



**פרק 3: מתווה לניהול הפיתוח המקצועי
של כוח האדם בהוראה**





רק זה עוסק בהסדרי הניהול והארגון הנדרשים כדי לקדם פיתוח מקצועי מיטבי של מורים ועובדי הוראה וכדי לתמוך בתהליכים הללו במערכת החינוך כולה. הסדרים אלו כוללים תהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות, דרכי תקצוב, הסדרים לתמיכה בתהליכים שעליהם יוחלט בכל דרגי המערכת ודרכים לבקרה ולאחריות לדיווח (אחריותיות, Accountability). ההצעות בפרק זה מבוססות על הלמידה המקיפה שערכה הוועדה ועל המסקנות הנובעות מסקירת הספרות הרלוונטית בפרק 2. מסקנות אלו מצביעות על הצורך במגוון שיטות ותכנים של פיתוח מקצועי וכן על הצורך להתאימם לצורכיהם של מורים, של בית הספר ושל המערכת. ריבוי הצרכים ברמות השונות של המערכת מציב אתגר ניהולי מורכב, שפרק זה מנסה להתמודד עימו בהסתמכות על משאבים קיימים במערכת ובלא צורך בשינויים מבניים מרחיקי לכת.⁸

רקע

אחד האתגרים המרכזיים העומדים בפני מערכת החינוך הוא התאמת מבנה המערכת לצרכים של המאה ה-21. במשך שנות קיומו עבר משרד החינוך הישראלי כמה שינויים מבניים, בהם שינויים רחבי היקף: הקמת המינהלים במחצית השנייה של שנות ה-80 ויצירת מינהלים נוספים חדשים; העברת תוכניות ופעילויות ממינהל למינהל; שינויים באופני התקצוב והעברת האחריות על תחומים רבי חשיבות לגופים עצמאיים למחצה, למשל הערכה ומדידה (ראמ"ה) והכשרת מנהלי בתי ספר (אבני ראשה), בעקבות דוח ועדת דוברת; וכן שורה של מיקורי-חוץ והפרטות של חלקים מהשירות החינוכי (השתלמויות, ספרי לימוד, לימודי העשרה והוראתם, תקשוב ההוראה וכדומה) - בהם גם חלקים נרחבים של הפיתוח המקצועי של מורים והבקרה על ביצועם.

למרות השינויים הללו נותר המבנה של משרד החינוך מבנה בירוקרטי, מסורתי ויציב. המבנה הבירוקרטי המסורתי הוא ביטוי של דמוקרטיה ייצוגית, ומטרתו לבצע בפועל את אספקת השירות החינוכי מתוך תפיסה של אחריות כוללת להבטחת חינוך שוויוני לכול. הנחות היסוד להקמת מערכת החינוך במתכונת זו מעוגנות בתפיסה הממוקמת על הרצף של גישות סוציאל-דמוקרטיות, בהתאם להגדרת המדינה את עצמה בתחילת שנות ה-50. כך נותרו על כנם שני החוקים המכוננים את מערכת החינוך הישראלית: חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 וחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, אולם נערכו בהם תיקונים ותוספות מפעם לפעם. הניסיון להחיל שינויים מבניים רבים ובה בעת לשמר את מאפייני המבנה הבסיסיים של המערכת יצר מתח וסתירות פנימיות בין מרכיביה.

יתרונו המובהק של המבנה הבירוקרטי הקלסי הוא באספקת שירות אוניברסלי אחיד. במקרה של משרד החינוך, מדובר בשירות אחיד לבתי הספר ולמורים, המניח את קיומן של הסכמות רחבות באשר לשירותים החברתיים הרצויים, הנחה שמסיבות רבות הייתה סבירה עד אמצע שנות ה-70. כמו בכל מערכת בירוקרטית משוכללת, כל פונקציה מתבצעת במסגרת של יחידה מובחנת בעלת מבנה היררכי של ממונה וכפופים. ההנחיות יורדות מהמטה לאורך היחידה, והמידע עולה מהשטח לאורך היחידה ולכיוון המטה, שעליו לשפר ולתקן את המדיניות על פי המידע המתקבל מהשטח. יכולת קביעת המדיניות במטה המשרד והתאמתה

8 פרופ' משה יוסטמן אינו שותף לדעות המובעות בפרק זה. ראו חוות דעת המיעוט שמופיעה בסיומו של פרק זה.

לתנאים משתנים היא חיונית לתפקוד מיטבי של המערכת כולה. המבנה הזה מניח שהידע המקצועי הנדרש נמצא כולו ביחידה שעליה מוטלת האחריות לביצוע מטלה מסוימת. המבנה אינו מעודד שיח או שיתוף פעולה (רוחבי) בין היחידות.

בישראל, באופן ייחודי, משרד החינוך הוא הבעלים של החלק הארי של בתי הספר היסודיים, והמעסיק הישיר של כ-120,000 מורים בבתי הספר שבבעלותו. מאפיין נוסף של מערכת החינוך הישראלית הוא היעדרו של דרג שלטוני ביניים, כמו מחוז (כדרג שלטוני נבחר ולא כזרוע של תת-השלטון המרכזי) או דרג שלטוני אזורי, כפי שהמליצה ועדת דוברת (2005). הרשות המקומית, שהיא הדרג השלטוני הנוסף, אחראית, על פי החוק, על רישום תלמידים ועל שיבוצם בבתי הספר, על תחזוקת בתי הספר וצידום, והיא הבעלים של בתי הספר העל-יסודיים. ואולם הרשויות מפעילות רק כ-40% מבתי הספר העל-יסודיים בישראל, בעוד הפעלת שאר בתי הספר הועברה מהרשויות לרשתות חינוך פרטיות (על פי הנחיות חוזר מנכ"ל מ-2016 הרשויות מחויבות להסדיר העברה זו במכרז מסודר עד שנה"ל תשפ"א).

מיפוי המצב הקיים

ההסכמות שהתגבשו בשנות ה-50 ועליהן התבססו משרד הרווחה ומערכת החינוך החלו להתערער (בארץ ובמדינות רווחה אחרות) כבר בסוף שנות ה-70 של המאה הקודמת. ערעור זה התרחש כאשר שינויים חברתיים, כלכליים ופוליטיים העלו על סדר היום הציבורי את הצורך בשירותים מותאמים לקבוצות בעלות מאפיינים ייחודיים. המהלך הזה החל במערכת החינוך בישראל עם ההכרה בצרכים ייחודיים של בעלי לקויות, שבעבר כלל לא זוהו ולא הוגדרו, ועם כניסתם של בעלי עניין רבים לזירה החינוכית, ובהם רשויות מקומיות חזקות. במחצית שנות ה-80, עם העלייה של יהודי אתיופיה, הוכר הצורך בהתייחסות מיוחדת לקבוצה זו, הן במערכת החינוך הן במערכות חברתיות אחרות. למעשה ניתן לדבר על שלושה שינויים מרכזיים שיצרו פער בין המבנה הביורוקרטי המסורתי לצרכים הקיימים במערכת:

