

גמישות והטמעה מבוססת־משאבים: מקרה רפורמת הגפ"ן

נירית פריאנטה^{2,1}

תקציר

המחקר בחן את הטמעת רפורמת הגפ"ן בבתי ספר בישראל כמדיניות המשלבת יעדים מינהליים ופדגוגיים. המחקר, שנשען על ספרות בתחום המדיניות הציבורית ועל מודל ההטמעה האפקטיבית (Fullan, 2000), בוצע כחקר מקרים מרובה ב־18 בתי ספר. איסוף הנתונים כלל 58 ראיונות, כ־20 תצפיות וניתוח של עשרות מסמכי רפורמה. הממצאים מצביעים על הטמעה מלאה של היעדים המינהליים ברפורמה – ניהול תקציב, גיבוש תוכנית עבודה וארגון מערכת השעות. לעומת זאת, יעדיה הפדגוגיים – הוראה דיפרנציאלית ושיפור הישגי התלמידים – הוטמעו באופן חלקי וסמלי בלבד. ניתוח תהליכי ההטמעה מדגים כיצד ארכיטקטורת הרפורמה, המכוונת את המשאבים ואת הבקרה באופן כמעט בלעדי ליעדים המינהליים, מסלילה מראש את מימושם של היעדים הללו ואת אי־מימושם של היעדים הפדגוגיים, באופן החוצה מאפייני ניהול (כמו ותק המנהל/ת) והקשר (כמו מורכבות בית הספר).

מילות מפתח: רפורמה בחינוך, גפ"ן, הטמעה, אחריותיות, פער ביישום

מבוא

מדוע רפורמות במערכת החינוך מתרחשות בתדירות גבוהה, אך שינויים פדגוגיים העומדים בליבת העשייה הבית ספרית נשארים מאחור? המחקר הנוכחי מציע מענה שיטתי לשאלה זו באמצעות חקר הטמעת רפורמת הגפ"ן במערכת החינוך בישראל. רפורמת הגפ"ן נועדה לקדם גמישות פדגוגית וניהולית בבתי הספר, והיא מיושמת במערכת החינוך הישראלית הריכוזית – שבה עיצוב הרפורמה והנהלים הנלווים אליה מעצבים את סדרי העדיפויות הבית ספריים. המחקר מתאר כיצד התבטאה ההטמעה בפועל, וכיצד הפער בין היעדים המינהליים של הרפורמה לבין יעדיה הפדגוגיים מתגלה בכל היבטיה – החל מהבנת דרישות הרפורמה, דרך היכולת המקצועית של צוותי בתי הספר להוציאה לפועל, התמיכה העומדת לרשות בתי הספר בתהליך ההטמעה, וכלה במנגנוני האחריותיות המלווים את יישום הרפורמה. על בסיס מחקר מסוג חקר מרובה־מקרים, המאמר מציע תובנות יישומיות

1 דוקטורנטית, בית הספר לחינוך, אוניברסיטת בן־גוריון

2 פוסט־דוקטורט יישומי במשרד החינוך

באשר לאופן שבו ניתן לעצב ליווי, תשתיות עבודה ומדדים, כך שהטמעת רפורמות לא תתכנס בעיקר לניהול ולביצוע – אלא תיצור גם תנאים ממשיים לשינוי בהוראה ובלמידה.

סקירת ספרות

המאמר הנוכחי בוחן את התנאים המעורבים בהטמעה אפקטיבית של רפורמה מערכתית הכוללת יעדים מינהליים לצד יעדים פדגוגיים, ואשר מיושמת באופן אחיד (top-down) בכל מערכת החינוך הציבורית בישראל. מחקרים קודמים עסקו ברפורמות מדורגות, נקודתיות או מבוססות-בחירה, וכן בתהליכי הטמעה המיועדים ליצור שינויים מבניים או סמליים (וולנסקי, 2020; Cuban, 2013; 2020; Cohen, & Mehta, 2017; Bonilla & Dee, 2020; Fullan, 2021). עם זאת, הספרות מיעטה עד כה להתייחס להטמעת רפורמות חובה המשלבות בו-זמנית יעדים מינהליים ופדגוגיים, שהמדדים שלהם שונים. המחקר הנוכחי נענה להשלמת פער זה באמצעות חקר משתנים המעורבים בהטמעת רפורמת הגב"ן, תוך שימוש במסגרות התאורטיות של תחום המדיניות הציבורית, ובפרט מדיניות חינוך.

מהי רפורמה בחינוך

רפורמות במערכת החינוך מבטאות מאמצים מכוונים לשינוי בארגון ובפרקטיקות של ההוראה והניהול, בזיקה לתמורות שחלות בתפיסות חברתיות וכלכליות ולציפיות לגבי הכישורים הנדרשים לדור הבא (Argyri & Smyrniou, 2024; Amini et al., 2025; Cuban, 1990; Fullan, 2025; Schlesinger, 1999). הרפורמות נושאות בעת ובעונה אחת מטרות אידאולוגיות של מצוינות ושוויון הזדמנויות, מטרות פוליטיות המשקפות מאבק על דמות החינוך, ומטרות כלכליות של פיתוח הון אנושי ותחרותיות לאומית, המועצמות באמצעות מבחני השוואה בינלאומיים כגון PISA ו-TIMSS (Grey & Morris, 2024; Li et al., 2025; Senior & Sahlberg, 2025; Zhao & Selvaratnam, 2024). שילוב בין מטרות אלו מוביל לעיתים לרצף של רפורמות שאינן מניבות בפועל שינוי פדגוגי עמוק (Houston, 2024; 2020; וולנסקי).

לאור זאת, רפורמות בחינוך מגוון מאופיינות במגוון מטרות: (1) מטרות אידאולוגיות, המבטאות את מקומה של מערכת החינוך כחלק משמעותי מדיון ציבורי רחב על ערכי החברה, כגון איזה עתיד אנו רוצים לילדינו (OECD, 2023; Tyack & Cuban, 1997); (2) מטרות פוליטיות, המשקפות את המאבקים בשדה החינוכי (וולנסקי, 2020), האמון על שעתוק חברתי ועל חינוך הדור הבא (Houston, 2024; Trinidad, 2024); ולבסוף (3) מטרות כלכליות, הממוקדות בהכשרת התלמידים לעולם התעסוקה העתידי, במקביל לעמידה במבחני השוואה בינלאומיים. כל אלה ממקמים את פיתוח ההון האנושי בליבת הדיון החינוכי (Grey & Morris, 2024), ומעצבים את השיח הגלובלי על תכלית החינוך (Li et al., 2025; Volante & Mattei, 2024).

מתחים בין מטרות הרפורמה מסבירים את פער היישום בין עיצוב המדיניות לבין המתרחש בפועל. פער זה נובע משרשרת יישום מורכבת, משיקול הדעת של בירוקרטים ברמת השטח ומן האופן שבו דיגיטציה ומדידה מעצבות את עבודתם (Dubois & Lotta, 2024; Lipsky, 2010; Pressman & Wildavsky, 1973). קביעת מדדים כמותיים כיעדי הצלחה מרכזיים עלולה להסיט את המאמץ לעמידה בהם על חשבון מטרות שאינן נמדדות, ולעיתים אף לעוות את התהליכים שאותם הם נועדו להעריך (Camphuijsen, 2021; Gurova & Camphuijsen, 2020; Lingard et al., 2017). גישת ה"יישום המסתגל" (adaptive implementation) מדגישה כי רפורמות מצליחות כאשר הן מתמקדות בשינוי

ארגוני עמוק ובהעצמת הגורמים המתווכים, ולא רק בציות ובדיווח (IIEP-UNESCO, 2024).

חוקרי רפורמות בחינוך הציעו לבחון הטמעה אפקטיבית לפי יישום הנאמן לתכנון המקורי, תוצאות על בסיס מדדי הצלחה (לרוב כמותיים), והותרת חותם לאורך זמן (Tyack & Cuban, 1997), לצד מודלים מורכבים של בחינת משתנים המשפיעים על ההטמעה (Sahlberg, 2016; Gouëdard et al., 2020; Cohen & Mehta, 2017). אחד הוותיקים והמקיפים שבין המודלים הללו הוא המודל של מייקל פולן (Fullan, 2000).

מודל ההטמעה האפקטיבית של פולן (Fullan, 2000)

על פי מודל ההטמעה האפקטיבית, רפורמות בחינוך כוללות שלושה סיפורים: הסיפור הפנימי (the internal story), המתמקד בכוחות הפנים הבית ספריים; הסיפור מבפנים החוצה (the inside-out story), המדגיש את הקשרים בין בית הספר לסביבת בעלי העניין שלו, כגון הקהילה המקומית, הורי התלמידים ורשתות חיצוניות; והסיפור מבחוץ פנימה (the outside-in story), העוסק בכוחות המדיניות, הממשל והמסגרות המוסדיות המשפיעות על עיצוב בתי הספר פנימה. שלושת הסיפורים מציעים מסגרת מקיפה להטמעה אפקטיבית של רפורמה בחינוך, היוצרת גם שינוי מבני (restructuring) וגם שיפור פדגוגי מתמשך באמצעות שינוי התרבות הארגונית (re-culturing) של בית הספר.

לפי מודל זה, רפורמה אפקטיבית תלויה ביחסים בין ארבעה מרכיבים המחוברים בין שלושת הסיפורים: (1) מוטיבציה (motivation), המוגדרת כרצון, משמעות ומחויבות להטמעת הרפורמה, ומתייחסת הן לסיפור מבחוץ פנימה והן לסיפור הפנימי; (2) יכולת (capacity), המוגדרת כבניית יכולות ההוראה והלמידה, ומצריכה משאבי פיתוח מקצועי; (3) תמיכה (assistance), אשר מתייחסת להיקף ולאיוכות של התמיכה החיצונית המסופקת לבתי הספר לצורך הטמעת הרפורמה, וקשורה גם היא לסיפור מבחוץ פנימה; ו-(4) אחריותיות (accountability), המתמקדת במתן דין וחשבון על הטמעת הרפורמה, וקושרת את כל שלושת הסיפורים ביחד: החיצוני, הפנימי והיחסים ביניהם.

