

אוטונומיה בית-ספרית ושוויון הזדמנויות - סקירת ספרות

ד"ר אסף רוטמן

תקציר מנהלים

מדינות ברחבי העולם נוקטות בצעדים הולכים ומתרבים להגדלת האוטונומיה הבית-ספרית ולביזור הסמכויות במערכת החינוך, מתוך הנחה כי בתי ספר ייטיבו בתפקודם אם יוכלו להתאים את עצמם למאפיינים ולצרכים של התלמידים והקהילות אותם הם משרתים. השפעת האוטונומיה הבית-ספרית על הישגי התלמידים נחקרה רבות, אך מעט ידוע על השפעות מדיניות זו על אי-השוויון במערכת החינוך. מטרתו של דו"ח זה היא לסכם את הידע הקיים אודות הקשר בין אוטונומיה בית-ספרית לבין שוויון הזדמנויות השכלתיות. בפרט, השאלה הנבחנת כאן היא האם וכיצד אוטונומיה בית-ספרית משפיעה על הקשר הקיים בין הישגי תלמידים לבין הרקע חברתי-כלכלי שלהם.

מחקרים השוואתיים שמבוססים על תוצאות מבחני PISA ממדינות רבות מצביעים על ממצאים מעורבים. חלקם לא מצאו ראיות חד-משמעיות לכך שלאוטונומיה בית-ספרית יש השפעה מובהקת על הקשר בין הישגים למאפייני הרקע של התלמידים, ואילו מחקרים אחרים מצאו אינדיקציות לכך שאוטונומיה מעצימה את השפעות הרקע של התלמיד ומחריפה את אי-השוויון. כמעט שלא נמצאו ממצאים המלמדים על השפעה הפוכה, קרי שאוטונומיה מצמצמת את השפעות הרקע ותורמת לשוויון הזדמנויות. כלומר, ניתן להסיק מהמחקר ההשוואתי כי למדיניות של הענקת אוטונומיה בית-ספרית אין בהכרח השפעה עקבית על אי-השוויון, אולם בהחלט קיים בה סיכון של הרחבת הפערים.

אם כן, כיצד ניתן להימנע מהפוטנציאל השלילי הגלום באוטונומיה הבית-ספרית? כדי להשיב לשאלה זו יש להתייחס לעובדה שאוטונומיה בית-ספרית אינה מונהגת בחלל ריק אלא מהווה מרכיב אחד בסל נרחב יותר של מדיניות חינוך. נובע מכך כי השפעותיה והשלכותיה של האוטונומיה תלויות במאפייני כלי המדיניות שמופעלים לצידה. בעוד שלא ניתן לזהות נוסחה אוניברסלית שמובילה למצוינות אקדמית ולשוויון הזדמנויות, הספרות מלמדת על מספר יסודות עיקריים אשר צפויים לתרום למיתון הסיכון הכרוך באוטונומיה בית-ספרית:

1. הנהגת אוטונומיה בית-ספרית צריכה להיעשות לצד הגדרה ברורה של יעדים מפורשים לצמצום פערים בהישגים לימודיים בין קבוצות מרקע חברתי-כלכלי חזק וחלש ולהבטחת ההזדמנויות של התלמידים מהשכבות החלשות.
2. נדרש ליווי ופיקוח אחר הפעילות בבתי ספר אוטונומיים אשר יעקבו אחר השגתם של יעדים מוגדרים מתחום שוויון ההזדמנויות. יש להדגיש כי הפיקוח הרווח כיום אחר הישגים לימודיים ממוצעים בעזרת מבחני הערכה חיצוניים דוחק שיקולים של שוויון הזדמנויות והוגנות לשוליים ועלול להוביל להתרחבות אי-השוויון.

מדינת ישראל
משרד החינוך
לשכת המדען הראשי

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

3. טיפוח ועידוד שיתוף הפעולה בין בתי ספר, שמאפשר לחלוק ידע בין בתי ספר שונים, עשויים לצמצם את הפערים במערכת. מנגד, טיפוח התחרות בין בתי ספר עלול להרחיב את הפערים ולהוביל לסגרגציה חברתית.
4. מימון ציבורי מלא של פעילות בית הספר ותקצוב שתואם את הצרכים המיוחדים של תלמידים משכבות חלשות עשויים לצמצם את אי-השוויון בין תלמידים מרקעים שונים ואת הפערים בין בתי ספר.

הקדמה

דו"ח זה סוקר את המחקר העדכני שדן בקשר בין אוטונומיה בית-ספרית וביזור סמכויות במערכות חינוך מצד אחד, לבין שוויון הזדמנויות השכלתיות וצמצום פערים לימודיים מצד שני. בעוד שהעניין הציבורי והאקדמי ברמת ההישגים של תלמידים הוא רב ביותר, מקסום הישגים אינו התפקיד הבלעדי של מערכת החינוך. למערכות חינוך תפקיד חשוב גם בקידום שוויון ההזדמנויות בחברה, ומכאן נובעת החשיבות הרבה של תפקודן בהקשר של צמצום אי-השוויון בהישגים בין תלמידים המגיעים מרקעים כלכליים-חברתיים שונים. שאלת הזיקה בין קידום שוויון ההזדמנויות לבין המגמה הגוברת של הרחבת האוטונומיה הבית-ספרית במערכות חינוך רבות היא שעומדת במרכז של הסקירה הנוכחית. נושא זה הוא מורכב ורב-פנים ועל כן נדרשת הבהרה של השאלות המרכזיות הנידונות כאן ושל האופנים בהם מנסים חוקרים בתחום להשיב עליהן, וזאת בטרם הדיון בממצאים עצמם. הדו"ח נפתח, אם כן, בהבהרת נושאי הליבה של הסקירה ולאחר מכן ממשיך בתיאור הממצאים העיקריים העולים מהמחקר בתחום.

אוטונומיה במערכת החינוך

בעשורים האחרונים מדינות רבות בעולם נוקטות בצעדים להרחבת הסמכויות שבידי בתי ספר בניהול פעילותם ולצמצום המעורבות הישירה של המדינה במתרחש בין כותלי בית הספר. תהליך זה של ביזור סמכויות והענקת אוטונומיה לגורמים שונים במורד ההיררכיה המבנית של מערכת החינוך מתקיים בהקשר רחב יותר של צמצום השירותים הציבוריים המנוהלים ומסופקים באופן ריכוזי על-ידי המדינה והעדפה גוברת לאספקתם באמצעות גופים פרטיים בתנאי שוק או שוק-למחצה (Wilkins, 2015). העדפה זו מקורה בהנחה כי בשל הסרבול הביורוקרטי שכרוך בו, ניהול מדינתי של אספקת שירותים ציבוריים לוקה בחוסר יעילות ונעדר יכולת להתאים את השירות לצרכים המקומיים והמשתנים של האזרחים שהוא נועד לשרת. כך, גם בתחום החינוך קודמה בכל רחבי העולם מדיניות המעניקה יותר אוטונומיה לגורמים מקומיים מתוך תפיסה כי גמישות ניהולית לצד היכרות קרובה עם התלמידים יובילו לעיצוב פעילות בית הספר באופן שתואם את הצרכים המקומיים וליעילות רבה יותר בהקצאת המשאבים העומדים לרשות בתי הספר ובניצולם בפועל.

ביזור הסמכויות והענקת אוטונומיה ניהולית במערכות חינוך מתקיימים בתחומי אחריות שונים, ברמות ובהיקפים שונים, ובהסדרים ניהוליים שונים. אוטונומיה בית-ספרית ניתן להחיל בתחומים שונים של פעילות בית הספר: תקציב (רכש והשקעות, תנאי שכר ותגמולים); משאבי אנוש (גיוס והעסקה של מורים, קידום ופיטורין); רישום וקבלת תלמידים; וניהול פדגוגי (מגוון מקצועות הלימוד, תכנית הלימודים, שיטות הלימוד, מסלולי לימוד והקבצות). תחת משטרי מדיניות שונים יתכנו מידות שונות של אוטונומיה בתחומים הללו, בין הותרת מערך נרחב של סטנדרטים ונהלים חיצוניים אשר בתי הספר כפופים להם ועד הענקת חופש מלא בקבלת ההחלטות. גם בהיקף ההחלה

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

של אוטונומיה בית-ספרית ניתן למצוא שונות גדולה בין מדינות שבהן רק שיעור נמוך של בתי ספר הפועלים תחת הסדרים כאלה או אחרים של ניהול עצמי לבין מדינות בהן אוטונומיה מוקנית לכלל בתי הספר במערכת החינוך (OECD, 2013b). הבדלים קיימים גם במידת התלות שנותרת במערכת הציבורית ובשיטות שונות של ניהול קבלת ההחלטות ברמה הבית-ספרית, כאשר סמכויות יכולות להיות מרוכזות בידי מנהל בית הספר, המורים עצמם או בידי ועד-מנהל אשר עשוי לכלול גם נציגות של הורי בית הספר (Govinda, 2000).

התיאור לעיל מעיד על המורכבות וריבוי הממדים של סוגיית האוטונומיה הבית-ספרית. חשוב לציין כי מדיניות של ביזור סמכויות המאומצת על-ידי מדינות, ככלל, מעניקה אוטונומיה בתחומי אחריות שונים במשולב. זאת ועוד, לרוב הנהגת מדיניות של הענקת אוטונומיה בית-ספרית כרוכה גם בנקיטת צעדים הנוגעים למאפיינים אחרים של מערכת החינוך, כגון מדיניות רישום, אחריותיות (accountability), הסללה ועוד. לאור כל זאת, היכולת לזקק את השפעתו הסגולית של מרכיב ספציפי ממכלול המדיניות היא מוגבלת.

