

יישום רפורמת "עוז לתמורה" בחינוך העל-יסודי

תקציר

רקע כללי

רפורמת "עוז לתמורה" (להלן גם - הרפורמה) היא הרפורמה הגדולה ביותר שנערכה עד כה במערך ההוראה בחטיבות העליונות¹ במערכת החינוך, ומטרתה להביא לידי שינוי יסודי בהיבט הפדגוגי, בתחום הניהולי ובתנאי העסקת המורים, לקדם את הישגי מערכת החינוך ולהעצים את מעמדו של המורה. הרפורמה מיושמת בהדרגה משנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) על פי הסכם קיבוצי שנחתם באוגוסט 2011 (להלן - ההסכם) בין מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות (המעסיקים²) ובין ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים ובמכללות (להלן - ארגון המורים)³. בשלוש השנים הראשונות ליישומה של הרפורמה (התשע"ב-התשע"ד⁴) הצטרפו אליה 444 חטיבות עליונות, שהן כ-40% מהחטיבות העליונות בישראל, ביישום מלא או חלקי.

הרפורמה כוללת שינויים במבנה שבוע העבודה של המורים (מעבר לשבוע עבודה של 40 שעות), במבנה השכר של המורים (תוספת שכר ממוצעת של 42%) ובמבנה מערכת השעות שלהם (הוספת שעות להוראה פרטנית ושעות תומכות הוראה). כמו כן, הוסדרו תהליכי הערכת המורים ומתווה הפיתוח והקידום המקצועי שלהם, ונקבע מתווה להקמת פינות עבודה הולמות למורים לצורך ההוראה הפרטנית והעבודה בשעות תומכות ההוראה. עלותה המשוערת של הרפורמה, אם תיושם במלואה בכל החטיבות העליונות, היא כ-3 מיליארד ש"ח לשנה, וסכום זה יתווסף לבסיס התקציב של משרד החינוך.

- 1 תלת-שנתיות (כיתות י-יב) וארבע-שנתיות (כיתות ט-יב), וכן כיתות יג-יד.
- 2 החטיבות העליונות הן בבעלות הרשויות המקומיות או גופים אחרים (רשתות חינוך, עמותות וחברות), ולכן הרשויות וגופים אלה הם המעסיקים של המנהלים והמורים.
- 3 בהסכם נקבע שהרפורמה תיושם בהדרגה, עד שבשנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) היא תיושם במלואה בכל החטיבות העליונות. בפברואר 2014, במסגרת הסכמות בין משרד החינוך למשרד האוצר ולארגון המורים, הוחלט לדחות את יישומה המלא של הרפורמה עד לשנת הלימודים התשע"ז (2016-2017).
- 4 השנים 2012-2014.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מרץ-יולי 2014 את פעולות משרד החינוך ליישום ולהטמעה של הרפורמה. בין היתר נבדקו היקף ההצטרפות של בתי ספר לרפורמה; ניהול השעות הפרטניות ותומכות ההוראה; התכניות לפיתוח מקצועי בית-ספרי של צוות המורים; הערכת המורים; הקמת פינות עבודה; ותהליכי ליווי, מעקב ובקרה על יישום הרפורמה. הביקורת נערכה במטה משרד החינוך (הממונה על "עוז לתמורה" והאגף לחינוך על-יסודי במינהל הפדגוגי, האגף לבינוי ותקצוב במינהל הפיתוח, האגף לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה והיחידה להערכת עובדי הוראה במינהל לעובדי הוראה והמינהל לתקשוב ומערכות מידע), וכן בשלושה ממחוזות המשרד - צפון, מרכז ותל אביב - ובחמישה בתי ספר. כמו כן, התקיימו ביקורים ב-21 בתי ספר לבדיקת הפיתוח הפיזי של פינות העבודה.

הליקויים העיקריים

אי-הצטרפות בתי ספר ומורים לרפורמה

משרד החינוך לא עמד ביעד שקבע, שלפיו עד שנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) (ועד בכלל) יצטרפו לרפורמה 450 בתי ספר שיישמו אותה במלואה. בפועל הצטרפו לרפורמה רק 231 בתי ספר ביישום מלא, כחצי מהיעד שנקבע. זאת ועוד, כ-36% מהמורים בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה (ביישום מלא או חלקי) לא הצטרפו אליה משום שלא רצו או משום שלא עמדו בתנאי הסף. פיצול זה מקשה על ניהול מערך ההוראה.

ליקויים ביישום השעות הפרטניות והשעות תומכות ההוראה

1. **השעות הפרטניות:** מרכיבים חשובים מהמתווה שקבע משרד החינוך ליישום השעות הפרטניות אינם מתקיימים בדרך כלל בבתי הספר: תכנון השעות הפרטניות מתבצע חלקית בלבד, בלא הכוונה וסיוע מספקים מטעם מטה משרד החינוך ומחוזותיו; תהליך המיפוי והאיתור של תלמידים לצורך הרכבת קבוצות הלמידה בשעות הפרטניות מתבצע בבתי הספר בשיטות שמשרד החינוך לא בחן את האפקטיביות שלהן, ובכמה מבתי הספר כלל לא מתבצע תהליך כזה; בבתי ספר שבהם רוב המורים במקצוע מסוים (לעתים במקצועות מרכזיים כמתמטיקה ואנגלית) לא הצטרפו לרפורמה, אי-אפשר להקצות שעות פרטניות לכל התלמידים הזקוקים להן; רוב השעות הפרטניות משמשות לתגבור לימודי לצורך העלאת ציונים ולקראת בחינות הבגרות, בניגוד למתווה שנקבע; תהליך המעקב והבקרה על ביצוע השעות הפרטניות הוא חלקי ומתמקד בעצם קיומה של השעה הפרטנית ובבדיקת הנוכחים בה, ולא בתכנים; טרם פותחו תהליכי הערכה מובנים של יישום השעות הפרטניות ושל השפעתן ברמה הבית-ספרית.

2. **השעות תומכות ההוראה:** מרכיבים חשובים מהמתווה שקבע המשרד ליישום השעות תומכות ההוראה אינם מתקיימים בדרך כלל בבתי הספר: בתי הספר אינם מתכננים כנדרש את ניצול השעות הללו ומסתפקים בשיבוץ במערכת השעות של המורים; השעות תומכות ההוראה שעליהן מדווחים בתי הספר אינן מתפלגות ליעודים שנקבעו להן לפי היחס הנקוב בהסכם, ולמשרד החינוך אין מידע על התפלגותן בפועל; לעתים קרובות הן אינן מספיקות, והמורים עדיין עובדים שעות רבות בבית לאחר תום יום העבודה.

אי-השלמת התשתית הפיזית בבתי הספר

727 בתי ספר, מקצתם הצטרפו לרפורמה ואחרים עדיין לא, קיבלו ממשרד החינוך תקציב להקמת פינות עבודה למורים ולתלמידים לצורך ההוראה הפרטנית והשעות תומכות ההוראה. ואולם, ב-40% מבתי הספר שקיבלו תקציב, וברבע מבתי הספר שקיבלו תקציב וכבר מיישמים את הרפורמה, טרם הסתיימה ההקמה. היעדר פינות עבודה בבתי ספר שהצטרפו לרפורמה פוגע מאוד ביישום מרכיבים מרכזיים ברפורמה, בעיקר בהוראה הפרטנית ובשעות תומכות ההוראה, ואינו מאפשר למצות את מלוא התועלת שלהם.

משכי הזמן שנדרשו להקמת פינות העבודה היו ארוכים בהרבה ממה שנקבע בהרשאות הבינוי, ולעתים הגיעו ליותר משנתיים. במהלך השנים לא חל שיפור בנושא, וייתכן כי משך הזמן שנקבע מלכתחילה בהרשאות הבינוי לא היה ריאלי, אך הוא לא עודכן כך שיתאים לנדרש בפועל.

בכ-45% מבתי הספר שבהם הסתיימה ההקמה (ושהיה עליהם מידע במשרד החינוך) אין הלימה בין מפתח ההקצאה שקבע המשרד ובין מספר פינות העבודה לשעות תומכות הוראה, וכמעט בשליש מהם (29%) אין הלימה בין מפתח ההקצאה ובין מספר פינות העבודה להוראה הפרטנית. בבתי הספר שבהם אין הלימה למפתח ההקצאה יש בפועל רק כשני שלישים מפינות העבודה הנדרשות לשעות תומכות הוראה, ורק כשליש מפינות העבודה הנדרשות להוראה פרטנית. במצב זה, ברבים מבתי הספר שהצטרפו לרפורמה אין למורים תנאים פיזיים הולמים לביצוע משימותיהם. זאת ועוד, בבתי ספר רבים הוקמו פינות העבודה במיקום שאינו הולם מאחר שאינו מאפשר עבודה שקטה ורצופה למורים במסגרת השעות תומכות ההוראה או תנאים ראויים להוראה פרטנית, כגון במקלט, במרתף, במסדרון, במחסן, בחדר חשמל ואף בחצר ובפינת העישון של בית הספר.

משרד החינוך אינו משתמש כמעט בנתונים המתקבלים מדוחות המעקב והבקרה של חברת מעקב שזכתה במכרז ואינו מנצל אותם להפקת לקחים, לשיפור תהליכים ולאכיפת הנחיותיו.

ליקויים בפיתוח המקצועי ובהערכת עובדי הוראה

פיתוח מקצועי: קצב הכשרתם של המורים שהצטרפו לרפורמה בנושא ההוראה הפרטנית הוא נמוך למדי: עד תום שנת הלימודים התשע"ד, רק ב-13% מבתי הספר שהצטרפו לרפורמה עברו המורים הכשרה בנושא ההוראה הפרטנית. לפיכך, מורים רבים מלמדים שעות פרטניות במשך שנים בלא הכשרה למשימה זו. עוד העלתה הביקורת כי רק במיעוט מבתי הספר שהצטרפו לרפורמה התקיימו בשנות הלימודים התשע"ג (11%) והתשע"ד (23%) הכשרות למורים במסגרת בית הספר בתחומים שהגדיר משרד החינוך כמועדפים לפיתוח מקצועי בית-ספרי בשנים הראשונות ליישום הרפורמה.

הערכת עובדי הוראה: תהליך הערכת עובדי הוראה בחטיבות העליונות אמור היה להתחיל בשנת הלימודים התשע"ג, אולם נדחה בשל מחלוקת בין משרד החינוך ובין ארגון המורים בנושא שיתופו של ארגון המורים בתהליך ביצוע הערכת המורים. עם פתרונה של המחלוקת במרץ 2014 חודשה ההיערכות לקראת יישום תהליך ההערכה החל משנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) ואילך. יתר על כן, ההכשרה המתוכננת למעריכים - שלושה מפגשים של מנהלי בתי הספר עם המפקחים והכשרה פנים-בית-ספרית לרוב בעלי התפקידים בבתי הספר במקום הכשרה מקצועית חיצונית - עלולה להיות בלתי מספקת מהבחינה המקצועית ולהביא לפגיעה ממשית בתהליך הערכת המורים.

ליקויים בתפקודם של מטה משרד החינוך ומחוזותיו ביישום הרפורמה

1. מטה משרד החינוך:

א. הממונה על יישום הרפורמה במינהל הפדגוגי ביקרה בשנות הלימודים התשע"ב-התשע"ד ב-80 בתי ספר שהצטרפו לרפורמה ומצאה ברבים מהם ליקויים ביישום, אך לא ביצעה - בעצמה או באמצעות המחוזות - מעקב אחר תיקון הליקויים. בכך לא מיצתה את כלי הבקרה שהפעילה בהיקף נרחב מהשנה הראשונה ליישום הרפורמה.

ב. האגף לחינוך על-יסודי לא בדק אם וכיצד יישמו בתי הספר את תהליכי התכנון, הבקרה וההערכה של השעות הפרטניות ושל השעות תומכות ההוראה, כמו שפורטו במסמכי המדיניות ליישום הרפורמה שפרסם לשנים התשע"ב והתשע"ג. לפיכך לא הייתה בידיו, גם כעבור שלוש שנים מתחילת יישום הרפורמה, תמונת מצב ברורה, מקיפה ומעודכנת של יישום המרכיבים הפדגוגיים ברפורמה ושל תוצאותיהם.

ג. הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך ביצעה מחקרים על יישום הרפורמה בשנות הלימודים התשע"ב והתשע"ג. מטה משרד החינוך אמנם קבע פעולות לטיפול בממצאי המחקר של שנת התשע"ב, אך לא נמצא תיעוד למעקב אחר ביצוען, ולפיכך לא ברור באיזו מידה הן יושמו או בכלל. כמו כן, לא נמצא תיעוד לעבודת מטה שנעשתה לאחר פרסום המחקר של שנת הלימודים התשע"ג לצורך קביעת הפעולות שיש לנקוט בעקבותיו.

2. מחוזות משרד החינוך :

א. רוב הרפרנטים המחוזיים האמונים על הטמעת הרפורמה ממלאים גם תפקידי פיקוח שאינם משאירים בידם די זמן לטפל בענייני הרפורמה. כמו כן, לא נמצא תיעוד של בקרה והערכה שיטתיים שעל הרפרנטים המחוזיים לבצע כדי לקבל תמונת מצב מלאה של יישום הרפורמה בבתי הספר וכדי לפעול לשיפור תהליכים.

ב. הרפרנטים המחוזיים מתקשים לגייס מדריכים מחוזיים להטמעת הרפורמה בבתי הספר, ולכן לא מנוצלים כל ימי ההדרכה המוקצים למחוז לצורך זה. נוסף על כך, תיעוד פעולות ההדרכה, תוצאותיהן והתקדמותם של בתי הספר בידי המדריכים הוא מועט, דל בתכניו ואינו שיטתי.

ג. בעלי תפקידים נוספים במחוז שאמורים למלא תפקיד חשוב בהטמעת הרפורמה בבתי הספר הם המפקחים הכוללים על בתי הספר, אולם למשרד החינוך אין מידע על תפקודם לאחר ההכשרה שקיבלו, ולפיכך אינו יודע מהי מידת האפקטיביות שלה ואם המפקחים ממלאים כראוי את חלקם בהטמעת הרפורמה בבתי הספר.

3. מערך המטמיעים

המשרד מפעיל, באמצעות חברה חיצונית שזכתה במכרז, מערך מטמיעים מסייע, העומד לרשותם של מנהלי בתי הספר ושל צוותי המורים בהטמעת הרפורמה. רק 42 מתוך 121 בתי הספר (כ-35%) שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ד בחרו לנצל את כל שעות ההטמעה שהוקצו להם, אך משרד החינוך לא בדק את הסיבות לכך, וממילא לא פעל להתאים את מתווה ההטמעה לצורכיהם של בתי הספר.

ההמלצות העיקריות

כדי לשפר את תהליך יישומה של הרפורמה, להגדיל את האפקטיביות שלה ולנצל כראוי את המשאבים הרבים המושקעים בה, על משרד החינוך לנקוט כמה צעדים מרכזיים:

1. להפעיל בשיטתיות אמצעי פיקוח ובקרה מקיפים ומחייבים על יישום כל מרכיבי הרפורמה בכל הדרגים - יחידות המטה, המחוזות ובתי הספר - ובייחוד בנושא יישום השעות הפרטניות והשעות תומכות ההוראה והקמת פינות עבודה ראויות למשימות אלה.
2. להפיק את מירב התועלת מהממצאים של כלי בקרה והערכה קיימים: מחקרי ההערכה של הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, דוחות הבקרה על התשתיות הפיזיות בבתי הספר ודוחות המטמיעים.

3. לפעול להכשרה רחבת היקף ומעמיקה בתחום ההוראה הפרטנית לכל המורים שהצטרפו לרפורמה ושעתידים להצטרף אליה; לפעול לניצול מיטבי של השעות תומכות ההוראה לפי ייעודיהן המוגדרים; ולבצע הכשרה מקצועית מלאה ויסודית לכל בעלי התפקידים האמורים לשמש מעריכים בתהליך הערכת עובדי ההוראה.
4. להקפיד שבניית הפינות להוראה פרטנית ולעבודה אישית של המורים תיעשה בכמות הנדרשת בכל בית ספר, במיקום ראוי המאפשר שימוש אפקטיבי ובמשכי זמן קצרים ככל האפשר.

סיכום

רפורמת "עוז לתמורה" בחינוך העל-יסודי היא מהלך ארגוני ופדגוגי רחב היקף שאמור להביא לידי שינוי ניכר בשגרת העבודה הבית-ספרית, הן מבחינת דפוסי עבודתו של המורה והן מבחינת ההתייחסות לצרכיו של התלמיד. משרד החינוך רואה ברפורמה אמצעי מרכזי להעלאת איכות ההוראה והלמידה, לשיפור הישגי התלמידים והאקלים הבית-ספרי ולהעצמתם המקצועית והאישית של צוותי ההוראה ומנהלי בתי הספר. כדי להשיג את היעדים הללו נדרשים היערכות סדורה של מטה משרד החינוך ומחוזותיו, תכנון צעדים אופרטיביים ליישום הרפורמה, גיבוש מנגנוני ליווי והטמעה אפקטיביים, מעקב ובקרה על יישום הרפורמה בכל הרמות הארגוניות והערכה תקופתית של ההתקדמות. על משרד החינוך לפעול לתיקון הליקויים שנמצאו בכל ההליכים הללו לשם הטמעה מוצלחת של הרפורמה בעתיד ולמימוש מטרותיה. זאת, בין היתר, נוכח חילופיהם התכופים של שרי החינוך, המלווים בשינויים בהדגשי המדיניות, ביעדי המשרד ובתכניות הפעולה שלו. יודגש, כי המשאבים הגדולים המושקעים ברפורמת "עוז לתמורה" מחייבים את משרד החינוך להקפיד הקפדה מיוחדת על השגת השיפור המתבקש במערכת החינוך, בהתאם ליעדי הרפורמה.



מבוא

רפורמת "עוז לתמורה" (להלן - הרפורמה) היא הרפורמה המקיפה ביותר שנעשתה בחטיבות העליונות במערכת החינוך, ועשויות להיות לה השפעות ניכרות על אפקטיביות ההוראה ועל הישגי הבוגרים. תהליך יישום הרפורמה החל בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012)⁵ על פי הסכם קיבוצי שנחתם ב-14.8.11 בין מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות (המעסיקים) ובין ארגון המורים (להלן - ההסכם). ההסכם קיבל את אישור הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

לפי משרד החינוך, הרפורמה נועדה להביא לידי שינוי יסודי בחטיבות העליונות בהיבט הפדגוגי, בתחום הניהולי ובתנאי העסקת המורים, והיא תקדם את הישגי מערכת החינוך ותעצים את מעמדו של המורה. מטרתה של הרפורמה להשיג שיפור ניכר בשכר המורים; להעלות את הישגי התלמידים ולפתח את יכולותיהם הלימודיות והאישיות באמצעות הוראה בשעות פרטניות, אגב יצירת תשתיות פיזיות מתאימות בבתי הספר; לאפשר למורים לבצע את כל עבודתם בשעות שהייתם בבית הספר; לקדם פיתוח מקצועי של המורים באופן מובנה, לאורך כל חייהם המקצועיים; ולהבנות הערכה תקופתית של כוח ההוראה לצורכי ניהולו ופיתוחו המקצועי.

כמה ממרכיביה העיקריים של הרפורמה הם: תוספת ממוצעת של 42% לשכר המורים; הרחבת שעות ההוראה השבועיות למורה במשרה מלאה ל-40 שעות ושינוי במבנה שבוע העבודה של המורה, לרבות תוספת שעות פרטניות לעבודה עם קבוצות קטנות של תלמידים, ושעות תומכות הוראה לצורך הכנת חומרי למידה, בדיקת עבודות ומבחנים, מפגשים עם הורים, ישיבות עבודה והשתלמויות.

לפי ההסכם, הוקמה ועדת היגוי פריטטית המורכבת מנציגי משרד החינוך, משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי וארגון המורים, שנועדה לטפל בבעיות עקרוניות שיעלו במהלך יישום הרפורמה ולהכניס שינויים ועדכונים בהסכם על פי הצורך. כמו כן, הוקמו שתי ועדות היגוי נוספות - מורחבת⁶ ומצומצמת (פנים-משרדית) - והן מטפלות, בין היתר, בבעיות העולות מהשטח.

בהסכם נקבע שהרפורמה תיושם בחטיבות העליונות בהדרגה, עד שבשנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) היא תיושם במלואה בכל החטיבות העליונות בארץ (כ-1,100 חטיבות). בפברואר 2014, במסגרת הסכמות בין משרד החינוך למשרד האוצר ולארגון המורים, הוחלט לדחות בשנתיים את יישומה המלא של הרפורמה, עד לשנת הלימודים התשע"ז (2016-2017). בשנת הלימודים התשע"ב הוקצו כ-360 מיליון ש"ח ליישום הרפורמה, ובשנת הלימודים התשע"ג הוקצו כחצי מיליארד ש"ח ליישומה. עלותה המשוערת של הרפורמה אם תיושם במלואה בכל החטיבות העליונות היא כ-3 מיליארד ש"ח לשנה, וסכום זה יתווסף לבסיס התקציב של משרד החינוך. נוסף על כך, עד נובמבר 2014 הוקצו כ-190 מיליון ש"ח לפיתוח התשתיות הפיזיות הבית-ספריות הנדרשות ליישום הרפורמה.

5 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
6 בוועדה חברים נציגים ממשרד החינוך, ממשרד האוצר, ממרכז השלטון המקומי, מגופים שבבעלותם חטיבות עליונות, ממנהלי אגפי חינוך ברשויות המקומיות ומארגון המורים.

