

משרד החינוך

הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה

תקציר

רקע כללי

הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה נועד לשפר את עבודתו, לסייע לו לקדם תהליכי למידה משמעותיים ולהבטיח כי התלמידים ימצו את הפוטנציאל הגלום בהם¹. מערך הפיתוח המקצועי השתנה במידה ניכרת בשנים האחרונות במסגרת הסכמי "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" שגיבש משרד החינוך (להלן גם - המשרד) עם ארגוני המורים. כדי לעודד עובדי הוראה להשתתף במסגרות לפיתוח מקצועי (להלן גם - השתלמויות) נקבעו בהסכמים מנגנונים לתגמול עובדי ההוראה עבור ההשתתפות בהן.

אגף א' לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה (להלן - האגף לפיתוח מקצועי או האגף) במשרד החינוך ממונה על התוויית המדיניות הארצית בנוגע לפיתוח המקצועי. שבעה מפקחים על הפיתוח המקצועי במחוזות המשרד מופקדים על יישומה והטמעתה של המדיניות מתוך התאמתה לצורכי בתי הספר ועובדי ההוראה במחוזותיהם. 58 מרכזים לפיתוח סגלי הוראה (להלן - מרכזי פסג"ה) ברחבי הארץ הם הזרוע הביצועית המרכזית של המשרד לצורך הפעלת המסגרות לפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה ולהטמעת תהליכי הפיתוח.

בכל שנה משתלמים כ-110,000 עובדי הוראה בכ-8,000 מסגרות לפיתוח מקצועי המתקיימות בבתי הספר, במרכזי פסג"ה, במוסדות האקדמיים או במוסדות הפיתוח המקצועי של ארגוני המורים.

1 במחקרים בין-לאומיים נמצא קשר בין ההשקעה בפיתוח מקצועי של עובדי הוראה ובין הישגי תלמידיהם.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-ספטמבר 2015 את מערך הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה בעקבות יישום הסכמי "אופק חדש" ו"עוז לתמורה". בין היתר נבדקו: יחסי הגומלין בין הגופים השונים העוסקים בפיתוח מקצועי; מאגרי המידע ומערכות המחשוב; סוגיות הנוגעות לפעילותם של מרכזי פסג"ה ולפיתוח המקצועי בבתי הספר; הבקרה על המסגרות לפיתוח המקצועי. הביקורת נעשתה במשרד החינוך: ברמת המטה - באגף לפיתוח מקצועי, וברמה המחוזית - במחוז תל אביב, במחוז המרכז ובמחוז הדרום. כמו כן ביקר צוות הביקורת במרכזי פסג"ה בבתי ים, בנתניה וברחובות וניתח נתונים שנמסרו לו מ-36 מרכזי פסג"ה. ביקורת משלימה נעשתה באגף חברה ורוח שבמזכירות הפדגוגית של המשרד.

הליקויים העיקריים

היעדר נוהלי עבודה ומנגנונים להסדרת שיתוף הפעולה בין העוסקים בפיתוח מקצועי

האגף לא גיבש נוהלי עבודה המסדירים את יחסי הגומלין ואת שיתוף הפעולה בין הגופים במשרד העוסקים בפיתוח המקצועי ובינם לבין המוסדות האקדמיים והרשויות המקומיות. כפועל יוצא מכך, התיאום, שיתוף הידע ואיגום המשאבים בין כל הגופים לוקה בחסר. המשרד גם לא הקים את הפורומים הקבועים בחוזר המנכ"ל משנת 2007 לדיון בסוגיות הפיתוח המקצועי - לא ברמת המטה ולא ברמת המחוז. בנסיבות אלה תהליכי קבלת החלטות וגיבוש המדיניות חסרים ראייה כוללת.

היעדר מדדי יעילות של מערך הפיתוח המקצועי

אף שאחת המטרות המרכזיות בשינויים שהוביל המשרד בתכניות הפיתוח המקצועי היא שיפור הישגי התלמידים במערכת החינוך, האגף לא הגדיר מדדים לבחינת האפקטיביות של הפיתוח המקצועי והשפעתו על הישגי התלמידים וממילא לא חקר את הנושא. בחינה זו נדרשת לצורך קבלת החלטות מושכלות, שיפור תכנונו של המערך והבקרה עליו. בהיעדרה קיים חשש כי בהפעלת המסגרות לפיתוח מקצועי אין מנוצלים כהלכה שני משאבים יקרים ביותר - זמן המורים וכספי המדינה.

היעדר מידע מרוכז על המסגרות לפיתוח מקצועי

האגף אינו אוסף מהמחוזות בקביעות נתונים על המסגרות לפיתוח מקצועי המתקיימות במרכזי הפסג"ה ובבתי הספר. בהיעדר נתונים עדכניים ומלאים בנושאים מרכזיים נפגעת יכולתו של האגף לנתח את הצרכים, את הפערים ואת המגמות בתחום זה ולבנות על בסיסם מדיניות ארצית רלוונטית ומועילה.

מערכת המחשוב האינטרנטית לניהול ההשתלמויות שמפעיל המשרד אינה משמשת מאגר מידע איכותי ואמין, ולכן אינה מסייעת באפיון הצרכים של עובדי ההוראה ואינה מספקת כראוי את צורכיהם של מרכזי הפסג"ה. מלבד זאת, המערכת אינה מסונכרנת עם מערכות ממוחשבות אחרות במשרד, שגם בהן קיים מידע רלוונטי לתחום הפיתוח המקצועי, ומאגר המרצים המנוהל במערכת זו אינו מעודכן.

בעיות בהעסקת הצוות ותנאים פיזיים שאינם מתאימים לקיום השתלמויות במרכזי הפסג"ה

תקן הניהול (מנהל וסגן מנהל) במרכזי הפסג"ה לא נבחן ולא עודכן במהלך השנים מאז חתימת הסכם "אופק חדש", שהביא לעלייה במספר עובדי ההוראה המשתלמים בהם ולעלייה בהיקף משימותיהם של המרכזים בממשקי העבודה עם בתי הספר. זאת ועוד, למרות המקצועיות הנדרשת ממנהלי מרכזי הפסג"ה - המשרתים אלפי עובדי הוראה ומתמודדים עם משימות ואתגרים בהיקף רחב, לא בנה המשרד תכנית ייעודית להכשרתם לפני כניסתם לתפקיד.

במועד הביקורת אין תקן מחייב לתפקידי ההדרכה המקצועיים-פדגוגיים במרכזי הפסג"ה. אנשי הצוות מועסקים בהיקפי משרה נמוכים מדי ובמימון מתוך "סל" כללי של המחוז. היות שמדריכים במשרד החינוך מועסקים לתקופה זמנית, מנהל מרכז פסג"ה מתקשה לתכנן לטווח ארוך את הפיתוח המקצועי של צוותו.

במועד הביקורת אין תקן לצרכים המבניים של מרכזי הפסג"ה. מרבית המבנים אינם מתאימים לפעילות המרכז: בחלקם החדרים קטנים מדי לקיום השתלמויות, חלקם אינם מונגשים לבעלי מוגבלויות, וחלקם פועלים באזור שאינו מרכזי ונגיש לקהל המשתלמים.

היעדר בשלות של תכנית הגמישות הפדגוגית ומעורבות חסרה מצד מנהלי בתי הספר

תכנית הגמישות הפדגוגית מאפשרת למנהל בית הספר לקיים מסגרות מצומצמות לפיתוח מקצועי בתוך בית הספר: למידה באמצעות שיעורים מצולמים, שיעורים באינטרנט או קריאת ספרים, למידת עמיתים ועוד. נמצא כי האגף לא קבע יעדים עבור מסגרות התכנית ולא מדדים לבדיקת השגתם; מחוזות המשרד לא הצליחו לצרף בתי ספר לתכנית בהיקף ובתמהיל שנקבע; התשתית להפעלת התכנית עדיין אינה מגובשת דיה, ובכלל זה הגדרת תפקידי הגופים המעורבים בה וביסוס תהליכי ההכשרה, הליווי והתמיכה בבתי הספר.

מנהלי בתי הספר אינם מעורבים במידה מספקת בהבניית תהליכי הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה, ברמת הפרט, בבית ספרם.

חוסר בשקיפות, ביעילות ובתיאום בפעולות הבקרה על תהליכי הפיתוח המקצועי

המשרד מבצע באמצעות חברה חיצונית (להלן - החברה המבצעת) פעולות בקרה על מסגרות הפיתוח המקצועי בהיבטים מינהליים וחינוכיים שונים. בהיעדר תרשומת אין לדעת מה הנחה את מקבלי ההחלטות בבחירת נושאי הבקורות ואם הם בחרו לפי קריטריונים כלשהם. עוד העלתה הבדיקה כי בשנת הלימודים התשע"ג לא חילק האגף את משאבי הבקרה ביעילות.

מרכזי הפסגה מקיימים אף הם פעולות בקרה, אבל ממצאיהם משמשים אותם בלבד ואינם מועברים לגופים אחרים. האגף לא גיבש מתווה עבודה המסדיר את ביצוע תהליכי הבקרה במרכזי הפסגה מתוך תיאום עם תהליכי הבקרה שמבצעת החברה החיצונית, ואכן נמצאו כפילויות וחוסר תיאום בין שני הגופים.

ההמלצות העיקריות

על המשרד למסד בנהליו את שיתוף הפעולה ברמת המטה וברמת המחוז בין הגופים השונים העוסקים בפיתוח המקצועי, במשרד ומחוצה לו. מיסוד זה חיוני להכנת תכניות עבודה מתוך ראייה כוללת המבוססת על שיתוף ידע.

על האגף לבחון את יעילות הפיתוח המקצועי, ובכלל זה את השפעתו על הישגי התלמידים.

על האגף לקבוע תקן רלוונטי לתפקידים הפדגוגיים הנדרשים במרכזי הפסגה ולאיישם בהיקף משרה שיאפשר למרכזים למלא את המשימות הרבות המוטלות עליהם.

על האגף, בשיתוף הפיקוח הכולל, לחדד את ההנחיות בנושא הכנת תכניות בתחום הפיתוח המקצועי לעובדי ההוראה ברמת הפרט ולהרחיב את הבקרה על הכנתן ועל יישומן בפועל.

על האגף לפעול ליצירת מאגר נתונים ממוחשב שיספק את צורכי הפיתוח המקצועי ויסייע בהתוויית מדיניות ובמיפוי החזקות והחולשות במערך, ולתקצבו בהתאם לכך.

על האגף להקצות את המשאבים לבקרה יעילה של מערך הפיתוח המקצועי, להגדיר את תפקידם של מרכזי הפסג"ה בביצוע בקורות ולהסדיר את ממשקי העבודה בינם לבין הגופים האחרים השותפים לתהליכי הבקרה כדי למנוע כפילויות ובזבוז משאבים.

סיכום

מערך הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה נועד, בין היתר, לסייע לו לקדם תהליכי למידה משמעותיים במערכת החינוך, כדי לאפשר לתלמידים למצות את יכולתם ולקדם את הישגיהם. הצורך בשיפור תהליכי הפיתוח המקצועי קיבל משנה תוקף לנוכח הישגיהם הנמוכים של תלמידי מערכת החינוך בישראל ביחס למדינות ה-OECD, כפי שמשתקף בבחינות הבין-לאומיות שישראל משתתפת בהן באופן קבוע בשני העשורים האחרונים. בעקבות זאת ובעקבות יישום הסכמי "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" חלו בשנים האחרונות תמורות בתחום הפיתוח המקצועי. בין היתר, חלה עלייה במספר עובדי ההוראה הלומדים במסגרות לפיתוח מקצועי, וחל שינוי בתפיסות המשרד בנושא. שינוי זה בא לידי ביטוי בהעברת מוקד האחריות לתהליכי הפיתוח המקצועי ממרכזי הפסג"ה למנהלי מוסדות החינוך, וזאת משלב התכנון ועד שלב המעקב על הביצוע, ברמת הפרט וברמת הצוות.

כדי להבטיח כי הפיתוח המקצועי יעשה במקצועיות וביעילות, על המשרד להתאימו לשינויים שחלו בתחום. הווי אומר, עליו למסד בנהליו שיתוף פעולה בין הגופים הרבים העוסקים בתחום הפיתוח המקצועי לצורך שיתוף הידע ועיצוב מדיניות על בסיס ראייה עדכנית וכוללת. על האגף לבחון את תרומתן של מסגרות הפיתוח המקצועי לשיפור הישגי התלמידים. עליו גם להבטיח כי משאבי הבקרה שלו מוקצים ביעילות ובשקיפות. על האגף גם לדאוג לכך שלמרכזי הפסג"ה יהיו הכלים הנחוצים לביצוע משימותיהם כגוף מתכלל ומסייע למנהלי מוסדות החינוך, כדי שאלה יוכלו לתכנן ולהוציא אל הפועל באופן מיטבי את הפיתוח המקצועי של צוותיהם.



מבוא

המשאב האנושי החשוב ביותר במערכת החינוך הוא עובד ההוראה. בשנת הלימודים התשע"ה (ספטמבר 2014 - אוגוסט 2015) הועסקו במערכת החינוך כ-140,000 עובדי הוראה². הפיתוח המקצועי של עובד ההוראה נועד לשפר את עבודתו ולסייע לו לקדם תהליכי למידה משמעותיים במערכת החינוך. הפיתוח המקצועי הוא גם כלי מרכזי לבניית זהותו המקצועית של עובד ההוראה כמומחה בתחומו, לשיפור זהותו האישית, להעצמתו ולהתמודדותו עם אתגרי השחיקה במקצוע.

בתחום הפיתוח המקצועי יש מגוון רחב של מסגרות ושיטות לימוד: השתלמויות, למידת עמיתים, קבוצות דיון ועוד (להלן - השתלמויות או מסגרות לפיתוח מקצועי)³. המסגרות המיועדות לפיתוח הסגל כקבוצה מתקיימות בתוך בית הספר, והמסגרות המיועדות לפיתוחו המקצועי האישי של עובד ההוראה מתקיימות מחוץ למוסד החינוכי.

במחקרים בין-לאומיים העוסקים בהישגי תלמידים נמצא קשר בין ההשקעה בפיתוחם המקצועי של עובדי הוראה ובין הישגי תלמידיהם⁴. התברר כי לצורך הוראה איכותית ורלוונטית אי-אפשר להקנות למורה את כל הידע והמיומנויות הדרושים לו במסגרת ההכשרה הראשונית להוראה או בשנותיו הראשונות במערכת החינוך, אלא נדרשת למידה מתמדת לאורך החיים המקצועיים (lifelong learning). בעקבות זאת יזמו מדינות רבות, ובכללן ישראל, רפורמות לשיפור תהליכי פיתוח הידע והמיומנויות המקצועיות של עובדי ההוראה לאורך חייהם המקצועיים. בישראל הצורך בשיפור זה קיבל משנה תוקף לנוכח הישגיהם הנמוכים של תלמידי מערכת החינוך לעומת מדינות ה-OECD, כפי שמשקף בבחינות הבין-לאומיות שישראל משתתפת בהן באופן קבוע בשני העשורים האחרונים⁵.

