

משרד החינוך

היעדרויות עובדי הוראה והעסקת ממלאי מקום בהוראה

תקציר

רקע כללי

במערכת החינוך בישראל מועסק ממלא מקום כל אימת שנדרש להחליף עובד הוראה קבוע שנעדר מעבודתו בבית הספר או בגן ילדים. כדי להבטיח את סדירותם ורציפותם של הלימודים, ממלא המקום נדרש לעמוד לפני התלמידים וללמד את התכנים הלימודיים השייכים לתחום ההוראה הרלוונטי, ובד בבד לנהל את הכיתה. תכופות יש צורך במילוי מקום עקב היעדרות בלתי צפויה של עובד הוראה קבוע (להלן - ממלא מקום שעת), למשל בשל מחלה, תאונה או כל אירוע פתאומי אחר. אבל לעיתים יש צורך במילוי מקום גם לתקופה ארוכה (להלן - ממלא מקום קבוע), למשל בשל היעדרות ממושכת של עובד הוראה קבוע, בשל חופשת לידה, שירות מילואים ממושך או מחסור בעובדי הוראה המלמדים תחום מסוים, או בשל פרישת עובד הוראה.

להיעדרות עובדי ההוראה מעבודתם במערכת החינוך עלולות להיות השפעות כבדות משקל, עד כדי חשש לפגיעה ממשית באיכות ההוראה, לפגיעה בתפקוד בית הספר וכן לפגיעה בתלמידים - במוטיבציה שלהם ובהישגיהם הלימודיים. כמו כן, ההיעדרויות גורמות נזקים ישירים ועקיפים, בין השאר בשל הצורך של משרד החינוך (להלן גם - המשרד) להקצות זמן ומשאבים כדי להסדיר את החלפתם של עובדי ההוראה הקבועים, וכן בשל ההפסד הכלכלי הכרוך בהעסקת ממלאי המקום. יש לציין שהיעדרות של עובד הוראה עלולה להעמיד את הילדים בסיכון אם לא נמצא ממלא מקום, הילדים אינם במסגרות הלימוד האורגניות שלהם, והם עלולים להימצא ללא פיקוח של מבוגר אחראי. כן ייתכן שגיוס של ממלא מקום מתבצע בפרק זמן דחוק, סמוך למועד שבו נודע למוסד החינוכי על דבר ההיעדרות, ומתקיימת רק בדיקה ראשונית ולא מעמיקה בעניין מידת התאמתו של ממלא המקום לקיים קשר עם ילדים ונוער, כישוריו ללמד, ניסיונו המקצועי והרקע שלו ברמה המשמעתית או הפלילית.

עם הגידול בהיקף שעות העבודה של עובדי ההוראה במערכת החינוך גדל גם היקף שעות ההיעדרות שלהם, ובמקביל גדל גם מספר ממלאי המקום שעל המשרד להעסיק על מנת להחליפם בעת היעדרותם ממוסדות החינוך. מספר שעות מילוי המקום שבוצעו בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח הסתכם בכ-5.3 ו-4.2 מיליון שעות, בהתאמה. עלות השכר ששולם לממלאי המקום הקבועים והשעתיים הסתכמה ב-314 ו-209 מיליון ש"ח, בהתאמה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא ההיעדרויות של עובדי ההוראה והעסקת ממלאי מקום. במסגרת בדיקת הנושא האמור נבדקו, בין היתר, הסוגיות האלה: ההיעדרויות של עובדי ההוראה ואופן ההתמודדות עימן; אופן קליטת ממלאי המקום במוסדות החינוך; הסדרת תנאי העסקתם של ממלאי המקום ואופן טיפולו של המשרד בהם; מנגנוני הפיקוח שמפעיל המשרד בנושא העסקת ממלאי מקום במערכת החינוך וכן בדיקת הרקע הפלילי שלהם. הבדיקות נעשו במשרד החינוך באגף בכיר כוח אדם בהוראה (להלן - אגף כא"ב) ובאגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית (להלן - אגף הביטחון). בדיקות השלמה נעשו באגף תחום בכיר משכורות עובדי הוראה (להלן - החשבות), במינהל רישוי בקרה ואכיפה ובמחוזות המשרד מרכז וחיפה.

במסגרת הבדיקה השתמש משרד מבקר המדינה בשאלון למנהלי בתי הספר. השאלון נועד בין היתר ללמוד על עמדותיהם של המנהלים בנושא ההיעדרויות עובדי הוראה וקליטת ממלאי מקום. השאלון נשלח לכלל מנהלי בתי הספר בארץ (4,000) ועליו השיבו 1,344 מנהלים (כ-34% מכלל המנהלים).

הליקויים העיקריים

היעדרויות עובדי ההוראה

התעלמות משרד החינוך מנתונים על היקף ההיעדרויות של עובדי הוראה: לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), שפורסמו במסגרת השנתונים הסטטיסטיים לישראל בשנת 2018, ולאחר עיבוד משרד מבקר המדינה, עולה כי שיעורן הממוצע של שעות ההיעדרות הוא כ-14% מכלל שעות העבודה של עובדי ההוראה בשנות הלימוד התשע"א עד התשע"ח. בממוצע, על כל שבע שעות עבודה הייתה היעדרות של שעה אחת. במחקרים שבחנו את סוגית ההיעדרויות של עובדי ההוראה על היקפה, אופניה ודפוסיה נמצא כי שיעור ימי ההיעדרות הממוצע של עובדי ההוראה בישראל היה 5.63% מימי העבודה השנתיים - שיעור הגבוה משיעורי ההיעדרויות של עובדים במגזרים אחרים במשק וכן של מורים בחו"ל.

משרד החינוך התעלם מהמלצות המחקרים שהזמין ומימן בנושא היעדרויות עובדי הוראה, ובשל כך גם נמנע מלדחותן וגם לא אימצן - בלא נימוקים כלשהם. המשרד גם לא השתמש בממצאיהם של מחקרי הלמ"ס בנושא ההיעדרויות כדי ללמוד על מאפייני תופעת ההיעדרויות של עובדי הוראה וכדי לקדם תוכנית מערכתית להתמודדות עם התופעה ולצמצומה.

הפעלה לקייה של מנגנון המעקב אחר היעדרויות עובדי הוראה: אגף כא"ב אינו בוחן את משמעות דיווחיהם של מנהלי בתי הספר בדבר היעדרויות עובדי ההוראה בחינוך הרשמי, המתקבלים באמצעות מערכות המחשב של המשרד. דבר זה מעיד אף הוא על הימנעות אגף כא"ב, יחידת המטה האחראית לנושא, מבדיקה מעמיקה ויסודית של היקף תופעת ההיעדרויות, מאפייניה וסיבותיה.

הביקורת העלתה כי מנהלי בתי הספר שבמסגרת החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - "המוכש"ר") ושל ה"בעלויות"¹ (להלן - הבעלויות) כלל אינם מדווחים על היעדרויות של עובדי ההוראה בבתי הספר שבאחריותם, והמשרד אינו אוכף עליהם חובת דיווח כזו.

היעדר הלימה בין היקף שעות ההיעדרות לבין היקף שעות מילוי המקום

לפי הנתונים לשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח שהתקבלו מחשבות משרד החינוך, עולה כי בכל מחוזות המשרד יש פער בין מספר שעות ההיעדרות לתקופה קצרה של עובדי ההוראה לבין מספר שעות מילוי המקום שבוצעו בגינן, פער שמסתכם בכ-2.1 ו-2.4 מיליון שעות, בהתאמה. משמעות הדבר היא כי שיעור שעות ההיעדרות לתקופה קצרה שלא היה בהם מילוי מקום מתוך סך שעות ההיעדרות, אשר עמדו על כ-5.3 וכ-5.7 מיליון שעות, הסתכם בכ-40% וכ-42% בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח, בהתאמה. הפער הזה מראה שהמשרד לכאורה לא סיפק לחלק ניכר מההיעדרויות פתרון במישור הלימודי, ואת מקום עובדי ההוראה הקבועים שנעדרו מילאו במקרה הטוב עובדי הוראה אחרים מתוך מערכת החינוך, על חשבון קידומם של נושאים חשובים אחרים, ובפעמים אחרות לא ניתן להם תחליף חינוכי הולם כלל.

הסדרה חסרה של מילוי המקום השעתי

קבלת ממלאי מקום שעתיים להוראה ללא תנאי סף: משרד החינוך לא קבע בנהליו כי ממלאי המקום השעתיים יידרשו לעמוד בתנאי סף מסוימים, כגון ניסיון בתחום החינוך או ההדרכה, או השכלה גבוהה. לרוב אכן קולטים בתי הספר ממלאי מקום שעתיים שאינם עומדים בתנאים מעין אלה, והם ללא ניסיון בהוראה, ללא נגיעה לתחום ההוראה ולעיתים קרובות אף ללא כל השכלה. ממצאים אלה מקבלים אישור בתשובות לשאלון הבדיקה שהפנה משרד מבקר המדינה למנהלי בתי הספר, ובו נשאלו בנוגע להשכלתם ולהכשרתם של ממלאי המקום שהעסיקו.

1 בעלות על מוסד חינוך מוגדרת כאדם או תאגיד אשר פתח או הקים מוסד חינוך לאחר שקיבל את הרישיון לכך מכוח חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969.

היעדר גורם ייעודי שאחראי על ממלאי מקום שעתיים: אגף כא"ב והממונים מטעמו על כוח אדם במחוזות המשרד אינם רואים את עצמם כאחראים להיבטים מרכזיים הנוגעים למילוי מקום שעת. זהו אחד הגורמים לכך שתחום העסקת ממלאי מקום שעתיים במערכת החינוך, על כל היבטיו, קיבל מעמד של מעין "בן חורג".

ליקויים בהקמת מאגר ממלאי המקום: ביוני 2018 פרסם המשרד מכר להקמה ולניהול של מאגר ממלאי מקום של עובדי הוראה וביצוע השמה במוסדות החינוך (להלן - המכרז החדש). ואולם, המאגר לא יעמיד לרשות בתי הספר של המוכש"ר והבעלויות מידע על ממלאי מקום בהוראה. כמו כן, לא נקבעו מנגנוני הפיקוח שבאמצעותם המפעיל הפרטי שיזכה במכרז יבטיח את איכות ממלאי המקום שייקלטו במוסדות החינוך.

כשלים בהעסקת ממלאי מקום בעלי רקע פלילי

כל עובד הוראה המועסק במערכת החינוך או העומד להיקלט בה, לרבות ממלא מקום קבוע או שעת, מחויב לעבור בדיקה על ידי אגף הביטחון, שבמסגרתה ייבחן עברו הפלילי והמשמעת.

אם מנהל בית הספר לא דיווח על ממלא המקום במערכות המשרד לפני שהחלה העסקתו, או אם דיווח אך תהליך הקליטה לא הושלם מסיבות אחרות, יכול לכאורה ממלא המקום השעתי להתחיל בעבודתו לפני סיום הבדיקה הפלילית ולפני שהייתה שהות מספקת לחסום את האפשרות להעסקתו אם הבדיקה העלתה מניעה לכך.

העסקתו של ממלא מקום בעל רקע פלילי של ביצוע עבירות מין ואי-מניעת הישנותו של מחדל זה: ביוני 2017 נחשפו כמה וכמה מעשים מגונים שבצע ממלא מקום בקטניות שלימד בכמה בתי ספר. **רוב המסקנות וההמלצות שהועלו מאירוע זה, ונועדו לשפר את תהליך טיפולו של המשרד במקרים מסוג זה, לא יושמו ואף לא התקיימו דיונים לבחינתן.**

העסקת ממלאי מקום שעתיים שיש אינדיקציה למידע פלילי בעניינם: על פי הנחיית מנכ"ל המשרד, ביולי 2017 קיים אגף הביטחון מבצע ראשון מסוגו לבדיקת מידע פלילי בעניין כלל עובדי ההוראה וממלאי המקום במערכת החינוך (להלן - מבצע יישור הקו).

משרד מבקר המדינה בדק אם כל ממלאי המקום הקבועים והשעתיים שהעסיק המשרד בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח נבדקו במסגרת מבצע יישור הקו, ומצא כי בשנת הלימוד התשע"ז העסיק המשרד 12 ממלאי מקום שעתיים שהיו חסומים על ידי מערכות המשרד², בלי לבצע לגביהם בדיקת מידע פלילי במסגרת המבצע. הבדיקה העלתה עוד כי בשנת הלימוד

התשע"ח העסיק המשרד 36 עובדים כאלו, וגם לגביהם הוא לא ביצע בדיקת מידע פלילי במסגרת המבצע.

עוד נמצא כי בשנת הלימוד התשע"ז הועסקו על ידי המשרד כממלאי מקום בשלבי החינוך השונים 56 מ-575 העובדים שהיו חסומים במערכת המשרד כממלאי מקום בשל רישום פלילי; וכ-60% מהם הועסקו כממלאי מקום שעתיים. בשנת התשע"ח העסיק המשרד 52 עובדים כאלו, וכ-70% מהם הועסקו כממלאי מקום שעתיים.

ההמלצות העיקריות

על המשרד ככלל, ועל אגף כא"ב בפרט, להיות ערים לנתונים על ההיעדרויות המרובות של עובדי הוראה, לנתח ולעבד אותם ולפתח בהתבסס עליהם מערך ממלאי מקום נגיש ואיכותי, שיאפשר להתמודד עם היקף ההיעדרויות בהתאם למאפייניהן, לשלבי החינוך, לסוגי הפיקוח ולמגזרי החינוך השונים.

על המשרד לנתח את הפער שבין מספר שעות ההיעדרות לבין מספר שעות מילוי המקום, כפי שעולה מהנתונים, ולבחון אם מקור הפער הוא דרכים חלופיות שבוחרים לנקוט מנהלי בתי הספר והגננות, בנסיבות מסוימות, במקום להעסיק ממלא מקום.

על המשרד לבחון מחדש אם האופן שבו הוא מסדיר את תחום מילוי המקום השעתי אכן מבטיח את המשך התפקוד הסדיר של כיתת הלימוד ומספק רמת לימודים ראויה; עליו למפות ולנתח את הנתונים לגבי ממלאי המקום שבתי הספר מעסיקים ולהעריך את איכות ההוראה ואת תרומתם החינוכית, ובהתאם לכך עליו לשקול לקבוע דרישות מינימליות שיבטיחו שממלאי המקום השעתיים יהיו בעלי כישורים וניסיון המאפשרים להם להחליף את המורה הנעדר.

על המשרד בכלל, ועל אגף כא"ב בפרט, לנתח - בהקדם ובעוד מועד - את הפגמים והחסרים במתכונת הנוכחית של המכרז להפעלה ולניהול של מאגר ממלאי מקום של עובדי הוראה. בכלל זה, על המשרד לוודא שיגובשו בהקדם מנגנונים לפיקוח על אופן הפעלתו של המאגר ולקביעת הגורם האחראי להבטחת פעילותם התקינה של מנגנונים אלה.

על המשרד לשקול לקבוע חובת דיווח על כלל עובדי ההוראה בבתי הספר השונים, לרבות במוכש"ר ובבעלויות, ולהנהיג בכל בתי הספר את החובה לקבל אישור להעסקתם מראש. מהלך זה, בין היתר, לא יאפשר לבתי הספר להעסיק עובדי הוראה וממלאי מקום שעלולים לסכן את התלמידים; ואולם גם בהיעדרה של הסדרה כללית זו על המשרד להבטיח - בדרך זו או אחרת - כי ייבדק הרקע הפלילי של כל מי שמועסק כעובד הוראה בבתי הספר, בהעסקה ישירה או בלתי ישירה, הן כעובד הוראה קבוע והן כממלא מקום קבוע או שעת.

על המשרד לבדוק כיצד ייתכן כי מבצע - חסר תקדים באופיו ובהיקפו - לבדיקת מידע פלילי על כלל עובדי ההוראה וממלאי המקום במערכת החינוך אינו כולל את פרטיהם של כל ממלאי המקום השעתיים שהועסקו בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח. יתרה מזאת, על המשרד להוסיף ולבדוק מה גורם לכך שהוא מעסיק עובדי הוראה שלא נעשתה להם בדיקת מידע פלילי. בד בבד, על המשרד לאכוף את החוק והנהול האוסרים על העסקת ממלאי מקום בעלי רקע פלילי, ולאסור על מנהלי בתי ספר והגננות את העסקתם של ממלאי מקום החסומים בשל עילה זאת.

על המשרד למצות את אמצעי הפיקוח על העסקת ממלאי מקום, ובכלל זה, על מינהל רישוי בקרה ואכיפה לכלול במסגרת תוכניות העבודה שלו משימות לבקרה שוטפת בנושא העסקת ממלאי המקום בבתי הספר. עליו לזהות את הסיכונים בתחום זה, ובהם עליו להתמקד במסגרת הבקרה. על הנהלת המשרד לוודא כי תוכנית העבודה של המינהל כוללת בקרה על מערך ממלאי המקום.

סיכום

סמכותו של מנהל מוסד חינוכי - מנהל בית ספר או גננת אחראית בגן ילדים³ - למנות ממלא מקום לזמן קצר או ארוך עקב היעדרות של עובד הוראה, היא כלי ניהולי חשוב המאפשר את המשך הניהול התקין והשוטף של המוסד החינוכי ושמירה על איכות הלימודים ועל ביטחון התלמידים. זה שני עשורים מערכת החינוך מתמודדת עם תופעת ההיעדרויות רחבת ההיקף של עובדי הוראה, בפרט ההיעדרויות הקצרות והבלתי צפויות, והמשרד נדרש להסדיר את נושא מילוי המקום של עובד ההוראה הנעדר מתפקידו. נוכח זאת, חיוני ביותר שהמאפיינים והכישורים של ממלאי המקום - במסגרת מערך ייעודי לנושא - יותאמו הן להיקף הביקוש להם והן לשלבי החינוך, לסוגי הפיקוח ולאזורי הארץ השונים. עולה לכאורה כי רק לחלק משעות ההיעדרות מכוסות על ידי שעות ממלא מקום ובכך יש פגיעה מהותית ברמת ההוראה.

ממצאי הדוח, ובמיוחד הנוגעים לאי-קיום בקרה הדוקה של המשרד המונעת העסקת ממלאי מקום בהוראה בעלי רישום פלילי, מעידים על כשל מתמשך של משרד החינוך בהסדרת מערך ממלאי מקום בהוראה שייתן מענה להיקף תופעת ההיעדרויות של עובדי הוראה בבתי הספר ובגני הילדים וימנע את תוצאותיה. בהיעדר ההסדרה וכן בהיעדר פיקוח על העסקת ממלאי מקום בהוראה, מתעורר חשש לפגיעה ברמת ההוראה, ובנסיבות מסוימות אף לפגיעה בביטחונם האישי של התלמידים כתוצאה מהעסקת ממלאי מקום לא ראויים ובייחוד בעלי הרשעות בעבירות מין.

3 בשל העובדה שמרבית העוסקים בהוראה בגני ילדים הן נשים, נוקט הדוח לשון נקבה בנוגע לעוסקים בהוראה בשלב חינוך זה.

על הנהלת משרד החינוך לפעול לקידום מערך ממלאי מקום שיאפשר להתמודד כנדרש עם הצורך במילוי מקום על פי שלבי החינוך, סוגי הפיקוח והמגזרים השונים, וזאת בהתבסס על ריכוזם וניתוחם של הנתונים על ההיעדרויות לפי חתכים אלה. בכלל זה, על המשרד להגדיר את הגורם האחראי לנושא ממלאי המקום, לקבוע בנהלים את מכלול ההיבטים הנוגעים לממלאי מקום שעתיים, לרבות הדרישות המינימליות מממלאי התפקיד מבחינת השכלתם והתאמתם הפדגוגית לשמש ממלאי מקום בהוראה. ככל שיידרש, על מנכ"ל המשרד להתערב על מנת לקדם את הצעדים להסדרת מערך ממלאי מקום, ובכלל זה השלמת הקמת מאגר ממלאי המקום, ובהמשך להתאימו ולהנגישו לכל מוסדות החינוך שבפיקוחו לפי שלבי החינוך של התלמידים. כמו כן, עליו להידרש להקמה בהקדם של מנגנון פיקוח על הפעלת המאגר, באופן שתובטח איכות ממלאי המקום שיועסקו באמצעותו במוסדות. ככלל, מידת התקינות, האפקטיביות, התועלת הפדגוגית וכן ביטחון הילדים שיספקו ממלאי המקום הקיימים או מערך חדש של ממלאי מקום תלויה במידה רבה בדרך שבה יפקח המשרד על אופן העסקתם של ממלאי מקום בבתי הספר ובגני הילדים.