1. התחזקות של גישות חינוכיות רבות-תרבותיות ושל שיח בנושא זכויות הפרט וזכויות חברתיות קיבוציות העצימו את ההכרה בזכות לחינוך מותאם ובחובתה של המערכת לספק לקבוצות שונות באוכלוסייה חינוך כזה. הפתרון של משרד החינוך למתח שנוצר בין אספקת שירות אוניברסלי לבין ההכרה בצרכים ייחודיים של קבוצות היה הוספת פונקציות שנראו רלוונטיות לפתרון הבעיה - הקמת אגף עולים, פיצול החינוך המיוחד לאגפי לקויות וצרכים מיוחדים, הקמת מחלקה ולאחר מכן אגף (ואגף בכיר) לתכנון ולאסטרטגיה, הקמת אגפים ליישום רפורמה כזו או אחרת ועוד. כל תוספת כזו מאורגנת במבנה היררכי עצמאי, הן במטה הן במחוזות.
2. גידול בהיקפי הפעילות של המערכת, המקטין יכולת שליטה ובקרה של השלטון המרכזי. לכאורה המבנה הארגוני של המשרד הבנוי ממחוזות (מחוזות גיאוגרפיים ומחוז התיישבותי ארצי) ומיחידות מוכוונות אוכלוסייה קונקרטי (חרדי, ממלכתית, ערבי) היה אמור לתת מענה לגידול זה. אך כשם שצוין לעיל, יחידות אלו הן חוליה בשרשרת ההיררכית ואינן יחידות עצמאיות. כלומר השלטון המרכזי מחזיק בידיו את מירב הסמכויות ומפעיל את מדיניותו באמצעות המחוזות במודל "מניפה".
3. בעשורים האחרונים נכנסו מגוון של שחקנים נוספים לזירת ההשפעה על תוכני מערכת החינוך ויעדיה. ציינו לעיל את חלוקת העבודה הפורמלית בין השלטון המרכזי כאחראי בלבדי על התוכן לבין

השלטון המקומי כאחראי על המינהל. חלוקה זו החלה להתערער בשלהי שנות ה-70 בעקבות המעבר לבחירה ישירה של ראשי הרשות המקומית. רשויות חינוך מקומיות, במיוחד רשויות חזקות, הגבירו את מעורבותן ואת השפעתן על הנעשה במוסדות החינוך. אליהן נוספו בעשורים אלו שחקנים נוספים, כגון ארגוני מגזר שלישי ופילנתרופיה שקידמו אג'נדות חינוכיות מגוונות, הורים וארגוני הייצוג שלהם ותקשורת מקומית, שאומנם תפקידה לשקף לכאורה, אך במידה רבה היא מלבה תחרות בין מוסדית.

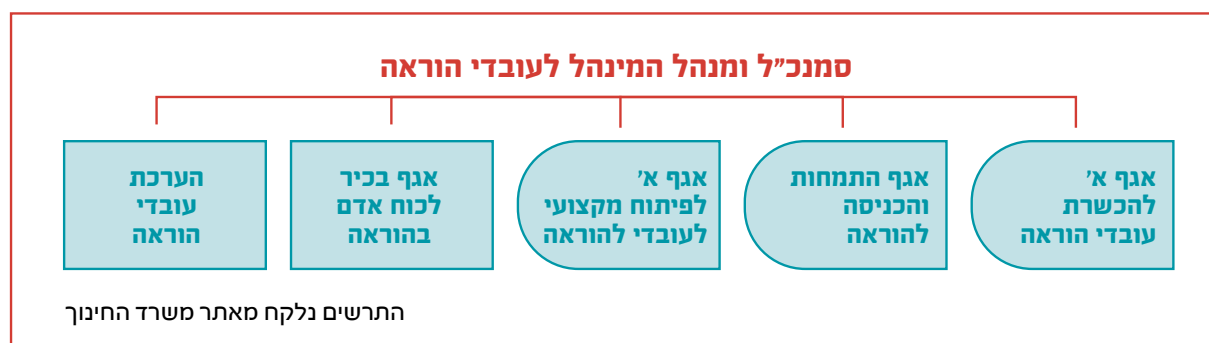
אל מול התפתחויות אלו ואל מול הניסיונות לשפר את היכולת של המשרד לספק שירותים מותאמים בלי לחולל שינויים מבניים יסודיים יותר, הגביר המשרד מאוד את תהליכי מיקור החוץ החל משנות ה-80 של המאה הקודמת. הדבר נעשה בשל רצון להתאים את השירות הספציפי לצרכים בשטח באופן מיטבי. מיקור החוץ של ביצוע הפיתוח המקצועי וההשתלמויות עולה בקנה אחד עם מגמות אלו.

פיתוח כוח אדם בהוראה - המבנה הארגוני והשינויים שהתחוללו בו

עד 1998 אגפי המטה של משרד החינוך הם שהחליטו מהן ההשתלמויות הרצויות בעבור מורים, בהתאם לאגפים שבהם התקיימו ההשתלמויות - אגפי הגיל, אגפי הטכנולוגיה או האגפים העוסקים בצרכים מיוחדים (או חינוך מיוחד). ביצוע ההשתלמויות נעשה באמצעות המרכזים הפדגוגיים (מרפ"דים), שהוקמו כבר לקראת סוף שנות ה-50 של המאה הקודמת. המרפ"דים השתייכו למשרד החינוך ועבדו בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות. תפקידם היה לרכז ידע וחומרי למידה ולספק השתלמויות.

בשנים 1992-1993, בעקבות ועדת הררי (מח"ר 98), הוקמו מרכזי מורים אזוריים, שבשיאם שירתו כ-12,000 מורים. בעוד המרפ"דים היו גופים של משרד החינוך, מרכזי המורים היו גופים שהוקמו בעקבות מכרזים ונועדו בתחילת דרכם להתמקד במדעים, אך במהרה היטשטש הגבול בינם לבין המרפ"דים. שני הגופים יועדו לשרת את מטרות המשרד, במיוחד במה שנוגע להטמעת תוכניות חדשות וחידושים טכנולוגיים (מרכז המידע והמחקר של הכנסת פרסם מסמך רקע בנושא אי-הבהירות בהבדלים בין שני סוגי המרכזים. ראו: לופוביץ, תשס"ב). ב-1998, בעקבות ביקורת על כפילויות ועל חוסר תיאום, הועברו כל התקציבים ומנגנוני ההשתלמויות למינהל ההשתלמויות, והמשנה למנכ"ל מונה לראש המינהל. בנובמבר 2001 הוחלט לבטל את המרפ"דים ואת מרכזי המורים ולהקים תחתם מרכזי פסג"ה אזוריים בפריסה ארצית.

על פי מסמכי משרד החינוך ותרשימי המבנה הארגוני של המינהל לעובדי הוראה, השימוש במונח "פיתוח מקצועי של עובדי הוראה" (ולא רק "השתלמויות") נעשה רווח החל משנת 2010. פונקציה זו נתפסת כחלק מרצף הקריירה של המורים. בשנת 2013 מינהל הכשרה ופיתוח מקצועי הורחב לכדי מינהל עובדי הוראה. להלן תרשים המבנה הארגוני מ-2014:



נעשה מאמץ ליצור מסגרת פונקציונלית אחת לכל פעילויות הפיתוח המקצועי של עובדי הוראה (בהינתן שהביצוע מפורז בין גורמים אקדמיים, עמותות, גופים במגזר העסקי ויחידים). עם זאת הניסיון לא צלח ובשנת 2014 נותקה פונקציית ההדרכה, שהייתה חלק משמעותי ממשאבי הפיתוח המקצועי של המורים, ממינהל עובדי הוראה והוכפפה למשנה למנכ"לית. תרשים של המבנה הארגוני של משרד החינוך מיוני 2018 מצביע על כך שגם לאחר שינויים מבניים נוספים שנערכו במשרד, הפיצול בין שתי פונקציות מובהקות של פיתוח מקצועי - אגף פיתוח מקצועי ואגף עובדי הוראה בתפקידי הדרכה - נותר בעינו.

