

הייעוץ החינוכי בבתי הספר ובגני הילדים

תקציר

על פי הוראות חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, מערכת החינוך אחראית להתפתחות הרגשית, החברתית והערכית של התלמידים, נוסף על אחריותה להתפתחותם הקוגניטיבית ולהרחבת עולם הידע שלהם. תפיסה זו הביאה לידי הקמתו של שירות הייעוץ החינוכי, שהוא שירות מקצועי הפועל במוסדות החינוך מגיל הגן ועד בית הספר (להלן - ביה"ס¹) התיכון. בשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013) הועסקו במערכת החינוך כ-4,700 יועצים חינוכיים בהיקפי משרה שונים.

השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (להלן - שפ"י) במינהל הפדגוגי במשרד החינוך ממונה על שירותי הייעוץ למוסדות החינוך. אגף הייעוץ החינוכי בשפ"י (להלן - אגף הייעוץ) אחראי להתוויית מדיניות ארצית למתן שירותי ייעוץ חינוכי למערכת החינוך על מוסדותיה, לביצועה של מדיניות זו ולסיפוק הדרכה מקצועית והעשרה ליועצים העובדים במערכת החינוך באמצעות מדריכי שפ"י. את הפיקוח על היועצים החינוכיים ואת הכוונתם המקצועית מבצעים המפקחים על הייעוץ, הפועלים במחוזות המשרד. תחומי פעילות היועצים החינוכיים, תנאי העסקתם, ההכשרות הנדרשות, כפיפותם ודרישות העיסוק בתחום מוסדרים בחוזרי מנכ"ל - נהלים פנימיים של משרד החינוך (להלן גם - המשרד).

על פי חוזר מנכ"ל של המשרד משנת 1980, תחומי פעילות הייעוץ החינוכי בבתי"ס הם, בין היתר: טיפול בצורכי ההסתגלות החברתית והרגשית של תלמידים, התערבויות במצבי משבר וסיכון, מתן מענה חינוכי לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים, ייעוץ להורים וייעוץ לצוות החינוכי, בין היתר בשכלול כישוריו בקידום דיאלוג משמעותי עם התלמידים. נוסף על כך, מעורבים היועצים החינוכיים בטיפול אקלים חיובי מיטבי² בבית הספר, בהפעלה של תכניות התפתחות ומניעה, בהכשרה של צוותי חינוך המנחים תכניות אלה בכיתותיהם ובתמיכה בהם. כמו כן היועץ החינוכי נדרש לעבוד בעבודה צוותית ובין-מקצועית עם קהלי יעד בתוך בית הספר (מנהל, צוות הנהלה ועוד) ועם גורמים חיוניים במעטפת בית הספר (פסיכולוגים חינוכיים, גורמי רווחה ועוד), ללוות תהליכים במוסד החינוכי ולהיות שותף לעיצוב מדיניותו.

בשנים האחרונות גבר הצורך בקבלת שירותי ייעוץ במוסדות החינוך והתרבו הדרישות לקבלת שירותים אלו, בין היתר בשל התרחשותם של שינויים חברתיים וביטחוניים, שאילצו את הסגל החינוכי להתמודד עם נושאים כגון משבר ערכים וערעור על סמכות המורים וההורים; חשיפה גוברת של תלמידים למתח ביטחוני; העמקה של פערים חברתיים על יסוד סוציו-אקונומי, לאום, מקום מגורים וכיו"ב; החמרה בתופעות

1 וכן בית ספר יירשם בי"ס; בתי ספר יירשמו בתי"ס; ובתי הספר יירשמו בתי"ס.
2 בחוזר מנכ"ל של המשרד מספטמבר 2009 בנושא קידום אקלים מיטבי והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות חינוך מוגדר האקלים במוסד החינוכי כגורם מרכזי המשפיע על יצירת סביבה המפתחת ביטחון אישי ותחושת שייכות, כבוד ואחריות לחברים בקהילה ומצמצמת אלימות, פגיעה באחר והתנהגויות סיכון. משרד החינוך קבע כי טיפוח אקלים חיובי מיטבי הוא אחד מיעדי. ראו ברוח זה בפרק "קידום תכניות למניעת אלימות של תלמידים" עמ' 807.

הסיכון בקרב תלמידים - אלימות, שימוש בסמים ובאלכוהול, פגיעות מיניות, אבדנות ועוד.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את מערך הייעוץ החינוכי והשירותים שהוא נותן בבתי"ס ובגני הילדים. בין היתר נבדקו תנאי העסקתם של היועצים החינוכיים, דרישות הכשרתם, דרכי הערכתם והפיקוח על עבודתם. הביקורת נעשתה במשרד: באגף הייעוץ, במחוזות חיפה, צפון, תל אביב, מרכז, דרום, ירושלים, ובאגף א' לחינוך מוכר שאינו רשמי (חינוך חרדי). בדיקות השלמה נעשו במינהל תקשוב ומערכות מידע ובלשכת מנכ"לית המשרד.

עיקרי הממצאים

תקנון הייעוץ החינוכי

המשרד קבע בחוזר מנכ"ל משנת 2002 תקן מחייב לשעות הייעוץ החינוכי בחטיבה העליונה, שלפיו יוקצו 1.7 שעות ייעוץ שבועיות לכל כיתה.

בביקורת נמצא כי התקן שקבע המשרד לשירותי הייעוץ בחטיבות העליונות אינו נותן מענה הולם לצורכי הייעוץ של מוסדות אלה ותלמידיהם, משום שאינו מביא בחשבון מאפיינים ייחודיים של בתי"ס ואת השונות בין הכיתות במגוון עניינים: מספר הילדים בכל כיתה, מורכבות הכיתות (למשל כיתה רגילה לעומת כיתת חינוך מיוחד), הרכב סוציו-אקונומי, מיקום גאוגרפי (למשל כמה ממוסדות החינוך פועלים ביישובים הנתונים בסכנה ביטחונית מתמדת, שמגבירה חרדה ולחץ ויוצרת תופעות רגשיות והתנהגותיות) וכיו"ב. משתנים אלה משפיעים על יכולתם של יועצים חינוכיים לבצע את מכלול משימותיהם בהצלחה במכסת השעות הנתונה.

לגבי החינוך הקדם-יסודי (להלן גם- הגיל הרך) והיסודי וחטיבות הביניים לא קבע המשרד תקן מחייב שיבטיח מתן שירותי ייעוץ מקצועיים ומיטביים במוסדות. יצוין כי כבר בשנת 1992 המליצה המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך להקצות שעות ליועץ חינוכי בכל חטיבות הגיל, לפי מפתח של שעה שבועית אחת לפחות לכל כיתה בבתי"ס היסודיים ושעה וחצי שבועיות לכל כיתה בחטיבות הביניים. על המלצה זו חזרה בשנת 1999 הוועדה הציבורית לצמצום האלימות בקרב ילדים ונוער במערכת החינוך בישראל בראשות השר (כתוארו אז) מתן וילנאי. גם פניות חוזרות ונשנות שהפנו שפ"י ואגף הייעוץ למנכ"ל המשרד החל מינואר 2004 בבקשה לתקן את הייעוץ החינוכי לא הביאו לידי הסדרת הנושא.

בהיעדר תקן לשעות הייעוץ החינוכי בבתי"ס היסודיים ובחטיבות הביניים, ניתנים שירותי הייעוץ החינוכי בשעות המוקצות לעניין מתוך "סל שעות" בית ספרי או "סל שעות" של המחוז, על פי שיקול הדעת וסדרי העדיפויות התקציביים של מנהל בית הספר ומנהל המחוז, בהתאמה. אשר לשירותי הייעוץ בגיל הרך, מדי שנה בשנה מקצה המינהל הפדגוגי במשרד שעות ייעוץ חינוכי לגיל הרך, לפי סדר העדיפויות שלו באותה השנה, והן מחולקות בין מחוזות המשרד.

בכמה מגני הילדים, בתיה"ס היסודיים וחטיבות הביניים לא ניתנים כלל שירותי ייעוץ חינוכי. לפי נתוני המשרד, בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) לא ניתנו שירותי ייעוץ חינוכי ב-10% מחטיבות הביניים, ב-20% מבתי"ס היסודיים במגזר היהודי וב-50% מבתי"ס היסודיים במגזר הערבי. בבתי"ס במגזר החרדי, השייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי, לא ניתנו שירותי ייעוץ חינוכי ב-26% מבתי"ס היסודיים לבנות ובכ-85% מבתי"ס היסודיים לבנים. במוסדות החינוך שניתנים בהם שירותי ייעוץ חינוכי, היקפם אינו אחיד. אשר לשירותי ייעוץ חינוכי בגני הילדים, בשנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) הקצה המינהל הפדגוגי 1,100 שעות ייעוץ לגיל הרך. שפ"י קבע כי שעות ייעוץ אלה יינתנו בכ-3,300 מבין כ-14,700 גני ילדים הפועלים בשנה זו. כלומר, רק כ-22% מגני הילדים יקבלו שירותי ייעוץ חינוכי בקביעות.

יתרה מכך, בהיעדר תקן, היועץ החינוכי אינו יודע משנה לשנה אם יוכל להמשיך לעסוק במוסד החינוכי במתן שירותי ייעוץ - התחום שבו התמקצע - ובאיזה היקף משרה. זאת ועוד, מציאות שבה היקף משרתו של היועץ החינוכי תלוי בעיקר במשאבים שמנהל ביה"ס מקצה לתחום הייעוץ מתוך "סל השעות" הכללי של ביה"ס, עלולה להעמיד את היועץ החינוכי בקונפליקט כאשר עמדתו לגבי הפעולות שיש לנקוט בעניין מסוים אינה תואמת את עמדת המנהל.

התאמת הגדרת תחומי פעילותם של היועצים החינוכיים להיקף משרתם

בעשורים האחרונים נוספו ליועצים החינוכיים משימות חדשות מכוח שינויי חקיקה ונוהלי המשרד³. נוסף על כך, המגמה הכללית של התגברות תופעות אלימות ותופעות סיכון אחרות העצימה את הצורך של התלמידים וצוותי החינוך לשירותי היועצים החינוכיים, האחראים מקצועית על הטיפול בנושא בביה"ס, והביאה אף היא להגברת עומס העבודה המוטל על היועצים.

בביקורת נמצא כי השינויים בדרישות התפקיד לא לוו בתוספת שעות ייעוץ. בנסיבות אלה אין הלימה בין המשימות שהגדיר משרד החינוך ליועצים להיקף משרתם. היות שעבודת היועצים נוגעת לא אחת בדיני נפשות, מרבית היועצים החינוכיים משלימים את משימותיהם מחוץ לשעות העבודה ללא תמורה מתוך תחושת אחריות ושליחות. תופעה זו והיקפה הגדול ידועים למשרד החינוך לפחות משנת 2007, שבה פרסם המשרד את מחקר היועצים החינוכיים⁴. למרות זאת לא נמצא בביקורת שמשרד החינוך דן בנושא או פעל באופן כלשהו למציאת פתרון הולם למצב הבעייתי ולקושי של היועצים החינוכיים למלא את משימותיהם.

3 תיקון מס' 7 לחוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, מנובמבר 2002 הוסיף לחוק פרק העוסק בשילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. לתיקון זה הייתה השפעה ממשית על עבודת היועצים החינוכיים, שנדרשו לסייע לתלמידים אלה להשתלב בביה"ס ולהדריך את צוות המורים לפי הצורך. נוסף על כך, מאז 2003 הוטלה על היועצים החינוכיים בחטיבות העליונות משימה נוספת - לטפל בהתאמות הניתנות לבעלי לקויות למידה בדרכי היבחנות בבחינות הבגרות - על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא.

4 מחקר היועצים החינוכיים, ניתוח ממצאים, התשס"ז. מטרתו היו להציג תמונת מצב מקיפה על הייעוץ החינוכי הלכה למעשה, כפי שהצטיירה מדיווחים של יועצים. כמו כן ביקש המחקר ההוא למלא את הצורך בהקמת מאגר מידע מהימן על אודות היועצים, שיאפשר לשפ"י לבצע עבודת מטה על בסיס מידע זמין מעודכן.

העסקת היועצים החינוכיים בתפקידי הוראה

ייעוץ חינוכי והוראה הם מקצועות נפרדים, הנלמדים בנפרד במוסדות להשכלה גבוהה. בפועל משרד החינוך דורש מיועצים חינוכיים המועסקים במערכת החינוך לעסוק בהוראה בכיתות בין שליש לשישית ממשרתם. דרישה זו מעוררת קשיים. בין היתר, יועצים חינוכיים המועסקים במשרה חלקית בייעוץ חינוכי נאלצים פעמים רבות להשלים את משרתם בשעות הוראה נוספות החורגות ממרכיב ההוראה המינימלי ליועץ. מצב זה עלול ליצור תסכול, שחיקה ופגיעה בהתפתחות המקצועית של התחום. נוסף על כך, שני כובעיו של היועץ - מורה, שהוא דמות פדגוגית, בוחנת ואחראית למשמעת, ויועץ, שהוא דמות טיפולית, מכילה ומסייעת - שונים מאוד במהותם. בנסיבות אלה עולה חשש שתלמידים ואנשי צוות הפוגשים את היועץ בכובע המורה יתקשו לתת בו אמון בכובע היועץ ולהסתייע בו.

למשרד מבקר המדינה נמסר כי דרישת המשרד שהיועץ החינוכי ישמש מורה אינה נובעת מתפיסת עולם מקצועית-ייעוצית או פדגוגית, אלא מיועדת להבטיח שיועצים חינוכיים יוכלו להשלים את משרתם החלקית בשעות הוראה וליהנות מתנאי העסקתם של כלל עובדי ההוראה.

ריכוז מידע לצורך התוויית מדיניות ארצית ופיקוח על היועצים החינוכיים

לצורך תכנון פעילותו בתחום הייעוץ החינוכי נדרש שפ"י לאסוף בשיטתיות מידע ונתונים לגבי הפעולות הננקטות בתחום אחריותו ולבחון את יעילותן.

בביקורת נמצא כי אין לשפ"י ולמפקחים על הייעוץ במחוזות כלי ממוחשב שבו נתונים אמיינים ומרוכזים לגבי היועצים החינוכיים ושירותי הייעוץ בכל מחוז, מגזר ומוסד חינוכי.

עוד הועלה כי שפ"י אינו דורש מהמחוזות כדבר שבשגרה למסור לו נתונים עדכניים לגבי היועצים החינוכיים ושירותי הייעוץ החינוכי הפועלים בתחומם. כאשר דורש שפ"י לקבל נתונים כאלה, נוגעים עיקרם של הנתונים לתחומי הפיתוח המקצועי וההכשרה של היועצים החינוכיים, ולא לתנאי העסקתם והיקף משרתם. לפיכך אין לשפ"י מידע מרוכז ומעודכן לגבי מספר שעות הייעוץ הניתנות בארץ, בכל מחוז, בכל מגזר ובכל מוסד חינוכי, וכן לגבי היחס בין מרכיב ההוראה למרכיב הייעוץ במשרות היועצים, מספר היועצים החינוכיים שאינם עוסקים בייעוץ, ומספר היועצים שאינם עוסקים בהוראה.

יתרה מכך, אף שתכניות עבודה הן כלי ניהול מרכזי המשמש לתכנון ולגיבוש של היעדים לטווח קצר וארוך, להכוונת פעילות הארגון להשגת התוצאות הרצויות וליצירת בסיס להערכת עמידה ביעדים ולבקרה של כלל הגורמים במערכת, שפ"י אינו דורש לקבל ממחוזות המשרד את תכניות העבודה השנתיות של המחוזות בתחום הייעוץ החינוכי. שפ"י אף אינו מודד באופן שיטתי ותדיר את איכות הייעוץ ויעילותו, והוא לא בנה מנגנונים לשימור ולשיתוף של ידע שנצבר במחוזות המשרד.

בנסיבות אלה אין בידי שפ"י מלוא המידע הדרוש לו לתכנון שירותים חדשים, להרחבת מענים קיימים ולקביעת סדר עדיפויות לחלוקת משאבים ותקציבים, החיוני לביצוע פעולות בקרה ושיפור תהליכים בתחום הייעוץ החינוכי.

עוד נמצא כי הפיקוח המחוזי על היועצים החינוכיים לוקה בחסר. העומס המוטל על המפקחים, בין היתר בשל היחס בין מספר המפקחים למספר היועצים החינוכיים ובשל תפקידיהם הנוספים של המפקחים במחוזות וביישובים, אינו מאפשר פיקוח תדיר ורציף על היועצים החינוכיים במוסדות החינוך שבמחוז, ובכלל זה פיקוח על עמידתם בתכניות העבודה שנקבעו להם. הליווי של המפקחים מתמקד ביועצים בתחילת דרכם (בשנתיים הראשונות לעבודתם עד קבלת רישיון ייעוץ קבוע), וגם בנוגע ליועצים אלה המפקחים אוצלים לעתים את סמכויות הליווי וההדרכה לגורמים שונים במחוז - מדריכים של שפ"י, רכזי ייעוץ חינוכי ועוד. לפיכך המעורבות של המפקחים בעשייה המקצועית השוטפת של היועצים החדשים הולכת ומצטמצמת.

