

משרד החינוך

כוח אדם בהוראה - תכנון, הכשרה והשמה

תקציר

רקע כללי

מקצוע ההוראה הוא מקצוע חשוב ומשמעותי לעתידה של החברה והוא מעצב את פני החברה והדורות הבאים. "הגננות והמורים הם העומדים בחזית העשייה החינוכית, והם מופקדים על ביצוע מרבית המשימות החינוכיות והאחרים לכך. מקצועיותם, התלהבותם, והמוטיבציה שלהם להצליח בעבודתם, כמו גם מחויבותם לחינוכם הערכי והחברתי של התלמידים ולקידום הישגיהם הלימודיים, הם תנאי הכרחי להצלחת מערכת החינוך"¹. גם מחקרים בארץ ובעולם מהעשור האחרון מצביעים על ההשפעה המכרעת של איכות המורים וההוראה על הישגי התלמידים ועל טיב הלמידה בבית הספר (להלן ולפי העניין - ב"ס או ביה"ס או בתיה"ס)². היטיב לבטא זאת חוקר החינוך פרופ' לי שולמן: "מורים משפיעים על החיים והמוות של התלמידים שלהם... [למורים] תלמדו כל אחד מהם [מהתלמידים] כאילו שיום אחד האדם הזה ילמד בעתיד את הילדים והנכדים שלך"³.

בד בבד, בעשורים האחרונים הדגישו ועדות, חוקרים ואנשי חינוך את המצוקה הקשה בהוראה ובהכשרה של מורים לנוכח שינויים חברתיים, תעסוקתיים, טכנולוגיים, חינוכיים והשכלתיים - מקומיים ועולמיים - ואת הצורך לעדכן את הכשרת המורים לאור שינויים באופיו של מקצוע ההוראה במאה ה-21. בעשורים אלה הלך והתרחב הדיון על אופיין של הסוגיות המרכזיות במקצוע ההוראה, בעיותיו והפתרונות לשיפור משמעותי בו ובמעמד המורה.

לתפיסת משרד החינוך (להלן גם - המשרד), גיבוש כוח ההוראה הוא תהליך מורכב שהצלחתו תלויה ביצירה ובהבניה של קשר מקצועי חזק ושל השלמה הדדית וסינרגטית בין כל שלביו, עד כדי יצירת רצף ביניהם: משלב ההכשרה להוראה דרך השיבוץ להוראה, ליווי המתמחה והמורה החדש בשנותיו הראשונות ועד הפיתוח המקצועי של המורה לאורך חייו המקצועיים. כדי לאפשר את הבניית תהליך הרצף יש צורך, בין השאר, לאפיין את דמות המורה הרצוי במערכת החינוך, לרבות כישוריו ומאפייניו האישיותיים וההתנהגותיים, להגדיר מהי הכשרה מקצועית טובה ולהבטיח את הזיקה בין ההכשרה להוראה לבין צורכי מערכת החינוך מבחינת דפוסי ההוראה והלמידה, הסטנדרטים הפדגוגיים והדיסציפלינריים. גיבוש כוח ההוראה גם מחייב להבטיח לטווח הארוך היצע של מורים במקצועות הנדרשים במערכת החינוך. אתגר מרכזי נוסף של המשרד הוא לצקת תוכן לתהליך האיתור וההשמה של בוגרי מוסדות ההכשרה להוראה במערכת החינוך.

1 דוח כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת) (ינואר 2005), עמ' 119.

2 דוח מקנני (2007).

3 ריאיון עם פרופ' לי שולמן, דה מארקר (23.11.18).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר - אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה תהליכים מרכזיים הקשורים לעובדי הוראה במערכת החינוך. הנושא הראשון שנבדק, תכנון כוח האדם בהוראה, עניינו הדרכים שנוקט משרד החינוך על מנת להבטיח בטווח הארוך היצע של מורים במקצועות הלימוד בכלל מערכת החינוך. הנושא השני, הכשרת עובדי הוראה חדשים, עניינו הוא שלב טרום-הכניסה למערכת החינוך, שלב החיוני להקניית ידע ומיומנויות בסיסיות להוראה, שבו מתחילה להיבנות הזהות המקצועית ובו נוצר הקשר הראשוני למקצוע. עניינו של הנושא השלישי, היבטים בגיוס ובהשמה של מתמחים ומורים חדשים, הוא האופן לפיו מסדיר משרד החינוך את תהליך גיוסם להוראה של בוגרי מוסדות ההכשרה ושל מורים חדשים ואת שיבוצם למשרות הוראה בבתי"ס.

הביקורת נעשתה במינהל עובדי הוראה במשרד החינוך (להלן - מינהל עו"ה), באגף בכיר כוח אדם בהוראה (להלן - אגף כא"ב), במחוזות משרד החינוך מרכז וחיפה ובכמה מכללות אקדמיות לחינוך⁴. הנושא של הכשרת מורים חדשים נבדק גם בבית הספר לחינוך באוניברסיטת תל אביב. בדיקות השלמה נעשו במזכירות הפדגוגית (להלן - מזה"פ), במינהל תקשוב וטכנולוגיות מידע (להלן - מינהל תקשוב) ובחשבות משרד החינוך, וכן במועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס).

במסגרת הבדיקה התבקשו מנהלי בתי"ס, מתמחים ומורים חדשים לענות על שני שאלונים⁵, במטרה ללמוד על עמדותיהם של בעלי תפקידים אלה בנוגע לנושאי הביקורת: תכנון כוח אדם בהוראה, הכשרת בוגרים ומורים חדשים ותהליך ההשמה להתמחות ולהוראה. שאלון אחד הופנה לכלל מנהלי בתי"ס⁶ (4,000), והשיבו עליו 1,344 מנהלים (כ-34% מכלל המנהלים). השאלון השני הופנה ל-24,565 מתמחים ומורים חדשים⁷, והשיבו עליו 5,050 (כ-21% מכלל מקבלי השאלון). נוסף על כך, משרד מבקר המדינה קיים בארבע מכללות להוראה⁸ קבוצות מיקוד, שבהן השתתפו מורים ומתמחים חדשים (להלן - קבוצות המיקוד).

4 בית ברל, לוינסקי, אוהלו, אורנים וקיי.

5 דוח זה אינו מבחין בין עובדי ההוראה השונים (מורים וגננות). עם זאת, ישנן אמירות בדוח המתמקדות בעיקר במורים בבתי הספר. כמו כן, שאלון המנהלים רלוונטי למורים חדשים בלבד, וזאת לעומת שאלון המורים, אשר הופנה למורים וגננות חדשים במערכת.

6 השאלון נשלח בשפה העברית ובשפה הערבית ל-4,000 מנהלים - 3,080 במגזר היהודי ו-920 במגזר הערבי.

7 השאלון נשלח למורים ולגננות שדווחו בפעם הראשונה למשרד החינוך בשנה"ל התשע"ז והתשע"ח, דהיינו מ-1.9.16 ועד 31.5.18; הנתונים נאספו משתי מערכות מחשב של משרד החינוך - מערכת משכית (מערכת מורים שהם עובדי מדינה) ומערכת עו"ר (מערכת מורים שאינם עובדי מדינה); הנתונים אינם כוללים מורים של הרשתות הפרטיות, רשתות החינוך העצמאי ומעין החינוך.

8 אחווה, קיי, אוהלו ובית ברל.

פרק ראשון תכנון כוח האדם בהוראה

רקע כללי

תכנון כוח האדם (להלן - כ"א) בשדה ההוראה נועד לקבוע את מספר עובדי ההוראה בטווח הארוך הנדרשים להשגת מטרות מערכת החינוך ויעדיה. על מנת שתכנון כ"א בהוראה⁹ יהיה אפקטיבי, עליו להבטיח שבמקצועות ההוראה השונים יהיה היצע של מורים שייתן מענה מלא לביקוש מוסדות החינוך למורים, כלומר, מצד אחד על התכנון למנוע מחסור במורים בעלי ההכשרה הנדרשת על פי מקצועות ההוראה, ומצד שני עליו למנוע עודף של מורים במקצועות מסוימים, שאינו יכול להיקלט במערכת החינוך. לצורך תכנון אפקטיבי של כ"א בהוראה נדרש למשרד החינוך מידע מלא על מצאי המורים הקיים במערכת החינוך, על הכשרתם והסמכתם ועל התאמתם למקצועות שהם מלמדים; וכן נדרשות תחזיות אמינות על אוכלוסיית התלמידים הצפויה, על פי מאפייניהם השונים, ועל שינויים פוטנציאליים שיחולו במצאי המורים בטווחי זמן קצרים וארוכים.

מזה כעשור מצביעים חוקרים בתחום החינוך, בארץ ובעולם, על מחסור גדול במורים כאחד האתגרים הגדולים במערכות החינוך¹⁰. המחסור קיים אף על פי שמספר המורים המוסמכים עלה במהלך השנים האחרונות. בנוסף לכך קיימים במערכת מורים המלמדים מקצוע שלא הוכשרו אליו.

היעדר תכנון כ"א בהוראה מגביר את חוסר ההלימה בין צורכי מערכת החינוך לבין תוכני ההכשרה להוראה במוסדות האקדמיים להכשרת מורים (להלן - המוסדות האקדמיים להוראה או המוסדות המכשירים או מוסדות להכשרת מורים). הדבר גורם לכך שחלק מהבוגרים אינם נקלטים בעבודה, אף כי קיים מחסור במורים בחלק מהמקצועות, שכן הכשרתם אינה מתאימה לצרכים. זאת ועוד, היעדר התכנון מעכב תהליכי גיוס מורים איכותיים ומאלץ את מנהלי בתי"ס להתגבר על המחסור במורים בדרכים לא רצויות, ובהן העסקת מורים ללא כישורים מספקים, העסקת ממלאי מקום, הגדלת מספר התלמידים בכיתות ואף ביטול מקצועות לימוד. דרכים אלה מספקות מענה לפערים בטווח הקצר, אך ככלל פוגעות באיכות כוח האדם בהוראה¹¹. זיהוי המחסור בטווח הארוך וגיבוש מנגנון לצפי הביקוש למורים בטווח הארוך הם אבן היסוד הראשונה בתכנון הצעדים להבטחת היצע של מורים שיענה על הצרכים הן ברמה הכמותית והן מבחינת איכות ההוראה.

9 בהקשר זה עוסק הדוח רק במורים ולא בגננות, שאף הן חלק מכוח האדם בהוראה.

10 תמר אריאב, "משבר ההוראה: מקורות, תהליכים ופתרונות", אוקטובר 2009.

11 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.

הליקויים העיקריים

חסרים במודל החיזוי כאמצעי לתכנון כ"א בהוראה לטווח הארוך

היעדר חלוקת תפקידים בין יחידות המטה העוסקות בתכנון כ"א: מינהל עו"ה מוביל פיתוח של מודל חיזוי לביקוש ולהיצע של מורים, ופיתוח זה הוא המהלך המרכזי בנושא תכנון כ"א בהוראה שמבצע המשרד בשנים האחרונות. אף שהמתכונת של המודל והמתכונת של התחזיות שהוא יפיק ידועים למשרד, לא הוגדרו תהליכי עבודה משרדיים לתכנון כ"א בהוראה שיעשו שימוש בתחזיות המודל לאחר סיום פיתוחו, ולא הוגדרו תחומי האחריות של כל אחד מהגורמים השותפים לתכנון זה.

מודל החיזוי אינו מקיף את כלל אוכלוסיית המורים: בשל היעדר נתונים מספקים במערכות המידע של המשרד, המודל אינו כולל את הענפים האלו: המגזר החרדי על מוסדות החינוך שלו; החינוך הקדם-יסודי. כמו כן, המודל אינו כולל נתונים על מורים ממלאי מקום ומורי קבלן.

מודל החיזוי אינו מתייחס למחסור במורים בעלי ההכשרה הנדרשת להוראת מקצוע הלימוד: מודל החיזוי מתייחס לכל המורים המלמדים מקצוע מסוים, מבלי להבחין בין מורים שלא הוכשרו ללמדו למורים שהוכשרו ללמדו. מודל החיזוי אינו מתייחס אפוא לבעיית "המחסור האיכותי", כלומר לשאלה כמה מהמורים המלמדים במערכת נדרשים להכשרה ייעודית למקצוע שהם מלמדים, מפני שלא הוכשרו לו במסגרת לימודיהם. לפיכך התחזית שמציג המודל אינה שלמה, אינה מדויקת ואף עלולה לעוות את מסגרת התכנון שמגבש משרד החינוך.

אי הסדרת תפקיד המחוז בתהליך תכנון כ"א בהוראה

המחוז הגיאוגרפי של משרד החינוך הוא צומת מרכזי הפועל ישירות אל מול בתיה"ס בכל הנוגע ליישום מדיניות המשרד בתחומים השונים. ככלל, מטה המשרד לא פעל לשילובו של המחוז בתהליך התכנון: הוא לא יישם המלצת צוות בדיקה משנת 2007 למנות בכל מחוז בעל תפקיד האחראי לתכנון כ"א בהוראה, ולא פעל למיסוד כל תהליך אחר שייצר ממשק עבודה שוטף להעברת נתונים מחוזיים על מחסור ועודף במורים, כדי שתהליך התכנון יהיה מדויק ותכליתי יותר.

מטה המשרד לא מיסד תהליכי תכנון ברמת המחוז, שיעשו שימוש בתחזיות שיספק המודל על חוסרים ועודפים של מורים במקצועות השונים.

למחוזות מרכז וחיפה, המחוזות שנבדקו, אין מידע איכותי ומלא על המחסור בכ"א בהוראה. ככלל, שני המחוזות אינם פועלים באופן שיטתי וסדור לאיסוף

נתונים מבתי"ס על מחסור קיים במורים או על מחסור צפוי בהם בטווח הקצר, הן בפן הכמותי והן בפן האיכותי, ואין להם הכלים לחזות צרכים עתידיים במורים באופן מבוסס. בפועל, המפקחים הכוללים פועלים באופן נקודתי ואקראי, על פי צרכים מזדמנים שמתעוררים, ואין להם שגרת פעולות סדורה ושיטתית על מנת לסייע לבתי"ס שבאחריותם למלא את המחסור ולגייס מורים לאיוש משרות פנויות.

מאפייני המחסור האיכותי ואי-שילובו בתהליך תכנון כ"א בהוראה

חלק ניכר מהמורים למקצועות ההוראה השונים בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי לא עברו את ההכשרה הדיסציפלינרית הנדרשת כדי ללמד מקצועות אלו. מצב זה פוגע בתלמידיהם, ועלול לגרום להם מזק ארוך טווח בכל הנוגע לאיכות הידע, למיומנות שירכשו ולהישגים הלימודיים בהמשך דרכם. לפיכך, השלמת הכשרתם של המורים הללו צריכה להיות נדבך מרכזי בתכנון כ"א בהוראה. למשרד גם אין מענה מספק לבעיה זו, לא בגיבוש מדיניות ברורה ואחידה ולא בצעדים שנקטה המזכירות הפדגוגית להתאמת ההכשרה של המורים המלמדים מקצועות ליבה מרכזיים - מתמטיקה, עברית ואנגלית - להוראת מקצועות אלה.

קשר רופף בחינוך היסודי בין הכשרת המורה ובין המקצוע שהוא מלמד:

למשרד אין מדיניות חד-משמעית בנוגע לחשיבות הידוק הקשר בין המקצוע שיש ללמד בחינוך היסודי לבין המקצוע שאליו הוכשר המורה. גורמים שונים במשרד, לרבות מנהלי בתי"ס, פועלים בעניין זה על פי שיקול דעתם ובמסגרת האילוצים הקיימים. לפיכך, רבים מהתלמידים בכיתות היסוד לומדים ממורים שלא התמחו בתחום שהם מלמדים ואינם מוכשרים ללמדו.

הרחבת הסמכה כמענה ל"מחסור איכותי": השימוש שעושה המשרד בהרחבות הסמכה¹² הוא מצומצם ונקודתי, ואין בו כדי לענות על היקפי ההכשרה הנדרשים של המורים במקצועות ההוראה המרכזיים במערכת החינוך. כמו כן, המשרד לא קבע במדיניותו יעד לסגירת פערי ההכשרה של המורים במקצועות ההוראה, אין לו מנגנון לתמרוץ מורים להרחבת ההסמכה ואין לו תוכנית רב-שנתית להפעלת הרחבות ההסמכה.

12 לימודים דו-שנתיים, בהיקף של 360 שעות, במכללה להוראה או באוניברסיטה, המאפשרים הכשרה יסודית ומעמיקה במקצוע שמלמד המורה בפועל. עם סיום הלימודים יכול המורה לקבל רישיון הוראה במקצוע זה. הרחבת ההסמכה מתבצעת במכללות להוראה או באוניברסיטאות, ביוזמת משרד החינוך ובמימונו המלא, לאחר שהמשרד מפרסם "קול קורא" לפתיחת הקורס להרחבת ההסמכה במקצוע מוגדר.

המחסור האיכותי במקצועות המתמטיקה, העברית והאנגלית

הוראת המתמטיקה בחינוך היסודי: מספר המורים למתמטיקה בבתי"ס היסודיים עמד בשנת הלימודים (להלן - שנה"ל) התשע"ח (2017 - 2018) על 9,500 מורים בקירוב. שיעור המורים בעלי הכשרה להוראת המקצוע עמד על כ-40% בלבד. המשמעות היא כי חלק ניכר מהתלמידים לומדים מתמטיקה ממורים חסרי הכשרה מתאימה, והדבר עלול לפגוע בלימודיהם ובהישגיהם העתידיים במקצוע זה בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה.

המזכירות הפדגוגית לא הכינה תוכנית רב-שנתית להרחבות הסמכה למורי המתמטיקה חסרי ההכשרה בחינוך היסודי.

הוראת המתמטיקה בחינוך העל-יסודי: מתוך כ-9,000 המורים למתמטיקה שלימדו בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) בבתי"ס העל-יסודיים, רק לכ-39% הייתה ההכשרה הנדרשת להוראת המתמטיקה, דהיינו היו בעלי הכשרה מתאימה ושנקבעה כנדרשת כדי ללמד מתמטיקה במסגרת זו.

על רקע הירידה החדה בשיעור התלמידים שניגשו לבחינת בגרות במתמטיקה ברמה של 5 יחידות לימוד (להלן - יח"ל) משנת 2006 ואילך, יום משרד החינוך את "התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה". התוכנית כוללת, בין היתר, הרחבת הסמכה למורים להוראת מתמטיקה בחטיבה העליונה ברמה של 4 ו-5 יח"ל. עם זאת, התוכנית אינה נותנת מענה להיעדר הכשרה נדרשת בקרב מורי המתמטיקה בחינוך היסודי ובקרב מורי המתמטיקה בחינוך העל-יסודי שאינם מלמדים מתמטיקה ברמה של 4 ו-5 יח"ל.

הוראת העברית בחינוך היסודי: משרד החינוך שואף לפתח את הוראת העברית בחינוך היסודי לכדי "חינוך לשוני", שמטרתו לטפח אדם אורייני, המשתמש בשפתו כתשתית ללמידה ולצרכים חברתיים ותרבותיים. ואולם, גם בהוראת הלשון העברית כיום שיעורם של המורים בעלי ההכשרה הנדרשת להוראתה בבתי"ס היסודיים מקרב כלל המורים המלמדים עברית בחינוך היסודי נמוך מאוד, ועומד בחינוך היסודי הממלכתי-יהודי על 12%. הצורך בהכשרת מורים בחינוך הלשוני אינו נכלל בתכנון ארוך הטווח של כ"א בהוראה ואינו מקבל ביטוי במודל החינוכי.

הוראת העברית בחינוך העל-יסודי: מתוך 8,150 המורים לעברית בחינוך העל-יסודי, לכ-64% אין הכשרה להוראת המקצוע. מכאן שרוב תלמידי החינוך העל-יסודי לומדים עברית ממורים שלא הוכשרו ללמד את המקצוע.

הוראת האנגלית בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי: מתוך כ-13,300 המורים המלמדים אנגלית בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי, לכ-40% אין הכשרה מתאימה ללמד מקצוע זה. התופעה רחבה במיוחד בחינוך היסודי, שבו כמחצית מן המורים חסרי הכשרה מתאימה. בחטיבות העליונות לכשליש מהמורים אין הכשרה מתאימה, אף שמדובר בתלמידים שצריכים לעמוד בהצלחה בבחינת הבגרות באנגלית.

בשנת 2016 גיבש המשרד תוכנית לקידום לימודי האנגלית במערכת החינוך (התוכנית הלאומית לאנגלית), המיועדת לשפר את רמת האנגלית של התלמידים ואת איכות הוראתה. עם זאת, התוכנית אינה מתייחסת למחסור האיכותי של מורים לאנגלית, קרי, לעובדה שחלק ניכר מהמורים שמלמדים אנגלית חסרי הכשרה מתאימה. אומנם התוכנית כללה פתיחת קורס שנתי להרחבת הסמכה ל-200 מורים בכל שנה, אך הרחבת ההסמכה לא בוצעה, מלבד מורים בודדים שלומדים במכללה האקדמית לחינוך בית ברל להרחבת הסמכתם. התוכנית גם אינה מתבססת על מסד נתונים מחוזי/גיאוגרפי ואינה קובעת יעדים שבמסגרתם תינתן עדיפות לאזורים שבהם שיעורי המורים בעלי ההכשרה הנדרשת נמוכים במיוחד.

כלי המשרד להכוונת ההכשרה לסגירת הפערים במערכת החינוך

תקצוב דיפרנציאלי הוא אחד הכלים בידי המשרד על מנת לתעדף לימודים במקצועות הנדרשים במוסדות ההכשרה להוראה. המשרד הכין לקראת שנה"ל התשע"ז (2016 - 2017) מודל לתקצוב המכללות להוראה, המתחשב במספר משרות ההוראה שיידרשו בעתיד, ומביא לידי כך שאופן ההקצאה התקציבית יווסת את ההיקף הכולל של הסטודנטים הלומדים במכללות להוראה. המודל נעשה ללא שיתופה של הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן - ות"ת) ומשכך, תכנית המשרד לא חלה על המכללות להוראה שבתקצובה¹³ ולא על בתיה"ס לחינוך באוניברסיטאות.

משרד החינוך וות"ת מתבססים לצורך תקצוב המכללות האקדמיות לחינוך על מסד נתונים שונה של כ"א בהוראה - המשרד מתבסס על מודל החיזוי החדש וות"ת מתבססת על נתוני למ"ס. הדבר עלול לגרום לכך שמודל התקצוב של ות"ת יהיה שונה מהותית מהמודל שגיבש המשרד.

שימוש בפרסום "קולות קוראים" כמענה לצורך בהכשרה ייחודית של מורים

כלי מרכזי ונפוץ של משרד החינוך להתמודדות עם מחסור (או עודף) במורים במערכת החינוך הוא "הקול הקורא", שבאמצעותו פונה המשרד למוסדות המכשירים להגיש הצעה לתוכנית לימודים מוצאת או מיוחדת המיועדת להכשיר מורים במקצוע ספציפי שיש בו מחסור או להרחיב הכשרה של מורים

13 בהתאם להסכם מפרוואר 2015 שנתחם בין המשרד לבין מל"ג-ות"ת להעברת תקצוב המכללות להוראה לוות"ת. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, שלוש מכללות להוראה (אחוזה, בית ברל וסמינר הקיבוצים) תוקצבו ע"י ות"ת. שאר המכללות להוראה עדיין מתקצבות ע"י משרד החינוך.

ותיקים. למשרד אין תוכנית ייעודית כוללת לפרסום הקולות הקוראים, הנגזרת ממודל התקצוב שבנה ושבה נקבעו מטרותיהם ומועדי פרסומם. הוא גם אינו יודע כמה קולות קוראים יפרסם בשנה, באיזה נושא, וגם אינו קובע תקציב ייעודי לשם כך.

המשרד לא קבע כללים אשר ימנעו את הפיכת מסלול הקולות הקוראים להכשרת אקדמאים להוראה למסלול העוקף את המסלול "הרגיל" לקבלת תעודת הוראה. עולה מכך כי הקולות הקוראים משמשים, הלכה למעשה, כלי בלתי מתוכנן למתן מענה מהיר לצורכי כ"א בהוראה, וקיים חשש שהשימוש הנפוץ והלא מתוכנן בהם ימנע גיבוש מענה מקיף וארוך טווח למחסור של מורים במערכת החינוך.

פרק שני הכשרת עובדי הוראה חדשים

רקע כללי

בעידן התמורות שבו אנו חיים מחויב עובד ההוראה, שתפקידו לעצב את פני הדור הבא ולהכשירו לחיי חברה ועבודה ראויים, בלמידה לאורך שנות עבודתו בהוראה. שלב ההכשרה של המורה לפני הכניסה לעבודה במערכת החינוך הוא חיוני להקניית ידע ומיומנויות בסיסיות להוראה, לתחילתה של בניית זהות מקצועית וליצירת הקשר הראשוני למקצוע.

איכות ההוראה היא פועל יוצא של כישוריו הפדגוגיים, הדיסציפלינריים והאישיותיים של המורה והאופן שבו הוא מממש אותם במעשה החינוכי, והיא גם הגורם המשמעותי ביותר בהצלחתם של התלמידים במערכת החינוך¹⁴. על מנת להשביח את הישגי מערכת החינוך, יש למשוך למערכת מועמדים איכותיים בעלי כישורים קוגניטיביים והתנהגותיים מתאימים, להכשירם בצורה מיטבית וללוות אותם בהמשך דרכם כמורים. מחקרים מצביעים על כך שהמורים בישראל הם בעלי כישורים נמוכים יחסית הן בקריאה והן במתמטיקה וגם על כך שהישגי התלמידים בישראל מושפעים מכישורי המורים ונמוכים מהממוצע.

בתהליך הכשרת המורים, לפני הכניסה לעבודה, מעורבים שלושה גורמים מרכזיים: משרד החינוך, מל"ג והמוסדות המכשירים (בתי"ס לחינוך באוניברסיטאות ומכללות אקדמיות לחינוך).

ביולי 2003 הקימה מל"ג ועדה משותפת עם משרד החינוך שתדון בהכשרה להוראה (להלן - ועדת אריאב). הוועדה עסקה בין היתר בדרכים לשיפור איכות ההכשרה להוראה; בבניית סטנדרטים מוסדיים חיוניים להכשרה להוראה; בצמצום מספר המכללות האקדמיות לחינוך ושיפור רמתן; ובבניית דגמים להכשרה להוראה לכלל המסגרות להכשרת עובדי הוראה.

בנובמבר 2006 אישרו מל"ג ומשרד החינוך את המתווה להכשרה להוראה, אשר מסדיר את הכשרת עובדי ההוראה ומחייב את כל המוסדות להכשרת מורים, אוניברסיטאות ומכללות כאחד (להלן - מתווה אריאב או המתווה)¹⁵. בינואר 2017, מינתה מל"ג את ועדת דמני-ענבר בראשות ד"ר רבקה ודמני

14 M. Barber & M. Mourshed, "How the world's best-performing school systems come out on top", McKinsey & Co, September 2007 ובתרגומו של המאמר לעברית: מ' ברבר ומ' מורשד, "דוח מקינזי - על הגורמים להצלחתן של מערכות החינוך הטובות בעולם", **הד החינוך** (2008).

15 החלטת המועצה להשכלה גבוהה, "מתווים מנחים להכשרה להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל" - דוח ועדת אריאב (21.11.06).

ופרופ' עפרה ענבר¹⁶, לבחינת מבנה ומתווה הכשרה חדש. נכון לינואר 2019, גיבוש המתווה החדש טרם הושלם, ולכן מתווה אריאב הוא המחייב את המוסדות המכשירים.

הליקויים העיקריים

הכשרת המורים אינה עונה על צורכי מערכת החינוך

קיים פער גדול בין הדרישות והכישורים הנדרשים ממורה, אותם הגדיר משרד החינוך במסמכים שונים וכפי שעולים אף מהצרכים בשטח (ובהם ניהול כיתה, היכולת לפתור בעיות שאין להן פתרון מן המוכן, והיחס אל ההורים), לבין תוצרי ההכשרה.

פער הנובע מאופן גיבוש תוכניות העבודה של משרד החינוך: תוכניות העבודה של משרד החינוך אינן עוסקות בכלל או באופן ישים בתכני ההכשרה הנדרשים למורים חדשים ולטיבה של ההכשרה. כך לדוגמה הן מגדירות יעדים הקשורים להכשרת המורים, אך אינן קובעות משימות לביצוע או את התפוקות הנדרשות כדי להגשים יעדים אלה.

פער הנובע מרפורמות שמנהיג משרד החינוך: המשרד התייחס במסגרת תוכניות העבודה שלו לרפורמת למידה משמעותית¹⁷, אך לא הגדיר משימות הקשורות להכשרת מורים חדשים בהקשר של הרפורמה; המשרד לא שיתף במסגרת גיבוש הרפורמה את הגורמים המעורבים בהליך הכשרת המורים; ולא ניתח באופן שיטתי את תוכניות הלימוד של המכללות לפי סטנדרטים התואמים את עקרונות הרפורמה. חלק מהמוסדות אף טענו כי משרד החינוך אינו מתייעץ עימם בנוגע לגיבוש רפורמות מתוכננות וכי הם אינם שותפים בגיבוש הרפורמות או בתהליכי החשיבה והתכנון, ובכלל זה בצורך להתאימן לאוכלוסיות ספציפיות ולשלבן במהלך ההכשרה להוראה.

התאמת תוכניות הלימוד של המוסדות להכשרת מורים לצורכי מערכת החינוך: בשל אי-השלמת המהלך להעברת המכללות לתקצוב ות"ת, לא איפשרה מל"ג למכללות האקדמיות לחינוך להגיש לאישורה תוכניות לימוד חדשות, ובכך מנעה את התאמת תוכניות הלימוד לצורכי מערכת החינוך.

16 שותפים בועדה נציגי משרד החינוך, המכללות האקדמיות לחינוך, האוניברסיטאות ומומחים מתחום החינוך.

17 רפורמת למידה משמעותית מ-2014 נועדה לפתח בקרב התלמידים במערכת החינוך יכולת חשיבה, יצירה, לימוד עצמי ולימוד בצוות, ובד בבד לעודד חשיבה ביקורתית, יצירתית וחדשנית ושימוש בטכנולוגיית המידע; כל זאת כדי לזמן לתלמידים חוויית צמיחה קוגניטיבית, רגשית וחברתית ערכית. ראו הרחבה אצל מבקר המדינה, **דוח שנתי 68ג'** (2017), "קידום למידה משמעותית בבתי הספר", עמ' 753 - 815.

שינויים שעורכים המוסדות המכשירים בתוכניות לימוד מאושרות נעשים על ידי כל מוסד ברמה הפנים-מוסדית, על פי ראות עיניהם של המוסדות, ובלי שעומד לפניהם מערך הציפיות של משרד החינוך מתוצרי ההכשרה.

ההכשרה המעשית

ההכשרה המעשית היא מרכיב הלימודים הפרקטי-מעשי, המתקיים בבית"ס, ובליוי המוסדות האקדמיים המכשירים. בשלב זה נחשף הסטודנט למערכת החינוך, לצרכיה ולציפיות ממנו כמורה. תקופת ההכשרה המעשית היא גם ההזדמנות לבחון את כישוריו של הסטודנט ואת התאמתו למקצוע ההוראה.

ההכשרה המעשית מתבצעת באחד משלושה דגמים: הדגם המסורתי¹⁸, דגם השותפות (PDS)¹⁹, ואקדמיה-כיתה²⁰. בשאלונים הביעו המורים והמנהלים חוסר שביעות רצון מההכשרה המעשית, בעיקר בדגם המסורתי, בתחומים שעומדים בלבה ובהם: ההתאמה בין הידע התיאורטי שנלמד במוסד האקדמי לבין הצרכים העולים בהכשרה המעשית והאופן שבו מלווה המוסד המכשיר את ההכשרה המעשית באמצעות ניתוח הפרקטיקה.

היקף לא-מספק של ההכשרה המעשית והתנסות מועטה בהוראה בפועל: משרד החינוך וחלק מהמוסדות המכשירים אינם מודאים כי ההכשרה המעשית של הסטודנטים מתבצעת בהיקף הנדרש על פי מתווה אריאב - 9 - 15 שעות שבועיות (להלן - ש"ש)²¹. בפועל, רבים מהסטודנטים לא עשו הכשרה מעשית בהיקף השעות הנדרש מהם על פי המתווה (או שעשו את היקף השעות המינימלי הנדרש); כמו כן, סטודנטים רבים לימדו בפועל²² במהלך הכשרתם המעשית בין שיעור לשניים בשנה בלבד.

סינון בתקופת ההכשרה: מרבית מנהלי בית"ס שהשיבו על השאלון סברו כי ההכשרה המעשית יכולה לשמש ככלי לסינון סטודנטים שאינם מתאימים להוראה. בפועל, מעטים הם הסטודנטים שאינם מסיימים את שלב ההכשרה המעשית ושאינם מוסמכים כמורים בעקבות תפקודם בהכשרה המעשית. כך שלמעשה ההכשרה המעשית אינה מסייעת לזיהוי סטודנטים שאינם מתאימים

18 המיקוד בדגם המסורתי הוא בידע מדעי, תיאורטי ומופשט, שאמור להיות מיושם בפרקטיקה. בדגם זה עובד הסטודנט בעיקר מול המורה המאמן הוותיק שחונך אותו, ומבוסס בעיקר על צפייה בשיעורים שמעביר המורה.

19 דגם ה-PDS משקף את גישת השותפות בין כלל הגורמים המעורבים בהכשרת מורים והבניית קהילה מקצועית לומדת.

20 דגם אקדמיה-כיתה מבוסס על עקרונות ה-PDS וייחודיותו היא במעבר ל"הוראה משותפת" של המורה המאמן הוותיק והסטודנט בכיתה.

21 למעט בהוראה של מקצוע אחד (ולא שילוב של שניים) במסלול העל-יסודי, שם נדרש הסטודנט לבצע הכשרה מעשית בהיקף מצומצם יותר של 6 - 9 ש"ש. בדגם אקדמיה-כיתה להכשרה מעשית (אשר גובש לאחר פרסום מתווה אריאב, ולכן אינו מאוזכר בו) נדרש הסטודנט להיקף מינימלי של 12 ש"ש הכשרה מעשית בשנה.

22 להבדיל מצפייה פאסיבית במורה אחר שמלמד בכיתה.

לשמש מורים. עולה חשש כי בחינת התאמתם של הסטודנטים למקצוע ההוראה אינה יעילה. בנוסף למשרד אין נתונים על מידת ההצלחה של סטודנטים בשלב ההכשרה המעשית, והדבר פוגע ביכולתו לבחון את קליטתם של המורים במערכת החינוך.

המוסד המאמן והמורה המאמן: למוסד המאמן ולמורה המאמן²³ מטעמו יש השפעה ניכרת על אופן ההכשרה, והם משפיעים על עיצוב דמותו של הסטודנט כמורה לעתיד. במסגרת התפקיד הם אמורים לחנוך את הסטודנט ולשמש עבורו מודל מקצועי בעל השפעה מרכזית.

משרד החינוך לא קבע קווים מנחים לתנאים הבסיסיים שבהם נדרשים בתי"ס מאמנים ומורים מאמנים לעמוד כדי לשמש כאמנים בהכשרה המעשית; לא ניתן לוודא כי בתי"ס והמורים שנבחרים לשמש כגורמים מאמנים אכן מתאימים לכך, והם נבחרים לעיתים על בסיס מערך של שיקולים שאינם בהכרח מקצועיים, ושאינם בהכרח מתיישבים עם מדיניות משרד החינוך או עם מטרות ההכשרה המעשית, כפי שבאו לידי ביטוי בדוח ועדת דוברת, במתווה אריאב ובחזור ההכשרה המעשית של משרד החינוך. ואכן, כפי שמשקף בשאלון, רבים מהמורים החדשים מביעים שביעות רצון בינונית ומטה מהמוסד המאמן (30% - 35%) ומהמורה המאמן (25% - 29%), לרבות התאמתם לשמש ככאלה ואופן ליווי את הסטודנטים במהלך הכשרתם המעשית.

על מנת שהמורה המאמן יוכל לבצע את תפקידו על הצד הטוב ביותר, הוא נדרש להכשרה ייעודית שתכין אותו לתפקיד האימון. המשרד לא הסדיר, ולו כקווים מנחים, את הדרישות ממורה מאמן או את ההכשרה שהוא נדרש לעבור, ובפועל, המורה המאמן בדרך כלל אינו נדרש להכשרה. בשנות הלימודים התשע"ז והתשע"ח (2016 - 2018) כ-59% וכ-55% מהמורים המאמנים (בהתאמה) לא עברו הכשרה לתפקיד האימון.

המדריך הפדגוגי: המדריך הפדגוגי מטעם מוסד ההכשרה מלווה את הסטודנט במוסד המאמן ופועל כמתווך בין התיאוריה הנלמדת במסגרת האקדמית לבין הניסיון המעשי הנרכש בהכשרה המעשית. חלק מהמוסדות המכשירים לא עומדים בתקן 1:15 שקבע משרד החינוך ליחס שבין המדריך הפדגוגי למספר הסטודנטים שבאחריותו, ולעיתים היחס מגיע לכדי למעלה מ-30 סטודנטים למדריך. למשרד אין נתונים על העמידה בתקן והוא אינו אוכף אותו. גם הפיזור הגיאוגרפי בין המוסדות המאמנים שבאחריותו פוגע במידת המעורבות של המדריך הפדגוגי.

23 המוסד המאמן הוא ביה"ס שבו עובר הסטודנט את תהליך ההכשרה המעשית. המורה המאמן מטעם ביה"ס הוא המורה שאליו מוצמד הסטודנט, והוא אמור לחנוך את הסטודנט ולשמש עבורו מודל מקצועי בעל השפעה מרכזית.

קבלת מועמדים ללימודי הוראה

הפרמטרים הקוגניטיביים: תנאי הקבלה ללימודי ההוראה מתבססים על ציון הבגרות, הציון הפסיכומטרי והציון המשולב (המשקלל את ציון הבגרות עם הציון הפסיכומטרי). שיעורי ההצלחה במבחן הפסיכומטרי של הסטודנטים להוראה נמוכים ביחס לסטודנטים המועמדים ללימודים גבוהים בתחומי לימוד אחרים, ולכך עלולה להיות השלכה על הישגיהם של התלמידים, כפי שעולה ממחקר הלמ"ס, המצביע על מתאם חיובי בין ציוני הפסיכומטרי של המורים לציוני הבגרות של תלמידיהם.

משרד החינוך קובע תנאי סף לקבלה למכללות במסגרת חוזר שנתי²⁴, אך לתנאים אלו נקבעים לא אחת גבולות גמישים או שהם מוגדרים כתנאים שהמשרד שואף אליהם אך אינו מחייב אותם. הגדרה שכזו של התנאים מאפשרת למוסדות להרחיב את היקף המתקבלים ללימודים, גם אם אין הם ממלאים אחר תנאי הסף שנקבעו לכאורה. יתרה מכך, גם כאשר התנאים ברורים וחד-משמעיים (כמו לגבי ציוני הבגרות), לעיתים חלק מהמכללות האקדמיות לחינוך קובעות תנאי סף נמוכים יותר.

הפרמטרים האישיותיים: על מורה להתאפיין בכמה תכונות שאפשר לזהותן לפני הכניסה להוראה, וביניהן מיומנויות בין-אישיות ותקשורתיות גבוהות, נכונות ללמוד ורצון ללמד²⁵. מרבית המוסדות להכשרת מורים עורכים בדיקה של המרכיב ההתנהגותי-אישיותי באמצעות כלים שונים. הנושאים שנבחנים במסגרת כלים אלה אינם אחידים ואף אינם נבחנים על ידי משרד החינוך. הצעות של משרד החינוך לשלב בחינה התנהגותית ואישיותית במסגרת תנאי הקבלה ולהעניק לה משקל נדחו על ידי המכללות בטענה לפגיעה בחופש האקדמי. נוכח זאת, כיום הגדרות משרד החינוך לתנאי הקבלה אינן כוללות התייחסות למרכיב ההתנהגותי-אישיותי.

24 מזי שנה קובע משרד החינוך מכוח המתווה את תנאי הסף המינימליים הנדרשים לקבלה ללימודי הוראה במכללות שבתקצובו, תוך היועצות עם המכללות ובאישור מל"ג, ומפיץ אותם לנשיאי המכללות באמצעות חוזר היערכות לשנת הלימודים שתבוא (להלן - החוזר).

25 ראו הערת שוליים 15.

פרק שלישי היבטים בגיוס ובהשמה של מתמחים ומורים חדשים

רקע כללי

בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, נקבע כי מנכ"ל המשרד ימנה את המורים לכל מוסדות החינוך. סמכויות אלה האציל מנכ"ל המשרד לאגף כא"ב.

בכל שנה נקלטים אלפי מורים חדשים במערכת החינוך. בדרך כלל, המורים החדשים הם בוגרי המוסדות האקדמיים להוראה (להלן - בוגרים). בשלב הראשון של הכניסה למערכת החינוך מאתר הבוגר משרת הוראה מתאימה, ומנגד מאתר מנהל ביה"ס (להלן גם - המנהל) בוגר או מורה חדש שמתאים לדרישותיו ולצורכי ביה"ס (להלן - איתור והשמה).

בשנת העבודה הראשונה מצוי בוגר שהוצב במשרת הוראה במעמד של מתמחה (להלן - מתמחה). בסיומה של שנה זו, לאחר שעבר בהצלחה את תהליכי ההערכה, הוא יקבל רישיון לעיסוק בהוראה. בשנה הראשונה שלאחר קבלת הרישיון המורה החדש ילמד בליווי מורה ותיק, ולאחר שנה נוספת הוא יהיה זכאי לקביעות במערכת החינוך²⁶. תקופה זו של חונכות, ליווי והערכה נועדה להבנות את הזהות המקצועית של המורה החדש. הדרך שבה מתבצע התהליך עשויה להשפיע על המשך העסקתם של המתמחים והמורים החדשים ועל המוטיבציה שלהם, ובה בעת עליה לתת מענה לצורכי ביה"ס ולצורכי מערכת החינוך בכללותה.

הליקויים העיקריים

היעדר מסגרת מערכתית לאיתור ולהשמה

היעדר גורם אחראי לאיתור ולהשמה של מתמחים ומורים חדשים: שתי יחידות מטה - מינהל עו"ה ואגף כא"ב - הכפופות ישירות למנכ"ל, עוסקות בתחום כוח אדם בהוראה. ואולם, המשרד לא קבע מי מהן אחראית לנושא האיתור וההשמה של מתמחים ומורים חדשים ולא הטיל את האחריות על גורם מטה אחר. המשרד גם לא הטיל בנהל על מנהלי ביה"ס את האחריות

26 הקביעות ניתנת רק למורים המועסקים בחינוך הממלכתי או בחינוך הממלכתי-דתי - בבי"ס המוחזק על ידי המדינה או על ידי רשות חינוך מקומית, או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות חינוך מקומית, או על ידי המדינה ורשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף.

לאיתור ולהשמה של מתמחים ומורים חדשים. כתוצאה מכך, תהליך האיתור וההשמה של מתמחים ומורים חדשים אינו יעיל ומתבצע ללא יד מכוונת, ללא ראייה כוללת, ללא סנכרון בין האגפים השונים במטה המשרד וללא כל פיקוח.

אי-הסדרת תהליך האיתור והגיוס בנהלים: המשרד מסדיר את שלב קליטת המתמחים והמורים החדשים באמצעות נוהל שיבוץ לחינוך הרשמי וכן הנחיות לשיבוץ מורים במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי. הנוהל כולל פרק העוסק ב"כללים מנחים לשיבוץ עובדי הוראה" ובו הנחיות של סדר קדימויות של שיבוץ מורים, הנחיות להעסקת מורים חדשים בהם דרישות השכלה. ואולם, הנוהל וההנחיות האמורים אינם כוללים הוראות הנוגעות להליך האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים. בכלל זה, לא הוגדרו תפקידי יחידות המטה, תפקידי המחוזות ותפקידי מנהלי בתי"ס.

אי הנגשת כלי איתור והשמה לשימוש מנהלי בתי"ס

אי-שימוש בנתונים על בוגרים ומורים חדשים: המשרד לא הסדיר את השימוש בנתונים שאוסף מינהל עו"ה על בוגרי המכללות האקדמיות לחינוך, ובהם מידע רלוונטי לשיבוץ הבוגרים במערכת החינוך. בקובץ נתוני הבוגרים חסר מידע על בוגרי ההוראה באוניברסיטאות, וזאת אף על פי שהצורך בהשלמת המידע התברר עוד בשנת 2007. נוסף על כך, אגף כא"ב לא מרכז, לא מסווג ולא מנגיש נתונים למנהלי בתי"ס על מורים חדשים, נתונים המצויים במערכות המחשב של האגף, על מנת שיוכלו להשתמש בהם לאיוש משרות פנויות. מצד שני, המנהלים נאלצים לאייש משרות פנויות בביה"ס גם בהיעדר מועמדים מתאימים להוראה.

אי הסדרת תפקיד המחוזות בתהליך ואי-מיצוי מנגנון המחוז בתהליך ההשמה: המחוז, בין היתר באמצעות המפקחים, נושא באחריות ליישום המדיניות ונוהלי העסקת המתמחים והמורים החדשים בבתי"ס שבתחומיו. באמצעות הסמכויות והכלים שברשותו עליו לפקח על בתי"ס במכלול הנושאים הנוגעים לכוח אדם בהוראה ולהדריך וללוות אותם בתחום זה. עם זאת, המשרד לא הגדיר את תפקידי המחוז בנושא האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים, וכל מחוז פועל בנושא זה על פי תפיסתו וסדרי העדיפויות שלו. בשני המחוזות שנבדקו עלה כי אין מאגר מידע מלא ועדכני של משרות העתידות להתפנות; ככלל, למחוזות שנבדקו אין ראייה מערכתית של הצרכים והיעדים המחזיים בגיוס מועמדים להוראה מקרב הבוגרים והמורים החדשים, והם אינם משתתפים, באופן שיטתי, בתהליך איתורם והשמתם בבתי"ס שבמחוז.

אי-שימוש ביחידות הכניסה להוראה לאיתור והשמה של הבוגרים: מינהל עו"ה הקים מאז 2013 יחידות של "שלב הכניסה למקצוע ההוראה" במכללות האקדמיות לחינוך ועמד על הצורך לבנות מנגנון להשמת בוגרים במערכת החינוך בשנת 2017. פעולות אלה לא תורגמו לכדי הסדרה מערכתית של שיתוף פעולה בין המכללות לבין המפקחים ומנהלי בתי"ס, והן לא הובילו

ליצירת סטנדרטים אחידים לתהליכי האיתור וההשמה של מתמחים ומורים חדשים ולהטמעתם.

ניסיון המשרד לבנות מודל מערכתי ממוחשב לאיתור ולגיוס (פורטל): מינהל עו"ה בשיתוף מינהל התקשוב יזמו בשנת 2015 הקמת מערכת ממוחשבת שנועדה לרכז את כלל משרות ההוראה הפנויות בבתי"ס לצד הגשת מועמדות של בוגרים לשיבוץ בהוראה. הניסיון לא צלח בשל היעדר שיתוף פעולה של המנהלים. במאי 2018 החל המשרד לבצע ניסוי מקדים של מערכת ממוחשבת חדשה להשמה, וזאת מבלי שנבחנו חלופות שונות ליצירת הליך מערכתי לאיתור ולהשמה, ובלי שנקבעו יעדים, משימות, מדדי הצלחה ולוחות זמנים. בנסיבות אלה, ספק אם הניסוי המקדים יאפשר הפקת לקחים מיטבית אשר תתן את המענה השלם לבוגרים, למורים חדשים, למנהלי בתי"ס ולמחוזות בנושא האיתור וההשמה.

קשיים ובעיות באיתור ובהשמה של בוגרים ומורים חדשים

קשיי מנהלי ביה"ס באיתור ובהשמה: בהימנעותו מהסדרת הנושא ובאי-הנגשת כלים מקצועיים ומידע רלוונטי למנהלי בתי"ס הותיר מטה המשרד את מלאכת האיתור וההשמה לפעולות אקראיות של מנהלים²⁷ מזה ושל בוגרים ומורים חדשים מזה. התהליך המתקיים לאיתור ולישיבוץ של מתמחים ומורים חדשים עומד בסתירה לעקרונות של שוויון הזדמנויות, הוגנות ושקיפות, שצריכים להיות בבסיס תהליך האיתור וההשמה.

קשיי המתמחים והמורים החדשים באיתור משרות הוראה פנויות: המתמחים והמורים החדשים חווים מגוון התנסויות שליליות באיתור משרה להוראה ובשיבוץ בה. חוויות אלה מעוררות אצלם לא פעם תחושות של ניכור, תסכול וחוסר ודאות לגבי עתידם המקצועי, ותחושות אלו עלולות לנתב אותם אל מחוץ למערכת החינוך.

השמה לקויה של מתמחים ומורים חדשים

המשרד אינו מקפיד על השמה של מתמחים ומורים חדשים בהתאם למקצוע שהוכשרו לו. ההכשרה של המועמדים להוראה במקצוע לימוד מסוים לא הפכה לתנאי סף להעסקתם במשרת הוראה באותו מקצוע. כמו כן, המשרד מאפשר למנהלים לקלוט מתמחים ומורים חדשים שלא עמדו בדרישות ההשכלה. מצב זה פוגע באיכות ההוראה והידע שמקבלים התלמידים.

27 פעולות האיתור וההשמה של מועמדים להוראה על ידי מנהלי בתי"ס כוללות בין היתר: פניה לגורם במחוז או במטה המשרד; על פי היכרות אישית של המנהל עם המועמד; ובאמצעות פרסום מודעות דרושים.

ההמלצות העיקריות

תכנון כוח האדם בהוראה

1. על הנהלת משרד החינוך להבטיח שתכנון כ"א בהוראה יתבצע מתוך ראייה כוללת של התכנון האסטרטגי במשרד ובשיתוף פעולה הדוק של כל יחידות המשרד הרלוונטיות, לרבות אגף תכנון ואסטרטגיה והמזכירות הפדגוגית. כמו כן, על המשרד לגבש בהקדם את תהליכי העבודה לתכנון כ"א בהוראה בין יחידות המטה השותפות לו ולהגדיר את אחריות היחידות השונות.
 2. על המשרד לדייק ככל הניתן בהערכת המחסור הצפוי במורים - ובכלל זאת "המחסור האיכותי" - ולעדכן את מודל החיזוי על מנת שיוכל לשקף את המצב לאשורו, דהיינו ההכשרה המלאה הנדרשת ממורים המלמדים מקצוע מסוים. על בסיס זה ניתן יהיה לגבש תוכנית שתצמצם את המחסור במורים מתאימים.
 3. על המחוזות לרכז נתונים בנושא תכנון כ"א בהוראה ולגבש תמונת מצב עדכנית שלו, ובכך לסייע למטה המשרד לדייק בקריאת תמונת המצב הארצית העומדת בבסיס תכנון כ"א בהוראה. כמו כן, על מטה המשרד לפעול למיסוד תהליכי תכנון סדורים במחוז, שיתבססו על התחזיות שישפק מודל החיזוי ועל הנתונים שיאספו המחוזות מהרשויות המקומיות ומבתי"ס.
 4. השלמת הכשרתם של מורי המקצועות בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי שחסרה להם ההכשרה הנדרשת בתחומם צריכה להיות נדבך מרכזי בתכנון כ"א בהוראה של המשרד. יש לשלב במודל החיזוי את נושא היעדר ההכשרה הנדרשת להוראת המקצוע ולעשות שימוש רחב היקף בהרחבות הסמכה כדי לצמצם תופעה זו.
- א. על המשרד לגבש תוכנית רב-שנתית להכשרת כל המורים למתמטיקה חסרי ההכשרה בחינוך היסודי. לנוכח חשיבות הרצף של לימודי המתמטיקה לאורך כל שכבות הגיל, ראוי לקשור בין תוכנית רב-שנתית כזו לבין התוכנית הלאומית למתמטיקה ולכלול בתוכנית הלאומית למתמטיקה הכשרה, ככל שנדרש הדבר, גם למורים המלמדים מתמטיקה בחינוך העל-יסודי ואינם בעלי רישיון הוראה לכיתות ז'-י', או עוברים הרחבת הסמכה להוראת המקצוע ברמה של 5-4 יחידות לימוד.
- ב. על המשרד לקבוע תוכנית להכשרת כל המורים לעברית חסרי ההכשרה הנדרשת בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי ולהיערך בהקדם ליישומה. נוסף על כך, על מינהל עו"ה לתת ביטוי במודל החיזוי לצורך במורים לחינוך לשוני בחינוך היסודי על מנת להגדיר בבירור את יעדי הכשרת המורים בתחום זה בשנים הבאות.

- ג. על המשרד לבצע הרחבות הסמכה מאורגנות למורים לאנגלית חסרי ההכשרה הנדרשת, במסגרת התוכנית הלאומית או באופן נפרד ממנה, וזאת במסגרת מהלך רב-שנתי מתוכנן.
5. על המשרד, בשיתוף ות"ת, לגבש מודל תקצוב אחיד לכל המוסדות המכשירים עובדי הוראה - על סמך ניתוח מדויק ובסיס נתונים עדכני, אחיד ונגיש לכל הגורמים הרלוונטיים. זאת על מנת למקסם את איכות הוויסות התקציבי של תחומי ההכשרה בהתאם לביקוש למורים.
6. על המשרד להסדיר את השימוש בקולות הקוראים באופן שיעלה בקנה אחד עם מדיניותו בנושא ולעגן את הכללים לפרסומם בנוהל מחייב שיגדיר, בין היתר, את הגורם האחראי להפעלתו, גורם שיתכלל מסלול זה הן מבחינה פדגוגית והן מהבחינה הניהולית-תקציבית.

הכשרת עובדי הוראה

על משרד החינוך להגדיר יעדים ברורים לטיוב ההכשרה ולהתאמתה לצורכי מערכת החינוך באמצעות הגדרת מטרות, משימות ותפוקות ברורות, הקשורות במשרין לתוכני ההכשרה במסגרת תוכניות העבודה שלו.

על המשרד ליידע את המוסדות המכשירים על אודות רפורמות משמעותיות ותהליכים משמעותיים שמתקיימים במערכת החינוך, באופן שהמוסדות יוכלו להתאים את תוכניות הלימוד לדרישות המערכת, למדיניות מערכת החינוך, מטרותיה ויעדיה ולצרכים העולים מהשטח.

על מנת לשפר את רמת ההכשרה המעשית הניתנת לסטודנטים, על מל"ג, משרד החינוך והמוסדות המכשירים לעמוד על הכשלים בדגם ההכשרה המסורתי ולפעול לתיקונם. לחלופין, עליהם לבחון אם לחייב את המוסדות לקיים את ההכשרה המעשית באחד מהדגמים - PDS או אקדמיה-כיתה, או בדגמים המבוססים על עקרונותיהם.

על המשרד, בשיתוף המוסדות המכשירים, לקבוע קווים מנחים להערכתם של הסטודנטים בתקופת ההכשרה המעשית, באופן שניתן יהיה להבטיח את יעילות ההכשרה המעשית ותכליתה - האפשרות להתנסות בהוראה וללמוד כיצד להיות מורה - וכן כדי להעריך את פוטנציאל ההצלחה בתפקיד. על משרד החינוך לוודא כי יקבל לידי מידע על אודות הערכת הסטודנטים בשלב ההכשרה המעשית.

על המשרד והמוסדות המכשירים להביא בחשבון את עמדות המורים החדשים, שלא מעטים מהם הביעו אי-שביעות רצון מספקת מהמוסד המאמן, מתפקודו של המורה המאמן ומתרומתם של אלה להליך ההכשרה המעשית. כמו כן, עליהם לבחון קביעת קווים מנחים בנוגע לגורמים המעורבים בהכשרה המעשית (בית הספר המאמן, המורה המאמן, והמדריך הפדגוגי) - אופן בחירתם, הכשרתם ותפקודם.

