

משרד החינוך

הפיקוח הכולל על בתי הספר

תקציר

רקע כללי

משרד החינוך (להלן גם - המשרד) הוא הגוף הממונה על קיומו וקידומו של החינוך במדינת ישראל. במסגרת אחריותו זו חלה על המשרד חובה לפקח על פעולתם של מוסדות החינוך. הפיקוח בבתי הספר מתבצע בין היתר באמצעות מפקחים כוללים (להלן גם - מפקחים); המפקחים פועלים בכל מחוזות המשרד לפי שלבי החינוך וזרם החינוך, וכן בחינוך המיוחד. בשנת הלימודים¹ התשע"ו (2015-2016) פעלו במחוזות המשרד 230 מפקחים.

תפקידיו של המפקח הוגדרו בהרחבה בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התש"ז-1956 (להלן - התקנות). תפקידיו הם בין היתר ייצוג המשרד כלפי המוסד החינוכי וקישור בין המוסד, המשרד ורשות החינוך המקומית; הערכה של המוסד החינוכי ובקרה עליו בכל הנוגע לביצוע מדיניות המשרד, איכות הניהול, מידת ההתמדה של התלמידים, רמת ההישגים שלהם והאקלים החינוכי והחברתי; מעורבות בנושאי כוח אדם במוסד; סיוע למנהל והדרכתו בנוגע לשיפור תהליכי למידה והוראה ובנוגע לתכנון הקצאת משאבים, לשם השגתם של יעדים חינוכיים וארגוניים; טיפול בפניות של עובדי הוראה, הורים, תלמידים וגורמים ציבוריים לגבי מוסדות חינוך.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2016 ביקר משרד מבקר המדינה את מערך הפיקוח הכולל על מוסדות החינוך היסודיים והעל-יסודיים. הביקורת נעשתה במשרד החינוך: במטה ובמחוזות חיפה, תל אביב, מרכז ודרום וכן במחוז החרדי. נוסף על כך שלח משרד מבקר המדינה שאלון לכל המפקחים הכוללים בחינוך היסודי והעל-יסודי ובחינוך המיוחד, לפי רשימות שהתקבלו ממחוזות משרד החינוך (להלן - השאלון). על השאלון השיבו 157 מ-221² (כ-71%) מפקחים.

1 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר.

2 נשלחו שאלונים ל-230 מפקחים - 7 מהם מסרו למשרד מבקר המדינה כי הם נמצאים בתפקיד פחות משנה ואינם יכולים להשיב על השאלון, ו-2 מהם מסרו שעברו לתפקיד אחר במחוז ואינם משמשים במועד שליחת השאלון מפקחים כוללים.

הליקויים העיקריים

עומס יתר על המפקחים

המפקחים הכוללים עוסקים במגוון רחב של משימות. המשימות כוללות פיקוח על בתי הספר וליוויים - שהן משימות הליבה של המפקחים - וכן משימות ברמת המחוז ומשימות מינהליות וטכניות; כמו כן, מספר בתי הספר שבפיקוח מפקח כולל הוא גדול. עקב כך המפקחים מתקשים לבצע את כל המשימות המוטלות עליהם. כ-76% מהמפקחים שהשיבו על השאלון ציינו כי היקף העבודה המוטל עליהם אינו מתאים להיקף משרתם; כ-30% מהמפקחים שהשיבו על השאלון ציינו שריבוי המשימות המוטלות עליהם הוא אחד הקשיים העיקריים בעבודתם; ו-44% מהמפקחים שהשיבו על השאלון ציינו שריבוי המשימות המינהליות והמחסור בשירותי משרד ובסיוע מינהלי מקשים עליהם את ביצוע עבודתם. זאת ועוד, המשרד קבע מפתח תקינה בנוגע לחינוך הרגיל (יחס של מפקח אחד לכל 25 בתי ספר, למעט במחוזות צפון ודרום - מפקח אחד לכל 20 בתי ספר) בלי להביא בחשבון מאפיינים רלוונטיים המשפיעים על מורכבות הפיקוח על בתי הספר, כגון מספר המורים, התלמידים וכיתות הלימוד בבית הספר והרכב החברתי הכלכלי של התלמידים בו. המשרד לא קבע מפתח תקינה לגבי מספר המפקחים הנדרשים בחינוך המיוחד.

העומס הרב משפיע על אפקטיביות פעולות הפיקוח - המפקח מייחד בפועל רק מעט מזמנו לקשר בינו לבית הספר, אף שנושא זה אמור להיות במוקד עבודת הפיקוח. יצוין כי בחינה שעשה אגף בכיר לתכנון ואסטרטגיה במשרד לגבי חסמים עיקריים המקשים את קידום רפורמת הלמידה המשמעותית בבתי הספר, העלתה כי "עומס משימות על המפקחים מונע מהם להוביל תהליכי עומק". זאת ועוד, כ-38% מהמפקחים שהשיבו על השאלון סבורים כי הם מצליחים להוביל תהליכי עומק פדגוגיים בבתי הספר במידה מועטה או בינונית. סוגיית העומס ידועה למשרד זה זמן רב, בלי שניתן לה מענה ראוי.

היעדר הלימה בין הגדרת תפקיד המפקח לבין פעולות הפיקוח בפועל

מאז הוגדרו תפקידי המפקח התרחבה מערכת החינוך והפכה מורכבת יותר. כמו כן חלו בה שינויים ניכרים הן ברמה התפיסתית-פדגוגית והן ברמה הארגונית-מבנית, ובהם ביזור סמכויות לרשויות המקומיות ולמנהלי בתי הספר, גידול במספר הגורמים הפועלים בשדה החינוכי והחלת רפורמות בתהליכי ההוראה והלמידה.

המשרד דן במשך השנים בצורך לעדכן את הגדרת תפקיד המפקח ולצמצם את העומס המוטל עליו. הוועדה האחרונה שדנה בנושא הגישה את המלצותיה בשנת 2009 בדוח שכותרתו "תפקיד המפקח הכולל בעידן 'אופק חדש'". הוועדה המליצה להעביר כמה משימות ותפקידים מהמפקח הכולל למנהל בתי הספר,

בעיקר בנוגע להכנת תכנית העבודה הבית ספרית ויישומה, לפיקוח על עובדי ההוראה ולהדרכתם. אף שהמשרד אימץ את המלצות הוועדה, הוא לא קבע לפיהן הנחיות לעבודת המפקחים, ובפועל למעט העברת חלק ממושימות המפקח למנהל בית הספר, מרבית המלצות הוועדה אינן מיושמות.

היעדר נוהל עבודה אחוד ושיטות עבודה לפיקוח בבתי הספר

הנחיות ונוהלי עבודה לגבי תחומי האחריות הפדגוגיים והמקצועיים של המפקח והמשימות שעליו לבצע פזורים בחוקי החינוך ובחוזרי מנכ"ל רבים; חלק מתחומי האחריות אף אינם מעוגנים בכתב, והמפקחים מיודעים לגביהם במפגשים מקצועיים. אין למשרד מסמך אחוד המסדיר את תורת הפיקוח כולה והמשמש מסגרת פעילות ברורה למפקחים. מצב זה מקשה על המפקחים להכיר את התורה כולה ולפעול לפיה ואף עלול לגרום סתירות וכפילויות.

זאת ועוד, המשרד לא קבע רשימה סדורה הכוללת את המרכיבים המרכזיים ואת נושאי החובה שאותם על המפקח לבחון בשנת הלימודים וכן לא קבע את תדירות הביקורים של המפקח בבתי הספר. נוסף על כך לא קבע המשרד שיטות לתיעוד הביקורים ולדיווח על תוצריהם. עקב כך כל מפקח יוצק תוכן לתפקיד, לפי ניסיונו, העדפותיו וסדרי העדיפויות שקבע. אי-ההסדרה של פעולות המפקחים בבתי הספר ואופן תיעודן פוגעת ביכולתו של המשרד להשוות בין פעולות הפיקוח שמבצעים המפקחים בבתי הספר, לזהות חזקות וחולשות ולפעול לשיפור מערכת החינוך בהתאם.

קשיים בקשרי העבודה עם שותפי תפקיד

למפקחים הכוללים קשרי עבודה עם גורמים רבים. במשרד, הם מונחים מקצועית על ידי כמה גורמי מטה במנהל הפדגוגי. המפקחים בחינוך הממלכתי-דתי מונחים גם על ידי מנהל החינוך הדתי. כמו כן, במסגרת תפקידיהם הנוספים של המפקחים במחוז הם מונחים על ידי דרג המטה האמון על הנושא הרלוונטי. כמו כן, המפקחים מקיימים קשרי עבודה עם גורמים מחוץ למשרד, ובפרט עם הרשויות המקומיות המעורבות במתן שירותי חינוך בתחומן ועם רשתות החינוך הפועלות מטעמן בהפעלת בתי ספר על-יסודיים.

הקשר בין יחידות המטה לבין המפקחים אינו מובנה ולא נקבע גורם אחד כמתכלל הפועל ישירות מול המפקח ומייצג את אותם גורמי מטה. משמעות הדבר היא שלמפקחים יש כמה "אדונים" בדרג המטה, כל אחד וציפיותיו. הדבר יוצר חוסר תיאום בין היחידות השונות בנוגע למתן הנחיות וההוראות למפקח, ומצריך את המפקח לתמרן בין יחידות אלה. בנוסף, קיים טשטוש בנוגע לחלוקת האחריות

והסמכות בין המפקחים הכוללים, הרשויות המקומיות ורשתות החינוך, אשר עלול לפגוע ביכולת המפקח הכולל למלא את תפקידו בבית הספר.

ההמלצות העיקריות

על המשרד לאפיין את מרכיבי התפקיד של המפקח הכולל ולמקד את תפקידיו בתחומים שבהם יש לו מומחיות מקצועית ופדגוגית.

על בסיס אפיון כאמור על המשרד לקבוע מפתח תקינה שישקף איזון בין היקף המשימות של המפקח הכולל לבין מספר בתי הספר שבפיקוחו. בקביעת מפתח התקינה יש להתחשב במכלול המאפיינים של בתי הספר ושל סביבת הפיקוח, כדי לאפשר למפקחים למלא את משימותיהם בבתי הספר באופן מקצועי, איכותי ושוויוני. כמו כן, על המשרד לקבוע מפתח תקינה למפקחים בחינוך המיוחד.

על המשרד לקבוע תורת פיקוח שלמה ומפורטת, שבה יוגדרו דרכי ביצוע פעולות הפיקוח בבתי הספר ואופן הדיווח על ביצוען, בד בבד עם מתן מרחב תמרון ועצמאות למפקח. כן על המשרד לקבוע את ממשקי העבודה ואת חלוקת האחריות בין המפקח לבין שותפי התפקיד במשרד, ברשויות המקומיות וברשתות החינוך.

על המשרד לייעל את ממשקי העבודה בין המפקחים ודרגי המטה. מוצע כי המשרד ימנה גורם אחד שיהיה אחראי לריכוז הדרישות של דרגי המטה מהמפקחים ולביצוע תיעודן של משימות, על מנת לוודא כי זמן הפיקוח מנוצל באופן ראוי וסביר.

נוכח דחיית מטה משרד החינוך את תמונת המצב המשתקפת, בין היתר, מתשובות המפקחים לשאלון, ולפיה במערך הפיקוח יש כשלים המונעים ממנו לבצע את תפקידו באופן מיטבי, ראוי להשתמש באופן מושכל בדוח הביקורת כבסיס לשיח מקדם בין דרגי המשרד, על מנת לגשר על הבדלי התפיסות ביניהם.

סיכום

מערך הפיקוח הכולל הוקם לצורך הבטחת נוכחות המדינה והשפעתה על תהליכים, מטרות ויעדים של מערכת החינוך בבתי-הספר ולצורך ביצוע בקרה פדגוגית ומנהלית על יישומם; להכוננת משאבים על פי מדיניות המשרד וצרכים מקומיים, להעברת מידע בין גורמי המטה לגורמי השטח, לתמיכה וליווי של מנהל בית הספר ולניהול משברים. הקצאת כספי מדינה למערך הפיקוח הכולל מחייבת כי הוא יפעל באופן אפקטיבי ושוויוני וינהל ביעילות את המשאבים שברשותו - המשאב האנושי וכספי הציבור.

מאז הוגדרו תפקידי הפיקוח בתקנות, התרחבה מערכת החינוך והפכה מורכבת יותר. חלו בה שינויים ניכרים הן ברמה התפיסתית-פדגוגית והן ברמה הארגונית-מבנית. בהמשך לכך, חל גידול במספר בתי הספר שבאחריותו של כל מפקח ובמספר הגורמים הפועלים בזירה החינוכית, ונוצר פער קשה לגישור בין המשימות המוטלות על המפקח לבין יכולתו לבצע אותם. בביקורת עלה כי עומס העבודה של המפקחים הכוללים הוא רב, כי לא הוסדרו תחומי האחריות והסמכות שלהם וממשקי העבודה בינם לבין הרשויות המקומיות ורשתות החינוך, וכי לא נקבעו שיטות עבודה מובנות וסדורות לביצוע הפיקוח בבתי הספר, שיבטיחו פיקוח מינימלי הכרחי ותיעוד על בסיס אחיד בד בבד עם מתן עצמאות ושיקול דעת למפקחים. במצב הדברים האמור, למרות כישוריהם של המפקחים הכוללים ומחויבותם הרבה לביצוע התפקיד, משימות הפיקוח בבתי הספר אינן מבוצעות במלואן ובאופן מיטבי, ומשאבי המשרד אינם מנוצלים ביעילות.

על מנת להבטיח כי מערך הפיקוח הכולל יצליח לממש באופן מיטבי את ייעודו העיקרי - בקרה בבתי הספר, ליוויים וסיוע להם - על משרד החינוך לאפיין את מרכיבי התפקיד של המפקח, למקד את תפקידיו בתחומים שבהם יש לו מומחיות מקצועית ופדגוגית ולקבוע סדרי עדיפויות ברורים בנוגע לביצוע משימותיו. בהמשך לכך, על המשרד לבחון מחדש את מפתח התקינה להקצאת מפקחים למחוזות. עליו גם להסדיר את דרכי ביצוע הפעולות שבליבת הפיקוח בבתי הספר ואת דרכי הדיווח על ביצוען וכן להסדיר, עם משרד הפנים ובשיתוף הרשויות המקומיות ומנהלי רשתות החינוך, את ממשקי העבודה בין מכלול הגורמים ואת האחריות והסמכות של כל אחד מהם.

