

ניצול שעות לימוד בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים

תקציר

1. אחד מתפקידיה החשובים של מערכת החינוך בישראל הוא להקנות לכל תלמיד כישורים בסיסיים, אשר יאפשרו לו להתמודד בהצלחה במשק הישראלי המודרני והפתוח לעולם הרחב. על המדינה לספק לתלמידי ישראל חינוך ולהעניק לכל ילד וילדה שוויון הזדמנויות להתפתח על פי דרכם.

משרד החינוך (להלן - המשרד) מקצה חלק ניכר מתקציבו לחינוך הרשמי¹, ובשנת הלימודים התשס"ט (2008-2009)² פעלו בו 2,342 בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים. את עיקר המשאבים הוא מקצה במונחים של שעות הוראה שבועיות (להלן - שעות). בשנת הלימודים התשס"ט הקצה המשרד כ-1.23 מיליון שעות לבתי ספר יסודיים וכ-420,000 שעות לחטיבות הביניים. תקציב המשרד לשעות בחינוך הרשמי הסתכם בכ-8.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-28% מתקציבו הרגיל לשנת 2009³.

מחקרים בתחום החינוך מלמדים כי ההשקעה בתלמיד בחינוך היסודי והעל-יסודי בישראל כשיעור מהתמ"ג (תוצר מקומי גולמי) דומה לשיעור הממוצע במדינות ה-OECD⁴. תלמידי ישראל מקבלים בכל שלבי החינוך יותר שעות לימוד ממספר השעות הממוצע במדינות ה-OECD. במבחני הישגים בין-לאומיים במדעים, בקריאה ובמתמטיקה שנעשו בשנת 2006 הגיעה ישראל להישגים נמוכים - בערך לראש הרבע האחרון בדירוג המדינות שהשתתפו בהם. במחקר אחד נמצא ששונות הציונים בישראל היא מן הגבוהות ביותר במדינות שהשתתפו בו: היא גדולה בין בתי הספר ובמיוחד בתוכם; ממוצעי הציונים בישראל בתחומים שנבדקו נמוכים בהרבה מהממוצעים במדינות ה-OECD; בין השאר, הפערים גדולים בציוני תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה.

מחקר שני כלל מבחני הישגים בין-לאומיים בשנת 2007, ובו הועלה כי ממוצע ההישגים במתמטיקה של תלמידי כיתות ח' בישראל גבוה במקצת מהממוצע של 49 המדינות שהשתתפו במחקר, וישראל דורגה רק במקום ה-24; במדעים דורגה ישראל רק במקום ה-25, וממוצע ההישגים של תלמידיה היה דומה לזה של תלמידי המדינות האחרות; רמת ההישגים של תלמידי ישראל נמוכה יחסית למדינות מפותחות וטעונה שיפור, בעיקר בהקטנת שיעור הנכשלים ובהגדלת שיעור המצטיינים.

2. "תקן השעות" של בית הספר כולל את מספר שעות ההוראה, את מספר שעות הניהול ואת מספר שעות החינוך (שעות למחנכי כיתות) שקבע המשרד למוסד. את

1 בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 הוגדר מוסד חינוך רשמי כ"מוסד המוחזק על ידי המדינה או על ידי רשות חינוך מקומית או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות מקומית, או על ידי המדינה ורשויות מקומיות אחדות במשותף ואשר שר החינוך הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות שהוא מוסד חינוך רשמי לצורך חוק זה".
2 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
3 לא כולל את תקציב הפיתוח של המשרד.
4 OECD (ארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי) הוא ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות וחברות בו 30 מדינות.

עובדי ההוראה של בית ספר, שגם שכרם מוגדר במונחי שעות, יש לשבץ לעבודה בשעות התקן שלו, על פי הנחיות המשרד, לפי תכנית הלימודים של כל כיתה ובהתאם לחלקיות משרתו של כל עובד הוראה. חוזר מנכ"ל המשרד בנוגע לתקצוב בתי ספר יסודיים (להלן - חוזר התקן) קובע כי בית הספר יפעיל את המשאבים שהמשרד מקצה לו על פי שיקול דעתו המקצועי; עם זאת, הוא אחראי למילוי צרכים שונים, למשל סיוע לתלמידים מתקשים, ועליו לעמוד במחויבויות שמוטלות עליו לפי מדיניות המשרד. המשרד מקצה את תקן השעות לחטיבות הביניים בעיקר לפי מספר התלמידים בכיתה (ראו להלן). הוא מקצה שעות גם למנהלי המחוזות (להלן - סל מנהל מחוז).

מכלול של גורמים עשויים להשפיע על איכותה של מערכת החינוך ועל היכולת להשיג יעדים חינוכיים, בהם גודל הכיתות, שכר המורים ושינויים בהיקף ההשקעה הלאומית בחינוך. התמודדות מערכתית שתכליתה להביא לשיפור תפקודה של מערכת החינוך והעלאת רמת ההישגים של הלומדים בה מחייבת, בין היתר, לבחון ולנתח את אופן הניצול של אחת מהתשומות העיקריות הנוגעת לליבת העשייה - שעות הלימוד. ככלל, ככל שתגדל הסטייה מההקצאה המתוכננת של שעות הלימוד, כך תיפגע היכולת לנצל את משאבי מערכת החינוך באופן מיטבי ובהתאם למדיניות שהוגדרה, והדבר עלול להשפיע, בין היתר, גם על רמת ההישגים של התלמידים.

על פי תכנית לאומית לחינוך שהכין כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל ב-2005 (הידועה כדוח ועדת דברת), "לומדים התלמידים בישראל בהיקף דומה של שעות וימים ביחס לילדים במדינות המפותחות, אולם קיים ניצול בלתי יעיל של הזמן".

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2009 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ניצול שעות הלימוד בבתי ספר יסודיים ובחטיבות ביניים. הנושאים העיקריים שנבדקו: ניצול תקן השעות והבקרה על ניצולו; טיפול הנהלת המשרד ומחוזותיו בממצאי בקרה שקיים המשרד על ניצול השעות שהקצה; שימוש בתקן השעות בחינוך הממלכתי-דתי (להלן - ממ"ד); ושעות הלימוד שהוקצו במסגרת רפורמת "אופק חדש"⁵. הבדיקה נעשתה במטא המשרד, בשלושה ממחוזותיו - מחוז צפון, מחוז תל אביב ומחוז ירושלים - ובמינהלה לחינוך ירושלים (להלן - מנח"י)⁶.

5 רפורמה שיישומה החל בשנת הלימודים התשס"ח, ומטרתה, כפי שהגדיר המשרד, הן לקדם את הישגי מערכת החינוך בתחום החינוכי, החברתי והלימודי ולשפר את המעמד המקצועי ואת הפיתוח המקצועי של המורה.

6 מנח"י משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעיריית ירושלים ואת מפקחי המשרד. במחוז זה נכללים בתי הספר בעיר ירושלים בלבד, להבדיל ממחוז ירושלים שבו נכללים בתי ספר ביישובים הסמוכים לירושלים.

עיקרי הממצאים

הבקרה על ניצול תקן השעות בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים

המינהל הפדגוגי בראשות סמנכ"לית המשרד, גב' לאה רוזנברג (להלן - הסמנכ"לית), מקיים בקרה על ניצול השעות שהקצה לבתי ספר יסודיים ולחטיבות הביניים בחינוך הרשמי, למעט מוסדות לחינוך מיוחד (להלן - הבקרה או בקרת התקן). את הבקרה מנהל סגן מנהל המינהל הפדגוגי, ד"ר משה דקלו, המשמש גם כמנהל אגף בכיר לארגון הלימודים במינהל הפדגוגי (להלן - מנהל האגף). ייחודה של הבקרה הוא ביכולתה לספק להנהלת המשרד מידע על ארגון הלימודים ועל ניצול המשאבים של בתי הספר, אשר אינו מצוי במאגר נתונים אחר של המשרד.

1. בקרת התקן מתבססת על בדיקות בכמה מאות בתי ספר, אולם לעתים חסרות בה קבוצות גדולות של בתי ספר בעלי מאפיינים ייחודיים. למשל, בשנה מסוימת לא כללה הבקרה בתי ספר ביישובים קטנים ולעתים החליטו מנהלי מחוזות שלא לכלול בבקרה בשנה כלשהי בתי ספר מסוימים מסיבות שונות, ובמקומם נכללו אחרים. משנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) החליט המשרד שלא לכלול בבקרה בתי ספר שמופעלת בהם רפורמת "אופק חדש" ובתי ספר שמנהליהם בשנת הניהול הראשונה שלהם. בהשמטות אלה יש כדי לפגוע ביכולת של ממצאי הבקרה לשקף נכונה את מצב הניצול של שעות הלימוד בכלל המוסדות בחינוך הרשמי.

2. המשרד קבע שכל בית ספר יבוקר לפחות פעם בחמש שנים. מנגד, נמצא שקרוב ל-20% מבתי הספר שהבקרה הייתה אמורה לכלול אותם לא נבדקו; קיימת שונות רבה בין מחוזות המשרד - כ-30% מבתי הספר במחוז ירושלים ובמינהל לחינוך התיישבותי שהיו אמורים להיבדק לא בוקרו בחמש השנים האחרונות, ואילו במחוז ת"א לא בוקרו רק כ-7%. שונות זו יש בה כדי לפגוע במדידה ובתוצאות. יוצא אפוא שלמשרד לא היה מידע על ניצול השעות בחלק ניכר מבתי הספר בשניים ממחוזותיו.

3. תכנית הליבה מגדירה, בין השאר, את תחומי הדעת שיש להורות וכן את מספר השעות המזערי בכל אחד מהם. המשרד לא קיים בחטיבות הביניים בקרה על ניצול השעות בכל אחד ממקצועות הליבה בהשוואה לתכנית הלימודים שקבע.

4. בקרת התקן היא "צילום מצב חד-פעמי" של בית הספר במועד הבקרה. אשר על כן יש חשיבות למועד שבו היא נעשית, כי בקרה במועד מוקדם בשנת הלימודים, לפני סיום עדכונה של מצבת התלמידים⁷ והקצאת שעות מסל מנהל מחוז, תציג נתונים לא מהימנים. תהליך בקרת התקן, אשר נעשה בשני שלבים בשל שיקולים הנוגעים לתקציב המשרד, מתקיים בשלב מוקדם, שבו עדיין עשויים לחול שינויים בתקני השעות של בתי הספר. מנגד, הליך הבקרה נמשך זמן רב מדי ותוצריו מתקבלים מאוחר מדי, ולעתים רק לאחר פתיחת שנת הלימודים העוקבת, ולכן התועלת שניתן להפיק מממצאי הבקרה קטנה באופן ניכר.

7 בתחילת אוגוסט, כחודש לפני תחילת שנת הלימודים, מתחיל המשרד לערוך את מצבת התלמידים לאותה שנה, והוא מסיים לעדכנה במהלך אוקטובר. עם פתיחתה של שנת הלימודים מקצה המשרד כ-95% משעות התקן למחוזות, ואת יתרת השעות הוא מקצה, בדרך כלל, עד לסיום עדכונה של מצבת התלמידים.

5. המשרד מקצה מיליארדי ש"ח בשנה לשעות לימוד במוסדות החינוך, אך הוא אינו מקצה דרך קבע את הסכום הנדרש לבקרת ניצולן. בשנים התשס"א-התשס"ט חלו תנודות חדות במספר בתי הספר שבוקרו, ובשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) לא קוימה בקרת תקן כלל. בקרה יעילה עשויה לשמש בידי המשרד כלי להתייעלות ולחיסכון בשעות תקן, ואין לו כלי אחר לשם כך.

ניצול השעות בפועל

בחינוך הרשמי כולו על מאות מוסדותיו נוצל תקציב המשרד לשעות ללא חריגה⁸ משמעותית. אולם אין הדבר נכון לגבי ניצול התקציב בכל מוסד ומוסד, שכן חלק מהמוסדות חרגו מתקן השעות שאושר להם, ואחרים לא ניצלו אותו עד תום. משמעותה של חריגה היא שהמורה עבד בפועל, ולכן נדרש המשרד לשלם בעבור יותר שעות ממה שהקצה מלכתחילה לבית הספר.

1. אי-ניצול כל תקן השעות שהוקצה לבית הספר משקף גם הוא ניהול לקוי של התשומות של בית הספר ועלול לפגוע ביכולת להשיג ברמה המערכתית, יעדים של המשרד. ואולם הביקורת העלתה שבדוחות בקרת התקן לא הובאו נתונים מרוכזים על שעות הלימוד הבלתי מנוצלות. מנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מארבעת המחוזות שנבדקו עלה כי 40%-72% מבתי הספר שנבדקו לא ניצלו את כל השעות בשנת הלימודים התשס"ט; במנח"י ובמחוז ירושלים לא ניצלו כחמישית מבתי הספר היסודיים 5% או יותר מהשעות שהקצה להם המשרד. משמעות הדבר היא לעתים אבדן של עשרות שעות הוראה באותם בתי ספר שבהם הוחסרו השעות.

2. מעיבוד נתוני ארבעת המחוזות שנבדקו לשנת הלימודים התשס"ט עולה כי יש שונות רבה בין המחוזות: במחוז תל אביב הייתה חריגה גדולה מן השעות שאושרו למוסדות החינוך - 6,404 שעות ששוויין כ-30 מיליון ש"ח, שהן כ-3.5% מכלל השעות שהוקצו לו, ובשלושת המחוזות האחרים היה שיעור החריגה כ-0.4% עד 0.6% בלבד. 24% ממוסדות החינוך במחוז תל אביב חרגו מתקן השעות ב-5% או יותר; ובשלושת המחוזות האחרים - 1% עד 3%.

מעיבוד הנתונים למידים על הפער הגדול שבין מחוז תל אביב לשאר המחוזות שנבדקו. "בית ספר יסודי חורג" במחוז זה חורג ב-29 שעות שבועיות בממוצע, לעומת 12 שעות לכל היותר במחוזות האחרים. "חטיבת ביניים חורגת" במחוז תל אביב חורגת מתקן שעותיה ב-51 שעות שבועיות בממוצע, לעומת 27 שעות לכל היותר במחוזות האחרים. הנהלת המשרד הייתה ערה לחריגות של מחוז תל אביב, אולם הן חזרו ונשנו מדי שנה בשנה, ולא נמצא שהמשרד פעל בנחרצות להפסקתן. למעשה, נוצר מצב שבו חלוקתה של "עוגת התקציב" בפועל הייתה שונה מחלוקתה מראש בידי המשרד, בין היתר משום שהוא כשל בניסיונותיו להקטין את החריגה של מחוז תל אביב מתקני השעות שהוקצו למוסדותיו.

8 בבקרת התקן הגדיר המשרד "חריגה" כ"כל ביצוע [של שעות, מספר כיתות וכד'] בפועל בבית הספר, השונה בכמותו במועד הבקרה לעומת החובה המוגדרת בחוזרי המנכ"ל ובהנחיות המינהל הפדגוגי". ניצול שעות שלא אושרו ייחשב חריגה אם מספרן גדול משתיים ואם לא נמצאו בידי מנהל בית הספר אישורים בכתב של המחוז שהוא רשאי לנצלן.

3. המשרד קבע כי למפקח אין סמכות לחרוג מתקן השעות על דעת עצמו ואין לו משאבים לכך. נמצא כי מפקחים אישרו שיבוץ של מורים גם במקרים שבהם לא היו בבית הספר שעות פנויות, ובכך אפשרו לבתי הספר לחרוג מתקן השעות.

4. (א) המשרד הגדיר מהי כיתה תקנית לצורך תקצוב בתי הספר. כאשר נפתחת כיתה שאינה עומדת בהגדרה זו, ללא אישור של גורם מוסמך, היא נקראת כיתה לא תקנית. כאשר מנהל בית ספר פותח כיתה לא תקנית, והוא מעוניין שמספר שעות הלימוד לתלמיד לא יפחת, הוא זקוק לשעות נוספות, והוא עלול להקצות לה שעות הוראה על חשבון שעות שנועדו לצרכים אחרים. נמצא כי חסרה קביעה ברורה וחדה של המשרד באשר לתופעה הרווחת של פתיחת כיתות לא תקניות. במצב זה מאמצים גורמים מקצועיים במשרד עמדות שונות ומנוגדות בעניין. כך למשל, העוסקים בבקרת התקן סבורים כי הדבר אסור; מנהלת מחוז תל אביב לשעבר - גב' אורלי פרומן, המשנה למנכ"ל - ד"ר יצחק תומר, ומפקח במחוז ירושלים, כל אחד וטעמיו עמו, סבורים שמנהל בית הספר רשאי לעשות זאת בתנאים מסוימים. כאשר מדיניות המשרד עמומה, יש סבירות רבה יותר שייפתחו כיתות לא תקניות, ללא תגובה של המשרד.

(ב) למחוזות שנבדקו לא היה מידע על מספר הכיתות שנפתחו בשנת הלימודים התשס"ט. על פי נתוני המינהל לתקשוב ולמערכות מידע במשרד, באותה שנה היו בארבעת המחוזות שנבדקו כ-770 כיתות לא תקניות. יצוין כי על פי ממצאי בקרת התקן, פתיחת כיתות לא תקניות גוררת בעקבותיה חריגות נוספות, כגון צמצום שעות התגבור לתלמידים הנזקקים להן ומתן שעות הוראה לתלמידים שהן מעטות מהנדרש. חריגות אלה עלולות לפגוע ביכולת לנצל באופן המיטבי את משאבי מערכת החינוך בהתאם למדיניות המשרד ולתכנון.

5. (א) טיפול דיפרנציאלי משמעו הקצאת זמן נוסף (לתלמיד או לקבוצה קטנה), תכנית מותאמת, חומרי למידה ודרכי הוראה מגוונים, הכול על פי צורכי הילד, במטרה להביאו להישגים טובים ולצמצם פערים בין קבוצות שונות באוכלוסייה. המשרד קבע שבתי ספר מחויבים להקצות שעות תגבור דיפרנציאלי, לתלמידים שזקוקים להן, אולם לא גיבה את קביעתו בהנחיות מפורטות על השימוש בהן.

(ב) בהיעדר הנחיות מפורטות בתי ספר, לעתים באישור המחוזות, ראו עצמם חופשיים להחליט על שימוש בשעות לתגבור דיפרנציאלי למטרות אחרות, ובין השאר השתמשו בשעות אלו לפתיחת כיתות לא תקניות והקצו שעות להוראת מקצועות שונים. כך על פי ממצאי בקרת התקן בחינוך היסודי לשנת הלימודים התשס"ח, כ-52% מבתי הספר לא הקצו שעות לתגבור כנדרש, ובממוצע - 32 שעות חסרות בכל אחד מהם. כלומר בתי הספר לא קיימו כללים הנוגעים לנדבך מרכזי במדיניות המשרד - צמצום פערים ותגבור תלמידים חלשים. לעתים ניתנו חלק מן השעות שהוקצו לתגבור לכל התלמידים ולא דווקא לזקוקים לתגבור.

6. המינהל הפדגוגי במשרד קבע קווים מנחים להפעלת סל טיפוח בחטיבות הביניים שנועד לפצות תלמידים עם חסך חינוכי גדול, לרבות הכנת תכנית טיפוח אשר תיבדק ותאושר בידי המפקח על בית הספר ובידי הממונה על שירותי חינוך ורווחה במחוז. מנגד, מממצאי בקרת התקן שעשה המשרד בשנת הלימודים התשס"ח עולה כי ב-36% מחטיבות הביניים שנבדקו לא הייתה תכנית טיפוח מאושרת, וזאת מכמה סיבות אפשריות, למשל שהתכנית שהייתה בהן לא אושרה בידי הגורמים המוסמכים

לכך. מנהל בית הספר יכול אפוא להפעיל סל טיפוח לשם השגת יעדים שלא אושרו בידי המשרד, ובה בעת, התלמידים שזכאים ליהנות ממשאבי הסל לא יזכו לקבלם.

7. מורה בחינוך הרשמי מקבל שכר בגין שעות עבודתו בבית הספר, חלקן שעות הוראה לתלמידים והשאר שעות המיועדות למילוי תפקידים אחרים (שעות תפקיד), לרבות שעות הנכללות במכסת שעות הניהול המאושרת למנהל בית הספר.

(א) נמצא כי בין הסמנכ"לית, שהיא מנהלת המינהל הפדגוגי, ובין סגנה, מנהל האגף, שוררים חילוקי דעות בנוגע לשעות תפקיד שמנהל בית ספר רשאי להקצות משעות הניהול שלו לעובדי ההוראה. כתוצאה מכך קוימה הבקרה על פי כללים שונים מהוראות המינהל הפדגוגי.

(ב) המשרד קבע כללים להקצאת שעות תפקיד בבתי הספר, אשר נועדו להפריד בין שעות ההוראה לתלמידים לבין השעות שבהם ממלאים מורים תפקידים אחרים בבתי הספר, אולם ממצאי הבקרה העידו במשך חמש שנים על חריגות רבות מהם. כשליש מבתי הספר היסודיים ויותר ממחצית חטיבות הביניים שנבדקו בשנת הלימודים התשס"ח חרגו מהכללים והמירו שעות הוראה בשעות תפקיד. על פי אומדן שעשה מנהל האגף, היקף החריגה של כל בתי הספר היסודיים הסתכם בכ-173 משרות הוראה מלאות. ממצאים אלה מעידים כי המשרד לא הצליח לאכוף את הכללים שקבע, ושעות הוראה שימשו גם שלא על פי ייעודן. המרת שעות הוראה בשעות תפקיד משמעה פחות שעות הוראה לתלמידים, דבר אשר עלול אף לפגוע בהישגים הלימודיים.

8. הנתון "שעות אורך" מציין את משך הלימודים היומי המחייב בבתי הספר, דהיינו מספר השעות המזערי לתלמיד בכיתתו בכל דרגת כיתה ביום לימודים. על פי ממצאי הבקרה לשנת הלימודים התשס"ח, בכחמישית מבתי הספר היסודיים ובכחמישית מחטיבות הביניים שנבדקו היה מספר שעות האורך קטן מהנדרש; בבתי הספר היסודיים היה משך הלימודים הממוצע בכלל הכיתות קצר ב-30 שעות מהמתחייב, ובחטיבת ביניים ב-29 שעות; הממצאים היו חמורים במיוחד בכיתות ז' ובכיתות ח': ב-66% מכיתות ז' וב-59% מכיתות ח' בבתי הספר שנבדקו היה מספר שעות האורך קטן מן המספר המחייב. יום לימודים קצר מכפי שקבע המשרד עלול גם הוא לפגוע בהישגי התלמידים.

