

משרד החינוך

קידום למידה משמעותית בבתי הספר

תקציר

רקע כללי

"למידה משמעותית" היא תפיסה חינוכית שטבע בשנת 2013 שר החינוך דאז הרב שי פירון (להלן - שר החינוך לשעבר או השר לשעבר). הלמידה המשמעותית נועדה לפתח בקרב התלמידים במערכת החינוך בישראל יכולת חשיבה, יצירה, לימוד עצמי ולימוד בצוות, ובד בבד לעודד חשיבה ביקורתית, יצירתית וחדשנית ושימוש בטכנולוגיית המידע - כל זאת כדי לזמן לתלמידים חוויית צמיחה קוגניטיבית, רגשית וחברתית-ערכית. תהליך הלמידה המשמעותית אמור בסופו של דבר להגדיר מחדש את בית הספר ולשנות את ייעודו של המורה. גיבוש התפיסה של למידה משמעותית הוא תוצאה של שיח בין-לאומי ער בעניין הצורך בשינוי שיטות הלמידה שהיו נהוגות עד היום, כדי להקנות לצעירים את "מיומנויות המאה העשרים ואחת", שבה מתרחשים תהליכים חברתיים, מתרחשות תמורות בשוק העבודה, וחלות התפתחויות בעולם הטכנולוגיה ובגישות למידע.

שר החינוך לשעבר ביקש לפתח ולהעמיק את הלמידה המשמעותית ולהפוך אותה למטרה אסטרטגית הראשונה במעלה של כלל מערכת החינוך, דהיינו לקדם שינוי עמוק במבנה, באופן ובמטרות הלמידה בבתי הספר; באמצעות שינוי עמוק הנוגע לדמות התלמיד, תפקיד המורה, ותכלית העל של בתי הספר שמתחייב לצורך מתן מענה לאתגרים שעומדים בפני בוגרי מערכת החינוך במאה העשרים ואחת. באמצע 2013 הטיל השר לשעבר על הנהלת משרד החינוך את מלאכת תרגום תפיסתו לעקרונות שיגובשו בסופו של התהליך לכדי תכנית פעולה מעשית שתחייב את כלל בעלי התפקידים במערכת החינוך.

חוזר מנכ"ל מאוגוסט 2014 הגדיר את התפיסה החינוכית של הלמידה המשמעותית ומטרותיה ואת תהליכי ההוראה, ההערכה והפיתוח המקצועי הנגזרים ממנה (להלן - רפורמת הלמידה המשמעותית או הרפורמה). עם כניסתו לתפקיד בשנת 2015 אימץ שר החינוך מר נפתלי בנט את רפורמת הלמידה המשמעותית ופעל להמשך יישומה כמטרה "מספר אחת" של משרד החינוך (להלן גם - המשרד).

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2016 - אוגוסט 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד החינוך לקידום למידה משמעותית בכל בתי הספר. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: בחינת תכנון רפורמת הלמידה המשמעותית, לרבות הפקת

לקחים מיישום רפורמות חינוכיות בארץ ובעולם; ניהול רפורמת הלמידה המשמעותית בידי מטה משרד החינוך והיערכותו להטמעת מרכיבי הרפורמה בבתי הספר; הטמעת הלמידה המשמעותית בבתי הספר, דרכיה ומנגנוניה; הכשרה ופיתוח מקצועי של המורים להוראה משמעותית. הביקורת נעשתה במשרד החינוך - בלשכת המנכ"ל, באגף בכיר תכנון ואסטרטגיה, ביחידות במינהל הפדגוגי, במזכירות הפדגוגית, ביחידות במינהל עובדי הוראה, בלשכת המדען הראשי ובמחוזות תל אביב ודרום של המשרד. בדיקות השלמה נערכו בשישה בתי ספר (ארבעה בתי ספר יסודיים ושני בתי ספר על-יסודיים).

הליקויים העיקריים

חסרים במרכיבי תכנון הדרושים להצלחתה של הרפורמה

מרכיבים מרכזיים בתהליך התכנון הדרושים להגדלת סיכויי הצלחתה של רפורמת הלמידה המשמעותית לא התקיימו בתהליכים שביצע משרד החינוך, ערב החלתה על כל בתי הספר. המשרד החל ביישום מרכיבי הרפורמה ללא התשתית הבסיסית שנדרשה לשם יישומה המוצלח. החסר במרכיבים אלה השפיע על טיב הטמעתה של הרפורמה והקשה את תיקון התהליכים שבבסיסה בהמשך הדרך.

עבודת מטה חסרה ואי-תכלול התכנון: הדיון על מושגי היסוד המרכזיים של רפורמת הלמידה המשמעותית ועל כיווניה האסטרטגיים ומטרותיה, גיבוש מסמך המדיניות של הרפורמה וכן חוזר המנכ"ל מאוגוסט 2014 שגובש על פי מסמך המדיניות נעשו במסגרת מהלכים מואצים לתכנון והיערכות לצורך הטמעת רפורמת הלמידה המשמעותית כדי לאפשר את החלתה בתחילת שנת הלימודים התשע"ה (ספטמבר 2014 - אוגוסט 2015), על פי המועד שהציב השר לשעבר, וכן בלי שהתקיים תהליך מובנה ממצה של חשיבה ותכנון שיבטיח את הצלחתה של הרפורמה לאורך זמן.

אי-שימוש בתמונת המצב בתהליך התכנוני לגיבוש מדיניות הרפורמה: בעת תכנונה של הרפורמה, טרם יציאתה לדרך, לא השתמש מטה המשרד במפת הידע המחקרית והיישומית הנמצאת ברשותו בנושא למידה משמעותית, והוא לא דן ברפורמות דומות שנעשו בעולם, וממילא גם לא השווה בין מאפייני מערכת החינוך בישראל למאפייניהן של מערכות החינוך במדינות אחרות שביצעו רפורמת למידה משמעותית, כדי להפיק לקחים לצורך גיבוש מושכל של מרכיבי הרפורמה. כמו כן, המשרד לא החזיק בתמונת מצב על כל בתי הספר במערכת החינוך והוא חסר תשתית נתונים שתאפשר לו לסווג את בתי הספר על פי מידת מסוגלותם ומוכנותם להטמיע את הרפורמה; בכך נפגעה יכולתו לתכנן הקצאה נכונה ואפקטיבית של המשאבים לסיוע לבתי הספר לפי צרכיהם.

אי-הסכמה על מושגי היסוד וסוגיות אסטרטגיות מרכזיות: החלטת הנהלת המשרד להחיל את תכנית ההיבחנות החדשה בכל בתי הספר כבר בשנת הלימודים התשע"ה עוררה קשיים רבים ביישום מרכיבי התכנית. נוסף לכך, המשרד המשיך לקדם את יישום הרפורמה בלי – שהצליח להביא לידי הסכמה בין כל בעלי העניין בסוגיה זו.

חסר בתרגום המדיניות למרכיבים אופרטיביים: הנהלת המשרד לא גיבשה מסמך פעולה שקבע את מרכיביה השונים של הרפורמה, לרבות יעדים ומשימות לטווח קצר וארוך, ולא פעלה לאיתור חלופות, בחינתן ודירוגן וקביעת קריטריונים להערכתן. הנהלת המשרד אף לא בחנה אפשרות ליישום הדרגתי של הרפורמה, אלא החליטה להחיל את הרפורמה כמקשה אחת על כל בתי הספר בכל שכבות הגיל, מתחילת שנת הלימודים התשע"ה, וזאת בלי שתחזיק בתמונת מצב הנוגעת למידת הבשלות והמוכנות של כל בתי הספר למהלך זה.

ניהול רפורמת הלמידה המשמעותית בידי המטה והיערכותו להטמעתה

חסמים וליקויים בניהול הרפורמה: עד פרישתה במרץ 2017 ריכזה, הובילה וניהלה המנכ"לית לשעבר את רפורמת הלמידה המשמעותית. הנהלת המשרד לא הקנתה לוועדת היגוי שהקימה לצורך ניהול הרפורמה סמכויות ושליטה על משאבים כדי להוביל את תהליך השינוי העמוק. הוועדה לא התמקדה די הצורך במשימות שלתכליתן היא הוקמה ולא דנה בשאלות יסוד הנוגעות לקידום הרפורמה, כיווניה הרצויים, יעדיה, טיב יישום משימותיה והמדדים להערכתה. בהתנהלותה לא מילאה ועדת ההיגוי את משימתה לשמש גורם-על המנווט את יישום הרפורמה, משלב בין מפעיליה ומתאם את תהליכיה.

עם הפסקת פעילותה של ועדת ההיגוי לא עמד לצד המנכ"לית לשעבר גורם אחד שהיה אחראי לניהול הרפורמה. כל יחידת מטה פעלה בנפרד לפי יעדים ומשימות שהציבה לעצמה, והיא עשתה כן בין היתר ללא תיאום עם הגורמים הרלוונטיים האחרים.

חסמים וליקויים בהיערכות גופי המטה ושילוב עקרונות הרפורמה בתחומי הדעת של החינוך היסודי: אי-הבהירות בנוגע לחלוקת תחומי האחריות בין המזכירות הפדגוגית ובין האגף לחינוך יסודי שבמינהל הפדגוגי היא חסם לקידום הלמידה המשמעותית בחינוך היסודי. רוב תכניות הלימודים לבתי הספר היסודיים לא עודכנו לפי עקרונות הלמידה המשמעותית, לא הוגדרו ההישגים המעשיים הנדרשים מהרפורמה בבתי הספר היסודיים ולא גובשו תכניות לימודים סדורות ומתאימות. כמו כן, לא ניתנו למורים בבתי הספר היסודיים לא הדרכה פדגוגית-דיסציפלינרית ולא פיתוח מקצועי בחמשת תחומי הדעת. הממצאים מעידים על קיומה של חולשה מהותית ביישום רפורמת הלמידה המשמעותית בחינוך היסודי.

ליקויים בהיערכות המזכירות הפדגוגית: כשנתיים וחצי לאחר שגיבשה המזכירות הפדגוגית מסמך המפרט את ההתאמות הנדרשות בהוראה, בלמידה ובהערכה של תחומי הדעת, היא טרם החלה לשלב בתכניות הלימודים היבטים המקדמים למידה משמעותית. משרד החינוך לא עדכן את הנהלים ואת התבחינים לכתיבת ספרי לימוד ולא בחן אם יש צורך לעדכן את חומרי הלימוד שאושרו בעבר כדי שיתאימו לעקרונות הלמידה המשמעותית.

קשיים בהטמעת הלמידה המשמעותית בתי הספר

ערב תחילת היישום של רפורמת הלמידה המשמעותית הייתה הנהלת המשרד מודעת לאתגר העצום הטמון בהטמעת השינוי הפדגוגי שבבסיס הרפורמה. אולם היא לא יצרה מנגנוני הטמעה ייחודיים ולא חיזקה את המנגנונים הקיימים, במטה המשרד ומחוזותיו, וגם לא הסירה חסמים שהתגלו בהפעלת המנגנונים במהלך יישום הרפורמה.

מנגנוני הטמעה חסרים במטה המשרד ובמחוזות: המשרד קבע כי המדריכים הכפופים למפמ"רים (מפקחים מרכזים) ישמשו כלי הטמעה מרכזי של הרפורמה. אולם הוא לא גיבש ערב החלתה של הרפורמה תכנית רב-שנתית שבה ייקבעו כמות משאבי ההדרכה הנחוצים למפמ"רים לאורך שנות הטמעתה, אף שבשנה הראשונה להחלת הרפורמה תיגבר מטה המשרד את מערך המדריכים הארציים (באמצעות תוספת ימי הדרכה), אך משנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017) הוא שב וצמצם את היקף ההדרכה בלי שהתבסס על תשתית עובדתית בדבר היקף הטמעת הרפורמה ואיכותה במקצועות הדעת השונים.

קידום הלמידה המשמעותית בבתי הספר שבאחריות המחוזות היה תלוי במידה רבה במידת המוטיבציה האישית של כל מפקח ומפקח וברמת החשיבות שהוא רואה בלמידה משמעותית לעומת משימות אחרות שהוא מקדם. המשרד קבע את מכסת ההקצאה של משאבי ההדרכה למחוזות ללא עבודת מטה מסודרת וללא התבססות על תמונת מצב עדכנית בנוגע לצורכי ההדרכה של בתי הספר. מיעוט משאבי ההדרכה שהקצה המשרד להטמעת הרפורמה פגע מלכתחילה ביכולתו של המשרד לשנות מהיסוד את תהליכי ההוראה והלמידה בבתי הספר כנדרש במטרות הרפורמה.

אי-הפקת לקחים מהערכת טיב ההטמעה של מרכיבי הרפורמה: ממצאי מחקרי ההערכה של הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה) ושל אגף תכנון ואסטרטגיה במשרד החינוך הצביעו על כך שרוב בתי הספר התקשו בהטמעת הרפורמה בחלק ניכר ממרכיביה המרכזיים וכי לא חל שיפור בטיב ההטמעה במהלך שלוש השנים מאז החיל המשרד את הרפורמה בבתי הספר; ככל שעולים בשלבי הגיל רוב התלמידים מדווחים שחלק הארי של מרכיבי הלמידה המשמעותית אינם מתקיימים.

בדוח האגף לתכנון ואסטרטגיה מינואר 2016 הועלו חסמים רבים בהיערכות לרפורמה בבתי הספר ובהטמעתה. בין החסמים שהועלו בדוח: עומס

לימודים רב והיעדר זמן ייחודי לחקר והעמקה; היעדר ידע וכלים בקרב המורים שיסייעו בידם להטמיע את עקרונות הרפורמה והיעדר הכשרה מתאימה למורים ולמנהלים בנושא; קושי של המורים ליישם את עקרונות הלמידה המשמעותית בכיתה גדולה ומגוונת של תלמידים; מסמכים המופקים במשרד ומחוזותיו אינם מובנים למנהלים ולמורים; מורים החסרים את המוטיבציה לבצע שינוי פדגוגי; היעדר אחידות וסטנדרטים; וחסרים בתשתית פיזית שאינם מאפשרים לבתי הספר ליצור סביבה מעצימה ללמידה משמעותית.

הנהלת המשרד וועדת ההיגוי לא בחנו, לנוכח ממצאי הדוחות האמורים, את הנחות היסוד של הרפורמה ושל התכנית ליישומה. הן לא בחנו לא את טיב מנגנוני היישום ולא את קצב השינוי ומיקודו, שלביו וחלוקת האחריות לביצועו.

חסרים בהכשרה ובפיתוח מקצועי של מורים להוראה משמעותית

היעדר תכנית הכשרה מערכתית להוראה המקדמת למידה משמעותית: המשרד לא גיבש תכנית כוללת לפיתוח מקצועי של מורים. על אף החיוניות שאנשי מקצוע חיצוניים יהיו חברים בוועדת ההיגוי כגורמים מומחים בתחום הכשרה ופיתוח מקצועי של מורים, לא שיתף משרד החינוך בוועדת ההיגוי נציגים מהמועצה להשכלה גבוהה, ממוסדות הכשרה אקדמיים ומרשויות מקומיות וכן נציגים מגופים הפועלים בשטח, כמו מחוזות המשרד ובתי הספר. היעדר שיתופם של גורמים אלה הגביל מלכתחילה את יכולתה של הוועדה לקבוע מטרות ארוכות טווח ולהכריע בסוגיות ליבה הנוגעות לנושא זה.

בשנות הטמעתה הראשונות של הרפורמה הותיר מינהל עובדי הוראה את המורים בבתי הספר ללא הכוונה שיטתית, ללא ידע וללא כלים שיסייעו בידם ליישם שיטות הוראה ולמידה חדשות שכבר ניתן להן ביטוי בחומרי הלימוד. הוא לא גיבש תכנית אחידה מתוך ראייה מערכתית ארוכת טווח לפיתוח מקצועי של המורים משלב ההכשרה ובמהלך חייהם המקצועיים בתחום ההוראה לקידום למידה משמעותית.

היעדר יוזמות של האגף לפיתוח מקצועי: האגף לפיתוח מקצועי לא גיבש תהליך פיתוח מקצועי ארוך טווח, מקיף ומערכתי לקביעת דפוסי הוראה חדשים הנדרשים לקידום למידה משמעותית, והוא גם לא בחן את המסגרות התקציביות הדרושות לתהליך מעין זה.

ההמלצות העיקריות

על משרד החינוך לשקול לעגן את רפורמת הלמידה המשמעותית בהחלטת ממשלה; מהלך זה עשוי לעלות את הרפורמה גבוה יותר בסדר העדיפות

הלאומי ולהעניק לה גיבוי ארוך טווח ומחויבות רחבה יותר מצד בעלי העניין וגם מבחינת הצרכים התקציביים והצורך בשיתוף פעולה שיביא לידי הסרת חסמים ביישומה.

על המינהל הפדגוגי למסד את הדרך שבה ניתן יהיה להנחיל בבתי ספר נוספים את הפעילות הפדגוגית המצטיינת של בתי ספר חלוצים הנוגעת לחידושים בשיטות הוראה ולמידה וארגון.

על הנהלת המשרד להבהיר את חלוקת תחומי האחריות בין המזכירות הפדגוגית ובין האגף לחינוך יסודי שבמינהל הפדגוגי בכל הנוגע לחינוך היסודי כדי לשפר הטמעתם של תהליכי למידה והוראה חדשים בבתי הספר היסודיים.

על המזכירות הפדגוגית להוביל, בשיתוף יחידות המטה הנוגעות בדבר, תהליך שינוי פדגוגי עמוק. עליה לפתח תכניות לימודים חדשות, לעדכן את הנהלים, וכן את התבחינים ואת חוזרי המנכ"ל העוסקים באישור ספרי לימוד באופן שספרי הלימוד יתאימו לתפיסה ולמטרות של הלמידה המשמעותית.

על מטה המשרד ומחוזותיו לרכז נתונים מעודכנים וממצים על ההערכות הבית-ספריות בחטיבה העליונה ועל בסיסם לנתח את הקשיים והבעיות העולים מתכנית ההיבחנות החדשה ויישומה, ובמידת הצורך לפתור אותם כדי לצמצם את השלכותיהם השליליות ולהפיק את מרב התועלת מתהליך זה.

על הנהלת המשרד ועל מנהלי המחוזות לנתח את תמונת המצב השבה ועולה מממצאי מחקרי ההערכה הייעודית של ראמ"ה ומסקרי מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית (המיצ"ב) המעודכנים ולעמוד על נקודות התורפה של מנגנוני ההטמעה הקיימים במטה ובמחוזות, לשפרם ולחזקם ולשקול הוספת מנגנוני הטמעה חלופיים ייחודיים.

על מינהל עובדי הוראה, בשיתוף האגף לפיתוח מקצועי, לקדם מענה פרטני לשאלות היסוד הנוגעות להוראה משמעותית באופן שיבטיח לאורך זמן קיומה של מדיניות פדגוגית עקבית ואחידה שתמצה את אמצעי ההדרכה ואת אמצעי הפיתוח המקצועי בתוך בית הספר ומחוצה לו בשלבים השונים של ההתפתחות המקצועית של המורים.

סיכום

בעקבות מגמות כלל-עולמיות במערכות החינוך ולנוכח מרכזיותו של תחום החינוך בחברה, בכלכלה ובערכיה של מדינת ישראל, הניע שר החינוך לשעבר הרב שי פירון את רפורמת הלמידה המשמעותית במערכת החינוך בישראל. הרפורמה רואה בשיפור איכות תהליכי הלמידה ושיטות ההוראה מפתח ליצירת מדיניות חינוכית עדכנית וחדשנית אשר תוכל לעמוד באתגרים שעמם מתמודדת מערכת החינוך במאה העשרים ואחת. תרגום תפיסה זו לשפת המעשה חייב את מטה משרד החינוך לתכנן ולהיערך לשינוי עמוק

"חובק כול" - שינוי הנוגע לתחום החינוך על כל רבדיו ולכל המעורבים בעשייה החינוכית המערכתית בתוך משרד החינוך ומחוצה לו.

אולם מממצאי הדוח עולה שהנהלת המשרד, לרבות ראשי יחידות המטה המרכזיות, לא הובילו את מערכת החינוך לשינוי של ממש ולאורך זמן בכל הנוגע להיבטים המרכזיים של רפורמת הלמידה המשמעותית. יחידות המטה המרכזיות וכן גורמים אחרים רלוונטיים פעלו אמנם לקידומה של רפורמת הלמידה המשמעותית, אך לא היה בזה די לצורך יצירת תשתית מספיקה להטמעה ממשית ולאורך זמן של מרכיבי הרפורמה. בנסיבות אלה, איכות השינוי הפדגוגי תלויה במידה רבה ביוזמה, ביצירתיות ובחשיבה ביקורתית של צוותי החינוך בבתי הספר לצד משאבים וכלים שהצליחו לגייס ולפתח בעצמם.

לנוכח חשיבות הלמידה המשמעותית למערכת החינוך בישראל, על הנהלת משרד החינוך לחזור ולבטא את מחויבותה ארוכת השנים לקידום רפורמת הלמידה המשמעותית, שעליה הצהירה זה מכבר, ולהובילה עד ליישומה המלא של השינוי בתהליכי הלמידה, ההוראה וההערכה. בכלל זה עליה לבחון מחדש את התנאים שיגדילו את סיכויי הצלחתה של הרפורמה ולנקוט פעולות אפקטיביות הנגזרות מכך לשם יישומה. עליה למפות ולנתח את החסמים והבעיות שפגעו בקידום מרכיבי הרפורמה ובהתבסס על כך להגדיר את אבני היסוד ההכרחיים להגשמתה, כך שכל גורמי המשרד יפעלו על פי תובנות משותפות ואחידות; עליה לקבוע גורם שיוביל את הרפורמה ולהקנות לו סמכויות וכלים לפעול לאורך זמן. בנוסף, על הנהלת המשרד לבחון האם, כפי שהניח המשרד בתחילת הדרך, ניתן לקדם את הרפורמה במסגרת שגרת העבודה, המבנים והמשאבים הקיימים. בנוסף עליה לשתף בתהליך, באופן מובנה, גופים נוספים שהם בעלי עניין והשפעה כרשויות המקומיות והמוסדות להשכלה הגבוהה. על משרד החינוך גם להבטיח כי שינוי עמוק וארוך טווח מסוג זה יגובה ברציפות במדיניות ממשלתית ובהשרשת תרבות עבודה משרדית שתאפשר את יישומה למען השגת שינוי בעל ערך מוסף גבוה למערכת החינוך בישראל.

מבוא

שר החינוך דאז הרב
 שי פירון כתב כי
 רפורמת הלמידה
 המשמעותית היא
 שינוי מהותי בתפיסת
 הלמידה ובדמות
 התלמיד. היא מגדירה
 את בית הספר
 מחדש, משנה את
 ייעודו של המורה
 ומבקשת לסייע
 ללומדים לבנות עולם
 רלוונטי, תואם
 לתקופה, עשיר
 והוליסטי

1. "למידה משמעותית" היא תפיסה חינוכית שטבע בשנת 2013 שר החינוך דאז הרב שי פירון (להלן - שר החינוך לשעבר או השר לשעבר). הלמידה המשמעותית נועדה לפתח בקרב התלמידים במערכת החינוך בישראל יכולת חשיבה, יצירה, לימוד עצמי ולימוד בצוות, ובד בבד לעודד חשיבה ביקורתית, יצירתית וחדשנית ושימוש בטכנולוגיית המידע - כל זאת כדי לזמן לתלמידים חוויית צמיחה קוגניטיבית, רגשית וחברתית-ערכית. תהליך הלמידה המשמעותית אמור בסופו של דבר להגדיר מחדש את בית הספר ולשנות את ייעודו של המורה. גיבוש התפיסה של למידה משמעותית הוא תוצאה של שיח בין-לאומי ער בעניין הצורך בשינוי שיטות הלמידה שהיו נהוגות עד היום, כדי להקנות לצעירים את "מיומנויות המאה העשרים ואחת", שבה מתרחשים תהליכים חברתיים, מתרחשות תמורות בשוק העבודה, וחלות התפתחויות בעולם הטכנולוגיה ובגישות למידע.

שר החינוך לשעבר ביקש לפתח והעמיק את תפיסת הלמידה המשמעותית ולהפוך אותה למטרה האסטרטגית הראשונה במעלה של כלל מערכת החינוך, דהיינו לקדם שינוי עמוק במבנה, באופן ובמטרות של הלמידה במערכת החינוך. באיגרת מדצמבר 2013 פרש השר את חזונו לשינוי מרחיק לכת במערכת החינוך הגלום במונח "למידה משמעותית". השר פירון ציין כי "למידה משמעותית" היא שינוי מהותי בתפיסת הלמידה ובדמות התלמיד. בסופו של דבר היא מגדירה את בית הספר מחדש, משנה את ייעודו של המורה ומבקשת לסייע ללומדים לבנות עולם רלוונטי, תואם לתקופה, עשיר והוליסטי... 'למידה משמעותית' מחזירה את העיסוק בחינוך, כפשוטו למרכז השיח. בית הספר לא עוסק בעיקר במדידה של השינוי, אלא מרחיב את הגדרת הידע, ומבקש לעסוק בחינוך למידות טובות ומתוקנות, לאנושיות, לשורשיות, להעמקת השיח בין אדם לאדם תוך קבלת האחר".

תפיסת השר לשעבר ן הגלומה ב"למידה משמעותית" תואמת לתהליכים מרכזיים שהתקיימו בעשור האחרון בעולם שגיבשו תפיסת חינוך חדשה, והם קיבלו ביטויים גם במערכת החינוך הישראלית. במסמך משנת 2014 שכותרתו "לדמותו של ביה"ס לקראת שנת השמונים למדינה - המעבר ללמידה פעילה ומשמעותית", כתב פרופ' וולנסקי, המדען הראשי¹ דאז של משרד החינוך (להלן - המדען הראשי לשעבר), כי במדינות רבות שרובן בולטות בהישגיהן בחינוך על פי מדדים בין-לאומיים, החלה לחלחל ההכרה כי ללא שינוי במבנה ההוראה והלמידה במערכת החינוך יתקשו אזרחיהן להתאים את עצמם למעבר לכלכלת הידע החדשה. בה בעת חדירת טכנולוגיית המידע והתקשורת לכל תחומי החיים, כולל למערכת החינוך, הקלו באותן מדינות את תרגום החזון החינוכי החדש, והן צריכות להוביל

1 תפקיד המדען הראשי במשרד הממשלתי הוא לרכז ולהוביל את מעורבותו של המשרד בפעילות מדעית הקשורה לתחומי האחריות של המשרד. במשרד החינוך עוסק המדען הראשי בין היתר בעיצוב מדיניות המחקר בתחום החינוך ובקביעת קריטריונים להקצאת משאבים למחקר. כמו כן, הוא אחראי לשילוב ידע ומדע בגיבוש המדיניות ובסיוע בקביעת מדיניות ובקבלת החלטות על בסיס ידע מדעי.

לשינוי הצפוי בעבודת התלמיד, בתפקיד המורה ובתפקיד מנהל בית הספר. השינוי הצפוי יביא לידי גיבוש עקרונות לימוד חדשים והגדרת מיומנויות חדשות הצפויות מבוגר מערכת החינוך. יעד השינוי המשותף הבולט הוא המעבר לדפוס למידה עצמאי של התלמיד והפיכתו ל"שחקן" פעיל ומשמעותי יותר בתהליך בניית הידע".

