

הוראת אנגלית בבתי הספר

תקציר

ידיעת אנגלית היא כלי חשוב להשתלבות בחיים המודרניים בישראל ובעולם, בלימודים במוסדות להשכלה גבוהה ובשוק העבודה. המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן - המזה"פ; המשרד) מטפלת בהוראת האנגלית במערכת החינוך. היא עושה כן, בין השאר, באמצעות מפקחת מרכזת המופקדת על הוראת האנגלית (להלן - מפמ"רית) ובאמצעות מפקחים המופקדים על הוראת האנגלית במחוזות המשרד (להלן - מפקחים מחוזיים).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה במשרד, בשישה ממחוזותיו¹ ובמינהלת חינוך ירושלים (להלן - מנח"י) היבטים אחדים של הוראת אנגלית בבתי הספר. נבדקו בעיקר נושאים הנוגעים להישגי התלמידים באנגלית ולמורים לאנגלית.

עיקרי הממצאים

1. (א) בכל שנה מקיים המשרד בבתי הספר בחינות לבדיקת מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית (להלן - בחינות מיצ"ב). ממצאי בחינות המיצ"ב נועדו לשמש את מנהלי בתי הספר ואת גורמי הפיקוח השונים להערכת תפקודם של בתי הספר, לניתוח מצב המערכת החינוכית בכלל ולהערכה של המדיניות החינוכית של המשרד על יחידותיו. בחינות המיצ"ב כוללות, בין השאר, מבחני הישגים באנגלית לתלמידי כיתות ה' ו-ח'. הציונים הממוצעים בבחינות המיצ"ב של כיתות ח' באנגלית בכל אחת משנות הלימודים התשס"ב-התשס"ו (2001-2006)² במגזר היהודי היו גבוהים מאלה שבמגזר הלא-יהודי; הציונים הממוצעים בבתי ספר בפיקוח הממלכתי³ (להלן - בתי ספר ממלכתיים) היו גבוהים מאלה שבפיקוח הממלכתי-דתי (להלן - בתי ספר ממ"ד); והציונים הממוצעים במגזר הבדואי היו נמוכים במיוחד.

(ב) הציון הממוצע של כמחצית התלמידים שנבחנו בבחינות המיצ"ב באנגלית בכיתות ח' במגזר הלא-יהודי בשנת הלימודים התשס"ו (2005-2006) ושל רוב התלמידים במגזר הבדואי היה 55 או פחות; שיעור התלמידים שקיבלו ציון 86 או יותר בקרב בתי הספר הממלכתיים היה גבוה במידה ניכרת משיעורם בקרב בתי הספר הממ"ד, ושיעור התלמידים שציונם היה 55 או פחות בקרב בתי הספר הממ"ד היה גבוה במידה ניכרת משיעורם בקרב בתי הספר הממלכתיים.

1 מחוז הצפון, מחוז חיפה, מחוז מרכז, מחוז תל אביב, מחוז ירושלים ומחוז הדרום.

2 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

3 הנתונים על הפיקוח הממלכתי לא כוללים את המגזר הלא-יהודי.

(ג) מבדיקות שעשה המשרד עולה, בין השאר, כי הירידה בציונים של תלמידי כיתות ח' במגזר הלא-יהודי בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004) לעומת שנת הלימודים התשס"ב (2001-2002) הייתה גדולה מזו שחלה במגזר היהודי; כי הציון הממוצע של התלמידים בבתי הספר הממ"ד היה נמוך מזה של התלמידים בבתי הספר הממלכתיים; וכי בין השנים התשס"ג (2002-2003) והתשס"ה (2004-2005) גדל הפער בין בתי הספר שהישגי תלמידיהם גבוהים ובין בתי הספר שהישגי תלמידיהם נמוכים.

2. באוקטובר 2004 דיווחה הסמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי⁴, גב' לאה רוזנברג, למנכ"לית המשרד לשעבר, גב' רונית תירוש, על ישיבה שהתקיימה במשרד בנושא תוצאותיהם של תלמידי כיתות ח' בבחינות המיצ"ב באנגלית בשנת הלימודים התשס"ד. בעקבות זאת גיבשה המפמ"רית, ד"ר ג'ודי שטיינר, מסמך ובו סקירה מפורטת של הגורמים האפשריים לירידה בהישגי כיתות ח' בבחינות המיצ"ב באנגלית, וכן תכניות עבודה לשיפור ההישגים באנגלית שהכינו המחוזות של המשרד ומנח"י ואמות מידה להצלחתן. נמצא שחלק מהתכניות של המחוזות שהגישה המפמ"רית לא היו ממוקדות דיין ולא נקבעו בהן מדדים כמותיים לבחינת מידת הצלחתן של התכניות אלא רק מדדים כלליים. עוד נמצא כי אין במשרד מסמכים המלמדים על כך שהתכניות האלה נדונו במזה"פ או בהנהלת המשרד ושיישומן אושר.

3. נמצא שיש במשרד גישות שונות באשר לשימוש בממצאי המיצ"ב ובעניין השימוש שהמפקחים רשאים לעשות בהם לשם הערכת התפקוד של בתי הספר. חלק מהמפקחים המחוזיים יכלו לעשות שימוש בכלי ניהולי זה ברמה בית-ספרית, אך ממקצתם נמנעה אפשרות זו, כי המשרד לא העביר להם את ממצאי בחינות המיצ"ב.

4. בדיונים בנושא הישגי התלמידים באנגלית בבחינות המיצ"ב שבהם השתתפו חברי הנהלת המשרד וכן בעלי תפקידים רבים במשרד, לא השתתף נציג המינהל לחינוך דתי (להלן - המינהל). המינהל התעלם מתוצאות בחינות המיצ"ב באנגלית, ועקב כך לא היה באפשרותו לעמוד בעוד מועד על ליקויים בתהליך הלמידה ועל הדרכים לתיקונם.

5. המשרד לא בדק ביסודיות מה הם הגורמים להישגים הנמוכים של כיתות ח' בבתי ספר הממ"ד לעומת הישגי בתי הספר הממלכתיים. המפקחים המחוזיים במנח"י ובמחוזות חיפה, תל אביב והדרום ציינו שאף שבתי הספר הממ"ד מייחסים חשיבות רבה ללימודי אנגלית, הם נותנים עדיפות ללימודי קודש. לכן בחלק מבתי הספר העל-יסודיים שעות הלימוד שלפני הצהריים שהן שעות איכותיות יותר מיועדות בעיקר ללימודי קודש ואילו לימודי אנגלית מתקיימים בשעות מאוחרות יותר שבהן התלמידים כבר עייפים. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) עולה שבבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים הממ"ד היה שיעור מורי האנגלית שהוכשרו ללמד אנגלית במכללות נמוך במידה ניכרת לעומת שיעורם בבתי הספר הממלכתיים.

4 המינהל הפדגוגי מופקד על תהליכי הניהול של בתי הספר במערכת החינוך ועל בקרת ההישגים הערכיים, הלימודיים והחברתיים.

6. המשרד העסיק מדריכות בתפקידי פיקוח, אף שתפקיד המדריך⁵ שונה במהותו מתפקיד המפקח, ואף שהדבר אינו מתיישב עם חוזר המנכ"ל ועם עמדותיהם של היועצת המשפטית של המשרד ושל סמנכ"ל בכיר במשרד.
7. נמצא שבשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) היו הבדלים ניכרים במספר בתי הספר שבתחום אחריותם של המפקחים המחוזיים המופקדים על הוראת אנגלית. אחד התפקידים המוטלים על מפקח הוא לבקר בבית הספר. נמצא שאחדים מהמפקחים המחוזיים ביקרו רק בחלק מבתי הספר שבאחריותם בשנת הלימודים התשס"ז.
8. ממרס 2006 ואילך הציגה המפמ"רית ארבע פעמים לפני גורמים שונים במטה המשרד נתונים על המחסור במורים לאנגלית באותה שנה, בהתבסס על דיווחי מחוזות המשרד ומנח"י. ההבדלים בין הנתונים שמסרה בכל אחת מהפעמים היו ניכרים, והם מעוררים ספק באשר לנכונות הנתונים. בשל המחסור במורים לאנגלית, החליט המשרד להשקיע מאמצים בגיוס מוגבר של מורים, אולם בפועל לא גייס די מורים.
9. הציון המזערי בבחינת הבגרות באנגלית שדרש המשרד מהמועמדים ללימודי הוראת אנגלית במכללות היה נמוך מהציון הממוצע של כלל הנבחנים בבחינת הבגרות באנגלית ברמה של ארבע יחידות לימוד.
10. המפקחים המחוזיים בכל המחוזות למעט מחוז המרכז ומנח"י מסרו למשרד מבקר המדינה, שהם נאלצו לשבץ בכיתות מורים שלדעתם אינם מתאימים להוראת אנגלית.
11. משרד מבקר המדינה העלה שהיה עודף היצע של מורים לאנגלית במגזר הערבי בשנת הלימודים התשס"ז, בעיקר במחוז הצפון, וכי בבתי ספר במגזר היהודי במחוז זה היו חסרים מורים לאנגלית באותה שנה. אף על פי כן לא עודד המשרד מורים ערבים לעבוד במגזר היהודי.
12. ככלל היקף המשרה של מורים לאנגלית קטן מזה של שאר המורים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. לא נמצא שהמשרד, לרבות אגף כוח אדם בהוראה, בחן מה הסיבות לכך וכיצד ניתן לפעול להגדלת היקף משרתם.
13. תלמידים שהם דוברי אנגלית על פי הגדרת המשרד זקוקים לתכנית לימודים מיוחדת המותאמת לרמתם, שכן הם, להבדיל מתלמידים אחרים, לומדים אנגלית כשפת אם ולא כשפה זרה. המשרד סבור כי יש ללמד תלמידים דוברי אנגלית בנפרד משאר הכיתה, וכי צירוף שתי הקבוצות עלול ליצור קשיים דידקטיים ובעיות משמעת.
- אולם, המשרד לא הסדיר את הנושא על כל היבטיו: חלק מהתלמידים דוברי האנגלית למדו אנגלית עם תלמידים שאינם דוברים אנגלית; למשרד לא היה מידע מרוכז ומהימן על מספר הכיתות לדוברי אנגלית, על הרכבן, ועל אופן הפעלתן; מימון הכיתות מכספי ההורים נעשה ללא בסיס משפטי הולם; הכיתות לדוברי אנגלית שימשו גם הקבצה⁶ לתלמידים שאינם דוברי אנגלית; במשרד שוררת אי-בהירות באשר לאפשרות להפעיל הקבוצות באנגלית בבתי ספר יסודיים.

