

הכשרה מקצועית לנוער

תקציר

משרד החינוך ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת או המשרד) הם שני המשרדים הממשלתיים העיקריים העוסקים בהכשרה מקצועית ובחינוך טכנולוגי של בני נוער בישראל ובהכנתם לעולם העבודה. משרד החינוך מופקד על ביצוע חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), והאגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם (להלן - האגף) שבמשרד התמ"ת ממונה על ההכשרה המקצועית של נערים עובדים (מערכת החניכות)¹. זאת בהתאם לחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953 (להלן - חוק עבודת הנוער) וחוק החניכות, התשי"ג-1953 (להלן - חוק החניכות). בשנת התשס"ט (2008) למדו כ-12,000 בני נוער בכ-70 בתי ספר מקצועיים בפיקוח משרד התמ"ת. תקציב האגף לבתי ספר לנוער במשרד התמ"ת לשנת 2008 היה כ-430 מיליון ש"ח.

1. הרוב המכריע (90%) של תלמידי החינוך המקצועי-טכנולוגי לומדים במסגרות של משרד החינוך, ורק 10% מהם לומדים בבתי הספר שבפיקוח משרד התמ"ת, שהם כ-3% מכל תלמידי כיתות ט'-י"ב בישראל. מערכת החינוך המקצועי-טכנולוגי של משרד החינוך מכשירה עובדים לכל רמות הטכנולוגיה והייצור (מובילי טכנולוגיה, מפעילי טכנולוגיה ועובדי כפיים), ואילו האגף מתמקד בהכשרת מפעילי טכנולוגיה ועובדי כפיים.

2. המטרה המרכזית של החינוך המקצועי-טכנולוגי היא להכשיר ולטפח כוח אדם מקצועי שישתלב בכל דרגי הייצור במשק ויתרום לצמיחה כלכלית. לצד מטרה זו יש להכשרה המקצועית-טכנולוגית גם חשיבות חברתית רבה, שכן היא מציעה חלופה לבני נוער שאינם יכולים להיקלט במסגרות הלימודיות המכשירות עובדים לרמות הגבוהות של הייצור.

ייחודה של מערכת ההכשרה המקצועית של משרד התמ"ת הוא בשילוב שבין העבודה המעשית במפעלים והלימודים בבית הספר. האגף מדגיש את ההתנסות המעשית בעבודה ואת ההכשרה המקצועית הספציפית. גישה זו מתאימה לאוכלוסייה המתקשה ללמוד עקרונות מדעיים מופשטים וליישם, אך מסוגלת ללמוד תוך כדי התנסות במקצוע מסוים ולהצליח בו. השאיפה היא שההתנסות בעבודה וביצירה "תדבר" אל לב התלמידים, תקנה להם תחושה של ערך ותמנע מהם להפוך ל"נוער מנותק".

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את אופן פעולתה של מערכת בתי הספר להכשרה מקצועית לנוער שבמשרד התמ"ת, את הפיקוח שמקיים עליהם האגף ואת הקשרים וסדרי התיאום שבין שתי מערכות החינוך. הבדיקה

1 בעבר היה האגף שייך למשרד העבודה ואחר כך למשרד העבודה והרווחה (להלן - משרד העו"ר) ובשנת 2003 עבר האגף למשרד התמ"ת.

נעשתה במטה האגף בירושלים ובמחוזותיו שבתל אביב ובחיפה. בירורים נערכו גם במשרד החינוך ובצה"ל - באגף כוח אדם. להלן הממצאים העיקריים:

עיקרי הממצאים

אי-הסכמה וחוסר תיאום בין מערכת החינוך המקצועי-טכנולוגי לנוער שבמשרד החינוך לזו שבמשרד התמ"ת:

1. פיצולו של החינוך המקצועי-טכנולוגי בין שני המשרדים יוצר כפל מערכות וחוסר יעילות. כבר בדצמבר 1989 החליטה הממשלה כי היחידות המטפלות בנוער באגף יועברו, כאגף נפרד, למינהל הפדגוגי שבמשרד החינוך. ואולם בפועל ממשיכות שתי מערכות החינוך להתקיים כמערכות נפרדות. כלומר, שרי החינוך ושרי התמ"ת והעו"ר ומנכ"ל משרדיהם פעלו בניגוד להחלטת הממשלה. גם הממשלה עצמה לא אכפה את מימוש ההחלטה להעביר את מוסדות החינוך של משרד התמ"ת לאחריותו של משרד החינוך.

2. היעדר תקנות: התיקון משנת 1969-התשכ"ט לחוק לימוד חובה (בזמן שהחוק חל עד כיתה י'), קבע כי חניכות על פי חוק החניכות תיחשב ללימוד חובה בתנאים שייקבעו בתקנות שיוקנו על ידי שר החינוך, בהתייעצות עם שר העבודה² ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת. בשנת 2009 הורחבה חובת הלימוד עד כיתה י"ב ועד בכלל. אשר על כן, מן הראוי היה שבמהלך השנים ייקבעו בתקנות התנאים שלפיהם תיחשב החניכות ללימוד חובה. ואולם, משרד החינוך ומשרד התמ"ת לא הגיעו להסכמה בנוגע להגדרתם של בתי הספר להכשרה מקצועית על פי חוק החניכות, והתקנות לא הותקנו. יוצא אפוא כי במשך 40 שנה לא התקין שר החינוך תקנות שיקבעו את התנאים להכללת החניכות בחוק לימוד חובה.

3. בשנים 2008-2009, במהלך הדיונים שקיימו הדרגים המקצועיים של שני המשרדים לקראת הרחבת תחולתו של חוק לימוד חובה שחייב שיתוף פעולה בין המשרדים, התגבש "מתווה לאמנה בין-משרדית". במתווה נקבע כי תכנית הליבה הפועלת במשרד החינוך תופעל גם בבתי הספר של משרד התמ"ת; כל המסגרות הקיימות וכל מגמות הלימוד בכל בתי הספר ימופו לשימושם של נציגי שני המשרדים והרשויות המקומיות; לתלמיד ולהוריו יינתן חופש בחירה של המסגרת הלימודית. ואולם, למרות ההסכמה שהושגה בין הדרגים המקצועיים של משרד החינוך ומשרד התמ"ת, טרם חתמו מנכ"ל משרד החינוך, מר שמשון שושני, ומנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, על האמנה המוצעת.

קיומן של שתי מערכות חינוך נפרדות בשני משרדי ממשלה שונים, היעדר הסכמה על קווים מנחים לשיתוף פעולה בין המשרדים ואי-התקנת התקנות על ידי שר החינוך פוגעים דווקא בשכבה חלשה הזקוקה לסיוע כדי להשתלב במארג החברתי הישראלי באופן תורם ומועיל כמפורט להלן:

(א) נפגע מעבר של תלמידים שנשרו מבתי הספר של משרד החינוך לבתי הספר של משרד התמ"ת, גם כאשר המערכת של משרד התמ"ת היא המתאימה להם ביותר.

2 בתיקון משנת 2007 הוחלפה חובת ההתייעצות עם שר העבודה בהסכמתו של שר התמ"ת.

לעתים עוברים חודשים רבים עד שהם נקלטים במערכת החדשה. התמשכותה של תקופת המתנה זו מנתקת את הנערים ממסגרות של לימודים ועבודה ומגבירה את תופעת "הנוער המנותק", ובכך נגרמים נזקים חינוכיים וחברתיים חמורים.

(ב) נבחני בחינות הבגרות מבין תלמידי החניכות שבמשרד התמ"ת הם בגדר תלמידים "אקסטרניים" מבחינת משרד החינוך, ואינם זכאים לציון מגן בבחינות הבגרות, ובכך קטנים סיכוייהם להצליח בבחינות אלה. הדבר מצמצם את אופק ההתקדמות המקצועית שלהם מאחר שתעודת בגרות טכנולוגית של 14 יחידות בגרות היא תנאי קבלה לבתי הספר לטכנאים והנדסאים.

4. לדעת משרד מבקר המדינה, עצם הדבר שמשרדי החינוך והתמ"ת לא הצליחו להגיע להסכמה במשך 40 שנה מצביע על כשל של שני המשרדים. כשל זה גם הממשלות שהשלימו משך שנים רבות עם קיומן של שתי מערכות נפרדות לחינוך מקצועי-טכנולוגי, אך לא קבעו דפוסים מחייבים לשיתוף פעולה ביניהם ולא אכפו אותם כדי למצות את היתרונות שבהפעלתן הנפרדת.

העסקת חניכים במקומות עבודה

המאפיין העיקרי והייחודי של מערכת החניכות של משרד התמ"ת הוא השילוב של תעסוקה במקומות העבודה עם לימודים בבתי הספר להכשרה מקצועית. שילוב זה מתחייב גם מחוק החניכות.

1. הביקורת בחנה את ההיקף של תעסוקת התלמידים והעלתה כי גם כאן יש כשל: על פי הדיווחים של בתי הספר³ המופקדים על העסקת החניכים ועל הקשר עם החונכים במקומות העבודה, 35% מקרב תלמידיהם אינם עובדים במקומות החניכות כחלק מהכשרתם. דהיינו, העבודה במקומות החניכה, שהיא הנדבך המרכזי של מערכת החניכות, מיושמת באופן חלקי בלבד.

יתר על כן, תעודות המקצוע על פי חוק החניכות שהאגף מעניק לבוגרי מקצועות החניכות שעמדו בבחינות, מציינות במפורש כי התלמיד סיים את תקופת החניכות כחוק ורכש את הידע הדרוש בעזרת עבודה מעשית. אולם הכתוב בתעודה לא תמיד נאמן לאמת, והיא ניתנת גם ללא חניכות במקומות עבודה וללא בדיקה אם חניכותם תאמה את תכנית הכשרתם.

2. האגף אחראי לבקרה של העסקת החניכים במקומות עבודה. אולם הבקרה, המעקב והפיקוח של האגף אחר בתי הספר המופקדים על הליווי והטיפול בחניכים העובדים במקומות העבודה לקויים ביותר: אין לאגף נתונים מרוכזים בהיקף ארצי על תעסוקת חניכים בעת הכשרתם; אין הוא בודק את אמינות הדיווחים והנתונים של בתי הספר על תעסוקת החניכים; הוא גם אינו מקיים מעקב ובקרה אחר סדירות הופעת החניכים במקומות העבודה.

3. גם הפיקוח על רמת החניכות במקומות העבודה ועל תרומתה לקוי: אף שחוק החניכות חל כבר משנת 1953 ומאפשר לשר התמ"ת להתקין תקנות בנוגע לפיקוח על החניכות, במועד סיום הביקורת טרם הותקנו תקנות כאלה. האגף אינו עוקב אם בתי הספר בודקים ומעריכים את רמת החניכות במקומות העבודה ואת היקפה, ואינו דורש

3 בתי ספר שאינם קשורים לצה"ל ושבהם לומדים כ-80% מכלל החניכים.

מידע על כך. חסרה גם הגדרה חוקית ונוהלית של תפקיד החונך ושל כישורי ההדרכה וההכשרה המקצועית הנדרשים ממנו. מהאמור לעיל עולה כשל מהותי ומתמשך בתפקוד האגף בעניין זה.

בתי ספר צמודי מפעלי תעשייה

1. בשונה מישראל, במדינות אירופה שבהן נפוצה שיטת החניכות קיימת מסורת של חניכות ותשתית של חונכים ("מייסטרס") המאפשרות הפעלה יעילה של שיטת החניכות להכשרת כוח אדם מקצועי. במדינות אלה מבוססת החניכות ברובה על הכשרה מקצועית במפעל אצל המעסיק ובמימונו, והשלמת ההשכלה והידע נעשים בבתי ספר המצויים לעתים בין כותלי המפעל עצמו. דגם זה של חניכות הוא נדיר בארץ, אף שהוא יכול לסייע בהתמודדות עם נקודות התורפה של החניכות בישראל, ואלה הן: התאמתה של התנסות החניך במקומות העבודה לתכנית הלימודים; הכשרת שכבה רחבה של חונכים מקצועיים ופיקוח על החניכה; יצירת מסורת תרבותית-חברתית ותשתית כלכלית שיעודדו את פיתוח החניכות ככלי יעיל להכשרה מקצועית.

ואולם, משרד התמ"ת ומשרד העבודה והרווחה (להלן - עו"ר) לפניו לא קידמו את המודל הזה של החניכות - הקמת בתי ספר לחניכים בשיתוף המפעלים - למודל החניכות העיקרי בארץ. המשרדים לא הצליחו ליצור תשתית חוקית-כלכלית שתעודד מעסיקים ותסייע להם לפתח בתי ספר לחניכות נוער בשיתוף המפעלים, בדומה למדינות אירופה שבהן נפוץ מודל החניכות הזה.

2. כדי שהחניכות תוכל לשמש גורם של ממש בחינוך המקצועי-טכנולוגי, נדרש משרד התמ"ת לקיים דיון מעמיק שמטרתו לשנות עד כמה שניתן את מודל החניכות בארץ ולהתאימו למודל האירופי. זאת באמצעות שינוי חקיקה, שיתוף פעולה הדוק עם המעסיקים וארגוניהם השונים ועם שלטונות הצבא ומעקב מתמיד אחר יישומו של המודל.

מעקב אחר האפקטיביות של ההכשרה המקצועית-טכנולוגית

לבחינת האפקטיביות של ההכשרה המקצועית-טכנולוגית בבתי הספר שבאחריות משרד התמ"ת יש כמה מדדים, לרבות תעודות גמר שלהן זכאים בוגרי כל המגמות המקצועיות שעמדו בדרישות וכן העמידה בבחינות הבגרות (14 יחידות בגרות - שבע במקצועות העיוניים ושבע במקצועות המגמה). תעודת בגרות זאת מקנה לתלמיד אפשרות להמשיך במסלול טכנאים-הנדסאים, וכך נפתח לפני התלמיד אופק של לימודי המשך ואפשרויות תעסוקה נוספות. גם מידע זה הוא חיוני לבחינת התועלת המופקת מהלימודים בבתי הספר. ואולם באגף אין נתונים שנתיים על מספר הניגשים לבחינות הבגרות ושיעורם מכלל הלומדים בכיתה י"ב, ועל שיעור הזכאים לתעודה (14 יחידות בגרות) מן הניגשים לבגרות.

פיקוח האגף על בתי הספר

1. פיקוח מקצועי ופדגוגי: באגף קיים מערך פיקוח מקצועי ופדגוגי על הלימודים בבתי הספר באמצעות יחידת הפיקוח. ביקורי פיקוח נערכים בדרך כלל

בכיתות. ואולם, ביקורי המפקחים בבתי הספר אינם נעשים על פי תכנית ביקורים תקופתית שמכין הממונה על יחידת הפיקוח; תכנית שתקבע את מספר הביקורים הנדרש בכל תחום לימודי, מקצוע, כיתה ובית ספר ותעקוב אחר יישום הערות המפקח ותוצאותיהן. בהיעדר תכנית כזו נקבעים ביקורי הפיקוח השונים על ידי המפקחים עצמם. גם הממונה על יחידת הפיקוח אינו מקיים מעקב על פריסת הביקורים של המפקחים. יתרה מזו, דוחות הפיקוח של המפקחים אינם נרשמים במערכת הנתונים הממוחשבים של האגף. ללא רישום ממוחשב או ריכוז ידני של הנתונים על ביקורי הפיקוח, אין בידי הממונה על יחידת הפיקוח כלי שיאפשר לו מעקב עדכני ונוח על פריסת הביקורים. לכשל מתמשך זה של הבקרה אחראים מנהל האגף והממונה על יחידת הפיקוח וגם הנהלת משרד התמ"ת.

בבדיקה אקראית בחמישה בתי ספר שבהם מלמדים את מקצועות המינהל, שהוא אחד מארבעת הענפים שבהם לומדים רוב התלמידים, נמצא כי לא התקיים כל פיקוח מקצועי בכיתות. כמו כן מצביעים נתוני פריסת הביקורים של המפקח הפדגוגי בכיתות כי הפיקוח על מקצועות הליבה הוא רופף - בשישה מ-12 בתי ספר שנבדקו לא התקיים ביקור פיקוח פדגוגי בכיתות כלל; והיו מקצועות ליבה שבהם לא התקיים כל ביקור של פיקוח פדגוגי בכיתות בכל בתי הספר.

2. פיקוח מינהלי - כספי: (א) משרד התמ"ת שילם לבתי הספר לפי מספר התלמידים המדווח על ידי בתי הספר. ממצאי הביקורת מצביעים כי האגף אישר את העברת הכספים לרשותות בלי שנבדקה כראוי אמינותם של דיווחי בתי הספר. הדבר מעורר חשש לתשלומי יתר.

בעקבות תלונה שהתקבלה באגף בנוגע לדיווח כוזב על מספר תלמידים בבית ספר המשתייך לאחת מהרשותות הגדולות הוברר, לאחר בדיקה נקודתית שקיימה ביקורת הפנים של הרשת ביולי 2008, כי אכן היה זה דיווח כוזב. ואולם, האגף לא השלים בעקבות המידע את בדיקת אמתותם של כל הדיווחים של בית הספר; רק לאחר סיום הביקורת הטיל האגף על הגורם החיצוני שבדק את אמינות הדיווחים, להגיש דוח מסכם על ממצאיו. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה לא רק את אי-בדיקת אמתות הדיווחים בזמן אמת אלא שהאגף גם לא שקל לפנות למשטרה בתלונה על דיווח כוזב. חוסר הבקרה עלול לפגוע בהקפדת בתי הספר על דיווחי אמת ולהביא לידי תשלומי יתר.