בין המדינות שבהן בוצעה רפורמה בחינוך בעקבות השינויים הכלכליים, התעסוקתיים, הטכנולוגיים ודפוסי הגלובליזציה הן סינגפור, הונג קונג ופינלנד ומחוז אלברטה בקנדה. מדינות אלה הן מבין המדינות המתקדמות ביותר בחינוך ותלמידיהן בעלי רמת אוריינות גבוהה במתמטיקה, במדעים ובקריאה. למשל, תוצאות מחקר פיזה משנת 2015 מראות כי סינגפור והונג קונג נמצאות במקום הראשון והשני באוריינות המתמטית עם ציונים של 573 ו-561, בהתאמה ופינלנד וקנדה במקום ה-11 וה-12 עם ציונים של 519 ו-518, בהתאמה; לעומת זאת, התלמידים במדינת ישראל ממוקמים במקום ה-40 באוריינות המתמטית עם ציון של 466, הנמוך בהרבה מהציון הממוצע במדינות OECD העומד על 494.

2. העשור שקדם להנעת רפורמת הלמידה המשמעותית עמד בסימן רפורמות במערכת החינוך בישראל שרובן בוצעו במלואן או בחלקן. בינואר 2005 פורסם דוח "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל". הכוח, המוכר בכינויו "ועדת דוברת", הוקם במטרה לבחון ולבדוק את מערכת החינוך הישראלית ולהמליץ על תכנית שינוי כוללת, מבנית, ארגונית ופדגוגית². רפורמות "אופק חדש"³ ו"עוז לתמורה"⁴ נועדו לחולל שינויים במערך ההוראה בהיבט הפדגוגי, בתחום הניהולי ובתנאי העסקתם של המורים והעצמת מעמדם. בשנת 2014 נכנס לתוקף המהלך של העברת כל בתי הספר היסודיים לניהול עצמי במטרה להעביר את מוקד קבלת ההחלטות למנהל בית הספר וצוותו באמצעות הרחבת סמכויותיהם והמשאבים המועברים אליהם. מהלך זה נועד בין השאר לשמש אחד הכלים ליישום מדיניות הלמידה המשמעותית.

נוסף לזה, בשנת 2006 יזמה שרת החינוך דאז פרופ' יולי תמיר מדיניות פדגוגית המתמקדת בחינוך לחשיבה והבנה מעמיקה כמטרה חינוכית ראשונה במעלה. על פי מדיניות זו, על תהליכי הלמידה ועל ההוראה וההערכה של כל מקצועות הלימוד להתמקד בהבנה מעמיקה ובחשיבה ולא רק בידע של עובדות וביכולת טכנית לפתור בעיות. בהדגישה את החשיבות העצומה שיש למהלך זה למערכת החינוך בישראל ציינה יו"ר

2 בינואר 2005 התקבלה החלטת ממשלה מס' 3060 בנושא "ועדת דוברת", ולפיה הממשלה רואה עדיפות לאומית ויעד מרכזי ביישום רפורמה מקיפה וכוללת בחינוך שתהיה מאוזנת תקציבית לפי תחשיבי הוועדה ומבוססת על עקרונות "התוכנית הלאומית לחינוך", כפי שהציג כוח המשימה הלאומי. בפועל, המלצותיה של ועדת דוברת יושמו באופן חלקי בלבד.

3 "אופק חדש" מיושמת לפי תנאי הסכם קיבוצי שנחתם בין המדינה והסתדרות המורים בדצמבר 2009.

4 "עוז לתמורה" מיושמת לפי תנאי הסכם קיבוצי שנחתם בין השלטון המקומי לארגון המורים בשיתוף משרד החינוך באוגוסט 2011. הרפורמה עסקה בין השאר בבינוי סביבת למידה והוספת שעות הוראה ושעות לימוד פרטניות, בהתמקצעות בהוראה פרטנית אפקטיבית ובהתמקצעות המורים בניצול אפקטיבי של ישיבות ושל השתלמויות בבית הספר.

מזכירות הפדגוגית⁵ דאז פרופ' ענת זוהר: "עד שלא נשפר את איכות תהליכי ההוראה והלמידה, לא יחול שיפור של ממש באיכות החינוך. לשם כך יש להעניק לשיח הפדגוגי מקום של כבוד בדיונים המרובים על חינוך, ולמסקנותיו - מקום של כבוד בתהליך קביעת המדיניות החינוכית ותקצובה"⁶.

3. המגמה של קידום רפורמה בתהליכי ההוראה והלמידה התחזקה בשנים שלאחר מכן והפכה מהמחצית השנייה של שנת 2013 למדיניות של משרד החינוך, שבמסגרתה הטיל השר לשעבר על הנהלת המשרד לתרגם את תפיסת הלמידה המשמעותית לתכנית חינוכית לאומית. בחוזר מנכ"ל המשרד בנושא למידה משמעותית מאוגוסט 2014⁷ (להלן - חוזר מנכ"ל מאוגוסט 2014) הוגדרו התפיסה החינוכית של הלמידה המשמעותית, מטרותיה ותהליכי ההוראה, ההערכה והפיתוח המקצועי הנגזרים ממנה (להלן - רפורמת הלמידה המשמעותית או הרפורמה). בשנת הלימודים התשע"ה⁸ החל המשרד ליישם את רפורמת הלמידה המשמעותית בכל בתי הספר ובכל שכבות הגיל. בעדכון לתכנית האסטרטגית של המשרד לשנות הלימודים התשע"ד⁹, התשע"ה¹⁰ והתשע"ו¹¹, שפורסם באפריל 2015, קבע המשרד את הרפורמה למטרה "מספר 1". עם כניסתו של שר החינוך הנוכחי מר נפתלי בנט לתפקיד במאי 2015 הוא אימץ את הרפורמה ופעל להמשך יישומה. גם בתכנית האסטרטגית לשנות הלימודים התשע"ז¹², התשע"ח¹³ והתשע"ט¹³ (להלן - התכנית האסטרטגית ההמשכית) קבע המשרד את הרפורמה למטרה "מספר 1".

פעולות הביקורת

בחדשים מרץ 2016 - אוגוסט 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד החינוך לקידום למידה משמעותית בכל בתי הספר. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: בחינת תכנון רפורמת הלמידה המשמעותית, לרבות הפקת לקחים מיישום רפורמות חינוכיות בארץ ובעולם; ניהול רפורמת הלמידה המשמעותית בידי מטה משרד החינוך והיערכותו להטמעת מרכיבי הרפורמה

- 5 היחידה במשרד החינוך האחראית להתוויית המדיניות הפדגוגית של המשרד ובכלל זה לפיתוח תכניות הלימודים, לגיבוש מדיניות ההוראה של מקצועות הלימודים ולדרכי ההערכה.
- 6 ענת זוהר, **ציונים זה לא הכל - לקראת שיקומו של השיח הפדגוגי**, ספרית הפועלים, 2013/התשע"ג, עמ' 17.
- 7 חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "משהו טוב קורה עכשיו - אבני דרך בלמידה משמעותית".
- 8 ספטמבר 2014 עד אוגוסט 2015.
- 9 ספטמבר 2013 עד אוגוסט 2014.
- 10 ספטמבר 2015 עד אוגוסט 2016.
- 11 ספטמבר 2016 עד אוגוסט 2017.
- 12 ספטמבר 2017 עד אוגוסט 2018.
- 13 ספטמבר 2018 עד אוגוסט 2019.

בבתי הספר; הטמעת הלמידה המשמעותית בבתי הספר, דרכיה ומנגנוניה; והכשרה ופיתוח מקצועי של המורים להוראה משמעותית. הביקורת נעשתה במשרד החינוך - בלשכת המנכ"ל, באגף בכיר תכנון ואסטרטגיה, ביחידות במינהל הפדגוגי, במזכירות הפדגוגית, ביחידות במינהל עובדי הוראה, בלשכת המדען הראשי ובמחוזות תל אביב ודרום של המשרד. בדיקות השלמה נערכו בשישה בתי ספר (ארבעה בתי ספר יסודיים ושני בתי ספר על-יסודיים).

היקף השינוי והתנאים להשגתו

התנאים הנדרשים לשינוי: לדעת חוקרים בתחום החינוך הצלחתן של רפורמות בחינוך תלויה במידה רבה במרכיבים אלה: הגדרת חזון חינוכי מוסכם על כל הגורמים המעורבים; גיבוש מדיניות עקבית לאורך זמן וביצוע יעיל שלה; קביעת סדרי עדיפויות לביצוע המשימות; הפקת לקחים מהחלת השינוי על היקף מצומצם של מוסדות חינוך; הטמעה מתוכננת ושיטתית של השינוי; יצירת חיבורים בין חלקי מערכת החינוך השונים; קביעת גורם העומד במרכז הרפורמה ומוביל את יישומה לאורך זמן; ועבודה סדורה של כל שרשרת הביצוע החל מהתלמיד והמורה דרך מנהל בית הספר ומחוז המשרד וכלה ברשות המקומית¹⁴.

יחידות המטה הרלוונטיות לתהליכי השינוי. השינוי שביקש לחולל השר לשעבר משפיע מבחינה ארגונית על כל היחידות במערכת, ובכלל זה יחידות המטה והמחוז ובתי הספר. שלוש יחידות מרכזיות במטה המשרד אחראיות לביצוע השינוי: המזכירות הפדגוגית, המינהל הפדגוגי ומינהל עובדי הוראה. יחידות אלה עוסקות בתהליכי הלמידה, ההוראה וההערכה בבתי הספר בכל שכבות הגיל בכל המגזרים¹⁵, והעומדים בראשן כפופים ישירות למנכ"ל המשרד.

המזכירות הפדגוגית: גוף סטטוטורי הפועל מכוח תקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), התשי"ז-1956. המזכירות היא הסמכות הפדגוגית העליונה במשרד החינוך האחראית להתוויית המדיניות הפדגוגית של המשרד. היא עוסקת בין היתר בתכנון פדגוגי, בפיתוח תכניות לימודים, בגיבוש מדיניות ההוראה של מקצועות הלימוד ודרכי ההערכה בהם, בבחינה ואישור של חומרי למידה, בעידוד והפעלה של יוזמות חינוכיות ובליווי הכשרה ופיתוח מקצועי של המורים. לכל מקצוע מפקח מרכזי מקצועי (להלן - מפמ"ר) הממונה על תכניות הלימודים וחומרי הלימוד.

המינהל הפדגוגי: גוף האחראי לניהול מערך מוסדות החינוך, ובכלל זה תכנון, פיתוח והקצאה של משאבים ושל כלים ואמצעים הנדרשים ליישום מדיניות המשרד. המינהל שותף בגיבוש מדיניות המשרד ויוזם פעולות פדגוגיות

14 דן ענבר (עורך), **לקראת מהפכה חינוכית**, מכון ון ליר ירושלים, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2006.

15 לצד יחידות מטה אלה עוסקות יחידות נוספות בהיבטים שונים של למידה והוראה, למשל מינהל חברה ונוער ומינהל תקשוב, טכנולוגיה ומערכות מידע.

וארגוניות הנוגעות לתהליכי הוראה ולמידה ולרווחתו של התלמיד. כמו כן, הוא שותף בהובלת תהליכי תכנון וגיבוש של תפיסות פדגוגיות חדשניות ומפתח בין היתר קווים מנחים וכלים להוראה ולמידה ושגרות ניהול וארגון.

מינהל עובדי הוראה: גוף האחראי לתכנון ולתקצוב של מוסדות ההכשרה האקדמיים של סטודנטים להוראה, לביצוע בקרה על יישום מדיניות משרד החינוך בנושא ולפיתוח המקצועי של המורים במערכת החינוך - שלושה תחומים המשפיעים על תהליכי הלמידה, ההוראה וההערכה בבתי הספר.

לצד חלוקת תחומי האחריות קיימת בין היחידות חפיפה חלקית בכל הנוגע לתחומי אחריותן במסגרת הובלה של רפורמה פדגוגית. למשל, המזכירות הפדגוגית והמינהל הפדגוגי שותפים לגיבוש המדיניות הפדגוגית של המשרד ולהבניית תפיסות פדגוגיות חדשות וקווים מנחים להוראה ולמידה; מינהל עובדי הוראה והמזכירות הפדגוגית שותפים לקביעת עקרונות הפיתוח המקצועי של המורים; המינהל הפדגוגי ומינהל עובדי הוראה שותפים לארגון, ניהול וגיבוש של כלי הוראה. לפיכך, על הנהלת המשרד היה להתאים את מתכונת ניהול יישום רפורמת הלמידה המשמעותית באופן שתיתן מענה לחפיפה האמורה בתחומי האחריות של שלוש יחידות המטה המרכזיות ותבטיח לאורך זמן הובלה מוסכמת, מתואמת ויעילה של יישום כל מרכיבי הרפורמה ביחידות המטה ובבתי הספר.

שילבי התכנון לפי מדריך התכנון הממשלתי: בשנת 2007 גיבש משרד ראש הממשלה את מדריך התכנון הממשלתי¹⁶. המדריך מבטא את המחויבות הגוברת של הממשלה לתכנון שיטתי ומשמעותי ואת הפנמת חשיבותו של התכנון לשם שיפור כל היבטי התפקוד של הממשל. העבודה על פיו היא חלק מתהליך רחב שזים משרד ראש הממשלה כדי לחזק את עבודת המטה וליצור בסיס לניהול איכותי ומעמיק. בהתבסס על הניסיון שנצבר במשרדי הממשלה בנושאים תכנוניים בעלי חשיבות וארוכי טווח, המדריך נועד ליצור שפה תכנונית אחידה ותשתית מושגית משותפת בקרב הגופים הפנים-משרדיים בינם לבין עצמם וכן בין משרדי הממשלה השונים (להלן - המדריך הממשלתי).

המדריך הממשלתי מתווה תהליך לגיבוש וביצוע של תכנית ייעודית לניהול שינוי במשרדים ממשלתיים. על פי המתווה, יש לגבש קואליציות של בעלי עניין ולהתמקד בבעיות היסוד, ביצירת עוגנים ובהטמעת שפה משותפת וכן לקבוע מדדים. המדריך קובע כמה שלבים עיקריים בתהליך ההכנה של התכנית המגדילים את הסיכוי לביצוע שינוי. בכל אחד מהשלבים כמה משימות מרכזיות ותוצרים מוגדרים, ובהם הגדרת הצורך, הבניית התהליך, גיבוש תמונת המצב, קביעת כיוון אסטרטגי ועיצוב פרטי התכנית. ביוני 2014 הוקם במשרד החינוך אגף תכנון ואסטרטגיה שמטרתו בין היתר להגביר את ההתבססות של משרד החינוך על עקרונות התכנון שבמדריך הממשלתי.

על הצורך במרכיבים אלה עמד השר לשעבר באיגרתו מדצמבר 2013. לפי האיגרת, כדי להטמיע רפורמת למידה משמעותית יש צורך בגיבושה של תכנית

16 משרד ראש הממשלה - האגף לתכנון מדיניות, **מדריך התכנון הממשלתי**, ספטמבר 2010, גרסה מעודכנת (4.1), עמ' 6-7.


 עם התנעת רפורמת
 הלמידה המשמעותית,
 באמצע 2013, הדגיש
 שר החינוך דאז כי
 מדובר בשינוי עמוק
 ולא בתיקונים כאלה
 או אחרים במערכת
 החינוך

עבודה מפורטת הכוללת תכניות לימודים, הכשרת מורים ושינוי מבנה יום הלימודים, ובהעמקת הסמכות והאחריות של מנהלים ומורים. את תרגום תפיסתו למרכיבים אלה הטיל השר לשעבר על הנהלת משרד החינוך.

בהמשך, מאפריל 2015, ולאורך כל תקופתו של שר החינוך הנוכחי קידום הרפורמה היה מטרה מרכזית; היא שולבה כאמור, גם בתכנית האסטרטגית ההמשכית, כמטרה מספר 1 בתכניות האסטרטגיות של המשרד¹⁷.

משרד מבקר המדינה בדק אם בתכנון רפורמת הלמידה המשמעותית הקדים משרד החינוך ויישם שלבי תכנון שיטתיים הדרושים על פי העקרונות האמורים, לרבות על פי המדריך הממשלתי, לפני שהחיל את הרפורמה על מערכת החינוך; וזאת כדי להגדיל את סיכויי הצלחתה של הרפורמה לחולל שינוי עמוק וארוך טווח בדפוסי הלמידה ומטרותיה ובדרכי ההוראה וההערכה של תלמידים. להלן פירוט הממצאים:

חסרים במרכיבי תכנון הדרושים להצלחתה של הרפורמה

שלבי עבודת המטה ערב יציאת הרפורמה לדרך

על פי המדריך הממשלתי שלב "טרם התכנון" בגיבוש תכנית נועד להביא את כלל בעלי העניין לרמה דומה של ציפיות מהפרויקט ומחויבות לו. במסגרת שלב זה שני האתגרים המרכזיים הם קביעת מסגרת העבודה והרכבת צוות התכנון. איוש נכון של צוות התכנון יהיה לאחר זיהוי כל השחקנים המרכזיים ושמיעת עמדתם של כל הגורמים הרלוונטיים, לרבות הגורמים העשויים להתנגד לתכנית, שיתוף נציגים של החברה האזרחית והסתייעות בגוף מחקרי. תוצר שלב זה הוא הצעת מתווה התכנון שתכלול נתונים ראשוניים, הגדרת בעיות מרכזיות שעמן מבקשים להתמודד, שאלות מרכזיות וכיווני חשיבה ראשוניים שאפשר לפתח ומתודולוגיית עבודה.

אי-מיצוי תהליך התכנון: בישיבת הנהלה מיולי 2013 בנושא הלמידה המשמעותית הדגיש השר לשעבר בפני הנהלת המשרד כי מדובר בשינוי עמוק ולא בתיקונים כאלה או אחרים במערכת החינוך. לדבריו, "צריך להיזהר מיצירת מצב של דיבור בשפה של שינוי שעוטפת את הקיים". השר לשעבר ציין כי השינוי לא יקרה ללא שינוי בהגדרות תפקידיהם של המפקחים והמדריכים והוסיף שיש להתחיל את השינוי כבר משלב הכשרת המורים. בסמוך לאותו מועד גיבש האגף לחינוך יסודי במינהל הפדגוגי מסמך מדיניות לקידום למידה משמעותית במערכת החינוך (להלן - מסמך המדיניות).

17 הכוללת התאמת ההוראה, תכניות הלימודים, סביבת הלמידה ומתווי ההערכה והמדידה ללמידה משמעותית.

בנובמבר 2013 מינה השר לשעבר את הגב' מיכל כהן, אז סמנכ"לית בכירה במינהל הפדגוגי משנת 2010, לתפקיד מנכ"לית המשרד (להלן - המנכ"לית לשעבר) והטיל עליה את הובלת הרפורמה. בסמוך לאחר כניסתה לתפקיד, ולקראת ההכרזה של השר על הרפורמה בתחילת ינואר 2014, החלה המנכ"לית לשעבר בתהליכי הסברת המדיניות ברמות שונות ובהטמעתה, ודרשה מהמנהלים במטה, כל אחד בתחומו, להתאים את מסמכי המטה למדיניות הלמידה המשמעותית. נוסף לזה, באותו חודש קיימה המנכ"לית פגישה עם רקטורים באוניברסיטאות להשגת הסכמות בנושא בחינות הבגרות, פגישה הנהלה לגיבוש מנגנוני ליווי להטמעה של הרפורמה וכן פגישה הנהלה בהשתתפות מנהלי מחוזות המשרד ובה הציג המדען הראשי רפורמות חינוכיות בעולם.

בתחילת ינואר 2014 הודיע השר לשעבר לציבור על התכנית הלאומית ללמידה משמעותית - "ישראל עולה כיתה". על פי התכנית, משנת הלימודים התשע"ה תחול התכנית על כל רצף הגילאים מכיתה א' עד כיתה יב'. השר פירט בהודעתו את מרכיבי התכנית בבתי הספר היסודיים, לרבות העברתם לניהול עצמי, ואת השינוי בחטיבה העליונה, לרבות שינויים בבחינות הבגרות ובדרכי הערכה המהוות חלופה לבחינות הבגרות, שיעשו בשתי פעימות (להלן - הודעת הדוברות).

כחודש וחצי לאחר הודעת הדוברות, באמצע פברואר 2014, קיימה המנכ"לית לשעבר דיון בנושא "סטטוס למידה משמעותית - מודל הטמעה". המשתתפים הציגו מבנה ארגוני מוצע של ארבעה צוותי יישום הרפורמה שיורכבו מנציגים של יחידות המטה. בסיום הדיון הוחלט, שאחד הצוותים יגבש עד סוף מרץ 2014 מסמך הנוגע לעקרונות "ארגון הלמידה" כדי להוציא חזר מנכ"ל מיוחד לנושא. כחודש וחצי לאחר מכן, באמצע אפריל 2014, הוגש למנכ"לית דיווח על סטטוס הפעולות שנעשו, לרבות פעולות הנגשה והסברה למנהלי חטיבות עליונות ולמפקחים הכוללים.

עד סוף שנת הלימודים התשע"ד (ספטמבר 2013 - אוגוסט 2014) עסקו יחידות המטה שלהן נגיעה מרכזית לרפורמה בפעילות נמרצת להתאמת חזרי המנכ"ל ומסמכי מטה אחרים העוסקים בהיבטים של הלמידה, ההערכה וההוראה שבבסיסה של הרפורמה, בהסברת מרכיבי הרפורמה ובתחילת הטמעתה בקרב סוכני השינוי המרכזיים שויבילו את הטמעתה במוסדות החינוך - מנהלי בתי הספר בחטיבות העליונות והמפקחים הכוללים.



משרד החינוך לא
קיים תהליך חשיבה
ותכנון מובנה וממצה
והחסיר בתכנון
מרכיבים מרכזיים
שיבטיחו את הצלחת
הרפורמה לאורך זמן

הועלה כי מסמך המדיניות שהכין המינהל הפדגוגי בשלבים הראשוניים של גיבוש הרפורמה - המתווה את מהות השינוי הנדרש במסגרת הלמידה המשמעותית - לא שיקף את העמדות והתפיסות של כל יחידות המשרד הרלוונטיות בנוגע לרפורמה; כי דוח המצב שהוגש למנכ"לית לשעבר לא נתן תמונת מצב מלאה של היקף הפעולות ההיערכות לרפורמה שבוצעו ולא כלל לוחות זמנים לגבי הפעולות שטרם בוצעו; וכי ארבעת הצוותים שהקימה המנכ"לית לשעבר פעלו בנפרד, בלי לתאם את עבודתם. נוסף על כך לא שותפו בתהליך התכנון בעלי עניין מרכזיים הן מקרב דרגי השטח של המשרד והן גורמים מחוצה לו שהיו אמורים להיות מעורבים ביישום הרפורמה. עקב כך לא גובשו תשתית מושגית משותפת והסכמה משותפת על כיווניה האסטרטגיים של הרפורמה, כפי שיפורט להלן.

הצגת הרפורמה והסברתה לבעלי עניין: אף שטרם גובשה תשתית מושגית משותפת ולא הייתה הסכמה על כיווניה האסטרטגיים של הרפורמה, בתחילת יוני 2014 ולקראת תחילת שנת הלימודים התשע"ה קיים מטה המשרד כנס הסברה לבעלי תפקידים ובעלי עניין מהמשרד ומחוצה לו¹⁸. בכנס הוצגו תובנות, יוזמות, רעיונות ומהלכים הנוגעים לרפורמה. נוסף לזה, באותו חודש קיים המטה, באמצעות רשת האינטרנט, שני מפגשים שבהם בעלי תפקידים בחטיבה העליונה הוזמנו להציג שאלות ולהעיר על תכניות הלימודים החדשות.

מטה המשרד, בהובלתה של המנכ"לית לשעבר, קיים מהלכים מואצים של תכנון והיערכות להטמעת רפורמת הלמידה המשמעותית כדי להחילה בתחילת שנת הלימודים התשע"ה, על פי המועד שהציב השר לשעבר, אך זאת בלי שקיים תהליך מובנה וממצה של חשיבה ותכנון והחסיר מרכיבים מרכזיים שיבטיחו את הצלחתה לאורך זמן.

הבניית המושגים החפווה שנעשתה בעיקר במינהל הפדגוגי עד נובמבר 2013, ואחר כך במסגרת ארבעת הצוותים שפעלו בנפרד וללא תכלול, לא אפשרה תיאום בין הגישות של כלל גורמי המטה בנוגע לאבני היסוד של הרפורמה לפני שיתקבלו החלטות בנוגע לכך. יצוין בהקשר זה כי בלשכת המנכ"לית לשעבר וביחידות המטה הרלוונטיות (המינהל הפדגוגי והמזכירות הפדגוגית) אין מסמכים המעידים על עבודת מטה שנעשתה לאחר נובמבר 2013, מועד כניסתה של המנכ"לית לשעבר לתפקיד, וגם לא מסמכי עמדה הנוגעים למרכיבי חוזר המנכ"ל מאוגוסט 2014 ולדרכי יישום התכנית או טיוטה לתכנית פעולה.

אי-שימוש בתמונת המצב בתהליך התכנוני לגיבוש מדיניות הרפורמה

מטה המשרד לא דן בממצאי מחקר בין-לאומי שהיה בהם כדי לסייע לו, בעת תכנון הרפורמה, לאתר חזקות וחולשות הנוגעות לשינוי בתהליכי למידה, הוראה והערכה באמצעות הפקת לקחים מניסיונות שצלחו במדינות מתקדמות בתחום החינוך

לפי המדריך הממשלתי נועדה תמונת המצב להניח תשתית נתונים מבוססת לבניית מדיניות חדשה. תהליך גיבוש תמונת המצב כולל איסוף הידע האיכותי והכמותי בנושא המצוי במשרד ומחוצה לו וכן קביעת דרכים להשגתו; ניתוח הידע ליצירת הבנות ותובנות, הצגת מגמות על ציר הזמן והשוואה בין-לאומית; בחינת יכולת הביצוע של השינוי והתייחסות לחסמים העלולים לסכל את יישום התכנית; והבנת האינטרסים של הגופים המבצעים וזיהוי שיתופי פעולה בין דרגי ניהול. בסופו של שלב זה יוצג דוח ביניים הכולל בסיס עובדתי, ממצאים ומחקרים והערכה מושכלת שלהם וכן יכולת ביצוע, לרבות בחינת העוצמות והחולשות של המנגנונים הקיימים שיש לקחת בחשבון. דוח כזה היה אמור להעשיר את המעבר מאיסוף נתונים לגיבוש תובנות ולשקף הבנה של "מה לא עובד" ולהניח יסודות להתמודדות טובה יותר בעתיד.

אי-הפקת לקחים מרפורמות דומות בעולם: במאי 2014 יזם המדען הראשי לשעבר מחקר בין-לאומי שבו השתתפו, לצד ישראל, חוקרים ממערכות חינוך בשש מדינות¹⁹. תכליתו של המחקר הייתה ביצוע השוואה בין-לאומית במטרה לזהות את הגורמים התורמים להצלחת הלמידה המשמעותית בבתי הספר.

בדוח שסיכם את חלקו הראשון של המחקר, אותו הגיש המדען הראשי לשעבר לשר החינוך לשעבר ולמנכ"לית המשרד בסוף 2014, נכתב שלתפיסת רוב המדינות במחקר על תכנית הלימודים ללמד מיומנויות כגון שיתוף פעולה, חשיבה ביקורתית, פתרון בעיות, יצירתיות וחשיבה כמותית. בדוח צוינה גם החשיבות בשחרור צווארי בקבוק ברפורמה כתנאי מרכזי להצלחתה, כמו גמישות בית הספר והיקף סמכויותיו בקבלת החלטות ושיקום מעמד מקצוע ההוראה, וכן הכרה בשונות בקרב התלמידים וזיהוי מיומנויות חלשות אצל התלמידים, והחשוב מכול הכרה שביצוע רפורמה פדגוגית תלוי במידה רבה בקיום מנהיגות בית-ספרית חזקה בכל הרמות.