5 תפקידיו של מדריך הם, בין השאר, לבקר במוסדות חינוך לפי הוראות מנהל המחוז הממונה עליו, להדריך את המורים ולייעץ להם ולארגן ימי עיון והשתלמויות.

6 הקבצה - חלוקת התלמידים לכמה רמות לימוד.

סיכום והמלצות

תוצאות בחינות המיצ"ב מלמדות שיש פערים ניכרים בין ההישגים באנגלית של קבוצות שונות באוכלוסייה, למשל בין ההישגים של בתי ספר ממלכתיים לבתי ספר ממ"ד ובין ההישגים במגזר היהודי לאלה שבמגזר הלא-יהודי. הבדיקה העלתה, בין היתר, ליקויים בעבודת המטה של המשרד, בטיפול בכוח אדם בהוראת אנגלית ובפיקוח על הוראת האנגלית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך שעליו לפעול לשיפור ההישגים באנגלית. בין היתר עליו למצוא את האיזון בין לימודי קודש לבין לימודי אנגלית ברמה נאותה בבתי ספר ממ"ד. עוד עליו לוודא שתוצאות בחינות המיצ"ב יופצו באופן מבוקר בקרב כל העובדים שאמורים להשתמש בהן, כפי שמתחייב מהמטרות המוצהרות של בחינות המיצ"ב, כדי שיעשה בהן שימוש, בין היתר לשם פיקוח על בתי הספר.

על המשרד לאסוף מידע מבוסס על מספר המורים לאנגלית הנחוצים לבתי הספר ועל מספרם בפועל, כדי לבדוק מה הוא היקף המחסור. עוד על המשרד לבחון דרכים להכשיר מורים לאנגלית לפי צורכי בתי הספר, ובד בבד לשמור על תנאי קבלה הולמים לחוגים להוראת אנגלית, כדי להכשיר מורים בעלי רמה נאותה. עליו לבחון את האפשרות לשלב מורים ערבים לאנגלית בבתי ספר במגזר היהודי, כאשר המורים ובתי הספר מעוניינים בכך, וכן לבחון את מערך הפיקוח המחוזי בתחום הוראת האנגלית.

על המשרד לשקול מה היא הדרך הראויה לקיים שיעורי אנגלית לתלמידים דוברי אנגלית במסגרת שעות הלימודים הרגילות ומהו מקור המימון לכך. אם ימצא המשרד לנכון לגבות תשלום מהורי התלמידים לצורך כך, עליו לעשות כן לפי בסיס משפטי הולם, אחיד ושוויוני ולוודא שגביית התשלום לא תהיה משום חסם בפני תלמידים ממשפחות מעוטות יכולת.



מבוא

ידיעת אנגלית היא כלי חשוב להשתלבות בחיים המודרניים בישראל ובעולם, יש לה השפעה רבה על המעמד של אדם בשוק העבודה, והיא אף מאפשרת לו לקיים תקשורת במגוון מצבים חברתיים ולהשיג מידע ממגוון מקורות, ובהם אמצעי התקשורת. נוסף על כך הזכאות לתעודת בגרות מותנית, בין היתר, בעמידה בבחינת בגרות באנגלית בהיקף של שלוש יחידות לימוד לפחות, ותלמיד המבקש להתקבל לאוניברסיטה נדרש לעמוד בבחינת בגרות בהיקף של ארבע יחידות לימוד לפחות.

על פי המדיניות של משרד החינוך (להלן - המשרד), אנגלית היא השפה הזרה הראשונה במערכת החינוך. ברובם המכריע של בתי הספר היסודיים לימודי האנגלית מתחילים, לכל המאוחר, בכיתה ג'.

המזכירות הפדגוגית במשרד (להלן - המזה"פ) הוסמכה לעסוק בנושאים פדגוגיים במערכת החינוך, ובפיקוח על ביצוע תכנית הלימודים. המזה"פ מטפלת בנושאים הנוגעים להוראת אנגלית, בין היתר, באמצעות מפקחת מרכזת המופקדת על הוראת האנגלית (להלן - המפמ"רית), ובאמצעות מפקחים על הוראת האנגלית במחוזות של המשרד (להלן - מפקחים מחוזיים).

בחדשים פברואר-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה במשרד, בשישה מחוזותיו⁸ ובמינהלת חינוך ירושלים (להלן - מנח"י) היבטים אחדים של הוראת אנגלית בבתי ספר. נבדקו בעיקר נושאים הנוגעים להישגי התלמידים באנגלית ולעובדי ההוראה.

הישגי התלמידים באנגלית

בכל שנה מקיים המשרד בבתי הספר בחינות לבדיקת מדרי יעילות וצמיחה בית-ספרית (להלן - בחינות מצי"ב). בחינות המצי"ב כוללות, בין השאר, מבחני הישגים באנגלית לתלמידי כיתות ה' ו-ח'. במסמך שהכינה הרשות הארצית למדידה והערכה (להלן - ראמ"ה)⁹ נאמר שממצאי בחינות המצי"ב נועדו לשמש את מנהלי בתי הספר ואת גורמי הפיקוח השונים להערכת תפקודם של בתי הספר, לניתוח מצב המערכת החינוכית בכלל ולהערכה של המדיניות החינוכית של המשרד על יחידותיו.

תוצאות בחינות המצי"ב

משרד מבקר המדינה בדק את תוצאות בחינות המצי"ב באנגלית בשנת הלימודים התשס"ו (2005-2006)¹⁰ על פי דוח שפרסמה ראמ"ה וכן על פי שני דוחות שהכינה לפי בקשה של משרד מבקר המדינה ובהם הובאו נתונים על ההישגים באנגלית בשנות הלימודים התשס"ב-התשס"ו (2001-2006) בכיתות ה' וח' (להלן - נתוני ראמ"ה). להלן יפורטו ממצאי הבדיקה:

1. ציוני המצי"ב מלמדים שיש פערים ניכרים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. בטבלה 1 מפורטים הציונים הממוצעים בבחינות המצי"ב באנגלית בכיתות ח' בכל אחת משנות הלימודים התשס"ב-התשס"ו לפי קבוצות האוכלוסייה - המגזר היהודי, המגזר הלא-יהודי, בתי ספר בפיקוח הממלכתי (להלן - בתי ספר ממלכתיים)¹¹ ובתי ספר בפיקוח הממלכתי-דתי (להלן - בתי ספר ממ"ד). נוסף על כך מוצגים בנפרד הציונים הממוצעים במגזר הבדואי וכן נתונים, שחישב משרד מבקר המדינה, על הפערים בכל שנה בין הציונים הממוצעים של המגזר היהודי לאלה של המגזר הלא-יהודי, בין הציונים בבתי הספר הממלכתיים לבתי הספר הממ"ד וכן בין המגזר הבדואי לכלל הנבחים.

- | | |
|----|---|
| 7 | סמכויות המזה"פ מוגדרות בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956. |
| 8 | מחוז הצפון, מחוז חיפה, מחוז מרכז, מחוז תל אביב, מחוז ירושלים ומחוז הדרום. |
| 9 | ראמ"ה היא הגוף המנחה מהבחינה המקצועית את מערכת החינוך בתחומי המדידה וההערכה. מעמדה הוא יחידת סמך במשרד, כדי להבטיח שתפעל כגוף מקצועי, אוניברסיטאי ובלתי תלוי. |
| 10 | שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט. |
| 11 | במסגרת הנתונים על הפיקוח הממלכתי לא נכללים נתונים על המגזר הלא-יהודי. |

לוח 1: הציונים הממוצעים בבחינות המיצ"ב באנגלית בכתה ח'

הפעור בין המגור הכדואי ובין כלל הנכחנס	מגור כדואי	הפעור בין בחי ספר ממוכחיים לכחי ספר ממי"ד	בחי ספר ממי"ד	בחי ספר ממוכחיים	הפעור בין המגורים*	מגור לא יהודי	מגור יהודי	כלל הנכחנס	שנה הלמודים
22.5	46.6	8.2	67.3	75.5	20.4	53.3	73.7	69.1	החשס"ב
23.2	43.4	5.2	66.0	71.2	14.8	55.4	70.2	66.6	החשס"ג
26.0	40.3	8.3	66.1	74.4	23.7	49.0	72.7	66.3	החשס"ד
29.9	36.8	7.8	66.0	73.8	20.6	51.6	72.2	66.7	החשס"ה
22.2	41.4	6.0	63.2	69.2	16.3	51.7	68.0	63.6	החשס"ו

* הפער בין המגור היהודי ובין המגור הלא-יהודי

מהטבלה אפשר ללמוד כלהלן - הציונים הממוצעים בבחינות המיצ"ב של כיתות ח' באנגלית בכל אחת משנות הלימודים האמורות במגזר היהודי היו גבוהים מאלה שבמגזר הלא-יהודי; הציונים הממוצעים בבתי הספר הממלכתיים היו גבוהים מאלה שבבתי הספר הממ"ד; והציונים הממוצעים במגזר הבדואי היו נמוכים במיוחד.

ממסמכי ראמ"ה עולה שבחינות המיצ"ב לא כוילו, דהיינו רמת הקושי של מבחן שהתקיים באחת השנים לא הותאמה בדרכים המדעיות המקובלות לרמת הקושי של המבחן בשנים קודמות. לפיכך הפער בין הציונים שקיבלו התלמידים במבחן בכל אחת מהשנים אינו נובע בהכרח מהבדל ברמת הידע של התלמידים אלא עשוי לנבוע מרמת קושי שונה של הבחינות. לכן אף שלפי הנתונים המפורטים בטבלה 1 בשנות הלימודים התשס"ה והתשס"ו (2004-2006) הצטמצמו הפערים, למשל בין הציונים הממוצעים בחינוך היהודי ובין הציונים הממוצעים בחינוך הלא-יהודי, לא ניתן לדעת אם בפועל אכן הצטמצמו פערים אלה.