מודל זה נבחר כמסגרת מושגית לחקר הטמעה אפקטיבית של רפורמת הגפ"ן, מאחר שהוא מתייחס לרוב ההיבטים שמצאו חוקרים אחרים (כמו וולנסקי, Murphy, 2020; OECD, 2015; Tyack & Cuban, 1997), ומארגן אותם בצורה סדורה ונוחה למחקר (כפי שיפורט בפרק שיטת המחקר). בכך המחקר מבקש להשיג תרומה כפולה: ראשית, הבנת האופן שבו הטמעת הרפורמה מעוצבת על ידי הארכיטקטורה שלה, מטרותיה הפדגוגיות והמינהליות במקביל, ומדדי הצלחה שלה; ושנית, זיהוי המשתנים הבולטים שבהם מתמקדים המטמיעים בבואם ליישם את הרפורמה (Hill & Hupe, 2021; IIEP-UNESCO, 2025; Lipsky, 2010; Pressman & Wildavsky, 1973). רפורמת הגפ"ן מהווה הזדמנות ייחודית לחקר סוגיות אלו, בזכות מטרותיה ובשל האופן שבו היא יושמה במערכת החינוך.

רפורמת הגפ"ן

התוכנית לגמישות פדגוגית וניהולית (להלן – הגפ"ן) גובשה במטרה "להביא את מערכת החינוך הישראלית להיות מערכת מובילה ועילה, המקדמת את כל תלמידיה באופן מותאם לצורכיהם" (החלטת ממשלה 226, 1.8.2021, עמ' 1). לשם כך הורחבה הגמישות הניהולית של בתי הספר באמצעות מערכת דיגיטלית לניהול תקציב, המאפשרת תכנון, דיווח ובקרה על בחירת משאבים לבתי הספר ועל הקצאתם בהם.

רפורמה זו משתלבת ברצף רפורמות שנערכו בישראל מאז שנות השישים במטרה להרחיב את האוטונומיה הבית ספרית כאמצעי לשיפור הישגים חינוכיים (וולנסקי, 2020). עם זאת, רפורמת הגב"ן שונה מרפורמות קודמות בכמה מובנים. ראשית, בניגוד לרפורמות שיושמו בהדרגה ובאופן ניסיוני, הטמעת הגב"ן הוחלה באופן מיידי על כלל בתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים בישראל. שנית, הרפורמה שואפת להשפיע גם על יעדים מינהליים, כגון תקצוב, תכנון שנתי וקביעת סדרי עדיפויות, וגם על יעדים פדגוגיים, כגון הוראה דיפרנציאלית ושיפור הישגים – יעדים שלעיתים קרובות מוצגים בנפרד (Aldridge & McLure, 2024; Diehl, 2025; McCaslin & Good, 1992). שלישית, הגב"ן מעודדת שותפות פעילה עם הרשויות המקומיות ועם הבעלויות של מוסדות החינוך, תוך הדגשת עקרונות של התאמה מקומית, גיוון ושימוש דיפרנציאלי במשאבים.

במחקר הנוכחי נדונה הטמעת הרפורמה בזיקה לחמשת היעדים שנגזרו מהחלטת הממשלה 226 (1.8.2021): (א) ניהול תקציב גמיש (ניצול תקציבי הרפורמה); (ב) גיבוש תוכנית עבודה לבית הספר המאושרת בוועדה מלווה; (ג) ארגון תוכנית הלימודים (התאמת מערכת השעות); (ד) הוראה דיפרנציאלית על בסיס צורכי התלמידים; (ה) מדידת תוצאות חינוכיות לפי מבחני הישג (מיצ"ב, מבחנים בינלאומיים וסקרי משרד החינוך).

בהתאם לכך, שאלות המחקר הן:

1. כיצד בא לידי ביטוי כל אחד מחמשת יעדי רפורמת הגב"ן בארבעת מרכיבי ההטמעה האפקטיבית: מוטיבציה, יכולת, תמיכה ואחריות?
2. מהם הגורמים התומכים בהטמעה אפקטיבית של יעדים אלו, ומהם הגורמים המעכבים אותה?

שיטת המחקר

מערך המחקר

מחקר זה נערך בשיטת חקר מרובה-מקרים (Multiple Case Study), המאפשר חקירת תופעה בהקשרים מגוונים וזיהוי דפוסים חוזרים וגורמים המשפיעים עליהם (Chiesa et al., 2018; Yin, 2013; Stake, 2013; Merriam, 2015; al., 2007). כל מקרה ייצג את מטמיעי הגב"ן בבית ספר מסוים – המנהל/ת והצוות הרלוונטי, תוך השוואה בין המקרים לשם פיתוח הבנות מושגיות.

אוכלוסיית המחקר

למחקר נבחרו 18 בתי ספר בשיטת דגימה מכוונת (purposeful sampling), במטרה להגיע לשונות בין המקרים בוותק הניהולי ובמורכבות הארגונית (Stake, 2014; Ramberg, 2013). הוותק משקף ניסיון של המנהל/ת, המשפיע על הטמעת רפורמות, והמורכבות משקפת אתגרים לימודיים וניהוליים של בית הספר ואת היקף המשאבים שלו. מורכבות בית הספר הוגדרה כמדד משולב של גודלו (עד 700 תלמידים ומעל 700), שלב לימודי (בית ספר יסודי, חטיבת ביניים, תיכון), עשירון טיפוח של הרשות המקומית ושיעור תלמידי השילוב בבית הספר, כפי שהופיעו באתר "שקיפות בחינוך" לשנת 2023 (משרד החינוך, 2.6.2025). טבלה 1 מציגה את מאפייני המנהלים ובתי הספר שהשתתפו במחקר.

טבלה 1: בתי הספר שהשתתפו במחקר, לפי ותק המנהל/ת ומורכבות בית ספרית*

ותק ניהולי / מורכבות**	מנהל/ת ותיקה	מנהל/ת צעירה
מורכבות גבוהה של בית הספר	(1.א) מנהל ותיק, מורכבות גבוהה: תיכון, 1,242 תלמידים, עשירון טיפוח 4, שיעור שילוב 4.8%, חנ"מ 0.0%. (2.א) מנהל ותיק, מורכבות גבוהה: תיכון, 1,448 תלמידים, עשירון טיפוח 1, שיעור שילוב 1.7%, חנ"מ 0.0%. (3.א) מנהל ותיקה, מורכבות גבוהה: יסודי, 351 תלמידים, עשירון טיפוח 9, שיעור שילוב 4.8%, חנ"מ 10.5%.	(1.ג) מנהל צעיר, מורכבות גבוהה: תיכון, 926 תלמידים, עשירון טיפוח 8, שיעור שילוב 3.8%, חנ"מ 5.5%. (2.ג) מנהל צעיר, מורכבות גבוהה: תיכון, 1,446 תלמידים, עשירון טיפוח 3, שיעור שילוב 3.1%, חנ"מ 2.9%. (3.ג) מנהל צעיר, מורכבות גבוהה: יסודי, 523 תלמידים, עשירון טיפוח 7, שיעור שילוב 2.5%, חנ"מ 3.3%.
מורכבות נמוכה של בית הספר	(1.ב) מנהל ותיקה, מורכבות נמוכה: יסודי, 586 תלמידים, עשירון טיפוח 3, שיעור שילוב 3.8%, חנ"מ 0.0%. (2.ב) מנהל ותיק, מורכבות נמוכה: חט"ב, 126 תלמידים, עשירון טיפוח 5, שיעור שילוב 3.2%, חנ"מ 0.0%. (3.ב) מנהל ותיקה, מורכבות נמוכה: תיכון, 645 תלמידים, עשירון טיפוח 4, שיעור שילוב 3.7%, חנ"מ 0.0%. (4.ב) מנהל ותיק, מורכבות נמוכה: יסודי, 484 תלמידים, עשירון טיפוח 7, שיעור שילוב 1%, חנ"מ 5.0%. (5.ב) מנהל ותיקה, מורכבות נמוכה: יסודי, 1,036 תלמידים, עשירון טיפוח 1, שיעור שילוב 3.2%, חנ"מ 0.0%. (6.ב) מנהל ותיקה, מורכבות נמוכה: יסודי, 321 תלמידים, עשירון טיפוח 3, שיעור שילוב 1.6%, חנ"מ 2.8%.	(1.ד) מנהל צעיר, מורכבות נמוכה: יסודי, 415 תלמידים, עשירון טיפוח 5, שיעור שילוב 3.4%, חנ"מ 2.9%. (2.ד) מנהל צעיר, מורכבות נמוכה: יסודי, 317 תלמידים, עשירון טיפוח 9, שיעור שילוב 1.6%, חנ"מ 5.3%. (3.ד) מנהל צעיר, מורכבות נמוכה: יסודי, 283 תלמידים, עשירון טיפוח 4, שיעור שילוב 2.5%, חנ"מ 0.0%. (4.ד) מנהל צעיר, מורכבות נמוכה: תיכון, 223 תלמידים, עשירון טיפוח 1, שיעור שילוב 9.9%, חנ"מ 0.0%. (5.ד) מנהל צעיר, מורכבות נמוכה: חט"ב, 644 תלמידים, עשירון טיפוח 2, שיעור שילוב 2.5%, חנ"מ 2.6%. (6.ד) מנהל צעיר, מורכבות נמוכה: יסודי, 748 תלמידים, עשירון טיפוח 1, שיעור שילוב 4.9%, חנ"מ 0.0%.

* שקיפות בחינוך – הנתונים מבוססים על אתר "שקיפות בחינוך" של משרד החינוך לשנת 2023 (משרד החינוך, 2023).

** עשירון טיפוח – מדד של הרשויות המקומיות, שנועד להעריך את שיווי המשקל של מערכת החינוך. שבו הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה היא הנמוכה ביותר, ועד עשירון 10 – שבו הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה היא הגבוהה ביותר (למ"ס, 2025).

