

העסקת עובדי הוראה בידי גופים מתווכים (“מורי קבלן”)

תקציר

רקע כללי

1. הזכות לחינוך נמנית עם הזכויות החברתיות הכלולות בהכרזה על זכויות האדם שאומצו על ידי האו"ם בשנת 1948. זכות זו מעוגנת גם בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, ובו הוראה האוסרת הפליה של תלמיד מטעמים עדתיים, רקע חברתי-כלכלי והשקפה פוליטית.
2. גורמים רבים משפיעים על הלמידה ועל הישגי התלמידים. מחקרים בארץ ובעולם מצביעים על איכות ההוראה של המורים כעל הגורם החשוב ביותר להצלחתם של התלמידים במערכת החינוך. משרד החינוך (להלן - משרד החינוך או המשרד) הוא המעסיק של סגל ההוראה בחינוך הרשמי; הבעלים של מוסדות חינוך ("הבעלות") הם המעסיקים של סגל ההוראה במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - החינוך המוכש"ר)¹. על פי מדיניות משרד החינוך, רק מורים שמועסקים בהעסקה ישירה (על ידי משרד החינוך או הבעלות) יורשו ללמד את המקצועות הנדרשים על פי תכנית היסוד (להלן - מקצועות ליבה או מקצועות חובה).
3. מפרסומים שונים עלה, כי מורים רבים בישראל מועסקים בהעסקה בלתי ישירה באמצעות עמותות ותאגידים עירוניים שממומנים מכספי עמותות ורשויות מקומיות.
4. בדוח ביקורת זה בחר משרד מבקר המדינה להגדיר כ"מורי קבלן" את המורים בבתי הספר (להלן - בתי"ס)² של החינוך הרשמי והמוכש"ר המלמדים מקצועות חובה שהם חלק מהצוות הקבוע של המוסד החינוכי, אך מועסקים באמצעות גוף מתווך - תאגידים עירוניים ועמותות (להלן - מורי קבלן). להעסקה זו עלולות להיות תוצאות שליליות, ובכללן פגיעה בשוויון ההזדמנויות לתלמידים, חשש מפגיעה באיכות ההוראה עקב היעדר פיקוח של משרד החינוך על עבודתם של מורים אלו וכן פגיעה בביטחון התעסוקתי ובתנאי ההעסקה שלהם.

1 רוב מוסדות החינוך המוכש"ר הם בתי"ס על-יסודיים, מוסדות חינוך במגזר החרדי ומוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי.
 2 קיצורים נוספים: בית ספר - ב"ס; בתי-ספר - בתי"ס; בית הספר - ביה"ס.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את העסקתם של מורים שמלמדים מקצועות חובה באמצעות גופים מתווכים. הביקורת נערכה במטרה משרד החינוך, במחוזותיו ובמינהל החינוך שברשויות מקומיות אחדות³. במהלך הביקורת פנה משרד מבקר המדינה גם לציבור הרחב באמצעות הודעה באתר הפייסבוק שלו, וביקש להעביר אליו מידע הקשור להעסקתם של מורי קבלן.

הליקויים העיקריים

אי-קיום ההתחייבות של משרד החינוך לוועדת החינוך של הכנסת

משנת 2006 ואילך דנה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - ועדת החינוך של הכנסת; ועדת החינוך) מדי פעם, בנושא של העסקת מורי קבלן. בדיונים הועלה שוב ושוב הקושי לקבל ממשרד החינוך מידע בנושא. יו"ר הוועדה חזר ודרש ממשרד החינוך להעביר אליו נתונים על מספרם של מורים אלה ועל תנאי העסקתם ולהגביר את הפיקוח עליהם. במהלך הדיונים הצהיר שר החינוך דאז, מר גדעון סער, כי המשרד פועל לגיבוש מדיניות בנושא, והוא עומד לסיים את התהליך של מיפוי התופעה.

ואולם - במשך שמונה שנים (2006-2014) לא מיפה משרד החינוך את התופעה ולא פעל להגברת הפיקוח על העסקתם של מורי קבלן.

היעדר מידע על העסקת עובדי הוראה בהעסקה בלתי ישירה

1. אין בידי משרד החינוך מידע מקיף ואמין על אודות מורי הקבלן, הסמכתם והתאמתם ללמד מקצועות חובה. לפיכך אין ביכולתו של מערך הפיקוח במשרד למלא את תפקידו בכל הנוגע למעקב אחר ביצוע מדיניותו ויישום הוראותיו. הוא גם אינו מפקח על כישוריהם של המורים ואיכות ההוראה שלהם, וכן על תנאי ההעסקה של מורים המועסקים בידי גופים מתווכים.

3 הבדיקה נערכה בירושלים, בתל אביב-יפו, בראשון לציון וברמת גן.

2. על בסיס בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באמצעות מדגם מייצג של בתי"ס מתוך אלו שנכללו ב"בקרת התקן"⁴ אפשר להעריך, כי בשנת הלימודים התשע"ג הועסקו בידי רשויות מקומיות ועמותות ובמימון כ-4,000 עובדי הוראה שלימדו אחד ממקצועות הליבה בבתי"ס יסודיים - שהם כ-7% מהמורים שבתקן בתיה"ס היסודיים⁵. מורים אלה לימדו במוצע כ-12% מכלל שעות ההוראה שבתקן של אותם בתי"ס.
3. במשך השנים נאספו נתונים על שילובם של מורי קבלן במהלך "בקרת התקן". ואולם, הנהלת משרד החינוך לא השתמשה בנתונים אלה לאיתור בתיה"ס שחרגו מהוראות משרד החינוך ופתחו כיתות לא תקניות או העסיקו מורים שמומנו ממקורות אחרים, כדי לאכוף עליהם את הוראות משרד החינוך.
4. על אף שלמשרד החינוך יש מידע על אודות מורים המועסקים בידי גופים מתווכים המלמדים מקצועות ליבה - הוא אינו משתמש בו כדי לאמוד את היקף התופעה.

עקיפת יעדי התקציב הדיפרנציאלי לבתי"ס

משרד החינוך מתקצב תוספת שעות לבתיה"ס היסודיים בחינוך הרשמי לפי "מדד טיפוח" אחיד שהוגדר כ"תקן דיפרנציאלי לתלמיד" כחלק מהמחויבות החברתית לעקרון השוויון ולצמצום פערים.

מוסדות חינוך מקבלים לעתים משאבים נוספים מרשויות מקומיות (בעיקר מהחזקות שבהן), מתשלומי הורים ומתרומות. ממקורות אלה ממומנת העסקה בלתי ישירה של מורים בהוראת מקצועות שונים לרבות מקצועות הליבה.

בתחשיב של התקצוב הדיפרנציאלי של משרד החינוך נלקחים בחשבון אך ורק המשאבים שמקצה המדינה, ולא התקציבים שמזרימים הרשויות המקומיות או גורמים אחרים. הדבר עלול לסכל את השגת יעדי התקצוב הדיפרנציאלי שנועדו לגשר על הפערים החברתיים-כלכליים, משום שבפועל דווקא הרשויות המקומיות החזקות מקצות משאבים נוספים לבתיה"ס, בניגוד לרשויות המקומיות החלשות שאינן יכולות לעשות זאת מתקציביהן. בכך מופר היתרון של תוספת השעות הנגזרות מהתקצוב הדיפרנציאלי.

- 4 בדיקה של מדגם מייצג ארצי של בתי"ס יסודיים וחטיבות הביניים בחינוך הרשמי שעורך משרד החינוך מדי שנה. במסגרתה נבחנו המקורות להקצאת שעות הוראה לבתיה"ס והשימוש שעושים בתיה"ס בשעות המתקבלות ממקורות אלה.
- 5 על פי השנתון הסטטיסטי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2013, בשנה"ל התשע"ג הועסקו בבתי הספר היסודיים 54,564 עובדי הוראה.

נמצא, כי ככל שביה"ס משתייך למדד טיפוח גבוה יותר ומוגדר כ"חלש יותר", כן קטן היקף השעות הנוספות להוראת מקצועות החובה הניתנות בידי מורי קבלן. בכך נפגע השוויון בין תלמידים ברשויות מקומיות "חזקות" ובין אלה שברשויות מקומיות "חלשות" יותר. עוד הועלה, כי ברשויות המקומיות שבמרכז הארץ, שיעור בתי"ס שבהם קיימת העסקה בלתי ישירה של מורים להוראת מקצועות החובה גבוה יותר מאשר במחוזות הפריפריאליים - צפון ודרום. מכאן שעל אף הרכיבים הדיפרנציאליים הכלולים בה, שיטת הקצאת המשאבים הנהוגה במשרד החינוך אינה מצליחה להעניק לתלמידים משכבות מוחלשות את ההעדפה המתקנת המצופה.

פגיעה בתנאי העסקה של מורי קבלן

למרות מדיניותו של משרד החינוך, חלק מעובדי ההוראה המלמדים מקצועות ליבה מועסקים על ידי רשויות מקומיות אחדות בהעסקה בלתי ישירה, בתנאים פחות טובים וללא ביטחון תעסוקתי. בכך נפגע שכרם ונוצר חוסר שוויון ביניהם ובין המורים המועסקים אתם "כתף אל כתף" בהעסקה ישירה.

כך נוצרו שני מעמדות של עובדי הוראה המלמדים מקצועות ליבה - אלה שמועסקים ישירות ע"י משרד החינוך על פי הסכמי שכר אחידים, ואלה שמועסקים בהעסקה בלתי ישירה בידי תאגידים של רשויות מקומיות.

חשובות משרד החינוך עורכת ביקורת מדגמית על תשלום השכר במוסדות החינוך המוכש"ר. ואולם, במהלך עריכת ביקורת השכר לא נבדק שכרם של עובדי ההוראה המועסקים בידי תאגיד עירוני או עמותה. כך מחמיץ משרד החינוך אפיק פיקוח נוסף על העסקה בלתי ישירה של עובדי הוראה המונע את האפשרות לאכוף את מדיניותו.

ההמלצות העיקריות

על משרד החינוך לאכוף את מדיניותו בנוגע להעסקתם של מורי קבלן, ולמפות את כל שעות ההוראה הנלמדות בבתי"ס, בין היתר, לפי מקצועות הלימוד, מקורות המימון שלהן וטיבו של כוח ההוראה. כך יוכל המשרד להשיג את הכלים הנחוצים לבניית כללים תקציביים שיסייעו לו ביישום מדיניותו לצמצום הפערים וחזוק השכבות החלשות, כדי להעניק לכל ילדי ישראל חינוך והשכלה שוויוניים.

על משרד החינוך לשקול להטיל על כל המעסיקים חובת דיווח על אודות כלל עובדי ההוראה, לרבות אלה שבהעסקה בלתי ישירה, ולחייב אותם בקבלת אישור לפני העסקתם. כך יהיה באפשרותו לפקח על אופן העסקה, להכיר את מאפייניו של כוח האדם המועסק בהוראה באמצעות גופים מתווכים ולגבש מדיניות כוללת להקצאת משאבי חינוך.

על משרד החינוך לפעול לשדרוג מאגרי הנתונים המצויים ברשותו ולגיבוש מדיניות של ניהול ידע שיתאימו לצרכיו הניהוליים. זאת - כדי שיוכל לבסס את תהליך קבלת ההחלטות על תשתית נתונים שלמה ומהימנה.

על משרד החינוך לשקול החלת מנגנוני בקרה לאכיפת חוקי העבודה ולפיקוח על תנאי עבודתם של עובדי ההוראה המועסקים באמצעות תאגידים עירוניים. לשם כך עליו לפנות למשרד הפנים האחראי לתאגידים העירוניים.

סיכום

הממצאים המובאים בדוח זה מצביעים על כך שיש מורים רבים המועסקים בהעסקה בלתי ישירה באמצעות עמותות ותאגידים עירוניים ובמימנם ומלמדים מקצועות חובה. תופעה זו מביאה לידי כמה תוצאות שליליות: (א) פגיעה בשוויון ההזדמנויות בחינוך והרחבת הפערים החברתיים-כלכליים בין התלמידים, משום שבעיקר רשויות מקומיות חזקות הן אלו שמקצות שעות תגבור להוראת מקצועות החובה באמצעות גופים מתווכים; (ב) חשש מפגיעה באיכות ההוראה בהיעדר מידע במשרד החינוך על אודות המורים המועסקים באמצעות גופים מתווכים והיעדר פיקוח על הכשרתם ואיכותם; (ג) פגיעה בביטחון התעסוקתי של מורים המועסקים בהעסקה בלתי ישירה תוך הפליה בתנאי שכרם בהשוואה למורים המועסקים בצורה ישירה; (ד) יצירת מעמדות שונים של מורים העובדים באותו בי"ס "כתף אל כתף", ופגיעה במעמד המורה.

על משרד החינוך למפות את התופעה של העסקה בלתי ישירה של מורים, לחדד ולהבהיר את מדיניותו בנושא ולהפנימה לצורך תקצובם של בתיה"ס. עליו לבחון את ההשפעות השליליות של התופעה על הפעולות שנעשות ליישום מדיניותו לצמצום הפערים בחינוך.



מבוא

1. הזכות לחינוך נמנית עם הזכויות החברתיות הכלולות בהכרזה על זכויות האדם שאימץ האו"ם בשנת 1948. זכות זו נקבעה גם באמנה הבין-לאומית לזכויות הילד, והיא מעוגנת בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, לפיו "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין". כמו כן נקבעה בו הוראה האוסרת הפליה של תלמיד מטעמים עדתיים, רקע חברתי-כלכלי והשקפה פוליטית.

בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, מפורטות מטרות החינוך וביניהן: להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה ותומכת בו. גם בג"ץ נדרש לנושא וציין, כי "הזכות לחינוך חנים מגשימה את עיקרון השוויון, באפשרה לכל ילדה וילד - ללא התחשבות במעמד הוריהם או ביכולתם הכלכלית - לממש את היכולת והפוטנציאל הטמונים בהם, להשתלב בחברה ולהתקדם בה".⁶

במהלך השנים האחרונות הצהיר משרד החינוך פעמים רבות (בתכניות עבודה, בהמלצות של ועדות, ובמסמכי מטה) שאחד מיעדיו המרכזיים הוא לצמצם את הפערים הקיימים בין תלמידים על רקע חברתי-כלכלי או מגזרי. ואכן, זה שנים שהמשרד נוקט צעדים להגברת השוויון ולצמצום הפערים הלימודיים בין תלמידים.

2. 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: (א) מוסדות החינוך הרשמי, הממומנים במלואם בידי המדינה והרשויות המקומיות. מוסדות אלה כוללים בעיקר גני ילדים המיועדים לבני שלוש ומעלה, בתי"ס יסודיים וחטיבות ביניים, ומונהג בהם חינוך ממלכתי או ממלכתי-דתי על פי תכנית לימודים שקובע משרד החינוך ובפיקוחו. העסקתם של עובדי ההוראה במוסדות אלה היא בידי משרד החינוך; (ב) מוסדות החינוך המוכשרים שהם בבעלותם של גופים ציבוריים, כמו רשויות מקומיות ותאגידים, או בבעלותם של גופים פרטיים שהם המעסיקים של עובדי ההוראה שלהם; (ג) "מוסדות פטור".⁷

3. טיב הלימוד והישגי התלמידים מושפעים מגורמים רבים. במחקרים הסתמך בעקביות, כי לאיכות ההוראה ולמרכזיותו של המורה יש השפעה על הישגי התלמידים במערכת החינוך.⁸ בשנת הלימודים (להלן - שנה"ל) התשע"ד (2013-2014) היו במערכת החינוך 120,530 עובדי הוראה - 61,631 בחינוך היסודי, 23,198 בחטיבת הביניים ו-35,701 בחטיבה העליונה.⁹

4. מפרסומים בכלי התקשורת, ממסמכים שהוכנו בידי חוקרים שונים,¹⁰ לרבות מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן - הממ"מ)¹¹ ומדיונים בוועדת החינוך של הכנסת¹² עלה, כי מורים

-
- 6 בג"ץ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו (5) 843, 834.
- 7 מוסדות חינוך ששר החינוך פטר את הלומדים בהם מחובת לימוד סדיר לפי חוק לימוד חובה.
- 8 נח גרינפלד, "הכשרת עובדי הוראה" מתוך על הרצף - הכשרה, התמחות ופיתוח מקצועי - הלכה למעשה, מינהל הכשרה ופיתוח מקצועי לעו"ה משרד החינוך.
- 9 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014 (עמ' 376).
- 10 למשל: ורדה שיפר וגלית בינת, "כיצד הפכו מורות ומורים בישראל למורי קבלן? העסקה לא ישירה של עובדי חינוך והוראה במערכת החינוך בישראל", מסמך מדיניות, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, נובמבר 2013.
- 11 הכנסת, מרכז המחקר והמידע: העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים, 27.11.06; העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים, 8.12.11; העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים - מסמך עדכון, 30.6.14.
- 12 פרוטוקולים מיישיבות ועדת החינוך של הכנסת שהתקיימו ב-28.11.06; ב-12.12.11; ב-7.2.12; ב-4.6.12; ב-18.6.14; וב-23.6.14.

