ענייני ורציני בתוך חברה חפצת חיים במציאות מורכבת ומשתנה. משרד החינוך למד להעריך את מקומם של יזמי השדה, גם עבור כלל המערכת, ולהכיר בכך שאינו יכול ובנוי לייצר בעצמו בלבד את המענים החדשניים ואת הטמעתם הרחבה.

עבור תהליכי רגולציה, נלמדו היתרונות שבגישה הרגולטורית, שלא רק שואלת את השאלה של יותר או פחות רגולציה, או של הסרת חסמים, אלא דנה גם בסוגיות העומק, בוחנת את רכיביהן תוך פירוק לגורמים, ומייצרת מגוון דרכים רגולטוריות, גם אם קשות יותר לניהול. פעמים רבות, הרגולטור מחפש דרכים לייעל את העבודה באמצעות רגולציה, ואינו מעוניין בתוספת עבודה רגולטורית, אך במציאות המורכבת והמשתנה, כזו הלוקחת בחשבון גם את הערכים של השירות הציבורי, גישה זו לא מספיקה כדי להותיר את החינוך הציבורי רלוונטי ומתפתח.

קשה להסכים בנוגע למשמעות אחת למונח "רגולציה" (Levi-Faur, 2011), אבל באופן כללי רגולציה עניינה קביעת נורמות, החלת פעולות של בקרה ופיקוח ואכיפתן. בעבר, הושם דגש על רכיב הבקרה והאכיפה, אך רכיב מרכזי במהותו ברגולציה כולל גם קביעת נורמות חברתיות (גלנור וטבת, 2017). ברגולציה לאורך השנים, מתקיימות מגמות הפוכות זו מזו. מן הצד האחד, קיימת תנועה המבקשת להתיר את הרגולציה, מתוך טענה למדיניות ריכוזית ומפוקחת יתר על המידה, ומן הצד השני, קיימת תנועה המבקשת למסד את התהליכים הרגולטוריים, בוודאי אל מול תהליכי הפרטה ושימוש במיקור חוץ (גלנור וטבת, 2017). יש בסיס להניח, שמכיוון שוועדת הייחודיים מנוהלת באמצעות צוות מטעם אגף המו"פ, שיעודו לראות למרחוק ולהתייחס לאתגרים של המציאות המשתנה תוך כדי יצירה של מענים אפשריים, המשרד פעל הרבה מעבר לדיכוטומיה המקובלת בין ריכוז לביזור, ואף להפרטה.

מדינת ישראל באופן כללי נחשבת למדינה ריכוזית שבה הרגולציה היא נוקשה. משבר המשילות (Sher-Hadar et al. 2020) בארץ ובעולם חייב להפעיל רגולציה שמתאימה לסביבה משתנה זו (Talias, 2020). הרגולציה הישנה נתפסה כלא מתאימה. על חוסר ההתאמה של המבקר הרגולטורי המיושן, עמדו כבר במהלך הרפורמות בשנות ה-80, ובין היתר, נטען כי הרגולציה הזאת אינה יכולה להתאים את עצמה לסביבה המשתנה (Talias, 2020). כלומר, הצורך להיפטר מצד אחד מהכבלים שהאטו את הביורוקרטיה (red tape), אל מול הצורך להתמודד עם מציאות הממשל "באמצעות שליחים" (כדברי Kettle – כלומר, באמצעות שחקנים מחוץ לשירות הציבורי), הוא זה שהביא לפריחה המחודשת והסותרת במגמות הרגולציה (Baldwin et al. 2010).

הדרך לשוויון, תוך שגשוג החדשנות בחינוך הציבורי, עודנה ארוכה. יחד עם זאת, המקרה של רגולציה דינמית לימד, כי העידן שבו רגולציה אחידה מתאימה למכלול המצבים, כבר עבר מהעולם. השילוב הייחודי בין הפן הנורמטיבי לבין הפן התפעולי - הבקרה והפיקוח, מאפשר לראות בכלים רגולטוריים, אמצעים גמישים להעשרת מערכת החינוך, יחד עם שמירה על צביונה הציבורי. תהליך זה משתלב עם תהליכים רבים שבהם הרגולציה מאזנת בין ערכים מתנגשים (ראו: Tevet, Shiffer and Galnoor, 2021), אבל הנה חדשה מבחינת הכלי שהיא מציעה.