** חנ"מ – שיעור תלמידי החינוך המיוחד בבית הספר.

כלי המחקר

הנתונים נאספו באמצעות ראיונות, תצפיות וניתוח מסמכים, לבניית תמונה עשירה והצלבת מקורות מידע (Merriam, 2015).

ראיונות. במחקר נערכו 58 ראיונות חצי-מובנים עם מנהלי בתי הספר ועם אנשי צוות רלוונטיים להטמעת הגפ"ן בבית הספר, כדי ללמוד על פרשנותם לתהליך הטמעת הרפורמה (דרגיש וצבר-בן יהושע, 2016). הראיונות כללו שאלות על תהליכי ההטמעה: אבחון צרכים, ניהול התקציב, בחירת תוכניות והערכתן, שילוב התוכניות במערכת השעות, תמיכה וליווי. כמו כן נאספו פרטים דמוגרפיים על המשתתפים, כגון השכלה, ותק וניסיון ניהולי. כל הראיונות הוקלטו, תומללו ונשמרו באופן מאובטח.

תצפיות. במחקר בוצעו כ-20 תצפיות על מפגשים שבהם הוסברו היבטים שונים של הטמעת רפורמת הגפ"ן, כמו עבודה עם מאגר התוכניות, סלי התקצוב, ודרכי דיווח וביצוע.

התצפיות תועדו בהקלטות שמע, ושימשו להעמקת הבנת ההתנהלות בפועל ולזיהוי פערים בין המוצהר לפרקטיקה (שקדי, 2003).

מסמכים. נאספו עשרות מסמכים הנוגעים להטמעת הגפ"ן, כמו מסמכי מדיניות, מדריכי גפ"ן, דוחות ביצוע ומשובים. מסמכים אלו אפשרו לעקוב אחר השינויים המוסדיים הרשמיים ואחר דרישות ההטמעה הפורמליות.

ניתוח הנתונים

ניתוח הנתונים משקף גישה דדוקטיבית המבוססת על המסגרת המושגית של מרכיבי ההטמעה האפקטיבית וניתוח תוכן אינדוקטיבי מתוך הראיונות, התצפיות והמסמכים. תרשים 1 מתאר את תהליך ניתוח הנתונים.

תרשים 1: תהליך ניתוח הנתונים במחקר



כל אחד מארבעת מרכיבי ההטמעה האפקטיבית – מוטיבציה, יכולת, תמיכה ואחריותיות (Fullan, 2000) נותח בהתייחס ליעדים המינהליים והפדגוגיים של תוכנית גפ"ן, אשר הוגדרו כדלהלן: **היעדים המינהליים** כללו (1) הרחבת סמכויות המנהלים לניהול תקציב גמיש, (2) גיבוש תוכנית עבודה בית ספרית ואישורה בוועדה מלווה, ו-(3) ארגון מחדש של תוכנית הלימודים, קרי התאמת מערכת השעות; **היעדים הפדגוגיים** כללו (4) שיפור הישגי התלמידים באמצעות התאמת ההוראה לצורכיהם השונים (הוראה דיפרנציאלית), ו-(5) אחריותיות על בסיס מבחני הישג (החלטת ממשלה 226, 1.8.2021).

מימוש חמשת היעדים נותח לאור ארבעת מרכיבי ההטמעה האפקטיבית (Fullan, 2000): (1) מוטיבציה, שהוגדרה ככל היגד או נתון אשר העיד על הבנה של יעדי הרפורמה. בגלל הרפורמה הכפויה, המושג שונה במחקר זה ל"הבנה"; (2) יכולת, שהוגדרה ככל היגד או נתון אשר התייחס ליכולתם של אנשי בית הספר להטמיע את יעדי הרפורמה; (3) תמיכה, שהוגדרה ככל היגד או נתון אשר התייחס לתמיכה, להדרכה, לליווי ולמסמכים הקשורים להטמעת הרפורמה שניתנו מצד גורמים חיצוניים; ו-(4) אחריותיות, שהוגדרה ככל היגד או נתון אשר העיד על הערכה ועל דיווח לגבי תוצאות הרפורמה.

ניתוח הנתונים האינדוקטיבי נעשה באמצעות ניתוח תוכן, המהווה הליך שיטתי לזיהוי דפוסים, נושאים וקטגוריות (שקדי, 2003). הניתוח נערך באמצעות תוכנת ATLAS.ti, והמצאים שובצו בקטגוריות המושגיות, תוך הרחבת מושגי המודל.

אתיקה

המחקר נערך כחלק ממחקר רחב יותר שבוצע עבור המדענית הראשית של משרד החינוך, תוך הקפדה על עקרונות אתיים של הסכמה מדעת, אנונימיות ושמירה על פרטיות המשתתפים. המחקר אושר על ידי ועדת האתיקה של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ועל ידי המדענית הראשית במשרד החינוך. כל המשתתפים קיבלו מידע מלא על מטרות המחקר ועל אופן השימוש בנתונים, וחתמו על טופס הסכמה מדעת. הודגש כי ההשתתפות נעשית בהתנדבות, וכי ניתן להפסיק בכל שלב ללא השלכות. הראיונות הוקלטו ותומללו, ונשמרו בתיקיות מוגנות בסיסמה. שמות, מקומות ופרטים מזהים הוסרו מכל החומרים לצורך שמירה על אנונימיות של המשתתפים.

ממצאים

הממצאים מוצגים לפי ארבעת מרכיבי ההטמעה האפקטיבית – הבנה, יכולת, תמיכה ואחריות, עבור כל אחד מחמשת יעדי הרפורמה – ניצול תקציב, תוכנית עבודה, מערכת שעות, הוראה דיפרנציאלית והישגים.

הבנה

ברפורמה כפויה כמו הגפ"ן, המוטיבציה הוטמעה בארכיטקטורה של הרפורמה בכמה מופעים: מקור הרפורמה הוא במשרד האוצר (וולנסקי, 2025) ולא במשרד החינוך; תקציבי הגפ"ן מחולקים לשישה "סלי תקצוב", ללא התאמה ספציפית לחמשת יעדי הרפורמה; וחלק מהתקציבים "צבועים" מלכתחילה, היינו מיועדים מראש למטרות מסוימות, עניין אשר מגביל את הגמישות התקציבית (משרד החינוך, 2025, עמ' 7). למטמיעי הרפורמה בבית הספר נותר להבין מגבלות אלו ולפעול בתוכן, וזאת הם עשו במהירות רבה, כפי שעלה מהממצאים.

ניהול תקציב. הנהלות בתי הספר הבינו כי מיצוי התקציב הוא אינדיקטור מרכזי להטמעה מוצלחת של הרפורמה. כך תיאר זאת אחד המנהלים: "נשאר לנו 70 אלף שקל. אני מניח שחלק מהדברים לא יצאו לפועל, אז יישאר. אבל אני רוצה לנצל את התקציב הזה עד תומו" (4.ב, מנהל ותיק, מורכבות פחותה). מנהלת אחרת הוסיפה: "[אני] גומרת את התקציב. לא משאירה שם [כלום]" (6.ד, מנהלת צעירה, מורכבות פחותה).

עם זאת, הבנה זו לא הפחיתה את הביקורת על הרפורמה, למשל ביחס לחלוקה הנוקשה בין הסלים והתקציבים ה"צבועים". כפי שתיארה אחת המנהלות: "היו דברים שלא רציתי לקחת מהסלים [...] אז לקחתי בלית ברירה כי אחרת הכסף הולך, אבל אני לא צריכה את זה" (6.ב, מנהלת ותיקה, מורכבות פחותה). ייתכן שהחלוקה לסלים מניחה שמיצוי התקציב מעיד שכל צורכי התלמידים סופקו, בהיבטים הלימודיים, החברתיים והרגשיים. מהראיונות עלה כי גם אם חלק מהנושאים לא היו ברורים בהתחלה, הרי שבשנה השנייה והשלישית, בתמיכת קולגות ומדריכים, היעד הובן היטב: יש לנצל את התקציב, ועד תומו.

גיבוש תוכנית עבודה. תוכנית העבודה מאושרת בוועדה המלווה, המוגדרת כ"פורום מייעץ, מלווה ותומך להנהלת בית הספר בגיבוש ויישום המדיניות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של בית הספר" (משרד החינוך, 10.6.2025). בוועדה חברים נציגים ממשרד החינוך ומהרשות המקומית, לצד מנהל/ת בית הספר. המנהלים הבינו במהירות כיצד לקבל אישור זה, כפי שסיפרה אחת המנהלות:

הוועדה המלווה, היא קורית בתחילת שנה, ושם אני מציגה את הנתונים של בית הספר, את הצרכים של בית הספר, ואת המטרות והיעדים שלי – בגדול, לא ברמת תוכנית. אני אומרת – אני בנושא של צמצום פערים, אלה הנתונים, אלה הצרכים. אני מתכוונת להשקיע כך וכך, סכום כזה או לא יודעת, משאב כזה. אני מראה בגדול את התוכנית, ואז התוכנית מאושרת. (א.3, מנהלת ותיקה, מורכבות גבוהה)

מנהלות אחרות תיארו כי התהליך בוועדה ממוקד באישור התקציב, לדוגמה: "זה עובר אישור רשות ועובר אישור פיקוח [...] והייתה גם את הוועדה המלווה בתחילת שנה [...] שגם שם, הצגנו בעצם את הניצול התקציבי" (ד.1, מנהלת צעירה, מורכבות פחותה). לאחר אישור תוכנית העבודה, יש לשלבה במערכת השעות.

שילוב במערכת השעות. נמצא כי הנהלות בתי הספר הבינו כיצד לשלב את תוכניות הגפ"ן במערכת השעות. כך העידה אחת מאחראיות המערכת: "זה הוסיף לנו עוד שתיים של העשרה למערכת לילדי כיתה ז', שזוכים לקבל העשרה. שתיים בשבוע בתחום שהם בחרו ושהם רוצים" (ד.5, רכזת מערכת, מורכבות פחותה).