שוויון הזדמנויות, הכלה והוגנות

מרבית המחקר שבוחן את השלכות הנהגת אוטונומיה בית-ספרית מתמקד בהשפעותיה על רמת ההישגים, בדרך כלל באמצעות ניתוח ממוצע הציונים במבחנים סטנדרטיים כמו מבחני PISA ואחרים (Wößmann, Ludemann, Schutz, & West, 2007). למרות שיצירת שוויון הזדמנויות מהווה אחת ממטרות הליבה של מערכות חינוך, מחקרים אודות ההשפעות של אוטונומיה בית-ספרית על שונות בהישגים ובשוויון הזדמנויות (equity)¹ נדירים בהרבה.

שוויון הזדמנויות' הוא מושג רב-משמעי. בעקבות ה-OECD ניתן להבחין בשני היבטים הקשורים לסוגיית שוויון ההזדמנויות בתחום החינוך: **שוויון הזדמנויות בתשומות ושוויון הזדמנויות בתוצאות**. שוויון ההזדמנויות בתשומות נוגע לקשר בין הרקע הכלכלי-חברתי של התלמיד ובין סך המשאבים האנושיים והכלכליים העומדים לרשותו, ובכלל זה המשאבים המגיעים מהבית², מהמדינה, מהרשות המקומית ומגורמים נוספים. שוויון ההזדמנויות בתוצאות נוגע להזדמנויות העומדות בפני הבוגר

¹ התרגום הפורמלי של המושג equity לעברית הוא "הוגנות", אך בספרות בעברית הנוגעת לחינוך שגור יותר המושג "שוויון הזדמנויות". בנוסף, מכיוון שהשתמשנו כאן בהמשגה של OECD ל-equity, לפיה אחד היבטים של equity הוא fairness, שגם היא מתורגמת כהוגנות, לא ניתן להשתמש באותו מושג עברי לתרגום שני מושגים שונים במקור. הערה זו והבאות אחריה הן של העורך.

² בישראל מונהגת בשנים האחרונות מדיניות תקצוב דיפרנציאלי לבתי ספר על פי מדד הטיפוח של התלמידים, המיועדת לקדם את שוויון ההזדמנויות בתשומות. חשוב להדגיש כי תשומות הבית אינן נמדדות רק בהכנסת ההורים וביכולתם לרכוש שיעורים פרטיים, תכניות תוספתיות וחוגי העשרה. בישראל, המתאם בין השכלת ההורים להישגי התלמידים גבוה יותר מהמתאם בין הכנסת ההורים להישגי התלמידים, וניתן לשער כי הדבר מעיד על החשיבות הרבה של יכולת ההורים לסייע לילדיהם בלימודים, לתמוך בהם רגשית ובו זמנית להציב להם ציפיות גבוהות, וכו'. ניצול אפקטיבי של משאבים תוספתיים (מן המדינה, הרשות המקומית או מגזר שלישי) נדרש לתת מענה להיבטים אלה.

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

לאחר סיום לימודיו. ה-OECD מבחין בין שני ממדים של שוויון הזדמנויות בתוצאות – **הכלה** (inclusion) ו**הוגנות** (fairness). מימד ההכלה מתייחס להקנייתן של מיומנויות היסוד המאפשרות לתלמידים השתתפות מלאה בחיים החברתיים (דוגמה לאינדיקטורים להכלה בישראל - שיעור מסיימי תיכון, שיעור זכאות לבגרות). מימד ההוגנות מתייחס להיעדר הקשר שבין הישגי תלמידים לנסיבות החברתיות של חייהם (OECD, 2016). מרבית המחקרים שעוסקים בקשר שבין אוטונומיה בית-ספרית לאי-שוויון מתמקדים בממד ההוגנות. למעשה, מחקרים רבים מאמצים את הגדרת ה-OECD ומתייחסים להוגנות בתחום החינוך כאל שוויון הזדמנויות, כלומר, מצב בו הישגים קשורים ביכולות ובמאמצים של תלמידים ללא תלות במאפייני הרקע שלהם, כגון מגדר, מוצא או מעמד חברתי (OECD, 2013a).

מחקרים שונים נבדלים בשיטות שאימצו לצורך אמידת אי-השוויון החברתי בהזדמנויות השכלתיות והקשר שלו עם אוטונומיה בית-ספרית. הדרך הישירה ביותר לבחינת הנושא היא לאמוד את ההשפעה של הרקע הסוציאקונומי של התלמידים על הישגים ולבחון כיצד מידת השפעה זו משתנה כפונקציה של מידת האוטונומיה הבית-ספרית. (Causa & Chapuis, 2011; Dumay & Dupriez, 2014; Horn,)
(Schutz, West, & Wößmann, 2007; 2009). שיטה נוספת מתמקדת בתלמידים מרקע סוציאקונומי נמוך ובוחרת אם אוטונומיה בית-ספרית מסייעת לשיפור הישגיהם הלימודיים (Agasisti, Longobardi, & Regoli, 2016). מחקרים אחרים מתמודדים עם הסוגיה בצורה עקיפה יותר, על-ידי בחינת ההשפעה של אוטונומיה על יצירת תנאים שמנציחים ומעודדים אי-שוויון חברתי. כך, למשל, מאחר שידוע כי שונות גבוהה יותר של הישגים במדינה קשורה באופן הדוק להשפעה חזקה יותר של רקע סוציאקונומי על הישגים (Duru-Bellat & Suchaut, 2005), קיימים מחקרים שבחנו את השפעת אוטונומיה בית-ספרית על השונות בציונים (Van de Werfhorst & Mijs, 2010). בדומה לכך, מחקרים בחנו את הקשר בין אוטונומיה ניהולית לסגרגציה החברתית של בתי ספר, שמהווה גורם נוסף שפועל להנצחת פערים חברתיים (Alegre & Ferrer, 2010).

חשוב לציין כי שאלת הקשר בין אוטונומיה להוגנות ניתנת לבחינה ברמות שונות. ניתן לבחון כיצד אוטונומיה בבית הספר משפיעה על הקשר שבין הישגיהם של התלמידים באותו מוסד למאפייני הרקע שלהם (במילים אחרות, ניתוח ההבדלים בין פרטים). לחילופין, ניתן לתקוף את השאלה ברמת בית הספר ולבחון כיצד משפיעה מידת האוטונומיה בבית הספר על עוצמת ההשפעה הממוצעת של מאפייני רקע על הישגים בבית הספר (במילים אחרות, ניתוח ההבדלים בין בתי ספר). לבסוף, יש הבחונים את הסוגיה ברמת המדינה – האם קיים קשר בין מידת האוטונומיה הבית-ספרית במדינה לבין מדדים אגרגטיביים של אי-השוויון בהזדמנויות (כלומר, ניתוח ההבדלים בין מדינות). הבדלים בין מדינות פשוטים וזמינים יותר לניתוח, אולם המסקנות שניתן להסיק מהם עמומות ביחס

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

לניתוחים ברמת התלמיד ובית הספר. המחקרים הקפדניים ביותר עורכים ניתוח רב-רמות אשר לוקח בחשבון בעת ובעונה אחת את ההבדלים בין תלמידים, בתי ספר ומדינות.

ממצאים

לצורך הסקירה אותרו מחקרים, דוחות וניירות עבודה במספר מאגרי מידע אקדמיים רב-תחומיים ובארכיונים מקוונים של מוסדות בין-לאומיים כגון OECD, UNESCO, הבנק העולמי ואחרים. איתור המקורות התבסס על חיפוש שילובים של מושגי מפתח מעולמות התוכן שבהם עוסקת הסקירה – אוטונומיה בית-ספרית, הוגנות ושוויון הזדמנויות. על מנת להבטיח שהסקירה תהיה מעודכנת, הוגבל החיפוש למקורות שפורסמו לאחר שנת 2000. העניין המרכזי בסקירה הוא למידה מניסיון של מדינות אחרות, ועל כן היא מתמקדת במחקרים השוואתיים לצד מספר מחקרי מדיניות וחקרי-מקרה (case studies) וללא התייחסות מפורשת למאפייני מערכת החינוך בישראל.