2. נמצא שהפערים בין הישגי קבוצות האוכלוסייה האמורות בבחינות המיצ"ב באים לידי ביטוי גם בשיעור התלמידים שציונם היה 55 או פחות ובשיעור התלמידים שציונם היה 86 או יותר. בטבלה 2 מפורטים שיעוריהם של תלמידי כיתות ח' מכל קבוצות האוכלוסייה שקיבלו את הציונים האמורים בבחינות המיצ"ב באנגלית בשנת הלימודים התשס"ו:1:

טבלה 2: שיעור תלמידי כיתה ח' שקיבלו ציון זה מקרב כלל הנבחנים בבחינת המיצ"ב באנגלית בשנת הלימודים התשס"ו (באחוזים)

ציון	מגזר יהודי	מגזר לא-יהודי	בתי ספר ממלכתיים	בתי ספר ממ"ד	מגזר בדואי
55 או פחות	29	53	28	36	72
86 או יותר	35	7	37	26	1

מהטבלה עולים הממצאים האלה - הציון של כמחצית הנבחנים במגזר הלא-יהודי ושל רוב התלמידים במגזר הבדואי היה 55 או פחות; 65% מהתלמידים בבתי הספר הממלכתיים קיבלו ציון 86 או יותר או ציון 55 או פחות; שיעור התלמידים שקיבלו ציון 86 ומעלה בקרב תלמידי בתי הספר הממ"ד היה קטן משיעורם בקרב תלמידי בתי הספר הממלכתיים, ושיעור התלמידים שציונם היה 55 או פחות בקרב תלמידי בתי הספר הממ"ד היה גדול משיעורם בקרב תלמידי בתי הספר הממלכתיים.

3. משרד מבקר המדינה בדק את ההישגים באנגלית של בתי הספר לפי עשר רמות חברתיות-כלכליות שנקבעו על פי מדד הטיפוח של המשרד¹² - רמה 1 היא הגבוהה ביותר, ורמה 10 - הנמוכה ביותר. ברוח שפרסמה ראמ"ה הובאו ממצאים הנוגעים לציוני חמש קבוצות טיפוח מקבוצה 1 (הכוללת את רמות 1-2) עד קבוצה 5 (הכוללת את רמות 9-10). הציון הממוצע של התלמידים בבתי ספר במגזר היהודי בקבוצת טיפוח 1 בשנת הלימודים התשס"ו היה 79, הציון הממוצע של קבוצת טיפוח 3 היה באותה שנה 65 והציון של קבוצת טיפוח 5 היה רק 47.

12 מדד הטיפוח של המשרד מחושב על פי המשתנים האלה: השכלת אב ואם (40%), הכנסה (40%), פריפריאליות (10%) ועלייה מארצות מצוקה (10%).

4. (א) באוקטובר 2004 דיווחה הסמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי¹³, גב' לאה רוזנברג (להלן - הסמנכ"לית), למנכ"לית המשרד לשעבר, גב' רונית תירוש (להלן - המנכ"לית לשעבר), על ישיבה שהתקיימה במשרד בנושא תוצאותיהם של תלמידי כיתות ח' בבחינות המיצ"ב באנגלית בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004). בישיבה השתתפו, בין השאר, מנהלת לשעבר של אגף הערכה ומדידה במשרד¹⁴ והמפמ"רית, ד"ר ג'ודי שטיינר.

מהדיווח עלו, בין השאר, המסקנות האלה: הירידה בציוני המגזר הלא-יהודי בשנת הלימודים התשס"ד לעומת שנת הלימודים התשס"ב (2001-2002) הייתה גדולה מזו שחלה במגזר היהודי; הציון הממוצע של תלמידי בתי הספר הממ"ד היה נמוך מזה של תלמידי בתי הספר הממלכתיים בשנות הלימודים התשס"ב-התשס"ד; התפלגות הציונים הממוצעים במחוזות השונים אינה התפלגות נורמלית - רוב התלמידים "נמצאים בקצוות הרצף". עוד נמסר בדיווח שהסבר אפשרי לציוני הנמוכים של המגזר הלא-יהודי יחסית למגזר היהודי הוא שמקצוע זה לא נכלל בתכנית החומש המיועדת למגזר הערבי. בדיווח צוינו כמה השערות בעניין הציונים הנמוכים בבתי הספר הממ"ד, כלהלן: איכות ההוראה במוסדות הדתיים להכשרת מורים נמוכה; בבתי הספר הממ"ד מועסקים רק מורים שמקיימים אורח חיים דתי, ומכאן שמבחר המורים העומדים לרשותם מצומצם יחסית; בתי הספר הממ"ד משתמשים בספרי לימוד שאינם מאושרים.

(ב) ביולי 2005 הגישה המנהלת לשעבר של אגף הערכה ומדידה במשרד למנכ"לית לשעבר ניתוח של הישגי התלמידים באנגלית בכיתות ח', ובו השוואה בין הישגי התלמידים בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) להישגיהם בשנת הלימודים התשס"ג (2002-2003). מטרת הניתוח הייתה לאתר את "מוקדי הבעיה".

הניתוח העלה, בין השאר, כי "חל קיטוב משמעותי (גידול בשונות) בין בתי-ספר 'חזקים' לבתי-ספר 'חלשים' - וזאת כאשר 'צמצום הפערים' הוא אחד מדגלי המשרד העיקריים...; תופעת קיטוב ההישגים באנגלית היא כלל מערכתית, אך בולטת במיוחד במגזר היהודי, בבתי הספר הממלכתיים, המוכרים, במנח"י ובמחוזות תל אביב והדרום, בהם חל קיטוב בין בתי הספר...; הקיטוב חל בעיקר בבתי-הספר הממלכתיים והרבה פחות בבתי-הספר הממלכתיים דתיים...; אחוז הנכשלים בבתי הספר הממלכתיים-דתיים עולה על הצפוי...; בתי-ספר שהיו 'חזקים' בהתשס"ג התקדמו ואילו בתי הספר שהיו 'חלשים' נסוגו; אחוז הנכשלים במגזרים הבדואי והערבי עולה על הצפוי". מנהלת האגף ציינה ש"דרושה פעולה מערכתית לצמצום הקיטוב בהישגים בין בתי-הספר - כלומר, העלאת ההישגים בבתי-הספר החלשים (ולאו דווקא התמקדות בממוצע הכללי)".

עבודת המטה של המשרד בעקבות קבלתן של תוצאות בחינות המיצ"ב

1. כאמור, ממצאי בחינות המיצ"ב נועדו בין היתר לשמש את גורמי הפיקוח השונים לשם הערכת התפקוד של בתי הספר. על פיהם יכולים המפקחים לקבוע סדרי עדיפות בעבודתם, למשל לאתר באמצעותם בתי ספר שהישגיהם נמוכים, כדי שיוכלו לייחד תשומת לב יתרה לפיקוח ולהדרכה בעניינם.

13 המינהל הפדגוגי מופקד על תהליכי הניהול של בתי הספר במערכת החינוך ועל בקרת ההישגים הערכיים, הלימודיים והחברתיים.

14 אגף הערכה ומדידה במשרד עסק בניתוח תוצאות המיצ"ב עד מועד הקמתה של ראמ"ה בשנת הלימודים התשס"ו.

(א) נמצא שהמפקחים המחוזיים במחוז ירושלים ובמנח"י וכן שני מפקחים המופקדים על הוראת האנגלית במגזר הערבי לא קיבלו מהמשרד את תוצאות הבחינות באנגלית של בתי הספר. המפקחת המחוזית במחוז ירושלים טענה כי רק בעת שהיא מבקרת בבתי הספר היא יכולה לעיין בתוצאות המיצ"ב שלהם; המפקחת המחוזית של מחוז המרכז מסרה כי לא קיבלה ישירות את תוצאות הבחינות במחוז ולכן נאלצה לפנות למפקחים אחרים או למפמ"רית כדי לקבלן, וכי את התוצאות הפרטניות של בתי הספר היא קיבלה באיחור רב. משיחות של נציגי משרד מבקר המדינה עם המפקחים המחוזיים עולה שחלקם לא ניתחו את תוצאות בחינות המיצ"ב ניתוח מערכתי אלא הסתפקו בבדיקות פרטניות של כמה מבתי הספר. אחת המפקחות במחוז הצפון מסרה שאף שהיא מקבלת מראש את תוצאות המיצ"ב של כל בתי הספר שהיא מבקרת בהם, היא מעיינת בתוצאות רק בעת הביקור בבית הספר.

בתשובתה של מנהלת מחוז המרכז למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 נמסר שבשנת הלימודים התשס"ו (2006-2007) קיבלה המפקחת המחוזית את תוצאות המיצ"ב "כשגרת עבודה".

(ב) בתשובתה של יו"ר המזה"פ למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 נמסר שהמיצ"ב לא נועד להיות כלי עבור הפיקוח אלא כחלק ממערכת מדדים בית ספרית המשמשת כלי לתכנון תכנית עבודה עבור מנהל בית הספר וצוותו. ראמ"ה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 כי "הסוגיה של מטרת מבחנים רחבי היקף כמו מבחני המיצ"ב, ואופן הפצת הנתונים הבית-ספריים לגביהם, היא מורכבת... להערכה פנימית יש פוטנציאל להביא לשיפורים אמיתיים ומהותיים בבית-הספר, בין השאר משום שבית-הספר אינו רואה בהערכתו סיכון ואיום חיצוניים". המפמ"רית השיבה שמנהלי המחוזות הם המחליטים אם להפיץ את תוצאות בחינות המיצ"ב בקרב המפקחים.

בחינות המיצ"ב הן כלי עבודה מרכזי ויקר שהנהיג המשרד, בין היתר, לשם פיקוח על תפקודם של בתי הספר ולשם ניתוח מצב המערכת החינוכית ככלל. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לוודא שתוצאות בחינות המיצ"ב יופצו באופן מבוקר בקרב כל העובדים שאמורים להשתמש בהן, כדי שיעשה בהן שימוש מיטבי, כפי שמתחייב מהמטרות המוצהרות של בחינות המיצ"ב.