מטה המשרד לא דן בממצאי הדוח שסיכם את חלקו הראשון של המחקר אף שהיה בכוחם למקד את עקרונות תכנון הרפורמה ולסייע לשלבי יישומה הראשונים. עוד יצוין כי עם סיום תפקידו של המדען הראשי לשעבר, בינואר 2016, הופסק המחקר שהוא יזם ולא גובש מודל בין-לאומי לביצוע רפורמת למידה משמעותית שיכול היה לסייע לקידום הרפורמה בארץ.

ביסוס שיתופי פעולה בשדה המחקר עם מדינות אחרות בעולם, בייחוד כשחלקן כבר התקדם ביישום למידה משמעותית, הוא בעל ערך רב לבניית מפת ידע מחקרית בעלת פוטנציאל יישומי למערכת החינוך בישראל והבנת הצורך בתכנית שנועדה לשנות מהיסוד את המצב הקיים. על כן, לממצאים אלה משנה חשיבות ערב יציאה לרפורמה ציבורית מקיפה וארוכת טווח ובייחוד בשנים הראשונות ליישומה; המחקר הבין-לאומי שהוביל המדען לשעבר, בד בבד עם יציאת הרפורמה לדרך, יכול היה לסייע באיתור חוזקות וחולשות בניסיונות שצלחו לשינוי מערכתי של תהליכי ההוראה, הלמידה וההערכה, בהשבת הלמידה ובביסוס מיומנויות הכרחיות לבוגרי מערכת החינוך הישראלי על פי סטנדרטים בין-לאומיים. עיתוי המחקר היה בו די כדי להשפיע על גיבוש המדיניות ועל התכנית ליישומה.

בתשובתה מדצמבר 2017 מסרה המנכ"לית לשעבר למשרד מבקר המדינה כי מטרת הרפורמה נקבעו בין היתר לאחר בחינת הידע המחקרי הקיים בעולם ומיפוי הצרכים הפנים-מערכתיים בישראל. לדבריה, "הדבר הראשון שנבחן" במסגרת בחינת המודל הרצוי לרפורמה היה אם "שיטות הטמעה שהיו ברפורמות מבניות [גם בעולם] מתאימות לרפורמה פדגוגית 'מאחורי דלת הכיתה'", דהיינו בשינוי שצריך להתרחש בזירה של מורה-תלמיד.

בתשובתו מדצמבר 2017 מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי אין ספק כי בשותפות במחקר בין-לאומי טמון פוטנציאל למידה רב עבור משרד החינוך. עם זאת, התנסות מוקדמת ולא מוצלחת בפרויקט אחר, "דווקא מלמדת על הסיכון הגבוה בניגול מחקר אקדמי בינלאומי ביוזמה ישראלית". הערת משרד מבקר המדינה בנוגע לאפשרותו של משרד החינוך ללמוד ממחקרים חשובה מאוד בין שמדובר במחקר שהמשרד מוביל בין שמדובר במחקר ישראלי או בין-לאומי.

המדען הראשי לשעבר מסר בתשובתו מדצמבר 2017 למשרד מבקר המדינה כי אף שחלפו שלוש שנים מתחילת התהליך ליישומה של המחקר, הגישה המקובלת בעולם היא שמשך הזמן הנדרש ליישום הרפורמה הנוכחית אינו קצר. בשל עומק השינוי המתואר ישנן מדינות הנוטלות "נשימה ארוכה" ופונות ליישומה במהלך עשור אחד או שניים. הנימוק העיקרי לכך הוא שמדובר בתהליך של שינוי התנהגותי של מנהלים, מורים ותלמידים בסוגיה השמרנית ביותר שקיימת בארבעת העשורים האחרונים שהיא מתודות ההוראה והלמידה. לפיכך, קיימת הבנה והסכמה בין מומחים כי נדרש תכנון שיישומה ארוך טווח המחייב התמדה ומעקב שיטתי, כפי שציין משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי ביצוע רפורמה בהיקף כה נרחב מחייב לקבוע אמות מידה ותבחינים ולעמוד על רפורמות דומות שנעשו בעולם. כמו כן, יש לתעד מחקרים לגבי רפורמות מסוג זה, כתשתית לעבודה מערכתית וכבסיס להפקת לקחים שיסייעו לגיבוש מושכל של הרפורמה. אשר לממצאים שנכללו במחקר של המדען הראשי לשעבר, נמצא שהם לא הובאו בחשבון בדיונים על עדכון עקרונות הרפורמה, אלא רק אוזכרו בדיונים אלה.

לנוכח הקשיים ביישום הרפורמה כפי שעלו בביקורת (ראו בפרק "קשיים בהטעמת רפורמה למידה משמעותית"), על הנהלת המשרד לשקול לאמץ תפיסה של מחקר ולימוד מעמיתים ברמה הבין-לאומית. אכן יש להתייחס למחקרים השוואתיים באופן מבוקר, כעמדת משרד החינוך העולה מתשובתו, ולעשות את ההתאמות הנדרשות למערכת החינוך של ישראל. עם זאת, הפקת הלקחים ממערכות חינוך אחרות דומות יכולה לסייע בקידום רפורמות משמעותיות - זיהוי המרכיבים שיחוללו שינוי עמוק בפדגוגיה וקביעת המדדים להערכת השגתו והתנאים הדרושים להתרחשותו.

היעדר תמונת מצב ברמה הבית-ספרית ערב החלת הרפורמה: בעת תכנון הרפורמה, לפני שהחל יישומה בתחילת שנת הלימודים התשע"ה, לא הייתה למטה המשרד תמונת מצב על כל בתי הספר במערכת החינוך, הנוגעת להיבטים מרכזיים שבכוחם להשפיע על יישום הרפורמה. למשל, זיהוי בתי הספר שביזמתם או בעקבות יוזמות קודמות של יחידות במטה המשרד או במחוזותיו, הקדימו והשתמשו בשיטות הוראה, למידה והערכה משמעותיות כבר לפני החלת הרפורמה. מטה המשרד גם לא דרש לקבל את הנתונים ממקורות אחרים (למשל מהמחוזות).

בהיעדר תמונת מצב ברמה הבית-ספרית לא עמדה לרשות המשרד, בשלבי תכנון הרפורמה ויישומה ההתחלתי, תשתית נתונים שתאפשר לו לסווג את בתי הספר על פי מידת מסוגלותם ומוכנותם להטמיע את הרפורמה; בכך גם נפגעה יכולתו לתכנן הקצאה נכונה ואפקטיבית של המשאבים לסיוע לבתי הספר לפי צרכיהם.

אי-הסכמה בנוגע למושגי היסוד וסוגיות אסטרטגיות מרכזיות

לאחר שהושלם שלב גיבוש תמונת המצב לפי המדריך הממשלתי יש לעבור לשלב עיצוב הכוונות האסטרטגיות. ראשיתו של שלב זה היא בדרך כלל בגיבוש "רעיון מחולל" שישמש עוגן רעיוני לתכנית כולה. במסגרת זו יש להבהיר שלושה מרכיבים מרכזיים: תפיסת העולם שבבסיס התכנית, השפה המשקפת את תפיסת העולם ומיקוד ההתערבות הממשלתית. עיסוק בסוגיות

אלה יניח את היסודות לגיבוש המענה לצורך בשינוי שזוהה, דהיינו מענה שיהיה הולם מהבחינה המקצועית ויהיה אפשרי במסגרת המשאבים ומקובל על כל בעלי העניין. בסופו של שלב זה, אפשר על פי המדריך לגבש מסמך עבודה פנימי המתאר בקצרה את הכיוון האסטרטגי שגובש.

הפגמים בביצוע שני השלבים הראשונים, דהיינו היעדר תהליך תכלול של התכנון באופן שכל בעלי העניין המרכזיים שותפים לו ואי-שימוש בתמונת מצב בתהליך התכנוני, אם הייתה כזאת, פגמו גם בגיבוש הסכמה על הכיוון האסטרטגי של הרפורמה וגם בהבהרת מושגי היסוד שלה. להלן הפרטים:


התנגדות המטה לתפיסתו של השר לשעבר בנוגע לשינוי במתכונת

בחינות הבגרות והקצב הרצוי להטמעתו: שר החינוך לשעבר סבר שבמסגרת הלמידה המשמעותית יש לצמצם באופן ניכר את מספר בחינות הבגרות. על פי תפיסתו המקורית של השר, לצורך סיום לימודיהם העל-יסודיים יידרשו התלמידים לעבור ארבע בחינות בגרות בלבד - במקצועות עברית, אנגלית, מתמטיקה ומדעים. הציון בשאר המקצועות יתבסס על הערכות פנימיות של בית הספר שיתנו המורים לתלמידיהם (להלן - הערכה פנימית). במסגרת בחינות הבגרות ובמסגרת ההערכות הפנימיות יינתן דגש על פיתוח מיומנויות, טיפוח חשיבה ומצוינות ערכית ולימודית.

בספטמבר 2013 פנתה מנהלת המינהל הפדגוגי דאז הגב' מיכל כהן למנהלי המחוזות כדי שימליצו על בתי ספר שישתתפו ב"שדה ניסוי" לצמצום מספר בחינות הבגרות ומעבר להערכה פנימית, וזאת כדי ללמוד מהניסוי, לקבוע מדיניות וליישמה במערכת כולה.

אולם בלי להמתין לניסוי ותוצאותיו, חודשיים מאוחר יותר בדצמבר 2013, גיבשה היחידה האחראית להתוויית המדיניות הפדגוגית במזכירות הפדגוגית מתכונת אחרת לבחינות הבגרות השונה באופן מהותי מהמודל המקורי של השר לשעבר; לפי מתכונת זו, מספר בחינות הבגרות לא ישתנה אך כל אחד ממקצועות הדעת שייכללו בתעודת הבגרות יחולק לרכיב בסיס שמשקלו יהיה 70% והוא יעסוק בידע גרעיני ומיומנויות בסיסיות נדרשות ועליו ייבחנו התלמידים בבחינת בגרות, ולרכיב אחר שמשקלו 30% שיכיל נושאים לבחירה או העמקה ודרכי הערכתו יהיו מגוונים ופנימיים (להלן - תכנית ההיבחנות החדשה). בהמשך לכך, במאי 2014, הפיץ "צוות היישום המשרדי לתכניות הלימודים", בראשות המזכירות הפדגוגית ובהשתתפות נציגים של יחידות מטה נוספות, מסמך הנחיות לבעלי תפקידים במטה המשרד ומחוזותיו ובבתי הספר, ולפיו יש להחיל את התכנית ההיבחנות החדשה באופן מידי בכל בתי הספר בחטיבה העליונה. הנהלת המשרד החליטה ליישם באופן מידי הנחיה זו והיא נכנסה לתוקף כבר בשנת הלימודים העוקבת. דהיינו שנת הלימודים התשע"ה²⁰.

20 משנת הלימודים התשע"ה על כל בתי הספר ליישם את תכנית ההיבחנות החדשה כדי שתלמידים שהחלו את לימודיהם בכיתה י' בשנת הלימודים הזאת ייבחנו בשנות הלימודים התשע"ו והתשע"ז לפי תכנית ההיבחנות החדשה.



 ההחלטה על תכנית
 ההיבחנות החדשה
 בבתי הספר העל-
 יסודיים לוותה באי-
 הסכמות, ועקב כך
 בסופו של דבר לא
 הביאה לשינוי ממשי
 במתכונת בחינות
 הבגרות כנדרש:
 צמצום מספר
 הבחינות וכן שינוי
 וגיוון של דרכי
 ההערכה של בוגרי
 מערכת החינוך

בד בבד עם ההנחיה האמורה, באפריל 2014, לבקשת השר לשעבר, כתב המדען הראשי לשעבר חוות דעת בעניין הקשר בין המבחנים ללמידה משמעותית. בחוות דעתו המליץ המדען הראשי שלא לקבל החלטות מכריעות בנוגע למבחנים שלהן השלכות לטווח הארוך, אלא לבדוק תחילה, במספר מצומצם של בתי ספר, כל מודל היבחנות שיוצע. כמו כן, הוא הציע להקים צוות שילמד על הנעשה בעולם ויעמוד על מגמות הפיתוח החדשות בתחום ההערכה, ובתום שנתיים יגיש את המלצותיו למקבלי ההחלטות בעניין. המדען הראשי לשעבר ציין כי גם ועדה בראשות מנכ"לית הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה) המליצה כי לפני החלת מתכונת ההיבחנות החדשה על כל בתי הספר יש לנסות תחילה להפעיל את המודלים במספר מצומצם של בתי ספר.

ההחלטה על תכנית ההיבחנות החדשה שהמשרד יישם, לוותה באי-הסכמות. מלבד מסמך ההנחיות של צוות היישום האמור, לא נמצאו במשרד מסמכים המעידים על עבודת מטה כלשהי שנעשתה, כדי לבסס את ההחלטה המהותית לשינוי שיטת ההיבחנות. לא נמצאו מסמכים המלמדים על ניתוח השוואתי של מודלים שונים שאמורים היו להיבחן לפני קבלת ההחלטה, לרבות השיטה שהשר לשעבר ביקש לקדם. כמו כן, לא נמצאו מסמכים הנוגעים לבחינת עיתוי יישומה של תכנית ההיבחנות החדשה ולקשר שבינה לבין עקרונות הלמידה המשמעותית.

המנכ"לית לשעבר אישרה בתשובתה כי תהליך קביעת מודל בחינות הבגרות היה מלווה באי-הסכמות. בשנה הראשונה ליישום הרפורמה לא היה השטח בשל לביצוען של ארבע בחינות בגרות חיצוניות בלבד. היא ציינה שבעניין זה הצליחה הנהלת המשרד לשכנע את השר לשעבר שעל התהליך להיעשות באופן מדורג, בכמה פעימות ולאורך זמן ולא יהיה בו שינוי של מספר המקצועות שנבחנו עליהם אלא רק של מספר מועדי ההיבחנות לתלמיד.

משרד החינוך מסר בתשובתו שמדובר ברפורמה פדגוגית מעמיקה וכזאת היא תוכננה להתפרש על פני שנים ובכמה פעימות. המשרד הפנה בתשובתו להודעת הדוברות על התכנית הלאומית ללמידה משמעותית. לפי הודעה זו, השינויים בחטיבה העליונה ובתכנית ההיבחנות החדשה יתבצעו בשתי פעימות - האחת בשנות הלימודים התשע"ה והתשע"ו (ספטמבר 2014 - אוגוסט 2016) שבמהלכן ייצור המשרד תשתית לריכוז מקצועות החובה בשלושה אשכולות דעת; והשנייה שבה ייקבע אופן ההיבחנות בכל אשכול באמצעות שיח משותף עם הגורמים הרלוונטיים (מנהלים, מורים, תלמידים והורים). נוסף למקצועות החובה ייבחן התלמיד לכל היותר בשני מקצועות בחירה.

גם אם אין הסכמות ומדובר בתכנית ארוכת טווח, בסופו של דבר, לא נעשה השני הנדרש במתכונת בחינות הבגרות²¹: הפעימה הראשונה, אליה התייחסות בהודעת הדוברות, לא שינתה למעשה את הדרישה מהתלמיד להיבחן בבחינות הבגרות, בדומה למתכונת ההיבחנות שהייתה נהוגה עד אז, דהיינו בחינת בגרות רגילה בכל אחד ממקצועות הדעת, לעומת "החלוקה לאשכולות" בשלב הראשון שהיא חלוקה צורנית בלבד הבאה לידי ביטוי רק באופן הצגת הציונים בתעודת הבגרות ואין לה כל השלכה אחרת. אשר לפעימה השנייה, נאמר בהודעת הדוברות כי טרם התקבלה החלטה בנוגע למתכונת הפעימה. על כל פנים עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת), הנהלת המשרד כלל לא תכננה ולא דנה במהות הפעימה השנייה, לא קבעה לוחות זמנים לתחילת ביצועה ולא גיבשה הנחיות בהתאם. יצוין כי גם המנכ"לית לשעבר אישרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שהפעימה השנייה טרם תוכננה ובוצעה, וזאת אף שעל פי הודעת הדוברות היא הייתה אמורה להתבצע כבר בשנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017). המשרד בתשובתו לא התייחס לסיבות להיעדר תכנון הפעימה השנייה ולא ציין אם בכוונתו לבצעה.

מחלוקת סביב מושגי היסוד של הרפורמה ומהותה: במסמך העקרונות מאוגוסט 2013 שגיבש המינהל הפדגוגי וכן בחוזר המנכ"ל מאוגוסט 2014 שהתבסס עליו, הוגדרה הלמידה המשמעותית כתהליך המזמן למידה המקדמת שישה תפקודים מרכזיים אצל התלמיד²² הנחוצים לו בחיים כבוגר במאה העשרים ואחת (להלן - תפקודי לומד). המושג "תפקודי לומד", כמושג מרכזי לפיתוח התלמיד ולהטמעת הלמידה המשמעותית בבתי הספר, אמור לבטא בין היתר את סף הידע שמבקשים להעביר לתלמיד בבית הספר ואת המיומנויות (בתחומי החשיבה, החברה, הרגש וכולי) שמבקשים להקנות לו לצורך פיתוח עצמאות ויכולת התמודדות עם מצבי חיים שונים.

21 לפי חוקת הזכאות שעודכנה במסגרת הרפורמה יש שבעה מקצועות חובה לבגרות (אנגלית, מתמטיקה, אזרחות, היסטוריה, תנ"ך, ספרות ועברית). במסגרת בחינת בגרות איכותית על התלמיד להיבחן בבחינה חיצונית במקצוע בחירה נוסף (והוא אף רשאי להרחיב למקצוע בחירה נוסף). בשמונה מקצועות אלה מורכב הציון של התלמיד מבחינה חיצונית (שמשקלה 70% מהציון של התלמיד) והערכה פנימית (משקלה 30% מהציון של התלמיד), למעט במתמטיקה ואנגלית בהם נבחנים התלמידים בבחינה חיצונית ובציון הסופי מתחשב המשרד בציון המגן הבית ספרי.

22 תפקוד קוגניטיבי, תפקוד מטה קוגניטיבי, תפקוד בין-אישי, תפקוד תוך-אישי, תפקוד הכוונה עצמית בלמידה וניהולה ותפקוד חושי-תנועתי.

אף ש"תפקודי לומד" הוא מושג יסוד - המבטא רעיון מחולל שאמור היה לשמש עוגן רעיוני מרכזי ברפורמה - לא הייתה הסכמה בנוגע למשמעותו בקרב יחידות מטה המשרד. כתוצאה מכך, הן מדברות מאז, כפי שעולה ממסמכיהן, בשפות פדגוגיות שונות בנוגע למהות השינוי שבמרכז הלמידה המשמעותית. אגפי הגיל במינהל הפדגוגי משתמשים במונח "תפקודי לומד", המזכירות הפדגוגית משתמשת במונח "מיומנויות חשיבה", שפ"י (שירות פסיכולוגי-יעוצי) משתמש במונח "כישורי חיים" ומינהל תקשוב טכנולוגיה ומערכות מידע משתמש במונח "מיומנויות המאה ה-21" (להלן - ארבע השפות הפדגוגיות). השוני בשפות מבטא פער בהבנת התכלית של הלמידה המשמעותית ומשליך גם על התוצרים של כל אחת מיחידות המטה המובילות אותה ופוגע ברמת המובנות והבהירות של דרישות הרפורמה מהמורה בשטח.

ביוני 2016, לאחר כשנתיים ממועד יציאתה של הרפורמה לדרך, ביקשה המנכ"ל לית לשעבר ממ"מ המדען הראשי²³ להבהיר את המושג "תפקודי לומד". כחצי שנה לאחר מכן, בינואר 2017, התקיים דיון שבו הציע ממ"מ המדען הראשי להגדיר מחדש את המונח "תפקודי לומד" כדי שהמושג יובן באופן שווה בקרב כל הגורמים. מאחר שמשנתפי הדיון לא הסכימו על ההגדרה המחודשת הונחה ההחלטה בנושא זה לפתחה של המנכ"ל לית לשעבר.

אולם עד מועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר תחילת יישום הרפורמה, עדיין לא הכריעה הנהלת המשרד בסוגיית המפתח של המושג "תפקודי לומד" ולא איחדה את ארבע השפות הפדגוגיות; משמעות הדבר היא שיחידות המטה מבינות באופן שונה את מושגי היסוד של הלמידה המשמעותית ואת מטרותיה והדרכים להשגתן.

גם המחליף של המנכ"ל לית לשעבר המנכ"ל המכהן מר שמואל אבואב (להלן - המנכ"ל הנוכחי) זיהה את אי-הבהירות בנוגע למושגי היסוד. לשם כך הוא קיים ביוני 2017 דיון הנהלה בנושא ובסופו ציין כי "מעבר המערכת ללמידה משמעותית חסר בהירות וקונקרטיזציה". המנכ"ל הנוכחי קבע שיש להבהיר מחדש שלושה מושגי יסוד: דמות הבוגר, דמות המורה ומאפייני ההוראה. עמדת המנכ"ל הנוכחי הדגישה את הקושי לקדם את הלמידה המשמעותית בהיעדר הבהרה והסכמה בנוגע למושגי היסוד של הרפורמה.

23 בתחילת 2016 החליף ד"ר איתי אשר את פרופ' עמי וולנסקי, והוא מכהן בתפקיד ממלא מקום של המדען הראשי של משרד החינוך.



אי-הבהירות בנוגע
למושגי היסוד של
הרפורמה וליקויים
בהגדרתם בשלב
התכנון שלה יוצרים
טשטוש והיעדר מיקוד
של מטרותיה, ואלה
מעכבים את
הטמעתה בבתי הספר

מהאמור לעיל עולה שמשרד החינוך המשיך לקדם את יישום הרפורמה בלי שהתמודד במידה מספקת עם הנושא ובלי שצלח את אחד השלבים החשובים בתכנון רפורמת הלמידה המשמעותית - הגעה לידי הסכמה בין כל בעלי העניין בנוגע להגדרת מטרות הרפורמה ומושגי היסוד העומדים בבסיס השינוי הפדגוגי שהרפורמה אמורה לחולל. כך נוצר היעדר מיקוד וטשטוש המשמעותיות של מטרות הרפורמה ושל האופן שבו יש להשיגן.

המנכ"לית לשעבר ציינה בתשובתה כי "תהליך של שינוי מחייב ניהול אי הסכמות מתוך תהליך מודע המכבד ובסוף מקבל החלטות". עוד ציינה כי באותה העת היא החליטה שלא לשנות את המושגים השונים של יחידות המטה מכמה סיבות; בין היתר, כדי לא לגרום לבלבול וחוסר יציבות בקרב דרגי השטח וליצור חוסר רצון לחכות עד סיום שלב א' וכן בשל היעדרה של "אמת אחת למושגי היסוד הפדגוגיים". אשר לקביעת המנכ"ל הנוכחי שיש להבהיר מחדש את שלושת מושגי היסוד, טענה המנכ"לית לשעבר כי שני המושגים הראשונים אינם רלוונטיים ללמידה משמעותית.

גם המשרד ציין בתשובתו כי יישום רפורמה בכלל ורפורמה פדגוגית בפרט מלווה באי-הסכמות ובהתנגדויות, בייחוד כאשר אחד השינויים המרכזיים העומדים בליבה של הרפורמה - שינוי דרכי הוראה, למידה והערכה - מחייב גם שינוי תודעתי וביצועי פרקטיקות הוראה "מאחורי דלת הכיתה". בנוגע ל"תפקודי לומד" ציין המשרד כי אין מדובר בארבע שפות שונות או חופפות אלא בהיבטים המשלימים את הדיבור על למידה משמעותית. עם זאת, יש לציין כי במסמכים שכבר מוטמעים בשטח בשנה האחרונה מופיע המושג "מיומנויות".

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת משרד החינוך כי אם מטה המשרד היה מבסס, כבר בשלב התכנון, עקרונות ברורים למהותה של רפורמת הלמידה המשמעותית, הוא היה יכול לגייס לה הסכמה ותמיכה רחבה יותר ולאורך זמן מצד גורמים בתוך המשרד ומצד בעלי עניין מחוצה לו. מנגד, ביטוי למשמעות של אי-ההסכמה והחשש שעדיין מרחף על עתידה וכיווניה של הרפורמה, כשלוש שנים לאחר יציאתה לדרך, עולה גם מאי-הסכמה של שני המנכ"לים - המנכ"ל הנוכחי והמנכ"לית לשעבר - החלוקים בדעותיהם בדבר מושגי היסוד של הרפורמה; מצב זה הוא עדות נוספת לאי-הבהירות הקיימת בנוגע למושגי היסוד ולהיעדר הבניה אחידה ובהירה שלהם כבר משלב התכנון הראשוני של הרפורמה, ואי-הבהירות מחלחלת לשטח ומעכבת את המשך הטמעת מרכיביה של הרפורמה בשטח.

חסר בתרגום המדיניות למרכיבים אופרטיביים

השלב האחרון הנדרש בתהליך התכנון, לפי המדריך הממשלתי, הוא תרגום המדיניות למטרות, ליעדים, למדדים ולתקנות תקציביות בנות ביצוע כדי

להבטיח שהתכנית על כל היבטיה לא "תיבלע" בפעילות השוטפת. כמו כן, יש לבחור כלי מדיניות המתאימים לדרכי התערבות יעילות, להגדיר משימות ולקבוע את לוחות הזמנים לביצוען. נדרש גם לתת תוקף מחייב למסמך המדיניות באמצעות אימוצו בהחלטת ממשלה או בהחלטת שר. לצד מסמך המדיניות הסופי יהיה קובץ הנחיות לביצוע המוסכם בעיקר על הגופים (או היחידות) שיעסקו בביצוע ההנחיות. הקובץ יעגן את הפעולות הנדרשות, את חלוקת האחריות, את לוחות הזמנים, את מנגנוני המעקב על היישום ואת אופן ניהול התקציב.

אולם נמצא כי גם בשלב זה בתהליך התכנון, דהיינו תרגום המדיניות למרכיבים אופרטיביים, החסיר המשרד מרכיבים מרכזיים והוא גם לא עיגן אותה בהחלטת ממשלה. להלן הפרטים:

אי-קביעת לוחות זמנים: לבד מחוזר המנכ"ל מאוגוסט 2014 ומסמכי הצהרת כוונות וכיוונים של יחידות המטה יצאה הרפורמה לדרכה ללא מסמך פעולה שקבע יעדים, משימות לטווח קצר וארוך, לוחות זמנים לביצוען ומנגנון דיווח ובקרה. הנהלת המשרד אף לא בחנה אפשרות ליישום הדרגתי של הרפורמה ולא קבעה לשם כך סדרי עדיפויות (נושאים או שלבים ברצף החינוכי שראוי להתחיל בהם). היא החליטה להחיל את הרפורמה כמקשה אחת על כל בתי הספר בכל שכבות הגיל, מתחילת שנת הלימודים התשע"ה, וזאת בלי שתחזיק בתמונת מצב הנוגעת למידת הבשלות והמוכנות של כל בתי הספר למהלך זה.