בשלוש השנים הראשונות ליישום הרפורמה (התשע"ב-התשע"ד) הצטרפו אליה 444 חטיבות עליונות, שהן כ-40% מהחטיבות העליונות בארץ: ב-179 מהן יושמה הרפורמה במלואה, וב-265 מהן הונהג יישום חלקי.⁷

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מרץ-יולי 2014 את פעולות משרד החינוך ליישום ולהטמעה של הרפורמה בחטיבות העליונות בשנות הלימודים התשע"ב-התשע"ד.⁸ בין היתר נבדק היקף הצטרפותם של בתי ספר לרפורמה והיישום של מרכיבי הרפורמה, ובכלל זה ניהול השעות הפרטניות ותומכות ההוראה, הנהגת תכניות לפיתוח מקצועי של צוות המורים, ביצוע הערכת מורים והקמת פינות עבודה למורים לשעות פרטניות ותומכות הוראה. עוד נבדקו תהליכי ליווי, מעקב ובקרה ליישום הרפורמה בידי מטה משרד החינוך ומחוזותיו. הביקורת התקיימה ביחידות אלה של משרד החינוך: הממונה על "עוז לתמורה" והאגף לחינוך על-יסודי במינהל הפדגוגי, האגף לבינוי ותקצוב במינהל הפיתוח, האגף לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה והיחידה להערכת עובדי הוראה במינהל לעובדי הוראה והמינהל לתקשוב ומערכות מידע. כמו כן, נערכה ביקורת בשלושה מחוזות של משרד החינוך - צפון, מרכז ותל אביב - ובחמישה בתי ספר,⁹ ונערכו ביקורים ב-21 בתי ספר לבדיקת הפיתוח הפיזי של פינות העבודה.

הצטרפות בתי ספר ומורים לרפורמה

בהסכם נקבע שהרפורמה תיושם בבתי הספר בהדרגה, על פי רשימות שיגבש משרד החינוך לכל שנת לימודים ובהיוועצות בארגון המורים. עוד נקבע כי בשנות הלימודים התשע"ב-התשע"ד תידרש הסכמה בכתב של 75% מעובדי ההוראה המועסקים בבית הספר ועומדים בתנאים להעסקה במסגרת הרפורמה¹⁰, כדי ליישם את הרפורמה בבית הספר באופן מלא או חלקי. כמו כן, מורה שלא חתם על טופס הצטרפות לא יצורף, גם אם בית הספר שבו הוא מלמד הצטרף לרפורמה. בהסכם קיבוצי נוסף שנחתם בין מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות ובין ארגון המורים ב-26.6.14, שבו עודכנו כמה מסעיפי ההסכם מאוגוסט 2011 (להלן - עדכון ההסכם מיוני 2014), הורד ל-60% שיעור המסכימים הדרוש להחלת הרפורמה¹¹.

- 7 52 חטיבות עליונות שהצטרפו לרפורמה ביישום חלקי עברו בשנות הלימודים התשע"ג והתשע"ד ליישום מלא, כך שבשנת הלימודים התשע"ד היו בסך הכול 231 חטיבות עליונות שפעלו ביישום מלא ו-213 ביישום חלקי. בשנת הלימודים התשע"ה הצטרפו לרפורמה עוד 158 חטיבות עליונות, וכולן הנהיגו את הרפורמה במלואה.
- 8 על יישום רפורמות וצמצום פערים בגיל הרך ראו בקובץ דוחות זה, עמ' 853.
- 9 אשכולות ברנקה וייס בבת ים, תיכון על שם יצחק בן צבי בקריית אונו, תיכון יפיע במועצה המקומית יפיע, בית הספר השש-שנתי על שם גינסבורג - האורן ביבנה ותיכון דרכא על שם מקסים לוי בלוד.
- 10 לפי ההסכם, לא יצורף לרפורמה עובד הוראה המועסק בהיקף נמוך משליש משרה ועובד הוראה שאינו זכאי לרישיון הוראה קבוע.
- 11 עוד הוסכם בעדכון כי משרד החינוך יהיה רשאי לקבוע שנדרשת הסכמה בכתב בשיעור נמוך מ-60%.

שיעור בתי הספר שהצטרפו לרפורמה

משרד החינוך קבע כי עד שנת הלימודים התשע"ד (ועד בכלל) יצטרפו לרפורמה ביישום מלא 450 בתי ספר. לשם כך קיים המשרד פעולות לחשיפת הרפורמה ולשיווקה בקרב המורים ומנהלי בתי הספר, כנסים למנהלים, פרסום באתר האינטרנט של המשרד ועוד.

אף על פי כן, לא הושג היעד שקבע משרד החינוך, ועד שנת הלימודים התשע"ד הצטרפו לרפורמה כאמור רק 231 בתי ספר ביישום מלא, שהם חצי מהיעד שנקבע.

בשנת הלימודים התשע"ד המשיך משרד החינוך לפעול לעידוד מורים להצטרף לרפורמה. במסמך שהעבירה למשרד מבקר המדינה החברה החיצונית שנבחרה לסייע לבתי הספר בהטמעת הרפורמה צוין כי בשנת הלימודים התשע"ד "קיבלו בתי הספר 3 מפגשי היכרות וחשיפה עם הרפורמה, בהתאם למתווה ההטמעה" כדי "לרתום את המורים ולסייע להם בקבלת החלטה", וכי שלב זה בתהליך הוגדר "שלב השיווק". בשנה זו בוצעה פעילות שיווק ב-493 בתי ספר, אך בנוגע לכ-64% מהם (314 בתי ספר) צוין בדוח המפרט את המפגשים כי "בית הספר לא מעוניין בכניסה לרפורמה בשלב זה". מנתונים אלה עולה שמאמצי השיווק שנקט המשרד הניבו תוצאות דלות.

שיעור המורים שהצטרפו לרפורמה

לפי נתוני משרד החינוך ממאי 2014, כ-36% מהמורים בבתי הספר שבהם מיושמת הרפורמה לא הצטרפו אליה, אם משום שאינם עומדים בתנאי הסף ואם משום שלא חתמו על טופס ההצטרפות. שיעור המורים שלא הצטרפו גדל במרוצת השנים מכ-31% מהמורים בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב לכ-47% מהמורים בבתי הספר שהצטרפו בשנת הלימודים התשע"ד. עוד עולה כי ב-78 מתוך 12442 בתי הספר שהצטרפו לרפורמה (כ-18%) שיעור המורים שהצטרפו נמוך מ-50%.

שיעור זה של הצטרפות מורים מקשה על מנהלי בתי הספר ליישם את הרפורמה, משום שהם נדרשים לנהל חדר מורים מפוצל, המורכב ממורים שאינם מועסקים לפי תנאי הרפורמה וממורים שמועסקים לפי תנאיה. זאת ועוד בבתי הספר השש-שנתיים (כיתות ז-יב) יש גם מורים המועסקים בחטיבות הביניים לפי רפורמה אחרת, "אופק חדש"¹³.

הקושי ליישם את הרפורמה בבתי ספר שבהם שיעור ניכר מהמורים לא הצטרף אליה מתבטא למשל בהקצאת השעות הפרטניות לתלמידים הזקוקים להן, בעיקר לצורך תגבור לימודי לקראת בחינות הבגרות (ראו גם בפרק "השעות הפרטניות ברפורמה"). למשרד החינוך אמנם אין נתונים על התפלגות המורים שהצטרפו לרפורמה לפי מקצועות לימוד, אולם במקרים שבהם בבית ספר שהצטרף לרפורמה רוב המורים המלמדים מקצועות כמו מתמטיקה ואנגלית - שבהם יש ביקוש רב לשעות פרטניות - לא הצטרפו, קשה ביותר לתגבור פרטני במקצועות האלה.

12 משני בתי ספר שהצטרפו לרפורמה לא התקבלו נתונים על שיעור הצטרפותם של המורים.
 13 רפורמה שתכליתה שינויים פדגוגיים (הכוללים גם תוספת שעות פרטניות) אל מול שיפור תנאי השכר וההעסקה של עובדי ההוראה בגני הילדים, בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים בהתאם להסכם שנחתם בדצמבר 2008 בין הממשלה לבין הסתדרות המורים.

משרד החינוך מסר בתשובתו מנובמבר 2014 שהוא השקיע מאמצי הסברה בכל חדרי המורים וכי לקריאת ההצטרפות שלו נענו מורים רבים. הצטרפות של 65% מהמורים בכל החטיבות העליונות מלמדת לדבריו על הצלחת השיווק. עוד פירט משרד החינוך בתשובתו את הסיבות לאי-הצטרפות המורים במועד השיווק של הרפורמה, שעיקרן השינוי הרב במשרת ההוראה שמקשה בעיקר על מורים מבוגרים, אימהות לילדים בגיל הרך ומורים המועסקים בכמה מקומות עבודה. לפיכך, מסר משרד החינוך, שינוי מסוג זה יכול להימשך שנים אחדות. כמו כן, בתשובתו נכתב כי נעשו בהדרגה פעולות שאפשרו למורים שאינם עומדים בכללי ההצטרפות לעמוד בהם ולהצטרף לרפורמה, וכי משרד החינוך "מקיים דיאלוג מתמיד עם משרד האוצר וארגון המורים על מנת לבחון פעולות בהן יש לנקוט כדי לשפר את יכולת הפעלת שתי הרפורמות ["עזו לתמורה" ו"אופק חדש"] במקביל בביה"ס השש שנתי".

משרד מבקר המדינה סבור כי הורדת תנאי הסף לכניסת בית ספר לרפורמה מגדילה את הקושי הניהולי הטמון ביישום הרפורמה במצב של חדר מורים מפוצל. זאת ועוד, מתשובת משרד החינוך עולה כי הוא מניח שנדרשת תקופת מעבר עד להפעלת הרפורמה באופן מלא וזאת בשל קשיי המורים המונעים את הצטרפותם. על משרד החינוך לנתח אפוא את מכלול הסיבות לכך, לאפייין את המורים שלא הצטרפו ולקבוע תכנית עבודה עם יעדים שנתיים להצטרפות המורים המסרבים, וכן לתת מענה ייחודי לכל סיבה עד להשלמת הצטרפותם של כלל המורים.

השעות הפרטניות ברפורמה

מדיניות והנחיות

אחד המרכיבים העיקריים ברפורמה הוא השעות הפרטניות שנוספו למשרת ההוראה: שש שעות שבועיות (מתוך 40) למורה במשרה מלאה. לפי ההסכם, "השעות הפרטניות ישמשו לצורך מתן תגבור לימודי, הרחבה והעמקה למגוון תלמידים ולהעמקת השיח המשמעותי בין המורה לתלמידיו".

במסמכי ההיערכות שהוציא משרד החינוך ליחידות המטה ולבתי הספר - "מאוזני תכנון, ניהול והיערכות לשנת הלימודים תשע"ג" ו"מאוזני תכנון, ניהול והיערכות תשע"ד" (להלן - מתנ"ה) - נקבע כי הפעולות הנדרשות ברמת בית הספר ליישום השעות הפרטניות הן: איתור ומיפוי של צרכים בית-ספריים; ארגון הלמידה הפרטנית; שיבוץ מורים; תכנון הלימודים; עיצוב סביבה לימודית; מעקב, בקרה והערכה.

המדריך לעבודת המנהל והמורה (תלקיט) לשנת הלימודים התשע"ב והמדריך לעבודת המנהל והמורה (תלקיט) גרסה ב לשנת הלימודים התשע"ג (להלן - התלקיטים) הגדירו עקרונות ליישום השעות הפרטניות: בשעות אלה יעבוד המורה עם תלמיד אחד או בקבוצה של שלושה תלמידים, ולפי החלטה של צוות פדגוגי בראשות מנהל בית הספר תתאפשר למידה בקבוצה של עד חמישה תלמידים; בעבודה בשעות הפרטניות יש להשתמש בשיטות הוראה המתאימות להוראה פרטנית-קבוצתית; השעות הפרטניות הן תוספתיות ולא במקום שעות הוראה, למעט מקרים חריגים, ולכן אין להוציא תלמיד לצורך שעה פרטנית משיעור במקצוע אחר הניתן בכיתת האם שלו; יש להכין תכנית עבודה שנתית לביצוע השעות הפרטניות, שתיגזר מתכנית העבודה של בית הספר; על הצוות החינוכי למפות את הצרכים של התלמידים ולבצע ארבע פעמים בשנה בקרה על אופן ניצול השעות ועל תרומתן להשגת יעדי בית הספר.

התלקיטים מפרטים את שלבי הארגון של הלמידה הפרטנית בבית הספר ומעלים הצעות לביצוע נכון של שלבים אלה, בהן: (א) איתור ומיפוי של צרכים בית-ספריים, הגדרת נוהלי עבודה ובניית תכנית עבודה שנתית ליישום השעות הפרטניות; (ב) מיפוי תפקודם של התלמידים במישור הלימודי, ההתנהגותי, החברתי והרגשי, קביעת קריטריונים לשיבוץ תלמידים לשעה הפרטנית ובניית קבוצות ללמידה פרטנית; (ג) קביעת קריטריונים לשיבוץ מורים בשעות הפרטניות ושיבוץ השעות הפרטניות במערכת השעות של המורה, של התלמיד ושל בית הספר; (ד) בניית מערכי שיעור וחומרי הוראה שהולמים את התלמידים ואת צורכיהם ובניית כלים להערכת הישגיהם; (ה) ניהול בקרה והערכה על יישום השעות הפרטניות, ובכלל זה בחירת איש צוות שאחראי לנושא, קביעת נהלים, פיתוח כלי בקרה והערכה ובדיקת ההלימה בין התכנון (היעדים שנקבעו בתכנית העבודה השנתית) ובין הביצוע ותוצאותיו, על פי לוח זמנים מוגדר.

מלבד התלקיטים פרסם משרד החינוך באתר האינטרנט שלו אוגדן הדרכה לבתי הספר שכותרתו "כלים שלובים" (להלן - אוגדן "כלים שלובים") המפרט הסברים ודוגמאות ליישום השעות הפרטניות על פי העקרונות המפורטים בתלקיטים.

יישום השעות הפרטניות

הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה) שבמשרד החינוך מלווה את יישום הרפורמה במחקר הערכה רב-שנתי. במסגרת זו ביצעה ראמ"ה מחקרי הערכה כמותניים ואיכותניים¹⁴ על יישום הרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב¹⁵ ובשנת הלימודים התשע"ג¹⁶.

ממחקרי ההערכה של ראמ"ה עולה כי התלמידים, המורים והמנהלים אמנם מכירים בחשיבותן ובתרומתן של השעות הפרטניות להישגי התלמידים ולשיפור תהליך ההוראה בכללותו, אך ישנם קשיים יסודיים ביישומן, בניהולן השוטף ברמת בית הספר, במעקב אחר ביצוען ובהערכת תוצאותיהן. עוד מצאו המחקרים חריגה מהנחיותיו של משרד החינוך בכל הנוגע לגודל המרבי של הקבוצות הפרטניות ולהוצאת תלמידים משיעורים בתחומי דעת שאינם תחום הדעת של השעה הפרטנית. ראמ"ה העלתה את החשש כי דרכי עבודה לקויות ישתרשו בחלק מבתי הספר אם לא יונהג בהם מודל אפקטיבי לניהול וליישום של השעות הפרטניות.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן היישום של מרכיבי השעות הפרטניות בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה באמצעות שיחות עם בעלי תפקידים במטה משרד החינוך ובמחוזותיו, ביקורים בבתי ספר ושיחות עם מנהליהם ועם בעלי תפקידים אחרים, וכן באמצעות מסמכים שהתקבלו מבתי הספר, ממחוזות משרד החינוך ומיחידות המטה שלו.

- 14 המחקרים הכמותניים בוצעו באמצעות שאלונים שהופצו בקרב מנהלים, מורים ותלמידים במדגם מייצג של בתי ספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב. המחקרים האיכותניים בוצעו באמצעות קבוצות מיקוד וראיונות של מורים ומנהלים בבתי ספר שהצטרפו לרפורמה.
- 15 רפורמת "עזו לתמורה" - תפיסות של תלמידים, מורים ומנהלים את הרפורמה ועמדותיהם כלפי אופן הטמעתה בשנת הלימודים תשע"ב, דוח המחקר הכמותי, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, ספטמבר 2013; רפורמת "עזו לתמורה" - תפיסות של מורים ומנהלים בנוגע לרפורמה ועמדותיהם כלפי אופן הטמעתה בשנת הלימודים תשע"ב, דוח המחקר האיכותני, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, מאי 2013.
- 16 רפורמת "עזו לתמורה" - תפיסות של תלמידים, מורים ומנהלים את הרפורמה ועמדותיהם כלפי אופן הטמעתה בשנת הלימודים תשע"ג, דוח המחקר הכמותי, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, פברואר 2014; רפורמת "עזו לתמורה" - תפיסות של מורים ומנהלים בנוגע לרפורמה ועמדותיהם כלפי אופן הטמעתה בשנת הלימודים תשע"ג, דוח המחקר האיכותני, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, ינואר 2014.

התמונה המצטיירת היא כי הליקויים שנמצאו במחקרי ההערכה של ראמ"ה בשנות הלימודים התשע"ב והתשע"ג התקיימו גם בשנות הלימודים התשע"ד. נוסף על כך, מרכיבים חשובים מהמתווה של המשרד ליישום השעות הפרטניות, שבאו לידי ביטוי בתלקיטים שפרסם, אינם מתקיימים בשטח ברמת בית הספר. להלן פירוט הממצאים:

ת כ נ ו ן : בתלקיטים נכתב כי יש לבנות "תכנית עבודה שנתית ליישום השעות הפרטניות הכוללת יעדים, פעולות אופרטיביות להשגתם, לוח זמנים, אחריות, מדדים להצלחה, תפוקות, דרכי הערכה ולוח זמנים להערכה".

משרד מבקר המדינה העלה כי שלב התכנון של השעות הפרטניות בבתי הספר מתבצע חלקית בלבד: בתי הספר אינם מכינים בדרך כלל תכנית עבודה שנתית ליישום השעות הפרטניות ומסתפקים בהכנת מערכת שעות פרטניות לפי המורים והמקצועות שהם מלמדים ובהרכבת קבוצות תלמידים שמשוּבצות לשעות הללו.

משרד מבקר המדינה מציין כי בהיעדר תכנית עבודה שנתית בית-ספרית ליישום השעות הפרטניות, משאב חשוב זה אינו מנוצל כהלכה, וקשה לעקוב בשיטתיות אחר יישומו ואחר תוצאותיו. עוד יצוין כי לצורך בניית תכנית עבודה על פי הנחיות התלקיטים, נדרשים הכשרה ופיתוח של יכולות מקצועיות גבוהות בקרב צוות הניהול בבית הספר, וכן מתודולוגיה מפורטת שלפיה יוכלו בתי הספר לגבש תכניות איכותיות ואפקטיביות. על משרד החינוך לספק לבתי הספר כלים אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי פורסמו הנחיות בתלקיטים והסברים מפורטים, לרבות דוגמאות, באוגדן "כלים שלובים" בנושא יישום השעות הפרטניות, וכי התלקיטים והאוגדן פורסמו באתרי האינטרנט של האגף לחינוך על-יסודי ושל המשרד, נשלחו לבתי הספר בדואר אלקטרוני והוצגו בכנסים של מנהלי בתי הספר; הרפרנטים והמדריכים (והמטמיעים בתשע"ד) הוכשרו לעסוק בנושא זה עם בתי הספר; פותחו קורסים בנושא יישום השעות הפרטניות, אך מספר המשתתפים בקורסים אלה היה מועט; ונידונו היבטים של תכניות עבודה פרטניות בכמה ממפגשיהם של מנהלי בתי הספר והמפקחים במחוזות.

משרד מבקר המדינה מציין כי למרות חומרי העזר שפורסמו והפעולות שננקטו, הליקויים העיקריים שנמצאו בשלב התכנון של יישום השעות הפרטניות בבתי הספר מלמדים כי לא היה בהנחיות אלה כדי לתת מענה הולם לקשיים המקצועיים שבפניהם עמדו בתי הספר בשלב זה.

ביצוע: כאמור, על פי הנחיות התלקיטים, על בתי הספר לבצע תהליך מיפוי ואיתור של תלמידים לצורך הרכבת קבוצות הלמידה הפרטניות.

1. נמצא כי תהליך זה מתבצע בבתי הספר במגוון שיטות, על פי תפיסתו של כל בית ספר, וכי משרד החינוך לא בחן את מידת האפקטיביות של השיטות השונות. עוד נמצא כי לא כל בתי הספר ביצעו תהליך מיפוי ואיתור כלשהו, כמו שעלה בביקורים שערכה הממונה על יישום רפורמת "עזו לתמורה" במינהל הפדגוגי (להלן - הממונה על הרפורמה) בשנות הלימודים התשע"ב-התשע"ד ב-80 בתי ספר שהצטרפו לרפורמה. למשל, בסיכום ביקור באחד מבתי הספר צוין שהשעות הפרטניות ניתנו לתלמידים שנבחרו על ידי המורים לפי רצונם של המורים. בסיכום ביקור בבית ספר אחר צוין שלכל מורה יש אוטונומיה להחליט מה יעשה בשעות הפרטניות שלו. בסיכומי ביקורים שנערכו בבתי ספר נוספים שלא ביצעו את התהליך,

המליצה הממונה על הרפורמה שיבצעו מיפוי דינמי של התלמידים ושל המשאבים העומדים לרשותם ויבנו קבוצות תלמידים שנותנות מענה הן לתלמידים בעלי פערים לימודיים, הן לתלמידים שרוצים לטייב את תעודת הבגרות והן לתלמידים מצטיינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי החינוך העל-יסודי מתאפיין בשונות רבה בין מוסדותיו, וכי הדרך הנכונה לפעול לנוכח שונות זו היא להגדיר עקרונות למיפוי ולאיתור ולהציע מודלים ליישום, אך להותיר מרחב של בחירה והתאמה לפי צורך בכל מוסד ומוסד. לפיכך נכתבו המלצות מפורטות לביצוע תהליך המיפוי והאיתור באוגדן "כלים שלובים", ובמפגשים מחוזיים של מנהלי בתי ספר ומפקחים אף הוצגו מודלים של מיפוי ואיתור שגובשו בבתי הספר והופצו גם לכל מנהלי בתי הספר במחוז. המשרד פועל לגיבוש מודלים מיטביים, מתוך תפיסה שמודלים שונים מתאימים לבתי ספר בעלי מאפיינים שונים, וגם כאשר יפורסמו המודלים המיטביים, בתי הספר שייבקשו לאמצם יצטרכו לבצע התאמות למבנה ולאופי הייחודיים להם.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את קיומו של תהליך משרדי לפיתוח מודלים מיטביים למיפוי ולאיתור שמהם יוכלו בתי הספר לבחור את המודל העונה על צרכיהם ומציין כי על משרד החינוך יהיה לבדוק בעתיד, במסגרת הליכי הבקרה על יישום הרפורמה, שכל בית ספר אכן עובד על פי מודל שנמצא אפקטיבי עבורו.

