

## הפיקוח על הוראת תחומי דעת

### תקציר

המזכירות הפדגוגית (להלן - המזה"פ) היא הגוף בעל הסמכות המקצועית העליונה במשרד החינוך בכל הנושאים הפדגוגיים שבמערכת החינוך, ובראשה מכהן יו"ר. באמצעות 60 מפקחים-מרכזים (להלן - מפמ"רים), המשובצים בשש יחידות במשרד, מקיימת המזה"פ פיקוח פדגוגי על הוראת כל המקצועות הנלמדים בבתי הספר. המפמ"ר אחראי לכל הצדדים התוכניים והפדגוגיים של מקצוע ההוראה שעליו הוא מופקד<sup>1</sup>. כל מפמ"ר גם מרכז את ועדת המקצוע, שתפקידה ליעץ ליו"ר המזה"פ בענייני המקצוע שעל הוראתו הוא מפקח. נוסף על הפיקוח הפדגוגי מקיים משרד החינוך גם פיקוח כולל על תפקוד בתי הספר, באמצעות מפקחים כוללים, האחראים בין היתר לבדיקת מידת ההתאמה של ההוראה בבית הספר לתכנית הלימודים ולהערכת עבודתם של מנהל בית הספר וצוות המורים.

### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה כמה עניינים הנוגעים לעבודת המפמ"רים, ובהם: הגדרת המקצועות הנלמדים במערכת החינוך, איש תפקיד יו"ר המזה"פ, המסגרת הארגונית של המפמ"רים, תפקיד המפמ"ר, המידע שבידי המפמ"ר על המקצוע שבפיקוחו, ועדות המקצוע, יישום ההנחיות הפדגוגיות של משרד החינוך להוראת המקצועות ואכיפתן, שיתוף הפעולה בין המפמ"ר לבין המפקח הכולל. הבדיקה נעשתה במשרד החינוך, בעיקר באמצעות שאלונים שהמפמ"רים התבקשו למלא.

### עיקרי הממצאים

1. למשרד החינוך אין רשימה אחידה המקובלת על כל יחידותיו של כל המקצועות הנלמדים במערכת החינוך.
2. יש חשיבות לתחימת גבולות בין המקצועות ולקביעת הנושאים שיילמדו בכל מקצוע באופן שיאפשר לדעת מה הם הנושאים הנלמדים בכל מקצוע ובכך ימנע ריבוי מקצועות עקב כפילויות. נמצא כי בכ-60% מהמקצועות קיימת חפיפה של נושאי הלימוד עם מקצוע אחד לפחות, ותהליך תחימת הגבולות אטי.
3. קיימת תחלופה תכופה של יושבי ראש המזה"פ, ובשנים 1992-2008 כל אחד מיושבי ראש המזה"פ כיהן בממוצע כשלוש שנים. חילופים תכופים אלה פוגעים ביכולתם של יושבי הראש להטמיע באופן מעמיק את מדיניות המשרד ואת התהליכים הפדגוגיים, שמטבעם דורשים זמן רב.

1 חלק מהמפמ"רים מפקחים על יותר ממקצוע אחד.

4. למפמ"רים אין כתובת אחת שאליה הם פונים לשם פתרון בעיות מקצועיות. ביזורים בכמה יחידות במשרד החינוך מקשה לקיים קשרי גומלין ביניהם: למעט פורום אחד, המשרד לא הקים פורומים נוספים למקצועות שיש להם מכנה משותף.
5. משרד החינוך הגדיר את תפקיד המפמ"ר לפני 20 שנה. המשרד היה ער לכך שהשינויים שחלו במערכת החינוך בתקופה זו חייבו גם שינויים בהגדרת תפקידו של המפמ"ר. אף על פי כן, המשרד לא עדכן את תפקיד המפמ"ר וסמכויותיו.
6. בידי המפמ"רים אין מערך שיטתי של איסוף נתונים לצורך מילוי תפקידם. חוסר במידע ומידע לא אחיד אינם מאפשרים לקבל תמונה כוללת של מצב הוראת המקצועות.
7. ועדת המקצוע שמרכז המפמ"ר פועלת כיועץ האקדמי למזה"פ בענייני המקצוע שבו היא עוסקת. נמצא כי ועדות המקצוע העוסקות ב-20%-33% מהמקצועות לא קיימו בין השנים התשס"ו-התשס"ח (2005-2008) ישיבות אפילו אחת לשנת לימודים, וממילא לא התקיימו דיונים על ההתפתחויות בתחום המקצועי ועל כיווני ההוראה של אותם מקצועות.
8. כשני שלישים מהמקצועות שלגביהם דיווחו המפמ"רים בשאלונים שמילאו על יישום ההנחיות הפדגוגיות של משרד החינוך, אינם נלמדים כנדרש בכל בתי הספר. להלן פירוט החריגות שעלו מדיווחי המפמ"רים:
- (א) יש בתי ספר שאינם מלמדים אחד או יותר מחמשת מקצועות החובה האלה: תורה שבעל פה לתלמידי המגזר הממלכתי, גאוגרפיה, ערבית, צרפתית ועברית.
- (ב) 11 מקצועות אינם נלמדים ברצף השנים הנדרש בחלק מבתי הספר, ואלה הם: מקרא, תורה שבעל פה והיסטוריה לתלמידי הזרם הממלכתי; ספרות והיסטוריה לתלמידי הזרם הממלכתי-דתי; עברית, גאוגרפיה, ספרות, צרפתית, מוסיקה, פיזיקה.
- (ג) ב-11 מקצועות אין מלמדים את כל הנושאים שנקבעו בתכנית הלימודים, ואלה הם: היסטוריה לתלמידי הזרם הממלכתי, תלמוד ותורה שבעל פה, תנ"ך והיסטוריה לתלמידי המגזר הדתי, גאוגרפיה, ספרות, מתמטיקה, עברית, חקלאות, מדע וטכנולוגיה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים ודת האסלאם לתלמידי המגזר הערבי.
- (ד) 26 מקצועות אינם נלמדים במספר השעות שקבע משרד החינוך, בכללם: גאוגרפיה, ערבית, כימיה, ביולוגיה, ספרות, אנגלית, עברית, מדעי המחשב, צרפתית, היסטוריה, מדעים וטכנולוגיה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, המורשת הדרוזית.
- (ה) הוראת 14 מקצועות אינה נעשית בידי מורים שהוכשרו ללמד אותם, בהם מתמטיקה, מדעי המחשב, היסטוריה, פיזיקה ודת האסלאם לתלמידי המגזר הערבי.
9. בשנים האחרונות לא נקט משרד החינוך סנקציות כלפי בתי ספר שאינם מלמדים את המקצועות השונים כנדרש בהנחיות הפדגוגיות שקבע. למפמ"רים אין סמכויות לאכיפת ההנחיות, ולצורך אכיפתן הם מבקשים סיוע מהמפקח הכולל, ממנהל המחוז או ממנהל בית הספר, אולם בדרך כלל אלה אינם מסייעים.