מבוא



להיעדרות עובדי
ההוראה במערכת
החינוך עלולות להיות
השפעות כבדות
משקל, עד כדי חשש
לפגיעה של ממש
באיכות ההוראה,
לפגיעה בתפקוד בית
הספר וכן לפגיעה
בתלמידים -
במוטיבציה שלהם
ובהישגיהם הלימודיים

ממלא מקום הוא עובד המאייש משרה מסוימת באופן זמני מאחר שהעובד המאייש אותה בקביעות נעדר מעבודתו למשך פרק זמן משתנה. בהתאם להוראות הדין⁴, עובד זכאי להיעדר ממקום עבודתו בשל סיבות המוגדרות בחוקים שונים - ובהן חופשה, מחלה⁵, היריון, לידה ושירות מילואים. ממלא מקום שמאייש משרה מחליף למעשה את העובד הקבוע עד לחזרתו לעבודה.

במערכת החינוך בישראל מועסק ממלא מקום כל אימת שנדרש להחליף עובד הוראה קבוע שנעדר מעבודתו בבית הספר או בגן ילדים לתקופה קצרה או ממושכת. במסגרת מילוי התפקיד, הוא נדרש לנהל את הכיתה ולעמוד לפני התלמידים וכן ללמד את התכנים הלימודיים בהתאם לתחום ההוראה הרלוונטי, וזאת לשם הבטחת לימודים סדירים ורצופים במוסד החינוכי לאורך שנת הלימודים. מכאן שעל ממלא המקום בהוראה שנכנס למוסד החינוכי - בית ספר או גן ילדים - להיות בעל כישורים מתאימים לעמוד לפני התלמידים בכיתה ולבוא במגע עם ילדים ונוער.

תכופות יש צורך במילוי מקום עקב היעדרות בלתי צפויה של עובד הוראה קבוע (להלן - מילוי מקום שעת), למשל בשל מחלה, שמירת היריון או תאונה. לעיתים מילוי מקום נדרש בשל היעדרות ממושכת של עובד הוראה קבוע, או בשל מחסור בכוח אדם רלוונטי לתחום ההוראה מסוים (להלן - מילוי מקום קבוע). כאשר ההיעדרות ממושכת ומתוכננת אמור משרד החינוך (להלן גם - המשרד) לצפות אותה בעוד מועד.

להיעדרות עובדי ההוראה במערכת החינוך עלולות להיות השפעות כבדות משקל, עד כדי חשש לפגיעה ממשית באיכות ההוראה, לפגיעה בתפקוד בית הספר וכן לפגיעה בתלמידים - במוטיבציה שלהם ובהישגיהם הלימודיים. כמו כן, ההיעדרויות גורמות נזקים ישירים ועקיפים בשל הצורך של המשרד להקצות זמן ומשאבים לשם הסדרת החלפתם של עובדי ההוראה הקבועים וההפסד הכלכלי הכרוך בכך; וכן בשל הפסקת פעילותן של מסגרות לימוד שונות עקב מחסור בממלאי מקום, שתוצאתה היא שליחת הילדים לבתיהם לפני סיום יום הלימודים, או התחלתו בשעה מאוחרת. אם לא גויס ממלא מקום לשעות ההיעדרות הילדים עלולים לעמוד בסיכון, שכן ייתכן שמוציאים אותם ממסגרות הלימוד האורגניות שלהם, והם חסרי מעש או עוסקים בפעילויות מאולתרות, לעיתים ללא פיקוח של מבוגר אחראי. סיכון לילדים עשוי להיגרם גם אם מגייסים ממלא מקום בפרק זמן דחוק, סמוך למועד ההיעדרות, ומבצעים בדיקה ראשונית ולא מעמיקה בעניין מידת התאמתו לקיים קשר עם ילדים ונוער, כישוריו ללמד, ניסיונו המקצועי וקיומו של רקע פלילי או משמעותי.

4 חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951; חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951; חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954; חוק דמי מחלה, התשל"ו-1976.

5 מחלה, לרבות תאונה, מחלת ילד, מחלת בן זוג, מחלת הורה או הורה של בן זוג. "מחלה" מוגדרת בחוק דמי מחלה כ-"אי כשרות הזמני או הקבוע של העובד לבצע עבודתו, הנובע, על פי ממצאים רפואיים, ממצב בריאות לקוי".

אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במשרד החינוך (להלן - אגף כא"ב)⁶ אחראי לתנאי העסקה של כל עובדי ההוראה בארץ⁷ ובכל סוגי הפיקוח, המגזרים וזרמי החינוך⁸, והוא בעל הסמכות בכל התחומים הקשורים לקבלת עובדים, לתנועת עובדים, לשיבוצם, לתנאי העסקתם, לקידומם, לרווחתם, לתנאי פרישתם ולפיטוריהם וכן להיעדרויות עובדי הוראה. האגף אחראי גם להענקת אישורי העסקה לעובדי הוראה ולממלאי מקום לצורך העסקתם בבתי הספר של החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - המוכש"ר) ושל ה"בעלויות" (להלן - הבעלויות)⁹.

העבודה בתחומי העיסוק של אגף כא"ב נחלקת בין יחידות הכפופות למנהלת האגף, ובהן היחידה להיעדרויות מורים ותקשוב (להלן - היחידה להיעדרויות). כמו כן, בכל אחד ממחוזות המשרד¹⁰ פועלת יחידת כוח אדם בהוראה, שמהבחינה המקצועית כפופה לאגף כא"ב ומהבחינה הניהולית כפופה למנהל המחוז (להלן - יחידת כ"א מחוזית). בראש היחידה עומד ממונה כ"א, האחראי לתנאי העסקה - ובכללם מעמד ודרגות - של עובדי ההוראה במחוז, לרבות של המועסקים בבתי הספר של המוכש"ר ובבעלויות שבתחום אחריות המחוז.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא היעדרויות של עובדי ההוראה והעסקת ממלאי מקומם. במסגרת בדיקת הנושא האמור נבדקו בין היתר הסוגיות האלה: היעדרויות של עובדי ההוראה ואופן ההתמודדות עימן; אופן קליטת ממלאי מקום במוסדות החינוך; הסדרת תנאי העסקתם של ממלאי מקום ואופן טיפולו של המשרד בהם; מנגנוני הפיקוח שמפעיל המשרד בנושא העסקת ממלאי מקום במערכת החינוך וכן בדיקת הרקע הפלילי שלהם. הבדיקות נעשו במשרד החינוך - אגף כא"ב ואגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית (להלן - אגף הביטחון). בדיקות השלמה נעשו באגף תחום בכיר משכורות עובדי הוראה (להלן - החשבות), במינהל רישוי בקרה ואכיפה של המשרד ובמחוזות המשרד מרכז וחיפה.

במסגרת הבדיקה השתמש משרד מבקר המדינה בשאלון למנהלי בתי הספר. השאלון נועד בין היתר ללמוד על עמדותיהם של המנהלים בנושא היעדרויות עובדי הוראה וקליטת ממלאי מקום. השאלון נשלח לכלל מנהלי בתי הספר בארץ (4,000) ועליו השיבו 1,344 מנהלים (כ-34% מכלל המנהלים).

- 6 ב-1.2.17 הוסב אגף כא"ב ליחידה עצמאית במשרד הכפופה ישירות למנכ"ל.
- 7 בחינוך הקדם-יסודי, בחינוך היסודי, בחטיבות הביניים ובחינוך העל-יסודי והעל-תיכוני.
- 8 ממלכתי, ממלכתי-דתי, עצמאי ומעין החינוך התורני, הן בחינוך הרשמי והן בחינוך המוכר שאינו רשמי.
- 9 עם בתי הספר שבפיקוח משרד החינוך ובתקצובו נמנים בתי ספר שאותן מפעילות רשתות חינוך עצמאיות ובהן רשת "עמל", רשת "עתיד" ורשת "אורט ישראל". מרביתם של בתי הספר הללו הם חטיבות ביניים וחטיבות עליונות.
- 10 מחוזות תל אביב, מרכז, חיפה, צפון, דרום, ירושלים, וכן המחוז ההתיישבותי והחרדי.

ההיעדרויות של עובדי ההוראה

התעלמות משרד החינוך מהיקף ההיעדרויות של עובדי ההוראה

ככלל, היעדרות מהעבודה עשויה ליצור השפעות שליליות על סביבת העבודה ועל יעילות השירות שניתן לאוכלוסיית היעד. היעדרויות חוזרות ונשנות גם מקשות על קיום רצף עבודה תקין. הן גם פוגעות בפיריון העבודה וכן מגדילות את הוצאות השכר בשל הצורך לשלם לממלאי מקום.

תקציב משרד החינוך¹¹ לשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח¹² עמד על כ-52.8 ו-55.1 מיליארד ש"ח, בהתאמה. עיקר התקציב (כ-70%) מיועד לתשלום שכרם של עובדי ההוראה. שכר זה מיועד לממן את שעות ההוראה במוסדות החינוך, ולכן היעדרות עובדי ההוראה מעבודתם ומילוי מקומם משפיעים במישורין על היקף ההוצאה הנדרש למתן מלוא שעות ההוראה הנדרשות. עם הגידול בהיקף שעות ההוראה של עובדי ההוראה, גדל גם היקף שעות היעדרותם. בשנים 2017 ו-2018 הסתכם זמן ההיעדרות בכ-7.2 ו-8.3 מיליון שעות בהתאמה (ראו להלן), ששיעורם הוא כ-15% וכ-14% מכלל שעות ההוראה של עובדי ההוראה בשנים אלו. בהתאם לכך, גדל גם מספר שעות העבודה של ממלאי המקום¹³.

נוכח ההשפעות החמורות של היעדרויות עובדי ההוראה על רצף הלימודים ואיכותם ועל ההוצאה התקציבית, יזם המשרד מתחילת המאה העשרים ואחת כמה מחקרים המנתחים את תופעת ההיעדרויות כדי לפעול לצמצומה. ואולם, המשרד לא השכיל להטמיע את התובנות שהעלו ממצי המחקרים. להלן פירוט:

תופעת ההיעדרויות בעשור הראשון למאה ה-21: מחקר 2003: באוגוסט 2003 הוגש ללשכת המדען הראשי של המשרד מחקר בנושא היעדרויות עובדי הוראה (להלן - מחקר 2003, או המחקר), שבוצע במימון המשרד. מטרת המחקר הייתה לתאר את סוגיית ההיעדרות של עובדי ההוראה במערכת החינוך¹⁴ בשתי שנות לימוד עוקבות, התשס"א והתשס"ב (2000 - 2002), להעריך את היקפה של תופעה זו ולהסביר את מאפייניה העיקריים באמצעות גורמי רקע

11 משרד החינוך, **הצעת תקציב לשנת הכספים 2017 - 2018**, חוברת יא (אוקטובר 2016), עמ' 2.

12 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

13 ראו בהמשך דוח זה, תת-פרק "היעדר הלימה בין היקף שעות ההיעדרות לבין היקף שעות מילוי המקום".

14 מחקר שהוגש ללשכת המדען הראשי במשרד החינוך בנושא "היעדרויות מורים", ד"ר זהבה רוזנבלט ופרופ' אריה שירון (אוגוסט 2003), עמ' 4 - 6. במחקר השתתפו עובדי הוראה שעבדו במערכת החינוך בשנות הלימוד התשס"א והתשס"ב ומשרד החינוך שילם את משכורתיהם: 2,126 בתי ספר ובהם 60,804 עובדי הוראה בשנת התשס"א, ו-2,150 בתי ספר ובהם 60,977 עובדי הוראה בשנת הלימודים התשס"ב.



בשנים 2017 ו-2018
הסתכם היקף שעות
ההיעדרות של עובדי
ההוראה בכ-7.2 ו-8.3
מיליון שעות,
בהתאמה; שיעור
שעות אלה מכלל
שעות ההוראה בשנים
אלה הוא כ-15%
וכ-14%, בהתאמה

למשרד החינוך אין מדיניות ברורה בנושא ההיעדרויות של עובדי ההוראה במערכת החינוך

אישיים ומוסדיים. במסגרת המחקר נבחנה הסוגיה של היעדרויות עובדי ההוראה מבחינת היקפה, אופניה ודפוסיה. המחקר מצא כי בשנות המחקר היה שיעור ימי היעדרותם הממוצע של עובדי ההוראה 5.63% מימי העבודה השנתיים שלהם, שיעור הגבוה משיעורי היעדרויות מקבילים של עובדים בסקטורים אחרים במשק וכן של מורים בחו"ל. מבחינת אפיון בית הספר - היקף ההיעדרויות הגבוה ביותר היה בבתי ספר גדולים בחינוך היסודי, בבתי ספר במגזר הערבי ובבתי ספר חדשים (על פי שנת הייסוד).

היות שמחקר 2003 ניתח את הסיבות להיעדרויות ואת הפילוח שלהם לפי מגזר, ניתן למפות ממסקנותיו את היקף הצורך בממלאי מקום במערכת החינוך ולהיערך מראש לגיוסם בעת הצורך. בין המלצות המחקר: הפצת דיווח השוואתי על היקף ההיעדרויות בבתי ספר; פיתוח נהלים בית - ספריים להתמודדות עם בעיות ההיעדרות; שינוי המדיניות בנוגע למילוי מקום באמצעות הגבלת התקציב למילוי מקום והגברת חופש הפעולה של מנהלי בתי הספר לעניין תקצוב הוצאות הנוגעות להיעדרויות.

דוח 2007: בשנת 2007 התפרסם דוח נוסף שהזמין המשרד בנושא היעדרויות עובדי הוראה. הדוח התבסס על סקירת ספרות מקיפה שבוצעה בעבור המשרד בשנים 2001 - 2006¹⁵, וממנו עולה כי היעדרויות עובדי הוראה גורמות לאובדן של כ-6.8% משעות הלימוד¹⁶.

הביקורת העלתה כי אף שהמשרד הזמין ומימן את שני המחקרים לצורך הסדרת הנושא, הוא לא בחן את המלצותיהם - לא דחה ולא אימץ אותן על יסוד נימוקים. עקב כך, לא זו בלבד שירדו לטמיון משאבי מדינה שהושקעו במחקרים, אלא שהמשרד לא השתמש בממצאי המחקרים שהוא עצמו יזם לצורך קידום תוכנית להתמודדות מערכתית עם תופעת ההיעדרויות של עובדי ההוראה ולצמצומה.

בפועל עולה כי למשרד אין מדיניות ברורה בנושא - הוא לא קבע מהו שיעור ההיעדרויות שניתן לראות בו שיעור סביר בהסתמך על הסיבות השונות להיעדרות, וממילא לא קבע יעדים מדורגים להגעה לשיעור זה, וכן לא גיבש תוכנית מתאימה - לרבות מערך של כלים ותמריצים - שתביא לצמצום התופעה ותאפשר להתמודד עם ההיעדרויות באמצעות מילוי מקום ובדרכים אחרות.

15 דוח שהכין פרופ' דוד חן בשנת 2007, בהתבסס על סקירת ספרות מקיפה בנושא רמת ניצול זמן התלמיד והמורה במערכת החינוך בישראל בשנים 2001 - 2006.

16 דוח מחקר הכנסת, "ניצול שעות הוראה במערכת החינוך" (14.3.10), עמ' 5.

בביקורת גם עלה כי אף שבמבנה אגף כ"ב הוגדרה יחידה ייעודית לטיפול בנושא זה - היחידה להיעדרויות - הלכה למעשה, יחידה זו אינה מרכזת את הטיפול בהיעדרויות ואין יחידת מטה אחרת כלשהי שעושה זאת. למעשה, הטיפול בנושא זה נזנח ונדחק לשולי העבודה השוטפת של אגף כ"ב, וכמעט שאינו בא לידי ביטוי בדיוניו ובמסמכיו. מצב זה מקשה לגבש ולקדם מדיניות מערכתית, לרבות קביעת נהלים העוסקים בכלל היבטיו של נושא ההיעדרויות ובדרכים האפשריות להסדרת הנושא.

התעלמות המשרד מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן -

הלמ"ס): בשנתון הסטטיסטי לישראל¹⁷ לשנת 2018 חזרה ופרסמה הלמ"ס נתונים על מגמות שמסתמנות בכל הנוגע להיעדרויות של עובדי הוראה, זאת לפי מאפיינים שונים שלהן, כגון אלו: שלב החינוך (קדם-יסודי, יסודי, חטיבת ביניים וחטיבה עליונה), סוג הפיקוח (כגון בתי ספר ממלכתיים, ממלכתיים-דתיים, חרדיים ובתי ספר במגזר הערבי), המגדר, הגיל, שנות הוותק המוכרות בהוראה, מספר שעות העבודה בשבוע ודרגת השכר. כמו כן, הנתונים עניינם היחס שבין מספר שעות ההיעדרות בשנה לבין מספר שעות העבודה השבועיות של עובדי ההוראה ולמספרן הממוצע של שעות ההיעדרות בשנה לעובד הוראה. נתונים אלה ממחישים את חומרת הבעיה וניתן ללמוד מהם מהו היקף ההעסקה הצפוי של ממלאי מקום, על מנת להתמודד עם בעיה זו.

בהמשך לתמונת המצב שתוארה לעיל וכדי לאפשר לבחון את השפעותיה ותוצאותיה הצפויות, ניתח משרד מבקר המדינה את הנתונים שפרסמה הלמ"ס בספטמבר 2018¹⁸ בעניין שעות ההיעדרות של עובדי ההוראה בחינוך הרשמי¹⁹ (להלן - נתוני הלמ"ס 2018). במסגרת זו נותחו נתונים הנוגעים לעובדי ההוראה בחינוך הקדם-יסודי והיסודי ובחטיבת הביניים. תרשים 1 מציג את הגידול הנומינלי בהיקף שעות ההיעדרות של עובדי ההוראה בחינוך הרשמי, ותרשים 2 מציג את הגידול בהיקף שעות ההיעדרות ביחס לשעות ההוראה. תרשים 3 מציג את שיעור שעות ההיעדרות מכלל שעות ההוראה של עובדי ההוראה. להלן התרשימים:

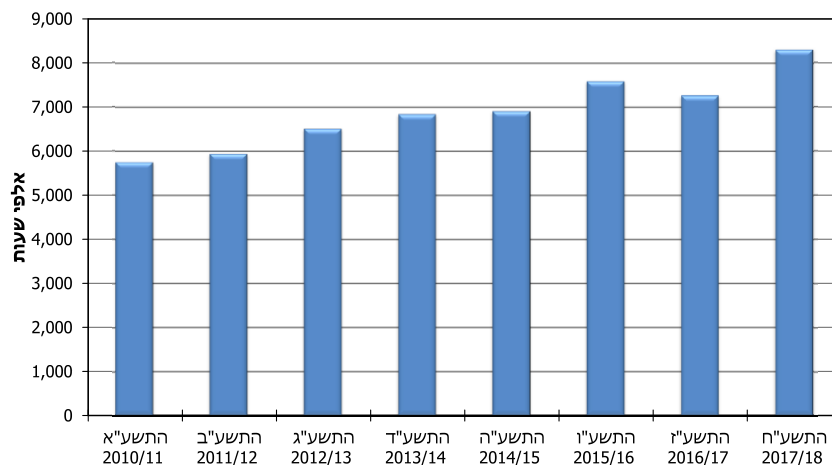
1. להלן תרשים שמציג על פי נתוני הלמ"ס את היקף שעות ההיעדרות של עובדי ההוראה במערכת החינוך בחינוך הרשמי בלבד בשנות הלימוד התשע"א-התשע"ח (2010 - 2018).

