

מוסדות להכשרת עובדי הוראה

תקצוב ופריסה

תקציר

רובם הגדול של המוסדות הייעודיים להכשרת עובדי הוראה (להלן - המוסדות) מתוקצבים בידי משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) באמצעות האגף להכשרת עובדי הוראה שבמשרד (להלן - האגף) ומכשירים עובדי הוראה לגני הילדים, לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים. האוניברסיטאות, המכשירות מורים לבתי הספר התיכוניים ולחטיבות הביניים, מתוקצבות בידי הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת).

משרד החינוך מתקצב את המוסדות בהתאם לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. האגף סבור כי דרך תקצוב זו אינה מתאימה למוסדות, והוא מנסה כבר משנת 1997 לשנותה. צוות פנימי שמינתה מנכ"לית המשרד לעניין זה העלה בדוח שלו מאפריל 2000 "ספיקות לגבי יעילותה של השיטה הנוכחית", והמליץ, בין היתר, למנות צוותים שימליצו לשר החינוך על הדרך הראויה לתמיכה בתקציביהם של המוסדות ויבדקו אם יש צורך בתיקוני חקיקה כדי לאפשר את מימושה. מאז הגשת הדוח לא גיבשה הנהלת המשרד עמדה בנושא ולא פעלה לשינוי דרך התקצוב של המוסדות.

התקציב הניתן לכל מוסד נקבע על פי כמה קריטריונים שנקבעו לפני כ-25 שנה לאחר בדיקה יסודית בכמה מוסדות ומאז לא נבחנו שוב. האגף גם לא בדק, ולו בבדיקות מדגמיות, אם המספר הכולל של הלומדים שהמוסדות מוסרים לו, וכן מספרם בכל אחד ממסלולי הלימוד, מתאים למספרם בפועל. הוא גם לא דרש שהמוסדות שהם עמותות יציגו לפניו אישור ניהול תקין מרשם העמותות קודם שאישר להם תמיכה.

האגף מתקצב את המוסדות על פי מודל של מימון תשומות; דהיינו ככל שעלות התשומות של מוסד גדולה יותר, כך גדלה התמיכה שהוא מקבל מהאגף, במגבלות המסגרת התקציבית. ות"ת, לעומת זאת, נותנת את עיקר הקצבותיה לאוניברסיטאות על פי מודל של מתן תמורה עבור תפוקותיהן

בתחומי ההוראה והמחקר. רוב המוסדות במגזר הממלכתי ובמגזר הממלכתי-דתי המתוקצבים בידי משרד החינוך הם מוסדות אקדמיים, אולם משרד החינוך לא בדק אם ראוי לתקצבם בשיטה שנוקטת ות"ת.

למשרד החינוך אין מאגר מסודר ומעודכן של נתונים על צורכי כוח האדם של מערכת ההוראה, ולכן לא ידוע כמה מורים חדשים יש צורך להכשיר בכל אחד ממקצועות הלימוד. לפיכך גם לא ניתן לדעת מה מספר התלמידים שיש לקלוט במוסדות להכשרת מורים ובאוניברסיטאות, ומכסות התלמידים שהמשרד מתקצב אינן נקבעות על פי נתונים המבוססים על צורכי מערכת החינוך. המשרד הזמין מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תחזית בעניינים אלה, אולם התחזית מתבססת על נתונים שמסר המשרד שאין בהם פירוט של מקצועות ההוראה של המורים. לכן גם כשתושלם לא יהיה אפשר לדעת כמה מורים יידרשו בכל מקצוע.

משרד מבקר המדינה הצביע עוד בשנת 1991¹ על הצורך לבדוק לעומק את הסיבות לשיעור הקטן (כ-50%) של בוגרי המוסדות העוסקים בהוראה ואת המאפיינים שלהם ושל הבוגרים שנשרו ממקצוע ההוראה. משרד החינוך החליט אז לעשות סקר בנושא זה, אולם עד נובמבר 2003 הוא לא עשה זאת.

ועדה ממלכתית לבדיקת מעמד המורה ומקצוע ההוראה בראשות השופט ד"ר משה עצינוני המליצה עוד בשנת 1979 על צמצום ניכר במספר המוסדות כאחד האמצעים ההכרחיים להעלאת רמתם ולייעולם. המשרד פעל לצמצום מספר המוסדות, ואכן מספרם הצטמצם מ-54 בשנת הלימודים התשמ"ב (1981-1982) ל-29 בשנת הלימודים התש"ן (1989-1990), אולם בשנות התשעים שב מספרם וגדל. המלצות של ועדות וצוותים שונים שהקים המשרד בשנים 1999-2003, ובהם ועדה לבדיקת הכשרת המורים בישראל שמינה שר החינוך במאי 2000, שדנה גם בפריסת המוסדות ובמיפויים, יושמו יישום חלקי בלבד, ובשנת הלימודים התשס"ג (2002-2003) פעלו ותוקצבו בידי האגף 53 מוסדות.



מבוא

הכשרת המורים בישראל נעשית במוסדות ייעודיים להכשרת עובדי הוראה ובאוניברסיטאות. האוניברסיטאות מכשירות מורים לבתי הספר התיכוניים ולחטיבות

1 ראו דוח שנתי 41 של מבקר המדינה (1991), עמ' 273.

הביניים במסגרת לימודים לקראת תעודת הוראה המיועדים לבעלי תואר אקדמי באחד מתחומי הלימוד (B.A. או B.Sc.), ומתוקצבות בידי הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת). המוסדות להכשרת עובדי הוראה (להלן - המוסדות) מכשירים עובדי הוראה לגני הילדים, לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים ומתקצבים רובם הגדול בידי משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך). בשנת הלימודים התשס"ג (2002-2003)² תקצב משרד החינוך 53 מוסדות: מוסדות שמכשירים מורים לחינוך הממלכתי ולחינוך הממלכתי-דתי (להלן - מכללות) ומוסדות שמכשירים מורים למגזר החרדי (להלן - סמינרים). בתחילת שנות השמונים החל משרד החינוך בתהליך הדרגתי של הפיכת המכללות למכללות אקדמיות שנותנות לבוגריהן לאחר ארבע שנות לימוד, נוסף על תעודת הוראה, תואר אקדמי מיוחד - בוגר בהוראה (B.Ed.). תואר זה ניתן במכללות שהמועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) הכירה בהן כמוסדות להשכלה גבוהה המוסמכים להעניק תארים אקדמיים. הסמינרים עדיין לא הצטרפו לתהליך והם אינם נותנים תואר אקדמי לבוגריהם.

בחודשים יוני-נובמבר 2003 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי התקצוב של המוסדות להכשרת עובדי הוראה ואת הצעדים שננקטו לארגונם ולפריסתם. הבדיקה נעשתה באגף להכשרת עובדי הוראה שבמשרד החינוך (להלן - האגף). בירורים ובדיקות השלמה נעשו בוות"ת, באגף התקציבים של המשרד, באגף התקציבים של משרד האוצר ובמשרד רשם העמותות.

שיטת התקצוב

הקצבות המדינה ללימודי ההוראה באוניברסיטאות ניתנות באמצעות ות"ת בהתאם לסעיפים 17 ו-17א בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק המל"ג), ובהתאם להחלטת הממשלה מיוני 1977 שסמכה את ידה על כינונה של ות"ת וקבעה את תפקידיה בתחומי התכנון, התקצוב והפיקוח על המוסדות להשכלה גבוהה שהוכרו בידי מל"ג. סעיף 17א לחוק המל"ג קובע את חובתה של ות"ת לתקצב לפי אמות מידה שוויוניות שייקבעו, בין היתר, בהתחשב בסוגי המוסדות ובתכניות הפיתוח, ההוראה והמחקר שאישרו מל"ג, ות"ת או משרד החינוך, הכול לפי העניין.

