

פעולות ביקורת

נבדקו ההיבטים הקשורים לכוח האדם בהוראה בבתי ספר יסודיים. נבחנו הכשרת מורים ומנהלים, השתלמויות, הדרכה, שיטות הוראה, הערכה ובקרה. עוד נבדקו פעולות המשרד לשיפור רמת ההוראה. הבדיקה נעשתה באגפים שונים במשרד, במשרדים המחוזיים וב-21 בתי ספר ברחבי הארץ.

במשרד וב-22 אולפנים נבדקו גיוס מורים לאולפנים, הכשרתם והדרכתם, תכנית הלימודים והערכת הישגי הלומדים (ראה בפרק "קליטת העלייה").

במשרד, בשמונה ספריות ציבוריות ובשש ספריות בבתי ספר נבדק ביצוע חוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975, תמיכות המשרד בהן והפיקוח עליהן.

נעשתה ביקורת באגודת אכסניות הנוער בישראל על תחזוקת מבנים ונכסים, רישוי עסקים ותקציב הפיתוח. נערכו ביקורים באכסניות נוער בחיפה, בטבריה, בירושלים, במצדה, בערד, בפתח תקווה ובתל אביב.

משלחות נוער לפולין

מערכת החינוך בישראל רואה את עצמה מחויבת לא רק לזכור את השואה ואת הנרצחים, כי אם גם להנחיל לתלמידים את מלוא המשמעויות ההיסטוריות, המוסריות והחינוכיות, הן היהודיות והן האנושיות. לפיכך, כשהגיע העת ונמצאה האפשרות שהתלמידים יוכלו לבוא לפולין ולבקר באתרי קהילות יהודי פולין ושרידיהן, ולהבדיל, באתרי מחנות ההשמדה, מינה שר החינוך והתרבות באמצע שנת 1988 את מנהל אגף הנוער במשרדו (להלן - האגף) לעמוד בראש ועדה, שמתפקידה היה לתכנן את סדרי ההכנה של בני נוער לקראת מסע לפולין, לקבוע קריטריונים והנחיות, ולארגן את משלחות החלוצים לפולין. המלצותיה של הוועדה פורסמו בחוזר המנהל הכללי (חוזר מיוחד), ספטמבר 1988, ופרטו את מטרות הנסיעה, דהיינו, להכיר את עושרם הרוחני והתרבותי, של החיים היהודיים בפולין לפני המלחמה, ולחוש את משמעות עומקו והיקפו של החורבן. שיגור משלחות התלמידים לפולין בחסות משרד החינוך והתרבות (להלן - המשרד) החל בסוף אותה שנה.

בחודשים פברואר - מארס 1990 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את נושא שיגור משלחות תלמידים לפולין בחסות המשרד. נבדקו סדרי המינהל והכספים הקשורים לשיגור המשלחות בשנת 1989.

1. בשנת 1989 טיפל האגף בשיגור 12 משלחות לפולין ובהן 1,922 משתתפים, מהם 1,539 תלמידים, ו-178 מורים, אשר השתתפו בהכנות למסע יחד עם תלמידיהם ו-114 מלווים מטעם האגף. עם המלווים מטעם האגף נמנו ראשי המשלחות, אנשי עדות - בדרך כלל ניצולי שואה, שסיפרו על הקורות אותם

בתקופת השואה, צוות רפואי ואחרים. למשלחות הצטרפו ביוזמתם גם 91 משתתפים שאינם מלווים - 31 עובדי המשרד ו-60 מנהלים מחנכים ועובדים אחרים, מעיריות ומארגונים המטפלים בנוער. האגף נעזר בעמותת "מרכז לתרבות עמים לנוער", אשר ריכזה וארגנה את שיגור המשלחות. המשלחות סיירו באתר מחנה הריכוז באושוויץ, בטרבלינקה, בגטו ורשה ובמקומות אחרים, ששמם נקשר עם זכר השואה.

2. בהתאם להנחיות שר החינוך והתרבות, העניק המשרד 200 ש"ח לכל תלמיד ומורה אשר השתתפו במשלחות הללו; בסך הכל ניתנו 1,947 מענקים. המענקים ניתנו, באמצעות המפעל לסטיפנדיות לחינוך בע"מ, (להלן - המפעל) ל-1,659 תלמידים, לרבות 120 תלמידים שנסעו באמצעות ארגונים שונים, ל-178 מורים ול-50 מבין 114 המלווים מטעם האגף.

נמצא, כי המשרד נתן מענקים גם ל-60 מבין 91 משתתפים שהצטרפו למשלחות שלא כמלווים. לדעת מבקר המדינה, מאחר שהמענקים נועדו לתלמידים ולמלוויהם במסגרת משלחות נוער, לא היה מקום לתת את המענקים גם להם.

לבקשת שר החינוך והתרבות העביר האפוטרופוס הכללי למפעל 250,000 ש"ח, שנועדו להקמת קרן מיוחדת למטרה זו, וממנה שולמו המענקים והמלגות למשלחות לפולין. השתתפות המשרד בקרן הייתה בסך של 200,000 ש"ח והיא הועברה ב-30.10.89.

המפעל חילק עוד 63,100 ש"ח ממקורותיו, כמלגות לתלמידים מעוטי יכולת, כדי לאפשר את השתתפותם במסע.

באותם היבטים ארגוניים של שיגור המשלחות לפולין, שנבדקו בידי משרד מבקר המדינה, לא הועלו ליקויים.

3. נושא שיגור המשלחות לפולין בחסות המשרד נבדק בידי הביקורת הפנימית. בדוח מסוף דצמבר 1989 העיר המבקר הפנימי, שבמשלחות שותפו מלווים שלא השתלמו די הצורך; וכן שהיה אפשר לצמצם במקצת את מספרם. במהלך הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה, קיים האגף השתלמות מיוחדת למלווי משלחות נוער ופעל למימוש המלצות הביקורת הפנימית.

כוח אדם בהוראה בבתי ספר יסודיים

ריכוז ממצאים

משרד מבקר המדינה בדק היבטים הקשורים לכוח אדם בהוראה בבתי ספר יסודיים ואלה הם: סוגיות בגיוס מורים, הכשרה, השתלמויות, הדרכה, שיטות הוראה והערכה ובקרה. להלן הממצאים העיקריים שהועלו:

המשרד אינו דורש שמנהלי בתי ספר יסודיים יהיו בעלי השכלה אקדמית, ואמנם רק 37% ממנהלים אלה הם בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה. המשרד מתנה קבלת תפקיד של ניהול בית ספר בסיום קורס להכשרת מנהלים. הוראת שעה ממארכס 1989 הקלה בתנאים ואיפשרה למנהלים לסיים את הקורס בתוך שלוש שנים מתחילת עבודתם בתור מנהלים. ממדגם של 21

מנהלים, 8 לא סיימו את הקורס, 4 מהם היו בתפקיד יותר משלוש שנים. נתונים חלקיים של המשרד מצביעים, שרק 27% מהמועמדים שנבחרו במכרזים לניהול בתי ספר סיימו קורס להכשרת מנהלים או היו רשומים לקורס.

בנושא הכשרת המורים נמצא, שלא תמיד קיימת הקפדה על מילוי הקריטריונים לקבלת מתכשרים (סמינריסטים) למוסדות להכשרת מורים. התברר, כי בקרב מנהלי בתי ספר שוררת אי שביעות רצון מאופן ההתנסות המעשית של תלמידים במוסדות להכשרת מורים. על אף מאמצי המשרד להגדיל את מספר המורים בעלי תואר אקדמי, רק 16% מהמורים בחינוך היסודי מתחילים בעבודתם כשבידם תואר אקדמי.

דרגת ההכשרה של המורים ושל המנהלים בבתי ספר שבהם שיעור גבוה של תלמידים טעוני טיפוח נמוכה במובהק מהכשרתם בבתי ספר שבהם שיעור טעוני הטיפול הוא נמוך.

דווקא מורים מוסמכים בעלי דרגת הכשרה נמוכה ממעטים להשתלם, ורק 36% מהם צברו גמולי השתלמות. כן התברר, שרק 21% מהמורים, שהוכשרו למורים בכירים ונמצאים במערכת החינוך עד עשר שנים, צברו גמולי השתלמות. נראה, כי קבוצה גדולה של מורים אקדמאים ומורים בכירים שהשיגו את דרגתם באמצעות המרת גמולים מרבה לחזור ולהשתלם. הצורך הרב ביותר בהשתלמויות הוא בתחומי החשבון, הבנת הנקרא וגיוון דרכי הוראה. רק 16% מהמורים המחנכים (שבחינוך היסודי מלמדים את מרבית המקצועות) השתלמו בשלוש השנים האחרונות באחד מהתחומים הללו.

המשרד מקצה 1,284 ימי הדרכה שבועיים, בהם מקבלים המורים הדרכה מקצועית שנועדה לשפר את איכות ההוראה ואת הישגי התלמידים. 240 (כ-20%) מימי ההדרכה השבועיים מוקצים לנושאים מיוחדים, שהנהלת המשרד מעוניינת לקדם. הנושאים שבהם צורכי ההדרכה הם גדולים - חשבון, הבנת הנקרא ושיטות הוראה - אינם מקבלים ימי הדרכה במספר שמספק את הדרישות. למרות התרעות של לשכת ההדרכה ודיונים בהנהלת המשרד, לא חלה התקדמות בנושא. עוד התברר, שאין מערך הכשרה מסודר, שיקנה למדריכים את המיומנויות הנחוצות למילוי תפקידם.

ועדת הקבע של המזכירות הפדגוגית החליטה בפברואר 1988, כי דרכי ההוראה הקיימות והמקובלות אינן מתאימות לכיתה הטרונגית אינטגרטיבית, ויש להכין תשתית של דרכי הוראה חלופיות (אלטרנטיביות), שיהיה בה מגוון אפשרויות לבחירה. בבדיקה ב-21 בתי ספר נמצא, כי רק ב-6 נוקטים מרבית המורים שיטות חלופיות, במסגרת מדיניות של בית הספר. ב-20 מקרב 21 בתי ספר שבהם נעשה ניסיון להשתמש בשיטות הוראה חלופיות, הצביעו המנהלים על בעיות שנובעות מאי הכשרה מספקת למורים בתקופת ההכשרה, במסגרת ההשתלמויות ובמסגרת ההדרכה.



ב-979 בתי הספר היסודיים במגזר היהודי, הממלכתי והממלכתי-דתי¹ (להלן - אוכלוסיית הביקורת) מועסקים 21,868 עובדי הוראה - 20,925 מורים ו-943 עובדים בדרגת מנהל בית ספר. הוצאות משרד החינוך והתרבות (להלן - המשרד) על העסקת כוח אדם בהוראה בבתי ספר יסודיים בשנת התש"ן היו כ-731 מיליון ש"ח.

המורים בבתי הספר היסודיים ומנהליהם מופקדים על חינוכם של כ-400,000 תלמידים במגזר היהודי, הממלכתי והממלכתי-דתי. לעבודתם חשיבות רבה לעתיד התלמידים. הבסיס החינוכי שמקבל תלמיד בבית הספר היסודי קובע במידה רבה את ההזדמנויות שיפתחו לפניו במסגרת החינוך

¹ לא כולל חינוך עצמאי, חינוך מיוחד, המגזר ההתיישבותי ולא בתי ספר שלא נקבעה להם דרגת טיפוח (ראה להלן).

העל-יסודי ובצאתו מבית הספר לשירות הצבאי, לחיי עבודה ולמוסדות ההשכלה הגבוהה. טיב הבסיס החינוכי, שמקבלים התלמידים בין כותלי בית הספר היסודי תלוי בראש ובראשונה במורים ובמנהלים.

בחודשים יולי - נובמבר 1990 בדק משרד מבקר המדינה את כוח האדם בהוראה בבתי הספר היסודיים באוכלוסיית הביקורת. הבדיקה הקיפה את ההיבטים האלה: סוגיות בגיוס מורים, הכשרה, השתלמויות, הדרכה, שיטות הוראה והערכה ובקרה. עוד נבדקו פעולות המשרד לשיפור רמת ההוראה. הבדיקה נערכה במשרד הראשי, במשרדים המחוזיים ובמדגם ארצי של 21 בתי ספר.

לשם בחירת המדגם חולקו כל בתי הספר באוכלוסיית הביקורת לשלוש קבוצות, על פי שיעור טעוני הטיפול אצלם, כפי שהדבר נקבע בידי המשרד: קבוצה א' - 0% - 33% טעוני טיפוח; קבוצה ב' - 34% - 66% טעוני טיפוח; וקבוצה ג' - 67% - 100% טעוני טיפוח. מכל קבוצה נבחרו, באקראי שבעה בתי ספר; מספר בתי הספר מהמגזר הממלכתי והממלכתי-דתי נקבע על פי משקלם היחסי בכל קבוצה וקבוצה. בתי ספר שבהם פחות מ-150 תלמידים לא נכללו במדגם.

נבחרו במכוון מספר שווה של בתי ספר - שבעה - מכל קבוצה, אף כי מרבית בתי הספר באוכלוסייה הנבדקת נמנים עם קבוצה א' (70%) ומיעוטם (7%) בלבד עם קבוצה ג'. דגימה, לא יחסית זו, ידועה בשם דגימה מתקנת. היא מיועדת למקד את הבדיקה באותו חלק של האוכלוסייה שמשערים שבו הצורך בשיפור גדול ביותר. מדגם הביקורת נועד לבדוק במיוחד באיזו מידה תורמים המשאבים הנוספים המושקעים בבתי ספר, שבהם שיעור גבוה של טעוני טיפוח, לקידום כוח האדם בהוראה.

משרד מבקר המדינה ער לבעיות שבקריטריונים לקביעת שיעור טעוני הטיפול, שלפיהם מדורגים בתי הספר, והוא רואה בכך מודד כללי בלבד.

אחד הגורמים החשובים לשיפור ההוראה הוא היכולת לגייס למקצוע ההוראה את כוח האדם המתאים והטוב ביותר. מתן שכר הולם, שיעמוד בתחרות עם השכר המוצע לבעלי מקצועות בתחומים דומים, ויצמצם את הפיתוי להחליף מקצוע, לפחות מסיבה זו, הוא תמריץ בעל משקל למשיכת מורים ברמה גבוהה. האוטונומיה של מנהל המוסד החינוכי בבחירת כוח ההוראה, המתאים למוסד שהוא מנהל, יכולה הייתה גם היא לתרום להעלאת רמתו של כוח האדם העוסק בהוראה.