במרס 2009 החליט מנהל האגף להתקשר במכרז עם חברת בקרה חיצונית שתבדוק את אמינות דיווחי הנוכחות של התלמידים בבתי הספר. ואולם המכרז לבחירת החברה מתעכב ביחידה האחראית על המכרזים במשרד התמ"ת זה כשנה וחצי.

(ב) קביעת סף לתשלום בגין נוכחות תלמידים בכיתה: בנוהלי האגף נקבע קריטריון לקביעת תשלום חודשי לבית הספר. המבחן הוא נוכחות התלמידים, והדרישה המזערית לו היא נוכחות ברבע מימי הלימוד הנדרשים. למשל, במסלול של שלושה ימי לימודים ושלושה ימי עבודה בשבוע, על התלמיד להיות נוכח בשלושה ימי לימודים בלבד בחודש. ואולם לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת רף כה נמוך פוגעת בתמריץ הכלכלי של בתי הספר להעלות את שיעור הנוכחות של התלמידים בשיעורים, ומקלה על בתי הספר להשלים עם שיעור נוכחות נמוך של תלמידים. הדבר עלול לפגוע בזכאותם של התלמידים לקבל תעודות גמר ותעודות מקצוע בסיום לימודיהם.

(ג) במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, טרם סיים האגף את ההתחשבות הכספית הסופית הנוגעת לאחת הרשתות המפעילה חלק ניכר מבתי הספר. יודגש, מדובר בתשלומים בגין פעילות בבתי הספר בשנים התש"ס-התשס"ה (1999-2004), דהיינו לפני שש עד עשר שנים. הסכומים השנויים במחלוקת מסתכמים בכ-17 מיליון ש"ח, שאינו סכום זניח. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף להעביר לטיפולו של חשב המשרד את הבירור בנוגע לסכומים השנויים במחלוקת בתוך זמן קצר כדי להגיע לסיכום מהיר וסופי.

מנתוני מחוז חיפה והצפון עולה שאצל חמישה בתי ספר מ-22 (כ-23%) שהיו במחוז בשנים התשס"ו-התשס"ט, לא הסתיימה ההתחשבות הכספית בגין פעילותם משנת התשס"ו (2005) ואילך, במשך כארבע שנים.

היעדר הסדרה חוקית נאותה לחניכות נוער ועבודתו

לאחר חקיקת חוק החניכות וחוק עבודת הנוער וכן צו עבודת הנוער (הטלת חובת לימודים לשם הכשרה מקצועית), התשל"ג-1973 (להלן - חוקי הנוער), עמד דפוס החניכות על יום לימודים אחד וחמישה ימי עבודה בשבוע. במרוצת השנים עברה החניכות לדפוס שונה - שלושה עד חמישה ימי לימוד בשבוע. אך משרד התמ"ת לא פעל לשינוי חוקי הנוער המיושנים כדי להתאימם לתבנית שהוא מפעיל כיום.

סיכום והמלצות

משרדי החינוך והתמ"ת כשלו כשלא הצליחו להגיע להסכמה משך 40 שנה בעניין הגדרת בתי הספר להכשרה מקצועית והכללת מערכת החניכות בחוק לימוד חובה. כמו כן, לא השכילו להחליט על מיזוג מסגרות החינוך של שני המשרדים, או לחלופין לחתום על מתווה לאמנה בין-משרדית שתקבע דפוסים מחייבים לשיתוף פעולה בין המשרדים בנושא החינוך המקצועי. כשלו גם הממשלות שהשלימו במשך 40 שנה עם קיומן של שתי מערכות נפרדות לחינוך מקצועי-טכנולוגי, אך לא קבעו דפוסים מחייבים לשיתוף פעולה ביניהם ולא אכפו אותם עליהן במשך שנים רבות כדי שהיתרונות שבהפעלתן הנפרדת ימוצו עד תום.

על הממשלה לבחון מחדש את החלטתה מדצמבר 1989 בדבר איחוד מערכות החינוך וההכשרה המקצועית לנוער. כל עוד קיימות שתי מערכות נפרדות, עליה לקבוע דפוסים מחייבים לשיתוף פעולה בין משרד התמ"ת למשרד החינוך ולחייב אותם למלא אחריהם כדי למצות את היתרונות שבהפעלתן הנפרדת ולהתמודד עם נקודות התורפה הפוגעות בתלמידים.

על שר החינוך בהסכמתו של שר התמ"ת להתקין, סוף-סוף, תקנות שיקבעו את התנאים להכללת החניכות בחוק לימוד חובה. הדחיפות שבהסדרת הנושא הוחרפה עם הרחבת תחולתו של חוק לימוד חובה.

משך שנים רבות לא הצליחו משרדי התמ"ת והעו"ר ושריהם להפוך את מודל החניכות המתאים ביותר לטיפול בבעיות החניכות הקיימות בישראל למודל העיקרי בארץ.

כדי שהחניכות תוכל לשמש גורם של ממש בחינוך המקצועי-טכנולוגי, נדרש משרד התמ"ת לקיים דיון מעמיק שמטרתו לשנות עד כמה שאפשר את מודל החניכות הנהוג בארץ ולהתאימו למודל האירופי. מן הראוי שמשרד התמ"ת יפעל ליצירת תשתית חוקית-כלכלית שתעודד מעסיקים ותסייע להם ללכת בעקבותיו של סטף ורטהיימר ולפתח בתי ספר לחניכים בתחומי המפעלים ובשיתוף המעסיקים. זאת, באמצעות שינויי חקיקה, שיתוף פעולה הדוק עם המעסיקים וארגוניהם השונים ועם שלטונות הצבא ומעקב מתמיד אחר יישום המודל.

העבודה במקומות החניכה היא הנדבך המרכזי של מערכת החניכות, אך האגף לא פיקח עליה באופן נאות. לפיכך, האגף נדרש לבנות מן היסוד את מערך הבקרה, המעקב והפיקוח שלו אחר בתי הספר המופקדים על הליווי והטיפול בחניכים במקומות העבודה.

בה בעת, על האגף להדק את הפיקוח המקצועי-פדגוגי ואת הפיקוח הכספי שהוא מקיים כדי לייצל את פעילותו ובתוך כך שמירה על כספי הקופה הציבורית.



מבוא

המטרה המרכזית של החינוך המקצועי-טכנולוגי היא הכשרתו וטיפולו של כוח אדם מקצועי למגוון המקצועות והתפקידים בשוק העבודה כדי שיוכל לתרום לצמיחה הכלכלית במשק. משרד החינוך ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת⁴ או המשרד) הם שני המשרדים הממשלתיים העיקריים העוסקים בהכשרה מקצועית-טכנולוגית של בני נוער בישראל ובהכנתם לעולם העבודה. משרד החינוך מופקד על ביצוע חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, (להלן - חוק לימוד חובה). האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם שבמשרד התמ"ת (להלן - האגף)⁵ מופקד על הכשרה מקצועית-טכנולוגית לנערים עובדים (מערכת החניכות) בהתאם לחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953 (להלן - חוק עבודת הנוער) ולחוק החניכות, התשי"ג-1953 (להלן - חוק החניכות).

1. להכשרה מקצועית-טכנולוגית לרמות הנמוכות יותר של הייצור יש גם ערך חברתי חשוב. דוח OECD⁶ על ישראל שנכתב לקראת כניסתה לארגון בשנת 2010 ציין ששיעור העוני בישראל הוא הגבוה ביותר בכל מדינות הארגון, בעיקר בקרב האוכלוסייה הצעירה. שיעורו הגבוה של העוני נובע משיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD. הדוח המליץ לישראל, בין השאר, לתגבר את ההכשרה המקצועית הניתנת בה.

2. קטגוריה בעייתית ביותר היא תופעת "הנוער המנותק" - בני נוער שאינם עובדים ואינם שייכים לשום מסגרת לימודית. להלן נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) על נערים בני 15-17 לפי לימודים, עבודה, וקבוצות אוכלוסייה לשנת 2008 (באלפים):⁷

4	עד שנת 2003 היה משרד העבודה והרווחה מופקד על הכשרה מקצועית לנערים עובדים.
5	ראו הערה 1.
6	ארגון בינלאומי של המדינות המפותחות לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי.
7	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), שנתון סטטיסטי לישראל 2009, לוח 12.31, עמ' 559.

ערבים				יהודים				סה"כ*			
לא לומדים			סה"כ	לא לומדים			סה"כ	לא לומדים			סה"כ
לא	לא	עובדים		לא	עובדים	עובדים		לא	עובדים	עובדים	
סה"כ	עובדים	עובדים	אוכלוסייה	סה"כ	עובדים	עובדים	אוכלוסייה	סה"כ	עובדים	עובדים	אוכלוסייה
13.0	10.9	2.1	93.6	18.3	15.2	3.1	257.5	31.7	26.4	5.3	356.7
13.9%	11.6%	2.3%	100%	7.1%	5.9%	1.2%	100%	8.9%	7.4%	1.5%	100%

* סך כל האוכלוסייה שבנוסף ליהודים וערבים כוללת גם קבוצות אוכלוסייה נוספות.

מהנתונים עולה כי כ-32,000 בני נוער בני 15-17 (כ-8.9% מקרב בני הנוער בגיל זה) אינם לומדים; 27,000 נערים (7.4%) מכלל הנערים בגיל זה בישראל אינם לומדים ואינם עובדים. קבוצה זו מוגדרת כ"נוער בסיכון" הנמצא בסכנת גלישה לשוליים החברתיים. חלקם אינם משתלבים במערכות ובמסגרות נורמטיביות, וחלקם נדחקים לפשיעה ואלימות והופכים לנטל על מערכות הסדר, המשפט והאכיפה.

לכך יש להוסיף גם את ה"נשירה הסמויה" - בני נוער הרשומים כתלמידים, אך נעדרים בתכיפות גבוהה, וגם כשהם נמצאים בבית הספר הם בבחינת "נוכחים-נפקדים" שאינם פעילים ואינם משתפים פעולה עם בית הספר. אין מידע מדויק על היקף תופעה זו, ואולם היא נאמדת בכ-10,000-20,000 תלמידים⁸. בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת מיולי 2008 עמד מנהל האגף לארגון הלימודים במשרד החינוך על חומרת התופעה. בדבריו ציין כי "מדובר על הרבה מאד תלמידים שפשוט לא משתפים פעולה עם בית הספר, לא מקיימים את סדר היום הרגיל, ...ילדים שעוברים עברות קטנות, ששותים, מדי פעם פורצים וממשיכים להיות נורמטיביים לחלוטין, מדווחים במצבת התלמידים, אבל הם כן נכנסים לעולם הזה, הם כן מתנסים, זו התחלת הדרך".

מסגרות ההכשרה המקצועית-טכנולוגית של משרד החינוך ומשרד התמ"ת⁹ מקדמות את הניסיון לשלב קבוצות אלה בחברה כגורמים תורמים ומועילים. נערים ברמת סיכון גבוהה יותר נעזרים במסגרות השיקומיות של המינהל לקידום נוער שבמשרד החינוך ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים¹⁰.

8 בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת שדנה בצו לימוד חובה (הרחבת לימוד חובה לכיתות י"א-י"ב) ביולי 2008, העריך יו"ר הוועדה, ח"כ מיכאל מלכיאור, כי מספר הנושאים ממערכת החינוך הוא בין 40,000 ל-50,000, אם כוללים בו גם את הנשירה הסמויה. תגובת מנכ"לית משרד החינוך הייתה: "זה מסוג הדברים שכל מספר זוכה".

9 קיימות תכניות תגבור שונות המיועדות למנוע נשירת תלמידים מתקשים, והן מופעלות גם בבתי הספר הרגילים (בתי הספר העיוניים והטכנולוגיים שבאחריות משרד החינוך, ובבתי ספר להכשרה מקצועית שבאחריות משרד התמ"ת); לבני נוער ברמת סיכון גבוהה יותר מיועדים בתי ספר חלופיים - בתי ספר קטנים שקולטים תלמידים שנשרו מבתי ספר רגילים, והם מציעים מסגרת לימודים חינוכית הכוללת בדרך כלל לימודים עיוניים בשילוב לימודים מקצועיים (כגון מרכזי נוער, מרכזי חינוך ופנימיות ייחודיות שבאחריות משרד החינוך).

10 מסגרות חינוך ולימוד מיוחדות מאכלסות בני נוער בסיכון שאינם יכולים ללמוד בבתי ספר רגילים או חלופיים עקב מכלול בעיות, כמו עבריינות, התנהגות בלתי מסתגלת והתנהגויות שיש בהן סיכון. למשל, התמכרות לסמים, אלימות ועוד (במסגרות אלה אפשר לציין גם את קידום נוער היל"ה שבאחריות משרד החינוך, מוסדות חסות הנוער שבאחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מוסדות גמילה, בתי כלא, בתי מעצר).

חוק החניכות מחייב נערים עובדים (מגיל 15-18) ללמוד שיעורי מקצוע בבתי ספר מקצועיים. חוק החניכות קובע עוד כי לא יועסק נער במקצוע אלא כחניך. חוק עבודת הנער מחייב את הנער העובד ללמוד יום אחד בשבוע, או לפצלו לכמה ימים, ובלבד שלא יעלה על תשע שעות בשבוע.

בבתי הספר של משרד התמ"ת לומדים כ-12,000 נערים ונערות בכיתות ט'-י"ב, בעיקר בני 15-17 (י'-י"ב). הלימודים העיוניים מתקיימים בכ-70 בתי ספר מקצועיים¹¹. יותר ממחציתם משתייכים לרשתות החינוך אורט, עמל, עתיד וסכנין. מלבד לימודי המקצוע, החניכים לומדים גם מקצועות ליבה, והם יכולים לקבל, אם יעמדו בדרישות, נוסף על תעודת המקצוע גם תעודת בגרות חלקית של 14 יחידות המעניקה אפשרות קבלה להכשרה על-תכונת במסלולים להנדסאים וטכנאים מוסמכים. חלק מבתי הספר נמצאים בבסיסי צה"ל או בשיתוף צה"ל, ובהם לומדים כ-17% מהתלמידים, והבוגרים אמורים להמשיך לעסוק במסגרת הצבאית במקצועות שהוכשרו אליהם. חלק ניכר מהתלמידים (כ-30%) לומד בבתי ספר שבמגזר המיעוטים. הענפים העיקריים שבהם לומדים כ-60% מהתלמידים הם מערכות ברכב, חשמל ואלקטרוניקה, מתכת ומינהל.

המערכת הארגונית באגף המטפלת בהכשרה מקצועית לנוער כוללת את הממונה על החניכות וסגניתו, מפקחים מקצועיים ופדגוגיים, סגן ממונה לנוער במחוזות, וכן אנשי פדגוגיה, תקציב, גזברות ומינהל ביחידת המטה ובמחוזות. תקציב האגף להכשרה מקצועית לנוער במשרד התמ"ת לשנת 2008 עמד על כ-430 מיליון ש"ח (לא כולל עלויות כוח אדם של האגף). הביצוע הסתכם בכ-313 מיליון ש"ח (כ-73% מהתקציב). רובו ככולו היה תשלום לרשתות המפעילות את בתי הספר בעבור הכשרתם של התלמידים.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את אופן פעולתה של מערכת בתי הספר להכשרה מקצועית לנוער שבמשרד התמ"ת, את הפיקוח שמקיים עליהם האגף ואת הקשרים וסדרי התיאום שבין שתי מערכות החינוך. הבדיקה נעשתה במטה האגף בירושלים ובמחוזותיו שבתל אביב ובחיפה. בירורים נערכו גם במשרד החינוך ובצה"ל, באגף כוח אדם.

12 מערכת החינוך המקצועי-טכנולוגי בישראל

אפיון מערכות החינוך המקצועי-טכנולוגי במשרד החינוך ובמשרד התמ"ת

1. בשנת התשס"ט (2008) למדו בבתי הספר המקצועיים-טכנולוגיים (במשרדי החינוך והתמ"ת) כ-130,000 תלמידים שהם כ-36% מכלל התלמידים בכיתות י'-י"ב בישראל. היקף החינוך המקצועי-טכנולוגי בישראל נמוך מהממוצע בארצות הקהילה האירופית (כ-48%) ומהממוצע בארצות ה-OECD (כ-44%). היקפו המצומצם של החינוך המקצועי-טכנולוגי בישראל בולט על רקע המחסור בכוח עבודה מקצועי בדרגים השונים: בדרג של מובילי הטכנולוגיה - מהנדסים ומפתחים; בדרג של מפעילי הטכנולוגיה (רצפת הייצור) - מפעילי מכונות ממוחשבות, מפעילי רובוטים, מבקרי איכות, בקרה ספרתית וכיוצא באלה; בדרג של עובדים מקצועיים - מכונאי רכב, רתכים, מסגרים וכדומה.

11 בכללם שמונה בתי ספר של רשות חסות הנוער שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים ובהם כ-170 תלמידים.

12 בדוח זה המונח "חינוך מקצועי-טכנולוגי" משמעו חינוך טכנולוגי, ו"הכשרה מקצועית" משמעה הכשרה למקצוע ספציפי.