מתחים דומים לדרישה לשוויון ולרצון לחדשנות, קיימים עדיין במערכת החינוך הציבורית, כמו למשל המתח בין היחיד במרכז לבין הקולקטיב במרכז; המתח בין המגזר הפרטי לציבורי; המתח בין חופש הבחירה לשוויון הזדמנויות; המתח בין סטנדרטיזציה למימוש עצמי אישי; המתח בין מדיניות סטטית ויציבה למדיניות דינמית ומתפתחת (ולעיתים משבשת), ועוד. מהנתונים כיום עולה, כי האסדרה

הדינמית היא מתכון מיטבי במצב העניינים אליו נקלעה מערכת החינוך. היא פועלת כנגד הפיכת מתחים כאלה למשחק סכום אפס. יישום ההחלטה על הרגולציה הדינמית הוא התנסות ראשונית עבור משרד החינוך. המחקר, כמו גם ההתנסות, מציפים את היתרונות בדגמים חדשים של רגולציה יותר "חכמה" (Smart regulation - ראו למשל: Gunningham and Sinclair, 2017).

חקר אירוע זה מלמד שניתן לפעול ללכידות החינוך הציבורי, ללא השוואה כלפי מטה, וזאת ביחס לתשלומי ההורים בגין מודלים ייחודיים. באופן דומה, רצוי להשלים את המעשה הרגולטורי בישראל, גם ביחס לתשלומי ההורים בגין מודלים שבהם נותרה סכנה לחינוך הציבורי. יהיה מעניין לבחון את השלכות המודל - הן ברובד הרעיוני של קידום חינוך ציבורי רלוונטי לכל האוכלוסייה ושל ניהול המתחים הבריאים של חברה בצמיחה, והן ברובד המעשי של ניהול מהלכי בחינה, הכרה, בקרה והמשגה למנגנונים השוטפים - באופן מעמיק יותר ובטווח ארוך יותר, כמו גם ביחס למודלים המתקיימים במקומות ובתחומים אחרים בעולם - דבר המחייב המשך מחקר.

איילון, ח., בלס, נ., פניגר, י., שביט, י. (2019). אי שוויון בחינוך. ממחקר למדיניות. מרכז טאוב. נדלה מהכתובת

https://taubcenter.org.il/wp-content/uploads/educationalinequalityinisraelbook_heb.pdf

אתר משרד החינוך. ועדת הייחודיים. אגף מחקר ופיתוח, ניסויים ויוזמות.

לינק: <https://edu.gov.il/minhalpedagogy/mop/committee/Pages/special-committee.aspx> (נדלה בנובמבר 2022).

אתר משרד החינוך. הוועדה לבתי ספר ייחודיים ומרחבי חינוך, יוצאים לדרך חדשה; אתר משרד החינוך. נדלה מהכתובת

<https://meyda.education.gov.il/files/Nisuyim/newway.pdf> (נדלה בנובמבר 2022).

בג"ץ 6914/06 ארגון הורים ארצי [ע"ר] נ' מדינת ישראל – משרד החינוך, התרבות והספורט ואח', תק-על 2007(3). נדלה מהכתובת

<https://www.informer.co.il/court.asp?id=197646>

בג"ץ 5004/14; ובג"ץ 6214.15. נדלה מהכתובת

<https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts/14/040/050/e62&fileName=14050040.E62&type=2>

בג"ץ 4363/00 – ועד פוריה עלית ע"י היו"ר איתן רון וועד ההורים פוריה עלית נגד שר החינוך, המשרד החינוך – מדינת ישראל, המינהל לחינוך התיישבותי, בית הספר "בית ירח", אגודה

שיצופית "בית ירח", מועצה אזורית עמק הירדן. נדלה מהכתובת. <https://www.ruling.co.il/%D7%A5-4363-00-%D7%A2%D7%A8-%D7%A4%D7%A8%D7%A9%D7%A4-%D7%A2%D7%A8-%D7%A2%D7%A8-%D7%A0-2d6aa7d9-6009-d7e9-153d-d7e169f2c0a2>