לפיכך השתנה מערך הפיתוח המקצועי במידה ניכרת בשנים האחרונות במסגרת הסכמים שגיבש המשרד עם ארגוני המורים - הסכם "אופק חדש"⁶ והסכם "עוז לתמורה"⁷. בהסכמים אלה נקבע בין היתר כי בתכניות לפיתוח מקצועי יכללו: תחום הדעת (התחום הלימודי שעובד ההוראה הוכשר ללמד), התחום הניהולי-ארגוני, התחום החינוכי-דידקטי (למשל: ניהול כיתה או אסטרטגיות לטיפול חשיבה יצירתית) והעצמתו האישית של עובד ההוראה. עוד נקבע בהסכמים, כי הכנת התכניות תתבסס על מתווים עקרוניים שיבנו היחידות המקצועיות במשרד (להלן - המתווים).

- 2 ככלל זה: גנות, מורים, יועצים חינוכיים, מפקחים, מדריכים, מנהלי בתי ספר.
- 3 נוסף על כך, משרד החינוך מעסיק עובדי הוראה בתפקידי הדרכה שתפקידם ללוות עובדי הוראה כפרטים או בקבוצות ולסייע בהטמעה של התכנים הנלמדים במסגרות הפיתוח המקצועי ברמה המקומית ובתוך בית הספר. דוח זה אינו עוסק בתחום ההדרכה. להרחבה בנושא ההדרכה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60 ב (2009), "ניצול משאבי ההדרכה במערך החינוך", עמ' 779.
- 4 ראו דוח מקינזי: McKinsey & Co, **How the World's Best Performing Schools Come Out on Top** (2007). הדוח מבוסס על בדיקה שיטתית של 25 מערכות חינוך בעולם ומלמד שהטובות ביותר, על פי מדדי ההישגים של תלמידיהן, הן המערכות המצטיינות באיכות המורים (שם, עמוד 23). רעיון המפתח הוא פיתוח מתמיד של המורים באמצעות מערך של פיתוח מקצועי מתוך השקעת משאבים מסוגים שונים.
- 5 כך למשל, במחקר פיזה (PIZA) שעשה הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי OECD בשנת 2012 ותוצאותיו פורסמו בשנת 2014, דורגה ישראל במקום ה-40 (מתוך 58 המדינות שהשתתפו) במבחנים בתחום האוריינות ובתחום המתמטיקה, ובמבחן בתחום אוריינות הקריאה - במקום ה-33. בכל המבחנים הללו היו הישגי התלמידים מישראל מתחת לממוצע במדינות ה-OECD.
- 6 "אופק חדש" היא רפורמה מערכתית בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. היא מיושמת לפי תנאי הסכם קיבוצי שנחתם בין המדינה להסתדרות המורים בדצמבר 2009.
- 7 "עוז לתמורה" היא רפורמה מערכתית בחטיבות העליונות. היא מיושמת בהדרגה לפי תנאי הסכם קיבוצי שנחתם באוגוסט 2011 בין השלטון המקומי לארגון המורים בשיתוף משרד החינוך. עד שנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017) תיושם הרפורמה בכל החטיבות העליונות.

כדי לעודד עובדי הוראה להשתתף במסגרות לפיתוח מקצועי נקבעו בהסכמים האלה מנגנונים לתגמול עובדי הוראה עבור ההשתתפות בהן.⁸ על פי הסכם "אופק חדש", לכאורה, עובד הוראה אינו מחויב להשתתף במסגרות לפיתוח מקצועי, ועם זאת, השתתפותו היא תנאי לקידום בדרגה.⁹ לשם כך, עובד הוראה יכול לבחור בהיקף שעות הפיתוח המקצועי שילמד בכל שנה מתוך סך השעות הנדרשות לקידום, אך היקף זה לא יפחת מ-30 שעות בשנה.¹⁰ בהסכם "עוז לתמורה" אין העמידה בדרישות הפיתוח המקצועי מזכה בדרגה, אלא בתוספת שכר קבועה - גמול השתלמות.¹¹ עובד הוראה יוכל לזכות אחת לשנה ביחידת גמול השתלמות, אם השתתף במסגרות מוכרות לפיתוח מקצועי בהיקף הנדרש. עובד הוראה המועסק במסגרת "עוז לתמורה" מחויב להשתלם בכל שנת לימודים בהשתלמות בית ספריות בהיקף של 60 שעות (במסגרת שעות תומכות הוראה); מתוכן יוכרו, לכל היותר, 30 שעות בשנת לימודים לצורך זכאות ליחידת גמול.¹²

בהסכמי "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" הוטלה האחריות לפיתוחם המקצועי של עובדי הוראה על מנהל המוסד החינוכי שבו הם מועסקים. תפקידו לתכנן ולקדם את פיתוחם המקצועי של עובדי הוראה במוסד החינוכי גם ברמת הפרט וגם ברמת הכלל.

האגף הממונה על הפיתוח המקצועי במשרד הוא אגף א' לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה שבמינהל עובדי הוראה (להלן - האגף לפיתוח מקצועי או האגף).¹³ האגף מופקד על התוויית המדיניות בתחום הפיתוח המקצועי, על הקצאת המשאבים לביצועה, על הבקרה וההערכה של המסגרות לפיתוח מקצועי, על שיתוף הפעולה עם גופי המטה הפדגוגיים והמינהליים הרלוונטיים לתהליכי הפיתוח המקצועי ועוד.

בכל מחוז של משרד החינוך פועלת יחידה לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה בראשות מפקח על הפיתוח המקצועי. תפקידו ליישם ולהטמיע במחוז את מדיניות המטה מתוך התאמתה לצורכי המחוז, היישוב ובית הספר וכן לצורכי עובדי הוראה עצמם. המפקחים על הפיתוח המקצועי אחראים לניהול תהליכי הפיתוח המקצועי במחוז, לשמירה על קשר מקצועי שוטף עם אנפי מינהל עובדי הוראה במשרד ולביצוע הפעולות הנדרשות בתחום ההערכה והבקרה של יישום התהליכים. הם גם מאשרים את המסגרות לפיתוח מקצועי בתחום המחוז מן הבחינה הפדגוגית, חוץ מאישור המסגרות של דרגות 7-9 (להלן - הדרגות הגבוהות), שהוא באחריות האגף לפיתוח מקצועי.

- 8 יש מיעוט של עובדי הוראה שהעסקתם אינה כפופה להסכמים אלו. ההסדרים החלים עליהם בכל הנוגע להשתלמויות מבוססים על הנחיות חוזר המנכ"ל מנובמבר 2006.
- 9 מתח דרגות שנקבע בהסכם "אופק חדש" הוא 1-9, ובו שני שלבים מובחנים. השלב הראשון (דרגות 1-6) נמשך מן הכניסה לתפקיד ועד המומחיות. הוא כולל בעיקר למידה בתחום המקצוע ובתחום מיומנויות הוראה וממוקד ביעדי המשרד. השלב השני (דרגות 7-9, הדרגות הגבוהות) מאפשר לעובד הוראה התמחות בלמידה רפלקטיבית ברמה גבוהה, ובכלל זה חשיבה על היישום בכיתה ובבית הספר. הקידום בדרגות האלה מותנה גם בהערכת מנהל בית הספר את המורה וכן במכסות שהוקצו בתקציב המשרד לצורך זה.
- 10 לצורך קבלת דרגה בדרגות 1-2 עובדי הוראה חייבים ללמוד 120 שעות במשך שנתיים; לדרגות 3-6 חייבים ללמוד 180 שעות במשך שלוש שנים. הקידום בדרגות אלה מותנה בפרק הזמן הנדרש במעבר מדרגה לדרגה על פי ההסכם ובשעות הלימוד לצורך פיתוח מקצועי. בדרגות 7-9 על המורים ללמוד 70 שעות בכל שנה במשך שלוש שנים.
- 11 גמול השתלמות הוא תוספת שכר שנקבעה בהסכמים קיבוציים וניתנת לעובדי הוראה שסיימו השתלמות העומדת בכללי משרד. 112 שעות השתלמות שוות יחידת גמול אחת.
- 12 הסכם קיבוצי כללי ליישום רפורמת "עוז לתמורה" בחטיבות העליונות, סעיף 18(ו) (אוגוסט 2011). דרישות ספציפיות של פיתוח מקצועי נקבעו לבעלי תפקידים כדוגמת סגן מנהל, רכזי מקצוע, מחנך כיתה וכדומה, ובכלל זה הכשרה ולמידה טרם הכניסה לתפקיד ולמידה במהלך ביצוע התפקיד בפועל. הפיתוח המקצועי הוא מרכיב חובה במסגרת שעות תומכות הוראה (שנתיים מתוך עשר שעות תומכות הוראה).
- 13 האגף הוקם בינואר 2010 בעקבות ההחלטה לאחד את פעולתם של שני אגפים לשעבר: אגף השתלמות והדרכה לעובדי הוראה ואגף מרכזי פסג"ה (מרכזים לפיתוח סגלי הוראה).

מרכזי פסג"ה הם זרוע הביצוע המרכזית של המשרד לצורך הפעלת המסגרות לפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה ולהטמעת תהליכי הפיתוח. פעילות מרכזי פסג"ה הוסדרה בחוזר המנכ"ל מאפריל 2007 (להלן - חוזר המנכ"ל מרכזי פסג"ה). במועד הביקורת פעלו 58 מרכזים. אלה פוזרים בכל מחוזות המשרד ומשרתים את עובדי ההוראה המועסקים במוסדות החינוך שבתחום הגאוגרפי של המרכז. באחריותם ליישם את מדיניות המשרד והמחוז בתחום הפיתוח המקצועי, להתאים את המסגרות לפיתוח מקצועי לצורכי עובדי ההוראה, לפתח יוזמות מקומיות, לבצע בקרה והערכה למסגרות הפיתוח המקצועי, לפעול מתוך שיתוף המכללות האקדמיות לחינוך ובתי הספר לחינוך שבאוניברסיטאות (להלן - המוסדות האקדמיים), להשתמש במודלים חדשים לפיתוח מקצועי המבוססים על טכנולוגיות המאה ה-21¹⁴ ועוד. הפיקוח על מרכזי פסג"ה נתון בכל מחוז בידי של המפקח על הפיתוח המקצועי במחוז.

האגף לפיתוח מקצועי ויחידותיו בדרג המחוז מאשרים בכל שנה כ-8,000 מסגרות לפיתוח מקצועי, ובהן לומדים כ-110,000 עובדי ההוראה¹⁵. בשנת 2014 עמד התקציב לפיתוח מקצועי של עובדי ההוראה על כ-210 מיליון ש"ח ונוצל כמעט במלואו. לפי החלטת המשרד, מסגרות הפיתוח המקצועי מתקיימות בבתי הספר, במרכזי פסג"ה, במוסדות האקדמיים או במוסדות הפיתוח המקצועי של ארגוני המורים (להלן - הגופים המאושרים).

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-ספטמבר 2015 את מערך הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה בעקבות יישום הסכמי "אופק חדש" ו"עזו לתמורה". בין היתר נבדקו הנושאים האלה: יחסי הגומלין בין הגופים השונים העוסקים בפיתוח המקצועי; מאגרי המידע ומערכות המחשוב; סוגיות הנוגעות לפעילותם של מרכזי פסג"ה ולפיתוח המקצועי בבתי הספר; הבקרה על הפיתוח המקצועי. הביקורת נעשתה במשרד החינוך: ברמת המטה - באגף לפיתוח מקצועי, וברמה המחוזית - במחוז תל אביב, במחוז המרכז ובמחוז הדרום. כמו כן ביקר צוות הביקורת במרכזי פסג"ה בבת ים, בנתניה וברחובות וניתח נתונים שנמסרו לו מ-36 מרכזי פסג"ה. ביקורת משלימה נעשתה באגף חברה ורוח¹⁶ שבמזכירות הפדגוגית של המשרד.

פעילות ברמת המטה - האגף לפיתוח מקצועי

מתפקידו של האגף לפיתוח מקצועי, בין היתר: לתכנן את הפיתוח המקצועי על בסיס מטרות ויעדים מוגדרים; להנחות את המחוזות, את מרכזי פסג"ה ואת בתי הספר בתחום זה; לנהל את מאגר המתווים במערכת הממוחשבת; להטמיע תכניות פדגוגיות חדשות על פי מדיניות המשרד. לשם כך על האגף: להגדיר מטרות ויעדים; לגבש נוהלי עבודה והנחיות שיסייעו להשגתם; ליצור מנגנוני שיתוף פעולה בין הגופים העוסקים בפיתוח מקצועי; לאסוף נתונים רלוונטיים ולנתחם; לפקח

14 טכנולוגיות מידע ותקשורת שמתאימות לעידן הדיגיטלי.

15 יש עובדי ההוראה המשתלמים יותר מהשתלמות אחת בשנה.

16 האגף, באמצעות מפקחים-מרכזים, מופקד על כמה מקצועות לימוד, בהם אזרחות, גאוגרפיה, ספרות והיסטוריה, וזאת על כל היבטיהם - התוכניים והפדגוגיים, ובכלל זה יישום של תכניות הלימודים, בקרה, הנחיית מורים ואיסוף מידע.

ולבקר את מערך הפיתוח המקצועי ועוד. משרד מבקר המדינה מצא ליקויים בתחומי אחריותו של האגף לפיתוח מקצועי, כמפורט להלן:

נוהלי עבודה ומנגנונים להסדרת שיתוף הפעולה בין הגופים העוסקים בפיתוח המקצועי

גופים רבים בתוך המשרד עוסקים בתחום הפיתוח המקצועי של עובדי הוראה, מלבד האגף לפיתוח מקצועי ויחידותיו בדרג המחוז. הגופים המקצועיים בתחומי הדעת ובתחומים אחרים עוסקים בהכנת המתווים שבתחומי מומחיותם, בהם מפקחים ומרכזי מקצוע (מפמ"רים)¹⁷, אגפי הגיל¹⁸, מינהל חברה ונוער, האגף לחינוך מיוחד, השירות הפסיכולוגי הייעוצי וכיוצא באלה.

מעורבים בנושא גם גופים מחוץ למשרד, בין היתר - המוסדות האקדמיים. אלה עוסקים (נוסף להכשרת עובדי ההוראה) גם בתוכני הפיתוח המקצועי, בעיקר בדרגות הגבוהות. הקשר עם המוסדות האקדמיים חשוב ליצירת אחריות משותפת לתכנון וליישום של תהליכי הפיתוח המקצועי ומאפשר למוסדות האקדמיים לבטא בפן המעשי את הידע התאורטי שנצבר בהם.

הרשויות המקומיות משפיעות ומעורבות אף הן במערך הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה - הן יוזמות ומובילות תכניות חינוכיות כדי לספק צרכים ספציפיים בתחומן שיש לתת להם ביטוי במערך הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה. מלבד זאת, הרשויות המקומיות שותפות במימון פעילותם של מרכזי פסג"ה (מקצות את המבנה לשימוש המרכז ומספקות את הצוות המינהלי לפעילותו). הרשויות המקומיות הן גם הבעלים של חלק מבתי הספר התיכוניים.

