

משרד החינוך

פעולות הביקורת

היבטים בניהול כוח האדם בהוראה במערכת החינוך. ביקורת זו נעשתה בעיקר במערכת החינוך הרשמי, והיא עסקה בעיקר בנושאים שלהלן: תכנון כוח האדם בהוראה, מידת ההתאמה בין הכשרת עובד ההוראה ובין המקצוע שהוא מלמד והשמת עובדי הוראה בחינוך הרשמי בכלל ובמוסדות החינוך הערבי בפרט.

עוד נבדק במשרד החינוך שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל. בדיקה זו עסקה בכמה היבטים של הנושא: מספר התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים המשולבים במוסדות של החינוך הרגיל; התקציב לשילוב; תלמידים בעלי לקויות למידה והפרעות התנהגותיות-רגשיות. כן נבדקו הפעולות שנקט משרד החינוך ליישום המלצות ועדה ציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל ("ועדת דורנר"): קביעה של השלבים ושל לוח הזמנים ליישום המלצות הוועדה ותכנון המשאבים הנדרשים לכך.

נבדקו גם כמה היבטים הנוגעים ללימוד שלושה מקצועות הומניים - ספרות, היסטוריה ותנ"ך - בבתי ספר בפיקוח הממלכתי במגזר היהודי. מקצועות אלה נכללים בתכנית היסוד בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, והם בין מקצועות החובה בבחינות הבגרות.

במשרד החינוך, בוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה ובקרן לקליטת החייל המשוחרר שבמשרד הביטחון נעשתה ביקורת בעניין מערכת לתקצוב המכינות הקדם-אקדמיות ולבקרה עליהן. בביקורת זו נבדקו בעיקר הנושאים שלהלן: תהליך קבלת ההחלטה לפרסם מכרז להקמת המערכת החדשה, אפיון המערכת, ביצוע פיילוט (ניסוי בגרסת הרצה), הדרכת המשתמשים, פיתוח ממשקי המערכת והקשיים שנגרמו עקב המעבר לעבודה באמצעות המערכת החדשה.

בחברות המנהלות את קרנות ההשתלמות לעובדי ההוראה, במשרד החינוך ובמשרד האוצר נבדקו היבטים שונים הקשורים לקרנות ההשתלמות לעובדי הוראה, ובכללם ההיבטים האלה: זכאותם של עובדי ההוראה לקרן השתלמות והפרשת כספים עבורם על ידי משרד החינוך ויתר המעסיקים; הירידה המתמשכת בשיעור עובדי ההוראה המממשים את כספי החיסכון בקרנות לצורך יציאה לשנת השתלמות ואפשרות משיכת כספי החיסכון. כמו כן נבדקו ניצול תקציב משרד החינוך שיועד למטרות קרן השתלמות לעובדי הוראה והיבטים בפעולת החברות המנהלות את הקרנות.

כמו כן נעשה מעקב לבדיקת תיקון הליקויים שעלו בביקורת קודמת, שממצאיה פורסמו בדוח 57ב, בשני נושאים הנוגעים לבחינות הבגרות: מתן התאמות לתלמידים לקויי למידה ופעולות משרד החינוך לשמירה על טוהר הבחינות.

היבטים בניהול כוח האדם בהוראה במערכת החינוך

תקציר

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, הוטלה על המדינה ועל הרשויות המקומיות החובה לקיים מוסדות חינוך רשמיים לילדים ולנערים. במערכת החינוך בישראל יש כמה סוגים של מוסדות חינוך, ובהם מוסדות החינוך הרשמי, אשר ממומנים מימון מלא בידי המדינה או בידי הרשויות המקומיות, ורוב עובדי ההוראה (להלן - עו"ה) בהם הם עובדי מדינה. במוסדות אלה מונהג חינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי-דתי, על פי תכנית לימודים מלאה שקובע משרד החינוך ובפיקוחו המלא. מוסדות החינוך הרשמי כוללים בעיקר את גני החובה, בתי הספר היסודיים וחיטבות הביניים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2012 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים הנוגעים לניהול כוח האדם בהוראה בעיקר במוסדות החינוך הרשמי. הנושאים שנבדקו הם אלה: תכנון כוח האדם בהוראה, ההתאמה בין הכשרת עו"ה ובין המקצוע שהם מלמדים והשמת כוח האדם בהוראה בחינוך הרשמי בכלל ובמוסדות החינוך הערבי בפרט. הבדיקה נעשתה במשרד החינוך, לרבות במחוזות צפון, מרכז וירושלים. בדיקות השלמה נעשו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובאגף תקציבים במשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

תכנון כוח האדם בהוראה

תכנון כוח האדם נועד לקבוע את כוח האדם ואת הכשרתו הנדרשים להשגת היעדים והמטרות. משרד החינוך מעסיק יותר מ-100,000 מורים בחינוך הרשמי ואחראי לתנאי העסקתם. מתוקף תפקידו עליו להכיר היטב את מאפייניו של כוח האדם בהוראה ולחזות שינויים שצפויים לחול בו.

בביקורת עלה כי במשרד החינוך אין גורם ייעודי האחראי לתכנון כוח האדם בהוראה, וכי בשנים 2011-2012 לא הוקצה תקציב המיועד לכך. כמו כן עלה כי מאגרי המידע של משרד החינוך בתחום כוח האדם בהוראה אינם מספקים למשרד את התשתית הנדרשת לניהולו, ובכלל זה את התשתית הנדרשת לזיהוי שינויים בהיצע של עו"ה, והמאפשרת לערוך תחזיות מקיפות ומהימנות בדבר היצע זה.

ההתאמה בין הכשרת עו"ה ובין המקצוע שהם מלמדים

1. כ-40% מעו"ה שלימדו אזרחות, גאוגרפיה, היסטוריה, ספרות ועברית, לשון והבעה בחינוך העל-יסודי בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012)¹ לא הוכשרו ללמד מקצועות אלה.
2. בשנת 2010 היו רק כשליש מהמורים למתמטיקה בחינוך העל-יסודי שבפיקוח הממלכתי-יהודי וכחצי ממורים אלה שבפיקוח הממלכתי-ערבי בעלי תואר אקדמי בתחום הדעת² כנדרש; שיעורם של המורים למתמטיקה במוסדות החינוך העל-יסודי שבפיקוח הממלכתי-דתי שהיו בעלי תואר אקדמי, תעודת הוראה או רישיון הוראה בתחום הדעת היה נמוך משיעורם של המורים בסוגי הפיקוח האחרים.
3. שיעור עו"ה בחינוך העל-יסודי שבפיקוח הממלכתי-דתי אשר לא הוכשרו ללמד בשנת הלימודים התשע"ב את המקצוע שהם מלמדים הוא גבוה במידה ניכרת משיעורם של עו"ה אלה בפיקוח הממלכתי-יהודי ובפיקוח הממלכתי-ערבי.
4. (א) גישתו של משרד החינוך בנוגע למקצועות ההוראה שיכול ללמד מי שהוכשר ל"הוראה כוללת" בחינוך היסודי אינה אחידה ושיטתית³.
- (ב) משרד החינוך קבע בחוזר מנכ"ל מהי ההכשרה המקצועית והפדגוגית הנדרשת מעו"ה המבקש לקבל רישיון הוראה קבוע במקצועות העיוניים בחינוך העל-יסודי. אולם קביעה זו אינה עולה לעתים בקנה אחד עם כללים שקבע המשרד בדבר המקצועות שיוכל ללמד עו"ה שהוכשר במקצוע מסוים, ושהוטמעו במערכת הממוחשבת שלו⁴.
5. (א) המידע בדבר מידת ההתאמה בין הכשרת עו"ה ובין מקצועות ההוראה שהם מלמדים נחוץ בין השאר כדי לדעת באילו אזורים גאוגרפיים, שלבי חינוך, מקצועות לימוד וסוגי פיקוח יש מחסור בעו"ה שהוכשרו ללמד מקצוע מסוים. נמצא כי מאגרי המידע הממוחשבים של משרד החינוך אינם כוללים מידע מלא בדבר הכשרתם של כלל עו"ה ובדבר המקצועות שהם מלמדים, והמשרד חסר אפוא כלי חשוב לתכנון ולניהול של משאבי האנוש במערכת החינוך.
- (ב) אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במשרד החינוך, המופקד על העסקתם של עו"ה בחינוך הרשמי, לא קבע בכתב אילו פרטים על הכשרתו של עו"ה יוזנו למאגרי המידע של המשרד. כמו כן, האגף לא קבע שיש להזין מידע על עו"ה שהוכשרו ביותר מתחום אחד. נוסף על כך, כאשר עו"ה משובץ במקצוע הוראה שאינו תואם את הכשרתו, המערכת הממוחשבת שמשמשת לשיבוץ עו"ה בחינוך הרשמי אינה מתריעה על כך.

1 עד שנת הלימודים התשע"ב החלו הלימודים ב-1 בספטמבר והסתיימו ב-31 באוגוסט. בשנת הלימודים התשע"ג החלו הלימודים ב-27 באוגוסט.

2 מקצוע לימוד או כמה מקצועות הנוגעים לתחום מסוים.

3 מסלול "הוראה כוללת" מכשיר עו"ה לשמש מחנכי כיתות וללמד מגוון של מקצועות, ובהם עברית, מתמטיקה, תנ"ך ומולדת.

4 המערכת הממוחשבת הזו נקראת "זיקות מקצוע". היא ייחודית בכמה היבטים, ובין השאר ביכולת שלה ליצור קשר בין מקצוע הכשרה אחד לכמה מקצועות הוראה בבתי הספר, וכן להציג נתונים על עו"ה המשובצים בהוראה ללא הכשרה מתאימה.

השמת עו"ה

1. משרה של עו"ה היא משאב ציבורי, ואף שלא נדרש בעניינה מכרז פומבי, חשוב שבמנגנון הבחירה יישמרו הערכים שביסוד המכרז, לרבות שוויון הזדמנויות, הוגנות ושקיפות, וכן תובא בחשבון התועלת שיפיק המוסד החינוכי מהמועמד שייבחר - כל זאת לשם בחירת המועמד המתאים ביותר.

נמצא כי משרד החינוך לא קבע שיטה למיון המועמדים לתפקיד עו"ה לשם שיבוצם במוסדות החינוך המתאימים. ההליכים שמתקיימים הלכה למעשה - איתור המועמדים להוראה, בחינתם, מיונם ושיבוצם - אינם מובנים דיים ואינם נעשים על פי הנחיות מפורטות המבטיחות תהליך סדור ויעיל.

2. בכל שנה קובע משרד החינוך לוח זמנים מפורט להיערכות היחידות השונות בו לקראת פתיחת שנת הלימודים הבאה. המשרד גם קבע סדר קדימויות לשיבוץ עו"ה, ולפיו ישובצו עו"ה חדשים רק לאחר שיושלם שיבוצם של עו"ה ותיקים.

כחודש וחצי לאחר המועד האחרון שנקבע לטיפול בבקשות ליציאה לשנת שבתון או לחופשה ללא תשלום לקראת פתיחתה של שנת הלימודים התשע"ב, סיים משרד החינוך לטפל רק בכ-85% מהבקשות. מחוזות משרד החינוך לא סיימו לטפל בכ-1,000 בקשות (כ-16% מכלל הבקשות) ליציאה לשבתון או לחופשה ללא תשלום לקראת פתיחתה של שנת הלימודים התשע"ג (2012-2013), אף שעבר חודש מהמועד האחרון שנקבע לכך. הדבר גורם לעיכוב בשיבוצם של 1,000 עו"ה או יותר במוסדות החינוך.

3. חוק שירות המדינה (גימלאות)[נוסח משולב], התש"ל-1970, מאפשר למשרד החינוך להביא בהסכמה לפרישה מוקדמת של עו"ה, בין השאר כדי להוציא לגמלאות עו"ה שהמשרד קבע כי פרישתם חיונית למערכת.

בשנים 2010-2012 מסר משרד האוצר באמצעות נציבות שירות המדינה, במחצית הראשונה של חודש מאי, הודעה רשמית למשרד החינוך בנוגע למכסות הפרישה המוקדמת למורים שהם עובדי מדינה. קבלת מכסות הפרישה המוקדמת ממשרד האוצר מוקדם יותר מהזמן שהתקבלו תוכל לסייע למשרד החינוך לשבץ את עו"ה החדשים מוקדם יותר.

במועד האחרון שקבע משרד החינוך לסיום השיבוץ של עו"ה לשנת הלימודים התשע"ב, עדיין לא היה בידיו מידע בנוגע לכמחצית המורים הפורשים, ולכן לא היה באפשרותו לשבץ במקומם אחרים.

4. עד יום לפני פתיחת שנת הלימודים התשע"ג אישר משרד החינוך את שיבוצם של 68% בלבד מהמורים שנדרשו לו לשנת לימודים זו.

בכל בית ספר נדרשת היערכות מורכבת ופרטנית לקראת פתיחת שנת הלימודים, אשר מחייבת בראש ובראשונה ידיעה בנוגע לצוות המורים שיעמוד לרשותו של בית הספר. מציאות שבה מרבית עו"ה החדשים משובצים לבתי הספר רק כמה ימים לפני תחילת שנת הלימודים או אף לאחר פתיחתה היא בעייתית, והדבר פוגע באופן ממשי בהיערכות הכוללת והפרטנית של בתי הספר לקראת תחילתה של שנת הלימודים.

השמת כוח אדם בהוראה בחינוך הערבי הרשמי

מוסדות החינוך הרשמי שבפיקוח הממלכתי משתייכים למגזרי החינוך האלה: יהודי, ערבי, בדואי, דרוזי וצ'רקסי. בשנת הלימודים התשע"ב היו בחינוך הערבי הרשמי כ- 24,740 עו"ה⁵. במשך השנים גדל מספרם של המורים והגננות הערבים המבקשים לעסוק בהוראה במוסדות החינוך הערבי הרשמי, ועודף הביקוש הביא להגברת התחרות על כל משרה. נוכח טענות רבות שהועלו בדבר העדפה לא עניינית המתקיימת בשיבוץ עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי, קבע משרד החינוך שיטה שנכללו בה קריטריונים לשיבוץ עו"ה במוסדות אלה. שיטה זו מפורטת בנוהל שיבוץ שמפרסם האגף לחינוך ערבי הפועל במזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן - נוהל מועמדים).

1. נמצא כי המחוזות שבהם יישם משרד החינוך את נוהל מועמדים לקראת שנת הלימודים התשע"ב הקפידו על מילוי הוראות המשרד רק בשיבוץ של חלק מהמועמדים - ובכך נפגע עקרון השוויון בשיבוץ עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי.

2. על פי הנתונים שמצויים בידי מנהל האגף לחינוך ערבי, לא ניתן לדעת במשך תקופת השיבוץ אם ישנם עו"ה ששובצו במוסדות החינוך הערבי הרשמי שלגביהם לא התקיים ההליך שנקבע לשיבוץ עו"ה בנוהל מועמדים. משמעות הדבר היא שאין בידי מנהל האגף נתונים שבאמצעותם אפשר לבקר את השיבוצים שנעשים במחוזות.

3. ככלל, משרד החינוך אינו מתיר לעשות שינויים בטופסי המועמדות להוראה במוסדות החינוך הערבי הרשמי לאחר המועד האחרון להגשתם. ממצאי הביקורת מלמדים כי ליותר מ-100 עובדים במחוזות המשרד הייתה הרשאה לבצע שינויים כאלה. כן הועלה כי במאות מקרים עודכנו נתוני המועמדים ועקב כך שונה הניקוד שניתן להם לאחר המועד הסופי לחישוב הניקוד ואף במשך תקופת השיבוץ. שינויים אלה יכולים לשנות את מקומו של המועמד בתור, ובכך לפגוע בהגינות ההליך התחרותי.

4. לעובדי יחידות כוח אדם בהוראה במטה משרד החינוך ובמחוזותיו ניתנו הרשאות במערכת הממוחשבת לניהול מועמדים במוסדות החינוך הערבי הרשמי לשנות בשל "קריטריון חריג" את הניקוד הניתן למועמד. יצוין כי האפשרות לשנות ניקוד בשל "קריטריון חריג" לא עוגנה בנוהלי המשרד. בהעדר כללים לקביעת הניקוד שיש לתת בשל קריטריון חריג, נתן כל מחוז בשל אותו קריטריון חריג ניקוד שונה, ולעתים ניתן לשני מועמדים באותו מחוז ניקוד שונה, אף שהיה מדובר באותו קריטריון חריג.

קביעת הניקוד על פי קריטריונים חריגים שלא עוגנו באופן רשמי ושלא נכללו בקריטריונים לניקוד שקבע משרד החינוך, מערערת את שיטת השיבוץ של עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי ועלולה להביא לקבלת החלטות באופן שאינו הוגן ושוויוני.

5. לרבות במוסדות החינוך במגזר הדרוזי. נושא השמת כוח אדם בהוראה במוסדות החינוך הדרוזי לא נכלל בבדיקה זו של משרד מבקר המדינה.

5. משרד החינוך נתן הרשאות למפקחים לצפות בנתונים ולנהל משרות⁶ במערכת ניהול מועמדים גם במחוזות שבהם לא יישם את נוהל מועמדים; נתוני משרד החינוך מעלים חשש כי הוא נתן הרשאות בלי שבחן בנוגע לכל מפקח בעל הרשאה, האם הרשאתו אכן נדרשת. מתן הרשאות למפקחים שאינם אחראים למוסדות בחינוך הערבי מביאה לחשיפה של נתוני המועמדים שלא לצורך, והדבר עלול לפגוע ביכולת לקיים הליך שיבוץ תקין ומבוקר, וכן לפגוע בפרטיותם של המועמדים.

סיכום והמלצות

משרד החינוך מנהל מערכת מורכבת שבמסגרתה מועסקים יותר מ-100,000 עו"ה, זאת בלי שיצר את המסגרת הניהולית הנדרשת לתכנון כוח האדם במערכת ובלי שתהיה בידיו תשתית המידע ההכרחית לניהולו. ממצאי הביקורת מלמדים כי במשך שנים קיים מחסור רב במידע בדבר כוח האדם בהוראה, וכי מאגרי המידע של משרד החינוך אינם מספקים את המידע הדרוש בעניין זה. המחסור במידע פוגע פגיעה ניכרת בחיזוי הצרכים הנוגעים לכוח האדם בהוראה, בגיבוש תמונת מצב מהימנה של היקף המחסור בעו"ה במערכת החינוך או בחלקים ממנה ובבחינת מידת ההתאמה של עו"ה בתחומי הדעת השונים לתפקידם.

על מנכ"לית משרד החינוך לגבש תכנית עבודה שבמסגרתה ייבנה מערך ניהולי ומקצועי שיעסוק בשינויים המקיפים הנדרשים בתכנון ובניהול של כוח האדם בהוראה וביצירת הכלים המתאימים לכך, גם על פי ממצאי ביקורת זו. יישומה של תכנית כזאת מחויב כדי לטפל ביסודיות בתופעה של עו"ה המלמדים מקצוע שלא הוכשרו ללמדו; לייעל את תהליכי השיבוץ של עו"ה במוסדות החינוך הרשמי - הן בנוגע לאיתור המועמדים המתאימים ביותר ולהשמתם, הן בנוגע לקביעת לוח זמנים אשר יאפשר למוסדות החינוך להיערך כראוי לתחילתה של שנת הלימודים; ולשבץ שיבוץ הוגן ושוויוני עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי.