טיפולם של הנהלת המשרד ומחוזותיו בממצאי בקרת התקן

הנהלת המשרד בראשות המנכ"ל נושאת באחריות הכוללת להקצאת המשאבים לחינוך הרשמי ולניצולם על פי הוראות המשרד. ממאי 2006 עד אוקטובר 2007 היה מר שמואל אבואב מנכ"ל המשרד (להלן - המנכ"ל לשעבר); מאוקטובר 2007 עד אפריל 2009 הייתה המנכ"לית גב' שלומית עמיחי (להלן - המנכ"לית לשעבר); מאפריל 2009 המנכ"ל הוא ד"ר שמשון שושני.

1. על אף הממצאים המשמעותיים שעלו בבקרה והצורך לדון בהם, נמצא שדוחות ממצאי בקרת התקן לשנים התשס"ז והתשס"ח לא הופצו במשרד. בכך נמנע ממנהלי יחידותיו להשתמש בממצאים כדי לתקן ליקויים. נוסף על כך, אף שממצאי הבקרה במחוז תל אביב היו חמורים במיוחד, הם לא הוצגו למפקחים ולמנהלי היחידות שבו.

2. ממצאי הבקרה מחייבים את הנהלת המשרד להגביר את הפיקוח ואת האכיפה, בייחוד אם החריגות חוזרות ונשנות בכל שנה. על אף זאת הסתפקה לעתים הנהלת המשרד בביצוע הבקרה ובמימונה ולא השתמשה בחלק ניכר מממצאיה: המנכ"ל לשעבר טיפל רק בחלק מהחריגות ולא קיבל החלטות בסוגיות שדרשו את התערבותו; המנכ"ל לית לשעבר לא השתמשה בממצאים; מנכ"ל המשרד קיים דיונים בנוגע לממצאי הבקרה, אך במועד סיום הביקורת טרם יושמו ההחלטות שהתקבלו, כמו איתור בתי ספר שחרגו ודרישת הסבריהם לכך. הסמנכ"ל לית לא קיבלה החלטות בעניינים שבתחום סמכותה, שעל פי ממצאי הבקרה דרשו טיפול. אף שנמצאו חריגות רבות, לא קיבלה הנהלת המשרד החלטות בחלק מהנושאים שהועלו בבקרה. בכך יש פגם מהותי בניהול שעות הלימוד, שהן מהתשומות העיקריות של המשרד ומצויות בליבת העשייה שלו.

3. מנהל בית הספר אחראי שלא לחרוג מתקן השעות שאושר לבית הספר ושלא להעסיק מורים מעבר לתקן המאושר. אולם נמצא כי המשנה למנכ"ל, הממונה על מנכ"י, לא בירר עם מנהלי בתי הספר שחרגו את הסיבות לחריגות; הנהלת מחוז תל אביב קיבלה הסברים לממצאי הבקרה לשנת הלימודים התשס"ז רק מחלק קטן ממנהלי בתי הספר.

4. כאשר מנהל בית ספר או מפקח משבצים עובד הוראה במוסד חינוכי אף שאין שעות פנויות לצורך זה, הם מעמידים את המשרד בפני עובדה מוגמרת ומחייבים אותו לשלם את שכר העובד אף שהמשרד לא אישר שעות להעסקתו. למרות ממצאי הבקרה על חריגות חוזרות ונשנות מהוראות המשרד, לא נקט המשרד פעולות כלפי מנהלים של בתי ספר שחרגו באופן כזה. הוא אף לא קבע כללים לטיפול בהם ולטיפול במפקחים שלא פעלו למניעת חריגות. אמנם מנכ"ל המשרד לשעבר הורה למנהל האגף להכין נוהל לביצוע פעולות אכיפה בתחום זה, ובינואר 2007 הציג מנהל האגף להנהלת המשרד את הצעתו לנוהל, אולם לא הוחלט אם לאמצו.

שימוש בתקן השעות בחינוך הממלכתי דתי

החינוך הממ"ד הוא חינוך ממלכתי, אלא שמסודותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם. לחינוך הממ"ד יש אוטונומיה מינהלית ואידאולוגית, בכפוף לנוהלי המשרד.

1. לפי ממצאי בקרת התקן, בתי ספר בחינוך הממ"ד השתמשו בתקן השעות כדי לפתוח כיתות לא תקניות בשיעורים גבוהים בהשוואה לבתי הספר בחינוך הרשמי, הקצו פחות שעות מתקן השעות לתגבור תלמידים שנוזקו לכך והקצו פחות שעות מהנדרש להוראת מקצועות הליבה. המשרד היה ער לכך ומינה צוות לבדיקת החינוך הממ"ד שנדרש להגיש המלצותיו למנכ"ל בתוך כחצי שנה, אולם נדרשה לו כשנה וחצי כדי להגיש את המלצותיו להנהלת המשרד. מתשובתו של מנכ"ל משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה שמשרד החינוך קיבל כמה החלטות בנוגע לשעות הלימוד בחינוך הממ"ד, אולם הוא לא גיבש תכנית פעולה לנוגע לבעיית ריבוי הכיתות הלא תקניות בחינוך הממ"ד ובנוגע לקביעת המספר המזערי של שעות הלימוד במקצועות הליבה.

2. המשרד קבע בנובמבר 2005 את מספר השעות המזערי שחובה ללמד בבתי ספר יסודיים את כל אחד ממקצועות הלימוד בתכנית הליבה. אולם הוא לא הגדיר את המספר המזערי של השעות בכל אחד ממקצועות הליבה בחינוך הממ"ד.

שעות לימוד שהוקצו לבתי הספר במסגרת "אופק חדש"

בספטמבר 2007 חתמה הממשלה על הסכם עם הסתדרות המורים בישראל לתחילת יישום הרפורמה במערכת החינוך, אשר ידועה בשם "אופק חדש" (להלן - "אופק חדש" או הרפורמה). בהסכם עוגנו הסכמות אשר הושגו, בין היתר, בנוגע לשינוי מבנה שבוע העבודה של המורים, לרבות תוספת שעות שמיועדות לעבודה עם תלמיד אחד או עם קבוצת תלמידים (להלן - שעות פרטניות). בשלוש שנות לימודים שבהן מיושמת הרפורמה היא הוחלה על כ-1,270 בתי ספר.

1. בספטמבר 2008 הפיקה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה)⁹ דוח הערכה¹⁰ על יישום "אופק חדש", ובאוגוסט 2009 היא הציגה לחלק מחברי הנהלת המשרד ממצאים של מחקר הערכה נוסף. ממצאי הדוח והמחקר לא הובאו לידיעת מנהלי המחוזות, המופקדים על יישום הוראות המשרד.

2. מנכ"לית ראמ"ה מייחסת חשיבות רבה לאיסוף נתוני בקרה כוללת על ניצול שעות לימוד ב"אופק חדש" בכלל ועל ניצול השעות הפרטניות בפרט. אולם המשרד לא ביקר את השימוש שעשו בתי הספר בשעות שהוקצו להם ולכן לא אסף את הנתונים האמורים.

ממצאים ראשוניים של ראמ"ה על יישום "אופק חדש" בבתי הספר מלמדים, בין היתר, שהשימוש בשעות הפרטניות אינו עולה תמיד בקנה אחד עם הנחיות המשרד. הואיל והמשרד התקשה לאכוף על בתי הספר את הנחיותיו לניצול שעות הלימוד בכלל, ומסתמן כי קושי זה עדיין קיים, גוברת החשיבות של בקרה שיטתית על ניצול השעות שהוקצו במסגרת "אופק חדש" ולנקיטת פעולות על פי ממצאיה.

סיכום והמלצות

משרד החינוך מחויב על פי מדיניותו לעקרון השוויון ולצמצום פערים, מתוך הכרה שחינוך והשכלה הם אמצעים חשובים להשגת מטרות אלו. כדי ליישם את מדיניותו הוא קבע מערכת של כללים מחייבים לבתי הספר בחינוך הרשמי והקצה חלק נכבד מתקציבו לשעות הלימוד בהם. ממצאיו של דוח זה מצביעים על כך שחלק מהשעות, לרבות שעות שמיועדות לתגבור תלמידים מתקשים, נוצלו שלא על פי ייעודן.

הממצאים מצביעים גם על ליקויים מהותיים בפעילות של הנהלת המשרד בכל הנוגע לשימוש בשעות בחינוך הרשמי: ההנהלה לא קבעה מדיניות ברורה בכמה סוגיות עקרוניות ובכמה עניינים נתנה הנחיות עמומות בלבד. בידי ההנהלה היה כלי

9 יחידת סמך במשרד שהיא הגוף המנחה מהבחינה המקצועית את מערכת החינוך בתחומי המדידה וההערכה.

10 ממצאי דוח ההערכה מבוססים בין השאר על ראיונות טלפוניים של מנהלים ומורים בבתי הספר שהופעלה בהם הרפורמה ועל קבוצות מיקוד של מנהלים, מורים ותלמידים.

מרכזי אחד לבחינת ניצול השעות - בקרת התקן - והוא העלה שוב ושוב שכללים שקבע המשרד אינם מיושמים באופן מלא. ההנהלה בראשות מר שמואל אבואב טיפלה בחלק מממצאי בקרת התקן ולא באחרים, וההנהלה בראשות גב' שלומית עמיחי לא טיפלה בהם; החלטות שהתקבלו בעניין בתקופת כהונתו כמנכ"ל של ד"ר שמשון שושני עדיין לא יושמו.

כאשר מדיניות המשרד בנוגע לארגון הלימודים בבתי הספר אינה ברורה וחדה, וכאשר המשרד אינו אוכף את הכללים שקבע ומאפשר למחוזותיו לפעול שלא על פי המדיניות וההנחיות שנקבעו על ידו, מחולקים בפועל משאביו שלא לפי החלוקה שקבע. ניצול שעות הלימוד שלא על פי ייעודן עלול לפגוע ביכולת של המשרד להשיג יעדים חינוכיים, לרבות צמצום הפערים במערכת החינוך ושיפור ההישגים הלימודיים. במחוז תל אביב היה ניצול יתר של המשאבים, ועקב כך הוא קיבל עבור תלמידיו נתח תקציבי גדול יותר מזה שהקצה לו המשרד. הנהלת המשרד הייתה ערה לכך אך לא פעלה בנחרצות לתיקון המצב ולמניעת פגיעה בשוויון בין התלמידים.

על הנהלת המשרד בראשות המנכ"ל לקבוע מדיניות מקום שזו חסרה או עמומה; לקבוע תכנית פעולה עקבית ותכליתית שתבטיח ניצול מיטבי של שעות הלימוד; לדאוג שיעשה שימוש בממצאי בקרת התקן, להפיצם לגורמים המתאימים, לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה ולטפל במי שעוברים שוב ושוב על הנחיות המשרד; לעשות בבקרה שינויים שיאפשרו ללמוד מממצאיה על כלל בתי הספר בחינוך הרשמי; ולבחון דרכים להביא לכך שארגון הלימודים בבתי הספר בחינוך הממ"ד יתיישב עם כללי המשרד. המשרד עוסק ביישומה של רפורמת "אופק חדש", ובמרכזה תוספת משמעותית של שעות. ניצול יעיל של שעות אלה בבתי הספר עשוי לסייע בהשגת יעדי הרפורמה.



מבוא

למערכת החינוך בישראל תפקידים רבים בתחומים מגוונים, אחד החשובים שבהם הוא להקנות כישורים בסיסיים לכל תלמיד, אשר יאפשרו לו להתמודד בהצלחה במשק הישראלי המודרני והפתוח לעולם הרחב¹¹. על המדינה לספק לתלמידי ישראל חינוך ולהעניק לכל ילד וילדה שוויון הזדמנויות להתפתח על פי דרכם¹².

1. מחקרים בתחום החינוך מלמדים כי ההשקעה בתלמיד בחינוך היסודי והעל-יסודי בישראל כשיעור מהתמ"ג (תוצר מקומי גולמי) דומה לשיעור הממוצע במדינות ה-OECD¹³; תלמידי

11 דן בן דוד, מערכת החינוך של ישראל בראי כלכלי-חברתי בעידן הגלובליזציה, רבעון לכלכלה, מרס 2003.

12 סעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, התש"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי).

13 OECD (ארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי) הוא ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות וחברות בו 30 מדינות. בספטמבר 2008 פרסמה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה) את עיקרי הממצאים של דוח שפרסם הארגון ב-2008 על פי נתונים מהשנים 2005-2006: ראמ"ה, Education at a Glance 2008, ישראל בהשוואה למדינות אחרות, ספטמבר 2008; בספטמבר 2009 פרסם הארגון את הדוח Education at a Glance 2009, המשווה בין מערכות החינוך של מדינות שונות ברחבי העולם על סמך נתונים מהשנים 2006 ו-2007.

ישראל מקבלים בכל שלבי החינוך יותר שעות לימוד ממספר השעות הממוצע במדינות ה-OECD.¹⁴ במחקר אחד¹⁵ שבדק הישגים בין-לאומיים במדעים, בקריאה ובמתמטיקה שנעשו בשנת 2006 הגיעה ישראל להישגים נמוכים - בערך לראש הרבע האחרון בדירוג המדינות שהשתתפו בהם. עוד הועלה בו ששונות הציונים בישראל היא מן הגבוהות ביותר במדינות שהשתתפו בו: היא גדולה בין בתי הספר ובמיוחד בתוכם; ממוצעי הציונים בישראל בתחומים שנבדקו נמוכים בהרבה מהממוצעים במדינות ה-OECD; בין השאר, הפערים גדולים בציוני תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה.

מחקר שני¹⁶ כלל מבחני הישגים בין-לאומיים בשנת 2007, ובו הועלה כי ממוצע ההישגים במתמטיקה של תלמידי כיתות ח' בישראל גבוה במקצת מהממוצע של 49 המדינות שהשתתפו במחקר, וישראל דורגה רק במקום ה-24; במדעים דורגה ישראל רק במקום ה-25, וממוצע ההישגים של תלמידה היה דומה לזה של תלמידי המדינות האחרות; במחקר נמצאו פערים ניכרים ברמת ההישגים במתמטיקה בין תלמידים שבאו מרקע חברתי-כלכלי גבוה לתלמידים שבאו מרקע חברתי-כלכלי נמוך וכן בין תלמידים דוברי ערבית ובין תלמידים דוברי עברית; רמת ההישגים של תלמידי ישראל נמוכה יחסית למדינות מפותחות וטעונה שיפור, בעיקר בהקטנת שיעור הנכשלים ובהגדלת שיעור המצטיינים.

2. מכלול של גורמים עשויים להשפיע על איכותה של מערכת החינוך ועל היכולת להשיג יעדים חינוכיים, בהם גודל הכיתות, שכר המורים ושינויים בהיקף ההשקעה הלאומית בחינוך. התמודדות מערכתית שתכליתה להביא לשיפור תפקודה של מערכת החינוך והעלאת רמת ההישגים של הלומדים בה מחייבת, בין היתר, לבחון ולנתח את אופן הניצול של אחת מהתשומות העיקריות הנוגעות לליבת העשייה - שעות הלימוד. ככלל, ככל שתגדל הסטייה מההקצאה המתוכננת של שעות הלימוד, כך תיפגע היכולת לנצל את משאבי מערכת החינוך באופן מיטבי ובהתאם למדיניות שהוגדרה, והדבר עלול להשפיע, בין היתר, על רמת ההישגים של התלמידים.

בינואר 2005 הגיש כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל תכנית לאומית לחינוך (הידועה כדוח ועדת דברת) לראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, ולשרת החינוך, התרבות והספורט דאז, חברת הכנסת לימור לבנת. בתכנית נסקרו נושאים מרכזיים במערכת החינוך, ובהם "ניצול לא יעיל ולא שוויוני של משאבים". במסמך הוסבר כי "בולט במיוחד חוסר היעילות בשימוש במשאב היקר ביותר - הוראה"; "מבחינה מספרית, לומדים התלמידים בישראל בהיקף דומה של שעות וימים ביחס לילדים במדינות המפותחות, אולם קיים ניצול בלתי יעיל של הזמן".

3. לימודי החובה נלמדים בשלושה סוגי מוסדות חינוך, והורי התלמיד יכולים לבחור אחד מהם: מוסד חינוך רשמי¹⁷; מוסד חינוך לא רשמי שהשר הכריז עליו שהוא מוסד חינוך מוכר; ומוסד חינוך

14 רות קלינוב, מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בינלאומית על פי **Education at a Glance 2009**, ספטמבר 2009, אתר האינטרנט של הרשות הארצית למידה והערכה בחינוך (ראמ"ה).

15 בשנת 2006 עשה ה-OECD מחקר הערכה בין-לאומי - PISA (Program for International Student Assessment) - שנערך ב-57 מדינות, ובדק את רמת האוריינות של תלמידים בני 15 (רובם בכיתות י').

16 בשנת 2007 נערך ב-49 מדינות מחקר TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study), שנועד לבחון את הישגיהם של תלמידים בכיתות ד' ו-ח' במדעים ובמתמטיקה, והוא נערך מטעמו של הארגון הבין-לאומי להערכת הישגים. המחקר לא כלל תלמידים ערבים ממזרח ירושלים. יצוין כי הרכב המדינות שהשתתפו במחקר זה אינו קבוע אלא משתנה משנה לשנה, והוא שונה מהרכב המדינות במחקר PISA.

17 בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, הוגדר מוסד חינוך רשמי כ"מוסד המוחזק על ידי המדינה או על ידי רשות חינוך מקומית או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות מקומית, או על ידי המדינה ורשויות מקומיות אחדות במשותף ואשר שר החינוך הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות שהוא מוסד חינוך רשמי לצורך חוק זה".

שאינו מוכר. מוסדות החינוך הרשמי מוחזקים וממומנים בעיקר בידי המדינה או בידי הרשויות המקומיות, ועובדי ההוראה בהם הם עובדי מדינה; במוסדות אלה מונהג חינוך ממלכתי¹⁸ או חינוך ממלכתי-דתי (להלן - ממ"ד)¹⁹, על פי תכנית לימודים שקובע המשרד ובפיקוחו המלא.

בשנת הלימודים התשס"ט (2008-2009)²⁰ פעלו בחינוך הרשמי 1,713 בתי ספר יסודיים ו-629 חטיבות ביניים, ולמדו בהם כ-901,000 תלמידים, שהם כ-81% מכלל התלמידים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים בישראל.

4. משרד החינוך (להלן - המשרד) מקצה חלק ניכר מתקציבו לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים בחינוך הרשמי. את עיקר המשאבים הוא מקצה במונחים של שעות הוראה שבועיות (להלן - שעות).

בשנת הלימודים התשס"ט הקצה המשרד כ-1,229,000 שעות לבתי הספר בחינוך היסודי וכ-420,000 שעות לחטיבות הביניים. הקצאה זו התבטאה בתקציב המשרד בכ-6.02 מיליארד ש"ח לחינוך היסודי ובכ-2.37 מיליארד ש"ח לחטיבות הביניים, ובסך הכול בכ-8.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-28% מתקציבו הרגיל לשנת 2009²¹.

5. בספטמבר 2007 חתמה הממשלה על הסכם עם הסתדרות המורים בישראל לתחילת יישום של רפורמה במערכת החינוך הידועה בשם "אופק חדש" (להלן - "אופק חדש" או הרפורמה), ויישומה החל בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008). מטרת הרפורמה, כפי שהגדיר המשרד, הן לקדם את הישגי מערכת החינוך בתחום החינוכי, החברתי והלימודי ולשפר את המעמד המקצועי והפיתוח המקצועי של המורה.

6. בחודשים פברואר-ספטמבר 2009 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ניצול שעות הלימוד בבתי ספר יסודיים ובחטיבות ביניים. הנושאים העיקריים שנבדקו: ניצול תקן השעות והבקרה על ניצולו; טיפול הנהלת המשרד ומחוזותיו בממצאי בקרה שקיים המשרד על ניצול השעות שהקצה; שימוש בתקן השעות בחינוך הממלכתי-דתי (להלן - ממ"ד); ושעות הלימוד שהוקצו במסגרת "אופק חדש". הבדיקה נעשתה במטה המשרד, בשלושה מחוזותיו - מחוז צפון, מחוז תל אביב ומחוז ירושלים - ובמינהלה לחינוך ירושלים (להלן - מנח"י)²².

הכללים להקצאת שעות

לפי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - התקנות), "תקן שעות" כולל את מספר שעות ההוראה, מספר השעות שמיועדות לניהול בית הספר (להלן - שעות ניהול) ומספר שעות החינוך (שעות למחנכי כיתות) שהקצה המשרד לכל מוסד חינוכי לפי התקנות. מוסדות חינוך

18 לפי חוק חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי הוא חינוך הניתן מאת המדינה, על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו.

19 לפי חוק חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי-דתי הוא חינוך ממלכתי, אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם, ובהם מתחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית.

20 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

21 לא כולל תקציב הפיתוח של המשרד.

22 מנח"י משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעיריית ירושלים ואת מפקחי המשרד. במחוז זה נכללים בתי הספר בעיר ירושלים בלבד, להבדיל ממחוז ירושלים שבו נכללים בתי ספר ביישובים הסמוכים לירושלים.

מגייסים לעתים משאבים נוספים, למשל מעמדות הורים ומתורומות. גם תכנית הלימודים שקבע המשרד ושכרם של עובדי ההוראה מוגדרים בשעות. את עובדי ההוראה של כל מוסד יש לשכך במסגרת תקן השעות, על פי הנחיות המשרד, לפי תכנית הלימודים של כל כיתה ובהתאם להיקף משרתו של כל עובד הוראה. יצוין כי העלות השנתית הממוצעת של שעה בשנת הלימודים התשס"ט הייתה 4,902 ש"ח בחינוך היסודי ו-5,652 ש"ח בחטיבות הביניים.