1. **נמצא כי המשרד לא גיבש נוהלי עבודה המסדירים את יחסי הגומלין ואת שיתוף הפעולה בין הגופים במשרד העוסקים בפיתוח המקצועי וכינם לבין המוסדות האקדמיים והרשויות המקומיות.**

2. בשנת 2007 קבע המשרד בחוזר המנכ"ל מרכזי פסג"ה כי יוקמו מסגרות פעולה (פורומים) לעיסוק במערך הפיתוח המקצועי: צוות ברמת המטה בראשות מנהל המינהל להכשרה, להשתלמויות ולהדרכה לעובדי הוראה (כיום - מנהל מינהל עובדי הוראה)¹⁹; צוות אגף מרכזי פסג"ה בראשות מנהל אגף מרכזי פסג"ה (כיום - האגף לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה)²⁰;

17 מפמ"ר - מרכז את הוראת המקצוע שהוא ממונה עליו ומפקח על הוראתו. תפקידו כולל, בין היתר, מעקב על שיטות ההוראה, בדיקת רמת הלימודים והישגי התלמידים, טיפוח שיטות הוראה במקצוע, השתתפות בתכנון תכניות לימודים חדשות וביישומן במערכת, הדרכת מדריכים ומורים במקצוע וארגון השתלמויות מורים.

18 האגף לחינוך הקדם-יסודי, האגף לחינוך יסודי והאגף לחינוך על-יסודי.

19 עם חבריו נמנים: מנהל אגף מרכזי פסג"ה, מנהל האגף להשתלמויות ולהדרכה (כאמור, במועד הביקורת אוחדו תפקידים אלה, וממלא אותם מנהל האגף לפיתוח מקצועי) וגופים רלוונטיים אחרים. תפקידיו, בין היתר: להקצות משאבים לפיתוח סגלי ההוראה, לאשר את תכניות העבודה הארציות והמחוזיות ולקיים תהליכי מעקב ובקרה על ביצוען.

20 עם חבריו נמנים מפקחים לפיתוח סגלי הוראה במטה ובמחוזות. תפקידיו, בין היתר: לגבש מדיניות מערכתית בתחום הפיתוח של סגלי הוראה; להכין תכניות עבודה לאגף לפיתוח סגלי הוראה; להפעיל מסגרות למידה ארציות לקידום המקצועי של מנהלי מרכזי פסג"ה, סגניהם ובעלי תפקידים רלוונטיים אחרים; לבצע בקרה על יישום המדיניות לפיתוח סגלי הוראה.

צוות היגוי מחוזי בראשות מנהלי המחוזות²¹; צוות היגוי אזורי של מרכזי פסג"ה בראשות מפקח (את המפקח ממנה מנהל המחוז)²².

על אף האמור בחוזר המנכ"ל, במועד הביקורת נמצא כי המשרד לא הקים את הפרויקטים האמורים - לא ברמת המטה ולא ברמת המחוז - כדי לדון בסוגיות הפיתוח המקצועי ולהתעדכן בחידושים, ביזמות ובמחקרים. בעקבות זאת קשרי העבודה בין הגופים העוסקים בפיתוח מקצועי, שיתוף הפעולה ושיתוף הידע ביניהם - גם ברמת המטה וגם ברמת המחוז - לוקים בחסר. יצוין כי הקושי הנובע מהיעדר מנגנוני עבודה מובנים ומהיעדר שיתוף פעולה בין יחידות המשרד הועלה לא אחת בישיבות המפקחים המחוזיים על הפיתוח המקצועי.

משרד החינוך מסר בתשובתו מנובמבר 2015 כי משנת הלימודים התשע"ה ואילך התקיימו כמה מפגשים של נציגי הנהלת האגף עם הרפרנטים על הפיתוח המקצועי ביחידות המטה. עוד מסר המשרד כי במחוזות פועלות ועדות היגוי בהשתתפות נציגי המשרד, הגופים האקדמיים והרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם במסגרת יישומה של רפורמת "אופק חדש" הגדיר המשרד בשנת 2010 את תפקידי המחוז כגוף מוביל של תהליכי ההתפתחות המקצועית, בין היתר, באמצעות הפעלת ועדת היגוי מחוזית, אבל לא בכל המחוזות הוקמו ועדות כאלה. אשר למפגשי המטה הנוכחים בתשובת המשרד - לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להסדירם כפורום קבוע ולהגדיר את מטרותיו ואת סדרי עבודתו.

3. עוד נמצא כי שיתופי הפעולה בין האגף לבין המוסדות האקדמיים ברמת המטה והמחוז תלויים בסדרי העדיפויות של המחזיקים בתפקידי המפתח בתחום בזמן נתון, ובעקבות זאת התיאום, שיתוף הידע ואיגום המשאבים לוקים בחסר. כך למשל, מפגישות שקיימו נציגי הביקורת במחוז תל אביב ובמחוז הדרום עלה כי המפקחות על הפיתוח המקצועי שם רואות חשיבות רבה בקיום קשרי עבודה עם המוסדות האקדמיים ומקיימות מפגשים קבועים עם נציגיהם כמה פעמים בשנה. במחוז המרכז, לעומת זאת, אין הנושא מודגש, ושיתופי הפעולה עם המוסדות האקדמיים, אם קיימים, נעשים אד-הוק.

כבר בשנת 2013 בישיבת המפקחים המחוזיים על הפיתוח המקצועי דנו בשוונות בין המחוזות ובצורך לגבש נוהל עבודה עם המוסדות האקדמיים כדי להבטיח דיאלוג מפרה בינם לבין המשרד, אך מאז לא מיסד המשרד בנוהל כתוב את המדיניות ואת דרכי הפעולה בנושא.

להשלמת התמונה יצוין כי נציג האגף לפיתוח מקצועי משתתף בפורום דרגות קידום 7-9, שמרכזו מכון מופ"ת²³. הפורום עוסק בנושאים שעל סדר היום הפדגוגי של דרגות הקידום הגבוהות בפיתוח המקצועי - רובם משתלמים במוסדות האקדמיים. אמנם בפורום זה

21 חברים בו, בין היתר: המפקח המחוזי על הפיתוח המקצועי, המפקח על ההרכה במחוז, נציג החינוך הדתי ונציגי גופים רלוונטיים אחרים. תפקידיו: לאשר את תכניות העבודה של מרכזי פסג"ה, להציג את תכניות העבודה המחוזיות לכל השותפים במחוז ולצוות המטה, לבצע בקרה על התכניות המחוזיות ועוד.

22 חבריו הם, בין היתר: המפקח המחוזי על הפיתוח המקצועי, נציגי מפקחים כוללים ומקצועיים, יועץ אקדמי, מנהלי מרכזי פסג"ה, מנהלי מחלקות חינוך ברשויות, נציגי בתי ספר וגנים ונציגי האקדמיה. תפקידיו: לרכז את הצרכים לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה מכל המפקחים (כוללים ומקצועיים); למפות את הצרכים לפי תכניות העבודה של בתי הספר ולפי צורכי המחוז, הרשות והמטה; לקבוע סדר עדיפויות; לבנות תכנית פעילות אזורית ועוד.

23 מכון מופ"ת הוא מכון למחקר ולפיתוח מקצועי של סגלי הוראה העוסקים בהכשרת מורים.

משתתפים נציגים של המוסדות האקדמיים ושל המשרד, אבל הוא אינו עוסק בסוגיות רחבות הנוגעות לפיתוח המקצועי ואינו בגדר מנגנון מספק לשיתוף ידע וליצירת שותפויות ברמה הכוללת.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הפורום האמור אוחד עם פורום נוסף שמרכז מכוון מופ"ת (החל בשנת הלימודים התשע"ו) ויעסוק בסוגיות הפיתוח המקצועי מתוך שיתוף בידע ויצירת שיתופי פעולה.

בביקורת נמצא גם כי חלק ממרכזי הפסג"ה אינם מקיימים קשרים שוטפים עם המוסדות האקדמיים, הוץ משכירת שירותיהם של מרצים מהאקדמיה להוראה במסגרות לפיתוח מקצועי במרכזים, ואילו מרכזים אחרים מקיימים עם המוסדות האקדמיים שיח מקצועי רציף, הן כיוזמה עצמאית של מנהלי מרכזים והן במסגרת צוותי היגוי ברמת היישוב. השונות בין מרכזי הפסג"ה הועלתה גם בבקרה שביצע המשרד על תהליכי הפיתוח המקצועי בשנת הלימודים התשע"ג (ספטמבר 2012 - אוגוסט 2013).

יתרה מכך, קשיים בשיתוף הפעולה בין מרכזי הפסג"ה למוסדות האקדמיים נדונו במחקר הערכה שהזמין האגף בנושא היבטים בפעילותם של מרכזי הפסג"ה בשנת 2011 (להלן - מחקר מרכזי פסג"ה). שם נמצא כי "יחסי הגומלין החד סטריים לפיהם מרכזי הפסג"ה הם צינור להעברת תקציבים להשתלמויות ולקורסים הנערכים במכללות האקדמיות או במוסדות אקדמיים אחרים הם החמצה של פוטנציאל לשיתוף פעולה רב ערך לשתי המערכות. הידע הפדגוגי והדיסציפלינרי המצוי במערכות האקדמיות יכול לעמוד לרשות ממלאי תפקידים במרכזי הפסג"ה ולבסס שיתוף פעולה רב עוצמה של הבניית ידע, גישות ועקרונות פעולה בפיתוח המקצועי של עובדי הוראה... מעורבות של סגל אקדמי בעבודת מרכזי הפסג"ה, לא רק ברמה של מרצים בקורסי השתלמות, עשויה למנף את עבודת הצוות ולעודד למידה צוותית של נושאים שיש לקדם מצד אחד ולתרום לגופים האקדמיים ביצירת הדיאלוג בין רמת השטח לרמה האקדמית החיוני להכשרה ופיתוח מקצועי של מורים"²⁴.

אף שהקשיים בשיתוף הפעולה בין מרכזי הפסג"ה למוסדות האקדמיים הועלו כבר בשנת 2011 במחקר מרכזי פסג"ה, האגף לא הסדיר כנדרש את יחסי הגומלין ביניהם. בעקבות זאת אין מרכזי הפסג"ה מקבלים במידה מספקת מהידע העדכני שבמחקרים ומהתמיכה המקצועית שיש למוסדות האקדמיים להציע בנושא. גם מרכזי הפסג"ה אינם תורמים למוסדות האקדמיים מידיעותיהם ומניסיונם ברמת השטח. כרי כי יש לכך השפעה על איכות השירותים שמרכזי הפסג"ה מספקים לעובדי ההוראה ולבתי הספר.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 כי שיתוף הפעולה של מרכזי הפסג"ה עם גופים רבים, בהם המוסדות האקדמיים, תלוי "בנכונות ובמוכנות של כל אחד מהצדדים", וכי אחד מיעדי האגף הוא קידומו וחיזוקו של שיתוף הפעולה עם המוסדות האקדמיים.

24 שלומית אבדור, "היבטים ניהוליים וארגוניים בפעילותו של מערך מרכזי הפסג"ה במערכת החינוך בישראל - היבטים מתודולוגיים בפיתוח המחקר וממצאים עקרוניים", שבילי מחקר, 18 (2012), עמ' 79.

4. אשר לקשרי העבודה עם הרשויות המקומיות, בהיעדר הסדרה של יחסי הגומלין בין האגף לבין בתחום הפיתוח המקצועי קיימת בנושא שונות רבה. קשרי העבודה עם נציגי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות מושפעים בעיקר ממדיניות המחוז, ממאפייני הרשות המקומית (למשל, קיומו של צוות היגוי עירוני בתחום החינוך) ומאיכות הקשרים האישיים שנקמו בין בעלי התפקידים הרלוונטיים ברמה המקומית. בעקבות זאת, האפשרויות לשיתוף פעולה, לשיתוף ידע, ללמידה הדדית ולאיגום המשאבים אינן מנוצלות באופן מיטבי.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי האגף פועל לקידום שיתופי הפעולה בין כלל העוסקים בפיתוח המקצועי בתוך המשרד ומחוצה לו ומקיים "מפגשים המעוגנים בלוח זמנים במעגלים השונים של יחידות מטה-מחוז-פיקוח-מוסדות אקדמיים-גורמי חוץ". עוד מסר המשרד כי אחד היעדים המרכזיים בתכנית העבודה לשנת הלימודים התשע"ו היא חיזוק קשרי העבודה בתוך המשרד (ברמת האגף, המטה והמחוז) ומחוצה לו, וזאת לצורך הבניה של שפה משותפת, גיבוש מסגרות ומנגנוני עבודה בתיאום עם כלל השותפים ופיתוח יכולת התכוננות מערכתית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כדי שפעולות משרד החינוך לקידום שיתוף הפעולה בין הגופים השונים העוסקים בפיתוח מקצועי ישיגו את מטרתן, עליו להסדיר באופן שיטתי ומובנה את מערך קשרי הגומלין ביניהם. על הסדרה זו להתבסס על נוהלי עבודה ועל קביעת מסגרות ייעודיות לשיתוף פעולה וידע ברמת המטה והשטח. כך יהיה אפשר לקדם דיאלוג מתמיד עם כלל הגופים הנוגעים בדבר ולהבטיח כי מערך הפיתוח המקצועי יהיה מקצועי ורלוונטי וישקף את הצרכים ואת הדרישות של עובדי ההוראה במערכת החינוך. בהמשך לכך על המשרד לעקוב אחר מידת השגתם של היעדים שהציב.

מדידת התפוקות - בחינת השפעתו של הפיתוח המקצועי על הישגי התלמידים

בשנים האחרונות התרחשו שינויים מהותיים בתחום הפיתוח המקצועי בעקבות יישום רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" ובעקבות שינויים בתפיסותיו החינוכיות ובמדיניותו של המשרד. אחת המטרות המרכזיות בשינויים שהוביל המשרד בתכניות הפיתוח המקצועי היא שיפור הישגי התלמידים במערכת החינוך, בייחוד לנוכח הישגיהם הנמוכים ביחס למדינות ה-OECD. בהמשך לכך נעשו מחקרים בנושא הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה, ונבדקו בהם, בין היתר, עמדותיהם של מחוזות המשרד, מנהלי בתי הספר, המכללות, האוניברסיטאות ועובדי ההוראה. אשר לעובדי ההוראה, במחקרים אלו נכללו סקרי שביעות רצון של המשתלמים מתוכני ההשתלמויות, מן המיומנויות ומדרכי השימוש בידע ובמיומנויות שרכשו.