2. בדיון האמור באוקטובר 2004 הוחלט, בין השאר, לקבוע תכניות עבודה לשיפור ההישגים באנגלית לשנת הלימודים התשס"ה. בעקבות זאת גיבשה המפמ"רית מסמך ובו סקירה מפורטת של הגורמים האפשריים לירידה האמורה בהישגי כיתות ח' בבחינות המיצ"ב. במסמך הוצגו תכניות עבודה של המחוזות שבהן נקבעו המטרות, דרכי הפעולה והמשאבים של כל מחוז, וכן אמות מידה לקביעת מידת הצלחתן.

(א) משרד מבקר המדינה בדק את תכניות העבודה האמורות של ששת מחוזות המשרד ושל מנח"י ואת הדיווחים על ביצוען שהם הגישו. נמצא כי רק התכניות של מחוז תל אביב ושל מחוז הדרום כללו סקירה של הישגי בתי הספר בבחינות המיצ"ב באנגלית. תכנית העבודה של מחוז תל אביב כללה גם התייחסות פרטנית לבית ספר מסוים, אך בתכניות של שאר המחוזות נעשתה סקירה כללית בלבד של בתי הספר ולא צוינו בתי הספר שבהם תוצאות המיצ"ב היו נמוכות וחייבו תשומת לב מיוחדת. נמצא כי אין במשרד מסמכים המלמדים על כך שהתכניות האלה נדונו במזה"פ או בהנהלת המשרד ושהן אושרו לפעולה.

עוד הועלה כי המחוזות לא קבעו מדדים כמותיים לבחינת מידת הצלחתן של התכניות האמורות אלא רק מדדים כלליים. למשל, מהתכניות של חמישה מהמחוזות עלה שצמצום פערם בהישגי התלמידים הוא מטרה או אמת מידה להצלחה אולם לא נקבע בהן שיעורו של השיפור בהישגים שייחשב צמצום של פער. למשל, המטרה שקבע מחוז תל אביב בתכניתו הייתה "צמצום הפער בין בתי ספר ממלכתי וממ"ד", המטרה שקבע מחוז חיפה הייתה "צמצום פערים", ואילו המטרה שקבעה מנח"י הייתה צמצום הפער בין התלמידים, ואמת המידה להצלחה שקבעה הייתה "שיפור

הישגי תלמידים בכל הרמות, אולם שלושת המחוזות לא הגדירו את שיעורו של השיפור שייחשב להצלחה.

מנהל מחוז חיפה השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי בנוגע לתכנית העבודה לשנת הלימודים התשס"ז דיווחה המפקחת המחוזית שהושגו יעדי התכנית.

מהאמור לעיל עולה שחלק מהתכניות האמורות של המחוזות לא היו ממוקדות דיין ולא נקבעו בהן מדדים כמותיים שיאפשרו לבדוק את מידת הצלחתן אלא רק מדדים כלליים.

(ב) באוגוסט 2007 מסרה המפמ"רית למשרד מבקר המדינה דיווחים על ביצוע התכניות האמורות בשנת הלימודים התשס"ה שמסרו לה המפקחים המחוזיים על הוראת האנגלית; המפקחים המחוזיים במחוז הצפון ושני המפקחים על הוראת האנגלית במגזר הערבי לא מסרו לה כל דיווח על ביצוע התכניות.

נמצא שהמפקחים המחוזיים דיווחו למפמ"רית על הפעולות שביצעו לפי התכניות, אך רק המפקחת המחוזית של מחוז תל אביב דיווחה אם הושגו היעדים שנקבעו.

3. בנובמבר 2005 דנו הסמנכ"לית, המפמ"רית ומנהלת אגף הערכה ומדידה בתוצאות של בחינות המיצ"ב באנגלית ובמתמטיקה בשנת הלימודים התשס"ה. בסיכום הדיון הוצע "לא למקד את הבעיה אך ורק בנושא המשאבים (שעות השתלמויות והדרכה), אם כי יש לחזור ולבדוק את המיקוד בניצול המשאבים בכל מחוז, כולל ניצול משאבי תוכנית החומש במחוז דרום... תוכן תכנית עבודה ממוקדת בסדרי עדיפות לכל מחוז באחריות... [המפמ"רית ומנהלת האגף לחינוך על-יסודי]".

בסיכום הדיון לא נקבע מי הגורם שמתפקידו לבדוק אם המשאבים האמורים שהוקצו מנוצלים כנדרש. בתשובתה של המפמ"רית למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 נמסר שהיא "בדקה את הנעשה מתכנית העבודה של המפקחים", אולם בדיקת תכניות העבודה העלתה שלא היה בהן די מידע כדי ללמוד על הקצאת המשאבים.



הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה ליקויים בעבודת המטה של המשרד, גם בנוגע לתכניות העבודה של המחוזות לשיפור ההישגים באנגלית. עוד נמצא כי המשרד נוקט גישות שונות באשר לשימוש בממצאי המיצ"ב ובאשר לשימוש שרשאים לעשות בהם המפקחים, וכי רק חלקם יכלו להשתמש בכלי ניהולי זה במישור הבית-ספרי. אך ממקצתם נמנעה אפשרות זו, כי ממצאי המיצ"ב לא נמסרו להם.

שימוש אפקטיבי בתוצאות של בחינות המיצ"ב דורש עבודת מטה מסודרת כדי לגבש תכניות עבודה ולמקד את הטיפול בבתי ספר שהישגיהם היו נמוכים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המזה"פ והמינהל הפדגוגי לקבוע את סדרי הכנתן של תכניות מחוזיות, את המבנה שלהן ואת המדדים להצלחתן, לאשר את התכניות ולפקח על יישומן.

הוראת אנגלית בבתי ספר ממ"ד

על פי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - תקנות סדרי פיקוח), מנהל אגף החינוך הדתי הוסמך לטפל בעניינים פדגוגיים הנוגעים למוסדות החינוך הממ"ד, ובכללם עניינים הנוגעים למערכת חינוך חובה, לפקח על ביצוע תכנית הלימוד ולהדריך מפקחים ומדריכים בעניינים פדגוגיים. לימים שונה שמו של אגף החינוך הדתי למינהל החינוך הדתי (להלן - המינהל). בראש המינהל עומד מר שמעון אדלר. אחד מיעדי המינהל הוא שיפור רמת ההוראה והחינוך במוסדות החינוך הממ"ד.

פעולותיו של המינהל לחינוך דתי

נמצא שהמפקח הארצי על החינוך העל-יסודי במינהל, מר שמואל בורקש (להלן - המפקח הארצי בממ"ד), לא ידע מה הן תוצאות בחינות המיצ"ב באנגלית, בכללן התוצאות שבמישור הארצי, מאחר שכלל לא עיין בהן.

עוד נמצא כי בדיונים בנושא הישגי התלמידים באנגלית, שבהם השתתפו חברי הנהלת המשרד וכן בעלי תפקידים רבים במשרד, נפקד דרך קבע מקומו של נציג המינהל, וכי המינהל לא היה מעורב בנושא.

במהלך הביקורת מסר המפקח הארצי בממ"ד כי לא ידע שהתקיימו דיונים אלה, וכי המינהל העדיף שלא לבחון את תוצאות בחינות המיצ"ב אלא להתמקד בבחינות הבגרות.

כאמור, בחינות המיצ"ב הן כלי מרכזי לפיקוח על בתי הספר ולניתוח מצב המערכת החינוכית. בשל התעלמותו של המינהל מתוצאות בחינות המיצ"ב באנגלית, נבצר ממנו לעמוד בעוד מועד על ליקויים בתהליך הלמידה ועל הדרכים לתיקונם. ואכן, נמצא שאף כי המפקח הארצי בממ"ד מסר לנציגי משרד מבקר המדינה שהושקעו מאמצים רבים בשיפור הישגי בחינות הבגרות, הרי רק 37% מהתלמידים בבתי ספר ממ"ד שניגשו לבחינת בגרות באנגלית בשנת הלימודים התשס"ו נבחנו בבחינה של חמש יחידות לימוד, ואילו בחינוך הממלכתי נבחנו 51% מהתלמידים בבחינה זו, ובבחינה של שלוש יחידות לימוד נבחנו 23% ו-18% מהם, בהתאמה.

תוצאות בחינות המיצ"ב מלמדות שיש צורך לנקוט פעולות לשיפור ההישגים באנגלית בבתי הספר הממ"ד. לפיכך מוטל על הנהלת המשרד לוודא שהמינהל יפיק את מרב התועלת מהממצאים של בחינות המיצ"ב. לדוגמה, אם יאתר המינהל בעוד מועד את נקודות התורפה בהוראת אנגלית לתלמידים בבתי ספר יסודיים ובחטיבות הביניים, יהיה באפשרותו לשפר את רמת לימודי האנגלית במוסדות החינוך הממ"ד הן במישור הארצי והן במישור הבית-ספרי.

הגורמים להישגים הנמוכים בבחינות המיצ"ב באנגלית בבתי ספר ממ"ד

התברר שהמשרד לא בדק ביסודיות מה הם הגורמים להישגים הממוצעים הנמוכים של כיתות ח' בבתי ספר ממ"ד לעומת הישגי בתי ספר ממלכתיים. עם זאת נמצאו במסמכי המשרד הסברים של המפמ"רית, של המפקחים המחוזיים ושל המפקח הארצי בממ"ד בעניין זה, המסתמכים על

היכרותם עם בתי הספר. להלן פרטים על ההסברים, על המידע שמסר המינהל ועל נתונים שאסף משרד מבקר המדינה:

1. המפקחים המחוזיים במנח"י ובמחוזות צפון, דרום וחיפה, הסבירו שהרקע הכלכלי-חברתי של התלמידים בבתי ספר ממ"ד נמוך לעומת זה של תלמידים בבתי הספר הממלכתיים.

בדיקת ההישגים של בתי הספר לפי רמות חברתיות-כלכליות שונות שנקבעו לפי מדד הטיפוח העלתה שבארבע מחמש רמות הטיפוח הציון הממוצע של התלמידים בבתי ספר ממ"ד נמוך מהציון הממוצע של תלמידי בתי ספר ממלכתיים, וברמה החמישית - הציונים שווים. מכאן שציונם הממוצע של תלמידים בבתי ספר ממ"ד נמוך גם מזה של תלמידים בבתי ספר ממלכתיים שרמתם החברתית-כלכלית שווה, ולכן טענתם של ארבעת המפקחים המחוזיים אינה מתיישבת עם נתוני המשרד.