מבוא

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, הוטלה על המדינה ועל הרשויות המקומיות החובה לקיים מוסדות חינוך רשמיים לילדים ולנערים. במערכת החינוך בישראל יש כמה סוגים של מוסדות חינוך: (1) מוסדות החינוך הרשמי, הממומנים מימון מלא בידי המדינה או בידי הרשויות המקומיות, ורוב עובדי ההוראה (להלן - עו"ה) בהם הם עובדי מדינה. במוסדות אלה מונהג חינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי-דתי, על פי תכנית לימודים מלאה שקובע משרד החינוך ובפיקוחו המלא. מוסדות החינוך הרשמי כוללים בעיקר את גני החובה, בתי ספר היסודיים וחטיבות הביניים; (2) מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, שהם בבעלות גופים ציבוריים, כמו רשויות מקומיות ותאגידים, או בבעלות גופים פרטיים, ועו"ה בהם אינם עובדי מדינה. פעילותם של מוסדות אלה

6 על פי נוהל אגף כוח אדם בהוראה לקראת שנת הלימודים התשע"ג מאפריל 2012, נדרשים המפקחים להזין במערכת ניהול מועמדים במסגרת ניהול המשרות את דרישותיהם של מוסדות החינוך לעו"ה.

נתונה לפיקוחו של משרד החינוך, והוא מממן אותם באופן חלקי או באופן מלא. למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי משתייכות בין היתר החטיבות העליונות (כיתות י"ב) בחינוך העל-יסודי; (3) מוסדות פטור⁷.

בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011)⁸ היו בחינוך הרשמי כ-103,750 עו"ה בכ-82,870 משרות. בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) היו בחינוך הרשמי כ-107,900 עו"ה בכ-86,200 משרות, כשליש מהם לימדו בחטיבות הביניים. כ-53,000 עו"ה אחרים לימדו בשנה"ל התשע"ב בחטיבות העליונות.

אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במשרד החינוך (להלן - אגף כא"ב) אחראי להעסקה של עו"ה בחינוך הרשמי, והוא הסמכות בכל התחומים הקשורים לקבלת עובדים, לתנועת עובדים, לשיכר, לתנאי העסקתם, לקידומם, לרווחתם לתנאי פרישתם ולפיקוחיהם. האגף כפוף לסמנכ"ל ומנהל המינהל לכוח אדם בהוראה, תאום ובקרה (להלן - סמנכ"ל כא"ב).

בחודשים פברואר-יולי 2012 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים הנוגעים לניהול כוח האדם בהוראה בעיקר במוסדות החינוך הרשמי. הנושאים שנבדקו הם אלה: תכנון כוח האדם בהוראה, ההתאמה בין הכשרת עו"ה ובין המקצוע שהם מלמדים והשמת כוח האדם בהוראה בחינוך הרשמי בכלל ובמוסדות החינוך הערבי בפרט. הבדיקה נעשתה במשרד החינוך, לרבות במחוזות צפון, מרכז וירושלים. בבדיקות השלמה נעשו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) ובאגף תקציבים במשרד האוצר.

תכנון כוח האדם בהוראה

תכנון כוח האדם נועד לקבוע את כוח האדם ואת הכשרתו הנדרשים להשגת היעדים והמטרות. התכנון נועד בין השאר למנוע כפילויות במערכת ולפתור בעיות של מחסור ועודף בכוח אדם. הבסיס לתכנון כוח האדם הוא מדיניות המערכת, מידע על מצאי כוח האדם הקיים ועל השינויים שיתכן שיחולו בו, בין השאר עקב פרישה מצד אחד או הצטרפות עובדים חדשים מצד אחר. תכנון נכון של כוח האדם הוא משימה מורכבת, המחייבת לעקוב בקביעות אחר הנתונים המשתנים.

משרד החינוך, המופקד על תחום החינוך בארץ, נושא עם הרשויות המקומיות באחריות להקים מוסדות חינוך ולאישים בעו"ה. המשרד מעסיק יותר מ-100,000 מורים בחינוך הרשמי ואחראי לתנאי העסקתם. מתוקף תפקידו עליו להכיר היטב את מאפייניו של כוח האדם בהוראה ולחזות שינויים שצפויים לחול בו.

7 מוסדות חינוך שאינם מוכרים ששר החינוך פטר את התלמידים הלומדים בהם ואת הוריהם מחובת לימוד סדיר לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. שיעור המימון של מוסדות אלה בידי המדינה נמוך משיעור המימון של המוסדות המשתייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי.

8 עד שנת הלימודים התשע"ב החלו הלימודים ב-1 בספטמבר והסתיימו ב-31 באוגוסט. בשנת הלימודים התשע"ג החלו הלימודים ב-27 באוגוסט.

גורם ייעודי לתכנון כוח האדם בהוראה

לקראת פתיחתה של שנת לימודים חלים שינויים ניכרים במערך המורים בבתי הספר השונים: אלפי מורים פורשים מעבודתם, אלפי מורים חדשים מתחילים לעבוד במוסדות החינוך, ומורים רבים אחרים עוברים ממוסד למוסד. מצב זה דורש ממשרד החינוך לגבש תשתית נתונים בדבר הביקוש וההיצע של עו"ה, לשם תכנון כוח האדם במוסדות החינוך לטווח הקצר ולטווח הארוך.

1. על פי סקירה מדעית שהוכנה עבור האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים⁹, רמת הגמישות במעבר מורים מחלק אחד של המערכת לחלק אחר בה בדרך כלל אינה גבוהה: מורה בחינוך היסודי יתקשה ללמד בחינוך העל-יסודי, מורה למתמטיקה יתקשה ללמד ספרות, ומורה שאינו דתי יתקשה להתקבל לעבודה בבית ספר בעל צביון דתי. העדר הגמישות במעברים בין שלבי חינוך, סוגי פיקוח ומקצועות הוראה מחייב לנתח את הביקוש וההיצע למורים בהקשרים הללו וכן לפי המגזרים השונים, ועל פי הניתוח לגזור מסקנות בדבר קיומו של עודף או מחסור. הביקוש לעו"ה נקבע בראש ובראשונה על פי מספר שעות העבודה שהמערכת זקוקה להן על מנת לבצע כראוי את התפקידים המוטלים עליה. על היקף הביקוש לעו"ה משפיעים גורמים שונים, ובהם גידול או צמצום במספר התלמידים; החלטות הנוגעות למדיניות החינוך, כגון החלטות על מקצועות הלימוד שתינתן להם עדיפות, על תקצוב המערכת ועל גודל הכיתות; החלטות פנימיות של בתי ספר; ושינויים במבנה מערכת החינוך, ובהם שינויים הנוגעים לחלוקה למגזרי אוכלוסייה ולשכבות גיל.

במסמך פנימי של לשכת המשנה למנכ"ל משרד החינוך נאמר כי "מזה מספר שנים קיימת בעיית מחסור במורים בתחומי דעת מובילים וכן מחסור במורים צעירים". במסמך הועלה הצורך בתחזיות בדבר כוח האדם בהוראה, שהן כלי לתכנון יעיל שלו, המבוססות בין היתר על נתוני ההכשרה של עו"ה, הוותק שלהם, גילם והמקצועות שהם מלמדים, וכן, על המגזר, המחוז וסוג הפיקוח שאליהם הם משתייכים. התחזיות נועדו לשפר את יכולתה של מערכת החינוך לצפות כמה עו"ה יידרשו ללמד תחומי דעת שונים ולהיערך לשינויים שיחולו בדרישה זו.

2. סמנכ"ל כא"ב מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2012 כי "תכנון כוח אדם עתידי נמצא באחריות המשנה למנכ"ל", הפועל בעניין זה, בשיתוף אגף כא"ב. המשנה למנכ"ל משרד החינוך מסר בפברואר 2012 כי אין במשרד יחידה לתכנון כוח האדם בהוראה. הוא הסביר שלאחריותו נתונה יחידת תכנון העוסקת בתכנית העבודה המשרדית, אולם יחידה זו אינה עוסקת בתכנון כוח האדם בהוראה, למעט ביצוע תחזית מחסור במורים (ראו להלן), המתבצעת בשיתוף הלמ"ס. בביקורת הועלה כי אף שאין במשרד החינוך יחידה העוסקת באופן רשמי בתכנון כוח האדם בהוראה, נעשו על ידי עובדים בלשכת המשנה למנכ"ל המשרד פעולות אשר יש בהן כדי להוות תשתית ראשונית לגיבוש תחזיות בדבר הביקוש לכוח האדם בהוראה.

מנכ"ל משרד החינוך גב' דלית שטאובר מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2012 כי "לאורך השנים בחן המשרד את היקף כא"ב הנדרש, בהתאם לדרישת המחוזות וניסה לתת פתרונות למצוקות שהועלו על ידי המחוזות, במטרה להשביח את כוחות ההוראה המצטרפים למערכת החינוך"; "נפתחו מסלולים מיוחדים לגיוס והכשרת כוח אדם להוראה, [ו]נפתחו מסלולים להסבת אקדמאים להוראה". על פי אגף א' למשאבי אנוש במשרד החינוך, "מתקיימים דיונים מול משרד רה"מ ונציבות שירות המדינה להקמת מינהל תכנון ואסטרטגיה".

בביקורת נמצא אפוא כי במשרד החינוך אין גורם ייעודי האחראי לתכנון כוח האדם בהוראה, על אף הצורך בכך, וכי בשנים 2011-2012 לא הוקצה תקציב המיועד לכך.

9 נחום בלס, אינדיקטורים הנוגעים לנושא מורים והוראה במערכות החינוך, סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת ועדת אינדיקטורים (2008), www.education.academy.ac.il, עמ' 24.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות נושא תכנון כוח האדם בהוראה, על משרד החינוך לשקול למנות גורם אחראי לריכוז הטיפול בתחום זה.

זמינות נתוני כוח האדם בהוראה

מידע אמין וזמין - המבוסס על תשתית ידע ונתונים עדכניים, הנאספים בשיטות ומפורסמים בצורה אחראית ומבוקרת, בנושאים הנוגעים להקמה, תחזוקה וניהול של כוח האדם בהוראה, הוא חיוני למופקדים על הטיפול בו ועל תכנון התפתחותו בעתיד¹⁰.

נמצא כי מאגרי המידע של משרד החינוך בתחום כוח האדם בהוראה אינם מספקים למשרד את התשתית הנדרשת לניהול, ובכלל זה את התשתית הנדרשת לזיהוי שינויים בהיצע של עו"ה, והמאפשרת לערוך תחזיות מקיפות ומהימנות בדבר היצע זה. להלן הפרטים:

1. בשנות הלימודים התש"ע (2009-2010) והתשע"א ביצעה הלמ"ס, לבקשת משרד החינוך ובמימונו, סקר כדי למפות את ההיצע והביקוש למורים בבתי הספר, וכן תחזיות בדבר הביקוש לכוח אדם בהוראה וההיצע של כוח אדם זה בחטיבות העליונות בשנים 2010-2015. בדיון בנושא התחזיות שנעשו, שבו השתתף גם מנכ"ל המשרד דאז, נידון נושא מגבלות הנתונים שבידי משרד החינוך על מקצועות ההכשרה של עו"ה ועל מספר השעות בפועל שמלמדים המורים בחטיבות העליונות.

בפרק הזמן מינואר 2010 עד נובמבר 2011 התקיימו שמונה דיונים שבהם השתתף המשנה למנכ"ל משרד החינוך, ובכמה מהם השתתפו גם נציגי הלמ"ס. מסיכומי הדיונים עלה שאחת הסוגיות העיקריות שנדונו הייתה הנתונים החסרים שבידי משרד החינוך בכל הנוגע לעו"ה ולמקצועות ההכשרה שלהם. הועלה הצורך להוסיף למערכת המידע של המשרד דיווח על מספר שעות ההוראה בפועל של כל מורה ועל דרגת הכיתה שהוא מלמד. בדיון נוסף עלה כי חסרים למשרד החינוך נתונים על עו"ה בכל שלבי החינוך - היסודי, חטיבות הביניים והחטיבות העליונות - וצוין כי המשרד אינו יודע אם עו"ה מלמד מקצוע אחד או יותר.

בנוגע לשיפור תשתית הנתונים שבידי משרד החינוך, הוחלט בדיונים כי "יחל איסוף נתונים מסודר" בנוגע לקבוצה מסוימת של 6,000 מורים, וכי תיעשה בדיקה במסמכים שבתיקים האישיים של כל המורים המלמדים בחינוך העל-יסודי, ובכלל זה בדיקה בנוגע למקצועות ההכשרה שלהם. בנוגע לבדיקת התיקים האישיים לא צוין מי אחראי לביצוע הבדיקה, ומהו לוח הזמנים להשלמתה.

נמצא כי משרד החינוך לא יישם את ההחלטות האלה. משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי הוא כחן את הפעולות שעליהן הוחלט ומצא כי לא ניתן לממשן. בביקורת לא נמצאו מסמכים בנוגע לבחינה זו ולתוצאותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך, כי עליו להחליט על הפעולות שיש לנקוט לשם שיפור תשתית הנתונים הנוגעים לעו"ה ולמקצועות ההכשרה שלהם, וליישם פעולות אלה.

2. במרץ 2012 מינתה מנכ"לית משרד החינוך צוות "הסבות מקצועיות והכשרת מורים", כדי לבנות מתודולוגיה לבחינת הביקוש למורים במקצועות שונים ובכל שכבות הגיל, לעומת היצע המורים הקיימים. בראש הצוות עמד סמנכ"ל כא"ב.

(א) באותו חודש הגיש סמנכ"ל כא"ב למנכ"לית משרד החינוך מסמך ובו בין השאר מידע על מחסור בעו"ה בטווח הקצר, פירוט תכניותיו של המשרד להסבת אקדמאים להוראה ומידע על התחזיות הסטטיסטיות שביצעה הלמ"ס לבקשת המשרד. הסמנכ"ל ציין כי "לא ניתן לכמת במדויק את המחסור" בעו"ה, כי "ברור שהוא גדול מכל היצע שסביר להציע בטווח הקצר", וכי מספר עו"ה שצריך להכשיר באופן מידי תלוי בתכניות לפרישה של עו"ה וביכולת ההכשרה של עו"ה בטווח הקצר. הסמנכ"ל המליץ לדרוש הגדלה של המכסה לפרישות מוקדמות של עו"ה (בנוגע למכסה זו - ראו להלן) ולקיים תכניות שמטרתן להגדיל את כמות המורים, כמו תכניות הסבה ותכניות לעידוד סטודנטים באוניברסיטאות להצטרף ללימודי הוראה. בנוגע לבניית תהליך לטווח הארוך הציע הסמנכ"ל להקים ועדה מקצועית לשם מציאת פתרון לבעיות עקרוניות של תכנון כוח האדם בהוראה ושל הכשרת עו"ה ושיכוצם.

יצוין כי מסמך זה התבסס על הנתונים החסרים שבידי משרד החינוך, ולא דובר בו על בניית תשתית הנתונים הנחוצה לביצוע תחזיות הביקוש וההיצע של עו"ה, שהן הבסיס לתכנון כוח האדם בהוראה.

(ב) עד יוני 2012 התכנס הצוות בראשות סמנכ"ל כא"ב ארבע פעמים, ומטרת ההתכנסויות שהגדיר לעצמו, בשלב זה הייתה סיעור מוחות בלבד. עם זאת בדיון הראשון שהתקיים באפריל 2012 החליט הצוות על תשע פעולות, למשל להכין תחזית ביקוש לעו"ה על פי מקצועות הוראה ועל פי שכבות גיל, לאתר עו"ה שהוכשרו, החלו לעבוד ועזבו, ולעודדם לחזור ללמד ולהכין תכנית פרישה לעו"ה, על פי חלוקה למקצועות הוראה. במאי 2012 החליט הצוות בין השאר כי יש לאתר את המורים שמשרד החינוך אינו יודע מהו המקצוע שהם הוכשרו ללמדו. לא נקבעו לוחות זמנים לביצוע ההחלטות, ובחלק מן המקרים לא נקבע מיהו האחראי לביצוען.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 ציין משרד החינוך כי "הצוות רק החל בתהליך של איסוף נתונים, מיפוי והצעות לבדיקה, אך טרם התקבלו החלטות אופרטיביות ליישום"; הצוות האמור יועבר "לטיפול המשנה למנכ"לית המשרד".



משרד החינוך מעסיק יותר מ-100,000 עו"ה בחינוך הרשמי, וכמו כן מפקח על החטיבות העליונות שבהן מועסקים עשרות אלפי עו"ה אחרים ומתקצב אותן. מדובר במערכת כוח אדם מורכבת וסבוכה, שהיא עמוד התווך של מערכת החינוך בישראל. ניהולה של מערכת כזאת מחייב, מטבע הדברים, לקיים הליכי תכנון נרחבים, שיטתיים ויסודיים. ואולם משרד החינוך מבצע את פעולות התכנון הנוגעות לעו"ה מבלי שהונחה התשתית הארגונית והמקצועית הנחוצה לכך כנדרש. לקיומה של תשתית כזאת דרושים בסיס מידע עדכני ומלא המנוהל באופן קבוע, כוח אדם ייחודי העוסק בקביעות בפעולות התכנון, והגדרה של תהליכים ניהוליים וארגוניים אשר יבטיחו תכנון שיטתי ויעיל - כל זאת במעורבותה הפעילה של הנהלת המשרד.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הפעולות שהציע מבקר המדינה לעשות, ויישומן "יטופלו ע"י הגורם האחראי במשרד, שהנושא בתחום סמכותו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנכ"ל משרד החינוך לקבוע תכנית מפורטת להנחת התשתית האמורה. כמו כן, עליה לקבוע את האחראים ליישומה של התכנית במסגרת לוח זמנים מוגדר ולעקוב אחר היישום.

ההתאמה בין הכשרת עו"ה ובין המקצוע שהם מלמדים¹¹

כדי להבטיח את איכות ההוראה קבע משרד החינוך בחוזרי מנכ"ל המשרד הנחיות בנוגע להכשרה המזערית הנדרשת מעו"ה. ככלל, נדרש מועמד להוראה לרכוש השכלה מקצועית במקצוע שהוא מעוניין ללמד וכן ללמוד לימודים פדגוגיים לשם קבלת תעודת הוראה. את ההשכלה המקצועית יכול המועמד לרכוש במכללה להכשרת עו"ה, במוסד אחר להשכלה גבוהה או במוסד להשכלה גבוהה בחו"ל שמשדר החינוך מכיר בתואר הניתן בו. עבודה בהוראה מחייבת התמחות בהוראה במשך שנה. אם עו"ה הוא בעל השכלה אקדמית ותעודת הוראה וסיים בהצלחה את ההתמחות, ייתן לו משרד החינוך רישיון לעסוק בהוראה.