עם זאת, המשרד לא הגדיר מדדים לבחינת יעילותו של הפיתוח המקצועי והשפעתו על הישגי התלמידים, וממילא הוא לא חקר את הנושא ולא הפיק לקחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהל האגף ליזום בחינה של מידת האפקטיביות של תכניות הפיתוח המקצועי לשיפור הישגי התלמידים, כדי שיהיו בידיו מכלול הכלים לשיפור התכנון של מערך הפיתוח המקצועי, לעדכון תכניות העבודה ולבקרה עליהן. בחינה כאמור צריכה לכלול לא רק את ציוני התלמידים במבחנים סטנדרטיים, כדוגמת מבחני המיצ"ב²⁵ או מבחני הבגרות, אלא גם מדדים כגון יחס התלמידים לנושאי לימוד ולנושאים אחרים, הרגלי הלמידה שלהם, מידת נוכחותם בכיתה, רמות הביצוע של מטלות ושל שיעורי בית והתנהגותם בכיתה²⁶. כך יהיה אפשר למצות באופן המיטבי שני משאבים יקרים ביותר - זמן המורים ותקציב המדינה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי תחום הפיתוח המקצועי הוא תחום מורכב התלוי במשתנים רבים, וכי האגף לפיתוח מקצועי עוסק, בין היתר, בהגדרת מדדים לבחינת האפקטיביות שלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף לפיתוח מקצועי כי עד מועד סיום הביקורת הוא טרם עשה עבודת מטה מסודרת בנושא וממילא לא הגדיר מדדים כאמור. על האגף להשלים בהקדם את תהליך הגדרת המדדים נוכח החשיבות שבבחינת האפקטיביות של הפיתוח המקצועי.

מאגרי מידע וריכוז נתונים

ריכוז וניתוח נתונים כבסיס להתוויית מדיניות ברמה הארצית

כדי להתוות את המדיניות בתחום הפיתוח המקצועי, האגף נדרש לעבודת מטה הכוללת איסוף הנתונים לכדי תמונת מצב; ניתוח והערכה של תמונת המצב לצורך גיבוש תכנית לביצוע הפעילות ברמות השונות; קביעת מנגנון מעקב ובקרה על יישום התכנית והמשימות שנכללו בה.

משרד מבקר המדינה מצא כי האגף אינו אוסף מהמחוזות בקביעות נתונים על המסגרות לפיתוח מקצועי המתקיימות במרכזי הפסג"ה ובבתי הספר (חוץ ממידע על מספר ההשתלמויות המתוכננות, הנאסף לקראת כל שנת לימודים, וזאת לצורכי תקצוב). כך למשל, אין לאגף נתונים על הנושאים האלה: התפלגות מסגרות הפיתוח המקצועי לפי נושאים ברמה הארצית או המחוזית; הקשר שבין נושא ההשתלמות לבין מקצוע ההוראה של המורה המשתלם או צרכיו המקצועיים והאישיים; מספר המסגרות לפיתוח מקצועי המתקיימות בבתי הספר לעומת אלה המתקיימות במרכזי הפסג"ה; מצבת כוח האדם במרכזי הפסג"ה; פעילות מרכזי הפסג"ה, ובייחוד כיצד מרכזי הפסג"ה מקדם את הפיתוח המקצועי הבית ספרי (מהם מהלכיו? מה מארג היחסים בין מרכזי הפסג"ה למנהל בית הספר? עם כמה מנהלי בתי ספר נפגש? ועוד).

- 25 משנת 2002 נערכים במערכת החינוך הישראלית מבחני המיצ"ב - "מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית" בהם נבדקים שליטה וידע בתחומי דעת שונים ונלווים להם סקרי אקלים בית ספרי וסביבה פדגוגית.
- 26 תומס גאסקי, האם נוצר שינוי? - הערכת פיתוח מקצועי של עובדי הוראה (2012).

בהיעדר מידע עדכני ומלא בנושאים מרכזיים שבתחום אחריותו של האגף נפגעת יכולתו לנתח את הצרכים, את הפערים ואת המגמות בתחום זה ולבנות על בסיסם מדיניות ארצית מועילה ורלוונטית, מדיניות שתשפר את איכות ההוראה ותסייע בקידום הישגי התלמידים והאקלים הבית ספרי.

מערכות המחשוב לניהול המסגרות לפיתוח מקצועי

ביוני 2012 התקשר המשרד במכרז עם חברה חיצונית (להלן - החברה החיצונית) לצורך הקמת מערכת מחשוב אינטרנטית לניהול המסגרות לפיתוח מקצועי ולביצוע התשלום למרצים (להלן - מערכת ההשתלמויות). על פי תנאי המכרז נדרשה החברה החיצונית לספק: שירותי רישום ומעקב על ביצוע ההשתלמויות, החל בהגשת הבקשה לקיום ההשתלמות ועד לסיומה; בנייה ותפעול של יומן השתלמות ממוחשב²⁷; ניהול מאגר של גופים פדגוגיים מבצעים (הגופים המאושרים); ניהול מאגר מרצים; ניהול וביצוע של תקציב ההשתלמויות; הפקת דוחות מפורטים על כל התהליכים.

הביקורת העלתה שמערכת ההשתלמויות אינה מאפשרת קבלת נתונים מרוכזים בנושאים שונים הרלוונטיים לבחינת המסגרות לפיתוח מקצועי. כך למשל, אין אפשרות לקבל באמצעות המערכת: נתונים מרוכזים על השתלמויות שקיבלו את אישור הגופים המורשים לכך באגף אך לא נפתחו; נתונים להשוואה בין מספר המשתתפים המתוכנן בהשתלמויות שהתקיימו לבין מספר המשתתפים בהן בפועל; נתונים שנתיים מרוכזים על ההשתלמויות ועל עובדי ההוראה המשתלמים לפי חתכים שונים, כמו מגזרים, גילאים (קדם-יסודי/יסודי/על-יסודי) ונושאי ההשתלמויות. בהיעדר האפשרות לרכז נתונים כאמור, אין המערכת משמשת מאגר מידע איכותי ואינה מסייעת באפיון הצרכים של עובדי ההוראה ובזיהוי חזקות וחולשות לצורך התכנון והניהול של מערך ההשתלמויות.

זאת ועוד, מרכזי הפסגה מסרו למשרד מבקר המדינה כי מערכת ההשתלמויות אינה מספקת את צורכיהם, שכן היא מסורבלת, אטית ואינה ידידותית למשתמש. לפיכך מרכזי פסגה רבים (32 מ-36 מרכזי פסגה שמסרו מידע בנדרון) התקשרו מיוזמתם עם חברה פרטית אחרת ורכשו, מתקציב המרכז, מערכת נוספת לניהול ולתפעול של מערך ההשתלמויות שלהם. מרכזים אלו מסרו למשרד מבקר המדינה כי עלות המערכת הנוספת היא נטל כבד על תקציב המרכז.

עוד עולה מבדיקת משרד מבקר המדינה כי אמנם מרכזי הפסגה הביעו שביעות רצון ממערכות המחשוב הנוספות שרכשו, אולם מערכות אלה אינן מקושרות למערכות ממוחשבות אחרות במשרד, שגם הן מכילות מידע רלוונטי לתחום הפיתוח המקצועי, כדוגמת מערכת "כוח אדם בהוראה" (המספקת, בין היתר, מידע על ההשתלמות של כל אחד מעובדי ההוראה במשרד), ובסיס הנתונים של המערכות אינו משותף. יתרה מכך, אף שמרבית מרכזי הפסגה רכשו את המערכת מאותה חברה פרטית, כל מערכת במרכז פסגה פועלת באופן עצמאי, ואין קשר ביניהן; אשר על כן, אין מדובר במערכת לניהול כולל של ההשתלמויות במרכזי הפסגה, אלא במערכת לניהול מקומי בלבד.

27 יומן השתלמות הוא מסמך הכולל את הנתונים המינהליים והפדגוגיים של ההשתלמות, ובכלל זה: פרטי ההשתלמות כפי שאישר המפקח על הפיתוח המקצועי; פירוט המפגשים השונים, לרבות נושא המפגש, שם המרצה והיקף השעות שנלמדו באותו מפגש; נתוני המשתלמים; רישום הנוכחות בהשתלמות; וציונים.

במועד הביקורת אין אפוא למשרד מסד נתונים ממוחשב המספק את הצרכים בתחום הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה. משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד לפעול ללא דיחוי לקידום מערכת מרכזית אחת שתאפשר לו ניהול כולל של מערך ההשתלמויות וריכוז המידע על תהליכי הפיתוח המקצועי ברמה הארצית.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא בונה מערכת חדשה שתסנכרן את מערכות המשרד עם מערכות נתונים חיצוניות הפועלות במרכזי הפסג"ה ובחברה החיצונית ותספק מידע עדכני ההולם את דרישות האגף. המערכת החדשה תאפשר קבלת נתונים ברמה הארצית והמחוזית וכן ברמת עובד ההוראה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב צעד זה, אבל מדגיש כי על המשרד לקדם בדחיפות המרבית את בניית המערכת החדשה מתוך קביעת לוח זמנים קצוב עד להשלמתה ומתוך הפקת לקחים מיישום מערכת הנתונים הקודמת. עד להשלמתה מומלץ שהאגף יפעל לאיסופם ולריכוזם של הנתונים הנדרשים לניהול ההשתלמויות וכן לאיסוף נתונים עדכניים ושלמים בנושאים מרכזיים שבתחום אחריותו.

מאגר המרצים

איכות מסגרות הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה מושפעת במידה רבה מרמת המרצים המנחים בהן. ניסיונם של המרצים בהנחיית ההשתלמויות, הכשרתם המקצועית ומידת הכרתם את החידושים בתחום ההוראה, ובייחוד את יעדי המשרד ואת מדיניותו בנוגע לתהליכי הפיתוח המקצועי - כל אלה הכרחיים לשיפור רמת הפיתוח המקצועי ורמת עובדי ההוראה.

המשרד מנהל במסגרת מערכת ההשתלמויות מאגר ממוחשב של המרצים הרשאים, לאחר אישור המשרד, להנחות או ללמד במסגרות הפיתוח המקצועי לעובדי ההוראה (להלן - מאגר המרצים). דרישות הסף לקבלה למאגר (שקבע המשרד ב"קול קורא" משנת 2004) הן תואר ראשון לפחות או מומחיות מיוחדת שאינה נלמדת במסגרות אקדמיות ואשר האגף יכיר בה לצורך העניין וכן ניסיון במתן הרצאות בתחומי דעת שונים.

בדרישות הסף לא נכללו דרישות פרטניות יותר, כגון ניסיון המרצה בהנחיה, השתתפותו בהכשרות, שליטתו בטכנולוגיות חדשות, בקיאותו בתהליכים וביעדים של המשרד (למשל, התאמת ההשתלמויות למדיניות הלמידה המשמעותית). יצוין כי במועד הביקורת האגף מגבש מסמך מדיניות להסדרת פעילות המרצים בתהליכי הפיתוח המקצועי, ובו נכללים, בין היתר, עדכון של דרישות הסף לכניסה למאגר המרצים²⁸ ותבחינים להערכת עבודתם²⁹.

28 לפחות תואר שני הרלוונטי לתחום ההוראה, מומחיות בתחום ההוראה, הכרת מערכת החינוך, למידה מתמשכת ומחויבות למדיניות המטה ולמרכז הפסג"ה.

29 בין היתר יוערכו: הידע והמומחיות, פיתוח מנהיגות בחינוך, למידה והתעדכנות, יזמות וחדשנות, שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, קידום חשיבה רפלקטיבית, הפצת הידע שנלמד ותכונות נוספות שבתחום האישיות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי מאגר המרצים אינו מעודכן. רק כחמישית מן הרשומים בו מנחים בפועל מסגרות לפיתוח מקצועי בגופים המאושרים: במאגר רשומים כ-18,000 מרצים, אבל רק כ-3,500 (כ-20%) מהם פעילים. נוסף על כך, במאגר חסר מידע רלוונטי, כגון על ניסיון המרצה, בייחוד בהדרכת עובדי הוראה, על הכשרות רלוונטיות בנושאי ההתמחות ועל שליטה בטכנולוגיות של המאה ה-21. לפיכך אין המאגר יכול לשמש את הגופים המאושרים לצורך איתורם ובחירתם של המרצים המתאימים ביותר, וברי שאינו ממלא אחר ייעודו.

עוד עלה בביקורת כי חלק מהגופים המאושרים אינם משתמשים במאגר, אלא מאתרים מרצים למסגרות הפיתוח המקצועי שבאחריותם בדרכים חלופיות. כך לדוגמה, המפקחת המחוזית על הפיתוח המקצועי במחוז הדרום הובילה תהליך של מיפוי מרצים באמצעות שאלון שנשלח אליהם ואל מנהלי מרכזי הפסג"ה. בשאלון הם התבקשו למלא את הפרטים האלה: הכשרתם המקצועית, ניסיונם בהנחיה, השתתפותם בהכשרות, מידת הכרתם את יעדי המשרד ואת התהליכים המתרחשים בו, רמת שליטתם בכלים הממוחשבים הקשורים להשתלמויות וכו'. מרכזי הפסג"ה במחוז הדרום התבקשו גם לדרג ולהעריך את המרצים. מטרת התהליך הייתה לגבש קבוצה של מרצים מתאימים, ובמידת הצורך לוותר על מי שאינם מתאימים. כשיחות שקיים צוות הביקורת עם מנהלי מרכזי פסג"ה עלה כי הם נוהגים לאתר מרצים מתאימים בעצמם, זאת בהסתמך על ראיונות עמם או על המלצות מעובדי ההוראה או מהמוסדות האקדמיים המקיימים קשרי עבודה עמם.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף כי עליו לפעול לשדרוג ולמיפוי של מאגר המרצים על ידי הגדרת הדרישות למידע הרלוונטי על המרצים והדרישות לעדכון השוטף, כך שהמאגר יהיה יעיל יותר ויאפשר לגופים המאושרים בחירה מושכלת יותר של מרצים. כמו כן, מומלץ להשלים את גיבושו ואת פרסומו של מסמך המדיניות להסדרת פעילות המרצים בתהליכי הפיתוח המקצועי, כדי להתאים את דרישות הסף מן המרצים לצרכיו של עובד ההוראה במאה ה-21.

משרד החינוך מסר בתשובתו מנובמבר 2015 כי האגף מקיים מפגשים עם מרצים כדי להביא לידיעתם את המדיניות החדשה שהוא מגבש בעניינם. עוד מסר המשרד כי מערכת ממוחשבת חדשה, שתכלול מידע על הניסיון התעסוקתי של המרצים ועל מידת שביעות הרצון של המורים מהם, נמצאת בשלבי תכנון ומיועדת לפעול לקראת סוף שנת הלימודים התשע"ו. המשרד ציין בתשובתו כי מאגר המרצים "יהיה דינמי ויהווה כלי לצורך איתור ובחירת מרצים מתאימים".

עיכובים בתשלום שכר למרצים

משרד החינוך משלם את שכרם של המרצים באמצעות מערכת ההשתלמויות על פי טבלאות שכר מרצים שקובעת נציבות שירות המדינה. לכל מרצה במאגר המרצים נפתח כרטיס מרצה, ובו מפורטים, בין היתר, המפגשים שהנחה. לצורך תשלום השכר על המרצה להגיש, אחרי ביצוע העבודה, טופס בקשה לתשלום שכר.

נמצא כי תהליך תשלום שכר המרצים אורך זמן רב, לפעמים חודשים ארוכים. בפגישה בין האגף לבין נציגי החברה החיצונית בדצמבר 2013 התריע האגף על תפקודה הבעייתי של מערכת ההשתלמויות שבהפעלתם, ובכלל זה על העיכובים בתשלומי השכר למרצים. עם זאת, לא הוצגו בפגישה נתונים על היקף הבעיה. מנהל החברה החיצונית הודה כי: "שכר המרצים הוא עקב אכילס אצלנו. התהליך ארוך, מסואב וקשה" והציג את הפעולות שעשתה החברה כדי לשפר את המצב.