בדצמבר 1979 הגישה הוועדה הממלכתית לבדיקת מעמד המורה ומקצוע ההוראה (להלן - ועדת עציוני) דין וחשבון, ובו שורה של המלצות לשיפור רמת ההוראה בבתי ספר. הוועדה קבעה, בין היתר: "השכר הנחות מהווה את אחת הסיבות לסטטוס הנשחק של מקצוע ההוראה; הוא גם אחד הגורמים לחוסר המשיכה של המקצוע. במיוחד בולט השכר הנמוך של המורה המתחיל בהשוואה לשאר האקדמאים בעלי השכלה דומה...".

ביצוע ההמלצות של ועדת עציוני בתחום זה, שנועדו לתקן את העיוות שעליו הצביעה הוועדה, הושלם בשנת הלימודים התש"ן. על פי הנתונים של הממונה על השכר במשרד האוצר, שכרם של המורים אינו נופל משכרם של עובדים אקדמאים בשירות המדינה. על פי נתוני המשרד, 90% מכוח האדם בהוראה בבתי ספר יסודיים הן נשים ומרביתן עובדות פחות ממשרה מלאה.

ב-20 השנים האחרונות מסתמנות שתי מגמות עיקריות במערכת החינוך, ואלה הן:

1. הכרה בהטרונגיות של הרכב הכיתה: בכל כיתה ימצאו הבדלים ביכולת הלמידה של התלמידים. בישראל, שבה קבוצות אוכלוסייה מגוונות, הופעלה ב-1969 רפורמה במבנה מערכת החינוך, שאחד מיעדיה העיקריים היה ועודנו הגברת האינטגרציה בין אוכלוסיות בעלות מאפיינים שונים. אף כי מדיניות האינטגרציה כוונה בעיקר לחטיבות הביניים, הושפעו מכך גם בתי ספר יסודיים, לעתים בשל מדיניות מכוונת של הרשויות המקומיות.

במערכת החינוך בישראל פותחו שיטות הוראה חלופיות, שאינן מתבססות אך ורק על מורה העומד מול כיתה (השיטה הפרונטאלית המסורתית), כיוון שההוראה בשיטה הזאת איננה מסוגלת להתמודד עם צרכיהם השונים של התלמידים בכיתה ועל כן ההישגים של מקצתם עלולים להיפגע. על פי

השיטות החלופיות שפותחו, נדרש המורה להתייחס ספציפית לכל תלמיד, או לקבוצה מצומצמת של תלמידים, ולהתאים להם את חומרי הלמידה וקצב הלימודים (ראה להלן).

2. המשרד נוקט מדיניות מוצהרת של מתן אוטונומיה יחסית למנהלי בתי ספר בקביעת מדיניות בית ספרם, בתכנון הלימודים ובהתאמת שיטות ההוראה לצרכים של תלמידי בית הספר. מדיניות זאת הגדילה את מידת החופש של המנהל בבחירת האמצעים לשיפור הישגי התלמידים. האחריות להישגים מוטלת על סגל בית הספר, והיא דורשת כלים מיוחדים כדי לאתר את צורכי התלמידים, לעקוב אחר הישגיהם ולהתאים את תכניות הלימודים ושיטות ההוראה לרמת התלמידים בכיתה.

אחד הכלים שפותחו כדי לספק את הדרישות הללו, הם מבחני הישגים הלימודיים. מבחני הישגים, לא זו בלבד שהם מאפשרים לאבחן את הישגיו של התלמיד, אלא שהם נותנים כלי בידי המנהל והמפקחים להעריך את עבודת המורים ולשפר את ההדרכה וההשתלמויות בתחומים הנדרשים. מבחני הישגים אחידים במערכת יכולים אף לשמש כלי בידי הנהלת המשרד לאיתור בעיות ולקביעת מדיניות לפתרונן.

שתי המגמות הללו - לפתח שיטות הוראה חלופיות בכיתה הטרוגנית ולעניק אוטונומיה למנהלי בתי הספר, מציבות בפני המורים והמנהלים אתגרים גדולים, הן מצד יכולתם להתאים את עצמם למערכת המתחדשת והן מצד המיומנויות השונות, שבהן יש להתמחות.

סוגיות בגיוס מורים

1. ב-1990 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר שעשתה בדבר "תעסוקה בהוראה בתש"ז ובתש"ח של מסיימי מוסדות להכשרה בהוראה בתש"ס - תש"ז". על פי הסקר, כ-40% - 45% בלבד מבוגרי המוסדות השונים להכשרת מורים - סמינרים, מכללות ואוניברסיטאות - מועסקים בהוראה. אין הבדלים ממשיים בשיעור המועסקים מבין בוגרי המוסדות השונים. נתוני הסקר אינם כוללים בוגרים שפנו להוראה בחינוך הבלתי פורמלי, או שבעת הבדיקה היו בשנת שבתון. עם זאת, שיעור בוגרי המוסדות להכשרת מורים שאינם פונים להוראה הוא גבוה. המשרד הסביר, כי יש לו עניין להכשיר מורים יותר ממה שדורשת המערכת בכל שנה, וזאת כדי לספק צרכים שיכולים לעלות, בעיקר למילוי מקום של מורים בשבתון או כאשר יש צורך מיידי במורים בשל העלייה הגדולה, כפי שהיה בשנת התש"ן ובשנת התשנ"א. עוד הסביר המשרד, שמקצת המורים לא נקלטו בעבודה, לא משום שלא רצו להיקלט, אלא משום שעד כה לא נמצאה להם עבודה במערכת. עם זאת, עדיין לא נעשה מחקר לבדיקת המאפיינים, אם הם קיימים, של בוגרי המוסדות להכשרת מורים שאינם פונים להוראה. אין יודעים איו תעסוקה חלופית הם מצאו, ומדוע העדיפו אותה מן ההוראה.

כיוון שהמשרד מתקצב את המוסדות להכשרת מורים בסכומים ניכרים (יותר מ-100 מיליון ש"ח בשנת 1990) וכן מעניק לתלמידים הלוואות בסכום כולל של כ-6.5 מיליון ש"ח (בשנת 1990), מן הראוי שייבדקו בדיקה מעמיקה השאלות האלה: מדוע פחות מ-50% מבוגרי המוסדות פונים להוראה והאמנם יש צורך במאגר כה גדול של מורים; מי הם הבוגרים שאינם פונים להוראה, האם יש להם מאפיינים ברורים ואיו תעסוקה חלופית הם מצאו. בדיקה כזאת תסייע רבות לתכנון כוח אדם בהוראה לעתיד וליצירת תהליך של ברירת הטובים יותר להוראה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי בעקבות הביקורת הוחלט לערוך סקר כאמור.

2. בחירת מורים בידי מנהלים: זה יותר מעשר שנים מעודד, כאמור, המשרד את האוטונומיה של מוסדות החינוך ושל המנהלים. במסמכים של המזכירות הפדגוגית אפשר למצוא התבטאויות רבות בדבר ה"מורה האוטונומי", ה"תלמיד האוטונומי" וכד', והרעיון החינוכי העומד מאחורי מושגים אלה הוא החינוך לאחריות האדם כלפי עצמו וסביבתו. עוד ניתנה הדעת לאוטונומיה של המנהל בחוזרי מנכ"ל שפורסמו במשך השנים. המשרד אמנם מקיים סדנאות לקידום האוטונומיה, אולם הכללים וההנחיות, שעל פיהם מתנהל בית הספר, אינם מניחים שיקול דעת עצמאי למנהל בתחומים החיוניים ביותר לתפקוד הנאות של בית הספר.

כיוון שהחדרת שיטות הוראה חדשות והעלאת הישגי התלמידים דורשת מידה מסוימת של חופש פעולה בבחירת המורים המתאימים, מצאו מנהלים רבים דרכים להבטיח, שצוות המורים בבית ספרם יתאים למדיניות החינוכית ולשיטות שהם מעוניינים להנהיג. משרד מבקר המדינה רואה ביכולת של המנהל לבחור מורים מתאימים למוסדו מודד אחד למידת האוטונומיה שלו.

בבדיקה ב-21 בתי ספר נשאלו המנהלים באיזו מידה הם מעורבים בבחירת צוות המורים בבית ספרם. 7 מנהלים אמרו, שאין להם כל אפשרות להשפיע על בחירת המורים והדבר תלוי אך ורק במפקח; 6 אמרו, שהאפשרות מוגבלת מאד; ו-8 מנהלים אמרו, שהם בדרך כלל יכולים להשפיע על בחירת צוות המורים. כל המנהלים שהייתה להם השפעה בעניין זה אמרו, שהדבר תלוי בקשריהם עם המפקח וביכולתם להשפיע עליו.

עוד נשאלו המנהלים על יכולתם להעביר מבית הספר מורה שאינו מתאים לדעתם למדיניות ולשיטות שהם מנסים להפעיל בבית ספרם. על שאלה זו ענו 18 מנהלים: 7 מהם אמרו, שאין כל אפשרות להעביר מבית הספר מורה שלדעתם אינו מתאים; 8 אמרו, שהאפשרות לעשות זאת מוגבלת מאד; ו-3 בלבד אמרו, שהם מצליחים בכך. כמה מנהלים אמרו, שהם מוצאים דרכים לגרום למורה לעזוב בעצמו.

זה שנים שהמשרד נוקט את מדיניות האוטונומיה לבתי ספר. אולם למעשה, מנהל בית ספר שמעוניין לשפר את תפקוד המוסד ולהחדיר שיטות חלופיות, עלול להיתקל במגבלות בבחירת המורים המתאימים. על המשרד לבדוק כיצד לקדם יישום מדיניות זו על ידי הענקת כלים יעילים יותר בידי מנהלי בתי הספר.

הכשרת מורים

האחריות להכשרת עובדי הוראה לבתי ספר יסודיים היא בידי המשרד. בשנת התש"ן השתתף המשרד במימון ההפעלה של 13 מוסדות הכשרה שקיימו מסלולי הכשרה למורים בבתי ספר יסודיים במגזר היהודי, הממלכתי והממלכתי-דתי. תקציב המשרד למימון מוסדות להכשרת מורים הגיע באותה שנת כספים לכ-101 מיליון ש"ח. האוניברסיטאות מקיימות אף הן לימודים לקראת תעודת הוראה, אולם מעט מאוד מורים בבתי הספר היסודיים מקבלים את הכשרתם במסגרות אלה.

במשך שנים הוכשרו מורים להוראה בבתי ספר יסודיים במספר גדול יחסית של סמינרים. מסלול הלימודים היה של שנתיים והמסיימים קיבלו תואר מורה מוסמך. למן שנות ה-70 הועמדה בסימן שאלה היעילות של מערך זה להכשרת מורים. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בדוח ועדת עציוני.

אלה הטענות העיקריות שהועלו: ריבוי מספר מוסדות ההכשרה, שהגיע בהתש"מ"ב ל-54; רמת ההשכלה הנמוכה של התלמידים – כ-40% מהמתכשרים (סמינריסטים) בשנת 1979 היו חסרי תעודת בגרות מלאה; רמת ההוראה הנמוכה של מורי הסמינרים, שמקצתם היו נעדרים השכלה אקדמית; העדר הכשרה מספקת להוראה בכיתות הטרוגניות, ובאזורי מצוקה; העדר חובת התמחות (סטאז') שבמהלכה מקבל המורה המתחיל הדרכה צמודה בראשית דרכו.

בעשור האחרון פעל המשרד לשיפור רמת ההכשרה של המורים בכמה מישורים: צמצום מספר מוסדות ההכשרה – בהתש"ן פעלו 29 מוסדות לעומת 54 בהתש"מ"ב (ביקורת קודמת בנושא זה ראה בדוח שנתי 37, עמ' 439); מסלול הלימודים לקראת הסמכה הוארך לשלוש שנים, ובסיומו מקבל הבוגר דרגה של מורה בכיר; נפתח מסלול של ארבע שנים לקראת התואר האקדמי בוגר בהוראה (B.Ed.); נקבעו קריטריונים נוקשים יותר לקבלה למוסדות הכשרה: תעודת בגרות, עמידה במבחן סף בציון 80 לפחות, או ציון של 450 נקודות לפחות במבחן הפסיכומטרי שנערך לשם קבלה לאוניברסיטאות, וראיון אישי; המורים בסמינרים חויבו להיות בעלי תואר שני לפחות.

להלן נתונים כלליים על דרגת ההכשרה של מורים בחינוך היסודי, באוכלוסייה שהוגדרה לעיל על פי קבוצות טיפוח – בשנת התש"ן, על פי נתונים שהזמין משרד מבקר המדינה ממערכות המידע הממוחשבות במשרד:

טבלה 1 : דרגת ההכשרה של המורים

<u>קבוצה א'</u>		<u>קבוצה ב'</u>		<u>קבוצה ג'</u>		<u>ס"ה</u>		
<u>מספר</u>	<u>%</u>	<u>מספר</u>	<u>%</u>	<u>מספר</u>	<u>%</u>	<u>מספר</u>	<u>%</u>	
3,067	20	583	14	127	12	3,777	17	אקדמאים
10,461	67	2,810	67	741	70	14,012	67	בכירים
819	5	294	7	43	4	1,156	6	מוסמכים
1,313	8	517	12	150	14	1,980	10	בלתי מוסמכים
15,660	100	4,204	100	1,061	100	20,925	100	ס"ה

במקום זה חסר תרשים המופיע בספר המודפס בלבד.

הטבלה מראה, שמרבית המורים נמצאים בדרגה של מורה בכיר, דהיינו סיימו שלוש שנות הכשרה, או שהמירו שעות השתלמות בעלייה בדרגה ממורה מוסמך למורה בכיר (מורה מוסמך שצובר 700 שעות השתלמות רשאי להמיר את גמולי ההשתלמות בדרגת מורה בכיר, ראה להלן).

כן עולה מן הטבלה, כי דרגת ההכשרה של המורים בקבוצות ב' וג' נמוכה במובהק מהכשרתם של המורים בקבוצה א'. שיעור המורים הבלתי מוסמכים בקבוצה ג' היא 14% לעומת 8% בלבד בקבוצה א'. שיעור האקדמאים בקבוצה ג' היא 12% בלבד, ואילו בקבוצה א' הוא 20%.