מבוא

על פי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - החוק), משרד החינוך (להלן גם - המשרד) הוא הגוף הממונה על קיומו וקידומו של החינוך במדינת ישראל, משלב החינוך הקדם-יסודי ועד שלב החינוך העל-יסודי. במסגרת זו הטיל החוק על המשרד חובה לפקח על פעולתם של מוסדות החינוך³. הפיקוח נועד בין היתר להעריך את מידת יישום המדיניות שקבע המשרד, לבחון את ביצועיו של כל מוסד חינוכי על פי מדדים שנקבעו, לסייע למוסדות החינוך ולמערכת החינוך כולה, לזוהות תחומים טעוני שיפור ולסייע לקידומם. הפיקוח נועד גם לוודא כי מוסדות החינוך מנצלים את כספי הציבור באופן ראוי ואפקטיבי.

מדינות שונות אימצו גישות שונות של פיקוח במערכת החינוך. על פי הגישה שאימצה מערכת החינוך בישראל, כולל תפקיד המפקח ביצוע בקרה, באמצעות הערכה ומדידה של תשומות ותפוקות ושימוש במבחנים סטנדרטיים, וכן ייעוץ, שעיקרו ליווי תהליכים בבית הספר, מתן משוב עליהם והדרכה.

הפיקוח העיקרי על בתי הספר מתבצע באמצעות מפקחים כוללים (להלן גם - מפקחים); המפקחים פועלים בכל מחוז⁴ לפי שלבי החינוך⁵ וזרם החינוך⁶, וכן בחינוך המיוחד⁷. בשנת הלימודים התשע"ו (2015-2016)⁸ פעלו במשרד החינוך 230 מפקחים כוללים. המפקחים נבחרים לתפקידם באמצעות מכרזי פיקוח שמפרסמת נציבות שירות המדינה, על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959⁹.

המפקח כפוף מנהלית למנהל המחוז שבו הוא מועסק, ומונחה מקצועית על ידי יחידות המנהל הפדגוגי שבמטה המשרד. המפקחים על מוסדות החינוך בחינוך היסודי מונחים בידי האגף לחינוך יסודי, המפקחים על מוסדות החינוך בחינוך העל-יסודי מונחים בידי האגף לחינוך על-יסודי¹⁰, והמפקחים על החינוך המיוחד מונחים

- 3 לפי החוק, הפיקוח חל על מוסדות המשתייכים לחינוך הרשמי ולחינוך המוכר שאינו רשמי.
- 4 קיימים שישה מחוזות גאוגרפיים - צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, ירושלים (כולל המינהלה לחינוך ירושלים - מנח"י) ודרום, ושני מחוזות ארציים - המחוז החרדי ומינהל החינוך ההתיישבותי.
- 5 חינוך קדם יסודי, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי.
- 6 החינוך הממלכתי, החינוך הממלכתי-דתי והחינוך החרדי.
- 7 נוסף על כך פועלים במחוזות המשרד מפקחים ייעודיים על מקצועות לימוד ומפקחים על תחומים מסוימים (למשל, מפקחי מינהל חברה ונוער, מפקחי ביקור סדיר, מפקחים על הייעוץ ומפקחים על הפיתוח המקצועי של עובדי הוראה).
- 8 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר.
- 9 דרישות הסף להשתתפות במכרז לתפקיד מפקח בחינוך הממלכתי כוללות תואר שני; השכלה פדגוגית; שבע שנות ניסיון, מהן ארבע שנות ניסיון בהוראה ושלוש שנות ניסיון בתפקיד מנהל בית ספר. מי שמבקש להשתתף במכרז לתפקיד מפקח בחינוך העל-יסודי גם נדרש להחזיק ברישיון הוראה קבוע בבתי ספר על-יסודיים. במכרזים הנוגעים לפיקוח על בתי ספר בחינוך הממלכתי-דתי, בחינוך המיוחד ובחינוך החרדי נקבעו דרישות ייחודיות המותאמות לזרמי חינוך אלה.
- 10 אגף החינוך היסודי ואגף החינוך העל-יסודי אחראים לניהול הפדגוגי של החינוך בכל המגזרים בהתאם לשלבי החינוך, ובכלל זה לפיתוח תכניות, שיטות וכלים ליישום מדיניות המשרד, לבקרה על אופן יישום המדיניות וכן למענה לפניית גורמים שונים במשרד ומחוצה לו.

בידי האגף לחינוך מיוחד (להלן גם - חנ"ם)¹¹. לגבי המפקחים בחינוך הממלכתי-דתי, הם מונחים מקצועית על ידי מנהל החינוך הדתי, נוסף על כפיפותם להוראות האגפים המקצועיים במנהל הפדגוגי¹².

מטה המשרד מקצה משרות פיקוח למחוזות בחינוך הרגיל, היסודי והעל-יסודי, על פי מפתח שקבע: מפקח כולל אחד לכל 25 בתי ספר במחוזות חיפה, מרכז, תל אביב, ירושלים והמנהלה לחינוך ירושלים (להלן - מנח"י), המחוז החרדי ומנהל החינוך ההתיישבותי; ומפקח אחד לכל 20 בתי ספר במחוזות צפון ודרום. אשר למפקחים בחינוך המיוחד, לא קבע המשרד מפתח תקינה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את מערך הפיקוח הכולל על מוסדות החינוך היסודיים והעל-יסודיים. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: הגדרת תפקיד המפקח הכולל, סמכויותיו של המפקח, נוהלי העבודה המנחים את עבודתו, אופן ביצוע הפיקוח בבתי הספר וממשקי העבודה של המפקחים הכוללים עם גורמים אחרים, במשרד ומחוצה לו, הפועלים במערכת החינוכית. הביקורת נעשתה במשרד החינוך: בלשכת המשנה למנכ"לית המשרד, באגף לחינוך יסודי ובאגף לחינוך על-יסודי (להלן - אגפי הגיל), במחוזות חיפה, תל אביב, מרכז ודרום וכן במחוז החרדי. בדיקות השלמה נעשו במחוזות צפון, ירושלים ומנח"י ובמנהל לחינוך התיישבותי.

11 האגף לחינוך מיוחד נותן שירות מקצועי ברמה ארצית לתלמידים עם צרכים מיוחדים בני 3-21 מכל המגזרים; השירות ניתן לתלמידים עם מגוון לקויות בכל רמות התפקוד. השירותים לתלמידים הזכאים לחינוך מיוחד ניתנים הן לתלמידים בתכניות שילוב, הן לתלמידים בכיתות חינוך מיוחד בגני ילדים ובבתי ספר רגילים והן לתלמידים בתי ספר לחינוך מיוחד.

12 תקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), התשי"ז-1956, קובעות כי את הפיקוח הפדגוגי על מוסדות החינוך הממלכתי-דתי בכל הנוגע לאופיים הדתי יבצע מנהל מינהל החינוך הדתי בכל אחד ממחוזות המשרד יש נציג של מינהל החינוך הדתי, והוא המפקח על החינוך הממלכתי-דתי במחוז.

שיטת הביקורת ותגובת משרד החינוך בעניינה

לצורך ביצוע הביקורת שלח משרד מבקר המדינה שאלון לכל המפקחים הכוללים בחינוך היסודי והעל-יסודי ובחינוך המיוחד, לפי רשימות שהתקבלו ממחוזות משרד החינוך (להלן - השאלון). על השאלון השיבו 157 מ-221¹³ (כ-71%) מפקחים¹⁴. בשאלונים ובראיונות שקיים צוות הביקורת במחוזות¹⁵ התבקשו המפקחים להתייחס לסוגיות הנוגעות לעיסוקם, למשל משימות הפיקוח של המפקחים, סדרי עבודתם, יחסי הגומלין בינם לבין שותפי תפקיד וכשלים במערך הפיקוח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 הליון משרד החינוך על השיטה של הביקורת (שליחת שאלונים וראיונות עומק שנעשו עם מפקחים במחוזות). לטענת המשרד, לא מעט מדוח הביקורת מתבסס על אמירות של מפקחים שלעיתים אינן תואמות את מדיניות המשרד, את הנהלים שלו, את החוק או את התקנות שהותקנו מכוחו. יצוין כי נוכח עמדתו זו דחה מטה המשרד את מרבית ממצאי הביקורת שהועלו בדוח ואשר נסמכים על נתוני השאלון ודיווחי המפקחים הכוללים שלו במחוזות.

יודגש כי ראיונות ושאלונים הם כלים שגרתיים בעבודת הביקורת, מאחר שהם מאפשרים איסוף מידע מאוכלוסייה רחבה הרלוונטית לנושא הביקורת; לגבי ביקורת זו, השאלון שנשלח לכלל המפקחים שימש לאיסוף מידע, לעיבודו ולניתוחו והיה אחד מהכלים שבאמצעותם נעשתה הביקורת.

כאמור לעיל דחה מטה משרד החינוך את המסקנות העולות מהתשובות של מפקחיו לשאלונים. משמעות הדבר היא דחיית תמונת המצב המשתקפת מהתשובות, ולפיה במערך הפיקוח יש כשלים המונעים ממנו לבצע את תפקידו באופן מיטבי. תמונת מצב זו אינה עולה רק מהתשובות לשאלונים, אלא עולה בבירור ממסמכי מטה המשרד עצמו, הכול כמפורט בדוח. נוכח חשיבותו של מערך הפיקוח הכולל, ראוי להשתמש באופן מושכל בדוח הביקורת כבסיס לשיח מקדם בין דרגי המשרד, על מנת לגשר על הבדלי התפיסות ביניהם.

13 נשלחו שאלונים ל-230 מפקחים, אולם 7 מהם מסרו למשרד מבקר המדינה כי הם נמצאים בתפקיד פחות משנה ואינם יכולים להשיב על השאלון, ו-2 מהם מסרו שעברו לתפקיד אחר במחוז ואינם משמשים במועד שליחת השאלון מפקחים כוללים.

14 במחוז צפון השיבו 22 מ-35 מפקחים (כ-63%), במחוז חיפה - 20 מ-22 מפקחים (כ-91%), במחוז מרכז - 25 מ-35 מפקחים (כ-71%), במחוז תל אביב - 15 מ-28 מפקחים (כ-54%), במחוז ירושלים ומנח"י - 12 מ-22 מפקחים (כ-55%), במחוז הדרום - 21 מ-25 מפקחים (כ-84%), במחוז החרדי - 35 מ-42 מפקחים (כ-83%), במינהל לחינוך התיישבותי - 7 מ-12 מפקחים (כ-58%).

15 משרד מבקר המדינה ראיין 30 מפקחים ובעלי תפקידים במחוזות ובמטה של המשרד.

קשיים בעבודת המפקח הכולל

תפקיד המפקח הכולל הוא בין התפקידים המורכבים והמאתגרים במשרד החינוך. המורכבות נובעת מריבוי המשימות הכלולות בתפקיד הפיקוח, מריבוי הגורמים במשרד ומחוצה לו, המעורבים בעשייה החינוכית בבתי הספר ומהצורך לתמרן בהצלחה ביניהם. משרד מבקר המדינה מצא כי מערך הפיקוח סובל מכשלים, אשר פוגמים ביעילותו ואינם מאפשרים למפקחים לבצע את עבודת הפיקוח בבתי הספר כראוי. להלן הפירוט:

ריבוי המשימות המוטלות על המפקחים

תפקידי המפקח הכולל הוגדרו בהרחבה בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - התקנות). תפקידים אלה הם בין היתר ייצוג המשרד כלפי המוסד החינוכי וקישור בין המוסד, המשרד ורשות החינוך המקומית¹⁶; מעקב אחר ביצוע מדיניות החינוך ואחר יישום ההוראות של המשרד במוסדות החינוך, לרבות בעניין ביצוען של תכניות הלימוד והקצאת שעות תקן; בקרה על מוסדות החינוך בתחומי איכות הניהול, התוויית מדיניות החינוך, מידת ההתמדה של התלמידים, רמת ההישגים שלהם והאקלים החינוכי והחברתי; מעורבות בנושאי כוח אדם במוסדות החינוך (הערכת מנהלים, הערכת מורים לפי בקשת מנהלים ופיטורי עובדי הוראה); סיוע למנהלים והדרכתם בשיפור תהליכי ההוראה והלמידה ובתכנון משאבים, איגומם והקצאתם לשם השגתם של יעדים חינוכיים וארגוניים; טיפול בפניות של עובדי הוראה, הורים, תלמידים וגורמים ציבוריים לגבי מוסדות חינוך.

כבר בדוח משנת 1984 העיר מבקר המדינה¹⁷ על ריבוי המשימות המוטלות על המפקח הכולל. בדוח צוין כי "תפקידיו של המפקח הכולל כה רבים ומגוונים, ומספר המוסדות והמורים שבפיקוחו גדול גם הוא, עד שאין ביכולתו לעמוד בכל המטלות שעליו לבצע, ועל כן עוסק כל מפקח במשימות בהן נראה לו שיוכל לתרום תרומה מרבית, ולא בכלל התפקידים המוטלים עליו". מבקר המדינה קבע בדוח כי "על המשרד לתת דעתו על מכלול התפקידים המוטלים על המפקחים, לבדוק אילו מהם עדיין דרושים, להגדירם מחדש ולקבוע סדרי עדיפויות לעבודת המפקחים תוך התייחסות לצרכים מקומיים". גם בדוח משנת 1994 הצביע מבקר המדינה¹⁸ על הגברת עומס העבודה המוטל על המפקח.

16 רשות החינוך המקומית מוגדרת בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949. לרוב הרשות המקומית היא רשות החינוך בתחום שיפוט, למעט במקרים המצוינים בחוק.

17 מבקר המדינה, **דוח שנתי 34** (1984), בפרק "הפיקוח הפדגוגי הכולל", עמ' 259.

18 מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1994), בפרק "הפיקוח והקצאת משאבים באמצעות המחוזות", עמ' 429.