2. רוב תלמידי החינוך המקצועי-טכנולוגי בישראל (כ-90%) בשנת התשס"ט (2008) למדו בבתי הספר של מינהל מדע וטכנולוגיה שבמשרד החינוך העוסק בחינוך מדעי-טכנולוגי בשלוש רמות (צבירים): צביר א' - מגמות מדעיות-הנדסיות, שבהן לומדים כ-42,000 תלמידים; צביר ב' - מגמות טכנולוגיות, שבהן לומדים כ-46,000 תלמידים; צביר ג' - מגמות מקצועיות-תעסוקתיות, שבהן לומדים כ-25,000 תלמידים.

מערכת החינוך המקצועי של משרד החינוך מבוססת על התפיסה כי יש להקנות השכלה כללית וטכנולוגית רחבה על חשבון הכשרה מקצועית ספציפית והתנסות מעשית בעבודה. בראשית שנות התשעים יושמה במערכת החינוך המקצועי של משרד החינוך רפורמה¹³ שהדגישה במידה רבה יותר את החינוך המדעי-טכנולוגי. מטרת הרפורמה הייתה לאפשר לתלמידי החינוך המקצועי-טכנולוגי להיבחן בבחינות בגרות רבות ולהשיג תעודה שוות ערך לזו המתקבלת בחינוך העיוני. זאת, כדי להגדיל את שיעור הפונים לרכישת השכלה גבוהה במקצועות המדע והטכנולוגיה, והם יוכלו להשתלב בדרג של מובילי הטכנולוגיה כמהנדסים ומפתחים.

בנוגע לתלמידים שלא ימשיכו ללימודים אקדמיים, הקניית השכלה כללית וטכנולוגית רחבה יותר והעדרתה על פני הכשרה מקצועית ספציפית נובעת מהשינויים הטכנולוגיים והכלכליים המהירים המאפיינים משק מודרני. הדבר עולה בקנה אחד עם המעבר ממקצועות מסורתיים הדורשים מיומנות טכנית ספציפית למקצועות המתבססים על טכנולוגיה מתקדמת ודורשים ידע רחב יותר. עם זאת, משרד החינוך עדיין עוסק גם בהכשרה מקצועית-טכנולוגית ספציפית, למשל עיצוב שיער (צביר ב'), בישול ואפייה (צביר ג') ומערכות ברכב (צביר ב'). בוגרים שאינם זכאים לתעודת בגרות מלאה אך עומדים בתנאי הקבלה (14 יחידות לימוד) יכולים להמשיך את לימודיהם במסלול הרצף העל-תיכוני לקראת תואר הנדסאי או טכנאי מוסמך במכללות טכנולוגיות.

3. בבתי הספר שבפיקוח משרד התמ"ת לומדים רק כ-3% מתלמידי כיתות ט'-י"ב בישראל, וכ-10% בלבד מכל תלמידי החינוך המקצועי-טכנולוגי. בעוד מערכת החינוך המקצועי-טכנולוגי של משרד החינוך מכשירה את תלמידיה לעבודה בכל רמות הייצור, מתמקד האגף בהכשרת תלמידיו כמפעילי טכנולוגיה (רצפת הייצור) וכעובדים מקצועיים. משקלו היחסי של האגף בהכשרה לרמות אלו גבוה אפוא יותר.

ייחודה של מערכת ההכשרה המקצועית של משרד התמ"ת הוא בשילוב שבין העבודה המעשית במפעלים ובין הלימודים בבית הספר (Dual System)¹⁴. האגף מדגיש את ההתנסות המעשית בעבודה ואת ההכשרה המקצועית הספציפית על חשבון הלימודים העיוניים.

עם זאת, בעקבות התפתחות הטכנולוגיה, הדורשת ממפעיליה ומעובדי הכפיים המקצועיים ידע רב יותר, גדל במהלך השנים באופן ניכר חלקם של לימודי הליבה ולימודי המקצוע התאורטיים בבתי הספר. במקום יום לימודים אחד בשבוע בבית הספר, דפוס החניכות הרווח כיום הוא של שלושה ואף ארבעה וחמישה ימי לימוד בשבוע. כך עברה מערכת החינוך המקצועי לנוער של משרד התמ"ת ממערכת הכשרה מקצועית במובנה הצר (Vocational Training) למערכת הכשרה מקצועית-טכנולוגית במובנה הרחב (Vocational & Educational Training).

יתרונה של החניכות הוא גם בשל יכולתה לתת פתרון לבעיה של היעדר התנסות מעשית בעבודה בתקופת ההכשרה. השילוב בעבודה מאפשר לחניכים להרוויח שכר כלשהו שתורם להם מהבחינה הכלכלית ומחזק את תחושת המסוגלות ואת הדימוי העצמי שלהם, וכן לצבור ניסיון חיים והתנסות ביחסי עובד-מעביד כהכנה לחיי העבודה. החניכות מתאימה במיוחד לשכבה רחבה של אוכלוסייה

13 דוח הוועדה העליונה לחינוך מדעי וטכנולוגי (ועדת הרר'), אוגוסט 1992.

14 בנושא השילוב בפועל בין העבודה המעשית ללימודים, ראו להלן בפרק על העסקת חניכים במקומות עבודה.

המתקשה ללמוד עקרון מדעי מופשט וליישמו, אך מסוגלת ללמוד מקצוע ספציפי תוך כדי התנסות ולהצליח בו.

החיסרון נעוץ ב"הסללה" - ככל שההחלטה על מסלול להכשרה מקצועית ספציפית תתקבל בשלב מוקדם יותר, כן תגבר הסכנה של חסימת האפשרויות לניעות חברתית-כלכלית, במיוחד אצל תלמידים שיכולותיהם מבשילות רק בגיל מאוחר יותר. אמנם "הסללה" מוקדמת המאפיינת במיוחד את החניכות צריכה להיקבע ב"יד רועדת", אך היעדרה גורם להתעלמות מצרכיה של אוכלוסייה רחבה. האוכלוסייה הזו מתוסכלת מחוסר יכולתה להתמודד עם הדרישות של מערכת החינוך העיונית, והיא מתקשה להתמודד עם חינוך טכנולוגי-מדעי ברמותיו הגבוהות. אלא שביכולתה להצליח לפתח את כישוריה בצורה טובה יותר ולהשתלב בתעסוקה באמצעות השילוב הטמון ב-Dual System.

שיטת ה-Dual System מקובלת מאוד בחינוך המקצועי באירופה. כ-15% מכלל התלמידים בקבוצת הגיל המתאימה לומדים במסגרת זו בקהילה האירופית ובארצות ה-OECD (כשליש מכלל החינוך המקצועי). שיטה זו רווחת בעיקר בגרמניה - 42%, בדנמרק - 48% ובשווייץ - 59% מכלל התלמידים. במדינות אלה חלקה של ה-Dual System מכלל החינוך המקצועי-טכנולוגי עולה על 70%. בישראל, כזכור, מגיע היקף החינוך המקצועי בשיטה זו ל-3% בלבד מכל התלמידים בקבוצת הגיל המתאימה, ולכ-10% מכלל הלומדים בחינוך המקצועי.

4. המועצה הלאומית לכלכלה הגישה באפריל 2007 לראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, את "האג'נדה הכלכלית-חברתית 2010-2008" (להלן - האג'נדה), ובאותו חודש אישרה הממשלה את עקרונותיה. באג'נדה צוין בין השאר כי החינוך המקצועי בישראל הולך ונעלם. "מערכת החינוך העל יסודית מכוונת, רובה ככולה, להשגת יעד מרכזי אחד - תעודת בגרות. אולם, העובדה היא שכ-50% מתלמידי כל מחזור אינם מקבלים תעודת בגרות... מערכת החינוך אינה מציעה לתלמידים אלה אלטרנטיבה כלשהי... החשש מפני "הסללה" וסגירת דלתות בשלב מוקדם הוביל לגרוע בשני העולמות: מחד המערכת לא מסוגלת להכשיר חצי מילדי ישראל להמשך לימודים במוסדות להשכלה גבוהה, ומאידך היא לא מספקת להם הכשרה אלטרנטיבית כלשהי".

מערכת החינוך המקצועי-טכנולוגי לנוער בישראל, בעיקר ברמות של מפעילי טכנולוגיה ועובדים מקצועיים, לא התפתחה להיקף הקיים בארצות התעשייתיות במערב. מנתוני הצבא עולה כי בין השנים 2004-2010 חלה ירידה של 12% בשיעור בוגרי כיתות י"ב בנתיב המקצועי-טכנולוגי מכלל המתגייסים לצבא. כתוצאה מכך קיים בישראל מחסור בכוח אדם מקצועי הן בכוח העבודה האזרחי והן בצבא. עקב מספרם הקטן של בוגרי החינוך המקצועי-טכנולוגי בקרב המתגייסים, נאלץ הצבא להכשיר כ-45%-55% מכוח האדם המקצועי-טכנולוגי שהוא זקוק לו מקרב בוגרי בתי ספר עיוניים, החסרים כל חינוך מקצועי-טכנולוגי קודם.

לדעת משרד מבקר המדינה, צורכי המשק והצבא וההכרח לסייע לבני שכבות רחבות שאינם מצליחים לסיים את לימודיהם התיכוניים ולהשתלב בשוק התעסוקה מדגישים את ההכרח שבהרחבת החינוך המקצועי-טכנולוגי, והם מחייבים שהמדינה תפתח מסלולי הכשרה ראויים שיותאמו להם.

קיומן של שתי מערכות חינוך נפרדות

להפרדה בין שתי מערכות החינוך של משרד החינוך ומשרד התמ"ת יש שורשים היסטוריים. מערכת החינוך המקצועי-טכנולוגי שבאחריותו של משרד החינוך ובפיקוחו הייתה מיועדת לנערים לומדים. לצדה הוקמה מערכת חינוך נוספת לנערים הלומדים בחניכות ומוגדרים בחוק החניכות כנערים

העובדים (חניכים) אצל מעביד ומבקרים באופן סדיר בשיעורי המקצוע. לפי חוק עבודת הנוער, נערים עובדים חייבים ללמוד יום אחד בשבוע, והאחריות לחינוכם הוטלה אפוא על משרד העבודה.

1. במרוצת השנים, כשחלקן של מרכיבי הלימודים בחניכות התרחב, התעוררה גם שאלת הכפילות וההפרדה שבין שתי המערכות. בעקבות החלטת הממשלה מינואר 1988, מינו באוגוסט שר החינוך ושר העבודה והרווחה (להלן - שר העו"ר) דאז צוות בראשות מר קוברסקי (להלן - צוות א') שיבחן את הכפילות של המשרדים. בנובמבר 1989 הגיש צוות א' את המלצותיו לשר החינוך. הצוות המליץ כי כל נושאי החינוך, מראשית חינוך החובה ועד גיל הגיוס, יהיו באחריות המינהל הפדגוגי שבמשרד החינוך, ואליו יועברו כאגף גם היחידות המטפלות בנוער באגף להכשרה מקצועית שבמשרד העו"ר.

בדצמבר 1989 קיבלה הממשלה החלטה המאמצת את המלצות צוות א'. כדי ליישם את החלטת הממשלה הקימו משרדי החינוך והעו"ר צוות חשיבה משותף, והוא הגיע למסקנה כי האיחוד לא יביא כל תועלת. בעקבות כך פנו במאי 1990 מנכ"לי שני המשרדים דאז לראש הממשלה ולשרי החינוך והעו"ר דאז וביקשו להעלות לדיון חוזר את החלטת הממשלה האמורה. הממשלה לא דנה בבקשת המנכ"לים, וכך נותרה החלטת הממשלה על כנה.

2. בדיונו בבג"ץ¹⁵, במסגרת עתירה שנמחקה בסופו של דבר לאחר כמה שנות דיונים, נדרש גם בית המשפט העליון לשאלת קיומן של שתי מערכות חינוך נפרדות. בית המשפט ביקש משר האוצר ומשר העו"ר דאז להתייחס בתשובתם לעתירה גם לאפשרות של העברת בתי הספר המקצועיים לאחריותו של משרד החינוך. פרקליטות המדינה ציינה כי "המסגרת של בתי הספר התעשייתיים, על פי חוק החניכות, היא מסגרת שיווית לזו המרכזית המופעלת במשרד החינוך. המשיבים מקווים שבעקבות דיוני הצוותים הבין-משרדיים שהוקמו לטיפול בסוגיה זו יימצאו פתרונות הולמים שיתנו את המענה המיטבי לצרכי אוכלוסיית התלמידים המבקשים לשלב בין הלימודים העיוניים להכשרה המעשית".

למרות זאת לא הצליחו הצוותים הבין-משרדיים של משרד החינוך ומשרד התמ"ת להגיע להסכמה בעניין מיזוג שתי מערכות החינוך. למשרד החינוך הועברו 13 בתי ספר מבין כ-80 בתי ספר שהוקמו והופעלו בתחילת דרכם על ידי משרד העו"ר, ובשנת התשס"ט למדו בהם כ-1,900 תלמידים. לדברי התמ"ת העברת בתי הספר הללו נבעה ממצוקה ומחריגה תקציבית של משרד העו"ר. כך נותרה על כנה ההפרדה שבין שתי מערכות החינוך.

משרד החינוך מפעיל את מרכזי החינוך לנוער שבהם משלבים לימודים מקצועיים במגמות התמחות דומות לאלו של משרד התמ"ת באמצעות התנסות מעשית בסדנאות בבתי הספר. בשנת התשס"ט למדו במרכזי נוער אלו כ-9,000 תלמידים (בכיתות ט'-י"ב). חלק ממגמות הלימוד המקצועיות-טכנולוגיות הקיימות במשרד החינוך דומות במידה רבה לאלו שבבתי הספר של משרד התמ"ת. למשל, במגמת מערכות ברכב (ובכללה מכונאות רכב ומערכות ממוחשבות ברכב) למדו בשנת התשס"ט כ-4,400 תלמידים; במגמת חשבונאות (המקבילה למגמת מינהל במשרד התמ"ת) למדו בשנת התשס"ט כ-8,300 תלמידים; במגמת מערכות הספק, פיקוד ובקרה (המקבילה למגמת חשמל ואלקטרוניקה במשרד התמ"ת) למדו בשנת התשס"ט כ-6,300 תלמידים. יצוין שהתלמידים במגמות אלה הלומדים בבתי הספר של משרד החינוך אינם מתנסים בעבודה מעשית במקומות העבודה (ראו להלן - העסקת חניכים במקומות עבודה), אך הם זכאים להמיר בתנאים את התעודה הטכנולוגית של משרד החינוך בתעודת מקצוע ממשרד התמ"ת.

15. בג"ץ 7659/97 רשת עמל 1 - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' שר העבודה והרווחה ואח', תקדין.

מלבד חוסר היעילות הנובע מהכפילות שבהפעלת שתי מערכות חינוך נפרדות ועלויותיהן, מפלה הפרדה זו את נבחני בחינות הבגרות בקרב תלמידי משרד התמ"ת שהם תלמידים אקסטרניים במערכת החינוך. לפיכך, ללא התקנת תקנות על ידי שר החינוך ובהיעדר הסדר מתאים בין משרד החינוך למשרד התמ"ת (ראה להלן - בפרק על האמנה לשיתוף פעולה), אין הם זכאים לציוני מגן. יש לציין שמדובר באוכלוסייה המתקשה להתמודד עם בחינות הבגרות, ומן הראוי לחזקה ולעודדה ולא להפלותה לרעה.

3. אף שהממשלה אישרה את המלצות צוות א' בדצמבר 1989, היא לא אכפה עד כה את החלטתה להעביר את מסגרות החינוך של משרד התמ"ת לאחריותו של משרד החינוך. הפירוש המעשי של אי-אכיפה זו הוא שהממשלה קיבלה כעובדה את המשך קיומן של שתי מערכות חינוך נפרדות.

שר החינוך, מר גדעון סער, מסר בתשובתו מינואר 2011 כי ביולי 2009 התקיימה ישיבה בהשתתפות שר התמ"ת ושר החינוך ומנכ"ל משרדיהם בנושא ריכוז החינוך המקצועי-טכנולוגי במשרד החינוך. בדיון לא הושגה הסכמה בעניין. שר החינוך הוסיף כי בכוונתו לשוב ולפנות לשר התמ"ת בעניין זה, ולאחר פגישה זו ישקול את הדרך הנכונה לקידום הנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לבחון את החלטתה מדצמבר 1989, ואם תחליט לשנותה עליה לפעול ליישום השינוי ולמניעת אפלייתם של התלמידים במסגרת החינוך המקצועי שמפעיל משרד התמ"ת.

הרחבת ההחלה של חוק לימוד חובה ושינוי חוק עבודת הנוער

1. חוק לימוד חובה מגדיר "ילד" כאדם שבראשית שנת הלימודים היה בן שלוש עד 13 ועד בכלל, ו"נוער" - אדם שבראשית שנת הלימודים היה בן 14 עד 17. עד שנת הלימודים התש"ע החיל חוק לימוד חובה את חובת הלימוד משלוש שנות לימודים בגן ועד כיתה י"ז.¹⁶ חוק החניכות וחוק עבודת הנוער מסדירים את לימודיהם של נערים עובדים. מאחר שהחניכות אינה מסגרת לימודים הנכללת בחוק לימוד חובה, קבע המחוקק בחוק לימוד חובה (משנת 1969 - התשכ"ט) בסעיף 2א כי חניכות תיחשב על פי החוק כלימוד חובה, בתנאים שייקבעו בתקנות שיתקין שר החינוך, בהסכמת שר התמ"ת ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת.