17 השנתון הסטטיסטי לישראל מציג מדי שנה נתונים עיקריים מתחומי חיים שונים, ובכלל זה נתונים היסטוריים שמהם ניתן ללמוד על התפתחות החברה והכלכלה בישראל. ביניהם נתונים על היעדרויות עובדי הוראה.

18 **השנתון הסטטיסטי לישראל 2018**, לוח 8.45. גם על שנת 2017 פרסמה הלמ"ס נתונים סטטיסטיים דומים.

19 הנתונים נוגעים לעובדי ההוראה האלו: גננות בגנים הרשמיים ועובדי הוראה שהם עובדי משרד החינוך המועסקים בבתי הספר היסודיים והמועסקים בחטיבות הביניים (ברובם). במסגרת הניתוח האמור לא נבדקו נתונים על עובדי הוראה בבתי הספר התיכוניים וחלק מהמועסקים בחטיבות הביניים וכן עובדי ההוראה במוכש"ר - השייך בעיקר לחינוך החרדי. דהיינו, לא נותחו נתונים הנוגעים למורים בבתי הספר במוכש"ר ובבעליות.

תרשים 1: מספר שעות ההיעדרות של עובדי ההוראה בחינוך הרשמי בשנות הלימוד התשע"א-התשע"ח (באלפי שעות)

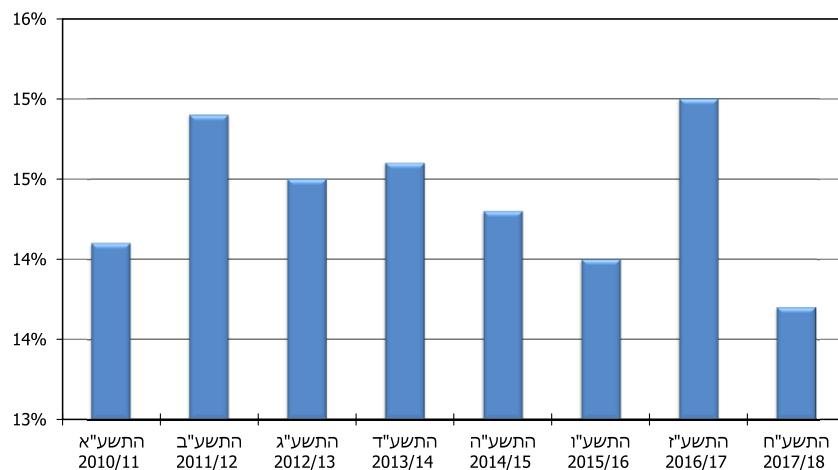


המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 1 עולה כי חל גידול בהיקף שעות ההיעדרות של עובדי ההוראה בחינוך הרשמי, באופן שבשנת הלימוד התשע"ח הסתכמו שעות ההיעדרות של עובדי ההוראה במערכת החינוך ב-8.3 מיליון שעות, לעומת 5.7 מיליון שעות בשנת הלימוד התשע"א. דהיינו, גידול של כ-2.6 מיליון (כ-46%) במספר שעות ההיעדרות השנתיות בפחות מעשור.

2. התרשים שלהלן מציג, בהתבסס על נתוני הלמ"ס לשנת 2018, את שיעור שעות ההיעדרות של עובדי ההוראה בחינוך הרשמי בשנות הלימוד התשע"א-התשע"ח מכלל שעות ההוראה של עובדי ההוראה באותן שנים.

תרשים 2: שיעור שעות ההיעדרות מכלל שעות ההוראה של עובדי ההוראה בחינוך הרשמי בשנות הלימוד התשע"א-התשע"ח

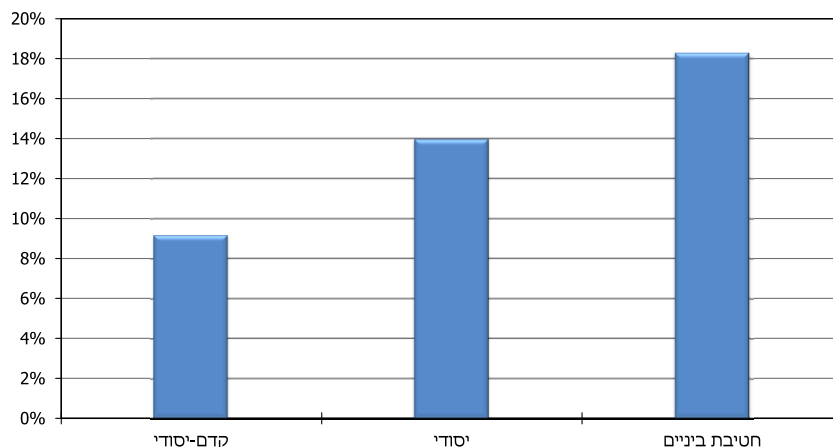


המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 2 עולה כי שיעורן הממוצע של שעות ההיעדרות כולן (לתקופה קצרה וממושכת) הוא כ-14% מכלל שעות ההוראה של עובדי ההוראה בשנות הלימוד התשע"א-התשע"ח, וכי בשנת הלימוד התשע"ח פחת שיעורן היחסי של שעות ההיעדרות בכ-9% לעומת שנת הלימוד התשע"ז.

התרשים שלהלן מציג, בהתבסס על נתוני הלמ"ס לשנת 2018, את שיעור שעות ההיעדרות מכלל שעות ההוראה של עובדי ההוראה לשנת הלימוד התשע"ח, בפילוח לפי שלב החינוך.

תרשים 3: שיעור שעות ההיעדרות מכלל שעות ההוראה של עובדי ההוראה בשנת הלימוד התשע"ח, לפי שלב החינוך



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 3 עולה כי קיימים הבדלים ניכרים בשיעורי ההיעדרויות של עובדי ההוראה ביחס לסה"כ שעות ההוראה על פי שלבי החינוך: שיעור ההיעדרויות הגדול ביותר הוא בחטיבות הביניים - כ-18% מכלל שעות העבודה של עובדי ההוראה - ולעומת זאת, בחינוך היסודי והקדם-יסודי שיעורי ההיעדרויות הם כ-14% וכ-9%, בהתאמה.

3. נתוני הלמ"ס 2018 כוללים גם נתונים על היחס בין שעות ההיעדרות לבין שעות העבודה השבועיות של עובדי ההוראה בפילוח לפי מאפיינים שונים, ובהם שלבי החינוך וסוג הפיקוח. מהנתונים הללו עולה לגבי החינוך הקדם-יסודי, כי בשנות הלימוד התשע"א-התשע"ח על כל עשר שעות עבודה הייתה היעדרות של שעה אחת; בחינוך היסודי על כל שבע שעות עבודה הייתה היעדרות של שעה אחת; ובחטיבות הביניים על כל שש שעות עבודה הייתה היעדרות של שעה אחת. מבחינת סוג הפיקוח בבתי הספר²⁰, נמצא כי בבתי הספר הממלכתיים-דתיים על כל שמונה שעות עבודה הייתה היעדרות של שעה אחת; בבתי הספר במגזר הערבי על כל שבע שעות עבודה הייתה היעדרות של שעה אחת; ובבתי הספר הממלכתיים על כל שש שעות עבודה הייתה היעדרות של שעה אחת.

4. בנוגע לממוצע שעות ההיעדרות השנתית לעובדי ההוראה - מהנתונים של הלמ"ס לשנת 2018 עולה כי בשנות הלימוד התשע"א-התשע"ח מספר שעות ההיעדרות של עובד הוראה בחינוך הרשמי היה בממוצע כ-73 בשנה: בחינוך הקדם-יסודי מספר שעות ההיעדרות של הגננת היה בממוצע כ-94 בשנה, בחינוך היסודי כ-75 שעות ובחטיבות הביניים כ-56 שעות.



משרד הבריאות
מנתוני הלמ"ס
שמתפרסמים בכל
שנה בנוגע
להיעדרויות עובדי
הוראה. עקב כך הוא
לא זיהה את מוקדי
ההיעדרויות החריגות
ולא נקט פעולות
מיוחדות לטיפול
בהיעדרויות, ובכלל זה
הקמת מערך ממלאי
מקום נגיש ואיכותי
כפתרון מרכזי
להתמודדות עם
ההיעדרויות

בפילוח לפי סוג הפיקוח נמצא כי חלה מגמת גידול במספרן הממוצע של שעות ההיעדרויות של עובדי הוראה, וכי מספרן גדול יותר בבתי הספר במגזר הערבי (81 שעות) לעומת בתי הספר הממלכתיים (68 שעות) והממלכתיים-דתיים (75 שעות).

משרד הבריאות מסר בתשובתו מדצמבר 2018 כי אגף כ"ב מרכז ומנתח את נתוני ההיעדרויות של עובדי הוראה ומשקף אותם להנהלת המשרד, וכי הוא עושה שימוש במידע הקיים בהתאם לצורך.

ככלל, מניתוח נתוני מחקרי הלמ"ס 2018 בחתכים לעיל בנקודת זמן נתונה, וכן מניתוח נתונים קודמים של הלמ"ס וממצאי המחקרים שזם משרד הבריאות בנושא, מצטיירת תמונת מצב מערכתית מקיפה ועדכנית בנושא היקף ההיעדרויות בחתך של שלבי החינוך, סוגי הפיקוח והמגזרים. בהתבסס על נתונים אלו, היה על המשרד לגבש תוכנית עבודה סדורה, שתכלול פיתוח כלים שיאפשרו לצמצם את תופעת ההיעדרויות המרובות של עובדי הוראה. בייחוד היה עליו לזהות את מוקדי ההיעדרויות החריגות ולנקוט פעולות מיוחדות לטיפול בהם. במסגרת המהלך היה עליו להקים מערך ממלאי מקום נגיש ואיכותי, שיטפל בנושא היקף ההיעדרויות ומאפייניהן על פי שלבי החינוך, סוגי הפיקוח ומגזרי החינוך השונים, כפתרון מרכזי להתמודדות עם ההיעדרויות. כן היה עליו לקבוע את המסגרת הארגונית לקידום מיטבי של הנושא - אם על ידי יחידה ייעודית לנושא (דוגמת היחידה להיעדרויות) ואם באמצעות חלוקת האחריות לנושא בין יחידות אגף כ"ב. ואולם בביקורת עלה כי המשרד, ובייחוד אגף כ"ב, לא תכנן מערך לאיוש משרות ההוראה של הגננות והמורים הנעדרים. משרד מבקר המדינה רואה בכך ליקוי חמור בדפוס הפעולה של המשרד.

היעדר מעקב אחר ההיעדרויות של עובדי ההוראה

מדי שנה מפרסם המשרד חוזר מנכ"ל בנושא חופשות והיעדרויות במוסדות החינוך השונים בחינוך הרשמי, המפרט בין השאר את אופן הדיווח של עובדי הוראה על היעדרויות ואילו אסמכתאות יש לצרף לבקשות ההיעדרויות²¹.

הדיווח על היעדרות מורים הוא באחריות מנהלי בתי הספר, באמצעות מערכת נתוני העסקה²². לגבי עובדי הוראה שהם עובדי מדינה²³, על מנהלי בתי הספר לבצע את הדיווח על היעדרויות באמצעות מערכת מדב"ס²⁴ או מערכת אופקית²⁵. הנתונים המדווחים נקלטים במחוז ומשמשים, בין היתר, את המפקחים ומנהלי בתי הספר לצורך עדכון נתוני עובדי ההוראה, לרבות שיבוצם.

בעניין עובדי ההוראה שאינם עובדי מדינה²⁶, מנהלי בתי הספר מדווחים למשרד על מצבת עובדים אלו ועל שיבוצם בבתי הספר באמצעות מערכת ניהול דיווח בית-ספרית אחרת. על בסיס דיווחים אלו מעביר המשרד את התשלום עבור שכר המורים בחטיבה העליונה.

עלה שאומנם מנהלי בתי הספר מדווחים לצורך תשלום השכר במערכת המדב"ס או באופקית על היעדרויות של עובדי ההוראה בחינוך הרשמי, אולם אגף כ"ב כלל אינו בוחן את הדיווחים, ולפיכך אינו מנצל מסד נתונים זה כמנגנון מעקב שיש בו כדי לשפוך אור על מאפייני היעדרויות של עובדי ההוראה: לאתר בהן מגמות, סיבות וסוגיות חריגות. בעניין בתי הספר בחינוך המוכש"ר ושל הבעלויות, הביקורת העלתה כי מנהלי בתי הספר בסטטוס זה כלל אינם מדווחים על היעדרויות של עובדי ההוראה בבתי הספר שבאחריותם, והמשרד אינו אוכף עליהם חובת דיווח זו.

יצוין כי במסגרת הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה מאגף כ"ב נתונים על שעות היעדרות של עובדי ההוראה, אולם האגף מסר שאין לו נתונים כאלה. הנתונים התקבלו, בסופו של דבר, ממערכות השכר של חשבות המשרד שאחראית, בין השאר, לתשלום שכר העבודה לעובדי ההוראה, לרבות בשל מילוי מקום. עם זאת יצוין כי הנתונים שהתקבלו נוגעים לעובדי הוראה שהם עובדי מדינה בחינוך הרשמי בלבד (שכן רק את שכרם של אלו משלם המשרד).

משרד החינוך מסר בתשובתו כי דיווחי היעדרות לאגף החשבות במשרד מיועדים לבצע תשלום שכר מדויק למורים, וכן לנהל ולבקר את המכסות של אותן היעדרויות המאושרות לפי כל דין.

22 במערכת נתוני העסקה מנוהלים בין השאר שבוע העבודה של עובדי ההוראה, תפקידים ונתוני העסקה בלתי-מתוכננים, כמו היעדרויות ומילוי מקום.

23 עובדי הוראה שמשרד החינוך מעסיק ישירות ומקבלים את שכרם באמצעותו.

24 מערכת מדב"ס, שהיא תת-מערכת במערכת נתוני העסקה, היא מערכת דיווח בית-ספרית המיועדת לדיווח נתוני שכר לעובדי הוראה שהם עובדי מדינה ולא הצטרפו לרפורמת אופק חדש. המערכת מאפשרת, בין השאר, הזנת נתונים על עובדי הוראה בבתי הספר ואישורם על ידי פקדי השכר לצורך תשלום שכר, ובכלל זה דיווח על שעות שבועיות, היעדרויות, מילוי מקום, שעות בודדות, תפקידים והפסקות משרה.

25 מערכת אופקית, שהיא תת-מערכת במערכת נתוני העסקה, היא מערכת דיווח בית-ספרית המיועדת לדיווח על נתוני העסקה של עובדי הוראה שהם עובדי מדינה והצטרפו לרפורמת אופק חדש.

26 כגון עובדי הוראה שמעסיקות בעלויות של מוסדות חינוך, רשתות חינוך, רשויות מקומיות, ארגונים ציבוריים ועמותות.

מכאן שהמשרד אינו מנצל את הכלים העומדים לרשותו כדי לרכז נתונים על היקף שעות ההיעדרות של עובדי ההוראה, הן בבתי הספר של החינוך הרשמי והן בבתי הספר של החינוך המוכש"ר והבעלויות, להפיק מהם תמונת מצב ממצה ועדכנית ולקבוע את השפעותיה הצפויות על מערכת החינוך. בדיקה זו נדרשת, וממצאיה אמורים לשמש בסיס להקמת מערך הולם של ממלאי מקום שיאפשר להתמודד עם התופעה האמורה.



מחקרי למידה והערכה מלמדים על קשר ברור בין הזמן המושקע בלמידה לבין ההישגים הלימודיים במישור המערכתי, ומכאן שחיוני לבחון את סוגיית ההיעדרויות של עובדי ההוראה ואת השפעותיה על הזמן המושקע בלימודים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אף שזה שנים רבות סוגיית ההיעדרויות של עובדי הוראה במערכת החינוך, על כל היבטיה, ידועה היטב לכל הגורמים הנוגעים בדבר בתוך המשרד, במשך השנים לא ייחס המשרד לסוגיה זו את החשיבות הראויה לה. המחדל המתמשך בטיפולו של המשרד בתופעת ההיעדרויות של עובדי הוראה בשלבי החינוך השונים משפיע גם על אופן טיפולו הכושל של המשרד בקליטתם ובהעסקתם של ממלאי מקום במוסדות החינוך לפי זמינותם והצורך בהם, כמפורט להלן.

לנוכח היקף ההיעדרויות ובשל השפעתן על תפקוד בית הספר או גן הילדים, על המשרד לגבש דרכים לצמצום היקף ההיעדרויות; ובייחוד עליו לפעול בדחיפות להסדרת סוגיית ההיעדרויות של עובדי הוראה בבתי הספר הממלכתיים-דתיים ובבתי הספר שבמגזר הערבי - בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים - שבהם שיעורי ההיעדרויות גבוהים ביותר. בכלל אלה, על המשרד לבחון מהו היקפו הנדרש של מערך ממלאי המקום שיאפשר למלא את הצרכים שמקורם בתופעת ההיעדרויות.

קליטת ממלאי מקום והעסקתם במערכת החינוך

למורה שניצב לפני הכיתה בבית הספר או לגננת המנהלת גן ילדים תפקיד משמעותי בליווי הילדים ובני הנוער ובמתן תמיכה רגשית, בעיצוב אישיותם וכן בהקניית כלים שמשפרים את כישורי השתלבותם בחברה. זאת לצד תפקידם המורכב להקנות ידע ומיומנויות למידה. על מנת להבטיח את קיומם של לימודים סדירים ורצופים במוסדות החינוך לאורך שנת הלימודים בגין היעדרויות עובדי ההוראה, מאפשר המשרד למנהלי בתי הספר ולגננות לקלוט ממלאי מקום במקומם של עובדי ההוראה הקבועים שנעדרים מהמוסד החינוכי, ולשם כך הוא

מקצה, כפי שמפורט בהמשך, שעות מילוי מקום לכל בתי הספר שבחינוך הרשמי, שעות המבוססות על מספר הכיתות התקניות בהם ועל שלב החינוך. ככלל, המשרד מבחין בין שתי קבוצות של ממלאי מקום: ממלאי מקום קבועים וממלאי מקום שעתיים.

על פי חוזר מילוי מקום של עובדי הוראה²⁷ מספטמבר 2004 (להלן - חוזר מילוי מקום), בעת היעדרויות ממושכות (מעל 51 יום) של עובדי הוראה בגין חופשת לידה, שירות מילואים ממושך וכו' (להלן - ממלא מקום קבוע), על מנהל בית הספר לקלוט עובד הוראה ממלא מקום, לאחר שתיאם זאת עם יחידת כ"א המחוזית. לפי הסברי המשרד, ממלא מקום קבוע יועסק בשעות תקן²⁸, להבדיל משעות מילוי מקום בודדות (ראו להלן), והן נרשמות כשעות תקן שבועיות במערכת השעות הבית ספרית.

ממלא מקום שעתו הוא מי שנדרש למלא את מקומו של עובד הוראה קבוע שנעדר לתקופה קצרה בשל אירוע לא מתוכנן ולא צפוי, כגון מחלה, שמירת היריון, מילואים, תאונה וכל אירוע פתאומי אחר. על פי חוזר ממלאי מקום, מנהל בית הספר רשאי במקרה זה להזמין ממלא מקום מחוץ לבית הספר, והוא לא נדרש להיות עובד הוראה (להלן - ממלא מקום שעתו). על פי חוזר מילוי מקום, תיקבע מכסת שעות בודדות עבור מילוי מקום לכל מוסד²⁹. ממלא מקום שעתו מקבל את שכרו על פי תעריף אחיד (כ-40 ש"ח לשעה), שמגלם בתוכו תשלום בגין שכר בגין מילוי מקום וחלק יחסי עבור ביגוד, הבראה ותוספת קיץ.