המחקר השוואתי

חוזקם של מחקרים השוואתיים נעוץ בכך שהם מבוססים על נתונים סטנדרטיים שנאספו במדינות רבות, דבר שמקנה להם יכולת לזהות מגמות רחבות וביטחון רב בתוקף ממצאיהם. המחקרים שנסקרו לא מצביעים על מגמה אחידה בנוגע להשפעת אוטונומיה בית-ספרית על אי-שוויון בהזדמנויות חינוכיות. המחקרים הקפדניים ביותר אשר ערכו ניתוח רב-רמות והתבססו על מבחני PISA העלו ממצאים מעורבים. חלקם לא מצאו ראיות חד-משמעיות לכך שלאוטונומיה בית-ספרית יש השפעה על הקשר בין מאפייני הרקע של התלמיד להישגיו. כך, למשל, במחקר שהתבסס על תוצאות מבחני PISA בשנים 2009-2000 ב-42 מדינות לא נמצאו ראיות להשפעה של ממדים שונים של אוטונומיה בית-ספרית על הקשר שבין רקע סוציאקונומי להישגים במתמטיקה (Hanushek, Link, & Wößmann, 2013). מחקר אחר שהתבסס על תוצאות מבחני PISA שנערכים בקרב תלמידים בני 15 במשולב עם תוצאות מבחני PIRLS שנערכים בקרב תלמידים בני 9-10 מצא שבקרב 12 המדינות שנכללו בניתוח מידת האוטונומיה הבית-ספרית לא השפיעה אי-השוויון בהישגים בהבנת הנקרא (Ammermüller, 2005, 2013). ממצאים אלה מלמדים כי השפעת האוטונומיה הבית-ספרית על הישגים, במידה שקיימת, אינה שונה בין תלמידים מרקעים שונים. אולם, מחקרים אחרים מצאו כי אוטונומיה מגבירה את השפעות הרקע של התלמיד ומחריפה את אי-השוויון. כך, למשל, במחקר שהתבסס על ניתוח רב-רמות של תוצאות מבחני PISA מ-2006 ב-24 מדינות נמצא כי רמות גבוהות יותר של אוטונומיה בית-ספרית קשורות בהשפעה חזקה יותר של רקע סוציאקונומי על הישגים במדעים (Causa & Chapuis, 2011). מחקרים אחרים העלו ממצאים דומים רק בנוגע לאוטונומיה בתחומים מסוימים. כך, למשל, הקשר בין רקע סוציאקונומי להישגים במתמטיקה נמצא חזק יותר תחת רמות גבוהות של אוטונומיה בית-ספרית בניהול התקציב (Dumay & Dupriez, 2014) או של

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

אוטונומיה בהעסקת מורים (Schutz, et al., 2007). רק מחקר אחד מצא ראייה לכך שאוטונומיה בית-ספרית מצמצמת את אי-השוויון בהזדמנויות, וזאת רק כאשר נבחנה ההשפעה של האוטונומיה הפדגוגית של בית הספר (אחריות על תוכנית הלימודים) על ההישגים במתמטיקה (Schutz, et al., 2007). אם כן, מסקירת המחקר ההשוואתי שנוקט בשיטות הניתוח הקפדניות ביותר עולה כי ספק אם השפעת האוטונומיה הבית-ספרית על הישגי תלמידים תלויה בהכרח במאפייני הרקע שלהם, אך מראה גם כי בהחלט טמון במדיניות כזו סיכון של הנצחת ואף הרחבת הפערים.

מחקרים נוספים שערכו השוואות בין-לאומיות בהתבסס על מבחני PISA ונעזרו בשיטות ניתוח אחרות מעלים תוצאות דומות. מרביתם לא מוצאים קשר הדוק בין אוטונומיה לאי-שוויון בין תלמידים (Alegre & Ferrer, 2010; OECD, 2010, 2013b, 2016; Schleicher, 2009). אחרים מצאו כי מידת האוטונומיה ברמת המדינה מגדילה את השפעת הרקע הסוציאקונומי על הישגי התלמידים במתמטיקה ובהבנת הנקרא ובכך פוגעת בשוויון ההזדמנויות במדינות בהן מתקיימת אוטונומיה בית-ספרית בהיקף נרחב (Horn, 2009; Park, 2008). בנוסף, מחקר שהתבסס על תוצאות מבחני PISA בין השנים 2000-2012 והתמקד בשיעור התלמידים בעלי רקע סוציאקונומי נמוך שמצליחים להגיע להישגים השכלתיים גבוהים חרף עמדת המוצא הנחותה שלהם מצא כי שיעור זה נוטה להיות נמוך יותר במדינות בהן רמה גבוהה של אוטונומיה בית-ספרית בנוגע לניהול התקציב (Agasisti, et al., 2016). מחקרים אלה מלמדים על היתרון של הורים 'חזקים' במערכת חינוך מבוזרת. ככלל, קיימת הסכמה כי סגרגציה רבה יותר במערכת החינוך – אם כתוצאה מאוטונומיה בית-ספרית נרחבת, ממדיניות הסללה, תחרות בין בתי ספר או חופש בבחירת בית הספר ע"י הורים (school choice) – מנציחה ומגבירה פערים חברתיים. הדבר נובע מכך שלהורים בעלי סטטוס גבוה ומשאבים חומריים ותרבותיים יכולת טובה יותר לקבל את המידע הרלוונטי ולנצל טוב יותר את השונות במערכת על-מנת להבטיח כי ילדיהם ייהנו מיתרונותיה ויימנעו ממגרעותיה. לעומתם, הורים מעוטי השכלה ומשאבים מצליחים פחות לנצל את ההזדמנויות שפרושות בפני ילדיהם ולקבל את ההחלטות המתאימות להם ביותר (Duru-Bellat & Suchaut, 2005; Schleicher, 2014).

לוח 1 מסכם את תוצאות המחקרים ההשוואתיים. ברור, אם כן, כי הספרות המחקרית מלמדת שמדיניות של הגברת האוטונומיה הבית-ספרית במערכת החינוך כרוכה בסיכון של החרפת אי-השוויון בהזדמנויות השכלתיות (De Grauwe, 2005; Duru-Bellat, 2000; Winkler & Yeo, 2007). נשאלת השאלה אם זהו מחיר שאין ברירה אלא לשלם על-מנת להבטיח כי רמת ההישגים של התלמידים תשתפר וכי מוכנותם לעולם העבודה המודרני תהיה גבוהה ככל האפשר. במילים אחרות, זוהי שאלת קיומו של יחס חליפין (trade-off) בין שיפור הישגים לבין צמצום אי-השוויון. בשאלה זו גלומה הנחה רווחת כי אוטונומיה בית-ספרית אכן תורמת ליעול פעילות בית הספר ולשיפור

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

ההישגים הלימודיים. אולם, הנחה זו אינה זוכה לתמיכה עקבית מן המחקר בנושא. נושא זה מצוי מעבר לתחומה של הסקירה הנוכחית, אך יש לציין כי הממצאים אודות הקשר בין אוטונומיה בית-ספרית לבין הישגים הם מעורבים, הן ברמת התלמיד והן ברמת בית הספר והמדינה (Alegre & Ferrer, 2010; Horn, 2009; OECD, 2005, 2010; Schutz, et al., 2007; Wößmann, et al., 2007). מעבר לכך, הספרות המחקרית מלמדת כי אין ראיות חותכות לקיומו של יחס חליפין בין שיפור הישגים לבין צמצום אי-שוויון (Duru-Bellat & Suchaut, 2005; Van de Werfhorst & Mijs, 2010; West, Allmendinger, Nikolai, & Barham, 2010). כלומר, אין בסיס לטענה, אשר לקוחה מעולם כלכלת השוק, כי התרחבות אי-שוויון היא מחיר שיש לשלם עבור שיפור רמת ההישגים במערכת החינוך. שאלת המפתח היא כיצד ניתן למצות את הפוטנציאל החיובי שקיים במדיניות של הרחבת האוטונומיה הבית-ספרית בהקשר של שיפור ההישגים הלימודיים, תוך הימנעות ממימוש הפוטנציאל השלילי שקיים במדיניות זו בכל הקשור להעמקת הפערים החברתיים. על מנת להתחיל להשיב לשאלה זו חיוני להתייחס לעובדה כי מדיניות של ביזור סמכויות והעברת אחריות ניהולית ופדגוגית אל בתי ספר אינה מתקיימת בחלל ריק.

לוח 1. מחקרים השוואתיים אודות השפעת אוטונומיה בית-ספרית על אי-שוויון, לפי תחום לימוד

| צמצום אי-שוויון | אין השפעה | הרחבת אי-שוויון | |
|----------------------|---|---|----------------|
| Schutz, et al., 2007 | Dumay & Dupriez, 2014 Hanushek, et al., 2013 OECD, 2013 Schutz, et al., 2007 | Dumay & Dupriez, 2014 Horn, 2009 Schutz, et al., 2007 | מתמטיקה |
| - | Ammermüller, 2013 Dumay & Dupriez, 2014 OECD, 2010 | Horn, 2009 Park, 2008 | שפת אם |
| - | OECD, 2016 | Causa & Chapuis, 2011 | מדעים |

אוטונומיה בית-ספרית במערך מדיניות החינוך

על-פי רוב, מדיניות הביזור במערכת החינוך מופעלת לצד הפעלת כלים נוספים לאסדרת פעילות בתי הספר. ניתן לצפות כי השפעותיה ותוצאותיה של מדיניות שמקדמת אוטונומיה תלויות בהקשר המדיניות הרחב שבו היא פועלת ולמאפייני כלי המדיניות שמופעלים לצידה (Hatzopoulos, Kollias, & Kikis-Papadakis, 2015). בפועל, המגוון הרחב של השילובים הקיים במערכות חינוך ברחבי העולם

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

בין כלי מדיניות שונים מקשה על היכולת לבדוד את ההשפעה הנקייה של אוטונומיה בית-ספרית על אי-השוויון בהזדמנויות. המחקר אודות השפעת אוטונומיה על רמת ההישגים מצא כי השפעת האוטונומיה תלויה בצעדים בתחומי מדיניות אחרים, כמו אחריותיות (accountability) ושקיפות, חופש בבחירת בית הספר, סטנדרטיזציה ועידוד שיתוף פעולה תוך-בית-ספרי (Fuchs & Wößmann, 2007; OECD, 2013b; Wößmann, et al., 2007), אולם חסרה בחינה שיטתית של הדבר בכל הקשור להשלכות על אי-השוויון בהישגים. יחד עם זאת, ניתן לזהות מספר תחומי מדיניות אשר שילובם עם אוטונומיה בית-ספרית עשוי להשפיע על ההשלכות בנוגע לשוויון ההזדמנויות ההשכלתיות.

