

צרכנים או נתרמים השפעת פעילות החברה האזרחית על שוויוניות בין בתי ספר¹

בת חן וינהבר² ורינת בן-נון²

בעשור האחרון התגברה במערכת החינוך בישראל פעילות ארגונים אזרחיים, בהם עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית. לאור מאפייניהם העצמאיים של הארגונים נבחן אם פריסת פעילותם בבתי ספר משפיעה על אי השוויון ביניהם.

ממצאי המחקר מגלים שני דפוסי התקשרות שונים בין הארגונים האזרחיים לבין בתי הספר. בעוד שבבתי הספר בדירוג הכלכלי-החברתי הנמוך ההתקשרות מבוססת על יחסי פילנתרופיה המתבטאים במשקל גבוה לתוכניות פילנתרופיות העוסקות בנושאי תגבור, מקצועות ליבה והעצמה, הרי שבין בתי הספר בדירוג הבינוני או הגבוה לארגונים האזרחיים יש יחסי צרכן לקוח המתבטאים במשקל גבוה לתוכניות בתחומי העשרה, מדעים וקהילה הממומנות בעיקר בידי ההורים והרשויות המקומיות.

כך למרות ההשקעה הפילנתרופית בבתי הספר החלשים, נשמר הפער מול בתי הספר החזקים.

1 המחברות מבקשות להודות לכל השותפים במכללה האקדמית בית ברל שתמכו בהקמת המכון ליזמות בחינוך ובמיוחד לד"ר דליה עמנואל שליוותה ויעצה למחקר ולכל צוות המרכז לתכנון לימודים, הוראה והערכה במכללה האקדמית בית ברל בראשותה של ד"ר חיה אלטרץ.
2 המכון ליזמות בחינוך, המכללה האקדמית בית ברל.

מבוא

בעשור האחרון חל גידול בפעילות ארגונים אזרחיים, בהם עמותות, קרנות ומיזמים פילנתרופיים של חברות עסקיות, במערכת החינוך בישראל. פעילות זו מתבטאת במגוון דרכים: פיתוח והפעלת תוכניות לימודים מתמשכות; הכשרת מורים לתכנים חדשים; התנדבויות של פרטים – עובדי חברות מסחריות וקשישים; תרומת כסף או שווה ערך לבית ספר או למערכת חינוך מקומית (זיילר, 2006). בין העמותות המדוברות ניתן למצוא ארגוני חינוך כגון צ.ב.ע ו-YRF, הפועלים בתחום תגבור מקצועות הליבה או העשרת תלמידים מהפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, וארגונים כגון בראשית ומרכז פרס לשלום, המקדמים עניינים אידיאולוגיים.

למרות היקף התופעה, עדיין לא נחקרה מערכת היחסים שבין מערכת החינוך הממלכתית השייכת למגזר הראשון לבין מגוון הולך וגדל של ארגונים אזרחיים מהמגזר השלישי או מיזמי פילנתרופיה עסקית השייכים למגזר השני. סוגיה זו היא חלק משאלה תיאורטית רחבה הנוגעת לחלוקת האחריות והתפקידים בין המגזר הראשון לבין המגזר השני והשלישי (Boris, 2006), בנושא השירותים, ובארץ מדובר בעיקר על שירותי הרווחה והבריאות (גל, 2005; דורון, 2005).

ארגוני המגזר השלישי מוגדרים ככלי העיקרי של החברה האזרחית, ובין תפקידיהם החוקרים מונים השתתפות אזרחית, ייצוג אינטרסים ובקרה על הממשל (גדרון, בר וכץ, 2003; Young, 2006). יעל ישי, חוקרת החברה האזרחית, מדגישה את ההיבטים העצמאיים של ארגוני החברה האזרחית: "החברה האזרחית מבוססת על רציונליות ולא על אכיפה. זו הזירה שבה אזרחים מבטאים את רצונם להשתייך, להיות מעורבים או אף לשמור על זיקה לפעילות המתרחשת במרחב הציבורי" (ישי, 2008, עמ' 8). בבדיקת מקורות מימון של ארגוני חינוך נמצא שרוב הארגונים הציבוריים הגדולים מקבלים מימון ממשלתי, בעוד ארגונים קטנים ופרטיים נשענים במידה גדולה יותר על מכירת שירותים ופילנתרופיה (כץ וברנר, 2004), דבר המאפשר להם להיות עצמאיים בבחירת מטרותיהם.

למרות הרצון להיטיב שנמצא, להנחתנו, בבסיס כל שיתופי הפעולה בין ארגוני המגזר השלישי ובתי הספר, הרי אופיים העצמאי והחדשני והרצון והיכולת לייצג אינטרסים מסוימים עלולים להוביל לפיזור לא שווה של פעילותם ומשאביהם בין בתי הספר ולהעמיק את אי השוויון במשאבים ובהישגים, הרווח ממילא בין בתי הספר (וקסלר, 2004; סבירסקי, 2004). סקירת מחקרים בנושא אי שוויון בסל התקציבים של בתי הספר מעלה שהגורם העיקרי למצב זה הוא מאפיינים מקומיים, כגון יכולות כספיות של רשויות מקומיות והורים (בלנק, 2004).

מחקר זה עוסק בדפוס היחסים שבין ארגוני המגזר השלישי והפילנתרופיה העסקית לבין בתי הספר, לאור מאפייני פעילותם העצמאית של ארגוני המגזר השלישי ולנוכח מצב אי השוויון התקציבי בין בתי הספר. המחקר בוחן איך תוכניות ארגוני המגזר השלישי מתפזרות בין בתי הספר ביחס למדד הטיפוח (הדירוג החברתי-הכלכלי). לשם כך נבחנה פריסת תוכניות חינוך של הארגונים במערכת החינוך על פי מאפייני התוכנית וביחס לדירוג הכלכלי-החברתי של בתי הספר.

סקירה ספרותית

המגזר השלישי בישראל – מאפיינים ותפקידים

בעשור האחרון מתפתח דיון בנושא חלוקת האחריות ושיתופי הפעולה בין ארגוני המגזר השלישי והחברה האזרחית לבין משרדי הממשלה השונים. שיאו של הדיון הוא תהליך שולחנות עגולים, המתנהל זה מכבר ביוזמת משרד ראש הממשלה.³ הסיבה לתהליך הסדרה זה היא מעורבותם ההולכת וגוברת של ארגוני מגזר שלישי בתחומים שהוגדרו כשירותים ממלכתיים או ממלכתיים למחצה, עד כדי ביזורם או הפרטתם והעברתם לידי גורמים פרטיים ומסחריים וארגונים אזרחיים כגון עמותות (גל, 2005; דורון, 2005).

ארגונים אזרחיים הם ארגונים פורמליים השייכים על פי מעמד המשפטי לארגוני המגזר השלישי, בהם קרנות פילנתרופיות, חברות לתועלת הציבור, מועדוני חברים ומנגד ארגוני צדקה, תנועות חברתיות וגופים ציבוריים למחצה (גדרון, בר וכץ, 2003). הארגונים האזרחיים מוקמים באופן וולונטרי בידי אנשים המעוניינים לחלוק ולקדם ערכים, עמדות, רעיונות וזהויות משותפים וכן לספק אמצעים ושירותים לחברי הארגונים או לאחרים (הרמן, 1995; Lyons, 1996). מחקרים רבים על מהותם וטבעם של הארגונים האזרחיים מדגישים את טבעם העצמאי ואת אי תלותם במערכות המדינה. מימון עצמאי או משאבים התנדבותיים מאפשרים להם לפעול ללא ידה המכוונת והממנת של המדינה, וכך הם עצמאיים לבחור לעצמם את מטרותיהם ואת דרכי פעולתם (גדרון, בר וכץ, 2003; גדרון, אלון, שלנגר ושוורץ, 2006; ישי, 2008; Anheier & Neno, 2002).