המנכ"לית לשעבר מסרה בתשובתה כי תכנון הרפורמה הוגדר מלכתחילה בשלבים כדי לא להקשות יתר על המידה על דרגי השטח ולתת להם זמן להתארגן, ללמוד ולהטמיע באופן מדורג את כל חלקי הרפורמה. גם המשרד ציין בתשובתו כי "מדובר ברפורמה פדגוגית מעמיקה וכזאת היא תוכננה להתפרש על פני שנים, תוך כדי פעימות" והפנה בעניין זה להודעת הדוברות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמנכ"לית לשעבר כי לביצוע רפורמה כה רחבת היקף נדרש תכנון רב-שנתי וקביעת לוחות זמנים לביצוע שלביה השונים. תכנון רב-שנתי וקביעת לוחות זמנים כאמור יאפשרו לגזור את התקציבים וכוח האדם הנדרשים ולעקוב אחר ההתקדמות בהשגת יעדי הרפורמה.

היעדר כלי מדיניות מתאימים לדרכי התערבות יעילות: על פי המדריך הממשלתי בחירת כלי ביצוע המדיניות מחייבת חשיבה על דרכי התערבות חדשות העשויות להתגלות כיעילות יותר מהדרכים הקיימות. בחירת כלי ביצוע מתאימים ליישום המדיניות תכלול איתור חלופות, בחינתן ודירוגן, ורצוי שתיעשה במסגרת תהליך מובנה לבחינת חלופות שיקיף את מגוון דרכי ההתערבות הקיימות ויהיו מעורבים בו גם גורמים שיהיו אחראים ליישום ההחלטות.

אולם במסגרת גיבוש התכנית לקידום הלמידה המשמעותית בחר משרד החינוך להתבסס על דרכי הביצוע הקיימות, דהיינו בעיקר על המדריכים ועל המפקחים הכוללים במחוזות ועל שגרת עבודתם (ראו להלן בפרק "חסמים בהטמעת הלמידה המשמעותית בבתי הספר"); והכול בלי שקבע קריטריונים להערכתם, ניתח את מידת האפקטיביות שלהם לקידום הלמידה המשמעותית, בחן חלופות להשגת יעדי הרפורמה ושיתף בהחלטה גורמי מחוז ושטח האחראים ליישום הרפורמה.

היעדר תקציב ייעודי: מבנה תקציב המדינה משקף את סדרי העדיפויות של הממשלה. בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע כי בתקציב יצוינו סכומי הוצאה, וכי הסכומים יחולקו לסעיפי תקציב, תחומי פעולה ותכניות. ספר התקציב כולל ארבע רמות פירוט של הוצאה תקציבית²⁴. הגורם המרכזי בהחלטה על שינוי תקציב בשלוש הרמות הנמוכות יותר הוא הנהלת המשרד הממשלתי²⁵. בהוראת תקנון, כספים ומשק מס' 1.2.1 - "חוק התקציב השנתי - כללי" - צוין כי תקציב המדינה הוא כלי מרכזי המשמש את הממשלה ביישום סדרי העדיפויות שלה, כי התקציב הוא אבן יסוד לפעילותם של משרדי הממשלה ויחידותיהם השונות, וכי "חריגה ממנו אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין". אף שההוראות הנכללות בהוראה האמורה אינן עוסקות בתקצוב רפורמה דווקא, אלא בתקצוב פעילות ממשלתית באופן כללי, ניתן לומר שכוחן יפה, ואולי אף ביתר שאת, כשמדובר בתקצוב של רפורמה נרחבת כרפורמת הלמידה המשמעותית²⁶.


במדריך הממשלתי צוין כי רמת התקנות התקציביות מאפשרת לעגן בספר התקציב תכנית באופן שיאפשר לנהל אותה כהלכה ולבצע מעקב ובקרה נאותים אחר מימוש התקציב שהוקצה ליישום סעיפיה. עוד צוין במדריך כי תקציב תכנית שאינו מפורט, ייבלע במהרה בפעילות השוטפת של המשרד הממשלתי. לגבי הרפורמה, יש אפשרות לעגן את התוספת התקציבית הכרוכה ביישומה בהחלטת ממשלה על מתן תוספת כאמור מתקציב המדינה. יצוין כי משרד מבקר המדינה העיר בעבר למשרד החינוך כי עליו לדאוג לתקצוב תכניות מערכתיות שהוא מגבש ומאשר, "כדי שתהיה להן תכלית"²⁷.

24 רמת הסעיף התקציבי, המפרטת את התקציב של המשרד הממשלתי; רמת התחום התקציבי, המפרטת את התקציב הנוגע לכל תחום מתחומי הפעילות של המשרד הממשלתי; רמת התכנית התקציבית, המפרטת את התקציב ליישום התכניות הנוגעות לתחומי הפעולה השונים של המשרד הממשלתי; רמת התקנה התקציבית, המפרטת את התקציב לביצוע הפעולות השונות הנוגעות לכל תכנית.

25 החלטה של הממשלה על תוספת תקציב למשרד מסוים (או הפחתה מתקציבו) ברמת סעיף ההוצאה מתקבלת בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה בחדש אוגוסט בכל שנה.

26 ראו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 סעיף 2(ג) וכן סעיף 11 העוסק בשינויים בתקציב. נוסף על כך ניתן להקיש בנוגע לרפורמה גם מהוראות סעיפים 39 א ו-40 לחוק, שכן אם בהצעת חוק נדרש לפרט דרכי מימון, ואם תקנות והוראות מינהל שביצוען כרוך בהוצאה לא יותקנו אלא אם תוקצבו, ניתן ללמוד מכך כי יש חובה לפרט את התקציב גם ליישומה של רפורמה כרפורמת הלמידה המשמעותית.

27 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "תקשוב מערכת החינוך" עמ' 706.



 הנהלת המשרד
 החליטה שלא יוקצה
 ליישום הרפורמה
 תקציב ייעודי במסגרת
 חוק התקציב או
 בהחלטת ממשלה.
 היא גם לא בחנה
 אפשרות זו בשלבים
 מאוחרים יותר של
 קידומה, והדבר
 העמיד בספק את
 יכולת המשרד ליישם
 את מרכיבי הרפורמה
 באופן מערכתי לאורך
 זמן

אולם, בשלב גיבוש הרפורמה ובשנה הראשונה להחלתה, שנת הלימודים התשע"ה, החליטה הנהלת המשרד שלא להקצות ליישום הרפורמה תקציב ייעודי במסגרת חוק התקציב או בהחלטת ממשלה²⁸. המשרד גם לא בחן בשלבים מאוחרים יותר של ניהול הרפורמה את הצורך בהקצאה תקציבית ייעודית לנושא.

המנכ"לית לשעבר מסרה בתשובתה כי הרפורמה גובשה בשיתוף ארגון המורים ומרכז השלטון המקומי, ובפברואר 2014 נחתם הסכם שכר עם המורים המעגן תוספת תקציב קבועה בבסיס התקציב של משרד החינוך הנובעת בין היתר מרפורמת הלמידה המשמעותית. לעומת זאת, המשרד מסר בתשובתו כי הקצה סכום תוספתי של כ-315 מיליון ש"ח בבסיס התקציב לטובת יישום הרפורמה, וזאת שלא במסגרת תקנה תקציבית ספציפית כמפורט בספר התקציב לשנת התקציב 2015-2016.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית לשעבר כי ההסכם האמור אינו נותן מענה לעיגון התקציב הנדרש לרפורמת הלמידה המשמעותית באופן שיאפשר את ניהולה כהלכה לאורך זמן. מהסכם השכר מפברואר 2014 שעליו חתומים הממונה על השכר, המנכ"לית לשעבר ויו"ר ארגון המורים, עולה כי הגמולים שפורטו בהסכם מבטאים שינויים, תוספות ועדכונים להסכם השכר הקיבוצי למורי החינוך העל-יסודי לפי הרפורמה "עוז לתמורה"; תמורתם, התבקש ארגון המורים העל-יסודיים לאשר את הלמידה המשמעותית ותכנית ההיבחנות החדשה ללא תוספות שכר. אין בהסכם מענה למכלול הסוגיות התקציביות הנגזרות ממרכיבי הרפורמה - לא ניתנו תמריצים למורים לשיפור דרכי ההוראה, לא הוקצו תקציבים לפיתוח מקצועי בנושא למידה משמעותית ולפיתוח מרחבי למידה ותשתיות פיזיות המאפשרות למידה משמעותית. משמעות הדבר היא כי לא הוקצה תקציב ייעודי שיאפשר לנהל את הרפורמה כהלכה ולהבטיח את יישומה. בנוגע לתשובתו של המשרד יוער כי מדובר בהקצאה תקציבית שלא במסגרת תקנה תקציבית ייעודית, כמומלץ במדריך הממשלתי לתכנית ייעודית ארוכת טווח כרפורמה, אלא בהקצאה לפעילות השוטפת של המשרד.

28 בהחלטת ממשלה מס' 674 מ-8.11.15 בנושא "יישום הסכמים קואליציוניים" הוחלט לאשר את התאמת תקציב הממשלה לשנים 2015-2016 להגדלת תמיכת המדינה במוסדות התורניים לפי חלוקה לתחומים. בנספח א' במסגרתה התייחסות לתקצוב למידה משמעותית בכל אחת מהשנים האלה.

ראוי היה, בייחוד ברפורמה מורכבת וארוכת טווח, שערב היציאה ליישום יבוצע תהליך תכנון שיטתי הבנוי נדבך על נדבך ומלווה בלוחות זמנים ובמנגנון מעקב ומשוב, כדי להגדיל מבעוד מועד את סיכויי הצלחתה. לפיכך, הנהלת המשרד, בראשות המנכ"לית לשעבר, נדרשה מיד עם הכרזת שר החינוך לשעבר על הרפורמה ועד ערב החלת הרפורמה על מערכת החינוך, להשתמש בארגז הכלים של המדריך הממשלתי המנחה כיצד יש לבצע מהלכים ממשלתיים דומים שנועדו לחולל שינוי עמוק; ובכלל זה, לקבוע אילו מרכיבים מתוך התכנית הגדולה יש לבצע כשלב ראשון וליישם אותם כבר בשנת הלימודים המתחילה ומה יהיו השלבים הבאים ליישום. נוסף למדריך הממשלתי עמדו לרשות הנהלת המשרד הידע והניסיון הקודמים שהיא צברה לאורך שנים בתכנון רפורמות ויישומן; אולם היא לא השתמשה בכלים שעמדו לרשותה כאמור ולא קבעה תכנית סדורה ליישום הרפורמה.

מאחר שהשינוי העמוק במערכת החינוך נוגע לא רק ליחידות מטה המשרד, המחוזות ובתי הספר אלא גם לגופים ציבוריים אחרים ולבעלי עניין רבים, כמו המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג), מרכז השלטון המקומי, רשות החינוך וארגונים של החברה האזרחית, שהירתמותם למהלך יכולה לתרום להצלחתו, ומכיוון שהשינוי נדרש גם למשאבים ותקציבים ייעודיים, על משרד החינוך לשקול לעגן את הרפורמה בהחלטת ממשלה; מהלך זה עשוי לעלות את הרפורמה גבוה יותר בסדר העדיפות הלאומי ולהעניק לה גיבוי ארוך טווח ומחויבות רחבה יותר מצד בעלי העניין וגם מבחינת הצרכים התקציביים והצורך בשיתוף פעולה שיביא לידי הסרת חסמים ביישומה.

ניהול רפורמת הלמידה המשמעותית בידי המטה והיערכותו להטמעתה

הצלחה ביישום של שינויים ארוכי טווח, כל שכן של רפורמות מורכבות כמו למידה משמעותית, תלויה במידה רבה באפקטיביות של ניהולם; בהקשר זה צוין במדריך הממשלתי, בפרק על "שלבים בגיבוש תכנית ייעודית" כי "תהליך גיבוש וביצוע של תכנית ייעודית הוא תהליך של ניהול שינוי לכל דבר ועניין". עוד צוין במדריך כי לשם הנעת תהליך התכנון נדרש לקבוע מי יהיה הגורם המוביל של השינוי. המדריך מציע ארבע אפשרויות והרלבנטיות מהן לרפורמה הן קביעת גורם מוביל שהוא "צוות אגפי בראשות ראש אגף במשרד" או "צוות בין אגפי בראשות גורם בהנהלת המשרד". לאחר גיבוש התכנית יש לקבוע את גופי הביצוע שלה ואת גופי המעקב, לרבות הערכת התכנית במהלך חייה, קביעת מנגנון השיתוף והדיווח של הגופים וקביעת מדדים ומעקב אחריהם.

לפיכך, לקראת יישום הרפורמה נדרש משרד החינוך לקבוע את מתכונת הניהול שלה היכולה להתבצע בדרכים שונות שהמשותף לכולן הוא קביעת גורם

מוביל. מצופה שגורם זה יהיה אחראי-על המופקד על ניהול הרפורמה מול כל הגופים הרלוונטיים במשרד ועל תכלול כל התהליכים. נוסף לכך, כמפורט במדריך הממשלתי נדרש לקבוע גם את מנגנון הדיווח שיאפשר עדכון הדדי בין כל הגורמים ודיווח על התקדמות יישום הרפורמה. לצורך ההשוואה, למשל במסגרת הרפורמה "ניהול ההון האנושי בשירות המדינה", שהיא רפורמה עמוקה ורחבה ביותר ונוגעת לכלל השירות הציבורי, הוקם מטה מיוחד שתפקידו להוביל את יישום מרכיביה²⁹; במסגרת המטה הוקמו אגפים ייעודיים וכן 35 צוותי עבודה. לצורך ביצועה של הרפורמה מינתה הממשלה ועדת היגוי בראשות נציב שירות המדינה וחבריה הם בכירים משירות המדינה - "העובדה שנבחרו לכהן בוועדה בכירים בממשל, מלמדים [מלמדת] על חשיבות הליווי ועל הצורך בהתגייסות ובסיוע תדיר של גורמים אלה בסילוק חסמים במהלך יישומה של הרפורמה". זאת ועוד, כדי להסדיר ולייעל את דרכי הניהול של רפורמת הלמידה המשמעותית חשוב גם לגבות אותן בנהלים או בהוראות שעה או לכל הפחות במסמך מסגרת מתאים; המדריך הממשלתי קובע בנוגע לכך שנדרש לקבוע את "מתודולוגיית העבודה, ובכלל זה מסגרת העבודה, הרכב צוות התכנון... דרך ניהול הצוות ואבני דרך לתהליך עצמו" (ההדגשה במקור).

המנכ"לית לשעבר ריכזה, הובילה וניהלה את הרפורמה. כמו כן היא קיימה פגישות עם גורמים שונים במשרד. אולם בביקורת עלו כמה חסמים שהקשו את ניהולה ויישומה. להלן הפרטים:

חסמים וליקויים בניהול הרפורמה

כעשרה חודשים לאחר הודעת הדוברות מינתה המנכ"לית לשעבר ועדת היגוי מורחבת להובלת קידום הלמידה המשמעותית שהיא כאמור המטרה "מספר 1" של התכנית האסטרטגית שקבע המשרד. חבריה היו בכירי יחידות המטה³⁰ (להלן - ועדת ההיגוי). בד בבד עם פועלם במסגרת ועדת ההיגוי היו חבריה שותפים בצוותים נוספים שלהם נגיעה לקידום הרפורמה³¹.

29 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2017), "הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה", עמ' 28.

30 מנכ"לית ראמ"ה, מנהל מינהל עובדי הוראה, מנהל מינהל חברה ונוער, מנהל מינהל הפיתוח, מנהל מינהל רישוי, בקרה ואכיפה, מנהלת האגף לתכנון ואסטרטגיה, סגנית יו"ר המזכירות הפדגוגית ומנהלות אגפי הגיל במינהל הפדגוגי.

31 למשל, צוות "ניהול השינוי" שכינסה המנכ"לית לשעבר וחבריו היו ראשי צוותי המטרות השונות של התכנית האסטרטגית.



ועדת ההיגוי שניהלה את הרפורמה לצד המנכ"ל לית לשעבר לא התמקדה במשימות שלתכליתן הוקמה ובכך לא מילאה את ייעודה לשמש גורם-על המנווט את יישום הרפורמה

אי-הסדרת מעמדה של ועדת ההיגוי וסמכויותיה: הנהלת המשרד לא הקנתה לוועדת ההיגוי סמכויות ושליטה על משאבים כדי להוביל את תהליך השינוי העמוק. היא לא גיבשה נוהל המסדיר את עבודתה ולא הגדירה את משך כהונתה. יתרה מזו, הוועדה לא הגדירה לעצמה את מתכונת עבודתה, למשל תדירות מפגשיה, לוחות הזמנים לשלבי היישום וההטמעה של הרפורמה ואבני הדרך להשגה, שיסייעו במעקב אחר התקדמות הרפורמה. הנהלת המשרד גם לא התוותה את מערך הדיווחים לוועדה - אילו נתונים יוצגו ומה תהיה תדירות הצגתם ומי יהיה אחראי לאיסופם, לניתוחם ולהצגתם בפני הוועדה. מלכתחילה הגבילה מתכונת זו את יכולתה של ועדת ההיגוי לשמש גורם משמעותי בניהול והובלה של הרפורמה עד להטמעתה המלאה והשגת יעדיה.

ליקויים בתפקוד ועדת ההיגוי: בכתב המינוי של הוועדה נקבע כי תפקידה לנהל את קידום הרפורמה, ובכלל זה לתכלול ולרכז את תמונת המצב על התקדמותה; לקבוע מדדי ביצוע ללמידה המשמעותית; לדון בסוגיות ליבה אסטרטגיות הנוגעות לקידום למידה משמעותית; ולתכלול את מסמכי המדיניות בדבר קידום למידה משמעותית. נוסף לזה, הוועדה אמורה לגבש הצעות לכלים להטמעת הלמידה המשמעותית, והיא נדרשה, על פי שיקול דעתה, להמליץ על שינויים בכלים שכבר נהוגים במערכת. לביצוע תפקידיה התבקשה הוועדה להתייעץ עם גורמי מקצוע רלוונטיים בתחום הפדגוגיה.

נמצא כי בפועל לא התמקדה הוועדה במשימות שלתכליתן היא הוקמה. היא לא עסקה במשימות האלה שנקבעו בכתב מינויה: יצירת תמונת מצב כוללת על ההתקדמות ביישומה; קביעת מדדים לרפורמה; דיון בסוגיות אסטרטגיות הנוגעות לקידום למידה משמעותית, ובכלל זה דיון בחסמים המונעים את קידומה ועדכון של המסמכים של מדיניות הלמידה המשמעותית בהתאם. במקום זאת הסתפקה הוועדה, בעיקר בקביעת משימות לתהליכי ההטמעה במינהלים השונים ובמחוזות, שחלקן אף לא בוצעו, ובמעקב אחר ביצוען. משימות אלה אמנם חיוניות אך אין בהן די, משום שבהתנהלותה לא מילאה ועדת ההיגוי את משימתה לשמש גורם-על המנווט את יישום הרפורמה, משלב בין מפעיליה ומתאם ברציפות את תהליכיה.

זאת ועוד, הוועדה קבעה כי כל אחד מחבריה שהוא בעל תפקיד ניהולי במטה יהיה אחראי ליישום המשימות ביחידה שהוא אחראי לה. יוצא אפוא שבפועל שימשה הוועדה גם גוף מנהל ומפקח וגם גוף מבצע; דואליות זו ייתכן שפגעה ביכולתה לשמש גורם מפקח. ואכן, היעדר ההפרדה בין הביצוע לפיקוח הביא לכך שחלק מהמשימות שהיא קבעה כלל לא יושמו. העובדה שסמכות מנהלי הרפורמה לא הוגדרה היא קושי נוסף שמנע ממנהלי הרפורמה מלאכוף את החלטותיהם על חברי הוועדה, כמו גם על הגורמים האחרים שנדרשו לבצע את המשימות שקבעה הוועדה. אשר להכרעה במחלוקות, אף כי שבו ועלו בדיוני

ועדת ההיגוי מחלוקת עקרוניות הנוגעות למרכיבים מרכזיים של הרפורמה, בחר לעתים המינהל הפדגוגי, שעמד בראש הוועדה וניהל אותה, שלא להכריע בהן.

בנוגע לריכוז תמונת המצב על התקדמות הרפורמה העלתה הביקורת כי במסמכים של המשרד לא נמצאו פרוטוקולים המעידים על כך שהמנכ"לית לשעבר דנה בדוחות הסטטוס שוועדת ההיגוי העבירה אליה או מסמכים המעידים על זיהוי בעיות בהטמעה או על הנחיות ביצוע כלשהן ליחידות השונות וקבלת החלטות ניהוליות המבוססות עליהן.

הפסקת פעילות הוועדה: הוועדה שמונתה בסוף המחצית הראשונה של שנת 2014 להוביל ולנהל את יישום הרפורמה, הפסיקה את פעילותה כשנה וחצי בלבד לאחר תחילת היישום, בלי שהנהלת המשרד קיבלה החלטה על כך וללא נימוק או הסבר של הוועדה עצמה. הפסקת פעילותה של הוועדה הותירה את פרויקט הרפורמה ללא תשתית ארגונית ומינהלית הדרושה להובלתה ולניהולה.

עם הפסקת פעילותה של ועדת ההיגוי לא עמד לצד המנכ"לית לשעבר גורם אחד שהיה אחראי לניהול הרפורמה. כל יחידת מטה במשרד התמקדה בעשייתה שלה ופעלה בנפרד לפי יעדים ומשימות שהציבה לעצמה, ועשתה כן ללא ערוץ קבוע לדיון, ללא תיאום עם הגורמים הרלוונטיים האחרים וללא קביעת סדרי עדיפויות. מאז הפסקת פעילותה של הוועדה גם לא נאסף באופן מובנה מידע בנוגע ליישום הרפורמה, ואף שמדובר בעשייה מרכזית של המשרד החובקת את כל יחידותיו, מטה המשרד אינו מחזיק בבסיס נתונים מלא היכול לשקף כהלכה את תוצרי המשימות שקבעה הוועדה.

אשר לדיונים שקיימה המנכ"לית לשעבר עם מטה המשרד בנושא למידה משמעותית, עלה מיומן פגישותיה כי במהלך 2016 היא קיימה שש ישיבות בלבד בנושא זה; עד סוף מרץ 2017, המועד שבו סיימה את תפקידה, היא קיימה פגישה אחת בלבד שעסקה בנושא בחינות הבגרות. עוד עלה כי גם המנכ"לית לשעבר, כמו ועדת ההיגוי, לא דנה בשאלות יסוד הנוגעות לקידום הרפורמה, כיווניה הרצויים, יעדיה, טיב יישום משימותיה והמדדים להערכתה. יצוין כי מצב זה בא לידי ביטוי אף ביתר שאת בתקופת כהונתו של המנכ"ל הנוכחי מר שמואל אבואב שבה אף פחתו דיוני ההנהלה בנושא.

המנכ"לית לשעבר ציינה בתשובתה שניהול הרפורמה הופקד בידיה והיא קיימה דיון סטטוס בנושא אחת לשבוע-שבועיים עד יומה האחרון בתפקיד. היא הוסיפה שניהול שלא באמצעות אורגן אחד איפשר לה כמנכ"לית המשרד להמשיך ולתכלל את התהליכים והפעולות של הגורמים השונים בראייה מערכתית. היא עשתה זאת באמצעות הקמת "מבנה ארגוני מטריציוני שלוקח בחשבון מינהלים, רשויות וארגוני מורים". עוד ציינה כי עד סיום תפקידה כמנכ"לית המשרד לא חדלה ועדת ההיגוי לפעול אלא המשיכה לעבוד באופנים שונים. לדבריה, השינויים שחלו בסוגי הוועדות היו תולדה של התאמות לצרכים.

ראוי להקים גוף ייעודי
קבוע בעל סמכויות
ושליטה על משאבים
שינהל את ביצועה של
רפורמת הלמידה
המשמעותית ויבטיח
את הוצאתה אל
הפועל

משרד החינוך ציין בתשובתו כי המודל שנבנה לצורך יישום הרפורמה התייחס למבנה המשרדי ולתחומי המומחיות של היחידות השונות. הוא נבנה כמטריצה לאורך ולרוחב ואיפשר ליחידות השונות לבוא לידי ביטוי, כל יחידה בתחום המומחיות שלה, וזאת מתוך קשר ואינטגרציה עם הנושאים שבאחריות היחידות השונות. עוד ציין כי המחלוקות בוועדה היו ענייניות והדיון בהן הגיע לשיא (למעשה כבר לאחר הפסקת פעילותה של הוועדה) בימי עיון משותפים של המנהלים, שעסקו בסוגיות הנוגעות ללמידה משמעותית ולהוראה משמעותית והתקיימו בסוף 2016.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 מסר מנהל המינהל הפדגוגי לשעבר מר אריאל לוי כי יישום רפורמה בכלל ורפורמה פדגוגית בפרט יהיה מלווה (תמיד) באי-הסכמות ובהתנגדויות, בוודאי כאשר אחד השינויים המרכזיים שלה הוא שינוי דרכי הוראה, למידה והערכה.

לא נמצאו מסמכים המעידים על דיוני סטטוס תדירים (למעט הדיונים הבודדים שצינו לעיל) שהמנכ"לית קיימה וגם לא מסמכים המלמדים על החלטות והנחיות שהתקבלו בדיונים שכן התקיימו הנוגעות לניהול הרפורמה, קידומה ויישומה. ליקויים אלה מעידים על כך שלא בוצעה עבודת מטה כנדרש ובשל כך, לא הצליחו ליישם את המסרים וההכוונות של מטה המשרד ולגבשם לכדי פעילות פדגוגית אפקטיבית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך להקים גוף ייעודי קבוע בעל סמכויות שינהל את ביצוע הרפורמה ויבטיח את הוצאתה אל הפועל. הקמת גוף כזה מצריכה את משרד החינוך לגבש כלים שיסייעו בידיו במלאכת הניהול, להעניק לגוף שליטה על משאבים מוגדרים ולאפשר לו נגישות למקורות מידע ולגורמי הערכה.

חסמים וליקויים בהיערכות המינהל הפדגוגי להובלת הרפורמה

משרד מבקר המדינה בדק את תכניות העבודה של המינהל הפדגוגי ואגפי הגיל שבו ובאיזו מידה תכניות אלה נמצאות בהלימה ליעדי התכנית האסטרטגית ללמידה משמעותית והמשימות שנקבעו בה.

בפברואר 2016 גיבש המינהל הפדגוגי לראשונה תכנית עבודה כוללת המחייבת את כל יחידותיו ואגפיו - תכנית העבודה לשנת הלימודים התשע"ו. בפועל, מרכיבים מסוימים בתכנית העבודה של המינהל הפדגוגי היו חסמים בקידום הלמידה המשמעותית. עוד נמצא כי קיים לעתים חוסר הלימה בין המשימות שקבע המינהל הפדגוגי בתכנית העבודה שלו והמשימות שקבעו יחידותיו ובין המשימות שנקבעו בתכנית האסטרטגית המשרדית והמשימות שקבעה ועדת ההיגוי. להלן דוגמאות:

גודש משימות בתכנית העבודה ואי-בהירות בנוגע אליהן: בתכנית העבודה של המינהל לשנת הלימודים התשע"ו היו יותר מ-400 משימות, ומהן לא פחות מכ-100 משימות הנוגעות ללמידה משמעותית. בחינת המשימות מצביעה על כך שלא תמיד הן היו ברורות וחסרו בהן מרכיבים ופרטים; לכן, היה בהן די כדי להקשות את הטמעת תכנית העבודה באגפי המינהל, במחוזות ובבתי הספר.