10. לא תמיד מתקיימים קשרי עבודה או קשרי עבודה שוטפים בין המפמ"רים ובין המפקחים הכוללים. עד סוף שנת 2008 לא הסדיר משרד החינוך את קשרי העבודה בין המפמ"רים למפקחים הכוללים.

### סיכום והמלצות

המזכירות הפדגוגית היא הגוף בעל הסמכות המקצועית העליונה במשרד החינוך בכל הנושאים הפדגוגיים שבמערכת החינוך. הפיקוח על הוראת מקצועות הלימוד נעשה באמצעות 60 מפקחים מרכזים (מפמ"רים). הוראת מקצוע אמורה להיעשות לפי תכנית לימודים הכוללת מתווה לימודי ברור, מלא ותקני לכל התלמידים במדינה ולפי ההנחיות הפדגוגיות שקבע משרד החינוך. נמצא שלא כל בתי הספר מלמדים את כל המקצועות לפי הנחיות אלה, והמשרד אינו אוכף את יישומן. כתוצאה מכך יש מקצועות, בהם מקצועות חובה כמו עברית, ערבית וגאוגרפיה, שאינם נלמדים כלל, או נלמדים שלא ברצף השנים הנדרש, שלא לפי תכנית הלימודים או שלא במספר השעות שקבע המשרד. לא-יישום ההנחיות הפדגוגיות להוראת מקצוע יש השפעה שלילית על הכישורים ועל רמת הידע של התלמידים.

הגדרת תפקיד המפמ"ר לא עודכנה מאז שנת 1989; הן לדעת הנהלת המשרד והן לדעת המפמ"רים ההגדרה מיושנת ואינה נותנת בידי המפמ"רים כלים נאותים לפיקוח על הוראת המקצועות ולאכיפת ההנחיות הפדגוגיות בעניינם.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד החינוך לבחון ביסודיות את מנגנון הפיקוח הפדגוגי, ובכלל זה לבצע בחינה יסודית של תפקיד המפמ"ר ושל הכלים העומדים לרשותו. עוד על המשרד לפעול לאכיפת ההנחיות הפדגוגיות שלו ככתבן וכלשונו בכל בתי הספר.



### מבוא

המזכירות הפדגוגית (להלן - המזה"פ) היא הגוף בעל הסמכות המקצועית העליונה במשרד החינוך בכל הנושאים הפדגוגיים שבמערכת החינוך<sup>2</sup>. סמכות זו כוללת את התוויית המדיניות הפדגוגית של המשרד, על פי העקרונות שקבעו במשך השנים שרי החינוך ומנכ"ל המשרד. בראש המזה"פ עומד יו"ר, ובמועד הביקורת כיהנה בתפקיד פרופ' ענת זוהר.

1. המזה"פ מקיימת באמצעות 60 מפקחים-מרכזים (להלן - מפמ"רים) פיקוח פדגוגי על ההוראה של עשרות מקצועות הנלמדים בבתי הספר. בחוזר המנכ"ל נקבע, שהמפמ"ר אחראי למקצוע ההוראה שהוא מפקח עליו, על כל צדדיו התוכניים והפדגוגיים כלפי המזה"פ<sup>3</sup>, ובכללם: יישום של תכניות לימודים ובקרה על יישומן; הנחיית מורים ואיסוף מידע. כל מפמ"ר מרכז את ועדת המקצוע שתפקידה לייצג ליו"ר המזה"פ בענייני המקצוע שעל הוראתו מפקח אותו מפמ"ר.

2 למעט הסמכויות הייחודיות של מינהל החינוך הדתי.

3 המפמ"רים של המקצועות הייחודיים למינהל החינוך הדתי אחראים כלפי מנהל המינהל.

2. נוסף על הפיקוח הפדגוגי מקיים משרד החינוך גם פיקוח כולל על תפקוד בתי הספר, באמצעות מפקחים כוללים הפועלים במחוזות המשרד ואינם מתמקדים בתחום דעת מסוים. המפקח הכולל אחראי<sup>4</sup> בין היתר להדרכתם ולהכוונתם של מנהלי המוסדות החינוכיים בנושאי תכנון והקצאה של משאבים, לבדיקת הביצוע של המדיניות החינוכית שקבע המשרד ואת מידת ההתאמה של ההוראה בבית הספר לתכנית הלימודים ולהערכת עבודתם של מנהל בית הספר וצוות המורים.
3. המפמ"רים משובצים בשש יחידות במשרד החינוך: 30 באגף המפמ"רים שבמזוה"פ; שבעה באגף לחינוך במגזר הערבי; חמישה באגף לחינוך במגזר הדרוזי; אחד באגף לחינוך מוכר; חמישה במינהל החינוך הדתי (חמ"ד); ו-12 במינהל למדע ולטכנולוגיה. מנהל אגף המפמ"רים, הכפוף ליו"ר המזוה"פ, מרכז את עבודת המפמ"רים בכל היחידות.
4. בחודשים אפריל-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה כמה עניינים הנוגעים לעבודת המפמ"רים, ובהם: הגדרת המקצועות הנלמדים במערכת החינוך, איוש תפקיד יו"ר המזוה"פ, המסגרת הארגונית של המפמ"רים, תפקיד המפמ"ר, המידע שבידי המפמ"ר על המקצוע שבפיקוחו, ועוד. המקצוע, יישום ההנחיות הפדגוגיות של משרד החינוך בהוראת המקצועות ואכיפתן, שיתוף הפעולה בין המפמ"ר לבין המפקח הכולל. הבדיקה נעשתה בעיקר באמצעות שאלונים שהמפמ"רים התבקשו למלא: משרד מבקר המדינה שלח שאלונים ל-58 מפמ"רים ו-52 מהם השיבו; עובדו הנתונים של 39 מפמ"רים המופקדים על המקצועות העיוניים, כגון מתמטיקה, גאוגרפיה, מקרא, לשון (שפת אם), אנגלית וספרות (להלן - השאלון). ניסוח השאלות בשאלון ועיבוד הנתונים נעשו בסיוע המעבדה לסטטיסטיקה בטכניון - מכון טכנולוגי לישראל.