מערכת החינוך וארגוני המגזר השלישי

את מעורבות ארגוני המגזר השלישי במערכת החינוך ניתן לייחס לתהליכים מספר: התהליך הראשון הוא תהליך שההורים עוברים. משנות ה-80 החלו הורים מהמעמד הבינוני-הגבוה, לחפש מענה פלורליסטי, רב תרבותי וייחודי לתשתית החינוכית. במקביל אימץ משרד החינוך תפיסות ביזוריות, ליברליות השונות מתפיסת השירותים הריכוזית שרווחה עד אז, אשר פתחו פתחים רבים להפרטת שירותי החינוך.

לפני קום המדינה, בתקופת המנדט הבריטי, התנהלה מערכת החינוך העברית באמצעות שלוש מערכות פוליטיות-חברתיות-אידיאולוגיות שנתמכו בידי מפלגות פוליטיות. בשנת 1953 התקבל חוק החינוך הממלכתי (תשי"ג), והוקמה מערכת חינוך ממלכתית עם שני זרמים בלבד. מטרת החוק היתה ליצור מערכת חינוך אחידה שתשרת את המטרות הפוליטיות של המדינה החדשה ותבטל את הקשרים הסקטוריאליים של בתי הספר. במקביל לה התנהלו מספר זרמים עצמאיים, בעיקר חרדיים, המורכבים ממערכת של עמותות (גדרון, בר וכץ, 2003). במהלך העשורים הראשונים לקיומה היתה מערכת החינוך כלי למימוש מדיניות כור ההיתוך, אך מאמצע שנות ה-60 החל תהליך ליברליזציה כלפי ארגוני מגזר שלישי, בייחוד ארגוני שירותים שלא קראו תיגר על המערכות המדינתיות (גדרון, בר וכץ, 2003). בשנות ה-80 וה-90 החלה להתפורר הגישה הממלכתית האחידה, והתפתחו תופעות של הפרטת שירותי חינוך, מעורבות הורים בתוך בתי הספר, ביטול אזורי רישום, הקמת בתי ספר ייחודיים ועוד (Harrison, 1993). מגמות אלה מעמיקות לנוכח קידומן של תפיסות מבזרות תחת הכותרת אוטונומיה בית ספרית, מתוך כוונה לעודד בתי ספר בתוך המערכת הציבורית לגייס משאבים, להציב יעדים ולקחת אחריות על תהליכי ההוראה והחינוך.

במקביל לקידום מגמת האוטונומיה הבית ספרית החלה להתפתח, בסוף שנות ה-80, תופעת התל"ן (תוכנית לימודים נוספת לשעות הלימודים). לאור קיצוצי תקציב משרד החינוך בשנות ה-80 צמחו התארגנויות של הורים מהמעמד הבינוני והגבוה, אשר ביקשו לשפר את מסלול ההתקדמות של ילדיהם באמצעות מימון עצמי של שעות הוראה, תופעה שלימים זכתה לכינוי חינוך אפור (סבירסקי, 2004). על פי הערכה שנעשתה בסוף שנות ה-80, היו כספי ההורים בבתי ספר שהונהג בהם חינוך אפור כשישית מכלל המשאבים לתלמיד (קלינוב, 1989). יש לציין שהאפשרות החוקית להתערבות ההורים בתוכניות הלימודים קיימת כבר מ-1953 (סעיף 8 בחוק החינוך הממלכתי, תשי"ג). בשנת 1988 היו 27 אחוזים מפעילויות התל"ן מאורגנים בעמותות שבאמצעותן הועברו התשלומים למורים. ההתאגדות בעמותה אפשרה להורים לאסוף כספים ממקורות ציבוריים ופרטיים שונים (בר סימן-טוב ולנגרמן, 1988, בתוך גדרון ועמיתים, 2003).

מאז שנות ה-90 החל משרד החינוך בעצמו להתקשר עם גורמי חוץ (עמותות וגורמים עסקיים), כדי להוציא לפועל פרויקטים חדשים בתחומים שלמשרד לא היתה עד אז נגיעה בהם (סגן, אלון, בר-אלי, גור, שטרסר וויצמן, 1996). וקסלר (2004) מציין שלוש סיבות מרכזיות לחיזוק מגמת התקשרותו של משרד החינוך עם גורמים חיצוניים: צמצום מחויבות למורים עם קביעות (העסקה דרך קבלן חיצוני), גמישות והעדר מחויבות לאורך זמן (כל פרויקט פועל כל עוד יש משאבים), יצירת הזדמנויות לגורמים עסקיים לצבירת רווח.

שוויון במערכת החינוך

משאבי המגזר השלישי והפילנתרופיה מהווים תוספת תקציבית לבתי ספר, המגייסים מלכתחילה משאבים מהרשות המקומית ומההורים. השקעה כספית של גורמים חיצוניים במערכת החינוך מפרה את השוויון שמשרד החינוך מקדם. במצב זה משאבי המגזר השלישי, הנשענים על כוח קנייה שונה בין רשויות שונות ובין בתי ספר בעלי מדד טיפוח שונה, עלולים להשפיע על הפערים הקיימים או להעמיקם. אך משאבים פיננסיים או שווי ערך להם הם רק היבט אחד בבחינת סוגיות השוויוניות בין בתי הספר. הארגונים האזרחיים יכולים להשפיע לא רק דרך היקף התרומה הכספית אלא גם באמצעות הרחבת מגוון נושאי הלימוד.

דהאן ויונה (2006) סקרו תיאוריות בנושא שוויון בחינוך מתוך הנחה שעקרון שוויון ההזדמנויות נקבע לא רק על פי ההיקף האבסולוטי של הישגים חינוכיים, אלא גם בהשוואה לתלמידים אחרים. מכאן שתלמיד שזוכה להזדמנויות חינוכיות רבות וטובות יותר זוכה ביתרון על פני האחרים בתחרות על טובין חברתיים מוגבלים (Swift, 2003), בתוך דהאן ויונה, 2006).

גישה אחרת לבחינת סוגיית השוויון בחינוך היא עקרון הסף הדמוקרטי (Gutmann, 1987, בתוך דהאן ויונה, 2006). לעומת הגישות הבודקות רמות שוויון, גישת הסף הדמוקרטי טוענת שחברה אינה יכולה להקצות משאבים אינסופיים לשם יצירת שוויון מלא ואחיד בין כל התלמידים, ולכן יש לשאוף שהתלמיד יקבל חינוך מינימלי הדרוש לתפקודו כאזרח במדינה דמוקרטית. דבורה שץ (Satz, 2005) ואליוזבת אנדרסון (Anderson, 1999), אצל דהאן ויונה, 2004) מדגישות שעל הגדרת הסף הדמוקרטי לכלול גם מקורות אחרים חוץ חינוכיים לאי שוויון: יחסי דיכוי, אי נגישות יעילה למשאבים, לכישורים, לידע ולמרחבים ציבוריים המאפשרים אינטראקציה בין אזרחים על בסיס שוויוני.

תפיסת הסף הדמוקרטי מבטאת את אחת מנקודות המחלוקת המרכזיות בעניין החלתו של עקרון שוויון ההזדמנויות: עד כמה רצוי שהמדינה תתערב ותשנה את ההסדרים

החברתיים-הכלכליים כך שיבטיחו שוויון הזדמנויות? האם יש להסתפק בשינויים המשפיעים ישירות על יכולותיהם ועל הישגיהם של התלמידים או שמא דרושים שינויים משמעותיים בהסדרים החברתיים והכלכליים החוץ בית ספריים?