רבים בישראל שמלמדים מקצועות חובה¹³ מועסקים בהעסקה בלתי ישירה באמצעות עמותות ותאגידים עירוניים (להלן - גופים מתווכים), ושכרם ממומן על ידי עמותות ורשויות מקומיות. במחקרים צוין כי תופעה זו מצביעה על מגמה של הפרטה מתמשכת במערכת החינוך בישראל¹⁴. במחקרים אלה הועלתה גם הבעייתיות הנובעת מהיעדר מידע זמין ואמין שיאפשר לאמוד ולכמת את ממדיה. לדעתם, לתופעה זו עלולות להיות תוצאות שליליות, ביניהן: (א) פגיעה בשוויון ההזדמנויות לתלמידים והרחבת הפערים החברתיים-כלכליים, משום שרשויות מקומיות מבוססות יוכלו להקצות תקציבים נוספים להעסקת מורים להוראת מקצועות הליכה; (ב) חשש מפגיעה באיכות ההוראה עקב היעדר מידע במשרד החינוך על זהות המורים האלה והכשרתם והיעדר פיקוח על עבודתם; (ג) פגיעה בביטחון התעסוקתי ובתנאי ההעסקה של מורי קבלן; (ד) יצירת מעמדות שונים של מורים העובדים באותו ב"ס שעלולה לפגוע במעמד המורה¹⁵.

5. בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את נושא העסקתם של מורי קבלן המלמדים מקצועות חובה. הביקורת נערכה במטה משרד החינוך: בלשכה המשפטית, במינהל הפדגוגי - באגף לתוכניות משלימות, באגף לארגון לימודים, במינהל בתי הספר בנייהול עצמי, באגף הבחינות; במחוזות המשרד - ירושלים, תל אביב והמחוז החרדי; במינהל החינוך שברשויות המקומיות ירושלים, תל אביב, רמת גן וראשון לציון. משרד מבקר המדינה פנה במהלך הביקורת גם לציבור הרחב, באמצעות הודעה באתר הפייסבוק שלו, שיעביר אליו מידע הקשור להעסקתם של מורי קבלן.

התשתית הנורמטיבית להעסקת עובדי הוראה

1. הוראת מקצועות יסוד (ליכה) שבתכנית הלימודים: משרד החינוך הוא המעסיק של סגל ההוראה בחינוך הרשמי; בעלויות על מוסדות חינוך שקיבלו רישיון לניהול ולהפעלתו של המוסד החינוכי על פי חוק הפיקוח על בתי"ס, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), הן המעסיקות של סגל ההוראה בחינוך המוכשר¹⁶.

א. על פי הנחיות משרד החינוך, את מקצועות היסוד שבתכנית הלימודים ילמדו מורים המועסקים בהעסקה ישירה (משרד החינוך או הבעלות). בדיון בנושא "מורי קבלן" שהתקיים בלשכת מנכ"לית משרד החינוך ב-3.2.14, נקבעו שוב העקרונות בנוגע להעסקת עובדי הוראה: מורים בבתי"ס הרשמיים (בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים)

13 על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך ("תכנית יסוד (ליכה) לחינוך היסודי במדינת ישראל"), תכנית הליכה חלה על כל התלמידים במערכת החינוך היסודי. המקצועות הנמנים עם מקצועות הליכה ביסודי: תנ"ך, מורשת, לימודי חברה, עברית, ערבית (לדוברי ערבית), אנגלית, מתמטיקה, טבע ומדעים, חינוך גופני. בחטיבות הביניים נמנים עם מקצועות הליכה גם היסטוריה, גיאוגרפיה, ערבית או צרפתית, אזרחות וספרות.

14 מרכז אדווה, נוגה דגן-בוזגלו, היבטים של הפרטה במערכת החינוך, נובמבר 2010, עמ' 19-20.

15 ראו הערה 10.

16 ב-15.7.13 הגישו ח"כ ד"ר שמעון אוהיון וחברי כנסת נוספים הצעת חוק העסקת עובדי הוראה, התשע"ג-2013, שמטרתה להסדיר את העסקתם של עובדי ההוראה במערכת החינוך ולהגן על מעמדם המקצועי, תוך שמירה על זכויותיהם הסוציאליות ועל ביטחונם התעסוקתי. הצעת החוק קובעת, כי שר החינוך, בהתייעצות עם ועדת החינוך של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות מכסה של עובדי הוראה מורשים שיועסקו באמצעות גופים מתווכים; מכסה זו לא תעלה על 1,000 עובדי הוראה בשנה. ב-29.6.14 דנה ועדת השרים לענייני חקיקה בהצעת החוק והחליטה לתמוך בה ולהעביר את המשך הליכי החקיקה למשרדי האוצר, החינוך והפנים לקבלת הסכמתם בתיאום עם משרד המשפטים.

המלמדים את המקצועות שבתכנית הלימודים הם עובדי משרד החינוך; רשויות מקומיות אינן רשאיות לפצל כיתות ולשלם גמול למורים; מערך הפיקוח של המשרד נדרש לאשר את כל המורים המלמדים בבי"ס; מורה שאינו מועסק בביה"ס על ידי המשרד או הבעלות נדרש לקבל את אישור הפיקוח. בסיכום הדיון נקבע עוד, כי העסקה של עובד הוראה במתכונת דומה לזו של עובד הוראה של משרד החינוך, מחייבת לתת לו תנאים דומים לאלה של משרד החינוך לפני החלת רפורמת "אופק חדש"; בנוגע לעובדי הוראה המועסקים בחטיבה העליונה נקבע, כי הם יועסקו בידי הבעלים של בתי"ס, דהיינו הרשויות המקומיות ורשתות החינוך, ותנאיהם יושוו לתנאי רפורמת "עוז לתמורה". משרד החינוך הפיץ בעניין זה חוזר מנכ"ל באפריל 2014.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 חזרה מנכ"לית משרד החינוך וציינה, כי "המדיניות הינה שאין להעסיק מורים 'עובדי קבלן' (מי שאינם מועסקים ישירות על ידי הבעלות על מוסד החינוך) בליבת המערכת".

ב. תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959, קובעות, כי מספר התלמידים המרבי בכיתה לא יעלה על 55 תלמידים, ובכיתות א'-ב' לא יעלה על 50 תלמידים. עם זאת, בחוזרי משרד החינוך הועמד התקן של מספר התלמידים בכיתה בבתי"ס היסודיים ובחטיבות הביניים על 40 תלמידים לכל היותר. ב-26.14.2014 הפיזה מנכ"לית משרד החינוך למנהלי המחוזות הוראה בנוגע לפתיחת כיתות לימוד, וציינה, כי חל איסור לפתוח כיתות שלא על פי התקן שקבע משרד החינוך בהנחיותיו.

יצוין כי ב-3.3.14 דחה בג"ץ עתירה של עיריית הוד השרון ופסק, כי לא מצא מקום לאפשר לה לממן מתקציבה פתיחה של כיתות א' נוספות, כדי לצמצם את מספר התלמידים בכיתות א' שבתחומה¹⁷. בקשר לעתירה זו טען משרד החינוך, כי הוא המעסיק של המורים בבתי"ס היסודיים, ומאחר שאינו מתקצב כיתות מעבר לתקן דלעיל, בכל פעם שרשות מקומית פותחת כיתה נוספת היא מעסיקה בעצמה את המורים המלמדים בכיתה וקובעת את שכרם ואת תנאי העסקתם - בניגוד להנחיות משרד החינוך.

2. הוראת תכניות לימודים נוספות: בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ובתקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת), התשי"ד-1953, נקבעו הסדרים המאפשרים, לפי דרישת הורי תלמידים, לקיים במוסדות החינוך תכניות לימודים נוספות לתגבור ולהעשרה (להלן - תל"ן) שאינן מופעלות ביוזמתו ובמימונו של משרד החינוך, והן מתקיימות מחוץ לשעות שנקבעו בתכנית הלימודים הרגילה בביה"ס. משרד החינוך קבע כי עבודתם של עובדי החינוך המפעילים תכניות אלו אינה מזוהה עם עבודת המורה המובהקת, והם אינם מוגדרים כמורים, ולכן הם מועסקים בצורה שונה. עם זאת קובע חוזר המנכ"ל, כי קבלתם לעבודה ופיטוריהם של עובדי הוראה שיועסקו בתל"ן יהיו כמקובל כלפי עובדי הוראה באותו מוסד, ושכרם של עובדי הוראה בתל"ן והתנאים הנלווים אליהם יותאמו להסכמי השכר שנחתמים מדי פעם בין המדינה לארגוני המורים.

3. הוראת תכניות המיועדות לאוכלוסיות מיוחדות: משרד החינוך מפעיל תכניות המיועדות לאוכלוסיות מיוחדות, כמו: תכנית היל"ה (השלמת השכלת יסוד ולימודי השכלה) המיועדת לבני נוער שנפלטו ממסגרת החינוך הפורמלית, ותכנית ה"חומש" המיועדת למגזר הערבי, הדרוזי והבדואי לשיפור ההישגים הלימודיים ולהשלמת הפערים בין החינוך היהודי לחינוך הערבי, הבדואי והדרוזי. התכניות מופעלות בידי זכייין שנבחר במכרז, וניתן לראות בהעסקה של עובדי ההוראה על ידו מעין העסקה ישירה (העסקה בידי בעלות). תנאי העסקתם של עובדי הוראה אלה מעוגנים בהסכם עם הזכייין (ראו פירוט בהמשך).

17 בג"ץ 5812/13 חי אדיב ראש עיריית הוד השרון נ' הרב שי פירון, שר החינוך (פורסם במאגר ממוחשב, 3.3.14).

דיוני ועדת החינוך של הכנסת

הסוגיה של העסקת מורי קבלן נדונה פעמים אחדות בוועדת החינוך של הכנסת. להלן סקירת הדיונים:

1. בנובמבר 2006 קיימה ועדת החינוך דיון ראשון בנושא "העסקת מורים באמצעות חברות קבלניות". לקראת הדיון הכין הממ"מ דוח תמציתי בנושא. בדיון הגיב יו"ר הוועדה בחומרה על חוסר הידיעה וההכחשה של משרד החינוך בנוגע לקיומה של התופעה והעיר למשרד החינוך, כי "אם לא הייתה הפרצה הגדולה שמשרד החינוך מאפשר לעובדים של כל מיני גופים ללמד את תכנית הליבה, אז ודאי השימוש לרעה בזכויות העובדים היה הרבה יותר מצומצם".

נציג משרד החינוך, מנהל אגף כוח אדם בהוראה דאז, מסר בדיון, כי במקומות מסוימים תכנית הליבה והתל"ן מתערבבות זו בזו, אך אין זה מתפקידו לפקח על כך משום שהוא אחראי למורים שהם עובדי משרד החינוך בלבד. מנהל המחלקה למינהל וכספים בחינוך העל-יסודי במנח"י (מינהלת חינוך ירושלים) דאז ציין בדיון, כי התל"ן המופעל על ידי עיריית ירושלים באמצעות "אגודת רנה קאסן", משרת מקצועות שבתכנית הליבה ולא רק מסגרות העשרה. הדבר נעשה כדי למנוע מצב של "קביעות בלתי נשלטת של המורים".

בסיכום הדיון גינה יו"ר ועדת החינוך את התופעה ודרש ממשרד החינוך "לעשות סדר ולקיים את החוק ואת חוזרי המנכ"ל של המשרד; שיהיה הרבה יותר פיקוח אפקטיבי ולהעמיד לדין את העוברים על החוק..."; כמו כן ביקש ממרכז השלטון המקומי "לעשות סדר בבית, לעשות בדיקה אצל כלל ראשי הרשויות" ולחזור לוועדה עם נתונים בתוך חודש.

2. בדיון שקיימה ועדת החינוך על המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (דוח טרכטנברג) בנובמבר 2011, מסר שר החינוך דאז, מר גדעון סער, כי החליט לבחון לעומק את הנושא של העסקת קבלניות של מורים, וכי צריך לצמצם את ממדי התופעה. עוד הוסיף השר באותו דיון, כי הנחה את מנכ"לית המשרד לגבש מדיניות. ואכן, בנובמבר 2011 מונתה ועדת בר גיורא.

3. בדצמבר 2011 שוב הועלתה לדיון בוועדת החינוך הסוגיה של העסקת מורי קבלן. לבקשת ועדת החינוך הכין הממ"מ לקראת הדיון מסמך נוסף בנושא זה, ועיקריו הוצגו בתחילתו. בדיון שב ועלה הקושי בהשגת מידע בנושא זה מהגורמים השונים.

נציג משרד החינוך מסר בדיון, כי משרד החינוך בודק את התופעה וממפה אותה.

בסיכום הדיון ביקש יו"ר הוועדה ממשרד החינוך להעביר לממ"מ בתוך שבועיים נתונים על מספר מורי הקבלן ועל תנאי שכרם, וכן נתונים על מספר המורים המלמדים מקצועות ליבה ובאילו מקצועות. יו"ר הוועדה דרש ממשרד החינוך לחקור באופן מקיף ולרכז מידע ונתונים על אודות השכלתם, הסמכתם, תרומתם והישגיהם של מורים אלה. כמו כן דרש יו"ר הוועדה ממשרד החינוך להגביר את הפיקוח על העסקתם של המורים המלמדים מקצועות חובה שלא על חשבון תקן השעות, אלא בהעסקה בלתי ישירה.

משרד החינוך לא העביר לממ"מ את הנתונים שוועדת החינוך של הכנסת ביקשה ממנו. משרד החינוך גם לא פעל להגברת הפיקוח על העסקתם של מורי הקבלן.

4. בפברואר 2012, על רקע שביתת המורים בתכנית היל"ה, שוב עלה לדיון הנושא של "מורי קבלן" בוועדת החינוך. נציג משרד החינוך, מר דני בר גיורא, ששימש גם יו"ר הוועדה שמינתה מנכ"לית משרד החינוך לבחינת סוגיית מורי הקבלן, ציין כי המשרד נמצא בתהליך של עבודה מאד אינטנסיבית ומורכבת, וכי עבודת הוועדה אמורה להסתיים בתוך שבועות אחדים. בסיכום

הישיבה ציין יו"ר ועדת החינוך, כי יכנס את הוועדה בחודש מרץ לאחר שהוועדה המיוחדת שמינתה מנכ"לית משרד החינוך תגיש את מסקנותיה.

גם בעקבות הדיון האמור בוועדת החינוך של הכנסת לא קיימה הנהלת משרד החינוך דיון בתופעה של העסקת מורי הקבלן, ואף לא דנה בטיטוט דוח ועדת בר גיורא. זאת, בניגוד להתחייבותה לוועדת החינוך של הכנסת לבדוק ולמפות את התופעה בתוך שבועות אחדים. הנהלת משרד החינוך גם לא עדכנה את יו"ר ועדת החינוך של הכנסת בנוגע לאי-השלמת עבודתה של הוועדה שהוקמה לבחינת סוגיית מורי הקבלן.

5. ב-18.6.14 קיימה ועדת החינוך של הכנסת דיון מיוחד לציון "יום ההעסקה הישירה במגזר הציבורי". בדיון ציינה יו"ר המזכירות הפדגוגית ומנהלת מחוז חיפה, כי "הנושא של שוויון בחינוך ושמירה על סטנדרט השירות במערכת החינוך הוא משהו שהוא בבסיס הראייה החינוכית של משרד החינוך". יו"ר הוועדה ציין בסיכום הדיון, כי ההעסקה הלא ישירה של מורים פוגעת מהותית בחינוך - במעמדו, במקומו ובחשיבותו של המורה. יו"ר הוועדה שב ודרש ממשרד החינוך לפקח על העסקתם של מורי הקבלן.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי משנת 2006 ואילך נדון מדי פעם בוועדת החינוך של הכנסת נושא העסקתם של מורי הקבלן, לרבות אלה המלמדים מקצועות חובה בניגוד להנחיות משרד החינוך. במהלך הדיונים הועלה שוב הקושי לקבל מידע בנושא ממשרד החינוך. ועדת החינוך דרשה ממשרד החינוך להמציא לה נתונים על מספרם של מורי הקבלן, על תנאי שכרם, ועל מספרם של המורים המלמדים מקצועות ליבה. כן דרשה הוועדה ממשרד החינוך להגביר את הפיקוח על העסקתם של המורים המלמדים מקצועות חובה בהעסקה בלתי ישירה.

