

הובלת שינוי במערכת החינוך

חילוץ עקרונות מניסיון העבר

מטרת המחקר שלפניכם הייתה לגבש מסגרת שיטתית של עקרונות התורמים להצלחה בהובלת רפורמות ושינויים במערכות ציבוריות בישראל, בדגש על מערכת החינוך.

דלית שטאובר | חנה קדרון | עומר זליבנסקי אדן

מחקר
מדיניות
158



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



הובלת שינוי במערכת החינוך

חילוץ עקרונות מניסיון העבר

דלית שטאובר | חנה קדרון | עומר זליבנסקי אדן

מחקר מדיניות 158

יוני 2021

Effecting Change in the Education System: Deriving Principles from Past Experience
Dalit Stauber | Hana Kidron | Omer Selivansky Eden

עריכת הטקסט: דפנה לביא
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט

מסת"ב: 978-965-519-344-2

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2021
נדפס בישראל, תשפ"א/א/2021

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

תוכן העניינים

7	תקציר
13	הקדמה
17	מבוא
21	פרק 1. סקירת ספרות
51	פרק 2. המחקר הנוכחי: גיבוש עקרונות על בסיס מקורות מישראל
55	פרק 3. עקרונות להובלת רפורמה ושינוי מדיניות בחינוך
104	פרק 4. סקר מורים ומנהלים
122	פרק 5. דיון
	נספחים
134	נספח א. מדריך למשתמש
140	נספח ב. מגבלות המחקר
142	נספח ג. תיאור רפורמות ויוזמות אשר הוזכרו במסמך
148	נספח ד. רשימת חברי ועדת ההיגוי של המחקר הנוכחי
149	נספח ה. רשימת המרואיינים
150	נספח ו. רשימת חברים בקבוצת הדיון, מכון ון ליר בירושלים
152	נספח ז. רשימת חברים במהלך הלימודי, היוזמה למחקר יישומי בחינוך באקדמיה הלאומית הישראלית למדעים
153	נספח ח. נוסח הסקר למורים ורכזים
159	נספח ט. נוסח הסקר למנהלים
164	רשימת המקורות

ת ק צ י ר

בעשורים האחרונים הלך והתעצם הצורך לבצע שינויים במערכות ציבוריות ולהתאימן לתמורות שחלות מחוצה להן. משאבים רבים, ארגוניים וכספיים, מוקצים לטובת ביצועם 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, ולכן נכון להתייחס אל תהליך השינוי כאל מעשה אומנות ששולטת בו האי־ודאות ולא כאל פעולה מדעית. משום כך יש לראות בעקרונות המוצגים במחקר זה כללים מנחים שיש לתת עליהם את הדעת, ולא פעולות מחייבות הנדרשות בכל תהליך של רפורמה או שינוי.

המחקר כלל ארבעה שלבים עיקריים:

1. סקירת מודלים בינלאומיים המציגים פעולות התורמות ליישום של שינוי.
2. ראיונות עם מומחי חינוך ומדיניות.
3. ניתוח תמתי של הראיונות ושל עשרות פרוטוקולים של קבוצות לימוד בנושא שינויים במערכת החינוך מישראל.

4. עריכת סקר אשר בחן את יישום עקרונות המודל בתוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה (5 פי 2).

על סמך שלבים אלה נבנה מודל המותאם למציאות הישראלית.

מודלים בינלאומיים

מחקרים רבים עסקו בהתוויית עקרונות ליישום שינויים בארגונים בכלל ובמערכות חינוך בפרט על סמך ניסיון בינלאומי. המחקר הנוכחי התבסס על שני פרויקטים עדכניים שהושקעו בהם משאבים רבים. הפרויקט הראשון נערך על ידי חברת הייעוץ האסטרטגי Mckinsey ועסק בעקרונות התורמים תרומה משמעותית ליישום 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 מתוך הגדרה ברורה ובולטת של הצורך שעליו המדיניות באה לענות ושל האופן שבו היא תעשה זאת; 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 נבנה במחקר הנוכחי מודל המותאם למציאות הישראלית. לצורך גיבוש המודל נערך ניתוח תמטי של שלושה מקורות מידע ישראליים:

1. ראיונות חצי־מובנים שנערכו עם מומחי חינוך ומדיניות לצורך המחקר הנוכחי.

2. פרוטוקולים של קבוצות לימוד שפעלו במכון ון ליר בירושלים בשנים 2015-2016 ועסקו בהיבטים שונים של תכנון מערכת החינוך בישראל.

3. פרוטוקולים של פעילות לימודית שנעשתה בהובלת היוזמה למחקר יישומי בחינוך באקדמיה הלאומית הישראלית למדעים 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 לכמה 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 וההערכה.** 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 – בתרשים וברשימת פעולות.



רשימת עקרונות הפעולה בשלבים השונים

עקרונות לשלב עיצוב המטרות

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

עקרונות לשלב כלי המדיניות

5. בחירת כלי המדיניות האופטימלי לקידום המטרה.
6. שינוי מדיניות מחייב התבוננות פדגוגית.
7. שיתוף מגוון בעלי עניין ובהם אנשי השדה (אנשי חינוך, ארגון ומינהל) ומומחים למיניהם.
8. תכנון גמיש ושמירה על דרגות חופש המאפשרות התאמה לצרכים המקומיים והמשתנים וליוזמות מהשטח.

עקרונות לשלב היישום

9. שיתוף של מגוון גורמים הפועלים באקוסיסטם¹ בשלב היישום יסייע להצלחה.
10. עיצוב מבנה ארגוני תומך שינוי.
11. התמקצעות ורתימה של 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 מתוך שמירה על רלוונטיות השינוי.

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

עקרונות לשלבי המדידה וההערכה

14. הגדרת מדדים לצורך מעקב אחר ההתקדמות, מתוך 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 בקרב מנהלי בתי ספר על-יסודיים, מורים ל-5 יחידות לימוד במתמטיקה ורכזי מתמטיקה. הסקר בחן את תפיסותיהם לגבי האופן שבו העקרונות שגובשו במודל הישראלי יושמו בתוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה, ועד כמה העקרונות תרמו להצלחת התוכנית או פגעו בה.

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 בעיני אנשי השדה כמשמעותית. ממצא מעניין נוסף קשור למדיניות ארוכת טווח: מרבית המורים והרכזים ציינו כי לא השתתפו ברפורמות ותוכניות דומות בעבר, אף שבפועל התקיימו רפורמות כאלה כשהם היו בתפקיד. מכאן מסתמנת תמונה שלפיה השינויים התדירים המובלים על ידי משרד החינוך יוצרים בלבול בשדה ואינם 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.

ה ק ד מ ה

מחקר זה, העוסק ברפורמות ובשינויי מדיניות, יצא לדרך חודשים אחדים 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 הוטל הסגר הראשון. המצב שנכפה עלינו היה מאופיין באיודאות שבה רב הנסתר על הגלוי, בעמימות ובקצב מהיר של התפתחויות שעלה על כל דמיון. תנאי חיינו השתנו בחטף מקצה לקצה, ובמהירות חלחלה ההבנה שהמגפה משנה סדרי עולם. מדינות וארגונים נאלצו במהירות אך באחריות לתכנן, לפעול ולהתאים דרכי פעולה המיטיבות להתמודד עם המציאות. הם עשו זאת מתוך גמישות מתמדת ובהלימה לתנאים המשתנים, כדי להתמודד עם התופעות והסכנות, ומתוך מודעות להזדמנויות ולהשלכות המיידיות וארוכות הטווח של המגפה ועקב אופייה כאירוע מתגלגל.

המטרה המקורית והעיקרית של המחקר הייתה להציע מודל ספציפי שהוא 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 משום שהדיון וההמלצות במחקר זה נכתבו על רקע משבר הקורונה המתמשך.

המודל שאנו מציעים עשוי לשמש את משרד החינוך דווקא עכשיו, בתקופה של משבר מתמשך, בהובלת השינויים הנדרשים להפעלה נכונה של מערכת החינוך על מורכבותה הרבה. הממצאים העולים מהמחקר מחזקים בעת הזאת את החשיבות 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 וליוזמות מהשדה.

מגפת הקורונה מציבה לפנינו גם הזדמנויות רבות בשל האצת תהליכי השינוי, הצורך וההכרח למציאת פתרונות ומענים יעילים וגמישים בזמן אמת, מתוך יצירת התאמות שונות עבור מגוון אוכלוסיות, גילים, תרבויות והתייחסות לפערים ביניהם. מכאן החשיבות לשיתוף כלל בעלי העניין הן בשלבי התכנון והן בשלבי היישום. על המבנה הארגוני לתמוך בהובלת השינוי אגב פתיחת חסמים, הכשרת אנשי השדה וטיפוח ההזדהות שלהם עם המהלך מתוך קשב אמיתי, ביזור סמכויות ומשאבים לשטח, שקיפות ותיווך המידע לשטח. הדבר יאפשר הפחתה של רמות האיודאות 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, המשמשים בסיס להמשך תכנון ויישום אפקטיביים.

המשבר הוא גם חלון הזדמנויות עבור משרד החינוך לשנות את התרבות הארגונית הריכוזית ואת השיח של מלמעלה-למטה (top-down), וכן להשתכנע שהגיעה העת לפעול וליישם מדיניות המכירה בתפקידו הייחודי של כל שותף. ההתנהלות במהלך הקורונה הציפה את הצורך לחולל שינוי בסיסי בדרך שבה מערכת החינוך פועלת בממשקים בין משרד החינוך, הרשויות המקומיות ובתי 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 אינן מתקבלות רק במטה משרד החינוך וכי להחלטות המתקבלות ברשויות המקומיות ובבתי הספר יש תוקף רב ולעיתים הן אף סוחפות אחריהן את המשרד. יתר על כן, פתרונות לבעיות המיידיות והמקומיות אינם יכולים להגיע מהמטה. תכנון וביצוע יהיו במיטבם רק באמצעות שיתוף כל הנוגעים בדבר. שיתוף צריך להיעשות לא רק בדיבור ואמירה אלא מתוך ביזור

סמכויות ומשאבים, וכן על ידי מתן גמישות וחופש פעולה לשטח ולאנשי השדה ליזום פתרונות מקומיים המתאימים לצורכי הקהילה שלהם על שלל אפיוניה.

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

המודל המוצע, על המתודולוגיה הגלומה בו ועל התרבות הארגונית שהוא מבקש להנכיח במערכת החינוך, יקל על מקבלי ההחלטות 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 ולנסיבות המשתנות. השינוי ייעשה מתוך הטמעת תהליכי עבודה אפקטיביים, לימוד על ומשגיאות וסטיות מהיעדים המתוכננים ונקיטת פעולה לתקן את השגיאות והסטיות.

ניתן להניח שמשבר הקורונה ומשברים אחרים דומים ילוו אותנו בטווח הזמן הקצר והבינוני. שינויי 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 מודל מובנה ושיטתי אך גמיש לתכנון מדיניות, כך יגבר הסיכוי להצלחת רפורמות ולשימוש מושכל במשאבים הרבים המושקעים בהן.

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

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

אני מבקשת להודות לחברי צוות ההיגוי (שמותיהם מפורטים בנספח ד) על שליוו את התהליך לאורך כל הדרך, העירו והאירו ותרמו מניסיונם העשיר ומחוכמתם הן לעיצוב דרכי הפעולה והן לתובנות המחקר המוגשות לכם בזאת.

דלית שטאובר
מנהלת המחקר

מערכות חינוך בישראל ובעולם משקיעות משאבים ניכרים בהובלה של שינויי מדיניות ורפורמות. בשנים 1993-2018 נערכו בישראל עשר רפורמות פדגוגיות, כלומר בממוצע רפורמה כל שנתיים וחצי, נוסף על מגוון רפורמות ארגוניות. אולם נראה 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 OECD תועדו בשנים 2008-2014 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 לבין התוצאות בפועל הוביל לעיסוק ענף, מחקרי ויישומי, בהיבטים שונים של שינוי במערכות חינוך ובגורמים המעכבים אותן. 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 להקדיש להם תשומת לב בעת הובלת שינוי בארגונים ציבוריים ובמערכות חינוך: הפרויקט הראשון נעשה על ידי חברת הייעוץ האסטרטגי McKinsey (2018), ובו נבחנו היבטים שתורמו להצלחתם של שינויי מדיניות ציבורית. על ידי בחינת דוגמאות רבות לשינויים שצלחו ונקבעה 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 ליישומם של שינויים במערכות חינוך על בסיס מגוון רחב של מחקרים אקדמיים 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 בכלל

ובמערכות חינוך בפרט, ועל סמך תובנות שעלו מהובלת שינויי מדיניות במערכת החינוך 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 הבוחן נבחר לא מתוך הנחה שהתוכנית הגיעה להצלחה מלאה, אלא מתוך הכרה בהצלחות היחסיות שלה וכן בביקורת הציבורית שהיא זכתה לה ובאפשרות 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 הודגש מקרה הבוחן שנבדק במחקר – התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה (5 פי 2).

(2) ניתוח פרוטוקולים של קבוצת לימוד אשר פעלה במכון ון ליר במשך שנתיים (2015-2016) תחת הכותרת "תכנון כולל של מערכת החינוך בישראל – האם יש בו צורך, ואם כן, האם זה אפשרי וכיצד לבצעו כדי שישגי את מטרתו?" בקבוצה השתתפו מגוון בעלי עניין ובכירים בהווה ובעבר במערכת הציבורית. במפגשים השונים נדונו רפורמות ספציפיות שהונהגו במערכת החינוך, סוגיות רחביות הקשורות בתכנון במערכת החינוך והתגבשותם של שינויים.

(3) ניתוח דוח פעילות לימודית שנערכה בהובלת היוזמה למחקר יישומי בחינוך באקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, שעסק ב"תובנות ממהלכי עבר לקידום החינוך המדעי בישראל" (2016). הפעילות כללה כמה מפגשים של מומחים ואנשי חינוך, ובמסגרתה נדונו לקחים ממהלכי מדיניות ורפורמות שנערכו בישראל במהלך תקופה של 30 שנה בתחומי החינוך המדעי.

נעשה ניתוח תמטי לדברים שנאמרו בשלושת המקורות: נשלפו היגדים שנאמרו ועסקו בעקרונות המשפיעים על יישומם של רפורמות ושינויי מדיניות; כל אחד מההיגדים תויג וקוטלג תחת מכה משותף; ההיגדים

המקוטלגים זוקקו לכדי 15 עקרונות התורמים להובלה של שינוי במערכת חינוך.

רשימת העקרונות מוצגת 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 בתוכם 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 שינוי מדיניות.

בפרק הראשון מוצגת סקירת ספרות שנסקרו בה מודלים תאורטיים שונים שעניינם הובלת שינוי, מתוארים 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 על שיטת המחקר מובאים המקורות השונים שעל בסיסם נבנה המודל ואופן בנייתו; בפרק המתאר את המודל מוצגים בפירוט העקרונות המרכיבים

את ארבעת השלבים ופעולות שיש לתת עליהן את הדעת בעת הובלת שינוי; מוצג סקר אשר נערך בקרב מנהלי בתי ספר, מורים ורכזים למתמטיקה ולבסוף נדונים ההבדלים והדמיון בין המודל שגובש למודלים בינלאומיים, הפערים הקיימים בין המודל לעמדות שהובעו בסקר, ומוצגות המלצות אופרטיביות, מגבלות המחקר והצעות למחקרי המשך.

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 מילוני פרסומים העוסקים בהיבטים השונים של שינויים ארגוניים, שינויי מדיניות ורפורמות (ניר, 2017; 4: 2013; Oreg, Michel, and Todnem).

הספרות המחקרית מציעה מודלים רבים של דפוסי פעולה ושל הגיונות העומדים בבסיס השינוי. המודלים למיניהם תורמים לניתוח מגוון שינויים והיבטים שלהם מפרזמות שונות, ובתוך כך מודלים שונים מתאימים במידה רבה או מועטה יותר לסוגים שונים של שינוי. בסקירה להלן יוצגו תחילה מודלים המתמקדים במוטיבציות ובכוחות שמניעים שינוי כמו גם באופן שבו מטרות השינוי מתגבשות; לאחר מכן יוצגו מספר הבחנות המשמשות לניתוח מאפיינים של שינויים במערכות חינוך; ולבסוף יוצגו מודלים ועקרונות העוסקים בתהליכי היישום של השינוי אגב 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 היבטים שונים בתהליכי

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

הובלת השינוי; ניתן לנתח שינויים ודינמיקות הכרוכים בתהליך שינוי באמצעות יותר ממודל אחד, כך שכל מודל מדגיש היבט אחר בתהליך השינוי. כך לדוגמה אפשר לנתח שינוי מבחינת האופן שבו מתגבשת הקואליציה לשינוי ובמקביל לפי המניזם שבאמצעותו המדיניות מתפשטת. נפתח במודלים העוסקים במוטיבציה ובהנעה של השינוי.³

מודלים של שינוי תלוי מסלול

מודלים אלו מדגישים את התובנה שלפיה קיימים צמתים קריטיים בתהליך, ולאחר שמתקבלות בהם החלטות יש קושי רב, אם בכלל ניתן, לשנותן. מודלים אלה מתמקדים בשלבים שבהם מוטמעים יסודות הבסיס של המערכת: מתקבלות ההחלטות על אופן עיצוב המוסדות ואופן 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 לגבוהות 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 תלויי 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

3 חלק זה מתבסס בעיקרו על עבודתה של Cerna, 2013.

4 להשפעות פסיכולוגיות הקשורות לסטטוס קוו ראו Samuelson and Zeckhauser, 1988.

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 ההשפעות של תהליך הלמידה ועוד (Bennett and Howlett, 1992).

מודלים של התפשטות מדיניות

תהליך התפשטות המדיניות (המכונה גם דיפוזיה) מתבסס על אימוץ סוגים ומאפיינים של מדיניות ממקורות חיצוניים (כגון גופי ממשל, גופים עסקיים) המיישמים מדיניות הרלוונטית לארגון. ההתפשטות יכולה לנבוע ממנגנונים שונים: (א) למידה מניסיון של אחרים מתוך ביצוע תהליכים של הסקת מסקנות וטיוב המודל; (ב) תחרות כלכלית שבמסגרתה רעיונות ושיטות עוברים בין גופים (כגון כלכלות, ארגונים עסקיים) ומאמצים כחלק מלחצי 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 שבהם 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 בשוק 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 על מוטביציה ומנגנונים שמניעים את השינוי מודלים של שינוי נבדלים גם במאפייניהם. בחלק זה תוצגנה שלוש הבחנות הרלוונטיות במיוחד לשינוי 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 שינויים כתהליכים מחזוריים, הנעים לכיוונים שונים ומשפיעים אלה על אלה דרך מנגנוני היזון חוזר (ניר, 2017). על בסיס הבחנה זו ניתן להבדיל בין שינויים מוגדרים הממוצים לאחר הטמעתם במערכת, לבין שינויים מתמשכים הכרוכים בפעילות המערכת. למשל, את הקמת הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) ניתן לסווג

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

כשינוי לינארי, שכן לאחר הקמת הגוף הרפורמה מיצתה את עצמה; לעומת זאת, רפורמות אשר עסקו בשינוי אופי הלמידה (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 לכמה היבטים 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 להובילו. לפי מודלים של שינוי מלמעלה-למטה מעצבי המדיניות הם השחקנים המרכזיים, ועיקר תשומת הלב מופנית להיבטים שעליהם יכול להשפיע מתכנן מרכזי כמו גם לשינויים ברורים ומוגדרים שקל יחסית להמשיג (Matland, 1995). להבדיל, מודלים המייצגים שינוי מלמטה-למעלה שמים דגש על האוכלוסיות המושפעות מהמדיניות ועל עובדים בשטח האמונים על יישומה. לפי גישה זו המוטיבציות, דרכי הפעולה, הגישות והקשרים הקיימים בקרב הגורמים שבשטח הם שמשפיעים בפועל על אופן יישום המדיניות (Hanf, Hjern and Porter, 1978; Sabatier, 1986).

שינויים מערכתיים לעומת שינויים נישתיים

הבחנה זו משיקה במידה רבה להבחנה שבין שינוי הנובע מלמעלה-למטה לכזה הנובע מלמטה-למעלה, והיא 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? שינויים מערכתיים מובלים

6 יצוין שעל אף נקודות הדמיון בין ההבחנות בין שינוי מלמעלה-למטה לשינוי מלמטה-למעלה לבין ההבחנות בין שינויים מערכתיים לנישתיים, לא מדובר באותן הבחנות. מחד גיסא שינויים נישתיים יכולים לנבוע מתכנון מרכזי הנוגע לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים, ומאידך גיסא יכולות להיות מגמות הנובעות מן השטח ומשפיעות על המערכת כולה.

ונתמכים לרוב על ידי הגורמים הדומיננטיים במערכת החינוך ברמה הארצית, באופן שמייצר מומנטום ותורם לגיוס משאבים מהמערכת כולה ולמימוש מהיר ותכליתי. לעומת זאת שינוי נישתי בא לידי ביטוי רק בחלק מסוים מהמערכת מתוך התאמה לאוכלוסייה ולתרבות שהוא מיושם בהן. שינוי נישתי יכול לנבוע משחקנים שונים הפועלים לאורך זמן ברמה המקומית ומפתחים מערכות יחסים עם מי שמיישמים את השינוי בפועל. לפי Cohen and Mehta (2017) שינויים מערכתיים יעילים ביצירת שינוי מהיר במסגרת המערכת והתרבות הקיימות, אולם 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 ביכולתו להביא לתמורות עמוקות.⁷

יודגש כי מרבית השינויים שמתרחשים בפועל נמצאים בטווח שבין סוגי ההבחנות – לרוב השינויים ישנן 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 ושליטה הדורשים מנגנון פיקוח ואכיפה אפקטיביים; כלים של הבניה ויצירת מסגרת

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

שתפעל לקידום המדיניות על ידי הסמכה 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). גם Stone (2012) עורכת הבחנה דומה בין כלי מדיניות ומסווגת אותם לחמש משפחות: תמריצים, כללים, מידע, זכויות ומבנה הכוח.

הובלת 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 בפרק זמן של 100 שנים במערכת החינוך בארצות הברית לא מצא ראיות לכך שהרפורמות הניבו 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 על מגוון רפורמות ארגוניות,¹⁰ אולם גם בישראל אין עדויות

8 הגדרות של הצלחה וכישלון בכל הקשור לשינוי בארגונים, ובמיוחד בנוגע לשינויים בתחום הפדגוגיה, הן מורכבות 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 במרוצת שנים (ראו Jacobs, Van Witteloostuijn, and Christe-Zeyse, 2013).

10 רפורמה פדגוגית נוגעת לתוכני הלימוד ודרכי ההוראה וההערכה, ואילו רפורמה ארגונית נוגעת להיבטים ארגוניים כמו מבנה ארגוני, מערכת השכר וכיו"ב.

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 ובאופן הגדרת מטרותיה ומטרותיהן של הרפורמות. Rittel and Webber (1973) כינו את הבעיות שבהן עוסקות רפורמות במערכות ציבוריות ובמיוחד במערכת החינוך "בעיות נבזיות" (wicked problems): בעיות הקשות להגדרה, יש קושי להציג להן פתרון, מסובך להציגן באופן חד-משמעי, קשה להעריך בשיטתיות את הפתרונות המוצעים כדי לטפל בהן, וקשה, ואולי בלתי אפשרי, להצביע על קשר סיבתי ברור בין הבעיה לדרכי הפתרון שלה.

אכן, חוקרים רבים מצביעים על כך שהמעשה החינוכי מתרחש בסביבה המאופיינת ברמת מורכבות גבוהה ביותר שרק הולכת וגדלה, ושיש להתייחס אל מערכת החינוך כאל מערכת מורכבת. באופן כללי, מערכות מורכבות מאופיינות ביחסי גומלין מרובים בין שחקנים שונים שבמסגרתם נוצרים מערכי קשרים מורכבים, כמו גם מנגנונים, רשמיים ובלתי רשמיים, ובסיכומו של דבר כל אלה משפיעים על תוצרי המערכת באופן שקשה לתכלל. במערכת החינוך ניתן למנות עם השחקנים המשפיעים על המעשה החינוכי את צוות בית הספר, כולל המורים, המנהלים ובעלי תפקידים נוספים, את התלמידים עצמם, את הוריהם, ונוסף על כך פוליטיקאים ופקידות ברמה הלאומית והמקומית, ארגוני עובדים, בעלי תפקידים במוסדות הכשרת ההוראה והמחקר, גופי המגזר השלישי, נציגי התעשייה, התקשורת, גורמים בינלאומיים ועוד. כל אחד מהגורמים מנסה למשוך את המערכת לכיוון סדר היום האידיאולוגי והתועלתני החשוב לו, מתוך 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 הגבוהה יוצרת קושי לתכלל

11 חוסר ההצלחה בביצוע שינויים מאפיין מגוון ארגונים ולא רק את מערכת החינוך, אם כי נראה ששיעור הכישלונות 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).

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 הצביעו Cohen and Mehta (2017) על כך שרוב השינויים העמוקים שהצליחו במערכות חינוך בעולם היו הדרגתיים ונישתיים, שינויים 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.

