

קרון דליה ואלי
הורביץ בע"מ



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה

2020

16-14 בדצמבר

הובלת שינוי במערכת החינוך
חילוץ עקרונות מניסיון העבר

דלית שטאובר | חנה קדרון | עומר זליבנסקי אדן

טיוטה לדיון

יושבי ראש הכנס: פרופ' יוג'ין קנדל | פרופ' קרנית פלוג
מנהלת הכנס: דפנה אבירס־ניצן



הובלת שינוי במערכת החינוך

חילוץ עקרונות מניסיון העבר

טיוטה לדיון

דלית שטאובר | חנה קדרון | עומר זליבנסקי אדן

מחקר זה רואה אור הודות לתרומתה של קרן משפחת אדי וג'ולס טראמפ.

This research was made possible through the support of the Eddie and Jules Trump Family Foundation.

תוכן העניינים

5	תקציר
10	הקדמה
15	מבוא
18	פרק 1. סקירת ספרות
44	פרק 2. המחקר הנוכחי: גיבוש עקרונות על בסיס מקורות מִישראל
48	פרק 3. עקרונות להובלת רפורמה ושינוי מדיניות בחינוך
90	פרק 4. סקר מורים ומנהלים
107	פרק 5. דיון
117	נספחים
145	רשימת המקורות

תקציר

בעשורים האחרונים הלך והתעצם הצורך לבצע שינויים במערכות ציבוריות ולהתאימן לתמורות שחלות מחוצה להן. משאבים רבים, ארגוניים וכספיים, מוקצים לטובת ביצוען של רפורמות ושינויי מדיניות. על רקע זה התגבשה ספרות ענפה העוסקת בהיבטים שונים הקשורים ברפורמות ושינויים בארגונים ציבוריים: במניעים ובמוטיבציות המביאים ארגון לבצע שינוי, בסוגים שונים של שינויים, בקשיים הכרוכים בביצוע שינוי במערכות ציבוריות ובאופן יישומם של שינויים בארגונים. המחקר הנוכחי מבקש להתוות סדרה של פעולות ועקרונות שיש לבחון בעת הובלת השינוי, ושיש בכוחם להגדיל את הסיכוי שהשינוי ייושם בהצלחה ויוטמע במערכת.

יש להדגיש כי על אף הספרות הענפה העוסקת בשינוי בארגונים, לא ניתן להצביע על עקרונות חד משמעיים שיש בכוחם להוביל ליישום מוצלח של שינוי בסיטואציות שונות, לכן נכון להתייחס אל תהליך השינוי כאל מעשה אמנות בו שולטת האי-ודאות ולא כפעולה מדעית. משום כך יש להתייחס אל העקרונות המוצגים במחקר זה כאל כללים מנחים שיש לתת עליהם את הדעת ולא כפעולות מחייבות הנדרשות בכל תהליך של רפורמה או שינוי.

המחקר מתבסס על ארבעה חלקים:

- א. סקירת מודלים בינלאומיים המציגים פעולות התורמות ליישום של שינוי.
- ב. תהליך יצירת המודל הישראלי.
- ג. הצגת המודל הישראלי.
- ד. סקר אשר בחן את יישום עקרונות המודל בתוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה (5 פי 2).

מודלים בינלאומיים

מחקרים אחדים עסקו בהתוויית עקרונות ליישום שינויים בארגונים בכלל ובמערכות חינוך על סמך ניסיון בינלאומי. המחקר הנוכחי התבסס על שני פרויקטים עדכניים בהם הושקעו משאבים רבים. הפרויקט הראשון נערך על ידי חברת הייעוץ האסטרטגי McKinsey ועסק בעקרונות התורמים תרומה משמעותית ביישום שינוי מדיניות בארגונים ציבוריים. בין העקרונות צוינו: מחויבות של המובילים, הגדרת מטרות וסדרי עדיפויות ברורים, עבודה שיטתית ורציפה, תקשורת אפקטיבית

ומשתפת עם בעלי העניין המרכזיים ברפורמה, וגיוס אנשי מקצוע בעלי יכולת מוכחת בהובלת שינוי.

המחקר השני נערך על ידי ארגון OECD. מטרתו הייתה לגבש מוטיבים מרכזיים התורמים ליישום מדיניות חינוך על סמך ניתוח מגוון מקורות ספרותיים. המוטיבים שחולצו היו אלו: עיצוב המדיניות תוך הגדרה ברורה ובולטת של הצורך שעליו המדיניות באה לענות וכיצד היא תעמוד בו; גיוס בעלי העניין והבטחת המחויבות שלהם להצלחת התהליך; התייחסות אל המדיניות המוסדית וההקשר החברתי שבמסגרתם מיושם השינוי; וגיבוש אסטרטגיה להובלת היישום בפועל מתוך התייחסות למשימות קונקרטיות הכרוכות בכך.

תהליך יצירת המודל הישראלי

על רקע המודלים הבינלאומיים, במחקר הנוכחי נבנה מודל המותאם למציאות הישראלית. לצורך גיבוש המודל נערך ניתוח תמטי של שלושה מקורות מידע ישראליים:

- א. ראיונות חצי-מובנים שנערכו עם מומחי חינוך ומדיניות לצורך המחקר הנוכחי.
 - ב. פרוטוקולים של קבוצות לימוד שפעלו במכון ון ליר בירושלים בשנים 2015-2016 ועסקו בהיבטים שונים של תכנון מערכת החינוך בישראל.
 - ג. פרוטוקולים של פעילות לימודית שנעשתה בהובלת היוזמה למחקר יישומי בחינוך בשנת 2016 אשר עסקה בהפקת לקחים מרפורמות שנעשו בישראל בתחומי החינוך המדעי.
- מתוך הפרוטוקולים של שלושת המקורות נשלפו 616 ההיגדים אשר עסקו בעקרונות שתרמו או הפריעו ליישומה של מדיניות חינוך. כל היגד קוטלג תחת מכנה משותף או תמה מרכזית. התמות זוקקו לכדי עקרונות יישומיים שיש לתת עליהם את הדעת בהובלת מדיניות. העקרונות הוצגו במודל המחלק את תהליך המדיניות למספר שלבים המרכיבים את מעגל המדיניות.

המודל הישראלי

המודל הישראלי מורכב מארבעה שלבים:

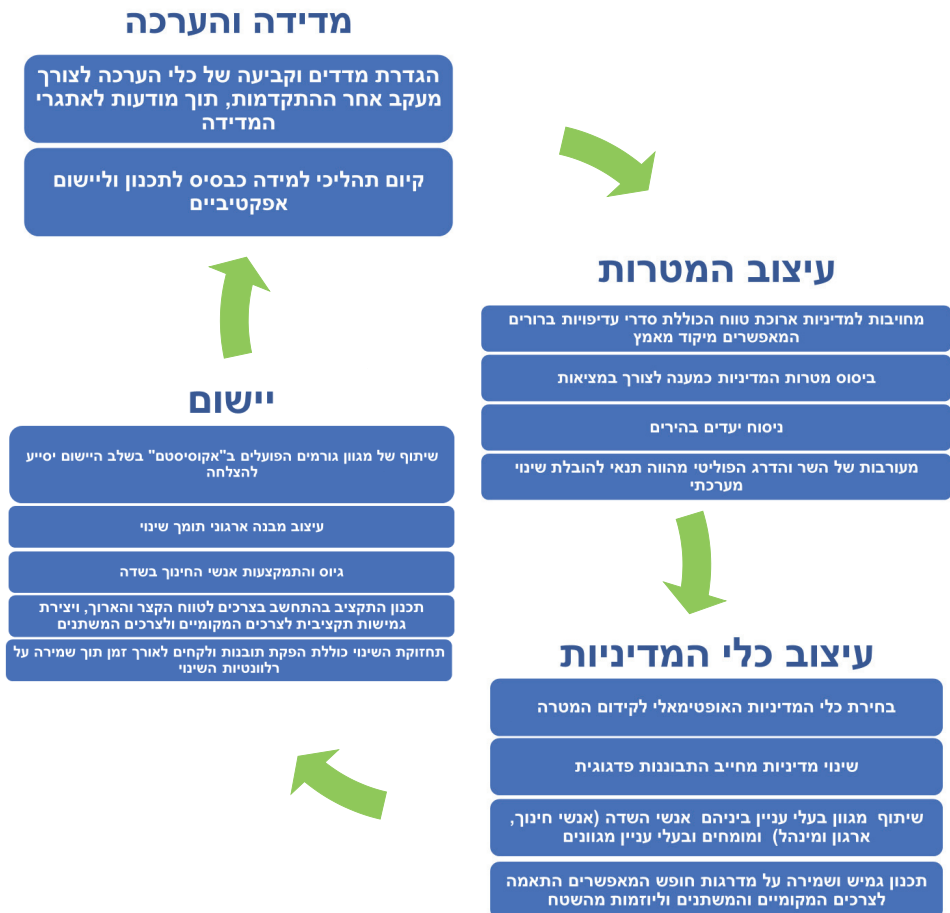
1. **שלב עיצוב המטרות.** אילו מטרות יוגדרו ומה סדרי העדיפויות ביניהן?
2. **שלב עיצוב כלי המדיניות.** מהו כלי המדיניות המתאים ביותר להשגת המטרות?

3. **שלב היישום.** מהם הדגשים שיש לשים אליהם לב בשלב ההוצאה לפועל של כלי המדיניות?

4. **שלב המדידה והערכה.** כיצד תיבחן הצלחת כלי המדיניות בהשגת המטרות?

מובן כי לא ניתן ליישם בכל שינוי את כלל העקרונות, אך בכל תהליך של שינוי מדיניות יש לתת את הדעת לכל העקרונות ולקבל החלטה מודעת אילו מהעקרונות יבואו לידי ביטוי בתהליך השינוי הנדון.

להלן יוצגו העקרונות שיש לתת עליהם את הדעת בכל אחד מארבעת השלבים, כשרטוט גרפי וכרשימה של פעולות.



רשימת הפעולות לשלבים השונים

עקרונות לשלב עיצוב המטרות

1. מחויבות למדיניות ארוכת טווח הכוללת סדרי עדיפויות ברורים המאפשרים מיקוד מאמץ.
2. ביסוס מטרות המדיניות כמענה לצורך במציאות.
3. ניסוח יעדים בהירים.
4. מעורבות של השר והדרג הפוליטי מהווה תנאי להובלת שינוי מערכתית.

עקרונות לשלב עיצוב כלי המדיניות

5. בחירת כלי המדיניות האופטימאלי לקידום המטרה.
6. שינוי מדיניות מחייב התבוננות פדגוגית.
7. שיתוף מגוון בעלי עניין ביניהם אנשי השדה (אנשי חינוך, ארגון ומינהל) ומומחים ובעלי עניין מגוונים.
8. תכנון גמיש ושמירה על מדרגות חופש המאפשרים התאמה לצרכים המקומיים והמשתנים וליזמות מהשטח.

עקרונות לשלב היישום

9. שיתוף של מגוון גורמים הפועלים ב"אקוסיסטם"¹ בשלב היישום יסייע להצלחה.
10. עיצוב מבנה ארגוני תומך שינוי.
11. גיוס והתמקצעות אנשי החינוך בשדה.
12. תכנון התקציב בהתחשב בצרכים לטווח הקצר והארוך, ויצירת גמישות תקציבית לצרכים המקומיים ולצרכים המשתנים.
13. תחזוקת השינוי כוללת הפקת תובנות ולקחים לאורך זמן תוך שמירה על רלוונטיות השינוי.

1 אקוסיסטם: מערכת אנושית על מכלול בעלי העניין המרכיבים אותה, ומגוון רשתות הקשרים המתקיימים בה.

עקרונות לשלבי המדידה וההערכה

14. הגדרת מדדים וקביעה של כלי הערכה לצורך מעקב אחר ההתקדמות, תוך מודעות לאתגרי המדידה.

15. קיום תהליכי למידה כבסיס לתכנון וליישום אפקטיביים.

על מנת לבחון את העמדות בשטח לגבי התרומה שיש לעקרונות השונים להובלת מדיניות נערך סקר אשר בחן תפיסות של מנהלי בתי ספר על יסודיים, מורים לחמש יחידות מתמטיקה ורכזי מתמטיקה לגבי האופן בו העקרונות שגובשו במודל הישראלי יושמו בתוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה, ועד כמה העקרונות תרמו או פגעו בהצלחת התוכנית.

הסקר אישש את מרבית העקרונות של המודל. העקרונות החשובים לפי הנשאלים נגעו ברובם לעבודה המתבצעת בבית הספר, כולל המשאבים המוקצים עבורה, להתאמתה לצרכים בשטח ולמוטיבציית המורים ליישמה. לעומת זאת השותפות עם גורמים מחוץ למערכת החינוך ובפרט הרשויות המקומיות לא נתפסה על ידי השדה כמשמעותית. ממצא מעניין נוסף קשור למדיניות ארוכת טווח: מרבית המורים והרכזים ציינו כי לא לקחו חלק ברפורמות ותוכניות דומות מקבילות בעבר, על אף שבפועל רפורמות כאלה התקיימו כשהם היו בתפקיד. מכאן מסתמנת תמונה לפיה השינויים התדירים המובלים על ידי משרד החינוך יוצרים בלבול בשדה, ולא מחלחלים לתודעה של המורים.

לסיום, מוצגת שורה של המלצות אופרטיביות לפעולה לכל אחד משלבי המודל מתוך תקווה שהוא יוכל לשמש כלי עזר לקובעי מדיניות בעת תכנון, יישום והטמעה של שינויי מדיניות.

הקדמה

מחקר זה העוסק ברפורמות ובשינויי מדיניות יצא לדרך חודשים לפני פרוץ מגפת הקורונה. מטרת המחקר הייתה לגבש מסגרת שיטתית של עקרונות התורמים להצלחה בהובלת רפורמות ושינויים במערכות ציבוריות בישראל, בדגש על מערכת החינוך, ולספק למעצבי המדיניות תובנות על עקרונות ודגשים מרכזיים על מנת להוביל שינוי מדיניות אפקטיבי. לקראת סוף המחקר, ממש ערב יציאתנו עם הסקר לציבור המנהלים הרכזים והמורים, פרצה המגפה ובעקבותיה הסגר הראשון. התרחיש שהיא כפתה עלינו, היה מאופיין באי-ודאות בה רב הנסתר על הגלוי, בעמימות ובקצב מהיר של התפתחויות שעלה על כל דמיון. תנאי חיינו השתנו בחטף מקצה לקצה ובמהירות הלחלה ההבנה שהמגפה משנה סדרי עולם. מדינות וארגונים נאלצו במהירות אך באחריות לתכנן, לפעול ולהתאים דרכי פעולה המיטיבות להתמודד עשו זאת מתוך גמישות מתמדת, ובהלימה לתנאים המשתנים כדי להתמודד עם התופעות והסכנות ומתוך מודעות להזדמנויות ולהשלכות המיידיות וארוכות הטווח כתוצאה מאופייה של המגפה כאירוע מתגלגל.

המטרה המקורית והעיקרית של המחקר הייתה להציע מודל ספציפי שהוא גם סדור ופשוט להפעלה ובו בזמן גמיש כדי שיאפשר למקבלי החלטות להוביל בצורה מוצלחת שינויי מדיניות, שמטרתם להתאים את המערכות לתנאים המשתנים ולצרכים אמיתיים העולים מהשטח. הדברים קיבלו משנה תוקף כתוצאה מכך שהדיון וההמלצות למחקר זה נכתבו על רקע משבר הקורונה המתמשך.

המודל שאנו מציעים עשוי לשמש דווקא עכשיו בתקופה של משבר מתמשך את משרד החינוך בהובלת השינויים הנדרשים להפעלה נכונה של מערכת החינוך על מורכבותה הרבה. הממצאים העולים מהמחקר מחזקים את החשיבות בעת הזאת, של תכנון מדיניות עם סדרי עדיפויות ברורים הנותנים מענה לצורך בשטח. חשוב לנסח את יעדי המדיניות באופן ברור ולאפשר תכנון גמיש והתאמה לצרכים המקומיים המשתנים וליזמות מהשדה.

מגפת הקורונה מציבה לפנינו גם הזדמנויות רבות בשל האצת התהליכים, הצורך וההכרח למציאת פתרונות ומענים יעילים וגמישים בזמן אמת, תוך יצירת התאמות שונות המתאימות למגוון אוכלוסיות, גילאים, תרבויות ופערים. מכאן החשיבות לשיתוף כלל בעלי העניין הן בשלבי התכנון והן בשלבי היישום. על המבנה הארגוני לתמוך בהובלת השינוי תוך פתיחת חסמים, הכשרת אנשי השדה וטיפול ההזדהות שלהם עם המהלך מתוך קשב אמיתי, ביזור סמכויות ומשאבים לשטח,

שקיפות ותיווך המידע לשטח. הדבר יאפשר הפחתה של רמות האי-וודאות שעלולות לפגוע באמון הציבור מצד אחד ומצד שני להגביר את ההזדהות עם המטרות והיעדים. כל מהלך חייב להיות מלווה בהערכת ההתקדמות אל מול היעדים ובתהליכי למידה מתמדת, המהווים בסיס להמשך תכנון ויישום אפקטיביים.

המשבר הוא גם חלון הזדמנויות עבור משרד החינוך לשנות את התרבות הארגונית הריכוזית ואת השיח של top-down, ולהשתכנע שהגיעה העת לפעול וליישם מדיניות המכירה בתפקידו הייחודי של כל שותף. ההתנהלות במהלך הקורונה הציפה את הצורך לחולל שינוי בסיסי בדרך בה מערכת החינוך פועלת בממשקים בין משרד החינוך, לרשויות המקומיות ולבתי הספר.

אחריות המדינה היא לבנות מערכת שמעצבת אזרחים וחברה. לשם כך צריך להתבונן באופן ארוך טווח ולהגדיר מיהו בוגר המערכת. עם זאת, היום ברור שהחלטות מדיניות לא מתקבלות רק במטה משרד החינוך וכי להחלטות המתקבלות ברשויות ובבתי הספר יש תוקף רב ולעיתים הן אף סוחפות אחריהן את המשרד. יתר על כן, פתרונות לבעיות המיידיות והמקומיות לא יכולות להגיע מהמטה. תכנון ובצוע יהיו במיטבם רק באמצעות שיתוף כל הנוגעים בדבר. שיתוף לא רק בדיבור ואמירה, אלא מתוך ביזור סמכויות ומשאבים, מתן גמישות וחופש פעולה לשטח ולאנשי השדה ליזום פתרונות מקומיים המתאימים לצורכי הקהילה שלהם על שלל אפיוניה.

אנו סבורים כי מתודולוגית שינוי שתאמץ את מודל הפעולה המוצע במחקר, תטמיע תרבות ארגונית שיש בה חשיבה על כל הרכיבים המשמעותיים להובלת שינוי, קרי, תכנון מדויק ואחראי לצד גמישות, שותפות והבנה ששינויים מהותיים ומתמשכים לאורך זמן המשפיעים על מערכת החינוך לא יכולים להתרחש ללא הזדהות עמוקה של אנשי השדה, מנהלים וצוותי חינוך; הכשרת כוחות ההוראה ומתן תמיכה פדגוגית תשתיתית וכלכלית ליוזמות מקומיות, שיש בהן פתרונות מדויקים לצרכים המקומיים.

קיומו של המודל המוצע על המתודולוגיה הגלומה בו ועל התרבות הארגונית שהוא מנכיח בארגון תקל מאוד על מקבלי החלטות, הן בדרג המקצועי והן בדרג הנבחר. הוא יאפשר לבצע הערכת מצב מדויקת ואפקטיבית, לבחון את הנחות היסוד ולנהל מדיניות מושכלת של הובלת שינוי בהתאם לצורך ובהתאם לנסיבות המשתנות תוך הטמעת תהליכי עבודה אפקטיביים, לימוד על ומשגיאות וסטיות מהיעדים המתוכננים ונקיטת פעולה לתקנם.

ניתן להניח שמשבר הקורונה ומשברים אחרים דומים ילוו אותנו בטווח הזמן הקצר והבינוני. שינוי מדיניות שמטרתם התאמת המערכת לצרכים המשתנים בשל שינויים מהירים המאפיינים את העולם ימשיכו להיות מציאות נוכחת. לפיכך, ככל שמקבלי החלטות ינקטו פעולות המבססות

תרבות של מקצועיות וקבלת החלטות על סמך ומודל מובנה ושיטתי אך גמיש לתכנון מדיניות, כך יגבר הסיכוי להצלחת רפורמות ושימוש מושכל במשאבים הרבים המושקעים בהן.

נדגיש, כי איננו רואים במודל המוצע בניירזה בבחינת "כזה ראה וקדש", אלא מסגרת פעולה והמלצות המאפשרות לדרגים המקצועיים להסתייע ולחשוב על הרכיבים והעקרונות הגלומים בשינוי בשלב עיצוב המטרות, עיצוב כלי המדיניות, היישום ובשלב המדידה וההערכה. בכל שלב ניתן יהיה לבחור בצורה מושכלת את העקרונות שחשוב לשים עליהם דגש מתוך העקרונות המוצגים במחקר.

אנו תקווה כי העקרונות המובאים כאן יהוו בסיס לשיפור בתהליכי הובלת השינוי במערכת החינוך בישראל.

דלית שטאובר
מנהלת המחקר

אני מודה למכון הישראלי לדמוקרטיה ולקרן טראמפ על היוזמה למחקר ועל הליווי המקצועי. תודה מיוחדת שלוחה לכל חברי ועדת ההיגוי על שהקדישו מזמנם, תרמו מניסיונם ומחוכמתם, העירו והאירו.

חברי ועדת ההיגוי של המחקר

ד"ר אלי איזנברג, חוקר חינוך, לשעבר סמנכ"ל אורט

יוליה איתן, ראש מינהל תעסוקת אוכלוסיות, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, לשעבר סגנית ראש המועצה הלאומית לכלכלה

גילה בן-הר, לשעבר מנכ"לית המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מט"ח)

ליאור בראון, רכזת חינוך באגף התקציבים, משרד האוצר

שלמה דושי, מנכ"ל ארגון שיתופים

ד"ר תמי הופמן, ראש פרויקט מדיניות חינוך לדמוקרטיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה

אלי הורביץ, מנכ"ל קרן טראמפ

מוטי טאובין, ראש אגף א' אסטרטגיה באגף בכיר לתכנון ואסטרטגיה, משרד החינוך

ד"ר מיכל טביביאן, סמנכ"לית ומנהלת אגף בכיר תכנון ואסטרטגיה, משרד החינוך

אלון מסר, סגן בכיר לממונה על התקציבים, משרד האוצר

פרופ' אדם ניר, חבר במינהל, מדיניות ומנהיגות בחינוך ועומד בראש הקתדרה ע"ש אברהם שיפמן לחינוך על יסודי בבית הספר לחינוך ע"ש שלמה (סימור) פוקס, האוניברסיטה העברית בירושלים

מוהנא פארס, מנהל האגף לתוכניות לאומיות, משרד החינוך

קרנית פלוג, סגנית נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, לשעבר נגידת בנק ישראל

רון צור, לשעבר ראש מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה, מייסד ומנכ"ל חברת Sparks

יוסי קוצ'יק, מנכ"ל קוצ'יק יזמות, לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה

אבי קמינסקי, יו"ר איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות.

גיא רום, לשעבר מנכ"ל רשות התעופה האזרחית ויו"ר דירקטוריון הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

קרין תמר שפרמן, מנהלת ידע, קרן טראמפ

מבוא

מערכות חינוך בישראל ובעולם משקיעות משאבים ניכרים בהובלה של שינויי מדיניות ורפורמות. בישראל נערכו בשנים 1993-2018 עשר רפורמות פדגוגיות – כלומר בממוצע רפורמה כל שנתיים וחצי, נוסף למגוון רפורמות ארגוניות. אולם נדמה כי על אף ניסיונות השינוי התכופים, מערכת החינוך נתפסת כמקובעת ונדמה שלא חל בה שינוי אמיתי בהשוואה לקצב ולעומק השינויים החלים בעולמות העבודה. חשוב לציין שתופעה זו אינה ייחודית לישראל – במדינות ה-OECD בשנים 2008-2014 תועדו לא פחות מ-450 רפורמות במערכות החינוך, אולם גם במדינות המפותחות ניכר כי מרבית הרפורמות לא עמדו בתקוות שתלו בהן.

הפער בין ההשקעה הרבה בהובלת השינוי לתוצאות בפועל הוביל לעיסוק ענף, מחקרי ויישומי, בהיבטים שונים של שינוי במערכות חינוך ובגורמים המעכבים אותו. פרויקטים נרחבים עסקו בהיבטים שיש לתת עליהם את הדעת בעת גיבושן של רפורמות – גורמים הצפויים לתרום ליישום מוצלח של השינוי וגורמים הפוגעים בו. בשנים האחרונות פורסמו שני פרויקטים בולטים שביקשו להתוות רשימה של צעדים והיבטים שיש לתת עליהם את הדעת בעת הובלת שינוי בארגונים ציבוריים ובמערכות חינוך: הפרויקט הראשון נעשה על ידי חברת הייעוץ האסטרטגי McKinsey (2018) ובו נבחנו היבטים שתרמו להצלחתם של שינויי מדיניות ציבורית. על ידי בחינת דוגמאות רבות לשינויים שצלחו הותוו סדרה של עקרונות שיש לתת עליהם את הדעת ופעולות אופרטיביות שיש בכוחן לתרום תרומה משמעותית להצלחתו של השינוי. הפרויקט השני הובל על ידי ארגון OECD (2017). בפרויקט זה הותוותה רשימה של עקרונות התורמים ליישום של שינויים במערכות חינוך על בסיס מגוון רחב של מחקרים אקדמאיים וניתוח מקרי בוחן.

מטרת המחקר הנוכחי היא לגבש מודל של עקרונות התורמים להצלחה בהובלת רפורמות ושינויים במערכות ציבוריות בישראל, בדגש על מערכת החינוך, ולספק למעצבי המדיניות תובנות על עקרונות ודגשים מרכזיים על מנת להוביל שינוי מדיניות אפקטיבי. המחקר נעשה לאור הפרויקטים הבינלאומיים והספרות הענפה העוסקת בשינויים בארגונים ציבוריים ובמערכות חינוך בפרט ותובנות שעלו מהובלת שינויי מדיניות במערכת בחינוך הישראלית.

המודל נבנה בין היתר על בסיס מקרה בוחן – התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה (5 פי 2). תוכנית זו קיבלה תהודה ציבורית רבה והיו לה שותפים רבים. יודגש כי מקרה החקר נבחר לא מתוך הנחה שהתוכנית הגיעה ל-100% הצלחה. אלא מתוך הכרה בהצלחות היחסיות של התוכנית וכן

בביקורת הציבורית שהיא זכתה לה ושניתן ללמוד מכך. על מנת להתאים את המודל למאפיינים המקומיים הוא גובש על בסיס מקורות מידע אחדים:

1. ראיונות חצי-מובנים שנעשו לצורך המחקר הנוכחי עם 16 בכירים בהווה ובעבר בממשלה, חוקרים ואנשי פילנתרופיה מתחומי חינוך ומדיניות ציבורית. בראיונות ניתן דגש על מקרה בוחן שנבדק במחקר – התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה (5 פי 2).

2. ניתוח פרוטוקולים של קבוצת לימוד שפעלה במשך שנתיים (2015-2016) במכון ון ליר תחת הכותרת "תכנון כולל של מערכת החינוך בישראל, האם יש בו צורך ואם כן האם זה אפשרי, וכיצד לבצעו על מנת ששיגי את מטרותיו". בקבוצה לקחו חלק מגוון בעלי עניין ובכירים בהווה ובעבר במערכת הציבורית. במפגשים השונים נידונו רפורמות ספציפיות שחלו במערכת החינוך וסוגיות רחבות הקשורות בתכנון במערכת החינוך והתגבשותם של שינויים.

3. ניתוח דוח פעילות לימודית שנערכה בהובלת היוזמה למחקר יישומי בחינוך עסקי – "תובנות ממהלכי עבר לקידום החינוך המדעי בישראל". הפעילות כללה מספר מפגשים של מומחים ואנשי חינוך ובמסגרתו נידונו לקחים ממהלכי מדיניות ורפורמות שנערכו בישראל במהלך שלושים שנה בתחומי החינוך המדעי.

נעשה ניתוח תמטי לדברים שנאמרו בשלוש המקורות: נשלפו היגדים שנאמרו ועסקו בעקרונות המשפיעים על יישומן של רפורמות ושינויי מדיניות; כל אחד מההיגדים תויג קוטלג תחת מכה משותף; ההיגדים המקוטלגים זוקקו לכדי 15 עקרונות התורמים להובלה של שינוי במערכת חינוך.

רשימת העקרונות מוצגים במסגרת מודל המחלק את תהליך המדיניות לארבעה שלבים:

1. **שלב עיצוב המטרות.** אילו מטרות יוגדרו למערכת החינוך ומה סדרי העדיפויות ביניהן?
2. **שלב עיצוב כלי המדיניות.** מהו כלי המדיניות המתאים ביותר להשגת המטרות?
3. **שלב היישום.** מהם הדגשים שיש לשים אליהם לב בשלב ההוצאה לפועל של כלי המדיניות?
4. **שלב המדידה וההערכה.** כיצד תיבחן הצלחת כלי המדיניות בהשגת המטרות?

כאמור, כל אחד מהשלבים מכיל בתוכו כמה עקרונות שיש לבחון ולתת עליהם את הדעת במסגרתו.

אופן יישומם של עקרונות המודל ותרומתם לתפיסת הגורמים הפועלים בשטח נבחנו על מקרה הבוחן – התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה – באמצעות סקר שהועבר בקרב מנהלים, מורים ורכזים למתמטיקה.

מעבר למה שניתן ללמוד מהתשובות של המשיבים לסקר על תפיסתם את התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה, יש במודל ובעקרונות הכלולים בו מפת דרכים עבור מובילי מדיניות המתכננים הובלת שינוי מדיניות.

במסמך מוצגת סקירת ספרות שנסקרו בה מודלים תאורטיים שונים שעניינם הוא הובלת שינוי, והוצגו הבחנות בין סוגים שונים של שינויים, הקשיים שמאפיינים את תהליכי הובלת השינוי במערכות ציבוריות ובפרט במערכת החינוך ומודלים בינלאומיים אשר התוו עקרונות להובלה מוצלחת של שינוי; בפרק שיטת המחקר מובאים המקורות השונים על בסיסם נבנה המודל ואופן בנייתו; בפרק המתאר את המודל הוצגו בפירוט העקרונות המרכיבים את ארבעת השלבים ופעולות שיש לתת עליהן את הדעת בעת הובלת שינוי; הוצג סקר אשר נערך בקרב מנהלי בתי ספר, מורים ורכזים למתמטיקה ולבסוף נדונו השוואה בין המודל שגובש למודלים בינלאומיים, הפערים הקיימים בין המודל לעמדות שהובעו בסקר, המלצות אופרטיביות, מגבלות המחקר והצעות למחקרי המשך.

פרק 1. סקירת ספרות

על רקע תהליכים מתגברים של גלובליזציה ותחרותיות, והמורכבות הגדלה של ארגונים ושל המטרות שהם פועלים לקדם, הלך והתעצם בעשורים האחרונים הכורח לחולל שינויים כדי להתאים את המערכות הציבוריות לתמורות החלות מחוצה להן. בהתאמה, קידום שינויים ארגוניים, ביצוע מהלכים של שינויי מדיניות והובלת רפורמות² הם חלק מרכזי בפעילותו של הארגון המודרני ומוקצים עבורם משאבים ניכרים (Brunsson, 2009). לאורך השנים התבססה ספרות מחקרית ענפה העוסקת בשינויים אלו, וברשת קיימים מאגרי מידע המכילים מיליוני פרסומים העוסקים בהיבטים השונים של שינויים ארגוניים, שינויי מדיניות ורפורמות (Nir, 2017; Michel, and Todnem, 2013: 4).

הספרות המחקרית מציעה מספר רב של מודלים של דפוסי פעולה ושל הגיונות העומדים בבסיס השינוי. המודלים השונים תורמים לניתוח מגוון שינויים ואספקטים שונים שלהם מפריזמות שונות, תוך כדי כך שמודלים שונים מתאימים במידה רבה או מועטה יותר לסוגים שונים של שינוי. בסקירה להלן יוצגו תחילה מודלים המתמקדים במוטיבציות ובכוחות שמניעים שינוי כמו גם באופן בו מטרות השינוי מתגבשות; לאחר מכן יוצגו מספר הבחנות המשמשות לניתוח מאפיינים של שינויים במערכות חינוך; ולבסוף, יוצגו מודלים ועקרונות העוסקים בתהליכי היישום של השינוי תוך הדגשת הקושי הטמון במימושו של שינוי בפועל.

מודלים של שינוי: ההנעה והמוטיבציה לשינוי

להלן יוצגו כמה מודלים תאורטיים של שינוי אשר נבחרו בשל הרלוונטיות שלהם לשינויים במערכות חינוך. המודלים מסייעים לניתוח אספקטים שונים בתהליכי הובלת השינוי; ניתן לנתח שינויים ודינמיקות הכרוכים בתהליך שינוי באמצעות יותר ממודל אחד, כך שכל מודל מדגיש אספקט

2 שינוי מדיניות יתייחס לשינויים קטנים ומצטברים או פעולות מדיניות חדשות וחדשניות (Bennett and Howlett, 1992), רפורמת מדיניות תתייחס לשינוי מהותי וגדול לשיפור הביצועים של מערכות קיימות לצורך הבטחת התאמתן לשינויים צפויים (Berman, 1995: 27), ושינויים ארגוניים יתייחסו לשינויים החלים באופן חדיר בארגון בהתאם לשינויים בסביבה, בטכנולוגיה או בצוות הארגון, ללא מעורבות של ההנהלה הבכירה (Brunsson, 2009).

אחר בתהליך השינוי. כך לדוגמה ניתן לנתח שינוי מבחינת האופן בו מתגבשת קואליציה ובמקביל לפי המכניזם באמצעותו המדיניות מתפשטת. נפתח במודלים העוסקים במוטיבציה ובהנעה של השינוי.³

מודלים של שינוי תלוי מסלול. מודלים אלו מדגישים את התבונה לפיה קיימים צמתים קריטיים בתהליך, שלאחר שמתקבלות בהם החלטות – יש קושי רב, אם בכלל ניתן, לשנותן. מודלים אלה מתמקדים בשלבים בהם מוטמעים יסודות הבסיס של המערכת: מתקבלות ההחלטות אודות אופן עיצוב המוסדות, אופן הפעולה של מנגנוני קבלת ההחלטות בארגון, וממונים בעלי תפקידים האמונים על הפעלת המערכת בשלבי התגבשותה. מנגנונים אלה פועלים לשמירת המטרות שנקבעו בהתחלה ולסיכול שינויי מדיניות מהותיים; עקב כך, העלויות הכרוכות בשינוי המסלול הופכות גבוהות מאוד ודורשות שינוי נרחב במערכת; הקושי לשנות מסלול שנקבע מראש נובע גם מנטייה פסיכולוגית להעדיף לדבוק בסטטוס קוו ולהימנע מלבצע שינויים (Pierson, 2000).⁴ בהתאמה, לפי מודלים תלוי מסלול, שינוי מהותי ומתמשך אפשרי בעיקר בצמתים קריטיים (Capoccia and Kelemen, 2007).

מודלים של יצירת קואליציה לקידום השינוי. קבוצת מודלים זו מדגישה את תפקיד המפתח של גיבוש קואליציות רחבות ביצירת שינוי. הקואליציות כוללות שחקנים הן מתוך המגזר הציבורי והן מחוצה לו, החולקים מערך ערכים, אמונות ואינטרסים משותפים. לרוב, הצטרפותם של שחקנים מחוץ למערכת לקואליציית השינוי יוצרת זעזוע ביחסי הכוחות הקיימים ואף מביאה לרתימתם של שחקנים נוספים; אלו פועלים לטובת אימוץ עקרונות השינוי וצירוף כוחות נוספים לקואליציה (Sabatier, 1988; Berry and Wilcox, 2018: 201). במודלים אלה מושם לרוב דגש על פעולות שתדלנות שמשמשות את חברי הקואליציה שמחוץ למגזר הציבורי להביא לשינוי בעמדות הציבור ובעמדות קובעי המדיניות שבממשלה כך שיאמצו את עמדתם (Sabatier, 1988).

מודלים של למידת מדיניות. מודלים אלה שמים דגש על שינויי מדיניות שנובעים מחקירת הדרכים לטיוב מדיניות. מודלים אלו יכולים לשמש בסיס ולהסביר את המוטיבציה המוצגת במודלים אחרים, כגון אלו המתבססים על יצירת קואליציה (שם). מודלים של למידת מדיניות מייצגים סוגים והיבטים שונים של תהליך הלמידה, ובכלל זה: מי לומד, מה נלמד, מהן השפעות של תהליך הלמידה ועוד (Bennett and Howlett, 1992).

3 חלק זה מתבסס בעיקרו על עבודתה של Cerna (2013).

4 להשפעות פסיכולוגיות הקשורות לסטטוס-קוו ראו Samuelson and Zeckhauser (1988).

מודלים של התפשטות מדיניות. תהליך התפשטות המדיניות (מכונה גם דיפוזיה) מתבסס על אימוץ סוגים ומאפיינים של מדיניות ממקורות חיצוניים (כגון גופי ממשל, גופים עסקיים) המיישמים מדיניות הרלוונטית לארגון. ההתפשטות יכולה לנבוע ממכניזמים שונים: א. למידה מניסיון של אחרים תוך ביצוע תהליכים של הסקת מסקנות וטיוב המודל; ב. תחרות כלכלית במסגרת רעיונות ושיטות עוברים בין גופים (כגון כלכלות, ארגונים עסקיים) ומאומצים במסגרת לחצי השוק; ג. חיקוי הפעולות של גוף אחר על מנת להידמות לו; ד. כפייה המתבססת על דומיננטיות של קבוצה מסוימת שיש לה אינטרס להפיץ את המדיניות (Shipan and Volden, 2008).

מודל חדשנות משבשת: עליית שחקנים חדשים המחליפים את השחקנים המסורתיים. מושג החדשנות המשבשת מתייחס למקרים בהם במקביל לשוק מסורתי ומבוסס מתחיל לפעול שוק קטן יותר המספק מענה לקבוצה נישתית של שחקנים; עם התפתחות השוק החדש, מתפתחת טכנולוגיה שיוצרת יתרונות גם בשוק המסורתי, כך שהשחקנים מהשוק החדש יוצרים לעצמם יתרונות משמעותיים בהשוואה לשחקנים בשוק הישן, גם בהתייחס ללקוחות של השוק המסורתי, וכך, עם הזמן, השחקנים בשוק המסורתי הופכים ללא רלוונטיים (Christensen, Raynor and McDonald, 2015). מכניזם זה מתאר מקרים שבהם תחומים ותיקים עוברים מהפכה פתאומית, ודפוס הפעולה בהם משתנה בצורה מהותית. למשל, בתחום ההשכלה הגבוהה רבים טוענים כי קורסים מקוונים הפתוחים לקהל (MOOCs) צפויים ליצור חדשנות משבשת ועשויים לדחוק את האקדמיה המסורתית (Yuan and Powell, 2013).⁵

מאפיינים של שינוי

נוסף למוטיבציה ולמנגנונים שמניעים את השינוי, מודלים של שינוי נבדלים גם במאפייניהם. בחלק זה תוצגנה שלוש הבחנות הרלוונטיות במיוחד לשינויי מדיניות בתחום החינוך.

מודלים לינאריים לעומת מודלים מעגליים. מודלים לינאריים מתארים תהליכי שינוי כהתפתחות הנעה לכיוון מסוים. באמצעותם ניתן לתאר, בין היתר, רפורמות ושינויים שנועדו לגרום למערכת לחתור להשגת יעד מסוים, שעם השגתו השינוי ממצה את עצמו. להבדיל מהמודלים הלינאריים, מודלים מעגליים מתארים שינוי כתהליכים מחזוריים, הנעים לכיוונים שונים, ומשפיעים אלה על

⁵ יש הטוענים שקורסים מקוונים ויישומים טכנולוגיים אחרים צפויים לדחוק גם את מערכת החינוך בכללותה שלא מצליחה להתאים עצמה לתמורות הטכנולוגיות והחברתיות והופכת לפחות ופחות רלוונטית (ראו למשל Christensen, Horn, and Johnson, 2008).

אלה דרך מנגנוני היזון חוזר (ניר, 2017). על בסיס הבחנה זו ניתן להבדיל בין שינויים מוגדרים, שממוצאים לאחר הטמעתם במערכת, לבין שינויים מתמשכים שכרוכים בפעילות המערכת. למשל, את הקמת הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) ניתן לסווג כשינוי לינארי שכן לאחר הקמת הגוף הרפורמה מיצתה את עצמה; לעומת זאת, רפורמות אשר עסקו בשינוי אופי הלימוד (למשל, רפורמת למידה משמעותית והאופק הפדגוגי) ניתן לסווג כשינויים מעגליים שכן הן כרוכות בפעילות המערכת ועל מנת לשמור על הישגיהן יש להמשיך ולהשקיע במטרותיהן משאבים נוספים לאורך זמן.

שינוי מלמעלה-למטה או מלמטה-למעלה. הבחנה בין שינויים המגיעים מלמעלה-למטה או מלמטה-למעלה רלוונטית למספר אספקטים המשפיעים במידה רבה על אופי וסוג השינוי, כמו גם על הגורמים שמניעים בפועל את השינוי. הבחנה זו רלוונטית גם לבחינת האופן שבו השינוי מיושם ולהבנת השיטות האפשריות כדי להובילו. לפי מודלים של שינוי מלמעלה-למטה, מעצבי המדיניות הם השחקנים המרכזיים, ועיקר תשומת הלב מופנית להיבטים עליהם יכול להשפיע מתכנן מרכזי כמו גם לשינויים ברורים ומוגדרים שקל באופן יחסי להמשיג (Matland, 1995). להבדיל, מודלים המייצגים שינוי מלמטה-למעלה שמים דגש על האוכלוסיות המושפעות מהמדיניות ולעובדים בשטח האמונים על יישום המדיניות. לפי גישה זו, המוטיבציות, דרכי הפעולה, הגישות והקשרים הקיימים בקרב הגורמים שבשטח הם שמשפיעים בפועל על אופן יישום המדיניות (Hand, Hjern, and Porter, 1978).

שינויים מערכתיים לעומת שינויים נישתיים. הבחנה המשיקה במידה רבה לזאת שבין שינוי הנובע מלמעלה-למטה לכזה הנובע מלמטה-למעלה נוגעת לרוחב השינוי ברמת המערכת; האם זהו שינוי שנועד להשפיע על המערכת כולה – שינוי מערכתי, או שהוא רלוונטי רק לחלקים מסוימים של המערכת – שינוי "נישתי"⁶ שינויים מערכתיים מובלים ונתמכים לרוב על ידי הגורמים הדומיננטיים במערכת החינוך ברמה הארצית, באופן שמייצר מומנטום, תורם לגיוס משאבים מהמערכת כולה ולמימוש מהיר ותכליתי. לעומת זאת שינוי נישתי בא לידי ביטוי רק בחלק מסוים מהמערכת תוך התאמה לאוכלוסייה ולתרבות בהן הוא מיושם. שינוי נישתי יכול לנבוע משחקנים שונים הפועלים לאורך זמן ברמה המקומית ומפתחים מערכות יחסים עם מי שמיישמים את השינוי בפועל. לפי כהן ומהטה שינויים מערכתיים יעילים ביצירת שינוי מהיר במסגרת המערכת והתרבות הקיימות, אולם

6 יש לציין שעל אף שקיימת השקה גדולה בין ההבחנות של שינויים מלמעלה-למטה ובין שינויים מערכתיים לנישתיים, לא מדובר באותן הבחנות. שינויים נישתיים יכולים לנבוע מתכנון מרכזי הנוגע לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים, ומאידך יכולות להיות מגמות הנובעות מן השטח ומשפיעות על המערכת כולה.

הם אינם יעילים ביצירת שינוי עמוק משום שבמערכת כולה קיימים שחקני וטו רבים שביכולתם לטרפד את השינוי; לעומת זאת שינוי נישתי נוטה להיות חד פחות, אולם יש ביכולתנו להביא לתמורות עמוקות (Cohen and Mehta, 2017).⁷

יודגש כי מרבית השינויים שמתרחשים בפועל נמצאים בטווח שבין סוגי ההבחנות – לרוב השינויים ישנון מטרות מוגדרות שמיועדות להיטמע במערכת (מאפיין של מודלים לינאריים), בד בבד עם היבטים שנועדו לתמוך במטרות שהמערכת מקדמת כחלק מפעילותה הסדירה וארוכת הטווח (מאפיין של מודלים מעגליים); כך גם מרבית השינויים כוללים פעולות מערכתיות שנעשות "מלמעלה-למטה" ובתוך כך הם דורשים התגייסות של השטח "מלמעלה-למעלה"; ולבסוף, גם לשינויים מערכתיים יש לעיתים יישומים שונים בהתאם לצרכים מקומיים, ושינויים מקומיים לעיתים זוכים לתמיכה של מערכת החינוך הארצית.

סוגים של כלי מדיניות. הבחנה נוספת בין שינויי מדיניות נוגעת לכלי המדיניות שנעשה בהם שימוש להובלת השינוי. בהקשר הישראלי הבחנה זו מוצגת על ידי אהוד פראוור, מייסד אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, שגם עמד בראשו. פראוור מבחין בין שלושה סוגים של כלים שנעשה בהם שימוש להובלת שינוי בממשלה: כלים של ציווי ושלטיה הדורשים מנגנון פיקוח ואכיפה אפקטיביים; כלים של הבניה ויצירת מסגרת שתפעל לקידום המדיניות על ידי הסמכה ו/או הקצאת משאבים לטובת גוף שיהיה אמון על קידום המדיניות וגיבוש התמיכה בה (על ידי ריכוז ידע, בניית תשתיות, יצירת מסגרת לתהליך שנתי ועוד); וכלים של רתימה שתפקידם לחולל הסכמה והזדהות (פראוור, 2020).