ואולם לא רק ששתי הפונקציות הללו נותרו פונקציות נפרדות (העשויות להתחרות זו בזו), גם במינהלים, באגפים אחרים של מטה המשרד ובמחוזות מתקיימות פעילויות של פיתוח מקצועי לעובדי הוראה (איננו כוללים כאן את ההדרכה במינהל לניהול הון אנושי, שלא משרת עובדי הוראה):

- המזכירות הפדגוגית, הממונה על תחומי הדעת העיוניים הנלמדים במערכת החינוך, רואה עצמה אחראית לפיתוח המקצועי של המורים בתחומי הדעת. כך לדוגמה היא מפעילה מרכזי מורים ארציים, הפועלים בתחום הפיתוח המקצועי של מורים למתמטיקה ולמדעים זה למעלה משני עשורים.
- אגפיו השונים של המינהל הפדגוגי - אגפי הגיל (גיל רך, יסודי, על-יסודי), האגפים המקצועיים (שפ"י, חנ"מ, מחוננים ומצטיינים, שח"ר, עולים) ואגף מו"פ, ניסויים ויוזמות - עוסקים כולם באופן נמרץ בפיתוח מקצועי של עובדי הוראה.
- מינהל תקשוב, טכנולוגיה ומערכות מידע, כמעט בכל תתיחידה בו ובמיוחד במגמות המקצועיות והטכנולוגיות-מדעיות וביחידה למצוינות טכנולוגית, עוסק בפיתוח מקצועי של כוח אדם בהוראה. מינהל החינוך הדתי והמינהל ההתיישבותי עוסקים בפיתוח מקצועי של עובדי ההוראה המלמדים במוסדותיהם.
- מינהל חברה ונוער, לצד פועלו בקרב עובדי חינוך בזירה הבלתי פורמלית, עוסק בפיתוח מקצועי של מורים בתחומי החינוך החברתי בבית הספר והשל"ח.

אלו היחידות המרכזיות העוסקות בפיתוח המקצועי של עובדי הוראה, אך יחידות רבות נוספות במטה המשרד מעורבות בפיתוח מקצועי מעין זה. העובדה שיחידות רבות במטה המשרד מפעילות מערכי פיתוח מקצועי מעלה מורכבות נוספת שקיימת בתוך המטה עצמו - אי-התאמה בין היחידות המקצועיות, התופסות את עצמן אחראיות על הפיתוח המקצועי, ובמידה רבה רואות באגף פיתוח מקצועי ובאגף הדרכה מעין ספקי משאבים, לבין שני אגפי הפיתוח המקצועי הללו, המבקשים להגביר את מעורבותם בהיבטים תוכניים ומקצועיים בהפעלת המשאב היקר הזה.

מרכזי הפסג"ה, שהוקמו כאמור ב-2001, הם גורם מרכזי במתן שירותי הפיתוח המקצועי באזורם. תפיסת הפעולה שלהם, שעליה מבוססים מנגנוני הפעלתם, היא שיש להתאים את מדיניות הפיתוח המקצועי של המשרד לצרכים מקומיים ואזוריים. על פי חוזר מנכ"ל 8.2-16, "המרכזים לפיתוח סגלי הוראה", שנכנס לתוקף ב-1 באפריל 2007, מרכז הפסג"ה "אחראי למתן מענה עדכני לצורכיהם של עובדי ההוראה ושל מוסדות החינוך וליצירת מסגרות להתפתחות מקצועית של עובדי ההוראה לאורך כל שנות עבודתם" (סעיף 3.1). "...תוכנית [תוכנית עבודה שנתית] תיבנה על ידי מנהל מרכז הפסג"ה, בשיתוף נציגי הפיקוח הכולל והמקצועי, נציגי הרשות, מומחי תחום, מורי מורים, מדריכים וצוות הפסג"ה" (סעיף 4.3). עוד קובעות הנחיות המנכ"ל שבכל דרג (מטה, מחוז ואזור הפסג"ה) יוקם צוות היגוי; צוות ההיגוי האזורי (סעיף 5 ו-5.5) מורכב מיו"ר המפקח על פעילות הצוות וממונה על ידי מנהל המחוז, וכן נציגים של בעלי עניין, כמו נציגים של מנהלי אגפי חינוך ברשויות, נציגים של מנהלי מוסדות חינוך, מדריכים, מומחים ועוד.

המבנה מבטיח לכאורה התייחסות לצרכים המקומיים; ואולם בחינה של התהליך לאיתור צרכים לשם גיבוש תוכנית העבודה של מרכז הפסג"ה (סעיף 4.1 בחוזר המנכ"ל) מבהירה שמקורות הצרכים הם כדלקמן (סדר הקדימות כך במקור):

- תוכניות הלימודים הקיימות במערכת החינוך.
- הנחיות אגפי הגיל.
- דגשי המטה, המחוז והרשות.
- הנתונים הקיימים (תוצאות המיצ"ב, תוצאות בחינות הבגרות וכדומה).
- מפת עובדי ההוראה באזור על פי השתתפותם במסגרות להתפתחות מקצועית.

בפועל, 56 מרכזי הפסג"ה המפוזרים במדינה פועלים באופנים שונים. לעיתים הם משרתים ישירות יישוב חזק, לעיתים הם משמשים רק כצינור להעברת המשאבים או לאישור השתלמויות לשם גמול, ולעיתים הם מייעצים ומפנים לספקי פיתוח מקצועי בשיתוף פעולה עם הגורמים בשטח. הפיזור של תוכניות הפיתוח המקצועי בין גורמים שונים במערכת הביא, מצד אחד, לריבוי ולגיוון באמצעים ובתכנים של הפיתוח המקצועי, וכך כל מורה וכל מנהל יכול למצוא תוכנית ותוכן המתאימים לצרכיו. מצד שני, הריבוי הלא מתוכנן, שלעיתים גם איננו מנוהל, יוצר קשיים רבים:

- א.** עמימות במערכת באשר למטרות הפיתוח המקצועי: לעיתים מתקיים מתח בין הצורך להטמיע תוכניות לימוד חדשות וידע חדש לבין השאיפה להצמיח יכולות חדשות ולעודד מנהיגות בקרב מורים. גם השאיפה להוביל את המערכת לגישות מתקדמות של פיתוח מקצועי (כמו קהילות מורים, מורים מובילים וכדומה) מתנגשת לעיתים עם הצורך בפיתוח מקצועי דיסציפלינרי - אישי או קבוצתי.
- ב.** תחרות בין גורמי הפיתוח המקצועי על זמנם המוגבל של המורים ושל בתי הספר.
- ג.** חוסר התאמה בין סוגים שונים של תהליכי פיתוח מקצועי. דבר שגורם לבלבול ופוגע בתועלתם.
- ד.** הריבוי של תוכניות לפיתוח מקצועי והיעדר התכנון בתחום לא מאפשרים למידה על הצלחות או על אתגרים, ומונעים את היכולת לפעול לטיוב הפיתוח המקצועי.
- ה.** מערכת החינוך נותרה בלא מידע באשר לפעילות הפיתוח המקצועי בכלל המערכת, תופעה שלא מאפשרת גיבוש מדיניות קוהרנטית מחד גיסא, ולא מאפשרת בקרה מאידך גיסא.

השפעתם של אתגרים אלו ניכרת במיוחד כאשר נזכרים בלקחים מתוך המחקר על פיתוח מקצועי, כפי שנסקר בפרק 2 של מסמך זה. בין היתר מצביע המחקר על המסקנות הבאות: **(א)** החשיבות של יצירת סביבה ותנאים תומכים בבית הספר; **(ב)** הצורך לייצר שילוב קוהרנטי בין תהליכים פורמליים של פיתוח מקצועי לבין תהליכי למידה נמשכים בבית הספר; **(ג)** החשיבות הרבה של אופן היישום של תהליכי הפיתוח המקצועי דה פקטו; **(ד)** העובדה כי חלק מכיווני הפיתוח המקצועי המבטיחים ביותר, כגון הדרכה ומנטורינג, דורשים תכנון מקומי וכי הם קשים ליישום מערכתית.