בישראל יש 23 מכללות להכשרת עו"ה (לא כולל מוסדות להכשרת עו"ה במגזר החרדי), ובהן למדו בשנת הלימודים התשע"ב כ-44,800 תלמידים וסיימו את לימודיהם בשנה ד' כ-7,000 בוגרים. נוסף על כך, יש באוניברסיטאות חמישה בתי ספר לחינוך המכשירים סטודנטים להוראה. בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) קיבלו כ-1,000 סטודנטים תעודת הוראה בבתי ספר לחינוך אלה. כ-88% מעו"ה בחינוך הרשמי הם בוגרי מכללות, וכ-12% הם בוגרי מוסדות אחרים להשכלה גבוהה.

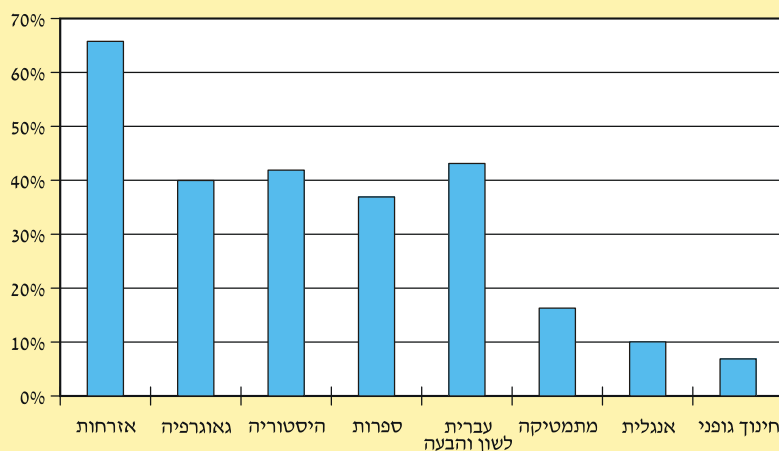
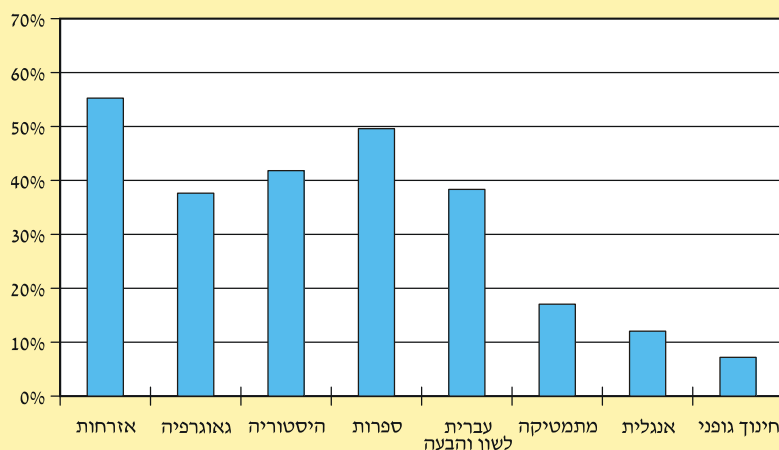
כאמור, על פי מסמכי משרד החינוך קיים מחסור בעו"ה במערכת החינוך. עם זאת, יש להבחין בין מחסור כמותי בעו"ה, כלומר מחסור במורים שילמדו בכיתות, ובין מחסור בעו"ה שהוכשרו פדגוגית ומקצועית ללמד את המקצוע שהם מלמדים.

התכנית האסטרטגית של משרד החינוך לשנים 2009-2012 מתמקדת בין היתר בחיזוק מעמד המורה ובשיפור איכות ההוראה, ויעדים אלה אמנם שולבו בתכניות העבודה של המשרד לשנים 2010-2012. אחת המשימות שקבע אגף כא"ב בתכניות העבודה שלו לשנות הלימודים התשע"א והתשע"ב הייתה "השבת איכות ההוראה באמצעות התאמה בין מקצוע ההכשרה למקצוע ההוראה בפועל". במסגרת משימה זו קבע האגף כי יש להציג לפני המפקחים המופקדים על תחומי הדעת השונים (להלן - מפמ"רים) ולפני המחוזות תמונת מצב עדכנית של הפער בין המקצוע שמלמדים עו"ה ובין מקצוע הכשרתם, וכן לפעול ל"גיבוש דרכים לשיפור".

בתרשים 1 ובתרשים 2 מוצגים נתוני משרד החינוך שהוכנו לבקשת משרד מבקר המדינה בנוגע לשיעור עו"ה בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות שלמדו בשנת הלימודים התשע"ב מקצוע שלא הוכשרו ללמד¹². הנתונים נוגעים למקצועות לימוד מסוימים שברובם חובה על התלמיד להיבחן לשם השגת תעודת בגרות.

11 בעניין זה ראו גם בכרך זה את הדוח "לימוד המקצועות ההומניים בבתי הספר שבפיקוח הממלכתי", עמ' 1037.

12 ההתאמה בין מקצוע ההכשרה של עו"ה למקצוע שהוא מלמד נבדקה לפי כללים שמשדר החינוך קבע בנוגע למקצועות שיוכל ללמד עו"ה שהוכשר במקצוע מסוים, שהוטעו במערכת ממוחשבת שפיתח המשרד שנקראת "זיקות מקצוע" (ראו להלן).

תרשים 1: עובדי הוראה בחטיבות הביניים שלימדו מקצוע שלא הוכשרו ללמדו**תרשים 2: עובדי הוראה בחטיבות העליונות שלימדו מקצוע שלא הוכשרו ללמדו**

עולה כי בכל המקצועות שצוינו בתרשימים קיימת מידה של אי-התאמה בין תחום ההכשרה של עו"ה ובין המקצוע שהוא מלמד, ויש מקצועות שכמחצית מעו"ה המלמדים אותם לא הוכשרו לכך.

בתשובת משרד החינוך מנובמבר 2012 הובאו דבריה של יו"ר המזכירות הפדגוגית במשרד, ולפיהם מתקיימת בדיקה בנוגע לאי-התאמה בין תחום ההכשרה של עו"ה ובין המקצוע שהוא מלמד, על מנת לזהות צרכים עתידיים בעו"ה ולקדם הכשרה של עו"ה בתחומים הנדרשים. יו"ר המזכירות הפדגוגית הוסיפה כי מתוכנן להרחיב את הסמכתם של מורים שתחום ההכשרה שלהם אינו מתאים

למקצוע שהם מלמדים. בתשובה הובאה גם תגובתו של מינהל הכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי הוראה, ולפיה יגבש המינהל תכנית להכשרת עו"ה ולהתאמת תחום הכשרתם של עו"ה קבועים למקצוע הוראה בפועל, וכן יגבש עם המפמ"רים במקצועות השונים תכניות להרחבת ההסמכה למורים המלמדים תחום דעת¹³ שלא הוכשרו ללמדו; כמו כן, מקיימות מכללות אקדמיות לחינוך תכניות להרחבת ההסמכה של מורים בתחומי דעת שונים.

תשובתו של משרד החינוך מלמדת על דרכי פעולה אפשריות להשגת התאמה בין מקצוע ההוראה של המורה לתחום הכשרתו, אולם על פי מסמכי המשרד, לא גובשה תכנית פעולה כוללת בעניין זה שקיבלה את אישור הנהלת המשרד. אם הנהלת משרד החינוך סבורה שיש ליישם את דרכי הפעולה שצוינו בתשובותיהם של גורמים שונים במשרד, עליה לקבל החלטה מתוך ראייה כוללת בעניין זה ולקבוע את הגורם האחראי לבצע אותה, וכן לוודא שתיערך תכנית עבודה מפורטת שבה ייקבעו לוחות זמנים מחייבים, אבני דרך לבחינת ההתקדמות ומדדי תפוקה מוגדרים. כמו כן, על הנהלת המשרד להקצות לתכנית את המשאבים המתאימים.

הגדרת ההכשרה המזערית הנדרשת מעו"ה

החינוך היסודי

משרד החינוך קבע במאי 2004¹⁴ כי ההתמחות בהוראה תיעשה ככלל בשכבת הגיל ובהתמחויות (מקצועות ההוראה) שהתמחה הוכשר להן במהלך לימודיו; על סמך האישור על עמידתו של המתמחה בהצלחה בדרישות של שנת ההתמחות, ולאחר שהמתמחה ימציא תעודת הוראה ותואר אקדמי, ינפיק לו אגף כא"ב רישיון לעיסוק בהוראה במערכת החינוך בישראל.

נמצא כי גישתו של משרד החינוך בנוגע למקצועות ההוראה שיכול ללמד מי שהוכשר ל"הוראה כוללת" אינה אחידה ושיטתית.

1. אחד ממסלולי ההכשרה בחינוך היסודי שהיו קיימים במכללות להכשרת עו"ה עד שנת 2008 הוא מסלול "הוראה כוללת". מסלול זה מכשיר עו"ה לשמש מחנכי כיתות וללמד מגוון של מקצועות, ובהם עברית, מתמטיקה, תנ"ך ומולדת. משנת 2008 נדרשת במסגרת הלימודים לתואר ראשון ולתעודת הוראה התמחות בתחום דעת אחד לפחות. מנהלת האגף לחינוך יסודי במינהל הפדגוגי מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי הנחת העבודה של משרד החינוך היא שעו"ה שהוכשר ל"הוראה כוללת" יכול ללמד את כלל המקצועות. בד בבד, המשרד פועל להכשרת מורים בעיקר בתחומי הליכה, באמצעות השתלמויות המועברות לעו"ה בחינוך היסודי בתחום החינוך החברתי, המתמטיקה והחינוך הלשוני.

2. במסמך שהגיש סמנכ"ל כא"ב למנכ"לית משרד החינוך במרץ 2012 הוצגו נתונים על מידת ההתאמה בחינוך היסודי בין תחום הכשרת המורה למקצוע ההוראה שהוא מלמד. הנתונים שהציג המינהל לכוח אדם בהוראה, תאום ובקרה (להלן - מינהל כא"ב) מבוססים על ההנחה שהכשרה ל"הוראה כוללת" אינה הכשרה מתאימה ללמד מתמטיקה, תנ"ך ועברית בחינוך היסודי.

13 מקצוע לימוד או כמה מקצועות הנוגעים לתחום מסוים.

14 חוזר מנכ"ל תשס"ד/9(ב), "התמחות בהוראה-הסטאז", מאי 2004.

3. על פי מערכת ממוחשבת של משרד החינוך שנקראת "זיקות מקצוע" (בעניין מערכת זו - ראו להלן), שבה הוטמעו כללים בדבר המקצועות שיוכל ללמד עו"ה שהוכשר במקצוע מסוים, הכשרה ב"הוראה כוללת" מאפשרת לעו"ה ללמד רק את המקצוע "הוראה כוללת". בתשובת משרד החינוך הובאה עמדתה של מנהלת האגף לחינוך יסודי, ולפיה בבית הספר היסודי אין מקצוע הוראה המוגדר "הוראה כוללת".

על מינהל כא"ב והמינהל הפדגוגי לקבוע אילו מקצועות מוסמך ללמד עו"ה שהוכשר ל"הוראה כוללת". על הנהלת משרד החינוך לקבוע מנגנון בקרה שיוודא שמחזות המשרד מקפידים לקלוט עו"ה שממלאים את דרישות ההכשרה ללימוד המקצועות שהם מיועדים ללמד. עם זאת, יש לתת את הדעת להשפעות שיש לפעולות אלה על עו"ה שכבר הוכשרו ל"הוראה כוללת" ועוסקים בהוראה במוסדות החינוך, ולהכשרה הנוספת שעו"ה אלה יידרשו לה במידת הצורך.

החינוך העל-יסודי

1. חוזר מנכ"ל מיוחד ה', כסלו התשנ"ז מדצמבר 1996 (להלן - חוזר מנכ"ל רישוי הוראה) קובע שכל עו"ה במוסד חינוך על-יסודי חייב ברישיון מטעם משרד החינוך, המקנה לו זכות להורות בבית הספר העל-יסודי, ועל מינהל בית הספר העל-יסודי לוודא שעו"ה לא ילמד בבית הספר אלא על-פי ההרשאה שניתנה לו ברישיון ההוראה מטעם המשרד. עוד נקבע בחוזר כי לשם קבלת רישיון הוראה קבוע עו"ה חייב להיות בעל השכלה מקצועית מלאה במקצוע שלהוראתו יינתן הרישיון; עליו להיות בעל תעודת הוראה להוראת אותו מקצוע בחינוך העל-יסודי¹⁵; ועליו להיות בעל השכלה עברית מלאה או להשלים השכלה זו ולעמוד בבחינות השלמה במקצועות העבריים.

חוזר מנכ"ל רישוי הוראה קובע כי ככלל, על המבקש לקבל רישיון הוראה קבוע לכל הכיתות בחינוך העל-יסודי (ז'-י"ב) להיות בעל תואר אקדמי שני או שלישי במקצוע שלהוראתו הוא מבקש את הרישיון וכן להחזיק בתעודת הוראה במקצוע זה ממוסד מוכר להשכלה גבוהה או ממוסד מוכר להכשרת עו"ה. כמו כן, על המבקש לקבל רישיון הוראה קבוע לכיתות ז'-י"ב להיות בעל תואר אקדמי ראשון במקצוע שלהוראתו הוא מבקש את הרישיון וכן להחזיק בתעודת הוראה במקצוע זה¹⁶.

2. בשנת 2009 החל כאמור המשרד לפתח את מערכת "זיקות מקצוע" שבה הוטמעו כללים שקבעו גורמים שונים במשרד, לרבות המזכירות הפדגוגית, בדבר המקצועות שיוכל ללמד עו"ה שהוכשר במקצוע מסוים בשלב חינוך מסוים. מערכת זו ייחודית בכמה היבטים, ובין השאר בכך שהיא מאפשרת להפיק דוח על עו"ה המשובצים בהוראה ללא הכשרה מתאימה בשלב חינוך מסוים. לשם הקמת מערכת "זיקות מקצוע" ריכוז מינהל התכנון של משרד החינוך מידע שהתקבל מיחידות שונות של המשרד, וגם מ-26 מפמ"רים האחראים לכ-30 מקצועות הוראה בכל מגזרי החינוך.

15 עו"ה יכול להיות בעל הסמכה מחו"ל להוראה בחינוך העל-יסודי, ובתנאי שזו הוכרה בידי משרד החינוך, או שעו"ה זה עמד בבחינות השלמה במקצועות הפדגוגיים שחויב בהן על ידי המשרד.

16 בחוזר מפורטים המקצועות החריגים שלגביהם דרישות ההשכלה המקצועית הן נמוכות יותר.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במערכת "זיקות מקצוע" נקבעו כללים שלעיתים אינם עולים בקנה אחד עם הכללים שנקבעו בחוזר מנכ"ל רישוי הוראה. כך למשל קובע חוזר המנכ"ל כי לשם קבלת רישיון הוראה קבוע לכיתות ז'-י"ב במתמטיקה על המועמד להציג תואר שני או שלישי במתמטיקה ממוסד להשכלה גבוהה או תואר מהנדס או תארים במקצועות פיזיקה וכימיה, וכן להציג תעודת הוראה במתמטיקה. ואולם על פי מערכת "זיקות מקצוע", רשאים ללמד מתמטיקה גם בוגרי כלכלה ומדעי המחשב, ואילו בוגרי כימיה אינם מורשים לכך. יצוין כי במאי 2011 הוצגה מערכת "זיקות מקצוע" לפני מנכ"ל המשרד דאז, אך בלי שנידון ההבדל בין מערכת הכללים שהוטמעה בה ובין הכללים שנקבעו בחוזר מנכ"ל רישוי הוראה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הוא לא קבע אילו הוראות בעניין דרישות ההכשרה ללימוד מקצועות ההוראה הן הקובעות והמחייבות. כתיצאה מכך משרד החינוך יכול לקבוע, כי הכשרה של עו"ה מסוים היא הכשרה מתאימה, ובהכשרה זהה של חברו יראה הכשרה שאינה מתאימה.

בתשובת משרד החינוך הובאו דבריו של מינהל תקשוב ומערכות מידע, ולפיהם מערכת "זיקות מקצוע" מספקת תשתית טכנולוגית אשר מאפשרת לנהל על גביה קשרים לוגיים בתוך מידע מגוון. המינהל הוסיף כי המערכת אינה מספקת נתונים לבחינת מידת ההתאמה בין הכשרתו של עו"ה ובין המקצוע שהוא מלמד, אלא מתבססת בעניין זה על נתונים שנמצאים במאגרי מידע שונים של המשרד.

על הנהלת משרד החינוך לקבוע אילו כללים הם המחייבים - אלה שנקבעו במערכת "זיקות מקצוע" או אלה שבחוזר מנכ"ל רישוי הוראה.

תשתית הנתונים הנוגעים להכשרת עו"ה ולמקצועות ההוראה שהם מלמדים

יצירת תשתית נתונים מלאה ומהימנה בדבר מקצועות ההכשרה של עו"ה ובדבר המקצועות שהם מלמדים נדרשת, בין היתר, לשם שיבוץ עו"ה במקצוע המתאים לו לפי הכשרתו; לשם איתור עו"ה המלמדים בלי שתהיה להם ההכשרה הנדרשת; ולשם קבלת החלטות בדבר הפעולות הנחוצות לתיקונו של ליקוי זה.

1. בכל מחוז יש יחידה העוסקת בכוח אדם בהוראה (להלן - יחידת כא"ב במחוז), הפועלת על פי הוראותיו של אגף כא"ב. אגף כא"ב לא קבע בכתב אילו פרטים על הכשרתו של עו"ה יזינו עובדי יחידת כא"ב במחוז למאגרי המידע של משרד החינוך. מנהלת המינהל לתקשוב ולמערכות מידע במשרד החינוך מסרה למשרד מבקר המדינה כי עד שנת 2003 לא הנחה אגף כא"ב להזין מידע על מקצוע ההכשרה של עו"ה; בשנת 2003 נתן אגף כא"ב הנחייה להזין את מקצוע ההכשרה, אולם אם עו"ה הוכשר ללמד מקצוע נוסף, אין חובה להזין זאת.

משרד החינוך השיב כי אגף כא"ב ינחה את המחוזות להזין את כל מקצועות ההכשרה הקיימים.

המידע המצוי אפוא במאגרי המידע של משרד החינוך בנוגע למקצועות ההכשרה של עובדי ההוראה הוא חלקי בלבד.

2. המכללות להכשרת עו"ה שולחות למשרד החינוך באמצעות ממשק ממוחשב נתונים על ההכשרה של כל מועמד להוראה שסיים את לימודיו בשנה ג', אך בידי המשרד אין נתונים כאלה של האוניברסיטאות.

נמצא כי משרד החינוך אינו מצליב את הנתונים שבמאגרי המידע שלו עם הנתונים ששולחות לו המכללות להכשרת עו"ה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הצלבה כזו עשויה לשפר את איכות הנתונים שבידי המשרד. כך למשל, אם נתוני המכללה יצביעו על שעו"ה הוכשר בשני תחומים או יותר, יהיה אפשר לוודא שהמידע הזה מצוי גם במאגרי המידע של המשרד.

3. בדיונים שהתקיימו בשנת 2010 בהשתתפות המשנה למנכ"ל משרד החינוך נדון המידע החסר שבידי המשרד בדבר המקצועות שלהם הוכשרו עו"ה ובדבר המקצועות שהם מלמדים.