הקושי בהובלת שינוי בפועל

הספרות הענפה העוסקת בגורמים ובמניעים לשינוי פדגוגי משקפת ריבוי של רפורמות ושינויים שנעשו לאורך השנים במערכות החינוך. כך למשל, במדינות OECD תועדו לא פחות מ-450 רפורמות שנערכו במערכות החינוך בשנים 2008-2014 (OECD, 2015); אולם חרף היוזמות המרובות לרפורמה, קשה להצביע על רפורמות שיצרו שינוי משמעותי. כך למשל, מחקר אשר בחן רפורמות רבות שנערכו במהלך 100 שנים במערכת החינוך בארצות הברית לא מצא ראיות לכך שהרפורמות הניבו

7 שינויים קטנים ומצטברים המאפיינים לרוב שינויים נישתיים מכונים לרוב "שינויי מדיניות"; ואילו שינויים שמאפיינים שינוי מערכתי – פעולות גדולות ומתוכננות שנועדו לשפר ביצועים של מערכות קיימות נוהג להגדיר כ-"רפורמות-מדיניות" (Bennett and Howlett 1992; Berman, 1995: 27).

תפוקות או חוללו שינוי במערכת החינוך (Tyack and Cuban, 1995). ממצא זה עולה בקנה אחד עם המגמה הכללית, המתאפיינת בניסיונות כושלים להוביל רפורמות במערכות חינוך ברחבי העולם (לם, 2000),⁸ כישלונות שהתרחשו גם בשנים האחרונות (ראו למשל Goldstein, 2019).⁹ מגמות אלו ניכרות גם בישראל, שכן בשנים 1993–2018 הושקו עשר רפורמות פדגוגיות, נוסף למגוון רפורמות ארגוניות,¹⁰ אולם גם בישראל אין עדויות לכך שהן הובילו לשינויים בפדגוגיה בפועל (איזנברג וזליבנסקי אדן, 2019; Nir et al., 2016).¹¹

הקושי להוביל רפורמה פדגוגית מוצלחת נובע ממגוון סיבות: הקושי מתחיל כבר במאפיינים הבסיסיים של מערכת החינוך ומאופן הגדרת מטרותיה ומטרותיהן של הרפורמות. ריטל וובר כינו את הבעיות שבהן עוסקות רפורמות במערכות ציבוריות ובמיוחד במערכת החינוך "בעיות נבזיות" (wicked problem): בעיות הקשות להגדרה, שיש קושי להציג פתרון לגביהן, קשה להציגן באופן חד-משמעי, קשה להעריך באופן שיטתי את הפתרונות המוצעים כדי לטפל בהן, וקשה אם לא בלתי אפשרי להצביע על קשר סיבתי ברור בין הבעיה לדרכי הפתרון שלה (Rittel and Webber, 1973).

אכן, חוקרים רבים מצביעים על כך שהמעשה החינוכי מתרחש בסביבה עם רמת מורכבות גבוהה ביותר שרק הולכת וגדלה, ושיש להתייחס אל מערכת החינוך כאל מערכת מורכבת. באופן כללי, מערכות מורכבות מאופיינות באינטראקציות מרובות בין שחקנים שונים במסגרתן נוצרים מערכים מורכבים של יחסי גומלין, כמו גם מנגנונים, רשמיים ובלתי רשמיים, שבסיכומו של דבר משפיעים על תוצרי המערכת באופן שקשה לתכלל. במערכת החינוך בין השחקנים המשפיעים על המעשה החינוכי ניתן למנות את צוות בית הספר כולל המורים, המנהלים ובעלי תפקידים נוספים, את

8 הגדרות של הצלחה וכישלון בכל הקשור לשינוי בארגונים, ובמיוחד בכל הקשור לשינויים בתחום הפדגוגיה, הם מורכבים מאוד, ופולמוס נרחב עסק בשאלות הקשורות בכך. בספרות הנסקרת בחלק זה הצלחה או כישלון מוגדרים על פי המידה שבה השינוי עמד במטרותיו המוצהרות (Jacobs, Van Witteloostuijn, and Christe-Zeyse, 2013; Viennet and Pont, 2017; McKinsey, 2018).

9 ככלל נראה שעל אף המחקר הענף שעסק ברפורמות, אין עדות לכך שחל שיפור לאורך השנים ביישומן המוצלח של רפורמות, ושיעור הרפורמות שמצליחות להשיג את יעדיהן לא עלה במהלך השנים (ראו Jacobs, Van Witteloostuijn, and Christe-Zeyse, 2013).

10 רפורמה פדגוגית נוגעת לתכני הלימוד ודרכי ההוראה וההערכה ואילו רפורמה ארגונית נוגעת להיבטים ארגוניים כמו מבנה ארגוני, מערכת השכר וכיוצא בזה.

11 חוסר ההצלחה בביצוע שינויים מאפיין מגוון ארגונים ולא רק את מערכת החינוך, אם כי נראה ששיעור הכשלונות במערכות החינוך גבוה במיוחד. ברמת הארגונים ככלל נהוג להעריך כי יותר מ-70% מיוזמות השינוי נכשלות (ניר, 2017: 31), ובמערכות ציבוריות נהוג להעריך שכ-80% מיוזמות השינוי כושלות (McKinsey, 2018).

התלמידים עצמם, את הוריהם, ובנוסף גם פוליטיקאים ופקידות ברמה הלאומית והמקומית, ארגוני עובדים, בעלי תפקידים במוסדות הכשרת ההוראה והמחקר, מגזר שלישי, נציגי תעשייה, תקשורת, גורמים בינלאומיים ועוד. כל אחד מהגורמים מנסה למשוך את המערכת לכיוון סדר היום האידיאולוגי והתועלתני החשוב לו, תוך ניסיון להשפיע באופן שיטתי על סדרי העדיפויות, על הקצאת המשאבים, על תוכני הלימוד ועל אופן הלמידה (Burns, Köster, and Fuster, 2016). על רקע זה ניתן לומר שהשינויים במערכת החינוך נובעים לרוב מהיזונים חוזרים בין השחקנים השונים (Viennet and Pont, 2017). רמת המורכבות הרבה יוצרת קושי לתכלל את המערכת, קושי לתכנן מהלכים כוללים אשר ישפיעו באופן מוגדר מראש על תפוקות המערכת כך שיהיו בהלימה למטרותיה, ולכן גם קושי להביא לתוצאות הרצויות. לאור זאת, כהן ומהטה הצביעו על כך שרוב השינויים העמוקים שהצליחו במערכות חינוך בעולם היו שינויים הדרגתיים ונישתיים, שלא התבססו על תכנון מערכתי נרחב, ולא זכו לתמיכה ולדחיפה משמעותית מהמערכת כולה, אלא התגבשו ברמה המקומית, היכן שגם הצוות הפדגוגי וגם נציגי הציבור המקומיים תמכו בהן (Cohen and Mehta, 2017).

המורכבות הכרוכה בפעילות מערכת החינוך מקשה גם על הנעת השחקנים השונים כך שיפעלו לשינוי המצב הקיים. באופן בסיסי, דרג מקבלי ההחלטות מתקשה להביא את הגורמים השונים בשטח לפעול לטובת קידום מדיניות שאינה מקובלת עליהם, בין אם עקב מניעים תועלתניים, ובין אם עקב מניעים אידיאולוגיים (Mazmanian and Sabatier, 1981); אולם גם כאשר אין לשחקנים השונים אינטרס מובהק לטרפד את המדיניות, שינוי ההתנהגות כשלעצמו מהווה אתגר, משום שאנשים נוטים לדבוק בסטטוס-קוו ולפעול מתוך הרגל (Pierson, 2000). הדרישה לשינוי התנהגות יוצרת אתגרים מסוגים שונים: ברמה הרגשית, משום שהיא משרדת לגורמי המקצוע מטר לפיו הם אינם ממלאים את תפקידם כהלכה ועליהם לשנות את שיטותיהם המקצועיות בהתאם להכתבה של מובילי הרפורמה. בנוסף, המחקר הקוגניטיבי-התנהגותי מלמד כי גם כאשר השחקנים השונים מעוניינים ליישם את המדיניות המוכתבת, הם נוטים לפרש את המדיניות באופן התואם את אמונותיהם, משמר את דימויים העצמי, וככלל, באופן שלא יפגע באינטרסים ובתפיסות המשותפות של הסביבה העוטפת אותם ושל המוסדות עליהם הם נמנים; כך, פעמים רבות הגורמים בשטח מיישמים רפורמות באופן השונה מכוונת קובעי המדיניות אשר עיצבו אותן. מכל האמור משתקף הכורח ליצור הפנמה, הזדהות ותחושת מסוגלות בקרב השחקנים השונים לשינוי, ובנוסף לקדם תהליכים של סוציאליזציה שתתמוך בשינוי (Spillane, Reiser, and Reimer, 2002).¹²

12 מכניזם שכזה תועד גם בישראל, כאשר מורים דיווחו כי הם מיישמים עקרונות של למידה עמוקה אשר קודמו ברפורמות שונות, כאשר בפועל הם עשו שימוש בשיטות הוראה מסורתיות בהן הם היו מורגלים ואותן הן הגדירו לפי הטרמינולוגיה של הרפורמות (ראו ניר, 2017). באופן דומה נמצא שרובם הגדול של המורים

המחקר מתייחס גם למתחים המובנים שבין ההיבטים הפרקטיים של יישום רפורמות לבין מטרות רחבות של מערכת החינוך. מצד אחד, יש יתרון יישומי בהגדרת פרמטרים מסוימים לרפורמה, וליצירת מנגנונים העוקבים אחר העמידה בהם בהתאם למטרות של קובעי המדיניות. מאידך, ברמה המהותית, יש חשיבות ליצירת מדיניות גמישה שניתן להתאימה לתנאים הקיימים בשטח, לאוכלוסייה המושפעת מהמדיניות, ולנסיבות המשתנות. באופן דומה, קיים מתח בין הרצון לחולל רפורמה גדולה ומשמעותית, שהניסיון מלמד כי לרוב יישומה כושל, לבין היתרונות היישומיים של שינויים קטנים והדרגתיים שקל יותר להטמיע במערכת, אולם לעיתים קרובות מתבררים כשטחיים בלבד (Cuban, 1988; Spillane, Reiser, and Reimer, 2002).

עקרונות להובלת רפורמות ושינויי מדיניות

הקשיים בהובלת שינוי במערכת החינוך מביאים לכך שעל אף שברחבי העולם הושקו רפורמות ושינויים רבים, בפועל מערכות החינוך מאופיינות כמערכות מסורתיות ביותר, שאינן נוטות להשתנות (OECD, 2016; OECD, 2017). הסתירה בין העיסוק הרב בשינוי לבין היעדר שינוי בפועל נובעת גם מכך שעיקר המחקר עוסק בהיבטים הדורשים שינוי ובהגות על אופי השינוי הרצוי, ופחות בהיבטים מעשיים ושיטתיים הכרוכים ביישום השינוי בפועל, כגון מעקב אחר השפעות של רפורמות ושימוש בכלי מדיניות שונים (Hess, 2013).

על אף כל הקושי בהובלת שינוי, פעמים רבות שינוי הוא הכרח המציאות, ואין ברירה אלא לנסות וליצור שינוי, גם מתוך ידיעה שייתכן שהוא לא יצלח. אכן, חוקרים ומובילי מדיניות ממשיכים לעסוק באופן נרחב בסוגיות הקשורות בתכנון והובלת שינויים. מחקר ענף ומגוון מהשנים האחרונות ממשיך לבחון מהם העקרונות המעלים את הסיכוי להצלחה ביישום רפורמות ושינויים ומהן הסיבות בגינן אלה נכשלו. על רקע ניסיון העבר, החוקרים בתחום משתדלים להציג גישה צנועה, ולהצביע על עקרונות כלליים שיש להתאימם לכל רפורמה ולכל שינוי, בהתאם למאפיינים ולהקשר הייחודי של כל אחד מהם. כלומר, גישה של 'מידה אחת לכולם' שגויה ביסודה עבור האופן בו יש לעצב כמו גם האופן בו יש ליישם שינוי (Payne, 2008); על כן, חוקרים רבים רואים ביישום רפורמה יותר בבחינת מעשה אמנות מאשר מדע (McKinsey, 2018).

מדווחים כי יש לקדם פדגוגיה עמוקה, תוך התמקדות בשיפור מיומנויות, אולם בפועל נמצא כי ההוראה היא מסורתית בעיקרה ומחבסת במידה רבה על שינון (איזנברג וזליבנסקי אדן, 2019).

המחקר הנוכחי עוסק בגיבוש עקרונות התורמים להצלחה בהובלת רפורמות ושינויים במערכות ציבוריות בישראל, בדגש על מערכת החינוך. הכורח לבצע שינויים מתבטא במרבית המערכות הציבוריות, אולם נדמה שהוא ניכר במיוחד במערכת החינוך. גורמים רבים פועלים לקידום שינוי במערכת החינוך ממוטיבציות שונות, אולם כפי שהוצג לעיל – יישום השינוי בפועל הוא מורכב וקשה להצביע על הצלחות ברורות. הפער בין הרצון העז לחולל שינוי להצלחות המועטות, אם בכלל, מדגיש את הצורך לבצע תהליכי למידה סדורים מהניסיון העשיר בכל הנוגע לביצוע רפורמות ושינויים, כולל למידה של הגורמים שתרמו להצלחות לעומת החסמים שפגעו בהצלחתן.

להלן יוצגו שני פרויקטים נרחבים אשר ביקשו להתוות עקרונות ליישום שינויי מדינות ורפורמות על סמך ניסיון מעשי ומחקרי בינלאומי. הפרויקט הראשון נעשה על ידי חברת הייעוץ האסטרטגי McKinsey שבמסגרתו נותחו שינויים משמעותיים שנעשו במערכות ציבוריות ועל בסיסם נוסחו עקרונות שונים (2018); והפרויקט השני נעשה עבור ארגון OECD והתבסס על ניתוח של מחקרים ומקרי בוחן של רפורמות ויישום מדיניות שנערכו במערכות חינוך במדינות הארגון (2017).

(2018) McKinsey

חברת הייעוץ האסטרטגי McKinsey ערכה מחקר רחב היקף לבחינת המאפיינים של שינויי מדינות שצלחו. מתודולוגיית המחקר כללה כמה מרכיבים: שאלון שענו עליו כ-3,000 עובדי ציבור אשר לקחו חלק בניסיון להובלת שינויים גדולים במגזר הציבורי ב-18 מדינות,¹³ ראיונות עומק עם למעלה מ-30 עובדי ציבור שהובילו שינויים שצלחו, ובחינה של למעלה מ-80 מקרי בוחן של שינויים במערכות ציבוריות.

על בסיס ניתוח מגוון מקורות המידע, החוקרים ניסחו חמישה עקרונות מרכזיים הנדרשים לצורך יישום אפקטיבי של שינוי מדיניות. לטענת החוקרים, העקרונות אוניברסליים וגנריים – רלוונטיים בתחומי מדיניות שונים עבור מדינות בעלות מאפיינים שונים (למשל, מבחינה גיאוגרפית, דמוגרפית וכלכלית) וניתנים ליישום ברמות ממשל שונות (למשל, ברמת העיר, הרשות המקומית והמדינה).¹⁴

13 כפי שהוזכר מקודם, נמצא שכ-80% מהניסיונות לא צלחו. בדוח נטען שאם הרפורמות היו מצליחות הן היו מביאות לחיסכון מצרפי של 3.5 טריליוני דולרים עד שנת 2021.

14 יש לציין שחוקרים אחרים שבחנו הובלת שינויי מדיניות טענו שיש לשים דגש גדול על הייחודיות של כל שינוי, והתבססות על עקרונות כלליים וגנריים שגויה ביסודה (למשל Payne, 2008).

עבור כל עיקרון החוקרים ניסחו מגוון פעולות ספציפיות שכרוכות בו ואת האופן שבו יש לבצען, כפי שיפורט להלן.

מחויבות של המובילים. הימצאותו של מוביל המתווה דרך תוך גילוי מחויבות עמוקה למהלך. אופן ההתנהלות והפעולות שלפי הדוח מייצגות מחויבות של מובילים הם:

- על המובילים להיות דומיננטיים אל מול הכפופים להם, כך שישמשו דוגמה ליתר מי שלוקחים חלק בהובלת הרפורמה.
 - על המובילים להשקיע זמן ומאמץ באופן שניכר על ידי שאר בעלי העניין ברפורמה (הכפופים למובילים, הציבור המושפע מהרפורמה והדרג הפוליטי), ובפרט להשקיע זמן וקשב בשיח עם הציבור המושפע מהשינוי.
 - על המובילים לגלות אחריות אישית על הצלחות וכישלונות.
 - המובילים נדרשים להיות נכונים לבחון מחדש הנחות ומוסכמות אשר כבר התקבעו, גם אם השינוי נראה רדיקלי.
 - יציאה למהלכי שינוי רק כשיש ביטחון שהמהלך יזכה לתמיכה פוליטית שתספיק לכל אורכו.¹⁵
- הגדרת מטרות וסדרי עדיפויות ברורים.** במספר רב של שינויים המפתח להצלחה היה ריכוז מאמץ במספר מצומצם של מטרות ממוקדות שהשגתן מהווה את הליבה של השינוי. הגדרת סדרי עדיפויות ברורים – less is more.¹⁶ להלן צעדים מעשיים אחדים שהומלצו בדוח:
- יש לקבוע את סדרי העדיפויות על בסיס בירור עם הציבור ועם עובדי הציבור מהן הסוגיות שמטרידות אותם ביותר.
 - יש לקבוע מספר מצומצם של מטרות ממוקדות ומדויקות והימנעות מקביעת מטרות רחבות ועמומות.
 - יש להמחיש את פוטנציאל התועלת מהשגת היעד ומנגד את הנזקים שינבעו מאי-השגתו. הצגה ברורה של יתרונות הרפורמה יוצרת מחויבות בקרב השחקנים השונים.

15 אחד הקשיים ביצירת מחויבות של המובילים נובע מהקושי לקבל את הכלים והסמכויות הנדרשים מהדרג הפוליטי, עקב הנטייה לקדם רפורמות רבות במקביל בד בבד עם כהונות קצרות שמאפיינות תפקידים פוליטיים.

16 הגדרת סדרי העדיפויות אפקטיבית במיוחד עם כינונה של ממשלה חדשה שמבקשת לקבוע לעצמה יעדים להמשך הקדנציה.

- יש להציב מטרות המבוססות על תוצאות ברורות לצד הצגת המצב הנוכחי בתחומים המיועדים לשיפור. אחד ההיבטים המרכזיים הוא היכולת לאמוד באופן מהימן את המטרות שהוגדרו ואת השינויים שחלו בהן יש לקשור בין התשומות הנדרשות לשינוי, וההשפעות שלהן על תהליך השינוי.
- **עבודה שיטתית ורציפה.** שיתוף פעולה רציף בין יחידות שונות: על מנת שרפורמה תיושם ותשמור על המומנטום ההתחלתי שלה יש צורך לקדמה באופן רציף בדגש על הסינרגיה בין כלל השותפים. לפיכך מובילי הרפורמה צריכים להיות מסוגלים לעבוד אל מול מגוון גורמים ולספק מענה לבעיות שצצות גם מחוץ לתחום אחריותם הסטנדרטי. להלן כמה צעדים מעשיים שהומלצו בדוח:
 - יש לשתף את בעלי העניין הרלוונטיים בהגדרת המטרות ותכנון המדיניות. שיתוף תורם לרציפות וביצוע תהליך היישום – "תכנון משתף עדיף על תכנון מושלם".
 - יש להבטיח תקצוב מהלך יישום הרפורמה על שלביה השונים, באופן שיספיק לתוכנית כולה. כך ניתן למנוע חיכוכים ועצירות הנובעים מהצורך לגייס תקציבים לרפורמה במהלכה.
 - מומלץ לייצר ניצחונות מהירים על מנת ליצור תחושת הצלחה ומומנטום. מומלץ להציב בשלבים הראשונים מספר מטרות נוחות להשגה.
 - יש לבחון מראש את החסמים הבירוקרטיים העלולים לעכב את השינוי על מנת לאפשר עבודה רציפה על הרפורמה. גם כאן, התכנון המשותף יוכל לסייע באיתור החסמים מראש ובהכנת מענים.
- **תקשורת אפקטיבית ומשתפת עם בעלי העניין המרכזיים ברפורמה.** שיתוף פעולה והתגייסות השחקנים השונים הקשורים לרפורמה חשוב במיוחד, על כן יש חשיבות להבנות ערוצי תקשורת דו-צדדיים בין מובילי הרפורמה ליתר השחקנים העמלים על קידומה, ובמיוחד מי שנמצאים במגע עם הציבור. להלן מספר צעדים מעשיים:
 - אין צורך לנסות לרצות את כולם – יש להתמקד במתן מענה לצוות שמוביל את הרפורמה וליציבור ולא בהכרח לכלל השחקנים שמושפעים מהרפורמה.
 - יש יתרון ביצירת נראטיב ברור שיבהיר את חשיבות הרפורמה והדרך המתוכננת להשגת מטרותיה: מדוע היא נעשית, מה היא כוללת, כיצד היא תשיג את יעדיה, ומה היא תתרום לכל אחד מבעלי העניין.
 - יש להשקיע משאבים רבים בשיח ישיר – פנים אל פנים. על מובילי הרפורמה להקשיב לא פחות משהם מדברים.
 - יש יתרון בהצגה פומבית של מטרות הרפורמה לצורך הגברת האחריות של הצוות המקדם אותה, ולהציג באופן פומבי הצלחות.

יכולת מקצועית בהובלת שינוי. על מנת להוביל שינויים יש צורך בבעלי מקצוע שהובלת שינויים היא מומחיותם. יכולת הובלת השינויים כוללת שלושה נדבכים עיקריים: יכולת להוביל שינויים מורכבים בקנה מידה גדול; ניהול תוכניות ופרויקטים; וכישורים אנליטיים ודיגיטליים. להלן כמה צעדים מעשים:

- יש לוודא שתוכניות היישום מותאמות ספציפית לצרכים, ולא כלליות.
- יש לוודא כי יכולות בעלי התפקידים בהובלת הרפורמה עונות על הצרכים הספציפיים שלה. לשם כך יש להשקיע משאבים בתוכניות הכשרת עובדים בארגון כולו. במידה ועדיין קיים פער – יש לשקול גיוס של עובדים מחוץ לארגון ואף מחוץ למגזר הציבורי.
- על מנת להביא לשינוי לרוב יש צורך בשינוי תפיסתי בקרב העובדים לגבי ההתנהלות הסדירה של הארגון. על מנת לעודד את השינוי יש ליצור שינויים במבנה המערכת – למשל במערכת ההכשרה התגמול וההערכה, ויש לוודא שהבכירים בארגון משנים את התנהלותם כך שהם מהווים דוגמה.
- לצורך הטמעת השינוי נדרש שאנשי המקצוע הטכניים והאסטרטגיים ייקחו חלק בהובלתו מהשלבים הראשונים.

OECD (2017)

המקור הבינלאומי השני שישמש לניסוח העקרונות הוא מחקר שנערך על ידי Viennet and Pont (2017) עבור ארגון OECD ועסק בהיבט היישומי של מדיניות במערכות חינוך. במחקר זה הותוותה מסגרת מעשית של עקרונות התורמים ליישום מוצלח של מדיניות חינוכית. המסגרת התבססה על סקירה של מקורות ספרותיים רבים כולל מחקרים שעברו ביקורת עמיתים ועסקו בעקרונות יישום של מדיניות חינוך וניירות מדיניות שנכתבו עבור OECD ובחנו יישום של רפורמות במדינות הארגון. בסך הכול הסקירה התבססה על 150 פרסומים מהם חולצו 18 מסגרות תאורטיות למכניזמים של יישום מדיניות ו-20 ניירות מדיניות אשר עסקו ביישום רפורמות שהתבצעו בפועל (בסך הכול 170 ניירות). כלל המקורות נותחו באמצעות שיטה שהוצגה על ידי Nilsen (2015) להמרת ממצאי מחקר תאורטיים לעקרונות יישומיים.¹⁷ מהמקורות חולצו ארבעה מוטיבים מרכזיים אשר חזרו על עצמם

17 Nilsen (2015) פיתח שיטה לניתוח ממצאים של מחקרים, מודלים ומסגרות ניתוח תאורטיים בתחום מדיניות בריאות. לפי שיטה זו כל פריט תאורטי מפורק ומסווג לפי מספר מאפיינים: מאפיינים של ייעדי היישום, מאפיינים של המשתמש שמיישם את המדיניות, מאפיינים של צרכן הקצה (עליו המדיניות מיועדת להשפיע), מאפיינים של הקונטקסט, ומאפיינים של האסטרטגיה ואמצעים ששימשו ליישום. את שיטתו של Nilsen אימצו Viennet and Pont (2017) לצורך ניתוח מדיניות חינוך.

בהקשר של: עיצוב המדיניות; בעלי העניין ומידת המחויבות שלהם; המדיניות המוסדית וההקשר החברתי; ואסטרטגיה להובלת היישום בפועל.¹⁸ להלן יוצגו ארבעת המוטיבים ומאפייניהם.

עיצוב המדיניות

בעת עיצוב המדיניות מוגדר האופן שבו מטרותיה ממוסגרות מה שמשפיע במידה רבה על האופן בו שחקנים שונים יתפסו אותה ויפעלו לאורה. בשלב עיצוב המדיניות יש לתת את הדעת על מספר נקודות:

הצדקת המדיניות. יש להגדיר באופן בולט וברור מה הצורך עליו המדיניות נועדה לענות. בתחום החינוך ישנן סוגיות רבות שמקדמי המדיניות נדרשים לעסוק בהן, הבהרת הצורך להקצות משאבים דווקא לסוגיה הנדונה, חיוניות לשם הצבתה בראש סדרי העדיפויות. מעבר להצגת הצרכים עימם מתמודדת המדיניות בכל הקשור לתהליכים פדגוגיים יש יתרון בהצגת ההיבטים הכלכליים, החברתיים, התרבותיים, הדמוגרפיים והפוליטיים הקשורים למדיניות (Haddad and Demsky, 1995).

הצגת הלוגיקה של המדיניות. מטרות, יעדים והאופן שבו הם יושגו: הגדרת היעדים והמטרות באופן שיטתי יוצרת מסגרת חשיבתית ותוחמת את המשאבים המוקצים ליישום המדיניות (ברמה של משאבי זמן, קשב ארגוני ומשאבים כלכליים). היעדר מטרות ברורות וסדר עדיפויות ביניהן עשוי להוביל גורמים שונים לתפוס את המדיניות באופן שונה ולפעול באופן שאינו מסונכרן ואף סותר. בנוסף חשוב להציג תאוריה המסבירה כיצד המטרות והיעדים יושגו על מנת לבסס את ההבנה של כלל השחקנים כיצד פעולותיהם הספציפיות תורמות ליישום מטרות המדיניות.

הצגת ההיתכנות של השינוי. תפיסת בעלי העניין השונים לגבי מידת ההיתכנות של תוכנית השינוי – הן ברמה הפרקטית והן ברמה הפוליטית – משפיעה במידה רבה על ההתגייסות שלהם לקידומה. חיוני לשכנע את בעלי העניין שיש התגייסות פוליטית לקידום התוכנית בשלביה השונים, ולתת מענה למי שמציגים חסמים וכשלים שעשויים למנוע את קידום התוכנית.

18 עקב השיטה בה נערך הניתוח שבחנה היבטים הקשורים בקידום מדיניות מפרספקטיבות שונות, מספר היבטים מרכזיים חזרו על עצמם בחיבור מוטיבים שונים.

בעלי העניין ומידת המחויבות שלהם

הגורמים השותפים ליישום המדיניות מהווים אלמנט מרכזי בכל הקשור להצלחתה. כל אחד מהשחקנים הנדרש להשתתף ביישום המדיניות מהווה סוכן שמייצג מטרות וערכים אישיים ותורם בצורה מסוימת לאופן יישום התוכנית בפועל. להלן מספר דגשים חשובים לחיזוק ההזדהות והמחויבות של בעלי העניין:

הזדהות. לצורך קידום מדיניות פדגוגית יש יתרון גדול ביצירת הזדהות של מגוון שחקנים שונים – השחקנים המרכזיים שרלוונטיים לרפורמה הם אלה שמושפעים ממנה – המנהלים, המורים, ההורים והתלמידים. אולם ישנם מגוון מעגלים נוספים שמושפעים ומשפיעים על הרפורמה ויצירת הזדהות בקרבם חשובה ביותר: צוות משרד החינוך, כולל מפקחים מיחידותיו השונות; האמונים על הכשרות המורים, כולל בתי הספר להוראה ומוסדות המעבירים השתלמויות; רשויות מקומיות; ארגוני עובדים; ארגוני חברה אזרחית; המגזר העסקי; התקשורת; וחוקרי מדיניות – מקומיים ובינלאומיים (לפירוט בעלי העניין במדיניות פדגוגית ראו Tracey and Florian, 2016). יצירת הזדהות של כל אחד מהגופים הללו ולחלופין ריכוך התנגדויות מקרבם, חיוניים ליישום המדיניות בפועל.

יכולות היישום של השותפים. היכולות של השחקנים השונים להשפיע על המדיניות מתבטאת ביכולות והמשאבים השונים שברשותם (בין היתר משאבים תקציביים, פוליטיים, תדמיתיים ועוד), וברצון שלהם לתרום למדיניות. המחקר מדגיש את הצורך לוודא כי לשחקנים השונים יש את היכולות הנדרשות ושהם נכונים לשתף פעולה במועדים ובמקרים בהם הם נדרשים; לחלופין במידה ולא קיימים שחקנים אמינים בעלי היכולות הנדרשות – יש להכשיר שחקנים לבצע את הפעולות מבעוד מועד.

תגובתיות. התאמת הרפורמה לצרכים שבעלי העניין מעלים תוך כדי יישומה: על מנת לשמר את התמיכה של השחקנים השונים ברפורמה ולהתאימה לצרכים שעולים מהשטח, הספרות מדגישה את חיוניותם של מנגנוני התייעצות והתאמה של מדיניות במהלך יישומה. מומלץ לזהות מבעוד מועד את השחקנים הרלוונטיים ליישום המדיניות ולבחון עימם את יישומה בזמן אמת – כך שניתן יהיה לבצע התאמות תוך כדי שיח הדדי (Sabatier and Mazmanian, 1980).

המדיניות המוסדית והקשר החברתי

הקשר של המדיניות מתייחס למאפייני הסביבה שבה המדיניות מיושמת: המוסדות הפועלים, המדיניות הקיימת, אירועים שהתרחשו טרם גיבוש המדיניות ושינויים המתרחשים במקביל ליישום

המדיניות. ניתן להבחין בין קונטקסט מקומי שקובעי המדיניות יכולים להשפיע עליו במידת מה, לקונטקסט הגלובלי שהוא נתון עבור קובעי המדיניות ואין ביכולתם להשפיע עליו (Fullan, 2015).

מסגרות מוסדיות. המסגרות המוסדיות מגדירות את החסמים החברתיים הפורמליים והבלתי פורמליים הכרוכים בתהליך היישום. חסמים אלה יכולים לכלול: חוקים, מוסכמות חברתיות, הרגלים ועוד. לדוגמה, התרבות הארגונית בבית הספר משפיעה על היכולת להטמיע שינויים (הקשר מקומי), ומבנה משרד החינוך משפיע על היתכנות היישום של שינויי מדיניות (הקשר גלובלי).¹⁹ המסגרות המוסדיות מגדירות את המהירות בה ניתן לבצע שינויי מדיניות ואת עומק השינויים האפשרי. על מקדמי המדיניות להכיר את מבנה המסגרות המוסדיות והחסמים שהם יוצרים, ובהתאם יש לקבוע מדיניות ושיטות יישום ריאליות וליכולת מובילי המדיניות להשפיע ולשנות במסגרת המערכת הקיימת.

צעדי מדיניות מקבילים. יישומם המקביל של רפורמות ושינויי מדיניות רבים יוצר עומס על המערכת ומקשה עליה למצות כל אחד מהשינויים. בהתאם, יכולים להיווצר מצבים בהם הפעולות והמסרים הנובעים מצעדי המדיניות השונים אינם חופפים ואף סותרים. על מנת שרפורמה תהיה אפקטיבית עליה להיות מתואמת עם רפורמות ומהלכי מדיניות אחרים שהמשרד והממשלה מיישמים.

מגמות והזעזעים חברתיים. המסגרת שבה מיושמת מדיניות מושפעת במידה רבה ממאפייני הסביבה ומהתמורות החלות בחברה ובמדינה באותה העת. השפעות אלה יכולות להשפיע גם ברמה הפרקטית על היתכנותה של רפורמה וגם ברמה הערכית על הלגיטימציה שהרפורמה זוכה בציבור ובמערכת. כך למשל משברים יכולים ליצור לחץ על מערכת החינוך לבצע שינויים מערכתיים ולתת לגיטימציה לרפורמות שמקצות משאבים פדגוגיים לשיפור על מנת לעמוד במטרות שישרתו את הבוגרים את הכלכלה ואת המדינה. גם שינויים דמוגרפיים משפיעים על המשאבים הכספיים ומשאבי הקשב שהמערכת מקדישה לרפורמות.

19 בהקשר זה מודגש שהשפעות המבנה המוסדי המקומי לעומת המבנה המוסדי הגלובלי מושפע מאוד ממאפייני המערכת ומידת הריכוזיות שבה, כך שבמערכת מבוזרת המבנה המוסדי ברמה המקומית יהיה משמעותי ובמערכת ריכוזית המבנה המוסדי-הגלובלי יהיה משמעותי. מערכת החינוך הישראלית מאופיינת כמערכת ריכוזית ית מאוד בהשוואה בינלאומית (ראו OECD, 2015).

אסטרטגיה להובלת היישום בפועל

אסטרטגיית היישום מתייחסת להיבטים שיש לכלול בתוכנית ביצועית ליישום של רפורמה ושינוי. בחלק זה מוצגות פעולות קונקרטיות שהספרות מדגישה כחיוניות ליישום אפקטיבי של מדיניות.

חלוקת משימות ויצירת מנגנוני אחריות. יישום מדיניות דורש בהירות בכל הקשור לתחומי האחריות של השחקנים השונים וההשלכות של כשלים בתהליך היישום ברמת העובדים. לכן בשלב גיבוש המדיניות יש להצביע על השותפים השונים ועל חלוקת האחריות ביניהם בתחומים השונים ובמועדים השונים. מומלץ אף לבחון את האפשרות להגדיר את האחריות של בעלי העניין המרכזיים ברמה הפורמלית כחלק ממסמכי תכנון המדיניות.²⁰

מטרות. המטרות, החזון וההגיונות שעומדים בבסיס המדיניות צריכים להיות מנוסחים במונחים ביצועיים. הגדרת סדרי העדיפויות בין היעדים והמטרות השונים חיונית לצורך הקצאת משאבים נכונה. הגדרת מספר מצומצם של יעדים מדידים, שאפתניים אך אפשריים ושאינם פוגעים בהתנהלות הקיימת של בתי הספר חיונית ליישום מוצלח של רפורמה (OECD, 2010).

כלי מדיניות. בעשורים האחרונים הוצג מגוון רחב של כלי מדיניות שונים באמצעותם ניתן להשיג מטרות פדגוגיות. לכל כלי מדיניות יש יתרונות וחסרונות המתבטאים בסיטואציות ובהקשרים שונים. בחירת כלי המדיניות משפיעה במידה רבה על הדינמיקה של הרפורמה והמדיניות. אפשר לעשות שימוש בכלים של רגולציה קשיחה ומחייבת המתבססים על חוקים מחייבים וענישה במקרים בהם החוקים לא מבוצעים. כלים אלה אפקטיביים כאשר לממשל יש יכולת ניטור וענישה של הפרות. לעומת זאת ישנם כלים של רגולציה רכה המתבססים על ניסיונות לעודד את המפוקחים לפעול בהלימה למטרות הרגולטוריות מבלי לחייבם בכך. כלים אלה אפקטיביים כאשר ניתן לצפות לשיתוף פעולה. בחירת הכלים בהם נעשה שימוש משפיעה על יחסי הגומלין בין המפקחים והמפוקחים בהמשך ועל הרצון של המפוקחים לשתף פעולה עם המפקחים בהקשרים אחרים.²¹

20 למשל מסמכי תכנון רפורמות שנכתבו בצרפת ובאירלנד כללו חלוקת אחריות ברורה ומוגדרת בין גופי הממשל השונים (ראו Viennet and Pont, 2017: 38).

21 לפירוט גישת הרגולציה התגובתית העוסקת בהתאמת כלי הרגולציה למאפייני המדיניות ראו Ayres and Braithwaite, 1992.

משאבים. לצורך יישום מדיניות יש צורך לרוב במשאבים של ידע, תקציב, וטכנולוגיה, אולם מעבר לזמינותם של המשאבים, יש צורך גם בהתוויית אסטרטגיה לשימוש במשאבים – כיצד ייעשה בהם שימוש ולאילו צרכים.

בכינון אסטרטגיה למדיניות חינוך יש לתת את הדעת לכך שקיימים המשאבים הנדרשים, למקורות שמספקים את המשאבים, למידת הביטחון שהם יסופקו במהלך יישום המדיניות, לאופן בו התקציב מוקצה והגדרת סף מינימום של תקצוב הנדרש להובלת התוכנית.

איסוף ומעקב אחר מידע. איסוף מידע ושימוש יעיל בו מהווים היבט חיוני בהובלה ויישום של מדיניות חינוך. ניתן להתייחס למגוון סוגים של מידע: מידע לגבי הישגי תלמידים (במבחנים ארציים ובינלאומיים), מידע לגבי עמדות מורים, עמדות תלמידים ועוד. מידע אובייקטיבי מספק משוב לבעלי העניין השונים בדבר יישום המדיניות בפועל ובכך מאפשר לשחקנים השונים להתאים את התנהגותם לדרישות המדיניות בפועל, יוצר מחויבות בקרב השחקנים השונים ומאפשר גם למי שלא פעיל להיות מעודכן בתוצרי המדיניות. בנוסף, איסוף מידע מאפשר לנהל את יישום המדיניות באופן יעיל ושיטתי תוך ביצוע שינויים במהלך תהליך היישום.

תזמון. בעת תכנון המדיניות יש חשיבות לבחון את המועדים שבהם יש להתחילה, את משך הזמן שניתן ליישמה באופן אפקטיבי, ואת הנקודה בזמן שבה יש לעצור, אם בשל הטמעתה במערכת ואם בשל הצורך לגנוז אותה. לרוב קיים מתח בין הרצון ליישם מדיניות באופן מהיר על מנת לקצור הישגים פוליטיים לבין הצרכים מקצועיים הדורשים אורך נשימה. מחקרים מצביעים על כך שפעמים רבות יישום מדיניות בקצב מהיר מידי מביא לכך שבעלי עניין שונים אינם עומדים בקצב, ועקב כך אינם מצליחים או שאינם מעוניינים לקחת חלק במדינית; מצד שני כאשר קצב היישום איטי מידי – פעמים רבות התמיכה במדיניות והמומנטום שלה אובדים (Cheung and Man Wong, 2012).

לסיכום, ניתן לראות כי ישנה חפיפה מסוימת בין המחקר של McKinsey לזה של OECD אך כל אחד מהם גם מדגיש נקודות אחרות. כפי שיוצג להלן, גם ממצאי המחקר הנוכחי העלו חלק מהנקודות שעלו במחקרים אלו אך גם הציגו נקודות נוספות. ההבדלים והתבוננות העולים מהם יוצגו בפרק הדיון.

תיבה 1: תיאור התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה - מתמטיקה תחילה ויוזמת 5 פי 2

כאמור, מקרה הבוחן במחקר זה הוא יוזמת 5 פי 2 לקידום מצוינות במתמטיקה מדעים וטכנולוגיה. יוזמה זו נוסדה בשנת 2013 על ידי גופים עסקיים ופילנתרופיים, עקב ירידה מתמשכת וחדה בשיעור התלמידים שניגשו לבחינת בגרות ב-5 יחידות לימוד מתמטיקה (יח"ל).²² היוזמה פעלה על פי מודל collective impact במסגרתו נוצרה רשת שותפים ממגזרים שונים: העסקי, הפילנתרופיים והציבורי.²³ במהלך גיבוש היוזמה נוסח מצע משותף, הוקמה ועדת היגוי והוצגה מפת דרכים שזיקקה מרכיבים הדרושים להצלחת היוזמה וקבעה מנגנוני מעקב אחר מימושם. בשנת 2014 משרד החינוך אימץ את המצע והשיק על בסיסו את התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה – מתמטיקה תחילה. לצורך יישום התוכנית מונה מוהנא פארס לפרויקטור האחראי לקידום המהלך. במסגרת השותפות הבין-מגזרית חולקו משימות כך שכל מגזר ניצל את יתרונותיו היחסיים – משרד החינוך קידם את התוכנית במסגרת תקציבו השותף ובאמצעות שינויים רגולטוריים אשר עודדו לימוד 5 יח"ל; והמגזרים העסקי והפילנתרופי שמו דגש על קידום פרויקטים במעטפת, שאינם בבסיס עבודתו של משרד החינוך, ויכולים לייצר ערך מוסף לשיפור לימודי המתמטיקה והמדעים.

פעולות יישומיות: משרד החינוך

התוכנית החלה לפעול בשנת הלימודים תשע"ה (2015). בשנה הראשונה הוקצו עבורה 15 מיליון ש"ח אשר שימשו למתן שעות תגבור במתמטיקה ל-109 בתי ספר ונעשו מספר מהלכים לחיזוק הוראת המתמטיקה.²⁴ לקראת שנה"ל תשע"ו (2016) גדל תקציב התוכנית ל-75 מיליון ש"ח אשר נקבעו בבסיס תקציב משרד החינוך. במהלך השנים שלאחר הרחבת התוכנית מספר התיכונים שהשתתפו בה גדל עד ל-346 בתש"ף (2020).

22 שיעור בוגרי 5 יחידות לימוד מתמטיקה פחה מ-19% בשנת 2006 ל-13% בשנת 2014 (ראמ"ה, 2018).

23 את שיתוף הפעולה בין המגזרים ויישום מודל הקולקטיב אימפקט הוביל ארגון "שיתופיים". להרחבה על מודל הקולקטיב אימפקט ראו מצווה, 2012.

24 המדינה השקיעה את תקציבי הבסיס ואילו יתר השותפים מהתעשייה והמגזר השלישי ביצעו מהלכים ותכניות תומכות למהלך.

במסגרת הרחבת הפרויקט נעשו הצעדים הבאים:²⁵

הרחבת לימודי המתמטיקה בבתי הספר

- נפתחו כיתות 5 יח"ל מתמטיקה בתיכונים בהם לפני התוכנית לא היו כיתות כאלו – בשנת תשע"ו (2016) נפתחו 100 כיתות ועד שנת תש"ף (2020) נפתחו 195 כיתות.²⁶
- הופחת מספר הסף של תלמידים לפתיחת כיתה של 5 יח"ל במתמטיקה.
- נוספו 15,000 שעות הוראה ותגבור במתמטיקה.
- בתמונה החינוכית המשמשת להערכת הישגי בתי ספר ברמת הרשויות המקומיות הוצג הנתון של מקבלי תעודת הבגרות עם 5 יח"ל מתמטיקה.
- נפתחו 20 כיתות מדעיות-טכנולוגיות בחטיבות הביניים.
- נעשו מגוון יוזמות פרטניות ברמת בתי הספר כמו שיתופי פעולה בין בתי ספר לחברות היי-טק.

השבחת איכות ההוראה

- הוסמכו 200 מורים חדשים למתמטיקה.
- הורחבו קהילות מורים למתמטיקה (מועדון החמש) והוכשרו מורים להובלת קהילות מורים.
- ניתנו מלגות ללימוד הוראת מתמטיקה.
- גויסו אנשי היי-טק לסיוע למורים וחניכת תלמידים.
- גדל מספר התלמידים בתיכון הווירטואלי שניגשים במסגרתו לבגרות ב-5 יח"ל במידה ואין בבית ספרם כיתת 5 יח"ל.

25 לפירוט הפעולות שנעשו במסגרת הרחבת הפרויקט ראו "התוכנית הלאומית לקידום מתמטיקה", באתר משרד החינוך.

26 על מנת להרחיב את לימודי המתמטיקה שונה הקריטריון לפתיחת כיתה מ-12 תלמידים ל-6.

מעטפת לתלמידים

- הוקצבו שעות ללימודים מרתוניים לפני בחינות הבגרות במתמטיקה.
- הוגדל הבונוס האקדמי עבור 5 יח"ל ל-30 נקודות.
- נוצרה רשת ביטחון כך שתלמיד שנכשל ב-5 יח"ל יהיה זכאי לבגרות ברמה של 4 יח"ל.
- ניתנו שיעורים פרטיים וחונכיות וירטואליות.
- במסגרת המעורבות החברתית שנדרשת בכיתה י"ב ניתנה אפשרות לתלמידים מצטיינים במתמטיקה לחנוך תלמידים בכיתות ט'.