עם הגידול בהיקף שעות ההוראה של עובדי ההוראה, גדל גם היקף שעות ההיעדרות של עובדי הוראה במערכת החינוך. בהתאם לכך גדל גם מספר שעות ממלאי המקום. לפי פירוט התקציב לשנים 2017 ו-2018³⁰, תקציב שעות מילוי מקום בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים של החינוך הרגיל הרשמי הסתכם ב-119 וב-121 מיליון ש"ח, בהתאמה. זאת בגין תקצוב של כ-1.8 מיליון שעות מילוי מקום שנדרשו בכל אחת משתי השנים, מעבר לשעות התקן.

מעיבוד נתונים שביצע משרד מבקר המדינה על בסיס נתונים שהתקבלו מחשבות המשרד ביולי 2018 בנוגע לשעות מילוי מקום שביצעו בפועל ממלאי המקום הקבועים והשעתיים, עלה כי היקף שעות מילוי המקום שבוצעו בפועל בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח הסתכם בכ-5.3 ו-4.2 מיליון שעות, בהתאמה. עלות השכר ששולם לממלאי המקום הקבועים והשעתיים בגין שעות מילוי מקום בשנים אלו הסתכמה ב-314 ו-209 מיליון ש"ח, בהתאמה.

27 חוזר מנכ"ל 8.5-34, "עובדי הוראה, תנאי שירות, מילוי מקום של עובדי הוראה" (ספטמבר 2004).

28 המשרד מקצה שעות תקן לכל בית ספר, המאפשרות בין השאר לקבוע את משרות צוות ההוראה בבית הספר ואת תוכניות הלימוד.

29 תתבסס על מספר הכיתות הנורמטיביות שאושרו במערכת התקן ועל שלב החינוך של בת הספר (יסודי, חט"ב).

30 רלוונטי לשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח.

היקף שעות מילוי
המקום שבוצעו
בשנות הלימוד
התשע"ז והתשע"ח
הסתכם בכ-5.3 ו-4.2
מיליון שעות,
בהתאמה, ועלות
השכר ששולם בגין
שעות אלה הסתכמה
ב-314 ו-209 מיליון
ש"ח, בהתאמה

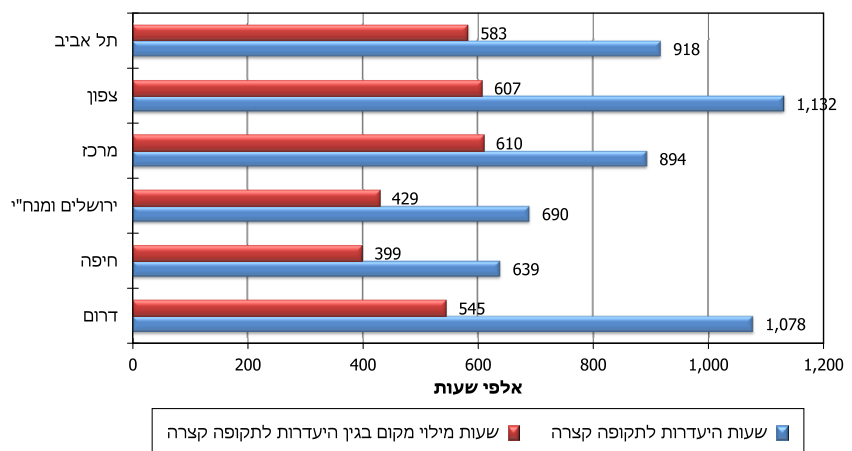
המשרד הסביר בתשובתו מינואר 2019 כי החריגה האמורה נובעת מכך ששעות אלה ששולמו כוללות גם שעות שביצעו ממלאי מקום קבועים, שהעסקתם משולמת במסגרת שעות תקן, ואולם המשרד לא המציא לכך כל אסמכתה.

היעדר הלימה בין היקף שעות ההיעדרות לבין היקף שעות מילוי מקום

על יסוד נתונים שהתקבלו מחשבות משרד החינוך בנוגע לשעות ההיעדרות ולשעות מילוי מקום של עובדי ההוראה, עשה משרד מבקר המדינה השוואה בין היקף שעות ההיעדרות של עובדי ההוראה לבין שעות מילוי המקום שדווחו במערכות המשרד על ידי מנהלי בתי הספר והגננות. בעיבוד הנתונים בוצעה הבחנה בין שעות מילוי מקום בגין היעדרות לתקופה קצרה לבין אלו שבוצעו בגין היעדרות לתקופה ממושכת³¹.

1. להלן שני תרשימים שמתארים את היחס בין שעות ההיעדרות של עובדי ההוראה לבין שעות מילוי מקום שבוצעו בגין היעדרות לתקופה קצרה.

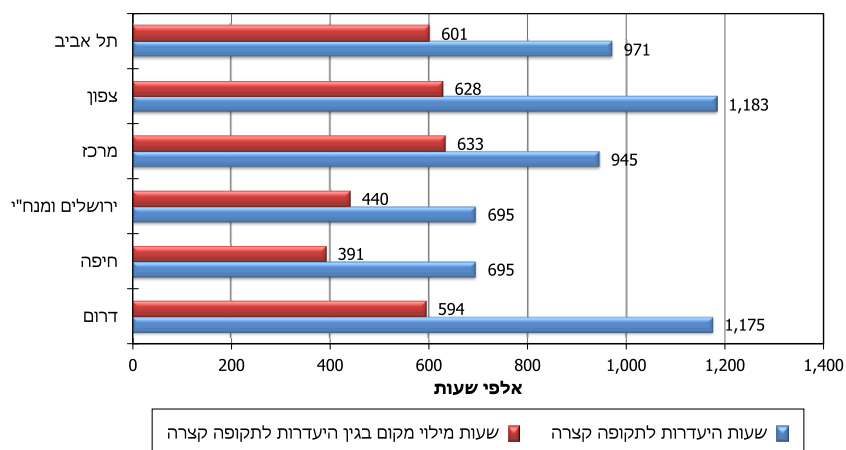
תרשים 4: מספר שעות ההיעדרויות לתקופה קצרה לעומת מספר שעות מילוי מקום לתקופה קצרה בשנת הלימוד התשע"ז, לפי מחוזות (באלפי שעות)



המקור: משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

31 הידועה גם כהיעדרות משחררת תקן, מבחינה זו שהיא משחררת את שעות התקן שבו משוכן עובד ההוראה הקבוע שנעדר מעבודתו, שכן התשלום בגין שעות אלו נעשה מאת גורם אחר, למשל המוסד לביטוח לאומי.

תרשים 5: מספר שעות ההיעדרויות לתקופה קצרה לעומת מספר שעות מילוי מקום לתקופה קצרה בשנת הלימוד התשע"ח, לפי מחוזות (באלפי שעות)



המקור: משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

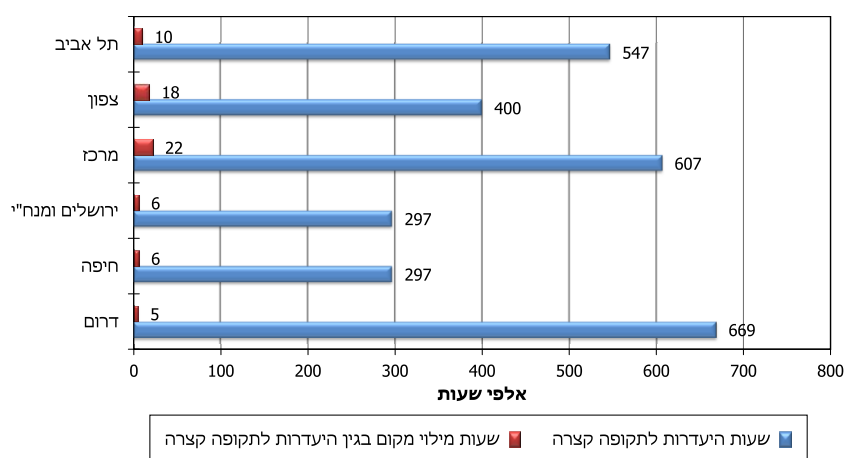
התרשימים מעלים פער משמעותי בכל מחוזות המשרד בין מספר שעות ההיעדרויות לתקופה קצרה של עובדי ההוראה לבין מספר שעות מילוי מקום שבוצעו לפי דיווחי המנהלים: היקף שעות ההיעדרויות לתקופה קצרה עמד על כ-5.3 מיליון שעות היעדרויות, לעומת כ-3.2 שעות מילוי מקום בשנת הלימוד התשע"ז; וכ-5.7 מיליון שעות היעדרויות לעומת כ-3.3 מיליון שעות מילוי מקום בשנת הלימוד התשע"ח. משמעות הדבר כי שיעור שעות ההיעדרויות שלא היה בהם מילוי מקום הסתכם בכ-40% וכ-42% בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח, בהתאמה. בחלק מהמחוזות הפער היה כמעט פי שניים³². יש להדגיש את הפער הגדול, בשיעור של 49% (כ-670,000 שעות וכ-740,000 שעות בשנים התשע"ז והתשע"ח), שנמצא בין מספר שעות ההיעדרויות למספר שעות מילוי המקום בגין היעדרויות לתקופה קצרה במחוז דרום.

32 כ-46% במחוז צפון בשנת הלימוד התשע"ז; 44% במחוזות חיפה וירושלים ו-47% במחוז צפון בשנת הלימוד התשע"ח.

מניתוח נוסף של אותו מסד נתונים, הבוחן את הפערים ביחס לשלבי החינוך, עולה כי בחינוך הקדם-יסודי הפער בין מספר שעות היעדרות לתקופה קצרה של עובדי ההוראה לבין מספר שעות מילוי המקום שבוצעו היה בשנת הלימוד התשע"ז 5%, ואילו בשנת הלימוד התשע"ח היה בשיעור של 9%; ובבתי הספר היסודיים הפער ביניהם היה בשיעור של 46% בשנת הלימוד התשע"ז ו-47% בשנת הלימוד התשע"ח. עולה מכך שעל פי הדיווחים למשרד התבצע מילוי מקום עבור רוב שעות היעדרות בחינוך הקדם-יסודי. לעומת זאת, בבתי הספר היסודיים כמחצית משעות היעדרות אוישו על ידי ממלאי מקום, ולגבי המחצית השנייה - אין דיווח.

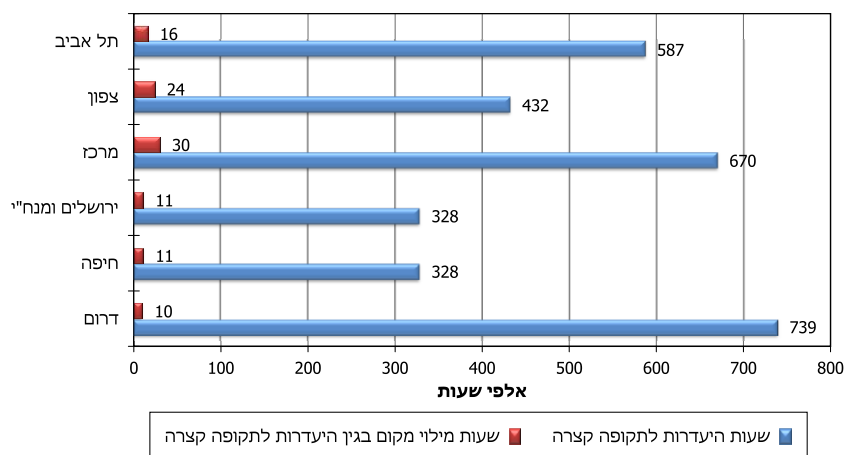
2. בעניין היחס בין שעות היעדרות של עובדי הוראה לתקופה ממושכת לבין שעות מילוי מקום שבוצעו בגינן, עלה כי הפערים הם גדולים מאוד. להלן שני תרשימים שמתארים את היחס בין שעות היעדרות של עובדי ההוראה לתקופה ממושכת (משחררת תקן) לבין שעות מילוי מקום שבוצעו לפי דיווחי המנהלים.

תרשים 6: מספר שעות מילוי המקום בגין היעדרות לתקופה ממושכת ("משחררת תקן") לעומת מספר שעות היעדרות בשנת הלימוד התשע"ז, לפי מחוזות (באלפי שעות)



המקור: משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 7: מספר שעות מילוי המקום בגין היעדרות לתקופה ממושכת ("משחררת תקן") לעומת מספר שעות ההיעדרות בשנת הלימוד התשע"ח, לפי מחוזות (באלפי שעות)



המקור: משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי, לפי דיווחי המנהלים, בכל מחוזות המשרד יש לכאורה פער בין מספר שעות ההיעדרות של עובדי ההוראה לבין מספר שעות מילוי המקום שבוצעו, באופן ששיעור שעות ההיעדרות שלא היה בהם מילוי מקום הסתכם בכ-97% ו-96% בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח, בהתאמה.

הפערים בנתונים לעיל מצביעים על כך שהמשרד לכאורה לא סיפק פתרון במישור הלימודי להיעדרויות הממושכות, וזאת אף שההיעדרויות של עובדי ההוראה לתקופה ממושכת צפויות בחלקן הגדול מראש. עולה כי במקרה הטוב, ורק בחלק קטן מאוד מתקופת ההיעדרות, מילאו את מקומם של עובדי ההוראה הקבועים עובדי הוראה אחרים במערכת החינוך, על חשבון קידום של נושאים חשובים אחרים, ובמקרה השכיח לא ניתן להם תחליף חינוכי הולם כלל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אין לו נתונים מדויקים המסבירים את הפער לגבי מילוי מקום בגין היעדרות ממושכת המשולמת באמצעות שעות תקן. אין לו גם הסברים באשר להיקף ההיעדרויות לטווח קצר - קיים פער של כ-2.1 ו-2.4 מיליון שעות בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח, בהתאמה, שאין דיווח בגינם על מילוי מקום, והמשרד לא הציע הסבר לאותן שעות.

לפחות 2.1 ו-2.4
מיליון שעות היעדרות
בשנות הלימוד
התשע"ז והתשע"ח,
בהתאמה, לא אוישו
בממלאי מקום. עולה
חשש שבאותן שעות
התלמידים לא היו
במסגרות האורגניות
 שלהם ולפיכך הם
נאלצו לשוטט בחוסר
מעש בבית הספר או
עסקו בפעילויות
מאולתרות

עשויים להיות כמה הסברים לפער הניכר בין מספר שעות היעדרות לבין מספר שעות מילוי המקום. אחד מהם הוא קושי של המנהלים לאתר ולגייס ממלאי מקום שעתיים ולמצוא פתרונות פנים-מוסדיים להיעדרות המורים או הגננות. למשל - הסטת שעות הוראה פרטניות (כאלו המיועדות לילדים הזקוקים לסיוע) ושעות שהייה³³, או הגדלה של היקף משרות המורים³⁴, איחוד כיתות לימוד, ביטול או השהיה של תוכניות העשרה ייחודיות³⁵ בבתי הספר ושליחה מוקדמת של התלמידים לביתם. הדבר עלול לפגוע, במישורים שונים, באיכות ההוראה, בהספקת מכסת שעות ההוראה המחייבת, במוטיבציה בקרב התלמידים, ואף עלול לגרום לפגיעה בהישגים הלימודיים.

על המשרד לטייב את הנתונים על היעדרויות עובדי ההוראה ועל ממלאי מקום, באופן שישקפו תמונת מצב אמין ומדויקת, ובכלל זה לעמוד על כך שמנהלי בתי הספר דיווחו כנדרש על היעדרויות עובדי ההוראה ועל מילוי מקום. על המשרד לנתח את הפער הגדול שבין מספר שעות היעדרות לבין מספר שעות מילוי המקום, כפי שעולה מהנתונים; ועליו ללמוד אם מקור הפער הוא דרכים חלופיות שבוחרים לנקוט מנהלי בתי הספר והגננות בנסיבות מסוימות, במקום להעסיק ממלא מקום, בפרט לנוכח היעדרות בלתי צפויה. על המשרד להעריך את איכותן ועלותן של דרכים אלה בהשוואה להעסקת ממלאי מקום שעתיים או קבועים. מכל מקום, בהיעדר הסבר מניח את הדעת, ניתן להסיק כי לפחות 2.1 ו-2.4 מיליון שעות היעדרות בשנים אלה, בהתאמה, לא אוישו בממלאי מקום. עולה חשש שבאותן שעות התלמידים לא היו במסגרות האורגניות שלהם ולפיכך הם נאלצים לשוטט בחוסר מעש בבית הספר או לעסוק בפעילויות מאולתרות.

33 במסגרת רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה", שחוללו בין השאר שינויים במערך ההוראה, משרת המורה, ושעות העבודה השבועיות שלו נחלקות לשלושה סוגים. בחינוך היסודי נדרש המורה לעבוד בכל שבוע 26 שעות פרונטליות, 5 שעות פרטניות בטיפול בקבוצות המונות עד חמישה תלמידים בחינוך הרגיל (ובחינוך המיוחד בקבוצות המונות עד שלושה תלמידים), וכן 5 שעות המיועדות לביצוע מטלות ותפקידים שונים (שעות שהייה).

34 בעקביו ניתן ללמוד על כך מסקר בנושא מחסור במורים בקרב מנהלי בתי ספר ומפקחים. הסקר עסק באסטרטגיה שנוקטים המנהלים במסגרת ההתמודדות עם הצורך במורים. האסטרטגיה שמנהלים דיווחו שהם נוקטים בה במידה רבה או רבה מאוד היא הגדלת היקף המשרה של מורים המלמדים בבית הספר (לפי דיווחי כ-41% מהמנהלים). שיעור גדול עוד יותר של המפקחים (כ-71% מהם) דיווחו שזוהי האסטרטגיה העיקרית שנוקטים בה המנהלים. האסטרטגיה השנייה בשכיחותה, לפי דיווחי המנהלים והמפקחים (כ-25% ו-49%, בהתאמה), היא העסקת מורים ללא כישורים מתאימים. האסטרטגיה השלישית היא העסקת ממלאי מקום קבועים או שעתיים (24% ו-45%, בהתאמה). ראו סמדר דוניצה-שמידט ורות זוזובסקי, "ביקוש והיצע של מורים במערכת החינוך: נקודת המבט הבית ספרית", **דפים - כתב עת לעיון ולמחקר בחינוך**, 59 (2015), עמ' 142 - 174.

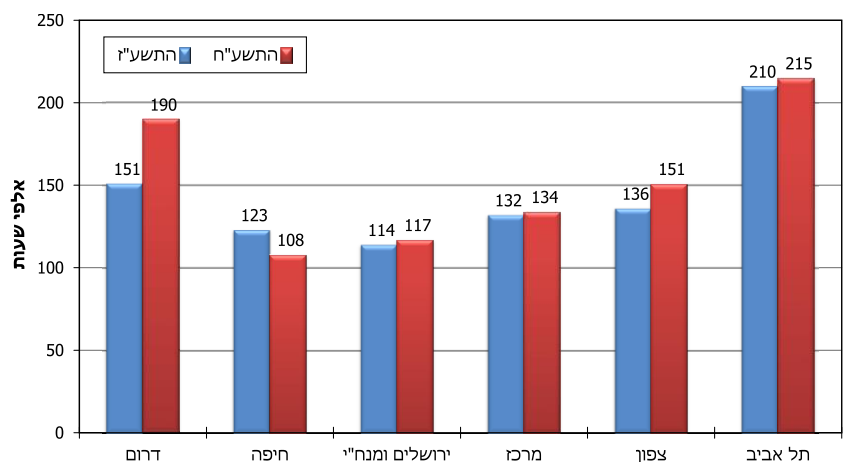
35 במסגרת האוטונומיה הפדגוגית רשאים בתי הספר היסודיים לפתח ולהפעיל תוכניות ייחודיות המבטאות את התפיסה החינוכית של בית הספר ואת מאפייניו.