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, אם עקב מניעים תועלתניים ואם עקב מניעים אידאולוגיים (Mazmanian and Sabatier, 1981); אולם גם כאשר אין לשחקנים השונים אינטרס מובהק לטרפד את המדיניות, שינוי ההתנהגות כשלעצמו הוא 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 מסר שלפיו הם אינם ממלאים את תפקידם כהלכה ועליהם לשנות את שיטותיהם המקצועיות בהתאם להכתבה של מובילי הרפורמה. ברמה הקוגניטיבית-התנהגותית, המחקר 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 המדיניות מתפרשת באופן שלא יפגע באינטרסים ובתפיסות המשותפות של הסביבה העוטפת אותם ושל המוסדות שעמם הם נמנים. כך פעמים רבות הגורמים בשטח מיישמים רפורמות באופן השונה מכוונת קובעי המדיניות אשר עיצבו אותן. מכל האמור משתקף הכורח ליצור בקרב השחקנים השונים הפנמה, הזדהות ותחושת מסוגלות לביצוע השינוי, ובנוסף לקדם תהליכים של סוציאליזציה שתתמוך בשינוי (Spillane, Reiser, and Reimer, 2002).¹²

12 מנגנון כזה תועד גם בישראל, כאשר מורים דיווחו כי הם מיישמים עקרונות של למידה עמוקה אשר קודמו ברפורמות שונות, כאשר בפועל הם השתמשו בשיטות הוראה מסורתיות שבהן היו מורגלים ושאותן הגדירו לפי המינוח של הרפורמות (ראו ניר, 2017). באופן דומה נמצא שרובם הגדול של המורים מדווחים כי יש לקדם פדגוגיה עמוקה, מתוך התמקדות בשיפור מיומנויות, אולם בפועל התברר כי ההוראה היא מסורתית בעיקרה ומתבססת במידה רבה על שינון (איזנברג וזליבנסקי אדן, 2019).

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 וביצירת מנגנונים העוקבים אחר העמידה בהם בהתאם למטרות של קובעי המדיניות. מצד שני, 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, 2016b; 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, כגון מעקב אחר השפעות של רפורמות ושימוש בכלי מדיניות שונים כדי לבצען (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 שבגינן 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 שבו יש לעצב וגם ליישם שינוי (Payne, 2008); על כן חוקרים רבים רואים ביישום רפורמה יותר מעשה אומנות מאשר מדע (McKinsey, 2018).

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, אך כפי שהוצג לעיל – יישום השינוי בפועל הוא מורכב וקשה להצביע על הצלחות ברורות. הפער בין הרצון העז לחולל שינוי לבין ההצלחות המועטות, אם בכלל, מדגיש את הצורך לבצע תהליכי למידה סדורים מהניסיון העשיר בכל הנוגע לביצוע רפורמות ושינויים, כולל למידה של הגורמים שתורמו להצלחות לעומת החסמים שפגעו בהן.

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, ובמסגרתו 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).

McKinsey (2018)

חברת הייעוץ האסטרטגי McKinsey ערכה מחקר רחב היקף לבחינת המאפיינים של שינויי מדיניות שצלחו. מתודולוגיית המחקר כללה כמה מרכיבים: שאלון שענו עליו כ־3,000 עובדי ציבור אשר השתתפו 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 ניסחו החוקרים חמישה עקרונות מרכזיים הנדרשים לצורך יישום אפקטיבי של שינוי מדיניות. לטענת החוקרים העקרונות אוניברסליים וגנריים – הם רלוונטיים בתחומי מדיניות שונים עבור

13 כפי שהוזכר קודם, 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.

מדינות בעלות מאפיינים שונים (למשל, מבחינה גאוגרפית, דמוגרפית וכלכלית) וניתנים ליישום ברמות ממשל שונות (למשל, ברמת העיר, הרשות המקומית והמדינה).¹⁴ עבור כל עיקרון ניסחו החוקרים מגוון פעולות ספציפיות שכרוכות בו ואת האופן שבו יש לבצען, כפי שיפורט להלן.

מחויבות של המובילים

הימצאותו של מוביל המתווה, מתוך 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 המשתתפים בהובלת הרפורמה.
- על המובילים להשקיע זמן ומאמץ באופן שיורגש בקרב 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 להצלחות ולכישלונות.
- המובילים נדרשים להיות נכונים לבחון מחדש הנחות ומוסכמות אשר כבר התקבעו, גם אם השינוי נראה רדיקלי.
- יציאה למהלכי שינוי תיעשה רק כשיש ביטחון שהמהלך יזכה לתמיכה פוליטית שתספיק לכל אורכו.¹⁵

הגדרת מטרות וסדרי עדיפויות ברורים

במקרים רבים המפתח להצלחת השינוי היה ריכוז מאמץ במספר מצומצם של מטרות ממוקדות שהשגתן היוותה את ליבת השינוי. נדרשת הגדרת סדרי עדיפויות ברורים – less is more.¹⁶ להלן צעדים מעשיים אחדים שהומלצו בדוח:

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

15 אחד הקשיים ביצירת מחויבות של המובילים נובע מהקושי שלהם לקבל את הכלים והסמכויות הנדרשים מהדרג הפוליטי, עקב הנטייה לקדם רפורמות רבות במהלך הכהונות הקצרות שמאפיינות תפקידים פוליטיים.

16 הגדרת סדרי העדיפויות אפקטיבית במיוחד עם כינונה של ממשלה חדשה, בשעה שהיא מבקשת לקבוע לעצמה יעדים להמשך הקדנציה.

- 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 ולהימנע 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.
- 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 ובין ההשפעות שלהן על תהליך השינוי.

ע ב ו ד ה ש י ט ת י ת ו ר צ י פ ה

- שיתוף פעולה רציף בין יחידות שונות: על מנת שרפורמה תיושם ותשמור על המומנטום ההתחלתי שלה יש צורך לקדמה ברציפות ובדגש 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 של מהלך יישום הרפורמה על שלביה השונים באופן שיספיק לתוכנית כולה. כך ניתן למנוע חיכוכים ועצירות הנובעים מהצורך לגייס תקציבים לרפורמה במהלכה.
- רצוי לייצר ניצחונות מהירים על מנת ליצור תחושת הצלחה ומומנטום. מומלץ להציב בשלבים הראשונים כמה 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 כמה צעדים מעשיים:

- אין צורך לנסות לרצות את כולם – יש להתמקד במתן מענה לצוות שמוביל את הרפורמה ולציבור, ולא בהכרח לכלל השחקנים שמושפעים מהרפורמה.
- יש יתרון ביצירת נרטיב ברור שיבהיר את חשיבות הרפורמה ואת הדרך המתוכננת להשגת מטרתיה: 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, וכן להציג בפומבי הצלחות.

יכולת מקצועית בהובלת שינוי

על מנת להוביל שינויים יש צורך בבעלי מקצוע שזו מומחיותם. מומחיות זו כוללת שלושה נדבכים עיקריים: יכולת וניסיון בהובלת שינויים מורכבים בקנה מידה גדול; כישורים וניסיון בניהול תוכניות ופרויקטים; וכישורים אנליטיים ודיגיטליים. להלן כמה צעדים מעשיים:

- יש לוודא שתוכניות היישום אינן כלליות אלא מותאמות ספציפית לצרכים.
- יש לוודא כי יכולות בעלי התפקידים בהובלת הרפורמה מתאימות לצרכים הספציפיים שלה. לשם כך יש להשקיע משאבים בתוכניות הכשרת עובדים בארגון כולו. אם עדיין קיים פער בין היכולות לצרכים, יש לשקול גיוס של עובדים מחוץ לארגון ואף מחוץ למגזר הציבורי.
- לרוב על מנת להביא לשינוי יש צורך בשינוי תפיסתי בקרב העובדים לגבי ההתנהלות הסדירה של הארגון. כדי לעודד את השינוי יש ליצור שינויים במבנה המערכת, למשל במערכת ההכשרה, התגמול וההערכה, ויש לוודא שהבכירים בארגון משנים את התנהלותם כך שהם משמשים דוגמה.

• לצורך הטמעת השינוי נדרש שאנשי המקצוע הטכניים והאסטרטגיים ישתתפו בהובלתו מהשלבים הראשונים.

OECD (2017)

המקור הבינלאומי השני שימש לניסוח העקרונות הוא מחקר שערכו Viennet and Pont (2017) עבור ארגון OECD ושעסק 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, ובהם מחקרים שעברו ביקורת עמיתים ועסקו בעקרונות יישום של מדיניות חינוך וכן ניירות מדיניות שנכתבו עבור OECD ובחנו יישום של רפורמות במדינות הארגון. בסך הכול הסקירה התבססה על 150 פרסומים שמהם חולצו 18 מסגרות תאורטיות למנגנונים של יישום מדיניות ו־20 ניירות מדיניות אשר עסקו ביישום רפורמות שהתבצעו בפועל (בסך הכול 170 מקורות). כלל המקורות נותחו באמצעות שיטה שהציגו Nilsen et al. (2013) להמרת ממצאי מחקר תאורטיים לעקרונות יישומיים.¹⁷ מהמקורות חולצו ארבעה מוטיבים מרכזיים אשר חזרו על עצמם 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, והדבר משפיע במידה רבה על האופן שבו שחקנים שונים יתפסו אותה ויפעלו לאורה. בשלב עיצוב המדיניות יש לתת את הדעת על נקודות אחדות:

17 Nilsen et al. (2013) פיתחו שיטה לניתוח ממצאי מחקרים, מודלים, וכן מסגרות ניתוח תאורטיות בתחום של מדיניות בריאות. לפי שיטה זו כל פריט תאורטי מפורק ומסווג לפי כמה מאפיינים: מאפיינים של יעדי היישום, מאפיינים של המשתמש שמיישם את המדיניות, מאפיינים של צרכן הקצה (שעליו המדיניות מיועדת להשפיע), מאפיינים של ההקשר ומאפיינים של האסטרטגיה והאמצעים ששימשו ליישום. את שיטתם של Nilsen ושותפיו אימצו Viennet and Pont (2017) לצורך ניתוח מדיניות חינוך.

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

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

הצגת הלוגיקה של המדיניות. מטרת, יעדים והאופן שבו הם יושגו: הגדרת היעדים והמטרות בשיטתיות 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 באורח שונה ולפעול באופן שאינו מסונכרן ואף סותר. נוסף על כך חשוב להציג תאוריה המסבירה כיצד יושגו המטרות והיעדים 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.

בעלי העניין ומידת המחויבות שלהם

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

הזדהות. לצורך קידום מדיניות פדגוגית יש יתרון גדול ביצירת הזדהות של מגוון שחקנים. השחקנים המרכזיים הרלוונטיים לרפורמה הם אלה שמושפעים ממנה – המנהלים, המורים, ההורים והתלמידים. אולם ישנם שחקנים ממגוון מעגלים נוספים שמושפעים ומשפיעים על הרפורמה, ויצירת הזדהות בקרבם חשובה ביותר: צוות משרד החינוך, כולל מפקחים מיחידותיו השונות; הגופים האמונים על הכשרות המורים, ובהם בתי הספר להוראה ומוסדות המעבירים

השתלמויות; הרשויות המקומיות; ארגוני עובדים; ארגוני חברה אזרחית; המגזר העסקי; התקשורת; וחוקרי מדיניות – מקומיים ובינלאומיים.¹⁹ 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 מתבטאות באפשרויות ובמשאבים השונים שברשותם (בין היתר משאבים תקציביים, פוליטיים, תדמיתיים ועוד), וברצון שלהם לתרום למדיניות. המחקר מדגיש את הצורך לוודא כי השחקנים למיניהם הם בעלי היכולות הנדרשות, וכי הם נכונים לשתף פעולה במועדים ובמקרים שבהם הדבר נדרש; לחלופין אם אין 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 מתוך שיח הדדי (Sabatier and Mazmanian, 1980).

ה מ ד י נ י ו ת ה מ ו ס ד י ת ו ה ה ק ש ר ה ח ב ר ת י

ההקשר של המדיניות מתייחס למאפייני הסביבה שבה היא מיושמת: המוסדות הפועלים, המדיניות הקיימת, אירועים שהתרחשו טרם גיבוש המדיניות ושינויים המתרחשים במקביל ליישום המדיניות. ניתן להבחין בין הקשר מקומי, שקובעי המדיניות יכולים להשפיע עליו במידת מה, להקשר גלובלי, 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

19 לפירוט בעלי העניין במדיניות פדגוגית ראו Burns and Köster, 2016.

משרד החינוך משפיע על היתכנות היישום של שינויי מדיניות (הקשר גלובלי).²⁰ המסגרות המוסדיות מגדירות את המהירות שבה ניתן לבצע שינויי מדיניות ואת עומק השינויים האפשרי. על מקדמי המדיניות להכיר את מבנה המסגרות המוסדיות והחסמים שהן יוצרות, ובהתאם יש לקבוע מדיניות ושיטות יישום ריאליות מבחינת יכולת מובילי המדיניות להוציאה אל הפועל 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 שבהם 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 וזעזועים חברתיים. המסגרת שבה מיושמת מדיניות מושפעת במידה רבה ממאפייני הסביבה ומהתמורות החלות בחברה ובמדינה באותה העת. תמורות אלה יכולות להשפיע גם ברמה הפרקטית על היתכנותה של רפורמה וגם ברמה הערכית על הלגיטימציה שהרפורמה זוכה לה 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.

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.

²⁰ בהקשר זה מודגש שהמבנה המוסדי המקומי, לעומת המבנה המוסדי הגלובלי, מושפע מאוד ממאפייני המערכת וממידת הריכוזיות שבה, כך שבמערכת מבוזרת המבנה המוסדי ברמה המקומית יהיה משמעותי, ובמערכת ריכוזית המבנה המוסדי הגלובלי יהיה משמעותי. מערכת החינוך הישראלית מאופיינת כמערכת ריכוזית מאוד בהשוואה בינלאומית (ראו OECD, 2015).

חלוקת משימות ויצירת מנגנוני אחריותיות. יישום מדיניות דורש בהירות בכל הקשור לתחומי האחריות של השחקנים השונים ולהשלכות שיהיו לכשלים בתהליך היישום על העובדים. לכן בשלב גיבוש המדיניות יש להצביע על השותפים השונים ועל חלוקת האחריות ביניהם בתחומים ובמועדים השונים. מומלץ אף לבחון את האפשרות להגדיר את האחריות של בעלי העניין המרכזיים ברמה הפורמלית כחלק ממסמכי תכנון המדיניות.²¹

מטרות. המטרות, החזון וההגיונות שעומדים בבסיס המדיניות צריכים להיות מנוסחים במונחים ביצועיים. הגדרת סדרי העדיפויות בין היעדים והמטרות 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 שבאמצעותם 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 להשתמש בכלים של רגולציה קשיחה ומחייבת המתבססים על חוקים מחייבים וענישה במקרים שבהם החוקים אינם מבוצעים. כלים אלה אפקטיביים כאשר לממשל יש יכולת ניטור וענישה על 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 שנעשה בהם שימוש משפיעה על יחסי הגומלין בין המפקחים והמפוקחים בהמשך ועל הרצון של המפוקחים לשתף פעולה עם המפקחים בהקשרים אחרים.²²

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

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

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

בכיוון אסטרטגיה למדיניות חינוך יש לתת את הדעת לכמה דברים: קיום המשאבים הנדרשים, המקורות שמספקים את המשאבים, מידת הביטחון שהם יסופקו במהלך יישום המדיניות, האופן שבו התקציב מוקצה והגדרת סף מינימום של תקצוב הנדרש להובלת התוכנית.

איסוף ומעקב אחר מידע. איסוף מידע ושימוש יעיל בו הם היבט חיוני בהובלה ויישום של מדיניות חינוך. ניתן להתייחס למגוון סוגים של מידע: מידע על הישגי תלמידים (במבחנים ארציים ובינלאומיים), על עמדות מורים, על עמדות תלמידים ועוד. מידע אובייקטיבי מספק משוב לבעלי העניין למיניהם בדבר יישום המדיניות בפועל. בכך הוא 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 מתוך ביצוע שינויים במהלך תהליך היישום.

תזמון. בעת תכנון המדיניות חשוב לבחון את המועדים שבהם יש להתחילה, את משך הזמן שניתן ליישמה באפקטיביות ואת הנקודה בזמן שבה יש לעצור, אם בשל הטמעתה במערכת ואם בשל הצורך לגנוז אותה. לרוב קיים מתח בין הרצון ליישם מדיניות במהירות על מנת לקצור הישגים פוליטיים לבין הצרכים מקצועיים הדורשים אורך נשימה. מחקרים מצביעים על כך שפעמים רבות יישום מדיניות בקצב מהיר מדי מביא לכך שבעלי עניין שונים אינם עומדים בקצב, ועקב כך אינם מצליחים או שאינם מעוניינים להשתתף בתהליך היישום; לעומת זאת כאשר קצב היישום איטי מדי, פעמים רבות התמיכה במדיניות והמומנטום שלה אובדים (Cheung and Ping, 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 (להלן: יח"ל) במתמטיקה.¹ היוזמה פעלה על פי מודל הקולקטיב אימפקט (collective impact), שבמסגרתו נוצרה רשת שותפים ממגזרים שונים: המגזר העסקי, הפילנתרופי והציבורי.² במהלך גיבוש היוזמה נוסח מצע משותף, הוקמה ועדת היגוי, והוצגה מפת דרכים שזיקקה מרכיבים הדרושים להצלחת היוזמה וקבעה מנגנוני מעקב אחר מימושם. בשנת 2014 אימץ משרד החינוך את המצע והשיק על בסיסו את התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה – מתמטיקה תחילה. לצורך יישום התוכנית מונה מר 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 השוטף ובאמצעות שינויים רגולטוריים אשר עודדו לימוד 5 יח"ל; והמגזרים העסקי והפילנתרופי שמו דגש על קידום פרויקטים במעטפת – פרויקטים שאינם בבסיס עבודתו של משרד החינוך ויכולים ליצור ערך מוסף לשיפור לימודי המתמטיקה והמדעים.

1 שיעור בוגרי 5 יח"ל במתמטיקה פחת מ-19% בשנת 2006 ל-13% בשנת 2014 (ראמ"ה, 2018).

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

פעולות יישומיות: משרד החינוך³

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 כמה מהלכים לחיזוק הוראת המתמטיקה.⁴ לקראת שנת הלימודים תשע"ו (2016) גדל תקציב התוכנית ל-75 מיליון ש"ח, אשר נקבעו בבסיס תקציב משרד החינוך. במהלך השנים שלאחר הרחבת התוכנית גדל מספר התיכונים שהשתתפו בה עד ל-346 בתש"ף (2020).

במסגרת הרחבת הפרויקט נעשו הצעדים האלה:⁵

הרחבת לימודי המתמטיקה בבתי הספר

- נפתחו כיתות 5 יח"ל במתמטיקה בתיכונים שבהם לפני התוכנית לא היו כיתות כאלו – בשנת תשע"ו (2016) נפתחו 100 כיתות ועד שנת תש"ף (2020) נפתחו 195 כיתות.⁶
- 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 במתמטיקה.
- נפתחו 20 כיתות מדעיות-טכנולוגיות בחטיבות הביניים.
- נעשו מגוון יוזמות פרטניות ברמת בתי הספר כמו שיתופי פעולה בין בתי ספר לחברות היי-טק.

3 בחלק זה מוצגים הצעדים שנעשו עד לכתיבת הפרק, בשנת תש"ף (2020).

4 המדינה השקיעה את תקציבי הבסיס, ואילו יתר השותפים מהתעשייה והמגזר השלישי ביצעו מהלכים ותוכניות תומכות למהלך.

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

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

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.

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"ל⁷.
- גדל מספר התלמידים בתיכון הווירטואלי שניגשים במסגרתו לבגרות ב־5 יח"ל אם אין בבית ספרם כיתת 5 יח"ל.

תמיכות ייעודיות לעומת היבטים הוליסטיים

- ניתנו שיעורים פרטיים וחונכויות 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 שעליהם הן השפיעו:
- א. תמיכות ייעודיות אשר הוענקו לבתי ספר שהשתתפו בתוכנית באופן מלא.
 - ב. היבטים הוליסטיים אשר השפיעו על כלל בתי הספר התיכוניים – גם אלה שהשתתפו בתוכנית וגם אלה שלא.

7 נקבע מנגנון של רשת ביטחון שלפיו לתלמידים שנכשלו ב־5 יח"ל התווספו 20 נקודות לציון. אם התוספת העלתה את ציונם לציון עובר – הם זכו לבגרות ב־4 יח"ל במתמטיקה עם ציון זה.

הפעולות שיצוינו להלן השפיעו רק על בתי הספר שהשתתפו בתוכניות באופן מלא: פתיחת הכיתות החדשות, הוספת שעות ההוראה, עידוד קהילות המורים, הוספת המורים, שיתוף המגזר העסקי, הלימודים המרתוניים לבחינות הבגרות ויוזמת החונכות.

ואילו את הפעולות להלן ניתן לסווג כפעולות שהשפיעו באופן הוליסטי על כלל בתי הספר: השינוי שחל בתמונה החינוכית, הגדלת הבונוס האקדמי עבור לימודי מתמטיקה, יצירת רשת הביטחון והקמפיינים הציבוריים.

פעילות המגזר העסקי והפילנתרופי

בשיתוף עם הפעולות שנקט משרד החינוך השקיעו יתר השותפים משאבים ניכרים בקידום היוזמה. מרבית המשאבים הושקעו דרך קרן טראמפ,⁸ אשר הוקמה בשנת 2011 במטרה להתמודד עם ההתדרדרות בהישגי תלמידי ישראל במצוינות בלימודי המתמטיקה והמדעים. לצורך המאמץ גייסה הקרן כ־580 מיליון ש"ח המיועדים לשמש אותה בשנים 2011–2025.

כאמור, הקרן התמקדה בקידום פרויקטים במעטפת, שאינם בבסיס עבודתו של משרד החינוך ויכולים ליצור ערך מוסף לשיפור לימודי המתמטיקה והמדעים.⁹ לצורך כך שמה הקרן דגש על אפיקים אחדים, בעיקר על ידי מימנם של פרויקטים מגוונים:¹⁰

הנגשת לימודי המתמטיקה והמדעים לאוכלוסיות רחבות

- השקעה בהוראה וחונכות מרחוק – באמצעות התיכון הווירטואלי.
- השקעה בתוכניות ייחודיות להכשרת הוראה למתמטיקה ומדעים.
- הכנת תוכניות השמה וליווי למורים חדשים למתמטיקה ומדעים.

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

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

10 לפירוט ראו באחר קרן טראמפ.

- קידום פרויקטים להתאמת לימודי המתמטיקה והמדעים לאוכלוסיות ומגזרים שבהם שיעור הלומדים נמוך יחסית.

טיפוח 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.
- תמיכה במורים בכירים המלווים קהילות מורים – מורי רב אומן.

קידום שינוי במערכת החינוך ועבודת בתי הספר

- ליווי בתי ספר כך שיאפשרו ויתמרצו 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.
- מימון מגוון מחקרים בישראל ותרגום מחקרים בינלאומיים המשמשים כמאגר מידע משותף לכלל העוסקים בקידום המתמטיקה, המדעים ומצוינות המורים.

הנעת המהלך וקמפיינים ציבוריים

- השקעת משאבים להנגשת מידע לציבור בדבר חשיבות המצוינות בהוראה ובפרט בלימודי מתמטיקה ומדעים על ידי תרגום ספרים, קידום הרצאות ומימון כנסים.
- השקעת משאבים במדיה החברתית.
- עריכת כמה קמפיינים באפיקים שונים: בכלי התקשורת המסורתית (נוסף על הקמפיין שקידם משרד החינוך), בסדנאות, בתערוכות 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;¹¹ 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 ומעגן, 2019).

בחלק זה נתייחס לשני סוגים של השפעות - השפעות שניתן לייחס ישירות להשתתפות בתוכנית, כלומר שחלו רק בבתי הספר שהשתתפו בתוכנית, והשפעות שחלו בכל בתי הספר לאחר שהתוכנית יצאה לפועל.¹²

מספר הנבחנים. התוצאה הבולטת ביותר של התוכנית הייתה שינוי מגמה וקפיצה במספר הנבחנים ב-5 יח"ל במתמטיקה - בין 2014 ל-2017 עלה שיעור הנבחנים מ-10.8% (9,718 נבחנים) ל-16.1% (16,100 נבחנים). כמו כן לא נמצאה עלייה בכמות הנכשלים בבחינת הבגרות ב-5 יח"ל שניתן לקשור לתוכנית או ירידה מובהקת בציונים בעקבות התוכנית. עיקר השינוי היה בשיעור לומדי 3 יח"ל - נראה שהייתה מגמת מעבר מ-3 ל-4 יח"ל ומ-4 ל-5 יח"ל, ומכאן יש להניח שלתוכנית הייתה תרומה בכל רצף לימודי המתמטיקה.

יש לציין שמגמת הגידול במספר לומדי 5 יח"ל נצפתה בכל בתי הספר - גם אלה שהשתתפו בתוכנית וגם אלה שלא השתתפו בה. כמו כן התברר שבשני סוגי בתי

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

12 מחד גיסא, ניתן לייחס את ההשפעות האלה להיבטים ההוליסטיים שבתוכנית אשר השפיעו על כלל בתי הספר; מאידך גיסא, ייתכן שהשפעות אלה נבעו מגורמים אקסוגניים שאינם קשורים כלל לתוכנית, למשל ייתכן שהבחינות היו קלות יותר (יש לציין כי טענת משרד החינוך לא היה הבדל ברמת הבחינות). 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.

הספר השפעת ההשתתפות חלשה יחסית. כאשר יתר המשתתפים היו קבועים, הסיכוי של תלמיד בבית ספר שהשתתף בתוכנית להיבחן ב־5 יח"ל במתמטיקה היה גבוה ב־2.8% מסיכוי של תלמיד בבית ספר שלא השתתף בתוכנית.¹³ 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 שיוחסה ללימודי המתמטיקה ניכרה בקרב מגוון בעלי עניין: 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, חיזקה את רצון התלמידים להגביר את הלימודים במקצועות מדעיים אחרים, וככלל רוב המורים והמנהלים בבתי הספר שהשתתפו בתוכנית תמכו בהמשכה (ראמ"ה, 2018).

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

מאפייני בתי הספר שנרשמו 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 השתתפו בתוכנית יותר יישובים מאזור המרכז, מהמגזר היהודי ומיישובים מבוטסים.