ממצאי הביקורת מראים, שנותרו כמה נקודות תורפה במערך הכשרת המורים:

אי עמידה בקריטריונים לקבלה למוסדות

כאמור, המשרד קבע קריטריונים ברורים לקבלת תלמידים למוסדות להכשרת מורים, כדי לשפר את רמת ההשכלה של המגיעים להוראה. הביקורת העלתה, שמוסדות ההכשרה לא תמיד עומדים על מילוי תנאים אלו. בשנת התשס"ו, לדוגמה, 284 (9.7%) מבין 2,937 שהתקבלו למוסדות ההכשרה, קיבלו ציון פחות מ-75 במבחן הסף (הציון הקובע דאז) ו-81 תלמידים (2.8%) חסרו ציון כלל. בשנת התש"ן, 96 (17%) מבין 568 התלמידים שהתקבלו למוסדות ההכשרה במסלול בית הספר היסודי היו חסרי תעודת בגרות, או קיבלו ציון פחות מ-80 (הציון הקובע באותה שנה) במבחן הסף. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, שבשנת התש"ן מוסדות ההכשרה היו רשאים לקבל מועמדים שקיבלו ציון 75 - 79 במבחן הסף, או כאלה שקיבלו 370 - 450 נקודות במבחן פסיכומטרי, וממוצע ציוני הבגרות שלהם הוא למעלה מ-75. אין אפשרות לברר מה מספרם של המועמדים הללו, כיוון שציוני הבגרות של הנקלטים במוסדות ההכשרה אינם כלולים בנתונים על המתכשרים. הגף להכשרת מורים שבמשרד מעריך, שהם מונים כ-30% מהתלמידים שהתקבלו עם ציון נמוך מהנדרש. עוד הסביר המשרד, שבכל סמינר פועלת ועדת חריגים, הרשאית לקבל ללימודים עד 5% מקרב מועמדים שלא עמדו בקריטריונים. כמו כן קיימים תנאי קבלה מקילים לתלמידים הבאים מהמגזר הבדואי ומהמגזר הערבי.

הכשרה מעשית בלתי מספקת

על אף המלצותיה של ועדת עציוני, לא הונהגה שנת התמחות (סטאג') כחלק מתכניות הלימודים במוסדות ההכשרה.

הלימודים במוסדות ההכשרה מתקיימים על פי מערך לימודים שנקבע בידי המשרד כלהלן: 40% משעות הלימודים בהתמחויות, 30% בלימודי חינוך, 20% בהתנסות בהוראה ובחינוך ו-10% במיומנויות. בסך הכל מחויב תלמיד במסלול התלת-שנתי ב-120 שעות התנסות, מהן 30 שעות בנוכחות מדריך או מורה מהסמינר. שעות נוספות מושקעות בהכנה להתנסות ולהערכות ולפעילויות אחרות בתחום בית הספר. העבודה המעשית יכולה להתבצע בהתנסות בשיעורים יחידים, ברצף של כמה שיעורים ביום מסוים או בכמה ימים, התנסות מרוכזת במשך שבועיים וצורות אחרות של ארגון, בתיאום עם האחראים להדרכה בבית הספר. למעשה לדברי המדען הראשי של המשרד, "תלמידי שנה א' - ב' נדרשים כיום ללמד כשעה אחת בשבוע ולעתים אף פחות מכך, ואילו בשנה ג' נדרשים המתכשרים ללמד שלושה שיעורים בשבוע, דבר שלא תמיד עומד במבחן המציאות של תנאי השדה".

ואכן, הביקורת העלתה חוסר שביעות רצון כללית ב"שדה" מההכשרה המעשית שקיבלו בוגרי מוסדות ההכשרה. 12 מבין 16 מנהלי בתי ספר במדגם, שהתנסו בשנים האחרונות בקליטת בוגרי סמינרים, בהם גם כאלה שבבית ספרם התנסו מתכשרים במהלך לימודיהם, טענו, שבוגרי הסמינרים לא קיבלו הכשרה מעשית מספקת. במיוחד הועלו טענות נגד אופן ביצוע ההתנסות המעשית ואלה הן: המתכשרים מלמדים בשיעורים יחידים ואינם מתנסים כלל בעבודה הרצופה במשך שנת הלימודים, ולפיכך ההיכרות שלהם עם הבעיות היום יומיות האמיתיות, שבהן נתקל המורה בעבודתו, היא מזערית בדרך כלל.

טענות אלו תואמות גם ממצאים של מחקרים רבים שנערכו בחו"ל, ומצוטטים במסגרת הצעתו של המדען הראשי של המשרד לניסויי הכשרת מורים. (ראה יוסף באשי, "הכשרת מורים, הצעה לניסוי", יולי 1989). מחקרים אלה מצביעים על דרישות גוברות של מורים ומנהלים ליותר ניסיון מעשי בהכשרה ויותר הכנה מיוחדת לבעיות היומיומיות שבהן נתקלים המורים. במסגרת הצעת הניסוי האמורה, נסקרה ספרות שמצביעה על שני זרמים עיקריים בהכשרת מורים: "הזרם הקומפוטנטי, שהטיף להדגשת הצד המקצועי בהכשרת מורים, הוא הצד של אימון במיומנויות הוראה, וכנגדו הזרם הליברלי, שהטיף להדגשת הצד האינטלקטואלי-אקדמי בהכשרה". מאז שנות ה-70 מסתמנת בארצות הברית ובבריטניה מגמה של חיזוק הזרם הקומפוטנטי.

המשרד הסביר בתשובתו, כי יחסית להתנסות המעשית במוסדות אחרים להכשרת מורים, ההתנסות המעשית בסמינרים ובמכללות שבפיקוח המשרד היא רבה. לא היקף ההתנסות הוא מקור הבעיות. הקושי נעוץ באופן ההתנסות ובהתאמתה לתנאים שבהם יעמוד המורה בשנות עבודתו הראשונות. במגמה להתמודד עם קשיים אלו בהעדר שנת התמחות, החל המשרד, בשנת התש"ן, בפרויקט ניסויי של "ליווי בקליטה", שנועד לסייע למורים חדשים, למנוע את נשירתם ולהגדיל את מספר הפונים להוראה.

תהליך האקדמיזציה

עד לשנות ה-80, בוצעה הכשרת מורים לבתי ספר יסודיים אך ורק בידי מוסדות הכשרה שהעניקו תעודת הסמכה להוראה. בעשור האחרון, לאחר פרסום דוח עצינוני, החל המשרד בתהליך אקדמיזציה של מוסדות ההכשרה במגמה למשוך תלמידים טובים יותר ולשפר את רמת הלימודים. מאז, קיבלו שמונה מוסדות הכרה מהמועצה להשכלה גבוהה בתור מכללות אקדמיות עם סמכות להעניק תואר בוגר בהוראה B.ED. לאחר סיום ארבע שנות לימוד.

בהדרגה גדל חלקן של המכללות האקדמיות בהכשרת מורים, ובשנת התש"ן למדו בהן 845 (45%) מבין 1,859 התלמידים במסלול ה"יסודי" (להוראה בבתי ספר יסודיים). אולם רבים מהלומדים במכללות הללו מסיימים את לימודיהם לאחר שלוש שנים - המזכים אותם בתעודת הוראה - ואינם משלימים את השכלתם לתואר אקדמי. במסמך של האגף להכשרת עובדי הוראה נאמר: "מקובל היום במכללות כי רק 30% עד 40% מבין מסיימי שנה ג' ממשיכים את לימודיהם ברציפות לתואר B.ED והיתר פונים לעבודה עם תעודות מורה מוסמך-בכיר. הסיבות לכך הן כלכליות (הכרח בעבודה מלאה) או אקדמיות (ציון גמר נמוך מ-8)".

דרך נוספת לאקדמיזציה היא באמצעות שילוב הלימודים במסלול תלת שנתי במוסדות הכשרה עם לימודים באוניברסיטה הפתוחה. בהתש"ן למדו במסגרת זו 80 תלמידים במסלול ה"יסודי" בשני מוסדות.

יוצא אפוא, שמעטים בלבד מבוגרי מוסדות ההכשרה יוצאים לעבודת הוראה עם השכלה אקדמית. המשרד הסביר, שתפיסתו היא שיש להגדיל את שיעור המורים האקדמאיים במערכת אך לא לעשות זאת לחובה.

המשרד מכין פרויקט שנועד להאיץ את תהליך האקדמיזציה, המטפל הן בדרכים להגדיל את מספר התלמידים במוסדות ההכשרה הממשיכים לתואר אקדמי, והן בדרכים למשוך מורים בפועל להשלים את השכלתם לקראת תואר אקדמי. בהצעה לפרויקט האקדמיזציה נאמר: "הזרם (של הפנייה ללימודים אקדמיים) הינו דק מדי, ומספר המורים האקדמאיים עדיין קטן מכדי שיחולל את השינוי הנדרש במערכת החינוך". בדיון בהצעת הפרויקט ב-1990 סוכם, כי "ההנחה כאילו תוספת השכלה לכשעצמה משפרת בהכרח את רמת ההוראה טעונה עדיין הוכחה ... עם זאת רואים בחיוב את היתרונות הרבים שיש גם לתוצרי הלוואי בתהליך האקדמיזציה כמו העלאת הסטטוס המקצועי, שעשויה למשוך כוחות טובים יותר ולאורך זמן גם לשפר את רמת ההוראה".

הכשרת מנהלים

על פי חוזר המנכ"ל מפברואר 1988, מועמד למשרת מנהל בית ספר יסודי חייב להיות מורה בכיר והוא חייב להיות בוגר קורס להכשרת מנהלים (דו-שנתי) במסגרת מוסד אקדמי, או בוגר מגמת

מינהל החינוך במסגרת לימודיו לתואר ב"א. על פי הוראת שעה ממארכ 1989, מועמד שאינו עומד בדרישות האלה יוכל לגשת למכרז, אם יתחייב לסיים את הקורס להכשרת מנהלים לא יאוחר משלוש שנים לאחר שהחל בעבודתו כמנהל.

ארבע מכללות ושלוש אוניברסיטאות מקיימות קורסים דו-שנתיים להכשרת מנהלים במסלול בתי ספר יסודיים. הקורס מורכב מלימודים אקדמיים תיאורטיים, מלימודי מיומנות ומהתנסות. קורסים אלה מתקיימים זה כעשר שנים.

הכשרה נאותה של מנהלים מקבלת משנה חשיבות לנוכח הגישה הקיימת במערכת החינוך הנותנת בידי מנהל בית ספר אוטונומיה רבה יחסית בקביעת מדיניות ונוטה להעביר תפקידים מדרג הפיקוח לדרג הניהולי. בהתחשב בכך ציינה ועדה פנימית של המשרד לבדיקת נושא הכשרת מנהלים, בסיכום ביניים מיום 26.7.90, שבחן שנים מספר יש לעמוד על תנאי הכרחי שהמועמד לניהול יהיה בעל השכלה אקדמית מלאה ובעל אופי וכישורים מסוימים.

כיום אין דרישה שמנהלי בתי ספר יסודיים יהיו בעלי השכלה אקדמית, ולמעשה רק 37% מהם בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה.

להלן נתונים על דרגת ההכשרה של מנהלים בבתי ספר יסודיים באוכלוסיית הביקורת, לפי קבוצות טיפוח, בשנת התש"ן:

טבלה 2: דרגת ההכשרה של המנהלים

	קבוצה א'		קבוצה ב'		קבוצה ג'		ס"ה	
	מספר	%	מספר	%	מספר	%	מספר	%
אקדמאים	263	39	66	31	19	29	348	37
בכירים	325	49	113	54	33	50	471	50
מוסמכים	76	11	29	14	14	21	119	12
בלתי מוסמכים	3	1	2	1	0	0	5	1
ס"ה	667	100	210	100	66	100	943	100

מטבלה 2 מצטיירת תמונה דומה לזו שעלתה מטבלה 1 בדבר דרגת ההכשרה של המורים, ולפיה שיעור המנהלים האקדמאים בקבוצות ב' וג' נופל בהרבה מזה שבקבוצה א'.

ממצאי הביקורת העלו, שרבים מהמנהלים לא למדו בקורס הדו-שנתי למנהלי בתי ספר. בבדיקת סוגיה זו נמצא, שהנתונים של האגף להכשרת מנהלים, בדבר רשימת מסיימי הקורסים, לא היו מלאים, וכי שיבושים ברישום תעודות זהות מנעו הצלבת הרשימה הממוחשבת של מסיימי הקורסים עם הרישומים במערכת כוח אדם בהוראה באגף למערכות מידע שבמשרד. מהנתונים החלקיים של האגף להכשרת מנהלים עולה, שרק 57 (27%) מבין 209 המועמדים, שזכו במכרזים לתפקידי ניהול קבועים בשנת התש"ן, סיימו קורס למנהלי בתי ספר או היו רשומים בו (לרבות בתי ספר על-יסודיים ובתי ספר במגזר הערבי). כמו כן, רק 13 מבין 21 ממנהלי בתי הספר שבמדגם סיימו קורס להכשרת מנהלים. מקרב 8 המנהלים, שלא סיימו את הקורס, 4 עובדים יותר משלוש שנים. יתר על כן, 8 מבין 21 המנהלים לא השתתפו באף השתלמות הקשורה ישירות לניהול בית ספר.

במקום זה חסר תרשים המופיע בספר המודפס בלבד.

השתלמות מורים

ועדת עציוני המליצה על שורה של פעולות כדי להרחיב ולשפר את המערך להשתלמות עובדי הוראה. הוועדה ראתה חשיבות רבה ב"השתלמות מתמדת לכל עובדי ההוראה, בין היתר משום שהכשרת המורים המבוססת על ידע תיאורטי, מנותקת במידת מה מן ההתנסות היום-יומית; היא טענה אפוא השלמה, לאחר שהמורה רכש לו ניסיון במילוי תפקידיו המגוונים". ההשתלמות מקבלת משנה חשיבות לנוכח החולשות במערך ההכשרה, במיוחד בתחום המעשי ובתחום שיטות ההוראה (ראה להלן). כמו כן יכולה ההשתלמות לתרום במיוחד למורים המוסמכים שעברו תקופת הכשרה של שנתיים בלבד.

בעשור האחרון המשרד אכן השקיע במערך ההשתלמות והיום קיים מגוון רחב של אפשרויות השתלמות בארבע מסגרות עיקריות ואלה הן: (א) קורסים, סדנאות וימי עיון מטעם גף ההשתלמויות; (ב) לימודים סדירים במוסדות להשכלה גבוהה ובמוסדות אחרים במהלך שנת העבודה; (ג) השתלמויות מוסדיות בתוך בתי הספר; (ד) לימודים בשנת שבתון במימון קרנות ההשתלמות.