היעדר מעקב אחר אופן הניצול של שעות מילוי מקום שהוקצו

חוזר מילוי מקום קבע מפתח להקצאה של מכסת שעות למילוי מקום ולניצולה של מכסה זו. בין השאר, נקבעה מכסה של שעות למילוי מקום לכל בתי הספר שבחינוך הרשמי בהתאם למספר הכיתות התקניות בהם ולשלב החינוך הרלוונטי. ההקצאה נקבעה לשנת לימוד אחת, וחושבה על פי מספר הכיתות שאושרו בתקן עבור אותה שנה, לרבות כיתות החינוך המיוחד בבתי ספר רגילים. לכל כיתה בחינוך היסודי הוקצו 60 שעות למילוי מקום, ולכל כיתה בחטיבת הביניים הוקצו 45 שעות למילוי מקום (להלן - מפתח ההקצאה).

נקבע עוד כי על מנהלי בתי הספר לעמוד במכסת השעות למילוי מקום שהוקצתה להם ולא לחרוג ממנה. אם בית הספר עומד לחרוג מהמכסה, עליו להגיש למנהל המחוז בקשה מנומקת ומפורטת כדי לקבל מכסת שעות נוספת. בחוזר הודגש כי "חריגה ללא קבלת מכסה נוספת תתקבל בחומרה". כן נקבע בחוזר כי בית ספר שלא ינצל את מלוא מכסת השעות של מילוי מקום שהוקצתה לו יתוגמל בתקציב עבור פעילויות פדגוגיות שיקיים. להלן תרשים שמציג את היקף חריגותיהם של בתי ספר במחוזות שונים ממכסת השעות שהקצה להם המשרד בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח.

תרשים 8: מספר שעות מילוי המקום החורגות ממכסת השעות שהקצה המשרד בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח, לפי מחוזות (באלפי שעות)



המקור: משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 8 עולה כי בכל שנה חרג כל אחד מהמחוזות במידה ניכרת - חריגה של מאות אלפי שעות - ממכסת השעות התקנית שהקצה המשרד, ובסה"כ הייתה חריגה של כ-866,000 שעות (138%) בשנת הלימוד התשע"ז וכ-915,000 שעות (139%) בשנת הלימוד התשע"ח. במיוחד יש להדגיש את החריגה הבולטת במחוז תל אביב (כ-156% בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח). נוסף

על כך, ראוי לציין את העלייה החריגה בהיקף במחוז דרום - בשיעור של 26% בין שנת הלימוד התשע"ז לשנת הלימוד התשע"ח.

הביקורת העלתה כי אף שהנתונים על ההקצאה של מכסת שעות למילוי מקום לבתי הספר ועל היקף ניצולם מדווחים במערכות המשרד, ואף שבתי הספר חרגו במידה ניכרת ממכסת שעות מילוי המקום שהוקצו להם, המשרד לא ניתח את הסיבות לכך. עוד עלה כי אף שהמשרד מתנה את האישור לחריגות בכך שבתי הספר יגישו למנהל המחוז בקשה מראש לחרוג ממכסת השעות, בפועל הדבר לא נעשה; יתרה מזו, רבים מהאישורים לביצוע החריגות ניתנים כדבר שבשגרה ובדיעבד, לאחר שמכסת שעות מילוי המקום כבר נוצלה. היות שהמשרד מחויב לשלם לכל עובד את שכרו, היעדר הבקרה על העסקת מורים ממלאי מקום גורם להוצאה חריגה של מאות מיליוני ש"ח למימון שעות מילוי מקום.

ליקויים בטיפול המשרד בממלאי מקום שעתיים

קבלת ממלאי מקום שעתיים להוראה ללא תנאי סף

חוזר מילוי מקום קובע כי אם נעדר עובד הוראה מן העבודה, רשאי מנהל בית הספר להזמין לעבודה ממלא מקום ולהעסיקו באופן זמני במקום עובד ההוראה שנעדר. אפשר להעסיק ממלאי מקום לתקופה קצרה, והדברים אמורים הן בעובדים מקרב צוות המורים של בית הספר והן בעובדים שאינם משתייכים לצוות זה. על הנהלת בית הספר לעשות את הסידורים הדרושים לקיומם של לימודים תקינים באמצעות כוח האדם העומד לרשותה, ומכל מקום אין היא רשאית לשלוח תלמידים לבתייהם לפני תום יום הלימודים בגין היעדרות של עובד ההוראה.

על פי ניתוח הנתונים שביצע משרד מבקר המדינה (בהתבסס על הנתונים שהתקבלו מחשבות המשרד ביולי 2018), כרבע מכלל ממלאי המקום המועסקים במשרד הם ממלאי מקום שעתיים: כ-20,000 בשנת הלימוד התשע"ז; כ-19,000 בשנת הלימוד התשע"ח.

במכתבים שהפיצו ביוני ובדצמבר 2017 מנהלת אגף כ"ב ומנהלת אגף החשבות בנוגע להעסקת מלאי מקום שעתיים³⁶ (להלן - מכתב ההנחיות להעסקת ממלאי מקום שעתיים) הומלץ למנהלי בתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים להעסיק בעדיפות ראשונה כממלאי מקום שעתיים עובדי הוראה מצוות בית הספר, הפנויים למילוי מקום. כן הורו לבדוק לפני העסקתם של ממלאי המקום

36 אינם חלים על ממלאי מקום קבועים, כלומר על עובדי הוראה שנועדו להחליף עובדות הוראה לטווח ארוך, למשל בעקבות יציאה לחופשת לידה או לחופשה ממושכת מסיבות אחרות.



משרד החינוך לא
קבע תנאי סף
מחייבים להעסקת
ממלאי מקום שעתיים,
ובכלל זה דרישות
השכלה מינימליות,
ניסיון קודם והתאמה
פדגוגית לשמש
ממלא מקום

אם העובד קיבל אישור עבודה כנדרש. אם לא קיבל אישור כאמור, נדרש מנהל בית הספר לפני העסקתו להמציא לחשב השכר המטפל בבית הספר תצלום תעודת הזהות של המועמד, אישור השכלה, ואם מדובר במועמדים גברים עליו להמציא אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001 (להלן - החוק לאיסור העסקת עברייני מין).

ואולם, לצד המלצות המשרד בכל הנוגע לעדיפות בהעסקה ולמעט הסדרת כמה מתנאי ההעסקה של ממלאי המקום השעתיים, כגון קביעת מספר שעות מילוי המקום המותרות, ההיקף והאופן של תשלום השכר וכן החובה המוטלת עליהם, כעל שאר עובדי ההוראה, לעבור בדיקה בעניין עברם במישור הפלילי או המשמעתי (ראו להלן), לא קבע המשרד תנאי סף מחייבים להעסקת ממלאי מקום שעתיים. בכלל זה, דרישות השכלה מינימליות, ניסיון קודם והתאמה פדגוגית לשמש כממלא מקום - כל אלו לא באו לידי ביטוי לא בחוזר מילוי מקום ולא במכתבים הנוגעים להעסקת ממלאי מקום שעתיים שהפיצו מנהלות אגף כ"ב ותחום משכורות מורים.

המשרד מסר בתשובתו כי ההוראות הנוגעות להעסקת ממלאי מקום שעתיים מתייחסות בעיקרן לתנאי העבודה והשכר שלהם. ואולם, בהנחיות העדכניות נמסרו המלצות בכל הנוגע לעדיפות בהעסקה, ויש בכך משום קריאת כיוון ברורה והנחיה מספקת למנהלים. המשרד הוסיף עוד כי האפשרות הראשונה למילוי מקום היא עובדי ההוראה עצמם, ועל כך גם נקבע תגמול בהסכם הקיבוצי. עוד ציין המשרד כי גיבש מענה לעניין תנאי הסף הנדרשים מממלאי המקום השעתיים באמצעות המכרז להקמת מאגר ממלאי מקום (להלן - המאגר החדש; ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אין די בהפצת שני המכתבים האמורים (מיוני ומדצמבר 2017) למנהלי בתי הספר היסודיים ושל חטיבות הביניים - שנועדו לעדכן ולחדד את הנהלים להעסקת ממלאי מקום שעתיים בעקבות אירוע ספציפי - כדי להבטיח שכל ממלאי המקום במערכת החינוך יעמדו בסטנדרטים הנדרשים לעמידה מול כיתה או לניהול גן כמחליפיהם של עובדי ההוראה הקבועים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד כי אין בתנאי הסף שיידרשו ממועמדים למילוי מקום במסגרת המאגר החדש, שטרם הוקם (בדיקת עבר פלילי כולל עבירות מין ועבר משמעתי; אזרח או תושב ישראל בגיר בעל תעודת גמר של 12 שנות לימוד), כדי להוסיף על תנאי הסף הקיימים והלא מספקים לממלאי מקום שעתיים. דהיינו, נדרשים תנאי סף שיהיה בהם כדי להבטיח את התאמתם לתפקיד, כגון תעודת הוראה, השכלה וניסיון כלשהו בתחום החינוך או ההדרכה, וזאת מבלי לפגוע בביטחון התלמידים.



לנוכח אי-קביעת תנאי
סף להעסקת ממלאי
מקום שעתיים
מתעורר חשש כי
משרד החינוך מועיד
להם למעשה תפקיד
של מעין שומר, על
אף חובתם לנהל
כיתת ילדים וללמד
מקצועות לימוד שונים
בשלבי חינוך שונים

עלה כי בפועל, בדרך כלל קולטים בתי הספר ממלאי מקום שעתיים ללא ניסיון בהוראה, ללא נגיעה בתחום ההוראה ולעיתים קרובות אף ללא השכלה בתחום. עוד עלה כי המשרד אינו מבצע בדיקת התאמה לפני קליטתם והעסקתם בבתי הספר וגם אינו מכשיר אותם לכך; אינו בוחן ולא מעריך את איכות ההוראה והעשייה החינוכית שהם מבצעים; ואינו מבצע כל בקרה לאיתור בעיות בתפקודם.

התשובות לשאלון שהפנה משרד מבקר המדינה במסגרת הבדיקה למנהלי בתי הספר ובו התבקשו, בין השאר, להתייחס לטיב ההשכלה וההכשרה של ממלאי המקום הקבועים והשעתיים שהם העסיקו, מאששות ממצאים אלו. מהתשובות עלה כי כשליש³⁷ ממנהלי בתי הספר השיבו כי בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח העסיקו ממלאי מקום קבועים שלא היה ברשותם תואר אקדמי כלשהו או תעודת הוראה. שיעור העסקתם של ממלאי מקום שעתיים שלא היו ברשותם אישורי השכלה כלשהם הגיע לכדי 40%.

מאחר שהמשרד אינו פועל כדי להבטיח שממלאי המקום השעתיים יהיו בעלי הכישורים וההשכלה הנדרשים למילוי תפקידם, יכולים למעשה בתי הספר להעסיק בתפקיד כל מבוגר הרוצה בכך. הדבר מעורר חשש כי המשרד מועיד למעשה לממלא המקום השעתי תפקיד של מעין שומר, ולא של עובד הוראה הנדרש לנהל וללמד כיתת ילדים במקצועות לימוד שונים בשלבי חינוך שונים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי היות שהיקף ההיעדרויות של עובדי הוראה הוא רחב, והמשרד נדרש להקצות מיליוני שעות הוראה בשנה למילוי מקום בעלות של מיליוני ש"ח, עליו לבחון מחדש אם האופן שבו הוא מסדיר את תחום מילוי המקום השעתי אכן מבטיח את המשך התפקוד הסדיר של כיתת הלימוד ומספק רמת לימודים ראויה: עליו למפות ולנתח את הנתונים לגבי ממלאי המקום שבבתי הספר מעסיקים ולהעריך את איכות ההוראה ואת תרומתם החינוכית, ובהתאם לכך לקבוע תנאי סף שיבטיחו שממלאי מקום יהיו בעלי כישורים וניסיון המאפשרים להם להחליף את עובד ההוראה הנעדר.

היעדר גורם מטה שאחראי לממלאי מקום שעתיים

אגף כא"ב והממונים הכפופים לו מהבחינה המקצועית במחוזות אמורים לטפל בתחום ממלאי המקום השעתיים, אף שהמשרד לא עיגן זאת בחוזר מנכ"ל או בנוהל כלשהו. הדבר נגזר מסמכותו ומאחריותו השירותית של האגף לכל

37 כ-34% מהמנהלים השיבו כי בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח הם העסיקו ממלאי מקום קבועים בלי שהיה ברשותם תואר אקדמי כלשהו; כ-38% וכ-37% מהמנהלים השיבו כי העסיקו בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח, בהתאמה, ממלאי מקום קבועים שלא הייתה ברשותם תעודת הוראה.

אגף בכיר כוח אדם בהוראה ונציגיו במחוזות אינם רואים בעצמם אחראים להיבטים מרכזיים הנוגעים לתחום מילוי מקום שעותי

התחומים האחרים הקשורים להעסקת כוח אדם בהוראה, ובהם קבלת עובדים ופרישתם, שיבוצם וקידומם וקביעת תנאי העסקתם; האגף גם אחראי להסמכת עובדי ההוראה במערכת החינוך ולהענקת רישיונות הוראה ואישורי העסקה.

הביקורת העלתה כי על אף ההיקף הגדול של ממלאי המקום השעתיים המועסקים במערכת החינוך, אגף כ"ב ונציגיו במחוזות אינם רואים את עצמם כאחראיים להיבטים מרכזיים הנוגעים למילוי מקום שעותי. בהתאם לתפיסה זו בנוגע לתפקידו של אגף כ"ב, לא עסק האגף בהסדרה כוללת של הנושא, ובכלל זה לא הפיץ לממונים על כוח האדם במחוזות מטעמו הנחיות לטיפול בקליטה ובהעסקה של ממלאי מקום שעותיים - הוא לא קבע את מי ניתן להעסיק ואם יש לקבוע דרישות או תנאי סף כלשהם להעסקה. בפועל, גם המחוזות לא עסקו בנושא ממלאי מקום שעותיים כלל.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי מאז ומתמיד מופקד על קליטת ממלאי המקום השעתיים במוסדות החינוך מנהל המוסד החינוכי בשל אופי התפקיד. הדיווח לצורכי שכר נעשה על ידי המנהלים אל מול אגף החשבונות שבמשרד, אשר אחראי לניהול המערך במערכות השכר של עובדי ההוראה שבמשרד. תפקידו של אגף כ"ב בכל הנוגע לממלאי המקום השעתיים - עד להחלטה על יציאה למכרז לבניית מאגר ממלאי מקום שעותיים - מתמקד בבדיקת הכשירות הפלילית של עובדי ההוראה וניתוח נתוני ההיעדרויות בדיעבד.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת משרד החינוך כי עליה להבהיר היטב את היקף האחריות של אגף כ"ב בתחום העסקת ממלאי המקום השעתיים כמו גם הקבועים, ולא להותיר זאת לפרשנות המצמצמת של האגף. אחריות מנהל המוסד, בכל הנוגע לגיוס ממלאי המקום, מטבעה מוגבלת ונוגעת לאיתורו, לבדיקת התאמתו לתפקיד ולדיווח על נתוניו למחוז. בכל הנוגע לאחריות הכוללת לתחום זה, לרבות קביעת תנאי הסף הנדרשים מממלאי מקום, אופן העסקתם והעסקתם בפועל - כל אלו הם תחומים שבאחריות אגף כ"ב. כדי להבטיח את ההסדרה והאכיפה של מכלול ההיבטים הנוגעים לממלאי מקום שעותיים, על המשרד לגבות בנוהל את אחריות אגף כ"ב לנושא, ובמסגרת זאת להגדיר את מכלול תפקידיו ותפקידי נציגיו במחוזות.

ליקויים בהקמת מאגר ממלאי המקום בהוראה

נושא העסקת ממלאי מקום במוסדות החינוך עומד על סדר יומו של משרד החינוך כבר כעשרים שנה, והוא שב ונדון גם בשנים האחרונות בוועדות הכנסת. דיונים אלה נסבים על הקושי לאתר ולקלוט ממלאי מקום בבתי הספר ובגני הילדים. מדובר בעיקר בממלאי מקום שעותיים, שעובדים לפי שעות ומוזמנים לעבודה לפי צורך מקרי ובלתי צפוי שמתעורר. בהתחשב בכך שכאמור לא

נקבעו תנאי סף לממלאי מקום שעתיים ובכך שלא מתבצע פיקוח על העסקתם, עלולים מנהלי בתי הספר להעסיק ממלאי מקום שלא זו בלבד שאינם מתאימים לעבוד בהוראה, אלא עלולים להיות בעלי רקע פלילי, שלא נבחנה מניעות העסקתם בשל כך (ראו להלן).

בדיון של ועדת החינוך, התרבות והספורט (להלן - ועדת החינוך) בנובמבר 2017³⁸ ציינה מנהלת אגף היעדרויות שבאגף כא"ב כי קשה מאוד לאתר ממלאי מקום שעתיים שיסכימו להגיע למוסדות החינוך בהתראה קצרה על מנת להחליף עובד הוראה קבוע שנעדר. בדיון הוועדה לזכויות הילד בפברואר 2018³⁹ ציין נציג היועמ"ש של המשרד, כי איתור ממלאי מקום שעתיים הוא משימה לא פשוטה לשום מנהל של מוסד חינוך, וכי התהליך מורכב בכל שלבי החינוך.

כבר לפני יותר משני עשורים, כדרך התמודדות עם הקושי באיתור ממלאי מקום, פרסם המשרד בשנת 1997 מכרז פומבי לאספקת עובדים ממלאי מקום למוסדות החינוך. לאחר בחירת הזוכים וקודם לחתימה על הסכמי התקשרות בוטל המכרז, בין השאר בשל הסתייגות הלשכה המשפטית של המשרד מהמכרז מסיבות שונות⁴⁰. מנכ"לית המשרד דאז, גב' רונית תירוש, מסרה אז למשרד מבקר המדינה כי המשרד מתכוון "להפריט את מאגר כוח האדם, על מנת שיימצא גורם שיספק [ממלאי מקום] איכותיים ומקצועיים וזמינים לבתי הספר על פי המחוזות השונים"⁴¹.

ואולם מאז אין למשרד מאגר של ממלאי מקום אפשריים שאליהם יוכלו מנהלי בתי הספר לפנות בשעת הצורך. הוא גם לא הסתייע באופן רשמי במאגרים חיצוניים המרכזים מידע על כוח אדם בהוראה.

בדיון ועדת החינוך ביוני 2017 קרא יו"ר ועדת החינוך, ח"כ יעקב מרגי, בין היתר, למשרד החינוך להקים מאגר של עובדי הוראה למילוי מקום, מאושרים ובעלי הכשרה מתאימה. בסמוך לאחר מכן יזם אגף כא"ב מהלך להקמה ולתפעול של מאגר כשירים למילוי מקום בבתי הספר ובגני ילדים. במכתב ששלחה מנהלת אגף כא"ב לוועדת הרכישות במשרד בנובמבר 2017 נכתב, כי "לנוכח האירוע החרוג בעיר תל אביב בו הועסק פדופיל כממלא מקום, החליט המנכ"ל להקים מאגר ממלאי מקום מורשים. המטרה של המכרז היא גם להקים ולנהל את המאגר אך גם לסייע בהשמת ממלאי מקום במוסדות החינוך". מנהלת אגף כא"ב הוסיפה כי "מבדיקה עולה כי בשנת 2011 פורסם מכרז למילוי מקום. המכרז בוטל בשלב בדיקת ההצעות בשל הגשת הצעות מחיר גבוהה בהרבה

38 ישיבת ועדת החינוך מס' 499 בנושא "7.6 מיליון היעדרויות שנרשמו למורים בבתי הספר בישראל", (20.11.17), עמ' 18.

39 ישיבת הוועדה לזכויות הילד מס' 199 בנושא "מחדל המורים המחליפים" (5.2.17), עמ' 8.