מהתשובות לשאלונים ומשיחות עם גורמים במשרד החינוך עולה כי בעיית המשימות המוטלות על המפקחים הכוללים, שעליה הצביע מבקר המדינה כבר לפני שלושה עשורים, לא נפתרה

מהתשובות לשאלונים ומשיחות עם גורמים במשרד החינוך עולה כי בעיית ריבוי המשימות המוטלות על המפקחים הכוללים, שעליה הצביע מבקר המדינה כבר לפני שלושה עשורים, לא נפתרה. המפקחים טענו בתשובות לשאלונים כי ריבוי המשימות פוגע ביכולתם למלא את תפקידם באופן מיטבי. הם ציינו שנוספו להם משימות חדשות, חלקן מורכבות, למשל הטמעת רפורמות יסוד של המשרד והתמודדות עם מעורבות גורמים חדשים בעלי עניין והשפעה על הנעשה בבתי הספר. 47 (כ-30%) מהמפקחים שהשיבו על השאלון טענו כי ריבוי המשימות המוטלות עליהם הוא אחד הקשיים העיקריים בעבודתם; 59 (כ-38%) מהמפקחים שהשיבו על השאלון ציינו כי עקב ריבוי המשימות כאמור הצלחתם בהובלת תהליכי עומק פדגוגיים בבתי הספר הייתה מועטה או בינונית בלבד; וכ-119 (כ-76%) מהמפקחים שהשיבו על השאלון סבורים כי היקף משרתם אינו מספיק לביצוע המשימות המוטלות עליהם¹⁹.

נוכח התמונה שעלתה מהשאלונים ניתח משרד מבקר המדינה את מרכיבי התפקיד של המפקח הכולל, כפי שעולים מהתקנות, ממסמכי המשרד ומראיונות עם מפקחים ובעלי התפקידים בשטח. נמצא שניתן לחלק את התפקיד לארבעה מרכיבים: משימות בשטח, המצויות בליבת עבודת הפיקוח המקצועי, ובהן בקרה על בתי הספר, סיוע פדגוגי וארגוני לבתי הספר ולמנהלים וכן קיום ממשקי עבודה עם גורמים אחרים הפועלים בבתי הספר; משימות מטה, הנוגעות לממשקי עבודה עם בעלי תפקידים במחוז ובמטה המשרד; משימות מנהליות, בעיקר דיווחים ואישורים שונים; משימות אחרות במחוז. יצוין כי עקב צמצום מספר המפקחים המקצועיים במשרד, עברו חלק ממשומות הפיקוח המקצועי לאחריות המפקחים הכוללים, הגם שלא באופן רשמי. להלן הפרטים:

1. **משימות שטח:** לפי תכנית העבודה של המפקחים, הם נמצאים בשטח שלושה ימים בשבוע. בימים אלו הם מייחדים זמן למשימות שהן ליבת עיסוקם כמפקחים על בתי הספר - סיוע ביישום מדיניות המשרד ובהטמעת רפורמות בבתי הספר²⁰; ביצוע בקרה בבתי הספר; מתן תמיכה וייעוץ למנהלי בתי הספר בנוגע לניהול השוטף ולפתרון משברים בבית הספר; הערכה של תהליכי ההוראה והחינוך (בדיקת שיעורי הנבחנים בבחינות הבגרות, רמת ההישגים של התלמידים, האקלים בבית הספר וכדומה).

19 כל המפקחים שהשיבו על השאלון מועסקים במשרה מלאה. מעיבוד הנתונים שמסרו המפקחים שהשיבו על השאלון עלה כי הם עובדים בממוצע כ-11 שעות ביום.

20 בתחום הפדגוגיה יושמו בשנים האחרונות תכניות ארציות שחייבו התמקצעות מיוחדת והטמעת שינוי תפיסתי של תהליכי הוראה-למידה בכל שכבות הגיל. למשל, רפורמת "ישראל עולה כיתה" - התכנית הלאומית ללמידה משמעותית" משנת 2014, שמטרתה להתאים את מטרות החינוך והלמידה לאתגרי המאה העשרים ואחת, להעמיק את המצוינות והמימוש האישי ולהעלות את המחויבות והאחריות של בוגרי מערכת החינוך לחברה הישראלית; "תכנית התקשוב הלאומית - התאמת מערכת החינוך למאה ה-21" - תכנית רב-שנתית שמטרתה לקדם פדגוגיה חדשנית והטמעה של טכנולוגיות מידע ותקשורת. כמו כן הוחלו רפורמות ארגוניות אשר במרכזן הסכמי שכר חדשים - "אופק חדש" בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים משנת 2009; "עוז לתמורה" בחטיבות העליונות משנת 2011.

ימי עבודת השטח מנוצלים גם לקיום ממשקי עבודה עם אגפי החינוך ברשויות המקומיות ועם גורמים אחרים בתחום החינוך הפועלים בבתי הספר, למשל רשתות חינוך המפעילות את בתי הספר, עמותות וארגוני מגזר שלישי העוסקים בעשייה החינוכית בבתי הספר.²¹ ממשקי העבודה עם הגורמים האמורים כוללים בין היתר השתתפות בוועדות ובמסגרות פעולה קבועות לקידום עניינים הנוגעים לחינוך בקהילה וכן השתתפות בוועדות שהוקמו לקידום נושא מסוים או לסיוע לבתי ספר מסוימים (ועדות אד-הוק). אשר לממשקי העבודה של המפקח עם גורמים אחרים, ציינה מפקחת כוללת ממחוז תל אביב כי "המפקח הוא משרתם של המון אדונים. לכאורה הבוסית היא מנהלת המחוז אבל... גם מנהל אגף החינוך, וראש העיר רוצים לקדם אג'נדות ותהליכים והתמרון בין כולם קשה". נוסף על כך מנוצלים ימים אלה לטיפול בפניות של הורים ושל גורמים אחרים, ובהם גורמי תקשורת, בנוגע לסוגיות חינוכיות וניהוליות בבתי הספר.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי על המפקח לקיים קשר עם שותפי תפקיד רבים מעצם תפקידו כ"מייצג את משרד החינוך ואת המחוז ופועל להשגת המטרות, היעדים והתכניות". המשרד הוסיף כי אגפי הגיל מבצעים פעולות לשם יצירת שיתופי פעולה בין המפקחים הכוללים לשותפי התפקיד. פעולות אלה כוללות קיום ישיבות של פורום מנהלי מחלקות החינוך, של פורום רשתות חינוך (בחינוך העל-יסודי) ושל פורום רפרנטים מחוזיים, במטרה "לייצר שיח אחד מול הפיקוח הכולל בביה"ס". לגבי המשימה המוטלת על המפקח לטפל בפניות הורים וגורמי תקשורת ציין המשרד כי "רק מקרים מורכבים וחריגים מגיעים לטיפול לאחר שעברו את טיפולם של הגורמים האחרים הנמוכים ממנו במדרג, כמו מנהל בית הספר וצוותו... אחריותו היא העברת הנתונים הרלוונטיים לפנייה לגורמים המוסמכים".

2. **משימות מטה:** היומיים הנוותרים בשבוע העבודה של המפקחים מיוחדים להשתתפות בישיבות עבודה במחוז עם מפקחים אחרים. נוסף על כך מיוחדים ימים אלה להשתתפות במפגשים במנהל הפדגוגי, להשתתפות בוועדות, בכנסים ובימי עיון ולהשתתפות במפגשי פיתוח מקצועי ברמת המטה והמחוז, בהיקף של 70 שעות בשנה. כמו כן מקיימים המפקחים בימים אלה מפגשי למידה קבוצתיים עם מנהלי מוסדות החינוך שבפיקוחם, בהיקף של 40 שעות בשנה.

3. **משימות מנהליות:** עוד משימות שבהן עוסקים המפקחים הכוללים ביומיים שאינם מיוחדים לעבודת שטח, הן משימות מנהליות. משימות אלה, שהמפקח מבצע בעצמו, ללא סיוע אדמיניסטרטיבי כוללות הזנת נתונים לגבי שיבוץ מורים למערכת כוח האדם הממוחשבת של המשרד (מערכת משכ"ת) וטיפול בנושאי חופשות, פרישה לגמלאות ופיטורים של עובדי הוראה. נוסף על כך, המפקחים הכוללים נדרשים לבדוק ולאשר כי בתי הספר פעלו לפי נוהלי המשרד בנושאים טכניים, למשל בנוגע לתשלומי הורים²², לרשימת ספרי הלימוד של בית הספר²³ ולאישור תכניות טיולים.

21 למשל קרן קרב וקרן רש"י.

22 בדיקה אם בית הספר גובה את תשלומי החובה והרשות מההורים על פי הדין ונוהלי המשרד.

23 בדיקה אם הספרים שבית הספר משתמש בהם נכללים ברשימה שאישר המשרד.



במחקר הערכה של הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך משנת 2014 בנושא מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי, נמצא כי "שיעור לא מבוטל של מנהלים מדווחים על היעדר מעורבות של המפקחים הכוללים, הן בהקשר הפדגוגי והן בהקשר התקציבי. גם בחינה שעשה אגף בכיר לתכנון ואסטרטגיה במשרד לגבי חסמים עיקריים המקשים את קידום רפורמת הלמידה המשמעותית בבתי הספר, העלתה כי "עומס משימות על המפקחים מונע מהם להוביל תהליכי עומק"

44% מהמפקחים שהשיבו על השאלון ציינו שריבוי המשימות המנהליות והמחסור בשירותי משרד ובסיוע מינהלי מקשים עליהם את עבודתם. יתרה מכך, כמה מפקחים ציינו כי הזמן המושקע בביצוע משימות מנהליות פוגע בעיסוק במשימות הפדגוגיות.

4. **משימות אחרות במחוז:** 125 (כ-80%) מהמפקחים שהשיבו על השאלון ציינו כי הם נדרשים למלא מלבד תפקידים כמפקחים תפקידים נוספים במחוז, שאינם קשורים ישירות לפיקוח על בתי הספר שבאחריותם, למשל תפקידי תיאום (כמו מתאמי גיל ומתאמי פיקוח בחינוך המיוחד) ותפקידי ריכוז תחומים ייעודיים במחוז (תחום החינוך הביתי, תחום לקויות הלמידה, תחום עלייה וקליטה וכדומה). מהשאלון עולה כי המפקחים מייחדים למשימות אלה בממוצע כ-22% מזמנם.

קשיים במעורבות המפקחים בתהליכים בבתי הספר לפי בדיקות שערך המשרד

1. להשלמת התמונה יצוין כי במחקר הערכה של הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך משנת 2014 בנושא מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי, נמצא כי "שיעור לא מבוטל של מנהלים מדווחים על היעדר מעורבות של המפקחים הכוללים, הן בהקשר הפדגוגי והן בהקשר התקציבי (23% ממנהלי בתי הספר החדשים²⁴ ו-28% ממנהלי בתי הספר הוותיקים²⁵)". כמו כן, 58% ממנהלי בתי הספר החדשים ו-54% ממנהלי בתי הספר הוותיקים בניהול עצמי שדיווחו על מעורבות המפקחים בפעילות הפדגוגית, ציינו כי המפקחים סייעו לפעילות הפדגוגית במידה בינונית לכל היותר. מתשובותיהם של המנהלים למחקר גם עלה כי מנהל אגף החינוך ברשות המקומית הוא הגורם המרכזי שאליו הם פונים כאשר עולות בעיות הקשורות בניהול עצמי; כ-40% מהמנהלים, הן ותיקים והן חדשים, ציינו כי הם פונים במקרים כאלה למפקח הכולל.

משרד החינוך ציין כי המפקחים הכוללים על בתי הספר היסודיים בניהול עצמי עברו הכשרות מקצועיות בנושא. המשרד הוסיף כי מדובר בתהליך הדורש זמן והבשלה, וכי הוא מתרשם "מהתקדמות במעורבות המפקחים בבתי הספר".

2. גם בחינה שעשה אגף בכיר לתכנון ואסטרטגיה במשרד לגבי חסמים עיקריים המקשים את קידום רפורמת הלמידה המשמעותית בבתי הספר, העלתה כי "עומס משימות על המפקחים מונע מהם להוביל תהליכי עומק".

בנוגע לכך מסר משרד החינוך כי בכל מפגשי העבודה עם המפקחים בשנת הלימודים התשע"ז נדון נושא קידום הלמידה המשמעותית. המשרד הוסיף כי

24 מנהלי בתי הספר שהצטרפו למתכונת הניהול העצמי בשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013), השנה השנייה ליישום מתכונת זו.

25 מנהלי בתי הספר שהצטרפו למתכונת הניהול העצמי בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012), השנה הראשונה ליישום מתכונת זו.

המפקחים קיבלו סיוע מהרפרנטים ללמידה משמעותית שמונו בכל המחוזות ומהמדריכים המשלימים את עבודת המפקח בנושא זה. עוד מסר המשרד כי למפקחים בבתי הספר העל-יסודיים ניתנו כלים מקצועיים המסייעים להם בקידום הלמידה המשמעותית, וכי תהליכי הלמידה המשמעותית "יצרו מבנים מאורגנים ושגרות מקצועיות שהמפקח יכול ללוות ולעקוב באופן מיטבי".

משרד מבקר המדינה מציין כי מינוי הרפרנטים ללמידה משמעותית במחוזות נעשה מקרב המפקחים עצמם, וכי המפקחים משמשים בתפקיד זה נוסף על תפקיד הפיקוח. זאת ועוד, בבחינה שעשה כאמור אגף בכיר לתכנון ואסטרטגיה עלה כי יש "קושי בגיוס מדריכים מתאימים", כי יש "מחסור במדריכים מחוזיים", וכי "תחלופת מדריכים תדירה מקשה על המשכיות", כלומר יש קשיים גם במתן סיוע באמצעות המדריכים.

משתי הדוגמאות שהובאו לעיל עולה מצד אחד מעורבות מועטה מדי של המפקחים הכוללים בתהליכי עומק המתקיימים בבתי הספר ומאידך, החסם לכך - עומס המשימות המוטל על המפקח הכולל.

סוגיית עומס המשימות המוטלות על המפקחים הכוללים ידועה כאמור למשרד החינוך זה שנים רבות; גם משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך בעבר כי אין ביכולתו של המפקח לעמוד בכל המטלות שעליו לבצע. בנסיבות אלה נוצר מצב שבו המפקח נדרש לבצע הכול מכול, בין משימות מתוכננות ובין משימות בלתי מתוכננות, בין משימות הקשורות לפיקוח על בתי הספר ובין משימות שאינן קשורות לכך, ובהן אף משימות מנהליות שאין להן נגיעה פדגוגית. מנהלת מחוז במשרד החינוך הגדירה זאת כך: "המפקח הכולל עושה את כל מה שהמערכת צריכה. זה מתבקש מעצם היותו מפקח".