2. נמצא כי במקרים רבים המורים מלמדים בשעות הפרטניות קבוצות המונות יותר מהמספר המרבי של חמישה תלמידים, ולעיתים גם הרבה יותר, ובעיקר לקראת בחינות, בשל הביקוש הרב בתקופות אלה. בתלקיט לשנת הלימודים התשע"ג אמנם נקבע כי "במהלך התקופה של שבועיים שלפני המועד בו עתידה להתקיים בחינת בגרות יוכל מנהל בית הספר לקבוע, בהסכמת המורה, כי השעה הפרטנית הנלמדת במקצוע בו מתקיימת בחינת הבגרות תלמד בקבוצה המונה יותר מחמישה תלמידים", אך לא מתקיימת בבתי הספר בקרה על עמידתן של קבוצות לימוד המתקיימות בשעות הפרטניות בהנחיה זו, ולפיכך אי-אפשר להבטיח שקבוצות המונות יותר מחמישה תלמידים אינן מתקיימות גם בשעות פרטניות אחרות.

3. נמצא כי בבתי ספר שבהם רוב המורים במקצוע מסוים לא הצטרפו לרפורמה, אי-אפשר להקצות שעות פרטניות לכל התלמידים הזקוקים להן. לעתים מצב זה קיים דווקא במקצועות מרכזיים כמתמטיקה ואנגלית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי לצורך יישום הרפורמה בבתי הספר שבהם חלק מהמורים לא הצטרפו לרפורמה פותחו מודלים למערכות שעות המסייעים למנהלים לבנות את מוקדי העבודה באופן מותאם לשעות הפרטניות, וכי מודלים אלו פורטו בתלקיטי המשרד ונוסו במחוזות.

משרד מבקר המדינה מציין כי למרות הכלים שפותחו לסיוע בהקצאת השעות הפרטניות, לא נפתרה בעיית המחסור בשעות פרטניות ברמת בתי הספר במקצועות שבהם רוב המורים לא הצטרפו לרפורמה.

4. בתלקיטים מפורטים התכנים המוצעים לעבודה בשעות פרטניות: שיחות אישיות; עבודה עם תלמידים מתקשים, לקויי למידה או שזקוקים להתאמות בבחינות; מתן מענה לתלמידים מצטיינים; תגבור לקראת בחינות והשלמת פערים; הנחיה וליווי בכתיבת עבודות; וחיוון מיומנויות של עבודה עצמית, אסטרטגיות למידה וביצוע מטלות בצוות.

לבתי הספר ניתנה אוטונומיה לקבוע בעצמם את ייעודן של השעות הפרטניות. למשרד החינוך אין נתונים על יישום השעות הפרטניות לפי ייעודיהן בפועל, אך בביקורת נמצא כי בתי הספר משתמשים ברוב השעות הפרטניות לתגבור לימודי לצורך העלאת ציוני התלמידים ולקראת בחינות הבגרות. מצב זה משתקף גם בסיכומי הביקורים שערכה הממונה על הרפורמה. מכאן שאוכלוסיית התלמידים החזקים מחד גיסא ואוכלוסיית התלמידים החלשים ביותר מאידך גיסא אינן מקבלות מענה מיטבי לצורכיהן, הכולל טיפוח מצוינות ופיתוח יכולות שאינן באות לידי ביטוי ישיר בציוני בחינות.

משרד מבקר המדינה סבור כי על משרד החינוך לקבוע קריטריונים להקצאת השעות הפרטניות לפי השימושים האפשריים המפורטים בתלקיטים ולהשאיר מקום לשיקול דעתו של בית הספר במסגרת מרחב מוגדר. קריטריונים כאלה עשויים לסייע לבתי הספר לנצל באופן מיטבי את משאב השעות הפרטניות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי בתלקיטים אמנם הומלץ לחלק את השעות הפרטניות לצרכים המגוונים של התלמידים ולתת מענה לכל האוכלוסיות, אך למנהלי בתי הספר, בשיתוף המפקחים הכוללים, יש אוטונומיה למפות ולבחור את התלמידים לשעות הפרטניות ולהחליט על אופן ניצולן. עוד ציין משרד החינוך בתשובתו כי חשוב לזכור שבתי הספר נמדדים על פי הישגים בבחינות הבגרות, הן על ידי משרד החינוך והן על ידי הבעלויות (רשויות מקומיות ורשות חינוך); כי קיימות תכניות שנותנות מענה לתלמידי קצה (חלשים וחזקים), אך רק תכניות מעטות מספקות מענה לתלמידים בעלי הישגים בינוניים; וכי בחלק מהבעלויות צומצמה הקצאת שעות התגבור לקראת בחינות הבגרות לבתי הספר בעקבות הצטרפותם לרפורמה, מתוך ציפייה שהשעות הפרטניות ייוחדו למטרה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההסברים שהעלה משרד החינוך בתשובתו אינם מייתרים את הצורך לקבוע קריטריונים להקצאת השעות הפרטניות לפי השימושים האפשריים המפורטים בתלקיטים, וכי הסברים אלה יכולים להיכלל במערך השיקולים של משרד החינוך בעת קביעת הקריטריונים. השארת מקום לשיקול דעתו של בית הספר במסגרת מרחב מוגדר עונה על צרכי האוטונומיה הבית-ספרית. מטרתם של קריטריונים כאלה היא למנוע עיוותים בהקצאת השעות הפרטניות שיפגעו בניצול המיטבי שלהן.

ב ק ר ה ו ה ע ר כ ה : כאמור, התלקיטים מציעים סדרת פעולות לבקרה ולהערכה של יישום השעות הפרטניות, בהן קביעת איש צוות לניהול תהליכים אלו; קביעת נהלים ופיתוח כלים לביצועם; ובדיקת הלימה בין התכנון לביצוע על פי לוח זמנים מוגדר. תהליכי המעקב, הבקרה וההערכה אמורים לסייע לצוות בית הספר להפיק לקחים לצורך השבחת העשייה החינוכית.

הביקורת העלתה כי תהליך הבקרה ברוב בתי הספר הוא חלקי ומתמקד בעיקר בעצם קיומה של השעה הפרטנית ובבדיקת הנוכחים בה, ולא בתכניה ובתוצאותיה, וכי לא מתבצעת הערכה מעצבת ומסכמת על בסיס בית-ספרי. אמנם נבדקת התקדמותם של התלמידים המשתתפים בקבוצות הפרטניות מטרימסטר אחד למשנהו, אך טרם פותחו תהליכי הערכה מובנים של יישום השעות הפרטניות ושל השפעתן ברמה הבית-ספרית.

בתיעוד של 80 הביקורים שקיימה הממונה על הרפורמה בבתי ספר נמצאה התייחסות לנושא הבקרה וההערכה ב-50 בתי ספר. מהתיעוד עלה שכמעט בחצי מ-50 בתי הספר הללו לא היו כלל תהליכי בקרה או שהם היו לקויים מאוד.

עוד נמצא בביקורת כי קיימת שונות רבה בין בתי הספר באופן שבו מתבצעים תהליכי הבקרה ובהיקף הדיווח: מקצת בתי הספר משתמשים רק במערכת המידע הפנימית "משוב", שבה נרשם ביצוע שעות הלימוד, ובהן אף השעות הפרטניות. בתי ספר אחרים מבצעים מעקב גם באמצעות טופסי דיווח תקופתיים המפרטים מידע על נוכחות התלמידים בשעה הפרטנית ועל נושא השיעור. את הטפסים ממלא המורה ומעביר לגורם העוקב (למשל, הרכז הפדגוגי). יש בתי ספר שבהם הטפסים כוללים גם התייחסות כלשהי להתקדמותם של התלמידים.

מטה משרד החינוך אמנם פרסם בתלקיטים דוגמאות לטופסי דיווח ובקרה, אך השונות הרבה בשטח מלמדת שאין די בכך, ונדרש סיוע רב יותר לבתי הספר בפיתוח וביישום של שיטות בקרה אפקטיביות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי האגף לחינוך על-יסודי פיתח כלי בקרה והמליץ עליהם לבתי הספר, בין היתר באמצעות פרסום דוגמאות לטופסי דיווח ובקרה בתלקיטים ובאוגדן "כלים שלובים", אולם ארגון המורים פרסם הנחיות שלפיהן אין לדווח על הנעשה בשעות הפרטניות מלבד רישום נוכחות תלמידים ונושא השיעור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד החינוך להסדיר בקרה אפקטיבית על יישום השעות הפרטניות, ולשם כך מן הראוי שיפעל בשיתוף פעולה עם ארגון המורים לגיבוש אמצעי בקרה מוסכמים וייתן מענה לקשיים הכרוכים בהפעלתם.

עוד מסר משרד החינוך בתשובתו כי בתי הספר הצטרפו לרפורמה בהדרגה, ולכן לא כולם מיישמים אותה די זמן להעריך תהליך משמעותי כזה. יתר על כן, עדיין לא כל המורים הצטרפו לרפורמת "עוז לתמורה", בבתי הספר מופעלות שתי רפורמות שעדיין אינן מתואמות ("עוז לתמורה" ו"אופק חדש"), ויישום הרפורמה עדיין לא התייצב. כל הגורמים הללו מקשים על בתי הספר ועל משרד החינוך לבצע הערכה. עם זאת, משרד החינוך הפעיל לדבריו הליך בקרה שבחן את ביצוע השעות הפרטניות ואת עמדות המורים כלפי ביצוען, וכן ביקש מראמ"ה, מיד עם תחילת הרפורמה, לבצע מחקר הערכה שילווח את הטמעתה ויתמקד בכמה נושאים, בהם ניצול השעות הפרטניות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הערכה מעצבת (שנעשית תוך כדי ביצוע התכנית המוערכת, ומטרתה להכניס בה תיקונים ושיפורים) יכולה להיעשות בבתי הספר מתחילת יישום השעות הפרטניות, ואילו הערכה מסכמת (שמטרתה לבחון את השפעת התכנית לאחר סיומה או לאחר סיום שלב מרכזי ביישומה) אכן צריכה להתבצע בחלוף פרק זמן ניכר, אך היה אפשר לשקול את ביצועה בשנת הלימודים התשע"ד, לפחות בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב. עם זאת, בשום בית ספר לא בוצע אף לא אחד מסוגי הערכה אלו, ומשרד החינוך גם לא הקנה לבתי הספר את הכלים המקצועיים לביצוען. עוד יצוין כי הבקרה שביצע משרד החינוך על יישום הרפורמה בשנת 2013 באמצעות חברה חיצונית ובאמצעות מחקרי ההערכה של ראמ"ה אכן סיפקה מידע חשוב על ההתקדמות ביישום הרפורמה, ובכלל זה יישום השעות הפרטניות, אך אין בכך כדי ליתר את תהליכי ההערכה ברמה הבית-ספרית ככלי חשוב לשיפור יישומה של הרפורמה בבתי הספר.

בתשובתו פירט משרד החינוך סיבות לקשיים ביישום השעות הפרטניות, בהן השינוי החד במעבר משבוע עבודה בן 24 שעות לשבוע עבודה בן 40 שעות, הדורש מהמורים לעבור תהליך הסתגלות בעל היבטים פיזיים, רגשיים ותודעתיים; בתי הספר היו עסוקים בשנים הראשונות להצטרפותם לרפורמה בהבנת ההסכם ובקשיים ביישומו; בחלק גדול מבתי הספר לא נבנו פינות עבודה אישיות

לשעות הפרטניות בשנה הראשונה להצטרפותם, ובמקרים רבים גם בשנה שלאחר מכן; התנגדויות של מנהלים ומורים לסעיפים רבים בהסכם; והנחיות סותרות של ארגון המורים והתארגנות המנהלים בשנת הלימודים התשע"ד בנושא הקושי לנהל שתי רפורמות בבתי הספר השש-שנתיים. כל אלה הקשו על בתי הספר לעסוק בהיבטים הפדגוגיים של הרפורמה בשנה הראשונה להצטרפותם בכלל ובשנת הלימודים התשע"ב בפרט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המאמץ שהשקיע משרד החינוך מאז תחילת הרפורמה ליישם את השעות הפרטניות בבתי הספר באמצעות הכנסים, הסדנאות וההדרכות שקיים ובאמצעות החומרים הכתובים שפרסם אכן סייע במידה ניכרת ליישום הרפורמה. עם זאת, ולמרות הקשיים שעמם התמודדו בתי הספר בשנים הראשונות ליישום הרפורמה, הליקויים היסודיים שנמצאו בהליכי התכנון, הביצוע, הבקרה וההערכה של יישום השעות הפרטניות מלמדים על הכנה בלתי מספקת של בתי הספר ליישומן ועל אי-מתן מענה הולם לקשיים המקצועיים הטמונים בתהליך.

שעות תומכות הוראה ברפורמה

מדיניות והנחיות

מרכיב עיקרי נוסף ברפורמה הוא השעות תומכות הוראה שנוספו למשרת ההוראה. לפי ההסכם, הרכב משרה מלאה בת 40 שעות שבועיות יכלול עשר שעות תומכות הוראה, שבהן ישהן המורה בבית הספר ויעסוק בפעילויות הבאות: ישיבות עבודה (שעתיים שבועיות), השתלמויות צוותיות (שעתיים שבועיות), שיחות עם הורים (שעה שבועית), הכנת חומרי הוראה ובדיקת עבודות ומבחנים (חמש שעות שבועיות)¹⁷.

לפי התלקיטים, ניצול מיטבי של השעות תומכות הוראה מאפשר פיתוח צוות, העמקת הקשר עם התלמידים, ביסוס הקשר עם ההורים וביצוע מטלות הקשורות לעבודת ההוראה במסגרת יום העבודה. עוד מציינים התלקיטים כי לשעות תומכות הוראה יש תרומה ניכרת בשני מישורים: (א) מיסוד עבודת צוות - למידת עמיתים, למידה מהצלחות וטיפוח לכידות חברתית בקרב צוות בית הספר; (ב) פיתוח מקצועי והעצמת המורה - שיפור ביצועים והישגים, תכנון העבודה לטווח קצר ולטווח ארוך וקריאת חומרי עבודה עדכניים ורלוונטיים.

במסמכי ההיערכות ליחידות המטה ולבתי הספר - מתנ"ה - נקבע כי הפעולות הנדרשות ברמת בית הספר ליישום השעות תומכות הוראה הן: איתור ומיפוי של צרכים בית-ספריים; הבניית פורומים לעבודת צוות; תכנון הפעילות המקצועית של כל מורה; ובניית מנגנונים להערכת ניצול יעיל של השעות תומכות הוראה.

התלקיטים מפרטים את שלבי הארגון של השעות תומכות הוראה בבית הספר ומעלים הצעות לביצוע נכון של שלבים אלה, בהן: (א) איתור ומיפוי של צרכים בית-ספריים, הגדרת נוהלי עבודה ובניית תכנית עבודה שנתית ליישום השעות תומכות הוראה, לרבות פירוט יעדים ופעולות

17 בקרב מורים שעובדים במשרה חלקית יתפלגו השעות הללו ביחס דומה (20% ישיבות צוות; 20% השתלמויות צוותיות; 10% שיחות עם הורים; 50% הכנת חומרים ובדיקת מבחנים). מורה רשאי לבצע שעות הוראה פרונטלית במקום השעות שנועדו להכנת חומרי הוראה ובדיקת עבודות ומבחנים, בתיאום עם מנהל בית הספר ובכפוף לצורכי המערכת, אך שיעור ההמרה אמור להיות שולי, בבחינת היוצא מן הכלל.

אופרטיביות להשגתם, לוח זמנים ומדדים להשגתם יעדי התכנית; (ב) קביעת הפורומים לעבודת צוות¹⁸, מיפוי המורים השותפים בכל צוות ושיבוץ מפגשי הצוותים במערכת השעות הבית-ספרית; (ג) מיפוי הצרכים המקצועיים של כל מורה ותכנון פעילותו המקצועית; (ד) תכנון מפגשים אישיים של מורים עם הורים; (ה) שיבוץ הפעילות המקצועית של כל מורה במערכת השעות האישית שלו ובמערכת השעות הבית-ספרית; (ו) בניית מנגנונים להערכת ניצול יעיל של שעות תומכות הוראה, לרבות קביעת מדיניות בית-ספרית; פיתוח כלים לבקרה על יישום השעות תומכות ההוראה ולהערכת ניצולן; וקביעת לוח זמנים לבקרה ולהערכה.

יישום השעות תומכות ההוראה

במסגרת מחקרי ההערכה הכמותניים והאיכותניים על יישום הרפורמה שביצעה ראמ"ה נבחן, בין היתר, ניצולן של השעות תומכות ההוראה והשפעותיהן על רכיבים שונים בעבודתם של המורים.

המחקרים של ראמ"ה העלו קשיים ניכרים בתכנון, ביישום ובבקרה של השעות תומכות ההוראה ומצאו שניצולן בידי המורים אינו אפקטיבי כלל ועיקר, אף שבשנת הלימודים התשע"ג הסתמן שיפור קטן לעומת שנת הלימודים התשע"ב.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן הביצוע של מרכיב השעות תומכות ההוראה באמצעות ביקורים בבתי ספר ושיחות עם מנהליהם ועם בעלי תפקידים אחרים בהם, וכן באמצעות מסמכים שהתקבלו מבתי הספר, ממחוזות משרד החינוך ומיחידות המטה שלו.

כמו בשעות הפרטניות, גם התמונה המצטיירת בכל הנוגע לשעות תומכות ההוראה היא שהליקויים שעלו במחקרי ההערכה של ראמ"ה בשנות הלימודים התשע"ב והתשע"ג נמשכו גם בשנת הלימודים התשע"ד.

עוד נמצא כי מרכיבים חשובים מהמתווה של משרד החינוך ליישום השעות תומכות ההוראה שפורטו בתלקיטים אינם מיושמים, כמתואר להלן.

תכנון: כאמור, התלקיטים ציינו את תהליכי התכנון לניצול אפקטיבי של השעות תומכות ההוראה על מרכיביהן השונים.

בביקורת נמצא כי בתי הספר אינם מבצעים בדרך כלל תהליך תכנון לניצול השעות תומכות ההוראה ואינם מגבשים תכניות עבודה שנתיות ליישומן, אלא מסתפקים בשיבוץ במערכת השעות של המורים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לצורך תכנון וניצול אפקטיביים של השעות תומכות ההוראה, על מטה משרד החינוך לספק הכשרה ופיתוח מקצועי מתאימים לצוותי הניהול בבתי הספר ולהטמיע בעבודתם מתודולוגיה שלפיה יוכלו לתכנן כהלכה את השימוש במשאב זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי באוגדן "כלים שלובים" פורסמו כלים לתכנון תכנית העבודה, לרבות הצעות לסדנאות לחדר המורים ודוגמאות לביצוע, וכי הוא הציע

18 כגון ישיבות מורים כלליות, מפגשי מועצה פדגוגית, וכן ישיבות של הנהלה, רכזי מקצוע, צוות מקצועי, צוות טיפולי, צוות חינוך חברתי, צוות מחנכים וישיבות עם גורמים חיצוניים (פיקוח, מדריכים, קצין ביקור סדיר וכדומה).

פיתוח מקצועי בנושא. עוד נכתב בתשובה כי חלק מהמפקחים הכוללים עסקו בנושא בישיבותיהם עם מנהלי בתי הספר, וכי הרפורנטים המחזויים הכינו חומרים על תכנון העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות חשיבותם של האמצעים שנקט משרד החינוך כמפורט בתשובתו, הממצאים של ראמ"ה ושל משרד מבקר המדינה בנוגע לתכנון העבודה השנתי של השעות תומכות ההוראה מעידים שלא היה באמצעים אלה כדי לתת מענה מספק לצורכי בתי הספר. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החינוך יבחן בקרב בתי הספר את הסיוע הנדרש להם מבחינה מקצועית כדי להבטיח קיומו של הליך תכנון בית-ספרי שנתי של השעות תומכות ההוראה, ויתאים לכך את האמצעים שהוא מספק לבתי הספר.

הקצאת השעות על פי ייעודיהן: החטיבות העליונות מדווחות למשרד החינוך את נתוני שעות עבודתם של עובדי ההוראה, לרבות מספר השעות תומכות ההוראה של כל מורה שהצטרף לרפורמה והתפלגותן לפי ייעוד מתוכנן (ישיבות עבודה; השתלמויות צוותיות; שיחות עם הורים; הכנת חומרים ובדיקת מבחנים; פעילות תומכת הוראה מסוג פרונטאל). ואולם, הנתונים על ייעודי השעות מדווחים עם הצטרפותו של המורה לרפורמה, כלומר הם ייעודים מתוכננים ואינם משקפים את השימוש בפועל שנעשה בשעות אלה.