ההשתלמויות בכל המסגרות האלה, חוץ מרוב ההשתלמויות המוסדיות, מזכות את המשתלם בגמולי השתלמות, כלהלן: בעבור כל 112 שעות השתלמות (מהן 56 לפחות עם ציון) מקבל עובד הוראה גמול השתלמות בשיעור של 1% ממשכורתו, בתנאי שהקורסים אושרו בידי גף ההשתלמויות. מורה לא מוסמך אינו זכאי לגמול השתלמות. מורה מוסמך, שצובר 700 שעות השתלמות, רשאי להמיר את גמולי ההשתלמות בדרגת מורה בכיר וליהנות מתוספת גדולה אף יותר במשכורתו. מורה מוסמך או בכיר יכול לצבור עד ל-10% גמול. מורה בעל תואר אקדמי, שהוא גם בעל תעודת הוראה אקדמית או תואר מורה בכיר, זכאי לתוספת של עוד 6.5% למשכורתו.

מניתוח נתוני המשרד על גמולי השתלמות עולה, ש-22,873 (49%) מבין 46,549 עובדי הוראה בחינוך הרשמי (כולל המגזר הערבי ובתי ספר על יסודיים) למעט מורים לא מוסמכים, אינם מקבלים כלל גמול השתלמות. 14,077 מורים מוסמכים המירו גמולי השתלמות בדרגה והיו למורים בכירים. מקרב 23,676 המורים, אשר להם גמול השתלמות בשיעור כלשהו, 9,614 הם מורים אקדמאים; 8,994 מורים בכירים, שהיו לבכירים בעקבות המרה של גמולי השתלמות והמשיכו להשתלם ולצבור שוב גמולים; 2,042 הם מורים שסיימו את הכשרתם למורים בכירים; ו-3,026 הם מורים מוסמכים.

להלן שרטוט המראה את שיעור המשתלמים מכל אחת מדרגות ההכשרה:

במקום זה חסר תרשים המופיע בספר המודפס בלבד.

מן השרטוט עולה, שהקבוצה שמרבה להשתלם היא קבוצת המורים בעלי רמת ההכשרה הגבוהה יותר. כ-65% מהמורים האקדמאים, והבכירים (שהמירו גמולים), משתלמים. ראוי לציין, שהמורים שהמירו גמולים בדרגת "בכיר" נוטים להמשיך ולהשתלם גם לאחר שהיו לבכירים. ואולם מקרב המורים הבכירים בהכשרתם, רק 21% צברו גמול כלשהו, ומקרב המורים המוסמכים, רק 36% צברו גמולים. יוצא אפוא, שדווקא המורים שמלכתחילה קיבלו הכשרה מצומצמת אינם מרבים להשתלם. יצוין, שרבים מהמורים שאינם מקבלים כלל גמול השתלמות הם בעלי ותק בהוראה של יותר מארבע שנים, כך שהייתה להם אפשרות לצבור שעות מספיקות כדי לזכות בגמול השתלמות: 67% מהמורים הבכירים בהכשרתם, 92% מהמורים האקדמאים ו-96% מהמורים המוסמכים. למורים לא מוסמכים לא ניתן תמריץ להשתלם ואין למשרד נתונים על שיעור המשתלמים מקרבם. לדעת הביקורת, על המשרד לשקול אם ניתן לנקוט פעולות להכוונת מורים בדרגות השונות להשתלמויות.

קורסים, סדנאות וימי עיון מטעם גף ההשתלמויות

תקציב המשרד להפעלת קורסים, סדנאות וימי עיון ברחבי הארץ, לכל רמות החינוך במגזר היהודי והערבי, הגיע בשנת הכספים 1990 לכ-5 מיליון ש"ח. כ-1.8 מיליון ש"ח (36%) מתקציב זה מיועדים להשתלמויות לעובדי הוראה בבתי ספר יסודיים; התקציב כולל הוצאות מינהל, פרסומים ומשכורות הקשורות להשתלמויות. התקציב מוקצב למחוזות על פי מספר משרות הוראה, ולנושאים - על פי סדרי עדיפויות שנקבעים בהנחיית המשרד והערכת צרכים בשטח. להערכת גף ההשתלמויות (להלן - הגף), משתלמים מטעמו מדי שנה כ-30,000 עובדי הוראה בכ-850 קורסים.

יצוין, שפרט להשתלמויות הממומנות באמצעות הגף, מקיימות גם יחידות אחרות במשרד השתלמויות מסעיפי התקציב שלהם. לעומת זאת, תקציב הגף אינו מאפשר לו להיענות לכל הדרישות מיחידות במשרד שאינן יכולות לממן השתלמויות בכוחות עצמן.

המשרד לא ריכז מידע אודות היקף ההשתלמויות שקיימו היחידות שמימנו בעצמן את ההשתלמויות. הגף ריכוז, לאחרונה בהתשמ"ז, נתונים על היקף ההשתלמויות שנערכו מטעמו וההשתתפות בהן. בעקבות הביקורת, הוחל באיסוף נתונים עדכניים.

אין בידי המשרד נתונים מלאים ועדכניים אודות הקצאת משאבי ההשתלמות. בהעדר נתונים כאלה אי אפשר לדעת אם ההקצאה מספיקה לצרכים בשטח.

משרד מבקר המדינה בדק, באמצעות המערכות הממוחשבות של המשרד, כמה מקרב המורים המחנכים² באוכלוסיית הביקורת, השתתפו בהשתלמויות בחשבון, בלשון עברית ובדיקטיקה כללית (לרבות שיטות הוראה חלופיות). מדברי המנהלים של 21 בתי הספר שנדגמו עולה, שדווקא במקצועות הללו גדול ביותר הצורך בהשתלמות.

נמצא, שמאז התשמ"ז השתלמו רק 3,086 (16%) מבין 19,468 מחנכים לפחות באחד משלושת המקצועות האלה. המערכת הממוחשבת שבמשרד אינה כוללת נתונים על השתלמויות שאינן מזכות בגמול השתלמות, כמו כמה מההשתלמויות המוסדיות וההשתלמויות במרכזיות פדגוגיות. עם זאת, שיעור כה נמוך של משתלמים בשלוש וחצי השנים האחרונות צריך להדליק נורה אדומה לעוסקים בכך.

לימודים סדירים במוסדות להשכלה גבוהה ובמוסדות אחרים במהלך שנת העבודה

המשרד מעודד את עובדי ההוראה לקדם את עצמם באמצעות לימודים סדירים במוסדות מוכרים ובמיוחד באוניברסיטאות ובמוסדות להכשרת מורים. לימודים כאלה יכולים להביא לקידום מורה מוסמך למורה בכיר ומורה בכיר למורה אקדמאי. מורה שיוצא להשתלמות מוכרת ממשיך לקבל

² בחינוך היסודי מרבית המורים המחנכים מלמדים את כל המקצועות.

משכורת מלאה והמשרד מממן שתיים - ארבע שעות הוראה שבועיות למילוי מקומו; הוצאות המשרד על סעיף זה בשנת הכספים התש"ן הגיעו לכ-12,638,000 ש"ח. באותה שנה הוענקו 10,655 שעות שבועיות בגין יציאתם של כ-4,400 עובדי הוראה להשתלמות. יותר מ-80% ממענקי השעות הוענקו בעבור מורים הלומדים לקראת תואר אקדמי.

אין בידי המשרד רשימת מקבלי מענקי השעות למורים בבתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים ועל יסודיים. עם זאת יצוין, שבקדימויות שקבע המשרד למתן מענקי שעות, בעדיפות הראשונה נמצאים גננות ומורי בית הספר היסודי הלומדים לתואר מורה בכיר B.ED ותעודת הוראה.

המשרד מעניק החזרי שכר לימוד בעבור לימודים סדירים במוסדות מוכרים. התקנות קובעות, שמורה זכאי לקבל באותה שנה החזר שכר לימוד או מענק שעות. בשנת הכספים התש"ן הגיעו הוצאות המשרד על החזרי שכר לימוד לעובדי הוראה לכ-3,104,000 ש"ח. תקציב זה מימן את לימודיהם של כ-1,140 מורים (970 יחידות שכ"ל).

השתלמויות מוסדיות

"השתלמות מוסדית כוללת את אותן פעילויות חינוכיות מתמשכות הממוקדות בצרכים, בעניין ובעיות המתייחסות ישירות לתפקוד היומיומי של הלמידה - הוראה, ולמערכת חלוקת העבודה והאחריות של חברי הצוות בביה"ס" (מתוך חוברת המחלקה לתכניות ושיטות, "גם מורים לומדים: השתלמות מוסדית"). השתלמות מוסדית היא השתלמות המאורגנת במיוחד לצוות של בית ספר מסוים ומאפשרת טיפול יסודי בנושאים שבית הספר מעוניין לקדם אותם, תוך כדי גיבוש צוות בית הספר. כיום, אין מערך משרדי לקידום ההשתלמות המוסדית; בתי ספר המעוניינים בכך מארגנים לעצמם את ההשתלמויות.

ככלל, מנהלי בתי הספר שנדגמו ראו בחיוב את המסלול של השתלמויות מוסדיות כדרך יעילה לקידום צוות המורים. ב-14 מבין 21 בתי ספר שנבדקו במדגם התקיימו השתלמויות מוסדיות כלשהן. רבות מהשתלמויות אלו לא היו אלא הרצאות יחידות שתועלתן המעשית אינה ברורה. במצב הקיים, מרבית ההשתלמויות המוסדיות גם אינן מזכות את המורים בגמולי השתלמות. גף ההשתלמויות, בשיתוף עם המחלקה לתכניות ולשיטות הוראה, מגבש דגם לקידום נושא ההשתלמות המוסדית במערכת החינוך.

לימודים בשנת שבתון במימון קרנות השתלמות

עובדי הוראה החברים בקרן השתלמות רשאים לצאת כל שש שנים לשנת שבתון לצורכי השתלמות. קרן ההשתלמות משלמת למורים בשבתון 66% ממשכורתם הרגילה, ומממנת את שכר הלימוד שלהם. המורה רשאי לעבוד בשליש משרה להשלמת הכנסתו. הוצאות המשרד על הפרשות לקרנות ההשתלמות לעובדי הוראה בבתי ספר יסודיים הגיעו בשנת הכספים התש"ן לכ-113 מיליון ש"ח.

למעשה, כספים אלו מנוצלים חלקית בלבד לצורך השתלמויות. בשנת התש"ן, לדוגמה, יצאו להשתלמות מטעם קרן ההשתלמות למורים וגננות 3,820 (39%) עובדים בלבד, מבין 9,783 שהיו זכאים להשתלם באותה שנה. אפשר ששיעור הניצול הנמוך נובע, בין היתר, מכך שמהצד הכספי כדאי יותר לצבור את הכספים בקרן ההשתלמות עד ליציאה לפנסיה. יוצא אפוא, שחלק הארי של השקעת המשרד בהשתלמות מורים אינו מנוצל כלל לצורך זה. יתר על כן, אין למשרד שליטה על השתלמויות המורים בשנת השבתון וקיים חשש שרבות מההשתלמויות במסגרת זו אינן תורמות לשיפור ההוראה.

על אף מאמצי המשרד בתחום מערך ההשתלמויות והמשאבים הרבים המושקעים בנושא זה, נראה כי ההישגים הם חלקיים בלבד. משיחות שקיים משרד מבקר המדינה עם עובדים בכירים במשרד מתברר, כי רווחת הסברה "שמורים בישראל הם הציבור המשתלם ביותר בעולם". ממצאי הביקורת מצביעים, שסברה זו איננה מדויקת כלל. אמנם, מספר

המשתתפים בהשתלמויות נראה גבוה, אך מניתוח על פי דרגות המורים עולה, שאותם המורים חוזרים ומשתלמים ואילו אוכלוסייה גדולה של המורים בדרגות הנמוכות - כשני שלישים מכלל המורים המוסמכים - אינה משתלמת במידה המזכה אפילו בגמול השתלמות אחד. עוד עולה, מהמידע החלקי הקיים במחשב המשרד ומתוך שיחות עם מנהלים במדגם בתי ספר, שהמורים אינם משתלמים דווקא במקצועות שבהם ההשתלמות נחוצה ביותר.

הדרכת מורים

מערך ההדרכה הוקם בשנות ה-70 בעקבות המלצות של המדען הראשי של המשרד להפריד בין תפקיד הפיקוח ותפקיד ההדרכה. ההדרכה נועדה לשפר את איכות ההוראה ואת הישגי התלמידים. הספרות המקצועית רואה חשיבות רבה בהדרכת מורים כשיטה טובה לשיפור ההוראה. בניסוי שעשה המדען הראשי, ובמסגרתו ניתנה הדרכה מרוכזת למורים, השתפרו הישגי התלמידים במידה ניכרת.

מערך ההדרכה מופעל על ידי לשכת ההדרכה במזכירות הפדגוגית. העבודה נעשית בידי מורים מנוסים שמקבלים מינוי לעבוד כמדריכים, בדרך כלל ב-1/6 משרה (יום בשבוע) (יש גם המתמנים ב-1/3 ו-1/2 משרה), בד בבד עם עבודת ההוראה הרגילה שלהם. כל מדריך עובד עם כמה בתי ספר באזור שלו, והוא מבקר בכל בית ספר בתדירות שנעה מיום בשבוע ועד ליום בחודשיים ואף פחות. ההדרכה ניתנת הן באופן פרטני למורה והן לקבוצות של מורים בבית הספר.

כיום, מינוי המדריך נעשה בידי מפקחים על סמך היכרותם האישית עם עבודת המורה. מסקר שיזמו לשכת ההדרכה ומינהל החינוך בעיריית ירושלים עולה, שלא תמיד נבחרים האנשים המתאימים ביותר לתפקידי הדרכה. לדוגמה, מורה יכול להיות מומחה במקצוע מסוים, אבל חסר את הכישורים הדרושים להדרכה נאותה, כגון: ידע ונסיון בשיטות הוראה חלופיות, יצירתיות וכושר מנהיגות. בשלוש השנים האחרונות הוקמו שתי מסגרות להכשרת מדריכים. רק מעטים מהמדריכים, עד 80 ממצבת מדריכים של 1058, משתתפים בהכשרה זו בכל שנה. עוד מקיימת לשכת ההדרכה מפעם לפעם, במהלך שנת הלימודים, סדנאות וימי עיון. בידי היחידה אין מידע בדבר מספר המדריכים שקיבלו הכשרה בשיטות הוראה חלופיות. יוצא אפוא, שאין מערך הכשרה מסודר שיקנה למדריכים את המיומנויות הנחוצות למילוי תפקידם.

