



מתווה לניהול הפיתוח המקצועי של כוח האדם בהוראה

תהליך הלמידה של הוועדה והמחקר על אודות פיתוח מקצועי הצביעו על הצורך במגוון שיטות ותכנים של פיתוח מקצועי ועל הצורך להתאימם לצורכיהם של המורים, בתי הספר והמערכת. ריבוי הגורמים המעורבים, ריבוי הצרכים ברמות השונות והפערים ביניהם מציב אתגר מורכב שעימו מנסה הפרק להתמודד.

* הטקסט שלהלן הוא תקצור והנגשה של פרק 3 מהמסמך המסכם של ועדת המומחים לנושא ניהול מיטבי של הפיתוח המקצועי וההדרכה (של מורים) במערכת החינוך. עבודת התקצור וההנגשה נערכה בידי היוזמה לשם נוחות הקריאה. את הפרק המלא ואת ההפניות ומראי המקום המדויקים ניתן למצוא במסמך המסכם וברשימת המקורות בסופו. יוער כי פרופ' משה יוסטמן לא היה שותף לדעות הוועדה המובעות בפרק זה, ודעתו מוצגת בסוף נוסח הפרק המלא.

1. רקע - המבנה הארגוני והשינויים שהתחוללו בו

משרד החינוך הוא בעל מבנה בירוקרטי, מסורתי ויציב. יתרונו המובהק של המבנה הבירוקרטי הקלסי הוא באספקת שירות אוניברסלי אחיד. במבנה מסוג זה כל פעולה מתבצעת ביחידה נפרדת בעלת מבנה היררכי - ההנחיות יורדות מהמטה לאורך היחידה עד לשטח, ומהשטח עולה מידע לכיוון המטה. היכולת לקבוע מדיניות במטה המשרד ולהתאימה לתנאים המשתנים בשטח היא חיונית במבנה מסוג זה. המבנה אינו מעודד שיח או שיתוף פעולה רוחבי בין היחידות ומניח כי כל הידע המקצועי הרלוונטי נמצא במסגרת היחידה האחראית.

לאורך השנים חלו כמה שינויים ונפער פער בין המבנה הבירוקרטי לצורכי המערכת:

1. התחזקו גישות חינוכיות רבות וגישות של שיח בנושא זכויות הפרט וזכויות הקבוצה, כולל הזכות לחינוך מותאם.
2. חל גידול בהיקף הפעילות של מערכת החינוך, והדבר הקטין את יכולת השליטה והבקרה של השלטון המרכזי.
3. התווספו שחקנים נוספים לזירת ההשפעה על תוכני מערכת החינוך ויעדיה, כגון הרשויות המקומיות, עמותות וגופים פילנטרופיים.

לנוכח שינויים אלו ולנוכח ניסיונות משרד החינוך לספק שירותים מותאמים בלי לחולל שינויים מבניים גדולים, הגביר המשרד את תהליכי מיקור החוץ. מיקור החוץ של הפיתוח המקצועי עולה בקנה אחד עם מגמה זו.

2. ניהול הפיתוח המקצועי - תמונת מצב

לאורך השנים חלו שינויים גם במנגנוני הפיתוח המקצועי. בעבר, אגפי המטה במשרד החינוך (דהיינו אגפי הגיל, אגף טכנולוגיה והאגפים העוסקים בצרכים מיוחדים) החליטו מהן ההשתלמויות הרצויות למורים, והן הועברו על ידי מרכזים פדגוגיים (מרפ"דים) ובהמשך גם על ידי מרכזי מורים אזוריים.

לקראת סוף שנות ה-90, בעקבות ביקורת על כפילויות ועל חוסר תיאום, כונסו כל התקציבים ומנגנוני ההשתלמויות במשרד החינוך תחת קורת גג ארגונית אחת. בשנת 2014 נותקה פונקציית ההדרכה, שהייתה חלק משמעותי ממשאבי הפיתוח המקצועי, ממינהל עובדי ההוראה.

כיום, מלבד פונקציית ההדרכה והפיתוח המקצועי (שנותרו נפרדות), גם במינהלים, באגפים המקצועיים של מטה המשרד ובמחוזות מתקיימת פעילות ענפה של פיתוח מקצועי לעובדי ההוראה. כך לדוגמה המזכירות הפדגוגית, אגפיו השונים של המינהל הפדגוגי, מינהל התקשוב ומינהל חברה ונוער - עוסקים כולם רבות בפיתוח מקצועי של מורים.