במסמך סטטוס ראשון מפברואר 2016 עמד המינהל הפדגוגי בעצמו על קשיים וחסמים רבים ביישום תכנית העבודה שהציג בפני המנכ"לית לשעבר. במסגרת זו הוא ציין כי בתכנית יש גודש משימות המקשה את הביצוע, והרוב המכריע של המדדים שנקבעו להשגת המשימות הם כמותיים והמינהל אינו ערוך לעבוד לפיהם; לצד אלה, נקבעו מדדי איכות שלא באו לידי ביטוי בתכנית העבודה ועדיין לא גובשה הדרך לבדיקתם. עוד צוין במסמך הסטטוס כי לנוכח קביעת יעדים חותכי אגפים יש חשש לכפילויות וחוסר סנכרון ושיתוף פעולה בין מובילי היעד המינהלי לאגפים, ומשימות נכנסות הדורשות טיפול מידי דוחקות את התכנון וגורמות לאי-עמידה ביעד שהוצב. הוא הוסיף והצביע על קשיים מהותיים במנגנוני ההטמעה, ובכלל זה ציין שהמחוזות שואבים את משאבי הפיקוח וההדרכה לצרכים שהם מעדיפים והם אינם מותירים אמצעי הטמעה לגורמי המטה.

אולם אף שהמינהל הפדגוגי הצביע על החסמים העומדים בפניו בביצוע תכנית העבודה לשנת הלימודים התשע"ו, ואף שמדובר באחד המינהלים המשמעותיים והמובילים של המשרד, הוא לא נקט פעולות להסרתם - לא הוא בעצמו ולא בשיתוף הנהלת המשרד ויחידות רלוונטיות אחרות. פרט לכך שתכנית העבודה של המינהל הפכה הלכה למעשה לבלתי מעשית, אי-יכולתו לקדם מגוון של משימות שבאחריותו הנוגעות לרפורמה פגעה גם ביכולתו לשמש גורם מרכזי ביישום הרפורמה וגורם המתכלל את עבודתם של 18 האגפים והיחידות שבמסגרתו, ובהם גם אגפי הגיל שלהם תפקיד מרכזי בקידום הרפורמה.

חוסר הלימה בין יוזמות שהמינהל מקדם ובין מטרות הלמידה המשמעותית: היעד האסטרטגי המשרדי הדגיש את הצורך בליווי מוסדות חינוך וצוותי חינוך המתקשים בהטמעת דרכי הוראה של למידה משמעותית. מנגד, בהתאם לתכנית האסטרטגית של המינהל פיתח האגף לחינוך יסודי בו (להלן- האגף לחינוך יסודי) את תכנית "בתי ספר מובילי פדגוגיה" שמופעלת משנת הלימודים התשע"א (ספטמבר 2010 - אוגוסט 2011). במסגרת התכנית האגף מאתר בתי ספר מצוינים המקדמים תהליכי הוראה, למידה והערכה איכותיים ומתגבר אותם בסיוע מיוחד להבניה וניהול של תהליכים פדגוגיים, כך שאלה יחלחלו גם לבתי ספר אחרים. למרות זאת, מאז שהחל האגף להפעיל את התכנית הוא לא בדק עד כמה היא מצליחה להניע אחריה שיפור גם בבתי ספר שבהם היא אינה מופעלת, בפרט בבתי ספר המתקשים ביישום מרכיבי הרפורמה.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הפדגוגי כי כדי להתאים את התכנית "בתי ספר מובילי פדגוגיה" ליעדיה של רפורמת הלמידה המשמעותית, עליו למסד את הדרך שבה ניתן יהיה במסגרת התכנית להנחיל גם בבתי ספר אחרים את הפעילות הפדגוגית המצטיינת של בתי ספר חלוצים הנוגעת לחידושים בשיטות הוראה ולמידה וארגון, בפרט בבתי ספר המתקשים בזה.

חסמים בהיערכות גופי המטה ושילוב עקרונות הרפורמה בתחומי הדעת

של החינוך היסודי: בחינוך היסודי קיימת אי-בהירות בנוגע לחלוקת האחריות בין המזכירות הפדגוגית ובין האגף לחינוך יסודי במינהל הפדגוגי לנושא זה בבתי הספר היסודיים, וזאת בשונה מהחינוך העל-יסודי שבו האחריות לתחומי הדעת מוטלת על כתפיה של המזכירות הפדגוגית.

האגף לחינוך יסודי עוסק בתרגום והתאמה של מדיניות משרד החינוך לחינוך היסודי, יוזם ומציע מהלכים לגיבוש מדיניות בנוגע לנושאים שבליבת החינוך היסודי ומפתח רעיונות, תכניות, מודלים וכלים ליישום מדיניות משרד החינוך. לקידום הלמידה משמעותית קבע האגף בתכנית העבודה לשנת הלימודים התשע"ו, בין היתר, להתאים את דרכי הוראה לקידום תפקודי לומד.

בה בעת, בתכנית האסטרטגית של המשרד לשנות הלימודים התשע"ד-התשע"ו הוטלה על המזכירות הפדגוגית ועל המפמ"רים רוב מלאכת הטמעת הלמידה המשמעותית בבתי הספר, ובכלל זה את התאמת תכניות הלימודים וחומרי הלמידה לעקרונות הלמידה המשמעותית. בדצמבר 2014 קבעה ועדת ההיגוי כי על המזכירות הפדגוגית להרחיב את התכנון הפדגוגי הדיסציפלינרי (הידע הנדרש בתחום הדעת) בבתי הספר היסודיים באמצעות פיתוח מקצועי בחמישה תחומי דעת: עברית (להלן גם - חינוך לשוני), חשבון, מדע וטכנולוגיה, מולדת-חברה-אזרחות ואנגלית. בין היתר, עליה גם לבצע התאמות בתכניות הלימודים לעקרונות הלמידה המשמעותית, לקבוע את הישגים המצופים מתלמידי היסודי ולפתח מאגרי משימות.

כדי למלא אחר המשימה האמורה מיפו המינהל הפדגוגי והמזכירות הפדגוגית את תכניות הלימוד וגיבשו מסמך שכותרתו "הישגים בתחומי הדעת לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים".

אי-הבהירות הנוגעת
לחלוקת תחומי
האחריות בין
המזכירות הפדגוגית
לבין המינהל הפדגוגי
בחינוך היסודי מובילה
לחולשה מהותית
ביישום רפורמת
הלמידה המשמעותית
בשכבת גיל זו

עם זאת, אי-הבהירות הנוגעת לחלוקת תחומי האחריות בין המזכירות הפדגוגית ובין האגף לחינוך יסודי במינהל הפדגוגי הפכה חסם לקידום הלמידה המשמעותית בשכבת גיל זו. בפועל, רוב תכניות הלימודים לבתי הספר היסודיים לא עודכנו לפי דרישות הלמידה המשמעותית³², לא הוגדרו ההישגים המעשיים הנדרשים מהרפורמה בבתי הספר היסודיים ולא גובשו תכניות לימודים סדורות ומתאימות. כמו כן, לא ניתנו למורים בבתי הספר היסודיים לא הדרכה פדגוגית-דיסציפלינרית ולא פיתוח מקצועי בחמשת תחומי הדעת. הממצאים מעידים על קיומה של חולשה מהותית ביישום רפורמת הלמידה המשמעותית בחינוך היסודי.

מקצוע העברית: דוגמה לתוצאה השלילית של פיצול האחריות לתחומי הדעת בחינוך היסודי נוגעת ללימוד מקצוע העברית בבתי הספר היסודיים³³. הקידום המקצועי של מקצוע העברית מצוי באחריות המחלקה למיומנויות יסוד באגף לחינוך יסודי. בשנת 2015 יזמה המנכ"לית לשעבר תהליך לחיזוק לימוד הלשון העברית בבתי הספר היסודיים. במסגרת זו מונתה לראשונה במזכירות הפדגוגית מפמ"רית להטמעת תכנית הלימודים בחינוך הלשוני וזאת בדומה לתחומי הדעת האחרים³⁴.

אולם לא הוקצו למפמ"רית למקצוע העברית מדריכים ארציים לצורך הטמעת תכנית הלימודים בבתי הספר היסודיים ולכן היא חסרה כלים למילוי משימתה. לעומת זאת, מרב המשאבים וההדרכה בתחום הוקצו דווקא למחלקה למיומנויות יסוד באגף לחינוך יסודי שבמינהל הפדגוגי. יוצא אפוא כי הפיצול באחריות להובלת מקצוע העברית בין המפמ"רית הכפופה למזכירות הפדגוגית ובין המחלקה למיומנויות יסוד באגף לחינוך יסודי במינהל הפדגוגי פגע ביכולתה של המפמ"רית לשלב את עקרונות הלמידה המשמעותית במקצוע זה.

על הנהלת משרד החינוך להשלים את המהלך שהחלה המנכ"לית לשעבר בשנת 2015 הנוגע למקצוע העברית בבתי הספר - מקצוע יסוד שהמשרד הכיר בו כראשון במעלה. כל עוד קיים פיצול בין ההיבטים הנוגעים למדיניות ותכניות הלימודים של מקצוע העברית בבתי הספר היסודיים ובין המשאבים והסמכויות להטמעתו בשכבת גיל זו, ספק אם ניתן יהיה ליישם בהצלחה את עקרונות הלמידה המשמעותית במקצוע זה. לכן, על הנהלת המשרד לשקול לרכז במזכירות הפדגוגית את מכלול המרכיבים הדרושים לה לצורך מילוי תפקידה של המזכירות, וכל עוד קיים פיצול באחריות למקצוע העברית עליה להקים פורום משותף לשתי היחידות ובו ילובנו הקשיים בפיתוח הנושא ויגובשו פתרונות להטמעת עקרונות הלמידה המשמעותית במקצוע זה.

32 לדוגמה, תכניות הלימודים במדע וטכנולוגיה לחינוך היסודי משנת 1998, במולדת חברה ואזרחות משנת 2002 ובמתמטיקה לחינוך היסודי משנת 2006.

33 תחום העוסק בטיפול האוריינות השפתית אצל תלמידים כדי שיוכלו להשתמש ביעילות בשפה לצרכיהם וישלטו בה בכת ובעל פה.

34 כן הוקמה ועדת המקצוע שתפקידה לעסוק לסייע למפמ"ר לצורך שיפור הוראת תחום הדעת.

מנהל המינהל הפדגוגי לשעבר מסר בתשובתו כי במצב הקיים מידת האחריות והמעורבות של המזכירות הפדגוגית מהבחינה המבנית הולכת ועולה עם הגיל. דהיינו, מסיבות הנעוצות באופי ההוראה והחינוך הכוללני בגיל היסודי (להבדיל מהחינוך העל-יסודי) המזכירות הפדגוגית מעורבת רק באופן חלקי בתכניות הלימודים של שלב גיל זה. עם זאת, הוא מצייין כי לאורך השנים חלו שינויים בחלוקת העבודה המקצועית בין האגף לחינוך יסודי למזכירות הפדגוגית ולכן יש לשקול את המלצתו של משרד מבקר המדינה בנושא.

ליקויים בהיערכות המזכירות הפדגוגית

כאמור, רוב מלאכת הטמעת הלמידה המשמעותית בבתי הספר הוטלה על המזכירות הפדגוגית ועל המפמ"רים, בין היתר באמצעות משימות אלה: (א) התאמת חומרי הלמידה לעקרונות הלמידה המשמעותית, לרבות התאמת תכניות הלימודים למאה העשרים ואחת והטמעת מאפייני הלמידה המשמעותית בספרי הלימוד ובחומרי הלימוד; (ב) יישום תכנית ההיבחנות החדשה - גיבוש מתווה לפיתוח בחינות בגרות חיצוניות לפי מיומנויות המאה העשרים ואחת ופיתוח דוגמאות לבחינות בגרות בידי הצוותים המקצועיים וכן פיתוח כלים וקידום תכניות תומכות בחלופות בהערכה.

ועדה בהובלת המזכירות הפדגוגית גיבשה בפברואר 2015 מסמך המפרט את ההתאמות הנדרשות בהוראה, למידה והערכה של תחומי הדעת ואת הפיתוח המקצועי הרלוונטי להן לפי עקרונות הלמידה המשמעותית (להלן - מסמך המזכירות הפדגוגית). הוועדה ציינה במסמך כי תהליך התאמת תכניות הלימודים (לכל מקצוע דעת³⁵) הוא צו השעה והוא מיועד לתת מענה לצורכי המערכת המידיים. עם זאת, הודגש כי תהליך זה אינו משמש תחליף לתהליך מעמיק של פיתוח תכניות לימודים חדשות הנותנות מענה לאתגרי המאה העשרים ואחת. תכניות הלימודים המותאמות יהיו רק תוצר ביניים והן יהיו תקפות לכמה שנים; בטווח זה יש להמשיך ולגבש תכניות לימודים חדשות בהלימה למדיניות הלמידה המשמעותית.

אי-עדכון של תכניות הלימודים בתחומי הדעת על פי מדיניות הלמידה המשמעותית: מסמך המזכירות הפדגוגית מפרט תהליך נוסף ובו שלושה שלבים מרכזיים: (א) יצירת הלימה בין היקף תכנית הלימודים למסגרת שעות ההוראה במטרה לפנות זמן לתהליכי למידה משמעותית; (ב) חלוקת תכנית הלימודים לשני המרכיבים לפי תכנית ההיבחנות החדשה; (ג) שילוב של היבטים המקדמים למידה משמעותית בכל חלקי תכנית הלימודים. המזכירות הפדגוגית החלה לבצע את שני השלבים הראשונים.

35 לכל מקצוע דעת יש תכנית לימודים הכוללת את הנושאים שיש ללמד במסגרת הוראת המקצוע. תכניות הלימודים למקצועות השונים נחלקות לפי שכבות גיל ובחלק מהמקצועות גם לפי מגזרים.



המזכירות הפדגוגית
לא קבעה תכנית
מערכתית מקיפה של
פיתוח תכניות לימוד
חדשות שיהלמו את
רפורמת הלמידה
המשמעותית ולא
עדכנה את הנהלים
לכתיבת ספרי לימוד
לפי עקרונותיה

עד מועד סיום הביקורת טרם החלה המזכירות הפדגוגית לשלב בתכניות הלימודים היבטים המקדמים למידה משמעותית שהם מרכיב בסיסי בתכנית הלימודים. כמו כן, עלה כי המזכירות הפדגוגית טרם החלה להיערך לשלב ארוך הטווח שקבעה לעצמה - תכנית מערכתית מקיפה של פיתוח תכניות לימודים חדשות שיהלמו ללמידה משמעותית, ואף לא קבעה לשם כך לוחות זמנים למפמ"רים ולוועדות המקצוע לפיתוחן.

אי-פיתוח חומרי לימוד חדשים לפי עקרונות הלמידה המשמעותית:
במסמך המזכירות הפדגוגית התוותה המזכירות הנחיות לשילוב מאפיינים המקדמים למידה משמעותית בחומרי הלימוד.

על מנת שספר יזכר כספר לימוד וישמש חומר למידה בבתי הספר יש לקבל את אישור משרד החינוך. לשם כך, על המעוניין לעמוד בתבחינים לכתיבת ספרי לימוד, המפורסמים בחוזרי האגף לאישור ספרי לימוד ובחוזרי מנכ"ל של משרד החינוך, לקבל את אישור המפמ"ר המגבש את המלצותו לאחר הערכה הנוגעת הן לאיכות חומרי הלמידה הן להתאמתם לתכנית הלימודים.

נמצא כי משרד החינוך לא עדכן את הנהלים ואת התבחינים לכתיבת ספרי לימוד לפי עקרונות הלמידה המשמעותית הוא גם לא בחן אם יש צורך לעדכן את חומרי הלימוד שאושרו בעבר כדי שיתאימו לעקרונות הלמידה המשמעותית ולא קבע סדרי עדיפות להתאמת ספרי הלימוד וחומרי הלימוד שנדרש לעדכןם.

יוצא אפוא שהשינויים במרכיבים המרכזיים של דרכי הלמידה, ההוראה וההערכה, שנעשו עד כה מינוריים ועליהם בלבד מבסס משרד החינוך את הטמעת הלמידה המשמעותית בבתי הספר. על פי הנחת היסוד של המזכירות הפדגוגית, כדי להוביל תהליך שינוי פדגוגי עמוק עליה לפתח, יחד עם יחידות המטה הנוגעות בדבר, תכניות לימודים חדשות וכן לעדכן את הנהלים, את התבחינים ואת חוזרי המנכ"ל שעניינם אישור ספרי לימוד, באופן שספרי הלימוד ייכתבו על פי עקרונות הלמידה המשמעותית, ובכך תיווצר תשתית אמיתית למכלול השינויים הנדרשים במוסדות החינוך.

קשיים וחסמים בתכנית ההיבחנות החדשה של בתי הספר העל-יסודיים

כאמור, אחד הצעדים המרכזיים שקבע המשרד במסגרת ארגון הלימודים החדש הוא שינוי מתכונת בחינות הבגרות בבתי הספר העל-יסודיים, תכנית ההיבחנות החדשה. על פי חזר מנכ"ל שכותרתו "התכנית הלאומית ללמידה משמעותית - החטיבה העליונה: ארגון הלימודים ותעודות הסיום", שפורסם לאחר הציאה לדרך של הרפורמה, ארגון הלימודים בחטיבה העליונה יכלול תכנית לימודים המותאמת להקצאת שעות להוראה וללמידה בפועל, שיחולקו

לפרקי חובה ולפרקי הרחבה והעמקה; מספר הבחינות החיצוניות יקטן, דהיינו ברוב מקצועות הלימוד שבהם הערכה חיצונית תתקיים רק בחינה חיצונית אחת - ומספר הבחינות החיצוניות שהתלמיד רשאי להיבחן יוגבל. נוסף לכך, חלק מתהליכי ההערכה יועברו לאחריות בית הספר והוא יפעיל אותם על פי שיקול דעתו, זאת במטרה לפנות זמן שיוקדש להוראה וללמידה בדרך מעמיקה. נקבע שמשנת הלימודים התשע"ה כל בתי הספר העל-יסודיים יישמו את תכנית ההיבחנות החדשה כדי שתלמידים שהחלו את לימודיהם בכיתה י' בשנת הלימודים הזאת יסיימו את לימודיהם בשנת הלימודים התשע"ז לאחר שנבחנו על פי תכנית ההיבחנות החדשה.

מהבדיקה במזכירות הפדגוגית ובמינהל הפדגוגי, מסקר הערכה של ראמ"ה את הרפורמה שפורסם בינואר 2017³⁶ (להלן - סקר ראמ"ה דיווח תלמידים בשנים התשע"ד-התשע"ו) ומבדיקות השלמה בשני בתי ספר על-יסודיים עלו חסמים בנוגע ליישום תכנית ההיבחנות החדשה. חסמים אלה הגיעו עד כדי חוסר אמון בין בתי הספר ובין גורמי המטה במשרד. להלן הפרטים:

התראה קצרה מדי להיערכות: ההתראה הקצרה של המטה בדבר השינויים בתכניות הלימודים ובמתכונת בחינות הברגרות לצד השינויים התכופים והעדכונים הרבים של הנהלים במהלך שנת הלימודים, וכן דרישת המטה מהצוותים החינוכיים ליישום מדי של השינויים אלה, הובילו להעצמת הלחץ ולחוסר זמן בכלל הקשור להיערכות ותכנון נכונים של מערך הלימודים עבור כל תלמיד ותלמיד ולוויסות לחץ הבחינות המוטל על התלמידים.

אי-התאמה של מסגרת הזמן הנדרשת ליישום התכנית: לא ניתן מענה לכך שיישום תכנית ההיבחנות החדשה דורש משאבי זמן גבוהים, הן ממנהלי בתי הספר הנדרשים לדווח בתכיפות על פעילותם, הן ממטה המשרד ומחוזותיו והן מתלמידי בתי הספר הנדרשים לבחינות רבות. כמו כן, לא ניתנה הדעת לכך שביצוע ההערכה החלופית דורש זמן רב יותר, הן מהמורים הן מהתלמידים, מהזמן הנדרש להערכה שהייתה נהוגה עד אז באמצעות בחינות רגילות.

רק חלק קטן מתלמידי בתי הספר העל-יסודיים עברו הערכה פנימית: מסקר ראמ"ה מינואר 2017 עלה כי בשנת הלימודים התשע"ד רק 25% מתלמידי החינוך העל-יסודי עברו הערכה פנימית, בשנת הלימודים התשע"ה - 29% ובשנת הלימודים התשע"ו - 31%.

עומס הבחינות עלה במקום לרדת: בניגוד לתפיסת הרפורמה המקורית לא פחתו בפועל אירועי ההיבחנות. מקצועות חדשים נוספו לתעודת הברגרות, כמו מבוא למדעים, השכלה כללית ומעורבות חברתית, ומנגד לא נקבעו מנגנונים שיאזנו את אירועי ההיבחנות ויביאו לידי צמצומם. בסופו של דבר, לא רק שהעומס על התלמידים ועל צוותי ההוראה בבתי הספר העל-יסודיים לא קטן אלא הוא אף גדל.

36 ראו בדוח זה בפרק "הערכת טיב הטמעת רפורמת הלמידה המשמעותית".

לא נקבע מנגנון לפיקוח ובקרה על ההערכה החלופית: בתכנון תכנית ההיבחנות החדשה לא נקבעו מנגנון לפיקוח ובקרה על ההערכה החלופית וכן כלים לבדיקת איכותה וסטנדרטים לרמתה. בפועל, ההערכות הבית-ספריות אינן אחידות ואין מתבצעת בקרה על איכותן. יצוין כי בדיון אצל המנכ"לית לשעבר בינואר 2017 הוחלט שמשנת הלימודים התשע"ח (ספטמבר 2017 - אוגוסט 2018) תתבצע בקרה מדגמית על ההערכה הפנימית באמצעות מרכז ייעודי שיוקם ויפעל בשיתוף עם המפמ"רים.

אי-בדיקת בשלות בתי הספר ליישם את מרכיבי הלמידה המשמעותית: ככלל, המינהל הפדגוגי והמזכירות הפדגוגית טרם ניתחו את יישום מכלול המרכיבים של שיטת הלמידה ושל תכנית ההיבחנות החדשה ולא בדקו אם הוא אכן מתווה לבתי הספר העל-יסודיים מסגרת לקידום למידה משמעותית. עם זאת, החליטה המזכירות הפדגוגית לשלב בשנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017) את שאלת עומ"ר (ערך, מעורבות, רלוונטיות) בבחינות הבגרות החיצוניות.

המשרד לא הקצה משאבים ליישום תכנית הלמידה ותכנית ההיבחנות החדשה: על כל בית ספר הוטל להיערך בכוחות עצמו ולתת מענים לתלמידיו, שיבטיחו את יישומה של התכנית בלי לפגוע בהישגיהם. יוצא אפוא שבתי הספר החזקים בעלי המסוגלות, הידע, הצוותים, התשתיות והאמצעים הכלכליים הנדרשים להטמעה עשויים להצליח במתן מענים כאלה ואילו בתי הספר האחרים לא יחזיקו בכלים הדרושים להטמעת התכנית. מצב זה עלול להעמיק ולהרחיב את הפערים הקיימים בין בתי הספר החזקים לבתי הספר החלשים ואף לפגוע בתלמידים ובהישגיהם.

המנכ"לית לשעבר מסרה בתשובתה כי השינוי הנדרש ברפורמת הלמידה המשמעותית דורש זמן ומטבע הדברים בתחילת הדרך גורמי השטח מקבלים אותו באופן שונה. למשל, השינוי שהחל במסגרת הרפורמה יצר הזדמנות אצל חלק מהתלמידים, מהמורים והמנהלים לממש את הבחירה, את היצירה ואת החוויה ולהגביר אצלם את התחושה שהם משפיעים על ההוראה והלמידה; אחרים הרגישו מאוימים וחשו "שהשטיח נשמת מתחת לרגליים", וזאת משום שנדרשו לבצע שינוי מעמיק ולא רק להתנהל בשגרה לקראת מבחנים וסיכומים. היו גם כאלה שהפגינו אדישות והמתינו לראות אם מדובר בשינוי של קבע או שמא במהלך זמני. היא הוסיפה כי במרכיבים שונים של תכנית ההיבחנות החדשה רואים שיפור לאורך זמן; למשל, נרשמת עלייה מתמדת בשיעור התלמידים העוברים הערכה פנימית.



הנהלת המשרד לא יצרה מנגנוני הטמעה ייחודיים לרפורמה, לא חיזקה את המנגנונים הקיימים המשמשים להטמעת שינויים כדי לאפשר להם להטמיע את הרפורמה ולא הסירה חסמים שהתגלו בהפעלתם

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת משרד החינוך כי אחת מנקודות התורפה המרכזיות של תכנית ההיבחנות החדשה בחטיבה העליונה נעוצה בהחלטתה להחיל אותה כבר משנת הלימודים התשע"ה, וזאת בלי שהכינה לכך את התלמידים לאורך כל הרצף הלימודי ובלי שהקנתה להם כלים שיאפשרו להם לעבור הערכה פנימית. על מטה המשרד ומחוזותיו לרכז נתונים מעודכנים וממצים על ההערכות הבית-ספריות בחטיבה העליונה ועל בסיסם לנתח את הקשיים והבעיות במתכונת תכנית ההיבחנות החדשה ויישומה, ובמידת הצורך לפתור אותם כדי לצמצם את השלכותיהם השליליות ולהפיק את מרב התועלת מתהליך זה.

קשיים בהטמעת הלמידה המשמעותית בבתי הספר

אחת התובנות המרכזיות הנוגעות לסיבות לכישלונן של רפורמות פדגוגיות בעולם היא שלא ניתנה במסגרתן תשומת לב מודעת ומכוונת לתכנון של תהליך ההטמעה וביצועו³⁷.

כאמור, על פי המדריך הממשלתי מרכיב מרכזי בהיערכות לביצוע רפורמה היא בחירת כלים מתאימים ויעילים ליישומה באמצעות איתור חלופות ובחינתן. ערב תחילת יישום רפורמת הלמידה המשמעותית הייתה הנהלת המשרד מודעת לאתגר העצום בהטמעת השינוי הפדגוגי שבבסיס הרפורמה. אולם היא לא יצרה מנגנוני הטמעה ייחודיים ולא חיזקה את המנגנונים הקיימים, במטה המשרד ומחוזותיו, וגם לא הסירה חסמים שהתגלו בהפעלתם במהלך יישום הרפורמה. להלן הפרטים:

מנגנוני הטמעה חסרים במטה המשרד ומחוזותיו

בעלי התפקידים במטה המשרד ובדרג המחוזי האחראים ליישום הרפורמה הם מדריך מרכז ארצי למקצוע הוראה³⁸ (להלן גם - המדריך הארצי), המפקח הכולל והמדריך הייעודי. שר החינוך לשעבר ציין ביולי 2013, כבר בשלבי הגיבוש הראשונים של רפורמת הלמידה המשמעותית, כי יש להשתמש במפקחים הכוללים ובמדריכים כסוכני שינוי, בתנאי שתפקידם יוגדר מחדש באופן שניתן יהיה להפוך אותם למובילי שינוי מרכזיים. ערב יציאת הרפורמה לדרך ציינו

37 ענת זוהר, **צינונים זה לא הכל - לקראת שיקומו של השיח הפדגוגי**, ספרית הפועלים, 2013/התשע"ג, עמ' 204.

38 על המדריך הארצי להיות בין השאר מעורב בהכנת תכניות לקידום עובדי הוראה על פי דרישות התחום, הכנת מסמכי עבודה הנוגעים למדיניות המטה וייזום ניסויים ופרויקטים ייחודיים הנגזרים ממנה וכן בריכוז קשרי הגומלין בין מטה המשרד והמחוזות ובין בתי הספר. חוזר מנכ"ל 4-8.3, "עובדי הוראה בתפקיד הדרכה", אוקטובר 2003.

