

## מהי מדיניות חינוכית – ג'ין אניון

Anyon, Jean. "What 'Counts' as Educational Policy? Notes toward a New Paradigm", Harvard Educational Review, Vol. 75, No. 1, Spring 2005 (pp. 65-88).

מאמרה של אניון (Anyon, 2005) בוחן את המדיניות החינוכית בארה"ב בשבעים וחמש השנים האחרונות, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית. מדיניות זו כללה רפורמות בתוכניות הלמידה, באדמיניסטרציה ובמימון, בניסיון לשפר את רמת החינוך. כאשר במקרה זה, המטרה הינה, להאיר על החלטות מדיניות שמתקבלות בימינו, והאופן בו הן מצליחות להתמודד עם מורכבות הבעיה של איכות החינוך.

לעיתים, לדעת אניון, מדיניות ארצית בתחומים כגון- תעסוקה, שכר, דיור, מיסוי או תחבורה, עלולים לשמר שוליות ועוני בקהילות מסוימות, ובכך, ליצור תנאים סביבתיים הפוגעים באפשרות להוביל מדיניות חינוכית סדורה ויציבה (למשל, מדיניות שמעוניין להוביל משרד החינוך). לדוגמא: מדיניות שכר מינימום נמוך, יוצרת תנאי עוני במשפחות התלמידים, מדיניות של דיור ותחבורה זולה בפריפריה- יוצרים סגרגציה של עובדים בשכר נמוך וכיו"ב. לפיכך, על מנת לפתור את הבעיות המערכתיות בתחום החינוך, אין די בשיפור מצב בתי הספר, אלא נחוצה רפורמה במדיניות הציבורית בכללה. רפורמות לחיסול עבודה בשכר נמוך, חשובות לא פחות- מחוקים ותקנות בנושא ההוראה, תוכניות הלימוד והבחינות. בהתחשב בהשפעתה הגדולה של גישות כלכלית על ההישגים הלימודיים, אסטרטגיות לשיפור המצב האקונומי בקהילות המוחלשות, צריכות להיכלל בכל מדיניות המעוניינת לשפר את מצב החינוך.

### **המדיניות החינוכית הטיפוסית:**

אניון סוקרת רפורמות חינוכיות ארציות, החל מתוכניות להכשרה מקצועית של פועלים, דרך תוכניות לשדרוג חומרי הלימוד, ספריות, כיתות לימוד ותוכניות למיגור אפליה מינית, וכלה בתוכניות לדה-סגרגציה של תלמידים בעלי מוגבלויות, תלמידים שהאנגלית עבורם היא שפה זרה, תוכניות להעלאת הדרישות האקדמיות, העלאת הסטדרטים בבחינות, פיתוח מקצועי של המורים ועוד. כמו כן, אניון מצביעה על האינטרסים והמדיניות הסמויה המשתמעת מהתוכניות. למשל, המדיניות החינוכית של ממשל רייגן ("A Nation at Risk") נועדה, לשרת את צורכי הקהילה העסקית, בעובדים שהוכשרו היטב. המדיניות החינוכית של ממשל בוש הבן ("No Child Left Behind") להעלאת הסטנדרטים בבחינות, כוללת גם, מדיניות בלתי מפורשת של הפרטת החינוך, דרך תמיכת ארגונים שאינם ציבוריים בבתי ספר תת-משיגים.

ברוב המקרים, המדיניות הארצית לשיפור החינוך, לא שמה לה למטרה, לשנות את הפרקטיקות והתנאים הכלכליים אשר גורמים לעוני בו מצויים אותם בתי-ספר, ולכן, בכל המקרים תוצאות המדיניות החינוכית מאכזבות.

בחנינתה של המדיניות החינוכית ברמה המקומית, מגלה כי גובשה מדיניות המתמקדת במשפחות או בשכונות עניות. הרפורמות עסקו בשינויים ברמת תוכניות הלימוד, הפדגוגיה והאדמיניסטרציה. נעשו רפורמות בדרישות ותקנות למערכות הבית-ספריות הנוגעות לאדמיניסטרציה, מוכנות המורים, בהקניית מיומנויות בסיסיות, בהתאמת התוכניות החינוכיות והפיקוח לרפורמות הארציות. לעיתים, היוזמה של רפורמה נעשתה כתגובה, ללחץ חברתי או פוליטי מקומי, כגון: עידוד ההפרטה של החינוך ובחירה עצמאית של בתי ספר, עידוד האינטגרציה, הגברת שותפות הקהילה בביה"ס, משיכת אוכלוסיות ממעמד בינוני, או פתיחת בתי ספר קטנים.