בית המשפט העליון בדיונו בבג"ץ¹⁷ ביקש משרד העו"ר ומשרד האוצר לבדוק בתשובתם לעתירה גם את האפשרות להתקין תקנות לפי סעיף 2א בחוק לימוד חובה. המדינה השיבה, בין השאר, כי יוקם צוות בין-משרדי מיוחד שיכלול את נציגי משרד החינוך ומשרד העו"ר, והוא ידון בנושא בתי הספר המקצועיים. העתירה נמחקה, והממונה על ענייני הבג"צים בפרקליטות המדינה פנתה ליועצים המשפטיים של משרד החינוך, העו"ר והאוצר וציינה כי בית המשפט סבר שמפאת חשיבותו הרבה של הנושא, יש להעלותו לפני השרים כדי שיקבעו את עמדתם בסוגיות העולות מן העתירה.

בקשת הבג"ץ ופניית הממונה על ענייני הבג"צים בפרקליטת המדינה הניעה את משרד החינוך ומשרד העו"ר להקים, באיחור של 30 שנה, ועדה בין-משרדית שתדון בנושא. בין השנים 1999-

16 על הרחבת ההחלה של חוק לימוד חובה עד כיתה י"ב בשנת הלימודים התש"ע, ראו בהמשך הפרק.

17 ראו הערה 15.

2002 התכנסה הוועדה בהשתתפות נציגי משרד החינוך, משרד העו"ר ועל פי הצורך גם נציגי משרד האוצר. הדיונים לוו בפגישות בין שרי החינוך והעו"ר דאז ובין המנכ"לים דאז של שני המשרדים.

עמדת משרד החינוך הייתה כי ללא הגדרה ברורה של בתי הספר לחניכות והסכמה עליה, לא ניתן להתקין את התקנות, והוא עומד על כך שרק בתי ספר שתלמידיהם עובדים במרבית ימות השבוע ייכללו בחוק החניכות. לדעת משרד החינוך, יש להעביר את סמכויות הפיקוח על ההיבט הפדגוגי של בתי הספר לחניכות (פיקוח על בתי הספר, קביעת תכנית הלימודים וכיוצא באלה) לשר החינוך, ואילו סמכויות הפיקוח על מקומות העבודה שבהם עובדים החניכים יישארו בידי משרד התמ"ת. משרד התמ"ת ומשרד העו"ר דאז התנגדו להעברת הסמכויות הנוגעות למערכת החניכות לידי משרד החינוך.

בפועל לא הצליחו משרד החינוך ומשרד התמ"ת להגיע להסכמה בנוגע להגדרתם של בתי הספר להכשרה מקצועית על פי חוק החניכות. עד היום לא הותקנו התקנות לפי סעיף 2א בחוק לימוד חובה שיקבעו את התנאים להכללת החניכות בחוק לימוד חובה.

2. בחוק לימוד חובה (תיקון מס' 29), התשס"ז-2007, נקבעה חובת לימוד של 15 שנות לימוד עד סוף כיתה י"ב. סעיף 46 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, קובע כי תיקון החקיקה האמור ייושם בפריסה מדורגת החל משנת הלימודים התש"ע ועד שנת הלימודים התשע"ה.

אי-הכללת החניכות בחוק לימוד חובה באופן מפורש, יוצרת תדמית שלילית למעבר אל מסגרת החניכות, ומקנה לה דימוי של מערכת שיווית נחותה ולא של מערכת חינוך משלימה לזו של משרד החינוך. כך נדחקים אל מחוץ למערכת החניכות נערים שמערכת זו היא המתאימה ביותר לפיתוח כישוריהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה כי לאחר ששרי החינוך והתמ"ת לא הגיעו להסכמה בנושא זה, יביאו את הנושא להכרעת הממשלה. ואולם הדבר לא נעשה.

משרד התמ"ת השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי בישיבה של מטה משרד התמ"ת עם מטה משרד החינוך ביולי 2010 הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי שינסח את התקנות ליישום חוק לימוד חובה בתוך חצי שנה.

3. חוק החניכות וחוק עבודת הנוער (להלן - חוקי עבודת הנוער) נחקקו בשנת 1953. לאחר החקיקה עמד דפוס החניכות על יום לימודים אחד וחמישה ימי עבודה בשבוע. במרוצת השנים עברה החניכות לדפוס שונה: בכיתות ט'-י' החניך לומד, ורק בכיתות י"א-י"ב הוא לומד ועובד בדרך כלל שלושה-ארבעה ימי עבודה בשבוע. בין תלמידי החניכות - תלמידים הלומדים מקצועות שהוכרו בתקנות החניכות מקצועות חניכות ועליהם חל חוק החניכות, וכן תלמידים הלומדים מקצועות שלא הוכרו מקצועות חניכות. האחרונים לומדים על פי חוק עבודת הנוער.

בחוק החניכות לא נקבע מספר ימי הלימוד של החניך, אולם בחוק עבודת הנוער (סעיף 27א(ה)), וכן בצו עבודת הנוער (הטלת חובת לימודים לשם הכשרה מקצועית), התשל"ג-1973, נקבעה חובת לימודים לנער עובד שלא תעלה על תשע שעות בשבוע. כך, נערים הלומדים מקצועות שלא הוכרו מקצועות חניכות, לומדים יותר משנקבע בחוק עבודת הנוער. כלומר נוצר פער בין הוראות חוק עבודת הנוער ובין דפוס החניכות הקיים במציאות.

משרד התמ"ת השיב כי על פי סעיף 27א(ג) לחוק עבודת הנוער, שר העבודה, לאחר התייעצות עם שר החינוך, יקבע תכנית לימודים מינימלית אחידה שלא תמנע הוספת שיעורים על המפורטים בה. כלומר שתשע שעות הלימוד בשבוע הנן בגדר חובה כמינימום.

משרד מבקר המדינה העיר כי אף אם תתקבל פרשנותו של משרד התמ"ת, הרי הסעיף האמור קובע כי משך הלימודים ייקבע בתקנות באישור ועדת העבודה של הכנסת, ואולם תקנות או צווים כאמור לא הותקנו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת לפעול כדי להתאים את ההוראות של חוקי עבודת הנוער שהם חוקים מיושנים, לשינויים בדפוס החניכות שהוא מפעיל הנגזרים מההתפתחות של הטכנולוגיה המודרנית.

חתימת אמנה לשיתוף פעולה בין משרד החינוך למשרד התמ"ת

1. בינואר 2008, לקראת הארכת תחולתו של חוק לימוד חובה ל-12 שנות לימוד, מינתה מנכ"לית משרד החינוך דאז צוות מקצועי לבדוק את השפעתה של הארכת חוק לימוד חובה על מערכת החינוך (להלן - צוות ב'). בצוות היו פקידים בכירים במשרד החינוך בראשותו של מנהל האגף לארגון הלימודים במשרד. הצוות התבקש להכין מצע לדיון בהנהלת משרד החינוך. ביולי 2008 הוגש למנכ"לית דוח צוות ב'.

לדעת הצוות המקצועי, "נדרשת החלטת ממשלה ברורה בה יקבע כי כל המסגרות בחינוך העל יסודי יהיו בפיקוח משרד החינוך. לפיכך רק בתי ספר הפועלים על פי חוק החניכות ובתי ספר תעשייתיים - צמודי מפעלי תעשייה - מבנה מוצלח ומקדם, יהיו בפיקוח משרד התמ"ת".

בדוח צוות ב' צוין כי "צוות הבדיקה קיים מפגש תיאום עם הנהלת האגף להכשרה מקצועית שבמשרד התמ"ת, וגובש קו כללי של שיתוף פעולה, לסיוע לתלמידות ולתלמידים הנושרים והעוברים בין המערכות". עוד נכתב בדוח כי "הצוות המקצועי מציע להקים מינהלת משותפת למשרד החינוך ולמשרד התמ"ת על מנת לקיים את השיח ואת המעקב עם התלמידים - כך שתובטח, בכל דרך, החזרה למסגרות ואי הנשירה".

היעדר המעקב אחר התלמידים עולה מנתונים של משרד החינוך שלפיהם כ-1,580 מתלמידי משרד התמ"ת (כ-13%) היו עדיין רשומים בשנת התש"ע (2009) במערכת של משרד החינוך כלומדים בה. זאת, אף שנגרעו ממצבת התלמידים הלומדים במשרד החינוך לצורך התשלום בגינם לבתי הספר ולרשויות המקומיות. חוסר שיתוף הפעולה בין המשרדים גורם לכך שתלמידים יכולים לנשור מבתי הספר ללא דיווח של המנהלים על עזיבתם, ורק כשמשרד התמ"ת מודיע למשרד החינוך על קליטתם (לצורך מניעת כפל תקצוב), הם נרשמים כתלמידי משרד התמ"ת.

2. הדיונים בין משרד החינוך למשרד התמ"ת הובילו להסכמה בדבר הצורך בשיתוף פעולה בין המשרדים והניבו במרס 2009 את ה"מתווה לאמנה בין-משרדית". מדובר בטיוטה של אמנה רעיונית בלבד שאינה יורדת לרמה של פרטים טכניים ושינויים ארגוניים. בטיוטת האמנה נקבע: תכנית הליכה שקבע משרד החינוך תופעל גם בבתי הספר של משרד התמ"ת; ימופו כל המסגרות הקיימות וכל מגמות הלימוד בכל בתי הספר לשימושם של נציגי שני המשרדים והרשויות המקומיות; יינתן לתלמיד ולהוריו חופש בחירה של המסגרת הלימודית; תקודם התקנת התקנות לחוק לימוד חובה בתיאום והתייעצות בין שני השרים.

לחתימה על האמנה יש חשיבות רבה משום שאין כל טעם לכפילות בהכנת תכניות הלימוד במקצועות הליבה (כגון מתמטיקה, אנגלית, עברית) ובפיקוח על ביצוען; תלמידי החניכות הנבחרים בבחינות הבגרות אינם מקבלים ציוני מגן משום שהם לומדים על פי תכניות לימוד שאינן בפיקוח משרד החינוך; שיתוף הפעולה בין שני המשרדים יפחית את הנשירה מן הלימודים מאחר שיקל על התלמידים לעבור ממערכת למערכת ויסייע בהקטנת מספרם של בני הנוער המנותק (נערים שאינם לומדים ואינם עובדים).

משרד החינוך, המופקד על ביצוע חוק לימוד חובה, העדיף להפנות תלמידים שנמצאים על סף נשירה מבתי הספר הרגילים שלו למסגרות חינוך אחרות שבאחריותו הנכללות בחוק לימוד חובה. המשרד השתדל להימנע מהפנייתם למסגרת החינוך המקצועי של משרד התמ"ת, ואפילו היא מתאימה להם יותר.

למדיניות זו ניתן ביטוי בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מ-11.12.01, הקובע כי "יש לוודא שלא יועברו תלמידים בוגרי כיתות ח' למסגרות חינוך שאינן של משרד החינוך"¹⁸, ובדברי מנהל אגף שירותי חינוך ורווחה (שח"ר) דאז במשרד החינוך בשיבה שהתקיימה בספטמבר 2001 בהשתתפות מנכ"לי משרדי החינוך והער"ר "אסור שילדים יעזבו את מערכת החינוך של משרד החינוך בכלל. צריכים לשאוף ששום ילד לא יגיע למערכת של משרד העבודה".

בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת שהתקיימה ביולי 2008 אמר מנהל האגף לארגון הלימודים במשרד החינוך את הדברים האלה: "הדבר הראשון שאנחנו זיהינו שצריכים לעשות זה להקים צוות משותף לנו ולתמ"ת. זיהינו בעבודה משותפת עם חברינו במשרד התמ"ת שישנה תופעה אחת מאד מטרידה. הילד מתחיל לנשור באמצע שנת הלימודים האחרונה שלו. הוא הולך לאיבוד במשך חודשים ארוכים עד שהוא נקלט בכלל במערכת אחרת, ובעצם בתקופה הזו... הילדים הולכים לאט לאט לאיבוד. עד שמצליחים לאתר אותם ולהחזיר אותם עוברת תקופה ארוכה מאד ומסוכנת עד כדי כך שהיא גורמת לנשירה".

למרות זאת, עד סוף 2010, לא חתמו מנכ"ל משרד החינוך, מר שמשון שושני, ומנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, על האמנה, על אף ההסכמה שהושגה בין הדרגים המקצועיים של שני המשרדים.

משרד התמ"ת השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי מנכ"ל משרד התמ"ת דאז, מר גבריאל מימון, בירך על יזמת האמנה וחתם עליה בראשי תיבות. גם מנכ"לית משרד החינוך דאז, גברת שלומית עמיחי, הסכימה לחתום על האמנה. היא נמנעה מכך ברגע האחרון בשל חילופי אישים בהנהלת משרד החינוך והחלפתה בד"ר שמשון שושני.

הנהלת משרד התמ"ת הודיעה כי היא קוראת לאמץ את המלצת משרד מבקר המדינה לחתום מיד על האמנה. משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי יש צורך בקביעת דרך פעולה שתגדיר במפורש את תחומי האחריות ואת חלוקת הסמכויות בין הגורמים המעורבים בקידום החינוך הטכנולוגי-מקצועי בישראל. הדרג המקצועי במשרד פועל על פי המדיניות שקבעו הגורמים המחליטים, ועליהם לקבל החלטה כתובה ומפורשת כיצד לפעול. כל המגעים שהתקיימו במהלך השנים בין הדרגים המקצועיים נגזרו מכורח היעדרה של מדיניות מפורשת וחד-משמעית.



משרד מבקר המדינה העיר כי עצם הדבר שמשרדי החינוך והתמ"ת לא הצליחו להגיע להסכמה במשך 40 שנה מלמד על כשל של שני המשרדים. כשלו גם הממשלות שהשלימו משך שנים רבות עם קיומן של שתי מערכות נפרדות לחינוך מקצועי-טכנולוגי, אך לא קבעו דפוסים מחייבים לשיתוף פעולה ביניהם ולא אכפו אותם עליהם כדי למצות את היתרונות שבהפעלתן הנפרדת.

על הממשלה לבחון מחדש את החלטתה מדצמבר 1989. כל עוד קיימות שתי מערכות נפרדות, על הממשלה לקבוע דפוסים מחייבים של שיתוף פעולה בין שני המשרדים ולתבוע מהם לקיימם כדי למצות את היתרונות הגלומים בהפעלתן הנפרדת. הארכה של תחולת חוק לימוד חינוך החרפה את הדחיפות שבהסדרת הנושא.

אופן הניהול של מערכת בתי הספר המקצועיים לנוער שבמשרד התמ"ת

העסקת חניכים במקומות עבודה

מערך הבקרה על תעסוקת החניכים

עיקר ייחודה של מערכת החניכות מתגלם בשילוב של תעסוקה במקומות העבודה עם לימודים בבית ספר תעשייתי. חוק החניכות מחייב את החניך לעבוד אצל מעביד כחלק מהכשרתו. חלקה המכריע של החניכות במקומות העבודה מדגיש את החשיבות של התאמת סביבת התעסוקה לצורכי התלמיד, ואת הצורך ללוות את התלמידים ולהדריך במקומות העבודה ולתת הכשרה שוטפת לצוותים המלווים אותם, הן בבתי הספר והן כחונכים במקומות העבודה.

1. חוק החניכות קובע כי שר העבודה ימנה ממונה על החניכות, ממונים מחוזיים ומפקחים על החניכות. החוק מסמך את מפקח החניכות לפקח עליה במקומות העבודה. למשל, הוא רשאי להיכנס לכל מקום שבו עובדים נערים ולחקור כל אדם הנמצא באותו מקום בכל עניין הנוגע לחוק החניכות.

אף שהחוק מחייב את השר למנות מפקחי חניכות, אין הם מתמנים, ובמשך השנים בוטלה למעשה משרת המפקח על החניכות. בדיקת הביצוע של ההכשרה המקצועית במקומות העבודה וליווי התלמידים הוטלה על העובדים הקהילתיים של בתי הספר¹⁹, והיחידה באגף המפקחת על הצוותים הטיפוליים בבתי הספר, הופקדה על הפיקוח והבקרה בנושא זה.

משרד התמ"ת הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי הוא מקבל את ההמלצה בדבר הצורך למנות מפקחי חניכות.

19 עובדים טיפוליים המלווים את התלמידים ומטפלים בבעיותיהם.

ביוני 2008 פרסם מנהל האגף חוזר מיוחד על היערכות חדשה בתחום תעסוקת החניכים, ובו עמד על החשיבות המרכזית של נושא התעסוקה והקשר עם החונכים. בחוזר נכתב כי מכוח חוק החניכות הממונה המחוזי הוא הסמכות הסטוטורית הבכירה לעניין התעסוקה כלפי בתי הספר. על הממונה המחוזי לפקח על מנהל בית הספר בכל הפעילות הכרוכה בתחום, ואילו על המנהל לדווח לו באופן שוטף מדי חודש על מצב התעסוקה.