ראשית, אחד הממצאים הבולטים והעקביים בחקר הקשר שבין אוטונומיה בית-ספרית והישגים לימודיים הוא כי ההשפעה החיובית של אוטונומיה על רמת ההישגים מתקיימת במיוחד כאשר היא מלווה בצעדים מתחום האחריותיות והשקיפות אשר מאפשרים ניטור ומעקב אחר ביצועיו של בית הספר. כך, מחקרים שניתחו את תוצאות מבחני PISA משנים שונות מצאו כי לאוטונומיה אפקט חיובי על הישגים במערכות חינוך בהן התלמידים נבחנים במבחנים חיצוניים סטנדרטיים ואשר מתפרסמים בהן באופן פומבי הישגיהם של בתי הספר במבחנים אלה (Fuchs & Wößmann, 2007; Horn, 2009; OECD, 2010, 2013b; Schleicher, 2014). מחקרים אלה מסבירים כי הניטור והפיקוח שמאפשרים כלים אלה אחר הישגיהם של בתי הספר דוחפים את בתי הספר לנצל את האוטונומיה שהוענקה להם בצורה המיטבית שתוביל לתוצאות הטובות ביותר. ניתן היה להשליך מכך גם על תחום שוויון ההזדמנויות ולשער כי אמצעים של שקיפות ואחריותיות יתרמו גם לסוגיית צמצום הפערים בין תלמידים מרקעים חברתיים שונים. אולם, מחקרים שנערכו במדינות בהן אוטונומיה בית-ספרית מתקיימת לצד שימוש נרחב במבחני הערכה סטנדרטיים מצביעים על כך ששילוב זה דווקא מגביר את אי-השוויון. החשיבות הרבה שמוקנית לתוצאות במבחנים הסטנדרטיים כאמצעי למדידת איכות בתי הספר מובילה להתפתחותה של "פדגוגיה מוכוונת-ביצועים", אשר דוחקת לשוליים שיקולים של הוגנות, ולכך שבתי ספר מנצלים את האוטונומיה שניתנה להם כדי להדיר משורותיהם תלמידים בעלי סיכויי הצלחה נמוכים יותר, בדרך כלל מקבוצות שוליים חברתיות, שצפויים לפגוע בדירוג של בית הספר (Jansen, 2001; Keddle, 2016a, 2016b).

הדרת תלמידים משכבות חלשות מבתי ספר "חזקים" (בעלי הישגים גבוהים או בעלי שיעור גבוה של תלמידים מבוססים) היא נדבך נוסף בסיכון הכרוך באוטונומיה בית-ספרית. סגרגציה חברתית בין בתי ספר, כלומר מידה רבה של הומוגניות חברתית ומעמדית בבתי ספר, נוטה להגביר את הפערים החברתיים בהישגים לימודיים ולפגוע בשוויון ההזדמנויות. הבעיה מחריפה כאשר בתי ספר נהנים מאוטונומיה בתחום קבלת ורישום תלמידים. כך, במחקר שנערך בקרב 23 מדינות בהתבסס על נתוני סקר PISA משנת 2006 נמצא כי מדינות בהן שיעור גבוה של בתי ספר בעלי אחריות נרחבת על קבלת

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

תלמידים נוטות לרמה גבוהה יותר של סגרגציה חברתית בין בתי ספר (Alegre & Ferrer, 2010). בתי ספר הנהנים מאוטונומיה ניהולית עשויים לנקוט בשיטות שונות – חלקן פורמאליות וחלקן בלתי-פורמאליות – אשר מטרתן למשוך אליהם תלמידים משכבות מבוססות ולהדיר תלמידים משכבות חלשות. כך, למשל, במחקר שנערך בניו-זילנד בעקבות הכנסת בתי ספר בניהול עצמי למערכת החינוך נבחנו ההשלכות של מתן אוטונומיה בית-ספרית בהגדרת אזורי הרישום. המחקר מצא כי בתי ספר שמשרתים אוכלוסיות מבוססות נוטים יותר לנצל את האפשרות להגדיר אזורי רישום. זאת ועוד, הגדרת אזורי הרישום נוטה להדיר שכונות חלשות בניסיון להבטיח רישום של תלמידים מבוססים לבית הספר (Lubienski, Lee, & Gordon, 2013).

מדיניות נוספת אשר שילובה עם אוטונומיה בית-ספרית כרוך בסיכון מנקודת המבט של שוויון ההזדמנויות במערכת החינוך היא עידוד התחרות בין בתי ספר. בהישען על ההנחה, המושאלת מתיאוריות כלכליות, כי תחרות היא תנאי להישגיות ולמצויינות, הטענה בזכות התחרות בין בתי ספר היא שהדבר נדרש על מנת לתמרץ את צוותי הניהול וההוראה לעשות כמיטב יכולתם לקידום הצלחתו של בית הספר בו הם מועסקים. אמצעי מרכזי לעידוד התחרות בין בתי ספר הוא פתיחת אזורי רישום והנהגת חופש בחירה ברישום לבתי ספר. על פניו הדבר מאפשר להורים לרשום את ילדיהם לבית הספר הטוב והמתאים ביותר לצרכיהם, ומנגד, דוחף את בתי הספר להוכיח את עצמם ולהציג הישגים גבוהים ועדיפות על-פני בתי ספר שכנים. במקרים רבים הכנסת בתי ספר אוטונומיים למערכת החינוך מלווה במתן חופש בחירה להורים. בפועל, בבתי הספר בעלי הישגים גבוהים נוצר ריכוז גבוה של תלמידים משכבות מבוססות כמו גם של המורים הטובים ביותר (De Grauwe, 2005; Keddie, 2016a). הדבר נובע הן מהעניין של בית הספר למשוך אליו אוכלוסיות חזקות ולשמר את מעמדו והן מהיתרונות של הורים מאוכלוסיות אלה בהיכרות עם המערכת וגישה לידע הרלוונטי שמאפשר להם לרשום את ילדיהם לבתי הספר המציעים את ההזדמנויות הטובות ביותר. התוצאה היא סגסרציה גוברת אשר מרחיבה את הפערים בין תלמידים משכבות חברתיות שונות.

לתחרות בין בתי ספר יש השלכה חשובה נוספת: היא מצמצמת מאוד את המוטיבציה של בתי ספר לשתף פעולה ולחלוק אלה עם אלה מהידע והניסיון שנצבר אצלם. נהפוך הוא, בתנאים של תחרות לבתי ספר שמגיעים להישגים גבוהים יש תמריץ לשמור לעצמם את המפתחות להצלחה (Keddie, 2016a; Schleicher, 2014). לשיתוף פעולה בין בתי ספר תפקיד חשוב בקידום שוויון ההזדמנויות. דווקא במערכת חינוך שבה בתי ספר נהנים מאוטונומיה ומפתחים שיטות לימוד וניהול מגוונות ומקוריות יש חשיבות רבה באופן מיוחד לעידוד שיתוף הידע אודות מהלכים שנשאו פרי. בכוחו של שיתוף פעולה כזה להפחית את השפעתם של סגרגציה ושל פערים בין בתי ספר. בהתאם לכך, יש מקום לשלב אוטונומיה בית-ספרית עם עידוד שיתוף הפעולה בין בתי ספר, ואכן מדינות שונות נוקטות במגוון צעדים שזוהי מטרתם, כגון התניית מימון פרויקטים בהצעות המגיעות במשותף ממספר בתי ספר (אנגליה); הקמת פורומים מקוונים למנהלי בתי ספר בהם הם יכולים לחלוק את ניסיונם

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

ורעיונותיהם (סקוטלנד); או כינון אשכולות של בתי ספר הכוללים בתי ספר בעלי תפקוד גבוה ונמוך (פורטוגל וסין) (Schleicher, 2014). יש לציין בהקשר זה כי שיתופי הפעולה לא תורמים רק להוגנות של המערכת אלא גם להישגים. הספרות מלמדת כי גם האפקטיביות של אוטונומיה בית-ספרית בשיפור התוצאות במבחני הערכה היא רבה יותר בתנאים של שיתוף פעולה בין בתי ספר וכן של שיתוף פעולה בתוך בתי הספר בין ההנהלה וצוות המורים (OECD, 2013b; Schleicher, 2014).

עניין נוסף שיש לשקול בעת החלה של אוטונומיה בית-ספרית הוא סוגיית המעורבות ההורית. בעיקרון, מעורבות ההורים בלימודים של ילדיהם ובעשה בבית הספר יכולה לתרום להצלחת בית הספר ולשיפור ההישגים (Takeda, Demas, & Shibuya, 2014). ישנן אף עדויות כי למעורבות הורית אפקט חיובי על הישגי התלמידים במיוחד בתנאים של אוטונומיה בית-ספרית (Ammermüller, 2005, 2013), ואמנם ישנן מערכות חינוך בהן האוטונומיה הבית-ספרית כרוכה במידה כזו או אחרת של שילוב נציגות ההורים בניהול בית הספר וקבלת ההחלטות. בעוד שהדבר עשוי לאפשר לבית הספר לנצל בצורה יעילה ומתאימה יותר את האוטונומיה והמשאבים שבידיו, גם כאן קיים איום מנקודת מבט של הוגנות מערכת החינוך (Education for All & UNESCO, 2008; Park, 2008). למעשה, אם הוגנות בהקשר זה פירושה ניתוק התלות של הישגי תלמידים ברקע חברתי-כלכלי שלהם, הרי שמעורבות הורית חותרת תחת עיקרון זה. מקור האיום הוא בכך שההורים שבחרים להיות מעורבים יותר אינם בהכרח מייצגים היטב את מגוון הצרכים של קהילת בית הספר, ונוטים להשתייך לשכבות המבוססות והמשכילות באוכלוסייה. בדרך כלל לא ננקטים אמצעים להבטחת הייצוג של הורים מהשכבות החלשות, והתוצאה היא שהאינטרסים והצרכים של ילדיהם מקבלים פחות התייחסות, דבר שעלול להחריף את הפערים בינם לבין תלמידים משכבות מבוססות יותר. זאת ועוד, סגרגציה והבדלים בהרכב הסוציאקונומי של בתי ספר שונים צפויים להעצים את ההשלכות של מעורבות הורית על הרחבת הפערים בין בתי ספר.