על המשרד בשיתוף המכללות לבצע עבודת מטה שתקבע את תנאי הסף לקבלה ללימודי ההוראה, באופן שיבטיחו שמועמדים איכותיים ייגשו ללימודי ההוראה. על המשרד גם לפקח אחר הנחיותיו בנוגע לתנאי הסף שיקבע ולעדכן אותם ככל שנדרש, מתוך שאיפה לשיפור מתמיד באיכות ההוראה ונוכח העובדה שרבים מהבוגרים אינם משתלבים במערכת החינוך לאחר סיום לימודיהם.

על משרד החינוך בשיתוף המכללות האקדמיות לחינוך ומל"ג לגבש מתווה ובו עקרונות לבדיקת המרכיבים האישיותיים של המועמדים להוראה, לרבות המשקל שיש לייחס למרכיב זה, ודרכי פעולה אפשריות לביצוע הבדיקה.

על משרד החינוך, מל"ג והמוסדות המכשירים, שנציגיהם אמונים על גיבוש המתווה החדש (מתווה ודמני-ענבר), להתייחס במסגרת המתווה באופן מפורט יותר לנושאי ההכשרה הנדרשים בתוכנית ההכשרה; לשקול להגדיל את רכיב ההכשרה המעשית באופן משמעותי ולהגדיר את ההשתתפות הפעילה בהכשרה כרכיב מחייב; וכן לגבש מתווה לבחינת המרכיבים האישיותיים של המועמדים להוראה שיחייב את כל המוסדות.

על מל"ג, משרד החינוך והמוסדות המכשירים להבטיח את האיוון הנדרש בין החופש האקדמי, החיוני כל כך למוסדות ההשכלה הגבוהה, לבין מדיניות החינוך הלאומית וצורכי מערכת החינוך, ולהנהיג שיח שוטף ומנגנון עבודה שיאפשרו זאת.

היבטים בגיוס ובהשמה של מתמחים ומורים חדשים

על מנכ"ל המשרד לקבוע מדיניות בנוגע לשלב האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים, להסדירה בנהלים מחייבים וליישמה באמצעות תוכנית עבודה, מנגנוני הטמעה וכלי בקרה ופיקוח. במסגרת זו, עליו לשקול לרכז את הטיפול בתהליכים אלה ביחידה אחת ולקבוע את מכלול התחומים שתהיה אחראית להם.

על המשרד לספק ולהנגיש למנהלי בתיה"ס את כל כלי האיתור וההשמה המקצועיים, וזאת נוכח העובדה שאין ברשותם הידע המקצועי לבחינת המועמדים. בתוך כך, עליו להעמיד לרשות המנהלים את המידע שריכוז על בוגרים ומורים חדשים, שיסייע בידם לשבץ למשרות ההוראה הפנויות את המועמדים המתאימים ביותר.

על מנת לייעל את הליך האיתור של בוגרים ומורים חדשים במערכת החינוך, על המשרד להגדיר את מטרת איסוף הנתונים על הבוגרים, להגדיר את המורשים לעשות בו שימוש וכן לגבש ממשק להעברת הנתונים לגורמי המחוז ולמנהלים על מנת שיעשו בו שימוש מושכל בגיוס ובהשמה של הבוגרים כמתמחים וכמורים חדשים.

על המשרד להגדיר ולהסדיר את תפקידי המחוזות במסגרת האיתור וההשמה של מתמחים ומורים חדשים, באופן שמנהלי בתיה"ס יקבלו מהם סיוע אקטיבי

ושיטתי בעניין זה. בה בעת, על המחוזות לגבש תהליכי עבודה פנימיים שיסדירו את שיתופי הפעולה עם המוסדות המכשירים באזור הגיאוגרפי שעליו הם אחראיים ולמצות את הנתונים הרלוונטיים הנגישים להם כדי לסייע בעוד מועד למנהלי בתיה"ס באיתור מועמדים להוראה ובהשמתם בכל שלבי החינוך.

בהתאם למדיניות שיקבע המשרד בנוגע לתהליך האיתור וההשמה של מתמחים ומורים חדשים, על אגף כא"ב ומינהל עו"ה לגבש מודל מחייב, שיקבע שלבים הכרחיים לאיתור ולהשמה של בוגרים ומורים חדשים וישמש את מנהלי בתיה"ס למפגש, לבחינה ולהערכת מידת ההתאמה של המועמדים לאיוש משרות הוראה פנויות בבית ספרם. ככל שהניסוי המקדים של פורטל המשרות יצלח, על שתי היחידות להטמיעו בקרב כלל מנהלי בתיה"ס. זאת במקביל למיצוי השימוש בכלים קיימים לשיפור האיתור וההשמה ולפיתוחם של כלים חדשים.

על המשרד להקפיד כי השמת המתמחה והמורה החדש תהיה בהתאם למקצוע ההוראה ולשלב החינוך אשר להם הוכשר. לשם כך, עליו בין היתר לתת ביטוי לכך בנוהל השיבוץ, וזאת בהלימה להוראות חוזר ההתמחות²⁸. כמו כן, על המשרד לרכז נתונים מדויקים בנוגע לקליטת בוגרים שאינם עומדים בדרישות ההשכלה ע"י מנהלי בתיה"ס ולוודא שהעסקה במתכונת זאת נעשית במקרים חריגים, ואינה באה על חשבון בוגרים שסיימו את לימודיהם אך לא הצליחו להיקלט במערכת החינוך.

סיכום

כוח האדם בהוראה הוא גורם מרכזי בהבטחת עתידה של מדינת ישראל כמדינה מפותחת ומתקדמת, המבטיחה הזדמנויות שוות לילדיה ומאפשרת איכות חיים טובה לכל תושביה. מורים מקצועיים, בעלי מיומנויות הוראה גבוהות, המחויבים לתפקידם, מודעים ורגישים להתחוללותן של מגוון תמורות מקומיות ועולמיות הם תנאי הכרחי להצלחת חינוך הילדים ובני הנוער.

משרד החינוך אחראי לספק לתלמידים חינוך איכותי ולהקנות להם כישורים וכלים שיאפשרו להם להשתלב בחברה ובשוק העבודה ולהתמודד בהצלחה עם מכלול האתגרים הצפויים להם בהמשך דרכם.

אחריות זו של משרד החינוך מטילה לפתחו, בשיתוף עם מל"ג והמוסדות האקדמיים להוראה, מחויבות לתכנון ארוך טווח של כוח האדם בהוראה, להכשרת עתודת מורים להוראה ולהשמתה במערכת החינוך.

ממצאי הדוח, העוסק בהיבטים מרכזיים של כוח האדם בהוראה, מעלים ליקויים מהותיים בפעילותם של משרד החינוך, של מל"ג ושל המוסדות האקדמיים להוראה בכל אחד מההיבטים שנבדקו. התמונה המצטיירת היא שמשרד החינוך אינו מנהל את מערך כוח האדם בהוראה אלא השטח - בתי"ס או המוסדות האקדמיים לחינוך - הוא שמכתיב את פני הדברים. ביטוי לכך ניתן בליקויים המשמעותיים שהדוח מצביע עליהם: תכנון לקוי של כוח האדם בהוראה, שאינו מבטיח פתרון למחסור במורים במקצועות שונים ואינו נותן מענה למחסור בהכשרה הנדרשת לרבים מהמורים המלמדים מקצועות ליבה; פערים בין הכשרת המורים במוסדות האקדמיים להוראה לבין הדרישות והכישורים הנדרשים ממורה, אותם הגדיר משרד החינוך במסמכים שונים וכפי שעולים אף מהצרכים בשטח. אף שלב האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים מתאפיין בהיעדר מדיניות. לפיכך, השמתם אינה עולה בקנה אחד עם דרישות מערכת החינוך. ליקויים אלה מעלים, בין היתר, חשש כבד לפגיעה של ממש ברמת ההוראה.

על משרד החינוך לתת מענה לכלל הליקויים שעלו בדוח ולהקפיד לנהל את מערך כוח האדם בכל תחומי אחריותו. בכלל זה, עליו לקיים את תהליך תכנון כוח האדם בהוראה במסגרת תוכנית רב-שנתית, שגם תאפשר גיוס מועמדים איכותיים במספר העונה על הצפי הנדרש במקצועות ההוראה השונים. נוסף על כך, על המשרד לטייב את תוכני הכשרת המורים באופן שהסטודנטים ירכשו את הכשרים הדרושים למורה במערכת חינוך התואמת לצורכי התקופה, וכן לקבוע מדיניות לאיתור ולהשמה אפקטיביים של בוגרים ומורים חדשים במוסדות החינוך.

מבוא

**"המורה אינו סוכן של המדינה ואף לא של החברה;
הוא סוכן רק של הילדים שהוא מופקד על פיתוח
יכולתם האינטלקטואלית והמוסרית. החינוך מופקד
על האנושי שבאדם."**

(צבי לם²⁹, 2000)

1. מקצוע ההוראה הוא מקצוע חשוב ומשמעותי לעתידה של החברה והוא מעצב את פני החברה והדורות הבאים. "הגננות והמורים הם העומדים בחזית העשייה החינוכית, והם מופקדים על ביצוע מרבית המשימות החינוכיות והאחרים לכך. מקצועיותם, התלהבותם, והמוטיבציה שלהם להצליח בעבודתם, כמו גם מחויבותם לחינוכם הערכי והחברתי של התלמידים ולקידום הישגיהם הלימודיים, הם תנאי הכרחי להצלחת מערכת החינוך"³⁰. מחקרים בארץ ובעולם מהעשור האחרון מצביעים על ההשפעה המכרעת של איכות המורים ושל טיב הוראתם בכיתה על הישגי התלמידים ועל טיב הלמידה בבית הספר (להלן ולפי העניין - ביה"ס או בתיה"ס)³¹. היטיב לבטא זאת חוקר החינוך פרופ' לי שולמן: "מורים משפיעים על החיים והמוות של התלמידים שלהם... [למורים] תלמדו כל אחד מהם [מהתלמידים] כאילו שיום אחד האדם הזה ילמד בעתיד את הילדים והנכדים שלך"³².

עם זאת, בעשורים האחרונים הדגישו ועדות, חוקרים ואנשי חינוך את המצוקה הקשה בהוראה ובהכשרה של מורים לנוכח שינויים חברתיים, תעסוקתיים, טכנולוגיים, חינוכיים והשכלתיים, הן מקומיים והן עולמיים, ואת הצורך לעדכן את הכשרת המורים לאור שינויים באופיו של מקצוע ההוראה במאה ה-21. אשר על כן, גם התרחב הדיון על אופיין של הסוגיות המרכזיות במקצוע ההוראה, בעיותיו והפתרונות לשיפור משמעותי בו ובמעמד המורה.

צוות הבדיקה, "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל" (להלן - ועדת דוברת), הוקם³³ במטרה לבחון ולבדוק את מערכת החינוך ולהמליץ על תוכנית שינוי כוללת מבנית, ארגונית ופדגוגית. ועדת דוברת ציינה כי מעמד המורים והגננות ולעיתים אף מקצועיותם נשחקו במשך השנים, וייחסה חשיבות עליונה להפיכת ההוראה למקצוע איכותי, יוקרתי ומבוקש. המלצותיה מינואר 2005 נועדו ליצור את התשתית לשיפור משמעותי

29 צבי לם (1921 - 2004) - איש חינוך ישראלי ופרופסור לחינוך באוניברסיטה העברית בירושלים. חתן פרס א.מ.ת (אומנות, מדע ותרבות) בתחום מדעי החברה לשנת 2004.

30 **דוח כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת)** (ינואר 2005), עמ' 119.

31 **דוח מקנזי** (2007).

32 ריאיון עם פרופ' לי שולמן, **דה מארקר** (23.11.18).

33 מונה ע"י הממשלה ביזמת שרת החינוך, התרבות והספורט דאז, גב' לימור לבנת, והחל לפעול באוקטובר 2003.

במעמדם ובמקצועיותם של עובדי ההוראה (מורים וגננות)³⁴. חוקרים ואנשי חינוך הדגישו אף הם את העלייה במידת התובענות, המורכבות והדינמיקה של מקצוע ההוראה, המצריכה שינוי עמוק בו. תובנה זו הובילה למסקנה כי לשיפור איכות המורים "נדרש מהלך רב-שלבי ורב-ממדי המחייב ראייה כוללת של מקצוע ההוראה". בין מרכיביו העיקריים של מהלך זה: משיכת מועמדים בעלי גמישות, יכולת וכישורים גבוהים; הכשרה ראשונית המבוססת על שילוב משמעותי של לימודים עיוניים והתנסות מעשית עשירה; וקליטה תומכת בשדה של בוגרי תוכניות ההכשרה, שתעודד אותם להמשיך לעבוד במקצוע³⁵.

2. לתפיסת משרד החינוך (להלן - המשרד), גיבוש כוח ההוראה ופיתוחו המקצועי הוא תהליך מורכב, שהצלחתו תלויה ביצירה ובהבניה של קשר מקצועי חזק ובהשלמה הדדית וסינרגטית בין כל שלביו, עד כדי יצירת רצף ביניהם: משלב ההכשרה להוראה דרך השיבוץ להוראה, ליווי המתמחה והמורה החדש בשנותיו הראשונות ועד לפיתוח המקצועי של המורה לאורך חייו המקצועיים. הבניית תהליך הרצף מחייבת תנאים אחדים: יש צורך לאפיין את דמות המורה הרצוי במערכת החינוך, לרבות כישוריו ומאפייניו האישיותיים וההתנהגותיים; נדרש להגדיר מהי הכשרה מקצועית טובה; יש להבין כיצד למשוך כוח אדם איכותי להוראה ולשמר את עיסוקו לאורך זמן במערכת החינוך; יש להבטיח זיקה בין ההכשרה להוראה לבין צורכי מערכת החינוך מבחינת דפוסי ההוראה והלמידה, הסטנדרטים הפדגוגיים והדיסציפלינריים; וכן יש להבטיח בטווח הארוך היצע של מורים במקצועות הנדרשים במערכת החינוך. אתגר מרכזי נוסף של המשרד הוא לצקת תוכן לתהליך האיתור וההשמה של בוגרי מוסדות ההכשרה להוראה במערכת החינוך, שיבטיח את קיום הרצף הנדרש, על פי מדיניות המשרד.

3. מינהל עובדי הוראה (להלן - מינהל עו"ה, או המינהל) הוא היחידה הארגונית במשרד החינוך האחראית לתחום כוח האדם בהוראה. המינהל כולל את האגף להכשרת עובדי הוראה (להלן - אגף ההכשרה), האחראי בין היתר ליישום מדיניות המשרד בנושא ההכשרה; ואת אגף ההתמחות והכניסה להוראה (להלן - אגף ההתמחות), האחראי לכניסה להוראה והמלווה את בוגרי מוסדות ההכשרה להוראה ואת המורים החדשים הנכנסים למערכת החינוך. נוסף על כך, האגף הבכיר לכוח אדם בהוראה (להלן - אגף כא"ב), הכפוף למנכ"ל המשרד, אחראי לקליטה, לשיבוץ ולהעסקת המורים וכן למתן רישיון לעיסוק בהוראה.

בשלב ההכשרה להוראה מעורבים, לצד משרד החינוך, הגופים המרכזיים הבאים: המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג), המאשרת את מתווה ההכשרה להוראה, את תוכניות הלימודים במוסדות, מנחה את המוסדות בנושאים אקדמאיים ומפקחת עליהן; בתיה"ס לחינוך באוניברסיטאות

34. ההמלצות אומצו בהחלטה 3060 של הממשלה ה-30 (ינואר 2005). במהלך השנים יושמו חלק מהמלצות הוועדה.

35. דרורה כפיר ותמר אריאב, "פתח דבר", **משבר ההוראה - לקראת הכשרת מורים מתוקנת** (2008).

והמכללות האקדמיות לחינוך, המעניקים לבוגריהם תעודות הוראה ותארים אקדמיים בהוראה. בתיה"ס לחינוך שבאוניברסיטאות כפופים תקציבית לוועדה לתכנון ותקצוב (להלן - ות"ת) של מל"ג, ואילו מרבית המכללות האקדמיות לחינוך נתונות לתקצובו של משרד החינוך ולפיקוחו. בשנת 2011, ולאור הסכמות בין משרד החינוך ובין מל"ג-ות"ת, החל מעברן של המכללות האקדמיות לחינוך לתקצוב ות"ת. עד מועד הביקורת השלימו שלוש מכללות את תהליך המעבר, והוא עתיד להסתיים עד שנת הלימודים האקדמית³⁶ התשפ"א (2020 - 2021).

פעולות הביקורת

1. בחודשים פברואר-אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה תהליכים מרכזיים הקשורים לתכנון, להכשרה ולהשמה של עובדי הוראה במערכת החינוך, ואלו הם הנושאים שנבדקו, בהתאם לפרקי הדוח:

הפרק הראשון, "תכנון כוח האדם בהוראה", עוסק בדרכים שנוקט משרד החינוך על מנת להבטיח בטווח הארוך היצע של מורים במקצועות הלימוד בכלל מערכת החינוך. נקודה מרכזית כאן היא שילוב תכנון כוח האדם בהוראה בתכנון האסטרטגי הכולל של המשרד, מבחינת מרכיבי המודל שפיתח המשרד לחיזוי צורכי מערכת החינוך בטווח הארוך. כפן משלים, הפרק עוסק באופן הגדרת המושג "מחסור בעובדי הוראה", בהתמודדות המשרד עם "המחסור האיכותי", בשיבוץ מורים להוראת מקצועות ליבה מרכזיים (כמתמטיקה, עברית ואנגלית) שלא הוכשרו להם, וכן בכלים שמפעיל משרד החינוך לצמצום הפערים בכוח אדם (להלן - כ"א) בהוראה במערכת החינוך.

הפרק השני, "הכשרת עובדי הוראה חדשים", עוסק בהכשרת מורים חדשים בשלב טרום-כניסתם למערכת החינוך. שלב זה חיוני להקניית ידע ומיומנויות בסיסיות להוראה, והוא תחילתה של בניית זהות מקצועית. פרק זה עוסק בהתאמת תוכניות ההכשרה להוראה לצורכי מערכת החינוך; בהכשרה המעשית במסגרת לימודי ההוראה; ובאופן קבלתם של מועמדים ללימודי הוראה ומיונם.

הפרק השלישי, "היבטים בגיוס ובהשמה של מתמחים ומורים חדשים", עוסק בדרך שבה משרד החינוך מסדיר את תהליך הגיוס של בוגרי מוסדות ההכשרה להוראה ושל מורים חדשים, ואת שיבוצם למשרות הוראה בבתי"ס. עוד עוסק הפרק בשימוש שעושים יחידות המטה, המחוזות ומנהלי בתי"ס בכלים ובנתונים העומדים לרשותם לביצוע תהליך השמה שיטתי מיטבי ובפיתוח כלים חדשים לשם כך. כמו כן, נבחנת בפרק מידת ההתאמה בהשמה של המתמחים והמורים החדשים בבתי"ס למקצוע ההוראה שהוכשרו לו.

2. הביקורת נעשתה במשרד החינוך - מינהל עובדי הוראה, אגף בכיר כוח אדם בהוראה ומחוזות מרכז וחיפה - ובחמש מכללות אקדמיות לחינוך³⁷. בדיקות השלמה נעשו ביחידות נוספות במשרד החינוך - המזכירות הפדגוגית (להלן - המזה"פ), מינהל תקשוב וטכנולוגיות מידע (להלן - מינהל התקשוב) והחשבות - וכן במל"ג ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס). נושא הכשרת מורים חדשים נבדק גם בבית הספר לחינוך שבאוניברסיטת תל אביב.

במסגרת הבדיקה התבקשו מנהלי בתיה"ס, מורים מתמחים ומורים חדשים לענות על שני שאלונים. השאלונים נועדו ללמד על עמדותיהם של בעלי תפקידים אלה בנוגע לתכנון כוח אדם בהוראה, הכשרת בוגרים ומורים חדשים, תהליך איתור מקום העבודה במערכת וההשמה להתמחות והוראה, השפעתו של התהליך על טיב קליטתם של הבוגרים במערכת החינוך. שאלון אחד הופנה לכלל מנהלי בתיה"ס³⁸ (4,000), והשיבו עליו 1,344 מנהלים (כ-34% מכלל המנהלים). השאלון השני הופנה ל-24,565 מתמחים ומורים חדשים³⁹, והשיבו עליו 5,050 (כ-21% מכלל מקבלי השאלון). נוסף על כך, משרד מבקר המדינה קיים בארבע מכללות להוראה⁴⁰ קבוצות מיקוד, שבהן השתתפו מורים ומתמחים חדשים (להלן - קבוצות המיקוד).

37 בית ברל, לוינסקי, אוהלו, אורנים וקיי.

38 השאלון נשלח בשפה העברית ובשפה הערבית ל-4,000 מנהלים - 3,080 במגזר היהודי ו-920 במגזר הערבי.

39 השאלון נשלח למורים ולגננות שדווחו בפעם הראשונה למשרד החינוך בשנה"ל התשע"ז והתשע"ח, דהיינו מ-1.9.16 ועד 31.5.18. הנתונים נאספו משתי מערכות מחשב של משרד החינוך - משכית (מערכת מורים שהם עובדי מדינה) ועושר (מערכת מורים שאינם עובדי מדינה). הנתונים אינם כוללים מורים של הרשתות הפרטיות, רשתות החינוך העצמאי ומעין החינוך.

40 המכללות אחווה, קיי, אוהלו ובית ברל.

פרק ראשון: תכנון כוח האדם בהוראה

מבוא

1. התכנון של כוח האדם (להלן - כ"א) בשדה ההוראה נועד לקבוע את מספר עובדי ההוראה בהווה ובעתיד הנדרשים להשגת מטרות מערכת החינוך ויעדיה, כמו גם את הכשרתם. על מנת שתכנון כ"א בהוראה יהיה אפקטיבי, עליו להבטיח שבמקצועות ההוראה השונים יתקיים היצע של מורים בעלי ההכשרה הנדרשת שייתן מענה מלא לביקוש של מוסדות החינוך למורים. כלומר, מצד אחד על התכנון למנוע מחסור במורים, ומצד שני עליו למנוע עודף של מורים במקצועות מסוימים, שאינו יכול להיקלט במערכת החינוך. לצורך תכנון אפקטיבי של כ"א בהוראה נדרש למשרד החינוך מידע מלא על מצאי המורים הקיים בכל רמות החינוך ובכל מרכיבי מערכת החינוך, על הכשרתם והסמכתם ועל התאמתם למקצועות שהם מלמדים; וכן נדרשות תחזיות אמינות על אוכלוסיית התלמידים הצפויה, על פי מאפייניהם השונים, ועל שינויים פוטנציאליים שיחולו במצאי המורים בטווחי זמן קצרים וארוכים.

2. מזה כעשור מצביעים חוקרים בתחום החינוך, בארץ ובעולם, על מחסור גדול במורים כאחד האתגרים הגדולים במערכות החינוך, הנדרשות לספק חינוך חובה לתלמידים במספרים הולכים וגדלים⁴¹. המחסור קיים אף על פי שמספר המורים המוסמכים עלה במהלך השנים האחרונות. בנוסף לכך קיימים במערכת מורים המלמדים מקצוע שלא הוכשרו אליו. בשנת 2014 הראה סקר ארצי שערך מכון מופ"ת בשיתוף מינהל עו"ה, שעסק בביקוש ובהיצע של מורים במערכת החינוך (להלן - הסקר הארצי)⁴², שיש להתמודד עם המחסור במורים במערכת החינוך באמצעות הגדלת מספר הסטודנטים במכללות האקדמיות לחינוך ובאוניברסיטאות (להלן - מוסדות אקדמיים לחינוך או המוסדות להכשרת מורים או המוסדות המכשירים), הלומדים מקצועות ליבה, וביצוע בקרה על מספר הסטודנטים במקצועות שאינם מקצועות ליבה, שבהם עולה ההיצע על הביקוש, וזאת תוך כדי ניטור מתמשך של מספר המורים הנדרשים במקצועות השונים.

3. למחסור במורים בבתי"ס הנובע, בין היתר, מהיעדר תכנון כ"א בהוראה, ישנן השלכות שליליות רבות, שחלקן עלולות לגרום נזק כבד לתלמידים. בסקר הארצי ציינו מנהלי בתי"ס שהשתתפו בו את ההשלכות הבאות של המחסור במורים: (א) פגיעה באיכות ההוראה: אי-בקיאות בחומר הלימוד, פגיעה ברצף הלמידה, הוראה בכיתות עמוסות מדי; (ב) פגיעה בהישגי הלומדים: הישגים נמוכים ופגיעה בהישגים ובציונים בבחינות הבגרות; (ג) הכבדה על ביה"ס ועל התנהלותו התקינה: סרבול אדמיניסטרטיבי,

41 תמר אריאב, "משבר ההוראה: מקורות, תהליכים ופתרונות" (אוקטובר 2009).

<http://portal.macam.ac.il/ArticlePage.aspx?id=4436>

42 "ביקוש והיצע של מורים במערכת החינוך: נקודת המבט הבית ספרית - סקר ארצי", דוח מחקר של מכון מופ"ת ומינהל עובדי הוראה במשרד החינוך (דצמבר 2014), עמ' 11.

חוקרים בארץ
ובעולם מצביעים זה
כעשור על מחסור
גדול במורים כאחד
האתגרים הגדולים
במערכות החינוך,
הנדרשות לספק
חינוך חובה
לתלמידים
במספרים הולכים
וגדלים

צורך בבקרה צמודה, צורך בשינוי מערכת השעות, צורך במתן סיוע לכיתה, צורך לגייס מורים ותיקים המכירים את הכיתה, קליטה ופיטורים של מורים מספר רב של פעמים, פגיעה באקלים הבית-ספרי, שיבושים ברצף הלמידה של תוכניות הלימודים; (ד) בעיות משמעת: חוסר תקשורת בין מורים לתלמידים, בעיות משמעת קשות, קשיים בניהול הכיתה; (ה) אי-עמידה ביעדים: אי-עמידה ביעדי משרד החינוך, אי-עמידה בלוחות זמנים או בהספקים הנדרשים, אי-עמידה בציפיות; (ו) תלונות הורים: חוסר שביעות רצון של הורים מבית"ס, פגיעה בקשר עם ההורים.

היעדר תכנון כ"א בהוראה מגביר גם את חוסר ההלימה בין צורכי מערכת החינוך לבין תוכני ההכשרה להוראה במוסדות להכשרת מורים. הדבר גורם לכך שחלק מהבוגרים אינם נקלטים בעבודה, אף כי קיים מחסור במורים בחלק מהמקצועות, שכן הכשרתם אינה מתאימה לצרכים. היעדר התכנון אף מעכב תהליכי גיוס מורים איכותיים, ומאלץ את מנהלי בתי"ס להתגבר על המחסור במורים בדרכים לא רצויות, ובהן העסקת מורים חסרי כישורים מספקים, העסקת ממלאי מקום, הגדלת מספר התלמידים בכיתות ואף ביטול מקצועות לימוד. שיטות אלה מספקות מענה לפערים בטווח הקצר, אך ככלל פוגעות באיכות כ"א בהוראה⁴³.

זיהוי המחסור בטווח הארוך, או גיבוש מנגנון לחיזוי הביקוש למורים בטווח הארוך, הוא אבן היסוד הראשונה בתכנון הצעדים להבטחת היצע המורים, שיענה על הצרכים הן מבחינת מספרם והן מבחינת איכות הוראתם.

לפיכך, תכנון כ"א בהוראה הוא צומת מרכזי ביותר במכלול התהליכים וההיבטים הנוגעים לכ"א בהוראה - יש להתאימו לדמות המורה הרצויה, למדיניות המשרד ולכלל לצורכי מערכת החינוך. מתברר אפוא שתכנון כ"א בהוראה נוגע הן לדרכי הכשרת המורים והן לטיב קליטתם במערכת. הביקורת הנוכחית, העוסקת בנושא זה, מתמקדת בבעיית המחסור במורים, שפתרונה חשוב לסיפוק הצרכים החינוכיים של התלמידים במערכת החינוך (ואינה עוסקת בטיפול בסוגיית עודף ההיצע של מורים, הקיים בעיקר במקצועות מסוימים במגזר הערבי).

43 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.

מרכיבי תכנון כוח אדם בהוראה במערכת החינוך

המלצות הצוות מ-2007: באוגוסט 2007 הציג צוות בדיקה בראשות מר יוסי קוצ'יק (להלן - הצוות)⁴⁴ בפני מנהל אגף בכיר להוראה (כתוארו אז⁴⁵) במשרד החינוך המלצות לשיפור תכנון כ"א בהוראה במערכת החינוך. הצוות הצביע על פערים משמעותיים שהחלו להיווצר במערכת החינוך בין היצע המורים ובין הביקוש למורים במקצועות ליבה, ובכלל זה במקצועות המתמטיקה, האנגלית והמדעים. כן הדגיש הצוות כי אין למשרד מסורת ומתודולוגיה של תכנון ארוך טווח של כ"א בהוראה, והצביע על הבעיות המרכזיות במצב בתחום זה באותה עת.

הצוות המליץ על תהליכים שעל המשרד לבצע ליצירתה ולהטמעתה של תשתית לתכנון ארוך טווח של כ"א בהוראה. בכלל אלו: מינוי אחראי לתכנון כ"א בהוראה במטה המשרד ובמחוזותיו, שירכו את תהליכי התכנון לטווח הקצר ולטווח הארוך, לרבות מתודולוגיית התכנון ויצירת בסיס נתונים לנושא; גיבוש מתודולוגיות לתכנון לטווח קצר ולטווח ארוך; שינוי דפוסי התכנון והתקצוב, לרבות הסכמות עם משרד האוצר על התנהלות תקציבית רב-שנתית; הקמת בסיס נתונים ממוחשב שלם ומעודכן של עובדי ההוראה מהשלב הסטודנטיאלי ועד לפרישתם מהמערכת. תהליכי התכנון נועדו לאפשר הכוונה של המכללות להוראה לגבי המקצועות הצפויים להיות במחסור בשנים הבאות והכוונה של המועמדים ללימודי ההוראה להכשיר עצמם במקצועות אלה כדי להגדיל את סיכוייהם להיקלט במערכת החינוך (להלן - המלצות הצוות מ-2007).

לאור המלצות הצוות מ-2007 ניתן לאפיין את נושא תכנון כ"א בהוראה לצורך השגת מטרות מערכת החינוך ויעדיה כמורכב משני נדבכים מרכזיים: הנדבך הראשון הוא מיפוי - איסוף נתונים ומידע על כ"א בהוראה בהווה וביצוע תחזיות של כ"א בהוראה בעתיד, על מנת שתתקבל תמונת מצב של היצע המורים והביקוש להם בכל אחד ממקצועות ההוראה בהווה ובטווחי זמן מוגדרים בעתיד, ברמה הארצית ובחתיכים אזוריים ומגזריים. במסגרת המיפוי יש להגדיר באופן ממצה מהו "מחסור" במורים, באופן שניתן יהיה לאתר ולמדוד את הפערים (מבחינת המחסור במורים) במקצועות ההוראה ולבצע תחזיות לעתיד. כן יש לגבש מתודולוגיה של תכנון כ"א בהוראה ומערך ארגוני שיעסוק בכך. הנדבך השני הוא פיתוח של אסטרטגיות וכלים למתן מענה לפערים: הכנת תוכנית אסטרטגית הקובעת מטרות, יעדים ואמצעים ונושאת עימה תוכניות עבודה שנתיות; גיבוש ותקצוב של תוכניות המתעדפות מקצועות הוראה נדרשים; בניית מודל תקצוב מתאים למוסדות להכשרת מורים; קביעת מדיניות של תמריצים - מלגות והלוואות לסטודנטים; הכשרה של מורים במערכת למקצועות ההוראה נדרשים.

44 בצוות השתתפו בעלי תפקידים במטה המשרד האחראיים לתחומי כ"א אדם בהוראה; ראש מינהל תקשוב ומערכות מידע; נציגים מהמחוזות ומגפי החינוך של רשויות מקומיות; ראש גף סטטיסטיקה של כוחות הוראה בלמ"ס.

45 במשך הזמן הפך האגף למינהל עובדי הוראה.



ניתוח הביקוש
וההיצע של מורים
נעשה ללא הגדרה
ממזה של "מחסור",
ללא ראייה כוללת
וסנכרון בין
הפעולות והתוכניות
השונות, וללא מאגר
נתונים מלא ועדכני
של מורים בשלבי
החינוך השונים

גם לאחר פרסום המלצות הצוות מ-2007 לא גיבש משרד החינוך תהליך תכנון כ"א בהוראה לטווח ארוך. ביקורת של משרד מבקר המדינה בשנת 2012⁴⁶ (להלן - הדוח הקודם) העלתה, כי המשנה למנכ"ל משרד החינוך אחראי על יחידת תכנון העוסקת בתוכנית העבודה המשרדית, אך אינה עוסקת בתכנון כ"א בהוראה, למעט ביצוע תחזית בשיתוף למ"ס על מחסור במורים, וכי אין תקציב המיועד לתכנון כ"א בהוראה. כן צוין כי תשתית ארגונית ומקצועית לתכנון כ"א בהוראה דורשת בין היתר כוח אדם ייחודי, העוסק בקביעות בפעולות התכנון, והגדרת תהליכים ניהוליים וארגוניים לתכנון שיטתי ויעיל.

מאז 2014 החל מטה המשרד, בהובלת מינהל עו"ה ובשיתוף גורמי מטה נוספים, לנתח את היקף הביקוש וההיצע של מורים בדרכים שונות ולפתח מענים. ואולם כפי שיפורט להלן, הביקורת העלתה כי פעולות אלה נעשו ללא הגדרה ממזה של "מחסור" במורים כבסיס לתחזית רב-שנתית של ביקוש למורים, התומכת בקבלת החלטות בנושא תכנון היצע המורים לטווח הארוך; ללא ראייה כוללת וללא סנכרון בין הפעולות והתוכניות השונות, המגובשות ומבוצעות במקביל על ידי יחידות שונות במטה המשרד, למתן מענה למחסור במורים במקצועות מסוימים בטווח הארוך והקצר, ובכלל זה מחסור הנגרם משינויים בתוכניות הלימוד של מקצועות הליבה; בלי שגובשה תוכנית פעולה כוללת שבה יעדים ומטרות, הקצאת משימות לכל הגורמים הנוגעים בדבר ואמצעים לביצוע; ללא הנחיות אופרטיביות ממצות, הנגזרות מתכנון כולל, למתן מענה לצפי הביקוש למורים - לגורמים במשרד (מחוזות ובתי"ס) ומחוץ לו (המוסדות האקדמיים להוראה והרשויות המקומיות); ללא תשתית ארגונית מספקת במטה ובמחוז⁴⁷; וללא מאגר נתונים מלא ועדכני של מורים בשלבי החינוך השונים, במקצועות, במגזרים ובאזורי הארץ השונים. כל אלה מעמידים בספק את האפקטיביות של הדרכים השונות של המשרד לתת מענה כולל לצורכי מערכת החינוך לכוח אדם בטווח הארוך.

בתשובתו מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך (להלן - תשובת המשרד), כי הוא נערך לתת מענה למחסור במורים במקצועות נדרשים כמו מדעים, אנגלית ומתמטיקה, ובהתאם לכך הוא גיבש תוכניות ייחודיות: החל בשנה"ל התשע"ד (2013 - 2014) נפתחו במכללות האקדמיות לחינוך ובבתי"ס לחינוך באוניברסיטאות תוכניות ייחודיות, המכשירות מורים בוגרי תעשיות הייטק ללמד חמש יחידות במקצועות המתמטיקה, הפיזיקה, הכימיה, הביולוגיה ומדעי המחשב. כמו כן, מנכ"ל המשרד אישר תוכנית להכשרת 1,500 מורים במקצועות המתמטיקה והמדעים בשנים הקרובות, וכן סיוע לסטודנטים ותקציבים למוסדות ההכשרה להשבת תוכניות ההכשרה במקצועות אלו; המשרד גם פועל עם מל"ג לשיפור תוכניות ההוראה באנגלית במכללות להכשרת מורים. צעדים אלו נועדו לשפר את איכות ההוראה במקצועות אלה.

46 מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2012), "היבטים בניהול כוח האדם בהוראה במערכת החינוך".

47 בנובמבר 2018 פורסם מכרז לאחראי תכנון כ"א בהוראה במינהל עו"ה, על מנת לרכז את תהליכי התכנון של כ"א בהוראה בידי גורם אחד במינהל.

המשרד הוסיף וציין כי הוא מגבש תהליך תכנון כ"א בהוראה לטווח הארוך, שנמצא בשלבים מתקדמים, ובמסגרת זו גם הוגדרה שיטה לביצוע מעקב שוטף ולבקרה על מימושו. לשם כך הוקם צוות תכנון במנהל עובדי הוראה, והוקצה תקציב לתכנון כ"א בהוראה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את התוכניות והפעולות שמבצע משרד החינוך להכשרת מורים במקצועות נדרשים. עם זאת, וכפי שיוצג בהמשך הדוח, התוכניות והפעולות השונות נותנות מענה חלקי בלבד למחסור במורים, ואינן עונות על הבעיה הקשה של היעדר הכשרה מתאימה בקרב חלק ניכר מהמורים המלמדים מקצועות אלו במערכת החינוך בכל שלבי החינוך. יתר על כן, התוכניות הללו לא בוצעו כחלק מתכנון אסטרטגי כולל וארוך טווח של כ"א בהוראה, אלא בעיקר כמענים ספציפיים וקצרי טווח למחסור במורים במקצועות נדרשים, ולפיכך השפעתן מוגבלת.

ליקויים בהבניית תהליך התכנון באמצעות המודל לחיזוי ההיצע והביקוש של מורים

מודל החיזוי: בסוף שנת 2014 החלו אגף התכנון ומינהל עו"ה במשרד לפתח באמצעות חברה חיצונית מודל לחיזוי ההיצע והביקוש של מורים במקצועות ההוראה לטווח של חמש שנים (להלן - מודל החיזוי). מודל החיזוי גובש בעקבות סקר של המשרד בנושא כ"א בהוראה, שזיהה כי קיים סיכון שעוד כמה שנים הוא לא יעמוד בביקוש למורים בשלבי החינוך, במגזרי החינוך ובמקצועות הלימוד הנדרשים. מודל זה מתבסס בין היתר על נתוני המורים במערכות המידע של המשרד, על תחזיות בדבר המורים הנכנסים למערכת החינוך והפורשים ממנה ועל התחזיות לגידול במספר התלמידים. המודל מאפשר לבחון תרחישי מדיניות שונים המשפיעים על הביקוש למורים⁴⁸, ונועד להפיק תחזיות מהימנות על מחסור (או עודף) במורים לטווח הארוך, שישמשו את מקבלי ההחלטות לצורך תכנון המענה הנדרש בעוד מועד, לרבות הפעלת תוכניות התערבות.

הגרסה הראשונה של מודל החיזוי הושלמה בסוף שנת 2015. בתחילת 2018 בוצעה התקשרות נוספת עם החברה החיצונית כדי לעדכן ולשפר את מודל החיזוי ולפתח גרסה סופית שלו, ונקבע לוח זמנים לשלבי הפיתוח עד לסיומו בספטמבר 2018. המשרד קבע צוות היגוי שמלווה פיתוח זה, שבראשו מנהל מינהל עו"ה, וחברים בו נציגי אגף התכנון, אגף בכיר כא"ב, מינהל כלכלה ותקציבים, מינהל מערכות מידע והמזה"פ (להלן - צוות ההיגוי).

על מנת שמודל החיזוי יופעל לאחר השלמתו באופן שוטף ויעדכן באופן קבוע את תחזיותיו בהתאם לשינויים באוכלוסיית התלמידים, באוכלוסיית המורים



המשרד לא הגדיר
תהליכי העבודה
לתכנון כ"א בהוראה
שבהם יטופלו תוצרי
מודל החינוך לאחר
סיום פיתוחו, וכך את
תחומי האחריות של
כל אחד מהגורמים
השותפים לתכנון זה

ובמדיניות משרד החינוך, וכדי שתוצריו יישמשו לתכנון כ"א בהוראה, נדרש לקבוע את תהליכי העבודה המשרדיים שיבטיחו זאת ולעגנם בנוהלי המשרד.

אי הגדרת תהליכי העבודה ליישום מודל החינוך: יחידות המטה המרכזיות שיש להן נגיעה לתכנון כ"א בהוראה הן אלו: מינהל עו"ה, האחראי כאמור להובלת מדיניות המכוונת את רצף הקריירה של המורים בכל שלבי ההתפתחות המקצועית; אגף כ"א, האחראי כאמור לניהול השוטף של כ"א בהוראה - קליטה, שיבוץ והעסקה של המורים; המזה"פ, שהיא הסמכות הפדגוגית העליונה במשרד החינוך, האחראית להתוויית המדיניות הפדגוגית שלו, לרבות גיבוש מדיניות ההוראה של מקצועות הלימוד ודרישות ההכשרה להוראה במקצועות השונים; אגף כלכלה וסטטיסטיקה במינהל התקציבים, האחראי לנתונים הסטטיסטיים של המשרד בתחומי החינוך והכלכלה; ואגף בכיר לתכנון ואסטרטגיה (להלן - אגף התכנון), שתפקידיו העיקריים הם הובלת תהליך התכנון השנתי (תוכניות עבודה), קידום תהליכי חשיבה אסטרטגית ותכנון ארוך טווח והובלת תהליך תכנון כ"א בהוראה. בתוכנית האסטרטגית של המשרד לשנות הלימודים התשע"ז-התשע"ט (2016 - 2019) נכללו גם המשימות להרחיב את מספר הסטודנטים להוראת המקצועות הנדרשים ולשנות את המודל התקציבי של המוסדות האקדמיים להוראה, וזאת באחריות מינהל עו"ה.

עלה כי למרות פעילותו של צוות ההיגוי, המלווה את גיבוש גרסתו הסופית של מודל החינוך, ואף שהמתכונת של המודל ושל תוצריו ידועה למשרד, לא הוגדרו תהליכי העבודה המשרדיים לתכנון כ"א בהוראה שיטפלו בתוצרי מודל החינוך לאחר סיום פיתוחו, ולא הוגדרו תחומי האחריות של כל אחד מהגורמים השותפים לתכנון זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי תהליך תכנון כ"א בהוראה אינו מוסדר. היות שמדובר בתהליך מתמשך, המתייחס לטווח הארוך ונדרש לראיית רוחב כוללת, יש לבצעו בשילוב כל יחידות המשרד הרלוונטיות, לרבות אגף התכנון, המזה"פ, האחראים על כ"א בהוראה ועל התקצוב וכן גורמי "השטח" - ברמת המחוז וברמת בתי"ס. על הנהלת משרד החינוך להבנות בהקדם את תהליכי העבודה לתכנון כ"א בהוראה בין יחידות המטה השותפות לו, ובתוך כך להגדיר את אחריותה של כל אחת מהן ולהציב את אגף התכנון כאחראי הכולל. כך גם ניתן יהיה לעשות שימוש מיטבי בתוצרי מודל החינוך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, כי במסגרת בניית מודל תכנון כ"א בהוראה הוגדרו היחידות המעורבות ותפקידן ותהליכי עבודה משרדיים לתכנון כ"א בהוראה אשר משלבים שימוש בתוצרי מודל החינוך ביחד עם היכרות של המצב בשטח ומידע נוסף שאינו קיים בבסיסי הנתונים שבמודל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במסגרת פעילותה של ועדת ההיגוי שליוותה בשנת 2018 את גיבוש הגרסה העדכנית של המודל אמנם הטיל יו"ר ועדת ההיגוי (מנהל מינהל עו"ה) משימות על חברי הוועדה, אולם לא גובש נוהל משרדי המגדיר את תפקידיהן של היחידות המשרדיות המיוצגות בוועדת ההיגוי - דהיינו היחידות המעורבות בגיבוש מודל החיזוי - בתהליך תכנון כ"א בהוראה ובכלל זה את תהליכי עבודתן על כל הנוגע לשימוש בתוצרי המודל ובמידע נוסף בתהליך התכנון.

הצורך במסד נתונים: כדי לגבש מדיניות לתכנון כ"א בהוראה יש לגבש תמונת מצב של מצבת המורים - הקיימת והחזויה לעתיד. נדרש לשם כך מסד נתונים מלא ומעודכן של המורים במערכת, הגדרת הביקוש למורים בטווח של כמה שנים וקביעת הגידול בהיצע המורים שיענה על ביקוש זה. כך תתאפשר, במסגרת המדיניות לתכנון כ"א בהוראה, הכנת תוכנית ארוכת טווח, שתניב את היצע המורים הנדרש. תוכנית כזו תאפשר את סגירת הפער בין הביקוש להיצע של המורים לפי שלבי חינוך, מקצועות, מגזרים ואזורים. התוכנית גם תהווה בסיס לתכנון מספר בוגרי ההוראה הנדרשים, שעל יסודו עידוד והכוונה ללימודים שיסייעו לסגור את הפער באמצעים שונים, לפי שיקול דעתו של משרד החינוך, כגון: תקצוב דיפרנציאלי למוסדות להכשרת מורים שקיימת בו העדפה ללימודי הוראת מקצועות מסוימים באמצעות מתן מלגות ללומדים מקצועות אלה; גיבוש של תוכניות הכשרה מיוחדות, וכד'.

כבר ביוני 2004 קבע מבקר המדינה⁴⁹ כי "למשרד החינוך אין מאגר מסודר ומעודכן של נתונים על צורכי מערכת החינוך, אלא אומדנים ונתונים חלקיים בלבד, המצביעים, לכאורה, על מחסור במורים במקצוע מסוים. 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". באוגוסט 2008, כארבע שנים לאחר מכן, עלה בדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, כי למשרד עדיין לא היו נתונים מלאים ומדויקים על מחסור פיזי קיים או צפוי במורים במערכת החינוך, וכי קיים מחסור במורים בשלושה מקצועות - אנגלית, מתמטיקה ומדעים.

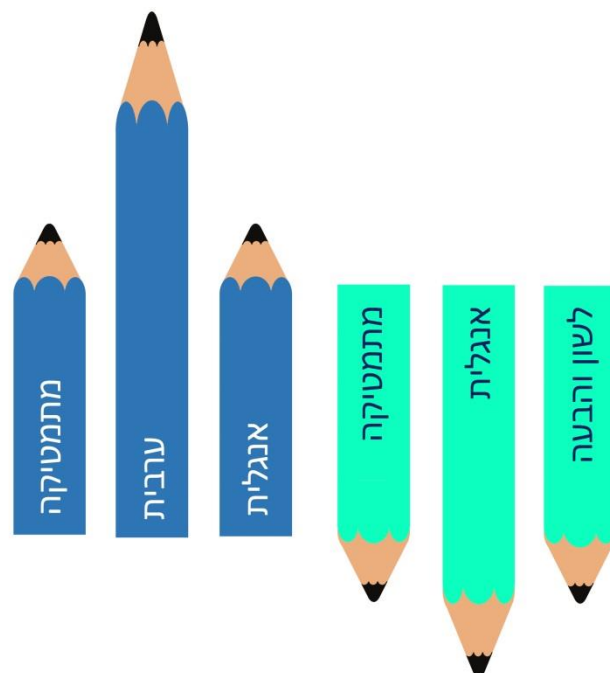
האמצעי העיקרי שמפתח משרד החינוך בשנים האחרונות לצורך תכנון כ"א בהוראה הוא כאמור מודל החיזוי. מודל החיזוי מתמקד במדידת המחסור או העודף החזויים במורים בהתאם לעודפי הביקוש או ההיצע החזויים של שעות ההוראה במקצוע ההוראה. עודפי הביקוש או ההיצע של שעות ההוראה מתורגמים למספר המורים העודפים או החסרים⁵⁰. מנתוני שנה"ל התשע"ו (2015 - 2016), שהורצו על הגרסה הראשונה של מודל החיזוי, התקבלו אומדני

49 מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה" (יוני 2004), בפרק "מוסדות להכשרת עובדי הוראה", עמ' 215.

50 מספר המורים מחושב לפי משרה ממוצעת של מורה במערכת החינוך (כלומר, אם משרה ממוצעת של מורה היא לדוגמה 30 שעות שבועיות, ובמקצוע מסוים חסרות 6,000 שעות שבועיות, כפי שעולה מחישוב הפער החזוי בין סך הביקוש לשעות ההוראה באותו מקצוע ובין סך ההיצע של שעות באותו מקצוע, אזי מספר המורים החסרים הוא 200).

המחסור והעודף במורים החזויים לשנה"ל התשפ"א (2020 - 2021), ולפיהם במגזר היהודי צפוי מחסור של 3,065 מורים, בהם 626 מורים לאנגלית, 383 מורים למתמטיקה ו-239 מורים ללשון והבעה; ובמגזר הערבי צפוי עודף של 3,919 מורים, בהם 2,539 מורים לערבית, 529 מורים למתמטיקה ו-222 מורים לאנגלית.

תרשים 1: מחסור ועודף חזויים של מורים במקצועות מרכזיים במגזר היהודי ובמגזר הערבי בשנה"ל התשפ"א (2020 - 2021)



חוסר במגזר היהודי (פסל ענני) עודף במגזר הערבי (פסל ענני)

במהלך 2018 נבנתה גרסה מעודכנת וסופית של מודל החיזוי, אשר אמורה לאפשר תחזיות מהימנות של הפערים במורים במקצועות ההוראה השונים. המודל יוכל להפיק תחזיות כאלה לטווח של חמש שנים קדימה ברמה הכלל-ארצית, וכן תחזיות ברמה המחוזית (עבור כל מחוז) ותחזיות לכל מגזר חינוך (ממלכתי-יהודי, ממלכתי-דתי, מגזרי המיעוטים).

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, לא גיבש המשרד תוכנית לסגירת החוסרים במקצועות ההוראה כפי שעלו בתחזיות המודל לשנת התשפ"א.



במערכות המידע
של משרד החינוך
חסרים נתונים על
המורים במגזר
החרדי ועל מקצועות
שהם מלמדים
ונתונים על כ"א
בהוראה בחינוך
הקדם-יסודי. לכן
מודל החיזוי אינו
מביא בחשבון כ"א
זה

בתשובתו מנובמבר 2018 למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, כי קיימת בפועל תוכנית לסגירת הפערים בין הביקוש להיצע של המורים במערכת לפי שלבי חינוך, מקצועות, מגזרים ואזורים, וכי תכליתה להשפיע על מספר הסטודנטים המוכשרים במוסדות המכשירים. תוכנית זו כוללת תקצוב דיפרנציאלי למוסדות המעניקים העדפה למקצועות שבהם חסרים מורים, מלגות לסטודנטים הלומדים מקצועות אלה ותוכניות הכשרה מיוחדות. הסוגיות הרלוונטיות בהקשר שלה הן כתיבתה כחלק מתוכנית אסטרטגית, עדכונה לאחר סיום מודל החיזוי וביצוע מעקב ובקרה. מודל החיזוי יאפשר תוכנית עבודה להסבת אקדמאים והכשרות מורים, תוך עדכון התכנון השנתי בהתאם לשינוי בנתונים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי התוכנית שאליה הוא מפנה מתייחסת לתקצוב דיפרנציאלי למכללות להוראה, למלגות לסטודנטים ולתוכניות הכשרה מיוחדות. ואולם, פעולות אלו שהוא מקיים אינן נגזרת של תוכנית אסטרטגית כוללת לפתרון בעיית המחסור במורים.

מודל החיזוי אינו שלם: פיתוח מודל החיזוי הוא מרכיב חשוב ביכולת של המשרד לגבש תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח בתחום תכנון כ"א בהוראה. המודל אמור לספק תמונת מצב עתידית מפורטת ומהימנה באשר לצורכי כ"א בהוראה. עם זאת, נמצא כי מודל החיזוי חסר מרכיבים חשובים, אשר ישפיעו במידה רבה על רמת הדיוק והשלמות של התמונה החזויה של הביקוש וההיצע לכוח הוראה שיוכל לתת. להלן הפירוט:

במודל החיזוי אין התייחסות לכלל אוכלוסיית המורים: על מנת לבצע תכנון ארוך טווח של כוח האדם בהוראה, שיענה על צורכי הוראת המקצועות השונים במערכת החינוך בכל אזורי הארץ ובכל מגזרי החינוך נדרשים נתונים מלאים, מפורטים ומהימנים על המורים בכל שלבי החינוך - גני הילדים, החינוך היסודי, חטיבות הביניים והחטיבות העליונות - ובכל זרמי החינוך.

אולם עלה שבמערכות המידע של משרד החינוך חסר מכלול נתונים על המורים במגזר החרדי ועל מקצועות הלימוד שהם מלמדים, ונתונים רבים על כ"א בהוראה בחינוך הקדם-יסודי - חסרים גם כן. בשל החוסר בנתונים, מודל החיזוי אינו מביא בחשבון כ"א זה. כמו כן, המודל אינו כולל נתונים על מורים ממלאי מקום בגין היעדרויות ממושכות⁵¹ ומורי קבלן⁵², וגם זאת בשל חוסר בנתונים. עולה מכך שהתחזית שניתן להפיק ממודל החיזוי אינה שלמה.

נוסף על כך, אין למשרד החינוך נתונים לגבי מחסור איכותי במורים ברשתות החינוך העצמאיות (כגון רשת החינוך "אורט ישראל").

51 כגון היעדרויות בגין חופשת לידה ומחלה ממושכת.

52 מורים המועסקים בידי גופים חיצוניים, שאינם הבעלים של מוסדות ההוראה שבהם הם מלמדים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 ציינה אורט כי שילובה בתהליך תכנון כ"א בהוראה מתבקש על מנת לשקף למשרד החינוך את צורכי הרשת, ליצור שיתופי פעולה ולקבל מהמשרד מידע עדכני על תהליכי הכשרת המורים שהוא מקיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, כי תכנון שיטתי מתחיל ברמה הארצית ולאחר מכן הרשתות, דרך המחוזות, יתקפו אותו ויכלול להשתמש בו. עוד מסר המשרד, כי שימוש במודל אנליטי מבוסס נתונים הוא תהליך מתמשך וכי הוא בחר להתמקד בשלב הראשון בפיתוח המודל במגזרים ובשילבי החינוך שבהם ידוע על חסרים או עודפים. שיקול נוסף בבחירת אוכלוסיית המודל היה היצע הנתונים הקיימים במערכות המשרד ואיכותם. בשלב השני הוא יכלול גם את המגזר החרדי ואת החינוך הקדם-יסודי. אגף כ"א בהוראה מבצע בדיקה נפרדת לגבי מורים ממלאי מקום; ומורי הקבלן אינם עובדי הוראה, ולפיכך לא ניתן לכלול אותם במודל.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי לצורך שימוש אפקטיבי במודל לכל מערכת החינוך, על כל שלביה ומגזריה, על משרד החינוך לפעול בהקדם לאיסופם ולטיובם של הנתונים הנדרשים בנוגע לאוכלוסיות שאינן נכללות במודל, על מנת שיוכל לבצע עבורן תחזיות כ"א בהוראה באמצעות המודל ולגבש מדיניות מתאימה שתענה על צרכיהן. כמו כן, על המשרד לבחון אמצעים לאיסוף נתונים, לגיבוש תחזיות ולפיתוח מדיניות שתספק מענה הולם לצורכי מערכת החינוך נוכח ההיקפים הנדרשים של מורים ממלאי מקום ומורי קבלן בעלי ההכשרה הנדרשת למילוי תפקידם.