בשטח, מרכזי הפסג"ה שהוקמו ב-2001 (והחליפו את המרפ"דים ומרכזי המורים) הם גורם מרכזי במתן שירותי הפיתוח המקצועי. אלו מרכזים אזוריים, ולכן יכולים לכאורה להבטיח התייחסות לצרכים המקומיים, אך סדר קדימות הצרכים שנקבע במשרד מתייחס קודם כולל לצרכים הנובעים מתוכניות הלימוד ומדרישות אגפי המטה. בפועל תפקודם של מרכזי הפסג"ה אינו עקבי, ותלוי בנסיבות, ביישובים ובבתי הספר שהם משרתים. לעיתים הם משמשים רק כצינור להעברת המשאבים או לאישור השתלמויות לשם גמול, ולעיתים הם מייצעים ומפנים לספקי פיתוח מקצועי בשיתוף פעולה עם הגורמים בשטח.

הפיזור של תוכניות הפיתוח המקצועי בין גורמים שונים במערכת הביא מחד גיסא לריבוי ולגיוון באמצעים ובתכנים של הפיתוח המקצועי. כל מורה וכל מנהל יכולים למצוא תוכנית ותכנים המתאימים לצורכיהם. מאידך גיסא, הריבוי הלא מתוכנן שלעיתים גם איננו מנוהל יוצר קשיים רבים:

- עמימות באשר למטרות הלמידה המקצועית - באיזו מידה היא מיועדת לצורכי הטמעה של תוכניות וידע חדש ובאיזו מידה נועדה לפתח כישורים ויכולות מקצועיות ומנהיגותיות בקרב מורים?
- תחרות יתר בין גורמי הפיתוח המקצועי על זמנם המוגבל של מורי בית הספר.
- קושי בגיבוש תהליך אחיד ומובנה, להבדיל מצירוף של תהליכים קצרי טווח ולא רציפים.
- אפשרות מוגבלת ללמוד על הצלחות ועל אתגרים ולפעול לטיוב הלמידה המקצועית.
- היעדר מענה מספק להתקדמותו הפרופסיונלית של המורה, לצרכיו ולמאווייו.

3. ניהול הפיתוח המקצועי - קווי מתאר להצעה לארגון המערכת

פרק 2 של הדוח מצביע על כך שיעילות הפיתוח המקצועי וטיבו תלויים בתנאים סביבתיים משתנים, באופן הביצוע הספציפי של פעולות הפיתוח, במאפייני המשתתפים ועוד. מכך עולה שהגורמים המקצועיים והשלטוניים הקרובים ביותר למורים ולבתי הספר הם אלו שיכולו להתאים את תמהיל הפיתוח המקצועי הרצוי לאורך זמן.

עם זאת, כדי להעביר סמכויות ותפקידים לגורמים בשטח יש צורך במסגרת של מדיניות על הכוללת מטרות, משאבים, הערכה ואחריות. אין מדובר במהלך של ביזור סמכויות, אלא במהלך משולב של חלוקה מחדש של תפקידים וסמכויות, שכולל בראש ובראשונה חיזוק של הפונקציה העיקרית של המטה - קביעת מדיניות, וזאת לצד מתן סמכויות תכנון וביצוע של התוכניות הפרטניות לגורמי השטח.

למתווה המוצע שתי מטרות מרכזיות:

1. ליצור מערכת שתעצב מדיניות על לפיתוח מקצועי למורים ותתמוך במימושה באמצעות מתן כלים, הבטחת מידע ויצירת מערך דיווח.
2. ליצור מנגנוני עבודה קרובים לשטח שיתאימו את המדיניות לצרכים המקומיים, ובכלל זה יהיו מופקדים על התכנון והניהול בפועל של הפיתוח המקצועי בבתי הספר ועל התאמת מסלול פיתוח מקצועי עבור כל מורה באופן אישי.

הוועדה הציעה להגשים את המטרות האלה באמצעות מבנה ארגוני בעל ארבעה רכיבים (יכולות להיות כמובן אפשרויות אחרות ליישום המטרות):

1. פורום מטה פיתוח מקצועי - קביעת מדיניות על, אספקת משאבים ובקרה

הפורום יכלול נציגות של המינהל לעובדי הוראה ושל אגף עובדי הוראה בתפקידי הדרכה, וכן של יתר המינהלים והאגפים המופקדים היום על הפיתוח המקצועי.

מדיניות העל שתגובש תעסוק בנושאים כגון:

- מטרת ברורות של הפיתוח המקצועי, ואם ניתן גם פירוט של תוצאות רצויות - ברמת המורה, ברמת הצוות הדיסציפלינרי וברמת הצוות בבית הספר.
- הנחיות באשר לתוכני הפיתוח המקצועי הנדרשים וכן באשר למינון 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 בבית הספר ומחוצה לו.
- 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 ואיגום המשאבים יאפשרו למנהל בית הספר להרכיב תוכנית פיתוח מקצועית קוהרנטית המתאימה לבית הספר, ויאפשרו לכל מורה לתכנן את תוכנית הלמידה האישית שלו, בשיתוף מנהל בית הספר ובהתחשב בדרישות המדיניות.
- כללי דיווח ובקרה - דיווח של בית הספר לרשות המקומית או למרכז הפסג"ה, לצד דיווח של הרשות או מרכז הפסג"ה למחוז.

