**הוגנות ובחירה: הפרדוקס של הרפורמה בחינוך בניו זילנד / ג'ון א. קוד 1993**

**תקציר**

הרפורמות האחרונות בחינוך בניו זילנד, המנסות להשיג בו-זמנית הוגנות ובחירה כיעדים חברתיים, פרדוקסליות מאוד. הרפורמות בתוכניות הלימודים מתמקדות בעיקר בהוגנות, ואילו הארגון מחדש של המנהל החינוכי מתמקד בהגדלת הבחירה. המסגרות הסותרות הביאו ליצירת מתח בין מדיניויות מהותיות המבוססות על צדק חברתי, ומדיניויות פרוצדורליות הנגזרות ממחויבות אידיאולוגית לכלכלת שוק ליברלית. המתח הזה ניכר בשלושה סוגי מדיניות: הסדרה, חלוקה, וחלוקה-מחדש. המאמר מביא דוגמאות להתנגשות בין עמדות אידיאולוגיות אלה.

**הקדמה: הקשר הרפורמה**

החינוך הציבורי בניו זילנד מושפע ממדינות מובילות ב-OECD, אבל מעבר לקווי הדמיון, ישנם גורמים ומסורות שייחודיים למדינה. בתחילת שנות ה-80 גדלה ההשקעה הממשלתית בחינוך, תוך התמקדות ברפורמה של תוכנית הלימודים. דו"ח מסכם של תוכנית מ-1984 הציע 15 עקרונות בסיסיים לפיתוח תוכנית לימודים לאומית שתהיה, בין היתר, משותפת לכל בתי הספר, נגישה לכל תלמיד, לא גזענית ולא סקסיסטית, ותבטיח הצלחה לכל תלמיד. קבוצות שמרניות ומשרד האוצר הגיבו בביקורת והסתייגות, ומהלכים פוליטיים וחילופי שלטון ב-1987 הביאו לגניזת התוכנית, ולקידום רפורמה במנהל החינוך במקומה. רפורמה זו התמקדה בביזור סמכויות ושיפור היעילות, והתעלמה מתוכניות לימודים ואופי ההוראה והלמידה. ב-1988 דחף דו"ח פיקו (Picot) לערוך את השינויים המבניים הרדיקליים ביותר במערכת החינוך מזה מאה שנה, וב-1989 הורה השר ליישם את הדו"ח תחת השם *Tomorrow’s Schools*. עיקרי הארגון מחדש: צמצום הבירוקרטיה המרכזית, ביטול ועדות חינוך אזוריות, והסבת כל מוסד לימודי ליחידת ניהול עצמאית. המבנה החינוכי החדש התבטא בביזור נרחב של סמכויות קבלת החלטות מחד, ובפיקוח ריכוזי הדוק בידי משרד החינוך וגופיו מאידך. בדומה לרפורמה מקבילה בבריטניה, התוצאות היו דווקא פיקוח ריכוזי גדול יותר על תחומים פוליטיים חשובים דוגמת תוכנית הלימודים, מקצוע ההוראה, וההוצאה הכללית על חינוך, וזאת, באופן פרדוקסלי, על בסיס רטוריקה הדוגלת בחופש הפרט, כוח להורים, ובחירה צרכנית. אחת הנקודות הפרדוקסליות ביותר בארגון מחדש של מערכת החינוך בניו זילנד הוא המחויבות לכאורה להוגנות ולבחירה גם יחד, תוך ניסיון להשיג יעילות רבה יותר. הוגנות – חלוקת משאבים הוגנת ומתן שוויון הזדמנויות, ובחירה – מתיישבת עם מסורת ארוכה של ערכים דמוקרטיים וכבוד להבדלים בין בני אדם. מדוע מדובר בפרדוקס?

**השפעת כלכלת שוק ליברלית**

כלכלת שוק זו נהוגה ברוב החברות המתועשות המתקדמות מאז שנות ה-80. עיקרה: הכפפת התערבות המדינה למנגנוני השוק החופשי כדרך יעילה יותר לקידום צמיחה כלכלית, וכאמצעי יעיל יותר להקצאה ושימוש במשאבים מעטים (1987, King). מיקסום חופש הבחירה של הפרט בסביבה חברתית נטולת רגולציה מקבל עדיפות על פני אחריויות, חובות, ומחויבויות ממשלתיות. זכויות קניין מקבלות קדימות על פני אזרחות חברתית וזכויות רווחה, ויעילות כלכלית מקודמת על פני צורך אנושי בהקצאת משאבים. ההשפעה העיקרית: נסיגת המעורבות הממשלתית (דה-רגולציה, הפרטה), עידוד תחרותיות, וזניחת רוב הדאגה המסורתית לצדק חברתי באג'נדת הרפורמות הפוליטיות.