המחסור במורים במודל החיזוי מוגדר במובנו הצר: הבעיה העקרונית הנעוצה בשימוש במודל החיזוי, כבסיס לתהליך תכנון כ"א בהוראה בשנים הבאות, היא ההגדרה הצרה של מהות ה"מחסור", הגדרה שעל יסודה יתקבלו התחזיות לביקושים הצפויים בטווח הארוך. על פי מודל החיזוי, המחסור נמדד במספר שעות ההוראה (ומכאן מספר משרות המורים) החסרות במקצועות השונים. כלומר, ההיבט הוא כמותי.

אולם למחסור במורים יש היבט חשוב נוסף - ההיבט האיכותי, המשתקף ברמת ההכשרה (וההסמכה) של המורה ללמד את מקצוע ההוראה. בפועל, וכפי שמוצג בפרק הבא (המנתח את מאפייני המחסור במקצועות הליבה), שיעור ניכר מהמורים בבתי"ס היסודיים ובבתי"ס העל-יסודיים אינם בעלי ההכשרה הנדרשת, והם מלמדים מקצוע לימוד בלי שהוכשרו לכך.



המשרד לא מיפה
במסגרת תוכניות
ותהליכים אחרים
העוסקים בשיפור
איכות כ"א בהוראה
את "המחסור
האיכותי" במורים -
מורים שמלמדים
מקצוע שלא הוכשרו
לו

מודל החיזוי מתייחס למחסור במורים באופן הצר של המילה - מבחינת הפן הכמותי בלבד - כמה מורים נוספים יידרשו ובאיזה מקצוע; ואולם אינו מתחשב בהיבט האיכותי - כמה מורים מאלו הקיימים במערכת יידרשו להכשרה ייעודית, שתכשיר אותם ללמד את המקצוע שהם מלמדים בפועל והם לא הוכשרו ללמדו במסגרת לימודיהם. מכאן שהתחזית שמציג המודל אינה שלמה ואינה מדויקת, והיא אף עלולה לעוות את מסגרת התכנון שמגבש המשרד, שהרי מדובר בשיעור גבוה של מורים כאלו. יצוין כי ככלל, המשרד גם לא מיפה את "המחסור האיכותי" במורים במסגרת תוכניות ותהליכים אחרים העוסקים בשיפור איכות כ"א בהוראה, כפי שיפורט בהמשך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, כי מידע אודות מחסור איכותי נאסף באופן פרטני וידיני מהגורמים בשטח (ואינו מובנה בתהליך האנליטי של המודל). במקביל פועל המשרד להגדיר מהו מחסור איכותי ולהגדיר בסיס נתונים סדור ומנוהל, אשר ישקף את המחסור האיכותי. הפן האיכותי אינו חלק מובנה בתוך המודל האנליטי, והוא נעשה בנפרד על פי הנתונים שמרכזים המפמ"רים במזה"פ ובמחוזות. נציג המזה"פ הגיש למינהל עו"ה את כל החוסרים בתחום, ונעשית מול המפמ"רים בדיקה עם נתוני הרצת מודל החיזוי שהתקבלו. בכוונת המשרד להוסיף על התוצאות הכמותיות של המודל משתנה איכותי שיאפשר מענה מדויק יותר של תוכניות ההכשרה וההסבה של מורים לצורכי המערכת. נוסף על כך, המשרד בוחן את האפשרות לשלב באופן מובנה במודל החיזוי היבטים נוספים המשפיעים על צפי החוסרים, ובהם גם הפן האיכותי. אם המשרד ימצא לנכון, ישולבו היבטי האיכות במודל בעתיד.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו להיות מדויק בעת שהוא מעריך את המחסור הצפוי הכולל במורים. עליו להתחשב גם ב"מחסור האיכותי" במורים ולעדכן בהקדם את מודל החיזוי באופן שיוכל לשקף את המצב לאשור, דהיינו לשקף את ההכשרה המלאה הנדרשת ממורים המלמדים מקצוע מסוים. מלבד זאת, על המשרד להשלים בהקדם את בסיסי הנתונים במערכות המידע שלו, ובהם הנתונים הנדרשים על המגזר החרדי והחינוך הקדם-יסודי, לצורך שילובם במודל החיזוי וכדי לקבל תחזיות על כל מרכיבי מערכת החינוך. בסיס נתונים מלא הוא תנאי הכרחי להחלת המודל על אוכלוסיות ושלבי חינוך אחרים ורק השלמתו תאפשר למשרד לגבש פתרון כולל ואפקטיבי לסוגיית המחסור בכ"א בהוראה. כמו כן, עליו לבחון כיצד יוכלו המחוזות לעשות שימוש הולם בתחזיות שיספק המודל, על מנת לקדם תכנון כ"א ברמה המחוזית לבתיה"ס. על בסיס ביצוען המשולב של כל הפעולות הנדרשות הללו ניתן יהיה לגבש תוכנית שתצמצם את המחסור במורים מתאימים.

אין במחוזות גורם
ייעודי שתפקידו
לתכנן את כ"א
בהוראה, ואין ממשק
עבודה סדור
להעברת נתונים על
חוסרים ועודפים של
מורים מהמחוזות
למטה המשרד

תפקיד המחוז בתחום תכנון כוח אדם בהוראה

אי הסדרת תפקיד המחוז בתהליך תכנון כ"א בהוראה: המחוז הוא האורגן המשרדי האזורי הפועל ישירות מול הרשויות המקומיות ומול בתי"ס בכל הנוגע ליישום מדיניות משרד החינוך, הן בהיבט הפדגוגי והן בהיבט ניהול כוח ההוראה בחינוך היסודי. בתחום כ"א בהוראה יחידות המחוז כפופות מקצועית ליחידות מטה משרד החינוך - למינהל עו"ה, לאגף כא"ב ולחשבנות המשרד - וניהולית למנהל המחוז.

בפועל עומדים לרשות המחוז ממשקי עבודה, כלים וסמכויות למיפוי חוסרים ועודפים במורים בבתי"ס שבאחריות המחוז. הוצאתם אל הפועל נעשית בידי המפקחים הכוללים ומפקחי המקצוע⁵³. המפקחים לסוגיהם מצויים בקשרי עבודה שוטפים עם מנהלי בתי"ס ועם הרשות המקומית וזוהם אליהם מידע שוטף מבתי"ס שבאחריותם על קשיים וצרכים שעמם הם מתמודדים, ובהם מחסור במורים במקצועות שונים.

למחוז אמורה להיות תמונת מצב בנוגע לשינויים דמוגרפיים ברשויות המקומיות המשפיעים על הצורך בהקמת בתי"ס חדשים ועל צמיחתם של אחרים, לעומת ירידה במספר התלמידים בבתי"ס באזורים שהאוכלוסייה בהם מזדקנת - תהליכים המשפיעים על הביקושים וההיצעים של מורים בתחומי המחוז, שעליו לאתרם ולווסתם. המחוז הוא גם צומת מול המוסדות האקדמיים להוראה שבתחומם⁵⁴. בשל כך, למחוז צריכה להיות תמונת מצב מפורטת ומקיפה של כ"א בהוראה בבתי"ס שבאחריותו, ובכלל זה החסרים במורים במקצועות ההוראה השונים.

1. **למחוז אין יכולת ארגונית ממוסדת לייצר תמונת מצב אודות כ"א בהוראה:** לאור מרכזיותו של המחוז בכל הנוגע לתכנון כ"א בהוראה, כפי שנתפסה בידי הצוות מ-2007, הוא המליץ שבכל מחוז תוקם פונקציה שתפקידה יהיה תכנון כ"א בהוראה: ריכוז תהליכי התכנון לטווח הקצר ולטווח הארוך במחוז ובקרה עליהם; סיוע למנהל המחוז לסגירת פערי ביקוש למורים באמצעות קליטת מורים חדשים; ניהול פנים-מחוזית ובין-מחוזית של מורים; וכן הכשרה והסבה של מורים למקצועות הוראה שבמחסור. פונקציה זו תפעל אל מול מטה המשרד לצורך גיבוש תמונה כלל-מחוזית בנושא.

הבדיקה העלתה כי אין במחוזות פונקציה ייעודית לתכנון כ"א בהוראה, ואין ממשק עבודה סדור להעברת נתונים מחוזיים למטה המשרד על חסרים ועודפים של מורים, על מנת שתהליך התכנון יהיה מדויק ותכליתי יותר, וכדי שניתן יהיה לגבש תמונת מצב מהימנה על אודות כ"א בהוראה בבתי"ס שבמחוז.

53 המפקחים הכוללים פועלים בכל מחוזות המשרד לפי שלבי החינוך וזרם החינוך וכן בחינוך המיוחד. בין השאר, הם עוסקים בנושאי כ"א ומאשרים העסקת מורים שמגייסים מנהלי בתי"ס. מפקחי המקצוע אחראיים לפיתוח ולהטמעה של מקצוע ספציפי בבתי"ס שבמחוז.

54 ראו פירוט בפרק "גיוס והשמה של מתמחים ומורים חדשים".

ככלל אין שיתוף פעולה בין מחוזות משרד החינוך ובין הרשויות המקומיות בכל הנוגע לתכנון כ"א בהוראה

2. בשל מגבלות מתודולוגיות בהפעלת מודל החיזוי, ניתן להציג באמצעותו תחזיות של הפערים (חסרים ועודפים) במורים ברמת המחוז, אך לא ברמת ביה"ס. לפיכך נדרש המחוז להשתמש בתחזית שמספק המודל ברמת המחוז על מנת לתת מענים ברמת בתי"ס שבתחומו.

ואולם עלה שמטה המשרד לא מיסד תהליכי תכנון שיטתיים ברמת המחוז, על בסיס התחזיות שיספק מודל החיזוי. בפועל, המחוזות שנבדקו לא פעלו באופן שיטתי לאיסוף מידע ממצה ועדכני על הפערים במורים בבתי"ס שבתחומם כבסיס לתהליך תכנון ברמת המחוז, כמפורט להלן.

התמודדות מחוזות מרכז וחיפה עם תכנון כ"א בהוראה והמענה למחסור הקיים: משרד מבקר המדינה בדק את האופן שבו מתמודדים מחוזות מרכז וחיפה עם הצורך בתכנון כ"א בהוראה והמחסור במורים.

מהבדיקה במחוזות מרכז וחיפה עולה כי הם אינם מבצעים תכנון כ"א בהוראה ואין להם מידע איכותי ומלא על חוסרי כ"א: ככלל, הם אינם פועלים באופן שיטתי וסדור לאיסוף נתונים על מחסור קיים או צפוי במורים בטווח הקצר, הן בפן הכמותי והן בפן האיכותי. למחוזות יש רק מידע מועט ולא-שיטתי על המחסור במורים בבתי"ס שבאחריותם - מידע נקודתי על בתי"ס מסוימים - והם תלויים בעניין זה במידע שמוסרים להם המפקחים. ואולם גם המפקחים אינם נדרשים לדיווח שיטתי.

על מטה המשרד למסד תהליכי עבודה שיטתיים במחוזות, לתת בידיהם כלי תכנון ומתודולוגיה סדורה ולקבוע את הגורמים האחראים במחוז להובלת תהליך תכנון כ"א בהוראה - דברים שהוא לא עשה. במצב זה, ספק אם המחוזות יוכלו לתת מענים ראויים לחסרים העתידיים במורים בבתי"ס שבאחריותם, בהתאמה לתחזיות המחסור שיועלו במודל החיזוי.

היעדר שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות ומוסדות ההכשרה להוראה כתשתית לתכנון מחוזי: חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, קובע כי המדינה אחראית למתן חינוך החובה. האחריות למתן שירותי חינוך בבתי"ס היסודיים הרשמיים משותפת למשרד החינוך ולרשות המקומית. פקודת החינוך [נוסח חדש], התשל"ח-1978, מגדירה את הרשות המקומית כרשות חינוך מקומית, קרי יש לה אחריות לנושא החינוך בתחום שיפוט.

נמצא כי ככלל לא קיים שיתוף פעולה בין מחוזות משרד החינוך ובין הרשויות המקומיות בכל הנוגע לתכנון כ"א בהוראה: בגיבוש צפי לביקוש למורים ולעודף בהם, ולגיבוש כלי התערבות שיתנו מענה אפקטיבי לכך - מניוד וויסות מורים ועד יצירת קשר עם המוסדות המכשירים להכוננת בגריהם לאותן רשויות או בתי"ס בתחומי המחוז שבהם יש מחסור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי רשויות מקומיות גדולות נמצאות בקשר שוטף עם המחוזות לגבי גיוס כוח אדם, ולעיתים הן גם שותפות בהכשרות, ומודל החיזוי אמור לתת ביטוי לחוסרים שברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי תשובתו אינה עולה בקנה אחד עם הממצאים שעלו בביקורת, שכן נמצא שהמחוזות והרשויות המקומיות שבתחומם פועלים ללא מסגרת סדורה של שיתוף פעולה בתחום תכנון כ"א בהוראה. לא פעם, הרשויות המקומיות מתגברות על הקושי הקיים בגיוס כוח אדם להוראה באמצעות יוזמות מקומיות, הקמת מאגרי נתונים מקומיים אודות מועמדים פוטנציאליים לגיוס, פניות אישיות לגורמים שונים כדי להסתייע בהם באיתור מועמדים ופעולות נקודתיות אחרות בלתי מוסדרות. להלן דוגמאות:

עיריית תל-אביב יפו ציינה בפני עורכי הביקורת כי זיהתה מחסור כמותי ואיכותי של מורים בעיר במקצועות המתמטיקה, האנגלית, התנ"ך, המדעים והטכנולוגיה - מחסור שהן משרד החינוך והן מחוז ת"א לא הצליחו למלא. נוכח זאת קראה העירייה לתושבי העיר בעלי תואר ראשון במדעי הרוח, במדעי החברה, במדעים המדויקים ובאנגלית להשתתף בתוכנית שגיבשה העירייה בתיאום מלא עם משרד החינוך. התוכנית עומדת בדרישות מל"ג, תזכה את הבוגר בתעודת הוראה לאחר שנה ותסייע לו להשתבץ באחד מבתי"ס בעיר.

דוגמה אחרת המשקפת אי שיתוף פעולה עם מוסדות ההכשרה להוראה, נוגעת לאזור המזרחי של הגליל העליון: מכללה אקדמית לחינוך הצביעה לפני עורכי הביקורת על כך שנדרש לבצע סקר צרכים אזורי שיבטא את היקף הצורך במורים באזור זה של המדינה. המכללה ציינה כי קיימת באזור מצוקת מורים למתמטיקה, והתוצאה היא מיעוט תלמידים בעלי תעודת בגרות במתמטיקה ברמה של חמש יחידות. עובדה זו משליכה על פוטנציאל הסטודנטים הלומדים מתמטיקה במכללה, האמורה להניב את שדרת המורים למתמטיקה באזור.

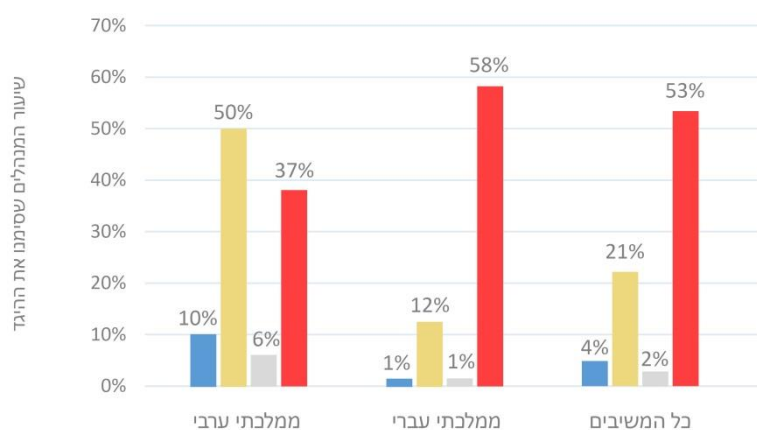
משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי יוזמות מקומיות להתמודדות עם מחסור במורים אינן יכולות לשמש תחליף לתהליך מובנה ושיטתי שעל המשרד לבצע לקביעת המחסור במורים ומאפייניו ולגיבוש צפי אזורי לביקוש ארוך טווח.

בהמשך לתכנון הארצי לקביעת המחסור ומאפייניו על ידי משרד החינוך, עליו גם לגבש תכנון מחוזי שיבטיח בעוד מועד היצע של מורים שיהיה בו כדי לתת מענה לצרכים של כל בתי"ס והרשויות המקומיות שבתחומו. על המחוזות לקחת חלק בתכנון כ"א בהוראה, לרכז אצלם נתונים ולגבש תמונת מצב עדכנית, ככל הניתן, תוך אפיון ייחודי לסוגיות ספציפיות הנוגעות למחוז, ובכך לסייע למטה המשרד לדייק בגיבוש תמונת המצב שבבסיס תכנון כ"א בהוראה.

תוצאות היעדר תכנון כ"א ברמה המחוזית: במצב עניינים זה לא הקים משרד החינוך מנגנון המאפשר תכנון ברמת הרשות המקומית או ברמה האזורית, לרבות הקמת מאגר נתונים מלא ומעודכן של מורים בחתר מקצועי וגיאוגרפי, שממנו ניתן יהיה גם לזהות פערים בבתי"ס. עם זאת, בפועל מנהלי בתי"ס נדרשים לאייש את כל המשרות בבתי"ס בתחילת כל שנת לימודים, לרבות התמודדות עם קושי בגיוס מורים למקצועות שבהם עולה הביקוש על ההיצע.

נוכח זאת בחן משרד מבקר המדינה באמצעות השאלון שהפיץ למנהלי בתי"ס את עמדתם בנוגע לגורם התורם העיקרי לאיתור המורים המתאימים בשלב זה.

תרשים 2: הגורם העיקרי לאיתור מורה מתאים⁵⁵



המקור: נתוני שאלון מבקר המדינה למנהלי בתי"ס.

תרשים 2 מראה שהמנהלים סבורים שהם גורם דומיננטי באיתור מורה מתאים לבית ספרם בעת מחסור: כ-53% מהמנהלים ציינו כי הם הגורם הדומיננטי באיתור מורה מתאים לבית"ס בעת מחסור, ורק כ-21% מהמנהלים ציינו כי מחוז משרד החינוך הוא הגורם הדומיננטי. עם זאת, המנהלים מהמגזר הממלכתי-ערבי הדגישו את תרומת המחוז לתהליך זה - מחציתם ציינו את המחוז כתורם העיקרי לתהליך האיתור.

עולה מהאמור לעיל כי בהיעדר תכנון סדור של כ"א בהוראה, במשרד על מחוזותיו, המתבסס על ראייה כוללת של צורכי השטח ומתן קשב לסוגיות פרטניות גיאוגרפיות ודמוגרפיות, אין די פתרונות אפקטיביים לסגירת הפער בין הביקוש הצפוי למורים להיצע הצפוי. אל החלל שנוצר נשאבו בעיקר מנהלי בתי"ס שעיקר הנטל במציאת פתרון למחסור במורים בבתי"ס נופל עליהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, כי הוא מודע לכך שבסיסי הנתונים במודל החיזוי אינם משקפים תמיד את צורכי השטח (בתי"ס), ועל כן נדרשות השלמות חיצוניות למודל. עם השלמת המודל והנגשתו במערכות המשרד החל המשרד בהגדרת תהליך סדור של שילוב צורכי דרגי השטח במודל ומיסוד תהליכי תכנון ברמת המחוז. במקביל, המשרד פועל להגדיר בשיתוף נציגי השטח את בסיס הנתונים, כדי שיתן ביטוי עדכני ואמין לצורכי השטח. לכשיוגדרו הנתונים ניתן יהיה לשלבם במודל באופן מובנה. במסגרת זו נערכות פגישות עם מנהלי המחוזות, ובעקבות בקשותיהם נכנסו סעיפים חדשים למודל. במודל גם הותקן כלי הנותן מקום לשינויים הצפים מהשטח. המפקחים הכוללים יאספו נתונים מהשטח בהתאם לגאנט התכנון השנתי. עוד מסר המשרד כי היות שישנה נידות מורים רבה בין המחוזות, בייחוד בקרב מורים צעירים, התכנון ייעשה בידי המטה ברמה הארצית, תוך התייחסות למחוזות, והוא ייבחן ברמה המחוזית באופן שוטף וקבוע.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שמשרד החינוך החל לנקוט לעדכון מודל החיזוי דרך העלאת צורכי המחוזות בפני מטה המשרד, ואת כוונתו לגבש בסיס נתונים משלימים שייאספו מהשטח לצורכי תכנון כ"א בהוראה. על המשרד לעגן את חלקו של המחוז בתהליך התכנון הכולל של כ"א בהוראה בדפוסי עבודה סדורים ורשמיים, ולהסדיר בהתאם את ההליכים הפנים-מחוזיים של איסוף הנתונים ותכנון כ"א בהוראה כדי להבטיח את הפעלתם המוצלחת, קביעתם והמשכיותם. יצוין כי מעבר של מורים בין מחוזות אינו מייתר תכנון כ"א בהוראה ברמה המחוזית, המביא בחשבון גם צפי של נתוני המעברים.

המחסור האיכותי - הוראת מקצועות על ידי מורים שלא הוכשרו להם

הצוות מ-2007 ציין כי אחד החסרים המרכזיים בבסיס הנתונים המשרדי על כ"א בהוראה, המונע את הפיכתו לכלי אופרטיבי לתכנון ארוך טווח, הוא מידע על מקצוע ההכשרה של המורה לעומת מקצוע ההוראה שלו בפועל. הצוות ציין בהמלצותיו כי הצלבת נתוני ההכשרה של המורים אל מול מקצוע ההוראה שהם מלמדים בפועל הייתה מאפשרת למדוד את היקף המחסור האיכותי בכל מקצוע



משרד החינוך אינו
מרכז באופן סדור
מידע על המחסור
האיכותי. החוסר
במידע פוגע ביכולת
של המשרד לתכנן
כראוי את מערך
כ"א בהוראה
ובמסגרת זו לצמצם
את המחסור
האיכותי באופן
שיטתי

הוראה. עם זאת, באותה עת לא אסף המשרד באופן סדור ושיטתי נתונים שיאפשרו לו לעמוד על מחסור איכותי בכל מקצועות ההוראה, לא ריכוז ועדכן את כל המידע הדרוש על המורה במאגר נתונים אחד, ולא הביא בחשבון את המחסור האיכותי במסגרת מודל החינוך.

עלה כי יותר מעשור לאחר פרסום ממצאי הצוות, משרד החינוך אינו אוסף, מרכז ומפיק באופן סדור מידע על המחסור האיכותי. החוסר במידע פוגע ביכולת של המשרד לתכנן כראוי את מערך כ"א בהוראה ובמסגרת זו לצמצם את המחסור האיכותי באופן שיטתי, דבר החיוני במיוחד בנוגע למקצועות הליבה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, כי ישנה מדיניות להתאמת ההכשרה של מורים המלמדים מקצועות ליבה מרכזיים וחסרה להם ההכשרה הנדרשת. הוכן מסמך שבו כל מפמ"ר הגדיר את ההכשרה שכל מורה צריך כדי ללמד תחום דעת. נוסף על כך, מודל החינוך, הנסמך על מערכות המשרד והדיווחים, עובר תיקוף על ידי המפמ"רים ומקבל ביטוי בתוכנית ההכשרה וההסבה של המורים כדי לאפשר תכנון המתייחס גם לפן האיכותי.

הביקורת העלתה שפעילותו של המשרד החינוך להתאמת ההכשרה של מורים המלמדים מקצועות ליבה מרכזיים וחסרה להם ההכשרה הנדרשת היא מועטת ולא שיטתית. כמו כן, המשרד לא קבע כי ההתאמה בין ההכשרה למקצוע ההוראה היא תנאי לשיבוץ (לפירוט הממצאים בעניין זה ראו בפרק "היבטים בגיוס ובהשמה של מתמחים ומורים חדשים"). להלן פירוט:

מאפייני המחסור האיכותי ואי-שילובו בתהליך תכנון כ"א בהוראה

הדרישות הפורמליות לעיסוק בהוראה⁵⁶: כל מורה חייב ברישיון לעיסוק בהוראה כדי שיוכל להיות מועסק במערכת החינוך. רישיון לעיסוק בהוראה מתיר לבעליו לעסוק במקצוע ההוראה במערכת החינוך בישראל, והוא רלוונטי בכל שלבי ההוראה, מגן הילדים ועד לחינוך העל-יסודי⁵⁷. רישיון לעיסוק בהוראה מוענק לעובדי הוראה העומדים בכל הקריטריונים האלה: בעלי תואר אקדמי מאוניברסיטה או ממכללה אקדמית לחינוך המוכרת על ידי מל"ג, או אישור של תואר אקדמי מחו"ל מהאגף להערכת תארים אקדמיים ודיפלומות מחו"ל במשרד החינוך; בעלי תעודת הוראה ממוסד אקדמי להוראה בארץ, המוכר על

56 ראו בפרק "הכשרת עובדי הוראה חדשים".

57 לעובדי הוראה בחינוך העל-יסודי, שהחלו את לימודיהם בשנים שלפני החלת חובת ההתמחות בהוראה - סטאף - דהיינו לפני שנה"ל התשנ"ז (1996 - 1997) - הוענק רישיון הוראה קבוע; רישיון לעיסוק בהוראה דינו כדין רישיון הוראה קבוע.

לחלק ניכר ממורי המקצוע בחינוך היסודי ובחינוך העל- יסודי חסרה ההכשרה הנדרשת להוראת המקצועות שהם מלמדים

ידי משרד החינוך; אישור עמידה בהצלחה בדרישות שנת ההתמחות - סטאז'; אישור סיום לימודים בסדנת התמחות.

מורים בחינוך היסודי נדרשים להיות בעלי תואר אקדמי (מאוניברסיטה או ממכללה אקדמית לחינוך)⁵⁸ ותעודת הוראה לחינוך היסודי (בהתמחות באחד מתחומי הדעת או בהוראה כוללת). חלק גדול מהמורים בחינוך היסודי מלמדים מקצועות אחרים מאלה שהוכשרו להם⁵⁹. בשנים האחרונות רווחת במשרד התפיסה המקצועית המחייבת התמחות ייחודית בקרב מורי החינוך היסודי במקצועות שהם מלמדים - בעיקר במקצועות המתמטיקה והמדעים, בלימודי שפת האם ובאנגלית, ובעיקר בכיתות ד'-ו'.

דרישות ההכשרה להוראת מקצוע בחינוך העל-יסודי נחלקות לשתי רמות: הוראה בחטיבת הביניים - כיתות ז'-ט' (להלן - חט"ב) והוראה בחטיבה העליונה - כיתות י'-י"ב (להלן - חט"ע). לצורך הוראה בחט"ב על המורה להיות בעל תואר ראשון (B.A. או B.Sc.) במקצוע שהוא מלמד, או בעל תואר ראשון בחינוך ממכללה אקדמית להוראה (B.Ed.) עם התמחות במקצוע, ובעל תעודת הוראה להוראת המקצוע בכיתות ז'-י'. לצורך הוראה בחט"ע על המורה להיות בעל תואר שני ומעלה במקצוע, ובעל תעודת הוראה להוראת המקצוע בכיתות ז'-י"ב. עם זאת, בפועל מעט מאוד ממורי המתמטיקה בחט"ע הם בעלי תואר שני במתמטיקה, וכמעט שלא ניתן לגייס אקדמאים אלה להוראה⁶⁰. לפיכך באוגוסט 2016 שינה משרד החינוך את הדרישה להוראת מתמטיקה בחט"ע לתואר ראשון במקצוע (או במקצוע קרוב, לפי הגדרה ספציפית).

בביקורת עלה שלחלק ניכר ממורי המקצוע בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי חסרה ההכשרה הנדרשת ללמד את המקצועות שהם מלמדים בפועל. מצב זה פוגע בתלמידיהם של מורים אלה, ועלול לגרום להם נזק ארוך טווח בכל הנוגע לאיכות הידע, למיומנות שרכשו ולהישגים הלימודיים בהמשך דרכם. לפיכך השלמת הכשרתם של המורים הללו צריכה להיות נדבך מרכזי בתכנון כ"א בהוראה של המשרד. ואולם, נדבך מרכזי זה חסר במודל החיזוי, היות שהוא אינו מובא בחשבון בידי משרד החינוך בתפיסתו את המחסור במורים. המשרד גם אינו נותן מענה מספק לפער זה, לא בגיבוש מדיניות ברורה ואחידה ולא בצעדים שנקטה המזה"פ להתאמת ההכשרה של המורים המלמדים מקצועות ליבה מרכזיים - מתמטיקה, עברית ואנגלית - להוראת המקצוע. להלן פירוט הממצאים:

58 בעבר היו רוב המורים בחינוך היסודי וחלק מהמורים בחינוך העל-יסודי בוגרי סמינרים תלת-שנתיים, ללא תואר אקדמי. עם האקדמיזציה שעבר מקצוע ההוראה בשנות ה-90 של המאה הקודמת, השלימו מורים רבים את לימודי התואר הראשון, ומורים חדשים כבר חויבו בתואר אקדמי.

59 ראו פירוט על שיעורי המורים המלמדים עברית, אנגלית ומתמטיקה בבתי"ס היסודיים ובבתי"ס העל-יסודיים, ללא ההכשרה הנדרשת להוראת מקצועות אלו, בפרקים העוסקים בהוראתם.

60 זאת הן בשל מיעוט הלומדים לתארים מתקדמים במתמטיקה באוניברסיטאות והן בשל השכר הגבוה שהם יכולים להרוויח בתעשיית ההייטק.

היקף רחב של תופעת המורים שמלמדים מקצוע שלא הוכשרו לו: בשאלון ששלח משרד מבקר המדינה למנהלי בתי"ס היסודיים והעל-יסודיים נשאלו המנהלים שאלות הנוגעות להכשרתם של מורי ביה"ס שבניהולם במקצועות שהם מלמדים ולקושי שלהם למצוא מורים בעלי הכשרה במקצועות הנדרשים. להלן סיכום התשובות:

לוח 1: תופעת "המחסור האיכותי" של מורים במערכת החינוך בראיית מנהלי בתי"ס

לפחות מקצוע אחד שנלמד בבית"ס הופסק לקראת שנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) ולא חודש בשל מחסור במורים מתאימים	לפחות מקצוע אחד אינו נלמד בבית"ס בשל מחסור במורים מתאימים	לכל המורים בבית"ס יש הכשרה במקצוע שאותו הם מלמדים	בלפחות מקצוע אחד בבית"ס (מתוך רשימת מקצועות*) ישנם מורים חסרי הכשרה	
14%	28%	52%	39%	בתי"ס יסודיים (א'-ו')
20%	48%	59%	29%	חטיבות ביניים (ז'-ט')
15%	31%	57%	33%	חטיבות עליונות (י'-י"ב)
19%	39%	54%	38%	שש-שנתי (ז'-י"ב)
18%	38%	56%	34%	סה"כ בתי"ס על-יסודיים
15%	31%	52%	36%	כל בתי"ס

המקור: התשובות לשאלון המנהלים.
* המקצועות הם אלו: אנגלית, ביולוגיה, גיאוגרפיה, היסטוריה, כימיה, לשון עברית, מדעים, מחשבים, מתמטיקה, ספרות, ערבית, פיזיקה, תנ"ך.

תשובות המנהלים שענו על השאלון (כשליש מכלל מנהלי בתי"ס) מראות כי רק בכמחצית מבתי"ס יש לכל המורים הכשרה במקצוע שהם מלמדים, ובקרב כשליש מבתי"ס יש לפחות מקצוע אחד שמנהל ביה"ס היה רוצה שיילמד אך הוא אינו נלמד בשל מחסור במורים בעלי הכשרה מתאימה. מדובר בין היתר בבתי"ס שיש בהם מורים חסרי הכשרה במקצועות כמו אנגלית, מתמטיקה, תנ"ך וספרות ועל בתי"ס על-יסודיים שבהם לא נלמדים בין היתר מתמטיקה ואנגלית ברמות של 4 ו-5 יחידות לימוד בשל מחסור במורים בעלי הכשרה מתאימה. בכ-200 בתי"ס (15% מתוך 1,344 בתי"ס של המנהלים שענו לשאלון) הפסיקו ללמד מקצוע מסוים לקראת שנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) בשל מחסור במורים בעלי הכשרה מתאימה.

חוסר בהירות בעניין הכשרת המורה למקצוע ההוראה ולגיל התלמידים:

מדיניותו של משרד החינוך בנושא התאמת המקצוע שהמורה התמחה בו למקצוע שהוא מלמד בפועל ולקבוצת הגיל של התלמידים אינה מוגדרת בבהירות ובעקביות.

כך למשל, ממסמכי המטה של המשרד לא ניתן ללמוד על ההכשרה שמורים מחויבים בה בכל המקצועות בחינוך היסודי בכיתות א'-ג', והאם יש הבדל בינה לבין ההכשרה הנדרשת בכיתות ד'-ו'. בהנחיות המשרד, "מאז תכנון, ניהול והיערכות" (להלן - מתנ"ה) למרחב הגיל היסודי לשנה"ל התשע"ח, וכן בהנחיות אלה לשנה"ל התשע"ט (2018 - 2019) - שעל פיהן יחידות המטה, המחוזות ומנהלי בתי"ס אמורים לבנות את תוכניות העבודה שלהם - מומלץ שבכיתות ד'-ו' ילמדו מורים מקצועיים את תחומי המתמטיקה, האנגלית, המדעים, האומנויות והחינוך הגופני. בהמשך להמלצה זו, נדרש היה שהמשרד יגדיר אותה כהנחיה המחייבת את כלל יחידות המטה ודרגי המשרד, ושהיא תובא בחשבון בתכנון האסטרטגי של כ"א בהוראה. בכך ניתן יהיה להבטיח שהתפיסה הפדגוגית והדיסציפלינרית של מקצועות אלו בחינוך היסודי תקבל ביטוי גם בהכשרת המורים ובפיתוח המקצועי שלהם.

ואולם, נמצא כי המלצה זו במתנ"ה לא הוגדרה כהנחיה מחייבת של המשרד. היות שאין חובה שמורה המלמד מקצוע מסוים בחינוך היסודי יהיה מי שלמד את המקצוע הזה במסגרת הכשרתו במכללה להוראה, יכול ללמד אותו גם מי שהוכשר ללמד כל מקצוע אחר. עוד יצוין כי בחוזר המנכ"ל מספטמבר 2014 נקבע כי ככלל, ההתמחות תיעשה בשלב החינוך ובמקצוע שהמתמחה הוכשר לו במהלך לימודיו. מנגד, בנוהל בשיבוץ מורים לחינוך הרשמי וכן בהנחיות לשיבוץ מורים במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי אין כל התייחסות לצורך זה.

על המשרד לקבוע את מדיניותו בנוגע לקשר שבין המקצוע הנלמד לבין הכשרת המורה להוראה בכיתות א'-ו' באופן ברור וחד-משמעי. עליו לעגן את ההמלצה, ששולבה במסמכי מתנ"ה, בהנחיות הרשמיות ולוודא כי היא מיושמת ומובאת בחשבון בתכנון האסטרטגי של כ"א בהוראה, ולפעול להתאים את הכשרת המורים במכללות להוראה לתפיסה זו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי בימים אלה מתגבש מתווה חדש במל"ג להכשרת מורים וגננות. המתווה החדש יבהיר את הדרישות להכשרת המורה למקצוע ההוראה על פי גיל התלמידים. עוד ציין המשרד בתשובתו, כי בנוהל בשיבוץ מורים לחינוך הרשמי לשנה הבאה תיכלל הדרישה לשיבוץ המורה על פי מקצוע ההכשרה שלו.

שימוש מצומצם ב"הרחבת הסמכה" כמענה ל"פער האיכותי": אחד הכלים שגיבש המשרד לצורך סגירת הפער שבין ההכשרה (וההסמכה התלויה בה) של מורה המלמד מקצוע שלא הוכשר ללמדו (וממילא אינו מוסמך ללמדו), הוא "הרחבת הסמכה": לימודים דו-שנתיים בהיקף של 360 שעות, במכללה להוראה או באוניברסיטה, המאפשרים הכשרה יסודית ומעמיקה במקצוע שמלמד המורה

בפועל. עם סיום הלימודים יכול המורה לקבל רישיון הוראה במקצוע זה. הרחבת ההסמכה מתבצעת ביוזמת משרד החינוך ובמימונו המלא, לאחר שהמשרד מפרסם "קול קורא" לפתיחת הקורס להרחבת ההסמכה במקצוע מוגדר.

עם זאת, כפי שעלה בביקורת ויוצג להלן, השימוש שעושה המשרד בהרחבות הסמכה אין בו כדי לענות על היקפי ההכשרה הנדרשים של המורים המלמדים מקצועות מרכזיים שלא הוכשרו להם. כמו כן, המשרד לא קבע במדיניותו יעד לסגירת פערי ההכשרה של המורים במקצועות ההוראה, אין לו מנגנון לתמרוץ מורים להרחבת ההסמכה, ואין לו תוכנית רב-שנתית להפעלת הקורסים. יצוין כי היות שהרחבת הסמכה מחייבת את המורה המשתתף בה למאמץ לימודי ניכר וממושך, מורים רבים מעדיפים להימנע מכך.

יתר על כן, גם המחוזות, שהם זרוע ביצוע של המטה, אינם מעורבים ואינם פועלים להתאמת המורים למקצוע שהם מלמדים בבתי"ס מבחינת הכשרתם והסמכתם: במחוזות מרכז וחיפה שנבדקו אין לאגף כ"א בהוראה ולמפקחת המחוז תמונת מצב על שיעור המורים חסרי ההכשרה הנדרשת ברמת המחוז, ברמת הרשות המקומית וברמת ביה"ס. אומנם המחוזות פועלים לפי מדיניות המטה בכל הנוגע לקבלת מורים ולשיבוצם, אולם הם אינם אוספים נתונים על המורים הקיימים בכל הנוגע לעמידתם בדרישות ההכשרה וההסמכה במקצועות שהם מלמדים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, כי הוא עושה הרחבות הסמכה בהיקף הולך ועולה, ובמקצועות רבים (מתמטיקה 5 יח"ל, פיזיקה, כימיה, תרבות ישראל ואנגלית) מדובר בכ-1,000 מורים בשנה. הרחבות ההסמכה נקבעות בשיתוף המזה"פ ומינהל עו"ה, והמחוזות מעורבים מאוד באיתור ובגיוס מורים להרחבות ההסמכה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך, כי אף אם הוא מגדיל את היקף הרחבות ההסמכה מדי שנה, הוא עושה זאת בלי שיש לו נתונים על אודות היקף המורים הנדרשים לכך: למחוזות, שאמורים לסייע באיתור מורים שנדרש שישתתפו בהרחבות הסמכה, אין מידע מלא על כל המורים המלמדים מקצועות ללא הכשרה מתאימה, וגם אין להם מדיניות סדורה לאיתורם ולהשלמת הכשרתם. המשרד גם לא גיבש תוכנית שלמה להכשרת המורים הללו, וממילא לא קבע תמריצים מתאימים לעידוד המורים לעבור הרחבות הסמכה. במצב הנוכחי, ספק רב אם רוב המורים הללו יעברו בשנים הבאות הרחבות הסמכה.

על מטה המשרד לאסוף נתונים על מספר המורים המלמדים מקצועות שלא הוכשרו ללמד, ולגבש תכנית מקיפה להכשרת שיעור ניכר מהמורים הנדרשים להרחבת הסמכה בשנים הקרובות. במסגרת גיבוש התכנית יש לזהות תחילה את החסמים הקיימים להשתתפות רחבת היקף של מורים בהרחבות ההסמכה, ובהתאם לכך לקבוע בתוכנית תמריצים מגוונים שיעודדו מספר רב של מורים להשתתף בהן. בהתאמה, על המחוזות לגבש מדיניות לאיתור המורים שנדרשת להם הרחבת הסמכה ולפעול בתיאום עם מטה המשרד כדי להעביר אותם את הרחבות ההסמכה הנדרשות.

הכשרת מורים בכמה מקצועות מרכזיים

משרד מבקר המדינה בדק את הכשרתם של המורים בכמה מקצועות מרכזיים במערכת החינוך - מתמטיקה, עברית ואנגלית - ואת פעולות משרד החינוך לסגירת פערי ההכשרה. בבדיקה נבחנה קיומה של ראייה תכנונית, הכוללת מיפוי המצב הקיים וצפי של המחסור הכמותי והמחסור האיכותי במורים במקצועות הללו, ותכנון צעדי ההתערבות המתאימים ליצירת היצע המורים בעלי ההכשרה הנדרשת לכל מקצוע. להלן פירוט הבדיקה וממצאיה:

הוראת המתמטיקה בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי

הוראת המתמטיקה בחינוך היסודי

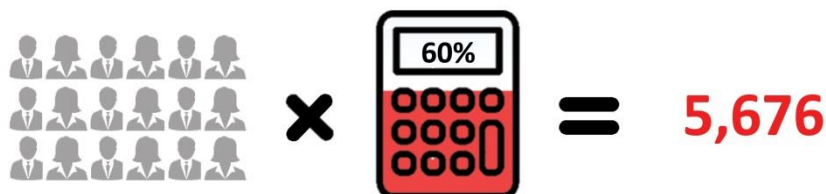
הוראת המתמטיקה בחינוך היסודי נועדה, בין השאר, להקנות לתלמידים יכולת לזקק רעיונות מתמטיים, לעשות שימוש בשפה המתמטית וכן להקנות תפיסה חיובית לתחום דעת זה, המשמש בסיס למקצועות מדעיים והנדסיים בעתיד. הוראת המתמטיקה בשלב חינוך זה אינה מותנית, מבחינת דרישותיו הרשמיות של משרד החינוך, בהכשרה להוראת המתמטיקה (דהיינו בתואר אקדמי במתמטיקה או בתחום קרוב או בתואר אקדמי ממכללה להוראה בהתמחות בהוראת המתמטיקה; ובצירוף תעודת הוראה מתאימה להוראת המקצוע). עם זאת, במהלך השנים האחרונות גברה ההכרה במשרד כי לצורך הוראה איכותית של המתמטיקה בחינוך היסודי, שתיצור אצל התלמידים בסיס מוצק להמשך לימודי המתמטיקה בחינוך העל-יסודי, על המורים למתמטיקה להיות בעלי הכשרה מתאימה להוראת המקצוע. לפיכך, כאמור, בהנחיות המתנ"ה לשנות הלימודים התשע"ח (2017 - 2018) והתשע"ט (2018 - 2019) הומלץ שהוראת המתמטיקה בכיתות ד'-ו' תיעשה בידי מורים בעלי הכשרה מתאימה. יתר על כן, לתפיסתה של המפמ"רית למתמטיקה בחינוך היסודי, על מנת להקנות בסיס איתן בלימודי המקצוע לתלמידים, גם הוראת המתמטיקה בכיתות א'-ג' צריכה להיעשות בידי מורים בעלי ידע מתאים במקצוע ובאופן ההוראה שלו בשכבות

גיל אלו לצורך הוראה איכותית ומוצלחת, שגם תמנע מהתלמיד הצעיר את "חרדת המתמטיקה", שתשפיע עליו גם בהמשך. ראוי אפוא שכל המורים למתמטיקה בחינוך היסודי יהיו בעלי הכשרה מתאימה בהוראת המתמטיקה.

שיעור המורים למתמטיקה בחינוך היסודי שהם בעלי הכשרה במתמטיקה: משרד מבקר המדינה בדק, על פי קובץ נתונים הנוגעים לשנת התשע"ח (2017 - 2018), שהתקבל מהמפמ"רית למתמטיקה בחינוך היסודי (להלן - קובץ הנתונים), את שיעור המורים למתמטיקה בחינוך היסודי שהם בעלי הכשרה במתמטיקה⁶¹.

מבדיקת קובץ הנתונים עלה, כי מספר המורים למתמטיקה בבתי"ס היסודיים עמד בשנה"ל התשע"ח על 9,444 מורים, ומתוכם:

תרשים 3: מורים שאינם בעלי הכשרה במתמטיקה



רכישת ידע בסיסי במתמטיקה בכיתות היסוד היא תשתית ללמידת מגוון תחומים אחרים, וכן כלי לשיפור החשיבה הלוגית והכמותית. ואולם, רבים מהמורים היוצרים את מערך הידע הזה לא קיבלו הכשרה ייעודית למקצוע זה. לפיכך עולה החשש שרבים מהתלמידים מקבלים תשתית שאינה איתנה, העלולה להצמיח אצלם קשיים כבר בעת לימודיהם בבית"ס היסודי וביתר שאת כשיתמודדו עם לימוד מקצוע זה בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות ואף כבוגרים, לאחר סיום לימודי החובה שלהם.

פעילות מתוכננת להעלאת שיעור ההכשרה של מורים למתמטיקה: ביוני 2017 הציגה המזה"פ פעילות מתוכננת להעלאת שיעור ההכשרה בקרב המורים שלא הוכשרו להוראת המקצוע ומלמדים מתמטיקה בבתי"ס היסודיים: פתיחת הרחבות הסמכה בהיקף של 360 שעות בשנות הלימודים התשע"ח-התש"פ (2017 - 2020) בארבע מכללות להוראה לפחות. לא צוין מספר המורים המיועדים לעבור הרחבת הסמכה זו.

מהבדיקה עלה שעל אף כוונת המזה"פ, בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) לא החלו לפעול הרחבות הסמכה אלו. בשנת לימודים זו אישר המשרד לפתוח בשנה"ל התשע"ט (2018 - 2019) שלושה קורסים להרחבות הסמכה, שיכללו יחדיו כמאה מורים. עם זאת עלה, שהמזה"פ לא הכינה תוכנית רב-שנתית שלמה ומפורטת להרחבות הסמכה למורי מתמטיקה חסרי ההכשרה הנדרשת

61 בעלי תואר אקדמי במתמטיקה, או בעלי תואר בוגר בחינוך בהתמחות בהוראת המתמטיקה, או בעלי תעודת הוראה במתמטיקה (לאחר הסבה).

בחינוך היסודי, שהרי היה עליה להתייחס לצורך להכשיר את אלפי המורים למתמטיקה חסרי ההכשרה להוראת המקצוע בחינוך היסודי. עולה אפוא ספק אם למהלך המתוכנן לשנה"ל התשע"ט יהיה המשך, כל שכן אם תהיה לו השפעה ממשית על רמת ההכשרה של כלל מורי המתמטיקה חסרי ההכשרה הנדרשת בחינוך היסודי, שאותם מאה מורים מהווים אחוזים בודדים מהם.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי פרסם "קול קורא" להרחבת הסמכה להוראת המתמטיקה למורים בחינוך היסודי שאין להם הכשרה פורמלית להוראתה. על פי תוכנית העבודה, תיפתח קבוצה של כ-25 מורים בשלוש מכללות שונות. היקף הלימודים יהיה 360 שעות, והם יחלו בסמסטר ב' התשע"ט (2018 - 2019).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי לצורך שינוי תמונת המצב בשנים הקרובות, ובפרט לנוכח ההכרה הגוברת בצורך שגם מורים למתמטיקה בחינוך היסודי יוסמכו להוראתה, עליו לגבש תוכנית רב-שנתית לביצוע הכשרה רחבת היקף, שתחול על כל המורים למתמטיקה בחינוך היסודי שלא הוכשרו להוראתה. בהקשר זה, ולנוכח חשיבות הרצף של לימודי המתמטיקה לאורך כל שלבי החינוך, ראוי לקשור בין תוכנית רב-שנתית כזו לבין "התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה" - שנועדה לשפר את לימוד המתמטיקה בחט"ע ועד כה אין בה כל התייחסות למתמטיקה בחינוך היסודי (ראו להלן) - ולבין הצורך בשיפור הכשרת המורים הקיימת ובהתאמתה לצורכי החינוך היסודי. הבאת רובם הגדול של מורי המתמטיקה לרמת ההכשרה הנדרשת להוראה איכותית של המקצוע תחזק את הבסיס המתמטי בקרב תלמידי החינוך היסודי ותשפר את יכולותיהם והישגיהם העתידיים בלימודי המתמטיקה בחינוך העל-יסודי.

בה בעת, על מטה המשרד לעודד הן סטודנטים במוסדות האקדמיים להוראה והן את המוסדות עצמם לתת עדיפות להכשרה בתחום הוראת המתמטיקה בחינוך היסודי.

הוראת המתמטיקה בחינוך העל-יסודי

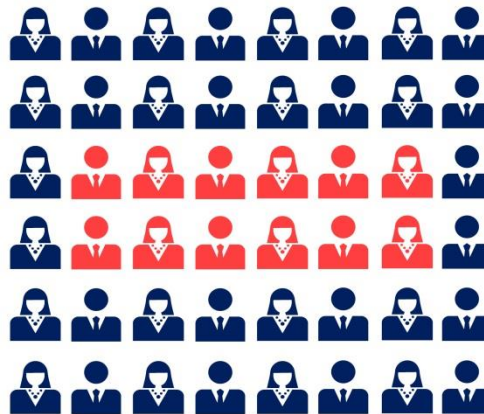
הוראת המתמטיקה בחינוך העל-יסודי היא בעלת שני שלבים - הוראת המתמטיקה בחט"ב והוראת המתמטיקה בחט"ע. בחט"ב נלמדים תחומי האלגברה והגיאומטריה ונבנית תשתית הידע ללימודי המתמטיקה בשלב החט"ע. בחט"ע נלמד המקצוע בשלוש רמות - רמה בסיסית של 3 יחידות לימוד (להלן - יח"ל), רמה מתקדמת של 4 יח"ל והרמה הגבוהה ביותר - 5 יח"ל. רמה זו מכינה למעשה את בוגריה להמשך לימודים גבוהים במקצועות המדעיים והטכנולוגיים.

על פי דרישותיו הרשמיות של משרד החינוך, כפי שהוגדרו בחזר מנכ"ל תשע"ז 5(א), ההכשרה הנדרשת להוראת מתמטיקה בחינוך העל-יסודי היא תואר ראשון (B.A. או B.Sc.) במתמטיקה או במקצוע עתיר מתמטיקה; ורישיון הוראה

במתמטיקה לכיתות ז'-י (לצורך הוראת המתמטיקה בחט"ב ובכיתה י')⁶² או רישיון הוראה במתמטיקה לכיתות ז'-י"ב (לצורך הוראת המתמטיקה בכיתות י"א-י"ב)⁶³.

על מנת לקבל תמונת מצב בנוגע לקיומו ולהיקפו של "מחסור איכותי" במורים למתמטיקה בחינוך העל-יסודי, בדק משרד מבקר המדינה את רמת ההכשרה של המורים למתמטיקה בחינוך העל-יסודי. נמצא כי מתוך קרוב ל-9,000 המורים למתמטיקה שלימדו בשנה"ל התשע"ח בבתי"ס העל-יסודיים, רק לכ-39% הייתה ההכשרה הנדרשת להוראת המתמטיקה. שיעורם של מורים אלו בבתי"ס שהם חט"ע בלבד היה הנמוך ביותר, כמוצג להלן:

תרשים 4: הכשרה של מורים למתמטיקה בחט"ע



24% בעלי הכשרה נדרשת*

המקור: קובץ נתוני משרד החינוך על המורים למתמטיקה בשנה"ל התשע"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הכשרה נדרשת - ההכשרה הנדרשת על פי נוהלי המשרד כדי ללמד את המקצוע בשכבת גיל מוגדרת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, כי נתוני למ"ס לשנה"ל התשע"ו (2015 - 2016) מצביעים על שיעור גבוה משמעותית של מורים בעלי הכשרה מתמטית בחט"ב ובחט"ע מהנתון המצוין בדוח הביקורת: בעוד על פי דוח הביקורת 39% מהמורים למתמטיקה בחינוך העל-יסודי הם בעלי ההכשרה הנדרשת להוראת המתמטיקה, על פי תרשים שצירף המשרד לתשובתו

62 בעלי תואר בוגר בחינוך עם התמחות בהוראת המתמטיקה יוכלו לקבל רישיון להוראת המתמטיקה בכיתות ז'-י בהתאם לנהלי משרד החינוך.

63 כדי ללמד בכיתות י"א-י"ב ברמה של 5 יח"ל נדרש החל משנה"ל התשע"ז סיום בהצלחה של תכנית להרחבת הסמכה להוראת מתמטיקה ברמה של 5 יח"ל.

מכ-9,000 המורים
למתמטיקה שלימדו
בשנה"ל התשע"ח
בבתי"ס העל-
יסודיים, רק לכ-39%
הייתה הכשרה
להוראת
המתמטיקה, ושיעור
המורים הללו
בבתי"ס שהם
חט"ע בלבד היה כ-
24% בלבד

(המתבסס על נתוני למ"ס), שיעור המורים למתמטיקה בחט"ב שהם בעלי רקע השכלתי להוראת המתמטיקה עמד במגזר היהודי על כ-54% ובמגזר הערבי על כ-74%; ושיעורם בחט"ע עמד במגזר היהודי על כ-62% ובמגזר הערבי על כ-78%. עוד ציין המשרד כי נתוני למ"ס שעליהם הוא מתבסס בתשובתו פורסמו לפני חוזר המנכ"ל תשע"ז/5, אשר הגדיל את שיעור המורים שהינם בעלי הכשרה מתאימה (כלומר, שיעור המורים בעלי ההכשרה המתאימה אף גבוה יותר כיום לעומת האמור בתשובתו).

יצוין כי סיבת הפער בין הנתונים המוצגים בדוח הביקורת (שחושבו מתוך קובץ נתוני המורים למתמטיקה לשנה"ל התשע"ח שהתקבל ממשרד החינוך) ובין נתוני למ"ס שהציג משרד החינוך בתשובתו: הביקורת התייחסה בראש ובראשונה למורים למתמטיקה שהם "בעלי ההכשרה הנדרשת להוראת המתמטיקה" בשכבת הגיל העל-יסודית שבה הם מלמדים (על פי הדרישות הפורמליות של משרד החינוך), ואילו נתוני למ"ס (לשנה"ל התשע"ו) מתייחסים למורים למתמטיקה בעלי "רקע השכלתי במתמטיקה"⁶⁴, שהיא הגדרה רחבה יותר מהגדרת "ההכשרה הנדרשת", דהיינו ישנם מורים למתמטיקה בעלי "רקע השכלתי במתמטיקה" (ובכללם בעלי השכלה במקצוע קרוב בעל לימודי מתמטיקה מוגברים), שאינם בעלי ההכשרה הנדרשת להוראת המתמטיקה על פי הדרישות הפורמליות של משרד החינוך. על כל פנים, אין בתשובת המשרד כדי לסתור את השיעור הגבוה של המורים למתמטיקה בחט"ב ובחט"ע בשנה"ל התשע"ח החסרים את ההכשרה המתאימה.

שיעורם הנמוך של המורים למתמטיקה בעלי ההכשרה הנדרשת להוראת המקצוע בחינוך העל-יסודי מצביע על כך, שחלק ניכר מתלמידי חטיבות הביניים והחטיבות העליונות אינם זוכים ללמוד מתמטיקה באיכות מספקת, שתאפשר להם למצות את יכולותיהם. בכך עלולה להיפגע אפשרותם להשתלב בלימודים גבוהים בתחומים מדעיים וטכנולוגיים ועלולה להיפגע יכולתם להתמודד עם כל תחום הדורש חשיבה לוגית וכמותית.

ניסיון לשיפור הוראת המקצוע במסגרת "התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה": בין השנים 2006 - 2012 חלה ירידה של כ-31% בשיעור התלמידים הניגשים לבחינת בגרות ברמה של 5 יח"ל במתמטיקה – מכ-12,900

64 "עובדי הוראה במערכת החינוך, תשע"ז (2016/17)", הודעה לתקשורת, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 15 במרץ 2017, עמ' 13 - 14: רקע השכלתי: הוגדר לעובדי הוראה לאנגלית/מתמטיקה על פי תחומי הלימוד לתואר בקבצים המינהליים של מקבלי תארים במוסדות להשכלה גבוהה, להלן: הוראת מתמטיקה = התמחות בהוראת מתמטיקה במכללות האקדמיות לחינוך ותחומי לימוד לתואר מתמטיקה, סטטיסטיקה, מדעי המחשב, מדעים פסיכולוגיים ותחומי הנדסה.