השפעות האוטונומיה הבית-ספרית על שוויון ההזדמנויות במערכת החינוך קשורות גם לאופן בו בתי הספר האוטונומיים ממומנים. בתי הספר האוטונומיים הפועלים במסגרת המערכת הציבורית נהנים מתמיכה תקציבית ובדרך כלל אינם גובים שכר לימוד, אך יחד עם זאת המימון הציבורי לא תמיד מספיק כדי לכסות את הפעילות שבית הספר מעוניין לקיים ונוצר צורך בגיוס משאבים נוספים. מדינות שמאפשרות הכנסת כספים פרטיים למערכת דרך תשלומי הורים או גיוס תרומות, או שמנהיגות מדיניות של מימון תואם (matching), למעשה מאפשרות חוסר איזון שמוביל להחרפת אי-השוויון. בתי ספר אשר משרתים קהילות אמידות יותר מסוגלים לגייס יותר משאבים ולהבטיח במידה טובה יותר את הצלחת תלמידיהם, בעוד שתלמידים בבתי ספר שמשרתים קהילות פחות אמידות לא נהנים מאותן אפשרויות (Education for All & UNESCO, 2008). זאת ועוד, ישנן מדינות אשר כחלק מהנהגת האוטונומיה במערכת החינוך נוקטות בביזור של תחום התקצוב של המערכת,

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

כלומר העברת הסמכויות מהממשל המרכזי לממשל המקומי. מאחר שבין רשויות מקומיות קיימים הבדלים ביציבות הפיננסית וביכולת הכלכלית לתמוך בפעילות בתי הספר בתחומן, הרי שהדבר תורם להבדלים בכמות המשאבים הזמינים לבתי ספר באזורים שונים וכתוצאה מכך להרחבת הפערים ביניהם (Education for All & UNESCO, 2008; Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2009). חשוב לציין כי גם אם כלל האחריות למימון בתי הספר נתונה בידי המדינה משימת הקצאתם של המשאבים בהתאם לעקרונות של שוויון הזדמנויות אינה פשוטה כלל ועיקר. מימון אחיד של בתי הספר על-פי מספר התלמידים הלומדים בהם הוא פתרון פשוט אך כזה שאינו לוקח בחשבון את ההבדלים בצרכים של בתי ספר הנבדלים בהרכב התלמידים הלומדים בהם (Takeda, et al., 2014). נוסחת התקצוב צריכה להיבנות סביב מחויבות לצמצום הפערים ותוך התייחסות להשקעה היתרה שנדרשת בבתי ספר אשר משרתים אוכלוסיות חלשות ותלמידים בעלי צרכים מיוחדים (Education for All & UNESCO, 2008).

ראוי להדגיש כי מימון הפעילות בבתי הספר האוטונומיים אינו מבטיח כי אכן ייעשה שימוש מושכל ויעיל במשאבים אלה. הדבר נכון גם לגבי תחומי אחריות אחרים המועברים לרמת בית הספר – עצם העברת הסמכויות אינה ערובה לכך שתתקבלנה החלטות טובות ומתאימות יותר. במילים אחרות, קיימים הבדלים בכשירות של בתי ספר וקהילות לממש את היתרונות הגלומים באוטונומיה שהוענקה להם ולתרגם את המשאבים והסמכויות הנתונים בידיהם לכדי הישגים (Schleicher, 2014), כשירות המכונה גם "אוטונומיה מקצועית" (Caldwell, 2016). מן ההכרח בבעיה זו נובע כי בעת החלת מדיניות של אוטונומיה במערכת החינוך יש לקחת בחשבון את חוסר האחידות ברמת הכשירות, שכן חוסר אחידות זה כרוך באיום בהחרפת אי-השוויון בין תלמידים ובתי ספר (Takeda, et al., 2014). יש להניח כי רמת הכשירות גבוהה יותר בקרב בתי ספר "חזקים" ואשר משרתים קהילות מבוססות. סוגיה זו טרם נחקרה בצורה שיטתית וממוקדת אך ישנן עדויות לכך שהאפקטיביות של אוטונומיה בית-ספרית אכן קשורה למאפיינים חברתיים וכלכליים. כך, למשל, נמצא כי בארגנטינה ההשפעה החיובית של אוטונומיה בית-ספרית על הישגים מתקיימת בעיקר באזורים אמידים בעוד שבאזורים הסובלים ממצב כלכלי ירוד המגמה היא הפוכה, כלומר, מדיניות ביזור הסמכויות במדינה הובילה להרחבת הפערים בין האזורים השונים בה (Galiani, Gertler, & Schargrodsy, 2008; Galiani & Schargrodsy, 2002). בדומה לכך, במקסיקו נמצא כי בתי ספר אוטונומיים הממוקמים באזורי ספר ומשרתים אוכלוסיות ילידיות (אשר נוטות להימצא במורד המדרג החברתי-כלכלי) לא מפיקים את אותה התועלת מהמשאבים העומדים לרשותם בהשוואה לבתי ספר הממוקמים באזורים מבוססים יותר (Reimers & Cardenas, 2007). גם בניו-זילנד נמצא, בעקבות רפורמה שהנהיגה אוטונומיה בית-ספרית בקנה מידה רחב, כי בתי ספר שבהם ריכוז גבוה של תלמידים מרקע חלש נוטים להיתקל בקשיים ניהוליים ומתקשים להפיק תועלת מהאוטונומיה שהוקנתה להם, דבר אשר

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

מוביל לפערים משמעותיים בין בתי ספר הנבדלים בחתך האוכלוסיה אותה הם משרתים (Fiske & Ladd, 2000).

לבסוף, גם לאופן ההטמעה של אוטונומיה במערכת החינוך עשויה להיות השפעה על אי-השוויון הקיים בה. בדרך כלל לא מדובר בהטמעה מלאה בכלל בתי הספר. במדינות רבות רפורמות שעסקו בביזור סמכויות במערכת החינוך היו כרוכות בכינון מערכת מקבילה למערכת הציבורית הקונבנציונאלית אשר כוללת בתי ספר עצמאיים כדוגמת ה-charter schools בארצות-הברית וה-academies באנגליה. במקרים אלה מדובר בבתי ספר הנהנים מתקצוב ציבורי ומאוטונומיה נרחבת במגוון של תחומים. בדרך כלל רפורמות אלה אפשרו לבתי ספר מהמערכת הציבורית להפוך לבתי ספר עצמאיים. בהקשר של הסקירה הנוכחית, קרי ההשלכות של המדיניות על אי-השוויון בהזדמנויות, יש להדגיש פן אחד של צורה זו של הטמעת אוטונומיה בית-ספרית במערכת: חוקרים מביעים חשש כי הקיום המקביל של שתי מערכות בתי ספר אשר באחת זוכים בתי הספר למשאבים ולסמכויות שאינם מצויים בשניה מוביל ליצירת פער בין שני סוגי בתי הספר. כלומר, מחיר ההצלחה של בתי הספר האוטונומיים הוא שחיקה, דעיכה והתדרדרות של בתי הספר הציבוריים, אשר הופכים למעין מוצא אחרון לתלמידים חלשים או מרקע חברתי נמוך (Keddie, 2016a).

כפי שצוין בפתח הסקירה הנוכחית, המחקר אודות הקשר בין אוטונומיה בית-ספרית והוגנות במערכת החינוך אינו מפותח במידה נרחבת. העדויות המצטברות מצביעות על המורכבות העמוקה של הסוגיה, וזאת בשל ריבוי הממדים הכלולים במסגרת הכללית של אוטונומיה בית-ספרית ובשל ריבוי המאפיינים ההקשריים אשר משפיעים על ההשלכות של ביזור הסמכויות במערכת החינוך. מורכבות זו מתבטאת בכך שצעדים דומים מובילים לתוצאות שונות במקומות שונים (Hanushek, et al., 2014; Takeda, et al., 2013). בהינתן שכך, נראה כי הניסיון לזהות מגמות אוניברסליות או את העקרונות והכללים שיבטיחו יישום מוצלח של מדיניות זו נידון לכישלון. ההטרורגניות הרבה באופן ההחלה של אוטונומיה בית-ספרית ובתוצאותיה מאפילה על המשמעות של המגמות המרכזיות שהמחקר ההשוואתי מצליח לזהות. יחד עם זאת, בהחלט יש מקום ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות. לצורך כך ניתן לבחון באופן ממוקד את הרפורמות שנעשו במקומות שונים בעולם ואת השלכותיהן בהקשר של שוויון ההזדמנויות השכלתיות.