סעיף 27 לחוק המל"ג קובע, בין היתר, שסעיפים 17 ו-17א לחוק זה לא יחולו על מוסד להכשרת עובדי חינוך שהמדינה מקיימת. דהיינו תמיכה כספית למוסדות כאלה, גם אם מל"ג הכירה בהם כמוסדות להשכלה גבוהה, לא תינתן בידי ות"ת אלא בידי משרד החינוך.

2 שנת הלימודים במוסדות מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר בשנה שלאחר מכן.

משרד החינוך מתקצב את המוסדות בהתאם לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. סעיף זה קובע, בין היתר, שמוסד ציבורי הוא גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה; הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור; הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות הציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים. את סכומי התמיכות הניתנים למוסדות קובעת ועדת תמיכות של משרד החינוך, המתכנסת מספר פעמים בשנה.

עוד בפברואר 1997 הביע האגף את רצונו שתקצוב המוסדות לא ייעשה במסגרת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב. הוא נימק זאת, בין היתר, בנימוקים אלה: 1. יש שהמשרד נאלץ לבצע תשלומים מיוחדים שאינם שוויוניים. לדוגמה, בנסיבות מיוחדות הוא נאלץ, כדי לקיים את תכנית ההכשרה כנדרש, לסייע לכמה מוסדות בהוצאות על החזקת מתקני ספורט, על שכירת מבנים וכד'. 2. הרכב כוח האדם במוסדות מעורב - כ-50%-60% מהמורים במוסדות הם עובדי מדינה, והיתר הם עובדי המוסדות (ראו להלן); ולפיכך פעולה לפי סעיף 3א עלולה ליצור מצב שבו שכרם של מורי המוסד שהם עובדי מדינה יהיה מוגן בשל מעמדם, ואילו שכרם של המורים עובדי המוסד ייפגע בשל מספר סיבות, כגון קיצוצים תקציביים בתמיכות או דחייה במועדי ישיבות של ועדות התמיכות. 3. האחריות והסמכות של האגף הם בעיקר בתחומים הפדגוגיים; אך סעיף 3א אינו מאפשר לו חופש פעולה בפיתוח יוזמות פדגוגיות, שגם הן מחייבות אותו לבצע תשלומים שאינם שוויוניים, לרכז את המשאבים בפיתוח היוזמה ולהתמקד בעת הצורך במספר מצומצם של מוסדות.

בספטמבר 1999 מינתה מנכ"לית משרד החינוך דאז צוות פנימי שיעסוק בעניין סעיף 3א והפעלתו במוסדות. בדוח שהגיש הצוות באפריל 2000 צוין, בין היתר, כי התגלו קשיים בנושאים כגון תכנון רב-שנתי ותכנון כוח אדם בהוראה, ו"התעוררו ספיקות לגבי יעילותה של השיטה הנוכחית". הצוות המליץ, בין היתר, למנות צוות שימליץ לשר החינוך על הדרך הראויה לתמוך בתקציביהם של המוסדות להכשרת עובדי הוראה, וצוות אחר שיבדוק את הצורך בתיקוני חקיקה כגון עדכון הוראות סעיף 27 לחוק המל"ג, שיאפשרו לממש דרך זו.

הביקורת העלתה, שמאז הגשת הדוח לא גיבשה הנהלת משרד החינוך עמדה בנושא, וממילא לא פעלה לשינוי דרך התקצוב של המוסדות ולנקיטת יוזמה חקיקתית, ואפילו לא בדקה את הצורך בכך, כפי שהומלץ בדוח.

משרד החינוך הודיע בתשובתו מינואר 2004 למשרד מבקר המדינה, כי "אכן המלצה זאת עומדת בעינה. מכיוון שמשרד החינוך בודק שינויים מערכתיים נוספים, נדאג לביצוע ההמלצה במערך השינויים הכללי".

אישור ניהול תקין

באוקטובר 1998 החליטה הממשלה, כי "החל משנת התקציב 1999 יידרשו גופים הפונים בבקשה לתמיכה ממשרד ממשלתי להציג אישור של רשם העמותות... ללא הצגת אישור רשם העמותות, לא תדון ועדת התמיכות המשרדית בבקשות". בעקבות החלטה זו הודיע רשם העמותות בשנת 1999 שכל עמותה המבקשת לקבל תמיכה ממשרד ממשלתי חייבת להמציא למשרד המתקצב אישור ניהול תקין מהרשם.

רוב המוסדות מואגדים כיום כעמותות. נמצא, שהאגף לא הקפיד ליישם במלואה את החלטת הממשלה ולא עמד על כך שכל המוסדות שהם עמותות ימציאו לו אישור ניהול תקין מרשם העמותות קודם שהוא מאשר להם תמיכה. בבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עם רשם העמותות הועלה, כי שלושה מוסדות אין כלל אישור ניהול תקין לשנת 2003; לאחד מהם גם לא היה אישור כזה לשנת 2002. מוסד אחר, שגם לו לא היה אישור ניהול תקין לשנת 2002, קיבל - רק במאי 2003 - אישור ניהול תקין זמני לאותה שנה שתוקפו עד 19.8.03. למרות זאת קיבלו המוסדות האלה באותן שנים תמיכה ממשרד החינוך. משמע, שהאגף לא התנה את התמיכה בקבלת אישור מהרשם.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי "האגף יקפיד על קבלת האישורים באופן מלא לפני העברת התמיכה למוסד".

חלוקת התקציב למוסדות

1. בשנת 2003 נקבע בחוק התקציב כי למוסדות יוקצו כ-806 מיליון ש"ח במסגרת התקציב הרגיל של משרד החינוך: כ-650 מיליון ש"ח לתשלומי שכר למורים והשאר להשתתפות בהוצאות מינהל ומחשוב, הוצאות על הכשרות וקורסים מיוחדים וכו'. מדברי ההסבר להצעת התקציב לאותה שנה עולה, כי למוסדות הוצאות נוספות, שהמקור העיקרי למימוןן הוא הכנסות משכר הלימוד. את מרבית המוסדות הקימה המדינה ובעבר אף החזיקה בהם, ולפיכך כל עובדי ההוראה בהם היו עובדי מדינה. בעקבות תהליך האקדמיזציה שחל במערכת נעשו כאמור רוב המוסדות לעמותות ומיעוטם לחברות. חלק מהמורים המלמדים במוסדות נשארו במעמד של עובדי מדינה והיתר הם עובדי המוסדות. שכר המורים עובדי המדינה משולם להם ישירות בידי גזברות משרד החינוך לפי הנחיות ונתונים שהאגף מוסר, ואת שכרם של יתר המורים משלמים המוסדות.

תקצוב המוסדות נעשה בדומה לתקצוב בתי הספר התיכוניים. האגף מתקצב כל מוסד לפי מספר שעות ההוראה השבועיות (להלן - ש"ש) שנקבעו לו. מספר הש"ש נקבע על פי

מכסת הלומדים שקבע האגף למוסד ועל פי המספר התקני של הש"ש לתלמיד בכל אחד ממסלולי הלימוד הקיימים במוסד (להלן - מקדמי ש"ש). יצוין, כי יש הבדלים רבים בין המקדמים של מסלולי הלימוד השונים. הכפלת מכסות הלומדים במקדמים של מסלולי הלימוד שבמוסד נותנת את המספר הכולל של הש"ש המתוקצבות למוסד: מספר הש"ש למורי המוסד שהם עובדי מדינה נקבע לפי הנתונים שמוסר המוסד על מספר שעות ההוראה של מורים אלה, לאחר שאומתו בעזרת נתונים הכלולים בדוחות חודשיים שמפיקה גזברות משרד החינוך. מספר הש"ש למורים שאינם עובדי מדינה נקבע לאחר שמפחיתים ממכסת הש"ש הכוללת שנקבעה למוסד את מספר הש"ש שנקבע למורים עובדי המדינה המלמדים בו. לכל מוסד גם נקבע "פרופיל" של מורים עובדי המוסד, המבטא את הממוצע של דרגת השכר ושל הוותק של עובדים אלה. התקציב בש"ח שיינתן לכל מוסד בגין העסקת מורים עובדי המוסד נקבע על ידי חלוקת הש"ש של עובדים אלה בבסיס המשרה הממוצע במוסד (מספר הש"ש הממוצע למורה שהוא עובד המוסד) והכפלת התוצאה בעלות השכר המתאימה לפרופיל של המוסד.