13 על מנת לבחון את השפעת התוכנית בדקנו את ההשוואה של מספר הנבחנים בין בתי ספר שהשתתפו בתוכנית לכאלה שלא בשנת תשע"ז (2017), כפי שזו נאמדה בעבודתם של זוסמן ומעגן (2019). התעלמנו מיתר השנים משום ששנתון תשע"ז הוא השנתון היחיד שנבדק במחקר ועבר שלוש שנים מלאות שבהן התוכנית הייתה פעילה – כלומר זכה למלוא התמיכה שהתוכנית הציעה. ההבדל בין שיעור הנבחנים בבתי ספר שהשתתפו בתוכנית לאלה שלא השתתפו בשנת תשע"ז היה מובהק ברמה של 10%.

השפעות השתתפות בתוכנית על קבוצות אוכלוסייה שונות. נבחנו השינויים במספר בוגרי 5 יח"ל בקבוצות אוכלוסייה שונות (רגב וגורדון, 2020), וכן נבדקו קשרי הגומלין בין השפעת ההשתתפות בתוכנית ובין משתנים סוציו-דמוגרפיים (זוסמן ומעגן, 2019).¹⁴

מגזר. בקרב כלל האוכלוסייה הגידול היחסי הרב ביותר בבוגרי 5 יח"ל היה בחינוך הממלכתי-דתי, לאחר מכן בחינוך הממלכתי, ולבסוף בערבי.¹⁵ לעומת זאת, כאשר נבחנה השפעת ההשתתפות בתוכנית, נמצא שהיא הייתה גדולה יותר בחינוך הערבי מאשר בחינוך היהודי.

מגדר. בקרב כלל האוכלוסייה היה תהליך של צמצום פערים: בשנת 2014 54% מנבחני 5 יח"ל במתמטיקה בחינוך היהודי 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 נבדקה השפעת ההשתתפות בתוכנית נמצא שהיא תרמה רק לתלמידים בנים, ולא לבנות שהשתתפו בה (זוסמן ומעגן, 2019).

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 הגיעו משני עשירוני ההכנסה העליונים (54.2%).

מחוז. עיקר הגידול בנבחנים ב-5 יח"ל במתמטיקה היה במחוזות: תל אביב (20.7%), המרכז (19.9%) והחינוך ההתיישבותי (16.9%). שיעורם של תלמידי מחוזות אלה בקרב כלל תלמידי ישראל בשכבת הגיל הרלוונטית הוא 15.6%, 16% ו-14.5%, בהתאמה.

¹⁴ 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 בדק את ההבדלים בין בתי הספר אשר השתתפו בתוכנית ליתר בתי הספר בחן את התמורות בשנים 2015-2017 (זוסמן ומעגן, 2019).

¹⁵ נתעלם מהחינוך החרדי, משום ששיעור הניגשים בו לבחינת הבגרות במתמטיקה היה נמוך יחסית - רק 3.2% מאוכלוסיית הניגשים לבחינת הבגרות במתמטיקה היו חרדים.

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

ביקורות

בצד הישגיה של התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה הועלו כלפיה גם ביקורות שונות, ובמרכזן שלושה סוגים:

רלוונטיות לימודי המתמטיקה במתכונתם הנוכחית. התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה התמקדה בהיבט הכמותי של מספר הניגשים והעוברים את בחינת הבגרות ב-5 יחידות, אך 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 של בוגרי מערכת החינוך.¹⁶ 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 (OECD, 2016a). בהקשר זה במבחן פיזה שנערך בשנת 2018 ניתן מקום מרכזי בחלק המתמטי לפתרון בעיות חדשות שהתלמידים לא נתקלו בהן בעבר. על אף הדגש שמשרד 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).¹⁷

הגברת הלחץ ללמוד 5 יח"ל במתמטיקה. האמצעים אשר שימשו להאדרת לימוד 5 יחידות במתמטיקה הביאו לטענת רבים לפגיעה במורים ובתלמידים של מגמות נמוכות יותר, אשר מתויגים כשוויים פחות מהתלמידים והמורים ברמת 5 יחידות; כך גם עיקר הקשב ומשאבים רבים מוקדשים למי שמעוניינים ללמוד 5 יחידות, בעוד שמדובר במיעוט קטן יחסית. בהתאם

16 טענה זו הועלתה בראיונות אחדים שקיימנו במחקר זה.

17 יצוין שתלמידים נבחנו במבחן פיזה בכיתה י', כך שלא ברור עד כמה ההשקעה בתוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה השפיעה על הישגי התלמידים במבחן.

יש עדויות לכך שהמערכת יצרה לחץ על תלמידים להישאר ב־5 יח"ל גם כשהדבר לא התאים להם מטעמים שונים (ראמ"ה, 2018).

בנוגע לגישה שלפיה לימודי מתמטיקה מוגברים מתאימים לכל מי שמעוניין ולא רק למוכשרים במיוחד – בצד יתרונותיה בכל הקשור לשוויון הזדמנויות היא עשויה להביא לכיתות הטרוגניות שבהן הדגש מושם על השאת 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 תלמידים "רגילים" בכיתות 5 יח"ל במתמטיקה (שם).

פגיעה במקצועות ההומניים. המיקוד הגדול בלימודי מתמטיקה בפרט ובלימודים ריאליים בכלל העביר לדעת רבים מסר שלפיו לימודי מקצועות אחרים אינם חשובים. הקמפיינים התקשורתיים שליוו את התוכנית ספגו ביקורות קשות על כך שמשתמע מהם שהצלחה במתמטיקה היא סמן בלעדי להצלחה בלימודים ולאחריהם. נטען כי מסר זה פגע הן במורים למקצועות אחרים (וכאמור במורים למתמטיקה במגמות נמוכות יותר מ־5 יח"ל), שנתפסו כ"שווים" פחות,¹⁸ והן בתלמידים הנוטים יותר לכיוון ההומני בהעדפותיהם ובכישרונותיהם, שהוצגו כנחשבים פחות (מצווה, 2012; ראמ"ה, 2018).

18 אף שטענות בדבר פגיעה במקצועות אחרים בדגש על המקצועות ההומניים נשמעות חזרות, יצוין שרק כרבע מהמורים למקצועות אחרים הביעו רגשות שליליים עקב מיקוד התוכנית בלימודי מתמטיקה מוגברים (ראמ"ה, 2018).

המחקר הנוכחי: גיבוש עקרונות על בסיס מקורות מישראל

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

במחקר הנוכחי גובשו עקרונות התורמים ליישום רפורמות ושינויי מדיניות במערכת החינוך כפי שאלה נוסחו בידי אנשי מטה וחוקרי חינוך אשר עסקו בהובלה של רפורמות ועיצוב מדיניות. העקרונות התבססו על ניתוח שיטתי של הדברים שעלו בשלושה מקורות:

1. בראיונות 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).²³
- על בסיס הניתוח נוסחו עקרונות המשפיעים על יישום של מדיניות הנובעים מהניסיון הישראלי.

שיטת המחקר

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

1. שליפת היגדים הקשורים לקידום רפורמות ושינויי מדיניות. דברי המשתתפים בקבוצות הלימוד ובראיונות נסרקו, והוצאו מהם היגדים אשר עסקו בעקרונות

23 בהמשך המחקר יוצג חיבור של מקורות המידע האמורים.

ליישום מוצלח של רפורמה ומדיניות חינוך ובהיבטים שתמכו או הפריעו ליישום מוצלח בעבר.

2. **קטלוג ההיגדים לפי תמות.** כל אחד מההיגדים תויג לפי המכנה המשותף – התמה – שבו הוא עוסק (לדוגמה, הצורך במדידה, הצורך בתמיכה פוליטית, הצורך במיקוד).

3. **זיקוק ההיגדים המתווגים לכדי עקרונות.** כלל ההיגדים אשר תויגו לתמות, משלושת מקורות המידע, קובצו, ועל בסיס כלל המשפטים שנאמרו במסגרות השונות נוסחה רשימה של עקרונות.

על יסוד שלושת שלבי הניתוח נבנה מודל המציג את העקרונות השונים והשלבים שבהם 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 מומחים בהם בכירים בהווה ובעבר בממשלה, חוקרים ואנשי פילנתרופיה מתחומי חינוך ומדיניות ציבורית.²⁴ המרואיינים התבקשו לשתף מניסיונם בהובלת רפורמות בממשלה בדגש על מערכת החינוך ומתוך התמקדות בהיבטים שתרמו או הפריעו לקידום היוזמות. למרואיינים נאמר שהמחקר הנוכחי מתמקד בתוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה ויוזמת 5 פי 2,²⁵ כך שלרוב דבריהם נגעו בה, אולם המיקוד היה במהלכי מדיניות שכל אחד מהמרואיינים השתתף בהם באופן אישי. הראיונות היו חצי־מובנים, הם תומללו, ולתמלילים נעשה ניתוח תמטי וחולצו מהם עקרונות שעל בסיסם, כאמור, נבנה מודל (ראו שיטת המחקר).

24 לרשימת המרואיינים ותיאורם ראו נספח ה.

25 לפירוט מרכיבי התוכנית ראו חיבה 1.

קבוצת דיון במכון ון ליר: תכנון כולל של מערכת החינוך בישראל - האם יש בו צורך, ואם כן, האם זה אפשרי וכיצד לבצעו כדי ששיג 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.²⁶ הרקע לעבודת קבוצת הדיון נוסח כך:

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.²⁷

במפגשים השתתפו בכירים בהווה ובעבר ממשרד החינוך ומיחידות ממשל נוספות, חוקרים, מנהלי בתי ספר, מנהלי מוסדות להכשרת מורים, יזמים ועוד.²⁸ במהלך השנתיים נערכו 15 מפגשי לימוד שהתמקדו בנושאים שונים, ובתום שנת הפעילות הראשונה נערך יום עיון פתוח לסיכום פעילות הקבוצה.²⁹

המפגשים התמקדו בתיאור רפורמות ושינויים במערכת החינוך שנעשו לאורך השנים ובהיבטים המשפיעים על הצלחתם. המפגשים עסקו בצעדי המדיניות האלה: הקמת חטיבות הביניים, תכנון החינוך לשנות השמונים (תהליכי התכנון נעשו בשנות השבעים), הרחבת חוק חינוך חובה, ועדת דוברת, דוח שושני, אופק חדש, הקמת בתי הספר המקיפים ודוח הררי.³⁰ נוסף על כך המפגשים עסקו

26 היוזמה לקבוצת לימוד אלו הייתה של מר נחום בלס, חוקר ראשי וראש תחום חינוך במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, והן נוהלו על ידו.

27 ראו "תכנון כולל של מערכת החינוך בישראל", אתר מכון ון ליר בירושלים.

28 בסך הכול השתתפו בקבוצה 35 חברים, רשימת החברים מוצגת בנספח ו.

29 אפשר לקבל את הפרוטוקולים והפניות להקלטת הדיונים אצל נחום בלס.

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

בנושאים הקשורים בקידום מדיניות חינוך: תכנון מבוסס רציונליות, הקמת אגף בכיר ותכנון ואסטרטגיה במשרד החינוך, ניסיונות לרפורמות בעולם, בית הספר העתידי, חינוך טכנולוגי ועבודת המכללות להוראה.

דוח פעילות לימודית של 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.³¹ במהלך הלימודי, אשר הוזמן על ידי קרן טראמפ, נדונו לקחים ממהלכי מדיניות ורפורמות שנערכו בישראל במשך 30 שנה בתחומי החינוך המדעי.³²

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 והרשויות המקומיות; והמפגש השלישי הוקדש למורים ותפקידם ברפורמות בחינוך המדעי. לטובת המהלך הלימודי נכתבו שלוש סקירות מדעיות רלוונטיות.³³ ביום העיון סוכמו התובנות שעלו במהלך הלימודי וניתנו הרצאות מפי מומחי חינוך.

31 לפירוט המשתתפים במהלך הלימודי ראו נספח ז.

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

33 הסקירות המדעיות שהוכנו עבור המהלך הלימודי הן:
"מחר 98 – הדוח ויישומיו" – שרה קליין.

"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.

"הצלחות וכישלונות של רפורמות בחינוך מדעי בחו"ל" – דניאל שפרלינג, אבי הופשטיין וליאת יוספסברג בן-יהושע.

עקרונות להובלת רפורמה ושינוי מדיניות בחינוך

בניית המודל

בניית המודל הישראלי התבצעה באמצעות ניתוח טקסטואלי של שלושת המקורות הישראליים שמהם גובשו 15 עקרונות שיוצגו להלן. העקרונות יוצגו בחלוקה לארבעה שלבים המרכיבים את מעגל המדיניות על בסיס מודל השלבים לניתוח מדיניות. מודל השלבים פותח בידי Lasswell (1971), ובעקבותיו פותחו מודלים נוספים שהמפורסם שבהם נבנה בידי Anderson (1975). המודל מחלק את תהליך המדיניות למספר שלבים ובין היתר העלאה לסדר היום, עיצוב המדיניות, קבלת החלטות, יישום והערכה. לאורך השנים הועלו כמה ביקורות על מודל השלבים, ולפיהן המודל אינו תואם את התהליכים המתקיימים בפועל. בפועל, כך נטען, תהליך שינוי המדיניות אינו כה דיכוטומי, ובמציאות מדובר בתהליך איטרטיבי הכולל חזרות בין שלב לשלב ולעיתים שלב אחד או יותר אינם מתקיימים כלל. בחרנו בכל זאת להשתמש במודל זה, שכן הוא מאפשר המשגה ברורה של הנקודות שיש להביא 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. בכל תהליך כזה יש לקבל החלטה מודעת על אילו מתוך 15 העקרונות יושם דגש. חשוב לשים לב שהעקרונות מחולקים לארבעה שלבים שונים של תהליך הובלת השינוי. כשבכל שלב יש שניים עד חמישה סעיפים. חלק מהעקרונות הם המלצות אופרטיביות ליישום, ואחרים (המסומנים ב־☞) מציגים כשלים אפשריים שיש לפעול על מנת להימנע מהם.

המודל

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, ולכן הובאו לצידם הפניות למקורות מחקריים שונים וכן הצעות למחקרים עתידיים.

להלן הצגה גרפית של המודל.



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.
- ☞ היעדר סדרי עדיפויות או שינוי תדיר שלהם יוצרים עומס ופוגעים באמון וביכולת היישום של אנשי החינוך בשדה.

2. ביסוס מטרות המדיניות כמענה לצורך במציאות

- שינוי מדיניות המבוסס על צורך שמגובה בנתונים מקל על רתימת גורמים שונים לקידום השינוי.

3. ניסוח יעדים בהירים

- יעדים בהירים מאפשרים גזירת פעולות לכל הרמות.
- ☞ יש להימנע מניסוחים עמומים של המטרות המאפשרים פרשנויות שונות.

4. מעורבות של השר והדרג הפוליטי היא תנאי להובלת שינוי מערכת

- מעורבות גבוהה, תמיכה וגיבוי של השר והמנכ"ל מסייעים להובלת השינוי.
- ☞ 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 כלי המדיניות 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 כמערכת מורכבת, ובין היתר בריבוי הגורמים המשפיעים, הקושי לבודד משתנים, קצב השינויים הגבוה והגיוון בחברה הישראלית.

○ התחשבות בהשלכות הפדגוגיות גם בשינויים ארגוניים.

☞ שינוי פדגוגי מצריך מומחיות ואורך רוח.

○ יש להקדיש שימת לב להשפעות העקיפות של השינוי.

○ עיצוב מדיניות תהליכית שיש בה סבלנות להבשלה לצד פעולה אינקרמנטלית.³⁴

☞ שינוי פדגוגי מחייב התאמה לצרכים המגוונים.

7. שיתוף מגוון בעלי עניין ובהם אנשי השדה (אנשי חינוך, ארגון ומינהל) ומומחים למיניהם

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

○ שיתוף אנשי החינוך להעצמה של תחושות בעלות והזדהות.

○ שיתוף מתוך הקשבה ופתיחות אמיתית לשינויים והתאמות.

8. תכנון גמיש ושמירה על דרגות חופש המאפשרות 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.

34 אינקרמנטלית – חוספחית, פעולה שמוסיפה על הקיים.

עקרונות לשלב היישום

9. שיתוף של מגוון גורמים הפועלים באקוסיסטם בשלב היישום יסייע להצלחה

- הבנת מפת השחקנים 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 (המגזר השלישי, המגזר העסקי, הרשויות המקומיות, רשתות חינוך, קרנות פילנתרופיות, האקדמיה, צה"ל ועוד) היכולים להיות גורם מניע לשינויים, וכן להקצות משאבים כספיים ואחרים לטובת השינוי.
- ☞ יש לגלות ערנות לאתגרים בעבודה המשותפת עם גורמים חיצוניים.
- תיווך המדיניות החדשה והשיקולים העומדים בבסיסה לציבור באמצעים המתאימים.

10. עיצוב מבנה ארגוני תומך שינוי

- התאמת המבנה הארגוני למאפיינים הספציפיים של השינוי.
- ☞ הקמת מינהלת או מינוי פרויקטור מאפשרים גמישות אך עלולים להחליש את שאר היחידות.

11. התמקצעות ורתימה של אנשי החינוך בשדה

- התאמת הכשרת המורים לשינוי המבוקש הן בהכשרה שלפני התפקיד והן בפיתוח המקצועי במהלך התפקיד.
- הזדהות אנשי החינוך בשדה עם המדיניות היא בסיס לקידום אפקטיבי של שינוי מדיניות.
- ☞ שינוי מדיניות מחייב להביא בחשבון את שחיקת המורים.

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

○ פיתוח מומחיות עמוקה בקרב צוותי המפקחים והמדריכים.

○ 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 לצורך התאמה לצרכים המשתנים והמקומיים.

13. תחזוקת השינוי כוללת הפקת תובנות

ולקחים לאורך זמן מתוך שמירה על רלוונטיות

השינוי

○ קיום מנגנוני עבודה ולמידה לצורך הפקת לקחים.

עקרונות לשלבי המדידה והערכה

14. הגדרת מדדים לצורך מעקב 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 היוצרת מוטיבציה לפעולה.

○ מדידה המאפשרת רתימת שחקנים מחוץ למערכת החינוך.

👉 מדידה עלולה להביא להשטחה של המטרות ולפעולה שלא בהתאם להן.

👉 מדידה עלולה ליצור ציפייה לתוצאות מהירות וחוסר סבלנות לתהליכי עומק.

15. קיום תהליכי למידה כבסיס לתכנון וליישום אפטיביים

- ביסוס התכנון על למידה מתהליכים קודמים וממחקר.
- קביעה מראש של פסקי זמן לצומתי הערכה.
- בניית מנגנונים להערכה במסגרות היישום השונות.
- 👉 עיצוב תרבות ארגונית של פתיחות לתהליכי למידה וביקורת.

ניתוח כמותי: מספר הפעמים שבהן העקרונות הועלו בקבוצות הלימוד במכון ון ליר וביזמה 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 כמה פעמים לפי כל העקרונות שהם ייצגו).

מהפרוטוקולים אשר תיעדו את דברי המשתתפים במפגשים במכון ון ליר חולצו 616 היגדים אשר תיארו עקרונות התורמים להובלת שינוי מדיניות או לחלופין פוגעים בה. ניתוח המשפטים מופיע בלוח 1.

ניתן לראות כי בקבוצות הלימוד העיקרון אשר הוזכר במספר הרב ביותר של פעמים, בפרט גדול מהאחרים, עסק בצורך בגיבוש מדיניות ארוכת טווח הכוללת סדרי עדיפויות ברורים (161 היגדים, 23% מהמשפטים). נוסף על כך היה עיסוק נרחב בצורך בשיתוף הציבור (79 היגדים, 11.3% מהמשפטים), בצורך בתהליכי למידה (66 היגדים, 9.4% מהמשפטים) ובשיתוף גורמים שונים באקוסיסטם (59 היגדים, 8.4% מהמשפטים).

כדי לנתח את התובנות שעלו מהמהלך הלימודי שנעשה בהובלת היוזמה למחקר יישומי בחינוך נותחו דברי המשתתפים וניירות המחקר, כפי שאלה הוצגו בדוח

המחקר ובפרוטוקולים 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 מהאחרים, עסק בהשפעת אנשי החינוך בשדה ובצורך לרתום אותם (91 היגדים, 30% מהמשפטים). כמו כן היה עיסוק נרחב בצורך בתכנון גמיש (52 היגדים, 17.2% מהמשפטים), בחינויות של מדיניות 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 בשניהם הושם דגש על הצורך באסטרטגיה, על האקוסיסטם, על גורמי ההוראה (אם כי במכון ון ליר העיסוק בהם היה פחות בהרבה) ועל הצורך בגמישות.

ניכר כי על אף הדמיון בחלק מהעקרונות קיימים גם פערים שאינם מבוטלים: נראה שביזמה למחקר יישומי בחינוך ניתן משקל רב יותר לצוותי ההוראה ולצורך בגמישות; ואילו בקבוצת הלימוד במכון ון ליר הובלט הצורך במדיניות ארוכת טווח וסדרי עדיפויות, מעורבות הדרג הפוליטי, שיתוף ציבור ותהליכי הלמידה. ניתן לייחס את הפערים לשוני במיקוד של שני הפרויקטים: בקבוצה של מכון ון ליר נושא 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, נוסף על חוקרים ואנשי המטה שהשתתפו 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: התמקצעות ורתימה של 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)	מכון 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 המטרה
1.05%	1 (0.4%)	12 (1.7%)	2. ביסוס מטרות המדיניות במענה 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 היא תנאי להובלת שינוי מערכתי	
3.5%	9 (3%)	28 (4%)	5. בחירה כלי המדיניות האופטימלי לקידום המטרה	עקרונות לשלב עיצוב כלי המדיניות
3.7%	9 (3%)	31 (4.4%)	6. שינוי מדיניות מחייב התבוננות פדגוגית	
6.5%	5 (1.7%)	79 (11.3%)	7. שיתוף מגוון בעלי העניין ובהם אנשי השדה (אנשי חינוך, ארגון ומינהל) ומומחים למיניהם	
11.8%	52 (17.2%)	45 (6.4%)	8. תכנון גמיש ושמירה על דרגות חופש המאפשרות התאמה לצרכים המקומיים והמשתנים וליוזמות מהשטח	
10.15%	36 (11.9%)	59 (8.4%)	9. שיתוף של מגוון גורמים הפועלים באקוסיסטם בשלב היישום יסייע להצלחה	עקרונות לשלב היישום
5.15%	12 (4.0%)	44 (6.3%)	10. עיצוב מבנה ארגוני תומך שינוי	
18.2%	91 (30.1%)	44 (6.3%)	11. התמקצעות ורתימה של אנשי החינוך בשדה	
3.8%	8 (2.6%)	35 (5%)	12. תכנון התקציב בהתחשב בצרכים לטווח הקצר והארוך, ויצירת גמישות תקציבית לצרכים המקומיים ולצרכים המשתנים	
0.2%	0 (0%)	3 (0.4%)	13. תחזוקת השינוי כוללת הפקת תובנות ולקחים לאורך זמן מתוך שמירה על רלוונטיות השינוי	
4.8%	12 (4.0%)	39 (5.6%)	14. הגדרת מדדים וקביעה של כלי הערכה לצורך מעקב אחר ההתקדמות מתוך מודעות לאתגרי המדידה	עקרונות לשלבי המדידה וההערכה
6%	8 (2.6%)	66 (9.4%)	15. קיום תהליכי למידה כבסיס לתכנון וליישום אפקטיביים	

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

הרצון של הדרג הפוליטי להגיע להצלחות בטווח של קדנציה אחת, בצד העניינים השוטפים והדחופים הגוזלים את זמנם של בעלי התפקידים השונים, מובילים לתכנון שהוא יחסית קצר טווח. שינויים אורכים זמן, ואין לצפות להטמעת שינוי עומק אם המדיניות משתנה באופן תדיר. התרבות הישראלית מאופיינת במתן פתרונות מהירים ופשוטים הכוללים מיקוד במאמץ קצר טווח והשקעה של כמה מיליוני ש"ח ב"פרויקטים" ו"תוכניות". התוצאות, במקרה הטוב כמובן, נקודתיות וקצרות טווח. בנוסף, המחויבות ארוכת הטווח נפגעת לעיתים עקב חילופי תפקידים, הן בדרג הפוליטי והן בדרג המקצועי במשרד, וגם בעקבות לחצים ציבוריים משתנים שהמשרד נתון להם.

המרואיינים ציינו לחיוב את השר שהוביל את רפורמת 5 פי 2 (נפתלי בנט) על המשך המדיניות הקיימת באופן שאפשר יציבות.

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

○ קביעת סדרי עדיפויות ברורים המאפשרים מיקוד מאמץ.

👉 היעדר סדרי עדיפויות או שינוי תדיר שלהם יוצרים עומס ופוגעים באמון וביכולת היישום של אנשי החינוך בשדה.

אחד האתגרים בתחום החינוך הוא הקושי לבנות סדרי עדיפויות. התפיסה היא שהחינוך הוא "מעשה הוליסטי" ולא ניתן לוותר על שום 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 ליצור תכנון מרכזי לנושאים רבים כל כך. כלל יסוד הוא ש"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 להגיע להסכמה על יעדי מערכת החינוך ודמות הבוגר שהיא שואפת אליו. כוחות שונים מושכים למטרות שונות, וקיים מתח מתמיד בין הישגים לימודיים להישגים ערכיים, בין חינוך עיוני לחינוך מקצועי, בין הזרמים השונים במערכת החינוך, ועוד.