קמפיין ציבורי

- עלה לאוויר קמפיין ציבורי שעסק בעידוד מצוינות מדעית.
- את הפעולות השונות ניתן לחלק לשניים לפי בתי הספר עליהם הן השפיעו:
- א. בתי ספר שהשתתפו בתוכנית באופן מלא אשר זכו לתמיכות ייעודיות.
- ב. היבטים הוליסטיים אשר השפיעו על כלל בתי הספר התיכוניים – גם אלה שהשתתפו בתוכנית וגם אלה שלא.
- ניתן לציין את הפעולות הללו כפעולות שהשפיעו על משתתפי התוכנית בלבד: פתיחת הכיתות החדשות, הוספת שעות ההוראה, עידוד קהילות המורים, הוספת המורים, שיתוף המגזר העסקי, הלימודים המרתוניים לבחינות הבגרות ויזמת החונכות כפעולות שהשפיעו רק על בתי הספר שהשתתפו בתוכנית באופן מלא.
- ואילו את הפעולות הללו ניתן לסווג כפעולות שהשפיעו באופן הוליסטי על כלל בתי הספר: השינוי שחל בתמונה החינוכית, הגדלת הבונוס האקדמאי עבור לימודי מתמטיקה, יצירת רשת הביטחון והקמפיינים הציבוריים.

פעילות המגזר העסקי והפילנתרופי: קרן טראמפ²⁷

בשיתוף עם הפעולות בהן נקט משרד החינוך, יתר השותפים השקיעו משאבים ניכרים בקידום היוזמה. מרבית המשאבים הושקעו דרך קרן טראמפ, אשר הוקמה בשנת 2011 במטרה להתמודד עם ההתדרדרות בהישגי תלמידי ישראל במצוינות בלימודי המתמטיקה והמדעים. לצורך המאמץ הקרן גייסה כ-580 מיליון ש"ח המיועדים לשמש אותה בשנים 2011-2025.

הקרן שמה דגש על קידום פרויקטים במעטפת, שאינם בבסיס עבודתו של משרד החינוך, ויכולים לייצר ערך מוסף לשיפור לימודי המתמטיקה והמדעים.²⁸ לצורך כך הקרן שמה דגש על אפיקים אחדים, בעיקר על ידי מימנם של פרויקטים שונים:²⁹

הנגשת לימודי המתמטיקה והמדעים לאוכלוסיות רחבות

- השקעה בהוראה וחונכות מרחוק – באמצעות התיכון הווירטואלי.
- השקעה בתוכניות ייחודיות להכשרת הוראה למתמטיקה ומדעים.
- תוכניות השמה וליווי למורים חדשים למתמטיקה ומדעים.
- פרויקטים להתאמת לימודי המתמטיקה והמדעים לאוכלוסיות ומגזרים בהם שיעור הלומדים נמוך באופן יחסי.

טיפול הוראת המתמטיקה והמדעים

- הקמת קהילות הוראה לשיפור מומחיות המורים – הוראה קלינית.
- יצירה והנגשה של כלים לאבחון היכולות, הקשיים וההתקדמות של תלמידים באופן מותאם אישית.
- קידום שיטות של תיעוד שיעורים בווידאו לצורך שיפור ההוראה ותהליכי הלמידה של מורים.

27 לשם הגילוי הנאות נציין כי מחקר זה מומן על ידי קרן טראמפ.

28 יש לציין כי החכנית הלאומית לקידום המתמטיקה ויוזמת 5 פי 2 עסקו בקידום לימודי המתמטיקה המורחבים בחיכון ולא ביתר מקצועות המדעים. לעומתם קרן טראמפ עסקה גם בקידום של מקצועות מדעיים נוספים, גם בחטיבת-הביניים וגם בחיכון.

29 לפירוט ראו באתר קרן טראמפ.

- תמיכה במורים בכירים המלווים קהילות מורים – מורי רב-אמן.

קידום שינוי במערכת החינוך ועבודת בתי הספר

- ליווי בתי ספר כך שיאפשרו ויתמרו את השינויים בשיטות ההוראה.
- תמיכה ברשויות מקומיות, מחוזות ורשתות חינוך בקידום לימודי המתמטיקה והמדעים.
- הובלת שיתוף הפעולה הבין-מגזרי שעמד בבסיס התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה, כולל יצירת מנגנוני שיח, שיתוף פעולה ומדידה משותפים.
- תמיכה ביוזמות ניסוייות וחדשניות ייחודיות בבתי ספר.
- מומנו מגוון מחקרים בישראל ותרגום מחקרים בינלאומיים המשמשים כמאגר מידע משותף לכלל העוסקים בקידום המתמטיקה המדעים ומצוינות המורים.

הנעת המהלך וקמפיינים ציבוריים

- הושקעו משאבים להנגשת מידע לציבור בדבר חשיבות המצוינות בהוראה ובפרט בלימודי מתמטיקה ומדעים על ידי תרגום ספרים, קידום הרצאות ומימון כנסים.
- הושקעו משאבים במדיה חברתית.
- נערכו כמה קמפיינים באפיקים שונים: בכלי התקשורת המסורתית (בנוסף לקמפיין שקידם משרד החינוך), בסדנאות, תערוכות ועוד.

הערכת תוצאות התוכנית

הערכת יישום התוכנית מתבססת על מספר מחקרים שבחנו אותה: דוחות הערכה מעצבת מטעם ראמ"ה (הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך) אשר ליוו את התוכנית בכל אחת משנות פעילותה;³⁰ מחקר שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה לבחינת מוכנות מערכת ההשכלה הגבוהה לגידול במספר בוגרי 5 יח"ל (רגב וגורדון, 2020) ומחקר שנערך בבנק ישראל אשר בחן את התוכנית בהשוואה לתוכנית דומה קודמת – "עתודה מדעית טכנולוגית" (זוסמן ומגן, 2019).

30 בעת כתיבת מסמך זה נכתבו דוחות עבור שלושת השנים הראשונות לפעילותה – תשע"ה-תשע"ז (2015-2017).

בחלק זה נתייחס לשני סוגים של השפעות – השפעות שניתן לייחס באופן ישיר להשתתפות בתוכנית – כלומר שחלו רק בבתי הספר שהשתתפו בתוכנית, והשפעות שחלו בכל בתי הספר לאחר שהתוכנית יצאה לפועל.³¹

מספר הנבחים. התוצאה הבולטת ביותר של התוכנית הייתה שינוי מגמה וקפיצה במספר הנבחים ב-5 יח"ל מתמטיקה כאשר בין 2014 ל-2017 עלה שיעור הנבחים מ-10.8% בשנת תשע"ה (9,718 נבחים) ל-16.1% בשנת תשע"ז (16,100 נבחים). כמו כן לא נמצאה עלייה בכמות הנכשלים בבחינת הבגרות ב-5 יח"ל שניתן לקשור בתוכנית או ירידה מובהקת בציונים בעקבות התוכנית. עיקר השינוי היה בשיעור לומדי 3 יח"ל – כלומר נראה שהייתה מגמת מעבר מ-3 ל-4 יח"ל ומ-4 ל-5 יח"ל – נראה שלתוכנית הייתה תרומה בכל רצף לימודי המתמטיקה.

יש לציין שמגמת הגידול במספר לומדי 5 יח"ל הייתה בכל בתי הספר – גם אלה שהשתתפו בתוכנית וגם אלה שלא השתתפו בתוכנית. כאשר בוחנים את ההשפעה על בתי ספר שהשתתפו בתוכנית לעומת בתי ספר שלא השתתפו השפעת ההשתתפות היא חלשה יחסית – כאשר יתר המשתנים היו קבועים, הסיכוי של תלמיד בבית ספר שהשתתף בתוכנית היה גבוה ב-2.8% להיבחן ב-5 יח"ל מתמטיקה לעומת תלמיד בבית ספר שלא השתתף בתוכנית.³² כלומר נראה שהתמיכות הייעודיות לא היו הגורם הדומיננטי שהביא לשינוי המגמה (שם).

תפיסות בציבור ובמערכת. אחת ההשפעות הבולטות של התוכנית הייתה השתרשות המסר שיש חשיבות עליונה ללימודים מוגברים במתמטיקה. החשיבות הרבה של לימודי המתמטיקה ניכרה בקרב מגוון בעלי עניין: בקרב המנהלים, המורים, ההורים והתלמידים; במגזרים השונים; גם בבתי ספר שהשתתפו בתוכנית וגם בבתי ספר שלא השתתפו בתוכנית. בנוסף מרבית המורים האמינו שהתוכנית תרמה לתפיסה הכללית של תלמידים את בית הספר, תרמה לרצון

31 השפעות אלה ניתן לייחס להיבטים ההוליסטיים שבתוכנית אשר השפיעו על כלל בחי הספר; מאידך, ייתכן שהשפעות אלה נבעו מגורמים אקסוגניים שכלל אינם קשורים בתוכנית, למשל ייתכן שהבחינות היו קלות יותר. בהיעדר קבוצת ביקורת שלא הושפעה מההיבטים ההוליסטיים לא ניתן לקבוע עד כמה השינוי בהישגי כלל התלמידים נבע מההשפעות ההוליסטיות של התוכנית וכמה נבע מגורמים אקסוגניים.

32 על מנת לבחון את השפעת התוכנית בחננו את ההשוואה של מספר הנבחים בשנת תשע"ז (2017) כפי שזו נאמדה בעבודתם של זוסמן ומגן (2017). התעלמנו מיתר השנים משום ששנתון תשע"ז הוא השנתון היחיד שנבדק במחקר ועבר שלוש שנים מלאות בהן התוכנית הייתה פעילה – כלומר זכה למלוא התמיכה שהתוכנית הציעה. ההבדל בין שיעור הנבחים בבתי ספר שהשתתפו בתוכנית לאלה שלא השתתפו בשנת תשע"ז היה מובהק ברמה של 10%.

התלמידים להגביר מקצועות מדעיים אחר, וככלל רוב המורים והמנהלים בבתי הספר שהשתתפו בתוכנית תמכו בהמשכה (ראמ"ה, 2018).

ברמה התפיסתית חל שינוי גם באופן בו נתפסו לימודי 5 יח"ל. ניכר שתלמידים מורים ומנהלים רבים הפנימו את הגישה שלימודי 5 יח"ל יכולים להתאים לחלק ניכר מהתלמידים, ושבעזרת השקעה וטיפול ניתן לקדם ללימודים מוגברים גם תלמידים שלא ניחנו בכישרון מתמטי יוצא דופן (שם).

מאפייני בתי הספר שורשמו לתוכנית. עקב תהליך ההרשמה לתוכנית שהייתה וולונטרית בתי הספר שנכללו בתוכנית היו ברמה חברתית-כלכלית גבוהה יותר בממוצע מיתר בתי הספר בישראל, וככל שבתי הספר נרשמו לתוכנית בשלב מוקדם יותר – כך הם היו בממוצע ברמה חברתית-כלכלית גבוהה יותר. ככלל בתוכנית השתתפו יותר יישובים מאזור המרכז, מהמגזר היהודי ומיישובים מבוססים.

השפעות השתתפות בתוכנית על קבוצות אוכלוסייה שונות. נבחנו השינויים במספר בוגרי 5 יח"ל בקבוצות אוכלוסייה שונות (רגב וגורדון, 2020), ובנוסף נבחנו האינטראקציות של השפעת ההשתתפות בתוכנית עם מספר משתנים סוציו-דמוגרפיים (זוסמן ומגן, 2019).³³

מגזר. בקרב כלל האוכלוסייה הגידול היחסי הרב ביותר בבוגרי 5 יח"ל היה בחינוך הממלכתי-דתי, לאחר מכן בחינוך הממלכתי, ולבסוף בערבי.³⁴ לעומת זאת, כאשר נבחנה השפעת ההשתתפות בתוכנית, נמצא שהיא הייתה גדולה יותר בחינוך הערבי מאשר בחינוך העברי.

מגדר. בקרב כלל האוכלוסייה היה תהליך של צמצום פערים: בשנת 2014 54% מנבחני 5 יח"ל במתמטיקה בחינוך העברי היו בנים לעומת 46% בנות, ואילו בשנת 2018 לא היו הבדלים מובהקים בין שיעור הנבחנים הבנים ב-5 יח"ל (48.8%) לשיעור הנבחנות (51.2%); בחינוך הערבי שיעור הנבחנות בשנת 2018 (56.6%) היה גדול יותר משיעור הנבחנים (43.4%). אולם כאשר נבחנה השפעת ההשתתפות בתוכנית נמצא שהיא תרמה רק לתלמידים בנים – ולא תרמה לבנות שהשתתפו בה (שם).

33 המחקר אשר בדק את מאפייני הניגשים לבחינה ב-5 יח"ל בקרב האוכלוסייה הכללית בחן את הגידול בשנים 2016-2018 (רגב וגורדון, 2020). לעומת זאת המחקר אשר בחן את ההבדלים בין בתי הספר אשר השתתפו בתוכנית ליחר בתי הספר בחן את התמורות בשנים 2015-2017 (זוסמן ומגן, 2019).

34 נחלם מהחינוך החרדי משום ששיעור הניגשים לבחינת הבגרות במתמטיקה היה נמוך באופן יחסי – רק 3.2% מאוכלוסיית הניגשים לבחינת הבגרות במתמטיקה היו חרדים.

מצב חברתי-כלכלי. כאמור, בתי הספר שהשתתפו בתוכנית נטו להיות מאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים יותר מבתי הספר שלא השתתפו בה. בנוסף עיקר הגידול בנבחנים ב-5 יח"ל מקרב כלל האוכלוסייה (54.2%) הגיעו מ-2 עשירוני ההכנסה העליונים.

מחוז. עיקר הגידול בנבחנים ב-5 יח"ל במתמטיקה היו במחוזות: תל-אביב (20.7% מהגידול בשיעור הנבחנים לעומת 15.6% מהתלמידים) המרכז (19.9% מהגידול בשיעור הנבחנים לעומת 16% מהתלמידים) ומהחינוך ההתיישבותי (16.9% מהגידול בשיעור הנבחנים לעומת 14.5% מהתלמידים).

השכלת האם. ההשתתפות בתוכנית השפיעה מעט יותר על ילדים שרמת ההשכלה של אימם הייתה נמוכה.

ביקורות

אל מול הישגיה של התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה הועלו כלפיה גם ביקורות שונות, במרכזן שלושה סוגים:

רלוונטיות לימודי המתמטיקה במתכונתם הנוכחית. התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה התמקדה בהיבט הכמותי של מספר הניגשים והעוברים את בחינת הבגרות ב-5 יחידות, לא עסקה בתוכן לימודי המתמטיקה ותוכנית הלימודים נשארה כפי שהייתה טרם התוכנית. יש הטוענים כי התכנים ואופי לימודי המתמטיקה במתכונתם הנוכחית אינם מדגישים מספיק חשיבה מתמטית עמוקה ואינם מתאימים לצרכים העדכניים מבוגרי מערכת החינוך.³⁵ כך למשל, במחקר שנעשה על ידי ארגון OECD נמצא כי תלמידי ישראל נוטים להשתמש באסטרטגיות מבוססות שינון בבואם לפתור בעיות במתמטיקה ואינם משתמשים מספיק באסטרטגיות המבוססות על ניתוח עמוק של מרכיבי הבעיה. מאחר שלא היה שינוי בתוכנית הלימודים ניתן לראות ממצא זאת כרלוונטי (OECD, 2016). בהקשר זה מבחן פיזה שנערך בשנת 2018 שם דגש בחלק המתמטי על פתרון בעיות חדשות שהתלמידים לא נתקלו בהן בעבר. על אף הדגש שמשדר החינוך שם על לימודי המתמטיקה, הציונים של תלמידי ישראל היו נמוכים לעומת מרבית המדינות

המפותחות והתדרדרו במידה רבה לעומת המבחנים שנערכו בשנים קודמות (Schleicher, 2019).³⁶

הגברת הלחץ ללמוד 5 יח"ל במתמטיקה. האמצעים אשר שמשו להאדרת לימוד 5 יח"ל מתמטיקה הביאו לטענת רבים לפגיעה במורים ובתלמידים של מגמות נמוכות יותר אשר מתווגים כשווים פחות מהתלמידים והמורים ברמת 5 יחידות; כך גם עיקר הקשב ומשאבים רבים מוקדשים למי שמעוניינים ללמוד 5 יח"ל בעוד שמדובר במיעוט קטן באופן יחסי. בהתאם יש עדויות לכך שהמערכת יצרה לחץ על תלמידים להישאר ב-5 יח"ל גם כשזה לא התאים להם מטעמים שונים (ראמ"ה, 2018).

בנוגע לגישה לפיה לימודי מתמטיקה מוגברים מתאימים לכל מי שמעוניין ולא למוכשרים במיוחד – בצד יתרונותיה בכל הקשור לשוויון הזדמנויות היא עשויה להביא לכיתות הטרוגניות בהן הדגש מושם על השארת התלמידים המתקשים ופחות על מצוינות, ובכך למנוע מהתלמידים המוכשרים ביותר למצות את יכולותיהם; בהתאם יש הטוענים שההטרוגניות של הכיתות תביא למגמה של חלוקת כיתות 5 יח"ל לקבוצות של חזקים וחלשים ותביא לירידת קרנם של 5 יח"ל מתמטיקה "רגילים" (שם).

פגיעה במקצועות ההומניים. המיקוד הגדול בלימודי מתמטיקה בפרט ובלימודים ריאליים בכלל העבירה לדעת רבים מסר לפיו לימודי מקצועות אחרים אינם חשובים. הקמפיינים התקשורתיים שליוו את התוכנית ספגו ביקורות קשות על כך שמשתמע מהם שהצלחה במתמטיקה מהווה סמן בלעדי להצלחה בלימודים ולאחר הלימודים. נטען כי מסר זה פגע הן במורים למקצועות אחרים (וכאמור במורים למגמות נמוכות יותר במתמטיקה מ-5 יח"ל) שנתפסו כפחות "שווים" והן בתלמידים הנוטים יותר לכיוון ההומני, בהעדפותיהם ובכישרונותיהם, שהוצגו כפחות נחשבים (מצווה, 2012; ראמ"ה, 2018).

36 יש לציין שתלמידים נבחרים במבחן פיזה בכיתה י' כך שלא ברור עד כמה ההשקעה בתוכנית מתמטיקה תחילה השפיעה על הישגי התלמידים במבחן.

פרק 2. המחקר הנוכחי: גיבוש עקרונות על בסיס מקורות מישראל

על רקע הכורח ליישם שינויים במערכות הציבוריות, ובמיוחד במערכת החינוך, גם בישראל היה עיסוק נרחב בקידום שינויי מדיניות ויישומם. כאמור, לאורך השנים נעשו רפורמות רבות במערכת החינוך במסגרתן נוצר ידע בקרב הגורמים אשר עסקו בקידומן ויישומן.

במחקר הנוכחי נבקש לגבש עקרונות התורמים ליישום רפורמות ושינויי מדיניות במערכת החינוך כפי שאלה נוסחו על ידי אנשי מטה וחוקרי חינוך אשר עסקו בהובלה של רפורמות ועיצוב מדיניות. את העקרונות נבסס על סמך ניתוח שיטתי של עקרונות שעלו בשלוש מקורות:

1. ראיונות חצי-מובנים שנעשו לצורך המחקר הנוכחי.
2. בקבוצות הלימוד שפעלו במכון ון ליר (2015-2016).
3. בפעילות הלימודית שנעשתה על ידי היוזמה למחקר יישומי בחינוך (2016).³⁷

על בסיס הניתוח ינוסחו עקרונות המשפיעים על יישום של מדיניות הנובעים מהניסיון הישראלי.

שיטת מחקר

ניתוח הדברים שנאמרו נעשה על ידי ניתוח תמטי של הפרוטוקולים מקבוצות הלימוד ומהראיונות. לניתוח היו ארבעה שלבים.

1. **שליפת היגדים הקשורים לקידום רפורמות ושינויי מדיניות.** סריקת דברי המשתתפים בקבוצות הלימוד ובראיונות והוצאת היגדים אשר עסקו בעקרונות ליישום מוצלח של רפורמה ומדיניות חינוך והיבטים שתמכו או הפריעו ליישום מוצלח בעבר.
2. **קטלוג ההיגדים לפי תמות.** כל אחד מההיגדים תוג לפי המכנה המשותף – התמה – שבו הוא עוסק (לדוגמה, הצורך במדידה, הצורך בתמיכה פוליטית, הצורך במיקוד).

37 בהמשך המחקר יוצג תיאור של מקורות המידע האמורים.

3. זיקוק ההיגדים המתויגים לכדי עקרונות. כלל ההיגדים אשר תויגו תחת כל תמה, משלושת מקורות המידע, קובצו ועל בסיס כלל המשפטים שנאמרו במסגרות השונות נוסחה רשימה של עקרונות.

על בסיס שלושת שלבי המחקר נבנה מודל המציג את העקרונות השונים והשלבים בהם הם באים לידי ביטוי.

להלן יוצג פירוט על שלושת מקורות המידע.

ראיונות חצי-מובנים שנעשו לצורך המחקר הנוכחי

לצורך המחקר הנוכחי נערכו ראיונות עם 16 בכירים בהווה ובעבר בממשלה, חוקרים ואנשי פילנתרופיה מתחומי חינוך ומדיניות ציבורית.³⁸ המרואיינים התבקשו לשתף מניסיונם בהובלת רפורמות בממשלה עם דגש על מערכת החינוך תוך מיקוד בהיבטים שתרמו או הפריעו בקידום היוזמות. למרואיינים נאמר שהמחקר הנוכחי מתמקד בתוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה ויוזמת 5 פי 2³⁹, כך שלרוב דבריהם נגעו בה, אולם המיקוד היה במהלכי מדיניות שכל אחד מהמרואיינים לקח בהם חלק אישי. הראיונות היו חצי-מובנים. הראיונות תומללו, ולתמלילים נעשה ניתוח תמטי וחולצו מהם עקרונות שעל בסיסם נבנה מודל (ראו שיטת המחקר).

קבוצת דיון במכון ון ליר: תכנון כולל של מערכת החינוך בישראל, האם יש בו צורך ואם כן האם זה אפשרי וכיצד לבצעו על מנת שישגי את מטרותיו

בשנת 2015 גובשה קבוצת דיון של מומחי חינוך ומדיניות ציבורית אשר נפגשו באופן סדיר במשך שנתיים לצורך עיסוק בסוגיות של תכנון כולל ורפורמות במערכת החינוך. הרקע לעבודת קבוצת הדיון נוסח באופן הבא:

38 לרשימת המרואיינים ותיאורם, ראו נספח ד.

39 לפירוט מרכיבי התוכנית, ראו חיבה 1.

בישראל נעשו מספר רפורמות רחבות היקף והוכנו כמה תוכניות אב למערכת החינוך. קבוצת הדיון בודקת מה אפשר ללמוד מניסיונות אלה על חשיבותו ועל ישימותו של תכנון, והאם יש מקום להמליץ על מיסוד תהליכי תכנון בעבודתו השוטפת של משרד החינוך ושיתוף אנשי מקצוע וחוקרים בתהליכים אלה.⁴⁰

במפגשים לקחו חלק בכירים בהווה ובעבר ממשרד החינוך ויחידות ממשל נוספות, חוקרים, מנהלי בתי-ספר, מנהלי מוסדות הכשרה, יזמים ועוד.⁴¹ במהלך השנתיים נערכו 15 מפגשי לימוד שהתמקדו בנושאים שונים, ובתום שנת הפעילות הראשונה נערך יום עיון פתוח לסיכום פעילות הקבוצה בשנת הפעילות הראשונה שלה.

המפגשים התמקדו בתיאור רפורמות ושינויים במערכת החינוך שנעשו לאורך השנים ושל היבטים המשפיעים על הצלחתם. המפגשים עסקו בצעדי המדיניות הבאים: הקמת חטיבות הביניים, תכנון החינוך לשנות ה-80 (תהליכי התכנון נעשו בשנות ה-70), הרחבת חוק חינוך חובה, ועדת דברת, דוח שושני, אופק חדש, הקמת בתי הספר המקיפים ודוח הררי.⁴² נוסף על כך, המפגשים עסקו בנושאים הקשורים בקידום מדיניות חינוך: תכנון מבוסס רציונליות, פעילות אגף בכיר תכנון ואסטרטגיה במשרד החינוך, ניסיונות לרפורמות בעולם, בית הספר העתידי, חינוך טכנולוגי ועבודת המכללות להוראה.

דוח פעילות לימודית היוזמה למחקר יישומי בחינוך: תובנות ממהלכי עבר לקידום החינוך המדעי בישראל

היוזמה למחקר יישומי בחינוך קיימה בשנת 2016 מהלך לימודי משותף אשר הובל על ידי צוות מומחים יחד עם "גרעין לומדים" קבוע ומומחים שאינם קבועים אשר הגיעו רק לחלק מהמפגשים.⁴³

40 ראו "תכנון כולל של מערכת החינוך בישראל: האם יש בו צורך ואם כן האם זה אפשרי, וכיצד לבצעו על מנת שישג את מטרותיו", אתר מכון ון ליר בירושלים.

41 בסך הכול השתתפו בקבוצה 35 חברים, רשימת החברים מוצגת בנספח ה.

42 פירוט של היוזמות והרפורמות השונות שמוזכרות במחקר מוצג בנספח ג.

43 לפירוט המשתתפים במהלך הלימודי ראו נספח ז.

במהלך נידונו לקחים ממהלכי מדיניות ורפורמות שנערכו בישראל במהלך שלושים שנה בתחומי החינוך המדעי, מהלך אשר הוזמן על ידי קרן טראמפ.⁴⁴

בסך הכול נערכו שלושה מפגשים לימודיים ויום עיון. המפגש הלימודי הראשון עסק ב"מחר 98" כדוגמה לרפורמה בחינוך המדעי; השני עסק בחשיבות החינוך המדעי בקרב מוסדות חיצוניים למשרד החינוך – גופים פילנתרופיים, רשתות חינוך ורשויות מקומיות; והמפגש השלישי במורים ותפקידם ברפורמות בחינוך המדעי. לטובת המהלך הלימודי נכתבו שלוש סקירות מדעיות רלוונטיות.⁴⁵ ביום העיון סוכמו התובנות שעלו במהלך הלימודי וניתנו הרצאות על ידי מספר מומחי חינוך.

44 ממצאי המהלך הלימודי פורטו בדוח מחקרי, ראו שטראוס, 2017.

45 הסקירות המדעיות שהוכנו עבור המהלך הלימודי הן:

1. "מחר 98" – הדוח ויישומיו – שרה קליין.
2. שינויים בתוכני לימוד במתמטיקה ומדעים ובידע על למידתם והוראתם בישראל – בראי התפתחויות שחלו בעולם בידע על למידה ובתפיסת תפקיד המורה ומערכת החינוך – גנית ריכטר ודפנה רבן.
3. הצלחות וכישלונות של רפורמות בחינוך מדעי בחו"ל – דניאל שפרלינג, אבי הופשטיין וליאת יוספסברג בן-יהושע.

פרק 3. עקרונות להובלת רפורמה ושינוי מדיניות בחינוך

בניית המודל

בניית המודל הישראלי התבצעה באמצעות ניתוח טקסטואלי של שלושת המקורות הישראליים שהם גובשו 15 עקרונות שיוצגו להלן תחת ארבעה שלבים המרכיבים את מעגל המדיניות על בסיס מודל השלבים לניתוח מדיניות. מודל השלבים פותח בידי Lasswell (1971) ובעקבותיו פותחו מודלים נוספים שהמפורסם שבהם פותח בידי Anderson (1975). המודל מחלק את תהליך המדיניות למספר שלבים ובין היתר, העלאה לסדר היום, עיצוב המדיניות, קבלת החלטה, יישום והערכה. לאורך השנים עלו מספר ביקורות על מודל השלבים לפיהן המודל לא תואם את התהליכים המתקיימים בפועל. בפועל, כך נטען, תהליך המדיניות אינו כה דיכוטומי, ובמציאות מדובר בתהליך איטרטיבי הכולל חזרות בין שלב לשלב ולעיתים שלב אחד או יותר כלל לא מתקיימים. בחרנו בכל זאת להשתמש במודל זה שכן הוא מאפשר המשגה ברורה של הנקודות שיש לקחת בחשבון בהובלת שינוי מדיניות. כדרכם של מודלים, חלק מהעקרונות יכלו להופיע במספר שלבים, והתקבלה הכרעה היכן להציב אותם. המלצות לאופן השימוש במודל יופיעו בפרק הדיון להלן.

קריאה ראשונית של העקרונות שלהלן עשויה להעלות תחושה שמדובר בעקרונות מובנים מאליהם. אך התבוננות במציאות בפועל מראה שלרוב לא כולם מובאים בחשבון. מובן כי לא ניתן ליישם בכל שינוי מדיניות את כלל העקרונות. אנו ממליצים להתייחס לרשימת העקרונות שלהלן כמצע לחשיבה בכל תהליך של הובלת שינוי. בהובלה של כל תהליך שינוי יש לקבל החלטה מודעת, על אילו מתוך 15 העקרונות יושם דגש בתהליך השינוי הנדון. חשוב לשים לב שהעקרונות מחולקים לארבעה שלבים שונים של תהליך הובלת השינוי. כשכלל שלב יש שניים עד חמישה סעיפים. חלק מהעקרונות מהווים המלצה אופרטיבית ליישום ואחרים (המסומנים ב-👉) מציגים כשלים אפשריים שיש לפעול על מנת להימנע מהם.

המודל (מוצג בתרשים 1):

1. **שלב עיצוב המטרות.** אילו מטרות יוגדרו למערכת החינוך ומה סדרי העדיפויות ביניהן?

2. **שלב עיצוב כלי המדיניות.** מהו כלי המדיניות המתאים ביותר להשגת המטרות?
 3. **שלב היישום.** מהם הדגשים שיש להביא בחשבון בשלב ההוצאה לפועל של כלי המדיניות?
 4. **שלב המדידה וההערכה.** כיצד תיבחן הצלחת כלי המדיניות בהשגת המטרות?
- תחילה תוצג תמצית העקרונות כרשימת הנחיות קצרות היכולה לשמש רשימת בדיקה לפני היציאה לדרך. בהמשך יוצג תיאור מפורט יותר של כל אחד מהעקרונות. לצד כל עיקרון יוצגו **בצבע** הדגמות מעשיות מתוך שלושת המקורות הישראליים, בפרט בהתייחס ל-5 פי 2, אך גם לרפורמות אחרות שנערכו בעבר. הדגמות אלו ימחישו את העיקרון ולעיתים גם את המורכבות ביישום.
- רבים מהעקרונות מחייבים דיון מעמיק יותר ולצידם הפניות למקורות מחקריים שונים וכן הצעות למחקרים עתידיים.

תרשים 1 המודל: הצגה גרפית

מדידה והערכה

הגדרת מדדים וקביעה של כלי הערכה לצורך מעקב אחר ההתקדמות, תוך מודעות לאתגרי המדידה

קיום תהליכי למידה כבסיס לתכנון וליישום אפקטיביים



יישום

שיתוף של מגוון גורמים הפועלים ב"אקוסיסטם" בשלב היישום יסייע להצלחה

עיצוב מבנה ארגוני תומך שינוי

גיוס והתמקצעות אנשי החינוך בשדה

תכנון התקציב בהתחשב בצרכים לטווח הקצר והארוך, ויצירת גמישות תקציבית לצרכים המקומיים ולצרכים המשתנים

תחזוקת השינוי כוללת הפקת תובנות ולקחים לאורך זמן תוך שמירה על רלוונטיות השינוי



עיצוב המטרות

מחויבות למדיניות ארוכת טווח הכוללת סדרי עדיפויות ברורים המאפשרים מיקוד מאמץ

ביסוס מטרות המדיניות כמענה לצורך במציאות

ניסוח יעדים בהירים

מעורבות של השר והדרג הפוליטי מהווה תנאי להובלת שינוי מערכתי



עיצוב כלי המדיניות

בחירת כלי המדיניות האופטימאלי לקידום המטרה

שינוי מדיניות מחייב התבוננות פדגוגית

שיתוף מגוון בעלי עניין ביניהם אנשי השדה (אנשי חינוך, ארגון ומינהל) ומומחים ובעלי עניין מגוונים

תכנון גמיש ושמירה על מדרגות חופש המאפשרים התאמה לצרכים המקומיים והמשתנים וליזמות מהשטח

עקרונות לשלב עיצוב המטרות

1. מחויבות למדיניות ארוכת טווח הכוללת סדרי עדיפויות ברורים המאפשרים מיקוד מאמץ

- קביעת מדיניות ארוכת טווח, הבטחת יציבות ומחויבות ארוכת טווח ליישומה.
- קביעת סדרי עדיפויות ברורים המאפשרים מיקוד מאמץ.

חשוב לשים לב – היעדר סדרי עדיפויות או שינוי תדיר שלהם מייצרים עומס ופוגעים באמון וביכולת היישום של אנשי החינוך בשדה.

2. ביסוס מטרות המדיניות כמענה לצורך במציאות

- שינוי מדיניות שמבוסס על צורך שמגובה בנתונים מקל על רתימת גורמים שונים לשינוי.

3. ניסוח יעדים בהירים

- יעדים בהירים מאפשרים גזירת פעולות לכל הרמות.

חשוב לשים לב – יש להימנע מניסוחים עמומים של המטרות המאפשרים פרשנויות שונות.

4. מעורבות של השר והדרג הפוליטי מהווה תנאי להובלת שינוי מערכתי

- מעורבות גבוהה, תמיכה וגיבוי של שר ומנכ"ל מסייעים להובלת השינוי.

חשוב לשים לב – לדרג הפוליטי יש לעיתים שיקולים קצרי טווח, אך לא ניתן לקדם שינוי ללא גיבוי פוליטי.

עקרונות לשלב עיצוב כלי המדיניות

5. בחירת כלי המדיניות האופטימלי לקידום המטרה

- תרגום המדיניות ארוכת הטווח לתוכנית עבודה קונקרטית אך פתוחה להתאמות.

- עיצוב המדיניות יתבסס על זיהוי של מנופי השינוי שיובילו להשגת התוצאות הרצויות.
- בחירת היחידה המתכננת בהלימה לאופי השינוי.

6. שינוי מדיניות מחייב התבוננות פדגוגית

- תכנון כלי המדיניות יתחשב במאפייני מערכת החינוך כ"מערכת מורכבת" ובין היתר, ריבוי הגורמים המשפיעים, הקושי לבודד משתנים, קצב השינויים הגבוה והגיוון בחברה הישראלית.
- התחשבות בהשלכות הפדגוגיות גם בשינויים ארגוניים.

חשוב לשים לב – שינוי פדגוגי מחייב מומחיות ואורך רוח.

- יש להקדיש שימת לב להשפעות העקיפות של השינוי.
- עיצוב מדיניות תהליכית שיש בה סבלנות להבשלה לצד פעולה אינקרמנטלית.

חשוב לשים לב – שינוי פדגוגי מחייב התאמה לצרכים המגוונים.

7. שיתוף מגוון בעלי עניין ביניהם אנשי השדה (אנשי חינוך, ארגון ומינהל) ומומחים ובעלי עניין מגוונים

- שיתוף אנשי החינוך בשדה ומומחים נוספים לעיצוב מדיניות מבוססת יותר.
- שיתוף אנשי החינוך להעצמת תחושת בעלות והזדהות.
- שיתוף מתוך הקשבה ופתיחות אמיתית לשינויים והתאמות.

8. תכנון גמיש ושמירה על מדרגות חופש המאפשרים התאמה לצרכים המקומיים והמשתנים וליוזמות מהשטח

- תכנון גמיש שמתאים את התוכניות והמשאבים למציאות המשתנה.
- תכנון גמיש שיאפשר התאמה לצרכים המקומיים המגוונים.
- תכנון גמיש שיאפשר מענה ליוזמות מהשטח.

עקרונות לשלב היישום

9. שיתוף של מגוון גורמים הפועלים ב"אקוסיסטם" בשלב היישום יסייע להצלחה

- הבנת מפת ה"שחקנים" וזיהוי האינטרסים של בעלי עניין שונים, כתשתית לזיהוי גורמים מקדמים ובולמים.
- ביסוס שותפות הנשענת על שילוב אינטרסים ועל התרומה והרווח הייחודיים של כל שחקן.
- קיום דיאלוג פתוח, פומבי ושקוף כבסיס לשותפות.
- הממשלה נדרשת להיות גורם מוביל בשותפות כי לה האחריות והסמכות.
- שיתוף וגיוס גורמים חוץ ממשלתיים (מגזר שלישי, מגזר עסקי, רשויות מקומיות, רשתות חינוך, קרנות פילנתרופיות, אקדמיה, צה"ל ועוד) היכולים להיות גורם מניע לשינויים, וכן להקצות משאבים כספיים ואחרים לטובת השינוי.

חשוב לשים לב – יש לשים לב לאתגרים בעבודה המשותפת עם גורמים חיצוניים.

- תיווך לציבור של המדיניות החדשה והשיקולים העומדים בבסיסה באמצעים המתאימים.

10. עיצוב מבנה ארגוני תומך שינוי

- התאמת המבנה הארגוני למאפיינים הספציפיים של השינוי.

חשוב לשים לב – הקמת מינהלת או מינוי פרויקטור מאפשרים גמישות אך עלולים להחליש את שאר היחידות.

11. גיוס והתמקצעות אנשי החינוך בשדה

- התאמת הכשרת המורים לשינוי המבוקש הן בהכשרה שלפני התפקיד והן בפיתוח המקצועי במהלך התפקיד.
- הזדהות אנשי החינוך בשדה היא בסיס לקידום אפקטיבי של שינוי מדיניות.

חשוב לשים לב – שינוי מדיניות מחייב לקחת בחשבון את שחיקת המורים.

- הכרה בתפקיד מנהלי בתי הספר בהתאמת השינוי למאפיינים המקומיים ובהצפה של צרכים ומורכבויות כלפי מעלה.

- פיתוח מומחיות בקרב צוותי המפקחים והמדריכים באופן מעמיק.
- הענקת כלים מתאימים למחוז ויצירת הזדמנויות עבורו.

12. תכנון התקציב בהתחשב בצרכים לטווח הקצר והארוך, ויצירת גמישות תקציבית לצרכים המקומיים ולצרכים המשתנים

- תכנון תקציב רב-שנתי – המביא בחשבון את כלל הצרכים לטווח הקצר והארוך.
- יצירת גמישות תקציבית לצרכים המשתנים והמקומיים.

13. תחזוקת השינוי כוללת הפקת תובנות ולקחים לאורך זמן תוך שמירה על רלוונטיות השינוי

- קיום מגנוני עבודה ולמידה לצורך הפקת לקחים.
- שימוש בלקחים כתשתית לעבודה לצורך כיול יעדים, השבחת תהליכי עבודה והערכה.

עקרונות לשלבי המדידה וההערכה

14. יש להגדיר מדדים ולקבוע אחר ההתקדמות, מתוך מודעות לאתגרי המדידה

- מדידה המאפשרת גזירת פעולות בכל הרמות.
- מדידה המאפשרת למידה ושיפור.
- שימוש בלקחים כתשתית לעבודה לצורך כיול יעדים, השבחת תהליכי עבודה והערכה.
- מדידה המייצרת מוטיבציה לפעולה.
- מדידה המאפשרת רתימת שחקנים מחוץ למערכת החינוך.

חשוב לשים לב –

- מדידה עלולה לייצר השטחה של המטרות ופעולה שלא בהתאם להן.
- מדידה עלולה לייצר ציפייה לתוצאות מהירות וחוסר סבלנות לתהליכי עומק.

15. קיום תהליכי למידה כבסיס לתכנון וליישום אפקטיביים

- ביסוס התכנון על למידה מתהליכים קודמים וממחקר.
- קביעת פסקי זמן לצמתי הערכה.
- בניית מנגנונים להערכה במסגרות היישום השונות.

חשוב לשים לב – עיצוב תרבות ארגונית עם פתיחות לתהליכי למידה וביקורת.

ניתוח כמותי: מספר הפעמים שבהן העקרונות הועלו בקבוצות הלימוד במכון ון ליר וביוזמה למחקר יישומי בחינוך

על מנת לתקף את המודל חולצו משפטים אשר נאמרו במסגרת קבוצות הלימוד שפעלו במכון ון ליר ובמסגרת היוזמה למחקר יישומי בחינוך, וכל משפט סווג לפי העקרונות שהוא מייצג מהמודל (חלק מהמשפטים ייצגו מספר עקרונות, ובמקרים הללו הם נספרו פעמים לפי כל העקרונות שהם ייצגו).

מהפרוטוקולים אשר תיעדו את דברי המשתתפים במפגשים בוון ליר חולצו 616 היגדים אשר תיאר עקרונות התורמים להובלת שינוי מדיניות או לחלופין פוגעים בהם. ניתוח המשפטים מופיע בלוח 1.

ניתן לראות כי בקבוצת הדיון העיקרון אשר הזכר במספר הרב ביותר של פעמים, בפער גדול עסק בצורך בגיבוש מדיניות ארוכת טווח הכוללת סדרי עדיפויות ברורים (161 היגדים, 23% מהמשפטים). בנוסף היה עיסוק נרחב בצורך בשיתוף ציבור (79 היגדים, 11.3% מהמשפטים), הצורך בתהליכי למידה (66 היגדים, 9.4% מהמשפטים), ושיתוף גורמים שונים באקוסיסטם (59 היגדים, 8.4% מהמשפטים).

על מנת לנתח את התובנות שעלו מהמהלך הלימודי שנעשה בהובלת היוזמה למחקר יישומי בחינוך נותחו דברי המשתתפים וניירות המחקר, כפי שאלה הוצגו בדוח המחקר ומהפרוטוקולים שנכללו בו (שטראוס, 2017). מהדוח חולצו 311 היגדים אשר עסקו בהיבטים אשר תומכים או פוגמים ביישומן של רפורמות בתחום המדעים.

העיקרון אשר הזכר במספר הרב ביותר של פעמים, בפער גדול, עסק בהשפעת אנשי החינוך בשדה והצורך לרתום אותם (91 היגדים, 30% מהמשפטים), בנוסף היה עיסוק נרחב בצורך בתכנון גמיש (52 היגדים, 17.2% מהמשפטים), בצורך במדיניות ארוכת טווח הכוללת סדרי עדיפויות (37 היגדים, 12.3% מהמשפטים) ובשילוב גורמים מהאקוסיסטם (36 היגדים, 11.9% מהמשפטים).

מניתוח אינטגרטיבי של שני המקורות ניתן לראות כי הושם דגש על הצורך באסטרטגיה בשני המקורות, על האקוסיסטם, על גורמי ההוראה (אם כי בוון ליר העיסוק בהם היה פחות בהרבה) ועל הצורך בגמישות.

ניכר כי על אף הדמיון בחלק מהעקרונות קיימים גם פערים שאינם מבוטלים: נראה שביוזמה למחקר יישומי בחינוך הושם דגש רב בהרבה על צוותי ההוראה ובצורך בגמישות; ואילו בקבוצת הלימוד בוון ליר ניתן דגש על הצורך במדיניות ארוכת טווח וסדרי עדיפויות, מעורבות הדרג הפוליטי, שיתוף ציבור ותהליכי הלמידה. ניתן לייחס את הפערים לשוני במיקוד של שני הפרויקטים: בקבוצה של ון ליר שנושא המפגשים היה תכנון כללי של מערכת החינוך והמשתתפים ברובם היו אנשי מטה, בהווה או בעבר, העוסקים בתכנון מדיניות; ואילו המהלך הלימודי בהובלת היוזמה למחקר יישומי בחינוך התמקד ברפורמות בתחומי המדעים וכלל מורים ומנהלים, בנוסף לחוקרים ולאנשי המטה שלקחו חלק במפגשים.

עם זאת, אינטגרציה של המקורות מאפשרת להצביע על קונצנזוס מסוים (גם אם לא מלא) בדבר העקרונות שלפי חוקרי ואנשי חינוך חיוניים להובלת רפורמה ושינוי מוצלחים: אנשי החינוך בשדה, מדיניות ארוכת טווח הכוללת סדרי עדיפויות, תכנון גמיש ושיתוף גורמים באקוסיסטם.

לוח 1

מספר ההיגדים שעסקו בעקרונות השונים - ון ליר והיוזמה למחקר יישומי בחינוך

ממוצע היגדים שעסקו בעיקרון	היוזמה למחקר יישומי בחינוך - מספר היגדים (אחוז מהמשפטים)	ון ליר - מספר היגדים (אחוז מהמשפטים)	עיקרון	
17.65%	37 (12.3%)	161 (23%)	1. מחויבות למדיניות ארוכת טווח הכוללת סדרי עדיפויות ברורים המאפשרים מיקוד מאמץ	עקרונות לשלב עיצוב המטרות
1.05%	1 (0.4%)	12 (1.7%)	2. ביסוס מטרות המדיניות כמענה לצורך במציאות	
3.05%	12 (4.0%)	15 (2.1%)	3. ניסוח יעדים בהירים	
3.15%	1 (0.4%)	41 (5.9%)	4. מעורבות של השר והדרג הפוליטי מהווה תנאי להובלח שינוי מערכתי	
3.5%	9 (3%)	28 (4%)	5. בחירת כלי המדיניות האופטימלי לקידום המטרה	עקרונות לשלב עיצוב כלי המדיניות
3.7%	9 (3%)	31 (4.4%)	6. שינוי מדיניות מחייב ההבוננות פדגוגית	
6.5%	5 (1.7%)	79 (11.3%)	7. שיתוף מגוון בעלי עניין ביניהם אנשי השדה (אנשי חינוך, ארגון ומינהל) ומומחים ובעלי עניין מגוונים	
11.8%	52 (17.2%)	45 (6.4%)	8. תכנון גמיש ושמירה על מדרגות חופש המאפשרים התאמה לצרכים המקומיים והמשחנים וליוזמות מהשטח	



ממוצע היגדים שעסקו בעיקרון	היוזמה למחקר יישומי בחינוך - מספר היגדים (אחוז מהמשפטים)	ון ליר - מספר היגדים (אחוז מהמשפטים)	עיקרון
10.15%	36 (11.9%)	59 (8.4%)	09. שיחוף של מגוון גורמים הפועלים ב"אקוסיסטם" בשלב היישום יסייע להצלחה
5.15%	12 (4.0%)	44 (6.3%)	10. עיצוב מבנה ארגוני תומך שינוי
18.2%	91 (30.1%)	44 (6.3%)	11. גיוס והתמקצעות אנשי החינוך בשדה
3.8%	8 (2.6%)	35 (5%)	12. תכנון התקציב בהתחשב בצרכים לטווח הקצר והארוך, ויצירת גמישות תקציבית לצרכים המקומיים ולצרכים המשחנים
0.2%	0 (0%)	3 (0.4%)	13. תחזוקת השינוי כוללת הפקת תובנות ולקחים לאורך זמן תוך שמירה על רלוונטיות השינוי
4.8%	12 (4.0%)	39 (5.6%)	14. הגדרת מדדים וקביעה של כלי הערכה לצורך מעקב אחר ההתקדמות, תוך מודעות לאתגרי המדידה
6%	8 (2.6%)	66 (9.4%)	15. קיום תהליכי למידה כבסיס לחכנון וליישום אפקטיביים

עקרונות לשלב היישום

עקרונות לשלבי המדידה וההערכה

שלב עיצוב המטרות

1. מחויבות למדיניות ארוכת טווח הכוללת סדרי עדיפויות ברורים המאפשרים מיקוד מאמץ

○ קביעת מדיניות ארוכת טווח, הבטחת יציבות ומחויבות ארוכת טווח ליישומה.