המשרד מקצה, באמצעות לשכת ההדרכה, 1,284 ימי הדרכה שבועיים לבתי ספר יסודיים ועל יסודיים במגזר היהודי והערבי (למעט גנים וחינוך מיוחד). אין בידי לשכת ההדרכה אפשרות למיין את ההקצאה למעשה של ימי ההדרכה על פי רמות החינוך השונות. אולם הוסבר למשרד מבקר המדינה, שמרבית ימי ההדרכה מיועדים לבתי ספר יסודיים. יותר מ-60% מימי ההדרכה מוקצים ליחידות שונות במטה המשרד לצורך קידום נושאים מסוימים. כ-240 מימי הדרכה אלו (19%) הוקצו ל"נושאים מיוחדים", שהשר או הנהלת המשרד ביקשו לקדם. עם הנושאים הללו נמנים מורשת יהדות המזרח, שהוקצו לה 75 ימי הדרכה, חינוך חברתי וחינוך משלים, שלו 73 ימי הדרכה, וחינוך לבריאות, שהוקצו לו 31 ימי הדרכה.

לשכת ההדרכה מחלקת את כלל ימי ההדרכה למחוזות על פי מספר המורים, מספר הכיתות, שיעור התלמידים טעוני הטיפול והפריסה הגיאוגרפית של בתי הספר. המחוזות רשאים לקבוע את ייעודם של כ-40% מימי ההדרכה שאינם מוקצים מראש ליחידות המטה.

ממצאי הביקורת תואמים את טענות לשכת ההדרכה, שלפיהן ההקצאה של ימי ההדרכה אינה מספקת, לדעת מנהלי בתי הספר, את הצרכים הקיימים. ככלל, ייחסו המנהלים שבמדגם חשיבות רבה להדרכה והעלו דרישות לקבל הדרכה במיומנויות היסוד (חשבון והבנת הנקרא), שיטות הוראה ובמקצועות טבע וגיאוגרפיה. אף אחד מבתי הספר שנדגמו אינו מקבל הדרכה ב"נושאים המיוחדים" וגם המנהלים לא ביקשו לקבל הדרכה כזאת. כמו כן, מהסקר שנעשה בשביל לשכת ההדרכה ומינהל החינוך בעיריית ירושלים עולה, שעיקר הצרכים להדרכה הם בחשבון, הבנת הנקרא וגיוון דרכי הוראה.

ההקצאה של ימי הדרכה אינה עולה בקנה אחד עם צרכים אלו: לחשבון, לעברית ולהבנת הנקרא הוקצו יחד כמה ימים, כמו לנושאים המיוחדים שצוינו לעיל. 38% מימי ההדרכה מוקצים למקצועות שונים, שהם מקצועות יסוד, כגון: מחשבים (79), מוסיקה (20), וחינוך גופני (28). יתר על כן, ל-29, מבין 46 המקצועות בנושאים שמוקצים להם ימי הדרכה, מוקצים פחות מ-25 ימים, כלומר בכל אחד ממקצועות אלו יכולה להינתן הדרכה רק פעם בשנה בקירוב לכל בית ספר. סך כל ימי ההדרכה במקצועות שמקבלים פחות מ-25 ימי הדרכה מגיע ל-405 ימים, שהם כ-32% מהמספר הכולל של ימי ההדרכה (1,284). לדעת הביקורת, ספק אם הקצאה כה קטנה של ימים לנושא מקצועי מסוים יכולה להביא תועלת רבה.

ממסמכי לשכת ההדרכה עולה, שמתקציבי הדרכה מומנו תפקידים שונים, כגון: פיקוח, כותבי תכניות לימודים, רכזי ספורט ותפקידי מינהל. לשכת ההדרכה מתריעה על תופעה זו מאז שנת התשמ"ח, ובשנת התש"ן הצליחה, במאמץ משותף עם המזכירות הפדגוגית, להפחית את השימוש במשאבי הדרכה למימון כותבי תכניות.

המזכירות הפדגוגית ולשכת ההדרכה ערות למצוקה במערך ההדרכה הקיים. מאז שנת התשמ"ח יוצא לאור כל שנה בתכנית העבודה של המזכירות הפדגוגית "שינוי מערך ההדרכה", כאחד היעדים העיקריים. כבר בהתשמ"ח הגישה ועדה מיוחדת לבדיקת הנושא "הצעת תכנית חדשה להיערכות ההדרכה במערכת לשנת תשמ"ט". בהתשמ"ט הוכנה טיוטה לחזור מנכ"ל שדנה בשינויים המוצעים במערך ההדרכה, אך החזר לא פורסם. בהתש"ן חזרה המזכירות הפדגוגית וקיימה סדרת דיונים בנדון ואף מינתה ועדה חדשה לבירור הנושא. עד למועד סיום הביקורת בהתשנ"א לא חלה התקדמות ממשית בשיפור מערך ההדרכה.

שיטות הוראה

ועדת הקבע של המזכירות הפדגוגית דנה בנושא דרכי הוראה בפברואר 1988. להלן סיכום החלטותיה:

1. הכיתה האינטגרטיבית היא עובדה קיימת שנחיה אתה גם בעתיד, בין אם זו מדיניות מכוונת שבסיסה חברתי עדתי ובין אם זו מציאות שבסיסה הישגי.

2. דרכי ההוראה הקיימות והמקובלות אינן מתאימות לכיתה הטרוגנית אינטגרטיבית.

3. האחריות להישגי הילדים מוטלת על המורה וביה"ס מכאן: המערכת כולה חייבת להשתנות. (א) תוכן תשתית של דרכי הוראה אלטרנטיביות שיהיה בה מגוון אפשרויות לבחירה. (ב) הכשרת המורים, מערך ההדרכה וההשתלמויות חייבים להשתנות באופן כזה שיכשירו מורה שיהיה מסוגל לבחור מבין הכלים הקיימים את המתאים לו ולתלמידיו.

במסגרת הארגון מחדש של המשרד הוחלט בהתשמ"ח על הקמתה של מחלקה להפעלת תכניות לימודים ושיטות הוראה במסגרת האגף לחינוך יסודי (להלן - המחלקה לתכניות ושיטות). המחלקה פועלת לטיפוח שיטות הוראה חלופיות (אלטרנטיביות) והתאמת תכניות לימודים לפי שונות האוכלוסייה בכיתה הטרוגנית, באמצעות המחלקות להכשרה, השתלמות והדרכת עובדי הוראה, המחוזות, המרכזיות הפדגוגיות והאחראים לשיטות הוראה מסוימות מטעם המשרד.

שיטות הוראה חלופיות נותנות בידי המורה מגוון של אפשרויות כדי לבחור מביניהן את הדרך הטובה ביותר להקנות תכנים שונים לתלמידים בעלי יכולת למידה שונה זו מזו. שיטות כאלה נעשו נפוצות מאז שנות ה-70, כשנמצא ששיטת ההוראה הפרונטאלית המסורתית לא תמיד השיגה תוצאות לימודיות משיבועות רצון. השיטות העיקריות הנהוגות כיום בישראל מבוססות על שיטת הלמידה הפעילה והלמידה היחידנית. המשותף לשיטות אלו הוא בהעמדת צורכי הילד במרכז תהליך ההוראה ובחלוקת הכיתה לקבוצות לימוד קטנות. אף אחת משיטות ההוראה אינה בלעדית, וככלל היא משולבת בתוכן בהוראה הפרונטאלית, בהצגת נושאים וסוגיות מסוימות.

המחלקה לתכניות ושיטות מעודדת הכרת שיטות מגוונות כדי שמוסדות ומורים יוכלו לבחור, להתאים ולשלב בין גישות ושיטות בהתאם לנסיבות ולצרכים הייחודיים של אוכלוסיית היעד. כמו כן, פועלת המחלקה להתאמת תכניות הלימודים לאוכלוסיית התלמידים של הכיתה אגב הידוק הקשר בין מטרות ותכנים של תכניות הלימודים לבין אמצעים, משאבים ושיטות מגוונות להשגתם. יעדי המחלקה פורסמו בחזון מנכ"ל מהתשמ"ח, ובו נאמר: "תכנון הלימודים בבית הספר מתבסס על 'תכניות הלימודים' מחד גיסא, ועל התאמה לצרכים הייחודיים של המוסד החינוכי מאידך גיסא".

יעדי המחלקה לתכניות ושיטות מושגים חלקית בלבד. במרבית בתי הספר שבמדגם אמנם ערים ליתרונות שבהתאמת תכניות הלימודים ושיטות ההוראה וכמעט ככולם יש לפחות מורים אחדים שעובדים כך. אולם רק ב-6 מבין 21 בתי ספר שנדגמו נוקטים מרבית המורים מדיניות של שיטות חלופיות. 4 מבין ה-6 הם בקבוצה א' ושניים בקבוצה ב'; בקבוצת הטיפוח ג' (בה מרבית התלמידים טעוני טיפוח), אין אף מוסד הנוקט מדיניות זו.

המחלקה לתכניות ושיטות פועלת, בין היתר, באמצעות יחידות ההכשרה, ההשתלמות וההדרכה, במגמה לקדם את השימוש בשיטות חלופיות והתאמת תכניות הלימודים. יחידות אלו טרם נערכו כראוי ליישום מדיניות המשרד בתחום זה. מהתיעוד של המחלקה עולה, שבכמה מהמוסדות להכשרת מורים מלמדים שיטות הוראה חלופיות והתאמת תכניות לימודים לצורכי הכיתה. במוסדות אחרים אמנם יש נגיעה בנושאים אלו, אך לא במידה מספקת. במאי 1990 נשלחו שאלונים, מטעם מנהל הגף להכשרת מורים, למוסדות ההכשרה, כדי לקבל מידע מפורט אודות עיסוק בשיטות חלופיות. אולם עד למועד סיום הביקורת בדצמבר 1990 לא נתקבלו תשובות.

מדיניות המחלקה לתכניות ושיטות וגף השתלמויות היא לקדם את נושא השיטות החלופיות והתאמת תכניות לימודים, בעיקר באמצעות ההשתלמויות הקיימות במקצועות השונים, ולא דווקא באמצעות השתלמויות מיוחדות לנושאים אלו. מסיכום מפגש מרכזי השתלמויות מינואר 1990, בנושא "התאמת תכניות ושיטות בהשתלמויות", עולה, שעדיין אין תפיסה ברורה במרכזי השתלמות בדבר התאמת תכניות ושיטות. עוד נטען במפגש: "קיימת אמנם בעיה עם הטיוטות (המדריכים), וצריך לשפר את כושרם בנושא, אך את עיקר הבעיה מהווים המרצים אשר אינם מעורים בחינוך היסודי ובשיטות ההוראה".

קידום השימוש בשיטות חלופיות דרך יחידת ההדרכה מתמקד אף הוא במדריכים למקצועות, ומעט מאוד מדריכים עוסקים בנושא זה במנותק ממקצוע הוראה כלשהו. בשנת התש"ן, לדוגמה, הוקצו 59 ימי הדרכה בלבד לשיטות הוראה. אולם רבים מהמדריכים למקצועות הוראה אינם מיומנים בעצמם בשיטות חלופיות. במסגרת ההכשרה המעטה, שהם מקבלים לקראת עבודתם כמדריכים, אין אפשרות להקנות להם את המיומנויות הדרושות להדרכת מורים בהפעלת שיטות חלופיות ובהתאמת תכניות לימודים.

הבדיקה בבתי הספר מצביעה אף היא על אי-מיצוי מלא של עבודת יחידות ההכשרה, ההשתלמות וההדרכה בתחום זה. 20 מבין 21 מוסדות שבמדגם ניסו לשנות את שיטות ההוראה בחשבון ובהבנת הנקרא, בעקבות תוצאות מבחני הישגים. אולם 12 (60%) מבין ה-20 הצביעו על בעיות בהחדרת שיטות חלופיות, בעיות שנובעות מכך שהמורים לא קיבלו הכשרה מספקת בשיטות אלו, לא בתקופת ההכשרה שלהם, לא בהשתלמויות ולא במסגרת הדרכה מקצועית.

הערכה ובקרה ככלי לשיפור עבודת ההוראה

ההערכה והבקרה על איכות ההוראה בבתי ספר מופקדת באופן מסורתי בידי המפקחים. אולם זה שנים שמערכת החינוך ערה לכך שמחמת עומס העבודה אין ביכולת המפקחים לעשות בקרה נאותה על עבודת המורים. הדבר גם משתלב עם המגמה להעניק אוטונומיה למנהלים ועל כן הולכת וגוברת התופעה של הטלת האחריות לבקרה והערכה על מנהלי בתי ספר.

מאז שנות ה-70 החלו מערכות חינוך במדינות רבות לפתח כלים אובייקטיביים להערכת עבודת ההוראה המבוססים על מבחני הישגים לימודיים. גישה זו רואה בהישגים הלימודיים את אחד

התוצרים העיקריים של מעשה ההוראה, שיכול לשמש מדד אחד, אבל לא יחיד, של איכות ההוראה. למבחני הישגים שני יעדים עיקריים:

1. הערכה עצמית: מתן כלי לאבחון והיזון חוזר ישיר ומיידי למורים ולמנהלים על כל תלמיד, כדי לתכנן את ההוראה בדרך שתביא להישגים מרביים. גישה זו שמה דגש על הנשיאה באחריות (שפיליגבפמין דרב) של המורה להישגי תלמידיו. כלומר, הצלחתו של מורה תימדד, בין היתר, על פי הצלחת תלמידיו להגיע להישגים המרביים שביכולתם.

2. הערכה כלל-מערכתית: מתן תמונה ממשית כוללת של רמת ההישגים הלימודיים במערכת החינוך, כדי להתוות את מדיניות המשרד לקידום ההוראה.

הערכה עצמית

התועלת הישירה של מבחני הישגים היא באפשרות למדוד את מידת ההצלחה של המורה להביא לידי הישגים לימודיים מרביים לכל התלמידים בכיתה. בגישה כזאת, מבחני אבחון נעשים בתחילת הלימודים ומבחני מעקב - במהלך שנת הלימודים ובסופה.

במרבית בתי הספר שבמדגם (14 מבין 21) נמצא, שנעשו מבחנים בית ספריים בחשבון ובהבנת הנקרא. אולם בדרך כלל נעשו מבחנים אלו רק פעם בשנה, בכמה מבתי הספר בתור אבחון בתחילת השנה, ובכמה לקראת סוף השנה. לדעת הביקורת, בלא עריכת מבחני הישגים לפחות פעמיים בשנה אין אפשרות למדוד את השיפור בהישגים הלימודיים במשך השנה. בהעדר מדידה מעין זו קשה להפיק לקחים בדבר הצורך בשינוי שיטות הוראה, או מתן טיפול מיוחד לתלמידים הזקוקים לכך.