סיכום והמלצות

למערכת החינוך יש תפקיד מרכזי בהתפתחות הרגשית והחברתית של התלמידים. עקב התמורות שחלו בארץ בשנים האחרונות בתחום החברתי-כלכלי ובתחום הביטחוני, ניצבים לפני מערכת החינוך אתגרים קשים בתחום בריאות הנפש, והדבר מגביר את הצורך בקיום מערך טיפולי, שבכללו מערכת ייעוץ חינוכי מקצועית וזמינה.

בביקורת הועלה כי תנאי העסקתם של היועצים החינוכיים במערכת החינוך והיקף משרתם אינם מאפשרים להם למלא את המשימות הרבות המוטלות עליהם ולסייע כראוי לנזקקים לשירותיהם. הדבר עלול לפגוע ברווחה הנפשית של הפרט ובתפקודו של המוסד החינוכי כולו.

הפיקוח על עבודתם של היועצים אינו מיטבי גם הוא, נוכח היעדר ההתאמה בין מספר המפקחים למספר היועצים שבאחריותם, ונוכח העומס המוטל על המפקחים המחוזיים, המבצעים, נוסף על הפיקוח על היועצים, תפקידים אחרים ברמת המחוז והיישוב.

מכיוון ששפ"י אינו אוסף מידע מעודכן לגבי פעילות הייעוץ בכל מחוז ולגבי הצלחתה של פעילות זו, אין לו את הכלים הדרושים להתוויית מדיניות ארצית בתחום הייעוץ, הנסמכת על מיפוי הצרכים של המחוזות, המגזרים והמוסדות החינוכיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותם של שירותי הייעוץ החינוכי בכל הנוגע ליצירת אקלים חינוכי מיטבי במוסדות החינוך ולהתפתחותם הרגשית והחברתית של התלמידים, ונוכח השינויים החברתיים שחלו בשנים האחרונות, אשר הביאו לגידול בכמות הדרישות לקבלת ייעוץ חינוכי - יש צורך דחוף בהסדרה של שירותי הייעוץ החינוכי בכל שכבות הגיל. במסגרת הסדרה זו יש לקבוע תקן מחייב, שיבטיח מתן שירותי ייעוץ חינוכי ראויים לכלל התלמידים וצוותי בתי"ס וגני הילדים, ואת הקצאת המשאבים הנדרשים לכך. נוסף על כך, יש להקפיד על פיקוח נאות של המחוזות על עבודת הייעוץ החינוכי, וכן להשלים את הפעולות הנדרשות ליצירת מאגר נתונים ארצי מעודכן, שעל פי המידע שייכלל בו יהיה אפשר להתוות מדיניות בתחום זה.



מבוא

1. מערכת החינוך אחראית להתפתחות הרגשית, החברתית והערכית של התלמידים נוסף על אחריותה להתפתחותם הקוגניטיבית ולהרחבת עולם הידע שלהם. תפיסה זו באה לידי ביטוי בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, שלפיו מטרת החינוך הממלכתי הן, בין היתר: "לפתח את אישיות הילד והילדה... למיצוי מלוא יכולתם כבני אדם החיים חיים של איכות ושל משמעות... לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויוזמה... לאפשר לכל ילד וילדה] להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו".

התפיסה שלפיה למערכת החינוך תפקיד חשוב ומרכזי בהתפתחות הרגשית והחברתית של התלמידים הביאה לידי הקמתו של שירות הייעוץ החינוכי, שהוא שירות מקצועי הפועל במוסדות החינוך, כבר לפני כחמישים שנה. תפקידו של היועץ החינוכי (להלן גם - היועץ) הוא לסייע הן לתלמידים והן לביה"ס להשיג תפקוד מיטבי ומיצוי של יכולותיהם מתוך רוחה נפשית ובאווירה תומכת ומקבלת. עם השנים שינה מקצוע הייעוץ את פניו לנוכח תהליכים שהתרחשו בחברה ובמדינה, כמפורט להלן.⁵

2. היועצים החינוכיים הם עובדי הוראה ופועלים בכל שכבות הגיל - מן הגן ועד ביה"ס התיכון.⁶ בשנת הלימודים (להלן - שנה"ל) התשע"ג (2012-2013) הועסקו במערכת החינוך כ-4,700 יועצים חינוכיים בהיקפי משרה שונים (משעות מעטות בשבוע ועד משרה מלאה), מהם 500 פעלו במוסדות חינוך חרדיים, השייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי⁷ ו-122 פעלו במוסדות חינוך לגיל הרך (בני 6-13).⁸ תחומי פעילותם של היועצים החינוכיים, ההכשרות הנדרשות, כפיפותם ודרישות העיסוק בתחום מוסדרים בחוזרי מנכ"ל - נהלים פנימיים של משרד החינוך (להלן גם - המשרד).

משרד החינוך קבע בחוזר מנכ"ל משנת 2002 תקן מחייב לשעות הייעוץ החינוכי בחטיבה העליונה, שלפיו יוקצו 1.7 שעות ייעוץ שבועיות לכל כיתה⁹. לגבי החינוך הקדם-יסודי (להלן גם - הגיל הרך), היסודי וחטיבות הביניים לא נקבע תקן מחייב.

3. תחומי פעילותו של שירות הייעוץ החינוכי בבתי"ס הם, בין היתר, טיפול בצורכי ההסתגלות החברתית והרגשית של תלמידים בכל שכבות הגיל, התערבויות במצבי משבר וסיכון, מתן מענה חינוכי לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים, ייעוץ לתלמידים ולהורים וייעוץ לצוות החינוכי, בין היתר בשכלול כישוריו בקידום דיאלוג משמעותי עם התלמידים. נוסף על כך, מעורבים היועצים החינוכיים בטיפוח אקלים חיובי מיטבי בביה"ס, בהפעלה של תכניות התפתחות ומניעה על פני כל

5 בשנת 1962 הוקם "המכון הארצי לייעוץ והכווץ", באחריות משותפת של משרד החינוך ומשרד העבודה ובשיתוף אנשי האקדמיה, והוא שהניח את היסודות לעיצוב תהליכי ההכשרה של היועצים החינוכיים ולפיתוח קווים מנחים לתפעול שירות הייעוץ החינוכי בבתי"ס. בשנת 1964 החלו 43 יועצים חינוכיים ("מורים-יועצים" בתוארם אז) לעבוד בבתי"ס ברחבי הארץ. בתחילת הדרך עסק שירות הייעוץ בהכווץ חינוכי מקצועי של בוגרי חטיבות הביניים ובתהליכי מעברים בין מסגרות חינוך ובתוכן. עם השנים הורחבה הפעילות לתחומים נוספים, כמפורט בדוח זה.

6 שירותי הייעוץ החינוכי ניתנים לבני 3-18 בחינוך הרגיל ולבני 3-21 בחינוך המיוחד.

7 גני הילדים, בתי"ס היסודיים ובתי"ס העל-יסודיים במערכת החינוך מחולקים לשני סוגים עיקריים: מוסדות של החינוך הרשמי, אשר מונהג בהם חינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי-דתי והם ממומנים מימון מלא בידי המדינה והרשויות המקומיות, ומוסדות של החינוך המוכר שאינו רשמי, שמשרד החינוך מממן מימון חלקי או מלא. לפני כ-11 שנים החל משרד החינוך לספק שירותי ייעוץ חינוכי במוסדות החינוך החרדי, השייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי.

8 משרד החינוך אחראי לפקח גם על יועצים חינוכיים המועסקים במוסדות פרטיים שאינם מוסדות חינוך של המשרד, כגון אורט, ויצ"ו, בתי חולים, בתי"ס אקסטרניים ובתי"ס פרטיים.

9 חוזר מנכ"ל 8.3-3, תקנון למתן רישיונות לייעוץ מיום 1.3.02.

הרצף החינוכי, בהכשרה של צוותי חינוך המנחים תכניות אלה בכיתותיהם ובתמיכה בהם¹⁰. נוכח התפתחותה של ראייה מערכתית בשירות הייעוץ החינוכי נדרש היועץ לעבוד עבודה צוותית ובין-מקצועית עם קהלי יעד בביה"ס (מנהל, צוות הנהלה ועוד) ועם גורמים חינויים במעטפת ביה"ס (פסיכולוגים חינוכיים, גורמי רווחה ועוד), ללוות תהליכים במוסד החינוכי ולהיות שותף לעיצוב מדיניותו. בסקר שנעשה בקרב מנהלים בשנת 2009 עלה כי כ-28% ממנהלי בתי"ס נעזרים ביועצים ומתייעצים עמם לצורך ניהול ביה"ס¹¹.

נוסף על עבודתו בתחום הייעוץ, מחויב היועץ החינוכי המועסק במערכת החינוך להורות בכיתה בין שליש לשישית ממשרתו בהתאם למתווה העסקתו (ראה להלן).

משנת הלימודים התשס"ב (2001-2002) ניתנים שירותי הייעוץ החינוכי גם לגיל הרך, על יסוד תפיסת המשרד שמתן מענה התפתחותי הולם והשקעה בדור הצעיר חיוניים לצמצום פערים חברתיים, ליצירת שוויון הזדמנויות וליצירה של סביבה מיטבית להתפתחות ולאיתור ילדים בסיכון. פעילות היועצים החינוכיים בגיל הרך נעשית מול צוות הגן ומתמקדת בהובלת תהליכים לקידום רווחה נפשית ובכלל זה: ייעוץ בנושאים הקשורים לארגון הגן ולניהולו, ייעוץ בדבר מערכות היחסים בין באי הגן מן ההיבט הרגשי, החברתי והערכי, הובלה והנחיה של תכניות התפתחות ומניעה, סיוע לגנת באיתור וביזוי של ילדים בעלי צרכים מיוחדים וילדים בסיכון והתערבות במצבי משבר ובמצבי סיכון. כל יועץ לגיל הרך אחראי על כ-100 גנים.

בשנים האחרונות חלו שינויים ניכרים בפעילותם של היועצים החינוכיים, הן עקב שינויים בערכים ובתבניות חשיבה טיפוליות וארגוניות בארץ ובעולם והן עקב שינויים בחברה הישראלית, שהביאו לידי שינויים בצורכי התלמידים וציפיות של הסגל החינוכי לקבל סיוע בהתמודדות עם נושאים כגון משבר ערכים וערעור על סמכותם של מורים והורים; חשיפה גוברת של ילדים ובני נוער למתח ביטחוני; העמקה של פערים חברתיים על יסוד סוציו-אקונומי, לאום, מקום מגורים ועוד; החמרה של תופעות הסיכון בקרב תלמידים - התגברות ניכרת של אלימות, שימוש בסמים ובאלכוהול, פגיעות מיניות, אבדנות ועוד - וירידה בגילם של התלמידים המעורבים.

4. השירות הפסיכולוגי ייעוצי (להלן - שפ"י) במינהל הפדגוגי במשרד ממונה מקצועית על כלל שירותי הייעוץ למוסדות החינוך¹². אגף הייעוץ החינוכי בשפ"י (להלן - אגף הייעוץ) אחראי להתוויית מדיניות ארצית למתן שירותי ייעוץ חינוכי למערכת החינוך על מוסדותיה, לביצועה של מדיניות זו ולסיפוק הדרכה מקצועית והעשרה ליועצים העובדים במערכת החינוך באמצעות מדריכי שפ"י¹³. את הפיקוח על היועצים החינוכיים מבצעים המפקחים על הייעוץ, המשתיכים מקצועית לשפ"י ופועלים במחוזות המשרד. למפקחים נתונה סמכות מקצועית בתחום הייעוץ החינוכי, ופעילותם נועדה להבטיח שירות ייעוץ מיטבי באזורים הנתונים לאחריותם. המפקחים על הייעוץ

- 10 בחזור מנכ"ל תשע"א (א) מאלול התשס"ט (ספטמבר 2009) בנושא קידום אקלים מיטבי והתמודדות עם אירועי אלימות במוסדות חינוך מוגדר האקלים במוסד החינוכי כגורם מרכזי המשפיע על יצירת סביבה המפתחת ביטחון אישי ותחושת שייכות, כבוד ואחריות לחברים בקהילה ומצמצמת אלימות, פגיעה באחר והתנהגויות סיכון. עוד נקבע שם כי כדי ליצור אקלים חינוכי מיטבי יש ליישם אסטרטגיה מערכתית ארוכת טווח ליצירת אקלים בטוח, לקידום רווחה נפשית, לבניית אורח חיים המקדם שייכות, מעורבות ואחריות ולטיפול באלימות ובהתנהגויות סיכון במישור מערכתי ופרטני. משרד החינוך קבע כי טיפוח אקלים חיובי מיטבי הוא אחד מיעדיו. ראו גם בפרק "קידום תכניות למניעת אלימות של תלמידים" עמ' 807.
- 11 אבני ראשה, המכון הישראלי למנהיגות בית ספרית, על מנהלים ומנהלות בבתי"ס בישראל, תמונת מצב בעקבות סקר בקרב מנהלים וסדרה של ראיונות, מרץ 2009.
- 12 נוסף על כך, ממונה שפ"י מבחינה מקצועית ברמה הארצית על השירות הפסיכולוגי החינוכי ברשויות המקומיות.
- 13 משרד החינוך מעסיק עובדי הוראה בהדרכה. המדריכים הם עובדים מנוסים המצטיינים בכישוריהם ובאיכות עבודתם ויכולים לתרום מניסיונם הרב לעמיתיהם במערכת באמצעות הרחבת הידע המקצועי וליווי ייעוץ בתחומי מומחיותם. המדריכים של שפ"י הם יועצים חינוכיים בהכשרתם.

אחראים להכוונה מקצועית של היועצים החינוכיים, על פי המדיניות, התקנים והמטרות שקובע אגף הייעוץ בשפ"י.

בחודשים פברואר-ספטמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את שירותי הייעוץ החינוכי בבתי"ס ובגני הילדים. בין היתר נבדקו תנאי העסקתם של היועצים החינוכיים, דרישות הכשרתם, דרכי הערכתם והפיקוח על עבודתם. הביקורת נעשתה במשרד החינוך: באגף הייעוץ בשפ"י, במחוזות חיפה, צפון, תל אביב, מרכז, ירושלים¹⁴, ודרום ובאגף א' לחינוך מוכר שאינו רשמי (חינוך חרדי). בדיקת השלמה נעשו במינהל תקשוב ומערכות מידע ובלשכת מנכ"לית המשרד.

תנאי העסקתם של היועצים החינוכיים במוסדות החינוך

משרד החינוך הוא שקובע ומתקצב את תנאי העסקת היועצים החינוכיים. בעשורים האחרונים גייס המשרד לשירותיו יועצים חינוכיים רבים. בשנת 1964 עבדו במוסדות החינוך 43 יועצים, בשנת 2000 היה מספרם 3,500, וכאמור בשנת 2013 הועסקו במוסדות החינוך כ-4,700 יועצים חינוכיים בהיקפי משרה שונים¹⁵. מגמה זו נובעת מכמה גורמים, בהם: השינויים החברתיים, לרבות ריבוי מקרי האלימות, שהביאו לידי התגברות הצרכים והדרישות של התלמידים והסגל החינוכי כאחד לקבל שירותי ייעוץ חינוכי; ההכרה בקשר שבין התרבות והאקלים בביה"ס להצלחתו ובריאותו הנפשית של התלמיד, שהביאה לידי התערבותם של אנשי מקצוע, בהם היועצים החינוכיים, בתרבות הארגונית של ביה"ס.

כמפורט להלן, תנאי העסקת היועצים החינוכיים מורכבים ומעוררים קשיים הן מן ההיבט המערכתי - פיתוח תחום הייעוץ, הרחבת שירותי הייעוץ הניתנים למערכת החינוך ושיפור איכותם - והן מנקודת מבטו של היועץ. קשיים אלה נובעים, בין היתר, מן הגורמים האלה: היעדר תקן מחייב של שעות ייעוץ לבתי"ס היסודיים ולחטיבות הביניים; אי-עדכון של תקן שעות הייעוץ שנקבע לבתי"ס התיכוניים על פי שינויים שחלו בחברה, בייחוד התגברות האלימות בכל שכבות הגיל, והדרישה המוגברת לשירותי ייעוץ בבתי"ס; אי-הלימה בין השכלתו הרחבה של היועץ, תפקידיו הרבים ותחומי אחריותו להיקף משרתו בפועל, שאינו מאפשר עבודת ייעוץ מיטבית לרווחת התלמידים והצוות החינוכי.

14 בשנה"ל התשע"ג אוחדו מחוז ירושלים ומינהל חינוך ירושלים, שעד אותה עת היו יחידות נפרדות שמילאו תפקיד של מחוזות.

15 יצוין כי על פי נתוני משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים (אגף כלכלה וסטטיסטיקה), בשנת הלימודים התש"ס (1999-2000) למדו במערכת החינוך 1,625,000 תלמידים מגיל 3 ועד כיתות י"ב לעומת 2,003,000 תלמידים בשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013), כלומר בין שנת הלימודים התש"ס לשנת הלימודים התשע"ג חלה עלייה של כ-19% במספר התלמידים לעומת עלייה של כ-25% במספר היועצים.

