

# רפורמות ושינוי מדיניות במערכת החינוך

דלית שטאובר

חנה קדרון

עומר זלבנסקי אדן

קרן דליה ואלי  
הורביץ בע"מ



כנס אלי הורביץ  
לכלכלה וחברה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# מטרת המחקר: בניית מודל הישראלי להובלת רפורמה ושינוי מדיניות

המודל מבוסס על:

- מודלים בינלאומיים: McKinsey ו-OECD
- ניתוח תמתי של 3 מקורות מידע:
  - ראיונות שנעשו לצורך המחקר הנוכחי, התמקדות ב-5 פי 2
  - קבוצת לימוד במכון ון-ליר, תכנון כולל של מערכת החינוך בישראל
  - דוח פעילות לימודית היוזמה למחקר יישומי בחינוך: תובנות ממהלכי עבר לקידום החינוך המדעי בישראל
- תיקוף המודל באמצעות סקר מורים-מנהלים

## עיצוב המטרות

נדרשת מדיניות ארוכת טווח הכוללת סדרי עדיפויות ברורים מחויבות ועקביות שיאפשרו מיקוד מאמץ שיוביל להצלחה

יש לבסס את מטרות המדיניות כמענה לצורך בשטח

יש לנסח את היעדים באופן בהיר

הובלת שינוי מערכתי מחייבת מעורבות של השר והדרג הפוליטי

## עיצוב כלי המדיניות

יש לתכנן באופן גמיש המאפשר התאמה לצרכים המקומיים והמשתנים וליזמות מהשטח

יש לקיים מהלכים של שיתוף ציבור שיכללו בין היתר את אנשי השדה, מומחים ובעלי עניין מגוונים

יש לבחור את כלי המדיניות האופטימאלי לקידום המטרה, תוך מודעות למורכבות המעשה החינוכי ולהשפעות העקיפות ומתוך הבנה לצורך בתהליכים הדרגתיים

שינוי מדיניות מחייב התבוננות פדגוגית

## מדידה והערכה

יש להגדיר מדדים ולעקוב אחר ההתקדמות, תוך מודעות לאתגרי המדידה

למדידה היא בסיס לתכנון וליישום אפקטיביים

## יישום

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

יש לעצב מבנה ארגוני תומך שינוי

יש לתכנן את התקציב בהתחשב בצרכים לטווח הקצר והארוך ולאפשר גמישות תקציבית לצרכים המקומיים ולצרכים המשתנים

אנשי החינוך בשדה

תחזוקה

# עיצוב המטרות

- מדיניות ארוכת טווח ומחויבות ארוכת טווח ליישומה
- סדרי עדיפויות ברורים המאפשרים מיקוד מאמץ
- היעדר סדרי עדיפויות או שינוי תדיר שלהם מייצרים עומס ופוגעים באמון אנשי החינוך בשדה

**נדרשת מדיניות ארוכת טווח  
הכוללת סדרי עדיפויות ברורים  
מחויבות ועקביות שיאפשרו  
מיקוד מאמץ שיוביל להצלחה**

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

**יש לבסס את מטרות  
המדיניות כמענה לצורך  
בשטח**

- יעדים בהירים מאפשרים גזירת פעולות לכל הרמות.
- יש להימנע מניסוחים עמומים של המטרות מתוך מטרה שלא להכריע בין דעות שונות

**יש לנסח את היעדים באופן  
בהיר**

- 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

**הובלת שינוי מערכתית  
מחייבת מעורבות של השר  
והדרג הפוליטי**

# עיצוב כלי המדיניות

- תכנון גמיש שמתאים את התכניות והמשאבים לשינויים התכופים
- תכנון גמיש שיאפשר התאמה לצרכים המקומיים המגוונים
- תכנון גמיש שיאפשר מענה ליוזמות מהשטח