משרד החינוך ציין בתשובתו כי ליבת העשייה של המפקח היא הטמעה ויישום של התפיסות הפדגוגיות, וכי הוא נדרש להשקיע בכך את עיקר זמנו. ואולם תפקידו של המפקח אינם מתמקדים בפדגוגיה בלבד, אלא כוללים גם מרכיבים ארגוניים ומנהליים, זאת כדי להבטיח תפקוד תקין ככל הניתן של בית הספר. משרד החינוך הוסיף כי המשימות המנהליות של המפקח כלולות בהגדרת התפקיד בתקנות ובתיאור התפקיד במסמכי המכרז לבחירת מפקח כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי גם אם כל המשימות המפורטות הן חלק מתפקידי המפקח, מתבקש שיימצא האיזון הראוי בין היקף המשימות לבין מספר בתי הספר שלהם אחראי המפקח. בד בבד עם השגת איזון כאמור, ראוי שמשרד החינוך ימקד את תפקידי המפקח בתחומים שיש לו בהם מומחיות מקצועית ופדגוגית ויבחן אם במשימותיו כלולות משימות טכניות שיכולות להיעשות למשל באמצעות כוח עזר מנהלי או כלים טכנולוגיים ייעודיים. גישת המשרד ולפיה המפקח הוא הכתובת לביצוע משימות בכל נושא ובכל תחום הנוגע לתפעול בית הספר עלולה להביא למצב של "תפסת מרובה לא תפסת".

ראוי שמטה המשרד
יהיה קשוב לקולות
העולים מן השטח
ויבחן עם המפקחים
כיצד ניתן להסיר את
החסמים המקשים
עליהם בעבודתם

על משרד החינוך, ובכלל זה המינהל הפדגוגי, לאפיין את מרכיבי התפקיד בהתאמה למשרתם של המפקחים. על בסיס אפיון כאמור יוכל משרד החינוך לקבוע את כמות בתי הספר שמפקח אחד יוכל להיות אחראי להם. תהליך זה כולל קביעת מפתח תקינה מושכל לגבי מערך הפיקוח הכולל של מערכת החינוך (ראו להלן בעניין קביעת מפתח תקינה להקצאת משרות פיקוח).

משרד החינוך מסר בתשובתו כי במסגרת תפקידו על המפקח ללוות את בתי הספר שבתחום אחריותו על פי הצרכים הדיפרנציאליים העולים מבתי הספר ולתכנן את עבודתו כך שיוכל לתת מענה מיטבי לפי הצרכים. במסגרת זו ישנם בתי ספר שילוו באופן מוגבר ולעומתם יהיו בתי ספר שהמפקח יבחר ללוות באופן רופף יותר. המשרד טען כי "העומס לא עלה והמפקח צריך לנתב את הזמן העומד לרשותו לפי המשימות העומדות בפניו כאשר חלק ממשימותיו בעבר פחתו... ובמקומן יש משימות המותאמות להסכמים ולנהלים חדשים". המשרד ציין בעניין זה כי חלק ממשימותיו של המפקח הועברו למנהלי בתי הספר, ויש גורמים, למשל מדריכים, התומכים בעבודת המפקח.

אשר לעומס העבודה והיעדר התאמה בין היקף משימות הפיקוח להיקף משרתם של המפקחים, מסר משרד החינוך: "אין לנו אפשרות להתייחס לטענת המפקחים, ובעיקר לכך שלטענתם הם עובדים בממוצע 11 שעות ביום, מאחר ובמסגרת תפקידם בשטח אינם נדרשים להחתים כרטיס ועל כן אין יכולת לכמת את השעות להם הם טוענים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי פיקוח דיפרנציאלי, כלומר פיקוח על פי סדרי עדיפויות, הוא כורח המציאות שנקבע על פי שיקול דעת מקצועי. אכן מצופה מהמפקח כי במסגרת המשאבים העומדים לרשותו - שעות עבודה - הוא יפעיל סדר עדיפות בטיפול במשימותיו הרבות. ואולם מאחר שהקשר של המפקח עם בתי הספר הוא לב ליבה של עבודת הפיקוח, אין המדובר במצב שיש לשאוף אליו שכן, בנסיבות אלו המפקח אינו עומד בתקנות הפיקוח החלות עליו והוא אינו יכול למלא את תפקידו כראוי.

אשר לחוסר יכולתו של משרד החינוך לעקוב אחר שעות עבודת המפקחים, מדגיש משרד מבקר המדינה כי משרד החינוך הוא שאמור לקבוע את סדרי דיווח הנוכחות של עובדיו, ולכן יש לצפות ממנו כי יקיים מנגנון דיווח הולם.

תשובת משרד החינוך מבטאת פער בין עמדת המטה ולפיה המצב הקיים מאפשר למפקח הסביר לבצע את מכלול המרכיבים של עבודתו, לבין עמדת המפקחים ולפיה המצב הקיים אינו מאפשר להם לבצע פיקוח ראוי ומיטבי. בנסיבות אלה ראוי שמטה המשרד יהיה קשוב לקולות העולים מן השטח ויבחן עם המפקחים כיצד ניתן להסיר את החסמים המקשים עליהם בעבודתם.



במשך השנים גדל מספרם של בתי הספר וכן מספרם של המורים והתלמידים. ואולם המספר היחסי של משרות הפיקוח שהוקצו פיגר אחר גידול זה, ועקב כך עלה המספר הממוצע של בתי הספר שבפיקוח מפקח כולל אחד בעשורים האחרונים בכ-44%, מ-16 בתי ספר בשנת 1983 ל-23 בתי ספר בשנת 2016

מפתח להקצאת מפקחים כוללים

בתקנות נקבע כי "ליד כל מנהל מחוז יקבע המנהל הכללי, בהתייעצות עם המזכירות הפדגוגית, ובחינוך הממלכתי דתי בהתייעצות עם מנהל אגף החינוך הדתי באישור השר ובהתאם לאמור בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, מפקחים כוללים, מפקחים ומדריכים במספר שייראה לו מספיק לצרכי אותו מחוז". בהתאם לכך מגבש משרד החינוך מפתח תקינה להקצאת מפקחים כוללים למחוזות.

1. **קביעת מפתח תקינה להקצאת משרות פיקוח:** במשך השנים גדל מספרם של בתי הספר וכן מספרם של המורים והתלמידים. ואולם המספר היחסי של משרות הפיקוח שהוקצו פיגר אחר גידול זה, ועקב כך עלה המספר הממוצע של בתי הספר שבפיקוח מפקח כולל אחד בעשורים האחרונים בכ-44%, מ-16 בתי ספר בשנת 1983 ל-23 בתי ספר בשנת 2016. בשנת 2008 קבע המשרד מפתח תקינה להקצאת משרות פיקוח. לגבי החינוך הרגיל נקבע כי יוקצו מפקחים כוללים למחוזות ביחס של מפקח אחד לכל 25 בתי ספר, למעט במחוזות צפון ודרום שבהם יוקצה מפקח לכל 20 בתי ספר, זאת בשל הפיזור הגאוגרפי המאפיין מחוזות אלה²⁶.

מהתשובות לשאלונים עולה כי חלק מהמפקחים הכוללים מפקחים בפועל על מספר גדול יותר של בתי ספר מהנקבע במפתח התקינה של המשרד: כשליש מהמפקחים הכוללים בחינוך הרגיל שהשיבו על השאלון (41 מ-127) ציינו כי הם מפקחים על יותר מ-25 בתי ספר; בנוגע למחוזות צפון ודרום, שבהם נקבע מפתח של מפקח אחד ל-20 בתי ספר, עולה כי מפקח במחוז צפון מפקח בממוצע על 26 בתי ספר, ומפקח במחוז הדרום - על 25 בתי ספר.

הי"ר הארצי של ארגון המפקחים בהסתדרות המורים ציין בשנת 2008 בעניין זה: "במצב שנוצר היום, המפקח אינו יכול לבצע את תפקידו. למפקחים נוספו יותר ויותר מטלות ותחומי אחריות, אבל ממשיכים לקצץ בתקנים שלהם. על מפקח, שבאחריותו כ-25 בתי ספר, מוטל עומס עצום, ולכן אין לו זמן להיות יותר מאשר אורח בבית הספר. הוא בא לשטח, מציץ ונעלם. הוא לא יכול ללוות את התהליך החינוכי. במקרה הטוב הוא מצליח לכבות שריפות"²⁷.

זאת ועוד, מרבית המפקחים הכוללים ציינו כי על מנת שיוכלו לבצע את מכלול תפקידיהם באופן מיטבי ומלא יש להפחית את מספר בתי הספר שבאחריות המפקח; לדעת 120 (כ-76%) מהמפקחים שהשיבו על השאלון, מפתח התקינה הרצוי הוא מפקח אחד לכלל 10-20 בתי ספר.

2. **שיקולים בקביעת מפתח תקינה:** מפתח התקינה שקבע המשרד מתבסס, כפי שציין המשרד, על מספר המפקחים ומספר בתי הספר שבכל מחוז. ואולם המשרד לא הביא בחשבון מרכיבים אחרים שבכוחם להשפיע על עבודת המפקח, למשל מספר המורים, התלמידים וכיתות הלימוד בבית הספר; ההרכב

26 מפתח התקינה שקבע המשרד לא עוגן במסמך רשמי של המשרד.

27 הסתדרות המורים, **שעור חופשי**, 82 (אוקטובר 2008), עמ' 1.

החברתי-כלכלי של התלמידים בבית הספר; מאפיינים עירוניים ודמוגרפיים - למשל אם מדובר בבית ספר קולט עלייה או בבית ספר לילדי זרים; מספר הרשויות המקומיות במחוז ופיזורם הגאוגרפי. אשר לפיזור הגיאוגרפי יצוין כי כאמור, מרכיב זה מובא בחשבון במפתח התקינה שקבע המשרד במחוזות דרום וצפון ואולם מרכיב זה עשוי להיות משמעותי גם במחוזות אחרים, למשל באזורים כפריים, שבהם הפיזור הגאוגרפי של בתי הספר עשוי להיות גדול. להלן כמה מרכיבים שלדעת המפקחים יש להתחשב בהם בקביעת מפתח התקינה²⁸:

א. **בתי הספר השש-שנתיים:** בתי ספר אלו כוללים חטיבת ביניים וחטיבה עליונה ופועלים למעשה כשתי מסגרות חינוך עצמאיות שלכל אחת מהן נדרש פיקוח המותאם לה. ואולם לפי מפתח התקינה שקבע המשרד, בית ספר כזה ייחשב בית ספר אחד.

ב. **המגזר הממלכתי-דתי:** לפיקוח הכולל במגזר הממלכתי-דתי יש משימות ייחודיות הנוספות על אלו שבפיקוח הכולל הרגיל, אולם אלו אינן מובאות בחשבון בקביעת מפתח התקינה. גם כפיפותם המקצועית הכפולה של המפקחים הכוללים במגזר זה - למינהל החינוך הדתי ולמינהל הפדגוגי - שעשויה להגדיל את משימות המפקחים, אינה מובאת בחשבון.

ג. **מספר הרשויות המקומיות שפועל בהן כל מפקח:** איכות עבודת המפקח מושפעת ממספר הרשויות המקומיות שבשטח שיפוטן נמצאים בתי הספר שעליהם הוא מפקח. ככל שמספר הרשויות המקומיות גדול יותר, כך נדרש המפקח לקיים ממשקי עבודה עם גורמים רבים יותר. מעיבוד תשובות המפקחים על השאלונים עלה כי מפקח כולל מפקח בממוצע על בתי ספר בשטח שיפוטן של שש רשויות מקומיות. 57 (כ-36%) מהמפקחים שהשיבו על השאלון ציינו שהם מפקחים על בתי ספר המצויים בשטח השיפוט של 3-1 רשויות מקומיות; 50 (כ-32%) מהמפקחים ציינו שהם מפקחים על בתי ספר המצויים בשטח השיפוט של 4-6 רשויות מקומיות; 21 (כ-13%) מהמפקחים ציינו שהם מפקחים על בתי ספר המצויים בשטח השיפוט של 7-9 רשויות מקומיות; 29 (כ-19%) מהמפקחים ציינו שהם מפקחים על בתי ספר המצויים בשטח השיפוט של 10 רשויות מקומיות ויותר. בקבוצה האחרונה בולט חלקם של המפקחים בחינוך המיוחד ובחינוך הממלכתי-דתי.

קביעת מפתח תקינה למפקחים בחינוך הרגיל בהתחשב רק במספר בתי הספר ובלי להביא בחשבון מאפיינים אחרים של סביבת הפיקוח - עלולה לפגוע באיכות הפיקוח של המפקחים. הדבר עלול לגרום לא רק לאי-שוויון בין מוסדות החינוך בכל הנוגע למתן שירותי הפיקוח, אלא גם להקצאה שאינה מושכלת של שירותים אלה.

28 המרכיבים צוינו בפגישות שקיים צוות הביקורת עם המפקחים ובתשובות המפקחים על השאלונים.


מאז קבע משרד החינוך את מפתח התקינה חלפו כשמונה שנים, שבהן חלו תמורות במשימות שבאחריות המפקח

משרד החינוך מסר בתשובתו כי מפתח התקינה נקבע בשיתוף מנהלי המחוזות, וכי הוא הולם את תחומי הפעילות והאחריות של המפקח. המשרד הוסיף כי הוא מעדכן בכל שנה את מפתח התקינה "בהתאם לנתוני המוסדות בכל מחוז ולמצבת הפיקוח הכולל". עוד מסר המשרד בתשובתו שקביעת מפתח תקינה בהתחשב במאפייני הפיקוח שצוינו לעיל מחייבת בדיקה מעמיקה של מכלול נתונים, הן כמותיים והן מקצועיים-איכותיים, לא רק לגבי מספר המוסדות, אלא גם לגבי שינויים שנעשו בתפקידי הפיקוח הכולל, ובהם העברת נושאים לאחריות מנהלי בתי הספר, דבר שצמצם את משימות המפקח. המשרד ציין כי הדבר יחייב הגדלה של תקני הפיקוח הכולל בשיעור של עד פי שניים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי מפתח תקינה אמור לשקף את מלוא המשימות המעודכנות, לרבות משימות שנוספו למפקח או הועברו לאחריות גורמים אחרים. מאז קבע משרד החינוך את מפתח התקינה חלפו כשמונה שנים, שבהן חלו תמורות במשימות שבאחריות המפקח. לפיכך על משרד החינוך לבחון אם יש בכוחו של המפתח הקיים להבטיח כי משימות המפקח הכולל יבוצעו במלואן ובאופן מיטבי. על בסיס תוצאות הבחינה יוכל משרד החינוך לגבש תכנית רב-שנתית להשלמת הפערים בתקני הפיקוח, אם יהיה צורך בכך. יצוין כי העדכון שהמשרד מבצע בכל שנה אינו של מפתח התקינה עצמו, אלא של תקני הפיקוח הכולל, זאת כדי להתאימם לשינויים שהיו במשך השנה במספר המפקחים או במספר בתי הספר במחוז. לכן אין בעדכון זה כדי לפתור על הבעיות הנובעות מהמפתח עצמו.