להלן בטבלה נתונים על התמיכות שנתן האגף למוסדות בשנים 2000-2002 במסגרת התקציב הרגיל של משרד החינוך, על פי מגזרי חינוך:

התמכרות במוסדות בשנים 2000-2002*
(באלפי ש"ח, מחירים שוטפים)

2002			2001			2000			המגזר
התמכרה הממוצעת לתלמיד	מכסת התלמידים	התמכרה **	התמכרה הממוצעת לתלמיד	מכסת התלמידים	התמכרה **	התמכרה הממוצעת לתלמיד	מכסת התלמידים	התמכרה **	
26.38	18,999	501,266	23.19	20,275	470,083	23.11	18,880	436,256	ממלכתי
22.87	8,623	197,221	19.06	9,155	174,469	20.58	8,455	174,012	ממלכתי-דתי
14.42	8,658	124,922	14.54	8,325	121,061	15.95	6,004	95,776	חרדי
22.70	36,280	823,409	20.28	37,755	765,613	21.18	33,339	706,044	סה"כ

* לפי נתונים שמסר האגף.

** הסכומים אינם כוללים תמיכות לבנייני הניחנות במסגרת תקציב הפיתוח של משרד החינוך והלואאות לתלמידים וכוללים גם את שכרם של עובדי המדינה במוסדות, המשולם ישירות לעובדים ואינו מועבר למוסדות כתמיכה.

השכלה גבוהה • מוסדות להכשרת עובדי הוראה

מהטבלה עולה, כי התמיכה הממוצעת לתלמיד במוסדות של המגזר החרדי (הסמינרים) קטנה מהתמיכה הממוצעת לתלמיד במוסדות של המגזר הממלכתי ושל המגזר הממלכתי-דתי (המכללות). הפער מוסבר בכך שהסמינרים אינם אקדמיים, ומקדמי הש"ש שהם מתוקצבים לפיהם קטנים מהמקדמים לפיהם מתוקצבות המכללות. כמו כן, הפרופיל של מורי הסמינרים נמוך יותר, כיוון שיש בהם פחות מורים בעלי תארים אקדמיים. משרד החינוך הסביר, כי בשנת 2002 גדל הפער האמור בעקבות החלטת הממשלה מינואר 2001 לאמץ את המלצות הוועדה הציבורית לקביעת סכום שכר הלימוד (ועדת וינוגרד) להקטין בהדרגה את שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה ובד בבד להגדיל את הקצבות המדינה למוסדות אלה. המלצות אלה חלות על המכללות ואינן חלות על הסמינרים.

2. על פי הסברי האגף, מקדמי הש"ש נקבעו לאחר בדיקה יסודית לפני כ-25 שנה קודם שהוחל בתקצוב המוסדות בשיטה שתוארה לעיל³. לדבריו, יועץ חיצוני עשה עבורו במשך כשנתיים בדיקה בכמה מוסדות אקדמיים ושאינם אקדמיים, ולפי תוצאותיה נקבעו המקדמים. נמצא, כי מאז לא נבחנו שוב המקדמים והם עודכנו מפעם לפעם רק בעקבות קיצוצים רוחביים שהממשלה החליטה עליהם. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הזמן הרב שעבר והשינויים שחלו בהיקף הלימודים במסלולים השונים ובתוכנם, מן הראוי שהאגף יעשה בדיקה יסודית לגבי התאמתם של המקדמים.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הגיש למל"ג, המאשרת את תכניות הלימודים לתארים אקדמיים של המכללות, בקשה לרון בשינויים בדגם הלימודים⁴, ועם מתן האישור ליישום דגם חדש תיבחן גם סוגיה זו.

3. שלוש פעמים בשנה שולח האגף למוסדות דוח, ובו מצבת המורים המועסקים בהם כפי שהיא רשומה במערכת הממוחשבת שלו, ומבקש מהם לציין על הדוחות אילו מורים הפסיקו לעבוד בהם ואילו מורים חדשים נוספו להם, וכן לעדכן את הנתונים על היקף המשרה של כל מורה. הפרופיל של כל מוסד ובסיס המשרה הממוצע במוסד נקבעים לפי הנתונים שהוא מוסר לאגף על הוותק, הדרגה ובסיס המשרה של כל אחד ממוריו. ראוי שהאגף יקפיד לבדוק את נכונות הנתונים במצבת המורים של כל מוסד וידאג שבעל תפקיד בכיר ככל האפשר במוסד יבדוק ויאשר את דיווחו של המוסד. הדבר דרוש כדי למנוע מצב שמוסד לא יעדכן את כל הנתונים שעליו לעדכן ולא ידווח על מורים חדשים בעלי ותק מועט ודרגה נמוכה, כדי לגרום לכך שהפרופיל שייקבע לו יהיה גבוה מהפרופיל בפועל, ותינתן לו תמיכה בסכום גבוה מזה שהוא זכאי לו.

3 לדברי האגף הוחל בתקצוב לפי מקדמים בשנת 1978 או 1979, ולפני כן תוקצבו המכללות לפי מספר הכיתות שבהן.

4 דגם לימודים מנחה שקבעה מל"ג בשנת 1981, ולפיו מקיימות המכללות את הלימודים לתואר הראשון בהוראה.

נמצא, שהאגף אמנם מקבל מהמוסדות את המסמכים הנוגעים למורים חדשים ודורש ממנהלי המוסדות לאשר בחתימתם את הדוחות, אך הוא אינו בודק, ולו בבדיקה מדגמית, אם יש מורים שהמוסדות אינם מדווחים עליהם, ואם היקפי המשרות שהמוסדות מדווחים עליהם תואמים להיקפי המשרות בפועל.

האגף הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ייערך לביצוע בדיקה מדגמית.

4. באגף מנוהלת מערכת ממוחשבת ובה רשומים הלומדים בכל המוסדות. לקראת פתיחת כל שנת לימודים מבקש האגף ממנהלי המוסדות למסור לו את קובץ נתוני הלומדים. נתונים אלה משמשים בסיס לאישור סופי של מכסות הלומדים שנקבעו לכל מוסד. אם מספר הלומדים בפועל קטן מהמכסה שאושרה ביותר מ-10%, מופחתת המכסה החדשה באופן שהפער בינה לבין מספר הלומדים בפועל לא יחרוג מ-10%.

הביקורת העלתה, כי בשני מוסדות היה מספר הלומדים קטן ביותר מ-10% מהמכסה שאושרה. נמצא, כי אף שנתונים אלה היו בידי האגף הוא לא הקטין את מכסות הלומדים בהתאם לכך, והמוסדות האמורים קיבלו באותה שנה תמיכות גדולות מכפי שהגיע להם.

עוד העלתה הביקורת, שהאגף לא בדק, ולו בבדיקות מדגמיות (דוגמת אלה שמשרד החינוך עושה בנוגע לבתי ספר תיכוניים), אם המספר הכולל של הלומדים ומספר הלומדים במסלולים השונים הנקובים בקבצים שמסרו לו המוסדות מתאימים למספר הלומדים בפועל.