2. המפקחים המחוזיים במנח"י ובמחוזות חיפה, תל אביב והדרום ציינו שאף שבתי הספר הממ"ד מייחסים חשיבות רבה ללימודי אנגלית, הם נותנים עדיפות ללימודי קודש. לכן בחלק מבתי הספר הממ"ד העל-יסודיים השעות שלפני הצהריים, שהן שעות לימוד איכותיות יותר, מאחר שהתלמידים רעננים בהן יחסית, מיועדות בעיקר ללימודי קודש, ואילו לימודי אנגלית מתקיימים בשעות מאוחרות יותר שבהן התלמידים כבר עייפים. המפקח הארצי בממ"ד מסר שבישיבות התיכונות ובאולפנות מתקיימים לימודי אנגלית בשעות אחר-צהריים שבהם התלמידים כבר רעננים פחות, וכי לעתים אף מצרפים שתי שעות לימוד יחד לצורך לימוד אנגלית.

3. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) על בתי ספר יסודיים וחיטוכות כיניים שיפורטו להלן, עולה שבבתי ספר ממ"ד היה שיעור מורי האנגלית שהוכשרו ללמד אנגלית במכללות נמוך במידה ניכרת לעומת שיעורם בבתי ספר ממלכתיים (בעניין זה - ראו להלן בפרק על כוח אדם בהוראת אנגלית).

4. על פי נתוני ראמ"ה, 64% מהמורים לאנגלית בבתי ספר ממלכתיים דיווחו שהשתתפו בהשתלמויות באנגלית בשנת הלימודים התשס"ו, אולם רק 57% מהמורים בבתי ספר ממ"ד דיווחו שהשתתפו בהן. יוצא שאף ששיעור המורים לאנגלית בבתי ספר ממ"ד שלא הוכשרו ללמד מקצוע זה הוא גדול, רק חלק מהם השלימו את החסר באמצעות השתלמויות.

5. על פי נתוני ראמ"ה, שיעור המורים בבתי הספר הממלכתיים והממ"ד שדיווחו שקיבלו הדרכה באנגלית היה כמעט שווה - 37% ו-38%, בהתאמה; עם זאת, רק 19% מהמורים בבתי הספר הממ"ד במחוז ירושלים קיבלו הדרכה, לעומת 38% מהמורים בבתי הספר הממלכתיים.

6. נוסף על לימוד האנגלית בבית הספר נחשפים התלמידים לשפה זו גם במסגרות אחרות, בין היתר בשיעורים פרטיים. בשנת הלימודים התשס"ו דיווחו 28% מהתלמידים בכיתות ה' בבתי הספר הממלכתיים שנעזרו במורה פרטי לאנגלית, ובבתי הספר הממ"ד - 21% בלבד; בכיתות ו' - 31% ו-23% מהתלמידים, בהתאמה; ובכיתות ח' - 30% ו-21% מהתלמידים, בהתאמה.



לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד למצוא את האיוון בין לימודי קודש לבין לימודי אנגלית ברמה נאותה בבתי ספר ממ"ד ולפעול לשיפור ההישגים של התלמידים.

הפיקוח על הוראת אנגלית

על פי תקנות סדרי הפיקוח, עם תפקידיו של מפקח נמנים, בין השאר, "השתתפות ומעורבות בתהליכי קבלה לעבודה של מנהל מוסד, בהערכת עבודתו ובהפסקת כהונתו כמנהל מוסד מטעמים פדגוגיים"; "הערכת מורים... והמלצה על אישור או דחייה של בקשות מנהל מוסד או מפקח לפיטוריו של עובד חינוך"; "קבלת קהל וטיפול בפניות הקשורות למוסד שבפיקוחו המגיעות מעובדי הוראה, מהורים, מתלמידים ומגורמים ציבוריים"; ו"תיאום פעולותיו של מערך ההדרכה".

1. התקנות הגדירו גם את תפקידיו של מנכ"ל, ובהם ביקור במוסדות חינוך לפי הוראות מנהל המחוז הממונה עליו, מתן הדרכה וייעוץ למורים במוסד וארגון ימי עיון והשתלמויות. חוזר מנכ"ל המשרד מאוקטובר 2003 הבהיר ש"מטרת ההדרכה של עובדי הוראה היא לקדם את האיכות המקצועית של ההוראה ועקב כך את הישגי התלמידים במערכת החינוך... ההדרכה היא מסגרת של ליווי ותמיכה בציבור עובדי החינוך... בדרך של שותפות לעבודה החינוכית, ולא בדרך של פיקוח... ההדרכה אמורה להתקיים בעיקרה בתוך הכיתה" (ההדגשה במקור). תפקידים נוספים של המנכ"ל פירט המשרד בחוברת על מערך ההדרכה המחוזי שפרסם בספטמבר 2006.

מהשוואה בין תפקידי המפקח ובין תפקידי המנכ"ל שהוגדרו בתקנות סדרי הפיקוח כאמור עולה שתפקיד המנכ"ל שונה במהותו מתפקיד המפקח - מנכ"ל אינו רשאי למלא את כל תפקידי המפקח. למרות זאת התברר שהמשרד הטיל גם על מנכ"ל למלא את תפקיד המפקח. בסך הכול פעלו בשישה מחוזות המשרד¹⁵ ובמנכ"ל 13 מפקחים מחוזיים שהיקפן הכולל של משרות הפיקוח שלהם היה 7.83 בשנת הלימודים התשס"ז. נוסף על כך שימשו חמש מדריכות כמפקחות מחוזיות ב-18 ימי הדרכה בשבוע, השקולים כנגד שלוש משרות. על כל אחת מהן הוטל לשמש מפקחת על בתי ספר מסוימים; אחת מהן הועסקה כמפקחת יחידה על הוראת אנגלית במנכ"ל.

ממסמכי המשרד עולה שהוא היה ער לכך שיחידות שונות שפעלו בו השתמשו בימי הדרכה לצורכי פיקוח: בדיון שהתקיים בלשכת המנכ"ל לית לשעבר באפריל 2006 טען סמנכ"ל ומנהל המינהל להכשרה, השתלמות והדרכה, שעובדי הוראה מדריכים משמשים כמפקחים; היועצת המשפטית של המשרד קבעה ש"ימי הדרכה זה לא במקום פיקוח".

סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 כי "המשרד פועל באופן משמעותי להפסקת העסקתם של מורים בתפקידי הדרכה, בתפקידי פיקוח ובתפקידים מינהליים".

יוצא אפוא שהמשרד העסיק עובדות הוראה בתפקידי פיקוח שלא לפי הכללים שהוא עצמו קבע. המשרד לא פעל לתקן את המצב, אף שהיועצת המשפטית של המשרד והסמנכ"ל הבכיר סברו שעליו לעשות כן. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להקפיד לנצל את ימי ההדרכה למטרות שלשמן נועדו.

2. מנתוני המפמ"רית עולה שבשנת הלימודים התשס"ז היו הבדלים ניכרים במספר בתי הספר שבתחום אחריותם של המפקחים המחוזיים על הוראת אנגלית. למשל, שתיים מהמפקחות במחוז הצפון הועסקו ב-0.75 משרה כל אחת, ובסך הכול הן היו אחראיות ל-278 בתי ספר שבמסגרתם פעלו 520 מורים. לעומת זאת, מפקחת המופקדת על הוראת אנגלית במגזר הערבי במחוז הצפון, אשר הועסקה בחצי משרה, הייתה אחראית ל-570 מורים.

15. במסגרת נתונים אלה לא נכללים הנתונים הנוגעים למוסדות חינוך שבפיקוח אגף בכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד ובמינהל לחינוך התיישבותי.

3. מתקנות סדרי הפיקוח יוצא שאחד התפקידים המוטלים על מפקח הוא לבקר בבית הספר. נמצא שאחדים מהמפקחים המחזיים ביקרו רק בחלק מבתי הספר שבאחריותם בשנת הלימודים התשס"ז: מפקחת מחוזית במחוז הצפון שמופקדת על 148 בתי ספר מסרה למשרד מבקר המדינה שביקרה רק בכ-30 מהם; שני מפקחים מחזיים נוספים במחוז זה מסרו שהם עוסקים בבעיות שבתי ספר מפנים אליהם אך כמעט אינם מבקרים ביזמתם בבתי ספר אחרים; מפקח מחוזי המופקד על הוראת אנגלית במגזר הערבי במחוזות חיפה, מרכז והדרום מסר שבשנת הלימודים התשס"ז ביקר חמש פעמים בלבד באזור הדרום, אף שהוא אחראי ל-159 בתי הספר במחוז זה; המפקחות המחוזיות במחוז הדרום ובמנח"י מסרו שבשנת הלימודים האמורה לא הספיקו לבקר בכל בתי הספר שבפיקוחן.

בתשובתה של המפמ"ית למשרד מבקר המדינה נאמר כי בשל העומס המוטל על המפקח אין לצפות שהוא יבקר בכל בתי הספר, והדבר אף אינו רצוי. מנהלת מחוז הצפון ציינה בתשובתה מאוקטובר 2007 שהמפקחים אינם יכולים להגיע לבתי ספר רבים, בין השאר, בשל המספר הרב של בתי ספר שבתחום פיקוחם ובשל המטלות הנוספות שמוטלות עליהם. מתשובתה של מנהלת מחוז הדרום מאוקטובר 2007 עולה כי במחוז פועלת רק מפקחת אחת האחראית ל-342 בתי ספר, בפריסה גיאוגרפית רחבה, וכי היא מבקרת בבתי ספר במרבית ימי עבודתה.



לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון את מבנה מערך הפיקוח המחוזי על הוראת האנגלית ואת חלוקת בתי הספר בין המפקחים במחוז. תפקידיו של מפקח מחוזי מגוונים, ומחייבים גם ביקור בבתי הספר והכרה בלתי אמצעית של עובדי ההוראה בהם, ולו לשם מילוי שניים מתפקידיו - מעקב אחר עבודת המורים ומתן חוות דעתו בעניין עבודתם. על המשרד לקבוע את הדרישות הנוגעות לביקוריו של המפקח המחוזי בבתי הספר ולבחון אם המפקחים על הוראת האנגלית עומדים בדרישות אלה.