ניהול התקציב, גיבוש תוכנית עבודה ושילוב במערכת השעות הן פרקטיקות מוכרות להנהלות בתי הספר, לכן קל היה להן להטמיע את לוחות הזמנים, הטכנולוגיה, הטפסים והנהלים בתבניות העבודה המוכרות. מנגד, בבחינת היעדים הפדגוגיים עלתה תמונה שונה.

הוראה דיפרנציאלית. בהחלטת הממשלה 226 (1.8.2021) נכתב כי הרפורמה נועדה "לקדם את כל תלמידיה באופן מותאם לצורכיהם" (שם, עמ' 1). זאת בהנחה שלאחר זיהוי הצרכים, בתי הספר ידעו לרכוש את המענים המתאימים מתוכנית הגפ"ן. אולם במחקר הנוכחי כמעט ולא נמצאו התייחסויות לזיהוי צורכי תלמידים או לרכישת מענים מותאמים. גם כאשר כן עלו התייחסויות ללמידה, הן לא צוינו בזיקה לצורכי התלמידים. כפי שעולה מהציטוט הבא:

אם אני לוקחת עכשיו את הסיפור של הכניסה של החדשנות הפדגוגית, את זה של הבינה המלאכותית, אני מאוד רוצה להכניס. אין לי אנשים מתוך הצוות שמסוגלים כרגע [...] אז אני אומרת, דווקא בגלל שאני ותיקה, ודווקא בגלל שהצוות שלי ותיק, התפיסה שאני יודע הכול, ועשינו את הכול, היא הכי מסוכנת לבית הספר. אז דווקא מהמקום הזה, כדי להשאיר את כולם מאוד דרוכים [...] גם דרוכים, גם נמצאים בתהליך של פיתוח מקצועי מתמיד. (ב.1, מנהלת ותיקה, מורכבות פחותה)

מהציטוט ניכר כי הרצון לכלול חדשנות בתוכנית הלימודים אינו מהווה מענה לצורך מסוים של התלמידים, אלא שהצגת יעד זה היא בעיקרה מהלך רטורי, ללא הדגשת הפרקטיקות הרלוונטיות. תמונה דומה עולה ביחס לשיפור הישגים.

הישגים לימודיים. יעד זה ממוקד בגיבוש פרמטרים ל"מדידת התוצאות החינוכיות" (החלטת ממשלה 226, 1.8.2021), בהתייחס למבחני הישג סטנדרטיים כמו מיצ"ב (כיום אסי"ף) ופיזה, ולמענה לסקרי משרד החינוך (המכוון למחקרי ראמ"ה). גם לגבי יעד זה לא נמצאו התייחסויות, ולא ניכרה ההבנה שהטמעת הרפורמה נמדדת על ידי הישגי תלמידים. לסיכום, מרכיב ההבנה מהווה תנאי הכרחי בהטמעת הרפורמה, היות שלא ניתן להטמיע כראוי הנחיות שאינן ברורות. דפוסים דומים נמצאו גם במרכיב היכולת, כפי שיפורט להלן.

יכולת

מרכיב היכולת מתייחס לכישורים, לידע ולמשאבים הקיימים בתוך בית הספר, אשר מאפשרים לו ליישם את הרפורמה כפי שהוא מבין אותה.

ניהול תקציב. ככלל, הנהלות בתי הספר הציגו יכולת הולכת וגוברת משנה לשנה בניהול תקציב הגפ"ן. למשל מינהלנית תיארה את הטמעת הרפורמה כך:

היתרון שכמעט הכול מגיע ממוחשב. את לוחצת "הורד" במחשב, שומרת את זה ומכניסה. זה הרבה יותר פשוט [...] לפני הגפ"ן לא סרקו, הכול היה בקלסרים, כל החשבוניות [...] ברגע שאתה עובד מסודר, ופעם בשבוע ולא דוחה דברים, ולא סתם זורק חשבוניות ככה [...] השד לא נורא. (ג.2, מינהלנית, מורכבות גבוהה)

גם בתצפיות שבוצעו במהלך הראיונות על תפעול המערכת הדיגיטלית של הגפ"ן, ניכרה שליטה גוברת של בתי הספר. כך למשל, מורה הדגימה בריאיון את העבודה בגפ"ן:

בגפ"ן עצמו, כן, זה ממש לפי סלים. גם פה יש לך בדיוק הזמנות שעשינו לפי סלים. ופה את... את רואה? כל סל וההזמנות שכבר עשינו, ופה את יכולה לגשת ממש לפי סל. (א.1, רכזת גפ"ן צעירה, מורכבות גבוהה)

במקביל, יש מי ששכרו שירותי ייעוץ דרך הגפ"ן כדי להתמודד עם ניהול התקציב:

רכשנו ליווי של רואה חשבון, שיש לנו פגישה פעם בחודש, פעם בחודש וחצי, כדי באמת לבדוק שאנחנו מזינים בסלים הנכונים [...] כי יש תקציב קבוע, יש תקציב גמיש, יש תקציב רשות, יש [...] שוברים [...] אז אני לא שולטת, אני לא שולטת ואני לא מתכוונת לשלוט. יש לי רואת חשבון, אני משלמת על הליווי, אני יכולה לקרוא לזה - ליווי עסקי אפילו. (ג.1, מנהלת ותיקה, מורכבות גבוהה)

לסיכום, הנהלות בתי הספר רכשו ופיתחו את היכולת לניהול תקציב הגפ"ן בהתאם לדרישות הרפורמה. ניתן להציע לכך מספר הסברים. ראשית, עיצוב המערכת הדיגיטלית באמצעות מונחים כמו "סלי תקצוב" ו"העגלה שלי" מהדהד שפה מוכרת מעולמות המסחר המקוון, והדבר הופך את הפלטפורמה לאינטואיטיבית ולקלה להטמעה (Ellis & Marshall, 2018; Shen et al., 2018). שנית, הזמן שחלף וההתנסות בהפעלת המערכת תרמו לשיפור היכולת. כך נמצא גם לגבי תוכנית העבודה.

תוכנית עבודה. הנהלות בתי הספר הפגינו מגוון יכולות בגיבוש תוכנית העבודה הבית ספרית, בדרך כלל תוך שיתוף דרגי ביניים בבחירת המענים ובשילובם, כפי שתיארה אחת המנהלות:

רכזת חינוך חברתי צריכה להגיש תוכנית, צוות יועצות צריכות להגיש תוכנית. חלק מהתוכניות שלהן צריכות להירכש בגפ"ן. זאת אומרת, כל ההרצאות הייעוציות, עמותות, כל מיני דברים כאלה. אנחנו צריכים להכניס לתוך הגפ"ן. אז הם צריכים לבוא עם תוכנית מובנית, מסודרת [...] כל צוות והבקשות שלו, ואז גם בהנהלת בית הספר [...] עושים ימי היערכות ובונים תוכנית שנתית (ג.2, מנהלת צעירה, מורכבות גבוהה)

בחלק מבתי הספר גובשה התוכנית מתוך תפיסה שוויונית המכוונת לספק מענה לכלל התלמידים: "הגפ"ן נוגע בכולם, כן. זה חשוב שהוא נוגע בכולם [...] אם את מדברת על איזושהי הוגנות ושוויון" (ב.5, מנהלת ותיקה, מורכבות פחותה). במקומות אחרים הודגש השימוש בגפ"ן להשלמת חוסרים בבית הספר: "מה שאני אקח מבחינה פדגוגית לימודית, זה רק דברים שאני אומרת: חסר לי בהון האנושי של בית הספר [...] את תיכנסי לגפ"ן, זה כל מה שבית הספר יותר חלש בו" (ב.1, מנהלת ותיקה, מורכבות פחותה).

לצד יכולת זו, דרישות רגולטיביות השפיעו על עיצוב התוכנית והגבילו את מרחב הבחירה. מנהלת צעירה תיארה זאת כך:

הגפ"ן מגביל אותך בסכומים מסוימים לקחת דברים שאת לא בטוח שאת רוצה אותם, ולא הייתי לוקחת אותם [...] כי אם את לא לוקחת לוקחים לך את הכסף. מצד אחד אומרים "יש אמון במנהל", מצד שני "לא, תעשה 60% מהדבר הזה, אתה עושה מה שאנחנו אומרים לך". (ד.3, מנהלת צעירה, מורכבות פחותה)

אחת המנהלות סיפרה על ניסיון להתנגד לדרישה לרכוש את ההדרכות של משרד החינוך:

הצבענו ברגליים. מותר לנו לבחור בגפ"ן מה שאנחנו רוצים? אני רוצה לתת לילדים, לא רוצה לתת למורות. אמרנו "לא מצאנו הדרכות" [...] לא בחרנו כלום! [...] ואז משרד החינוך הכניס את זה ל"שוברים", הוא חייב אותנו [...] ככה עקפו את המרד שלנו. ואז כמובן שלקחת, כי ממילא אני משלמת. (ב.6, מנהלת ותיקה, מורכבות פחותה)

לסיכום, בתי הספר הציגו יכולת גבוהה לגבש תוכנית עבודה ולתאם בין משאבים ודרישות פורמליות, גם בתנאים של גמישות מוגבלת ותקציבים "צבועים", שהפחיתו את מרחב שיקול הדעת שלהם.