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

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

כמו כן צוינה המתנה³⁵, שבעבר הייתה מרובת משימות שהוטלו על מנהלי בתי הספר, אך כיום המגמה היא לצמצם את מספר המשימות ובעיקר להציב

35 מתנה: מארז תכנון ניהול והיערכות המתפרסם מדי שנה על ידי משרד החינוך ומכיל הנחיות לגננות ולמנהלי בתי ספר להיערכות לקראת שנת הלימודים הבאה.

יעדים ולאפשר למנהלי בתי הספר לבחור את היעדים המתאימים לבית הספר שבראשו הם עומדים.

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

2. ביסוס מערות המדיניות במענה לצורך במציאות

○ שינוי מדיניות המבוסס על צורך שמגובה בנתונים מקל על רתימת גורמים שונים להובלת השינוי.

שינוי מדיניות חייב להתחיל בשאלה מדוע יש צורך בשינוי ולאיזה צורך קונקרטי הוא 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 התכנון והן בשלב היישום. חיבור לסוגיות שנמצאות על סדר היום הציבורי והממשלתי (מעבר להצגת הצורך הפנימי במערכת החינוך) יחזק אף הוא את ההבנה שנדרש שינוי מדיניות ויסייע לגיוס גורמים נוספים. יש לשים לב שלצד יצירת תחושת הדחיפות והצורך בשינוי אין 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 בשינוי.

המרואיינים ציינו כי תוכנית 5 פי 2 החלה כחלק ממהלך שהובילו גורמים מחוץ למערכת החינוך, ובהם משרד הכלכלה, המועצה הלאומית לכלכלה ואנשי תעשייה ואקדמיה. היוזמה נולדה כדי להתמודד עם המחסור בעובדים בתעשייה, בעיקר בהייטק, מחסור שהיה מגובה בנתונים. העובדה שהנתונים הראו ירידה ניכרת במספר הלומדים במקצועות המדעיים בתיכון ובאקדמיה, וכן את חוסר המיצוי בלימודים מוגברים של 5 יח"ל במתמטיקה, הדגישה את הצורך וסייעה לרתום 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 המרואיינים את הסיכוי של המדיניות להימשך גם לנוכח חילופי השרים.

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.

👉 יש להימנע מניסוחים עמומים של המטרות המאפשרים פרשנויות שונות.

המלצה זו מתאימה לכל שינוי שרוצים להוביל, אך בתחום החינוך נושאים רבים נתפסים כנושאים השרויים תחת עמימות מושגית, נתונים 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 להשיגן. עקב כך מטרות החינוך מנוסחות לרוב 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, ובראשם התלמידים, צוות החינוך והמוסד החינוכי, מתוך התייחסות לטווח הזמן הקצר, הבינוני והארוך. הצבת מטרות ברורות חיונית הן למערכת כולה והן באשר לכל שינוי מדיניות ספציפי.

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

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

○ מעורבות גבוהה, תמיכה וגיבוי של השר והמנכ"ל מסייעים להובלת השינוי הובלת שינוי משמעותי במערכת החינוך מחייבת מעורבות גבוהה ותמיכה של השר והמנכ"ל במטרות ובנחיצות השינוי, וגיבוי מצידם. כדי ליצור אתוס חדש או כדי להוביל שינויים חוצי מערכת נדרשת מעורבות ודחיפה של השר. הנפת דגל בידי השר תורמת למיקוד מאמץ של כלל המערכת. היחידות במטה ובמחוזות המשרד מוכוונות לאיתותים מהשר והמנכ"ל ופועלות בהתאם. כמו כן השר יכול לרתום גורמים נוספים מחוץ למשרד החינוך, כמו משרד האוצר, הרשויות המקומיות, המגזר השלישי והעסקי.

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, ובראשם העלאת מספר תלמידי 5 יחידות במתמטיקה. השר הצהיר על כך במסיבת העיתונאים הראשונה שלו בתפקידו וחזר על המדיניות והיעדים "כמו מנטרה". השר עקב אחרי הנתונים באופן אישי והוביל ישיבות סטטוס שבועיות אצלו. היו שציינו כי ייתכן שהעובדה שהנושא עלה כבר בשלהי כהונתו של השר הקודם (שי פירון), על אש נמוכה וברמה עקרונית יותר, אפשרה את ההצלחה בתקופת כהונתו של בנט. במילים אחרות, מאחר שמדובר היה בהמשכה של מדיניות ולא במדיניות לעומתית, ושהתשתית לה הונחה בתקופת השר הקודם, התאפשרה הבשלה של הרפורמה בתקופתו של בנט.

דוגמאות נוספות שעלו מהמחקר: הנחישות של שר החינוך זלמן ארן בהובלת רפורמת חטיבות הביניים (1966-1968); תמיכת ראש הממשלה אהוד אולמרט ב"אופק חדש" אפשרה את הקצאת המשאבים (2008); חוק חינוך

חובה התקדם רק כשהושם עליו דגש מצד ראש הממשלה ושר החינוך (1949);
 ועוד.³⁶

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

👉 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.
 אומנם בנט זיהה בשינוי מדיניות במתמטיקה פוטנציאל להישגים בטווח
 זמן של קדנציה, אך נראה שגם האמין בשינוי מבחינה אידאולוגית. העובדה
 שהיה לפני כן שר הכלכלה האיצה את החיבור שלו לנושא, שכן הוא הכיר את
 הנתונים מעולם התעסוקה והבין את הצורך ואת הדחיפות בשינוי.

היו מרוויינים שציינו שנדרש גוף חיצוני עם עוצמה מדעית ומקצועית שייתן
 לגיטימציה להמשכיות אסטרטגית מעבר לשינויים הפוליטיים. לעומת זאת,
 כך נטען, תוכנית מקצועית מבריקה ככל שתהיה לא תצליח ללא מחויבות
 פוליטית להוציא אותה לפועל, ולראיה דוח ועדת דוברת (2005), שעוצמתו
 הייתה בהיותו מקצועי ובלתי פוליטי אך חולשתו הייתה בכך שביצועו היה
 מותנה במהלך פוליטי.

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

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 יישרה קו עם השר מתוך "מורא פוליטי". היו שציינו שמרבית הפקידות המקצועית בישראל ממתינה ליוזמות של השר ומביאה פחות באופן פרואקטיבי הצעות לשינויים.

היו שציינו נושאים נפוצים יותר וזוהרים פחות, כגון צמצום פערים, הכלה ושילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים וכדומה, שהשר לא עסק בהם, אך על פי שמדובר בנושאים שלדעת המרוויינים חשובים יותר למערכת החינוך.

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

מרבית המרוויינים ציינו שהמדיניות של 5 פי 2 כבר "עלתה על המסלול", וגם אם הנושא לא יעניין את השר הבא ולא יושג שיפור נוסף – ההישג יישמר.

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 כפחות יוקרתיים, אך

ללא קביעות קונקרטיות החזון עשוי להיות חסר ערך. כפי שיוצג **להלן** בפרק זה בסעיף 8: "תכנון גמיש ושמירה על דרגות חופש המאפשרות התאמה לצרכים המקומיים והמשתנים וליוזמות מהשטח", יש יתרונות בתכנון "מאזור" שאינו 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 שאינן יורדות לרזולוציה של מורה ותלמיד בכיתה. פעמים רבות לא ברור מהי התוצאה הרצויה וכיצד נדע שהגענו אליה. שינויי מדיניות רבים אינם מתייחסים להתאמות הנדרשות בתוכניות הלימודים ובשיטות ההוראה. למשל, כך נטען, כתב המינוי של ועדת דוברת וגם הדוח עצמו נעדרים התייחסות לפדגוגיה ולתוכנית הלימודים, והם נשארו 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, כלומר הווקטורים המרכזיים החיוניים לקידום התוצאות הרצויות במערכת החינוך. יש לזהות את צווארי הבקבוק במערכת ולאחר את הכלים המדויקים שיצמצמו אותם ויסייעו להגשמת המטרות. בפרט חשוב לתת למורים את הכלים והתשתית הנדרשים להצלחה. לרשות הממשלה עומד מגוון של כלי מדיניות הכוללים כלים של ציווי ושליטה; כלים של הבניה; וכלים של רתימה (ראו **לעיל** בפרק 1 בסעיף "מאפיינים של שינוי"). יש לבחון מגוון היבטים בשינוי הרצוי בעת בחירת כלי המדיניות המתאים (פראוור, 2020). בחירת הכלי תיעשה 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 למבחן ב־5 יח"ל במתמטיקה או מעודדים נשירה לפני מועד ההיבחנות. נבנתה תוכנית מערכתית ומקיפה שונתנת מענים המתאימים לחסמים שזוהו מראש. כך למשל, הובן כי מצב שבו תלמיד שנכשל במבחן ב־5 יח"ל "נופל" למבחן ב־3 יח"ל הוא תמריץ שלילי לגשת למבחן ב־5 יח"ל, ובמענה לכך נבנתה "רשת ביטחון" לנכשלים במבחן ב־5 יח"ל, לצד הגדלת הבונוס לאקדמיה. בנוסף זוהו 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 קיימו הרצאות מהנדסים, סיורים בחברות הייטק, קמפיין תקשורתי ועוד (לפירוט ראו תיבה 1: "תיאור התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה – מתמטיקה תחילה ויוזמת 5 פי 2"). יש שציינו שהתכנון לא הקיף את כל תחום המתמטיקה וחסרה התייחסות להכשרה החלקית של מורי בית הספר היסודי.

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

○ בחירת היחידה המתכננת בהלימה לאופי השינוי.

דוח קוברסקי (1989) המליץ להקים בכל משרד מטה לתכנון מדיניות ולהערכתה.³⁷ 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. במערכות האזרחיות לעומת זאת, ובכללן מערכת החינוך, יש נטייה למאמצי תכנון מרוכזים וקצרי טווח.

תכנון אינו דבר טבעי – אנשים, ובוודאי מערכות, אינם רוצים לכבול את עצמם לתכנון מראש, ולכן צריך כוח חיצוני גדול ובעל משקל שידחף לתכנון ארוך טווח.

עם זאת, 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, תעקוב אחר היישום באופן רציף ותעריך אותו. כיום קיימות במשרד כמה יחידות כאלו (אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון, ראמ"ה, אגף מו"פ במינהל הפדגוגי, המדען הראשי ועוד). לגוף תכנון חיצוני יש יתרון על פני אנשי המקצוע במשרד, הנדרשים לתפעל את הפעילות השוטפת בד בבד עם הובלת התהליך האסטרטגי, לכן הפיניות שלהם לתכנון לטווח ארוך נפגעת.

ועדת דוברת הייתה חסרת תקדים בהיקף אנשי המקצוע שהיו שותפים לה ובמאמץ לעצב מדיניות כוללת למערכת החינוך. הוועדה ישבה ימים ארוכים במאמץ שלא נראה כמותו מאז. נטען 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 כמערכת מורכבת, ובין היתר בריבוי הגורמים המשפיעים, הקושי לבודד משתנים, קצב השינויים הגבוה והגיוון בחברה הישראלית.

בתי הספר ומערכת החינוך כולה הם מערכות מורכבות, לכן יש לחשוב ולתכנן בראייה בין-תחומית 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 לקבלת תוצאות. היבט נוסף של המורכבות הוא הגיוון בחברה הישראלית, שמקשה להגיע להסכמה על מטרות משותפות. העולם משתנה בקצב מהיר יותר מיכולות התכנון של הממשלה, רמת האי-ודאות גבוהה, והמערכת מתקשה לעמוד בקצב ולהסתגל לשינויים, לפיכך הרפורמות בחינוך משתייכות למה שמכונה "בעיות נבזיות" (Rittel and Webber, 1973).

אולם קשיים אלו בתכנון אינם משום פטור מתכנון. התכנון צריך להיות שיטתי, רציונלי, עקבי, להתבסס על נתונים ולפעול על פי מתודולוגיית התכנון הממשלתית, אך גם להביא בחשבון מרכיבים לא-רציונליים רבים. לכן צריך גם לפעול באופן רציונלי וליניארי אבל גם לאפשר גמישות, לפעול בזהירות ולבדוק את עצמנו כל הזמן. הגישה הטיילריסטית של תכנון ליניארי (בחינת המצופה ממורה ותלמיד בכיתה וגזירת מטרות ומשימות בהתאם) אינה מתקיימת בפועל.³⁸ במציאות מתקיים רצף של יחסי גומלין מתמשכים וגמישים בין המטרות התאורטיות לאמצעי החינוך המעשיים.

יש להימנע מזהירות יתר. חלק מהמרוויינים ציינו שלדעתם קיימת שנאת סיכון חזקה במערכת החינוך והנטייה היא לשמור על הקיים ולפעול בצורה ריכוזית. לטענתם המערכת אינה פועלת ליצירת שינוי אלא לייצוב של עצמה ושימור הקיים.

○ התחשבות בהשלכות הפדגוגיות גם בשינויים ארגוניים.

👉 שינוי פדגוגי מחייב מומחיות ואורך רוח.

כל שינוי מדיניות במערכת החינוך חייב להביא 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 אורכים 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. למשל, הוראה ולמידה מושפעות מדרכי ההערכה, כמו בגרויות ומיצ"ב, שמכתיבות אחורה למערכת כיצד ללמד ומה בעצם מצופה מהתלמיד.

38 המודל הטיילריסטי פותח בשנות הארבעים בידי ראלף טיילר ואומץ על ידי מערכות חינוך רבות בעולם. המודל מחבט על גישה מדעית לפיתוח תוכניות לימודים ובנוי מארבעה שלבים: הגדרת המטרות, אמצעים, ארגון והערכה (ראו (Tyler, 2013 (1949).

רפורמות עוז לתמורה ואופק חדש, שנחשבות רפורמות ארגוניות, מיסוד את התשתית לפיתוח פדגוגי מקומי בשעות השתלמות בית ספריות. בדומה לכך 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.

לרפורמות רבות יש השפעות שלא הובאו בחשבון מראש ולא היו חלק מתהליך התכנון או מהמטרות המוצהרות. שינוי מדיניות אינו יכול להתמקד בתחום דעת מסוים אלא נדרשת התבוננות מערכתית. למשל, גישה של "חינוך מדעי לכול" עלולה להתנגש עם קידום מצוינות.

ב־5 פי 2 ניתן לייחס השפעה מערכתית לשינוי תפיסתי שלפיו לימוד 5 יחידות במתמטיקה אינו רק ליחיד סגולה, לצד עידוד ערכי של מאמץ והתמדה לאורך זמן למען עמידה בהישגים והצלחות משמעותיות.

ברפורמת אופק חדש, שלא הוגדרה כפדגוגית, השפעת השעות הפרטניות על מערכת החינוך ברפורמה שינתה את סדר היום הבית ספרי, והחדרתן למערכת נחשב להישג הגדול ביותר והמשמעותי ביותר של הרפורמה. השפעה 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 ולהגיע להבשלה 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 ותוך כדי התנסות, ולא ברבולוציה. לטענתם אין מהלכים של "הכול או כלום" שיכולים להצליח, משום שמדובר במערכת מורכבת וגדולה כל כך שבה גם אם הקטר פונה לכיוון מסוים נדרש זמן רב לקרונות האחרונים להסתובב גם הם. לא ניתן למצות ולהשיג הכול באופן מיידי ואי־אפשר לפעול על כל הסוגיות החשובות בבת אחת. לכן חשוב שהמערכת תתקדם באופן תהליכי ותשמור על מגמות של התקדמות. יש ערך ליצור המשכיות ולמקד עשייה וסדר עדיפויות מתוך שיקול דעת. התמדה לאורך זמן מאפשרת גם להיכשל ולתקן ליקויים, להפיק לקחים ולהמשיך הלאה. כמו כן יש להביא בחשבון את התסכול בתחילת הדרך ולזכור שמדובר בניסיון להטמיע חדשנות במערכת שמרנית.

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

דוחות גדולים כמו של ועדות דוברת וקוברסקי לא יושמו כמות שהם, אך חלחלו למערכת בהמשך.

👉 שינוי פדגוגי מחייב התאמה לצרכים המגוונים.

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

השינויים המהירים שמאפיינים את העידן שאנו חיים בו מחייבים ריענון של תוכניות לימודים והתאמתן לצורכי עולם העבודה המשתנה. השקעה בפיתוח פדגוגי ודידקטי עשויה לתרום לפיתוח יכולות המורים, לתחושת מסוגלות ולמוטיבציה הנובעת מהסמכויות שאצלו להם ליצור שיתופי פעולה ולפתח מענים.

7. שיתוף מגוון בעלי עניין ובהם אנשי השדה (אנשי חינוך, ארגון ומינהל) ומומחים למיניהם

○ 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 מהיום-יום 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. נוסף על כך, כאמור לעיל בפרק 1 בסעיף "מודלים של שינוי: ההנעה והמוטיבציה לשינוי", לעיתים השינוי נולד מפעולות שתדלנות של גורמים מחוץ לממשלה ולא רק מתהליכים שבהם הממשלה משתפת את הציבור (Sabatier, 1988; Berry and Wilcox, 2018: 201).

○ שיתוף אנשי החינוך להעצמה של תחושות 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 לרחשי ליבו של הציבור עלול להוביל להתנגדויות ולכישלון השינוי.

○ שיתוף מתוך הקשבה ופתיחות אמיתית לשינויים והתאמות.

מידת השיתוף נמצאת על סקלה מפורומים 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 ייעשה בכנות. אם מחליטים 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 של בעלי העניין אך אם הוא 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 התוצרים של מערכת החינוך. מאחר שלא ניתן לפגוש פנים אל פנים את כל בעלי העניין, אפשר 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 הרלוונטיים לקידום הרפורמה על בסיס "קולקטיב אימפקט" בהובלת ארגון "שיתופים"³⁹. בשלב הראשון, בשנת 2013, נערכה פגישת התנעה שבמסגרתה כונסו בעלי עניין אשר זוהו כרלוונטיים ביותר לקידום היוזמה. במפגש הראשון השתתפו 60 נציגים משלושה מגזרים: העסקי, הציבורי והפילנתרופי. נוסח במשותף 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 כלל בעלי העניין ונוסחה מפת דרכים אשר כללה אבני דרך להשגת המטרות. כשנה לאחר פגישת ההתנעה אימץ משרד החינוך את המצע המשותף והצטרף אל המהלך כשותף מוביל.

המרואיינים ציינו שהשר נפתלי בנט בחר בנושא כנושא דגל בעקבות סוירים בשטח ושיח שלו עם מורים ותלמידים. חלק מהמרואיינים ציינו כי לא הרגישו ששיתפו אותם מספיק לפני ותוך כדי הרפורמה, 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 הציבור שיצא מתוך המשרד, ובו שותפו 3,000 איש שהעלו כ-700 תובנות. בעקבות השיתוף והערות הציבור השתנתה מפת המדדים. עם זאת, אחד החששות שהעלו המרואיינים משקיפות ותהליכי שיתוף הוא שכלל

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

שמשתפים יותר ומגדילים את השקיפות, כך "נותנים תחמושת" למתנגדים, שיתייחסו רק להיבטים השליליים.

המרואיינים התייחסו לוועדת דוברת ולוועדת הררי, שלא הזמינו נציגים מסוימים במכוון ושלא במכוון, דבר שהוליד התנגדויות עוד לפני שהדוח נכתב.

8. תכנון גמיש ושמירה על דרגות חופש המאפשרות התאמה לצרכים המקומיים והמשתנים וליוזמות מהשטח

○ תכנון גמיש שמתאים את התוכניות והמשאבים למציאות המשתנה.

תפקידו של משרד החינוך הוא ליצור 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) מתאים פחות 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 מעת לעת בחינה של התקדמות היישום ולהתאימו לממצאים. לעולם יעלו תרחישים בלתי צפויים. ההצלחה תלויה ביכולת להתאים את התוכניות למציאות מתוך שמירה על החזון והמטרות ארוכות הטווח.

יתרון נוסף של יציאה לדרך גם כשרמת הבשלות אינה מספקת הוא קביעת עובדות בשטח, מתוך הנחה ששיפור היישום יעשה בהמשך. בהקשר זה ניתן לציין את רפורמת אופק חדש שיצאה לדרך, אך בניית פינות העבודה למורים ארכה זמן רב (נכון למועד כתיבת מחקר זה היא טרם הושלמה); מקרה נוסף נוגע לחינוך חנים בגילי 3-4, כשהסייעות הנוספות נכנסו למערכת רק כמה שנים לאחר השלמת הרפורמה. כאמור בתתי־סעיף "מודלים של שינוי תלוי מסלול" (ראו לעיל בפרק 1 בסעיף "מודלים של שינוי: ההנעה והמוטיבציה לשינוי"), לאחר שמתקבלת החלטה בצומת קריטי 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 עדיין נתפסת כריכוזית. כאמור, תכנון מרכזי מדוקדק "מלמעלה" אינו נתפס כיעיל גם בשל הטרוגניות השדה. כפי שצוין לעיל בתת-סעיף "שינוי מלמעלה-למטה או מלמטה-למעלה" (ראו בפרק 1 בסעיף "מאפיינים של שינוי") המוטיבציות, דרכי הפעולה, הגישות והקשרים הקיימים בקרב האוכלוסיות המושפעות מהמדיניות וכן העובדים האמונים על יישום המדיניות הם המשפיעים בפועל על אופן יישום המדיניות (Hanf, 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 שימשו מסגרת כללית. התכנון המפורט, לצד בחירת יעדים נוספים, ייעשה ברמה המקומית, ושם 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.

המרואיינים 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, משום שהצלחת היישום תלויה באפשרות לבצע התאמות ושינויים. כמו כן נטען כי היה צריך להתייחס לדוח דוברת כאל מצע לדיון או כיוונים לעשייה ולא כאל תוכנית 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.

צוין שחיוני לתכנן ולתקן תוך כדי תנועה, וליצור 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 של אנשי החינוך בשדה במערכת שמעליהם ואת ההזדהות עימה. עידוד היוזמות וגיבוי במילים ובמשאבים מחזק את תחושת הבעלות של אנשי החינוך על המדיניות החדשה ואת ההזדהות שלהם עימה, ומעצים 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 אינו מתאפשר במנגנון הבירוקרטי של התקצוב הממשלתי (ראו להלן בפרק זה בסעיף 12: "תכנון התקציב בהתחשב בצרכים לטווח הקצר והארוך, ויצירת גמישות תקציבית לצרכים המקומיים ולצרכים המשתנים"). ההנחה היא שיוזמות מהשטח שאנשי החינוך בשדה פיתחו ומרגישים מחויבים אליהן ושהותאמו לקהל היעד המקומי הן הדרך האפקטיבית ביותר להובלת שינוי.

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

ב־5 פי 2 התחושה של אנשי החינוך בשדה הייתה שכל פנייה, 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. כמו כן 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 שייצור יותר סינרגיה בין הגופים השונים ויוביל לתוצאות.

שלב היישום

9. שיתוף של מגוון גורמים הפועלים באקוסיסטם בשלב היישום יסייע להצלחה

○ הבנת מפת השחקנים 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. כמו כן מומלץ להביא בחשבון את המתח בין השחקנים, גם בתוך הממשלה ובתוך משרד החינוך, ולפעול לצמצומו ולשבירת המחיצות ביניהם. מערכת החינוך מקיימת קשרי גומלין עם מספר רב של שותפים וצריכה לחתור לשיווי משקל ולאיזון בין כל השותפים.

ההנחה כיום היא שהממשלה אינה יכולה להצליח לבד, ושותפויות עם גורמים נוספים – כגון המגזר השלישי, התעשייה, האקדמיה, ארגוני המורים וצה"ל – יכולות לסייע לקידום מהלכים 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, ולכן השותפות מבוססת על שילוב אינטרסים ולא על כפייה – מצב שמכונה win-win.

מוראיינים 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, גם ללא דרישת משאבים, מלבד פומביות ומחויבות.

○ קיום דיאלוג פתוח, פומבי ושקוף כבסיס לשותפות.

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

רוב המראיינים ציינו את התרומה המשמעותית של המגזר השלישי ל-5 פי 2, כאשר קרן טראמפ בכלל ומנכ"ל הקרן מר אלי הורוביץ בפרט היו מנוע שדחף ליציאה לדרך ולאורך כל הדרך.

במסגרת מנגנון "קולקטיב אימפקט" שעמד בבסיס רפורמת 5 פי 2 חולקו משימות בין השותפים לפי יתרונותיהם היחסיים: משרד החינוך ניצל את סמכויותיו כרגולטור ואת התקציבים העומדים לרשותו להטמעת התוכנית במערכת כולל הרחבת שעות ההוראה שהוקצו ללימודי המתמטיקה, הרחבת הבונוס 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 (לפירוט ראו תיבה 1: "תיאור התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה – מתמטיקה תחילה ויוזמת 5 פי 2").

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

הדרך.²³ תועלת עקיפה שצמחה מהעניין נוגעת לכך שמשרד החינוך הוא ארגון גדול ומורכב המתקשה בתכנון ויישום מסונכרן. המחויבות לשקיפות וליעדים משותפים עם השותפים החיצוניים בי 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, מתוך הבנה של התרומה האפשרית של כל אחד מהשותפים. יש לגיטימציה למוטיבציות השונות של השחקנים, אך המדינה והשיקולים הממלכתיים צריכים להוביל. על פי גישה אחרת הממשלה היא שקובעת מדיניות ומפקחת על היישום שנעשה על ידי גורמים חיצוניים כמו הרשויות המקומיות, רשתות חינוך והמגזר השלישי והעסקי.

עם זאת גורמים מהמגזר השלישי טענו שלעיתים יש גורם חיצוני שמוביל, אך הוא נדרש להבין את חשיבות הממשלה, להכיר בה ולאפשר לה לקבל קרדיט על ההישגים.