2. המחוז בשיתוף מרכזי הפסג"ה - תרגום המדיניות לצורכי המחוז ותמיכה ביישומה

המחוז הוא הדרג אשר ירכז ויעבד את כל הנחיות המטה. כמו כן, המחוז יפתח יכולות הדרכה, סיוע ותמיכה שיעמדו לרשות בתי הספר. למחוז יהיה תפקיד מרכזי גם בבקרה על ביצוע מדיניות הפיתוח המקצועי - הוא יהיה אחראי על ריכוז הידע הנצבר בשטח על תהליכי הפיתוח המקצועי, וידאג להעבירו לפורום המטה לצורך היזון חוזר.

עד כמה שניתן יפעל המחוז בשיתוף הרשויות המקומיות. 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 שבתחומן. מרכזי הפסג"ה יהפכו ממרכזי אספקת השתלמויות למרכזי תמיכה והנחיה של מנהלי בתי הספר, ויסייעו בתכנון מהלכי הפיתוח המקצועי האישיים, הצוותיים והמוסדיים. תהליך שינוי זה כבר מתחולל בחלק ממרכזי הפסג"ה ויש להעצימו ולמסדו.

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

פורום זה יכלול נציגויות של הרשות המקומית, של בתי הספר, של המחוז ושל מרכז הפסג"ה. הפורום יתווה את המדיניות המקומית לפיתוח מקצועי, בהתאם למדיניות העל ולמדיניות המחוז, ויקבע את תוכנית העבודה היישובית או האזורית. הפורום יקבע את המסגרת לתוכנית העבודה הבית ספרית, ובפרט מה יכלול בה ומהו התקציב לכך, וכן כללי דיווח למנהלי בתי הספר. הוא יהיה הגוף המאזן בין דרישות המטה, צורכי בית הספר והקהילה וצרכיו ומאוייו של המורה. בהיותו גורם מקשר, יהיה לפורום לניהול משותף תפקיד מרכזי בזיהוי הזירות הזקוקות לתמיכה ובחיבור בין צרכים מקומיים למענים הקיימים ברמה המחוזית והארצית.

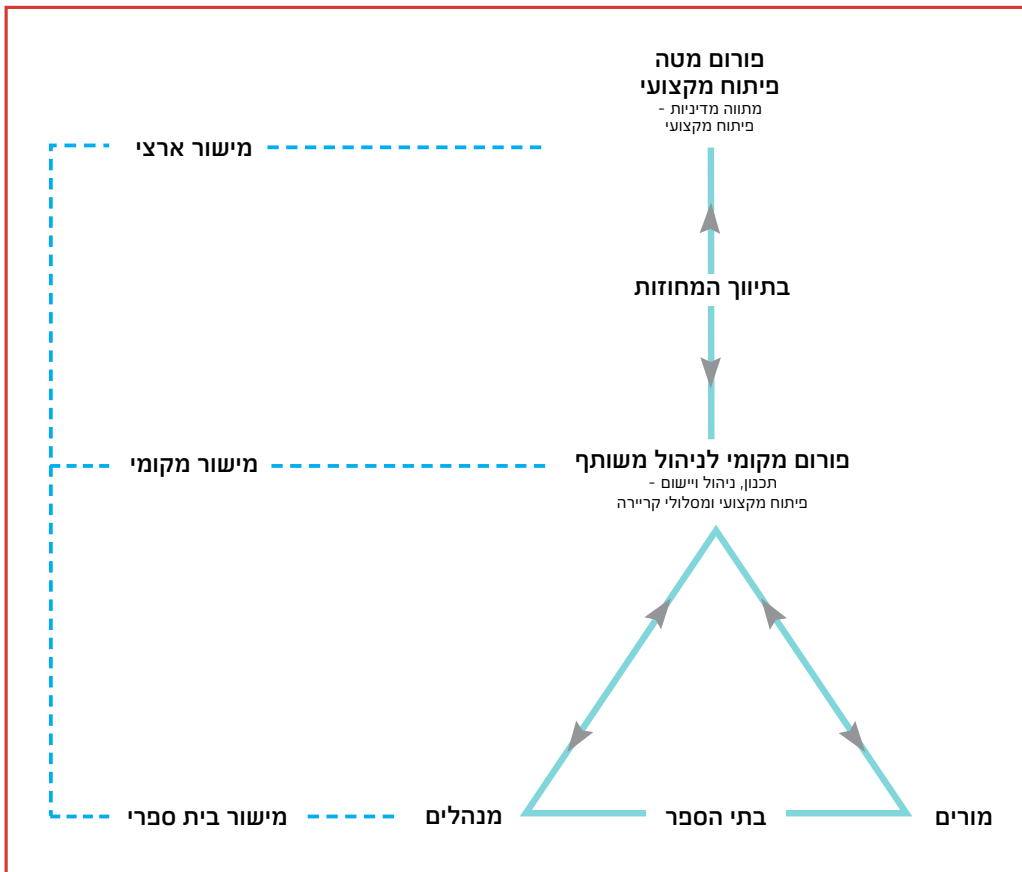
4. בית הספר - הזירה המרכזית לתכנון וליישום הפיתוח המקצועי של כוח האדם בהוראה