## הגדרת המקצועות הנלמדים במערכת החינוך

בכל מערכת החינוך, החל בבית הספר היסודי דרך חטיבת הביניים (להלן - חט"ב) וכלה בחטיבה העליונה (להלן - חט"ע), נלמדים מקצועות מתחומי דעת שונים. לצורך קבלת תעודת בגרות על התלמיד ללמוד מקצועות חובה - מתמטיקה, אנגלית, לשון (שפת אם), תנ"ך, היסטוריה, ספרות, אזרחות וחינוך גופני - וכן מקצועות בחירה.

1. לדברי מנהל אגף המפמ"רים, המפמ"רים מפקחים על כ-100 מקצועות. אגף מערכות מידע במשרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי לפני כשלוש שנים הוכנה במינהל הפדגוגי רשימה של כ-160 מקצועות לחט"ע ורשימה של כ-60 מקצועות לגן, לבתי הספר היסודיים ולחט"ב. ניסיונותיו של משרד מבקר המדינה לקבל את רשימת כל המקצועות הנלמדים במערכת החינוך וקשרי הגומלין ביניהם לא צלחו, ונמצאו כמה רשימות שונות של המקצועות הנלמדים.

למשרד החינוך אין רשימה אחידה המקובלת על כל יחידותיו של כל המקצועות הנלמדים במערכת החינוך. המשרד היה ער לצורך ברשימה כזאת ולחשיבותה בכל הנוגע להגדרת הנושאים הנלמדים ולמניעת כפילויות של נושאי הלימוד במקצועות שונים. בתחילת המאה ה-21 מונתה "ועדה לבחינת הגדרת מקצועות ההוראה", אולם היא התפזרה בטרם סיימה את עבודתה.

- 4 על פי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956.
- 5 לא נשלחו שאלונים לשני מפמ"רים שאינם אחראיים על מקצוע מסוים.
- 6 בדיעבד הוברר שהשאלונים לא התאימו למפמ"רים למקצועות טכנולוגיים, ולכן עובדו רק נתונים שמסרו המפמ"רים למקצועות עיוניים.

גם ניסיון של מינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך להכין מודל שיקבע הגדרות ברורות לכל מקצוע ואת קשרי הגומלין בין המקצועות ובכללם הגבולות ביניהם (למשל בין אזרחות להיסטוריה), עדיין לא הסתיים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 כתבה מנהלת מינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך, כי "מינהל תקשוב יזם מודל זיקות מקצוע שהינו מודל אינטגרטיבי, המכיל קשרי גומלין בין המקצועות, ומאפשר סווג מקצועות לפי מאפיינים שונים. מודל זה נמצא בתהליכי יישום בקרב המפמ"רים". לדבריה, המודל הוצג במינהל הפדגוגי והוחלט כי תימשך מלאכת המיפוי, וכי המשרד יידרש לקבוע מי הגורם שבסמכותו לאשר פתיחה או סגירה של מקצוע הוראת מקצועות לימוד חדשים וביטול מקצועות לימוד.

ואולם הביקורת העלתה כי המודל שהזכירה מנהלת מינהל התקשוב לא הבשיל עדיין לכדי תכנית ליישום: מנהל אגף המפמ"רים מסר למשרד מבקר המדינה כי לא ידוע לו על מודל הנמצא בתהליכי יישום בקרב המפמ"רים. זאת ועוד, באוגוסט 2008 הגיש פרופ' דוד חן דוח שהכין לבקשת מנכ"לית המשרד גב' שלומית עמיחי ויו"ר המזה"פ. הדוח כולל המלצות הנוגעות לתכנון לימודים במסגרת עבודת המזה"פ ואגפי המשרד השונים. לדברי כותב הדוח, פרופ' דוד חן, "במשרד החינוך אין שום מוקד, פורום או יחידה המגדירים את מטרות החינוך וקובע מדיניות קוריקולרית מתאימה לכלל המערכת".

2. בשאלון התבקשו המפמ"רים לדווח אם יש נושאים, במקצוע שעל הוראתו הם מפקחים, הנלמדים גם במקצועות אחרים. מניתוח תשובותיהם עולה כי בכ-60% מהמקצועות (26 מ-43 מקצועות עליהם דיווחו המפמ"רים) יש חפיפה של נושאי לימוד עם מקצוע אחד לפחות. להלן דוגמאות לכמה מקצועות שלדברי המפמ"רים יש חפיפה ביניהם: גאוגרפיה ומדעי הסביבה ולימודי ארץ ישראל; ספרות ותאטרון; ביולוגיה ומדעי הסביבה; היסטוריה ולימודי ארץ ישראל; מחשבים ומידענות; מחשבת ישראל ותורה שבעל פה; אמנות ועיצוב במסלול הטכנולוגי ואמנות במסלול העיוני; חינוך גופני ומחול.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 כתבה יו"ר המזה"פ כי "בשנים האחרונות נעשה תהליך מודע, מכוון והדרגתי לצמצום החפיפה בין נושאי הלימוד במקצועות השונים". לדבריה, במסגרת זו אוחדו תכניות הלימודים של ביולוגיה ומדעי החיים והחקלאות; נעשים מאמצים לצמצם את החפיפה בין תכנית הלימודים במידענות ומדעי המחשב, עיצוב במסלול הטכנולוגי ואמנות ומקצועות אחרים. עם זאת היא ציינה כי "מדובר בתהליך איטי והדרגתי המוכתב ע"י קצב ההתחדשות של תכניות הלימודים".

משרד מבקר המדינה מעיר שגם אם חפיפה מסוימת בין תחומי לימוד היא בלתי נמנעת, יש חשיבות לתחימת גבולות בין המקצועות ולקביעת הנושאים שיילמדו בכל מקצוע באופן שיאפשר לדעת מה הם הנושאים הנלמדים בכל מקצוע ובכך ימנע ריבוי מקצועות עקב כפילויות. משרד החינוך לא הגדיר חד-משמעית מה הם המקצועות שיילמדו, ולא קיים דיון בשאלה אם יש מקום להמשיך וללמד את כל המקצועות הנלמדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת משרד החינוך לבחון באופן יסודי את הגדרת מקצועות הלימוד ואת התכנים הנלמדים בכל אחד מהם ולקבוע למי תהיה הסמכות לאשר פתיחה או סגירה של מקצוע.

## תפקיד יו"ר המזה"פ

יו"ר המזה"פ כפוף לשר ולמנכ"ל, ובין תפקידיו: להתוות את המדיניות הפדגוגית של מערכת החינוך; להנחות את שאר היחידות במשרד לפעול בהתאם למדיניות שנקבעה; לאשר את תכניות הלימודים בהתאם ליעדי מערכת החינוך; לבחון אפשרויות לפיתוח תכניות ויזמות חינוכיות; ולייצג את המשרד כלפי גופים העוסקים בנושאים פדגוגיים. יו"ר המזה"פ הוא חבר הנהלת המשרד, ויש לו השפעה מכרעת בכל הנוגע לעיצוב המדיניות הפדגוגית של מערכת החינוך ולפיקוח על יישומה.