דוגמה לניסיון לכפות על המשרד שינוי מבחוץ היא ועדת דוברת. התחושה הייתה שהוועדה ניסתה לעשות מהפכה בלי המשרד, שאחר כך נדרש להוביל את היישום, והדבר פגע ביכולת של גורמים במשרד להזדהות עם המלצות הוועדה. ההנחה הייתה שבועדה צריכים לשבת בעלי מקצוע "טהורים" ולא עובדי המשרד שמייצגים אינטרס כלשהו. ייתכן שהיעדר עובדי המשרד מן הוועדה סייע לרתום את האוצר, שכן המלצות הוועדה היו מבוססות על מחקר משווה וניתוח מקצועי ללא אינטרסים פנימיים.

○ שיתוף גורמים חוץ־ממשלתיים (המגזר השלישי, המגזר העסקי, הרשויות המקומיות, רשתות חינוך, קרנות פילנתרופיות, האקדמיה, צה"ל ועוד) היכולים להיות גורם מניע לשינויים וכן הקצאת משאבים כספיים ואחרים לטובת השינוי.

המגזר השלישי יכול להיות כוח מניע לשינויים חיוביים ו"לאתגר" את הממשלה. מגזר זה יכול ליצור 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 להביא בחשבון מראש: האחת היא שהממשלה צריכה להתכונן מראש ליציאת הקרן הפילנתרופית מהפרויקט ולהיערך להמשיך להוביל את המדיניות בלעדיה. השנייה היא הצורך של הקרן הפילנתרופית בוודאות התרומה של הממשלה לפרויקט ועמידת הממשלה בהתחייבויותיה.

היו שצינו שלעיתים המשרד הממשלתי פועל כגורם משני ואפילו מעכב ביחס לתוכניות שמוביל המגזר השלישי. אחת ההמלצות הייתה 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 שבו הרשויות המקומיות והעומדים בראשן מייחסים חשיבות רבה להישגי מערכת החינוך, לצד מעמד המקצועי המתחזק של מנהלי אנפי 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, שבהן לא יצלחו המהלכים מבלי שמשרד החינוך יירתם לשותפות עמוקה ומשמעותית יותר 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 ליצור 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 כמה יישובים חזקים נוספים.

בשינויי מדיניות רבים ארגוני המורים הם שחקן קריטי, ובחלק מהמקרים חשוב להגיע עימם להסכמות מראש.

דווקא ב־5 פי 2 ארגוני המורים לא היו שחקן משמעותי. כאשר הארגונים אינם שותפים למהלך הם בדרך כלל מתנגדים לכל "הזזת גבינה" ומשתמשים בכלי העיצומים והשביתה. האתגר בשיח עם הארגונים הוא שהסכמי העבודה מתמקדים בשכר ועוסקים פחות 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 בנתה איתם את האמון הנדרש, ובכך ביצעה מהלך דומה להמלצות ועדת דוברת. מה שהיה חסר ביישום המלצות ועדת דוברת הוא לא התוכן, אלא האמון והדיאלוג האמיתי.

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

אחד השחקנים שיש להתחשב בו הוא ההורים. כך למשל נטען שאחת הסיבות לכישלון דוח הררי היא ההתעלמות מההורים.²⁴ שחקן נוסף שיש להביא בחשבון הוא המעסיקים בשוק העבודה בכללותו. נטען כי במדינות רבות בעולם המעסיקים שותפים להכשרה, ואילו בישראל הם מגיבים כלקוח למערכת החינוך ומצפים לקבל מן המוכן. לעומתם צה"ל הוא דוגמה ל"מעסיק" שגם משתתף באופן 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.

👉 יש לגלות ערנות לאתגרים בעבודה המשותפת עם גורמים חיצוניים.

חשוב לציין שיוזמות של המגזר השלישי להכנסת המשאבים יכולות לשנות סדרי עדיפויות ממשלתיים שלא בהתאם לאסטרטגיה הממשלתית. תפקיד הממשלה הוא לסנן את היוזמות, להתאימן למערכת הכללית, להטמיען ולתחזקן. גורמים חיצוניים הנכנסים למערכת החינוך יוצרים סוג של הפרטה שעלולה להחריף את האי־שוויון.

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

בעבודה משותפת יש גם אתגרים וחסמים וראוי לשים אליהם לב. הדינמיקה הפוליטית בין שחקנים יוצרת לעיתים התנגדות ואפילו כוחנות. קשה לגייס תמיכת שותפים חיצוניים מהמגזר השלישי והעסקי כשקשה להראות את האימפקט במספרים (ראו לעיל בפרק זה בסעיף 2: "ביסוס מטרות המדיניות במענה לצורך במציאות"). תהליכי היישום בתחום החינוך לרוב אורכים זמן, כך שייתכנו חילופי גברי ויש לפעול לשמירת רציפות בשותפויות. כמו כן יש לשים לב למתן קרדיט לכלל השותפים לאורך הדרך.

○ תיווך המדיניות החדשה והשיקולים העומדים בבסיסה לציבור באמצעים המתאימים.

התיווך והשיקוף של מטרות המדיניות והשיקולים העומדים בבסיסה הם אמצעי חשוב לרתימת בעלי העניין, לחיזוק האמון במוסדות הציבור ולקידום יישום אפקטיבי. כיום השיח הציבורי 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 בכלטפורמות העדכניות ובאמצעי תקשורת מתאימים.

ל-5 פי 2 הייתה נוכחות גבוהה בתקשורת, וההתייחסות לכך הייתה אמביוולנטית. חלק מהמרואינים ציינו כי הדבר תרם לקידום הנושא, למוטיבציה של התלמידים וההורים ולגיוס שחקנים נוספים. הדבר יצר דיון ציבורי ודעת הקהל נרתמה לעניין.

אחרים לעומתם חשבו שהפרסום היה אגרסיבי מדי, ואף גרם נזק בכך שמקצועות אחרים נדחקו ושנוצר דימוי עצמי נמוך למי שאינו מתאים ל-5 יח"ל במתמטיקה.

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 סבוך ומורכב מיחידות רבות שחלוקת 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 לשינוי. לעיתים מתקבלת החלטה על הקמת מינהלת או מינוי פרויקטור להובלת השינוי מתוך "דילוג" על המנגנונים המסורתיים ובעלי התפקידים המרובים, משום שהם עלולים להוביל לסרבול ואיטיות. מינהלת כזו אחראית על הניהול היומיומי של שינוי המדיניות, מעקב אחר ההתקדמות ושיפור תהליכים. חשוב שבראש המינהלת יעמוד אדם בעל יכולת ביצוע גבוהה.

☞ 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. נוסף על כך מאחר שחלק מתפקידי המינהלת חופפים לתפקיד יחידות אחרות, היא עלולה לעורר התנגדות ולהקשות על היישום (על המבנה הארגוני של התכנון ראו לעיל בפרק זה בסעיף 5: "בחירת כלי המדיניות האופטימלי").

בתוכנית 5 פי 2 מונה מוהנא פארס כממונה על היישום מטעם השר. פארס נתפס בעיני כל בעלי העניין, הן מקרב אנשי המשרד במטה ובמחוזות והן מקרב השותפים האחרים למהלך, ככתובת ברורה האחראית להובלת הרפורמה. מעמדו הבכיר – ככפוף ישירות לשר החינוך ונהנה מקשר פתוח, ישיר ותכוף עימו 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 אינם יודעים לספק במהירות כנדרש מן השטח. פארס הקפיד על מתן מענה גמיש ליחזמות 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 דילגו על כל גורמי המטה האחרים והגיעו ישר אל השטח.

11. התמקצעות ורתימה של 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 להכרה ולתיקוף מחקרי, ושינויי 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 מילוי התפקיד, בהתאמה לשלב ההתפתחות של המורה.

המשרד פעל ופועל בדרכים שונות לפיתוחם של המורים – ממרכזי המורים שפעלו בעבר, דרך מרכזי הפסג"ה בהווה ועד לתהליכי פיתוח מקצועי פנים-בית ספריים וקהילות מקצועיות. הפיתוח המקצועי מחייב חשיבה עמוקה על התמקצעות, פיתוח יכולות, בניית מסוגלות רחבה, מניעת שחיקה ופיתוח 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 הייטק, מהנדסים ופורשי צה"ל שבאו 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 השינויים הטכנולוגיים והתמורות בסביבות 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 הופך 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 למסגרות הפיתוח המקצועי שלהם ולהפך. 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", שבו קהילת בית הספר או הקהילה המקצועית בוחרת את התכנים.

סוגיה נוספת שיש להתחשב בה היא 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 המחוזיים למתמטיקה הובילו את תהליכי הפיתוח המקצועי ונרתמו לקידום הנושא במלוא המרץ. הם הוזמנו לכנסים ויזמו את ההכשרות, והם שיישמו אותן. המדריכים נתנו מענים גם להכשרות המורים וגם ליוזמות המקומיות מתוך היכרות עמוקה עם השדה שבאחריותם ועם כל מורה וכל בית הספר על אתגריו הייחודיים. הקשר הבלתי אמצעי עם המדריכים המחוזיים והמענים המדויקים והמהירים לשדה שהם הביאו, רתמו את המורים והעצימו את הזדהותם עם המטרות. גם המדריכים עצמם חוו העצמה כמי שעבדו ישירות עם מוהנא פארס, הממונה מטעם השר, ועם המפכ"רית.

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

○ הזדהות אנשי החינוך בשדה עם המדיניות 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 אינה צומחת 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 ומרגישים שותפים לתכנון ולהצלחה ולא רק לביצוע. 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 (להרחבה ראו לעיל בפרק זה בסעיף 7: "שיתוף מגוון בעלי עניין").

👉 שינוי מדיניות מחייב להביא בחשבון את שחיקת המורים.

כאשר הטמעה של תהליכים נתפסת כמהירה מדי בעיני מנהלים ומורים, והם חשים לא מוכנים ולא בטוחים להוביל את השינוי – רמת התסכול ואי-הנחת עולה. מורי ישראל המותשים מרפורמות הנוחתות עליהם אחת לכמה שנים חשים תסכול, שחיקה ועייפות לנוכח השינויים התכופים, מה שלעיתים מתבטא

בחוסר אמון ובירידה במוטיבציה. השינויים התכופים במשרד מעצימים חשדנות, עייפות החומר וחוסר אמן.

ההזדהות וההירתמות של מורי 5 יח"ל במתמטיקה נתפסו בעיני חלק מהמוראיינים 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 – הם המובילים הפדגוגיים של בית ספרם ומובילי התרבות הארגונית הבית ספרית, ולכן חשוב לרתום אותם לשינוי המדיניות. מנהלים מזדהים יותר עם התוכנית 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 להתחשב בעמדתם. פעמים רבות המנהלים מתגייסים לטובת המערכת גם כשיש קונפליקט עם ארגוני המורים בשל הזדהות גבוהה שהם חשים עם המטרות.²⁵

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

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

רובד המפקחים והמדריכים של המטה והמחוזות נדרש שוב ושוב להטמיע רפורמות, לפי המדיניות המשתנה. לרוב הם 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 מתפתחת התמחות והתמקצעות ברמה הנדרשת לעמידה במטרות תהליכי השינוי. נדרשת חשיבה חדשה כיצד לפתח מומחיות עמוקה בקרב צוותי המפקחים והמדריכים בשונה מהמצב הנוכחי, שבו עליהם להיות מומחים בזמנית בכל התחומים, דבר שכמובן בלתי אפשרי. יש לבנות 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 לתכנן תקציב המתחשב בכל ההשלכות לטווח הקצר והארוך ולעגן את התקציב התוספתי ככל שניתן בבסיס התקציב. יש להביא בחשבון את כלל המשאבים הנדרשים החל משלב הייזום והתכנון, דרך הביצוע ועד הערכה ומדידה של הצלחות ועמידה ביעדים. התקציב צריך להתחשב בין היתר בפיתוח תוכניות, בהכשרה וליווי של מורים, ביישום תהליכים, במחקר ופיתוח, בשיווק ועוד. יש להתאים את שיטות התקצוב לאוכלוסיות מגוונות ולבנות תקציב דיפרנציאלי בהתאם ליכולות והפערים השונים.

תכנון התקציב צריך להתבסס על מסד נתונים אחיד ומוסכם.

המרואיינים ציינו שלעיתים הממשלה אינה עומדת בהתחייבויות שנתנה לקיום תהליכים ארוכי טווח ומפסיקה תקצוב באמצע התהליכים. כאשר חלקה של הממשלה במימון התוכנית גבוה, היא נוטה שלא להשלים את

המהלכים או לקצץ בתקציבים המובטחים. בתוכנית ההכלה עלה חשש כזה בשל גידול תקציבי לא צפוי עקב עלייה בביקוש לשילוב תלמידי חינוך מיוחד שלא נצפתה מראש.²⁶

○ יצירת גמישות תקציבית לצרכים המשתנים והמקומיים.

כיום התקציב של משרד החינוך בנוי מסעיפים תקציביים רבים ומסועפים שמקשים את ההתנהלות השוטפת. כאמור בסעיף "שלב עיצוב כלי המדיניות" (לעיל בפרק זה), 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 שעולים לאורך הדרך מהשדה.

כאמור, 5 פי 2 צוינה לחיוב כתוכנית שנתנה מענה מהיר ליוזמות מהשטח, והדבר היה אפשרי הודות לתקציב החריג בגמישותו שהיה לה. 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 מצמצמות לעשות שימוש במשאבים גמישים יחסית למקובל בממשלה. יצוין כי בתחומים רבים אחרים תהליך הקצאת המשאבים והמנגנון הבריוקרטי הם ארוכים ומסורבלים ואינם עומדים בקצב של היוזמות מהשדה.

26 רפורמת ההכלה וההשתלבות היא הכינוי ליישום תיקון 11 בחוק החינוך המיוחד, אשר התקבל בשנת 2018. התיקון עסק בעיקרו בשילוב תלמידי החינוך המיוחד במוסדות החינוך הכלליים. בעקבות תיקון החוק ניתנה להורים האפשרות לבחור את המסגרת החינוכית שבה ילמד ילדם (בית ספר מיוחד, כיתה מיוחדת בבית ספר רגיל או שילוב בכיתה רגילה בבית ספר רגיל); ניתנה גמישות בניצול תקציב השילוב בהתאם לשיקול הדעת של מוסד הלימוד ושל ההורים; ונעשה שינוי בהגדרת סל השירותים לתלמיד כך שבנוסף למוגבלויות נקבע התקצוב גם על סמך רמת התפקוד (לפירוט ראו משרד החינוך, 2020).

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

יש חשיבות לתחזוקה של מהלכים לאורך זמן כדי לבחון את הרלוונטיות של השינוי בחלוף הזמן ולמנוע שחיקה. עם זאת, כאמור, הנטייה לשינויים תכופים במערכת ולקדימויות המשתנות בטווחים קצרים מקשה את התחזוקה של מהלכים רבים.

צוין כי בשינויי מדיניות קודמים, כמו אופק חדש ועוז לתמורה,²⁷ העובדה שלא בוצעה בקרה מקיפה פגמה באיכות היישום והקשתה על תכנון התאמות נדרשות.

מעניין שמרבית המרואיינים לא התייחסו לסוגיה זו, והדבר אולי מלמד גם על חולשת נוכחותה ברפורמות העבר וגם על מידת חשיבותה בעיניהם כיום.

עקרונות לשלבי המדידה וההערכה

14. הגדרת מדדים וקביעה של כלי הערכה לצורך מעקב אחר ההתקדמות, מתוך 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

27 לפירוט על עוז לתמורה ואופק חדש ראו נספח ג.

הנתונים ברמה המערכתית. למידה מבוססת נתונים היא בסיס לשיפור. הצד השני של המטבע הוא שמדידה ללא למידה לא תאפשר שיפור.²⁸ בהקשר זה יש להבחין בין שינויים ליניאריים מוגדרים, הממוצים כעבור 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 לעיל בפרק 1 בסעיף "מאפיינים של שינוי", תת-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 הזכירו לטובה את 5 פי 2, שהגדירה מדדים כמותיים פשוטים וברורים. יצוין כי בכך נבדלת תוכנית 5 פי 2 מתוכניות רבות אחרות במערכת החינוך, שבהן קשה ליצור מדידה שתשקף את המורכבות של המעשה החינוכי.

- שימוש בלקחים כתשתית לעבודה לצורך כיוול יעדים, השבחת תהליכי עבודה והערכה.
- מדידה היוצרת מוטיבציה לפעולה.
- מדידה המאפשרת רתימת שחקנים מחוץ למערכת החינוך.

למדידה עקבית ושיטתית יש יתרון נוסף בכך שהיא יוצרת מוטיבציה ומשפיעה על העשייה. המדידה מכתיבה את העניין שבו יתמקדו. המדידה גם מאפשרת למסגר ו"לחגוג" הצלחות וליצור מומנטום של הצלחה (Behn, 2003).

המרואיינים ציינו כי היעד ב־5 פי 2 היה בר השגה בתוך שנים מועטות, 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 (שם).

הנתונים שהעידו על מחסור בכוח אדם להייטק ועל ירידה במסיימי 5 יח"ל במתמטיקה היו זרז עבור גורמים כמו משרד הכלכלה, המועצה הלאומית לכלכלה וגורמים במגזר העסקי והשלישי.

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

👉 מדידה עלולה להביא להשטחה של המטרות ולפעולה 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 (Taylor, 2020).

המרוויינים ציינו לחיוב את "התמונה החינוכית" ששרטטה מפת מדדים מורכבת ולא חד־ממדית באופן שמונע מניפולציות – גם אם לא מכוונות – כמו הנשרת תלמידים לצורך העלאת שיעור הזכאות לבגרות. המרוויינים הזכירו את האתגר במדידת איכות, כמו למשל מדידת איכות החינוך המתמטי לעומת מדידת מספר הניגשים. היו שאמרו כי ב־5 פי 2 נבחרו מדדים נוחים שאפשרו הצגת תוצאות טובות במהירות ולא מדדים שישקפו שינויי עומק.

👉 מדידה עלולה ליצור ציפייה לתוצאות מהירות וחוסר סבלנות לתהליכי עומק.

האתגר השני הוא חוסר סבלנות. יש 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 יחלחלו 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, וכן ואת הטווחים שבהם נראה את הנתונים כהצלחה ואת אלה שנראה בהם כישלון.

אחד המרואיינים תיאר באופן ציורי כי עוד בטרם ההכרזה על שינוי המדיניות כבר מתייצבים אנשי המטה בשדה ומבקשים לראות הצלחות. הציפייה להצלחות מהירות עלולה להוביל לקושי באיתור חסמים להצלחה, שכן השדה מדווח למטה את "מה שהוא רוצה לשמוע". אחד המרואיינים ציין את מובילי רפורמת למידה משמעותית²⁹ שציפו להשיג תוצאות מהירות ללא הכשרה מקדימה של צוותי ההוראה.

היו שציינו 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 הדגישו כי בטווח הקצר נראה שהמדיניות הצליחה: ניכר שינוי מגמה בכמות הלומדים 5 יח"ל במתמטיקה; 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 מגמת הניגשים לבחינה ב־5 יח"ל במתמטיקה. היו שאמרו כי ייתכן שמגמת העלייה "מוצתה" ואפילו שימור "פלאטו" של מספר הניגשים ייחשב הצלחה.

חשוב לבנות את תהליכי עיצוב הנתונים באופן שאינו פוגע במטרות ובעשייה, להקפיד למדוד רק את הנתונים הרלוונטיים לשיפור וללמידה ולהימנע מ"מדידה לשם מדידה". יש לשאוף שתהליכי המדידה יתבצעו אגב איסוף הנתונים ממערכות מידע ומתוך הימנעות מהעמסת מטלות דיווח ומילוי שאלונים על צוותי המורים.

15. קיום תהליכי למידה כבסיס לתכנון וליישום אפקטיביים

על מנת להוביל לשינוי מדיניות מוצלח יש ללמוד ממקורות שונים ומגוונים כדי להגיע לתובנות שיתרמו להצלחה. ניתן ללמוד משינויי מדיניות קודמים, מהספרות המקצועית ואף לעצור מעת לעת וללמוד משינוי המדיניות הנוכחי. כאמור בתת-סעיף "מודלים של למידת מדיניות" (לעיל בפרק 1 בסעיף "מודלים של שינוי: ההנעה והמוטיבציה לשינוי"), 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 החלטות ולאנשי החינוך בשדה.

מוראיינים רבים הביעו תחושה כי אין מספיק תהליכי למידה ושכל רפורמה מתחילה "מאפס". חלק מהמוראיינים 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 שלהן ואין למידה ממהלכים קודמים של יחידות מקבילות.

מומלץ להתחיל שינויי מדיניות בפיילוט, אך חשוב להפיק לקחים משלב זה, להטמיע את התובנות במדיניות ולהפיץ אותן 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 שליווה את הפיילוט מחקר שמתוכו חילצו את החסמים ובנו את מגוון המענים שנתנה התוכנית. כמו כן תיארו כמה מוראיינים את תהליכי הלמידה מרפורמת למידה משמעותית בעבר, 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 מתבצעת 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 לשינוי מדיניות מסוים. המחקר האקדמי מפרה את החשיבה. רקע מחקרי, מסד נתונים עדכני ומידע על הצורך בשינוי מדיניות צריכים להיות בסיס לקבלת החלטות. צוותי מומחים מהאקדמיה יכולים לתרום לעיצוב מדיניות טובה יותר בהצגת ידע על פרקטיקות אפקטיביות בעולם, בעדכון על חידושים בתחומים של יישום ומדידה של מדיניות חינוך ובסיוע לגיבוש אבני הדרך להצלחה.

המרוויינים ציינו כמה מהלכים במשרד החינוך שהתבססו על קבוצות חשיבה ומהלכים אחרים שיצאו לדרך ללא תורה. המרוויינים הדגישו שבישראל התחושה היא שאין מספיק התבססות על מחקר, ובמקרים רבים יוצאים לשינוי מדיניות במהירות, על בסיס אינטואיציה וללא תשתית מקצועית אקדמית מספקת. כדוגמה הביאו את פינלנד, שתכננה תוכנית במשך ארבע שנים לפני היציאה לדרך.

השר זלמן ארן, שקידם רפורמה של אינטגרציה והקמת חטיבות ביניים (בשנים 1966-1968), חיפש משענת אקדמית עם שם בינלאומי לשינוי המדיניות שביקש להוביל. מניע מרכזי לאותה רפורמה היה להתאים את מערכת החינוך בישראל לסטנדרטים בינלאומיים.

לעומת זאת, 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 שנעשתה יש ערך גם אם נמצאת במגירה תקופה מסוימת. סביר שישתמשו לפחות בחלק ממנה כבסיס מקצועי לתוכניות בעתיד.

במבט לאחור, הרבה דברים שמופיעים בדוח דוברת יושמו לאחר שנים. שרים שכיחנו כמה שנים אחרי שפורסם ראו את הדוח ככוכב צפון וקיבלו על עצמם ליישם חלק מהמלצותיו.

- גיבוש של צוותי למידה בין-תחומיים ולא רק צוותים מהדיסציפלינה החינוכית הקלסית.
- קביעת פסקי זמן מראש לצומתי הערכה.
- בניית מנגנונים להערכה במסגרות היישום השונות.
- ☞ עיצוב תרבות ארגונית של פתיחות לתהליכי למידה וביקורת.

אחד התנאים להצלחה הוא תהליכי למידה והערכה מתמשכים בשלב היישום. חשוב לקבוע צומתי 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 מהמרווינים ביקרו את תרבות הלמידה במערכת החינוך וציינו כי אין מספיק תהליכים של הערכה מעצבת. ישנה ציפייה להציג הצלחות מהירות ואין סבלנות או לגיטימציה להעלאה 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. עם זאת הזכר כי אגפי התכנון שהוקמו במשרדי הממשלה נועדו בין היתר לקדם תהליכי חשיבה במשרדים השונים.

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 יח"ל במתמטיקה ורכזי מתמטיקה – מתוך מיקוד ברפורמת 5 פי 2³⁰. הסקר בחן באיזו מידה העריכו הנבדקים 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 2020, בשתי גרסאות שונות: גרסה אחת שהותאמה למנהלים בבתי ספר תיכון, וגרסה שנייה שהותאמה למורי 5 יח"ל במתמטיקה ולרכזי מתמטיקה בתיכון. הפצתו נעשתה בשני אפיקים מרכזיים: האחד, רשימות תפוצה שהיו ברשות החוקרים – רשימות של איגוד המנהלים העלייסודיים ושל מנהלים, וכן רשימות אישיות של מנהלים ושל מנהלי אגפי חינוך ברשויות המקומיות; השני, בקבוצות הווטסאפ 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 יח"ל במתמטיקה.³¹ המורים והרכזים מילאו שאלון שונה מעט מהשאלון

30 לפירוט על הרפורמה ראו חיבה 1.

31 מחוכם 32 רכזים ו־45 מורים ל־5 יח"ל מתמטיקה.

שמילאו המנהלים. המאפיינים הסוציו־דמוגרפיים של אוכלוסיית הסקר היו דומים למאפייני האוכלוסייה שהשתתפה ברפורמת 5 פי 2.³²

נציין כי את הסקר התחילו למלא 309 משיבים: 239 מורים ורכזים ו־70 מנהלים, אולם מתוכם, כאמור, קודדו התשובות של 105 משיבים אשר ענו על רוב השאלון.³³ מקרב המורים והרכזים שענו על רוב השאלון 65 מהמשיבים ציינו כי השתתפו ברפורמה ו־12 ציינו כי לא השתתפו או שלא ידעו אם השתתפו, אולם כאמור בכל זאת ענו על רוב השאלון. מקרב המנהלים כל מי שענה על רוב השאלון דיווח כי השתתף 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 לפני המשיבים היגדים על פעולות שונות שתרמו לרפורמת 5 פי 2, והם התבקשו להשיב עד כמה הם מסכימים עימם. ניתנה בחירה מרובה מבין 5 אפשרויות – כלל לא

32 בדומה לבחי הספר שהשתתפו ברפורמת 5 פי 2, המורים והמנהלים שענו על הסקר עבדו בבחי ספר במצב חברתי־כלכלי גבוה יחסית: 8% מהמשיבים ציינו כי מרבית אוכלוסיית בית הספר משתייכת למעמד חברתי־כלכלי גבוה מאוד, 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 שהשתתפה ברפורמת 5 פי 2 ראו זוסמן ומעגן, 2019; רגב וגורדון, 2020.