ישנם גורמים רבים למצב החינוך הירוד בקרב אוכלוסיות מוחלשות, אולם המדיניות החינוכית ברמה הארצית והמקומית מתמודדת רק עם חלקם. המדיניות החינוכית, אינה מתמודדת עם מערך הציפיות הנמוך והציניות המקיפה את שכונות העוני. לא עם אחוזי האבטלה הגבוהים, המונעים מהמשפחות את האמצעים לשלוח את ילדיהם להשכלה גבוהה (גם אם יצטיינו בלימודיהם בביה"ס), לא עם סוגיות במיסוי אוכלוסיות מבוססות או עסקים, עם היעדר מוקדים עסקיים שיכולים לספק עבודות מכניסות וכספי מיסים מקומיים בפריפריה החברתית, או עם הכוח הפוליטי הקטן של קהילות עניות ללחוץ לשיפור רמת המבנים, הציוד, והציפיות הגדולה בכיתות הלימוד. המדיניות החינוכית גם לא מתמודדת, עם היעדר תעסוקה מתאימה לתלמידים שהגיעו לתארים מתקדמים, או עם היעדר בתי ספר סבירים, בהם יכולים תלמידים להגיע לקבלת תעודת בגרות.

עוני אינדיבידואלי או קבוצתי, כותבת אניון, בו פועל כחומה הצומחת סביב בתי הספר והכיתות, אשר דוחה את האפקטיביות של כל מדיניות חינוכית (שם, עמ' 70). למדיניות המקומית והארצית, יש חלק נכבד בבנייה והתחזקות של חומות.

לדוגמא: נתונים מצביעים על האופן בו מדיניות שכר-מינימום, הינה משתנה מרכזי בקביעת היקף העוני בארה"ב.

כמו כן, מדיניות הכשרה מקצועית בשעה שאין מספיק עבודות בשוק, היעדר מדיניות אכיפה של החוק האוסר על אפליה בקבלה למקום עבודה או אפליה בדיוור, מיסוי רגרסיבי, הכבדת המיסוי על המעמד הנמוך-בינוני, והקלה במיסוי המעמד הגבוה והמגזר העסקי (במקרים מסויימים אף במענקים של ממש מטעם המדינה), כל אלה הם גורם משפיעה.

*"These Federal policies and practices contribute to personal, neighborhood, and educational poverty because they lead to the following problems: There are not enough jobs for poor families who need them; low-income families of color are concentrated in low-resourced urban neighborhoods; and when the wealthy do not contribute equitably to*

*public expenses, funding for services like education declines and the quality of the service tends to be low."* (pp. 71)

לדעתה של אניון עניין האפקט של מדיניות זו, מורכב משורה של תופעות חברתיות: היעדר הגנה ממלכתית לאיגודי עובדים, היעדר נקיטת אמצעים על-ידי נגיד הבנק הממשלתי לצמצום האבטלה, והסכמי סחר חופשי אשר מרחיקים את מקומות העבודה למדינות אחרות. כתוצאה מכך, יורד מספר מקומות העבודה, והשכר בעבודות הנותרות פוחת, מכיוון שהעובדים אינם מאוגדים.

אניון מביאה לדוגמא את המדיניות במטרופולינים. אלה הן מדינות המורכבות בדרך-כלל ממספר ערים, והן מהוות מנוע כלכלי מרכזי במדינה. כיום (בארה"ב), המטרופולינים מאופיינים בגידול אוכלוסין, אי-שיוויון הולך וגדל, וסגרגציה. אחוז המיעוטים האתניים, המתגוררים בפרברי המטרופולין צמח באופן חד. רבות מן השכונות בפרברים עניות, יכולת המיסוי באזורים אלו נמוכה, ושירותי החינוך בהם דלים בתקציב.

מקומות העבודה המתאימים למבוגרים בעלי השכלה נמוכה, ממוקמים הרחק מאזור המגורים של האוכלוסיות העניות ולא קיימת תחבורה ציבורית שמקשרת בין אזורי מגורים למקומות העבודה. הסדרים אזוריים שכאלו, יחד עם המדיניות הממשלתית שצויינה קודם, תורמים לבעיית העוני והאבטלה, ולהשקעה הנמוכה בשירותים החינוכיים בקרב השכונות המוחלשות.

מצד שני, מדיניות ממלכתית, אשר תצמצם את שיעור העוני במידה ניכרת הינה אפשרית: העלאת שכר המינימום או אכיפת התקנות הקיימות באשר לאפליה בקבלה לעבודה, השוואת שכרן של נשים, תמיכה ממשלתית באיגודי עובדים, תוכניות ליזימת מקומות עבודה חדשים ותוכניות ממשלתיות התומכות בלימודים מתקדמים אצל צעירים מן הפריפריה החברתית.