תלמידים לכ-8,900 תלמידים⁶⁵. כפי שמציין משרד החינוך, בשנים אלו "נרשמה ירידה באיכות ההוראה ותלמידים רבים ויתרו על האתגר ובחרו ב-4 יח"ל. מנגד, פגעה הירידה בלימודי המתמטיקה בתלמידים ובתלמידות שיקלו ורצו ללמוד ברמה של 5 יח"ל, אך הדבר נמנע מהם. למרבה הצער, הם איבדו את ההזדמנות לקבל את אחד המפתחות החשובים להמשך השתלבותם בתחומי המדעים והטכנולוגיה". עוד מציין המשרד, כי ישראל הידרדרה גם בדירוגים הבין-לאומיים: על פי מדד Nuffield Foundation (המדרג את שיעור תלמידי י"ב הניגשים לבחינה מתקדמת במתמטיקה), ישראל מדורגת בקבוצת הדירוג השלישית (קבוצה C) עם 9.1% בלבד. בראש הדירוג (קבוצה A) עם יותר מ-31% ניצבות מדינות כמו יפן, קוריאה, סינגפור וניו-זילנד⁶⁶.

על רקע הירידה החדה בשיעור התלמידים שניגשו לבחינת בגרות במתמטיקה ברמה של 5 יח"ל משנת 2006 ואילך, יזם משרד החינוך את "התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה" (להלן - התוכנית הלאומית למתמטיקה). תוכנית זו החלה לפעול בתחילת שנה"ל התשע"ו (ספטמבר 2015), ובין יעדיה⁶⁷ - העלאת המודעות הציבורית לחשיבות ההשקעה במתמטיקה ובמדעים, לרבות הגדלת מספר הבוגרים שייבחנו ויקבלו תעודת בגרות ברמת 5 יח"ל וכן שיפור באיכות הוראת המקצוע⁶⁸.

הפעילות להרחבת ההסמכה של מורי המתמטיקה בחינוך העל-יסודי: כדי להשיג את היעדים של הגדלת כוח ההוראה ושיפור ההוראה ברמה של 5 יח"ל במתמטיקה, נקבעו פעולות ייעודיות למורים המלמדים 5 יח"ל ובהן אלו: טיפוח המורים באמצעות הקמת קהילות למורים, חניכת מורים, פיתוח מקצועי לרכזי מתמטיקה, הקמת מערך הדרכה מחוזי ממוקד למורים והשתלמויות ייעודיות למורים; הרחבת מאגר המורים שילמדו ברמה של 5 יח"ל בשנים הבאות באמצעות הרחבת ההסמכה ל-200 מורים המלמדים ברמות של 4 ו-5 יח"ל; הסבת מהנדסים ובוגרי חוגים מדעיים להוראת המתמטיקה במסגרות הכשרה ייחודיות; הסבת בוגרי B.Ed בהוראת המתמטיקה בחט"ב להוראה בחט"ע; עידוד סטודנטים הלומדים מתמטיקה באוניברסיטאות להשתלב בהוראת המתמטיקה עם סיום הלימודים.

65 יצוין כי בשל הגידול השנתי הרציף במספר התלמידים הנבחנים בבחינות בגרות, שיעורם של התלמידים שנבחנו ב-5 יח"ל במתמטיקה מתוך כלל התלמידים שניגשים לבחינות בגרות במתמטיקה ירד בשיעור גבוה יותר: בשנת 2006 עמד שיעור התלמידים שנבחנו ב-5 יח"ל מתוך כלל התלמידים שניגשו לבחינות בגרות במתמטיקה על כ-20%, ובשנת 2012 הוא עמד על כ-13%, דהיינו ירידה של 35%.

66 מתוך אתר משרד החינוך - "לתת חמש - התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה: איך נולדה התוכנית, רקע ונתונים" edu.gov.il/sites/special/5/Pages/Five.html.

67 חוזר מנכ"ל משרד החינוך התשע"ו 1/16-9, "תוכנית לקידום המתמטיקה והמצוינות המדעית" (1.9.15).

68 בין הפעולות שנכללו בתוכנית: תוספת שעות לימוד להוראת המתמטיקה בחט"ב ובחט"ע; תמיכה של חונכים בלימודי המתמטיקה בחט"ב ובחט"ע; סיוע של תומכי הוראה בעלי ידע מתמטי מתאים לעבודת המורה בכיתות הלומדות מתמטיקה ברמת 5 יח"ל; בניית סביבות מתוקשבות של חומרי הלמידה של 5 יח"ל; ליווי התוכנית במחקר הערכה על ידי הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה); תוספת מדד איכות בהערכת בתי"ס על פי אחוז הלומדים ל-5 יח"ל במתמטיקה; הגדלת הבונוס המחושב בקבלה לאוניברסיטאות לבוגרי 5 יח"ל במתמטיקה.

במסגרת התוכנית הלאומית למתמטיקה נערכו משנה"ל התשע"ו ועד שנה"ל התשע"ח הרחבות הסמכה באוניברסיטאות למורים על מנת להכשירם להוראת המתמטיקה בחט"ע ברמה של 5 יח"ל. כוונת המשרד היא להכשיר עד סוף שנה"ל התש"פ (אוגוסט 2020) כ-700 ממורי החט"ע להוראת מתמטיקה ברמה של 5 יח"ל. תוספת כזו של מורים בעלי הכשרה להוראת המתמטיקה בחט"ע ברמה של 5 יח"ל תאפשר הגדלה ניכרת של מספר התלמידים הניגשים לבחינת בגרות ברמה זו. יצוין כי הפעולות שננקטו במסגרת התוכנית הלאומית במתמטיקה הגדילו מדי שנה את מספר התלמידים הניגשים לבחינת הבגרות במתמטיקה ברמה של 5 יח"ל, וכבר בקיץ התשע"ח ניגשו לבחינה זו כ-18,000 תלמידים - עלייה מכ-11,000 תלמידים שניגשו לבחינה זו בקיץ התשע"ה, טרם הפעלת התוכנית.

יש לראות בחיוב את גיבוש התוכנית הלאומית למתמטיקה, ובכלל זה את המהלך הנרחב של הרחבת ההסמכה למורי המתמטיקה בחט"ע לצורך הכשרתם להוראת המקצוע ברמה של 5 יח"ל. מהלך זה תרם ליציאה מהמשבר, שבו רק מיעוט של תלמידים למדו ונבחנו ברמה גבוהה זו, והוא ממחיש את האפשרות לגבש מדיניות מערכתית עקיבה ולהקצות לה משאבים ("תוכנית לאומית") על מנת לחזק מקצוע לימוד חשוב, שבו אין די מורים בעלי הכשרה מתאימה. עם זאת, התוכנית הלאומית למתמטיקה אינה נותנת מענה להיעדר הכשרה נדרשת בקרב מורי המתמטיקה בחינוך היסודי ובקרב מורי המקצוע בחינוך העל-יסודי, שאינם מלמדים מתמטיקה ברמה של 4-5 יח"ל.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי נוסף על הרחבות ההסמכה להוראת המתמטיקה ברמות של 4 ו-5 יח"ל במתווה ההוראה החדש, ייפתח במוסדות ההכשרה להוראה מסלול חד-חוגי להוראת מתמטיקה בבתי"ס העל-יסודיים; ומורים למתמטיקה בעלי רישיון להוראה בכיתות ז'-י' יוכלו ללמד מתמטיקה ברמה של 3 יח"ל עד כיתה י"ב, היות שחומר הלימוד במתמטיקה ב-3 יח"ל נלמד כולו בהכשרה להוראת המתמטיקה לכיתות ז'-י'. הדבר יעודכן בחוזר מנכ"ל.

נוכח חשיבותם של לימודי המתמטיקה והשמירה על איכות ההוראה, שיש לה ביטוי גם במגמת המשרד לבצע הרחבות הסמכה למורים המלמדים מתמטיקה למרות שהם חסרים את ההכשרה הדרושה לכך, ראוי שהמשרד יכלול בתוכנית הלאומית למתמטיקה גם הרחבת הסמכה למורי המתמטיקה בחינוך היסודי וככל שנדרש הדבר, גם למורי המתמטיקה בחינוך העל-יסודי, מעבר להסדרת ההרשאה להוראת מתמטיקה ברמה של 3 יח"ל למורים בעלי רישיון הוראה לכיתות ז'-י'. בכך תבטא התוכנית את מדיניות המשרד לקידום לימודי המתמטיקה אצל כל התלמידים.

תכנון ללא נתונים מספיקים: נקודת המוצא של המזה"פ בתכנון הדרכים לסגירת הפערים במורים למתמטיקה לחינוך העל-יסודי היא ההערכה

שהפעולות שהיא נוקטת, ובכללן תוכנית הרחבות ההסמכה וההחלטה כי עד שנה"ל התשפ"ב (ספטמבר 2021) יהיו כל המורים למתמטיקה בחינוך העל-יסודי בעלי הסמכה כנקבע בחוזר מנכ"ל, תביא לכך שבתוך שנים אחדות לא יהיה מחסור איכותי או כמותי במורים למתמטיקה בחינוך העל-יסודי.

ואולם כפי שעלה בביקורת, המשרד לא ביסס את הרחבות ההסמכה במסגרת התוכנית הלאומית למתמטיקה על נתונים בדבר מספר המורים חסרי ההכשרה הנדרשת בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות והתפלגותם הגיאוגרפית והמגזרית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הפעילות להרחבת ההסמכה אינה נסמכת על מיפוי וניתוח מדויק של צורכי הוראת המתמטיקה בכלל מערכת החינוך, ואינה מביאה בחשבון היבטים גיאוגרפיים או אזוריים ומגזריים. מבחינה זו, לא מתבטא כאן ניתוח יסודי של המחסור במורים למתמטיקה, המתחשב במכלול ההיבטים. לכן ספק אם התוכנית הלאומית למתמטיקה צפויה לחולל שינוי של ממש בהוראת המתמטיקה בטווח הארוך במערכת החינוך בכללותה ובכל שלבי החינוך.

כבסיס לתהליך תכנון שנועד לתת מענה כולל לצרכים בכוח אדם במקצוע המתמטיקה, על המשרד למפות ולנתח את מאפייני המחסור הכמותי והאיכותי במורים לכל שלבי החינוך, בהתאם לעדכון דרישות ההוראה, וכן על פי החוסרים במגזרים ובאזורים השונים. לאחר גיבוש תמונת מצב כוללת של מאפייני המחסור במורים והפערים הצפויים בין הביקוש להיצע, על המשרד לגבש תוכנית פעולה ארוכת טווח לסגירת פערים אלה, הכוללת יעדים ומדדים מתאימים. על תוכנית זו להקיף כלים שיעודדו סטודנטים ללמוד תחום זה כדי לענות על הצורך העתידי במורים למתמטיקה, ולהציג פתרונות להכשרת מורים למתמטיקה ופיתוח מקצועי בכל הרצף: בשלב ההכשרה במוסדות המכשירים, בהשמה של מורים להתמחות ובמהלך הקריירה בשלבי החינוך השונים.

הוראת העברית בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי

הוראת העברית⁶⁹ בחינוך היסודי

1. מטרותיה העיקריות של הוראת העברית בחינוך היסודי, על פי משרד החינוך, הן אלו: התלמידים ישלטו בעברית התקנית וידעו להשתמש בה;

69 במסגרת הביקורת נבדקה הוראת העברית (בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי) כשפת אם, דהיינו הוראת העברית במגזר היהודי. במגזר הערבי נלמדת העברית כשפה שנייה, ולפיכך הדוח אינו עוסק בהכשרתם של המורים לעברית במגזר הערבי.

בשנת 2012 שיעור
המורים בעלי
ההכשרה ללימוד
עברית מקרב כלל
המורים המלמדים
עברית בחינוך
היסודי במגזר
הממלכתי-יהודי היה
14%, ובמגזר
הממלכתי-דתי - 6%
בלבד. המצב לא
השתפר, ואף הורע,
בחלוף כשש שנים

יבינו טקסטים דבורים וכתובים במגוון סוגות; יביעו את עצמם בכתב ובעל פה לצרכים שונים; יהיו קוראים משכילים חובבי-ספר; ירחיבו את הידע הלשוני ואת אוצר המילים. המשרד שואף לפתח את מקצוע הוראת העברית בחינוך היסודי לכדי מקצוע של "חינוך לשוני", אשר "מטפח אדם אורייני, הידע ואוהב את שפתו ומסוגל להשתמש בה כתשתית ללמידה והרחבת הדעת ולצרכים חברתיים ותרבותיים". החינוך הלשוני חורג מהוראת השפה כשלעצמה, ועקרונותיו אמורים להשתלב גם בהוראת המקצועות האחרים, שבהם נעשה שימוש נרחב בשפה.

תחום החינוך הלשוני הוא תחום מתפתח, ואין עדיין מסלול הכשרה אקדמי בחינוך לשוני באוניברסיטאות ובמכללות להוראה. בשנת 2014 מינה יו"ר המזה"פ ועדה לנושא "הכשרת מורים וגננות בתחום החינוך הלשוני בקדם-יסודי וביסודי". ב-2016 הגישה הוועדה את המלצותיה, ובהן חיוב כל הסטודנטים להוראה בלימודי חינוך לשוני (שילוב חטיבת לימודים בלימודי חינוך לשוני במתווה ההכשרה להוראה) והקמת מסלול התמחות בחינוך לשוני במכללות להוראה. המלצות הוועדה הועברו לטיפול מל"ג ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, טיפול זה טרם הסתיים.

בהיעדר מסלול התמחות בחינוך לשוני, המורים בעלי ההכשרה הנדרשת כיום להוראת העברית בבתי"ס היסודיים הם מורים בוגרי המכללות להוראה (לתואר בחינוך או במסגרת הסבת אקדמאים), שלמדו במסלול של לימודים מוגברים בלשון עברית. שיעורם של מורים אלה, מקרב כלל המורים המלמדים עברית בחינוך היסודי, הוא נמוך מאוד: על פי נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בשנת 2012 עמד שיעור המורים בעלי ההכשרה ללימוד עברית מקרב כלל המורים המלמדים עברית בחינוך היסודי במגזר הממלכתי-יהודי על 14% ובמגזר הממלכתי-דתי - 6% בלבד. המצב לא השתפר, ואף הורע, בחלוף כשש שנים: בתחילת 2018 העריכה המזה"פ את שיעור בעלי ההכשרה ללימוד עברית בחינוך היסודי הממלכתי-יהודי ב-12%.

2. בתחילת 2018 גיבשה המזה"פ תוכנית לאומית לקידום השפה העברית, שנועדה לחזק ולתגבר את לימודי העברית בכל רמות החינוך - הקדם-יסודי, היסודי והעל-יסודי (להלן - התוכנית הלאומית לעברית). התוכנית הלאומית לעברית אושרה בידי מנכ"ל המשרד, ויישומה החל בשנה"ל התשע"ט (ספטמבר 2018). בתוכנית הלאומית לעברית מפורטות הבעיות במצב הקיים, שעיקרן הן אלו: תלמידים ממעטים בקריאת טקסטים מורכבים ומתקשים בניסוח רעיונות מורכבים בדיבור ובכתיבה, ומנגד קיים מחסור במורים שהוכשרו להוראת העברית.

התוכנית הלאומית לעברית מציגה, בין היתר, כמה צעדים שעניינם הכשרת המורים, ובהם שינוי המודל להכשרת מורים בחינוך היסודי בתחום החינוך הלשוני והפיכתו לתחום התמחות לבחירה במכללות להוראה. הצעה זו הוגשה לבחינת מל"ג. צעדים נוספים הם פיתוח תוכניות ייחודיות למורים

בחינוך היסודי והעלאת תנאי הסף להוראת עברית. כמו כן, התוכנית כוללת הגדלה הדרגתית של מספר המורים לעברית המשתתפים בהשתלמות מקצועית בחינוך לשוני - מ-12% מהמורים בחינוך היסודי בשנה"ל התשע"ז (2016 - 2017) ל-20% מהמורים בשנה"ל התש"פ (2019 - 2020).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התוכניות והפעולות שנוקט משרד החינוך לפיתוח תחום החינוך הלשוני כתחום ההכשרה העתידי של מורי העברית בחינוך היסודי. עם זאת, הביקורת העלתה כי הצורך להכשיר מורים בתחום החינוך הלשוני לא נכלל במסגרת תכנון ארוך טווח של כ"א בהוראה ואינו מקבל ביטוי במודל החיזוי. עוד העלתה הביקורת כי אף שמדובר בתוכנית לאומית, נציגי המזכירות הפדגוגית, האמונים על התוכנית, לא שותפו בדיונים על גיבוש המודל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי בטווח השנים הקרובות המחסור החמור במורים לעברית בעלי הכשרה מקצועית מתאימה (לפחות בתחום הלשון העברית כתחום קרוב לחינוך לשוני) אינו מקבל מענה מספק: ההשתלמויות המקצועיות אכן עשויות לסייע בשיפור הוראת העברית בחינוך יסודי, אולם אינן יכולות להחליף הכשרה מקצועית מקיפה במקצוע זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, כי במתווה החדש של ההכשרה להוראה יוכנס רכיב חובה של "חינוך לשוני" במסלול ההכשרה להוראה בבת"ס יסודיים, במטרה לתת מענה לחוסר בהוראת עברית איכותית ביסודי וכדי לטפח אדם אורייני.

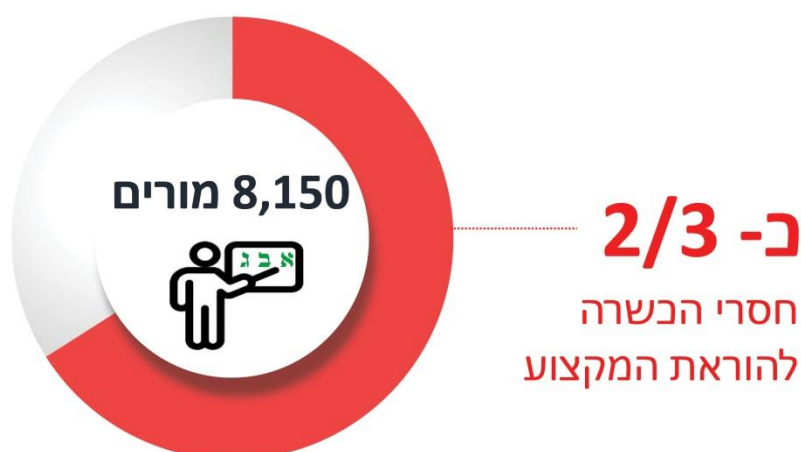
משרד מבקר המדינה מציין כי מלבד צעד חשוב זה בהכשרה העתידית של מורים חדשים בחינוך היסודי במסגרת המתווה החדש, על המשרד למפות את צרכי הוראת העברית בחינוך היסודי, לקבוע תוכנית להכשרת כל המורים לעברית המלמדים בחינוך היסודי וחסרה להם ההכשרה הנדרשת, ולהיערך ליישומה בהקדם האפשרי.

הוראת העברית בחינוך העל-יסודי

1. מקצוע הלשון העברית בחינוך העל-יסודי הוא מקצוע ותיק הנלמד במכללות להוראה (כתואר בחינוך עם התמחות בהוראת לשון עברית לחינוך העל-יסודי). על פי משרד החינוך, הוראת העברית בחינוך העל-יסודי נועדה לשפר את הכשירות הלשונית של התלמידים בקריאה, בכתיבה, בהאזנה ובדיבור ולשכלל אותה. הכשירות הלשונית חיונית לטיפוח אדם אורייני, והיא הבסיס לכל תחומי הדעת.

מבדיקת נתוני משרד החינוך על הכשרתם של המורים לעברית בחינוך העל-יסודי (במגזר היהודי - הממלכתי והממלכתי-דתי) עולה, כי רובם חסרי הכשרה להוראת המקצוע, כמוצג להלן:

תרשים 5: מורים להוראת העברית בחינוך העל-יסודי



מכאן שרוב תלמידי החינוך העל-יסודי לומדים עברית ממורים שלא הוכשרו ללמד את המקצוע.

2. בתוכנית העבודה לשנה"ל התשע"ח של המפמ"ר לעברית בחינוך העל-יסודי מצוינים, בין היתר, היעדים בנושא כוח ההוראה לשנה"ל הזאת ולשנים שלאחריה. ככלל, המטרה היא העלאת מספר המורים שהוכשרו להוראת המקצוע. לשנה"ל התשע"ח נקבעו יעדים של פעילות מול מוסדות ההכשרה להוראה לצורך גיבוש תוכניות הכשרה למורים ובניית מתווה להכשרה רב-שנתית (השתלמות) למורים בפועל ללא הכשרה פורמלית; לשנות הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) והתש"פ (2019 - 2020) נקבע יעד של הכשרת 30% מהמורים לעברית בחינוך העל-יסודי בתוכניות הכשרה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, כי הוא פועל להשגת היעד האמור באמצעות התוכנית הלאומית לעברית שנבנתה במהלך התשע"ח, אשר בין השאר הציבה לה למטרה את פיתוח איכות ההוראה ואת קידומה, ובאמצעות כ-30 השתלמויות מקצועיות למורים הנערכות מדי שנה. המשרד ציין, עם זאת, כי ההשתלמויות אינן בגדר מענה אסטרטגי רחב היקף למחסור במורים בעלי הכשרה מתאימה, וכי ניסיון שעשה להגדלת מספר הסטודנטים ללימודי הוראת עברית באמצעות מתן מלגות לא הניב תוצאות עד עתה.

מכל האמור לעיל על מידת הכשרתם של המורים לעברית בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי להוראת המקצוע עולה, כי רובם הגדול של המורים אינם בעלי ההכשרה הנדרשת. בכל הנוגע לשינוי המדיניות המתבקש בהוראת העברית בחינוך היסודי, המשרד מצוי בשלבים ראשוניים בלבד. לעת עתה לא מוכשרים מורים חדשים לעברית בתחום החדש (חינוך לשוני), והמורים לעברית בחינוך היסודי אינם עוברים הכשרות כנדרש. אשר לחינוך העל יסודי - הרחבת הכשרתם של מורים חסרי ההכשרה הנדרשת נעשית בעיקר באמצעות הוצאתם להשתלמויות, אולם השתלמויות אלה אינן מספיקות להקניית ההכשרה הנדרשת.

המדיניות החדשה של משרד החינוך בנושא הוראת העברית בחינוך היסודי - המתבטאת כאמור בגיבוש מקצוע החינוך הלשוני ובפעילות לפיתוח מסלול של הכשרה בתחום זה - מבקשת בין היתר לענות על הצורך בכוח הוראה בעל הכשרה מתאימה בחינוך לשוני. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי השינוי שנעשה אינו מעוגן במודל החינוך, בתכנון ארוך טווח של כ"א בהוראה ובתוכנית הלאומית לעברית. דהיינו, המודל לא יבטא את הצפי לביקוש למורים לעברית שיעמדו בדרישות ההכשרה להוראת העברית לשלב חינוך זה, וממילא לא יינתן למהלך להעלאת דרישות ההכשרה של מקצוע זה תיעדוף בתקצוב המוסדות המכשירים סטודנטים או בגיבוש תוכניות הכשרה מיוחדות.

על משרד החינוך לעגן את תחום החינוך הלשוני במודל החינוך, בתוכנית הלאומית לעברית ובתכנון כ"א בהוראה לטווח ארוך, על מנת שיהיה ניתן לגבש מענה סדור ושיטתי למחסור במורים בתחום זה. אשר לחינוך העל-יסודי - על המשרד לגבש תכנית רחבת היקף, המגובה בתמריצים מתאימים, על מנת להרחיב בשנים הבאות את ההכשרה של מורים החסרים את ההכשרה הנדרשת.

הוראת האנגלית בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי

בעיות בהוראת אנגלית והישגים לא מספקים של התלמידים באנגלית:

אנגלית נחשבת בארץ ובעולם לשפה הבין-לאומית החשובה ביותר. במדינות רבות היא משמשת שפת-אם, ובמדינות רבות אחרות היא נלמדת כשפה זרה ראשונה. אנגלית היא השפה השלטת בתקשורת, באקדמיה, במדע, בעסקים, בתחום המחשבים ובאינטרנט. האנגלית משמשת בסיס ללימודים גבוהים ולמחקר והיא גם בסיס לתקשורת בחלק גדול מארצות העולם. לימוד האנגלית חשוב למתן אפשרות לניידות חברתית ולהרחבת האפשרויות לקידומו של כל אחד מבוגרי מערכת החינוך בעתיד⁷⁰. מקצוע האנגלית נלמד בבתי"ס בכל

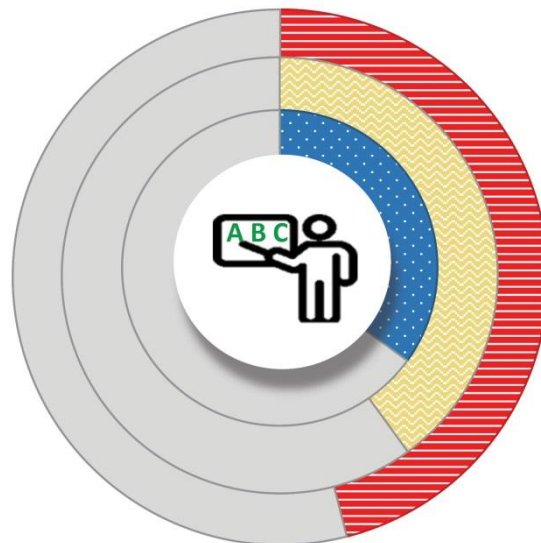
70 משרד החינוך, חוזר מנכ"ל מס' 0129, "הוראת האנגלית בבתי הספר" (9.7.18).

שלבי החינוך ובכל המגזרים, והוא חובה החל בכיתה ד'. קושי בשליטה ברמה הנדרשת באנגלית יכול להיות חסם להצלחה בלימודים גבוהים.

על פי עמדת המשרד ועל בסיס תוצאות מבחנים בינלאומיים באנגלית שעוברים התלמידים, הישגי תלמידי ישראל באנגלית אינם טובים. במסגרת התוכנית הלאומית לאנגלית שהכין המשרד ב-2016 צוין, כי לימודי האנגלית במערכת החינוך סובלים מבעיות מתמשכות, הפוגעות קשות באיכותם. בין הבעיות שהעלה המשרד: בת"ס רבים אינם מקצים את מלוא השעות הנדרשות ללימוד המקצוע; שיעור גבוה מתלמידי החטיבות העליונות אינם ניגשים לבחינת בגרות באנגלית; רמת האנגלית של בוגרי מערכת החינוך אינה מספקת; קיים מחסור מתמשך במורים לאנגלית; לשיעור ניכר מהמורים לאנגלית אין את ההכשרה הנדרשת במקצוע זה.

לצד האמור לעיל על ההישגים הלא מספקים של התלמידים באנגלית, אף בביקורת עלה כי מורים רבים המלמדים אנגלית לא הוכשרו ללמד מקצוע זה - מתוך 13,300 המורים המלמדים אנגלית במערכת החינוך, לכ-40% מהם אין הכשרה ללמד מקצוע זה. להלן שיעור המורים חסרי ההכשרה להוראת המקצוע, אשר לימדו אותו בחינוך היסודי, בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות בשנה"ל התשע"ז (2016 - 2017):

תרשים 6: שיעור המורים לאנגלית חסרי ההכשרה בשנה"ל התשע"ז



35% - חטיבה עליונה 40% - חטיבת ביניים 46% - יסודי

המקור: נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לכ-40% מכ-13,300 המורים המלמדים אנגלית במערכת החינוך אין הכשרה ללמד מקצוע זה. התופעה רחבה במיוחד בחינוך היסודי, שבו קרוב למחצית מהמורים הם חסרי הכשרה מתאימה שצריכים לעמוד בהצלחה בבחינת הבגרות באנגלית, משמעותה של תופעה זו קשה במיוחד.

מהתרחשים עולה כי התופעה רחבה במיוחד בחינוך היסודי, שבו קרוב למחצית מהמורים הם חסרי הכשרה מתאימה. בחטיבות העליונות, שבהן לכשליש מהמורים אין הכשרה מתאימה אף שמדובר בתלמידים שצריכים לעמוד בהצלחה בבחינת הבגרות באנגלית, משמעותה של תופעה זו קשה במיוחד.

מתן מענה למחסור איכותי במורים לאנגלית: על מנת לתת מענה לחוסר במורים שהוכשרו ללמד אנגלית, גיבש המשרד בשנת 2016 את התוכנית לקידום לימודי האנגלית במערכת החינוך "ישראל עוברת לאנגלית מדוברת" (להלן - התוכנית הלאומית לאנגלית). בתוכנית הוצגו הפערים הגדולים הבין-מגזריים ברמת הידע באנגלית בקרב התלמידים - בין המגזר הממלכתי-יהודי למגזר הלא-יהודי; בין החינוך הממלכתי (יהודי) לחינוך הממלכתי-דתי (להלן - הממ"ד); והמצב החמור מאוד במגזר הבדואי בנגב. נטען כי רמת האנגלית של בוגרי ביה"ס התיכון אינה מספקת לצרכים של המאה ה-21. לפיכך נקבעו משימות ויעדים כמותיים רב-שנתיים בתחומי הישגי התלמידים במבחני המיצ"ב, במספר הניגשים לבחינת הבגרות ובהרחבת אוצר המילים של התלמידים בשלבי החינוך השונים.

הנתונים שעליהם מתבססת התוכנית: באפריל 2016 הוצגה למנכ"לית משרד החינוך דאז התוכנית לאנגלית, המראה שקיימים במערכת החינוך כ-13,000 מורים לאנגלית, אבל רק כ-57% מהם הוכשרו ללמד את המקצוע. בעדכון סטטוס של התוכנית לאנגלית מספטמבר 2017 צוין, כי בשנים 2018 - 2019 צפוי מחסור של כ-700 מורים לאנגלית בכל שלבי החינוך - בחינוך היסודי, בחט"ב ובחט"ע (וזאת בלי להביא בחשבון את המורים המלמדים אנגלית אף שלא הוכשרו לכך).

הביקורת העלתה כי התוכנית לאנגלית אינה מתייחסת למחסור האיכותי של מורים לאנגלית, אף על פי שכמעט מחצית מהמורים המלמדים אנגלית הם חסרי הסמכה והכשרה נדרשת (כפי שהן מוגדרות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מיולי 2018). אומנם התוכנית כללה קורס שנתי להרחבת הסמכה ל-200 מורים בכל שנה, אך הרחבת ההסמכה לא תוקצבה ולא בוצעה. התוכנית גם אינה מביאה בחשבון את אלפי המורים שמלמדים ברשתות החינוך, וצפוי שמורים חסרי הכשרה מתאימה שכיחים גם בהן. זאת ועוד, התוכנית אינה מתבססת על מסד נתונים מחוזי או גיאוגרפי, ואינה קובעת יעדים הקובעים עדיפות לאזורים שבהם שיעורי המורים בעלי ההכשרה הנדרשת נמוכים במיוחד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי כדי להשיג את מטרות התוכנית לאנגלית, עליה להתבסס על מסד נתונים מהימן, לטפל במחסור האיכותי של המורים לאנגלית ולהביא בחשבון את המצב ברשתות החינוך ואת הפערים האזוריים.

הכשרת מורים לאנגלית במסגרת התוכנית הלאומית לאנגלית: התוכנית הלאומית לאנגלית הגדירה מגוון אמצעים, חלקם בשיתוף קרנות וגופים חיצוניים אחרים, לצורך השגת מטרות התוכנית ויעדיה. בנוגע להכשרת מורים שאינם בעלי ההכשרה הנדרשת, נקבע בתוכנית להרחיב את היקף ההסמכה (קורס שנתי להשלמת ההכשרה הנדרשת באנגלית) לכ-200 מורים בשנת התשע"ז (2016 - 2017). במאי 2017 קבעה המזה"פ יעד רב-שנתי להעלאת שיעור המורים בעלי ההכשרה הנדרשת מכ-60% (המצב בשנת התשע"ז) לכ-70% בשנת התש"פ (2019 - 2020).

התוכנית הלאומית לאנגלית קבעה יעד כולל של גיוס 800 מורים חדשים לאנגלית בשנת 2017 ו-1,000 מורים חדשים מדי שנה בשנים 2018 - 2021 (כדי לצמצם את המחסור במורים לאנגלית, לענות על צורכי מערכת החינוך הגדלה מדי שנה ולתת מענה לפרישת מורים מהמערכת מדי שנה). במסגרת זו הוכשרו עד סוף שנת התשע"ח (2017 - 2018) כ-380 אקדמאים דוברי אנגלית כמורים חדשים לאנגלית בהכשרה חד-שנתית, ובשנת התשע"ט (2018 - 2019) צפויה להתחיל הכשרה של כ-400 אקדמאים דוברי אנגלית נוספים כמורים חדשים לאנגלית (זאת מעבר למורים החדשים לאנגלית בוגרי המסלולים הרגילים במוסדות ההכשרה להוראה).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי הרחבת ההסמכה למורים לאנגלית במסגרת התוכנית הלאומית לאנגלית נועדה לספק חלק מהפתרון למצב שבו ל-40% ממורי האנגלית בבתי"ס היסודיים והעל-יסודיים אין הכשרה מתאימה ללמד מקצוע זה. עם זאת, רק מספר לא גדול של מורים ניצלו את ההזדמנות הזאת והמשרד ניצב אל מול אתגר, שכן אין הוא יכול לחייב מורים לעשות הרחבת הסמכה. המשרד הוסיף כי התוכנית הלאומית לאנגלית מתייחסת למחסור האיכותי של המורים לאנגלית, בכך שבשנתיים האחרונות בוצעה במסגרתה תוכנית מואצת לגיוס מורים חדשים להוראת אנגלית ע"י הכשרת בעלי תואר ראשון הדוברים אנגלית ברמה טובה. סה"כ הוכשרו לשנה"ל התשע"ט (2018 - 2019), בכל המסגרות הקיימות, 1,189 מורים חדשים לאנגלית.

למרות הפעילות הענפה והחיובית שמבצע משרד החינוך במסגרת התוכנית הלאומית לאנגלית, נושא ההכשרה של המורים לאנגלית חסרי ההכשרה הנדרשת לא קיבל מענה: התוכנית ציינה כאמור שהיעד לשנת תשע"ז (2016 - 2017) הוא הכשרתם של 200 מורים במסגרת הרחבת הסמכה. זו אמורה הייתה להיות השנה הראשונה במסגרת היעד הרב-שנתי של העלאת שיעור המורים לאנגלית בעלי ההכשרה הנדרשת - מ-60% בשנת תשע"ז ל-70% בשנת תש"פ (2019 - 2020) (כמצוין במסמכי המזכירות הפדגוגית). עם זאת, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018 (כלומר עד סיום שנת הלימודים התשע"ח), לא בוצעו הרחבות הסמכה מאורגנות למורים לאנגלית במסגרת התוכנית הלאומית, ורק מורים בודדים לומדים במסגרתה במכללה האקדמית לחינוך בית ברל כדי להרחיב את הסמכתם, כאמור בתשובת המשרד. אומנם לא ניתן לחייב מורים לעשות הרחבת הסמכה, אולם על המשרד לגבש תכנית מפורטת שבמסגרתה יוגדרו יעדים גבוהים ופעולות להשגתם, לרבות מערך מתאים של תמריצים, אשר יעודדו שיעור ניכר מהמורים חסרי ההכשרה הנדרשת לעבור הרחבת הסמכה בשנים הקרובות, כפי שהוא הצליח לעשות בשנים האחרונות בהכשרת מורים ללימודי 5 יח"ל במתמטיקה. משמעות הדבר היא שהכשרת המורים במערכת החינוך שאין בידם כל ההכשרה המקצועית הנדרשת, היבט מרכזי בתכנון ארוך טווח של כ"א בהוראה, נדחקה בפועל למקום נמוך בסדר העדיפויות של משרד החינוך גם בתחום הוראת האנגלית.



מכל האמור לעיל עולה כי משרד החינוך אומנם ביצע פעולות חיוביות וחשובות בשנים האחרונות כפיתוח מודל החיזוי והפעלת תוכניות לאומיות במקצועות ליבה - מתמטיקה, אנגלית ועברית - אשר כוללות גם מרכיבים של הרחבת הכשרת כוח ההוראה. ואולם תהליך התכנון לטווח הארוך של כ"א בהוראה שמקדם המשרד בשנים האחרונות חסר מרכיבים חיוניים להפיכתו למהלך שייתן מענה כולל, איכותי ואמין למודל החיזוי, ויבטיח את איכות ההוראה ואת העמידה בסטנדרטים הפדגוגיים והמקצועיים הנדרשים בהכשרת הסטודנטים והמורים במקצועות הליבה. במסגרת תהליך תכנון כ"א בהוראה יש לגבש תוכנית רב-שנתית אשר תכלול, בין היתר, את כל ההיבטים הנדרשים להשגת איכות הוראה גבוהה: גיוס מועמדים איכותיים בכמות הנדרשת לשם העלאה ניכרת ומתמשכת של איכות כוח ההוראה בשנים הבאות; מיפוי כוח האדם בהוראה ובכלל זה מיפוי בעלי ההכשרה הנדרשת ומיפוי החסרים אותה; השלמת ההכשרה הנדרשת לכמות גדולה ככל הניתן של מורים החסרים אותה; שמירת כוח אדם איכותי במערכת החינוך לטווח ארוך; פיזור גיאוגרפי נכון של כוח הוראה איכותי. תהליך התכנון גם צריך לכלול סוגיות עקרוניות, כקביעת אסטרטגיית השימוש במסלולי הכשרה חלופיים (למשל, תוכניות מיוחדות) אל מול המסלולים הסדירים במוסדות ההכשרה; הגדרת תפקידיהם של כל אחד מהשותפים לתהליך התכנון, ברמת המטה וברמת המחוזות; וגיבוש הפונקציות הארגוניות הייעודיות שיעבדו מול אגף התכנון באופן שוטף בתהליך תכנון כ"א בהוראה.

כלי המשרד לסגירת הפערים בכ"א בהוראה במערכת החינוך

הכלי המרכזי בידי משרד החינוך להתמודדות עם מחסור במורים במערכת החינוך הוא הכוונת מוסדות ההכשרה להוראה לתת עדיפות בהכשרה למקצועות במחסור או הצפויים להיות במחסור בשנים הקרובות באזורים הגיאוגרפיים השונים, וכן הכוונת המועמדים להכשרה במוסדות להכשיר עצמם בתחומים אלה כדי להגדיל את סיכוייהם להיקלט במערכת החינוך⁷¹.

בידי משרד החינוך מגוון אמצעים לעשות זאת ובהם: תקצוב דיפרנציאלי של המוסדות המכשירים על בסיס מספר הסטודנטים הלומדים את המקצועות הנדרשים, מתן עדיפות בהענקת מלגות והלוואות לסטודנטים הלומדים מקצועות שבמחסור, והסבה למקצועות הנדרשים של מורים במערכת החינוך.

71 ראו להלן, פרק "הכשרת עובדי הוראה חדשים".

מודל התקצוב החדש של המכללות לחינוך

המכללות האקדמיות לחינוך (שאינן פרטיות) מתקצבות דרך תקציב המדינה. בפברואר 2015 חתמו משרד החינוך ומל"ג-ות"ת על מתווה להסדרת מעברן של כל המכללות האקדמיות לחינוך מתקצוב משרד החינוך לתקצוב ות"ת. המעבר תוכנן להתבצע לאורך שבע שנים, וזאת בכפוף לעמידת המכללות לחינוך בתנאי הסף שנקבעו. בשנת 2015 עברה מכללת אחווה לתקצוב ות"ת ובינואר 2016 עברו שתי מכללות לחינוך נוספות (בית ברל וסמינר הקיבוצים) לתקצוב ות"ת. שאר המכללות מתוכננות לעבור לתקצוב ות"ת, על פי ההסכם, עד שנת 2022.

ות"ת אחראית לתקצוב האוניברסיטאות ובכלל זה תקצוב לימודי תעודת הוראה של הסטודנטים במקצועות הלימוד השונים. משרד החינוך אחראי להגדרת היקף הצורך במורים, על פי מקצועות הלימוד ואזורי הביקוש להם. כדי שניתן יהיה לגבש מודל תקצוב נכון, שייתן מענה לצרכים העתידיים הצפויים ויאפשר ויסות נכון של היקף הלומדים, מגמות הלימוד ומקצועות הלימוד, נדרש ששני הגורמים יפעלו בשיתוף פעולה.

מודל תקצוב המכללות לחינוך של משרד החינוך

משרד החינוך הכין לראשונה לקראת שנה"ל התשע"ז (2016 - 2017) מודל לתקצוב המכללות האקדמיות לחינוך המתחשב במספר משרות ההוראה שיידרשו בעתיד, כך שאופן ההקצאה התקציבית יביא לוויסות בהיקף הסטודנטים הלומדים במכללות לחינוך ולפיזור יעיל שלהם בין המכללות, על פי מקצועות ההוראה שיידרשו. גיבוש המודל התקציבי נעשה על בסיס נתוני מודל החיזוי בגרסתו הראשונה משנת 2016 (להלן - מודל התקצוב).

עקרונות מודל התקצוב הם אלו: חישוב מכסות לומדים סדירים ומכסת הלומדים בהסבת אקדמאים על פי תחומי הלימוד הנדרשים במערכת החינוך; מתן עדיפות לתקצוב-מכסות מגזרי ומחוזי ולמגזר הבדואי בדרום; תקצוב כל מכללה לחינוך לפי שיעור הזכאים לתואר ולתעודת הוראה והזכאים לרישיון עיסוק בהוראה.

בבדיקה נמצא כי מודל התקצוב של המכללות לחינוך נקבע על ידי משרד החינוך ופורסם כאמור לקראת שנה"ל התשע"ז, ללא מעורבות כלשהי של ות"ת; ומשכך, לא הביא המשרד בחשבון דרישות אפשריות של ות"ת הן לגבי המכללות לחינוך שבתקצובה והן לגבי האוניברסיטאות, ולפיכך אין לה השפעה על תיעדוף מסלולי ההכשרה למקצועות ההוראה השונים.

זאת ועוד, עלה כי מודל התקצוב מתייחס באופן אחיד לכל המכללות לחינוך, ולא מביא בחשבון מאפיינים גיאוגרפיים או מחוזיים (מלבד הסטת תקצוב מכסות מהמגזר הערבי בצפון למגזר הערבי-בדואי בדרום), קרי, אין בו התאמות ייחודיות למכללות בפריפריה במקצועות מבוקשים, וכן אין בו התייחסות למגזר

מודל התקצוב של
המכללות לחינוך
נקבע על ידי משרד
החינוך ללא
מעורבות של ות"ת,
ולכן לא הביא
המשרד בחשבון
דרישות אפשריות
של ות"ת הן לגבי
המכללות לחינוך
שבתקצובה והן
לגבי
האוניברסיטאות

החרדי. כך יכולים להיווצר כשלים תכנוניים באזורים גיאוגרפיים מסוימים וכלפי מגזרים מסוימים, והיכולת של מודל התקצוב להשפיע על הכשרת עובדי הוראה בפריפריה ובמגזר החרדי היא נמוכה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 מסר משרד החינוך כי לאחר סיום מעבר המכללות לחינוך לתקצוב ות"ת, יהיה מודל תקציבי אחד לכל מוסדות ההכשרה. ההחלטה שלא להחיל את מודל התקצוב לא במגזר הערבי ולא בחרדי נעשתה בתיאום עם הלשכה המשפטית במשרד ועם משרד המשפטים, ונובעת מעודף הכשרת מורים במגזר הערבי ומתהליך להפחתת עודפי ההכשרה במגזר החרדי ולהסטתו להכשרה במקצועות המאפשרים תעסוקה. מכל מקום, עם התקדמות התהליך יש כוונה להפעיל גם במגזרים אלה מודל תקציבי.

על משרד החינוך לבחון את עקרונות מודל התקצוב בשיתוף ות"ת. ככל שהוא מוסיף תבחינים מגזריים או גיאוגרפיים, עליו לתת להם ביטוי במודל באופן שקוף וליידע בכך את כלל המוסדות האקדמיים להוראה. זאת במגמה לקדם את יעדי המשרד כפי שהוגדרו.

נמצא כי לראשונה פנה המשרד לוות"ת בעניין מודל התקצוב החדש רק בינואר 2017. בפנייה ציין משרד החינוך כי החל ליישם מודל תקצוב חדש למכללות האקדמיות לחינוך שבתחום אחריותו (שטרם עברו לאחריות ות"ת), וביקש מוות"ת שתשנה אף היא את שיטת התקצוב של המועמדים ללימודי תעודת הוראה באוניברסיטאות ובמכללות לחינוך שעברו לתקצובה. בהתאם לכך הודיעה ות"ת כי היא מחכה לנתוני הלמ"ס, ועל בסיסם תעדכן את התעריפים למוסדות שבאחריותה ואת תקצובה.

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, ות"ת עדיין לא קיבלה את הנתונים הרלוונטיים מהלמ"ס ומשכך, לדבריה, עדיין לא גיבשה תעריפים חדשים ולא השייתה אותם על האוניברסיטאות ועל המכללות לחינוך שבתקצובה. משמעות הדבר היא שגם בשנת 2019 לא יינקטו פעולות לתמרוץ לימודי ההוראה בתחומים הנדרשים, וקרוב לוודאי שתימשך המגמה ללמוד מקצועות הוראה שהביקוש להם פחות.

מודל התקצוב שגיבש המשרד נותן מענה חלקי בלבד להכוונת ההכשרה של הסטודנטים להוראה - בלי המהלך המשלים של ות"ת להרחבת המודל, לא ניתן להחיל את עקרונות התקצוב שלו על תקצוב האוניברסיטאות והמכללות לחינוך שעברו לתקצוב ות"ת.

עוד עולה כי שני הגופים - המשרד וות"ת - מתבססים בתקצוב על מסד נתונים שונה של כ"א בהוראה - המשרד על מודל החיזוי וות"ת על נתוני למ"ס. הדבר עלול לגרום לכך שמודל התקצוב של ות"ת יהיה שונה מהותית מהמודל שגיבש משרד החינוך.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מיסוד המודל החדש של תקצוב המכללות לחינוך בהתבסס על מודל החיזוי. עם זאת, על משרד החינוך בשיתוף ות"ת לגבש מודל תקצוב אחיד לכל מוסדות ההכשרה על סמך ניתוח מדויק של הצרכים והחוסרים במורים, בהסתמך על בסיס נתונים עדכני, אחיד ונגיש לכל הגורמים הרלוונטיים ובהתחשב באזורים הגיאוגרפיים השונים. יש להחיל את מודל התקצוב האחד לתקופה של כמה שנים, על מנת לאפשר למודל לפעול ולהשפיע על הביקוש ללמוד מקצועות לימוד בהתאם לצורכי מערכת החינוך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2018 ציין מנכ"ל מל"ג-ות"ת כי אכן ות"ת מתבססת לצורך תקצוב על נתוני הלמ"ס, נתונים שהיא טרם קיבלה, ואילו משרד החינוך מתבסס על נתונים שהוא אוסף ישירות מהמכללות לחינוך. אולם לקראת העדכון הצפוי של מודל התקצוב (לשנה"ל תש"פ; 2019 - 2020), ישולבו בו צורכי מערכת החינוך על בסיס הנתונים שמשרד החינוך יעביר לוות"ת, יחד עם איסוף הנתונים הבלתי תלוי של הלמ"ס, ועל סמך זאת ניתן יהיה לגבש תמריצים לתחומי ההוראה הנדרשים.

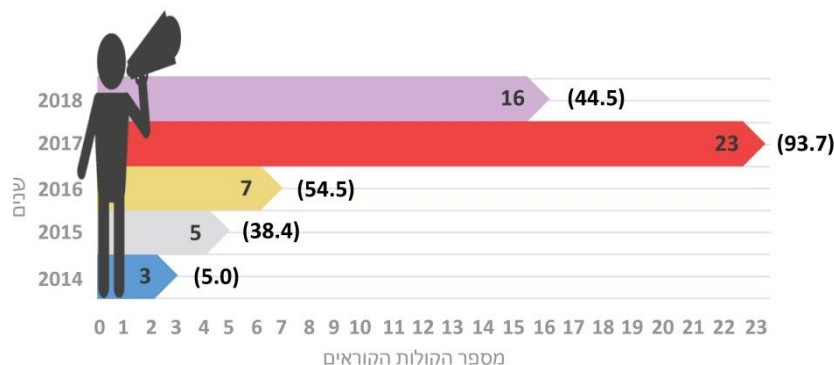
שימוש בפרסום "קולות קוראים" כמענה לצורך בהכשרה ייחודית של מורים⁷²

אקראיות בפרסום "קולות קוראים למוסדות ההכשרה לחינוך": כלי מרכזי ונפוץ שמשרד החינוך משתמש בו על מנת להתמודד עם מחסור במורים במערכת החינוך וכדי ליצור הלימה בין צורכי מערכת החינוך במורים לבין בוגרי המוסדות המכשירים הוא "הקול הקורא". באמצעות הפרסום הזה פונה המשרד למוסדות המכשירים להגיש הצעה לתוכנית לימודים מואצת או מיוחדת, המיועדת להכשיר מורים במקצוע ספציפי שיש בו מחסור או להרחיב הכשרה של מורים ותיקים. בין הקולות הקוראים שמפרסם המשרד נכללים גם כאלה המיועדים להכשרה להוראה של בעלי תואר אקדמי. לומדים אלו זכאים, בסיום שנת הכשרה מואצת, לקבלת תעודת הסמכה להוראה.

החל בשנת 2014 חלה עלייה במספר הקולות הקוראים שפרסם המשרד ובהיקפם הכספי: בתקופה שמ-2014 ועד 2018 פרסם המשרד 54 "קולות קוראים" בעלות כוללת של כ-236 מיליון ש"ח.

הקולות הקוראים
משמשים כלי בלתי
מתוכנן למתן מענה
מהיר לצורכי כ"א
בהוראה. אין
למשרד תוכנית
ייעודית כוללת
לפרסום שקבועות
בה מטרותיהם
ומועדי פרסום

תרשים 7: קולות קוראים בשנים 2014-2018 (בעשרות מיליוני ש"ח)



המקור: נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 7 מצביע על גידול במספר הקולות הקוראים שהמשרד פרסם ועל גידול בתקצובם בשנים 2014 - 2017. בביקורת עלה שאין במשרד גורם אחד הרואה את כל הבקשות לפרסום הקולות הקוראים ויכול להעריך את חשיבותם ואת סדר העדיפות לפרסום. כמו כן, אין למשרד תוכנית ייעודית כוללת לפרסום הקולות הקוראים, הנגזרת ממודל התקצוב שבנה וקבועות בה מטרותיהם ומועדי פרסומם. הוא גם אינו יודע כמה קולות קוראים יפרסם בשנה, באיזה נושא, וגם אינו קובע תקציב ייעודי לשם כך. בפועל, היוזמה לפרסום הקולות הקוראים היא נקודתית, מצד יחידות במשרד (למשל מפמ"רים), ובלתי מתוכננת, כמענה לצרכים שמתעוררים אד-הוק מהשטח (מנהלי בתי"ס, מפקחים ועוד).

בהיעדר כל הסדרה של הקולות הקוראים, גם לא נקבעו כללים שימנעו ממסלול זה להכשרת אקדמאים להוראה להפוך למסלול העוקף את המסלול ה"רגיל" לקבלת תעודת הוראה. עולה מכך כי הקולות הקוראים משמשים, הלכה למעשה, כלי בלתי מתוכנן למתן מענה מהיר לצורכי כ"א בהוראה, כאשר קיים חשש שהשימוש הנפוץ והלא מתוכנן בהם עלול למנוע גיבוש מענה מקיף וארוך טווח למחסור של מורים במערכת החינוך.

עלה עוד כי אף שמודל התקצוב החדש שהחל המשרד ליישם על המכללות האקדמיות לחינוך שבתחום אחריותו אמור לשקף את מדיניותו באשר לצורכי כ"א בהוראה, לקולות הקוראים שפרסם אין בהכרח קשר למדיניות שנקבעה, וממילא אין הם קשורים למודל התקצוב שנקבע.

לדוגמה, קידום הוראת מוסיקה, צרפתית וכד': על פי מודל התקצוב, המשרד מעוניין לתגבר את לימודי המתמטיקה, הפיסיקה, הכימיה, הביולוגיה, הטכנולוגיה, האנגלית, המקרא ולשון עברית. עם זאת, בשנתיים האחרונות פרסם המשרד קולות קוראים להכשרה מואצת של מורים למוסיקה, לצרפתית, לשביל ישראל ועוד, מקצועות ונושאים שאינם תואמים את עקרונות המודל ויעדיו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי הקולות הקוראים משמשים לא רק למקצועות נדרשים אלא גם לשילוב אוכלוסיות (יוצאי אתיופיה למשל) ולטובת איכות ההכשרה (למשל, מסלול "אקדמיה-כיתה"⁷³).

היות שהשימוש בכלי של הקול הקורא הפך להיות שכיח במשרד בכל הנוגע להפעלת תוכניות לימוד מואצות או מיוחדות, והוא משפיע על היקף הכשרת עובדי ההוראה, על המשרד להסדיר את השימוש בו באופן שיעלה בקנה אחד עם מדיניותו ויעדיו בנושא ויעגן את הכללים לפרסומו בנוהל מחייב. בין היתר, על הנוהל להגדיר את הגורם האחראי להפעלתו, באופן שגורם זה יהיה מי שיתכלל מסלול זה, הן מבחינה פדגוגית והן מהבחינה הניהולית-תקציבית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 מסר משרד החינוך כי בשנה"ל התשע"ט (2018 - 2019) החל תהליך למיסוד הקולות הקוראים בהתאם לקדימות שקבע המשרד. קול קורא יקבל אישור לפרסום רק אם יש בו רציונל המבוסס בנתונים מספריים (על היקף ההכשרה הנדרשת), המבהיר את זיקתו ליעדי המשרד ואת המענה שיעניק לחסר הקיים במערכת החינוך בתחום הנדרש.

סיכום

בשנים האחרונות קידם מטה משרד החינוך את נושא התכנון לטווח ארוך של כ"א בהוראה. מסוף שנת 2014 עמד במרכז פעילותו פיתוח מודל חיווי. המודל אמור להתחיל לפעול באופן מלא בתחילת שנת 2019 ולספק תחזיות לטווח של חמש שנים קדימה בדבר הביקוש וההיצע של מורים במקצועות ההוראה השונים, בחתכים כלל-ארציים, מחוזיים ומגזריים. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב, כי במקביל לפיתוח המודל נוקט המשרד פעולות לפתרון המחסור במורים במקצועות מרכזיים, ובהן תוכניות לאומיות למקצועות המתמטיקה, האנגלית והעברית, והפעלת מודל חדש לתקצוב המכללות להוראה, שאמור להגדיל את מספר הסטודנטים להוראה הלומדים מקצועות הנדרשים למערכת החינוך.

עם זאת, בתהליך זה חסרים מרכיבים חיוניים על מנת שיהפוך למהלך תכנוני הנותן מענה כולל, איכותי ואמין למחסור הצפוי בשנים הבאות במורים במקצועות ההוראה השונים, וכדי שיובטחו בו איכות ההוראה והעמידה בסטנדרטים הפדגוגיים והמקצועיים הנדרשים בהכשרת הסטודנטים והמורים במקצועות הליבה. אין די בפיתוחו של מודל חיווי המתייחס רק לחוסרים הכמותיים של מורים ולא לחוסרים האיכותיים במורים, קרי, מורים המלמדים מקצועות שלא הוכשרו להם.