33 משיבים שענו על רוב השאלון מילאו לפחות 82% מהשאלות.

מסכים, לא כל כך מסכים, די מסכים, מסכים מאוד ולא יודע. לצורך הפשטות יוצגו בחלק זה התוצאות לפי חלוקה לשתי אפשרויות: לא מסכים (כולל כלל לא מסכים ולא כל כך מסכים) ומסכים (כולל די מסכים ומסכים מאוד).

בחלק השני הוצגו לפני 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 יוצגו לפי חלוקה לשתי אפשרויות – לא סייע או סייע במידה מועטה, לעומת סייע במידה רבה או במידה רבה מאוד.³⁴

להלן יוצגו תוצאות חלק זה לפי העקרונות שנבחנו.

א. שלב עיצוב המטרות

מדיניות ארוכת טווח שכוללת מיקוד וסדרי עדיפויות. בהקשר של מיקוד התבקשו המשיבים 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). בנוגע למדיניות ארוכת טווח התבקשו המשיבים 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 והרכזים 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).

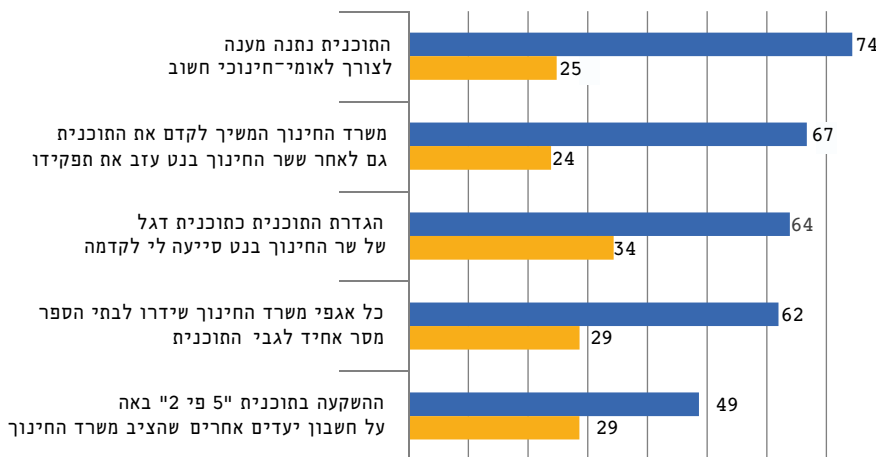
ניסוח ברור של היעדים. המשיבים התבקשו לחוות דעתם על ההיגד "כל אגפי משרד החינוך שידרו לבתי הספר מסר אחיד לגבי התוכנית". מכלל המשיבים 62% הסכימו עם ההיגד (65 משיבים) ו-29% לא הסכימו (30 משיבים).

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% הסכימו עם ההיגד (67 משיבים) ו-34% לא הסכימו (36 משיבים).

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

תרשים 1

**שלב עיצוב המטרות (כלל המדגם; ב-%)
עד כמה אתה מסכים עם כל אחד מהמשפטים הבאים?**



■ מסכים ■ לא מסכים

ב. שלב עיצוב כלי המדיניות³⁵

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

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

המשיבים גם 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-49% לא הסכימו (51 משיבים).

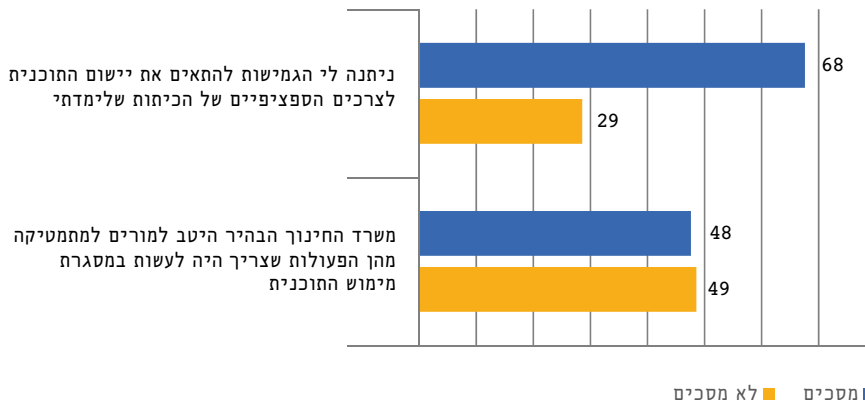
35 בחלק זה לא התייחסנו למרכיבים של שיתוף הציבור הכוללים אנשי שדה ומומחים מפני שהמודעות של מרבית המורים והמנהלים הפועלים בשטח למהלכים שכאלה אינה מלאה. מהלכים של שיתוף הציבור כוללים בהכרח מספר מוגבל של נציגים שאמורים לייצג קבוצה רחבה יותר, אולם אין סיבה שהקבוצה המיוצגת תכיר את התהליך הזה שנערך במסגרת עיצוב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

מכל האמור נראה כי מרבית כלי המדיניות שנעשה בהם שימוש סייעו לדעת המשיבים, מלבד רשת הביטחון, שנתפסה כמועילה רק בעיני כמחצית מהמשיבים; כמו כן מרבית המשיבים ציינו כי ניתנה להם גמישות להתאים את התוכנית לצורכי הכיתות שהם לימדו, אולם 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 מהמשפטים הבאים?) מוצגות בתרשים 2. התשובות הרלוונטיות מהחלק השני של השאלון (עד כמה כל אחד מהמרכיבים סייע או לא סייע למימוש התוכנית בבית ספרך?) מוצגות בתרשים 3.

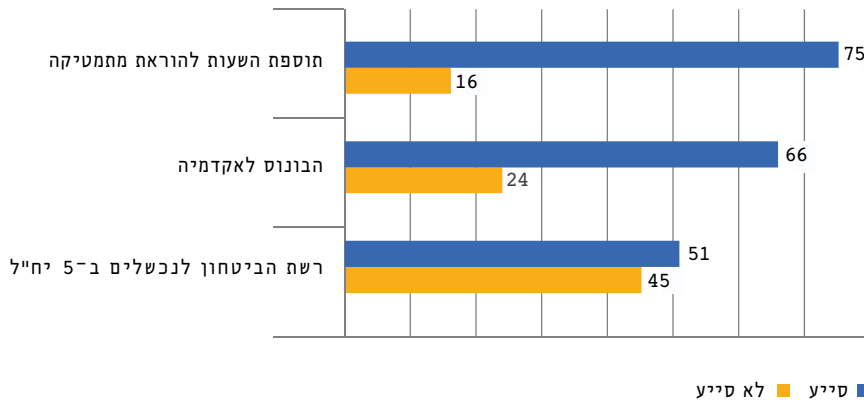
תרשים 2

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



חרשים 3

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



ג. שלב היישום

שיתוף גורמים הפועלים באקוסיסטם. שאלות אחדות עסקו בהיבט זה. ראשית הנבדקים נשאלו עד כמה סייעה מעורבות של גורמים מחוץ למשרד החינוך (מגזר שלישי, תעשייה). 30% ענו שסייעה במידה רבה או במידה רבה מאוד (31 משיבים), ו-46% ענו שלא סייעה או סייעה במידה מועטה (48 משיבים). כמו כן 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 לא סייע כלל (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% שצינו כי הקמפיין סייע במידה מועטה או לא סייע כלל (38 משיבים).

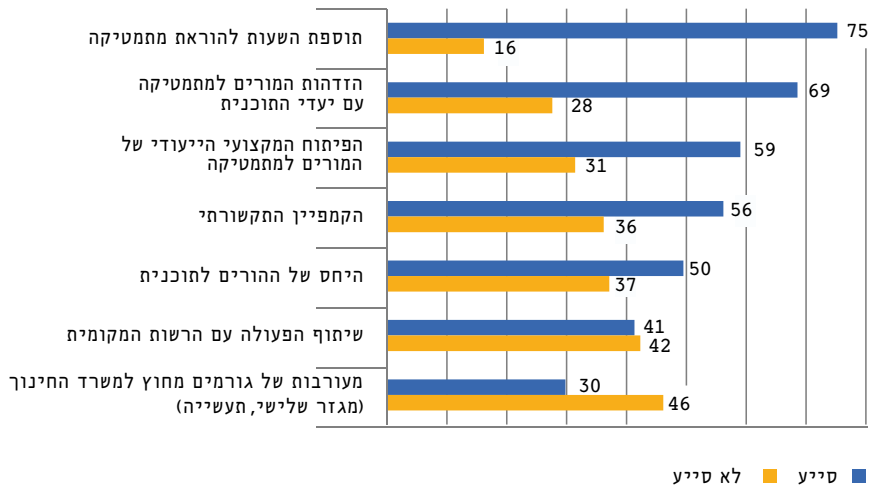
אנשי חינוך בשדה – הכשרה והזדהות. שתי שאלות אשר בחנו עמדות לגבי המידה שבה פעולות שונות סייעו להצלחת רפורמת 5 פי 2 עסקו בהכשרה והזדהות של מורים. בראשונה נשאלו עד כמה הפיתוח המקצועי הייעודי של המורים למתמטיקה סייע. 59% מהמשיבים טענו שסייע במידה רבה או במידה רבה מאוד (62 משיבים), לעומת 31% שטענו שסייע במידה 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 82% מהמשיבים שטענו שסייעה במידה מועטה או לא סייעה כלל (29 משיבים).

תכנון תקציב לטווח ארוך. ההיבט התקציבי בא לידי ביטוי בשאלה שעסקה במידה שבה 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).

מן הנתונים עולה ששיתוף האקוסיסטם, גורמים מחוץ למשרד החינוך (מגזר שלישי, תעשייה), ושיתוף הפעולה עם הרשות המקומית לא נתפסו כמסייעים בעיני מרבית המשיבים; כמו כן היחס של ההורים והקמפיין התקשורתי נתפסו כמסייעים רק בקרב כמחצית מהמשיבים. לעומת זאת ההשקעה באנשי חינוך בשדה, שהתבטאה בפיתוח המקצועי ובהזדהות מורים עם יעדי התוכנית, נתפסה כמסייעת בעיני מרבית המשיבים. וגם התכנון ארוך הטווח שהתבטא בתוספת שעות למתמטיקה נתפס כמועיל.

חרשים 4

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



ד. שלבי המדידה והערכה

הגדרת מדדים לצורך מעקב אחר ההתקדמות, מתוך מודעות לאתגרי המדידה. התפיסות לגבי השפעת המדדים המדידים נבחנו בשאלה שבה 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 עליי לספק תוצאות מהירות". 53% מהמשיבים הסכימו (56 משיבים), ו-42% מהמשיבים לא הסכימו (44 משיבים).

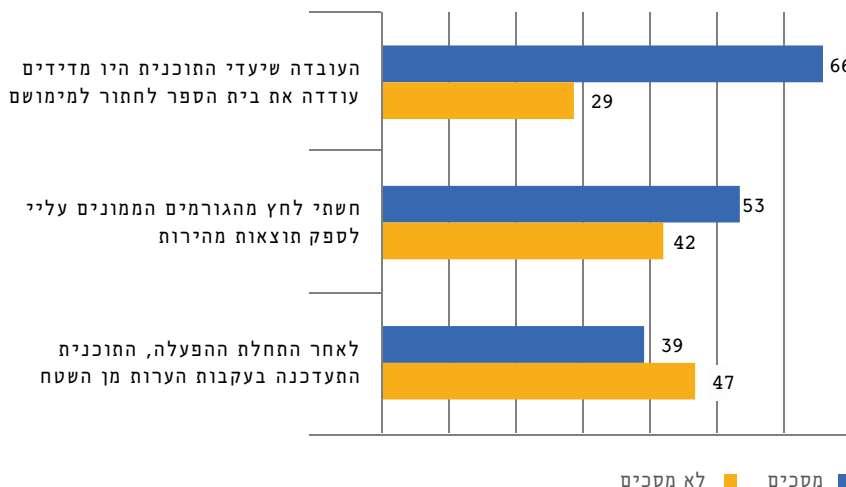
קיום תהליכי למידה כבסיס לתכנון וליישום אפקטיביים. על עמדות המשיבים לגבי האופן שבו כלל היישום תהליכי למידה אפקטיביים ניתן ללמוד מעמדותיהם

כלפי ההיגד "לאחר התחלת ההפעלה, התוכנית התעדכנה בעקבות הערות מן השטח". 39% מהמשיבים (41 משיבים) הסכימו, לעומת 47% שלא הסכימו (49 משיבים).

מתונים אלו 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.

תרשים 5

**שלב המדידה וההערכה (כלל המדגם; ב-%)
עד כמה אתה מסכים עם כל אחד מהמשפטים הבאים?**



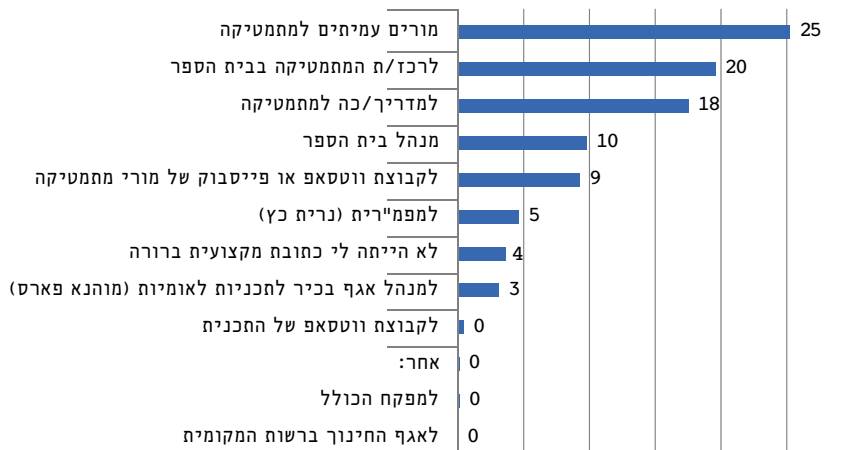
יצוין כי שני עקרונות שהוצגו במודל לא נבחנו במסגרת הסקר: התבוננות פדגוגית ועיצוב מבנה ארגוני תומך שינוי.

מענה לשאלות על יישום התוכנית

על מנת לבחון עמדות לגבי טיב תרומת המבנה הארגוני ליישום התוכנית נשאלו המשיבים אל מי הם פנו בשאלות בנוגע ליישום התוכנית (לכל משיב ניתנה אפשרות לבחור במספר גורמים שאליהם פנה). מקרב המורים והרכזים 25% ציינו מורים עמיתים למתמטיקה כגורם שקיבל את מרב הפניות, 20% ציינו את רכז המתמטיקה בבית הספר,³⁶ 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 הווטסאפ של התוכנית. תשובות המורים והרכזים מוצגות בתרשים 6.

תרשים 6

אל מי פנית בשאלות ביישום התוכנית להגדלת מספר לומדי 5 יחידות במתמטיקה (5 פי 2)? מורים ורכזים (ב-%)



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

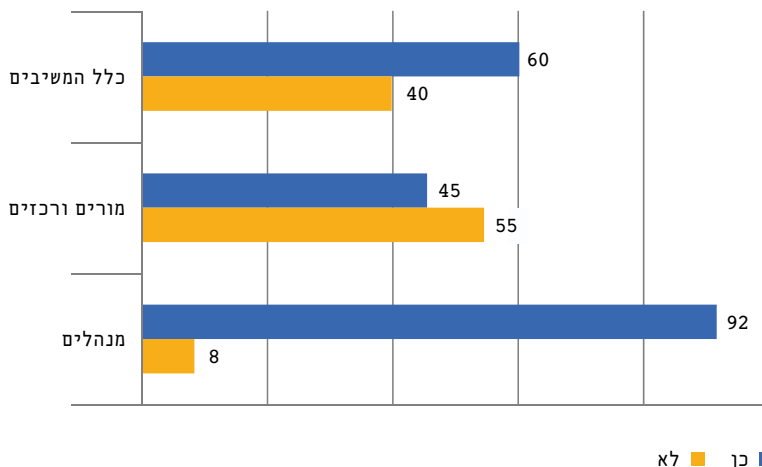
מניתוח תשובות המנהלים קשה להציג מגמות מובהקות עקב מיעוט המשיבים (27 תשובות), ולכן הן לא יוצגו בחלק זה.

רפורמות נוספות

המשיבים נשאלו אם בעבר השתתפו בתוכנית או רפורמה אחרת במערכת החינוך (יכלו לציין מספר רפורמות), ומהם הגורמים שתדמו להצלחת הרפורמה. התוצאה המפתיעה ביותר בהקשר זה הוא שחלק ניכר – 40% מהמשיבים (45 תשובות) ציינו כי לא השתתפו בשום תוכנית או רפורמה. מקרב המורים והרכזים 55% מהמשיבים ציינו כי לא השתתפו בשום רפורמה קודמת (לעומת 8% מהמנהלים), על אף שהמורים שמילאו את הסקר היו בעלי ותק ממוצע של 20 שנה.

תרשים 7

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

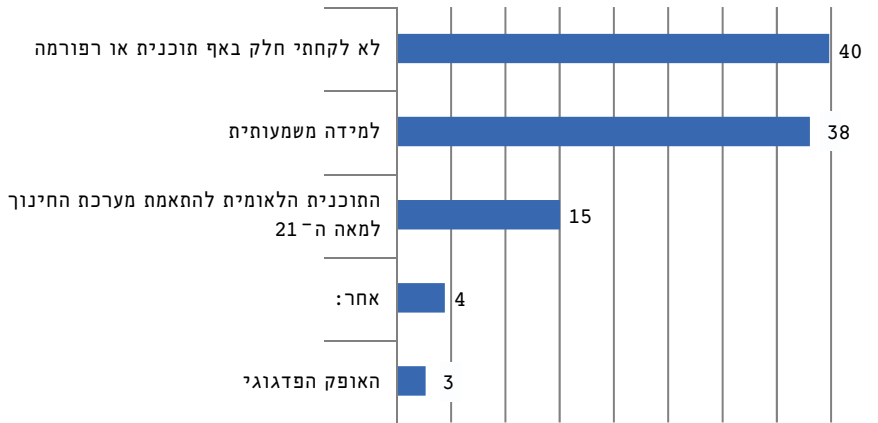


* בסך הכול קודדו בחלק זה 113 תשובות (77 תשובות של מורים ורכזים ו-36 תשובות של מנהלים).

מפילוח התשובות עולה כי 38% מכלל המשיבים ציינו כי השתתפו בלמידה משמעותית (43 תשובות), 15% בתוכנית להתאמת מערכת החינוך למאה ה־21 (15 תשובות), 3% באופק הפדגוגי (3 תשובות) ו־4% ציינו אחר (5 תשובות).

תרשים 8

האם בעבר כבר השתתפת בתוכנית או רפורמה כלשהי אחרת במערכת החינוך, ואם כן באיזו? כלל המשיבים (ב־%)



* המשיבים יכלו לציין כמה רפורמות שהשתתפו בהן. בסך הכול קודדו בחלק זה 113 תשובות (77 תשובות של מורים ורכזים ו־36 תשובות של מנהלים).

בהקשר של תוכניות שצוינו התבקשו המשיבים לציין את שלושת הגורמים החשובים ביותר שתרמו להצלחתן. לשאלה זו ניתנו 146 תשובות. הגורמים שצוינו במספר הרב ביותר של התשובות היו: תוספת המשאבים, שצוינה ב־19% מהתשובות (28 תשובות); הגמישות וההתאמה לצורכי בתי הספר, שצוינה ב־12% מהתשובות (17 תשובות); ההזדהות של צוותי החינוך עם היעד וההכשרות הייעודיות של מורים לתוכנית צוינו שתיהן 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 מ-1%; התמיכה הציבורית בתוכנית או ברפורמה צוינה על ידי מעט יותר מ-1% מהמשיבים; הסקת מסקנות מתהליכים קודמים צוינה על ידי כ-2% מהמשיבים; המעורבות האישית של שר החינוך והבהירות של אופן מדידת ההישגים של התוכנית צוינו שתיהן על ידי כ-3% מהמשיבים בלבד. על פי הנתונים נראה שהגורמים הקשורים לעבודה השוטפת בשטח – תוספת המשאבים, הגמישות וההתאמה לצורכי בתי הספר, ההזדהות של צוותי החינוך עם היעד והכשרות ייעודיות – נתפסו כבעלי 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. להלן פירוט התפלגות התשובות.

תרשים 9

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 הייתה לברר כיצד העקרונות שהתבססו על הספרות ועל עמדות מומחים נתפסים בשטח, 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, ההכשרות הייעודיות והזדהות צוותי החינוך עם התוכנית נתפסו בעיני מרבית המשיבים כגורמים שתרמו לרפורמות קודמות.

משיעורי הסכמה גבוהים להיגדים שעסקו בגמישות, במתן מענה לצורך ובהזדהות המורים עם התוכנית, 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 שניתן 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 ליצור מדדי תוצאה ברורים, שכן לרוב 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 כן בעיני המשיבים לשאלון, וזהו ההיגד שזכה להסכמה הנמוכה ביותר.

כמו כן 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 מ־1% 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 קולקטיב אימפקט, שהיה חלק משמעותי מהרוח הגבית לרפורמה, מהיעדר היכרות עם זהותם של הגורמים המסייעים, שחלקם לא נחשפו לשדה, או בשל 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 5 יח"ל ללמוד ולהיבחן במבחן הבגרות במתמטיקה בהיקף של 5 יח"ל. נראה שהחשיבות המועטה שיוחסה לשיעורים המקוונים נובעת מכך שהמשיבים לא הכירו את התרומה שהייתה לשיעורים אלה לעמידה במטרות התוכנית, משום שהם היו רלוונטיים לתלמידים שבבית ספרם לא הייתה קבוצה ומורה ל5 יח"ל במתמטיקה.

ממצאי הסקר מעידים על חשיבות בחירת הכלי האפקטיבי, כאשר הבונוס לאקדמיה ורשת הביטחון לנכשלים קיבלו ציונים גבוהים. הבחירה בכלים אלו תרמה להתמודדות עם חסמים משמעותיים שעמדו לפני 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 שציינו 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 שבו בשטח מודעים לקיומן של רפורמות. כאמור בפרק סקירת הספרות, בשנים 1993-2018 הושקו בישראל עשר רפורמות פדגוגיות, נוסף על מגוון רפורמות ארגוניות; אולם כאשר המורים והרכזים התבקשו לציין רפורמות קודמות שהשתתפו בהן – 55% מהם ציינו כי לא השתתפו בשום רפורמה קודמת, 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 שהשתתפו ברפורמת 5 פי 2 (102 מורים ורכזים ו־30 מנהלים), ו־63 לא ידעו

אם הם משתתפים בה או לא (50 מורים ורכזים ו־13 מנהלים). נציין כי בשיחות מדגמיות שביצע צוות המחקר מורים רבים לא הכירו את הרפורמה בשמה, והם הבינו במה מדובר רק כשהרפורמה תוארה והוצגה בשמות שונים (לכן בשאלון הוצגה התוכנית 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 שלפיה השינויים התדירים המובלים על ידי משרד החינוך יוצרים בלבול בשדה, אינם מחלחלים לתודעה של המורים והמנהלים, ומקשים עליהם להוביל תהליכים חינוכיים ארוכי טווח.

מגבלות הסקר

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

ראשית, במועד שבו הופץ הסקר (יוני-יולי 2020) התמודדו מנהלי בתי הספר והמורים עם השלכות משבר הקורונה על מערכת החינוך. הם פעלו בתוך עומס גדול של הנחיות שהגיעו מהמטה לשדה בתכיפות גבוהה, ומתוך 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 עם החזרה לבתי הספר יצרה ההתמודדות עם שינויים תכופים ואי־ודאות עומס רב על הצוותים ואי־פניות לבקשות שהגיעו מחוץ למערכת. נוסף על כך התקופה אופיינה במתח רב ויוצא דופן בין השטח לבין משרד החינוך. המתח נבע מהתנהלות משרד החינוך בעת משבר הקורונה וממאבקים שהתרחשו באותה עת בין נציגות המורים לבין הנהלת משרד החינוך, ובין ראשי רשויות מקומיות לבין משרד החינוך, שהתנהלותו 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.³⁷ 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 במתמטיקה שהשתתפו ברפורמת 5 פי 2. כאמור, רפורמה זו נועדה ספציפית לתמוך במורים וברכזים למתמטיקה מתוך הגדלת המשאבים המוקצים לעבודתם, ובהעלאת קרנם של לימודי המתמטיקה המוגברים. מכאן סביר שבתשובותיהם התבטאה תמיכה רבה במיוחד במטרות הרפורמה ובכלים שנעשה בהם שימוש במסגרתה, תמיכה שאינה בהכרח מבטאת את תפיסותיהם של מורים למקצועות אחרים או מורים למתמטיקה שלא השתתפו 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 השתתפו בהן.