קיימת תחלופה תכופה של יושבי ראש המזה"פ, ובשנים 1992-2008 כל אחד מי"ר המזה"פ כיהן בממוצע כשלוש שנים. בתשובות לשאלונים התריעו המפמ"רים על "היעדר רצף פדגוגי - קובעי המדיניות הפדגוגית מתחלפים בקצב מהיר. תחלופה זו אינה עולה בקנה אחד עם עקביות שמחייבת הליכים חינוכיים והטמעתם"; עקב כך המזה"פ "הפכה להיות גוף שמטרתו היא ליישם את האג'נדה של היו"ר הנוכחי", ונוצר "חוסר אמון בין המורים למערכת הפדגוגית וכאוס פדגוגי".

יו"ר המזה"פ אישרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "החילופין התכופים במערכת פוגעים ביכולת יו"ר המזכירות הפדגוגית להטמיע באופן מעמיק את התהליכים הפדגוגיים אשר מטבעם דורשים זמן רב".

כאמור, חילופים תכופים של יו"ר מזה"פ, פוגעים בקיום רצף פדגוגי. הטמעת תהליכים פדגוגיים נמשכת שנים ולכן תכנון ארוך-טווח, ללא שינויים תדירים, חיוני לפעילות תקינה של מערכת החינוך. בעניין זה קבעה ועדה ציבורית בראשות מר שלמה דוברת כי "התחלופה הגבוהה של שרי החינוך (8 שרים ב-14 שנה) הביאה לחוסר עקביות והמשכיות במערכת החינוך, חוסר יכולת לתכנן לטווח ארוך, שינויים תכופים בסדרי עדיפויות ובלבול וחוסר שקט במערכת החינוך, הזקוקה ליציבות ולעקביות"<sup>7</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לאפשר תכנון ארוך טווח, החיוני לפעילות תקינה של מערכת החינוך ולהטמעת תהליכים פדגוגיים כראוי, יש לשמור על רצף בניהול המזה"פ, ולהבטיח את קיום המדיניות הפדגוגית שהותווה. זאת, למשל, על ידי קביעת תקופת כהונה מינימלית בתפקיד היו"ר.

## המסגרת הארגונית שבה פועלים המפמ"רים

1. כאמור, 60 המפמ"רים משובצים בשש יחידות במשרד החינוך. בשאלון נשאלו המפמ"רים אם ביזורים בכמה יחידות משפיע על עבודתם. מרביתם (56%) השיבו שהביזור מכביד על העבודה, והיתר השיבו שהדבר אינו משפיע עליה או משפר אותה. בין היתר כתבו המפמ"רים כי הביזור יוצר כפילויות; גורם להיעדר ראייה מערכתית; גורם לכפילויות בתפקידים בתחומי המדעים והאמנות בין מפמ"רים באגף המפמ"רים שבמזה"פ לבין המפמ"רים במינהל מדע וטכנולוגיה; מכביד על ביצוע פעילות משותפת בין המפמ"רים, וכתוצאה מכך נוצר בלבול בקרב המורים; יוצר מחויבות של המפמ"ר כלפי מנהל היחידה שהוא עובד בה, ולעתים נוצרים ניגודי עניינים בין המחויבות הפדגוגית לבין המחויבות המינהלית.

7 הוועדה בראשות מר דוברת מונתה בידי הממשלה ב-21.9.03, במטרה לעשות בחינה מקיפה של מערכת החינוך בארץ ולהציע תכנית שינוי כוללת - פדגוגית, מבנית וארגונית - וכן להתוות דרך ליישומה. הוועדה הגישה דוח מסכם בינואר 2005, הציטוט מעמ' 51.

2. משרד מבקר המדינה בדק עוד את הקשר בין ביזור המפמ"רים בשש היחידות במשרד לבין איגום המידע המקצועי. המפמ"רים נשאלו למי הם פונים כשמתעוררת בעיה מקצועית.

ניתוח התשובות מלמד שכאשר מתעוררות בעיות מקצועיות, כ-33% מהמפמ"רים פונים ליו"ר המזה"פ, כ-25% פונים ליו"ר ועדת המקצוע (ראו להלן), כ-20% פונים למנהל אגף המפמ"רים והיתר פונים לעמיתים בעבודה, למנהלי היחידות שלהם או שאינם יודעים למי לפנות.

יו"ר המזה"פ כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "איני מתווכחת עם העובדות אלא עם הפרשנות לעובדות אלה: בעיות שונות של המפמ"רים מצריכות פנייה לכתובות שונות. כך לדוגמה בבעיה פדגוגית ראוי שיפנו ליו"ר המזכירות הפדגוגית, בבעיה תוכנית (של מקצוע) ראוי שיפנו ליו"ר ועדת המקצוע ובבעיה מינהלית ראוי שיפנו למנהל אגף המפמ"רים". מנהל אגף המפמ"רים בעבר (ד"ר שלמה אלון) כתב כי הפיצול "מקשה על ניהול אגף המפמ"רים כיחידת רוחב. כל הנושאים הפדגוגיים חייבים להיות מרוכזים תחת קורת גג אחת".

מגוון התשובות שענו המפמ"רים מלמד שאין כתובת אחת שאליה הם פונים לשם פתרון בעיות מקצועיות. מכאן שחלק נכבד מהבעיות המקצועיות של המפמ"רים אף לא הובאו לידיעת יו"ר המזה"פ, ואין בידיה מידע מלא ויכולת לקבל תמונת מצב כוללת. על הנהלת המזה"פ לקבוע כללים ברורים לדיווח על בעיות מקצועיות ולטיפול בהן.

3. בשאלון נשאלו המפמ"רים אם יש פורומים מקצועיים לנושאים מסוימים. פחות ממחציתם ציינו שיש פורומים כאלה; זאת ועוד, מתשובותיהם עולה כי הפורום הפעיל היחיד הוא הפורום לנושא מדעים.

לדעת המפמ"רים ביזורם בין יחידות משרד החינוך מקשה עליהם לקיים קשרי גומלין ופורומים משותפים. לדעת משרד מבקר המדינה היות שלהרבה מקצועות ותחומי דעת - כמו שפות, נושאי יהדות, אמנות ומדעים - יש מכנה משותף, על המשרד לשקול לקיים פורומים משותפים לנושאים בעלי מכנה משותף, שכן הדיונים בהם עשויים לתרום להבנת בעיות ולפתרוןן.