1. משנת הלימודים התשס"ד (2003-2004) תקצב המשרד את בתי הספר בחינוך היסודי הרגיל²³ לפי מדד טיפוח אחיד שידוע כ"תקן דיפרנציאלי לתלמיד". שיטה זו נבנתה בהתחשב בעקרון השוויון, במחויבות חברתית לצמצום פערים ובהכרה שחינוך והשכלה הם גורמים חשובים להשגת מטרות אלו. מספר השעות שיוקצה לבית ספר נקבע לפי מספר התלמידים שלומדים בו ועל פי הרקע החברתי-כלכלי שלהם; לתלמיד בעל חסך חינוכי גדול יותר מוענק מספר שעות גדול יותר; מספר השעות הכולל של בית ספר יסודי רשמי יהיה סך כל השעות שהוקצו עבור התלמידים הלומדים בו.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מיוני 2003 העוסק בשיטת התקצוב האמורה (להלן - חוזר התקן), נקבע כי בית הספר יפעיל את משאביו על פי שיקול דעתו המקצועי; עם זאת, הוא אחראי לספק צרכים שונים, למשל צורכי תלמידים מתקשים, ועליו לעמוד במחויבויות שמוטלות עליו לפי מדיניות המשרד ולפי הנחיותיו. בספטמבר 2007 פרסם המשרד חוזר מנכ"ל ובו פירט מודל חדש לתקצוב בתי הספר היסודיים. עד שנת הלימודים התש"ע (2009-2010) יושמה שיטה זו באופן חלקי בלבד.

2. המשרד מקצה את תקן השעות לחטיבות הביניים לפי מספר התלמידים בכיתה, ומקצה שעות מסל טיפוח על פי מדד טיפוח שנועד לפצות תלמידים בעלי חסך חינוכי גדול. המשרד מקצה לחטיבות שעות גם מסלים אחרים של שעות, שמיועדים למגוון מטרות.

3. המשרד מקצה שעות גם למנהלי המחוזות (להלן - סל מנהל מחוז). שעות אלה נועדו גם לפתרון בעיות בבתי הספר שבמחוז.

4. לקראת כל שנת לימודים מחשב המשרד את תקן השעות לבתי הספר, בין השאר על פי תקציב השעות העומד לרשותו ועל פי מספר התלמידים החוזי בכל בית ספר. המינהל הפדגוגי במשרד מקצה את השעות למחוזות וקובע את מספר השעות לכל בית ספר ולכל מנהל מחוז על פי שיטת התקצוב. עד פתיחתה של שנת הלימודים מקצה המינהל הפדגוגי למחוזות כ-95% משעות התקן, ואילו את יתרת השעות הוא מקצה בדרך כלל עד עדכונה הסופי של מצבת התלמידים - באוקטובר. מאותה העת נשאר תקן השעות של בית הספר קבוע, גם אם מספר התלמידים בו משתנה, אך ניתן להוסיף לו שעות מסל מנהל המחוז או מסלי שעות אחרים של המשרד.

הבקרה על ניצול תקן השעות בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים

בתקנות נקבע כי "ההדרכה הפדגוגית וכן הפיקוח הפדגוגי על כל המוסדות יבוצע בידי השר באמצעות המנהל הכללי", אשר רשאי לתת הוראות, הן בעניינים פדגוגיים והן בעניינים מינהליים, בין השאר למזכירות הפדגוגית, לכל מנהל מחוז, לכל מפקח ולכל מנהל מוסד חינוכי. בתקנות הוגדרו גם תפקידיו של המפקח הכולל, ובהם אישור מדיניות החינוך והוראות המשרד במוסד, וכן וידוא ביצוע שלהם, לרבות פיקוח על קיום תכניות הלימוד והקצאת שעות; "הדרכה והכוונה של מנהל המוסד בתכנון משאבים, איגומם והקצאתם לשם השגתם של יעדים חינוכיים וארגוניים".

23 להבדיל מהחינוך המיוחד, ששיטת התקצוב שלו שונה.

חוזר התקן קובע כי המשרד יפעיל מערך בקרה נרחב כדי להבטיח את ניצול תקן השעות בהתאם ליעדיו המקוריים וכדי לוודא את מילוי ההוראות שקבע המשרד. המינהל הפדגוגי, בראשות סמנכ"לית המשרד, גב' לאה רזונברג (להלן - הסמנכ"לית), מופקד על בקרת ההישגים הערכיים, הלימודיים והחברתיים. את הבקרה מנהל אגף בכיר לארגון הלימודים במינהל הפדגוגי, ובראשו עומד ד"ר משה דקלו המשמש גם כסגן מנהלת המינהל הפדגוגי (להלן - מנהל האגף).

1. משנת 1998 מקיים המשרד בקרה על ניצול השעות שהקצה לבתי ספר יסודיים ולחטיבות ביניים בחינוך הרשמי, למעט מוסדות לחינוך מיוחד (להלן - הבקרה או בקרת התקן). בבקרה נבדקים עניינים מינהליים ופדגוגיים לפי בחירת הנהלת המינהל הפדגוגי, והיא מקוימת באמצעות שאלונים וניתוחם. בשנות הלימודים התשס"ז-התשס"ט קיים המשרד בקרת תקן על כ-400-500 בתי ספר בשנה. במסגרת בקרת התקן נבדקו בעיקר נתונים של כיתות ושעות לסוגיהן, בהשוואה לתקן השעות של בית הספר, לאישורים שקיבל בית הספר מהמשרד ולחוזרים ולהנחיות שהפיץ המשרד.

בקרת התקן מיועדת, בין השאר, לתת למעצבי המדיניות ולמקבלי ההחלטות במשרד כלים לבחינת יישומן של הנחיות המשרד, ולאיתור התיקונים הנדרשים בהן, בהשוואה בין מגזרים שונים, בין סוגי הפיקוח ובין מחוזות; וכן לאתר תחומים שבהם בתי ספר חורגים מהנחיות המשרד ולנתח את הסיבות לחריגות ולמצוא דרכים למזעורן. ייחודה של בקרת התקן הוא שהיא מאפשרת לבצע ניתוח מעמיק וממצה של השימוש בתקן השעות של בית הספר וכן ניתוח של התפקידים השונים שממלאים עובדי ההוראה. יצוין כי המידע שהבקרה נועדה לספק להנהלת המשרד על ארגון הלימודים ועל ניצול המשאבים של בתי ספר אינו מצוי במאגר נתונים אחר של המשרד.

2. לקיום הבקרה התקשר המשרד עם שני קבלנים שזכו במכרזים שפרסם לניהול המקצועי של הבקרה ולביצועה: המנהל המקצועי של הבקרה (להלן - המנהל המקצועי) וחברה א' (להלן - קבלן הביצוע).

בחירת בתי הספר שמשתתפים בבקרה

1. המשרד בחר את בתי הספר שיבוקרו כלהלן: מאוכלוסיית בתי הספר בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים²⁴ הושמטו כמה קבוצות, למשל חטיבות ביניים בשנת הלימודים התשס"ו (ראו להלן); מן הנתונים נדגמו אקראית כמה מאות בתי ספר; לעתים החליטו מנהלי מחוזות שלא לכלול בבקרה בשנה כלשהי בתי ספר מסוימים מסיבות שונות, ובמקומם נכללו אחרים; משנת הלימודים התשס"ח החליט המשרד שלא לכלול בבקרה בתי ספר שמופעלת בהם רפורמת "אופק חדש" ובתי ספר שמנהליהם בשנת הניהול הראשונה שלהם; לעתים ביקש המשרד לבדוק נושא מסוים, ולכן נתן משקל גדול יותר לבתי ספר מקבוצה מסוימת; כ-10% מבתי הספר שנכללו בבקרת התקן בשנה מסוימת ייכללו בבקרה גם בשנה שלאחריה.

המשרד גם קבע שכל בית ספר יבוקר לפחות פעם בחמש שנים. משרד מבקר המדינה בדק כמה בתי ספר שהיו פעילים בחמש שנות הלימודים התשס"ד-התשס"ט²⁵ נבדקו בבקרת התקן לפחות פעם אחת בשנים אלה; מהרשימה של בתי הספר הפעילים נוכחו בתי ספר שפעלו רק בשנת הלימודים התשס"ד או עד תום שנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) ובתי הספר שנפתחו רק בשנת הלימודים התשס"ט, כלומר בתי ספר שלא היו פעילים ברוב השנים שנבדקו (להלן - אוכלוסיית הבדיקה).

24 אוכלוסיית הבדיקה לא כללה בתי ספר במזרח ירושלים.

25 בשנת הלימודים התשס"ה לא נעשתה בקרת התקן (ראו להלן).

(א) בטבלה מס' 1 מפורטים נתונים על אוכלוסיית הבדיקה בשנות הלימודים התשס"ד והתשס"ו-התשס"ט, בשלושה חתכים: כלל-ארצי; לפי שלב החינוך - יסודי או חטיבת ביניים; ולפי המחוזות.

טבלה מס' 1

מספר בתי הספר מאוכלוסיית הבדיקה שנכללו בבקרה לפחות פעם אחת	מספר בתי הספר מאוכלוסיית הבדיקה שלא נכללו בבקרה	שיעור בתי הספר מאוכלוסיית הבדיקה שלא נכללו בבקרה	אוכלוסיית הבדיקה	
1,766	400	18%	2,166	ארצי
1,307	252	16%	1,559	חינוך יסודי
459	148	24%	607	חטיבות ביניים
91	41	31%	132	מחוז ירושלים
62	26	30%	88	המינהל לחינוך התיישבותי
368	107	23%	475	מחוז צפון
285	73	20%	358	מחוז דרום
411	80	16%	491	מחוז מרכז
87	17	16%	104	מנח"י
219	40	15%	259	מחוז חיפה
241	18	7%	259	מחוז תל אביב

מהטבלה עולה שקרוב לחמישית מבתי הספר שהבקרה הייתה אמורה לכלול לא נבדקו במשך חמש שנים, בניגוד לקביעת המשרד; יש שונות רבה בשיעור זה בין מחוזות המשרד: החל בכ-30% במחוז ירושלים ובמינהל לחינוך התיישבותי ועד כ-7% במחוז תל אביב. שונות זאת יש בה כדי לפגוע במדידה ובתוצאות. יוצא אפוא שלמשרד לא היה מידע על ניצול השעות בחלק ניכר מבתי הספר בשניים ממחוזותיו.

(ב) כאמור, המשרד קבע שבתי ספר שהופעלה בהם הרפורמה לא ייבדקו בבקרת התקן. נמצא ש-47% מבתי ספר לא נכללו בבקרה במשך חמש שנים או יותר (187 מ-400) אף על פי שלא הופעלה בהם הרפורמה. עוד התברר כי ב-87% מחטיבות הביניים שלא נכללו בבקרה במשך חמש השנים (129 מ-148) לא הופעלה הרפורמה.

(ג) עוד נמצא שקבוצות גדולות של בתי ספר מאוכלוסיית הבדיקה לא נבדקו בבקרה. לדוגמה, בשנת הלימודים התשס"ו כלל המשרד בבקרה רק בתי ספר בחינוך היסודי, ובשנת הלימודים התשס"ז הוא כלל בה רק בתי ספר שנמצאים ביישובים גדולים, ולכן כל בתי הספר של מחוז ירושלים, שאינו כולל את העיר ירושלים ואין בו יישובים גדולים, לא נכללו בבקרה בשנה זו. בהתאם לכך חטיבות הביניים במחוז ירושלים לא נבדקו בבקרה בשנות הלימודים התשס"ו והתשס"ז. בהשמטות אלה יש כדי לפגוע ביכולת של ממצאי הבקרה לשקף נכונה את מצב הניצול של שעות הלימוד בחינוך הרשמי.

2. באפריל 2009 הגישה פרופ' רות קלינוב למשרד מאמר שהכינה על פי בקשתו, על "הקצאת שעות לבתי ספר יסודיים וחיכוכות ביניים לפי מאפיינים חברתיים כלכליים 2003-2008". במאמר השתמשה החוקרת גם בממצאי בקרת התקן וציינה כי "מדגם בבקרת התקן אינו מקרי, אלא הוא נעשה לפי רשימה המוגשת על ידי הנהלת המשרד, שמעוניינת בנתונים על בתי ספר ספציפיים, בין אם הם בעייתיים ובין אם נעשו בהם ניסויים חינוכיים". היא הוסיפה שהנתונים על שעות התקן בבקרת התקן שונים מהנתונים המלאים של המשרד, ו"פגם זה יתקן רק אם המדגם ייבחר באופן אקראי".

מנהל האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009, כי בתי הספר שבהם נעשית בקרת התקן נקבעים מלכתחילה באמצעות דגימה אקראית, אך היא נפגמת "בשל שינויים, קשיים, התנגדויות המועלות מהשדה או מארגונים שונים". הוא הוסיף כי המשרד לא הכיר בבקרת התקן כצורך קבוע באופן רשמי ולא כלל אותה בתכנית העבודה שלו; הבקרה נדחקה לעתים לשולי סדר היום של המשרד; והיא לא נתפסה בידי מפקחים ובידי מנהלי בתי ספר כחובה. עוד ציין מנהל האגף, כי בעת שבה מערכת החינוך עסוקה ברפורמה, בשינוי ארגוני ותוכני, אין יכולת אמיתית לבצע מדגם מייצג ואפיון של מוסדות מבוקרים.

הסמנכ"לית השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009, כי מנהל האגף ינקוט צעדים אשר יביאו להצגת נתונים על פי מדגם מייצג על ידי הוצאת המקרים המיוחדים והבעייתיים.

הבקרה מתבססת על בדיקות בכמה מאות בתי ספר, אולם לעתים חסרות בה קבוצות גדולות של בתי ספר שהם בעלי מאפיינים ייחודיים. לכן לא ניתן להחיל את המסקנות על כל בתי הספר בחינוך הרשמי. יוצא אפוא שהכלי שיש בידי המשרד למדידה ולהערכה מספק ממצאים שאינם משקפים בהכרח את ניצול התשומות בכלל המוסדות בחינוך הרשמי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשפר את הדגימה של בתי הספר המבוקרים תוך התבססות על כללים סטטיסטיים מתאימים. עוד עליו להקפיד על הכלל שהוא עצמו קבע, ולפיו ייבדק כל בית ספר בבקרת התקן לפחות פעם בחמש שנים.

הבקרה על אי-ניצול שעות

אחד הנושאים המרכזיים בבקרת התקן הוא עד כמה מנצל בית הספר את תקן השעות שהמשרד הקצה לו.

1. משרד מבקר המדינה קיבל מארבעת המחוזות שנבדקו נתונים על ניצול השעות בבתי הספר ובמרכזים המחוזיים²⁶ (להלן - המוסדות שנבדקו) בשנת הלימודים התשס"ט. המוסדות שנבדקו כוללים את כל הגופים שהמשרד הקצה להם תקן שעות והעניק להם סמל מוסד - מספר זיהוי של מוסד מתוקצב. בטבלה מס' 2 מפורטים נתונים מעיבוד שעשה משרד מבקר המדינה בנתונים אלה על המוסדות שנבדקו.

26 לדוגמה, מרכז פסג"ה (ראו להלן) וחווה אקולוגית, אשר נותנים שירותים למוסדות החינוך או לעובדי ההוראה במחוז.

טבלה מס' 2

המחוז	כל המוסדות במחוז		בתי ספר יסודיים במחוז	
	שיעור המוסדות שלא ניצלו את כל השעות	שיעור המוסדות הלא מנוצלות בהם היה גדול מ-5% מתקן השעות	שיעור בתי הספר שלא ניצלו את כל השעות	שיעור בתי הספר הלא מנוצלות בהם היה גדול מ-5% מתקן השעות
צפון	40%	5%	39%	2%
תל אביב	44%	13%	38%	7%
ירושלים	72%	24%	81%	21%
מנח"י	70%	19%	73%	20%

מהטבלה עולה כי 40%-72% מהמוסדות במחוזות שנבדקו לא ניצלו את כל השעות שהוקצו להם; במנח"י ובמחוז ירושלים לא ניצלו כחמישית מבתי הספר היסודיים 5% או יותר מהשעות שהקצה להם המשרד. משמעות הדבר היא לעתים אבדן של עשרות שעות הוראה באותם בתי ספר שבהם הוחסרו השעות.

2. נמצא כי בקרת התקן הציגה הן בפירוט והן באופן מרוכז את החריגות מתקן השעות, אולם לא הציגה באותו אופן את השעות שלא נוצלו. להלן פרטים:

(א) ממצאי בקרת התקן על בית ספר מוצגים בדוח מוסדי, ובו פירוט השעות שהוקצו לו, השעות בפועל וההפרש ביניהן. אם בית הספר חרג מתקן השעות, הובלטה החריגה בסיכום הנתונים שבדוח המוסדי. אם בית הספר לא ניצל את מלוא שעות שהוקצו לו - לא הוצג הדבר בסיכום הדוח. לעתים ביקשו מנהלי המחוזות ממנהלי בתי הספר להגיב על ממצאי בקרת התקן, כפי שיובא להלן. אולם נמצא שמנהלי בתי הספר לא התבקשו להגיב על ממצאים בדבר שעות שלא נוצלו.

(ב) בכל שנה מכינים מנהל האגף והמנהל המקצועי דוח מסכם של ממצאי הבקרה לאותה שנה, ובו ממצאים ברמה הארצית ולפי חתכים שונים, כגון חתך מחוזי. נמצא כי דוח זה מציג נתונים על סוגים שונים של חריגות, אולם גם הוא אינו מציג נתונים על שעות שלא נוצלו.

אי-ניצול שעות כמו גם חריגה מתקן השעות משקפים ניהול לקוי של התשומות של בית הספר ועלולים לפגוע ביכולת להשיג, ברמה המערכתית, יעדים של המשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לכלול בבקרת התקן גם נתונים על שעות לא מנוצלות ולתת להם ביטוי מפורט והולם, לפחות כפי שנעשה בעניין חריגה מתקן השעות.

בקרה על לימוד מקצועות הליבה בחטיבות הביניים

תכנית הליבה היא הבסיס המשותף שמחייב את כל בתי הספר; היא מגדירה את תחומי הדעת, את התכנים, את המיומנויות ואת הערכים שיש להורות וכן את מספר השעות המוערכי בכל אחד מתחומי הדעת. בבקרת התקן שקיים המשרד בחינוך היסודי הוא בדק, בין היתר, את ניצול תקן השעות של בתי הספר בכל אחד ממקצועות הליבה בהשוואה לתכנית הלימודים.

את הבדיקה האמורה היה חיוני לבצע גם בחטיבות הביניים, בין השאר כדי לבחון השערות שונות בדבר הסיבות להישגים הנמוכים של התלמידים במבחנים בין-לאומיים בשנים 2006-2007. אולם התברר כי המשרד לא כלל בדיקה זו בבקרת התקן בנוגע לחטיבות הביניים.

מנהל האגף הסביר למשרד מבקר המדינה כי לא ניתן לערוך בדיקה זו בחטיבות הביניים, משום שהמשרד לא קבע הגדרה אחידה לכל אחד ממקצועות הליבה. אולם מנהלת האגף לחינוך על-יסודי במשרד ציינה כי טענה זו אינה מוכרת לה, ולדעתה אין מניעה לבחון במסגרת הבקרה גם את ניצול השעות בחטיבות הביניים לפי מקצועות הלימוד.

מנהל האגף הדגיש בתשובתו למשרד מבקר המדינה את הקשיים שטמונים בבקרת תקן בחטיבות הביניים, בעיקר בחטיבות הביניים שצמודות לחטיבות עליונות בבתי ספר שש-שנתיים.

יצוין כי הקשיים טמונים בין היתר בקושי להפריד בין השעות שמלמדים בחטיבת הביניים מורים שהם עובדי מדינה לבין השעות שמלמדים בה מורים מהחטיבה העליונה שאינם עובדי מדינה. כדי לקיים בקרת תקן בחטיבת הביניים יש להפריד הפרדה ברורה בין השעות שניתנו לחטיבת הביניים לבין אלה שניתנו לחטיבה העליונה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי לנוכח חשיבותו של המידע על לימוד מקצועות הליבה, עליו למצוא דרך לשלב בדיקה כזאת בבקרת התקן גם בחטיבות הביניים.

מועדי הבקרה והדיווח על ממצאיה

הבקרה כוללת שלושה חלקים עיקריים: בית הספר ממלא שאלונים; בקר שהוא נציג קבלן הביצוע מבקר בבית הספר ובודק את השאלונים; קבלן הביצוע מעבד את הנתונים שבשאלונים ועל פיהם מגובשים ממצאי הבקרה.

ממצאי בקרת התקן אמורים להציג תמונה מהימנה של הפעילות הפדגוגית והמינהלית של בתי הספר ויש חשיבות למועד שבו היא נערכת. פעמים רבות מקצים מנהלי המחוזות לבתי הספר שעות מסל מנהל המחוז לאחר שכבר הסתיים עדכונה של מצבת התלמידים, דהיינו לאחר אוקטובר. בקרה שנעשית לפני סיום עדכונה של מצבת התלמידים בבית הספר וקודם שהוקצו לו שעות מסל מנהל מחוז, תציג תמונת מצב לא מדויקת. לדוגמה, אם נוספו לבית הספר כמה תלמידים בתחילתה של שנת הלימודים, והמחוז החליט על פתיחתה של כיתה נוספת, ייתכן שבית הספר יחרוג מתקן השעות שנקבע לו עד שהמחוז יקצה לו שעות מסל מנהל המחוז.

1. ממסמכי המשרד עולה כי חלק מבתי הספר שנכללו בבקרה בשנת הלימודים התשס"ז קיבלו בנובמבר 2006 שאלונים, והבקרים ביקרו בהם החל בדצמבר 2006. נמצא כי בסוף דצמבר 2006 טרם חולקו שעות מסלים של מנהלי המחוזות: 1,600 שעות במחוז מרכז, 159 שעות במחוז צפון ו-200 שעות במחוז חיפה. דהיינו, הבקרה בבתי ספר אלה נעשתה עוד לפני שחולקו מאות שעות, ולפיכך ממצאיה אינם משקפים את המצב לאשורו. ממסמכי המשרד עולה כי בשנת הלימודים התשס"ח ביקרו הבקרים בחלק מבתי הספר כבר בחודש נובמבר 2007.