סוגיה אחרת בעניין שוויון ההזדמנויות בחינוך היא ההבדלים במהות התשומות החינוכיות; למשל: ההבחנה בין חינוך אינסטרומנטלי לחינוך לא אינסטרומנטלי. יונה (2006) טוען שיש להפריד בין אידיאל שוויון הזדמנויות לבין מטרתו. אידיאל החינוך הנפוץ הוא חינוך אינסטרומנטלי שתכליתו להוות מנוף להשתלבות בשוק התעסוקה. מקצועות בחינות הבגרות הם אפוא חינוך אינסטרומנטלי. חינוך לא אינסטרומנטלי, לעומתו, כולל תחומי ידע רבים ואיכותיים שלא בהכרח מהווים בסיס ידע מקצועי ואינם כלולים בתוכניות הליבה של בתי הספר. בשל העדר התכלית המעשית שלו החינוך הלא אינסטרומנטלי הוא בבחינת העשרה איכותית של קבוצות אוכלוסייה מבוססות, המתאפיינות הן ביכולתן לממן אותו והן בביטחונן בעתיד התעסוקה של ילדיהן. מכאן שחינוך לא אינסטרומנטלי יהיה נפוץ יותר בקרב אליטות חברתיות-כלכליות שאינן טרודות בשאלות קיומיות (דאהן ויונה 2006). החוקרים זילברשטיין וצבר בן-יהושע (1993) מצאו שאי שוויון במשאבים ובהישגים משליך על פיתוח יוזמות חדשניות. הם הראו שמערכת המוטרדת פחות מהישגים לימודיים יוזמת פיתוח תוכניות רשות והעשרה רבות יותר, ומערכת מוכוונת הישגים ועמידה בדרישות המיצב נוטה פחות לעודד יוזמות פיתוח של נושאי העשרה ונושאי רשות אינטגרטיביים.

מאר (Mare, 1980) טען שאי שוויון בין רבדים באוכלוסייה בהיבט רמת ההשכלה הממוצעת קשור גם לשונות בסוגי ההשכלה. ככל שהשונות בהשכלה מצטמצמת, כך מצטמצם הפער בין הרבדים. אבל כדי שהשונות בהשכלה תצמצם את הפער עליה להתרחש ברמות הנמוכות של ההשכלה. גדילת שיעור השונות בחינוך היסודי והתיכוני מעלה את רמת ההשכלה המינימלית של האוכלוסייה, ולכן מצמצמת את השונות בה. ומנגד התרחבות של רמות ההשכלה הגבוהות עשויה להגדיל את השונות. ואולם, טוען מאר (שם), כאשר מערכת השכלה מתרחבת, ואין עוד אי שוויון במספר שנות לימוד או ברמות השכלה, תופס את מקומו בידול איכותי.

אם נחבר את גישת ההבחנה בין חינוך אינסטרומנטלי ולא-אינסטרומנטלי לבין השונות בחינוך, נראה שלמרות ההשקעה השוויונית בחינוך האינסטרומנטלי, ימשיך אי השוויון להתקיים בשל יכולתם של רבדים מבוססים בחברה לפתח חינוך לא אינסטרומנטלי המעניק לתלמידים הבאים מהם יתרון איכותי.

בחינת השוויון והפערים במערכת החינוך הישראלית מלמדת שאי שוויון היה סוגיה מרכזית בעשורים הראשונים לקום המדינה. נראה שבשני העשורים האחרונים חל מהפך בעמדת ממשלות ישראל כלפי שאלת הפערים: אי השוויון אינו גורם עוד לאי נחת כבעבר,

ויתרה מכך, המדיניות המעשית אימצה גישה פתוחה, המניחה מראש מידה גדולה של אי שוויון (סבירסקי, 2004). בשנות ה-80 השתררה בקרב הצמרת הפוליטית והכלכלית התחושה שאין לצפות עוד מהמדינה שתיטול על עצמה משימות קידום קבוצות חברתיות, כפי שעשתה בדור הקודם (וקסלק, 2004).

רוב המחקרים בנושא אי שוויון במערכת החינוך אינם מתייחסים במישרין לתופעת הארגונים האזרחיים בבתי הספר, אלא מציגים תיאוריות בנושא השוויון בחינוך וסוקרים את המצב הקיים במערכת החינוך הישראלית. התמונה העולה מהסקירה מראה שעוד בטרם הציעו הארגונים האזרחיים את משאביהם, היה מצב מתמשך של אי שוויון בתשומות ובמימון בתי הספר. עם זאת, בסוף שנות ה-80 נראה היה שכל מנתחי מגמות המשק הסכימו שאין כל דרך וסיכוי שמימון ממשלתי של מערכת החינוך יוכל לחזור ולהחליף את המימון הפרטי וכי בליט ברירה תישען מערכת החינוך על הגדלת ההשתתפות העצמית של משקי הבית ועל נסיגה חלקית מעקרון האוניברסליות באספקת שרותי חינוך (עופר, 1989; קלינוב, 1989).

מחקרים ישראליים בנושא השוויון במערכת החינוך עוסקים בפערים בהישגי התלמידים, בפערים בתשומות בתי הספר ובקשר ביניהם. בבחינת שאלת השוויון בהישגים נמצאו פערים על רקע מוצא, לאום, הכנסה והשכלה. דהן, מירוניצ'ב, דביר ושי (2002) מצאו קשר בין הכנסת הורים להישגים בבחינות הבגרות. בבחינת נתוני הכנסת הורים, כפי שמופיעים במפקד האוכלוסין של 1995, עולה שסיכוייהם של תלמידים להשיג תעודת בגרות גדלים, ככל שהכנסת ההורים גדלה.

נראה שאי השוויון במערכת החינוך הוא תוצר של היבטים חברתיים והשכלתיים מורכבים. עם זאת, בבחינת התופעה שלפנינו יש משקל גם להכנסת ההורים כגורם משפיע על הישגי הבגרות ולמעורבותם הכספית באמצעות רכישת תוכניות לימוד נוספות.

מקורות מימון במערכת החינוך

בחינת שוויון התשומות במערכת החינוך הישראלית מגלה שהמערכת מאופיינת בריבוי גורמי מימון: משרד החינוך, הרשות המקומית, ההורים, מקורות עצמאיים של בית הספר וארגונים חיצוניים אחרים. המחקרים סוקרים את תהליך כניסת המממנים החיצוניים. המימון החיצוני יוצר פערים חדשים, ומשרד החינוך מנסה לאזן אותם ללא הצלחה. ההבדלים במימון בתי הספר נובעים מכך שכל ארבעת המקורות, מלבד משרד החינוך, קטנים יותר במקרה של רשויות עניות, יישובי מיעוטים, יישובי פריפריה ושכונות עוני. בלנק (2004) טוען שאף שמשרד החינוך אמור לשאת ב-75 אחוז מתקציב בתי הספר הוא נושא רק ב-50-60 אחוז. אחת מההשלכות של פערים תקציביים אלה, לטענתו, היא

המשגת החינוך כסחורה והמשגת בתי הספר והתלמידים כצרכנים, כשהמאפיין הצרכני הוא יכולת הבחירה. הוא מצטט את מבקר המדינה שהעיר ש"מבנה המימון של בתי הספר בישראל הפך לתערובת משונה של הסכמים והסדרים שונים שבין הממשלה, מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות, המורכב מ-142 סעיפי תקציב. מבנה זה העניק יתרון לבעלי תושייה בגילוי מקורות תקציביים או למי שמקורב לבעלי ידע" (מבקר המדינה, דו"ח שנתי 48, תשנ"ח, 315, אצל בלנק, 2004).