שילוב במערכת השעות. שילוב תוכניות הגפ"ן בבית הספר מקבל ביטוי בהטמעתן במערכת השעות. כאמור, זוהי פרקטיקה שגורה בבתי ספר, ורוב ההנהלות היו מיומנות בה עוד לפני הרפורמה. כך למשל הציגה זאת רכזת מערכת:

השיבוץ וההוצאה של התלמידים מהכיתות גם כן אל מול המערכת, בשיקול דעת – במקצועות הליבה אנחנו לא נוגעים. כן מעדיפים להוציא ממקצועות ערבית, או תרבות ישראל שיותר קל להשלים. (ד.5, רכזת מערכת ומנהלת צעירה, מורכבות פחותה)

היו בתי ספר שבהם השיבוץ במערכת השעות אפשר מודל בחירה לתלמידים, כפי שתיארה זאת אחת ממנהלות החט"ב:

פשוט בניתי את זה בתוך המערכת. הכנסנו שיעורים לתוך המערכת לכל שכבה [...] אני מוסיפה עוד שיעורים לילדים במערכת, שזה דבר גדול. פחות שיעורים מסכים, והם עושים מה שהם אוהבים, והם גם יכולים לבחור. (ג.2, מנהלת ותיקה, מורכבות גבוהה)

במקביל, גם תכנון הלמידה של הצוות דרש התאמה למערכת השעות, כפי שתואר באחד הראיונות:

הדרכת שפה, הייתה צריכה להגיע [ב]יום רביעי [...] אמרתי אני לא מוכנה, ההדרכה בשפה תהיה רק [ב]יום שלישי. כי כל המחנכות נמצאות פה רק יום שלישי. אין מצב שתהיה פה הדרכה בלי מחנכות! [...] אמרתי סליחה, זה לא מתאים לי. אני לא... משרתת את ההדרכה, ההדרכה צריכה לשרת אותי. (ג.3, מנהלת צעירה, מורכבות גבוהה)

לעיתים שיבוץ התוכניות אפשר לבתי הספר לצמצם את גודל הכיתות וליצור שעות רוחב,³ בזכות הכנסת כוח אדם נוסף לבית הספר. אחת המנהלות תיארה זאת כך:

אנחנו מכניסים שני מורים לכיתה בזכות הגפ"ן. למה? כי אני יכולה להכניס בשעות בודדות מורה נוסף. אז זה משאב. גם אם זה קצת קשה בירוקרטית, אז תחלקו את העבודה, תעשו אותה, תמצאו לכם סדירויות. (ג.1, מנהלת ותיקה, מורכבות גבוהה)

ציטוט זה מעניין משום שלצד הקצאת המשאבים – תקציב, כוח אדם, זמן ומקום, אין מעורבות בפרקטיקה בפועל של מורים שהוצמדו להוראה ביחד באותה הכיתה. בפער הזה, בין מתן משאב ניהולי לחוסר במשאב הפדגוגי, הנהלות בתי הספר נושאות לבדן באחריות על מימושם של עקרונות הוראה מורכבים, כמו למידה דיפרנציאלית. לבסוף, בתצפיות זוהה שיפור בעקבות צבירת הניסיון בעבודה עם הרפורמה. כך תיארה זאת אחת המנהלות:

אז לומדים תוך כדי, אין מה לעשות. [ב]רוב המערכות לומדים תוך כדי הליכה [...] בהתחלה היה קשה לנו לקבל [...] היום אני יכולה להגיד לך את זה. שנה שעברה נבהלנו, לא הבנו מה זה ולא הבנו למה. (א.3, מנהלת ותיקה, בית ספר במורכבות גבוהה)

כך, למרות חוויית בלבול ראשונית, עם הזמן חלה הסתגלות ליעדים המינהליים של הרפורמה כחלק משגרת העבודה בבית הספר. עם זאת, דפוסים אלו לא נמצאו בהטמעת היעדים הפדגוגיים.

הוראה דיפרנציאלית והישגים לימודיים. בראיונות, בתצפיות ובמסמכים עלו עדויות ליכולת חלקית בלבד, אם בכלל, להטמעת יעדי הרפורמה הפדגוגיים. היעדרה של יכולת זו מקביל לממצאים על היעדר ההבנה בתחום זה, היינו חוסר ידע כיצד להתאים את דרכי ההוראה והלמידה. מדובר בפער מערכתי הנובע מחוסר מתמשך בהכוונה ובהכשרה, ולא מכשל ניהולי של בתי הספר, כפי שעלה גם בבחינת מרכיב התמיכה.

תמיכה

תמיכה היא מרכיב הכרחי להטמעת הרפורמה, אשר מתייחס לסיוע המוצע לצוותים על ידי גורמים מחוץ לבית הספר (הסיפור מ"החוץ פנימה"). מרכיב התמיכה כולל תהליכי ליווי, הדרכה, הכשרה, מינוי נושאי תפקידים והנחיות פורמליות. במחקר נמצא כי גם הטמעתו של מרכיב זה השפיעה, כמו במקרים הקודמים, בעיקר על ההיבט המינהלי.

ניהול תקציב. ככלל, הנהלות בתי הספר הכירו והעריכו את התמיכה אשר הציע להן משרד החינוך, כפי שתיארה המנהלת הבאה:

3 פיצול הכיתה לשתי קבוצות נפרדות, אשר לומדות במקביל בחדרים שונים עם אנשי צוות שונים.

משרד החינוך הקים צוות תמיכה עצום של הגפ"ן, שאת יכולה לפנות אליו אישית, ישירות [...] באופן בלתי אמצעי [...] קודם כול שפע של הדרכות מקוונות, שהן גם מוקלטות וגם אונליין. ויש מדריכות בקבוצה שכל הזמן אומרות "השבוע אנחנו נהיה בעיר הזאת, מי רוצה שיירשם". אז הן באות אלייך, את מקבלת הדרכה. את יכולה להרים טלפון ישירות למדריכה ולשאול ולהתייעץ. (ב.4, מנהלת ותיקה, מורכבות פחותה)

בחלק מהראיונות תוארה תמיכת המטמיעות של הגפ"ן ברמה המחוזית:

התמיכה במחוז, בכל התהליכים האלה, הליווי, הוא 110 [אחוזים], לא 100. הזמינות, ההבנה של המחוז שצריך פה מישהי שהיא על זה... באמת, מעל ומעבר מבחינת הזמינות, המענה, הרצון לבוא לקראת, המוכנות לעזור, וגם הרצון להתגמש ולקחת דברים שהעלינו, לנסות כמה שיותר, עם מי שנמצא למעלה [...] המקום היחיד שלא הייתה בו גמישות זה ההדרכה של משרד החינוך. (ב.2, מנהל ותיק, מורכבות פחותה)

בחלק מהמקרים התייחסו המרואיינים גם לתמיכה שקיבלו מהרשויות המקומיות, אשר הגדירו תפקיד חדש לטובת הטמעת הרפורמה. מקור תמיכה משמעותי נוסף היה מנהלי בתי ספר אחרים:

במפגש מנהלים אנחנו יושבים ואנחנו מדברים על זה. אנחנו מעבירים מידע – איך עושים את זה. אני מתקשרת לחברה ואני אומרת לה "תגידי, איך עשית את זה ואת זה?" [...] אני זוכרת שקבענו שישי בבוקר, ופשוט עשיתי איתה. שתינו פתחנו את המחשב, היא נתנה לי את הקוד שלה, ועשיתי במחשב שלי את שלה, כדי שהיא ממש תוכל לעשות את זה אונליין. אבל גם אני נעזרתי וגם נעזרו בי, וזאת הדרך. (ב.6, מנהלת ותיקה, מורכבות פחותה)

לסיכום, הנהלות בתי הספר היו מודעות וערות למקורות התמיכה השונים הזמינים להן להטמעת הרפורמה, ובמקרים רבים אכן השתמשו בהם. במקביל הן יצרו לעצמן רשתות תמיכה כדי להתמודד עם הפרקטיקות לניצול תקציב הרפורמה.

תוכנית עבודה. גיבוש תוכנית העבודה לווה במקורות תמיכה מגוונים. למשל, היו רשויות שעשו "שוק ספקים" להיכרות עם ספקי התוכניות: "מנהלת המחלקה של החטיבה הבוגרת בעיר, עשתה מן פורום כזה או פאנל כזה שהביאה כל מיני תוכניות [...] אז הם הציגו את עצמם לפנינו ועברנו בביתנים כאלה" (ג.2, מנהלת ותיקה, מורכבות גבוהה). מנהלת נוספת תיארה את התמיכה שקיבלה מהמשרד, הפיקוח וקולגות בגיבוש תוכנית העבודה:

הזומים (Zoom) מאוד עזרו. גם של משרד החינוך, של הפיקוח [...] נכנסתי לכולם. ענו על כל שאלה ושאלה, לא פסחו על אף שאלה. היה ליווי באמת... גם ווטסאפ – הם עונים על כל שאלה [...] מצד שני, זה הצריך מאיתנו שעות מעבר לשעות העבודה של ללמוד ביחד. אנחנו התאגדנו שלוש מנהלות בעיר ופשוט למדנו את החוברת ביחד. עברנו עמוד, עמוד, עמוד... כל הקיץ בעצם [...] למדנו את הגפ"ן כדי להתחיל את השנה כמו שצריך. (ד.2, מנהלת צעירה, מורכבות פחותה)

אולם למרות התמיכה הרבה שתוארה, היא לא תמיד הספיקה, והמנהלות נזקקו לתמיכה משותפת זו בזו ולהשקעת זמן ניכרת, כפי שמעיד גם החלק הבא.

שילוב במערכת השעות. הנהלות בתי הספר העלו צורך מועט בתמיכה במרכיב זה. משרד החינוך אומנם הציע מסמך תבנית לוועדה המלווה, אך לא הייתה התייחסות לכך במחקר. כן נמצאה התייחסות של מנהלת לתגובת המפקחת על תהליכי תכנון מערכת השעות:

מה שעשינו בהתחלה זה הכנסנו תוכניות או הוצאנו תלמידים מתוך הכיתות. ואז היו נניח חמישה ילדים שקיבלו את התוכנית הזאת ועוד חמישה ילדים ש... על פי מיפוי שעשינו. ואז הייתה לנו ועדה מלווה של חטיבת הביניים והמפקחת אמרה "מה פתאום, לא מוציאים ילדים מהכיתות – אני לא מרשה". ממש נזפה בנו [...] אמרתי, "אוקיי, אבל אין לי פתרון". היא אמרה "תמצאי פתרון". (ג.2, מנהלת ותיקה, מורכבות גבוהה)

כאמור, מהמחקר עלה כי הנהלות בתי הספר שולטות בהתאמת מערכת השעות, אך פחות ביעדים הפדגוגיים.