מנהל האגף התרה בפגישה זו: "לא נוכל להמשיך במצב הקיים, ואם נראה שזה לא עובד נוציא מכרז חדש".

במועד סיום הביקורת עדיין יש עיכובים בתשלום שכר המרצים. הנושא עלה גם בשיחות שקיים צוות הביקורת עם מנהלי מרכזי הפסג"ה, והם ציינו, בין היתר, כי מצב זה גורם למורת רוח בקרב המרצים ולירידה במוכנותם להנחות מסגרות לפיתוח מקצועי³⁰. למרות האמור, האגף לא ריכז נתונים בדבר היקף הבעיה, לא ניתח את הסיבות לעיכובים, לא התריע לפני החברה על התמשכות הבעיה ולא דרש בתוקף לצמצמה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי תשלום שכר המרצים עלול להתעכב בגלל כמה גורמים, בהם גם עיכוב מצד המרצים עצמם בהגשת דיווחים שונים הנדרשים לצורך קבלת השכר. עוד ציין המשרד בתשובתו כי כדי להימנע מעיכובים בתשלום השכר, החברה החיצונית משלמת למרצים מכספה במקרים שבהם טרם אושר התקציב.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם תופעה זו של עיכובים בתשלום שכר למרצים. על מנהל האגף לדרוש מהחברה החיצונית לפעול ללא דיחוי לתשלום מידי של שכר המרצים אשר ביצעו את עבודתם וטרם קיבלו את שכרם, ולוודא כי תופעה זו לא תישנה בעתיד. כמו כן, על משרד החינוך לבחון את הסיבות לעיכוב בתשלום שכר המרצים ולהסירן.

מערך המסגרות לפיתוח המקצועי והבקרה עליהן

סוגיות בהפעלת מרכזי הפסג"ה

המשרד הסדיר את פעילותם של המרכזים בחזור המנכ"ל מרכזי פסג"ה. תפקידם לפתח מתוך ראייה מערכתית מודלים וכלים לפיתוחם ולהעצמתם של סגלי הוראה בהתאם למדיניות משרד החינוך ובשיתוף המחוזות ומנהלי מחלקות החינוך ברשויות; לייצג בתחום הפיתוח המקצועי לבתי הספר; לנתח את הצרכים; לבנות מסגרות לפיתוח מקצועי, להפעילן ולבצע משוב והערכה שלהן.

מרכזי הפסג"ה שונים זה מזה במספר עובדי ההוראה שהם משרתים³¹, במספר הרשויות המקומיות המזינות את המרכז, במספר אנשי צוות המרכז ועוד, כמפורט להלן.

- 30 בעקבות התרחבות התופעה אף נפתחה ברשת החברתית הקבוצה "אני מרצה ולי לא שלמו את השכר". החברים בה הלינו על עיכובים ניכרים בתשלום שכרם או על אי-תשלום.
- 31 המשרד דירג את מרכזי הפסג"ה לפי מספר עובדי ההוראה שבתחום הזנתם: מרכז גדול מאוד - מעל 4,000 עובדי הוראה; גדול - 2,500 עד 4,000; בינוני - 1,000 עד 2,500; קטן - פחות מ-1,000. לפי דירוג זה נבנו מודלים לחלוקת התקציבים ביניהם.

צוות מרכז הפסג"ה

1. צוות הניהול של מרכזי הפסג"ה

א. לפי התקן שקבע משרד החינוך, לכל מרכז פסג"ה יהיה מנהל במשרה מלאה, ולמרכזים המשרתים מעל 1,000 עובדי הוראה תוקנן גם סגן מנהל במשרה מלאה. כאמור לעיל, החלת הסכם "אופק חדש" בשנת הלימודים התשס"ט (ספטמבר 2009 - אוגוסט 2010) הביאה לעלייה במספר עובדי ההוראה המבקשים להשתלם במרכזי הפסג"ה הן מתוקף חוב של מערכת החינוך³², והן מתוך רצון המורים לעמוד בתנאי הקידום שהפורמה הציבה.

למרות זאת הועלה כי המשרד לא עדכן תקן זה לפי המציאות החדשה. יתרה מכך, בעקבות שינויים בתפוסות המשרד ובמדיניותו בנוגע לפיתוח המקצועי בשנים האחרונות התרחבו משימותיהם של מנהלי מרכזי הפסג"ה. כך למשל, במסגרת תכנית "הגמישות הפדגוגית" מנהלי מרכזי הפסג"ה נדרשים להשקיע זמן ומשאבים בתכנון ובליווי של מנהלי בתי הספר המצויים בתהליך. היות שהמשרד מבקש להרחיב את מספר בתי הספר הכלולים בתכנית זו בשנים הקרובות, יגבר עוד יותר העומס על מנהלי מרכזי הפסג"ה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העלייה שחלה בשנים האחרונות במספר עובדי ההוראה המשתלמים ובמספר ההשתלמויות במרכזי הפסג"ה ולנוכח האתגרים החדשים העומדים לפני צוותי הניהול של מרכזי הפסג"ה, על משרד החינוך לבחון את התאמת התקן הקיים לצרכים ולמשימות, זאת כדי להבטיח כי יהיו למרכזי הפסג"ה הכלים הנדרשים להתמודדות עם אתגרי הפיתוח המקצועי באופן מיטבי.

ב. אשר להכשרת צוותי הניהול: מרכזי הפסג"ה משרתים אלפי עובדי הוראה המשתלמים במאות השתלמויות מדי שנה בשנה. מקצועיותו של צוות הניהול של מרכז הפסג"ה בתחום הספציפי של פיתוח מקצועי ובתחומי ניהול גנריים היא חיונית, כדי לאתר באופן מיטבי את צורכיהם של עובדי ההוראה, לייצג וללוות את מוסדות החינוך בתחום הפיתוח המקצועי ולמצב את מרכז הפסג"ה כגוף מקצועי, עדכני ונחוץ.

הועלה כי למרות המשימות והאתגרים הרבים שעמם מתמודדים מנהלי מרכזי הפסג"ה, המשרד לא בנה תכנית להכשרתם לפני כניסתם לתפקיד. מנתונים שאסף משרד מבקר המדינה מ-36 מרכזי פסג"ה עלה כי רק 41% מהמנהלים הוכשרו הכשרה רלוונטית. אשר למנהלים שהוכשרו, קיימת שונות ביניהם בסוג ההכשרה ובהיקפה. יש השתלמויות בנות 120 שעות, ויש בנות 1,000 שעות ויותר. שמונה מנהלים קיבלו ליווי של יועץ חיצוני - מחציתם קיבלו זאת במקום השתתפות בתכנית הכשרה. יצוין כי לא נמצא קשר בין תפקידיו הקודמים של המנהל ובין היקף ההכשרה והליווי שקיבל.

הצורך בהכשרתם של מנהלי מרכזי הפסג"ה עלה גם במחקר מרכזי פסג"ה. במחקר נמצא כי "מנהלי מרכזי הפסג"ה בדרך כלל חשים כי אינם מהווים עדיין כתובת מקצועית לפעילות משותפת עם מנהלי בתי הספר בסוגיית מהות הפיתוח המקצועי של עובדי הוראה ודרכי מימושה. חלק לא מבוטל מסגלי הניהול במרכזי הפסג"ה גם אינם מומחים

32 כאמור, על פי הסכמי הרפורמות, הוגבל מגוון הגופים הרשאים לעסוק בפיתוח המקצועי של עובדי הוראה לעניין הזכאות לקידום ולהטבות שכר, והם כוללים רק את מרכזי הפסג"ה, ארגוני המורים והמוסדות האקדמיים. לפיכך גופים פרטיים, שבעבר עסקו בהפעלת השתלמויות לעובדי הוראה, כבר אינם נכללים בהסדר זה.

במשמעויות של מהות הפיתוח המקצועי של עובדי הוראה ויש לא מעטים מהם אשר ביקשו להשתלם בתחומים אלה ובתחומים נושקים לסוגיה זו כמו היכרות עם מודלים ועם שיטות לפיתוח מקצועי של מורים."

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי "המטה ערך מפגשי למידה יעודיים למנהלים ולסגנים חדשים", וכי "עבור מנהלים חדשים נוצרה מסגרת של חונכות מנהל ותיק למנהל חדש וכי מתקיימים מפגשים אד-הוק עם מנהלים חדשים בהתאם לצורך".

לדעת משרד מבקר המדינה, החונכות היא כלי חשוב ללמידה ולתמיכה במי שממלא תפקיד חדש, אך היא, כמו גם מפגשים אד-הוק, אינם יכולים להחליף הכשרה מסודרת ומקיפה בטרם הכניסה לתפקיד, בייחוד כאשר התפקיד מורכב ודורש רמת מקצועיות גבוהה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לנוכח המקצועיות הנדרשת ממנהלי מרכזי הפסגה ומורכבות משימותיהם, על המשרד לשקול הכנת תכנית הכשרה מסודרת שתקנה להם את הכלים הדרושים לכך ותאפשר למרכזי הפסגה למצות את הפוטנציאל הגלום בהם כגוף מקצועי ובעל ערך מוסף לעובדי ההוראה ולמנהלי בתי הספר בתחום מקצועיותו.

ג. אשר לפיתוח המקצועי של צוותי הניהול: מנהלי מרכזי הפסגה וסגניהם נדרשים להשתתף בפיתוח מקצועי בהיקף של 70 שעות בשנה, מהן 40 שעות של השתלמות ארצית ו-30 שעות של השתלמות ברמת המחוז. ההשתלמות הארצית מתקיימת בפורום של מנהלי מרכזי הפסגה וסגניהם ובהנחיית הממונה הפדגוגית על מרכזי הפסגה באגף לפיתוח מקצועי. במסגרת זו נדונות סוגיות הנוגעות למדיניות האגף לפיתוח מקצועי. ההשתלמות ברמת המחוז מתקיימת בהנחיית המפקחת המחוזית על הפיתוח המקצועי. דנים בה בנושאים הנוגעים למדיניות משרד החינוך, למדיניות המחוז ולסטנדרטים בעבודה, וכן דנים בדילמות ובסוגיות הנוגעות לפיתוח המקצועי. זהו הפורום המרכזי שדרכו מתעדכן צוות הניהול של מרכז פסגה בדבר פעילות המרכזים האחרים שבתחום המחוז.

בביקורת נמצא כי שתי המסגרות לפיתוח המקצועי של מנהלי מרכזי הפסגה וסגניהם, ברמה הארצית וברמה המחוזית, מתנהלות במנותק זו מזו: בלי תיאום, בלי שיתוף ידע ובלי תכנון משותף של התכנים ושל הדגשים הנדונים במפגשים. הבעיה אף נדונה לא אחת בישיבות מפקחי הפיתוח המקצועי.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי הפיתוח המקצועי של הצוות הניהולי של מרכזי הפסגה נבנה עם המנהלים ובהתאמה לצורכיהם, למטרות המשרד וליעדי האגף. עוד מסר המשרד, כי "שתי המסגרות הלימודיות משלימות זו את זו ולשתיהן חופש בחירה וגמישות בבחירת מסגרות הלמידה בהתאם לקדימות המחוז ולקדימות המטה".

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם יש חשיבות לגמישות בתכנון המפגשים הלימודיים של הצוות הניהולי של מרכזי הפסגה, ואולם כדי ששתי מסגרות הלימוד ימלאו את ייעודן, על האגף להיות מעורב בתכנון התכנים הנלמדים בשתיהן וכך יודא כי השעות האלה מנוצלות ביעילות.

2. הצוות המקצועי- פדגוגי במרכז הפסג"ה

א. בחזור המנכ"ל מרכזי פסג"ה הוגדרו בעלי התפקידים הנדרשים במרכזי הפסג"ה: מנהל, סגן מנהל ומדריכים³³ על פי צורך מקומי³⁴. עוד נקבע כי בכל מרכז יהיו מומחה אקדמי ומומחה תחום, ואלה ייבחרו במכרז (אינם עובדי המרכז). בביקורת נמצא כי בפועל, צוותי מרכזי הפסג"ה אינם כוללים מומחים אקדמיים ומומחי תחום.

לדעת משרד מבקר המדינה, מחזור המנכ"ל עולה כי מרכזי הפסג"ה פועלים ללא תקן מחייב למדריכים שישמשו בסיס לתפקוד מקצועי-פדגוגי. בהיעדר תקן כאמור גם לא הקצה המשרד תקציב ייעודי להעסקת מדריכים במרכזי הפסג"ה. בנוספות אלה העסקת עובדי ההוראה המדריכים במרכז פסג"ה ממומנת ממשאבים המוקצים בכל שנה למרכז מ"סל" כללי של המחוז, בהתאם לשיקול דעתו ולתקציב העומד לרשותו של מנהל המחוז.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי במסגרת רפורמת אופק חדש נבנתה תכנית המגדירה את בעלי התפקידים המרכזיים הנדרשים במרכזי פסג"ה ואת היקף המשרות המומלץ, אך זו נדחתה משיקולי תקציב. עוד נמסר כי בשנת 2015 נבנה מודל חדש לתקנון בהתייחס למשאבים הקיימים בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי לנוכח חשיבות הנושא ראוי לגבש תקן ייעודי למרכזי הפסג"ה ולאיישו על פי סדרי עדיפות הנסמכים על המשאבים הקיימים.

ב. בביקורת נמצא עוד כי התקציבים המועברים מהמחוזות למרכזי הפסג"ה לשם העסקת המדריכים מאפשרים להעסיקם בהיקפי משרה נמוכים בלבד (רובם מועסקים יום או יומיים בשבוע). מנתונים שאסף משרד מבקר המדינה מ-36 מרכזי פסג"ה נמצא כי 95% מהם סבורים כי היקף הצוות המקצועי-חינוכי במרכז אינו מספק את הצרכים. מנהלי מרכזי הפסג"ה סבורים, בין היתר, כי יש צורך בהגדלת היקף המשרות של רכזי ההערכה ורכזי התקשוב ובתגבור המרכז ברכזי גיל (יסודי ועל-יסודי) וברכזים שיופקדו על הקשר עם בתי הספר.

משרד מבקר המדינה בחן את העסקתם של רכזי ההערכה במרכזי הפסג"ה. רכזי ההערכה עוסקים, בין היתר, במשימות האלה: גיבוש תכנית הערכה שנתית למערך ההשתלמויות והפעילות של מרכזי הפסג"ה; קביעת לוח זמנים לביצוע ההערכות; הכנת כלי הערכה; איסוף נתונים מהשטח וניתוחם; הצגת הממצאים וגיבוש תובנות והמלצות.

מנתונים שנאספו מ-36 מרכזי פסג"ה עלה כי ב-31 מהם מועסקים רכזי הערכה בהיקפי משרה נמוכים (מכמה שעות שבועיות עד יומיים בשבוע). מרביתם (26 רכזים - כ-84%) בעלי ותק של שנה עד שלוש שנים בתפקידם. 21 מתוך 36 מרכזי הפסג"ה שמסרו את הנתונים ציינו את הצורך להוסיף לשעות העסקתם של הרכזים.

