

מכפייה לבחירה, מריכוזיות לביזור – בחינוך

אמנון רובינשטיין

מטרתו של פרק זה היא לעמוד, מחד גיסא, על השינויים העצומים שעברו על החברה בישראל ואשר נתנו אותותיהם במערכת החינוך, ומאידך גיסא, על השתקפותם – או ליתר דיוק אי-השתקפותם – במערכת של דיני החינוך. כל המתבונן על החברה הישראלית בפרספקטיבה של זמן יבחין כי המגמה המרכזית, לפחות למן שנות השבעים, היא מעבר מריכוזיות לביזור ומכפייה לבחירה. מגמה זו באה לידי ביטוי מובהק בתחומי הבריאות והתקשורת. מקופת-חולים מרכזית אחת, שנכפתה למעשה על רוב הישראלים, עברנו לאפשרות בחירה בין קופות-חולים ולאפשרות בחירה בין רופאים בתוך קופות-החולים. בתחומי התקשורת היה המעבר חד אף יותר: מחברה שיש בה שירות שידור אחד, טלוויזיה אחת וחברת טלפונים אחת, עברנו לרבי-ערוציות כמעט בכל התחומים ולאפשרות בחירה של הצרכן הן לגבי שידורי רדיו וטלוויזיה והן לגבי שירותי טלפוניה (לעת עתה, בלי אפשרות בחירה בטלפוניה קווית פנים-ארצית). כאשר מגיעים לתחום החינוך, התמונה שונה מעט. ראשית, השיקולים שונים: בחירת קופת-חולים, רופא או טלפון סלולרי אינה פוגעת בשום אינטרס חברתי ועשויה, באמצעות התחרות, רק להוביל להעלאת רמת השירות ולהורדת רמת המחירים; בחינוך, לעומת זה, חופש בחירה מוחלט של הורים עלול לפגוע פגיעה קשה באינטגרציה וביכולת לצמצם פערים בין עדות וקהילות שונות. שנית, בניגוד לתחומי הבריאות והתקשורת, שם לווה המעבר מכפייה לבחירה בחקיקה מפורשת ומפורטת, בתחום החינוך – למעט חריג אחד, חשוב ויוצא-דופן – נותרה החקיקה המרכזית בעינה, כאילו דבר לא התרחש משחר ימיה של המדינה. אכן, הקורא את שני החוקים המרכזיים המסדירים את מערכת החינוך – חוק לימוד חובה תשי"ט-1949 וחוק חינוך ממלכתי תשי"ג-

1953 – נדהם עד כמה נותר מסד חוקי זה על כנו ללא שינוי (שוב, למעט חריג אחד שנגע בשינויין של מטרות החינוך הממלכתי).¹

קפיאה חוקית זו מסווה שינויים מרחיקי-לכת שחלו במערכת החינוך, התואמים – למרות ההבדלים – את המעבר מריכוזיות לביזור ומכפייה לבחירה, שצוין לעיל. אכן, הקורא את שני החוקים הנזכרים לעיל יתקשה לראות כיצד הם הולמים את המגוון הרב של בתי-ספר ממלכתיים הקיים כיום, ואת היחלשות מעמדו של משרד החינוך בכל הנוגע לניהול בתי-הספר ולהתוויית תוכנית הלימודים. די"ר עמי וולנסקי, בפרק "המעבר לניהול עצמי: סיכויים וסיכונים" המופיע בספר זה, ממחיש את עוצמת המעבר הזה: תחילתו של הניהול העצמי של בתי-הספר, בשנת 1996, הייתה צנועה ביותר – רק תשעה בתי-ספר, במסגרת ניסוי בלבד – ואף זו קוממה נגדה את הסתדרות המורים ומבקרים אחרים, בטענה הלא-מבוססת שניהול עצמי הינו תחילת המדרון החלקלק המוליך להפרטת בתי-הספר. מספר בתי-הספר בניהול עצמי גדל בהתמדה, ועד 2002 ביקשו ארבעים וחמש רשויות מקומיות להצטרף לניסוי. לבסוף, בשנת 2002, המליצה ועדה בראשותו של די"ר שמשון שושני להנהיג את הניהול העצמי בכל בתי-הספר.