שינוי במערכת החינוך דורש זמן, בשל מורכבות המעשה החינוכי ובשל גודלה של המערכת. דבר זה מחייב פיתוח מדיניות לטווח הארוך ומחויבות ארוכת טווח ליישום המדיניות.

התרבות הישראלית מאופיינת בפתרונות מהירים ופשוטים הכוללים מיקוד מאמץ קצר טווח והשקעה של כמה מיליוני ש"ח ב"פרויקטים" ו"תוכניות". התוצאות כמובן במקרה הטוב נקודתיות וקצרות טווח. בנוסף, המחויבות ארוכת הטווח נפגעת לעיתים עקב חילופי תפקידים, הן בדרג הפוליטי והן בדרג המקצועי במשרד, וגם בעקבות לחצים ציבוריים משתנים שלהם נתון המשרד. הרצון של הדרג הפוליטי לייצר הצלחות בטווח של קדנציה לצד השוטף והדחוף ששואבים את בעלי התפקידים השונים, מובילים לתכנון שהוא יחסית קצר טווח. שינויים לוקחים זמן ואין לצפות להטמעת שינוי עומק אם בכל שנתיים יוזמים רפורמה חדשה.

המראויינים ציינו לחיוב את השר (נפתלי בנט) על המשך המדיניות הקיימת באופן שאפשר יציבות.

מעת לעת עולות הצעות להקים גוף בלתי תלוי שיתכנן לטווח ארוך.

○ קביעת סדרי עדיפויות ברורים המאפשרים מיקוד מאמץ.

חשוב לשים לב – היעדר סדרי עדיפויות או שינוי תדיר שלהם מייצרים עומס ופוגעים באמון וביכולת היישום של אנשי החינוך בשדה.

אחד האתגרים בתחום החינוך הוא הקושי לייצר סדרי עדיפויות. התפיסה היא שהחינוך הוא "מעשה הוליסטי" ולא ניתן לוותר על אף היבט. מערכת החינוך מציבה יעדים רבים והתחושה בשטח היא של עומס. בין היעדים ניתן למנות: קידום הישגים לימודיים בכלל תחומי הדעת, חינוך לערכים, קידום אקלים מיטבי, הכלה ועוד. בפועל, לא מעשי לייצר תכנון מרכזי לכל כך הרבה נושאים. "אסטרטגיה מחייבת ויתור", אך בפועל תחושת האחריות של מובילי המדיניות במערכת החינוך, מקשה עליהם לוותר ולו על יעד אחד. ריבוי היעדים נובע לעיתים מגודלו של משרד החינוך ומהעובדה שכל אגף, מבין עשרות אגפי המשרד, מציב יעדים אחרים. גם תפיסות אידאולוגיות שונות מובילות לכך שקשה לייצר הסכמה על יעדי מערכת החינוך ודמות הבוגר אליו היא שואפת. כוחות שונים מושכים

למטרות שונות, וקיים מתח מתמיד בין הישגים לימודיים והישגים ערכיים, חינוך עיוני וחינוך מקצועי, מתח בין הזרמים השונים במערכת החינוך ועוד.

ריבוי היעדים ותדירות השינויים מובילים לתחושת עומס על השדה, וחוסר התיאום בין היעדים מוביל לעיתים לסתירות ולקונפליקטים בין היעדים ופוגע באמון אנשי החינוך בשדה. מיקוד מאמץ במטרה אחת מאפשר מיקוד תשומת לב ניהולית ומיקוד משאבים שמובילים להצלחה. סביר שלא ניתן למקד מאמץ ביותר משניים-שלושה נושאים בו זמנית. כמו כן, גם אם מצליחים לייצר סדרי עדיפויות ברורים, לעיתים קרובות קשה למובילי המדיניות במערכת החינוך להתמיד במיקוד לאורך זמן והם מבקשים להוסיף נושאים נוספים, הן מתוך תחושת מיצוי והן מפני שעולות סוגיות בוערות חדשות לסדר היום. ריבוי היעדים מייצר ציפיות בלתי סבירות מאנשי החינוך בשדה. השינויים התכופים מביאים לשחיקה של אנשי החינוך בשדה ופוגעים באמון אנשי השדה במערכת.

המרוויינים ציינו את המיקוד כאחת מנקודות המפתח שהובילו להצלחת תוכנית 5 פי 2, שכן היה ברור שזה המוקד המרכזי של המשרד.

כן צוינה המתנ"ה⁴⁶ שבעבר הייתה מרובת משימות שהוטלו על מנהלי בתי הספר, כאשר המגמה כיום היא לצמצם את מספר המשימות ובעיקר להציב יעדים ולאפשר למנהלי בתי הספר לבחור את היעדים המתאימים לבית הספר בראשו הם עומדים.

מצד שני, נטען שהעבודה בין היחידות השונות במשרד לא תמיד מספיק מהודקת וכך לעיתים מגיעים לשטח מסרים שונים ואף סותרים.

2. ביסוס מטרות המדיניות כמענה לצורך במציאות

○ שינוי מדיניות שמבוסס על צורך שמגובה בנתונים מקל על רתימת גורמים שונים לשינוי.

שינוי מדיניות חייב להתחיל בשאלה מדוע יש צורך בשינוי ולאיזה צורך קונקרטי השינוי נועד לתת מענה. שינוי יכול להיות תוצר של משבר, למשל הישגים נמוכים במבחנים בינלאומיים, אך הוא יכול להתבצע דווקא כשהמערכת מתפקדת היטב, ורוצים לעלות עוד קומה. ככל שניתן להראות צורך אמיתי בשטח, מגובה בנתונים, כך ניתן לרתום את בעלי העניין, הן בשלב היישום והן בשלב התכנון. חיבור לסוגיות שנמצאות על סדר היום הציבורי והממשלתי (מעבר להצגת הצורך הפנימי במערכת

46 מתנ"ה: מארז תכנון ניהול והיערכות המתפרסם מדי שנה על ידי משרד החינוך ומכיל הנחיות לגננות ומנהלי בתי ספר להיערכות לקראת שנת הלימודים הבאה.

החינוך) יחזקו אף הם את ההבנה שיש צורך בשינוי המדיניות וסייעו לרתמת גורמים נוספים. יש לשים לב שלצד יצירת תחושת הדחיפות והצורך בשינוי, לא ליצור אווירה של ייאוש, כישלון וביקורתיות מוגזמת כלפי אנשי החינוך בשדה.

כפי שיוצג להלן בפרק המדידה, היבטים רבים במערכת החינוך קשים למדידה, ובהם נדרש מאמץ נוסף על מנת להראות את הצורך.

המרוויינים ציינו כי תוכנית 5 פי 2 החלה כחלק ממהלך שהובילו גורמים מחוץ למערכת החינוך וביניהם משרד הכלכלה, המועצה הלאומית לכלכלה ואנשי תעשייה ואקדמיה. היחזמה נולדה כדי להתמודד עם המחסור בעובדים בתעשייה, בעיקר בהיי-טק, מחסור שהיה מגובה בנתונים. העובדה שהנתונים הראו ירידה משמעותית במספר הולמדים בתיכון ובאקדמיה, וכן את חוסר המיצוי בלימודים מוגברים של 5 יח"ל מתמטיקה, הדגישו את הצורך וסייעו לרתמת גורמים שונים, בממשלה ומחוצה לה. סוגיה זו שונה מסוגיות רבות אחרות במערכת החינוך, שבהן לא ניתן להראות בנתונים את הצורך ואין תחושת דחיפות מצד גורמים מחוץ למערכת החינוך. העובדה שיש "לקוחות" חיצוניים למערכת החינוך מחזקת לדעת המרוויינים את הסיכוי של המדיניות להמשיך גם לנוכח חילופי שרים.

3. ניסוח יעדים בהירים

○ יעדים בהירים מאפשרים גזירת פעולות לכל הרמות.

ניסוח בהיר של יעדים מאפשר לכל אחד מבעלי התפקידים להבין מה נדרש ממנו כדי להגשים את היעד. אם יודעים לאן להגיע, אפשר לגזור את הפעולות הנדרשות ולהקצות את התקציבים המתאימים.

חשוב לשים לב – יש להימנע מניסוחים עמומים של המטרות המאפשרים פרשנויות שונות.

המלצה זו מתאימה לכל שינוי שרוצים להוביל אך בתחום החינוך נושאים רבים נתפסים כתחומים תחת עמימות מושגית הנתונים לפרשנות וקשה להגדירם באופן חד-משמעי. כאמור, בתחום החינוך יש חוסר הסכמה על המטרות אך גם אם קיימת הסכמה על המטרות, יש מחלוקות על הדרך להשיג אותן. כתוצאה מכך, מטרות החינוך לרוב מנוסחות בשפה עמומה ואמורפית, המאפשרת להכיל את מגוון הדעות מבלי להכריע. גורמים שונים במערכת החינוך ואפילו במשרד החינוך, מדברים ב"שפות" שונות. העמימות וריבוי המסרים מובילים לתחושה ש"פועלים על ריק". תחושה זו נובעת

מכך שלמרות המסירות ותחושת השליחות של אנשי החינוך ולמרות התקציבים הרבים, לא ברור לאן מכוונים, ומכאן שאין דרך להיות אפקטיביים.

מערכת החינוך נדרשת להכריע בין הדעות והשפות השונות ולהגדיר תוצאות רצויות ברורות ביחס למגוון רחב של נושאים ובראש ביחס לתלמיד, לצוות החינוך ולמוסד החינוכי תוך התייחסות לטווח הזמן הקצר, הבינוני והארוך. הצבת מטרות ברורות חיונית הן למערכת כולה והן ביחס לכל שינוי מדיניות ספציפי.

המרוויינים ציינו את 5 פי 2 כחריג לטובה בהקשר זה, שכן התוכנית הציבה מטרות ברורות, אך כי קצרות טווח וכל אחד מבעלי התפקידים תרגם אותה למשימות ברורות בתחומו.

4. מעורבות של השר והדרג הפוליטי מהווה תנאי להובלת שינוי מערכתי

○ מעורבות גבוהה, תמיכה וגיבוי של שר ומנכ"ל מסייעים להובלת השינוי

הובלת שינוי משמעותי במערכת החינוך מחייבת מעורבות גבוהה, תמיכה וגיבוי של שר ומנכ"ל במטרות ובנחיצות השינוי במטרות ובנחיצות השינוי. כדי לייצר אתוס חדש, או כדי להוביל שינויים חוצי מערכת, נדרשת מעורבות ודחיפה של שר. הנפת דגל על ידי השר תורמת למיקוד מאמץ של כלל המערכת. היחידות במטה ובמחוזות המשרד מוכוונות לאיתותים מהשר והמנכ"ל ופועלות בהתאם. כמו כן, שר יכול לרתום גורמים נוספים מחוץ למשרד החינוך, כמו האוצר, רשויות מקומיות, מגזר שלישי ועסקי.

מרוויינים רבים הזכירו את תפקידו המרכזי של השר דאז (נפתלי בנט) בהובלת מדיניות 5 פי 2. צוין כי השר בחר מספר שינויים מצומצם שהוא ביקש להשפיע עליהם כשר, ובראשם העלאת מספר תלמידי 5 יחידות מתמטיקה. השר הצהיר על כך במסיבת העיתונאים הראשונה שלו כשר וחזר על המדיניות והיעדים "כמו מנטרה". השר עקב אחרי הנתונים באופן אישי והוביל ישיבות סטטוס שבועיות אצלו. היו שציינו שייתכן שהעובדה שהנושא עלה כבר בשלהי כהונתו של השר הקודם (שי פירון) על אש נמוכה וברמה יותר עקרונית, אפשר את ההצלחה בתקופת כהונתו של בנט. במלים אחרות, העובדה שמדובר היה בהמשכה של מדיניות ולא במדיניות לעומתית, ושהתשתית לה הונחה בתקופת השר הקודם, אפשרה הבשלה של הרפורמה בתקופתו של בנט.

דוגמאות נוספות שעלו מהמחקר: הנחישות של שר החינוך זלמן ארן שר חינוך בשנים 1955-1960 ו-1963-1969 בהובלת רפורמת חטיבות הביניים (1965-1968); תמיכת ראש הממשלה

אהוד אולמרט ב"אופק חדש" אפשרה את הקצאת המשאבים; חוק חינוך חובה התקדם רק כשהושם עליו דגש מצד רה"מ ושר החינוך; ועוד.⁴⁷

המרוויינים ציינו כי אם השר לא מחליט על כיוונים אסטרטגיים בתחילת הקדנציה, יהיה לו קשה להוביל שינוי כלשהו.

חשוב לשים לב – לדרג הפוליטי יש לעיתים שיקולים קצרי טווח, אך לא ניתן לקדם שינוי ללא גיבוי פוליטי.

הצורך במעורבות הדרג הפוליטי מקשה על קידום רפורמות עומק בשל הקדנציות הקצרות. שינוי עומק במערכת החינוך דורש מחויבות ארוכת טווח, אך האינטרסים של הפוליטיקאים מוגבלים לטווח של קדנציה.

כחריג צוין שהשר נפתלי בנט הצהיר שהוא שואף לשמור על המשכיות. היו מרוויינים שציינו שנדרש גוף חיצוני עם עוצמה מדעית ומקצועית שייתן לגיטימציה להמשכות אסטרטגיית מעבר לשינויים הפוליטיים. מצד שני, כך נטען, תוכנית מקצועית מבריקה ככל שתהיה, לא תצליח ללא מחויבות פוליטית להוציא אותה לפועל, ולראיה דוח דברת (2005) שעוצמתו הייתה בהיותו מקצועי ובלתי פוליטי אך חולשתו הייתה בכך שביצעו היה מותנה במהלך פוליטי.

אומנם בנט זיהה במתמטיקה פוטנציאל להישגים בטווח זמן של קדנציה, אך נראה שהאמין בשינוי מבחינה אידיאולוגית. העובדה שהיה לפני כן שר כלכלה האיצה את החיבור שלו לנושא – שכן הוא הכיר את הנתונים מעולם התעסוקה והבין את הצורך ואת הדחיפות.

לרוב, השר הוא איש פוליטי וחסר את הידע המקצועי בתחום. במקרים רבים, השרים מקבלים את עמדת אנשי המקצוע, בפרט אם הם מציגים ניתוח מקצועי רציני ומבוסס נתונים. גם אם המדיניות לא נולדה מאנשי המקצוע אלא משיקולים פוליטיים, מי שמוביל את היישום הם אנשי המקצוע.

חלק מהמרוויינים ציינו כי הפקידות המקצועית במשרד לא תמכה במדיניות 5 פי 2, אך יישרו קו עם השר מתוך "מורא פוליטי". היו שציינו שמרבית הפקידות המקצועית בישראל ממתניה ליוזמות של השר וכחות מביאה באופן פרואקטיבי הצעות לשינויים.

היו שציינו נושאים יותר נפיצים ופחות זוהרים, כגון צמצום פערים, הכלה ושילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים וכדומה, שהשר לא עסק בהם. על אף שמדובר בנושאים שלדעת המרואיינים חשובים יותר למערכת החינוך.

לא אחת מגיע שר חדש ומבטל את החלטות קודמו, לעיתים עוד טרם יציאה לכדי יישום. אך דומה שככלל, למרות הפערים בין האג'נדות של השרים השונים, בסופו של דבר חלקים ניכרים של המדיניות ממשיכים, כי השרים מזהים את ההיגיון שבבסיסה.

מרבית המרואיינים ציינו שהמדיניות של 5 פי 2 כבר "עלתה על המסלול" וגם אם הנושא לא יעניין את השר הבא, ההישג ישמר גם אם לא ישיגו שיפור נוסף.

שלב עיצוב כלי המדיניות

5. בחירת כלי המדיניות האופטימלי לקידום המטרה

◦ תרגום המדיניות ארוכת הטווח לתוכנית עבודה קונקרטית אך פתוחה להתאמות.

את המדיניות ארוכת הטווח יש לתרגם לתוכנית עבודה הכוללת מטרות ויעדים ברורים וכן מדדי הצלחה המאפשרים בקרה והערכה. מעבר לחזון, נדרשים הפרטים הקטנים של ארגון ותקציבים שאומנם נתפסים פחות יוקרתיים, אך ללא קביעות קונקרטיות החזון עשוי להיות חסר ערך. כאמור בסעיף "גמישות", יש יתרונות בתכנון "מאוורר" שלא קובע מסמרות, אך אין הדבר אומר להשאיר ניסוחים עמומים. חלק מהקביעות הקונקרטיות ניתן לעשות ברמה המקומית ולא המערכתית, אך יש להקפיד על תרגום הניסוח לרמה אופרטיבית.

נטען שהרבה מהתכנון כיום הוא אמירות כלליות שלא יורדות לרזולוציה של מורה ותלמיד בכיתה. התכנון הרבה פעמים נשאר ברמת ה"מה" ולא ברור מהי התוצאה הרצויה וכיצד נדע שהגענו אליה. שינוי מדיניות רבים לא מתייחסים להתאמות הנדרשות בתוכניות הלימודים ובשיטות ההוראה. למשל, כתב המינוי של ועדת דברת וגם הדוח עצמו נעדרים התייחסות לפדגוגיה ולתוכנית הלימודים ונשארו ברמה כללית ולא מעשית.

◦ עיצוב כלי המדיניות על בסיס זיהוי של מנופי השינוי, שיובילו להשגת התוצאות הרצויות.

בעיצוב המדיניות יש לחדד את מטרות המדיניות או את התופעות הבלתי רצויות שהמדיניות מבקשת לצמצם, ובהתאם אליהן לעצב את כלי המדיניות. כדי להוביל שינוי במערכת החינוך צריך

לזהות את מנופי השינוי, דהיינו הנקודות הארכימדיות בטווח הקצר, הבינוני והארוך שיובילו לשינוי. יש לקדם חשיבה מערכתית על תאוריית השינוי, הווקטורים המרכזיים שנדרשים לקידום התוצאות הרצויות במערכת החינוך. יש לאתר את צווארי הבקבוק במערכת ולאחר את הכלים המדויקים שיצמצמו אותם ויסייעו להגשמת המטרות. בפרט חשוב לתת למורים את הכלים והתשתית הנדרשת להצלחה. לרשות הממשלה עומד מגוון של כלי מדיניות הכוללים כלים של ציווי ושלטיה; כלים של הבניה; וכלים של רתימה.⁴⁸ יש לבחון מגוון היבטים בשינוי הרצוי בעת בחירת כלי המדיניות המתאים (פראוור, 2020). בחירת הכלי תעשה על בסיס שיקולי עלות-תועלת, ישימות והשפעות עקיפות של השינוי.

אחת הנקודות שצוינו לחיוב בעניין תוכנית 5 פי 2 היא מיפוי מקיף מראש של החסמים המונעים הגשה ל-5 יח"ל מתמטיקה או מעודדים נשירה לפני מועד ההיבחנות. נבנתה תוכנית מערכתית ומקיפה שנותנת מענים המתאימים לחסמים שזוהו מראש. כך למשל, הבנה שמצב בו תלמיד שנכשל ב-5 "נופל" ל-3 מהווה תמריץ שלילי לגשת ל-5 וכמענה לכך נבנתה "רשת ביטחון" לנכשלים ב-5, לצד הגדלת הבונוס לאקדמיה. בנוסף, זוהה קושי לגייס מורים וקבוצות גדולות מספיק של תלמידים, בפרט בבתי ספר בפריפריה ולשם כך נפתח התיכון הווירטואלי והורד מספר הסף של תלמידים לפתיחת כיתה של 5 יח"ל. להתמודדות עם החסם המוטיבציוני פעלו במספר ערוצים ובין היתר, הרצאות מהנדסים, סיורים בחברות היי-טק, קמפיין תקשורת ועוד. יש שצינו שהתכנון לא הקיף את כל תחום המתמטיקה וחסרה התייחסות להכשרה החלקית של מורי היסודי.

צוינו רפורמות אחרות שלא הכינו את התשתית המתאימה, הן בהיבט הפדגוגי והן בהיבט הארגוני, כמו למשל אופק חדש ועוז לתמורה שיצאו לדרך ללא תשתית פיזית לשעות פרטניות ושעות שהייה ובמובנים מסוימים היוו חסם להצלחתן.

○ בחירת היחידה המתכננת בהלימה לאופי השינוי.

דוח קוברסקי (1989) המליץ להקים בכל משרד מטה לתכנון מדיניות ולהערכתה.⁴⁹ במערכת הביטחון יש גופים ייעודיים שכל תפקידם הוא תהליכי תכנון רציפים ובחינה מתמדת של המערכת. תהליכי התכנון מתמשכים על פני חודשים ארוכים ויש מנגנונים סדורים לקבלת החלטות. במערכת האזרחיות לעומת זאת, ובכללן מערכת החינוך יש נטייה למאמצי תכנון מרוכזים וקצרי טווח.

48 ראו לעיל – רפורמות ושינויים במערכות ציבוריות, מאפיינים של שינוי.

49 לפירוט הדוח ראו נספח ב.

תכנון אינו דבר טבעי – אנשים, ובוודאי מערכות, לא רוצים לכבול את עצמם בתכנון מראש. ולכן צריך כוח חיצוני גדול ובעל משקל שידחוף לתכנון ארוך טווח. מצד שני, תכנון מחייב תרבות ארגונית מתאימה. לא ניתן לייבא גישה תכנונית ממערכות רציונליות, כמו צבא או המגזר העסקי, למערכת החינוך שאינה רציונלית.

מצד אחד, כל אחת מיחידות המשרד נדרשת לתכנן את פעולותיה ולחקור ולבחון את ההתקדמות. מצד שני, נדרשת יחידה בעלת סמכות שתוביל את התכנון, ותעקוב אחר היישום באופן רציף ותעריך אותו. כיום קיימות במשרד מספר יחידות כאלו (אגף בכיר תכנון ואסטרטגיה, ראמ"ה, אגף מו"פ במינהל הפדגוגי ועוד). היתרון בגוף תכנון חיצוני הוא שאנשי המקצוע נדרשים לתפעל את השוטף במקביל לתהליך האסטרטגי והפניות שלהם לתכנון לטווח ארוך נפגעת.

ועדת ההיגוי בדברת הייתה חסרת תקדים בהיקף אנשי המקצוע שהיו שותפים לה ובמאמץ לעצב מדיניות כוללת למערכת החינוך. הועדה ישבה ימים ארוכים במאמץ שלא נראה כמותו מאז. יצוין כי כל נושא שעלה על סדר היום במשרד הועבר לוועדה ובכך ייתר את החשיבה הפנימית במשרד ואולי פגע במנגנוני התכנון והחשיבה הפנים משרדיים.

6. שינוי מדיניות מחייב התבוננות פדגוגית

○ תכנון כלי המדיניות יתחשב במאפייני מערכת החינוך כ"מערכת מורכבת" ובין היתר, ריבוי הגורמים המשפיעים, הקושי לבודד משתנים, קצב השינויים הגבוה והגיוון בחברה הישראלית.

בתי הספר ומערכת החינוך כולה הם מערכות מורכבות, לכן יש לחשוב ולתכנן בין-תחומי ולא תכנון דיכוטומי של כל אגף וכל נושא לעצמו. ביטוי נוסף של מורכבות המערכת הוא שאי אפשר לבודד משתנים או לאתר סיבתיות. בשל ריבוי המשתנים לא תמיד ברורה הזיקה בין השקעת משאבים וקבלת תוצאות. היבט נוסף של המורכבות הוא הגיוון בחברה הישראלית שמקשה על הסכמה על מטרות משותפות. העולם משתנה בקצב מהיר יותר מיכולות התכנון של הממשלה, רמת האי-ודאות גבוהה, והמערכת מתקשה לעמוד בקצב ולהסתגל לשינויים, מה שהופך את הרפורמות בחינוך למשתייכות למה שמכונה "בעיות נבזיות" (ראו לעיל Rittel and Webber, 1973).

אך קשיים אלו בתכנון אינם משום פטור מתכנון. התכנון צריך להיות שיטתי, רציונלי, עקבי, להתבסס על נתונים ולפעול על פי מתודולוגיית התכנון הממשלתי, אך גם לקחת בחשבון מרכיבים לא רציונליים רבים. לכן, צריך גם לפעול באופן רציונלי וליניארי אבל גם לאפשר גמישות, לפעול בזהירות ולבדוק את עצמנו כל הזמן. הגישה הטיילוריסטית של תכנון ליניארי (בחינת המצופה

ממורה ותלמיד בכיתה וגזירת מטרות ומשימות בהתאם) אינה מתקיימת בפועל.⁵⁰ מתקיים רצף של יחסי גומלין מתמשכים וגמישים בין המטרות התאורטיות לאמצעי החינוך המעשיים.

אך יש להימנע מזהירות יתר. חלק מהמוראיינים ציינו שלדעתם אין ניהול סיכונים במערכת החינוך והנטייה היא לשמור על הקיים ולפעול בצורה ריכוזית. לדעתם המערכת לא פועלת ליצירת שינוי אלא לייצוב של המערכת.

○ התחשבות בהשלכות הפדגוגיות גם בשינויים ארגוניים.

חשוב לשים לב – שינוי פדגוגי מחייב מומחיות ואורך רוח.

כל שינוי מדיניות במערכת החינוך חייב לקחת בחשבון את ההשלכות הפדגוגיות ובין היתר, תוכניות הלימודים, דרכי ההוראה, הלמידה וההערכה. גם במקרים של שינויים שנחשבים ארגוניים בלבד, פדגוגיה צריכה להיות הציר שמוביל את האסטרטגיה. ההשפעות של הארגון והפדגוגיה הן הדדיות. שינוי פדגוגי מחייב מומחיות ואורך רוח, שכן תהליכים פדגוגיים לוקחים זמן. בשל המורכבות ואורך הרוח הנדרש, דומה שמרבית השינויים במערכת החינוך נגעו בהיבטים ארגוניים, למרות שליבת העשייה של היא התהליכים הפדגוגיים. לשינויים בהיבט אחד יש השפעה על היבטים אחרים. כמו למשל, הוראה ולמידה מושפעות מדרכי ההערכה כמו בגרויות ומיצ"ב שמכתיבים אחורה למערכת כיצד ללמד ומה בעצם מצופה מהתלמיד.

רפורמות עוז לתמורה ואופק חדש שנחשבות רפורמות ארגוניות, מיסדו את התשתית לפיתוח פדגוגי מקומי בשעות השתלמות בית ספריות. בדומה, המבנה הארגוני הנוכחי של בתי הספר מעודד את דרכי ההוראה המסורתיות והחלוקה הדיסציפלינרית. שינוי פדגוגי המבקש להטמיע הוראה אינטרדיסציפלינרית מחייב חשיבה על המבנה הארגוני שיתמוך בשינוי.

○ יש להקדיש שימת לב להשפעות העקיפות של השינוי.

רפורמה מוצלחת משיגה שינוי תרבותי במערכת ומשנה שפה וסדר יום ולעיתים אף פרדיגמות חשיבה. הגדרת השינויים והדרכים להשגתם דורשת הבנה עמוקה של יחסי הכוחות במערכת וכן התחשבות בהשלכות השינויים על תפקודה.

50 המודל הטיילוריסטי פותח בשנות ה-40 על ידי ראלף טיילור ואומץ על ידי מערכות חינוך רבות בעולם. המודל מתבסס על גישה מדעית לפיתוח תוכניות לימודים ובנוי מ-4 שלבים: הגדרת המטרות, אמצעים, ארגון והערכה (ראו Tyler, 2013).

לרפורמות רבות יש השפעות שלא נלקחו מראש בחשבון ולא היו חלק מתהליך התכנון או חלק מהמטרות המוצהרות. שינוי מדיניות לא יכול להתמקד בתחום דעת מסוים אלא נדרשת התבוננות מערכתית. למשל, "חינוך מדעי לכל" עלול להתנגש עם קידום מצוינות.

ב-5 פי 2 ניתן לייחס השפעה מערכתית לשינוי תפיסתי לפיו חמש יחידות מתמטיקה זה לא רק ליחידי סגולה לצד עידוד ערכי של מאמץ והתמדה לאורך זמן למען עמידה בהישגים והצלחות משמעותיות.

ברפורמת אופק חדש, השפעת השעות הפרטניות על מערכת החינוך ברפורמה שלא הוגדרה כפדגוגית שינתה את סדר היום הבית ספרי והחדרתן למערכת נחשב להישג הגדול ביותר והמשמעותי ביותר של הרפורמה. השלכה מלאה של הישג זה לא מוצתה ויש עוד מקום לפיתוח מתמשך של מענים פדגוגיים מותאמים להוראה בקבוצות קטנות.

○ עיצוב מדיניות תהליכית שיש בה סבלנות להבשלה לצד פעולה אינקרמנטלית.

במיוחד בחינוך, חשוב לבנות תהליכים בצורה הדרגתית ולייצר הבשלה של תהליכים במשרד, בשדה ובקרב השותפים. אסטרטגיה מחייבת עיתוי מתאים ונדרשת בשלות של כלל השותפים.

יש הסוברים שכדי להוביל שינוי משמעותי נדרש זעזוע, ושהמערכת לא תזוז אם לא תטולטל. לעומתם יש הסוברים כי מערכות חינוך ניתן לשפר רק באבולוציה ולא ברבולוציה ותוך כדי התנסות. אין מהלכים של "הכול או כלום" שיכולים להצליח, משום שמדובר במערכת כל כך מורכבת וגדולה שגם אם הקטר מסתובב ימינה לוקח זמן רב לקרונות האחרונים להסתובב. לא ניתן למצות ולהשיג הכול מהיום להיום ולא ניתן לפעול על כל הסוגיות החשובות בבת אחת. לכן חשוב שהמערכת תתקדם באופן תהליכי ותשמור על מגמות של התקדמות. חשוב לייצר המשכיות למקד עשייה וסדר עדיפויות מתוך שיקול דעת, תהיה התקדמות. התמדה לאורך זמן מאפשרת גם להיכשל ולתקן ליקויים, להפיק לקחים ולהמשיך הלאה. צריך גם לקחת בחשבון שבהתחלה יש תסכול ולזכור שמנסים להטמיע חדשנות במערכת שמרנית.

ככל שהתכנון מתבצע עבור שינוי מדיניות ממושך, יש קושי לדייק בתכנון לטווח הארוך ולכן נכון יותר להתקדם עמו בהדרגה.

דוחות גדולים כמו דברת וקוברסקי לא יושמו כמות שהם אך חלחלו למערכת בהמשך.

חשוב לשים לב – שינוי פדגוגי מחייב התאמה לצרכים המגוונים.

ההתאמה הפדגוגית צריכה להיעשות מתוך התחשבות במגזרים השונים ובאופי מוסדות החינוך, דיוק במענה למגוון של אוכלוסיות וגם לכתות הטרוגניות, למצוינים ולאילו שבסכנת נשירה.

השינויים המהירים שמאפיינים את העידן בו אנו חיים מחייבים ריענון של תוכניות לימודים והתאמתן לצורכי עולם העבודה המשתנה. השקעה בפיתוח פדגוגי ודידקטי עשויה לתרום לפיתוח יכולות המורים, לתחושת מסוגלות ולמוטיבציה הנובעת מהסמכויות שהואצלו להם ליצור שיתופי פעולה ולפתח מענים. היום אין כלל אגף לתוכניות לימודים במשרד, אגף שהיה פורה מאוד בעבר, וייתכן שהשינויים הנדרשים בתוכניות הלימודים יביאו לחשיבה מחודשת על הצורך באגף כזה.

7. שיתוף מגוון בעלי עניין, בהם אנשי השדה (אנשי חינוך, ארגון ומינהל) ומומחים ובעלי עניין מגוונים

○ שיתוף אנשי החינוך בשדה ומומחים נוספים לעיצוב מדיניות מבוססת יותר.

אין תחום מדיניות שיש בו כל כך הרבה בעלי עניין כמו תחום החינוך. כיום ברור לכולם שלא ניתן לצאת לדרך עם מדיניות חדשה ללא התייעצות עם הציבור ובפרט מנהלים, מורים והורים. המרחק של מקבלי ההחלטות מהיומיום בשדה עלול להביא לעיצוב מדיניות שאינה מתאימה למציאות. ועדות חשובות שיושבות ימים ארוכים בחדר סגור, לא תמיד מרגישות את השינויים החברתיים שרוחשים בשטח ומתחת לפני השטח. הידע הפרקטי נמצא בידי אנשי החינוך בשדה ושיתוף של אנשי השדה מאפשר לעצב מדיניות טובה יותר. מורים רבים יודעים על בסיס ניסיונם האישי והמצטבר מה צריך או כדאי לעשות כדי ללמד ילד לקרוא או להדריך אותו לפתור בעיות במתמטיקה וחשוב להסתייע בניסיונם המעשי בעיצוב כלי המדיניות. בנוסף, כאמור בסעיף "מודלים של יצירת קואליציה לקידום השינוי" לעיתים השינוי נולד מפעולות שתדלנות של גורמים מחוץ לממשלה ולא רק בתהליכי שיתוף של הממשלה את הציבור (Sabatier, 1988; Berry and Wilcox, 2018: 201).

○ שיתוף אנשי החינוך להעצמת תחושת בעלות והזדהות.

שינוי מדיניות משמעותי זקוק להסכמה רחבה ולרוח גבית. הסכמה רחבה נוצרת באמצעות דיאלוג אמיתי עם כלל בעלי העניין גם מחוץ למערכת החינוך ובהם משרדי ממשלה אחרים, המגזר העסקי והשלישי וגופים פילנתרופיים. חוסר הבנה של רחשי הציבור עלול להוביל להתנגדויות ולכישלון השינוי.

○ שיתוף מתוך הקשבה ופתיחות אמיתית לשינויים והתאמות.

מידת השיתוף נמצאת על סקאלה שבין פורומים קבועים להיוועצות עם בעלי עניין ומומחים בתחום; דרך התייעצות חד-פעמית; ועד לעדכון ויידוע על המדיניות החדשה. יש לבחור את מידת השיתוף המתאימה בכל שינוי מדיניות, אך חשוב שהשיתוף יעשה בכנות. במידה ומחליטים להתייעץ עם בעלי עניין ומומחים יש לבוא להתייעצות בפתיחות לשמוע את הרעיונות וההצעות ועם נכונות לשנות את המדיניות בהתאם. חשוב שהמפגשים יתנהלו סביב סוגיות קונקרטיות כך שהשותפים ירגישו שהם תורמים לעיצוב המדיניות ושהשיתוף אינו מן השפה ולחוץ. השיתוף מסייע לרתימה אך אם השיתוף לא יהיה מתוך נכונות אמיתית לשנות את המדיניות הוא עלול לגרום יותר נזק מתועלת. עם זאת, אין הכוונה ששולחן עגול הוא שולחן דמוקרטי. על משרד החינוך להוביל את השיתוף ולהכריע, שכן לו הסמכות והאחריות על תוצאות מערכת החינוך. מאחר שלא ניתן לפגוש פנים אל פנים את כל בעלי העניין, ניתן להשתמש בכלים דיגיטליים לשם הגברת השיתוף וכן לצורך שקיפות של תהליך ההיוועצות.

ברפורמת 5 פי 2 נוצר מנגנון שיטתי ליצירת דיאלוג ושיתוף פעולה בין הצדדים השונים הרלוונטיים לקידום הרפורמה על בסיס "קולקטיב אימפקט" בהובלת ארגון "שיתופים"⁵¹. בשלב הראשון, בשנת 2013, נערכה פגישת התנעה במסגרתה כונסו בעלי עניין אשר זוהו כרלוונטיים ביותר לקידום היוזמה. במפגש הראשון לקחו חלק 60 נציגים משלושה מגזרים: העסקי, הציבורי והפילנתרופי. נוסח באופן משותף חזון היוזמה, ונקבעה ועדת היגוי אשר הורכבה מהגורמים המממנים, מנציגי ארגוני חינוך ואקדמיה ומנציגי המורים. בשנת 2014-2015 גובש מצע משותף אשר כלל יעדים כמותיים ברורים ומוסכמים על ידי כלל בעלי העניין ונוסחה מפת דרכים אשר כללה אבני דרך להשגת המטרות. כשנה לאחר פגישת ההתנעה משרד החינוך אימץ את המצע המשותף והצטרף אל המהלך כשותף מוביל.

המרואיינים ציינו שהשר נפתלי בנט בחר בנושא כנושא דגל כתוצאה מסירורים בשטח ומשיח שלו עם מורים ותלמידים. חלק מהמרואיינים ציינו כי לא הרגישו ששיתפו אותם מספיק לפני ותוך כדי ואילו אחרים ציינו לחיוב צוותי חשיבה שהוקמו במשרד החינוך ושהיה בהם שיח פתוח ונכונות לשינוי.

חלק מהמרואיינים ציינו את התמונה החינוכית כמהלך המרכזי הראשון של שיתוף ציבור שיצא מתוך המשרד בו שותפו 3,000 איש שהעלו כ-700 תובנות. בעקבות השיתוף והערות הציבור השתנתה מפת המדדים. מצד שני, אחד החששות שהעלו המרואיינים משקיפות ותהליכי שיתוף

51 ארגון "שיתופים" מתמחה בפיתוח והובלה של פלטפורמות לשותפויות בין הממשלה, המגזר העסקי והמגזר החברתי, לצורך קידום מטרות משותפות.

הוא שככל שמשותפים יותר ומגדילים את השקיפות, "נותנים תחמושת" למתנגדים, שיתייחסו רק להיבטים השליליים.

המרואיינים התייחסו לוועדת דברת וועדת הררי שלא הזמינו נציגים מסיימים במכוון ושלא במכוון, דבר שהוליד התנגדויות עוד לפני שהדוח נכתב.

8. תכנון גמיש ושמירה על מדרגות חופש המאפשרים התאמה לצרכים המקומיים והמשתנים וליזמות מהשטח

○ תכנון גמיש שמתאים את התוכניות והמשאבים למציאות המשתנה.

תפקידו של משרד החינוך הוא לייצר תכנון מערכתי שקובע יעדים ומקצה משאבים בהתאם לתמונת הצרכים הכוללת של המדינה. אך התכנון המערכתי מאתגר משני טעמים מרכזיים: מורכבות המערכת וקצב השינויים. בשל אתגרים אלו, המודל הלוגי של התכנון (מטרות, יעדים, משימות) פחות מתאים לעולם המשתנה. בעולם של שינויים מהירים, לא ניתן לתכנן מראש כל פרט. לכן, בשלב התכנון יש לעצב את המדיניות באופן גמיש עם כמה "חורים" ולא להדק עד הסוף, כך שיתאפשר מהלך דינמי של דיוק והתאמה של המדיניות, תוך כדי תנועה. יש לבצע בחינה מעת לעת של התקדמות היישום ולהתאים את היישום לממצאים. לעולם יעלו תרחישים בלתי צפויים. ההצלחה תלויה ביכולת להתאים למציאות תוך שמירה על החזון והמטרות ארוכות הטווח.

יתרון נוסף של יציאה לדרך גם כשרמת הבשלות אינה מספקת, היא קביעת עובדות בשטח, מתוך הנחה ששיפור היישום יעשה בהמשך. בהקשר זה ניתן לציין את רפורמת אופק חדש שיצאה לדרך, אך בניית פינות העבודה למורים לקחה זמן רב (נכון לכתבת מחקר זה, טרם הושלמה); מקרה נוסף נוגע לחינוך חנים בגילאי 3-4, כשהסייעת הנוספת התווספה רק כעבור מספר שנים לאחר השלמת הרפורמה. כאמור בסעיף "מודלים של שינוי תלוי מסלול" לאחר שמתקבלת החלטה בצומת קריטית, קשה מאוד לשנותה (Pierson, 2000; Capoccia and Kelemen, 2007).

○ תכנון גמיש שיאפשר התאמה לצרכים המקומיים המגוונים.

היום ניכרת בעולם מגמה של העברת אחריות רבה יותר למנהלי בתי הספר וקידום אוטונומיה למוסדות החינוך. עם זאת, המערכת בישראל נתפסת עדיין כריכוזית. כאמור, תכנון מרכזי מדוקדק "מלמעלה" לא נתפס כיעיל גם בשל הטרוגניות השדה. כאמור תחת הכותרת "שינוי מלמעלה-למעלה" (ראו לעיל בעמ' 9) המוטיבציות, דרכי הפעולה, הגישות והקשרים הקיימים בקרב האוכלוסיות המושפעות מהמדיניות והעובדים האמונים על יישום המדיניות הם שמשפיעים בפועל

על אופן יישום המדיניות (Hand, Hjern and Porter, 1978). תכנון ריכוזי מתאים למהלכים קצרים ונקודתיים או לשעת חירום ולא לתהליכים מתמשכים במערכת החינוך. לא אפשרי ולא נכון שכולם יגיעו לאותה נקודה ובאותו זמן. יש לאפשר התאמה לצרכים המקומיים, בפרט לאור המורכבות של החברה הישראלית שקיימים בה הבדלים תרבותיים, ושוני בתפיסות ובאמצעים. תכנון מערכתי יכול להגדיר מספר מצומצם של מטרות-על ויעדים מערכתיים שיהוו מסגרת כללית. התכנון המפורט, לצד בחירת יעדים נוספים, יעשה ברמה המקומית, שם יבצעו התאמות לצרכים המקומיים (רשות מקומית או בית ספר). הקרבה לשטח מאפשרת מענים מדויקים מתוך ההיכרות עם קהל היעד וכן מתוך הידע המעשי של אנשי השדה.

המרוויינים ציינו לחיוב את הגמישות והקשב לשטח במדיניות 5 פי 2 ואת תהליכי ההערכה המעצבת והלמידה תוך כדי תנועה שתרמו להצלחת המדיניות.

הניסיון מיישום "מחר 98" מעלה כי מוטב לנסח תוכנית יותר כמסמך עקרונות המשמש נקודת התחלה, קריאת כיוון, ופחות כמרשם הפעלה מפורט. את מסמך העקרונות יש להתאים למציאות המשתנה והצלחת היישום תלויה באפשרות לבצע התאמות ושינויים. כן נטען כי היה צריך להתייחס לדוח דברת כאל מצע לדיון או כיוונים לעשייה ולא כתוכנית פעולה מדוקדקת. בדומה, אחד הדברים יוצאי הדופן שקרו באופק חדש הוא התחלת היישום עוד לפני שהיה הסכם חתום. המשא ומתן נוהל תוך כדי היישום, דבר שאפשר לדייק את התכנון מצד אחד ולקבוע עובדות בשטח מצד שני.

גם על תכנון כוח אדם בהוראה נאמר שהוא צריך להיות זהיר ומדורג. לתכנן ולתקן תוך כדי תנועה. ליצור מסגרת שיכולה להתאים את עצמה לשינויים לאורך הדרך. הצרכים המשתנים, האוכלוסיות המשתנות, תפקידים חדשים וכו'.

○ תכנון גמיש שיאפשר מענה ליוזמות מהשטח.

מענה ליוזמות מהשטח, תוך כדי תנועה, מחזק את האמון וההזדהות של אנשי החינוך בשדה. עידוד היוזמות וגיבוי במילים ומשאבים, מחזק את תחושת הבעלות וההזדהות של אנשי החינוך ומחזק את תחושת היכולת שלהם לקדם את התפיסות החינוכיות שלהם. לא נכון להנחית על אנשי החינוך בשדה תכתיבים מדוקדקים המנותקים מתפיסותיהם החינוכיות ומהיכרותם את השדה. מענה ליוזמות מהשטח מחייב גם "סל משאבים" גמיש שניתן להתאימו לאורך הדרך, דבר שלרוב לא מתאפשר במנגנון הבירוקרטי של התקצוב הממשלתי (ראו להלן בפרק התקציב). ההנחה היא שיוזמות מהשטח שאנשי החינוך בשדה פיתחו ומרגישים מחויבים אליהן וכן התאימו אותן לקהל היעד המקומי הן הדרך האפקטיבית ביותר להובלת שינוי.

היענות ליוזמות מהשטח גם משדרת שהמהלך הוא תהליכי ומתפתח ושדברים לא יכולים להתרחש בבת אחת בהוראות מטה.

ב-5 פי 2 התחושה של אנשי החינוך בשדה הייתה שכל פניה, יוזמה והצעה שהעלו התקבלו בחיוב ואף הוקצו לכך המשאבים המתאימים.

האוטונומיה והגמישות שניתנו לבתי הספר בשימוש בשעות שהוקצו ל-5 פי 2 חיזקו את האמון והמוטיבציה להירתם למדיניות. בנוסף, חלק מהרשויות המקומיות יזמו מהלכים רשותיים שנחלו הצלחה רבה, אך צוין כי לכתחילה הרשויות המקומיות לא הובאו בחשבון בעת עיצוב המדיניות.