במהלך הדיונים בוועדת החינוך הצהירו שר החינוך דאז, מר גדעון סער (בנובמבר 2011), ונציגי משרד החינוך (בהזדמנויות שונות), כי המשרד פועל לגיבוש מדיניות בנושא, והוא עומד לסיים את התהליך של מיפוי התופעה.

ואולם, עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2014, לא מיפה משרד החינוך את התופעה. במשך שמונה שנים (2006-2014) לא פעל משרד החינוך להגברת הפיקוח על העסקת מורי קבלן המלמדים מקצועות חובה, כפי שנדרש בסיכום הדיון בוועדת החינוך. רק במהלך הביקורת, בפברואר 2014, בעקבות פניית הממ"מ להבהרת הנושא, קיימה הנהלת משרד החינוך לראשונה דיון בנושא, ובסיכומו הוחלט להוציא הנחיות ברורות האוסרות העסקה של עובד הוראה שאינו מועסק על ידי משרד החינוך (במוסד רשמי) או הבעלות (במוסד שאינו רשמי) במסגרת תכנית הלימודים הרגילה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-קיומה של התחייבות המשרד לפני הכנסת ואת ההתעלמות מהחלטותיה של ועדת החינוך של הכנסת.

מסמכים שהוכנו במרכז המחקר והמידע של הכנסת

הממ"מ, המלווה את נושא העסקת מורי קבלן זה שמונה שנים, הכין שלושה מסמכים בנושא (מנובמבר 2006 ואילך), לפי בקשותיהם של חברי כנסת שונים¹⁸.

1. המסמך מנובמבר 2006 הציב על אי-ידיעתם של הגורמים השונים - משרד החינוך והשלטון המקומי - בנוגע למדיה ומאפייניה של העסקת מורי קבלן. עוד עלה מהמסמך, כי בירושלים מועסקים מורי קבלן המלמדים הן מקצועות חובה והן לימודי העשרה בידיעתם ובאישורם של מפקחי משרד החינוך.
2. במסמך נוסף שהכין הממ"מ ב-2011 הוצגו נתונים מתוך סקר שערך בקרב רשויות מקומיות אחדות ולפיו מספר מורי קבלן מגיע לכ-2,000 כשחלקם מועסקים בהוראת מקצועות חובה. במסמך צוין, כי לשום רשות ציבורית אין אפשרות להפיק מידע מרוכז ואמין על מורים המועסקים בבתי"ס באמצעות עמותות הורים. מהמסמך עלה גם כי משרד החינוך לא אסף נתונים על מספר המורים המועסקים באופן זה, על אף שוועדת החינוך דרשה ממנו להגביר את הפיקוח על כך.
3. מסמך העדכון שהכין הממ"מ ב-30.6.14 התמקד במעקב אחר המדיניות של משרד החינוך בנושא ההעסקה הבלתי ישירה של עובדי הוראה ובאיסוף נתונים בנושא. צוין בו כי בבדיקה שערך בקרב רשויות מקומיות נבחרות¹⁹ הועלה, כי העסקת מורי קבלן ממשיכה להתקיים באופן דומה לזה שמצא בבדיקתו הקודמת בסוף 2011, ומספרם הכולל של מורים אלו מגיע לכ-1,700. יצוין כי בנתון זה לא נעשתה הבחנה בין מורים שלימדו מקצוע חובה למורים שלימדו מקצוע העשרה. עוד עלה מהמסמך, שמשרד החינוך לא פעל עד כה לאיסוף מידע באופן שיטתי ומקיף על כלל עובדי ההוראה המועסקים במערכת החינוך במסגרות העסקה שונות.

מדיניות המשרד בנוגע להעסקת "מורי קבלן"

הגדרת "מורה קבלן"

מהפרסומים השונים עולה כי המושג "מורה קבלן" הוא מעורפל, ועשוי לכלול מגוון רחב של עובדים המועסקים במערכת החינוך. הגדרה רחבה של המושג כוללת כל עובד הוראה המלמד מקצוע כלשהו ששכרו ממומן בידי גוף שאינו הבעלות על ביה"ס. הגדרה צרה של המושג כוללת רק את עובדי ההוראה המלמדים אחד ממקצועות החובה בשעות הלימודים הפורמליות (בבחינת עבודה "כתף אל כתף").

המורים העשויים להיות מועסקים בהעסקה בלתי ישירה הם: (א) מורים המלמדים לימודי תגבור והעשרה במסגרת התל"ן; (ב) מורים המועסקים על ידי גורמים חיצוניים שמפעילים בבתי"ס תכניות חיצוניות כחלק ממערכת השעות הפורמלית; (ג) מורים המועסקים במסגרת תכניות

18 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים, 27.11.06; העסקת מורים במערכת החינוך - מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים, 8.12.11; העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים - מסמך עדכון, 30.6.14.

19 ירושלים, תל אביב, רמת גן, ראשון לציון ואשדוד.

המופעלות על ידי משרד החינוך באמצעות גופים שנבחרו במכרז שהוא משתתף במימון²⁰; (ד) מורים שהם חלק מהצוות הקבוע במוסדות החינוך, ואולם מקור המימון להעסקתם אינו בסיס התקציב של בתי"ס, אלא רשויות מקומיות, עמותות, תאגידים עירוניים ותשלומי הורים.

בדוח ביקורת זה בחר משרד מבקר המדינה למקד את בדיקתו במורים בבתי"ס בחינוך הרשמי והמוכשר המלמדים מקצועות חובה. הם חלק מהצוות הקבוע של המוסד החינוכי, אך מועסקים באמצעות גוף מתווך - תאגידים עירוניים או עמותות (להלן בדוח זה - מורי קבלן). אין בבחירה זו כדי להמעיט מתרומתם של עובדי הוראה שאופן העסקתם אינו מתאים להגדרה זו.

גיבוש מדיניות בנוגע להעסקת מורי קבלן

בנובמבר 2011 מינתה מנכ"לית משרד החינוך ועדה בראשות מר דני בר גיורא, מנהל מנח"י (דאז) (להלן - ועדת בר גיורא או הוועדה). מטרת הוועדה הייתה "לצמצם את מספר המורים עובדי קבלן ולקבוע מדיניות כוללת להעסקת עובדים אלה במערכת החינוך".

ועדת בר גיורא בחנה את התופעה של העסקת המורים שהם חלק מהצוות הקבוע במוסדות החינוך, אך מקור המימון של משרתם אינו בבסיס התקצוב של בתי"ס אלא בכספים שמקורם ברשויות מקומיות ובהורים. כמו כן בחנה הוועדה את העסקת המורים בתכניות שמשרד החינוך מפעיל ומממן באופן מלא או חלקי. על פי מיפוי מסגרות ההעסקה שעשתה ועדת בר גיורא, הוערך שמספרם של המורים המועסקים בתכניות המופעלות על ידי משרד החינוך באמצעות מכרז ומתוקצבות על ידו באופן מלא או חלקי מגיע לכ-12,900. הוועדה לא העריכה את מספר עובדי ההוראה שבמימנם של הרשויות המקומיות וההורים.

הוועדה הגדירה מורים עובדי קבלן במוסדות חינוך רשמיים ובמוסדות חינוך המוכשר, ככוחות הוראה בבתי"ס היסודיים ובחטיבות הביניים הפועלים עם תלמידים באופן רציף במשך כל שנת הלימודים, והם חלק מהצוות הקבוע של מוסדות החינוך, אך מועסקים באמצעות גופים מתווכים (חברות קבלניות, רשויות מקומיות ועמותות).

הוועדה המליצה בין היתר: לשפר את תנאי ההעסקה של מורי קבלן ולצמצם את מספרם; ליצור מנגנון שיפקח על תנאי העסקת המורים ועל עמידתם בתנאי המכרז; להעסיק מורים מן המניין מחוץ לשעות התקן במקום מורי קבלן.

ועדת בר גיורא הכינה בדצמבר 2011 דוח ובו נכללו המלצות. במהלך הביקורת מסרה הלשכה המשפטית במשרד החינוך לנציגי משרד מבקר המדינה, כי "תוצר עבודתה של ועדת בר גיורא לא הבשיל לכדי דוח סופי, ואין להתייחס אליו כאל מסמך רשמי". עוד מסרה הלשכה המשפטית של משרד החינוך כי נושא עבודת הוועדה מורכב מבחינה משפטית ועובדתית, וטיטט הדוח לא נדונה ביחידות המקצועיות של משרד החינוך. יוצא, אפוא, שהנהלת משרד החינוך לא דנה בהמלצות הוועדה שהקימה, ולא גיבשה מדיניות כוללנית בנוגע להעסקת עובדים אלה, לתנאי העסקתם ולאופן הפיקוח עליהם.

20 בין תכניות אלה: תכנית קרב, תכנית היל"ה, תכנית החומש למגזר הערבי, תכנית מיל"ת. פירוט ראו בדוח ביקורת זה בפרק "העסקת עובדי הוראה במסגרת תכניות מיוחדות".

בעבר כבר העיר משרד מבקר המדינה בחומרה על כך שמשרדי ממשלה מקימים ועדות לצורך גיבוש מדיניות בלי שהמשרד היוזם את הקמתן דן בדוחות שהגישו לו. מלבד בזבוז כספי הציבור הכרוך בכך, נפגע גם אמון הציבור בשירות המדינה ובטיב עבודת הממשלה²¹.

מבקר המדינה העיר אז כי אי-קיום דיונים בהמלצות אינו תקין, מוריד לטמיון את עבודת הוועדות ואת המשאבים שהושקעו בהן, ומונע את קידום הפתרון של הבעיה שבגינה הוקמו הוועדות. כמו כן יש בכך משום יחס לא ראוי כלפי עבודת המומחים שהשקיעו מזמנם וטרחה למלא את תפקידם כחברי ועדות, אך תוצריהם לא זכו להתייחסות ראויה. יש לראות בכך התנהגות לא-תקינה מבחינה מינהלית והתרשלות בטיפול בבעיות שהם עצמם הכירו בחשיבותן ובצורך למצוא להן פתרון.

בתשובתו למבקר המדינה, מדצמבר 2014, כתב שר החינוך (לשעבר), הרב שי פירון, כי עם כניסתו לתפקיד "הציב כיעד את צמצום התופעה של העסקת עובדי הוראה באמצעות גופים מתווכים במערכת החינוך" והנחה את הצוות המקצועי לפעול בנושא.

הביקורת העלתה כי משרד החינוך לא הגדיר את המושג עובדי קבלן, וכי בידי מטה המשרד ומחוזותיו אין מידע על אודות מורים אלו המלמדים מקצוע חובה, ועל אודות ממדי התופעה של פיצול כיתות באמצעות העסקת מורי קבלן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך, כי קיים צורך ממשי לעצב מדיניות עקבית וברת פיקוח בנושא העסקתם של מורי קבלן. על מדיניות זו להתחשב במציאות הקיימת ללא עצימת עיניים והסתרת קיומה של התופעה.

מידע על מורי קבלן

1. חוק הפיקוח החל על בתי"ס שבחינוך המוכש"ר קובע, כי "לא יעסיק אדם עובד חינוך אלא אם יש בידי העובד אישור בכתב מאת המנהל הכללי כי אין לו התנגדות להעסקתו כעובד חינוך". לפיכך, מנהלי בתי"ס בחינוך המוכש"ר נדרשים לדווח למשרד החינוך על כל המורים המועסקים בבתי"ס ובכללם מורים שמועסקים ממקורות אחרים ובשעות שאינן מתוקצבות.

ואולם, חוק הפיקוח אינו חל על "בית ספר שעובדי החינוך שבו הם עובדי המדינה" -דהיינו, בתי"ס שבחינוך הרשמי. יוצא, אפוא, שאין בחוק או בנוהל כלשהו הוראה המחייבת את מנהלי בתי"ס בחינוך הרשמי לדווח על עובדי ההוראה המועסקים בהם בהעסקה בלתי ישירה באופן שיאפשר לגורמי הפיקוח של משרד החינוך לפקח עליהם.

על משרד החינוך לשקול קביעת חובת דיווח על כלל עובדי ההוראה בבתי"ס השונים, לרבות בחינוך הרשמי, ובכלל זה אלה שמועסקים בידי גופים מתווכים, ולהנהיג חובת אישור מראש להעסקתם. כך יוכל להכיר את מאפייניו של כוח האדם שהוראת ילדי המדינה מופקדת בידי, לפקח עליו ולגבש מדיניות כוללת להקצאת משאבי חינוך.

21 מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, בפרק "ועדות בשירות המדינה" (2010), עמ' 11.

2. אשר למספרם של מורי קבלן - בביקורת של משרד מבקר המדינה משנת 2011 בנושא ניהול כוח האדם בהוראה במערכת החינוך²² נמצא, שמאגרי המידע של משרד החינוך בתחום זה אינם מספקים למשרד את התשתית הנדרשת לניהולו. כך עלה גם בדיונים בוועדת החינוך של הכנסת ומהמסמך שהכין הממ"מ בנושא.

גם הביקורת הנוכחית של משרד מבקר המדינה העלתה, כי עדיין אין בידי משרד החינוך מידע על אודות מורי הקבלן, לרבות אלו הנכללים בהגדרה שבדוח ביקורת זה.

3. בהיעדר נתונים על כלל עובדי ההוראה במטה משרד החינוך, ביקש משרד מבקר המדינה ממחוזות משרד החינוך שמתפקידם לפקח על בתיה"ס שבתחום אחריותם, להעביר אליו נתונים על מורי קבלן שהועסקו בשנה"ל התשע"ד ובהם מקצועות ההוראה, היקפי המשרה ופרטי בתיה"ס שבהם הם מלמדים.

הבדיקה העלתה, כי במועד עריכת הביקורת באפריל 2014, גם למחוזות של משרד החינוך לא היו נתונים על מורי קבלן שמלמדים מקצועות חובה בבתיה"ס שבתחום אחריותם.

עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2014, רק ארבעה מתוך ששת מחוזות המשרד (תל אביב, המרכז, הדרום והצפון) המציאו נתונים שאספו לבקשת משרד מבקר המדינה. הנתונים היו דלילים מאוד, ולא תאמו את הנתונים שאסף משרד מבקר המדינה בעצמו מרשויות מקומיות אחדות. כך למשל, דיווח מחוז תל אביב למשרד מבקר המדינה, כי בשנה"ל התשע"ד הועסקו בתחום המחוז בהעסקה בלתי ישירה 21 עובדי הוראה שלימדו מקצועות חובה. לעומת זאת - מנתוני מינהל החינוך שבעיריית תל אביב-יפו עלה שהעירייה העסיקה 276 מורים שלימדו מקצועות ליבה באמצעות חברת "יובל חינוך" 23; כמו כן עלה מנתוני מינהל החינוך שבעיריית רמת גן שעירייה זו העסיקה באמצעות חברת "מפעלי בית עמנואל"²⁴ כ-100 מורים שלימדו מקצועות ליבה.

מחוז חיפה לא המציא למשרד מבקר המדינה נתונים על מורי קבלן שבתחום אחריותו כנדרש. מחוז ירושלים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ידועה לו תופעת ההעסקה של עובדי הוראה כמורי קבלן כהגדרתם בדוח ביקורת זה על ידי אגודת רנה קאסן בירושלים, אך אין לו מידע על אודות מספרם של מורים אלו, הכשרתם, מקצועות ההוראה שלהם ומידת התאמתם לתפקיד.

4. הממשלה החליטה, במסגרת דיוני התקציב לשנת 2012²⁵, לתמוך בהצעת שר החינוך דאז ולהקים מערכת מידע שתתרום להבניה מחודשת של כלי הניהול במערכת החינוך, ולחייב בעלויות ומוסדות חינוך להעביר למשרד החינוך את נתוני התשומות של כל ביה"ס לכל שנת לימודים.

הממשלה קבעה בהחלטה זו, כי עד ה-31.12.11 יקבעו משרדי הפנים, החינוך והאוצר מדיניות להעברת נתוני התשומות של השלטון המקומי לשלטון המרכזי בדוחות ממוכנים שיועברו אחת לשנה ויוזנו במערכת המידע הפנימית של משרד החינוך.