4. יו"ר המזה"פ הקודם, פרופ' יעקב כץ, כתב בדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי המצב הקיים הוא בכי רע וחייב לחול בו שינוי משמעותי, וכי הוא הציע בזמנו לרכז את כל המפמ"רים במזה"פ ולהכפיפם ליו"ר המזה"פ.

משרד מבקר המדינה מעיר, שעל משרד החינוך לבחון את האפשרות לרכז את המפמ"רים במזה"פ ולהכפיפם ליו"ר המזה"פ, שכן הדבר עשוי לצמצם את הליקויים שפורטו לעיל.

## תפקיד המפמ"ר

תפקיד המפמ"ר הוגדר בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מ-1989, לפני כ-20 שנה באופן הבא: "המפמ"ר אחראי בפני המזכירות הפדגוגית, ובמקצועות הייחודיים בחמ"ד למנהל אגף החינוך הדתי, למקצוע ההוראה שהוא מופקד עליו, על כל היבטיו התוכניים והפדגוגיים. היבטים אלה כוללים תכנון,

יישום ובקרה בתחומים אלה: תכניות לימודים - קביעתן והנחיית הצוות המקצועי; הכשרת מורים, השתלמויות מורים, הדרכת מורים והנחייתם; סקרים, בחינות, משוב ובקרה".

1. מאחר שהגדרת תפקיד המפמ"ר לא עודכנה במשך שנים, בדק משרד מבקר המדינה כיצד רואים המפמ"רים את תפקידם, כיצד הם נוהגים בפועל, ומה הן לדעתם ציפיות הנהלת המזה"פ ונהלת משרד החינוך מהמפמ"רים. השאלות בתחום זה נגעו ל-14 רכיבים בתפקיד המפמ"ר<sup>8</sup> (להלן - הרכיבים), ואלה הם: פיתוח תכנית לימודים, השפעה על פיתוח תכנית לימודים, הטמעת תכנית לימודים, הנחיית הצוות המקצועי, איסוף מידע על מידת הידע של תלמידים, איסוף מידע על מספר המורים, איסוף מידע על רמת המורים, איסוף מידע באמצעות סקרים ומשוב, אחריות לבחינות הבגרות, מעורבות באישור ספרי לימוד, ביצוע מחקר השוואתי עם הנעשה במדינות אחרות, פיתוח יזמות חדשות בהוראת המקצוע, ידוע הנהלת המזה"פ על בעיות בהוראת המקצוע, ידוע הנהלת המשרד על בעיות בהוראת המקצוע. להלן הממצאים:

(א) התשובות לשאלונים מלמדות ששיעור גדול של מפמ"רים<sup>9</sup> סבור ששמונת הרכיבים שלהלן כלולים בתפקידם: הטמעת תכנית לימודים (90%), הנחיית הצוות המקצועי (90%), איסוף מידע על מידת הידע של תלמידים (80%), איסוף מידע על רמת המורים (77%), אחריות לבחינות בגרות (82%), פיתוח יזמות חדשות בהוראת המקצוע (87%), ידוע הנהלת המזה"פ על בעיות בהוראת המקצוע (82%), השפעה על פיתוח תכנית לימודים (82%). אשר לששת הרכיבים האחרים - הכוללים: פיתוח תכנית לימודים, איסוף מידע על מספר המורים, איסוף מידע באמצעות סקרים ומשוב, מעורבות באישור ספרי לימוד, ביצוע "מחקר השוואתי" עם הנעשה במדינות אחרות, ידוע הנהלת המשרד על בעיות בהוראת המקצוע, פחות מ-75% מהמפמ"רים סבורו שהם כלולים בתפקיד.

(ב) מהתשובות עולה שיש פער בין הדרך שבה תופסים המפמ"רים את תפקידם לבין הדרך שבה הם פועלים: לפי תפיסתם דרישות התפקיד גבוהות, אולם דרישות אלה אינן מוצאות ביטוי ראוי בתפקודם. למשל 82% מהמפמ"רים ראו בידיעה הנהלת המזה"פ רכיב חשוב בתפקידם, אולם רק 66% דיווחו שהם נוהגים לעשות כן.

(ג) התשובות לשאלונים הראו שיש פער בין מה שהמפמ"רים סבורים שהנהלה מצפה מהם לעשות לבין מה שהם עושים בפועל. הם ציינו בין היתר שמצב זה יוצר תסכולים וכמה מהם דיווחו כי "בשנים האחרונות קיים 'פחת' מתמיד ביחס המערכת לעבודת המפמ"ר ומעמדו".

תשובות המפמ"רים מלמדות שלא לכל המפמ"רים יש תמונה ברורה וחד-משמעית בדבר רכיבי תפקידם, דרישות התפקיד לדעתם אינן מוצאות ביטוי הולם בתפקודם, ויש פער בין הדרך שבהם הם תופסים את תפקידם לבין הדרך שבה לדעתם תופסת אותו ההנהלה.

2. משרד החינוך היה ער לצורך בהגדרה מחודשת של תפקיד המפמ"ר. בשנת 2002 מינתה המנכ"לית דאז של המשרד (הגב' רונית תירוש) ועדה שתבדוק את תוכן עבודתם של המפמ"רים, ואת תחומי תפקידם, את הכישורים הנדרשים מהם במכרזים ואת ההשכלה וההכשרה הנדרשות מהם.

בכתב המינוי של הוועדה כתבה המנכ"לית דאז כי "מערכת החינוך שינתה את פניה בעשור האחרון", וכי "בתי ספר מתפקדים בניהול עצמי, בשיתוף ההורים והקהילה...", ו"במקביל הוסרו בעידן הכפר הגלובאלי הגבולות והמגבלות... שינויים אלה מחייבים שינוי בתפקידו של המורה, וכפועל יוצא מכך מתבקש גם שינוי בתפיסת תפקידו של המפקח".

8 בחירת 14 הרכיבים התבססה על הגדרת תפקיד המפמ"ר ועל שיחות עם מפמ"רים.

9 שיעור גדול הוגדר בידי משרד מבקר המדינה יותר מ-75%.



בסיום עבודתה הכינה הוועדה טיוטת דוח בלבד בלא שגובשו מסקנות סופיות ואופרטיביות. הוועדה הצביעה בטיטת הדוח על אי-בהירות בהגדרת הפיקוח המקצועי, ולמרות זאת לא נעשו בעקבותיה ניסיונות נוספים להביא לשינוי בהגדרת תפקיד המפמ"ר.