(א) באפריל 2010 הוחלט כי הנתונים על הכשרת עו"ה בכיתות ז'-י"ב המצויים במאגרי המידע של המשרד יעודכנו על פי המידע המצוי בתיקים האישיים של המורים המלמדים בכיתות אלה, ובכלל זה יעודכן המידע הנוגע להשכלתם של המורים, למקצוע המצוין בתעודת ההוראה שלהם ולרישיון ההוראה שבידיהם.

כאמור, החלטה זו לא בוצעה.

(ב) לשם שיבוץ עו"ה במערכת "משכית" יש להזין מקצוע אחד שהוא מלמד, אולם אם הוא מלמד עוד מקצועות הוראה אין חובה להזין אותם במערכת. בשני דיונים שהתקיימו בינואר וביוני 2010, עלה כי למשרד אין מידע מלא בדבר המקצועות שמלמדים מורים בחטיבות העליונות. המדובר בכ-6,000 עו"ה שהם עובדי מדינה ומלמדים בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות, וכן בכ-4,700 מורים שהם עובדי הגופים שהחטיבות העליונות נמצאות בבעלותם, אך מלמדים גם בחינוך הרשמי - ובסך הכול בכ-10,700 עו"ה. בסיכומי דיונים אלה הוחלט לקיים בנושא כמה ישיבות, אולם לא הוחלט בהם על איסוף המידע החסר.

מנהלת המינהל לתקשוב ולמערכות מידע מסרה למשרד מבקר המדינה כי לא נעשו פעולות לאיסוף המידע החסר.

המידע בדבר מידת ההתאמה בין הכשרת עו"ה ובין מקצועות ההוראה שהם מלמדים נחוץ בין השאר כדי לדעת באילו אזורים גאוגרפיים, שלבי חינוך, מקצועות לימוד וסוגי פיקוח יש מחסור בעו"ה שהוכשרו ללמד מקצוע מסוים. נמצא כי מאגרי המידע הממוחשבים של משרד החינוך אינם כוללים מידע מלא בדבר הכשרתם של כלל עו"ה ובדבר המקצועות שהם מלמדים, והמשרד חסר אפוא כלי חשוב לתכנון ולניהול של משאבי האנוש במערכת החינוך.

על מנכ"לית משרד החינוך לוודא שתגובש בהקדם תמונת מצב כוללת של המידע החסר והשפעותיו. כן עליה לקבוע את האחראים לביצוע הפעולות הנדרשות להשלמת המידע החסר ואת לוח הזמנים לכך. פעולות אלו יכללו הוראות מפורטות בדבר הזנת מידע מלא על עו"ה חדשים ובדבר השלמת מידע על עו"ה ותיקים.

פעולות להבטחת שיבוץ עו"ה בעלי הכשרה מתאימה

1. אגף כא"ב מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2012 כי על פי מדיניות משרד החינוך, אין מבצעים בדרך כלל חסימות במערכת הממוחשבת "משכית" המשמשת אותו לשם שיבוץ עו"ה, על מנת שלא לפגוע בהליכי השיבוץ, בעיקר ערב פתיחת שנת הלימודים. לכן אפשר לשבץ עו"ה שאין ברשותו תעודת הוראה בלי שהמערכת הממוחשבת תחסום זאת, אף שהיא מתריעה על כך. עם זאת, אישור השיבוץ של מי שאין בידו תואר אקדמי או שאין בידו תעודת הוראה או שלא סיים את שנת ההתמחות בהצלחה מותנה באישור מיוחד של הנהלת המחוז.

נמצא כי כאשר עו"ה משובץ במקצוע הוראה שאינו תואם את הכשרתו, המערכת אינה מתריעה על כך.

2. כאשר מנהל בית ספר או מפקח מבקשים לאיש משרה של עו"ה, הם זקוקים לרשימה שתכלול את כל המועמדים בעלי הנתונים המתאימים, ותפרט בנוגע להכשרתם ולרישיון שבידם.

משרד החינוך שולח לבתי הספר את הפרטים המצויים במאגר הממוחשב שלו הנוגעים לבוגרי המכללות להכשרת עו"ה אשר סיימו את לימודיהם ויכולים להתחיל לעבוד במוסדות החינוך. ואולם בוגרי האוניברסיטאות ועו"ה ותיקים המבקשים לעבור ללמד במוסד אחר באותו מחוז אינם נכללים במאגר זה.

מאגר המידע של משרד החינוך על מועמדים למשרות הוראה הוא אפוא אינו מלא, ולכן אין בידו מידע מספק שיסייע לו לבחור את המועמדים המתאימים ביותר לכל משרה.

על מינהל כא"ב ליצור מאגר מידע מלא של מועמדים, לרבות על המקצועות שאותם הוכשרו ללמד והמחוז שאליו הם משתייכים, ולהעמידו לרשות המחוזות ומנהלי בתי הספר.

מיפוי עו"ה על פי התאמת הכשרתם למקצוע שהם מלמדים

כדי לצמצם את התופעה של עו"ה המלמדים מקצוע שלא הוכשרו ללמדו יש למפות את המידע בדבר עו"ה אלה, ובכלל זה לאסוף נתונים¹⁷ על שיעורם מכלל עו"ה - לפי מקצוע הוראה, סוג פיקוח, מגזר ושלב חינוך. מיפוי כזה יסייע לגבש פתרון מתאים, אם באמצעות השתלמויות ואם באמצעות הכשרה של עו"ה חדשים. משרד מבקר המדינה סקר את הפעולות שעשה משרד החינוך למיפוי ההתאמה בין הכשרת עו"ה למקצוע ההוראה שהוא מלמד, להלן פרטים:

1. (א) בדיקתנו העלתה כי אגף כא"ב וחלק מן המחוזות נהגו לדלות נתונים על מידת ההתאמה ממערכת ממוחשבת של משרד החינוך שנקראת ה-QLIK-VIEW¹⁸, שבה לא הוטמעו הנתונים המצויים במערכת "זיקות מקצוע". לכן לא היה ביכולתם של אגף כא"ב ושל מחוזות אלה לדעת מהי מידת ההתאמה בין תחום ההכשרה למקצוע ההוראה.

17 דוגמת הנתונים שהוכנו כאמור לבקשת משרד מבקר המדינה.

18 מערכת זו משתמשת בנתונים גולמיים הנלקחים ממאגרי מידע שונים של משרד החינוך, לשם יצירת קשרים לוגיים והפיכתם למידע ברור.

נמצא כי בשל מגבלות אלה של מערכת ה-QLIK-VIEW הוצגו בנתונים שבהם השתמשו אגף כ"ב ומחוזות צפון וחיפה שיעורי אי-התאמה גדולים יותר משיעורי אי-התאמה שהיו מתקבלים אילו נעשה שימוש במערכת "זיקות מקצוע"¹⁹. נתונים אלה שימשו את מנכ"לית משרד החינוך ונציגי משרד האוצר במרץ 2012 לשם דיון וקבלת החלטות בנושא הסבות מקצועיות של עו"ה (ראו להלן).

(ב) מערכת "משכית" נמצאת גם בשימוש של המחוזות. נמצא כי לא הוסבר בכתב למפקחים במחוזות מהם כללי "זיקות מקצוע" ומהי הדרך הנכונה להפקת נתונים מהימנים ממערכת זו.

שימוש היחידות השונות של משרד החינוך בנתוני המשרד, בעיקר בנתונים המצויים במערכת "משכית" ובמערכת QLIK-VIEW, הביא אפוא לביצוע עבודת מטה המבוססת על נתונים שאינם מדויקים בכל הנוגע למידת ההתאמה שבין תחומי ההכשרה של עו"ה לבין המקצועות שהם מלמדים.

משרד החינוך השיב כי לפי תכנית העבודה של המינהל לתקשוב ולמערכות מידע לשנת 2013, יחל המינהל להטמיע בהדרגה את מערכת "זיקות מקצוע" בכל מערכות המידע של המשרד. כמו כן, יבהיר המינהל למטה המשרד ולמחוזותיו כי הפקה של נתונים המבוססים על מערכת "זיקות מקצוע" אפשרית רק ממערכות מידע ומתכנות שבהן הוטמעה המערכת.

2. לבקשת משרד מבקר המדינה ביצעה הלמ"ס בדיקה בנוגע למידת ההתאמה להוראת המקצוע בקרב מורים למתמטיקה ולאנגלית בחינוך היסודי והעל-יסודי בשנת 2010. ההתאמה נבדקה על פי שלוש אמות מידה אלה: קיומם של תעודת הוראה או של רישיון הוראה במקצוע שמלמד המורה; קיומו של תואר אקדמי בתחום הדעת המורחב²⁰; וקיום של לפחות תנאי אחד מבין שלושת התנאים²¹ (להלן - שיעור התאמה מורחב). ריכוז הנתונים על ידי הלמ"ס נעשה תחת כמה מגבלות: לא היה מידע בדבר תארים אקדמיים של עו"ה מלפני שנת 1983; לא היה מידע בדבר הכשרתם של מורים בחו"ל; ולא היה מידע בנוגע להסבה מקצועית או להשתלמות מקיפה להוראת המקצוע שעשו עו"ה.

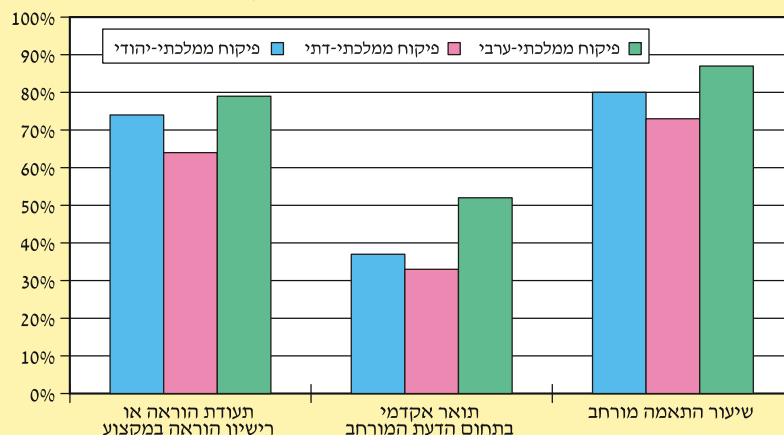
בתרשים 3 מוצגים נתוני הלמ"ס על שיעור עו"ה שלימדו מתמטיקה בחטיבות הביניים בשנת הלימודים התש"ע, לפי שלוש אמות המידה האמורות; בתרשים 4 מוצגים נתוני הלמ"ס על שיעור עו"ה שלימדו מתמטיקה בחטיבות העליונות בשנת הלימודים התש"ע, לפי אמות מידה אלה.

19 לדוגמה, במערכת "זיקות מקצוע" נכללות הכשרות רבות יותר ללימוד מקצוע המתמטיקה מההכשרות שנכללו במערכת ה-QLIK-VIEW.

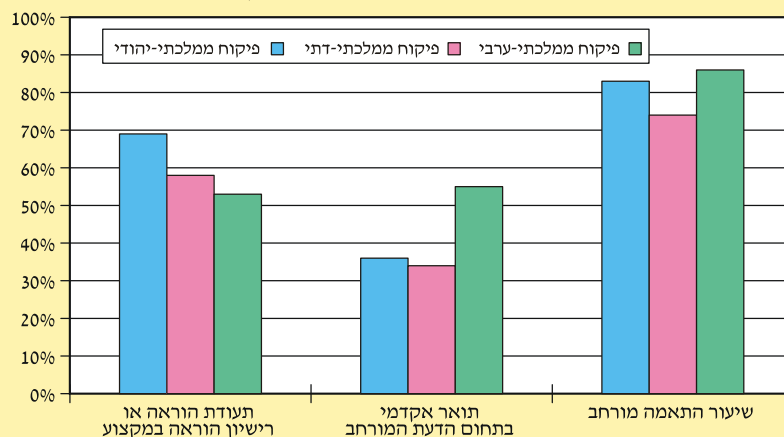
20 למשל, במקצוע המתמטיקה הוגדר תואר אקדמי בתחום הדעת תואר במקצועות מתמטיקה, סטטיסטיקה ומדעי המחשב, ובתחום הדעת המורחב נכללו גם תארים בכימיה ובהנדסה.

21 קיום תעודת הוראה או קיום רישיון הוראה או תואר אקדמי בתחום הדעת המורחב.

תרשים 3: מידת ההתאמה של עו"ה שמלמדים מתמטיקה בחטיבות הביניים להוראת המקצוע



תרשים 4: מידת ההתאמה של עו"ה שמלמדים מתמטיקה בחטיבות העליונות להוראת המקצוע



משני התרשימים עולה כי רק כשליש מהמורים למתמטיקה בחינוך העל-יסודי שבפיקוח הממלכתי-יהודי וכחצי ממורים אלה בחינוך העל-יסודי שבפיקוח הממלכתי-ערבי היו בעלי תואר אקדמי בתחום הדעת המורחב כנדרש, וכי שיעורם של המורים בפיקוח הממלכתי-דתי ברוב המדדים הוא נמוך משיעורם של המורים בסוגי הפיקוח האחרים. עוד עולה מהתרשימים כי לרוב המורים למתמטיקה יש לכל הפחות תעודת הוראה או רישיון הוראה או תואר אקדמי.

3. בטבלה 1 מוצגים נתוני מינהל כא"ב ממרץ 2012 בנוגע למספר הממוצע של המורים החדשים בשבעה מקצועות לימוד בכל שנה מהשנים 2006-2011, לעומת המספר הממוצע של מקבלי תעודת הוראה במקצועות אלה בכל שנה מהשנים 2005-2009.²²

טבלה 1

שיעור מקבלי תעודת הוראה מכלל המורים החדשים	מספר מקבלי תעודת הוראה	מספר המורים החדשים	המקצוע
70%	91	130	היסטוריה והיסטוריה כללית
35%	77	219	אנגלית - שפה וספרות
32%	41	129	תנ"ך, מקרא
53%	61	116	לשון עברית
22%	58	267	מתמטיקה
69%	42	61	ביולוגיה
36%	14	39	מדעי המחשב

משרד החינוך השיב בנובמבר 2012 כי חלק מהמורים החדשים "עוסק בהשלמות נדרשות לצורך הסמכה מלאה להוראה".

מהנתונים האמורים שריכוז משרד החינוך עולה כי במקצועות אנגלית, מתמטיקה, תנ"ך ומדעי המחשב בולט השיעור הנמוך של מקבלי תעודת הוראה מכלל המורים החדשים עד לכדי חמישית מהם.

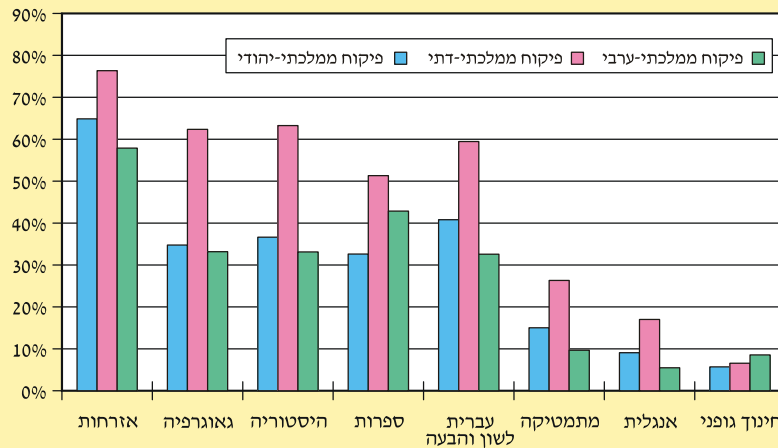
4. בתרשימים 1 ו-2 לעיל מוצגים נתונים שקיבל משרד מבקר המדינה ממשרד החינוך על מספר עו"ה בשנת הלימודים התשע"ב שלא הוכשרו, על פי הכללים שנקבעו בעניין זה במערכת "זיקות מקצוע", ללמד את מקצוע ההוראה שהם מלמדים.²³ הנתונים נוגעים לשמונה מקצועות הוראה הנכללים בתכנית היסוד (ליבה) לחינוך היסודי או לחטיבות הביניים; או שהם מקצועות שחובה להיבחן בהם לשם קבלת תעודת בגרות, והם נכללו במערכת "זיקות מקצוע".

מהנתונים שלעיל עולה כי שמונה מקצועות ההוראה נחלקים לשתי קבוצות: (א) המקצועות אזרחות, גאוגרפיה, היסטוריה, ספרות ועברית, לשון והבעה, שבהם כ-40%, או יותר, מעו"ה המלמדים את המקצוע לא הוכשרו ללמד אותו; (ב) מתמטיקה, אנגלית וחינוך גופני, שבהם שיעור עו"ה אשר לא הוכשרו ללמד את מקצוע ההוראה שהם מלמדים הוא לכל היותר 17%.

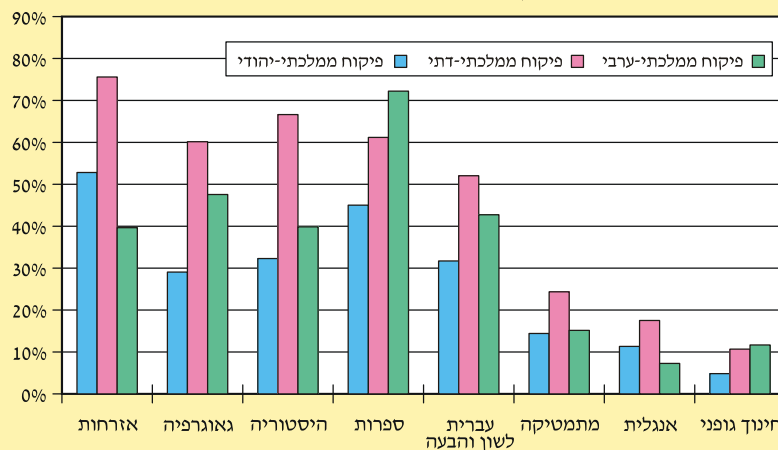
משרד מבקר המדינה ניתח את הנתונים האלה על פי סוג פיקוח.²⁴ בתרשימים 5 ובתרשימים 6 מוצגים נתונים על שיעור עו"ה בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות אשר לא הוכשרו ללמד את מקצוע ההוראה שאותו לימדו בשנת הלימודים התשע"ב, לפי סוג פיקוח.

22 הנתונים המוצגים בטבלה כוללים גם מורים שסיימו את לימודיהם באוניברסיטאות.
 23 הנתונים אינם כוללים בתי ספר בחינוך המיוחד, אלא רק בתי ספר בחינוך הרגיל. כמו כן, הנתונים אינם כוללים עו"ה במקצועות פארא-רפואיים ומתמחים בהוראה שאינם בעלי תעודת הוראה.
 24 סוג פיקוח: ממלכתי-יהודי; ממלכתי-ערבי; ממלכתי-דתי.