בג"ץ 8849/12 – עמותת ועד ההורים של תלמידי בית הספר הניסויי ירושלים, עמותת הורי בית ספר קשת, יסודי, עזרא ניסים קוקיה, בשם הוועד המנהל של בית ספר תלי בית וגן, עמותת בית ספר אדם חינוך על פי שיטת וולדורף בירושלים, חאתם מטר, בשם ועד ההורים של בית הספר הדו לשוני עש מקס ריין, פז כהן, בשם ועד ההורים של בית הספר הדו לשוני עש מקס ריין. נגד שר החינוך, המשרד החינוך – מדינת ישראל, מחוז ירושלים. נדלה מהכתובת

<https://lite.takdin.co.il/document/4682585/%D7%A6%208849%2012%20%D7%A8%D7%A9%D7%A4-%D7%A2%D7%A8-%D7%A0-2d6aa7d9-6009-d7e9-153d-d7e169f2c0a2>

בבג"ץ 5004/14 (שמשון ג'קלין ואח' נ' משרד החינוך ומדינת ישראל). נדלה מהכתובת <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdic>

הוועדה לבתי ספר ייחודיים (2017). יוצאים לדרך חדשה. אגף מו"פ, ניסויים ויזמות, המינהל הפדגוגי. נדלה מהכתובת

<https://meyda.education.gov.il/files/Nisuyim/newway.pdf>

החלטת ממשלה 4088, שעניינה "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)". נדלה מהכתובת

https://www.gov.il/he/Departments/policies/2012_des4088

החלטות ממשלה 2118. הפחתת הנטל הרגולטורי - דיון בהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה מס. חכ/39. נדלה מהכתובת

https://www.gov.il/he/departments/policies/2014_govdec2118

וולנסקי, ע. (2020). תלמידי האתמול, תלמידי המחר. שלושה גלים של רפורמות בחינוך. הוצאת שוקן.

וייסבלאי, א. (2013). מיון מועמדים על פי הישגים וכישורים בקבלה לבתי ספר. הכנסת - מרכז המחקר והמידע.

וורגן, י. (2009). תשלומי הורים במערכת החינוך. מסמך עדכון. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. נדלה מהכתובת

<https://main.knesset.gov.il/activity/info/research/pages/incident.aspx?ver=2&docid=795b6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977>

וורגן, י. (2011). מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי במערכת החינוך. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. נדלה מהכתובת

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/e75b6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_e75b6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_10019.pdf

ויינשטיין, ג. (2006). תסיסה, חממה, מטבח, תזמורת ומנצה: תשתית לחדשנות במערכות חינוך. בתוך: חן, ד. 2006. בתי ספר ניסויים: בית היוצר לחדשנות בחינוך. הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב. עמ' 41-58.

ויניגר, א. (2014). תשלומי הורים במוסדות חינוך ייחודיים. הכנסת - מרכז המחקר והמידע.

ויניגר, א. (2016). תשלומי הורים במערכת החינוך. הכנסת - מרכז המחקר והמידע.

ויניגר, א. (2020). תשלומי הורים במערכת החינוך. ריכוז מידע ונתונים. הכנסת - מרכז המחקר והמדינה.

זוהר, ע. (2020). לחבר את האיים ליבשה. התמקדות מערכתית בלמידה מעמיקה כתנאי לשיפור החינוך. בהוצאת מאגנס.

חוזר מנכל הפעלת מסגרות פיתוח באגף מחקר ופיתוח ניסויים ויזמות הוראת קבע מס' 0380

חוזר מנכל הפעלת מסגרות פיתוח באגף מחקר ופיתוח ניסויים ויזמות הוראת קבע מס' 0380

חוזר מנכ"ל (האיסור לחייב תלמידים להשתתף במבחני מיון לבתי ספר על-יסודיים הוראת שעה (0319

חוזר מנכ"ל עדכון נוהלי הוועדה לבתי ספר ייחודיים אזוריים ועל-אזוריים ואזורי בחירה מבוקרת להרחבת אזורי רישום ברשויות מקומיות- הוראת קבע מס' 0354

חוזר מנכ"ל 3.11-17 גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסד חינוך שאינו רשמי יסודי, וגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת, תכנית לימודים נוספת תורנית ובמוסד חינוך ניסויי וייחודי. נדלה מהכתובת

<https://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-11/HoraotKeva/K-2014-12-1-3-11-17.htm>

חוזר מנכ"ל 3.11-18 – תשעו/12 3.11-18 גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסד חינוך שאינו רשמי יסודי, וגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת, תכנית לימודים נוספת תורנית ובמוסד חינוך ניסויי וייחודי.