רשויות מקומיות בלנק (2004) טוען שבשנות ה-70 החל משרד החינוך בתהליך אקראי של האצלת סמכויות לרשויות המקומיות, שמטרתו היתה ליצור תחרות ביניהן. סמכות הרשות המקומית בחינוך נובעת מעקרון המקומיות ומהאפשרות שלה להשתתף במימון החינוך. התחרות יצרה מצב של אי שוויון בין הרשויות המקומיות בתחום ההשקעה העצמית בחינוך. רשויות גדולות בעלות מקורות מימון עצמאיים גדולים יותר מסוגלות להשקיע יותר מרשויות קטנות ומבודדות שמשאביהן הפיננסיים דלים.

הורים השוואה בין סקרי הוצאות המשפחה של הלמ"ס מראה גידול בפער בין העשירונים בהוצאה על שירותי חינוך ומדגימה את טענתו של מבקר המדינה. בהשוואה בין סקר שנערך בשנת 1986 לסקר שנערך בשנת 2000 נמצאה מגמת עלייה בפער בין משפחות מבוססות למשפחות עניות. בעוד שבשנת 1986 הוציאה משפחה מהעשירון העליון פי 2.6 ממשפחה בעשירון החמישי ופי 7.3 ממשפחה בעשירון השני, בשנת 2000 הוציאה אותה משפחה פי 2.7 מהעשירון החמישי ופי 10 מהעשירון השני.

החינוך האפור בא לידי ביטוי בגביית כספים מהורי התלמידים לצורך תוספת שעות לימוד, פיצול כיתות והעשרת התלמידים. מקורו בהורים מן המעמד הבינוני והגבוה הטוענים לרדידות המערכת הציבורית ורוצים חינוך פרטני ומעשיר יותר (וקסלר, 2004). סבירסקי (2004) טוען שהעלייה במימון ההורים מבטאת ביטחון עצמי גובר של הישראלים המועסקים בענפי תעסוקה בעלי הכנסה גבוהה ושהלגיטימיות שקיבל החינוך האפור גרמה לכך שפערים מעמדיים חלחלו לתוך מערכת החינוך ושינו את אופייה השוויוני. לטענתו אין משרד החינוך מצליח לאזן את בתי הספר חסרי המימון האפור הנמצאים בעיקר בישובים ערביים ובעיירות הפיתוח.

מקורות מימון עצמאיים של בתי הספר וגיוס משאבים עצמאי רוב החוקרים הדנים בנושא (במיוחד לאור המלצתה של ועדת דברת לקדמו) רואים בו עוד גורם להגדלת אי השוויון בין בתי הספר היכולים למצוא לעצמם מקורות נוספים, בעיקר על ידי השכרת נכסיהם, לבין בתי ספר הנמצאים בפריפריה או ביישובים עניים שבהם לנכסיהם אין ערך נדל"ני (דאהן, ויונה 2006; איכילוב, 2005; וקסלר 2004).

ארגונים חיצוניים בשנים האחרונות התפתחו עוד שני מקורות מימון המשפיעים על משאבי המערכת: עסקים למען רווח (הפרטה); ארגונים פילנתרופיים (איכילוב, 2005; וקסלר, 2004).

לאור מספר הולך וגדל של מקורות מימון המחוללים פערים גדולים בין רשויות מקומיות לבין מעמדות חברתיים וכלכליים, בדק הלמ"ס (2003) באיזו מידה העדפה מתקנת באמצעות ההוצאה הציבורית מצליחה לצמצם את הפער בהקצאה לטובת השכבות החלשות.

הלמ"ס מצא שההוצאה הפרטית לילד מהחמישון העליון גדולה פי חמישה מזו מהחמישון התחתון ושההעדפה המתקנת צמצמה את הפער, אך לא סגרה אותו: סך ההוצאה הציבורית וההוצאה הפרטית לילד בחמישון העליון גבוה פי 1.7 מההוצאה לילד בחמישון התחתון. עוד מצא הלמ"ס שההוצאה הציבורית (עלות סל הוראה) מהווה רק שני שלישים מסך כל ההוצאות לחינוך. מכאן שהשליש השלישי הוא הבסיס לאי השוויון בהקצאה (וזאת בלי לקחת בחשבון את הצרכים השונים של אוכלוסיות מבוססות לעומת אוכלוסיות עניות). אדלר ובלס (1997) התריעו שאף שמשרד החינוך משקיע בצמצום הפערים בתשומות ובתפוקות בבתי הספר, הרי בכל התחומים שהם סקרו התקדמו אמנם הקבוצות החלשות לעומת נקודת המוצא של עצמן, אבל גם הקבוצות החזקות לא נשארו במקום, במיוחד בנושאים שעדיין לא הגיעו למיצוי במסגרת לימודי הליבה. אחד ההסברים שהציעו אדלר ובלס הוא שהקבוצות החזקות יודעות לנצל ביתר יעילות את משאביהן ואת המשאבים הציבוריים.

ממצאי הלמ"ס, בנושא קוצר ידו של משרד החינוך לאזן תקציבים חוץ משרדיים, ומסקנת אדלר ובלס, שלמרות ניסיונות איזון אלה נשמרים הפערים בין בתי ספר, נותנים ביטוי לתיאוריות השוויון שהוצגו בפתח סקירת הספרות. תמונה זו מלמדת שלמרות ניסיונות המדינה ליצור שוויון על ידי הקצאות מאוזנות, מקורות המימון החיצוניים, בהם הורים ורשויות מקומיות, משמרים את הפערים דרך השקעה בחינוך איכותי יותר ובנושאי לימוד רחבים יותר, החורגים מהלימודים האינסטרומנטליים, ודרך הסתייעות בחברות עסקיות המוכרות שירותי חינוך ובארגוני המגזר השלישי.

שאלת המחקר

שאלת המחקר בחנה מה הם דפוסי פריסת תוכניות ארגוני המגזר השלישי בבתי הספר ביחס למדר הטיפוח.

פירקנו שאלה זו למספר שאלות משנה:

1. מהו היקף פעילות ארגוני המגזר השלישי בבתי הספר השונים, על פי מדד הטיפוח של משרד החינוך?
2. האם יש הבדל בין בתי ספר בעלי מדדי טיפוח שונים בנושאי התוכניות המופעלות?
3. האם יש הבדל בין קהלי היעד של התוכניות בתוך בתי הספר השונים?
4. האם יש הבדל במקורות המימון של תוכניות הארגונים האזרחיים בהתאמה לנושאייהן ומדד הטיפוח של בתי הספר?

מתודולוגיה

כדי לענות על שאלות המחקר, נבדק הקשר בין סוגי התוכניות של ארגוני החברה האזרחית לבין מדדים כלכליים וחברתיים של בתי הספר שהן פועלות בהם. המחקר נערך באמצעות סקר שאלונים שהועבר למנהלי בתי ספר,⁴ בשלהי שנת הלימודים תשס"ח.