מקורות לביסוס ההצעה לניהול הפיתוח המקצועי של כוח האדם בהוראה

ב-2010 התקיים במכון ון ליר בירושלים הכנס השני לחינוך, בהשתתפות מנכ"לים של משרדי חינוך מ-13 מדינות חברות ב-OECD וכן מומחי חינוך רבים. הלקח הבולט ביותר מהכנס, כפי שעלה בדוגמאות שהוצגו מרפורמות שנערכו במדינות המשתתפות, הוא הצורך בהעברת סמכויות ביצוע נרחבות לאלו הנמצאים בקו החזית החינוכי, לצד קביעת מדיניות ממשלתית ברורה הכוללת סטנדרטים חינוכיים, הענקת כלים ותמיכה למבצעי המדיניות והקפדה על ביצועה. כלומר, מהלך משולב של מתן אוטונומיה, גיבוש מדיניות על ויצירת חובת דיווח. בשל החיבור בין הרכיבים, מהלך זה כונה בדוח שסיכם את תובנות הכנס (שיפר, 2010) בשם "חלוקה מחדש של סמכויות ואחריות", ולא ביזור או לחלופין ריכוז סמכויות. עם כל העברה מושכלת של סמכויות לגורמים הקרובים לשטח חייבת להיעשות פעולה של מרכז (to centralize) בתחום אחר. איזון נכון, השומר על ערכים דמוקרטיים, מבטיח שיתוף, ממצה את החוזקות של רובדי השלטון השונים ומוביל לתוצאות חינוכיות רצויות.

כנס זה היה אחת ההשראות המרכזיות למחקר פעולה, המתקיים במכון ון ליר בירושלים מ-2013. המחקר בוחן מהם התנאים הנדרשים כדי לאפשר לרשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים להיות מעורבות יותר בניהול מערכות חינוך בתחומן. מקרה הבוחן הוא הפיתוח המקצועי של כוח האדם בהוראה בתחום הרשויות המקומיות הללו. מחקר הפעולה הוביל לפיתוח ולבחינה של מודלים של משילות משולבת בין הרשות המרכזית (משרד החינוך) לבין רשויות מקומיות. חלק קטן מהמודלים מצביעים על האפשרויות לחלוקה מחדש של תפקידים וסמכויות בין הרשויות השלטוניות. בהקשר זה יש לציין שמ-2018 כמה אנפים במשרד החינוך עורכים ניסויים שעיקרם שינוי "במארג היחסים" בין המשרד לבין הרשויות המקומיות, במגמה להפוך את הרשות המקומית לשותף פעיל יותר בהתוויה ובביצוע של מדיניות החינוך בתחומים שונים.

מכלול הידע והניסיון המתואר לעיל שימש אותנו בבואנו להציע את המתווה שיוצע בסעיף דלהלן. הביסוס התיאורטי למתווה זה נשען על שתי רגליים:

1. מסגרת רעיונית-ערכית - "סובסידיאריות" (subsidiarity): לסובסידיאריות שני פנים. הפן המוכר יותר הוא עיקרון המשילות, שהוטמע באמנה לאיחוד אירופה בסעיף 35(3), (Council of Europe, 1994; The European Communities, 1992) ולפיו על הממשלות לאצול מסמכויותיהן, מעוצמתן ומחובותיהן לרשות בעלת יכולות הביצוע הנדרשות הקרובה ביותר לאזרח (Blank, 2010; Colombo, 2012). הפן השני הוא הפן הרעיוני, ולפיו יש להכיר בקיומם ואף בערכם של מאוויים ושל צרכים מגוונים של קבוצות וארגונים (Glenn, 2012; Carozza, 2003; Cahill, 2017). שני הפנים הללו הם בעלי חשיבות שווה לענייננו. ארבע ההצדקות המהותיות לאימוץ הסובסידיאריות כמסגרת מארגנת למערכת היחסים בין רשויות שלטון (כפי שהן מופיעות במקורות דלעיל) הן:

- א. הזכות של קבוצות לטפל בענייניהן הן, אם יש להן היכולות הנדרשות.**
- ב. הסכנה לדיכוי או לשיתוק היכולות של הקבוצה אם היחידה הגדולה יותר תתערב בענייניה של הקבוצה ללא צורך.**
- ג. הרעיון שאפשר לחלק מחדש עוצמות וסמכויות שלא בדרך של משחק סכום אפס.**
- ד. הרעיון שאם הרשות המרכזית או הרשות הגדולה יותר תעסוק רק במה שמחובתה לעסוק בו, התוצאה תהיה שיפור של המשילות.**

עוד מאמצע שנות ה-90 החלו לדון באפשרויות להחיל את הרעיונות הללו על היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בארץ (בן-אליא, 2007, 2012; דרי, 1994; Blank, 2010).

2. תיאוריה של הפרקטיקה - "משילות משולבת": משילות משולבת היא "הסדר שלטוני, שבו סוכנות ציבורית אחת או יותר משתפת בעלי עניין שאינם מדינתיים בתהליך קולקטיבי של קבלת החלטות, שהוא פורמלי, מוכוון לקונצנזוס ודליברטיבי, ומטרתו לעצב מדיניות ציבורית או ליישמה, או לנהל תוכניות או נכסים" (Ansell & Gash, 2008, p. 543). מדובר בהסדר קבוע, במונח שאליו התייחסו אמרסון ונבאטשי (Emerson & Nabatchi, 2015) כשהשתמשו במונח "משטר של משילות משולבת" - collaborative governance regime: "צורה מסוימת, או מערכת של קבלת החלטות, ולפיה שיתופיות שחוצה גבולות (כמו גבולות ארגוניים ורמות שלטוניות או מגזריות) מייצגת דפוס התנהגות או דפוס פעולה רווח" (שם, עמ' 721).

דגם המשילות המשולבת שיוצע אינו מסגרת לפעולה יחידה שנועדה לחפש פתרונות מוסכמים לבעיה מוגדרת ומתוחמת, אלא מסגרת קבועה של התוויית מדיניות ויישומה, שבה שותפים בעלי עניין ממגזרים שונים. בהתבסס על הספרות בנושא המשילות המשולבת, הנחת המוצא של ועדת המומחים הייתה שתהליך גיבוש ההסכמות (הקונצנזוס) יחזק את האמון בין השותפים להסדר (Booher, 2004) ואת ההון החברתי שנדרש לפעולה משותפת (Innes & Booher, 1999). הערך הציבורי המצופה מהסדר כזה הוא גיבוש מודל של שותפות יעילה בין רשויות שלטוניות, ובינן לבין בעלי עניין אחרים. מודל מסוג זה יתמוך בגורם הקרוב ביותר לאזרח ויאפשר לו לעצב ולממש מדיניות מיטבית בעבור קבוצות מקבלי השירות: מורים, בתי ספר ורשויות מקומיות או אזוריות. מסגרת הפעולה של משילות משולבת עולה בקנה אחד עם הרעיון הכללי של הקמת צוותי היגוי בצומתי קבלת ההחלטות, כפי שהוא מופיע בחוזר מנכ"ל 8.2-16 בסעיף 5.

המרכיב המחבר בין רעיון הסובסידיאריות לבין הפרקטיקה של המשילות המשולבת הוא הטענה הרווחת בספרות על מדיניות ציבורית, שלפיה קביעת מדיניות היא עניין של שכנוע. לממשל המרכזי בסביבה רבי-גונית המתמודדת עם בעיות ועם נושאים מורכבים לעולם אין שליטה על המידע, ובמיוחד לא על אופן הביצוע של המדיניות. מרחק גדול בין מקום קביעת המדיניות לבין מקורות המידע ומקום הביצוע (השטח) מביא לכך שהמדיניות לא תבוצע, או שתבוצע באופן שונה מאוד ממה שכיוונו אליו קובעי המדיניות. על מנת להגביר את הסיכוי לביצוע המדיניות כהלכה יש לרתום את ה"שטח", ולמצוא דרכים להבניית דיון, לשכנוע ולשיתוף בתהליכי קביעת המדיניות וביישומה (ראו סקירת ספרות בנושא זה: Goodin, Rein & Moran, 2011).