שינוי שמכיל ומאפשר בו זמנית תכנון מלמעלה יחד עם היענות ליוזמות מלמטה, יש סיכוי שייצר יותר סינרגיה בין הגופים השונים ויוביל לתוצאות.

שלב היישום

9. שיתוף של מגוון גורמים הפועלים ב"אקוסיסטם" בשלב היישום יסייע להצלחה

- הבנת מפת ה"שחקנים" וזיהוי האינטרסים של בעלי עניין שונים, כתשתית לזיהוי גורמים מקדמים ובולמים.
- ביסוס שותפות הנשענת על שילוב אינטרסים ועל התרומה והרווח הייחודיים של כל שחקן.

מערכת החינוך היא מערכת מרובת שחקנים שכוחם רב. עם השנים מספר השחקנים רק הולך וגדל. כדי להוביל שינוי יש להכיר היטב את הכוחות הפנימיים והחיצוניים ולהבין את האינטרסים והצרכים השונים ולעיתים המנוגדים. לפני היציאה לדרך חשוב להבין את מפת השחקנים ואת הדרך לרתום כל שחקן. יש לשים לב הן לשחקנים שיכולים לתרום למהלך והן לשחקנים שעלולים לבלום אותו. יש להביא בחשבון את המתח בין השחקנים, גם בתוך הממשלה ובתוך משרד החינוך, ולפעול לשבירת המחיצות. מערכת החינוך מקיימת קשרי גומלין עם מספר רב של שותפים וצריכה לחתור לשיווי משקל ולאיזון בין כל השותפים.

ההנחה כיום היא שהממשלה לא יכולה להצליח לבד, ושותפויות עם גורמים נוספים כגון: המגזר השלישי, תעשייה, אקדמיה, ארגוני מורים, הצבא; יכולות לסייע לקידום מהלכים, הן בקידום החזון, הן בשלב החשיבה והן בשלב היישום. כל שותף מביא את היתרון שלו לחלק אחר מהמדיניות. לגופים החיצוניים יש השפעה דרמטית בשלב היישום שכן העשייה המשותפת היא מעבר לכוח ויכולתו

של כל בעל עניין בנפרד. הצד השני של המטבע הוא שכל שותף גם מרוויח מקידום המדיניות לכן השותפות מבוססת על שילוב אינטרסים ולא על כפיה, מצב שמכונה win-win.

מרוויינים רבים ציינו את החשיבות הרבה של האקוסיסטם לקידום 5 פי 2. ההתגייסות של מגוון שותפים נתנה רוח גבית שתרמה להצלחת המהלך. השותפים היו רבים ומגוונים; משרדי ממשלה שונים; קרן פילנתרופית; ושותפים מהמגזר העסקי. במקרה של 5 פי 2 התקיים שילוב אינטרסים עסקי, ציבורי וחינוכי וכל אחד מהשותפים תרם כפי חלקו וגם הרוויח מהמהלך. שילוב האינטרסים הוביל לכך שהשותפות הייתה ללא תנאים מקדימים מלבד פומביות ומחויבות אך ללא דרישת משאבים כתנאי.

○ קיום דיאלוג פתוח, פומבי ושקוף כבסיס לשותפות.

חשוב שהשותפות תהיה מבוססת על דיאלוג ולא התנשאות של שותף אחד על אחרים. לכל אחד מהשותפים יכולה להיות תרומה ייחודית ויש להבהיר את התפקיד של כל שותף, כאשר לגיטימי שרמות המעורבות יהיו שונות בין השותפים. חשוב שתהיה שקיפות בעבודה המשותפת, תוך הצגת הנתונים הרלוונטיים לכלל השותפים כבסיס לקבלת החלטות. הנתונים מהווים בסיס לרתימת השותפים, בכך שמראים לשותפים את הצורך שהוביל לשינוי המדיניות ואת האימפקט שנוצר בעקבותיו. נדרשת הסכמה וסינרגיה בין הגורמים השונים, הממשלה, אנשי החינוך בשדה, מוסדות ההכשרה, הרשויות המקומיות ועוד.

רוב המרוויינים ציינו את התרומה המשמעותית של המגזר השלישי ל-5 פי 2 כאשר קרן טראמפ ומנכל הקרן מר אלי הורביץ בפרט היו מנוע שדחף ליציאה לדרך ולאורך כל הדרך.

במסגרת מנגנון "קולקטיב אימפקט" שנעשה שעמד בבסיס רפורמת 5 פי 2 חולקו משימות בין השותפים לפי יתרונותיהם היחסיים: משרד החינוך ניצל את סמכויותיו כרגולטור ואת התקציבים העומדים ברשותו להטמעת התוכנית במערכת כולל הרחבת שעות ההוראה שהוקצו ללימודי המתמטיקה הרחבת הבנוס לאקדמיה עבור לימודי מתמטיקה ועוד; ואילו השותפים בהובלת המגזר השלישי שמו דגש על מהלכים משלימים בשדה שמעבר לפעילותו הסדירה של משרד החינוך, כולל פרויקטים ייחודיים להכשרת מורים וקידום המהלך, קמפיינים ציבוריים ועוד (לפרוט ראו נספח א תיאור התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה – מתמטיקה תחילה ויוזמת 5 פי 2).

התרומה של המגזר העסקי ל-5 פי 2 בעיני המרוויינים הייתה רבה ומגוונת: רוח גבית תודעתית, למידה מעמיתים מחו"ל, גיוס מתנדבים וגמישות. התקיימה התייעצות הדוקה עם שותפי המגזר

העסקי מהתחלה ולאורך הדרך.⁵² משרד החינוך הוא ארגון גדול ומורכב שמתקשה בתכנון ויישום מסונכרן. המחויבות לשקיפות וליעדים משותפים עם השותפים החיצוניים ב-5 פי 2 גרמה לכך שאגפי המשרד השונים עבדו יותר יחד.

○ הממשלה נדרשת להיות גורם מוביל בשותפות כי לה האחריות והסמכות.

תפקיד הממשלה בתוך מארג השותפים הוא קריטי. חשוב שהממשלה בתור בעלת האחריות והסמכות תהיה הגורם המוביל, תוך הבנה של התרומה האפשרית של כל אחד מהשותפים. יש לגיטימציה למוטיבציות השונות של השחקנים, אך המדינה והשיקולים הממלכתיים צריכים להוביל. גישה אחרת היא שהממשלה היא קובעת מדיניות ומפקחת על היישום שנעשה על ידי גורמים חיצוניים כמו רשויות מקומיות, רשתות ומגזר שלישי ועסקי.

מצד שני, גורמים מהמגזר השלישי טענו שלעיתים יש גורם חיצוני שמוביל אך הוא נדרש להבין ולהכיר בחשיבות הממשלה ולאפשר לה לקחת קרדיט על ההישגים.

דוגמה לניסיון לכפות על המשרד שינוי מבחוץ היא ועדת דברת. התחושה הייתה שניסו לעשות מהפיכה בלי המשרד דבר שפגע ביכולת ההזדהות של גורמים במשרד שאח"כ נדרש להוביל את היישום. ההנחה הייתה שבועדה צריכים לשבת בעלי מקצוע "טהורים" ולא עובדי המשרד שמייצגים איזשהו אינטרס. מצד שני, ייתכן שזה מה שסייע לרתום את האוצר, שכן המלצות הועדה היו מבוססות על מחקר משווה וניתוח מקצועי ללא אינטרסים פנימיים.

○ שיתוף גורמים חוץ ממשלתיים (מגזר שלישי, מגזר עסקי, רשויות מקומיות, רשתות חינוך, קרנות פילנתרופיות, אקדמיה, צה"ל ועוד) היכולים להיות גורם מניע לשינויים וכן להקצות משאבים כספיים ואחרים לטובת השינוי.

המגזר השלישי יכול להיות כוח מניע לשינויים חיוביים ו"לאתגר" את הממשלה. המגזר השלישי יכול לייצר אקלים חיובי לקידום נושא וקרנות פילנתרופיות יכולות לתרום משאבים; משאבים כספיים ומשאבי ידע ויכולות. המשאבים החיצוניים מאפשרים קידום משמעותי של המדיניות אך יש שתי נקודות שצריך לקחת בחשבון מראש: האחת, היא שהממשלה צריכה להיערך מראש ליציאת הקרן הפילנתרופית ולהיערך להמשך להוביל את המדיניות בלעדיה. השנייה, היא הצורך בוודאות מצד הקרן הפילנתרופית לתרומה של הממשלה ועמידה בהתחייבויותיה.

היו שציינו שלעיתים המשרד הממשלתי פועל כגורם משני ואפילו מעכב ביחס לתוכניות שמוביל המגזר השלישי. אחת ההמלצות היא שהמשרד יצמצם את תפקידו ויתפקד רק כרגולטור ואילו גורמים אחרים יתפעלו את התוכניות. נטען כי משרד החינוך צריך לעסוק בתפעול תוכניות רק במקרים שבהם יש לו ערך מוסף מובהק.

בעולם בו הרשויות המקומיות והעומדים בראשן מייחסים חשיבות רבה להישגי מערכת החינוך, לצד מעמדם המקצועי המתחזק של מנהלי אגפי חינוך ומעורבותם בתהליכים פדגוגיים, יש ליחס חשיבות רבה למקומן של הרשויות המקומיות ולשותפות איתן בהובלת מהלכי שינוי. הדבר נכון הן לגבי הרשויות החזקות היודעות לפעול לבד, יוזמות מהלכים ומובילות להעצמה ולהצלחה של מטרות תהליכי השינוי והן לגבי הרשויות החלשות שם לא יצלחו המהלכים מבלי שמשרד החינוך ירתם לשותפות יותר עמוקה ומשמעותית בהובלת תהליכים. חלק ניכר מהשינויים שמוביל משרד החינוך יוצאים לפועל על ידי הרשויות המקומיות. השלטון המקומי גם קרוב יותר לתושבים ויכול לבצע התאמה של המדיניות הכללית למאפייני הרשות וכן לייצר איגום משאבים בין מספר בתי ספר.

ב-5 פי 2 חלק מהרשויות המקומיות יזמו מהלכים רשותיים שנחלו הצלחה רבה, אך צוין כי לכתחילה הרשויות המקומיות לא הובאו בחשבון בעת עיצוב המדיניות.

כך למשל, היישוב בית ג'אן הצליח להגיע להישגים על ידי גיוס כל מעגלי הפעולה: הרשות המקומית, המורים, ההורים והתלמידים. נקודת המוצא הייתה שכל תלמיד יכול להצליח אם יספקו לו את מערך התמיכה המקיף. גם אשדוד הובילה יוזמות מקומיות משמעותיות וכך גם מספר יישובים חזקים נוספים.

בשינויי מדיניות רבים ארגוני המורים הם שחקן קריטי ובחלק מהמקרים חשוב לייצר הסכמות מראש עם ארגוני המורים.

דווקא ב-5 פי 2 ארגוני המורים לא היו שחקן משמעותי. כאשר הארגונים לא שותפים במהלך הארגונים בדרך כלל מתנגדים לכל "הזזת גבינה" ומשתמשים בכלי העיצומים והשביתה. האתגר בשיח עם הארגונים הוא שהסכמי העבודה מתמקדים בשכר וכחות עוסקים בערכים פדגוגיים.

באופן חדש הדיאלוג עם ארגוני המורים היה אינטנסיבי. ארגוני המורים לא חששו מהדוח עצמו אלא ממי שיישם אותו. שרת החינוך דאז יולי תמיר ויצרה איתם את האמון הנדרש ובכך יישמה דבר דומה להמלצות דברת. מה שהיה חסר בדברת זה לא התוכן, אלא האמון והדיאלוג האמיתי.

השחקנים הרלוונטיים רבים ומגוונים ויש לקחת בחשבון את מידת המעורבות הרצויה של כל אחד מהם וכן את הצרכים והמאפיינים שלהם.

אחד השחקנים שיש להתחשב בהם הוא ההורים. כך למשל נטען שאחת הסיבות לכישלון דוח הררי היא ההתעלמות מההורים.⁵³ שחקן נוסף שיש להביא בחשבון הוא המעסיקים. נטען שבעולם, המעסיקים הם שותפים להכשרה, ואילו בישראל הם מגיבים כלקוח למערכת החינוך ומצפים לקבל מן המוכן. לעומת זה "ל שהוא דוגמה ל"מעסיק" שגם לוקח חלק אקטיבי בהכשרה. שחקנים נוספים שיש להביא בחשבון הם קרנות וגופים תעשייתיים. בראיונות עלה כי גופים אלו יכולים לשמש מקור השראה להפצת חידושים בחינוך המדעי ליותר בתי ספר, מורים ותלמידים.

חשוב לשים לב – לאתגרים בעבודה המשותפת עם גורמים חיצוניים.

חשוב לציין שיוזמות של המגזר השלישי להכנסת המשאבים יכולות לייצר שינוי סדרי עדיפויות ממשלתיים שלא בהתאם לאסטרטגיה הממשלתית. תפקיד הממשלה הוא לסנן את היוזמות, להתאים למערכת הכללית, להטמיע ולתחזק. גורמים חיצוניים הנכנסים למערכת החינוך, מייצרים סוג של הפרטה שעלולה להחריף את אי השוויון.

היו שצינו שלעיתים המגזר השלישי או העסקי מנסה להוביל את הממשלה מתוך תחושת עליונות ומסר לפיו הממשלה לא יודעת לבצע את עבודתה.

בעבודה משותפת יש גם אתגרים וחסימים וחשוב לשים אליהם לב. הדינמיקה הפוליטית בין שחקנים מייצרת לעיתים התנגדות ואפילו כוחנות. כאמור בפרק "מענה לצורך", קשה לגייס תמיכת שותפים חיצוניים, מהמגזר השלישי והעסקי, כשקשה להראות את האימפקט במספרים. תהליכי היישום בתחום החינוך לרוב אורכים זמן, כך שיתכנו חילופי גברי ויש לפעול לשמירת רציפות בשותפויות. כמו כן, יש לשים לב למתן קרדיט לכלל השותפים לאורך הדרך.

○ תיווך לציבור של המדיניות החדשה והשיקולים העומדים בבסיסה באמצעים המתאימים.

התיווך והשיקוף של מטרות המדיניות והשיקולים העומדים בבסיסה הם אמצעי חשוב לרתימה, לחיזוק האמון במוסדות הציבור ולקידום יישום אפקטיבי. השיח הציבורי כיום בתקשורת בכלל וברשתות החברתיות בפרט, מחייב הסברה של מהלכי המדיניות. בלעדי זה השיח הביקורתי ברשתות החברתיות עלול להוביל להתנגדות שמתפשטת במהירות ולפגיעה באמון הציבור במערכת החינוך.

על מובילי השינוי להיות ערים לשיח ברשתות החברתיות ולהשתמש בפלטפורמות העדכניות ובאמצעי תקשורת מתאימים.

ל-5 פי 2 הייתה נוכחות גבוהה בתקשורת וההתייחסות לכך אמביוולנטית. חלק מהמרוויינים ציינו כי הדבר תרם לקידום הנושא, למוטיבציה לתלמידים ולהורים ולרתימת שחקנים נוספים. הדבר יצר דיון ציבורי ודעת הקהל נרתמה לעניין.

אחרים לעומתם חשבו שהפרסום היה אגרסיבי מדי שאף גרם נזק בכך שמקצועות אחרים נדחקו וביצירת דימוי עצמי נמוך למי שלא מתאים ל-5 יח"ל מתמטיקה.

10. עיצוב מבנה ארגוני תומך שינוי

○ התאמת המבנה הארגוני למאפיינים הספציפיים של השינוי.

למבנה ארגוני יש השפעה על תהליכי קבלת החלטות ועל איכות היישום. המבנה הארגוני של משרד החינוך הוא סבוך ומורכב מיחידות רבות שהגדרת התפקידים ביניהן לא תמיד ברורה.

אין תשובה חד-משמעית לשאלת המבנה הארגוני "הנכון", אך הובלת שינוי מדיניות מחייבת חשיבה על המבנה הארגוני ועל הקצאת הסמכויות הנוגעות אליה. לעיתים מתקבלת החלטה על הקמת מינהלת או מינוי פרויקטור להובלת השינוי, תוך "דילוג" על המנגנונים המסורתיים ובעלי התפקידים המרובים שמובילים לעיתים לסרבול ואיטיות. מינהלת כזו אחראית על הניהול היומיומי של שינוי המדיניות, מעקב אחר ההתקדמות ושיפור תהליכים. חשוב שבראש המינהלת יעמוד אדם בעל יכולת ביצועית גבוהה.

חשוב לשים לב – הקמת מינהלת או מינוי פרויקטור מאפשרים גמישות אך עלולים להחליש את שאר היחידות.

יש להביא בחשבון שמינהלת או פרויקטור עלולים להחליש את היחידות האחרות במטה ובמחוזות. בנוסף, מאחר שחלק מתפקידי המינהלת חופפים לתפקידי יחידות אחרות היא עלולה לעורר התנגדות ולהקשות על היישום.⁵⁴

בתוכנית 5 פי 2 מונה מוהנא פארס כממונה על היישום מטעם השר. פארס נתפס על ידי כל בעלי העניין, הן מקרב אנשי המשרד במטה ובמחוזות והן על ידי השותפים האחרים למהלך, ככתובת ברורה, האחראית על הובלת הרפורמה. מעמדו הבכיר ככפוף ישירות לשר החינוך הנהנה מקשר פתוח ישיר ותכוף ללא חסמים בירוקרטיים וכמי שעובד לצד המנכ"לית הקנה לו עוצמה וסמכות.

מעמד זה לא היה פורמלי בלבד, כי אם שם בידו את כלל הסמכויות והמשאבים לפתרון בעיות וחסמים וליצירת מענים מהירים שמנגנוני המשרד המסורתיים לא יודעים לתת להם מענה מהיר כנדרש על ידי השטח. פארס הקפיד על מתן מענה גמיש ליוזמות מקומיות, הזרים משאבים לנקודות הקצה ושמר על קשב וקשר עם שותפי השולחן העגול כמוביל ומכריע.

למרות שנתפס כמי ששבר את ההיררכיות המסורתיות ואולי אף פגע במעמדן, פארס התנהל בקשב וביעילות אל מול השדה. הוא עבד בשיתוף פעולה צמוד עם המפמ"רית ועם צוות המדריכות המחוזיות ויחד הם דלגו על כל גורמי המטה האחרים והגיעו ישר אל השטח.

11. גיוס והתמקצעות אנשי החינוך בשדה

◦ התאמת הכשרת המורים לשינוי המבוקש הן בהכשרה שלפני התפקיד והן בפיתוח המקצועי במהלך התפקיד.

כל רפורמה מוצלחת נישאת בסופו של דבר על כתפיהם של המורים. הצלחת שינוי המדיניות תלויה בידע, במיומנויות ובכלים שיש בידי המורים. איכות ההוראה היא משתנה חשוב מאוד שזוכה היום להכרה ולתיקוף מחקרי, והיום שינויי מדיניות רבים מאוד בארץ ובחו"ל מנסים להשפיע על ההוראה בדרכים עקיפות.

חשוב לקיים את ההכשרה עוד טרם תחילת יישום המדיניות החדשה, ולהמשיך וללוות את המורים במהלך השינוי.

חשוב להתאים לשינוי הן את תהליכי ההכשרה במכללות ובאוניברסיטאות לפני הכניסה להוראה והן את תהליכי הפיתוח המקצועי במהלך התפקיד, בהתאמה לשלב ההתפתחות של המורה.

המשרד פעל ופועל בדרכים שונות לפיתוחם של המורים, ממרכזי המורים שפעלו בעבר, דרך מרכזי הפסגה" בהווה ועד לתהליכי פיתוח מקצועי פנים בית ספריים וקהילות מקצועיות. הפיתוח המקצועי מחייב חשיבה עמוקה על התמקצעות, פיתוח יכולות, בניית מסוגלות רחבה, מניעת שחיקה ופתוח מוטיבציה של עובדי ההוראה להתמודד עם השינויים התכופים והמהירים הנדרשים.

מורים צריכים לדעת היום הרבה מעבר לחומר הנדרש בתוכנית הלימודים והם נדרשים לטפל גם בסוגיות רגשיות וחברתיות לצד סוגיות פדגוגיות. קבוצות מורים חדשות שחברו למערכת לא מכבר ובכלל זה מוסבי היי-טק, מהנדסים ופורשי צה"ל, הבאים עם מוטיבציה גבוהה, זקוקים אולי אפילו יותר, לכלים פדגוגיים שיתמכו ויסייעו להצלחתם.

פיתוח מקצועי, שמטרתו לפתח מורים כמומחים הוא תהליך ארוך ומתמשך שמאפשר גם מתן מקום, זמן וחופש פעולה למורים ליצור פעילויות למידה בהתאם לתפיסתם החינוכית. הכשרת כוחות הוראה עדכנית צריכה להיות בהלימה למיומנויות וליכולות שאנו רוצים לפתח אצל הבוגרים. גם השינויים המהירים (בעולם העבודה ובכלל) ובכלל זה גם השינויים הטכנולוגיים ובסביבות הלמידה דורשים התאמה ספציפית לסביבה הקלינית של המורה ולצרכי תלמידיו. מכאן שיש הרואים בהתמקצעות שיתופית של מורים העובדים על פיתוח יכולות ההוראה והוראה איכותית, את המתווה המתאים היום להתפתחות המקצועית של המורים. פיתוח תהליכי למידה של המורים בתוך בית הספר הופכים את הלמידה של המורים למעשית יותר, מותאמת לצרכים המקומיים ורלוונטית. מורים המשתלמים בקהילה מקצועית או בקהילה בית ספרית שותפים לתהליך הלמידה ומביאים את תהליכי ההוראה בכיתה לפיתוח המקצועי ולהיפך. יש הסכמה רחבה בקרב המרואיינים לגבי האחריות של בית הספר להתפתחותם המקצועית של המורים ולחשיבות קיום תהליכי התמקצעות בתוך בית הספר. גישה זו מעלה דילמה בשאלה של האיזון הרצוי בין הטמעת מדיניות "מלמעלה" באמצעות תוכנית פיתוח מקצועי מוכתבים מראש לבין פיתוח מקצועי "מלמטה" בו קהילת בית הספר או הקהילה המקצועית בוחרת את התכנים.

סוגיה נוספת שיש להתחשב בה היא סוגיית התגמול על הפיתוח המקצועי, אם תגמול כספי ואם תגמולים לא חומריים.

ב-5 פי 2 הושקעו משאבים ניכרים בהכשרה ופיתוח מקצועי אשר כלל הסבות מקצועיות, השלמת הסמכה, השתלמויות וקהילות מורים. המדריכים המחזיים למתמטיקה הובילו את תהליכי הפיתוח המקצועי ונרתמו לקידום הנושא במלוא המרץ. המדריכים המחזיים הוזמנו לכנסים ויזמו את ההכשרות והם אלו שישמו ונתנו מענים גם להכשרות המורים וגם ליוזמות המקומיות תוך הכרות עמוקה עם השדה שבאחריותם ועם המורה בית הספר על אתגריו הייחודיים. הקשר הבלתי אמצעי עם המדריכים המחזיים והמענים המדויקים והמהירים לשדה שהם הביאו, רתם את המורים והעצים את הזדהותם עם המטרות. גם המדריכים עצמם חוו העצמה כמי שעבדו ישירות עם מוהנא פארס, הממונה מטעם השר ועם המפמ"רית.

קהילות המורים שעבדו בליווי אקדמי והוערכו על ידי ראמ"ה זכו לשביעות רצון גבוהה מצד המורים המשתתפים.

○ הזדהות אנשי החינוך בשדה היא בסיס לקידום אפקטיבי של שינוי מדיניות.

יצירת הזדהות היא תהליך ארוך הדורש השקעה ומחויבות מצד מובילי שינוי המדיניות. הזדהות נוצרת מתוך שיח ושותפות אמיתית, כבוד ורצון כן מצד מובילי השינוי להקשיב לאנשי החינוך בשדה. הזדהות בוודאי לא נוצרת מתוך ביקורת על אנשי השדה ומתוך גישה לעומתית כלפי המצב הקיים. מורים מזדהים ונרתמים כאשר יש התחשבות בידע, באמונות ובפרקטיקות שלהם, כשהם חשים בעלות על התוכנית ושהם חשים שותפים לתכנון ולהצלחה ולא רק לבצוע. כאשר הם אינם שותפים, התחושה היא שרק האחריות עליהם ללא יכולת השפעה. מעורבות המורים בעיצוב המדיניות תורמת כמובן גם לעיצוב מדיניות טובה יותר מתוך הניסיון המעשי שלהם.⁵⁵

חשוב לשים לב – שינוי מדיניות מחייב לקחת בחשבון את שחיקת המורים.

כאשר הטמעה של תהליכים נתפסת כמהירה מדי על ידי מנהלים ומורים והם חשים לא מוכנים ולא בטוחים להוביל את השינוי – רמת התסכול ואי הנחת עולה. מורי ישראל העייפים מרפורמות הנוחתות עליהם אחת לכמה שנים, חשים תסכול, שחיקה ועייפות אל מול השינויים התכופים מה שלעיתים מתבטא בחוסר אמון ובירידה במוטיבציה. השינויים התכופים במשרד מעצימים חשדנות, עייפות החומר וחוסר אמון.

ההזדהות וההירתמות של מורי 5 יח"ל מתמטיקה נתפסו על ידי חלק מהמרוויינים כקלים יחסית בגלל היוקרה הרבה שמיוחסת ללימודי מתמטיקה מוגברים.

○ הכרה בתפקיד מנהלי בתי הספר בהתאמת השינוי למאפיינים המקומיים ובהצפה של צרכים ומורכבויות כלפי מעלה.

המנהלים מובילים את כלל המהלכים הבית ספריים והם המובילים הפדגוגיים של בית ספרם ומובילי התרבות הארגונית הבית ספרית ולכן חשוב לרתום את המנהלים לשינוי המדיניות. מנהלים מזדהים יותר כאשר הם חשים שניתנת להם אוטונומיה להשתמש במשאבים המקומיים למענה לצרכים כפי שהם מבינים אותם וכמובן כאשר המדיניות מתכתבת עם הצרכים שהם רואים בשדה.

המנהלים גם יודעים לייצג נכונה את הצרכים האמיתיים של השדה ויש לקחת בחשבון את עמדתם. המנהלים פעמים רבות מתגייסים לטובת המערכת גם כשיש קונפליקט עם הארגונים בשל הזדהות גבוהה שהם חשים עם המטרות.

המרוויינים ציינו כי מובילי המדיניות "דילגו" במובן מסוים על מנהלי בתי הספר, אך למנהלים היה תפקיד חשוב בפתיחת מגמות חדשות של 5 יח"ל מתמטיקה, גיוס מורים מתאימים ורתימה של מורים, הורים ותלמידים לחיזוק המתמטיקה.

- פיתוח מומחיות בקרב צוותי המפקחים והמדריכים באופן מעמיק.
- הענקת כלים מתאימים למחוז ויצירת הזדמנויות עבורו.

רובד המפקחים והמדריכים של המטה והמחוזות נדרש שוב ושוב להטמיע רפורמות, לפי המדיניות המשתנה. הם לרוב עוברים הכשרה קצרה או נדרשים לקרוא מסמכי מדיניות ואמורים להיות המומחים הרב-תחומיים לכל דבר ועניין. תדירות השינויים מובילה לתהליך הכשרה שטחי של מערך הפיקוח וההדרכה ולא יוצר התמחות והתמקצעות ברמה הנדרשת לעמידה במטרות תהליכי השינוי. נדרשת חשיבה חדשה כיצד לפתח מומחיות בקרב צוותי המפקחים והמדריכים באופן מעמיק בשונה מהמצב הנוכחי בו הם נדרשים להיות מומחים בו זמנית בכל התחומים, דבר שכמובן בלתי אפשרי. יש לייצר למחוז תשתית, להעניק לו כלים מתאימים וליצור עבורו הזדמנויות שיאפשרו את השינוי הרצוי. עלתה הצעה שכל מפקח יפתח תחום מומחיות ספציפי כך שבכל מחוז יהיה מגוון של מומחים שיפרו זה את זה. הצעה אחרת היא שמחוזות יקבלו על עצמם להתמחות בתחום מסוים ויפיצו את הידע.

12. תכנון התקציב בהתחשב בצרכים לטווח הקצר והארוך, ויצירת גמישות תקציבית לצרכים המקומיים ולצרכים המשתנים

- תכנון תקציב רב-שנתי – המביא בחשבון את כלל הצרכים לטווח הקצר והארוך.

יש לייצר תכנון תקציבי המתחשב בכל ההשלכות התקציביות לטווח הקצר והארוך ולעגן ככל שניתן בבסיס התקציב. יש לקחת בחשבון את כלל המשאבים הנדרשים החל משלב היזום, התכנון, הביצוע ועד הערכה ומדידה של הצלחות ועמידה ביעדים. התקציב צריך לקחת בחשבון בין היתר, פיתוח תוכניות, הכשרה וליווי מורים, יישום תהליכים, מחקר ופיתוח, שיווק ועוד. יש להתאים את שיטות התקצוב לאוכלוסיות מגוונות ולייצר תקציב דיפרנציאלי בהתאם ליכולות והפערים השונים.

התכנון התקציבי צריך להתבסס על מסד נתונים אחיד ומוסכם.

המרוויינים ציינו שמשרד החינוך מפסיק תקצוב באמצע תהליכים ולעיתים הממשלה לא עומדת בהתחייבויות שנתנה לקיום תהליכים ארוכי טווח. כאשר חלקה של הממשלה גבוה במימון התוכנית היא נוטה לא להשלים את המהלכים או לקצץ בתקציבים המובטחים. בנושא ההכלה עלה חשש בשל גידול תקציבי לא צפוי כתוצאה מעלייה בביקוש לשילוב תלמידי חינוך מיוחד שלא נצפה מראש.

○ יצירת גמישות תקציבית לצרכים המשתנים והמקומיים.

כיום התקציב של משרד החינוך בנוי מסעיפים תקציביים רבים ומסועפים שמקשים על ההתנהלות השוטפת. כאמור, בסעיף עיצוב כלי המדיניות, מענה תקציבי ליוזמות מהשטח מאפשר התאמה טובה יותר של המדיניות לצרכים המקומיים ומקדם מחויבות של אנשי השדה. התקציב צריך לאפשר גמישות גם על מנת לתת מענה לצרכים המשתנים, לחסמים ולתובנות שעולות לאורך הדרך מהשדה.

כאמור, 5 פי 2 צוינה לחיוב ככזאת שנתנה מענה מהיר ליוזמות מהשטח והדבר היה אפשרי הודות לתקציב החריג בגמישותו שהיה לתוכנית. גמישות זו התאפשרה משני טעמים: ראשית, התוכנית לוותה בארגונים מהמגזר העסקי והשלישי שיכלו להקצות משאבים באופן גמיש ומהיר יותר מהממשלה. שנית, הפרויקטור שניהל את התוכנית היה כפוף לשר ונהנה מעצמאות לעשות שימוש במשאבים גמישים יחסית לממשלה. יצוין כי בתחומים רבים אחרים תהליך הקצאת המשאבים והמנגנון הבריורקטי הם ארוכים ומסורבלים ולא עומדים בקצב של היוזמות מהשדה.

13. תחזוקת השינוי כוללת הפקת תובנות ולקחים לאורך זמן תוך שמירה על רלוונטיות השינוי

- קיום מנגנוני עבודה ולמידה לצורך הפקת לקחים.
- שימוש בלקחים כתשתית לעבודה לצורך כיוול יעדים, השבחת תהליכי עבודה והערכה.

תחזוקה כוללת הפקת תובנות ולקחים כתוצאה ממדידה, מקשב לשדה ומניתוחי מקרים של הצלחות וכישלונות, והטמעתם תוך מתן מענה לקשיים וחסמים.

יש חשיבות לתחזוקה של מהלכים לאורך זמן, לבחון את רלוונטיות המהלך עם שינויי הזמן ולמנוע שחיקה. עם זאת, כאמור, הנטייה לשינויים תכופים במערכת, מקשה על תחזוקה של מהלכים רבים ולקדימויות המשתנות בטווחים קצרים.

צוין כי בשינויי מדיניות קודמים כמו אופק חדש ועוז לתמורה,⁵⁶ מיעוט הבקורות הקשה על איכות היישום ועל תכנון התאמות נדרשות.

מעניין לשמרבית המרואיינים לא התייחסו לסוגיה זו, והדבר אולי מלמד גם על חולשת נוכחותה ברפורמות העבר וגם על החשיבות הנתפסת שלה.

עקרונות לשלבי המדידה והערכה

14. הגדרת מדדים וקביעה של כלי הערכה לצורך מעקב אחר ההתקדמות, תוך מודעות לאתגרי המדידה

- מדידה המאפשרת גזירת פעולות בכל הרמות.
- מדידה המאפשרת למידה ושיפור.

בדומה למטרות הברורות, גם מדדים מאפשרים לכל בעלי התפקידים להבין מה נדרש מהם. מדידה עקבית ושיטתית מאפשרת למידה של הנתונים, שיפור והתאמה של הפעולות לאורך הדרך בהתאם לעולה מהם. למידה מהנתונים מתרחשת בכל רובדי המערכת, החל מהמורה בכיתה שלומד את נתוני הכיתה שלו ומבקש לשפר את העשייה שלו ועד למטה משרד החינוך שמנתח את הנתונים ברמה המערכתית. למידה מבוססת נתונים היא בסיס לשיפור. הצד השני של המטבע הוא שמדידה ללא למידה לא תאפשר שיפור. בהקשר זה יש להבחין בין שינויים ליניאריים מוגדרים הממוצים לאחר פרק זמן מסוים שלאחריו אין צורך להמשיך ולעקוב אחריהם לבין שינויים מתמשכים המחייבים ביצוע התאמות באופן תכוף, ולכן דורשים גם מנגנון מדידה אשר יפעל לאורך זמן (ראו סעיף "מודלים ליניאריים לעומת מודלים מעגליים; ניר, 2017).

המרואיינים ציינו כי בתחומים רבים במערכת החינוך אין מדדי הצלחה ברורים ולעיתים יש חוסר הסכמה בין גורמים שונים לגבי הנתונים. המרואיינים ציינו לטובה את 5 פי 2 שהגדירה מדדים כמותיים פשוטים וברורים.

- שימוש בלקחים כתשתית לעבודה לצורך כיוול יעדים, השבחת תהליכי עבודה והערכה.
- מדידה המייצרת מוטיבציה לפעולה.

○ מדידה המאפשרת רתימת שחקנים מחוץ למערכת החינוך.

למדידה עקבית ושיטתית יש יתרון נוסף בכך שהיא מייצרת מוטיבציה ומשפיעה על העשייה. המדידה מכתיבה את הפוקוס שבו יתמקדו.

המדידה גם מאפשרת למסגר ו"לחגוג" הצלחות ולייצר מומנטום של הצלחה.

המרוויינים ציינו כי היעד ב-5 פי 2 היה בר השגה בתוך מספר שנים מועט וניתן היה לראות תוצאות מהירות, דבר שהגדיל את המוטיבציה לעמוד ביעד.

יתרון נוסף של המדידה הוא היכולת לרתום שחקנים שונים מחוץ למערכת החינוך. מדדים מאפשרים למגזר השלישי והעסקי להישאר מחויבים, כשהם רואים ויכולים להראות את ה"אימפקט" של העשייה.

הנתונים שהעידו על מחסור בכוח אדם להיי-טק ועל ירידה במסיימי 5 יח"ל מתמטיקה היוו זרז עבור גורמים כמו משרד הכלכלה, המועצה הלאומית לכלכלה וגורמים במגזר העסקי והשלישי.

יצוין כי חלק מהמרוויינים, בעיקר מהמגזר העסקי והשלישי ציינו את הקושי בקבלת נתונים מהימנים ובקצב מהיר ואף עלתה הצעה להתנות את התקציבים לבתי הספר בדיווח מהיר על נתונים.

חשוב לשים לב – מדידה עלולה לייצר השטחה של המטרות ופעולה שלא בהתאם להן.

עם זאת, יש להביא בחשבון את האתגרים שיש במדידה. האתגר הראשון הוא השטחה. התהליכים החינוכיים הם מורכבים וקשים למדידה, והצבת מדדים עלולה להסיט את העשייה לכיוון המדד באופן שיחטיא את המטרה החינוכית שעומדת מאחוריו. ככל שהשינוי מורכב יותר, כך קשה לייצר מדידה שתשקף לעומק את השינוי הרצוי.

המרוויינים ציינו לחיוב את "התמונה החינוכית" שייצרה מפת מדדים מורכבת ולא חד-ממדית באופן שמונע מניפולציות כמו הנשרת תלמידים לצורך העלאת שיעור הזכאות לבגרות. המרוויינים ציינו את האתגר במדידת איכות, כמו למשל מדידת איכות החינוך המתמטי לעומת מדידת מספר הניגשים. היו שציינו שב-5 פי 2 נבחרו מדדים נוחים שאפשרו הצגת תוצאות טובות במהירות ולא מדדים שישקפו שינויי עומק.

חשוב לשים לב – מדידה עלולה לייצר ציפייה לתוצאות מהירות וחוסר סבלנות לתהליכי עומק.

האתגר השני הוא חוסר סבלנות. ישנה ציפייה מערכתית להצגת תוצאות מהירות והיעדר אורך רוח לתהליכי עומק. תהליכי עומק דורשים תכנון ממושך, הבשלה, יציבות ואורך רוח, ובפרט אורך רוח לכישלונות ולתהליכי הפקת לקחים. במיוחד בתחום החינוך, נדרש זמן כדי שתהליכים יחללו ואנשי החינוך בשדה יפנימו את השינוי הנדרש ויצליחו להוביל תהליכי עומק.

על מנת להתמודד עם אתגר זה, חשוב להגדיר מראש מדדים לטווח קצר, בינוני וארוך ואת הטווחים שבהם נראה את הנתונים כהצלחה ומתי נראה בכך כישלון.

אחד המרואיינים תיאר באופן ציורי כי עוד בטרם ההכרזה על שינוי המדיניות כבר מתייצבים אנשי המטה בשדה ומבקשים לראות הצלחות. הציפיה להצלחות מהירות עלולה להוביל לקושי באיתור חסמים להצלחה, שכן השדה מדווח למטה את "מה שהוא רוצה לשמוע". אחד המרואיינים ציין את למידה משמעותית ככזאת שציפתה להשיג תוצאות מהירות ללא הכשרה מקדימה של צוותי ההוראה.

היו שצינו ש-5 פי 2 נתפסת כהצלחה, אך למעשה מדובר בשינוי נקודתי, "קל", על אוכלוסייה "קלה" תלמידים שהם מהטובים ביותר ומורים מוערכים במקצוע ממותג ולא שינוי עומק במערכת. מדינות אחרות בעולם מציבות יעדים על פני עשור או שניים.

המרואיינים ציינו כי בטווח הקצר נראה כי המדיניות הצליחה; ניכר שינוי מגמה בכמות הלומדים 5 יח"ל מתמטיקה; נפתחו מגמות ל-5 יח"ל במקומות שלא היו לפני כן; והציונים לא ירדו. לצד זאת, המרואיינים ציינו כי המבחן האמיתי יהיה במדדים לטווח הארוך; בהשכלה הגבוהה; ובשימור לאורך זמן של המגמה של ניגשים ל-5 יח"ל מתמטיקה. היו שצינו שייתכן שמגמת העלייה "מוצתה" ואפילו שימור "פלאטו" של מספר הניגשים יחשב הצלחה.

חשוב לשים לב – יש לעצב את תהליכי עיצוב הנתונים באופן שלא פוגע במטרות ובעשייה להקפיד למדוד רק את הנתונים הרלוונטיים לשיפור ולמידה ולהימנע ממדידה לשם מדידה. יש לשאוף שתהליכי המדידה יתבצעו תוך אסוף הנתונים ממערכות מידע ותוך הימנעות מהטלת מטלות דיווח ומילוי שאלונים על צוותי המורים.

15. קיום תהליכי למידה נבסיס לתכנון וליישום אפקטיביים

על מנת להוביל לשינוי מדיניות מוצלח יש ללמוד ממקורות שונים ומגוונים תובנות שיתרמו להצלחה. ניתן ללמוד משינויי מדיניות קודמים, מהספרות המקצועית ואף לעצור מעת לעת וללמוד משינוי המדיניות הנוכחי. כאמור בסעיף "מודלים של למידת מדיניות" למידה יכולה לבסס מוטיבציה גם

לרצון לשנות את המדיניות וחשוב לאפיין את ההשפעות של תהליך הלמידה (Bennett and Howlett, 1992).

○ ביסוס התכנון על למידה מתהליכים קודמים וממחקר.

חשוב ללמוד ולהפיק לקחים משינויי מדיניות קודמים, הן מהצלחות והן מכישלונות. יש ידע פרקטי, מבוסס שדה, שצריך לשמש בסיס לעיצוב מדיניות ולקבלת החלטות. האתגר הוא ללקט ולאגם את הידע הזה ולהנגיש אותו למקבלי ההחלטות ולאנשי החינוך בשדה.

מרואיינים רבים הביעו תחושה כי אין מספיק תהליכי למידה ושכל רפורמה מתחילה "מאפס". חלק מהמרואיינים ציינו שגם בשינויי מדיניות שמגיעים מדרגי הביניים במשרד, אין התייעצות הדדית בין יחידות מקבילות. המתח שקיים לעיתים בין יחידות המשרד גורם לכך שאין שימוש במומחיות הפנימית של היחידות במשרד ואין למידה ממהלכים קודמים של יחידות מקבילות.

וממלץ להתחיל שינויי מדיניות בפיילוט, אך חשוב להפיק לקחים משלב הפיילוט, להטמיע את התובנות במדיניות ולהפיץ את התובנות בצורה מסודרת. חשוב לחלץ את התובנות משלב הפיילוט בתבונה, שכן המעורבות האינטנסיבית של גורמי המקצוע בשלב הפיילוט לא תהיה ברמה הארצית.

5 פי 2 צוינה לחיוב בהקשר זה, בכך שנעשה מחקר מלווה לפיילוט מתוכו חילצו את החסמים שבנו את מגוון המענים שנתנה התוכנית. כמו כן, כמה מרואיינים תיארו את תהליכי הלמידה מרפורמת למידה משמעותית, רפורמה מורכבת שבמובנים רבים לא הצליחה, וכיום מעוררת במשרד דיון פנימי עמוק. אך ככלל, כך צוין, לא תמיד מתקיימים פיילוטים וגם כשכן לא תמיד מתנהלים תהליכי למידה וחילוץ תובנות מהפיילוט, אלא מייד מתקיימת הרחבה לשלב הכלל-ארצי.

גם העולם האקדמי יכול לתרום לעיצוב מדיניות טובה יותר. הביסוס המחקרי יכול לנבוע מקריאת ספרות מחקרית, היועצות באנשי אקדמיה ואף מוסד אקדמי מלווה לשינויי מדיניות מסוים. המחקר האקדמי מפרה את החשיבה. רקע מחקרי, מסד נתונים עדכני ומידע על הצורך צריכים להיות בסיס לקבלת החלטות. צוותי מומחים מהאקדמיה יכולים לתרום לעיצוב מדיניות טובה יותר בהצגת ידע על פרקטיקות אפקטיביות בעולם, חידושים בתחומים של יישום ומדידה של מדיניות חינוך ובעיצוב אבני הדרך להצלחה.

המרואיינים ציינו כמה מהלכים במשרד החינוך שהתבססו על קבוצות חשיבה ומהלכים אחרים שיצאו לדרך ללא תורה. המרואיינים ציינו שבישראל התחושה היא שאין מספיק התבססות על מחקר, ובמקרים רבים יוצאים לשינויי מדיניות במהירות, על בסיס אינטואיציה וללא תשתית

מקצועית אקדמית מספקת. כדוגמה הביאו את פינלנד שתכננה תוכנית במשך 4 שנים לפני היציאה לדרך.

השר זלמן ארן, שקידם רפורמה של אינטגרציה והקמת חטיבות ביניים (בשנים 1965-1968) חיפש משענת אקדמית עם שם בינלאומי לשינוי המדיניות שביקש להוביל. מניע מרכזי לרפורמה היה להתאים את מערכת החינוך בישראל לסטנדרטים בינלאומיים.

מצד שני, נטען שאין לחינוך פרדיגמה (ידע שמוסכם על רוב אנשי המקצוע) ודומה שאין פתרון פלא בשום מקום בעולם. ללא בסיס פרדיגמטי קשה לקבל החלטות מושכלות.

לעבודה מקצועית יש ערך גם אם יושבת במגירה תקופה מסוימת. סביר שישתמשו לפחות בחלק כבסיס מקצועי לעתיד.

במבט לאחור, הרבה דברים שמופיעים בדוח דברת יושמו לאחר שנים. שרים בעתיד ראו את הדוח ככוכב צפון ולקחו על עצמם חלק מהנושאים.

יש לגבש צוותי למידה בינתחומיים ולא רק מהדיסציפלינה החינוכית הקלסית. הצוותים בתכנון שנות ה-80 היו בעיקר כלכלנים ולא כלכלני חינוך וגם היסטוריונים של החינוך לא שותפו.

- קביעת פסקי זמן מראש לצומתי הערכה.
- בניית מנגנונים להערכה במסגרות היישום השונות.

חשוב לשים לב – עיצוב תרבות ארגונית עם פתיחות לתהליכי למידה וביקורת.

אחד התנאים להצלחה הוא תהליכי למידה והערכה מתמשכים בשלב היישום. חשוב לקבוע צמתי למידה לאורך הדרך, הן לשינויים והתאמות הנובעים מקשיים או התרחשויות בלתי צפויות והן לזיהוי יעדים לשימור. חשוב שהלמידה תתמקד לא רק בהצלחות אלא גם בקשיים. לצורך כך יש לטפח בקרב כל בעלי התפקידים תרבות של ארגון לומד שבה יש קשב לשדה ולגיטימציה לכישלונות. יש לחזק את תרבות הלמידה והפקת הלקחים.