משרד מבקר המדינה ניתח את נתוני השעות תומכות ההוראה ואת התפלגותן לייעודיהן המתוכננים נכון למאי 2014 ברמה הכלל-הארצית ובחלוקה למגורי חינוך (מגזר יהודי הכולל את החינוך הממלכתי, הממלכתי-דתי והחרדי, ומגזר המיעוטים הכולל את המגזר הערבי, הדרוזי והבדווי).

נבדקו כל השעות תומכות ההוראה של כל המורים שהצטרפו לרפורמה, ביישום מלא וחלקי, במשרה מלאה ובמשרה חלקית¹⁹. הבדיקה העלתה כי ההתפלגות המדווחת של השעות תומכות ההוראה אינה מתיישבת עם השיעור היחסי שנקבע להן בהסכם: חלקן של ישיבות הצוות גדול במידה ניכרת מהנדרש ועומד על 30% (במקום 20%), ובמגזר המיעוטים הוא גדול במגזר היהודי (35% לעומת 27%); לעומת זאת, חלקן של ההשתלמויות הצוותיות קטן מהנדרש ועומד על 14% (במקום 20%), ובמגזר המיעוטים הוא קטן במגזר היהודי (11% לעומת 15%). כמו כן, חלקן של הכנת החומרים ובדיקת המבחנים נמוך מהנדרש בשני המגזרים ועומד על 45% במגזר היהודי ו-39% במגזר המיעוטים (במקום 50%).

בהנחה שלעיתים קשה לחלק מספר מצומצם של שעות תומכות הוראה שמקבל מורה לכל הייעודים לפי היחס הנדרש, ביצע משרד מבקר המדינה בדיקה נפרדת שבה נבחנה התפלגות ייעודיהן של השעות תומכות ההוראה של מורים במשרה מלאה שהצטרפו ליישום מלא של הרפורמה, כלומר כל המורים שקיבלו עשר שעות תומכות הוראה. בדיקה זו העלתה התפלגות קרובה יותר לשיעור היחסי שנקבע בהסכם. עם זאת, בכל הנוגע לישיבות הצוותים ולהשתלמויות הצוותיות, הקצאת השעות דורשת תיקון: לישיבות הצוותים הוקצו ברמת המערכת כולה כ-25% מהשעות תומכות ההוראה (במקום 20% כנדרש), ולהשתלמויות הצוותיות הוקצו רק כ-15% (במקום 20%). גם כאן נמצאו פערים ניכרים בין המגזרים ובתוכם.

לבסוף נבדק מהו שיעור המורים העובדים במשרה מלאה וביישום מלא של הרפורמה שהתפלגות השעות תומכות ההוראה שלהם הולמת בדיוק את ההסכם²⁰. נמצא ששיעורם עומד על 51%, כלומר רק אצל חצי מהמורים מתפלגות השעות תומכות ההוראה כנדרש בהסכם. במגזר הדרוזי שיעור זה

19 נתוני השעות תומכות ההוראה של מורים עובדי מדינה המדווחים למשרד החינוך אינם כוללים פירוט של ייעודיהן, ולכן אינם נכללים בבדיקה.

20 נבדקה רק אוכלוסיית המורים שיש להם פירוט מלא לייעודים המתוכננים של עשר השעות תומכות ההוראה.

הוא הגבוה ביותר - 90%; במגזר הבדווי שיעור זה עומד על 62%; במגזר היהודי הממלכתי על 52%; במגזר היהודי הממלכתי-דתי על 49%; במגזר הערבי על 45%; ובמגזר היהודי החרדי השיעור הוא 0%.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי אכן חלקן של ישיבות הצוות בשעות תומכות ההוראה גדול במידה ניכרת מהנדרש, היות ו"מורים חברים ביותר מצוות אחד, ונדרשים להשתתף בישיבות רבות, בחלק מהכיתות (לדוגמה כיתות אמצ' ואתגר) נדרשים המורים ליותר ישיבות צוות". לעניין חלקן של ההשתלמויות הצוותיות הקטן מהנדרש מסר משרד החינוך כי "חלק מבתי הספר עסוקים בצרכים מידיים של התמודדות עם היבטים ארגוניים, הבנת ההסכם, היבטים תעסוקתיים וכו'", וכי "קיים קושי לאתר מרצים מתאימים לנושאים אלה למורי החט"ע, בעיה שמתעצמת במגזר המיעוטים". לעניין חלקן של פעולות הכנת החומרים ובדיקת המבחנים הנמוך מהנדרש מסר משרד החינוך כי "קיים מחסור בפניות עבודה ובתנאים פיזיים לקיום שעות אלה", וכי במהלך ההסתגלות לרפורמה הניצול של השעות תומכות ההוראה לצורך זה אינו מלא.

משרד מבקר המדינה סבור כי על משרד החינוך לקיים בקרה שוטפת על התפלגות השעות תומכות ההוראה לייעודיהן ולוודא כי עם ההתקדמות בפתרון בעיות ההסתגלות של בתי הספר המצטרפים לרפורמה תגדל ההלימה להתפלגות השעות הנדרשת בהסכם, וכך יצומצמו גם הפערים הניכרים בין מגזרי החינוך. אף כאשר מדובר במורים שיש להם פחות מעשר שעות תומכות הוראה (מורים במשרה חלקית או ביישום חלקי של הרפורמה), יש להקפיד ככל האפשר על הקצאה לייעודים ביחס הנדרש. כמו כן, יש צורך באיסוף נתונים על הביצוע בפועל של השעות תומכות ההוראה לפי ייעודיהן על פני זמן, שכן המידע הקיים היום במשרד החינוך על ההקצאה המתוכננת אינו מאפשר בקרה אפקטיבית על יישום השעות בפועל והערכה של תוצאותיהן.

ביצוע: בבתי הספר שבדק משרד מבקר המדינה מיושמת חלוקת השעות תומכות ההוראה לייעודיהן, והן משובצות במערכת השעות של כל המורים שהצטרפו לרפורמה. הקשיים העיקריים בניצול של שעות אלה התגלו בשעות המיועדות להכנת חומרי הוראה ולבדיקת עבודות ומבחנים, וכן בשעה המיועדת לקשר עם ההורים, כמפורט להלן.

בביקורת עלה שפעמים רבות השעות המוקצות להכנת מערכי שיעור ולבדיקת מבחנים אינן מספיקות (בעיקר בתקופה העמוסה של בחינות המתכונת), והמורים עובדים שעות רבות בבית. בכמה מבתי הספר התנאים הפיזיים אינם מספקים: חסרות פינות עבודה או שהן צפופות ולא מזמינות, ותשתית בית הספר אינה מתאימה לשהות ארוכה עד לשעות אחר הצהריים (ראו פירוט בפרק "התשתית הפיזית של בתי הספר").

הרכב אוכלוסיית התלמידים משפיע אף הוא על היכולת לנצל את השעות תומכות ההוראה. למשל, בבית ספר שמטפל באוכלוסיית תלמידים עם בעיות התנהגות ומשמעת קשות, ההוראה הפרונטלית מאתגרת ומעייפת במיוחד, והמורים מתקשים לנצל את השעות תומכות ההוראה שאחריהן לבדיקת בחינות ולהכנת חומרים. לפיכך חלק ניכר מעבודתם מתבצעת לדבריהם בבית. דוגמה נוספת: בבית ספר שלומדת בו אוכלוסיית תלמידים הטרוגנית מאוד, המורים נדרשים להכין לכל שיעור חומרי למידה בכמה רמות (כאשר בכל שיעור, בחלק המיועד לעבודה עצמית, התלמידים נחלקים לכמה רמות ועובדים על חומרים שונים). המורים אמנם מכינים את חומרי הלמידה בשעות תומכות ההוראה, אולם בשל היקפה של עבודה מורכבת זו הם אינם מספיקים בדרך כלל לבדוק בחינות בשעות הללו ונאלצים לעשות זאת בבית, כלומר חלק ניכר מעבודתם עדיין מתבצע לאחר תום יום העבודה הרשמי.

בביקורת עלה שהשעה השבועית המיועדת לפגישות עם הורים אמנם מוגדרת במערכת של כל מורה, אך בפועל רוב הפגישות אינן מתקיימות בשעה זו, משום שההורים בדרך כלל אינם יכולים

להגיע בשעות העבודה, והמורים קובעים מועדי פגישות שנוחים להורים. לעתים קרובות מתקיימות הפגישות בשעות שלאחר סיום יום העבודה הרשמי של המורה.

רבים מהמורים מתקשים אפוא לנצל ביעילות את השעות תומכות ההוראה וממשיכים לבצע את עבודתם בכתיהם, לאחר יום העבודה. על משרד החינוך לבחון אמצעים לייעול את עבודת המורים בשעות תומכות ההוראה ולהגדיל את ניצולן ככל האפשר, וכך בכך לבחון דרכים להכיר בעבודת המורה שנעשית לאחר יום העבודה, כאשר אין כל אפשרות לעשותה במסגרת השעות תומכות ההוראה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי "העבודה המוטלת על המורים לעיתים רבה ולא ניתן לסיים אותה בשעות תומכות ההוראה. ההרגל לעבוד בבית עדיין קיים אצל חלק מהמורים. לא הגיעו לפתרון חלק מהבעיות הפיזיות שמונעות עבודה מסודרת במסגרת שעות אלו. בנוסף, מורים רבים חברים במספר צוותים ועל כן משתתפים בישיבות רבות יותר מהשעות המוקצות לכך בתמהיל השעות התומכות הוראה. ולבסוף, מן הסתם כמו בכל פרופסיה ייוותרו למורים גם שאריות עבודה בבית, אלא שהמעבר ממצב בו מירב העבודה שמחוץ לכתה הייתה מוטלת על המורה בבית, למצב בו יש מסגרת מוגדרת ובה כלים משאבים וחשיכת צוות משותפת המעבירה את מירב העבודה למקום העבודה, תשפיע לא רק על מעמד המורה אלא גם על איכות עבודתו".

עוד מסר משרד החינוך כי ההסכם מאפשר לבצע חישוב חודשי של השעות תומכות ההוראה, כך שמורה יכול להישאר מעבר לשעות עבודתו הרשמית ביום אחד ולקזז שעות אלה ביום אחר, בתיאום עם המנהל ובהסכמתו; נוסף על כך, על פי החלטת ועדת ההיגוי מיום 28.5.13, אפשר לבצע חישוב דו-חודשי של השעות תומכות ההוראה, בתכנון מראש, כדי לאפשר למורים לעבוד יותר בחודשים העמוסים ולהיות מתוגמלים על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות הגמישות בחישוב השעות תומכות ההוראה, כמצוין בתשובת משרד החינוך, הבדיקה בשנת הלימודים התשע"ד העלתה כאמור שהמורים עדיין מבצעים עבודה רבה בכתיהם, לאחר שעות העבודה. לפיכך, ולמרות ההתקדמות בהעברת נטל העבודה שנעשתה בבית לתחום בית הספר, על משרד החינוך לבחון כיצד לסייע לצוותי ההוראה להשתמש ביעילות במנגנוני הגמישות שהציע, ובמידת הצורך אף לבחון את הגדלת הגמישות כדי לצמצם ככל האפשר את עבודת המורים הנעשית בכתיהם.

ב ק ר ה ו ה ע ר כ ה : התלקיטים מפרטים את מרכיבי הבקרה וההערכה של יישום השעות תומכות ההוראה: קביעת מדיניות בית-ספרית, פיתוח כלים וקביעת לוח זמנים לבקרה ולהערכה של יישום השעות תומכות ההוראה. על תהליכי הבקרה וההערכה להיות שיטתיים ומדידים, לאפשר לבחון את תרבות העבודה הבית-ספרית ולסייע לבית הספר להשביח תפוקות ותוצרים.

נמצא כי בבתי הספר לא מתבצע בדרך כלל תהליך מובנה של פיקוח ובקרה על ניצול השעות תומכות ההוראה: לא נקבעה מדיניות בית-ספרית; לא פותחו כלי בקרה אפקטיביים, למעט יוזמות מקומיות; ולא נקבע לוח זמנים שנתי לביצוע הבקרה. בתי הספר גם אינם מבצעים תהליכי הערכה מעצבת ומסכמת של יישום השעות תומכות ההוראה, וממילא אין בידיהם נתונים מדידים שיאפשרו לבחון ביסודיות את ניצול השעות הללו ולשפר אותן בהתאם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי "האגף לחינוך על יסודי המליץ על תהליכים דרכי דיווח לקיום תכנון, מעקב ובקרה על שעות אלה. ארגון המורים הנחה את המורים אחרת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מטה משרד החינוך אמנם התווה בתלקיטים עקרונות לבקרה על יישום השעות תומכות ההוראה ולהערכתן, אולם עקרונות אלו לא יושמו ברמת בתי הספר. על משרד החינוך לסייע לבתי הספר, מתוך הסכמה ושיתוף פעולה עם ארגון המורים, לגבש את המדיניות והכלים הבית-ספריים הדרושים לצורך זה.

התשתית הפיזית של בתי הספר

מדיניות והנחיות

כאמור, במסגרת הרפורמה התארך שבוע העבודה של עובדי ההוראה, ונוספו לו שעות הוראה פרטנית ושעות תומכות הוראה. כדי לנצל שעות אלו ביעילות, יש להתאים את סביבת העבודה בבתי הספר הן להוראה הפרטנית והן לשהייה ממושכת של עובדי ההוראה.

מינהל הפיתוח²¹ אחראי לשיפור סביבת העבודה בבתי הספר ולהתאמתה למבנה שבוע העבודה החדש, ובין השאר להקמת פינות עבודה בבתי הספר המתאימות להוראה פרטנית ולעבודת המורים בשעות תומכות הוראה. מינהל הפיתוח קובע את מספר פינות העבודה שיוקמו בבית הספר לכל ייעוד ומעביר לידי הרשות המקומית שבתחומה מצוי בית הספר²² (להלן - מקבל ההרשאה) הרשאה תקציבית שבה מצוין מספר פינות העבודה שיוקמו לכל ייעוד והיקף התקציב שאושר לכך²³ (להלן - הרשאת הבינוי). הרשאת הבינוי מפרטת שיפוצים קלים שדרושים לצורך התאמה וחלוקה של החדרים (כגון הקמת קירות גבס), וכן את הריהוט והציוד הבסיסי שאמורים להימצא בהם.

משנת 2011 ועד אפריל 2014 הקצה משרד החינוך 165 מיליון ש"ח להקמת פינות עבודה ב-727 בתי ספר הפזורים ב-205 רשויות מקומיות, מתוכם 444 בתי ספר שהצטרפו לרפורמה ו-283 שטרם הצטרפו לרפורמה²⁴.

מינהל הפיתוח, בשיתוף ארגון המורים ומשרד האוצר, גיבש הנחיות והמלצות להקמת פינות העבודה בבתי הספר (להלן - ההנחיות), ובהן מידות, פרוגרמות וסקיצות לסוגים אפשריים של פינות עבודה, תכולת פינות העבודה והציוד שיימצא בהן, וכן מפתח הקצאה לפינות עבודה להוראה פרטנית ולשעות תומכות הוראה (להלן - מפתח ההקצאה).

- 21 לפי אתר האינטרנט של משרד החינוך, תפקידי מינהל הפיתוח הם, בין היתר: הבטחת התנאים הפיזיים (בנייה של מוסדות חינוך חדשים וחידוש מבנים קיימים) לקיום הלימודים בכל הגילים; הבטחת אמצעים לוגיסטיים חלופיים לבניית קבע, כגון מימון מבנים זמניים, הסעות, שכר דירה וכדומה; השתתפות במימון הצטיידות בסיסית של כיתות חדשות; סיוע בעיצוב מבנה בית הספר, שיפור חזותו וטיפוח היבטים אסתטיים בסביבה הלימודית; הבטחת האמצעים התקציביים למימוש היעדים הראשיים שהוטלו עליו.
- 22 אם הבעלות על בית הספר היא של אחת מרשתות החינוך הגדולות - אורט, אמי"ת ועמל - תועבר הרשאת הבינוי ישירות לרשת.
- 23 מינהל הפיתוח קבע כי עלות ההקמה של פינת עבודה להוראה פרטנית תעמוד על 19,000 ש"ח, ועלות ההקמה של פינת עבודה למורים בשעות תומכות הוראה תעמוד על 16,500 ש"ח.
- 24 משרד החינוך עדכן בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 כי נכון למועד זה הוא העביר לרשויות המקומיות ולבעלויות הרשאות בינוי בסך כ-190 מיליון ש"ח להקמת פינות עבודה ב-795 בתי ספר, 121 מהם טרם הצטרפו לרפורמה.

תהליך ההקמה של פינות העבודה

עם העברת הרשאת הבינוי, רשאי מקבל ההרשאה להתחיל להקים את פינות העבודה. בהרשאת הבינוי נקבע כי תוקפה יהיה למשך שישה חודשים, ובסיומם על מקבל ההרשאה לדווח שהסתיימו עבודות הבינוי. לאחר מכן, ובכפוף לעמידה בתנאים שנקבעו, מעביר מינהל הפיתוח את התשלום למקבל ההרשאה. מינהל הפיתוח מבצע מעקב ובקרה על תהליך הקמת פינות העבודה באמצעות חברה חיצונית שנבחרה במכרז²⁵ (להלן - חברת המעקב).

משרד מבקר המדינה בדק בנתוני חברת המעקב מאפריל 2014 את שיעור בתי הספר שבהם הסתיימה הקמתן של פינות העבודה מתוך 727 בתי הספר שקיבלו הרשאת בינוי:

מהבדיקה עלה כי ב-40% מבתי הספר שקיבלו הרשאות בינוי (286 מתוך 727 בתי ספר²⁶) טרם הסתיימה הקמת פינות העבודה. שיעור בולט של בתי ספר שטרם הסתיימה בהם ההקמה נמצא במחוזות דרום (51%), מרכז (49%) ותל אביב (49%), (שיעורים אלה גבוהים לעומת מחוזות אחרים).

אשר ל-444 בתי הספר שהצטרפו לרפורמה, ברבע מהם (111 בתי ספר) טרם הסתיימה הקמת פינות העבודה, אף ש-40% מהם הצטרפו לרפורמה כבר בשנות הלימודים התשע"ב והתשע"ג. שיעור בולט של בתי ספר שטרם הסתיימה בהם ההקמה נמצא במחוזות ירושלים (39%), תל אביב (33%), דרום (33%), מינהל חינוך ירושלים (להלן - מנח"י)²⁷ (33%) ומרכז (27%). בשאר המחוזות - חיפה, צפון והמינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער (להלן - החינוך ההתיישבותי) - שיעור בתי הספר שהצטרפו לרפורמה וטרם הסתיימה בהם ההקמה אינו עולה על 15%.

אשר להתפלגות לפי שנת הצטרפות בית הספר לרפורמה, מהבדיקה עולה כי בקרב בתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב, במחוזות מנח"י, תל אביב ומרכז היה שיעור בתי הספר שטרם הסתיימה בהם ההקמה גבוה לעומת שאר המחוזות (17%, 14% ו-14% בהתאמה). בקרב בתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ג נמצא שיעור בולט של בתי ספר שטרם הסתיימה בהם ההקמה במחוזות תל אביב (55%), החינוך ההתיישבותי (50%) ומרכז (35%). בקרב בתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ד נמצא ברוב המחוזות שיעור גבוה למדי של בתי ספר שלא הסתיימה בהם הקמת פינות העבודה²⁸.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדר פינות עבודה להוראה פרטנית ולשעות תומכות הוראה בבתי ספר שהצטרפו לרפורמה פוגם מאוד ביישומם של מרכיבים חשובים אלה ואינו מאפשר למצות את מלוא התועלת שלהם. לפיכך, ראוי שמשרד החינוך יבחן את הנושא ויפעל למצוא דרכים לסיום מהיר של הקמת פינות העבודה, בייחוד בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה, כדי שלמורים יהיו תנאים הולמים וראויים לביצוע עבודתם.

25	ההתקשרות עם חברת המעקב הוארכה מפעם לפעם עד לסוף אפריל 2014.
26	444 בתי ספר שהצטרפו לרפורמה ו-283 בתי ספר שטרם הצטרפו אליה
27	מינהל חינוך ירושלים ממונה על החינוך הרשמי היהודי במערב העיר ירושלים (ממלכתי וממלכתי-דתי) ועל החינוך הערבי הרשמי במזרח העיר ירושלים.
28	במנח"י - 83%; בירושלים - 82%; בדרום - 71%; בחיפה - 67%; בתל אביב - 50%; במרכז - 43%; בחינוך ההתיישבותי - 38%; ובצפון - 31%.

משך ההקמה של פינות העבודה

כאמור, בהרשאת הבינוי נקבע כי תוקפה יהיה למשך שישה חודשים. משרד מבקר המדינה בדק בנתוני חברת המעקב את משכי הזמן שנדרשו להקמת פינות העבודה בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה. המועדים הקובעים לצורך חישוב משכי הזמן הם תאריך כניסת בית הספר לבקרה²⁹ ותאריך הבקרה האחרונה³⁰. מהבדיקה עולה כי משכי הזמן היו ארוכים בהרבה מאלה שנקבעו בהרשאות הבינוי:

משך הזמן הממוצע להקמת פינות העבודה בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב עמד על 586 ימים (יותר משנה ושבעה חודשים), פי שלושה ממשך הזמן שנקבע בהרשאות הבינוי; משך הזמן הממוצע להקמת פינות העבודה בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ג עמד על 511 ימים (כשנה וחמישה חודשים); בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ד עמד הממוצע על 484 ימים (כשנה וארבעה חודשים).