חקרי מקרה

ערכי ההוגנות במערכת החינוך לא נעלמו מעיני מעצבי המדיניות במדינות רבות. אכן, חלק מהרפורמות אשר עסקו בביזור הסמכויות התגבשו סביב הצורך לצמצם את הפערים החברתיים בין תלמידים ובתי-ספר. הרפורמות שנערכו במערכת החינוך באנגליה היא דוגמא לכך. מודל ה-academies שהוכנס למערכת החינוך באנגליה בשנת 2000 החל כמענה לקיומם של בתי ספר כושלים,

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

המשרתים תלמידים מרקע סוציאקונומי נמוך וממוקמים בעיקר באזורים עירוניים חלשים. המטרה היתה להקים מערך של בתי ספר חדשניים ושפתניים, הנתמכים על-ידי שותפים פילנתרופיים ועסקיים, שיקדמו את ההישגים באותן קהילות חלשות ויצמצמו את אי-השוויון במדינה. בתי ספר אלה נחשבים לחלק מהמערכת הציבורית ולאור מטרותם לקדם אוכלוסיות חלשות הם אינם סלקטיביים ואינם גובים שכר לימוד (Machin & Hutchings, Francis, & De Vries, 2014; Machin & Silva, 2013; McNally, 2012).

אוטונומיה היתה נדבך מרכזי ברפורמה זו. ה-academies הוקמו כבתי ספר עצמאיים אשר נהנים מסמכויות ואחריות נרחבת בתחומים מגוונים כולל העסקת מורים, קביעת תנאי שכרם, כללי המשמעת בבית הספר, שיטות הערכת התלמידים, עיצוב תוכנית הלימוד ותכנון מבנה יום הלימודים (Machin & Silva, 2013). האוטונומיה של בתי ספר אלה קיבלה חשיבות רבה ביותר עד כי יש הטוענים כי היא האפילה על היעדים המקוריים של התוכנית (Hutchings, et al., 2014). התקציבים הנדיבים והסמכויות הנרחבות שהוקנו לבתי הספר העצמאיים והחופש מהכפיפות לשלטון המקומי הפכו למבוקשים ביותר, ובתי ספר רבים במערכת הציבורית ביקשו להפוך לבתי ספר עצמאיים, כולל בתי ספר "חזקים" שמשרתים אוכלוסיות מבוססות. בהתאם לכך, שכיחות בתי הספר העצמאיים גדלה בקצב מהיר, מכ-200 בשנת 2010 לכמעט 4,000 בשנת 2014, כאשר יותר ממחצית מבתי הספר התיכוניים באנגליה פועלים כעת תחת מודל זה (שם).

במטרה להצדיק את נדיבות התקציב והאוטונומיה שהוענקו לבתי הספר העצמאיים באנגליה הם מצויים תחת מדידה עקבית, אשר הולידה הישגיות רבה, ויש הטוענים כי זו באה על חשבון שיקולים של הוגנות (Wilkins, 2015). המחקרים אודות הצלחתם של בתי ספר אלה אינם מצביעים על תוצאות חד-משמעיות. קיימים ממצאים לכאן ולכאן לגבי הצלחתם של בתי הספר העצמאיים לקדם את הישגי התלמידים, אך יש לקחת בחשבון שהם החלו לפעול בקרב אוכלוסיות חלשות שנוטות לרמת הישגים נמוכה יותר. לענייננו, חשובה במיוחד השאלה אם בתי ספר אלה מצליחים לקדם בצורה טובה יותר תלמידים מהשכבות החלשות, בהשוואה לתלמידים דומים בבתי ספר רגילים. מחקרים שבחנו שאלה זו מצאו כי ההשפעה החיובית של בתי הספר העצמאיים על הישגי התלמידים נוטה לפסוח על תלמידים ממעמד נמוך או חלשים מבחינה לימודית, ממצא אשר פירושו הוא כי הם אינם מצליחים לצמצם את אי-השוויון (Machin & Silva, 2013; Hutchings, et al., 2014). לצד זאת, ישנן ראיות לכך שבתי ספר שפועלים במשך תקופה ארוכה יותר מצליחים לתרגם את הניסיון שצברו לתוצאות טובות יותר. כמו כן, המדינה עורכת שינויים והתאמות בתוכנית על מנת לנסות לשפר את תוצאותיה, כמו למשל עידוד שיתופי הפעולה בין בתי ספר שיאפשרו, כפי שכבר נידון לעיל, לחלוק את הידע שהצטבר אצל בתי הספר המנוסים והמצליחים יותר (Hutchings, et al., 2014).

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

מודל ה-charter schools הפועל בארצות-הברית מזכיר במידה רבה את המודל הקיים באנגליה. מדובר בבתי ספר עצמאיים הפועלים תחת אמנה או חוזה מול גוף מפקח (פרטי או ציבורי) שהראשונים שבהם קמו בתחילת שנות התשעים על רקע דומה לזה שהתקיים באנגליה: ניסיון לשפר את מערכת החינוך הציבורי ולקדם שוויון הזדמנויות על-ידי צמצום הפערים בין קבוצות גזע ומעמד בהישגים לימודיים. בתי ספר אלה נהנים אף הם מחופש לא מבוטל בעיצוב תוכנית הלימוד, סדר היום וקבלת מורים וקביעת תנאי העסקתם. במקביל הם נתונים תחת רמות חסרות תקדים של פיקוח על-ידי מבחני הערכה חיצוניים. התחרותיות וההישגיות שהתפתחו במערכת המבוזרת שנוצרה בארצות-הברית הותירו בשוליים את יעדי סגירת הפערים החברתיים וקידום שוויון ההזדמנויות. מחקרים שהשוו את בתי הספר העצמאיים לבתי הספר הרגילים במערכת הציבורית מצאו כי הם לא הצליחו לצמצם את הסגרגציה החברתית וכי תלמידים משכבות חלשות הלומדים בהם מגיעים להישגים נחותים בהשוואה למקביליהם בבתי הספר הרגילים. כלומר, בעוד שקיימת שונות רבה באפקטיביות של בתי הספר העצמאיים בשיפור ההישגים הלימודיים, הרי שהם נוטים להוביל להשלכות בלתי רצויות בכל הנוגע למידת ההוגנות של המערכת (Bulkley & Fisler, 2002, 2003; Keddie, 2016a; National Assessment of Educational Progress, 2004). יחד עם זאת, הפוטנציאל בבתי ספר אלה בהחלט קיים, ובמקרים מסוימים דווקא האוטונומיה הרבה שממנה הם נהנים היא שאפשרה את הצלחתם בקידום תלמידים מרקע סוציאקונומי נמוך (Hays, 2009; King, 2008).

מודל מעט שונה של בתי ספר אוטונומיים מתקיים במקסיקו. בעוד שהרקע למדיניות הוא דומה – טיפוח ההישגים בבתי ספר תוך צמצום הפערים החברתיים – במקרה זה הוצע לכלל בתי הספר במערכת הציבורית להשתתף בתוכנית (שנקראת Quality Schools Programme) אשר מקנה להם תקציב מוגדל ואוטונומיה נרחבת באופן ניצולו וזאת תחת ניטור ופיקוח מוגברים מצד השלטון המרכזי. כצעדים משלימים, בתי הספר המשתתפים בתוכנית חויבו גם לטפח מעורבות הורית בהתנהלות בית הספר ולשלב את המורים בפעילויות לפיתוח מקצועי. ההשתתפות בתוכנית היא על בסיס התנדבותי, כאשר ההצטרפות נעשית באמצעות גיבוש תוכנית עבודה משותפת להנהלה, המורים והקהילה אשר מתווה את אופי פעילות בית הספר ואת האופן בו ייעשה שימוש בתקציב המבוקש. תוכניות אלה מוגשות לרשות המפקחת אשר מאשרת אותן ועוקבת אחר יישומן (Reimers & Cardenas, 2007). בעוד שהתוכנית זכתה לפופולאריות רבה, מבחינות מסוימות היא הטיבה במיוחד עם שכבות האוכלוסיה המבוססות. ראשית, מטרת התוכנית כללו יעד של מינוף משאבים מקומיים, כלומר, העדפה להשקיע בבתי ספר שהצליחו להציג מקורות מימון נוספים. מרכיב זה הוביל להדרתם של בתי ספר רבים שלא היתה להם את היכולת לגייס כספים. בנוסף, יכולת ההתארגנות בבית הספר ושיתוף הפעולה בין המורים, ההורים והנהלה הם בעלי תפקיד מפתח הן בשלב גיבוש תוכנית העבודה והן בשלב היישום שלה. שני מרכיבים אלה יצרו הטיה כנגד בתי ספר וקהילות חלשות ומעוטות משאבים. בהתאם לכך, אכן נמצא כי בתי ספר שמשרתים קהילות מבוססות יותר נוטים

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

יותר לקחת חלק בתוכנית וליהנות מהמשאבים והאוטונומיה שהיא מציעה (שם). בנוסף, בקרב בתי הספר המשתתפים בתוכנית נמצאו הבדלים באופן השימוש בתקציב המוגדל. בתי ספר באזורים אמידים הפנו חלק ניכר יותר מהתקציב לפיתוח איכות ההוראה, דבר שמשפיע ישירות על הישגי התלמידים, ואילו בתי ספר באזורים חלשים הפנו חלק ניכר מהתקציב להשקעה בתשתית הפיזית, דבר אשר תרומתו להישגי התלמידים היא עקיפה ואינה מיידית. הדבר משקף את ההבדלים בצרכים של בתי ספר שמשרתים אוכלוסיות שונות, אשר לא נלקחו בחשבון בעת עיצוב התוכנית. התוצאה היא שהתוכנית במקסימום מטיבה דווקא עם בתי ספר חזקים שמשרתים פחות תלמידים נזקקים, באופן שמשעתק ומעצים את הפערים החברתיים (שם).