המשרד מפעיל ניסוי "פרויקט משוב עצמי בית ספרי", שמטרתו יצירת תקן למבחנים הכולל פריטים מתוך תכנית הלימודים במקצועות שונים. במסגרת הניסוי יוכן מאגר פריטים ממוחשב, מתוכו ניתן יהיה לבחור את המבחן המתאים לכל מקצוע. אחת הסיבות לניסוי היא, לדברי עורכיו, שמימוניות אבחון אלה אינן נחלתם של כלל המורים ובשל כך מבחניהם לוקים במהימנותם ובתקפותם.

הערכה כלל-מערכתית

במדינות רבות, כאמור, נעשים מבחני הישגים במישור הארצי כדי לאתר את המקומות הדורשים טיפול ולעקוב אחר מגמות בהישגים הלימודיים לאורך השנים. ובארץ, משרד החינוך והתרבות הקים עוד ב-1979 ועדה לבדיקת כדאיות הקמת מרכז משוב שיעסוק בבקרה של ההישגים הלימודיים בבתי הספר. מאז התקיימו דיונים רבים בנושא, אבל לא הייתה התקדמות של ממש בהקמת המרכז.

הניסיון העיקרי בבדיקת הישגים לימודיים במישור הארצי בוצע עוד ב-1973, במחקר מקיף שעשו החוקרים מינקוביץ, דיוויס ובאשי. המבחנים לקביעת ההישגים המזעריים שנעשו באותו מחקר הצביעו על הישגים משביעי רצון בלשון, הישגים שאינם משביעי רצון בחשבון ותנ"ך, והישגים ירודים ביותר במבחנים בטבע ובגיאוגרפיה. רק ב-1985 חזר אחד החוקרים ובדק, באמצעות אותם מבחנים, את ההישגים הלימודיים, במדגם של בתי ספר, במקצועות הבנת הנקרא וחשבון. הממצאים הצביעו על שיפור המצב בהבנת הנקרא וירידת מה בהישגים בחשבון בכיתה ו'.

הירידה בהישגים בחשבון, שממילא לא היו משביעי רצון, ממחישה את הצורך במעקב אחר התוצאות הלימודיות של הפרויקטים, שמפעיל המשרד במטרה להעלות את ההישגים הלימודיים. על המשרד לשקול הקמה של מערכת בקרה, המבוססת על מבחני הישגים לימודיים, כדי להבטיח שיזמותו יקבלו את הביטוי המלא בבית הספר עצמו.

בהעדר מערך משוב במישור הארצי, החלו מרבית המחוזות לקיים מבחני הישגים בכוחות עצמם, מהם במישור המחוזי ומהם בקבוצות של בתי ספר.

במחוזות תל אביב והמרכז מפעילים מפקחים אזוריים, המעוניינים בכך, מבחני הישגים באזורי הפיקוח שלהם, וכל מפקח דואג לחיבור מבחנים לשימושו הוא. מבחנים אלו נעשים בדרך כלל

במקצועות חשבון והבנת הנקרא, ומעט מבחנים נעשים גם במקצועות אנגלית גיאוגרפיה וטבע. כל מפקח חופשי לבחור כל שנה באלו מקצועות ובאלו דרגות כיתה לקיים מבחנים.

במחוז המרכז קוימו, נוסף על המבחנים האזוריים, גם שני מבחנים מחוזיים בחשבון - לכיתה ו' בהתשמ"ח, ולכיתה ב' בהתש"ן. כמו כן קיים המחוז מבחני הישגים ב-20 בתי ספר במסגרת "פרויקט בתי ספר יעילים", שבו ניתן טיפול מרוכז לקידום ההישגים בבתי ספר חלשים.

במינהל החינוך בעיריית ירושלים ובמחוז ירושלים מתקיימים כל שנה מבחני הישגים בחשבון ובהבנת הנקרא, בבתי ספר המשתתפים בפרויקט ההדרכה במקצועות אלו. מחוז חיפה מקיים בכל שנה מבחנים מחוזיים בדרגות כיתה שונות בהבנת הנקרא, בחשבון, בתורה, באנגלית ובגיאוגרפיה. מחוז הדרום קיים רק מבחן מחוזי אחד - באנגלית לכיתה ו' - בשלוש השנים האחרונות.

הממצאים מצביעים אפוא על עשיית מה בהערכת ההישגים הלימודיים במישור המחוזי-האזורי. אולם בדרך כלל אי אפשר להשתמש בתוצאות מבחני ההישגים כדי להסיק מהם מסקנות בדבר הקצאת המשאבים לטיפוח ההוראה. בהעדר מבחנים סטנדרדיים, במישור המחוזי לפחות ולאורך שנים, אין אפשרות להשוות בין בתי ספר באזורים שונים או לעקוב אחר התפתחות של מגמות.

בדיקת המדגם העלתה, שב-4 (25%) מבין 16 בתי הספר, שבהם נערכו מבחנים מחוזיים-אזוריים, לא הייתה תועלת במבחנים: שני בתי ספר לא קיבלו את תוצאות המבחנים, בית ספר אחד קיבל את התוצאות חצי שנה אחרי קיום המבחן ובית ספר אחד לא השתמש כלל בתוצאות שקיבל.

בתשובתו הודיע המשרד, כי החליט להקים מערכת משוב חיצונית כדי למדוד את הישגי המערכת.



בעשור האחרון ננקטו צעדים חשובים לקידום כוח האדם בהוראה בבתי ספר יסודיים. בעקבות דוח ועדת עציוני, השכיל משרד החינוך והתרבות לפעול בתחום תנאי ההעסקה, בנושא ההכשרה ובהשתלמויות. המשרד הכיר בצורך להתמודד עם כיתות הטרונותיות וגם החל בתהליך של הענקת יתר אוטונומיה למנהלי בתי ספר ובהטלת יתר אחריות על המורים והמנהלים להישגים הלימודיים של תלמידיהם.

ממצאי הביקורת מצביעים, שאין די בצעדים עד עתה: סדרי גיוס מורים ופיטורם אינם מבטיחים גיוס צוות מגובש בבית הספר; מערך ההכשרה לוקה בחסר בתחום המעשי ובמיוחד בהקניית מיומנויות בשיטות הוראה חלופיות (אלטרנטיביות); רבים ממנהלי בתי הספר לא קיבלו הכשרה נאותה ואף לא השתתפו בהשתלמויות בניהול. במערך ההשתלמויות נראה שקיים חוסר איזון בהקצאת המשאבים, שכן השתלמויות במקצועות יסוד ושיטות הוראה אינן מקבלות את הנתח המגיע להן, יחסית לצרכים בשדה; רבים מן המורים, ובמיוחד בדרגות נמוכות, לא השתתפו בהשתלמויות המזכות אפילו בגמול השתלמות אחד. מערך ההדרכה סובל מהעדר הכשרה נאותה למדריכים והקצאת משאבי ההדרכה אינה מספקת את הדרישות הבאות מבתי הספר.

פעולות המשרד, להקניית מיומנויות בהתאמת שיטות הוראה ותכניות לימודים לצרכים של אוכלוסיות תלמידים שונות, טרם השיגו את יעדן. מנהלים רבים מבקשים לעבור לשיטות הוראה חלופיות, אולם מתברר, שמרבית המורים טרם רכשו את הכישורים לכך במסגרת תקופת הכשרה, בהשתלמויות או בהדרכה מקצועית.

הביקורת העלתה, שהדבר בולט במיוחד בקרב עובדי ההוראה בבתי ספר שבהם שיעור טעוני הטיפוח גבוה, דהיינו בקבוצה ג'. דרגת ההכשרה של המורים והמנהלים נמוכה במידה ניכרת מאלה שבקבוצה א'; ונעשה פחות שימוש בשיטות הוראה חלופיות, כמדיניות.

ממצאים אלה תואמים ממצאי מחקר שנערך מטעם אגף הטיפוח במשרד בשנת 1985. מחקר זה העלה, ש"בתי ספר טעוני טיפוח ניצלו את התשומות הקיימות בנושאים שונים, להוציא שני

נושאים מרכזיים. במספר שעות הלימוד השבועיות המוקדשות למקצועות חשבון, עברית ואנגלית לא נמצא יתרון לבתי ספר טעוני טיפוח לעומת בתי ספר מבוססים. ואילו בהפעלת שיטות הוראה ותכניות לימודים נמצא יתרון משמעותי לטובת בתי הספר המבוססים.

המשרד משקיע משאבים רבים בקידום ההישגים הלימודיים, במיוחד לאוכלוסיות החלשות ביותר, במסגרת תגבור שעות ההוראה לבתי ספר בעלי דרגת טיפוח גבוהה, במסגרת תכניות רווחה ובעת האחרונה גם במסגרת "יום חינוך ארוך". כמו כן משקיע המשרד בטיפוח צוות ההוראה באמצעות השתלמויות והדרכה מקצועית. בבדיקת מדגם של בתי ספר העלתה הביקורת, שמרבית המשאבים הנוספים, שמקבלים בתי ספר שבהם שיעור גבוה של תלמידים טעוני טיפוח, מושקעים בתכניות העשרה ובהארכת יום הלימודים. משאבים אלה כמעט שאינם מנוצלים לקידום צוות המורים והמנהלים.

כדי שילדי ישראל יגיעו להישגים הגבוהים הדרושים למדינה מתקדמת וחסונה דרושה תשתית חינוכית איתנה. להקניית בסיס חינוכי מוצק בבית הספר היסודי נודעת חשיבות עליונה לעתיד התלמידים ולעתיד המדינה כולה. לפגמים במערך כוח אדם בהוראה בבתי ספר יסודיים תוצאות מרחיקות לכת ויש לפעול נמרצות לתיקונם.

ספריות ציבוריות וספריות בתי ספר

ריכוז ממצאים

על פי חוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975, מטפל משרד החינוך והתרבות במתן הכרה לספריות ציבוריות. בסך הכל פועלות 1,100 ספריות ב-210 רשויות מקומיות, מהן 265 ספריות ב-40 רשויות מקומיות לא הוכרו בידי המשרד כספריות ציבוריות מפאת אילוצים תקציביים.

עד כה - 15 שנה אחרי פרסום החוק - לא פורסמו תקנות בדבר גודלו וגיוונו של מלאי הספרים הדרוש בכל ספרייה ציבורית; הכישורים המקצועיים הדרושים מעובדי הספרייה הציבורית ומנהלה; סדרי פיקוח על ספריות; והקמת מבנים לספריות ציבוריות. המשרד טיפל בהכנת התקנות עוד בשנות השבעים, ומאז לא חודשה הפעילות.

התמיכות של המשרד בספריות בתי ספר אינן ניתנות על פי תכנית מוכנה מראש, אלא בעקבות ביקורים שעורכות המפקחות על הספריות מטעם המשרד בבתי הספר.

ספריות ציבוריות רבות גובות דמי קריאה בניגוד לחוק. בידי המחלקה לספריות היו נתונים חלקיים בלבד על גביית דמי הקריאה בספריות שהיא מפקחת עליהן. המחלקה קיצצה את תמיכתה רק לכמה מהספריות הציבוריות הגובות דמי קריאה.

לפי סקרים של המשרד, לא היו ספריות בשליש מבתי ספר היסודיים; בכמה מהספריות בבתי הספר לא היו תנאים פיזיים מתאימים, או שאוסף הספרים בהן היה קטן מדי. ספריות אחרות שירתו רק חלק מתלמידי בתי הספר ומועדי החלפת הספרים לא תאמו את צורכי התלמידים. ספריות הופעלו בידי מורים שלא עברו קודם לכן השתלמות בהפעלת ספרייה.

לפיקוח על ספריות בתי הספר עדיין אין נתונים מלאים ומעודכנים על הספריות בכל בתי הספר בארץ. במגזר הערבי והדרוזי הושלם איסוף הנתונים, אך טרם החלו לעבד אותם.

התיאום בין כל הגורמים במשרד שטיפלו בספריות בתי ספר ובעידוד הקריאה העצמית טעון שיפור.



1. משרד החינוך והתרבות (להלן - המשרד) פועל לעידוד הקריאה בקרב האוכלוסייה באמצעות הפעלת ספריות ציבוריות וספריות בתי ספר. בחוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975 (להלן - החוק), הוסמך שר החינוך והתרבות להורות על הקמת ספריות ציבוריות וכן להכיר בספרייה קיימת של רשות מקומית או של ארגון ציבורי כספרייה ציבורית. כן רשאי השר להקים מועצה לספריות ציבוריות, לקבוע את השירותים שיסופקו על ידי ספריות ציבוריות ואת סדרי הפיקוח עליהן.

הטיפול בנושא ספריות ציבוריות וספריות בתי ספר הוא בידי המחלקה לספריות (להלן - המחלקה), שבאגף לתרבות ואמנות שבמשרד (להלן - האגף). במחלקה שבעה עובדים המועסקים בשש משרות. לפי דברי הסבר להצעת התקציב של המשרד לשנת הכספים 1990, אלה היעדים שהציבה המחלקה בפניה: עידוד נוהגי קריאה והפצת ספרות מקורית; ביצוע חוק הספריות והבטחת תפקודן השוטף והיעיל של הספריות הציבוריות; הבטחת התפקוד המקצועי והארגוני של מערך ספריות בבתי הספר; פיתוח התורה המקצועית, ההכשרה והשתלמות של הספרנים; ועידוד הקמת ספריות חדשות ביישובים מרוחקים ופיתוחן.

במסגרת פעולותיה עוסקת המחלקה בעניינים האלה: קביעת תקנים מקצועיים להפעלת ספריות; מתן סיוע לספריות; פיקוח מקצועי ומינהלי שוטף על הספריות; סיוע ופיקוח על הדרכת ספרנים והכשרתם; עריכת סקרים שוטפים על פעולות הספריות; עריכת סקרים מקיפים בשיתוף עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והכנת הנחיות למתכננים של מבני ספריות.

2. בחודשים יוני - אוקטובר 1990 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את נושא הספריות הציבוריות וספריות בתי הספר. הביקורת התמקדה בתחומים האלה: ביצוע חוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975, תמיכות המשרד בספריות ציבוריות, ספריות בתי ספר ופיקוח עליהן. הבדיקה נערכה במחלקה, במינהל החינוך היסודי, ובמדור לספרות ילדים. עוד נערכו ביקורים בשמונה ספריות ציבוריות בירושלים, בראשון לציון, בבית שאן ובעמק בית שאן, ובשש ספריות בבתי ספר במחוז תל אביב.