מתוך בתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב וסיימו את הקמת פינות העבודה³¹, לא סיים אותה אף לא בית ספר אחד בפרק זמן של עד חצי שנה. ב-20% מהם הסתיים התהליך בפרק זמן שבין חצי שנה לשנה, ב-43% מהם בפרק זמן שבין שנה לשנתיים, וב-37% בפרק זמן העולה על שנתיים. מקרב בתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ג וסיימו את הקמת פינות העבודה³², ב-9% מהם הסתיים התהליך בפרק זמן של עד חצי שנה, ב-21% בפרק זמן שבין חצי שנה לשנה, וב-70% בפרק זמן שבין שנה לשנתיים. מקרב בתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ד וסיימו את הקמת פינות העבודה³³, ב-4% מהם הסתיים התהליך בפרק זמן של עד חצי שנה, ב-56% בפרק זמן שבין חצי שנה לשנה, וב-40% בפרק זמן שבין שנה לשנתיים³⁴.

מהנתונים עולה כי שיעור ניכר מבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנות הלימודים התשע"ב-התשע"ד נדרשו ליישם אותה בהיעדר פינות עבודה בבית הספר כמתחייב, ובכמה מהם לאורך זמן רב. עוד נמצא כי לא חל שיפור במשכי הזמן להקמת פינות עבודה בבתי הספר במהלך השנים: משכי הזמן בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנות הלימודים התשע"ג והתשע"ד צפויים להיות, בסופו של דבר, דומים לאלו של בתי ספר שהצטרפו בשנת הלימודים התשע"ב, וייתכן שאף ארוכים יותר.

ביולי 2012, בטרם נפתחה שנת הלימודים התשע"ג, החליטה ועדת ההיגוי המצומצמת לפנות בכתב לראשי הרשויות המקומיות, למנהלי אגפי החינוך ברשויות המקומיות ולמנהלי בתי הספר שאמורים להצטרף לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ג, ולהדגיש בפניהם את הצורך לסיים את הקמת פינות

- 29 תאריך כניסת בית הספר לבקרה אינו חופף למועד כניסת בית הספר לרפורמה או למועד ההוצאה של הרשאת הבינוי, אלא בדרך כלל מעט מאוחר מהם. תאריך זה נבחר משום שבמקצת בתי הספר החלה הקמת פינות העבודה לפני הצטרפתם לרפורמה, וכן משום שאין נתונים מלאים על מועד הוצאתן של הרשאות הבינוי.
- 30 בבתי ספר שטרם הסתיימה בהם הקמת פינות העבודה, המועד האחרון לחישוב משך הזמן הוא 30.4.14, המועד שבו התקבלו הנתונים ממשרד החינוך. הנתונים בדבר משכי הזמן מתייחסים לכל בתי הספר שהיו עבורם תאריכי הבקרה הנדרשים לחישוב, ובהם בתי הספר שטרם הסתיימה בהם הקמת פינות העבודה.
- 31 92% מבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב.
- 32 69% מבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ג.
- 33 43% מבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ד.
- 34 בתי הספר האלה החלו להקים את פינות העבודה עוד בטרם הצטרפו לרפורמה.

העבודה עד לתחילת שנת הלימודים (בספטמבר 2012). במכתב פורטו סכומי הרשאות הבינוי שהועברו למקבלי הרשאות, וכן תאריכי העברת הרשאות.

מהנתונים עולה כי ברוב בתי הספר האלה (79%) לא הסתיימה הקמת פינות העבודה עד סוף שנת הלימודים התשע"ג. יתר על כן, כמעט בשליש מהם (31%) לא הסתיימה ההקמה גם בחלוף שנת הלימודים שלאחר מכן (התשע"ד). עוד יצוין כי ב-8% מבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב טרם הסתיימה הקמת פינות העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדר פינות עבודה בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה במשך תקופה ארוכה פוגע פגיעה קשה ביישום של מרכיבים מרכזיים ברפורמה, בייחוד ההוראה הפרטנית ועבודתם של המורים בשעות תומכות ההוראה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי ייתכן שמשך הזמן שנקבע מלכתחילה בהרשאת הבינוי אינו מציאותי ואף לא עודכן כך שיתאים לנדרש בפועל. לפיכך ראוי שמשרד החינוך יעדכן את משך הזמן הנדרש להקמת פינות העבודה בבתי הספר כך שישקף משך זמן ריאלי, וכן יאכוף על מקבלי הרשאות את העמידה בו כדי שסביבת העבודה בבתי הספר תאפשר יישום מיטבי של הרפורמה.

שיעור העמידה במפתח ההקצאה

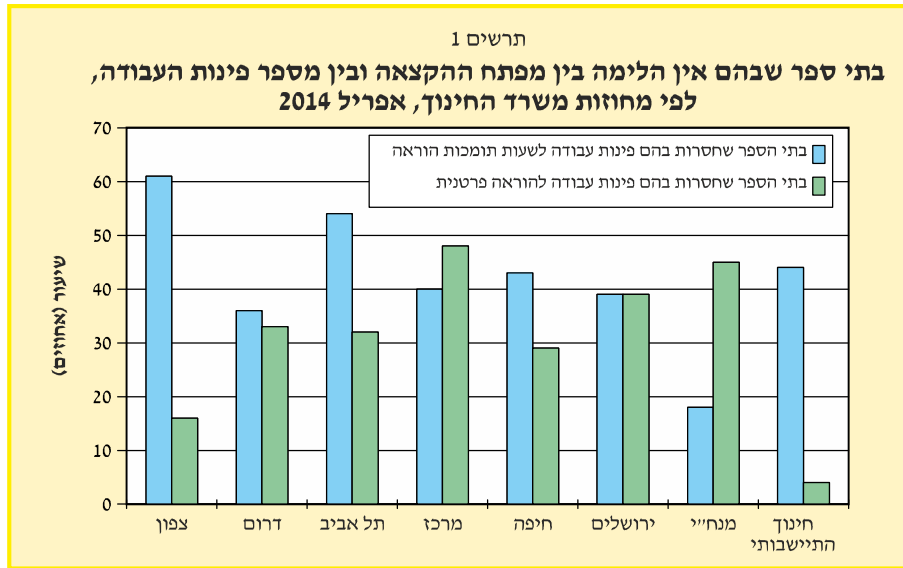
מפתח ההקצאה קובע כי בסיס ההקצאה להקמת פינות העבודה יהיה מספר כיתות הלימוד הקיימות בבתי הספר: מספר פינות העבודה המיועדות לשעות תומכות הוראה יהיה זהה למספר כיתות הלימוד הקיימות בבית הספר, ומספר פינות העבודה להוראה הפרטנית ייקבע לפי המפתח הבא: בבית ספר שבו 1-3 כיתות לא יוקמו פינות עבודה להוראה פרטנית; בבית ספר שבו 4-13 כיתות, תוקם פינת עבודה אחת; בבית ספר שבו 14-19 כיתות יוקמו שתי פינות עבודה; בבית ספר שבו 20-27 כיתות לימוד יוקמו שלוש פינות עבודה; בבית ספר שבו 28-35 כיתות יוקמו ארבע פינות עבודה; ובבית ספר שבו יותר מ-36 כיתות יוקמו חמש פינות עבודה.

משרד מבקר המדינה בדק את שיעור העמידה במפתח ההקצאה שנקבע בבתי הספר שבהם הסתיימה הקמת פינות העבודה (441 בתי ספר), כלומר את מידת ההלימה בין מפתח ההקצאה ובין מספר פינות העבודה בפועל³⁵. לשם כך נבדקו דוחות הבקרה של חברת המעקב שנכתבו לאחר ביקורים שקיימה בבתי הספר שבהם הסתיימה הקמת פינות העבודה. הדוחות מפרטים, בין היתר, את מספר פינות העבודה שהוקמו בכל בית ספר.

הבדיקה העלתה כי ב-38% (166) מבתי הספר לא התבצעה בקרה, ולכן משרד החינוך אינו יודע אם מספר פינות העבודה בפועל מתיישב עם מפתח ההקצאה. מתוך שאר בתי הספר שיש עליהם מידע (62%, שהם 275 בתי ספר), כמעט בחצי מהם (45%) אין הלימה בין מפתח ההקצאה ובין מספר פינות העבודה לשעות תומכות הוראה, וכמעט בשליש (29%) אין הלימה בין מפתח ההקצאה ובין מספר פינות העבודה להוראה פרטנית. כמו כן, בכ-16% מבתי הספר אין הלימה בין מפתח ההקצאה ובין מספר פינות העבודה בפועל הן לשעות הפרטניות והן לשעות תומכות הוראה.

בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות בתי הספר לפי מחוזות משרד החינוך, שבהם אין הלימה בין מפתח ההקצאה ובין מספר פינות העבודה בבתי הספר:

35 הבדיקה התבססה על נתוני מספר כיתות הלימוד בבתי הספר שהעביר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה ביוני 2014.



מהתרשים עולה כי בשיעור ניכר מבתי הספר, ברוב המחוזות של משרד החינוך, מספר פינות העבודה קטן מהנדרש לפי מפתח ההקצאה. זאת ועוד, מניתוח הנתונים עולה כי בבתי הספר שבהם אין הלימה בין מפתח ההקצאה ובין מספר פינות העבודה בפועל, יש רק כ-67% מפינות העבודה הנדרשות לשעות תומכות הוראה, ורק כ-27% מפינות העבודה הנדרשות להוראה פרטנית. במצב זה, ברבים מבתי הספר שהצטרפו לרפורמה אין למורים תנאים פיזיים מספקים לביצוע עבודתם.

מן הראוי שמשרד החינוך יבחן את האמצעים הנדרשים לצמצום הפערים בין מספר פינות העבודה הקיימות בבתי הספר ובין מספרן הנדרש לפי מפתח ההקצאה.

תערוך הקמת פינות עבודה בבתי ספר שלא הצטרפו לרפורמה

ועדת ההיגוי המורחבת קבעה באפריל 2012 שני אפיונים של רשויות מקומיות שיקבלו עדיפות בהקצאת התקציב להקמת פינות עבודה בבתי ספר שבבעלותן שטרם הצטרפו לרפורמה: (א) רשויות מקומיות שניכרת בהן מוטיבציה של ממש להצטרף לרפורמה; (ב) רשויות מקומיות שהוכיחו את יכולתן לנהל את יישום הרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב. לשם כך קבעה ועדת ההיגוי המורחבת כי הרפורמים המחוזיים של משרד החינוך ימליצו על סמך סיכומי ביניים ברמת בית הספר על רשויות מקומיות שלהן כדאי להעביר הרשאות בינוי להקמת פינות עבודה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במחוזות שנבדקו (תל אביב, מרכז וצפון) לא נמצא אצל הרפורמים המחוזיים תיעוד של המלצות בנושא תערוך רשויות מקומיות על פי החלטת ועדת ההיגוי המורחבת. כמו כן, לא נמצאו אצלם סיכומי ביניים ברמת בית הספר או בכל רמה אחרת, כך שלא ברור כיצד נבחנה יכולתן של רשויות מקומיות ליישם את הרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב, ואיך הוערכה המוטיבציה שלהן להצטרף לרפורמה.

בשנת התקציב 2013 נשארה במינהל הפיתוח יתרה תקציבית של 51 מיליון ש"ח להקמת פינות עבודה במסגרת הרפורמה. לפיכך החליטה ועדת ההיגוי המורחבת במאי 2013 לתקצב הקמת פינות

עבודה בכ-300 בתי ספר שטרם הצטרפו לרפורמה. ואכן, בשנת הלימודים התשע"ד תקצב מינהל הפיתוח 283 בתי ספר. עוד ביוני 2012 קבעה ועדת ההגוי המצומצמת, לצורך בחירת בתי הספר שיתוקצבו (ושלא כמו בהחלטת ועדת ההיגוי המורחבת מאפריל 2012), כי הרשאות הבינוי יועברו לבתי הספר שבהם השיעור הגבוה ביותר של עובדי הוראה שחתמו על טופס הסכמה להצטרפות לרפורמה (להלן - שיעור הצטרפות) ובסדר יורד.

כפועל לא ניתנה עדיפות לבתי הספר שבהם שיעור ההצטרפות היה הגבוה ביותר. במחוז צפון למשל תקצב מינהל הפיתוח בתי ספר שבהם אף לא אחד מעובדי ההוראה הצטרף לרפורמה, ולא תקצב בתי ספר עם שיעור הצטרפות גבוה יותר. כלומר אף שמשרד החינוך קבע אפיונים לתעדוף בתי ספר, בפועל נראה כי הוא לא תקצב בתי הספר לפי אפיונים אלה.

מעורבות גורמי משרד החינוך בהקמת פינות העבודה

כאמור, במסגרת הרפורמה הוקמו שתי ועדות היגוי - מורחבת ומצומצמת - שעסקו בהיבטים השונים של הרפורמה, בין השאר, בתהליך הקמת פינות העבודה בבתי הספר. בדיונים בשתי ועדות ההיגוי הציג מינהל הפיתוח מפעם לפעם את מצב הביצוע של הקמת פינות העבודה בבתי הספר ומסר עדכונים על היקף התקציבים המיועדים להקמת פינות העבודה, היקף ניצולם, היקף הרשאות הבינוי שהועברו למקבלי ההרשאות וכדומה.

עם זאת, בביקורת עלה כי סוגיות מרכזיות שנוגעות להקמת פינות העבודה בבתי הספר - כגון יישום מרכיבי הרפורמה בהיעדר פינות עבודה; התארכות משכי הזמן להקמתן; החסמים והקשיים בתהליך הקמתן; ומידת המעורבות של מחוזות משרד החינוך בתהליך - לא נידונו בוועדות ההיגוי, וממילא לא התקבלו בעניינן החלטות לצורך שיפור וייעול של תהליך ההקמה ושל יישום הרפורמה. למשל, באוקטובר 2012 (שנת הלימודים התשע"ג) דיווח מינהל הפיתוח לוועדת ההיגוי המורחבת כי טרם הסתיימה הקמת פינות העבודה ב-21 מבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב. באפריל 2014, כשנה וחצי לאחר מכן, דיווח המינהל כי טרם הסתיימה הקמת פינות העבודה ב-19 מבתי הספר האלה. בשני המקרים לא דנה ועדת ההיגוי בסיבות לכך.

באשר למעורבות המחוזות של משרד החינוך, אלה אחראים להובלת יישום הרפורמה בבתי הספר שבתחום אחריותם, ובכלל זה הקמת פינות העבודה. במרץ 2012 קבעה ועדת ההיגוי המורחבת כי "על הרפרנטים [המחוזיים] להיות מעורבים בתהליך בינוי פינות העבודה, ולהיות מעורים בעמדת הרשות ובפעולות הנקטות להשלמת המהלך".

מהבדיקה עולה כי במחוזות משרד החינוך שנבדקו (תל אביב, מרכז וצפון) לא היה בידי הרפרנטים המחוזיים מידע שוטף ומעודכן על היקף הביצוע של הקמת פינות העבודה בבתי הספר שבאחריותם, ובכלל זה פרטים על תהליך ההקמה בכל בית ספר. יצוין כי הרפרנטים המחוזיים, המשמשים בתפקידם זה נוסף על תפקידם כמפקחים כוללים, לא נתנו בעבודתם עדיפות גבוהה לתהליך הקמת פינות העבודה ולא ביצעו חלק מהמשימות שהוטלו עליהם, בין היתר עקב עיסוקיהם במשימות אחרות הכרוכות בתפקידי הפיקוח.

מחוז צפון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 כי המידע על היקף הביצוע של הקמת פינות העבודה בבתי הספר שבאחריותו היה חלקי, משום שהוא אסף באופן עצמאי מידע בנושא זה באמצעות מפקחי המחוז ומנהלי בתי הספר במחוז.

מעקב ובקרה על תהליך ההקמה

כאמור, מינהל הפיתוח מבצע - באמצעות חברת המעקב - בקרה על תהליך הקמת פינות העבודה בבתי הספר וציון. במסמכי המכרז נקבע, בין השאר, שהחברה תבצע מעקב ובקרה באופן מדגמי ועל בסיס תשאל טלפוני ותעביר למינהל הפיתוח מדי שבוע בשבוע דוח על התקדמות התהליך בבתי הספר. ואכן, חברת המעקב העבירה למינהל הפיתוח דוח שבועי שבו, בין השאר, פרטי בית הספר, מועד הצטרפותו לרפורמה, מועד כניסתו לבקרה, מועדי התשאולים שבוצעו בו ומצב ההתקדמות בביצוע העבודות, החל בקבלת הרשאת הבינוי, דרך הכנת תכנית העבודה, פרסום מכרז והתקשוריות לביצוע העבודות, וכלה בביצוע העבודות בפועל, השלמתן והגשת החשבונות לצורך קבלת התשלום ממשרד החינוך.

ואולם, מהבדיקה עולה כי משרד החינוך עשה שימוש מועט ולא יעיל בנתונים שהתקבלו מדוחות המעקב והבקרה. כך, מינהל הפיתוח לא הסתייע בהם להסרת החסמים המאריכים את משכי ההקמה של פינות העבודה ולפתרון הקשיים שבפניהם עומדים בתי הספר בתהליך ההקמה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי החסמים שבגללם מתארך משך הקמת פינות העבודה נבדקים ומטופלים באופן שוטף על ידי מינהל הפיתוח, ושהמינהל אף הציע כמה פתרונות לבתי ספר שהתגלתה בהם מצוקת מקום, כגון התאמת חללים, תוספת בינוי והקצאת מבנים יבילים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות הטיפול הנקודתי שזוכים לו בתי הספר עם מצוקת מקום, משכי הזמן להקמת פינות העבודה כמפורט לעיל לא התקצרו, ורבים מבתי הספר שהצטרפו לרפורמה נאלצים ליישם את מרכיביה לאורך זמן ללא פינות עבודה.

בתנאי המכרז נקבע כי חברת המעקב תבצע בקרות שטח בבתי הספר לאחר שהסתיימה בהם הקמת פינות העבודה ותכתוב דוח על ממצאיה בבית הספר שיפרט את מספר הפינות שהוקמו, מצבן הפיזי, מיקומן, מגוון הפעילויות המתבצעות בהן ותכולתן המדויקת: מספר המחשבים, החיבור לאינטרנט, מספר הכיסאות, מספר השולחנות, שקעי חשמל, תאי אחסון, מזגנים, וילונות ואביזרי הצללה (להלן - דוח בקרת שטח).

מהבדיקה עלה כי בפועל בוצעו בקרות שטח רק ב-62% (275 מתוך 441) מכלל בתי הספר שהסתיימה בהם הקמת פינות העבודה. ב-31% (51 מתוך 166) מבתי הספר שלא בוצעה בהם בקרת שטח כמתחייב, הסתיימה הקמת פינות העבודה כבר בשנים 2012-2013.

זאת ועוד, מינהל הפיתוח לא השתמש בדוחות בקרת השטח שביצעה חברת המעקב בבתי הספר, ולא ניצל את המידע הטמון בהם בדבר התאמתן של פינות העבודה להנחיות שנקבעו וליישומה המיטבי של הרפורמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שמשרד החינוך יבחן כיצד לנצל את המידע החיוני שנאסף בדוחות המעקב והבקרה ובדוחות בקרת השטח כדי לשפר ולייעל את תהליך ההקמה של פינות העבודה בבתי הספר.

בסוף אפריל 2014 הסתיימה תקופת ההתקשרות עם חברת המעקב, ובמאי 2014 חתם משרד החינוך על הסכם התקשרות חדש לביצוע המעקב והבקרה עם חברה אחרת. עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2014 עדיין לא החלה חברה זו בביצוע המעקב והבקרה. פירוש הדבר שלא מבוצעת כל

בקה על תהליך הקמת פינות העבודה בבתי הספר במשך ארבעה חודשים, ובידי משרד החינוך אין תמונה עדכנית של התקדמותו.

תקינות פינות העבודה לפי ממצאי בקרות השטח

פינות עבודה מיועדות לשהייה ממושכת ורצופה של מורים ותלמידים עד לשעות אחר הצהריים ואמורות להיות מוצבות במקום הולם בתוך סביבת עבודה מזמינה.

מינהל הפיתוח פירט בהנחיותיו כמה אפשרויות למיקום פינות העבודה בבית הספר, למשל שימוש בסגירה ותיחום של נישות בחלל קיים בתוך מבנה בית הספר; שימוש בחללים בנויים ובמבנים סגורים המשמשים לאחסון כגון האנגרים וחדרי טכנולוגיה פנויים; רכישת מבנים יבילים; ותוספת בניית קבע. כמו כן, מינהל הפיתוח קבע מהו הציוד הבסיסי הנדרש בפינות העבודה לצורך שימוש מיטבי בהן.

בישיבת ועדת ההיגוי המורחבת ממאי 2013 ציין יו"ר ארגון המורים כי בהיעדר פינות עבודה להוראה פרטנית, המורים מבצעים אותה במקומות שאינם מתאימים ומיועדים לכך, כגון ספריית בית הספר, חדרי המורים ופינות העבודה המיועדות לשעות תומכות הוראה. מצב זה משבש גם את עבודת המורים האחרים בבית הספר ומפריע לה.

משרד מבקר המדינה סקר את כל דוחות בקרת השטח של חברת המעקב ומצא שתוארו ליקויים חמורים במצבן של פינות העבודה שהוקמו, הן מבחינת עמידתן בהנחיות שקבע משרד החינוך והן מבחינת התאמתן לעבודת ההוראה בכלל וליישום הרפורמה בפרט. להלן פירוט הממצאים:

בנוגע לרבע מבתי הספר שבוצעה בהם בקרת שטח ציינה חברת המעקב כי פינות העבודה אינן מוכנות לשימוש, אם משום שלא הושלמו העבודות להקמתן ואם משום שחסר בהן ציוד. אף על פי כן, לא נמצא כי משרד החינוך הנחה את מקבלי ההרשאות להכשיר לשימוש את הפינות האמורות.