תרשים 5: שיעור עו"ה בחטיבות הביניים שלא הוכשרו ללמד את מקצוע ההוראה שאותו לימדו

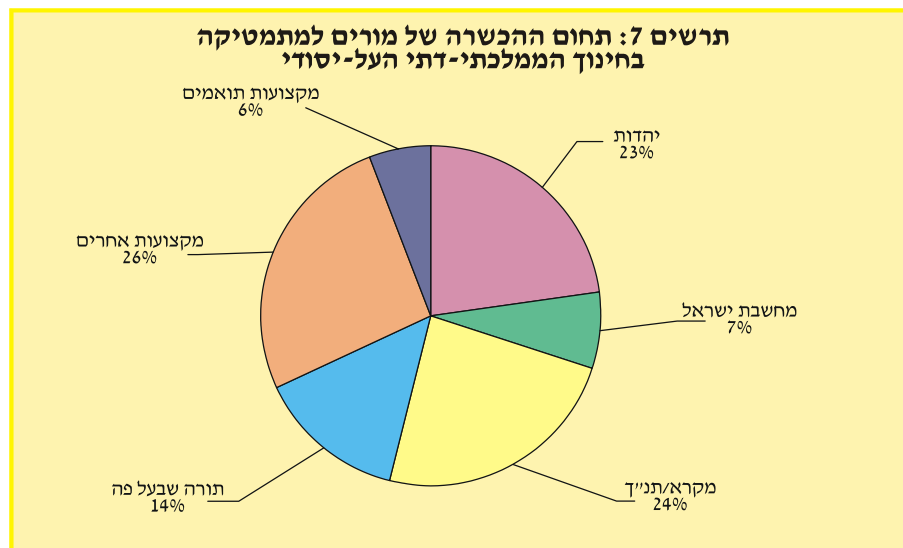


תרשים 6: שיעור עו"ה בחטיבות העליונות שלא הוכשרו ללמד את מקצוע ההוראה שאותו לימדו



מתרשימים אלה עולה כי שיעור עו"ה בפיקוח הממלכתי-דתי אשר לא הוכשרו ללמד את המקצוע שהם מלמדים הוא גבוה במידה ניכרת משיעורם של עו"ה אלה בפיקוח הממלכתי-יהודי ובפיקוח הממלכתי-ערבי; כי כ-50% מעו"ה המלמדים ספרות, עברית - לשון והבעה, אזרחות, גאוגרפיה והיסטוריה בפיקוח הממלכתי-דתי לא הוכשרו לכך; כי גם שיעור עו"ה בפיקוח הממלכתי-דתי המלמדים מתמטיקה, ואנגלית אף שלא הוכשרו לכך גבוה משיעורם של עו"ה אלה בפיקוח הממלכתי-ערבי ובפיקוח הממלכתי-יהודי; וכי כרבע מעו"ה בפיקוח הממלכתי-דתי בחטיבות העליונות שלימדו מתמטיקה בשנת הלימודים התשע"ב לא הוכשרו לכך.

5. בנתונים הנכונים לפברואר 2012 שמסר מינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך למשרד מבקר המדינה ביולי 2012, נכללה השוואה בין מקצוע ההכשרה של עו"ה למקצוע ההוראה שלו בכמה מקצועות לימוד²⁵. משרד מבקר המדינה עיבד את הנתונים לגבי מורים למתמטיקה בפיקוח הממלכתי-דתי בשנת הלימודים התשע"ב, שעל פי הנתונים שפורטו לעיל היה בו שיעור אי-ההתאמה גבוה באופן יחסי לסוגי הפיקוח האחרים בין מקצוע ההכשרה של המורים ובין המקצוע שלימדו. בשנה זו היו בחינוך הממלכתי-דתי העל-יסודי 1,604 מורים למתמטיקה - 624 (39%) מהם הוכשרו על פי הנתונים ללמד מקצוע זה, 877 (55%) מהם לא הוכשרו לכך, ובנוגע ל-103 (6%) מורים אחרים היו חסרים נתונים על הכשרתם. בתרשים 7 מוצגים נתונים על תחומי הכשרתם של 877 המורים שלימדו בחינוך הממלכתי-דתי העל-יסודי מתמטיקה - אלה שמקצועות ההכשרה שלהם אינם תואמים למקצוע המתמטיקה, כלומר הם לא הוכשרו ללמד מקצוע זה, ואלה שמקצועות ההכשרה שלהם תואמים²⁶.



מהתרשים עולה כי 68% מעו"ה שלימדו מתמטיקה בחינוך הממלכתי-דתי העל-יסודי אף שמקצוע הכשרתם לא תאם לכך, הוכשרו ללמד את מקצועות היהדות.



25 הזיקות בין מקצוע ההכשרה למקצוע ההוראה שעל בסיסם נבחנה ההתאמה לא תאמו במדויק את הכללים שנקבעו במערכת "זיקות מקצוע". כך למשל נכלל מקצוע המחשבים במקצועות ההכשרה שאינם מתאימים להוראת מתמטיקה, אף שבמערכת "זיקות מקצוע" הוא נחשב הכשרה מתאימה להוראתה.

26 ב"מקצועות אחרים" נכללות הכשרות במקצועות שאינם בכלל המקצועות שיש לעבור בהם הכשרה לצורך לימוד מקצוע המתמטיקה על פי מערכת "זיקות מקצוע".

היקף התופעה של עו"ה שמלמדים מקצוע שלא הוכשרו אליו ומורכבותו של הנושא בכללותו מחייבים את משרד החינוך לגבש תכנית כוללת בעלת יעדים מוגדרים, כדי להבטיח שיבוץ מורים לפי תנאי ההכשרה שהגדיר המשרד. יישומה של תכנית כזאת מחייב, בראש ובראשונה, ניתוח יסודי של הנתונים ומיפוי מפורט של נקודות התורפה, ובכלל זה נקודות תורפה הנוגעות למגזרים מסוימים או למקצועות לימוד. על המשרד להגדיר את הגורם האחראי להכנתה של התכנית וליישומה על פי לוח זמנים מוגדר.

השמת עו"ה

על עו"ה בחינוך הרשמי חל חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. בסעיף 19 לחוק זה נכתב כי "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי". סעיף 21 לחוק קובע כי הממשלה רשאית לקבוע סוגי משרות שעליהן לא תחול חובת המכרז. בהחלטת ממשלה ממאי 1967²⁷ נקבע כי חובת המכרז לא תחול בין השאר על מורים וגננות שמשכורתם משולמת במישרין מתקציב משרד החינוך והמועסקים במוסדות החינוך הנתונים לפיקוחו.

אף שאין חובה למנות עו"ה בחינוך הרשמי באמצעות מכרז פומבי, נודעת חשיבות לדרך שבה מאותרים המועמדים לתפקיד זה, ולדרך שבה נבחנים השכלתם, תחומי הכשרתם וכישוריהם. מינוי מועמד למשרת עו"ה פותח לפניו את הצוהר להיות לאחר כשנתיים עובד מדינה בעל קביעות, על כל המשתמע מכך. משרה של עו"ה היא משאב ציבורי, ואף שלא נדרש בעניינה מכרז, חשוב שבמנגנון הבחירה יישמרו הערכים שביסוד המכרז, לרבות שוויון הזדמנויות, הוגנות ושקיפות, וכן תובא בחשבון התועלת שיפיק המוסד החינוכי מהמועמד שייבחר - כל זאת לשם בחירת המועמד המתאים ביותר.

את הסמכות לבחון את המועמדים ולהחליט אם לקבלם נתן משרד החינוך ליותר מ-100 מפקחים במחוזות ולא לפי מנהלים של מוסדות חינוך רשמיים (ראו להלן). במצב דברים זה נדרש המשרד לכל הפחות לקבוע הנחיות כיצד יש לבצע את תהליך השיבוץ, מאיתור המועמד ועד להחלטה אם לקבלו למוסד החינוכי. ההנחיות צריכות לכלול בין השאר כללים לבחינת כישוריו של המועמד ויכולתו לחנך תלמידים וללמד, וכן כללים בדבר האופן שבו יש לתעד את החלטת השיבוץ.

בתכנית אסטרטגית שהתווה כאמור משרד החינוך לשנים 2009-2012 ובתכנית העבודה של המשרד לשנת 2012 נקבע יעד של "חיזוק מעמד המורה ושיפור איכות ההוראה". כדי להבטיח ככל הניתן כי עו"ה ישובץ במוסד החינוכי המתאים לו יש לגבש עקרונות לשיבוץ ולעשותו על פי מאפייני המוסד, מאפייני עובדיו, מאפייני התלמידים בו ומאפייני המועמד עצמו - בעיקר תחומי הכשרתו והתאמתו לאופי המוסד. כמו כן, יש לשמור בהליכי הקבלה על כללי המינהל התקין, על שוויון הזדמנויות לכלל המועמדים ועל אמות מידה אחידות.

27 פורסם בילקוט הפרסומים מס' 1359 ב-19.5.67.

תהליך השיבוץ

בתקנה 18 (א) לתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, נקבע כי מנכ"ל המשרד "ימנה את מנהלי המוסדות... ואת המורים לכל המוסדות לפי התקן והמצבה". בתקנה 15 נקבעו התפקידים של מפקח כולל²⁸, ובהם "אישור של מדיניות החינוך ושל הוראות המשרד במוסד וכן וידוא ביצוע שלהם לרבות... הוראות המשרד ומדיניותו החינוכית לעניין התאמתם של מורים ועובדי שירות לדרישות המשרד ולתקן המקובל באותו תחום". על פי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, הסמכות לשיבוץ עו"ה היא בידי מנהל המחוז, המפקח ואגף כ"ב במחוז, בתנאי שיש הצדקה לשיבוץ ושעות המוגדרות בתקן להעסקתו.

על פי נתוני משרד החינוך, נעשים מדי שנה בשנה שינויים רבים בכוח האדם בהוראה במוסדות החינוך הרשמי: כ-6,000 עו"ה חדשים וכ-18,000 עו"ה שאינם קבועים משובצים בהם; כ-2,400 עו"ה חוזרים משנת שבתון; וכ-2,000 עו"ה פורשים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משרד החינוך לא קבע שיטה למיון המועמדים לתפקיד עו"ה לשם שיבוץ במוסדות החינוך המתאימים. להלן הפרטים:

1. אגף כ"ב פרסם באתר האינטרנט שלו הנחיות שנועדו לסייע לקליטתו של עו"ה חדש. בהנחיות צוין בין היתר כי "הליך קליטת מועמדים נעשה על ידי מנהל מוסד חינוכי בו אתה מעוניין להשתלב או על ידי הפיקוח הכולל ו/או המקצועי של המוסד". לשם קבלת רישיון ממשרד החינוך לעסוק בהוראה, על הסטודנט להתמחות בהוראה, כלומר לשמש עו"ה במוסד חינוכי במשך שנת לימודים אחת, בהיקף שעות שקבע המשרד. מינהל הכשרה ופיתוח מקצועי לעו"ה פרסם הנחיות כלליות לסטודנטים אשר מעוניינים להתמחות בהוראה, ולפיהן ניתן להתחיל את תהליך ההתמחות באופנים האלה: לפנות לפיקוח במחוז שבו מעוניינים להתמחות; לשלוח קורות חיים לבתי הספר באזור שבו רוצים להתמחות ולבקש להתקבל לריאיון. במסמך של אגף כ"ב בעניין זה הודגש כי באחריותם של המועמדים לפנות במשך חודשי הקיץ לפיקוח במחוז ולבדוק אפשרות לשיבוץ.

גם חלק מהמכללות להכשרת עו"ה מנחות את בוגריהן באופן דומה: באתר האינטרנט של מכללה א' נכתב כי על המועמד להגיש קורות חיים למפקחים במחוז; באתר האינטרנט של מכללה ב' צוין כי לשם קבלת שיבוץ על המתמחה לפנות לפיקוח במחוז, וכי המפקחים והמנהלים יסייעו לו במציאת מקום עבודה; ובאתר האינטרנט של מכללה ג' צוין שמציאת מסגרת העבודה מוטלת על המתמחה, ושעליו לפנות בעניין זה למפקחים במחוז וכן לשלוח קורות חיים למנהלי בתי ספר ולבקש להתקבל לריאיון.

2. מחוז צפון מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2012 כי קיימת בו שיטת עבודה לשיבוץ עו"ה קבועים, וכי שיבוץ בוגרי מסלולים להכשרת עו"ה מבוסס בין השאר על צורכי בתי הספר ועל סטנדרטים מקצועיים, שהעמידה של המועמדים בהם נבדקת בראיונות שמקיימים אתם המפקחים. המחוז הוסיף כי מועמד לשמש עו"ה יכול לפנות ישירות למנהלי בתי הספר באזור שבו הוא מעוניין להתמחות או להגיע למשרדי המחוז ולבקש להתראיין אצל אחד המפקחים.

מדברים שמסר מחוז מרכז למשרד מבקר המדינה ביוני 2012 עולה כי הנוהל של משרד החינוך לשיבוץ עו"ה נוגע בעיקר להיבטים המינהליים של השיבוץ, למשל ל"פתיחת תיק"; כי קיימים דרכים שונות לשיבוץ - לעתים מאתרים מנהלים בכוחות עצמם מועמדים, מראיינים אותם ומפנים

28 קבוצת המפקחים במשרד החינוך נחלקת לשניים: מפקחים כוללים ומפקחים מקצועיים. תפקידי המפקח הכולל הם, בין השאר, קיום הערכה של המוסד החינוכי ובקרה עליו, הערכת מורים ופיתוח של עובד הוראה אם עולה הצורך בכך.

אותם למפקח, ולעתים מגישים המפקחים רשימות של מועמדים למנהלים; וכי מחוז מרכז מנחה את המפקחים לתעד את הראיונות.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 צוין כי הגמישות בדרכי הפעולה לבחירת המועמדים מאפשרת לכל מחוז להנחות את מפקחיו ומנהליו למצוא בדרכים שיבחרו את המועמדים המתאימים ביותר לבתי הספר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההליכים שמתקיימים הלכה למעשה - איתור המועמדים להוראה, בחינתם, מיונם ושיבוץ אינם מובנים דיים ואינם נעשים על פי הנחיות מפורטות המבטיחות תהליך סדור ויעיל. על סמך "ל כא"ב לקבוע הליכים לבחינת המועמדים ולמיונם.

לוח הזמנים לשיבוץ עו"ה

משרד החינוך קבע סדר קדימויות בשיבוץ עו"ה למוסדות החינוך הרשמי. להלן סדר השיבוץ של חלק מקבוצות עו"ה: ראשונים ישובצו עו"ה במעמד קבוע של משרד יש חובה לשבץ; אחר כך ישובצו עו"ה החוזרים משנת שבתון או מחופשה ללא תשלום; אחריהם ישובצו עו"ה העוברים ממוסד אחד למוסד אחר; לאחר מכן ישובצו עו"ה שאינם במעמד קבוע; ורק לאחר שיסתיים שיבוץם של כל עו"ה האלה לפי סדר קדימויות זה, ישובצו עו"ה חדשים.

1. בכל שנה קובע המינהל הפדגוגי²⁹ לוח זמנים מפורט להיערכות היחידות השונות במשרד החינוך לקראת פתיחת שנת הלימודים הבאה. בלוח מפורטות הפעילויות השונות שהמשרד צריך לבצע לקראת פתיחתה של שנת הלימודים.

בשל יציאה של עו"ה לשנת שבתון או לחופשה ללא תשלום, מעבר של עו"ה בין מוסדות ופרישה מוקדמת של עו"ה, מתפנות בדרך כלל משרות הוראה שבהן ניתן לשבץ עו"ה אחרים - ותיקים או חדשים. פרישתו של עו"ה למשל מפנה שעות עבודה, ובהן משובץ עו"ה אחר; אם עו"ה ששובץ הוא ותיק - מתפנות שעות העבודה הקודמות שלו, ובהן משובץ עו"ה שלישי, וכן הלאה. כאמור, על פי סדר הקדימויות שקבע משרד החינוך, רק לאחר שמסתיים שיבוץם של עו"ה הקבועים, אפשר לשבץ עו"ה חדשים. ככל שיוקדם אישורן של הבקשות השונות, למשל בקשות לפרישה מוקדמת או ליציאה לחופשות, כך יוקדם שיבוץם של עו"ה - ותיקים וחדשים. בטבלה 2 מוצג לוח הזמנים לתהליך שיבוץ עו"ה לקראת שנת הלימודים התשע"ב ושנת הלימודים התשע"ג:

29 המינהל הפדגוגי הוא הזרוע הביצועית המרכזית של הנהלת משרד החינוך. המינהל מופקד בין השאר על התפעול ותהליכי הניהול של בתי הספר ועל הקצאת השעות להם.

טבלה 2

תאריך אחרון לביצוע לקראת שנת הלימודים התשע"ג	תאריך אחרון לביצוע לקראת שנת הלימודים התשע"ב	הפעולה
30.4.12	1.5.11	סיום הטיפול בבקשות של עו"ה ליציאה לשבתון או לחופשה ללא תשלום
9.7.12	10.7.11	סיום הטיפול בהעברות של עו"ה
15.7.12	15.7.11	סיום השיבוץ של עו"ה הקבועים
9.8.12	30.7.11	סיום השיבוץ של עו"ה שאינם קבועים ושל עו"ה חדשים

2. באמצע יוני, כחודש וחצי לאחר המועד האחרון שנקבע לטיפול בבקשות ליציאה לשנת שבתון או לחופשה ללא תשלום לקראת פתיחתה של שנת הלימודים התשע"ב, כתבה סגנית מנהל אגף כא"ב ליחידות כא"ב במחוזות כי הטיפול בכ-85% מהבקשות הסתיים (4% מהפניות היו בטיפול אגף כא"ב, ו-11% מהן היו בטיפול המפקחים במחוזות). על פי נתוני משרד החינוך, ב-10.7.11 הסתיים הטיפול בכ-93% מהבקשות של עו"ה לצאת לשבתון ולחופשה ללא תשלום.

שבועיים לאחר המועד האחרון לטיפול בבקשות יציאה לשבתון או לחופשה ללא תשלום לקראת פתיחתה של שנת הלימודים התשע"ג, התריע אגף כא"ב לפני מנהלי המחוזות כי כ-17% מכלל הבקשות עדיין לא טופלו בידי המפקחים, וכי במחוזות מרכז וירושלים ובמינהל חינוך ירושלים (מנח"י)³⁰, תל אביב ודרום עדיין ממתנות לטיפול כ-20% מהפניות. בסוף מאי 2012, חודש לאחר המועד האחרון לטיפול בבקשות, טרם הסתיים הטיפול של המחוזות בכ-1,000 בקשות (כ-16% מכלל הבקשות האמורות).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עיכוב הטיפול בכ-1,000 בקשות כאלה גורם לעיכוב בשיבוץ של 1,000 עו"ה או יותר במוסדות החינוך.

הטיפול בבקשות לפרישה מוקדמת של עו"ה

הזכויות לגמלאות לעובדי מדינה ובכללם לעו"ה המועסקים במוסדות חינוך רשמיים מעוגנות בחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970. פרישתו של עו"ה לגמלאות יכולה להיות מכמה סיבות, ובהן פרישת חובה בסוף החודש שבו מלאו לו 67 שנים, ובתנאי שעבד 10 שנים בשליש משרה לפחות; ופרישה מרצון בגיל 60 (בגיל 59 לגנות), כאשר עו"ה מביע את רצונו לפרוש בסיום שנת הלימודים, ובתנאי שעבד 10 שנים בשליש משרה לפחות.

בחוק האמור גם נקבע כי הזכות לקבלת קצבת פרישה נתונה בין השאר ל"מי שפוטר לאחר עשר שנות שירות מסיבה אחרת כשהוא בגיל הקבוע לגביו, בהתאם לחודש לידתו, בחלק א', בתוספת השנייה, או יותר ולא נפסל לשירות המדינה לפי החלטת בית הדין למשמעת". סעיף זה מאפשר למשרד החינוך להביא בהסכמה לפרישה מוקדמת של עו"ה, בתנאים שנקבעו בחוק. את האפשרות

30 מנח"י הוקם על פי הסכם בין משרד החינוך ובין עיריית ירושלים בשנת התשמ"ט והוא מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעיריית ירושלים ואת מפקחי המשרד.