**יש לתכנן באופן גמיש המאפשר התאמה לצרכים המקומיים והמשתנים וליזמות מהשטח**

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

**יש לקיים מהלכים של שיתוף ציבור שיכללו בין היתר את אנשי השדה, מומחים ובעלי עניין מגוונים**

- תרגום המדיניות ארוכת הטווח לתכנית עבודה קונקרטית פתוחה להתאמות
- תכנון כלי המדיניות יתחשב במאפייני מערכת החינוך כ"מערכת מורכבת" ובין היתר, ריבוי הגורמים המשפיעים, הקושי לבדוד משתנים, קצב השינויים הגבוה והגיוון בחברה הישראלית
- עיצוב המדיניות על בסיס זיהוי של מנופי השינוי להשגת התוצאות הרצויות
- עיצוב מדיניות תהליכית – סבלנות להבשלה לצד פעולה אינקרמנטלית
- תשומת לב להשפעות העקיפות של השינוי
- בחירת היחידה המתכננת בהלימה לאופי השינוי

**יש לבחור את כלי המדיניות האופטימאלי לקידום המטרה, תוך מודעות למורכבות המעשה החינוכי ולהשפעות העקיפות ומתוך הבנה לצורך בתהליכים הדרגתיים**

- התחשבות בהשלכות הפדגוגיות גם בשינויים ארגוניים
- שינוי פדגוגי מחייב מומחיות ואורך רוח
- שינוי פדגוגי מחייב התאמה לצרכים המגוונים **אלי הורביץ**

**שינוי מדיניות מחייב התבוננות פדגוגית**

# יישום

- הבנת מפת השחקנים, המקדמים והבולמים
- 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 גורמים חוץ ממשלתיים (מגזר שלישי, מגזר עסקי, רשויות מקומיות, רשתות חינוך, קרנות פילנתרופיות, אקדמיה, צה"ל ועוד) היכולים להיות גורם מניע לשינויים וכן להקצות משאבים כספיים ואחרים לטובת השינוי
- יש לשים לב לאתגרים בעבודה המשותפת
- תיווך לציבור של המדיניות החדשה והשיקולים העומדים בבסיסה באמצעים המתאימים

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

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

**יש לעצב מבנה  
ארגוני תומך שינוי**

# יישום

- התאמת הכשרת המורים לשינוי המבוקש הן בהכשרה שלפני התפקיד והן בפיתוח המקצועי במהלך התפקיד
- הזדהות אנשי החינוך בשדה היא בסיס לקידום אפקטיבי של שינוי מדיניות.
- שינוי מדיניות מחייב לקחת בחשבון את שחיקת המורים
- הכרה בתפקיד מנהלי בתי הספר בהתאמת השינוי למאפיינים המקומיים ובהצפה של צרכים ומורכבויות כלפי מעלה
- פיתוח מומחיות בקרב צוותי המפקחים והמדריכים באופן מעמיק
- הענקת כלים מתאימים למחוז ויצירת הזדמנויות עבורו

## אנשי החינוך בשדה

- תכנון תקציב הלוקח בחשבון את כלל הצרכים לטווח הקצר והארוך
- יצירת גמישות תקציבית לצרכים המשתנים והמקומיים

יש לתכנן את התקציב  
בהתחשב בצרכים לטווח  
הקצר והארוך ולאפשר  
גמישות תקציבית לצרכים  
המקומיים ולצרכים  
המשתנים

- תחזוקת השינוי כוללת הפקת תובנות ולקחים, הטמעתם, ומתן מענה לקשיים וחסמים.

## תחזוקה

# מדידה והערכה

- מדידה המאפשרת גזירת פעולות בכל הרמות.
- מדידה המאפשרת למידה ושיפור.
- מדידה המייצרת מוטיבציה לפעולה.
- מדידה המאפשרת רתימת שחקנים מחוץ למערכת החינוך.
- מדידה עלולה לייצר השטחה של המטרות ופעולה שלא בהתאם להן.
- מדידה עלולה לייצר ציפייה לתוצאות מהירות וחוסר סבלנות לתהליכי עומק.