כללי

1. על פי סעיף 8 לחוק הוקמה מועצת הספריות הציבוריות והשר מינה את חבריה. על פי תקנון הספריות הציבוריות (המועצה), התשל"ו-1976, תקופת כהונתה של המועצה היא שלוש שנים. מספר חבריה הוא 32 ובהם: ספרנים בכירים, נציגי איגוד הספרנים, אנשי חינוך, ונציג מכל אחד הגופים האלה: המשרד, משרד הפנים, הרשויות המקומיות, ומוסדות אחרים. המועצה מתכנסת לדיון בדרך כלל, אחת לשנה. ב-1989 התקיימו שני דיונים. בסוף שנת 1990 הוחל הטיפול במינהל החברים למועצה הרביעית.

בפרויקטים מסוימים פועלת המחלקה בשיתוף עם עמותה - מרכז ההדרכה לספריות ציבוריות - שהוקמה בשנת 1972 על ידי המשרד, ארגון ספרני ישראל, ובית הספר לספרנות באוניברסיטה העברית בירושלים. מספר עובדי העמותה בשנת 1989 היה 13; הוצאותיה היו בסך של כ-4.6 מיליון ש"ח.

המחלקה נעזרת במרכז ההדרכה לספריות ציבוריות בתחומים האלה: עריכת כנסים והשתלמויות לספרנים, סיוע ברכישת ספרים, מתן שירותים טכניים לספריות ופיקוח עליהן. לפי הסדר בין המשרד לבין העמותה, רשאית העמותה לגבות תמורת שירותיה דמי טיפול שנעים בין 4% ל-15% מכלל ההוצאות על פעולה זו או אחרת.

תקציב המחלקה לשנת הכספים 1989 היה כ-4,188,000 ש"ח והביצוע הגיע לכ-4,187,000 ש"ח. התקציב שנקבע לפעולות המחלקה בשנת הכספים 1990 הוא 5,172,000 ש"ח: 3,485,000 ש"ח נועדו להפעלת ספריות ציבוריות; 581,000 ש"ח לפיתוח ספריות בתי ספר, מזה 151,000 ש"ח

נועדו להפעלת פרויקט עידוד הקריאה בכיתות ב' - ג'; 135,000 ש"ח לארגון קורסים, כנסים, ימי עיון והשתלמויות; והיתר בעיקר למתן פרסים לספריות מצטיינות, לעריכת סקרים, ולתמיכה בסופרים ישראליים.

2. בעקבות פעולות ועדה ממלכתית משנת 1986 לבדיקת מעמדו של הסופר, הוטל על המחלקה לטפל במתן תמיכה לסופרים ישראליים. התשלומים ניתנים ביחס ישר למספר ההשאלות של ספרי הסופר מספריות ציבוריות. המשרד פיתח שיטה סטטיסטית מבוססת על מדגם של ספריות ציבוריות ועל רישום השאלות של ספרי הסופרים אשר פנו וביקשו לקבל תמיכה.

בשנת 1986 חילק המשרד בממוצע 1,800 ש"ח לסופר. בשנת 1989 הוא חילק 1,163 ש"ח בממוצע לסופר. באותה שנה נרשמו 520 סופרים שביקשו לקבל תמיכה על פי ספירת ההשאלות של ספריהם; 361 מהם היו זכאים לקבלת התמיכה. התמיכות נעו מ-100 ש"ח עד 8,400 ש"ח. רק 33 סופרים קיבלו סכומים של 5,000 ש"ח או יותר. מפאת ריבוי מספר הפונים, ירד, שיעור התמיכה בסופרים מדי שנה בשנה. לדעת מבקר המדינה תמיכה של 100 ש"ח אינה סבירה. יש לשקול הגדלת התמיכה המזערית וצמצום מספר הסופרים הזכאים לה.

מתן הכרה בספרייה כספרייה ציבורית

סעיף 2(ב) לחוק קובע, כי שר החינוך והתרבות רשאי להכיר בספרייה קיימת של רשות מקומית כספרייה ציבורית. בסעיף 3(א) נאמר, כי לפי בקשתו של ארגון ציבורי ובהתייעצות עם הרשות המקומית שבתחומה נמצאת ספרייה של הארגון, רשאי השר להכיר בספרייה כספרייה ציבורית (להלן - ספרייה ציבורית).

סעיף 5 לחוק קובע, כי השר יקבע כל שנה, בהתייעצות עם שר האוצר ושר הפנים, ולאחר שמיעת דעתם של הרשויות המקומיות וארגונים ציבוריים הנוגעים בדבר, את שיעור השתתפותו של אוצר המדינה בהקמת ספריות ציבוריות, בתחזוקתן ובניהולן. על פי חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה משנת 1976, משהוכרה ספרייה כספרייה ציבורית, יש להקציב לה בכל שנה סכום לתמיכה.

מתיקי המחלקה עולה שבסך הכל פועלות 1,100 ספריות ב-210 רשויות מקומיות, ומהן 265 ספריות ב-40 רשויות מקומיות לא הוכרו על ידי המשרד. המדובר בעיקר בספריות בחמש הערים הגדולות: ירושלים, חיפה, פתח תקווה, רמת גן ותל אביב. לדברי המשרד, הספריות האלה לא הוכרו בשל אילוצים תקציביים.

כמי שממונה על ביצוע החוק רשאי השר לפי סעיף 9 לחוק, להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו, לרבות: (1) סדרי הפיקוח על ספריות ציבוריות; (2) הכישורים המקצועיים לניהול ספרייה ציבורית; (3) דרכי השיתוף של גופים ומוסדות בקיום ספריות ציבוריות; (4) עידוד רכישת ספרים המתפרסמים בישראל; (5) העסקת כוח אדם, הקמת מבנים וקביעת תקציבים למלאי ספרים לכל ספרייה ציבורית. התקנות לעניינים אלה יותקנו בהתייעצות עם שר האוצר ושר הפנים, ותיאומים בהן לעניין רשות מקומית הנוגעת בדבר - בהתייעצות עם אותה רשות מקומית.

עד כה - 15 שנה לאחר פרסום החוק - לא הותקנו תקנות לחלק מהתחומים המפורטים בסעיף 9 לחוק, ובהם: סדרי פיקוח על ספריות ציבוריות; הכישורים המקצועיים הדרושים לניהול ספרייה ציבורית.

במשרד אמנם הוכנו הצעות לתקנות בעניין גודלו וגיוונו של מלאי הספרים בכל ספרייה, והכישורים המקצועיים הנדרשים לניהול ספרייה ציבורית, אך הן לא הותקנו בשל אילוצים תקציביים.

ספריות ציבוריות

להלן טבלה המפרטת את מספר הרשויות המקומיות שבהן פועלות ספריות שהמשרד מפקח עליהן ומסייע להן החל בשנת 1964 (לא כל הספריות האלה הן ספריות ציבוריות, כמשמעותן בחוק):

השנה	מספר הרשויות המקומיות
1964	16
1970	52
1980	135
1990	171

מספר הספריות שבהן טיפלה המחלקה בשנת 1990 הוא 880. בספריות אלה יש 9 מיליון ספרים ומועסקים בהן 1,100 ספרנים; מחציתם בעלי הכשרה אוניברסיטאית או בוגרי בית ספר דו-שנתי על תיכוני בספרנות.

מרבית הספריות פועלות כשירות מוניציפאלי, והמימון מוטל בעיקר על הרשויות המקומיות. יש מהן הפועלות במסגרת המתנ"ס או מוסד חינוך מקומי. חלק הארי של תקציב המחלקה נועד לתמיכה בספריות. בשנת הכספים 1990 נועד למטרה זו כאמור סך של כ-3.5 מיליון ש"ח. התמיכה של המחלקה מתבססת על מדדים שהיא קובעת ושאושרו בידי הנהלת האגף, ועל ידי ועדת הקצבות של המשרד. התמיכה נועדה לרכישת ספרים בלבד.

1. מעיון בפרוטוקלים של ישיבות המועצה לספריות שהתקיימו מאז שנת 1986 ומעיון במסמכי המחלקה עולה, כי השתתפות המשרד בתקציבי הספריות הציבוריות ירד בהדרגה: בשנת 1982 מימן המשרד 15% מכלל הוצאותיהן של הספריות הציבוריות (המוכרות), ובשנת 1989 הוא מימן רק 11%. באותן שנים התרחבה רשת הספריות הנתמכות, אולם תקציב המחלקה לא גדל באותו יחס.

על אף פעילות המחלקה, קיימות כמה ספריות ציבוריות שלא הגיעו לאוסף ספרים בסיסי; תקציב הספריות בכמה רשויות מקומיות לא איפשר רכישת ספרים חדשים במידה מספקת; ליישובים, בעיקר למושבים וליישובים לא יהודיים, לא היו כלל שירותי ספרייה.

2. סעיף 7 לחוק קובע, כי שירותי ספרייה ציבורית יינתנו חינם, אולם מותר לגבות תשלומים בשל איחור בהחזרת ספרים או בשל אי-החזרתם, או בשל השחתתם או בשל שירותים מיוחדים שניתנו, הכל כפי שקבע השר.

בתקנות הספריות הציבוריות (תשלומים), התשל"ח-1977, שהותקנו על פי סעיף 7 לחוק, נקבע שיעור התשלום שמותר לגבות בספרייה ציבורית בשל איחור בהחזרת ספר, אי החזרתו או השחתתו וכן בשל שמירת ספר לקורא לפי בקשתו ומתן מסמך שנועד להישאר בידי הקורא, בין שהוא העתקה ממסמך הפתוח לעיון בספרייה ציבורית ובין שאינו העתקה כאמור.

לא ניתן, כאמור, לגבות תשלום בשל השאלת ספר, או בשל כל שירות אחר שנותנת הספרייה, לבד מהשירותים המיוחדים שפורטו בתקנות.

מהפרוטוקולים של דיוני מועצת הספריות עולה שספריות ציבוריות רבות גובות דמי קריאה, בניגוד לחוק.

בפני חברי המועצה הוצגו מסקנות של מחקרים שנעשו בנושא זה בגרמניה ובסקנדינביה, שקבעו, כי גביית דמי קריאה גרמה לירידה ניכרת במספר הקוראים ואף לסגירת ספריות; ההכנסות מדמי קריאה נפלו בהרבה מהציפיות מהן ולכן בוטלה הגבייה ברוב המקומות.

מנתונים שאספו ספרני עיריית ירושלים בינואר 1986 על מספר הקוראים הפעילים בספריות הציבוריות בעיר עולה, כי בשל גביית דמי קריאה חלה ירידה חדה במספר הקוראים: בספרייה בקטמון שמנתה כ-11,000 קוראים הצטמצם מספרם ל-1,423; בספרייה בבקעה ירד המספר מ-3,500 ל-1,053; בספרייה במזרח העיר מסתכם כיום מספר הקוראים ב-170 לעומת כ-18,000 בעבר.

3. הביקורת העלתה, כי בידי המחלקה אין מידע מלא ומפורט על ספריות הגובות דמי קריאה מקרב הספריות הנמצאות בפיקוחה ואף מקבלות ממנה סיוע. המחלקה נוטה להעלים עין מאותן ספריות הגובות דמי קריאה שאינם גבוהים. רק לקצת מהספריות

האמורות, ובהן ספריות המופעלות ב-13 עיריות (אילת, אשדוד, באר שבע, חולון, גבעתיים, הרצליה, חדרה, כפר סבא, כרמיאל, קרית ים, קרית ביאליק, רחובות ורעננה) קיצצה המחלקה כשליש מהיקף הסיוע שלה.

למשרד מבקר המדינה נמסרו נתונים על גביית דמי קריאה מקוראים בספריות בשלוש עיריות: ראשון לציון, נתניה ובאר שבע. עיריית ראשון לציון גובה דמי קריאה שנתיים בסך 18 ש"ח, ואילו מתלמידים, מחיילים ומפנסיונרים נגבה רק מחצית הסכום. בבאר שבע נדרשים הקוראים לשלם 10 ש"ח לשנה. בנתניה דמי הקריאה למבוגר הם 36 ש"ח, לתלמיד ולחייל - 18 ש"ח.

המחלקה קיצצה מתמיכתה לספריות בעיריות נתניה ובאר שבע, אך לא קיצצה בתמיכתה לספריות בעיריית ראשון לציון.

מתברר כי הסנקציה של קיצוץ בתמיכה לספריות ברשות המקומית אינה יעילה, מאחר שההכנסות שלה מדמי קריאה גבוהות בהרבה מהסכום שקוצץ, כך לדוגמה: בשנת 1990 קיצץ המשרד את תמיכתו לעיריית נתניה ב-15,700 ש"ח לעומת הכנסה חזויה בסך של 160,000 ש"ח מדמי קריאה; התמיכה לספריות בעיריית באר שבע קוצצה ב-10,750 ש"ח ואילו ההכנסה הצפויה מדמי קריאה נאמדת בכ-50,000 ש"ח.

ביסוד החוק עמדה הכוונה הברורה לאפשר לכל אדם להנות משירותי ספרייה ציבורית חינם. מתברר שעקב כורח המציאות גובות רשויות מקומיות דמי קריאה כדי לאפשר את קיום הספריות, אף כי הדבר גורם לירידה במספר הקוראים. לדעת מבקר המדינה, יש אפוא מקום לשקול את שינוי החוק, כדי לאפשר גביית דמי קריאה, או לחילופין לאפשר לספרייה החפצה בכך לחדול מלהיות ספרייה ציבורית. בתשובתו מינואר 1991 למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי הוא ישקול מחדש את האפשרות להציע תיקון לחוק אשר יתיר גביית סכום אחיד ומזערי לכל הספריות הציבוריות.

ספריות בתי ספר

אף כי אין חובה להקים ספריות בבתי ספר יסודיים, פועלות ספריות כאלה בכשני שלישים מהם (כמפורט להלן). לבתי ספר על-יסודיים התנה המשרד את האישור לפתיחת בית ספר בקיום ספרייה. הקמת ספרייה בבית ספר יסודי תלויה ביזמתו של מנהל בית הספר וצוות המורים ובהקצבות הרשות המקומית.

מהנחיות המשרד לבניית בתי ספר חדשים (חוזר המנהל הכללי - מיוחד א' - התשמ"ח) עולה, כי בבתי ספר יסודיים שבהם שש - שמונה כיתות לא נדרש לבנות ספרייה. בבית ספר שבו 12 כיתות או יותר יש להקצות לכך 20 מ"ר בלבד. בשנת 1988 הכינה המחלקה הצעה חדשה ומפורטת יותר אודות השטח הנחוץ לבניית ספריות בבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים. ההצעה עוד לא נדונה בהנהלת המשרד.