הוראה דיפרנציאלית והישגים לימודיים. לא נמצאו במחקר עדויות לתמיכה ביעדים הפדגוגיים של הרפורמה. במקביל, לא נמצאו עדויות לכך גם במסמכי הרפורמה. ההיבט היחיד בעל זיקה לנושא היה שעות ההדרכה של מדריכות משרד החינוך, אך ההתייחסות לכך עסקה בעיקר בקשיחות התקציבית, וכן בהיקף שעות ההדרכה והיעדר האפשרות להמרתן. המדריכות לא הוצגו כמקור תמיכה. כפי שתיארה מנהלת:

ההדרכה, שפעם היינו מקבלים בחינם, עולה עכשיו עשרת אלפים שקלים לכל מדריך. ואחת הבעיות בגפ"ן הייתה שבעצם את חייבת [...] בתוך הגפ"ן יכולתי לקחת רק מלא, אז הייתי צריכה לקמבן עם מנהלת אחרת שהיא תיקח חצי [...] התעסקות מטורפת [...] בשביל הדרכה אני צריכה לשחרר את המורות [...] עכשיו אני לתומי, אמרתי – יש לי יועצות חדשות השנה, אני אביא להן גם הדרכה [...] אבל כמה הדרכה אתה יכול לספוג ביום אחד בשבוע? [...] והיועצות שרציתי שיהיה להן באמת סל תמיכה ולקחתי יותר מדי. בדיעבד כבר לא יכולתי להוריד. (ד.6, מנהלת צעירה, מורכבות פחותה)

בשנה השנייה, ניתן כבר היה לרכוש רק חצי יום הדרכה דרך הגפ"ן. לסיכום, הטמעת הרפורמה לוותה בתמיכה בעיקר בתחומי ניהול התקציב וגיבוש תוכנית עבודה; תמיכה בנושא מערכת השעות כמעט ולא דווחה, וכך גם בנושא ההוראה הדיפרנציאלית וקידום ההישגים. נוסף על כך, במקרים מסוימים נתפסה התמיכה כתנאי מערכתי מחייב, מצב שבו נחלשת ההבחנה בין תמיכה לבין אחריות.

אחריותות

אחריותות היא מערכת הציפיות והמדדים שההטמעה מעצבת בהתאם לבהירותם. **ניהול תקציב.** האחריותות בניהול התקציב בלטה בעדויות המחקר, ובעיקר הצורך בעמידה מדויקת בנוהלי הבקרה:

היום בבוקר הייתי צריכה להזמין תוכנית של 25 אלף שקלים ביוזמות, הוא חסם אותי ולא נתן לי להזמין [...] הגעתי למינהלנית, ישבתי אצלה בבוקר, אמרתי: איך אנחנו מזמינים את ה-25 אלף שקלים. בדיוק הרו"ח שלח את הדוח הזה, ואני רואה

שאנחנו בחריגה [...] איך יכול להיות שאני בחריגה? [...] המתח הזה שכל הזמן לעמוד בתקציב, שלא יחסר, שאני לא אחרוג. (ג.1, מנהלת צעירה, מורכבות גבוהה)

הציטוט מדגים את הצורך בעמידה מדויקת וקפדנית של הבקרה על התקציב, וכיצד אי-עמידה בכללים גוררת סנקציות – חסימה. עבודה זו כרוכה בשליחת מסמכים ואסמכתאות דיגיטליות.

במסגרת הגפ"ן הוקם מערך רואי חשבון ובקרים המפקחים על ניהול תקציבי הרפורמה. המעבר לניהול אחיד במערכת אחת וליווי גורמי תקצוב יצר בתחילת ההטמעה עומס ותסכול בבתי הספר, אך בשנה השנייה והשלישית כל ההנהלות דיווחו על בהירות גוברת ועל עמידה מלאה ביעדי הניהול התקציבי. דפוס זה לא נמצא בבחינת יעדי הרפורמה האחרים.

תוכנית עבודה. נוסף על אישור הוועדה, שהיה מדד מרכזי לאחריות לגבי תוכנית העבודה, ההנהלות ניסו להבין כיצד תוכניות מהגפ"ן נתפסות בקרב התלמידים, ולעתים גם בצוות. כפי שתיארה אחת המנהלות:

לפי הלך הרוח כאילו [...] את מרגישה אם משהו לא תופס, לא קורה, אז זה לא זה [...] אם הדבר הזה בשמונה ורבע וכולם עייפים ושחוקים, ולא כל כך בא להם עכשיו פעילות, אז אני צריכה לעשות משהו אחר. (ב.5, מנהלת ותיקה, מורכבות נמוכה)

לצד התרשמות בלתי אמצעית, היו בתי ספר שיזמו משובים מהתלמידים ו/או מהצוות, כבסיס להחלטה על המשך תוכניות או הפסקתן. רכזת אחת תיארה כיצד היא "שואלת, מתעניינת מדי פעם, מה שלומם, מה הם חושבים", ומתבססת גם על נוכחות התלמידים בפעילות (א.1, רכזת גפ"ן צעירה, מורכבות גבוהה). מנהלת אחרת הסבירה שהיא נוהגת "לשאול את הצוות, לדבר עם כל המורות הרלוונטיות" (ב.6, מנהלת ותיקה, מורכבות פחותה), ולאסוף רשמים מה צריך לשנות.

מהשנה השנייה נדרשו הנהלות למלא חוות דעת על המפעילים כחלק מדוח הביצוע וכתנאי לפתיחת המערכת, כתחליף חלקי לרגולציה והעברת האחריות להערכת איכות התוכניות ממשרד החינוך אל ההנהלות. עם זאת, מהראיונות עלה כי הדרישה לבחירה מבין אלפי תוכניות ולהערכת טיבן של התוכניות שנבחרו לא תואמת את היכולות ואת המשאבים של בתי הספר. עקב כך, ההערכה נשענת במידה רבה על התרשמות כללית, על רשמים אנקדוטליים (הצבעה "ברגליים") ועל המלצות מבתי ספר אחרים, יותר מאשר על מנגנוני הערכה שיטתיים.

שילוב במערכת השעות. מרכיב האחריותיות במערכת השעות התבסס בעיקר על מעקב פנימי בתוך בתי הספר. ניהול תקין של המערכת הוא חלק שגרתי מעבודת ההנהלה, שנועד להבטיח שכל תלמיד ומורה יודע היכן עליו להיות, באיזו כיתה ובאיזה שיעור (אהוד-גולדברג וטובין, 2022). כפי שעלה גם מן הדברים הבאים:

המבחן הכי טוב היה באמת הסדנאות האלה [...] כי אמרתי להם "יואו, אנחנו מפזרות אלף תלמידים בוזמנית ביום שישי בשמונה ורבע, והם אמורים להתפזר בכל הכיתות בבית ספר". פתאום [תלמידי כיתות] א'-ב' הולכים לשם, ג'-ד' [...] ואני רוצה להגיד לך [...] באמת זאת הייתה חוויה. עמדתי במרכז כדי לחלוש על כולם – מי הולך לאן, מי צריך עזרה? לאן אתם צריכים? – תוך חמש דקות על השעון כולם היו בכיתות. כולם הסתדרו. (ב.5, מנהלת ותיקה, מורכבות פחותה)

מנהלת נוספת התייחסה לעדכון הצוות:

אני כותבת במשוב לכלל המורים שמלמדים בחטיבת הביניים, למחנכים, ליועצות, לכול – מוציאים משהו מסודר. "ביום הזה, בשעה הזאת באופן קבוע לעשרה מפגשים מתאריך כזה לתאריך כזה יצאו התלמידים הבאים לתוכנית". (ב.3, מנהלת ותיקה, מורכבות פחותה)

אולם בניגוד לשליטה במערכת השעות, שהייתה ברורה ושגורה, התמונה הייתה שונה בבחינת הערכת תרומתם של המענים לקידום ההוראה ולהישגי התלמידים.

הוראה מותאמת ותוצאות חינוכיות. כמו במרכיבים הקודמים, גם בתחום האחריות לא נמצאו אזכורים הנוגעים להוראה מותאמת ולקידום הישגים.

טבלה 2 מציגה את סיכום הטמעת הרפורמה לפי מדדי האפקטיביות עבור המטרות השונות, והיא מאפשרת לזהות את נקודות החוזק והחולשה בהטמעה כפי שהיא נתפסת בשדה.

טבלה 2: הטמעת רפורמת הגפ"ן, לפי יעדיה ומרכיבי ההטמעה האפקטיבית

מרכיב הטמעה אפקטיבית	הבנה	יכולת	תמיכה	אחריות		
					יעדי הרפורמה	
יעדים מינהליים	✓	✓	✓	✓	ניהול תקציב	✓
	הבנה מלאה לגבי ניצול כל התקציב	יכולת גבוהה לניהול התקציב בהתאם להנחיות	תמיכה נרחבת ככל שנדרש, ותוספת כוח אדם ייעודי	אחריות מלאה לעמידה בדרישות ומודעות לסנקציות		
	✓	✓	✓	✓		
יעדים פדגוגיים	✓	✓	✓	✓	תוכנית עבודה	✓
	הבנת התוכנית כשלב הכרחי באישור התקציב	יכולת גבוהה להכין תוכנית שתאשר בוועדה המלווה	תמיכה בהכנת התוכנית לקראת הוועדה המלווה	אחריות לעמוד בדרישות הוועדה		
	✓	✓	-	✓		
יעדים פדגוגיים	✓	✓	✓	✓	התאמת מערכת השעות	✓
	הבנת הצורך לשלב את המענים במערכת השעות	יכולת גבוהה לנהל מערכת שעות	לא נדרשה תמיכה חיצונית	אחריות על הטמעת התוכניות		
	✓	✓	✓	✓		
יעדים פדגוגיים	✓	✓	✓	✓	הוראה דיפרנציאלית	✓
	אין עדויות להבנה איך לאבחן צרכים ולהיענות להם	לא נמצאו יכולות או פרקטיקות מותאמות	אין דרישה או תמיכה חיצונית רלוונטית	אין עדויות על הוראה מותאמת		
	✓	✓	✓	✓		
יעדים פדגוגיים	✓	✓	✓	✓	הישגים לימודיים	✓
	אין הבנה איך להטמיע את יעדי ההישגים	לא נמצאו עדויות ליכולת לשיפור הישגים	אין דרישה או תמיכה רלוונטית	מחויבות למבחני הישג בלי קשר לרפורמה		
	✓	✓	✓	✓		

לסיכום, היעדים המינהליים הוטמעו באופן עקבי בכל בתי הספר, ללא קשר לוותק המנהלים או למורכבות הבית ספרית. בהתאם למסגרת של פולן (Fullan, 2000), נראה כי אפקטיביות זו נובעת מארכיטקטורת הרפורמה, המדגישה את התקציב ואת

הבקרה עליו. לעומת זאת, לא נמצאה הטמעה של היעדים הפדגוגיים, שוב ללא הבדל בין מנהלים או הקשרים של בתי הספר. זהו שיקוף לכך שעיצוב הרפורמה מתעלם מהסיפור הבית ספרי ומיחסי הכוח בינו לבין השלטון המרכזי, ואינו כולל תמיכה ואחריותיות, תנאים הדרושים להטמעה אפקטיבית.