בכל המקרים שנסקרו לעיל מתקיים פער בין המטרות הראשוניות של המדיניות אודות טיפוח שוויון ההזדמנויות לבין התוצאות בפועל. יחד עם זאת, לא יהיה זה נכון להסיק מהניסיון של אנגליה, ארצות-הברית ומקסיקו כי אוטונומיה בית-ספרית בהכרח עומדת בסתירה עם שיקולים של הוגנות ועם השאיפה לצמצם פערים. תחת זאת, מקרים אלה מדגשים כי הטמעת האוטונומיה נדרשת להתקיים באורח זהיר אשר מתמודד בצורה ישירה ומפורשת עם ההשלכות האפשריות על תלמידים מהקבוצות החלשות בחברה. חשוב לציין כי הדבר אינו בגדר הבלתי אפשרי. כך, למשל, תוכנית בעלת אופי דומה לתוכניות שנזכרו לעיל הופעלה גם באוסטרליה משנת 2009 (תחת השם: Smarter Schools National Partnerships), אך התאפיינה בדגש רב יותר על הקידום של תלמידים משכבות חלשות ובמידה פחותה של ביזור והטרוגניות במערכת (Helal, 2012; Keddie, 2016a). תוכנית זו הצליחה להוביל לשיפור הישגים בבתי ספר חלשים, ותלמידים מרקע חלש שלמדו במסגרתה הגיעו להישגים גבוהים יותר מאשר מקביליהם בבתי הספר הרגילים. כלומר, התוכנית הצליחה לפצות את אותם תלמידים על נקודת הפתיחה הנחותה שלהם ולתרום להגברת שוויון ההזדמנויות (Helal, 2012).

ניסיון מוצלח נוסף קיים גם בפינלנד, אלא שבמקרה זה מדובר במדיניות ייחודית אשר במובנים רבים אינה דומה למודלים של בתי הספר העצמאיים שנידונו כאן. מערכת החינוך הציבורי בפינלנד מקנה למורים בכלל בתי הספר מידה רחבה ביותר של אוטונומיה ואחריות מלאה על תוכנית הלימוד ושיטות ההוראה במסגרת השיעורים שהם מעבירים. בניגוד למדינות רבות בעולם, אוטונומיה זו לא מלווה באמצעי פיקוח נרחבים והנהגה של מבחנים ארציים אחידים למדידת איכות ההוראה והישגי התלמידים. במקום זאת, האוטונומיה הנרחבת בפינלנד מלווה בהקניית חשיבות רבה לבחירת והכשרת אנשי הוראה מצוינים. המורים הם בעלי השכלה גבוהה ומומחים בתחום ההוראה שלהם, דבר אשר מצד אחד מאפשר לתת להם חופש לבנות את השיעורים כטוב בעיניהם, ומצד שני מקנה לציבור ביטחון ואמון בעבודתם. במקביל, מוקנית גם חשיבות רבה לשוויון ההזדמנויות במערכת, אשר נחשב למעשה לאחד היעדים המרכזיים שבתי הספר מצופים להשיג. הביטוי המרכזי לכך הוא דה-קומודיפיקציה מלאה של הפעילות החינוכית – בתי הספר אינם גובים שכר לימוד כלל ונשענים אך

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

ורק על מימון ציבורי, ועל מנת להבטיח כי ליכולת הכלכלית של הורי התלמידים לא תהיה השפעה על הישגיהם, כל צרכי הלימוד של התלמידים – החל מספרים וכלה בארוחה חמה – מסופקים להם ללא תשלום. בנוסף לכך, קיים דגש על מתן מענה לצרכים השונים של התלמידים, האוטונומיה של המורים מאפשרת להם להתאים את ההוראה לתלמידים שנבדלים ביכולותיהם ובחוזקותיהם, ובכל בית ספר פועלים צוותים שמטרתם להבטיח את רווחתו של כל אחד מהתלמידים. האופן הייחודי בו מתקיימת אוטונומיה בית-ספרית בפינלנד לצד הצבת סוגיית ההוגנות בראש סדר העדיפויות מצליחים להוכיח את עצמם במבחן התוצאה: לפי נתוני סקר PISA אודות הישגים במבחנים במתמטיקה, מדעים והבנת הנקרא פינלנד מגיעה למקומות גבוהים בהשוואה בין-לאומית, וזאת לצד שמירה על אי-שוויון נמוך מאוד (Kangaslahti, 2013). אם כן, דוגמא זו מלמדת כי בתנאים הנכונים אוטונומיה בית-ספרית בהחלט מאפשרת לקדם הישגיות והוגנות בעת ובעונה אחת.

סיכום ומסקנות

המפגש בין תפקידה של מערכת החינוך לקדם שוויון הזדמנויות ולגשר על פערים חברתיים לבין המגמה הגוברת ברחבי העולם של ביזור סמכויות בתחום החינוך הוביל לשאלה המרכזית שנידונה בסקירת הספרות הנוכחית: מהן ההשלכות של הנהגת אוטונומיה במערכת החינוך על אי-השוויון בהזדמנויות השכלתיות? הסקירה מספקת תיאור ממצה של המחקר שדן בנושא ומגלה כי התשובה לשאלה זו אינה פשוטה כלל ועיקר. מורכבות הסוגיה נובעת מריבוי הממדים ואופני ההטמעה של האוטונומיה הבית-ספרית, מחוסר היכולת לנתק מהמערך הרחב של מדיניות החינוך שבמסגרתו היא מתקיימת, ומההטרונגניות והקונטינגנטיות של השפעותיה.

למרות האמור לעיל, הסקירה הנוכחית זיהתה מספר מגמות עיקריות שראוי להדגיש. מהמחקר ההשוואתי שנדרש לסוגיית ההשפעה של אוטונומיה בית-ספרית על הקשר בין רקע חברתי להישגים עולים ממצאים מעורבים. חלק מהמחקרים לא יכלו לקבוע כי השפעה כזו אכן קיימת, בעוד שמחקרים אחרים מצאו כי השפעת הרקע על הישגים גוברת תחת הנהגתה של אוטונומיה בית-ספרית, דבר שעומד במנוגד לחתירה לצמצום השפעה זו. כמעט שלא נמצאו ממצאים המלמדים על השפעה הפוכה, קרי שאוטונומיה מצמצמת את השפעות הרקע ותורמת לשוויון הזדמנויות. כלומר, ניתן להסיק מהמחקר ההשוואתי כי למדיניות של הענקת אוטונומיה בית-ספרית אין בהכרח השפעה עקבית על אי-השוויון, אולם בהחלט קיים בה סיכון של הרחבת הפערים. ככלל, ביזור הסמכויות במערכת החינוך מגביר את ההטרונגניות שבה ובכך מייצר תנאים בהם תלמידים בעלי רקע חזק נהנים מיתרונות על-פני תלמידים מרקע חלש.

היות שהאוטונומיה הבית-ספרית היא רק מרכיב אחד בסל הרחב של מדיניות החינוך אין זה נכון לבחון אותה במנותק מהמערך הכולל שבמסגרתו היא מונהגת (Hatzopoulos, et al., 2015). בסקירה הנוכחית נעשה ניסיון למפות את תחומי המדיניות המשלימים אשר שילובם עם אוטונומיה

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

בית-ספרית עשוי להוביל להשלכות על שוויון ההזדמנויות הקיים במערכת. בעקבות הממצאים הנידונים בסקירה ניתן להצביע על מספר יסודות עיקריים אשר צפויים לתרום למיתון הסיכון הכרוך באוטונומיה בית-ספרית.

ראשית, המסקנה המשותפת לרבים מהמחקרים שנסקרו כאן היא שעל-מנת להבטיח תוצאות רצויות בתחום ההוגנות, המחויבות לשיקולים אלה חייבת להיות חלק מובנה מתכנון המדיניות והוצאתה לפועל (De Grauwe, 2005; Duru-Bellat, 2000; Education for All & UNESCO, 2008; Hatzopoulos, et al., 2015). הנהגת אוטונומיה בית-ספרית צריכה להיעשות לצד הגדרה ברורה של יעדים מפורשים לצמצום פערים חברתיים ולהבטחת ההזדמנויות של התלמידים מהשכבות החלשות. בשלב היישום יעדים אלה צריכים להיות מתורגמים לצעדים קונקרטיים במסגרת פעילות בית הספר אשר חותרים להשגתם ומבטיחים כי תלמידים מרקע סוציאקונומי נמוך יקבלו את התמיכה העודפת שתפצה אותם על נקודת המוצא הנחותה שלהם.

שנית, ישנה חשיבות רבה לליווי ולפיקוח אחר הפעילות בבתי הספר. הליווי המקצועי של בתי ספר אוטונומיים חיוני במיוחד בשל השונות הקיימת במידת הכשירות של בתי ספר שונים למצות את היתרונות הגלומים באוטונומיה המוקנית להם. בכוחו של ליווי זה לצמצם את הפערים בין בתי ספר. במקביל, נדרש פיקוח על פעילות בית הספר, אך לא כזה שמתקיים רק באמצעות מדידת ידיעות התלמידים במבחנים סטנדרטיים, אלא פיקוח שעוקב גם אחר השגתם של יעדים מוגדרים מתחום ההוגנות. בכלל זה יש מקום לפקח על הסדרי הרישום והקבלה של תלמידים במטרה למנוע אפליה והדרה.