חלק מהמרוויינים ביקרו את תרבות הלמידה במערכת החינוך וציינו כי אין מספיק תהליכים של הערכה מעצבת. ישנה ציפייה להציג הצלחות מהירות ואין סבלנות או לגיטימציה להעלאת של קשיים בשלב היישום.

ייתכן שהתרבות הזו נעוצה בעובדה שהמערכת עסוקה בהתגוננות ותגובה לביקורת ואין לה לגיטימציה לעצור ולחשוב. ייתכן שהמקור לכך הוא שהמשרד עסוק בביצוע ובכיבוי שרפות ללא פניות לעצירה לחשיבה. אגפי התכנון שהוקמו במשרדי הממשלה היו בין היתר על מנת לייצר תהליכי חשיבה במשרדים השונים.

פרק 4. סקר מורים ומנהלים

המחקר עד כה, ובפרט גיבוש המודל, התבסס בעיקר על תובנות שהעלו חוקרים ואנשי מטה המובילים מדיניות חינוך ברמה המערכתית. אולם כפי שעלה במחקרים רבים ומתובנות המומחים – ישנה חשיבות מכרעת לתפיסות הקיימות בשטח בכל הקשור לפעולות הנדרשות ליישום של רפורמה ולהערכת טיב הפעולות שבוצעו. בחלק זה יוצגו ממצאי סקר שערכנו במטרה לבחון את תפיסות הצוותים בשדה – מנהלי תיכונים, מורי 5 יחידות לימוד מתמטיקה ורכזי מתמטיקה, זאת תוך מיקוד ברפורמת 5 פי 2.⁵⁷ הסקר בחן באיזו מידה הנבדקים העריכו שעקרונות שונים המיוצגים במודל, יושמו ברפורמת 5 פי 2, מהם ההיבטים שתרמו להצלחת התוכנית ואילו היבטים לדעתם תרמו לרפורמות אחרות מלבד 5 פי 2. להלן עיקרי הממצאים של הסקר.

אוכלוסיית הסקר

הסקר הופץ בתאריכים 4 ביוני עד 6 ביולי, בשתי גרסאות שונות: גרסה אחת שהותאמה למנהלים בבתי ספר תיכון, וגרסה שנייה שהותאמה למורי 5 יחידות לימוד מתמטיקה ולרכזי מתמטיקה בתיכון. הפצתו נעשתה בשני אפיקים מרכזיים: רשימות תפוצה שהיו ברשות החוקרים, רשימות תפוצה של איגוד המנהלים העל-יסודיים ושל מנהלים, רשימות תפוצה אישיות של מנהלים, של מנהלי אגפי חינוך ברשויות, בקבוצות הוואטסאפ של מנהלי בתי ספר ומורים למתמטיקה וברשת החברתית פייסבוק בקבוצות שונות של מורים ומנהלים.

בסך הכול השיבו לסקר 105 אנשי חינוך, בהם 28 מנהלים ו-77 רכזים ומורים ל-5 יחידות לימוד (יח"ל) מתמטיקה.⁵⁸ המורים והרכזים מילאו שאלון מעט שונה מהשאלון שהמנהלים מילאו. המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של אוכלוסיית הסקר היו דומים למאפייני האוכלוסייה שלקחה חלק ברפורמת 5 פי 2.⁵⁹

57 לפירוט על הרפורמה ראו חיבה 1.

58 מתוכם 32 רכזים ו-45 מורים ל-5 יח"ל מתמטיקה.

59 בדומה לאוכלוסייה שלקחה חלק ברפורמת 5 פי 2, האוכלוסייה בסקר הייתה במצב חברתי-כלכלי גבוה יחסית: 8% מהמשיבים ציינו כי מרבית אוכלוסיית בית הספר משתייכת למעמד חברתי-כלכלי גבוה מאוד,

נציין כי את הסקר התחילו למלא 309 משיבים: 239 מורים ורכזים ו-70 מנהלים, אולם מתוכם קודדו התשובות של 105 משיבים אשר ענו על רוב השאלון, ⁶⁰ מתוכם 77 מורים-רכזים ו-28 מנהלים. מקרב המורים-רכזים שענו על רוב השאלון 65 מהמשיבים ציינו כי לקחו חלק ברפורמה ו-12 ציינו כי לא לקחו בה חלק או שלא ידעו אם לקחו בה חלק, אולם כאמור בכל זאת ענו על רוב השאלון. מקרב המנהלים כל מי שענה על רוב השאלון ציין כי לקח חלק ברפורמה.

עקב מיעוט המנהלים שענו על הסקר בשאלות הזהות יוצגו רק הנתונים המצרפיים, ובחלקים שבהם יוצגו תשובות המנהלים – הן יוצגו כתשובות כלליות וללא הניתוח המדויק של הנתונים.

תוצאות

יישום העקרונות ברפורמת 5 פי 2

בחלקים הראשון והשני של השאלון נבחנו עמדות המשיבים לגבי יישום העקרונות שהוצגו במודל ברפורמת 5 פי 2. בחלק הראשון הוצגו בפני המשיבים היגדים לגבי פעולות שונות שתרמו לרפורמת 5 פי 2 והם התבקשו להשיב עד כמה הם מסכימים עימם. ניתנה בחירה מרובה מבין 5 אפשרויות – כלל לא מסכים, לא כל כך מסכים, די מסכים, מסכים מאוד ולא יודע. לצורך פשטות, בחלק זה יוצגו התוצאות לפי חלוקה לשתי אפשרויות: לא מסכים (כולל כלל לא מסכים ולא כל כך מסכים) ומסכים (כולל די מסכים ומסכים מאוד).

בחלק השני הוצגו בפני הנבדקים מרכיבים של רפורמת 5 פי 2, והם התבקשו להעריך עד כמה כל אחד מהמרכיבים סייע להצלחת הרפורמה. ניתנה בחירה מרובה מבין 5 אפשרויות – כלל לא סייע, סייע במידה מועטה, סייע במידה רבה, סייע במידה רבה מאוד ולא רלוונטי לבית ספרי. התוצאות

40% למעמד די גבוה, 29% למעמד בינוני, 18% למעמד די נמוך ו-5% למעמד נמוך מאוד. בחלוקה למגזרים 72% ציינו כי בית ספרם משתייך לזרם הממלכתי, 19% לממלכתי-דתי, 9% לערבי וללא ייצוג למגזר החרדי. נציין כי גם ברפורמת 5 פי 2 היה ייצוג יתר לאוכלוסייה המבוססת, ולחינוך הממלכתי והממלכתי דתי, לעומת ייצוג חסר לחינוך הערבי וחוסר ייצוג לחינוך החרדי. לפירוט המשתנים הסוציו-דמוגרפיים של האוכלוסייה שלקחה חלק ברפורמת 5 פי 2, ראו רגב וגורדון, 2020 וזוסמן ומעגן, 2019.

יוצגו לפי חלוקה לשתי אפשרויות – לא סייע או סייע במידה מועטה, לעומת סייע במידה רבה או במידה רבה מאוד.⁶¹

להלן יוצגו תוצאות חלק זה לפי העקרונות שנבחנו.

שלב עיצוב המטרות

מדיניות ארוכת טווח שכוללת מיקוד וסדרי עדיפויות. בהקשר למיקוד, המשיבים התבקשו לחוות דעתם על ההיגד "ההשקעה בתוכנית '5 פי 2' באה על חשבון יעדים אחרים של משרד החינוך". מכלל המשיבים 49% הסכימו עם היגד זה (51 משיבים), ו-29% לא הסכימו (30 משיבים). בהקשר למדיניות ארוכת טווח, המשיבים התבקשו לחוות את דעתם על ההיגד "משרד החינוך המשיך לקדם את התוכנית גם לאחר ששר החינוך בנט עזב את תפקידו". מכלל המשיבים 67% הסכימו (70 משיבים) לעומת 24% שלא הסכימו (25 משיבים). עמדות המורים-רכזים והמנהלים היו דומות.

ביסוס המטרות על צורך שקיים במציאות. המשיבים התבקשו לחוות דעתם על ההיגד "התוכנית נתנה מענה לצורך לאומי-חינוכי חשוב". מכלל המשיבים 74% הסכימו עם ההיגד (78 משיבים), ו-25% לא הסכימו (26 משיבים).

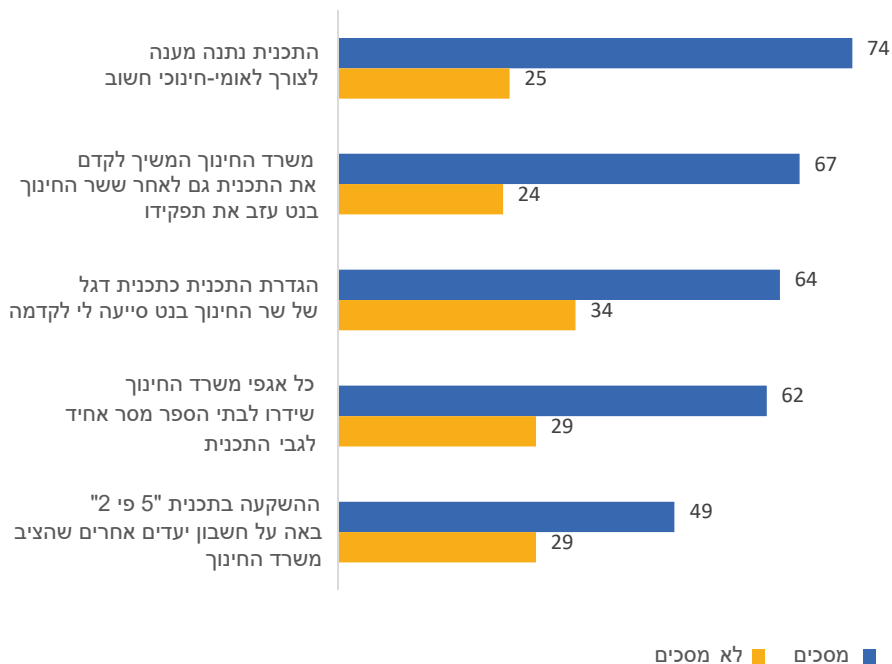
ניסוח ברור של היעדים. המשיבים התבקשו לחוות דעתם על ההיגד "כל אגפי משרד החינוך שידרו לבתי הספר מסר אחיד לגבי התוכנית". מכלל המשיבים 62% הסכימו עם ההיגד (65 משיבים) ו-29% לא הסכימו (30 משיבים).

מעורבות של השר והדרג הפוליטי. המשיבים התבקשו לחוות דעתם על ההיגד "הגדרת התוכנית כתוכנית דגל של שר החינוך בנט סייעה לי לקדמה". מכלל הנשאלים 64% מהמשיבים הסכימו עם ההיגד (67 משיבים) ו-34% לא הסכימו (36 משיבים).

מכל האמור עולה כי מרב העקרונות הרלוונטיים לשלב עיצוב המטרות נתפסו כמסייעים ונראה שיושמו ב-5 פי 2, אולם כמחצית מהמשיבים ציינו כי ההשקעה בתוכנית באה על חשבון יעדים אחרים של משרד החינוך.

התשובות הרלוונטיות לשלב עיצוב המטרות מוצגות בתרשים 2.

תרשים 2
שלב עיצוב המטרות: עד כמה אתם מסכים עם כל אחד מהמשפטים הבאים?
 (כלל המדגם, ב-%)



1. שלב עיצוב נלי המדיניות⁶²

תכנון גמיש המאפשר התאמה לצרכים מקומיים. המשיבים התבקשו לחוות דעתם על ההיגד "ניתנה לי הגמישות להתאים את יישום התוכנית לצרכים הספציפיים של הכיתות שלי מדתי". מכלל המשיבים 68% הסכימו (71 משיבים) ו-29% לא הסכימו (30 משיבים).

62 בחלק זה לא התייחסנו למרכיבים של שיתוף ציבור הכוללים אנשי שדה ומומחים מפני שהמודעות של מרבית המורים והמנהלים הפועלים בשטח למהלכים שכאלה אינה מלאה. מהלכים של שיתוף ציבור כוללים בהכרח מספר מוגבל של נציגים שאמורים לייצג קבוצה רחבה יותר, אולם אין סיבה שהקבוצה המיוצגת תכיר את התהליך הזה שנערך במסגרת עיצוב המדיניות. לכן ניתן להסיק על עיקרון זה יותר מראיונות שנעשו עם הגורמים שלקחו חלק בעיצוב התוכנית, ופחות מסקר הדוגם את ציבור המורים והמנהלים כולו.

בחירת כלי המדיניות האופטימלי. המשיבים נשאלו לגבי מספר כלים שונים, אשר נועדו לתמוך במטרות התוכנית ולעודד תלמידים ללמוד 5 יחידות לימוד מתמטיקה. בין הכלים שנבחנו: הוספת שעות להוראת מתמטיקה, כאשר 75% מהמשיבים ציינו שכלי זה סייע במידה רבה או רבה מאוד להצלחת התוכנית (79 נשאלים) לעומת 16% שציינו שכלי זה סייע במידה מועטה או כלל לא סייע (17 משיבים). כלי נוסף שהופעל היה הגדלת הבונוס עבור לימוד 5 יחידות לימוד מתמטיקה לקבלה לאוניברסיטה. 66% מהמשיבים ציינו שכלי זה סייע במידה רבה או רבה מאוד (69 משיבים), לעומת 24% שציינו כי הכלי סייע במידה מועטה או כלל לא סייע (25 משיבים). בנוסף נבחנו העמדות לגבי השפעת רשת הביטחון שנתנה לנכשלים ב-5 יחידות לימוד מתמטיקה. 51% מהמשיבים ציינו שהיא תרמה במידה רבה או רבה מאוד (53 משיבים), לעומת 45% שציינו שסייעה במידה מועטה או לא סייעה כלל (47 משיבים).

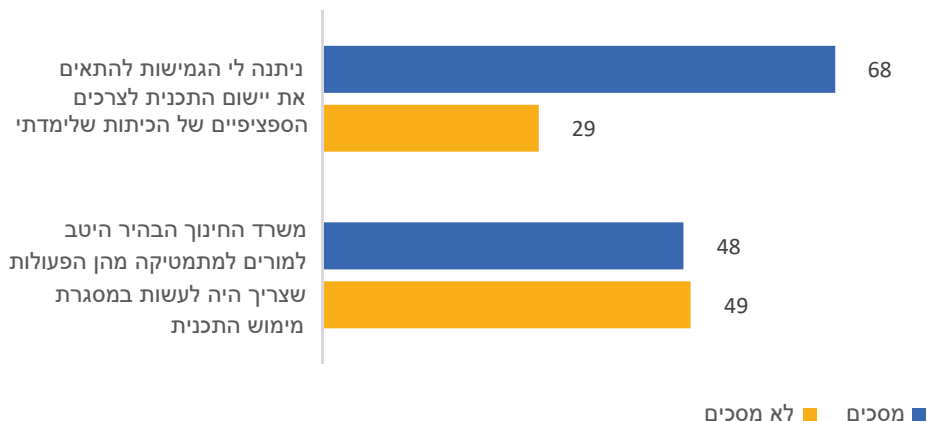
בנוסף המשיבים נתבקשו לחוות את דעתם על ההיגד "משרד החינוך הבהיר היטב למורים למתמטיקה מהן הפעולות שצריך היה לעשות במסגרת מימוש התוכנית". 48% מהמשיבים הסכימו (50 משיבים) ו-1% (51 משיבים) לא הסכימו.

מכל האמור נראה כי מרבית כלי המדיניות שנעשה בהם שימוש סייעו לדעת המשיבים, מלבד רשת הביטחון שנתפסה כמועילה רק על ידי כמחצית מהמשיבים; כמו כן מרבית המשיבים ציינו כי ניתנה להם גמישות להתאים את התוכנית לצורכי הכיתות שהם לימדו, אולם מצד שני כמחצית מהמשיבים ציינו כי משרד החינוך לא הבהיר היטב למורים למתמטיקה את הפעולות שעליהם לעשות במסגרת מימוש התוכנית.

התשובות הרלוונטיות לשלב עיצוב כלי המדיניות מהחלק הראשון של השאלון (עד כמה אתה מסכים עם כל אחד מההיגדים הבאים) מוצגות בתרשים 3. והתשובות הרלוונטיות מהחלק השני של השאלון (עד כמה כל אחד מהמרכיבים סייעו או לא סייעו למימוש התוכנית בבית ספרך?) מוצגות בתרשים 4.

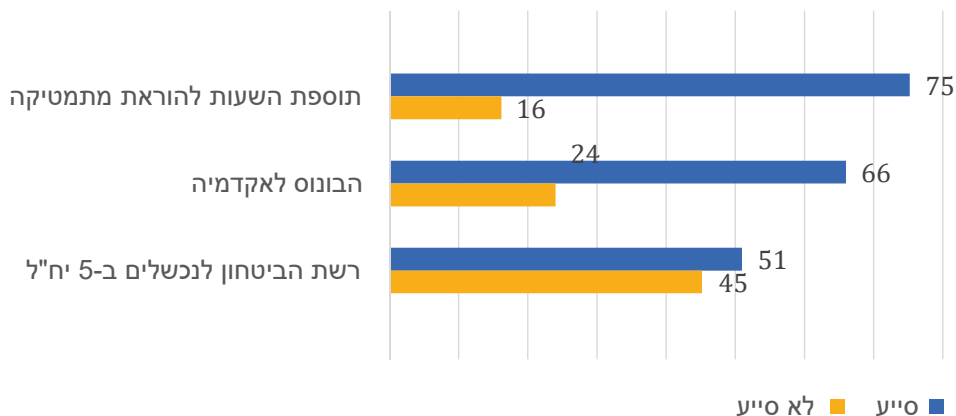
תרשים 3

שלב עיצוב כלי המדיניות: עד כמה אתה מסכים עם כל אחד מהמשפטים הבאים?
(כלל המדגם, ב-%)



תרשים 4

שלב עיצוב כל המדיניות: עד כמה כל אחד מהמרכיבים סייע או לא סייע למימוש התוכנית בבית ספרך?
(כלל המדגם, ב-%)



ג. שלב היישום

שיתוף גורמים הפועלים באקוסיסטם. מספר שאלות עסקו בהיבט זה. ראשית הנובדקים נשאלו עד כמה סייעה מעורבות של גורמים מחוץ למשרד החינוך (מגזר שלישי, תעשייה). 30% ענו שסייע במידה רבה או במידה רבה מאוד (31 משיבים), ו-46% ענו שלא סייע או סייע במידה מועטה (48 משיבים). בנוסף נשאלו "עד כמה היחס של ההורים לתוכנית תרם להצלחתה". בקרב המשיבים 50% ציינו שסייע במידה רבה או רבה מאוד (52 משיבים) לעומת 37% שציינו שסייע במידה מועטה או כלל לא סייע (39 משיבים). בשאלה נוספת המשיבים נשאלו עד כמה סייע להם שיתוף הפעולה עם הרשות המקומית. 41% מהמשיבים טענו שסייע במידה רבה או במידה רבה מאוד (43 משיבים), ואילו 42% טענו שלא סייע או סייע במידה מועטה (44 משיבים). מעורבות הציבור בשלב היישום באה לידי ביטוי גם בקמפיין תקשורתי שנעשה לטובת הרפורמה. המשיבים נשאלו באיזו מידה הקמפיין סייע, ו-56% ציינו כי סייע במידה רבה או רבה מאוד (59 משיבים) לעומת 36% שציינו כי הקמפיין סייע במידה מועטה או לא סייע כלל (38 משיבים).

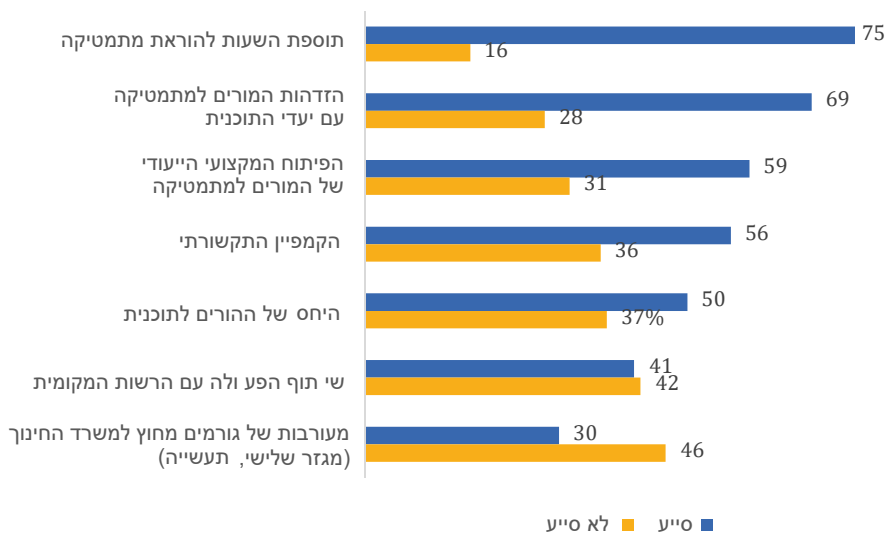
אנשי חינוך בשדה – הכשרה והזדהות. שתי שאלות אשר בחנו עמדות לגבי המידה שבה פעולות שונות סייעו להצלחת רפורמת 5 פי 2 עסקו בהכשרה והזדהות של מורים. בראשונה נשאלו עד כמה הפיתוח המקצועי הייעודי של המורים למתמטיקה סייע. 59% מהמשיבים טענו שסייע במידה רבה או במידה רבה מאוד (62 משיבים), לעומת 31% שטענו שסייע במידה מועטה או לא סייע כלל (33 משיבים). השאלה השנייה עסקה בהזדהות המורים. המשיבים נשאלו באיזו מידה סייעה הזדהות המורים למתמטיקה עם יעדי התוכנית. 69% מהמשיבים טענו שסייעה במידה רבה או רבה מאוד (72 משיבים), לעומת 28% מהמשיבים שטענו שסייעה במידה מועטה או לא סייעה בכלל (29 משיבים).

תכנון תקציב לטווח ארוך. ההיבט התקציבי בא לידי ביטוי בשאלה שעסקה במידה בה תוספת השעות להוראת המתמטיקה סייעה למימוש התוכנית. 75% מהמשיבים ציינו כי התוספת סייעה במידה רבה או במידה רבה מאוד (79 משיבים), ו-16% ציינו שסייעה במידה מועטה או לא סייעה כלל (17 משיבים).

מכל האמור נראה ששיתוף האקוסיסטם: גורמים מחוץ למשרד החינוך (מגזר שלישי, תעשייה) ושיתוף הפעולה עם הרשות המקומית לא נתפסו כמסייעים על ידי מרבית המשיבים; כמו כן היחס של ההורים והקמפיין התקשורתי נתפסו כמסייעים רק על ידי כחצית מהמשיבים. לעומת זאת ההשקעה באנשי חינוך בשדה, שהתבטאה בפיתוח המקצועי ובהזדהות מורים נתפסה כמסייעת על ידי מרבית המשיבים. וגם התכנון ארוך הטווח שהתבטא בתוספת שעות למתמטיקה נתפסה כמועילה.

התשובות הרלוונטיות לשלב היישום מוצגות בתרשים 5.

תרשים 5
שלב היישום: עד כמה כל אחד מהמרכיבים סייע או לא סייע למימוש התוכנית
בבית ספרך?
 (כלל המדגם, ב-%)



ד. שלבי המדידה והערכה

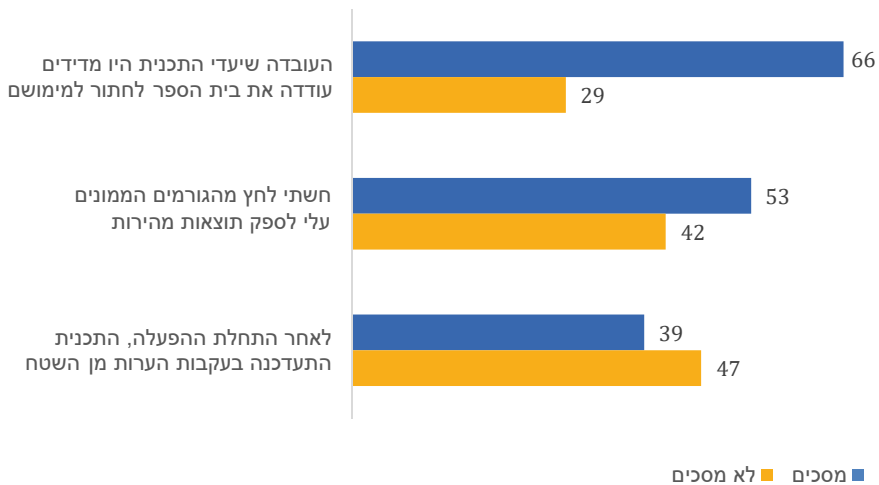
הגדרת מדדים ומעקב אחר התקדמות. התפיסות לגבי השפעת המדדים המדידים נבחנו בשאלה בה המשיבים התבקשו לחוות דעתם על ההיגד "העובדה שיעדי התוכנית היו מדידים עודדה את בית הספר לחתור למימושם". 66% מהמשיבים הסכימו עם ההיגד זה (69 משיבים), לעומת 29% שלא הסכימו (30 משיבים). בנוסף המשיבים התבקשו לחוות דעתם על ההיגד "חשתי לחץ מהגורמים הממונים עלי לספק תוצאות מהירות". 53% מהמשיבים הסכימו (56 משיבים) ו-42% מהמשיבים לא הסכימו (44 משיבים).

למידה היא בסיס לתכנון ויישום. על עמדות המשיבים לגבי האופן בו היישום כלל תהליכי למידה אפקטיביים ניתן ללמוד מעמדותיהם כלפי ההיגד "לאחר התחלת ההפעלה, התוכנית התעדכנה בעקבות הערות מן השטח". 39% מהמשיבים (41 משיבים) הסכימו לעומת 47% שלא הסכימו (49 משיבים).

מכל האמור עולה כי לפי מרבית המשיבים ההיבטים הקשורים להגדרת מדדים ומעקב אחר התוכנית תרמו להצלחתה, אולם רק מיעוט ציין כי נערך תהליך למידה במסגרת יישום התוכנית, ושהיא התעדכנה בעקבות הערות מן השטח.

התשובות הרלוונטיות לשלב המדידה וההערכה מוצגות בתרשים 6.

תרשים 6
שלב המדידה וההערכה: עד כמה אתם מסכים עם כל אחד מהמשפטים הבאים?
 (כלל המדגם, ב-%)



יצוין כי שני עקרונות שהוצגו במודל לא נבחנו במסגרת הסקר: התבוננות פדגוגית ועיצוב מבנה ארגוני תומך שינוי.

מענה לשאלות ביישום התוכנית

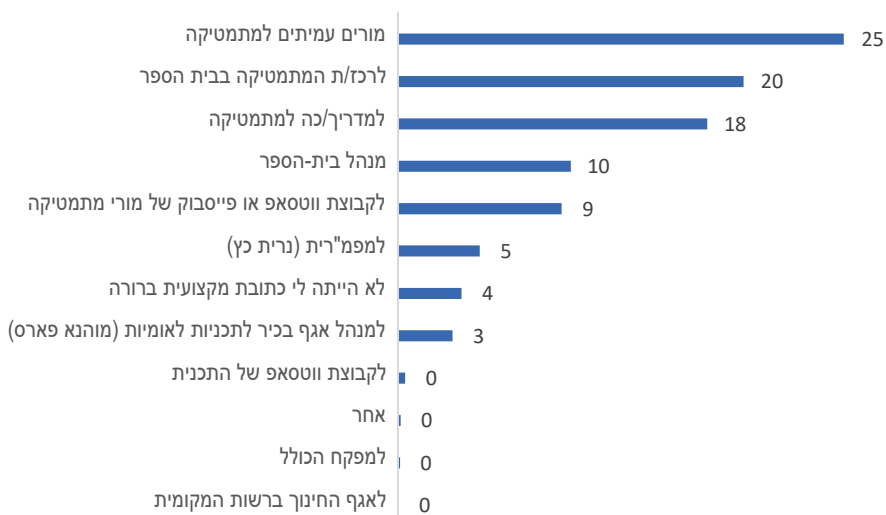
על מנת לבחון עמדות לגבי טיב תרומת המבנה הארגוני ליישום התוכנית, המשיבים נשאלו אל מי הם פנו בשאלות בנוגע ליישום התוכנית (לכל משיב ניתנה אפשרות לבחור במספר גורמים אליהם הוא פנה). מקרב המורים-רכזים 25% ציינו מורים עמיתים למתמטיקה כגורם שקיבל את מרב

הפניות, 20% ציינו את רכז המתמטיקה בבית הספר,⁶³ 18% את המדריך למתמטיקה, 10% ציינו את מנהל בית הספר, 9% פנו לקבוצת ווטסאפ או פייסבוק של מורי מתמטיקה, 5% למפמ"רית ו-4% ציינו שלא הייתה להם כתובת מקצועית. פחות מאחוז ציינו את אגף החינוך ברשות המקומית ואת קבוצת הוטסאפ של התוכנית.

תשובות המורים-רכזים מוצגות בתרשים 7.

מניתוח תשובות המנהלים קשה להציג מגמות מובהקות עקב מיעוט המשיבים (27 תשובות), ולכן הם לא יוצגו בחלק זה.

תרשים 7
אל מי פנית בשאלות ביישום התוכנית להגדלת מספר לומדי 5 יח"ל במתמטיקה
(5 פי 2), מורים-רכזים
 (ב-%)



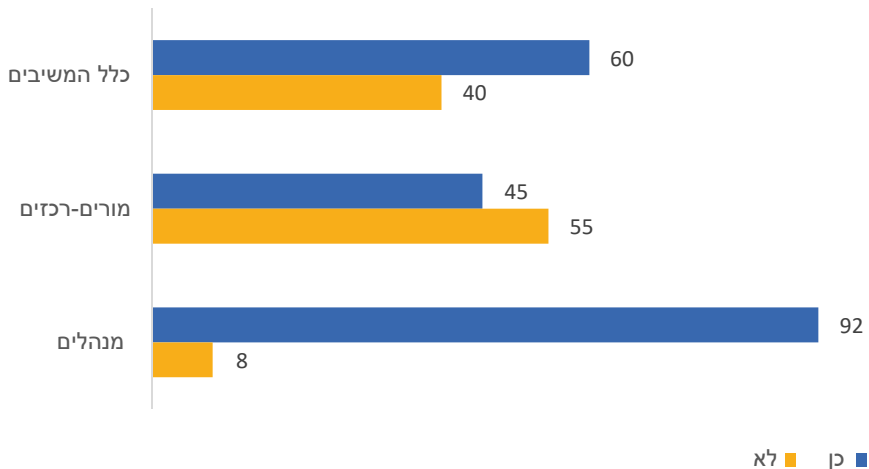
* המשיבים יכלו לציין גורמים אחדים שפנו אליהם. בסך הכול קודדו בחלק זה 194 תשובות של מורים-רכזים.

רפורמות נוספות

המשיבים נשאלו אם בעבר השתתפו בתוכנית או רפורמה אחרת במערכת החינוך (יכלו לציין מספר רפורמות), ומהם הגורמים שתרמו להצלחת הרפורמה. התוצאה המפתיעה ביותר בהקשר זה הוא שחלק ניכר – 40% מהמשיבים (45 תשובות) ציינו כי לא לקחו חלק באף תוכנית או רפורמה, ומקרב המורים רכזים 5% מהמשיבים ציינו כי לא לקחו חלק באף רפורמה קודמת (לעומת 8% מהמנהלים), על אף שהמורים שמילאו את הסקר היו בעלי ותק ממוצע של 20 שנה. תוצאות אלה מוצגות בתרשים 8.

תרשים 8

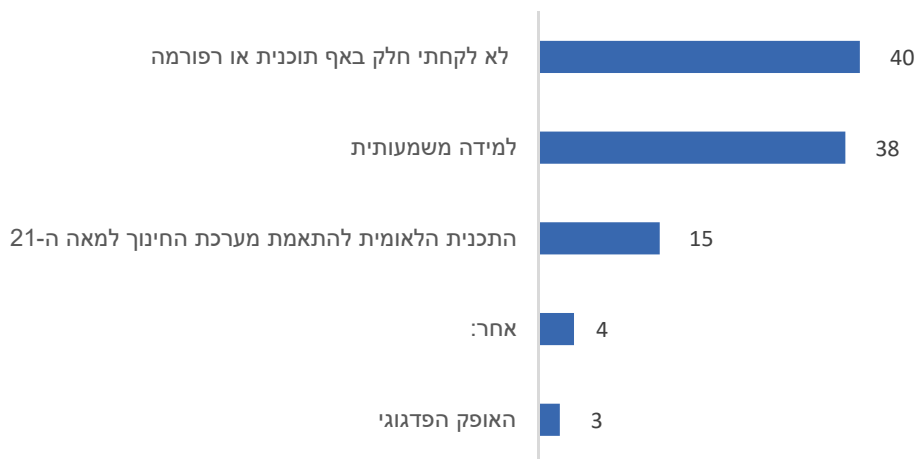
האם בעבר כבר השתתפת בתוכנית או ברפורמה כלשהי אחרת במערכת החינוך?
(מורים-רכזים, מנהלים וכלל המשיבים, ב-%)



* בסך הכול קודדו בחלק זה 113 תשובות (77 תשובות של מורים-רכזים ו-36 תשובות של מנהלים)

מפילוח תשובות המשיבים עולה כי 38% מכלל המשיבים ציינו כי לקחו חלק בלמידה משמעותית (43 תשובות), 15% בתוכנית להתאמת מערכת החינוך למאה ה-21 (15 תשובות), 3% את באופק הפדגוגי (3 תשובות) ו-4% ציינו אחר (5 תשובות). פירוט התפלגות התשובות מוצג בתרשים 9.

תרשים 9
האם בעבר כבר השתתפת בתוכנית או ברפורמה כלשהי אחרת במערכת החינוך,
ואם כן – באיזו?
 (כלל המשיבים, ב-%)



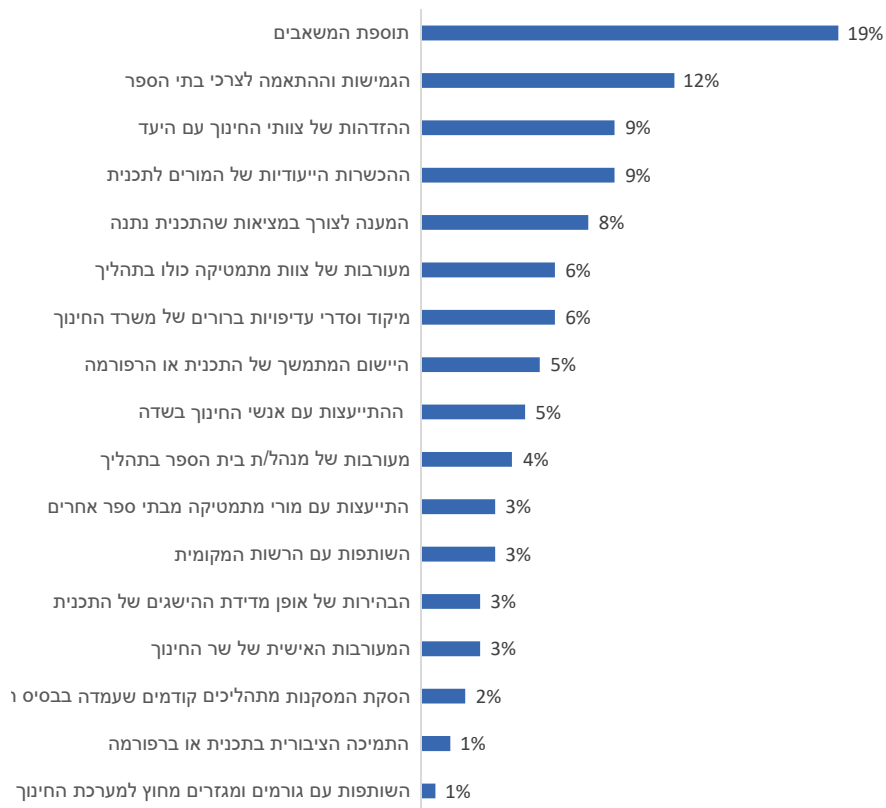
* המשיבים יכלו לציין כמה רפורמות שלקחו בהן חלק. בסך הכול קודדו בחלק זה 113 תשובות.

בהקשר לתוכניות שצוינו המשיבים התבקשו לציין את שלושת הגורמים החשובים ביותר שתרמו להצלחתן. לשאלה זו ניתנו 146 תשובות. הגורמים שצוינו במספר הרב ביותר של התשובות היו: תוספת משאבים אותה שצוינה ב-19% מהתשובות (28 תשובות), הגמישות וההתאמה לצורכי בית הספר שצוינה ב-12% מהתשובות (17 תשובות), הזדהות של צוותי החינוך עם היעד והכשרות ייעודיות של מורים לתוכנית צוינו ב-9% מהתשובות (13 משיבים), והמענה לצורך במציאות שהתוכנית נתנה צוין ב-8% מהתשובות (11 תשובות).

הגורמים שצוינו מעט פעמים: השותפות עם גורמים ומגזרים מחוץ למערכת החינוך צוינה בשיעור הפעמים הנמוך ביותר – על ידי פחות מאחוז, התמיכה הציבורית בתוכנית או ברפורמה צוינה על ידי מעט יותר מאחוז מהמשיבים, הסקת מסקנות מתהליכים קודמים צוינה על ידי כ-2% מהמשיבים, המעורבות האישית של שר החינוך מהמשיבים והבהירות של אופן מדידת ההישגים של התוכנית צוינו שתייהן על ידי כ-3% מהמשיבים בלבד. מכל האמור נראה שהגורמים הקשורים לעבודה השוטפת בשטח – תוספת המשאבים, הגמישות וההתאמה לצורכי בית הספר, הזדהות צוותי

החינוך והכשרות ייעודיות נתפסו כבעלות תרומה רבה, ואילו תהליכים רחבים יותר המתרחשים מחוץ לגבולות בית הספר, כגון מעורבות השר, הסקת מסקנות מתהליכים קודמים, תמיכה ציבורית ושותפות של גורמים מחוץ למערכת החינוך נתפסו כפחות משמעותיים. פירוט התפלגות התשובות מוצג בתרשים 10.

תרשים 10
מהם שלושת הגורמים החשובים ביותר בעיניך שתרמו להצלחת רפורמת
או תוכניות קודמות?
(כלל המדגם, ב-%)



* בחלק זה קודדו 146 תשובות.

סיכום הסקר

הסקר הוא חלקו היישומי האחרון של המחקר ומטרתו לברר כיצד העקרונות שהתבססו על הספרות ועל עמדות מומחים נתפסים על ידי השטח, וכיצד בשטח מעריכים את יישומם ברפורמת 5 פי 2.

מבחינת ניתוח העקרונות נראה שהעקרונות שנתפסו כמשמעותיים ביישום רפורמה נגעו ברובם יותר לעבודה המתבצעת בבית הספר, למשאבים המוקצים עבורה, להתאמתה לצרכים בשטח ולמוטיבציה של המורים ליישמה. כך תוספת השעות להוראת המתמטיקה והזדהות המורים למתמטיקה עם רפורמת 5 פי 2 נתפסו כשני העקרונות שסייעו לה במידה הרבה ביותר; ואילו תוספת המשאבים, ההתאמה לצורכי בית הספר הכשרות ייעודיות והזדהות צוותי החינוך נתפסו על מרבית המשיבים כגורמים שתרמו לרפורמות קודמות.

משיעורי הסכמה גבוהים להיגדים שעסקו בגמישות, במתן מענה לצורך ובהזדהות המורים, ניתן להסיק על החשיבות והתרומה הניכרת של הזדהות ומחויבות פנימית של כוחות השדה.

שיעור ניכר של המשיבים ציינו שהמדידה הברורה עודדה את בית הספר לחתור לתוצאות; עם זאת, שיעור נמוך העיד שהפעולות הנדרשות מבתי הספר הובהרו על ידי המשרד. נתונים אלו, בשילוב עם הנתונים של הזדהות גבוהה של המורים עם התוכנית והסכמה כי ניתן להם מרחב גמישות, יכולים להעיד כי עיצוב התוכנית 5 פי 2 כלל שילוב של יעדים ותוצאות ברורים לצד מרחבי גמישות ואוטונומיה בהיבטים האופרטיביים. גם הראיונות בחלקו הראשון של המחקר העידו על כך. יצוין כי תוכנית 5 פי 2 ייחודית באפשרות לייצר מדדי תוצאה ברורים, ולרוב בשדה החינוכי מדידת תוצאות היא מהלך מורכב יחסית. בהקשר זה, חשוב לציין כי למרות החשיבות שייחסו המרואיינים מהמטה לעדכון התוכנית בעקבות ההערות מהשטח, הדבר לא נתפס כך על ידי המשיבים לשאלון וזהו ההיגד שזכה להסכמה הנמוכה ביותר.

לעומת זאת השותפות עם גורמים מחוץ למערכת החינוך ובפרט הרשויות המקומיות לא נתפסה כמשמעותית, כאשר רוב המשיבים לא ראו ערך גבוה במעורבות הגורמים הללו ב-5 פי 2 וכחות מאחז ציינו את המעורבות של גורמים מחוץ למערכת החינוך כבעלת תרומה לרפורמות קודמות. ייתכן שהדבר נובע מחוסר מודעות של המורים בשטח למהלך הרחב של שותפות מערכתית ויצירת collective impact שהיה חלק משמעותי מהרוח הגבית לרפורמה, מחוסר הכרות עם זהותם של הגורמים המסייעים שחלקם לא נחשפו לשדה או עם חוסר בהנגשה של השירותים המוצעים על ידי חלק מהם.

המשיבים לא ייחסו תרומה משמעותית גם לשיעורים המקוונים למרות שאלו אפשרו לתלמידים שבבית ספרם לא היו מורה מתאים או קבוצות חמש יחידות לימוד ללמוד ולהבחן במבחן הבגרות במתמטיקה בהיקף של חמש יחידות לימוד. נראה שהחשיבות המועטה נובעת מכך שהמשיבים לא הכירו את התרומה שהייתה לשיעורים אלה לעמידה במטרות התוכנית, משום ששיעורים אלה היו רלוונטיים לתלמידים שבבית ספרם לא הייתה קבוצה ומורה ל-5 יח"ל מתמטיקה.

ממצאי הסקר מעידים על חשיבות בחירת הכלי האפקטיבי, כאשר הבונוס לאקדמיה ורשת הביטחון לנכשלים קיבלו ציונים גבוהים. הבחירה בכלים אלו ענתה על חסמים משמעותיים שעמדו בפני התלמידים ושינוי הנהלים לגביהם אפשר לשינוי בשדה לקרות.

משיבים רבים ציינו שהתוכנית באה במידה רבה על חשבון יעדים אחרים של משרד החינוך, מה שמעיד על שינוי תדיר של סדרי עדיפויות של המשרד. כאמור, כפי שצינו מרואיינים רבים (בחלקו הראשון של המחקר), שינויים תדירים אלו נתפסים כגורם מעכב ביכולת להשיג תוצאות שכן התהליכים החינוכיים דורשים זמן.

בהמשך לכך, ממצא מעניין שעלה מהסקר קשור לאופן בו בשטח מודעים לקיומן של רפורמות. כמו שהוצג בסקירת הספרות, בשנים 1993-2018 הושקו בישראל עשר רפורמות פדגוגיות, זאת בנוסף למגוון רפורמות מערכתיות; אולם כאשר המורים והרכזים התבקשו לציין רפורמות קודמות בהן הם לקחו חלק – 55% מהמורים-רכזים ציינו כי לא לקחו חלק בשום רפורמה קודמת, זאת על אף שהוותק הממוצע של מורים ורכזים בהוראת המתמטיקה היה של 20 שנה. זאת ועוד, את הסקר התחילו למלא 309 משיבים: 239 מורים ורכזים ו-70 מנהלים, אולם מתוכם 132 בלבד ציינו שלקחו חלק ברפורמת 5 פי 2 (102 מורים-רכזים ו-30 מנהלים), ו-63 לא ידעו אם הם לוקחים בה חלק או לא (50 מורים-רכזים ו-13 מנהלים). נציין כי בשיחות מדגמיות שביצע צוות המחקר מורים רבים לא הכירו את הרפורמה בשמה והבינו על מה מדובר רק כשהרפורמה תוארה והוצגה בשמות שונים (לכן בשאלון התוכנית הוצגה במספר שמות: התוכנית להגדלת מספר הלומדים 5 יחידות מתמטיקה, לתת 5, התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה, תוכנית 5 פי 2, 5 החדשה). מכל האמור מסתמנת תמונה לפיה השינויים התדירים המובלים על ידי משרד החינוך יוצרים בלבול בשדה, לא מחלחלים לתודעה של המורים והמנהלים ומקשים עליהם הובלת תהליכים חינוכיים ארוכי טווח.