**יש להגדיר מדדים  
ולעקוב אחר  
ההתקדמות, תוך  
מודעות לאתגרי  
המדידה**

- ביסוס התכנון על למידה מתהליכים קודמים וממחקר
- קביעת פסקי זמן לצמתי הערכה
- עיצוב תרבות ארגונית עם פתיחות לתהליכי למידה וביקורת

**למידה היא בסיס  
לתכנון וליישום  
אפקטיביים**



# הייחוד במודל הישראלי

- פשוט ליישום ומקיף
- לוקח בחשבון את המאפיינים הישראליים
  - שינויים תכופים בדרג הפוליטי
  - השונות בחברה הישראלית
- דגש על תובנות מכשלים שנצפו בהובלת שינויי מדיניות במערכת החינוך בישראל

# מקרה בוחן: התכנית הלאומית לקידום המתמטיקה – 5 פי 2

- יוזמה אשר נוסדה בשנת 2015 לצורך בלימת והיפוך המגמה של קיטון שיעור תלמידי 5 יח"ל מתמטיקה
- במחקר 5 פי 2 שימשה כמקרה בוחן:
- נערך סקר מורים-מנהלים אשר בחן תפיסות לגבי האופן בו יושמו עקרונות המודל ב-5 פי 2, ומידת התרומה של עקרונות אלה