שלישית, טיפוח ועידוד שיתוף הפעולה בין בתי ספר הוא מרכיב נוסף התורם לצמצום פערים ומסייע לשיתוף הידע והניסיון שנצבר בבתי הספר שהצליחו לתרגם את האוטונומיה שהוענקה להם לכדי הישגים גבוהים. הצעד המשלים לכך הוא מניעת התפתחותה של תחרות בין בתי ספר, אשר נוטה להוביל לסגרציה חברתית שמגבירה את אי-השוויון.

לבסוף, המימון הציבורי של בתי הספר מסייע אף הוא להפחתת השפעות הרקע והסביבה החברתית של התלמידים על הישגיהם. צמצום חלקם של תשלומי הורים וכספי תרומות פרטיות במערכת והשקעה ציבורית נרחבת שבכוחה לכסות את עלויות הפעילות בבתי הספר מבטיחים כי תלמידים מכל קבוצה ובכל מקום יקבלו יחס דומה. אולם בנוסף לכך, יש מקום לגבש נוסחת תקצוב הלוקחת בחשבון את נקודת הפתיחה הנחותה ואת הצרכים המיוחדים של ילדים ממעמד נמוך. צמצום הפערים במערכת החינוך מחייב פעולות שמכוונות למטרה זו. פעולות אלה מצריכות את הקצאת המשאבים המספיקים על-מנת שיוכלו למלא את יעדן.

לסיכום, המחקר שבוחן את ההשלכות של אוטונומיה בית-ספרית וביזור סמכויות על אי-השוויון מצביע על אי-הוודאות והסיכונים הכרוכים במדיניות זו אך גם על הפוטנציאל הגלום בה ועל יכולתה

מדינת ישראל
משרד החינוך
לשכת המדען הראשי

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

לתרום לכינון מערכת חינוך איכותית והוגנת. בעוד שלא ניתן לזהות נוסחה אוניברסלית שמובילה למצוינות אקדמית ולשוויון הזדמנויות, נראה שהמפתח לצמצום הפערים במערכת מבוזרת הוא בראש ובראשונה הצבת יעדים ברורים בנושא והקפדה על חתירה להשגתם של יעדים אלה בכל שלבי ההטמעה והיישום של מדיניות הביזור.

ביבליוגרפיה

- Agasisti, T., Longobardi, S., & Regoli, A. (2016). A cross-country panel approach to exploring the determinants of educational equity through PISA data. *Quality & Quantity*, 1-18 .
- Alegre, M. À., & Ferrer, G. (2010). School regimes and education equity: some insights based on PISA 2006. *British Educational Research Journal*, 36(3), 433 .
- Ammermüller, A. (2005). Educational opportunities and the role of institutions: ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper.
- Ammermüller, A. (2013). Institutional Features of Schooling Systems and Educational Inequality: Cross-Country Evidence From PIRLS and PISA. *German Economic Review*, 14(2), 190-213 .
- Bulkley, K., & Fisler, J. (2002). A Review of the Research on Charter Schools. CPRE Web Paper Series (pp :36 .Consortium for Policy Research in Education.
- Bulkley, K., & Fisler, J. (2003). A Decade of Charter Schools: From Theory to Practice. *Educational Policy*, 17(3), 317-342 .
- Caldwell, B. J., (2016). *The Autonomy Premium*. Melbourne, ACER Press.
- Causa, O., & Chapuis, C. (2011). *Equity in Student Achievement Across OECD Countries: An Investigation of the Role of Policies*. OECD Economics Department Working Papers No. 708. Paris: OECD.
- De Grauwe, A. (2005). Improving The Quality of Education Through School-Based Management: Learning From International Experiences. *International Review of Education*, 51(4), 269-287 .
- Dumay, X., & Dupriez, V. (2014). Educational quasi-markets, school effectiveness and social inequalities. *Journal of Education Policy*, 29(4), 510-531 .
- Duru-Bellat, M. (2000, Jan 2000). Social Inequalities in the French Education System: The Joint Effect of Individual and Contextual Factors. *Journal of Education Policy*, 15, 33-40.
- Duru-Bellat, M., & Suchaut, B. (2005). Organisation and Context, Efficiency and Equity of Educational Systems: What PISA Tells Us. *European Educational Research Journal*, 4(3), 181-194.
- Education for All, & UNESCO. (2008). *Overcoming inequality: why governance matters*. UNESCO, Oxford University Press.
- Fiske, E. B., & Ladd, H. F. (2000). *When Schools Compete: A Cautionary Tale*. Washington, DC: Brookings Institute Press.
- Fuchs, T., & Wößmann, L. (2007). What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data. *Empirical Economics*, 32(2-3), 433 .
- Galiani, S., Gertler, P., & Schargrodsy, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*, 92(10-11), 2106-2120 .
- Galiani, S., & Schargrodsy, E. (2002). Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality. *Economia*, 2(2), 275-314 .
- Govinda, R. (2000). School autonomy and efficiency: some critical issues *Improving school efficiency: The Asian experience - An ANTRIEP Report* (pp. 75-94). Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Hanushek, E. A., Link, S., & Wößmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104, 212-232 .

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

- Hatzopoulos, P., Kollias, A., & Kikis-Papadakis, K. (2015). School leadership for equity and learning and the question of school autonomy. *Eesti Haridusteaduste Ajakiri*, 3(1), 15 .
- Hays, P. S. (2009). Narrowing the gap: Three key dimensions of site-based leadership in four Boston charter public schools (Vol. 3357654, pp. 276). Ann Arbor: Boston University.
- Helal, M. (2012). School Resources, Autonomy and Student Achievement: Evidence from a Regression Discontinuity Design.
- Horn, D. (2009). Age of selection counts: a cross-country analysis of educational institutions. *Educational Research and Evaluation*, 15(4), 343-366 .
- Hutchings, M., Francis, B., & De Vries, R. (2014). Chain Effects: The impact of academy chains on low income students: The Sutton Trust.
- Jansen, J. D. (2001). On the politics of performance in South African education: autonomy, accountability and assessment. *Prospects*, 31(4), 553-564 .
- Kangaslahti, J. (2013). A public education system can excel. *Euromentor*, 4(1), 7-13 .
- Keddie, A. (2016a). Maintaining the Integrity of Public Education: A Comparative Analysis of School Autonomy in the United States and Australia. *Comparative Education Review*, 60(2), 249-270 .
- Keddie, A. (2016b). School autonomy as 'the way of the future'. *Educational Management Administration & Leadership*, 44(5), 713-727 .
- King, J. B. (2008). *Bridging the achievement gap: Learning from three charter schools*. Ed.D., Teachers College, Columbia University, Ann Arbor . Education Database; ProQuest Dissertations & Theses Global database .
- Lubienski, C., Lee, J., & Gordon, L. (2013). Self-managing schools and access for disadvantaged students: Organizational behaviour and school admissions. *New Zealand Journal of Educational Studies*, 48(1), 82-98 .
- Machin, S., & McNally, S. (2012). The Evaluation of English Education Policies. *National Institute Economic Review*(219), R15-R25 .
- Machin, S., & Silva, O. (2013). School structure, school autonomy and the tail. Centre for Economic Performance Special Paper No. 29.
- National Assessment of Educational Progress. (2004). America's Charter Schools: Results From the NAEP 2003 Pilot Study.
- OECD. (2005). *School factors related to quality and equity: results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD. (2010). *PISA 2009 results: what makes a school successful?: resources, policies and practices (vol. iv)*: OECD, Paris, France.
- OECD. (2013a). *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II)*. Paris: OECD.
- OECD. (2013b). *PISA 2012 results :what makes schools successful?: resources, policies and practices (volume IV)*: OECD, Paris, France .
- OECD. (2016). *PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education (Volume I)*. Paris: OECD.
- Park, H. (2008). The Varied Educational Effects of Parent-Child Communication: A Comparative Study of Fourteen Countries. *Comparative Education Review*, 52 .219-243 ,(2)
- Reimers, F., & Cardenas, S. (2007). Who Benefits from School-Based Management in Mexico? *Prospects: Quarterly Review of Comparative Education*, 37(1), 37-56 .
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2009). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619-644 .
- Schleicher, A. (2009). Securing quality and equity in education: Lessons from PISA. *PROSPECTS*, 39(3), 251-263 .

סקירת יות"ם – ידע ומידע תומך מדיניות

- Schleicher, A. (2014). *Equity, excellence and inclusiveness in education: Policy lessons from around the world*: OECD.
- Schutz, G., West, M. R., & Wößmann, L. (2007). School Accountability, Autonomy, Choice, and the Equity of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003. OECD Education Working Papers, No. 14. Paris: OECD.
- Takeda, N., Demas, A., & Shibuya, K. (2014). World Bank Portfolio Review of School Autonomy and Accountability: Operations and Analytical Work, FY2003-2013: The World Bank.
- Van de Werfhorst, H. G., & Mijs, J. J. B. (2010). Achievement Inequality and the Institutional Structure of Educational Systems: A Comparative Perspective. *Annual Review of Sociology*, 36, 407-428 .
- West, A., Allmendinger, J., Nikolai, R., & Barham, E. (2010). Decentralisation and Educational Achievement in Germany and the UK. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(3), 450-468 .
- Wilkins, C. (2015). Education Reform in England: Quality and Equity in the Performative School. *International Journal of Inclusive Education*, 19(11), 1143-1160 .
- Winkler ,D., & Yeo, B.-L. (2007) Identifying the impact of education decentralization on the quality of education. Washington DC: USAID.
- Wößmann, L., Ludemann, E., Schutz, G., & West, M. R. (2007). School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003. OECD Education Working Papers, No. 13 (pp. 86). Paris OECD