אולם לא רק בעניין זה ניכר המעבר מריכוזיות לביזור ומכפייה לבחירה. ברחבי הארץ קמו החל בשנות השמונים בתי-ספר ייחודיים, דהיינו, בתי-ספר יסודיים ועל-יסודיים המדגשים נושא מסוים – אומנויות, טבע, לימודי יהדות מתקדמת, רוח תנועת העבודה, לימודי סביבה, לימודים בשיטה אנתרופוסופית – נוסף על תוכנית הלימודים ה"אחידה" שמתווה משרד החינוך. בתי-ספר אלה קמו מכוח סעיף 8 לחוק חינוך ממלכתי, המתיר להורים לקבוע רבע מתוכנית הלימודים, ובתוך פרק-זמן קצר נהפכו לחלק מהנוף של מערכת החינוך. בתי-ספר אלה, שלא נקשרו לאזורי רישום (כאשר מדובר בבתי-ספר יסודיים) או לרובעי רישום (כאשר מדובר בחטיבות-ביניים), נעשו פופולריים מאוד, אף-על-פי שהוטחה בהם ביקורת קשה שהם "מפרי אינטגרציה". הטענות נגדם היו משלושה סוגים: ראשית, ברגע שבתי-ספר ייחודיים משתחרר מאיזור רישום או מרובעי רישום, קיימת סכנה שרק החוזקים יפנו אליו (הרשות המקומית אומנם מטילה בדרך-כלל על בית-ספר כזה "מכסת תלמידים חלשים" שעליו לקבל, אך לטענת המתנגדים, מכסה זו הינה פיקטיבית לרוב); שנית, לתוכנית הלימודים הרחבה יותר אין מימון ציבורי ועל-כן היא כרוכה בתשלומי הורים, שמעצם טיבם יוצרים אפליה לרעת החלשים; שלישית, וזו אולי הטענה החזקה ביותר, ייחודו של בית-הספר עלול להרתיע בני שכבות

1 ככל הנראה נמנעו שרי חינוך שונים מחקיקה בכנסת בשל החשש מפני עירוב שיקולים פוליטיים ומפני קיצוץ אפשרי בסמכותם, שהינה רחבה ביותר על-פי החוקים הישנים. חשש זה מסביר גם את העדרן הבולט של יוזמות חקיקה מהותיות מטעם הממשלה ואת ריבוי החקיקה הפרטית החדשה. הכותב, בעת כהונתו כשר חינוך, נמנע מיוזמת חקיקה כאשר רצה להעניק מעמד כלשהו לחינוך הערבי מחשש שזו תושפע משיקולים מפלגתיים, ומשום כך התקין תקנות כדי להקים מועצה מייצעת לחינוך הערבי: תקנות חינוך ממלכתי (מועצה מייצעת לחינוך הערבי) תשנ"ד-1970, ק"ת 5770.

חלשות מלשלוט אליו את ילדיהם. זו הטענה השנייה במחלוקת לגבי בתי-ספר תל"י (תגבור לימודי יהדות), שתוכנית הלימודים בהם נגזרת מרעיונותיה של התנועה המסורתית הלא-אורתודוקסית, דבר המרחיק תלמידים ממשפחות מסורתיות וחלשות. טענה זו נכונה בוודאי לגבי בית-הספר "עתידי", שידון להלן, אשר "ייחודו" היה לימודי סיינטולוגיה, שמעצם טיבם עשויים לפנות רק לציבור מצומצם. כך או כך, בתי-הספר הייחודיים התקבלו בברכה לא רק באזורים החזקים של ישראל, אלא גם באזורי פיתוח. כך התגוונה מפת החינוך, השתחררה מן האפטרופסות של המשגיח המרכזי – משרד החינוך – ומרחב הבחירה של ההורים גדל בצורה משמעותית.