33 משרד החינוך מעסיק עובדי הוראה בתפקידי הדרכה. המדריכים אמורים להיות עובדי הוראה הבולטים בכישוריהם ובאיכותה הגבוהה של עבודתם ובעלי יכולת לתרום מניסיונם הרב לעובדי ההוראה במערכת. נושאי ההדרכה וקהל היעד שלה מוסדרים בחזור המנכ"ל, עובדי הוראה בתפקידי הדרכה (אוקטובר 2003).

34 למשל, מדריכים בתחומי דעת, מדריכים מרכזי פעילות לשכבות גיל ומדריכים בתחומים חוצי תחומי דעת, כגון תכניות לימודים, ניהול מידע והערכה.

אף שרכזי ההערכה ממלאים תפקידים מרכזיים בתהליך ההערכה במרכזי הפסג"ה, האגף לא הגדיר את הדרישות לצורך מילוי התפקיד: את היקף המשרה בהתאם לגודל מרכז הפסג"ה, את תנאי הסף ואת ההכשרה המקצועית. במצב זה אין האגף יכול לוודא כי רכזי ההערכה הם בעלי ההכשרה והכישורים הדרושים לביצוע ראוי של מכלול תפקידיהם במרכזי הפסג"ה.

ג. יתרה מזו, השימוש במשאב ההדרכה לאיוש הצוות המקצועי-פדגוגי במרכזי הפסג"ה הוא בעייתי. המשרד מעסיק מדריכים באמצעות כתב מינוי לתקופה זמנית וקצובה, בדרך כלל לשנת לימודים אחת (מספטמבר ועד אוגוסט), והוא יכול להאריך את המינוי לשנים נוספות. המינוי והיקף השעות נבחנים כל שנה מחדש ותלויים במשאבים המוקצים לעניין בשנה נתונה.³⁵ שיטת העסקה זו פוגעת באפשרות של מנהל מרכז הפסג"ה לתכנן לטווח ארוך את משימות הצוות ואת פיתוחו המקצועי ועלולה לפגוע במוטיבציה ובמקצועיות של המדריכים במרכז. בעניין זה ציינה הממונה הפדגוגית על מרכזי פסג"ה בשיבת צוות האגף בספטמבר 2014 כי בהיעדר תקנון לבעלי התפקידים "יש תחלופה גדולה של אנשים במרכזי הפסג"ה. אנו משקיעים בהתמקצעות והם לא נשארים".

גם במחקר מרכזי פסג"ה נמצא כי "במרכזים קטנים ובינוניים חסר כוח אדם מקצועי אשר יתמוך בעבודה השוטפת כדי להוציא אל הפועל רמה גבוהה של השתלמויות אשר יענו על צרכי המשתלמים", וכי "כדי להשביח את איכות הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה - מטרתו העיקרית של כל מרכז הפסג"ה ושל מערך הפסג"ה כולו - נדרש מערך משלים של משאבי זמן וידע מקצועי. אלה מתרגמים לצורך במשאבים נוספים שיסייעו לעמוד בהצלחה במיפוי נכון של צרכי המשתלמים ולא פחות מכך במענה הולם, ראוי ומוכח ביעילותו לצרכים אלה". במחקר נשאלו מנהלי מרכזי פסג"ה, סגניהם וחברי הצוות המקצועי בדבר הסיוע הנדרש ממשרד החינוך, ובתשובתם הם דירגו במקום הראשון את נושא התקינה במרכזי הפסג"ה.

המפקחים המחוזיים על הפיתוח המקצועי העלו את הבעיה לא אחת בשנת 2014: "קיים פער בתפיסה של המשרד את מקום מרכזי פסג"ה ובין הדרך שבה אנחנו תופסים את עצמנו. מצד אחד אנחנו מחויבים לתת פ.מ [פיתוח מקצועי] לעו"ה [עובדי הוראה] בגין הסכם השכר אך מצד שני לא מקבלים סיוע, תמיכה והכרה כדי לקיים את הפיתוח המקצועי"³⁶.

מהאמור לעיל עולה כי מתן מקום מרכזי למרכזי הפסג"ה בפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה אינו עולה בקנה אחד עם היעדר הסדרה של העסקת הצוות המקצועי-פדגוגי במרכזים אלה.

35 זאת שלא כעובדי הוראה "רגילים" וקבועים, הזוכים לביטחון תעסוקתי בהתקיים התנאים שקבעה נציבות שירות המדינה.

36 פרוטוקול ישיבת מפקחי הפיתוח המקצועי מאוגוסט 2014. הנושא עלה כאמור גם בישיבתם מנובמבר 2014.

משרד מבקר המדינה סבור כי משהכיר המשרד בחשיבות מרכזי הפסג"ה כמומחים בתחום הפיתוח המקצועי וכממונים על יישום מדיניות המשרד בשטח, ולנוכח הקשיים במצב הקיים, עליו לקבוע מהו תקן הצוות המקצועי הנדרש למרכזי הפסג"ה ולהסדיר את אופן העסקת הצוות כך שיתאפשר לו לעמוד במשימות ובאתגרים ולספק שירות מקצועי ומועיל לעובדי ההוראה ולמוסדות החינוך שבתחום אחריותו.

התנאים הפיזיים במרכזי הפסג"ה

משרד החינוך מופקד על הפן החינוכי של פעילות מרכזי הפסג"ה, אך הרשות המקומית שבתחומה נמצא המרכז היא המספקת את מבנהו, מופקדת על תחזוקתו ונושאת במימון הצוות המינהלי שלו (מזכירות, אב בית, עובדי ניקיון וכדומה).

משרד מבקר המדינה מצא במועד הביקורת שאין תקן מחייב למבנה שבו פועל מרכז פסג"ה. מהנתונים שנאספו מ-36 מרכזי פסג"ה עולה כי מרבית המבנים שבהם פועלים המרכזים אינם מתאימים לכך: 83% ממרכזים אלה פועלים במבנים בעלי חדרים קטנים מדי לקיום השתלמויות בהיקף המקובל של 20-25 משתלמים; כ-41% מהמבנים אינם מונגשים לבעלי מוגבלויות; כ-20% מהמרכזים פועלים באזור שאינו מרכזי ונגיש לקהל המשתלמים.

מנהלת גף מרכזי פסג"ה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2015 כי מפעם לפעם משרד החינוך מסייע לחלק מהרשויות במימון של שיפוץ חירום למבנים המשמשים את מרכזי הפסג"ה ובמימון של משרות הצוות המינהלי.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי האגף, בשיתוף מינהל הפיתוח במשרד והרשויות המקומיות, בנו תכנית חומש לבינוי מרכזי פסג"ה, ובכלל זה פרוגרמה בהתאם לגודל המרכזים. התכנית נועדה לספק את הצרכים הפיזיים של מרכזי הפסג"ה, אולם יישומה הוקפא עד לשנת 2017 משיקולי תקציב. לתשובה משלימה מדצמבר 2015 צירף המשרד נייר עמדה בנושא "בינוי במרכזי פסג"ה" מאוגוסט 2015, ולפיו במיפוי שנערך נמצא כי ב-39 מבנים (כ-67%) נדרש בינוי, הרחבה או שיפוץ.

משרד מבקר המדינה סבור כי לנוכח חשיבותה של סביבת למידה מכבדת ונגישה המספקת את הצרכים אין להשלים עם כך שבמשך שנים אין המבנים של מרכזי הפסג"ה מתאימים לפעילותם. לפיכך על האגף, במסגרת התקציב העומד לרשות המשרד, לפעול עם הגופים הרלוונטיים לשיפור התנאים הפיזיים של מרכזי הפסג"ה ולהתאימם ככל האפשר לצרכים.

מעמדו של מרכז הפסג"ה והיערכות לשינויים בהגדרת תפקידו

בשנים האחרונות חלו שינויים בתפיסת הפיתוח המקצועי במערכת החינוך. התפיסה הרווחת כיום היא שפיתוח מקצועי מיטבי מתקיים במסגרת עבודתו של עובד ההוראה, ולפיכך המוקד המרכזי לפיתוח מקצועי צריך להתקיים בבית הספר. בהתאם לכך מנהל המוסד החינוכי מופקד על הפיתוח המקצועי משלב התכנון ועד שלב המעקב על הביצוע, ברמת הפרט וברמת הצוות. מקומו המרכזי של המנהל במערכת הפיתוח המקצועי במערכת עולה בקנה אחד עם תכנית הגמישות הפדגוגית (ראו בהמשך). מטרתה של תכנית זו היא לאפשר למנהל המוסד החינוכי גמישות בתהליכי הפיתוח

המקצועי של צוותו מתוך כוונה להתאים את הפיתוח לצרכים הייחודיים של כל אחד ממוסדות החינוך.

בעקבות זאת משתנה גם תפקיד מרכז הפסג"ה כגוף מקצועי בתחום הפיתוח המקצועי: מגוון שמרבית משאביו מופנים להפעלה של מסגרות לפיתוח מקצועי - לגוף שחלק הארי של עיסוקו הוא בייעוץ ובליווי תהליכים המתרחשים בבתי הספר, לרבות יצירת כלים לייעוץ למנהלי בתי הספר בבניית תכניות לפיתוח מקצועי; חשיפת מנהל בית הספר למודלים חדשים של למידה; סיוע במיפוי הצרכים; סיוע ביצירת שיתוף פעולה בתחום הפיתוח המקצועי עם הרשות המקומית, עם מוסדות אקדמיים, עם מרצים ועוד. כל זאת מתוך התייחסות לצורכי בתי הספר, הרשות, המחוז ומדיניות המשרד בתחום הרלוונטי, לרבות עמדות אגפי הגיל, המפמ"רים וכיוצא באלה.

הביקורת העלתה כי רוב מנהלי מרכזי הפסג"ה נפגשים אחת לשנה עם רוב מנהלי מוסדות החינוך שבתחום פעילותם לרוב בנושאי פיתוח מקצועי, ועם זאת, בראיונות שנערכו³⁷ בשנת הלימודים התשע"ג עם תשעה מנהלים של מרכזי פסג"ה עלה שיש הבדלים ברמת מעורבותם בפיתוח המקצועי בבתי הספר - החל במעורבות פדגוגית מלאה ובשיתוף בתהליך וכלה במעורבות מינהלית בלבד. גם בראיונות עם מנהלי בתי הספר בנושא זה (88 מנהלים) נמצאו הבדלים ניכרים הן ברמת המעורבות של מרכזי הפסג"ה והן ברמת התפיסה של מנהלי בתי הספר את תפקיד מרכז הפסג"ה בנושא הפיתוח המקצועי: מנהלים רבים דיווחו על רמת שותפות ומעורבות גבוהה מאוד של מרכז הפסג"ה בתכנון ובביצוע, ואילו מנהלים אחרים דיווחו על מעורבות בתחום המינהלי בלבד (מתן אישורים).

למרות האמור לעיל, נמצא כי המשרד לא נקט פעולות כלשהן להכנת מרכזי הפסג"ה ובתי הספר לשינויים הצפויים במערך הפיתוח המקצועי. בכלל זה, לא נבנו תכניות הכשרה לגופים הרלוונטיים, ולא נעשו פעולות הסברה והכוונה למנהלי מוסדות החינוך בדבר שיתוף הפעולה והסיוע שיוכלו להפיק ממרכזי הפסג"ה. המשרד גם לא בחן את ממשקי העבודה ואת שיתוף הפעולה בין בתי הספר למרכזי הפסג"ה, וממילא לא קבע יעדים לשיפור בתחומים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, השינוי בתפקידיו של מרכז הפסג"ה מחייב היערכות ותכנון במרכז ובמוסדות החינוך. במרכז הפסג"ה - על המשרד לבנות תכנית הכשרה לצוותים שבמסגרתה יתעדכנו בדבר הדגשים החדשים והשינויים בתפקיד המרכז. במוסדות החינוך - יש להכשיר את המנהלים לתפקידם בתחום הפיתוח המקצועי. בכלל זה על המשרד לספק למנהלי בתי הספר הכוונה ומידע בדבר הסיוע והתמיכה שמרכזי הפסג"ה ערוכים לספק להם, כדי להבטיח כי המנהל יסתייע בשירותיו המקצועיים של מרכז הפסג"ה וכי המרכז יהיה שותף מלא לעשייה החינוכית באזור הזנתו. בהמשך לכך יש לבחון באיזו מידה מנהלי מוסדות החינוך נעזרים במרכזי הפסג"ה בתכנון וביישום של תהליכי הפיתוח המקצועי בבתי הספר, ומה איכות תרומתם של המרכזים לתהליכים אלה.

37 הראיונות נערכו במסגרת הבקורות על מסגרות הפיתוח המקצועי שקיים האגף בשנת הלימודים התשע"ג.

הפיתוח המקצועי בבתי הספר

הכנת תכניות לפיתוח מקצועי לעובדי ההוראה ברמת הפרט

עובד ההוראה עובר כמה שלבים עיקריים ברצף הקריירה המקצועית - החל בהכשרה הראשונית במוסדות להשכלה גבוהה, דרך תהליכי החונכות בתחילת דרכו כמורה מתחיל ועד לשלב המומחיות כמורה שגיבש את זהותו המקצועית והתפתח מקצועית במסגרות למידה והתנסות. כדי שהתפתחותו לאורך השנים לא תהיה אקלקטית אלא תמוקד במטרות ארוכות טווח, קבע המשרד בהסכמי "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" כי יש לגבש לעובד ההוראה תכנית לפיתוחו המקצועי. תכנית זו תהיה מבוססת על חזקתיו ועל חולשותיו של עובד ההוראה, על מאפייניהם ועל צורכיהם של המוסד החינוכי ושל הרשות המקומית ועל מדיניות המחוז והמשרד.

על פי הסכמים אלה, מנהל המוסד החינוכי הוא המופקד על תהליך הפיתוח המקצועי (בשיתוף צוותי ההוראה), ועליו לבנות לכל עובד הוראה תכנית פיתוח מקצועי שנתית ותלת-שנתית. התכניות אמורות לבוא לידי ביטוי בתכנית העבודה השנתית של בית הספר המוגשת לאישור המפקח הכולל של בית הספר. יצוין כי מעורבותו של מנהל בית הספר בפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה במוסד החינוכי חשובה לא רק בשלב התכנון, אלא גם ביצירת תרבות המעודדת את הלמידה ואת ההתחדשות לאורך חייהם המקצועיים של עובדי ההוראה.

למרות האמור לעיל, מנתונים שהתקבלו מ-36 מרכזי פסג"ה עולה כי מרבית מנהלי מרכזי הפסג"ה חושבים שמנהלי בתי הספר אינם מעורבים די הצורך בהבניית תהליכי הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה בבית ספרם: רק 12 מ-36 (כ-33%) מנהלי מרכזי פסג"ה סבורים שמנהלי בתי הספר מגבשים תכניות לפיתוח המקצועי לכל עובד הוראה בבית ספרם במידה רבה או רבה מאוד. גם מהבקורות שערך המשרד על תהליכי הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה בשנת הלימודים התשע"ג עלה שמעורבותם של המנהלים בתהליך נמוכה. כך למשל, 53.7% מעובדי ההוראה שהשתתפו בקורסים לדרגות הגבוהות בשנת הלימודים התשע"ג ציינו כי מנהל בית הספר לא היה מעורב בתכנית פיתוחם המקצועי, ורק 24.7% דיווחו על מעורבות רבה או רבה מאוד של המנהל בתהליך. עוד עלה כי רק 58% מהמנהלים היו מעורבים במידה רבה או רבה מאוד בתהליך הפיתוח המקצועי של סגניהם.