השתתפו בסקר 499 בתי ספר שנבחרו כמדגם אקראי מייצג בידי משרד המדען הראשי במשרד החינוך. לשם כך נדגמו מחוזות וסוגי פיקוח – ממלכתי-עברי, ממלכתי-דתי (ממ"ד), וממלכתי-ערבי – בבתי ספר יסודיים ובחטיבות ביניים. מלבד זאת חילקנו את בתי הספר לשלוש מדרגות על פי מדד הטיפוח:⁵ בתי ספר מבוססים, בתי ספר ברמת ביניים ובתי ספר לא מבוססים. בחלוקת בתי הספר שבמדגם לפי מדדי הטיפוח נמצא, ש-17 אחוז מבתי הספר נמצאים במדד הטיפוח הנמוך, שמשמעו בתי ספר מבוססים כלכלית וחברתית, 41 אחוז נמצאים ברמת ביניים, ו-42 אחוז במדד הטיפוח הגבוה, שמשמעו בתי ספר לא מבוססים מבחינה כלכלית וחברתית.

4 מחקר זה נעשה במסגרת מחקר רחב על הקשר שבין ארגוני מגזר שלישי ומערכת החינוך. הסקר הרחב הכיל מלבד סקר מנהלי בתי הספר גם סקר עמותות וקרנות; סקר עסקים פילנתרופיים התורמים לחינוך.
5 מדד הטיפוח של בתי הספר נקבע בידי משרד החינוך, והוא מושתת על משתנים גיאוגרפיים ומשתנים חברתיים-כלכליים בית ספריים. המשתנים הגיאוגרפיים של בתי ספר ממלכתיים עבריים וממלכתיים דתיים הם פריפריאליות (ריחוק משלוש הערים הגדולות). המשתנים הגיאוגרפיים של בתי הספר הממלכתיים הערביים הם שיעור המשפחות המתגוררות ביישובים לא מוכרים, בית ספר בעיר מעורבת ובית ספר קטן. המשתנים החברתיים-כלכליים הם שיעור המשפחות בעלות הכנסה נמוכה, שיעור ההורים בעלי השכלה נמוכה, שיעור המשפחות הגדולות ושיעור העולים החדשים (שלום, 2002).

לוח 1

חלוקת בתי ספר משיבים במדגם לפי מדד טיפוח (N=175)

פרשנות	אחוז מכלל בתי הספר במדגם	הגדרת בתי הספר
מדד טיפוח נמוך (1-3), שמשמעו משתנים גיאוגרפיים וחברתיים-כלכליים גבוהים ביותר	17%	מבוססים
מדד טיפוח בינוני (4-6), שמשמעו משתנים גיאוגרפיים, חברתיים-כלכליים ממוצעים	41%	רמת ביניים
מדד טיפוח גבוה (7-9) שמשמעו מדדים כלכליים חברתיים נמוכים ביותר בשילוב מיקום גיאוגרפי פריפריאלי.	42%	לא מבוססים

שאלונים

שאלוני הסקר שהועברו למנהלי בתי הספר במדגם כללו שלושה חלקים: בקשה לקבל רשימה המפרטת את כל הארגונים המעורבים בבית הספר ואת כל התוכניות המופעלות בו; תיאור התוכניות (כולל סוג קהלי יעד, מימון ונושאי התוכניות); שאלה פתוחה להערכת מדיניות הארגונים החיצוניים והתנהלותם בבית הספר.

ניתוח דיווח המנהלים נעשה על פי תוכניות הארגונים החיצוניים המופעלות בבתי הספר. התוכניות חולקו לשבעה נושאים: העשרה, מדעים, מיומנויות וכישורי חיים, צרכים מיוחדים, קהילה ותגבור נושאי ליבה.

לאור שאלות המחקר חולקו התוכניות גם בין נושאים אינסטרומנטליים לנושאים לא אינסטרומנטליים. בין הנושאים האינסטרומנטליים נמנו תגבור לימודי ליבה (הכנה לבגרויות, מתמטיקה, שפות), מיומנויות וכישורי חיים (הכוללים תוכניות תגבור חוץ לימודיות כמו העצמה אישית או משפחתית-חברתית) ותוכניות של צרכים מיוחדים (בהן תוכניות מקצועיות לתלמידים בעלי לקויות למידה ובעיות אחרות). בקבוצת הנושאים הלא אינסטרומנטליים נכללו תוכניות העשרה, מדעים, ערכים (כגון יהדות, דמוקרטיה, דו קיום, רוחניות ועוד) ותוכניות לקידום ערכים ומיומנויות קהילתיות כגון התנדבות.

ממצאים

משקל התוכניות בקבוצות מדד הטיפוח

הבדיקה הראשונה של מספר התוכניות לפי קבוצות מדדי הטיפוח העלתה שפריסת התוכניות מטה מעט את כף המאזניים לטובת קבוצת בתי ספר הלא מבוססים. מכאן עולה שבבתי הספר בעלי מדד הטיפוח הגבוה פועלות יותר תוכניות של ארגוני המגזר השלישי והשני. יחס זה נשמר בין בתי הספר היסודיים וחיכוכות הביניים.

לוח 2 מציג השוואה בין התפלגות בתי הספר במדגם לפי מדד טיפוח לבין התפלגות תוכניות לימודים מטעם הארגונים האזרחיים בקבוצות הטיפוח.

לוח 2

התפלגות תוכניות ביחס לגודל הקבוצה במדד הטיפוח (N=405)

יחס תוכניות להיקף הייצוג	אחוז התוכניות המופעלות	אחוז מכלל בתי הספר במדגם	הגדרת בתי הספר (לפי מדד טיפוח)
0.76	14%	17%	מבוססים
1.0	40%	41%	רמת ביניים
1.09	46%	42%	לא מבוססים

נושאי התוכניות בקבוצות מדד הטיפוח

הממצא הראשוני, המראה שבבתי הספר הלא מבוססים יש יותר תוכניות חינוך מטעם ארגונים אזרחיים, מצביע לכאורה על העדיפות שנותנים אלה לבתי ספר חלשים. ניתן להסיק מכך שפעילות זו נותנת לבתי הספר החלשים משנה חוזק המצמצם את הפערים מול בתי הספר המבוססים. ואולם בדיקת נושאי התוכניות וסיווגם לנושאים אינסטרומנטליים ונושאים לא-אינסטרומנטליים מלמדת על שני תמהילי נושאים: התמהיל המחזק את החלשים בעיקר במקצועות הליכה האינסטרומנטליים, והתמהיל המעשיר את בתי הספר המבוססים בתוכניות לימודים חדשניות המציעות נושאים לא אינסטרומנטליים. מתאם זה בין בתי ספר חלשים לתוכניות לימוד אינסטרומנטליות ובין בתי ספר חזקים לתוכניות לא-אינסטרומנטליות מציג תמונת מצב המשמרת את הפערים.

בלוח 3 מוצג משקל נושא התוכניות בקבוצות מדדי הטיפוח. מהממצאים עולה שיש זיקה בין מדד לבין קבוצת נושאים ובינו לבין הבחנה בין נושאים אינסטרומנטליים ולא אינסטרומנטליים באופן הקושר בין בתי ספר במדד טיפוח לבין נושאי לימוד מטעם ארגונים אזרחיים.

לוח 3

היחס בין משקל התוכנית לפי נושא (בקבוצת מדד הטיפוח) ובין משקלה בסך כל התוכניות (N=405)

מדד טיפוח	אחר	העשרה	מדעים	מיומנויות וכישורי חיים	ערכים	צרכים מיוחדים	קהילה	תגבור
מבוססים	2.1	1.5	1.3	0.8	0.9	0.6	1.4	0.4
רמת ביניים	0.7	1.1	1.1	0.9	1.1	0.6	1.1	0.8
לא מבוססים	1.0	0.8	0.8	1.1	0.7	1.5	0.8	1.3

(רמת מובהקות sig = 0.012)

נושאי התוכניות הנמצאים ביחס גבוה בבתי ספר הלא מבוססים הם תגבור, צרכים מיוחדים ומיומנויות וכישורי חיים. הנושאים הנמצאים ביחס גבוה בבתי הספר במדד הטיפוח מרמת הביניים הם העשרה, מדעים וקהילה. נושאי התוכניות הנמצאים ביחס גבוה בבתי ספר המבוססים הם העשרה, מדעים וקהילה, כמו גם הנושאים הנכללים בקטגוריה "אחר", הכוללת פעילות לא לימודית כגון ארגון בית הספר, העצמת מורים ועוד.