ניהול של הפיתוח המקצועי - קווי מתאר להצעה לארגון המערכת

פרק 2 בדוח זה, המנתח את המחקר העדכני בדבר פיתוח מקצועי של מורים, מצביע על כך שיעילות הפיתוח המקצועי וטיבו תלויים בתנאים סביבתיים משתנים, באופן הביצוע הספציפי של פעולות הפיתוח, במאפייני המשתתפים ועוד. למרות אינדיקציות אחדות באשר ליעילותן של פעילויות מסוימות, המסר הברור הוא שהגורמים המקצועיים והשלטוניים הקרובים ביותר לאוכלוסיית היעד (דהיינו המורים ובתי הספר) הם שיוכלו להתאים את תמהיל הפיתוח המקצועי הרצוי לאורך זמן. עם זאת, כדי לאפשר העברת סמכויות ותפקידים מסוג זה לגורמים בשטח יש צורך במסגרת של מדיניות על הכוללת מטרות, משאבים, הערכה ואחריות דיווח (accountability). אין מדובר במהלך של "ביזור סמכויות", אלא במהלך של חלוקה מחדש של תפקידים וסמכויות, שכוללת בראש ובראשונה חיזוק של הפונקציה העיקרית של המטה.

מקור העוצמה העיקרי של הרשות השלטונית המרכזית הוא סמכותה לקבוע מדיניות. הסמכות לקבוע מדיניות היא סמכות שלטונית מובהקת, ואין זה רצוי לאצול אותה לגורמים אחרים, ובעיקר לגורמים שאינם שלטוניים, כמו מגזר שלישי או עסקי. על פי התרשמותנו, וכמתואר לעיל, ניכרת חולשה דווקא ביכולת של מטה משרד החינוך לגבש מדיניות על בהירה וקוהרנטית, דהיינו להפעיל את הסמכות השלטונית החשובה הזאת. מדיניות על בהירה חיונית ליכולת של הגורמים השונים בשטח להתוות מדיניות מותאמת לצרכים המקומיים. בלעדיה יפעלו הגורמים בשטח בלא מסגרת על מחייבת ועל פי שיקול דעתם בלבד. נראה שזהו המצב היום במקומות רבים.

לאור זאת, למתווה המוצע שתי מטרות מרכזיות:

- א.** יצירת מערכת ניהולית שתעצב מדיניות על לפיתוח מקצועי למורים ותתמוך במגוון פעילויות למימושה של המדיניות. הדבר ייעשה באמצעות מתן כלים, באמצעות הבטחת המידע הדרוש על הפעילויות (ראו הפרק על בקרה והערכה) ובאמצעות יצירת מערך דיווח ועידוד אחריות דיווח.
- ב.** יצירת מנגנוני עבודה קרובים לשטח שיתאימו את המדיניות לצרכים המקומיים, ובכלל זה תכנון וניהול של הפיתוח המקצועי בבתי הספר ובעבור כל מורה באופן אישי, מותאם ויעיל יותר. מנגנוני העבודה הקרובים לשטח יוכלו לפעול גם בהיבט המשלים לפיתוח המקצועי: תכנון של מסלול הקריירה של כל מורה ובקרה על התקדמותו במסלול (ראו הרחבה על כך בהמשך). המתווה המוצע נשען על כוח אדם שכבר קיים במערכת ועל התאמתם של מבנים ומסגרות קיימות לצרכים שזוהו. כלומר אין במתווה המוצע דרישה לשינויים מבניים.

להלן פירוט הגופים המרכזיים ותפקידיהם במתווה המוצע:

1. המטה - קביעת מדיניות על, אספקת משאבים ובקרה

יוקם פורום מטה פיתוח מקצועי, שיכלול נציגות של המינהל לעובדי הוראה ושל המינהלים והאגפים המופקדים היום על הפיתוח המקצועי (כולל אגף עובדי הוראה בתפקידי הדרכה, המזכירות הפדגוגית, המינהל הפדגוגי, תקשוב וטכנולוגיה ועוד). מדיניות העל אמורה לכלול:

- מטרות ברורות של הפיתוח המקצועי, ובתחומים שבהם הדבר מתאפשר גם פירוט של תוצאות רצויות - ברמת המורה היחיד, ברמת הצוות הדיסציפלינרי וברמת הצוות הבית ספרי.

- הנחיות בדבר תוכני הפיתוח המקצועי הנדרשים ובדבר המינון שלהם. בין היתר יש לקבוע את היקפי הלמידה הנדרשת בפרקי זמן מוגדרים, בתחומי הדעת ובתחומים פדגוגיים חוצי תחומי דעת. כמו כן יש לקבוע את סוגי הלמידה האפשריים: בתוך בית הספר - השתלמות מוסדית, קהילות מורים, הדרכה אישית, הדרכה צוותית ועוד; ומחוץ לבית הספר - השתלמויות, למידה מקוונת, תארים מתקדמים וכדומה.
- קביעת דרכי תקצוב אפשריות - יש לקבוע כללים ברורים להקצאת המשאבים ולאופני הדיווח על השימוש בהם, ובכלל זה הנחיות באשר לאיגום משאבי הפיתוח המקצועי לסל אחד. קביעת דרכי התקצוב תאפשר למנהל בית הספר להרכיב תוכנית פיתוח מקצועי המתאימה לבית הספר, ותאפשר לכל מורה לתכנן את תוכנית הלמידה האישית שלו, בשיתוף מנהל בית הספר ובהתחשב בדרישות המדיניות. מבין אפשרויות שונות שהמטה יוכל לשקול, דרך אפשרית אחת לתקצוב היא חלוקת שובר של פיתוח מקצועי (ואוצ'ר), שיאפשר למורה להשתתף בהיקף מסוים של קורסים, לקבל הדרכה אישית או קבוצתית, או להשתתף בכל סוג למידה אחר בהתאם לבחירתו. דרך אחרת יכולה להיות קביעת סל יישובי, שמרבית המשאבים בו עוברים למנהלי בתי הספר, מיעוטם למנהל מחלקת החינוך וחלק קטן נוסף מהם למפקח לתמיכה במקרים מיוחדים. אפשרות נוספת המתקיימת בכמה מדינות היא הקצאת כמה ימי פיתוח מקצועי בשכר שכל מורה מחויב לנצל בשנה. האחריות להקצאה מוטלת על מנהל בית הספר ועל רשות החינוך המקומית. אך כפי שציינו לעיל, אלו הן אפשרויות אחדות מבין אפשרויות רבות אחרות שהמטה שיוקם יוכל לשקול.
- כללי דיווח ובקרה - דיווח של בית הספר לרשות המקומית או למרכז הפסג"ה, לצד דיווח של הרשות או מרכז הפסג"ה למחוז. מערכת דיגיטלית לניהול הלמידה של עובדי הוראה, המפותחת בימים אלו במשרד, תאפשר גם תכנון התואם את המדיניות שתיקבע בפורום המטה וגם דיווח ומעקב.

פורום המטה יתכנס בקביעות כדי להבטיח את שיפור מסגרת המדיניות ועדכונה, וכדי לשמוע באמצעות המחוזות (או מרכזי הפסג"ה או הרשויות) על פעולות הערכה, על מודלים מוצלחים של פיתוח שנוסו וכדומה. פורום המטה יעביר את מתווה מדיניות העל למחוזות המשרד.