2. משרד מבקר המדינה השווה בין ממצאי בקרת התקן לשנת הלימודים התשס"ח במחוז תל אביב ובמנח"י ובין הנתונים שמסרו המחוזות למשרד מבקר המדינה על ניצול תקן השעות לאחר שחולקו השעות לבתי הספר. בבקרת התקן נמצא, כי ב-2 מ-17 (כ-12%) בתי הספר היסודיים

שנבדקו במנח"י הייתה חריגה משמעותית (47 שעות ו-59 שעות) מתקן השעות שאושר להם, ואילו על פי נתוני מנח"י, באחד מבתי הספר האלה לא הייתה חריגה כלל, ובשני - חריגה של 7 שעות בלבד. הסיבה לכך היא שבמהלך שנת הלימודים הקצה מנח"י לשני בתי הספר האלה שעות מסל מנהל המחוז ו"כיסה" את עיקר החריגות שנמצאו בבקרת התקן.

בדיקה דומה במחוז תל אביב העלתה כי ב-4 מ-21 (כ-19%) בתי ספר יסודיים שנכללו בבקרת התקן, החריגה לפי נתוני המחוז הייתה קטנה מהחריגה לפי ממצאי בקרת התקן. לשניים מארבעת בתי הספר הקצתה מנהלת המחוז שעות מסל מנהל המחוז.

מהאמור לעיל עולה כי לעתים, כאשר בקרת התקן קוימה במהלך השליש הראשון של שנת הלימודים, היא לא שיקפה באופן מדויק את ניצול השעות של בתי הספר.

3. לדברי מנהל האגף, בקרה יעילה מובילה לתהליך למידה בדרגי הניהול של המשרד, הן ברמת המטה והן ברמת המחוז ולביצוע פעולות לצמצום היקף החריגות שנמצאו בה; תהליך הלמידה המשמעותי ביותר הוא זה שמתנהל בין מנהל בית הספר למפקח הכולל, אשר בסיומו יוסקו מסקנות ויינקטו צעדים לשיפור והתייעלות בבית הספר.

שימוש יעיל בממצאי בקרת התקן דורש עיבוד נתונים והסקת מסקנות עד סוף שנת הלימודים שבה קוימה, כדי שמנהל בית הספר, המפקח הכולל, המנהל המחוז והמשרד יוכלו לקחת את הממצאים בחשבון בעת הקצאת תקן השעות לשנה שלאחריה ושיבוץ עובדי ההוראה.

מנהל האגף מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2009 כי תקציב המשרד לשנת תקציב מחולק לשתי שנות לימודים²⁷, ולכן חולקה רשימת בתי הספר לשניים: הבקרה על החלק הראשון נעשתה בחודשים אוקטובר-דצמבר והבקרה על החלק השני נעשתה במועד מאוחר יותר בשנת הלימודים. על פי מסמכי המכרז שפרסם המשרד לביצוע בקרת התקן, שבו זכה כאמור קבלן הביצוע, כולל לוח הזמנים לביצוע הבקרה 22 שבועות לביצוע הבקרה בבתי הספר, ועוד 12 שבועות לגיבוש הממצאים ברמה המוסדית ולהצגתם לפני המשרד.

(א) ממסמכי המשרד מינואר 2007 עולה כי הפקת דוחות הבקרה המוסדיים לבתי הספר אמורה להתבצע בחודש ספטמבר, כלומר בתחילת שנת הלימודים שאחרי השנה הנבדקת; בשנת הלימודים התשס"ז התלוננו כמה בתי ספר במחוז צפון לפני מנהל האגף על כך שהם נכללים בבקרת התקן לשנת הלימודים התשס"ז, והתבקשו להציג נתונים עוד לפני שקיבלו את ממצאי בקרת התקן שנעשתה בבית ספרם בשנת הלימודים התשס"ז.

(ב) סגנית מנהלת מחוז צפון מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2009 שבקרת התקן היא הבקרה היחידה שנותנת לה תמונה מלאה על חתך רוחבי של בית הספר, אך היא מקבלת את ממצאיה רק שנה לאחר ביצועה, והדבר מפחית את יעילותה. היא הוסיפה שחלק מהדוחות המוסדיים לשנת הלימודים התשס"ח התקבלו אצלה רק בדצמבר 2008, באמצע שנת הלימודים התשס"ט.

(ג) מנהלת מחוז צפון, ד"ר אורנה שמחון, השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי המחוז מקבל את ממצאי הבקרה בראשית השנה שלאחר שנת הבדיקה; העיתוי מקשה את תיקון הליקויים אך הממצאים משמשים להפקת לקחים.

4. שאלוני הבקרה מולאו ידנית, וכך גם נבדקו. אילו מולאו ועובדו במחשב, היה הדבר עשוי להקל את מילויים ואת בדיקתם, להפחית טעויות ולקצר את משך הטיפול בהם ואף לאפשר למשרד

27 לדוגמה, התקציב לשנת 2008 חולק לשניים: ארבעה חודשים בשנת הלימודים התשס"ז ושמונה חודשים בשנת הלימודים התשס"ח.

להגדיל את מספר בתי הספר הנבדקים ובכך לשפר את מהימנות הנתונים בנוגע לכלל בתי הספר בחינוך הרשמי.

מהאמור לעיל עולה כי תהליך בקרת התקן, אשר נעשה בשני שלבים בשל שיקולים הנוגעים לתקציב המשרד, מתקיים בשלב מוקדם, שבו עדיין עשויים לחול שינויים בתקני השעות של בתי הספר. מנגד, הליך הבקרה נמשך זמן רב מדי ותוצריו מתקבלים מאוחר מדי, ולעתים רק לאחר פתיחת שנת הלימודים העוקבת, ולכן התועלת שניתן להפיק מממצאי הבקרה קטנה באופן ניכר.

במצב זה נדרש המשרד לנקוט פעולות אשר יאפשרו את קיום בקרת התקן והשלמתה בתוך כשישה חודשים. ראוי להתחיל את עבודת הבקרה בחודש ינואר, על בסיס מידע סופי ומדויק, ולסיימה לפני תום שנת הלימודים, על מנת שתסייע בתכנון הלימודים לשנה הבאה. על הנהלת משרד החינוך גם לשקול אפשרות למחשב שלבים בבקרה כדי לייעל אותה וכדי להקדים ככל הניתן את מועד העברת הממצאים לבתי הספר ולמשרד.

התקציב לבקרת התקן

מנהל האגף מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2009 כי כדי לקיים את בקרת התקן בכל בית ספר אחת לחמש שנים, יש לבקר כ-500 בתי ספר בכל שנת לימודים, ולשם כך דרושים כ-900,000 ש"ח לשנה; מספר המוסדות שנבדקים בבקרה נקבע על פי התקציב שהקצה המשרד לצורך זה, ושינויים בהיקף התקציב במשך השנים גררו שינויים במספר בתי הספר שבוקרו בכל שנה; בשנת הלימודים התשס"ה לא נעשתה בקרה משום שהמשרד לא הקצה לכך משאבים. בטבלה מס' 3 מוצגים נתונים על מספר בתי הספר שבוקרו - יסודיים וחטיבות ביניים - בשנות הלימודים התשס"א-התשס"ט.

טבלה מס' 3

שנת הלימודים	בתי ספר יסודיים	חטיבות ביניים	סך הכול
התשס"א	131	47	178
התשס"ב	317	97	414
התשס"ג	428	174	602
התשס"ד	260	108	368
התשס"ה	0	0	0
התשס"ו	317	0	317
התשס"ז	442	144	586
התשס"ח	337	91	428
התשס"ט	257	142	399

מהטבלה עולה כי בשנים האמורות חלו תנודות חדות במספר בתי הספר שבוקרו; בשנת הלימודים התשס"ה לא קוימה בקרת תקן, כאמור; בשנת הלימודים התשס"ו היא כללה בתי ספר יסודיים בלבד.

יוצא אפוא שהמשרד מקצה מיליארדי ש"ח בשנה לשעות לימוד במוסדות החינוך, אך לא הקצה דרך קבע את הסכום הנדרש לבקרת ניצולן. בקרה יעילה עשויה לשמש בידי המשרד כלי להתייעלות ולחיסכון בשעות תקן, ואין לו כלי אחר לשם כך. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך להקצות את המשאבים הדרושים לביצוע בקרת התקן בהיקף מספק בכל שנה.

שעות מוקצות מול שעות מחויבות לפי תכנית הלימודים (שעות אורך)²⁸

בעקבות שינוי שיטת התקצוב בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים נשמעו טענות, במיוחד בחטיבות הביניים, שתקן השעות שמקצה להן המשרד לא הספיק כדי לעמוד בתכניות הלימודים שהוא עצמו קבע. כך למשל ציינה מנהלת מחוז תל אביב בתקופת הביקורת, גב' אורלי פרומן (להלן - מנהלת מחוז תל אביב לשעבר), במאי 2009, כי בחטיבות הביניים שעות האורך אינן מספיקות לקיום כל השעות הנדרשות לפי תכנית הלימודים.

המידע על המשאבים שעומדים לרשות בית הספר חיוני כדי שניתן יהיה ללמוד על הסיבות לחריגות מתקן השעות, למשל כאשר מספר השעות שמקצה המשרד לבית הספר אינו מספיק כדי למלא את מחויבותו על פי תכנית הלימודים.

נמצא כי בבקרת התקן לא נבדקו המשאבים שהוקצו לבית הספר. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך שעליו לשקול לקיים גם בדיקה כזו.



בקרת התקן היא כלי ניהולי חיוני וייחודי מסוגו במשרד, ועל הנהלת המשרד, אשר מקצה כ-8 מיליארד ש"ח בשנה לבתי ספר בחינוך הרשמי, לעקוב אחר התשומות העיקריות שהיא מפנה אליהם ולהסיק מסקנות מבקרת התקן כדי להבטיח מיצוי מיטבי של המשאבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל הפדגוגי לעשות בבקרה כמה שינויים, בין היתר בנוגע לדרך הבחירה של בתי הספר הנכללים בבקרה, למעקב אחר אי-ניצול שעות וללוח הזמנים של הליכי הבקרה. שינויים אלה חיוניים גם כדי שניתן יהיה ללמוד מממצאי הבקרה על כלל בתי הספר בחינוך הרשמי, וכדי שממצאיה יגובשו ויימסרו לבתי הספר וליחידות במשרד במועד שיאפשר את ניצולם היעיל של ממצאיה.

28 שעות אורך - מספר השעות היומי המזערי לתלמיד בכל דרגת כיתה, שאותן מחויב בית הספר להקצות. זאת בשונה משעות אחרות שאותן רשאי בית הספר להקצות.

ניצול תקן השעות

במסגרת בקרת התקן נדרש מנהל בית ספר לרכז נתונים, בין השאר על המספר הכולל של שעות התקן שהקצה לו המשרד ועל ניצולן; על מספר הכיתות שנפתחו בפועל; על שעות עבודתם של עובדי ההוראה, הן עובדי מדינה והן אחרים.

"חריגה" מוגדרת בבקרת התקן כ"כל ביצוע בפועל בבית הספר [ניצול שעות, פתיחת כיתות וכד'], השונה בכמותו במועד הבקרה לעומת החובה המוגדרת בחוזרי המנכ"ל ובהנחיות המינהל הפדגוגי". ניצול שעות שלא אושרו ייחשב חריגה אם מספרן גדול משתיים ואם לא נמצאו בידי מנהל בית הספר אישורים בכתב מהמחוז שהוא רשאי לנצלן. סך כל השעות החורגות הוא סכום השעות החורגות בבתי הספר שיש בהם חריגה, ללא קיזוז עם שעות שלא נוצלו בבתי ספר אחרים.

חריגה מתקן השעות

תקן השעות כולל בעיקר שעות הוראה, שעות לניהול המוסד ושעות לחינוך כיתות. מנהל בית ספר אחראי שלא לחרוג מתקן השעות שאושר לבית הספר שהוא מנהל ושלא להעסיק מורים מעבר לתקן שאושר.

1. על פי ממצאי בקרת התקן, בשנת הלימודים התשס"ח חרגו מתקן השעות 11% מבתי הספר בחינוך היסודי ו-15% מחטיבות הביניים שנכללו בבקרה. היקף החריגה בשנת לימודים זו הסתכם ב-968 שעות בחינוך היסודי וב-1,375 שעות בחטיבות הביניים; עלות השעות החורגות כ-12 מיליון ש"ח.

לפי אומדן שעשה מנהל האגף על פי ממצאי בקרת התקן, בכל בתי הספר היסודיים הייתה בשנת הלימודים התשס"ח חריגה של כ-4,400 שעות, שערכן כ-21 מיליון ש"ח וכ-146 משרות הוראה מלאות.

2. חשב המשרד מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009, כי בשנת הלימודים התשס"ח לא חרג המשרד מתקציב השעות, מכיוון שהיו בתי ספר שלא ניצלו את כל השעות שהוקצו להם; השעות העודפות קיזזו את השעות החורגות.

לפי נתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מאגף הכספים של משרד החינוך, הנכונים לסוף שנת הלימודים התשס"ט, הוקצו לכל מוסדות החינוך הרשמיים כ-1.65 מיליון שעות, וכ-26,000 (1.6%) מהן לא נוצלו. השוואת נתוני אגף הכספים לנתונים שמסרו ארבעת המחוזות שנבדקו העלתה כי נתוני אגף הכספים לא כללו את השעות בחטיבות הביניים בבתי ספר על-יסודיים שהם שש-שנתיים (כלומר כוללים חטיבת ביניים וחטיבה עליונה), שהמורים שלימדו בהן היו מורי החטיבה העליונה, שאינם עובדי מדינה. משמעות הדבר היא שמספר השעות בחינוך הרשמי קטן במידה ניכרת מזה המופיע בנתוני אגף הכספים.

יוצא אפוא שבחינוך הרשמי כולו על מאות מוסדותיו נוצל תקציב המשרד לשעות ללא חריגה ניכרת. אולם אין הדבר נכון לגבי ניצול התקציב בתוך המוסדות עצמם, שכן חלק מהם חרגו מתקן השעות שאושר להם ואחרים לא ניצלו אותו עד תום. כאשר בית ספר חורג מתקן השעות, המורה עבד בפועל, ולכן נדרש המשרד לשלם בעבור יותר שעות ממה שהקצה מלכתחילה לבית הספר (ראו להלן).

חריגות מתקן השעות של מחוזות שונים

1. ממצאי הבקרה על בתי ספר יסודיים בחתך מחוזי מלמדים על שונות גדולה בין המחוזות בחריגה מתקן השעות בשנת הלימודים התשס"ח, הן בשיעור בתי הספר החורגים והן בשיעור החריגה בשעות: במחוז תל אביב היה שיעור בתי הספר שחרגו מתקן השעות 36%, וסך החריגות הסתכם ב-1.17% מהשעות שהוקצו להם; במחוז חיפה היו השיעורים 32% ו-1.08% בהתאמה; ובמנח"י - 18% ו-1.36% בהתאמה. לשם השוואה, כל בתי הספר שנבדקו במחוז צפון לא חרגו מתקן השעות.

ממצאי הבקרה בחטיבות הביניים בחתך מחוזי מלמדים שבמחוז חיפה ובמינהל לחינוך התיישבותי חרגו 30% מבתי הספר מתקן השעות, ובמחוז תל אביב - 25%. שיעור החריגה מכלל תקני השעות של המוסדות שנבדקו במחוזות אלה נע מ-4.7% ועד 6.5%. לשם השוואה, במחוז צפון חרגו 5% מבתי הספר מתקן השעות ושיעור החריגה מכלל תקני השעות שלהם היה 0.5%.

2. משרד מבקר המדינה עיכב את הנתונים שהעבירו לו המחוזות שנבדקו. בטבלה מס' 4 מוצגים נתונים על תקני השעות שהוקצו לכל מחוז ועל ניצולן בשנת הלימודים התשס"ט.

טבלה מס' 4

מספר השעות שהוקצו לכל המוסדות במחוז	מספר השעות שנוצלו	מספר השעות החורגות(*)	מספר השעות שהוקצו לכל המוסדות במחוז	מספר השעות שנוצלו	ההפרש בין השעות שהוקצו לשעות שנוצלו
המחוז	(א)	(ב)	מספר השעות שנוצלו	מספר השעות החורגות(*)	ההפרש בין השעות שהוקצו לשעות שנוצלו
צפון	353,433	352,521	1,297	2,209	912
תל אביב	186,399	188,708	6,404	4,095	(2,309)
ירושלים	94,261	91,809	345	2,797	2,452
מנח"י	116,685	114,300	719	3,104	2,385

* בלא קיזוז עם השעות שלא נוצלו.

הטבלה מצביעה על חריגה בשעות במחוז תל אביב מן השעות שאושרו למוסדות שנבדקו, והיא שוות ערך לכ-30 מיליון ש"ח. יש שונות רבה בין המחוזות שנבדקו: שיעור השעות החורגות במחוז תל אביב מכלל השעות שהוקצו לו היה 3.5%, לעומת 0.4% במחוז צפון ובמחוז ירושלים ו-0.6% במנח"י.

משרד מבקר המדינה בדק כמה מוסדות שנבדקו חרגו מתקן השעות ב-5% או יותר. מעיבוד הנתונים עולה כי במחוז תל אביב חרגו בשיעור זה 24% מהמוסדות שנבדקו, לעומת 3% במחוז ירושלים, 2% במנח"י ו-1% במחוז צפון.

3. משרד מבקר המדינה חישב את המספר הממוצע של השעות החורגות בבתי הספר שחרגו בשנת הלימודים התשס"ט ומצא כי יש פער גדול בין מחוז תל אביב לשאר מחוזות הבדיקה. בית ספר יסודי חורג במחוז זה חרג ב-29 שעות בממוצע, לעומת 12 שעות במחוז צפון, 10 במחוז ירושלים ו-8 במנח"י. חטיבת ביניים חורגת במחוז תל אביב חרגה מתקן שעותיה ב-51 שעות בממוצע, לעומת 27 שעות במנח"י, 23 במחוז צפון ו-8 במחוז ירושלים.

4. התברר כי זה שנים היה המשרד ער לחריגות של מוסדות החינוך מתקן השעות במחוז תל אביב, והיה מודע לחלק מהסיבות לכך. להלן הפרטים:

(א) בדצמבר 2006, אמצע שנת הלימודים התשס"ז, הייתה החריגה מתקן השעות במחוז תל אביב כ-6,000 שעות. על פי מכתבה של הסמנכ"לית למנכ"ל לשעבר של המשרד, מר שמואל אבואב (להלן - המנכ"ל לשעבר) מיולי 2007, מספר השעות החורגות במחוז היה 8,000 וצפוי לקטון ל-2,000. אולם התברר כי בשנת הלימודים התשס"ח חרגו מוסדות החינוך במחוז תל אביב בכ-5,500 שעות מהתקן שאושר להם, וכאמור - בשנת הלימודים התשס"ט גדלה החריגה לכ-6,400 שעות. (בעניין תגובת המנכ"ל לשעבר - ראו להלן).

(ב) על פי חוזר שפרסם ב-2002 מנהל אגף בכיר לכוח אדם בהוראה, המשרד מעניק קביעות למורים שהם עובדי מדינה, והמשרד מחויב להציבם במשרה שהיקפה נקבע במועד מתן הקביעות, אך לא יותר מ-100% משרה, ובלבד שהמשרה היא צמיתה ותקנית; עובד שאינו קבוע, אין מחויבות להעסיקו בשיעור המשרה שבו הוא מועסק. שעות של מורים שהמשרד מחויב להעסיק, אך אין בהן צורך במוסדות החינוך, ידועות במשרד כ"שעות פרופסיונליות".

מדברים שמסרה הנהלת מחוז תל אביב למשרד מבקר המדינה עולה כי החריגות מתקן השעות במחוז מתרחשות בעיקר בבתי ספר קטנים המתקשים לפעול לפי תקני השעות שאושרו להם, ובבתי ספר בחינוך הממ"ד, שהם בדרך כלל קטנים ובעלי צביון ייחודי, ולכן לא ניתן לאחדם; הסיבות לחריגות נעוצות בעיקר בקושי לסגור בתי ספר קטנים שהם יחידים ביישוב או בשכונה, ולכן הם חורגים מתקן השעות; בהפסקת תקצובו של המשרד בתי ספר קטנים שאוחדו עם בתי ספר אחרים; בצורך להמשיך ולהעסיק בשעות פרופסיונליות עובדי הוראה שאין צורך בעבודתם. עוד הסבירה הנהלת מחוז תל אביב כי הרשויות המקומיות במחוז דורשות מהנהלתו להגביל את מספר התלמידים בכיתה, כלומר לפתוח כיתות נוספות (ראו להלן - כיתות לא תקניות), ולעתים דורש הדבר שעות לימוד נוספות רבות.

יצוין כי גם המשנה למנכ"ל המשרד, ד"ר יצחק תומר, הממונה מטעם המשרד על מנכ"י, הדגיש בפגישתו עם נציגי משרד מבקר המדינה את נושא השעות הפרופסיונליות כגורם לחריגה מתקני השעות.

(ג) הייעוץ החינוכי הוא שירות מקצועי במוסדות החינוך, ונועד לקדם את התפקוד ואת הרווחה הנפשית של התלמידים ושל צוותי החינוך. גם את היעצים במוסדות החינוך מתקצב המשרד באמצעות שעות. חוזר התקן קובע כי התקציב לשעות לבית הספר כולל את כל השעות שהוא מחויב לתת, ובכלל זה שעות ייעוץ. מספר שעות הייעוץ לא יעלה על שעה שבועית אחת לכיתה ולא יפחת מארבע שעות שבועיות לבית ספר.