לפרישה מוקדמת מאשרת, באמצעות אגף כא"ב, ועדת פרישה משותפת לנציבות שירות המדינה ולמשרד החינוך. על פי חוזר של נציבות שירות המדינה, מדובר בפתרון הכרחי למערכת אשר מאפשר בין השאר להוציא לגמלאות עו"ה שהמשרד קבע כי פרישתם חיונית למערכת.

1. מדי שנה בשנה נקבעות מכסות הפרישה המוקדמת של עו"ה. להלן תיאור התהליך שבסופו נקבעת המכסה, על פי דברים שמסר אגף תקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה ביולי 2012: במשך השנה וביזמת משרד החינוך מתקיימים דיונים בין משרד החינוך ובין אגף תקציבים במשרד האוצר, ונקבעות בהם מכסות הפרישה המוקדמת, בהתחשב בצרכים של משרד החינוך; אגף תקציבים מודיע על המכסה שנקבעה לנציבות שירות המדינה, וזו שולחת למשרד החינוך חוזר שבו מפורטים תנאי הפרישה.

בשנים 2010-2012, מסר משרד האוצר באמצעות נציבות שירות המדינה במחצית הראשונה של חודש מאי, הודעה רשמית למשרד החינוך בנוגע למכסות הפרישה המוקדמת למורים שהם עובדי מדינה. כמה ימים לאחר המועד שבו קיבל אגף כא"ב את ההודעה על מכסות הפרישה לשנת התשע"א ולאחר המועד שבו קיבל את ההודעה על מכסות הפרישה לשנת התשע"ב, מסר האגף למחוזות משרד החינוך הודעה על מספר מכסות הפרישה המיועדות לכל מחוז.

מנהל אגף כא"ב מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2012 כי קבלת מכסות הפרישה המוקדמת ממשרד האוצר מוקדם יותר מהזמן שהתקבלו תוכל לסייע למשרד החינוך לשבץ את עו"ה החדשים מוקדם יותר.

ביוני 2012 מסר נציג אגף תקציבים לנציגי משרד מבקר המדינה כי משרד החינוך לא דרש מעולם בכתב להקדים את העברת המכסות; וכי משרד האוצר יכול להעביר למשרד החינוך את מכסות הפרישה המוקדמת לפני חודש מאי, אולם הוא אינו עושה כך מאחר שתהליך הפרישה מתחיל ממילא רק סמוך לחודש זה. באוקטובר 2012 מסר אגף תקציבים למשרד מבקר המדינה כי לשם העברת המכסות עליו לקבל ממשרד החינוך מידע בדבר צורכי מערכת החינוך ובדבר המסגרת התקציבית המבוקשת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנכ"לית משרד החינוך לנקוט פעולות שנדרשות לשם הקדמת מועד אישור המכסות, בשיתוף פעולה עם משרד האוצר, על מנת לשפר את תהליך הקליטה והשיבוץ של עו"ה במערכת החינוך.

2. בסוף שנת הלימודים התשע"ע פרשו ממוסדות החינוך הרשמי 2,194 עו"ה, 1,101 (50%) מהם פרישה מוקדמת. בסוף שנת הלימודים התשע"א פרשו מהמשרד 2,103 עו"ה, 1,101 (52%) מהם פרישה מוקדמת. לקראת שנת הלימודים התשע"ב שובצו במוסדות אלה 3,800 עו"ה חדשים³¹. יוצא אפוא שכ-30% מעו"ה החדשים נקלטים בחינוך הרשמי עקב פרישות מוקדמת של עו"ה.

(א) ביולי 2012 כתב נציג אגף כא"ב לנציגי האגף במחוזות כי מספר המורים שהגישו בקשה לפרישה מוקדמת ו"עברו את ועדת הגמלאות" הוא נמוך מאוד. נציג האגף ציין כי העברת החומרים באיחור תגרום למחוזות "בעיות בשיבוץ מורים במקום המורים הפורשים". יצוין כי בידי משרד החינוך אין מידע בדבר המועד שבו העבירו המחוזות את הבקשות לפרישה מוקדמת לאגף כא"ב.

(ב) התברר כי עד סוף יולי 2011, המועד האחרון שקבע משרד החינוך לסיום השיבוץ של עו"ה החדשים לקראת שנת הלימודים התשע"ב, אישרה ועדת הפרישה 582 בקשות לפרישה בלבד (53% מעו"ה שפרשו), וכי עד תחילת שנת הלימודים אישרה הוועדה 1,053 בקשות (96% מעו"ה שפרשו).

יוצא אפוא כי במועד האחרון שקבע משרד החינוך לסיום השיבוך של עו"ה לשנת הלימודים התשע"ב, עדיין לא היה בידיו מידע בנוגע לכמהצית המורים הפורשים, ולכן לא היה באפשרותו לשבץ במקומם אחרים.

3. אם חל שינוי בסטטוס של עו"ה קבוע או בתנאי העסקתו לעומת שנת הלימודים הקודמת, יש לעדכן זאת במערכת השיבוך הממוחשבת. שינויים באופן העסקת המורה בבית הספר, למשל במספר שעות ההוראה שלו, מאושרים בידי מנהל בית הספר, המזין את השינויים למערכת הממוחשבת של משרד החינוך. לכל שינוי אחר נדרש אישורם של המפקח ושל יחידת אגף כ"ב במחוז.

(א) על פי נתוני אגף כ"ב, עד 2.8.11, כחודש לפני פתיחת שנת הלימודים התשע"ב, אישר משרד החינוך את השיבוך של כ-60% מעו"ה הנדרשים (הן קבועים, הן שאינם קבועים); עד 31.8.11, יום לפני פתיחת שנת הלימודים, אישר המשרד את השיבוך של כ-79% מעו"ה הנדרשים; וב-11.9.11, כעשרה ימים לאחר פתיחת שנת הלימודים, אישר המשרד את השיבוך של כ-85% מעו"ה הנדרשים.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה נתונים על שיבוך עו"ה חדשים לקראת שנת הלימודים התשע"ג: עד סוף אוקטובר 2011 שובצו 3,800 עו"ה חדשים - 4% (153) מהם שובצו עד למועד האחרון לשיבוך שקבע משרד החינוך - 30.7.11; 34% (1,275) מהם שובצו עד פתיחת שנת הלימודים; ו-83% (3,141) מהם שובצו עד סוף החודש הראשון של שנת הלימודים.

(ב) על פי נתוני אגף כ"ב, עד 2.8.12, פחות מארבעה שבועות לפני פתיחת שנת הלימודים התשע"ג (ב-27.8.12), אישר משרד החינוך את שיבוצם של כ-50% בלבד מעו"ה שנדרשו לו לשנת לימודים זו (קבועים ושאינם קבועים); ועד 26.8.12, יום לפני פתיחת שנת הלימודים אישר המשרד את שיבוצם של 68% בלבד מעו"ה אלה.

משרד החינוך טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי קביעת לוח הזמנים לשיבוך עו"ה ויישומו, נתקלים בקשיים אובייקטיביים חיצוניים למשרד, זאת עקב ביצוע משימות לאומיות, כגון יישום המלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)³² ויישום שתי רפורמות במערכת החינוך ("אופק חדש" ו"עוז לתמורה").

בכל בית ספר נדרשת היערכות מורכבת ופרטנית לקראת פתיחת שנת הלימודים, אשר מחייבת בראש ובראשונה ידיעה בנוגע לצוות המורים שיעמוד לרשותו של בית הספר. ידיעה כזאת מאפשרת לבית הספר לגבש את מערכת הלימודים שלו בכללה ואת מערכת הלימודים של כל כיתה ומאפשרת לעו"ה להיערך מקצועית למילוי התפקידים שאליהם שובצו.

מציאות שבה מרבית עו"ה החדשים משובצים לבתי הספר רק כמה ימים לפני תחילת שנת הלימודים או אף לאחר פתיחתה היא בעייתית, והדבר פוגע באופן ממשי בהיערכות הכוללת והפרטנית של בתי הספר לקראת תחילתה של שנת הלימודים.

על סמנכ"ל כ"ב לוודא כי ייעשו באגף כ"ב וביחידותיו במחוזות הפעולות הדרושות כדי שהטיפול בתנועת עו"ה, לרבות פרישות מוקדמות ושיבוך עו"ה חדשים, יהיה על פי לוח הזמנים שקבע משרד החינוך.

32 הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות הפרופ' מנואל טרכטנברג המלצותיה של הוועדה אושרו בידי הממשלה באוקטובר 2011.

השמת כוח אדם בהוראה בחינוך הערבי הרשמי

בשנת הלימודים התשע"ב היו בחינוך הערבי הרשמי כ-24,740 עו"ה³³, ובחינוך הדרוזי והצ'רקסי הרשמי כ-3,070 עו"ה.

היבטי תעסוקה באוכלוסייה הערבית³⁴

1. על פי נתוני משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מנובמבר 2010, היה שיעור ההשתתפות של האוכלוסייה הערבית בכוח העבודה בשנת 2008 48.9%, לעומת שיעור השתתפות של 71.8% באוכלוסייה היהודית. הסיבה העיקרית לפער זה היא שיעור ההשתתפות הנמוך של הנשים הערביות בכוח העבודה - כ-25%, לעומת שיעור ההשתתפות של הנשים היהודיות - כ-71%. שיעור ההשתתפות של הגברים הערבים בכוח העבודה דומה לשיעור השתתפותם של הגברים היהודים (כ-73%).

נתוני משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מלמדים על מקומו המרכזי של תחום החינוך בתעסוקת הנשים הערביות; על פי נתונים אלה, כ-44% מהנשים הערביות שהועסקו בשנת 2008 הועסקו בתחום זה (לעומת 20% מהנשים היהודיות). בינואר 2012 החליטה הממשלה³⁵ לשפר את פוטנציאל הצמיחה של המשק ולצמצם את אי-השוויון ואת הפערים החברתיים באמצעות העלאת שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית בכלל, והתמקדות בהסרת החסמים המקשים על תעסוקת הנשים הערביות, בפרט.

2. מנתוני משרד החינוך עולה כי מספר הבקשות של מועמדים לעסוק בהוראה במוסדות החינוך הערבי הרשמי בשנת הלימודים התשע"ב היה גדול במידה ניכרת ממספר המשרות הפנויות, ותמונת מצב זו הייתה נכונה גם קודם לכן. כך למשל הגישו לקראת שנת הלימודים התשע"ב³⁶ 1,304 מועמדות בקשות לעבוד כגננות במחוז צפון של משרד החינוך, רק 62 בקשות (5%) התקבלו; 524 מועמדים הגישו בקשות ללמד לשון עברית בחינוך היסודי במחוז צפון, רק שתי בקשות (0.4%) התקבלו; 141 מועמדים הגישו בקשות ללמד מחשבים בחטיבות הביניים במחוז חיפה, רק שתי בקשות (1.5%) התקבלו; ו-290 מועמדים הגישו בקשות ללמד כימיה בחטיבות הביניים במחוז צפון, רק שמונה בקשות (3%) התקבלו.

במצב דברים שבו הביקוש של מועמדים לעסוק בהוראה במוסדות החינוך הערבי הרשמי גדול במידה ניכרת ממספר המשרות הפנויות, כמתואר לעיל, גוברת התחרות על כל משרה, ולכן קשה להתקבל לתפקיד עו"ה במוסדות אלה. בקושי זה ובעובדה שחלק ניכר מהנשים הערביות עובדות בתחום החינוך, ייתכן שיש כדי להסביר במידה מסוימת את שיעור ההשתתפות הנמוך של הנשים הערביות בכוח העבודה.

33 לרבות במוסדות החינוך במגזר הברואי.

34 באוכלוסייה הערבית נכללות בכל הנוגע לתעסוקה גם האוכלוסיות הדרוזיות והצ'רקסיות.

35 החלטת ממשלה מס' 4193.

36 הכוונה לקראת פתיחת שנת הלימודים ובמהלכה.

שיטת ההשמה במוסדות החינוך הערבי³⁷ ויישומה

מוסדות החינוך הרשמי בפיקוח הממלכתי משתייכים למגזרי החינוך האלה: יהודי, ערבי, בדואי, דרוזי וצ'רקסי. נוכח טענות רבות שהועלו במשך השנים בדבר העדפה לא עניינית המתקיימת בשיבוץ עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי, קבע משרד החינוך שיטה לשיבוץ עו"ה במוסדות אלה, ושולבו בה קריטריונים, לשם קבלת החלטות בעניין, כמפורט להלן.

שיבוץ עו"ה נעשה במחוזות משרד החינוך. על פי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, "בעניינים הנוגעים למוסדות לא-יהודיים רשאי המנהל הכללי להעביר את סמכויותיה של המזכירות הפדגוגית או של מנהל המחוז, כולן או מקצתן, לסגנו או למנהל המחלקה לחינוך ולתרבות לערבים", שכיום היא האגף לחינוך במגזר הערבי, הפועל במסגרת המזכירות הפדגוגית. בכל שנה מפרסם מנהל האגף נוהל לשיבוץ עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי³⁸, ובו כללים להעברות של עו"ה ממוסד למוסד, לשיבוץ עו"ה חדשים ולהגדלת משרה של עו"ה העובדים במשרה חלקית (להלן - נוהל מועמדים). בנוהל מועמדים מפורטים בין השאר כללים לשיבוץ, לרבות תנאי הסף הנדרשים מהמועמדים, וכן שיטת הניקוד הייחודית למוסדות החינוך הערבי הרשמי. לכל מועמד להיות עו"ה במוסדות אלה נקבע ניקוד לפי קריטריונים אישיים, כמו מקום מגורים, וקריטריונים "מנבאי איכות הוראה", כמו השכלה, הישגים לימודיים, מספר שנות ותק והצלחה בבחינת בקיאות בשפה הערבית.

בצד נוהל מועמדים הפיצו סמנכ"ל כא"ב ומנהל אגף כא"ב לקראת שנת הלימודים התשע"ב נוהל לניהול מועמדים במגזר הערבי³⁹ (להלן - נוהל אגף כא"ב לשנת התשע"ב), ובו נקבע כי המערכת הממוחשבת לניהול מועמדים (ראו להלן) תופעל בחינוך הערבי בכל המחוזות.

מנכ"לית משרד החינוך מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2012 כי הנוהל הוא אחיד ומחייב את כל הגורמים הרלוונטיים במשרד - מנהלי המחוזות, המפקחים ומנהלי יחידות כא"ב במחוזות, וכי הוא מיושם במגזר הערבי במחוזות צפון, חיפה ומרכז, מאחר שבמחוזות אלה הביקוש למשרות הוראה עולה בהרבה על ההיצע. בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013 הוא מסר כי החל משנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) יפעלו כל המחוזות על פי נוהל מועמדים.

בנוהל מועמדים צוין כי הוא "מהווה כלי המסייע לחברי ועדת השיבוצים בהחלטתם בשיבוץ, העברה והשלמת משרה של עובדי הוראה בצורה אחידה, שוויונית והוגנת ככל הניתן". בנוהל אגף כא"ב לשנת התשע"ב נקבע הרכבה של ועדת השיבוצים. לקראת שנת הלימודים התשע"ג הפיץ אגף כא"ב נוהל מעודכן, ובו נקבע כי בכל מחוז תמונה ועדת שיבוצים שתפקידה לדון בהשמת עו"ה ולהחליט בדבר שיבוצם במוסדות החינוך.

השמת עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי לקראת שנת הלימודים התשע"ב

1. הנתונים על עו"ה מנוהלים במערכת הממוחשבת "משכית", שבה יש תת-מערכת לשיבוץ כלל עו"ה ("משכית שיבוץ") ותת-מערכת שבה מנוהלים נתונים על שיבוץ מועמדים לתפקידים של עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי, על העברתם ממוסד אחד למשנהו ועל השלמת משרתם ("משכית ניהול מועמדים"; להלן - מערכת ניהול מועמדים).

37 ובכלל זה במוסדות החינוך במגזר הבדואי. נושא השמת כוח אדם בהוראה במוסדות החינוך הדרוזי לא נכלל בבדיקה זו של משרד מבקר המדינה.

38 נוהל השיבוץ לשנת הלימודים התשע"ב "העברות, שיבוצים והשלמות משרה לקראת תשע"ב 2011-2012", מפברואר 2011.

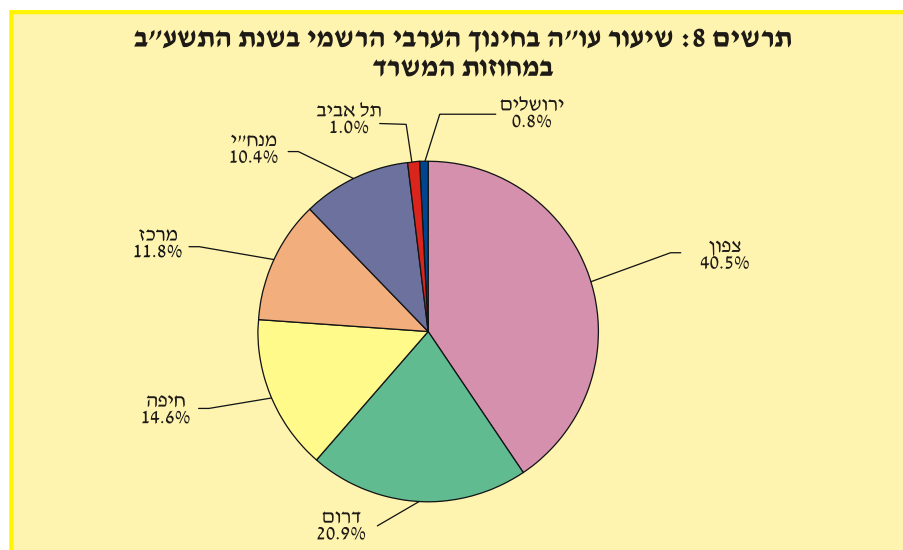
39 "מדריך ונוהל עבודה למערכת 'ניהול מועמדים' במגזר הערבי", מרץ 2011.

על פי נוהל מועמדים, תהליך השמת עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי מתחיל בהגשת מועמדות באמצעות טופס בקשה מקוון המצוי במערכת ניהול מועמדים. בטופס זה מתבקש המועמד לציין עד חמישה יישובים שבהם הוא מעוניין לעבוד. אם מדובר בעו"ה קבוע, עליו גם לציין בטופס מהו המספר המזערי של השעות השבועיות שברצונו לעבוד. על פי מסמכי אגף כא"ב מינואר 2011, בדיון שהתקיים באותו חודש שבו השתתף גם מנהל האגף לחינוך ערבי התקבלה החלטה כי כל המועמדים לעסוק בהוראה במוסדות החינוך הערבי הרשמי, בכל המחוזות, יגישו את מועמדותם באמצעות טופס הבקשה המקוון שבמערכת ניהול מועמדים.