כדי להתמודד עם קשיים אלה הציב שפ"י בשנת 2008 יעדים הנוגעים לשיפור הייעוץ החינוכי, לרבות יעדים שעניינם תהליכי קליטתם של היועצים החינוכיים, תנאי העסקתם, הבהרת התפקיד ותקנונו. שפ"י קבע כי יעדים אלו יושגו בתוך חמש שנים (תכנית חומש). בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אמנם הושגו כמה מהיעדים, למשל היעדים הנוגעים לשכלול תהליכי קליטת יועצים חדשים ושיפורם, להגדרת תפקיד היועץ ומשימותיו על פי רפורמת "אופק חדש" ולהטמעה של אמות מידה להערכה מקצועית של יועצים ולקידומם, אולם דווקא היעדים הנוגעים לפתרון בעיות הליבה של שירותי הייעוץ החינוכי במערכת החינוך לא הושגו, בהם: תקנון משרת הייעוץ החינוכי בגני הילדים; בבתי"ס היסודיים ובחטיבות הביניים והצבת יועצים חינוכיים בכל מוסדות החינוך; חתימה לכיטול חובת ההוראה בתנאי ההעסקה של היועצים; הגדרת ליבה של מטלות ליועץ על פי היקף משרתו; תקנון הפיקוח והבניה מחודשת ומותאמת של עומסי עבודה על פי היקף משרת המפקח על הייעוץ. להלן הפירוט:

תקנון הייעוץ החינוכי בגנים, בבתי"ס היסודיים ובחטיבות הביניים

כאמור, משרד החינוך לא קבע בנהליו תקן מחייב להקצאת שעות ייעוץ חינוכי בגני הילדים, בבתי"ס היסודיים ובחטיבות הביניים, שיבטיח מתן שירותי ייעוץ מקצועיים ומיטביים למוסדות אלה.

כבר בשנת 1992 המליצה המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך להקצות שעות ליועץ בכל חטיבות הגיל: שעה שבועית אחת לפחות לכל כיתה בבתי"ס היסודיים ושעה וחצי שבועית לכל כיתה בחטיבות הביניים.

בדוח משנת 1999 המליצה הוועדה הציבורית לצמצום האלימות בקרב ילדים ונוער במערכת החינוך בישראל בראשות השר (כתוארו אז) מתן וילנאי (להלן - ועדת וילנאי) להשלים את תקני היועצים החינוכיים על פי המפתח שעליו המליצה המזכירות הפדגוגית בשנת 1992, ולהגדיר את מעמדו המקצועי של היועץ החינוכי, את תפקידיו ואת תחומי אחריותו. ועדת וילנאי המליצה שהשלמת התקן תושלם בהדרגה בתוך ארבע שנים משנת הלימודים התש"ס (1999-2000), על פי סדר קדימויות שיקבע המשרד ותוך מתן עדיפות למוסדות בעלי צורך מיוחד בצמצום האלימות. עוד המליצה הוועדה כי שפ"י יקבע תקן ליועצים חינוכיים לגיל הרך בתוך ארבעה חודשים וכי הקצאת המשרות על פיהם תושלם בתוך ארבע שנים¹⁶.

בשנת 2003 פורסם חוזר מנכ"ל¹⁷ שבו נקבע כי בבתי"ס היסודיים לא תינתן יותר משעת ייעוץ שבועית לכל כיתה. ההמלצה הערכנית של שפ"י היא שלא להגביל את שעות הייעוץ בבתי"ס היסודיים ולהעמידן על מינימום של שעה בשבוע לכיתה. לגבי הגיל הרך המלצת שפ"י משנת 2013 היא כי כל יועץ חינוכי לגיל הרך המועסק במשרה מלאה יהיה אחראי למתן שירותי ייעוץ ל-100 גנים, ויועץ חינוכי המועסק במשרה חלקית יהיה אחראי למספר גנים התואם את היקף משרתו.

בהיעדר תקן, שעות הייעוץ החינוכי בבתי"ס היסודיים ובחטיבות הביניים מוקצות מתוך "סל שעות" בית ספרי או "סל שעות" של המחוז, לפי שיקול הדעת וסדרי העדיפויות התקציביים של

16 הוועדה הציבורית לצמצום האלימות בקרב ילדים ובני נוער, דוח המלצות ראשוני ליישום, תוכנית לאומית לצמצום האלימות בקרב ילדים ובני נוער במערכת החינוך בישראל, מאי 1999.
17 חוזר מנכ"ל 34-3, תקצוב מערכת החינוך היסודי - מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד מיום 1.6.03.

מנהל ביה"ס ומנהל המחוז, בהתאמה. אשר לשירותי הייעוץ לגיל הרך, מדי שנה בשנה מקצה המינהל הפדגוגי במשרד שעות ייעוץ חינוכי לגיל הרך, לפי סדר העדיפויות שנקבע בכל שנה, והן מחולקות בין מחוזות המשרד. מצב זה בעייתי בכמה מישורים:

1. אי-שוויון בהקצאת שירותי הייעוץ: (א) בפועל יש גני ילדים, בתי"ס יסודיים וחטיבות ביניים שאינם מקבלים כלל שירותי ייעוץ חינוכי. לפי נתוני המשרד, בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) לא ניתנו שירותי ייעוץ ב-10% מחטיבות הביניים, ב-20% מבתי"ס היסודיים במגזר היהודי וב-50% מבתי"ס היסודיים במגזר הערבי¹⁸. בבתי"ס החרדיים, השייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי, ב-26% מבתי"ס היסודיים לבנות ובכ-85% מבתי"ס היסודיים לבנים לא היו יועצים חינוכיים כלל.

בבתי"ס שניתנים בהם שירותי ייעוץ חינוכי היקף השירותים אינו אחיד. מדי שנה בשנה נקבעת המשרה בבתי"ס על פי המשאבים שמנהל המוסד החינוכי מוכן להעמיד לנשוא, התקציב העומד לרשותו וסדר העדיפויות שקבע. אמנם רוב מחוזות המשרד מתגברים את שעות הייעוץ בבתי"ס מתוך סעיף תקציב כללי - "סל המחוז", אולם גם תגבור זה אינו קבוע, תלוי במשאבי המחוז בכל שנה וכפוף לשיקול דעתו של מנהל המחוז.

(ב) את השעות לשירותי הייעוץ שמקצה המינהל הפדגוגי לגיל הרך אחראי שפ"י לחלק בין המחוזות לפי אמות מידה מקצועיות, בהן: מספר הגנים, מאפייני המחוז ומספר היועצים. במועד הביקורת, שנת הלימודים התשע"ג (2012-2013), הקצה המינהל הפדגוגי 704 שעות ייעוץ שנתיות בבסיס התקציב. נוסף על כך, הוקצו 56 שעות ייעוץ ליישובי עוטף עזה לנוכח המתוחות הביטחונית באזור ו-94 שעות נוספות לחלוקה בין כלל המחוזות. באותה השנה פעלו במערכת החינוך כ-14,000 גני ילדים ו-122 יועצים חינוכיים לגיל הרך, שהועסקו במשרות חלקיות. היות ששעות הייעוץ שהקצה המינהל הפדגוגי במשרד אינן תואמות את המלצת שפ"י בדבר היקף הייעוץ לגיל הרך ואינן מספקות את הצרכים בשטח, תגברו, ביוזמתם, מרבית מחוזות המשרד את שעות הייעוץ לגיל הרך, על פי התקציבים שברשותם וסדר העדיפויות שקבעו מנהלי המחוזות¹⁹.

בשנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) הקצה המינהל הפדגוגי 1,100 שעות ייעוץ לגיל הרך, לפי מפתח של 10 שעות ייעוץ שבועיות לכל אחד מ-110 המפקחים לגיל הרך במחוזות, שכל אחד מהם אחראי ליועץ חינוכי. לשעות אלו יתווספו 440 שעות, שכן החל משנה זו מועסקים היועצים לגיל הרך במתווה "אופק חדש" והמשרה בתחום הייעוץ כוללת גם ארבע "שעות תוספתיות"²⁰, כלומר 14 שעות שבועיות לכל יועץ. שעות אלה יחולקו כדלהלן: 12 שעות ייעוץ יחולקו בין 30 גנים באזור הפיקוח וינוצלו גם למענה כללי בתחום הייעוץ, על פי שיקול דעת המפקח על הגיל הרך והיועץ, ליתר אזור הפיקוח. השעתיים השבועיות הנותרות ישמשו לליווי נוסף בגנים שיש בהם התנהגויות קיצוניות. יצוין כי בשנה זו יגדל מספר הגנים לכ-14,700, בין היתר בעקבות יישום

18 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תפקידה של מערכת החינוך בזיהוי ואיתור ילדים בסיכון, 12.2.12. יצוין כי בסקר שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעניין שירותי חינוך ורווחה הניתנים בבתי"ס יסודיים ועל-יסודיים במגזר העברי והערבי הועלה כי בשנת 2007 ניתנו שירותי ייעוץ חינוכי בכ-80% מבתי"ס המשתייכים לחינוך העברי ובכ-70% מבתי"ס המשתייכים לחינוך הערבי. שיעורים נמוכים במיוחד של בתי"ס שהעניקו שירותי ייעוץ חינוכי נמצאו במגזר החרדי (כ-59% מבתי"ס) ובחינוך הברדואי (כ-43% מבתי"ס).

19 בשנת הלימודים התשע"ג מימן מחוז צפון 20 שעות ייעוץ נוספות, מחוז חיפה תגבר ב-16 שעות ייעוץ, מחוז מרכז הוסיף 10 שעות ייעוץ, מחוז תל אביב תגבר ב-119 שעות ייעוץ, ומחוז ירושלים תגבר ב-5 שעות ייעוץ. מחוז דרום לא תגבר את הייעוץ כלל.

20 על פי רפורמת "אופק חדש", משרת עובדי הוראה כוללת גם שעות שהייה - שעות שבועיות שבהן שוהה המורה במוסד החינוכי לצורך ישיבות עבודה, בדיקת עבודות ומבחנים, תכנון הוראה וכיו"ב - ושעות פרטניות המשמשות לעבודה עם תלמידים ומורים באופן פרטני או בקבוצות קטנות. שעות אלה מכונות "שעות תוספתיות".

המלצות הוועדה לשינוי חברתי כלכלי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג משנת 2011.²¹ מן האמור לעיל עולה כי בשנת הלימודים התשע"ד רק כ-3,300 מכלל גני הילדים (כ-22%) מקבלים שירותי ייעוץ חינוכי בקביעות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהיעדר תקן מקצועי של שירותי הייעוץ, יש חשש כי שירותי הייעוץ החינוכי הניתנים הן לבתי"ס והן לגני ילדים, אינם מיטביים, בייחוד לנוכח אי-יישומה של המלצת שפ"י, הגורם המקצועי במשרד, לגבי שירותי ייעוץ מינימליים. המצב האמור עלול לפגוע ברווחה הנפשית של הפרט ובתפקוד המוסד החינוכי.

2. פגיעה בביטחון התעסוקתי של היועץ החינוכי ובעצמאות שיקול דעתו המקצועי: בהיעדר תקן של שעות הייעוץ החינוכי, ליועץ החינוכי אין ביטחון תעסוקתי (קביעות) בתחום הייעוץ (להבדיל מזכותו לקבלת קביעות בתחום ההוראה לפי אמות מידה שקבעה נציבות שירות המדינה). דהיינו, היועץ החינוכי אינו יודע משנה לשנה אם יוכל להמשיך להעניק במוסד החינוכי שירותי ייעוץ - התחום שבו התמקצע - ובאיזה היקף משרה.

מציאות שבה היקף משרתו של היועץ תלוי בעיקר במשאבים שמנהל ביה"ס מקצה לתחום הייעוץ מתוך סל התקציבים הכללי של ביה"ס, יוצרת ליועץ החינוכי תלות של ממש במנהל ביה"ס. תלות זו עלולה להעמיד את היועץ החינוכי בקונפליקט כאשר עמדתו לגבי הפעולות שיש לנקוט בעניין מסוים אינה תואמת את עמדת המנהל.

(א) מתכתובת שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה בנושא תקנון הייעוץ החינוכי עולה כי שפ"י ואגף הייעוץ פנו למנכ"ל המשרד שכינהו בעשור האחרון בדרישה לתקן את הייעוץ החינוכי, אך כאמור הנושא טרם הוסדר:

בינואר 2004 פנתה מנהלת שפ"י דאז למנכ"לית המשרד דאז בנושא התקן לבתי"ס היסודיים, וציינה כי מנהלי בתי"ס רבים פנו בבקשה לקבלת עזרה בהרחבת שעות הייעוץ החינוכי. מנהלת שפ"י ביקשה במכתבה לדון בנושא מיסוד שירותי הייעוץ בחינוך היסודי על פי הצרכים ודרישות השדה. בעניין זה השיב ראש המינהלה לשוויון בחינוך במשרד לעוזרת המנכ"לית דאז בזו הלשון: "איני רואה כל דרך להקצות מתוך תקציב השעות 100 משרות נוספות לייעוץ עם כל החשיבות שבדבר. המשמעות היא לצמצם את מס' שעות ההוראה הפרונטליות בכיתה ולהעבירם לייעוץ, דבר שהוא מאוד בעייתי. הדרך היחידה האפשרית היא תוספת תקציב".

ביולי 2005 פנתה מנהלת שפ"י דאז, למנכ"לית משרד החינוך דאז בעניין יישום המלצות ועדת וילנאי. בין היתר היא כתבה כי כדי ליישם את המלצות הוועדה הנוגעות לייעוץ החינוכי תידרש תוספת של 12,600 שעות שבועיות, שמשמען הקצאה של 400 משרות ייעוץ נוספות.

בנובמבר 2009 העלתה מנהלת שפ"י, לפני מנכ"ל המשרד דאז רשימה של נושאים לדיון, בהם נושא תקנון הייעוץ החינוכי. הכותבת הציעה הצעה להחלטת סיכום שלפיה ייקבע מועד לדיון בבניית תכנית הדרגתית לתקנון היועצים.

בפברואר 2010 פנו מנהלת שפ"י ומנהלת אגף הייעוץ אל מנהל מינהל התקציבים במשרד בנושא תקנון הייעוץ לתקציב 2011. אל מכתבן צירפו הצעה לתקנון הייעוץ בגני הילדים, בבתי"ס היסודיים ובחטיבות הביניים לפי מדדי טיפוח, שיאפשרו חיזוק בתי"ס בפריפריה ובאזורים שבהם

21 ועדת טרכטנברג היא ועדה ציבורית שמינה ראש הממשלה באוגוסט 2011 בעקבות מחאת האוהלים בקיץ 2011 כדי לבחון את מצוקת יוקר המחיה בישראל ולהציע פתרונות. הוועדה הגישה את המלצותיה בספטמבר 2011, ובאוקטובר אותה השנה אישרה הממשלה את הדוח.

ילדים נחשפים למצבי סיכון. העלות הכוללת של התקנון שהוצע הייתה 338,089,000 ש"ח²² (על יסוד נתוני כיתות ועלויות משנת 2009) (להלן - ההצעה לתקנון הייעוץ).

למשרד מבקר המדינה נמסר כי במאי 2010 התקיים דיון בנושא תקנון הייעוץ החינוכי בלשכת המנכ"ל. אולם הדיון, ובכלל זה החלטות שהתקבלו בו, לא תועד בפרוטוקול. לאחר דיון זה הכין שפ"י מסמך הסבר על תפקיד היועץ שיועד להגשה למשרד האוצר.

בדצמבר אותה שנה כתבה ראש אגף הייעוץ למנכ"ל המשרד דאז מכתב שעניינו תקנון הייעוץ החינוכי, ואליו צורפה ההצעה לתקנון הייעוץ.

בספטמבר 2011 פנתה מנהלת שפ"י למנהלת המינהל הפדגוגי דאז בנושא תקנון הייעוץ החינוכי. במכתב זה צוין כי בבתי"ס היסודיים מאוישות רק 50% ממשורות היועצים החינוכיים הרצויות ובגני הילדים שיעור המשרות המאוישות הוא 14% בלבד. עוד נכתב כי "השירותים שמעניקים יועצים חינוכיים במוסדות חינוך נוגעים בהיבטים התפתחותיים חשובים של התלמידים ואינטראקציות שלהם בתוך המוסד הלימודי במשפחה, וגם בהיבטים תפקודיים של עבודת צוותי הוראה והנהלת המערכת החינוכית. לפיכך המחסור ביועצים חינוכיים בישראל עלול לגרום לפגיעה ברווחה הנפשית של כל המעורבים במערכת זו, הן ברמת הפרט והן ברמת הארגון כולו. לפני שנתיים פנינו למנכ"ל ואל"ף (בתפקידך הקודם) וביקשנו להתחיל מהלך של תקנון הייעוץ... במשך שנתיים אלה לא הצלחנו לקדם את תקנון הייעוץ והבעיות בהן אנחנו נתקלים יום יום מקשות על התפקוד של יועצים במערכת... עולות סוגיות של שעות הוראה לצד הייעוץ אך עד שלא יקודם התקנון לא נוכל כנראה לפתור אותן. עולות סוגיות של פיתוח מקצועי שלא מטופלות כרגע שכן היועץ נתפס מורה לכל דבר. עולה סוגיה של ייעוץ בגני ילדים שאינו יכול להיות לצד הוראה". למכתב זה צורפה פעם נוספת ההצעה לתקנון הייעוץ. בעקבות זאת התקיים בדצמבר 2011 דיון בנושא בלשכת מנהל המינהל הפדגוגי. הדיון, ובכלל זה החלטות שהתקבלו בו, לא תועד בפרוטוקול.