גורמי מטה נוספים שיש צורך לשנות את מהות תפקיד המפמ"רים ומדריכיהם משום שהם עובדים ישירות מול המורים ורואים את עצמם כמפקחים.

אמצעי הטמעה חסרים בידי המפמ"רים: כלי הטמעה מרכזי המצוי בידי המפמ"רים במזכירות הפדגוגית הוא המדריך הארצי. הוא עובד על פי הנחיית המפמ"ר לשם הפצת התורה החינוכית-הדידקטית שבתחום מקצוע הדעת. אוכלוסיית היעד של המדריך הארצי היא מדריכים, מנהלים, מפקחים כוללים ורכזי מקצוע בבתי הספר. מימון ההדרכה מתבסס על הקצאת ימי הדרכה שבאמצעותה המשרד מעסיק את המדריכים. הגורם האחראי להקצאת ימי ההדרכה למפמ"רים הוא המזכירות הפדגוגית.

בשנה הראשונה להטמעת רפורמת הלמידה המשמעותית תיגבר המשרד את המפמ"רים במשאבי הדרכה לשם הטמעתה של הרפורמה. בשנים שלאחר מכן הוא צמצם אותם בהדרגה עד שחזרו לרמתם המקורית ערב תחילת יישום הרפורמה; זאת אף שעל פי תכניות העבודה של יחידות המטה רק בשנת הלימודים התשע"ו החלה ההיערכות להטמעת הלמידה המשמעותית, ומן הסתם היא טרם הסתיימה.

המשרד מסר בתשובתו כי במהלך גיבוש עקרונות הרפורמה (במחצית השנייה של 2013) הוא קבע מפתח להקצאת ימי הדרכה למפמ"רים ובמסגרת קביעה זו עלה צורך בעיבוי ההדרכה במקצועות ההוראה בחטיבה העליונה. המנכ"לית לשעבר ציינה בתשובתה כי המזכירות הפדגוגית תוגברה בשנת הלימודים התשע"ה בימי הדרכה שיועדו להטמעת הרפורמה, אך בשנת הלימודים התשע"ז נדרש המשרד לקצץ בימי ההדרכה בכל המשרד, וכך נעשה גם בנוגע לימי ההדרכה למפמ"רים.

משקבע מטה המשרד שהמדריכים הכפופים למפמ"רים ישמשו כלי ההטמעה המרכזי של רפורמת הלמידה המשמעותית, היה עליו ערב החלטה לגבש תכנית רב-שנתית שבה ייקבעו כמות משאבי ההדרכה הנחוצים למפמ"רים לנושא ואופן חלוקתם בהתבסס על תחזית דרישות ההדרכה לכל בתי הספר בשלבי ההטמעה השונים. אולם המשרד לא גיבש תכנית כזאת ולא קבע קווים מנחים אחרים להקצאה וחלוקה של משאבי ההדרכה. יתרה מזו, מטה המשרד לא הסביר למפמ"רים מדוע משנת הלימודים התשע"ז הוא צמצם את היקף ההדרכה המיועדת להטמעת הרפורמה, ואף לא נמצאו מסמכים המלמדים מה היו הסיבות להחלטה זו. צמצום ימי ההדרכה לא התבסס על תשתית עובדתית בדבר היקף הטמעת הלמידה המשמעותית ואיכותה במקצועות הדעת השונים, ונעשה ללא בירור מעמיק בנוגע לצורכי ההדרכה הנדרשים בפועל בתחומי הדעת השונים.

תפקיד המפקחים הכוללים בהטמעת הרפורמה: מתחילת ההחלה של הרפורמה ראו מטה המשרד ומחוזותיו במפקחים הכוללים גורם מוביל של תפיסת הלמידה המשמעותית במחוז, וזאת לנוכח מעמדם, כישוריהם, מיומנותם ושגרת עבודתם השוטפת מול בתי הספר. בהמשך, לאחר שועדת ההיגוי סימנה



הנהלות המחוזות
 שנבדקו - תל אביב
 ודרום - פעלו באופן
 לא ממוקד ולא שיטתי
 ליישום מרכיבי
 הרפורמה, וסקרי
 המיצ"ב הצביעו על
 הטמעתם החסרה
 בבתי הספר
 שבאחריותם

את המפקח הכולל כאחד מסוכני השינוי המרכזיים של הרפורמה, במחצית השנייה של 2016, פיתח המינהל הפדגוגי מתווה להכשרת המפקחים בכל הנוגע לדרכי יישום התכנים ולמילוי התפקידים שהוטלו עליהם בהובלת הלמידה המשמעותית.

היעדר הנחיות למפקחים: נמצא כי עד מועד סיום הביקורת פעלו הנהלות המחוזות שנבדקו - מחוזות תל אביב ודרום - באופן לא ממוקד ולא שיטתי. הם לא ייצרו כלים המנחים את המפקחים הכוללים שפעלו במחוז כיצד יש ליישם את מרכיבי הרפורמה ולא דרשו מהם משוב בנוגע ליישומה. בבדיקת תכניות העבודה לשנת הלימודים התשע"ו של המפקחים הכוללים במחוזות שנבדקו נמצא כי חלק גדול מהם לא מיקמו את הלמידה המשמעותית בראש סדר העדיפויות ולא נערכו להטמעתה בבתי הספר שבפיקוחם. מנגד, לא נדרשו המפקחים הכוללים לדווח להנהלת המחוז ולאגפי הגיל במינהל הפדגוגי שבמטה המשרד על הקשיים בהטמעת הלמידה המשמעותית בבתי הספר שבפיקוחם.

בנסיבות אלה, קידום הלמידה המשמעותית בבתי הספר שבאחריות המחוזות היה תלוי במידה רבה במידת המוטיבציה האישית של כל מפקח ומפקח וברמת החשיבות שהוא רואה בלמידה משמעותית לעומת משימות אחרות שהוא מקדם. אכן, מתוך המפקחים במחוזות שנבדקו היו מפקחים שיזמו דרכי עבודה חדשות להטמעת מרכיבי הרפורמה בבתי הספר שבפיקוחם ויישמו אותן בפעולות משולבות עם הרשות המקומית ועם בעלי תפקידים שונים בבתי הספר.

מגבלות המפקח הכולל כסוכן שינוי מרכזי: נמצא כי בגיבוש תפקיד המפקח הכולל כסוכן שינוי מרכזי להובלת הלמידה המשמעותית במחוז לא נתנו ועדת ההיגוי והמינהל הפדגוגי את הדעת לקושי שחזר ועלה בהטלת התפקיד על המפקח. ממצאי דוח ההערכה של אגף תכנון ואסטרטגיה מינואר 2016³⁹ הצביעו בין היתר על העומס המוטל על המפקחים המונע מהם להוביל תהליכי עומק, על תפיסה לא ברורה של תפקיד המפקח בהטמעת הרפורמה, לצד כישורים חסרים והיעדר מחויבות של המפקחים לקידומה. גם במחקר ההערכה של טיב הטמעת הרפורמה והתקדמותה שערכה ראמ"ה ופורסם במרץ 2016 (להלן - דוח ראמ"ה לשנות הלימודים התשע"ד-התשע"ה) צוין כי השימוש במפקחים כערוץ הטמעה טומן בחובו אתגר גדול משום שכל מפקח אחראי למספר רב של בתי ספר והוא אינו יכול להקדיש פרק זמן הולם לכולם. בדומה, הציף משרד מבקר המדינה קשיים אלה בפני משרד החינוך כבר בשנת 2016⁴⁰.

39 הממצאים התבססו על דיווחיהם של המינהלים המרכזיים במטה המשרד ומחוזותיו, של מנהלי בתי ספר ושל מורים.

40 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "הפיקוח הכולל על בתי הספר", עמ' 619-651.

הצבת המפקח הכולל כסוכן שינוי מרכזי בהובלת השינוי העמוק הנדרש להשגת יעדי הלמידה המשמעותית, כאשר קיים קושי מהותי לרתום אותם למשימה זו, ולו בשל עומס המשימות המוטל עליהם, מטילה ספק במידת ההיתכנות להצלחת המשימה.

הבעייתיות המיוחדת של ריכוז תהליכי ההטמעה בחינוך היסודי בידי המפקחים הכוללים: על פי תכנית העבודה שלו הפקיד האגף לחינוך יסודי את עיקר נטל ההטמעה של הלמידה המשמעותית בבתי הספר היסודיים בידי המפקחים הכוללים של שכבת גיל זו הפועלים בכל מחוז. בשנתיים הראשונות לרפורמה הסתפק האגף לחינוך יסודי בהפצת מסמכים למפקחים הכוללים, המתארים את מאפייני הלמידה המשמעותית ועקרונותיה; אולם בכל המסמכים לא ניתן פירוט של כלים מעשיים ליישום הרפורמה, כל שכן הנחיות ברורות ומשימות, שעל המפקחים לוודא שבתי הספר שבפיקוחם פועלים על פיהם. גם במהלך שנת הלימודים התשע"ז לא השתנתה המתכונת להטמעה והיא התבססה על הפצת מסמכים כגון "למידה משמעותית תכל"ס"⁴¹.

האגף לחינוך יסודי הפיץ את המסמכים הרלוונטיים אך לא בחן את טיב השימוש שעשו בהם המפקחים ואת תרומתם להטמעה. גם משהחלו מפגשי האגף עם המפקחים הכוללים הוא לא ביצע משום דבר לבחון את מועילות המפגשים ואם יש צורך לפתח כלים נוספים אחרים כדי לשפר לעומק את שיטות העבודה של המורים ולהטמיע את הלמידה המשמעותית. עולה מכך כי בפועל התמקד האגף לחינוך יסודי בכתיבת מסמכים והפצתם אך לא סיפק למפקחים הכוללים שלו כלי עבודה מעשיים ליישומם.

ההדרכה המחוזית ככלי להטמעת הרפורמה: תפקיד המדריכים המחוזיים הוא לקדם את האיכות המקצועית של הצוות החינוכי של בית הספר וללוות אותו בעבודתו הפדגוגית; תהליך זה מתבצע בבתי הספר. המדריך המחוזי הוא עובד הוראה מנוסה הבולט בכישוריו המקבל הכשרה לתפקיד הדרכה, וההדרכה בבית הספר תהיה חלק משעות עבודתו השבועיות. המדריך כפוף מהבחינה המקצועית ליחידות המטה ומהבחינה המינהלית לבעלי תפקידים במחוז. הקצאת ימי הדרכה למחוזות המיועדת למקצועות ההוראה ולתחומים החינוכיים תיעשה על פי מפתח שייקבע מראש ויעודכן מדי פעם בפעם.

היקף ההדרכה המחוזית והסדרתה: מטה המשרד ראה במדריכים גנריים⁴² אמצעי מרכזי נוסף להטמעת מרכיבי רפורמת הלמידה המשמעותית. לשם כך, הוא הקצה ימי הדרכה לשני מדריכים ייעודיים בכל מחוז שיועדו ללמידה משמעותית - האחד לבתי הספר היסודיים והאחר לבתי הספר העל-יסודיים. יצוין כי נכון לנובמבר 2011 היו במחוז דרום 479 מוסדות חינוך ובמחוז תל אביב

41 אגף א' לחינוך יסודי - המינהל הפדגוגי, **למידה משמעותית תכל"ס - מפת דרכים למפקח כמוביל שינוי פדגוגי**, התשע"ז.

42 הלבדיל ממדריך מחוזי דיסציפלארי שיש לתחומי דעת מסוימים.

היו 388 מוסדות. משנת הלימודים התשע"ה עד שנת הלימודים התשע"ז הקצה מטה המשרד לכל אחד מהמחוזות ארבעה ימי הדרכה שבועיים לבתי הספר היסודיים וארבעה לבתי הספר העל-יסודיים⁴³. לא זו אף זו, משנת הלימודים התשע"ח הופחת מספר שעות ההדרכה השבועיות לכל שכבת גיל לשלושה ימי הדרכה ואף פחות⁴⁴.

בדומה להחלטה על מכסת משאבי ההדרכה למפמ"רים קבע מטה המשרד גם את מכסת ההקצאה של משאבי ההדרכה למחוזות ללא עבודת מטה מסודרת וללא התבססות על תמונת מצב עדכנית בנוגע לצורכי ההדרכה של בתי הספר לצורך הטמעת הרפורמה. קל וחומר, מטה המשרד לא קבע מפתח להקצאת משאבי ההדרכה וממילא לא נקבע הצורך בצמצום היקף ההדרכה. זאת ועוד, מטה המשרד לא הגדיר לא את תפקידי המדריך המחוזי בכל הנוגע להטמעת למידה משמעותית בבתי הספר, לא את תנאי הסף, הכישורים והניסיון הנדרשים מהמדריכים ולא את מתכונת ההדרכה שיש להקנות להם לשם הכשרתם לתפקיד. מיעוט משאבי ההדרכה שהקצה המשרד להטמעת הרפורמה פגע מלכתחילה ביכולתו של המשרד לשנות מהיסוד את תהליכי ההוראה והלמידה בבתי הספר בקנה מידה גדול כנדרש במטרות הרפורמה.

יצוין כי דוח ההערכה של אגף תכנון ואסטרטגיה משנת 2016 הצביע גם על כך שהמחסור בהדרכה ובליוי מקצועי לבתי הספר הוא אחד מהחסמים המרכזיים ביישום הרפורמה. כמו כן, הצביע הדוח על תחלופה תדירה של המדריכים המקשה את ההמשכיות ועל הקושי בגיוס מדריכים מתאימים. על הקושי בדבר תחלופה תדירה של מדריכים להטמעת הרפורמה דנה גם ועדת ההיגוי של הרפורמה ובדיון נטען כי "קיים סימן שאלה המתייחס [ל]מדריכים כערוץ יחיד להטמעה". גם דוח ראמ"ה לשנות הלימודים התשע"ד-התשע"ה עמד על חסרונות מערך ההדרכה ככלי הטמעה מרכזי שנועד לתרגם לבתי הספר את עקרונות הלמידה המשמעותית ולהביא לידי שינוי בתהליכים הפדגוגיים בכיתה.

נמצא שבשני המחוזות שנבדקו – מחוזות תל אביב ודרום - הצלחת ההדרכה הייתה תלויה במידה רבה ביכולתן של המדריכות לפתח, כל אחת על פי ניסיונה, יוזמתה, כישוריה, מידת הגמישות וסביבת העבודה שנותן לה המחוז, מודל עבודה מול בעלי התפקידים האחרים במחוז (המפקחים והמדריכים הדיסציפלינריים) ומול בתי הספר. יצוין שמחוז תל אביב גייס מדריכות ללמידה משמעותית רק לקראת שנת הלימודים התשע"ז, דהיינו בשנה השלישית ליישום הרפורמה.

43 למחוז החרדי והמחוז ההתיישבותי לא הוקצו ימי הדרכה בשנת הלימודים התשע"ד.

44 למחוזות חיפה ודרום הוקצו רק שני ימי הדרכה לבתי הספר היסודיים; למינהל חינוך ירושלים (מנח"י), למחוז תל אביב, למחוז ההתיישבותי ולמחוז החרדי הוקצו רק שני ימי הדרכה לבתי הספר העל-יסודיים.

על אף קשיים אלה לא הסדירו אגפי הגיל במינהל הפדגוגי בהנחיות את עבודת המדריכים המחזיים ללמידה משמעותית. הם לא קבעו את הדרכים להובלת התהליך בבתי הספר, לא יצרו עבור המדריכים המחזיים מגוון שיטות ומודלים לעבודה, לא הגדירו את מעגלי עבודתם ואת השותפים לה, לא קבעו את היקף המשאבים העומדים לרשותם וטיבם, לא הגדירו את התוצאות המצופות מהם ולא העמידו לרשותם כלים ומחוננים שיוכלו לסייע בידם להגיע לכמה שיותר בתי ספר. זאת ועוד, מודל ההדרכה הגנרי שהמשרד מפעיל אינו מספק למורים את הידע ואת הכלים הנדרשים להם לתרגום והתאמה של עקרונות הלמידה המשמעותית להוראת תחום הדעת שהם מלמדים בכיתה.

המשרד ציין בתשובתו כי לקראת שנת הלימודים התשע"ח אכן היה קיצוץ של כ-25% בימי ההדרכה, וזאת הן בשל יעד הקיצוץ שכל המערכת נדרשה לו הן בשל השלב של הטמעת הרפורמה שאיפשר קיצוץ זה. בתשובתו מדצמבר 2017 מסר מחוז תל אביב למשרד מבקר המדינה כי הדוח הזה מצביע על כך שהיה קושי ברמה הארצית בנושא ההדרכה בתחום הלמידה המשמעותית. הוא ציין שקושי זה בא לידי ביטוי גם במחוז תל אביב שסבל ממחסור במשאבי הדרכה ומתחלופה גבוהה של מדריכות. לקראת שנת הלימודים התשע"ח התייצבה ההדרכה בתחום והושם דגש בתהליכי הפיתוח המקצועי על נושא ההדרכה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת המשרד, למינהל הפדגוגי ולמזכירות הפדגוגית כי מורכבות הטמעת הלמידה המשמעותית על כל היבטיה מחייבת קיום מניפת הדרכה אפקטיבית הנותנת מענה לצוותים החינוכיים של בתי הספר בכל שכבות הגיל, בכל תחומי הדעת ובכל המגזרים. על יחידות אלה להנחיל למדריכים המחזיים את הכלים לגשר על הפער שבין הידע הגנרי והידע הפדגוגי הכללי שאינו מוגדר לתחום דעת מסוים, שאותם רכשו במסגרת הכשרתם לשמש מדריכים בלמידה משמעותית, ובין הצרכים הדיסציפלינריים והפדגוגיה הפרטנית של המורים בתחומי הדעת, העוסקים בתחום הלמידה המשמעותית.

לנוכח הפער הקיים בין ההיקף המצומצם של ההדרכה המחזית ומהותה הגנרית ובין הקושי של המורים לסגל וליישם תהליכי הוראה חדשים התואמים את עקרונות הלמידה המשמעותית, על מטה המשרד לבצע חשיבה מחודשת כיצד להפוך את מערך ההדרכה המחזית לכלי מרכזי בקידום השינויים הפדגוגיים בבתי הספר.

ליקויים בהפעלת מנגנוני ההטמעה בידי מחוזות תל אביב ודרום

כדי להמחיש את הליקויים שנמצאו בתהליך הטמעת מרכיבי הרפורמה בבתי הספר ניתח משרד מבקר המדינה את מדדי הלמידה המשמעותית שעלו בסקר

מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית⁴⁵ (המיצ"ב) של ראמ"ה לשנת הלימודים התשע"ו⁴⁶ לכיתות ה'ו' (להלן - סקר מיצ"ב התשע"ו) - ששת מדדי הלמידה המשמעותית שראמ"ה כללה במיצ"ב הם: (א) תחושת המסוגלות, הסקרנות והעניין בקרב התלמידים בלמידה; (ב) תפיסת התלמידים את מאמצי בית הספר לעידוד מוטיבציה וסקרנות בקרב התלמידים; (ג) תפיסת התלמידים את ההוראה כמעניינת וברורה; (ד) שימוש בשיטות הוראה, למידה והערכה איכותיות; (ה) קיום אסטרטגיות ללמידה עצמית בקרב התלמידים; (ו) קיום תהליכי הערכה ומשוב מקדמי למידה מהמורים לתלמידים (להלן - מדדי הלמידה המשמעותית).

בכל אחד משני המחוזות שנבדקו - מחוזות תל אביב ודרום, זוהו בתי הספר שלפחות באחד ממדדי הלמידה המשמעותית הציון הבית-ספרי נמוך מציון המדד בכל בתי הספר בארץ. שיעור הטמעה נמוך הוא אינדיקציה לבעיה בהטמעת מרכיבים מסוימים של הלמידה המשמעותית בבית הספר הספציפי. להלן הפרטים:

מחוז תל אביב: בסקר מיצ"ב התשע"ו נבחנו 86 בתי ספר יסודיים מעשר רשויות מקומיות במחוז⁴⁷. נמצא כי בכ-63% (54 מתוך 86) מבתי הספר היה שיעור ההטמעה נמוך. בהקשר זה עלה שהעיר תל אביב-יפו בולטת בשיעור הטמעה נמוך של למידה משמעותית - כ-73% (19 מתוך 26) מבתי הספר היסודיים (כיתות א'-ו') שנבחנו בסקר מיצ"ב התשע"ו. מכאן, ההטמעה של הלמידה המשמעותית בבתי ספר אלה לקתה בחסר.

היערכות מחוז תל אביב ליישום רפורמת הלמידה המשמעותית: כשנתיים לאחר תחילת יישום הרפורמה הציב המחוז במסגרת תכנית העבודה שלו לשנת הלימודים התשע"ו את קידום הלמידה המשמעותית כמטרה ראשונה וקבע יעדים ודרכי פעולה ליישומה. אולם בשנת הלימודים התשע"ז הוא לא בחן את ביצועה ולא החזיק בתמונת מצב בנוגע לשאלה אם בתי הספר קידמו יעדים אלה ומה הייתה תרומתם של כל אחד מבעלי התפקידים במחוז לביצוע התכנית. המחוז ממילא גם לא ניתח את הסיבות להצלחת ההטמעה של הרפורמה בבתי הספר או לאי-הצלחתה. בכך הפכה התכנית של המחוז לאמירה הצהרתית בלבד של הגדרת יעדים בלי לבדוק את יישומם. תוצאות מדדי ראמ"ה שבדקו את טיב ההטמעה בשנת הלימודים התשע"ו משקפים את חוסר התכליתיות של תכנית העבודה שהכין המחוז והפעיל אותה בשנים הראשונות ליישום הרפורמה.

45 מיצ"ב הוא מערכת מדדים בית-ספריים שמטרתה לספק מידע למנהלים, למחוזות ולמטה המשרד על תפקוד בתי הספר במגוון של נושאים.

46 הסקר פורסם באוגוסט 2017 והוא הסקר האחרון נכון למועד סיום הביקורת.

47 12 בתי ספר נמצאו נמוכים בכל ששת המדדים, שלושה בארבעה מדדים, בית ספר אחד בשלושה מדדים, בית ספר אחד בשני מדדים ובית ספר אחד במדד אחד.

יעדי הלמידה המשמעותית במתכונת החדשה של תכנית העבודה המחוזית לשנת הלימודים התשע"ז: בשנת הלימודים הזאת קבע אגף תכנון ואסטרטגיה של המשרד מתכונת מעודכנת לתכנית עבודה מחוזית. התכנית המחוזית צריכה להתבסס על יעדים שהם בגדר יעדי חובה מערכתיים שאליהם מכוונים המטה והמחוזות ועל מדדי בחירה מחוזיים שהמחוז קבע כמתאימים ביותר לצרכיו ולאוכלוסייתו, ובה בעת יעדים אלה צריכים להיות בהלימה למטרות וליעדים של התכנית האסטרטגית של המשרד (להלן - תכנית המדדים). מחוז תל אביב קבע בתכנית העבודה המחוזית לשנת הלימודים התשע"ז עשרה יעדים שהם יעדי חובה ושישה יעדי בחירה לכל בתי הספר במחוז. מתוך יעדי החובה רק שניים נוגעים ישירות למדדי למידה משמעותית ומתוך יעדי הבחירה רק יעד אחד - עלייה בשיעור התלמידים המדווחים על מסוגלות, סקרנות ועניין בלמידה.

עולה מכך כי ההלימה בין מרכיבי הלמידה המשמעותית שקבע מטה המשרד, ובהם ששת מדדי הלמידה המשמעותית שאותם הוא בוחן בסקר מיצ"ב, ובין המתכונת המעודכנת של תכניות העבודה של המחוז, דלה ביותר ולרוב מרכיבי הלמידה המשמעותית אין כל ביטוי בהן.

תכנית העבודה של המפקחים: כדי להפוך את תכנית העבודה לאפקטיבית נדרש המחוז גם לעדכן בהתאם את תכנית העבודה למפקחים הכוללים. אולם בביקורת עלה שתכנית העבודה לשנת הלימודים התשע"ז של המפקחים הכוללים במחוז תל אביב, שנדרש היה שתיעשה לפי תכנית המדדים החדשה, לא שונתה בפועל והיא הייתה למעשה אותה התכנית שגובשה לשנת הלימודים התשע"ו. בתכנית לא הוכנסו שינויים בדבר הצורך להשיג את יעדי החובה המערכתיים והיעדים המחוזיים החדשים ולהתאים את תכניות העבודה של המפקחים הכוללים למתכונת תכנית העבודה החדשה של המחוז, וכן לנוכח הנחיות המטה לשינוי דרכי העבודה של גורמי המחוז להשגת תוצאות והטמעה אפקטיבית של מרכיבי הרפורמה בבתי הספר.

מחוז תל אביב מסר בתשובתו כי לדעתו יש צורך להעמיק ולהרחיב את הטמעת ששת מדדי הלמידה המשמעותית במחוז. עוד ציין המחוז שבעיר תל אביב-יפו, שעליה מצביע משרד מבקר המדינה כרשות שיש לקדם בה את התהליכים, מושם דגש בשנתיים האחרונות על פיתוח מרחבי למידה חדשניים כחלק מהטמעת הלמידה המשמעותית. המחוז הוסיף שבעבודת המחוז גם מושם דגש על רשויות ועל בתי ספר שמופו ובהם יש לקדם את הטמעת מרכיבי הלמידה המשמעותית ולדייק ביישומה.

מחוז דרום: בסקר מיצ"ב התשע"ו נבחנו 103 בתי ספר יסודיים מ-20 רשויות מקומיות במחוז דרום. נמצא כי בכ-60% (62 מתוך 103) מבתי הספר שיעור ההטמעה נמוך משיעור ההטמעה הארצי. בתי ספר ביותר ממחצית (13 מתוך 20) מהרשויות המקומיות במחוז דרום בולטים בשיעור הטמעה נמוך של למידה משמעותית.

היערכות מחוז דרום ליישום רפורמת הלמידה המשמעותית: גם
 במחוז דרום נמצאה הלימה דלה בין מרכיבי הלמידה המשמעותית שקבע
 מטה המשרד ובין המתכונת המעודכנת של תכניות העבודה של המחוז,
 ולרובם אין כל ביטוי בתכנית העבודה המחוזית לשנת הלימודים התשע"ו;
 התכנית כללה רק שניים מתוך ששת היעדים הרלוונטיים ללמידה
 משמעותית.

במסמך מספטמבר 2016 פירט המחוז, בנוגע לכל אחד מיעדי תכנית
 העבודה המחוזית, את הפעולות שעל בתי הספר שבתחומי המחוז לבצע
 לצורך השגת יעדי התכנית. אולם עד מועד סיום הביקורת לא ליווה המחוז
 את הנחיותיו שבתכנית העבודה בסטטוס ביצוע. אי לכך, המחוז לא יכול
 לדעת אם הפעולות שהוא קבע בתכנית העבודה אכן בוצעו ואכן הובילו
 לשינוי המיוחל. לקראת גיבוש תכנית העבודה המחוזית לשנת הלימודים
 התשע"ח אסף המחוז נתונים על מדדים שהוא קבע בתכנית העבודה
 לשנת הלימודים התשע"ז. אולם בנוגע למדדי הלמידה המשמעותית הוא
 התבסס רק על המדד הארצי של הלמידה המשמעותית שעלה מסקר
 המיצ"ב התשע"ו של ראמ"ה, ולא גיבש מדד מחוזי מאותו הסקר. דרך
 פעולה חסרה זו אינה מאפשרת לגבש משנת הלימודים התשע"ח ואילך
 תכנית עבודה מחוזית מדויקת ולנטר את שיעורי השיפור במדדי הלמידה
 המשמעותית של בתי הספר שבאחריות המחוז.