במקביל פרסם המשרד מספר רב של קולות קוראים לצורך ביצוע תוכניות לימוד מיוחדות או מוצאות ולשם הרחבת הכשרה. ואולם, כלי זה, שנועד לשימוש במקרים ייחודיים של מחסור לא-צפוי, שינוי מדיניות או ניצול הזדמנות, הפך במהלך השנים לכלי המפצה על היעדר תכנון ארוך טווח.

תהליך תכנון כ"א בהוראה צריך לכלול בעיקר מתן מענה לחוסרים האיכותיים במורים, ועליו לשלב בין כל התוכניות העוסקות בהשבת כוח ההוראה, בהכשרת מורים בתוכניות מיוחדות ובהשלמת ההכשרה בקרב המורים במערכת. על תהליך התכנון להתבצע בתיאום עם מל"ג ועם מוסדות ההכשרה האקדמיים להוראה, ובתוך כך להביא בחשבון את השינויים במתווים המנחים של הכשרת המורים ואת כל תהליכי השינוי ארוכי הטווח - הרפורמות - במערכת החינוך, המשפיעים על היקף שעות הלימוד ומספר הכיתות.

כאמור, תוכנית רב-שנתית לתכנון כ"א בהוראה צריכה לכלול, בין היתר, את מיפוי כוח האדם בהוראה ופילוחו לבעלי ההכשרה הנדרשת ולמי שחסרים אותה ואת השלמת ההכשרה הנדרשת לכמות גדולה ככל הניתן של המורים החסרים אותה. נוסף על כך, על התוכנית לתת מענה גם לנושאים האלה: גיוס מועמדים איכותיים בכמות הנדרשת להעלאה משמעותית ומתמשכת באיכות כוח ההוראה בשנים הבאות; שמירת כוח אדם איכותי במערכת החינוך בטווח הארוך; פיזור גיאוגרפי נכון של כוח הוראה איכותי. כמו כן, תהליך התכנון צריך לכלול סוגיות עקרוניות כגון אלה: קביעת אסטרטגיית השימוש במסלולי הכשרה חלופיים (למשל, תוכניות מיוחדות) אל מול המסלולים הסדירים במוסדות ההכשרה להוראה; הגדרת תפקידיהם של כל אחד מהשותפים לתהליך התכנון - ברמת המטה וברמת המחוזות - וגיבוש הפונקציות הארגוניות הייעודיות שיעבדו מול אגף התכנון באופן שוטף בתהליך תכנון כ"א בהוראה. על המשרד למסד נוהל מחייב להכוונת ההכשרה לסגירת הפערים, הכולל לוחות זמנים ברורים, ולשקול את צמצום השימוש בקולות הקוראים בד בבד עם מיסוד מודל התכנון החדש.



הכשרת המורה לפני
כניסתו לעבודה
במערכת החינוך
היא חיונית להקניית
ידע ומיומנויות
בסיסיות בהוראה,
לתחילתה של בניית
זהות מקצועית
וליצירת הקשר
הראשוני למקצוע

פרק שני: הכשרת עובדי הוראה חדשים

מבוא

בעידן התמורות שבו אנו חיים מחויב כל איש מקצוע בהתעדכנות תדירה ובהתאמת חייו המקצועיים לעולם המשתנה והמתעצב ללא הפסק. על אחת כמה וכמה מחויב עובד ההוראה (להלן - המורה)⁷⁴ בלמידה לאורך שנות עבודתו בהוראה, שהרי תפקידו לעצב את פני הדור הבא ולהכשירו לחיי חברה ועבודה ראויים. בד בבד, משרד החינוך הכיר בחשיבות העליונה של העצמת מעמד ההוראה לקידום הישגיה של מערכת החינוך בישראל במאה ה-21 בהיבטים הלימודיים, החברתיים, הערכיים וכן לקידום מצוינות במציאות החינוכית המשתנה בעידן הדיגיטלי⁷⁵.

שלב ההכשרה של המורה לפני הכניסה לעבודה במערכת החינוך הוא חיוני להקניית ידע ומיומנויות בסיסיות להוראה, תחילתה של בניית זהות מקצועית ויצירת הקשר הראשוני למקצוע. לאור זאת, "תפיסת הרצף" מבטאת חשיבה על אודות הלמידה, ומתארת למידה המתמשכת לאורך כל החיים המקצועיים של המורה, החל בשלב ההכשרה להוראה, דרך הכניסה אל המקצוע ועד לפיתוח המקצועי, המתמשך לאורך כל שנות עבודת ההוראה. בין שלבי ההתפתחות המקצועית של המורה יש קשר מקצועי חזק והשלמה הדדית וסינרגטית. הבניית כל שלב מתוך תפיסת הרצף מביאה להשבחת העשייה ולחלוקה נכונה של מוקדי התייחסות בכל שלב.

בתהליך הכשרת המורים הבסיסי מעורבים שלושה גופים מרכזיים, המשפיעים על תכנון ועל אופיו: משרד החינוך, המועצה להשכלה גבוהה והמוסדות להכשרת מורים (כל אלו להלן - הגורמים המעורבים בהכשרת מורים, או הגורמים המעורבים).

משרד החינוך: קובע את מדיניות מערכת החינוך, לרבות דפוסי ההוראה והלמידה, ומעורב גם בהליך הכשרת המורים: החל בשלבי קליטתם של המועמדים ללימודי הוראה במוסדות להכשרת מורים, דרך הכשרתם במוסדות אלה ועד לשיבוצם במערכת החינוך. המשרד גם מעניק את הרישוי לבוגרי התוכניות להכשרת מורים ומעסיק את חלקם. בהקשר זה, אגף ההכשרה הוא האחראי לביצוע המדיניות הכללית של הכשרת עובדי הוראה וחינוך בישראל, לפי ההנחיות של הנהלת משרד החינוך ובהתאם לצורכי מערכת החינוך.

74 פרק זה אינו מבחין בין עובדי ההוראה השונים (מורים וגננות). עם זאת, ישנן אמירות בדוח המתקדות בעיקר במורים בבתי הספר. כמו כן, שאלון המנהלים רלוונטי למורים חדשים בלבד, וזאת לעומת שאלון המורים, אשר הופנה למורים וגננות חדשים במערכת.

75 שרה שמעוני ואורית אבדיר-אונגר (עורכות), **על הרצף - הכשרה, התמחות ופיתוח מקצועי של מורים** (2013). הספר יצא לאור על ידי משרד החינוך ומכון מופ"ת.

המועצה להשכלה גבוהה: מתווה את מדיניות מערכת ההשכלה הגבוהה. היא מאשרת את כל תוכניות הלימוד של המוסדות להכשרת מורים, מתווה מדיניות בנוגע לצרכים האקדמיים של תוכניות הלימוד המועברות במוסדות האקדמיים, יוזמת את קביעת המתווה המחייב את המוסדות להכשרת מורים ואחראית למתווה זה.

המוסדות להכשרת מורים: הכשרת מורים התקיימה בארץ ישראל מתחילת המאה ה-20 במוסדות שנקראו "סמינרים למורים" או "סמינרים למורים וגננות". משנות ה-90 הפכו בהדרגה הסמינרים למורים ל"מכללות אקדמיות" המעניקות תואר אקדמי לבוגריהן. במועד הביקורת פעלו במדינת ישראל 30 מוסדות אקדמיים להכשרה להוראה: 22 מכללות אקדמיות, שבהן למדו בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) יותר מ-50,000 סטודנטים, ושמונה אוניברסיטאות (בהן בתי"ס לחינוך והוראה).

המוסדות המכשירים הם מוסדות להשכלה גבוהה ולמחקר המעניקים תארים אקדמיים ותעודות הוראה. למוסדות הוענק חופש אקדמי⁷⁶ והם קובעים לעצמם את המדיניות שלפיה הם פועלים ומבנים את כל תהליך ההכשרה המתקיים אצלם בהתאם למדיניות מערכת החינוך ולצרכיה.

האוניברסיטאות כפופות, הן תקציבית והן אקדמית, למל"ג ולוות"ת⁷⁷. לעומתן, המכללות האקדמיות לחינוך כפופות אקדמית למל"ג ופועלות במימון משרד החינוך. בשנת 2011 חתמו מל"ג, ות"ת ומשרד החינוך על הסכם להעברת המכללות האקדמיות לחינוך לאחריות התקצוב והפיקוח של ות"ת (וזאת בכפוף לאיחודן של המכללות עם מוסדות אקדמיים אחרים)⁷⁸. בפברואר 2015 חתמו משרד החינוך ומל"ג על הסכם להסדרת מעבר כולל של האחריות לתכנון ותקצוב מערך ההכשרה האקדמית להוראה ממשרד החינוך לוות"ת (להלן ייקראו שני ההסכמים - מ-2011 ומ-2015 - הסכם המעבר לוות"ת או ההסכם).

ההסכם קובע כי הזיקה למשרד החינוך תקבל ביטוי בכל ההיבטים הנוגעים למשרד החינוך כאחראי לתחום החינוך בישראל. לפי ההסכם, יש להבטיח את מעמד משרד החינוך כרגולטור האחראי על מערכת החינוך, וכן כגוף שתפקידו לווסת ולנתב את היקף ההכשרה ומתכונתה לאורך זמן ובהתייחס לצורכי מערכת החינוך.

76 החופש האקדמי מעוגן בחוק ההשכלה הגבוהה, התש"ח-1958, ומוגדר בסעיף 15 לחוק כחופש של המוסד לכלכל את ענייניו האקדמיים והמינהליים במסגרת תקציבו כטוב בעיניו. בסעיף זה, "עניינים אקדמיים ומנהליים" - לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת.

77 ות"ת הוקמה ב-7.11.72 על פי החלטת מל"ג, והיא כוננה כוועדת משנה של מל"ג העוסקת בהקצבות להשכלה הגבוהה במסגרת החלטה 666 של הממשלה ה-17 (6.6.77). ות"ת היא הגוף האחראי לתקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה במדינת ישראל. היא קובעת את התקציב הרגיל של המוסדות האקדמיים וכן את תקציב הפיתוח, תוך התחשבות בצורכי החברה והמדינה, שקידה על קידום המחקר וההשכלה ושמירה על החופש האקדמי והמינהלי של המוסדות.

78 על הליך מעבר המכללות האקדמיות לחינוך לתקצוב ות"ת ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66'2016** (2016), "המועצה להשכלה גבוהה - מעבר המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב הוועדה לתכנון ותקצוב", עמ' 1595 - 1609.

בהסכם נקבע לוח זמנים של שבע שנים להשלמת המעבר, החל בשנה"ל התשע"ו (2015 - 2016). עד מועד הביקורת עברו שלוש מכללות לתקצוב ות"ת⁷⁹, ושאר המכללות נמצאות בתהליכי איחוד (חלקם מתקדמים) עם מוסדות אקדמיים אחרים לשם השלמת המעבר לתקצוב ות"ת.

ההכשרה במוסדות המכשירים נערכת בשני דגמים עיקריים: "הדגם העוקב" ו"הדגם המקביל". על פי הדגם העוקב, הסטודנט מקבל קודם כול הכשרה דיסציפלינרית (תואר אקדמי)⁸⁰, ולאחר מכן לומד תקופה נוספת להכשרה כמורה. לרוב מיושם דגם זה על ידי האוניברסיטאות במסגרת בתיה"ס לחינוך וכן על ידי המכללות במסגרת הסבת אקדמאים או לימודים לתואר שני. במסגרת הדגם המקביל, הנהוג במכללות לחינוך, לומד הסטודנט במקביל בשני המסלולים, האקדמי וההוראתי. הכשרתו כמורה מכוונת למקצוע הנלמד במסלול הדיסציפלינרי.

ועדת אריאב: ביולי 2003 הקימה מל"ג, לפי הצעתה של שרת החינוך ויו"ר מל"ג דאז לימור לבנת, ועדה משותפת למל"ג ולמשרד החינוך שתדון בהכשרה להוראה. יושבי ראש הוועדה היו פרופ' תמר אריאב ופרופ' יעקב כץ (להלן - ועדת אריאב). הוועדה עסקה בשני תחומים מרכזיים. התחום האחד הוא הניהול האקדמי של המכללות להכשרת מורים והדרכים לשיפור איכות ההכשרה להוראה. בתחום האחר התמקדה הוועדה בנושאים אלה: בניית סטנדרטים מוסדיים חיוניים (להכשרה להוראה); צמצום מספר המכללות האקדמיות לחינוך ושיפור רמתן; בניית דגמים להכשרה להוראה לכלל המסגרות להכשרת עובדי חינוך והוראה. המלצות ועדת אריאב אומצו במלואן במליאת מל"ג במהלך שנת 2003⁸¹.

ועדת דוברת: בספטמבר 2003 מינתה ממשלת ישראל צוות ושמר "כוח משימה לאומי לקידום החינוך בישראל", או "ועדת דוברת"⁸². מטרתה של הוועדה הייתה לבצע בחינה מקיפה של מערכת החינוך במדינת ישראל, להמליץ על תוכנית שינוי כוללת - פדגוגית, מבנית וארגונית - ולהתוות דרך ליישומה. בינואר 2005 הגישה ועדת דוברת לממשלה את "התוכנית הלאומית לחינוך". פרק משמעותי בדוח ועדת דוברת הוקדש להמלצות בנושא "שיפור משמעותי במקצוע ההוראה ובמעמד המורה". ההמלצות בפרק זה עניינן שינוי מבנה המשרה של המורה; העלאה בשכרם של המורים וברמת הדרישות מהם; שינוי באופן העסקת המורים; שדרוג התוכניות להכשרת מורים והעברתן לאחריות מל"ג וות"ת; הבניית תוכניות הכשרה איכותיות ומקיפות למורים, שנת ההתמחות ומבחני הרישוי; קליטתם בעבודה של המורים, ליוויים והתפתחותם המקצועית.

79 בית ברל, אחווה וסמינר הקיבוצים.

80 הכשרה דיסציפלינרית היא הכשרה בתחום דעת או בתחום חקר (לדוגמה מתמטיקה, כלכלה, משפטים וכיוצא באלו).

81 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "המוסדות האקדמיים להכשרת מורים: תמונת מצב בהיבטים אחדים של הנושא" (נובמבר 2010).

82 הוועדה בראשותו של שלמה דוברת מונתה על ידי הממשלה ה-30 (21.9.03).

בהמשך להמלצות ועדת דוברת התקבלה בינואר 2005 החלטת ממשלה⁸³ ולפיה "הממשלה רואה עדיפות לאומית ויעד מרכזי ביישום רפורמה מקיפה וכוללת בחינוך, שתהיה מאוזנת תקציבית לפי תחשיבי הוועדה, ומאמצת את עקרונות 'התוכנית הלאומית לחינוך', כפי שהוצגה על ידי כוח המשימה הלאומי".

מתווה אריאב: באוגוסט 2005 מינתה מל"ג ועדה לקביעת מתווים מנחים להכשרה להוראה, בראשות פרופ' תמר אריאב, כדי שתקבע קווים כלליים לכל המוסדות האקדמיים שיש בהם הכשרה להוראה, ותגדיר את המעמד האקדמי של הלימודים לתעודת הוראה. בסיום עבודתה, בנובמבר 2006, אישרו מל"ג ומשרד החינוך את המתווה שגיבשה הוועדה, המסדיר את הכשרת עובדי ההוראה ומחייב את כל המוסדות להכשרת מורים, אוניברסיטאות ומכללות כאחד (להלן - מתווה אריאב או המתווה)⁸⁴.

במרץ 2015 פנה משרד החינוך אל מל"ג בבקשה לבחון מחדש את מתווה ההכשרה להוראה, על מנת שיתן ביטוי לשינויים במדיניות משרד החינוך בכל הקשור ללמידה משמעותית⁸⁵ וכן למגמה של הרחבת ההכשרה המעשית ויצירת קשרי עמיתות עם בתי"ס וגני ילדים, שיהיו שותפים בהכשרה להוראה (להלן - פניית המשרד למל"ג במרץ 2015). כשנתיים לאחר מכן, בינואר 2017, מינתה מל"ג את ועדת ודמני-ענבר בראשות ד"ר רבקה ודמני ופרופ' עפרה ענבר⁸⁶, לבחינת מבנה ומתווה הכשרה חדש. בהתאם לכתב המינוי, על הוועדה היה להגיש את המלצותיה עד אוגוסט 2017. נכון לינואר 2019, היא טרם עשתה זאת, ולכן במועד זה המתווה הקיים של ועדת אריאב הוא המתווה המנחה את המוסדות המכשירים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 פירטה מל"ג את משימותיה של ועדת ודמני-ענבר, וצינה כי היא תתייחס לנושאים האלה: מתכונת הלימודים הרצויה להכשרת מורים וגננות בכל אחד מהמסלולים באוניברסיטאות ובמכללות לחינוך; הדרך למשך למקצוע ההוראה מועמדים איכותיים בכל אחד מהמסלולים; דמות הבוגר, מיומנותיו וכישוריו, תחומי ההכשרה הנדרשים לו; דגשים מיוחדים להכשרה; בסיס הידע; פדגוגי-דידקטי ודיסציפלינרי; מקומה של ההתנסות המעשית בהכשרה, משקלה ומאפייניה; תחומי הליבה המתחייבים במתווה להכשרת מורים; המנגנונים להבטחת הרמה האקדמית של הסטודנטים והבוגרים ובכללם עדכון תנאי הקבלה.

83 החלטה 3060 של הממשלה ה-30, "המלצות כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל ('ועדת דוברת') - המשך הדיון" (16.1.05).

84 החלטת המועצה להשכלה גבוהה, "מתווים מנחים להכשרה להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל - דו"ח ועדת אריאב" (21.11.06).

85 רפורמת למידה משמעותית מ-2014, נועדה לפתח בקרב התלמידים במערכת החינוך יכולת חשיבה, יצירה, לימוד עצמי ולימוד בצוות, ובד בבד לעודד חשיבה ביקורתית, יצירתית וחדשנית ושימוש בטכנולוגיית המידע; כל זאת כדי לזמן לתלמידים חוויית צמיחה קוגניטיבית, רגשית וחברתית ערכית. ראו הרחבה אצל מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "קידום למידה משמעותית בבתי הספר", עמ' 753 - 815.

86 שותפים בועדה נציגי משרד החינוך, המכללות האקדמיות לחינוך, האוניברסיטאות ומומחים מתחום החינוך.

פעולות הביקורת

פרק זה בדוח מתמקד בהכשרת מורים חדשים - במהלך תקופת הכשרתם הראשונה, עוד טרם כניסתם למערכת החינוך. בכלל זה נבדק נושא התאמת תוכניות ההכשרה להוראה לצורכי מערכת החינוך; ההכשרה המעשית במסגרת לימודי ההוראה; וכן נושא קבלתם של מועמדים ללימודי הוראה ומיונם. הבדיקות נעשו במשרד החינוך (ובעיקר באגף להכשרת עובדי הוראה), במועצה להשכלה גבוהה, בחמש מכללות אקדמיות לחינוך (לוינסקי, בית ברל, אוהל, אורנים וקיי) ובבית"ס לחינוך באוניברסיטת תל אביב. בדיקות השלמה נעשו באגף פניות הציבור במשרד החינוך ובמערכת קבלת התלונות של האגף, במכון מופ"ת⁸⁷ ובהסתדרות המורים.

הכשרת המורים אינה עונה על צורכי מערכת החינוך

הגדרת הכישורים והמאפיינים של המורה: מתווה אריאב מתבסס על הנחות יסוד, לפיהן המורה פועל על בסיס "ידע דיסציפלינארי ופדגוגי-דידקטי... הוא מפעיל שיקולי דעת המבוססים על הבנת תהליכי הלמידה, תכניות הלימודים והצרכים של תלמידיו. הוא בעל מיומנויות וכישורים הנדרשים בסביבות הוראה-למידה עדכניות ויודע להשתמש באופן מושכל במגוון דרכי הוראה-למידה". עוד קובע המתווה כי "מועמדים להכשרה להוראה יתקבלו לאחר בדיקת התאמה כללית לעסוק במקצוע ההוראה. הבדיקה היא על מנת לסנן מראש מקרים בולטים של חוסר התאמה". מתווה אריאב קובע גם כי תחום לימודי החינוך במסגרת ההכשרה להוראה, יכלול "לימודי תשתית עיוניים ויישומיים הנחוצים כבסיס לעבודת החינוך וההוראה ולעיצוב דמות המורה כאישיות מחנכת בכל חטיבות הגיל ובכל תחומי ההוראה".

יו"ר הועדה, פרופ' תמר אריאב הוסיפה וציינה במאמר שכתבה ב-2011 כי לדעתה, צריכה להיות הסכמה על השאלה העקרונית: מה מורה שמסיים תוכנית ההכשרה צריך לדעת ולהיות מסוגל לעשות?⁸⁸

משרד החינוך פירט במסמכים שונים את המאפיינים והכישורים הנדרשים למועמד ללימודי הוראה ולמורה הפוטנציאלי, כמו גם את אלה שעליו לרכוש במהלך הכשרתו, ובהם: הזדהות עם תפקיד ההוראה והחינוך, מחויבות לארגון ולמערכת, תכנון הוראה וארגונה, דרכי הוראה, למידה והערכה, הכנת סביבה תומכת למידה, שותפות בקהילות, רגישות לתלמיד, מוטיבציה וערכים, ניהול

87 מכון מופ"ת הוא בית ספר למחקר ולפיתוח מקצועי של סגלי הוראה, העוסק בהכשרת מורים. המכון נוסד ב-1983 על ידי האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך.

88 פרופ' ת.אריאב, "משבר ההוראה: מקורות, תהליכים ופתרונות", בתוך: חיפוש גורלי: החברה בישראל מחפשת מורים טובים. דורה כפיר (עורכת), מכון מופ"ת, 2011

כיתה, יכולות פדגוגיות, גמישות והסתגלות לשינוי, מערכתיות, יכולת חשיבה גבוהה, תקשורת ושיתוף, התפתחות אישית והתנהגות אתית, אחראית וזהירה.

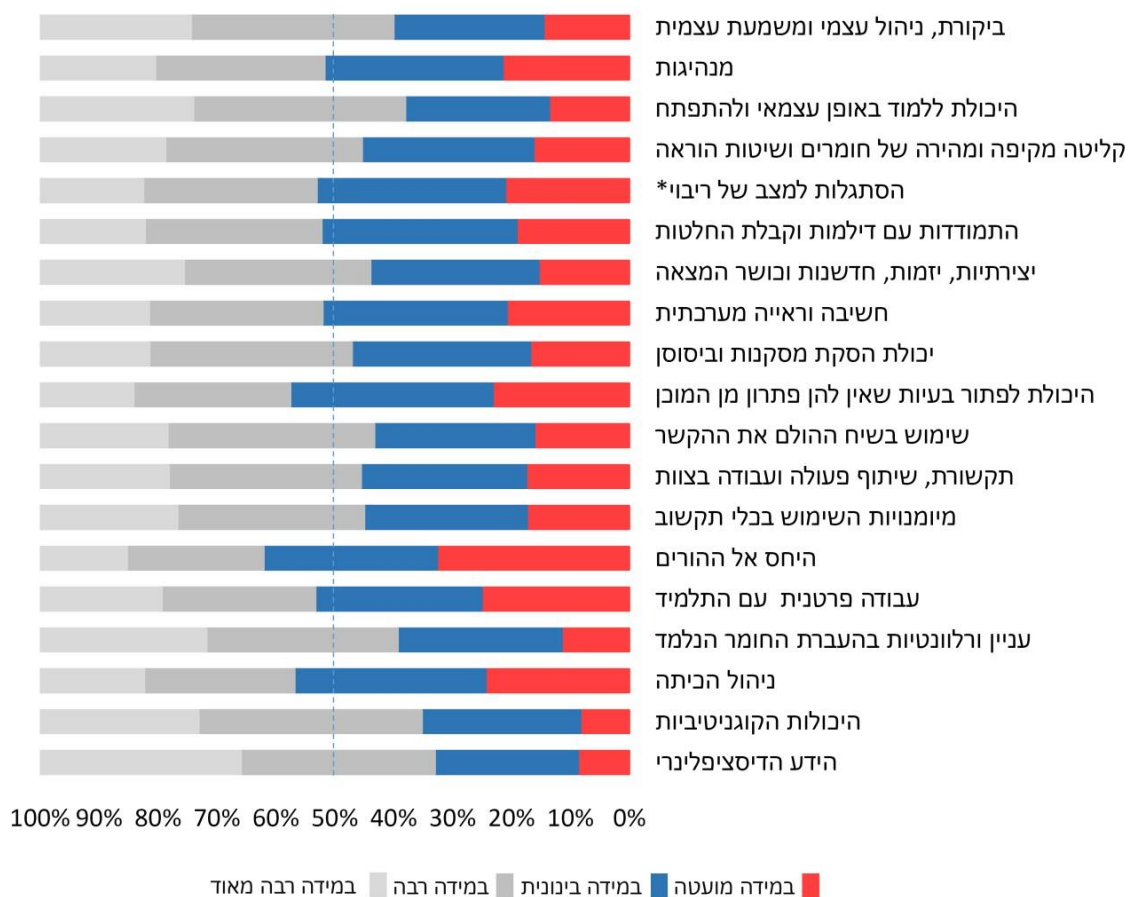
ועדת דוברת עמדה על הפער בין הכשרת המורים לצורכי מערכת החינוך, וציינה כי ההכשרה הפדגוגית והמעשית לוקה בחסר ומעמדם של מסלולי הכשרת המורים נמוך. הוועדה המליצה להתבסס על שילובים בין ההיבטים העיוניים לבין ההיבטים המעשיים של מקצוע ההוראה; להדגיש את מקומה של ההכשרה המעשית; וכן לפתח אצל הסטודנט להוראה מיומנויות רגשיות ואישיות הדרושות לקשר בין-אישי, לרבות מיומנויות של שיחה אישית עם תלמידים והורים ומיומנויות של הוראה פרטנית. גם מתווה אריאב קבע כי יש לשפר את מתכונת לימודי ההכשרה להוראה ולהתאימם לדרישות המקצועיות העכשוויות, וכן להבטיח בהם רמה אקדמית נאותה.

חוסר שביעות רצון מרמת ההכשרה של מורים חדשים: במסגרת השאלונים ששלח משרד מבקר המדינה נשאלו מנהלי בתי"ס על מידת שביעות רצונם מרמת הכשרת המורים החדשים שהם מעסיקים. כ-1,460 מנהלים השיבו על השאלה. קצת יותר ממחצית מהמשיבים (כ-55%) הביעו שביעות רצון ברמה בינונית ומועטה מהכשרת המורים בפן הפדגוגי; כמחצית מהמשיבים ציינו זאת גם כלפי ההכשרה בפן הדיסציפלינרי. המנהלים גם הצביעו על פערים גדולים בין הידע התיאורטי שנלמד במוסד האקדמי המכשיר לבין הצרכים העולים בהכשרה המעשית. 147 מנהלים מתוך 737 שהשיבו על השאלה (כ-20%) דירגו את הפער האמור כאחת משלוש הבעיות העיקריות הטמונות היום בבסיס ההכשרה המעשית. המורים החדשים העידו אף הם על חוסר שביעות רצונם מההכשרה שקיבלו.

חוסר שביעות רצון בנוגע למיומנויות הנרכשות בהכשרת המורים: עוד התבקשו המנהלים להביע את מידת שביעות רצונם מהכשרת המורים בהתייחס לשורת מיומנויות שציין משרד החינוך במסמכים השונים. ואילו המורים נשאלו על המידה שבה סייעה להם (לפי דעתם) תוכנית הלימודים במוסד שבו הוכשרו לרכוש את אותן המיומנויות. 51% מדירוגי המנהלים היו ברמה של שביעות רצון בינונית ומטה; דירוג זה בשאלון המורים עמד על שיעור של כ-46%. כמו כן, המנהלים הביעו שביעות רצון נמוכה או בינונית מעשר מבין המיומנויות שצינו⁸⁹, ואילו המורים הביעו שביעות רצון בדרגות אלה בנוגע לשבע מיומנויות.

89 בסה"כ דירגו את המיומנויות 4,171 משיבים: כ-850 מנהלים (כ-63% מהמנהלים שהשיבו על השאלון) וכ-3,320 מורים (כ-66% מהמורים שהשיבו על השאלון).

תרשים 8: מידת שביעות הרצון הממוצעת של המורים החדשים ומנהלי בתי"ס מרמת ההכשרה



*מידע ומקורות מידע, מטרות, קהילות ותרבויות, נקודות מבט

בחינת המיומנויות שחצו את קו ה-50% מבחינת אי שביעות הרצון של המנהלים והמורים החדשים (שבעי רצון במידה מועטה או בינונית) העלתה כי מדובר במיומנויות אלו: מנהיגות; הסתגלות למצב של ריבוי: מידע ומקורות מידע, מטרות, קהילות ותרבויות ונקודות מבט; היכולת לנתח את המציאות ולהחליט החלטות נכונות והתמודדות עם דילמות; חשיבה וראייה מערכתית; עבודה פרטנית עם התלמיד; היחס אל ההורים; ניהול כיתה; והיכולת לפתור בעיות שאין להן פתרון מן המוכן. שלוש המיומנויות האחרונות קיבלו את ההערכה הנמוכה ביותר מצד המנהלים והמורים החדשים מבחינת מידת שביעות רצונם מרמת ההכשרה.

יש פער גדול בין הדרישות והכישורים הנדרשים ממורה מתחיל לבין תוצרי ההכשרה

גם בקבוצות מיקוד שקיים משרד מבקר המדינה עם מורים חדשים בארבע מכללות הצביעו המורים החדשים על היעדר נושאים חשובים הנדרשים לעבודת המורה בתוכניות ההכשרה, כגון עבודה מול הורים, ניהול כיתה והתמודדות עם ליקויי למידה.

משרד מבקר המדינה מעיר לגורמים האמונים על הליך הכשרת המורים - מל"ג, משרד החינוך והמוסדות המכשירים - כי תמונת המצב העולה מניתוח תשובות המנהלים והמורים החדשים מצביעה על פער גדול בין הדרישות והכישורים הנדרשים ממורה מתחיל (המיומנויות המפורטות למעלה, כפי שהוגדרו בהתבסס על המסמכים השונים שגיבש משרד החינוך, כאמור) לבין תוצרי ההכשרה. תמונת מצב זו היא דגל אדום, ועל משרד החינוך, המוסדות המכשירים ומל"ג לתת עליה את הדעת.

משרד החינוך בתשובתו וכן מספר מוסדות מכשירים ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 (להלן - תשובות המוסדות המכשירים), כי סגירת הפערים שעליהם הצביע הדוח לא בהכרח תבוא לידי ביטוי בהכשרתם הראשונית של המורים החדשים (הן בשל עומס הלימודים והיקף תוכניות ההכשרה והן בשל הפערים המובנים בין התיאוריה למעשה). לאור זאת, על בתי"ס ומנהליהם לסייע למורים חדשים במערכת לרכוש בצורה מיטבית את הניסיון הנדרש לאחר כניסתם למערכת החינוך.

המשרד הוסיף וציין בתשובתו כי חלק מהפערים נובעים מהחלטת ועדת אריאב לחזק את הפן הדיסציפלינרי על חשבון לימודי חינוך והיקף ההכשרה המעשית. אך כיום המטוטלת עומדת לנוע לכיוון השני, כפי שעתיד להיקבע במסגרת מתווה ודמני-ענבר.

המוסדות המכשירים הוסיפו וציינו בתשובותיהם כי הכישורים שבהם נצפה הפער אינם ניתנים ללמידה באמצעות קורסים, אלא נדרשים לאימון ותרגול במצבי הדמיה ובמצבי אמת, וצריכים להיעשות בקבוצות קטנות. בעניין זה ציין אחד המוסדות המכשירים בתשובתו כי יש לפתח קורס שיעניק לסטודנטים "ארגז כלים" להתמודדות עם אתגרים בשדה החינוך, ומוסד אחר ציין כי יש לבצע אינטגרציה בין הידע הדיסציפלינרי לבין הידע הפדגוגי ויישומו בשדה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כמו גם למוסדות המכשירים כי הניסיון שנצבר לאחר סיום הלימודים ובמהלך העבודה בשטח הוא אכן כלי משמעותי, שביכולתו לשפר את מיומנויות המורה, ועם זאת, אין הדבר מיתר את הצורך ברכישת מיומנויות, ובכלל זה ארגז כלים מקצועיים, עוד טרם השלב בו נקלט המורה החדש בבית הספר. יתרה מכך, להבדיל מתחומים אקדמיים אחרים, סטודנטים להוראה באים במגע עם אוכלוסייה רגישה של תלמידים עוד במהלך לימודיהם (במסגרת ההכשרה המעשית - ראו הרחבה בהמשך), ונדרשים להתמודד עם אוכלוסייה זו והאתגרים הרבים שנלווים לה כבר בפרק הזמן הראשון שלהם בבית הספר. משכך, ראוי כי למורה הנכנס לכיתה הלימוד (בין במהלך לימודיו במסגרת ההכשרה המעשית ובין אם מיד לאחריהם - במהלך תקופת ההתמחות) יהיו הכלים הנדרשים להתמודדות ראויה ויעילה ככל הניתן, בעיקר בתחומים שבהם נצפה הפער, לדוגמה ניהול כיתה או עבודה פרטנית עם תלמיד. נוכח זאת, על המוסדות ומשרד החינוך למפות את התחומים שבהם נצפו הפערים, לבחון אילו מהם נדרשים למענה כבר בתקופת ההכשרה הראשונית ולתת לכך מענה הכשרתי מתאים. הדבר אינו מיתר את הצורך שמשרד החינוך ינחה את מנהלי בתי"ס וצוותי בתי"ס לסייע למורים בשנותיהם הראשונות בהוראה בתחומים שבהם נמצאו הפערים האמורים, על אחת כמה וכמה כשהמשרד עצמו סבור שיש לעשות כן.

על הגורמים האמורים על גיבוש המתווה, כאמור, לתת דעתם לפערים אלו ולבחון את המשקל שיש לתת ללימודי החינוך והפדגוגיה במסגרת הכשרת המורים.

פער הנובע מאופן גיבוש תוכניות העבודה של משרד החינוך: משרד החינוך הגדיר בתוכנית האסטרטגית שלו לשנים התשע"ז-התשע"ט (2016 - 2019) מטרת-על של "פיתוח ההון האנושי", ותחתיה קבע את היעדים של "חיזוק המנהיגות החינוכית" (בין היתר של המורים) ו"הכשרה וקליטה של מורים". ליעדים אלה קבע המשרד שורה של משימות לביצוע ובהן אלו: חיזוק תוכנית ההכשרה למציאות המשתנה וחיבור לשדה וכן פיתוח מתווה הכשרה חדש.

ואולם, בבדיקה עלה כי התפוקות שנקבעו לאותן משימות עסקו בעיקר בתהליך המיון ולא בהליך ההכשרה⁹⁰.

חלק מהמשימות שנקבעו בתוכנית האסטרטגית של המשרד הוטלו על מינהל עו"ה. בעקבות זאת ולשם יישום התוכנית האסטרטגית גיבש המינהל תוכניות עבודה שנתיות לשנים התשע"ז והתשע"ח (2016 - 2018) ותוכנית עבודה רב-שנתית לשנים התשע"ח-התשפ"ב (2017 - 2022).

90 בהקשר הזה איננו מתייחסים להכשרה ספציפית בתחום ידע, כמו לדוגמה הסבת אקדמאים להוראת מתמטיקה, גיוס מורים איכותיים לאנגלית וכיוצא בכך.


 תוכניות העבודה של
 משרד החינוך
 (לרבות התוכנית
 האסטרטגית) אינן
 עוסקות בתוכני
 ההכשרה הנדרשים
 למורים חדשים
 ובטיבה של
 ההכשרה, והדבר
 פוגע ביכולתו של
 המשרד לממש את
 אחריותו

בבדיקה עלה כי גם תוכניות אלה עסקו בהכשרת המורים וקבעו יעדים של "העלאת איכות לימודי ההכשרה" ו"חיזוק תכניות ההכשרה, התאמתן למציאות המשתנה וחיבורן לשדה". עם זאת, המשימות לביצוע שהוגדרו ליעדים אלה עסקו בעיקר במיון המועמדים להוראה (ובהן העלאת איכות המתקבלים במכללות להכשרת מורים והמתקבלים להוראה בבתי"ס" ו"פיתוח והטמעת מבחן כניסה בשפה הערבית ובעברית למורים דוברי ערבית") ולא בתוכני ההכשרה, באיכותה ובהתאמתה לצורכי מערכת החינוך (מלבד משימה העוסקת בטיוב ההכשרה המעשית, ראו פירוט בהמשך).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על שהתוכנית האסטרטגית שלו ותוכניות העבודה השנתיות של יחידותיו אינן מתייחסות לתוכני ההכשרה הנדרשים למורים חדשים ולטיבה. הצבת כותרות בלי לקבוע משימות לביצוע או תפוקות נדרשות פוגעת ביכולת של המשרד לממש את אחריותו.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה בנוגע לצורך לטייב את תוכניות העבודה שלו (לרבות התוכנית האסטרטגית), ויצרף למועצה המייעצת של משרד החינוך גם נציג מ"ג, שייצג אותה בדיונים לרבות בקביעת תוכניות עבודה, משימות ותפוקות.

על משרד החינוך להדגיש את חשיבותה של הכשרת המורים במסגרת התוכנית האסטרטגית שלו ובמסגרת תוכניות העבודה שלו ושל אגפיו, ובשיתוף עם מ"ג ועם המוסדות להכשרת מורים להגדיר יעדים ברורים לטיוב ההכשרה ולהתאמתה לצורכי מערכת החינוך באמצעות הגדרה ברורה של מטרות, משימות ותפוקות הקשורות במישרין לתוכני ההכשרה. כפי שעלה בביקורת ומתואר גם בהמשך, לשיתוף הפעולה בין משרד החינוך, מ"ג והמוסדות המכשירים יש משמעות קריטית להנעת תהליכים בהכשרת המורים. לכן השילוב ביניהם כבר בשלב המקדמי של גיבוש תוכניות עבודה, כפי שהציע המשרד בתשובתו, עשויה לסייע בקידום הכשרת המורים.

פער הנובע מרפורמות שמנהיג משרד החינוך: הסבר נוסף לפערים המתוארים מקורו ברפורמות משמעותיות שמנהיג המשרד במערכת החינוך, אשר נדרש שיבואו לידי ביטוי בהליך הכשרת המורים החדשים, אך בפועל הדבר לא נעשה.

כך לדוגמה עלה בבדיקה (כמו גם בדוח קודם של משרד מבקר המדינה⁹¹) בעניין רפורמת למידה משמעותית מ-2014, שנועדה לפתח בקרב התלמידים במערכת החינוך יכולת חשיבה, יצירה, לימוד עצמי ולימוד בצוות, ובד בבד

91 ראו הרחבה אצל מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017**, (2017), "קידום למידה משמעותית בבתי הספר", עמ' 753 - 815.

לעודד חשיבה ביקורתית, יצירתית וחדשנית ושימוש בטכנולוגיית המידע; כל זאת כדי לזמן לתלמידים חוויית צמיחה קוגניטיבית, רגשית וחברתית ערכית.

אף שמשרד החינוך התייחס בתוכניות העבודה שלו לרפורמת הלמידה המשמעותית, הוא לא הגדיר משימות הקשורות להכשרת מורים חדשים בהקשר שלה; לא שיתף במסגרת גיבוש הרפורמה את הגורמים המעורבים בהליך הכשרת המורים; ולא ניתח באופן שיטתי את תוכניות הלימוד בהוראה, של המכללות לפי אמות מידה התואמות את עקרונות הרפורמה.

המוסדות המכשירים ציינו בתשובותיהם כי משרד החינוך אינו מתייעץ עימם בנוגע לגיבוש רפורמות מתוכננות וכי הם אינם שותפים בגיבוש הרפורמות או בתהליכי החשיבה והתכנון, ובכלל זה בצורך להתאימן לאוכלוסיות ספציפיות ולשלבן במהלך ההכשרה להוראה. כן ציינו המוסדות כי אין מסגרות ליידוע ועדכון לגבי הרפורמות הללו גם בדיעבד ולאחר החלתן. כמו כן, המוסדות ציינו כי הם מצפים ממשרד החינוך לשלב נציגים שלהם בימי העיון שבהם הוא מטמיע את הרפורמות שלו בשטח, כלומר עוד בשלב החשיפה, על מנת לאפשר למדריכים הפדגוגיים הנוכחים בבתי"ס להכיר את מתווי הרפורמות.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי הוא מיידע את המוסדות על אודות רפורמות ותהליכים המתקיימים במערכת החינוך החל בשלב שבו אגף ההכשרה מודע לרפורמה. עם זאת, לאור הערת מבקר המדינה, יפעל המשרד לעשות זאת כבר במהלך גיבוש הרפורמות במשרד. מבחינת רפורמת הלמידה המשמעותית ציין המשרד, כי נושא זה ייכלל כנושא ליבה גם בדוח שעליו שוקדת ועדת ודמני-ענבר.

על משרד החינוך לשותף את הגורמים האמונים על הכשרת המורים בגיבוש רפורמות משמעותיות, ועליו לבחון - בשיתוף מל"ג והמוסדות להכשרת עובדי הוראה - כיצד לתת לעקרונות הרפורמות את המשקל הנדרש במסגרת הכשרת המורים.

התאמת תוכניות הלימוד במוסדות המכשירים לצורכי מערכת החינוך

כאמור, מתווה אריאב מסדיר את הכשרת עובדי ההוראה ומחייב את כל המוסדות להכשרת מורים, אוניברסיטאות ומכללות כאחד. המתווה קובע בין היתר את מבנה הלימודים לכל אחד מסוגי ההכשרות השונות; מספר השעות שיוקצה למרכיבי התוכנית; הרכב סגל ההוראה האקדמי; דרישות הסף ממוסד אקדמי. על פי המתווה, תוכנית לימודים להכשרה להוראה תהיה בנויה משלושה חלקים: המרכיב הדיסציפלינרי, הכולל את לימודי המקצוע (לדוגמה מתמטיקה או אנגלית); מרכיב של לימודים עיוניים לחינוך והוראה והכשרה מעשית, הכולל

לימודים בתחום החינוך, הפדגוגיה והמתודיקה בהוראת המקצועות, ואוריינות מחקר בחינוך והוראה (להלן - המרכיב הפדגוגי); וכן מרכיב של לימודי יסוד והעשרה. המתווה קובע גם מהם תחומי הליבה שיש להביא לידי ביטוי בכל תוכניות הלימוד, ובהם אספקטים ערכיים-חברתיים-מוסריים בעבודת המחנך, התפתחות קוגניטיבית-רגשית-חברתית של ילדים ונוער; תיאוריות וגישות בהוראה ובלמידה; ותכנון, ארגון, ניהול והערכת הלמידה בזיקה למערכת החינוך ולמדיניותה. עוד קובע המתווה כי יש צורך לשפר את מתכונת לימודי ההכשרה להוראה ולהתאימה לדרישות המקצועיות העכשוויות.

משרד החינוך קבע בתוכנית האסטרטגית שלו לשנים התשע"ז-התשע"ט (2016 - 2019) את היעדים של התאמת תוכניות ההכשרה למציאות המשתנה, חיבור לשדה ופיתוח מתווה הכשרה חדש. גם אגף ההכשרה פירט במכתביו לנשיאי המכללות האקדמיות לחינוך שורה של יעדים שמטרתם "השבחת תהליכי ההכשרה להוראה וקידום המכללות האקדמיות לחינוך", ובהם אלו: הפיכת תוכניות ההכשרה למשמעותיות ורלוונטיות עבור הסטודנטים והבטחת איכותן בשיתוף מל"ג.

שינוי בתוכניות לימוד קיימות: כל מוסד אקדמי יכול ליזום ולהגיש תוכנית לימודים שאותה הוא מבקש ללמד. בבקשה לאישור התוכנית החדשה על המוסד לכלול נימוקים להגשתה; מטרותיה ויעדיה; רקע על המוסד; נתונים בעניין הסגל האקדמי; פרטים על התשתיות הפיזיות; צפי למספר הסטודנטים ועוד. ככלל, תוכנית לימודים אקדמית חדשה מחויבת באישור מל"ג.

מל"ג ומשרד החינוך קבעו לאורך השנים הסדרים שבמסגרתן חייבות המכללות האקדמיות לחינוך לקבל את אישור משרד החינוך לתוכנית חדשה עוד טרם הגשתה למל"ג. בין היתר נדרש אישור תכנוני ו/או תקציבי של המשרד, אישורו שהתוכנית עונה על הצרכים של מערכת החינוך ומותאמת מבחינה זו למחוזות ההכשרה ולמגזרי ההכשרה, וכן אישורו מבחינת מבנה לימודי ההכשרה המוצע והתאמתו למתווה (לרבות הזיקה שבין תחומי הליבה בהכשרה להוראה לבין הקורסים בלימודי ההכשרה להוראה). ואולם, ככל שהמכללות עורכות שינויים בתוכניות הלימוד להוראה לאחר שאושרו סופית בידי מל"ג, וככל ששינויים אלה אינם חורגים מהגדרות המתווה, הן אינן נדרשות לאישור מל"ג או לאישור משרד החינוך.

בביקורת עלה כי המוסדות המכשירים עורכים שינויים במרכיבים הפדגוגיים של תוכניות הלימוד המאושרות שלהם, וזאת במטרה להתאימן למאה ה-21, לצורכי מערכת החינוך ולשינויים המתחוללים בה. השינויים שונים ממוסד למוסד ועניינם שיטות ההוראה, תוכני הלימוד הפדגוגיים, מרחבי הלימוד, אמצעי הלימוד (ובהם אמצעים טכנולוגיים) ועוד. כמו כן, ניתן ללמוד על השינויים העתידיים הצפויים בפן הפדגוגי גם מתוכניות החומש שהגישו המוסדות למשרד החינוך ב-2015 (כחלק מהליך גיבוש תוכניות החומש של מל"ג לשנים התשע"ז-התשפ"א; 2016-2021).

על משרד החינוך
ליידע את המוסדות
המכשירים בדבר
תהליכים
משמעותיים
שמתקיימים
במערכת החינוך,
באופן שיאפשר
להם להתאים את
תוכניות הלימוד
לדרישות המערכת

שינויים אלה שנעשו במוסדות, וצפויים להיעשות גם בעתיד, מגובשים ברמה הפנים-מוסדית בכל אחד מהמוסדות המכשירים ועל פי הבנתו, וזאת מבלי שעומד בפני המוסדות מערך הציפיות של משרד החינוך מתוצרי ההכשרה.

על משרד החינוך ליידע את המוסדות המכשירים על אודות תהליכים משמעותיים שמתקיימים במערכת החינוך (לרבות רפורמות משמעותיות, כאמור) ועל צורכי מערכת החינוך כפי שמועלים על ידי מורים ומנהלים במערכת החינוך, באופן שהמוסדות יוכלו להתאים את תוכניות הלימוד לדרישות המערכת.

הקפאה של הגשת תוכניות לימוד חדשות: עולם החינוך המשתנה והמתחדש מושפע הן משינויים גלובליים, הן מרפורמות שמקדם משרד החינוך והן מצורכי המשק המשתנים. כלל שינויים אלה משפיעים בהכרח על מערכת החינוך, ומכוח זה גם על מערך הכשרת המורים. לפיכך יש צורך מתמיד בתוכניות הכשרה חדשות למורים.

צורך זה עלה גם מתוכניות החומש שהגישו המכללות האקדמיות לחינוך למשרד החינוך, שבמסגרתן הן נדרשו לכלול התייחסות לתוכניות הלימודים שהן מעוניינות לפתוח לאורך שנות תוכנית החומש. בתוכניות החומש שהגישו עמדו המכללות על החשיבות שבהגשת תוכניות חדשות המותאמות לצרכים העולים מהשטח (מבתי"ס). לדוגמה, מכללה מסוימת שמה דגש רב במסגרת תוכנית החומש שלה על הצרכים של מערכת החינוך (ובעיקר של מחוז צפון שבו היא ממוקמת) ועל מענה לצרכים אלה במסגרת תוכניות הכשרה שאמורות להשביח ולשפר תהליכים של עבודה פדגוגית, חינוכית וארגונית; ומכללה אחרת הציעה תוכנית לתואר שני לניהול כיתה והתמודדות עם בעיות התנהגותיות-רגשיות.

עם זאת, בביקורת עלה כי בשנה"ל התשע"ה הקפיאה מל"ג את האפשרות של המכללות האקדמיות לחינוך שטרם עברו לתקצוב ות"ת להגיש תוכניות לימודים חדשות, וזאת מתוך מטרה לקדם את מהלך מעבר המכללות לתקצוב ות"ת. כתוצאה מכך לא הגישו המכללות תוכניות חדשות לאישור מל"ג עד ליוני 2015.

כמו כן, עלה כי אף ש-17 מכללות הגישו למשרד החינוך, ב-2015 וב-2016 את תוכנית החומש שלהן (ובמסגרתן פירטו את תוכניות הלימוד שבכוונתן להגיש), החליטה מל"ג להקפיא את בדיקת התוכניות נוכח העובדה שמהלך העברת המכללות לפיקוח ות"ת לא הושלם. בעקבות החלטת מל"ג החליט משרד

החינוך, אשר החל בבדיקת התוכניות ואף עבד עם המוסדות על תוכניות אלה, להקפיא את הטיפול בתוכניות החומש שהוגשו לאישור⁹².

רק ביוני 2015, ולאחר פניית משרד החינוך, איפשרה מל"ג לכל אחת מהמכללות להגיש תוכנית לימודים אחת לאישור. בפברואר 2016 הגיש משרד החינוך למל"ג את העדפותיו בהתאם לצורכי מערכת החינוך לגבי 16 תוכניות שהוגשו למל"ג - כולן (מלבד אחת) תוכניות לתואר שני (M.Ed או MTeach). בבדיקה עלה כי כפועל יוצא מהחלטה זו, לפחות שבע תוכניות לימודים להכשרת מורים שהגישו המוסדות לאישור מל"ג לא נדונו ולא אושרו על ידה.

מספר מוסדות מכשירים ציינו בתשובתיהם, כי בהחלטה להקפיא את בדיקת התוכניות גרמו משרד החינוך ומל"ג לפגיעה במענה שביקשו לתת לצורכי מערכת החינוך, כפי שעולה מהשטח, וכן הביאו לירידה ברמת האטרקטיביות של המכללות שטרם עברו לתקצוב ות"ת בעיני מועמדים פוטנציאליים ללימודים.

משרד החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 כי המשרד ומל"ג עשו שימוש בהקפאת התוכניות החדשות כדי לתמרץ את הליך איחוד המכללות ואת העברתן לתקצוב ות"ת. כן ציין המשרד כי שעה שלא ידוע אילו מוסדות יתאחדו זה עם זה, יש סיכון גדול בפתיחת תוכניות לימוד חדשות.

עם זאת, בתשובתה ציינה מל"ג כי לנוכח המורכבות ומשך הזמן של תהליך האיחודים והמעבר לוות"ת, היא החליטה באוקטובר 2018 להתיר למכללות לחינוך להגיש בקשות עקרוניות לפתיחת תוכניות לימוד חדשות (בהיקף מוגבל ובתלות בהתקדמות למעבר לוות"ת). הבקשות שיוגשו ייבדקו בהיבט התכנוני ע"י משרד החינוך וע"י אגף התכנון בוות"ת, שיגישו המלצותיהם בהיבט התכנוני לוות"ת ומל"ג, תוך מתן עדיפות לתוכניות בעלות צורך לאומי ובהתחשב באופן המעבר המתוכנן לוות"ת. ככל שהגשת הבקשה תאושר בהיבט התכנוני בוות"ת-מל"ג, יוכל המוסד להגיש את התוכניות לבדיקה אקדמית ותקציבית כמקובל.

יצוין כי אחד המוסדות המכשירים כתב בתשובתו כי דיוני המעבר לפיקוח ות"ת ריפו את ידי משרד החינוך במעורבותו בהליך הכשרת המורים, ובה בעת, מל"ג לא גילתה מעורבות פעילה בנושא. המוסד ציין כי יש להסדיר את חלוקת התפקידים בין משרד החינוך למל"ג ואת הכלים שיש לגורם האחראי כדי להטמיע את מדיניותו במוסדות המכשירים.

92 למעט מכללות בית ברל, סמינר הקיבוצים ואחזה - שעברו כבר לפיקוח ות"ת, ושתוכנית החומש שלהן נדונה במל"ג עם משרד החינוך - ומלבד קידום אישורן של תוכניות לימוד, אחת לכל מוסד.



תהליך מעבר
המכללות לתקצוב
ות"ת עדיין לא
הושלם, אך אין בכך
כדי להצדיק את
הקפאת בחינת
תוכניות הלימוד של
המכללות

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג ולמשרד החינוך כי בהסכם העברת המכללות לתקצוב ות"ת (מ-2015) נקבע לוח זמנים של שבע שנים החל בשנה"ל התשע"ו (2015 - 2016) לשם השלמת המעבר, קרי עד לשנת 2022. על אף היעדים והמטרות של מל"ג ושל משרד החינוך, העובדה שתהליך המעבר עדיין לא הושלם אינה יכולה להיות עילה שתצדיק להקפיא את בחינת תוכניות הלימוד של המכללות ואת הדיון בהן, נוכח הצורך והנחיצות להסדיר את הנושא.

התמורות הרבות במערכת החינוך והצורך הבלתי פוסק בחידוש ושינוי בהכשרת המורים מחייבים התעדכנות מתמדת של התוכניות, ולכן אין מקום להמשיך בעיכובן או בהגבלתן. זאת ועוד, על פי הסכם המעבר לוות"ת, משרד החינוך אמור להמשיך לשמש מאסדר ואחראי פרופסיונלי גם לאחר מעבר המכללות לתקצוב ות"ת, ובמסגרת אחריותו זו, אישור תוכניות חדשות ואשרור תוכניות קיימות יקודמו לאחר התייעצות עימו. אם כך, ממילא המשרד אמור להיות משולב בתהליך האישור של התוכניות החדשות, ולכן על אחת כמה וכמה אין מקום לעיכוב שנוקטת מל"ג.

על משרד החינוך ומל"ג לבחון את השפעות מעבר המכללות לתקצוב ות"ת על תהליך הכשרת המורים, להסדיר הן את התהליך והן את אחריותם של כל אחד מהגורמים המעורבים בתהליך, ולהבטיח כי עניינים פרוצדורליים ותקציביים לא ישפיעו על איכות הכשרת המורים בישראל.



איכות ההוראה היא, בין היתר, פועל יוצא של כישוריו הפדגוגיים, הדיסציפלינריים והאישיותיים של המורה והאופן שבו הוא מממש אותם במעשה החינוכי.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי קיים פער בין ההכשרה להוראה המתבצעת במוסדות המכשירים לבין הצרכים העולים ממערכת החינוך. פער זה נובע, בין היתר, מכך שתוכניות ההכשרה אינן בהכרח מותאמות למציאות המשתנה, אינן מותאמות למגמות שאליהן מכון משרד החינוך את מערכת החינוך (לרבות לרפורמות משמעותיות שהוא מנהיג); ואף אינן מותאמות לצרכים העולים אצל מורים חדשים או לציפיות מנהלי בתי"ס מהמורים החדשים המסיימים את תוכנית ההכשרה.

על משרד החינוך, מל"ג והמוסדות המכשירים לבחון את הפערים האמורים, לגבש קווים מנחים למענה שצריכה לתת מערכת הכשרת המורים ולהתאים את תוכניות הלימוד לדרישות מערכת החינוך ולצרכיה. כמו כן, על הצוות שפועל במועד הביקורת על מנת לגבש את מתווה ודמני-ענבר להתוות את העקרונות האמורים גם במסגרת המתווה החדש.