במרץ 2012 פנתה מנהלת שפ"י אל מנכ"לית המשרד דאז בעניין תקנון הייעוץ החינוכי לגיל הרך. בפנייה זו פורטו הקשיים שבתהליך העסקת היועצים ללא תקן, בהם: קושי בפריסה של שעות הייעוץ המוגבלות במחוזות וניהולן, קושי לתת מענה לאוכלוסיות ומגזרים שונים, אי-יכולת לתת שירות מתוך תפיסה יוזמת, הפועלת מראש למניעה או פתרון של בעיות צפויות, וקשיים הנובעים מהצורך בהתמקצעות ייחודית בתחום. המודל שהציע שפ"י בפניה זאת התבסס על תקנון 140 משרות מלאות של יועצים לגנים המשתייכים לחינוך הרשמי, לחינוך המיוחד ולחינוך המוכר שאינו רשמי, על פי תחשיב של יועץ חינוכי אחד ל-100 גנים. בתחשיב לא הובאו בחשבון משרות ייעוץ לגני ילדים לבני 3-4 (גני טרום טרום חובה), ולגביהם הוערך כי תידרש תוספת של 23 משרות. עלות הצעה זו הייתה כ-16 מיליון ש"ח. במרץ 2013 התקיים דיון בנושא תקנון הייעוץ בגיל הרך בלשכת מנכ"לית המשרד, אך אף הוא לא תועד בפרוטוקול.

להשלמת התמונה יצוין כי עוד בנובמבר 2009 התקיים דיון של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא המחסור ביועצים חינוכיים ובפסיכולוגים במערכת החינוך. בדיון זה מסרה מנהלת אגף הייעוץ בשפ"י כי מנכ"ל המשרד דאז "מחויב לחלוטין לקיים את התקנון [של היועצים] לתקציב 2011"²³.

(ב) הצורך בתקנון הייעוץ בא לידי ביטוי גם בפנייתם של מנהלי בתי"ס להנהלת המשרד. בפנייתם של מנהלים בהרצלייה למנכ"לית משרד החינוך דאז בדצמבר 2003 נכתב כי היקף המשרה של היועצים אינו מאפשר להם לבצע את תפקידיהם וכי מדובר במצב "בלתי אפשרי, הגורם לפגיעה

22 יצוין כי בהיעדר נתונים בשפ"י על היקף התעסוקה של היועצים במוסדות החינוך, אין לדעת מהי עלות העסקתם במועד נתון ומהי תוספת התקציב שתידרש אם הנושא יתוקן.

23 ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 104 מיום 24.11.09.

בתפקודי המערכות הבית-ספריות". המנהלים הוסיפו כי "יש להשוות את תקן משרת היועצת בבתי"ס היסודיים לתקן בעל-יסודיים, מאחר והצרכים דומים מאוד למרות חטיבות הגיל השונות. בנוסף, ביה"ס היסודי הוא המקום בו נבנית התשתית הרגשית-חברתית לתפקודם של הילדים, ויש לאפשר תנאים נאותים לכך... אנו פונים אליך בקריאה לעשות כל שניתן, ולפעול להגדלה משמעותית של התקן ליועצת בביה"ס היסודיים". דרישה זו עולה בקנה אחד עם תוצאות סקר מנהלים שעשה המשרד ב-2002, בהשתתפות 560 מנהלי בתי"ס יסודיים, ולפיו המנהלים רואים ביועץ החינוכי גורם חשוב בביה"ס אשר מעורב ופעיל בתהליכים מרכזיים, והם מעוניינים בהרחבת שירותי היעוץ²⁴.

מהאמור לעיל עולה כי למרות החשיבות שרואה משרד החינוך במתן שירותי ייעוץ חינוכי למוסדות החינוך שבאחריותו, ולמרות הצורך בתקנון הייעוץ החינוכי, כפי שבא לידי ביטוי בהמלצות ועדת וילנאי, בפניות חוזרות ונשנות מטעם הגורם המקצועי במשרד - שפ"י - להנהלת המשרד ובפניות של מנהלי בתי"ס בנושא, משרד החינוך לא תקנן את הייעוץ החינוכי בגנים, בבתי"ס היסודיים ובחטיבות הביניים. לא זו אף זו, בהיעדר תיעוד של הדיונים המעטים שהתקיימו בנושא בהשתתפות מנכ"ל המשרד במרוצת השנים, אי-אפשר להתחקות אחר תהליכי קבלת ההחלטות והשיקולים שהניעו את המשרד להימנע מלפתור את הקושי שבתנאי העסקתם של היועצים החינוכיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היות שמשרד החינוך הכיר בחשיבות מתן שירותי הייעוץ במוסדות החינוך, לכל שכבות הגיל, ולנוכח הקשיים במצב הקיים, עליו לבחון תקצוב שירותים אלה באופן שיבטיח הענקה שוויונית של שירותי ייעוץ חינוכי ראויים לכל מוסדות החינוך שבאחריותו. מלבד זאת, אין כל הצדקה עניינית או מקצועית לקבוע תקן למתן שירותי ייעוץ לחטיבה העליונה בלבד, בייחוד לנוכח בנייתן של התשתיות הרגשיות-חברתיות לתפקודם של הילדים בגיל הרך דווקא.

תקן הייעוץ החינוכי בחטיבות העליונות

כאמור, בחטיבות העליונות נדרשים היועצים לבצע את תפקידם ב-1.7 שעות ייעוץ שבועיות לכל כיתה במוסד החינוכי. אלא שמפגישות שקיים צוות הביקורת עם בעלי תפקידים במערך הייעוץ בחודשים פברואר-יולי 2013 עלה כי התקן הקיים אינו נותן מענה הולם לצרכים של התלמידים ומערכת החינוך, מהטעמים האלה:

כאמור, שעות הייעוץ מוקצות למוסד חינוכי על פי מספר הכיתות שבאחריותו של היועץ. משמע התקן הקיים אינו מביא בחשבון מאפיינים ייחודיים של בתי"ס ואת השונות בין הכיתות במגוון עניינים: מספר הילדים בכל כיתה, מורכבות הכיתות (למשל כיתה רגילה לעומת כיתת חינוך מיוחד), הרכב סוציו-אקונומי של אוכלוסיית ביה"ס, מיקום גאוגרפי (למשל כמה ממוסדות החינוך פועלים ביישובים הנתונים בסכנה ביטחונית מתמדת, שמגבירה חרדה ולחץ ויוצרת תופעות רגשיות והתנהגותיות) וכיו"ב. משתנים אלה משפיעים במישורין על יכולתם של יועצים חינוכיים לבצע את מכלול משימותיהם בהצלחה במכסת השעות הנתונה. בהקשר זה משרד החינוך הגדיל, כאמור,

24 משרד החינוך, שפ"י, היחידה למחקר ופיתוח, הייעוץ החינוכי בביה"ס היסודי, סקר מנהלים, אוגוסט 2002.

בשנים האחרונות את התקציב ליעוץ החינוכי לגיל הרך ביישובי עוטף עזה, מתוך הבנה שהצרכים ביישובים אלה מוגברים לנוכח המציאות הביטחונית המתוחה.

כך למשל במערכת החינוך פועלות תכניות ייחודיות שמטרתן לשפר את הישגיהן הלימודיים של אוכלוסיות חלשות ובייחוד להגדיל את מספר מקבלי תעודת הבגרות מקרבן. האגף לשירותי חינוך ורווחה (שח"ר) במשרד אחראי לבנייה ולהפעלה של תכניות אלה, בהן כיתות אומ"ץ²⁵, כיתות אתג"ר²⁶ וכיתות מב"ר²⁷ - כיתות קטנות והומוגניות שבהן מרוכזים תלמידים בעלי הישגים נמוכים או מרקע משפחתי וסביבתי קשה. המשרד מקצה לביה"ס שעות לימוד רבות יותר עבור כיתות אלה כדי לאפשר מתן שיעורי תגבור לתלמידים במקצועות הלימוד. עם זאת התקן המוגדל אינו כולל תקצוב של שעות ייעוץ ייעודיות בעבור הכיתות, למרות המלצת אגף שח"ר להקצות לכל כיתה כזאת שלוש שעות ייעוץ שבועיות לנוכח הצרכים הרגשיים של התלמידים והליווי הצמוד שהם זקוקים לו.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיטת התקנון בחטיבה העליונה המתחשבת אך ורק במספר הכיתות עלולה ליצור אי-שוויון במתן שירותי הייעוץ לכלל מוסדות החינוך במדינה, שכן כאמור צורכי הכיתות אינם שווים ומושפעים ממיקומן הגאוגרפי, ממעמדם הסוציו-אקונומי של התלמידים, ממספר התלמידים בכיתה ועוד. לפיכך על משרד החינוך לבחון מחדש את מפתח התקנון שקבע כדי לוודא שהקצאת שעות הייעוץ החינוכי לבתי"ס בחטיבות העליונות מאפשרת הענקה שוויונית של שירותי ייעוץ נאותים ומקצועיים לכל אוכלוסיית התלמידים והצוותים החינוכיים.

התאמת הגדרת תחומי פעילותם של היועצים החינוכיים להיקף משרתם

משרד החינוך הגדיר את מטרות הייעוץ החינוכי ואת תפקידיהם של היועצים בחוזר מנכ"ל מ"א/1 מספטמבר 1980. לפי חוזר זה, תפקידי היועץ החינוכי (מורה-יועץ, כפי שכונה אז) הם, בין היתר: ייעוץ חינוכי-טיפולי לתלמיד שניכר קושי בהסתגלותו; ייעוץ להורים וסיוע למחנך הכיתה בפיתוח הקשר עם הורי התלמידים; ייעוץ והדרכה לקראת המשך לימודים - הרחבת ידיעות התלמיד על

- 25 אוכלוסיית היעד של תכנית זו היא תלמידי כיתה ט' שעזבו את מסגרות הלימודים בנשירה גלויה או סמויה ותעודת ההערכה שקיבלו בכיתה ט' עומדת באמות המידה שנקבעו. יעד התכנית הוא שעד תום כיתה י"ב תהיה לכל הכיתה תעודת בגרות מלאה. לצורך כך מופעלת בכיתה תכנית לימודים ייחודית, הכוללת גם תכנית חברתית המגבירה את המחויבות להשכלה ולחברה. בכל כיתה אומ"ץ לומדים 20 תלמידים, וההורים, הצוות והנהלת ביה"ס פועלים יחדיו כדי לעמוד ביעד שהוצב.
- 26 אוכלוסיית היעד של תכנית זו היא תלמידים בוגרי חטיבת הביניים בעלי פוטנציאל להצלחה בבחינות הבגרות שאינם ממששים יכולת זו, בעיקר בגלל הרגלי למידה לקויים. כיתות אתג"ר פותחו במאמץ למניעת נשירה, ולהענקת המיומנויות ההכרחיות לבוגרי מערכת החינוך לקראת המשך מוצלח במסלול חייהם. מקצועות הלימוד בכיתות אתג"ר כוללים מקצועות בחירה בתחום הטכנולוגי, ולתלמידים שאינם מגלים עניין או כישורים בתחום זה מתאפשר ללמוד מקצועות בחירה מהתחום העיוני. בכל כיתה לומדים 25 תלמידים לכל היותר.
- 27 אוכלוסיית היעד של התכנית היא תלמידים בחטיבה העליונה בעלי מוטיבציה להצלחה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך ותלמידים "תת-משיגים" ובעלי חסכים לימודיים שיש להם סיכויים להתקדם לקראת תעודת בגרות. יעד התכנית הוא לאפשר לתלמידים למצות את כישוריהם ולעמוד בהצלחה בבחינות הבגרות, להגדיל את מספר הניגשים לבחינות ואת הזכאים לתעודת בגרות, לטייב את תעודת הבגרות של התלמידים, ולצמצם את מספר התלמידים הנכשלים והנושרים ממוסדות החינוך. בכל כיתה לומדים 25 תלמידים לכל היותר.

עולם העבודה ואפשרויות הלימוד הפתוחות לפניו; תיאום פעילות וטיפול בקשר בין השירותים השונים בביה"ס²⁸; ייעוץ לצוות החינוכי בנושאים לימודיים, חינוכיים וחברתיים המתעוררים בביה"ס וייעוץ בפיתוח מסגרות עזר ובשילובן במערכת.

עם השנים השתנתה עבודת היועצים החינוכיים. במועד הביקורת היו תפקידיו העיקריים של היועץ החינוכי כדלהלן: (א) פיתוח והטמעה של תכניות התפתחות, התערבות ומניעה בביה"ס, ובראשן תכנית "כישורי חיים", שבעניינה נדרש היועץ ללוות את מנהל ביה"ס ואת הצוות החינוכי בגיבוש תכנית העבודה הבית-ספרית בנושא, להכשיר את המחנכים ללימוד תוכני התכנית, וללוות ולהדריך את הצוות החינוכי במפגשים קבוצתיים ופרטניים²⁹; (ב) ייעוץ לתלמיד - איתור ראשוני, התערבות קצרת טווח, ריכוז המידע, תיאום בין גורמי הטיפול השונים הקשורים בבעיה, ניהול הטיפול, מעקב ויישום המלצות תוך שימת דגש בטיפול בילדים בעלי צרכים ייחודיים; (ג) ייעוץ להנהלה ולצוות המורים בנושאים כגון זיהוי איתותי מצוקה וכלים להתמודדות עמה, פיתוח תנאים המקדמים עבודת צוות, יצירת אקלים מיטבי להענקת תחושת ביטחון, שיכוף ומסוגלות ולפיתוח אוטונומיה בקרב תלמידים, מורים והורים, יזום תהליכי מדידה חינוכיים ואיסוף נתונים המצויים במערכת; (ד) התערבות במצבי משבר - הכשרת הצוות החינוכי בנושא, סיוע ומעורבות בהיערכות מערכת החינוך להתמודדות בשעת חירום ומשבר ותייעוד של הטיפול באירועים לצורך למידה והפקת לקחים.

נוסף על כך, בעשור האחרון נוספו ליועצים החינוכיים משימות חדשות מכוח שינויי חקיקה ונוהלי המשרד (חוזרי מנכ"ל). כך, לחקיקת תיקון מס' 7 לחוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, מנובמבר 2002, שהוסיף לחוק פרק העוסק בשילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים³⁰ בחינוך הרגיל (להלן - "חוק השילוב"), הייתה השפעה ממשית על היקף עבודת היועצים החינוכיים: חוק השילוב קבע, בין היתר, כי ילד בעל צרכים מיוחדים העומד בדרישות החוק יהיה זכאי לתוספת של הוראה ולימוד וכן לשירותים מיוחדים – עזרים מסייעים, שירותים פסיכולוגיים, שירותים פרה-רפואיים וכל שירות אחר ששר החינוך יקבע בצו. לפיכך היועצים נדרשים לסייע לתלמידים אלה להשתלב בביה"ס ולהדריך את צוות המורים לפי הצורך. למרות זאת שינוי החקיקה לא לווה בהקצאת משאבים ייעודיים לנושא הייעוץ.

מאז 2003 הוטלה על היועצים החינוכיים בחטיבות העליונות משימה נוספת, הנוגעת להתאמות הניתנות לבעלי לקויות למידה בדרכי היבחנות בבחינות הבגרות: על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך³¹, פעמיים בשנה מתכנסת ועדה מחוזית לבחינת זכאותם של תלמידים שאובחנו כבעלי לקויות למידה להתאמות בדרכי ההיבחנות בבחינות הבגרות (להלן - ועדת ההתאמות). לקראת כל כינוס של ועדת התאמות נדרשים היועצים החינוכיים בחטיבות העליונות לרכז ולהגיש את המסמכים הנדרשים לוועדה לצורך דיון בענייניו של כל תלמיד. מדובר במטלה ביורוקרטית שגזלת זמן רב, והיא נוספת על משימותיהם השוטפות של היועצים ועל הטיפול הנדרש מהם במצבי חירום

28 בכלל זה תיאום פעילות צוות בין-מקצועי הפועל בביה"ס ובו בעלי התפקידים האלה: פסיכולוג, עובד סוציאלי, קצין ביקור סדיר, רופא, אחות, קצין מבחן, מחנכים ומורים מקצועיים, מורים במסגרות עזר וכיו"ב.

29 חוזר מנכ"ל 9-4.4 בנושא הפעלת התכנית "כישורי חיים".

30 המונח "צרכים מיוחדים" מציין סוגי לקויות שונים. לקות, על פי חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, היא לקות גופנית, נפשית, רגשית-התנהגותית, חושית, קוגניטיבית או שפתית או לקויות התפתחותיות כוללניות.

31 חוזר מנכ"ל 25-4.3, התאמות בדרכי היבחנות לנבחנים בעלי ליקויי למידה אינטרניים ואקסטרניים מיום 1.12.03.

לא צפויים³². מאחר שמדי שנה בשנה גדל מספר התלמידים הניגשים לוועדת ההתאמות, הקושי הולך ומתגבר.