בספטמבר 2006 כתבה מנהלת מחוז תל אביב לשעבר לסמנכ"לית כי "חסר ניכר של שעות ייעוץ במחוזנו אינו מאפשר משרות ייעוץ מינימליות במספר שעות מצומצם בגני הילדים ולכל ביי"ס בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים". בישיבת הנהלת המשרד בפברואר 2007 אמרה מנהלת המחוז שהייעוץ אינו מתוקצב, והמחוז מעביר למוסדות החינוך שעות עבורו.

מפקח מחוז תל אביב, מר שמואל גרוס, הסביר למשרד מבקר המדינה במאי 2009 כי אחת הסיבות לחריגה של בתי הספר במחוז מתקן השעות היא אי-תקצוב שעות ייעוץ במידה הנדרשת. הנהלת המחוז רואה את תפקיד הייעוץ כתפקיד מחויב המציאות, ולכן נטל מימונו מוטל עליה.

יצא אפוא כי המשרד כלל את שעות הייעוץ במסגרת תקן השעות, אולם מחוז תל אביב בחר לאשר לבתי הספר שעות נוספות לייעוץ מעבר לתקן השעות שאושר, ובכך חרג מתקני השעות שאושרו להם.

(ד) מנתוני המחוזות עולה כי בשנת הלימודים התשס"ט הסתכמו החריגות בשישה מרכזים לפיתוח סגלי הוראה (להלן - מרכזי פסג"ה)²⁹ במחוז תל אביב ב-345 שעות, ואילו בשלושת המחוזות האחרים שנבדקו לא היו כלל חריגות במרכזי פסג"ה.

מהאמור לעיל עולה כי במשך שנים חרג מחוז תל אביב במידה רבה מתקני השעות שהוקצו לבתי הספר שבתחומו. חריגות אלה בלטו בהשוואה לשאר המחוזות שנבדקו. הנהלת המחוז ציינה סיבות שונות לחריגות, אולם לדעת משרד מבקר המדינה טענותיה לא נתנו הסבר מלא לפער הניכר שבין מחוז זה למחוזות אחרים. הנהלת המשרד הייתה ערה לחריגות, אולם הן חזרו ונשנו מדי שנה בשנה, ולא נמצא שהמשרד פעל בנחרצות להפסקתן.

המנכ"ל לשעבר השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009, כי במהלך השנים נוצרו חריגות בשעות, למשל בחינוך הממ"ד ובחינוך הטכנולוגי, משום ששעות רבות, חלקן "שעות קואליציוניות", הועברו לחינוך הממ"ד, ומשום שנסגרו מגמות טכנולוגיות; המשרד התקשה לפטר מורים מסיבות הנעוצות במערכת יחסי העבודה עם ארגוני המורים, ונאלץ להמשיך לממן גם את שכרם של מורים שכבר לא היה צורך בשעות עבודתם, וכך נוצרו עודפים של שעות. המנכ"ל לשעבר הוסיף כי בתקופת כהונתו הנהיג המשרד כללים חדשים לתקצוב בתי ספר יסודיים, והצורך להתמודד עם יישומם צמצם את יכולתו של המשרד להתמודד עם החריגות מתקני השעות.

מחוז תל אביב השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי אין לו אפשרות לצמצם את כוח האדם העודף במחוז, עקב ה"מגבלות החוקיות (פיטורין מינהליים ומכסת פרישות נמוכה)". ראו להלן גם את תשובתו של מנכ"ל המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת מחוז תל אביב למפות את הסיבות לחריגות של המחוז מתקני השעות ולגבש עם הנהלת המשרד דרכי פעולה לצמצומן. על הנהלת המשרד לעקוב אחר ניצול השעות במחוז תל אביב ולוודא שהוא יפעל על פי הנחיות המשרד ויצמצם את החריגות של בתי הספר מתקני השעות.

כלים למניעת חריגות מתקן השעות

כאמור, אומדן שעשה מנהל האגף מלמד על חריגה של כ-4,400 שעות בבתי הספר היסודיים בשנת הלימודים התשס"ח, שהן שוות ערך לכ-146 משרות הוראה מלאות. עד שנת הלימודים התשס"ט ועד בכלל עסק המפקח הכולל בשיבוץ המורים בבתי הספר שבפיקוחו. במאי 2008 הפיץ אגף בכיר לכוח אדם בהוראה (להלן - אגף כא"ב) למחוזות "נוהל שיבוץ עובדי-ההוראה במערכת השיבוץ החדשה המורחבת במשכית"³⁰ (להלן - ניהול השיבוץ). בנוהל נאמר כי מערכת "משכית" תשמש גם את מנהלי בתי הספר, והם יקבלו סמכות ואחריות רבה יותר לשיבוץ עובדי ההוראה בבית ספרם; תהליכי השיבוץ של עובדי ההוראה והדיווחים על העסקתם יאוחדו, כדי ליצור שקיפות מלאה, לשפר את הבקרה ולהגביר את שיתוף הפעולה בין השותפים בתהליך השיבוץ. משנת הלימודים התש"ע מכינים מנהלי בתי הספר טיוטת שיבוץ של עובדי ההוראה, והיא מועברת לאישורם של אגף כא"ב ושל המפקח הכולל.

29 על פי חוזר מנכ"ל 16-8.2, תפקידם של מרכזי פסג"ה הוא לפעול לפיתוחם המקצועי של סגלי ההוראה; המרכזים מופעלים ומונחים בידי אגף מרכזי פסג"ה במשרד, בשיתוף הרשויות המקומיות. עוד בנושא מרכזי הפסג"ה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2006 ב56, עמ' 597 ואילך.

30 "משכית" - מערכת מחשב של המשרד לניהול תקן השעות, לשיבוץ עובדי ההוראה ולריכוז נתונים על העסקתם.

1. על פי נוהל השיבוך, מערכת משכית אינה מאפשרת למנהלי בתי הספר לדווח לחשבות המחוז על מערכות השעות של המורים, אם הן אינן תואמות באופן מלא את השיבוך שאישורו המפקח על בית הספר ואגף כ"ב. המשרד השתמש אפוא באמצעי טכנולוגי לחסימת האפשרות לשלם שכר לעובד הוראה ששיבוצו לא אושר כנדרש.

(א) נמצא כי עוד במאי 2007 הנחה המנכ"ל לשעבר לחסום במערכת המחשב גם את האפשרות לשבץ מורים כאשר אין לבית הספר שעות פנויות לכך. אולם המשרד לא פעל לפי ההנחיה ולא חסם אפשרות זו.

(ב) בישיבת הנהלת המשרד שהתקיימה ביוני 2007 אמרה מנהלת מחוז צפון, ד"ר אורנה שמחון, שיש לדאוג ל"שקיפות בין תקן לבין גזברות לבין כ"א"ב - כך לא תהיה אפשרות לשלם שכר למורה שלא מופיע באחד מאלו"; "מפקח בקלות יכול לשבץ מורים מעבר לתקן, אם מתירים את השיבוך בידי מפקח שדואג לבתי"ס שלו וזה יכול להוות בעיה".

(ג) במרס 2008 התקיימה ישיבת היערכות לפתיחתה של שנת הלימודים התשס"ט, והשתתפו בה בין השאר חשב המשרד, מנהל אגף כ"א"ב, הסמנכ"לית ומנהל האגף. בישיבה הסבירה המנהלת דאז של האגף לארגון מוסדות חינוך (אמח"י) כי "במערכת משכית יש חוליה פתוחה"; "אם בתקן יש 500 שעות המנהל והמפקח יכולים לשבץ 1,500 שעות. חסרה החלטה אסטרטגית שלא נתקבלה. צריך לקבל החלטה שהתקן קובע וחוסם כל דיווח אחר".

(ד) ממלאת מקום חשב מחוז תל אביב מסרה למשרד מבקר המדינה כי לדעתה יש לדאוג לכך שמפקח לא יוכל לשבץ מורה בחריגה מתקן השעות. לטענת מנהלי בתי ספר, לעתים מבטיחה הנהלת המחוז להקצות למוסד שעות מסל מנהל המחוז לכיסוי החריגה, אולם באין די שעות בסל מנהל המחוז, השעות המובטחות אינן מוקצות. בינתיים משובץ המורה בשעות שלא אושרו למוסד, והמשרד מחויב לשלם את שכרו.

יוצא אפוא שעובדים בכירים במשרד, לרבות המנכ"ל לשעבר, היו ערים לצורך לחסום באמצעי טכנולוגי את האפשרות לשבץ מורה בשעות שחורגות מתקן השעות, אולם הדבר לא נעשה. מערכת המחשב של המשרד חוסמת כמה אפשרויות, למשל תשלום שכר למורה ששיבוצו לא אושר כנדרש, אולם היא אינה חוסמת את האפשרות לשבץ מורים בשעות שחורגות מתקן השעות של בית הספר. חסימה טכנולוגית כאמור עשויה הייתה למנוע שיבוך מורים בהיעדר מקור תקציבי למימון שכרם.

2. חוזר התקן קובע כי המפקח הכולל יוודא שבית הספר מבצע את מדיניות המשרד ואת הוראות חוזרי המנכ"ל, ובין השאר יפקח על עמידתו של בית הספר במחויבויותיו ובכלל זה בתקן השעות. עוד קבע המשרד, כי למפקח אין סמכות לאשר על דעת עצמו חריגה מתקן השעות שנקבע לבתי הספר שבפיקוחו, ואין לו משאבים לכך (ראו להלן).

בדוח סיכום בקרת התקן לשנת הלימודים התשס"ח כתב מנהל האגף כי "חלק מהחריגות שנמצאו, נעשו ע"י מנהלים בדיעת המפקחים ואף באישורם בע"פ, מראש או בדיעבד. לצערנו המנהלים לא הציגו אישורים פורמליים, והמפקחים לא המציאו עבור בתי הספר אישורים כתובים לחריגות... תופעה זו חוזרת על עצמה מדי שנה, ומוכיחה שיש צורך להקפיד ולעגן באסמכתאות כתובות הנחיות שונות, שמנהלים מבצעים".

מנהל האגף הוסיף וכתב כי "המפקחים הכוללים הוזמנו, באמצעות המחוזות, לקחת חלק בבקרה ולהתלוות לבקרים באותם בתי הספר שבאזור הפיקוח שלהם. לצערנו לא נמצאו מפקחים שהתלוו לבקרים, ולקחו חלק בתהליך... אנו מברכים על כך שהחלה בקרב המפקחים [למידה של] הדוחות

והממצאים... אנו רואים חשיבות רבה שכל המפקחים יכירו את הדוח המוסדי על משמעויותיו השונות, ויוכלו להיעזר בו במהלך העבודה השוטפת" (ההדגשה במקור).

מהאמור לעיל עולה כי המשרד לא עשה את כל הדרוש כדי למנוע שיבוץ של עובדי הוראה באין שעות פנויות לכך, אף על פי שהמנכ"ל לשעבר של המשרד הנחה לעשות זאת. עוד עולה מהאמור לעיל כי בפועל אישרו מפקחים כוללים במחוזות שיבוץ של מורים בבתי ספר גם בהיעדר שעות פנויות, ובכך אפשרו להם לחרוג מתקן השעות.

על המשרד למנוע את האפשרות לשבץ מורים ללא שעות פנויות לכך, באמצעות חסימה במערכת המחשב או בכל דרך אחרת. עוד עליו לקבוע כללים ברורים להקצאה של שעות מסל מנהל מחוז, לרבות דרישה לאישור בכתב מאת הגורם המוסמך כתנאי להקצאה.

חריגה מהמספר המאושר של כיתות לימוד

לפי חוזר התקן, כיתת אם (להלן - כיתה) תקנית בחינוך היסודי מונה 20-40 תלמידים; כיתה שמספר התלמידים בה הוא בין 10 ל-19 נחשבת כיתה חסרה; כיתה חסרה תתוקצב בהיקף של חצי מהשעות שמוקצות לכיתה תקנית. מספר הכיתות התקניות בחטיבת ביניים מחושב לפי מספר התלמידים בשכבת הגיל מחולק ב-40 (מעוגל כלפי מעלה). בהתאם לכך קבע המשרד את המפתחות להקצאת שעות העומדים בבסיס החישוב של תקן השעות. כאשר נפתחת כיתה שאינה עומדת בהגדרה תקציבית זו, ללא אישור של גורם מוסמך, היא נקראת כיתה לא תקנית.

1. המשרד אינו אוסר במפורש פתיחת כיתות לא תקניות, אולם הוא מתקצב כיתות תקניות וכיתות חסרות בלבד וקובע מחויבויות של בית הספר לתת שעות מסוגים שונים לתלמידים ושעות לעובדי הוראה. כאשר מנהל בית ספר פותח כיתה לא תקנית, למשל מפצל כיתה של 38 תלמידים לשתי כיתות, והוא מעוניין שמספר שעות הלימוד לתלמיד לא יפחת, הוא זקוק לשעות נוספות והוא עלול להקצותן על חשבון שעות שנועדו לצרכים אחרים.

(א) בדוח סיכום הבקרה לשנת הלימודים התשס"ח העלה המנהל המקצועי שאלות בנוגע לפתיחת כיתות: מי רשאי לאשר פתיחת כיתות נוספות כאשר אין לכך כיסוי בתקן השעות; "מדוע הפיקוח הכולל ומנהלי המחוזות אינם מונעים שיבוץ זה אם הוא אסור? (ומקובל שהוא אסור)!".

(ב) המשנה למנכ"ל המשרד, האחראי כאמור למנכ"י, מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2009 כי עמדתו היא שמנהל בית ספר אינו רשאי לפתוח כיתה לא תקנית ללא אישור מנהל המחוז.

(ג) מנהלת מחוז תל אביב לשעבר מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2009 כי ההגדרה "כיתות לא תקניות" אינה נכונה; מנהל בית ספר רשאי לנצל שעות שעומדות לרשותו כדי לפתוח כיתה, בתנאי שהכיתה תקבל את מספר השעות שהייתה מקבלת אילו הייתה כיתה תקנית. היא הוסיפה שעל בית הספר לעמוד בתכנית הלימודים, בהישגים לימודיים ראויים ובשעות התקן שהוקצו לו; כל היתר הוא בתחום אחריותו של המנהל.

(ד) מפקח על החינוך היסודי הממ"ד במחוז ירושלים (להלן - מפקח ממ"ד במחוז ירושלים) מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009 שיש בתי ספר המשתמשים בכספי הורים כדי לפתוח כיתות לא תקניות; בדרך כלל, מנהל בית ספר אינו מבקש את אישור המחוז לפתיחתה של כיתה לא תקנית.

מהאמור לעיל עולה כי חסרה קביעה ברורה וחדה של המשרד לגבי התופעה הרווחת של פתיחת כיתות לא תקינות. במצב זה מאמצים גורמים מקצועיים במשרד עמדות שונות ומנוגדות בעניין. כך למשל, העוסקים בבקרת התקן סבורים כי הדבר אסור; מנהלת מחוז תל אביב לשעבר, המשנה למנכ"ל ומפקח במחוז ירושלים, כל אחד וטעמיו עמו, סבורים שהמנהל רשאי לעשות זאת בתנאים מסוימים. כאשר מדיניות המשרד עמומה, יש סכירות רבה יותר שייפתחו כיתות לא תקינות ללא תגובה של המשרד.

2. תקן שעות הניהול והחינוך של בית הספר, סל מנהל המחוז וחלק מסלי השעות האחרים בחטיבות הביניים נקבעים לפי מספר הכיתות התקניות. מנהל בית ספר נדרש לדווח בכל חודש לחשובות המחוז על מחנכי הכיתות בבית הספר כדי שהם יקבלו שכר גם עבור שעות החינוך. על פי הנחיות של אגף הכספים למנהלי בתי ספר, אין לדווח על מחנך בכיתה לא תקינה; יש לדאוג שמספר המחנכים יהיה כמספר הכיתות התקניות בבית הספר.

(א) על פי ממצאי בקרת התקן, בשנים התשס"ז והתשס"ח פתחו 34% מבתי הספר היסודיים שנבדקו כיתות לא תקינות³¹; בחטיבות הביניים חרגו בעניין זה 34% בשנת הלימודים התשס"ז ו-36% בשנת התשס"ח³². בסך הכול נפתחו בשנת הלימודים התשס"ח על פי ממצאי הבקרה 187 כיתות לא תקינות בחינוך היסודי ו-74 בחטיבות הביניים. אומדן שעשה מנהל האגף מלמד ש-526 בתי ספר יסודיים בחינוך הרשמי פתחו באותה שנה 849 כיתות לא תקינות.

(ב) משרד מבקר המדינה ביקש מהמחוזות שנבדקו נתונים על מספר הכיתות התקניות ועל מספר הכיתות שנפתחו בפועל בשנת הלימודים התשס"ט.

התברר כי למחוזות שנבדקו לא היה מידע על מספר הכיתות שנפתחו באותה שנה: מחוזות תל אביב וצפון דיווחו על מספר הכיתות בפועל לפי מספר המחנכים של הכיתות התקניות, כפי שדיווחו למטה איסוף הנתונים של המשרד (להלן - מצבת התלמידים), אך לא דיווחו על כל הכיתות הלא תקינות; בשני המחוזות נמצאו פערים בין הנתונים שמסרו ובין אלה שבידי המינהל לתקשוב ולמערכות מידע במשרד; מחוז ירושלים לא מסר נתונים, ולדברי סגנית מנהל המחוז לא היו בידיו נתונים זמינים על מספר הכיתות בפועל; מנכ"י מסר את הנתונים על מספר הכיתות בפועל על פי נתוני המינהל לתקשוב ולמערכות מידע.

(ג) משרד מבקר המדינה קיבל ממינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך נתונים על מספר הכיתות התקניות ועל מספר הכיתות שפעלו בחינוך הרשמי בשנת הלימודים התשס"ט³³. בטבלה מס' 5 מוצגים נתונים אלה והמשתמע מהם באשר למספר הכיתות הלא תקינות.

31 ממצאי הבקרה בחינוך היסודי מלמדים על הבדלים בין המחוזות בשיעור בתי הספר שפתחו כיתות לא תקינות בשנת הלימודים התשס"ח: במחוז ירושלים - 54%; במנח"י - 47%; במחוז מרכז - 38%; במחוז תל אביב - 36%, ובמחוז צפון - 26%. כמו כן מלמדים אותם ממצאים על שונות גדולה בין מגזרי הפיקוח: במגזר הממ"ד - 63%; במגזר דוברי העברית בחינוך הממלכתי - 27%; במגזר דוברי הערבית בחינוך הממלכתי - 15%.

32 ממצאי הבקרה בחטיבות הביניים מלמדים ש-62% מהחטיבות במינהל לחינוך התיישבותי פתחו כיתות לא תקינות, במחוז תל אביב - 50% ובמחוז צפון - 47%; במגזר דוברי העברית בחינוך הממלכתי פתחו 44% מחטיבות הביניים כיתות לא תקינות; בחינוך הממ"ד - 36% ובמגזר דוברי הערבית בחינוך הממלכתי - 7%.

33 נתוני המינהל התבססו על דיווחים של בתי הספר למטה איסוף הנתונים של המשרד (מצבת התלמידים). בתי הספר נדרשו לדווח על הכיתות בפועל, גם אם מספרן גדול ממספר הכיתות התקניות.

טבלה מס' 5

מספר הכיתות הלא תקניות	מספר הכיתות שנפתחו בפועל	מספר הכיתות התקניות	המחוז
325	6,898	6,573	צפון
203	3,733	3,530	תל אביב
131	1,869	1,738	ירושלים
110	2,362	2,252	מנח"י

מהטבלה עולה שבשנת הלימודים התשס"ט היו בארבעת המחוזות שנבדקו כ-770 כיתות לא תקניות.

(ד) בבקרת התקן נבדקו שלושה סוגים של שעות: שעות אורך - דהיינו, מספר השעות המינימאלי לתלמיד בכל דרגת כיתה ביום לימודים; שעות תפקיד - שעות לניהול, שעות לחינוך, שעות לייעוץ ושעות לרב בחינוך הממלכתי דתי; שעות לתגבור דיפרנציאלי שנועדו לתת מענה לתלמידים מתקשים, ובכלל זה תלמידים עולים (ראו להלן).

בדוח סיכום הבקרה לשנת הלימודים התשס"ח הוצגו נתונים על המשמעות של פתיחת כיתות לא תקניות בחינוך היסודי: 34% מבתי הספר שנבדקו פתחו כיתות לא תקניות; 62% מהם לא לימדו את כל שעות התגבור הדיפרנציאלי שהיה עליהם לתת לתלמידים שזכאים להן; ב-55% מהם למדו התלמידים פחות שעות מהמינימום הנדרש; 40% מהם חרגו בשעות תפקיד, ומורים ניצלו שעות הוראה רבות יותר לשם מילוי תפקידים שונים בבית הספר; ו-15% מהם חרגו מתקן השעות המאושר. יוצא שפתיחת כיתות לא תקניות גוררת בעקבותיה חריגות משמעותיות אחרות. חריגות אלה עלולות לפגוע ביכולת לנצל באופן המיטבי את משאבי מערכת החינוך בהתאם למדיניות המשרד ולתכנון.

מחוז צפון השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009, כי פתיחת כיתות לא תקניות נעשית לרוב בבתי ספר בחינוך הממ"ד שבהם קיימת הפרדה בין תלמידות לתלמידים, באישור הממונים על החינוך הממ"ד. עוד הסביר המחוז שיש מקרים שבהם הוא נאלץ להפעיל כיתה לא תקנית, לדוגמה בשכבה שבתחילת שנת הלימודים מנתה 41 תלמידים, בשתי כיתות לימוד ועם שני מחנכי כיתה, עזב תלמיד במהלך שנת הלימודים ולכן יש לקיים בה כיתה אחת בלבד, על פי כללי המשרד.

מהאמור לעיל עולה שלמשרד אין מדיניות ברורה באשר לפתיחת כיתות לא תקניות, וכשליש מבתי הספר היסודיים שנבדקו בבקרה בשנת הלימודים התשס"ח פתחו כיתות לא תקניות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לגבש מדיניות בדבר פתיחת כיתות לא תקניות, להביאה לידיעת המחוזות ולפקח על יישומה.