3. **הפיקוח בחנ"ם:** מפתח התקינה שקבע המשרד אינו חל על מפקחים כוללים בחנ"ם, ולגביהם לא קבע המשרד מפתח כלשהו להקצאת משרות פיקוח. יודגש כי מבנה הפיקוח הכולל בחנ"ם שונה ממבנה הפיקוח בחינוך הרגיל - בניגוד לפיקוח הכולל בחינוך הרגיל המחולק בדרך כלל לפיקוח על גני ילדים, לפיקוח על בתי ספר יסודיים ולפיקוח על בתי ספר על-יסודיים, המפקחים הכוללים בחנ"ם מפקחים על מסגרות לימוד של החינוך המיוחד הכוללות את כל קשת הגילים (3-21) ואת כל סוגי הלקויות. נוסף על כך, המפקחים הכוללים בחנ"ם אחראים לילדים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בבתי ספר רגילים ועל כיתות חינוך מיוחד הפועלות בבתי ספר רגילים ונדרשים לבצע משימות ייעודיות²⁹. המפקחים מונחים מקצועית על ידי האגף לחינוך מיוחד במינהל הפדגוגי (נוסף על הנחיית אגפי הגיל).

29 למשל, מפקחים כוללים בחנ"ם משתתפים בוועדות השמה, על פי חוק חינוך מיוחד התשמ"ח-1988, הקובעות את זכאותו של ילד בעל צרכים מיוחדים להשמה במסגרת לימודית של החינוך מיוחד; בוועדות ערר על החלטות אלה; בוועדות שיבוץ הדנות בשיבוץ תלמיד במסגרת החינוך המיוחד, בהתאם לחוזר מנכ"ל נ"ט/8(א); ובוועדות הדנות בשילוב של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגילים.



 נוכח העלייה שחלה

 בשנים האחרונות

 במספר התלמידים

 המאובחנים כבעלי

 צרכים מיוחדים ונוכח

 מורכבות הטיפול

 בתלמידי החנ"ם, יש

 לבצע ללא דיחוי,

 עבודת מטה בכדי

 לקבוע מהו מפתח

 התקינה הנדרש

 למפקחים בחינוך

 המיוחד

בהיעדר מפתח תקינה לגבי הפיקוח על החנ"ם, מנהלי המחוזות קובעים את היקף הפיקוח בהתאם לתקנים שקיבלו מהמשרד ולפי מיפוי תלמידי החנ"ם בכל מחוז. בשנת הלימודים התשע"ו למדו בחינוך המיוחד 192,842 תלמידים. כ-58% מהם שולבו במסגרות חינוך רגילות, והיתר למדו ב-370 בתי ספר של החנ"ם ובכ-1,750 גני ילדים של החנ"ם. למערך הפיקוח על תלמידי החנ"ם הוקצו בסך הכל 38.5 משרות פיקוח³⁰. להשלמת התמונה יצוין כי משנת 2005 גדל מספר התלמידים בחינוך המיוחד בכ-70%, מספר בתי הספר של החינוך המיוחד גדל בכ-40%, ומספר גני הילדים והכיתות בחינוך המיוחד גדל פי 3.2.

אשר להיקף המשימות המוטל על מפקחי החנ"ם, ציינה אחת המפקחות בשאלון: "בחינוך המיוחד, המפקח אחראי בנוסף לבתי הספר לחינוך מיוחד, בתי ספר רגילים על פני הרצף של יסודי ועל יסודי שיש שם כיתות חנ"ם וילדי שילוב... על עשרות גנים רגילים בהם ילדי שילוב (254 גני ילדים) ובנוסף, גני חינוך מיוחד. הדבר מצריך הערכת גננות שילוב וגננות חנ"ם. בנוסף, כמפקחי חנ"ם, אנחנו אחראים על כל אנשי הפרא-רפואי³¹ - מדובר בעשרות אנשים. בנוסף, קשה להתנהל מול לחצים של הורים ותקשורת הפונים לאגף ולמשרד... יש גידול ניכר באבחנות... ואין מספיק תקציבים ומשאבים בהתאם לגידול באוכלוסייה של ילדי החנ"ם".

מפקחת נוספת על החנ"ם ציינה: "מלבד פיקוח על בי"ס אני אחראית על עוד 80 גני חינוך מיוחד שאני מתפקדת כמנהלת הישירה שלהם לרבות ייעוץ, ליווי, הערכת מנהלות גן (כ-30 השנה) והערכת גננות בהתמחות (20 השנה). זאת ועוד מספר תלמידים, משפחות וצוותי הוראה המקבלים שירות ישיר ממני... רצוני לתת להם מענה הולם, מקצועי ויעיל הינה משימה מורכבת נוכח העומס אשר מאלץ אותי לא פעם לעבודה מסביב לשעון לאורך זמן".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי נוכח העלייה שחלה בשנים האחרונות במספר התלמידים המאובחנים כבעלי צרכים מיוחדים ונוכח מורכבות הטיפול בתלמידי החנ"ם, עליו לבצע ללא דיחוי, עבודת מטה בכדי לקבוע מהו מפתח התקינה הנדרש למפקחים בחינוך המיוחד. על בסיס עבודת מטה זו עליו לגבש תכנית רב-שנתית להשלמת הפערים בתקני הפיקוח. בביצוע עבודת המטה עליו להביא בחשבון את היעדים, המשימות והמאפיינים הייחודיים של מערך הפיקוח בחנ"ם (פיקוח על רצף הגיל ועל רצף של לקויות, מעורבות בשיבוץ פרטני של תלמידים ועוד), כדי להבטיח שהפיקוח יבוצע באופן מיטבי.

30 7 משרות לכל אחד מהמחוזות האלה - צפון, מרכז ותל אביב, 5.5 משרות למחוז הדרום, 5 משרות למחוז החרדי, 4 משרות למחוז חיפה, ו-3 משרות למחוז ירושלים ומנח"י.

31 פיזיותרפיסטים, קלינאי תקשורת, מרפאים בעיסוק, מטפלים רגשיים וכדומה. ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "טיפוליים בתחום התפתחות הילד", עמ' 383.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי התקינה בחינוך המיוחד דומה לתקינת הפיקוח בחינוך הרגיל, ובהתייחס להמלצות ולאפיונים הייחודיים בחינוך המיוחד, תיבחן בניית סרגל מעודכן. המשרד לא ציין מועד לסיום הבחינה.

הגדרת תפקיד המפקח הכולל

כאמור, בשנת 1956 הותקנו תקנות המסדירות את עבודת המפקח. מאז חלו שינויים ניכרים במערכת החינוך, הן ברמה התפיסתית-פדגוגית והן ברמה הארגונית-מבנית. השינויים כוללים בין היתר מעורבות הולכת וגוברת של הרשויות המקומיות בתחום החינוך, לרבות בעניינים פדגוגיים ובמימון פעולות חינוך במוסדות החינוך; הרחבת העצמאות של בתי הספר בתחום החינוכי, בתחום הארגוני ובתחום הכספי (רפורמת הניהול העצמי)³²; ומעורבות גורמים חדשים בעלי עניין (גורמי מגזר שלישי ורשתות חינוך המפעילות בתי ספר תיכוניים) במערכת החינוך. כמו כן בוצעו רפורמות בתהליכי ההוראה והלמידה בכל שכבות הגיל, וגברה מעורבות ההורים וגורמי תקשורת בתחום החינוך. שינויים אלה השפיעו רבות על סביבת עבודתו של המפקח, ויש להם השפעה על תפיסת תפקיד המפקח ועל הגדרת סמכויותיו.

התמורות שחלו במערכת החינוך ועומס העבודה על המפקחים חייבו את משרד החינוך לגבש תפיסה עדכנית של מערך הפיקוח הכולל המותאמת למציאות החינוכית החדשה, ולעדכן את תפקידי המפקח ואת תחומי אחריותו, זאת על מנת להבטיח כי מערך הפיקוח יהיה יעיל, מקצועי ורלוונטי. הצורך בהגדרת עדכנית של תפקיד המפקח, ובכלל זה בצמצום ובמיקוד של משימותיו, נדון פעמים רבות במשרד.

יצוין כי כבר בשנת 1984 העלה משרד מבקר המדינה את הצורך בהגדרה חדשה של התפקיד³³. עשור לאחר מכן, בשנת 1994, העיר משרד מבקר המדינה למשרד החינוך באותו נושא כי "ההגדרה הקיימת של תפקיד המפקח אינה עולה בקנה אחד עם השינויים שחלו במערכת החינוך במהלך השנים. למעשה שינו המפקחים בשטח את דרכי עבודתם כדי להתאימן למציאות. אבל בנסיבות שנוצרו, כל מפקח מחליט בעצמו באיזה תפקיד ממכלול התפקידים המוטלים עליו הוא יעסוק, ובאיזו דרך הוא יפעל בבתי הספר וברשויות המקומיות"³⁴.

תפקיד המפקח הכולל לפי דוח הוועדה בראשות מר יצחק תומר: הוועדה האחרונה ברמת מטה המשרד שדנה בשינויים בהגדרת תפקיד המפקח הייתה ועדה

32 בבתי ספר בניהול עצמי מרוכזות האחריות לתחום החינוכי, למשאבים הפדגוגיים, למשאבים החומריים ולמשאבי כוח האדם בידי צוות הניהול של בית הספר. על פי מתכונת זו, מורחבת עצמאותו הניהולית של בית הספר, ניתנות לו סמכויות בתחומים שהיו בעבר באחריות הפיקוח, כמו הערכה, הדרכה ופיתוח מקצועי של הצוות, ומתאפשר לו לזום פעילויות חינוכיות ייחודיות. על פי תפיסת הניהול העצמי, מנהל בית הספר הוא דמות מרכזית בתהליכי החינוך.


33 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 34** (1984), בפרק "הפיקוח הפדגוגי הכולל", עמ' 255-259.

34 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 44** (1994), בפרק "פיקוח והקצאת משאבים באמצעות המחוזות", עמ' 432.

בראשות מר יצחק תומר (להלן - הוועדה או ועדת תומר), המשנה למנכ"ל המשרד דאז, שהוקמה בעקבות רפורמת "אופק חדש". המלצות הוועדה נכללו בדוח שכותרתו "תפקיד המפקח הכולל בעידן 'אופק חדש'" שהוגש ביולי 2009³⁵, והמשרד אימץ אותן סמוך למועד זה. במבוא להמלצותיה ציינה הוועדה כי רפורמת אופק חדש "מחייבת שימת דגש מיוחד על מתן תמיכה פדגוגית וארגונית לבית הספר על ידי המפקח, בצד תפקידי הבקרה והניהול המוטלים עליו... זמן הפיקוח וסדר היום האישי הם נכס שיש לנהל אותו בתבונה לפי תכנית עבודה מוסכמת מראש, ופחות על פי לחצים מזדמנים. הגדרת תפקידי המפקח חייבת להביא בחשבון חלוקת זמן מושכלת מבחינת היתכנות והיכולות של המפקח לעמוד בעומס התפקידים שיוטל עליו... יש להציע מסגרת אחרת להסדרה של מעמדו בצורה שתייעל ותצמצם חלק מתפקידיו המסורתיים". בנוסף ציינה הוועדה כי המפקח מייצג את המשרד והמחוז בבתי הספר שבפיקוחו ופועל להשגת היעדים שקבע המשרד לבתי הספר; מטמיע תכניות פדגוגיות ויוזם תהליכים חינוכיים; מלווה ומדריך את המנהלים ונותן סיוע מקצועי; שותף להכנת תכניות עבודה בית ספריות ומלווה את יישומן במשך שנת הלימודים; מבצע הערכה לגבי תפקוד המנהלים; מבצע בקרה על בתי הספר בנוגע לאיכות הניהול החינוכי הארגוני, רמת ההישגים של התלמידים ועמידתם בסטנדרטים שנקבעו, האקלים החינוכי והמשאבים המועברים לבית הספר מהמשרד ומגורמים אחרים ועוד.

העיקרון שהנחה את הוועדה בהגדרת תפקידי המפקח היה מיקוד עבודתו של המפקח בבית הספר בשיתוף פעולה עם מנהל בית הספר וצוות הניהול הפדגוגי. בהתאם לכך המליצה הוועדה להעביר כמה משימות ותפקידים מהמפקח הכולל למנהל בתי הספר, בעיקר בנוגע להכנת תכנית העבודה הבית ספרית ויישומה, לפיקוח על עובדי ההוראה (צפייה בשיעורים, הערכת מורים, הדרכתם ועוד) ולארגון מערך ההדרכה בבית הספר. עוד המליצה הוועדה על חלוקת בתי הספר לרמות פיקוח (פיקוח מוגבר, פיקוח רגיל ופיקוח בסיסי), לפי המעורבות הנדרשת מהמפקח, ועל הקמת מערך פיקוח ברמה יישובית (להבדיל מרמה בית ספרית). כמו כן המליצה הוועדה להגביל את תקופת הכהונה של מפקח בבית ספר מסוים לחמש שנים לכל היותר, ולאחר מכן לבצע, באחריות מנהל המחוז, תחלופה בין המפקחים. נוסף על כך המליצה הוועדה למטה משרד החינוך לפרסם מדדי ביצוע כלליים לעבודתו של המפקח ולגבש מפרט של המשימות העיקריות שלו.

35 משרד החינוך, לשכת המשנה למנהל הכללי, "תפקיד המפקח הכולל בעידן 'אופק חדש'" (יולי 2009).