מנהלי בתי הספר, בסיוע בעל תפקיד ייעודי בבית הספר והפורום לניהול משותף, יבנו תוכנית תלת שנתית לפיתוח מקצועי. התוכנית תתבסס על מתווה מדיניות העל כפי שעובד בידי המחוז, ובהתאם לסל

המשאבים לפיתוח מקצועי שיעמוד לרשות בתי הספר. התוכנית תתאים לצורכי המורים, לצורכי הצוותים הדיסציפלינריים ולצורכי בית הספר כולו. התכנון הכולל והשימוש המושכל והגמיש במשאבים המוקצים יאפשרו לרתום את כלל משאבי הפיתוח המקצועי כדי להוביל תהליכי שיפור ושינוי בבתי הספר, לתת מענה לאתגרים מקומיים ולקדם חזון חינוכי.

מנהל בית הספר והמורה יתכננו יחד תוכנית פיתוח מקצועי אישית, אשר תיקח בחשבון את הנחיות המטה בנוגע לתוכני הפיתוח המקצועי וההיקף הנדרש, ותוכל לשלב צורות למידה שונות. לצורך בניית 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. יצוין כי גם היום אמורה להיות תוכנית פיתוח מקצועי פרטנית המותאמת לצרכיו של המורה, ועל תכנונה אחראי מנהל בית הספר. אולם, בשל היעדר מדיניות סדורה והיעדר כלים ותמיכה במנהל ובשל ריבוי הדרישות מצד גורמים שונים במערכת, הוראות אלו אינן מיושמות.

לפי המודל המוצע, תפקידיהם של המטה, של המחוז ושל בתי הספר ישתנו. המודל המוצע יכול גם 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. כך יוכל המודל לייעל ולטייב את השימוש במשאבים האדירים המוקצים לפיתוח המקצועי, ויתמוך בשיפור תהליכי הלמידה וההוראה ובקידום ההתפתחות של עובדי ההוראה.



המקורות הרעיוניים למתווה

הניסיון העולמי



ב-2010 התקיים במכון ון ליר הכנס השני לחינוך, בהשתתפות מנכ"לים של משרדי חינוך מ-13 מדינות החברות ב-OECD וכן בהשתתפות מומחים רבים. הלקח הבולט ביותר מהכנס, שעלה בעקבות תיאורי הרפורמות במדינות שהשתתפו בו, היה הצורך בהעברת סמכויות ביצוע נרחבות לאלה הנמצאים בקו החזית החינוכי, לצד קביעת מדיניות ממשלתית ברורה. מדיניות ממשלתית זו כוללת סטנדרטים חינוכיים, הענקת כלים למבצעי המדיניות ותמיכה בהם וכן הקפדה על ביצוע מדיניות זו. כלומר, מהלך משולב של מתן אוטונומיה, גיבוש מדיניות ועל ויצירת חובת דיווח.

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 החינוך בתחומן.

עקרון הסובסידאריות



עקרון זה הוא בעל שני פנים. הפן הראשון הוא עיקרון המשילות הגורס כי הממשלות צריכות לאצול מסמכויותיהן, מעוצמתן ומחובותיהן על הרשות בעלת יכולות הביצוע הקרובה ביותר לאזרח. הפן השני הוא הפן הרעיוני, ולפיו יש להכיר בקיומם ואף בערכם של מאויים ושל צרכים מגוונים של קבוצות וארגונים.

משילות משולבת



הסדר שלטוני שבו סוכנות ציבורית אחת או יותר משתפת בעלי עניין שאינם מדינתיים בתהליך קולקטיבי של קבלת החלטות לצורך עיצוב מדיניות ציבורית או יישומה. על התהליך להיות פורמלי, מכוון לקונצנזוס ודליברטיבי. הסדר כזה יכול לגבש 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 למקבלי השירות - מורים, בתי ספר ורשויות מקומיות ואזוריות.