22	מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, עמ' 978.
23	החברה העירונית של עיריית תל אביב-יפו.
24	החברה העירונית של עיריית רמת גן.
25	החלטת ממשלה מס' 3610 מ-7.8.11.

מימוש החלטת הממשלה האמורה היה עשוי לתרום לקבלת מסד נתונים על עובדי הוראה המועסקים בידי גופים מתווכים, לרבות תחומי ההוראה, מקומות ההעסקה ומספר שעות ההוראה.

הבדיקה במשרד החינוך העלתה, כי עד סיכום הביקורת באוגוסט 2014, לא השלים המשרד את תהליך ההבנייה המחודשת של כלי הניהול במערכת החינוך כנדרש בהחלטת הממשלה.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך שמשרד החינוך עדיין לא מיפה את התופעה של העסקה בלתי ישירה של עובדי הוראה. היעדר נתונים מלאים ומהימנים פוגע ביכולתו לפקח על איכות סגל ההוראה ועל תנאי ההעסקה של המורים המלמדים בתכניות שמפעילים גורמים חיצוניים. לפיכך אין ביכולתו של משרד החינוך לקיים מעקב אחר ביצוע מדיניותו ויישום הוראותיו כגון: יישום תכניות הלימוד, תכניות השלמה, תכניות נוספות והקצאת שעות תקן. כמו כן אין ביכולתו לקיים הערכה ובקרה על המוסדות שבפיקוחו, ובכלל זה הערכת מורים על פי בקשת מנהל מוסד או מפקח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך, שהיעדר הנתונים על עובדי הוראה המועסקים בהעסקה בלתי ישירה וחוסר הפיקוח של המשרד עליהם, מעוררים חשש ממשי לפגיעה באיכות ההוראה באמצעות מורי קבלן במקצועות הליכה. מצב זה גם מעורר ספקות בנוגע ליכולתו לקבל החלטות שקולות הנוגעות למדיניותו הכוללנית של המשרד משום שאין בידי תמונת מצב מלאה ועדכנית של מערכת החינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך גם על כך שכבר בעבר²⁶ התריע לפניו על התופעה של היעדר מידע ניהולי לצורך קביעת מדיניות, פיקוח עליה והפקת לקחים. ממצאי דוח ביקורת זה שבים ומעלים ביתר שאת את הצורך במאגרי מידע עדכניים וזמינים.

על משרד החינוך לפעול להשלמתם של מאגרי הנתונים המצויים ברשותו, ולגבש תפיסת ניהול ידע שתספק את צרכיו הניהוליים, כדי שתהליך קבלת ההחלטות יתבסס על תשתית נתונים מלאה.

26 מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), עמ' 773; דוח שנתי 63ג (2013), עמ' 978.

הבקורות של משרד החינוך על מוסדות חינוך

במשרד החינוך קיימים כמה מנגנוני בקרה שדרכם אפשר לאתר העסקה בלתי ישירה של עובדי הוראה להוראת מקצועות ליבה ובהם: בקרת התקן בחינוך הרשמי (יסודי וחסויבות ביניים) וביקורת שכר במוסדות החינוך המוכשר.

בקרת התקן בחינוך הרשמי

חוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין שיטת התקצוב קובע, כי משרד החינוך יפעיל מערך בקרה נרחב כדי להבטיח את ניצול תקן השעות בהתאם ליעדיו המקוריים ואת מילוי ההוראות שקבע.

בקרת התקן היא בדיקה של מדגם מייצג של בתי"ס יסודיים וחסויבות ביניים בחינוך הרשמי שעורך משרד החינוך מדי שנה, שבה נבחנו המקורות להקצאת שעות הוראה לבתי"ס והשימוש שנעשה בהם.²⁷ בקרה זו עשויה לאפשר למשרד לקבל גם מידע על היקף ההעסקה של כלל המורים במערכת החינוך.

בקרת התקן מיועדת, בין היתר, לתת למעצבי המדיניות ולמקבלי ההחלטות במשרד החינוך כלים שיאפשרו לבחון את יישומן של הנחיותיו, לאתר חריגות של בתי"ס מהנחיות אלו, לנתח את הסיבות לכך ולמצוא דרכים לצמצמן.²⁸

1. הנתונים בבקרת התקן נסרקים ונאגרים בנפרד לכל ב"ס. חלק מהמידע מועבר לגיליון עבודה אלקטרוני שבו משתמשים לאחר מכן לגיבוש דוח מסכם של בקרת התקן. את הדוח הזה מעביר המינהל הפדגוגי להנהלת משרד החינוך ולמחוזותיו.

בנתונים הגולמיים שנאספו בבקרת התקן יש גם מידע על שעות תוספתיות שמקורן ברשויות המקומיות ובתשלומי הורים, ועל מורים שמועסקים בהן בהעסקה בלתי ישירה גם בהוראת מקצועות הליבה. ואולם, הנתונים שמועברים לגיליון האלקטרוני כוללים את כל כוחות ההוראה שאינם מורי משרד החינוך, ללא הבחנה בין מורים המלמדים מקצועות ליבה למורים למקצועות אחרים.

יוצא, אפוא, שלא כל הנתונים שיש בהם כדי להצביע על היקף ההעסקה הבלתי ישירה של מורים, לרבות מספר שעות הוראה של מקצועות הליבה הניתנות בפועל (לפיצול כיתות או כשעות אורך) מועברים לגיליון האלקטרוני, וממילא הם אינם כלולים בדוח המסכם של בקרת התקן.

בכך מחמיץ משרד החינוך הזדמנות לאסוף מידע על היקף התופעה הזאת, ואת האפשרות לפקח על איכות עבודתם של המורים ולאכוף את יישום הנחיותיו בנוגע לעובדי הוראה המועסקים באמצעות גופים מתווכים שמלמדים את מקצועות הליבה, לרבות פיצול כיתות.

יוער כי ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2009, בנושא "ניצול שעות לימוד בבתי"ס היסודיים ובחטיבות הביניים"²⁹ התייחסה לבקרת התקן שערך משרד החינוך לשנות הלימודים התשס"ד והתשס"ח. בדוח הביקורת הזה עמד מבקר המדינה על חשיבותה של בקרת התקן

27 בקרת התקן לשנה"ל התשע"ג נערכה בבתי"ס יסודיים וכללה 344 בתי"ס.

28 מבקר המדינה, דוח שנתי 2010, עמ' 745.

29 שם, עמ' 733 - 777.

כ"כלי ניהולי חיוני ביותר, יחיד מסוגו, שעומד לרשות הנהלת המשרד" וציין, כי "לעתים הסתפקה הנהלת המשרד בביצוע הבקרה ובמימונה, ולא השתמשה בחלק ניכר מממצאיה". מבקר המדינה הוסיף, כי "נדרש טיפול מקיף ומעמיק בחריגות שנמצאו בבקרת התקן, לרבות איתור נקודות תורפה במשרד והבהרת מדיניותו והנחיותיו במקום שהבהרה זו נדרשת".

במחקר שפרסמה חטיבת המחקר בבנק ישראל³⁰ שנתוניו התבססו על בקרת התקן של משרד החינוך, ניתחו את אופן השימוש בשעות עבודתם של עובדי ההוראה בבת"ס יסודיים רשמיים בשנות הלימודים התשע"א-התשע"ט (2009-2001). כבר אז הסבו עורכי המחקר את תשומת לבו של משרד החינוך לכך שנתונים שנאספו בבקרת התקן מאפשרים הבחנה בין סוגים שונים של מורים. ואולם, משום שהנתונים נרשמים באופן ידני ואינם מוקלדים לקבצים ממוחשבים - לא ניתן לעבדם ולנתחם. עוד ציינו עורכי המחקר, כי "בהיעדר מידע מפורט על השינויים בתשומת העבודה של המורים שאינם עובדי משרד החינוך לפי הגורם המממן אותם, ותוך הבחנה בין גורם ציבורי לפרטי...", לא ניתן לקבוע את הסיבות לשינויים בחלקם של מורים אלו בתשומת העבודה, כגון התרופפות השליטה של המדינה על העסקת כוחות ההוראה, והרצון של ביה"ס וההורים לתגבר את תכנית הלימודים.

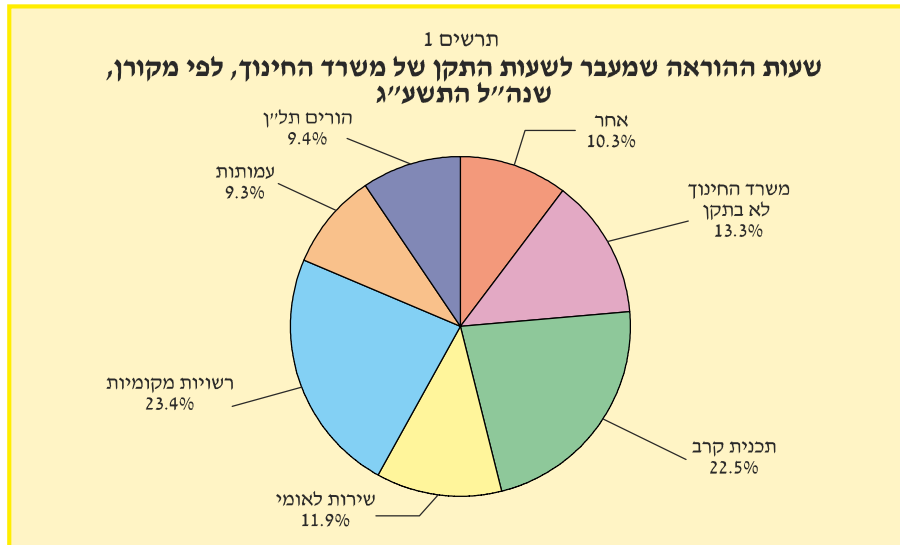
משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שיש בידי משרד החינוך מידע על אודות מורים המועסקים בידי גורמים מתווכים המלמדים מקצועות ליבה, אך הוא אינו משתמש בו כדי לאמוד את היקף התופעה. בנסיבות אלה טענת המשרד, שהועלתה גם לפני הרשות המפקחת - ועדת החינוך של הכנסת - שאין באפשרותו לאמוד את היקף התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים - אינה מדויקת.

על משרד החינוך לשקול את הזנת הנתונים הרלוונטיים שנאספו בבקרת התקן למערכת ממוחשבת שתאפשר את ניתוחם, כדי לעמוד על היקף ההעסקה הבלתי ישירה ולאכוף את מדיניותו בנושא.

2. משרד מבקר המדינה רצה לאמוד את היקף התופעה של העסקה בלתי ישירה של מורים להוראת מקצועות ליבה. לשם כך ריכז נתונים במדגם מייצג של 67 מתוך 344 (19.4%) בתי"ס יסודיים בחינוך הרשמי שנכללו בבקרת התקן שעשה משרד החינוך בשנה"ל התשע"ג, ובחן את ניצול שעות ההוראה בהם.

זכור, לעתים מקבלים מוסדות חינוך, מלבד שעות התקן שמקורן במשרד החינוך, משאבים לשעות הוראה ממקורות נוספים: רשויות מקומיות, תשלומי הורים, עמותות, משרד החינוך שלא במסגרת שעות התקן, שירות לאומי, מורות חיילות, מתנדבים, פרויקטים, ותרומות. ממקורות אלה מממנות רשויות מקומיות גם שעות הוראה במקצועות הליבה (להלן - שעות תגבור), ומעסיקות לשם כך מורי קבלן (באמצעות תאגידים עירוניים). אותם 344 בתי"ס יסודיים בחינוך הרשמי שנכללו בבקרת התקן קיבלו בשנה"ל התשע"ג ממקורות נוספים 29,801 שעות הוראה שהם תוספת של כ-12.3% לשעות התקן שהם מקבלים ממשרד החינוך. שעות ההוראה שבמימון של רשויות מקומיות ועמותות הן כ-33% מהשעות שמקורן באותם מקורות נוספים. להלן התפלגות שעות ההוראה במימון מקורות נוספים, שבוצעו ב-344 בתי"ס שנדגמו בבקרת התקן בשנה"ל התשע"ג:

30 בנק ישראל, חטיבת המחקר, מה למדת בבית הספר, ילד מתוך שלי? על השימושים בשעות עבודתם של כוחות ההוראה בבת"ס היסודיים, פברואר 2012.



התקנים שלפיהם בחן משרד מבקר המדינה את ניצול שעות ההוראה היו הוראות משרד החינוך הנוגעות לאיסור להעסיק מורה בהעסקה בלתי ישירה להוראת מקצוע ליבה ולפיצול כיתה.

בבדיקה נמצא כי בתי"ס³¹ שנכללו במדגם ניצלו בשנה"ל התשע"ג 6,233 שעות הוראה במימון מקורות נוספים, שהם כ-11.7% מכלל 52,954 שעות ההוראה שנלמדו בתי"ס אלה³² באותה שנה. מכלל 6,233 שעות ההוראה מהמקורות הנוספים, כ-21.2% מומנו בידי רשויות מקומיות, וכ-8.6% בידי עמותות.

אשר להוראת מקצועות חובה בידי מורים בהעסקה בלתי ישירה העלתה הבדיקה, כי ב-31 מתוך 67 בתי"ס (46%)³³ הועסקו 159 מורים במימון רשויות מקומיות או עמותות שלימדו מקצועות אלה. עוד הועלה כי 66 מכלל 159 עובדי ההוראה הללו (כ-41%) שימשו גם כמורים מן המניין (שבתקן) בתי"ס, ולפיכך הם נתונים לפיקוח של משרד החינוך. ואולם יתר 93 עובדי ההוראה (כ-58%) אינם מורים מן המניין, כך שאין למשרד מידע בנוגע למידת התאמתם למקצוע ההוראה ולכישוריהם.

שיעור המורים שלימדו אחד ממקצועות הליבה במימון רשויות מקומיות או עמותות, מכלל מורי ביה"ס שבתקן היה 7.3% בממוצע³⁴; אלה לימדו כ-3.2% מכלל השעות בתכנית הלימודים שלימדו בתי"ס אלה המורים שבתקן³⁵.

אשר להעסקה בלתי ישירה של מורים במימון רשויות מקומיות או עמותות להוראה בשעות רוחב לפיצול כיתות (להלן - שעות רוחב) - הבדיקה העלתה כי ב-19 בתי"ס מאלה שנבדקו

31 התפלגות בתי"ס שנבדקו לפי מחוזות המשרד: ירושלים - 3, מנח"י - 4, צפון - 16, חיפה - 8, מרכז - 16, ת"א - 6, דרום - 14. התפלגות זו תואמת את התפלגותם של מחוזות המשרד מתוך כלל בתי"ס שנבחנו בבקרת התקן.

32 ב-67 בתי"ס שנכללו במדגם נלמדו 46,721 שעות תקן שמקורן במשרד החינוך.

33 ב-20 בתי"ס הועסקו מורים אלה במימון רשויות מקומיות; בשישה בתי"ס הועסקו במימון עמותות; ובחמישה בתי"ס במימון משותף של רשויות מקומיות ועמותות.

34 ב-67 בתי"ס שנכללו במדגם לימדו 2,164 עובדי הוראה שבתקן.

35 ב-67 בתי"ס שנכללו במדגם לימדו 1,486 שעות של לימודי חובה עובדי הוראה בהעסקה בלתי ישירה במימון רשויות מקומיות או עמותות.

(כ-28%) הועסקו בהעסקה בלתי ישירה 86 מורים (54%) שלימדו את מקצועות הליכה כשעות רוחב.

על בסיס הנתונים שנאספו במדגם³⁶ ניתן לקבוע ברמת ביטחון גבוהה, ובהתייחס לערכים הנמוכים ביותר שבתוצאות המדגם ברמת ביטחון של 90%³⁷, כי בשנה"ל התשע"ג³⁸ הועסקו בידי רשויות מקומיות ועמותות בין 3,585 ל-4,381 עובדי הוראה שלימדו אחד ממקצועות החובה.



מהאמור לעיל עולה, שהעסקת עובדי הוראה במימון של רשויות מקומיות ועמותות להוראת מקצועות ליכה בחינוך היסודי הרשמי, הפכה עם השנים לתופעה רווחת ובשנה"ל התשע"ג הקיפה כ-4,000 עובדי הוראה. על משרד החינוך לפעול לצמצומה באופן הדרגתי.

עוד עולה, שנתונים על העסקת מורי קבלן במימון של מקורות נוספים ששובצו הן בשעות רוחב לפיצול כיתות והן בשעות אורך, נאספו כחלק מבקרת התקן שעשה משרד החינוך במשך שנים. ואולם, הנהלת משרד החינוך לא השתמשה בהם לצורך איתור בתי"ס שהעסיקו מורים במימון של מקורות אחרים ולאכיפה של הוראות המשרד.