כדי להפוך את תכנית העבודה, במתכונתה החדשה, לכלי הטמעה כלל-
 מחוזי אפקטיבי על המחוזות להשתמש במסגרת זו להתוויה וליישום של
 דרכי פעולה בבתי הספר התואמות את מרכיבי הלמידה המשמעותית,
 לעקוב באופן שיטתי אחר יישומן ולבחון את התועלת הטמונה במנגנון זה.
 בעשותם כך, על המחוז לסייע לבתי הספר לנתח את הסיבות לממצאי
 מחקרי ראמ"ה בכל הנוגע ללמידה המשמעותית לצורך גיבוש והובלה של
 תהליכי שיפור אופרטיביים. על המחוז לנצל את יכולתו לתמוך בתהליכי
 שינוי מקומיים ולהופכם למודל כלל-מחוזי.

הערכת טיב הטמעתה של רפורמת הלמידה המשמעותית

הכלי המרכזי של משרד החינוך לבחינת טיב הטמעתם של מרכיבי הרפורמה
 והתקדמות מערכת החינוך לקראת למידה משמעותית והוראה משמעותית הוא
 מחקרים של ראמ"ה. אחד הכלים שראמ"ה משתמשת בו הוא מחקר מלווה
 שמטרתו להעריך את ביצוע הרפורמה מראשיתה, דהיינו משנת הלימודים
 התשע"ד. המרכיב הכמותי של המחקר התבסס על שאלונים שהועברו
 לתלמידים, למורים ולמנהלי בתי ספר. במסגרת המחקר פיתחה ראמ"ה מודל

להערכת הרפורמה שממצאיו נועדו לשמש בסיס להשוואה מול ממצאים שיתקבלו מניטור בעתיד של יישום הרפורמה ובכך להעריך את מידת הצלחתה. נוסף לכך, המחקר נועד להצביע על נקודות החולשה והחוזק של מתכונת הרפורמה, על האתגרים הצפויים בתהליך ועל נקודות החוזק והחולשה הפוטנציאליות כפי שהן נתפסות בידי המנהלים, המורים והתלמידים ביישום המודל הלכה למעשה. המחקר פורסם באפריל 2015 (להלן - דוח ראמ"ה התשע"ד). משנת הלימודים התשע"ה החלה ראמ"ה לשלב שאלות בנושא זה גם בסקרי המיצ"ב ובכך נתנה תמונת מצב גם ברמה המחוזית וברמה הבית-ספרית.

בינואר 2016 קיימה המנכ"לית לשעבר דיון בממצאי דוח ראמ"ה התשע"ד והוא נסב על ממצאי הדוח הנוגעים לחטיבה העליונה. בסיום הדיון התקבלו כמה החלטות הנוגעות לאיתור מנגנוני הטמעה נוספים וללימוד מודלים חדשים להערכה המופעלים בבתי ספר "חלוצים בהערכה" (בתי ספר שגיבשו מודלים חדשים להערכה פנימית ומיישמים אותם) וכן לקידום תהליכים באמצעות העצמת גורמים בצוות החינוכי כרכזי מקצוע או "מורים מובילים" (ראו להלן בתת-הפרק "יוזמות האגף לפיתוח מקצועי ליישום ההוראה המשמעותית") כדי לאפשר להם להוביל את השינוי בבית הספר.

בהמשך ועד סיום מועד הביקורת פרסמה ראמ"ה עוד שני דוחות הערכה ייעודית של הרפורמה - דוח תפיסות של תלמידים, מורים ומנהלים בשנים התשע"ד-התשע"ה שפורסם במרץ 2016 וכן בסקר ראמ"ה דיווח תלמידים בשנים התשע"ד-התשע"ו. ממצאי שני המחקרים הצביעו על כך שרוב בתי הספר התקשו בהטמעת הרפורמה בחלק ניכר ממרכיביה המרכזיים וכי לא חל שיפור בטיב ההטמעה במהלך שלוש השנים מאז החיל המשרד את הרפורמה בבתי הספר. ככל שעולים בשלבי הגיל (מבתי הספר היסודיים לחטיבת הביניים ובהמשך לחטיבה העליונה) רוב התלמידים מדווחים שחלק הארי של מרכיבי הלמידה המשמעותית אינם מתקיימים.

המחקר האחרון שפורסם בינואר 2017, המתבסס על איסוף נתונים מתלמידים בשנת הלימודים התשע"ו ועל ניתוח השוואתי תלת-שנתי בשנות הלימודים התשע"ד-התשע"ו, רק 43% מתלמידי בתי הספר העל-יסודיים סברו שהלימודים רלוונטיים עבורם ובית הספר מעודד אותם לממש את יכולותיהם הייחודיות ומלמד אותם להתמודד עם מצבים חברתיים שונים⁴⁸; רק 31% מהם דיווחו על שימוש בפרקטיקות הוראה, למידה, והערכה מגוונות⁴⁹; ורק 40% מהם חשים כי דרכי ההוראה בבית הספר מותאמות דיין למאפיינים של הלמידה המשמעותית⁵⁰. אשר לסביבה מעצימה, רק 43% מהם מדווחים על קשר אישי טוב עם מוריהם⁵¹. נתונים אלה אינם משקפים מגמה של עלייה בהיבטים השונים של הרפורמה שנבדקו במחקר.

48 לעומת 67% מתלמידי בתי הספר היסודיים.

49 לעומת 46% מתלמידי בתי הספר היסודיים.

50 לעומת 69% מתלמידי בתי הספר היסודיים.

51 לעומת 58% מתלמידי בתי הספר היסודיים.



הנהלת המשרד לא
בחנה מחדש את
הנחות היסוד של
הרפורמה ושל
המדיניות ליישומה
נוכח החסמים
לקידומה ואי-השיפור
של הטמעתה
שעליהם הצביעו
ממצאי מחקרי
הערכת הרפורמה

כאמור, בינואר 2016, כשנה וחצי לאחר תחילת יישום הרפורמה, ביצע אגף תכנון ואסטרטגיה האחראי לגיבוש התכנית האסטרטגית של המשרד, הערכה של התכנית. דוח הערכה זה הצביע בין היתר על חסמים רבים בהיערכות לרפורמה בבתי הספר ובהטמעתה תוך שימת דגש על התפוקות שהושקעו. בין החסמים שהועלו בדוח: עומס לימודים רב שלא איפשר לתלמידים לפנות זמן ללמידה והיעדר זמן ייחודי לחקר והעמקה; היעדר ידע וכלים בקרב המורים שיסייעו בידם להטמיע את עקרונות הרפורמה והיעדר הכשרה מתאימה למורים ולמנהלים בנושא; קושי של המורים ליישם את עקרונות הלמידה המשמעותית בכיתה גדולה ומגוונת של תלמידים; מטה המשרד והמחוזות מרבים להפיק מסמכים שאינם מובנים למנהלים ולמורים; סדירויות עבודה (ארגוניות) ישנות להוראה ומורים בעלי קביעות החסרים את המוטיבציה לבצע שינוי פדגוגי; היעדר אחדות וסטנדרטים כאשר כל בית ספר פועל כראות עיניו; וחסרים בתשתית פיזית שאינם מאפשרים לבתי הספר ליצור סביבה מעצימה ללמידה משמעותית.

נמצא כי הנהלת המשרד וועדת ההיגוי לא בחנו, לנוכח ממצאי הדוחות האמורים, את הנחות היסוד של הרפורמה ושל המדיניות ליישומה. הן לא בחנו מחדש לא את טיב מנגנוני היישום ולא את קצב השינוי ומיקודו, שלביו וחלוקת האחריות לביצועו. הן גם לא קבעו דרכי מעקב אחר ביצוע ההחלטות שעלו בדיון אצל המנכ"לית לשעבר שנסב כאמור על ממצאי דוח ראמ"ה התשע"ד.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי ביקש לקדם תהליכי הטמעה טובים יותר שעיקרם לאפשר לכוחות איכותיים בשטח להוביל תהליכים מקומיים של למידה משמעותית המותאמים לזירה שהם פועלים בה. עוד מסר שהוא הוסיף תבחינים חדשים הנוגעים גם ללמידה משמעותית במסגרת "התמונה החינוכית" - תמונת מדדים חדשה לבתי ספר שנעשתה תוך תהליך משתף, שהוחלט לבסס אותה על כמה מדדים ובהם מדדים מסכמים של למידה משמעותית כפי שראמ"ה מודדת אותם. באופן הזה, עבור כל בית ספר מפורסם לא רק הממוצע לזכאות לבגרות אלא גם מידת העניין שהתלמידים מגלים בלמידה שלהם.

על הנהלת המשרד ויחידות המטה המרכזיות שלו היה לבסס את תהליכי קבלת ההחלטות שלהן בנוגע לרפורמה גם על סמך ממצאי ההערכה הייעודית של ראמ"ה המאוחרים יותר שבחנו את האפקטיביות של תוצאות הרפורמה וקצב התקדמותה לאורך שלוש שנים. כמו כן, היה עליהן לקבל החלטות הנוגעות לממצאי דוח ההערכה של האגף לתכנון ואסטרטגיה, שעסק בקצב השינוי ובתפוקות שהושקעו ברפורמה. על המשרד לנתח את הצעדים שעליו לנקוט בהמשך ולגבש בהתאם פתרונות להסרת החסמים שעלו בדוחות האמורים, להציע דרכים לשיפור הטמעת מרכיבי הרפורמה, ובכלל זה לחדד את יעדי התכנית האסטרטגית ולדייק ביישומן, כך שניתן יהיה למדוד את השגתם באמצעות מחקרי ראמ"ה. בעיקר היה עליהן לגבש פתרונות לחיזוק מנגנוני ההטמעה של הרפורמה אם באמצעות חיזוק המנגנונים הקיימים אם באמצעות יצירת מנגנונים חדשים ייחודיים; והכול כדי להפוך את הרפורמה לבת ביצוע באופן מערכתי בכל שכבות הגיל.

בנסיבות אלה, איכות השינוי הפדגוגי תלויה במידה רבה ביוזמה, ביצירתיות ובחשיבה ביקורתית של הצוותים החינוכיים בבתי הספר, לצד משאבים וכלים שהם הצליחו לגייס ולפתח בעצמם; יכולות ומאפיינים אלה אינם מנת חלקם של רוב בתי הספר במערכת החינוך על זרמיה ומגזריה השונים. אופיו של תהליך יישום פרטני של עקרונות למידה משמעותית גורם גם להרחבת הפערים בין בתי הספר שרובם בקרב האוכלוסיות החזקות ובין שאר בתי הספר; הדבר מצריך מתן מענה דחוף להסרת החסמים בהטמעת הרפורמה והתנעתה מחדש. הטמעת הרפורמה והתנעתה מחדש צריכות להיעשות בידי הנהלת המשרד, כדי שתהפוך לרפורמה מועדפת ולא תידחק אל מול מטרות ויעדים חדשים, הן בקרב הדרגים הפוליטיים המתחלפים הן בקרב דרגי השטח, וסיכויי הצלחתה ילכו ויפחתו.

שיפור הנגשת חומרי המטה: לקראת תחילת שנת הלימודים התשע"ח החל מטה המשרד, ביוזמת המנכ"ל הנוכחי, לפתח תיק תכניות לימודים מקוון המרכז בכל שכבת גיל חומרי למידה, יחידות הוראה וסרטוני הדרכה. התיק נועד לסייע לצוות החינוך בבית הספר לתכנן את התהליך הלימודי והחינוכי תוך כדי יצירת קשרים בין ידע, מיומנויות וערכים. במסגרת זו מעודד התיק האמור ליזום, ליצור ולגוון את אופני הלמידה תוך כדי שימוש בכלים עכשוויים ברוח הלמידה המשמעותית. נכון לנובמבר 2017 ריכז המשרד בתיק תכניות הלימודים חומרים לגיל הרך ולחינוך היסודי. בשיחת הסיכום עם צוות הביקורת ציין המנכ"ל הנוכחי כי בכונתו לפתח חומרים גם לבתי הספר העל-יסודיים ולחטיבות הביניים.

משרד מבקר המדינה מציין שיש לראות בחיוב את היוזמה הזאת של המשרד שיש בה כדי לשפר את הנגשת חומרי המטה הנוגעים ללמידה משמעותית לדרגים השונים במשרד. עם זאת, תהליך ריכוז חומרים קיימים הנוגעים ללמידה משמעותית במסגרת תיק מקוון אין די בו, והוא אינו נותן מענה למכלול החסרים בניהול רפורמת הלמידה המשמעותית, בהיערכות לה ובדרכי הטמעתה ההכרחיות לביצוע שינוי עמוק וארוך טווח בתהליכי הלמידה וההוראה במערכת החינוך. למשל, אין בו מענה לשינוי עמוק הנדרש במסלול ההכשרה והפיתוח המקצועי החל מהכשרת הסטודנטים להוראה וכלה בפיתוח יכולות ההוראה ללמידה מקצועית בקרב כלל המורים; לשילוב היבטים המקדמים ללמידה משמעותית בתכניות הלימודים; לשינויים בתכנית ההיבחנות החדשה שיהפוך אותה לכלי מקדם ומעריך ללמידה משמעותית; למגוון קשיים בהטמעת הרפורמה שהעלו המורים והמנהלים; ולחסמים ארגוניים ותקציביים המעכבים את קידומה ויישומה המיטבי של רפורמת הלמידה המשמעותית.

הכשרה ופיתוח מקצועי של מורים להוראה משמעותית

1. "הוראה משמעותית" המקדמת ללמידה משמעותית היא אחת משלוש⁵² אבני היסוד של רפורמת הלמידה המשמעותית. מחקרים בארץ ובעולם הצביעו על ההשפעה המכרעת של איכות ההוראה על הישגי התלמידים וטיב הלמידה בבית הספר ועל הצורך לעדכן אותה לנוכח שינויים באופיו של מקצוע ההוראה במאה העשרים ואחת.

עם יציאת הרפורמה לדרכה התייחס המדען הראשי לשעבר למאפייני השינוי בתפקיד המורה בשיטה החדשה. על המורה לכוון את התלמיד למקורות ידע מגוונים (לעומת השיטה המסורתית שבה המורה היה המקור למוקד הידע וניהולו) ולהצביע על כך שהידע צומח מבפנים, דהיינו מלמידה עצמאית של התלמיד השותף באופן פעיל בהבנייתו (לעומת הגדרת ידע אחידה).

הוראה היא יכולת שניתן לרכוש ולשפר במהלך ההכשרה והפיתוח המקצועי לאורך חייו המקצועיים של המורה. תהליך הפיתוח המקצועי של המורים והגננות מתחיל באוניברסיטאות המכשירות מורים לבתי הספר העל-יסודיים ובמכללות אקדמיות לחינוך המכשירות גננות ומורים (להלן - מוסדות ההכשרה או מכללות לחינוך⁵³). בסיום הלימודים זוכה הבוגר לתואר

52 לצד "למידה משמעותית" ו"סביבה מעצימה", לפי המודל הלוגי לשינוי המתוכנן של ראמ"ה "למידה משמעותית - תפיסות של תלמידים, מורים, ומנהלים בשנה"ל התשע"ד" (אפריל 2015).

53 23 מכללות אקדמיות לחינוך ושבעה בתי ספר לחינוך באוניברסיטאות.

אקדמי ומקבל תעודת הוראה⁵⁴. גם לאחר סיום הלימודים נמשך תהליך ההכשרה והפיתוח המקצועי של המורים ואת לאורך כל חייהם המקצועיים.

2. השינוי העמוק שרפורמת הלמידה המשמעותית נועדה לחולל בתפקיד המורה ובדרכי ההוראה, חייב את משרד החינוך להגדיר ולהבהיר תפיסות ומושגי יסוד הנוגעים להכשרה ולפיתוח מקצועי לעובדי הוראה, משלב ההכשרה להוראה במוסדות האקדמיים ולאורך חייהם המקצועיים במערכת החינוך, ובהם: האם יש עקרונות גנריים להוראה איכותית, איך מעריכים ומודדים אותה וכיצד מכשירים מורים להוראה איכותית, איך יוצרים שפה אחת משותפת למוסדות ההכשרה האקדמיים ולמערכת החינוך ואיך מחזקים את הקשר בין תיאוריה למעשה בהכשרת מורים ובפיתוח המקצועי שלהם⁵⁵.

היעדר תכנית מערכתית להוראה המקדמת למידה משמעותית

הגופים המרכזיים במינהל עובדי הוראה העוסקים בתחום ההכשרה והפיתוח המקצועי הם האגף להכשרת עובדי הוראה (להלן - אגף ההכשרה) האחראי לתכנון ולתקצוב של מוסדות ההכשרה האקדמיים ולבקרה על יישום מדיניות המשרד בנושא ההכשרה, ואגף א' לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה (להלן - האגף לפיתוח מקצועי) האחראי על הפיתוח המקצועי של המורים. האגף פועל באמצעות מפקחי הפיתוח המקצועי הנמצאים בכל אחד מהמחוזות וב-59 מרכזי פיתוח סגלי הוראה המקיימים השתלמויות והדרכות לעובדי הוראה באזורם (להלן - מרכזי פסג"ה)⁵⁶. כמו כן, בהכשרת מורים מעורבים גופים חיצוניים כמו מוסדות ההכשרה האקדמיים והרשויות המקומיות.

ערב החלת הרפורמה על בתי הספר הוביל האגף לפיתוח מקצועי ועדה, בראשותו של ראש האגף, שגיבשה מסמך שכותרתו "תכנית מערכתית לפיתוח מקצועי לקידום למידה משמעותית - תשע"ד". רוב חברי הוועדה היו נציגים של מטה המשרד.

54 על בעל תואר אקדמי ותעודת הוראה לעבור בהצלחה שנת התמחות בהוראה כדי לקבל ממשרד החינוך רישיון לעיסוק בהוראה. שנת ההתמחות כוללת סדנת התמחות במוסד הכשרה והערכה המסכמת את עבודתו במהלך שנת ההתמחות.

55 משרד החינוך **מרחב למידה ופיתוח הוראה איכותית**, אתר מרחב הלמידה והפיתוח.

56 גופים נוספים בתוך המשרד ומחוזותיו, העוסקים בפיתוח מקצועי של עובדי הוראה הם המפמ"רים במזכירות הפדגוגית העוסקים בהכנת המתווים שבתחומי מומחיותם ואגפי הגיל במינהל הפדגוגי. המזכירות הפדגוגית פיתחה בין השאר השתלמויות מקוונות למורים במגוון מקצועות הדעת.

מאחר שהייתה זו יוזמה של מנהל האגף לפיתוח מקצועי ולא של מנהל מינהל עובדי ההוראה האחראי על כל מערך הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה, הדבר הגביל מלכתחילה את היקף המהלך לרמת האגף; דווקא בכוחו ההיררכי של מינהל עובדי הוראה היה לרתום ולשתף את כל הגורמים הרלוונטיים במינהל ולוודא את מחויבותם לתוצאותיו; אולם הוא לא עסק בכך. בנסיבות אלה קבע האגף את הרכב השותפים והוא לא שיתף בו גורמים חיוניים, בייחוד נציגי האגף להכשרה שבמינהל עובדי הוראה ונציגי המל"ג.

מסמך הסיכום של הוועדה האמורה (ללא תאריך מדויק) עסק בקווים מנחים לגיבוש תכנית מערכתית שמטרתה לשנות את דרכי ההוראה, הלמידה וההערכה. לשם כך נקבעו מטרות התכנית כגון בירור מושגי ותודעתי של "למידה משמעותית" ופיתוח דרכים לקידום תפקודי לומד; גיבוש הנחות היסוד שבבסיס התכנית כגון תהליכי הוראה והערכה המזינים אלה את אלה ותהליכי הכשרה עקביים הנפרשים על פני שנים; גיבוש עקרונות לפיתוח המקצועי שיהיו בבסיס התכנית כגון תכניות פיתוח מקצועי שעניינן למידה משמעותית ופיתוח תפקודי לומד; ופיתוח דרכי פעולה לגיבוש התכנית המערכתית לפיתוח המקצועי.

אולם אף שבועדה נכחה נציגות משני מוסדות להוראה חסרו במתווה התייחסות לשלב ההכשרה של סטודנטים במוסדות להוראה (להלן - פרחי הוראה) ועקרונות אחידים של פיתוח מקצועי הנדרשים הן לשלב ההכשרה האקדמי הן לאורך חייהם המקצועיים של המורים העוסקים בהוראה - נושאים המצויים גם בתחום אחריותם של שני הגורמים שלא שותפו, האגף להכשרה והמל"ג.

המתווה האמור קבע דרכי פעולה לגיבוש תכנית פיתוח מקצועי מערכתית, ובהן הקמת ועדה שחבריה יהיו נציגים מהמטה, מהמחוזות ומבתי הספר. מטרת הוועדה הייתה גיבוש תכנית כאמור וכן גיבוש דרכים ליישומה. לפי המתווה, על התכנית להגדיר את הנושאים והמתודות של הפיתוח המקצועי ואת מסגרות הפיתוח המקצועי לפי אוכלוסיות היעד השונות במטה המשרד ובמוסדות החינוך⁵⁷ (מורים ובעלי תפקידים אחרים בבתי הספר, מפקחים במחוזות או מפמ"רים או מדריכים במטה). במתווה נקבע כי התכנית תיושם באופן הדרגתי במהלך חמש שנים ותתנהל בהתאמה לרפורמות במערכת החינוך ולמדיניות המשרד. עוד נקבע כי ייבנה מאגר מידע מערכתי שיכיל חומרים שנוצרו במשרד ובשטח היכולים לסייע ביישום התכנית, למשל מסמכי המדיניות ללמידה משמעותית ומאגרי משימות.

מינהל עובדי ההוראה
לא גיבש תכנית
מערכתית שתבטיח
שבכל אחד משלבי
ההכשרה והפיתוח
המקצועי של המורים
יבואו לידי ביטוי
עקרונות של הוראה
משמעותית הנוגעים
לדרכי הוראה, למידה
והערכה

אף שמדובר בתוצרי יעד היכולים לשמש כלי תכליתי לקידום הפיתוח המקצועי וההכשרה של צוותי ההוראה כדי שיוכלו להפנים ולהטמיע את עקרונות תפיסת הלמידה המשמעותית, נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא מינה האגף לפיתוח מקצועי ועדה כמתוכנן, וממילא לא גובשה תכנית פיתוח מקצועי מערכתית עבור המורים. יצוין כי לא ידוע למי הגיש האגף את המתווה, אם מנהל המינהל דן בו ומה היו הגורמים או השיקולים לאי-מימושו. בפועל, מדובר במהלך אגפי שנקטע בלי שהביא לידי תוצאה אופרטיבית כלשהי.

אי-הפיכת החלטות ועדת ההיגוי הנוגעות הכשרת המורים למהלך מערכתי: אחת המשימות שבהן עסקה ועדת ההיגוי של למידה משמעותית, שכאמור הוקמה באוקטובר 2014, היא הכשרת מורים ופיתוח מקצועי שלהם. אולם על אף החיוניות שאנשי מקצוע חיצוניים מתחום זה יהיו חברים בוועדת ההיגוי כגורמים מומחים, לא שיתף משרד החינוך בוועדת ההיגוי נציגים מתחום זה, למשל נציגים מהמל"ג, ממוסדות הכשרה אקדמיים⁵⁸ ומרשויות מקומיות, וכך נציגים מגורמים הפועלים בשטח כמו מרכזי פסג"ה, מחוזות המשרד ובתי הספר. היעדר שיתופם של גורמים אלה הגביל מלכתחילה את יכולתה של הוועדה לקבוע מטרות ארוכות טווח ולהכריע בסוגיות ליבה הנוגעות לנושא זה.

ועדת ההיגוי החליטה על כמה תהליכים שעל יחידות המטה לקדם ונוגעים להכשרת סטודנטים במוסדות ההכשרה ולפיתוח מקצועי של מורים. בכלל זה, נקבע למשל כי אגפי מינהל עובדי הוראה יהיו אחראים לפיתוח המקצועי לפי צרכי בית הספר כשששימה זו תבוצע באמצעות פיילוט שיפעל במאה בתי ספר לצורך עבודה עם "מורים מובילים", לפיתוח חממות חינוכיות במרכזי פסג"ה ופתיחת קורסים בנושא יזמות וחדשנות, לפיתוח מקצועי של בעלי תפקידים (רכזים פדגוגיים, רכיזי מקצוע ורכזי הערכה) ולבניית קונספט של הערכת מורים לבעלי תפקידים ככלי שיתמוך בפיתוח המקצועי.



אף כי המורים הם
סוכני השינוי
המרכזיים בבתי
הספר, בשנות
הטמעתה הראשונות
של הרפורמה הותיר
מינהל עובדי הוראה
את המורים ללא
הכוונה שיטתית, ללא
ידע וללא כלים
שיסייעו בידם ליישם
שיטות הוראה ולמידה
חדשות

הנחיות ועדת ההיגוי לא הניעו באותה העת את מנהל מינהל עובדי הוראה ליזום ולהוביל עבודת מטה של כלל הגורמים הנוגעים להכשרה ולפיתוח מקצועי של מורים שתבטיח שבכל אחד מהשלבים של ההכשרה והפיתוח המקצועי ישולבו עקרונות של הוראה משמעותית הנוגעים לדרכי הוראה, למידה והערכה. עבודה מטה שתבסס על בירור והגדרה של מושגי יסוד, תאפיין את השינוי הנדרש בתפיסת תפקיד המורה והסטנדרטים המקצועיים המצופים ממנו ותכריע במגוון שאלות יסוד⁵⁹. כמו כן, עבודת מטה שתגדיר יעדים ומטרות ארוכי טווח, מדדים לפיתוח מקצועי איכותי המקדם למידה משמעותית וקובע מפתח לדירוג דרכי פעולה וכן תכניות להכשרה ולפיתוח מקצועי של מורים.

מרחב למידה ופיתוח - הוראה איכותית: בדצמבר 2016, כשנתיים וחצי לאחר תחילת יישום הרפורמה, יזמו ארבעה מנהלי מינהלים⁶⁰, בשיתוף מ"מ המדען הראשי ובתכלול אגף מחקר ופיתוח במינהל הפדגוגי, תהליך המכונה "מרחב למידה ופיתוח - הוראה איכותית". יוזמי המהלך תכננו לפתח תובנות על המהות והמרכיבים השונים של הוראה איכותית במטרה לגבש צעדים להטמעתו, דהיינו לגבש מסמך עקרונות להוראה איכותית ועל בסיסו לפתח מודל יישומי. על פי תכנון יוזמי המהלך הוא אמור היה להסתיים בשנת הלימודים התשע"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התהליך האמור שבו לראשונה ישבו המינהלים המרכזיים העוסקים בקידום הפדגוגי של למידה משמעותית סביב שולחן עגול כדי להגיע להסכמות קונספטואליות בנושא ההוראה האיכותית. אולם כדי להבטיח כי תוצריו של התהליך יהיו מעשיים חשוב כי יתלווה לו גיבוי מהותי של הנהלת המשרד שתפעיל גם מנגנון בקרה ומעקב אחר השגת היעדים ותקבע לוח זמנים וכן יעד לסיומו.