עד סוף שנת 2008 לא תוקן חוזר המנכ"ל בנושא, והגדרת תפקיד המפמ"ר לא עודכנה. יו"ר המזה"פ כתבה למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 2008, כי רשימת 14 הרכיבים האמורים בתפקיד המפמ"ר, "הנשענים על חוזר מנכ"ל משנת 1989... אינה מעודכנת ואינה תואמת במלואה את תפקיד המפמ"ר כפי שהוא נתפס היום".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותו הרבה של הפיקוח של משרד החינוך על הוראת תחומי דעת, עליו להחליט באופן חד-משמעי מה הם תפקידי המפמ"ר וסמכויותיו ולזרז מאוד את הגדרת התפקיד בהתאם להחלטתו.

### המידע שבידי המפמ"ר על המקצוע שבפיקוחו

לצורך מילוי תפקידו, זקוק המפמ"ר למידע על הנעשה במשרד החינוך ובבתי הספר. המידע מסייע לו הן לקבל החלטות מושכלות והן לקיים פיקוח שוטף ובקרה.

1. כמעט כל המפמ"רים ציינו בתשובותיהם לשאלון שלמיטב ידיעתם אין הנחיות הקובעות אילו נתונים אמורים להיות בידם (95%), ומה עליהם לעשות בנתונים שהם אוספים (90%).

2. 80% מהמפמ"רים סברו שיש לאסוף מידע על מידת הידע של תלמידים, ו-70% דיווחו שהם עושים זאת; 65% סברו שיש לאסוף מידע על מספר המורים המלמדים את המקצוע שהם מפקחים עליו וגם דיווחו שהם עושים כן; 77% סברו שיש לאסוף מידע על רמת המורים ו-64% דיווחו שהם אוספים מידע זה; כ-65% מהמפמ"רים דיווחו למשרד מבקר המדינה שיש בידיהם תמונת מצב חלקית בלבד של הוראת המקצוע שעל הוראתו הם מפקחים.

זאת ועוד התשובות לשאלונים מלמדות שכ-25% מהמפמ"רים אינם רואים באיסוף מידע רכיב בתפקידם. כמה מהמפמ"רים, ובהם מפמ"רים במקצועות חובה לכל המגזרים, הסבירו שאין ברשותם מידע על מספר המורים המלמדים את המקצוע שהם מפקחים על הוראתו ומספר התלמידים הלומדים מקצוע זה ועל רמת הידע של המורים, מאחר שלדבריהם קשה לאסוף נתונים על כך.

מהתשובות לשאלונים עולה, כי לא אחת "יש קושי בקבלת נתונים של המשרד", "המידע איננו עובר למפמ"רים באופן רוטיני", ו"יש חוסר נגישות למידע שקיים במשרד ואינו זמין" למפמ"רים. המפמ"רים הביאו לדוגמה חוסר במידע על כוח האדם בהוראה, או נתונים סטטיסטיים על התלמידים הלומדים את המקצוע שעל הוראתו הם מפקחים או מקצועות דומים.

מנהלת מינהל תקשוב ומערכות מידע כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008: "אנו נמצאים בעיצומו של תהליך הדרגתי של הטמעת מערכת מידע למנהלים בקרב המפמ"רים, בעיקר מודל

עו"ה [עובדי הוראה] ומודל כללי. חשוב להדגיש כי מידע בנושא הישגי בגרות מועבר על בסיס קבוע לכל המפמ"רים. כמו כן, מספר מפמ"רים מקבלים דוחות וקבצים רבים אחרים בהתאם לבקשתם".

יוצא אפוא שעד סוף 2008 לא הייתה בידי המפמ"רים מערכת מידע הכוללת את מכלול הנתונים הדרושים לביצוע עבודתם ומעריך שיטתי לאיסופם, וכל מפמ"ר נאלץ לבנות בעצמו את מאגר הנתונים שלו. היעדר מידע אינו מאפשר לקבל תמונה כוללת על מצב ההוראה של מקצועות. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד החינוך לפעול בהקדם להקמת מערכת המידע.

## ועדות המקצוע

לגבי כל מקצוע פועלת ועדת מקצוע המשמשת יועץ האקדמי למזה"פ בעניין אותו מקצוע, ואשר נועדה לסייע למזה"פ בהתוויית המדיניות בדבר הוראתו. ועדת המקצוע מייצעת בתחומים כגון: שינויים וחידושים במקצוע ובהוראתו; מצב הוראת המקצוע; תכניות לימודים והפעלתן; הערכת הישגים; הכשרת מורים והשתלמותם. משנת 2007 ואילך ועדות המקצוע מכינות גם מתווה להוראת המקצוע שבאחריותן עבור הוועדות הכותבות תכניות לימודים.

בכל ועדת מקצוע עשרה חברים וביניהם נציגים מהאקדמיה, נציגים ממשרד החינוך - בהם נציג האגף לתכניות לימודים - ומורים. את יו"ר הוועדה וחבריה ממנה יו"ר המזה"פ, והמפמ"ר משמש מרכז הוועדה. הוועדה אמורה להתכנס עד שלוש פעמים בשנה, ואין הנחיה בדבר המספר המזערי של כינוסיה בשנה<sup>10</sup>.

מתשובות המפמ"רים עולה שכמה מ-41 ועדות המקצוע שעליהן דיווחו לא התכנסו כלל בשנים מסוימות: בשנת הלימודים התשס"ו<sup>11</sup> (2005-2006) לא התכנסו 33% מהוועדות; בהתשס"ז (2006-2007) - 22%; ובהתשס"ח (2007-2008) - 27%.

יוצא אפוא כי ב-33%-22% מהמקצועות לא התקיימו ישיבות של ועדת המקצוע אפילו אחת לשנה, ועקב כך לא התקיימו דיונים על ההתפתחויות בתחום המקצועי ועל כיווני ההוראה ולא טופלו נושאים שוטפים. זאת ועוד, כ-75% מהמפמ"רים דיווחו שאין, או שלא ידוע להם על קיומו של מנגנון לעדכון שוטף של הנהלת המזה"פ בדבר ישיבות ועדת המקצוע; 90% דיווחו כך בנוגע לעדכון הנהלת משרד החינוך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המזה"פ לקבוע מספר מזערי של ישיבות שוועדת מקצוע צריכה לקיים בשנה, כדי למנוע מצב שבו הוועדה והנהלת המזה"פ אינן מעודכנות לגבי נושאים שונים הרלוונטיים למקצוע. על הנהלה גם לקבוע נהלים שלפיהם המפמ"רים המרכזים את הוועדות דיווחו לה על החלטות שהתקבלו בישיבותיהן.

10 לפי ההנחיות לפעילות ועדת המקצוע שפרסם יו"ר המזה"פ לשעבר פרופ' יעקב כץ ב-2005, ויו"ר המזה"פ הנוכחית פרופ' ענת זוהר חידשה את תוקפן ב-2007.