משרד החינוך כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי האגף אינו עשה בדיקות של הדיווחים על מספר הלומדים, כשם שוות"ת אינה עושה זאת במוסדותיה. לדעת משרד מבקר המדינה, השוואה זו אינה ממין העניין, שכן ות"ת מסתמכת בקביעת התקציב על נתונים שהיא מקבלת על הלומדים באוניברסיטאות ובמוסדות האחרים שהיא מתקצבת מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שהיא גוף מקצועי ובלתי תלוי, ואילו האגף מקבל את הנתונים ישירות מהמוסדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לבדוק, ולו בבדיקות מדגמיות, אם הנתונים שהמוסדות מוסרים לו על מספר הלומדים מתאימים למספר הלומדים והיקף לימודיהם בפועל.

תקצוב משרד החינוך לעומת תקצוב ות"ת

כאמור, הכשרת מורים נעשית גם בבתי הספר לחינוך באוניברסיטאות, שמתקצבות בידי ות"ת. הסטודנטים לומדים לתואר ראשון באחד מתחומי הלימוד ובד בבד, בדרך כלל בשנה השלישית ללימודי התואר הראשון, הם מתחילים ללמוד גם לקראת תעודת הוראה. לימודים אלה נמשכים כשנתיים. שיטות התקצוב של האגף ושל ות"ת שונות זו מזו: האגף מתקצב את המוסדות על פי מודל של מימון תשומות; דהיינו ככל שעלות התשומות של המוסד גדולה יותר, כך גדלה התמיכה שהוא מקבל מהאגף, במגבלות המסגרת התקציבית. ות"ת, לעומת זאת, נותנת את עיקר הקצבותיה לאוניברסיטאות על פי מודל שפיתחה המבוסס על מתן תמורה בעד תפוקותיהן בתחומי ההוראה והמחקר.

בדוח של ות"ת שהוגש למל"ג באוגוסט 2003 הוסברה שיטת התקצוב בתחום ההוראה, כדלקמן: "השתתפות ות"ת במרכיב ההוראה נקבעת לפי מודל תקצוב שפותח על ידי ות"ת ומתייחס למספר המסיימים הצפוי בכל מוסד, בכל תחום, ברמת התואר הראשון והתואר השני, ובמכפלה של מספר הסטודנטים באותה שנה ב'מקדם היעילות', נתון המתבסס על היחס שבין מספר המסיימים למספר הסטודנטים בחישוב רב שנתי. 'מקדם היעילות' יהיה קרוב יותר ל-1 כאשר מספר הנושרים מלימודים הוא קטן ורוב הסטודנטים מסיימים את לימודיהם לתואר בתוך הזמן התקני". ות"ת חילקה את כל חוגי הלימוד באוניברסיטאות ל-12 תחומי דעת. לאחר איסוף מידע לרונטי ובדיקה מעמיקה בכמה אוניברסיטאות היא קבעה לכל תחום תעריף נורמטיבי שונה לתואר ראשון ולתואר שני, ותעריף זה מוכפל במספרי הסטודנטים שוות"ת מקבלת לצורך התקצוב מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) ובמקדם היעילות.

הביקורת העלתה, שהתעריפים נקבעו על סמך מידע שנאסף ובדיקה מעמיקה בכמה אוניברסיטאות שעשתה ות"ת עוד בשנת 1995. מאז נעשו רק עדכונים על פי שינוי מדד והחלטות על קיצוצי תקציב. התעריף שנקבע ללימודים לתעודת הוראה לשנת הלימודים התשס"ג היה 24,790 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שוות"ת תשקול לעשות בדיקה מעמיקה של התעריפים שקבעה ולהתאימם מפעם לפעם לשינויים שחלים במערכת ההשכלה הגבוהה בכלל ובאוניברסיטאות בפרט.

ות"ת השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי היא "פועלת בימים אלה לבדיקה מחודשת של כלל התעריפים המשולמים על ידה לתחומי הלימודים השונים, ובכלל זה התעריפים לתחום החינוך וההכשרה להוראה".

כאמור, כיום רוב המכללות במגזר הממלכתי ובמגזר הממלכתי-דתי שמשרד החינוך מתקצב הן אקדמיות, אולם המשרד לא יזם עבודת מטה כדי לבחון ביסודיות אם לא ראוי לתקצבן בשיטת התקצוב של ות"ת. לדעת משרד מבקר המדינה, ניתן היה לצפות שמשרד החינוך יבחן את האפשרות לקבוע למכללות שיטת תקצוב שונה מזו שהוא נוקט בתקצוב בתי ספר תיכוניים וישווה את שיטת התקצוב שלו למודל הנהוג בוות"ת או למודלים אחרים המבוססים על מדדי תפוקה; ינתח את היתרונות והחסרונות שיש בכל אחת מהשיטות ויבחר במודל המיטבי, שיבטיח תפוקה מרבית של כוח הוראה איכותי בעלות מזערית.

משרד החינוך הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "בהתארגנות המערכתית החדשה לפעילות המכללות לחינוך, ישולב גם הנושא הזה".

נתונים ותכנון

1. תנאי הכרחי ובסיסי לתהליך מסודר של תכנון ותקצוב בכל תחום הוא איסוף מרוכז ושיטתי של נתונים עדכניים ואמינים, שאמור ליזום הגורם המרכזי האחראי לתחום. בהיעדר נתונים כאלה התהליך לקוי, ולא ניתן לדעת אם התכנון והתקצוב מתאימים לצורכי המערכת. בנייר עמדה שהכין האגף בדצמבר 2000 נכתב, בין השאר, כי המדינה היא הנושא באחריות לחינוך, מתוקף חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, וחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953; כי הכשרת כוח אדם להוראה בהיקף וברמה הדרושים לכך היא חלק בלתי נפרד מן האחריות האמורה; וכי משרד החינוך, המופקד על כך מטעם המדינה, הוא הנושא באחריות זו. לפי נייר העמדה, פעולת האגף מאפשרת "להבטיח את כמות המתכשרים להוראה, לווסת ולנתב אותם למסלולים ולהתמחויות על פי צרכי המערכת... פעולת משרד החינוך נסמכת על תחזיות (אם קיימות) שמציג האגף לכוח אדם בהוראה לגבי מספר המורים שיידרשו למערכת החינוך בישראל. קליטת המורים במוסדות להכשרה למסלולי הלימוד השונים נעשית על-פי מכסות קליטה הנגזרות מן הצרכים וממפקד של הלומדים בפועל".

למשרד החינוך אין מאגר מסודר ומעודכן של נתונים על צורכי מערכת החינוך, אלא אומדנים ונתונים חלקיים בלבד המצביעים, לכאורה, על מחסור במורים במקצוע מסויים. אין הערכות מעודכנות, אמינות ומבוססות על מספר המורים שצפוי ללמד בשנים הקרובות במחוזות המשרד השונים בכל אחד ממקצועות הלימוד, ולכן לא ידוע כמה מורים חדשים יהיה צורך להכשיר בכל מקצוע. לפיכך גם לא ניתן לדעת כמה תלמידים יש לקלוט במוסדות להכשרת מורים ובאוניברסיטאות, והמכסות שהמשרד מתקצב אינן נקבעות על פי נתונים המבוססים על צורכי מערכת החינוך.

האגף לכוח אדם בהוראה במשרד החינוך ביקש מהלמ"ס בשנת 2001 להכין עבורו תחזיות בדבר מספר המורים שיידרשו בכל מחוז. ביוני 2003 הגישה הלמ"ס למשרד "תקציר מנהלים", ובו תחזיות בדבר המורים שיידרשו והתלמידים שיהיו במוסדות במגזר העברי בשנים 2003-2007. תחזיות אלה לא כללו את המגזר החרדי, כיוון שקובצי המורים שהלמ"ס התבססה עליהם בעבודתה לא כללו מורים ממגזר זה. כמו כן לא כללו התחזיות את מגזר המיעוטים.