התמונה העולה מבדיקה זו היא שפעילויות המכוונות לאוכלוסיות חלשות (מבחינה כלכלית או מבחינת הישגים לימודיים) רווחות יותר בבתי הספר הלא מבוססים, ואילו כל הנושאים שהם מעבר לליבת תוכנית הלימודים ולהעצמה רווחים יותר בבתי הספר מרמת הביניים ובבתי הספר המבוססים.

התפלגות התוכניות על פי גורם מממן וקבוצת מדד הטיפוח

בדיקת הגורמים המממנים את התוכניות החיצוניות בבתי הספר מגלה הבדלים משמעותיים בין קבוצות מדד הטיפוח באופן התואם את הרמה הכלכלית החברתית של קהילת בתי הספר. בלוח 4 מוצגת התפלגות התוכניות על פי מאפייני בית הספר ומקורות המימון של התוכניות החיצוניות.

לוח 4

התפלגות התוכניות בבתי ספר לפי גורם מממן ומדד טיפוח (N=398)

מספר תוכניות	מספר מקומות /או עם הורים	משרד החינוך	ארגון חינוכי ותורם נוסף	מימון על ידי הורים בלבד	שילוב בין מספר מממנים ללא הורים	שילוב בין מספר מממנים והורים	סך הכול
מספר תוכניות מבוססים	80	19	157	26	57	59	398
רמת ביניים	28%	4%	24%	13%	18%	13%	100%
לא מבוססים	18%	5%	35%	11%	18%	13%	100%
ממוצע	20%	5%	47%	1%	10%	17%	100%
	20%	5%	39%	7%	14%	15%	100%

(רמת מובהקות sig = 0.000)

מלוח 4 עולה שהגורם המממן הגדול ביותר בבתי ספר המבוססים הוא הרשות המקומית או הרשות בשילוב ההורים. הגורם המממן העיקרי בבתי ספר הלא מבוססים הוא ארגון חינוכי או תורם אחר (47 אחוז); בהתאמה, ההורים מממנים כאחוז מהתוכניות, והשילוב עם ההורים הוא הנמוך ביותר בכל קבוצת מדד הטיפוח (10 אחוזים).

עוד עולה מהלוח שמממנים פילנתרופים או חיצוניים אחרים נוטים להיות מעורבים יותר בבתי ספר הלא מבוססים, ואילו בבתי הספר החזקים להורים משקל גבוה יותר במימון התוכניות. ניתן להניח שמצב זה משפיע על חופש בחירת התוכניות והארגונים. ההורים המממנים יכולים לבחור לילדיהם את התוכניות לפי טעמם, ערכיהם ושאיפותיהם, בעוד שבבתי הספר הלא מבוססים התוכניות נקבעות בידי הגורמים המממנים החיצוניים, לפי טעמם ובהתאם לסדר היום שהם מעוניינים לקדם.

התפלגות תוכניות לפי קהל היעד שלהן ומדד טיפוח

לוח 5 מציג את התפלגות התוכניות בקבוצות הטיפוח לפי קהל היעד שלהן. חשיבות ממצא זה נוגעת למספר התלמידים הנחשפים לתוכניות החינוכיות.

לוח 5

התפלגות התוכניות בקבוצות מדד טיפוח וקהל היעד של התוכנית (N=399)

מדרד טיפוח	כל הכיתה	תלמידים מתקשים	תלמידים מצטיינים	תלמידים שנבחרו או בחרו	צוות בית הספר	כל בית הספר	סך הכול
N	112	83	40	123	17	22	399
מבוססים	41%	11%	9%	26%	7%	6%	100%
רמת הביניים	35%	18%	16%	22%	4%	5%	100%
לא מבוססים	18%	72%	5%	40%	4%	6%	100%
ממוצע כללי	28%	22%	10%	31%	4%	5%	100%

(רמת מובהקות sig = 0.014)

אף על פי שבבדיקת מספר התוכניות בבתי ספר לפי מדד הטיפוח עולה שיש תוכניות רבות יותר בבתי הספר הלא מבוססים, הרי לוח 5 מצביע על פער בין בתי הספר במספר התלמידים הנחשפים לפעילות התוכניות החיצוניות. אף שלא ניתן לגזור מלוח זה נתונים אמפיריים משווים בין מספר התלמידים הנחשפים לכל תוכנית, ניתן להסיק ממנה על סוגי קהלי היעד שהעמותות פונות אליהם ועל פוטנציאל התלמידים שייחשפו לתוכנית. בבתי הספר הלא מבוססים יש תוכניות סלקטיוויות רבות יותר, ואילו בבתי הספר המבוססים רוב התוכניות מיועדות לכלל הכיתה או בית הספר. נראה שאין בחינת מספר התוכניות מציגה תמונה מלאה. הפער בהיקף התלמידים הנחשפים לתוכניות מהווה היבט חשוב בהבנת ההבדל בין בתי ספר ממעמד חברתי-כלכלי שונה בהפעלת תוכניות של ארגונים אזרחיים.

ממצא אחר העולה מלוח 5 מצביע על כך שבבתי הספר הלא מבוססים יש משקל נמוך לתוכניות המיועדות למצטיינים (5 אחוזים) לעומת משקל גבוה לתוכניות המיועדות לתלמידים מתקשים (27 אחוז). לעומתם, בבתי הספר ברמת הביניים ובאלה המבוססים יש השקעה דומה בתוכניות למתקשים (18 ו-11 אחוז בהתאמה) ולמצטיינים (16 ו-9 אחוזים בהתאמה). ממצא זה מדגיש את התכוונותה של פעילות החברה האזרחית לצמצום פערים, על ידי הכוונת תוכניות ומשאבים לטובת תלמידים מתקשים. בה בעת נראה שבתי הספר ברמת הביניים ואלה המבוססים ממשיכים ומקדמים את תלמידיהם למצוינות.

עיקרי הממצאים

עיקרי הממצאים המוצגים כאן מצביעים על כך שבבתי ספר לא מבוססים (רמה חברתית-כלכלית נמוכה) מופעלות תוכניות חיצוניות רבות יותר מאשר בבתי הספר ברמת הביניים

והמבוססים. אך בבחינה מעמיקה של נושאי התוכן וקהל היעד של התוכניות נמצאו הבדלים של ממש בתמהיל התוכניות וברמת נגישותן לתלמידים. ממצאים אלה מצביעים על כך שתלמידים בקהילות חזקות נהנים ממגוון רחב יותר של תוכניות העשרה ותוכניות אחרות אשר ניתנות ברובן לכלל הכיתה, ואילו בתי ספר בקהילות חלשות מקבלים יותר תוכניות סיוע ותגבור, רובן פונות רק לתלמידים חלשים. כשבודקים את מימון התוכניות מגלים שהסיבה לכך היא שגורמים פילנתרופיים מעדיפים לתרום יותר לתוכניות סיוע ותגבור לתלמידים חלשים, ואילו בבתי ספר חזקים יש נטייה גדולה יותר של ההורים וגם של הרשות המקומית לקנות תוכניות העשרה.