2. המחוז בשיתוף מרכזי הפסגה - תרגום המדיניות לצורכי המחוז ותמיכה ביישומה בבתי הספר, ברשויות המקומיות ובמרכזי הפסג"ה

המחוז הוא הדרג שמרכז אצלו את כל הנחיות המטה, בין אם מדובר בפורום המטה ובין אם מדובר בגורמי מטה שלא ישתתפו בפורום. במחוז (בסיוע מרכז הפסג"ה או ממונה מחוזי על פיתוח מקצועי) יעובדו הנחיות המדיניות באופן שיישמרו סדרי עדיפויות ותימנע תחרות על זמן המורים והנהלת בית הספר. המחוזות, בשיתוף מרכזי הפסג"ה, יעסקו בבחינת מודלים של פיתוח מקצועי, בניסויים בשטח וכדומה, כדי להכניסם למאגר התוכניות המומלצות. הם יפתחו יכולות הדרכה, סיוע ותמיכה שיעמדו לרשות בתי הספר. בהתאם לכך, המחוז, יחד עם מרכז הפסג"ה, יכין רשימה של גורמי פיתוח מומלצים על בסיס הערכה ולפי תחום ההתמחות שלהם.

עד כמה שניתן יפעל המחוז בשיתוף הרשויות המקומיות (ראו פירוט של שתי חלופות בהמשך). רשויות חזקות המסוגלות לקבל על עצמן אחריות על ניהול פעולות הפיתוח המקצועי בשיתוף מרכזי הפסג"ה יעשו זאת. כך יתפנה המחוז לתמיכה ברשויות שאינן מסוגלות לנהל את פעולות הפיתוח המקצועי של

בתי הספר ואת כוח האדם בהוראה שבתחומן. מול רשויות אלו יפעל המחוז בשני ערוצים: א. יסייע לרכז ולנהל את פעולות הפיתוח המקצועי באמצעות מרכזי הפסג"ה או הממונה על ההדרכה (ראו להלן); ב. יפעל להכשיר את הרשות המקומית ולסייע לה לשפר את יכולות הניהול והמנהיגות שלה בתחום זה.

מרכזי הפסג"ה יהפכו למעשה ממרכזי אספקת השתלמויות למרכזי תמיכה והנחיה של מנהלי בתי הספר, לשם תכנון מהלכי הפיתוח המקצועי האישיים, הצוותיים והמוסדיים. תהליך שינוי זה כבר מתחולל בחלק ממרכזי הפסג"ה ויש להעצימו ולמסדו.

למחוז יהיה תפקיד מרכזי גם בבקרה על ביצוע מדיניות הפיתוח המקצועי - הוא יהיה אחראי על ריכוז הידע הנצבר בשטח על תהליכי הפיתוח המקצועי, וידאג להעברתו לפורום המטה לצורך היזון חוזר. נוסף על כך הוא יהיה אחראי לעקוב אחר עמידתו של כל מורה ביעדי תוכנית הפיתוח המקצועית הפרטנית ואחר התקדמותו במסלול הקריירה. את התפקידים האלה יוכל המחוז לבצע באמצעות בעל תפקיד ייעודי, שיהיה גם נציגו בפורום הניהול המשותף. להרחבה בעניין זה ראו פרק 4 בנושא בקרה.

3. פורום מקומי לניהול משותף - ריכוז תוכניות הפיתוח המקצועי המקומיות וניהולן

פורום זה יתווה את המדיניות המקומית לפיתוח מקצועי, בהתאמה למדיניות העל ולמדיניות המחוז. הפורום יקבע את המסגרת לתוכנית העבודה הבית ספרית, ובפרט יקבע מה יכלול בה ואת המסגרת התקציבית, וכן יקבע את תוכנית העבודה היישובית או האזורית. הפורום יקבע גם כללי דיווח למנהלי בתי הספר בהלימה לדרישות המדיניות, ויקבל ממנהלי בתי הספר, במועדים שיקבעו, דיווח על פעולות הפיתוח המקצועי בהתאמה לתוכנית העבודה והשימוש בתקציב. הדיווח יכלול תיאור פעילויות מוצלחות ותוצאותיהן לצד תיאור פעילויות שלא עלו יפה, והמידע הזה יידון לשם הפקת תובנות ולקחים. מנהל הפורום יכין דיווח כללי-יישובי או אזורי על פי הכללים לעיל, דהיינו בהתאמה לתוכנית העבודה ולתקציב, ויגישו למחוז.

הוועדה מציעה שתי חלופות לפורום שכזה, אך ניתן לחשוב על חלופות נוספות, ועיקר החשיבות היא בקיום העיקרון הבסיסי שלפיו הפורום ינהל קרוב לשטח ויהיו שותפים בו הגורמים הרלוונטיים לפיתוח מקצועי - גורמים מהרשות המקומית, מבתי הספר, מהמחוז וממרכז הפסג"ה.

חלופה א - הרשות המקומית כגורם מרכזי בניהול הביצוע

על פי אפשרות זו מנהל מחלקת החינוך יהיה יו"ר הפורום המקומי, שיכלול מנהלי בתי ספר, נציגות של המחוז ובעלי עניין נוספים ביישוב. למנהל מחלקת החינוך יועברו סמכויות מסוימות, והאחריות ליישום הפיתוח המקצועי של כוח האדם בהוראה ברשות המקומית תחולק בין אגף החינוך ברשות לבין מנהלי בתי הספר. בחלופה זו מחלקת החינוך ברשות המקומית תכין הצעת תקציב בהתאמה לכללים שנקבעו במדיניות המטה, וזו תוגש למחוז שיעביר את התקציב לרשות המקומית. בפועל, החשבות ברשות המקומית תנהל את הקצאות התקציב לבתי הספר. על פי חלופה זו, המחוז ומרכז הפסג"ה יתמכו ברשויות המקומיות ויסייעו להן, וכן ישתפו אותן במידע על תוכניות ועל מומחים וגורמים שעוסקים בהכשרה על פי בקשת הרשות המקומית.

במקרים שלא יהיה ביכולתן של רשויות מקומיות ליטול על עצמן סמכויות מסוג זה, תנוהל מערכת הפיתוח המקצועי בידי מרכז הפסג"ה האזורי בשיתוף מנהלי בתי הספר ונציגות הרשות המקומית, כמתואר להלן בפירוט חלופה ב.

חלופה ב - מרכז הפסג"ה כגורם מרכזי בניהול הביצוע

על פי חלופה זו מנהל מרכז פסג"ה יקבל את האחריות לניהול הפיתוח המקצועי של כוח האדם בהוראה בעבור בתי הספר שיגדרו כמשויכים אליו, ויכהן כיו"ר פורום הניהול המשותף. בפורום יהיו שותפים מנהלי בתי הספר (או נציגות שלהם), מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות ונציגות של המחוז. בחלופה זו המנהלים של מרכזי הפסג"ה יתמכו במנהלים של בתי הספר, יסייעו להם בעיצוב התוכניות הבית ספריות (כולל התוכניות האישיות למורים והתוכניות לצוותים) וינהלו את התוכניות היישוביות והמחוזיות. מרכזי הפסג"ה, באמצעות המחוז והרשויות המקומיות, יכינו הצעת תקציב בהתאמה לכללים שנקבעו במדיניות המטה, והמחוז ינהל את הקצאות תקציב הפיתוח המקצועי לבתי הספר.