עד כה לא נותחו מדיניויות אלה לעומק במונחים של קוהרנטיות פנימית וצידוק מוסרי. בחינת ההנחות בבסיס השיח, וחשיפת הסתירות הפנימיות, מאפשרות להעריך מדיניויות אלה במונחים של השפעה חברתית פוטנציאלית. למשל, במסמך של משרד האוצר מ-1987 נקבע ללא ביסוס כי התערבות המדינה בחינוך רק מצמצמת סוגים של הוגנות במקום לקדם אותם, הנחה שנעשתה לנקודת המוצא המרכזית בתמיכה במדיניויות שדוחפות את החינוך אל השוק החופשי לצורך קידום בחירה בקרב צרכניו, כמין מפתח לכל מה שרצוי בחינוך. כוח-המשימה של פיקו (Picot, 1988) הגדיר "בחירה" כראשון בערכי הליבה, והתייחס להורי התלמידים כ"צרכנים", בדומה לשיח הרפורמות במדינות אחרות. הגישה שלפיה עידוד תחרות בין בתי ספר יביא לכשעצמו למגוון ואינדיבידואליות, וירחיב אפשרויות למיעוטים ואוכלוסיות מקופחות(1989, Finn) , נופלת בשל ההנחה הכוזבת שהנגשה של בחירה כמוה כמתן אפשרות לכל האנשים לבחור: לא כל ההורים נמצאים בעמדה חברתית שווה כדי לבחור ממנה, ולכן אלה שיכולים לבחור, בעצם בחירתם, קובעים מהו ה"טוב", ומגבילים את אפשרות הבחירה של השאר. לפי ג'ונתן (Jonathan, 1989), מדיניויות שמגבירות את כוחם של צרכני החינוך להפעיל שיקול דעת בבחירה מעניקות קדימות לחירות הפרט על פני צדק חברתי. זוהי בדיוק הדילמה בלב הרפורמות בחינוך בניו זילנד, כששתי מסגרות מוסריות סותרות נקראות להצדיק גורמים שונים באותה מערכת כוללת של מדיניויות הרפורמה.

**מסגרות מוסריות סותרות**

התועלתנות המונחת בבסיס כלכלת שוק ליברלית שואפת למקסם את תפוצתו הממוצעת של מוצרכחינוך, גם אם הפערים מתרחבים כתוצאה מכך. לפי האתיקה התועלתנית, יעילות פירושה שמרב האנשים מקבלים יותר, גם אם יש כאלה שבסופו של דבר מקבלים פחות. במונחי תועלתנות כלכלת שוק, חינוך הוא סוג של **טובין נבחרים**, שיש מי שרוצה בהם ומי שלא, ומביא תועלת רק למי שרוכש אותם.

צדק חברתי הוא מסגרת אתית בה ערך ההוגנות מקבל קדימות על פני ערך הבחירה. בצורתה הפשוטה ביותר, הוגנות היא העדפה מתקנת, אך ראולס (Rawls, 1972) מציב מושג מעודן בהרבה של הוגנות, שעקרונותיו הם (1) לכל אדם זכות שווה למערכת הכוללת ביותר של חירויות בסיסיות שוות לכול, ו-(2) אי-שוויון כלכלי וחברתי יאורגן כך ש-(א) יביא את מרב התועלת לאלה המוחלשים ביותר, ו-(ב) יִיקשר למשרות פתוחות לכול בתנאי שוויון הזדמנויות הוגן. החינוך נחוץ לעצם ביסוס רצונותיהם של פרטים, ולכן נמנה עם **טובין ראשוניים** – משהו שכל אדם סביר ירצה, כי בלעדיהם לא יוכל לבחור בסוג החיים שהוא רוצה בו. במונחים כאלה, החינוך נעשה לזכות אדם בסיסית, וחברה צודקת היא חברה שבה טובין ראשוניים מחולקים בצורה הוגנת, בהתאם לצורכי הציבור.

בתועלתנות כלכלת שוק, עקרון החלוקה הוא התועלתיות (תועלת ממוצעת אופטימלית), והקריטריון העיקרי להקצאת משאבים הוא יעילות (השקעה למיקסום רווחים מצטברים); באתיקה של צדק חברתי, עקרון החלוקה הוא הגינות (אי-השוויון מוצדק רק אם הוא מיטיב עם מוחלשים), והמשאבים מוקצים על בסיס צורך (השקעה לשיפור הזדמנויות למוחלשים ביותר). התוצאה החינוכית העיקרית של התועלתנות היא פרודוקטיביות חינוכית גדולה יותר, ואילו התוצאה החינוכית העיקרית של ההגינות היא חלוקה הוגנת יותר של התועלת החינוכית; השפעתה החברתית של הראשונה היא רווח לא-פרופורציוני בידי המעטים, ושל האחרונה, הגבלת הבחירה לשם חלוקה מחדש של רווחה לרבים. כאשר מקדמים מדיניות המבוססת על הנחות כלכלת שוק בשם ההוגנות וצדק חברתי, התולדה פרדוקסלית בהכרח.