40 החשש שבתי הדין יכירו ביחסי עבודה בין המשרד לבין ממלאי המקום שיועסקו והם ייחשבו לעובדי המשרד.

41 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2002), "היעדרויות מורים ומילוי מקומם בבתי ספר יסודיים ובחטיבות הביניים", עמ' 547.

מאגר ממלאי המקום
השעתיים שיוקם הוא
לכל היותר פתרון
חלקי מאחר שלא חל
איסור על העסקת
ממלאי מקום שאינם
כלולים בו והוא לא
מסדיר את סוגיית
ממלאי המקום בבתי
הספר של המוכש"ר
והבעלויות

מזו שתוכננה במקור". בנובמבר 2017 אישרה ועדת המכרזים במשרד להכין מכרז להקמה ולתפעול של מאגר כשירים למילוי מקום בבתי הספר ובגני הילדים בתקציב שנתי של כ-4 מיליון ש"ח.

ביוני 2018 פרסם המשרד מכרז להקמה ולניהול של מאגר ממלאי מקום של עובדי הוראה וביצוע השמה במוסדות החינוך (להלן - המכרז החדש)⁴². לפי תנאי המכרז החדש, מאגר ממלאי המקום שיוקם ייתן שירות למוסדות החינוך הרשמיים בלבד, והמשרד יהיה הגורם הבלעדי הקובע אילו מועמדים יוכלו לשמש ממלאי מקום במוסדות אלו. עוד נקבע כי על הספק הזוכה להקים מוקד טלפוני, אתר אינטרנט ויישומון סלולרי ולהפעילם באופן שוטף.

אף שלטענת המשרד, התפיסה בנוגע למאגר מילוי מקום הוצגה בפורום שולחן עגול המתקיים עם הבעלויות, בהליך גיבוש המכרז החדש לא שותפו בשום דרך נציגים האחראיים לבתי הספר במוכש"ר ובבעלויות (ובהם כל בתי הספר התיכוניים). הסתייגותם באשר להחלטה של המשרד שלא להנגיש את מאגר ממלאי מקום למוסדות אלו לא נשמעה בהליך גיבוש המכרז, והוא גובש בלא שנדרש שייתן מענה לצורכי מילוי המקום של מוסדות חינוך אלה, ובכלל זה בלי שיספק להם מידע על ממלאי מקום כשירים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי היות שמאגר ממלאי המקום שעתיד לקום במסגרת המכרז החדש לא יאפשר להסדיר את סוגיית ממלאי המקום בבתי הספר במוכש"ר ובבעלויות, והוא לא קבע לגבי בתי הספר בחינוך הרשמי כי ניתן יהיה להעסיק ממלאי מקום שעתיים אך ורק אם הם רשומים במאגר, מתברר שפתרון זה הוא לכל היותר חלקי ואינו מיטבי. על המשרד לשקול להעמיד את המנגנון שיוקם גם לטובת בתי הספר האלה, וכן לאסור העסקת ממלאי מקום שעתיים שאינם כלולים במאגר.

מנגנוני הפיקוח על מאגר ממלאי המקום: כדי להבטיח את ההתאמה והאיכות של ממלאי המקום שייקלטו במוסדות החינוך, נקבע במכרז החדש כי המשרד יהיה רשאי בכל עת לבדוק את רשימות המועמדים, להיפגש עם כל אחד מעובדי הספק הזוכה בנושא הפעילות, לבקר באתרי מתן השירותים ולהתרשם מהם ולהעביר את הערותיהם לנציגיו המוסמכים של הספק הזוכה, ולדרוש את הפסקת עבודתו של כל עובד הקשור למכרז⁴³.

ואולם נמצא שלמרות הצהרת הכוונות בדבר הפעלת מנגנון פיקוח על ממלאי המקום, המשרד עדיין לא גיבש את מנגנון הפיקוח על רשימות המועמדים וכן לא גיבש את השיטה והמנגנון לביצוע הפיקוח והבקרה.

42 מכרז היקפים משתנים מס' 18/6.2018 בנושא "הקמה וניהול של מאגר ממלאי מקום של עובדי הוראה וביצוע השמה במוסדות החינוך" (14.6.18).

43 שם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אף שלמעשה המכרז החדש מעביר לגורם פרטי שמחוץ למשרד את האחריות לנהל ולהפעיל את תחום ממלאי המקום השעתיים במערכת החינוך, מתברר שלמעט הצהרת הכוונות שנקבעה במכרז, המשרד לא גיבש את מנגנוני הפיקוח על הפעלת המאגר באופן שתובטח איכות ממלאי המקום שייקלטו במוסדות החינוך. על המשרד לגבש בהקדם נוהלי בקרה, להקים מנגנון פיקוח ולהטמיע את אלה מיד עם תחילת השימוש במאגר.

דרישות המכרז: לצד קביעת שלבי העבודה ולוחות זמנים לביצוע, נקבע במכרז החדש כי על הספק הזוכה לנקוט בין היתר את הפעולות האלה: (א) לפעול לאיתור מועמדים למילוי מקום שאינם עובדי הוראה פעילים במערכת החינוך, וזאת בכל האמצעים החוקיים, ולתת עדיפות לאיתור ולהשמה של מועמדים על פי הסדר הזה: בעלי תעודת הוראה, עובדי הוראה, גמלאים, בעלי ניסיון של שנה לפחות בהוראה או בהדרכה או בסיוע בהוראה, בעלי תואר אקדמי ממוסד להשכלה גבוהה המוכר על ידי המל"ג או בעלי השכלה ממוסד אקדמי בחו"ל⁴⁴; (ב) להעביר למשרד את רשימת המועמדים לאחר שהספק הזוכה בחן אותם, ובכלל זה לבחון אם כל אחד מהם עומד בכל אחד מתנאי הסף האלה במצטבר: המועמד הגיש שאלון מועמד מלא וחתום כנדרש, המועמד בגיר בעל אזרחות ישראלית או תושב קבע בישראל, בעל תעודת גמר של 12 שנות לימוד, והוא עומד בדרישות המשרד ובכלל זה נבדק עברו הפלילי (לרבות עבירות מין) או עברו המשמעתי; (ג) לנהל מאגר ממלאי מקום, לרבות קשרי מידע בין המאגר שיפעיל לבין המאגר המרכזי של המשרד⁴⁵; (ד) להדריך את בעלי התפקידים במשרד בשימוש במאגר ובאמצעים השונים לזימון ממלאי מקום בהתאם לקביעת המשרד; (ה) לפעול להשמת ממלא מקום למוסד חינוכי בחינוך הרשמי; (ו) לפעול לעדכון המאגר ולדאוג שבכל רגע נתון מספר ממלאי המקום במאגר לא יהיה קטן מהמספר הנדרש במאגר שאותו הגדיר המשרד; (ז) לבצע משוברים מבעלי תפקידים במוסדות החינוך ולהכין שאלון לקבלת משוב על אופן השימוש במאגר ורמת שביעות הרצון שלהם משירות זה. הצפי של המשרד היה להתחיל להנגיש למנהלים את המאגר החדש, שיופעל על ידי הספק הזוכה, בתחילת שנת הלימוד התשע"ט (ספטמבר 2018).

ואולם, עד מועד סיום הביקורת, ערב תחילת שנת הלימוד התשע"ט ובניגוד למתוכנן, טרם התחיל המשרד להפעיל את מאגר ממלאי המקום. זאת ועוד, לפי שלבי העבודה ולוחות הזמנים שנקבעו במכרז החדש, מאגר ממלאי המקום יהיה מוכן ונגיש למוסדות החינוך, בכפוף לעמידה דווקנית בלוחות הזמנים שנקבעו, רק לקראת אמצע שנת הלימוד התשע"ט.

44 נקבע כי על הספק הזוכה לאתר מועמדים למילוי מקום בתוך 40 ימי עבודה ממועד תחילת ההתקשרות.

45 נקבע כי על הספק הזוכה להקים מאגר ממוחשב מוכן לשימוש המשרד בתוך 20 ימי עבודה ממועד קבלת רשימת מועמדים מאושרת מהמשרד.



על משרד החינוך
לודא שיגובשו
בהקדם מנגנונים
לפיקוח על אופן
הפעלתו של מאגר
ממלאי המקום
ולקבוע מי הגורם
האחראי להבטחת
פעילותם התקינה של
מנגנונים אלה

המכרז החדש הוא הצעד המשמעותי ביותר שנוקט המשרד להסדרת הטיפול באיתור ובהעסקה של ממלאי מקום. על המשרד בכלל ועל אגף כ"ב בפרט לנתח בהקדם את הפגמים והחסרים במתכונת הנוכחית של המכרז להפעלה ולניהול של מאגר ממלאי מקום של עובדי הוראה ולתקנו בעוד מועד; ובכלל זה, על המשרד לודא שיגובשו בהקדם מנגנונים לפיקוח על אופן הפעלתו של המאגר ולקביעת הגורם האחראי להבטחת פעילותם התקינה של מנגנונים אלה.

כשל בפיקוח מאפשר העסקת ממלאי מקום שעתיים בעלי רקע פלילי

הסדרת בדיקת הרקע הפלילי של ממלאי מקום שעתיים המועסקים בבתי הספר בחינוך הרשמי: חוק איסור העסקת עברייני מין משנת 2001 קובע כי מעסיק לא יקבל לעבודה בגיר⁴⁶ ולא יעסיקו בעבודה במוסד חינוכי אם הורשע בעבירת מין שאותה ביצע בהיותו בגיר, וגם לא יקבל לעבודה בגיר בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק איסור העסקת עברייני מין. להוראות אלה ניתן ביטוי גם בחוזר מנכ"ל משנת 2012 בנושא אי-העסקת עברייני מין (להלן - חוזר מנכ"ל 2012)⁴⁷, אשר קבע כי על כל מנהל מוסד חינוכי - הן בחינוך הרשמי והן בחינוך המוכש"ר והבעלויות - לדרוש מכל מי שמועמד לעבודה בבית הספר, לרבות ממלא מקום קבוע או שעת, להמציא אישור ממשטרת ישראל בדבר היעדר הרשעות בעבירות מין.

עד אמצע 2017 נדרש אישור המשרד להעסקת ממלא מקום שעתיים בבית הספר⁴⁸. אולם המשרד לא הדגיש כי אישור זה הוא תנאי מקדים להתחלת העסקת ממלא המקום, ובפועל הוא איפשר העסקת ממלאי מקום אלה עוד בטרם הושלמה בדיקת המשטרה בדבר היעדר עבר פלילי. ביוני 2017 שלחו כאמור מנהלת אגף כ"ב ומנהלת תחום משכורות עובדי הוראה מכתבים למנהלי בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים, שנועדו לעדכן את הנהלים להעסקת ממלאי מקום שעתיים בבתי הספר. על פיהם, על מנהלי בתי הספר אלה לבדוק במערכת המשרד אם ממלא המקום "מאושר להעסקה", דהיינו אם אין מניעה פלילית או משמעית להעסקתו. בנוגע למועמדים למילוי מקום שאינם מעודכנים במערכות המשרד - על המועמד למלא שאלון פרטים ולהגישו למשרד, ולאחר בדיקתו על ידי אגף הביטחון, אם יאושר המועמד להעסקה, ניתן יהיה להזינו למערכת המשרד ולדווח עבורו שעות מילוי מקום. בהתאם לכך, בתנאי הסף שנקבעו במכרז בנוגע להכנסת מועמדים למאגר החדש, קבע המשרד שהם יידרשו לעמוד בדרישות המשרד, הכוללות בין היתר בדיקת עבר

46 גבר מעל גיל 18.

47 לחוזר מנכ"ל תשע"ג/2(א) מ-10.10.12 בנושא נוהלי הביטחון בבתי הספר - נוהל אי-העסקת עברייני מין על פי חוק לאיסור העסקת עברייני מין.

48 מכתב מנכ"לית למנהלי בתי הספר מ-28.4.13 בנושא "ריענון נהלים לקליטת מועמדים למילוי מקום בהוראה בשעות בודדות".



מאחר שביצוע
החסימות בגין מידע
על רישום פלילי תלוי
במועד הדיווח
למערכות
הממוחשבות של
משרד החינוך, נפתח
פתח להעסקת
ממלאי מקום שעתיים
שיש להם רקע פלילי,
וחמור שבעתיים -
הרשעה בעבירת מין

פלילי או משמעותי. הודגש בהנחיות כי אין להתחיל בהעסקתו של ממלא מקום שעתים שלא אושר במערכת המשרד.

ככלל, אם עובד הוראה קבוע שמועסק על ידי המשרד נעדר מעבודתו במוסד החינוכי, אחראי מנהל בית הספר לקלוט ממלא מקום שיחליף אותו. ככל שמדובר בקליטת ממלא מקום קבוע שהוא עובד הוראה מצוות בית הספר או מחוצה לו, נתוניו מעודכנים במערכת השכר של המשרד (וכן במערכות המרכזות את נתניהם של עובדי הוראה שנקלטו במערכת). מנגד, ככל שמדובר בממלא מקום שעתים (שאינו הכרחי שיהיה עובד הוראה), הבקשה לקליטתו מוגשת לנציגי החשבונות במחוז הרלוונטי על ידי ממלא המקום בעצמו, ודיווח קליטתו בבית הספר מתבצע באופן מקוון על ידי מנהל בית הספר במערכות השכר של המשרד; הנתונים המדווחים מגיעים לידי חשבונות המשרד לצורך תשלום שכרו.

בדיקת הרקע הפלילי של עובדי ההוראה וממלאי המקום במערכת החינוך היא באחריות אגף הביטחון, והיא מעוגנת בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, שקובע כי משטרת ישראל תמסור מידע מן המרשם הפלילי, בין השאר, למנהל הכללי של המשרד ולמנהל אגף הביטחון. אם מתגלה במסגרת הבדיקה של אגף הביטחון כי נמצא במרשם הפלילי מידע בעניינו של עובד ההוראה או ממלא מקום, מסמן האגף התראה במערכות המשרד וחוסם אותו במערכת. אם מדובר בעובד הוראה קבוע או בממלא מקום קבוע, הוא נחסם בשל ההתראה גם במערכת כא"ב במשרד בדיווח עליו למצבת עובדי ההוראה במוסד החינוכי; ואם מדובר בממלא מקום שעתים, בשל ההתראה והחסימה של אגף הביטחון, הוא נחסם גם במערכת השכר של המשרד, באופן שאינו יכול לקבל שכר עבודה בעד עבודתו.

עולה מכך שביצוע החסימות תלוי במועד הדיווח במערכות המשרד על קליטת ממלא המקום השעתים. היות שאין מניעה במערכת המבטאת התניה לכך שממלא מקום יחל עבודתו רק לאחר דיווח שיאפשר את השלמת רישומו במערכת הממוחשבת כנדרש, הרי שלכאורה ממלא המקום השעתים יכול להתחיל בעבודתו לפני סיום ביצוע הבדיקה הפלילית ולפני שניתן היה, בעוד מועד, לחסום את האפשרות להעסקתו אם הבדיקה העלתה מניעה לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לאגף כא"ב ולמחוזותיו כי בנסיבות אלו נפתח פתח להעסקת ממלאי מקום שעתיים שיש להם רקע פלילי, וחמור שבעתיים - הרשעת מין - אשר אמורים למנוע את העסקתם; מצב זה על המשרד למנוע באופן מוחלט. על אגף כא"ב לפעול לתיקון התקלה ולמנוע באופן מוחלט העסקתם של ממלאי מקום לפני שיתקבל אישור ממשטרת ישראל בדבר היעדר הרשעות פליליות בכלל והרשעות מין בפרט. על מנת להבטיח הצלחת מהלך זה, על מנהלי בתי הספר לשתף פעולה בנושא.

הסדר בדיקת הרקע הפלילי של ממלאי מקום המועסקים בבתי ספר בחינוך המוכש"ר ובבעלויות: חוק פיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), קובע כי "לא יעסיק אדם עובד חינוך אלא אם יש בידי העובד אישור בכתב מאת המנהל הכללי כי אין לו התנגדות להעסקתו כעובד חינוך". כן קבע חוק הפיקוח תנאים לסירוב מתן אישור העסקה, ובהם אם העובד הורשע בעבירה שיש בה כדי לפגוע בביטחון המדינה; אם העובד הורשע בעבירה אחרת שיש עימה קלון, והמנהל הכללי סבור כי לאור הרשעה זו אין העובד ראוי לשמש עובד חינוך.

מכוח חוק זה מפרסם אגף כ"ב מדי שנה לפני פתיחת שנת הלימודים חוזר ובו הנחיות לעניין התנאים הנדרשים לשם העסקתם התקינה של עובדי הוראה המועמדים להיות מועסקים על ידי רשות החינוך השונות והבעלויות על מוסדות חינוך (להלן - חוזר ההעסקה במוכש"ר ובבעלויות). על פי חוזר זה, אם המוסד מעוניין להעסיק את המועמד, עליו לבצע בדיקה במערכות המשרד ולוודא שיש תיק מקוון בעניינו, וכי פרטיו מדווחים במערכות המשרד.

אין בחוק ובהנחיות האמורים חובה לבצע בדיקת רקע פלילי לממלא מקום שעתי שאינו עובד הוראה לפני העסקתו, למעט החובה הקבועה בחוק למניעת העסקה של עברייני מין, החלה כאמור גם על עובדים אלו, המועסקים במוסדות החינוך של המוכש"ר והבעלויות. המשרד גם לא הסדיר חובה לבצע בדיקת רקע פלילי בכל דין אחר.

משרד החינוך מסר בתשובתו מדצמבר 2018 כי אכן לא קיימת חובת דיווח על ממלאי המקום השעתיים בבעלויות (שאינם עובדי הוראה), והם אינם עוברים בדיקת רישום פלילי, למעט החובה לפי החוק למניעת העסקת עברייני מין. עם זאת, במכרז החדש יונחו הבעלויות להעביר את ממלאי המקום שהם מעסיקים לבדיקה של רישום פלילי דרך הספק הזוכה (שיפעיל את המאגר).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי המצב בדיון, שעל פיו ממלאי מקום שעתיים בבעלויות, שאינם עובדי הוראה, לא נדרשו לאורך שנים לעבור בדיקה של רישום פלילי, הוא חמור ועשוי היה להעמיד את תלמידי בתי הספר במוסדות אלו בסכנה. נכון עושה המשרד שהוא מתכוון להסדיר זאת במסגרת מאגר ממלאי המקום, אבל אין די בכך. ראשית, המשרד לא קבע כי ניתן יהיה להעסיק ממלאי מקום שעתיים אך ורק אם הם רשומים במאגר; שנית, המאגר אינו זמין עדיין; שלישית, המאגר אינו מיועד להעמיד מידע על מועמדים למילוי מקום בבתי הספר של המוכש"ר והבעלויות. עולה מכך כי הצעדים העתידיים שאליהם מכוון המשרד בתשובתו אינם יכולים להבטיח, במידת ודאות גבוהה כנדרש במקרה זה, אי-העסקת ממלאי מקום שעתיים שעלולים לסכן את תלמידי בתי הספר במוכש"ר ובבעלויות (ובכלל זה כל החטיבות העליונות).



משרד החינוך לא
הסדיר בדין את
החובה לבצע בדיקת
רקע פלילי לכל
ממלא מקום שעתי
המועסק במוסדות
החינוך של הבעלויות
והמוכש"ר, מצב
העשוי להעמיד
בסיכון את תלמידי
מוסדות אלו

לנוכח היעדר ההסדרה של החובה לבצע בדיקת רקע פלילי לכל ממלא מקום שעתי (אף שאינו עובד הוראה) המועסק במוסדות החינוך של הבעלויות והמוכש"ר, מצב העשוי להעמיד בסיכון את תלמידי מוסדות אלו, על משרד החינוך לשקול להסדיר את הנושא בחקיקה ראשית, ועד אז לתת לכך מענה דחוף בהנחיות.