אך לא רק לגבי בתי-ספר ייחודיים התרחבה בחירת ההורים. בשנות התשעים עלתה להכרעה, בממשלה ובבית-המשפט העליון, שאלת חופש הבחירה של ההורים ברובע 9 בדרום תל-אביב-יפו. וזה סיפור המעשה: בשנת 1994 החלה עיריית תל-אביב בהכנות להפעלת תוכנית ארגון חדשה ברובע 9, שעל-פיה יינתן חופש בחירה מבוקר להורים. לא עוד צו תחלטי לשלוח ילד לחטיבת-ביניים בצפון או בדרום, אלא בחירה בין כמה חטיבות-ביניים. החלטה זו גרמה להתנגדות בכנסת ובקרב חברים במועצת העירייה. כותב שורות אלה, כשר חינוך, אישר את תוכנית העירייה והביאה לאישור, תחילה לפני ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל, ולאחר-מכן לפני הממשלה. ב-8.5.1994 אישרה הממשלה להפעיל את התוכנית לתקופת ניסיון של שנתיים. בהחלטה זו, שהתקבלה ברוב מכריע ובהתנגדותם של השרים י" צור ושי שטרית, נקבע כדלקמן: "לאשר את תוכניתה הנסיונית של עיריית תל-אביב-יפו למתן חופש בחירה מוגבל ומבוקר להורים בדרום תל-אביב לבחור חטיבת-ביניים". עתירות לבג"ץ בעניין זה הסתיימו במשיכתן. הסתדרות המורים הכריזה על סכסוך-עבודה ארצי עקב החלטת הממשלה ובעקבות ישיבה עם השר שטרית, שבה האשים את מנכ"ל המשרד די"ר שושני בשקרים, ואת שר החינוך, כותב שורות אלה, במתן גיבוי לשקרים אלה. בסופו של דבר לא הושבתה המערכת, והחלטת הממשלה בוצעה (הארץ, 9.5.1994). התוכנית הנסיונית של עיריית תל-אביב נהפכה מאז לתוכנית-קבע, ואין שום תביעה ציבורית לחזור להסדר הקודם ברובע 9.

כאשר התייצבו העותרים נגד מתן חופש בחירה מוגבל להורי התלמידים ברובע, ניצבו נגדם לא רק אנשי משרד החינוך, אלא גם נציגות של הורי התלמידים. למעשה, בדרום תל-אביב התנהל מרד של ההורים בסמכות הריכוזית שהורתה להם לאן לשלוח את ילדיהם, בדומה לתהליך המתואר בפרק מאת רוני אבירם בספר זה. המלחמה נגד בחירת ההורים ברובע 9 לא הצליחה, וכך נהפכה בחירת ההורים המבוקרת בדרום תל-אביב לעובדה. בעניין זה חשוב לציין כי חופש הבחירה של ההורים ניתן לקבוצה חלשה, ותכליתו הייתה למנוע כפיית חטיבות-ביניים לא רצויות והסעות כפויות ומקוממות מדרום העיר לצפונה. משום כך לא פגעה דפורמה זו בעיקר-העיקרים, דהיינו, בחובתם של חטיבות-הביניים ה"חזקות" ושל הורי התלמידים הלומדים בהן לקבל תלמידים מאזורים חלשים. במילים אחרות: עיקרה של הרפורמה ושל רובעי הרישום לחטיבות-הביניים לא נפגע.