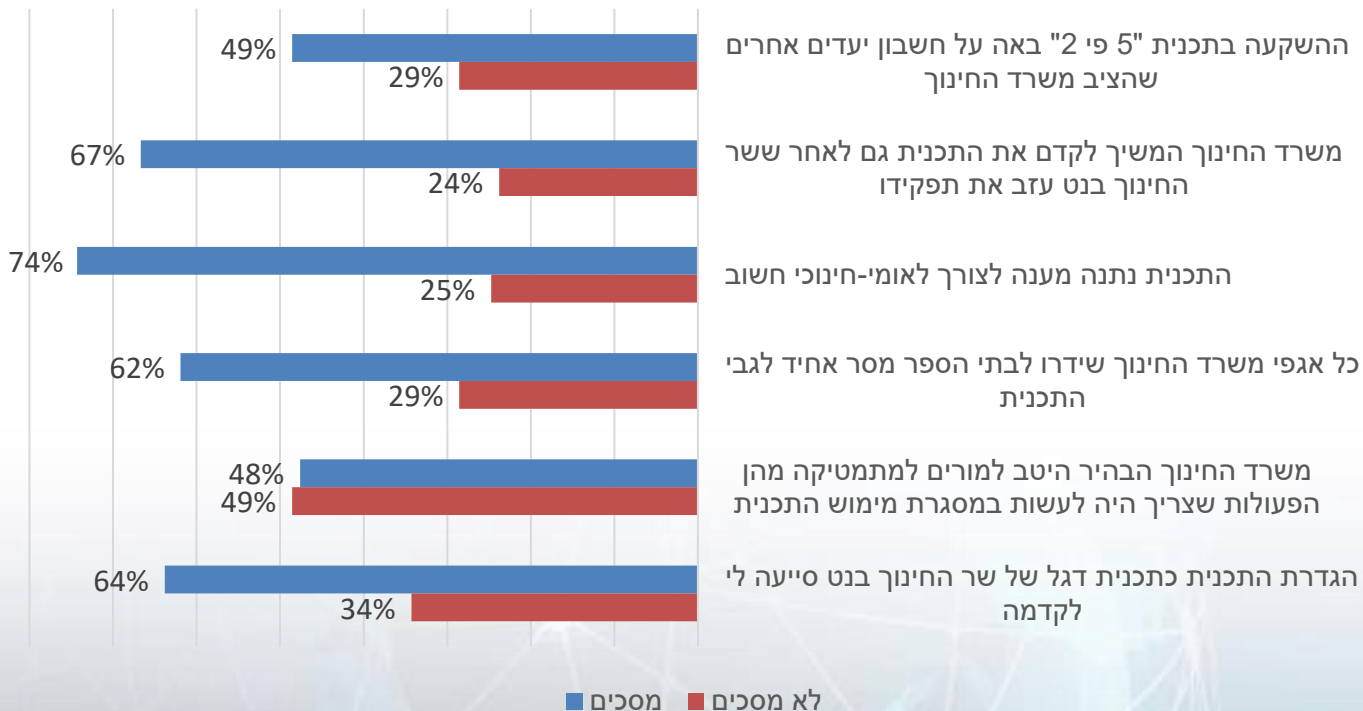
# סקר מורים-מנהלים

- **מטרת הסקר:** תיקוף המודל באמצעות קבלת משוב מהשטח
- **בניית הסקר:** הסקר נבנה על בסיס המודל
- **אוכלוסיית היעד:** הופץ למנהלי בתי ספר תיכוניים, למורים ולרכזים ל-5 יח"ל מתמטיקה
- **הפצת הסקר:** הסקר הופץ ברשימות תפוצה בוואטסאפ ובפייסבוק
- **המשיבים לסקר:** 105 אנשי חינוך ענו על מרבית הסקר: 77 מורים ורכזים ו-28 מנהלים
  - סוג בית-הספר: 72% מהחינוך הממלכתי, 19% ממלכתי-דתי, 9% מהערבי וללא משיבים מהחינוך החרדי
  - מרבית אוכלוסיית בית-הספר משתייך למעמד סוציו-אקונומי: 8% גבוהה מאוד, 40% די גבוהה, 29% בינוני, 18% די נמוך, 5% נמוך מאוד
- **מגבלות הסקר:** דגימה שאינה מקרית, מספר נבדקים קטן יחסית, הסקר הופץ בתקופת הקורונה

# סקר מורים מנהלים – עיקרי התוצאות

- ככלל, מרבית העקרונות שהוצגו במודל נתפסו כחיוניים.
- דגש על העבודה המתבצעת בבית-הספר: למשאבים המוקצים עבודה, הכשרת כוחות ההוראה, להתאמתה לצרכים בשטח, להזדהות המורים ולמוטיבציה שלהם ליישמה
- לא תופסים את תרומת האקוסיסטם והגורמים מחוץ למערכת כחיונית (יתכן שנובע מפרספקטיבה חלקית)
- ממצא מעניין: מרבית המורים ציינו כי לא לקחו חלק באף רפורמה קודמת

## שלב עיצוב המטרות



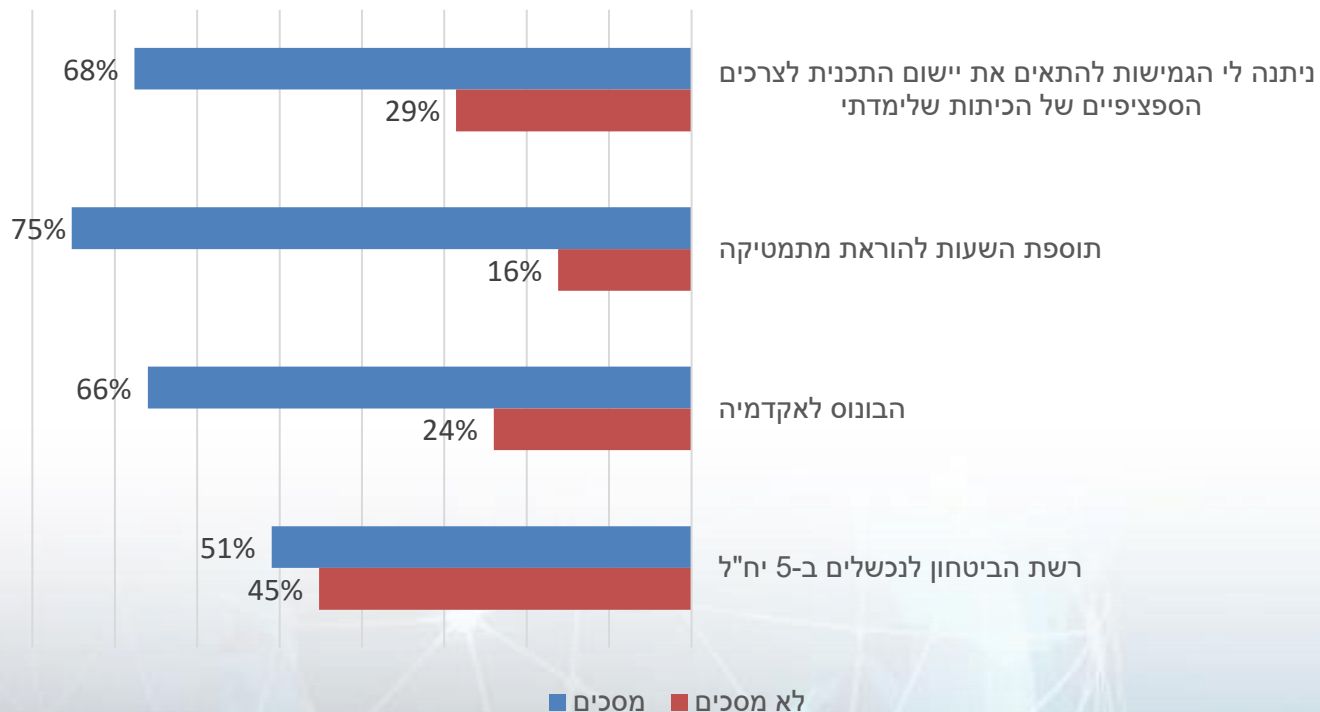
- מדיניות ארוכת טווח הכוללת סדרי עדיפויות