 אף שהמשרד אימץ את המלצות הוועדה והציג אותן למפקחים במחוזות, הוא לא קבע לפיהן הנחיות לעבודת המפקחים. בפועל מרבית המלצות הוועדה אינן מיושמות: המינהל הפדגוגי לא קבע מנגנון לקביעת רמות פיקוח בבתי הספר על פי מאפייניהם השונים, ובדרך כלל המפקח הוא שקובע את רמת הפיקוח בהתאם לשיקול דעתו ועומס משימותיו. כמו כן לא מתקיימת תחלופה בין המפקחים במחוזות, אלא במקרים מעטים - 54 מפקחים שהשיבו על השאלון מסרו שהם מפקחים על אותם בתי ספר יותר מחמש שנים, 23 מהם ציינו שהם מפקחים על אותם בתי ספר בין 10 ל-22 שנים. זאת ועוד, מנהלי המחוזות אינם מבצעים הערכה של עבודת המפקחים לפי מדדי הביצוע שקבעה הוועדה. אשר להמלצת הוועדה כי לצורך פיקוח על עובדי ההוראה המפקח ידריך את המנהל בנושא הצפייה בשיעורים ולא יעסוק בכך בעצמו - 93% מהמפקחים ציינו כי הם צופים, בתדירות כזאת או אחרת, בשיעורים בכיתות הלימוד במסגרת ביקוריהם בבתי הספר.

נוסף על כך, ראוי לציין כי חלק ממשימות המפקח אמנם עברו לאחריות מנהל בית הספר, בייחוד במסגרת רפורמת הניהול העצמי, אולם הדבר לא ייתר את הצורך שהמפקח ינחה וילווה את מנהל בית הספר ויפקח על ביצוע הפעולות החדשות שהוטלו עליו. בסופו של דבר, עומס העבודה על המפקחים הכוללים נותר רב ולא חל השינוי המצופה בעקבות אימוץ המלצות ועדת תומר. יצוין כי רובם המוחלט של בעלי התפקידים שעמם נפגש צוות הביקורת כלל לא הכירו את דוח הוועדה או לא ידעו כי הוא מסמך מנחה.

תפקיד המפקח הכולל לפי המחוזות: גם מחוזות המשרד עסקו בשנים האחרונות בהגדרת תפקיד המפקח. למשל, מחוז צפון ומחוז תל אביב³⁶ יזמו בשנים האחרונות דיונים בהגדרת תפקיד המפקח והקימו ועדות וצוותי משימה שעסקו בין היתר בנושא זה, במטרה לסייע למפקחים הכוללים ולטייב את עבודתם. בעניין זה ציין צוות המשימה שבחן בשנת 2013 את תפקיד המפקח במחוז תל אביב, כי הדיונים בנושא "העלו במהרה סוגיות המתייחסות למורכבויות התפקיד כגון: העומס, ריבוי התפקידים, ריבוי המוסדות... ריבוי משימות בירוקרטיות... החיכוך עם ההורים והרשויות. הדיון על העומס ועל הקשיים משקף בלבול בהבנת התפקיד אל מול משימות ומסרים רבים וסותרים... התבוננות בתפקידי המפקח כפי שהם מנוסחים בחוק אינה מספקת תשובה לשאלה - מהו תפקיד העל של המפקח. החוק מספק מגוון רחב של פעולות, שבמהותן מבטאות את המשימות שמבצע המפקח בעבודתו, אך אינן מהוות כיוון דרך המאפשר גיבוש סדרי עדיפויות. יתרה מכך, החוק מיושן ואינו מביא לידי ביטוי את השינויים המהותיים בתפקיד המפקח עקב מעורבות גוברת של הורים, עליית כוחן של הרשויות המקומיות, עליית כוחה והשפעתה של התקשורת וכניסתן של רפורמות כגון אופק חדש והניהול העצמי".

36 **צוותי משימה מחוז תל אביב** (מחוז תל אביב, יוני 2013); **תפקיד המפקח בעידן הרפורמות והתכניות החדשות** (מחוז צפון, דצמבר 2013); **עדכון הגדרת תפקיד המפקח בעידן של שינויים, רפורמות ואוטונומיה מוסדית** (מחוז צפון, אוגוסט 2014).



המפקח הוא היוצק
תוכן לתפקידו
ולפעולותיו ולא
המדינה היא
שהגדירה באופן ברור
מה סמכויותיו ומה
תפקידיו

יצוין כי פעילות המחוזות האמורה נועדה בעיקר לסייע להם לגבש תפיסה של תפקיד המפקח, והמסקנות שעלו ממנה לא הובאו לדיון במטה משרד החינוך. משרד מבקר המדינה מעיר למחוזות משרד החינוך כי המחוז הוא גוף ביצוע מרכזי האמור להגשים את מדיניותו ויעדיו של משרד החינוך, ובכוחו לחולל שינוי ולהוביל מהלכים. לפיכך היה ראוי שהמחוזות ימציאו את מסקנותיהם למטה המשרד, כדי שישמשו מנוף להובלת השינויים הנדרשים בתפיסת תפקיד המפקח.

הפעילות הפנים-מחוזית הניבה כמה צעדים לשיפור האפקטיביות של משאבי הפיקוח הכולל. למשל, במחוז צפון מונו מבין מפקחי המחוז "מפקחים מתכללים רשותיים", שתפקידם לתאם בין כל בעלי התפקידים במחוז המעורבים בתהליכים החינוכיים בבתי הספר וברשויות המקומיות ומשפיעים על תהליכים אלה. המחוז הגדיר את תפקידם בין היתר: טיוב תהליכי העבודה החינוכית בכל רשות מקומית, העצמה ופיתוח של מנהיגות יישובית, קידום ההישגים הלימודיים והחינוכיים, איגום משאבים כדי לתת מענה הולם לצורכי מערכת החינוך ברשות המקומית וייצוג צורכי הרשות המקומית לפני המשרד. גם במחוז חיפה מונו מפקחים מתכללים רשותיים, ובמחוז מרכז מונתה מפקחת מתכללת רשותית לעיר לוד.

נוסף על כך, מנהלי כל המחוזות זיהו את הצורך ביעול ממשקי העבודה בין המפקחים לבין דרג המטה, ולכן מינו מבין המפקחים הכוללים מפקחים מתאמים, שתפקידם (נוסף על תפקידם כמפקחים כוללים) הוא בין היתר להעביר מידע מהאגף המקצועי הרלוונטי במטה המשרד למפקחים הכוללים. בכל מחוז יש מפקחים מתאמים לפי שכבות גיל וכן מפקחים מתאמים לחינוך המיוחד ולמגזרי המיעוטים. אגפי הגיל מקיימים כמה מפגשי עבודה בשנה עם המפקחים המתאמים לדיון בנושאים שעל סדר היום החינוכי. מנהלות מחוזות תל אביב, מרכז וחיפה ציינו כי הן רואות בתפקיד המפקח המתאם תפקיד פדגוגי, הכולל גם סמכויות של ליווי והכוונה של המפקחים. מנהלת מחוז מסרה במועד ביצוע הביקורת כי המחוז עוסק בהגדרת תפקיד המפקחים המתאמים ובקביעת תהליכי עבודתם.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יוזמת מנהלי המחוזות למנות מפקחים מתאמים. ראוי שהמינהל הפדגוגי ישקול למסד תפקיד זה, להגדיר אותו ולקבוע את סמכויותיהם ומעמדם של המפקחים המתאמים.

התייחסות המפקחים הכוללים להגדרת תפקידי המפקח הכולל: בתשובות לשאלונים ציינו כמה מפקחים כוללים את הצורך בהגדרה ברורה וממוקדת יותר של תפקידם ותחומי אחריותם. למשל, אחת המפקחות כתבה ש"חסרה הגדרה אחת ומחייבת לתפקיד המפקח הכולל והיא משתנה עם הזמן, עם בעל התפקיד, עם הממונים, עם השר המכהן, המנכ"ל המכהן ועוד ועוד. המפקח הוא היוצק תוכן לתפקידו ולפעולותיו ולא המדינה היא שהגדירה באופן ברור מה סמכויותיו ומה תפקידיו". עוד כתבה מפקחת זו כי בשנותיה הרבות בתפקיד ציינו לפני שרים, מנכ"לים ומנהלי מחוזות לפחות חמש הגדרות שונות של תפקיד המפקח. מפקחות אחרות המליצו על גיבוש "הגדרה מוסכמת וברורה יותר של עבודת המפקח ברמה

מחויזת וארצית" ועל "הקמת ועדה שתמליץ על הסדרת עבודת המפקח על פי עקרונות ונהלים ברורים והגדרות תפקיד מדויקות".

משרד החינוך מסר בתשובתו כי "המפקחים מכירים היטב את מטרות החינוך, את המדיניות ודרכי הביצוע שלה ובידיהם היכולת להוביל שינויים... מהמפקח הפועל בעידן של מורכבות נדרש להתאים את עצמו לעולם המשתנה, זהו רכיב אחד מהכישורים הנבחנים בעת קבלת המפקחים לתפקידם". עוד מסר המשרד כי "בשנת 2003 נעשה עדכון ראשון לתפקיד המפקח ובשנת 2009 הוגדר התפקיד פעם נוספת בהתאם לרפורמה... תפקיד המפקח עבר התאמות לאור הרפורמות והתהליכים החינוכיים שהוכנסו למערכת, כגון אופק חדש והניהול העצמי. כמו כן התקיימו הכשרות למפקחים בכלל הארץ". המשרד הוסיף כי "הגדרת התפקיד, מעצם מהותה, נועדה להיות הגדרה כוללת, מתווה רחב של פעילות ותחומי אחריות של הגורמים הפועלים". לדברי המשרד, בתכנית העבודה השנתית מוגדרים בפירוט תחומי הפעילות של כל מפקח, וכן מוגדרת בה בבירור החלוקה של תחומי אחריות בין המפקח לגורמים אחרים במערכת.

משרד החינוך גם מסר כי עניין תפקידו של המפקח נמצא על סדר היום שלו הן באופן שוטף והן בקביעת תכני הפיתוח המקצועי של המפקחים. המשרד ציין כי מנהלי המחוזות אחראים לקבוע מחדש מדי פעם בפעם, במידת הצורך, את תחומי הפעילות של המפקחים במחוז.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אכן, יש לדרוש מהמפקח להיות בעל שיקול דעת מקצועי, לגלות גמישות במילוי תפקידו, להתאים את הפיקוח לצורכי המוסד החינוכי ולצקת תוכן לתפקיד לפי תפיסת עולמו, ניסיונו וסדרי העדיפויות שקבע. ואולם לא די בכך. שיקול הדעת והגמישות הנדרשים מהמפקח צריכים להתבסס על הגדרה סדורה של תפקידי הפיקוח, שתכלול לא רק אוסף של תחומים שהמפקח אחראי להם, אלא גם פעולות חובה שעליו לבצע, אמות מידה לרמות הפיקוח הנדרשות ומדדים שלפיהם תוערך עבודת המפקח, כל זאת על פי המלצות ועדת תומר, שאותן אימץ המשרד. הגדרה כזו גם תשמש בסיס לקביעת מפתח התקינה, כפי שהובהר לעיל, ולקביעת תכנית פעולה להשלמת פערי כוח האדם, אם יהיה צורך בכך. על משרד החינוך לעדכן מדי פעם בפעם הגדרה זו.

תשובת המשרד חושפת את הבדלי הגישות בין מטה המשרד ובין המפקחים במחוזות בנוגע לתפקידי המפקח הכולל. מטה המשרד מצדד בהגדרה רחבה של תפקיד המפקח, כפי שנקבעה בתקנות, ואילו עמדת המפקחים היא כי בלתי ניתן למלא את כל התפקידים המוטלים עליהם באופן מיטבי, ולכן נדרש צמצום ומיקוד שלהם. נוכח פערי הגישות אין מנוס מיצירת ערוץ תקשורת מקצועי בין המטה ובין המפקחים במחוזות, על מנת לגשר על פערים אלה. כמו כן, על המשרד לבצע עבודת מטה, בשיתוף הנהלות המחוזות, על מנת למפות את החסמים המקשים על המפקחים למלא את תפקידם באופן מיטבי ולקבוע דרכים לייעול תהליכי הפיקוח.

ממשקי העבודה של המפקח הכולל עם גורמי מטה

הקשר בין יחידות המטה לבין המפקחים אינו מובנה, הדבר יוצר חוסר תיאום במתן ההנחיות וההוראות למפקח, ומצריך את המפקח לתמרן בין כל הגורמים שמולם יש לו ממשקי עבודה

המנחים המקצועיים של המפקח הכולל הם אגפי הגיל במינהל הפדגוגי והאגף לחינוך מיוחד - לפי העניין; מפקח בחינוך הממלכתי-דתי מונחה גם על ידי מינהל החינוך הדתי. כמו כן, במסגרת תפקידיהם הנוספים של המפקחים הם מונחים על ידי הדרג במטה המשרד האמון על הנושא הרלוונטי - המזכירות הפדגוגית, המינהל הפדגוגי, מינהל חברה ונוער וכיוצא בזה. משמעות הדבר היא שלמפקחים הכוללים יש כמה "אדונים", כל אחד וציפיותיו.

מפקח במחוז מסוים ציין בהקשר זה בתשובתו על השאלון כי אחד הקשיים בעבודתו של המפקח הוא "ריבוי גורמים ממונים במשרד - מנהל המחוז, מנהל החינוך הדתי, מנהל הפדגוגיה, מנהל אגף ע"ס [על-יסודי]. לכל אחד אג'נדה משלו המשפיעה על סדר יומו של המפקח". מנהלת מחוז במשרד ציינה³⁷: "מבחינה ארגונית, המינהל הפדגוגי עובד מול המפקחים ואמור לתכלל את כל העבודה מולם, ולתווך למפקחים את יתר המינהלים במטה. בפועל, אחת הבעיות שכל אחד מהמפמ"רים³⁸ נותן הנחיות למנהלים ולא עובר דרך הפיקוח... זה מקשה על עבודת המפקח... צריך לדייק את עבודת המינהל הפדגוגי כמתכלל".

בתשובות על השאלונים ציינו מפקחים את הקשיים בעבודתם מול מטה המשרד כדלהלן: מפקח במחוז תל אביב ציין כי יש "הנחיות סותרות של אגפים במטה, אי בהירות לגבי ההבדל בין תפקידי מטה לתפקידי שדה, דיבור ב-2 קולות: הצהרה על אוטונומיה מחד והנחיות סגורות ומדיקות הדקות (ולעיתים לא מעשיות) מאידך"; מפקח במחוז מרכז ציין כי "לעיתים המטה עובד ישירות מול הרשויות במקום מול הפיקוח, ו/או מעביר הנחיות למנהלים מעל ראשי המפקחים"; מפקח במחוז החרדי ציין כי קיים "אי סנכרון של עבודת יחידות שונות במשרד מול בתי הספר לבין המפקח הכולל"; מפקח במחוז ירושלים ציין כי "הקשר עם המטה משתנה מיחידת מטה אחת לשנייה. לדוגמה: אגף הבחינות אינו מעדכן את המפקחים ונמצא בקשר ישיר עם המנהלים, כך גם מתנהל הקשר עם אגף בכיר כ"א בהוראה 'מעל לראשם של המפקחים הכוללים', בקשר ישיר עם בית הספר. מצב זה מקשה על המפקחים ברמת מידע ויכולת לייעץ ולהציע פתרונות במקרים של קונפליקט".