על משרד החינוך לנצל את הנתונים הזמינים במשרד כדי לאתר בתי"ס שחורגים מהוראותיו בכל הנוגע להעסקה בלתי ישירה של עובדי הוראה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה מנכ"לית משרד החינוך, כי לאחרונה הוקם במשרד החינוך מינהל רישוי, בקרה ואכיפה שתפקידו, בין היתר, לאכוף את חוקי החינוך ונוהלי המשרד; המנכ"לית הוסיפה, כי הקמתו של מינהל זה תאפשר לקבל מידע אמין ומעודכן על העסקות בלתי ישירות ולאכוף את צמצום היקף התופעה. עוד ציינה, כי יש למגר את תופעת ההעסקה הקבלנית של עובדי הוראה, ומשרד החינוך נחוש לעשות את הפעולות הנדרשות לצמצמה.

- 36 כאמור, שיעורם של עובדי ההוראה המועסקים בבתי הספר היסודיים בצורה בלתי ישירה והמלמדים מקצוע שבתכנית הלימודים היה 7.3%.
- 37 בכל מדגם קיימת סטייה מקרית, ואחוז עובדי ההוראה באוכלוסייה עשוי להיות גבוה או נמוך במידת מה מהערך שהתקבל במדגם. למען הזהירות חושב הערך הנמוך של האומדן לאחוז המועזרי של שיעורם של עובדי ההוראה המועסקים בצורה בלתי ישירה ומלמדים מקצוע חובה ברמת ביטחון של 90%. אפשר לומר אפוא ברמת ביטחון של 90%, שבכלל אוכלוסיית עובדי ההוראה המלמדים בחינוך היסודי, שיעורם של עובדי ההוראה המלמדים מקצוע חובה ומועסקים בצורה בלתי ישירה אינו נמוך מהאומדן.
- 38 על פי השנתון הסטטיסטי לשנת 2013 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הועסקו בשנה"ל התשע"ג בבתי הספר היסודיים 54,564 עובדי הוראה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תופעת ההעסקה של מורי קבלן אינה חדשה, והיא נדונה פעמים רבות בוועדת החינוך של הכנסת שביקשה ממשרד החינוך למפות את התופעה ולפקח עליה. הפעולות שנקט משרד החינוך, כמפורט בתשובתו, הן התחלה חיובית אך אין בהן די. עדיין רחוקה הדרך להשלמת הטיפול במיגור תופעת ההעסקה הקבלנית של עובדי ההוראה כהגדרת מנכ"לית המשרד. על המשרד לגבש תכנית פעולה סדורה לאכיפת הוראותיו בשטח ולעקוב אחר יישומן.

ביקורת שכר במוסדות החינוך המוכש"ר

בהתאם לסמכותו על פי דין, ובכלל זה חוק חינוך ממלכתי וחוק הפיקוח והתקנות שעל פיהם, מפקח משרד החינוך על מוסדות החינוך המוכש"ר בהיבטים שונים.

1. תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953, מחייבות את מוסדות החינוך המוכש"ר ובעלויותיהם לשלם את שכרם של עובדי ההוראה ועובדי השירות המועסקים במוסד לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים. חובה זו היא אחד התנאים להכרזה על מוסד חינוכי כמוסד מוכר.

חשבות משרד החינוך עושה מדי שנה, באמצעות משרד רואי חשבון, ביקורת מדגמית על תשלום השכר במוסדות החינוך המוכש"ר, לרבות גני ילדים, בתי"ס יסודיים, חטיבות ביניים, וחטיבות עליונות (להלן - ביקורת שכר). בביקורת שכר מושם דגש על בדיקת גובה השכר ששולם לעובדי ההוראה, הפרשות לקופות פנסיה, קופות גמל וקרנות השתלמות.

מהמסמכים עלה, כי במהלך עריכת ביקורת השכר נדרש רואה החשבון לבדוק את התאמת תשלומי השכר של עובדי ההוראה המועסקים באופן ישיר על ידי הבעלות, אך אינו נדרש לבדוק את התאמת שכרם של עובדי ההוראה המועסקים בידי גורמים אחרים כגון תאגיד עירוני או עמותה. בכך מחמיץ משרד החינוך הזדמנות לאמוד את היקף התופעה, ולאכוף את יישום הנחיותיו בנוגע לתשלום שכרם של עובדי ההוראה בהעסקה בלתי ישירה.

2. על פי הנחיות משרד החינוך, עובדי ההוראה שאינם מועסקים על ידי הבעלות ומבצעים עבודה זהה לעבודתם של עובדי ההוראה שהם עובדי מדינה או עובדי הבעלות, "חובה על הגורם המעסיק לשלם את שכרם לפי כל דין ובכלל זה הסכמי השכר הקיבוציים החלים על עובדי ההוראה".

נמצא, שתוך כדי ביקורת השכר עולים, לעתים באופן אקראי, מקרים של עובדי הוראה שמועסקים בידי גורמים מתווכים שהתגלו אצלם פערי שכר. ואולם, חשבות משרד החינוך לא התריעה בפני הבעלות על פערים אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד החינוך, כי הוא פועל לשפר את ההסדרה, הבקרה והאכיפה בנושא העסקת עובדי ההוראה בניגוד להנחיות המשרד.

העסקת עובדי הוראה בתכניות מיוחדות

העסקת מורי קבלן במסגרת תכניות לימודים נוספות

חוק חינוך חובה מאפשר לגבות מהורים תשלומים לתכניות לימודים נוספות (תל"ן). הנחיות משרד החינוך בנוגע לניהול ולארגון של רכישת שירותים מרצון ותל"ן עוגנו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, ולפיהן יש להקפיד שבתכנית הנוספת יתוגברו בעיקר מקצועות הלימוד שהתלמידים מתקשים בהם, והיא תינתן בשעות אחר הצהריים. אשר להעסקת עובדי הוראה בתכניות הללו - נקבע בהנחיות ש"קבלתם לעבודה ופיטוריהם של עובדי הוראה שיועסקו בתכנית הנוספת יהיו כמקובל כלפי עובדי הוראה במוסד שהתכנית הנוספת מופעלת בו". עוד קובעות ההנחיות, כי "משכורות עובדי ההוראה בתכנית הנוספת והתנאים הנלווים אליהן יהיו בהתאם להסכמי השכר הנחתמים מעת לעת בין המדינה לארגוני המורים".

כבר בשנת 2006 הצביע הממ"מ, במסמך שהכין בנושא תשלומי הורים, על קשר בין העסקת מורי קבלן ובין תשלומי הורים בעבור תל"ן. לפיו "חלק מהמורים נשכרים תחילה כמורים לשיעורי העשרה במסגרת תל"ן מאושרת, ורבים מהם מועסקים לאחר מכן כמורים מן השורה אשר מלמדים מקצועות חובה במערכת השעות הרגילה ובמשרה מלאה - בניגוד להנחיות שבחוזרי המנכ"ל. לעתים העסקת מורים באופן זה מאפשרת לבתי"ס לפצל כיתות וכך לאפשר לימוד בכיתות קטנות יותר ואחידות יותר ברמתן"³⁹.

גם בביקורת של משרד מבקר המדינה משנת 2011⁴⁰ בנושא תל"ן הועלו ממצאים הנוגעים להעסקת מורים בבתי"ס יסודיים במסגרת זו, בניגוד להוראות משרד החינוך. המורים הועסקו במימון ההורים בהוראת מקצועות היסוד (אנגלית ומתמטיקה) וחינוך כיתה.

למרות זאת לא פעל משרד החינוך לבחינת התופעה.

על משרד החינוך לבחון את תופעת ההעסקה של מורים בבתי"ס יסודיים במימון ההורים, למפות אותה ולהגביר את הפיקוח והאכיפה בעניין. כל זה כחלק ממערך הבקרה השוטפת שמפעיל המשרד על תשלומי ההורים.

העסקת עובדי הוראה בתכניות משלימות

1. משרד החינוך מפעיל את התכניות המשלימות האלה: (א) תכנית מיל"ת⁴¹ להארכת יום הלימודים המיועדת לכלל התלמידים בדגש על יישובי הפריפריה, ומעניקה תגבור לימודי העשרה וטיפול פרטני לתלמידים בעלי קשיים מיוחדים לרבות במקצועות הליבה. משרד החינוך מפעיל את התכנית באמצעות זכיין חיצוני שזכה במכרז. (ב) תכנית קרב למעורבות בחינוך נועדה להרחיב את הידע בקרב תלמידים בבתי"ס ובגני הילדים כתוספת לתכניות הלימודים הפורמליות, כדי לצמצם פערים חברתיים⁴². בשנה"ל התשע"ד הועסקו בתכנית זו כ-1,600 מדריכים. (ג) תכנית היל"ה נועדה לספק מענה חינוכי ייחודי לנוער שנשר ממערכת

39 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, תשלומי הורים במערכת החינוך - חלק א': הפערים בין הנחיות משרד החינוך ובין תמונת המצב בפועל, 17.9.06 (עמ' 11).

40 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "תשלומי הורים במערכת החינוך", עמ' 575-627.

41 מסגרות יום לימודיות תוספתיות.

42 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "תכנית קרב - ההובלה, הפיקוח והבקרה של משרד החינוך", עמ' 663-697.

החינוך הפורמלית, והיא משמשת מסגרת למתן שירותי חינוך ולמידה לבני נוער במצבי כליאה השוהים במסגרות ייחודיות⁴³. בתכנית מועסקים כ-1,200 מורים, ולצדם קיים מערך מסייע ותומך של עובדים חינוכיים טיפוליים. (ד) תכנית החומש נועדה לתגבור תלמידים במגזר הערבי, הדרוזי והבדואי, ומטרתה להשלים פערים בין המגזרים ובין היישובים ולשפר את ההישגים הלימודיים בשפת האם, בעברית, באנגלית, במתמטיקה ובמדעים. עבודת המורים בתכנית היא זמנית, לתקופות קצרות לקראת בחינות הבגרות. בשנה"ל התשע"ד הועסקו בתכנית החומש כ-4,000 מורים שפרשו ממערכת החינוך, ושכרם שולם על פי טבלאות השכר למורים בחינוך העל-יסודי.

2. בנוגע לכוחות ההוראה בתכנית מיל"ת קבע המכרז, כי ככלל כוח האדם הפדגוגי והמסייע ייבחר מקרב עובדי ההוראה שעובדים במוסדות שבהם פועלת התכנית, אך ניתן להעסיק בה גם עובדים שמגויסים על ידי קבלן. כמו כן קובע חוזר מנכ"ל משרד החינוך, כי ככלל יועסקו בתכנית מיל"ת רק מורים בעלי הסמכה להוראה. בשנה"ל התשע"ד לימדו בתכנית מיל"ת 1,572 מורים.

על פי נתוני משרד החינוך לשנה"ל התשע"ד, 809 מעובדי ההוראה בתכנית מיל"ת (52%) היו עובדי קבלן; 273 מהם (כ-34%) לא הוסמכו להוראה.

על משרד החינוך לבחון את התאמתם של עובדי ההוראה המועסקים בתכנית מיל"ת, ולהקפיד על כך שלא יועסקו בה עובדי הוראה בלתי מוסמכים להוראת מקצועות הליכה. להעסקת מורים שלא הוסמכו להוראה עלולה להיות השפעה שלילית על איכות ההוראה שתפגע בסופו של דבר בתלמידים.

3. תנאי העסקה של המורים והמדריכים עוגנו אף הם במכרז, והם מחייבים את הקבלן לשלם את שכר עובדיו תוך הקפדה על חוקי המגן המסדירים את תנאי העסקתם, לרבות הסכמים קיבוציים, לפי תעריפי השכר שקבע משרד החינוך. ואולם, עובדי הוראה אלו, לעתים לתקופה של שנים, אינם נהנים מאותם תנאי העסקה כמו חבריהם בחדר המורים על כל המשתמע מכך, בעיקר בגין אי-תשלום שכר בחופשות. כמו כן, בשל העובדה שאינם עובדי משרד החינוך, הם אינם זכאים לקביעות ואינם נהנים מביטחון תעסוקתי. בכך בא לידי ביטוי ביתר שאת, הפער הנובע מתנאי העסקה השונים של עובדי ההוראה המועסקים "כתף אל כתף".

הקצאת שעות הוראה לבתי הספר

1. בשנים האחרונות הצהיר משרד החינוך פעמים רבות, שצמצום פערים בין תלמידים על רקע חברתי-כלכלי או מגזרי הוא אחד מיעדי המרכזיים. ואכן, זה שנים נוקט המשרד צעדים להגברת השוויון ולצמצום הפערים הלימודיים בין תלמידים. כבר בשנת 1999 הקים המשרד את ועדת דוברת לצמצום פערים והטיל עליה להכין תכנית התמודדות בנושא. הוועדה הוקמה "מתוך הסכמה כי המשרד לא אפשר שוויון הזדמנויות והמשימה החשובה ביותר של מערכת החינוך היא לנסות ולצמצם את הפערים הענקיים שנוצרו בחינוך, פערים המאיימים לפורר את

43 בתי מעצר, בתי סוהר, חלופות מעצר ומוסדות גמילה.

החברה הישראלית⁴⁴. בהמלצות ועדת דוברת הודגש, שבמציאות החברתית-כלכלית הקיימת בישראל, על מערכת החינוך לראות בסגירת הפערים שמקורם ברקע החברתי-כלכלי של התלמידים יעד מרכזי המוטל על כל אחד ואחת מהמשתתפים בעשייה החינוכית. בשנת 2009 גיבש משרד החינוך תכנית אסטרטגית לשנים 2009-2012 שיועדה, בין היתר, לשיפור הישגי התלמידים ולצמצום פערים לימודיים, ואף הקצה לצורך זה משאבים ניהוליים וכספיים ניכרים והפעיל תכניות שונות על פי גישה דיפרנציאלית. בשנה"ל התשע"ד (2013-2014) הציב המשרד את צמצום הפערים בין אוכלוסיות ברמות סוציו-אקונומיות שונות כאחד היעדים המרכזיים לעבודתו.

2. לפי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, "תקן שעות" של ב"ס כולל את מספר שעות ההוראה, שעות הניהול ושעות החינוך שקבע משרד החינוך לכל מוסד חינוכי. משרד החינוך מקצה את מרבית שעות הלימוד כשעות תקן המחושבות לפי מאפייניו של כל ב"ס. תכנית היסוד היא הבסיס לקביעת "תקן שעות" לבתי"ס.

שעות התקן כוללות: (א) "שעות אורך" - מספר השעות המוערי שתלמיד לומד בכיתתו לכל שכבת כיתה בנפרד; (ב) "שעות הנוספות על שעות האורך" - שעות לימוד נוספות המוקצות לכיתה וניתן להשתמש בהן, בין היתר, כ"שעות רחב" - הקצאת שעות לכיתה כדי לחלק אותה לכמה קבוצות לימוד, או לפצל את הכיתה וללמד שני מקצועות במקביל; (ג) שעות ניהול; (ד) שעות חינוך ותפקידים נוספים⁴⁵. בבתי"ס היסודיים המורים המלמדים את שעות התקן אמורים להיות עובדי משרד החינוך האמור לשלם את שכרם.

3. מלבד זה מקצה משרד החינוך "שעות תוספתיות" להשגת יעדים ייחודיים: א. לפיצול כיתות א'-ב'; ב. לתגבור הוראת מקצועות מסוימים (שפת אם, תרבות ישראל-מורשת, מדעים, מתמטיקה, מיצוי ומצוינות), ג. לתלמידים עולים ולמגזרי מיעוטים.

4. משנה"ל התשס"ד (2003-2004) מתקצב משרד החינוך את בתי"ס בחינוך היסודי הרשמי בתוספת שעות לפי "מדד טיפוח" אחיד שהוגדר כ"תקן דיפרנציאלי לתלמיד". מדד זה נקבע בהתחשב במחויבות החברתית לעקרון השוויון ולצמצום פערים, ומתוך הכרה שחינוך והשכלה הם גורמים חשובים להשגת מטרות אלו. מדדי הטיפוח מותאמים לכל שלב במערכת החינוך בנפרד (יסודי, חטיבות ביניים וחטיבות עליונות), והם מודדים חסך חינוכי ברשויות שונות (מוסד, רשות, יישוב, שכונה). מספר השעות התוספתיות שיוקצה לבי"ס נקבע לפי מספר התלמידים שלומדים בו והרקע החברתי-כלכלי שלהם⁴⁶.