- ביסוס המטרות על צורך שקיים במציאות

- ניסוח ברור של היעדים

- מעורבות של השר והדרג הפוליטי

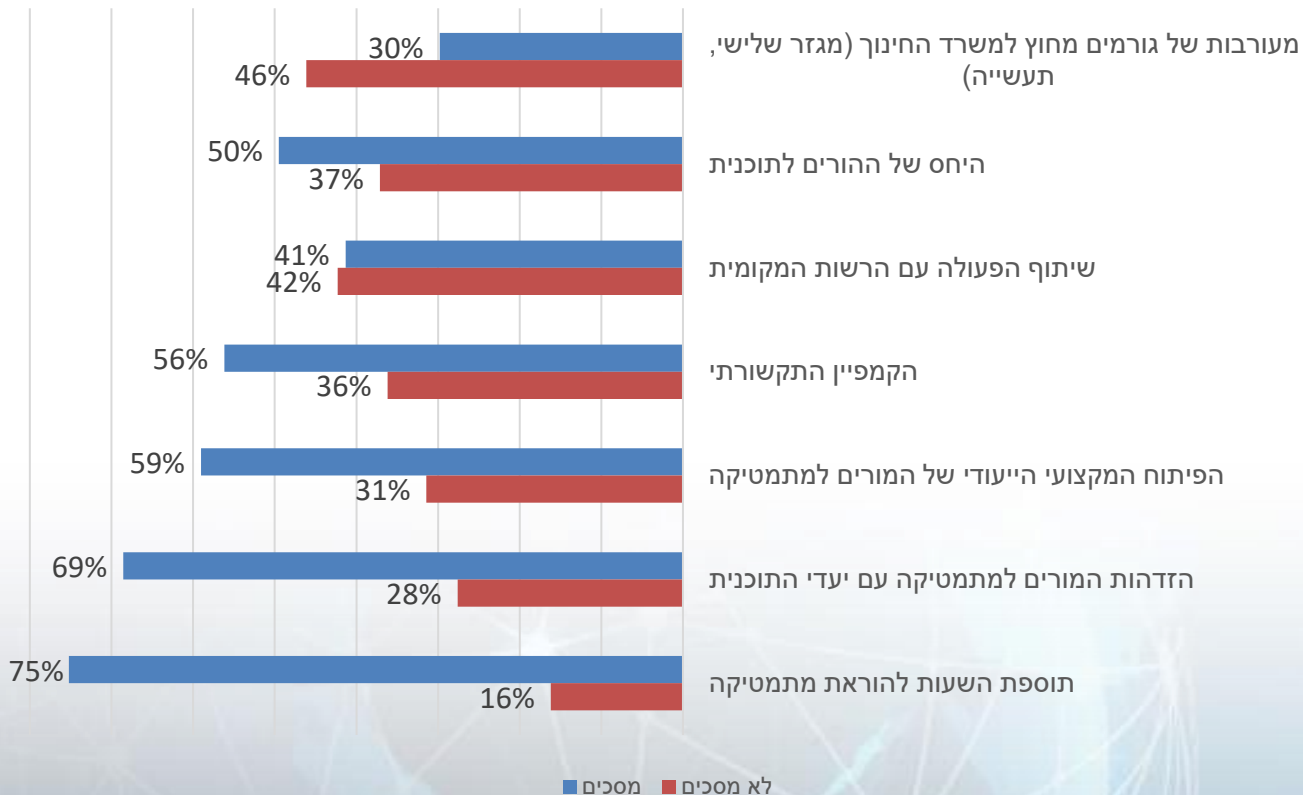
## שלב עיצוב כלי המדיניות



- תכנון גמיש המאפשר התאמה לצרכים המקומיים

- בחירת כלי המדיניות האופטימלי (עד כמה כל כלי תרם להצלחת התכנית)