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

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: סקירת ספרות מחקרית ויישומית העוסקת בהיבטים שונים של שינויי מדיניות והובלת רפורמות, מודלים בינלאומיים, ניתוח תובנות שעלו בקבוצות לימוד, סדרת ראיונות עם מומחים מתחומי מינהל 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 שינוי 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 הובלטו בחירת כלי המדיניות המתאים ביותר על בסיס הצורך במציאות, שיתוף הציבור ובעלי העניין בעיצוב הכלי, הותרת מרחב גמישות לבעלי התפקידים בשדה לעצב את הכלי בהתאם למאפיינים המקומיים והצורך בהבנת מורכבות מערכת החינוך והצרכים הפדגוגיים בעיצוב הכלי. בשלב היישום הודגשו תפקידם של אנשי השדה בהובלת השינוי ושל שחקנים נוספים באקוסיסטם, וכן הצורך במבנה ארגוני ובמסגרת תקציבית מותאמים לשינוי. בשלב המדידה וההערכה הושם דגש על הגדרת מדדים שישקפו את השינוי הרצוי מתוך מודעות לאתגרי המדידה וכן על קביעת 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 והיו לה שותפים

רבים. יודגש, כי מקרה הבוחן נבחר לא מתוך הנחה שהתוכנית הגיעה ל-100% הצלחה, אלא מתוך הכרה בהצלחות היחסיות של התוכנית וכן בביקורת הציבורית שהיא זכתה לה, והאפשרות ללמוד מן ההצלחות והביקורת.

השוואה בין המודל שגובש במחקר למודלים בינלאומיים

מניתוח של שלושת המודלים עולה שמספר עקרונות מרכזיים שזורים בכולם, ואחרים מופיעים רק בחלקם. להלן יוצג כיצד הופיעו העקרונות במודל שגובש על ידי חברת הייעוץ McKinsey ובמודל 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 המציגים גם את התועלות הצפויות משינוי המדיניות, מאפשר להצדיק את המדיניות ולהציב אותה בראש סדר העדיפויות לשם קבלת החלטות, לגייס שותפים וליצור אצלם מחויבות גם בשלב היישום.

2. בחירת כלי המדיניות האפקטיבי והמתאים ביותר למענה על הצרכים

לאחר שזיהינו את הצורך הציבורי שהמדיניות נועדה לענות עליו, חשוב לבחור את כלי המדיניות האפקטיבי והמתאים ביותר למענה על הצרכים. 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. לעיתים נדרש להשתמש ביותר מכלי מדיניות אחד ולשלב בין כמה כלים.

3. בהירות וסדרי עדיפויות

עיקרון נוסף שחזר על עצמו בשלושת המודלים הוא הצגה ברורה ופומבית של יעדי המדיניות כדי למנוע תפיסות שונות של המדיניות ופעולות לא מסונכרנות ואף סותרות. ניסוח בהיר של היעדים מאפשר קודם כול הבנה של בעלי העניין והמבצעים בשדה מה מצופה מהם, וכן 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 קצרים מאוד, וב־OECD ציינו את הצורך בתיאום עם תהליכי שינוי מקבילים על מנת להימנע מעומס או סתירות.

4. סבלנות לצד ניצחונות מהירים

עיקרון אחר 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 שבה יש לעצור את השינוי. נוסף על כך יש להביא בחשבון את קצב השינוי – להימנע מקצב מהיר מדי שאינו הולם את הבשלות בשטח מצד אחד, ולהגיע לכמה ניצחונות מהירים שייצרו מומנטום להצלחה, אמון ונראות מצד שני.

5. שיתוף בעלי עניין

עיקרון נוסף שחזר על עצמו במודלים נוגע לשותפים. מדובר ביצירת עבודה שיטתית ורציפה עם בעלי העניין הרלוונטיים מתוך 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. הנכשרת המורים ושאר בעלי התפקידים

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

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

7. הקצאת משאבים הולמים

בהמשך לכך, עוד עיקרון שהוצג במודלים הוא שיש לתת את הדעת לכך שהקצו מראש המשאבים המתאימים להובלת השינוי, הן בהיבט התקציבי והן בהיבטים של תשתיות פיזיות וטכנולוגיות ומשאבי ידע. נוסף על כך יש להתוות אסטרטגיה לאופן השימוש במשאבים, בין היתר מן ההיבט של גמישות תקציבית לדרגים השונים.

8. מדידה ולמידה תוך כדי תנועה

עיקרון משותף נוסף לשלושת המודלים 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. המרוואיינים הישראליים 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 הציבור

שלושת המודלים הבליטו את חשיבות הקשר עם הציבור ושיתופו 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 נרטיב ברור, שיבהיר את חשיבות ונחיצות השינוי ואת המרכיבים שלו, ועל הצגתו לציבור.

10. תכנון גמיש

המרוויינים הישראלים הדגישו את חשיבות התכנון הגמיש – תכנון המאפשר התאמה של התוכנית הכללית לצרכים המקומיים המגוונים מאוד ומתן מענה לצרכים ויזמות העולים מהשטח. נקודה זו בלטה פחות במודלים הבינלאומיים.

11. מובילים והובלת שינוי

שני עקרונות שהופיעו ב־McKinsey והתבטאו פחות בשני המודלים האחרים הם מחויבות של המובילים ויכולת מקצועית בהובלת שינוי.

המודל של McKinsey הבליט את תפקידם של מובילי שינוי המדיניות וההכרח שהם יפגינו את מחויבותם לשינוי באופן פומבי על ידי השקעת זמן ומאמץ, וכן על ידי גילוי אחריות אישית להצלחות וכישלונות.

עיקרון זה בא לידי ביטוי במודל הישראלי בדגש שניתן לתפקידו של שר החינוך בנט בהובלת השינוי ובמשקל שייחסו המרוויינים בישראל לתפקידה של הממשלה כגורם המוביל באקוסיסטם, ולא כשותף שווה. ב־OECD וב־McKinsey ישנה התייחסות להתגייסות הפוליטית הכללית לטובת קידום השינוי, הנדרשת לכל אורך הדרך. המודל של McKinsey שם דגש על היכולת המקצועית בהובלת השינוי. לפי מודל זה הובלת שינוי היא מומחיות הכוללת כישורים של ניהול מערכתי וכישורים אנליטיים, שכן היא מחייבת גם שינויים במבנה המערכת ורתימה של כלל העובדים במערכת לפעולה. מעניין לציין

שהמרואיינים בישראל והמודל של OECD הזכירו אומנם את הדרכים להוביל את השינוי, אך התייחסו פחות לתפקיד המובילים ולמיומנות שלהם בהובלת שינוי.

12. הסתכלות רחבה על השפעות השינוי

במודל של OECD הודגש 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 מאוד בשינוי, על המאפיינים המורכבים של מערכת החינוך בכלל ובישראל בפרט, וכן על ההיבטים הפדגוגיים של השינוי.

13. מבנה ארגוני תומך שינוי

עיקרון שבא לידי ביטוי במודל של OECD ובמודל הישראלי הוא הצורך להתאים את המבנה הארגוני של המערכת בכלל ושל בתי הספר בפרט לשינוי הרצוי. המודל של OECD שם דגש על מסגרות מוסדיות, כמו תרבות ארגונית ומבנה ארגוני, שעשויות להיות חסם להובלת השינוי. במקורות שעל בסיסם נבנה המודל הישראלי גם הייתה התייחסות רבה לפרויקטור כבעל סמכויות העוקפות את היחידות הרבות במשרד החינוך, לחוסר התיאום ושיתוף הפעולה בין היחידות ולצורך בגמישות בקבלת החלטות של המנהל בשטח.

14. תחזוקה ושימור

נושא התחזוקה והשימור כמעט לא עלה בשלושת המודלים, וייתכן שזו נקודת תורפה שיש לתת עליה את הדעת. התייחסות מסוימת לנושא זה הופיעה במודל של McKinsey, והיא נגעה להיערכות מראש לחסמים בירוקרטיים אפשריים על מנת לאפשר עבודה רציפה.

המודל לעומת ממצאי הסקר

כאמור, המודל נבנה בעיקר על בסיס ראיונות עם חוקרים ואנשי מטה. בסקר נשאלו מורים ל-5 יח"ל במתמטיקה, רכזי מתמטיקה ומנהלי תכונים על אופן יישומם של מרכיבים שונים בתוכנית, על המידה שבה להערכתם תרמו המרכיבים להצלחתה ועל המרכיבים שתרמו להצלחתן של רפורמות קודמות. ככלל, מרבית העקרונות שהוצגו במודל היו מוסכמים גם על המשיבים, ונרשמה הסכמה מצד מרביתם לגבי תרומתם של העקרונות לתוכנית. מצד אחד, ההסכמה הייתה רבה במיוחד ביחס לעקרונות שעסקו בצורך להקצות משאבים מספקים ולתת גמישות להתאמת התוכנית לצורכי בית הספר. מצד שני, המשיבים בסקר לא ראו חשיבות רבה לתרומתם של גורמים נוספים באקוסיסטם, ובהם הרשויות המקומיות, המגזר השלישי והתעשייה. ממצא זה אינו עולה בקנה אחד עם המשאבים שהוקצו לטובת יישום מודל הקולקטיב אימפקט, והוא מנוגד לדברים שנאמרו בראיונות שנערכו במחקר. המרוויינים הדגישו את חשיבות האקוסיסטם בהצלחת התוכנית ואת ההבנה המתגבשת בעולם ובארץ לגבי מרכזיותה של הרשות המקומית בהובלה וביישום של תהליכי חינוך.

ממצא חשוב נוסף בסקר הוא שמרבית המורים והרכזים ציינו כי לא השתתפו ברפורמות או בתוכניות לאומיות קודמות, אף שבפועל רוב המשיבים היו בתפקידם בעת יישומן של רפורמות שונות שיזם והוביל משרד החינוך. כלומר, ניתן להגיד בסבירות גבוהה שמרבית המורים שענו על הסקר השתתפו ברפורמות, אולם למרות המשאבים שהושקעו ברפורמות מערכתיות רבות, נראה שהן לא הותירו חותם משמעותי, לפחות לתפיסתם של המורים בשטח. ראוי לסייג ממצא זה לאור העובדה שהמשיבים היו מורים למתמטיקה, וייתכן שבשל כך לא היו מעורבים ולא נחשפו לרפורמות שלא נגעו ישירות לתחום עבודתם. עם זאת, ניתן לקשור ממצא זה לחשיבות הרבה שיוחסה בספרות למתן אוטונומיה וגמישות לשדה, ולחשיבותם של תהליכים הנובעים מן השטח ביישום שינוי בארגונים. כפי שהוצג בסקירת הספרות חוקרים שונים הצביעו על כך שרפורמות ושינויים "נישתיים", המותאמים ספציפית לחלקים במערכת שבהם השינויים מיושמים, נוטים להצליח יותר משינויים מערכתיים ואחידים,

שברוב המקרים אינם מצליחים להותיר חותם (Cohen and Mehta, 2017). גם המשקל הרב שניתן בסקר להזדהות המורים עם יעדי התוכנית רלוונטי כאן, והוא מתחבר לעקרון המודל שללא הזדהות אנשי החינוך בשדה עם המדיניות, לא יהיה בסיס לקידום אפקטיבי של שינוי מדיניות. הזדהות כזו, כאמור, תסייע למורים להצליח ביישום הרפורמה וגם עשויה להשאיר חותם משמעותי יותר אצל אותם מורים.

המלצות אופרטיביות

המלצות על

(1) אין לראות במודל המוצע מסמך מחייב כי אם כלי המשמש מסגרת ומתווה פעולה שמטרתו לסייע למקבלי החלטות בשלבים השונים של תכנון, יישום והטמעת שינוי 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 על שלבים מסוימים גם כאשר שלב אחד או יותר אינם מתקיימים כלל על מנת לבחון מהלכים ולתקנם בזמן אמת. חיוני לתת את הדעת, לפני היציאה לדרך, לעקרונות שחשוב להקפיד עליהם במסגרת השינוי המתוכנן ולמידת ההשקעה בכל עיקרון. כך למשל, במקרים מסוימים יש להציג יעדים ברורים ולפרוט אותם לתוכנית עבודה מפורטת, ולעיתים יש לקבוע עקרונות כלליים ולהשאיר מרחב שיקול דעת לאנשי השדה. הכול צריך להיעשות בהתאם לשינוי המדיניות שמבקשים להוביל ובהלימה לניתוח המציאות ולתנאים העולים ממנה.

(i) לפני היציאה לדרך, ומעת לעת לאורך תהליך הובלת השינוי, על מובילי השינוי לשאול את עצמם שאלות כגון: מה מתוך המודל רלוונטי לנו? האם אנו פועלים לפי העקרונות שהוצגו? אילו עקרונות רלוונטיים לשלב שאנו נמצאים בו? אילו התאמות יש לעשות בעקרונות על מנת להתאימם לסוגיה שעומדת לפנינו? מה מבין העקרונות חשוב יותר כרגע?

המלצות לשלב עיצוב המטרות

- (1) יש לבנות מדיניות ארוכת טווח שכוללת מחויבות ארוכת טווח ליישומה.
 - (i) כדאי לתאם את המדיניות עם שינויים קודמים כדי לא ליצור תזזיתיות בתוך המערכת.
 - (ii) מן הראוי לבדוק שאין סתירות פנימיות בין היעדים ושדרי ביניהם ברורים.
- (2) מן הראוי להציג את הצורך ברפורמה בצורה נגישה, כולל התועלות הצפויות, לשותפים ולציבור הכללי.
 - (i) יש ליצור נרטיב ברור להצדקת השינוי.
 - (ii) מומלץ להשתמש בנתונים כדי לתאר בצורה מדויקת את הבעיה הקיימת שהשינוי מבקש לפתור.
- (3) יש להגדיר את יעדי המדיניות ולנסח מטרות ברורות ומדדי הצלחה.
- (4) יש לבחור את הגורם הפוליטי המתאים לתת גב להובלת השינוי.

המלצות לשלב עיצוב כלי המדיניות

- (1) מומלץ לתרגם את המדיניות ויעדיה לתוכנית עבודה קונקרטית מצד אחד, ומן הצד האחר להשאיר מרחב למענה גמיש לצרכים מקומיים מגוונים ומשתנים.
 - (i) חשוב לאתר את כלי המדיניות האופטימליים בשלבים השונים ובהקשרים השונים שבהם המדיניות תיושם.
- (2) יש לצפות להשפעות עקיפות של השינוי, הן מבחינה פדגוגית ויישומית והן מבחינת ההטמעה בתוך מערכת החינוך על מורכבויותיה.
 - (i) ראוי לתאם את התהליכים עם תהליכי שינוי מקבילים.
- (3) מומלץ לשתף בתהליך עיצוב השינוי את כל השותפים הרלוונטיים, כולל צוותי חינוך, מומחי מדיניות ומומחים נוספים.
 - (4) יש לבסס ולתכנן את המדיניות על יסוד למידה קודמת.
 - (i) כדאי לאפשר מקום ליוזמות מהשטח.

המלצות לשלב היישום

(1) יש לגייס את השותפים המתאימים לתרום לתהליך ההטמעה והיישום של השינוי מתוך זיהוי שילוב האינטרסים של כל השותפים ושמירה על דיאלוג מתמיד.

(i) מן הראוי לכלול שותפים מהמגזר השלישי (כולל רשתות חינוכיות), המגזר העסקי, הרשויות המקומיות, קרנות פילנתרופיות, ועוד.

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

(iii) מן הראוי לתווך לציבור את השינוי באמצעים הרלוונטיים.

(iv) הממשלה צריכה להוביל את השינוי ולא להיות עוד אחת מהשותפים לו.

(v) יש לצרף לתהליך השינוי את הגורם הממשלתי הנכון שיוכל לשמש גורם מוביל.

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

(2) יש להכשיר ולהתאים את המערכת, את בתי הספר ואת צוותי החינוך כיחידים וכקבוצות לשינוי הרצוי.

(i) יש לטפח הזדהות והעצמה של צוותי חינוך עם השינוי ולנקוט צעדים כדי למנוע שחיקה שנובעת מתדירות גבוהה של שינויי מדיניות.

(ii) מומלץ לספק כלים ומשאבים למנהלי בתי ספר שיאפשרו הטמעה מוצלחת של השינוי מתוך התאמה למאפיינים מקומיים ייחודיים.

(iii) כדאי לפתח מומחיות עמוקה בקרב צוותי המפקחים והמדריכים.

(3) יש לתכנן תקציב שמתייחס לצרכים המשתנים בטווחי זמן השונים, כולל פירוט של כלל הצרכים המצופים לטווח הקצר והארוך.

(i) מן הראוי לאפשר גמישות תקציבית לצרכים מקומיים.

המלצות לשלבי המדידה וההערכה

(1) יש לקבוע את דרכי ואת זמני המדידה מתוך זehירות ממדידת יתר, העלולה להוביל להשטחה של תהליכי עומק.

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

(ii) יש להגדיר פרמטרים להצלחה בטווחי זמן שונים.

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

(2) יש ליצור מנגנוני למידה מתמשכים שיאפשרו את עדכון תוכנית השינוי ואת יישומו האפקטיבי.

(i) מן הראוי להגדיר מדדים וכלי הערכה שיספקו את המידע הרלוונטי בנקודות זמן שונות.

(ii) מומלץ להגדיר לוח זמנים שכולל את נקודות ההתחלה של השינוי, אבני דרך ונקודות זמן לבחינת מידת ההצלחה.

(iii) חשוב לגלות אורך רוח – תהליך שינוי מחייב סבלנות לתוצאות בטווח הארוך מתוך פתיחות להשפעות לא מתוכננות, שהן תוצאות של הפעלת מהלך השינוי.

המלצות למחקרים עתידיים

אנו ממליצים לבצע בעתיד שורה של מחקרים:

(1) מחקר על רפורמה רחבת היקף הנוגעת לכלל שכבות הגיל וכלל אוכלוסיית התלמידים והמורים ושיש לה היבטים פדגוגיים לצד תקציביים ותפעוליים, כדוגמת רפורמת "ההכלה" או "למידה משמעותית".

(2) מחקר המשך שיבחן לעומק את תפיסות אנשי השדה באופן מייצג ויכול אוכלוסיית מורים מייצגת ממגוון מקצועות לימוד וחיטבות גיל.

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

(4) מחקר שיבחן בפרספקטיבה של זמן את השפעות רפורמת 5 פי 2 על האקדמיה, על עולם העבודה ועל כלכלת ישראל.

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

(6) הסקר שהועבר לאנשי החינוך בשדה התייחס לסיבות ולעקרונות שתרמו להצלחת הרפורמה ורפורמות נוספות. המשיבים לא נשאלו על הסיבות לאי-הצלחתן של רפורמות, ומכאן שמחקר המשך יוכל לבחון סוגיה זו.

(7) המחקר הנוכחי גם לא בדק את המחירים העקיפים המלווים רפורמות מוצלחות, זוהי נקודה נוספת שייתכן שיש לבחון אותה בהמשך באמצעות מחקר.

(8) מחקר על שינוי מדיניות מתחום אחר שאינו תחום החינוך.

מדריך למשתמש

רקע כללי

בעשורים האחרונים הלך והתעצם הצורך לבצע שינויים במערכות ציבוריות ולהתאימן לתמורות שחלות מחוצה להן. משאבים רבים, ארגוניים וכספיים, מוקצים לטובת ביצוע רפורמות ושינויי מדיניות. המודל הישראלי שנבנה במחקר זה, מציע עקרונות ליישום המגדילים את סיכויי ההטמעה של שינוי מערכתי בשטח לאורך זמן. הוא גובש על בסיס סקירת הספרות הענפה העוסקת בהיבטים שונים של הובלת רפורמות ושינויים בארגונים ציבוריים, וכן על סמך 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 אומנות ששולטת בו האי־ודאות ולא כאל פעולה מדעית. משום כך יש להתייחס אל העקרונות המוצגים במודל הישראלי כאל כללים מנחים שיש לתת עליהם את הדעת, ולא כאל פעולות מחייבות הנדרשות בכל תהליך של רפורמה או שינוי.

המודל הישראלי

המודל הישראלי מורכב מארבעה שלבים:

1. שלב עיצוב המטרות: הגדרת מטרות למדיניות ארוכת טווח וקביעת סדר הקדימויות שלהן.
2. שלב עיצוב כלי המדיניות: בחירת כלי המתרגם את המדיניות לתוכנית עבודה ארוכת טווח על בסיס זיהוי מנופי השינוי מחד גיסא, ושמירה על גמישות והגדרת דרגות חופש לצורך התאמה למגוון האוכלוסיות ולמציאות המשתנה מאידך גיסא.

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 המדידה וקביעת צומתי ההערכה והפקת לקחים.

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

עקרונות להובלת שינוי מדיניות בתחום החינוך

כל אחד משלבי המודל מחייב שמירה על כמה עקרונות. להלן פירוט העקרונות ברשימת פעולות.

רשימת עקרונות הפעולה בשלבים השונים

עקרונות 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.
- קביעת סדרי עדיפויות ברורים המאפשרים מיקוד מאמץ.
- היעדר סדרי עדיפויות או שינוי תדיר שלהם יוצרים עומס ופוגעים באמון וביכולת היישום של אנשי החינוך בשדה.

2. ביסוס מטרות המדיניות במענה לצורך במציאות

- שינוי מדיניות המבוסס על צורך שמגובה בנתונים מקל על רתימת גורמים שונים להובלת השינוי.

3. ניסוח יעדים בהירים

- יעדים בהירים מאפשרים גזירת פעולות לכל הרמות.
- ☞ יש להימנע מניסוחים עמומים של המטרות המאפשרים פרשנויות שונות.

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

- מעורבות גבוהה, תמיכה וגיבוי של שר ומנכ"ל מסייעים להובלת השינוי
- ☞ 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 כלי המדיניות 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 כמערכת מורכבת ובין היתר בריבוי הגורמים המשפיעים, הקושי לבדוד משתנים, קצב השינויים הגבוה והגיוון בחברה הישראלית.
- התחשבות בהשלכות הפדגוגיות גם בשינויים ארגוניים.
- ☞ שינוי פדגוגי מחייב מומחיות ואורך רוח.
- יש להקדיש תשומת לב להשפעות העקיפות של השינוי.
- עיצוב מדיניות תהליכית שיש בה סבלנות להבשלה לצד פעולה אינקרמנטלית.
- ☞ שינוי פדגוגי מחייב התאמה לצרכים המגוונים.

7. שיתוף מגוון בעלי עניין ובהם אנשי השדה (אנשי חינוך, ארגון ומינהל) ומומחים למיניהם

- שיתוף אנשי החינוך בשדה ומומחים נוספים לעיצוב מדיניות מבוססת יותר.
- שיתוף אנשי החינוך להעצמה של תחושות בעלות על התוכנית והזדהות עימה.
- שיתוף מתוך הקשבה ופתיחות אמיתית לשינויים והתאמות.

8. תכנון גמיש ושמירה על דרגות 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 ליזמות מהשטח.

עקרונות לשלב היישום

9. שיתוף של מגוון גורמים הפועלים באקוסיסטם בשלב היישום יסייע להצלחה

- הבנת מפת השחקנים 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 (המגזר השלישי, המגזר העסקי, הרשויות המקומיות, רשתות חינוך, קרנות פילנתרופיות, האקדמיה, צה"ל ועוד) היכולים להיות גורם מניע לשינויים, וכן הקצאת משאבים כספיים ואחרים לטובת השינוי.
-  חשוב לשים לב – יש לגלות ערנות לאתגרים בעבודה המשותפת עם גורמים חיצוניים.
- תיווך של המדיניות החדשה והשיקולים העומדים בבסיסה לציבור 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. התמקצעות ורתימה של אנשי החינוך בשדה

- התאמת הכשרת המורים לשינוי המבוקש הן בהכשרה שלפני הכניסה לתפקיד והן בפיתוח המקצועי במהלך התפקיד.
- הזדהות אנשי החינוך בשדה עם המדיניות היא בסיס לקידום אפקטיבי של שינוי מדיניות.
- 👉 חשוב לשים לב – שינוי מדיניות מחייב להביא בחשבון את שחיקת המורים.
- הכרה בתפקיד מנהלי בתי הספר בהתאמת השינוי למאפיינים המקומיים ובהצפה של צרכים ומורכבויות כלפי מעלה.
- פיתוח מומחיות עמוקה בקרב צוותי המפקחים והמדריכים.
- 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.

עקרונות לשלבי המדידה וההערכה

14. הגדרת מדדים וקביעה של כלי הערכה לצורך מעקב אחר ההתקדמות, מתוך 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 היוצרת מוטיבציה לפעולה.
- מדידה המאפשרת רתימת שחקנים מחוץ למערכת החינוך.
- ☞ מדידה עלולה להביא להשטחה של המטרות ולפעולה שלא בהתאם להן.
- ☞ מדידה עלולה ליצור ציפייה לתוצאות מהירות וחוסר סבלנות לתהליכי עומק.

15. קיום תהליכי למידה כבסיס לתכנון וליישום אפקטיביים

- ביסוס התכנון על למידה מתהליכים קודמים וממחקר.
- קביעה מראש של פסקי זמן לצומתי הערכה.
- בניית מנגנונים להערכה במסגרות היישום השונות.
- ☞ עיצוב תרבות ארגונית של פתיחות לתהליכי למידה וביקורת.

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 בכל שינוי מדיניות במערכת החינוך התבקשו שינויים פדגוגיים שנבעו מהשינוי במספר התלמידים ומהרכב האוכלוסיות הלומדות 5 יח"ל במתמטיקה, אך השינוי בעיקרו נגע רק למספר התלמידים הלומדים 5 יח"ל במתמטיקה. בשל כך המחקר מוגבל ביכולת להסיק מסקנות ביחס לשינוי עומק בפדגוגיה. כלל המרואיינים, מקורות המחקר והמשיבים לסקר התייחסו לשינוי מדיניות נוספים, מעבר לתוכנית זו, אך כאמור 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 שבהם 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 באקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, וכן של ראיונות שהתבצעו עם מגוון דמויות שהובילו שינויים וניהלו ארגונים ברמות בכירות, בעיקר בתחום החינוך.