כוח אדם בתחום הוראת אנגלית

מחסור במורים לאנגלית

1. ממרס 2006 ואילך הציגה המפמ"רית נתונים על מחסור במורים לאנגלית, בהתבסס על דיווחי מחוזות המשרד ומנח"י, כמפורט להלן:

(א) במרס 2006 התריעה המפמ"רית לפני יו"ר המזה"פ לשעבר ש"המפקחים על הוראת האנגלית במחוזות מדווחים על מחסור במורים לאנגלית. בעיה זו עלתה כבר בתחילת השנה והתעצמה במהלכה". מנתוני המפמ"רית עולה שהיו חסרים במחוזות 90 מורים - 54 מהם בבתי ספר יסודיים, 22 בחטיבות הביניים ו-14 בחטיבות העליונות.

(ב) כעבור כשלושה חודשים, ביוני 2006, כתבה המפמ"רית למנהל אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במשרד (להלן - מנהל אגף כא"ב), שלהערכתה יחסרו בשנת הלימודים התשס"ז 239 מורים. יוצא שמספר המורים החסרים גדל פי שניים ויותר בתוך שלושה חודשים.

(ג) בנובמבר 2006, לאחר פתיחת שנת הלימודים התשס"ז, מסרה המפמ"רית למנהל אגף כא"ב נתונים ולפיהם היה מחסור ב-56 מורים לאנגלית בסך הכול. יוצא שמספר המורים החסרים שעליו דיווחה המפמ"רית היה כרבע בלבד ממספר המורים שעליו דיווחה חודשים אחדים לפני כן.

(ד) בדצמבר 2006 דיווחה המפמ"רית בפגישה בהשתתפות מנהל אגף כא"ב על "כיתות שאינן מקבלות כלל את השיעורים באנגלית", וכי במועד האמור היה מחסור ב-150 מורים.

מהאמור לעיל עולה שבחודשים מרס-דצמבר 2006 הציגה המפמ"רית ארבע פעמים נתונים על המחסור במורים לאנגלית בשנת 2006, בהתבסס על דיווחי מחוזות המשרד ומנח"י. ההבדלים בין הנתונים שנמסרו בכל אחת מהפעמים היו ניכרים.¹⁶

המפמ"רית השיבה כי ההבדלים הניכרים בין הנתונים על המחסור במורים משקפים שינויים שחלים בפועל במערכת החינוך, אולם היא לא צירפה הסברים לשינויים אלה או אסמכתאות לדבריה.

לדעת משרד מבקר המדינה, שינויים אלה אינם מצדיקים את ההבדלים הניכרים בין הנתונים, וההבדלים האמורים אף מעוררים ספק באשר לנכונות הנתונים.

2. על פי נתונים שמסרה המפמ"רית לאגף כא"ב ביוני 2007, היא העריכה שבשנת הלימודים התשס"ח יחסרו 253 מורים לאנגלית. נמצא כי רק ערב פתיחת שנת הלימודים התשס"ח - ב-31.8.07 - פרסם המשרד בעיתון יומי מודעה על "משרות פנויות להוראת השפה האנגלית".

3. משרד מבקר המדינה העלה שבשנת הלימודים התשס"ז העלו המפקחים המחוזיים טענות על מחסור במורים לאנגלית, כמפורט להלן:

(א) חמישה מפקחים מחוזיים מסרו למשרד מבקר המדינה שהם מתקשים לגייס מורים ממלאי מקום בשנת הלימודים, למשל, לצורך החלפת מורים שעוזבים במשך השנה או לצורך החלפת מורות שיוצאות לחופשת לידה.

(ב) בנובמבר 2006 כתבה המפקחת המחוזית במחוז חיפה למנהל המחוז ש"חמישה בתי ספר במחוז מעוניינים להוסיף שעות למקצוע אנגלית... לצערי, אין מענה לשעות וככל הנראה השעות יופנו לתגבור במקצועות אחרים או יאוישו על ידי מורים שאינם מוסמכים להוראת אנגלית או אינם מסוגלים ללמד אנגלית".

(ג) המפקחות המחוזיות במחוז תל אביב ובמחוז המרכז מסרו למשרד מבקר המדינה פרטים על 26 בתי ספר שבהם לימוד האנגלית בכיתות מסוימות נפגע בשל הקושי במציאת ממלאי מקום למורים לאנגלית בשנת הלימודים התשס"ז.

4. משרד מבקר המדינה העלה כי בשל המחסור במורים לאנגלית, החליט המשרד להשקיע מאמצים בגיוס מואץ של מורים, כמפורט להלן:

(א) בדיון שהתקיים בלשכת מנכ"ל המשרד בינואר 2007 הציגה המנהלת לשעבר של אגף א' להכשרת עובדי הוראה במשרד (להלן - אגף ההכשרה) תכנית להכשרת מורים דוברי אנגלית שהכין האגף, שמטרתה להכשיר מורים לאנגלית כבר לשנת הלימודים העוקבת, דהיינו לשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008).

16 בעניין החשיבות שנודעת לגיבוש נתונים מבוססים טרם קבלת החלטה בתחום המינהלי ראו בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שר התקשורת, (פורסם בפ"ד מח(5)413).

(ב) בסיכום הדיון מינואר קבע מנכ"ל המשרד לשעבר, מר שמואל אבואב, שיש לפנות פנייה אישית לבוגרי המכללות כדי "לקלוט אותם במערכת". הוא הוסיף ש"הסוגיה של תוכנית ההכשרה לאקדמאים דוברי אנגלית תיבדק מבחינה תקציבית... רק לאחר קבלת הנתונים... מהמחוזות". לשם כך שלח מנהל אגף כא"ב למנהלי המחוזות רשימות של סטודנטים בשנים ג' ו-ד' בחוגים להוראת אנגלית במכללות להכשרת עובדי הוראה.

מנתונים שמסרו מחוזות המרכז, תל אביב וחיפה לאגף כא"ב, מדברים שמסרו המפקחים המחוזיים במחוזות תל אביב, הצפון והדרום למשרד מבקר המדינה ומתשובתו של מנהל מחוז ירושלים עולה שרבים מבוגרי המכללות ששמשם נכלל ברשימות האמורות כבר לימדו ממילא בבתי הספר. למשל, לפי הדיווחים של מחוז מרכז ושל מחוז חיפה, כ-48% וכ-29% מהבוגרים שברשימה, בהתאמה, כבר עבדו בבתי הספר.

מנהל אגף כא"ב השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 ש"אין לראות בבעיה של חוסר במורים לאנגלית כשל טכני או טעויות של מערכת, או חוסר בנתון זה או אחר... מדובר בעניין מאד בסיסי ומובנה שאנחנו מחפשים עבורו פתרון מערכתי".

המשרד לא הצליח לגייס די מורים לאנגלית מקרב בוגרי המכללות להכשרת עובדי הוראה, והוא אף לא יישם את תכניתו להכשרת מורים דוברי אנגלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לאסוף מידע מבוסס על מספר המורים לאנגלית הנחוצים לבתי הספר ועל מספרם בפועל, כדי שיוכל לדעת מה הוא היקף המחסור, ולגבש תכנית לטיפול במחסור האמור.

הכשרת מורים לאנגלית

1. הלמ"ס ביצעה סקר העוסק בעובדי הוראה בבתי הספר היסודיים שהוכשרו במכללות להכשרת עובדי הוראה¹⁷ (להלן - סקר מורים ביסודי), וכן סקר העוסק בעובדי הוראה בחטיבות ביניים שהוכשרו במכללות להכשרת עובדי הוראה¹⁸ (להלן - סקר מורים בחט"ב). בין השאר נבדקה ההתאמה בין מקצוע ההוראה ובין מקצוע ההכשרה של מורים שהוכשרו במכללות להכשרת עובדי הוראה¹⁹, שהם 67% מ-4,072 המורים לאנגלית בבתי הספר היסודיים ו-57% מ-2,778 המורים לאנגלית בחטיבות הביניים. מהבדיקה עלה, כי בשנת הלימודים התשס"ו רק 55.2% מהמורים לאנגלית שהועסקו במוסדות החינוך היסודי ונכללו בבדיקה הוכשרו ללמד מקצוע זה; 16.6% מהם הוכשרו ללמד "הוראה כוללת" ו-16.4% מהם הוכשרו ללמד "לימודי יהדות". עוד עלה מהבדיקה כי בשנת הלימודים התשס"ה רק 44% מהמורים לאנגלית שהועסקו בחטיבות הביניים ונכללו בבדיקה הוכשרו ללמד מקצוע זה.

2. רובם המכריע של הסטודנטים להוראת אנגלית אינם דוברי אנגלית כשפת אם, ולכן מרכיב חשוב בהכשרתם הוא חשיפה מרבית לשפה האנגלית ושיפור רמת ידיעותיהם באנגלית. אגף הכשרה קבע תנאי קבלה מחייבים למכללות להכשרת עובדי הוראה, ולפיהם "הלומד בהתמחות

17 סקר כוחות הוראה בחינוך היסודי, (תשס"ו, 2005/06), למ"ס, פברואר 2007.

18 סקר כוחות הוראה בחינוך בחטיבת הביניים, תשס"ה, 2004/05, למ"ס ינואר 2006, ונתונים משלימים שמסרה למ"ס למשרד מבקר המדינה ביוני 2007.

19 בדיקה זו של הלמ"ס לא כללה מורים שהוכשרו במסגרות לימוד אחרות, כמו אוניברסיטאות ומוסדות להכשרת עובדי הוראה בחו"ל.

מסוימת... חייב להיות בעל ציון של 75 ומעלה ב-4 [יחידות לימוד] לפחות במקצוע זה בתעודת בגרות. בהיעדר זכאות כזאת יידרשו הלומדים לעמוד במבחן פנימי ברמה זוהי לנדרש". מנהל אגף הכשרה מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 כי הציון המזערי הנדרש לשם קבלה לחוג של התמחות באנגלית הוא 75, גם בבחינת בגרות ברמה של חמש יחידות לימוד.