## שלב היישום

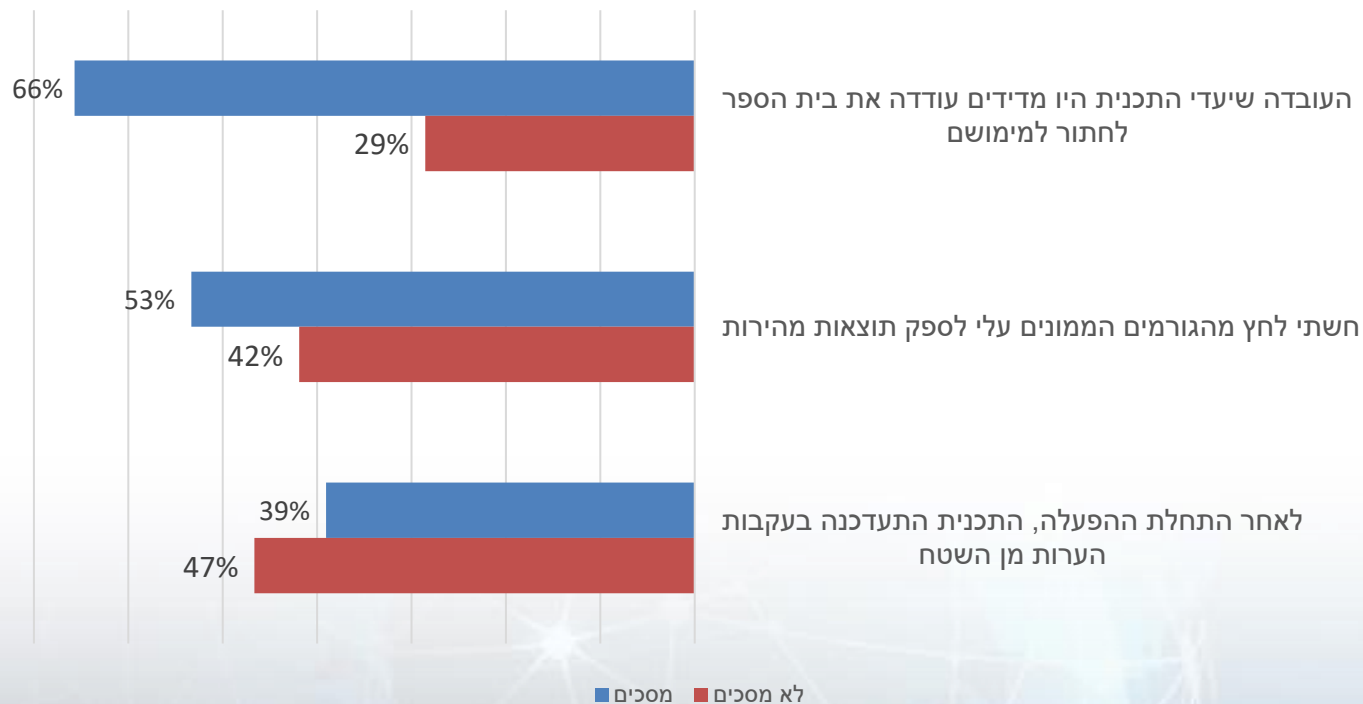


- שיתוף גורמים הפועלים באקוסיסטם (עד כמה כל כלי תרם להצלחת התכנית)

- אנשי חינוך בשדה הכשרה והזדהות (עד כמה כל כלי תרם להצלחת התכנית)

- תכנון תקציב לטווח ארוך (עד כמה כל כלי תרם להצלחת התכנית)