העסקת ממלא מקום שהורשע בעבירות מין

ביוני 2017 נחשפו שורה של מעשים מגונים שבצע ממלא מקום עובד הוראה בקטניות שאותן לימד בבית הספר (להלן - אירוע הפדופיל), וכי היו לו הרשעות קודמות בביצוע עבירות מין. מנסיבות האירוע, כפי שתוארו בגזר הדין⁴⁹, עולה כי בין אוקטובר 2016 ליוני 2017, בעת ששימש עובד ההוראה מורה ומחנך של כיתה ב' בבית ספר יסודי בתל אביב, הוא ביצע מעשים מגונים בתלמידותיו הקטניות. עוד עלה כי גם בשנים 2015 ו-2016 ביצע אותו עובד הוראה מעשים מגונים בקטניות בבית הספר ובביתו, כאשר לימד אותן שיעורים פרטיים. בית המשפט הרשיע את עובד ההוראה בביצוע מעשים מגונים בתלמידותיו הקטניות, והשית עליו מאסר בפועל. בית המשפט ציין כי "קיים כשל באי דיווח על ההרשעה, שכתוצאה מכך המשיך הנאשם להיות מועסק בבית הספר ויש למצוא את הדרך לדווח מיד למשרד החינוך ולמוסדות החינוך השונים על כל הרשעה של מי שנדון בעבירת מין".

בעקבות אירוע הפדופיל שלחו ביוני 2017 מנהלת אגף כ"ב ומנהלת אגף החשבות במשרד למנהלי בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים מכתב הנחיות לגבי העסקת ממלאי מקום שעתיים. במכתב כאמור, נקבעו הנחיות ולפיהן אין להתחיל בהעסקתו של ממלא מקום שעתי שלא אושר במערכת המשרד. מנהלי בתי הספר נדרשו לבדוק במערכת מדב"ס אם ממלא מקום מאושר לעבודה. אם אינו מאושר לעבודה, מתווה מכתב ההנחיות להעסקת ממלאי מקום שעתיים הליך ובו נדרש אישור משטרה כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק איסור העסקת עברייני מין. בדצמבר 2017 שלחו מנהלת אגף כ"ב ומנהלת אגף החשבות במשרד מכתב נוסף למנהלי בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים, ובו ציינה כי עולה מן השטח שחלק מבתי הספר אינם ערים למכתב ההנחיות להעסקת ממלאי מקום שעתיים (שהיא שלחה ביוני 2017), ואינם מיישמים את ההוראות בנושא.

אי-תיקון ההסדרה בעקבות אירוע הפדופיל: בעקבות האירוע החמור התכנסה ועדת החינוך ודנה בנסיבות אירוע הפדופיל ביום 21.6.17. בהחלטתה ציינה הוועדה כי היא "רואה בחומרה את העובדה שהנתונים לגבי אותו עובד הוראה נשוא הדיון, שהיום ההליך הפלילי משפטי עומד ותלוי נגדו, המידע לגביו היה מונח בפני משרד החינוך, ולא מצאו לנכון להפסיק את עבודתו לאלתר"⁵⁰.

49 ת"פ (ת"א) 50428-06-17 מדינת ישראל נ' שמאי (פורסם במאגר ממוחשב, 21.5.18).

50 ישיבת ועדת החינוך מס' 426 בנושא "מורה שהורשע בעבירות מין שב ללמד ונעצר בחשד למעשים מגונים בתלמידות", מיום 21.6.17, עמ' 22.

הוועדה ביקשה מהמשרד להגיש לה בתוך עשרה ימי עבודה נוהל חדש ומסודר שמסדיר את אופן קליטת ממלאי המקום השעתיים במערכת החינוך, לרבות הבדיקות שיש לבצע בגינם, וכן "להכניס בהוראות כי מועמד להוראה, שיש נגדו הליך פתוח, אף שאין כתב אישום, לא יתקבל למערכת עד שהתהליך יסתיים בכפוף לכל הוראות חוק"⁵¹. בדיון נוסף מיום 23.10.17 קראה ועדת החינוך לשר החינוך ומנכ"ל המשרד להקים ועדת בדיקה, שתבדוק את התנהלות המערכת עובר לאירוע, ובכלל זה את התנהלות הגורמים שהיו מעורבים בהעסקת עובד ההוראה, ולהגיש לוועדה את מסקנות הבדיקה בתוך 60 ימים.

לאור זאת הכין אגף הביטחון דוח אירוע מפורט, אשר תיאר את השתלשלות העניינים שגרמה להתרחשות האירוע ואת מעורבות בעלי התפקידים של המשרד באירוע. כן מצוין בדוח שהוסקו מהאירוע מסקנות וגובשו המלצות מערכתיות לשיפור תהליך טיפולו של המשרד במקרים מסוג זה, ובכלל זאת השוואה בין המצב הקיים לבין המצב הרצוי והצעה לשיפור (להלן - דוח האירוע).

מדוח האירוע עולה כי גורמים במחוז ומנהלי בתי הספר שהעסיקו את ממלאי המקום הפרו את ההנחיות באופן חמור, בכך שפעלו ללא אישור העסקה ובלי שבדקו אם יש מניעה להעסקתו. הדוח גם העלה פגמים בהסדרת הליך העברת המידע על הרקע הפלילי של ממלאי מקום, שכן בסופו של דבר, המידע אינו מגיע לידיעת כל הגורמים שצריכים להיות ערים לו - אגף כא"ב, הממונה על כא"ב במחוז (במקרה זה - מחוז מרכז) והמפקחת הכוללת האחראית לבתי הספר במחוז. עוד צוין בדוח כי אם אגף הביטחון חוסם את העסקתו של עובד הוראה כממלא מקום על רקע פלילי, לא מתלווה לכך חסימה מקבלת שכר (שתביא לשלילת זכותו להעסקה ולקבלת שכר); וכי מנהלי בתי הספר מבקשים מאגף הביטחון לבדוק את הרקע הפלילי של ממלא מקום רק זמן רב לאחר תחילת העסקתו (באיחור של כחודש ימים).

בדוח האירוע נכללו כמה המלצות הנוגעות להסדרת קליטתם של ממלאי המקום לעבודה בבתי הספר ולהעסקתם ובהן אלו: להקים ועדה לבדיקת כל התהליכים הנוגעים לאופן קליטת עובדי הוראה חדשים, ממלאי מקום ועובדי הוראה במוכש"ר ובבעלויות; לבחון את הליך הקליטה, להעלות את הדרישות ולהגביר את הבקרה במסגרת תהליכי הבדיקה להעסקת ממלא מקום; להעמיד לרשות מנהלי בתי הספר מנגנון פשוט לבדיקת סטטוס אישור ההעסקה; וככלל, לגבש פתרון ארוך טווח לסוגיית ממלאי המקום. כמו כן, נכללה המלצה לקבוע מנגנון חסימה של כל מערכות המשרד, לרבות מערכת השכר, בכל מקרה שבו אגף הביטחון ביצע חסימה כזאת (בעקבות איתור מידע במרשם הפלילי בעניינו של עובד הוראה), וכן להקפיד לקבל מהמשרדה דיווח על כל חקירה משטרתית שמתנהלת נגד ממלא מקום בגין ביצוע עבירות מין.



משרד החינוך לא
בדק באופן מקיף את
דוח האירוע שתיאר
את השתלשלות
העניינים אשר קדמה
לאירוע הפדופיל.
המשמעות היא
שהמשרד לא נתן
ביטוי מעשי לדוח
האירוע, שנועד
להסדיר לטווח הארוך
קליטה תקינה של
ממלאי מקום שעתיים

אף שהמסקנות וההמלצות שנכללו בדוח האירוע הן מקיפות ותכליתיות, עלה בביקורת כי לצד ביצוע מבצע יישור הקו, המתואר בהמשך, רובן לא יושמו. יתרה מכך, עלה שהמשרד לא דן בדוח ולא בחן את המלצותיו: בפועל, לא הוקמה ועדה כפי שהומלץ, נהלים לא תוקנו ולא הוסדר הליך המונע העסקת מועמד אשר תלוי ועומד כנגדו חשד לביצוע עבירות מין, אף שהוא לא גובש לכדי אישום בבית המשפט.

משרד החינוך מסר בתשובתו מדצמבר 2018 כי בעקבות אירוע הפדופיל ביצע המשרד בדיקה על מנת למנוע הישנות מקרים כאלה בעתיד, וכל ההמלצות שצוות הבדיקה גיבש יושמו. בכלל אלו: חידוד ההנחיות של אי-מתן אישור העסקה טרם בדיקה ביטחונית, טבלאות שליטה, חיבור בין המערכות. במקביל הוגדרה רמת החומרה של עבירות במערכת לפי צבעים וטבלת סמכויות של בדיקה, הטלת חסימה ושחרור ממנה. המשרד הוסיף בתשובתו כי תוקנו וחדדו הנהלים להעסקת ממלאי מקום שעתיים, במסגרת מכתב ההנחיות להעסקת ממלאי מקום שעתיים שהופץ ביוני 2017, אשר קבע כי "אין להתחיל העסקתו של ממלא מקום בבית הספר שלא אושר במערכת המשרד".

בתשובה נוספת מפרברואר 2019 מסר המשרד כי דוח האירוע שהכין אגף הביטחון מתאר תוצאות של בדיקה ראשונית בלבד שנערכה בסמוך לאירוע הפדופיל, והוא לא נבדק באורח מקיף בידי הגורמים המקצועיים. עוד הוסיף המשרד כי הוא ומשטרת ישראל מקיימים פיתוח מואץ של מערכת העברת מידע בזמן אמת מהמשטרה למשרד על קיום הליכים פליליים כנגד עובדי הוראה במערכת החינוך, וכי המערכת צפויה להיות מבצעת בחודשים הקרובים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד החינוך כי אף שדוח האירוע הוא מסמך בדיקה ראשונית בלבד, עד מועד סיום הביקורת הוא לא נבדק בדיקה מקיפה בידי הגורמים המקצועיים והמשפטיים של המשרד. המשמעות היא שמשרד החינוך לא נתן ביטוי מעשי לדוח האירוע של קצין הביטחון, שנועדו להסדיר לטווח הארוך קליטה תקינה של ממלאי מקום שעתיים. מרבית הצעדים שנקט המשרד נעשו בסמוך לאירוע הפדופיל, במהלך 2017, יש בהם מענה זמני בלבד בתחום זה והביקורת הנוכחית מצביעה על פגמים בהם.

נוסף על כך, משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת המשרד, ובפרט למונהלת אגף כ"ב, כי אין די בהפצת מכתבי ההנחיות (מיוני ומדצמבר 2017 ועוד) - מה גם שהם לא הופצו למונהלי בתי הספר במוכש"ר ובבעלויות וגם לא לגננות בגני הילדים - כדי למנוע מלהמשיך בהעסקת ממלאי מקום שעתיים לפני הבדיקה אם העסקתם עלולה לגרור תוצאות מסוכנות. כדי לחולל את השינוי הנדרש בדפוס העבודה הנהוגים במשרד, יש צורך לעגן את ההנחיות בחוזר מנכ"ל או בנהלים מחייבים. על אף תשובתו של המשרד שלעיל הוא לא תיקן את הנהלים להעסקת ממלאי מקום שעתיים בדרך שתביא למניעת הישנותם של אירועים חמורים כאירוע הפדופיל.



אירוע הפדופיל הוא
אירוע חמור מאוד,
והוא בבחינת אירוע
מכונן שאמור לחייב
את המשרד לבצע
שידוד מערכות ולקחת
לידיו את השליטה
והאחריות בכל הנוגע
להעסקת ממלאי
מקום במערכת
החינוך

אירוע הפדופיל חמור מאוד והוא בבחינת אירוע מכונן שאמור לחייב את המשרד לבצע שידוד מערכות ולקחת לידי את השליטה - לקבוע תהליכי עבודה ברורים ומחייבים המפרטים במדויק את אופן הקליטה וההעסקה של ממלאי מקום שעתיים; לתת אישור פרטני לכל העסקה של ממלא מקום שעתיים; לקבוע את מועדי הדיווח על קליטת ממלא מקום ועל ביצוע החסימות, אם בוצעו; ובכלל זה לבצע סינכרון בין אגפי המשרד הרלוונטיים. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, עדיין לא ביצע המשרד תהליך זה, וכך נפתחה שנת הלימוד התשע"ט מבלי שתהליך זה הוסדר. נוכח מיליוני שעות מילוי מקום שעתיות המתבצעות מדי שנה, מדובר בסיכון משמעותי ועל המשרד לטפל בו מדיית בכל מוסדות החינוך.

כשלים בהעסקת ממלאי מקום בעלי רקע פלילי

כאמור, על כל עובד הוראה המועסק במערכת החינוך או העומד להיקלט בה, לרבות ממלא מקום קבוע או שעתיים, לעבור בדיקה שבמסגרתה ייבחנו עברו הפלילי והמשמעותי. לפי נוהל בדיקת הרקע הפלילי של אגף הביטחון מאפריל 2018 (להלן - נוהל הבדיקה), בעבירות מסוימות⁵² קצין הביטחון של המשרד מוסמך לבטל חסימה במערכות הביטחון של עובד הוראה שביצע את העבירות. בעניינן של העבירות האחרות, אם מדובר בעובד הוראה קבוע או בממלא מקום קבוע שהוא עובד מדינה, עניינו מועבר לטיפול אגף המשמעת וטוהר המידות בשיתוף נציבות שירות המדינה; אם מדובר בעובד הוראה בבתי הספר במוכש"ר או בבעלויות או בממלא מקום שעתיים - עניינו עובר לטיפול הוועדה המייעצת למנכ"ל לעניין מתן אישור העסקה לעובדי הוראה על רקע בחינת מידע בעניינם מהמרשם הפלילי (להלן - הוועדה המייעצת). תפקיד הוועדה הוא להמליץ למנכ"ל בעניין מתן אישור העסקה לעובד הוראה בבתי ספר במוכש"ר ובבעלויות בהסתמך על בחינת המידע בעניינם מהמרשם הפלילי בהתאם לחוק הפיקוח⁵³.

העסקת ממלאי מקום שיש אינדיקציה למידע פלילי בעניינם: בעקבות אירוע הפדופיל הנחה המנכ"ל את אגף הביטחון לבצע בדיקת מידע פלילי לכלל עובדי ההוראה וממלאי המקום במערכת החינוך, לרבות ממלאי מקום שעתיים (להלן - מבצע יישור הקו או המבצע). במסגרת המבצע, שהתקיים ביולי 2017, קיבל אגף הביטחון מאגף כא"ב רשימות של עובדי הוראה וממלאי מקום שפרטיהם מדווחים במערכות המשרד⁵⁴.

52 העבירות הן אלו: היעדרות מן השירות (נפקדות), בנייה ללא היתר, אי-שמירה על בעלי חיים, גרימת מוות ברשלנות, תקיפת סתם - בן זוג, העסקה והסעה של עובד זר, החזקת נשק ללא רישיון, הטרה על ידי מכשיר טלפון, אי-הגשת דוחות ושימוש בסמים לצריכה עצמית.

53 נוהל מס' קב"ט - 07-003 של אגף הביטחון בנושא בדיקת עובד הוראה במערכת החינוך מ-12.4.18.

54 כדלקמן: 147,593 עובדי הוראה בבתי הספר היסודיים, 54,948 עובדי הוראה בחטיבות הביניים ו-21,619 ממלאי מקום.



יש להעיר למשרד
החינוך בחומרה על
אזלת ידו בבדיקות
הרקע הפלילי שהוא
עושה. מתברר
שהחסימות במערכות
המשרד אינן מונעות
העסקת ממלאי מקום
בעלי רקע פלילי

משרד מבקר המדינה בדק אם כל ממלאי המקום הקבועים והשעתיים שהעסיק משרד החינוך בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח נבדקו במסגרת מבצע יישור הקו. נמצא כי בשנת הלימוד התשע"ז העסיק המשרד 12 ממלאי מקום שעתיים שהיו חסומים על ידי מערכות המשרד, בלי לבצע לגביהם בדיקת מידע פלילי במסגרת המבצע. בשנת הלימוד התשע"ח העסיק המשרד 36 עובדים כאלה (שלא היו בהכרח עובדים שפרטיהם אינם מצויים במערכות המשרד), וגם לגביהם הוא לא ביצע בדיקת מידע פלילי במסגרת המבצע. משרד מבקר המדינה העביר את פרטי אותם ממלאי מקום שעתיים לידיעת המשרד ולבדיקתו.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי 11 מתוך 12 ממלאי מקום שעתיים שהועסקו בשנת הלימוד התשע"ז נבדקו לראשונה בדיקת רישום פלילי מלאה עם קליטתם בבית הספר, והם נחסמו במערכות המשרד באופן אוטומטי עם קבלת תוצאות בדיקת הרישום הפלילי הראשונה, שהתבצעה לאחר העסקתם, מאחר שזו הייתה דרך העבודה שהייתה נהוגה עד לאירוע הפדופיל ביוני 2017. העובד ה-12 לא הועסק לאחר שנתגלה דבר חסימתו. מבחינת 36 העובדים שהועסקו כממלאי מקום בשנת הלימוד התשע"ח, מסר המשרד כי אכן לא היה צריך לאפשר את העסקתם טרם בדיקתם במסגרת המבצע, שכן בהתאם להנחיות העדכניות, רק אחרי קבלת אישור ניתן היה להעסיקם. מטבע הדברים, הטמעת ההנחיות מצריכה זמן, והדבר דורש בדיקה על מנת להבטיח שהדבר לא יישנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך בחומרה על אזלת ידו בבדיקות שהוא עושה. מתברר שהחסימות במערכות המשרד אינן מונעות העסקת ממלאי מקום בעלי רקע פלילי. חמור מכך שגם במסגרת מבצע יישור הקו לא בדק המשרד 12 ממלאי מקום שעתיים שהועסקו קודם למבצע בהתשע"ז ו-36 שהועסקו לאחריו בהתשע"ח, אף על פי שתכליתו העיקרית של המבצע הייתה לאתר מקרים אלה.

על משרד החינוך לבדוק כיצד ייתכן כי מבצע - חסר תקדים באופיו ובהיקפו - לבדיקת מידע פלילי על כלל עובדי ההוראה וממלאי המקום במערכת החינוך אינו כולל את פרטיהם של כל ממלאי המקום השעתיים שהועסקו בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח. יתרה מזאת, על המשרד להוסיף ולבדוק מה גורם לכך וכיצד הדבר מתאפשר, שמנהלי בתי ספר מעסיקים עובדי הוראה שלא נעשתה להם בדיקת מידע פלילי. על המשרד להסדיר בנוהל את האחריות האישית של מנהלי בתי הספר להעסקת ממלאי מקום בטרם נעשתה להם בדיקה פלילית השוללת קיומו של מידע המונע את העסקתם במערכת החינוך, לרבות עיצום שיושג בגין הפרת הנוהל.

אינדיקציה לקיום מידע פלילי בקרב עובדי ההוראה וממלאי מקום לרבות עבירות מין: באוגוסט 2017 שלח מנהל אגף הביטחון מכתב למנכ"ל המשרד, המפרט את ממצאי הבדיקה במבצע יישור הקו (להלן - מכתב ממצאי הבדיקה). על פי המכתב העלתה הבדיקה כי קיימת אינדיקציה ולפיה יש מידע

פלילי כלשהו על 2,350 עובדי הוראה ו-225 ממלאי מקום. כן צוין כי אגף הביטחון ביצע בדיקה בנושא, ולנוכח ממצאי הבדיקה הסיר את חסימת העסקתם של 2,053 עובדי הוראה ו-201 ממלאי מקום.

בהמשך לתוצאות בדיקת אגף הביטחון, הוא העביר להמשך טיפול אגף המשמעת וטוהר המידות במשרד ולוועדה המייעצת, על פי העניין, את עניינם של 290 עובדי הוראה ו-22 ממלאי מקום שחסימת העסקתם עמדה על כנה. לגבי היתר - שבעה עובדי הוראה ושני ממלאי מקום - אלו נחסמו בשל הרשעתם בעבירות מין. מכאן עולה לכאורה שבמשך תקופה מסוימת הועסקו במערכת החינוך לפחות תשעה עובדי הוראה שהורשעו בעבירות מין.