(א) על פי נתוני המשרד, הציון הממוצע של תלמידי המגזר היהודי בבחינות הבגרות באנגלית בשנת הלימודים התשס"ו ברמה של ארבע יחידות לימוד היה 78.5, ואילו הציון הממוצע של המגזר הלא-יהודי בבחינות אלה היה 76.8. מכאן שהציון המזערי שהמשרד דרש מהמועמדים ללימוד הוראת אנגלית במכללות היה נמוך מהציון הממוצע של כלל הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ברמה של ארבע יחידות לימוד.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את תנאי הקבלה לחוג של התמחות באנגלית בשמונה מ-20 מכללות להכשרת עובדי הוראה שבהן פעלו חוגים להוראת אנגלית בשנת הלימודים התשס"ז. התברר שתנאי הקבלה במכללה א' היו ציון 80 לפחות בבחינת בגרות ברמה של ארבע יחידות לימוד או ציון 65 לפחות בבחינה ברמה של חמש יחידות לימוד, דהיינו מדובר בציון נמוך מזה שקבע המשרד במסגרת תנאי הקבלה.

(ג) ביולי 2007 כתבה סגנית ראש מכללה ב' לממלא מקום מנהל אגף הכשרה ש"נראה לנו, כי מן הראוי היה להקפיד על רמה גבוהה יותר של מורי אנגלית במיומנויות בתחום השפה האנגלית ולא לקבל למגמה זו סטודנטים שציונם במבחן בגרות בהיקף של 4 יחידות נופל מ-85, אלא אם כן הוכיחו מיומנותם ברמה דומה במבחן קבלה פנימי שאנו עורכים".

מנהל אגף הכשרה השיב למשרד מבקר המדינה כי ידוע למשרד שיש מכללות ש"קיבלו לומדים בתנאים חריגים כדי לאפשר קיום לימודים בהתמחות נדרשת זו". הוא ציין כי מכללה רשאית לקבל "לומדים חריגים... בהיקף קטן של כ-10% ובתנאי שישלימו את דרישות הקדם במהלך לימודיהם". הוא הוסיף כי במשך השנים צומצמו שעות ההכשרה לתלמידים למינימום הנדרש, בשל קיצוץ בתקציב.

יצוין כי נושא הכשרת המורים לאנגלית לא עלה בדיונים האמורים במחסור במורים לאנגלית.

מהאמור לעיל עולה כי כמחצית המורים לאנגלית שלמדו במכללות להכשרת עובדי הוראה לא הוכשרו להוראת אנגלית; הציון המזערי שנדרש ממועמד ללימוד הוראת אנגלית במכללות היה נמוך יחסית, ומקצת המכללות לא הקפידו על תנאי הקבלה שקבע המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון דרכים להכשיר מורים לאנגלית לפי צורכי בתי הספר, ובד בבד לשמור על תנאי קבלה הולמים לחוגים להוראת אנגלית, כדי להכשיר מורים בעלי רמה נאותה.

התאמתם של מקצת המורים לאנגלית לתפקידם

1. המפקחים המחוזיים בכל מחוזות המשרד, למעט מחוז המרכז ומנח"י, מסרו למשרד מבקר המדינה שהם נאלצו לשבץ בכיתות מורים שלדעתם אינם מתאימים להוראת אנגלית. גם הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה מקרים שבהם שובצו מורים לאנגלית בכתי הספר אף שלדעת המפקחים המחוזיים הם לא התאימו לתפקיד, כמפורט להלן:

ממסמכי המפמ"רית עולה שחלק מהמפקחים המחוזיים דיווחו בשנת הלימודים התשס"ז שלדעתם שיעור ניכר מהמורים המוסמכים לאנגלית בבתי הספר שבתחום פיקוחם אינם מתאימים לתפקידם. למשל, המפקחת המחוזית על המגזר היהודי במחוז חיפה דיווחה כי 15% מהמורים במחוז אינם מוסמכים להוראת אנגלית, וכי לדעתה 43% מהמורים המוסמכים אינם מתאימים לתפקידם; שתי מפקחות מחוזיות דיווחו שלדעתן כ-24% מהמורים המוסמכים להוראת אנגלית בבתי הספר שבתחום פיקוחן אינם מתאימים לתפקידם; בנובמבר 2006 כתבה מפקחת מחוזית למנהל המחוז בעניין תלונותיהם של שבעה מנהלי בתי ספר על מורים בשנות עבודתם הראשונות ש"המצב הגיע לידי כך שלו היו מורים פנויים לאיוש משרה בהוראת האנגלית, היו המנהלים שמחים להחליף את המורים... לפני שייגרם נזק נוסף לתלמידים".

2. שלושה מפקחים מחוזיים מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה שחלק מהמורים בתחום פיקוחם אינם בקיאים כנדרש בשפה האנגלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון בשיתוף המפקחים אם ניתן לשפר את רמת ההוראה של אותם מורים, ואם הדבר אפשרי - יש להכין תכנית עבודה אישית לכל אחד ממורים אלה, הכוללת גם יעדים ומדדים להצלחתם, ולפקח על יישומה.

שיבוץ מורים ערבים בבתי ספר במגזר היהודי

משרד מבקר המדינה העלה שיש עודף היצע של מורים לאנגלית במגזר הערבי, בעיקר במחוז הצפון. מנתוני מנהל אגף החינוך לערבים במשרד עולה ש-191 מורים ערבים לאנגלית לא שובצו כלל לעבודה בבתי ספר בשנת הלימודים התשס"ז, משום שלא נמצאה משרה פנויה בבית ספר במגזר הערבי. לעומת זאת, בבתי ספר במגזר היהודי במחוז הצפון היו חסרים באותה שנה 25 מורים לאנגלית, ו-28 מהמורים שלימדו אנגלית בבתי ספר אלה לא היו מוסמכים להוראת אנגלית. יצוין כי המפקחים המחוזיים משבצים מורים לאנגלית בבתי הספר במגזר היהודי, אולם את המורים הערבים במחוז הצפון משבץ גף כוח אדם במחוז.

משרד מבקר המדינה בירר במשרד אם נעשה ניסיון לשבץ מורים ערבים בבתי ספר במגזר היהודי, ולהלן ממצאי הבירור:

1. נמצא שרק מורים אחדים מהמגזר הערבי שובצו בבתי הספר במגזר היהודי במחוז הצפון, ובמחוז חיפה - ארבעה מורים. מנהל אגף כ"ב מסר למשרד מבקר המדינה כי ביולי 2007 דיווחו כמה מנהלי מחוזות על מורים ערבים שמלמדים בבתי ספר במגזר היהודי. לדבריו, המשרד לא נקט פעולות לעידוד מורים ערבים לעבוד בבתי ספר במגזר היהודי משום שיש באפשרותם לעשות כן ממילא.

2. המפקחת המחוזית על הוראת האנגלית במגזר הערבי במחוז הצפון העריכה שריבים מהמורים הערבים שלא שובצו לבתי ספר במגזר הערבי עשויים להיות מעוניינים ללמד בבתי ספר במגזר היהודי. היא הסבירה שמורים ערבים לא יודעים שיש באפשרותם ללמד בבית ספר יהודי ולכן הם לא מבקשים זאת. עם זאת, היא ציינה שיש מורים ערבים שיעדיפו שלא לעבוד בבית ספר יהודי, מסיבות אישיות, דתיות וחברתיות.

מהאמור לעיל עולה שבמחוז הצפון יש מחסור במורים לאנגלית במגזר היהודי ועודף מורים לאנגלית במגזר הערבי, אולם לא נעשה דבר כדי לשלב מורים ערבים בבתי ספר במגזר היהודי שבהם חסרים מורים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לנקוט פעולות שיאפשרו לשלב מורים ערבים לאנגלית בבתי ספר במגזר היהודי, ובלבד שהמורים ובתי הספר מעוניינים בכך.

היקף משרתם של מורים לאנגלית

משרד מבקר המדינה בדק את נתוני הלמ"ס על היקף המשרות של מורים לאנגלית, כמפורט להלן:

1. מסקר מורים ביסודי עולה שחציון שעות העבודה השבועיות של כלל המורים בבתי הספר היה 24 שעות שבועיות בשנת הלימודים התשס"ו, ולעומת זאת החציון של שעות העבודה של המורים לאנגלית היה 20 שעות בלבד; כ-35% מכלל המורים בבתי הספר עבדו 20 שעות או פחות, לעומת כ-51% מהמורים לאנגלית; 6.2% מכלל המורים בבתי הספר עבדו 30 שעות או יותר, לעומת 1.4% בלבד מהמורים לאנגלית.

2. מסקר המורים בחט"ב עולה שכ-39% מכלל המורים עבדו 14 שעות בשבוע או פחות, לעומת כ-42% מהמורים לאנגלית; כ-6.5% מהמורים עבדו 25 שעות או יותר לעומת 4.4% מהמורים לאנגלית.

מן הנתונים עולה שככלל היקף המשרות של מורים לאנגלית בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים קטן מזה של שאר המורים במוסדות אלה. לא נמצא שהמשרד, לרבות אגף כא"ב, בחן מה הסיבות לכך וכיצד ניתן לפעול להגדלת היקף משרתם.

תלמידים דוברי אנגלית

בהנחיות המשרד להוראת אנגלית לדוברי אנגלית נקבע כי תלמיד "דובר אנגלית" הוא מי ש"שפת אימו אנגלית (דור ראשון לעלייה מארצות דוברות אנגלית) או מי ששולט בשפה האנגלית כמעט כדובר אנגלית", משום שהוא גדל ב"סביבה ביתית דו לשונית", או מי שלמד לפחות שנתיים בחוץ לארץ בבית ספר ששפת ההוראה בו היא אנגלית. בהנחיות אלה נאמר שבכיתה לדוברי אנגלית נעשה שימוש בשיטות הוראה ובחומרי לימוד והעשרה שמבוססים על הוראת האנגלית כשפה ראשונה, להבדיל מהוראתה כשפה שנייה, הנהוגה בכיתה רגילה לאנגלית; מומלץ ללמד תלמידים דוברי אנגלית בנפרד משאר הכיתה; צירוף שתי הקבוצות עלול ליצור קשיים דידקטיים ובעיות משמעת.