הביקורת העלתה כי מראשית שנת 2003 לא ריכוז האגף נתונים על תעסוקת חניכים בהיקף ארצי. הריכוז והעיבוד האחרון של הנתונים בהיקף ארצי נעשה על פי דיווחי בתי הספר²⁰ על תעסוקת תלמידים בנובמבר 2002 (התשס"ב). הנתונים מנובמבר 2002 העלו ששיעור החניכים שלא הועסקו היה כמעט 35%. נמצאו הבדלים רבים בשיעורי התעסוקה בין בתי הספר השונים ובין המקצועות השונים.

2. שיעור התעסוקה הנמוך של החניכים במקומות העבודה מצביע על הצורך בבקרה ובפיקוח הן על החניכות של הנערים במקומות העבודה והן על יכולתם של בתי הספר להתמודד עם העניין. הקושי של בתי הספר למצוא מקומות עבודה לחניכים מחייב גם בקרה של האגף על אמינותם של הדיווחים מבתי הספר.

(א) קבלת מידע על היקף התעסוקה של החניכים: נוהלי האגף מחייבים את מנהלי בתי הספר להעביר לממונה המחוזי של האגף מדי חודש דוח תעסוקה חודשי מפורט ובו נתונים כיתתיים על מספר הלומדים, התלמידים העובדים במקצוע הנלמד, ואלו שאינם מועסקים בתחום המקצועי הנלמד (להלן - טופס א'). עוד קובע הנוהל כי יש לעדכן באופן שוטף טופס ובו רשימה כיתתית של התלמידים, פרטי החניך, מקום העבודה וכתובתו, הטלפון בעבודה ושם החונך הממונה עליו (להלן - טופס ב'). המטרה של הטפסים היא לרכז מידע שיראה תמונת מצב כיתתית בנוגע לשיבוץ התלמידים במקומות העבודה ולדווח על כך למחנך ולמנהל בית הספר. נוהלי האגף אינם מחייבים את מנהלי בתי הספר להעביר את טופס ב' לממונה המחוזי.

(1) משרד מבקר המדינה בדק את הדיווחים שהצטברו בשנת הלימודים התש"ע (2009) לגבי 12 בתי ספר במחוז תל אביב ובמחוז הצפון. על פי דיווחים אלה היה שיעור החניכים שלא עבדו במקצוע שלמדו בעת הכשרתם דומה לזה שדווח בסוף 2002 (התשס"ב) - כ-35%.

מהביקורת עלה כי ב-12 בתי הספר שהוזכרו לעיל, סדרי הבקרה שקיימו המחוזות האמורים על דיווחי בתי הספר לקו בחסר: נמצא כי האגף לא קיבל דיווחים על תעסוקת חניכים משלושה מ-12 בתי הספר (25%).

(2) בבדיקות שקיימו מחוז תל אביב ומחוז חיפה והצפון התברר כי דיווחי בתי הספר אינם אמינים, והם מגזימים במספר הנערים העובדים. מחוז תל אביב דרש מבתי הספר להעביר אליו את טופס ב'. בנובמבר 2008 השווה המחוז את דיווחי מקומות העבודה לדיווחי בית ספר אחד שדיווח על 77 מועסקים מ-84 תלמידים (91.7%), ואולם הבדיקה העלתה כי 20 תלמידים - כ-26% מכלל 77 התלמידים ה"מועסקים" - לא עבדו הלכה למעשה. למרות הממצאים החמורים, לא פנו מפקחי המחוז למקומות העבודה כדי לבדוק את אמינות הדיווחים וקיבלו את דיווחי בתי הספר כמות שהם.

עד פברואר 2010 די היה למחוז הצפון בדיווחי בתי הספר לפי טופס א', והוא החל לקבל את הדיווחים לפי טופס ב' רק במרס 2010. משקיבל מחוז הצפון את הדיווחים, החל לבדוק את האמינות של דיווחי בתי הספר באמצעות שיחות טלפון עם המעסיקים. הביקורת העלתה כי עד סיום שנת הלימודים התש"ע (יוני 2010) בדק מחוז הצפון את דיווחי התעסוקה של שני בתי ספר בלבד (מ-29 בתי ספר שבמחוז). בתי ספר אלה דיווחו על 126 נערים מועסקים מ-221 תלמידים (43% חניכים שאינם עובדים). המחוז בדק את הדיווחים על תעסוקתם של 21 נערים (כ-17%) והעלה כי שני נערים מהם לא הועסקו כלל, ושניים נוספים הועסקו במקצוע שונה מהמקצוע שלמדו. כלומר ארבעה נערים (כ-19%) מן החניכים שדיווחו כמועסקים ונבדקו לא עבדו כלל במקצוע שהוכשרו לו.

משרד מבקר המדינה העיר כי הנתונים מלמדים שלא ניתן להסתמך על הדיווחים של בתי הספר. מן הראוי שחובת הדיווח של בתי הספר למחוז (טופס ב') תעוגן בנהלים, ולפייה יחויבו המחוזות בבדיקה חוזרת של דיווחי בתי הספר על העסקת החניכים ובהערה לבתי הספר על הפגמים שיימצאו באמינות הדיווחים.

משרד התמ"ת השיב למשרד מבקר המדינה כי הטיפול והבקרה בתחום זה לוקים בחסר משעה שהועברו לאחריות המחוזות, והוא מקבל את המלצת הביקורת לעגן בנהלים את חובת הדיווח של בתי הספר למחוז בטופס ב'.

(3) מאחר שהאגף לא עקב אחרי העסקת החניכים במפעלים, לא היה לו מידע על העסקתם באמצעות חברות כוח אדם במפעל באזור אשקלון, והוא לא גיבש מדיניות ונהלים בנושא זה. לאחר ארבע שנים גילה מינהל הסדרה ואכיפה במשרד התמ"ת ש-25 תלמידים הועסקו מאוקטובר 2004 באמצעות חברת כוח אדם, והוא דיווח על כך לאגף. בדצמבר 2008 הודיע מנהל האגף לממונים המחוזיים כי על פי התיקון לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, שנכנס לתוקף בינואר 2008, ועל פי הנחיות הלשכה המשפטית של המשרד ומנהל האגף - אין להעסיק את חניכי בתי הספר המקצועיים באמצעות חברות כוח אדם. ועוד, מנהל האגף ביקש ליידע בדבר את מנהלי בתי הספר. מהאמור עולה שהחניכים הועסקו באמצעות חברת כוח אדם 11 חודשים לאחר כניסת התיקון לחוק האמור לתוקף.

(ב) הערכת תפקוד החניכים בעבודה: (1) מעקב אחר ביקור סדיר במקום העבודה: נוהלי האגף קובעים כי עם השמתו של החניך במקום העבודה, יש לבדוק את נוכחותו ולהעריך את התקדמותו במקום העבודה. בית הספר, באמצעות העובד הקהילתי שלו, אחראי לביקור הסדיר של התלמיד במקום העבודה ועליו להתעדכן לפחות אחת לחודש בנתונים על נוכחות התלמיד במקום העבודה.

נמצא כי המחוזות אינם בודקים אם בתי הספר עוקבים הלכה למעשה אחר הביקור הסדיר של החניכים במקומות העבודה.

(2) הערכת התקדמותו המקצועית של התלמיד בעבודה: נוהל האגף קובע כי על העובד הקהילתי לעקוב אחר התקדמותו המקצועית והתנהגותו של התלמיד באמצעות ביקורים במקום העבודה, שיחות הערכה, איסוף שאלוני הערכה תקופתיים מהמעסיק ומידע מגורמים רלוונטיים בבית הספר.

נמצא כי המחוזות אינם בודקים אם בתי הספר עוקבים הלכה למעשה אחר התקדמותו המקצועית והתנהגותו של החניך בעבודה, ואין להם כל מידע בנושא זה.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי העברת האחריות למעקב אחר הליווי במקומות העבודה אל המחוזות טרם זכתה למענה הולם ומקצועי, וכי האגף נערך למציאת מענה הולם בהתאם לכוון האדם והתקציב שיועמדו לרשותו.

(ג) התאמת מקום העבודה לתכנית החניכות : חוק החניכות קובע את חובות המעביד לרבות אלה: המעביד חייב להעסיק את החניך לפי תכנית החניכות; עליו להבטיח לחניך הדרכה מתאימה ושיטת עבודה שיש בה כדי להקנות לו את המקצוע בתוך תקופת החניכות שנקבעה לו. כמו כן, אין הוא רשאי להעסיק את חניכו בעבודה שאינה קשורה למטרת החניכות.

1. בבדיקה נמצא כי הפיקוח של האגף על תכנית החניכות במקומות העבודה היה לקוי, כדלהלן:

(א) סעיף 36 בחוק החניכות מסמיך את שר התמ"ת להתקין תקנות הנוגעות לדרכי הפיקוח על החניכות. תקנות כאלה לא הותקנו.

(ב) האגף לא פרסם נהלים שיורו לבתי הספר לבדוק ולהעריך את איכות החניכות במקומות העבודה ואת התאמתה לתכנית החניכות ולא הנחה אותם כיצד לעשות זאת. רק לאחרונה (במהלך התש"ע-2010) פרסם האגף גרסה ניסיונית של "ערכת תעסוקה", הכוללת הנחיות למעקב אחר הרמה המקצועית במקום העבודה (ציוד, מכשירים ורמת החונכים), שילוב החניכים בעבודות מקצועיות, גיוון התפקידים והאפשרות להתנסות מקצועית והתקדמות בה. ואולם גם לאחר פרסום הגרסה הניסיונית ועד סיום הביקורת, לא בדקו מחוזות האגף אם בתי הספר בודקים ומעריכים את טיב החניכות במקומות העבודה, והם אף לא דרשו ממקומות העבודה מידע על כך.

2. מנהל האגף קבע ביוני 2008 כי מנהל בית הספר הוא האחראי לתעסוקת תלמידיו, ועליו להפעיל לצורך זה, נוסף על העובדים הקהילתיים, גם את רכזי המגמות המקצועיות ומורים מקצועיים. כזכור, ביוני 2008 קבע מנהל האגף כי הממונה המחוזי הוא שיפקח על מנהלי בתי הספר בכל הנוגע לפן המקצועי של החניכות במקומות העבודה, ולא יחידת הפיקוח המקצועי.

הפיקוח המקצועי של האגף הוא הזרוע המקצועית שביכולתה לבדוק את איכות ההכשרה המקצועית במקומות העבודה, את התאמתה לתכנית הלימודים של האגף ותרומתה להכשרתו המקצועית של החניך. ואולם, יחידת הפיקוח היא יחידת מטה שאינה כפופה לממונה המחוזי. לצורך הפיקוח על מקומות העבודה מפעיל הממונה המחוזי רק את עובדיו המינהליים שאינם אנשי מקצוע.

3. איכות ההכשרה המקצועית במקום העבודה מותנית במידה רבה בחונך של הנער במקום העבודה. בחוק החניכות נקבע כי יש להצמיד חונך לנער, ואם אין המעביד מפקח במישרין על עבודתו ואינו מדריך אותו, עליו להטיל חובה זו על אדם אחר במפעל. משהסכים אותו אדם לקבל על עצמו חובה זו, שומה עליו למלאה כאילו היה המעביד. עם זאת, אין הדבר פוטר את המעביד עצמו מאחריות זו.

נמצא כי אין כל הגדרה חוקית או נוהלית של תפקיד החונך ושל הכישורים הנדרשים ממנו (כישורי הדרכה והכשרתו המקצועית). אמנם האגף הציע השתלמויות לחונכים, אך לא היה יכול לחייב אותם להשתתף בהן. יכולת זו כרוכה בהתקנת תקנות שיקבעו את הכישורים הנדרשים מהחונך לצורך מילוי תפקידו ואת השיפוי שיינתן לו בגינו (ראה להלן - בפרק על חוק החניכות ובתי ספר מקצועיים הצמודים למפעלי תעשייה).

משרד התמ"ת השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את המלצת הביקורת לבנות מחדש את מערכות הבקרה והפיקוח על תעסוקת הנוער ולהעמיקן. בכוונתו להסמך ממונים אזוריים על הנוער שיהיו אחראים למקורות התעסוקה במחוז, הן כלפי מנהלי בתי הספר והן כלפי מקומות העבודה, ולפעול לגיבוש מידי של קובץ נהלים ודרכי פעולה בנושא.

פעילות לחיזוק הקשר בין בתי הספר למקומות העבודה והכשרת החונכים והמעסיקים

במאי 2008 הציעה המחלקה לפיתוח פדגוגי-טכנולוגי באגף למנהלי בתי הספר להפעיל בהם פרויקט חונכות. המטרה של הפרויקט הייתה לחזק את הקשר בין בתי הספר למקומות העבודה של החניכים, לשדרג את הטיפול של החונך בחניך ולהגדיל את פוטנציאל המעסיקים המעוניינים להעסיק חניכים. בפרויקט נכללו פעילויות, כגון כינוס מעסיקים, סדנאות לחונכים ואימון אישי (coaching) לצוות התעסוקה שבבית הספר בראשות המנהל.

משרד מבקר המדינה בדק את התוצאות של הפעלת הפרויקט כפי שדווח לאגף והעלה את הממצאים שלהלן:

1. מ-59 בתי ספר מקצועיים המשלבים לימודים ועבודה השתתפו בפרויקט 31 בתי ספר בלבד (כ-53%).
 2. רק בשלושה בתי ספר התקיימו כינוסים לחיזוק הקשר והמוטיבציה של מעסיקים לקליטת חניכים.
 3. הסדנאות לחונכים (המיועדות לצוות במקום העבודה של החניך) נערכו ב-18 בתי ספר בלבד (כ-31%). בתום הסדנה לא חולקו דפי משוב למשתתפים כפי שנדרש. לטענת המחלקה לפיתוח פדגוגי-טכנולוגי באגף, לא הועברו טופסי המשוב משום שכנסי "החונכות היו בעלי אופי חגיגי יותר ולא התאימו להעביר טופסי משוב".
- לדעת משרד מבקר המדינה, הערכת הסדנאות ותרומתן לצוותי החונכים במקומות העבודה היא חשובה, ואפשר להפיק ממנה לקחים לעתיד שיסייעו לחיזוק הקשר בין בית הספר למקום העבודה. מיעוט המשתתפים בפעילויות שהוזכרו, הן של המעסיקים והן של החונכים במקומות העבודה, מעיד אף הוא על הקשר הרופף שבין בתי הספר למקומות העבודה של החניכים.

בתשובתו ציין האגף כי בשנת התש"ע פותחה "ערכת תעסוקה" המכילה הנחיות, נהלים ותכניות עבודה לבתי הספר האחראים לתעסוקת התלמידים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנת התש"ע (אוגוסט 2009 - יוני 2010) הופעלה לראשונה "ערכת התעסוקה", ובתי הספר הגישו למחוזות האגף תכניות לפעילות שנועדה בעיקרה לעודד תלמידים להשתלב במקומות עבודה. ואולם בסיום השנה, לא הוכן דוח המסכם את הפעילות שקיימו בתי הספר עם החונכים והמעסיקים במחוזות השונים לצורך בדיקת ביצוען בפועל והפקת לקחים מהן.

האגף הוסיף בתשובתו כי הפעילות שנעשתה היא רב-שנתית. לפיכך, חלק מהחונכים השתתפו כבר בפעילויות דומות, ואין לצפות שיחזרו עליהן מדי שנה. משרד מבקר המדינה העיר כי המפגש של החונכים עם המעסיקים אמור להתקיים כמה פעמים בכל שנה כדי לחזק את הקשר עמם.

הסמכת חניכים ללא התנסות במקומות העבודה

חוק החניכות (סעיף 16) קובע כי החניך חייב להתמיד בעבודה אצל מעבידו עד תום תקופת החניכות כדי לרכוש את המקצוע בתוך התקופה שנקבעה לתקופת החניכות ולעמוד בבחינות. בתעודת המקצוע שמעניק האגף לתלמידי מערכת החניכות שסיימו את הכשרתם בהצלחה נכתב כי התלמיד "סיים את תקופת החניכות כחוק ועמד בהצלחה בבחינה הסופית במקצוע, לאחר שרכש את הידיעות הדרושות על ידי עבודה מעשית ולימודים בשיעורי מקצוע מאושרים בהתאם לחוק החניכות".

החניכים רשאים להיבחן בבחינת האגף רק לאחר שמפקח מיחידת הפיקוח של האגף אישר להם לגשת לבחינה, משעמדו בחובות של תכנית הלימודים של המשרד ובכל התנאים המוקדמים על פי הנדרש בתכנית הלימודים.

הביקורת העלתה כי יחידת הפיקוח אינה עוסקת כלל בפיקוח על החניכות במקומות העבודה, איכות ההכשרה הניתנת בהם והתאמתה לתכנית הלימודים. אישור המפקח להגשת החניכים לבחינות חל רק על הלימודים בבית הספר. למרות זאת, האגף מעניק תעודות מקצוע על פי חוק החניכות לבוגרי מקצועות החניכות, ובהן מצוין במפורש כי התלמיד סיים את תקופת החניכות כחוק ורכש את הידיעות הדרושות בעזרת עבודה מעשית. תעודה זו ניתנת גם לתלמידים שעמדו בבחינות בלי שעברו תקופת חניכות במקומות העבודה, וללא כל בדיקה אם חניכותם תאמה את תכנית הכשרתם, בניגוד למתחייב מחוק החניכות.