**מדיניויות חינוכיות מהותיות ופרוצדורליות**

אנדרסון (Anderson,1979) מבחין בין מדיניות מהותית (substantive, העוסקת באופיו ובמהותו של החינוך – וכוללת התייחסות ישירה ליעד, מטרה ורציונל חינוכיים – לבין מדיניות פרוצדורלית (procedural), העוסקת במבנים מנהלתיים ובפיקוח והחלוקה של שירותי החינוך. כאן אטען, כי בעוד המדיניויות המהותיות של הרפורמות האחרונות היו מבוססות בעיקר על אתיקה של צדק חברתי, רבות מהמדיניויות הפרוצדורליות הן התגשמות ברורה של תועלתנות כלכלת שוק. הראשונות נוגעות ישירות לתוכן החינוך וצורתו, למשל תוכניות לימודים ומדיניות הערכה; האחרונות עוסקות באופן יישומן של הראשונות, למשל הקביעה כי מוסד ישלוט במשאביו החינוכיים ויהיה כפוף לביקורת חיצונית קבועה.

אנדרסון מצביע על שלושה סוגי מדיניויות חינוך. **מדיניות הסדרה** (regulatoryעוסקת בהטלת או ביטול תקנות והגבלות לפיקוח על גורמים שונים במערכת החינוך תוך הגברת או צמצום חירות פעולתם. היא עשויה להיות מהותית, למשל הדרישה שאמנות חינוכיות יכללו יעדים לאומיים ומקומיים; או פרוצדורלית, למשל קביעת (או ביטול) הגדרת אזורי רישום, אחד התחומים השנויים ביותר במחלוקת, שהמתח בין הגישות ניכר בו מיד. **מדיניות חלוקה**(distributive) מקצה משאבים לסיוע לקבוצות מסוימות, כאשר מפיקי התועלת הפוטנציאלית אינם מתחרים ישירות ביניהם (Prunty 1984). רוב ההתפתחויות החינוכיות במערכת בתי הספר הציבוריים, כגון חינוך חובה ביסודי וחינוך תיכוני חינם, הם תולדה של מדיניויות מהותיות. החינוך המיוחד ושירותי הייעוץ הם שני תחומים שנתקלו בבעיות במסגרת הארגון מחדש של מערכת החינוך, לא מצד המהות אלא מצד הפרוצדורה, שביקשה להגביר את הבחירה והיעילות באמצעות תחרות, ועוררה התנגדות בטענה שתביא לאי-שוויון בזמינות השירותים. **מדיניות חלוקה מחדש** (redistributive)כרוכה במאמץ מכוון להסיט הקצאת עושר, משאבים וזכויות בין קבוצות ומעמדות באוכלוסייה. אופיין המהותי של מדיניויות כאלה שנועדו לצמצם אי-שוויון במערכת החינוך ממקם אותן בתחום הצדק החברתי, בעוד שהמדיניויות הפרוצדורליות המתאמיות עשויות לבטל השפעות חיוביות אלה. כך לפי קובץ התקנות *Tomorrow’s Schools*, המפרט את עיקרי דו"ח פיקוט. המדיניות הפרוצדורלית העיקרית המוצעת להשגת יעדי קידום ההוגנות היא ניהול בתי ספר על בסיס חבר נאמנים בעל סמכות לקבלת החלטות וניהול משאבים, מדיניות בעלת מאפיינים רבים של כלכלת שוק שפועלים נגד יעדי ההוגנות וחותרים תחתם.

**מסקנה**

הדיון לעיל מפנה את תשומת הלב לפער בין מדיניויות החינוך המהותיות שהנהיגה ממשלת הלייבור הרביעית של ניו זילנד ובין המדיניויות הפרוצדורליות בבסיס במבנים החינוכיים החדשים: בעוד שאפשר לתרץ רבות מן המדיניויות הראשונות במונחים של צדק חברתי כהגינות, האחרונות, המבוססות על הנחות שוק-חופשי, חותרות למעשה תחת אג'נדת הצדק החברתי לטובת חירויות פרט ללא-התערבות ממשלתית.

בתחילת שנות התשעים,מערכת החינוך בניו זילנד סובלת ממשבר אמון, לא במקצוע ההוראה או במנהיגיו, אלא במערכת הפוליטית עצמה. במונחים רטוריים, הרפורמות בחינוך עסקו בהשתתפותם הפעילה של הורים במערכת החינוך, בהגדרת יעדים ברורים וספציפיים לכל מוסדות החינוך, בקידום הישגיות בלימודים והגברת הפרודוקטיביות של מורים, וביצירת מוסדות לימוד גמישים ובעלי יכולת תגובה למצבים משתנים. בפועל, נראה שאותן הרפורמות מעודדות אקלים של תחרות מזיקה בין בתי ספר, מקדמות רמה בלתי הוגנת של מעורבות הורית, מחמירות את אי השוויון בין קהילות ויוצרות הבדלים בהקצאת משאבים לחינוך המיוחד ולתמיכה במורים. כל אלה הן השפעותיהן של החלטות פוליטיות, שהוציאו את החינוך אל כיכר השוק, היכן שהתחרות ובחירה חופשית מושלות בכיפה. כל הצעדים לעבר מסחור החינוך באצטלה של קידום הבחירה זרים למסורת הצדק החברתי במערכת החינוך של ניו זילנד, אך הם קשורים ברפורמות דומות במקומות אחרים בעולם.