חוזר מנכ"ל "תשלומי הורים לשנת הלימודים התשפ"ב, הודעה מספר 0228 שפורסמה בתאריך <https://apps.education.gov.il/Mankal/Hodaa.aspx?siduri=225> 19.8.2021

חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג, 1953. נדלה מהכתובת

https://www.nevo.co.il/law_html/law00/71978.htm

חוק לימוד חובה, תש"ט – 1949. נדלה מהכתובת

https://www.nevo.co.il/law_html/law01/152_004.htm

חוק הפיקוח, תשי"ט, 1969. נדלה מהכתובת

https://www.nevo.co.il/law_html/law00/71989.htm

חן, ד. (2006). בתי ספר ניסויים: בית היוצר לחדשנות בחינוך. הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב.

טבת, א. וגלנור, י. (2019) רגולציה בישראל: ערכים, אפקטיביות, שיטות. ון ליר.

טרקטנברג, ר. (2011). עיקרי ההמלצות הפרק על השירותים החברתיים, הוועדה לשינוי כלכלי חברתי. עמ' 121-122 (להלן דוח טרקטנברג)

כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (2005). התוכנית הלאומית לחינוך. כי לכל ילד מגיע יותר. (להלן – דוח דוברת)

לויצקי, נ' (1986) המלחמה על בית - הספר לטבע כותרת ראשית. גיליון מספר 194. נדלה מהכתובת

<https://www.nli.org.il/he/newspapers/kotert/1986/08/20/01/article/24/?srpos=1&e=-----he-20-kotert-1--img-txIN%7ctxTI-%d7%a9%d7%9e%d7%a9%d7%95%d7%9f+%d7%a9%d7%95%d7%a9%d7%a0%d7%99-----1>

מיכאלי, נ. (2015). הפרטה במערכת החינוך. בתוך: מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. עורכים: גל-נור, י., פז-פוקס, א. וציון, נ. ירושלים: ון ליר.

משרד החינוך. אגף מו"פ. ועדת הייחודיים. נדלה מהכתובת

<https://edu.gov.il/minhalpedagogy/mop/committee/Pages/special-committee.aspx>

משרד החינוך. אגף מו"פ ניסויים ויזמות. היחידה לאסדרה דינאמית. נדלה מהכתובת <https://www.mop.education/wp-content/uploads/%D7%90%D7%A1%D7%>

- Gunningham, N., & Sinclair, D. (2017). Smart regulation. *Regulatory theory: Foundations and applications*, 133-148.
- Johansson, R. (2007). On case study methodology. *Open house international*.
- Kaal, W. A. (2016). Dynamic regulation for innovation. *Perspectives in Law, Business & Innovation* (Mark Fenwick, Wulf A. Kaal, Toshiyuki Kono & Erik PM Vermeulen eds.), New York Springer (2016), U of St. Thomas (Minnesota) Legal Studies Research Paper (pp. 16-22).
- Kahlenbergm R.D. & Janey, C. (2016). Putting Democracy Back into Public Education. November 10, The Century Foundation. Link: <https://tcf.org/content/report/putting-democracy-back-public-education/>
- OECD. Ria. Link: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>
- Lahat, L., Sher-Hadar, N., & Galnoor, I. (2021). Introduction: Collaborative Governance. In *Collaborative Governance* (pp. 1-24). Palgrave Macmillan, Cham.
- Levi-Faur, D. (2011). Regulation and regulatory governance. *Handbook on the Politics of Regulation*, 1(1), 1-25.
- Patton C.V. & Sawicki. (1993) *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Punch, K. (1998). *Introduction to Social Research: Quantitative and Qualitative Approaches*. London: Sage Publications.
- Sher-Hadar, N., Lahat, L., & Galnoor, I.(2021) *Collaborative Governance*. Palgrave Macmillan.
- Talias, M. (2021). Collaborative Regulation: Collaborative Governance in Regulation. *Collaborative Governance*, 165-189.
- Tevet, E., Shiffer, V., & Galnoor, I. (2021). Conclusions: Over-Regulation or Under-Regulation?. In *Regulation in Israel* (pp. 239-252). Palgrave Macmillan, Cham.
- Van Evera S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca and London: Cornell University Press
- Yin, R.K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Second Edition. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.