זאת ועוד, בבקורות על תהליכי הפיתוח המקצועי בשנת הלימודים התשע"ג והתשע"ד עלה כי רק מיעוט מעובדי ההוראה שהשתתפו בהשתלמויות בדרגות הגבוהות בהתשע"ג (26.9%) ופחות ממחצית בהתשע"ד (44.9%) בחרו בהשתלמויות משיקולים מקצועיים הקשורים לנושאים הנלמדים בהן או למרצים המנחים אותן. שאר עובדי ההוראה בחרו בהן מסיבות אישיות - התאמת מקום ההשתלמות או לוח הזמנים לצורכיהם. בהקשר זה יצוין כי אין למשרד נתונים על הקשר שבין נושא ההשתלמות למקצוע ההוראה של המורה המשתלם או לצרכיו המקצועיים והאישיים. סוגיה זו הועלתה כבר ב-2008 במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת³⁸, אך לא טופלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-ההקפדה על יישום ההנחיה משמעותה שלא ניתן להבטיח כי הפיתוח המקצועי אכן מתמקד במאפיינים ובצרכים הייחודיים שנקבעו לעובד ההוראה באותו מוסד חינוכי, וכך תכליתה של התכנית לפיתוח מקצועי של עובדי ההוראה אינה מושגת. כמו כן עולה

38 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, השתלמויות מורים - הקשר בין נושא ההשתלמות לבין התחום המקצועי של המורה המשתלם (מאי 2008).

מכך ספק אם עובדי ההוראה זוכים לליווי ולתמיכה הנדרשים ממנהל בית הספר לצורך הטמעת הידע והכישורים שרכשו במסגרות לפיתוח המקצועי באופן מיטבי.

לנוכח החשיבות שהמשרד רואה בבניית תכניות שנתיות ותלת-שנתיות לפיתוח מקצועי של עובדי ההוראה במוסדות החינוך, משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי יש מקום לחדד את ההנחיות בנושא ולהרחיב את הבקרה, הן על הכנת התכניות והן על העמידה בהן בפועל. בכלל זה על האגף, בשיתוף הפיקוח הכולל במחוזות, לבחון את הסיבות לכך שמנהלים רבים אינם מעורבים בתהליכי הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה בבית ספרם, ובהתאם לממצאים שיעלו יש לגבש את דרכי הפעולה הנדרשות להטמעת הנושא בקרב המפקחים הכוללים והמנהלים. בהמשך לכך על המשרד לבחון את יעילות התכניות וכן לשקול לשלב את נושא הכנתן בתכניות ההכשרה של מנהלי בתי הספר, כדי להרחיב את סל הכלים של המנהלים בנושא ואת השפעתם על טיוב תהליכי הפיתוח המקצועי.

תכנית "הגמישות הפדגוגית" בתהליכי הפיתוח המקצועי בבתי הספר

1. בהתאם לתפיסה שהמוקד המרכזי לפיתוח המקצועי צריך להתקיים בבית הספר וכדי לקדם תהליכי למידה משמעותית גיבש האגף תכנית לגמישות פדגוגית בתהליכי הפיתוח המקצועי בבתי הספר. התכנית פועלת בבתי הספר משנת הלימודים התשע"ד. בית ספר שהצטרף לתכנית מתחייב לניהול עצמי של הפיתוח המקצועי מתוך בחינת צרכיו של בית הספר לפי אוכלוסיית התלמידים, תמהיל צוות המורים וכדומה. הגמישות הפדגוגית באה לידי ביטוי בבניית מסגרות מצומצמות ללמידה בתוך בית הספר. אלה מבוססות על מגוון שיטות ואמצעי למידה, למשל למידה בחדר המורים, למידה באמצעות שיעורים מצולמים או שיעורים באינטרנט, למידה אישית, למידת עמיתים ולמידה דרך קריאת ספרים. מסגרות אלה מוכרות כפיתוח מקצועי.

מטרות התכנית כפי שקבע האגף הן, בין השאר: השבחת תהליכי הפיתוח המקצועי באמצעות סיפוק צורכי הלמידה של עובדי ההוראה; העצמת צוותי ההוראה בבתי הספר והכשרת הקרקע לצמיחת יזמות ויצירתיות; חיזוק תחושת הערך העצמי של עובדי ההוראה; חיזוק תחושת האחריות והמחויבות של בתי הספר ושל צוותי ההוראה לתהליך הלמידה; טיפוח מנהיגות מוסדית; הרחבת תחום שיקול הדעת למוסדות החינוך בהיבטים הפדגוגיים ובפיתוח המקצועי כדי לקדם את הלמידה ואת ההישגים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי האגף לפיתוח מקצועי גיבש את מטרות התכנית ואת העקרונות להפעלתה וקבע את מספר בתי הספר שעל כל מחוז לצרף לתכנית. עם זאת לא קבע האגף יעדים עבור כל אחת ממטרות התכנית ולא קבע מדדים לבדיקת השגתם. בהיעדרם אין לדעת אם הפעלת התכנית בבתי הספר אפקטיבית ומשפרת בהם את איכות הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה, ובאיזו מידה היא מספקת את צורכיהם.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי במסגרת התכנית בתי הספר מפתחים בעצמם את מסגרות הפיתוח המקצועי הרלוונטיות לצורכיהם ומגדירים את המסגרות הנדרשות להשגת המטרות שהציבו לעצמם, לרבות מדדי ההצלחה.

2. הקריטריונים לבחירת בתי הספר שישתתפו בתכנית: לפי קול קורא שפרסם המשרד ביולי 2013 בנושא הפיתוח המקצועי במסגרת הגמישות הפדגוגית, התבקשו מנהלי המחוזות לבחור בכל מחוז כ-40 בתי ספר יסודיים וחיבור ביניים שיצטרפו לתכנית בשנת הלימודים התשע"ד, כדלקמן: 15 מבתי הספר במסגרת הניהול העצמי שמיישמים את מדיניות הגמישות הפדגוגית; 5 בתי ספר ניסויים שיש בהם מודלים ייחודיים המיישמים את רעיון הלמידה המשמעותית והגמישות הפדגוגית; 5 בתי ספר המייצגים פדגוגיה איכותית ששמים דגש בלמידה משמעותית; 15 בתי ספר המייצגים את כלל האוכלוסייה והמגזרים במחוז.³⁹

לא הוגדרו קריטריונים אחרים לבחירת בתי הספר שיצורפו לתכנית. מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי מחוזות המשרד לא הצליחו לצרף לתכנית בתי ספר בתמהיל ובהיקף שנקבע כאמור לעיל. בפועל בחרו המחוזות את בתי הספר שיצורפו לתכנית לפי שיקול דעתם, ונמצא כי יש שונות רבה ביניהם בתהליכי הבחירה ובמידת מעורבותם של המפקחים על הפיתוח המקצועי במחוזות בנושא זה. לפי ממצאי מחקר הערכה שיום מחוז המרכז מאוגוסט 2014 (ראו בהמשך), אופן בחירתם של בתי הספר נתפס כאחד הגורמים שפגעו ביישום התכנית.⁴⁰ אשר למספר בתי הספר שיצורפו לתכנית מסר האגף בספטמבר 2015 כי בשנת הלימודים התשע"ד מספר בתי הספר שהצטרפו לא היה רב שכן זו הייתה שנת היערכות; בשנת הלימודים התשע"ה פעלה התכנית ב-113 בתי ספר בלבד בחמישה מחוזות, ובשני מחוזות לא פעלה התכנית אף לא בבית ספר אחד.⁴¹

משרד החינוך מסר בתשובתו בנוגע למספר בתי הספר, כי בשנת הלימודים התשע"ו יפעלו כ-350 בתי ספר בגמישות פדגוגית בתהליכי הפיתוח המקצועי הבית ספרי.

3. הערכת התכנית: באוגוסט 2014 בתום השנה הראשונה להפעלת התכנית עשה מחוז המרכז מחקר הערכה איכותני. המחקר נעשה על כ-40 בתי ספר יסודיים וחיבור ביניים משמונה מרכזי פסג"ה במחוז שהפעילו את התכנית בשנת הלימודים התשע"ד (להלן - מחקר ההערכה). במחקר נבחנו: העמדות של מנהלות מרכזי פסג"ה ומנהלי בתי ספר ביחס לתכנית; מעמדם של מרכזי הפסג"ה ובתי הספר בהובלת תהליכי הפיתוח המקצועי במסגרת התכנית; זיהוי נקודות מקדמות ונקודות פוגעות ביישום התכנית.

מחקר ההערכה נעשה באמצעות ראיונות עם מנהלות מרכזי פסג"ה ועם מנהלי בתי הספר.⁴² הממצאים העלו, בין השאר, כי התכנית נתפסת כאמצעי לשינוי המסגרות המסורתיות של הפיתוח המקצועי הבית ספרי, וכי מרכזי פסג"ה הם שותפים מרכזיים בהובלתה ובהטמעתה של התכנית בבתי הספר ומספקים להם את הסיוע הנדרש בהפעלתה. עם זאת, ממצאי המחקר מלמדים על כמה בעיות הפוגעות ביישום התכנית. בין השאר צוינו: חוסר בהירות בהגדרת המונח "גמישות פדגוגית בפיתוח המקצועי"; קשיים בבניית מערכת שעות בבית הספר; קשיים בשבירת המסגרות המסורתיות של הפיתוח המקצועי; השקעת זמן מרובה של מרכזי הפסג"ה בעבודה עם בתי הספר שהצטרפו לתכנית על חשבון העבודה עם בתי הספר האחרים והיעדר בעל תפקיד ייעודי לנושא במרכזים; בחירת בתי הספר משיקולים לא ענייניים.

בעקבות זאת הומלץ במחקר ההערכה, בין השאר: למסד את תהליכי האיתור של צורכי בתי הספר בתחום הפיתוח המקצועי; לבחון את מוכנות בתי הספר להתפתח מקצועית במסגרת

- 39 משרד החינוך, קול קורא בנושא פיתוח מקצועי במסגרת גמישות פדגוגית (יולי 2013).
 40 מרכזי פסג"ה מחוז מרכז, 'הגמישות הפדגוגית בפיתוח המקצועי' - יישום מערכתי - דוח הערכה (אוגוסט 2014).
 41 במחוז הצפון: 29 בתי ספר, במחוז חיפה: 9, במחוז המרכז: 30, במחוז תל אביב: 30, במחוז הדרום: 15. במחוזות ירושלים ומינהלת חינוך ירושלים (מנח"י) לא פעלה התכנית כל עיקר.
 42 רואיינו 8 מנהלות מרכזי פסג"ה וצוות מטעמן ו-18 מנהלי בתי ספר (לפחות שניים מכל מרכז).

התכנית; לבדוק את התאמת בתי הספר לעצם רעיון הגמישות הפדגוגית; להגדיר בעל תפקיד ייעודי לנושא במרכז הפסג'ה; להרחיב את ממשקי העבודה בין מרכזי פסג'ה לבין בתי הספר המפעילים את התכנית, ובכלל זה שילוב מומחי תחום במפגשי העבודה ביניהם; להמשיך ולבצע הערכה לתכנית ואף לבדוק את השפעתה ברמת עובדי ההוראה והתלמידים.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2015 לא בחן האגף את הממצאים ואת ההמלצות שהוצגו במחקר ההערכה, אף שמחקר זה הוא היחיד שנעשה על יישומה של תכנית הגמישות הפדגוגית בפיתוח המקצועי והיה יכול לסייע לו בהמשך יישומה של התכנית.

זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח יישום מיטבי של התכנית על האגף; להגדיר יעדים לכל אחת ממטרות התכנית וכן מדדים להשגתם; להגדיר את הקריטריונים לצירוף בתי הספר לתכנית; להגדיר את תפקידיהם של הגופים השונים המעורבים בה, בהם המפקחים על הפיתוח המקצועי במחוזות, מרכזי הפסג'ה ומנהלי בתי הספר; לבסס תהליכי הכשרה, ליווי ותמיכה בבתי הספר המפעילים את התכנית.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי בשנת הלימודים התשע"ה הוא החל, באמצעות רשת המחקר המשותפת של מינהל עובדי ההוראה ומכון מופ"ת, בתכנון מחקר (שימשך שלוש שנים) לבחינת ארבעה מהלכים שיוזם האגף, ובהם תכנית הגמישות הפדגוגית. המטרה המידית היא לערוך במהלך המחקר הערכה מעצבת של ארבעת המהלכים מתוך בחינת עקרונות פעולתם ויחסי הגומלין ביניהם.

הבקרה על תהליכי הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה

הבקרה על תהליכי הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה נועדה, בין היתר, לספק לאגף ולמפקחים על הפיתוח המקצועי במחוזות תמונת מצב על יישומה של מדיניות האגף, זאת באמצעות נתונים על איכות הפיתוח המקצועי ומידע על שביעות הרצון של עובדי ההוראה ממנו. בשנת 2012 התקשר המשרד באמצעות מכרז עם חברה חיצונית לצורך ביצוע הבקרה על מסגרות הפיתוח המקצועי בהיבטים מינהליים וחינוכיים שונים. בשיתוף החברה המבצעת פיתח האגף כלי בקרה: רשימת תיוג⁴³, תצפית פדגוגית, ריאיון, סקר טלפוני, קבוצת מיקוד⁴⁴ ושאלון (להלן - כלי בקרה).

נושאי הבקרות והיקפן

1. האגף קובע לקראת כל שנת לימודים באילו השתלמויות ייעשו פעולות הבקרה לפי נושאי הלימוד בהן (להלן - נושאי הבקרה) ואת מספר הבקרות בכל מחוז. בשנת הלימודים התשע"ג נקבעו שלושה נושאי בקרה: ההשתלמויות לדרגות הגבוהות, ההשתלמויות בבתי הספר וההשתלמויות לסגני מנהלים. בשנה זו בוצעו בקרות בכ-600 מסגרות לפיתוח מקצועי, נאסף מידע על איכות ההשתלמויות באמצעות שאלונים, והשיבו עליהם כ-8,900 עובדי הוראה.

43 רשימת צ'ק ליסט" מוכנה מראש, ובה הנושאים הנבדקים, כגון קיום שיעור, לוח זמנים, ניהול יומן השתלמות, בדיקת נוכחות, מספר המשתתפים, תנאים פיזיים ותכנית הלימודים.

44 כינוס אנשים אחדים לדיון קבוצתי על סוגיות ספציפיות שבנוגע אליהן לא ניתנו בסקר תוצאות חד-משמעיות.

בשנת הלימודים התשע"ד החליט האגף להוסיף לנושאי הבקרה גם את ההשתלמויות במקצועות הליבה. בשנה זו בוצעו בקרות בכ-800 מסגרות לפיתוח מקצועי, נאסף מידע באמצעות שאלונים, והשיבו עליהם כ-9,500 עובדי הוראה.