הפער בין דרישות התפקיד להיקף משרת היועצים הלך וגדל בשנים האחרונות גם בשל המגמה הכללית של התרחבותן של תופעות אלימות ותופעות סיכון, כגון שימוש בסמים ובאלכוהול ואבדנות בקרב בני נוער, וירידת גילם של הילדים המעורבים בתופעות אלה, חשיפה גוברת של תלמידים למתח ביטחוני, העמקה של פערים חברתיים וכיו"ב. השינויים החברתיים הללו העצימו את הצורך של התלמידים וצוותי בתי"ס בשירותי ייעוץ מקצועיים וזמינים. שינויים אלו גרמו, מטבע הדברים, להגברת עומס העבודה המוטל על יועצים חינוכיים הן בעבודה השוטפת - פגישות ייעוץ עם תלמידים ומשפחותיהם וייעוץ לסגל המוסד החינוכי והדרכתו - והן לאחר שעות הפעילות בהתמודדות עם מצבי חירום ומשברים דחופים. אמנם מתכונת העבודה ב"שעות התוספתיות", הרפורמה "אופק חדש" מאפשרת ליועצים להרחיב את הפעילות המקצועית ב"שעות התוספתיות", הניתנות להם על פי גודל משרתם, אך משיחות שקיים צוות הביקורת עם בעלי תפקידים במשרד עולה כי אין די בכך להתמודדות עם מכלול המטלות.

כך למשל מדוח הערכה של שפ"י בעניין הטמעת תכנית "כישורי חיים" (ראו להלן) בבתי"ס בשנת הלימודים התשס"ח עלה כי היועצים החינוכיים, המחנכים והמנהלים רואים חשיבות בפגישות של היועצים החינוכיים עם הצוותים החינוכיים לליווי תהליך ההטמעה של התכנית, לתמיכה פסיכולוגית ומעשית ולבקרה של התהליך. למרות זאת יועצים רבים סיפרו על הקושי לאתר שעות מתאימות לקיום הפגישות: "כדי לעשות מפגשי ליווי והדרכה התכנון היה שנעשה את זה בצוותים קטנים. זה אומר לפנות זמן והרבה זמן כדי שזה יקרה בכל השכבות"; "אני יכולה להגיד שאם היה לי שעות לשבת עם צוותים זה היה משרד, גם הייתי יותר בקיאה במה שקורה, וגם יכולתי לתת יותר מענה".

כמו כן מסיכום תוצאות של שאלון "כישורי חיים" ששלח שפ"י ליועצים חינוכיים בבתי"ס בשנים התשע"א (2010-2011) והתשע"ב (2011-2012), עליו השיבו כ-30% מהיועצים בכל שנה³³, עלה שכ-74% מהיועצים בשנת התשע"א ו-63% מהיועצים בשנת התשע"ב אינם מדריכים את מליאת המורים בתוכני תכנית "כישורי חיים", אף שעל פי חוזר המנכ"ל בנושא הם נדרשים לכנס לפחות שלוש פגישות הכשרה בשנה. עוד הועלה בדוחות אלו כי 36% מהיועצים בשנת התשע"א ו-34% מהיועצים בשנת התשע"ב אינם מדריכים קבוצות של מחנכים, אף שעל פי חוזר המנכ"ל בנושא הם נדרשים לכנס לפחות שלוש פגישות של צוותים חינוכיים לפחות פעם בחודש.

יצוין כי בשנת 2006 ערכה היחידה למחקר ופיתוח בשפ"י את "מחקר היועצים החינוכיים", מחקר רחב היקף שנועד למפות את הצרכים במערכת ולשקף את הסוגיות העומדות במרכזו של מקצוע הייעוץ (להלן - מחקר היועצים)³⁴. המחקר התבסס על שאלונים שהופנו ליועצים חינוכיים, ונאספו בו נתונים על אוכלוסיית היועצים החינוכיים העובדים בשירותי הייעוץ החינוכי ברחבי הארץ³⁵.

32 יצוין כי בכמה מהחטיבות העליונות מונה רכו לטיפול בנושא הכנת החומרים לוועדת ההתאמות, והתפקיד אף הוגדר ברפורמת "עוז לתמורה". עם זאת בשיחות שקיים צוות הביקורת עם גורמים במשרד החינוך הובהר כי בחטיבות העליונות האמורות רוב העבודה מבוצעת בפועל בידי יועצים חינוכיים.

33 יצוין כי אין מדובר במדגם מייצג.

34 מחקר היועצים החינוכיים, ניתוח ממצאים, התשס"ז.

35 המחקר התבסס על שאלון שחיבר אגף מחקר, הערכה ופיתוח במשותף עם ראש אגף ייעוץ במשרד החינוך ובשיתוף מפקחים על הייעוץ, מדריכים ובעלי תפקידים אחרים בשפ"י. יצוין כי משרד החינוך ערך מחקר דומה בשנת 1996, והוא פורסם ב-1998. מטרתו היו להציג תמונת מצב מקיפה על הייעוץ החינוכי הלכה למעשה, כפי שהצטיירה מדיווחים של יועצים. כמו כן ביקש המחקר ההוא למלא את הצורך בהקמת מאגר מידע מהימן על אודות היועצים, שיאפשר לשפ"י לבצע עבודת מטה על בסיס מידע זמין מעודכן.

במחקר השתתפו 51% מן היועצים החינוכיים במדינה באותה עת. מסקנות המחקר קבעו כי יותר מ-90% מהיועצים החינוכיים "תורמים" בכל חודש בממוצע עוד כ-50% משעות הייעוץ המוקצות להם. כמו כן נמצא כי כשני שלישים (67%) מהיועצים החינוכיים סברו שיש הלימה מועטה או מועטה מאוד בין מטלות התפקיד להיקף משרתם בייעוץ, ורק כ-16% מהם השיבו שיש הלימה רבה או רבה מאוד בין מטלות התפקיד להיקף המשרה. עוד הועלה כי כ-57% מהיועצים החינוכיים חשים כי המענה המקצועי שנותן להם שפ"י אינו מספק.

לא זו אף זו, משיחות שקיים צוות הביקורת עם בעלי תפקידים הנוגעים בדבר במשרד החינוך עולה כי היות שהמטלות הרבות שבאחריותם ורגישות הנושאים שבטיפולם מקשות על היועצים החינוכיים לבצע את עבודתם בשעות שהוקצו להם על פי היקף משרתם, הרוב המוחלט של היועצים החינוכיים משלימים את משימותיהם מחוץ לשעות העבודה, ללא תמורה, מתוך תחושת אחריות ושליחות.

תפקידי היועץ החינוכי, הנסמכים על מטרות משרד החינוך ושפ"י, מדיניותם של המחוזות השונים ומדיניותם של בתיה"ס, והציפיות ממנו התרחבו מאוד בעשורים האחרונים. כמפורט לעיל, אין התאמה בין המשימות שהגדיר משרד החינוך ליועצים החינוכיים ובין היקף משרתם. הפער בין דרישות התפקיד להיקף המשרה והבעייתיות הנובעת ממנו לנוכח רגישות תחומי עבודתם של היועצים, הנוגעת לא אחת בדיני נפשות, ידועים למשרד החינוך לפחות משנת 2007, שבה פרסם המשרד את מחקר היועצים החינוכיים. למרות זאת משרד החינוך לא ביצע עבודת מטה או בחינה מסודרת של הצעדים הנדרשים ליצירת הלימה ואיזון ראוי בין הדברים.

משרד מבקר המדינה סבור כי יש בעייתיות בהסתמכותם של שירותי הייעוץ במערכת החינוך על נכונותם של היועצים החינוכיים להשלים את משימותיהם בהתנדבות, עקב המחויבות המקצועית שהם חשים. הפער בין כמות המשימות המוטלות על היועצים החינוכיים להיקף משרתם ידוע למשרד החינוך זה מכבר, ולמרות זאת לא נמצא שהוא פעל באופן כלשהו למציאת פתרון הולם לבעיה זו.

העסקת היועצים החינוכיים בתפקידי הוראה

ייעוץ חינוכי והוראה הם מקצועות נפרדים, הנלמדים בנפרד במוסדות להשכלה גבוהה. בפועל יועצים חינוכיים המבקשים לעבוד במוסדות חינוך של המשרד נדרשים להחזיק בתעודת הוראה ממוסד לימודים מוכר להכשרת עובדי הוראה בארץ או בחו"ל, נוסף על תואר שני בייעוץ חינוכי מטעם מוסד מוכר להשכלה גבוהה בארץ או בחו"ל³⁶. בנוסף, על מנת לעסוק בתחום במוסדות חינוך של המשרד על היועץ החינוכי לקבל מהמשרד רישיון ייעוץ (זמני או קבוע)³⁷ לפי קריטריונים שקבע המשרד בעניין זה.

- 36 עד שנת 2002 היה התנאי לעיסוק בייעוץ חינוכי תואר ראשון בתחום, ולכן פועלים במערכת החינוך גם יועצים חינוכיים שאינם בעלי תואר שני בתחום.
- 37 לשם קבלת רישיון ייעוץ קבוע נדרש היועץ להשלים הכשרה ייעודית מטעם משרד החינוך ונדרשת השלמה של תהליך הערכת עבודתו על ידי מפקח על הייעוץ. בכל הנוגע ליועצים החינוכיים במגזר החרדי קבע המשרד דרישות סף שונות, מותאמות למגזר, ולכן רישיון הייעוץ הקבוע הניתן ליועצים אלה מוגבל להעסקה בבתי"ס חרדיים.

מספר שעות ההוראה שבהן מחויב היועץ החינוכי נקבע על פי מתווה העסקתו: יועץ חינוכי המועסק על פי רפורמת "אופק חדש"³⁸ נדרש לעבוד לא פחות משישית ממשרתו (שש מתוך 36 שעות ליועץ חינוכי המועסק במשרה מלאה) בהוראה בכיתה ומכל מקום לא פחות מארבע שעות הוראה; יועצים חינוכיים השייכים למתווה העסקה "עוז לתמורה"³⁹ יעסקו בהוראה לא פחות משמונה שעות שבועיות; יועץ חינוכי בבי"ס שאינו מועסק באחד ממתווי ההעסקה האמורים נדרש לעבוד שליש ממשרתו בהוראה בכיתה. רוב היועצים ממלאים את מכת שעות ההוראה בבתי"ס. יועצים חינוכיים לגיל הרך אמורים להשלים את מרכיב ההוראה במשרת הייעוץ בבתי"ס יסודיים. בפועל כמחצית היועצים החינוכיים לגיל הרך מקבלים מדי שנה בשנה פטור ממרכיב ההוראה כדי למנוע פגיעה בשירותי הייעוץ הנובעת מפיצול משרות בין כמה מוסדות⁴⁰. יצוין כי משנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) הוסדר מרכיב ההוראה במשרתם של היועצים לגיל הרך בהסכם "אופק חדש", הקובע כי היועצים ינחו תכניות מניעה והתערבות בגן עם הגננת או בקבוצות קטנות של ילדים. עוד יצוין כי, כמפורט להלן, למשרד החינוך אין נתונים מרוכזים - כלל-ארציים או מחוזיים - לגבי מספר שעות הייעוץ והיחס בין שעות הייעוץ לשעות ההוראה בפועל.

בביקורת נמצא כי הדרשה לחייב יועצים חינוכיים לשמש מורים בכיתות מעוררת קשיים, כמפורט להלן:

1. פיתוח מקצועי ייעוץ: יועצים חינוכיים המועסקים במוסדות חינוך - גנים, בתי"ס יסודיים או חטיבות ביניים - שבנוגע להם לא קבע המשרד תקן מחייב של שעות ייעוץ, נאלצים פעמים רבות להשלים את משרתם באמצעות הוספת שעות הוראה החורגות בשיעור ניכר ממספר שעות ההוראה המזערי שנקבע ליועצים. הפרת האיזון שנקבע בין שעות הייעוץ לשעות ההוראה יוצרת פער בין הכשרתם של היועצים - שהם בעלי תואר שני, השכלה פדגוגית ומיומנויות מקצועיות גבוהות בייעוץ ארגוני-חינוכי ובקידום הרווחה הנפשית של התלמידים והסגל - למשימות שהם מבצעים בפועל. פער זה עלול לגרום ליועצים החינוכיים תסכול ושחיקה ולפגוע במקצועיותו של תחום הייעוץ. זאת ועוד, הצורך להשלים את משרתם באמצעות הוספת שעות הוראה גורמת לחלק מהיועצים שלא לרצות להשתלב במערכת החינוך ולחפש תעסוקה בשוק הפרטי.

בדצמבר 2010 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל מעורכן בנושא הפעלת התכנית "כישורי חיים" במתכונת חדשה בבתי"ס היסודיים, בחטיבות הביניים ובבתי"ס התיכוניים בכלל מגזרי החינוך⁴¹. את התכנית פיתח אגף תכניות סיוע ומניעה בשפ"י. מטרתה היא לפתח כישורים ומיומנויות

38 "אופק חדש" היא רפורמה מערכתית בבתי"ס היסודיים ובחטיבות הביניים שהונהגה ב-2007 ונועדה להביא לידי שינוי בתחומים רבים הנוגעים לביה"ס. ארבעת יעדיה העיקריים הם: חיזוק מעמד של המורים והעלאת שכרם; שוויון הזדמנויות לכל תלמיד, העלאת הישגי התלמידים וצמצום פערים; שיפור האקלים בביה"ס; העצמה והרחבה של סמכויות מנהל ביה"ס. בדצמבר 2009 נחתם הסכם קיבוצי ליישום רפורמת "אופק חדש" בין המדינה להסתדרות המורים.

39 "עוז לתמורה" היא רפורמה מערכתית בחטיבות העליונות שמטרתה לקדם את התלמידים ולהעצים את מעמדו של המורה. הרפורמה מיועדת להביא לידי שיפור תנאי ההעסקה של המורה ומעמידה לרשותו זמן נוסף לביצוע מטלותיו החינוכיות באמצעות שינוי מבנה שבוע העבודה. בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) החל יישום הדרגתי של הרפורמה, על פי תנאי הסכם קיבוצי שנחתם באוגוסט 2011 בין השלטון המקומי לארגון המורים בשיתוף משרד החינוך.

40 מכתבה של מנהלת אגף א' בשפ"י למנכ"לית משרד החינוך בנושא "תקנון הייעוץ בגיל הרך" מיום 4.3.12.

41 חוזר מנכ"ל 9.4-9. בחזר נקבע כי תכנית זו היא תכנית חובה, וכי יש לשלב את הוראתה בשעות הלימוד השבועיות. התכנית מבוססת על הגישה החינוכית, ולפיה חיזוק כוחותיו של התלמיד ויכולתו לפתח כישורים ומיומנויות להתמודדות במצבי חיים שונים תורמים לקידום הרווחה הנפשית שלו וליכולתו ללמוד, ליצור ולהסתגל למצבים מגוונים. כמו כן, התכנית נסמכת על הנחות היסוד האלה: ביה"ס אחראי להתפתחותם הרגשית והחברתית של התלמידים; יש קשר בין התפתחות רגשית ללמידה; ביה"ס הוא מקום מתאים לרכישת מיומנויות אלה.

להתמודדות במצבי שגרה ובמצבי סיכון. בחזור המנכ"ל נקבע כי מחנכי הכיתות הם שיעסקו בהוראת התכנית, בין היתר כדי ליצור שיח רגשי בינם ובין התלמידים, וכי יועצי בתי"ס ילוו וידריכו אותם בכך. לעומת זאת אגף הייעוץ בשפ"י, שכאמור אחראי מקצועית למתן שירותי הייעוץ, המליץ שבהוראת התכנית יעסקו היועצים החינוכיים, וכי הם יעסקו גם בהוראת תכניות אחרות שפיתח שפ"י בתחום ההתפתחות הרגשית והחברתית ומניעת אלימות ומצבי סיכון, על מנת ששעות ההוראה שהם מחויבים בהם ינוצלו ככל שניתן ללימוד נושאים הנוגעים לתחומי הכשרתם והתמחותם.

2. מערכת יחסיו של היועץ עם התלמידים ואנשי הסגל החינוכי: שני כובעיו של היועץ - מורה, שהוא דמות פדגוגית, בוחנת ואחראית למשמעת, ויועץ, שהוא דמות טיפולית, מכילה ומסייעת, שונים מאוד במהותם. בנסיבות אלה עולה חשש שתלמידים ואנשי הצוות הפוגשים את היועץ בכובע המורה יתקשו לתת בו אמון בכובע היועץ ולהסתייע בו.

3. יחסי העבודה במערכת החינוך: עבודתו של היועץ כמורה יוצרת לו כפיפות מקצועית כפולה - כפיפות למפקחים על הייעוץ ולשפ"י בתחום הייעוץ, וכפיפות למפקחים בתחום ההוראה שלו. נוסף על כך, יש לו כפיפות מינהלית למנהל המוסד החינוכי. גורמים אלה צריכים לקבל החלטות לגבי מתן קביעות ליועץ והעלאתו בדרגה. כפילות זו עלולה להיות בעייתית כאשר מתעוררת אי-הסכמה בין המפקח על הייעוץ ובין מנהל ביה"ס לגבי מתן קביעות או העלאה בדרגה, שפעמים רבות יכולה להיווצר עקב פער אובייקטיבי בין כישוריו של היועץ כמורה בביה"ס ובין כישוריו בתחום הייעוץ.