מכל האמור לעיל עולה כי עם החלת הרפורמה בשנת הלימודים התשע"ה ובשנות הטמעתה הראשונות הותיר מינהל עובדי הוראה את המורים בבתי הספר ללא הכוונה שיטתית, ללא ידע וללא כלים שיסייעו בידם ליישם שיטות הוראה ולמידה חדשות, שכבר ניתן להן ביטוי בחומרי הלימוד ובחוזר המנכ"ל מאוגוסט 2014 שיחידות המטה השונות גיבשו במהלך ארבע השנים האחרונות. בנסיבות אלה, כל אגף בנפרד יזם וקידם פרויקטים בתחום אחריותו ועשה זאת ללא תכנית אחידה ולא מתוך ראייה מערכתית אחת כוללת על כל הרצף הפדגוגי של ההכשרה והפיתוח המקצועי; ללא תיעודף ומטרות משותפות; ללא סינרגיה; וללא בחינת אפקטיביות של מיזם אחד על פני האחר.

59 שאלות יסוד כמו מהו פיתוח מקצועי טוב, איזה משקל ניתן להכשרה במוסדות ההשכלה הגבוהה בעיצוב דמות המורה ועד כמה יש להשקיע בתהליכי הפיתוח המקצועי לאורך כל חייו המקצועיים של המורה ומה ראוי לכלול בפיתוח מקצועי זה.

60 מנהל המינהל הפדגוגי, מנהל מינהל עובדי הוראה, מנהל מינהל תקשוב, טכנולוגיה ומערכות מידע ויו"ר המזכירות הפדגוגית.

ליקויים בפעולות האגף להכשרת עובדי הוראה בקידום תפיסת ההוראה המשמעותית במוסדות ההכשרה האקדמיים

לימודי ההכשרה האקדמית כוללים לימודי חינוך והוראה, לימוד מקצועות (ידע בתחום דעת), התמחות והתנסות בהוראה וכן לימודי עזר והעשרה. המוסדות להכשרה אקדמית מחויבים לפעול בין היתר על פי מתווה בסיסי שהתוותה המל"ג - "מתווים מנחים להכשרה להוראה במוסדות להשכלה הגבוהה בישראל" (להלן - מתווים להכשרה להוראה). אגף ההכשרה⁶¹ עמד על הצורך לשנות את הדגם המסורתי של הכשרת סטודנטים להוראה, להתאימו למאפייני המאה העשרים ואחת - כגון אי-ודאות, השתנות מהירה, טכנולוגיה מתקדמת, ידע רב הזמין לכול, שוק עבודה דינמי וגלובליזציה - ולגזור מהם שינויים נדרשים במטרות הלמידה של פרחי ההוראה.

1. עם הנעת הרפורמה בשנת הלימודים התשע"ד יזם מינהל עובדי הוראה כמה תכניות חלוץ למוסדות ההכשרה בנושא עקרונות ההכשרה לצורך הוראה משמעותית; למשל, "מעגלי שיח מכללתיים" - תכנית לגיבוש תפיסה מכללתית בנוגע למהות הלמידה המשמעותית וביטוייה במכללה ופרסום "קול קורא" למכללות לחינוך להציע תכניות המגלמות למידה משמעותית שתיושם במהלך ההכשרה על פי החלטת המכללה. המכללות נדרשו להתחייב להטמיע את התכניות האמורות ולהפעילן במהלך ארבע שנים לפחות. כמו כן, היה עליהן לקבוע מדדים להערכת המיזם ולפרטם בהצעה.

תכניות חלוץ אלה נועדו להניע תהליך ראשוני במכללות לצורך קידום למידה משמעותית. האגף קיבל דיווח על תכניות חלוץ שהופעלו במכללות חינוך ותקצב אותן ואף הפיק את החוברת "בימת דיון"⁶². עם זאת, התכניות נשארו נקודתיות והופעלו רק במכללות שהשתתפו בתכנית החלוץ. האגף לא מינף, עם המל"ג ועם מוסדות ההכשרה האקדמיים, את תכניות החלוץ לכדי מהלך מערכתי מחייב של שילוב עקרונות ויעדי למידה משמעותית בתכניות הלימודים ובדרכי הוראה של מוסדות ההכשרה האקדמיים. האגף גם לא ניתח באופן שיטתי את תכניות החלוץ של המכללות לפי סטנדרטים אחידים התואמים את עקרונות הלמידה המשמעותית, לא בחן את אופן הטמעתן בתכניות הלימודים של המכללות והגידול שחל בהן, אם בכלל, וגם לא פעל להרחבת יישומן של אילו מהן שהתגלו כאיכותיות ומתאימות למגוון אוכלוסיות.

61 בין היתר האגף אחראי לבדיקת תכניות הלימוד של מוסדות ההכשרה ולוודא שנבנו לפי הדגם המנחה שאישרה המל"ג.

62 ביטאון המכיל מאמרים של מרצים וחוקרים מהמכללות ומהאוניברסיטאות הנוגעים לשאלות של הוראה משמעותית והכשרה משמעותית, מאפייניהן והדרכים למימושן.

2. בינואר 2017 החליטה המל"ג להקים ועדת מומחים כדי שתבחן את המבנה של מתווה ההכשרה להוראה (להלן - ועדת המתווים), זאת בין היתר⁶³ בעקבות החלטתה מנובמבר 2006 (ללא קשר ישיר לרפורמת הלמידה המשמעותית) שקבעה כי בשל ההשתנות הדינמית בתחום ההכשרה להוראה ובמחקר בנושא נדרש בחלוף עשר שנים מיום קבלת ההחלטה (הקודמת) לבצע הערכת מצב על המתווה הקיים. במסגרת זו, לקראת מועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר החלת רפורמת הלמידה המשמעותית, גיבש אגף ההכשרה ביולי 2017 נייר עמדה שעניינו המלצות לוועדת המתווים⁶⁴ ומטרתו שינוי המתווים להכשרה בהוראה באופן שתפיסת הלמידה המשמעותית תוחל על כל העשייה ותכניות הלימודים במוסדות ההכשרה האקדמיים ותובטח הטמעתה בקרב הסטודנטים וסגל ההוראה (להלן - נייר העמדה). ההמלצות עוסקות בהכשרה להוראה בבית הספר היסודי, בתפקיד המחנך ובהכשרת מורים במסגרת ההתנסות המעשית. כמו כן, בתכנית העבודה לשנת הלימודים התשע"ח נקבע היעד לפיתוח מתווה חדש להכשרה כאחד מחמשת היעדים של מינהל עובדי הוראה.

רק ביולי 2017, כשלוש שנים לאחר החלת הרפורמה, עשה האגף להכשרה צעד ראשון לשינוי המתווים להכשרה להוראה והתאמתם לתפיסה החדשה של הרפורמה ולשיפור דרכי הוראה של סגל המכללות לחינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל עובדי הוראה ואגף ההכשרה ולמל"ג כי הם השתהו במשך תקופה ממושכת עד שהחלו לפעול להתאמת תכניות ההכשרה של סטודנטים להוראה, עיוניות ומעשיות, לעקרונות הלמידה המשמעותית.

המשרד מסר בתשובתו כי עם סיום עבודתה של ועדת המתווים והגשת המלצותיה בנוגע לשינויים במתווה ההכשרה להוראה בבתי הספר היסודיים יורחב התהליך גם לשאר מסלולי ההכשרה.

בתשובתה מדצמבר 2017 מסרה המל"ג למשרד מבקר המדינה כי מאז הקמתה בינואר 2017 דנה ועדת המתווים במרכיבים שונים שיש לעדכן בתוך המתווה הקיים להכשרת מורים, לרבות בחינת תכניות הלימודים בהכשרת מורים, במטרה להכין את המורים לקדם-שינוי עמוק במבנה, באופן ובמטרות של הלמידה במערכת החינוך. עבודת הוועדה נמשכת זמן רב, וזאת בשל רצונה ללמוד ולבדוק לעומק את הסוגיות השונות. הוועדה צפויה לסיים את עבודתה בתוך כמה חודשים ולהגיש את המלצותיה למל"ג.

63 כמו כן, לנוכח החלטת המל"ג מינואר 2016 לאמץ את המלצתה של ועדה בין-לאומית להערכת איכות בחינוך והוראת המדעים.

64 ועדת המתווים כוללת נציגים ממשרד החינוך, מהמל"ג ומוסדות ההכשרה האקדמיים והיא בוחנת את המתווה הקיים להוראה ועתידה להכניס בו שינויים.

על המל"ג ועל אגף ההכשרה, בשיתוף נציגי מוסדות ההכשרה האקדמיים, להרחיב את התאמות המתווים להכשרה להוראה גם להכשרה להוראה בבתי הספר העל-יסודיים, ולהפוך את המהלך שהחל עם הקמת ועדת המתווים לפני כשנה, והמשיך בגיבוש נייר העמדה, לתהליך מקיף של שילוב עקרונות הוראה משמעותית בכל מרכיבי ההכשרה להוראה התאורטיים והמעשיים. על שני הגופים לוודא שבכל מסלולי ההכשרה הוועדה אכן תיתן משקל ראוי לעקרונות הלמידה המשמעותית הנדרשים בבתי הספר, כביטוי לאחת ממגמות השינוי המרכזיות בתחום ההכשרה להוראה וחינוך בעשור האחרון.

נוסף לכך, על מינהל עובדי הוראה לשקול להבנות שיתוף פעולה עם מכללות החינוך והרשויות המקומיות למתן עדיפות ללמידה המשמעותית, וכן להרחיב את ההיבטים של הפעילות עם המל"ג תוך שימת דגש על הוראה איכותית בקרב הסטודנטים וסגל המרצים. על ראש מינהל עובדי הוראה בשיתוף עם המל"ג לדרוש דיווח עתי על התקדמותה של ועדת המתווים, ובכלל זה לוודא שהיא אכן תגיש את המלצותיה בחודשים הקרובים על פי לוח הזמנים שהציבה לעצמה.

יזמות האגף לפיתוח מקצועי ליישום ההוראה המשמעותית

הנחיות מוקדמות מדי לדרגי השטח (מנהלי בתי הספר) להכין תכניות לפיתוח מקצועי: כבר בסוף שנת הלימודים התשע"ד, ערב החלת הרפורמה, דרש מטה המשרד מכל בתי הספר לגבש תכנית תלת-שנתית לפיתוח מקצועי של מוריהם לפי עקרונות הלמידה המשמעותית. דרישתו הייתה מוקדמת מדי ונעשתה לפני שהוא יצר תשתית, ולו ראשונית, שתאפשר לבתי הספר לעשות זאת. הדרישה באה לפני שבעלי תפקידים בתוך בית הספר, שהיו אמורים להיות מובילי השינוי, רכשו ידע בתהליכי ההוראה, הלמידה וההערכה החדשים; לפני שהוטעו ההתאמות לשילוב למידה משמעותית במתווים לפיתוח של המורים במסגרות מחוץ לבית הספר; לפני שניתנה למוסדות החינוך ההזדמנות להיערך לקיום דפוס הוראה התואמים את עקרונות הלמידה המשמעותית; ולפני שהמערך התומך של המחוזות ומרכזי פסג"ה, דהיינו גורמים מחוץ למסגרת הבית-ספרית, נערך לנושא ונרכשו ידע ומיומנויות הנדרשים להובלת התהליך בבתי הספר. לכן, באותה העת לא יכלו בתי הספר ליישם את המתווה המרכזי לפיתוח מקצועי של המורים שקבע מטה המשרד.

בד בבד עם הדרישה המוקדמת של מטה המשרד, ובהמשך לה, הנחה האגף לפיתוח מקצועי⁶⁵ את בתי הספר, כבר משנת הלימודים התשע"ה, לגבש בעצמם תכניות לפיתוח מקצועי של מוריהם לצורך רכישת ידע ומיומנויות בהיבטים השונים של הלמידה המשמעותית. למשל, בתי הספר נדרשו להכין תכניות לפיתוח מקצועי תלת-שנתית ושנתית בית-ספרית ואישית בתחום הלמידה המשמעותית. כמו כן, נדרש מהצוות החינוכי בכל בית ספר לקיים למידת עמיתים של ידע והתנסויות ולבנות מאגר ידע משותף "שיקיף את כל ההיבטים ואת המשמעות היישומית, בהתייחס לכל אחד מחברי הצוות".

משרד מבקר המדינה מעיר למטה המשרד כי בשלבים הראשונים של הרפורמה, הקריטיים להיערכות לה ולהטמעתה, הוא לא ביצע את חובותיו כלפי המורים כאשר הוא הותיר לכל בית ספר להתמודד בכוחות עצמו עם תכנון הפיתוח המקצועי של צוותו החינוכי על פי עקרונות הלמידה המשמעותית ועם יישומו. מדיניות זו מעצם טבעה התאימה רק לבתי הספר שכבר לפני הרפורמה השכילו לקדם מתכונת פנימית של פיתוח מקצועי למוריהם והתנסו בהוראה משמעותית, אך היא לא התאימה לרוב בתי הספר שמוריהם מלמדים בשיטות ההוראה המסורתיות ונדרשים להכשרה מעמיקה ומקיפה בדרכי ההוראה החדשות ולליווי ביישומן.

בשלוש השנים האחרונות, ממועד יציאת רפורמת הלמידה המשמעותית לדרך ועד סוף שנת הלימודים התשע"ז, מקיים האגף לפיתוח מקצועי דיונים על תהליכים ותכניות העוסקים בפיתוח מקצועי של המורים במטרה להביא את המורה לידי למידה מקצועית מתמשכת ולהפוך את הפיתוח המקצועי של המורים לאפקטיבי יותר ומותאם לסטנדרטים של למידה משמעותית. אולם בפועל לא הניבו הדיונים תוצר אופרטיבי; האגף לא גיבש תהליך פיתוח מקצועי ארוך טווח, מקיף ומערכתי לקביעת דפוסי הוראה חדשים הנדרשים לקידום למידה משמעותית, והוא גם לא בחן את המסגרות התקציביות הדרושות לתהליך מעין זה. בפועל, התכניות והתהליכים המרכזיים לשיפור הפיתוח המקצועי והשבחת איכות ההוראה, שהאגף לפיתוח מקצועי מקדם, הם וולונטריים במתכונתם ומגיעים למספר קטן של מורים (או בתי ספר), שככל הנראה מלכתחילה היו בעלי מודעות, מוטיבציה ונטייה להתמודד עם אתגרים ואימוץ דפוסי הוראה חדשים; האגף לא הצביע על דרכים להגדיל את מספר המורים שישתתפו בהם בעתיד. להלן הפרטים:

הפיתוח המקצועי של בעלי תפקידים בבתי הספר (רכיז מקצוע, רכזי שכבה ורכיזים פדגוגיים): במחצית השנייה של 2016 הניעה ועדת ההיגוי תהליך לפיתוח מקצועי של בעלי תפקידים בבתי הספר כסוכני שינוי להובלת למידה

65 בין היתר מופקד האגף על התווית המדיניות בתחום הפיתוח המקצועי, על הקצאת המשאבים לביצועה, על הבקרה וההערכה של התכניות לפיתוח מקצועי ועל שיתוף הפעולה עם גופי המטה הפדגוגיים והמינהליים הרלוונטיים לתהליכי הפיתוח המקצועי של המורים.

משמעותית בתוך בתי הספר⁶⁶. הוועדה הטילה על האגף לפיתוח מקצועי לגבש עבור קבוצה זו מתווה שיכשיר אותם להיות סוכני שינוי בבתי הספר והם יובילו מבפנים את הטמעת דפוסי ההוראה והלמידה החדשים. האגף לפיתוח מקצועי החליט כי בשנת הלימודים התשע"ז יופעל פיילוט של המתווה בכל מחוזות המשרד והוא יתבצע במאה בתי ספר בחינוך היסודי והעל-יסודי במגזרים השונים (בכל מחוז כ-12 בתי ספר).

למרות הכוונה להתחיל בפיילוט נרחב בשנת הלימודים התשע"ז התקיים פיילוט רק במחוז ירושלים ובמינהל חינוך ירושלים (מנח"י). הפיילוט כלל קבוצה של בתי ספר יסודיים וקבוצה של בתי ספר על-יסודיים, ובסך הכול 30 בתי ספר במקום מאה כמתוכנן. באוגוסט 2017 הסביר האגף למשרד מבקר המדינה כי באותה שנה לא הביעו שאר המחוזות עניין להצטרף לפיילוט בשל עומס תכניות ובעטיו של המועד המאוחר שהדבר הוצע להם.

המשרד מסר בתשובתו כי בשנת הלימודים התשע"ח גדל מספר המחוזות שהצטרפו לתכנית. זאת ועוד, בשנת הלימודים הזאת הוכר תפקיד חדש למורים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים - רכז השתלמות. במסגרת היערכות להכשרה לתפקיד זה ואישו בבתי הספר גיבש האגף לפיתוח מקצועי, בשיתוף יחידות מטה נוספות, תכנית תלת-שנתית לתפקיד ויצא בקול קורא למוסדות ההכשרה האקדמיים בבקשה ליישמה.

על משרד החינוך לקבוע תכנית להצטרפות מחוזות נוספים למהלך ולהגדיל את מספר בתי הספר ובעלי התפקידים בבתי הספר שישתתפו במהלך זה. על האגף לפיתוח מקצועי לקבוע לוחות זמנים ומדדים להתקדמות המהלך וליזום הערכה של תכנית ההכשרה לתפקיד האמור כדי לבחון אם אכן יש בה מענה למטרה העיקרית - שיפור ההוראה של כל הצוות החינוכי.

פיתוח מקצועי של מורים מובילים כסוכני שינוי: בשנת הלימודים התשע"ו, בהתבסס על עבודת מטה של מינהל עובדי הוראה עם גופים מהמגזר השלישי, החל מינהל עובדי הוראה להפעיל מהלך לפיתוח מקצועי של עתודת מורים מובילים לשם שיפור ההוראה והלמידה, דהיינו לקדם הוראה משמעותית. המהלך נועד להפוך מורים מצטיינים לסוכנים של פיתוח מקצועי עבור עמיתיהם ולהכשיר אותם להובלה של קבוצה מקצועית של כמה מורים בבית ספרם. ברמת המטה והמחוזות המהלך כולל הקמת מנגנוני ניהול, פיתוח ידע וכלים, הקצאת ימי הדרכה למורים וכן בניית תשתיות מקצועיות ברמה הארצית, לרבות בניית מאגר של מנחי מורים מובילים וקביעת קריטריונים לאיכות. בדיון מינואר 2016 אצל המנכ"לית לשעבר הוחלט לקדם מהלך זה כמנגנון נוסף להטמעת הלמידה המשמעותית בבתי הספר. על פי ההערכה איכותית של ראמ"ה בשנה השנייה של המהלך נרשמה שביעות רצון של דרגי השטח מאופן הובלת

66 ועדת ההיגוי הגדירה עוד שתי קבוצות של סוכני שינוי מחוץ למסגרת הבית-ספרית - המפקחים הכוללים במחוזות שעל המינהל הפדגוגי הוטל לגבש עבורם מתווה לפיתוח מקצועי והמפמ"רים שמשמית גיבוש מתווה לפיתוח מקצועי עבורם הוטלה על המזכירות הפדגוגית.

המהלך ושאיפה להמשיך אותו ואף להרחיבו לצד המלצות לשיפורו להבטחת טיב הכיוון של המהלך בעתיד⁶⁷.

בשנת הלימודים התשע"ז השתתפו בפועל במהלך הוולונטרי באופיו רק 450 מורים משישה מחוזות מתוך יותר מ-170,000 עובדי הוראה נכון לאותה שנה. בשנת הלימודים התשע"ח הגדיל המשרד את מספר המשתתפים ל-800. נוסף לזה, מינהל עובדי הוראה לא גיבש תהליך לבחירת המורים המתאימים להשתתפות בתכנית ולא קבע את יעדיה, לרבות קביעת מפתח שישימש מדד לבחינת האפקטיביות של פעולות המורה המוביל בבית הספר. בנסיבות אלה, על אף ההיבטים האיכותיים של התכנית "מורים מובילים" והאדהה כלפיה בדרגי המטה והשטח, ספק אם במתכונתה הנוכחית יכול מינהל עובדי הוראה להתבסס עליה ככלי מרכזי לשינוי מערכתי בפיתוח המקצועי של המורים.



משרד מבקר המדינה מעיר למינהל עובדי הוראה שהתוויית תהליך עמוק של פיתוח מקצועי מקיף, החל משלב ההכשרה של פרחי הוראה דרך תקופת ההתמחות של בוגרי ההוראה ובמהלכה וכלה בליווי מקצועי לכל המורים במערכת החינוך, היא תנאי להטמעת תהליכי ההוראה והלמידה החדשים. אין די בגיבוש חומרי לימוד חדשים והתוויית מתודות הוראה במסמכי מטה. עליו לתכנן באופן פרטני את מסגרות הפיתוח המקצועי ותכניו, לקבוע את דרישות הפיתוח המקצועי לכל מורה בשכבות הגיל השונות, את המדדים להשגתן ואת לוחות הזמנים הנדרשים ליישומן וכן להגדיר את הגורמים האחראים לביצועו.

המשרד מסר בתשובתו כי האגף לפיתוח מקצועי בנה בשנה האחרונה תכנית חומש אסטרטגית שמטרתה שיפור איכות ההוראה והעלאת האפקטיביות של תהליכי הלמידה המקצועית של עובדי הוראה המקדמים למידה משמעותית. המהלכים בתכנית החומש הם אבני היסוד ליישומה והטמעתה של התכנית. נוסף לכך, האגף מקדם הקמת מחקר ופיתוח לצורך פיתוח מקצועי שילווה את העשייה במחקרי פעולה, ילמד על הנעשה בעולם ויביא לידיע הרחבה והעמקה של העשייה בתחום בתי הספר. המשרד ציין כי מינהל עובדי הוראה, בשיתוף לשכת המשנה למנכ"ל, בונה בתחום ההדרכה והפיתוח המקצועי תכנית רב-שנתית לפיתוח מקצועי ברמת הפרט וברמת הארגון, שתכוון את בתי הספר לתרבות של ארגונים לומדים.

67 הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, "הערכה איכותנית של התכנית 'מורים מובילים' - מהלך השקפה" בשנת פעולתה השנייה", מאי 2017.

תכנית אסטרטגית היא אמנם צורך חיוני אך אין די בה. על מינהל עובדי הוראה בשיתוף האגף לפיתוח מקצועי לקדם מענה פרטני לשאלות היסוד הנוגעות להוראה משמעותית, כמו טיב הפיתוח המקצועי, דמות המורה והמשקל שיש להכשרה במוסדות האקדמיים. התפיסה צריכה להיות מוסכמת על כל אגפי המינהל ועל יחידות מטה אחרות שלהן נגיעה לנושא (כמו מכון אבני ראשה⁶⁸, המינהל הפדגוגי והמזכירות הפדגוגית) ולקבל את אישור הנהלת משרד החינוך. בין היתר, היעדים והמשימות של האגף לפיתוח מקצועי ושל אגף ההכשרה צריכים להיגזר מהתכנית האסטרטגית. באופן הזה יהיה ניתן להבטיח לאורך זמן את קיומה של מדיניות פדגוגית המותאמת ללמידה המשמעותית, דהיינו מדיניות עקבית ואחידה שתתמקד ביעדים משותפים לכל הנוגעים בדבר ותמצה את אמצעי ההדרכה ואת אמצעי הפיתוח המקצועי בתוך בית הספר ומחוצה לו בשלבים השונים של ההתפתחות המקצועית של המורים.

68 מכון "אבני ראשה" הוקם בשנת 2007 ביוזמה משותפת עם משרד החינוך, והוא משמש גורם מקצועי מלווה המסייע למשרד בהיבטים של תכנון האסטרטגיה בתחום של עתודת מנהלים, ובהם גם יצירת עתודה ניהולית-מקצועית, פיתוח תכניות הכשרה למנהלים והפעלתן וכן קידום תהליכי התפתחות ולמידה למנהלים מכהנים ולמפקחים. במטרה לקדם פרקטיות של מנהיגות פדגוגית. המכון פועל בהכוונת ועד מנהל שבראשו עומד שר החינוך. מכון אבני ראשה, הכשרה ופיתוח מקצועי, התכנית להכשרת מנהלי בתי ספר בשנה"ל התשע"ט

www.avneyrosha.org.il/DevelopAndLearn/Pages/train2018.aspx

סיכום

בעקבות מגמות כלל-עולמיות במערכות החינוך ולנוכח מרכזיותו של תחום החינוך בחברה, בכלכלה ובערכיה של מדינת ישראל, הניע שר החינוך לשעבר הרב שי פירון את רפורמת הלמידה המשמעותית במערכת החינוך בישראל. הרפורמה רואה בשיפור איכות תהליכי הלמידה ושיטות ההוראה מפתח ליצירת מדיניות חינוכית עדכנית וחדשנית אשר תוכל לעמוד באתגרים שעמם מתמודדת מערכת החינוך במאה העשרים ואחת. תרגום תפיסה זו לשפת המעשה חייב את מטה משרד החינוך לתכנן ולהיערך לשינוי עמוק "חובק כול" - שינוי הנוגע לתחום החינוך על כל רבדיו ולכל המעורבים בעשייה החינוכית המערכתית בתוך משרד החינוך ומחוצה לו.

אולם מממצאי הדוח עולה שהנהלת המשרד, לרבות ראשי יחידות המטה המרכזיות, לא הובילו את מערכת החינוך לשינוי של ממש ולאורך זמן בכל הנוגע להיבטים המרכזיים של רפורמת הלמידה המשמעותית. יחידות המטה המרכזיות וכן גורמים אחרים רלוונטיים פעלו אמנם לקידומה של רפורמת הלמידה המשמעותית, אך לא היה בזה די לצורך יצירת תשתית מספיקה להטמעה ממשית ולאורך זמן של מרכיבי הרפורמה. בנסיבות אלה, איכות השינוי הפדגוגי תלויה במידה רבה ביוזמה, ביצירתיות ובחשיבה ביקורתית של צוותי החינוך בבתי הספר לצד משאבים וכלים שהצליחו לגייס ולפתח בעצמם.

לנוכח חשיבות הלמידה המשמעותית למערכת החינוך בישראל, על הנהלת משרד החינוך לחזור ולבטא את מחויבותה ארוכת השנים לקידום רפורמת הלמידה המשמעותית, שעליה הצהירה זה מכבר, ולהובילה עד ליישומה המלא של השינוי בתהליכי הלמידה, ההוראה וההערכה. בכלל זה עליה לבחון מחדש את התנאים שיגדילו את סיכויי הצלחתה של הרפורמה ולנקוט פעולות אפקטיביות הנגזרות מכך לשם יישומה. עליה למפות ולנתח את החסמים והבעיות שפגעו בקידום מרכיבי הרפורמה ובהתבסס על כך להגדיר את אבני היסוד ההכרחיים להגשמתה, כך שכל גורמי המשרד יפעלו על פי תובנות משותפות ואחידות; עליה לקבוע גורם שיוביל את הרפורמה ולהקנות לו סמכויות וכלים לפעול לאורך זמן. בנוסף, על הנהלת המשרד לבחון האם, כפי שהניח המשרד בתחילת הדרך, ניתן לקדם את הרפורמה במסגרת שגרת העבודה, המבנים והמשאבים הקיימים. בנוסף עליה לשתף בתהליך, באופן מובנה, גופים נוספים שהם בעלי עניין והשפעה כרשיות המקומיות והמוסדות להשכלה הגבוהה. על משרד החינוך גם להבטיח כי שינוי עמוק וארוך טווח מסוג זה יגובה ברציפות במדיניות ממשלתית ובהשרשת תרבות עבודה משרדית שתאפשר את יישומה למען השגת שינוי בעל ערך מוסף גבוה למערכת החינוך בישראל.