ככלל, האגף מקצה בכל שנה לכל מחוז מספר בקרות בהתאם למספר עובדי ההוראה במחוז. לקראת שנת הלימודים התשע"ד קבע האגף את מספר הבקרות המשוער לכל מחוז אשר יבוצע בכל אחד מנושאי הבקרה שנקבעו, מתוך מתן אפשרות למחוז לשנות את תמהיל הבקרות בנושאים השונים לפי צרכיו. עם זאת, כל מחוז נדרש להקצות לפחות 20% מהבקרות שנקבעו לו לבקרה על המסגרות לפיתוח מקצועי בנושא מקצועות ליבה ובנושא ההשתלמויות בבתי הספר. עוד נקבע כי על כל מחוז לקיים בקרות במחצית מההשתלמויות המתקיימות בתחומו לסגני מנהלים.

2. כדי ללמוד על שיקול הדעת שהביא לידי בחירת נושאי הבקרה הנוכחים ולהעדפתם על פני נושאים מהותיים אחרים בתחום הפיתוח המקצועי⁴⁵, נדרשת תרשומת של תהליכי קבלת ההחלטות בנושא זה. תרשומת כזאת אינה קיימת, ולכן אין לדעת אילו שיקולים הנחו את מקבלי ההחלטות, ואם הם פעלו לפי קריטריונים כלשהם.

עוד העלתה הבדיקה כי בשנת הלימודים התשע"ג לא חילק האגף את משאבי הבקרה ביעילות: כך, שיעור הבקרות שהקצה האגף למחוז הדרום מסך הבקרות שהוקצו לכלל המחוזות היה גבוה במידה רבה משיעורם של עובדי ההוראה במחוז הזה מכלל עובדי ההוראה במחוזות. גם בין הנושאים המבוקרים לא הוקצו משאבי הבקרה ביעילות: מתוך 255 השתלמויות שהתקיימו לדרגות הגבוהות בוצעו בקרות ב-183 מהן (כ-72%) - הרבה יותר מן הנדרש לקבלת תמונה מהימנה (בעלת תקפות סטטיסטית). ביצוע שיעור נמוך יותר של בקרות בתחום זה היה יכול לאפשר ניצול של המשאבים לביצוע בקרות בנושאים אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, שימוש מיטבי במשאבים המוגבלים המוקצים לתהליכי הבקרה מחייב את המשרד לתעדף את נושאי הבקרה, זאת מתוך קביעת קריטריונים שישקפו את מדיניותו ויאפשרו קבלת תמונה מהימנה על מרב נושאי ההשתלמויות בכל שנה. כמו כן נדרש שתהיה שקיפות בתהליך קבלת ההחלטות.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי בשנת הלימודים התשע"ו פעל האגף להסדרת תהליכי הבקרה והעלאת האפקטיביות שלהם, בין השאר, באמצעות בחינת פעולות הבקרה ונושאי ההשתלמויות, חלוקת מחודשת של משאבי הבקרה למטה ולמחוזות וחיוק ההיבטים הפדגוגיים בתהליכי הבקרה.

תהליכי ההערכה במרכזי הפסג"ה

מלבד פעולות הבקרה שעושה החברה החיצונית, גם מרכזי הפסג"ה עושים פעולות בקרה, הערכה ומשוב על תהליכי הפיתוח המקצועי המתקיימים בתחומם (להלן - תהליך ההערכה או ההערכה). לפי תפיסת מרכזי הפסג"ה, תהליך ההערכה מאפשר: קבלת תמונה מבוססת נתונים על איכות ההשתלמויות המתקיימות במרכז הפסג"ה ובבתי הספר שבתחום אחריותו; איתורם ובחינתם של מוקדי החוזק והחולשה במסגרות לפיתוח מקצועי; הפקת לקחים והסקת מסקנות.

45 למשל: השתלמויות בנושאים פדגוגיים ובדרכי הוראה, השתלמויות לבעלי תפקידים (למעט סגני מנהלים), כמו מחנכי כיתות, רכזי מקצוע ורכזי שכבה.

מרכזי הפסג"ה קובעים, בדרך כלל בתכנית העבודה השנתית, את תוכני תהליך ההערכה: היעדים והתפוקות, כלי ההערכה, המהלכים לביצוע ההערכה והיקפם. תהליך ההערכה מתבצע באמצעות רכזי הערכה המועסקים במרכזי הפסג"ה מתוך שימוש באמצעים שונים: שאלונים לעובדי ההוראה המשתלמים ולמרצים, משובים, תצפיות, מחוונים לבדיקת מטלות, ראיונות ושיחות אישיות (לרבות טלפונית) עם עובדי הוראה, מנהלי מוסדות, מדריכים ומרצים. יצוין כי ממצאי ההערכה משמשים את מרכזי הפסג"ה בלבד ואינם מועברים למפקחים המחוזיים על הפיתוח המקצועי או לבעלי תפקידים אחרים ברמת המחוז והמטה.

נמצא כי מרכיבים שונים בתהליכי ההערכה שמקיימים מרכזי הפסג"ה דומים במידה רבה למרכיבים בבקורות שמבצעת החברה החיצונית. ואכן, כאמור, נושא הכפילויות וחוסר התיאום בביצוע הבקורות וסוגיית שיתוף הפעולה בנושא בין מרכזי הפסג"ה לבין החברה החיצונית נדון בדיונים פנימיים של האגף בשנים 2013-2014. בין היתר נטען כי בגלל הריבוי והביזור של הבקורות וההערכות קיימת אי-בהירות בקרב הנוגעים בדבר לגבי מהות תפקידם של רכזי ההערכה במרכזי הפסג"ה. עוד נטען שיש צורך להרחיב את תפקידם כך שיעסקו גם בהיבטים האלה: "חלופות בהערכה", "התבוננות עומק על הפדגוגיה", "הובלת תהליך של קריאת נתונים לצורך תרומה לתהליכים הפדגוגיים" ו"שילוב בין הערכה והסתכלות פדגוגית על תהליכי הפיתוח המקצועי".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מרכזי הפסג"ה עושים הערכות על ההשתלמויות שבתחומם בהיקף העולה פי חמישה על היקף הבקורות שעושה החברה החיצונית⁴⁶. על אף ההיקף הנרחב של ההערכות במרכזים לא גיבש האגף מתווה עבודה המסדיר את ביצוען מתוך תיאום עם תהליכי הבקרה הנעשים בחברה החיצונית. יצוין כי לקראת ביצוע הבקורות בשנת הלימודים התשע"ד החליט האגף כי כל מרכז פסג"ה יעבוד עם נציג של החברה החיצונית, ולפי דיווחי מרכזי הפסג"ה השתפרה איכות העבודה המשותפת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאגף יגבש לתהליך ההערכה שמבצעים מרכזי הפסג"ה מתווה ברור שיחדד את הערך המוסף שלו, לרבות הסדרת ממשקי העבודה עם השותפים לתהליך והעמקת שיתוף פעולה ביניהם.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי מתקיים פורום למידה של רכזי ההערכה, בשיתוף הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), שנועד לבחון מחדש את תהליכי ההערכה שמקיימים מרכזי הפסג"ה, כדי לבנות כלים משותפים להערכה ולבקרה של תהליכי הפיתוח המקצועי.

ממצאי סקר שביעות רצון

נוסף לבקורות השנתיות ערך האגף בשנת הלימודים התשע"ד, באמצעות החברה החיצונית, סקר שביעות רצון של עובדי ההוראה מאיכות ההשתלמויות שהשתתפו בהן ומאיכות השירות שנתנו האגף וצוות הפיתוח המקצועי במחוזות. הסקר נעשה בפילוח ארצי באמצעות הטלפון וכלל 1,900 עובדי הוראה בפילוח יחסי לפי מספרם במחוזות המשרד השונים.

מהסקר עלה כי שביעות הרצון של כלל עובדי ההוראה מאיכות ההשתלמויות הייתה כלהלן⁴⁷: כ-54% מהמרוויינים בסקר ציינו כי הם שבעי רצון "במידה רבה" או "במידה רבה מאוד" מאיכות

46 מבוסס על ממוצע הנתונים ב-28 מרכזי פסג"ה.

47 משרד החינוך, האגף לפיתוח מקצועי, מצגת סקר שביעות רצון עובדי הוראה מאיכות השירות (2014). בסקר התבקשו המרוויינים לדרג את שביעות רצונם לפי המדרג הזה: "כלל לא"; "כמעט לא"; "במידה מועטה"; "במידה בינונית"; "במידה רבה" ו"במידה רבה מאוד".

ההשתלמויות⁴⁸. אשר לתרומת ההשתלמויות לעבודתם: כ-48% מהנשאלים ציינו כי ההשתלמויות תרמו לעבודתם במידה רבה או במידה רבה מאוד⁴⁹.

לפי דוח המסכם את פעולות הבקרה בשנת הלימודים התשע"ג, כ-66% מעובדי ההוראה שהשתתפו בהשתלמויות לדרגות הגבוהות⁵⁰ וכ-71% שהשתתפו בהשתלמויות לסגני מנהלים⁵¹ ציינו כי הם שבעי רצון במידה רבה או רבה מאוד מאיכות ההשתלמויות.

כאשר נשאלו עובדי ההוראה במסגרת בקרות אלה, באיזו מידה הנושאים בקורס ניתנים ליישום במסגרת עבודתם, השיבו מרביתם: במידה רבה או רבה מאוד (76% מעובדי ההוראה שהשתתפו בהשתלמויות לסגני מנהלים⁵², 67% שהשתתפו בפיתוח מקצועי בית ספרי⁵³ ו-62% שהשתתפו בהשתלמויות לדרגות הגבוהות⁵⁴).

מהאמור לעיל עולה כי מידת שביעות הרצון של כלל עובדי ההוראה שהשתתפו בסקר בהתשע"ד מההשתלמויות שעברו נמוכה לעומת זו של עובדי ההוראה שהשתתפו בהתשע"ג בשני סוגי השתלמויות; כן עולה כי הערכתם של כלל עובדי ההוראה את תרומת ההשתלמויות שעברו לעבודתם נמוכה במידה ניכרת מזו של עובדי ההוראה שהשתתפו שנה קודם לכן בשלושה סוגי השתלמויות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבדוק את הסיבות לתוצאות העולות מהסקר, בעיקר נוכח ממצאי הבקרות של החברה החיצונית, המציגים תמונה חיובית יותר. כמו כן, בנתוני הסקר מודגש הצורך שהאגף ייזום יצירת מנגנונים של ליווי והדרכה להטמעת הידע הנצבר בהשתלמויות בפרקטיקה של עובדי ההוראה.

אשר לשביעות הרצון של עובדי ההוראה מאיכות השירות שנתן מטה המשרד ומאופן הטיפול בפניותיהם השונות בנושא הפיתוח המקצועי: עלה כי פעולות האגף, תחומי אחריותו וסמכויותיו אינם ידועים וברורים דיים לעובדי ההוראה, כשני שלישים (61%) מהם כמעט אינם נעזרים במידע המתפרסם באתר האינטרנט של האגף, ורק כעשירית (12%) מעובדי ההוראה ציינו כי הם עושים זאת. אשר לאיכות השירות ברמה המחוזית: קיימת רמת שביעות רצון נמוכה מאיכות השירות שנותן צוות הפיתוח המקצועי במחוזות לעובדי ההוראה.

48	כ-27% מהמרואינים ציינו שביעות רצון "במידה בינונית"; כ-13% "במידה מועטה"; כ-3.5% "כמעט לא" וכ-1.5% "כלל לא".
49	כ-29% מהמרואינים ציינו שביעות רצון "במידה בינונית"; כ-16% "במידה מועטה"; כ-5% "כמעט לא" וכ-2% "כלל לא".
50	כ-16% מהמרואינים ציינו שביעות רצון "במידה בינונית"; כ-9% "במידה מועטה"; כ-5% "כמעט לא" וכ-3% "כלל לא".
51	כ-13% מהמרואינים ציינו שביעות רצון "במידה בינונית"; כ-3% "במידה מועטה"; וכ-2% "כמעט לא" ו-"כלל לא".
52	כ-17% מהמרואינים ציינו שביעות רצון "במידה בינונית"; 4.5% "במידה מועטה"; וכ-1% "כמעט לא" ו-"כלל לא".
53	כ-20% מהמרואינים ציינו שביעות רצון "במידה בינונית"; כ-9% "במידה מועטה"; כ-3% "כמעט לא" וכ-1% "כלל לא".
54	כ-18% מהמרואינים ציינו שביעות רצון "במידה בינונית"; כ-11% "במידה מועטה"; 5% "כמעט לא" וכ-3% "כלל לא".

הביקורת העלתה כי האגף לא גיבש תכנית פעולה בעקבות ממצאי הסקר, ובכלל זה פעולות לשיפור איכות השירות במחוזות ולהנגשת פעולותיו לעובדי ההוראה, ולפיכך המשאבים שהושקעו בסקר עלולים לרדת לטמיון.

סיכום

מערך הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה נועד, בין היתר, לסייע לו לקדם תהליכי למידה משמעותיים במערכת החינוך, כדי לאפשר לתלמידים למצות את יכולתם ולקדם את הישגיהם. הצורך בשיפור תהליכי הפיתוח המקצועי קיבל משנה תוקף לנוכח הישגיהם הנמוכים של תלמידי מערכת החינוך בישראל ביחס למדינות ה-OECD, כפי שמשקף בבחינות הבין-לאומיות שישראל משתתפת בהן באופן קבוע בשני העשורים האחרונים. בעקבות זאת ובעקבות יישום הסכמי "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" חלו בשנים האחרונות תמורות בתחום הפיתוח המקצועי. בין היתר, חלה עלייה במספר עובדי ההוראה הלומדים במסגרות לפיתוח מקצועי, וחל שינוי בתפיסות משרד החינוך בנושא. שינוי זה בא לידי ביטוי בהעברת מוקד האחריות לתהליכי הפיתוח המקצועי ממרכזי הפסג"ה למנהלי מוסדות החינוך, וזאת משלב התכנון ועד שלב המעקב על הביצוע, ברמת הפרט וברמת הצוות.

כדי להבטיח כי הפיתוח המקצועי ייעשה במקצועיות וביעילות, על משרד החינוך להתאימו לשינויים שחלו בתחום. המפתח לפתרון טמון במיסוד נוהלי שיתוף פעולה בין הגופים הרבים העוסקים בתחום הפיתוח המקצועי לצורך שיתוף הידע ועיצוב מדיניות על בסיס ראייה עדכנית וכוללת. על האגף לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה לבחון את תרומתן של מסגרות הפיתוח המקצועי לשיפור הישגי התלמידים. עליו גם להבטיח כי משאבי הבקרה שלו מוקצים ביעילות ובשקיפות. על האגף גם לדאוג לכך שלמרכזי הפסג"ה יהיו הכלים הנחוצים לביצוע משימותיהם כגוף מתכלל ומסייע למנהלי מוסדות החינוך, כדי שאלה יוכלו לתכנן ולהוציא אל הפועל באופן מיטבי את הפיתוח המקצועי של צוותיהם.