1. במאי 2007 כתבה המפמ"רית למפקחת המתאמת במינהל הפדגוגי במשרד על תלמידים דוברי אנגלית שנאלצים ללמוד אנגלית בכיתות רגילות: "לא מתקבל על הדעת שתלמידים דוברי אנגלית... ישבו בכיתות עם תלמידים הלומדים את ה-ABC וניצני הקריאה. כתוצאה ממצב זה התלמידים אשר אינם יודעי השפה יפגעו מבחינה פדגוגית מפני שהמורה... תצטרך להפנות חלק ניכר של תשומת הלב לדוברי האנגלית".

2. התברר כי למשרד לא היה מידע מרוכז ומהימן על מספר הכיתות לדוברי אנגלית שפעלו בשנת הלימודים התשס"ז. עם זאת, במאי 2007 מסרה המפמ"רית למשרד מבקר המדינה דיווחים של המפקחים המחוזיים על כיתות לדוברי אנגלית, ולפיהם פעלו בשנה זו כיתות רבות לדוברי אנגלית במגזר היהודי, בכל מחוזות המשרד, למעט מחוז הצפון, ובמנח"י. לתשובתה צירפה המפמ"רית נתונים חדשים על מספר התלמידים דוברי אנגלית לפי בתי ספר.

3. (א) למשרד לא היה ידוע מי מימן את הפעלת הכיתות לדוברי אנגלית, ומהדיווחים של המפקחות המחוזיות במחוז חיפה ובמחוז תל אביב, שמסרה המפמ"רית כאמור, עולה שהורים מימנו את הפעלת חלק מן הכיתות. בתשובתה של מנהלת מחוז תל אביב מנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה נמסר שבשנת הלימודים התשס"ח "ניתנים כל השיעורים לדוברי אנגלית באמצעות המשאבים הבית-ספריים בלבד, ולא במימון הורים". מנהלת מחוז הדרום מסרה שכיתות לדוברי אנגלית ממומנות באמצעות משאבים של בית הספר.

(ב) התברר שהמשרד לא הסדיר את התשתית החוקית למימון כיתות לתלמידים דוברי אנגלית באמצעות תשלומי הורים. אמנם היה ניסיון להכליל זאת במסגרת הקרויה "תכנית לימודים נוספת" (להלן - תל"ן), אולם לימודי אנגלית לתלמידים דוברי אנגלית אינם יכולים להיחשב כתל"ן: תל"ן היא תכנית שאינה נלמדת במסגרת תכנית לימודי החובה של בית הספר; המשרד הסביר כי זו תכנית ש"הסילבוס במסגרתה אינו נלמד במסגרת תכנית הלימודים הרשמית, והשעות בהן נלמדת התל"ן נוספות על השעות בהן נלמדת תכנית הלימודים הרשמית בכיתה"; כבר בשנת 1998 גיבש המשרד תכנית לימודים רשמית לתלמידים דוברי אנגלית, ומכאן שהוראת האנגלית לתלמידים דוברי אנגלית על פי תכנית זו אינה תל"ן.

4. על פי הדיווחים של מפקחים מחוזיים אחדים, בכיתות לדוברי אנגלית לא לומדים רק תלמידים העומדים באמות המידה שלפיהן מגדיר המשרד תלמיד דובר אנגלית, אלא גם תלמידים שרמת ידיעותיהם באנגלית גבוהה משל שאר תלמידי כיתתם. למשרד לא היו נתונים על הכיתות לדוברי אנגלית, לרבות נתונים על הרכב התלמידים בהן.

5. כיתות לדוברי אנגלית המיועדות לתלמידים שאינם עומדים באמות המידה שלפיהן מגדיר המשרד דוברי אנגלית הן בעצם הקבוצות באנגלית. בחוזר מנכ"ל המשרד מיוני 1994 נקבע ש"אם בית הספר מקיים הקבוצות באנגלית, ההקבוצות תופעלנה לאחר חודשיים עד חמישה חודשים מתחילת הלימודים בכיתה ז'. עד אז יתקיימו הלימודים בכיתות הטרוגניות". בשנת 2000 נקבע בחוזר מנכ"ל שיש "להימנע מיצירת הקבוצות בלימוד מיומנויות היסוד בכל הכיתות של בית-הספר היסודי". נמצא כי היו שסברו שהנחיה זו פירושה שבמקצועות שאינם בבחינת מיומנות יסוד, לרבות אנגלית²⁰, מותר לקיים הקבוצות. יצוין כי ביוני 2007 כתבה הסמנכ"לית לראש עירייה א' ש"משרד החינוך אינו אוסר על קיום קבוצות לימוד על פי רמת השליטה בשפה האנגלית".

לעומת זאת, באוקטובר 2007 מסרה המפמ"רית למשרד מבקר המדינה כי למיטב ידיעתה אסור לקיים הקבוצות באנגלית בבית ספר יסודי, וכי היא הנחתה את המפקחים המחוזיים לפעול בהתאם לכך. בתשובתה למשרד מבקר המדינה היא הסבירה כי בשנת 2000 נלמד מקצוע האנגלית בכיתות הטרוגניות ממילא, ולכן עסקה הוראת המשרד בחוזר המנכ"ל, כאמור, רק במיומנויות היסוד ולא באנגלית. מנהל מחוז חיפה מסר בתשובתו ש"המשרד לא התיר לבתי הספר לקיים הקבוצות

20 על פי האגף לחינוך יסודי במשרד, אנגלית לא נחשבת מיומנות יסוד.

באנגלית", ומנהלת מחוז הדרום מסרה שהמחוז פעל על פי הנחיות המפמ"רית, וכי "נאסר על קיום הקבוצות באנגלית".

6. במכתב האמור ממאי 2007 הציעה המפמ"רית לקיים דיון דחוף על מנת למצוא פתרון לתלמידים דוברי אנגלית בשנת הלימודים התשס"ח. באותו חודש השיבה המפקחת המתאמת ש"יש לתת את המענה במסגרת המשאבים במערכת ובמסגרת החקיקה והנהלים הקיימים". נמצא שרק כעבור למעלה משלושה חודשים וחצי, בספטמבר 2007, לאחר תחילת שנת הלימודים התשס"ח, התקיים הדיון על פי בקשת המפמ"רית בהשתתפות הסמנכ"לית ויו"ר המזה"פ, ובדצמבר 2007 התקיים דיון נוסף. בדיונים הוחלט, בין השאר, לבדוק את האפשרויות לקיים כיתות אזוריות לדוברי אנגלית.

יו"ר המזה"פ השיבה כי המשרד מגבש מדיניות חדשה בנושא הוראת האנגלית לדוברי אנגלית.



תלמידים שהם דוברי אנגלית על פי הגדרת המשרד זקוקים לתכנית לימודים מיוחדת המותאמת לרמתם, שכן הם, להבדיל מתלמידים אחרים, לומדים אנגלית כשפת אם ולא כשפה זרה. המשרד סבור כי יש ללמד תלמידים דוברי אנגלית בנפרד משאר הכיתה, וכי צירוף שתי הקבוצות עלול ליצור קשיים דידקטיים ובעיות משמעת.

אולם המשרד לא הסדיר את הנושא על כל היבטיו: חלק מהתלמידים דוברי האנגלית למדו בכיתות רגילות; למשרד לא היה מידע מרוכז ומהימן על מספר הכיתות לדוברי אנגלית, על הרכבן ועל אופן הפעלתן; מימון הכיתות מתשלומי הורים נעשה ללא בסיס משפטי הולם; בכיתות לדוברי אנגלית למדו הן דוברי אנגלית והן תלמידים אחרים; כיתות אלה שימשו בעצם גם הקבצה לתלמידים שאינם דוברי אנגלית; במשרד שוררת אי-בהירות באשר לאפשרויות להפעיל הקבוצות באנגלית בבתי ספר יסודיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד, כי עליו לשקול מה היא הדרך הראויה לקיים שיעורי אנגלית לתלמידים דוברי אנגלית במסגרת שעות הלימודים הרגילות ומה הוא מקור המימון לכך. אם ימצא המשרד לנכון לגבות תשלום מהורי התלמידים לצורך כך, עליו לעשות כן לפי בסיס משפטי הולם, אחיד ושוויוני ולוודא שגביית התשלום לא תהיה משום חסם בפני תלמידים ממשפחות מעוטות יכולת.



ידיעת אנגלית היא כלי חשוב הנדרש, בין היתר, לשם רכישת השכלה גבוהה ולשם השתלבות בשוק העבודה. התוצאות של בחינות המיצ"ב מלמדות שיש פערים ניכרים בין ההישגים באנגלית של קבוצות שונות באוכלוסיה, למשל בין ההישגים של בתי ספר ממלכתיים לאלה שבבתי ספר ממ"ד ובין ההישגים במגזר היהודי לאלה שבמגזר הלא-יהודי.

הבדיקה של נושא כוח האדם בהוראת אנגלית על היבטיו השונים העלתה כמה ליקויים, למשל היעדר נתונים מבוססים על המחסור במורים והשגות בדבר ההתאמה של מקצת המורים לתפקידם. על המשרד לאסוף מידע מבוסס על מספר המורים לאנגלית הנחוצים לבתי הספר ועל מספרם בפועל, כדי שיוכל לדעת מה הוא היקף המחסור, ולגבש תכנית לטיפול במחסור האמור. עוד עליו לתת דעתו על הדרישות מהמפקחים על הוראת אנגלית ועל מערך הפיקוח המחוזי על הוראת האנגלית.

הביקורת העלתה כי היו ליקויים בעבודת המטה של המשרד, גם בנוגע לתכניות העבודה המחוזיות לשיפור ההישגים באנגלית. על המזה"פ והמינהל הפדגוגי לקבוע את סדרי הכנתן של תכניות מחוזיות, את המבנה שלהן ואת המדדים להצלחתן, לאשר את התכניות ולפקח על יישומן. כן עליו לוודא שתוצאות בחינות המיצ"ב יופצו באופן מבוקר בקרב כל העובדים שאמורים להשתמש בהן, כדי שייעשה בהן שימוש, כפי שמתחייב מהמטרות המוצהרות של בחינות המיצ"ב.