עם זה, לאחרונה ניתן פסק-דין המעניק לכאורה עדיפות מוחלטת לרצון ההורים (עת"מ 1294/01 בית הספר עתיד נ' משרד החינוך). וזה סיפור המעשה: משרד

הניסוח הינו ממלכתי-קולקטיביסטי; אין בו זכר לא לפרט ולא למיעוט הערבי. כותב שורות אלה, כאשר כיהן כשר החינוך, יום שינוי רדיקלי של מטרות אלה. בניסוח החוק שולבו כל הגורמים במערכת החינוך, ולאחר קבלת תגובות רבות, הוגשה לבסוף הצעת-החוק לכנסת השלוש-עשרה (הי"ח, תשנ"ו, ע' 573) כהצעת-חוק ממשלתית, ועברה בקריאה ראשונה. הצעת-החוק נתקלה בהתנגדות ולא התקבלה במהלך כהונתה של הכנסת השלוש-עשרה. בכנסת הארבע-עשרה יום הכותב את הגשת הצעת-החוק כהצעה פרטית. זו הועברה לוועדה ב-15.7.1998 (הי"ח, תשנ"ט, ע' 126), בנוסח זהה לזה של ההצעה הממשלתית המקורית, ולאחר שינויים לא-מהותיים, עברה לבסוף בקריאה שנייה ושלישית, ב-22.2.2000, כתיקון מס' 5 לחוק חינוך ממלכתי (ס"ח תשי"ס, 122).

מטרות החינוך החדשות מעתיקות את הדגש אל הפרט – אל התלמיד. המשפט הבסיסי הוא זה המצוי בסעיף 1(2) לחוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 5): "לחנך אדם להיות אוהב אדם, אוהב עמו ואוהב ארצו, אזרח נאמן למדינת ישראל, המכבד את הוריו ואת משפחתו, את מורשתו, את זהותו התרבותית ואת לשונו". הדגש הוא באדם ובאהבת האדם. יתר על כן, מכיוון שמטרות החינוך הממלכתי אמורות להיות משותפות ליהודים ולערבים, ניסוח זה מקנה משמעות לצמד המילים "אוהב עמו" בדרך שאינה מחייבת את התלמיד הערבי להתעלם מעמו. הביטוי "אוהב ארצו" יכול, ואפילו חייב, להיות משותף ליהודים ולערבים. גם סעיפים אחרים מתייחסים לפרט, ולא לקולקטיב (למשל, סעיף 7(2) לחוק – "לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויוזמה, ולפתח מודעות וערנות לתמורות ולחידושים"). לבסוף, סעיף 11(2) לחוק חינוך ממלכתי מדבר במפורש – ולראשונה – על האוכלוסייה הערבית ועל הצורך להכיר את "השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית" של אוכלוסייה זו ושל אוכלוסיות אחרות בישראל, וכן "להכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל". סעיף זה שימש אסמכתא לבית-המשפט העליון בפסק-דינה של השופטת דליה דורנר בבג"ץ 4112/99 **עדאלה נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח'** (טרם פורסם). השופטת דורנר ציינה סעיף זה כמתן ביטוי בדיני החינוך למעמדה של השפה הערבית כלשון רשמית.

מטרות חינוך מתקדמות ונאורות אלה מעניקות ביטוי חוקי – יחיד למעשה – למהפך הגדול שהתרחש במערכת החינוך למן הקמתה בשחר ימיה של המדינה. לסיכום נאמר כי מערכת החינוך, בהיותה ראי של החברה הישראלית, עברה תהליכים עמוקים של שינוי ונעה ממערכת ריכוזית ואחידה, הנשלטת על-ידי משרד החינוך, למערכת מבוזרת שבה יש להורים זכות בחירה מסוימת. אך זכות זו כפופה עדיין לחובה – המוגבלת למגזר היהודי – ללמוד יחדיו חזקים וחלשים. מדהים שתהליך רב-משמעות זה לא לוהה ברפורמה חוקית מקיפה. משימה זו ממתנה עדיין להגשמתה.