דיון

ממצאי המחקר מתיישבים עם הספרות המתארת פערים בהטמעה בין רפורמות מינהליות לבין רפורמות פדגוגיות (כמו וולנסקי, 2020; Zohar, 2023; Fullan, 2006; Cuban, 2013). ההסבר המקובל לכך מתמקד בהיעדר הכשרה מקצועית או באי-התאמה להקשר (ראו למשל: Lingard et al., 2017; Gurova & Camphuijsen, 2020; Camphuijsen, 2021). תרומת המחקר הנוכחי היא בחשיפת האופן שבו מבנה הרפורמה תורם להטמעה הדיפרנציאלית. נוסף על כך, נמצאה מוכנות שונה ליעדי הרפורמה בתחום הניהולי לעומת הפדגוגי.

במקרה של הגפ"ן, היעדים המינהליים השתלבו היטב ברוטינות הקיימות בבתי הספר של ניהול תקציב, גיבוש תוכנית עבודה וארגון מערכת השעות, אשר נתמכות זה מכבר במשאבים ייעודיים. לכן, בהטמעת היעדים המינהליים כל שנדרש מבית הספר הוא עדכון של פעולות רוטיניות מוכרות, שבוצע בקלות יחסית בהתאם לגמישות המובנית ברוטינות ארגוניות לקבלת שינויים חיצוניים (Pentland & Feldman, 2005).

לעומת זאת, היעדים הפדגוגיים דרשו עיצוב רוטינות חדשות של הוראה, הערכה ולמידה מקצועית, ביחס למטרות, לפעולות ולמשאבים (Spillane et al., 2011). בהיעדר ליווי מקצועי והכוונה ליצירת רוטינות אלו, משאבי הרפורמה הופנו בעיקר ל"קמפוסים" של שיעורי בחירה, שהרחיבו את היצע השיעורים אך לא שינו באופן שיטתי תהליכי הוראה ולמידה (Weick, 2012). כמו כן, יעדי הרפורמה המינהליים נתמכו במשאבים ייעודיים ובמדדי הצלחה ברורים, ואילו היעדים הפדגוגיים נשענו על רוטינות ממוסדות פחות, על משאבים חלקיים ועל מדדים כלליים. לכן הם יושמו באופן חלקי וסימבולי בלבד.

ממצאי המחקר מצביעים אפוא על פער מובנה בין האילוצים המבניים של הארגון הבית ספרי, המוטים לניהול ריכוזי ובירוקרטי, לבין ציפיות מוסדיות רחבות לפדגוגיה איכותית שאינה נבדקת ואינה נתמכת באופן שיטתי, למעט באמצעות מבחני הישג אחידים (Baharav & Hadar, 2025; Nir, 2020). פער זה מסביר מדוע בהטמעת רפורמת הגפ"ן נענו היעדים המינהליים, ואילו היעדים הפדגוגיים קיבלו בעיקר התייחסות סמלית (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977). בכך המחקר מעמיק את ההבנה של "פער היישום" במדיניות ציבורית: ברפורמות חובה, בירוקרטים ברמת השטח נוטים לתעדף פעולות המייצרות לגיטימציה ניהולית ותקציבית על פני שינויים עמוקים בליבה הטכנית של הארגון (Dubois & Lotta, 2024). לכן, הפערים בהטמעה מוסברים לא רק באמצעות חוסר בהכשרה או התנגדות בשטח, אלא בעיקר באמצעות האופן שבו ארכיטקטורת המדיניות מעצבת את מוקדי המשאבים, האחריותיות והרוטינות הארגוניות.

נוסף על כך, המחקר תורם למודל ההטמעה האפקטיבית (Fullan, 2000) בשני אופנים. ראשית, בהמרת מוטיבציה להבנה: הגפ"ן היא רפורמת חובה, והתקציב הניתן במסגרתה הפך לחלק מתנאי הקיום הבסיסיים של בתי הספר. לכן השאלה עבור הנהלות לא הייתה "האם להצטרף לרפורמה?" אלא "כיצד לעמוד בדרישותיה?". במצב זה חשובה מידת ההבנה של מטרות הרפורמה ומדדי ההצלחה שלה. במחקר נמצאה הבנה גבוהה של

ההיבטים המינהליים ברפורמה, לעומת הבנה חלקית בלבד של המשמעויות הפדגוגיות שלה. שנית, המחקר העלה שארבעת מרכיבי ההטמעה האפקטיבית אינם פועלים כסדרה לינארית, אלא כמערכת דינמית: חוסר הבנה של המדיניות לא מנע הטמעה מלאה של היעדים המינהליים, ומנגד לא עורר מחויבות ליעדים הפדגוגיים. הדבר מחזק את הטענה כי הטמעה מינהלית כשלעצמה איננה מבטיחה שינוי פדגוגי (Cuban, 2013; Zohar, 2023), ומדגיש את מגבלות מנגנוני השליטה הריכוזיים, בהיעדר השקעה מתמשכת בבניית יכולת פדגוגית פנים בית ספרית.

מגבלות המחקר

המחקר התבסס על 18 בתי ספר, ולכן מאפשר הכללה אנליטית ולא סטטיסטית. נוסף על כך, מרבית הנתונים נאספו בשנתיים הראשונות להטמעת הרפורמה – פרק זמן חשוב להבנת שלבי ההטמעה הראשוניים, אך שאינו מאפשר בחינת מגמות ארוכות טווח. מחקרי המשך רחבי היקף שיבחנו בתי ספר נוספים ויעקבו לאורך זמן אחר דפוסי ההטמעה יוכלו לבחון עוד את הממצאים ולהרחיב עליהם.

תרומות המחקר

למחקר שלוש תרומות תאורטיות. ראשית, הוא מדגיש את הקשר בין הארכיטקטורה של הרפורמה להטמעתה האפקטיבית. שנית, הוא מחדד את ההבחנה בין יעדים מינהליים ליעדים פדגוגיים: בתי הספר ערוכים להגיב לשינויים מבניים באמצעים טכניים, ולשינויים פדגוגיים באמצעים רטוריים וסימבוליים. לבסוף, מהמחקר עלה כי הטמעה אפקטיבית איננה תהליך לינארי הכולל הבנה, תמיכה, יכולת ואחריותיות (Fullan, 2000), אלא תהליך דינמי תלוי הקשר. במקרה של הגפ"ן – שילוב של הבנה, תמיכה ואחריותיות הספיק כדי לבנות יכולת להטמעת היעדים המינהליים, אך לא לפיתוח יכולת להטמעת היעדים הפדגוגיים.

מבחינה מעשית, ההבחנה בין יעדים מינהליים ופדגוגיים דרך ארבעת מרכיבי ההטמעה יכולה לשמש כמחונן עבודה להנהלות בתי ספר, למדריכים ולמובילי רפורמות, אשר יאפשר לאבחן את הארכיטקטורה של הרפורמה בזיקה למרכיבי ההטמעה האפקטיבית לפני היישום. מודעות זו עשויה לסייע לקובעי מדיניות ולמטמיעי רפורמות לזהות כשלים צפויים, להתאים ציפיות ולתכנן ליווי מקצועי שיחזק את ליבת ההוראה והלמידה, ולא רק את מנגנוני הניהול.

באופן מעשי, בשלבי עיצובה של רפורמה, מומלץ שהעיצוב יכלול מרכיבים של בניית יכולת, תמיכה ואחריותיות גם להיבטים הפדגוגיים, לצד ההיבטים המינהליים. בהקשר של רפורמת הגפ"ן, ניתן להטמיע סט מדדים מפורש וברור בפלטפורמת הגפ"ן, כך שבחירת המענים ותקצובם ידרשו הצגת זיקה לצורך פדגוגי שזוהה בבית הספר; לפיתוח המקצועי המתאים של צוותי ההוראה והחינוך בבית הספר, כדי לתמוך ביכולתם לתת מענה לצורך זה; לדרכי היישום האופרטיביות במקצועות השונים בכיתות הלימוד (כיצד יבוא לידי ביטוי השינוי, או "מה נראה אחרת בעיניים?"); וכן לראיות מינימליות לביצוע, ולא רק לדיווח תקציבי. במקביל, יש לעצב את תמיכת הגורמים השונים במשרד החינוך ובמחוזות באופן מובנה שמכוון לפרקטיקות פדגוגיות, למשל יכולות של אבחון צורכי תלמידים, תכנון התערבות לשיפור המצב הקיים והסקת מסקנות על בסיס נתונים, ולא להסתפק בתמיכה טכנית בניהול התקציב. לבסוף, מומלץ לעצב את מנגנוני האישור והבקרה כך שהם ישקפו עדויות פדגוגיות קצרות וישימות, ובכך יקדמו את האפשרות להמיר את היעד הפדגוגי מיעד הצהרתי ליעד הניתן לניהול ולהטמעה.