ציוני מדד הטיפוח יוצרים רצף שמחלקים אותו לעשר קטגוריות שוות שכיחות (עשירונים), מעשירון 1 שמייצג אוכלוסייה חזקה שלא זקוקה לטיפוח נוסף עד עשירון 10 שמייצג אוכלוסייה חלשה ביותר הזקוקה לטיפוח נוסף. בכל שנה מעדכנים את מדד הטיפוח לכל התלמידים. לקראת סיום שנה"ל מקבל ביה"ס את מדד הטיפוח שחושב בעבורו לשנה"ל הבאה.

כפי שצוין, לעתים מקבלים מוסדות חינוך משאבים ממקורות נוספים כגון - רשויות מקומיות - בעיקר החזקות שבהן, וכן תשלומי הורים ותרומות. רשויות מקומיות מממנות ממקורות אלה גם שעות לימוד במקצועות הליכה (להלן - שעות תגבור), ולשם כך הן מעסיקות מורי קבלן באמצעות חברות או עמותות עירוניות.

44 דפנה גולן-עגנון, אי-שוויון בחינוך (2004), עמ' 13.

45 כגון עבור ריכוז מקצוע או הכנה לבגרות.

46 מדד הטיפוח מורכב מהרכיבים האלה: השכלת ההורה (40%); רמת ההכנסה לנפש במשפחה (20%); פריפריאליות ביה"ס (20%); שילוב של הגירה וארץ מצוקה (20%).

אופן הקצאת השעות הנגזרות מהתקצוב הדיפרנציאלי של משרד החינוך מביא בחשבון רק את המשאבים שמקצה המדינה (שעות תקן ומרכיבים תוספתיים מטעם משרד החינוך), ולא את שעות ההוראה שמקורן בתקציבי הרשויות המקומיות או בגורמים אחרים. לפיכך, מספר השעות הנלמדות בבתי"ס בפועל לעתים גדול במידה ניכרת מאלו שקבע המשרד. הדבר עלול לסכל את השגת יעדי התקצוב הדיפרנציאלי שנועד לתיקון הפערים החברתיים-כלכליים, משום שבפועל דווקא הרשויות המקומיות החזקות מקצות משאבים נוספים לבתי"ס, ובכך מופרת ההשפעה המקווה של תוספת השעות הנגזרות מהתקצוב הדיפרנציאלי.

עובדי הוראה בהעסקה בלתי ישירה מועסקים מכספי המקורות הנוספים, בין היתר בהוראת מקצועות הליכה, לעתים בתנאי העסקה פחות טובים ובהיעדר ביטחון תעסוקתי. כלומר - הפגיעה אינה מתבטאת רק בשוויון שבין תלמידי הרשויות המקומיות החזקות שיש ביכולתן להקצות משאבים נוספים לחינוך ובין תלמידי רשויות מקומיות חלשות, אלא גם בשוויון בין המורים המועסקים בהעסקה ישירה לאלה המועסקים בהעסקה בלתי ישירה בניגוד למדיניות משרד החינוך. זאת על אף ששתי קבוצות המורים האלו מלמדות לא פעם אותם מקצועות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך, כי במהלך השנים הוקצו באופן דיפרנציאלי, תוך מתן עדיפות לפריפריה ולשכבות החלשות בחברה חלק ניכר מהמשאבים שנוספו למערכת החינוך. לדבריו, ניתן לאמוד את שיעור התקציבים המיועדים לאוכלוסיות החלשות בהיקף של כ-12% מתקציב המשרד, כאשר חלקם מוקצים באופן בלעדי לאוכלוסיות חלשות עם מאפיינים מובהקים וצרכים ייחודיים (כגון מיעוטים, עולים חדשים ואוכלוסיית רווחה), וחלקם מוקצים באופן דיפרנציאלי על פי קריטריונים חברתיים-כלכליים רוחביים.

בנובמבר 2014 פרסם משרד החינוך תכנית חומש לתקצוב דיפרנציאלי בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים שאמורה לחזק את בתי"ס שהם בעלי מדרג טיפוח גבוה [החלשים]. מטרתה של התכנית לצמצם את הפערים בחברה הישראלית שנובעים מזה שפרט למשרד החינוך יש עוד שני מקורות דומיננטיים להקצאת משאבים לחינוך שבפועל הם רגרסיביים - הרשויות המקומיות והורי התלמידים. התכנית אמורה להגדיל את כמות שעות הטיפוח בכ-150,000⁴⁷ שעות הוראה, תוך הפיכת נוסחת ההקצאה לפרוגרסיבית יותר. מחצית העלות של התכנית תמומן באמצעות איגום משאבים ממקורות משרד החינוך, ומחצית - באמצעות תוספת ייעודית ממשרד האוצר. על פי התכנית נדרש משרד החינוך להשקיע יותר בפריפריה החברתית-כלכלית שבה הרשויות המקומיות וההורים אינם מסוגלים להשקיע בחינוך באותה מידה שמשקיעות אוכלוסיות מבוססות. תכנית החומש אמורה להיות מלווה בהערכה שוטפת כדי לוודא ניצול אופטימלי של המשאבים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב מהלך זה לצמצום הפערים וקידום השוויון במערכת החינוך. עם זאת, כדי שתוצב לפני משרד החינוך תמונה מלאה ועדכנית על מצב אי-השוויון, עליו למפות את המקורות להקצאת משאבים נוספים מחוץ לתקצוב שלו - רשויות מקומיות, הורים ועמותות. רק אם יתבסס על נתונים אלה יוכל המשרד לקבל תמונת מצב שלמה שתשקף נאמנה את המשאבים העומדים לרשות בתי"ס ולהגיע לתקצוב דיפרנציאלי המתחשב במירב הגורמים המשפיעים הרלבנטיים.

47 על פי התכנית יתווספו לבתי"ס היסודיים 90,000 שעות טיפוח ולחטיבות הביניים 60,000.

5. משרד מבקר המדינה בדק את הקשר בין שעות הוראה נוספות שניתנו לבתי"ס בידי מורים שהועסקו בהעסקה בלתי ישירה במימון רשויות מקומיות או עמותות⁴⁸, לבין מדד הטיפוח של בתי"ס. הבדיקה נעשתה באמצעות מדגם מייצג של 67 מ-344 בתי"ס שנדגמו בבקרת התקן שעשה משרד החינוך בשנה"ל התשע"ג, ותוצאותיה מתוארות בלוח 1⁴⁹:

לוח 1

הקשר בין שעות הוראה נוספות שבוצעו במימון רשויות מקומיות או עמותות לבין מדד הטיפוח הבית-ספרי

מספר בתי"ס בטווח	מדד הטיפוח הממוצע של בתי"ס	שיעור שעות ההוראה הנוספות במקצועות ליבה שניתנו על ידי מורים המועסקים בהעסקה בלתי ישירה מכלל שעות התקן
36	6.4	0%
6	6.6	4.9%-0.1%
9	4.6	9.9%-5.0%
10	5.7	24.9%-10%
6	5.5	25%+
67		סה"כ

הביקורת העלתה כי יש מגמה של יחס הפוך (רגרסיבי) בין מספר שעות ההוראה הנוספות במקצועות הליבה שניתנו בבתי"ס בידי עובדי הוראה בהעסקה בלתי ישירה לבין מדד הטיפוח של בתי"ס אלה. מהנתונים עולה ש-36 בתי"ס שנדגמו (כ-54%), לא "זכו" לתוספת של שעות הוראה ולא הועסקו בהם מורים בהעסקה בלתי ישירה, אף שהממוצע של מדד הטיפוח שלהם היה גבוה יותר, והם היו זקוקים לתגבור רב יותר מזה של 25 בתי"ס שנדגמו (כ-33%) שזכו לתוספת שעות הוראה בשיעור של יותר מ-5% משעות התקן שבהן הועסקו מורים בהעסקה בלתי ישירה. מכאן שלא זו בלבד שאין הלימה בין חוזקו החברתי-כלכלי של ביה"ס להיקף שעות ההוראה הנוספות שקיבל, אלא קיים יחס הפוך -בתי"ס החזקים בדרך כלל מקבלים יותר. נתוני המדגם מצביעים, אפוא, על פגיעה בשוויון בין תלמידים הלומדים בבתי"ס שמדורגים במדד טיפוח גבוה וזקוקים לתגבור רב יותר, לאלה הלומדים בבתי"ס המדורגים במדד טיפוח נמוך יותר. האופן שבו מחשבים היום במשרד החינוך את התקצוב הדיפרנציאלי לא יוכל להביא לידי השגה מיטבית של יעדיו.

הנתונים ממחישים את ההכרח לקחת בחשבון את כל מקורות המימון הנוספים בעת קביעת מדיניות התקצוב של משרד החינוך, שכן למכלול שעות ההוראה יש השפעה ישירה על איכות ההוראה בבתי"ס ועל הישגי התלמידים.

6. על בסיס נתוני המדגם בחן משרד מבקר המדינה את קיומם של פערים בין בתי"ס ברשויות מקומיות שונות בחתך גיאוגרפי- מחוזי ובחתך מגזרי.

48 הבדיקה לא התייחסה לתוספת שעות במימון הורים.
 49 לצורך הבדיקה קובצו בתי"ס לפי משקלן של שעות ההוראה במקצועות החובה שמלמדים עובדי הוראה המועסקים מכספי רשות מקומית, מתוך כלל השעות הנלמדות בבתי"ס אלה באותם מקצועות. בעבור כל טווח חושב הממוצע של מדדי הטיפוח של בתי"ס שנכללו באותה קבוצה.

נמצא כי ברשויות המקומיות שבמחוזות הפריפריאליים - צפון ודרום - שיעור בתייה"ס שבהם מועסקים עובדי הוראה בהעסקה בלתי ישירה להוראת מקצועות חובה נמוך בהשוואה לבתייה"ס שברשויות מקומיות שבמרכז הארץ. עוד עלה שברשויות המקומיות שבמגזר הלא יהודי שיעור בתייה"ס שבהם מועסקים עובדי הוראה בהעסקה בלתי ישירה להוראת מקצועות חובה נמוך בהשוואה לבתייה"ס שברשויות מקומיות במגזר היהודי. גם ממצאים אלו מצביעים על כך שדווקא בתייה"ס בעלי מדד טיפוח גבוה הזקוקים להשלמת פערים ולתגבור למידה - מקבלים בפועל פחות שעות הוראה ממקורות נוספים.

יצוין כי גם מחקר שערך בנק ישראל שבו ניתח את מקורות המימון של שעות ההוראה בחינוך היסודי⁵⁰ הצביע על קיומו של קשר ישיר בין מספר שעות ההוראה שמומנו בידי הרשויות המקומיות ובין חוזקן החברתי-כלכלי. ככל שהאשכול החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות היה גבוה יותר - כך עלה מספרן של שעות ההוראה הנוספות.

על פי מחקר נוסף שנערך בעניין התקצוב הדיפרנציאלי נמצא, כי תוספת השעות בגין מדד הטיפוח היא כ-7% מכלל השעות שבמערכת הלימודים⁵¹. על פי המחקר, כאשר מוסיפים למערכת זו את השעות התוספתיות המגיעות מהרשויות המקומיות, חלוקת השעות בין העשירונים היא כמעט שווה; כלומר - בתייה"ס המדורגים במדדי טיפוח גבוהים הזקוקים לתגבור רב יותר - אינם מקבלים בפועל שעות תוספתיות רבות יותר. מהמחקר עולה שתוספות אלה לא רק שהן מבטלות את מעט הדיפרנציאליות שהושגה באמצעות נוסחת התקצוב, אלא אף יוצרות חלוקה רגרסיבית של משאבי החינוך. מחלוקת תקציבים כזו קשה לצפות שמערכת החינוך תצליח לשפר את הישגיהם של התלמידים החלשים ולצמצם את הפערים שביניהם ובין התלמידים החזקים. חוסר יכולתה של מערכת החינוך לגשר על פערים אלה עלול לבוא לידי ביטוי בהמשך הצמיחה של הפערים החברתיים-כלכליים בחברה הישראלית ובאי-מיצוי הפוטנציאל הכלכלי המלא של המשק⁵².

לפיכך, למרות הרכיבים הדיפרנציאליים הכלולים בה, שיטת התקצוב הנוכחית אינה מצליחה להעניק לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך את ההעדפה המתקנת מהקצאת משאבי משרד החינוך. הכנסת תקציבי הרשויות המקומיות, העמותות וההורים לתוך המשוואה הופכת את הקצאת המקורות לרגרסיבית, מאחר שתלמידי האשכולות הגבוהים נהנים מתקצוב גבוה יותר במידה ניכרת מהתקציבים המועברים לאשכולות הנמוכים. יצוין כי על אף שממצאי המחקרים שהוזכרו לעיל הצביעו באופן חד-משמעי על העיוות שנוצר בעקבות הקצאת שעות התגבור - לא פעל המשרד לתיקון עיוות זה.

על משרד החינוך למפות את שעות ההוראה הנלמדות בבתייה"ס על פי מקורות מימון, מקצועות הלימוד וכוח ההוראה שבהן. רק בדרך זו יהיו לו הכלים הנחוצים לבניית כללים תקציביים שיסייעו לו ליישם את מדיניותו לצמצום הפערים, ולפתח מנגנון שיתחשב בשכבות החלשות כדי לגשר על הפערים ולהעניק להם הזדמנות שווה לחינוך ולהשכלה.

- 50 בנק ישראל, חטיבת המחקר, תקצוב החינוך היסודי, 2009-2001, סדרת מאמרים לדיון 2010.18, דצמבר 2010.
- 51 מכון מילקן, "תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד במערכת החינוך הישראלית", אוקטובר 2012, מחקר מס' 57, עמ' 39.
- 52 שם, עמ' 43.

העסקת מורי קבלן ברשויות מקומיות - תמונת מצב

משרד מבקר המדינה בדק את קיומה של תופעת ההעסקה של מורי קבלן ברשויות המקומיות האלה: ירושלים, תל אביב-יפו, ראשון לציון ורמת גן; הבדיקה העלתה כי בשנה"ל התשע"ד הועסקו ברשויות מקומיות אלה 1,176 מורי קבלן שמלמדים אחד ממקצועות הליבה במימון של רשויות מקומית או עמותות.

לנגד עיני הביקורת עמדה מדיניותו של משרד החינוך והוראותיו האוסרות להעסיק מורים באמצעות כל גורם אחר לתפקידי ההוראה שמבצעים מורים במערכת השעות הרגילה, הן במוסדות חינוך רשמיים והן במוסדות מוכשר; הוראת המשרד אוסרת פתיחת כיתות נוספות ופיצול כיתות מעבר לתקן שקבע משרד החינוך וכן תשלום תוספת גמולים. כמו כן בחנה הביקורת את תנאי העסקתם של עובדי ההוראה.

1. מינהל החינוך בעיריית ירושלים (להלן - מנח"י) מפעיל פרויקטים חינוכיים במגוון נושאים באמצעות אגודת רנה קאסן (להלן - האגודה)⁵³ המעסיקה לצורך זה כוח אדם זמני, לרבות עובדי הוראה בבתיה"ס שבניהול עצמי⁵⁴.

א. מנתוני האגודה עולה, כי בשנה"ל התשע"ד היא העסיקה 821 עובדים - 613 בבתיה"ס יסודיים, ו-208 בבתיה"ס על-יסודיים. ואולם אי-אפשר לדעת מנתונים אלה מהו תחום העיסוק של העובדים, באילו בתיה"ס הם מועסקים, מהם המקצועות שהם מלמדים, מספר שעות ההוראה שלהם ותחום הכשרתם.

גם במנח"י לא היה מידע על אודות מצבת המורים המועסקים בידי האגודה בבתיה"ס השונים ועל מקצועות הלימוד שלימדו.