מגבלות הסקר

אופן ומועד הפצת הסקר יצרו מספר מגבלות עליהן יש לתת את הדעת:

ראשית, במועד שבו הסקר הופץ התמודדו מנהלי בתי הספר והמורים עם השלכות משבר קורונה על מערכת החינוך ופעלו בתוך עומס גדול של הנחיות שהגיעו מהמטה לשדה בתכיפות גבוהה, תוך התמודדות עם אי-ודאות, תלמידים ומורים שחוו בידוד או הידבקות ומצוקות רגשיות של תלמידים וצוות שנבעו מאופייה הייחודי של מגפת הקורונה. כל זאת לצד מעבר להוראה מרחוק, שדרשה מהמורים ומהמנהלים עבודה רבה. גם בתום הסגר הראשון וחזרה לבתי הספר ההתמודדות עם שינויים תכופים ואי-ודאות יצרה עומס רב על הצוותים ואי-פניות לבקשות שהגיעו מחוץ למערכת. נוסף על כך התקופה אופיינה במתח רב ויוצא דופן בין השטח לבין משרד החינוך שנבע מהתנהלות משרד החינוך בעת משבר הקורונה וממאבקים שהתרחשו באותה עת בין נציגות המורים לבין הנהלת משרד החינוך, ובין ראשי רשויות מקומיות שהתנהלות המשרד לא הייתה לרוחם. לכן עולה האפשרות שתשובות המורים והמנהלים הושפעו מהאווירה שהייתה במועד מילוי הסקר וכך גם היקף שיתוף הפעולה שהסתכם ב-309 משיבים שהחלו לענות על הסקר ו-105 שסיימו לענות על כל השאלות.

נוסף על כך, כפי שצוין הדגימה נעשתה באמצעות הפצה של הסקר ברשימות תפוצה ובקבוצות רלוונטיות ברשתות חברתיות. לכן האוכלוסייה שענתה על הסקר עשויה לא לייצג באופן מלא את כלל המנהלים והמורים ולמתמטיקה, אלא דווקא את אלה שהם פעילים יותר ברשתות החברתיות ומקורבים לבעלי עניין שעזרו לנו בהפצת הסקר.⁶⁴ עם זאת קבוצה של 105 אנשי חינוך שענו על הסקר היא קבוצה מכובדת שניתן להתרשם מתשובותיה על הלך הרוח בקרב אנשי החינוך.

כמו כן מרבית המשיבים היו מורים או רכזים ל-5 יח"ל מתמטיקה שלקחו חלק ברפורמת 5 פי 2. כאמור רפורמה זו נועדה ספציפית לתמוך במורים וברכזים למתמטיקה תוך הגדלת המשאבים המוקצים לעבודתם, ובהעלאת קרנם של לימודי המתמטיקה המוגברים. מכאן סביר שבתשובותיהם התבטאה תמיכה רבה במיוחד במטרות הרפורמה ובכלים בהם נעשה שימוש במסגרתה, תמיכה שאינה בהכרח מבטאת את תפיסותיהם של מורים למקצועות אחרים או מורים למתמטיקה שלא

64 יצוין כי מאפייני המשיבים לסקר היו דומים למדי למאפייני האוכלוסייה שהשתתפה בתוכנית, אולם כאמור אופן הפצת הסקר עשוי לגרום להטיות בדגימה – למשל שהייתה דגימת יתר בקרב מי שפעילים בפייסבוק או בקבוצות ווטסאפ מסוימות.

לקחו חלק ברפורמה. ייתכן שהיבט זה השפיע גם על תשובות המורים והרכזים בנוגע להשתתפות ברפורמות קודמות, שכן סביר להניח שרפורמות קודמות נגעו פחות בעבודתם השוטפת של מורי ורכזי המתמטיקה, מה שהביא את מרביתם לציין כי הם לא לקחו בהן חלק.

פרק 5. דיון

מטרת המחקר הנוכחי הייתה לגבש מסגרת שיטתית של עקרונות התורמים להצלחה בהובלת רפורמות ושינויים במערכות ציבוריות בישראל, בדגש על מערכת החינוך, ולספק למעצבי המדיניות תובנות על עקרונות ודגשים מרכזיים על מנת להוביל שינוי מדיניות אפקטיבי. במחקר זה גובש מודל על סמך מגוון מקורות שונים: סקירת ספרות מחקרית ויישומית, העוסקת בהיבטים שונים של שינויי מדיניות והובלת רפורמות, מודלים בינלאומיים, ניתוח תובנות שעלו בקבוצות לימוד, סדרת ראיונות עם מומחים מתחומי מנהל החינוך ומדיניות ציבורית וניסיונם של כותבי המחקר. המודל כולל עקרונות ופעולות שיש לבחון בשלבים השונים של הובלת המדיניות: בשלב עיצוב המטרות, בשלב עיצוב כלי המדיניות, בשלב היישום ובשלב המדידה וההערכה.

עיקרי הממצאים

כאמור, העקרונות שחולצו משלל המקורות הוצגו לפי ארבעה שלבים מרכזיים בתהליך המדיניות: עיצוב המטרות, עיצוב כלי המדיניות, יישום ומדידה והערכה. בשלב עיצוב המטרות הושם דגש על החשיבות ביצירת יעדים ברורים, ביצירת סדרי עדיפויות ביניהם ובהצגת הצורך במציאות שמחייב את השינוי. בשלב עיצוב כלי המדיניות הושם דגש על בחירת כלי המדיניות המתאים ביותר על בסיס הצורך במציאות, על שיתוף הציבור ובעלי העניין בעיצוב הכלי, על הותרת מרחב גמישות לבעלי התפקידים בשדה לעצב את הכלי בהתאם למאפיינים המקומיים ועל הצורך בהבנת מורכבות מערכת החינוך והצרכים הפדגוגיים בעיצוב הכלי. בשלב היישום הושם דגש על תפקידם של אנשי השדה בהובלת השינוי ושל שחקנים נוספים ב"אקוסיסטם", וכן על הצורך במבנה ארגוני ומסגרת תקציבית מותאמים לשינוי. בשלב המדידה וההערכה הושם דגש על הגדרת מדדים שישקפו את השינוי הרצוי תוך מודעות לאתגרי המדידה וכן לקביעת צמתיים ללמידה לאורך הדרך כבסיס לתכנון ויישום אפקטיביים.

המודל נבנה בין היתר על בסיס מקרה בוחן – התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה (5 פי 2). תוכנית זו קיבלה תהודה ציבורית רבה והיוו לה שותפים רבים. יודגש, כי מקרה החקר נבחר לא מתוך הנחה שהתוכנית הגיעה ל-100% הצלחה. אלא מתוך הכרה בהצלחות היחסיות של התוכנית וכן בביקורת הציבורית שהיא זכתה לה ושניתן ללמוד מכך.

השוואה בין המודל שגובש במחקר למודלים בינלאומיים

מניתוח של שלוש המודלים עולה שמספר עקרונות מרכזיים שזורים בכלם, ואחרים מופיעים רק בחלקם. להלן יוצג כיצד העקרונות הופיעו במודלים הבינלאומיים – המודל שגובש על ידי חברת הייעוץ McKinsey והמודל שגובש על ידי ארגון OECD (להלן: המודלים הבינלאומיים) לעומת המודל שגובש במחקר זה (להלן: המודל הישראלי):

1. מענה לצורך

עיקרון שמופיע גם במודלים הבינלאומיים וגם במודל הישראלי הוא ששינוי המדיניות צריך להיות מבוסס על צורך ציבורי מוסכם. מעבר לעיקרון הבסיסי שכל פעילות של הממשלה צריכה לשרת את אזרחיה, כאשר הצורך עומד לנגד עיני כל השותפים, יכולת הובלת השינוי גדלה. הצורך שהמדיניות באה לענות עליו, המבוסס על נתונים ומציג את התועלות הצפויות משינוי המדיניות, מאפשר להצדיק את המדיניות ולהציב אותה בראש סדר העדיפויות לצורך קבלת החלטה, לגייס שותפים ולייצר אצלם מחויבות גם בשלב היישום.

2. בחירת כלי המדיניות האפקטיבי ביותר והמתאים לצרכים

לאחר שזיהינו את הצורך הציבורי שהמדיניות באה לענות עליו, חשוב לבחור את כלי המדיניות האפקטיבי והמתאים ביותר לצרכים. זהו עיקרון נוסף שחזר על עצמו במודלים הישראלי והבינלאומיים. קיים מגוון רחב של כלי מדיניות, על הספקטרום שבין רגולציה, תמריצים מסוגים שונים והסברה וחשוב להתאים את כלי המדיניות המדויק לכל צורך ציבורי. ולעיתים נדרש להשתמש ביותר מכלי מדיניות אחד ולשלב מספר כלים כאלו.

3. בהירות וסדרי עדיפויות

עיקרון נוסף שחזר על עצמו בשלוש המודלים הוא הצגה ברורה ופומבית של יעדי המדיניות ובכך למנוע תפיסות שונות על המדיניות ופעולות לא מסונכרנות ואף סותרות. ניסוח בהיר של היעדים מאפשר קודם כל הבנה של בעלי העניין והמבצעים בשדה למצופה מהם ובנוסף גזירת פעולות של כלל המשתתפים בכל הרמות, ויצירת אחריותיות.

בהמשך לכך ישנה התייחסות במודלים השונים לחשיבות של מיקוד וסדרי עדיפויות ברורים שיאפשרו ריכוז מאמץ לאורך זמן. המרואיינים הישראליים הדגישו במיוחד את הקושי בשינוי תדיר

של מטרות מערכת החינוך בישראל ובטווחי זמן מאד קצרים וב-OECD ציינו את הצורך בתיאום עם תהליכי שינוי מקבילים על מנת להימנע מעומס או סתירות.

4. סבלנות לצד ניצחונות מהירים

עיקרון נוסף שחזר על עצמו במודל הישראלי ובמודלים הבינלאומיים נוגע לאלמנט הזמן. ראשית, יש לבחור את נקודת הזמן המתאימה ביותר להתחיל בהובלת השינוי, ולא פחות חשוב מכך את נקודת הזמן בה יש לעצור את השינוי. בנוסף לכך, יש לקחת בחשבון את קצב השינוי, להימנע מקצב מהיר מדי שלא הולם את הבשלות בשטח מצד אחד, ולייצר כמה ניצחונות מהירים שייצרו מומנטום להצלחה, אמון ונראות מצד שני.

5. שיתוף בעלי עניין

שני עקרונות נוספים שחזרו על עצמם במודלים נוגעים לשותפים. עיקרון ראשון הוא יצירת עבודה שיטתית ורציפה עם בעלי העניין הרלוונטיים תוך חיזוק המחויבות שלהם לתרום את חלקם לקידום המדיניות. הדגש המרכזי הוא על ערוצי תקשורת פתוחים ורציפים ועל הבנת התרומה והרווח הייחודיים של כל שחקן. במודל של McKinsey הובהר שאין צורך לרצות את כולם ויש להתמקד בשחקנים הרלוונטיים ביותר.

6. הכשרת המורים ושאר בעלי התפקידים

עיקרון נוסף שחזר על עצמו במודלים הוא ההתייחסות לבעלי התפקידים שידרשו ליישם את המדיניות החדשה. יש לוודא שלבעלי התפקידים בשטח יש את היכולות והמשאבים להוביל את השינוי. לעיתים יש להכשיר אותם או לגייס בעלי תפקידים חדשים.

המודל הישראלי והמודל של ה-OECD הדגישו את הצורך בהזדהות של כלל בעלי התפקידים, בפרט בשדה עם שינוי המדיניות.

7. הקצאת משאבים הולמים

בהמשך לכך, עיקרון נוסף שחזר על עצמו במודלים הוא שיש לתת את הדעת על כך שהוקצו מראש המשאבים המתאימים להובלת השינוי, הן בהיבט התקציבי, אך גם בהיבטים של תשתיות פיזיות

וטכנולוגיות ומשאבי ידע. בנוסף לכך, יש להתוות אסטרטגיה על אופן השימוש במשאבים בין היתר בהיבטים של גמישות תקציבית לדרגים השונים.

8. מדידה ולמידה תוך כדי תנועה

עיקרון נוסף שחזר במודל הישראלי והבינלאומיים הוא הצורך בלמידה לאורך הדרך ועדכון הנחיות המדיניות בהתאם. בהקשר זה חשוב להקפיד על קשר ושיח פתוח עם השטח, לצד איסוף שיטתי של נתונים שיאפשרו למידה ושיפור.

בהמשך לכך, כל המודלים הדגישו את חשיבות המדידה ככלי ללמידה ושיפור וליצירת מוטיבציה של כלל השותפים לקידום השינוי. המרואיינים הישראלים הדגישו את הסכנות הגלומות במדידה בתחום החינוך ובפרט את הסיכון להשטחה של תהליכי עומק בשל רצון להראות עמידה ביעדים ואת חוסר הסבלנות לתוצאות שדורשות טווחי זמן ארוכים יותר.

9. שיתוף ציבור

שלוש המודלים מדגישים את חשיבות הקשר עם הציבור ושיתוף הציבור הן בשלב יצירת סדרי עדיפויות בין המטרות, הן בשלב בחירת כלי המדיניות והן לכל אורך יישום המדיניות.

במודל של McKinsey ובמודל הישראלי הושם דגש על החשיבות של יצירת נראטיב ברור שיבהיר את חשיבות ונחיצות השינוי ואת המרכיבים שלו והצגתו לציבור.

10. תכנון גמיש

המרואיינים הישראלים הדגישו את חשיבות התכנון הגמיש שמאפשר התאמה של התוכנית הכללית לצרכים המקומיים המגוונים מאד ומתן מענה לצרכים יוזמות שעולות מהשטח. נקודה זו הייתה פחות בולטת במקורות הבינלאומיים.

11. מובילים והובלת שינוי

שני עקרונות שהופיעו ב-McKinsey ופחות באו לידי ביטוי בשני המודלים האחרים הם מחויבות של המובילים ויכולת מקצועית בהובלת שינוי.

המודל של McKinsey שם דגש על תפקידם של מובילי שינוי המדיניות וההכרח שהם יפגינו את המחייבות שלהם לשינוי באופן פומבי על ידי השקעת זמן ומאמץ וכן על ידי גילוי אחריות אישית על הצלחות וכשלונות.

עיקרון זה בא לידי ביטוי במודל הישראלי בדגש שניתן על תפקידו של שר החינוך בנט בהובלת השינוי ובדגש שניתן על ידי המרואיינים בישראל לכך שהממשלה צריכה להיות הגורם המוביל באקוסיסטם ולא שותף שווה. ב-OECD וב-McKinsey ישנה התייחסות להתגייסות הפוליטית הכללית לטובת קידום השינוי, שנדרשת לכל אורך הדרך. המודל של McKinsey שם דגש על היכולת המקצועית בהובלת השינוי. לפי מודל זה הובלת שינוי היא מומחיות הכוללת כישורים של ניהול מערכת וכישורים אנליטיים שכן הובלת שינוי מחייבת גם שינויים במבנה המערכת ורתימה של כלל העובדים במערכת לפעולה. מעניין לציין שהמרואיינים בישראל והמודל של ה-OECD ציינו אומנם את הדרכים להוביל את השינוי אך פחות התייחסו לתפקיד המובילים ולמיומנות שלהם בהובלת שינוי.

12. הסתכלות רחבה על השפעות השינוי

במודל של ה-OECD הושם דגש על הצורך להתייחס למגמות ותהליכים סביבתיים וחברתיים בפרספקטיבה רחבה וארוכת טווח – כך שהשינויים המתוכננים יתאימו להם.

במודל הישראלי, לעומת המודלים הבינלאומיים, הושם דגש על השפעות עקיפות של השינוי, שלא ניתן לתכנן אותן מראש ולעיתים יש להן ערך גדול מאד בשינוי, ועל המאפיינים המורכבים של מערכת החינוך בכלל ובישראל בפרט וכן על ההיבטים הפדגוגיים של השינוי.

13. מבנה ארגוני תומך שינוי

עיקרון שבו לידי ביטוי במודל של ה-OECD ובמודל הישראלי הוא הצורך להתאים את המבנה הארגוני של המערכת בכלל ושל בתי הספר בפרט לשינוי הרצוי. המודל של ה-OECD שם דגש על מסגרות מוסדיות כמו תרבות ארגונית ומבנה ארגוני שעשויים להוות חסם להובלת השינוי וגם במקורות על בסיסם נבנה המודל הישראלי הייתה התייחסות רבה לפרויקטור כבעל סמכויות עוקפות ליחידות הרבות במשרד החינוך ולחוסר התאום ושיתוף הפעולה ביניהן ולצורך בגמישות בקבלת החלטות למנהל בשטח.

14. תחזוקה ושימור

נושא התחזוקה והשימור לא עלה כמעט בכל שלוש המקורות וייתכן שזו נקודת תורפה שיש לתת עליה את הדעת. התייחסות מסוימת לנושא זה הופיעה במודל של McKinsey נוגעת להיערכות מראש לחסמים בירוקרטיים אפשריים על מנת לאפשר עבודה רציפה.

המודל אל מול ממצאי הסקר

כאמור, המודל נבנה בעיקר על בסיס ראיונות עם חוקרים ואנשי מטה. בנוסף, נערך סקר בו נשאלו מורים ל-5 יחידות מתמטיקה, רכזי מתמטיקה ומנהלי תכונים על אופן יישומם של מרכיבים שונים בתוכנית, המידה בה להערכתם המרכיבים תרמו להצלחתה והמרכיבים שתרמו להצלחתן של רפורמות קודמות. ככלל, מרבית העקרונות שהוצגו במודל היו מוסכמים גם על המשיבים, ונרשמה הסכמה מצד מרבית המשיבים לגבי תרומתם של העקרונות לתוכנית. ההסכמה הייתה רבה במיוחד ביחס לעקרונות שעסקו בצורך להקצאת משאבים מספקים ולמתן גמישות להתאמת התוכנית לצורכי בית הספר. מצד שני, המשיבים בסקר לא ראו חשיבות רבה לתרומתם של גורמים נוספים באקוסיסטם בהם הרשויות המקומיות, מגזר שלישי ותעשייה, וזאת בניגוד לדברים שנאמרו בראיונות שנערכו במחקר ולמשאבים שהוקצו לטובת יישום מודל ה"קולקטיבי אימפקט" אשר הדגישו את חשיבות האקוסיסטם בהצלחת התוכנית וההבנה המתגבשת בעולם ובארץ לגבי מרכזיותה של הרשות המקומית בהובלה וביישום של תהליכי חינוך.

ממצא נוסף בעל חשיבות שנמצא בסקר הוא שמרבית המורים והרכזים ציינו כי לא לקחו חלק ברפורמות או בתוכניות לאומיות קודמות, על אף שבפועל רוב המשיבים היו בתפקידם בעת יישומן של רפורמות שונות שיזם והוביל משרד החינוך. כלומר, ניתן להגיד בסבירות גבוהה ב שמרבית המורים שענו על הסקר השתתפו ברפורמות, אולם על אף המשאבים שהושקעו ברפורמות מערכתיות רבות, נראה שהן לא הותירו חותם משמעותי, לפחות לתפיסתם של המורים בשטח. ממצא זה ראוי לסייג לאור העובדה שהמשיבים היו מורים למתמטיקה וייתכן שבשל כל לא היו מעורבים ולא נחשפו לרפורמות שלא נגעו ישירות לתחום עבודתם. עם זאת, ניתן לקשור ממצא זה יחד עם החשיבות הרבה שניתנה למתן אוטונומיה וגמישות לשדה, בספרות העוסקת בחשיבותם של תהליכים הנובעים מן השטח ביישום שינוי בארגונים. כפי שהוצג בסקירת הספרות חוקרים שונים הצביעו על כך שרפורמות ושינויים 'נישתיים', המותאמים ספציפית לחלקים במערכת בהם השינויים מיושמים, נוטים להצליח יותר משינויים מערכתיים ואחידים שברוב המקרים לא הצליחו להותיר חותם (Cohen and Mehta, 2017). גם החשיבות הרבה שניתנה בסקר להזדהות המורים עם

יעדי התוכנית רלוונטית כאן, והיא מתחברת לעיקרון המודל שללא הזדהות אנשי החינוך בשדה, לא יהיה בסיס לקידום אפקטיבי של שינוי מדיניות. הזדהות כזו, כאמור, תסייע למורים להצליח ביישום הרפורמה וגם עשויה להשאיר חותם יותר משמעותי אצל אותם מורים.

המלצות אופרטיביות

המלצות-על

1. אין לראות במודל המוצע מסמך מחייב כי אם כלי שמהווה מסגרת ומתווה פעולה שמטרתו לסייע למקבלי החלטות בשלבים השונים של תכנון, יישום והטמעת שינויי מדיניות. יש לראות במסמך זה בסיס לדיון וחשיבה לפני ובמהלך הובלת שינוי מדיניות ולא מתווה פעולה מחייב. אין צורך (ולרוב גם אין אפשרות) לעמוד בכל העקרונות בו זמנית בכל תהליך שינוי עם זאת יש לשקול את האפשרות לנוע על פני המודל בתהליך איטרטיבי שיכלול חזרות בין שלב לשלב גם כאשר שלב אחד או יותר כלל לא מתקיימים על מנת לבחון מהלכים ולתקנם בזמן אמת. חיוני לתת את הדעת לפני היציאה לדרך, מהם העקרונות שחשוב להקפיד עליהם במסגרת השינוי המתוכנן ובאיזו מידה נשקיע בכל עיקרון. כך למשל, במקרים מסוימים יש להציג יעדים ברורים ולפרוט אותם לתוכנית עבודה מפורטת ולעיתים יש לקבוע עקרונות כללים ולהשאיר מרחב שיקול דעת לאנשי השדה. הכול בהתאם לשינוי המדיניות אותו מבקשים להוביל ובהלימה לניתוח המציאות ולתנאים העולים ממנה.

i. לפני היציאה לדרך, ומעת לעת לאורך תהליך הובלת השינוי, יש לשאול את עצמיכם שאלות כגון: מה מתוך המודל רלוונטי לכם? האם אתם פועלים לפי העקרונות שהוצגו? אילו עקרונות רלוונטיים לשלב בו אתם נמצאים? אילו התאמות יש לעשות בעקרונות על מנת להתאים אותם לסוגיה שעומדת לפתחכם? מה מבין העקרונות חשוב יותר כרגע?

המלצות לשלב עיצוב המטרות

1. לייצר מדיניות ארוכת טווח שכוללת מחויבות ארוכת טווח ליישומה.
- i. לתאם את המדיניות עם שינויים קודמים כדי לא ליצור תזזיתיות בתוך המערכת.

2. להציג את הצורך ברפורמה בצורה נגישה, כולל התועלות הצפויות, לשותפים ולציבור הכללי.

i. לייצר נרטיב ברור להצדקת השינוי.

ii. להשתמש בנתונים כדי לתאר בצורה מדויקת את הבעיה הקיימת שאותה השינוי מבקש לפתור.

3. להגדיר את יעדי המדיניות ולנסח מטרות ברורות ומדדי הצלחה.

i. לבדוק שאין סתירות פנימיות ושסדרי העדיפויות ברורים בין היעדים השונים.

4. לבחור את הגורם הפוליטי המתאים לתת גב להובלת השינוי.

המלצות לשלב עיצוב כלי המדיניות

5. לבסס ולתכנן את המדיניות על בסיס למידה קודמת.

i. לאפשר מקום ליוזמות מהשטח.

6. לשתף בתהליך עיצוב השינוי את כל השותפים הרלוונטיים, כולל צוותי חינוך, מומחי מדיניות ומומחים נוספים.

i. הממשלה צריכה להוביל את השינוי ולא להיות עוד אחת מהשותפים לו.

ii. יש לצרף לתהליך השינוי את הגורם הממשלתי הנכון שיוכל להוות גורם מוביל.

iii. מינוי פרויקטור עשוי לעזור לתיווך בתוך המערכת, להטמעה ותיאום בין יחידות שונות ולתת מענה לשיתוף פעולה שאינו מיטבי בין היחידות השונות של המשרד.

7. לתרגם את המדיניות ויעדיה לתוכנית עבודה קונקרטית מצד אחד, ומן הצד האחר להשאיר מרחב למענה גמיש לצרכים מקומיים מגוונים ומשתנים.

i. לאתר את כלי המדיניות האופטימליים בשלבים השונים ובהקשרים השונים בהם המדיניות תיושם.

8. לצפות להשפעות עקיפות של השינוי, הן מבחינה פדגוגית-יישומית והן מבחינת ההטמעה בתוך מערכת החינוך על מורכבויותיה.

9. לתאם את התהליכים עם תהליכי שינוי מקבילים.

המלצות לשלב היישום

10. לגייס את השותפים המתאימים לתרום לתהליך ההטמעה והיישום של השינוי תוך זיהוי שילוב האינטרסים של כל השותפים ושמירה על דיאלוג מתמיד.

i. שותפים מהמגזר השלישי (כולל רשתות חינוכיות), המגזר העסקי, רשויות מקומיות, קרנות פילנתרופיות, ועוד.

ii. יש לוודא שיוזמות של עמותות וקרנות עונות על צורך אמיתי שנמצא בהלימה לסדר העדיפויות של החברה (ושל הממשלה).

iii. לתווך לציבור את השינוי באמצעים הרלוונטיים.

11. להכשיר ולהתאים את המערכת, את בתי הספר, ואת צוותי החינוך כיחידים וכקבוצות לשינוי הרצוי.

i. לטפח הזדהות והעצמה של צוותי חינוך עם השינוי ולנקוט בצעדים כדי למנוע שחיקה שנובעת מתדירות גבוהה של שינויים מדיניותיים.

ii. לספק כלים ומשאבים למנהלי בתי ספר שיאפשרו הטמעה מוצלחת של השינוי תוך התאמה למאפיינים מקומיים ייחודיים.

iii. לפתח מומחיות מעמיקה בקרב צוותי המפקחים והמדריכים.

12. לתכנן תקציב שמתייחס לצרכים המשתנים בטווחי זמן השונים, כולל פירוט של כלל הצרכים המצופים לטווח הקצר והארוך.

i. לאפשר גמישות תקציבית לצרכים מקומיים.

המלצות לשלבי המדידה והערכה

13. לקבוע את דרכי ואת זמני המדידה תוך זהירות ממדידת יתר, העלולה להוביל להשטחה של תהליכי עומק.

i. לקבוע מדדים שיאפשרו לכל בעל תפקיד לגזור את הפעולות המתאימות ושייצרו מוטיבציה לעשייה בקרב השותפים.

ii. להגדיר פרמטרים להצלחה בטווחי זמן שונים.

iii. להגדיר את פרק הזמן הנדרש לשינוי הרצוי, את יעדי הביניים המצופים ואת דרכי הערכה להתקדמות.

14. ליצור מנגנוני למידה מתמשכים שיאפשרו עדכון תוכנית השינוי ויישומו האפקטיבי
- i. הגדרת מדדים וכלי הערכה שיספקו את המידע הרלוונטי בנקודות זמן שונות.
 - ii. להגדיר לוח זמנים שכולל את נקודת ההתחלה של השינוי, אבני דרך ונקודות זמן לבחינת מידת ההצלחה.
 - iii. תהליך שינוי מחייב סבלנות לתוצאות בטווח הארוך תוך פתיחות להשפעות לא מתוכננות, שהן תוצאות של הפעלת מהלך השינוי.

המלצות למחקרים עתידיים

קיום מחקר על רפורמה רחבת היקף הנוגעת בכלל שכבות הגיל וכלל אוכלוסיית התלמידים והמורים ושיש לה היבטים פדגוגיים לצד תקציביים ותפעוליים כדוגמת רפורמת "ההכלה" או "למידה משמעותית".

מחקר המשך שיבחן לעומק את תפיסות אנשי השדה באופן מייצג ויכלול אוכלוסיית מורים מייצגת ממגוון מקצועות לימוד וחיטבות גיל.

מחקר שיבחן את תפיסות ההורים ואת תפיסות התלמידים לגבי רפורמת 5 פי 2.

קיום מחקר בפרספקטיבה של זמן שיבחן את השפעות רפורמת חמש פי שתיים על האקדמיה, עולם העבודה ועל כלכלת ישראל.

קיום מחקר בפרספקטיבה של זמן שיבחן את השפעות מגפת הקורונה על הובלת שינויים במערכת החינוך ובמערכות קובעות מדיניות נוספות.

הסקר שהועבר לאנשי החינוך השדה התייחס לסיבות ולעקרונות שתרמו להצלחת הרפורמה/ ות. הנשאלים לא נשאלו על הסיבות לאי הצלחתן של רפורמות ומכאן שמחקר המשך יוכל לבחון סוגיה זו.

המחקר הנוכחי גם לא בדק את המחירים התוצאתיים המלווים רפורמות מוצלחות וזוהי נקודה נוספת שייתכן שיש לבחון אותה בהמשך באמצעות מחקר.

קיום מחקר על שינוי מדיניות מתחום אחר שאינו תחום החינוך.

נספחים

נספח א: מדריך למשתמש

רקע כללי

בעשורים האחרונים הלך והתעצם הצורך לבצע שינויים במערכות ציבוריות ולהתאימן לתמורות שחלות מחוצה להן. משאבים רבים, ארגוניים וכספיים, מוקצים לטובת ביצוען של רפורמות ושינויי מדיניות. המודל הישראלי מציע עקרונות ליישום המגדילים את סיכויי ההטמעה של שינוי מערכתי בשטח לאורך זמן. הוא גובש על בסיס סקירת הספרות ענפה העוסקת בהיבטים שונים של הובלת רפורמות ושינויים בארגונים ציבוריים, וכן על בסיס סקר תפיסות של אנשי שדה (מנהלי בתי ספר, רכזים ומורים).

יש להדגיש כי על אף הספרות הענפה העוסקת בשינוי בארגונים, לא ניתן להצביע על עקרונות חד-משמעיים שיש בכוחם להוביל ליישום מוצלח של שינוי בסיטואציות שונות, לכן נכון להתייחס אל תהליך השינוי כאל מעשה אמנות בו שולטת האי-ודאות ולא כפעולה מדעית. משום כך יש להתייחס אל העקרונות המוצגים במודל הישראלי כאל כללים מנחים שיש לתת עליהם את הדעת ולא כפעולות מחייבות הנדרשות בכל תהליך של רפורמה או שינוי.

המודל הישראלי

המודל הישראלי מורכב מארבעה שלבים:

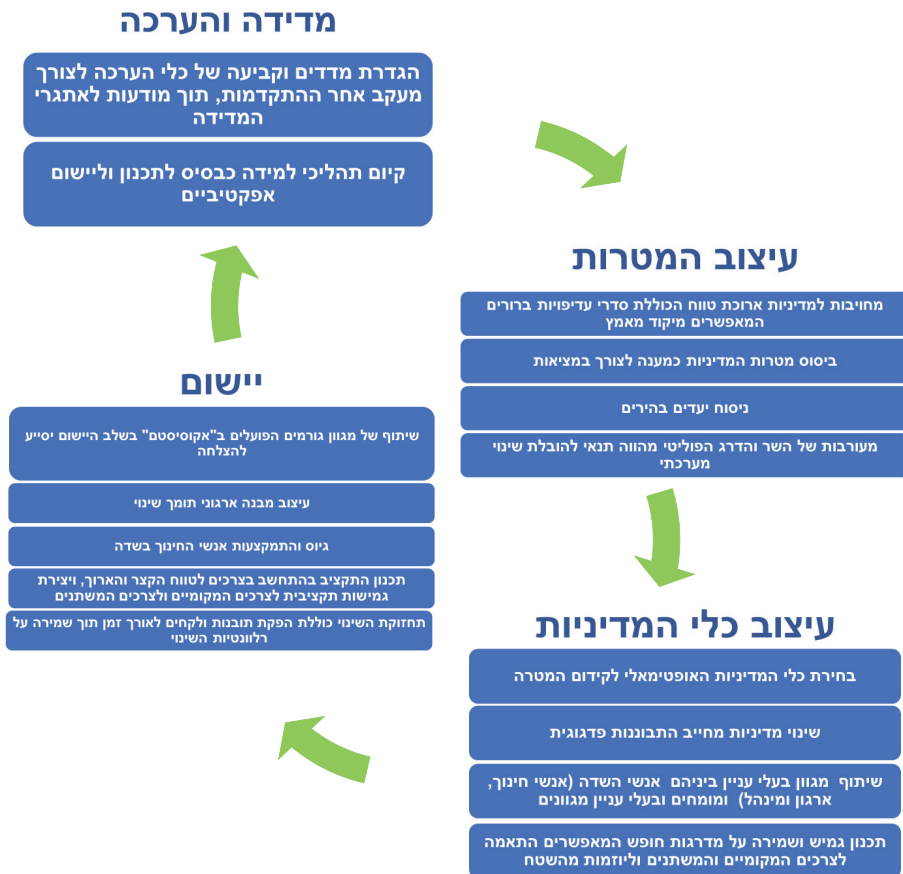
1. שלב עיצוב המטרות: הגדרת מטרות למדיניות ארוכת טווח ויצירת סדר הקדימויות שלהן.
2. שלב עיצוב כלי המדיניות: בחירת כלי המתרגם את המדיניות לתוכנית עבודה ארוכת טווח על בסיס זיהוי מנופי השינוי מחד, ושמירה על גמישות והגדרת דרגות חופש לצורך התאמה למגוון האוכלוסיות ולמציאות המשתנה.
3. שלב היישום: עיצוב מבנה ארגוני להובלת השינוי המבוסס על שיתוף בעלי עניין רלוונטיים, גיוס משאבים (תקציבים וכוח אדם), תהליכי למידה ופיתוח מקצועי ותהליכי הפקת לקחים לשמירת רלוונטיות התוכנית.

4. שלב המדידה וההערכה: הגדרת מדדי התקדמות, תכנון ביצועם וקביעת צמתי ההערכה והפקת לקחים.

הדגש שיש לתת לכל עיקרון משתנה מתהליך שינוי אחד למשנהו. לא בכל תהליכי השינוי יש לתת דגש זהה לכל העקרונות. בכל תהליך של שינוי מדיניות יש לתת את הדעת לכל העקרונות ולקבל החלטה מודעת אילו מהעקרונות יבואו לידי ביטוי בתהליך השינוי הנדון.

עקרונות להובלת שינוי מדיניות בתחום החינוך

כל אחד משלבי המודל מחייב שמירה של מספר עקרונות. להלן פירוט העקרונות בתרשים חזותי גרפי ואחריהם רשימת פעולות.



רשימת עקרונות הפעולה לשלבים השונים

1. עקרונות לשלב עיצוב המטרות

1. מחויבות למדיניות ארוכת טווח הכוללת סדרי עדיפויות ברורים המאפשרים מיקוד מאמץ
 - קביעת מדיניות ארוכת טווח, הבטחת יציבות ומחויבות ארוכת טווח ליישומה.
 - קביעת סדרי עדיפויות ברורים המאפשרים מיקוד מאמץ.

חשוב לשים לב – היעדר סדרי עדיפויות או שינוי תדיר שלהם מייצרים עומס ופוגעים באמון וביכולת היישום של אנשי החינוך בשדה.

2. ביסוס מטרות המדיניות כמענה לצורך במציאות
 - שינוי מדיניות שמבוסס על צורך שמגובה בנתונים מקל על רתימת גורמים שונים לשינוי.
3. ניסוח יעדים בהירים
 - יעדים בהירים מאפשרים גזירת פעולות לכל הרמות.

חשוב לשים לב – יש להימנע מניסוחים עמומים של המטרות המאפשרים פרשנויות שונות.

4. מעורבות של השר והדרג הפוליטי מהווה תנאי להובלת שינוי מערכתי
 - מעורבות גבוהה, תמיכה וגיבוי של שר ומנכ"ל מסייעים להובלת השינוי

חשוב לשים לב – לדרג הפוליטי יש לעיתים שיקולים קצרי טווח, אך לא ניתן לקדם שינוי ללא גיבוי פוליטי.

2. עקרונות לשלב עיצוב כלי המדיניות

5. בחירת כלי המדיניות האופטימאלי לקידום המטרה

- תרגום המדיניות ארוכת הטווח לתוכנית עבודה קונקרטית אך פתוחה להתאמות.
- עיצוב מדיניות יתבסס על זיהוי של מנופי שינוי, שיובילו להשגת התוצאות הרצויות.
- בחירת היחידה המתכננת בהלימה לאופי השינוי.

6. שינוי מדיניות מחייב התבוננות פדגוגית

- תכנון כלי המדיניות יתחשב במאפייני מערכת החינוך כ"מערכת מורכבת" ובין היתר, ריבוי הגורמים המשפיעים, הקושי לבדוד משתנים, קצב השינויים הגבוה והגיוון בחברה הישראלית.
- התחשבות בהשלכות הפדגוגיות גם בשינויים ארגוניים.

חשוב לשים לב – שינוי פדגוגי מחייב מומחיות ואורך רוח.

- יש להקדיש תשומת לב להשפעות העקיפות של השינוי.
- עיצוב מדיניות תהליכית שיש בה סבלנות להבשלה לצד פעולה אינקרמנטלית.⁶⁵

חשוב לשים לב – שינוי פדגוגי מחייב התאמה לצרכים המגוונים.**7. שיתוף מגוון בעלי עניין ביניהם אנשי השדה (אנשי חינוך, ארגון ומינהל) ומומחים ובעלי עניין מגוונים**

- שיתוף אנשי החינוך בשדה ומומחים נוספים לעיצוב מדיניות מבוססת יותר.
- שיתוף אנשי החינוך להעצמת תחושת בעלות והזדהות.
- שיתוף מתוך הקשבה ופתיחות אמיתית לשינויים והתאמות.

8. תכנון גמיש ושמירה על מדרגות חופש המאפשרים התאמה לצרכים המקומיים והמשתנים וליזמות מהשטח

- תכנון גמיש שמתאים את התוכניות והמשאבים למציאות המשתנה.
- תכנון גמיש שיאפשר התאמה לצרכים המקומיים המגוונים.
- תכנון גמיש שיאפשר מענה ליוזמות מהשטח.

3. עקרונות לשלב היישום**9. שיתוף של מגוון גורמים הפועלים ב"אקוסיסטם"⁶⁶ בשלב היישום יסייע להצלחה**

65 אינקרמנטלית – תוספתית, פעולה שמוסיפה על הקיים.

66 אקוסיסטם – מערכת אנושית על מכלול בעלי העניין המרכיבים אותה, ומגוון רשחות הקשרים המתקיימים בה.

- הבנת מפת ה"שחקנים" וזיהוי האינטרסים של בעלי עניין שונים, כתשתית לזיהוי גורמים מקדמים ובולמים.
- ביסוס שותפות הנשענת על שילוב אינטרסים ועל התרומה והרווח הייחודיים של כל שחקן.
- קיום דיאלוג פתוח, פומבי ושקוף כבסיס לשותפות.
- הממשלה נדרשת להיות גורם מוביל בשותפות כי לה האחריות והסמכות.
- שיתוף וגיוס גורמים חוץ ממשלתיים (מגזר שלישי, מגזר עסקי, רשויות מקומיות, רשתות חינוך, קרנות פילנתרופיות, אקדמיה, צה"ל ועוד) היכולים להוות גורם מניע לשינויים, וכן להקצות משאבים כספיים ואחרים לטובת השינוי.

חשוב לשים לב – לאתגרים בעבודה המשותפת עם גורמים חיצוניים.

- תיווך לציבור של המדיניות החדשה והשיקולים העומדים בבסיסה באמצעים המתאימים.

10. עיצוב מבנה ארגוני תומך שינוי

- התאמת המבנה הארגוני למאפיינים הספציפיים של השינוי.

חשוב לשים לב – הקמת מינהלת או מינוי פרויקטור מאפשרים גמישות אך עלולים להחליש את שאר היחידות.

11. גיוס והתמקצעות אנשי החינוך בשדה

- התאמת הכשרת המורים לשינוי המבוקש הן בהכשרה שלפני הכניסה לתפקיד והן בפיתוח המקצועי במהלך התפקיד.
- הזדהות אנשי החינוך בשדה היא בסיס לקידום אפקטיבי של שינוי מדיניות.

חשוב לשים לב – שינוי מדיניות חייב להביא בחשבון את שחיקת המורים.

- הכרה בתפקיד מנהלי בתי הספר בהתאמת השינוי למאפיינים המקומיים ובהצפה של צרכים ומורכבויות כלפי מעלה.
- פיתוח מומחיות בקרב צוותי המפקחים והמדריכים באופן מעמיק.
- הענקת כלים מתאימים למחוז ויצירת הזדמנויות עבורו.

12. תכנון התקציב בהתחשב בצרכים לטווח הקצר והארוך, ויצירת גמישות תקציבית לצרכים המקומיים ולצרכים המשתנים

- תכנון תקציב רב-שנתי – המתחשב בכלל הצרכים לטווח הקצר והארוך.
- יצירת גמישות תקציבית לצרכים המשתנים והמקומיים.

13. תחזוקת השינוי כוללת הפקת תובנות ולקחים לאורך זמן מתוך שמירה על רלוונטיות השינוי

- קיום מנגנוני עבודה ולמידה לצורך הפקת לקחים.
- שימוש בלקחים כתשתית לעבודה לצורך כיוול יעדים, השבחת תהליכי עבודה והערכה.

4. עקרונות לשלבי המדידה וההערכה

14. הגדרת מדדים וקביעה של כלי הערכה לצורך מעקב אחר ההתקדמות, תוך מודעות לאתגרי המדידה

- מדידה המאפשרת גזירת פעולות בכל הרמות.
- מדידה המאפשרת למידה ושיפור.
- שימוש בלקחים כתשתית לעבודה לצורך כיוול יעדים, השבחת תהליכי עבודה והערכה.
- מדידה המייצרת מוטיבציה לפעולה.
- מדידה המאפשרת רתימת שחקנים מחוץ למערכת החינוך.

חשוב לשים לב –

מדידה עלולה לייצר השטחה של המטרות ופעולה שלא בהתאם להן.
מדידה עלולה לייצר ציפייה לתוצאות מהירות וחוסר סבלנות לתהליכי עומק.

15. קיום תהליכי למידה כבסיס לתכנון וליישום אפקטיביים

- ביסוס התכנון על למידה מתהליכים קודמים וממחקר.
- קביעת פסקי זמן מראש לצומתי הערכה.
- בניית מנגנונים להערכה במסגרות היישום השונות.

חשוב לשים לב – עיצוב תרבות ארגונית עם פתיחות לתהליכי למידה וביקורת.

נספח ב: מגבלות המחקר

מקרה הבוחן שנבחר למחקר התמקד בהגדלת מספר התלמידים הניגשים לבגרות במתמטיקה בהיקף של 5 יח"ל. השינוי המבוקש נגע להיקף התלמידים ולא לתוכנית הלימודים או לדרכי ההוראה וההערכה. כמו כל שינוי מדיניות במערכת החינוך, התבקשו שינויים פדגוגיים שנבעו מהשינוי במספר התלמידים ומהרכב האוכלוסיות הלומדות 5 יח"ל מתמטיקה, אך השינוי בעיקרו נגע למספר התלמידים הלומדים חמש יחידות מתמטיקה בלבד. בשל כך, המחקר מוגבל ביכולת להסיק מסקנות ביחס לשינויי עומק בפדגוגיה. כלל המרואיינים, מקורות המחקר, והמשיבים לסקר התייחסו לשינויי מדיניות נוספים, מעבר לתוכנית זו, אך זה היה מקרה הבוחן המרכזי. כפי שהוצג במודל, חלק מהעקרונות להצלחה נוגעים ליכולת להציג בצורה בהירה את הצורך בשינוי, את היעדים ואת מדדי ההצלחה. במקרה זה, ניתן היה בקלות יחסית להציג את הצורך, היעדים ומדדי ההצלחה, ונדרש מחקר המשך שיבחן את היכולת להצליח גם במקרים בהם מורכב יותר להציג את השינוי הרצוי.

המחקר עשה שימוש במגוון מתודות: ניתוח טקסטים ראיונות וסקר. ניתוח הטקסטים כלל ניתוח תמטי של הפרוטוקולים מקבוצות הלימוד של מכון ון ליר ושל היוזמה למחקר יישומי בחינוך וכן של ראיונות שהתבצע עם מגוון דמויות שהובילו שינויים וניהלו ארגונים ברמות בכירות, בעיקר בתחום החינוך.

המחקר התבסס בעיקר על תובנות של אנשי מטה, אך המסקנות נבחנו בסקר בו השתתפו 28 מנהלים 721 רכזי ומורי מתמטיקה המלמדים חמש יחידות לימוד. דהיינו, המחקר התבסס בעיקר על תובנות של בעלי תפקידים שהובילו את הרפורמה "מלמעלה" והתייחסות חלקית ובדיעבד של בעלי תפקידים: מנהלים, רכזי מקצוע ומורים, "מלמטה". הקבוצות שפעלו במסגרת ון ליר והיוזמה כללו בעיקר אנשי מטה ואקדמיה. אין לראות בהם קבוצה המייצגת את כלל בעלי העניין שיש להם תפיסות הנוגעות לגבי ניהול מדיניות והובלת שינוי. חלקם אנשים שהיו מעורבים הלכה למעשה בעיצוב ובהובלה של שינוי מדיניות וחלקם מומחים וחוקרים אקדמיים.

הסקר שמטרתו הייתה לקבל את זווית הראייה של אנשי השדה ברמות השונות מנהלים רכזים ומורים התבצע באמצעות הפצה דרך קבוצות ווטסאפ, קבוצות בפייסבוק, רשימות קשר של אנשים שונים ושל ארגוני המורים והמנהלים ואנשים ענו עליו באופן וולונטרי. התשובות שנאספו מספקות תגובות ראשוניות מהשטח לעקרונות שהמודל מציע, ואין לראות במשיבים מדגם מייצג

של האוכלוסיות הפועלות במערכת החינוך. עם זאת, התקבלו תשובות של אנשי חינוך שעסקו הלכה למעשה בהובלה והטמעה של מהלכי הרפורמה במוסדות החינוך ובכתות הלימוד.

מגבלה נוספת הייתה התקופה המתגרת שבה התבצע הסקר שבמהלכו פרצה מגפת הקורונה. בזמן הפצת הסקר, הסבב הראשון של המגפה היה בשיאו וכלל אי-ודאות רבה ושינויים תכופים שבאו לידי ביטוי בהוראות ובהנחיות שהגיעו חדשות לבקרים למנהלי בתי הספר והעמיסו עליהם עומס רב. העומס התבטא הן בתפעול השוטף של מוסדות החינוך והן בהתמודדות עם הצורך להיערך לאלתר להוראה מרחוק, שהצוותים לא היו ערוכים לה, והן בהתייחסות להיבטים רגשיים וחברתיים שנבעו מהאי-ודאות, ותחושות הדחק, והמצוקה שהיו נחלתם של ציבורים רחבים שהפסידו את פרנסתם וחרדו לשלומם ולשלום בני משפחותיהם, כאשר הנסתר לגבי המגפה היה בעת הזאת עדיין רב על הגלוי. כל זאת הוביל לצד העומס האובייקטיבי לתחושות של כעס כלפי משרד החינוך.