ממצאי מחקר זה מעידים אפוא על צורך בתפיסה מורכבת ורב ממדית לבחינת מאפייני פעולתם של גורמי החברה האזרחית במערכת החינוך מהיבט השוויוניות. בחינת מספר התוכניות הפועלות בבתי הספר מהווה נתון חלקי בלבד בהבנת התופעה. היקפי חשיפת התוכניות לתלמידי בית הספר ומאפייני התלמידים (מתקשים, מצטיינים) נמצאו כמשתנים מהותיים בבחינת סוגיות פיזור התוכניות. יש לתת את הדעת גם לקשר בין נושאי התוכניות הנצרכות בבתי ספר המבוססים והלא מבוססים לבין דרכי המימון של תוכניות אלה.

דיון

מחקר זה בחן אם יש הבדל בהפעלת תוכניות של ארגונים אזרחיים בבתי ספר ממעמד חברתי-כלכלי שונה ואיך הוא בא לידי ביטוי.

סקירת מחקרים בנושא השוויון במערכת החינוך העלתה, שמצד אחד יש תקציבים של גורמים מקומיים, בהם הרשות המקומית וההורים באזורים מבוססים, ומצד אחר המדינה מנסה לאזן תקציבים ולסגור פערים ללא הצלחה (אדלר ובלס, 1997; למ"ס, 1986; למ"ס, 2000). מסקירת הספרות ניתן להסיק שדפוס אי השוויון מונצח בכוח ההשקעה הנוספת והאיכותית של הורים או רשות מקומית בתכנים לא אינסטרומנטליים בבתי הספר באזורים המבוססים ולמרות ההשקעה הנוספת של המדינה בתגבור הלימודים האינסטרומנטליים בבתי הספר החלשים.

מחקר זה מצא שאף שארגוני החברה האזרחית פועלים ללא ידה המכוונת של המדינה, מבחינת מספר תוכניות החינוך שהם מפעילים יש יתרון מספרי לבתי הספר במדד חברתי כלכלי נמוך. מכאן ניתן להסיק שארגוני החברה האזרחית מכוונים את מאמציהם לצמצום פערים.

ואולם בחינה מקיפה של נושאי התוכניות והיקף חשיפתן על פי מדד הטיפוח הבית ספרי מאירה את התמונה באופן שונה. נראה שיש זיקה בין מדד הטיפוח לבין נושאי התוכניות ואפיונם כאינסטרומנטליים או לא אינסטרומנטליים. תוכניות הארגונים האזרחיים הפועלות בבתי הספר שאינם מבוססים מתרכזות בעיקר בלימודים האינסטרומנטליים, המכוונים לתמיכה ולסיוע בהישגים, על פי רוב מתוך מטרה לצמצם פערים ולעמוד בדרישות הפורמליות של משרד החינוך (כגון מבחני מיצב ובגרות באמצעות לימודי ליבה). אך במקביל בבתי הספר המבוססים מופעלות תוכניות לא אינסטרומנטליות במימון ההורים.

ממצאי המחקר מעידים על כך שבתי הספר המבוססים נהנים מבידול איכותי עקב הפעלת תוכניות החברה האזרחית. ממצאים אלה מתיישבים עם הטענה (זילברשטיין וצבר בן יהושע, 1993) שככל שהמערכת המוסדית מוטרדת מהישגים לימודיים, היא תיטה לצרוך תוכניות לתמיכה ולסיוע לימודי, ועם טענתו של מאר (Mare, 1980) שכאשר מערכת השכלה מתרחבת ומיטשטש אי השוויון במספר שנות הלימוד או ברמות השכלה, הוא מוחלף בבידול איכותי.

אחד המדדים לבחינת שוויוניות מערכת חינוך הוא אם המערכת מספקת לכל תלמידיה חינוך מינימלי הדרוש לתפקודם כאזרחים במדינה דמוקרטית, לצד מענה לצרכים ייחודיים (Gutmann 1987). מחקר זה מצא שרוב התוכניות הפועלות בבתי הספר בשיתוף גורם חיצוני הן תוכניות ייעודיות המופעלות על פי אמות מידה סלקטיוויות לצרכים ייחודיים. נראה שבתי הספר מסתייעים בארגוני החברה האזרחית לשם מתן מענה לאוכלוסיות הקיצון – מתקשים/מצטיינים.

זאת ועוד, ממצאי המחקר מדגישים שבבתי הספר הלא מבוססים יש משקל גבוה יותר לתוכניות תגבור לתלמידים מתקשים ונמוך יותר לתוכניות למצטיינים. לעומתם, בבתי הספר ברמת הביניים ובבתי הספר המבוססים יש רמת השקעה דומה בתוכניות המיועדות למתקשים ולמצטיינים. נראה שבמקביל לפעילות הפילנתרופים למען צמצום פערים, באמצעות תמיכה בבתי ספר שאינם מבוססים ובתלמידים מתקשים, נשמרת מגמת קידום המצטיינים וכלל התלמידים בבתי הספר המבוססים באופן המשמר או אף מעמיק את הפערים.

שאלת מימון תוכניות החברה האזרחית מהווה מפתח מרכזי להבנת התופעה. החוקרים טוענים שצמצום משאבי משרד החינוך הוביל להמשגת החינוך כסחורה ובתי הספר והתלמידים כצרכנים (בלנק, 2004) ושהקבוצות החזקות יודעות לנצל את משאביהן ואת המשאבים הציבוריים ביתר יעילות (אדלר ובלס, 1997). הממצאים באשר להתפלגות הגורמים המממנים מצביעים על תמהיל משתנה של שני מקורות מימון מובילים: מימון פילנתרופי ומימון מקומי. ברוב המקרים מדובר בשילובים של גורמי מימון שונים.

ממצאי המחקר עולה שהגורם המממן הגדול ביותר של תוכניות הוא הגורם הפילנתרופי, והגורם הבא אחריו הוא ההורים המשתתפים באופן בלבדי או בשילובים שונים עם הרשות המקומית. ממצאים אלה מתיישבים עם ממצאי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שלמרות ניסיונות המדינה ליצור שוויון על ידי הקצאות מאזנות, הרי מקורות המימון החיצוניים, ובהם הורים ורשויות מקומיות, משמרים את הפערים בין בתי הספר. משקלם הגבוה של הארגונים המפעילים וההורים במימון תוכניות החברה האזרחית לצד משקלם של גורמים פילנתרופיים מעידים על השפעתם של גורמים חוץ מערכתיים על מידת השוויון במערכת החינוך.

בכחינה כוללת של הממצאים נמצאו שתי תבניות מימון: בתי הספר המבוססים קונים כצרכנים את שירותי הארגונים האזרחיים כערך מוסף ל"מוצר היסוד" שמספקת המערכת וצורכים בעיקר חינוך לא אינסטרומנטלי לכלל ילדי בית הספר. בתי הספר הלא מבוססים נשענים על פעילות החברה האזרחית לתגבור וקידום תלמידים, בעיקר בתחומים אינסטרומנטליים המופנים לאוכלוסייה דיפרנציאלית.

סיכום

ארגוני החברה האזרחית, ההטרוגניים במטרותיהם, פועלים משני צדי המאזניים: חלקם פועלים למען צמצום פערים בין הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית לבין המרכז, וחלקם פועלים למען קידום רעיון חברתי, תחום ידע חדשני או קידום תחומי העשרה. הראשונים פועלים לצמצום הפערים בחינוך האינסטרומנטלי, והאחרונים פועלים לפיתוח תוכניות חדשניות לקידום החינוך הלא אינסטרומנטלי. בעוד הראשונים מנסים ליישב את אי השוויון בנושאי הליכה, האחרונים יוצרים שונות חדשה ומרחיבים את הפערים. נראה שמעורבות החברה האזרחית בבתי ספר, המתנהלת ללא הכוונה של משרד החינוך, מצטרפת לגורמים שנמנו בסקירת הספרות, המדגישים את אי השוויון בחינוך בישראל.