בשנת 1985 פורסם מחקר "ספריות בית הספר כמכשיר לקידום הקריאה החופשית", שהתבסס על בדיקה ב-20 בתי ספר יסודיים באזור חיפה והצפון. המחקר הצביע על תופעות לא רצויות שנתגלו בהפעלת הספריות, כגון:

לא הוקצה חדר מיוחד לספרייה, או שהחדר היה קטן מדי; הריהוט והציוד לא התאימו ליעודם ואוסף הספרים לא היה מגוון דיו, או לא גדול מספיק; ספריות בבתי ספר יסודיים שירתו רק תלמידים מכיתות גבוהות; מועדי החלפת הספרים לא תאמו את צורכי התלמידים והם לא הודרכו מספיק כדי לנצל את שירותי הספרנות בבית הספר; רק בבתי ספר ספורים ניתן ייעוץ בבחירת ספרי קריאה ובשימוש בספרי עיון, וספרנים מעטים בלבד ערכו מעקב אחר הרגלי הקריאה של התלמידים.

על המשך קיומן של תופעות כאלה אפשר ללמוד מדוחות המחלקה בתקופה שלאחר פרסום המחקר ומביקורים שקיים משרד מבקר המדינה בבתי ספר.

בעקבות דיונים שהיו בנושא מצב ספריות בתי הספר, והמלצות מינהל התרבות והמחלקה, החליטה הנהלת המשרד על טיפול כולל בספריות בתי הספר החל ב-1988.

במסגרת הערכות המחלקה מונו שתי מפקחות ארציות, אחת לבתי ספר יסודיים ואחת לבתי ספר על-יסודיים. עוד בוצעו הפעילויות האלה:

(א) פורסם חוזר המנהל הכללי - מיוחד, המפרט את המטרות, את הכללים ואת התנאים להפעלת הספריות בבתי ספר.

(ב) הוכן סקר בכל מוסדות החינוך היהודי בארץ לצורך קבלת נתונים מדויקים על מצב הספריות. את הסקר עשו המפקחות על ספריות בתי ספר יסודיים והמפקחות על ספריות בתי ספר על-יסודיים. במסגרת הסקר נשלחו 1,511 שאלונים לבתי ספר יסודיים בתחילת שנת 1988. עד אמצע אותה שנה נתקבלו במחלקה תשובות מ-957 בתי ספר. מהתשובות עולה, כי ב-630 (66%) מבתי הספר הופעלה ספרייה. בפועל התברר, כי מספרן קטן יותר מאחר שבתי ספר דיווחו על קיומה של ספרייה בבית ספרם, גם כשלא היה בהם אלא ארון ספרים נעול בחדר המורים, או שהוקצה לספרייה מקום במקלט, או בחדר פנוי, שאין בהם ריהוט וציוד בסיסי.

במסגרת הסקר נשלחו גם 608 שאלונים לבתי ספר על-יסודיים במגזר היהודי. נתקבלו 503 תשובות. מהתשובות עולה, כי ב-46 בתי ספר לא היו ספריות וב-30 בתי ספר אחרים יועד מקום לספריות, אך הן לא פעלו.

עד מועד סיום הביקורת, באוקטובר 1990. לא היו בידי המחלקה נתונים מלאים ומעודכנים על מצב הספריות בבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים. השאלונים שנשלחו לבתי ספר במגזר הערבי והדרוזי מולאו ונמסרו למחלקה, אך עוד לא הוחל בעיבוד הנתונים ובריכוזם, ולכן אין למחלקה תמונה מלאה ומדויקת של מצב הספריות גם במגזר זה.

על פי שאלונים, רשימות בתי הספר ונתונים נוספים שהיו במשרד, בדק משרד מבקר המדינה את מצבן של כל הספריות בבתי ספר יסודיים-עירוניים במגזר היהודי במחוז הצפון (ס"ה 108 בתי ספר). מרשימות אלה יוצא, כי במחלקה היו נתונים על ספריות רק ב-87 בתי ספר (80.5%):

שש ספריות הוגדרו מצוינות בידי המפקחות הארציות על ספריות בבתי ספר יסודיים. הן משמשות לעיון ולהשאלת ספרי קריאה, שוכנות באולמות מתאימים, מצוידות ומרוהטות היטב, ומופעלות בידי מורים-ספרנים בעלי רמה מקצועית כנדרש.

24 ספריות הוגדרו בידי המפקחות בינוניות עד טובות, מסיבות אלה: הן מכילות את רוב המרכיבים הדרושים לספרייה טובה, אולם עדיין טעונות שיפור במצבן הפיזי, או בתחום מתן שירותים.

34 ספריות לא עמדו בסטנדרטים של המחלקה בגלל שהן שוכנות במקום לא מתאים בשטח בית הספר, או בגלל העדר צוות מקצועי להפעלת הספרייה, או מפני שהן מספקות שירותים חלקיים בלבד ואין בהן די ספרים. ברוב הספריות חברו כל הסיבות גם יחד.

ב-23 בתי ספר לא היו ספריות.

כדי לשפר ליקויים כאמור, פועלת המחלקה בדרך של ביקורים בבתי ספר ובמשרדי רשויות מקומיות ברחבי הארץ, במטרה ליצור קשר עם הגורמים המשפיעים (כמו מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות) ולשתףם בקידום הנושא. המחלקה מוציאה ידיעון לספרני בתי ספר ותומכת כספית בספריות. לפי נתוני המחלקה, בשנת הכספים 1989 הוקצו למטרה זו 330,000 ש"ח, מזה 185,000 ש"ח לספריות בתי ספר יסודיים ו-145,000 ש"ח לספריות בתי ספר על-יסודיים. תמיכות אלה ניתנו ל-74 בתי ספר. בשנת הכספים 1990 הוקצו למטרה זו 430,000 ש"ח.

התמיכות ניתנו בעקבות ביקורי המפקחות בבתי ספר ועל סמך תכניות שהכינו בתי הספר בעניין הפעלת ספריותיהם. התמיכות ניתנו באמצעות תלושים שזיכו את מקבליהם לרכוש את הספרים אצל

ספקים שזכו במכרז של מרכז ההדרכה לספריות. התמיכה הגבוהה ביותר, בסך 9,550 ש"ח ניתנה לבית ספר תיכון כללי בחצור והתמיכה הנמוכה ביותר - 1,000 ש"ח - ניתנה לחטיבת ביניים ע"ש י' אלון בדימונה. רוב התמיכות נעו מ-3,000 ש"ח עד 4,500 ש"ח.

בתי הספר לא נדרשו לשלוח בקשות לתמיכה, שעל פיהן תיקבע התמיכה לכלל בתי הספר, אלא התמיכה ניתנת אקראית לבתי ספר שבהם ביקרו המפקחות, ובהתאם לצרכים שנתגלו בביקורים אלה. חלוקת הכספים לא נעשתה על סמך נתונים בדבר מצבן של כל הספריות, לרבות אלה שעליהן נתקבל מידע באמצעות השאלונים, ובדרך של קביעת סדר עדיפויות ביניהן ולפי קריטריונים. יתכן שספריות במצב דומה אינן מקבלות אותה תמיכה או שאינן מקבלות תמיכה כלל. לדעת מבקר המדינה, עדיף להקצות משאבים לאותם בתי ספר שבהם לתלמידים אין נגישות מספקת לקריאה בשל המצב הסוציאקונומי שלהם ומרכיבים סביבתיים נוספים.

סדרי תיאום

1. משנת 1973 פועל במשרד המדור לספרות ילדים. המדור עוסק בהערכת ספרי קריאה לילדים וקיטלוגם; בקביעת חלוקת פרסים ל"סופרי ילדים" ובפרויקטים שמטרתם הספקת ספרי קריאה מוזלים לתלמידי בתי ספר יסודיים. בתיאום עם קרן לספריות לילדי ישראל, מיסודה של רחל בן-צבי, פועל המדור להענקת פרס שנתי לבית ספר יסודי אחד מכל מחוז על פעילות מיוחדת לקידום הקריאה. עוד פועל המדור, בשיתוף עם הקרן לספרות ילדי ישראל, להעברת הקצבות ספרים לספריות בתי ספר. ההקצבות נועדו בעיקר לבתי ספר בשכונות של אוכלוסייה מעוטת יכולת.

המדור והקרן משתפים פעולה זה עם זה גם בהעברת הקצבות לספריות בתי ספר. מקבלי ההקצבות זכאים לבחור ספרים ממחסני הקרן בסכום ההקצבה. ההקצבות נועדו בעיקר לבתי ספר בשכונות של אוכלוסייה מעוטת יכולת.

בשנת הלימודים התש"ן העבירו המדור והקרן 83 הקצבות בסכום כולל של 82,000 ש"ח, מהן 14 הקצבות בסכום כולל של 14,000 ש"ח לבתי ספר במחוז הצפון. מנתוני המחלקה עולה, שארבעה בתי ספר בטבריה קיבלו באותה שנה גם תמיכה מהמחלקה בסך 2,000 ש"ח כל אחד.

המחלקה נוהגת להתנות מתן ספרים לבתי ספר בהכנת תכניות מצדם בעניין הפעלת הספריות. נמצא שהמדור מקציב ספרים לבתי ספר בלא דרישות מצדו בדבר הפעלת הספרייה; יש שהקציב ספרים גם לבתי ספר שלא פועלות בהם כלל ספריות (מגדל העמק, שלומי). לשני בתי ספר נוספים ניתנו ספרים על ידי המדור בלי שהדבר הותנה בשיפור תפקודה של הספרייה, שנמצא לקוי.

2. האגף לחינוך יסודי במשרד, בשיתוף בית הספר לחינוך באוניברסיטת חיפה, החלו בשנת הלימודים התשמ"ח בפרויקט לעידוד הקריאה העצמית בכיתות ב' ו-ג' בבתי ספר יסודיים. בשנה ראשונה נערך ניסוי ב-11 כיתות ב' וב-11 כיתות ג' ברחבי הארץ. בשנת הלימודים התש"ן הוגדל מספר הכיתות שהשתתפו בניסוי ל-263, ב-63 בתי ספר. במסגרת הניסוי נדרשת המחלקה לרכוש לכל כיתה 60 ספרים שונים למדף ספרים פתוח בכיתה. לפי שיטה זו, ניתנת לתלמידים גישה חופשית לספרים שבכיתות והם רשאים לעיין בהם בבית הספר ובבתים. פעולות ההשאלה והרישום מנוהלות בידי הילדים עצמם. מנהל האגף לחינוך יסודי מסר למשרד מבקר המדינה, שבתכנית המשרד לכלול בכל שנה עוד 240 כיתות במסגרת הפרויקט.

האחראים לניסוי השוו את תוצאות המבחנים בהבנת הנקרא של תלמידים אשר השתתפו בניסוי ושל תלמידים, מאותם בתי ספר, שלא השתתפו בניסוי. מההשוואה עולה, שהתלמידים מהכיתות שהשתתפו בניסוי החליפו במהלך שנת לימודים ספרים רבים יותר מאלה שלא השתתפו. עוד נמצא שתלמידים בכיתות שהשתתפו בניסוי הצליחו במבחנים בהבנת הנקרא טוב יותר מתלמידי אותן כיתות באותם בתי ספר לפני הניסוי, או מתלמידים אחרים שלא השתתפו בניסוי.

כדי לקדם את נושא הקמת הספריות בבתי ספר ועידוד הקריאה העצמית, מן הראוי היה לתאם בין פעולות המחלקה לבין אלו של האגף לחינוך יסודי שכאמור אחראי לביצוע הפרויקט. תיאום בין שני

גופים אלה יכול להביא לכך שבאותם בתי ספר שנכללו בפרויקט תוקם ספרייה או שתשופר פעולת הספרייה הקיימת. בדרך זו יוכלו ילדים שהשתתפו בניסוי לנצל את שירותיה של ספריית בית ספר, ולהמשיך בקריאה עצמית.

מתברר, כי התיאום בין המחלקה לבין האגף לחינוך יסודי לא היה נאות. כך, למשל, במחוז הצפון נבחרו במסגרת הפרויקט של עידוד הקריאה שלושה בתי ספר שלא הייתה בהם ספרייה ולאחר תום הניסוי לא ניתנה לתלמידים בהם אפשרות להמשיך בקריאה עצמית. עוד נמצא, כי שלושה מנהלי בתי ספר באותו מחוז פיזרו את הספרים בבית ספרם, בגלל העדר תקן לכוח אדם ומצוקה תקציבית, ומפני שחשבו כי שיטת המדפים הפתוחים מתאימה לכל הגילים ולכן אין צורך בספרייה.

המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בקיץ 1990 ננקטו צעדים לשיפור התיאום בינה לבין האגף לחינוך יסודי, על ידי פעולה משותפת באותם בתי ספר.



נוכח החשיבות של עידוד הקריאה בקרב האוכלוסייה, חוקקה הכנסת את חוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975 החוק בא להבטיח הקמה והחזקה של ספריות ציבוריות ברמה נאותה והאחריות לביצוע החוק הופקדה בידי שר החינוך והתרבות.

מתברר, כי חרף ההסכמה של כל הגורמים הנוגעים בדבר בעניין חשיבותן של הספריות הציבוריות וספריות בתי ספר, לא הוקמו ספריות בשליש מבתי הספר היסודיים, מצבן של ספריות רבות אינו מניח את הדעת מבחינת התנאים הפיזיים, או שאוסף הספרים בהן היה דל או שכוח האדם לא הוכשר לניהולן. ממצאי הביקורת הצביעו שקיימים עיכובים ניכרים בהפעלת החוק והתקנת התקנות. בגלל כורח המציאות גובות רשויות מקומיות דמי קריאה בניגוד לחוק. לדעת מבקר המדינה, יש מקום לשקול את שינוי החוק, כדי לאפשר גביית דמי קריאה בספריות ציבוריות המעוניינות בכך, או לחילופין לאפשר לספרייה החפצה בכך לחדול מלהיות ספרייה ציבורית.

מתחילת שנת 1988 נערך המשרד לטיפול שיטתי ומקצועי בספריות בתי ספר, מונו שתי מפקחות, נערכו סקרים על מצב הספריות, והוכנו תקנים שעל פיהם נקבעת התמיכה של המשרד בספריות.

על המשרד לפעול לשיפור התיאום בין יחידותיו השונות העוסקות בנושא זה.