אשר לפינות עבודה לשעות תומכות הוראה, מסקירת דוחות בקרת השטח עולה כי ב-63% מבתי הספר (174 מתוך 275) הוקמו פינות עבודה לשעות תומכות הוראה במיקום שאינו הולם, מאחר שאינו מאפשר עבודה שקטה ורצופה, כגון מסדרון, חדר המורים, חדר האחות, חדר הישיבות, כיתת לימוד, ספרייה ואולם ספורט. פינות אחרות הוקמו במיקומים לא נגישים, כגון חדרי שמשמשים בעלי תפקידים בבית הספר, או במיקומים שאינם מזמינים, כגון מקלט או מרתף.

אשר לפינות עבודה להוראה פרטנית עלה כי ב-26% מבתי הספר (72 מתוך 275) הן הוקמו במיקום שאינו מאפשר הוראה כזאת בתנאים ראויים, כגון בחדר מורים, בספרייה, במסדרון, בחדרים המכילים פינות לשעות תומכות הוראה (בלא הפרדה), במקלט, במחסן, בחדר חשמל, בחדר ישיבות, בכיתת לימוד, בחדר שמשמש בעל תפקיד בבית הספר ואף בחצר בית הספר.

במקרים מסוימים נמצאו ליקויים חמורים יותר. למשל, פינות עבודה בבית ספר שחברת המעקב ציינה שאינן ראויות לשימוש - אחת מהן משמשת כמחסן, ומטבחון שאינו מחובר למים; פינות עבודה שהוקמו בפנית העישון של בית הספר; ביטול חדר המורים והסבתו לחדר עבודה לשעות תומכות הוראה; בניית קונסטרוקציה מתחת למערכת כיבוי האש בפינות העבודה וסימני רטיבות קשים בהן; ופינות עבודה אטומות לחלוטין, ללא חלונות ומיזוג אוויר. נמצא כי משרד החינוך לא בחן את המקרים הללו ולא פעל לתיקונם.

ביקורים לבדיקת תקינותן של פינות העבודה

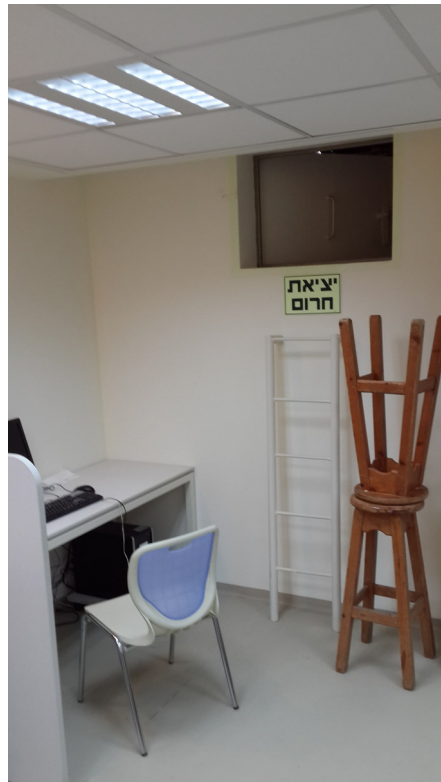
נציגי משרד מבקר המדינה בדקו את תקינותן של פינות העבודה בביקורים שקיימו ב-26 בתי ספר בשלושת המחוזות שנבדקו. בביקורת נבחנו הנושאים הבאים: התאמת מספר פינות העבודה

שהוקמו למפתח ההקצאה; עמידתן בהנחיות שנקבעו; והתאמתן לתכליתה של הרפורמה, קרי מתן מענה הולם לצורכי בתי הספר ולשיפור תנאי הלמידה והעבודה של עובדי ההוראה ושל התלמידים. ברבים מבתי הספר נמצאו ליקויים חמורים:

בשמונה מבתי הספר שנבדקו היה מספר פינות העבודה שהוקמו לשעות תומכות הוראה נמוך מהנדרש לפי מפתח ההקצאה³⁶, ובשלושה מהם לא הוקמו כלל פינות עבודה להוראה פרטנית³⁷. עוד נמצאו פינות עבודה הממוקמות במיקום שהוא בגדר ברירת מחדל, פינות עבודה שאינן מתאימות לעבודה בשעות תומכות הוראה או להוראה פרטנית, פינות עבודה שאינן מזמינות ופינות עבודה שאין בהן ציוד בסיסי כנדרש. להלן דוגמאות:

בבית הספר התיכון שמעון בן צבי בגבעתיים הוקמו פינות העבודה לשעות תומכות הוראה במקלט בית הספר המשמש לשעת חירום (ראו תמונה 1). צוות בית הספר מסר כי לקראת תרגילי שעות חירום שמתבצעים במקלט במהלך השנה, פינות העבודה מפורקות ונבנות מחדש לאחר מכן.

תמונה 1



- 36 בית הספר התיכון שמעון בן צבי בגבעתיים; בית הספר השש-שנתי הרצוג בחולון; בית הספר אורט רמת יוסף בבת ים; בית הספר המקיף אורט כרמים בכרמיאל; בית הספר התיכון בנחף; בית הספר המקיף דרכא על שם מקסים לוי בלוד; בית הספר התיכון הגליל בנצרת; בית הספר השש-שנתי על שם גינסבורג - האורן ביבנה.
- 37 בית הספר התיכון שמעון בן צבי בגבעתיים; בית הספר השש-שנתי הרצוג בחולון; בית הספר המקיף דרכא על שם מקסים לוי בלוד.

עיריית גבעתיים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 כי פינות העבודה לשעות תומכות הוראה הממוקמות במקלט מיועדות לשהייתם של המורים לפרקי זמן קצרים בין השיעורים ולא לשהייה ממושכת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תכליתה של הקמת פינות עבודה לשעות תומכות הוראה היא התאמת סביבת העבודה של המורים לשבוע העבודה החדש. המורים נדרשים לשהייה ממושכת בפינות העבודה, בין היתר לצורך הכנת חומרי למידה ולבדיקת עבודות ומבחנים.

בבית הספר התיכון על שם קלעי בגבעתיים הוקמו כמה מפינות העבודה לשעות תומכות הוראה (מקצתן משמשות גם להוראה פרטנית) בספרייה עירונית ששייכת לרשות המקומית וממוקמת צמוד לאחד ממבני בית הספר. הספרייה מרוחקת מהבניין המרכזי של בית הספר ומחדר המורים ומשמשת גם תלמידים שאינם לומדים בתיכון קלעי. כמה מפינות העבודה ממוקמות במסדרון שמוביל מבית הספר אל הספרייה, כך שאינן מתאימות לשעות תומכות הוראה ואף לא להוראה פרטנית.

עיריית גבעתיים מסרה בתשובתה כי פינות העבודה שהוקמו בספרייה העירונית ממוקמות בחדר המופרד בדלת כניסה עם דלת מקשרת לספרייה, וכי הן הוקמו באישור משרד החינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בסיוור שנערך במקום נמצא כי המסדרון משמש, בין היתר, לכניסת מבקרים לספרייה, ואף ממוקמת בו כוננית ספרים הנגישה לכול. סביבת עבודה כזו אינה מאפשרת את השקט הנדרש לעבודת המורים.

בבית הספר השש-שנתי הרצוג בחולון דיווח צוות בית הספר כי החדר שבו ממוקמות פינות העבודה לשעות תומכות הוראה עמוס מאוד, מאחר שהוא משמש מעין מרכזייה פדגוגית לפעילות בית-ספרית עם מערכת שעות קבועה מראש. הבדיקה העלתה כי פינות אלו גם אינן מצוידות כנדרש, וניכר כי אינן משמשות את המורים לעבודה בשעות תומכות הוראה (ראו תמונה 2).

תמונה 2



בבית הספר התיכון טכנולוגי נעמת אל-כרום במג'ד אל-כרום הוקמו פינות העבודה במסדרון בקומה השנייה של מבנה בית הספר, והגישה אליהן היא דרך מדרגות מתכת רעועות שתלויות מחוץ למבנה בית הספר.

רשת החינוך נעמת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 כי מבנה בית הספר מושכר מאדם פרטי, ולכן אי-אפשר לבצע בו שינויים על פי הנחיות משרד החינוך. בית הספר אמור לעבור למבנה מושכר אחר שנמצא בשלבי בנייה, והוא יתאם לדרישות הרפורמה.

בבית הספר סנט ג'וזף אקליריקי בנצרת משתמשות בפינות העבודה להוראה פרטנית רק רכזות השכבה ועובדת סוציאלית מטעם הרשות המקומית, ולמורים האחרים אין גישה אליהן.

בבית הספר העל-יסודי טכנולוגי במג'ד אל-כרום הוקמו פינות עבודה לשעות תומכות הוראה בצפיפות רבה, בלא מחיצות ובלא הציוד הנדרש. פינות אלו אינן מנוצלות לעבודה בשעות תומכות הוראה, וניכר כי לא נעשה בהן שימוש. זאת ועוד, בבית הספר הוקמה פינת עבודה אחת להוראה פרטנית בתוך מטבחון באופן שאינו מתאים לביצוע המשימה.

בבית הספר התיכון בנחף אין חלוקה ברורה בין פינות העבודה, וכמה מהן משמשות הן לשעות תומכות הוראה והן להוראה פרטנית. בבית הספר המקיף שאעור במג'ד אל-כרום (ראו תמונה 3) ובבית הספר המקיף אפרים קציר בחולון הוקמו פינות העבודה בחדרים המשמשים גם חדרי ישיבות, ולכן אי-אפשר לנצל אותן לייעודיהן במסגרת הרפורמה.

תמונה 3



עוד נמצא בביקורת כי התשתית הפיזית בכמה מבתי הספר³⁸ אינה מתאימה לשהייה ממושכת ורצופה של המורים גם מחוץ לפינות העבודה. למשל, חדרי המורים מוזנחים, צפופים וקטנים מלהכיל את כל עובדי ההוראה בבית הספר; חסרים חדרי שירותים ופינות ישיבה למורים; ואין קפטריות או מקומות הסעדה אחרים לצורך שהייה ממושכת ורצופה בין כותלי בית הספר לאורך כל

38 בית הספר התיכון שמעון בן צבי בגבעתיים; בית הספר השש-שנתי הרצוג בחולון; בית הספר התיכון על שם יצחק בן צבי בקריית אונו; בית הספר התיכון טכנולוגי נעמת אל-כרום במג'ד אל-כרום; בית הספר אשכולות ברנקו וייס בבת ים; בית הספר השש-שנתי על שם גינסבורג - האורן ביבנה; בית הספר עתידים על שם מ' אלישיב בחולון.

יום הלימודים. נראה כי משרד החינוך לא נתן את הדעת על כך במסגרת הרפורמה, ובפועל התאמת התשתית הפיזית של בית הספר לדרישות החדשות תלויה ביכולתה הכלכלית וברצונה הטוב של הרשות המקומית או של רשת החינוך שבבעלותה בית הספר.

יצוין כי מקצת הליקויים עלו גם בדוחות בקרת השטח של חברת המעקב, אך לא נמצא כי משרד החינוך נתן את דעתו עליהם, וממילא לא יזם פנייה לגורמים הרלוונטיים לצורך תיקונם, כך שברוב המקרים נשאר המצב על כנו.

משרד מבקר המדינה סבור כי מידת ההצלחה של הרפורמה בכתי הספר מושפעת במידה רבה מאופן היישום של מרכיביה, אך לשם כך נדרשת סביבת עבודה הולמת וראויה לניצול יעיל ואפקטיבי של שעות העבודה שהתווספו לשבוע העבודה של המורים. כמו כן, נדרש שדרוג של התשתית הפיזית הכוללת של בתי הספר, שרובם לא הוקמו מלכתחילה לצורך שהייה ממושכת של המורים. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ברוב המכריע של בתי הספר שנערכה בהם בקרת שטח (94%, שהם 259 בתי ספר) נפל לפחות פגם אחד בתהליך הקמת פינות העבודה: אי-הלימה בין מספר פינות העבודה שהוקמו למפתח ההקצאה; מיקום שאינו הולם; מחסור בציוד; אי-עמידה בהנחיות שנקבעו; ואי-התאמה לעבודת ההוראה במסגרת הרפורמה. מן הראוי שמשרד החינוך ינקוט את הפעולות הנדרשות כדי לאכוף על מקבלי ההרשאות את תיקון הליקויים שהועלו.

פיתוח מקצועי בית-ספרי

מדיניות והנחיות

הרפורמה כוללת מרכיב פיתוח מקצועי של עובדי ההוראה, שתכליתו לקדם צמיחה מקצועית של הצוות החינוכי; לתרום לעבודת הצוות; לשפר את ההוראה והלמידה בבית הספר; לסייע להעצמת הצוות ולהתפתחות בית הספר כארגון לומד; וליצור שפה פדגוגית אחידה ותרבות של למידה משותפת בנושאים מקצועיים.

בהסכם נקבעו עקרונות ההכרה בהשתלמויות המקצועיות של עובדי ההוראה לצורך קבלת גמולי השתלמות בשכרם, ונקבע כי "מתוך שעות הלימוד אשר נלמדו במסגרת השתלמות בית-ספרית (אשר אושרה לעניין גמול השתלמות על ידי משרד החינוך), ניתן יהיה להכיר ב-30 שעות בשנת לימודים לכל היותר, לצורך זכאות ליחידת גמול השתלמות".

במרץ 2012 פרסמו האגף לחינוך על-יסודי והאגף לפיתוח מקצועי לעובדי הוראה (להלן - האגף לפיתוח מקצועי) מסמך מדיניות לפיתוח מקצועי בית-ספרי והנחיות ליישום (להלן - מסמך המדיניות). המסמך מניח תשתית לפעילות הפיתוח הבית-ספרית השנתית מיום ההצטרפות לרפורמה ואילך, ואף מתווה את התכניות לפיתוח מקצועי בית-ספרי.

לפי מסמך המדיניות, בשנים הראשונות להטמעת הרפורמה בבית הספר יודגש הפיתוח המקצועי הבית-ספרי בשלושה תחומים מועדפים (להלן - התחומים המועדפים): (א) מאפיינים פדגוגיים-ארגוניים של הרפורמה (למידת הצדדים הארגוניים של הרפורמה והתארגנות מחודשת של בית הספר לפיה); (ב) ההוראה והלמידה במסגרת השעות הפרטניות והכרת היבטים רגשיים וחברתיים בלמידה פרטנית; (ג) העמקת השיח המשמעותי בין המורה לתלמיד ובין כל באי בית הספר, חינוך תחושת הערך העצמי והשייכות של התלמיד לכיתתו ולבית ספרו, הפחתת אלימות מילולית ופיזית, עידוד אחריות אישית של התלמיד ועוד.

יישום הפיתוח המקצועי הבית-ספרי

משרד מבקר המדינה בדק את יישום הפיתוח המקצועי הבית-ספרי אל מול התכנון של האגף לפיתוח מקצועי והאגף לחינוך על-יסודי, ובייחוד את הכשרת המורים להוראה פרטנית. הכשרה זו חיונית מפני ששילוב ההוראה הפרטנית בעבודתו של המורה היא בגדר שינוי פדגוגי יסודי באופי עבודתו בבית הספר.

מבדיקת נתונים על הפיתוח המקצועי הבית-ספרי שקיבל משרד מבקר המדינה מהאגף לפיתוח מקצועי עולה כי רק במיעוט בתי הספר שהצטרפו לרפורמה התקיים בשנות הלימודים התשע"ג והתשע"ד³⁹ פיתוח מקצועי בית-ספרי בתחומים המועדפים: רק ב-37 מתוך 324 בתי הספר שיישמו את הרפורמה בשנת התשע"ג (11%); ורק ב-103 מתוך 444 בתי ספר שיישמו את הרפורמה בשנת התשע"ד (23%). עוד עולה כי עד תום שנת הלימודים התשע"ד רק ב-57 מתוך 444 בתי הספר שהצטרפו לרפורמה (13%) התקיים פיתוח מקצועי בית-ספרי בנושא הוראה פרטנית. מכאן שקצב הכשרתם של המורים שהצטרפו לרפורמה בנושא ההוראה הפרטנית הוא נמוך למדי ואינו מספק, ולפיכך מורים רבים מלמדים שעות פרטניות במשך שנים בלא הכשרה הולמת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על האגף לפיתוח מקצועי לפעול להעלאת שיעור ההשתלמויות בתחומים המועדפים בבתי הספר שבהם מיושמת הרפורמה, שכן הקניית הידע הדרוש למורים בשנים הראשונות ליישומה חשובה להצלחתה ולהשגת יעדיה. נוסף על כך, בשל חשיבותה של ההכשרה המקצועית למורים בנושא הוראה פרטנית, על משרד החינוך לפעול להאצת תהליך ההכשרה בקרב מורים שהצטרפו לרפורמה במסגרת קורסים ייעודיים להוראה פרטנית, ואף לשקול פיתוח של מסלולי הכשרה נוספים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי עם תחילת יישום הרפורמה החל האגף לפיתוח מקצועי לגבש מדיניות לפיתוח המקצועי, ורק לקראת אמצע שנת הלימודים התשע"ב נשלחו הנחיות לפיתוח המקצועי לכל בתי הספר שהצטרפו לרפורמה. כתוצאה מכך, רק במיעוט מהם התקיים כבר בתחילת הרפורמה פיתוח מקצועי בית-ספרי בתחומים המועדפים. בשנה שלאחריה המספרים גדלו במידה ניכרת, אם כי עדיין לא מספקת, ולפיכך הנושא ייבדק בידי האגף לפיתוח מקצועי בשיתוף האגף לחינוך על-יסודי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההכשרה המקצועית של עובדי ההוראה בתחומים המועדפים היא נדבך חשוב ברפורמה וחיונית להצלחתה, וכי תשובתו של משרד החינוך מלמדת על היערכות לקויה ליישום הכשרה מקצועית זו בבתי הספר, שתוצאתה היא מיעוט בתי הספר שבהם יושמה.

39 בידי האגף לפיתוח מקצועי אין נתונים לשנת הלימודים התשע"ב, מאחר ששנה זו הייתה השנה הראשונה ליישום הרפורמה, ועדיין לא גובש מתווה מסודר לפיתוח המקצועי.

הערכת עובדי הוראה

הערכת עובדים היא תהליך של זיהוי הפעולות, הממדים והמרכיבים הדרושים לביצוע מוצלח במסגרת עיסוקים מוגדרים בארגון ומדידתם בעזרת מדדים אובייקטיביים ככל האפשר⁴⁰. הערכת עובדים נחשבת בספרות המחקרית אחד הכלים לניהול יעיל של המשאב האנושי בארגון ואחד האמצעים לשיפור מתמיד בתפקודו.

עד לרפורמה לא הוסדר תהליך שיטתי וקבוע של הערכה תקופתית לעובדי ההוראה בחטיבה העליונה. בהסכם נקבע כי "במסגרת הרפורמה, תבוצע הערכה של כלל המורים בבית הספר, על-ידי הנהלת בית הספר, בהתאם להנחיות מקצועיות של המשרד, שייקבעו בתיאום מוקדם עם ארגון המורים ובסיוע הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה)..."

בנובמבר 2011, לאחר שנחתם הסכם "עזו לתמורה", החלה לפעול ועדת היגוי לגיבוש מודל להערכת עובדי הוראה בחטיבה העליונה (להלן - המודל) בראשות מנכ"לית ראמ"ה ובהשתתפות נציגי ראמ"ה, משרד החינוך, משרד האוצר וארגון המורים. במאי 2012 סיימה הוועדה לגבש את המודל⁴¹ וקבעה כי תהליך ההערכה יחל בשנת הלימודים התשע"ג, ומדי שנה יוערכו בכל בית ספר שליש מהמורים, כך שכל מורה יוערך לפחות אחת לשלוש שנים. ביוני 2012 החל לפעול צוות היגוי של משרד החינוך ליישום המודל, שכלל בין היתר את נציגי המינהל הפדגוגי והאגף לחינוך על-יסודי (להלן - צוות ההיגוי), שטיפל בפרטי יישום המודל. כמו כן, התקיימו הדרכות למפקחים המחוזיים ולמנהלים בנוגע לתכנים הפדגוגיים של תהליך ההערכה. באוגוסט 2012 פרסמה ראמ"ה את כלי ההערכה למורים ולבעלי תפקידים בחטיבה העליונה.

בתחילת שנת 2013 נעצרה עבודת ההכנה ליישום תהליך ההערכה בשנת הלימודים התשע"ג בשל מחלוקת עם ארגון המורים בדבר שינוי בתהליך. עם יישום המחלוקת במרץ 2014 חודשה ההיערכות לקראת היישום משנת הלימודים התשע"ה ואילך. במהלך ההיערכות קבע צוות ההיגוי כי המפקחים המחוזיים יהיו הגורם המתכלל את הטמעת התהליך בבתי הספר: הם יכשירו את המנהלים במפגשי היכרות והכנה בשנת הלימודים התשע"ד ובשני מפגשי למידה והיוועצות בשנת הלימודים התשע"ה ויבצעו מעקב אחרי הערכת המורים.

באוגוסט 2014 נמסר לנציגי הביקורת כי תהליך ההערכה בבתי הספר בשנת התשע"ה, שיקיף שליש מהמורים, יתבצע בחודשים דצמבר 2014 - אפריל 2015, וכי בכל בית ספר יעברו שלושה בעלי תפקידים - רכז פדגוגי, יועצת חינוכית ואחד מרכזי השכבה - הכשרה חיצונית לביצוע ההערכה בהיקף של 30 שעות. בעלי התפקידים הללו יתחילו את ההכשרה בנובמבר 2014, וכבר במהלכה יתחילו לבצע הערכת מורים בבית הספר, וכך בכך יקיימו מפגשי הטמעה לשאר בעלי התפקידים בבית הספר, כדי שאלה ישתלבו גם הם בתהליך ההערכה. בעלי התפקידים שיבצעו את ההטמעה יקבלו תמיכה וסיוע שוטפים מהמנחים שיעבירו להם את ההכשרה.