יצוין כי את מועמדותם יכולים להגיש מי שאינם עו"ה בחינוך הרשמי; עו"ה בחינוך הרשמי במעמד שאינו קבוע; ועו"ה קבועים המבקשים לעבור ללמד במוסד אחר או להגדיל את משרתם. שיבוץ מועמדים יכול להיעשות למשרה בשעות תקן, למשרה בשעות שאינן שעות תקן (למשל שעות לפרויקטים מיוחדים), לשנת לימודים מלאה או לחלק ממנה, למשל למילוי מקום של מורה שיצאה לחופשת לידה.

2. לאחר סיום ההרשמה המערכת הממוחשבת מחשבת את הניקוד למועמד, על פי הקריטריונים שנקבעו בנוהל מועמדים, ועל סמך הניקוד קובעת את דירוג המועמדים לכל משרה פנויה שהזין המוחזר למערכת. על המוחזר מוטל להחליט מי מהמועמדים ישובץ במשרה הפנויה, וההחלטה מתועדת במערכת ניהול מועמדים, עוברת באופן אוטומטי ל"משכית שיבוץ", מוגדרת בה "החלטת שיבוץ" ומוגשת לאישורו של מפקח ולאישורו של נציג יחידת כא"ב במחוז.

כאמור, בשנת הלימודים התשע"ב עבדו בבתי הספר המשתייכים לחינוך הערבי הרשמי כ-24,740 עו"ה. לקראת פתיחתה של שנת הלימודים הוגשו 13,908 בקשות לשיבוץ, להעברה⁴⁰ ולהשלמת משרה. בתרשים 8 מוצגים נתוני משרד החינוך בדבר שיעור עו"ה בחינוך הערבי הרשמי בשנת הלימודים התשע"ב במחוזות המשרד.



40 הבקשות להעברה כוללות הן העברות ביזמת משרד החינוך, הן בקשות של עו"ה עצמם לעבור ללמד במוסד אחר.

3. מדי שנה בחודשים יולי ואוגוסט, ואף לאחר מכן, במשך שנת הלימודים, משבצים מחוזות משרד החינוך את עו"ה. לשם בקרה על הליך השיבוץ בחינוך הערבי במחוזות, נדרש מטה המשרד לבדוק אם שיבוץ זה נעשה באמצעות מערכת ניהול מועמדים, כנדרש. לשם כך עליו לקבל נתונים שוטפים משני בסיסי הנתונים במערכת "משכית" - "משכית שיבוץ" ומערכת ניהול מועמדים. כאמור, "משכית שיבוץ" משמשת לשיבוץ עו"ה בכלל מוסדות החינוך הרשמי, ומערכת ניהול מועמדים משמשת בין היתר לניהול הנתונים הנוגעים להחלטות המחוז בדבר שיבוץ במוסדות החינוך הערבי הרשמי. שיבוץ עו"ה בחינוך הערבי באמצעות "משכית שיבוץ" בלבד, ולא באמצעות מערכת ניהול מועמדים, משמעותו למעשה "עקיפה" של הוראות נוהל מועמדים ושיבוץ שלא על פי הוראותיו. במצב כזה קיים חשש סביר שמועמד ששובץ באמצעות "משכית שיבוץ" בלבד לא היה זוכה לשיבוץ אילו היה מגיש מועמדות באמצעות מערכת ניהול מועמדים.

מנהל האגף לחינוך ערבי מסר באוגוסט 2012 כי יש בידיו נתונים בנוגע לעו"ה אשר שובצו באמצעות מערכת ניהול מועמדים בלבד, אולם אין בידיו נתונים על עו"ה אשר שובצו שלא באמצעות מערכת זו.

עולה אפוא כי על פי הנתונים שמצויים בידי מנהל האגף לחינוך ערבי, לא ניתן לדעת במשך תקופת השיבוץ אם ישנם עו"ה ששובצו במוסדות החינוך הערבי הרשמי באמצעות "משכית שיבוץ" בלבד - דהיינו בלי לקיים את ההליך שנקבע לשיבוץ עו"ה בנוהל מועמדים. משמעות הדבר היא שאין בידי מנהל האגף נתונים שבאמצעותם אפשר לבקר את השיבוצים שנעשים במחוזות.

על הנהלת משרד החינוך להבטיח כי בידי מטה המשרד יהיו כלים ניהוליים מספקים לשם בקרה על הליכי השיבוץ של עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי במחוזות השונים.

4. בביקורת עלה כי המחוזות שבהם יישם משרד החינוך את נוהל מועמדים שיבצו במוסדות החינוך הערבי הרשמי לקראת שנת הלימודים התשע"ב עו"ה גם שלא על פי נוהל מועמדים ונוהל אגף כא"ב לשנת התשע"ב.

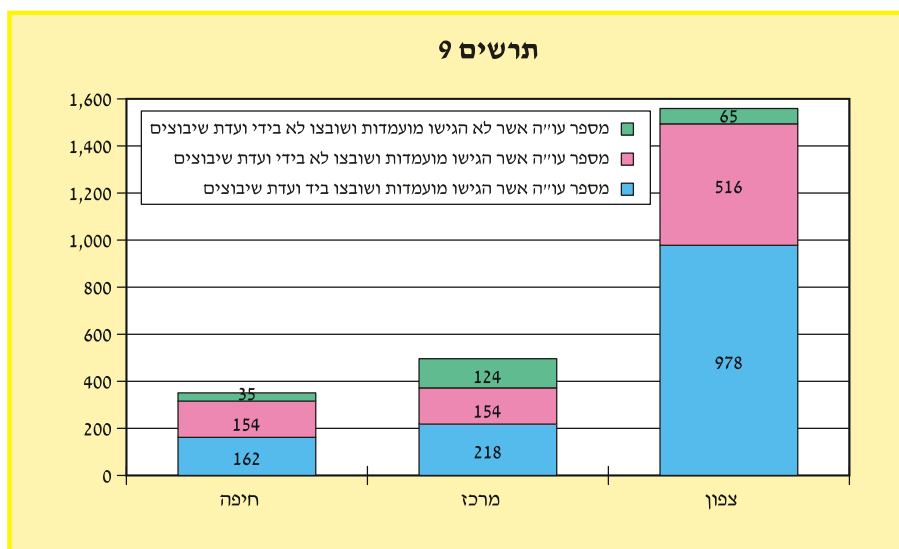
בטבלה 3 מרוכזים נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך ושעובדו לבקשת משרד מבקר המדינה, בנוגע לשיבוצם של עו"ה במעמד שאינו קבוע במוסדות החינוך הערבי הרשמי בשנת הלימודים התשע"ב. הנתונים כוללים עו"ה שהגישו טופסי מועמדות כנדרש ועו"ה שלא הגישו טפסים כאלה. מועמד ששובץ בלי שהגיש טופס מועמדות כנדרש, שובץ באמצעות "משכית שיבוץ" בלבד, דהיינו שלא על פי הקריטריונים שנקבעו בנוהל מועמדים. מחוזות המשרד חולקו לשתי קבוצות: מחוזות שבהם יישם המשרד, כאמור בדברי המנכ"לית לעיל, את נוהל מועמדים, ומחוזות שבהם הוא לא יישם אותו.

טבלה 3⁴¹

שיעור עו"ה ששובצו בלי שהגישו טופסי מועמדות, מכלל עו"ה ששובצו	שיעור המועמדים שהגישו טופסי מועמדות ושובצו שלא בידי ועדת השיבוצים, מכלל עו"ה ששובצו	שיעור המועמדים שהגישו טופסי מועמדות ושובצו בידי ועדת השיבוצים*, מכלל עו"ה ששובצו	סה"כ עו"ה ששובצו	המחוז
מחוזות שבהם יישם משרד החינוך את נוהל מועמדים				
4.2%	33.1%	62.7%	1,559	צפון
25.0%	31.0%	44.0%	496	מרכז
10.0%	43.8%	46.2%	351	חיפה
מחוזות שבהם לא יישם משרד החינוך את נוהל מועמדים				
65.9%	34.1%	0.0%	1,866	דרום
82.6%	17.0%	0.4%	551	מנח"י
50.7%	49.3%	0.0%	73	תל אביב
75.4%	24.6%	0.0%	61	ירושלים

* שיבוץ בידי ועדת שיבוצים לשנת הלימודים התשע"ב, משמעותו שיבוץ באמצעות מערכת ניהול מועמדים.

בתרשים 9 מוצגים נתוני משרד החינוך שעובדו לבקשת משרד מבקר המדינה, בנוגע למספר עו"ה במעמד שאינו קבוע ששובצו לקראת שנת הלימודים התשע"ב במוסדות החינוך הערבי הרשמי במחוזות שבהם יישם משרד החינוך את נוהל מועמדים. כל מחוז מוצג על פי "גודלו", דהיינו חלקו בסך כל השיבוצים של עו"ה אלה.



41 הנתונים המוצגים בטבלה אינם כוללים כמה קבוצות של עובדים שנכללו בנתוני משרד החינוך: עו"ה שהועסקו כממלאי מקום בשנת הלימודים התשע"א; עו"ה שעסקו בייעוץ חינוכי או בתפקידי הדרכה; עו"ה במקצועות אמנות, מוזיקה וחינוך גופני; עובדים פארא-רפואיים; ועו"ה במרכזי מחוננים.

מהטבלה ומהתרשים עולה כי בשלושת המחוזות שבהם יישם משרד החינוך את נוהל מועמדים שובצו עשרות אחוזים מעו"ה במעמד שאינו קבוע, הן כאלה שהגישו מועמדות כנדרש בנוהל מועמדים והן כאלה שלא הגישו מועמדות, שלא בידי ועדת השיבוצים, אף שהדבר נדרש על ידי משרד החינוך; רבע מהשיבוצים במחוז מרכז וכעשירית מהשיבוצים במחוז חיפה נעשו בלי שהמועמדים אף הגישו טופסי מועמדות.

בתשובת משרד החינוך מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הובאה גם תגובתו של מחוז דרום, ולפיה המחוז עדיין לא משבץ עו"ה באמצעות מערכת ניהול מועמדים, אך פיתח טופס מקוון שבאמצעותו התבקשו עו"ה להגיש את מועמדותם לעבודה במוסדות החינוך הערבי הרשמי. לדברי המחוז, הטופס המקוון הקל בעיקר על מועמדים שמתגוררים בצפון הארץ להגיש את מועמדותם, ומסד הנתונים שנבנה על פי הטפסים המקוונים אפשר לו לנתב את המורים על פי צורכיהם של מוסדות החינוך. המחוז הוסיף כי יצטרף למערכת ניהול מועמדים לקראת שנת הלימודים התשע"ד.

נוכח הדברים שמסר מחוז דרום, על משרד החינוך לשקול ליישם את נוהל מועמדים גם במחוזות שבהם עודף הביקוש לעסוק בהוראה אינו גדול.

בתשובת משרד החינוך מנובמבר 2012 נאמר כי מרבית ההחלטות על שיבוצים של עו"ה בחינוך הערבי הרשמי התקבלו בידי ועדת השיבוצים; לטענתו, יש לוועדת השיבוצים אפשרות לאשר דוח שיבוצים ידני; ודוח זה מאושר בידי יו"ר ועדת השיבוצים. בתשובה של מחוז מרכז מדצמבר 2012 צוין כי עו"ה שהגישו מועמדות וששובצו שלא בידי ועדת השיבוצים, שובצו לפי הניקוד שניתן להם ובאישור יחידת כא"ב במחוז. מחוז מרכז ציין כי בשנת הלימודים התשע"ג בוצעו ההעברות והשיבוצים בידי ועדת השיבוצים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו לוודא שלא יבוצע שיבוץ ידני של עו"ה, מאחר שהדבר פורץ למעשה את שיטת השיבוץ שקבע משרד החינוך.

שיטת השיבוץ במוסדות החינוך הערבי הרשמי שקבע משרד החינוך נועדה להבטיח כי שיבוץ עו"ה בהם יהיה הוגן ושוויוני. חשיבות ההקפדה על עקרונות אלו מתעצמת מכיוון שהביקוש למשרות הוראה בחינוך הערבי גדול במידה ניכרת מההיצע. נמצא כי המחוזות שבהם יישם המשרד את נוהל מועמדים לקראת שנת הלימודים התשע"ב הקפידו על מילוי הוראות משרד החינוך רק בשיבוצם של חלק מהמועמדים - ובכך נפגע עקרון השוויון בשיבוץ עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי.

על מנהלי המחוזות לוודא כי המפקחים, מנהלי בתי הספר ויחידות כא"ב במחוז ימלאו אחר הוראות משרד החינוך בנוגע לשיבוץ עו"ה בחינוך הערבי. כמו כן, על משרד החינוך, ובעיקר על אגף כא"ב והאגף לחינוך ערבי, לבקר את תהליך השיבוץ - מהגשת המועמדות ועד לסיום השיבוץ של המועמדים.

הטיפול בהגשת המועמדות

על עו"ה המגיש טופס מועמדות לעבודה במוסדות החינוך הערבי הרשמי לציין בטופס עד חמישה יישובים שבהם הוא מבקש לעבוד. בעת הגשת המועמדות לא ידוע בוודאות מהו מספר המשרות

שיתפנו במוסדות החינוך ביישובים המבוקשים, וממילא לא ניתן לדעת מהם סיכויי של המועמד להתקבל לעבודה בהם. רק כעבור כמה חודשים ממועד הגשת המועמדות מגבש המחוז את צורכי מוסדות החינוך, ואז ניתן לקבוע, באמצעות מערכת ניהול מועמדים, אילו מועמדים מתאימים למשרות הפנויות.

על פי נוהל מועמדים, המועד האחרון להגשת המועמדות לעבודה במוסדות החינוך הערבי הרשמי לקראת שנת הלימודים התשע"ב היה סוף מרץ 2011. המועד האחרון להגשת המועמדות הוא המועד הקובע לחישוב הניקוד, ושינוי בנתונים האישיים לאחריו לא ישנה את הניקוד שנקבע. לקראת שנת הלימודים התשע"ג נקבע כי המועד האחרון להגשת המועמדות יהיה אמצע מרץ 2012, ובאפריל 2012 הדגיש מנהל אגף כא"ב לפני מנהלי המחוזות כי אין להזין למערכת הממוחשבת טופסי מועמדות חדשים.

למועד האחרון להגשת המועמדות שקבע משרד החינוך בנוהל מועמדים יש חשיבות בשמירה על הליך מיון הוגן ושוויוני, בייחוד משום שהמשרד קבע כאמור שיטת שיבוץ ייחודית למוסדות החינוך הערבי הרשמי בעקבות טענות שהועלו בדבר העדפה לא עניינית המתקיימת בשיבוץ עו"ה במוסדות אלה.

בנוהל מועמדים לשנת התשע"ב נקבע כי לאחר המועד האחרון להגשת המועמדות לא יהיה אפשר לשנות פרטים בטופס. בנוהל אגף כא"ב לשנת התשע"ב נקבע כי הנתונים הקובעים לצורך הניקוד הם הנתונים בעת הגשת המועמדות. נוהל זה אפשר לנציגי אגף כא"ב במחוזות לעדכן את פרטי המועמד, כמו הוותק שלו בהוראה, פרטי הדירוג שלו והסמכתו ודרכי ההתקשרות עמו. בנוהל נקבע כי כל העדכונים שיבוצעו לאחר סוף מאי 2011 לא יכללו בחישוב הניקוד. יצוין כי לקראת שנת הלימודים התשע"ג נקבע בנוהל אגף כא"ב לשנה זו כי המערכת הממוחשבת תאפשר להזין טופס מועמדות חדש במקרים חריגים, באמצעות הרשאה שניתנה לכך לעובדת מסוימת במטה אגף כא"ב.

1. שינויים ברשימת היישובים המבוקשים שבטופסי המועמדות, וכן שינויים בהיקף שעות העבודה, יכולים לשנות את מקומו של המועמד בתור, ובכך לפגוע בהגינות ההליך התחרותי. מנתוני משרד החינוך על הרשאות לעובדים במערכת ניהול מועמדים עולה כי המשרד נתן הרשאה ל-126 נציגים של יחידות כא"ב במחוזות לעשות שינויים כאלה בטופסי הבקשות (ראו להלן טבלה 4).

2. מתלונה שהגישה מורה א' המלמדת במוסד חינוכי במגזר הערבי לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה בספטמבר 2011, עולה כי היא מתגוררת ביישוב במחוז חיפה, וכי עבדה בשנת הלימודים התשע"א בבית ספר במחוז דרום. לקראת שנת הלימודים התשע"ב ביקשה המורה לעבור ללמד בבית ספר במחוז חיפה, ולשם כך הגישה בקשה באמצעות מערכת ניהול מועמדים. ב-28.8.11 הודיע לה מחוז חיפה כי בקשתה התקבלה, וכי היא שובצה בבית הספר שביישוב א' לעבודה בהיקף של 10 שעות בשבוע. ואולם כעבור כעשרה ימים, לאחר תחילת שנת הלימודים, ביטל משרד החינוך את השיבוץ. בירור של נציבות תלונות הציבור מצא את התלונה מוצדקת. התברר כי לאחר שהודיע המחוז למורה א' על שיבוצה, עשתה נציגת יחידת כא"ב במחוז ב-29.8.11 שינוי ברשימת היישובים המבוקשים בטופס המועמדות של מורה ב'. לאחר השינוי נכלל ברשימה גם יישוב א', דבר שאיפשר את שיבוצה של מורה ב' בבית הספר שביישוב זה.

3. בנוגע לשינויים שנעשו בטופסי המועמדים לאחר המועד האחרון שנקבע להגשת המועמדות מסרה מנהלת המינהל לתקשוב ולמערכות מידע במשרד החינוך בספטמבר 2012, כי כל שינוי שמבוצע בין המועד האחרון שנקבע להגשת המועמדות ובין מועד חישוב הניקוד (תחילת יוני 2012), מוחק את הנתון הקודם לדבריה, על פי נתוני המערכת הממוחשבת ניתן לדעת אם בוצע שינוי, אך לא את מהותו, וכי לאחר מועד חישוב הניקוד, ניתן לדעת אם השינוי בניקוד נובע משינוי ברשימת היישובים המבוקשים.

4. נמצא כי ל-1,309 מועמדים להוראה במוסדות החינוך הערבי הרשמי לקראת שנת הלימודים התשע"ב ניתן ניקוד נוסף או נגרע ניקוד בשל "קריטריון חריג" (ראו להלן), זאת לאחר המועד לסיום העדכונים שנקבע בנוהל אגף כא"ב לשנת התשע"ב - סוף מאי 2011. השינוי בנוגע ל-277 (21%) מהמועמדים נעשה אחרי מועד קביעת הניקוד הסופי, בסוף יולי 2011, ואף במשך תקופת השיבוץ.

ככלל, משרד החינוך אינו מתיר לעשות שינויים בטופסי המועמדות לאחר המועד האחרון להגשתם. ממצאי הביקורת מלמדים כי ליותר מ-100 עובדים במחוזות המשרד הייתה הרשאה לבצע שינויים כאלה, לרבות שינויים ברשימת היישובים המבוקשים. כן הועלה כי במאות מקרים עודכנו נתוני המועמדים ועקב כך שונה הניקוד שניתן להם לאחר המועד הסופי לחישוב הניקוד ואף במשך תקופת השיבוץ.