4. בית הספר - הזירה המרכזית לתכנון וליישום הפיתוח המקצועי של כוח האדם בהוראה

מנהלי בתי הספר, בסיוע בעל תפקיד ייעודי, כגון רכז פדגוגי או סגן מנהל, ובליוי ראש הפורום לניהול משותף, יבנו תוכנית לשלוש שנים. התוכנית תתבסס על מתווה מדיניות העל כפי שעובד על ידי המחוז, ותכלול סל משאבים לפיתוח מקצועי שיעמוד לרשות בתי הספר, בהתאם לצורכי המורים, לצורכי הצוותים הדיסציפלינריים ולצורכי כלל בית הספר.

ברמה האישית - יחד עם כל מורה תתוכנן תוכנית פיתוח מקצועי אישית, אשר תיקח בחשבון את הנחיות המטה בנוגע לתוכני הפיתוח המקצועי וההיקף הנדרש וכן את מגוון דרכי הלמידה המקצועית. במסגרת המדיניות תינתן למורים אפשרות הבחירה הן של תוכני הלימוד, הן של דרכי הלימוד. השימוש הגמיש במשאבי הפיתוח המקצועי יאפשר לשלב באופן מושכל דרכי למידה שונות, כגון ליזוי אישי או קבוצתי, השתלמויות או תוכניות חיצוניות אחרות לפיתוח מקצועי בהדרכה ובליזוי אישי או קבוצתי.

לצורך תכנון התוכנית האישית יסתייעו המנהלים והמורים במערכת הדיגיטלית לניהול הלמידה של עובדי ההוראה. מערכת זו תכלול "תיק אישי", ובו היסטוריית הפיתוח המקצועי האישית לצד מכלול הפרמטרים והדרישות המחייבות בפיתוח המקצועי של המורה. תיק זה ישמש בסיס לתכנון מסלול הקריירה של המורה (ראו הפרק על מסלולי קריירה) וישמש גם לצורכי מעקב ובקרה אחר הלמידה וההתקדמות של המורה במסלול בפועל. יובהר כי גם כיום, לפי הסכמי הרפורמות, אמורה להיות לעובד הוראה תוכנית פיתוח מקצועי פרטנית המותאמת לצרכיו, שעל תכנונה אחראי מנהל בית הספר. ואולם בנסיבות הקיימות של היעדר מדיניות סדורה, לצד ריבוי הדרישות מצד גורמים רבים במערכת, ובהיעדר כלים ותמיכה במנהל - הוראות אלו אינן מיושמות.

ברמת הצוותים המקצועיים (צוותים דיסציפלינריים, צוותי חינוך וצוותים מקצועיים) - הצרכים ייבחנו לאור נתונים עדכניים ולאור שינויים במדיניות המטה בתחומים השונים. ברמה המוסדית - התכנון הכולל יאפשר לרתום את כלל משאבי הפיתוח המקצועי כדי להוביל תהליכי שיפור ושינוי בבתי הספר, שייתנו מענה לאתגרים או ליעדים מקומיים ויקדמו חזון חינוכי או יוזמות פדגוגיות וחברתיות.

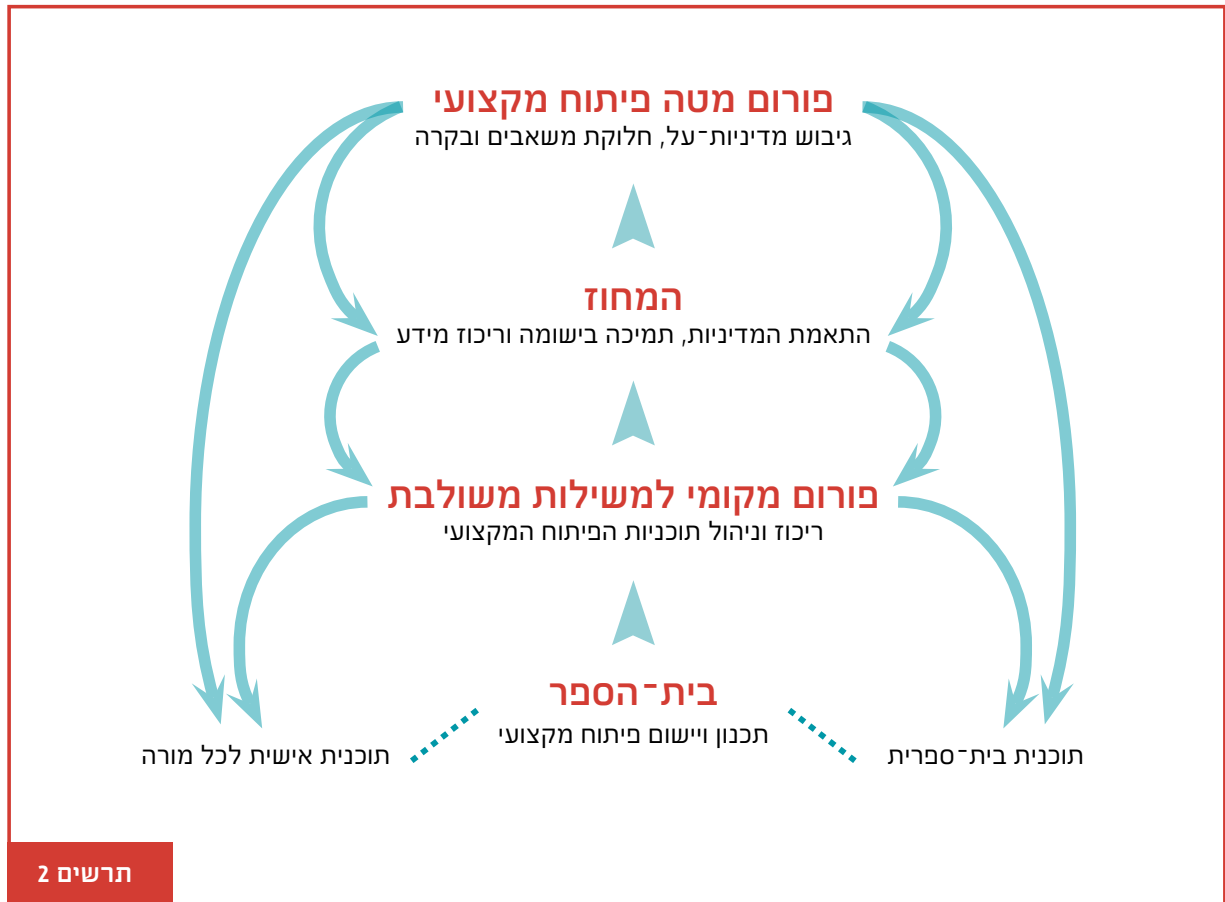
שקלול של שלוש הרמות יחד, בטווח זמן של כשלוש שנים ועם שימוש מושכל וגמיש במשאבים המוקצים, יאפשרו למנהל בית הספר לבנות תוכנית רב-שנתית סדורה וקוהרנטית לפיתוח המקצועי של כלל המורים, לצוותים ולבית הספר.

בהתאם לרעיון הסובסידיאריות, תפקידיהם של המטה, של המחוז ושל בתי הספר משתנים. על פי מודל זה, המטה ממוקד בקביעת מדיניות, באספקת משאבים ובבקרה. המחוז במודל זה איננו עוד הגורם הקובע את התוכניות הספציפיות של הפיתוח המקצועי בשביל בתי הספר, כי אם גורם המתאים את מסגרת המדיניות הכללית לצורכי המחוז. תפקיד מרכזי נוסף של המחוז הוא לסייע ולייעץ על פי בקשה של הרשות המקומית, מרכז הפסג"ה או בתי הספר ולשתף גורמים אלו במידע רלוונטי על מצאי תוכניות הפיתוח המקצועי ועל איכותן. אם יתבקש, יוכל גם להציע פעילויות או לחבר רשויות או מרכזי פסג"ה עם בתי ספר שמהם אפשר ללמוד. ההנחה היא שבמחוזות יצטברו ידע ונתונים רבים על פעילויות הפיתוח המקצועי וכי יפותחו מודלים ייחודיים ויצטבר מידע רב על נותני השירות. על פי מודל זה, למחוז יש גם תפקיד מרכזי בבקרה על הפיתוח המקצועי. גם ביחס שבין המחוז לבין המטה יתחולל שינוי, שכן המחוז יוכל להזין את הפורום לקביעת מדיניות במידע ובנתונים שיצטברו אצלו, ולתרום בכך לעיצוב מדיניות העל.