שעות לתגבור דיפרנציאלי בבתי ספר יסודיים

חוזר התקן קובע כי "מתוך מחויבות חברתית לצמצום פערים הנובעים מחסכים סביבתיים, ממעבר בין תרבויות, מלקויות למידה ומקשיים אישיים אחרים יקדיש בית הספר לפחות 60% מהשעות הפנויות למתן מענה דיפרנציאלי לתלמידים מתקשים, ובכלל זה תלמידים עולים. השעות הפנויות הן השעות העומדות לרשות בית הספר לאחר הקצאת השעות הנדרשות לקיום משך הלימודים

המחייב ושעות התפקיד המחויבות. בית הספר יבצע מיפוי מקצועי להגדרת התלמידים הזקוקים לסיוע זה. כמו כן בית הספר יעודד קידום תלמידים מוכשרים ומחוננים. טיפול דיפרנציאלי משמעו הקצאת זמן נוסף (פרטני או בקבוצה קטנה), תכנית מותאמת, חומרי למידה ודרכי הוראה מגוונים, על פי צורכי הילד, במטרה להביאו להישגים גבוהים. הפיקוח יוודא כי התלמידים הנזקקים, ובהם עולים חדשים ואחרים, יזכו לסיוע באמצעות התכנית לטיפול דיפרנציאלי. שעה של תגבור דיפרנציאלי (להלן - שעת תגבור) היא שעת הוראה קבועה של מורה שמלמד קבוצה של עד שבעה תלמידים מאותה כיתה, ועד 15 תלמידים מכמה כיתות.

1. נמצא כי קיימת אי-בהירות באשר למהותן של שעות התגבור ולדרכים לניצולן. להלן הפרטים:

(א) מפקח המחוז במחוז תל אביב, מפקחת על בתי ספר יסודיים וחיכוכות ביניים באותו המחוז ומפקח ממ"ד במחוז ירושלים מסרו כי המשרד לא פרסם הנחיות מפורטות לניצול שעות התגבור, ולמעשה לא ברור בדיוק כיצד יש לנצלן. מפקח המחוז הוסיף כי בתי הספר ניצלו שעות אלה על פי צורכיהם, באישור המפקחים במחוז. המפקח במחוז ירושלים הוסיף כי "ברור לכל ששעות אלו נועדו לתגבור לילדי קצוות, באופן פרטני או בפיצול כיתה לקבוצות".

(ב) המפקחת המחוזית על החינוך הממלכתי במנח"י מסרה ששעות תגבור יכולות לשמש גם "שעות רוחב", דהיינו שעות שכיתה מפוצלת בהן לשניים. יצוין כי בבקרת התקן לא נחשבה שעת רוחב כשעת תגבור.

(ג) מחוז ירושלים ביקש ממפקחים וממנהלי בתי ספר להסביר מדוע לא ניתנו שעות תגבור כנדרש. מתשובות של מנהלי בתי ספר עולה כי שעות תגבור שימשו לשעות רוחב, ללימוד נוסף של מקצועות הליבה וללימוד בחווה אקולוגית. מפקח ממ"ד במחוז ירושלים הסביר כי שעות תגבור נוצלו גם לפתיחת כיתות לא תקניות, ולהארכת יום הלימודים.

(ד) מחוז תל אביב ביקש ממנהלי בתי ספר הסברים לחריגות מתקן השעות, בהן שעות התגבור, שנמצאו בבקרת התקן. מתשובות של מנהלי בתי ספר עולה ששעות תגבור שימשו גם להפעלת כיתה לא תקנית וללימוד מקצועות הליבה.

יצוין כי אחת מאבני היסוד של "אופק חדש" היא השעות הפרטניות, הדומות במהותן ובמטרותיהן לשעות התגבור. כפי שיובא להלן, במסגרת יישום "אופק חדש" פרסם המשרד הנחיות מפורטות כיצד לנצל את השעות הפרטניות.

2. על פי ממצאי בקרת התקן בחינוך היסודי לשנת הלימודים התשס"ח, כ-52% מבתי הספר לא הקצו שעות לתגבור כנדרש, ובממוצע חסרו בכל אחד מהם 32 שעות תגבור; במנח"י לא הקצו 76% מבתי הספר שעות לתגבור, ובמחוזות מרכז ותל אביב - 64%.

מחוז ירושלים השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי הקים צוות קבוע בראשות סגנית מנהל המחוז, אשר יבחן באופן מתמיד את ממצאי בקרת התקן, יפיק מהם לקחים ויישם.

מהאמור לעיל עולה כי המשרד קבע שבתי ספר מחויבים לתת שעות תגבור לתלמידים שזקוקים להן, אולם לא גיבה את קביעתו בהנחיות מפורטות. כן הועלה כי בהיעדר הנחיות מפורטות בתי ספר, לעתים באישור המחוזות, ראו עצמם חופשיים להחליט על שימוש בשעות התגבור למטרות אחרות כמו פתיחת כיתות לא תקניות והוראת מקצועות שונים. כלומר, הם לא קיימו כללים הנוגעים לנדבך מרכזי במדיניות המשרד - צמצום פערים ותגבור תלמידים חלשים. במקרים שהובאו לעיל ניתנו חלק מן השעות שהוקצו לתגבור לכלל התלמידים, ולא דווקא לזקוקים לתגבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך להנחות את מוסדות החינוך כיצד לנצל את שעות התגבור ולוודא כי שעות התגבור שהוקצו ינוצלו למטרה שנקבעה להן בחוזר התקן. הדבר חיוני במיוחד לגבי בתי ספר שאינם נכללים ב"אופק חדש".

תכניות טיפוח ורווחה בחטיבות הביניים

המינהל הפדגוגי במשרד קבע קווים מנחים להפעלת סל טיפוח בחטיבות הביניים על פי מדיניות הטיפוח של המשרד: הקצאת משאבים דיפרנציאליים היא מרכיב מרכזי במדיניותו של המשרד לקידום אוכלוסיות חלשות; יש בתי ספר שמקבלים משאבים רבים יותר ויש המקבלים פחות או לא כלום, לפי מדדי הטיפוח; תכניות טיפוח נועדו לקדם תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך שמסיבות שונות לא מימשו את יכולתם; על תכנית העבודה השנתית של בית ספר לכלול גם את תכנית הטיפוח, המיועדת להשגת יעדים של סל הטיפוח; התכנית תיבדק ותאושר בידי המפקח הכולל על בית הספר ובידי הממונה על שירותי חינוך ורווחה במחוז.

מנגד, על פי ממצאי בקרת התקן, כ-36% מחטיבות הביניים שנבדקו בשנת הלימודים התשס"ח וניתן בהן סל טיפוח, לא נמצאה תכנית טיפוח מאושרת; במחוז תל אביב - 50% ובמחוז מרכז - 44%. זאת מכמה סיבות אפשריות, למשל שהתכנית שהייתה בהן לא אושרה בידי הגורמים המוסמכים לכך. כפי שצוין בסיכום בקרת התקן לאותה שנה, מנהל בית הספר יכול אפוא להפעיל סל טיפוח לשם השגת יעדים שונים שלא אושרו בידי המשרד, ובה בעת, התלמידים שזכאים ליהנות ממשאבי הסל לא יזכו לקבלם.

מדברים שמסרו בספטמבר 2009 למשרד מבקר המדינה מנהל האגף לשירותי חינוך ורווחה במינהל הפדגוגי (אגף שח"ר) והאחראי לחטיבות הביניים באותו אגף, עולה שהם לא קיבלו מידע על ממצאי בקרת התקן לשנות הלימודים התשס"ז-התשס"ט, ולכן לא עמדו לפנייהם הנתונים על תכניות הטיפוח שלא אושרו בידי אגפם.

שעות למילוי תפקידים שאינם הוראה

1. (א) מורה בחינוך הרשמי מקבל שכר בגין שעות עבודתו בבית הספר, חלקן שעות הוראה לתלמידים והשאר שעות לתפקידים אחרים: שעות לניהול, שעות לחינוך, שעות לייעוץ ושעות רב (להלן - שעות תפקיד). חוזר התקן קובע כי תקציב השעות שהמשרד מקצה לבתי ספר בחינוך היסודי כולל בתוכו את כל השעות שהוא מחויב לתת, ובכלל זה שעות תפקיד. בחוזר התקן גם נקבע כמה שעות יינתנו מכל סוג³⁴. יצוין כי יש להבחין בין שעות תפקיד ובין הגמול שניתן לעובד הוראה כשיעור מן השכר עבור תפקיד שמילא באישור.

34 למעט בעניין שעות לרב: בית ספר ממ"ד חייב להקצות שעות לרב אם הוקצו לכך שעות בשנת הלימודים התשס"ג; בית ספר שלא הוקצו בו שעות לרב באותה שנה ידאג להקצות שעות לתפקיד זה בהתאם לצרכי החינוכיים.

אשר לחטיבות הביניים קובעות הוראות המינהל הפדגוגי כי תקן בית ספר כולל שעות לניהול, שעות לחינוך כיתה וכן שעות נוספות שנגזרות מהסכמי שכר והסכמי עבודה של עובדי ההוראה; חלק משעות התפקיד הן שעות שהוגדרו בתקן השעות; ניתן להקצות למורים גם שעות ממכסת שעות הניהול המאושרת למנהל בית הספר.

הסמנכ"לית, מנהלת המינהל הפדגוגי, הבהירה לנציגי משרד מבקר המדינה, שמנהל בית ספר רשאי להקצות שעות משעות הניהול שאושרו לו לתפקידים שונים, על פי צורכי בית הספר, ובלבד שאינו חורג משעות הניהול שהוקצו לו. לעומת זאת, מנהל האגף קבע בבקרת התקן חמישה תפקידים בחינוך היסודי ושלושה תפקידים בחטיבות הביניים שרק למילויים יכול מנהל בית הספר להקצות שעות תפקיד לעובד הוראה.

יוצא אפוא שבין הסמנכ"לית, שהיא מנהלת המינהל הפדגוגי, ובין סגנה, מנהל האגף, יש חילוקי דעות בכל הנוגע לשעות תפקיד, והבקרה קיימה על פי כללים שונים מהוראות המינהל הפדגוגי.

(ב) הבקרה העלתה כי בחינוך היסודי הוקצו בסך הכול 1,772 שעות ל-48 תפקידים שלדעת מנהל האגף הם תפקידים לא מאושרים, ובחטיבות הביניים הוקצו 1,728 שעות ל-41 תפקידים כאלה³⁵.

2. על פי ממצאי בקרת התקן, בשנת הלימודים התשס"ח חרגו 36% מבתי הספר היסודיים ממספר שעות התפקיד שהוקצו להם בתקן השעות, כלומר השתמשו בשעות הוראה למילוי תפקידים אחרים; היקף החריגה הסתכם ב-1,143 שעות, שהן כ-38 משרות הוראה מלאות. לפי אומדן שעשה מנהל האגף, החריגה משעות התפקיד בכל בתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי הסתכמה ב-5,189 שעות, שהן כ-173 משרות מלאות. 55% מחטיבות הביניים שנבדקו חרגו ביותר מ-900 שעות תפקיד מהמכסה שאושרה להן. יודגש כי ממצאים אלה חזרו ונשנו בממצאי הבקרה בשנות הלימודים התשס"ג-התשס"ח.

3. מנהלת מחוז תל אביב לשעבר מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2009 כי בעניין שעות התפקיד קבע המשרד מדיניות שאינה עומדת במבחן המציאות: כאשר המשרד מכריז על פרויקט מסוים עליו לתקצב את בעל התפקיד המופקד עליו; המשרד אינו מקצה שעות תפקיד בכמות מספקת למילוי כל התפקידים המוטלים על המורים והמורים אינם מוכנים למלא תפקידים נוספים ללא תגמול.

מהאמור לעיל עולה כי המשרד קבע כללים להקצאת שעות תפקיד בבתי הספר, אולם ממצאי הבקרה העידו במשך חמש שנים על חריגות רבות מהם. כשליש מבתי הספר היסודיים ויותר ממחצית חטיבות הביניים שנבדקו בשנת הלימודים התשס"ח חרגו מהכללים והמירו שעות הוראה בשעות תפקיד. ממצאים אלה מעידים כי המשרד לא הצליח לאכוף את הכללים שקבע, אשר נועדו להפריד בין שעות ההוראה לתלמידים לבין השעות שבהם מילאו מורים תפקידים אחרים בבתי הספר, ושעות הוראה שימשו גם שלא על פי ייעודן. המרת שעות הוראה בשעות תפקיד משמעה פחות שעות הוראה לתלמידים, דבר אשר עלול אף לפגוע בהישגים הלימודיים.

35 יצוין כי לעתים לא חרג בית הספר ממכסת שעות התפקיד שהוקצו לו, אולם הן ניתנו למורה לצורך מילוי תפקיד שלדעת מנהל האגף הוא לא מאושר.

יצוין כי במסגרת "אופק חדש" שונה מבנה שכרו של מנהל בית ספר, והוא אינו כולל עוד שעות ניהול שמהן הוא יכול להקצות שעות תפקיד לעובדי הוראה בבית ספרו. המשרד רואה בשינוי זה פתרון לסוגיית ההמרה של שעות ההוראה בשעות התפקיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מבנה השכר ושכר העבודה של עובדי ההוראה על פי הסכם "אופק חדש" אינו מונע את האפשרות להקצות שעות הוראה למילוי תפקידים אחרים. על המשרד לפקח על השימוש בשעות בבתי הספר, גם אלה הכלולים ב"אופק חדש", כדי לוודא ששעות הוראה שניתנות לתלמידים אינן מוסבות לשעות תפקיד.

שעות אורך

כאמור, מספר שעות האורך מציין את משך הלימודים היומי המחייב בבתי הספר, דהיינו, מספר השעות המינימלי לתלמיד בכל דרגת כיתה ביום לימודים. חוזר התקן קובע מהו משך הלימודים המחייב בבתי ספר יסודיים. לדוגמה, בכיתה א' יש ללמד 29 שעות בשבוע - חמש שעות בימים א-ה וארבע שעות ביום שישי. חוזר מנכ"ל העוסק בתכנית היסוד (ליבה) לחינוך העל-יסודי מגדיר את משך הלימודים המחייב בחטיבות הביניים.

בקרת התקן בדקה את מספר שעות האורך שניתנו בבתי הספר מכל מקורות המימון שלו: מתקן השעות שהקצה המשרד, מתשלומי הורים וממקורות אחרים. הבקרה העלתה כי בשנת הלימודים התשס"ח, ב-18% מבתי הספר היסודיים וב-46% מחטיבות הביניים שנבדקו היה מספר שעות האורך קטן מהנדרש: בבתי הספר היסודיים היה משך הלימודים הממוצע בבית ספר נמוך ב-30 שעות מהמחייב, ובחטיבת ביניים ב-29 שעות. הממצאים היו חמורים בייחוד בכיתות ז' ובכיתות ח': ב-66% מכיתות ז' וב-59% מכיתות ח' בבתי הספר שנבדקו היה מספר שעות האורך קטן מן המספר המחייב.

קיומו של יום לימודים קצר מזה שקבע המשרד עלול לפגוע בהישגי התלמידים.



המשרד מקצה לבתי ספר יסודיים ולחטיבות ביניים שעות לימוד, והם נדרשים לעמוד בכללים לחלוקתן, אשר נועדו להגשים את מדיניותו, למשל, על פי עקרון השוויון, מחויבות חברתית לצמצום פערים וההכרה שחינוך והשכלה הם גורמים חשובים להשגת מטרות חברתיות אלה.

ממצאי בקרת התקן מלמדים כי בפועל, שיעורי השעות שנוצלו ובעיקר החלוקה של תקני השעות בין השימושים השונים, חרגו באופן ניכר מהכללים שקבע המשרד. פערים גדולים נמצאו בין מחוזות המשרד, וחלוקתה בפועל של "עוגת התקציב" הייתה שונה מזו שקבע המשרד, בין היתר משום שהוא כשל בניסיונותיו להקטין את ההריגה של מחוז תל אביב מתקני השעות שהוקצו למוסדותיו.

השימוש בתקן השעות בחינוך הרשמי הוא אחד הנושאים המרכזיים והחשובים שנדרשת בהם מעורבות פעילה של הנהלת המשרד. תקציב השעות בחינוך הרשמי הוא נתח ניכר מתקציבו של המשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת משרד החינוך, בראשות המנכ"ל, לקבוע תכנית פעולה מקיפה לטיפול בממצאים שהעלו בדיקת משרד מבקר המדינה ובקרת התקן.

טיפול הנהלת המשרד ומחוזותיו בממצאי בקרת התקן

הנהלת המשרד, בראשות המנכ"ל, נושאת באחריות הכוללת להקצאת המשאבים לחינוך הרשמי ולניצולם על פי הוראות המשרד, לרבות ארגון הלימודים במוסדות החינוך. ממאי 2006 עד אוקטובר 2007 היה מר שמואל אבואב מנכ"ל המשרד; מאוקטובר 2007 עד אפריל 2009 הייתה בתפקיד המנכ"לית גב' שלומית עמיחי (להלן - המנכ"לית לשעבר); מאפריל 2009 המנכ"ל הוא ד"ר שמשון שושני.

מנהלי המחוזות של המשרד אחראים בין השאר ליישום מדיניות המשרד ולפיקוח על מוסדות החינוך בתחומם. הם עושים זאת באמצעות נציגים של יחידות המטה במחוז, האחראיות בין היתר להעברת שעות התקן שהקצה מטה המשרד לבתי הספר, לניהול כוח האדם בהוראה ולתשלום שכר לעובדי ההוראה. תפקידיהם של המפקחים הכוללים במחוז הם בין השאר לסייע לבתי הספר בעניינים פדגוגיים ומינהליים ולפקח עליהם כדי לוודא שמדיניות המשרד והוראות המנכ"ל מיושמות כראוי.

הפצת ממצאי בקרת התקן

כאמור, לדברי מנהל האגף בקרה יעילה היא זו שבעקבותיה יתבצע תהליך של למידה בדרגי הניהול של המשרד הן ברמת המטה והן ברמת המחוז.

1. עיקרי דוח סיכום הבקרה לשנת הלימודים התשס"ז הוצגו במצגת בשיבת הנהלת המשרד באוגוסט 2008. נמצא כי ההנהלה לא קיבלה החלטות בעקבות ממצאי הדוח, לא החליטה להפיץ את הדוח עצמו במשרד ואף לא נכתב פרוטוקול לשיבה זו. עקב כך לא הופץ דוח סיכום הבקרה במשרד.

2. דוח סיכום הבקרה לשנת הלימודים התשס"ח הועבר במאי 2009 למנהלי המחוזות, והנהלת המשרד דנה בממצאיו בשתי ישיבות שקיימה ביוני 2009. בישיבות השתתפו מנכ"ל המשרד, המשנה למנכ"ל, הסמנכ"לית, מנהלי המחוזות ומנהל האגף, והתקבלו בהן כמה החלטות.

נמצא כי מנכ"ל המשרד לא הנחה את מנהל האגף להפיץ את הדוח למנהלי יחידות מטה במשרד, והדוח לא הופץ.

3. ניתן היה לצפות כי ממצאי בקרת התקן יובאו לידיעת חשב המשרד, שכן הוא אחראי לביצוע התקציב במשרד ולמניעת חריגות מתקציב השעות. ואולם חשב המשרד מסר ביולי 2009 כי אינו מכיר את ממצאי בקרת התקן וכי לא השתתף בדיונים עליהם.

4. ממסמכי המשרד עולה כי אחת הסיבות לחריגה מהתקן היא שיבוץ מורים אף שאין שעות פנויות בתקן השעות. לפיכך היה אפשר לצפות כי מנהל אגף כא"ב במשרד יקבל לידיו את ממצאי בקרת התקן, אולם הוא מסר באפריל 2009 כי לא קיבל את ממצאי הבקרה וציין שהממצאים אינם בתחום טיפולו.

5. ממצאי הבקרה עסקו בין השאר בחריגות רבות במנכ"ל. לשכת המשנה למנכ"ל מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2009 כי המשנה למנכ"ל - האחראי מטעם המשרד למנכ"ל - לא קיבל את דוח סיכום הבקרה לשנת הלימודים התשס"ז; את הדוח לשנת הלימודים התשס"ח מנובמבר 2008 הוא קיבל רק ביוני 2009, ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, עדיין לא דנו במנכ"ל בממצאים.

6. מחוזות המשרד נמצאים בקשר עם מנהלי מוסדות החינוך, מפקחים על המוסדות, מעבירים אליהם שעות שהקצה להם מטה המשרד ומנהלים את כוח האדם שבהם ואת התשלומים לעובדי ההוראה. ממצאי הבקרה חיוניים למנהלי יחידות במחוזות, למשל לשם תיקון ליקויים בשיבוץ עובדי ההוראה.

מנהל האגף מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2009 כי ממצאי הבקרה הוצגו במחוזות חיפה, צפון, דרום, ירושלים ומרכז. ניסיונותיו לתאם את הצגת הממצאים לשנות הלימודים התשס"ז והתשס"ח לפני מחוז תל אביב לא צלחו. מנהלת מחוז תל אביב לשעבר מסרה במאי 2009 כי הממצאים לא הוצגו במחוז בשל בעיות של תיאום לוח הזמנים.

מהאמור לעיל עולה שעל אף הממצאים המשמעותיים שעלו בבקרה והצורך החשוב לדון בהם לא הופצו דוחות סיכום הבקרה לשנים התשס"ז והתשס"ח במשרד. בכך נמנע ממנהלי היחידות להשתמש בממצאים כדי לתקן ליקויים. עוד הועלה כי אף שממצאי הבקרה במחוז תל אביב היו חמורים במיוחד, הם לא הוצגו למפקחים ולמנהלי היחידות במחוז.

המנכ"לית לשעבר מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי יזמה את בקרת התקן בתקופת כהונתה הקודמת בתפקיד. עם זאת, בתקופת כהונתה השנייה היא התמקדה ברפורמת "אופק חדש" ולא התפתה לעסוק בממצאי בקרת התקן, למעט הבאתם לפני הנהלת המשרד ולפני מנהלי המחוזות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 הוסיפה המנכ"לית לשעבר, שהיא בחרה להתמקד בקידום מערכת החינוך לקראת הרפורמה ולא לעסוק בממצאי בקרת התקן של שנה קודמת, שהם חשובים אך לא רלוונטיים לדיון המרכזי במערכת החינוך; "כל מידע או ביקורת עלול היה לשבש את המאמץ בקידום הרפורמה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד בראשות המנכ"ל להכין רשימה של בעלי תפקידים שממצאי בקרת התקן יופצו להם בכל שנה ולהקפיד על הפצתם מוקדם ככל הניתן. על הנהלות המחוזות להפיץ את ממצאי הבקרה בין המפקחים ומנהלי היחידות שבהם, לקיים דיונים בעניינם ולקבל החלטות בהתאם.