11 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

## יישום ההנחיות הפדגוגיות של משרד החינוך ואכיפתן

הוראת מקצוע אמורה להיעשות לפי תכנית לימודים סדורה הקובעת, בין היתר, את מטרות הוראת המקצוע ומפרטת את התכנים לפי נושאי לימוד עיקריים ונושאי משנה; סדר לימוד הנושאים ומספר שעות הלימוד שיוקצו לכל נושא והמיומנויות שהתכנית אמורה להקנות לתלמידים. תכנית לימודים היא מסמך רשמי המחייב את בתי הספר. אשר למקצועות החובה, מקצועות אלה מפורטים בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך שפורסמו ב-30 השנים האחרונות.

1. יישום ההנחיות הפדגוגיות של משרד החינוך: בשאלון התבקשו המפמ"רים לדווח אם בתי הספר מלמדים את המקצוע שהם מפקחים עליו לפי כל ההנחיות הפדגוגיות של המשרד. המפמ"רים שדיווחו על בתי הספר החורגים מההנחיות הפדגוגיות התבקשו לפרט את טיב החריגות לפי הסוגים המפורטים בטבלה שלהלן.

המפמ"רים דיווחו כי כ-67% מהמקצועות (28 מ-42 מקצועות לגביהם דיווחו המפמ"רים על יישום ההנחיות הפדגוגיות) אינם נלמדים לפי ההנחיות הפדגוגיות. להלן התפלגות המקצועות לפי סוג החריגה מההנחיות (בחלק מהמקצועות קיימת יותר מחריגה אחת מההנחיות):

מספר המקצועות	סוג החריגה
5	המקצוע אינו נלמד
11	המקצוע אינו נלמד ברצף השנים הנדרש
11	לא כל הנושאים במקצוע נלמדים כפי שנקבעה בתכנית הלימודים
26	המקצוע אינו נלמד במספר השעות שקבע המשרד
14	את המקצוע מלמדים מורים שלא הוכשרו ללמדו

(א) המקצוע אינו נלמד: המפמ"רים דיווחו שיש בתי ספר שאינם מלמדים אחד או יותר מחמשת מקצועות החובה האלה: תורה שבעל פה לתלמידי המגזר הממלכתי, גאוגרפיה, ערבית או צרפתית<sup>12</sup> ועברית. יצוין שאין חובה להיבחן בבחינות הבגרות במרבית המקצועות האמורים.

כך לדוגמה, את מקצוע הגאוגרפיה חובה ללמד בחט"ב בהיקף של שש שעות שבועיות (להלן - ש"ש). ביוני 2008 כתבה מפמ"רית גאוגרפיה למשרד מבקר המדינה, כי "ממפויים שנעשו בשנים האחרונות עולה כי מצב לימודי הגיאוגרפיה בישראל הוא: כשליש מחטיבות הביניים אינם מלמדים כלל את המקצוע, כשליש מלמדים כפי שנדרש: 6 ש"ש, כשליש מלמדים באופן חלקי... יתכן שלאחרונה המצב אף יותר חמור מכך".

(ב) המקצוע אינו נלמד ברצף השנים הנדרש: המפמ"רים דיווחו על 11 מקצועות שאינם נלמדים בחלק מבתי הספר ברצף השנים הנדרש, ואלה הם: מקרא; תורה שבעל פה והיסטוריה לתלמידי הזרם הממלכתי; ספרות והיסטוריה לתלמידי הזרם הממלכתי-דתי; עברית, גאוגרפיה, ספרות, צרפתית, מוסיקה, פיזיקה.

כך לדוגמה, עברית היא מקצוע חובה לתלמידים במגזר היהודי בבתי הספר היסודיים, בחט"ב ובחט"ע. בשאלון ציינה המפמ"רית לעברית כי "להוראת העברית כשפת אם שתי מטרות מרכזיות במערכת החינוך: (1) השפה כדיסציפלינה בפני עצמה... (2) השפה ככלי לרכישת ידע בכל המקצועות הנלמדים...". לדברי המפמ"רית, מאחר שאין מלמדים את המקצוע בכל שכבות הגיל,

12 לפי חוזר מיוחד של המנכ"ל מ-15.4.96 אפשר להמיר את לימוד הערבית בצרפתית.

"הלימודים קטועים וממוקדים בדרישות בחינת הבגרות ללא התייחסות ללשון ככלי, וההישגים נמוכים ביותר הן במבחנים הארציים והן במבחנים הבינלאומיים".

(ג) לא כל הנושאים במקצוע נלמדים כפי שנקבע בתכנית הלימודים: המפמ"רים דיווחו על 11 מקצועות שאין מלמדים בהם את כל הנושאים שנקבעו בתכנית הלימודים. ואלה המקצועות: היסטוריה לתלמידי הזרם הממלכתי; תלמוד ותורה שבעל פה, תנ"ך והיסטוריה לתלמידי המגזר הדתי; גאוגרפיה, ספרות, מתמטיקה, עברית, חקלאות, מדע וטכנולוגיה בבתי הספר היסודיים ובחט"ב; דת האסלאם לתלמידי המגזר הערבי.

(ד) המקצוע אינו נלמד במספר השעות שקבע המשרד: המפמ"רים דיווחו על 26 מקצועות שאינם נלמדים במספר השעות שקבע המשרד, בכללם: גאוגרפיה, ערבית, כימיה, ביולוגיה, ספרות, אנגלית, עברית, מדעי המחשב, צרפתית, היסטוריה; מדעים וטכנולוגיה בבתי הספר היסודיים ובחט"ב; מורשת דרוזית.

כך לדוגמה, ערבית למגזר היהודי היא אחד המקצועות שחובה ללמד בחט"ב בהיקף של תשע ש"ש ובכיתה י' בהיקף של שלוש ש"ש. ביולי 2008 מסר מפמ"ר ערבית למשרד מבקר המדינה כי "החובה ללמוד ערבית מתקיימת בשני שלישי מחטיבות הביניים בהיקף של 6 עד 9 ש"ש"; "בחינוך הממלכתי דתי אחוז הלומדים נמוך יותר ומגיע ל-40% מכלל התלמידים. הנתונים הנ"ל אינם כוללים את החינוך המיוחד והחינוך העצמאי והחרדי בהם אין לומדים ערבית כלל".

(ה) את המקצוע מלמדים מורים שלא הוכשרו ללמדו: המפמ"רים דיווחו שהוראת 14 מקצועות אינה נעשית בידי מורים שהוכשרו ללמד אותם, בהם מתמטיקה, מדעי המחשב, היסטוריה, פיזיקה ודת האסלאם לתלמידי המגזר הערבי.