הכשרה מעשית

ההכשרה המעשית (הנקראת גם התנסות מעשית, עבודה מעשית או פרקטיקום) היא מרכיב הלימודים הפרקטי-קליני במהלך הלימודים להוראה. להכשרה המעשית, כמו בפרופסיות רבות אחרות, מקום מרכזי ומהותי, שכן היא החוליה המקשרת בין הלימודים לעולם העבודה, בין התיאוריה למעשה, בין היות הסטודנט לומד להיותו מלמד. ההכשרה המעשית של הסטודנטים להוראה צריכה להתקיים בתנאי אמת, בבתי"ס, ובליוי המוסדות האקדמיים המכשירים, על מנת שהמורה החדש יוכל להשתלב בצורה מיטבית במערכת החינוך. בחלק מהמוסדות משולבת ההכשרה המעשית כבר בשנה הראשונה, ובאחרים היא מתחילה בשנה"ל השנייה או השלישית. במהלך שנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) עברו כ-23,000 סטודנטים הכשרה מעשית.

שלב ההכשרה המעשית הוא השלב שבו ניתן להכין את הסטודנט לעבודת ההוראה, לחשוף אותו למערכת החינוך ולהכיר לו את צרכיה ואת הציפיות ממנו כמורה. מתווה אריאב קובע כי "במהלך כל תקופת ההכשרה תיבדק ההתאמה של הסטודנט למקצוע ההוראה". תקופת ההכשרה המעשית היא אפוא ההזדמנות לבחון את כישוריו של הסטודנט להוראה ואת התאמתו למקצוע ולעמוד על יכולתו ועל נכונותו להשתפר וללמוד מהערות.

דגמי ההכשרה המעשית

מתווה אריאב קובע כי ההכשרה המעשית תיעשה באחד מתוך שני דגמים אפשריים, אשר אחד מהם התפתח לדגם נוסף (אך אינו מקבל ביטוי במסגרת המתווה):

1. **הכשרה מעשית "מסורתית" (או "הדגם המסורתי"):** המיקוד בדגם זה הוא בידע מדעי, תיאורטי ומופשט, שאמור להיות מיושם בפרקטיקה. בדגם זה עובד הסטודנט בעיקר מול המורה המאמן, והקשר בין המדריך הפדגוגי במוסד המכשיר למורה המאמן אינו קבוע והדוק. הדגם מבוסס על צפייה בשיעורים של המורה המאמן, ומשלב מספר מועט של שעות הוראה בפועל, כפי שעלה מהשאלונים שהופנו למורים החדשים (ראו הרחבה בהמשך).

בשנת התשע"ח (2017 - 2018) עברו מרבית הסטודנטים הכשרה מעשית על פי המודל המסורתי - כ-15,500 סטודנטים מתוך כ-23,000 הסטודנטים שעברו הכשרה מעשית בשנה זו⁹³ (כ-67%).

2. **PDS - Professional Development Schools (או "דגם השותפות"):** דגם זה משקף את גישת השותפות בין כלל הגורמים המעורבים בהכשרת מורים, והוא פועל מכוח שלושה עקרונות: שותפות בין המוסד האקדמי למוסד המאמן, שינוי במהות ההכשרה המעשית והגדלת היקפה, והבניה של קהילה מקצועית לומדת. המודל מחייב תכנון משותף של המוסד

המכשיר ובית הספר המאמן בהבניית ההכשרה המעשית, תיאום שוטף ביישומה ושיתוף בהערכת הסטודנטים. על פי דגם זה, לכל סטודנט יש מורה מאמן ישיר ולעיתים מספר מורים מאמנים וכן בעלי תפקידים אחרים שהוא נחשף לעבודתם. כמו כן, בבית הספר פעילים מספר מדריכים פדגוגיים מטעם המוסד האקדמי, והם מעורבים באופן פעיל בהנחיית הסטודנטים, שחלק ממנה הוא הקניית ראייה רחבה יותר של עבודת המורה במערכת הארגונית של בית הספר.

בשנת התשע"ח (2017 - 2018) השתתפו במסגרת הכשרת מורים בדגם של PDS כ-4,300 סטודנטים (ובהם מהסמינרים החרדיים) - כ-19% מכלל מחזור הסטודנטים שעברו הכשרה מעשית באותה שנה.

3. **"אקדמיה-כיתה":** בשנת 2014 הנהיג משרד החינוך את התוכנית "אקדמיה-כיתה", שהיא דגם נוסף המבוסס על עקרונות ה-PDS, ומטרתו ליצור תהליך כולל המשפיע על ההתנסות בשלבי ההכשרה, ההוראה, השמת מורים חדשים והפיתוח המקצועי של המורים. ייחודיות התוכנית היא במעבר ל"הוראה משותפת" בכיתה, ומטרתה לתת מענה לשלושה אתגרים מרכזיים: קידום למידה משמעותית בכיתות על ידי הוראה של שני מבוגרים באותה עת; שיפור ההכשרה של סטודנטים להוראה ושל הפיתוח המקצועי של המורים המנוסים; פיתוח של מסלולי קריירה בשלבים שונים: החל בסטודנט וכלה במורה המאמן ובמדריך הפדגוגי. לצד יתרונותיו, דגם זה מטיל חובות ודרישות רבות על כל הגורמים המעורבים (כפי שיפורט בהמשך).

בשנת התשע"ח (2017 - 2018) השתתפו במסגרת הכשרת מורים בדגם אקדמיה-כיתה 3,280 סטודנטים (כ-14%) מכלל מחזור הסטודנטים שעברו הכשרה מעשית באותה שנה.

משרד החינוך קבע במסגרת חוזר הכשרה מעשית כי כל מוסד אקדמי יבחר לעצמו את דגם ההכשרה המעשית שהוא יקיים (במסלולים ובהתמחויות השונות), בהתאם להשקפתו החינוכית ולתנאיו, וכי אין העדפה לדגם זה או אחר. עם זאת, יש לוודא כי ההכשרה המעשית, בכל דגם שייבחר, תהיה משמעותית ותאפשר לסטודנט להתנסות "במנעד רחב של סיטואציות הוראה, חינוך ופעילויות בהן שותף המורה במערכת החינוך במעגל השנה".

חוסר שביעות רצון מדגמי ההכשרה המעשית: במסגרת הביקורת התבקשו המורים החדשים לדרג את רמת שביעות רצונם מהליך ההכשרה המעשית בתחומים שונים ובהם אלו: ההתאמה בין הידע התיאורטי שנלמד במוסד המכשיר ובין הצרכים העולים בהכשרה המעשית; שעות ההכשרה המעשית ופריסתן; האווירה בבית הספר המאמן, מקצועיותו של המורה המאמן ויעילות המדריך הפדגוגי מטעם המוסד המכשיר ותרומתם מהליך ההכשרה המעשית; מספר המפגשים עם המדריך הפדגוגי; שיתוף הפעולה בין המוסד המכשיר ובין המוסד המאמן.

מתווה אריאב קבע כי "יש להבטיח שקיימת זיקה הדוקה בין ההתנסות המעשית לבין תכנית הלימודים העיונית". חוזר אגף ההכשרה בנושא הכשרה מעשית מ-2016, המופנה למכללות האקדמיות לחינוך (להלן - חוזר הכשרה מעשית),



מידת שביעות רצונם
של המורים שקיבלו
הכשרה מעשית
בדגם המסורתי
נמוכה משביעות
הרצון מדגמי
ההכשרה של
אקדמיה-כיתה ושל
PDS

קובע דברים דומים. כמו כן, החוזר קובע כי ההכשרה המעשית תתקיים בכל אחת מההתמחויות הדיסציפלינריות וחטיבות הגיל שבהן מתמחה הסטודנט, ותכלול התנסות במסגרות כיתתיות שונות ובדרכי הוראה מגוונות.

עם זאת, מניתוח התשובות עלה כי רבים מהמורים הביעו חוסר שביעות רצון בעיקר בתחומים שלפי ההגדרות לעיל עומדים בלב ההכשרה המעשית - ההתאמה בין הידע התיאורטי שנלמד במוסד האקדמי לבין הצרכים העולים בהכשרה המעשית (49% מהמשיבים דירגו שביעות רצון בינונית ומטה), והאופן שבו מלווה המוסד המכשיר את ההכשרה המעשית באמצעות ניתוח הפרקטיקה (44% מהמשיבים ציינו שביעות רצון בינונית ומטה).

כמו כן, בכל התחומים שנבחנו, ללא יוצא מן הכלל, הביעו המורים החדשים שעברו הכשרה בדגם המסורתי שביעות רצון נמוכה יותר משביעות הרצון שהביעו המורים שעברו הכשרה מעשית בדגמי ה-PDS ואקדמיה-כיתה. לדוגמה, 22% מהמורים שעברו הכשרה בדגם אקדמיה-כיתה דירגו את יעילות המדריך הפדגוגי מטעם המוסד האקדמי ואת תרומתו להליך ההכשרה המעשית במידה בינונית ומטה, ואילו בקרב אלה שעברו הכשרה מסורתית עמד השיעור על 35%; 34% מהמורים שהוכשרו בדגם אקדמיה-כיתה דירגו את האופן שבו מלווה המוסד האקדמי את ההכשרה המעשית (היכולת לנתח את הפרקטיקה במוסד האקדמי) במידה בינונית ומטה, ואילו בקרב המורים שהוכשרו בדגם המסורתי עמד השיעור על 52%.

יצוין כי חוסר שביעות הרצון מתבסס על תחושתם הסובייקטיבית של המורים החדשים. עם זאת, בהיעדר כלי אובייקטיבי לבחינת יעילותם של דגמי ההכשרה, נותרת תחושה זו כגישה המשקפת בצורה הקרובה ביותר את המציאות, ומחייבת את בחינתה.

השונות בין דגמי ההכשרה השונים נדרשת כדי לענות על צורכיהם השונים של המוסדות המכשירים ושל הסטודנטים. ואולם, מידת שביעות רצונם של המורים שעברו הכשרה מעשית בדגם המסורתי נמוכה באופן שיטתי בכל אחד מהתחומים, ועובדה זו מחייבת את הגורמים האמונים על הכשרת המורים בישראל - מ"ג, משרד החינוך והמוסדות המכשירים - לעמוד על הכשלים בדגם זה, ולפעול לתיקונם ולשיפור הדגם. לחלופין, עליהם לבחון אם יש מקום לחייב את הסטודנטים לקיים את ההכשרה המעשית בדגם המבוסס על עקרונות PDS או אקדמיה-כיתה.

יצוין כי בפברואר 2018 הורה מנכ"ל משרד החינוך להקים צוות חשיבה שמטרתו לקדם את תפיסת ההכשרה המעשית משדה אימון למרחב למידה משותף. בין מטרותיו של הצוות הוגדר הצורך להבנות מדיניות של אחריות משותפת על בתי"ס המאמנים סטודנטים בשלב ההכשרה המעשית, ביזקה להדרכה

הפדגוגית ולתפקיד המדריך הפדגוגי. מן הראוי שהצוות שהוקם⁹⁴ יבחן את ממצאי דוח ביקורת זה בעת גיבוש המלצותיו.

משרד החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי הוא מקבל את המלצת מבקר המדינה לבחון ולשפר את הדגם המסורתי. כמו כן, החל בשנת 2019 הוא יפעיל תוכנית שמטרתה להכיר דגמי הכשרה מעשית בארץ ובעולם, לייצר דגמים מגוונים המותאמים לארץ ולהנחיות המתווה החדש המתגבש במהלך הביקורת, לייצר ידע חדש ומשותף בעל פוטנציאל ולייצר תורה סדורה בתחום ההכשרה המעשית. בתוכנית זו צפויים להשתתף בעלי תפקידים נבחרים המובילים את ההכשרה המעשית במוסדות המכשירים.

מל"ג ציינה בתשובתה כי ועדת ודמני-ענבר צפויה להמליץ על פתרון שיאזן בין הגישות ויאפשר שילוב של התיאוריה עם הפרקטיקה באמצעות מעבר לתוכניות הכשרה שבהן הסטודנטים לומדים הוראה בהתבסס על חוויותיהם בהכשרה מעשית ארוכה שנערכת תוך כדי הלימודים.

אחד המוסדות ציין בתשובתו כי הדגמים המתקדמים של ההכשרה המעשית עתירי עלויות ביחס לדגם המסורתי, ומכבידים על המוסדות מבחינה כלכלית. עם זאת, רבים מהמוסדות המכשירים ציינו בתשובותיהם כי הם פועלים להגדלת מספר הסטודנטים שיוכשרו בדגם ה-PDS או בדגם אקדמיה-כיתה או בדגמים המבוססים על עקרונות אלה.

היקף ההכשרה המעשית ואופייה

ועדת דוברת, מתווה אריאב וכך גם חוזר ההכשרה המעשית שמו דגש על הצורך בשיתוף פעולה הדוק בין מוסד ההכשרה לבין בית הספר המאמן ועל הצורך במעורבות פעילה של הסטודנט במהלך ההכשרה המעשית. עמדה זו עולה בקנה אחד עם הדעה הרווחת בספרות המקצועית, הגורסת שככל שמשך זמן ההכשרה המעשית גדל, כן טובה יותר הכנתו של הסטודנט לתפקיד ההוראה, ושככל שניתנות לסטודנט הזדמנויות רבות יותר להוראה בכיתה, משתפרת הכשרתו המעשית⁹⁵.

מתווה אריאב קבע עוד כי בהכשרה המעשית הסטודנט צריך לגלות מעורבות פעילה בחיי המוסד החינוכי המאמן, וכי לפחות מחצית מההכשרה המעשית תהיה בפעילות הוראה ובחקר הקשור להתנסות.

עד לפרסום מתווה אריאב נדרשו המכללות האקדמיות לחינוך לקיים הכשרה מעשית בהיקף של 18 ש"ש (שעות שבועיות) בסך הכול המתפרסות על כל תקופת הלימודים להוראה, ואילו האוניברסיטאות קיימו הכשרה מעשית

94 בצוות מיוצגים משרד החינוך (לשכת המנכ"ל, מינהל עובדי הוראה, המינהל הפדגוגי, המזכירות הפדגוגית, האגף להכשרת עובדי הוראה, מכון מופ"ת), משרד המדען הראשי, ראמ"ה, המכללות, האוניברסיטאות, מל"ג, ות"ת, מדריכים פדגוגיים, מנהלי מחוזות, הסתדרות המורים, מחלקות חינוך ברשויות המקומיות, מינהל כלכלה ותקציבים, סטודנטים.

95 ס' עליאן ו' תורן, "מימד הזמן בהתנסות המעשית: תפיסות סטודנטים את יעילותן של שתי דרכי התנסות", **דפים** (2006).

הכשרה מעשית
הבאה בעיקרה לידי
ביטוי בצפייה
בשיעורים אינה
מאפשרת
לסטודנטים
להתנסות באורח
ממשי בעבודת
המורה ובדרישות
ממנו ופוגעת
בהכשרתם
המקצועית

מצומצמת בהרבה: בהיקף של 2 - 3 ש"ש בלבד. מתווה אריאב, אשר כאמור הוחל על כל המוסדות להכשרה להוראה (לרבות האוניברסיטאות), שינה את היקף שעות ההכשרה המעשית וקבע כי ההיקף הנדרש לה יעמוד על 9 - 15 ש"ש⁹⁶. בכך למעשה הוא קבע סטנדרטים מינימליים בתחום ההכשרה המעשית, שיחולו באופן שווה על המכללות האקדמיות לחינוך ועל האוניברסיטאות. יצוין כי תוכנית אקדמיה-כיתה מעמידה את שעות ההכשרה המעשית על הרף הגבוה של הטווח, וקובעת כי הסטודנטים יבצעו הכשרה מעשית בהיקף של 12 - 15 ש"ש⁹⁷.

הכשרה מעשית פעילה נעשית בהיקף מצומצם: בבדיקה מדגמית שערך משרד מבקר המדינה בקרב מורים חדשים שהשיבו על השאלון, עלה כי רבים מהם לא עשו הכשרה מעשית בהיקף השעות הנדרש מהם על פי המתווה (או שעשו את היקף השעות המינימלי הנדרש). עוד עלה כי 8% מבין 2,000 המשיבים (ובעיקר אלו שהוכשרו בדגם המסורתי - 11%) לימדו באופן פעיל בין שיעור לשניים בשנה בלבד⁹⁸.

כמו כן, עלה בביקורת כי משרד החינוך אינו עוקב אחר שעות ההכשרה המעשית שעוברים הסטודנטים בפועל, ומשכך, אף אינו מודע לאי עמידתם של הסטודנטים בחובות שנקבעו במתווה.

בעניין זה ציינה הממונה על תחום ההכשרה המעשית במשרד החינוך, כי בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה היא פועלת לאיסוף הנתונים ברמה הארצית, וזאת החל בשנה"ל התשע"ט (2018 - 2019).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמוסדות המכשירים על שאינם מוודאים כי ההכשרה המעשית של הסטודנטים תהיה בהיקף הנדרש. בפועל, רבים מהם אינם עומדים בסף זה ומרביתם, אף אם הם עומדים בדרישות, עושים הכשרה מעשית בהיקף המינימלי הנדרש ולא מעבר לכך.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד החינוך, כי הכשרה מעשית הבאה בעיקרה לידי ביטוי בצפייה בשיעורים ובלימוד פעיל של שיעור או שניים מנוגדת לתפיסה המוצגת במתווה אריאב. היא אינה מאפשרת לסטודנטים להתנסות באורח ממשי בעבודת המורה ובדרישות ממנו, ופוגעת בהכשרתם המקצועית.

96 למעט בהוראה של מקצוע אחד (ולא שילוב של שניים) במסלול העל-יסודי, שם נדרש הסטודנט ל-6 - 9 ש"ש של הכשרה מעשית.

97 הסטודנטים הלומדים בתוכנית לתואר שני המשולב בתעודת הוראה (M.Teach.) ואקדמאים הלומדים לתעודת הוראה יוכלו להשתלב בבתי הספר ביום השלישי להתנסות, לפי מערכת אישית גמישה - "קול קורא תשע"ז".

98 להבדיל מצפייה פסיבית בשיעורים

מל"ג ציינה בתשובתה כי בין החידושים שעליהם עתידה ועדת ודמני-ענבר להמליץ יעמוד גם נושא ההכשרה המעשית בלימודי ההוראה, ובתוך כך הגדלת היקף ההתנסות והגדרתה מחדש. גם כמה מן המוסדות המכשירים ציינו בתשובתם כי יש לשקול להגדיל את רכיב ההכשרה המעשית באופן משמעותי, ולהגדיר רכיב הכשרה פעילה בצורה מחייבת.

נוכח החשיבות הרבה שיש להכשרה המעשית לקראת הכנתו של המורה לכניסה לעבודה במערכת החינוך, על משרד החינוך והמוסדות המכשירים לנתח את החסמים שמונעים את ביצוע מלוא מכסת השעות הנדרשת ואת הגדלת רכיב ההכשרה הפעילה ולפעול להסרתם של חסמים אלו. כמו כן, על הגורמים האמונים על גיבושו של המתווה החדש (מתווה ודמני-ענבר) - נציגיהם של מל"ג, משרד החינוך והמוסדות המכשירים - לקבוע במתווה זה הגדרה מחייבת לרכיב ההכשרה המעשית ולשקול להגדילו במידה ניכרת. משרד החינוך נדרש לבצע פיקוח ובקרה אחר יישום הנחיותיו בעניין ההכשרה המעשית.

היעדר סינון בשלב ההכשרה המעשית

בשלב ההכשרה המעשית נדרש הסטודנט לשמש מורה בפועל, להביא לידי ביטוי את מאפייניו האישיים וההתנהגותיים ואת כישוריו בהוראה כמו גם את הידע התיאורטי (הדיסציפלינרי והפדגוגי). על כן, זהו שלב שבו ניתנת למוסד המכשיר ההזדמנות לבחון את התאמתו לשמש מורה.

בבדיקה עלה כי גם לדעת מנהלי בתי"ס יכולה ההכשרה המעשית לשמש ככלי לסינון סטודנטים שאינם מתאימים להוראה: מבין 471 המנהלים שהשיבו בשאלון, הרוב המוחלט (81%) השיבו שההכשרה המעשית יכולה לשמש סנן במידה רבה ואף במידה רבה מאוד. עם זאת, 51% מהמנהלים סברו שבפועל ההכשרה המעשית משמשת סנן במידה בינונית ומטה.

אישוש לעמדה המסויגת של מנהלי בתי"ס בנוגע למימושה של ההכשרה המעשית כסנן עלה בהסברי נציגי המכללות האקדמיות לחינוך בפגישות שערך צוות הביקורת. לדבריהם, מעטים הם הסטודנטים שאינם מסיימים את שלב ההכשרה המעשית ושאנם מוסמכים כמורים בעקבות תפקודם בהכשרה המעשית.

בבדיקה עלה עוד כי אף שההכשרה המעשית מתבצעת בבתי"ס שבאחריותו ובפיקוחו של משרד החינוך, והסטודנטים עתידים ללמד במערכת החינוך, למשרד החינוך אין מידע בדבר סטודנטים שהכשרתם המעשית לא הייתה מוצלחת, ואף על פי כן סיימו אותה. המסקנה הבלתי נמנעת היא שאפשר כי סטודנטים אלו נעשו בסיום לימודיהם למורים מן המניין במערכת החינוך, אף שהוערכו באופן בלתי מספק בהכשרתם המעשית.

לא בכדי הגדירו הגורמים האמונים על הליך ההכשרה את הצורך לבחון את התאמתם של הסטודנטים למקצוע ההוראה לכל אורך מהלך הכשרתם. בחינה זו נועדה להבטיח שסטודנטים שאינם מתאימים להוראה לא ישתלבו במערכת

שלב ההכשרה המעשית אינו משמש, הלכה למעשה, כלי לזיהוי סטודנטים שאינם מתאימים לשמש מורים

החינוך לאורך שנים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמוסדות המכשירים, כי העובדה ששלב ההכשרה המעשית במהלך ההכשרה אינו משמש, הלכה למעשה, כלי לזיהוי סטודנטים שאינם מתאימים לשמש מורים, יש בה כדי להצביע על חשש שבחינת התאמתם של הסטודנטים להוראה אינה יעילה. חשש זה מתחזק נוכח העובדה שלמשרד אין נתונים על אי-הצלחת סטודנטים בשלב ההכשרה המעשית.

על משרד החינוך, בשיתוף המוסדות המכשירים, לקבוע קווים מנחים להערכתם של הסטודנטים בתקופת ההכשרה המעשית. הדבר יאפשר הן להעריך את פוטנציאל הצלחתו של הסטודנט בתפקיד והן להבטיח את יעילות ההכשרה המעשית נוכח תכליתה - מתן האפשרות לסטודנט להתנסות בהוראה וללמוד כיצד להיות מורה.

כמו כן, על משרד החינוך לוודא כי יקבל לידיו מידע על אודות הערכת הסטודנטים בשלב ההכשרה המעשית על פי מדדים וקווים מנחים שיקבע המשרד בשיתוף עם המוסדות המכשירים. זאת כדי לסייע לו לבחון את קליטתם במערכת החינוך, או לכל הפחות כדי שניתן יהיה לעמוד על יכולותיהם לשמש כמורים מן המניין, בין במהלך תקופת ההתמחות ובין אחריה.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה בנוגע לקבלת נתונים בדבר הצלחתם או אי-הצלחתם של הסטודנטים בשלב ההכשרה המעשית, וייערך לקליטת נתוני הציון המסכם בהכשרה המעשית של כל סטודנט. נתונים אלה, ציין המשרד, יעמדו לרשות המחוזות לצורך בחירת מועמדים לשיבוץ לעבודה והמשך ליווי כמורים חדשים.

הגורמים המעורבים בהכשרה המעשית

השותפים להכשרה המעשית הם הסטודנט שעובר את ההכשרה מעשית, המוסד האקדמי שבו לומד הסטודנט - והמדריך הפדגוגי מטעמו - ומוסד החינוך שבו מתקיימת ההכשרה המעשית, המשמש כבי"ס מאמן (לרבות הנהלת ביה"ס), והמורה המאמן מטעמו.

המוסד המאמן: המוסד המאמן הוא בית הספר שבו עובר הסטודנט את תהליך ההכשרה המעשית. למוסד המאמן, למנהל ולמורים שעובדים בו, ובעיקר למורה המאמן החונך את הסטודנט, יש השפעה ניכרת על אופן ההכשרה של הסטודנט, וטביעת האצבע שהם משאירים על הסטודנט משפיעה פעמים רבות על עיצוב דמותו כמורה לעתיד.

האימון בבית הספר מאפשר את הרחבת הנגישות למומחים פדגוגיים והשותפות עימם לטובת צורכי המערכת החינוכית, וכן הפעלת יוזמות של הסטודנטים להעשרת העשייה הבית-ספרית ולמיצוב בית הספר בקהילה.

המורה המאמן: המורה המאמן מטעם בית הספר הוא המורה שאליו מוצמד הסטודנט, והוא אמור לחנוך את הסטודנט ולשמש עבורו מודל מקצועי בעל השפעה מרכזית. עליו גם להיות שותף להערכת הסטודנט בהכשרתו המעשית. תפקיד המורה המאמן (בעיקר בדגם של אקדמיה-כיתה) נושא בחובו משימות רבות למורה המאמן, וזאת נוסף על תפקיד ההוראה ותפקידים אחרים שהוא נושא בהם במסגרת משרתו. עצם עבודת האימון של סטודנט גובה מחיר כבד מהוראתו של המורה ודורשת ממנו לעיתים להתמודד עם ביקורת מצד הורי התלמידים, לחזור על חומר שלימד הסטודנט ועוד. בשל כך, המורה המאמן מתוגמל בשכרו עבור עבודתו זו, וזאת מלבד השכר שהוא מקבל עבור עבודת ההוראה.

כדי לבצע את תפקידו בצורה ראויה, נדרש המורה המאמן למומחיות דיסציפלינרית ופדגוגית, כישורי תקשורת אפקטיביים, גישה חיובית והתנהגות מקצועית, עניין אמיתי בהכשרה ובתמיכה בסטודנטים, אפקטיביות בליווי, נכונות לעבוד עם מורים מאמנים אחרים ועוד. הליך האימון מעצים את המורה המאמן ומפתחו מקצועית. כמו כן, המורה המאמן זוכה לסטודנט שיכול לסייע לו בעבודה החינוכית ולייצר גיוון בהוראה.

המדריך הפדגוגי: המדריך הפדגוגי הוא בעל תפקיד במוסדות ההכשרה האחראי לתכנון ולהבניה של ההכשרה המעשית במוסדות החינוך ושותף להם. הוא הגורם המלווה את הסטודנטים בבתי"ס.

הספרות המחקרית מגדירה את ההדרכה הפדגוגית כתהליך בין-אישי מתמשך, שבמהלכו האדם המיומן (המדריך הפדגוגי) משמש כ"מורה דרך" להוראה ומסייע לאדם המיומן פחות (הסטודנט) על מנת שיוכל לפתח התנהגות וזהות מקצועית של מורה⁹⁹. במסגרת זו, המדריך הפדגוגי פועל כמתווך בין התיאוריה הנלמדת במסגרת האקדמית לבין הניסיון המעשי הנרכש בהכשרה המעשית. הוא מסייע לסטודנט ברכישת המיומנויות הנדרשות לתפקיד המורה, מעניק תמיכה בקידום הסטודנט ומעודד צמיחה אישית ומקצועית שלו.

שיתוף פעולה בין המוסד המאמן למוסד המכשיר: ועדת דוברת המליצה כי לאורך כל תהליך הכשרתם של המורים יושם דגש על הכשרה מעשית בבתי"ס, ויישמר שיתוף פעולה הדוק בין מוסד ההכשרה לבין בתי"ס. עוד המליצה כי יפותחו דגמים של העמקת ההכשרה המעשית, באחריות משותפת של מוסד ההכשרה ושל המוסד המאמן (בית הספר), באופן שמרביתה תתבצע בבתי"ס.

המתווה קובע כי האחריות להכשרה המעשית נתונה בידי המוסד המכשיר (באמצעות המדריך הפדגוגי של המוסד). עם זאת, המתווה מדגיש את החשיבות של שיתוף הפעולה בין המוסד המכשיר למוסד המאמן.

משרד החינוך קבע במסגרת חוזר ההכשרה המעשית, כי בכל אחד מדגמי ההכשרה המעשית השונים נדרשים שיתופי פעולה בין המוסד האקדמי המכשיר לבין המוסד המאמן. שיתופי פעולה אלו, קובע החוזר, מחייבים תכנון משותף בהבניית ההכשרה המעשית ותיאומים שוטפים ביישומה.

שביעות הרצון של המורים החדשים משיתוף הפעולה בין המוסד המכשיר למוסד המאמן במהלך ההכשרה המעשית היא בינונית ומטה

מניתוח התשובות לשאלון המורים עלה כי 926 מורים (38% מהמורים שהשיבו על השאלה) קבעו ששביעות רצונם משיתוף הפעולה בין המוסד המכשיר למוסד המאמן היא במידה בינונית ומטה. כמו כן, שיתוף לא מספק של בית הספר בתהליך ההכשרה המעשית דורגה על ידי המנהלים כאחת מהבעיות העיקריות הטמונות בהכשרה המעשית¹⁰⁰.

שיתוף הפעולה בין המוסד המאמן למוסד המכשיר מקדם את איכויות הלמידה, ההוראה וההכשרה, ובעבודה המשותפת כל אחד מהצדדים תורם מניסיונו, מיכולותיו, ממומחיותו וממשאביו האנושיים ולעיתים החומריים כדי לקדם הן את איכות ההכשרה של הסטודנט והן את איכות התפקוד של המוסדות המאמנים. השיתוף מאפשר לחבר בין התיאוריה למחקר ולפרקטיקה, ובהיעדרו כל הצדדים יוצאים נפסדים, והכשרתו המעשית של הסטודנט נפגעת בהכרח.

בתשובותיהם ציינו מוסדות מכשירים אחדים כי יש להעמיק את הקשר בין המוסדות המאמנים למוסדות המכשירים ולייצר שיתופי פעולה במסגרת ההכשרה אף קודם לשלב ההכשרה המעשית. משרד החינוך ציין בתשובתו כי במסמך המתגבש בימים אלה מוסדרים בין היתר עקרונות מנחים לשיתוף פעולה בין מוסד מאמן למוסד הכשרה, וכן עקרונות פעולה לכל אחד מהם.

על משרד החינוך והמוסדות המכשירים לגבש מתווה להסדרת שיתוף הפעולה בין המוסדות המכשירים למוסדות המאמנים, בהבניית תהליך ההכשרה המעשית. על המוסדות להכשרת מורים להטמיע את הצורך בשיתוף פעולה בפני המדריכים הפדגוגיים ולהבנות להם מפה להשגתו. בד בבד, על משרד החינוך לעשות כן בבתי"ס שבאחריותו.

אופן בחירת המוסד המאמן והמורה המאמן

חוזר הכשרה מעשית קובע כי ההכשרה המעשית תיערך במוסדות במערכת החינוך שיבחרו הגורמים המקצועיים במוסדות המכשירים, על פי קריטריונים המתאימים לתהליכים אקדמיים להכשרת עובדי הוראה. המשרד לא פירט, בחוזר זה או בכל מסמך אחר, אילו קריטריונים הם אלה. הוא גם לא הגדיר באופן כללי, כל שכן פרטני, מהם המאפיינים הנדרשים מבית"ס כדי לשמש כבית"ס מאמן ומהמורה על מנת לשמש כמורה מאמן.

מפגישות שערך משרד מבקר המדינה עם מוסדות להכשרת מורים עלה כי בבתי"ס המאמנים נבחרים לרוב על ידי המוסדות המכשירים בהתבסס על קשרים מקצועיים ואישיים שנוצרו ביניהם. לעיתים מאפשרים המוסדות המכשירים גם לסטודנטים לבחור או לכל הפחות להיות מעורבים בבחירת

100 בעיה זו דורגה במקום השביעי מבין 19, ו-143 מנהלים (המהווים 9% מאלו שהשיבו על השאלה) ציינו בעיה זו כבעיה העיקרית הטמונה בהכשרה המעשית.

בתי"ס המאמנים או המורים המאמנים, בהתאם לשיקוליהם. המורים המאמנים נבחרים על ידי מנהלי בתי"ס בהתבסס על מערך שיקולים אישיים ומקצועיים, וחלק מהמוסדות המכשירים (בחלק מבתי"ס) הצליחו לבסס גם מעורבות בבחירת המורה המאמן.

מניתוח שאלוני המורים החדשים עלה כי כ-20% מהסטודנטים שבחרו בעצמם את בתי"ס המאמנים הושפעו בעיקר ממיקום ביה"ס וקרבתו למקום מגוריהם. כמו כן, בתשובות מנהלי בתי"ס לשאלון עלה כי מורים רבים כלל אינם מעוניינים לשמש כמורים מאמנים.

חוסר שביעות רצון מבית"ס המאמן ומהמורים המאמנים: רבים מהמורים החדשים שמילאו את שאלון משרד מבקר המדינה (יותר מ-25%) וגם מורים שהשתתפו בקבוצות המיקוד שקיים משרד מבקר המדינה הביעו חוסר שביעות רצון מהתנאים בבתי"ס המאמנים ומהמורים המאמנים (לרבות התאמתם לשמש ככאלה ואופן ליווי את הסטודנטים במהלך הכשרתם המעשית).

אחד המוסדות המכשירים ציין בתשובתו כי סגל ביה"ס אינו פנוי תמיד להדריך את הסטודנט וללוותו, וכי חלק מבתי"ס אינם ערוכים לשמש כבתי"ס מאמנים - הם אינם מותאמים ללמידה של פדגוגיה חדשנית, אינם מותאמים לאימון מבחינה פזיית ודיגיטלית ועוד; ומוסד אחר ציין כי לעיתים עליו להתפשר בבחירת המורים המאמנים, שכן זהו המצאי הקיים בבתי"ס המאמנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמוסדות המכשירים כי בהיעדר קווים מנחים לתנאים הבסיסיים שבהם נדרשים בתי"ס מאמנים ומורים מאמנים לעמוד ולאופן בחירתם, לא ניתן לוודא כי בתי"ס והמורים שנבחרים לשמש כגורמים מאמנים אכן מתאימים לכך, ולעיתים הם נבחרים על בסיס מערך של שיקולים שאינם בהכרח מקצועיים, ושאנם בהכרח מתיישבים עם מדיניות משרד החינוך או עם מטרות ההכשרה המעשית, כפי שבאו לידי ביטוי בדוח ועדת דוברת, במתווה אריאב ובחוזר ההכשרה המעשית של משרד החינוך.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי הוא שוקד על קביעת סטנדרטים לבתי"ס מאמנים ומורים מאמנים בתוכנית רחבת היקף, שתשתף את המוסדות המכשירים, בתי"ס המאמנים על מנהליהם וצוותי המורים, המחוזות ומפקחי בתי"ס. כמו כן, ועדה המשותפת למשרד החינוך, למל"ג, למוסדות המכשירים ולשטח החינוכי גיבשה לאחרונה מסמך לאפיון מוסדות חינוך שבהם תבוצע הכשרה מעשית, ועם אישורו יופץ המסמך לכלל הנוגעים בנושא. כן ציין המשרד כי הוא מתעתד להפנות קול קורא לבתי"ס לשם קבלת תו תקן לשמש כמוסד מאמן.

גם מל"ג ציינה בתשובתה כי ועדת ודמני-ענבר צפויה להמליץ על חובת תווי תקן למוסדות מאמנים ומתן מעמד מיוחד למורים המאמנים.

 מרבית המורים
 ששימשו מורים
 מאמנים בהכשרה
 המעשית בשנה"ל
 התשע"ז - התשע"ח
 (2016 - 2018) לא
 הוכשרו לכך

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את משרד החינוך והמל"ג על נכונותו לטייב את אופן בחירת בתיה"ס והמורים המאמנים. נוסף על כך, על המשרד לקיים מעקב אחר בחירת בתיה"ס והמורים המאמנים, הנמצאים בפיקוחו ובאחריותו, כדי לוודא שנבחרים למשימת האימון רק בתיה"ס והמורים המתאימים לכך.

היעדר הכשרה למורה המאמן

על מנת שהמורה המאמן יוכל לבצע את תפקידו על הצד הטוב ביותר, הוא נדרש להכשרה ייעודית הכוללת, בין היתר, הגדרת תפקידו של המאמן, הצבת ציפיות ובניית קשר מקצועי תומך עם סטודנטים, הדגמת דרכי הוראה מקצועיות, שימוש אפקטיבי בטכניקות הדרכה ואיסוף מידע, צפייה בהוראה, הערכת איכות הביצוע ויכולת לתת משוב בונה לסטודנט¹⁰¹. הכשרה שכזו, לדעת רבים (66%) ממנהלי בתיה"ס, כפי שבאה לידי ביטוי בשאלון, תתרום רבות לתפקידם כמורים מאמנים.

בבדיקה עלה כי המשרד לא הסדיר, ולו כקווים מנחים, את הדרישות ממורה מאמן. חוזר הכשרה מעשית, שעוסק בהסדרת כל היבטי ההכשרה המעשית, אינו עוסק כלל בהכשרה או בפיתוח המקצועי של המורים המאמנים. ככלל, המורים המאמנים אינם נדרשים להכשרה (למעט בתוכנית אקדמיה-כיתה, שבמסגרתה מחויבים המורים המאמנים בכמה שעות הכשרה).

מהתשובות לשאלון שהשיבו מנהלים שבתיה"ס שבניהולם שימשו כבת"ס מאמנים עלה, כי מרבית המורים ששימשו מורים מאמנים בהכשרה המעשית בשנה"ל התשע"ז - התשע"ח (2016 - 2018) לא הוכשרו לכך (כ-59% ו-55% בהתאמה)¹⁰².

תפקיד המאמן אינו תפקיד הכרוך אך ורק בליווי הסטודנט, שכן מוטלת עליו משימה נכבדה המשמעותית מאוד להצלחתו של המורה החדש. כדי להצליח במשימה, יש צורך לספק למאמן כלים ייעודיים הן בתחומים הדיסציפלינריים והפדגוגיים והן בתחומים הבין-אישיים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך, למוסדות המכשירים ולבתיה"ס המאמנים על שמורים כה רבים המשמשים מורים מאמנים בפועל לא עברו הכשרה מתאימה לכך. הדבר מחייב אותם לתת דעתם לאופן הטיפול בנושא ולפעול להכשרת כל מורה המועמד לשמש מורה מאמן.

101 מבוסס על תוכנית להכשרת מורים מאמנים לעבודה עם מתכשרים להוראה PCF-Program Clinical Faculty, ראו הרחבה במאמר Gareis, C.R., Grant, L.W.(2014). The efficacy of training cooperating teachers, **Teaching and Teacher Education**, 39, 77-88, כפי שסוכם על ידי ד"ר כץ (מכון מופ"ת), "יעילות ההכשרה של מורים מאמנים" (3.3.14).

102 מתוך 2,013 מורים מאמנים בשנה"ל התשע"ז (2016 - 2017), 1,178 לא עברו הכשרה; מתוך 1,964 מורים מאמנים בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018), 1,082 לא עברו הכשרה.

המוסדות המכשירים התייחסו בתשובותיהם מדצמבר 2018 לחשיבות הכשרתו של המורה המאמן ולהשפעתה על הצלחת ההכשרה המעשית, ותמכו בצורך בהכשרה שכזו לכל צוות ביה"ס המאמן בכלל ולמורה המאמן בפרט. אחד המוסדות ציין כי בכוונתו לפתח קורס להנחיית סטודנטים, וחלק מהמוסדות ציינו כי עידוד או תגמול על ידי משרד החינוך למורים מאמנים יגדיל את המוטיבציה שלהם לשמש מורים מאמנים ולעבור הכשרה מתאימה. משרד החינוך ציין בתשובתו בהקשר זה כי הוא מקווה שבהסכם השכר הקרוב "אופק חדש" ישופר התגמול של המורה המאמן, על מנת שניתן יהיה לשכנעו לעבור השתלמויות הנדרשות למילוי אפקטיבי יותר של תפקידו החשוב.

אחד המוסדות המכשירים ציין עוד כי העברת משווא למורה המאמן, הן מצידו של המדריך הפדגוגי, הן מצידו של הסטודנט והן מצידו של סגל ביה"ס, תוכל אף היא לשפר את איכות האימון.

על משרד החינוך, בשיתוף המוסדות המכשירים ובתיה"ס המאמנים, לגבש דרישות יסוד מהמורה המאמן, לרבות הכשרה ייעודית, שיאפשרו למוסדות המכשירים לבחור את המורים המאמנים ולהכשירם לתפקיד. כמו כן, עליהם לאסדר את נושא הכשרת המורים המאמנים ולפעול כדי להגביר את המוטיבציה של מורים לשמש מורים מאמנים.

ליווי הסטודנט על ידי המדריך הפדגוגי במהלך ההכשרה המעשית

תפקיד המדריך הפדגוגי: לאורך השנים, משרד החינוך, מל"ג והמוסדות המכשירים לא הסדירו במסמך מחייב את מהות תפקידו של המדריך הפדגוגי במכללות, תנאי הסף לביצועו, הכישורים הנדרשים למדריך, הכשרתו ודרכי עבודתו. הם גם לא גיבשו תוכנית הכשרה ייעודית לתפקיד זה. נוסף על כך, עד מועד הביקורת לא היה קיים באוניברסיטאות התפקיד של מדריך פדגוגי, והמראה שמלמד את קורס ההכשרה המעשית הוא שמשמש מדריך פדגוגי בפועל.

בביקורת נמצא כי רק ב-2017 הגדיר המשרד את מהות תפקידו של המדריך הפדגוגי, ואולם הוא התייחס רק למדריך הפדגוגי שיש למנות באוניברסיטאות, ולא למדריך בכלל המוסדות.

על תפקיד המדריך הפדגוגי ניתן ללמוד מהיעדים שהוגדרו לו באוניברסיטאות: ליזום מגוון אפשרויות התנסות, להיות מעורב בבחירת בתיה"ס המאמנים, להיות נוכח בשדה ההכשרה, להיות מעורב בתהליך הלמידה וההוראה של הסטודנטים, לצפות בהוראה של הסטודנטים ולהעניק משוב בונה ומפרה על העשייה החינוכית שלהם. ובנוסף, ליזום מחקרי פעולה בשדה, שיאפשרו הבנה והפנמה של תהליכי הוראה-למידה-הערכה וניהול כיתה.

בתשובות המוסדות המכשירים למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 הם ציינו כי השינויים המתחוללים במערכת החינוך מחייבים חשיבה מחדש על תפקיד המדריך הפדגוגי, על ההכשרה הנדרשת לו ועל דפוסי עבודתו, וגיבוש המלצות בנושא. ואילו משרד החינוך ציין בתשובתו בעניין זה כי גם תפקידו ומעמדו של המדריך הפדגוגי נדונו במסמך שגובש לאחרונה (אך טרם פורסם), וכן נדונו במסגרת מתווה ודמני-ענבר, המתגבש אף הוא בימים אלה. עם גיבוש ההסכמות, ייושמו העקרונות בכל המוסדות המכשירים.

על משרד החינוך, בשיתוף מל"ג והמוסדות המכשירים, להשלים את הגדרת תפקידו ומעמדו של המדריך הפדגוגי, לרבות ההכשרה אשר לה הוא נדרש ושיטות עבודתו, ועל המוסדות המכשירים להטמיע את העקרונות שסוכמו.

ליווי הסטודנט על ידי המדריך הפדגוגי: על מנת ללוות את הסטודנטים בהכשרה המעשית ולהעריכם, על המדריך הפדגוגי להיות נוכח בשטח, לצפות בסטודנטים המלמדים בשיעורים, ליצור קשרים עם בתי"ס המאמנים, לעבוד במקביל עם המורים המאמנים מטעם בתי"ס, לייצר קבוצות למידה בשטח, להוביל פרויקטים בבית"ס וכיוצא בכך. כמו כן, ככל שדגם ההכשרה המעשית מתרחק מהדגם המסורתי ומתקרב לדגם של "אקדמיה-כיתה", כך מתהדקת מעורבותו של המדריך הפדגוגי בבית"ס, ומתחזקים קשריו עם מנהל בית"ס והמורה המכשיר. כך למשל, בדגם אקדמיה-כיתה המדריך הפדגוגי מעורב בפיתוח סגל בית"ס שבו מתקיימת ההכשרה המעשית, על פי צרכים שנקבעו במשותף עם הנהלת בית"ס; הוא שותף בהכשרתם של המורים המכשירים את הסטודנטים והמתמחים, על מנת שישמשו בתפקיד מורים חונכים או עמיתים.

על מנת שהמדריך הפדגוגי יוכל לענות על צרכיו של כל סטודנט שבאחריותו וללוות אותו (פיזית ומנטלית) בזירת ההכשרה המעשית, הלוא הוא המוסד המאמן, קובע חוזר הכשרה מעשית כי גודל קבוצת ההדרכה הפדגוגית לא יעלה על 15 סטודנטים לכל מדריך פדגוגי, הן בסדנאות הדידקטיות והן בסדנאות להוראת המקצוע. בחוזר לא הוגדר מהו הפיזור הגיאוגרפי הנדרש לכל מדריך פדגוגי, קרי, על כמה בתי"ס הוא יהיה אחראי ובאילו מרחקים (גיאוגרפיים).

בבדיקה עלה כי בפועל, בחלק מהמוסדות המכשירים היחס בין המדריך הפדגוגי למספר הסטודנטים שבאחריותו והמרחק הפיזי שהוא נדרש לעבור כדי ללוות (פיזית) את כל הסטודנטים במוסדות המאמנים אינם סבירים. להלן הפירוט:

1. מדיווח המוסדות עלה כי יש מדריכים המשמשים מדריכים פדגוגיים למספר גדול יותר של סטודנטים מהתקן שקבע משרד החינוך בחוזר ההכשרה המעשית (חלקם אחראים על למעלה מ-30 סטודנטים).
2. עוד עלה בבדיקה כי פיזורם הגיאוגרפי של המוסדות המאמנים גדול. לדוגמה, בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) השתתפו בדגם אקדמיה-כיתה 155 ערים, ובהן 274 בתי"ס מאמנים (יסודיים ועל-יסודיים). ב-104 מהערים

מוסדות ההכשרה
אינם עומדים בתקן
שקבע משרד
החינוך למספר
הסטודנטים
שבאחריות כל
מדריך פדגוגי,
והדבר עלול לפגוע
בליווי איכותי ויעיל
במהלך ההכשרה
המעשית

(67%) פעל רק בי"ס מאמן אחד. פיזורם של הסטודנטים בתוך המוסדות המאמנים גדול אף הוא. כך לדוגמה, ב-184 (67%) מבתי"ס שהשתתפו בדגם אקדמיה-כיתה הוכשרו בין סטודנט אחד לשישה סטודנטים בלבד¹⁰³. בפגישות שערך משרד מבקר המדינה בכמה מוסדות להכשרת מורים עלה, כי באזורים פריפריאליים הפיזור הגיאוגרפי גדול אף יותר, נוכח העובדה שבאזורים אלה בתי"ס קטנים (ויכולים לבצע הכשרה מעשית לסטודנטים בודדים בלבד ולא לקבוצה גדולה של סטודנטים), והמרחק הגיאוגרפי ביניהם גדול.

3. למשרד החינוך אין מעקב אחר נתונים אלה או אחר עמידתן של המכללות בתקנים שהוא קבע בנוגע ליחס המספרי שבין מדריך פדגוגי לסטודנטים שבאחריותו. כמו כן, אין ברשותו מידע אודות הפריסה הגיאוגרפית של המוסדות המאמנים ומספר הסטודנטים המוכשרים בהם, וזאת למעט בתוכנית אקדמיה-כיתה, לגביה נאספים נתונים.

אופן עבודתו של המדריך הפדגוגי מושפע, בין היתר, ממספר הסטודנטים שהוא מכשיר ומהמיקום הפיזי של בתי"ס שבהם הם מוכשרים. ככל שמספר הסטודנטים שבאחריותו גדל וככל שהמרחק בין בתי"ס שבאחריותו גדל - כך גדל העומס המוטל עליו והולכת ופוחתת מעורבותו בהכשרתם המעשית, ובכלל זאת הגעתו הפיזית לבתי"ס המאמנים, האפשרות לצפות בשיעורים שהסטודנטים מלמדים, להכשיר אותם, להעריך אותם וליצור קשרים משמעותיים והכרחיים בבתי"ס.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסדות ההכשרה, כי העובדה שהם אינם עומדים בתקן שקבע משרד החינוך ליחס שבין מדריך פדגוגי למספר הסטודנטים שבאחריותו, עלולה לפגוע בליווי האיכותי והיעיל במהלך ההכשרה המעשית. למשרד החינוך מעיר משרד מבקר המדינה כי אין די בהפצת חוזרים למוסדות המכשירים ובקביעת תקן, שעה שאין ברשותו נתונים על עמידת המוסדות בדרישותיו והוא אינו אוכף אותן.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי בכוונתו להבנות קובץ נתונים לגבי עבודת המדריך הפדגוגי, שיכלול בין השאר את מספר הלומדים בקבוצה. המשרד, בשיתוף עם המוסדות המכשירים, יציע כלים טכנולוגיים שיאפשרו צפייה וכן קיום דיון קבוצתי ופרטני מרחוק.

על משרד החינוך והמוסדות המכשירים לבחון את החסמים המביאים לאי עמידה בתקנים שקבע המשרד בנוגע ליחס שבין המדריך הפדגוגי למספר הסטודנטים שבאחריותו ולפעול להסרתם.

קבלת מועמדים ללימודי הוראה

"איכותה של מערכת חינוך אינה יכולה לעלות על איכות מוריה" (דוח מקינזי¹⁰⁴) - איכות ההוראה היא פועל יוצא של כישוריו הפדגוגיים, הדיסציפלינריים והאישיותיים של המורה והאופן שבו הוא מממש אותם במעשה החינוכי, והיא גם הגורם המשמעותי ביותר בהצלחתם של התלמידים במערכת החינוך. על מנת להשביח את הישגי מערכת החינוך, יש למשוך למערכת מועמדים איכותיים בעלי כישורים קוגניטיביים, אפקטיביים וסוציולוגיים מתאימים, להכשירם בצורה מיטבית וללוות אותם בהמשך דרכם כמורים.

שורה ארוכה של מחקרים, עבודות, מאמרים וניירות עמדה בארץ ובעולם נכתבו בנוגע לדמות הרצויה של הסטודנט להוראה, של בוגר תוכניות ההכשרה להוראה ושל המורה. בין מסמכים אלה ניתן למנות קו מקשר של פרמטרים נדרשים וביניהם קוגניטיביים, פדגוגיים ואישיותיים. כך למשל צוין בדוח מקינזי כי כדי שאדם יהפוך למורה יעיל, עליו להתאפיין בכמה תכונות שאפשר לזהותן לפני הכניסה להוראה: רמה כללית גבוהה של אוריינות ויכולת מתמטית, מיומנויות בין-אישיות ותקשורתיות גבוהות, נכונות ללמוד ורצון ללמד.

אין די בכך שלמורה יהיה ידע בתחומי דעת שונים, אלא נדרשות לו תכונות אישיותיות שיאפשרו לו ללמד ולחנך. בין אלו: רגישות לתלמיד ויכולת הבחנה בצרכיו, יכולת הכלה ואמפתיה, אהבת אדם, תחושת שליחות, סובלנות לשונה, תקשורת בין-אישית, יכולת עבודה בצוות, יצירתיות, ויסות רגשי ויכולת עמידה בלחצים. תכונות וכישורים אלה ניתנים בחלקם לבחינה עוד לפני תחילת הלימודים.

ועדת דוברת קבעה כי על מנת לשפר את איכות ההוראה, יש להעלות את סף הקבלה למוסדות האקדמיים המכשירים להוראה (מכללות ואוניברסיטאות), וכי יש להכשיר את הסטודנטים להוראה בתוכניות הכשרה איכותיות ומקיפות. עוד המליצה כי מועמדים ללימודי הוראה יערכו גם בפרמטרים התנהגותיים, נוסף על הפרמטרים הקוגניטיביים.

מתווה אריאב קבע כי יש למשוך למקצוע ההוראה מועמדים איכותיים, וכי מועמדים להכשרה להוראה יתקבלו לאחר בדיקת התאמה כללית לעיסוק במקצוע ההוראה; בדיקה שתימשך לאורך כל תהליך הכשרתם.

משרד החינוך קבע בתוכנית האסטרטגית שלו לשנים התשע"ז-התשע"ט (2016 - 2019) יעדים לגיוס מועמדים איכותיים ללימודי הוראה. גם אגף ההכשרה פירט במכתביו לנשיאי המכללות האקדמיות לחינוך שורה של יעדים שמטרתם "השבחת תהליכי ההכשרה להוראה וקידום המכללות האקדמיות לחינוך", ובהם גיוס מועמדים איכותיים ללימודי ההכשרה להוראה.

איכות ההוראה היא פועל יוצא של כישוריו הפדגוגיים, הדיסציפלינריים והאישיותיים של המורה ושל האופן שבו הוא מממש אותם במעשה החינוכי, והיא גם הגורם המשפיע ביותר על הצלחתם של התלמידים במערכת החינוך

104 M. Barber & M. Mourshed, "How the world's best-performing school systems come out on top", McKinsey & Co, September 2007 ובתרגומו של המאמר לעברית: מ' ברבר ומ' מורשד, "דוח מקינזי - על הגורמים להצלחתן של מערכות החינוך הטובות בעולם", **הד החינוך** (2008).

פרמטרים קוגניטיביים כתנאי קבלה ללימודי הוראה

בתחום החינוך, כבכל תחום אקדמי אחר, נקבעים פרמטרים קוגניטיביים כפרמטרים מסננים לקבלתם של המועמדים ללימודים. הפרמטרים הקוגניטיביים שנקבעו כחלק מתנאי הקבלה ללימודי הוראה מתבססים על כמה ציונים:

1. ציון הבגרות, המשמש כיום כציון היחיד המחייב את כל המוסדות להכשרת מורים (אוניברסיטאות ומכללות כאחד) בקליטת מועמדים ללימודי ההוראה, וזאת מכוח מתווה אריאב.

2. הציון הפסיכומטרי - כלי הערכה אחיד, השוואתי שאינו מושפע מציונים פנימיים של ביה"ס. החל בתשע"ו (2015 - 2016), בעקבות תוכניות ושינויים שאיפשרו להתקבל ללימודים ללא ציון פסיכומטרי ועל בסיס ציון הבגרות בלבד, חלה ירידה דרסטית במספר הסטודנטים ללימודי הוראה שנבחנו בבחינה הפסיכומטרית ושהגישו את הציון בבחינה זו במסגרת מועמדותם ללימודים.

3. הציון המשולב - המבוסס על ציון הבגרות (בנוסחה משוקללת¹⁰⁵) והציון הפסיכומטרי, במשקל של 50% לכל אחד מהרכיבים¹⁰⁶. הציון המשולב מאפשר גם לסטודנטים שאינם עומדים בציון הבגרות הנדרש להתקבל ללימודים. ציון זה מחושב הן ברמה האישית, עבור כל מועמד, והן ברמה הכוללת, של ממוצע הציונים המשולבים של כלל הסטודנטים שהתקבלו ללימודים - הממוצע המכללתי.

4. ציון סיום התואר הראשון - עבור סטודנטים להוראה, לתארים מתקדמים או להסבת אקדמאים¹⁰⁷.

מדי שנה קובע משרד החינוך מכוח המתווה את תנאי הסף המינימליים הנדרשים לקבלה ללימודי הוראה במכללות שבתקצובו, תוך היועצות עם המכללות ובאישור מל"ג, ומפיץ אותם לנשיאי המכללות באמצעות חוזר היערכות לשנה"ל שתבוא (להלן - החוזר). מדובר בתנאי סף מחייבים, שלא ניתן להפחית מהם, אך המכללות רשאיות להחמירם.