חוק החניכות ובתי ספר מקצועיים הצמודים למפעלי תעשייה

1. צורכי המשק והצורך לסייע לכמחצית מהנערים שאינם מצליחים להשיג תעודה, המאפשרת להם להתקבל למוסדות ההשכלה הגבוהה או תעודה מקצועית שתקדם אותם בשוק התעסוקה, מחייבים את המדינה לעודד את הקמתם של מסלולי הכשרה מתאימים עבורם.

במדינות שבהן נפוצה שיטת החניכות קיימת מסורת של חניכות ותשתית של חונכים ("מייסטרס") המאפשרים הפעלה יעילה של החניכות להכשרת כוח אדם מקצועי. במדינות אלה מבוססת החניכות ברובה על הכשרה מקצועית הניתנת במפעל אצל המעסיק ובמימונו, ועל השלמה של ההכשרה והלימודים העיוניים בבתי ספר שלעתים נמצאים בין כותלי המפעל עצמו. לפעמים מתאגדים כמה מפעלים להקמת בית ספר כזה, וכ-25% מהם אף נוטלים על עצמם את האחריות להכשרה המקצועית. שיעור המעורבות של המפעלים עולה ביחס ישיר לגודל המפעל ולמספר המועסקים בו.

2. דגם החניכות הרווח בישראל הוא שונה ומבוסס רובו ככולו על בתי ספר שאינם קשורים למפעלים, ואלה נאלצים לחפש לתלמידיהם מקומות לחניכות בתעשייה (על הקשר הבעייתי של בתי ספר אלה עם מקומות החניכה, ראו בפרק על העסקת חניכים במקומות עבודה). דגם נוסף של חניכות שהיקפו קטן - 8-10 בתי ספר - נעשה בשיתוף הצבא ומיושם במחנות צבא ובסדנאות צבאיות.

הדגם הנדיר יותר בישראל, הדומה ביותר למודל האירופי, הוא הכשרה מקצועית שניתנת במפעל. דוגמה בולטת לכך היא בית הספר "צור לבון", שנפתח בשנת התשס"ז (2006) ביוזמת התעשיין סטף ורטהיימר, ותכליתו להכשיר עתודה למקצוע החרטות. במהלך הלימודים בבית הספר מתנסים התלמידים בעבודה מעשית בסדנאות שיש בהן מכשור מתקדם - ציוד יקר שהמעסיק מממן. כמו כן מממן המעסיק שעות לימוד פרטניות נוספות, והתלמידים זוכים להכשרה ראויה באמצעות חונכים

בעלי מקצוע ובעלי יכולת הדרכה. בדרך זו המעסיק מקבל לעבודה אנשים בעלי הכשרה מקצועית נאותה בתחום שבו הוא נזקק לעובדים מיומנים, וכך בסופו של דבר נוצר מפגש של אינטרסים משותפים שהכול מרוויחים ממנו.

מודל זה מאפשר לעדכן את ההכשרה המקצועית ולהתאימה להתפתחויות הטכנולוגיות במפעלים; להתאים את התנסות החניך במקום העבודה לתכנית הלימודים; להכשיר שכבה רחבה של חונכים מקצועיים ולפקח עליהם; ליצור מסורת תרבותית וחברתית ותשתית כלכלית שיעודדו את פיתוח החניכות ככלי יעיל להכשרה מקצועית.

נקודת התורפה המרכזית של מערך החניכות בישראל שהביקורת הצביעה עליה היא הקשר הרופף בין בתי הספר המקצועיים למקומות העבודה שבהם מתקיימת החניכות. בתי הספר המקצועיים מתקשים לשלב תלמידים רבים במפעלים שונים ולמצוא מעסיקים שיסכימו להשקיע בהדרכתם. המעסיק חייב לשלם שכר מינימום לנער בלתי מיומן וחסר ניסיון, ולכן הוא אינו שש להעסיקו בדרך כלל.

משרד מבקר המדינה העיר שכדי להמריץ מפעלים להכשיר נערים, צריך הגדרה חוקית לתפקיד החונך ולדרישות המצופות ממנו, וכן לשפות את החונך ואת המעסיק בגין מילוי תפקידם ונכונותם לאמן חניכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אימוצו של מודל החניכות הפועל בבתי הספר שבתוך המפעלים והעתקתו לרוב בתי הספר המקצועיים בישראל הוא מחויב המציאות; שכן, מודל זה מספק את הכלים המתאימים ביותר להתמודדות עם נקודות התורפה של החניכות כפי שהיא מנוהלת כיום בישראל.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי הנהלת המשרד, ובראשם השר והמנכ"ל, פועלים כיום בתנופה לחיזוקם ולפיתוחם של בתי ספר הצמודים למפעלי תעשייה ולהגברת מעורבותם הפעילה של מפעלים וגורמי משק גדולים בהכשרה המקצועית.

3. האגף הכיר בצורך לעודד מעסיקים לפתח במפעליהם בתי ספר לחניכים דוגמת הדגם האירופי. כך למשל, באפריל 2008 מינה מנהל האגף ועדה שתדון בנושאים המרכזיים הטעונים שיפור בחוק החניכות. בין ההמלצות שהגישו במרס 2009 הציעה הוועדה כי משרד התמ"ת יגבש חוק הכשרה מקצועית ובו יכלול גם פרק ייחודי שיוקדש למערכת ההכשרה המקצועית לנוער, או לחלופין, חוק חניכות חדש. כן המליצה כי המעסיקים יידרשו בחוק להשתתף בהכשרת כוח אדם מקצועי, ומעסיקים שלא ישתתפו - ישלמו "כופר"; המשרד ימצא דרך לשלב בין מתן מענקי ההשקעות שמקצה המשרד למפעלים ובין הדרישות להכשרת כוח אדם, הן במסלולי הנוער והן במסלולי המבוגרים; תימצא דרך לתגמל מעסיקים התורמים להכשרתו של כוח אדם במשק, ובפרט בקרב צעירים; יפותח מעמד משפטי וציבורי של "מעסיק מכשיר", ויוגדר מעמד החונך ("המייסטר") במפעל ושכרו, וכן זכותו וחובתו לתת ציון מעשי לחניך כתנאי להסמכתו; יתקיים פיקוח של משרד התמ"ת על תכנית הלימודים המעשית במפעלים באמצעות הקמתו מחדש של מערך פיקוח על החניכות שיבטיח כי ההכשרה הניתנת בעבודה היא מיטבית.

הוועדה המליצה לפני מנהל האגף למנות צוות מצומצם מאנשי הוועדה שיגבש עם היועץ המשפטי של המשרד את הצעת הניסוח המחודש של חוק החניכות ברוח ההמלצות דלעיל.

נמצא כי עד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, לא מינתה הנהלת המשרד ועדה שתדון בהמלצה לשנות את חוק החניכות ולכלול בו את המרכיבים שהוצעו כדי לעודד מפעלים לפתח במסגרתם בתי ספר להכשרה מקצועית.

משרד התמ"ת השיב למשרד מבקר המדינה כי האגף והנהלת המשרד פועלים כיום להכנת חוק ההכשרה המקצועית, ובמהלך זה ישולב עדכון חוק החניכות ותקנותיו. לצורך זה החליט השר על הקמתה של ועדה מייעצת בהשתתפות גורמי משק וחינוך מקצועי. אותרו 21 מועמדים והמשרד בודק את אישורם ומינוים.

יש לציין כי בשל שיעור התעסוקה הנמוך של החניכים במקומות העבודה וכדי למנוע מהתלמידים להסתובב בחוסר מעש, החליט מנהל האגף כי משנת התשס"ט יוקצו שעות לימוד נוספות לבתי ספר שבהם תלמידים שאינם משולבים בעבודה. בשנת התש"ע (2009) הוקצו כ-660 שעות שעלותן כ-3 מיליון ש"ח. הקצאות אלה הן עדות נוספת לבעיית חוסר התעסוקה של החניכים ולצורך בשילוב המעסיקים בפתרונה.

4. דוח מחקר של מכון ברוקדייל מ-2009²¹ דן, בין השאר, בתכניות המיועדות ליצירת רצף בין בית הספר ובין עולם העבודה - תיאום בין הלמידה בבית הספר לזו הנעשית במקום העבודה. בדוח צוין כי תכניות אלו יכולות להתממש בעזרת שיתוף המעסיקים בבנייתה של תכנית הלימודים וקיום מפגשים תקופתיים בין המורים בכיתה ובין אנשי המקצוע ממקומות העבודה שבהם משתלבים תלמידי התכנית.

כדי לבנות את הקשר עם המעסיקים ולשתפם בתהליך הלמידה, צריך לקבוע מדיניות בנושאי החינוך המקצועי-טכנולוגי, לרבות הסדרת נושא העבודה המעשית אצל המעסיקים (כחונכים) ושיתופם של כל הגורמים העוסקים בעניין: התאחדות התעשיינים, איגוד המוסכים הארצי, התאחדות בעלי המלאכה והצבא.

בביקורת נמצא כי משרד התמ"ת אינו משתף את התאחדויות המעסיקים השונות, הן בקביעת תהליך הלמידה בבית הספר והן בשיכונם של התלמידים במקומות העבודה לחניכות.

בתשובתו ציין האגף כי הוא מאמץ את המלצת הביקורת, והוא יזם לאחרונה מהלך משותף עם התאחדות התעשיינים.



במשך שנים רבות לא הצליחו משרדי התמ"ת והעו"ר ושריהם להפוך את מודל החניכות המתאים ביותר לפתרון בעיות החניכות בישראל למודל העיקרי במערך החניכות בארץ. אי-הצלחה זו נובעת בעיקר משום שהמשרדים והאגף לא השכילו ליצור תשתית חוקית-כלכלית שתעודד מעסיקים ותסייע להם לפתח בתי ספר לחניכות נוער בתוך המפעלים.

21 מרכז אנגלברג לילדים ולנוער - מעבר לעולם העבודה וקידום תעסוקתי: תכניות בעבור בני נוער וצעירים בסיכון בארצות הברית ובמדינות נוספות ב-OECD - סקירת ספרות.

מעקב אחר האפקטיביות של ההכשרה המקצועית לנוער באגף

1. האגף עוקב אחר האפקטיביות של ההכשרה לנוער באמצעות "דוח זכאות מסכם - תעודות גמר לבוגרי הנוער (דוח מנהלים)".

מהנתונים עולה כי בשנת התשס"ט סיימו בהצלחה את הכשרתם והיו זכאים לתעודת גמר 1,403 תלמידים (כ-55%) מ-2,534 תלמידי כיתות י"ב שקיבלו הכשרה מקצועית במסגרות החניכות של משרד התמ"ת.

2. מדד אחר לבחינת האפקטיביות של ההכשרה בבתי הספר שבאחריות משרד התמ"ת הוא הזכאות לתעודת בגרות של 14 יחידות (שבע עיוניות ושבע מקצועיות).

אין באגף נתונים שנתיים על מספר הניגשים לבחינות הבגרות ושיעורם מכלל הלומדים בכיתה י"ב, וכן שיעור הזכאים לתעודת בגרות מאלו שניגשו לבחינות בגרות ל-14 יחידות נתונים אלה חשובים להערכת התרומה של ההכשרה המקצועית לנוער משום שתעודה של 14 יחידות מאפשרת לבוגרים להמשיך את לימודיהם במסלול הרצף העל-תיכוני לקראת תארי הנדסאי וטכנאי מוסמך.

בתשובתו מנובמבר 2010 הודיע משרד התמ"ת כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה התבקשה הנהלת אגף הבחינות במשרד החינוך להעביר אליו נתונים מעובדים כפי שהציע המבקר, ומשרד החינוך הודיע כי הוא מטפל בבקשה. עד שיועברו הנתונים ובאופן זמני ריכז האגף את הנתונים שבידיו והעלה, בין השאר, כי בשנת התש"ע ניגשו לבחינות בגרות ב-14 יחידות 118 תלמידים מ-3,812 - כ-3%.

פיקוח האגף על בתי הספר לחניכים

הפיקוח המקצועי-פדגוגי

יחידת הפיקוח של האגף מופקדת על הפיקוח המקצועי-פדגוגי במוסדות ההכשרה המקצועית שלו, והיא יחידה ארצית הכפופה למטה ולמנהל האגף ולא למחוזות, אף שדוחות הפיקוח מועברים למחוזות. בראש היחידה עומד ממונה על פיקוח מקצועי-פדגוגי.

ביחידה 43 מפקחים (15 מהם במשרה חלקית), בתחומים המקצועיים של כל מקצועות הלימוד להכשרת מבוגרים ונוער בכל אזורי הארץ. הפיקוח מתקיים בשני תחומים: האחד, פיקוח מקצועי על מקצועות ההכשרה המקצועית, כגון מקצועות החשמל, הרכב, המינהל וכו'; השני, פיקוח פדגוגי המתמקד במקצועות הליבה (מתמטיקה, אנגלית, עברית ועוד). הפיקוח כולל ביקורי פיקוח בכיתות, וכך מתרשמים המפקחים באופן בלתי אמצעי מן המתרחש בכיתות, מהעמידה בתכנית הלימודים ומרמת ההוראה והידע; וכן ביקורי פיקוח כלליים המוקדשים לאיתור בעיות שונות, ליבוןן והדרכתם של המורים והנהלה.

1. משרד מבקר המדינה בדק את פריסת ביקורי הפיקוח בכיתות בשנת התשס"ט ב-12 בתי ספר במחוז חיפה והצפון ובמחוז תל אביב והמרכז; ביקורים ב-159 כיתות שבהם נלמדו תשעה ענפי הכשרה (רכב, טיפוח חתן, מינהל, מחשבים, חשמל, דפוס, צילום והפקה, מתכת ומכונות, הארחה וכיתות ט' כלליות) מ-14 ענפי הכשרה הקיימים באגף.

(א) הנתונים על פריסת ביקורי הפיקוח המקצועי מלמדים כי בענף המינהל, שבו לומדים תלמידים רבים (17 כיתות בחמישה בתי ספר), לא התקיימו כלל ביקורי פיקוח מקצועי בכיתות. בכיתות ט' כלליות (15 כיתות בעשרה בתי ספר) שאינן מתמקדות בהכשרה מקצועית ספציפית, ותלמידיהן נחשפים לכמה מקצועות לצורך זיהוי פוטנציאל שיאפשר בחירת מקצוע מתאים בכיתות י', לא נעשו ביקורי פיקוח מקצועי בכיתה בתשעה בתי ספר שבהם למדו 13 כיתות.

משרד התמ"ת השיב כי בעשור האחרון הצטמצמה מצבת כוח האדם של המפקחים לעומת הגידול במשימות ובמסלולי ההכשרה של הנוער והבוגרים. למרות זאת, ייעשה מאמץ לחזק את ביקורי הפיקוח בבתי הספר ובפרט בכיתות.

(ב) נתוני פריסת ביקורי הפיקוח הפדגוגי בכיתות בבתי הספר שנבדקו מלמדים כי הפיקוח על מקצועות הליכה רופף: ב-12 בתי הספר שנבדקו נעשו רק 11 ביקורי פיקוח פדגוגי בכיתות, לעומת 89 ביקורי פיקוח מקצועי בכיתות. בשישה מהם לא נערך ביקור פיקוח פדגוגי בכיתה כלל; בארבעה בתי ספר נוספים נערך רק ביקור פיקוח פדגוגי אחד בכיתה.

מניתוח נתוני הפיקוח לפי מקצועות הליכה עולה כי באזרחות ובתנ"ך לא נעשו ביקורי פיקוח פדגוגי בכיתה בכל בתי הספר שנבדקו; באנגלית נעשו שני ביקורי פיקוח פדגוגי בכיתה, וב-11 בתי ספר לא נעשה ביקור כלל; במתמטיקה היו שלושה ביקורי פיקוח פדגוגי, ובתשעה בתי ספר לא נעשה ביקור כלל; בערבית - שני ביקורי פיקוח פדגוגי, ואולם את שניהם עשתה מפקחת שאינה דוברת ערבית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת על חשיבות קיומו של פיקוח פדגוגי ברמה נאותה. פיקוח זה חשוב במיוחד בשל העובדה שיחידת הפיקוח אינה מקדישה תשומת לב ראויה לפיקוח על מקצועות הליכה, וכך בכך תובע האגף ממשרד החינוך להכיר בזכאותם של תלמידי החניכות הנבחרים בבחינות הבגרות לקבל ציוני מגן בבחינות הבגרות (ראו בפרק על קיומן של שתי מערכות חינוך נפרדות).

משרד התמ"ת הודיע בתשובתו כי הוא מקבל את הערת הביקורת על הצורך בהרחבת הפיקוח על מקצועות הליכה וציין כי כיום חסרים מפקחים מומחים במרבית מקצועות הליכה וכן מפקח לשפה הערבית.

2. התכיפות הפחותה של ביקורי הפיקוח מדגישה את הצורך בתכנית פריסה תקופתית שלהם, שתבטיח את פריסתם לפי מקצועות הלימוד, בתי הספר ורמת הלימודים במקומות השונים.

ביקורי הפיקוח אינם נעשים על פי תכנית ביקורים תקופתית הקובעת את מספר הביקורים הנדרש בכל בית ספר, מקצוע, כיתה ורמת הלימודים במקומות ובמקצועות השונים. ללא תכנית כזו נקבעים ביקורי הפיקוח השונים על ידי המפקחים. ועוד, הממונה על יחידת הפיקוח לא עקב אחרי פריסת הביקורים של המפקחים.