4. מעמד המקצועי של היועצים החינוכיים: שילוב מקצוע הייעוץ בתחום ההוראה מעמיק את ההבדל במעמד המקצועי בין שני גורמים המצויים באחריות שפ"י והנותנים שירותי תמיכה וסיוע הקשורים ברווחה נפשית - הפסיכולוגים החינוכיים, המצויים באחריות אגף הפסיכולוגים בשפ"י, והיועצים החינוכיים, המצויים כאמור באחריות אגף הייעוץ בשפ"י. את הפסיכולוגים החינוכיים אמנם מעסיקות הרשויות המקומיות, אך שפ"י הוא שמפקח עליהם ואחראי להיבטים המקצועיים של עבודתם⁴². מעמד הפסיכולוגים החינוכיים, הדרישות בנוגע להשכלתם ותנאי רישויים בפנקס הפסיכולוגים מעוגנים בחוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977. לעומת זאת, מעמד היועצים החינוכיים, כמו מעמדם של כלל עובדי ההוראה, אינו מוסדר בחקיקה. בהקשר זה יצוין כי משנת 2000 ניסתה אגודת היועצים החינוכיים בישראל⁴³ לקדם הצעת חוק פרטית, הדומה במתכונתה לחוק הפסיכולוגים, שנועדה להסדיר בין היתר את תנאי העיסוק במקצוע הייעוץ החינוכי, את תנאי הכשירות לעסוק בו, ואת חובות היועץ. הצעה זו לא קודמה⁴⁴.

מנהלת שפ"י ומנהלת אגף הייעוץ מסרו למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 כי דרישת משרד החינוך שהיועץ החינוכי ישמש גם עובד הוראה היא למעשה אילוץ הנובע מהיעדר תקן, ולא מתפיסת עולם מקצועית-ייעוצית או פדגוגית. לדבריהן, מאחר שהיועצים החינוכיים במוסדות החינוך שאינם תוכונים אינם יודעים משנה לשנה מה יהיה היקף משרתם בייעוץ חינוכי ואם יוכלו להמשיך לעסוק בייעוץ יש להבטיח שהם יוכלו להשלים את משרתם באמצעות שעות הוראה וליהנות מתנאי

42 משרד החינוך מממן 68% מעלות משרות הפסיכולוגים, והרשות המקומית מממנת את היתרה. המטרות המרכזיות של העבודה הפסיכולוגית במוסדות החינוך הן בין היתר אלה: סיוע לתלמידים הסובלים מהפרעות התפתחותיות או רגשיות, מלקויות למידה ועוד; וסיוע לתלמידים מכל הקבוצות - רגילים, בעלי צרכים מיוחדים ומחוננים - על פי התפיסה שכל התלמידים זכאים לפיתוח האישיות, וכל תלמיד עשוי להפיק תועלת מהתערבות פסיכו-חינוכית.

43 אגודת היועצים החינוכיים בישראל מייצגת את היועצים החינוכיים בכל המגזרים ופועלת לקידום זכויות היועצים, לעדכון הקוד האתי ולהפצתו ועוד. ההצטרפות לאגודה אינה חובה, ובמועד ביצוע הביקורת היו חברים בה 1,027 יועצים.

44 להצעת החוק היו כמה גרסאות. הגרסה האחרונה היא הצעת חוק היועצים החינוכיים, התשס"ט-2009, פ/18/612, שהיא הצעת חוק פרטית שהגיש ח"כ זבולון אורלב ב-1.4.09.

ההעסקה של כלל עובדי ההוראה. עוד מסרו מנהלת שפ"י ומנהלת אגף הייעוץ למשרד מבקר המדינה כי הנושא נדון בפגישות שקיימו נציגי שפ"י עם אגף כוח אדם במשרד ביולי 2011, בספטמבר 2011 ובפברואר 2012, אולם בפגישות לא התקבלו החלטות מעשיות. יצוין כי הפגישות לא תועדו בפרוטוקול.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הקשיים הנובעים מחיוב היועצים לעסוק בהוראה, שתוארו לעיל, על המשרד לדון בחלופות לשיטת ההעסקה הקיימת ולגבש מתווה העסקה מיטבי שיקדם את שירות הייעוץ הניתן במערכת החינוך. את המתווה יש לגבש בד בבד עם קידום התקנון, שכאמור מתעכב כבר שנים, ומן הראוי להאיץ אותו. הפתרון שמציע שפ"י, ולפיו הייעוץ החינוכי ילמד בכיתות את תכנית "כישורי חיים" (ולא את מקצוע ההוראה שהוא מוסמך ללמד) מנוגד למטרת התכנית ולחזון המנכ"ל בנושא, שלפיהם על מחנכי הכיתות ללמד את תכנית "כישורי חיים" כדי לקדם שיח רגשי בינם ובין התלמידים.

יתרה מכך, הפרדת מקצוע הייעוץ ממקצוע ההוראה תשווה את מעמדם של היועצים החינוכיים למעמדם של פסיכולוגים חינוכיים, הפועלים באחריות שפ"י, משמשים בתפקידים טיפוליים בביה"ס ואינם עובדי הוראה.



לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות שירותי הייעוץ החינוכי לקידום אקלים חינוכי מיטבי במוסדות החינוך ולהתפתחותם הרגשית והחברתית של התלמידים, ונוכח השינויים החברתיים שחלו בשנים האחרונות, אשר הביאו לגידול ניכר בדרישות לקבלת שירותי ייעוץ חינוכי בכתיה"ס יש צורך דחוף בכחינה מחודשת של תנאי העסקתם של היועצים. על המשרד לגבש מתווה מתאים למציאות הקיימת, שיבטיח הענקה שוויונית של שירותי ייעוץ חינוכי ראויים לכלל התלמידים וצוותי בתי"ס. מתווה שכזה צריך לכלול קביעת תקן מינימלי לשעות ייעוץ חינוכי בכלל מוסדות החינוך, על פי אמות מידה הנוגעות לביצוע המשימות. נוסף על כך, על המשרד לבחון מחדש את חיוב היועצים החינוכיים לעסוק בהוראה, לנוכח הקשיים שיוצר חיוב זה.

התוויית מדיניות ארצית ופיקוח על היועצים החינוכיים

כאמור, אגף הייעוץ בשפ"י אחראי להתווייה ולביצוע של מדיניות ארצית בכל הקשור למתן שירותי ייעוץ חינוכי למערכת החינוך על מוסדותיה ולגיבוש מתווה ההתפתחות המקצועית של היועצים החינוכיים. כגוף מטה המופקד על קביעת מדיניות מחובתו לוודא כי הדרגים הכפופים לו מבצעים את מכלול הפעולות הנדרשות כדי לקדם באופן המיטבי והיעיל ביותר את מדיניותו לצורך השגת מטרתו. לשם כך ולשם תכנון פעילותו הוא נדרש לאסוף בשיטתיות מידע ונתונים לגבי הפעולות הננקטות בתחום אחריותו ולבחון את יעילותן.

תכנון פעילות הייעוץ ובקרתה על פי נתונים ותכניות עבודה

הקמת מסד נתונים ממוחשב המותאם לצורכי שפ"י

למשרד החינוך מערכות מידע ממוחשבות לניהול נתונים לגבי עובדי הוראה ומוסדות החינוך הפועלים באחריותו ובמימונו. בשל המאפיינים הייחודיים של היועצים החינוכיים בתוך כלל עובדי ההוראה פנה שפ"י במרץ 2009 למינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד (להלן - מינהל התקשוב) בבקשה להקים מסד נתונים ייעודי לשימוש המפקחים על הייעוץ במחוזות המשרד, אשר יכלול נתונים לגבי כלל היועצים החינוכיים שבפיקוח מחוזות המשרד. שפ"י ביקש כי במסד האמור יופיעו רשימת היועצים בגזרת הפעילות של המפקח, פרטיו של כל יועץ (פרטים אישיים, נתוני השכלה, ותק בייעוץ ובהוראה, סוג רישיון ייעוץ (זמני או קבוע), מקום עבודה והיקף משרה, נתוני דרגה, תפקידי הדרכה בשפ"י, השתלמויות, מספר שעות הייעוץ לעומת מספר שעות הוראה וכדומה) וקישור למערכת הערכת עובדי הוראה (לצורך מילוי משוב וכיו"ב). נוסף על כך, ביקש שפ"י כי מסד הנתונים יאפשר לו צפייה בנתונים וכי תאפשר הפקת דוחות של נתונים לפי מגזר, מחוז או מוסד חינוכי.

בשנים 2009-2012 התקיימו כמה פגישות בין נציגי שפ"י לנציגי מינהל התקשוב שבהן נדונו הצרכים של שפ"י ואפיון מסד הנתונים שיתאים לצרכים אלה. ב-2009 גם העביר שפ"י למינהל התקשוב סך של 300,000 ש"ח לצורך אפיון המערכת ותחזוקת מערכות קיימות. בתחילה הציע מינהל התקשוב להקים מערכת ממוחשבת חדשה עבור שפ"י, אולם בפברואר 2012 הוא החליט להפסיק לפתח מערכת נפרדת ולבסס את מסד הנתונים הנדרש על מערכת קיימת של המשרד - מערכת "משכית"⁴⁵.

בפברואר 2013 השלים מינהל התקשוב את המודול שפותח ליועצים החינוכיים במערכת משכית, ואחר כך הוטמעה המערכת באגף הייעוץ. למרות האמור לעיל, עד מועד סיום הביקורת לא נעשה שימוש במודול שפותח - לא באגף הייעוץ בשפ"י ולא במחוזות. ביוני 2013 מסרה מנהלת אגף הייעוץ למשרד מבקר המדינה כי כאשר השוותה נתונים שהופיעו במודול הממוחשב לנתונים שמסרו לה המחוזות התגלו תקלות, חסרים ופערים בנתונים⁴⁶, ולכן לא התאפשר השימוש במסד הנתונים הממוחשב. הרפנט לנושא פיתוח המודול בעבור שפ"י במינהל התקשוב מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2013 כי לא עודכן בדבר בעיה כלשהי במודול, ולכן לא טיפל בנושא.

מהאמור לעיל עולה כי אף על פי שכבר בתחילת שנת 2009 החל פיתוחו של מאגר נתונים ממוחשב המותאם לצרכיו של שפ"י, במועד הביקורת, כעבור ארבע שנים, לא היה כלי ממוחשב שבו נתונים אמיתיים ומרוכזים לגבי היועצים החינוכיים ושירותי הייעוץ בכל מחוז, מגזר ומוסד חינוכי, וגם לא נקבעו לוחות זמנים לסיום הטמעת המערכת במחוזות המשרד. לא זו אף זו, בביקורת נמצא כי התקשורת בין הזרועות השונות של המשרד - שפ"י ומינהל התקשוב - לקויה. במצב זה עולה חשש כי השלמת פיתוחו של מסד הנתונים לשביעות רצונו של שפ"י תתעכב יותר מן הנדרש.

45 מערכת "משכית" היא מערכת לניהול מידע על המורים שבה מידע מקיף על המורה במגוון נושאים - הכשרות, השתלמויות, דרגות, שיבוצים, היקף משרה, מקצועות הלימוד וכדומה.

46 הדוחות שהפיקה המערכת לא כללו יועצים חינוכיים המועסקים על ידי מעסיק פרטי וכללו שמות מפקחים שפרשו לגמלאות, נמצאו יועצים חינוכיים פעילים אשר לא זוהו במערכת כמי שמשמשים בתפקיד זה וכיו"ב.

ריכוז מידע ונתונים ממחוזות המשרד

1. כאמור לעיל, המודול הממוחשב שאופיין בעבור שפ"י, ובו נתונים לגבי פעילות הייעוץ במחוזות המשרד, טרם נכנס לשימוש. בנסיבות אלה נדרש משפ"י לאסוף נתונים באמצעים אחרים לשם תכנון פעילות הייעוץ ולעקוב אחר ביצוע המשימות לשם השגת מטרותיו ומימוש חזונו.

בביקורת נמצא כי שפ"י אינו דורש מהמחוזות כדבר שבשגרה נתונים עדכניים לגבי היועצים החינוכיים ושירותי הייעוץ החינוכי הפועלים בתחומם, אלא מסתפק בקבלת מידע לגבי מספר היועצים הפועלים במחוז בתחילת כל שנת לימודים. משמעות הדבר היא שאין לשפ"י מידע מרוכז ומעודכן בנושאים האלה: מספר מוסדות החינוך שבהם אין שירותי ייעוץ חינוכי, מספר שעות הייעוץ בכלל הארץ, במחוזות ובכל מוסד חינוכי ומספרן בכל מגזר, היחס בין מרכיבי ההוראה והייעוץ במשרות היועצים, מספר היועצים החינוכיים שאינם עוסקים כלל בייעוץ, מספרם של אלו שאינם עוסקים בהוראה ועוד.

2. תכניות עבודה הן כלי ניהול מרכזי המשמש לתכנון ולגיבוש של היעדים לטווח קצר וארוך, להכוננת פעילות הארגון להשגת התוצאות הרצויות וליצירת בסיס להערכת עמידה ביעדים ולבקרת תפקודם של כלל הגורמים במערכת.

נמצא כי שפ"י אינו דורש לקבל ממחוזות המשרד תכנית עבודה שנתית בתחום הייעוץ החינוכי ותכניות עבודה של מפקחים על הייעוץ.

זאת ועוד, בהיעדר הנחיה והכוונה משפ"י אין למחוזות מבנה קבוע ואחיד של תכניות עבודה בתחום הייעוץ. אמנם תכניות העבודה במחוזות נבנות על יסוד יעדים של המשרד, אך כל מחוז בונה תכנית עבודה ייחודית לו וליועציו.

מהאמור לעיל עולה שלשפ"י אין תמונת מצב מלאה לגבי פעילות הייעוץ החינוכי בכל מחוז, לרבות היקף הפעילות השנתית המתוכננת בתחום הייעוץ ומידת התאמתה למדיניות שפ"י, יעדי המחוזות ומידת העמידה בהם. כמו כן שפ"י אינו יכול להשוות בין שירותי הייעוץ החינוכי של המחוזות, מידע הנדרש, בין היתר, כדי ליזום ולתכנן פעילויות לצורך קידום מחוזות "חלשים" וטיפולם וכדי לקבל החלטות בדבר חלוקת משאבים בין המחוזות. שפ"י גם לא פיתח ערוצים מובנים לכלל מערך הייעוץ לשיתוף ולניהול של ידע מקצועי שנצבר בכל אחד מהמחוזות.

עוד נמצא בביקורת כי שפ"י אינו מודד באופן שיטתי ותדיר את יעילותה ואיכותה של פעילות הייעוץ⁴⁷, ומחקר היועצים המקיף האחרון שבחן נושאי ליבה בתחום הייעוץ החינוכי נעשה, כאמור, בשנת 2006.

בתשובתו מנובמבר 2013 מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי "תכניות העבודה במחוזות נבנות בהלימה ליעדים שמציב המטה כך שכל התכניות במחוז מכוונות ליעדי המטה. המפקחים על הייעוץ דורשים מהיועצים תכניות עבודה המותאמות ליעדי המשרד ולתכנית הבית ספרית כך שתכניות העבודה מסונכרנות בכל הרמות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך בהקשר זה כי אף אם תכניות העבודה נבנו כולן בהתאם ליעדי המטה, אין די בכך, שכן כאמור שפ"י לא השתמש בתכניות לצורך בקרה בכלל והערכת העמידה ביעדיו בפרט.

47 בעבר מדדה היחידה להערכה ופיתוח בשפ"י את איכות פעילות הייעוץ ואת יעילותה, אך היא נסגרה בשנת 2009.

עוד מסר משרד החינוך כי שפ"י דורש נתונים ומידע מהמחוזות בהתאם לצרכים, ובכלל זה: נתונים לגבי יועצים חדשים המשתתפים בקבוצות הנחיה מקצועית ובהכשרות חובה של שפ"י, נתונים לגבי הפעלת התכנית "כישורי חיים", נתונים על בתי"ס המשתתפים בתכנית המערכתית לבניית אקלים בטוח ונתונים על הייעוץ בגיל הרך. כמו כן נאסף מידע על הצרכים בתחום הפיתוח המקצועי בכל המחוזות, ועל בסיסו נקבע תקציב השתלמויות שנתי. נוסף על כך מקבל שפ"י דיווחים על אירועים חריגים שונים כדי לקבוע דרכים למניעתם ולטיפול בהם.

מתשובת המשרד עולה כי המידע והנתונים שאוסף שפ"י נוגעים בעיקרם לפיתוח המקצועי של היועצים החינוכיים, ולא לנושאי כוח אדם ולתנאי העסקתם של היועצים. גם הנתונים שדורש שפ"י אינם נאספים באופן שוטף ומסודר.