על פי תקציר המנהלים, השלבים המתוכננים הבאים של הפרויקט הם בניית מודלים להכנת תחזיות בדבר מספר המורים החדשים שיידרשו במגזר העברי, ובדבר מורים, תלמידים ומורים חדשים במגזר המיעוטים; ובניית מודל להתאמה בין התחזיות בדבר מורים חדשים לבין צורכי ההכשרה במכללות להכשרת מורים. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2003, טרם הושלמה הכנת המודלים.

יצוין, כי תחזית המורים שהגישה הלמ"ס למשרד החינוך היא כללית, ואין בה פירוט של מספר המורים שיידרשו בכל מקצוע, מכיוון שהיא מבוססת על קבצים שמסר המשרד שאינם כוללים נתונים על מקצועות ההוראה של המורים. לכן, גם כשתושלם הכנת התחזיות לא יהיה אפשר לדעת מה הם הצרכים בכל מקצוע.

משרד החינוך הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי למיטב ידיעתו, "עומד הלמ"ס בפני סיום דו"ח על נתוני כוח אדם בהוראה ותחזיות על צורכי כוח אדם חדשים. תחזיות אלו ישמשו לתכנון כוח אדם... נתוני הצרכים בכוח אדם של הלמ"ס ישפיעו בשנים הקרובות על רמת מכסות קליטה להוראה". המשרד הוסיף, כי הוא "מנסה למצוא דרך להשלים את המידע החסר מעתה והלאה, באמצעות בתי הספר, כך שנתוני מקצועות ההוראה של המורים יהיו, לעתיד לבוא, חלק מתוך המודל המתפתח בלמ"ס".

2. בדוח שנתי 41⁵ נאמר, כי מסקר שעשתה הלמ"ס בדבר "תעסוקה בהוראה בתשמ"ז ובתשמ"ח של מסיימי מוסדות להכשרה בהוראה בתשמ"ז-תשמ"ח עולה, כי כ-40%-45% בלבד מבוגרי המוסדות השונים להכשרת מורים עוסקים בהוראה. משרד מבקר המדינה העיר באותו דוח, שכיוון שמשרד החינוך מתקצב את המוסדות להכשרת מורים בסכומים ניכרים, מן הראוי שייבדקו בדיקה מעמיקה שאלות אלה: מדוע פחות מ-50% מבוגרי המוסדות פונים להוראה, והאומנם יש צורך במאגר כה גדול של מורים; מי הם הבוגרים שאינם פונים להוראה, האם יש להם מאפיינים ברורים, ואיזו תעסוקה חלופית מצאו. בדוח צוין שמשרד החינוך הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הוחלט לעשות סקר כאמור.

5 דוח שנתי 41 של מבקר המדינה (1991), עמ' 273.

נמצא, שעד נובמבר 2003 לא עשה משרד החינוך סקר כזה. נתונים על השתלבות בהוראה והתמדה בהוראה של בוגרי המכללות, שקיבל משרד מבקר המדינה מהלמ"ס באותו חודש, מצביעים כי לכאורה חל שיפור בעניין זה: כ-72% מבוגרי המכללות של המגזר הממלכתי וכ-66% מבוגרי המכללות של המגזר המלכתי-דתי משתלבים בהוראה; כ-61% מהבוגרים במגזר הממלכתי וכ-52% מהבוגרים במגזר הממלכתי-דתי מתמידים בהוראה (דהיינו עוסקים בהוראה יותר מחמש שנים). עם זאת, שיעור המתמידים בהוראה בבתי הספר מהמספר הכולל של מי שהתחילו ללמוד במכללות עדיין נמוך ועומד על 37%-51% בלבד; שכן חלק לא קטן מתלמידי המכללות נושרים במהלך הלימודים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נתונים אלה מדגישים את הצורך בביצוע הסקר שעל נחיצותו הצביע כאמור משרד מבקר המדינה עוד בשנת 1991. הסקר, אם ייעשה, יוכל לתרום לתכנון מערך ההכשרה להוראה ולניצול יעיל יותר של התקציב. הוא יאפשר למקבלי ההחלטות לדעת, למשל, כמה מהפונים ללימודי הוראה אינם עוסקים בהוראה מרצונם, וכמה מהם אינם עוסקים בכך משום שאינם מוצאים עבודה במקצוע; מידע זה יסייע להעריך טוב יותר את מספר המורים שיש להכשיר, ועל ידי כך להביא לחיסכון בהוצאות על הכשרת מורים ולהפחתת שיעורם של בוגרי המוסדות שאינם משתלבים בהוראה.

משרד החינוך הודיע בתשובתו, כי המלצת משרד מבקר המדינה לעשות סקר "אכן עלתה על סדר יומו של המשרד ואנו נבדוק אפשרות לערוך אותו בזמן הקרוב".

הצעדים שננקטו לשיפור המערכת להכשרת מורים

הוועדה לבדיקת דרכים להקמת מכללות להכשרת עובדי הוראה

בדצמבר 1999 מינתה מנכ"לית משרד החינוך דאז ועדה לבדיקת דרכים להקמת מכללות להכשרת עובדי הוראה (להלן - ועדת כ'). הוועדה התבקשה לדון במכלול ההיבטים של הקמת מכללות כאלה, ובכלל זה את דרכי תקצובן ואת הקשר בין צורכי מערכת החינוך למספר הלומדים בהן, בהתחשב במגוון האוכלוסיות והמגזרים. בינואר 2000, בעקבות הבדיקה, המליצה הוועדה למנות ועדה מקצועית שחבריה יהיו בעלי תפקידים מרכזיים במשרד החינוך, מומחים לחינוך ולהכשרה להוראה ונציגי ציבור; המלצות הוועדה המקצועית שיאומצו בידי המשרד יפורסמו ברבים, ולפיהן תפעל בעתיד המערכת להכשרת מורים.

הוועדה לבדיקת הכשרת המורים בישראל

בעקבות המלצת ועדת כ' ונוכח פיחות מתמשך במעמדו של מקצוע ההוראה והצורך לשפר את ניצול התשתיות הפיזיות והמשאבים האנושיים העומדים לרשות המוסדות להכשרת עובדי הוראה, מינה שר החינוך לשעבר מר יוסי שריד במאי 2000 את הוועדה לבדיקת הכשרת המורים בישראל בראשות פרופסור מרים בן-פרץ (להלן - ועדת בן-פרץ). חברי הוועדה היו עובדים של משרד החינוך, נציגים מהמכללות להכשרת עובדי הוראה, נציגי הסתדרות המורים ונציגים מהאקדמיה. דוח הוועדה הוגש בדצמבר 2001.

בענייני תקציב המליצה הוועדה, בין היתר, לתכנן ולתקצב את המוסדות על בסיס רב-שנתי בתיאום עם משרד האוצר, לבדוק ולמפות את פריסת המוסדות בהתחשב בצורכי המגורים השונים "תוך עידוד שיתוף הפעולה בין המוסדות השונים ומיזוגים אפשריים" ולהעמיד לרשות האחראים במשרד החינוך בסיס נתונים מעודכן של כוח האדם בהוראה ושל הלומדים להוראה.

הנהלת משרד החינוך אימצה את דוח ועדת בן-פרץ, וכדי ליישם אותו החל בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004) הקימה מנכ"לית המשרד באפריל 2002 שני צוותים. צוות לארגון ופריסה של מערכת ההכשרה להוראה (להלן - צוות י'; ראו בהמשך) וצוות להכנת תכנית חומש לפיתוח מערכת ההכשרה להוראה (להלן - צוות ד'). צוות ד' התבקש לתכנן את המשך פיתוחה של המערכת להכשרת מורים, בהתאם לצרכים של מערכת החינוך ושל מערכת ההשכלה הגבוהה. יצוין כי לצוות הוזמנו גם נציגים של הממונה על השכר ושל אגף התקציבים במשרד האוצר, אך רק נציג הממונה על השכר השתתף בדיוני הצוות. לדברי אגף התקציבים, הקמת הצוות לא הייתה על דעתו, "ולפיכך לא היו נציגי האגף שותפים לדיונים".