מהאמור לעיל עולה שיש בתי ספר שאינם מלמדים רבים מהמקצועות לפי ההנחיות הפדגוגיות להוראת המקצועות. אי-יישום ההנחיות משפיע על הכישרים ועל רמת הידע של התלמידים.

יתרה מזו, יש בתי ספר שאינם מלמדים מקצועות חובה. פרופ' יעקב כץ, לשעבר יו"ר המזה"פ, כתב בעניין זה כי מקצועות החובה "תואמים את הדרישות של מערכת חינוך הישגית וערכית ובהתאם לדרישות בינלאומיות אך בגין החולשה של המערכת אין אכיפת לימוד או היבחנות בכל המקצועות שנקבעו כמקצועות חובה. למשל, אין חובת ההיבחנות במקצועות תורה שבעל פה, גיאוגרפיה או ערבית לתלמידים בחינוך העברי למרות שמקצועות אלה מופיעים כמקצועות חובה. מצב זה שם ללעג ולקלס הוראות מפורשות של מערכת החינוך, יש בריחה ממקצועות שבהם מרכיבים מרכזיים של מורשת ושל ציונות ותלמידים מסיימים את לימודיהם במערכת החינוך מבלי ללמוד נושאים חשובים למערכת החינוך ולחברה הישראלית"<sup>13</sup>.

2. אכיפת ההנחיות הפדגוגיות: בשאלון נשאלו המפמ"רים אם הם מנסים לאכוף את ההנחיות הפדגוגיות להוראת המקצוע. רוב המפמ"רים דיווחו כי אין להם סמכויות אכיפה, וכי "קיים פער בלתי סביר לחלוטין בין האחריות המוטלת על המפמ"ר מעצם הגדרת תפקידו ובין הכלים והאמצעים העומדים לרשותו לצורך ביצוע תפקידו". מרביתם ענו שלצורך אכיפה הם מבקשים סיוע מהמפקח הכולל, ממנהל המחוז או ממנהל בית הספר, אולם בדרך כלל אלה אינם מסייעים. כ-90% מהמפמ"רים דיווחו כי למיטב ידיעתם בשנים האחרונות לא נקט משרד החינוך סנקציות כלפי בתי ספר שאינם מלמדים לפי ההנחיות את המקצוע שהם מפקחים עליו.

13 יעקב כץ, "חינוך לאומי, ציוני, דמוקרטי ואיכותי: כיצד?", נייר עמדה, ינואר 2007.

יו"ר המזה"פ לשעבר, פרופ' יעקב כץ, כתב בדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה, כי בזמנו הציע "לחזק את האחיותיות (accountability) של הפיקוח המרכזי על הוראת תחומי הדעת... והגברת האכיפה בכל התחומים הפדגוגיים והארגוניים". הממצאים דלעיל מלמדים שהצעתו לא יושמה.

### שיתוף הפעולה בין המפמ"ר לבין המפקח הכולל

קשרי עבודה בין מפמ"רים לבין מפקחים כוללים מאפשרים להחליף מידע, להתייעץ, לתאם עמדות ולפקח על ביצוע הנחיות. בשאלון נשאלו המפמ"רים אם היו בקשרי עבודה עם מפקחים כוללים בשלוש השנים האחרונות.

29% מהמפמ"רים דיווחו שלא היו כלל בקשר עם מפקח כולל. מרבית המפמ"רים שהיו בקשרי עבודה עם מפקח כולל (96%) ציינו שהקשר היה לצורך אכיפת ההנחיות הפדגוגיות להוראת המקצוע שהם מפקחים עליו, וכאמור לעיל, קשרי עבודה אלה כמעט ולא הניבו תוצאות. שיעור קטן יותר דיווחו על קשרי עבודה שנסבו על הטמעת תכניות לימודים, ארגון ימי הדרכה והשתלמויות והקצאת מורים לבתי ספר.

בתשובת מנכ"לית משרד החינוך למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 היא כתבה כי "ההערות מקובלות עלינו... מדובר בהסדרה ארגונית כללית של עבודת המשרד; המפמ"רים, המינהל הפדגוגי והמחוזות, כל אלו באחריות המנכ"לית ובכוונתי לפעול להסדרת הדברים".

המפמ"רים אחראים בין היתר לצדדים התוכניים והפדגוגיים של מקצועות ההוראה, לתכנונם, ליישומם ולבקרה עליהם. המפקחים הכוללים אחראים לביצוע המדיניות החינוכית, ועליהם לסייע למפמ"רים בבניית מערך ההדרכה להוראת המקצוע בבתי הספר. מתשובת מנכ"לית משרד החינוך עולה, שעד סוף שנת 2008 לא הוסדרו קשרי העבודה בין המפמ"רים למפקחים הכוללים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות לקשרי עבודה בין שני סוגי המפקחים, ועל הנהלת משרד החינוך לקבוע נהלים שיסדירו קשרים אלה.

### סיכום

המזכירות הפדגוגית היא הגוף בעל הסמכות המקצועית העליונה במשרד החינוך בכל הנושאים הפדגוגיים שבמשרד החינוך. הפיקוח על הוראת מקצועות הלימוד נעשה באמצעות 60 מפקחים מרכזים (מפמ"רים). הוראת מקצוע אמורה להיעשות לפי תכנית לימודים הכוללת מתווה לימודי ברור, מלא ותקני לכל התלמידים במדינה ולפי ההנחיות הפדגוגיות שקבע משרד החינוך. נמצא שלא כל בתי הספר מלמדים את כל המקצועות לפי הנחיות אלה, והמשרד אינו אוכף את יישומן. כתוצאה מכך יש מקצועות, בהם מקצועות חובה כמו עברית, ערבית וגאוגרפיה, שאינם נלמדים כלל, או נלמדים שלא כרצף השנים הנדרש, שלא לפי תכנית הלימודים או שלא במספר השעות שקבע המשרד. לא-יישום ההנחיות הפדגוגיות להוראת מקצוע יש השפעה שלילית על הכישרים ועל רמת הידע של התלמידים.

הגדרת תפקיד המפמ"ר לא עודכנה מאז שנת 1989; הן לדעת הנהלת המשרד והן לדעת המפמ"רים ההגדרה מיושנת ואינה נותנת בידי המפמ"רים כלים נאותים לפיקוח על הוראת המקצועות ולאכיפת ההנחיות הפדגוגיות בעניינם.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד החינוך לבחון ביסודיות את מנגנון הפיקוח הפדגוגי, ובכלל זה לבצע בחינה יסודית של תפקיד המפמ"ר ושל הכלים העומדים לרשותו. עוד על המשרד לפעול לאכיפת ההנחיות הפדגוגיות שלו ככתבן וכלשונן בכל בתי הספר.