מהאמור לעיל עולה כי במועד הביקורת לא היו בידי שפ"י הכלים הדרושים להתוויית מדיניות ארצית בתחום הייעוץ, שכן מדיניות כזאת אמורה להתבסס על מיפוי הצרכים של כל מחוז, מגזר ומוסד חינוכי, אך שפ"י אינו אוסף באופן שוטף ושיטתי מידע מעודכן בנושאי כוח אדם ובנוגע לפעילות הייעוץ במחוזות. המידע האמור חיוני לא רק לבקרה ולשיפור תהליכים בתחום הייעוץ החינוכי, אלא גם לתכנון שירותים חדשים, להרחבת שירותים קיימים ולקביעת סדר עדיפויות לחלוקת משאבים ותקציבים. כמו כן שפ"י אינו מרכז ומנהל את הידע המקצועי שנצבר במחוזות ואינו פועל להעבירו לכלל מערך הייעוץ. אמנם נמצא בביקורת כי שפ"י עוסק רבות בבניית תכניות הכשרה והשתלמויות ליועצים החינוכיים ובפיתוח מקצועי שלהם, אולם לדעת משרד מבקר המדינה, פיתוח מקצועי אינו יכול להיעשות במנותק מפעילות הייעוץ בשטח, שלגביה כאמור אין לשפ"י מידע מספק.

לנוכח כל האמור לעיל, משרד מבקר המדינה מעיר כי על שפ"י לפעול ללא דיחוי מול מינהל התקשוב להשלמת פיתוח מסד נתונים ממוחשב ליועצים שבו כל המידע הנוגע לפעילות הייעוץ. כמו כן על שפ"י לקבוע מבנה אחיד של תכניות עבודה, לרכז את תכניות העבודה של המחוזות בתחום הייעוץ החינוכי, המפרטות בין היתר מדדי ביצוע והצלחה, כדי לוודא שמדיניותו מבוצעת ולצורך שיפור תהליכים. נוסף על כך, על שפ"י לבנות מנגנונים לשימור הידע שנצבר במחוזות המשרד לשם קידום שירותי הייעוץ החינוכי ושיפורם.

הפיקוח על הייעוץ במחוזות

מערך הפיקוח על הייעוץ

1. בכל אחד ממחוזות המשרד פועלים מפקחים על הייעוץ (להלן - המפקחים). המפקחים הם יועצים חינוכיים בהכשרתם בעלי ניסיון במערכת החינוך⁴⁸ ותואר שני לפחות בייעוץ חינוכי או תואר אקדמי שני באחד ממקצועות הסיוע, שקדם לו תואר ראשון בייעוץ חינוכי. המפקחים נבחרים לתפקידם במכרז שמפרסם המשרד על פי כללי נציבות שירות המדינה. במועד הביקורת השתייכו למערך הפיקוח על היועצים 44 מפקחים, שהועסקו במשרה מלאה או חלקית.

48 המשרד דורש כי למפקח יהיה ניסיון של שבע שנים, מתוכן שנתיים ניסיון הוראה בבתי"ס וחמש שנות ניסיון בייעוץ חינוכי במערכת החינוך בארץ, שלוש מהן לאחר קבלת רישיון ייעוץ קבוע. כמו כן, רצוי שיהיה לו ניסיון בהדרכת יועצים חינוכיים במערכת החינוך.

המפקחים כפופים לשפ"י מן הבחינה המקצועית ולמנהל המחוז מן הבחינה המינהלית⁴⁹. במנשק עם היועצים עבודת המפקחים כוללת מיון וקליטה של מועמדים לייעוץ במערכת החינוך והפסקת עבודתם, ליווי היועצים החינוכיים ופיקוח על עבודתם, לרבות בקרה על ביצוע תכנית העבודה שלהם, הטמעת מדיניות שפ"י ותפיסות מקצועיות מעודכנות בקרב יועצים חינוכיים, אחריות להשתלמותם והדרכתם השוטפת של היועצים החינוכיים לפי המתווה של שפ"י, הערכת תפקוד היועצים החינוכיים ועוד. נוסף על כך, למפקחים משימות במחוזות, ביישובים ובבתי"ס, לרבות מילוי תפקידים בוועדות מחוזיות, בוועדות היגוי של מערכות החינוך ביישובים ובוועדות בית ספריות, יזום תהליכים בתחומים של רווחה נפשית, פיתוח קשרים שוטפים עם גורמים חינוכיים, עם השירותים הפסיכולוגיים ועם שירותי הרווחה ובריאות הנפש בקהילה, מילוי תפקידים סטטוטוריים וסיוע באירועים חריגים בביה"ס הקשורים בהתנהגויות בסיכון.

בביקורת נמצא כי שבעה מהמפקחים משמשים בתפקידי פיקוח אף שלא השתתפו במכרז לתפקיד מפקח כמקובל. למעשה אלו יועצים חינוכיים שקיבלו כתב מינוי לשמש מדריכים⁵⁰ והוענקו להם סמכויות פיקוח על הייעוץ⁵¹. את עבודת הפיקוח הם מבצעים ארבעה ימי עבודה בשבוע ומשלימים את משרתם כמדריכים, כיועצים חינוכיים או כמורים בבתי"ס⁵².

איוש משרות פיקוח מקצועי על ידי מדריכים טומן בחובו קושי גדול: ראשית, יש שוני מהותי בין תפקיד המדריך לתפקיד המפקח - המדריך הוא מקור תמיכה, ליווי וסיוע ליועץ, ואילו המפקח הוא גם בעל הסמכות להעריך את היועצים החינוכיים ואף להמליץ על הפסקת עבודתם. הדואליות הזאת עלולה להקשות על המפקח לבסס את מעמדו אל מול היועצים הנתונים בפיקוחו. שנית, המפקח נדרש להיות זמין ליועצים הנתונים בפיקוחו, בייחוד לליווי במצבי חירום. מדריך העובד בימים מסוימים בתפקיד מפקח ובימים אחרים בתפקיד יועץ, מורה או מדריך, נפגעות זמינותו ויכולתו לייחד את תשומת הלב הנדרשת למילוי משימותיו כמפקח.

- 49 קבוצת המפקחים במחוז נחלקת לשניים: מפקחים כוללים ומפקחים מקצועיים. המפקח על הייעוץ נחשב למפקח מקצועי. תפקידי המפקח הכולל הם, בין השאר, הערכה של המוסד החינוכי ובקרה עליו, הערכת מורים ופיתוח של עובד הוראה אם עולה הצורך בכך. למפקח מקצועי יש כמה מסמכויותיו של מפקח כולל הנוגעות לתחום המקצועי שבו הוא מתמחה, לרבות הערכת עובדי ההוראה בתחומו והמלצה על אישור או דחייה של בקשה לפטר עובד הוראה.
- 50 משרד החינוך מעסיק עובדי הוראה בהדרכה. המדריכים אמורים להיות עובדי הוראה המצטיינים בכישורי ההוראה שלהם ובאיכות עבודתם ויכולים לתרום מניסיונם הרב לעובדי הוראה במערכת. המדריכים מלווים את עובדי ההוראה ותומכים בהם בעבודתם החינוכית. המשרד מעסיק מדריכים באמצעות כתב מינוי לתקופה זמנית וקצובה, בדרך כלל לשנת לימודים אחת, מספטמבר ועד אוגוסט, והוא יכול להאריך את המינוי לשנים נוספות. תנאי הסף למועמד להדרכה, סוגי המדריכים, התבחינים להקצאת משאבי הדרכה ("ימי הדרכה"), נושאי ההדרכה וקהל היעד שלה מוסדרים בחוזר מנכ"ל בנושא "עובדי הוראה בתפקידי הדרכה" מאוקטובר 2003.
- 51 יצוין כי מדובר בסמכויות פיקוח מוגבלות, היות שעל פי חוזר מנכ"ל ס"ה/1 (א) של המשרד אין להטיל על מדריך תפקידים שהם בתחום סמכותו הבלעדית של מפקח.
- 52 במחוז דרום מועסקים חמישה מפקחים במשרה מלאה; במחוז חיפה מועסקים חמישה מפקחים, בהם מפקחת האחראית על המגזר הדרוזי, אשר רוב משרתה מופנית לפיקוח על יועצים במגזר זה במחוז צפון; במחוז צפון מועסקים חמישה מפקחים במשרה מלאה ומפקח נוסף בחצי משרה; במחוז תל אביב מועסקים שישה מפקחים במשרה מלאה ושני "מפקחים" שאינם מועסקים על פי תקן פיקוח אלא מבצעים את עבודת הפיקוח ב"ימי הדרכה"; במחוז מרכז מועסקים שישה מפקחים במשרה מלאה וארבעה "מפקחים" שאינם מועסקים על פי תקן פיקוח אלא מבצעים את עבודת הפיקוח ב"ימי הדרכה"; במחוז ירושלים ובמנח"י מועסקים שני מפקחים במשרה מלאה, שני מפקחים במשרה חלקית ו"מפקח" אחד שאינו מועסק על פי תקן פיקוח אלא מבצע את עבודת הפיקוח ב"ימי הדרכה"; באגף א' לחינוך המוכר שאינו רשמי מועסקים שלושה מפקחים במשרה מלאה; במינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער וברשת החינוך "אורט" מועסק מפקח אחד במשרה מלאה.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר למשרד החינוך⁵³ שיש להימנע ממצב שבו מדריך ממלא תפקיד של מפקח מקצועי, וכי זו גם עמדת הלשכה המשפטית של משרד החינוך. לנוכח האמור לעיל, על המשרד להימנע מהעסקת מדריכים בתפקידי פיקוח, ועליו לפעול להסדרת תקני הפיקוח על הייעוץ בכלל מחוזות המשרד, ולהקפיד כי המפקחים ימונו לתפקיד רק לאחר זכייה במכרזי פיקוח כדין.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי "במחוזות בהם קיים חוסר בתקני פיקוח מונו לצד המפקחים מדריכים מרכזים מחוזיים, אשר פועלים במסגרת כללי העסקת המדריכים, והגדרת תפקידם כמדריכים בכפוף להנחיות המפקח הממונה. הם משלימים את משרתם בהוראה או בייעוץ במערכת כפי שנדרש ממורה בתפקיד הדרכה... הם אינם משמשים בתפקידי פיקוח. ללא הסדר זה, בהיעדר תקני פיקוח נוספים, היה נוצר מצב שיועצים יפעלו ללא תמיכה מקצועית בליווי במצבים מורכבים וקשים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי במטה שפ"י ובמחוזות ה"מדריכים המרכזים המחוזיים" הוצגו למשרד מבקר המדינה כמפקחים לכל דבר ועניין. כמו כן נמסר לצוות משרד מבקר המדינה כי הם מקבלים גמול פיקוח על שיעור משרתם בפיקוח ושכר נמוך יותר, גמול הדרכה, בעבור יתר שעות עבודתם. גם בנתונים שמסרו מחוזות המשרד למשרד מבקר המדינה בדבר מספר היועצים החינוכיים שבאחריות כל מפקחים לא נעשתה הבחנה בין מפקח "רגיל" לבין מפקח שמבצע את עבודת הפיקוח בלי שהשתתף במכרז פיקוח כדין.

2. המשרד לא קבע תקן להקצאת משרות פיקוח על הייעוץ במחוזות. עם זאת, על פי המלצת שפ"י, כדי שהמפקחים על הייעוץ יוכלו לבצע את משימותיהם כהלכה יש לשמור על יחס מרבי של מפקח אחד לפחות לכל 100 יועצים. בפועל ברוב המחוזות לא נשמר היחס המומלץ, במרביתם הוא עולה עליו, ויש שונות רבה בין המחוזות ובין המגזרים בהם, כמפורט להלן⁵⁴:

מספר היועצים הממוצע למפקח במגזר הלא יהודי (הערבי, הבדואי והדרוזי)	מספר היועצים הממוצע למפקח במגזר היהודי (הממלכתי והממלכתי דתי)	המחוז
46	146	דרום
* 72	121	חיפה
** 162	92	צפון
94	79	מרכז
--	89	תל אביב
--	*** 155	ירושלים
--	167	החינוך המוכר שאינו רשמי

* למפקח על הייעוץ במגזר הדרוזי 17 יועצים חינוכיים, ולמפקח על הייעוץ במגזר הערבי 126 יועצים.
 ** אחת המפקחות על הייעוץ במגזר הערבי במחוז צפון מועסקת בחצי משרה.
 *** במחוז ירושלים אין מפקחים נפרדים למגזר הערבי. חישוב זה כולל פיקוח על 24 יועצים מהמגזר הערבי במזרח ירושלים שמבוצע במחוז. יצוין עוד כי במחוז זה מועסקים שני מפקחים בחצי משרה.

53 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), "ניצול משאבי ההדרכה במערכת החינוך", עמ' 779.
 54 יצוין כי בחישוב מספר היועצים הממוצע לכל מפקח הובא בחשבון היקף משרות הפיקוח.

נוסף על כך מלווים המפקחים על הייעוץ בתי"ס שאין בהם יועצים חינוכיים כלל, בעיקר באירועי חירום.

בשיחות שקיים צוות הביקורת עם מנהלת אגף הייעוץ ועם מפקחים במחוזות שנבדקו הועלה כי אין הלימה בין מערך הפיקוח למספר היועצים הזקוקים למענה מקצועי ולתמיכה. הנושא עלה גם בתכתובות של בעלי תפקידים במחוזות ובמטה המשרד. כך, לדוגמה, ביוני 2012 כתב מנהל מחוז ירושלים, מר מאיר שמעוני, למשנה למנכ"לית וסמנכ"ל בכיר דאז מר איציק תומר מכתב וזו לשונו: "מערך הפיקוח על הייעוץ במחוז ירושלים אינו בהלימה למספר היועצים. הפיקוח על הייעוץ אינו מסוגל לתת מענה מקצועי רציני למספר כה גדול של יועצים חינוכיים... כדי לאפשר עבודה מקצועית טובה נדרש לפחות עוד חצי תקן פיקוח".

בתשובתו מסר משרד החינוך כי "במחוז מרכז ישנה מגמה של עלייה במספר היועצים בבתי"ס כל שנה, גם עקב פתיחת בתי"ס במחוז, גם בשל תפיסות מנהלים ביחס לחשיבות ונחיצות תפקיד הייעוץ וגם בשל החלטת מנהלת המחוז לשיבוץ יועצים בכל בתי"ס במחוז... בשל ריבוי הרשויות במחוז המפקח על הייעוץ במחוז עובד בממוצע עם 7 רשויות במ"מ [המגזר הממלכתי], עם 22 רשויות בממ"ד [המגזר הממלכתי-דתי] ועם 9 רשויות במגזר הערבי. הפיזור הגיאוגרפי של הרשויות, מקשה אף הוא. כמו כן, ישנן רשויות שנמצאות באזור השומרון ובאזורים הנמצאים לעיתים במצבי סיכון ביטחוניים... כמו גם ערים מעורבות ומורכבות". עוד נכתב בתשובת המשרד כי מחוז מרכז מסר "מפקחים על הייעוץ מגדירים ישובים וביה"ס לעבודה אינטנסיבית יותר במהלך השנה בהלימה לנתוני מיצ"ב ואירועי חירום או ממדי סיכון, במקביל ובנוסף לעבודה בכלל הרשויות".

במצב האמור נפגעת יכולתם של המפקחים לבצע את עבודתם על פי הדרישות המקצועיות של שפ"י, והפיקוח על עבודת היועצים במחוזות והמעקב אחריהם חלקיים בלבד.

יתרה מכך, ההמלצה של שפ"י לשמירת היחס מרבי של מפקח אחד לכל 100 יועצים היא בעייתית משום שאינה מביאה בחשבון בין היתר את ההבדלים בין המחוזות בכל הנוגע לפריסה הגאוגרפית, לשיעור האוכלוסיות המיוחדות (עולים, בני מיעוטים), למעמד החברתי-כלכלי של התושבים ולסכנות הביטחוניות האופייניות לכל מחוז.

3. מנהלי המחוזות מינו מבין המפקחים על הייעוץ מתאם מחוזי לפיקוח על הייעוץ (להלן "מתאם הייעוץ"). המתאמים על הייעוץ בכל המחוזות אמורים לשמש חוליה מקשרת בין שפ"י למחוז בנושאי הייעוץ החינוכי. תפקידי המתאם וסמכויותיו אינם מוגדרים בנוהלי המשרד, והם נתונים לשיקול דעתו של מנהל המחוז. לפיכך בכמה מהמחוזות - תל אביב, מרכז וחפיפה - המתאמים הם חברי הנהלת המחוז המצומצמת ומעורבים בתהליכים ובקבלת החלטות של המחוז, ואילו במחוזות אחרים - ירושלים ואגף א' לחינוך מוכר שאינו רשמי - המתאם אינו חבר הנהלה מצומצמת והוא עוסק בעיקר בריכוז מינהלי של עבודת הייעוץ במחוז. במחוז צפון המתאם אינה חברת הנהלת המחוז, אך לדרישת מנהל המחוז, היא אחראית גם להערכת עבודתם של עמיתיה, המפקחים על הייעוץ במחוז.

המתאמים המחוזיים לפיקוח על הייעוץ מכונסים אחת לחודש וחצי לפגישות עם מנהלת אגף הייעוץ בשפ"י, שבהן "דנים בסוגיות הקשורות לייעוץ, מקבלים החלטות, מפתחים כלים ומתכננים תהליכים"⁵⁵. מלבד זאת, הם נפגשים עם המפקחים על הייעוץ אחת לחודש בפגישות עבודה, שבהן

55 אלה אלגריסי - מנהלת אגף הייעוץ, "מודל עבודה עם המחוזות", ללא תאריך.