פעולות שנקטה הנהלת המשרד בעקבות ממצאי הבקרה

ממצאי הבקרה מחייבים את הנהלת המשרד בראשות המנכ"ל לקיים דיונים, להסיק מסקנות, לקבוע אילו פעולות נחוצות לשם פתרון הבעיות שהתגלו בבקרה ולפעול לביצוען. הממצאים עשויים לסייע להנהלה לבחון אם המדיניות שהתוותה ברורה דייה, אם הוראותיה מיושמות ואם התגלו נקודות תורפה, כגון מגזרים או מחוזות שההוראות אינן מיושמות בהם כנדרש. על ההנהלה מוטל להגביר את הפיקוח ואת האכיפה, בייחוד אם החריגות חוזרות ונשנות בכל שנה. משרד מבקר המדינה סקר בלשכת מנכ"ל המשרד את המסמכים הנוגעים לממצאי בקרת התקן בשנות הלימודים התשס"ו, התשס"ז והתשס"ח. להלן הממצאים:

1. בתקופת כהונתו של המנכ"ל לשעבר העביר אליו מנהל האגף דוח לסיכום הבקרה בשנת הלימודים התשס"ו. מן המסמכים עולה כי המנכ"ל לשעבר הורה לטפל ביסודיות בבעיית החריגה של בתי הספר מתקן השעות; הוא ביקש הסברים מחשב המשרד וממנהלת אגף אח"י על הסיבות לחריגות אלה; הוא דרש ממנהלת מחוז תל אביב לדווח לו כיצד היא מתכוונת לצמצם את החריגה משעות התקן במחוז; והוא ביקש ממנהלי בתי ספר הסברים על החריגות שנמצאו בהם. בעקבות ממצאי הבקרה בחינוך הממ"ד מינה המנכ"ל לשעבר צוות לבדיקת התקן בחינוך הממ"ד (ראו להלן).

עוד עלה מן המסמכים כי המנכ"ל לשעבר טיפל רק בחלק מממצאי הבקרה על חריגות מהכללים לחלוקת שעות התקן לסוגיהן בבית הספר, למשל הוא לא טיפל בפתיחת כיתות לא תקינות ובאי עמידה בכללים בדבר שעות אורך ושעות תגבור. החריגות משעות התפקיד שאושרו עלו בדיון האמור, אולם לא התקבלו בעניין זה כל החלטות.

כאשר הנהלת המשרד דורשת לקיים בקרת תקן אך אינה פועלת בנחישות לתיקון הליקויים שהועלו, עלולים המחוזות ובתי הספר לפעול באופן דומה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לפעול לתיקון הליקויים שהעלתה הבקרה, הן החריגות מסך השעות שהוקצו והן החריגות מחלוקת השעות בין השימושים השונים.

2. בתקופת כהונתה של המנכ"לית לשעבר הפיק מנהל האגף את סיכום הבקרה לשנת הלימודים התשס"ז בפברואר 2008, אך רק באוגוסט אותה שנה הוא הוצג להנהלת המשרד. כאמור, בדיון לא התקבלו החלטות ולא נרשם פרוטוקול.

3. בתקופת כהונתו של מנכ"ל המשרד העביר אליו מנהל האגף את ממצאי בקרת התקן לשנת הלימודים התשס"ח. מסיכום שתי ישיבות הנהלה שנדונו בהן הממצאים עולה כי המנכ"ל נתן "הנחיה חד משמעית כי בשנת הלימודים תש"ע יש לחייב לקיים את שעות הלימוד בבתי הספר במלואן. מנהלי המחוזות יבדקו מול כל [מנהל] בית הספר את מיצוי השעות כפי שחולקו לביה"ס. מנהל ביה"ס שלא יעשה כן, יוגשו נגדו הליכים משמעתיים".

בישיבות האמורות, שהתקיימו ביוני 2009, הוחלט על הפעולות האלה: מנהלי המחוזות יגישו למנכ"ל רשימה של בתי הספר שחרגו מתקני השעות; יתקיים שימוע למנהלים של בתי ספר אלה כדי לבדוק אם שעות הלימוד הוחזרו במלואן לכיתות; המנהלים יתבקשו לתת הסברים על החריגות, ובמידת הצורך יינקטו נגדם צעדים; יאותרו שעות שנוצלו שלא לייעודן, בייחוד בחינוך הממ"ד.

יועץ למנכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת בספטמבר 2009 כי ההחלטות מיוני 2009 עדיין לא יושמו, ובכוונת המנכ"ל ליישמן בשנת הלימודים התש"ע.

מהאמור לעיל עולה כי שני המנכ"לים לשעבר לא טיפלו בממצאי הבקרה כנדרש: המנכ"ל לשעבר טיפל רק בחלק מהחריגות ולא קיבל החלטות בסוגיות שדרשו את התערבותו; המנכ"ל לשעבר לא טיפלה בממצאי בקרת התקן למרות חשיבותם. מנכ"ל המשרד קיים דיונים על ממצאי הבקרה, אך במועד סיום הביקורת טרם יושמו ההחלטות שהתקבלו, כמו איתור בתי ספר שחרגו וקבלת הסבריהם לכך.

פעולות שנקט המינהל הפדגוגי בעקבות ממצאי הבקרה

המינהל הפדגוגי הוא זרוע הביצוע של הנהלת המשרד להשגת היעדים החינוכיים, ושותף מרכזי לגיבוש מדיניות המשרד, שנקבעת בידי שר החינוך ומנכ"ל המשרד. המינהל הפדגוגי מופקד על תהליכי הניהול של בתי הספר, על שיפור ההישגים הלימודיים והחינוכיים ועל בקרת ההישגים הערכיים, הלימודיים והחברתיים.

הסמנכ"לית, שמנהלת כאמור את המינהל הפדגוגי ומופקדת על הבקרה על ניצול המשאבים במוסדות החינוך, השתתפה בדיוני הנהלת המשרד בממצאי הבקרה. ממסמכי לשכתה עולה שבהנהלת המינהל הפדגוגי לא התקיימו דיונים על ממצאי הבקרה. לעתים העלה המנהל המקצועי שאלות עקרוניות בעקבות ממצאי הבקרה, למשל אם מותר לנצל שעות תגבור למטרות אחרות, כמו לפיצול כיתה לשניים. שאלות אלה ואחרות נכתבו בדוחות של סיכומי הממצאים, אולם על פי המסמכים, גם בנושאים אלה, שהועלו שוב ושוב, לא קיימה הסמנכ"לית דיונים, לא קיבלה החלטות ולא נקטה פעולות לביצוע התיקונים הנדרשים.

הסמנכ"לית השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי במבנה הנוכחי של משרד החינוך, אין זה מתפקידו של המינהל הפדגוגי לתת הוראות למנהלי המחוזות, שכן הדבר מצוי בתחום סמכותו של מנכ"ל המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הסמנכ"לית לעשות שימוש ראוי ומושכל בממצאי בקרת התקן, ובין השאר לאתר את המקרים שבהם יש לחדד את הוראות המשרד ובמידת הצורך להביאם לפני מנכ"ל המשרד.

פעולות שנקטו המחוזות בעקבות ממצאי הבקרה

מנהלי המחוזות מקבלים ממנהל האגף דוחות מוסדיים ובהם ממצאי הבקרה הנוגעים לכל בית ספר. במקרים שבהם חרג בית הספר מתקן השעות שהוקצה לו, היה על מנהלו להסביר למנהל המחוז את הסיבות לחריגה. משרד מבקר המדינה בדק בארבעת המחוזות אם מנהליהם ביקשו ממנהלי בתי הספר הסברים בעקבות ממצאי הבקרה לשנות הלימודים התשס"ז והתשס"ח. להלן פרטים:

1. לשכת המשנה למנכ"ל מסרה שהוא לא ביקש ממנהלי בתי הספר שבאחריות מנכ"י הסברים לממצאי הבקרה בשתי השנים הללו.

2. הביקורת העלתה כי רק לקראת סוף שנת הלימודים התשס"ח, במאי 2008, העביר מנהל האגף למנהל מחוז תל אביב את הדוחות המוסדיים לשנת הלימודים התשס"ז על 117 בתי ספר במחוז.

ביוני 2008 העביר המחוז את הדוחות למנהלי בתי הספר וביקש לקבל הסברים לחריגות. נמצא כי עד יולי 2009 רק 22 (19%) מ-117 המנהלים הגיבו על ממצאי הבקרה לאותה שנה.

נמצא כי רק בסוף מרס 2009 העביר מחוז תל אביב את הדוחות המוסדיים לשנת הלימודים התשס"ח ל-37 בתי הספר שהשתתפו בבקרה וביקש הסברים לחריגות. בשנה זו, שבה נעשתה הביקורת של משרד מבקר המדינה, הגיבו 35 (95%) מ-37 מנהלי בתי הספר על ממצאי הבקרה.

3. מחוז ירושלים לא נכלל בבקרת התקן בשנת הלימודים התשס"ז. נמצא כי רק במרס 2009 העביר המחוז את הדוחות המוסדיים לשנת הלימודים התשס"ח ל-30 בתי הספר שהשתתפו בבקרה ולמפקחים הכוללים לשם קבלת התייחסותם. עד תחילת אוגוסט 2009 השיבו 24 (80%) מ-30 המנהלים על ממצאי הבקרה.

4. הבדיקה במחוז צפון העלתה כי סגנית מנהלת המחוז העבירה את הדוחות המוסדיים לשנת הלימודים התשס"ח למנהלי בתי הספר לקבלת תגובתם זמן קצר לאחר שקיבלה אותם ממנהל האגף. היא הציגה למנהלים שאלות על פי הממצאים, ביקשה מהמפקחים הכוללים לדון עם המנהלים בממצאים ולדאוג לתיקון הליקויים וקיבלה תשובות ממנהלי בתי הספר.

מהאמור לעיל עולה כי המשנה למנכ"ל, הממונה על מנכ"י, לא בירר עם מנהלי בתי הספר את הסיבות לחריגות; הנהלת מחוז תל אביב קיבלה הסברים לממצאי הבקרה לשנת הלימודים התשס"ז רק מחלק קטן ממנהלי בתי הספר.

אכיפת הוראות המשרד

מנהלת המחלקה המשפטית של מחוזות תל אביב ומרכז כתבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2009 כי על פי דיני העבודה, אם הוזמן אדם לעבוד על ידי מי שבאופן רגיל מוסמך לאשר עבודה, כגון מפקח או מנהל בית ספר, ואם אותו אדם שובץ במערכת השעות ועבד, הוא זכאי לשכר, למעט במקרים חריגים. זאת גם אם לא היה כיסוי תקציבי לשעות שבהן שובץ. היא הוסיפה, שכלל, למפקח אין סמכות לחרוג מתקן השעות על דעת עצמו ואין לו משאבים לכך; במקרים חריגים, למשל בבתי ספר קטנים ביישובים מרוחקים, ניתן לאשר פתיחתן של כיתות לא תקניות באמצעות שעות מסל מנהל מחוז או על פי החלטה של ועדה במחוז; נגד מנהל שחרג חריגה ניכרת מתקן השעות ניתן לנקוט סנקציה משמעתית, ואם התגלתה בעיה תפקודית והמנהל לא ניהל את בית הספר בהתאם לתקן השעות שאושר, יש לשקול את פיטוריו על רקע פדגוגי.

1. על פי דוח סיכום הבקרה לשנת הלימודים התשס"ח, הבקרה היא חלק מתהליך לשיפור עבודת הפיקוח במחוז ועבודת הניהול והארגון הפדגוגי, ויש לראותה רק ככלי לשיפור איכות מערכת החינוך.

מנהל האגף מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2009, כי במשך השנים שבהן הפעיל המשרד את בקרת התקן לא דנה ההנהלה בדרכים לאכיפת הוראות המשרד, וממילא לא קיבלה החלטות בעניין. זאת למעט בתקופת כהונתו של המנכ"ל לשעבר, אשר ביקש ממנו להכין נוהל לביצוע פעולות אכיפה בתחום זה. הוא הוסיף כי בינואר 2007 הוא הציג את הצעתו לנוהל אכיפה להנהלת המשרד, אולם לא התקבלה החלטה אם לאמץ. טיוטת הנוהל המוצע כללה כמה שלבי אכיפה, לרבות זימון מנהל בית הספר לבירור נסיבותיהן של חריגות שנמצאו בו, העמדתו על החומרה שבחריגה ותייעור הבירור בתיקו האישי. כן הוצע שאם יעלו הבירורים ממצאים חמורים, ינקוט המשרד הליכים משמעתיים נגד המנהל.

2. האחראי לפניות משמעת, נהלים ובקרה בלשכת הסמנכ"לית הבכירה למינהל ולמשאבי אנוש מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2009 כי למיטב זיכרונו, לא הובאו לטיפול תלונות על מפקחים כוללים בכל הקשור לחריגות מתקן השעות. הממונה על המשמעת של עובדי הוראה באגף כ"ב מסר במאי 2009 כי לא ידוע לו על עובד הוראה שננקטו נגדו הליכים משמעתיים בעקבות ממצאי הבקרה.

3. נציגת המשנה למנכ"ל כתבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2009 כי במנכ"י לא התקיימו שימועים למפקחים או למנהלי בתי ספר בעקבות ממצאי הבקרה. מפקח המחוז במחוז תל אביב מסר ביולי 2009 כי לא ננקטו סנקציות משמעתיות כלפי מפקחים במחוז, למעט זימון מפקחים לשיחות בירור.

מהאמור לעיל עולה שכאשר מנהל בית ספר או מפקח משבצים עובד הוראה במוסד חינוכי בתקן אף שאין שעות פנויות לצורך זה, הם מעמידים את המשרד בפני עובדה מוגמרת ומחייבים אותו לשלם את שכר העובד אף על פי שהמשרד לא אישר שעות להעסקתו. למרות ממצאי הבקרה על חריגות חוזרות ונשנות מהוראות המשרד, לא נקט המשרד פעולות כלפי מנהלי בתי ספר שחרגו באופן כזה. הוא אף לא קבע כללים לטיפול בהם ולטיפול במפקחים שלא פעלו למניעת חריגות.

מנכ"ל משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009, כי משרד החינוך עומד לנקוט יד קשה נגד האחראים לחריגות מתקן השעות בחינוך הרשמי ונערך למאבק קשה לניצול ימי הלימוד ושעות הלימוד כבסיס לשיפור ההישגים הלימודיים, וכי מנהלי המחוזות כבר מפעילים יד חזקה בשנת הלימודים התש"ע. המנכ"ל הדגיש את הצורך להגדיל את תקציב המשרד לשעות לימוד כך שישקף את צורכי מערכת החינוך ולא יגרור לעובדיה לעשות מניפולציות שונות.

לתשובה נוספת של מנכ"ל משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 צירף המנכ"ל "מתווה לתיקון פגמים מערכתיים" בנושא שבו עסק דוח הביקורת, ובו רשימה של פעולות לתיקון הליקויים שנמצאו.



בקרת התקן היא כלי ניהולי חיוני ביותר, יחיד מסוגו, שעומד לרשות הנהלת המשרד בבואה לבחון את השימוש שנעשה בחלק נכבד מתקציבו של המשרד. ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה עולה כי לעתים הסתפקה הנהלת המשרד בביצוע הבקרה ובמימונה, ולא השתמשה בחלק ניכר מממצאיה. אף שנמצאו חריגות רבות, לא קיבלה הנהלת המשרד החלטות בחלק מהנושאים שבדק האגף במסגרת הבקרה שקיים. בכך יש פגם מהותי בניהול שעות הלימוד, שהן מהתשומות העיקריות של המשרד ומצויות בליבת העשייה שלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נדרש טיפול מקיף ומעמיק בחריגות שנמצאו בבקרת התקן, לרבות איתור נקודות תורפה במשרד והבהרת מדיניותו והנחיותיו, במקום שהבהרה זו נדרשת.

שימוש בתקן השעות בחינוך הממלכתי דתי

לחינוך הממלכתי דתי ניתנה אוטונומיה מינהלית ואידאולוגית, בכפוף לנוהלי המשרד. על פי חוק חינוך ממלכתי, חינוך ממ"ד הוא חינוך ממלכתי, אלא שמוסדותיו הם דתיים באורח חייהם, תכניות לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם, והם מחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית.

על פי התקנות, הסמכות הפדגוגית העליונה בעניין האופי הדתי של מוסדות החינוך הממ"ד היא בידי מנהל אגף החינוך הדתי במשרד; המפקח על החינוך הדתי במחוז, ומפקח או מנכ"ל הממונים על מוסדות חינוך אלה, כפופים מהבחינה הפדגוגית למנהל אגף החינוך הדתי, והוא מנכ"ל אותם בעבודתם ומקיים אתם מגע ישיר ותדיר; מפקח הממונה על מוסד חינוך ממ"ד מציע תקן שעות עבור כל מוסד שבפיקוחו, וצריך לקבל את הסכמתו של מנהל אגף החינוך הדתי להצעותיו. חוזר התקן קובע כי על תקציב המשרד לאגף בתקן אחד את כל השעות בבית הספר, בהן שעות שהוענקו בעבר בנפרד, כגון שעות לייעוץ ושעות של רב.

1. ממצאי בקרת התקן בחינוך היסודי בשנת הלימודים התשס"ח מלמדים כי שיעור החריגות בחינוך הממ"ד גבוה בהשוואה לשיעור החריגות הארצי: 63% מבתי הספר בחינוך הממ"ד פתחו כיתות לא תקינות לעומת 34% מכלל בתי הספר שנבדקו; 57% מהם חרגו בשעות אורך לעומת 36%; 43% חרגו בשעות תפקיד לעומת 36%; 63% חרגו בשעות תגבור לעומת 52%; 92% הקצו פחות שעות מהנדרש למקצועות הליבה לעומת 82%. יצוין כי על פי ממצאי בקרת התקן, תמונת מצב זו נכונה לשלוש שנות לימודים - התשס"ו-התשס"ח.

כאמור, נתוני בקרת התקן מלמדים על ניצול שעות הממומנות מתקציב המשרד ולא ממקורות אחרים, כגון תשלומי הורים. משמעות הנתונים היא שבשנת הלימודים התשס"ח, תלמיד בחינוך היסודי הממ"ד למד פחות שעות ביום, במימון המשרד, וקיבל פחות שעות תגבור מתלמיד בחינוך הממלכתי; בבתי ספר ממ"ד נפתחו יותר כיתות לא תקינות, חלק גדול יותר מן השעות שימשו למילוי תפקידים שונים בידי המורים ולא להוראה, ופחות שעות מהנדרש הוקצו ללימוד מקצועות הליבה.

הבקרה בשנת הלימודים התשס"ח העלתה גם שבחינוך הממ"ד מספר שעות הלימוד שלא נלמדו במקצועות הליבה הכלולים בארבעה אשכולות היה גדול במידה ניכרת ממספרן בכלל בתי הספר שנבדקו. לדוגמה, באשכול "חברה"³⁶ - 34% מהשעות הנדרשות בבתי ספר ממ"ד לא נלמדו לעומת 14% בבתי ספר ממלכתיים ו-20% בכלל בתי הספר, ובאשכול "טבע ומדעים" - 8% בבתי ספר ממ"ד לעומת 1% בבתי ספר ממלכתיים ו-3% בכלל בתי הספר.

2. בספטמבר 2007 מינה המנכ"ל לשעבר צוות חשיבה בנושא תקן השעות בבתי הספר היסודיים בחינוך הממ"ד (להלן - צוות בדיקת הממ"ד), במטרה להמליץ על דרכים להתאמת תכנית הלימודים המחייבת בחינוך היסודי הממ"ד לתקן השעות; להתאמת התקן לצורכי החינוך הממ"ד; ולהתאמת התקן לבתי ספר קטנים. מינוי הצוות אושרר בידי המנכ"ל לשעבר בנובמבר 2007, והצוות נדרש להגיש את המלצותיו למנכ"ל עד מרס 2008. יו"ר הצוות היה המפקח הארצי על החינוך היסודי הממ"ד, ובין חבריו היו מנהלת האגף לחינוך יסודי דאז ומנהל האגף. רק כעבור כשנה וחצי ממינויו, בפברואר 2009, הגיש הצוות למנכ"ל לשעבר דוח על ממצאי בדיקתו והמלצותיו.

בין השאר עסק צוות בדיקת הממ"ד בממצאי בקרת התקן והעלה את הממצאים האלה: פתיחת כיתות לא תקינות היא הבעיה המרכזית של הארגון הפדגוגי בחינוך הממ"ד, שאינה מאפשרת "את קיומו של בית הספר ברוח החינוך לו זקוקים התלמידים הנרשמים לזרם חינוך זה"; הוראת

מקצועות הליבה אינה נעשית במינון מתאים לכללים שקבע המשרד, והדבר נובע מהאילוץ של מנהלי בתי הספר לתת פתרונות ייחודיים לתלמידים, לצד לימודי קודש בהיקף גדול והפרדה בין תלמידות לתלמידים.

הצוות המליץ בין השאר לאפשר לחינוך הממ"ד גמישות בהפעלת תכנית הלימודים, למשל לאפשר תגבור תורני באמצעות שעות שמיועדות ל"לימודי השפה העברית", או להחיל את המדיניות שקבע המשרד בעניין תשלומי הורים בחינוך העל-יסודי גם על החינוך היסודי, כדי לאפשר לגבות מההורים בחינוך היסודי הממ"ד תשלומים עבור תגבור תורני או הפרדה בין תלמידות לתלמידים.