#### **ילדים וחינוך במציאות של עוני:**

אניון מצביעה על שיטת מדד העוני בארה"ב ועל העובדה שעצם הכלי למדידת העוני אינו מוסכם על כולם. חוקרים חברתיים בודקים את העוני הריאלי במדינה באמצעות חישוב 125% ואף 200% של קו העוני שמסמנת המדינה. חישובים אלה, מצביעים על תמונה קודרת הרבה יותר מבחינת ההשלכות של העוני על קהילות מוחלשות כמו שחורים או היספנים ומבחינת היקף העוני והעוני הקיצוני בקרב ילדים. חלקו העיקרי של המאמר דן בקשר המוכח מחקרית בין מדיניות, אשר תומכת בתופעת העוני וכמעט-עוני, לבין היווצרות לחץ כלכלי וחברתי. לחץ אשר עלול לעקב את התפתחותם הקוגניטיבית של ילדים, לפגוע במוטיבציה שלהם, במאמצייהם הלימודיים ובציפיות שלהם מעצמם ומהסביבה (שם, עמ' 74-75). מחקרים שבדקו את השפעת התנאים הסביבתיים של העוני בקרב ילדים, מצביעים על קשר ברור בין הכנסה נמוכה, התפתחות והישגים לימודיים. השפעה זאת נובעת, ממחסור במשאבים אותם יכולה לספק המשפחה, לחץ רגשי ודכאונות אצל ההורים הנובעים מהמצב הכלכלי הקשה, ריבוי בעיות בריאותיות והתנהגותיות אשר פוגמות ביכולתם של ילדים עניים להגיע להישגים לימודיים ועוד.

ככל שהעוני חמור ומתמשך כך נפגעת יותר בריאותו, התפתחותו הקוגניטיבית והתנהגותו החיובית של הילד. השפעת העוני הופכת למשמעותית אף קודם לכניסה לגן הילדים. מנגד, הורים אמידים יכולים לספק לילדיהם סביבה ביתית בטוחה ומגרה יותר, מגורים בקהילה עם בתי ספר טובים יותר (בעלי מורים מוכשרים יותר או מורים בעלי גישה חיובית יותר, משאבים רחבים יותר, כיתות חדישות יותר וכיו"ב), פארקים וספריות טובות יותר, קבוצת שווים מאתגרת יותר, הם יכולים להרשות לעצמם הוצאות הקשורות לחינוך גבוה, להקנות לילדיהם נגישות לרפואה איכותית ועוד.

הממצאים המחקריים שמביאה אנון מצביעים על קשר הפוך המתקיים גם כן: כאשר משפחה ענייה, זוכה לעדנה כלכלית מסוימת, ההישגים הלימודיים של הילדים משתפרים באופן דרמטי. ממצאים אשר תומכים אמפירית בטענה לפיה ללא שיפור ממשי בתנאים הכלכליים בבית, מדיניות חינוכית, טובה ונכונה ככל שתהיה, לא תפתור את בעיית החינוך בקרב אוכלוסיות מוחלשות.

#### **סיכום – פרדיגמה חדשה למדיניות חינוכית:**

לאור השפעת מדיניות ממלכתית ומקומית על העוני, לאור ההשפעה השלילית של תופעת העוני על התקדמותם והישגיהם הלימודיים של ילדים, ולאור המחקרים המצביעים על האופן בו תמיכה חברתית וכלכלית (גם אם מעטה) יכולה לשפר הישגים אלו, מגיעה אנון למסקנה הבאה: מדיניות אשר מטפלת באפקטים המאקרו-כלכליים צריכה "להיחשב" כמדיניות חינוכית המאפשרת שוויון ואיכות בחינוך. מלחמה בעוני, בעבודת ילדים, באפליה בדיור וכו'. חשובה משום, שבלעדיה מאמצי המדיניות בתחום תוכנית הלימודים, הפדגוגיה והאדמיניסטרציה נפגעים באופן משמעותי או אפילו מתייתרים.

*"To remove economic barriers to school quality and consequence, we can legislate a significantly higher living wage; we can create jobs in cities that offer career ladders and prepare low-income residents to fill them. And, like a number of European countries, we can tax wealthy families and corporations to pay for these and other investments. We should enforce federal antidiscrimination measures to integrate segregated housing and create public transit routes so low-income urban residents without cars are not denied access to jobs in the suburbs. Policies like these would create a social foundation on which high-quality schooling would rest."* (pp. 83)

בפרדיגמה חדשה זו שמציעה אנון, צריכה המדיניות החינוכית לגעת בנושאים רחבים: מימון לעבודות בשכונות ושכר סביר, בניית בתי ספר קטנים בשכונות, הכשרה מקצועית בתחומים נדרשים בשוק העבודה, הרחבת האחריות הממשלתית להשכלה גבוהה, ומניעת דיור סגרגטיבי. המדיניות הקובעת את הסטדנדרטים הבית-ספריים צריכה להתאים לצרכים הקהילתיים, המשפחתיים והאישיים (צרכים כספיים, חומריים, צורכי הוראה, צרכים קהילתיים וכו') אשר צריכים לקבל מענה על מנת לאפשר למידה

ברמה גבוהה. זאת ועוד, בתי ספר טובים זקוקים לא רק לשכונות טובות, אלא גם בסיוע אמיתי שיאפשר למורים להתמודד עם ההתרסה וההתנגדות המרחיקים תלמידים רבים מהגשמה חינוכית.

*"A new paradigm of education policy is possible – one that promotes equity-seeking school change and that includes strategies to create conditions that will allow the educational improvements to take root, grow, and bear fruit in students' lives." (pp. 84)*