המחקר התבסס בעיקר על תובנות של אנשי מטה, אך המסקנות נבחנו בסקר שהשתתפו בו 28 מנהלים ו־77 רכזי ומורי מתמטיקה המלמדים 5 יח"ל. דהיינו, המחקר התבסס בעיקר על תובנות של בעלי תפקידים שהובילו את הרפורמה "מלמעלה" ועל התייחסות חלקית ובדיעבד של בעלי תפקידים "מלמטה": מנהלים, רכזי מקצוע ומורים. הקבוצות שפעלו במסגרת מכון ון ליר והיוזמה למחקר יישומי בחינוך כללו בעיקר אנשי מטה ואקדמיה. אין לראות בהם קבוצה המייצגת את כלל בעלי העניין שיש להם תפיסות לגבי ניהול מדיניות והובלת שינוי. חלקם אנשים שהיו מעורבים הלכה למעשה בעיצוב ובהובלה של שינוי מדיניות וחלקם מומחים וחוקרים באקדמיה.

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 ובכיתות הלימוד.

מגבלה נוספת הייתה התקופה המתגרת שבה התבצע הסקר, לאחר שפרצה מגפת הקורונה. בזמן הפצת הסקר היה הגל הראשון של המגפה בשיאו. תקופה זו כללה איודאות 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, הן בהתמודדות עם הצורך להיערך לאלתר להוראה מרחוק, שהצוותים לא היו ערוכים לה, והן בהתייחסות להיבטים רגשיים וחברתיים. מדובר בהיבטים שנבעו מהאיודאות, מתחושות הדחק ומהמצוקה שהיו נחלתם של ציבורים רחבים שהפסידו את פרנסתם וחרדו לשלומם ולשלום בני משפחותיהם, כאשר באותה עת עדיין היה הנסתר לגבי המגפה רב על הגלוי. כל אלה, לצד העול האובייקטיבי, הובילו לתחושות של כעס כלפי משרד החינוך.

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

כמו כן מאחר שקבוצת המשיבים הייתה רובה ככולה אוכלוסיית מורי מתמטיקה, ייתכן שחשיפתם להטמעה ולהצלחה של רפורמות אחרות שלגביהן נשאלו, ושאינן נוגעות ישירות לתחום הדעת שהם מלמדים, הייתה מוגבלת.

אנשי השדה חיזקו בתשובותיהם את העקרונות שהספרות המקצועית הענפה בתחום הובלת רפורמות מצביעה עליהם כתנאים בסיסיים להצלחת רפורמות. עם זאת ללא ספק רפורמת 5 פי 2 קיבלה רוח גבית חזקה ממגוון של גורמים חיצוניים, ובעיקר מההובלה של קרן טראמפ. זהו חיזוק חיצוני שלא היה קיים ברפורמות רבות אחרות, ומכאן נוצר קושי מסוים בהכללה ממנה לשינויי מדיניות אחרים.

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

תיאור רפורמות ויזמות אשר הוזכרו במסמך

הרפורמה בחטיבות הביניים (1968)

בעקבות המלצות ועדה שהחלה לפעול בשנת 1966 לבחינת מבנה החינוך בישראל, החליטה הכנסת בשנת 1968 לבצע רפורמה מקיפה במערכת החינוך בישראל. במסגרת הרפורמה הוחלט על כמה צעדים: מעבר ממבנה דו־שלבי – של בית ספר יסודי (שמונה שנים) ותיכון (ארבע שנים) למבנה תלת־שלבי – בית ספר יסודי (שש שנים), חטיבת ביניים (שלוש שנים) ותיכון (שלוש 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 אקדמית של מורים והתמקצעות בתחומי ההוראה השונים.

הרפורמה נחשבה למוצלחת מאוד ורבים רואים בה הדוגמה המובהקת ביותר לרפורמה שהצליחה להביא לשינוי משמעותי לטובה במערכת החינוך.³⁸ עם זאת יישום הרפורמה לא נקבע כחוק בכנסת, ועקב כך יישומה הוא חלקי עד היום (לפירוט על הרפורמה ראו רש, 2008). כמו כן יש לציין שהיום ישנה ביקורת על החלוקה למבנה תלת־שלבי ורבים טוענים כי מבנה דו־שלבי עדיף (ראו למשל ארלזרוב, 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, וכן

38 ההתייחסות לרפורמה זו כמייצגת רפורמה מוצלחת הושמעה בדינוני קבוצת הדינון שפעלה במכון ון ליר ושהוצגה במחקר הזה (ראו לעיל בפרק 2 בסעיף "קבוצת דינון במכון ון ליר: תכנון כולל של מערכת החינוך בישראל – האם יש בו צורך, ואם כן, האם זה אפשרי וכיצד לבצעו כדי ששיג את מטרתו?").

על עבודתן של שמונה ועדות משנה שפעלו במקביל. הדוח נחשב לדוח המקיף הראשון אשר אבחן ביסודיות את המינהל הציבורי בישראל והציג שורת המלצות לרפורמות ומהלכים ארגוניים.

עיקר הפעולות שנקבע כי יש לבצע עסקו בהיבטים האלה: 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 שלפיהם יוערכו העובדים בשירות המדינה; עריכת רפורמה מקיפה בנציבות שירות המדינה; גיוס עובדים מאוכלוסיות שלא זכו לייצוג הולם; ועוד.³⁹

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

דוח הררי (1990) ומחר 98 (1993-1998)

בשנת 1990 מינה 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 העשרים ואחת. 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.

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

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.

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 ובצידום, 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, ובכלל זה מתחום ההייטק 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, 2012, 2016). הוועדה ביקשה להחיל את השינויים בד בבד עם הגברת האוטונומיה הפדגוגית של המנהלים בבתי הספר. 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 לא יושם, מלבד הקמת ראמ"ה. ואולם רפורמות ארגוניות שנערכו בשנים שלאחר הפרסום התבססו במידה רבה על הדוח (בלס, 2011, 2012, 2016).

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 יושבת ראש המזכירות הפדגוגית פרופ' ענת זוהר, ביקשה לקדם הקניה 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)

בשנת 2008 הוצגה רפורמת אופק חדש. הרפורמה יצאה לדרך בעקבות הסכמות שהתגבשו בין משרד האוצר למשרד החינוך, ובין שרת החינוך להסתדרות המורים, כך שהיא יושמה בבתי ספר שהיה בהם רוב למורים החברים בהסתדרות המורים.⁴⁰ 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 השהייה של מורים בבתי הספר – מורים התחייבו להוסיף חמישה שעורים פרונטליים כל שבוע.
- שיפור מרחבי הלמידה של התלמידים וסביבת העבודה של המורים.

⁴⁰ 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 במיכונים ובחטיבות הביניים בבתי הספר שבהם רוב המורים השתייכו לארגון 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 להשתתף בה. הם דיווחו 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.⁴¹

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), גובשה לאחר כמה שנים רפורמה מקבילה בהסכמה בין משרד החינוך לארגון המורים (המייצג חלק ממורי חטיבות הביניים ואת המורים בתיכונים). כאמור, עוז לתמורה כללה אלמנטים שיושמו קודם ברפורמת אופק חדש, וכבר נוסחו בדוח ועדת דוברת, אולם היא הייתה מרחיקת לכת יותר – הן מבחינת הדרישות שהיא מציבה לפני המורים והן מבחינת התגמול הכספי שהם מקבלים בתמורה.

- שיפור שכר המורים המשתתפים ברפורמה בשיעור של 42% (מלבד תוספות אחרות).

- 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.

41 מספר מחקרי הערכה נעשו בראמ"ה בדבר השפעות הרפורמה. ראו ראמ"ה, 2012.

- 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, 2012). עם זאת בצד השבחים נכתב בדוח מבקר המדינה כי נכון לעת כתיבתו יישום הרפורמה היה חלקי בלבד, תהליך הקצאת השעות הפרטניות אינו מוגדר באופן ברור, וההכשרה 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, 2012).

הלכה למעשה מלבד ההנחיה שניתנה לצוותים הפדגוגיים לעודד למידה משמעותית, עיקר השינויים נגעו לשיטות הערכה ולעידוד המעורבות החברתית: חלק מבחינות המיצ"ב החיצוניות נהפכו לבחינות פנים־בית ספריות; מספר בחינות הברגרות החיצוניות הופחת, ובחינות הברגרות 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; ונעשה ניסיון להגדיר מאפיינים של למידה משמעותית בתחום החברתי־ערכי (ניר, 2017).

רשימת חברי ועדת ההיגוי של המחקר הנוכחי

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, אגף התקציבים, משרד האוצר
 שלמה דושי, מנכ"ל ארגון שיתופים
 ד"ר תמי הופמן, ראשת התוכנית 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 טביבאיך-מזרחי, 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 בכיר באגף לתוכניות לאומיות מערכתיות במשרד החינוך,
 מוביל התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה – מתמטיקה תחילה
 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
 גיורא רום, לשעבר מנכ"ל רשות התעופה האזרחית ויו"ר דירקטוריון הרשות
 הלאומית לבטיחות בדרכים
 קרין תמר שפרמן, מנהלת ידע, קרן טראמפ

רשימת המרואיינים

בלה אברהמס, סמנכ"לית קשרי חוץ אינטל ישראל
 יוליה איתן, ראש מינהל תעסוקת אוכלוסיות, משרד העבודה והרווחה והשירותים
 החברתיים, לשעבר סגנית ראש המועצה הלאומית לכלכלה
 נחום בלס, חוקר ראשי וראש תחום חינוך במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית
 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-מזרחי, סמנכ"לית ומנהלת אגף בכיר תכנון ואסטרטגיה
 משרד החינוך
 נרית כץ, מנהלת תחום הדעת – מתמטיקה עלייסודי, משרד החינוך
 ד"ר אריאל לוי, לשעבר סמנכ"ל בכיר ומנהל המינהל הפדגוגי, משרד החינוך
 מוהנא פארס, מנהל בכיר באגף לתוכניות לאומיות מערכתיות 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, מייסד ומנכ"ל
 חברת Sparks
 גיורא רום, לשעבר מנכ"ל רשות התעופה האזרחית ויו"ר דירקטוריון הרשות
 הלאומית לבטיחות בדרכים
 עינת רום, מנהלת האגף לפיתוח מקצועי, מינהל עובדי הוראה, משרד החינוך
 איל רם, סמנכ"ל ומנהל מינהל עובדי הוראה, משרד החינוך
 ד"ר אורנה שמחון, מנהלת מחוז צפון, משרד החינוך

רשימת חברים בקבוצת הדיון, מכון ון ליר בירושלים

חיים אדלר, ראש בית ספר לחינוך, האוניברסיטה העברית בירושלים
 יזהר אופלסקה, אוניברסיטת תל אביב
 זבולון אורלב, שר הרווחה
 אלי איזנברג, סמנכ"ל אורט
 ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר
 נחום בלס, חוקר ראשי וראש תחום חינוך במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית
 גדעון בן דרור, סמנכ"ל ומנהל המינהל לפיתוח מערכת החינוך
 עליזה בלוח, מנהל רשת בתי הספר של ברנקו וייס
 גילה בן הר, מנכ"לית המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מט"ח)
 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, מנכ"ל אגורה
 יובל וורגן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת
 ענת זוהר, 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

* רשימת המרצים וחברי קבוצת הדיון ואחד התפקידים שמילאו (מעודכן לינואר 2016).
 רוב האנשים הם נושאי משרות לשעבר.

עוזי מלמד, מכון מופ"ת
אסמאהן מסרי־חרזאללה, המרכז 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 איגוד 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

רשימת חברים במהלך הלימודי, היוזמה למחקר יישומי בחינוך באקדמיה הלאומית הישראלית למדעים

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

נוסח הסקר למורים ורכזים

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 מתמטיקה.

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

(1) כן

(2) לא

(3) לא יודע/ת

3. 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:

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

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

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 אח כל החשובות הנכונות עבורך]

(1) מנהל בית הספר

(2) מורים עמיתים למתמטיקה

(3) לרכז/ת המתמטיקה בבית הספר

(4) למדריך/כה למתמטיקה

(5) למפמ"רית (נרית כץ)

(6) למנהל אגף בכיר לתוכניות לאומיות (מוהנא פארט)

(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 מהשורה 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 2-5] 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) חוספת 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 שבו 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 _____

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 זליבנסקי אדן, omers@idi.org.il

1. האם את/ה מנהל/ת בית ספר תיכון?

(1) כן

(2) לא [סוף הסקר]

2. 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)?

(1) כן

(2) לא

(3) לא יודע/ת

3. 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:

מסכים מאוד	די מסכים	לא כך מסכים	כלל לא מסכים	לא יודע/ת	
1	2	3	4	5	4. כמנהל/ת בית ספר ניתנה לי הגמישות להתאים את יישום התוכנית ומימונה לצרכים הספציפיים של בית ספרי
1	2	3	4	5	5. התוכנית נחנה מענה לצורך לאומי-חינוכי חשוב
1	2	3	4	5	6. משרד החינוך הבהיר היטב לאנשי החינוך בשטח מהן הפעולות שצריך היה לעשות במסגרת מימוש התוכנית
1	2	3	4	5	7. הגדרת התוכנית כתוכנית דגל של שר החינוך בנט סייעה לי לקדמה
1	2	3	4	5	8. כל אגפי משרד החינוך שידרו לבתי הספר מסר אחיד לגבי התוכנית
1	2	3	4	5	9. לאחר התחלת ההפעלה התוכנית התעדכנה בעקבות הערות מן השטח
1	2	3	4	5	10. חשתי לחץ מהגורמים הממונים עליי לספק תוצאות מהירות
1	2	3	4	5	11. משרד החינוך המשיך לקדם את התוכנית גם לאחר ששר החינוך בנט עזב את תפקידו
1	2	3	4	5	12. העובדה שיעדי התוכנית היו מדידים עודדה את בית הספר לחתור למימושם
1	2	3	4	5	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:

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

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

(1) למדריך/כה למתמטיקה

(2) למפמ"רית (נריח כץ)

(3) למנהל אגף בכיר לתוכניות לאומיות (מוהנא פארס)

(4) לאגף החינוך ברשות המקומית

(5) למפקח הכולל

(6) לקבוצת ווטסאפ של מנהלים

(7) אחר: _____

(8) לא הייתה לי כתובת מקצועית ברורה

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

(1) כמנהל/ת 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 2-5] מהם שלושת הגורמים החשובים ביותר בעיניך שתרמו להצלחת הרפורמות או התוכניות שציננת בשאלה הקודמת? [להציג ברוטציה]

(1) המעורבות האישית של שר החינוך

(2) הגמישות וההתאמה לצורכי בתי הספר

(3) השותפות עם גורמים ומגזרים מחוץ למערכת החינוך

(4) מיקוד וסדרי עדיפויות ברורים של משרד החינוך

(5) הבהירות של אופן מדידת ההישגים של התוכנית

- (6) המענה לצורך במציאות שהתוכנית נתנה
- (7) ההכשרות הייעודיות של המורים לתוכנית
- (8) תוספת המשאבים
- (9) ההזדהות של צוותי החינוך עם היעד
- (10) השותפות עם הרשות המקומית
- (11) ההתייעצות עם אנשי החינוך בשדה
- (12) היישום המתמשך של התוכנית או הרפורמה
- (13) התמיכה הציבורית בתוכנית או ברפורמה
- (14) הסקת המסקנות מההליכים קודמים שעמדה בבסיס התוכנית
- (15) אחר: _____

[שאלות רקע]

29. סוג בית הספר:

- (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 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.

בלס, נחום, 2011. "מגמות בהתפתחות מערכת החינוך", בתוך: דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 246-203.

בלס, נחום, 2012. "ועדת דוברת", 'אופק חדש' ו'עוז לתמורה': סיפור של קבלה ודחייה", בתוך: דן בן-דוד (עורך), **דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2011-2012**, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 285-312.

בלס, נחום, 2016. "בת מצווה לכוח המשימה הלאומי לקידום החינוך: מה השתנה?" בתוך: אבי וייס (עורך), **דו"ח מצב המדינה חברה, כלכלה ומדיניות 2016**, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בן דוד, יעל, 2018. "סיפור יוזמת פ25: כיצד פעלו יחד הציבורי, העסקי והחברתי-חינוכי לקידום מצוינות מדעית-טכנולוגית בחינוך בישראל?", **שיתופים**.

- בשארה, סאאיד, 2013. "תפיסת הרפורמה 'אופק חדש' בקרב מורים בבתי ספר לחינוך מיוחד", **דפי יוזמה: כתב עת ליוזמות חינוכיות בהכשרת מורים** 7: 153-166.
- זוהר, ענת, 2013. **ציונים זה לא הכול: לקראת שיקומו של השיח הפדגוגי**, בני ברק: הקיבוץ המאוחד.
- זוסמן, נועם, ודוד מעגן, 2019. "הערכת האפקטיביות של התכניות 'עתודה מדעית טכנולוגית' ו'לתת בחמש' ", **סדרת מאמרים לדיון**, בנק ישראל - חטיבת המחקר.
- לם, צבי, 2000. "מחשבות על חינוך", **לחץ והתנגדות בחינוך: מאמרים ושיחות**, 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.
- משרד החינוך, 2012. **התאמת מערכת החינוך למאה ה-21: מסמך אב**, ירושלים: משרד החינוך.
- משרד החינוך, 2020. **יישום תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד**, ירושלים: משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף א' חינוך מיוחד.
- 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, דייוויד, רוני מועלם, ותמי לוי נחום, 2009. "מאתמול להיום: מה אפשר ללמוד מ'מחר 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.

ראמ"ה, 2012. "הערכת רפורמת 'אופק חדש' בבתי הספר", ראמ"ה ומשרד החינוך.

ראמ"ה, 2018. "הערכת החוכנית 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.

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.

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.

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

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

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

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

Behn, Robert D., 2003. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures," *Public Administration Review* 63 (5): 586-606.

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.

Gassner, Drorit, and Anat Gofen, 2018. "Street-level Management: A Clientele-Agent Perspective on Implementation," *Journal of Public Administration Research And Theory* 28 (4): 551-568.

Goldstein, Dana, 2019. "After 10 Years of Hopes and Setbacks, What Happened to the Common Core?" *The New York Times*, December 6

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

Hanf, Kenneth, Benny Hjern, and David Porter, 1978. "Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden," in: Hanf, Kenneth, and Fritz Wilhelm Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, London: Sage, pp. 303-344.

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.

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.

Nilsen, Per, Christian Stahl, Kerstin Roback, and Paul Cairney, 2013. "Never the Twain Shall Meet? – A Comparison of Implementation Science and Policy Implementation Research," *Implementation Science* 8 (1): 1–12.

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

OECD, 2016b. "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, MA: 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.

Stone, Deborah, 2012. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3rd edition), New York: w. w. Norton & Co.

Taylor, Jeannette, 2020. "Public Officials' Gaming of Performance Measures and Targets: The Nexus between Motivation and Opportunity," *Public Performance & Management Review*.

Tyack, David B., and Larry Cuban, 1995. *Tinkering Toward Utopia: A Century of Public School Reform*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Tyler, Ralph W., 2013 (1949). *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."



Policy Paper 159

EFFECTING CHANGE IN THE EDUCATION SYSTEM

Deriving Principles from Past Experience

Dalit Stauber | Hana Kidron | Omer Selivansky Eden

June 2021

Text Editor [Hebrew]: Dafna Lavi
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-344-2

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2021 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800



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

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

ABSTRACT

In recent decades it has become increasingly necessary to make changes in public systems and to adapt these systems to external changes. Extensive resources – both organizational and financial – have been allocated for carrying out policy changes and reforms. Against this backdrop, a ramified literature has developed on various aspects of reforms and changes in public organizations: the motivations that trigger change in organizations, different kinds of change, the difficulties involved in effecting change in public systems, and the manner in which changes are implemented in organizations. The present study outlines a series of actions and principles that should be considered when working to effect changes, and which can increase the likelihood that the change will be implemented successfully in the system.

It should be stressed that despite the ramified literature on organizational change, we cannot point to unambiguous principles that can lead to successful implementation of change in various situations; therefore the process of change should be regarded as an art governed by uncertainty rather than a science. Consequently, the principles presented in this study should be viewed as guiding principles to be considered, not as mandatory actions required in every reform or change.

The study comprised four main stages:

1. A survey of international models that describe activities that contribute to the implementation of change
2. Interviews with education and policy experts
3. Thematic analysis of the interviews and of the records of dozens of meetings of Israeli study groups on the subject of changes in the education system
4. A survey of the implementation of the principles of the model in the national plan for the advancement of mathematics (“5X2”)

Based on these stages, a model adapted to the Israeli context was designed.

International Models

Several models have outlined principles for implementing change in organizations in general and in education systems in particular, based on international experience. The present study was based on two recent projects in which extensive resources were invested. The first project, conducted by the strategic consulting firm McKinsey, addressed principles that make a substantial contribution to the implementation of policy changes in public organizations. These principles included the leaders’ commitment; clear goals and priorities; continual, systematic work; effective participatory communication with the main stakeholders in the reform; and recruitment of professionals with the proven ability to spearhead change.

The second study, conducted by the OECD, was aimed at formulating central motifs that contribute to implementing education policy, based on an analysis of a range of sources in the professional literature. The motifs retrieved were as follows: setting policy based on a clear, emphatic definition of the need that the policy is supposed to address and the way

it should do so; recruiting stakeholders and ensuring their commitment to the success of the process; taking into account the institutional policy and the social context in which the change is to be implemented; and developing a practical strategy for implementation, with attention to the specific tasks involved.

Development of the Israeli Model

Against the backdrop of the international models, in the present study a model was created for the Israeli context. In order to develop the model, a thematic analysis was conducted of three Israeli information sources:

1. Semi-structured interviews with experts on education and policy for the purpose of the present study
2. Records of meetings of study groups run by the Van Leer Jerusalem Institute in 2015–2016, which addressed various aspects of planning for the Israeli education system
3. Records of study sessions run by the Initiative for Applied Research in Education of the Israel Academy of Sciences and Humanities in 2016, in which participants sought to learn from science-education reforms carried out in Israel.

From these three sources, 616 propositions were extracted concerning principles that contribute to or hinder the implementation of education policy. Each proposition was catalogued under a common denominator or central theme. The themes were then refined into applied principles to be considered when promoting policy.

The principles were presented in a model that divides the political process into several stages that together make up the policy cycle.

The Israeli Model

The Israeli model consists of four stages:

1. **Setting goals.** What are the goals and what is the scale of priorities among them?
2. **Designing the policy tool.** What is the most suitable policy tool for achieving the goals?
3. **Implementation.** What should be emphasized during utilization of the policy tool?
4. **Measurement and evaluation.** How will the policy tool's success in achieving the goals be determined?

Obviously, not all of the principles can be implemented in every change, but they should all be considered in every policy change process, and a conscious decision should be made as to which principles will be reflected in the particular process of change.

Below are the principles that should be considered in each of the four stages.

Activities for the Various Stages

Principles for the goal-setting stage

1. Commitment to a long-term policy with a clear scale of priorities that make it possible to focus efforts
2. Setting solid goals for the policy in response to actual needs
3. Formulating clear targets
4. Involvement by the minister and the political echelon as a condition for producing systemwide change

Principles for the policy tool design stage

5. Selecting the optimal policy tool for promoting the goal
6. Requiring pedagogical observation whenever a policy is changed
7. Including a range of stakeholders, among them the people actually working in the field (educators, organization staff, and administrators) and experts of various sorts
8. Flexible planning and maintenance of degrees of freedom that allow for adaptation to changing local needs and practical initiatives

Principles for the implementation stage

9. Involvement of a range of people active in the ecosystem¹ in the implementation stage in order to help achieve success
10. Designing an organizational structure that is supportive of change
11. Professionalization and recruitment of educators for hands-on work
12. Planning the budget while taking short- and long-term needs into account, and ensuring budgetary flexibility to meet local and changing needs
13. Maintaining the change, in part by deriving insights and learning lessons for the long term based on preservation of the relevance of the change

Principles for the measurement and evaluation stage

14. Defining indicators for tracking progress, based on awareness of the challenges of measurement
15. Conducting learning processes as a basis for effective planning and implementation

¹ Ecosystem: a human system with all its stakeholders and the entire range of networks within it.

In order to examine actual attitudes toward the contribution of the various principles to spearheading policy, a survey was conducted among principals of post-primary schools, teachers of five-unit math classes, and math department heads. The survey looked at their perceptions of how the principles developed in the Israeli model were implemented in the national plan for the advancement of mathematics, and at the extent to which the principles contributed to or detracted from the success of the plan.

בעשורים האחרונים הלך והתעצם הצורך לערוך שינויים במערכות ציבוריות ולהתאימן לתמורות שחלות מחוצה להן. על רקע זה התגבשה ספרות ענפה העוסקת בהיבטים שונים הקשורים ברפורמות ובשינויים בארגונים ציבוריים: במניעים ובמוטיבציות המביאים ארגון לבצע שינוי, בסוגים שונים של שינויים, בקשיים הכרוכים בביצוע שינוי במערכות ציבוריות ובאופן יישומם של שינויים בארגונים.

מטרת המחקר שלפניכם הייתה לגבש מסגרת שיטתית של עקרונות התורמים להצלחה בהובלת רפורמות ושינויים במערכות ציבוריות בישראל, בדגש על מערכת החינוך. על סמך סקירת מודלים בינלאומיים המציגים פעולות התורמות ליישום של שינוי; ראיונות עם מומחי חינוך ומדיניות; ניתוח תמתי של הראיונות ושל פרוטוקולים של קבוצות לימוד מישראל בנושא שינויים במערכת החינוך; וסקר אשר בחן את יישום עקרונות המודל בתוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה (5 פי 2), מחקר זה מציג מודל המורכב מארבעה שלבים להובלת שינוי במערכת החינוך המותאם למציאות הישראלית.

בסימו של המחקר 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.

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. במשך כעשור שימשה בכמה תפקידים במשרדי 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.



0 4500001201 1
דאנאקוד 450-1201