יתר על כן, דוחות הפיקוח של המפקחים נמצאים בתיקי בתי הספר במטה של יחידת הפיקוח, אך אינם נרשמים במערכת הממוחשבת של האגף. בלא ניהול ממוחשב או ריכוז ידני של ביקורי הפיקוח, אין לממונה על יחידת הפיקוח כלי שיאפשר לו מעקב עדכני ונוח אחרי פריסת הביקורים. לכשל מתמשך זה של הבקרה אחראים מנהל האגף והממונה על יחידת הפיקוח וגם הנהלת משרד התמ"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף למחשב את כל נושא הפיקוח המקצועי-פרדגוגי כדי לייעלו ולאפשר בקרה של ביקורי הפיקוח, תדירותם והאפקטיביות שלהם.

משרד התמ"ת הודיע בתשובתו כי המחשוב של יחידת הפיקוח שולב בתכנית העבודה לשנת 2011 והדבר מטופל כיום בעדיפות גבוהה. המערכת נמצאת בימים אלה בשלב של התחלת האפיון. לכשתמוחשב יחידת הפיקוח, יהיה אפשר להדק את המעקב אחר פריסת הביקורים של המפקחים.

פיקוח ובקרה מינהלית על נוכחות התלמידים

1. הקריטריון לקביעת "תלמיד המוכר לתשלום" : נוהלי האגף קובעים קריטריון של נוכחות ברבע מימי הלימודים בחודש לצורך קביעת מעמד של "תלמיד מוכר לתשלום": במסלול של שישה ימי לימודים בשבוע, על התלמיד להיות נוכח רק בשישה ימי לימודים בחודש; במסלול של שלושה ימי לימודים ושלושה ימי עבודה בשבוע, על התלמיד להיות נוכח רק בשלושה ימי לימודים בחודש; במסלול של יום לימודים אחד וחמישה ימי עבודה בשבוע, על התלמיד להיות נוכח ביום לימודים אחד בלבד בחודש. במסלולים אלה אין כל אזכור לחובת הנוכחות של התלמיד בעבודה במקום החניכות.

קריטריון מזערי זה נקבע כדי שבתי הספר לא ימהרו להפסיק את לימודיהם של תלמידים שהתייצבותם ללימודים מעטה, ובכך ייתנו גושפנקה סופית לנשירתם מהמערכת.

משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי נוכחות של עשרה תלמידים שלמדו בבית ספר במחוז חיפה והצפון בשנת התשס"ט (2008) בכיתה י"ב, שנכחו בכיתה במשך רוב חודשי השנה פחות מ-50% מימי הלימוד בחודש. נמצא כי שמונה מהם לא קיבלו תעודת גמר ותעודה מקצועית בסיום לימודיהם. הדבר מצביע על הצורך בקביעת רף נוכחות גבוה יותר, לא רק לצורכי תשלום לבית הספר אלא גם כדי שהתלמיד יעמוד בדרישות לקבלת תעודה מוכרת בסיום תקופת לימודיו.

משרד מבקר המדינה העיר כי קביעת רף כה נמוך פוגעת בתמריץ הכלכלי של בתי הספר להעלות את שיעור הנוכחות של התלמידים ומעודדת את בתי הספר להשלים עם התייצבות מעטה של התלמידים כדי לזכות במספר גבוה יותר של תלמידים מוכרים לתשלום.

משרד התמ"ת השיב כי בעקבות הערת הביקורת הוא קיים דיון נוסף בעניין ובסופו נקבע כי ראוי להשאיר את הרף על כנו. המשרד הסביר כי בשיטה הקיימת יש לבית הספר תמריץ כלכלי ניכר לעודד את נוכחות התלמידים משום שנוכחות מעטה מביאה לידי סכנה ממשית של נשירה מהלימודים, הגורמת להפסקת תקצוב מיידית.

משרד מבקר המדינה העיר כי הנמכת הרף של דרישות הנוכחות מהתלמידים בבית הספר, גם אם היא מונעת נשירה פורמלית, עלולה לגרום להגדלת הנשירה הסמויה והקטנת האפקטיביות של ההכשרה המקצועית ואיכותה. על האגף לבדוק את התוצאות של קביעת הרף הנמוך ולהחליט מהי מטרתו העיקרית - הכשרה מקצועית או מניעת נשירתם של תלמידים חלשים מהמערכת. כמו כן, יש לבדוק אם משרד התמ"ת הוא הכתובת המתאימה לטיפול בנערים המתקשים להתייצב באופן סדיר ללימודים, או שמוטב להפנותם למסגרות של משרד הרווחה, כדי שמשרד התמ"ת יוכל להתמקד במטרתו העיקרית - הכשרת כוח אדם מקצועי.

זאת ועוד, כדי לתמרץ את בתי הספר לעודד את התלמידים להגדיל את ימי הנוכחות שלהם, יש לשקול את האפשרות לתקצב את בתי הספר באופן מדורג, המותנה במספר הימים שהתלמידים יגיעו אליהם.

2. אימות הדיווחים של בתי הספר על נוכחות התלמידים בכיתה: נוהלי האגף קובעים כי הדיווח מבתי הספר שבאחריות הרשתות יישלח ישירות למחוז על גבי מדיה מגנטית בצירוף פלט נייר ומכתב מלווה שעליו חתום מנהל בית הספר או גורם מוסמך אחר של הרשת. הדיווחים משקפים את ימי הנוכחות בפועל של כל תלמיד לפי הרישום ביומן הכיתה. הממונה המחוזי אחראי לבדוק את הנתונים ולאשרם.

(א) בשנות הלימודים התשס"ו-התשס"ז (2005-2006) נבדקו דיווחי בתי הספר על נוכחות התלמידים באמצעות חברה חיצונית. הבדיקות נעשו בנובמבר שלאחר סיום שנת הלימודים. הבדיקה שנעשתה בשמונה בתי ספר הייתה מדגמית; הושוּוּ בה דיווחי בתי הספר על מספר התלמידים שנכחו לכל הפחות ברבע מימי הלימוד בחודש לדיווח הנוכחות הרישום ביומני הכיתה.

משרד מבקר המדינה בחן את תוצאות הבדיקה של החברה החיצונית לשנת התשס"ז. בביקורת עלו אי-התאמות בין דיווחי בתי הספר על נוכחות התלמידים לנוכחות שנרשמה ביומן הכיתה, כדלהלן:

בשני בתי ספר מן השמונה נמצאו אי-ההתאמות האלה: בית ספר אחד דיווח על 133 חודשי נוכחות²² של תלמידים יותר מהרישום ביומן (כ-2.5%); בית ספר שני דיווח על 110 חודשי נוכחות יותר מהרישום ביומן (כ-7%).

בארבעה בתי ספר נוספים נמצאו אי-התאמות בין הדיווח לבין הרישום ביומן. סיכומו של הדיווח השנתי על מספר התלמידים היה קטן מהמספר הרישום ביומן, והוא הסתכם בדיווח חסר של 173 חודשי נוכחות של תלמידים.

הנתונים מראים כי בשנת הלימודים התשס"ז לא הקפידו בתי הספר לדווח לאגף על נוכחות התלמידים לפי הנוכחות שנרשמה ביומני הכיתה. שני בתי ספר מהשמונה שנבדקו, דיווחו על נוכחות גבוהה מזו שנרשמה ביומן.

משרד התמ"ת הודיע בתשובתו כי הבדיקה של החברה החיצונית לא נמצאה מהימנה, והלכה למעשה היא לא בדקה את הנדרש ולכן הופסקה פעילותה.

(ב) אימות הנתונים על ידי המחוז מחייב לבדוק את דיווחי בתי הספר לפי רישום הנוכחות ביומן ולפי הנוכחות בפועל בכיתה. בדיקת ההתאמה בין הרישום ביומן לדיווח של בית הספר יעילה בייחוד כדי לאתר דיווחי נוכחות לא מדויקים בעטיין של טעויות. בדיקת ההתאמה בין הרישום ביומן לנוכחות בפועל נדרשת כדי לאתר את דיווחי הנוכחות הפיקטיביים, הנעשים מתוך כוונה להונות את משרד התמ"ת ולהגדיל את מספר התלמידים המוכרים לתשלום. אין די בבדיקת ההתאמה בין הרישום ביומן לדיווח של בית הספר, שכן ניתן להטות בהתאמה את שניהם.

נמצא כי הבקרה שנעשתה באמצעות חברה חיצונית לא הייתה יעילה משום שדי היה לה בבדיקה של התאמת הרישום ביומנים לדיווחים שהועברו למחוזות לאחר תום שנת הלימודים.

22 חודש נוכחות הוא נוכחות התלמיד מעל 25% מימי הלימודים בחודש.

(ג) בשלוש שנות הלימודים האחרונות (התשס"ח-התש"ע) לא אימת האגף את דיווחי בתי הספר על נוכחות התלמידים באמצעות החברה החיצונית והניח את ביצוע הבקרה למחוזות.

אימות הדיווחים מחייב קביעת דפוסי בקרה מפורטים ומדוקדקים שינחו את הבודק כיצד לבדוק את אמינותם. בשל הקושי לבדוק את אמינות הדיווחים לפי הרישום ביומנים, דפוסי הבקרה שייקבעו יתמקדו בעיקר בבדיקת התלמידים שחצו במעט את רף ה"תלמיד המוכר לתשלום". כלומר בקרה באמצעות גביית עדויות מתלמידים וממורים על נוכחותם של תלמידים אלו.²³

הנוהל מטיל על הממונה המחוזי את האחריות לבדוק את הנתונים שמדווחים מבתי הספר ולאשרם, אך אין נהלים המסדירים את האופן שבו תיעשה הבדיקה. בהיעדר נהלים אחידים ומחייבים, ניתן חופש פעולה למחוזות לבחור את דפוס הבדיקה, אך לא ניתנו להם כלים לכך. התוצאה היא שאין בדיקה אחידה שתבטיח את אימות הדיווחים.

משרד מבקר המדינה בדק את בקרת הנוכחות של התלמידים במחוז חיפה והצפון ובמחוז תל אביב והמרכז. הביקורת העלתה כי כתוצאה מהיעדר נוהל שיסדיר את בדיקת הדיווחים של בתי הספר על נוכחות התלמידים, לא נעשתה בקרה נאותה: למחוז הצפון די בבדיקה של התאמת הדיווחים מבתי הספר לרישום ביומנים, הנערכת בבתי הספר בידי עובדים מינהליים של המחוז אחת לשלושה חודשים בערך. יותר מזה, במחוז אין בודקים את ההתאמה בין רשימות הנוכחות שביומן ובין הנוכחות בכיתות בפועל לצורך אישור הדיווחים. למחוז תל אביב והמרכז די בדיווחי בתי הספר שמנהליהם חתומים עליהם, ואינו בודק את אמתותם כלל.

(ד) במרס 2009 התקיימה ישיבה באגף בהשתתפות מנהל האגף ועובדיו הבכירים. נקבע בה כי יפורסם מכרז לבקרה של יומני הכיתה בבתי הספר לנוער, ועד סוף מרס 2009 תוגש טיוטה ראשונית. בדיון ציין מנהל האגף כי עצם הבדיקה מדרבנת את המערכת לעבוד בצורה תקינה והוסיף כי "כאשר אין מערכת בקרה, הסבירות שיתייחסו אל הנוהל הינה נמוכה".

בדצמבר 2009 אישרה ועדת המכרזים לנושאי התקשרויות מקצועיות באגף לפרסם מכרז לבקרה בעבור בתי ספר לנוער לפי ההערות של הלשכה המשפטית והחשבות. בפברואר 2010 הועברה טיוטת המכרז לוועדת המכרזים באגף, עד סיום הביקורת לא התקדם דבר בעניין. טיוטת המכרז עדיין לא טופלה בלשכה המשפטית.

משרד התמ"ת השיב כי המכרז החדש לחברת בקרה חיצונית יכלול בקרה מדגמית בשילוב ביקורים תכופים בבתי הספר, בדיקת נוכחות פיזית וביורר על אודות התלמידים המדווחים שאינם נוכחים.

נמצא כי שלוש שנים לאחר סיום ההסכם הקודם עם חברת הבקרה ושנה וחצי מאז שהוחלט באגף על קיום מכרז לבקרת יומנים בבתי הספר לנוער, טרם פורסם מכרז לבחירת הגוף שיבצע את הבקרה.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף כי מן הראוי לסיים את הבירורים הנדרשים עם הייעוץ המשפטי מהר ככל האפשר כדי לפרסם את המכרז ולבחור גוף שיבצע את הבקרה.

(ה) בינואר 2008 התקבלה במחוז תל אביב של האגף, ובאחת מרשתות החינוך הגדולות תלונה אנונימית על זיוף של מספר הנוכחים בכיתות בבית ספר מסוים במחוז תל אביב.

23 בדיקת הביקורת הפנימית של רשת חינוך שגילתה דיווח כוזב של בית ספר על נוכחות תלמידים התמקדה כנראה בגביית עדויות מתלמידים וממורים, וראו להלן.

ביוני 2008 הודיע מנכ"ל רשת החינוך למנהל האגף כי קיבל ממבקר הפנים של הרשת דוח ולפיו "קיימים חשדות לכאורה לליקויים ואי סדרים בביה"ס המצביעים לכאורה על ניהול לקוי ומנגנון ניהולי שיש לבדוק".

בחודשים אוגוסט-אוקטובר 2008 פנה מנהל מחוז תל אביב כמה פעמים למנהל האגף וביקש ממנו הנחיות בנוגע לתשלום מפרעות לרשת לפי נתוני בית הספר על נוכחות תלמידיו. מנהל המחוז כתב כי מאחר שמנכ"ל הרשת טרם הודיע על החלטתו, בנסיבות שנוצרו לא יוכל האגף לקבל את הדיווחים המועברים למחוז בחתימת המנהלת. בעקבות זאת פנתה סגנית מנהל האגף לרשת וביקשה הערכה של היקף הנזק הכספי הנובע מהדיווח הכוזב של בית הספר.

באוקטובר 2008 השיב מנכ"ל הרשת לפניית האגף. בתשובתו כתב כי "בעניין בקשתך להעריך את הנזק הכספי העולה מהרישומים הכוזבים, ...הרי שמדובר בכ-21 תלמידים, אשר נגרעו ממצבת התלמידים במהלך הביקורת או בסמוך לאחריה. העלות ששולמה בגין תלמידים אלה בשנה הקודמת, עד למועד גריעתם, מוערכת בסך של כ-177,000 ש"ח".

עוד כתב מנכ"ל הרשת כי על פי ממצאי הבדיקה, "העיצוב בגריעת התלמידים בביה"ס נבע, ככל הנראה, ממעשים פליליים של רישום ודיווח כוזבים במזיד, אשר לרשת אין ולא יכולה להיות שליטה עליהם..." הוא הוסיף כי "מעריך הפיקוח של משרד התמ"ת, אשר אחראי על קיומו של פיקוח שוטף על הנעשה בביה"ס בכלל ועל הרישומים ביומנים של ביה"ס בפרט, לא גילה ולא מנע את הרישומים הכוזבים, וזאת אף לאחר תלונות שהגיעו אליו בקשר לכך".

הרשת סירבה להעביר לאגף את דוח הביקורת וצירפה לסירוב זה "חוות דעת בנושא הפצת דוח ביקורת פנימית מחוץ לארגון" של לשכת המבקרים הפנימיים בישראל. בחוות הדעת נקבע כי על פי תפיסת הלשכה, המבקר הפנימי הוא חלק בלתי נפרד מההיררכיה הארגונית ותוצאות עבודתו מיועדות לארגון בלבד.

עקב סירובה של הרשת להעביר את הדוח, באפריל 2009 התקיימה התייעצות של האגף, חשבות המשרד והלשכה המשפטית של המשרד ובה הוחלט את אלה: (א) התשלום לחודש אוגוסט 2008 שהוקפא על ידי מחוז תל אביב ישולם בקיזוז 177,000 ש"ח - הסכום שלפי הערכת הרשת שולם בגין התלמידים שלא למדו בבית הספר; (ב) הרשת מתבקשת שנית להעביר את דוח הביקורת הפנימית לעיון המשרד; (ג) אם תסרב הרשת להעביר את הדוח, יערוך המשרד בקרה מעמיקה לגבי התלמידים שלמדו או לא למדו בבית הספר, ולפי תוצאות הבדיקה תבוצע ההתחשבנות.

במאי 2009 כתבה סגנית מנהל האגף לרשת על כוונת המשרד לבצע את הקיזוז וכן על שאר החלטות הוועדה.

במועד סיום הביקורת לא קיבל האגף את דוח הביקורת הפנימית. האגף לא השלים את הבדיקה בנוגע למספר התלמידים שלא למדו ודווחו כלומדים, למרות ההחלטה שהתקבלה באגף באפריל 2009 ומכתבה של סגנית מנהל האגף לרשת במאי 2009.

כתוצאה מכך קיזז האגף כספים על סמך ההערכה של הרשת - הגוף המקבל את התקציב - בלי שבדק את הבסיס לה, אף שהרשת ציינה כי מדובר בהערכה בלבד, והיא נעשתה על סמך נתונים בעייתיים.