40 חנה קורלנד, "מנהלים מעריכים מורים - בין תפיסה לביצוע", עיונים במינהל ובארגון החינוך, 31 (2010), עמ' 275.

41 במודל מפורטות הנחות היסוד של ההערכה ומטרותיה, וכן סדרת עקרונות ופעילויות ליישום תהליך ההערכה. הנחת היסוד המרכזית היא שתהליך הערכת מורים ושיתופם ומעורבותם הפעילה בתהליך זה יסייעו לשיפור ההוראה ולקידום הלמידה של התלמידים ורווחתם, לעיצוב דמותו של המורה הראוי ולטיפוח תהליכי למידה ושיפור מתמיד. מטרותיו הן, בין היתר, להציב מדדי איכות ורמות ביצוע מוסכמים ברמה ארצית ולסייע בשיפור הביצועים של סגל ההוראה ובקבלת החלטות ניהוליות הנוגעות למתן קביעות, קידום, מילוי תפקידים והפסקת עבודה.

משרד מבקר המדינה מציין כי עולים ספקות בדבר איכות הכשרתם המתוכננת של המעריכים שיתחילו לבצע את תפקידם בשנת הלימודים התשע"ה: ראשית, אף שמנהלי בתי הספר קיבלו הדרכה בעבר מהמפקחים, אין למשרד החינוך תמונת מצב ברורה בדבר ההכשרה הנדרשת להם כיום, וספק אם ההכשרה המצומצמת שיעברו מנהלי בתי הספר, המתוכננת לכלול מפגש היכרות והכנה כללי ושני מפגשי למידה והיוועצות עם המפקח, תאפשר להם לנהל היטב את הערכת המורים בבית ספרם ולבצע הערכה בעצמם. שנית, רק שלושה בעלי תפקידים בכל בית ספר יעברו הכשרה מקצועית חיצונית, וכל שאר בעלי התפקידים יסתפקו במפגשי הטמעה - שתוכנם עדיין לא נקבע - ואשר איכותם עלולה להיות נמוכה מזו של ההכשרה המקצועית החיצונית. כמו כן, בשל לוח הזמנים הצפוף, ייתכן שחלק ניכר מהערכות המורים בשנת הלימודים התשע"ה יתבצעו בידי מעריכים שטרם סיימו את ההכשרה או את ההטמעה הנדרשות. יודגש כי הכשרה לא מספקת מבחינה כמותית ואיכותית למנהלים ולרוב בעלי התפקידים עלולה להביא לפגיעה של ממש בתהליך הערכת המורים ובתוצריו.

משרד מבקר המדינה סבור כי על משרד החינוך להקפיד ולתת הכשרה איכותית ומקיפה לכל המנהלים ובעלי התפקידים בבתי הספר בטרם יתחילו לבצע בפועל את הערכת המורים. חשיבותה של הערכת המורה והשפעתה על מעמדו המקצועי, על קידומו ועל התפתחותו המקצועית מחייבות כי ביצועה יופקד בידי מעריך שקיבל את ההכשרה המיטבית לכך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי הוא מכיר בחשיבותה של הכשרה איכותית ומקצועית כבסיס ליישום הערכת המורים ובעלי התפקידים, ולכן יפעל בקרב מפקחים ומנהלים לזהות את הצרכים הנוספים למודל ההכשרה הבסיסי שנקבע.

אחריותם ותפקודם של דרג המטה והדרג המחוזי ביישום הרפורמה

ליישום הרפורמה אחראים מטה משרד החינוך (להלן - דרג המטה) ומחוזות המשרד (להלן - הדרג המחוזי). היחידות המרכזיות בדרג המטה האחראיות לכך הן הממונה על הרפורמה, האגף לחינוך על-יסודי, האגף לפיתוח מקצועי והאגף לבינוי ותקצוב. בעלי התפקידים בדרג המחוזי אשר אחראים ליישום הרפורמה בבתי הספר הם הרפרנטים המחוזיים לרפורמת "עוז לתמורה" (להלן - הרפרנטים המחוזיים), המדריכים המחוזיים להטמעת הרפורמה בבתי הספר (להלן - המדריכים המחוזיים) והמפקחים הכוללים על בתי הספר. נוסף על כך, משרד החינוך התקשר עם חברה חיצונית המפעילה מערך של מטמיעים - יועצים ארגוניים, אנשי חינוך ומנהלי בתי ספר לשעבר - ואלה אמורים לסייע למנהלי בתי הספר ולמורים בהיבטים הארגוניים של יישום הרפורמה.

דרג המטה

הממונה על הרפורמה במינהל הפדגוגי

הממונה על הרפורמה מונתה עם החתימה על הסכם "עוז לתמורה", ותפקידה לנהל את מהלך כניסתם של בתי הספר לרפורמה ולטפל בהיבטים הארגוניים והמינהליים של ההצטרפות. הממונה

על הרפורמה ממונה מבחינה מקצועית על הרפורמים המחוזיים, הפועלים ליישם את מדיניות המטה בבתי הספר שבאחריות המחוז.

כאמור, מתחילת שנת 2012 ביקרה הממונה על הרפורמה ב-80 בתי הספר שהצטרפו לרפורמה ותייעדה בתום כל ביקור את ההתקדמות ביישום הרפורמה ואת הקשיים והמרכיבים הדורשים טיפול ושיפור. הסיכום נשלח למנהל בית הספר שבו נערך הביקור, למנהל המחוז, לרפורנט המחוזי ולמפקח.

עם זאת, הממונה על הרפורמה לא עקבה אחר הבעיות שעלו בסיכומיה ולא דרשה מבתי הספר דיווח על הצעדים שנקטו בעקבות הביקור. הממונה אמנם העבירה את סיכומיה גם למחוזות, אך לא וידאה שהם דואגים לתקן את הדרוש תיקון. בכך בעצם לא מיצתה את כלי הבקרה שהפעילה בהיקף נרחב מהשנה הראשונה ליישום הרפורמה.

האגף לחינוך על-יסודי במינהל הפדגוגי

האגף לחינוך על-יסודי אחראי להיבטים הפדגוגיים של הרפורמה, כפי שהם באים לידי ביטוי במתנ"ה ובתלקיטים, ובעיקר ליישום העבודה הפדגוגית בשעות הפרטניות ובשעות תומכות ההוראה. כדי לסייע לבתי הספר ביישום שעות אלה הוציא האגף כאמור מדריך מפורט בנושא ששמו "כלים שלובים". האגף פועל מול הרפורמים המחוזיים, ובייחוד מול המדריכים המחוזיים האחראים להטמעת המרכיבים הפדגוגיים של הרפורמה בבתי הספר.

בביקורת נמצא כי בידי האגף לחינוך על-יסודי אין מידע עדכני בדבר עמידתם של בתי הספר בהנחיות שפורטו במתנ"ה ובתלקיטים ובדבר יישום התכנון, הבקרה וההערכה של השעות הפרטניות והשעות תומכות ההוראה. לפיכך לא הייתה בידי האגף, שלוש שנים מתחילת יישומה של הרפורמה, תמונת מצב ברורה, מקיפה ומעודכנת על היקף היישום, על אופן היישום ועל תוצאותיו בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי בשנת הלימודים התשע"ב התבצעה באמצעות חברה חיצונית בקרה ארגונית ופדגוגית על ביצוע השעות הפרטניות והשעות תומכות ההוראה בעשרה בתי ספר, ובשנת הלימודים התשע"ג התבצעה בקרה פדגוגית על ידי חברה חיצונית אחרת, באמצעות שאלון, על ביצוע השעות האמורות בכל בתי הספר שהצטרפו לרפורמה. עוד מסר המשרד כי "עדיין מוקדם לנתח תוצאות השעות הפרטניות והשעות תומכות ההוראה, בשל העובדה שלא כל חדר המורים עובד על פי כללי ההסכם ומשום שמדובר בתוצר של שינוי פדגוגי ותפיסות חינוכיות שהטמעתן לוקחת זמן רב".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשנת הלימודים התשע"ד לא נערכה בקרה פדגוגית שתיתן לאגף לחינוך על-יסודי תמונת מצב מקיפה ומעודכנת על יישום ההיבטים הפדגוגיים של הרפורמה. כמו כן, יישום תכנית ארוכת טווח כדוגמת הרפורמה מחייב בחינה תקופתית של תוצאות הביניים שלה לצורך הפקת לקחים באשר להמשך היישום.

הטיפול בממצאי מחקרי ההערכה של ראמ"ה

מחקרי הערכה הם תשומה חשובה לדרג מקבלי החלטות בבואו להחליט על המשך המדיניות, על שינויה או על הפסקתה. יישומה של הרפורמה מלווה כאמור מתחילתו במחקרים איכותניים וכמותניים שמבצעת ראמ"ה. מחקר ההערכה הראשון (על שני חלקיו, כמותני ואיכותני) בדק את יישום הרפורמה בשנת הלימודים התשע"ב, והמחקר השני בדק את יישומה בשנת הלימודים התשע"ג, כדי לעמוד על מגמות שינוי מהשנה שלפניה. דוחות מחקרי ההערכה התשע"ב פורסמו בשנת 2013, ודוחות מחקרי ההערכה התשע"ג פורסמו בתחילת שנת 2014.

בעקבות הממצאים של מחקרי ההערכה על שנת הלימודים התשע"ב נקטו האגף לחינוך על-יסודי והממונה על הרפורמה פעולות להטמעת השינויים המתבקשים: באוקטובר 2012, על סמך ממצאים שנאספו במחקרים וטרם פורסמו רשמית, גובש מתווה להטמעת לקחים (להלן - המתווה) שכלל משימות לבינוי פינות העבודה, ליישום השעות הפרטניות והשעות תומכות ההוראה ולהבניית סיוע אפקטיבי אחיד ומתואם לבתי הספר. בנובמבר 2012 הוצגו בפני הרפרנטים המחוזיים ממצאי המחקרים ועיקרי המתווה שגובש. בספטמבר 2013, לאחר פרסום הממצאים הרשמיים, נערך דיון נוסף באגף לחינוך על-יסודי בהשתתפות הממונה על הרפורמה, ובאוקטובר 2013 גיבשו גורמים אלה מסמך נוסף של פעולות לביצוע, ובהן פעולות להעברת התפיסה המערכתית של הרפורמה כמסר פדגוגי ומינהלי אחיד לכל הגורמים המעורבים בהטמעתה, לגיבוש כלים ניהוליים לבעלי תפקידים בבתי הספר, לתמיכה במנהלים ועוד.

עם זאת, לא נמצא תיעוד בדבר מעקב של מטה משרד החינוך אחר ביצוע המתווה מאוקטובר 2012 ואחר ביצוע מסמך הפעולות מאוקטובר 2013, ולפיכך לא ברור באיזו מידה הם יושמו ומה היו תוצאותיהם. זאת ועוד, למרות חשיבותם של מחקרי ההערכה, לא נמצא תיעוד לעבודת מטה שנעשתה לאחר פרסומם של מחקרי ראמ"ה על שנת הלימודים התשע"ג, ולא נמצא כי התקיימו דיונים בממצאיהם, במסקנותיהם ובהמלצותיהם או שהתקבלו החלטות בדבר הפעולות שיש לנקוט בעקבותיהם ובדבר מעקב אחר ביצוען.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי בעקבות מחקרי ההערכה של ראמ"ה התקיימו דיונים, שופר מתווה ההדרכה לבתי הספר, שופרה והועמקה הכשרת המדריכים והרפרנטים, הותאמו תכני ההטמעה לתכני ההדרכה, התקיימה הדרכה פדגוגית למטמיעים, ושונה אופן הלמידה במפגשי המנהלים והמפקחים במחוזות, כך שהיא התבססה על למידת עמיתים של דגמים שונים לניהול השעות הפרטניות ושל יישום היבטים ארגוניים ופדגוגיים של "עוז לתמורה".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את השינויים שביצע משרד החינוך בעקבות ממצאי מחקרי ראמ"ה כמצויין בתשובתו ומוסיף כי על מטה משרד החינוך להקפיד לבצע עבודת מטה סדורה עם סיומו של כל מחקר הערכה תקופתי, לרבות דיון יסודי בממצאיו, במסקנותיו ובהמלצותיו, קבלת החלטות מסודרת ומעקב אחר ביצוען. כמו כן, עליו להקפיד על תיעוד מלא של עבודת מטה זו, הן לצורך שקיפותה והן לצורך הפקת לקחים הנוגעים לעבודת המטה בכלל וליישום הרפורמה בפרט.

הדרג המחוזי

הרפרנטים המחוזיים

בכל אחד ממחוזות משרד החינוך מונה כאמור רפרנט מחוזי ליישום הרפורמה, האחראי להטמעתה בבתי הספר במחוז. תפקידיו העיקריים, כמו שהגדיר מטה משרד החינוך, הם: שותפות בקביעת מדיניות מחוזית להטמעת הרפורמה; גיוס בתי הספר להצטרפות לרפורמה; ליווי תהליך ההצטרפות של בתי הספר; גיוס מדריכים מחוזיים, שיבוצם, הפעלתם והנחייתם; תיאום כניסת המטמיעים לבתי הספר; סיוע למנהל המחוז בהובלת המפקחים הכוללים לאחריות ישירה על יישום הרפורמה; תיאום בין כל בעלי התפקידים המעורבים ביישום הרפורמה - מטה, מחוז, מדריכים, מטמיעים, מפקחים כוללים, בעלי בתי הספר (רשויות מקומיות ורשות חינוך), מנהלי בתי הספר וארגון המורים; ניהול הפקת מידע ממסד נתונים, עדכונו השוטף והנגשתו לגורמים הרלוונטיים; וביצוע תהליכי מעקב, בקרה והערכה של יישום הרפורמה בבתי הספר.

משרד מבקר המדינה בדק את עבודתו של הדרג המחוזי בשלושה מחוזות - תל אביב, מרכז וצפון - ובכלל זה נבדקה עבודת הרפרנטיות המחוזיות.

1. רפרנטיות מחוז מרכז היא גם מפקחת כוללת על בתי הספר העל-יסודיים בראשון לציון, ורפרנטיות מחוז תל אביב היא גם מפקחת כוללת על בתי הספר העל-יסודיים ברמת גן ובפתח תקווה. רפרנטיות מחוז תל אביב ציינה כי מצב זה יוצר אצלה עומס עבודה כבד וקושי רב לבצע כראוי את משימותיה כרפרנטיות מחוזית. לתפיסתה, ביצוע מיטבי של תפקידי רפרנטיות מחוזית לנושא הרפורמה מחייב שתקדיש את מלוא זמנה למשימה זו. הרפרנטיות המחוזית במחוז צפון אינה משמשת גם מפקחת כוללת על בתי ספר, אך משמשת גם רפרנטיות לרפורמת "אופק חדש". לדבריה, יש לה די זמן לבצע את תפקידיה בהטמעת רפורמת "עוז לתמורה" באופן מקיף ויסודי.

תפקידם של הרפרנטים המחוזיים עלה לדין כבר בתחילת יישומה של הרפורמה. בשיבה שנערכה במטה משרד החינוך בדצמבר 2011 בנושא הפקת לקחים ותכנון לקראת שנת הלימודים התשע"ג, נאמר בסיכום הישיבה: "יישום הרפורמה במחוזות דורש זמן רב. חלק מהרפרנטים הינם מפקחים כוללים בפועל, ואינם יכולים להקדיש את כל מרצם לנושא. על כן המלצתנו היא כי למפקח הרפרנט לעזוז לתמורה יצומצמו תחומי אחריותו האחריים כדי לפנות את זמנו לנושא זה".

אף על פי כן, משרד החינוך הותיר בידי כמה מהרפרנטים המחוזיים גם תפקידי פיקוח הדורשים נתח ניכר מזמנם. משרד מבקר המדינה סבור כי על מטה משרד החינוך ומחוזותיו לשקול לאמץ את דגם התפקיד של מחוז צפון בכל שאר המחוזות, כדי שהרפרנטים המחוזיים יוכלו למלא היטב את תפקידיהם הרבים והמורכבים.

2. במסגרת תפקידיו של הרפרנט המחוזי, עליו לפתח ולבצע תהליכי בקרה והערכה של יישום הרפורמה בבתי הספר במחוז, בתיאום עם האגף לחינוך על-יסודי ועם הממונה על הרפורמה. כמו כן, במפגש רפרנטים מחוזיים שהתקיים עם תחילת יישום הרפורמה (דצמבר 2011) צוינה חשיבותו של בניית מסד נתונים מחוזי של יישום הרפורמה: "ללא דיווח מסודר על התקדמות כל ביי"ס בתהליך היישום של הרפורמה לא ניתן יהיה להוביל החלטות נבונות. באחריות הרפרנט להקים את בסיס המידע של עוז לתמורה במחוז, שיהווה מקור הזנה של בסיס המידע הארצי... הרפרנט המחוזי אחראי על הפקת מידע ממסד הנתונים, עדכונו השוטף, ודיווח שוטף לפיו למנהל המחוז על הנעשה בכל בית ספר".

בביקורת לא נמצא במחוזות תל אביב ומרכז תיעוד של בקרה שיטתית של הרפורמות המחוזיות על יישום הרפורמה בבתי הספר. כמו כן, תיעוד סיכומי הפגישות של הרפורמות המחוזיות עם המדריכים המחוזיים ותיעוד דיווחי המדריכים לרפורמות על פעילותם בבתי הספר הם מעטים, חלקיים ודלים ואינם נותנים תמונת מצב סדורה ומקיפה של תהליך יישום הרפורמה בבתי הספר. במחוז צפון תיעוד הבקרה על יישום הרפורמה מפורט יותר, אולם אינו שיטתי ומלא די הצורך להיחשב בקרה סדורה. כמו כן, בשלושת המחוזות שנבדקו לא בנו הרפורמות המחוזיות מסדי נתונים שיקיפו את ההיבטים הארגוניים והפדגוגיים של יישום הרפורמה, וחוסר זה עלול לפגוע באיכות ההחלטות של הנהלת המחוזות בכל הנוגע להתקדמות הרפורמה. זאת ועוד, הרפורמות המחוזיות בשלושת המחוזות שנבדקו לא קיימו תהליכי הערכה כלשהם: לא הערכה מעצבת לשיפור תהליכי היישום במחוזותיהן, ולא הערכה מסכמת לצורך קבלת תמונת מצב על תוצאות היישום מדי תקופה.

ה מד רי כים המחוזיים

בעלי התפקידים במחוז המסייעים לבתי הספר להטמיע את מרכיביה הפדגוגיים של הרפורמה הם המדריכים המחוזיים, הכפופים לרפורמת המחוז. מאז תחילת הרפורמה ממונים מדי שנה בכל מחוז כמה מדריכים מקרב עובדי ההוראה, והם עוברים הדרכות בנושא הרפורמה והטמעתה. כל מדריך ממונה על קבוצת בתי ספר במחוזו ומקבל בדרך כלל יום או יומיים של הדרכה שהוא מעביר לבתי ספר בכל שבוע. בשיתוף הרפורמת הממונה עליו מתעדף המדריך את בתי הספר שבאחריותו מבחינת היקף הסיוע הנדרש לכל אחד מהם. הממונה על הפדגוגיה באגף לחינוך על-יסודי אחראית להדרכת המדריכים, והיא גם המרכזת של פורום המדריכים הארצי, המתכנס מדי כמה שבועות. המדריכים המחוזיים מתחילים לפעול בבתי הספר כחודשיים לאחר תחילת שנת הלימודים, לאחר שהמטמיעים (ראו להלן) קיימו סדרת פגישות עם הנהלת בית הספר, עם בעלי התפקידים ועם המורים.

על המדריך לסייע לבית הספר בפעילויות הדרושות ליישום הרפורמה, ובהן מיפוי צורכי המורים בתהליך יישום עבודתם ברפורמה; שיבוץ תלמידים לקבוצות העבודה בשעות הפרטניות; תכנון וארגון של השעות הפרטניות והדרכת המורים בדרכי הוראה ולמידה בשעות אלו; תכנון וארגון של העבודה בשעות תומכות ההוראה; תכנון וארגון של הפיתוח המקצועי הבית-ספרי; ופיתוח הקשר בין מורים, תלמידים והורים.

1. מטה משרד החינוך מקצה לכל מחוז, מדי שנה, מכסת ימי הדרכה לצורך הטמעת הרפורמה בבתי הספר, והרפורמת המחוזי מחלק בין המדריכים את מכסת ימי ההדרכה שקיבל מחוזו.

מהבדיקה עלה כי הרפורמים המחוזיים מתקשים לגייס מדריכים מקרב עובדי ההוראה, ולכן לא מנוצלים כל ימי ההדרכה שקיבל המחוז. הסיבה העיקרית לכך היא שהשכר המשולם למדריכים בגין ימי ההדרכה לא עלה כמו שכר המורים במסגרת הרפורמה, ומאחר שהמדריכים מגויסים מקרב המורים, הרי שהמרת חלק מימי ההוראה למשרת מדריך אינה כדאית מהבחינה הכלכלית (וכך לגבי מדריכים בכל תחומי ההדרכה), ובייחוד כשמדובר בעבודה קשה ותובענית המחייבת נסיעות ברחבי המחוז. בתשובתו ציין משרד החינוך כי "מסיבה זו קיימת גם תחלופה רבה של מדריכים מדי שנה. כך יוצא שמדריכים מקבלים הכשרה שנה שלמה ועוזבים את תפקידם, והמטה והמחוז נדרשים להכשיר מדריכים חדשים מדי שנה גם ברזי הרפורמה וגם במאפיינים הפדגוגיים".