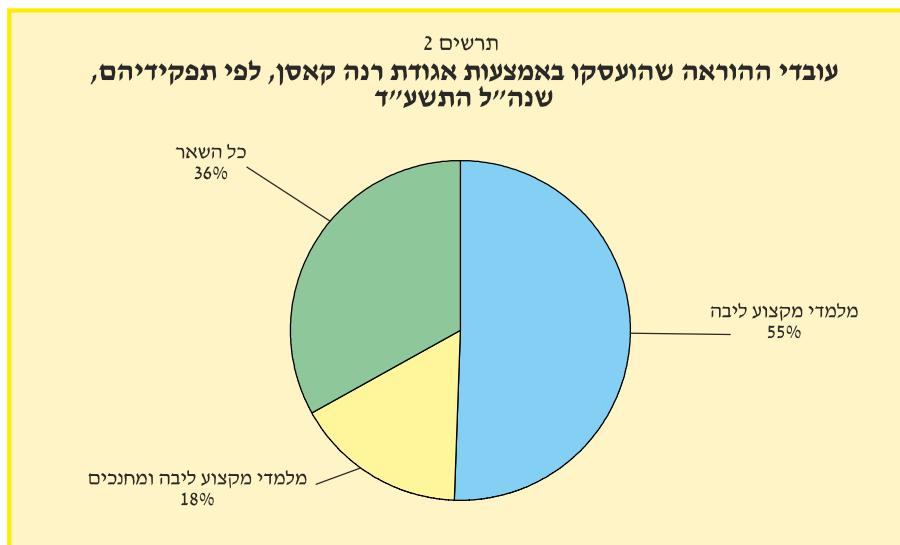
בתשובה למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית ירושלים, כי החל בשנה"ל התשע"ה תוכל האגודה לספק מידע על אודות מאפייני המורים והמקצועות שהם מלמדים.

ב. בדיקה אקראית בתיקיהם האישיים של 109 (כ-13%) מ-821 עובדי ההוראה שהעסיקה האגודה בשנה"ל התשע"ד במסגרת הניהול העצמי העלתה, כי 73⁵⁵ מהם (67%) לימדו מקצועות ליבה ו-18 (17%) היו גם מחנכי כיתות, בניגוד להנחיות משרד החינוך. נוכח ממצאי בדיקה זו ניתן להעריך שכ-560 מורים מועסקים באמצעות האגודה ומלמדים אחד ממקצוע הליבה בבתיה"ס היסודיים והעל-יסודיים.

53 אגודת בית הספר התיכון "כל ישראל חברים" ע"ש פרופסור רנה קאסן היא תאגיד משפטי שהוא זרוע ביצועית של מנח"י. הוועד המנהל שלה מורכב מנציגי עיריית ירושלים ומנציגי "כל ישראל חברים" (כ"ח) בחלוקה שווה, ונציגי העירייה מכהן כיו"ר האגודה. כמו כן מפעילה האגודה כבעלות שלושה בתי"ס בירושלים.

54 ניהול עצמי מאפשר לביה"ס לפעול כארגון עצמאי מבחינה פדגוגית, ארגונית וכלכלית.

55 56 בבי"ס יסודי (75%) ו-17 בעל-יסודי (50%).



בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מנח"י, כי העסקת עובדי הוראה באמצעות האגודה מנוצלת ל"שעות תגבור והעשרה", וכי העסקת מחנכי הכיתות אושרה בידי מפקחי משרד החינוך.

בעניין העסקת מחנכי כיתות השיב מחוז ירושלים של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה, כי הוא מודע להנחיות המשרד, והמפקחים פועלים לצמצום העסקתם של מחנכים ומורים למקצועות ליבה עד למינימום ורק למקרים שבהם לא נמצא פתרון חלופי משביע רצון.

משרד מבקר המדינה מעיר למנח"י, כי הוראת מקצועות ליבה בשעות הלימוד הרגילות באמצעות מורים המועסקים בידי אגודת רנה קאסן אינה יכולה להיחשב כהוראה במסגרת "שעות תגבור והעשרה". זאת במיוחד לנוכח העובדה שמנח"י לא הגדיר את ההבדל בין תוכן הפדגוגי של שעות התגבור ובין שעות הוראה רגילות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי על משרד החינוך לפעול בנחישות לצמצום העסקת מחנכים ומורים למקצועות ליבה, להגביר את הפיקוח ולאכוף את הנחיות המשרד.

ג. עפ"י נוהל האגודה העסקת מורים בבתי"ס שכניהול עצמי מחייבת אישור של גורמי הפיקוח המחוזי של משרד החינוך.

על פי הוראות מנח"י, על בתי"ס היסודיים להעביר למנח"י מדי שנה רשימה מפורטת של המורים שיועסקו במסגרת הניהול העצמי באמצעות אגודת רנה קאסן. יצוין, כי רשימות אלו אמורות לקבל אישור מוקדם של הפיקוח המחוזי של משרד החינוך לפני העברתן למנח"י.

מדיווחים שקיבלה מנח"י על אודות עובדי הוראה שהועסקו באמצעות אגודת רנה קאסן בכת"ס יסודיים בירושלים עלה, כי מנח"י אישר העסקה של מורים על אף שדווח לו שהם מלמדים מקצועות ליבה שהוראות מנח"י אסרו במפורש.

משרד מבקר המדינה מעיר למנח"י, כי האישור שנתן להעסקת המורים ללמד את מקצועות הליבה חורג באופן בוטה מהוראותיו שלו ומהוראות משרד החינוך.

ד. האחריות לבחינת ההיבטים הפדגוגיים של המורים המועסקים בידי אגודת רנה קאסן היא בידי גורמי הפיקוח של משרד החינוך.

במקרים אחדים עלה שכת"ס העבירו את רשימות המורים לאישור מנח"י בלי שאושרו קודם לכן בידי מפקח ביה"ס כנדרש בהוראות. מכאן, שבמקרים אלה לא היו בידי גורמי הפיקוח של משרד החינוך פרטי המורים המועסקים באמצעות אגודת רנה קאסן, ובשל כך לא יכלו לפקח עליהם מבחינה פדגוגית.

2. עיריית תל אביב-יפו (להלן - עיריית ת"א) מקצה לבתיה"ס היסודיים והעל-יסודיים שעות לימוד נוספות על אלה שמתקצב משרד החינוך (שעות תגבור) על פי אמות מידה שקבעה⁵⁶.

בשנה"ל התשע"ד הקצתה העירייה 3,788 שעות שבועיות (ש"ש) לתגבור והעשרה: 1,624 שעות לבתיה"ס היסודיים ו-2,164 לבתיה"ס העל-יסודיים. העסקת עובדי הוראה בשעות התגבור נעשית בידי חברת יובל חינוך בע"מ (להלן - יובל חינוך) שהיא חברה בבעלותה של עיריית ת"א המשמשת זרוע ביצועית של מינהל החינוך, התרבות והספורט של העירייה (להלן - מינהל החינוך ת"א), גם בתחום הניהול העצמי של בתיה"ס בעיר.

בשנה"ל התשע"ד העסיקה יובל חינוך כ-478 עובדי הוראה להוראת שעות התגבור, מהם 220 בחינוך היסודי; 70 - בחטיבות הביניים ו-188 - בחטיבות העליונות.

הבדיקה העלתה, כי 276 מעובדי ההוראה (כ-58%) שהועסקו בידי יובל חינוך לימדו מקצועות ליבה (תנ"ך, מתמטיקה, אנגלית, היסטוריה וספרות) - 134 מהם בכת"ס יסודיים, 45 בחטיבות הביניים ו-97 בחטיבות העליונות. עוד עלה, כי ארבעה מהם שימשו מחנכי כיתות בחטיבות העליונות - כל זאת בניגוד להוראות משרד החינוך. 171 מהמורים שהועסקו בהוראת מקצוע ליבה (כ-62%) לימדו במסגרת שעות רוחב ששימשו לפיצול כיתות, בניגוד למדיניות משרד החינוך הקובעת, כאמור, שאת מקצועות הליבה ילמדו מורים המועסקים בהעסקה ישירה בלבד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014, מסרה עיריית תל אביב-יפו, כי בעיר תל אביב קיימת פריפריה חברתית, ולכן יש לדאוג לשוויון בין תלמידי הפריפריה ובין התלמידים הלומדים בצפון העיר.

3. עיריית ראשון לציון (להלן - עיריית ראש"צ) מקצה לבתיה"ס היסודיים והעל-יסודיים שבתחומה שעות לימוד נוספות לתגבור מקצועות הלימוד על פי אמות מידה שקבעה.

56 אמות המידה שקבעה עיריית תל אביב: מדד הטיפוח של ביה"ס; מספר התלמידים בביה"ס; הקטנת גודל הכיתה בכת"ס שבדרום העיר, כיתות ייחודיות וההישגים בבחינות המיצ"ב ובבחינות הבגרות.

העסקת המורים בשעות התגבור נעשית באמצעות "החברה העירונית לספורט ונופש" שמעסיקה כ-400 מורים. חלק ניכר מהמורים שמלמדים "שעות התגבור" הם מורי משרד החינוך, והם מקבלים שכר נוסף תמורת שעות התגבור בתלמידי שכר נפרדים מטעם החברה העירונית.

בשנה"ל התשע"ד⁵⁷ הקצתה עיריית ראש"צ כ-53,700 שעות לבתי"ס היסודיים וכ-16,200 שעות לבתי"ס העל-יסודיים. בשנה זו העסיקה החברה 246 מורים בחינוך היסודי, ו-143 בחינוך העל-יסודי.

הועלה כי 123 (50%) מהמורים שהועסקו בידי החברה העירונית בבתי"ס היסודיים ו-110 (77%) מהמורים שהועסקו בבתי"ס העל-יסודיים לימדו מקצועות ליבה, בניגוד למדיניות משרד החינוך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 2014 מסרה עיריית ראש"צ כי היא מתגברת באופן מיוחד תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך כדי ליצור שוויון.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם יש צורך בחיזוק השוויון בחינוך בתוך הרשות המקומית, כפי שעלה מתשובותיהן של עיריית תל אביב ועיריית ראש"צ, הדבר אמור להיעשות מתוך ראייה כוללת ובתיאום עם מדיניותו הכוללת של משרד החינוך.

4. עיריית רמת גן מקצה תקציבים לבתי"ס יסודיים שבתחומה בעבור שעות תגבור למקצועות לימוד שונים ולהעשרה בהתאם לגודל ביה"ס⁵⁸. את שעות התגבור רשאים בתי"ס לנצל כחלק מתכנית "יום לימודים ארוך" לתגבור מיומנויות יסוד, לשעות העשרה בתחומים הייחודיים של ביה"ס ולפיצול כיתות עמוסות - בעיקר כיתות א' וב'.

בשנה"ל התשע"ד הקצתה עיריית רמת גן לבתי"ס יסודיים שבתחומה כ-2,000 שעות תגבור. המורים מועסקים באמצעות חברה עירונית "מפעלי בית עמנואל"⁵⁹ שמארגנת פעולות העשרה ותרבות פנאי לילדים, נוער ומבוגרים תושבי רמת גן (להלן - מפעלי בית עמנואל).

בשנה"ל התשע"ד הועסקו בבתי"ס ברמת גן 230 מורים לתגבור מקצועות לימוד שונים ולהעשרה באמצעות מפעלי בית עמנואל. עלה כי 107 (46%) מורים אלה לימדו מקצועות ליבה, בניגוד למדיניות משרד החינוך. יצוין כי 89 מהמורים (38%) שהועסקו באמצעות מפעלי בית עמנואל הם מורים עובדי משרד החינוך המועסקים באמצעותה כעבודה נוספת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 מסרה עיריית רמת-גן, כי שעות הלימוד שהיא מקצה הן שעות תגבור והעשרה וניתנו נוסף על תכנית הליבה שנותן משרד החינוך ולא במקומה.

57 עד מאי 2014.

58 בתי"ס הכוללים עד 12 כיתות מקבלים שלוש שעות שבועיות לכיתה; בתי"ס הכוללים עד 17 כיתות - שעתיים שבועיות לכיתה, ובתי"ס הכוללים 18 כיתות ומעלה - שעה שבועית אחת לכיתה.

59 חברה לתועלת הציבור הפועלת בשליטה מלאה של עיריית רמת גן ומוגדרת כ"חברה ציבורית מוגבלת בערבות" הפועלת ללא מטרת רווח.

הבדיקה בעיריית רמת גן העלתה שזה שנים מעסיקה חברת "מפעלי בית עמנואל" מורים שמלמדים מקצועות ליבה במסגרת "שעות תגבור והעשרה" בניגוד למדיניות משרד החינוך. לא נמצא כי עיריית רמת גן ורשויות מקומיות אחרות הגדירו את ההבדל בתוכנן הפדגוגי של שעות אלה משעות הוראה רגילות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העסקה זו נעשת ברמת גן בידיעתו של מחוז תל אביב במשרד החינוך, ויש בה "עצימת עיניים" של הפיקוח המחוזי לחריגה ממדיניות משרד החינוך, נוכח המציאות רבת השנים המתהווה בשטח.

תנאי העסקה של מורי קבלן באמצעות חברות עירוניות ברשויות המקומיות שנבדקו

העסקת עובדי ההוראה באמצעות חברות עירוניות ברשויות המקומיות שנבדקו נעשת בשלוש דרכים: העסקה על בסיס שעתי (תשלום לשעת עבודה בפועל ("שעה אפקטיבית")); העסקה על בסיס גלובלי-חודשי והעסקה על בסיס חודשי בהתאם לדירוג עובדי הוראה (שכר חודשי בהתאם להסכמי השכר החלים על המורים).

מורי קבלן אינם זכאים לקביעות, והם מפוטרם בסוף כל שנת לימודים (להלן - פיטורי קיץ), ובשל כך נפגע הביטחון התעסוקתי שלהם. מחקר שעשה שירות התעסוקה באוגוסט 2014⁶⁰ העלה, כי בשנים 2013-2014 נאמד הממוצע של "מפוטרי קיץ" בכ-12 אלף דורשי עבודה. בממוצע רב-שנתי משלוח היד "תחום ההוראה" הוא הקבוצה הגדולה ביותר (כ-30%) ממפוטרי קיץ.

עובדי הוראה המועסקים על בסיס שעתי אינם מקבלים שכר בעבור חגים, חופשות ואף על שיעורים שהתבטלו. מכאן שלא זו בלבד שהביטחון התעסוקתי שלהם נפגע, גם שכרם נמוך ביחס לשכר המורים המועסקים בהעסקה ישירה. להלן סקירה על תנאי העסקה ברשויות המקומיות שנבדקו:

ירושלים: רוב העובדים בחינוך היסודי שהעסיקה אגודת רנה קאסן - 508 מכלל 613 המורים (כ-83%) - הועסקו על בסיס גלובלי-חודשי, או על בסיס שעתי ו-105 (כ-17%) על בסיס חודשי בהתאם לדירוג עובדי הוראה. 122 מ-208 העובדים (58%) בבתיה"ס העל-יסודיים שהעסיקה העמותה, הועסקו על בסיס גלובלי-חודשי, או על בסיס שעתי; 73 עובדים (35%) הועסקו על בסיס חודשי בהתאם לדירוג עובדי הוראה. לגבי יתר העובדים לא פורטה צורת העסקה.

בדיקת התיקים האישיים של עובדי ההוראה שהועסקו בידי אגודת רנה קאסן ולימדו מקצוע ליבה בבתיה"ס יסודיים העלתה, כי 31 מ-56 עובדי הוראה (כ-55%) שנבדקו הועסקו על בסיס גלובלי-חודשי; 15 מהם (כ-27%) על בסיס חודשי בהתאם לדירוג של עובדי הוראה⁶¹; ועשרה מהם (כ-18%) על בסיס שעתי. אשר לעובדי ההוראה שהועסקו בבתיה"ס העל-יסודיים ולימדו מקצוע ליבה - הבדיקה העלתה כי 12 מ-17 שנבדקו (כ-71%) הועסקו על בסיס חודשי בהתאם לדירוג עובדי הוראה⁶²; חמישה מהם (כ-29%) הועסקו על פי תשלום גלובלי-חודשי.

60 שירות התעסוקה הישראלי, "מפוטרי קיץ, פיטורים תקופתיים בחודשי קיץ - נתוני שירות התעסוקה", אוגוסט 2014.

61 חלק מעובדי ההוראה הועסקו על פי הסכם "אופק חדש".

62 חלק מעובדי ההוראה הועסקו על פי הסכם "עוז לתמורה".

1. הביקורת העלתה שעובדי ההוראה המועסקים באמצעות אגודת רנה קאסן שמלמדים מקצועות חובה - בדרך כלל בסיס השכר שלהם שונה ונמוך מזה שנקבע על ידי משרד החינוך לעובדי הוראה במעמד, ולכך מצטרף גם היעדר ביטחון תעסוקתי.

הביקורת העלתה הבדלים ניכרים בתעריפי שעת העבודה ששולמו בצורות ההעסקה השונות - על בסיס גלובלי-חודשי⁶³ ועל בסיס שנתי, שנעו בין 31 ש"ח ל-71 ש"ח לשעה.

יצוין כי בתיקים האישיים של עובדי ההוראה לא היו מסמכים שיש בהם כדי להסביר את הסיבה לקביעתו של תעריף התשלום. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב שבו מורים ששייכים ל"קבוצת שוויון" דומה, הן מבחינת המקצוע והן מבחינת ההכשרה והניסיון המקצועי (השכלה וותק) ששכרם שונה בשיעור ניכר אינו תקין; זאת בעיקר כאשר אין כל הסבר להצדקת ההבדלים בשכר.