מקורות

- אהוד-גולדברג, ע' וטובין, ד' (2022). מערכת השעות ותרומתה ליציבות ושינוי בית הספר. עיונים במנהל ובארגון החינוך, 37, 257-285.
- דרגיש, ר' וצבר-בן יהושע, נ' (2016). הרמנויטיקה והחקירה ההרמנויטית. בתוך נ' צבר-בן יהושע (עורכת), מסורות וזרמים במחקר האיכותני: תפיסות, אסטרטגיות וכלים מתקדמים (עמ' 66-85). מכון מופ"ת.
- וולנסקי, ע' (2020). תלמידי האתמול תלמידי המחר: שלושה גלים של רפורמות בעולם החינוך. שוקן.
- וולנסקי, ע' (2025) אשליית האוטונומיה: יובל שנים למאמצי קידום סמכותם הפדגוגית של בתי הספר. בתוך א' רוקח ו' אופלסקה (עורכים), מגמות חדשניות במנהל ומדיניות חינוך (עמ' 73-118). רסלינג.
- החלטת ממשלה 226, התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך (1.8.2021).
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה [למ"ס] (2025). אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2021. [קישור](#)
- משרד החינוך (2.6.2025). שקיפות בחינוך.
- משרד החינוך (10.6.2025). מצגת וועדה מלווה, קישורים, תוכנית גפ"ן לשנת הלימודים תשפ"ו.
- שקדי, א. (2003). שיטות איסוף נתונים, תצפית מעורבת. בתוך מילים המנסות לגעת: מחקר איכותני - תיאוריה ויישום (עמ' 80-85). רמות.
- Aldridge, J. M., & McLure, F. I. (2024). Preparing schools for educational change: Barriers and supports — A systematic literature review. *Leadership and Policy in schools*, 23(3), 486–511. <https://doi.org/10.1080/15700763.2023.2171439>
- Amini, L., Korth, H. F., Patel, N., Peck, E., & Zorn, B. (2025). Empowering the future workforce: Prioritizing education for the ai-accelerated job market. *arXiv*, <https://doi.org/10.48550/arXiv.2503.09613>
- Argyri, P., & Smyrniou, Z. (2024). Developing skills and attitudes for preparation future workforce: STEM education strategies. *European Journal of Education and Pedagogy*, 5(5), 25–30. <https://doi.org/10.24018/ejedu.202>
- Baharav, H., & Hadar, L. L. (2025) Adapting the RPP model to non-US contexts: Broadening the perspective. In L. L. Hadar, & H. Baharav (Eds.), *Research-practice partnerships in education* (pp. 176–188). Routledge.
- Bonilla, S., & Dee, T. S. (2020). The effects of school reform under NCLB waivers: Evidence from focus schools in Kentucky. *Education Finance and Policy*, 15(1), 75–103. https://doi.org/10.1162/edfp_a_00275
- Camphuijsen, M. K. (2021). Coping with performance expectations: Towards a deeper understanding of variation in school principals' responses to accountability demands. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 33(3), 427–453. <https://doi.org/10.1007/s11092-020-09344-6>
- Chiesa, V., Frattini, F., Lazzarotti, V. & Manzini, R. (2007). How do measurement objectives influence the R&D performance measurement system design? Evidence from a multiple case study. *Management Research News*, 30(3), 187–202. <https://doi.org/10.1108/01409170710733269>

- Cohen, D. K., & Mehta, J. D. (2017). Why reform sometimes succeeds: Understanding the conditions that produce reforms that last. *American Educational Research Journal*, 54(4), 644–690. <https://doi.org/10.3102/0002831217700078>
- Cuban, L. (1990). Reforming again, again, and again. *Educational Researcher*, 19(1), 3–13. <https://doi.org/10.3102/0013189X019001003>
- Cuban, L. (2013). Why so many structural changes in schools and so little reform in teaching practice? *Journal of Educational Administration*, 51(2), 109–125. <https://doi.org/10.1108/09578231311304661>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Diehl, D. K. (2025). Forms of culture in the implementation of school reform efforts: A conceptual framework. *Theory and Research in Education*, 23(1), 61–76. <https://doi.org/10.1177/14778785241279734>
- Dubois, V., & Lotta, G. (2024). Street-level bureaucracy: Teaching policy (theory) in practice. In E. St. Denny, & P. Zittoun (Eds.), *Handbook of teaching public policy* (pp. 155–166). Edward Elgar Publishing.
- Ellis, A., & Marshall, M. T. (2019). Can skeuomorphic design provide a better online banking user experience for older adults? *Multimodal Technologies and Interaction*, 3(3), 63. <https://doi.org/10.3390/mti3030063>
- Fullan, M. (2000). The three stories of education reform. *Phi Delta Kappan*, 81(8), 581–584.
- Fullan, M. (2006). Design every policy, whatever the purpose, to build capacity, too. In *Leadership and sustainability: System thinkers in action* (pp. 96–98). Corwin Press.
- Fullan, M., (2021). *The right drivers for whole system success*. CSE leading education series.
- Fullan, M. (2025). *The new meaning of educational change* (6th ed.). Teachers college press.
- Grey, S., & Morris, P. (2024). Capturing the spark: PISA, twenty-first century skills and the reconstruction of creativity. *Globalisation, Societies and Education*, 22(2), 156–171. <https://doi.org/10.1080/14767724.2022.2100981>
- Gouëdard, P., Pont, B., Hyttinen, S., & Huang, P. (2020). *Curriculum reform: A literature review to support effective implementation*. OECD.
- Gurova, G., & Camphuijsen, M. K. (2020). School actors' enactment of a performative accountability scheme in Russia: Tensions, dilemmas and strategies. *European Educational Research Journal*, 19(3), 183–203. <https://doi.org/10.1177/1474904119856261>
- Hill, M., & Hupe, P. (2021). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. Sage.
- Houston, D. M. (2024). Polarization, partisan sorting, and the politics of education. *American Educational Research Journal*, 61(3), 508–540. <https://doi.org/10.3102/00028312241228280>
- IIEP-UNESCO (2024). *Adaptive implementation: From policy to practice in education reform*. UNESCO International Institute for Educational Planning.

- Li, J., Xue, E., & Guo, S. (2025). The effects of PISA on global basic education reform: A systematic literature review. *Humanities and Social Sciences Communications*, 12(1), 106. <https://doi.org/10.1057/s41599-025-04403-z>
- Lingard, B., Sellar, S., & Lewis, S. (2017). *Accountabilities in schools and school systems*. Oxford research encyclopedia of education.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- McCaslin, M., & Good, T. S. L. (1992). Compliant cognition: The misalliance of management and instructional goals in current school reform. *Educational Researcher*, 21(3), 4–17.
<https://doi.org/10.3102/0013189X021003004>
- Merriam, S.B. (2015). *Qualitative research: A guide to design and implementation*. Jossey-Bass.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
<https://doi.org/10.1086/226550>
- Murphy, J. (2020). The five essential reasons for the failure of school reforms. *Journal of Human Resource and Sustainability Studies*, 8(1), 1–17.
- Nir, A. (2022). When policymakers are not true believers: The bounded rationality of policy borrowing. In C. C. Wolhuter, & A. W. Wiseman, (Eds.), *World education patterns in the Global North: The ebb of global forces and the flow of contextual imperatives* (Vol. 43, pp. 169–181). Emerald Publishing Limited.
- OECD (2015). *Education policy outlook 2015: Making reforms happen*.
- OECD (2023). *Future of education and skills 2030/2040*.
- Pentland, B. T., & Feldman, M. S. (2005). Organizational routines as a unit of analysis. *Industrial and Corporate Change*, 14(5), 793–815. <https://doi.org/10.1093/icc/dth070>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation* (Vol. 708). University of California Press.
- Ramberg, M. R. (2014). What makes reform work? School-based conditions as predictors of teachers' changing practice after a national curriculum reform. *International Education Studies*, 7(6), 46–65.
- Sahlberg, P. (2016). The global educational reform movement and its impact on schooling. In K. Mundy, A. Green, B. Lingard, & A. Verger (Eds.), *The handbook of global education policy* (pp. 128–144). Wiley Blackwell.
- Shen, Z., Xue, C., & Wang, H. (2018). Effects of users' familiarity with the objects depicted in icons on the cognitive performance of icon identification. *i-Perception*, 9(3), 2041669518780807. <https://doi.org/10.1177/2041669518780807>
- Schlesinger, A. M. (1999). *The cycles of American history*. Houghton Mifflin.

- Senior, C., & Sahlberg, P. (2025). The evolution of the OECD's position on equity in global education. *International Journal of Educational Development*, 114, 103241. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2025.103241>
- Spillane, J. P., Parise L. M. & Sherer, J. Z. (2011). Organizational routines as coupling mechanisms: Policy, school administration, and the technical core. *American Educational Research Journal*, 48(3), 586–619. <https://doi.org/10.3102/0002831210385102>
- Stake, R. E. (2013). *Multiple case study analysis*. Guilford press.
- Trinidad, J. E. (2024). An organizational sociology of education: Using structural, network, and ecological perspectives to study schools. *Sociological Inquiry*, 94(4), 968–993. <https://doi.org/10.1111/soin.12583>
- Tyack, D. B., & Cuban, L. (1997). *Tinkering toward utopia: A century of public school reform*. Harvard University Press.
- Volante, L., & Mattei, P. (2024). The politicization of PISA in evidence-based policy discourses. *Policy Futures in Education*, 22(8), 1554–1569. <https://doi.org/10.1177/14782103241227309>
- Weick, K. E. (2012). Educational organizations as loosely coupled systems. In P. Klaus, & S. Müller (Eds.), *The roots of logistics: A reader of classical contributions to the history and conceptual foundations of the science of logistics* (pp. 389–410). Springer.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage.
- Zhao, D., & Selvaratnam, D. P. (2024). A systematic literature review on the reform of vocational education in China. *Cogent Education*, 11(1), 2343525. <https://doi.org/10.1080/2331186X.2024.2343525>
- Zohar, A. (2023). Feedback from an ongoing reform: Analyzing the implementation of the Meaningful Learning Reform in high school. In A. Zohar (Ed.), *Scaling up higher order thinking: Demonstrating a paradigm for deep educational change* (pp. 135–169). Springer.