בתשובתו הסביר משרד החינוך כי "הקריטריון החריג הינו אמצעי להענקת ניקוד למועמדים בהתאם לנתונים האישיים העדכניים שלא באו לידי ביטוי בעת הגשת הבקשה... המחוזות נתבקשו לעדכן את הנתונים הבסיסיים של המועמדים בשל העובדה שחלק מהנתונים שקיימים במערכת דורשים תיקון. מועמדים רבים טענו שהניקוד שנקבע להם אינו מדויק, למשל: כי ותקם הקודם במשרד לא נלקח בחשבון. המחוז אמור לבצע בדיקה, ובהתאם לכך אם מצא שהטענות נכונות, עליו להגיב ולתקן בהתאם".

עוד עולה מתשובת המשרד כי משנת הלימודים התשע"ג לא ניתנה אפשרות לנציגי יחידות כא"ב במחוזות לשנות את רשימת היישובים המבוקשים. בעקבות תשובה זו פנה משרד מבקר המדינה למשרד החינוך בנובמבר 2012 (לאחר שכבר החלה שנת הלימודים התשע"ג) בבקשה לקבל נתונים מעודכנים על ההרשאות שניתנו לנציגי יחידות כא"ב במחוזות. מהנתונים שמסר משרד החינוך עולה כי לא חל שינוי בהרשאות שניתנו לנציגי יחידות כא"ב במחוזות, לעומת ההרשאות שניתנו להם בשנת הלימודים התשע"ב, וכי עדיין יש להם אפשרות לשנות את רשימת היישובים המבוקשים.

על מינהל כא"ב והאגף לחינוך ערבי לוודא שיעשו השינויים הנדרשים במערכת ניהול מועמדים כדי שיהיה אפשר לבקר באופן מלא את השינויים הנעשים בטופסי המועמדים. כמו כן, מאחר ששינוי בטופס הבקשה עלול לפגוע ביכולת לקיים בחירה ושיבוץ שוויוניים, על משרד החינוך לשקול לצמצם עד למספר המזערי הנדרש את מספר עובדי המשרד אשר רשאים לעשות בטפסים שינויים בעלי משמעות, למשל לשנות את רשימת היישובים המבוקשים. על המשרד להקפיד על עדכון פרטי המועמדים וקביעת הניקוד הסופי מבעוד מועד, כדי שלא תיפגע הגינותו של הליך השיבוץ.

קביעת הניקוד למועמדים

נוסף על הניקוד המבוסס על קריטריונים אישיים וקריטריונים "מנכאי איכות הוראה", כאמור לעיל, נקבע בנוהל מועמדים סדר קדימויות בשיבוץ עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי. סדר הקדימויות בא לידי ביטוי ב"מקדם ניקוד" שמתווסף לניקוד כך: עו"ה קבוע המועבר ביזמת המחוז ממוסד למוסד מקבל את העדיפות העליונה בשיבוץ ואת מקדם הניקוד הגבוה ביותר - 8,000 נקודות; עו"ה קבוע המבקש להשלים את משרתו מקבל עדיפות שנייה בשיבוץ ומקדם ניקוד של

7,000 נקודות; עו"ה קבוע שפוטר בשל סגירת המוסד שלימד בו מקבל מקדם ניקוד של 6,000 נקודות; עו"ה קבוע המבקש לעבור ממוסד אחד לאחר מקבל מקדם ניקוד של 5,000 נקודות; עו"ה שסיים את תקופת הניסיון בהוראה ושאיין עליו חוות דעת שלילית מקבל מקדם ניקוד של 4,000 נקודות; וכל שאר המועמדים מקבלים מקדם ניקוד של 2,000 נקודות. לפי נהל מועמדים, הקריטריונים האלה מחייבים את כל המחוזות.

על פי מסמכי משרד החינוך, לנציגי יחידות כא"ב במטה ובמחוזות ניתנו הרשאות במערכת ניהול מועמדים לשנות בשל "קריטריון חריג" את הניקוד הניתן למועמד. יצוין כי האפשרות לשנות ניקוד בשל "קריטריון חריג" לא עוגנה בנוהלי המשרד - לא בנוהל מועמדים ולא בנוהלי אגף כא"ב.

ל-1,309 מועמדים להוראה במוסדות החינוך הערבי הרשמי לקראת שנת הלימודים התשע"ב ניתן כאמור ניקוד נוסף או נגרע ניקוד בשל קריטריון חריג. במערכת ניהול מועמדים אף נכללה רשימה של קריטריונים חריגים, למשל "ותק בגין שעות בודדות", "עבודה קודמת במשרד" ו"דרגה עתידית".

התברר כי בהעדר כללים לקביעת הניקוד שיש לתת בשל קריטריון חריג, נתן כל מחוז בשל אותו קריטריון חריג ניקוד שונה, ולעתים ניתן לשני מועמדים באותו מחוז ניקוד שונה, אף שהיה מדובר באותו קריטריון חריג. להלן דוגמאות:

1. על פי נהל מועמדים, המועמד להיות עו"ה במוסד בחינוך הערבי רשאי להיבחן בבקאות בשפה הערבית ולקבל ניקוד אם קיבל ציון "עובר" וניקוד גבוה יותר אם קיבל ציון גבוה - זאת עד לניקוד מרבי של 15 נקודות. נמצא כי בשל הקריטריון החריג "תיקון מבחן בערבית" נתן מחוז מרכז למועמד 8,000 נקודות, וכי מחוז צפון נתן בשל אותו קריטריון 5,000 נקודות למועמד אחד ו-1,000 נקודות למועמד אחר.

2. בשל הקריטריון החריג "עבודה קודמת במשרד" נתן מחוז מרכז לשלוש מועמדות 2,000 נקודות ולמועמדת אחרת 4,000 נקודות. בשל הקריטריון החריג "דרגה עתידית" ניתנו במחוז צפון למועמד אחד 1,000 נקודות ולמועמד אחר 5,000 נקודות; במחוז חיפה ניתנו למועמד בשל קריטריון זה שתי נקודות בלבד.

קביעת הניקוד על פי "קריטריונים חריגים" שלא עוגנו באופן רשמי ושלא נכללו בקריטריונים לניקוד שקבע משרד החינוך, מערערת את שיטת השיבוץ של עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי ועלולה להביא לקבלת החלטות באופן שאינו הוגן ושוויוני. על סמך"ל כא"ב לוודא כי מערכת ניהול מועמדים תפעל על פי נהל מועמדים, וכי הניקוד יינתן רק לפי הקריטריונים שנקבעו בו.

ניהול הרשאות לעובדים במערכת ניהול מועמדים

על פי מסמכי משרד החינוך, שיטת השיבוץ הייחודית של עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי נקבעה כאמור בשל עודף הביקוש לעסוק בהוראה בהם לעומת ההיצע המוגבל של המשרות הפנויות, וכן בשל טענות שהועלו בדבר העדפה לא עניינית המתקיימת בשיבוץ עו"ה במוסדות אלה. הניקוד לכל מועמד, וממילא גם הסיכוי שלו להיות משוכן, נקבעים על פי הנתונים שלו. לשם שמירה על פרטיות המועמדים וכדי למנוע ככל שניתן מעורבות פסולה בנתונים ובניקוד שנקבע על

פיהם, יש לייחד תשומת לב רבה לשמירה קפדנית על חשאינותם ולחשוף אותם רק למי שנדרש להם במסגרת תפקידו.

1. על פי נוהל מסגרת לאבטחת מידע⁴², "עזיבת עובד (כולל עובד המועסק ע"י חברת כוח אדם) או העברתו לתפקיד אחר, תועבר מיידית לידיעת מנהל היישום, וזה יבטל את הרשאות הגישה של העובד. אחריות הדיווח חלה על הממונה הישיר ו/או מנהל יחידת משאבי אנוש בארגון".

בבדיקה עלה כי ברשימת הרשאים לצפות בנתונים המצויים במערכת ניהול מועמדים או לשנותם נכללים 665 עובדים: זהותם של 464 (70%) מהם הייתה ידועה לאגף א' משאבי אנוש של משרד החינוך, ולכן ניתן לדעת באיזו יחידה הם עובדים; זהותם של 128 (19%) מהם לא הייתה ידועה; 40 (6%) מהם פרשו זה כבר מעבודתם במשרד; ובנוגע ל-33 (5%) מהם, צוין בנתונים שמסר המשרד כי מדובר ב"מועסקים חיצוניים". במערכת "משכית שיבוץ" נתן המשרד הרשאות ל-375 עובדים.

יוצא אפוא כי אף שמערכת ניהול מועמדים עוסקת במספר קטן של עו"ה לעומת מערכת "משכית שיבוץ" (עו"ה בחינוך הערבי הם כ-23% מעו"ה בכלל החינוך הרשמי), מספר בעלי ההרשאות שבה גדול פי 1.8 ממספר בעלי ההרשאות במערכת "משכית שיבוץ".

על משרד החינוך לבדוק בהקדם, מדי פעם בפעם, בנוגע לכל בעל הרשאה במערכת ניהול מועמדים אם ההרשאה שניתנה לו אכן נדרשת, ובמידת הצורך לבטל הרשאות שאין בהן צורך.

2. בנוהל מסגרת לאבטחת מידע נקבע כי "כל אחד ממשתמשי המערכת, ללא יוצא מן הכלל, יוגדר באופן אישי ותקבענה לו הרשאות הבלעדיות לו", וכי "הרשאה איננה רק אפשרות הגישה למערכת מסוימת, אלא גם הגדרה מדויקת של הפעילות שרשאי המשתמש לבצע".

ניתוח נתוני משרד החינוך בנוגע לבעלי ההרשאות במערכת ניהול מועמדים שזוהו כאמור על פי היחידה שהם עובדים בה או על פי מחוזות (כמפורט בטבלה 4 להלן), העלה כי חלק מההרשאות ניתנו לעובדים ביחידות במשרד שעל פי הגדרתן העובדים בהן אינם עוסקים בשיבוץ עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי, למשל לשלושה עובדים במינהל החינוך הדתי, לעובד באגף בכיר למוסדות תורניים ולעובד ברשות הארצית למדידה ולהערכה בחינוך, שהיא יחידת סמך של משרד החינוך.

3. ההרשאות למערכת ניהול מועמדים ניתנו לארבע קבוצות של עובדים: מפקחים, נציגי יחידות כא"ב במטה ובמחוזות, חלק מן החברים בוועדת השיבוצים ועובדים באגף לחינוך ערבי. לכל אחת מהקבוצות הגדיר משרד החינוך את ההרשאות, למשל לבעלי ההרשאות באגף לחינוך ערבי ניתנו הרשאות לצפייה בפרטי המועמדים, בניקוד שניתן להם, במקומם בתור ובהחלטות של ועדת השיבוצים בעניינם. בטבלה 4 מוצגים נתוני המשרד בנוגע לחלוקת בעלי ההרשאות בין מחוזותיו:

42 האגף הבכיר לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה פרסם בספטמבר 2005 נוהל מסגרת לאבטחת מידע, שבו 38 נהלים לאבטחת מידע במשרדי הממשלה. לפי נוהל זה, על תחום אבטחת המידע בגוף הציבורי יהיה מופקד "הממונה על אבטחת מידע", שבאחריותו לבקר את הפעילויות הממוחשבות באותו גוף ולוודא כי הוא עומד בדרישות אבטחת המידע שמקורן בחוקים, בתקנות ובנהלים. נוהל המסגרת אינו חל על משרד החינוך, ואולם יש בו כדי ללמד על התשתית הדרושה בגופים הציבוריים לאבטחת המידע ולשמירה על הפרטיות.

טבלה 4

המחוז	מפקחים	נציגי יחידות כא"ב	חברים בוועדת השיבוצים	סה"כ בעלי הרשאות במחוז
דרום	47	19	0	66
חיפה	35	17	1	53
ירושלים ומנח"י ⁴³	36	22	2	60
מרכז	53	33	12	98
צפון	67	30	5	102
תל אביב	31	5	0	36
סה"כ	269	126	20	415

(א) על פי נתוני משרד החינוך, ניתנו למפקחים הרשאות במערכת ניהול מועמדים לנהל משרות⁴⁴, לצפות בפרטים האישיים של המועמדים, לרבות בפרטים המצוינים בטופס המועמדות שלהם, וכן לצפות בדוחות שהופקו באמצעות המערכת (למעט נתונים על ניקוד). הבדיקה העלתה כי חלק מהמפקחים בעלי הרשאות אינם עוסקים כלל, על פי תיאור תפקידם, בהשמת עו"ה בחינוך הערבי. לדוגמה, 11 מפקחים כאלה במחוזות ירושלים, מנח"י, מרכז וחיפה הוגדרו מפקחים בחינוך הממלכתי-דתי.

משרד החינוך נתן אפוא הרשאות למפקחים לצפות בנתונים ולנהל משרות במערכת ניהול מועמדים גם במחוזות שבהם לא יישם את נוהל מועמדים; הנתונים האמורים מעלים חשש כי הוא נתן הרשאות בלי שבחן בנוגע לכל מפקח בעל הרשאה, האם הרשאתו אכן נדרשת. מתן הרשאות למפקחים שאינם אחראים למוסדות בחינוך הערבי מביאה לחשיפה של נתוני המועמדים שלא לצורך, והדבר עלול לפגוע ביכולת לקיים הליך שיבוץ תקין ומבוקר, וכן לפגוע בפרטיותם של המועמדים.

(ב) לנציגי יחידות כא"ב במטה ובמחוזות נתן משרד החינוך הרשאות במערכת ניהול מועמדים לעדכן את טופסי המועמדים, לחשב מחדש על פי העדכון את הניקוד שניתן להם ולשנות ניקוד זה בגין קריטריונים חריגים. כאמור, ל-126 נציגי יחידות כא"ב במחוזות (כמפורט בטבלה 4) נתן משרד החינוך הרשאות לעשות שינויים בטופסי הבקשות, לרבות ברשימת היישובים ובהיקף שעות העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי ההרשאות שנתן לנציגי יחידות כא"ב אינן מוגבלות, וכתוצאה מכך הוא מאפשר להם לעשות שינויים ברשימת היישובים ובשעות העבודה המבוקשות של המועמד.

(ג) לחלק מחברי ועדות השיבוצים במחוזות משרד החינוך נתן המשרד הרשאות להזין במערכת ניהול מועמדים החלטות על שיבוץ מועמדים או על דחיית בקשתם לשיבוץ, לנהל משרות ולצפות

43 למחוז ירושלים ולמנח"י יחידה משותפת לניהול כוח אדם בהוראה.

44 על פי נוהל אגף כא"ב לקראת שנת הלימודים התשע"ג מאפריל 2012, נדרשים המפקחים להזין במערכת ניהול מועמדים במסגרת ניהול המשרות את דרישותיהם של מוסדות החינוך לעו"ה.

בנתונים המצויים במערכת. על פי טבלה 4, ניתנו הרשאות ל-20 חברים בוועדות השיבוצים, מהם 12 המשתייכים למחוז מרכז.

נמצא כי למפקח על החינוך הערבי באחד מהמחוזות נתן משרד החינוך שתי הרשאות: הרשאת ועדת שיבוצים במערכת ניהול מועמדים והרשאת מאשר חריגים במערכת "משכית שיבוץ". ההרשאות האלה מאפשרות לו להחליט אם לשבץ את המועמד להוראה בחינוך הערבי; לאשר את השיבוץ; ואם השיבוץ נעשה בחריגה מנהלי משרד החינוך - לאשר אותו באמצעות אישור חריג.

המפקח השיב בדצמבר 2012 כי ההרשאה היא חוקית, וכי לא נעשה בה שימוש הסותר את כללי ההעברות והשיבוצים. המפקח הוסיף כי אישורים חריגים נידונים בוועדת חריגים, וכל מקרה נידון לגופו של עניין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ככלל, מרחב הרשאות כגון אלו שניתנו למפקח ומהותן מעורר קושי ממשי לקיים בקרה אפקטיבית על ההחלטות שמתקבלות בנושא זה, שכן קיימת האפשרות שהגורם שאישר שיבוץ באופן חריג, הוא זה שהחליט עוד קודם לכן על השיבוץ ואישר אותו. על סמנכ"ל כא"ב ועל מנהלי המחוזות לוודא כי תיעשה בדיקה אם ההרשאה שניתנה במערכת ניהול מועמדים לכל אחד מבעלי ההרשאה אכן נדרשת, וכי ייעשו, לפי תוצאות הבדיקה, השינויים הדרושים בהרשאות. כמו כן, יש לוודא כי רשימת בעלי ההרשאות תיבדק פעם בשנה לפחות, על מנת שייערכו בה העדכונים הדרושים.



יישום שיטת השיבוץ של עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי שהנהיג משרד החינוך הוא בבחינת פעולה חיונית הכרוכה במאמץ של המשרד להתמודד עם מציאות מורכבת של עודף ביקוש גדול ביותר לעסוק בהוראה, לעומת היצע המשרות הקיים. ביישומה של שיטה זו התגלו ליקויים, ושיבוצים רבים נעשו שלא על פי הכללים שנקבעו בה; עקב כך השיג המשרד את מטרותיו בעניין זה במידה חלקית בלבד. על מינהל כא"ב והאגף לחינוך ערבי לעשות את הפעולות הדרושות לשם תיקון הליקויים שהועלו.

סיכום

משרד החינוך מעסיק יותר מ-100,000 עו"ה בחינוך הרשמי ואחראי גם לחטיבות העליונות, שבהן מועסקים עוד עשרות אלפי עו"ה. מערכת כוח אדם זו, שהיא עמוד התווך של מערכת החינוך בישראל, היא מורכבת וסבוכה. הדוח מצביע על כך שמשרד החינוך מנהל אותה בלי שיצר את המסגרת הניהולית הנדרשת לתכנון כוח האדם במערכת, ובלי שתהיה בידיו תשתית המידע ההכרחית לניהולו. ממצאי הביקורת מלמדים כי במשך שנים קיים מחסור רב במידע בדבר כוח האדם בהוראה, וכי מאגרי המידע של משרד החינוך אינם מספקים את המידע הדרוש בעניין זה. המחסור במידע פוגע פגיעה ניכרת בחיזוי הצרכים הנוגעים לכוח האדם בהוראה, בגיבוש תמונת מצב מהימנה של היקף המחסור בעו"ה במערכת החינוך או בחלקים ממנה ובבחינת מידת ההתאמה של עו"ה בתחומי הדעת השונים לתפקידם.

על מנכ"לית משרד החינוך לגבש תכנית עבודה שבמסגרתה ייבנה מערך ניהולי ומקצועי שיעסוק בשינויים המקיפים הנדרשים בתכנון ובניהול של כוח האדם בהוראה וביצירת הכלים המתאימים לכך, גם על פי מסקנות ביקורת זו. יישומה של תכנית כזאת מחויב כדי לטפל ביסודיות בתופעה של עו"ה המלמדים מקצוע שלא הוכשרו ללמדו; לייעל את תהליכי השיבוץ של עו"ה במוסדות החינוך הרשמי - הן בנוגע לאיתור המועמדים המתאימים ביותר ולהשמתם, הן בנוגע לקביעת לוח זמנים אשר יאפשר למוסדות החינוך להיערך כראוי לתחילתה של שנת הלימודים; ולשבץ שיבוץ הוגן ושוויוני עו"ה במוסדות החינוך הערבי הרשמי.