כל עוד נמשכת מגמת צמצום המשאבים הממשלתיים ומתעצמת תופעת כניסתם של גורמי חברה אזרחית ללא הכוונה, הולך וגדל הפער שנוצר בקרב תלמידי מערכת החינוך. תהליך גיבוש וקביעת מדיניות בתחום הקשר בין החברה האזרחית והפילנתרופיה לבין החינוך הוא תהליך מורכב. נכון לעכשיו, אין עדיין תבחינים, תהליכים או מנגנונים מסדירים. זהו אתגר המונח לפתחו של משרד החינוך. השפעת מעורבותם של ארגוני החברה האזרחית והפילנתרופיה על שוויון במערכת החינוך היא מהסוגיות המרכזיות שיש לתת עליהן את הדעת. משרד החינוך נדרש לפתח מודעות בקרב מנהלי בתי הספר מחד גיסא, ולקדם מדיניות של שיתופי פעולה עם ארגוני החברה האזרחית מאידך גיסא.

נסכם אפוא ונאמר שבעידן של צמצום משאבים לצד לגיטימציה לתפיסות אינדיווידואליות, החברה האזרחית היא משאב חשוב. שאיפתה של הפילנתרופיה לצמצם פערים מהווה כוח תומך בתוך המערכת למגמה זו ולקידום שוויון הזדמנויות בבתי הספר. החברה האזרחית והפילנתרופיה גם מקדמות חדשנות, יצירתיות ומענה לצרכים ייחודיים בתוך מערכת ממסדית. עם זאת, נדרשת מדיניות מושכלת של משרד החינוך שתאפשר מיצוי הקשרים והכוחות הטמונים במעורבותה של החברה האזרחית והפילנתרופיה לצמצום הסיכון לאי שוויון בין בתי הספר.

מקורות

- אבו-עסבה, ח' (2008). מערכת החינוך הערבית וסוגית השוויון. מפנה, אוקטובר, 43-50.
- אדלר, ח' ובלס, נ' (1997). אי שוויון בחינוך בישראל. בתוך י', קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1996. המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים (פברואר)
- איכילוב, א' (2005). הפרטה ושוויון הזדמנויות לחינוך איכותי. צדק, 5. ירושלים: מכון ון ליר, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן.
- בלנק, י' (2004). ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי שוויון בחינוך הציבורי. עיוני משפט, כח (2), 347-416.
- בר-חיים, א', יעיש, מ' ושביט, י' (2008). במעלה המדרגות היורדות. סוציולוגיה ישראלית, 1, 61-79.
- גדרון, ב', בר, מ' וכץ, ח' (2003). המגזר השלישי בישראל. תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- דהאן, י' ויונה, י' (2006). דו"ח דברת, שוויון הזדמנויות והמציאות בישראל. תיאוריה וביקורת, 28, 101-125.
- דהן, מ', מירוניצ'ב, נ', דביר, א' ושי, ש' (2002). האם הצטמצמו הפערים בחינוך. רבעון לכלכלה, 49 (1), 159-188.
- זיילר, א' (2006). סיכום עבודת הצוות לקביעת קריטריונים לכניסת גופים מתערבים, ופעילות המגזר השלישי במערכת החינוך. [טיוטה]. ירושלים: משרד החינוך.

- זילברשטיין, מ' וצבר בן-יהושע, נ' (1993). מבנה לימודים רב-פנים: המקרה של בתי ספר אוטונומיים בחינוך היסודי בישראל. בתוך הלכה למעשה בתכנון הלימודים, 9, 21-54. ירושלים: משרד החינוך התרבות והספורט.
- יונהמן, י' (2006). שוויון הזדמנויות: הזדמנות למה? פנים – הקרן לקידום מקצועי, 36, באתר:
<http://www.itu.org.il/Index.asp?ArticleID=7013&CategoryID=970&Page=1>
- ישי, י' (1986). קבוצות אינטרס בישראל: מבחנה של דמוקרטיה. תל אביב: עם עובד.
- ישי, י' (2008). חברה אזרחית בתהליכי פירוק? כמה הערות על המצב הנוכחי. חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל, ב (2), 7-28.
- כהן, א' וכהן, ע' (1997). החינוך האפור בישראל: התל"ן בשנות ה-90. ירושלים: מכון מילקן לחקר מערכות חינוך.
- כץ, ח' וברנר, נ' (2004). המגזר השלישי בישראל, 2004, נתונים כמותיים מחשבון הלוויין של המגזר השלישי בחשבונות הלאומיים. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- למ"ס (2007). הוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית.
- למ"ס (2000). הוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית.
- למ"ס (1986). הוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית.
- למ"ס (2003). ההוצאה הפרטית לחינוך יסודי בישראל בשנת 2003 ובהשוואה להוצאה הציבורית. סדרת ניירות עבודה, מס' 26.
- סגן, ג, אלון, ר', בר-אלי, ד', גור, ג', שטרסר, נ' וויצמן, י' (1996). הפרטה וקניית שירותים במסגרת פעולות מטה במשרד החינוך והתרבות. בתוך ע' מאיר (עורכת), קווים לאופק (עמ' 37-56). ירושלים: משרד החינוך והתרבות ואלכ"א.
- סבירסקי, ש' (2004). פערים בחינוך ומדיניות הפיתוח הכלכלי-חברתי בישראל. בתוך ד' גולן-אגמון (עורכת), אי שוויון בחינוך (עמ' 42-58). תל אביב: כבל.
- עופר, ג' (1989). ההוצאה הציבורית האזרחית בישראל. בתוך י' בן-פורת י' (עורך), המשק הישראלי: חבלי צמיחה. תל אביב: עם עובד.
- ענבר, ד' וחושן, מ' (1997). ביזור סמכויות בתחום החינוך לרשויות המקומיות. ירושלים: מכון מילקן לחקר מערכות חינוך.

קטן, י' (2007). הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים. בתוך א' אבירן, ג' גל וי' קטן (עורכים), *עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות* (עמ' 101-130). ירושלים: הוצאת מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קלינוב ר' (1989). שילוב מימון פרטי במערכת החינוך היסודי. רבעון לכלכלה, 141. קסלר, מ' (2004). הפרטת החינוך והרס החינוך הציבורי. בתוך ד' גולן-אגמון (עורכת), *אי שוויון בחינוך* (עמ' 22-41). תל אביב: כבל.

שלום, י' (2002). אפקטיביות מדד הטיפוח החדש ככלי להקצאת משאבים. *עיונים במינהל ובארגון החינוך*, 26, 159-194.

Anheier-Helmut, K. Themudo Nuno (2002). Organizational forms of global civil society: Implications of going global. In M. Glasius, M. Kaldor, & K. Anheier-Helmut, (Eds.), *Global civil society 2002*. Oxford: Oxford University Press, UK.

Boris, E. T. (2008). Nonprofit organizations in a democracy: Varied roles & responsibilities. In T. E. Boris & C. E. Steuerle (Eds.), *Nonprofit & government*. Washington, D.C.: The urban institute press.

Harrison, J. (1993). The growth of private education in Israel. *International Perspectives on Education and Society*, 3, 193-226.

Young, R. D. (2008). Complementary, supplementary, or adversarial? Nonprofit-government relations. In T. E. Boris & C. E. Steuerle (Eds.), *Nonprofit & Government*. Washington, D.C.: The urban institute press.