בבדיקה עלה כי תנאי הסף הקיימים מאפשרים למרבית המועמדים ללימודי הוראה להתקבל ללימודים. כך למשל, בשנה"ל התשע"ו (2015 - 2016) הגישו 3,345 אנשים מועמדות ללימודי תואר ראשון בחינוך והכשרה להוראה במכללות

105 הציון המשוקלל הוא ממוצע הבגרות המשוקלל בסולם הפסיכומטרי ונקבע באמצעות הנוסחה הבאה: $116.8 - 7.26x$ ממוצע הבגרות משוקלל.

106 אם למועמד יש ציון בגרות בלבד (ללא ציון פסיכומטרי), מומר ציון הבגרות בדרך מסוימת (כציון בדירוג הפסיכומטרי), ומשמש לחישוב הציון המשולב.

107 הסבת אקדמאים (שלא באמצעות תואר מתקדם) יכולה להיעשות באמצעות לימודי תעודה להוראה. תוכניות אלה מכשירות סטודנטים בעלי תואר ראשון ממוסדות אקדמיים (בתחומים שונים) ומקנות להם תעודת הוראה בתחומי הדעת הרלוונטיים (שאותם למדו במסגרת התואר הראשון או בתחום אחר - ככל שעשו השלמה של תחום הדעת כנדרש). מתכונת לימודים זו נהוגה באוניברסיטאות (במקביל ללימודי תואר ראשון או לאחריו) או במכללות. הלימודים כוללים בעיקר לימודי חינוך והוראה (כלליים ומותאמים לתחום שלמדו) והכשרה מעשית. הם נלמדים במשך כשנה עד שנתיים (לכל היותר).

לחינוך (שעברו לתקצוב ות"ת) ובאוניברסיטאות. 90% מ-2,900 המועמדים ללימודי תואר ראשון בחינוך והכשרה להוראה במכללות אלו התקבלו בפועל ללימודים; 81% מ-420 המועמדים באוניברסיטאות התקבלו אף הם¹⁰⁸.

נתונים הקוגניטיביים של הסטודנטים להוראה

דוח מקינזי הצביע על כך שמערכות החינוך המובילות בעולם¹⁰⁹ סלקטיביות בגיוס סטודנטים להוראה, והדבר מתבטא בכך שהם מגיעים מהשליש העליון בכל שנתון מבחינת התפלגות הציונים¹¹⁰. גישה זו אינה מקובלת בישראל ובפועל, כפי שעלה בבדיקה, ציוניהם של המועמדים שהתקבלו להוראה בארץ בשנים האחרונות אינו מבין הגבוהים מבין כלל המועמדים ללימודים אקדמיים.

אין חולק על כך שלמורה צריכות להיות יכולות קוגניטיביות מובילות, אולם נתונים מדאיגים, שהוצגו בכנס PIAAC ב-2016¹¹¹, מראים כי כישורי המורים בישראל בתחום המילולי והכמותי הם מהנמוכים ביותר בקרב מדינות ה-OECD (לפני טורקיה וצ'ילה בלבד)¹¹². נתונים מדאיגים דומים עלו במבחן פיא"ה מ-2015¹¹³, ולפיהם המורים בישראל הם בעלי כישורים נמוכים הן בקריאה והן במתמטיקה; והם מקבילים ברמת הכישורים שלהם לבעלי תעודה על-תיכונית לא-אקדמית בקנדה. עוד עלה במחקר זה שכישורי התלמידים בישראל נמוכים מהממוצע, ושאלם ישראל תעלה את כישורי המתמטיקה של המורים לרמה של פינלנד, הישגי התלמידים יעלו מעל הממוצע ויהיו בחלק העליון של פיא"ה.

מחקרים הוכיחו כי להישג בבחינה הפסיכומטרית יכולת ניבוי להצלחה בלימודים אקדמיים¹¹⁴. מנגד יש טענות שהבחינה הפסיכומטרית סובלת מהטיות חברתיות, תרבותיות וסוציאל-קונומיות קשות¹¹⁵. ממחקר שערכה הלמ"ס ב-2017¹¹⁶ עולה

108 לא כל המתקבלים ללימודים לומדים אותם בפועל.

109 פינלנד, סינגפור, קוריאה והונג-קונג.

110 מדידת אוצר מילים ומבחנים סטנדרטיים אחרים, וכן ציונים לסיום התיכון.

111 מבחן של ה-OECD הבוחן כישורי מורים. International Evidence the Value of Smarter Teachers: Teacher Cognitive Skills and Student Performance, November 2016 on

112 Organization for Economic Co-operation and Development: הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי, המאגד, נכון לשנת 2018, בהתאם לאתר משרד האוצר, 36 מדינות דמוקרטיות ומפותחות. הארגון הוקם בשנת 1961 וישראל התקבלה כחברה בו בשנת 2010.

113 OECD, PISA 2015 Results (Volume I), Excellence and Equity in Education

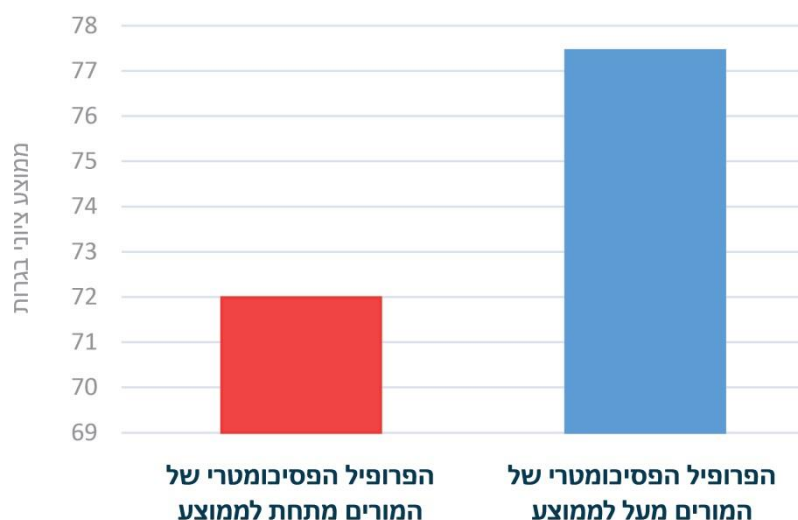
114 ת' קנת-כהן, א' טורוול, י' סער וכ' אורן, "תוקף מערכת המיון ללימודי רפואה בחיזוי ההצלחה בלימודי שנה א' באוניברסיטאות בשנים תשס"ז (2006/7) - תש"ע (2009/10)" (דצמבר 2014); ת' קנת-כהן, כ' אורן, א' טורוול ו' כהן, "תוקף הניבוי של מערכת המיון לחוגים למשפטים באוניברסיטאות (מחזורים תשנ"ה - תשס"ט)" (פברואר 2013). ד' קלפר, א' טורוול, כ' אורן, "תוקף הניבוי של כלי המיון לאוניברסיטאות בישראל מול ממוצע תואר בוגר" (אוגוסט 2014); ד' מעגן, מ' דדש-אלון, "הישגים לימודיים של מקבלי תואר ראשון בישראל", **הכינוס השמיני של האגודה הישראלית לפסיכומטריקה** (2012).

115 למשל, קיימת תלות בשפת האם של הנבחן, במקום מגוריו - מרכז מול פריפריה - ובמצב הכלכלי שלו.

116 דוד מעגן, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (נייר עבודה 106), "פריסת האיכות של מורים במערכת החינוך ומדידת שינויים באיכותם על פני זמן" (דצמבר 2017) (להלן - דוד מעגן).

כי לפרופיל הפסיכומטרי של מורים "רלוונטיות לא מבוטלת להישגי התלמידים והיא [הבחינה הפסיכומטרית] עדיפה על פני מדדים אחרים של השכלת המורים וניסיונם בהוראה. במובן זה, מתקבלת הוכחה לפרופיל הפסיכומטרי של מורים כמדד המשקף איכות". המחקר העלה כי בבתי"ס שבהם מלמדים מורים אשר להם ציון פסיכומטרי מעל הממוצע, מגיעים התלמידים להישגים גבוהים יותר בבגרות: ממוצע מספר יחידות הלימוד שלהם גדול יותר (לרבות המקצועות המוגברים); ממוצע ציוני הבגרות שלהם גבוה יותר; וכך גם שיעור הנבחנים בחמש יחידות לימוד באנגלית ומתמטיקה¹¹⁷. בתרשים 9 שלהלן מוצג ממוצע הבגרות של התלמידים בשנת 2015 בבתי"ס שבהם הפרופיל הפסיכומטרי של המורים גבוה מהממוצע, לעומת בתי"ס שבהם המורים בעלי פרופיל פסיכומטרי נמוך מהממוצע:

תרשים 9: ממוצע הבגרות של תלמידים בהשוואה לפרופיל הפסיכומטרי של מוריהם¹¹⁸



תרשים זה משקף מתאם (קורלציה) חיובי בין הפרופיל הפסיכומטרי של מורים לבין ממוצע ציוני הבגרות של תלמידיהם.

בבדיקה עלה כי הציון הפסיכומטרי של המועמדים שמתקבלים ללימודי הוראה נמוך בהשוואה למועמדים ללימודים במקצועות אקדמיים אחרים¹¹⁹, והוא דורג בין המקומות האחרונים מבין תחומי הלימוד שנבדקו: במכללות האקדמיות הוא דורג במקום האחרון (מבין 12 תחומי הלימוד שנבדקו), ובאוניברסיטאות הוא

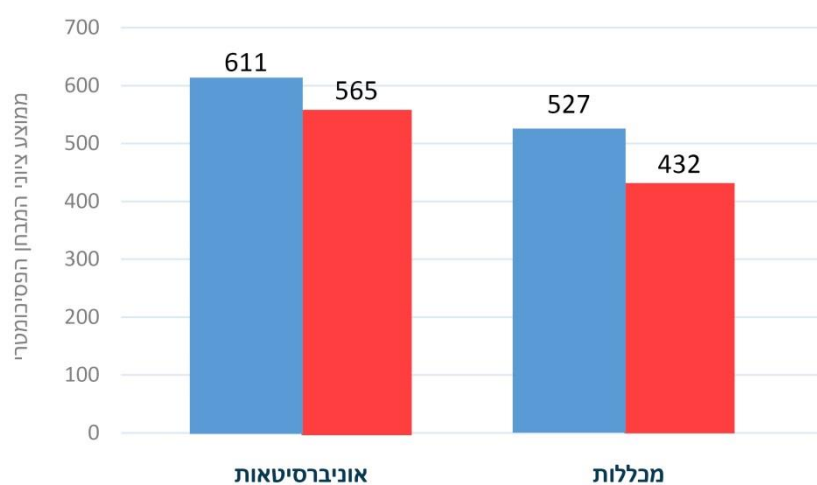
117 נתונים אלה נכונים לכל אחת מהשנים 2004 - 2015 שנבדקו על ידי הלמ"ס.

118 ראו הערה לעיל, דוד מעגן.

119 בהתבסס על נתוני הלמ"ס הבוחנים את ציוני הבחינה הפסיכומטרית (בין אם הוגשו למוסדות ובין אם לאו) של הסטודנטים לשנה א'. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת - הפרופיל הפסיכומטרי של עובדי הוראה 2006 - 2017" (1.8.17).

דורג במקום העשירי (מתוך 15 תחומי הלימוד שנבדקו)¹²⁰. בתרשים 10 מוצגת השוואה בין הציון הפסיכומטרי הממוצע של מועמדים שהתקבלו ללימודי החינוך במכללות האקדמיות (הכלליות והמכללות לחינוך) ובאוניברסיטאות בשנה"ל תשע"ו (ספטמבר 2015 - אוגוסט 2016), בהשוואה למועמדים ללימודים במקצועות אקדמיים אחרים.

תרשים 10: ממוצע ציוני המבחן הפסיכומטרי של המועמדים שהתקבלו ללימודים ולומדים את המקצוע - שנה"ל תשע"ו (2015 - 2016)

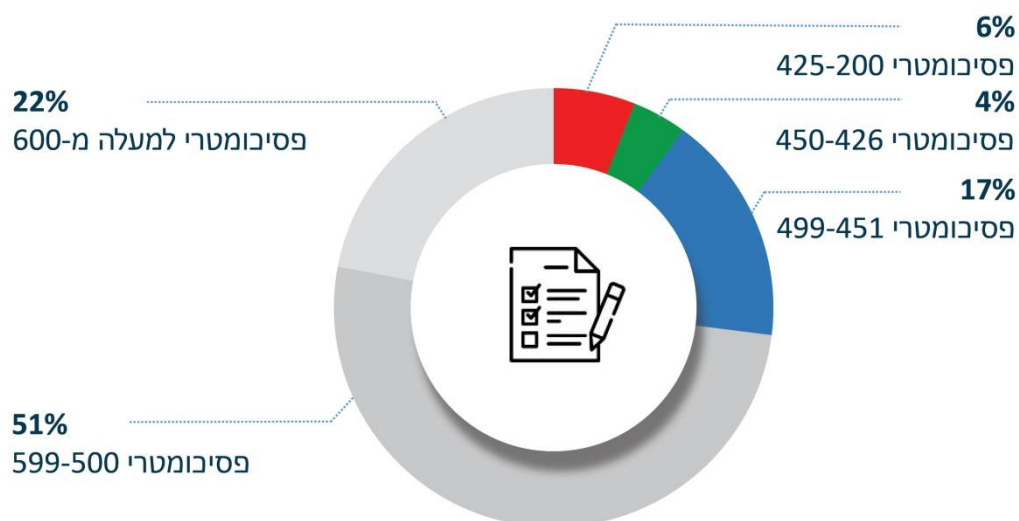


■ חינוך והכשרה להוראה ■ ממוצע תחומי הלימוד שנבדקו (ללא חינוך)

באותה השנה - התשע"ו (2015 - 2016), 1,892 מועמדים הגישו למכללות לחינוך (שלא עברו לתקצוב ות"ת) את ציון המבחן הפסיכומטרי. מועמדים אלה מהווים כ-37% בלבד מהמועמדים למכללות אלה באותה שנה. שאר המועמדים לא הגישו את ציון המבחן הפסיכומטרי (בין אם נבחנו בו ובין אם לאו). בתרשים 11 ניתן לראות את התפלגות ציוני המבחן הפסיכומטרי של מועמדים אלה.

120 לגבי האוניברסיטאות נלקחו בחשבון המועמדים שהתקבלו לכלל החוגים הבאים (במסגרת חינוך והכשרה להוראה): חינוך, חינוך עיוני ומחקרי, מינהל חינוכי, ייעוץ חינוכי, חינוך מיוחד, הוראת הטכנולוגיה והמדעים, הוראת מדעי הרוח והחברה, חינוך לשוני. לגבי המכללות, נלקחו בחשבון המועמדים שהתקבלו לכלל החוגים הבאים (במסגרת חינוך והכשרה להוראה): חינוך, הכשרה להוראה וטכנולוגיה למערכות למידה.

תרשים 11: התפלגות ממוצע ציוני הפסיכומטרי של הסטודנטים להוראה שהוגשו במכללות שלא עברו לתקצוב ות"ת, בשנה"ל התשע"ו (2016 - 2015)



המקור: נתוני משרד החינוך בעיבוד משרד מבקר המדינה

מתרשים 11 עולה כי בשנת התשע"ו (2016 - 2015) יותר מרבע (27%) מהסטודנטים להוראה במכללות שלא עברו לתקצוב ות"ת (ואשר הגישו את ציון הפסיכומטרי שלהם למכללות) הם בעלי ציון נמוך מ-500.

לעובדה ששיעורי ההצלחה במבחן הפסיכומטרי של הסטודנטים להוראה נמוכים ביחס לסטודנטים המועמדים ללימודים גבוהים בתחומי לימוד אחרים עלולה להיות השלכה על הישגיהם של התלמידים, כפי שעולה ממחקר הלמ"ס, המצביע, כאמור על מתאם חיובי בין ציוני הפסיכומטרי של המורים לציוני הבגרות של תלמידיהם.

שיעורי ההצלחה
במבחן הפסיכומטרי
של הסטודנטים
להוראה נמוכים
יחסית לאלה של
סטודנטים
המועמדים ללימודים
גבוהים בתחומי
לימוד אחרים, ולכך
עלולה להיות
השפעה על
הישגיהם של
התלמידים

יודגש כי מסקנה זו עולה מתוך הנתונים הסטטיסטיים ומתייחסת אך ורק למבחן הפסיכומטרי. אין הדבר מעיד על כלל הסטודנטים להוראה ועל כישורים אחרים שלהם. אפשר שסטודנט שקיבל ציון פסיכומטרי שאינו נחשב גבוה יהיה מורה טוב ואף מצטיין, ולהיפך. עם זאת, מדובר בממצא משמעותי שעל משרד החינוך, מל"ג והמוסדות להכשרת מורים לתת עליו את הדעת. עליהם לפעול בהתאם לתפיסה העולה מתוכניות העבודה ארוכות הטווח של משרד החינוך, ולפיהן יש לפעול ל"גיוס מועמדים איכותיים ללימודי ההכשרה להוראה"; ובהתאם להמלצות של דוח ועדת דוברת, ולפיהן יש צורך ב"שיפור משמעותי במקצוע ההוראה ובמעמד המורה" וכן "להיטיב ולקדם את מערכת החינוך באופן משמעותי", ובין היתר, באמצעות העלאת הדרישות המוצבות בפני הפונים להוראה ובאמצעות העלאת "סף הקבלה למוסדות האקדמיים המכשירים להוראה (מכללות ואוניברסיטאות)". המלצות אלה עולות בקנה אחד גם עם המלצות מתווה אריאב, הקובע כי יש "למשוך למקצוע ההוראה מועמדים איכותיים".

בתשובותיהם מדצמבר 2018 של מוסדות מכשירים צוין כי גורם מרכזי המשפיע על איכות המועמדים ללימודי ההוראה הינו השוק החופשי - התחרות הגוברת על הסטודנטים וריבוי המוסדות להכשרת מורים וכן מעמד מקצוע ההוראה בישראל (והתמורה הכספית למורה). אחד המוסדות אף ציין כי הואיל ו"מבנה התקציב הוא פונקציה ישירה של מספרי לומדים יתקשה מוסד, שנאבק על שרידות כלכלית, לדחות מועמדים בינוניים ומטה".

מל"ג בתשובתה ציינה כי צמצום מספר המכללות לחינוך, מיזוגן והעברתן לתקצוב ות"ת עשויים בעתיד לבסס את מעמדן האקדמי והמקצועי של המכללות לחינוך במערכת ההשכלה הגבוהה ולתרום להעלאת איכות המתקבלים במסגרתן.

יצוין כי בתקופה 2002 - 2015 מספר הבוגרים שסיימו את לימודי ההוראה יותר מהכפיל את עצמו - הוא עלה מ-4,148 ל-9,084 (גידול של 119%). לעומת זאת, מספר התלמידים במערכת החינוך עלה בתקופה זו בכ-23% בלבד, מה שמשקף עליה בהיקף ההכשרה להוראה שאינה עולה בקנה אחד עם היקף העלייה במספר התלמידים¹²¹. לצד מגמת הגידול החדה במספר לומדי הוראה, נתוני הלמ"ס מראים שרבים מהבוגרים אינם משתלבים בעבודה במערכת החינוך. על פי הנתונים, רק כ-43% מהסטודנטים¹²² שלמדו בין השנים 2000 ל-2010 סיימו את לימודיהם (קיבלו תואר), עשו התמחות בהוראה ועבדו בהוראה¹²³.

121 ראו הערה לעיל, דוד מעגן.

122 נבחנו הסטודנטים שלמדו בשנה א' בכל אחת מהשנים.

123 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת: מגמות בהכשרה להוראה, בהתמחות בהוראה ובכניסה להוראה 2000 - 2015" (11.1.17).



משרד החינוך הגדיר
את תנאי הסף
לקבלה ללימודי
הוראה במכללות
שבתקצובו בצורה
רחבה, מעורפלת
וגמישה שאיפשרה
למוסדות להרחיב
את היקף
המתקבלים
ללימודים

נוכח האמור ובהתבסס על הנתונים שהוצגו, על משרד החינוך, מל"ג והמוסדות המכשירים לנתח באופן מעמיק מהם הגורמים המביאים לידי כך שחלק מהמועמדים להוראה הם בעלי נתונים קוגניטיביים נמוכים יחסית ולפעול לשיפור מעמד המורה בישראל. זאת במקביל ליצירת תנאים שיאפשרו את העלאת איכות המועמדים להוראה.

תנאי הסף שקבע משרד החינוך למכללות שבתקצובו

בבדיקה נמצא כי הגדרת תנאי הסף שבחזור המשרד בנוגע לקבלה ללימודי הוראה במכללות שבתקצובו היא לא אחת רחבה ומעורפלת, ולעיתים גבולותיהם של תנאי הסף גמישים. הגדרה שכזו מאפשרת למוסדות להרחיב את היקף המתקבלים ללימודים גם אם הם לא עונים לתנאי הסף שנקבעו.

1. כך למשל החל בשנה"ל התשע"ו (2015 - 2016) קבע המשרד את הציון המשולב המכללתי כציון שאליו המוסדות צריכים "לשאוף", אך לא כציון מחייב. בבדיקה עלה כי בין השנים התשע"ו-התשע"ח (2015 - 2018) עמד ממוצע הציונים המשולבים של הסטודנטים שהתקבלו לעשר מתוך 22 המכללות על ציון הנמוך (לעיתים ב-25 נקודות) מהיעד הנשאף שקבע המשרד. יתרה מכך, ככל שהציון המשולב המכללתי שאליו שאף משרד החינוך עלה משנה לשנה, כך גדל מספר המכללות שלא עמדו בו.

2. נוסף על כך, עד שנה"ל התשע"ז (2016 - 2017) נקבע הציון המשולב הנשאף כממוצע מכללתי (ולא כציון נדרש לכל אחד מהמועמדים), באופן שהביא לכך שציונם המשולב של כ-6% מהמועמדים שהתקבלו בשנה"ל התשע"ו למכללות (פרט לשתיים מהן) היה נמוך מציון זה.

נמצא כי גם כאשר תנאי הסף שקבע המשרד היו ברורים ומחייבים, לא פעלו חלק מהמוסדות בהתאם להנחיות, וקבעו תנאי סף הנמוכים מאלה שקבע המשרד. לדוגמה, בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) קבע המשרד כי ציון הסף הממוצע לבגרות למועמד יהיה 92, וכי הציון המשולב למועמד יעמוד על 540. בבדיקה עלה כי חלק מהמכללות דרשו ממועמדיהן באותה שנה כתנאי קבלה ציון בגרות הנמוך מהציון שקבע המשרד (לעיתים עד כדי 12 נקודות, קרי ציון 80), וחלקן דרשו ציון משולב הנמוך מזה שקבע המשרד (לעיתים עד כדי 40 נקודות, קרי ציון משולב של 500 נקודות).

משרד מבקר המדינה מעיר למכללות לחינוך על שחרגו מהנחיותיו של משרד החינוך ולא פעלו בהתאם לחוזרים שהפיץ. כן מעיר משרד מבקר המדינה למשרד החינוך על שהגדיר את תנאי הסף בצורה שאינה מחייבת, ועל שלא פיקח על תנאי הסף שקבעו המוסדות ווידא כי הם עומדים בדרישותיו.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי החל בשנה"ל התשע"ט (2018 - 2019) הוא קבע תנאי קבלה מדויקים בנוגע לציון המשולב. מכל מקום, הוא אינו קולט במערכות הממוחשבות של המשרד ואינו מתקצב סטודנטים שאינם עומדים בתנאי הסף שקבע, ככל שהם אינם עוברים את מבחני ההתאמה להוראה (מסיל"ה - ראו הרחבה בהמשך). בהתאם לכך, מוסדות ההכשרה קיבלו השנה רשימות של סטודנטים שאינם עומדים בתנאים והתבקשו לגרוע אותם מהקבצים.

מל"ג ציינה בתשובתה כי האחריות לשמירת הרמה האקדמית, הכוללת תנאי קבלה ראויים לתוכניות הלימודים השונות, נתונה בידי המוסדות להשכלה גבוהה. עם זאת, ובמידת הצורך, בסמכותה לקבוע מעת לעת תנאי קבלה מינימליים רוחביים בתחומים ספציפיים.

על המשרד והמכללות לבצע יחד עבודת מטה ולקבוע את תנאי הסף לקבלה ללימודי הוראה, וזאת אל מול ההשלכות הנגזרות מהיעד שייקבע. על מל"ג לבחון את נתוני הקוגניטיביים של הסטודנטים להוראה ביחס לתחומי לימוד אקדמיים אחרים, ובהתאם לשקול אם יש מקום לקבוע תנאי קבלה מינימליים רוחביים במסגרת המתווה או במסגרת אישור תוכניות לימוד או בכל דרך אחרת. עליהם גם לגבש צעדים שניתן יהיה לנקוט כדי להבטיח שמועמדים איכותיים ייגשו ללימודי הוראה, כפי שהודגש הן בדוח ועדת דוברת והן במתווה אריאב. על המשרד גם לפקח אחר הנחיותיו בנוגע לתנאי הסף ולעדכן אותם ככל שנדרש, מתוך שאיפה לשיפור מתמיד באיכות ההוראה.

פרמטרים אישיותיים-התנהגותיים כתנאי קבלה ללימודי הוראה

הדרישות הקוגניטיביות הנמדדות בציוני הבגרות ובמבחן הפסיכומטרי הם רק חלק מהכישורים הנדרשים על מנת לוודא שמורה במערכת החינוך מתאים לתפקידו. הכישורים הנוספים הם כישורים התנהגותיים. ניתוח שאלון המורים ושאלון המנהלים העלה שמנהלי בתי"ס והמורים החדשים סבורים שהמורים הנקלטים במערכת החינוך חסרים מאפיינים אישיותיים הנדרשים לתפקיד חשוב זה. כך למשל, 80 מנהלים (11% מ-737 מנהלי בתי"ס שהשיבו על שאלה זו) ציינו כי היעדר דגש על בחינת התאמתם האישית של הסטודנטים למקצוע ההוראה הוא אחת משלוש הבעיות העיקריות הטמונות בהליך ההכשרה המעשית. בקבוצות המיקוד בקרב מורים חדשים היו שצינו שלדעתם יש חברים ללימודים שאינם מתאימים למקצוע, ואלה לומדים אותו ומשתלבים בו בתעסוקה מהסיבות הלא נכונות. הדבר לטענתם מעודד בינוניות ואף מקשה על המועמדים המתאימים להוראה למצוא מקום להתמחות בו.

קושי זה עלה גם במחקר שנערך במכללת אחווה בנוגע להליכי המיון האישיותיים. במסגרת המחקר ציינה מרצה במכללה וחברה בוועדת הקבלה לסטודנטים כי התכונות המונעות מאדם להתקבל ללימודי הוראה לא הוגדרו,

ולכן נדרשים הגורמים במכללה האמונים על מיון הסטודנטים וסינונם לפעול לפי תחושת הבטן שלהם.

ועדת דוברת קבעה כי יש להעלות את סף הקבלה, ובכלל זה, המועמדים יידרשו "להוכיח רמה גבוהה של ידיעה בשפת ההוראה", וכי "יוערכו גם פרמטרים התנהגותיים [של המועמדים] בנוסף לפרמטרים קוגניטיביים". גם מתווה אריאב התייחס לעניין זה וקבע כי "מועמדים להכשרה להוראה יתקבלו לאחר בדיקת התאמה כללית לעסוק במקצוע ההוראה. הבדיקה היא על מנת לסנן מראש מקרים בולטים של חוסר התאמה". יצוין כי המתווה קובע כי תנאי הקבלה במכללות שטרם עברו לתקצוב ות"ת ייקבעו בתיאום עם משרד החינוך. גם תוכניות העבודה ארוכות הטווח של משרד החינוך בכלל ושל אגף ההכשרה בפרט לשנים התשע"ז-התשפ"ב (2016 - 2022) מתייחסות לצורך בתהליכי מיון איכותיים לקבלה ללימודי הוראה ובגיוס מועמדים איכותיים ללימודים.

בביקורת עלה כי משרד החינוך עשה ניסיונות אחדים לשלב בדיקה של מאפיינים אישיותיים והתנהגותיים בהליך הקבלה למועמדים להוראה, אך עד כה נחלו הניסיונות הצלחה חלקית בלבד:

1. **רכיב אישיותי כתנאי קבלה:** בשנה"ל התשע"ה (2014 - 2015) הציע המשרד להסדיר את המיון האישיותי של המועמדים ללימודי הוראה. הוא הציע לקבוע למרכיב זה משקל של 25% וכן לגבש שאלון וכלים להערכה ולמיון. אולם המכללות דחו את ההצעה בטענה שהחופש האקדמי שלהן ייפגע, ולכן החוזר אינו מטיל חובה לקיים תהליכי מיון אישיותיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללות להוראה כי מתווה אריאב, אשר גובש בשיתוף עם מל"ג והמוסדות המכשירים, קבע כי נדרשת בדיקת התאמה למועמדים למקצוע ההוראה כדי לסנן את מי שאינו מתאים. המתווה קובע עוד כי קביעת תנאי הקבלה למכללות ייקבעו בתיאום עם משרד החינוך. מכאן שטענתן לפגיעה בחופש האקדמי אינה מתיישבת עם המלצות המתווה, ודחיית ההצעה עלולה שלא להעלות את איכות לומדי ההוראה ואף למנוע סינון של מועמדים שאינם מתאימים לשמש מורים.

יצוין כי אף שברמה העקרונית התנגדו המכללות לצורך שהעלה המשרד לאסדרת בחינת המיון האישיותי, בביקורת עלה כי מרבית המוסדות להכשרת מורים עורכים בדיקה כזו או אחרת של מרכיב זה. רובם עושים זאת באמצעות ראיונות אישיים או קבוצתיים (לרבות דינמיקה קבוצתית). חלקם מטילים על המועמדים משימות כתיבה או הופעה, וחלקם מפעילים מבחני אישיות שבנו.

בביקורת עלה כי הנושאים שנבחנים במסגרת כלים אלה אינם אחידים ולא נבחנו על ידי משרד החינוך.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי במהלך הביקורת מתקיים דיון בוועדת ודמני-ענבר על מנת לאשר בחינת התאמה כאחד מתנאי הקבלה בכל המוסדות המכשירים. המיון ייתכן שיתבצע בכל מוסד בנפרד, באופן שכל מוסד בוחר את כלי המיון, וייתכן שיתקיים במערכת משותפת, המחייבת את כלל המוסדות, ואולם לשם כך יש צורך בהמלצה של הוועדה בנושא.

2. **מבחני מיון ייעודיים:** בשנת 2013 החל משרד החינוך להפעיל פיילוט של מערך מבחני מיון הנקרא "מיון סטודנטים ייעודי ללימודי הוראה" (להלן - מבחני מסיל"ה). מטרת המבחנים להביא להשבחת איכות ההון האנושי בהוראה באמצעות בחירת המועמדים המתאימים ביותר ללימודי ההוראה ולעבודה כמורים, וכן סינון הלא מתאימים לתפקיד ההוראה. המבחנים נבנו על פי מסמכי המדיניות השונים של משרד החינוך, המגדירים את דמות המורה או הבוגר של לימודי ההכשרה.

תוצאות מבחני מסיל"ה (לשנים התשע"ו-התשע"ח; 2015 - 2018), כפי שסוכם על ידי הצוות המלווה של הפרויקט, הראו כי המבחנים הצליחו לאתר מועמדים שאינם מתאימים ללימודי הוראה או כאלו שהתאמתם מוטלת בספק. כך לדוגמה, 7% מ-143 הנבחנים בשנה"ל התשע"ו (2015 - 2016) נמצאו לא מתאימים ו-25% נוספים היו בספק¹²⁴. התוצאות הראו עוד כי חלק מהמועמדים שהיו בעלי יכולות קוגניטיביות נמוכות הפגינו דווקא התאמה אישיותית גבוהה להוראה, וההפך. כך לדוגמה, במבחן שבוצע לקראת שנה"ל התשע"ז (2016 - 2017) עלה כי 39% מבין המועמדים בעלי ציון פסיכומטרי גבוה (671 - 750) נמצאו ברמת התאמה נמוכה או בינונית במבחני מסיל"ה; כך גם לגבי 35% מבין בעלי ציוני הבגרות שהיו מעל 11.

עד התשע"ח (2017 - 2018) חייב משרד החינוך שהצלחה במבחני מסיל"ה תהיה תנאי לקבלה ללימודים רק לסטודנטים המועמדים ללימודים בתוכנית המצטיינים להוראה (המתקצבת במלואה על ידי משרד החינוך) ולסטודנטים שלא עמדו בתנאי הסף שקבע המשרד. בחזור השנתי לשנה"ל התשע"ט ביקש משרד החינוך לקבוע שמעבר מבחני מסיל"ה יהיה תנאי מחייב לכל המועמדים להוראה, אך לאור הסכמות עם מל"ג לבחינת הנושא במסגרת המתווה החדש המתגבש, התנאי לא נכנס לחזור השנתי, ובפועל רק שתי האוכלוסיות האמורות מחויבות לעבור את מבחני מסיל"ה.

מבחני מסיל"ה עשויים לספק שכבה נוספת של מיון וסינון לצורך בדיקת התאמתם של המועמדים להוראה, בדיקה המתבססת על הערכת המרכיבים האישיותיים של המועמדים ועל נכונותם לבצע את תפקידי המורה.

124 בשנת הלימודים התשע"ו (2015 - 2016) מתוך 143 נבחנים נמצאו 7% לא-מתאימים ו-25% נוספים היו בספק.

הפן האישיותי וההתנהגותי משפיע על איכות עבודתו של המורה ועל התאמתו למקצוע ההוראה, ויש צורך לבדוק את המרכיבים האישיותיים של המועמדים להוראה

מן האמור עולה כי הפן האישיותי וההתנהגותי משפיע על איכותו של המורה ועל התאמתו למקצוע ההוראה, ולאור זאת עולה הצורך לבדוק את המרכיבים האישיותיים של המועמדים להוראה.

חלק מהמוסדות המכשירים עמדו על החשיבות שבבחינה אישיותית והתנהגותית למועמדים העתידיים להשתלב כמורים במערכת החינוך, אך הסתייגו מהחלת מבחני מיון בכניסה ללימודי ההוראה. מוסדות אלה ציינו כי על משרד החינוך לבחון את התאמתם של המורים למקצוע ההוראה בכניסתם למערכת החינוך (ובמסגרת הרישוי שמעניק להם משרד החינוך), או לכל היותר במהלך השנה השלישית טרם סיום לימודיהם, ולא עם כניסתם ללימודי ההוראה. אחד מהמוסדות אף הוסיף וציין כי אחת האפשרויות לסינון מועמדים שאינם מתאימים להוראה היא לאפשר לסטודנטים שאינם מתאימים למקצוע ההוראה לסיים את לימודיהם עם תואר בחינוך, אך ללא אפשרות לעסוק כמורים.

לסטודנטים להוראה יש השקה עם מערכת החינוך כבר במהלך לימודיהם. במסגרת ההכשרה המעשית, הסטודנטים נתפסים על ידי העובדים במערכת החינוך, התלמידים והוריהם כחלק בלתי נפרד ממערכת החינוך. כבר בשלב זה, באים הסטודנטים במגע עם אוכלוסיית התלמידים, ויש להקפיד כי השפעתם עליהם תהיה מיטבית. לפיכך, על משרד החינוך, מל"ג והמוסדות המכשירים לבחון את השלכות המועד שבו תיבדק ההתאמה האישיותית וההתנהגותית של המועמדים למקצוע ההוראה ואת הצורך לקבוע כלי מיון יעילים לבחינה זו בעוד מועד.

מל"ג ציינה בתשובתה כי ועדת ודמני-ענבר מתעתדת להמליץ שמועמדים להכשרה להוראה יתקבלו על פי מנעד כלי מיון שיבדקו אם למועמד יכולת קוגניטיבית, רגשית והתנהגותית לעמוד בדרישות התואר, ובכלל זאת הכשרה מעשית ועבודה עם תלמידים.

עולה הצורך שמשרד החינוך יגבש עקרונות לבדיקת המרכיבים האישיותיים של המועמדים להוראה, לרבות משקלם. יודגש כי לצורך זאת נדרש המשרד בשיתוף עם המוסדות, להשלים את גיבוש הקווים המנחים לתפיסת דמות המורה או בוגר תוכניות ההכשרה להוראה. כדי לייעל את התהליך, עליו לשתף בכך את המוסדות האקדמיים לחינוך ואת מל"ג, אשר יבנו על בסיס עקרונות אלה את שיטות המיון של המועמדים. כמו כן, על הוועדה המגבשת את המתווה החדש לשקול לשלב בו גם את המתווה לבחינת המרכיבים האישיותיים של המועמדים להוראה.

סיכום

איכות ההוראה היא פועל יוצא של כישוריו הפדגוגיים, הדיסציפלינריים והאישיותיים של המורה והאופן שבו הוא מממש אותם במעשה החינוכי. על מנת להשביח את הישגי מערכת החינוך, יש למשוך למערכת מועמדים איכותיים, להכשירם בצורה מיטבית וללוות אותם בהמשך דרכם כמורים. איכות המורה יכולה להימדד גם על ידי יכולתו לשפר את הישגי התלמידים.

ממצאי הביקורת מצביעים על פערים בין ההכשרה להוראה המתבצעת במוסדות המכשירים לבין הצרכים העולים במערכת החינוך. פערים אלה הם תוצר של היעדר מדיניות מגובשת המוסכמת על כל הגורמים האמונים על הכשרת מורים. תוכניות ההכשרה אינן בהכרח מותאמות למציאות המשתנה; אינן מותאמות למגמות שאליהן מכוון משרד החינוך את מערכת החינוך (לדוגמה למידה משמעותית); ואף אינן מותאמות לצרכים העולים אצל מורים חדשים בבתי"ס בפועל.

ההכשרה המעשית מהווה את מרכיב הלימודים הפרקטי-קליני במהלך הלימודים להוראה, והיא החוליה המקשרת שבין הלימודים לעולם העבודה. לבית"ס המאמן ולמורה המאמן השפעה ניכרת על אופן ההכשרה של הסטודנט, וטביעת האצבע שהם משאירים על הסטודנט משפיעה פעמים רבות על עיצוב דמותו כמורה לעתיד. בביקורת עלו ליקויים הקשורים להכשרה המעשית, וביניהם מיעוט בשעות הכשרה, היעדר קריטריונים לבחירת בי"ס מאמן ומורה מאמן, היעדר הכשרה למורים המאמנים, מיעוט מפגשים ומעורבות של המדריך הפדגוגי (מטעם המוסד המכשיר) והיעדר סינון של סטודנטים שאינם מתאימים למקצוע ההוראה. ליקויים אלה חמורים יותר כשמדובר בהכשרתם המעשית של סטודנטים במודל המסורתי, שבו מוכשרים רוב הסטודנטים להוראה, וזאת להבדיל מהמודל של אקדמיה-כיתה.

ממצאי הביקורת מעידים גם על ליקויים של משרד החינוך, מל"ג והמוסדות המכשירים בהליך קבלתם של מועמדים ללימודי ההוראה, הן באופן קביעת תנאי הסף לקבלה והן בהיעדר בחינה מספקת של מאפייני אישיותם והתאמתם למקצוע ההוראה.

על הגורמים האמונים על הכשרת המורים - משרד החינוך, מל"ג והמוסדות המכשירים - לטייב את תוכני הכשרת המורים באופן שאלו יאפשרו לסטודנטים לרכוש את המיומנויות הנדרשות למורה במערכת החינוך התואמת את המאה ה-21. עוד נדרשים הגורמים האלה לבחון את דגמי ההכשרה המעשית שבמסגרתם מתנסים הסטודנטים, באופן שיאפשר להם להתנסות במקצוע ההוראה בצורה המיטבית, ויאפשר סינון סטודנטים שאינם מתאימים למקצוע זה. כמו כן, על משרד החינוך לבצע עבודת מטה עם המכללות ומל"ג, שתקבע את תנאי הסף לקבלה ללימודי הוראה, לרבות המרכיבים האישיותיים הנדרשים מהמועמדים, ולגבש צעדים שיבטיחו כי מועמדים איכותיים ייגשו ללימודי הוראה ושדירוגם ביחס למקצועות אקדמיים אחרים ישתפר, כפי שהודגש הן בדוח ועדת דוברת והן במתווה אריאב. מן הראוי כי הצוות שמטרתו לקדם את תפיסת ההוראה הקלינית בהכשרה משדה אימון למרחב למידה משותף יבחן את ממצאי דוח הביקורת הזה בעת גיבוש המלצותיו. כמו כן, ראוי כי ועדת דומי-ענבר תבחן את ממצאיו של דוח זה בבואה לגבש את המלצותיה למתווה החדש להכשרת עובדי הוראה, ובין היתר תתייחס למשקל הפן הפדגוגי בתוכניות הלימוד להוראה; למאפייני ההכשרה המעשית (לרבות היקפה ותפקידם של הגורמים המעורבים בהליך ההכשרה המעשית); ולתנאי הסף לקבלה להוראה.

מורה מנחיל לתלמידיו לא רק ידע, ערכים וכישורים; הוא מנהיגם, מעצב את דמותם ומשפיע על דימוים העצמי. על כתפי המורים מוטלת אפוא אחריות רבה. עולה מכך החובה שההכשרה למקצוע ההוראה תהיה איכותית, על מנת שתבטיח כי בוגריה יהיו המתאימים למקצוע ובעלי יכולות להוביל בהצלחה את התלמידים להישגים לימודיים, לשכלול כישורי הלמידה שלהם ולפיתוח וחיזוק של היכולות האישיות שלהם. על משרד החינוך, מל"ג וכל המוסדות המכשירים להוראה לראות עין בעין מטרה זו ולפעול בשיתוף פעולה לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה. בכך הם ישפרו את איכות ההון האנושי במערכת החינוך, ויחזקו את יוקרתו של מקצוע ההוראה.



בכל שנה נקלטים
אלפי מורים חדשים
במערכת החינוך.
מנהל ב"ס שיש בו
משרת הוראה פנויה
מאתר בוגר או מורה
חדש שמתאים
לדרישותיו ולצורכי
ביה"ס

פרק שלישי: היבטים בגיוס ובהשמה של מתמחים ומורים חדשים

מבוא

בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - תקנות הפיקוח), נקבע כי מנכ"ל המשרד יימנה את מנהלי המוסדות בהתייעצות במזכירות הפדגוגית¹²⁵ ואת המורים לכל המוסדות לפי התקן והמצבה¹²⁶. סמכויות אלה האציל מנכ"ל המשרד לאגף כ"ב, האחראי לנושאים הקשורים לכוח אדם בהוראה במערכת החינוך, ובהם הפנייתם ושיבוצם של מורים לעבודה בכל זרמי החינוך.

בכל שנה נקלטים אלפי מורים חדשים במערכת החינוך. בדרך כלל, המורים החדשים הם בוגרי המוסדות האקדמיים להוראה (להלן - בוגרים). בשלב הראשון של הכניסה למערכת החינוך מאתר הבוגר משרת הוראה מתאימה. כמו כן, מנהל ביה"ס שבו משרת הוראה פנויה מאתר בוגר או מורה חדש שמתאים לדרישותיו ולצורכי ביה"ס (להלן - איתור והשמה).

בשנת העבודה הראשונה מצוי הבוגר במעמד של מתמחה (להלן - מתמחה) ובסיומה, לאחר שעבר בהצלחה את תהליכי ההערכה, הוא יקבל רישיון לעיסוק בהוראה. בשנה הראשונה שלאחר קבלת הרישיון ילמד המורה החדש בליווי מורה ותיק, ולאחר שנה נוספת הוא יהיה זכאי לקביעות במערכת החינוך¹²⁷. תקופה זו של חונכות, ליווי והערכה נועדה להבנות את הזהות המקצועית של המורה החדש.

טיבו של מהלך האיתור וההשמה עשוי להשפיע על המשך העסקתם של הבוגרים במערכת החינוך ועל המוטיבציה שלהם. אם כן, הכרחי לחתור להתאמה מיטבית בין כישורי המורה, מאפייניו והמקצוע שהוכשר לו לבין המשרה שבה ייקלט, התאמה שתיתן מענה הן לציפיות המורה להתפתחות מקצועית והן לצורכי ביה"ס המעסיק אותו ומערכת החינוך בכללותה.

במסגרת התוכנית האסטרטגית לשנים התשע"ז-התשע"ט (2016 - 2019)¹²⁸ קבע המשרד שפיתוח ההון האנושי, ובכלל זאת קידומה של תרבות ארגונית

125 גוף סטטוטורי הפועל מכוח תקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), התשי"ז-1956. המזכירות היא הסמכות הפדגוגית העליונה במשרד החינוך האחראית להתוויית המדיניות הפדגוגית של המשרד.

126 בחינוך הממלכתי דתי יתמנה המנהל גם לאחר התייעצות עם מנהל אגף החינוך הדתי.

127 הקביעות ניתנת רק למורים המועסקים בחינוך הממלכתי או בחינוך הממלכתי-דתי בבי"ס המוחזק על ידי המדינה או על ידי רשות חינוך מקומית, או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות חינוך מקומית, או על ידי המדינה ורשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף.

128 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

טיבו של מהלך
האיתור וההשמה
במשרה פנויה
המתאימה לדרישות
הבוגרים והמורים
החדשים ולצורכי
בתי"ס עשוי
להשפיע על המשך
העסקתם של
הבוגרים במערכת
החינוך ועל
המוטיבציה שלהם

אפקטיבית, הוא מטרה מרכזית. אחד האמצעים להשגת מטרה זו הוא הקמת מסגרות למתמחים ולמורים חדשים. המסגרות תומכות במתמחים ובמורים החדשים לשם הבטחת הצלחתם במערכת, ובד בבד מאפשרות לאתר את הבלתי מתאימים להוראה ולהפסיק את העסקתם. אחד המדדים להשגת היעד של פיתוח ההון האנושי הוא גידול בכמות המורים שעברו התמחות מקרב המורים החדשים. כמו כן, מינהל עו"ה קבע את ההשמה בתנאים המאפשרים הצלחה כאחת מהמטרות המרכזיות בתוכניות העבודה שלו לשנים האמורות¹²⁹.

נתוני המשרד לשנים 2016 - 2018 מראים פער בולט בין מספר הבוגרים לבין מספרם של העוסקים בהוראה לאחר שסיימו את לימודיהם. כך למשל, בשנה"ל התשע"ז (2016 - 2017) סיימו את לימודיהם במכללות האקדמיות לחינוך¹³⁰ כ-10,700 בוגרים. כ-4,200 מהם (כ-40%) לא נקלטו בבתי"ס בשנה שלאחר מכן, שנה"ל התשע"ח, מצב שעשוי להשפיע על סיכוייהם להיקלט במערכת החינוך בהמשך. יתרה מזאת, בחלק מהמשרות הפנויות להוראה שובצו בשנה"ל התשע"ח בוגרים ומורים חדשים למקצועות הוראה שלא הוכשרו להם¹³¹.

הקושי שבהיעדר הליך השמה מובנה של בוגרי המכללות האקדמיות לחינוך עולה מסקר שעשה מינהל עו"ה בשנת 2018 בקרב כלל הבוגרים שלא שובצו בהוראה בשנה"ל התשע"ח. על פי סקר זה, כ-56% מהבוגרים לא מצאו מקום עבודה בהוראה חרף ניסיונותיהם. עוד עלה מהסקר שבין הבוגרים שלא מצאו מקום עבודה יש גם בעלי הכשרה במקצועות הוראה שבהם קיים מחסור מובהק במורים, כמו אנגלית ומתמטיקה¹³². הסבר אפשרי לכך הוא שהמנהלים מעדיפים לקלוט מורים ללא הכשרה מתאימה מאשר לקלוט בוגרים.

במאי 2018, לקראת שנה"ל התשע"ט (2018 - 2019), ציין מנהל מינהל עו"ה בפני מנכ"ל המשרד, כי יש צורך שהמשרד ישמש גורם מרכזי בתיווך בין הבוגרים לבין בתי"ס, ושייקבע לשם כך הליך מובנה ואפקטיבי לאיתור משרות ולהשמה.

היעדר מסגרת מערכתית לאיתור ולהשמה

תהליך איתור והשמה של מתמחים ומורים חדשים בהתאם לצרכיו של כל ב"ס ולסדרי העדיפות של מערכת החינוך דורש ממטה המשרד להבנות את התהליך ולהגדיר באופן ברור את תפקידיו וסמכויותיו של כל אחד מהגורמים בדרגי המשרד האמורים להשתתף בתהליך: מטה משרד החינוך כמתווה מדיניות וכמפקח על יישומה; המחוז כגוף המשרדי האזורי הפועל ישירות אל מול

129 בתוכניות העבודה של מינהל עו"ה לשנות הלימוד התשע"ה והתשע"ו הייתה השאלה המרכזית לדיון "איך גורמים למנהלי בתי"ס לקלוט מורים חדשים, באופן המאפשר להם להצליח".

130 יצוין כי למשרד אין נתונים לגבי בוגרי ההוראה באוניברסיטאות, ולכן הנתונים בפסקה זו עוסקים רק בבוגרי המכללות האקדמיות לחינוך.

131 ראו לעיל פרק "תכנון כוח האדם בהוראה".

132 שם.



משרד החינוך לא
הסדיר את תהליך
האיתור וההשמה
של מתמחים ומורים
חדשים. כתוצאה
מכך האיתור
וההשמה אינם
שיטתיים ואינם
תכליתיים והם
חסרים יד מכוונת
וראייה כוללת

בתיה"ס בכל הנוגע ליישום מדיניות משרד החינוך, הן מבחינת ניהול כוח האדם בהוראה והן מהבחינה הפדגוגית; ומנהלי בתיה"ס - האחראים לשיבוץ המורים בהתאם לתקן הנדרש בבית ספרם על מנת להבטיח את תפקודו התקין של ביה"ס במהלך שנה"ל.

אף כי מנהלי בתיה"ס הם שאמורים לאתר מתמחים ומורים חדשים ובפועל אף הם שעוסקים בהשמתם, לא הסדיר משרד החינוך תהליך זה. על כן, האיתור וההשמה של מתמחים ומורים חדשים הם לא שיטתיים ולא תכליתיים. בכלל זאת, למשרד אין מאגר מידע על משרות פנויות בבתי"ס ואין לו נתונים על כלל הבוגרים. המשמעות היא תהליך בלתי יעיל, המתנהל ללא יד מכוונת, חסר ראייה כוללת, ללא סנכרון בין האגפים השונים במטה המשרד הרלוונטיים לתהליך וללא הבניית תפקיד המחוז ב. המנהלים ממנים בוגרים ומורים חדשים למשרות הוראה ללא הכשרה מספקת או להוראת המקצועות שלא הוכשרו להוראתם. להלן פירוט:

היעדר גורם אחראי לאיתור ולהשמה של בוגרים ומורים חדשים

הליך איתור והשמה מובנה, נגיש ושקוף של בוגרים ומורים חדשים הוא שלב משמעותי בכניסה להוראה. שלב זה מחייב מבנה ארגוני המאחד את כל הפונקציות הרלוונטיות לנושא ומבטיח ראייה מערכתית של כלל היבטיו. גם תוכניות העבודה, המחייבות את כלל יחידות המשרד העוסקות בנושא, צריכות לבטא ראייה מערכתית זו, על מנת שיתאפשר לבוגרים ולמורים החדשים להיקלט ולהשתלב במערכת החינוך בהצלחה על פי כישוריהם ובתנאים הנוחים להם, ובה בעת יינתן מענה לצורכי כוח האדם בהוראה.

תקנון שירות המדינה (להלן - התקש"ר) מאפיין בין היתר את תפקיד הסמנכ"ל הבכיר להון אנושי¹³³ ומינהל במשרדי ממשלה¹³⁴. על פי התקש"ר, תחומי האחריות והסמכות של הסמנכ"ל הם אלו: ניהול תקציב המיועד לניהול ההון האנושי, ובכלל זאת לניהול מערך הגיוס והמיון; יישומם של הסכמים קיבוציים והסדרת סוגי ההעסקה; ניהול כלל ההליכים הקשורים לאיוש משרות ולמערך הגיוס והמיון, פרסום המשרות וקיום הליכי מיון מקדים; גיבוש תוכניות לפיתוח למידה והכשרה; פיתוח ההון האנושי, ובכלל זה ניהול מסלולי קריירה והערכת עובדים; ניהול מערך השירות לפרט, ובכלל זה תהליך קליטת עובדים, חפיפה וחניכה; ותכנון כוח האדם.

133 ראו בתקש"ר פרק 03.25 בנושא "ניהול משאבי אנוש במשרד", וגם הודעה מ' ע/17 של נציב שירות המדינה בנושא "איפיון תפקיד הסמנכ"ל הבכיר להון האנושי ומינהל בהתאם לדו"ח הרפורמה לניהול מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה", 29.9.16.

134 על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, משרד הוא "יחידה בשירות המדינה שבראשה עומד שר".

המשרד לא הטיל את האחריות לאיתור ולהשמה על שום גורם מטה ואף לא הסדיר את האחריות הפורמלית של מנהלי בתי"ס לביצועם ברמת השטח

במאי 2013 הוקם מינהל עו"ה על פי החלטת המנכ"ל לית דאז, גב' דלית שטאובר, וזאת בשל החשיבות הרבה שייחסה הנהלת המשרד לריכוז הטיפול בכוחות ההוראה במסגרת יחידה אחת החל משלב ההכשרה דרך השיבוץ בעבודה ותנאי השירות ועד הפרישה. המינהל אחראי לקביעת מדיניות שעניינה רצף הקריירה של המורים בכל שלבי ההתפתחות המקצועית, משלב ההכשרה ועד הפרישה. בכלל זה הוא אחראי לשלב הכניסה להוראה של מתמחים ומורים חדשים, המקיף את שלוש השנים הראשונות לעבודתם. אחריותו חלה בין השאר על מערך החניכה של המתמחים, על הליווי המקצועי של המורים החדשים וכן על הערכת המתמחים לצורך מתן רישיון הוראה בפרט וקידום של המורים במערכת החינוך בכלל.

מאוחר יותר החליטה המנכ"ל לית לשעבר, גב' מיכל כהן, להוציא את אגף כא"ב ממינהל עו"ה, ומאז הוא כפוף ישירות למנכ"ל המשרד. אגף כא"ב אחראי כאמור לניהול השוטף של כוח אדם להוראה - הקליטה, השיבוץ וההעסקה של המורים. האגף אחראי לקביעת מדיניות אחידה בנושאים אלה ולהוצאתה לפועל באמצעות נהלים והוראות.

אף על פי ששתי יחידות מטה - מינהל עו"ה ואגף כא"ב - עוסקות בתחום כוח אדם בהוראה, המשרד לא קבע מי מהן אחראית לנושא האיתור וההשמה של מתמחים ומורים חדשים וגם לא הטיל את האחריות לכך על גורם מטה אחר. היות שהמשרד גם לא הטיל על מנהלי בתי"ס את האחריות הפורמלית לאיתור ולהשמה של מתמחים ומורים חדשים, הרי שתהליך האיתור וההשמה מתבצע בלי שנקבע כל גורם האחראי לו.

היעדר מדיניות בתחום האיתור וההשמה הוביל לידי תפיסות שונות בעניין הגורם האחראי לאיתור ולהשמה ולגבי מאפייני התהליך. לפי תפיסת אגף כא"ב, הליך זה צריך להתבצע בפועל על ידי מנהלי בתי"ס, ללא התערבות של גורמי המטה והמחוז. ואילו על פי תפיסת מינהל עו"ה, האחריות לתהליך זה צריכה להיות גם של יחידות המטה. כלומר, על יחידות המטה לפתח כלים ותהליכים שיסייעו לבוגרים ולמורים החדשים בהליך איתור המשרות, ומנהלי בתי"ס יסייעו בהשמתם.