דוח צוות ד' הוגש למנכ"לית משרד החינוך בפברואר 2003. במבוא לדוח צוין, כי "לא נמצאו נתונים מסודרים לגבי כח אדם בהוראה ולגבי המתכשרים להוראה. בהעדר בסיס נתונים מעודכן, עשיר וזמין לגבי כח האדם בהוראה ותחזיות לגבי כניסה ויציאה מעיסוק בהוראה, ובהעדר מידע על צרכים מתחדשים של המערכת לעשור הקרוב - יש להתייחס אל מסמך זה בזהירות הנדרשת מהיותו מעוגן בהנחות ובהטיות שלא ניתן היה להפריכן או לאשרן".

בדוח הומלץ, בין השאר, לאפשר למכללות לחינוך תכנון ותקצוב רב-שנתיים כדי שיוכלו לעמוד במשימות שייגזרו מתכנית רב-שנתית של המזכירות והמינהל הפדגוגיים; לראות בסגל המורים במכללות לחינוך סגל אקדמי לכל דבר ועניין, ובכלל זה להתאים את דרך העסקתם ואת היקף העסקתם של מורי המכללות האלה לאלה של המורים במכללות האזוריות; להקים פורום שידון בדרכים למעבר משיטת תקצוב על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב לשיטה שעל פיה מתקצבת ות"ת את המוסדות להשכלה גבוהה; ולהכין תכנית רב-שנתית לפיתוח תשתיות פיזיות ואקדמיות, שהכנתה תיעשה "בהלימה" להמלצות צוות י'.

מנכ"לית המשרד הודיעה ליו"ר צוות ד' במכתב מאפריל 2003, כי "יישום ההמלצות הינו מהלך מורכב ורגיש אותו [יצטרך המשרד] לבצע בהמשך". ואולם בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים שהנהלת משרד החינוך בחנה את ההמלצות של צוות ד' ואת הצורך ביישומן.

משרד החינוך הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2004, כי בעקבות קיצוץ שבוצע בתקציב האגף בשנים האחרונות והמתנה להמלצות ועדת דברת⁶ "בנושא הארגון מחדש של מערכת כח אדם בהוראה (כגון צמצום המכללות, שינוי תכניות ההכשרה והתמיכה בסטודנטים)" הוא מצא לנכון לעכב את הטיפול בהמלצות צוות ד'.

ארגון המוסדות ופריסתם

הביקורת העלתה, כי משרד החינוך נדרש לא פעם במהלך השנים להיכבדים השונים של ארגון המוסדות ופריסתם, כמפורט להלן:

1. מדוח שהגישה הוועדה הממלכתית לבדיקת מעמד המורה ומקצוע ההוראה בראשות השופט ד"ר משה עציוני (להלן - ועדת עציוני) בדצמבר 1979 עולה, שמערכת המוסדות להכשרת מורים וגננות התאפיינה בפיצול יתר. רק ב-11 מ-55 המוסדות שהיו קיימים אז למדו יותר מ-400 תלמיד במוסד, ואילו ב-19 מוסדות למדו פחות מ-100 תלמיד במוסד. הוועדה המליצה על צמצום ניכר במספר המוסדות כאחד האמצעים ההכרחיים להעלאת רמתם ולייעולם. כמו כן המליצה הוועדה, שמשרד החינוך יביא בחשבון במיפוי החדש של המוסדות את הצרכים המקומיים והאזוריים, יסגור או ימזג מוסדות קטנים ובינוניים ויקצה את המשאבים הדרושים לתשתית המוסדות שיאושרו.

בדוח שנתי⁷ צוין, שמשרד החינוך פעל לצמצום מספרם של המוסדות, ומספרם אמנם פחת מ-54 בשנת הלימודים התשמ"ב (1981-1982) ל-34 בשנת הלימודים התשמ"ו (1985-1986). עוד נכתב בדוח, כי לדעת המשרד הדבר תרם לשיפור רמת ההכשרה של עובדי ההוראה מאחר שניתן להשיג מורים טובים יותר למוסדות גדולים, ומספר מסלולי הלימוד במוסדות כאלה גדול יותר. עם זאת סבר המשרד, שצריך לצמצם עוד את מספר המוסדות ולהשאיר בכל הארץ 24 מוסדות בלבד. בדוח שנתי⁸ 41 (עמ' 274) צוין כי מספר

6 כוח משימה לאומי לקידום החינוך בישראל בראשות מר שלמה דברת, שעל הקמתו החליטה הממשלה בספטמבר 2003. על פי כתב המינוי שלו הוא נדרש, בין היתר, "לבחון את המסגרות של הכשרת המורים והתפתחותם המקצועית".

7 דוח שנתי 37 של מבקר המדינה (1987), עמ' 439.

8 ראו הערה 5.

המוסדות צומצם, ובשנת הלימודים התש"ן (1989-1990) פעלו 29 מוסדות בכלל המגזרים, לעומת 54 בשנת הלימודים התשמ"ב.

הביקורת הנוכחית העלתה, שמספר המוסדות גדל שוב, וכי בשנת הלימודים התשס"ג (2002-2003) תקצב האגף 53 מוסדות. עיקר הגידול היה במגזר החרדי, והוא נעשה, לדברי משרד החינוך, "לאור צורכי המערכת ומדיניות המשרד".

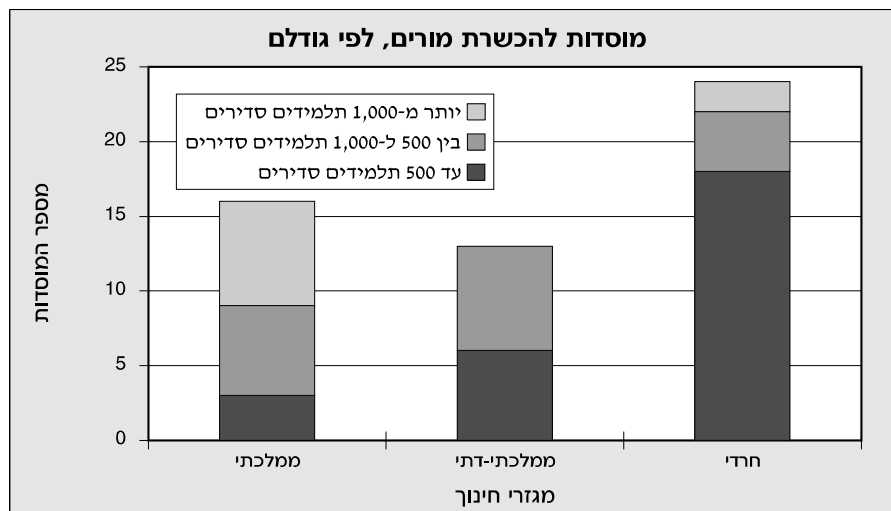
2. במסגרת ועדת בן-פרץ פעלה תת-וועדה לצרכים ומיפוי, וגם היא הגיעה למסקנה שיש צורך לעשות ניתוח מדויק של מצב המוסדות כדי לבחון את האפשרות לאחד ולמזג מוסדות ששוכנים באותו אזור גאוגרפי. תת-הוועדה סברה שריבוי המוסדות משפיע לרעה על המערכת וגורם לפיזור משאבים ולהחלשת המוסדות הן מההיבט האקדמי והן מההיבט התקציבי.