בתשובות שהעבירו עיריית ירושלים ואגודת רנה קאסן למשרד מבקר המדינה הן הודיעו, כי בשנת 2015 תכין האגודה, באישור מנח"י, טבלת שכר אחידה ושקופה המושתתת על פרמטרים של תפקיד, ותק והשכלה.

2. הביקורת העלתה הבדלים גם בנוגע לתקופת החוזים שנחתמו עם עובדי הוראה שהועסקו באמצעות אגודת רנה קאסן:

כל עובדי ההוראה שהועסקו על בסיס חודשי בהתאם לדירוג עובדי ההוראה הועסקו בחוזים לתקופה של 12 חודשים; שבעה מ-31 עובדי ההוראה שהועסקו על בסיס גלובלי-חודשי הועסקו בחוזים לתקופה של עשרה חודשים או פחות; היתר - בחוזים לתקופה של 12 חודשים; שמונה מעשרת עובדי ההוראה שהועסקו על בסיס שנתי הועסקו בחוזים לתקופה של עשרה חודשים או פחות; היתר - בחוזים לתקופה של 12 חודשים; כל 17 עובדי ההוראה שהועסקו בביה"ס העל-יסודיים הועסקו בחוזים לתקופה של 12 חודשים. בחוזי ההעסקה לא נמצאו כל הסברים להצדקת ההבדלים בתקופת ההעסקה.

יצוין שבין המורים שהועסקו בחוזים לתקופה של עשרה חודשים היו גם כאלה שמועסקים שנים רבות על ידי אגודת רנה קאסן.

העסקת מורים על בסיס של חוזה מקוצר אינה פסולה בהכרח, אך כאשר הדבר נעשה ללא הנמקה מתועדת, הוא עלול ליצור הפליה בין עובדי הוראה המועסקים באותה מתכונת.

אגודת רנה קאסן ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי במהלך 2014 הוחלף הצוות הניהולי של האגודה, והנושאים השונים הכרוכים בניהול ובהעסקת עובדים באמצעות האגודה נלמדו. עוד ציינה כי היא עובדת בשיתוף פעולה ובתיאום עם הגורמים המוסמכים במנח"י להנחות את המנהלים בבתי"ס לעבוד בהתאם לכללי משרד החינוך ונוהלי העירייה והאגודה.

תל אביב-יפו: ככלל, תקופת ההעסקה של עובדי ההוראה באמצעות יובל חינוך היא למשך שנת לימודים אחת. בכל אחד מהסכמי העבודה כלולה הצהרה של העובד שהוא מודע לכך שעשויים לחול שינויים בהעסקתו גם במהלך שנה"ל.

63 שכרם של עובדי ההוראה שהועסקו על בסיס גלובלי-חודשי תורגם לשכר לשעה בהתחשב בחלקיות משרתם.

מנתוני עיריית ת"א עלה, כי מתכונת ההעסקה על בסיס שעתי היא השכיחה ביותר ולפיה הועסקו 286 עובדי הוראה (60%) מ-478 עובדי ההוראה שהועסקו בשנה"ל התשע"ד.

173 עובדי הוראה (כ-36%) הועסקו על בסיס חודשי בהתאם לדירוג עובדי הוראה. עובד המועסק על בסיס חודשי בהתאם לדירוג עובדי הוראה זכאי לחופשה שנתית⁶⁴, דמי הבראה וקרן השתלמות. כמו כן מפרישה יובל חינוך בעבורו כספים לקרן פנסיה ולקופת גמל (שישמשו כפיצויי פיטורין).

19 עובדי הוראה (כ-4%) הועסקו על בסיס גלובלי-חודשי; עובד המועסק במתכונת זו זכאי לחופשה שנתית ולדמי הבראה בהתאם לשיעור משרתו. בהעסקה זו מחויבת חברת יובל חינוך בתשלום ימי מחלה ופנסיה על פי החוק וצווי ההרחבה⁶⁵.

ראשון לציון: בתכניות המופעלות באמצעות החברה העירונית לספורט ונופש מועסקים מורים שמלמדים בבתי"ס בהעסקה נוספת על בסיס שעתי, ושכרם בגין השעות הנוספות משולם על פי תעריף לשעת עבודה בפועל. בעת הביקורת נקבע התעריף למורה בכי"ס יסודי - 86.95 ש"ח. החל בשנה"ל התשע"ה נקבע התעריף לשעת עבודה של המורים המתגברים המועסקים באמצעות החברה העירונית עפ"י נתוני האישיים של המורה בהתאם לוותק בהוראה במשרד החינוך ולהשכלתו. תעריף זה נע בין 60 ל-100 ש"ח. עיריית ראש"צ מעבירה לחברה העירונית תקציב לכיסוי הוצאותיה בגין תנאים סוציאליים למורים - פיצויים, מחלה, הבראה, ביגוד, חופשה, חגים, שי לחג, נסיעות ועמלה לחברה.

רמת גן: המורים המועסקים באמצעות חברת "מפעלי בית עמנואל" יכולים לבחור את מתכונת ההעסקה - שכר חודשי או על פי שעות: 143 מהמורים (62%) מועסקים על בסיס חודשי בהתאם לדירוג עובדי הוראה; ו-62 מהם (כ-27%) הועסקו על בסיס שעתי⁶⁶. ביה"ס קובע את שכרו השעתי של עובד ההוראה על פי הביקוש למורים במקצוע שהם מלמדים.

בהעסקה על בסיס שעתי זכאים המורים לביטוח פנסיוני בהתאם לצו ההרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק ולתנאים נוספים - דמי הבראה, חופשה שנתית, קצובת ביגוד, חזר הוצאות נסיעה, ימי מחלה ודמי חגים.

התשלום לעובדי ההוראה המועסקים בבתי"ס היסודיים ברמת גן באמצעות חברת "מפעלי בית עמנואל" על בסיס שעתי יוצר הפליה בין מורים המלמדים מקצועות חובה שונים, משום שהתעריף לשעת עבודה נקבע לפי הביקוש למקצועות ההוראה. הדבר עלול להביא לידי קביעת תנאי שכר מועדפים שאינם מבוססים על אמות מידה שקופות שניתנות לבקרה.

בתשובתה מסרה עיריית רמת-גן, כי החל בשנה"ל התשע"ו תקבע העירייה טבלת שכר שקופה וברורה למורים שיעבדו על בסיס שעתי.

הפיקוח על תנאי השכר של מורי קבלן בחינוך היסודי

1. קביעת תנאי השכר של עובדי ההוראה המועסקים בבתי"ס היסודיים בהעסקה בלתי ישירה נתונה בידי הגורם המעסיק - בדרך כלל תאגיד עירוני. רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים נתונים לפיקוח כספי של משרד הפנים.

64 בהתאם לחוק חופשה שנתית, התשי"א-1951.
 65 בחוזה ההעסקה נקבע, כי "החברה לא תישא בתשלומי מיסים או בתשלומי חובה אחרים, לרבות מס הכנסה, ביטוח לאומי, תשלומי ביטוח בריאות, החלים על העובד מכוח הוראות כל דין וכל מס או תשלום חובה המגיע על פי דין מהעובד ינוכה מהתשלומים המגיעים לו לפי הסכם זה".
 66 בקובץ הנתונים שהועבר למשרד מבקר המדינה חסרו נתונים בנוגע לצורת ההעסקה של 25 מורים.

על פי הנחיות משרד החינוך, "מקום בו מועסקים עובדי הוראה על ידי גורם אחר (לא משרד החינוך או בעלות ברישיון כאמור) ומבצעים עבודה הזזה לעובדי הוראה עובדי המדינה או הבעלות בשעות המערכת הרגילות - חובה על הגורם המעסיק לשלם את שכרם לפי כל דין, ובכלל זה הסכמי השכר הקיבוציים החלים על עובדי הוראה בהתאם לשלב החינוך וסוג ביה"ס. על הבעלות חלה החובה לוודא כי הגורם המעסיק מקיים חובה זו".

משרד החינוך קבע בהנחיותיו שמחובתו של המעסיק לשלם את שכר עובדי ההוראה המועסקים על ידו לפי הסכמי השכר הקיבוציים. ואולם הפיקוח הכספי על רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים אינו נתון בידי משרד החינוך, אלא בידי משרד הפנים שהוא האחראי לפיקוח על התאגידים העירוניים.

יצוין, כי בעניין אכיפת חוקי העבודה על ספקי שירותים לממשלה ועל גופים ציבוריים, נקבע מנגנון בקרה אחיד להגנה על זכויותיהם של עובדי קבלן; כבר בשנת 2007 הורתה הממשלה לחשב הכללי במשרד האוצר, להרחיב את פעולות הביקורת על אכיפת חוקי העבודה ולקבוע דרכי ענישה מינהלית כלפי מי שנמצא מפר אותם. עוד הורתה הממשלה למנכ"ל משרד הפנים, ליישם את כלי הענישה המינהלית ואת הכללים וההנחיות שיקבע החשב הכללי ברשויות המקומיות. כמו כן, על פי תקנות חובת המכרזים - על גוף ציבורי שאינו משרד⁶⁷ לפעול בשים לב להוראות תקנון כספים ומשק (תכ"ם) שנקבעו לעניין תקנות אלה, ועל מנכ"ל של גוף ציבורי לקבוע הוראות בנוגע לשמירת זכויות של עובדים ולהבטחת קיומם של דיני העבודה⁶⁸.

לנוכח האמור לעיל, לדעת משרד מבקר המדינה יש להחיל מנגנון בקרה זה גם על תנאי עבודתם של עובדי ההוראה המועסקים באמצעות תאגידים עירוניים, ועל משרד החינוך לפנות בעניין זה למשרד הפנים לצורך הפעלת פיקוח יעיל על יישום הנחיותיו.

2. בניתוח ממצאי הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בנוגע לשכרם ולתנאי עבודתם של מורים שמלמדים מקצועות חובה ומועסקים באמצעות חברות עירוניות בבתיה"ס שברשויות המקומיות הועלו המסקנות האלה:

א. קיימים הבדלים ניכרים בתעריף לשעה שמשלמים למורים המבצעים לכאורה עבודה דומה - הוראת מקצועות חובה. בירושלים נע השכר השעתי בין 30 ל-110 ש"ח; בתל אביב-יפו בין 23 ל-74 ש"ח; ברמת גן בין 68 ל-120 ש"ח; ובראשון לציון בין 87 ל-100 ש"ח.

67 ובכלל זה חברה ממשלתית, חברת בת-ממשלתית, תאגיד שהוקם בחוק, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה.

68 בעניין זה ראו בקובץ דוחות זה, "פעולות המדינה להגנה על זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך", עמ' 1027.

בתל אביב נקבע השכר השעתי על סמך נתוניו האישיים של עובד ההוראה⁶⁹; בראשון לציון השכר הוא קבוע ונגזר משכבת הגיל שעובד ההוראה מלמד בה - בחינוך היסודי או בחינוך העל-יסודי; ברמת גן נקבע שכרו השעתי של עובד ההוראה על פי הביקוש למורים במקצוע ההוראה; בירושלים לא נמצאו אמות מידה לקביעת שכרו השעתי של עובד ההוראה.

בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מסרו עיריית ירושלים, תל אביב-יפו ורמת-גן כי הן יפעלו להתאמתם של התעריפים ולגיבוש טבלת שכר שקופה וברורה לעובדי הוראה.

ב. אשר להעסקה על בסיס גלובלי-חודשי - בהעסקה זו העובד מקבל שכר חודשי קבוע בתמורה לעבודה בהיקף משרה נתון. כמו כן מחויב המעסיק לשלם לו בעבור חופשת מחלה ופנסיה על פי החוק וצווי ההרחבה.

ג. מתכונת ההעסקה על בסיס תשלום גלובלי-חודשי היא השכיחה ביותר בקרב המורים המועסקים בבתי"ס היסודיים בירושלים באמצעות אגודת רנה קאסן. מתכונת זו קיימת גם בשיעור נמוך בקרב מורים המועסקים באמצעות חברת יובל חינוך בתל אביב-יפו.

בביקורת באגודת רנה קאסן שבירושלים הועלה שקיימים הבדלים בנוגע למשך תקופת ההעסקה: אצל חלק מהמורים כללה תקופת ההעסקה גם את חודשי הקיץ (יולי-אוגוסט). אצל מורים אחרים, לעומת זאת, הופסקה ההעסקה לקראת חודשי הקיץ.

ד. אשר להעסקה על בסיס חודשי בהתאמה להסכמי השכר - העסקה זו נעשית על פי הסכם עבודה אישי ולפיו מקבל עובד ההוראה שכר חודשי בהתאם להסכמי השכר החלים על המורים, על פי היקף המשרה, הדירוג, הדרגה והוותק ונתוניו האישיים של עובד ההוראה. נמצא שבכל הרשויות המקומיות שבהן קיים סוג העסקה זה היו הסכמי ההעסקה בהתאם לנדרש בחוקים ובתקנות.

קיימים הבדלים באמות המידה שלפיהן מקצות הרשויות המקומיות את שעות ההוראה: בתל אביב-יפו ובראשון לציון נקבעת הקצאת שעות הלימוד על פי מצבם החברתי-כלכלי של בתי"ס; לעומת זאת בירושלים וברמת גן נקבעת הקצאת השעות על פי גודל ביה"ס (מספר תלמידים) ואינה מתחשבת במצבם החברתי-כלכלי של בתי"ס.

מהמתואר לעיל עולה, כי קיימים שני מעמדות של עובדי הוראה המלמדים מקצועות ליבה ועובדים "כתף אל כתף" - אלה המועסקים בהעסקה ישירה (על ידי משרד החינוך) על פי הסכמי שכר אחידים, ואלה המועסקים בהעסקה בלתי ישירה בידי תאגידי במימון של רשויות מקומיות בתנאי העסקה שונים. השוואת תנאי השכר של שתי הקבוצות האלה מצביעה על כך שמורי קבלן, מלבד היעדר הביטחון והיציבות התעסוקתית, שכרם נמוך בדרך כלל בהשוואה לעמיתיהם עובדי משרד החינוך. מצד שני עלה, כי במקרים מסוימים משלמים למורי הקבלן שכר גבוה. יש בכך כדי להגביר את הסיכויים להפליה בתוך קבוצת המורים המועסקים בהעסקה בלתי ישירה.

69 הוותק וההשכלה של עובד ההוראה.

סיכום

למידה והישגי תלמידים מושפעים מגורמים רבים. מחקרים בארץ ובעולם מצביעים על איכות ההוראה של המורים כעל הגורם המשפיע ביותר על הצלחתם של התלמידים.

מהממצאים המובאים בדוח ביקורת זה עולה, כי מורים רבים בישראל שמלמדים מקצועות חובה מועסקים כמורי קבלן באמצעות עמותות ותאגידים עירוניים שהמימון שלהם מגיע מכספי עמותות ורשויות מקומיות. לתופעה זו יש תוצאות שליליות: (א) פגיעה בשוויון ההזדמנויות של התלמידים והרחבת הפערים החברתיים-כלכליים, משום שבדרך כלל הרשויות המקומיות החזקות מקצות שעות תגבור להוראת מקצועות חובה באמצעות מורים אלה; (ב) בהיעדר מידע במשרד החינוך על זהותם של המורים המועסקים באמצעות גופים מתווכים ועל כישוריהם, ובהיעדר פיקוח על התאמתם, יש חשש לפגיעה באיכות ההוראה; (ג) מורים אלו עלולים להיות מועסקים בתנאי העסקה פוגעניים, בשכר נמוך בהרבה מזה של מורים המועסקים בצורה ישירה, ללא תנאים סוציאליים ובחוסר ביטחון תעסוקתי; (ד) העסקת מורי קבלן עלולה ליצור מעמדות שונים של מורים העובדים באותו ב"ס "כתף אל כתף" שיפגעו ביכולת לשפר תהליכי הוראה ולמידה, וממילא גם ביכולת לשפר את הישגי התלמידים.

על משרד החינוך לחדד ולהבהיר את מדיניותו בעניין העסקת מורי קבלן, תוך מיפוי התופעה והפנמתה לצורך הקצאת תקציבים הוגנת יותר לבתי"ס שברשויות מקומיות חלשות. על המשרד לקחת בחשבון את ההשפעות השליליות של התופעה ולחפש דרכים להימנע ממנה, כדי שיוכל לממש כראוי את מדיניותו לצמצום הפערים בחינוך.