## שלב המדידה וההערכה



- הגדרת מדדים ומעקב אחר התקדמות

- למידה היא בסיס לתכנון ויישום



# גורמים שתורמו להצלחה של רפורמות קודמות (כלל המשיבים)



\* הייתה אפשרות לבחירה מרובה

\*\* המנהלים סיפקו 36 תשובות, והמורים-רכזים סיפקו 113 תשובות

# דיון המלצות אופרטיביות

## ■ המלצות על

- אין לראות במודל המוצע מסמך מחייב כי אם **כלי שמהווה מסגרת ומתווה פעולה** (checklist) שמטרתו לסייע למקבלי החלטות בשלבים השונים של תכנון, יישום והטמעת שינויי מדיניות.
- שאלות שעל מקבלי ההחלטות לשאול עצמם:
  - מה מתוך המודל רלוונטי לכם?
  - האם אתם פועלים לפי העקרונות שהוצגו?
  - אילו עקרונות רלוונטיים לשלב בו אתם נמצאים?
  - אילו התאמות יש לעשות בעקרונות על מנת להתאים אותם לסוגיה שעומדת לפתחכם?
  - מה מבין העקרונות חשוב יותר כרגע?

# חשיבות יישום ממצאי המחקר בהתמודדות עם הקורונה

העיתוי הוא של משבר עולמי, שהנזקים שגרם חוצי מדינות. קשיים התעמקו ופערים נפערו, לצד אתגרים מרגשים אך מורכבים.

חשוב ללמוד מהצלחות ולא לחזור על טעויות העבר.

מודל ההפעלה שמוצע מבוסס על לימוד הצלחות בעולם ובארץ ויכול לסייע בתכנון יישום והטמעה של המענים הנדרשים.

לפיכך יש לאמץ את מודל ההפעלה המוצע שיאפשר היערכות ליום שאחרי באופן מושכל תוך רתימת כל בעלי העניין לשותפות אמת ולהתמודדות יעילה עם האתגרים ועם הסכנות האורבות לפתחנו.

# חשיבות יישום ממצאי המחקר בהתמודדות עם הקורונה

- חשיבות הגמישות וההתאמה לרמה המקומית בתקופה של חוסר ודאות, לצד הצורך בוודאות ותכנון ארוך טווח
- בתקופה של חוסר ודאות תהליכי שיתוף ולמידה מתמדת מהשדה חשובים במיוחד
- הקצאת משאבים דיפרנציאלית לפי השונות תוך הסתייעות במשאבי האקוסיסטם
- חשיבות כוחות השדה:
  - הזדהות עם הצורך
  - הכשרה: ידע ומיומנויות
- חשיבות החיבור של ההורים למתן רוח גבית למהלכים.

# חשיבות יישום ממצאי המחקר בהתמודדות עם הקורונה

- שיקום הפגיעה באמון הציבור במערכת החינוך הציבורי
- יצירת רלבנטיות של מערכת החינוך
- מיצוב של החינוך כערך מוביל במדינה
- מניעת פגיעה בלתי הפיכה בעתיד האקדמי של התלמידים וביכולתם להשתכר
- שיקום הפגיעה קשה באוכלוסיות החלשות וחיזוקן
- עצירת התפוררות המרקם של החברה הישראלית וחיזוק הסולידריות החברתית
- טיפול בקשיים רגשיים וחברתיים ומניעת מחלות בקרב אוכלוסיית התלמידים
- היערכות נכונה תחסוך תקציבי ענק שידרשו לאורך שנים לטיפול בפערים ובקשיים שנולדו בשל המשבר

# תודות - חברי וועדת ההיגוי

פרופ' פלוג קרנית

הורביץ אלי

אבירם-ניצן דפנה

צור רון

טאובין מוטי

ד"ר אייזנברג אלי

קוצ'יק יוסי

ד"ר טביביאן מיכל

איתן יוליה

קמינסקי אבי

מסר אלון

בן-הר גילה

רום גיורא

פרופ' ניר אדם

בראון ליאור

תמר שפרמן קרין

פארס מוהנא

דושי שלמה

ד"ר הופמן תמי

# תודות - מרואיינים

ד"ר אורנה שמחון

יוליה איתן

נחום בלס

איל רם

מוהנא פארס

עינת רום

ד"ר אריאל לוי

ד"ר מיכל טביביאן

פרופ' עמי וולנסקי

בלה אברהמס

מיכל צוק

עמליה חיימוביץ

גיורא רום

ד"ר מירי גוטליב

רון צור

גילה בן-הר

נרית כץ

# תודה לכל השותפים