תת-הוועדה חילקה את המוסדות לשלושה סוגים: מוסדות גדולים - שבהם יותר מ-1,000 לומדים סדירים⁹; מוסדות בינוניים - שבהם 500-1,000 לומדים סדירים; מוסדות קטנים - שבהם עד 500 לומדים סדירים. לדעתה, המוסדות הקטנים יתקשו להתייצב ולהגיע לאיכות אקדמית מספקת, והעלויות הנדרשות לתשתיות האקדמיות של המוסדות האלה אינן מוצדקות בהתחשב בגודלם; במוסדות הבינוניים יש תנודות במספר התלמידים והם יצליחו לקיים בדוחק לימודים לקראת תואר ראשון, אבל לא יהיו בהם די תלמידים לתואר שני (חוץ מבחוג מבוקש במיוחד); המוסדות הגדולים יצליחו "להתייצב ברמה טובה לתואר ראשון ובהם במשך הזמן יתבצע המהלך העיקרי של התואר השני M.Ed". תת-הוועדה ציינה, שההשקעה בתשתיות אקדמיות במוסדות אלה (ספרייה, מעבדות, מחשוב, תקשוב, כיתות וכו') מוצדקת בשל המספר הרב של התלמידים העושים בהן שימוש.

ההמלצות האמורות באשר ל"גודלן של המכללות ומספר תלמידיהן כקריטריון למיפוי" לא התקבלו במליאת ועדת בן-פרץ ולא נכללו בדוח המסכם שלה. עם זאת מצאה הוועדה לנכון להמליץ על בדיקה ומיפוי של פריסת המוסדות, ומשרד החינוך אף הקים, כאמור, צוות מיוחד כדי ליישם המלצה זו.

משרד מבקר המדינה בחן, לפי נתוני האגף לשנת הלימודים התשס"ג, את גודלם של המוסדות על פי מספר התלמידים בהם. להלן בתרשים גודלם של המוסדות באותה שנה בכל אחד ממגזרי החינוך העברי:

9 כל הלומדים לקראת התואר "בוגר בהוראה" ולקראת תעודת הוראה.



מהבדיקה עולה, כי 3 מ-16 מוסדות במגזר הממלכתי הם מוסדות קטנים שלומדים בהם פחות מ-500 תלמידים סדירים, ו-6 הם מוסדות בינוניים שלומדים בהם 500-1,000 תלמידים סדירים; במגזר הממלכתי-דתי 6 מ-13 מוסדות הם מוסדות קטנים, ו-7 הם מוסדות בינוניים; ובמגזר החרדי 18 מ-24 הם מוסדות קטנים, ו-4 מוסדות הם בינוניים. מכאן ש-25 שנה לאחר דוח ועדת עצינוני, שהתריעה כאמור על ריבוי המוסדות הקטנים והבינוניים, שוב גדל מספרם.

משרד החינוך כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא שואף "ליישם את פיתוח המכללות במגזר המ"מ והממ"ד [הממלכתי והממלכתי-דתי] עפ"י סדרי גודל של מכללות גדולות ובינוניות כמפורט. יחד עם זאת, קיימים לעתים אילוצים הקשורים בפיתוח הפריפריה, או מאפיינים מגזריים, כמו הפרדה בין בנים ובנות במגזר הממ"ד, הגורמים לקיומן של מכללות קטנות יותר, אם כי לא תמיד פחות טובות ברמתן". לדברי יושבת הראש של ועדת בן-פרץ, גם הוועדה שבראשותה ראתה "אפשרות שמכללות קטנות אמנם עונות על צרכים ייחודיים של מגזרים בחברה הישראלית הרב-תרבותית". לעומתם טען משרד האוצר בתשובתו ממרס 2004, כי מערכת להכשרת עובדי הוראה שמספר התלמידים במרבית המוסדות בה אינו גדול מ-1,000 ובחלק גדול מהם אף קטן מ-500, איננה יעילה הן מהבחינה התקציבית הן מהבחינה האקדמית. לדבריו, יש לפעול ולצמצם את מספר המוסדות במהירות וללא תלות בביצוע שינויים אחרים בתחום הכשרת המורים, שכן השינוי הזה כשלעצמו ייעל וישפר את מערכת ההכשרה.

3. כאמור, לשם יישום דוח ועדת בן-פרץ הקימה מנכ"לית משרד החינוך את צוות "לארגון ופריסה של מערכת ההכשרה להוראה. המנכ"לית הנחתה את הצוות לסיים את עבודתו לא יאוחר מיוני 2002. דוח הצוות הוגש למנכ"לית באפריל 2003. בדוח הומלץ

על כמה כיווני פעולה, ובהם סגירת מוסדות; שילוב מוסדות אגב צמצום מכסות התלמידים; ויסות מסלולים והתמחויות בתיאום אזורי אגב צמצום מכסות התלמידים; ביטול ההכשרה למקצועות לא נדרשים; מיפוי מחודש של המוסדות במגזר החרדי והתאמת מכסות התלמידים בהם לצרכים. הדוח גם כלל המלצות מפורטות בדבר סגירת מסלולים ומוסדות ואיחוד מוסדות אחרים. כמו כן הומלץ בדוח להקים ועדה משותפת למכללות ולאגף שתגיש תכנית ייעול בתוך חודש ממועד פרסומו.

(א) באפריל 2003 הודיעה המנכ"לית כי בכוונתה לפעול "למימושן ויישומן של ההמלצות בהקדם". בעקבות זאת שלח האגף מכתבים למוסדות הנוגעים בדבר, ובהם הודיע על כוונתו ליישם את המלצות צוות י' בשנת הלימודים התשס"ד. לדוגמה, במכתב לאחת המכללות נאמר כי על פי המלצות צוות י', "ייסגר המסלול להכשרת מורים לחטיבת ביניים, בהדרגה משנה"ל תשס"ד".

עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2003 (כחודשיים לאחר תחילת שנת הלימודים התשס"ד), לא יושמו מרבית ההמלצות המפורטות לעיל; אין גם כל דרך מעשית ליישמן במהלך שנת הלימודים. האגף אמנם הפחית מכסות תלמידים והפסיק לתקצב מכללה אחת (מכללה קטנה שבה 243 תלמידים), אך לא סגר מסלולים ולא איחד מוסדות בעקבות המלצות צוות י' שהמשרד החליט לקבלן.

(ב) בדוח צוין, שהבנות במגזר החרדי המסיימות את לימודיהן התיכוניים נקלטות במוסדות להכשרת מורים של מגזר זה (הסמינרים), הצמודים בדרך כלל למוסדות התיכוניים, בלא כל מיון ובלי קשר למספר המורים הדרוש במגזר; וכי רבות מבוגרות הסמינרים אינן מוצאות עבודה בתחום ההוראה. בדוח הומלץ להקצות לסמינרים מכסות של תלמידים על פי צורכי ההוראה ולהקים ועדה משותפת לסמינרים ולמשרד החינוך שתקבע את חלוקת המכסות בין הסמינרים. הצוות אף המליץ לסגור עשרה סמינרים.

ביוני 2003 הגיש צוות י' למנכ"לית משרד החינוך דוח נוסף, ובו חלופה להמלצה בדבר סגירת סמינרים, שהוגדרה "התכנית לקידום מערכת הכשרה במגזר החרדי". לפי התכנית, בכל הסמינרים יתקיים מסלול לימודים שמשכו שנתיים והיקפו שני שלישים מהיקף הלימודים המקובל; מקדם הש"ש שלפיו יתוקצבו לימודים אלה יהיה 1.65 ש"ש במקום 2.0-2.1 ש"ש; צמצום היקף הלימודים בסמינרים יאפשר לקיים בהם בו-זמנית מסלולים חלופיים לרכישת מקצוע שאינו הוראה; הלימודים במסלולים אלה לא ימומנו בידי משרד החינוך; תלמידות ההוראה שיסיימו את המסלול הדו-שנתי לא יקבלו תעודת הוראה אלא תעודת סיום לימודים שתאפשר להן לקבל ממשרד החינוך אישור זמני לעבוד בהוראה שתוקפו שש שנים; על פי צורכי ההוראה במגזר החרדי תיקבע מכסה של תלמידות שימשיכו ללמוד עוד שנתיים לקראת התואר "מורה מוסמכת בכירה"; ולימודים אלה יתקיימו בכשישה מ-20 סמינרים קבועים שיהיו פרוסים בכל הארץ וייקבעו בתיאום עם המגזר החרדי.