ביוני 2009 התקיים דיון ראשון בהמלצות צוות בדיקת הממ"ד אצל מנכ"ל המשרד, ובאוגוסט 2009 התקיים דיון נוסף שבו השתתף גם שר החינוך מר גדעון סער. ביורר בלשכת שר החינוך בפברואר 2010 העלה כי במועד זה טרם קיבלה הנהלת המשרד החלטות בעקבות המלצות הצוות, וכי לא נרשם פרוטוקול של הישיבה שבה השתתף השר.

3. כאמור, חסרה קביעה ברורה וחדה של המשרד בדבר התופעה הרווחת של פתיחת כיתות לא תקניות. סגנית מנהלת מחוז צפון מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2009 כי נוהלי המשרד בעניין פתיחת כיתות לא תקניות אינם ברורים, והמפקחים בחינוך הממ"ד מאשרים למנהלי בתי ספר לפתוח כיתות לשם הפרדה בין המינים; לדעתה, אם המשרד אינו מכיר בהפרדה כזאת עליו לאסור על מפקחים לאשר פתיחת כיתות לא תקניות לשם כך. בהתאם לגישה זו היא כתבה למנהל בית ספר ממ"ד במחוז בנובמבר 2008: "ברגע שהשעות של תקן המשרד אינן מנוצלות להוראה, מבחינתנו השעות לא ניתנו! מחובתך לתת שעות אורך תחילה, ורק אם נותרו שעות תקן, באפשרותך לאשר יועץ ורב. השעות המחושבות אמורות לתת מענה אם מחלקים אותן נכונה עפ"י כיתות ולא מבצעים הפרדה מינית. לזה אין לך תקן".

4. בחוזר המנכ"ל על "תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל" מנובמבר 2005 נקבעו תכנית הליבה ומספר השעות המזערי שחובה להקדיש לה בבתי הספר היסודיים. במסמך שהפיצה הנהלת המשרד, ובו תכנית עבורה לחינוך היסודי לשנות הלימודים התשס"ז-התשס"ט, פורט גם מספר השעות המומלץ במקצועות לימוד שאינם מקצועות ליבה, ונקבע כי "בבתי"ס הממ"ד קיימת החובה ללמד מקצועות קודש כולל תפילה בהיקף של 40% מאורך יום הלימודים"; "אם לבתי הספר הממ"ד אין מספיק שעות ללימודי יהדות, הם רשאים להפחית שעות ממקצועות החובה ובלבד שכל מקצועות החובה ילמדו". מכאן שהמשרד לא קבע הנחיות בעניין המספר המזערי של שעות בכל תחום דעת בחינוך הממ"ד, בניגוד לקביעתו לכלל בתי הספר היסודיים.

מפקחת על בתי ספר בחינוך היסודי הממ"ד במחוז ירושלים מסרה במרס 2009, כי מנהל בית ספר בחינוך הממ"ד רשאי להסיט שעות מלימודי הליבה למקצועות קודש; לימודי קודש מתקיימים בשעות שהמשרד הקצה ללימודי ליבה או בשעות שממומנות בידי ההורים.

מנכ"ל המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009, כי יש מחסור במשאבים לבתי הספר בחינוך הממ"ד, אשר יאפשרו להתאים את הלימודים למאפיינים המיוחדים למגזר זה, כגון הצורך בשעות ללימודי קודש ובהפרדה בין בנים לבנות בשיעורים מסוימים. המנכ"ל הדגיש שלא ניתן יהיה לפתור את הבעיה ללא תוספת תקציבית מתאימה, אולם למשרד אין מקור תקציבי לכך. הוא הוסיף כי בשיבה שהתקיימה בלשכת המשנה למנכ"ל הוחלט שנציגי המינהל לחינוך דתי ינחו את בתי הספר היסודיים שלא לצמצם את היקף השעות של לימודי השפה העברית; המשרד פרסם חוזר מיוחד לבתי הספר, לרבות בחינוך הממ"ד, בנוגע ל"ימי לימוד מחייבים" בשנת הלימודים התש"ע, ובו נקבע בין היתר: "פרק הזמן המרבי שיועד לפעילויות שאינן הוראה בתחומי הדעת ומבוצעות בבתי"ס ו/או מחוץ לו לא יעלה על 10% מימי הלימוד בשנה"; חובה ללמד לפחות 90% משעות ההוראה שנקבעו לפי תכנית הליבה בכיתות א-ו ו-85% בכיתה י"ב.



יוצא אפוא כי המשרד קבע את מספר שעות הלימוד המזערי המחייב של כל אחד ממקצועות הליבה בבתי הספר היסודיים, אולם לא קבע זאת לגבי בתי הספר הממ"ד.

בתי ספר בחינוך הממ"ד השתמשו בתקן השעות כדי לפתוח כיתות לא תקניות בשיעורים גבוהים בהשוואה לכל בתי הספר בחינוך הרשמי, הקצו פחות שעות מתקן השעות לתגבור תלמידים שזקקו לכך ופחות שעות מהנדרש להוראת מקצועות הליבה. המשרד היה ער לכך ומינה צוות לבדיקת החינוך הממ"ד, אולם נדרשו לו כשנה וחצי כדי להגיש את המלצותיו להנהלת המשרד. מתשובתו של מנכ"ל המשרד למשרד מבקר המדינה עולה שמשרד החינוך קיבל כמה החלטות בנוגע לשעות הלימוד בחינוך הממ"ד, אולם הוא לא גיבש תכנית פעולה בנוגע לבעיית ריבוי הכיתות הלא תקניות בחינוך הממ"ד ובנוגע לקביעת המספר המזערי של שעות הלימוד במקצועות הליבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת משרד החינוך לבחון דרכים להביא לכך שארגון הלימודים בבתי הספר בחינוך הממ"ד יתיישב עם כללי המשרד, לרבות הכללים בעניין תכניות הלימודים והוראת מקצועות הליבה.

שעות לימוד שהוקצו במסגרת "אופק חדש"

1. בספטמבר 2007 חתמה הממשלה על הסכם עם הסתדרות המורים בישראל (להלן - הסתדרות המורים) לתחילת יישום רפורמה במערכת החינוך, הידועה בשם "אופק חדש". בהסכם עוגנו הסכמות אשר הושגו, בין היתר, בנושאים האלה: שינוי מבנה שבוע העבודה של המורים; קביעת מבנה שכר חדש למורים והעלאת שכר; ומבנה שכר חדש ונפרד למנהלים. על פי ההסכם תיושם הרפורמה בהדרגה במשך שש שנים, כך שבכל שנה היא תופעל בבתי ספר נוספים, בהתאם למסגרת התקציבית שתאושר לכך. יישום הרפורמה כולל שינוי בתנאי העסקתם ובשכרם של עובדי ההוראה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, שנועדו להביא לשדרוג מעמד המורה, לשילוב מורים איכותיים במערכת החינוך ולקידום הישגיה בתחום החינוכי, החברתי והלימודי.

2. בספטמבר 2008 החליטה הממשלה (החלטה מס' 4083) להטיל על שרת החינוך דאז, פרופ' יולי תמיר (להלן - שרת החינוך לשעבר), לפעול ליישום מלא של תכנית הרפורמה בתיאום עם משרד האוצר ועם יתר הגורמים השותפים ליישומה. בדצמבר 2008 חתמה הממשלה על הסכם קיבוצי עם הסתדרות המורים להחלת "אופק חדש" (להלן - ההסכם) על כל העובדים המדורגים בדירוג עובדי הוראה המועסקים בבתי ספר או במוסדות חינוך בשירות המדינה.

3. ההפעלה ההדרגתית של הרפורמה החלה בספטמבר 2007, מועד פתיחתה של שנת הלימודים התשס"ח, ב-313 בתי ספר, מרביתם יסודיים; בשנת הלימודים התשס"ט הצטרפו לרפורמה 501 בתי ספר, מרביתם יסודיים; בשנת הלימודים התש"ע הצטרפו עוד כ-460 בתי ספר וכ-400 גני ילדים.

אחד השינויים המהותיים ברפורמה הוא שינוי מבנה שבוע העבודה של המורה בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים. מורה בבית ספר יסודי המועסק ב-100% משרה יעבוד על פי ההסכם 36 שעות שבועיות: 26 שעות עבודה פרונטלית בכיתה; 5 שעות עבודה עם קבוצת תלמידים (עד חמישה תלמידים) או לעבודה פרטנית עם תלמיד (להלן - שעות פרטניות); ו-5 שעות שבהן ישנה המורה

בבית הספר ויעסוק בפעולות שונות, כגון ישיבות עבודה (להלן - שעות שהייה). גם מורה בחטיבת ביניים המועסק ב-100% משרה יעבוד 36 שעות שבועיות, 23 מהן שעות פרונטליות, 4 שעות פרטניות ו-9 שעות שהייה.

4. הנהלת המשרד בראשות המנכ"לית לשעבר החליטה בדצמבר 2007 שהצוות הפדגוגי שיתכנן ויתווה את דרך יישום הרפורמה בבתי הספר יכלול, בין השאר, את המנכ"לית לשעבר, את מנהלת מחוז תל אביב לשעבר, את מנכ"לית ראמ"ה ואת המנכ"לית. החל באוגוסט 2008 העסיק המשרד ראש מטה ליישום והטמעה של הרפורמה.

5. מנתוני המשרד עולה כי בשנת 2008 הוא הקצה 315 מיליון ש"ח ליישום "אופק חדש"; בשנת 2009 הקצה לכך 1.2 מיליארד ש"ח, והתקציב לשנת 2010 הוא 1.3 מיליארד ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק בעיקר איזה מידע היה בידי משרד החינוך בתום שנתיים ליישום הרפורמה (שנות הלימודים התשס"ח והתשס"ט) על השימוש שעשו בתי הספר בשעות הפרטניות, ואם עשה המשרד בקרה על השימוש הזה. משרד מבקר המדינה לא בדק את אופן יישום הרפורמה והיבטים אחרים שלה.

השימוש בשעות הפרטניות

בעיני גורמים מקצועיים המעורבים ב"אופק חדש", המרכיב הבולט ביותר בה הוא השעות הפרטניות. מרכיב זה נתפס כ"לב התכנית" המעניק לה את משמעותה וחשיבותה.

במהלך שנת הלימודים התשס"ח קבע המשרד הנחיות בעניין השעות הפרטניות, ובהן: הקבוצות שבהן יינתנו השעות הפרטניות ייקבעו מכלל תלמידי בית הספר בהתאם להישגי התלמידים ולתחומי העניין שלהם; יקוים הליך של מעקב אחר הפעילות בקבוצות אלה, בקרה עליה והערכה שלה; השעות הפרטניות יישמשו גם לתגבור לימודי תלמידים עולים חדשים ולתלמידים לקויי למידה; רצוי לקיים את השעות הפרטניות בסוף יום הלימודים או לחלק את תלמידי הכיתה לקבוצות קטנות שילמדו במקביל.

את הכללים לארגון העבודה הפדגוגית עם יישום "אופק חדש" עיגן המשרד בחוזר מנכ"ל המשרד שנכנס לתוקף בנובמבר 2008, בשליש הראשון של שנת הלימודים התשס"ט. החוזר כלל את הקביעות האלה: כ-60% מהשעות הפרטניות יוקדשו לקידום הישגים וכ-10% לטיפול מצוינות; הלמידה בקבוצה הקטנה תתקיים במגוון הרכבים לימודיים וחברתיים כדי למנוע תיוג התלמידים על נזקיו; המפקחים הכוללים יעקבו אחר יישום הנהלים.

השעות הפרטניות דומות במהותן לשעות התגבור הדיפרנציאלי. כאמור, בבקרת התקן נמצאו חריגות רבות וניכרות של מוסדות החינוך מהכללים הנוגעים לשימוש בשעות התגבור. חריגות אלה אינן עולות בקנה אחד עם מדיניות המשרד לצמצום פערים, ולכן חשוב לפקח על ניצול השעות הפרטניות ולהבטיח שהחריגות לא יישנו. משרד מבקר המדינה בדק את המידע שאסף משרד החינוך על השימוש שעושים בתי הספר בשעות הפרטניות. להלן הפרטים:

1. בישיבה שהתקיימה לקראת סיומה של שנת הלימודים התשס"ח, במאי 2008, ובה השתתפה בין השאר המנכ"לית לשעבר, צוין שאין למשרד מידע על השימוש בשעות הפרטניות, ולדברי מנהל האגף, לקראת שנת הלימודים התשס"ט "יהיה כלי דיווח".

כאמור, בקרת התקן לשנות הלימודים התשס"ח והתשס"ט לא כללה בתי ספר שהופעלה בהם הרפורמה. נמצא כי המשרד לא קיים בקרה אחרת על ניצול השעות בכלל, ועל ניצול השעות הפרטניות בפרט, בבתי ספר אלה.

2. בספטמבר 2008 הפיקה ראמ"ה דוח על "הערכת היישום של רפורמת 'אופק חדש' בשנה"ל התשס"ח" (להלן - דוח ההערכה) ב-302 בתי הספר היסודיים שהופעלה בהם הרפורמה בשנה זו. הדוח סיכם את השנה הראשונה ליישום הרפורמה במערכת החינוך, וממצאיו מבוססים בין השאר על ראיונות טלפוניים של המנהלים והמורים ב-35 בתי הספר שהופעלה בהם הרפורמה ועל קבוצות מיקוד של מנהלים, מורים ותלמידים.

נמצא כי ממצאי דוח ההערכה הוצגו לפני חלק מחברי הנהלת המשרד, אך לא הוצגו למנהלי המחוזות. במסמכי לשכת מנכ"ל המשרד לא נמצאו פרוטוקולים של דיונים על ממצאי הדוח, אף שהממצאים הצביעו על כמה בעיות בשימוש שעושים בתי הספר בשעות הפרטניות.

בין השאר הוסבר בדוח ההערכה כי השעות הפרטניות הן לב לבה של הרפורמה, וליישומן פנים רבות. מורים ומנהלים ייחסו לשעות אלה הישגים ברורים וחיוביים בתחום הרגשי ובשיפור מערכות היחסים בין מורים לתלמידים. ואולם לצד ההישגים הללו עלתה לעתים הבעיה שהתלמידים הלומדים בשעות פרטניות מתויגים על ידי בני כיתתם כ"חלשים" או "מוגבלים", והדבר פוגע בדימוי העצמי שלהם. ריבוי דרכי היישום של השעות הפרטניות יצר תחושה שהמנהלים אינם יודעים מספיק מה נעשה בפועל בשעות אלה, ושלא ברור להם עד כמה ניצולן אפקטיבי.

3. בשנת הלימודים התשס"ט עשתה ראמ"ה מחקר נוסף, והוא העלה שהשעות הפרטניות הן גורם מרכזי לתמיכה של מורים ומנהלים ברפורמה. לפי דיווחי המורים במחקר, כשלושה רבעים מהשעות הפרטניות הוקדשו לתלמידים הזקוקים לתגבור לימודי, ואילו התלמידים המצטיינים השתתפו בהן בשיעור נמוך יחסית - 10% מהשעות. הסתמנה מגמת ירידה בדימוי השלילי שאפיין את התלמידים שלמדו בשעות הפרטניות בשנת הלימודים הקודמת. 66% מהמורים דיווחו על הוצאת תלמידים מן הכיתות במהלך יום הלימודים ללימוד בשעה פרטנית.

התברר כי ממצאי המחקר הנוסף הובאו רק לפני חלק מחברי הנהלת המשרד, באוגוסט 2009, וכי הם לא הוצגו למנהלי המחוזות.

4. מנכ"לית ראמ"ה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה, באפריל 2009, כי יש להבחין בין בקרה על יישום הרפורמה ובין הערכתה; המשרד אמון על הבקרה ואילו ראמ"ה אחראית להערכת הרפורמה. היא הוסיפה שבאמצעות מחקר ההערכה מספקת ראמ"ה למשרד תמונת ביניים ראשונית של "אופק חדש" במתכונת של "הערכה מעצבת", כדי לסייע למשרד "לשפר תוך כדי תנועה" נושאים הטעונים שיפור; ואולם הערכה מלאה של "אופק חדש" מצריכה שילוב נתוני בקרה, למשל על מספר השעות הפרטניות ומספר המשתתפים בהן, כדי שניתן יהיה לבדוק את השינויים שהתחוללו בבתי הספר גם על סמך נתונים בית-ספריים מדויקים על אופן יישום הרפורמה, וכדי שניתן יהיה לבחון את הקשר שבין איכות היישום וההטמעה ובין איכות התוצרים.

יצוין כי במסמך ממאי 2009 הציג ראש המטה ליישום ולהטמעה של הרפורמה את ממצאי ביקוריו בשנת הלימודים התשס"ט בבתי ספר שהופעלה בהם הרפורמה. הוא פירט את הצעדים שעל המשרד לנקוט לדעתו, ובהם "הקפדה/בקרה על שימוש בשעות פרטניות".

בספטמבר 2009 העבירה לשכת המשנה למנכ"ל למשרד מבקר המדינה טיוטת שאלון לבקרה של "אופק חדש". התברר כי שאלון זה נגע בעיקר בשעות הפרטניות ובשעות השהייה, ולא כלל שאלות הנוגעות למידע הנרחב שנאסף בבקרת התקן. נציגת המשנה למנכ"ל הסבירה כי המשרד מתכנן לבצע פיילוט של בקרה באמצעות שאלון זה בשנת הלימודים התש"ע ב-30-40 מוסדות חינוך.

ממצאים ראשוניים על יישום "אופק חדש" בבתי הספר מלמדים, בין היתר, שהשימוש בשעות הפרטניות אינו עולה תמיד בקנה אחד עם הנחיות המשרד. המשרד לא ביקר את מוסדות החינוך שהופעלה בהם הרפורמה בשנות הלימודים התשס"ח והתשס"ט. הוא תכנן לבצע פיילוט של בקרה במספר מצומצם של בתי ספר בשנת הלימודים התש"ע, אך בעיקר על השעות שנוספו במסגרת "אופק חדש" ולא על כלל השעות שהוקצו להם. זאת למרות החשיבות הרבה שנודעת לממצאי הבקרה.

הואיל והמשרד התקשה לאכוף על בתי הספר את הנחיותיו לניצול שעות הלימוד בכלל, ומסתמן כי קושי זה עדיין קיים, גוברת החשיבות של בקרה שיטתית על ביצוע השעות שהוקצו במסגרת "אופק חדש" ולנקיטת פעולות על פי ממצאיה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לקיים לאלתר בקרה גם על בתי ספר שמופעלת בהם רפורמת "אופק חדש". על מנכ"ל המשרד להעביר למנהלי המחוזות ולמנהלי יחידות במשרד מידע מממצאי מחקר ההערכה של ראמ"ה, כדי שניתן יהיה לשפר את השימוש בשעות הפרטניות.

סיכום

משרד החינוך מחויב על פי מדיניותו לעקרון השוויון וצמצום פערים, מתוך הכרה שחינוך והשכלה הם אמצעים חשובים להשגת מטרות אלו. כדי ליישם את מדיניותו הוא קבע מערכת של כללים מחייבים לבתי הספר בחינוך הרשמי והקצה חלק נכבד מתקציבו לשעות הלימוד בהם.

ממצאיו של דוח זה מצביעים על כך שחלק מהשעות, לרבות שעות שמיועדות לתגבור תלמידים מתקשים, נוצלו שלא על פי ייעודן. הממצאים הצביעו גם על ליקויים מהותיים בפעילותה של הנהלת המשרד בכל הנוגע לשימוש בשעות בחינוך הרשמי: ההנהלה לא קבעה מדיניות ברורה בכמה סוגיות עקרוניות, למשל מי רשאי להחליט על פתיחתה של כיתה לא תקינה; לעתים נתנה ההנהלה הנחיות עמומות בלבד, למשל בנוגע לשימוש בשעות לתגבור דיפרנציאלי. בידי ההנהלה היה כלי מרכזי אחד לבחינת ניצול השעות - בקרת התקן - והוא העלה, שוב ושוב, שכללים שקבע המשרד אינם מיושמים באופן מלא.

הנהלת המשרד לא פעלה כנדרש לתיקון ממצאי בקרת התקן: ההנהלה בראשות מר שמואל אבואב טיפלה בחלק מן הממצאים ולא באחרים, וההנהלה בראשות גב' שלומית עמיחי לא טיפלה בהם; החלטות שהתקבלו בעניין זה בתקופת כהונתו של ד"ר שמשון שושני כמנכ"ל עדיין לא יושמו.

כאשר מדיניות המשרד בנוגע לנושאים שבליבת ארגון הלימודים בבתי הספר אינה ברורה וחדה, וכאשר המשרד אינו אוכף את הכללים שקבע ומאפשר למחוזותיו לפעול שלא על פי המדיניות וההנחיות שנקבעו על ידו, מחולקים בפועל משאביו שלא לפי החלוקה שקבע. ניצול שעות הלימוד שלא על פי ייעודן עלול לפגוע ביכולת של משרד החינוך להשיג יעדים חינוכיים, לרבות צמצום הפערים במערכת החינוך ושיפור ההישגים הלימודיים. במחוז תל אביב נמצא ניצול יתר של המשאבים, ועקב כך הוא קיבל עבור תלמידיו נתח תקציבי גדול יותר מזה שהקצה לו המשרד. הנהלת המשרד הייתה ערה לכך אך לא פעלה בנחרצות לתיקון המצב ולמניעת פגיעה בשוויון בין התלמידים.

על הנהלת המשרד בראשות המנכ"ל לקבוע מדיניות במקום שזו חסרה או עמומה; לקבוע תכנית פעולה עקבית ותכליתית שתבטיח ניצול מיטבי של שעות הלימוד; לדאוג שייעשה שימוש בממצאי בקרת התקן, להפיצם לגורמים המתאימים ולעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו בה; לטפל במי שעוברים שוב ושוב על הנחיות המשרד; לעשות שינויים בבקרה שיאפשרו ללמוד מממצאיה על כלל בתי הספר בחינוך הרשמי; ולבחון דרכים להביא לכך שארגון הלימודים בבתי הספר בחינוך הממ"ד יתיישב עם כללי המשרד. המשרד עוסק ביישומה של רפורמת "אופק חדש", ובמרכזה תוספת משמעותית של שעות. ניצול יעיל של שעות אלה בבתי הספר עשוי לסייע בהצלחת הרפורמה להשיג את יעדיה.