אין לנו דרך להעריך כיצד אירוע משברי זה השפיע על התשובות שניתנו על ידי סגלי החינוך.

כמו כן, מאחר שקבוצת המשיבים הייתה רובה ככולה אוכלוסיית מורי מתמטיקה ייתכן שחשיפתם לגבי הטמעת והצלחת רפורמות אחרות לגביהן נשאלו ושאינן נוגעות ישירות לתחום הדעת אותו הם מלמדים מוגבלת.

אנשי השדה חיזקו בתשובותיהם את העקרונות שהספרות המקצועית הענפה בתחום הובלת רפורמות מצביעה עליהם כתנאים בסיסיים להצלחת רפורמות. עם זאת ללא ספק רפורמת חמש פי שתיים קיבלה רוח גבית חזקה ממגוון של גורמים חיצוניים ובעיקר מהובלה של קרן טראמפ. מהלך שלא היה קיים ברפורמות רבות אחרות ומכאן נוצר קושי מסוים בהכללה ממנה לשינויי מדיניות אחרים.

המחקר גם לא בדק את המחירים התוצאתיים המלווים רפורמות מוצלחות וזוהי נקודה נוספת שיתכן שיש לבחון אותה בהמשך באמצעות מחקר.

נספח ג: תיאור רפורמות ויוזמות אשר הוזכרו במסמך

הרפורמה בחטיבות הביניים (1968)

בעקבות ועדה שהחלה לפעול בשנת 1966 לבחינת מבנה החינוך בישראל, החליטה הכנסת בשנת 1968 לבצע רפורמה מקיפה במערכת החינוך בישראל. במסגרת הרפורמה הוחלט על מספר צעדים: מעבר ממבנה דו-שלבי – של בית ספר יסודי (8 שנים) ותיכון (4 שנים) למבנה תלת-שלבי – בית ספר יסודי (6 שנים), חטיבת ביניים (3 שנים) ותיכון (3 שנים); הרחבת ההגדרה של מספר שנות חינוך חובה – במקום עד כיתה ח' עד כיתה ט'; אינטגרציה בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה במסגרת בתי הספר; ביטול מבחן ה"סקר" שמיין תלמידים במעבר לתיכון; דרישה להכשרה אקדמאית של מורים והתמקצעות בתחומי ההוראה השונים.

הרפורמה נחשבה למוצלחת מאוד ורבים רואים בה כדוגמה המובהקת ביותר לרפורמה שהצליחה להביא לשינוי משמעותי לטובה במערכת החינוך,⁶⁷ אולם עם זאת יישום הרפורמה לא נקבע כחוק בכנסת ועקב כך יישומה הוא חלקי עד היום (לפירוט על הרפורמה ראו: נורה, 2008). כמו כן יש לציין שהיום ישנה ביקורת על החלוקה למבנה תלת-שלבי ורבים טוענים כי מבנה דו-שלבי עדיף (ראו למשל ארלוזורוב, 2019).

דוח קוברסקי: הוועדה הציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (1989)

דוח קוברסקי הוגש בעקבות עבודתה של ועדה שהתחילה לפעול ב-1986 וסיימה את עבודתה בשנת 1989. הדוח התבסס על עבודת הוועדה עצמה, ובנוסף על עבודתן של 8 ועדות משנה שפעלו

67 ההתייחסות לרפורמה זו כמייצגת רפורמה מוצלחת הוצגה בדינוני קבוצת הדיון שפעלה בוון ליר והוצגה במחקר הזה (ראו לעיל "קבוצת דיון במכון ון ליר: תכנון כולל של מערכת החינוך בישראל, האם יש בו צורך ואם כן האם זה אפשרי, וכיצד לבצעו על מנת שישגיג את מטרותיו").

במקביל. הדוח נחשב לדוח המקיף הראשון אשר איבחנו באופן מקיף את המינהל הציבורי בישראל והציג שורת המלצות לרפורמות ומהלכים ארגוניים.

עיקר הפעולות שנקבע כי יש לבצע עסקו בהיבטים הבאים: מיקוד עבודת המשרדים בעבודות של תכנון וקביעת מדיניות; טיוב תהליכי הגיוס וההכשרה של עובדי שירות המדינה; הגדרת קריטריונים גבוהים לקבלה לתפקידים בכירים בשירות המדינה; הגברת המקצוענות והפחתת הפוליטיזציה של שירות המדינה; הגדרת קריטריונים מדידים לפיהם יוערכו העובדים בשירות המדינה; עריכת רפורמה מקיפה בנציבות שירות המדינה; גיוס עובדים מאוכלוסיות שלא זכו לייצוג הולם; ועוד.⁶⁸

על אף המשאבים הרבים שהושקעו בכתיבת הדוח ותמיכה הרחבה לה הוא זכה בממשלה, מרבית ההמלצות לא יושמו. עם זאת, רפורמות רבות במינהל הציבורי שנוסחו לאחר כתיבת הדוח התבססו עליו במידה רבה.

דוח הררי (1990) ו"מחר 98" (1993-1998)

בשנת 1990 מונתה על ידי שר החינוך ועדה בראשות פרופ' חיים הררי שמטרתה הייתה לבחון את מצב הוראת הטכנולוגיה והמדעים בישראל ולהציע תוכניות ומיזמים חדשים לשם שיפורו וקידומו לקראת המאה ה-21. על בסיס דוח זה נערכה בשנת 1993 רפורמת "מחר 98". הרפורמה התמקדה בלימודי המתמטיקה, הטכנולוגיה והמדעים בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה וביקשה לטפח למידת חקר, הקניית מיומנויות חשיבה, למידה מבוססת פרויקטים והטמעה של אסטרטגיות למידה והערכה במערכת החינוך. לרפורמה היו כמה דגשים מרכזיים:

1. גישה בין-תחומית לנושאים מרכזיים; הגברת האוטונומיה של המורים ללמד יחד כמה מקצועות מדעיים וריאליים.
2. עידוד לימודי מדע וטכנולוגיה גם מחוץ לכותלי בית הספר והנגשתם לאוכלוסיות רחבות.
3. שילוב מחשבים בהוראה; מימון פתיחתן ושדרוגן של כיתות מחשבים.
4. הכשרת מורים ופיתוחם המקצועי; פיתוח קהילות מורים במסגרת מרכזים אקדמיים למורים.

68 בסך הכול נקבעו 23 המלצות יישומיות ספציפיות בעקבות עבודת הוועדה וועדות המשנה. לפירוט ראו נציבות שירות המדינה (1989).

מחקרי הערכה מצאו שרפורמה זו לא הניבה פירות רבים (פורטס, מועלם ולוי-נחום, 2009; קליין, 2016): יישום השיטות הפדגוגיות הבין-תחומיות אינו מתקיים; המודלים להכשרת מורים כמעט אינם מיושמים; השימוש בתוכניות הלימודים שפותחו מועט ביותר; ועל אף ההשקעה בתשתיות הפיזיות של בתי הספר ובציודם, עדיין יש פער ניכר בעניין זה בין ישראל ובין המדינות המפותחות.

ועדת דוברת (2005)

על רקע תחושת משבר במערכת החינוך ובמטרה לארגן מחדש את המערכת כולה גויס בשנת 2003 כוח משימה שכלל בכירים מכמה מגזרים בחברה, בכלל זה מתחום ההיי-טק והעסקים. דוח הוועדה, שאושר בממשלה בשנת 2005, המליץ על שינויים ניכרים במערכת החינוך: בתשתיות הבית ספריות, בהערכה של בתי הספר (הוקמה ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך), בעבודת המורים ובתגמול המורים (בלס, 2011). הוועדה ביקשה להחיל את השינויים בד בבד עם הגברת האוטונומיה הפדגוגית בבתי הספר של המנהלים. עם זאת בדוח לא הייתה התייחסות לתמורות פדגוגיות כגון שינויים בשיטות הכשרת המורים, במתודולוגיות ההוראה, בלמידה ובהערכת התלמידים (Nir et al., 2016). בגלל התנגדות ארגוני המורים הדוח כמעט שלא יושם, מלבד הקמת ראמ"ה. עם זאת, רפורמות ארגוניות שנערכו בשנים שלאחר הפרסום התבססו במידה רבה על הדוח (בלס, 2011).

מדיניות האופק הפדגוגי (2006-2009)

בשנים 2006-2009 הוחלט במשרד החינוך לשנות את המיקוד של מערכת החינוך ולשים את עיקר הדגש על עקרונות הלמידה במקום על שיפור הציונים. את השינון אמור היה להחליף לימוד עמוק של החומר. תוכנית זו, בהובלת יו"ר המזכירות הפדגוגית פרופ' ענת זוהר, ביקשה לקדם הקנייה של מה שהוגדר "כישורי חשיבה מסדר גבוה". התלמיד יהיה פעיל והלמידה תהיה חווייתית ורלוונטית ותפתח אצלו הבנה מעמיקה של התכנים ובחינה אקטיבית שלהם (זוהר, 2013).

בפועל, יישום הרפורמה בא לידי ביטוי בשלושה מישורים: נעשו שינויים בתוכנית הלימודים והוטמעו בה חומרי לימוד שדורשים חשיבה עצמאית; כ-25,000 מורים ומנחים קיבלו הכשרה מקצועית; מבחני המיצ"ב ובחינות הבגרות עודכנו כך שיבחנו למידה עמוקה. משרד החינוך המשיך לתמוך במדיניות זו גם לאחר שב-2010 התחלף השר, ועקרונותיה היו רכיב חשוב גם ברפורמה "ישראל עולה כיתה – עוברים ללמידה משמעותית" שהושקה בשנת 2013 והשפעתה ניכרת עד היום (ניר, 2017).

אופק חדש (2008)

על רקע חוסר ההסכמות שאפיינו את המלצות ועדת דוברת, הוצגה בשנת 2008 רפורמת אופק חדש בעקבות הסכמות שהתגבשו בין משרד האוצר ומשרד החינוך, ובין שרת החינוך להסתדרות המורים, כך שהיא יושמה בבתי ספר בהם היה רוב למורים החברים בהסתדרות המורים.⁶⁹ מטרת הרפורמה היו:

- שיפור במעמדם ושכרם של המורים – נקבע כי תהיה העלאת שכר ממוצעת של 20% בתמורה לתוספת שעות.
- הוספת שעות הוראה פרונטליות ופרטניות והארכת השעייה של מורים בבתי הספר – מורים התחייבו להוסיף חמישה שעורים פרונטליים כל שבוע.
- שיפור מרחבי הלמידה של התלמידים וסביבת העבודה של המורים.
- פיתוח מקצועי של סגלי ההוראה ושיפור מנגנון הקידום – נקבע מנגנון קידום בדרגות הכרוך בהשלמת שעות פיתוח מקצועי.

הרפורמה יושמה באופן הדרגתי כאשר בכל שנה נוספו אליה בתי ספר חדשים (לתיאור הרפורמה ראו בשארה, 2013).

בדוחות הערכה של רפורמת אופק חדש נמצא כי מרבית המורים והמנהלים שהצטרפו אליה רצו להמשיך לקחת בה חלק, ודיווחו על שינוי לטובה בעבודת בית הספר בעקבות הרפורמה, ונראה שהיה שיפור מסוים בהישגים הלימודיים בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה. עם זאת מורים רבים גם הביעו ביקורת על העומס שהרפורמה יצרה עבורם.⁷⁰

69 הסתדרות המורים מייצגת את המורים בבתי הספר היסודיים וחלק מן המורים בחטיבות הביניים. משרד החינוך לא הגיע להסכמות בעניין הרפורמה עם ארגון המורים ולכן הרפורמה לא יושמה בתיכונים ובחטיבות הביניים בבתי הספר בהם רוב המורים השתייכו לארגון המורים.

70 מספר מחקרי הערכה נעשו בראמ"ה בדבר השפעות הרפורמה. ראו "הערכת רפורמת 'אופק חדש' בבתי הספר", ראמ"ה – רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך, 2012.

עוז לתמורה (2011)

בעקבות רפורמת אופק חדש שכללה הסכם בין משרד החינוך להסתדרות המורים (המייצגת את עובדי הגנים, המורים בבתי הספר היסודיים, וחלק מהמורים בחטיבות הביניים), מספר שנים אחריה גובשה רפורמה מקבילה בהסכמה בין משרד החינוך לארגון המורים (המייצג חלק ממורי חטיבות הביניים ואת המורים בתיכונים). כאמור עוז לתמורה כללה אלמנטים שישומו קודם ברפורמת אופק חדש, ונוסחו כבר בדוח ועדת דוברת, אולם היא הייתה מרחיקת לכת יותר – הן מבחינת הדרישות שהיא מציבה בפני המורים והן מבחינת התגמול הכספי שהם מקבלים בתמורה.

- שיפור שכר המורים המשתתפים ברפורמה בשיעור של 42% (בנוסף לתוספות נוספות).
- הרחבת בסיס המשרה למורים מ-24 שעות שבועיות ל-40 שעות שבועיות, מתוכן 24 שעות הוראה פרונטלית, 6 שעות הוראה פרטנית ו-10 שעות תומכות הוראה.
- שיפור מנגנון הקידום והתגמול כך שיהיו מבוססים יותר על הערכת מנהלים, מילוי תפקידים ומנגנון פיתוח מקצועי ופחות על ותק.
- נקבע מתווה להקמת פינות עבודה למורים המותאמות להוראה פרטנית ולמטלות תומכות הוראה.
- שיפור ניכר בתנאים ובסמכויות של המנהלים.

רוב המנהלים והמורים טענו שבעקבות הרפורמה חל שינוי לטובה בעבודת בית הספר (ראמ"ה, 2013) אולם בצד הביקורות נכתב בדוח מבקר המדינה כי נכון לעת כתיבתו יישום הרפורמה היה חלקי בלבד, ושתהליך הקצאת השעות הפרטניות אינו מוגדר באופן ברור, ההכשרה להוראה פרטנית לוקה בחסר (מבקר המדינה, 2015).

"ישראל עולה כיתה: עוברים ללמידה משמעותית" (2013)

תכליתה המוצהרת של הרפורמה הייתה לעודד למידה עמוקה ורלוונטית, שהתלמידים ימצאו בה משמעות, ולעודד אותם לנקוט יוזמה גם בלימודיהם וגם מבחינה חברתית (משרד החינוך, 2013).

הלכה למעשה, מלבד ההנחיה שניתנה לצוותים הפדגוגיים לעודד למידה משמעותית, עיקר השינויים נגעו לשיטות הערכה ולעידוד המעורבות החברתית: כמה בחינות מיצ"ב חיצוניות נעשו בחינות פנים בית ספריות; מספר בחינות הבגרות החיצוניות הופחת, ובחינות הבגרות בכיתה י' בוטלו כליל; שיטות ההערכה הפנים בית ספריות הורחבו וגונו ונקבע ש-30% מן הציון הסופי של

התלמידים יחושב על סמך הערכה פנימית כגון עבודת חקר או מטלת ביצוע; נקבע שלתלמידי תיכון תהיה חובת מחויבות חברתית במשך שלוש שנים; נעשה ניסיון להגדיר מאפיינים של למידה משמעותית בתחום החברתי-ערכי (ניר, 2017).

נספח ד: רשימת המרוויינים

- בלה אברהמס**, סמנכ"לית קשרי חוץ אינטל ישראל
יוליה איתן, ראש מינהל תעסוקת אוכלוסיות, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים,
לשעבר סגנית ראש המועצה הלאומית לכלכלה
- נחום בלס**, חוקר ראשי, מרכז טאוב
גילה בן-הר, לשעבר מנכ"לית המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מט"ח)
ד"ר מירי גוטליב, לשעבר מנהלת אגף א' לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה, משרד החינוך
פרופ' עמי וולנסקי, לשעבר המדען הראשי, משרד החינוך
עמליה חיימוביץ, מנהלת מחוז מרכז, משרד החינוך
ד"ר מיכל טביביאן, סמנכ"לית ומנהלת אגף בכיר תכנון ואסטרטגיה משרד החינוך
נרית כץ, מנהלת תחום הדעת – מתמטיקה על-יסודי, משרד החינוך
ד"ר אריאל לוי, לשעבר סמנכ"ל בכיר ומנהל המינהל הפדגוגי, משרד החינוך
מונהא פארס, מנהל אגף תוכניות לאומיות מערכתיות והאגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך, מוביל
התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה – מתמטיקה תחילה
מיכל צוק, לשעבר המשנה למנכ"ל והממונה על התעסוקה, משרד הכלכלה
רון צור, לשעבר ראש מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה
גיורא רום, לשעבר מנכ"ל רשות התעופה האזרחית ויו"ר דירקטוריון הרשות הלאומית לבטיחות
בדרכים
עינת רום, מנהלת האגף לפיתוח מקצועי, עובדי הוראה, משרד החינוך
איל רם, סמנכ"ל ומנהל מינהל עובדי הוראה, משרד החינוך
ד"ר אורנה שמחון, מנהלת מחוז צפון, משרד החינוך

נספח ה: רשימת חברים בקבוצת הדיון, מכון ון ליר בירושלים

רשימת המרצים וחברי קבוצת הדיון ואחד התפקידים שמלאו (מעודכן לינואר 2016)

חיים אדלר, ראש בית ספר לחינוך, האוניברסיטה העברית בירושלים

יזהר אופלטקה, אוניברסיטת תל אביב

זבולון אורלב, שר הרווחה

אלי איזנברג, סמנכ"ל אורט

ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר

גדעון בן דרור גדעון, סמנכ"ל ומנהל המינהל לפיתוח מערכת החינוך

עליזה בלוח, מנהל רשת בתי הספר של ברנקו וייס

גילה בן הר, מנהלת המרכז לטכנולוגיה חינוכית

שלמה בק, מנהל מכללת קיי

דני בר גיורא, מנהל בית הספר למנהיגות חינוכית

פרופ' יובל דרור, אוניברסיטת תל אביב

אלי הורביץ, מנכ"ל קרן טראמפ

נרי הורביץ, מנכל אגורה

יובל וורגן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת

ענת זהר, יו"ר המזכירות הפדגוגית

רחל זורמן, מנהלת מכון סאלד

ג'ק חביב, מנכ"ל מכון ברוקדייל

דוד חן, ראש בית ספר לחינוך אוניברסיטת תל אביב

מוטי טאובין, אגף תכנון משרד החינוך

משה יוסטמן, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

יצחק כהן, סמנכ"ל בכיר משרד החינוך

עוזי מלמד, מכון מופ"ת

אסמאהן מסרי-חרזאללה, מרכז ללימודים אקדמיים

דוד מעגן, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

שלומית עמיחי, מנכ"לית משרד החינוך

דן ענבר, ראש בית ספר לחינוך, האוניברסיטה העברית בירושלים

גל פישר, מנהל תחום חינוך, יד הנדיב

אלעד פלד, מנכ"ל משרד החינוך

אהוד פראוור, סמנכ"ל במשרד ראש הממשלה

פרידמן יצחק, מנכ"ל מכון סאלד

אבי קמינסקי, יו"ר אגוד מנהלי מינהלי החינוך ברשויות המקומיות

מאיר קראוס, מנכ"ל מכון ירושלים

ורדה שיפר, נשיאת מכון מנדל

אליעזר שמואלי, מנכ"ל משרד החינוך

דן שרון, מנכ"ל משרד החינוך

* רוב האנשים הם נושאי משרות לשעבר

נספח ו: רשימת חברים במהלך הלימודי, היזמה למחקר יישומי בחינוך

חברי צוות המומחים

פרופ' ישראל בר־יוסף (יו"ר), מכון ויצמן למדע
פרופ' בני גיגר, מכון ויצמן למדע והקרן הלאומית למדע
פרופ' שאול הוכשטיין, האוניברסיטה העברית בירושלים
גב' אסתר מגן, תיכון אוסטרובסקי ומכון ויצמן למדע
גב' שלומית עמיחי, יוזמת "חותם"

חברי "גרעין הלומדים" הקבוע

ביאן אבו קטיש, בית הספר 'יד ביד', המרכז לתלמידים מחוננים במזרח ירושלים ותוכנית 'אמירים'
ד"ר מירי גוטליב, משרד החינוך
מירב זרביב, משרד החינוך
מוטי טאובין, משרד החינוך
ד"ר נעה כהן אליהו, תיכון ליד"ה, האוניברסיטה העברית בירושלים ומכללה ירושלים
מוהנא פארס, משרד החינוך
דליה פניג, משרד החינוך
ד"ר חנה פרל, משרד החינוך
מרכז הפעילות: ניב שטראוס

נספח ז: נוסח הסקר למורים-רכזים

שלום רב,

כחלק ממחקר שעורך המכון הישראלי לדמוקרטיה בסוגיה כיצד מובילים רפורמות מצליחות בחינוך, אנו מעוניינים לבצע סקר ממוקד בנושא התוכנית להגדלת מספר לומדי 5 יחידות במתמטיקה.

הניסיון שלך כמורה למתמטיקה חשוב לנו מאוד לגיבוש מסקנות והמלצות המחקר.

נודה לך אם תמלא/י את הסקר שלהלן.

התשובות - אנונימיות. כל הניתוחים יתבצעו ברמת כלל המדגם.

לפרטים נוספים ניתן לפנות לעומר זליבנסקי אדן, omers@idi.org.il

1. אם אתה מלמד בבית ספר תיכון - מה תפקידך:

(1) רכז מתמטיקה

(2) מורה ל-5 יחידות מתמטיקה

(3) אחר [סוף הסקר]

2. האם בית ספרך לקח/לוקח חלק בתוכנית להגדלת מספר הלומדים 5 יחידות מתמטיקה (לתת 5 / התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה / תוכנית 5 פי 2 / החדשה)?

(1) כן

(2) לא

3. לא יודע/ת באיזו שנה הצטרף בית הספר לתוכנית?

(1) תשע"ה

(2) תשע"ו

(3) תשע"ז

(4) תשע"ח

(5) תשע"ט

(6) לא רלוונטי

לגבי התוכנית להגדלת מספר הלומדים 5 יחידות מתמטיקה – עד כמה את/ה מסכים/מה או לא מסכים/מה עם כל אחד מהמשפטים הבאים:

לא יודע/ת	לא מסכים	לא כך מסכים	די מסכים	מסכים מאוד	
5	4	3	2	1	4. ניתנה לי הגמישות להתאים את יישום התוכנית לצרכים הספציפיים של הכיתות שלימדתי
5	4	3	2	1	5. התוכנית נתנה מענה לצורך לאומי-חינוכי חשוב
5	4	3	2	1	6. משרד החינוך הבהיר היטב למורים למתמטיקה מהן הפעולות שצריך היה לעשות במסגרת מימוש התוכנית
5	4	3	2	1	7. הגדרת התוכנית כתוכנית דגל של שר החינוך בנט סייעה לי לקדמה
5	4	3	2	1	8. כל אגפי משרד החינוך שידרו לבתי הספר מסר אחיד לגבי התוכנית
5	4	3	2	1	9. לאחר התחלת ההפעלה, התוכנית התעדכנה בעקבות הערות מן השטח
5	4	3	2	1	10. חשתי לחץ מהגורמים הממונים עלי לספק תוצאות מהירות
5	4	3	2	1	11. משרד החינוך המשיך לקדם את התוכנית גם לאחר ששר החינוך בנט עזב את תפקידו
5	4	3	2	1	12. העובדה שיעדי התוכנית היו מדידים עודדה את בית הספר לחתור למימושם
5	4	3	2	1	13. ההשקעה בתוכנית "5 פי 2" באה על חשבון יעדים אחרים שהציב משרד החינוך

לגבי התוכנית להגדלת מספר הלומדים 5 יחידות מתמטיקה – עד כמה כל אחד מהמרכיבים הבאים סייעו או לא סייעו למימוש התוכנית בבית ספרך:

לא רלוונטי לבית ספרי	סייע לי במידה רבה מאד	סייע לי במידה רבה	סייע לי במידה מועטה	כלל לא סייע לי	
5	4	3	2	1	14. תוספת השעות להוראת מתמטיקה
5	4	3	2	1	15. הפיתוח המקצועי הייעודי של המורים למתמטיקה
5	4	3	2	1	16. הבונוס לאקדמיה
5	4	3	2	1	17. רשת הביטחון לנכשלים ב-5 יח"ל
5	4	3	2	1	18. הקמפיין התקשורתי
5	4	3	2	1	19. המענים המקוונים
5	4	3	2	1	20. היחס של ההורים לתוכנית
5	4	3	2	1	21. מעורבות של גורמים מחוץ למשרד החינוך (מגזר שלישי, תעשייה)
5	4	3	2	1	22. שיחוף הפעולה עם הרשות המקומית
5	4	3	2	1	23. הזדהות המורים למתמטיקה עם יעדי החוכנית

24. מה היו שלושת החסמים העיקריים במימוש אופטימלי של התוכנית?

- (1) _____
- (2) _____
- (3) _____

25. מה היו ההשפעות הנוספות, לחיוב או לשלילה, של התוכנית מעבר להגדלת מספר הלומדים 5 יחידות מתמטיקה?

- (1) _____
- (2) _____
- (3) _____

26. כמורה, אל מי פנית בשאלות בנוגע ליישום התוכנית: [נא סמן/ני את כל התשובות הנכונות עבורך]

- (1) מנהל בית הספר
- (2) מורים עמיתים למתמטיקה
- (3) לרכז/ת המתמטיקה בבית הספר
- (4) למדריך/כה למתמטיקה
- (5) למפמ"רית (נירית כץ)
- (6) למנהל אגף בכיר לתוכניות לאומיות (מוהנא פארס)
- (7) לאגף החינוך ברשות המקומית
- (8) למפקח הכולל
- (9) לקבוצת ווטסאפ של התוכנית
- (10) לקבוצת ווטסאפ או פייסבוק של מורי מתמטיקה
- (11) אחר: _____
- (12) לא הייתה לי כתובת מקצועית ברורה

27. האם בעבר כבר השתתפת בתוכנית או רפורמה כלשהי אחרת במערכת החינוך, ואם כן באיזו? (אפשר לסמן יותר מתשובה אחת)

- (1) לא לקחתי חלק באף תוכנית או רפורמה
- (2) למידה משמעותית
- (3) התוכנית הלאומית להתאמת מערכת החינוך למאה ה-21
- (4) האופק הפדגוגי
- (5) אחר: _____

28. [רק למי שענה תשובות 5-2] מהם שלושת הגורמים החשובים ביותר בעיניך שתרמו להצלחת הרפורמות או התוכניות שציינת בשאלה הקודמת? [להציג ברוטציה]

- (1) מעורבות של מנהל/ת בית הספר בתהליך
- (2) המעורבות האישית של שר החינוך
- (3) הגמישות וההתאמה לצורכי בתי הספר
- (4) השותפות עם גורמים ומגזרים מחוץ למערכת החינוך
- (5) מיקוד וסדרי עדיפויות ברורים של משרד החינוך
- (6) הבהירות של אופן מדידת ההישגים של התוכנית
- (7) המענה לצורך במציאות שהתוכנית נתנה
- (8) ההכשרות הייעודיות של המורים לתוכנית

- 9) תוספת המשאבים
- 10) ההזדהות של צוותי החינוך עם היעד
- 11) השותפות עם הרשות המקומית
- 12) ההתייעצות עם אנשי החינוך בשדה
- 13) היישום המתמשך של התוכנית או הרפורמה
- 14) התמיכה הציבורית בתוכנית או ברפורמה
- 15) הסקת המסקנות מתהליכים קודמים שעמדה בבסיס התוכנית
- 16) מעורבות של צוות מתמטיקה כולו בתהליך
- 17) התייעצות עם מורי מתמטיקה מבתי ספר אחרים
- 18) אחר: _____

[שאלות רקע]

- 29. סוג בית הספר בו את/ה מלמד/ת:
 - 1) ממלכתי
 - 2) ממלכתי-דתי
 - 3) ממלכתי-ערבי
- 30. בית הספר נמצא ביישוב: _____
- 31. אוכלוסיית בית הספר ברובה משתייכת למעמד סוציו-אקונומי:
 - 1) נמוך
 - 2) בינוני
 - 3) גבוה
 - 4) לא יודע/ת
- 32. כמה שנים את/ה מלמד/ת מתמטיקה: _____
- 33. איך הגעת להוראה:
 - 1) הסבה – מאיזה תחום הגעת _____
 - 2) לימודי הוראה
 - 3) אחר _____

נספח ח: נוסח הסקר למנהלים

שלום רב,

כחלק ממחקר שעורך המכון הישראלי לדמוקרטיה בסוגיה כיצד מובילים רפורמות מצליחות בחינוך, אנו מעוניינים לבצע סקר ממוקד בנושא התוכנית להגדלת מספר לומדי 5 יחידות במתמטיקה.

הניסיון שלך כמנהל/ת בית ספר חשוב לנו מאוד לגיבוש מסקנות והמלצות המחקר.

נודה לך אם תמלא/י את הסקר שלהלן.

התשובות – אנונימיות. כל הניתוחים יתבצעו ברמת כלל המדגם.

לפרטים נוספים ניתן לפנות לעומר זלבנסקי אדן, omers@idi.org.il

34. האם את/ה מנהל/ת בית ספר תיכון?

(1) כן

(2) לא [סוף הסקר]

35. האם בית הספר שאת/ה מנהל/ת לקח / לוקח חלק בתוכנית להגדלת מספר הלומדים 5 יחידות

מתמטיקה (לתת 5 / התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה / תוכנית 5 פי 2 / 5 החדשה)?

(3) כן

(4) לא

(5) לא יודע/ת

36. באיזו שנה הצטרף בית הספר לתוכנית?

(7) תשע"ה

(8) תשע"ו

(9) תשע"ז

(10) תשע"ח

(11) תשע"ט

(12) לא רלוונטי

לגבי התוכנית להגדלת מספר הלומדים 5 יחידות מתמטיקה – עד כמה את/ה מסכים/מה או לא מסכים/מה עם כל אחד מהמשפטים הבאים:

לא יודע/ת	כלל לא מסכים	לא כך מסכים	די מסכים	מסכים מאוד	
5	4	3	2	1	37. כמנהל/ת בית ספר ניתנה לי הגמישות להתאים את יישום התוכנית ומימונה לצרכים הספציפיים של בית ספרי
5	4	3	2	1	38. התוכנית נתנה מענה לצורך לאומי-חינוכי חשוב
5	4	3	2	1	39. משרד החינוך הבהיר היטב לאנשי החינוך בשטח מהן הפעולות שצריך היה לעשות במסגרת מימוש התוכנית
5	4	3	2	1	40. הגדרת התוכנית כתוכנית דגל של שר החינוך בנט סייעה לי לקדמה
5	4	3	2	1	41. כל אגפי משרד החינוך שידרו לבתי-הספר מסר אחיד לגבי התוכנית
5	4	3	2	1	42. לאחר התחלת ההפעלה, התוכנית התעדכנה בעקבות הערות מן השטח
5	4	3	2	1	43. חשתי לחץ מהגורמים הממונים עלי לספק תוצאות מהירות
5	4	3	2	1	44. משרד החינוך המשיך לקדם את התוכנית גם לאחר ששר החינוך בנט עזב את תפקידו
5	4	3	2	1	45. העובדה שיעדי התוכנית היו מדידים עודדה את בית הספר לחתור למימושם
5	4	3	2	1	46. ההשקעה בתוכנית "5 פי 2" באה על חשבון יעדים אחרים שהציב משרד החינוך

לגבי התוכנית להגדלת מספר הלומדים 5 יחידות מתמטיקה – עד כמה כל אחד מהמרכיבים הבאים סייעו או לא סייעו למימוש התוכנית בבית ספרך:

לא רלוונטי לבית ספרי	סייע לי במידה רבה מאד	סייע לי במידה רבה	סייע לי במידה מועטה	כלל לא סייע לי	
5	4	3	2	1	47. תוספת השעות להוראת מתמטיקה
5	4	3	2	1	48. הפיתוח המקצועי הייעודי של המורים למתמטיקה
5	4	3	2	1	49. הבונוס לאקדמיה
5	4	3	2	1	50. רשת הביטחון לנכשלים ב-5 יח"ל
5	4	3	2	1	51. הקמפיין התקשורתי
5	4	3	2	1	52. המענים המקוונים
5	4	3	2	1	53. היחס של ההורים לתוכנית
5	4	3	2	1	54. מעורבות של גורמים מחוץ למשרד החינוך (מגזר שלישי, תעשייה)
5	4	3	2	1	55. שיתוף הפעולה עם הרשות המקומית
5	4	3	2	1	56. הזדהות המורים למתמטיקה עם יעדי התוכנית

57. מה היו שלושת החסמים העיקריים במימוש אופטימלי של התוכנית?

- _____ (4)
 _____ (5)
 _____ (6)

58. מה היו ההשפעות הנוספות, לחיוב או לשלילה, של התוכנית מעבר להגדלת מספר הלומדים 5 יחידות מתמטיקה?

- _____ (1)
 _____ (2)
 _____ (3)

59. כמנהל/ת, אל מי פנית בשאלות בנוגע ליישום התוכנית: [נא סמן/ני את כל התשובות הנכונות עבורך]

- 13) למדריך/כה למתמטיקה
- 14) למפמ"רית (נירית כץ)
- 15) למנהל אגף בכיר לתוכניות לאומיות (מוהנא פארס)
- 16) לאגף החינוך ברשות המקומית
- 17) למפקח הכולל
- 18) לקבוצת וואטסאפ של מנהלים
- 19) אחר: _____
- 20) לא הייתה לי כתובת מקצועית ברורה

60. האם בעבר כבר השתתפת כמנהל/ת בתוכנית או רפורמה כלשהי אחרת במערכת החינוך, ואם כן באיזו? [אפשר לסמן יותר מתשובה אחת]

- 6) כמנהל/ת לא לקחתי חלק באף תוכנית או רפורמה
- 7) למידה משמעותית
- 8) התוכנית הלאומית להתאמת מערכת החינוך למאה ה-21
- 9) האופק הפדגוגי
- 10) אחר: _____

61. [רק למי שענה תשובות 5-2] מהם שלושת הגורמים החשובים ביותר בעיניך שתרמו להצלחת הרפורמות או התוכניות שציינת בשאלה הקודמת? [להציג ברוטציה]

- 18) המעורבות האישית של שר החינוך
- 19) הגמישות וההתאמה לצורכי בתי הספר
- 20) השותפות עם גורמים ומגזרים מחוץ למערכת החינוך
- 21) מיקוד וסדרי עדיפויות ברורים של משרד החינוך
- 22) הבהירות של אופן מדידת ההישגים של התוכנית
- 23) המענה לצורך במציאות שהתוכנית נתנה
- 24) ההכשרות הייעודיות של המורים לתוכנית
- 25) תוספת המשאבים
- 26) ההזדהות של צוותי החינוך עם היעד
- 27) השותפות עם הרשות המקומית
- 28) ההתייעצות עם אנשי החינוך בשדה

- (29) היישום המתמשך של התוכנית או הרפורמה
(30) התמיכה הציבורית בתוכנית או ברפורמה
(31) הסקת המסקנות מתהליכים קודמים שעמדה בבסיס התוכנית
(32) אחר: _____

[שאלות רקע]

62. סוג בית הספר:

- (4) ממלכתי
(5) ממלכתי-דתי
(6) ממלכתי-ערבי

63. בית הספר נמצא ביישוב: _____

64. אוכלוסיית בית הספר ברובה משתייכת למעמד סוציו-אקונומי:

- (1) נמוך
(2) בינוני
(3) גבוה
(4) לא יודע/ת

65. כמה שנים את/ה משמש/ת בתפקיד מנהל/ת בית ספר : _____

רשימת המקורות

- איזנברג, אלי, ועומר זליבנסקי אדן, 2019. **התאמת מערכת החינוך למאה ה-21**, מחקר מדיניות 130, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ארלוזורוב, מירב, 2019. "הילדים לא בשלים": הישגי התלמידים שלא למדו בחטיבות ביניים גבוהים יותר", *TheMarker*, 24.07.2019.
- בן דוד, יעל, 2017. "סיפור יוזמת 5 פי 2: כיצד פעלו יחד הציבורי, העסקי והחברתי-חינוכי לקידום מצוינות מדעית-טכנולוגית בחינוך בישראל?" שיתופים.
- בשאה, סאאיד, 2013. "תפיסת הרפורמה 'אופק חדש' בקרב מורים בבתי ספר לחינוך מיוחד", **דפי יוזמה: כתב עת ליוזמות חינוכיות בהכשרת מורים** 7: 153-16.
- זוסמן, נועם, ודוד מגן, 2019. "הערכת האפקטיביות של התכניות 'עתודה מדעית טכנולוגית' ו'לתח בחמש'", סדרת מאמרים לדיון, בנק ישראל - חטיבת המחקר.
- לם, צבי, 2000. **לחץ והתנגדות בחינוך: מאמרים ושיחות**, מחשבות על חינוך, יורם הרפז (עורך), תל אביב: ספריית פועלים.
- מבקר המדינה, 2015. "יישום רפורמת 'עוז לתמורה' בחינוך העל-יסודי", **דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013**.
- מצווה, אושרי, 2012. "אימפקט קולקטיבי (Collective Impact)", ג'וינט ישראל, אלכא.
- ניר, אדם, 2017. **שינוי ארגוני של בית ספר: מאסטרטגיה למיסוד**, חיפה: פרדס.
- נציבות שירות המדינה, 1989. "הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה" (דוח קוברסקי, כרך א).
- פורטס, דיוויד, רוני מועלם, ותמי לוי נחום, 2009. "מאתמול להיום: מה אפשר ללמוד מימחר '98", **הד החינוך** פג (6): 80-84.

- פראוור, אהוד, 2020. **למה בגין לא דפק על השולחן: ומה לומדים מזה על הנעת שינויים במערכות ממשלתיות**, תל אביב: בית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים, הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון, אוניברסיטת תל אביב.
- קליין, שרה, 2016. **סקירה מדעית בנושא "מחר 98: הדוח ויישומיו"**, ירושלים: היזמה למחקר יישומי בחינוך, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.
- רש, נורה, 2008. **חטיבות הביניים בישראל: בעיות, קשיים ופתרונות אפשריים – מסגרת לניתוח כיווני הכרעה**, סדרת מדיניות חינוך ופדגוגיה, דן ענבר (עורך), ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.
- ראמ"ה, 2018. "הערכת התוכנית הלאומית למצוינות במתמטיקה בשנת הלימודים תשע"ז", ראמ"ה ומשרד החינוך.
- רגב, איתן, וגבריאל גורדון, 2020. **האם מערכת ההשכלה הגבוהה ערוכה לגידול במספרם של בוגרי 5 יח"ל במתמטיקה? מחקר מדיניות 151**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- שטראוס, ניב, 2017. **תובנות ממהלכי עבר לקידום החינוך המדעי בישראל: למידה מסוגיות נבחרות – דוח מפעילות לימודית**, ירושלים: היזמה למחקר יישומי בחינוך, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

Ayres, Ian, and John Braithwaite, 1992. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation debate*, Oxford: Oxford University Press.

Bennett, Colin J., and Michael Howlett, 1992. "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change," *Policy sciences* 25 (3): 275–294.

Berman, Peter, 1995. "Health Sector Reform: Making Health Development Sustainable," *Health policy* 32 (1–3): 13–28.

Berry, Jeffrey M., and Clyde Wilcox, 2018. *The Interest Group Society*, New York: Routledge.

Brunsson, Nils, 2009. *Reform as Routine: Organizational Change and Stability in the Modern World*, Oxford: Oxford University Press.

Capoccia, Giovanni, and R. Daniel Kelemen, 2007. "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism," *World Politics* 59 (3): 341-369.

Cerna, Lucie, 2013. "The Nature of Policy Change And Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches," OECD.

Cheung, Alan C. K., and Ping Man Wong, 2012. "Factors Affecting the Implementation of Curriculum Reform in Hong Kong: Key Findings from a Large-Scale Survey Study," *International Journal of Educational Management* 26 (1): 39-54.

Christensen, Clayton M., Michael B. Horn, and Curtis W. Johnson, 2008. "How 'Disruptive Innovation' Will Change the Way We Learn," *Education Week* 27 (39): 25-36.

Christensen, Clayton M., Michael E. Raynor, and Rory McDonald, 2015. "What is Disruptive Innovation," *Harvard Business Review* 93 (12): 44-53.

Cohen, David K., and Jal D. Mehta, 2017. "Why Reform Sometimes Succeeds: Understanding the Conditions that Produce Reforms that Last," *American Educational Research Journal* 54 (4): 644-690.

Cuban, Larry, 1988. *The Managerial Imperative and the Practice of Leadership in Schools*, Albany: State University of New York Press.

Fullan, Michael, 2015. *The New Meaning of Educational Change*, New York: Teachers College.

Goldstein, Dana, 2019. "After 10 Years of Hopes and Setbacks, What Happened to the Common Core?" *The American Curriculum*.

Haddad, Wadi D., with Terri Demsky, 1995. "Education Policy-Planning Process: An Applied Framework," *Fundamentals of Educational Planning* 51.

Hess, Frederick M., 2013. "The Missing Half of School Reform," *National Affairs* 17: 19-35.

Jacobs, Gabriele, Arjen Van Witteloostuijn, and Jochen Christe-Zeyse, 2013. "A Theoretical Framework of Organizational Change," *Journal of Organizational Change Management* 26 (5): 772-792.

James E. Anderson, 1975. *Public Policy-Making*, London: Thomas Nelson & Sons.

Lasswell, Harold Dwight, 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*, New York: Elsevier Publishing Company.

Matland, Richard E., 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation," *Journal of Public Administration Research and Theory* 5 (2): 145-174.

Mazmanian, Daniel A., and Paul A. Sabatier (eds.), 1981. *Effective Policy Implementation*, Lexington: Lexington Books .

McKinsey, 2018. "Delivering for Citizens: How to Triple the Success Rate of Government Transformations," The McKinsey Center for Government (MCG), Discussion Paper.

Nir, Adam, Adi Ben-David, Ronit Bogler, Dan Inbar, and Anat Zohar, 2016. "School Autonomy and 21st Century Skills in the Israeli Educational System: Discrepancies between the Declarative and Operational Levels," *International Journal of Educational Management* 30 (7): 1231-1246.

OECD, 2010. *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*.

OECD, 2015. "Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen."

OECD, 2016. "How Teachers Teach and Students Learn: Successful Strategies for School."

OECD, 2016. "What Can Governments do to Implement Education Policies Effectively?", in: *Teaching Excellence through Professional Learning and Policy Reform: Lessons from around the World*.

OECD, 2017. "Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change."

Oreg, Shaul, Alexandra Michel, and Rune Todnem, 2013. *The Psychology of Organizational Change: Viewing Change from the Employee's Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

Payne, Charles M., 2008. *So Much Reform, So Little Change: The Persistence of Failure in Urban Schools*, Cambridge: Harvard Education Press.

Pierson, Paul, 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.

Rittel, Horst W. J., and Melvin M. Webber, 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning," *Policy Sciences* 4 (2): 155-169.

Sabatier, Paul A., 1986. "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." *Journal Of Public Policy* 6 (1) (1986): 21-48.

Sabatier, Paul A., 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Sciences* 21 (2-3): 129-168.

Sabatier, Paul, and Daniel Mazmanian, 1980. "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis," *Policy Studies Journal* 8 (4): 538-560.

Samuelson, William, and Richard Zeckhauser, 1988. "Status Quo Bias in Decision-Making," *Journal of Risk and Uncertainty* 1 (1): 7-59.

Schleicher, Andreas, 2019. *PISA 2018: Insights and Interpretations*, OECD Publishing.

Shipan, Charles R., and Craig Volden, 2008. "The Mechanisms of Policy Diffusion," *American Journal of Political Science* 52 (4): 840–857.

Spillane, James P., Brian J. Reiser, and Todd Reimer, 2002. "Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Implementation Research," *Review of Educational Research* 72 (3): 387–431.

Tracey, Burns, and Köster Florian, 2016. *Educational Research and Innovation Governing Education in a Complex World*, OECD Publishing.

Tracey, Burns, Köster Florian, and Fuster Marc, 2016. *Educational Research and Innovation Education Governance in Action Lessons from Case Studies: Lessons from Case Studies*, OECD Publishing.

Tyack, David B., and Larry Cuban, 1995. *Tinkering Toward Utopia*, Cambridge: Harvard University Press.

Tyler, Ralph W., 2013. *Basic Principles of Curriculum And Instruction*, Chicago: University of Chicago press.

Viennet, Romane, and Beatriz Pont, 2017. "Education Policy Implementation: A Literature Review and Proposed Framework," OECD Education Working Papers, No. 162.

Yuan, Li, and Stephen Powell, 2013. "Moocs and Open Education: Implications for Higher Education."

דלית שטאובר היא חברת סגל בקריה האקדמית אונו ובבית הספר מנדל למנהיגות חינוכית ויועצת אסטרטגית. לשעבר מנכ"לית משרד החינוך ויו"ר ועדת שטאובר לקידום נשים בשירות המדינה.

חנה קדרון היא חוקרת ומרצה למדיניות ציבורית. עבדה כעשור בכמה משרדי ממשלה והייתה ממייסדות האגף לתכנון ואסטרטגיה במשרד החינוך.

עומר זליבנסקי אדן הוא בוגר תואר שני בכלכלה מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב ועוסק במדיניות ציבורית. בעת כתיבת מחקר זה היה חבר בצוות המחקר של המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