אמורים להעביר למפקחים מידע מהנהלת המחוז ומשפ"י, מכינים השתלמויות והכשרות ליועצים החינוכיים במחוז, מפתחים פרויקטים מחוזיים ועוד. מפגשים אלה לרוב אינם מתועדים (למעט במחוז דרום), וגם כאשר נעשה רישום הוא תמציתי ביותר.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי החל משנת הלימודים תשע"ד (2013-2014) מתועדים מפגשי צוות מפקחי שפ"י גם במחוז חיפה. המסמכים המתועדים את המפגשים נמסרים למפקחים ולמנהלת המחוז.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום להסדיר את תפקידי מתאם הייעוץ במחוזות ואת אופן בחירתו. ראשית כל יש לגבש את משימותיו הנוגעות להעברת מידע על הפעילות בתחום הייעוץ מהמחוז לשפ"י ולהפך משום, שכמפורט לעיל, בביקורת נמצא כי העברת המידע בין המחוזות לשפ"י לוקה בחסר וכי אין בידי שפ"י מידע מספק לצורך קביעת מדיניות ובקרה של עמידה ביעדים. הסדרת הסמכויות של מתאם הייעוץ תיצור אחידות בין המחוזות ותמנע מצב בעייתי שבו מתאם הייעוץ מעריך מקצועית את קבוצת השווים לו, כמו במחוז צפון.

הפיקוח על עבודת היועצים החינוכיים

כאמור, על המפקחים על הייעוץ מוטלות משימות הכרוכות במגע עם היועצים החינוכיים, בעלי תפקידים במחוז וצוותי חינוך וצוותים טיפוליים במוסדות החינוך וביישובים. אולם בראש ובראשונה המפקח הוא הגורם המקצועי במחוז המפקח על עבודת היועצים החינוכיים במוסדות החינוך שבתחום המחוז.

אפשר לחלק את היועצים החינוכיים לשתי קבוצות - יועצים חינוכיים בשלוש שנות עבודתם הראשונות (להלן - יועצים חדשים) ויועצים חינוכיים מנוסים בעלי רישיון ייעוץ קבוע. במועד הביקורת כ-27% מהיועצים היו יועצים חדשים⁵⁶. מטבע הדברים, משימות הפיקוח הנוגעות לשתי קבוצות אלה אינן זהות.

הפיקוח על יועצים בתחילת דרכם: שפ"י פיתח כלים למיונם ולקליטתם של יועצים חדשים, המשמשים את המפקחים במחוזות המשרד. המפקח אחראי לראיין את המועמד למשרת ייעוץ ולמלא טופס ייעודי לסיכום הריאיון, שבו עליו לפרט, בין היתר, את מידת התאמתו של המועמד לארגון, יכולותיו הטיפוליות, יכולותיו בתחום ההדרכה ומידת יכולתו לעבוד בצוות. על המפקחים לראיין את כל הפונים העומדים בדרישות הסף, כפי שנקבעו בחוזר מנכ"ל⁵⁷ ממרץ 2002 - בעלי תעודת הוראה ותואר שני בייעוץ חינוכי. מועמד למשרת יועץ חינוכי שנמצא מתאים נשלח לסבב ראיונות במוסדות חינוך במחוז עד שיבוצו.

לאחר קליטתם מקבלים היועצים החינוכיים רישיון ייעוץ זמני, והם נדרשים לעבור הכשרה ייעודית בתחום הייעוץ בשלוש השנים הראשונות שלהם בתפקיד. ההכשרה הנדרשת מהם היא השתתפות בקורסים של שפ"י בנושאים מגוונים: תכנית "כישורי חיים", ליקויי למידה, הנחיית קבוצות ועוד.

56 162 מתוך 529 היועצים החינוכיים במחוז דרום היו יועצים חינוכיים חדשים (כ-30%); 103 מתוך 501 היועצים החינוכיים במחוז חיפה היו חדשים (כ-20%); 143 מתוך 576 היועצים במחוז צפון היו חדשים (כ-25%); 249 מתוך 713 היועצים במחוז תל אביב היו חדשים (כ-35%); 184 מתוך 846 היועצים החינוכיים במחוז מרכז היו חדשים (כ-22%); 111 מתוך 592 היועצים החינוכיים במחוז ירושלים היו חדשים (כ-19%); 191 מתוך 500 היועצים החינוכיים באגף א' לחינוך מוכר שאינו רשמי היו חדשים (כ-38%).

57 חוזר מנכ"ל ס"ב/7(א).

הקורסים הללו נלמדים ב-60 שעות שנתיים. נוסף על כך, בשנתיים הראשונות משתתף היועץ החינוכי בקבוצת הנחיה מקצועית (סופרוויז'ן) שמטרתה ללוות ולקדם את התפתחותו האישית והמקצועית של היועץ ולשפר את איכות תפקודו במערכת.

באחריותו של המפקח לוודא כי כל היועצים החינוכיים ממלאים את דרישות ההכשרה המקצועית ומשתתפים בקבוצת הנחיה. כמו כן על המפקח ללוות את היועץ החינוכי, לסייע לו להשתלב בביה"ס ולסייע לו בהתמודדות עם דילמות מקצועיות ומצבי חירום.

תנאי לקבלת רישיון ייעוץ קבוע הוא עמידה בתכנית ההכשרות⁵⁸ והמלצה מטעם המפקח. לצורך כך נדרש המפקח להעריך את עבודתו של היועץ החינוכי על סמך תצפית על עבודתו במוסד החינוכי, שיחות עם מנהל ביה"ס ועם מנכ"ל קבוצת הנחיה המקצועית (מנכ"ל הסופרוויז'ן) וכיו"ב.

יצוין כי בשנת 2012 פתח שפ"י בשיתוף עם הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) כלי ממוחשב להערכת יועצים לקראת קבלת רישיון ייעוץ ודרגה. הכלי החדש צפוי להיכנס לשימוש במחוזות המשרד במתכונת של תכנית הרצה (פיילוט) בשנת הלימודים התשע"ד.

מהאמור לעיל עולה כי יועצים חינוכיים בתחילת דרכם במערכת החינוך דורשים מעורבות רבה של המפקח, שאחראי לקליטתם, להכשרתם, לליוויים השוטף ולהערכתם לצורך מתן רישיון ייעוץ קבוע. משימות הפיקוח והליווי האמורות דורשות מהמפקחים זמן רב.

אולם בביקורת נמצא כי המפקחים אוצלים סמכויות ליווי והדרכה של יועצים חינוכיים חדשים לגורמים שונים במחוז - מדריכים של שפ"י, רכזי ייעוץ חינוכי וכיו"ב⁵⁹. לפיכך המעורבות של המפקח בעשייה המקצועית השוטפת של היועצים החדשים הולכת ומצטמצמת.

אשר לכלי הממוחשב להערכת יועצים שטרם נכנס לשימוש, מפקחים מסרו לצוות הביקורת כי הכלי מפורט מאוד ואינו מותאם לאופן הפיקוח ולשיטות העבודה בשטח. על כן עולה חשש שיהיה קושי להסתייע בו.

עוד יצוין כי בתכנית החומש של שפ"י נקבע יעד של הרחבת ליווי קבוצות הנחיה של היועצים החינוכיים, המוגבל כיום לשנתיים הראשונות בתפקיד, לכל שנות העבודה של היועצים, אך הנושא לא קודם.

הפיקוח על יועצים בעלי רישיון ייעוץ קבוע: מלבד אחריות המפקחים להשתלמותם ולהדרכתם השוטפת של היועצים החינוכיים לפי המתווה של שפ"י והערכת תפקוד היועצים החינוכיים בנקודות זמן קבועות (מעברים בין דרגות), כל המחוזות דורשים כי היועצים החינוכיים יגישו למפקחים על הייעוץ תכניות עבודה שנתיים לצורך מעקב אחר הפעילויות הצפויות ליועץ בשנת הלימודים הקרובה והתאמתן ליעדי המשרד ולשם בחינת העמידה במשימות שנקבעו לשנה שחלפה.

58 בתום השנה השנייה נחשב היועץ החינוכי ל"יועץ מורשה", ובתום השנה השלישית הוא נחשב ל"יועץ מוסמך". לרוב היועצים ניתן רישיון ייעוץ קבוע לאחר שסיימו בהצלחה את השנה השנייה בתפקיד וקיבלו את המלצת המפקח.

59 כך למשל במחוז ירושלים מנוהלות כמה מ"קבוצות העמיתים" של היועצים על ידי מדריכים; במחוז מרכז מנוהלות "קבוצות עמיתים" ביישובים על ידי רכזים, והם, לצד מדריכי שפ"י במחוז, משמשים ליועצים כתובת להיוועצות כשעולים קשיים בעבודה השוטפת; במחוז צפון מבקרים המדריכים בבתיה"ס ועושים תצפיות על עבודת היועצים כשעומס עבודה מונע מהמפקחים לעשות זאת

כאמור לעיל, בהיעדר הנחיה משפ"י, כל מחוז קבע לעצמו מבנה של תכנית עבודה ואת המידע הנכלל בה. כך למשל במחוז תל אביב, מגישים היועצים החינוכיים למפקחים תכנית עבודה בית ספרית המפרטת משימות, אבני דרך, לוחות זמנים לביצוע, יעדים מדידים ושיעור העמידה בהם. נוסף על כך, נבנית תכנית ייעוץ לכל יישוב בתחום המחוז. במחוז צפון מגישים היועצים החינוכיים תכנית עבודה כללית יותר, שמורכבת מתיאור המשימה, פירוט המשימות הנדרשות ומדדי הביצוע. במחוז דרום מגישים היועצים למפקחים תכניות עבודה המפרטות את היעדים, תיאור המשימות, דרכי הביצוע ומדדי ההצלחה וכן מגישים להם מסמכים שבהם נתוני רקע על משרת הייעוץ וביה"ס, מיפוי כללי של ביה"ס (נקודות חוזק, אתגרים וכדומה) ומערכת השעות של היועץ בביה"ס (המפרטת את שעות הייעוץ, שעות ההוראה ו"השעות התוספתיות"). במחוז מרכז מגישים היועצים תכנית ייעוץ בית ספרית המפרטת את היעדים המרכזיים בעבודת הייעוץ, דרכי הפעולה והמשאבים הנתונים לשימושם, מדדי הביצוע, מדדי התוצאה ודרכי המעקב והבקרה. בנוסף, מגישים היועצים למפקחים נתוני רקע של ביה"ס, ו"האני מאמין" שלהם ומידע לגבי תכניות ייחודיות. במחוז ירושלים, שלא כמו בשאר המחוזות, נדרשים היועצים להגיש תכנית עבודה לייעוץ במבנה "פתוח" ובה עליהם לפרט נתוני רקע על ביה"ס, את ה"אני מאמין" שלהם בתחום הייעוץ, תכנים ופרויקטים בתחום הייעוץ שתוכננו לשנה הקודמת והיקף ביצועם, פרויקטים המתוכננים לשנה הבאה, צורכי הייעוץ המרכזיים במערכת, כיצד מנוצל משאב הייעוץ בביה"ס ועוד.

בביקורת נמצא כי המפקחים אינם בודקים את עמידת היועצים בתכניות העבודה באופן שוטף, ובדיקת התכנית נעשית אחת לשנה בביקור של המפקח אצל היועץ בביה"ס (בביקורים אלה מוצגת לרוב תכנית העבודה הייעוצית כחלק מתכנית העבודה הבית-ספרית הרחבה). כמו כן נמסר לצוות הביקורת כי לנוכח עומס העבודה הרב המוטל עליהם, מפקחים אינם מצליחים תמיד לבקר את כל היועצים הנתונים לפיקוחם ולצפות בעבודתם במשך השנה, ומכאן שלא תמיד מתאפשרת בחינת יישומה של תכנית העבודה של היועץ. יתר על כן, רוב ביקוריהם של המפקחים אינם מתועדים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי במחוז תל אביב "מתבצע פיקוח גם על יועצות שאינן בתחילת דרכן, וקיימת תמונה כללית המשקפת את יישום יעדי העבודה. אמנם פיקוח אישי על יישום תכנית העבודה של כל יועצת אינו מתאפשר, כפי שכתוב בדוח, אך קיימים מבני עבודה המאפשרים ליווי ומעקב אחר תכנית העבודה הייעוצית (למשל קיום סטטוסים בכתיה"ס לאורך השנה, מפגשים עם צוותי ייעוץ בית ספריים)".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מבני העבודה הקיימים במחוז תל אביב, כמפורט לעיל, הם אמצעים תומכים, שנועדו להוסיף מידע ואמצעי בקרה על פעילות היועצים בתחום המחוז. אולם אין בהם כדי להחליף פיקוח רציף ושוטף על יישום תכניות העבודה של היועצים.

מהאמור לעיל עולה כי הפיקוח המחוזי על עבודתם של היועצים החינוכיים לוקה בחסר. העומס המוטל על המפקחים, בין היתר בשל היחס בין מספר המפקחים למספר היועצים החינוכיים ומתפקידיהם הנוספים של המפקחים במחוזות וביישובים, אינו מאפשר פיקוח תדיר ורציף על היועצים החינוכיים בכל מחוז, ובכלל זה פיקוח על עמידתם בתכניות העבודה שנקבעו להם. במצב הדברים האמור ברור כי אי-אפשר לגבש תמונה כללית בנוגע לפעילות הייעוץ ביישובים או במחוזות.

סיכום

למערכת החינוך יש תפקיד מרכזי בהתפתחות הרגשית והחברתית של התלמידים. עקב התמורות שחלו בשנים האחרונות בארץ בתחום החברתי-כלכלי ובתחום הביטחוני, ניצבים לפני מערכת החינוך אתגרים קשים בתחום בריאות הנפש, והדבר מגביר את הצורך במערך טיפולי, שבכללו מערכת ייעוץ חינוכי מקצועית וזמינה.

בביקורת נמצא כי תנאי העסקת היועצים החינוכיים במערכת החינוך והיקף משרתם אינם מאפשרים להם למלא את המשימות הרבות המוטלות עליהם ולסייע כראוי לנזקקים לשירותיהם. הדבר עלול לפגוע ברווחה הנפשית של הפרט ולפגיעה ובתפקודו של המוסד החינוכי.

משרד החינוך לא קבע תקן של שעות ייעוץ לגני הילדים, לבתי"ס היסודיים ולחטיבות הביניים, ולא דאג לתקצב את פעילותם של היועצים, ולפיכך היקף שירותי הייעוץ האמורים תלוי במשאבים שמקצים לכך מנהלי בתי"ס ומנהלי המחוזות, לפי שיקול דעתם. עקב כך, לא מתאפשר ליועצים החינוכיים למלא את המשימות שהגדיר להם המשרד. כמו כן, התלות של היועץ החינוכי במנהל ביה"ס עלולה לפגוע בעצמאותו ובשיקול דעתו. נוסף על כך, ליועצים החינוכיים אין ביטחון תעסוקתי בתחומם. יתרה מזאת, היעדר תקן למקצוע הייעוץ מחייב יועצים לשמש מורים כדי להשלים את משרתם, בלי שתהיה לכך הצדקה מקצועית.

התקן שקבע המשרד למתן שירותי ייעוץ בחטיבות העליונות אינו מתחשב במאפיינים כגון מקומם של המוסדות, מספר התלמידים במוסד והרכב הסוציו-אקונומי שלהם, ולפיכך אינו מספק את הצרכים של סגל המוסדות ושל התלמידים. יתר על כן, בשנים האחרונות נוספו משימות חדשות ליועצים החינוכיים, אשר לביצוען נדרש זמן רב, בלי שהמשרד פעל להגדיל את התקן בהתאם.

הפיקוח על עבודתם של היועצים אינו מיטבי גם הוא, נוכח היעדר ההתאמה בין מספר המפקחים למספר היועצים שבאחריותם, ונוכח העומס המוטל על המפקחים המחוזיים, הממלאים, נוסף על הפיקוח על היועצים, תפקידים ברמת המחוז והיישוב.

מכיוון ששפ"י אינו אוסף מידע מעודכן לגבי פעילות הייעוץ בכל מחוז ולגבי הצלחתה של פעילות זו, אין לו כלים הדרושים להתוויית מדיניות ארצית בתחום הייעוץ, הנסמכת על מיפוי הצרכים של המחוזות, המגורים והמוסדות החינוכיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותם של שירותי הייעוץ החינוכי לקידום אקלים חינוכי מיטבי במוסדות החינוך, ולהתפתחותם הרגשית והחברתית של התלמידים, ונוכח השינויים החברתיים שחלו בשנים האחרונות, אשר הביאו לגידול בכמות הדרישות לקבלת שירותי ייעוץ חינוכי - יש צורך דחוף בהסדרה של שירותי הייעוץ החינוכי בכל שכבות הגיל. במסגרת הסדרה זו יש לקבוע תקן מחייב, שיבטיח מתן שירותי ייעוץ חינוכי ראויים לכלל התלמידים וצוותי בתי"ס, ואת הקצאת המשאבים הנדרשים לכך. נוסף על כך, יש להקפיד על פיקוח נאות של המחוזות על עבודת הייעוץ החינוכי, וכן להשלים את הפעולות הנדרשות ליצירת מאגר נתונים ארצי מעודכן, שעל פי המידע שייכלל בו יהיה אפשר להתוות מדיניות בתחום זה.