במחוז מרכז התקשתה הרפורמת המחוזית לגייס מדריכים כבר מהשנה הראשונה לרפורמה: בשנה זו (התשע"ב) גויסו מדריכים, אך נוצלו רק חמישה מתוך שישה ימי הדרכה שהוקצו למחוז; בשנה השנייה לרפורמה לא הצליחה הרפורמת לגייס מדריכים והחזירה למטה את כל ימי ההדרכה שהוקצו למחוז (שישה). בשנה זו נפגשו הרפורמת המחוזית, הממונה על הרפורמה והממונה על הפדגוגיה של "עוז לתמורה" באגף לחינוך על-יסודי עם מנהלי בתי

הספר שהצטרפו לרפורמה כדי להדריך אותם ככל האפשר, והתבצעה ביניהן חלוקה גאוגרפית כדי להגיע לכמה שיותר בתי ספר. בשנת הלימודים התשע"ד אמנם גויסו מדריכות, אך נוצלו רק שישה מתוך עשרה ימי הדרכה. נוסף על כך, שוררת אי-ודאות תמידית בדבר המשך פעילותן של המדריכות וגיוס מדריכות חדשות.

בחינוך ההתיישבותי נוצלו שניים מתוך שישה ימי הדרכה שבועיים שהוקצו לו בשנת הלימודים התשע"ב, שלושה מתוך חמישה בשנת הלימודים התשע"ג, ושישה מתוך שמונה בשנת הלימודים התשע"ד. במחוז חיפה נוצלו שניים מתוך ארבעה ימי הדרכה⁴² בשנת הלימודים התשע"ב, ואחד מתוך שלושה בשנת הלימודים התשע"ג.

במחוז צפון דרשה הרפורנטית המחוזית מאז תחילת הרפורמה שהמדריכים יהיו בעלי ניסיון ניהולי בבתי הספר (סגני מנהלים או מנהלים), כדי שיוכלו להוביל את יישום הרפורמה ולעמוד מול צוותי המורים. ואולם, גיוס מדריכים מקרב אוכלוסיית יעד זו הוא כמעט בלתי אפשרי, גם משום שזמינותם לביצוע הדרכה היא נמוכה מאוד לעומת מורים, וגם בשל התגמול הנמוך יחסית למדריכים והמרחקים הגדולים שעליהם לנסוע בין בתי הספר במחוז צפון, שעליהם אינם מקבלים החזר כספי. לפיכך בשנות הלימודים התשע"ב והתשע"ג נוצלו רק מקצת ימי ההדרכה, ובשנת הלימודים התשע"ד כבר לא גויסו מדריכים כלל. הרפורנטית ציינה כי היא והמפקחים הכוללים מעבירים הדרכות לבתי הספר כמיטב יכולתם.

מאחר שמכסת ימי ההדרכה המוקצית לכל מחוז לצורך הטמעת הרפורמה אמורה לשקף את צורכי ההדרכה של בתי הספר, אי-ניצולם המלא פירושו שבתי ספר נותרים בלא ליווי וסיוע מספקים בתהליך. משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד החינוך לפעול להעלאת האטרקטיביות של משרות ההדרכה כדי להקל על הרפורנטים המחוזיים לגייס מדריכים מקרב המורים, וכך ליצור ודאות והמשכיות בתעסוקת המדריכים ולנצל כראוי את ימי ההדרכה. אשר למחוז צפון, ספק אם הרפורנטית המחוזית לבדה והמפקחים הכוללים המסייעים בידה יכולים לענות על צורכי ההדרכה של כל בתי הספר שהצטרפו לרפורמה ושיצטרפו אליה בעתיד, ולכן מומלץ לשקול לשנות את מדיניות גיוס המדריכים במחוז צפון ולבחון - כביתר המחוזות - מועמדים להדרכה מקרב מורים מיומנים ומנוסים.

2. פעילותם של המדריכים המחוזיים מתמקדת מדי שנה בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנה זו, ורוב ביקוריהם מתבצעים בבתי הספר הללו. המדריכים אמנם ממשיכים ללוות גם בתי ספר שהצטרפו לרפורמה קודם לכן, אם הם מתקשים בהיבטים מסוימים וזקוקים להמשך הדרכה, אך בתדירות הולכת ופוחתת. מכאן שתמונת המצב המדויקת והעדכנית ביותר על התקדמותו של בית הספר בהטמעת הרפורמה נמצאת בידי המדריך. כדי שלרפורנט המחוזי ולמטה משרד החינוך תהיה תמונת מצב מקיפה ועדכנית של התקדמות בתי הספר, של מצבם ושל צורכיהם בנקודות זמן מסוימות, עליהם לקבל את המידע מהמדריכים המחוזיים. משרד מבקר המדינה בדק את התייעוד ואת הדיווח של המדריכים על פעולות ההדרכה שביצעו בבתי הספר ועל תוצאותיהן.

נמצא כי במחוזות תל אביב ומרכז תיעוד זה הוא מועט, אינו שיטתי ודל בתכניו. אמנם מתקיימות פגישות סדירות פחות או יותר בין המדריכות המחוזיות ובין הרפורנטיות המחוזיות, אך הפגישות אינן מתועדות. במחוז תל אביב לא נמצאו דיווחים כתובים של המדריכות

42 הרפורנטית מועסקת על חשבון ארבעה ימי הדרכה מתוך מכסת ימי ההדרכה של המחוז, כלומר בשנת התשע"ב הוקצו למחוז שמונה ימי הדרכה, ובשנת התשע"ג הוקצו לו שבעה ימי הדרכה, אך רק חלק מהם יועדו להדרכה בבתי ספר.

לרפרנטיות, ובמחוז מרכז אמנם נמצאו דיווחים מעטים, אך אי-אפשר ללמוד מהם על התקדמותם של בתי הספר לאורך זמן, מאחר שהם מעטים מדי ואינם מפורטים די הצורך. במחוז צפון תיעוד של פעולות ההדרכה שביצעו בבתי הספר הרפרנטיות המחוזיות והמפקחים הכוללים אינו מלא ואינו שיטתי, וקשה ללמוד ממנו על ההתקדמות ביישום הרפורמה בבתי הספר לאורך זמן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי התקיימו מפגשים של הממונה על הפדגוגיה של "עוז לתמורה" באגף לחינוך על-יסודי עם צוותי המדריכים במחוזות, לעתים עם הרפרנט ולעתים בלעדיו, ומפעם לפעם התקיימו פגישות אישיות לחשיבה משותפת, היוועצות והדרכה.

משרד מבקר המדינה מציין כי אמנם יש במפגשים הללו משום אמצעי חשוב להעברת מידע מהמחוזות למטה על יישום הרפורמה, אך היעדר תיעוד מלא ושיטתי של פעילות ההדרכה בבתי הספר ושל פגישותיהם של המדריכים עם הרפרנט המחוזי עלול להקשות על הדרגים מקבלי ההחלטות במטה משרד החינוך ובמחוזותיו לקבל תמונת מצב מקיפה ועדכנית של הטמעת היבטיה הפדגוגיים של הרפורמה בבתי הספר. מצב זה יוצר גם חוסר שקיפות של הנעשה בבתי הספר בכל הנוגע להטמעת הרפורמה.

3. אמצעי חשוב נוסף לניהולה התקין של עבודת המדריכים המחוזיים, המשמש הן למעקב ובקרה אחר התקדמותה והן לבחינת תוצאותיה, הוא תכנית עבודה שנתית. לפיכך נבדק קיומה של תכנית עבודה שנתית להדרכה המחוזית בבתי הספר, וכן מרכיביה, המעקב אחר ביצועה ובקרת תוצאותיה.

בביקורת נמצא שבמחוז תל אביב הוכנו בשנות הלימודים התשע"ג והתשע"ד תכניות עבודה שנתיות למדריכים, אשר כללו את הפעולות הנדרשות, מועדיהן, הגורמים שעמם יש לשתף פעולה, אבני דרך בתום כל שלב בתכנית השנתית (תוצרי ביניים), כלים לשימושם של המדריכים והתפוקות הסופיות במונחים מדידים. עם זאת, לא נמצא במחוז תל אביב דיווח על ביצוע תכנית העבודה או תיעוד של בקרה תקופתית, ולא נמצא תיעוד המסכם את ביצוע תכניות העבודה בתום שנות הלימודים ואת מידת השגת יעדיהן. לפיכך, אין למחוז מידע על ביצוע תכנית העבודה ועל תוצאותיו, שהוא מידע חיוני לתכנון אפקטיבי של המשך יישום הרפורמה במחוז. במחוז מרכז לא נמצא שהוכנו תכניות עבודה שנתיות למדריכים. גם במחוז צפון, שבו כאמור לא פעלו מדריכים אך בוצעה פעילות הדרכה בידי הרפרנטיות המחוזיות והמפקחים הכוללים, לא נמצא שהוכנו תכניות עבודה שנתיות לפעילות ההדרכה בבתי הספר.

ה מ פ ק ח י ם ה כ ו ל ל י ם

בעלי תפקידים נוספים במחוז שאמורים לקחת חלק חשוב בתהליך הטמעת הרפורמה בבתי הספר הם המפקחים הכוללים על בתי הספר. תפקידיו העיקריים של המפקח הכולל בכל הנוגע להטמעת הרפורמה הם: העברת מידע מהמטה לבתי הספר; ייעוץ והנחיה להקצאה יעילה של משאב השעות שנוספו לבית הספר בעקבות הרפורמה; סיוע בהתאמת דרכי ההוראה בשעות הפרטניות; סיוע למנהל בתהליכי הפיתוח המקצועי למורים ובעיצוב השתלמות בית-ספרית בנושא הוראה בשעות פרטניות; ניהול משברים וטיפול בהתנגדויות לרפורמה באמצעות השתלמויות וסדנאות; הערכת תהליכים בית-ספריים; והערכת תוצרים. בשנות הלימודים התשע"ב-התשע"ד הועברו למפקחים ימי לימוד, כנסים וסדנאות על עקרונות הרפורמה, על תהליכי יישומה ועל פעילות המפקח במסגרתה.

עם זאת, ביחידות המטה הרלוונטיות - הממונה על הרפורמה והאגף לחינוך על-יסודי - ואצל הרפורמטיות המחוזיות במחוזות תל אביב ומרכז אין מידע על פעילותם של המפקחים הכוללים בתחום הטמעת הרפורמה בבתי הספר שבאחריותם. המידע על פעילות זו לא דווח למטה ולמחוזות, והם מצדם לא ביקשו אותו מהמפקחים. לפיכך משרד החינוך אינו יודע אם המפקחים ממלאים כראוי את חלקם בהטמעת הרפורמה בבתי הספר, בצד הרפורמטים והמדריכים המחוזיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מטה משרד החינוך להנהיג מתכונת דיווח של המפקחים הכוללים על פעולותיהם להטמעת הרפורמה בבתי הספר שבאחריותם, כדי שיוכל להעריך את תפקודם ואת הסיוע המקצועי הנדרש להם, בייחוד לנוכח מאות בתי הספר שעדיין צפויים להיכנס לרפורמה.

מ ע ר ך ה מ ט מ י ע י ם

כדי לסייע לבתי הספר בהתארגנות לקראת יישום הרפורמה והטמעתה, החליט משרד החינוך להפעיל מערך מטמיעים שילוו את בתי הספר המצטרפים לרפורמה ויסייעו למנהל ולצוות המורים בהתארגנות, בתכנון, בניהול ההטמעה וביישומה. לצורך כך מעסיק המשרד חברה חיצונית אשר מגייסת ומפעילה את מערך המטמיעים (להלן - מפעילת מערך המטמיעים).

על המטמיעים להכיר לעומק את תנאי הסכם ההעסקה שנחתם במסגרת הרפורמה; לתת מענה למנהלי בתי הספר ולמורים בנושאי כוח אדם, שכר וכל היבט ארגוני של הרפורמה; למפות את המשימות המוטלות על מנהל בית הספר ועל ועדת ההיגוי הבית-ספרית ליישום הרפורמה בבית הספר ולהובילם לקראת ראייה מערכתית של השינוי; לסייע באפיון מערכת השעות על פי התפיסה והתהליכים הבית-ספריים; ולהכיר את הממשקים של משרד החינוך הנותנים מענה להטמעת הרפורמה⁴³. משרד החינוך מכשיר את המטמיעים בשני ימי הכשרה מרוכזים, שבמהלכם הם לומדים לעומק את כל ההיבטים של הרפורמה, החל בפרטי הסכם השכר וכלה בתהליכי הובלת השינוי וההזדמנות הפדגוגית שהרפורמה מביאה עמה. כמו כן, משרד החינוך גיבש חומרי הדרכה למטמיעים בשיתוף מפעילת מערך המטמיעים.

משרד החינוך הקצה 13 שעות הטמעה לכל בית ספר, והן חולקו לשישה מפגשים עם מנהלי בתי הספר ועם צוות המורים. נקבע כי ניצול המפגשים הוא רשות, ואורכם משתנה מבית ספר אחד למשנהו לפי צרכיו ולפי החלטת המנהל. המנהל רשאי להודיע כי אינו מעוניין להמשיך את תהליך ההטמעה, גם אם טרם מיצה את כל המפגשים שהוקצו לו.

על פי המתווה שקבע משרד החינוך למפגשי ההטמעה, המפגש הראשון נועד להציג את הרפורמה בפני מנהל בית הספר, מפקח בית הספר ונציגי ארגון המורים, ובמסגרתו תוקם ועדת היגוי בית-ספרית ליישום הרפורמה בבית הספר, ויתבצע תכנון ראשוני של תהליך ההטמעה בבית הספר; המפגש השני נועד לתכנן את תהליך ההטמעה בבית הספר לפי צרכיו; במפגש השלישי יתקיים כנס בית-ספרי שבו תוצג מהות הרפורמה בפני צוות המורים; המפגש הרביעי נועד להבנות תהליכים ארגוניים ולאפיין את צורכי בית הספר לקראת בניית מערכת השעות; המפגש החמישי נועד לפתח מבנה ארגוני תומך פדגוגיה לפי הרפורמה ולהגדיר בעלי תפקידים; והמפגש השישי, שמתקיים לאחר פתיחת שנת הלימודים, נועד לרכז את מכלול הבעיות והקשיים של בית הספר בהטמעת הרפורמה וביישומה, וכן לבצע משותף על תהליך ההטמעה (להלן - המתווה).

43 "הפעלת צוותים לשילוב רפורמת 'אופק חדש' ורפורמת 'עוז לתמורה' במערכת החינוך", מכרז 26/8.2012.

מניתוח קובץ הנתונים של מפעילת מערך המטמיעים על מפגשי ההטמעה שהתקיימו בבתי הספר שהצטרפו לרפורמה בשנת הלימודים התשע"ד, עולה כי רק 42 מתוך 121 בתי הספר (כ-35%) קיבלו הטמעה מלאה לפי המתווה שנקבע. בתשעה בתי ספר (כ-7%) התקיים רק מפגש אחד, ובתשעה בתי ספר אחרים (כ-7%) התקיימו שני מפגשי הטמעה בלבד. מכאן ששיעור ניכר מבתי הספר בחרו שלא לקבל סיוע בהתארגנות ובניהול תהליך הטמעת הרפורמה.

זאת ועוד, ב-36 בתי ספר (כ-30%) לא התקיים הכנס הבית-ספרי שבמסגרתו מוצגת מהות הרפורמה בפני צוות המורים, וב-69 בתי ספר (כ-57%) לא התקיים המפגש השישי שנועד להציף את הבעיות והקשיים בהטמעת הרפורמה וביישומה ולקבל משוב על התהליך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לבדוק לעומק את הסיבות לכך ששעות ההטמעה אינן מנוצלות על פי המתווה שנקבע ואת מידת התאמתו של המתווה לצורכי בתי הספר. במידת הצורך, יש לשנות את אופן הפעלת מערך המטמיעים כך שיענה על צורכיהם של בתי הספר המצטרפים לרפורמה.

על פי תכנית עבודה שהוציא המינהל הפדגוגי בשנת 2011, על המטמיעים לתעד את הפגישות המתקיימות בבתי הספר ולדווח על התקדמות ההטמעה למפעילת מערך המטמיעים. הדיווחים יועברו לממונה על הרפורמה, למפקח בית הספר ולרפרנט המחוזי.

מהבדיקה עולה כי דיווחי המטמיעים אינם מועברים לממונה על הרפורמה, למפקחים ולרפרנטים המחוזיים⁴⁴, וממילא לא נעשה שימוש במידע הטמון בהם.

משרד מבקר המדינה מציין כי היעדר המידע מקשה על הגורמים הרלוונטיים להפיק לקחים מתהליך ההטמעה ועלול לפגוע ביישום הרפורמה בבתי הספר. יתר על כן, יש בכך משום אי-מיצוי של המשאבים שהשקיע משרד החינוך בתהליך ההטמעה. לפיכך על המשרד להקפיד ולקבל את דיווחי המטמיעים ולהשתמש בהם באפקטיביות.

סיכום

רפורמת "עוז לתמורה", שיישומה בחטיבות העליונות החל בשנת הלימודים התשע"ב, נועדה להשיג שיפור ניכר בשכר המורים; העלאה של הישגי התלמידים ופיתוח יכולותיהם באמצעות הוראה בשעות פרטניות; ביצוע כל עבודת המורים בשעות שהייתם בבית הספר; יצירת תשתיות פיזיות ראויות בבתי הספר לטובת התלמידים והמורים; פיתוח מקצועי של המורים לאורך כל חייהם המקצועיים; והערכה תקופתית של כוח ההוראה. הביקורת בחנה את הליכי יישומה של הרפורמה עד כה ואת ההתקדמות בהשגת יעדיה.

44 למעט מחוז צפון שקיבל בשנות הלימודים התשע"ב והתשע"ג העתק מהדיווחים.

ממצאי הביקורת מלמדים על יישום חלקי ולקוי של מרכיבי הרפורמה ועל היעדר בקרה אפקטיבית על התהליך: מטה משרד החינוך, מחוזותיו ובתי הספר ביצעו בקרה מוגבלת ולא סדירה על יישום מרכיבי הרפורמה בבתי הספר ולא בחנו את השגת יעדיהם; רוב המורים שהצטרפו לרפורמה לא עברו הכשרה מקצועית בתחום ההוראה הפרטנית; חלק ניכר מהשעות תומכות ההוראה לא יושמו על פי ייעודיהן הנדרשים; ברבים מבתי הספר לא הוקמו התשתיות הפיזיות הנדרשות או שהוקמו במיקום לא הולם, ובדרך כלל משך הקמתן חרג בשיעור ניכר מפרק הזמן שהוגדר לכך; היערכות משרד החינוך להערכת המורים מעלה ספק בדבר האיכות והאפקטיביות של הכשרת המעריכים המיועדים; תוצריהם של מחקרי ההערכה של ראמ"ה לא טופלו בעבודת מטה סדורה במשרד החינוך; ובהיעדר שימוש מועיל בדוחות הבקרה על בינוי התשתיות הפיזיות בבתי הספר ובדיווחי המטמיעים על תהליך ההטמעה יש משום החמצה של ייעודיהם, לעתים עד כדי בזוז משאבים ציבוריים.

ניהול הרפורמה והבקרה על יישומה בידי דרגי המטה של משרד החינוך ובידי מחוזותיו, וכן אופן ביצועם של מרכיבי הרפורמה בבתי הספר כמו שהם משתקפים בממצאי הביקורת, אינם אפקטיביים דיים. עולה החשש כי גם כאשר תופעל הרפורמה במלואה בכל החטיבות העליונות, לא תפיק מערכת החינוך אלא שיפור דל לעומת המצב ערב הרפורמה.

משרד מבקר המדינה סבור כי כדי לשפר את תהליך הטמעתה של הרפורמה, להגדיל את האפקטיביות שלה ולנצל כראוי את המשאבים הרבים המושקעים בה, על משרד החינוך להפעיל בשיטתיות אמצעי פיקוח ובקרה מקיפים ומחייבים על יישום כל מרכיבי הרפורמה בכל הדרגים - יחידות המטה, המחוזות ובתי הספר - ביחוד בתחומי יישום השעות הפרטניות והשעות תומכות ההוראה, ולקדם את הקמת התשתיות הפיזיות הדרושות בבתי הספר ואת הכשרת המורים להוראה פרטנית. כמו כן, על המשרד ליצור מנגנוני ליווי והטמעה אפקטיביים ולמצות עד תום את התועלת הטמונה בממצאיהם של כלי בקרה והערכה קיימים כדי להפיק לקחים ולקבל החלטות לעתיד.

רפורמת "עוז לתמורה" בחינוך העל-יסודי היא מהלך ארגוני ופדגוגי רחב היקף שאמור להביא לידי שינוי יסודי בשגרת העבודה הבית-ספרית, הן מבחינת דפוסי עבודתו של המורה והן מבחינת ההתייחסות לצרכיו של התלמיד. כדי להשיג את יעדיה, נדרשת פעולה מהירה של מטה משרד החינוך ומחוזותיו לתיקון הליקויים שנמצאו ולהיערכות מקיפה להטמעה מוצלחת של הרפורמה בעתיד. זאת, בין היתר נוכח חילופיהם התכופים של שרי החינוך, המלווים בשינויים בהדגשי המדיניות, ביעדי המשרד ובתכניות הפעולה שלו. יודגש, כי המשאבים הגדולים המושקעים ברפורמת "עוז לתמורה" מחייבים את משרד החינוך להקפיד הקפדה מיוחדת על השגת השיפור המתבקש במערכת החינוך, בהתאם ליעדי הרפורמה.