משרד התמ"ת השיב למשרד מבקר המדינה כי אין ברשותו כלים לאיתור מידי של דיווחי כוזב מאורגנים; על גורמי ביקורת מקצועיים או המשטרה לבדוק את הללו עקב חשד או תלונה. הרשת הדיחה מתפקידה את המנהלת על פי דרישת משרד התמ"ת, ובה בעת קיזז האגף את הסכום שאינו שנוי במחלוקת. המשרד הוסיף כי פנה לרואה חשבון שיבצע בדיקה מעמיקה, ועם סיומה תיעשה לאלתר ההתחשבנות עם הרשת.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהאגף לא בדק את אמתות הדיווחים בזמן אמתי, ורק לאחר סיום הביקורת הטיל האגף על רואה חשבון לערוך דוח מסכם. כמו כן, היה על האגף לפנות למשטרה בתלונה על דיווח כוזב שבגינו שולמו לרשת כספים שאינם מגיעים לה.

פיקוח ובקרה תקציבית כספית - תקצוב ותשלום לרשתות חינוך ולבתי הספר

האגף משלם לרשתות החינוך לפי מספר התלמידים שבית הספר מדווח עליהם ולפי ממוצע של ערך שעה חודשית המחושב לפי "פרופיל"²⁴ המורים המלמדים. שכן, מפרופיל המורים נגזרת עלותה של שעה שבוועית (להלן - ש"ש). לפי הסברי האגף, הסדר זה מאפשר לרשתות המפעילות את בתי הספר להעסיק מורים בלי לחשוש שעלותם אינה מכוסה בעזרת התעריף לתלמיד.

1. (א) במהלך השנה האגף משלם מפרעות לרשתות המפעילות את בתי הספר, הן על פי תכנון שנתי של כל בית ספר המוגש לאישורו של האגף והן על פי דיווחי הנוכחות בפועל של התלמידים שמעבירים אליו מנהלי בתי הספר מדי חודש. בהסכם שחתם האגף עם הרשתות עד שנת התשע"א (2010) נקבע כי על פי דרישת הממשלה, בתום כל שנה תגיש הרשת דוחות כספיים מאושרים על ידי רואה חשבון לגבי כל הפעולות שנעשו באותה שנה. על סמך דוחות אלו תיערך התחשבות כספית סופית, ואולם לא נקבע מועד לסיומה.

הבדיקה העלתה כי האגף לא דרש מהרשתות דוחות אלה. שיטת גמר החשבון התבססה על נוכחות התלמידים ומימוש השעות של צוות ההוראה על פי דיווחי מנהלי בתי הספר בלבד. דיווחי הבקרה מטעם האגף הם בעלי אמינות נמוכה משום שהם נעשים בסוף השנה ומתבססים על דיווחים מיומני הנוכחות של בתי הספר (ראו לעיל בפרק פיקוח ובקרה מינהלית על נוכחות התלמידים).

יצוין כי בהסכמים שנחתמו עם הרשתות נקבע כי משנת התשע"א (2010) בתוך שישה חודשים מהיום שבו העבירה הרשת את כל הנתונים הדרושים תיערך התחשבות כספית סופית. כמו כן, שונתה שיטת גמר החשבון לשיטה שהייתה נהוגה בפועל בשנים קודמות.

(ב) במהלך 2008 החלה יחידת ארגון ושיטות שבמשרד בבדיקה ארגונית של תהליך התקצוב של בתי הספר וסיום ההתחשבות עם הרשתות במטרה לפשט את תהליך העבודה ולשפרו. בדיון שהתקיים באגף בשיתוף יחידת ארגון ושיטות ביוני 2008 צוין כי "אין אפשרות לאמת את מספרי התלמידים לגבי השנים שחלפו, יש דיווחי בתי ספר שאינם אמת, ועשו ויסות של תלמידים ממקום למקום". הועלה כי העיכובים בסיום ההתחשבות נובעים מחוסר היכולת של המשרד ובתי הספר להגיע להסכמה לגבי מספר התלמידים הזכאים לתקצוב ומהיעדרו של "פרופיל" עדכני של בית הספר לכל שנה.

בדיון סיכם מנהל האגף שיש לפתור את הבעיה מן השורש. לפיו, סיום ההתחשבות יבוצע על בסיס ההחלטות והנתונים שבידי המשרד, והאגף לא ייאלץ לנהל מו"מ עם בתי הספר כדי להגיע למספרים המוסכמים על שני הצדדים, דבר החוסם כל אפשרות להתקדם בתהליך ונוגד את מטרות המשרד. בדיון שהתקיים באגף בספטמבר 2008 בהשתתפות חשבת המשרד דאז צוין כי טרם סוכם כיצד יבוצע סיום ההתחשבות עם בתי הספר.

(1) עד שנת התשס"ה הסתיים החשבון עם הרשתות הגדולות, המפעילות יותר ממחצית בתי הספר, במטה האגף בירושלים באחריות סגנית מנהל האגף.

24 "פרופיל" המורים מחושב לפי השכלה, גיל וותק המורה.

בבדיקה נמצא כי במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, טרם הסתיימה ההתחשבות הסופית לשנים התשס"ו-התשס"ז (1999-2004) לגבי בתי ספר של רשת אחת, דהיינו לפני שש עד עשר שנים. הסכומים השנתיים במחלוקת מסתכמים בכ-17 מיליון ש"ח. במהלך שנת 2005 התנהלה תכתובת בין האגף ובין הרשת, וכל צד העלה את חישוביו בגין שנים אלו. באפריל-יוני 2010 היו דיונים נוספים בין הצדדים, אך הם לא הגיעו להסכמה.

בתשובתו ציין האגף כי בשיתוף עם חשבות המשרד הוחלט על העברת כל נושא גמר החשבון לבדיקת רואי חשבון חיצוניים שעובדים עם המשרד.

משרד מבקר המדינה העיר כי בשל התמשכות הטיפול בהתחשבות ספציפית זו שחלה על העבר הרחוק וסכומם הניכר, על האגף להעביר את הנושא לטיפול חשב המשרד כדי שיפעל לבידור הסכומים הנתונים במחלוקת בתוך זמן קצר ויגיע לסיכום מהיר וסופי.

(2) משנת התשס"ו (2005) עברה ההתחשבות הסופית עם הרשתות לאחריותם של מחוזות האגף. בבדיקת נתוני מחוז חיפה על מצב ההתחשבות עם הרשתות נמצא שמתוך 22 בתי ספר ותיקים שהיו במחוז בשנים התשס"ו-התשס"ז לחמישה בתי ספר (כ-23%) אין סיום חשבון משנת התשס"ו ואילך, במשך כארבע שנים.

2. כל בית ספר צריך להעביר לאגף ולמחוז לפני תחילת שנת הלימודים את נתוני המורים כדי לחשב את "פרופיל" בית הספר לצורך תשלום חודשי לבית הספר בגין תלמידיו.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת לא עודכן "פרופיל" המורים של ארבעה בתי ספר של רשת אחרת במחוז חיפה משנת התשס"ו (2005), ובשלושה בתי ספר נוספים של הרשת - משנת התשס"ז (2006). אי-עדכון ה"פרופיל" אינו מאפשר לסיים את החשבון הכספי השנתי לבתי ספר אלו.

פיקוח על פעילויות נוספות בבתי הספר

מלבד שעות הלימוד המוקצות לבית הספר לביצוע תכנית הלימודים הרגילה, יש גם הקצבות עבור פעילויות נוספות למיניהן שאינן ניתנות להשגה בתכנית הלימודים הרגילה, והן מיועדות לתת מענה ייחודי לבית הספר.²⁵ ההקצאה של הפעילויות הנוספות נעשית באמצעות הקצבת שעות לפעילויות אלה, והיא מוגבלת ל-10% מהיקף השעות הכולל של המחוז. תקציב ההוצאה לפעילויות הנוספות הסתכם בשנת התשס"ט (2008) בכ-26²⁶ מיליון ש"ח ובשנת התשס"ע (2009) בכ-38²⁷ מיליון ש"ח.

1. הנוהל להקצאת פעילויות נוספות קובע כי אישור לפעילויות נוספות יינתן כל שנה מחדש. מנהל בית הספר יגבש את בקשתו לאישור פעילויות נוספות, והיא תכלול, בין השאר, את הנימוקים לצורך בפעילות ואת יעדיה המרכזיים. את הבקשה יאשר הממונה המחוזי של האגף, ובסופה של שנת הלימודים יגיש מנהל בית הספר לממונה המחוזי דוח מסכם על הפעילויות. בסוף כל שנת לימודים יכין הממונה המחוזי דוח מסכם על השימוש שנעשה בפעילויות הנוספות, לרבות מסקנות ולקחים לכל בית ספר במחוז.

25. אבחון דירקטי; תגבור ייעוץ; תגבור במקצועות אנגלית, מתמטיקה, עברית וערבית; תכנית יזמים צעירים וכו'.

26. בשנת התשס"ט (2008) הוקצו כ-6,600 ש"ש לפעילויות נוספות. העלות הממוצעת של ש"ש שנתית היא כ-4,800 ש"ח.

27. בשנת התשס"ע (2009) הוקצו כ-7,600 ש"ש לפעילויות נוספות. העלות הממוצעת של ש"ש שנתית היא כ-5,000 ש"ח.

(א) משרד מבקר המדינה בדק את האישור לפעילויות נוספות בחמישה בתי ספר במחוז חיפה והצפון לשנים 2007-2008 (התשס"ח-התשס"ט). בביקורת נמצא כי בתיקי המחוז אין כל בקשות של בתי הספר לשנת 2007, ולשנת 2008 יש בקשות של שני בתי ספר בלבד. סגן הממונה המחוזי לנוער ציין בנוגע לבקשות אלה כי אין הוא רואה בהן תכנית, והוא לא אישר אותם למעשה. אלא שבפועל הקצה המחוזי לחמשת בתי הספר שעות לפעילויות נוספות, והממונה המחוזי אישר אותן לתשלום מדי חודש. בסיום שנת הלימודים לא הגיש סגן הממונה המחוזי דוח מסכם על השימוש שנעשה בתקציב לפעילויות הנוספות.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את האישור לפעילויות נוספות לשנת 2009 (התש"ע) בשלושה בתי ספר במחוז תל אביב והמרכז. בביקורת נמצא כי בתיקי המחוז אין בקשות של בתי הספר לאישור הפעילויות הנוספות שבמחוז. ואולם את הפעילויות לשנת 2009 אישר בפועל מדי חודש סגן הממונה המחוזי לנוער.

עוד עלה כי בסופן של שנות הלימודים האמורות לא הגיש הממונה האזורי דוח מסכם, הכולל מסקנות ולקחים לגבי הפעילויות הנוספות בבתי הספר האלו, כנדרש. רק ביוני 2010 פנה לראשונה סגן הממונה המחוזי לנוער במחוז תל אביב לבתי הספר כדי שידווחו לו על ביצוע הפעילויות הנוספות, לרבות דיווח בקשר לתוצרים ולהישגים.

משרד מבקר המדינה העיר כי ללא דיווחים אלה, אין לדעת על מידת האפקטיביות של הפעילויות הנוספות הניתנות בבתי הספר.

2. הפעילויות הנוספות יכולות להינתן על ידי מורים מצוות בית הספר או באמצעות גורם חיצוני. אם מדובר בשעות פעילות שנותן הצוות הקבוע של בית הספר - מורים בתקן, יש לשלם עבור שעות אלה גם בחודשי חופשת הקיץ שבהם אין לימודים בבתי הספר. לפיכך נדרש מנהל בית הספר לדווח על כל אחת מהפעילויות הנוספות בחודש מאי של כל שנה, אם נתנו אותה מורים בתקן.

(א) חלק מהפעילויות הנוספות, כגון אבחון דידקטי ופרויקט יזמים צעירים, מפעילים גורמים חיצוניים, והן מתקצבות במונחים של שעות הוראה שבועיות; ולכאורה, אין לדווח עליהן כשעות ביצוע של מורים בתקן. בדיקה של עשרה דיווחים של מנהלי בתי ספר במחוזות תל אביב והמרכז וחיפה והצפון לשנים 2007-2008 (התשס"ח-התשס"ט) העלתה כי בשבעה בתי ספר דווח על אבחון דידקטי (בשנת 2008) שעשו מורים בתקן. הממונים המחוזיים אישרו את הדיווח, ולכן קיבלו בתי הספר תשלום עבור יולי ואוגוסט. בשני בתי ספר שקיבלו הקצאה לפרויקט יזמים צעירים בשנת 2008 במחוז חיפה והצפון דיווחו מנהלי בתי הספר כי הם יצאו אל הפועל באמצעות מורים בתקן, והממונה המחוזי בחיפה אישר את התשלום עבורם.

בתשובתו ציין המשרד כי התקצוב לפעילות המתקיימת בעזרת גורמי חוץ מחושב כך ששעות ההוראה שתקצבו יממנו את היקף הפעילות הרלוונטית. לכן התשלום משולם במשך כל השנה (כולל חודשי הקיץ), אף שבחודשים אלה לא מבוצעת כל פעילות עם התלמידים.

משרד מבקר המדינה העיר כי שיטת הדיווח על תשלום לגורמי חוץ, שבה נדרש המנהל לדווח על ביצוע השעות של גורמי חוץ כשעות ביצוע של מורה בתקן כדי שהתשלום ישולם גם בחודשי הקיץ, אינה נכונה, ושיטה זו גורמת להכשלתם של מנהל בית הספר והממונה על המחוז בדיווח שאינו אמת.

(ב) מכיוון שלרשתות ולבתי הספר יש הסכמים עם גורמי חוץ שאינם נקבעים במונחים של תקצוב ש"ש כפי שנעשה על ידי משרד התמ"ת, על המחוז לבדוק את התשלום ששילם בית הספר בפועל עבור פעילויות אלה. אם יש הפרשים בין התשלום ששילם בית הספר לבין התשלום

שהמשרד שילם לבית הספר, יש לחייב את בית הספר להחזירו, או להשלים את הפרשי העלות לבית הספר.

בהסכם שחתמה המדינה עם הרשות עד שנת התשע"א נקבע כי הרשות מתחייבת להחזיר כל סכום כספי שקיבלה, אם קיבלה, מעבר להוצאות שהוצאו בפועל לביצוע הפעולות שהוזמנו על ידי המדינה. בהסכם משנת התשע"א נקבע כי במסגרת ההתחשבות הסופית תידרש הרשות להחזיר למשרד את הפרשי הסכומים לאחר גמר ההתחשבות ולפי דרישת המשרד, אם הסכום שקיבלה הרשות בגין פעולות נוספות גבוה מן ההוצאה בפועל.

לצורך בדיקה של עמידת הרשות בתנאי זה, היה על האגף לבדוק, לפחות כמדגם, את תשלומי הרשות לגורמים חיצוניים בהשוואה לתשלומי האגף בפועל בגין פעילויות נוספות, אך הדבר לא נעשה.

סיכום

אף על פי שהממשלה אישרה את המלצות ועדת קוברסקי בדצמבר 1989, היא לא אכפה את ההמלצה להעביר את מסגרות החינוך של משרד התמ"ת לאחריותו של משרד החינוך. פירוש הדבר הוא שהממשלה קיבלה כעובדה את קיומן של שתי מערכות חינוך נפרדות הדומות במהותן.

על הממשלה לבחון מחדש את החלטתה בדצמבר 1989. כל עוד קיימות שתי מערכות חינוך נפרדות, עליה לקבוע דפוסים מחייבים לשיתוף פעולה בין שני המשרדים ולאכוף עליהם למלא אחריהם כדי שהיתרונות שבהפעלתן הנפרדת ימוצו עד תוכם.

במשך שנים רבות לא הצליחו משרדי התמ"ת והעו"ר ושריהם להפוך את מודל החניכות המתאים ביותר לפתרון בעיות החניכות בישראל למודל העיקרי במערך החניכות בארץ. מן הראוי שמשרד התמ"ת יפעל ליצירת תשתית חוקית-כלכלית שתעודד מעסיקים ותסייע להם לפתח בתי ספר לחניכות נוער בתחומי המפעלים ובשיתוף המעסיקים. זאת, באמצעות הכנסת שינוי בחקיקה, שיתוף פעולה הדוק עם המעסיקים וארגוניהם השונים ועם שלטונות הצבא ומעקב מתמיד אחר יישומם.

הבקרה, המעקב והפיקוח של האגף אחר בתי הספר המופקדים על הליווי והטיפול בחניכים העובדים ואחר הנעשה במקומות העבודה של החניכים הוזנחו במשך שנים רבות, והם לקויים ביותר. העבודה במקומות החניכה, שהיא נדבך מרכזי במערכת החניכות, אינה מפקחת כראוי. על פי דיווחי בתי הספר המופקדים על תעסוקת החניכים והקשר עם החונכים במקומות העבודה, 35% מקרב תלמידי מערכת החניכות אינם עובדים במקומות החניכות כחלק מתהליך הכשרתם.

על האגף להדק את הפיקוח המקצועי-פדגוגי, לרבות אימות הנוכחות של התלמידים בבית הספר, ולייעל את פעילותו של הפיקוח התקציבי-כספי שהוא מקיים כלפי רשתות החינוך תוך כדי שמירה על הקופה הציבורית. לצורך בדיקת האפקטיביות של מערכת ההכשרה המקצועית, יש לקיים מעקב אחר מספר התלמידים הניגשים לבחינות הבגרות, שיעור ההצלחה שלהם בבחינות אלה ושיעורם מכלל הלומדים בכיתה י"ב.