מהאמור לעיל עולה כי הקשר בין יחידות המטה לבין המפקחים אינו מובנה, וכי בפועל יש לכל מפקח כמה ממשקי עבודה מול המטה. כפי שעולה מעמדות המפקחים, הדבר יוצר חוסר תיאום במתן ההנחיות וההוראות למפקח, ומצריך את המפקח לתמרן בין כל הגורמים שמולם יש לו ממשקי עבודה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי התכנית האסטרטגית של המשרד מתאמת בין עבודת המטה לעבודת המחוזות ומשפיעה גם על עבודתו של המפקח. כמו כן מסר

37 צוין בהקשר של יישום רפורמת הלמידה המשמעותית במערכת החינוך.

38 מפמ"ר - מפקח מרכז מקצוע במזכירות הפדגוגית. המפמ"ר מרכז את הוראת המקצוע שהוא ממונה עליו ומפקח על הוראת מקצוע זה.

המשרד כי יש שני גורמים העוסקים בממשקי העבודה בין הפיקוח למטה: המשנה למנכ"לית המשרד מקיימת באופן שוטף תהליכי ייעול ממשקי עבודה, באמצעות הפיתוח המקצועי למפקחים ובאמצעות לוח גאנט שנתי המסדיר את מפגשי הפיקוח עם המטה וכולל מפגשי עבודה, מפגשי פיתוח מקצועי, ופגישות עם כלל הפיקוח במחוז. בנוסף, המינהל הפדגוגי, מתכלל את עבודת גורמי המטה השונים. משרד החינוך ציין כי אגפי הגיל פועלים במסגרת מפגשי עבודה וימי למידה ייעודיים לריכוז הדרישות של המטה מהמפקחים הכוללים. לדברי המשרד, אגפי הגיל הגדירו בשנה האחרונה כחלק ממשימותיהם את "הידוק תפיסת התכלול אל מול עבודת המפקחים ובתי הספר". עוד ציין המשרד כי הקשרים שבין יחידות המטה לבין המחוזות מתקיימים באמצעות מנהלי המחוזות, וכי הם המנחים את המפקחים בעבודתם.

תשובתו של משרד החינוך אינה סותרת את העובדה שלבד מהמחוז, מנחים את המפקח כמה גורמי מטה, כאמור לעיל. לפיכך מן הראוי כי משרד החינוך ימנה גורם אחד שיהיה אחראי לריכוז הדרישות של דרגי המטה מהמפקחים ולתיעודן של משימות, על מנת לוודא כי זמן הפיקוח מנוצל ביעילות.

עבודת המפקחים הכוללים בבתי הספר

עיקר עבודת הפיקוח והליווי של המפקח אמורה להיעשות בבתי הספר שבפיקוחו. משרד מבקר המדינה בדק סוגיות הנוגעות לביצוע משימות המפקח הכולל בבתי הספר ולממשקי העבודה שלו עם שותפי התפקיד ברשויות המקומיות וברשתות החינוך.

היעדר נוהל עבודה אחוד בעניין עבודת המפקח

חשוב ביותר להסדיר את עבודת הפיקוח בהנחיות עדכניות וברורות ולגבש דרכי פיקוח מובנים ואחידים, על מנת לוודא כי אופן ביצוע הפיקוח יביא להשגת היעדים שנקבעו. ההסדרה חשובה בייחוד נוכח המציאות החינוכית המשתנה, שבה הורחבו המשימות שהוטלו על המפקחים הכוללים, נוכח הצורך במעורבות המפקחים ביישום הרפורמות המרכזיות שמוביל המשרד (למשל אופק חדש, עז לתמורה, הלמידה המשמעותית והמעבר לניהול עצמי), ואף נוכח השינוי במאזן הכוחות במערכת החינוך - כניסת גורמים חדשים דוגמת גורמי מגזר שלישי, חיזוק המעמד של מנהל בית הספר ומעורבות מוגברת של הרשויות המקומיות. ההסדרה גם מאפשרת השוואה של עבודת הפיקוח בין בתי הספר, ניתוח מגמות אזוריות ומחוזיות ובחינה של אפקטיביות הפיקוח.

בשנת 1999 פרסם המשרד קובץ נהלים בנוגע לעבודת המפקח הכולל בנושאי כוח אדם בהוראה. בקובץ מפורטים נהלים הנוגעים בעיקר לשיבוץ עובדי הוראה, אישור חופשות, תנאי שירות, מינוי מנהלים, פיטורין ועוד. לדברי המשרד, הנהלים מתעדכנים מדי פעם בפעם, ובעלי התפקידים במשרד, ובכללם המפקחים, מיודעים על כך.

עם זאת, הנחיות ונוהלי עבודה לגבי תחומי האחריות הפדגוגיים והמקצועיים של המפקח והמשימות שעליו לבצע פזורים בחוקי החינוך ובחוזרי המנכ"ל השונים, ואין למשרד מסמך אחוד המסדיר את תורת ההפעלה כולה של הפיקוח הכולל. מצב כזה מקשה על המפקחים להכיר את תורת הפיקוח כולה ולפעול לפיה ואף עלול לגרום סתירות וכפילויות.

משרד החינוך פירט בתשובתו מנגנונים לעדכון המפקח בנדרש ממנו, על פי השינויים המתרחשים במערכת החינוך, ובהם פרסום חוזרי מנכ"ל שבהם מצוין תפקיד המפקח בנושא המפורט בחוזר; וקיום מפגשים סדורים עם המפקחים, הן מפגשים שמקיימים אגפי הגיל והן מפגשים לפיתוח מקצועי של המפקחים, "בהם מתבצעים הכשרה ושיח מעמיק אודות תחומי אחריותו של המפקח וממשקי עבודתו עם יתר הגורמים



המשרד לא קבע מהם
המרכיבים המרכזיים
של עבודת הפיקוח
בבתי הספר וגם לא
קבע שיטות לתיעוד
ממצאי הפיקוח ומנגנון
דיווח עליהם

הפועלים במערכת". משרד החינוך הוסיף כי מנהלי המחוזות אחראים לעדכן מדי פעם בפעם את תחומי הפעילות של המפקחים.

המנגנונים המפורטים בתשובת משרד החינוך מחזקים את תמונת המצב ולפיה המפקח הכולל מונחה בדרכים רבות: חוזרים קיימים, חוזרים מתעדכנים וחוזרים חדשים, נהלים, הנחיות בכתב, הנחיות בעל פה ומפגשים. עולה מכך צורך חיוני ומקצועי שמשרד החינוך יקבע במסמך אחד תורת פיקוח שלמה ומפורטת, שבה יגדיר את דרכי הפיקוח בבתי הספר ואת ממשקי העבודה וחלוקת האחריות בין המפקח לבין שותפי התפקיד במשרד, ברשויות המקומיות וברשתות החינוך. במסגרת זו על משרד החינוך לשלב גם את המלצות ועדת תומר, שאותן אימץ אך טרם יישם. על משרד החינוך להטמיע את תורת הפיקוח שיגבש בקרב המפקחים ולקבוע לה מנגנון עדכון סדור. הסדרת תורת הפיקוח גם תיצור מסגרת מחייבת לביצוע בקרה על עבודת המפקחים.

קביעת שיטות עבודה לביצוע משימות הפיקוח ולתיעודן

תהליכי עבודה שיטתיים לביצוע פעולות קבועות ולתיעודן חשובים לייעול תהליכי העבודה, שימור ידע ארגוני ויצירת תיאום, עקביות ואחידות בפעולתו של הארגון. כאשר מדובר בפעולות שמהותן היא פיקוח ומדידה, נדרש למפות את כל התחומים שייכללו בבדיקה ולקבוע את התדירות שלה. כן יש לקבוע את הגורמים שעמם יש להיפגש במסגרת ביצוע הבדיקה, את אופן הדיווח על ממצאי הבדיקה ואת הצעדים שיש לנקוט בעקבותיה, ובכלל זה את הצעדים לתיקון הליקויים שעלו בה. תהליכי עבודה שיטתיים מאפשרים גם השוואה תוצאתית, שבכוחה להביא לשיפור וללמידה מתמידים.

אי-קביעת המרכיבים המרכזיים של עבודת הפיקוח: בביקורת נמצא כי המשרד הסדיר תהליכים לביצוע משימות מסוימות בעבודת המפקח הכולל, ובין היתר קבע טופס הערכת מנהלים, הנחיות לליווי מנהלים חדשים, הנחיות למפקחים בנושא פיתוח מקצועי למנהלים, מתכונת לבניית תכנית עבודה שנתית של מפקח כולל ותכנית עבודה לבתי הספר וטופסי דוחות ביקור בבתי ספר, לצורך הכרה בהם כמוסד חינוכי על פי הדין³⁹. ואולם המשרד לא קבע מהם המרכיבים המרכזיים של עבודת הפיקוח בבתי הספר וגם לא קבע שיטות לתיעוד ממצאי הפיקוח ומנגנון דיווח עליהם. למשל, המשרד לא קבע רשימה סדורה של נושאי חובה שעל המפקח לבחון בכל שנת הלימודים⁴⁰; מיהם הגורמים, מלבד המנהל, שעמם ייפגש המפקח

39 חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969.

40 למשל ניהול משאבים, ניהול שותפויות, קיום אקלים חינוכי, נושאים פדגוגיים, רמת ההישגים הלימודיים, קיום מרחבי למידה, קיום הוראה משמעותית ונושאים הקשורים לצוות בית הספר.

בבית הספר (צוות הניהול, רכזי מקצוע, מורים, תלמידים וכדומה); ומהי תדירות הביקורים של המפקח בכל אחד מבתי הספר שבפיקוחו. היות שהמשרד גם לא קבע מדרג של רמות פיקוח על פי מאפייני בתי הספר, המפקח הכולל הוא הקובע את היקף הפיקוח בכל אחד מבתי הספר שבפיקוחו, ובכלל זה את תדירות הביקורים בבתי הספר, את סדר היום בביקור ואת הנושאים שיתמקד בהם.

היעדר שיטה לתיעוד עבודת הפיקוח בבתי הספר ולדיווח עליה: בתקנות נקבע כי "מפקח כולל שביקר במוסד, ימסור תוך עשרה ימים לאחר כל ביקור דין-וחשבון בכתב על פעולותיו לפי תקנה זו למנהל המחוז הממונה עליו". לגבי תיעוד הביקורים בבתי הספר, המשרד לא קבע שיטה אחידה לתיעוד כזה, ובפועל אין הקפדה על כך.

מפקחים במחוז תל אביב מסרו למשרד מבקר המדינה ש"אין דרישה שהמפקחים יתעדו ביקורים בבתי ספר. כל מפקח מתעד בדרך שנוחה לו. יש כל מיני סגנונות, אם בכלל... בעל יסודי המצב קצת שונה כי בעקבות רפורמת הלמידה המשמעותית מתכנסת ועדה מלווה פעמיים בשנה לבדוק אם בית הספר עומד בדרישות הרפורמה ואז יוצא מסמך מסודר".

ואכן, מתשובות המפקחים על השאלון עולה שונות רבה בנוגע לתיעוד ביקוריהם בבתי הספר: 104 (כ-66%) מהם מסכמים בקביעות או לעתים קרובות את כל הביקורים שהם מקיימים בבתי הספר שבפיקוחם, ולעומת זאת 53 (כ-34%) מהם עושים זאת מדי פעם בפעם או לעתים רחוקות. לגבי הדיווח, 48 (כ-31%) מהמפקחים ציינו שאינם מוסרים את סיכום הביקור לגורם כלשהו, והוא נשאר לשימושם בלבד; מרבית המפקחים (102 מפקחים) ציינו כי הם מוסרים את סיכום הביקור למנהל בית הספר⁴¹, אך רק 45 (כ-29%) מכלל המפקחים ציינו כי הם מוסרים אותו לגורם ממונה במחוז.

היעדר מתכונת דיווח על ביצוע תכנית העבודה השנתית: תכנית העבודה השנתית של המפקח הכולל, המוגשת למנהל המחוז, כוללת בין היתר מטרות לשנת העבודה (על פי היעדים שקבעו המשרד והמחוז) ורשימה של בתי ספר או נושאים שיש להתמקד בהם. מנהלי המחוזות מקיימים פגישות מעקב עם המפקחים במשך שנת הלימודים, לשם בחינת העמידה ביעדי התכנית. ואולם המשרד לא קבע מתכונת דיווח של המפקחים על ביצוע התכנית. בנסיבות אלו כל מחוז מנחה את המפקחים הפועלים בו בהתאם לשיקול הדעת של מנהלו. יצוין כי ועדת תומר המליצה על מתכונת דוחות ביצוע תקופתיים למנהל המחוז ופירטה את הרכיבים שעל המפקח לכלול בדוח לגבי כל בית ספר שבפיקוחו, ובהם הממצאים המרכזיים, הסוגיות שיש לנקוט פעולות בנוגע אליהן, איכות העבודה בבית הספר, רמת ההספק והיעילות הבית ספרית, התפתחות התלמידים והתנהגותם. גם המלצה זו של הוועדה אינה מיושמת.

41 12 מפקחים ציינו כי חוץ מלמנהל בית הספר, הם מוסרים את סיכום הביקור גם למנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית.

מתכונת דיווח אחידה על ביצוע משימות הפיקוח מאפשרת השוואה בין פעולות הפיקוח והליווי שמבצעים המפקחים בבתי הספר, זיהוי חוזקות וחולשות בבתי הספר ונקיטת פעולות לשימור החוזקות ושיפור החולשות. היעדר מתכונת כזאת עלול אפוא לפגוע באיכות הבקרה של המשרד על עבודת המפקחים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי קיימות כמה משימות שהוא מנחה את המפקחים למלאן באופן אחיד, וכי כלי הפיקוח מוטמעים בקרב המפקחים במפגשי עבודה ובמפגשי פיתוח מקצועי. עוד מסר המשרד כי בסיס הפיקוח הוא אחיד, ואולם בשל מורכבותו של השטח על מגזרי השונים והאוכלוסיות המגוונות למפקח יש עצמאות ושיקול דעת ברמות שונות, ומצופה ממנו לבנות תכנית עבודה לפיקוח בבתי הספר שבאחריותו על בסיס מיפוי צרכים וקביעת סדרי עדיפויות.