בתי הספר במודל זה מקבלים סמכות ואחריות רבה לתכנון וליישום תהליכי הפיתוח המקצועי האינדיווידואליים, הצוותיים והמוסדיים. כמו כן הרשות המקומית ומרכזי הפסג"ה מקבלים במודל המוצע מקום מרכזי בעבודה הישירה עם בתי הספר והופכים לגורם מתווך בין מנהלי הספר לבין המחוז.

המודל המוצע יכול לתרום לכך שהידע, שבמשך שני עשורים זלג מן המשרד לגורמים חוץ ממשלתיים, יחזור באופנים שונים אל גורמי המשרד ויזין תהליכים של קביעת מדיניות, של תקצוב המדיניות ושל בקרה על יישומה. בעיקר ניתן לקוות שהמודל יאפשר לטייב ולייעל את השימוש במשאבים האדירים המוקצים לפיתוח מקצועי כך שיתמוך בשיפור תהליכי הלמידה וההוראה ובקידום ההתפתחות של עובדי ההוראה.

תרשים 2 - הצעה למתווה המשילות



מצאתי ערך רב ברבים מהתכנים שהוצגו בפרק, בפרט בתיאור המצב הקיים על ריבוי הגורמים העוסקים בהדרכה ובפיתוח מקצועי במטה המשרד. כמו כן אני בוודאי מסכים, כנאמר בפרק, שיש צורך בהאחדה ובתיאום בין הפונקציות האלה כדי לקדם את הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה בישראל. עם זאת, ברצוני להעיר כמה הערות באשר לאמירה הנחרצת של הפרק על הפתרון הארגוני הנכון ליישום מסקנות הדוח, הכרוך בהעברת סמכויות לגורמים הקרובים יותר ל"שטח" - למחוזות, לרשויות המקומיות ולמנהלי בתי הספר.

ההערה הראשונה היא עקרונית, ומתייחסת להשפעת השינויים המוצעים על מעמד המורה. מטרתה העיקרית של הוועדה, להבנתי, היא לחזק את מעמדו המקצועי של המורה. יש יותר מתשובה אחת לשאלה מדוע קשה למשוך תלמידים חזקים יותר למכללות להוראה ולשמור על הטובים שבהם במערכת. השכר הנמוך הוא בוודאי סיבה חשובה; גם מיעוט הכלים העומדים לרשות המורה להשליט משמעת בכיתה; וכך גם הרשות שהורים רבים נוטלים לעצמם להתקשר למורה אחרי שעות העבודה בכל עניין, גדול כקטן. אך מאחורי הסיבות המיידיות האלה יש עוד סיבה כללית: אין למורה מעמד עצמאי, מכובד, של בעל מקצוע מיומן, כמו עורך דין, רופא, פסיכולוג או מהנדס. בהיעדר מעמד כזה הוא נמשך ונדחף בין רצונותיהם המוצדקים והמוצדקים פחות של שלל מנהלים ובעלי תפקידים במטה משרד החינוך ובמחוז, באיגוד המקצועי, ברשות המקומית ובבית הספר, ושל הורים ותלמידים. ברור כי אי אפשר לנהל בית ספר, לא כל שכן מערכת חינוך המשרתת מיליון תלמידים ויותר, ללא משמעת ומרות. השאלה היא מהו האיזון הראוי בין צורכי המערכת לצורכי המורה. בפרק זה בחרה הוועדה להתמקד בשאלה איך הפיתוח המקצועי של המורה יכול לשרת את צורכי בית הספר, וכמעט שלא נתנה את הדעת לשאלה איך להבטיח שהפיתוח המקצועי יענה על צורכי הפיתוח האישי של המורה ויחזק את מעמדו.

ההערה השנייה היא מעשית ומתייחסת לחלוקה מחדש של הסמכויות המוצעת בפרק. חלוקה זו נועדה ליצור "מנגנוני עבודה הקרובים לשטח" שיוציאו את המדיניות מהכוח אל הפועל, והיא כבר נוסתה בעבר ללא הצלחה, כפי שמתואר בעמוד 5 של הפרק, בחלק המתייחס לחוזר מנכ"ל 8.2-16. חוזר זה מגדיר את התפקידים של מרכזי הפסגה ושל צוותי היגוי מקומיים, ומציע מבנה ה"מבטיח לכאורה התייחסות לצרכים מקומיים", בלשון הפרק. אלא שיישומו בפועל לא הניב את התוצאות המקוות. סיבה אפשרית אחת, שתקפה גם היום, היא הקושי לשכפל ברמה המקומית את המיומנויות המקצועיות הדרושות כדי לקיים תוכנית פיתוח מקצועי אפקטיבית; סיבה אחרת, תקפה לא פחות, היא הגיוון העצום בשירותי חינוך הפועלים בישראל, במימון ציבורי מלא או חלקי.¹⁰

באשר למסקנות המוצגות בפרק - להבנתי הן נחרצות מדי. הבסיס העיוני שהוא מביא - דיונים בכנס ון ליר לפני כתשע שנים, ועקרונות כלליים של מנהל ומשילות - אין בהם כדי להתמודד עם המורכבות הגדולה של בעיה ארגונית קונקרטית. נכון יותר בעיניי היה להציג כמה פתרונות אפשריים לבעיה הארגונית הקונקרטית של יישום עקרונות הדוח, ולדון ביתרונותיהם ובחסרונותיהם. כך, בשאלה מה להשאיר במטה ומה להעביר לשטח, הרבה תלוי במגבלות היכולת שיש בשטח. אם מתעלמים ממגבלות אלו יש סכנה מוחשית להגדלת

9 כתב: פרופ' משה יוסטמן.

10 מלבד מסגרות העל - ממלכתיות, ממלכתית דתי, חרדי, ערבי, עיוני וטכנולוגי - יש מסגרות משנה הנבדלות זו מזו באוריינטציה דתית, תוכני הלימוד, חלוקות אתניות שונות וכן הלאה. כל אחת מהן שומרת בקנאות על עצמאותה. כך, החמ"ד לגונוי כולל, בין השאר, גם חמ"ד-תורני-צאנז וחמ"ד-תורני-חב"ד; בחינוך הערבי יש בתי ספר נפרדים לבדואים ולדרוזים ובתי ספר כנסייתיים; החינוך החרדי נחלק בין מוסדות "ליטאים" וחסידים, אשכנזיים וספרדיים; ויש בתי ספר לאומנויות, למדעים ולטכנולוגיה עילית ובתי ספר התיישבותיים וכן הלאה.

פערים; ואם רוצים להשלים את החסר, נגררים לעלויות ניכרות בשכפול יכולות אלו באתרים רבים. זאת ועוד, ייתכן שבמדינה קטנת־ממדים כישראל, עם מגוון גדול של בתי ספר הפזורים גיאוגרפית, מבנה ריכוזי יותר עשוי להיות אפקטיבי יותר. אלו שאלות פתוחות, שהוועדה לא מצאה להן תשובות ברורות, לטעמי. מי שירצה ליישם את מסקנות הוועדה יצטרך להתמודד איתן, הלכה למעשה, ואפשר שיגיע למסקנות כאלה או אחרות.