הפעלת התכנית הייתה אמורה להתחיל כבר בשנת הלימודים התשס"ד, ואולם בספטמבר 2003 ביקש האגף ממנכ"לית משרד החינוך אישור לדחות בשנה את תחילת ההפעלה, בנימוק שההודעה על התכנית התקבלה זמן קצר לפני תחילת שנת הלימודים, ולו ולמנהלי הסמינרים לא נותר די זמן להיערך כראוי ליישום התכנית. המנכ"לית אישרה את הדחייה בכפוף לעמידה של הסמינרים בקיצוץ בתקציבם. בשנת הלימודים התשס"ד תוקצבו התלמידות החדשות בהם לפי מקדם של 1.65 ש"ש במקום מקדם של 2.0-2.1 ש"ש.

משרד החינוך הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "ההחלטה לאמץ את החלופה להנהגת תוכנית לימודים מיוחדת במגזר החרדי במקום לסגור סמינרים, באה לאור הבנת צרכי המגזר הזה, הרואה בסמינרים מקומות לימוד ולא הכשרה. יחד עם זאת, נקבע כי לא ייפתחו מוסדות חדשים". משרד האוצר מסר בתשובתו כי הפתרון הראוי בעיניו הוא שילוב של שתי החלופות, וכי "ניתן בהחלט ליישם את השינוי במסלול הלימודים כמתואר לעיל ובמקביל לצמצם את מספר המכללות הפועלות (הן בשנתיים הראשונות ללימודים הן בשנה השלישית)".

ואכן, משרד החינוך לא הסביר מדוע פיתוח מסלול הלימודים החלקי עבור המגזר החרדי אינו עולה בקנה אחד עם הצורך לצמצם את מספר המוסדות. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לבחון את האפשרות לשלב את שתי החלופות.



מהמתואר לעיל עולה, שהנושא של ריבוי המוסדות ופריסתם עלה על סדר היום של משרד החינוך כבר בשנת 1979 ומאז נדון בו כמה פעמים. המשרד הכיר בכך שצמצום מספר המוסדות יביא לחיזוקם ולשיפור רמת הלימודים בהם. ואולם הצעדים שנקט בנושא זה, שעיקרם הקמת ועדות וצוותים רבים בלי ליישם את המלצותיהם, אינם יכולים לבוא במקום צעדים מעשיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לבחון באורח מעמיק את כל הסוגיות הנוגעות למיפוי ולמיזוג של מוסדות ולהחליט על הצעדים הדרושים, לרבות סגירה של מוסדות שאין הצדקה לקיומם.

קביעת הגוף המתקצב

כאמור בשנות השמונים הוחל בתהליך של הפיכת המוסדות למוסדות אקדמיים. עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2003, הסמיכה מל"ג 26 מוסדות להעניק לבוגריהם את התואר B.Ed. יתר על כן, בשנים האחרונות היא התירה לקיים במוסדות אחדים גם לימודים לקראת תואר שני בהוראה - M.Ed.

הטיפול התקציבי של הרשויות המופקדות על ההשכלה הגבוהה במוסדות שנותנים תואר אקדמי אינו אחיד. האוניברסיטאות, מוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות (לדוגמה, שנקר בית ספר גבוה להנדסה ולעיצוב), מכללות אקדמיות כלליות ומכללות טכנולוגיות מתוקצבים בידי ות"ת. ות"ת גם נוהגת לבדוק את החוסן הכלכלי של כל מוסד המבקש להיות מוסד להשכלה גבוהה ואת ההשפעות הכלכליות של הוספת תכניות לימודים חדשות על חוסנו הכלכלי של מוסד המבקש לפתוח תכניות כאלה. כמו כן היא בודקת בראייה לאומית רחבה את הצורך שבהקמת מוסד להשכלה גבוהה או בהוספת תכנית לימודים חדשה במוסד כזה. לעומת זאת, המוסדות להכשרת עובדי הוראה מתוקצבים, כאמור, בידי משרד החינוך, שעושה במוסדות את הבדיקות האמורות קודם שהם מקבלים הסמכה ממל"ג.

מסיכום דיון בנושא המכללות שהתקיים במשרד החינוך בינואר 2002 בהשתתפות שרת החינוך, הגברת לימור לבנת, עולה כי ראשי המכללות הגיעו למסקנה שיש "לבחון את האפשרות שהמכללות להכשרת מורים תעבורנה לחסות ות"ת", מתוך ההכרה בצורך למצוא איזון בין רצונן של המכללות להשתייך לעולם האקדמי לבין מחויבותן למשרד בכל הנוגע להכשרת מורים. מעיון בפרוטוקולים של ישיבות ועדת החינוך והתרבות של הכנסת שהתקיימו בשנים 2000-2002 עולה כי באותן שנים הועלו גם כמה הצעות חוק בעניין זה, אך לדברי אחד מחברי הכנסת "עד עכשיו כל ההצעות האלה נבלמו".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לדון בשאלת מקומה של המערכת להכשרת מורים במערכת ההשכלה הגבוהה ובשאלה מי יתקצב את המכללות, שכן מלבד השיקולים של משרד החינוך, ובכללם רצונו להיות מעורב ככל האפשר בהכשרת המורים שהוא אמור לקלוט במערכת החינוך, יש להביא בחשבון גם היבטים תקציביים וכלכליים וגם שיקולים של יעילות וחסכון.

משרד החינוך הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "שיטת התקצוב וגובה התקצוב, בהתאמה לשיטת התקצוב בוות"ת, יהיו בוודאי בין הנושאים שיידונו בוועדת דוברת". ות"ת הודיעה בתשובתה כי במסגרת ועדת דוברת "תידון גם סוגיית המכללות להכשרת עובדי הוראה על היבטיה ומשמעויותיה הרחבים".



האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך נועד להכשיר מורים על פי צורכי מערכת החינוך. אולם למשרד עדיין אין בסיס נתונים מסודר המאפשר לדעת מה יהיו צורכי המערכת, וממילא אי אפשר לתכנן כראוי את מערכת ההכשרה ואת היקפי ההכשרה הנדרשים. אף שחלק ניכר מהפונים ללימודי הוראה במכללות אינם מתמידים בהוראה בבתי ספר יותר מחמש שנים, לא בדק המשרד מה הן הסיבות לתופעה זו.

עוד בשנת 1979 עמדה ועדה ממלכתית (ועדת עציוני) על הצורך לצמצם את מספר המוסדות להכשרת עובדי הוראה כדי להביא להעלאת רמתם ולייעולם. בעקבות המלצות הוועדה צומצם מספר המוסדות, ואולם הוא שב וגדל במרוצת השנים, ובשנת הלימודים התשס"ג תקצב האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך 53 מוסדות. המלצות של ועדות שונות שהקים משרד החינוך לעניין זה יושמו יישום חלקי בלבד.

משרד החינוך אינו בודק, ולו בבדיקות מדגמיות, את הנתונים שמוסרים לו המוסדות ושעל פיהם הוא קובע את הסכומים שהוא מקציב למוסדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לנקוט צעדים מעשיים לייעול המערכת להכשרת עובדי הוראה, ולתקצב את המוסדות על פי הצרכים בהתבסס על נתונים מעודכנים, אמין וזמינים. כמו כן עליו לבחון לעומק את שיטת התקצוב שהוא נוקט ואת התאמתה למערכת הכשרה שרובה אקדמית. מן הראוי גם שהממשלה תבחן את מעמדה של המערכת להכשרת מורים ואת מקומה במערכת ההשכלה הגבוהה בארץ.