נוסף על כך, אגף הביטחון שלח לאגף כא"ב וללשכת הייעוץ המשפטי שבמשרד סיכום של המבצע, ובו פרטים על 333 עובדים שהבדיקה בעניינם הראתה כי יש לגביהם אינדיקציה על מידע פלילי. מתוכם, 222 עובדים הם כאלו שנמצאו בטיפול אגף המשמעת וטוהר המידות בשיתוף נציבות שירות המדינה; 30 עובדים נמצאו בטיפול הוועדה המייעצת; לגבי 29 עובדים - אגף הביטחון ביטל את חסימתם; משטרת ישראל ופרקליטות המדינה מקיימות בירור בעניינם של 26 עובדים; טרם הוחלט כיצד להמשיך את הטיפול ב-19 עובדים; והעסקתם של 7 עובדים אסורה לפי חוק איסור העסקת עברייני מין. בסיכום צוין עוד כי חסרים פרטים על כמה עובדי בעלויות נוספים (לא ידוע מה מספרם), אשר משטרת ישראל ופרקליטות המדינה טרם סיימו לעשות בירור בעניינם, וכן פרטיו של ממלא מקום שעתי אחד, שהעסקתו אסורה על פי חוק איסור העסקת עברייני מין, אף שאגף הביטחון מסר לאגף כא"ב וללשכת הייעוץ המשפטי את פרטיהם במהלך מבצע יישור הקו.

משרד מבקר המדינה עמד על פער מדאיג בין שתי הרשימות: מכתב ממצאי הבדיקה של מבצע יישור הקו וסיכום המבצע בנושא מי שאותר לגביו רקע פלילי. עולה מכך כי לעיתים פרטיהם של עובדי הוראה וממלאי מקום אשר במסגרת מבצע יישור הקו נמצאו כבעלי רקע פלילי אינם נכללים בסיכום המבצע. לדוגמה: (א) לפי מכתב ממצאי הבדיקה של מבצע יישור הקו, 312 עובדי הוראה וממלאי מקום⁵⁵ חסומים במערכות המשרד, ועניינם מטופל בוועדה המייעצת או באגף המשמעת וטוהר המידות. ואולם, בסיכום המבצע מופיעים פרטיהם של 297 עובדים בלבד⁵⁶; (ב) לפי מכתב ממצאי הבדיקה של מבצע יישור הקו, תשעה עובדי הוראה וממלאי מקום חסומים במערכות המשרד בשל הרשעתם בעבירות מין, ואולם בסיכום המבצע מופיעים פרטיהם של שבעה עובדים בלבד.

55 290 עובדי הוראה ו-22 ממלאי מקום.

56 ואלו הם: 222 עובדים שעניינם נמצא בטיפול אגף המשמעת וטוהר המידות מול נציבות שירות המדינה; 30 עובדים שעניינם נמצא בטיפול הוועדה המייעצת; 26 עובדים שעניינם נמצא בבירור מול משטרת ישראל ופרקליטות המדינה; ו-19 עובדים שטרם הוחלט על המשך הטיפול בעניינם.

פער זה בין הרשימות מעיד על נתונים בלתי מדויקים, פוגע במהימנותם ומעלה חשש שבתי הספר ממשיכים להעסיק כעובדי הוראה וכממלאי מקום עובדים שנמצא כי הם בעלי רקע פלילי, אשר העסקתם מותנית בביצוע בדיקה. על מנת שקובעי המדיניות יקבלו תמונה מלאה, על אגף כא"ב ואגף הביטחון לבחון את המקור לפערים ולטפל בו.

משרד החינוך מסר בתשובתו מדצמבר 2018 כי לעתיד יוגדר כי לכל מכתב סיכום ממצאים המתייחס לבדיקות רישום פלילי ילווה נספח פנימי, ובו תופיע הרשימה המלאה של תעודות הזהות שממנה נגזרו הממצאים, בסיווג לקטגוריות הרלוונטיות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את תשובת משרד החינוך, כיוון שהוא לא הקפיד לבדוק ולבחון בפועל את הפערים בנתונים של מבצע יישור הקו. משמעות הדבר היא היעדר מעקב אחר אופן טיפולו של המשרד בעובדי הוראה וממלאי מקום בעלי רקע פלילי שפרטיהם היו חסרים.

פרצות בחסם להעסקת ממלאי מקום בעלי רקע פלילי: לפי נוהל הבדיקה של אגף הביטחון, מרגע שהתקבל מידע כי עובד הוראה או ממלא מקום מעורב בהליך פלילי (לרבות הרשעות בגין עבירות מין), ובכלל זה מידע שמתנהלת נגדו חקירה משטרתית, או שהוגש כתב אישום בעניינו או שבית המשפט הרשיעו, חובה להביא את העניין לידיעת רכזת הוועדה המייעצת לצורך המשך הטיפול. נוהל הבדיקה קובע את אופן הטיפול בעניינו של עובד הוראה או ממלא מקום בעל רקע פלילי, ובכלל זה את שלבי הטיפול החל ברגע קבלת המידע הפלילי בעניינו, דרך בחינת חומרת המידע, ביצוע חסימות במערכות המשרד, הכנת תיק לשימוע, מסירת התיק לידי הוועדה המייעצת וקיום השימוע, וכלה במתן ההחלטה הסופית (להלן - תיק השימוע).

הביקורת העלתה כי רק משנת 2017 החלה הוועדה המייעצת לרכז את תיקי השימוע שמובאים לפניה, ולכן עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, היו בידיה פרטים על 201 תיקי שימוע. בדיקת משרד מבקר המדינה את החלטות הוועדה בחלק מבין תיקי השימוע האמורים העלתה תמונה מדאיגה של תקלות, שבעטיין הועסקו עובדי הוראה וממלאי מקום בעלי רקע פלילי, ובהם מי שהורשעו בביצוע עבירות מין והעסקתם אסורה על פי חוק איסור העסקת עברייני מין. להלן דוגמאות להעסקתם כממלאי מקום של מורשעים בעבירות מין, שעל פי הדין היא מבין החמורות בנסיבות העניין:

עובד א': העובד הורשע בביצוע עבירות מין משנת 2007. אף על פי כן הועסק במערכת החינוך במשך יותר משלוש שנים וחצי, ובכללן בשנות הלימוד התשע"ד-התשע"ו. בתחילת שנת הלימוד התשע"ז, ב-20.9.16, נחסמה העסקת

העובד על ידי אגף הביטחון. למרות זאת, בחודשים הראשונים של שנת הלימוד התשע"ז (מ-1.9.16 עד 4.12.16) הוא הועסק כממלא מקום קבוע בבית ספר יסודי במחוז מרכז; ובמאי 2017 המשיך לעבוד כממלא מקום קבוע בבית ספר יסודי אחר באותו מחוז, אף שכבר נחסם. ב-16.7.17 שב ובדק אגף הביטחון את עברו של העובד, וזאת רק לאחר שהעובד עצמו פנה למשרד, וטען כי אינו מקבל את שכרו בשל חסימה כלשהי במערכת.

עולה מכך כי פניית העובד עצמו לקבלת שכרו היא שהסבה, בדיעבד ובאקראי, את תשומת ליבן של היחידות המפקחות על הנושא לעצם הדבר שבמשך עשרה חודשים הוא המשיך לעסוק בהוראה בבית ספר על אף המניעה שהושתה עליו מלעשות כן עקב הרשעתו בביצוע עבירות מין.

עובד ב': העובד הואשם בביצוע עבירות מין במרץ 2014 בעת שהועסק כעובד הוראה בחטיבה העליונה בבית ספר במחוז צפון של בעלות מסוימת. העובד הורשע על כך בשנת הלימוד התשע"ה (2014 - 2015), ובכל זאת לאחר מכן הוא נקלט כעובד מדינה בחינוך הרשמי והועסק בחטיבת ביניים. בשנות הלימוד התשע"ו והתשע"ז, בד בבד עם העסקתו בחטיבת ביניים, הוא הועסק גם בחטיבה העליונה בבית ספר נוסף שמפעילה עמותה אחרת, ובפברואר 2017 הועסק כממלא מקום קבוע.

רק כשלוש שנים לאחר הרשעתו, בעקבות מבצע יישור הקו ביולי 2017, נחסם העובד במערכות המשרד, עניינו הוצג בוועדה המייעצת והוועדה המליצה לפטרו.

עובד ג': העובד הורשע בביצוע עבירות מין משנת 2008. בשנת 2010 הפסיק המשרד את העסקתו כעובד הוראה במחוז ת"א, והעובד חדל להיות עובד מדינה. מסיבה זו החליט אגף המשמעת וטוהר המידות בנציבות המדינה שלא להעמידו לדין משמעתי בגין הרשעתו.

ביוני 2017, בעקבות מבצע יישור הקו, נחסמה האפשרות להעסקת העובד, ואולם הדבר לא מנע את העסקתו כממלא מקום החל בספטמבר 2017 (תחילת שנת הלימוד התשע"ח) בבית ספר שבפיקוח מינהל החינוך ההתיישבותי, וזאת אף שהמינהל לא קיבל אישור העסקה.

בהסדרה הנוכחית אין
כדי למנוע, ברמה
גבוהה של ודאות,
מקרים חמורים של
העסקת עובדי הוראה
אשר מוטב אילו לא
היו במגע עם ילדים
ובני נוער

דוגמאות אלה מעידות על טיפול לקוי ולא אפקטיבי של משרד החינוך בעובדי הוראה ובממלאי מקום שהורשעו בביצוע עבירות מין, שלגביהם קיים חשש מיוחד במגע עם ילדים, וזאת אף שהתקבלה החלטה בעניינם. כן מעידות הדוגמאות על אי-הקפדה מספקת על הוראות החוקים והנהלים, וכן שבהסדרה הנוכחית אין כדי למנוע, ברמה גבוהה של ודאות, את הישנותם של מקרים חמורים של העסקת עובדי הוראה אשר מוטב אילו לא היו במגע עם ילדים ובני נוער. נוכח הדרישות המזעריות, ההסדרה החסרה וחוסר האכיפה, יש משנה תוקף לחשש זה להעסקת ממלאי מקום בעלי רקע פלילי בהוראה בבתי ספר; למשל עקב חוסר תיאום בין הגורמים השונים במשרד האחראים למניעת העסקתם של עובדי הוראה בעלי רקע פלילי - אגף הביטחון, אגף כא"ב והממונים המחוזיים.

העסקת ממלאי מקום בעלי רקע פלילי החסומים במערכות המשרד:

משרד מבקר המדינה בדק את רשימות עובדי ההוראה וממלאי המקום הקבועים והשעתיים בעלי רקע פלילי אשר היו חסומים במערכות המשרד. לפי ממצאי הבדיקה, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, היו רשומים במערכות המשרד 2,461 עובדים (ובכלל זה עובדי הוראה וממלאי מקום קבועים ושעתיים) בעלי רישום פלילי כלשהו, והם היו חסומים במערכת המשרד. בעקבות בדיקות שנעשו במשרד שוחררו מחסימה 1,886 עובדים. שאר 575 העובדים נותרו חסומים במועד בדיקת משרד מבקר המדינה.

כמו כן, משרד מבקר המדינה בדק אם בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח העסיק משרד החינוך בבתי ספר ובגני ילדים ממלאי מקום קבועים או שעתיים שהיו חסומים במערכות המשרד בשל רישום פלילי. נמצא כי בשנת הלימוד התשע"ז הועסקו על ידי המשרד כממלאי מקום בשלבי החינוך השונים 56 מ-575 העובדים שהיו חסומים במערכת המשרד כממלאי מקום בשל רישום פלילי, וכ-60% מהם הועסקו כממלאי מקום שעתיים. בשנת הלימוד התשע"ח העסיק המשרד 52 עובדים כאלו, וכ-70% מהם הועסקו כממלאי מקום שעתיים.

הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנת הלימוד התשע"ז העסיק המשרד כממלאי מקום בבתי ספר ובגני ילדים שונים 56 מתוך 575 העובדים החסומים במערכות המשרד שהיו בעלי רישום פלילי: 33 מהם הועסקו כממלאי מקום שעתיים. כן העלתה הבדיקה כי בשנת הלימוד התשע"ח המשרד העסיק 52 עובדים כאלו, ו-40 מהם הועסקו כממלאי מקום שעתיים.

משרד החינוך מסר בתשובתו מינואר 2019, כי בנוגע ל-42 עובדים מתוך 108 (52+56) העובדים האמורים שהועסקו כממלאי מקום בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח, אין מידע פלילי במועד התשובה. לדברי המשרד, חלק מהעובדים

ממצאי הבדיקה
מלמדים על כשל
מתמשך בהעסקת
ממלאי מקום
במערכת החינוך,
ובכלל זה העסקת
ממלאי מקום בעלי
רקע פלילי, העלולה
להעמיד את
התלמידים בסיכון

נחסמו בעבר על ידי אגף המשמעת בשל מידע שהגיע או בשל הליכי משמעת שהתקיימו נגדם, ולגבי אחרים - חסימתם הוסרה לאחר בחינת עניינם על ידי אגף הביטחון ו/או הוועדה המייעצת למנכ"ל. לגבי עובדים, אשר נמצא אחרי בדיקת עניינם כי המידע הפלילי הקיים אינו מאפשר המשך העסקתם, הם קיבלו על כך הודעה והעסקתם הופסקה. המשרד הוסיף בתשובתו כי על רשומות העובדים בעלי מידע פלילי הוטלה התראת חסימה באופן אוטומטי במערכות המשרד עם קבלת תוצאות בדיקת הרישום הפלילי הראשונה שלהם, אשר התבצעה לאחר העסקתם, שכן זוהי דרך העבודה שהייתה נהוגה קודם הפצת ההנחיות ביוני 2017. כעת נדרש אישור מקדים ממשרד החינוך טרם העסקת עובד ממלא מקום שעת, צעד שיש בו כדי להביא להעסקה מותאמת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי תשובתו מתייחסת לנתונים המעודכנים למועד התשובה, ינואר 2019, ולא למועד ההעסקה שלגביו נערכה הבדיקה. נתונים אלו גם אינם סותרים את ממצאי משרד מבקר המדינה לגבי 66 מהעובדים מבין 108 העובדים שהועסקו כממלאי מקום בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח, לגביהם אין כל התייחסות בתשובה. יתרה מכך, תשובתו לגבי 42 העובדים מחזקת את הממצאים החמורים של הביקורת כי בעת ההעסקה של ממלאי מקום אלו התעלם המשרד מהעובדה כי הם אכן היו חסומים באותם מועדים במערכות המשרד בגין חשד לרישום פלילי, ולכן הייתה מניעה להעסיקם עד לבירור עניינם.

ממצאי הבדיקה של משרד מבקר המדינה מלמדים על כשל מתמשך בהעסקת ממלאי מקום במערכת החינוך, גם של כאלה שהם בעלי רקע פלילי. למעשה, במקרים מסוימים המשרד ממשיך להעסיק כממלאי מקום עובדים אשר הוא עצמו חסם בשל היותם בעלי רישום פלילי המערער את כשירותם לשמש כממלאי מקום בהוראה. הדבר עלול להעמיד את התלמידים בסיכון. על כן המשרד נדרש להשלים בהקדם את ביצוע הבדיקה לגבי כלל המועסקים החסומים - מהלך שמצד אחד נדרש על מנת להסיר חשש לסיכון מצד עובדים בעלי רקע פלילי כלפי התלמידים, ומצד אחר כדי לאפשר את העסקתם של אלו שנבדקו ונמצא שאינם בעלי רקע פלילי.

ככלל, על משרד החינוך לאכוף את החוק וההנחיות האוסרים על העסקת ממלאי מקום בעלי רקע פלילי, ולאסור על מנהלי בתי הספר והגננות את העסקתם של ממלאי מקום חסומים בשל עילה זאת. לשם כך עליו להגביר את האכיפה ואף לשקול לנקוט צעדים נגד מנהלים וגננות המפירים את ההוראות בנושא. בה בעת, עליו להקפיד ולוודא שהרישומים שלו בנושא מעודכנים, ובכך ימנע פגיעה אפשרית הן בתלמידים והן במי שמבקשים לשמש ממלאי מקום במערכת והחסימה התלויה ועומדת מונעת זאת.

סיכום

סמכות מנהל המוסד חינוכי - מנהל בית ספר או גננת גן ילדים - למנות ממלא מקום לזמן קצר ולזמן ארוך, עקב היעדרות של עובד הוראה, היא כלי ניהולי חשוב שנועד לאפשר את המשך הניהול התקין והשוטף של המוסד החינוכי תוך שמירה על איכות הלימודים וביטחון התלמידים. מתחילת המאה העשרים ואחת מערכת החינוך מתמודדת עם תופעת ההיעדרויות רחבת ההיקף של עובדי הוראה, בפרט ההיעדרויות הקצרות והבלתי צפויות. לנוכח זאת נדרש המשרד להסדיר את נושא מילוי המקום של עובד ההוראה הנעדר מתפקידו, וחיוני ביותר להתאים את המאפיינים והכישורים של ממלאי המקום - במסגרת מערך ייעודי לנושא - הן להיקף הביקוש להם והן לשלבי החינוך, סוגי הפיקוח ואזורי הארץ השונים. עולה לכאורה כי רק לחלק משעות ההיעדרות מכוסות על ידי שעות ממלא מקום ובכך יש פגיעה מהותית ברמת ההוראה.

ממצאי הדוח, ובמיוחד אלה הנוגעים לאי-קיום בקרה הדוקה המונעת העסקת ממלאי מקום בהוראה בעלי רישום פלילי, מעידים על כשל מתמשך של משרד החינוך בהסדרת מערך ממלאי מקום בהוראה שייתן מענה להיקף תופעת ההיעדרויות של עובדי הוראה בבתי הספר ובגני הילדים וימנע את תוצאותיה. בהיעדר הסדרה וכן בהיעדר פיקוח על העסקת ממלאי מקום בהוראה מתעורר חשש לפגיעה ברמת ההוראה ובנסיבות מסוימות אף לפגיעה בביטחונם האישי של התלמידים כתוצאה מהעסקת ממלאי מקום לא ראויים ובייחוד בעלי הרשעות בעבירות מין.

על הנהלת משרד החינוך להקים מערך ממלאי מקום שיאפשר להתמודד כנדרש עם הצורך במילוי מקום על פי שלבי החינוך, בהתאם לסוגי הפיקוח והמגזרים השונים, וזאת בהתבסס על ריכוזם וניתוחם של הנתונים על ההיעדרויות לפי חתכים אלה. בכלל זה על המשרד להגדיר את הגורם האחראי לנושא ממלאי המקום, לקבוע בנהלים את מכלול ההיבטים הנוגעים לממלאי מקום שעתיים, לרבות הדרישות המינימליות מממלאי התפקיד מבחינת ההשכלה ומידת התאמתם מהבחינה הפדגוגית לשמש ממלאי מקום בהוראה. ככל שיידרש על מנכ"ל המשרד להתערב על מנת לקדם את הצעדים להסדרת מערך ממלאי מקום ובכלל זה השלמת הקמת מאגר ממלאי המקום, להתאימו ולהנגישו לכל מוסדות החינוך שבפיקוחו, לפי שלבי החינוך של התלמידים. וכן עליו להידרש להקמה בהקדם של מנגנון פיקוח על הפעלת המאגר באופן שתובטח איכות ממלאי המקום שיועסקו באמצעותו במוסדות. ככלל, מידת התקינות, האפקטיביות, התועלת הפדגוגית וכן ביטחון הילדים שיספקו ממלאי מקום הקיימים או המערך החדש של ממלאי המקום תלויה במידה רבה באופן שיפקח המשרד על אופן העסקתם של ממלאי מקום בבתי ספר ובגני הילדים.