השונות בין בתי הספר, וכן עומס המשימות המוטל על המפקחים המצריך לקבוע סדרי עדיפויות לפיקוח, מדגישים את הצורך בקביעת בסיס אחיד לעבודת הפיקוח בבתי הספר ולתיעודה, זאת לצד העצמאות ושיקול הדעת שלהם נדרשים המפקחים.

על מנת שמשרד החינוך, ובכלל זה המינהל הפדגוגי, יוכל למצות ביעילות את המשאבים שהוקצו לו להשגת היעדים החינוכיים, עליו לקבוע במתכונת הפיקוח שיגבש את שיטות העבודה של המפקחים הכוללים, ובין היתר לפרט את הנושאים שחובה לבדוק, את תדירות הבדיקות ואת אופן הדיווח על התוצאות.

ממשקי העבודה עם הרשויות המקומיות ורשתות החינוך

האחריות למתן שירותי חינוך משותפת למשרד ולרשויות המקומיות⁴². האחריות לרוב הנושאים הקשורים לפדגוגיה הוטלה בעבר על המשרד, ובידי הרשויות המקומיות נותרה בעיקר האחריות לעניינים מינהליים. בעקבות תהליכים חברתיים ושלטוניים שהתרחשו במדינה בעשורים האחרונים, התחזק מעמדן של הרשויות המקומיות והתחזקה מעורבותן בהחלטות הנוגעות לניהול ולקביעת מדיניות פדגוגית וכן במימון פעולות חינוך. כיום הרשויות המקומיות עוסקות בנושאים פדגוגיים רבים, ובהם פיתוח ומימון של תכניות חינוכיות רחבות היקף.

השינויים במאזן הכוחות במערכת החינוך לא לוו בשינויי חקיקה, ונותר מרחב רב לפרשנות בנוגע לתחומי המעורבות החינוכית של הרשויות המקומיות ומידת

התערבותן. כמו כן, קיימת אי-בהירות בעניין תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית, לעומת תפקידי ותחומי אחריותו של המפקח הכולל⁴³.

מנהלת מחוז במשרד החינוך מסרה למשרד מבקר המדינה כי "בשנים האחרונות מכרזי מנהלי אגפי החינוך ברשויות אוישו על ידי מנהלי בתי ספר לשעבר. זה עשה שינוי גדול במוטיבציה ובנכונות של הרשויות להיות מעורבות ומשפיעות על המתרחש בבתי הספר... הרשויות מכניסות גופים מתערבים לבתי הספר ורוצות להיות מעורבות בנושאים פדגוגיים. אם המפקח אינו פנוי לשתף פעולה או לעמוד מגד נוצרת בעיה". מפקח ממחוז תל אביב ציין בהקשר זה בשאלון כי ניכרת "הפחתת משמעות ומרכזיותו של מפקח משרד החינוך אל מול גורמי הרשות", ומפקח אחר ממחוז תל אביב ציין ש"העבודה מול הרשויות המקומיות צריכה להיות מוגדרת יותר מבחינת סמכות ואחריות"; עוד מפקח ממחוז תל אביב מסר כי "למפקח אין תקציב לפעולות או שעות שעומדות לרשותו לפתרון בעיות אקוטיות באזור הפיקוח... על מנת שיוכל לקדם תהליכים במסגרת אזור אחריותו ולא יהיה תלוי ברשויות".

כמו כן, בעשורים האחרונים הלך וגדל מספר בתי הספר התיכונים המופעלים בידי רשתות החינוך, על פי חוזה הפעלה שנחתמו בין לבין הרשויות המקומיות⁴⁴. רשתות החינוך מעסיקות את מרבית כוח האדם בבתי הספר שהן מפעילות ומקבלות לשם כך את תקציב שכר הלימוד וכן את תקציב עובדי המינהל מהמשרד ומהרשות המקומית. הרשתות מטמיעות בבתי הספר את המדיניות הפדגוגית והניהולית שלהן, למשל לגבי מסלולי לימוד ומיון תלמידים, וגם מפעילות מערך של מפקחים מטעמן, נוסף על מערך הפיקוח הכולל של המשרד. לכאורה, במצב הקיים קיימת חפיפה, או לכל הפחות חפיפה חלקית, בין מנגנוני הפיקוח של הרשתות ובין מערך הפיקוח הכולל של המשרד.

מפקחת במחוז מרכז מסרה למשרד מבקר המדינה כי "למרות שמשרד החינוך מעביר תקציבים, התחושה היא שלא ברור מי הריבון. לרשתות החינוך הגדולות יש מנגנונים כפולים כולל מפקחים מטעמן... המפקחים של המשרד מנסים לשתף פעולה עם הרשתות כדי לא להכשיל את המנהל. לכל רשת יש את האידאולוגיה והדגשים שלה הבאים לידי ביטוי בתכנית העבודה של המנהל". הקשיים שנתקלים בהם המפקחים הכוללים בעבודתם בבתי הספר שמפעילות רשתות חינוך בלטו מאוד בתשובות של המפקחים הכוללים במחוז החרדי על השאלון. מפקח במחוז החרדי ציין כי "העבודה מול רשתות החינוך החרדיות מלווה בקשיים של חוסר בהגדרות ברורות לגבי תפקידו של המפקח הכולל לעומת הפיקוח הפנימי של הרשתות, דבר המקשה על המנהלים לשתף פעולה בכל הנוגע"; מפקח אחר ציין: "כל בתי הספר באזור פיקוחי הינם מוכר שאינו רשמי או פטור, כלומר, יש לבתי

43 במטרה להגדיר את חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מונו במשך השנים כמה ועדות, ובהן ועדה בראשות משה זנבר שמונתה בשנת 1981. ועדה זו המליצה בין היתר על מתן עצמאות לרשות המקומית בניהול מערכת החינוך בתחום שיפוט, בד בבד עם שמירה על האינטרסים הלאומיים. הממשלה אישרה עקרונית בשנת 1985 את המלצות ועדת זנבר, אך לא יישמה אותן.

44 ככלל, חוזה הפעלה בין הרשות המקומית לרשת החינוך מסדירים את הסוגיות המינהליות והכספיות הנוגעות להפעלת בית הספר על ידי הרשת. משרד החינוך אינו מתערב בהתקשרויות אלה או בניהול הכספי של הרשת. יצוין כי ברוב המקרים הרשויות המקומיות נותרות מעורבות בנעשה בבתי הספר התיכונים שמפעילות הרשתות.



קיים טשטוש בנוגע לחלוקת האחריות והסמכות בין המפקחים הכוללים, הרשויות המקומיות ורשתות החינוך, אשר עלול לפגוע ביכולת המפקח הכולל למלא את תפקידו בבית הספר

הספר בעלויות שהן רשתות או עמותות, הרשת... חותרת לעצמאות מוחלטת ומקשה על העבודה המשותפת איתה, אוסרת על המנהלים לקחת חלק בפעילויות המשרד כגון מפגש מפקח ומנהליו, פיתוח מקצועי ודברים אחרים מהותיים".

המפקחים במחוז החרדי המליצו בין היתר "ליצור הגדרות ברורות לגבי תפקידי המפקח הכולל מול בתי הספר החרדים ברשתות הגדולות". מפקחת אחרת ציינה כי היא "עוסקת הרבה בגישור עם הבעלויות [רשתות החינוך] ומציאת דרכים יצירתיות לעבודה משותפת לתועלת בתי הספר. המפקחת הוסיפה: "יחד עם זאת, חשובה מאוד לדעתי, הסדרת מדיניות משרד החינוך (המחוז החרדי) עם הרשתות גדולות".

מהאמור לעיל עולה כי קיים טשטוש בנוגע לחלוקת האחריות והסמכות בין המפקחים הכוללים, הרשויות המקומיות ורשתות החינוך, אשר עלול לפגוע ביכולת המפקח הכולל למלא את תפקידו בבית הספר. יתרה מכך, במצב זה נאלץ מנהל בית הספר לפעול מול גורמים רבים ולתמרן ביניהם, בלי שתהיה לו כתובת אחת שיכולה לתת לו מענה מבוסס.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי על מנת להבטיח שהמפקח ימלא את תפקידו כגורם האחראי לפי החוק לפיקוח בבתי הספר, על משרד החינוך להסדיר, עם משרד הפנים ובשיתוף הרשויות המקומיות ומנהלי רשתות החינוך, את ממשקי העבודה בין מכלול הגורמים ואת האחריות והסמכות של כל אחד מהם. על משרד החינוך גם לספק למפקח הכולל את הכלים המתאימים, כדי שיתאפשר לו לפתור בעיות שמעלה לפניו מנהל בית הספר ולסייע בפתרון בעיות פדגוגיות ומינהליות שוטפות.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הרשויות המקומיות הן חלק בלתי נפרד ממערכת החינוך, ולכן נדרשים שיתופי פעולה מתמשכים בינו ובין מערכת הפיקוח. המשרד ציין כי בעקבות מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי עברו המפקחים הכשרה לגבי מקומה של הרשות המקומית במערכת החינוך. המשרד הוסיף כי האגף העל-יסודי יצר מתווים לשיתוף פעולה בינו ובין הגורמים השונים - המפקחים, הרשויות מקומיות ורשתות החינוך. עוד מסר המשרד כי תחומי אחריותו הבלעדיים של מפקח בית הספר הינם רחבים ונחוצים לצורך ניהול תקין של המוסד החינוכי, כך שגם רשויות ובעלויות, ככל שתהיינה חזקות, זקוקות לידע ולסמכות המקצועית של המפקח, ומעורבותו המקצועית הינה חשובה ביותר להן לצורך ביצוע עבודתם, בייחוד במישור הפדגוגי על כל היבטיו.



הסדרת מעמדו של
המפקח חשובה
במיוחד במגזר החרדי,
שבו מרבית בתי
הספר שייכים
לרשתות חינוך בעלות
סדרי יום חינוכי
עצמאי, אשר אינן
מעוניינות בהכרח
בקיום דו-שיח ושיתופי
פעולה עם המפקח או
עם משרד החינוך

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הכשרת המפקחים וקיום מפגשי עבודה קבועים נועדו לקדם שיח ושיתופי פעולה בין המפקחים לנציגי הרשויות המקומיות ורשתות החינוך. ואולם אלה אינם תחליף להסדרת מעמדו של המפקח אל מול גורמים אלה. הדבר נכון בייחוד בנוגע למפקחים בבתי הספר העל-יסודיים שאינם בבעלות המדינה. לרשויות המקומיות ו/או לרשתות החינוך יש סדר יום פדגוגי, הן מעסיקות את מנהל בית הספר וסגל ההוראה ולעתים אף מקיימות מערך פיקוח מקביל, העשוי לפי תפיסתם לייתר את תפקידו של המפקח הכולל. כמפורט לעיל, הסדרת מעמדו של המפקח חשובה במיוחד במגזר החרדי, שבו מרבית בתי הספר שייכים לרשתות חינוך בעלות סדרי יום חינוכי עצמאי, אשר אינן מעוניינות בהכרח בקיום דו-שיח ושיתופי פעולה עם המפקח או עם משרד החינוך.

סיכום

מערך הפיקוח הכולל הוקם לצורך הבטחת נוכחות המדינה והשפעתה על תהליכים, מטרות ויעדים של מערכת החינוך בבתי-הספר ולצורך ביצוע בקרה פדגוגית ומנהלית על יישומם; להכוונת משאבים על פי מדיניות המשרד וצרכים מקומיים, להעברת מידע בין גורמי המטה לגורמי השטח, לתמיכה וליווי של מנהל בית הספר ולניהול משברים. הקצאת כספי מדינה למערך הפיקוח הכולל מחייבת כי הוא יפעל באופן אפקטיבי ושוויוני וינהל ביעילות את המשאבים שברשותו - המשאב האנושי וכספי הציבור.

מאז הוגדרו תפקידי הפיקוח בתקנות, התרחבה מערכת החינוך והפכה מורכבת יותר. חלו בה שינויים ניכרים הן ברמה התפיסתית-פדגוגית והן ברמה הארגונית-מבנית. בהמשך לכך, חל גידול במספר בתי הספר שבאחריותו של כל מפקח ובמספר הגורמים הפועלים ביזרה החינוכית, ונוצר פער קשה לגישור בין המשימות המוטלות על המפקח לבין יכולתו לבצע אותם. בביקורת עלה כי עומס העבודה של המפקחים הכוללים הוא רב, כי לא הוסדרו תחומי האחריות והסמכות שלהם וממשקי העבודה בינם לבין הרשויות המקומיות ורשתות החינוך, וכי לא נקבעו שיטות עבודה מובנות וסדורות לביצוע הפיקוח בבתי הספר, שיבטיחו פיקוח מינימלי הכרחי ותיעוד על בסיס אחיד בד בבד עם מתן עצמאות ושיקול דעת למפקחים. במצב הדברים האמור, למרות כישוריהם של המפקחים הכוללים ומחויבותם הרבה לביצוע התפקיד, משימות הפיקוח בבתי הספר אינן מבוצעות במלואן ובאופן מיטבי, ומשאבי המשרד אינם מנוצלים ביעילות.

על מנת להבטיח כי מערך הפיקוח הכולל יצליח לממש באופן מיטבי את ייעודו העיקרי - בקרה בבתי הספר, ליווי וסיוע להם - על משרד החינוך לאפיין את מרכיבי התפקיד של המפקח, למקד את תפקידיו בתחומים שבהם יש לו מומחיות מקצועית ופדגוגית ולקבוע סדרי עדיפויות ברורים בנוגע לביצוע משימותיו. בהמשך לכך, על המשרד לבחון מחדש את מפתח התקינה להקצאת מפקחים למחוזות. עליו גם להסדיר את דרכי ביצוע הפעולות שבליבת הפיקוח בבתי הספר ואת דרכי הדיווח על ביצוען וכן להסדיר, עם משרד הפנים ובשיתוף הרשויות המקומיות ומנהלי רשתות החינוך, את ממשקי העבודה בין מכלול הגורמים ואת האחריות והסמכות של כל אחד מהם.