שהוקצו לה. בעיות רבות מלוות מערכת זאת, אך אין חולק כמעט על הצורך בקיומה הנפרד. ראוי לציין שגם במדינות אחרות מיעוטים לאומיים נלחמים – אף אם לא תמיד בהצלחה – על הזכות לחינוך נפרד מבחינה לשונית ותרבותית. עם זה, יש כיום סימן זעיר לכך שגם חומת ההפרדה בין החינוך העברי לחינוך הערבי נסדקת על-ידי ההעדרה של בחירת ההורים. בבג"ץ 4091/96 **אבו שמיס נ' עיריית תל-אביב** (תקדין-עליון 2(2) 616) נידון מקרה מיוחד במינו: הוריו של ילד ערבי בן ארבע ביקשו לרושמו לגן-ילדים יהודי. בתחילה עמדה העירייה על כך שהילד ילמד רק בגן ערבי או בגן "דו-לשוני" (שבו לא היו כמעט ילדים יהודיים). העניין הסתיים בבית-המשפט העליון, שהציע לעיריית תל-אביב לקיים נוהל רישום חדש שבו יוכלו הורי הילד לבחור גם בגן-ילדים דובר עברית ללא התחשבות במוצא האתני. העירייה נענתה לפניית בית-המשפט, והעתירה בוטלה.

מכיוון שאין לפנינו פסק-דין מנומק, אין אנו יודעים מה השפעתה של החלטה חשובה הזו. עם זה, ראוי לציין שבפסק-הדין בעניין **אבו שמיס** התחייבה העירייה לפני בית-המשפט בצורה חד-משמעית – באמצעות הודעה מטעמה שצורפה כנספח לפסק-הדין – כי היא "תדאג לכך שבכל איזור רישום במרכז יפו יהיה גן ממלכתי – דובר עברית וגן ממלכתי – דובר ערבית. לכל ילד ללא קשר למוצאו האתני תינתן הזכות להירשם לגן ממלכתי – דובר עברית או לגן ממלכתי דובר ערבית, המצויים באיזור מגוריו, או לגן ממלכתי דו-לשוני הוא על-איזורי".

זוהי התחייבות שמשנה את המשמעות של בחירת ההורים היהודיים והערביים, ואשר מעניקה להורים, לפחות בערים המעורבות, את הזכות לחצות את גבול הלאום והשפה. במקרה מיוחד זה בחירת ההורים עדיפה גם על הזכות הקיבוצית שיש למגזר הערבי לקיים מערכת חינוך בלשון הערבית. אך מה יהיה דינו של ילד ערבי או יהודי הרוצה לעבור ממערכת למערכת באמצע מהלך הלימודים? ומה הדין לגבי הורים מיישוב לא-מעורב המוכנים להסיע את ילדם לבית-ספר עברי או ערבי שאינו מצוי באיזור הרישום או בכפר שלהם? אין אנו יודעים את התשובה, אולם אנו יודעים כי העיקרון הליברלי, כפי שהוא מגולם באמנת המסגרת האירופית להגנה על מיעוטים לאומיים, מעניק זכות קבוצתית למיעוט, אך מכיר גם בזכותו של בן מיעוט לא להשתייך אליו.

לסיים, ציינו בפתח דברינו כי יש חריג אחד לקביעתנו כי אין ביטוי חוקי למעבר מריכוזיות לביזור ומכפיה לבחירה בתחום החינוך. סעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי התשי"ג-1953, המגדיר את מטרות החינוך הזה, עבר שינוי מהפכני והינו החריג. סעיף 2 בנוסחו הקודם נתן ביטוי לתפיסה הריכוזית-המונוליתית ששררה בארץ ובמערכת החינוך בשנות התמישים. וזו לשון הסעיף בנוסחו הקודם:

מטרת החינוך הממלכתי היא להשתית את החינוך במדינה על ערכי תרבות ישראל והישגי המדע, על אהבת המולדת ונאמנות למדינה ולעם ישראל, על תודעת זכרון השואה והגבורה, על אימון בעבודה חקלאית ובמלאכה, על הכשרה חלוצית ועל שאיפה לחברה בנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית ואהבת הבריות.