על הנהלת המשרד לקבוע את מדיניותה בנוגע לשלב האיתור וההשמה של מורים חדשים ובוגרים. במסגרת זו, עליה לשקול לרכז את הטיפול בתהליכים אלה ביחידה אחת ולקבוע את מכלול התחומים שתהיה אחראית להם.

אי הסדרת תהליך האיתור והגיוס בנהלים

לא הוטלה חובה בחוק למנות מורה למערכת החינוך באמצעות מכרז פומבי¹³⁵. בד בבד, נודעת חשיבות לדרך שבה מאותרים המועמדים לתפקיד זה ולדרך שבה נבחנים השכלתם, תחומי הכשרתם וכישוריהם. מינוי מועמד למשרת מורה מאפשר לו להיות עובד מדינה בעל קביעות, על כל המשתמע מכך. לפיכך חשוב, לכל הפחות, לקבוע הנחיות לאיתור בוגרים ולהשמתם. משרד מבקר המדינה העיר בדוח קודם¹³⁶, כי "משרה של עו"ה היא משאב ציבורי, ואף שלא נדרש בעניינה מכרז פומבי, חשוב שבמנגנון הבחירה יישמרו הערכים שביסוד המכרז, לרבות שוויון הזדמנויות, הוגנות ושקיפות, וכן תובא בחשבון התועלת שיפיק המוסד החינוכי מהמועמד שייבחר - כל זאת לשם בחירת המועמד המתאים ביותר". על כן צוין בדוח הקודם כי על המשרד לגבש תוכנית עבודה ולקבוע תהליכים שיקיפו, בין השאר, את ייעול הליכי איתור המועמדים המתאימים ביותר והשמתם, ובכלל זאת בחינת המועמדים ומיונם.

ואולם, הביקורת הנוכחית מעלה כי המשרד טרם הסדיר הליך לאיתור ולהשמה המתבסס על עקרונות אלה.

אגף כא"ב מפרסם מדי שנה בשנה נוהל שיבוץ בחינוך הרשמי וכן הנחיות לשיבוץ מורים במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי. הנוהל כולל פרק בעניין "כללים מנחים לשיבוץ עובדי הוראה", ובו הנחיות לגבי סדר קדימויות של שיבוץ מורים והנחיות להעסקת מורים חדשים, ובהן דרישות השכלה. הנוהל נועד להסדיר את הדיווח על העסקת מורה, ובכלל זה את הזנת פרטיו האישיים, היקף משרתו וכדומה, כדי שיהיה ניתן על בסיס הדיווח לחשב את שכרו, וכדי שיקבל את שכרו המלא והמעודכן במועד.

ואולם הנוהל וההנחיות האמורים, שבאמצעותם מסדיר המשרד את שלב קליטת המתמחים והמורים החדשים, אינם כוללים הוראות הנוגעות להליכי האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים. בכלל זה, הם לא מגדירים את תפקידי יחידות המטה והמחוזות ואת תפקידי מנהלי בתיה"ס. בנסיבות אלה, האחריות לאיתור ולהשמה של מתמחים ומורים חדשים למילוי משרה פנויה מוטלת על מנהל ביה"ס, וזאת בלי שהמשרד קבע זאת בנהליו, ובמסגרתם אף הקנה לו סמכויות, ובלי שהתחייב לספק את הכלים והמשאבים הדרושים לכך.

משרד החינוך מסר בתשובתו מנובמבר 2018 כי האחריות לאיתור מתמחים ומורים חדשים היא של מנהלי בתיה"ס, בהיותם אמונים על בחירת הצוות

135 ראו "ילקוט הפרסומים" (19.5.67). בהחלטה 1359 של הממשלה ממאי 1967 נקבע כי חובת המכרז לא תחול בין השאר על מורים שמשכורתם משולמת במישרין מתקציב משרד החינוך והמועסקים במוסדות החינוך הנתונים לפיקוחו.

136 מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ג** (2012), "היבטים בניהול כוח אדם בהוראה במערכת החינוך", עמ' 992.

החינוכי בהתאם לצורכי המוסד ולמאפייניו. אחריות זו היא חלק מהאוטונומיה שניתנת למנהלים, מאחר שהם אלה הנדרשים להבטיח שבית"ס ממלא את ייעודו באופן אפקטיבי. תפקידו של המשרד הוא, בין היתר, לאשר את המועמדים שנבחרו על ידי מנהלי בתי"ס בכפוף להוראות כל דין. עוד ציין המשרד כי השמה היא לא חלק מתפקידי אגף כא"ב, והוסיף כי מינהל עו"ה בוחן דרכים להשמה, אך היא תינתן כשירות למנהלי בתי"ס, ולא כמדיניות כוללת המנוהלת ממטה המשרד.

כאמור על פי תקנות הפיקוח, מנכ"ל משרד החינוך אחראי למינוי מורים (סמכות שהאציל למנהל אגף כא"ב), שכך, עליו לקבוע את המסגרת לתהליך האיתור, הגיוס וההשמה של מורים חדשים. הצורך להפקיד את האחריות לתהליך בידי מנהלי בתי"ס והצורך לשמור על האוטונומיה הניהולית שלהם הם אמנם צרכים הכרחיים; אך לצד תפיסה זו, על המשרד להגדיר במפורש את מדיניותו בתהליך זה, את האחראים לכל שלב שבו ואת הכלים והאמצעים להוציא תהליך זה לפועל. ואולם כפי שעלה בביקורת, הוא לא עשה זאת.

על הנהלת המשרד להסדיר בנוהל או בכל דרך אחרת את התהליך לאיתור, לגיוס ולהשמה של מורים חדשים, ובכלל זה לעגן את תפקידי יחידות המטה, המחוזות ומנהלי בתי"ס. עליו גם לתת בידי המנהלים כלים שיתנו בידם נגישות למידע על אודות בוגרים ומורים חדשים אחרים, וכלים שיסייעו להם לאבחן את המועמדים ולוודא כי הם מתאימים לנדרש.



על משרד החינוך כמאסדר של מערכת החינוך מוטלת האחריות לגבש את המדיניות בנוגע לאופן האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים, להסדירה בנהלים מחייבים וליישמה באמצעות תוכניות עבודה, מנגנוני הטמעה וכלי בקרה ופיקוח. תוצאתה של מדיניות זו תהיה הליך קבוע, שיחול על אלפי מתמחים ומורים חדשים המצטרפים למערכת מדי שנה, וצפוי להשפיע על איכות ההוראה. יש לראות בחומרה את אי-יישומה של הערה בנושא זה בדוח הקודם. הימנעותו של המשרד מגיבוש מדיניות האיתור וההשמה ומהסדרתה הותירו תחום זה לפעולות אקראיות ברמת השטח של מנהלים מזה ושל בוגרים ומורים חדשים מזה. אומנם מעורבותם הניכרת של המנהלים היא חיובית בפני עצמה, אך התהליך כולו מתבצע ללא יד מכוונת וראייה מערכתית כוללת ובלי כלים, תשתיות מידע ונתונים מתאימים. לפיכך התהליך גם אינו יעיל דיו וגם אינו יכול להבטיח שוויון הזדמנויות לכלל הבוגרים והמורים החדשים.

אי הנגשת כלי איתור והשמה לשימוש מנהלי בתיה"ס

לרשות יחידות אגף כא"ב, מינהל עו"ה והמחוזות עומדים מסגרות וכלים המאפשרים, בשיתוף המכללות האקדמיות לחינוך ובתיה"ס, להציע משרות פנויות להוראה, להנגיש מידע על בוגרים ומורים חדשים למנהלי בתיה"ס ובמקביל לאפשר לבוגרים להגיש מועמדותם למנהלי בתיה"ס בהתאם לתחומי הכשרתם. באורח זה יכול משרד החינוך לסייע למנהלי בתיה"ס לבצע את תהליך האיתור וההשמה בצורה שיטתית ויעילה.

ואולם, בביקורת עלה שהמשרד לא הנגיש למנהלי בתיה"ס כלים הקיימים באגף כא"ב, במינהל עו"ה ובמחוזות וכן במסגרות שהקים במכללות האקדמיות לחינוך, ולא סיפק להם נתונים ומידע המצוי ברשות גורמים אלה לצורך איתור והשמה של מתמחים ומורים חדשים. בכך לא עשה המשרד שימוש מערכתי שיטתי בכלים שברשותו ולא הסדיר שיתוף פעולה בין הגורמים האמורים למיצוי ולשיפור של הדרכים לאיתור בוגרים ומורים חדשים ולהשמתם. בשל כך החמיץ המשרד גם הזדמנות להטמיע בתהליך נורמות של שוויון הזדמנויות, הוגנות ושקיפות בתהליך. להלן הפירוט:

אי שימוש בנתונים על בוגרים ומורים חדשים

מידע אמין וזמין של בוגרים ומתמחים חדשים, המבוסס על תשתית ידע ונתונים עדכניים, הנאספים בשיטתיות ומועברים בצורה מבוקרת לגורמים האחראיים לגיוס כוח האדם בהוראה הוא חיוני למנהלי בתיה"ס ומאפשר איתור והשמה של מתמחים ומורים חדשים בהתאם לצורכיהם.

1. **קובץ הבוגרים אינו זמין למנהלי בתיה"ס:** אגף ההכשרה, בשיתוף עם המכללות האקדמיות לחינוך, מרכז מדי שנה מידע על כל הלומדים הוראה במכללות אלה ועומדים לסיים את לימודיהם (כ-85% מהסטודנטים להוראה) (להלן - קובץ הבוגרים). המידע כולל פרטים אישיים של הבוגר, שם המכללה שבה למד, מסלול הלימוד (שכבת הגיל שאותה הוא רשאי ללמד) ותחום הלימוד שבו התמחה (דהיינו מקצוע ההוראה). את קובץ הבוגרים מעביר אגף ההכשרה לאגף כא"ב, וזה מפיצם למנהלי תחום כוח אדם בהוראה במחוזות.



משרד החינוך לא
הנגיש למנהלי
בתיה"ס כלים
הקיימים ברשותו
לצורך איתור והשמה
ואף לא סיפק להם
נתונים ומידע
המצויים ברשותו.
בשל כך החמיץ
המשרד גם הזדמנות
להטמיע בתהליך
נורמות של שוויון
הזדמנויות, הוגנות
ושקיפות בתהליך

בביקורת עלה שמטה המשרד לא הסדיר את השימוש בנתוני קובץ הבוגרים - לא קבע לאילו מטרות ישמש הקובץ, לאילו גורמי מטה, מחוזות ושטח יש להעביר ומה על כל אחד מהם לבצע עימם. יתר על כן, אף שהמטה מעביר למחוזות את קובץ הבוגרים, אין הם עושים בו שימוש שיטתי ואף אינם מנגישים אותו לשימוש מנהלי בבתי"ס. כתוצאה מכך, קובץ הבוגרים, שבו מידע חיוני, אינו זמין למנהלי בתי"ס ככלי לאיתור ולמיון של בוגרים למשרות בבתי"ס. לשון אחר, מנהלי בתי"ס נאלצים לאישי משרות פנויות בבתי"ס בלי שיש בידם מידע על מועמדים מתאימים, ובמידה רבה הם תלויים בבוגרים הפונים אליהם ביוזמתם. ואולם, לא תמיד בוגרים אלה מתאימים לצורכי ההוראה בבתי"ס.

2. **קובץ הבוגרים נטול מידע על בוגרי אוניברסיטאות:** שיעור הסטודנטים להוראה באוניברסיטאות הוא כ-15% מכלל הסטודנטים להוראה במוסדות המכשירים. עוד בשנת 2007 ציין הצוות שעסק בנושא "תכנון כח אדם בהוראה"¹³⁷, שאין בנתוני המשרד מידע על תלמידי החוגים להוראה באוניברסיטאות. כתשע שנים לאחר מכן, בפברואר 2016, פנתה המנכ"לית דאז גב' מיכל כהן לאוניברסיטאות על מנת למסד את תהליך העברת המידע לגבי בוגרים. היא ציינה שריכוז המידע במשרד נועד, בין היתר, למטרות תכנון ועבור מתן שירותים למועמדים וללומדים להוראה. עוד ציינה המנכ"לית לשעבר כי המידע שיועבר למשרד החינוך יהיה אך ורק בהסכמתו ובחתימתו של הסטודנט, על מנת להגן על פרטיותו.

יותר מ-11 שנים חלפו מאז העלה המשרד את הצורך להגדיל ולעדכן את קובץ הבוגרים הקיים, אך עד מועד סיום הביקורת הוא לא סיים את הסדרת מעבר הנתונים מהאוניברסיטאות אליו. לפיכך מסד הנתונים על כלל הבוגרים העומדים לסיים את לימודיהם לא כולל את הבוגרים מהאוניברסיטאות.

האוניברסיטה העברית בירושלים ואוניברסיטת בן גוריון מסרו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי אין להן כל התנגדות להעברת המידע למשרד החינוך, אך בקשת המשרד להתחבר למערכות המידע של האוניברסיטה כדי שיוכל לשאוב מידע ישירות נענתה בשלילה בשל הצורך לשמור על ביטחון המידע ובשם הגנה על הפרטיות. אוניברסיטת בן גוריון הוסיפה כי פנתה למשרד בינואר 2017 בבקשה להסדיר את הפערים בממשקי המחשב, אך על אף הבטחת המשרד לעדכנה בנושא, הוא לא עשה זאת. מכון וייצמן למדע מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018, כי סיכם עם משרד החינוך שהמשרד יעביר קובץ אקסל שעל בסיסו ייאספו הנתונים על אודות הסטודנטים, אך המשרד לא העביר את הקובץ האמור.

137 ראו לעיל פרק "תכנון כוח האדם בהוראה".

אוניברסיטת תל אביב מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018, כי תפעל להעביר את פרטי הסטודנטים בהתאם למגבלות העברת המידע מסוג זה בחוק. המכון הטכנולוגי לישראל (הטכניון) מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018, כי בדיונים פנימיים של הטכניון הם הגיעו "למסקנה כי צנעת הפרט - וחוקי הגנת הפרטיות - אינם מאפשרים לתת למשרד את פרטי הלומדים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 מסר משרד החינוך כי לאורך השנים הוא לא הסכים לכך שאין לו גישה למאגר הלומדים באוניברסיטאות וכי הדבר פוגע ביכולת תכנון היקפי ההכשרה, כמו גם בהליכי ההיקלטות במערכת. לצורך זירוז שיתוף הפעולה מהאוניברסיטאות לקבלת הנתונים הוא התנה הלוואות ללומדים בהן בכך שיועברו ממשקים ישירים. לצורך כך אופיין מבנה של קובץ בו נדרשו האוניברסיטאות להגיש נתונים על מנת שייקלטו במערכות המשרד. עם זאת לא שיתפו האוניברסיטאות פעולה. טענתם, בחלקה, הייתה שהן מעבירות לל"מ את הנתונים לפי נוהל קבוע וביקשו שהמשרד יקבל משם את הנתונים. בנוסף ציינו כי הדבר נוגד את צנעת הפרט. הנתונים היחידים שדווחו היו לגבי מספר הלומדים בכל תחום לתעודת הוראה וכן לגבי מתמחים בהוראה. אף מפגש ב-2016 בין המנכ"לית לשעבר וראשי המחלקות ללימודי הוראה ולאחריה פניה למנכ"ל המל"ג לא צלח.

משרד החינוך הוסיף בתשובתו האמורה כי בעקבות הערת המבקר לדוח זה הוא החל לטפל בנושא במלוא העוצמה. בינואר 2019 התקיים פורום ראשי בתיה"ס לחינוך. תגובותיהם היו מגוונות: חלק אמרו שיעשו מאמץ והדבר נמצא ביעוץ המשפטי שלהן. הטכניון דבק בעמדה שהבקשה נוגדת את צנעת הפרט. משרד החינוך הציע כי כל סטודנט יחתום על טופס ויתור סדיות והסכמה של העברת נתוניו למשרד לצורך תכנון ושיבוץ ומי שיחתום - נתוניו יועברו.

יש לראות בחיוב את יוזמת משרד החינוך לאור הביקורת לשוב וביתר שאת לטפל בנושא בשיתוף עם האוניברסיטאות - למצוא איתן פתרון שייתן מענה לתכנון היקפי ההכשרה ותהליכי ההיקלטות של בוגריהם במערכת החינוך ובה בעת יבטיח את אבטחת המידע והגנה על הפרטיות של הסטודנטים בהתאם לדין. על המשרד ובתיה"ס לחינוך של האוניברסיטאות למצוא בהקדם את הפתרון הראוי לנושא חיוני זה שמצוי למעלה מעשור על שולחן ללא פתרון.

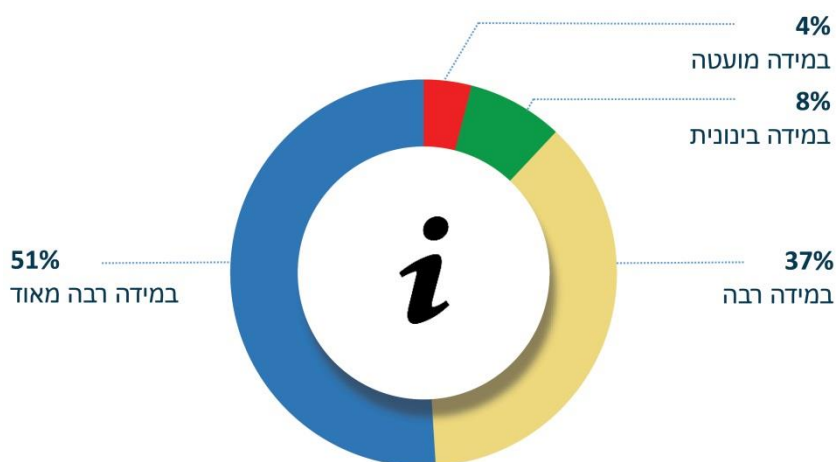
3. **נתוני מורים חדשים אינם משמשים בתהליך האיתור וההשמה:** לבקשת מבקר המדינה, העביר משרד החינוך נתונים לגבי מתמחים בין השנים 2015 - 2018. על פי הנתונים שהועברו, החלו ללמד במערכת החינוך באותן שנים

כ-35,500 מתמחים, ומהם לא המשיכו ללמד כ-13,500 לאחר השנה הראשונה, דהיינו כ-38% מהם¹³⁸.

אף על פי שלאגף כא"ב מידע על מורים חדשים שסיימו את שנת ההתמחות ואינם מועסקים, הוא אינו מנתח מידע זה ואף אינו מעבירו לגורמים אחרים במטה ובמחוזות כדי שיעשו בו שימוש לשיפור הליך האיתור וההשמה של מורים חדשים. דהיינו, מידע זה, שיכול לסייע הן למנהלים באיוש משרות פנויות והן למורים החדשים המחפשים משרה, נותר במאגרי המשרד ללא תכלית, וזאת למרות הקושי הרב של חלק ניכר מהמורים החדשים למצוא מקום עבודה.

4. משרד מבקר המדינה בחן בשאלון המנהלים את תפיסותיהם בדבר הצורך בשיפור המידע לגבי מועמדים המבקשים להיקלט למשרות הוראה פנויות בבתי"ס. תשובות המנהלים מוצגות בתרשים 12 להלן¹³⁹:

תרשים 12: תפיסות המנהלים בעניין הצורך בשיפור המידע עבורם לגבי מועמדים להוראה, לפי רמת הצורך



מתרשים 12 עולה כי שיעור גבוה מאוד של כ-88% (568 מתוך 645) מהמנהלים שהשיבו סבורים שיש צורך למסור להם נתונים יותר מלאים, מרוכזים, מסווגים ונגישים על מועמדים להוראה לפי רמת הצורך לגבי מועמדים להוראה.

138 המקור: קובץ נתונים שהועבר למשרד מבקר המדינה מאגף כא"ב בנושא "קבלת רישיון הוראה".

139 המקור: תשובות 645 מנהלים אשר דירגו את ההיגד "צריך לשפר את המידע לגבי מועמדים העומדים לרשות כל בית הספר?".



על אגף כוח אדם
בהוראה ומינהל
עובדי הוראה
להגדיר את מטרות
איסוף הנתונים של
הבוגרים, את
התהליכים
שיאפשרו את ביצוע
המלא והיעיל ואת
המורשים להשתמש
בנתונים לצורך
איתור והשמה

ריכוז מידע ממצה על בוגרי כלל מוסדות ההכשרה, הנעשה באופן גלוי ומבוקר ובכפוף להסכמת המועמדים, הוא צעד התחלתי לייעול ולקידום של הליך האיתור וההשמה של הבוגרים. על מנת להשלים מהלך זה, על משרד החינוך להבטיח את הטמעת השימוש במידע. נוסף על כך, לשם ייעול תהליכי האיתור וההשמה, על אגף כא"ב להעמיד לרשות המחוזות מידע עדכני ומפורט על המורים החדשים שסיימו את שנת ההתמחות ואינם מועסקים.

על שתי היחידות - אגף כא"ב ומינהל עו"ה - דהיינו הן הצד המינהלי והן הצד הפדגוגי, לבצע עבודת מטה משותפת בנושא זה. בעבודה זו יש להגדיר את מטרות איסוף הנתונים, התהליכים שיאפשרו איסוף נתונים מלא ויעיל והמורשים לעשות בהם שימוש. כמו כן, במסגרת זו יש לגבש את הממשק להעברה שיטתית של המידע לגורמי המחוז ולמנהלים, על מנת שיעשו בו שימוש מושכל בגיוס ובהשמה של הבוגרים כמתמחים וכמורים חדשים בבתי"ס.

אי הסדרת תפקיד המחוזות בתהליך ואי מיצוי מנגנון המחוז

כאמור, המחוז הוא הגוף האזורי האחראי ליישום הוראות המשרד בבתי"ס. בתחום כוח אדם בהוראה כפוף המחוז הן למינהל עו"ה והן לאגף כא"ב. עליו לפקח, להדריך וללוות את בתי"ס שבתחום אחריותו במכלול הנושאים הנוגעים לניהול כוח האדם ולשלבי הכניסה להוראה. במסגרת זאת עליו גם לסייע למנהלי בתי"ס לאתר מתמחים ומורים חדשים ולשבצם במשרות הוראה על פי כישוריהם והכשרתם ובהתאם לצורכי בתי"ס בשלבי החינוך השונים. מינהל עו"ה קבע בתוכניות העבודה שלו לשנות הלימוד התשע"ה (2014 - 2015) והתשע"ו (2015 - 2016), שאחת ממטרותיו המרכזיות היא חיזוק המעורבות של המחוזות בתהליכי הגיוס והשיבוץ של מורים המתבצעים על ידי המנהלים.

ואולם, מינהל עו"ה ואגף כא"ב לא עושים שימוש במנגנון המחוז בתחום האיתור וההשמה: לא הגדירו את תפקידי המחוזות בתחום זה, לא הוציאו הנחיות בנוגע לכך ולא פיתחו כלים לשיפור תהליכי האיתור וההשמה שעושים המנהלים. וזאת למרות שמעבירים להם נתונים על בוגרים מידי שנה.

משרד מבקר המדינה בדק אצל רפרנטיות ההתמחות¹⁴⁰ ואצל מנהלות תחום כוח אדם בהוראה שבמחוזות מרכז וחיפה את פעולות המחוז לאיתור ולהשמה של בוגרים ומורים חדשים.

140 זהו תפקיד המבוצע נוסף על התפקיד שלהן במחוז, והן מייצגות את אגף ההתמחות במחוז.

שני המחזות שנבדקו אינם מעורבים באופן שיטתי בתהליך האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים בבתי"ס שבתחומי אחריותם

עלה ששני המחזות אינם מעורבים באופן שיטתי בתהליך האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים בבתי"ס שבתחומם. בפועל, התהליך מבוצע ע"י מנהלי בתי"ס, בלי ניהול של התהליך וללא ראייה כוללת של צורכי בתי"ס במחוז.

אין בשני המחזות שנבדקו מאגר מידע שיטתי, סדור, מלא ומנוהל של משרות פנויות בבתי"ס או של משרות שצפויות להתפנות בטווח הקצר או הארוך, שכן המחזות אינם עוסקים בתכנון צורכי כוח האדם¹⁴¹. כאמור, המחזות אינם מגישים את קובץ הבוגרים למנהלי בתי"ס, כך שלמשל, ניתן לאתר מתוך הקובץ בוגרים במקצועות מסוימים, לשלב חינוך מסוים ואף באזור גיאוגרפי מסוים או בבי"ס מסוים, אך המחזות אינם משתמשים באפשרויות הגלומות בקובץ, ובכך אינם מסייעים למנהלי בתי"ס באיתור בוגר לאיוש משרות הוראה פנויות.

זאת ועוד, נציגי המחזות נפגשים עם הסטודנטים להוראה העומדים לסיים את לימודיהם ומוסרים להם מידע והסברים על השלבים הארגוניים-הפרוצדורליים בתהליך הכניסה להוראה, למשל על אופן פתיחת תיק מקוון של עובד הוראה חדש והנחיות לכך בפורטל עובדי הוראה. ואולם, המפגש אינו מציג משרות פנויות, אינו מפרט את תחומי ההוראה הנדרשים בבתי"ס בתחום המחוז ואינו מספק כל מידע אחר שמשמעתו הכוונת הסטודנטים לשיבוץ במשרות הוראה העשויות להתאים להם. להלן פרטים נוספים שעלו בבדיקה בשני המחזות:

מחוז מרכז: המחוז מקיים קשר עם המכללות האקדמיות לחינוך הפועלות בתחומן, ובכלל זאת מפגשים משותפים של נציגי המחוז והמכללות וכן איסוף נתונים מהן על בוגרים שעומדים לסיים את לימודיהם.

מאחר שהמטה מרכז קובץ בוגרים ארצי של בוגרי המכללות האקדמיות לחינוך, והוא אף מעבירו למנהלת תחום כוח אדם בהוראה במחוז, איסוף הנתונים החלקי על בוגרי המכללות במחוז מרכז עלול להיות מיותר.

מחוז חיפה: המחוז מעביר את קובץ הבוגרים למפקחים. עם זאת, טרם נעשה שימוש שיטתי בקובץ בהליך ההשמה. במחוז הונהגה שיטה בלתי כתובה בכל הנוגע לגיוס מועמדים לבתי"ס היסודיים, ולפיה רפרנטית להתמחות ועימה יחד המפקחים הכוללים והמקצועיים¹⁴² בוחנים את נתוני הבוגרים שקיבל המחוז אל מול חוסרים וצרכים של בתי"ס. במקביל, מנהלי בתי"ס מראיינים את המועמדים שפנו אליהם ומסמנים שניים מהמועמדים המועדפים עליהם. על בסיס מידע זה מחליט המחוז על איוש המשרות הפנויות. ההליך אינו מתקיים בבתי"ס העל-יסודיים, כיוון שאין למחוז כל אינטראקציה עם הבעלויות¹⁴³ של

141 ראו לעיל פרק "תכנון כוח האדם בהוראה".

142 מפקחים ייעודיים על מקצועות הלימוד הפועלים במחוז.

143 בי"ס על-יסודי הוא מוסד חינוכי שאינו בבעלות המדינה, אם כי היא מתקצבת אותו ומפקחת עליו.

על הנהלת משרד
החינוך להגדיר גם
את תפקיד המחוזות
בתהליכי האיתור
וההשמה כדי
להבטיח שיספקו
למנהלי בתי"ס,
באופן אקטיבי
ושיטתי, סיוע
בביצועם

בתי"ס העל-יסודיים - הרשויות המקומיות ורשתות החינוך העצמאיות - בנוגע לאיתור ולקליטה של מתמחים ומורים חדשים. במחוז עצמו קיים פיצול בין הנושאים המינהליים, שבאחריות מנהלת תחום כוח אדם בהוראה במחוז, לבין הנושאים הפדגוגיים, הקשורים לקליטה להוראה, שבאחריות מינהל עו"ה. פיצול מחוזי זה הוא שיקוף של חלוקת האחריות במטה המשרד והוא מעורר קושי.

במסגרת קביעת המדיניות בנוגע לשלב האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים על הנהלת המשרד להגדיר גם את תפקיד המחוזות, זאת על מנת להבטיח שיחידות אזוריות אלה יספקו למנהלי בתי"ס, באופן אקטיבי ושיטתי, סיוע באיתור ובהשמה של מתמחים ומורים חדשים. על המחוזות עצמם לגבש תהליכי עבודה פנימיים, לקיים שיתופי פעולה עם המוסדות המכשירים ולמצות את הנתונים הרלוונטיים הנגישים להם כדי לסייע למנהלי בתי"ס בכל שלבי החינוך וסוגי הפיקוח. כבסיס לגיוסם של בוגרים ומורים חדשים, יש למפות את הצרכים ולרכז את המידע על פי אזורים בכל הנוגע להיצע המורים החדשים והבוגרים בעלי הפוטנציאל להשתלבות בבתי"ס שבתחומי האחריות של המחוז.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי מודל ההשמה שיגובש על ידי מינהל עו"ה יתואם עם מחוזות המשרד ויהיה לו תפקיד מרכזי בהובלת התהליך. מנהלת מחוז מרכז מסרה בתשובתה כי יש בידי מנהלי בתי"ס כישורים וכלים לראיין ולקלוט מתמחים ומורים חדשים. מנהל מחוז חיפה מסר בתשובתו כי יפעל להקים ועדה מקצועית לגיבוש מודל מחוזי לניצול מקסימלי של רשימות הבוגרים לקראת השמתם כמתמחים בבתי"ס.

היעדר ממשק משרד החינוך - רשת אורט¹⁴⁴: בין בתי"ס שבפיקוח משרד החינוך ובתקצובו ישנם בתי"ס שמופעלים בידי בעלויות שהן רשתות חינוך עצמאיות - ממלכתיות, ממלכתיות דתיות וחרדיות - ובהן רשת "אורט ישראל" (להלן - רשת אורט). בתי"ס של הרשת שייכים למערכת החינוך העל-יסודית. בביקורת נבדק ממשק העבודה בין מטה המשרד והמחוזות לבין מינהל משאבי אנוש של רשת אורט בכל הנוגע לתהליכי הגיוס והשיבוץ של מורים חדשים ומתמחים בבתי"ס של הרשת.

הבדיקה העלתה כי המשרד לא מיסד ממשק עבודה כזה. בכלל זה, אגף כא"ב לרבות נציגיו שבמחוזות לא העביר לרשת את קובץ הבוגרים, והרשת לא הכירה פעולות אחרות שנוקטות יחידות המטה להנגשת מידע על הבוגרים למנהלי בתי"ס.

מנהל מחלקת עובדי הוראה במינהל משאבי אנוש ברשת אורט ציין בפני צוות הביקורת כי רשת אורט איתרה את הבעיות בשלבי האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים, והיא בונה תהליך שייתן למנהלי בתי"ס של הרשת פתרון

144 בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) הועסקו ברשת אורט 4,600 מורים. ל-300 מהם הייתה זו שנת העבודה הראשונה כמתמחים או כמורים חדשים.

לנושא, ובכלל זה שיתוף פעולה עם המכללות האקדמיות לחינוך לאיסוף נתונים על הבוגרים. כמו כן, הרשת מרכזת מידע על מתמחים ומורים חדשים הפונים אליה, מסווגת אותם לפי תחומי הכשרה ומקום מגורים ומאפשרת גישה לקבצים אלה למנהלי בתי"ס על מנת שאלה יסתייעו בהם למציאת מורים המתאימים לצורכיהם. לדבריו, פניית הרשת למכללות תתייתר אם משרד החינוך יעביר לה את קובץ הבוגרים - קובץ שכאמור המשרד לא העביר עד כה ואינו מצוי ברשות הרשת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי משרד החינוך יעדכן את רשתות החינוך והבעלויות בנוגע לדרכים ולכלים העומדים לרשות מנהלי בתי"ס לאיתור ולהשמה של מתמחים ומורים חדשים. בכלל זה, להבנות ממשק עם הבעלויות להעברת קובץ הבוגרים לשימושם. במסגרת זו, על המשרד לקבוע עם הרשתות את הכללים ואת הדרכים לשימוש במידע זה, שבמסגרתו תישמר פרטיות הבוגרים והוא יהיה נתון להסכמתם להפיץ מידע זה למנהלי בתי"ס של הרשתות ולכלל הבעלויות.

אי שימוש ביחידות ה"כניסה להוראה" לאיתור ולהשמה של הבוגרים

הקשר בין מנהלי בתי"ס לבין המכללות האקדמיות לחינוך חיוני במיוחד בכל הנוגע לאיתור בוגרים ומורים חדשים ולהשמתם במשרות פנויות. במסגרת קשר כזה, ניתן בין היתר לארגן מפגשים משותפים של המנהלים עם בוגרים במוסדות האקדמיים להוראה, שאליהם יצטרפו מפקחים וממוני תחום כוח אדם בהוראה וגזברות של המחוזות. קשר כזה יאפשר לבוגרים לקבל מידע ראשוני על הליך הקליטה במערכת החינוך, וכן יכול לסייע למנהלים ולמפקחים לאתר בוגרים ומורים חדשים היכולים להשתלב במערכת החינוך. לשם כך נחוץ שתיקבע הנחיה בעניין זה.

בתוכניות העבודה של מינהל עו"ה לשנה"ל התשע"ה - והתשע"ז (2014 - 2017) הושם דגש על דרכים לשיפור האיתור וההשמה של מתמחים ומורים חדשים. במסגרת זו נעשו פעולות שנועדו לשפר את תהליך הקליטה של המורה החדש והמתמחה, דוגמת פיתוח מודלים שיתופיים לחיזוק הקשר שבין המוסדות המכשירים, מנהלי בתי"ס, המפקחים ואנשי אגף כא"ב.

באוקטובר 2013 התייחסה מנהלת אגף התמחות לצורך במפגשים בין מנהלי בתי"ס ומפקחים לבין בוגרים והצורך לבסס מדיניות בתחום זה, הכוללת מתן מידע לבוגרים ופתרון בעיות בקליטתם. החל באותה שנה הקים אגף התמחות בכל מכללה להוראה יחידה ושמה "שלב הכניסה למקצוע ההוראה", המאוישת בעובדי המכללה (להלן - יחידת הכניסה להוראה)¹⁴⁵. בין תפקידי היחידה, "פיתוח ערוצי קשר עם מנהלי ביה"ס ופיקוח בכל הנוגע לשילוב הבוגרים בהוראה" וכן

145 ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 8.2-24 בנושא "התמחות וכניסה להוראה" (להלן - חוזר התמחות).

המשרד לא עיגן את
שיתוף הפעולה בין
היחידות לכניסה
להוראה במוסדות
המכשירים לבין
המנהלים
והמפקחים במדיניות
מחייבת, שתבטיח
את קליטתם
המיטבית של
הבוגרים

עריכת כנסים וימי עיון. במסגרת פורום התמחות וכניסה להוראה של אגף ההתמחות (להלן - פורום התמחות), ששותפים בו נציגי המחוזות העוסקים בהתמחות ובכניסה להוראה ובעלי תפקידים מיחידות הכניסה להוראה במכללות האקדמיות לחינוך, הוצע בדצמבר 2017 לבנות מנגנון השמה שבו שלושה שלבים: הכנה ואיתור, מיון ושיבוץ וליווי וקליטה. לשם הפעלת המנגנון המליץ הפורום למנות שני רכזים: רכז השמה מחוזי ורכז השמה אקדמי ביחידת הכניסה להוראה.

משיחות שקיים צוות הביקורת עם ארבעה מנהלים של יחידות הכניסה להוראה עלה, כי מפגשי המפקחים ומנהלי בתי"ס במכללות האקדמיות לחינוך נעשים על בסיס קשרים אישיים, וכי המכללות אינן מצליחות להביא להשתתפות המפקחים והמנהלים במפגשים עם הסטודנטים העומדים לסיים את לימודיהם. גם בפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם המפקחות במחוזות חיפה ומרכז עלה כי אין הסדרה מחייבת בנוגע למפגשים, וכי הן מתקשות להגיע למפגשים.

במסגרת השאלון למנהלים בחן משרד מבקר המדינה את עמדתם בנוגע לצורך בשיפור הקשר בין המכללות האקדמיות לחינוך לבין בתי"ס¹⁴⁶. מניתוח תשובותיהם עולה שרוב מוחלט של מנהלי בתי"ס - כ-84% (546 מתוך 650) - ציינו שיש לשפר במידה רבה עד רבה מאוד את שיתופי הפעולה בין המוסדות להכשרה לבין בתי"ס.

הביקורת העלתה כי המשרד לא עיגן את שיתוף הפעולה בין היחידות לכניסה להוראה לבין המנהלים והמפקחים בעניין האיתור וההשמה של בוגרים במדיניות מחייבת, שממנה ייגזרו תהליכי עבודה שיטתיים שיבטיחו את קליטתם המיטבית של הבוגרים ע"י מנהלי בתי"ס. זאת בדומה לפעולות ופרויקטים וולונטריים נוספים שיזמו לאורך השנים מינהל עו"ה ואגף ההתמחות בנושא (דוגמת פרס בית ספרי לקליטה מיטבית, שנועד גם לשיפור תהליך האיתור וההשמה), שאף אותם לא הפך המשרד למדיניות מחייבת. המפקחים ומנהלי בתי"ס אינם מחויבים להשתתף במפגשים עם סטודנטים במכללות האקדמיות לחינוך, ובפועל המפגשים מתקיימים על פי יוזמות מקומיות, באופן אקראי ועל בסיס קשרים אישיים. גם לא הוקם מנגנון השמה ביחידות לכניסה להוראה כפי שהוצע ע"י פורום ההתמחות.

יוצא אפוא, שהמשרד אינו חושף את הבוגרים להיכרות עם בעלי התפקידים הבקאים בשיקולי הקליטה בבתי"ס, העשויים להשפיע על עתידם המקצועי ובידיהם מידע מועיל על משרות הוראה. בה בעת, מפגשים מסוג זה מאפשרים למפקחים ולמנהלי בתי"ס להתרשם באופן בלתי אמצעי מהמועמדים.

146 המקור: תשובות של 650 מנהלים לשאלה: "האם צריך לשפר את הקשר בין המכללות לבין בתי הספר?".

המכללות האקדמיות לחינוך¹⁴⁷ מסרו בתשובותיהן בנובמבר-דצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה, כי ראוי שהקשר בין המכללות לבין מנהלי בתי"ס והפיקוח ייעשה באמצעות הסדרה ולא באמצעות קשרים אישיים. עוד עלה מתשובותיהן כי יש צורך במנגנון השמה יעיל, מקוון וארצי. בתשובותיהן ציינו המכללות בין היתר את הדברים הבאים:

1. סטודנטים מגיעים למפקחים במחוזות בשעת הקבלה שלהם, אך נאלצים להמתין זמן רב ולא פעם נאמר להם שאין טעם לחכות ומוצע להשאיר במשרד את קורות החיים. אם כך, חוויית קבלת הקהל במשרדי המחוז אינה נעימה למתמחים הפונים לשם.
2. מוכנות המנהלים להיפגש עם היחידה לכניסה להוראה של המכללה נמוכה מאוד. היחידה נענית בתשובות של מנהלים שהם עמוסים או שאין להם עניין בפגישה.
3. יצירת קשר מוקדם בין מנהלי בתי"ס לבין הבוגרים היא טובה וצריך לפעול למימושה.

התייחסות המכללות לממצאי הביקורת בנוגע לקשר שבין המכללה לבין גורמי המשרד - מנהלי בתי"ס, המחוז ומפקחיו - מצביעה על נזק של התהליך הלא סדור הקיים בנוגע להשמת בוגרים בתפקידי הוראה. מדובר בנזק שלא רק פוגע ביעילות אלא גם טומן בחובו פתח לפגיעה במתן הזדמנות שווה לתעסוקה, להפעלת לחצים לא ראויים ואף לפגיעה בכבוד הבוגרים.

על אגף כא"ב ומינהל עו"ה לקיים עבודת מטה משותפת לצורך גיבוש של מודל מחייב שיקבע שלבים הכרחיים לאיתור ולהשמה של בוגרים ומורים חדשים וישמש את מנהלי בתי"ס למפגש, לבחינה ולהערכת מידת התאמת המועמדים לאיוש משרות הוראה פנויות בבית ספרם. בעשותם כן, עליהם לנתח את החולשות והחוזקות של הדרך שתיבחר ולבחון אם ניתן להתבסס עליה לקביעת סטנדרטים הכרחיים. יש לבחון את התרומה של יחידת הכניסה להוראה להליך איתור המשרות הפנויות המתאימות לבוגריהן.

ניסיון המשרד לבנות מודל מערכתי ממוחשב לאיתור ולגיוס (פורטל):

1. ביולי 2015 הקים ופרסם מינהל עו"ה, בשיתוף מינהל תקשוב, מערכת מחשוב שנועדה לרכז את כלל משרות ההוראה הדרושות במערכת החינוך

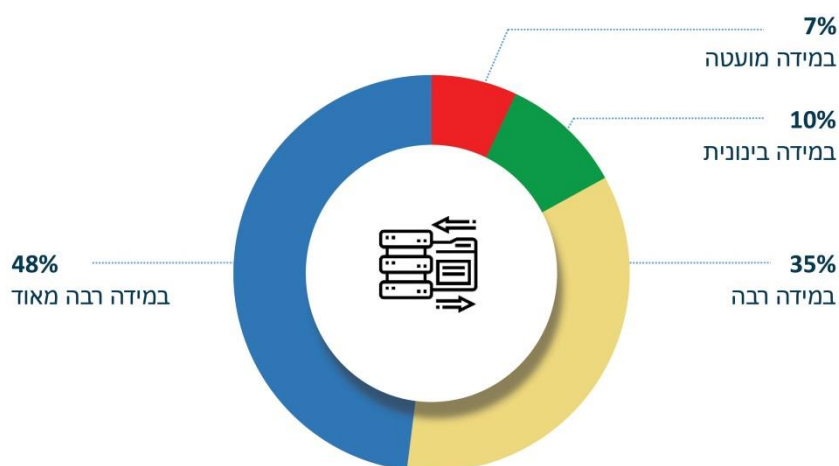
147 12 מתוך 21 מכללות אקדמיות לחינוך שהשיבו לתת-פרק זה. יצוין כי תשובות המכללות כפי שבאות לידי ביטוי בדוח זה נועדו, בין היתר, לתת ביטוי לקשת האופנים בהם חוות המכללות את הקשר בין המכללה לבין בתי הספר.

לצד פרסום בקשות של בוגרים למקום הוראה (להלן - פורטל משרות). פורטל המשרות נבנה על שני מאגרי נתונים קיימים - מאגר משרות ומאגר מועמדים - שנועדו לסייע הן למנהלי בתי"ס והן למועמדים להוראה. תכליתו לאפשר למנהלים לפרסם משרות פנויות ולאתר מועמדים מתאימים לאישון, וכן לאפשר למועמדים חדשים להוראה להכיר את המשרות הפנויות ולהגיש את מועמדותם. בכך הוא גם משפר את הנגשת ההוראה במערכת החינוך על פי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה.

עם זאת, הניסיון מיולי 2015 להקים את פורטל המשרות לא צלח בשל היעדר שיתוף פעולה של מנהלי בתי"ס. הפורטל הכיל יותר מ-5,000 בקשות של מועמדים להוראה, לעומת 105 (מתוך אלפי משרות פנויות בשנה) משרות שהפיצו המנהלים.

2. משרד מבקר המדינה בחן בשאלון המנהלים את עמדתם בנוגע לצורך במערכת ממוחשבת המספקת נתונים של מחפשי עבודה בהוראה. תרשים 13 להלן מפרט את תשובות המנהלים¹⁴⁸.

תרשים 13: תפיסות המנהלים בדבר הצורך במערכת המספקת נתונים על מורים חדשים ומתמחים המחפשים עבודה, לפי רמת הצורך



148 המקור: תשובות של 660 מנהלים אשר דירגו את ההיגד, "צריך מערכת ממוחשבת הכוללת נתונים של מורים חדשים ומתמחים המחפשים עבודה".

על אף הימנעות המנהלים מלעשות שימוש בפורטל המשרות, מתרשים 13 עולה ששיעור גבוה של כ-83% מנהלים (546 מתוך 660) ציינו שקיים צורך במידה רבה עד רבה מאוד במערכת ממוחשבת היכולה לספק נתונים על דורשי עבודה להוראה. הצורך בכך עלה גם בקבוצות המיקוד, שבהן סברו המתמחים והמורים החדשים כי יש צורך ב"ריכוז משרות ולהקים מוקד שידוע לחבר משרות - גם און ליין".

3. במאי 2018 קיים מנכ"ל משרד החינוך דיון בנושא הישימות של תוכנית השמה מערכתית, אשר תיתן שירות למנהלי בתי"ס ולמועמדים להוראה. מנכ"ל המשרד הורה לבצע ניסוי מקדים במחוזות מרכז ותל אביב להקמת מערכת מחשוב חדשה להשמה, על מנת ללמוד ממנו את הצרכים המדויקים ולבחון את יעילות המערכת (להלן - ניסוי מקדים).

ככלל, על מנת להפוך תהליך חשיבה לתוכנית עבודה, יש לנסח סדרה של מרכיבים: הגדרת יעדים ומטרות; הגדרת המשאבים הקיימים; הכנת תוכנית פעולה ותוכניות חלופיות; בחירת התוכנית לביצוע על פי סדרי עדיפויות, יכולות הביצוע (נוכח אילוצי משאבים), אילוצים טכניים ושיקולי עלות תועלת; קביעת מערכות פיקוח, בקרה, דיווח ותיאום¹⁴⁹.

יש לציין לחיוב את פעולות מטה המשרד לזיהוי החסמים בפורטל המשרות וכן באיתור ובהשמה של בוגרים. עם זאת, הניסוי המקדים הוא פתרון נקודתי. לא נבחנו חלופות שונות ליצירת הליך מערכתי לאיתור ולהשמה של בוגרים ומורים חדשים. כמו כן, לא נקבעו לניסוי המקדים יעדים, משימות, מדדי הצלחה ולוחות זמנים וכן לא הוקצו עבורו משאבים. בנסיבות אלה, ספק אם הניסוי המקדים יאפשר הפקת לקחים מיטבית אשר תיתן את המענה השלם לבוגרים, למורים חדשים, למנהלי בתי"ס ולמחוזות בנושא האיתור וההשמה.

לנוכח ניסיון העבר, על משרד החינוך להקים מערכת מחשוב לאיתור ולהשמה ולהטמעה בקרב מנהלי בתי"ס. בעשותו כן, עליו להבטיח שכלל המשרות הפנויות בבתי"ס יפורסמו לשם השקיפות ולצורך השוויון. עם זאת, כדי לתת מענה מערכתי, יש להקים את המערכת ולהפעילה במקביל למיצוי השימוש בכלים הקיימים לשיפור האיתור וההשמה של מתמחים ומורים חדשים ולפיתוחם של כלים חדשים. תהליך זה צריך להתבסס על שיתוף פעולה בין יחידות המטה העוסקות בנושא.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי מינהל עו"ה בוחן מודלים להשמה כשירות שיינתן למנהלי בתי"ס, על פי בחירתם. האפשרויות הן אלו: הנגשת מאגר

149 ראו "מדריך התכנון הממשלתי" מרכיבי תוכנית עבודה; מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב**, "עבודת המטה במשרדי ממשלה".



על המשרד לקבל
עליו אחריות להליך
האיתור וההשמה
ולהסדיר בנהלים
את תפקיד כל
המדרגים בהליך
ואת תחומי האחריות
ולספק למנהלי
בתי"ס את הכלים
המקצועיים והמידע
העומד לרשותו

מועמדים, הנגשת מאגר משרות פנויות, הבניית צוות מחוזי המוביל את התהליך ומרכז השמה לסיוע מקצועי למנהלים ולמועמדים. עוד מסר המשרד כי ישנן מספר תוכניות חינוכיות ייחודיות המנהלות תוכניות השמה לבוגריהן כבר עתה והמשרד לומד מהן, כגון תוכנית חותם, תוכנית חלוץ חינוכי, אתגרים לשילוב מורים ערבים בבתי"ס יהודיים, שילוב מורים עולים, שילוב בני הקהילה האתיופית ושילוב מורים עם מוגבלות.



כאמור, לפי תקנות הפיקוח מנכ"ל המשרד אחראי למינוי מורים. לפיכך, על מטה המשרד לקבל עליו אחריות להליך האיתור וההשמה ולהסדיר בנהלים את תפקיד כל המדרגים בהליך: לצד הגדרת תפקיד המחוז, על המשרד גם לקבוע את תחומי האחריות של מנהלי בתי"ס בתהליך ובהתאם עליו לספק להם את כל הכלים המקצועיים והמידע העומד לרשותו כדי שהם יוכלו לבצע תהליך זה בדרך שתיתן מענה הן לצורכי המערכת ובתי"ס והן לצורכי הבוגרים הנקלטים לראשונה לעבודה בהוראה.

קשיים ובעיות באיתור ובהשמה של בוגרים ומורים חדשים

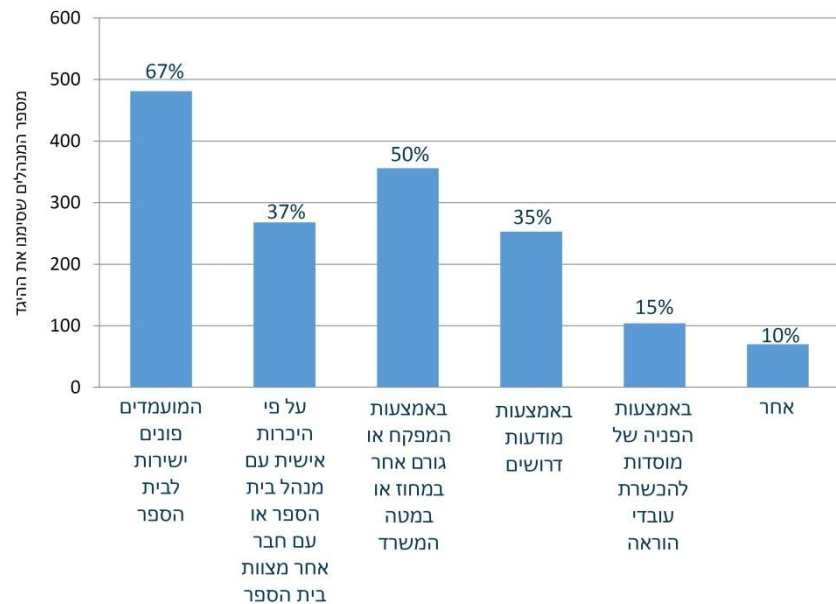
משרד מבקר המדינה בדק את תוצאות ההסדרה החסרה של הליך איתור הבוגרים והמורים החדשים והשמתם ושל אי-הנגשתם של כלי איתור והשמה לשימושם באמצעות השאלון למנהלים, השאלון למתמחים ומורים חדשים וכן ממסגרת ארבע קבוצות המיקוד.

קשיי מנהלי בתי"ס באיתור ובהשמה של מתמחים ומורים חדשים

מנהלי בתי"ס התבקשו בשאלון לשקף את פעולותיהם בהליך האיתור וההשמה ואת התייחסותם לכך. תרשים 14 מפרט את תשובות המנהלים¹⁵⁰.

150 המקור: תשובות 716 מנהלים שהשיבו לשאלה, "באילו מהדרכים להלן אתה מאתר מורים חדשים ומתמחים לבית ספרך?" לשאלה זו השיבו 716 מנהלים, והם יכולים היו לסמן יותר מדרך איתור אחת.

תרשים 14: דרכים לאיתור מועמדים להוראה



המקור: נתוני שאלון מבקר המדינה למנהלי בתי"ס.

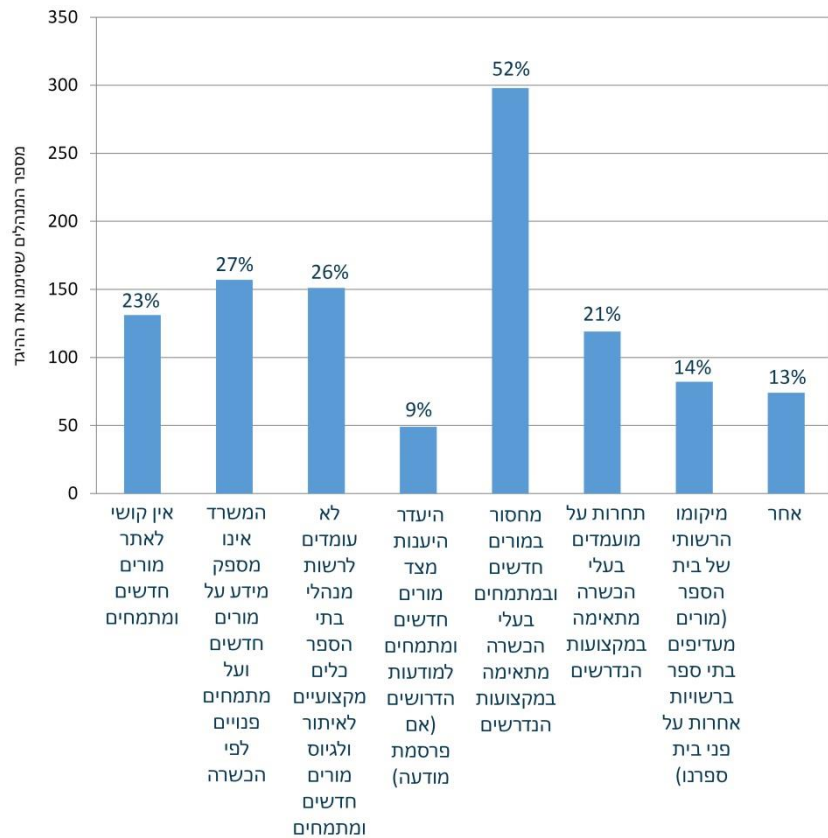
תרשים 14 מראה שאין דרך עיקרית אחת לאיתור מועמדים חדשים להוראה, וכי האיתור מתבצע בדרכים שונות. עם זאת, מתשובות המנהלים עולה תמונה ברורה ולפיה האיתור וההשמה של המועמדים נעשים בעיקר ברמת ביה"ס.

בתרשים 15 שלהלן מפורטות תשובות המנהלים לשאלה העוסקת בקשיים שבהם הם נתקלים בתהליך האיתור והגיוס של מתמחים ומורים חדשים¹⁵¹:

151 המקור: תשובות 571 מנהלים לשאלה "באילו קשיים אתה נתקל באיתור ובגיוס מורים חדשים ומתמחים לבית ספרך?". המנהלים יכולים היו לסמן יותר מדריך איתור אחת. הנתונים המובאים בתרשים אינם כוללים את נתוני המגזר הערבי בשל הייחוד בהשמה במגזר זה.

יותר ממחצית
המנהלים ציינו קושי
באיתור והשמה, בין
בשל חוסר בכלים
מקצועיים לאיתור
ולהשמה ובין בשל
חוסר שקיפות של
המשרד במתן מידע

תרשים 15: קשיים באיתורם ובגיוסם של מתמחים ומורים חדשים



המקור: נתוני שאלון מבקר המדינה למנהלי בתי"ס.

מתרשים 15 עולה שכ-84% מהמנהלים (476 מתוך 571) מצביעים על קשיים באיתור ובהשמה זאת ממגוון סיבות: כ-81% (417 מתוך 571) ציינו קשיים הנובעים ממחסור בהיצע של מורים בעלי הכשרה מתאימה במקצועות נדרשים ומהתחרות בין בתי"ס על מורים אלו. יותר ממחצית המנהלים - כ-54% (308 מתוך 571) - ציינו קושי, בין בשל חוסר בכלים מקצועיים לאיתור ולהשמה ובין בשל חוסר שקיפות של המשרד במתן מידע על מורים חדשים ומתמחים בעלי ההכשרה המתאימה.

131 (כ-23%) ממנהלי בתי"ס שהשיבו לשאלה שהוצגה בתרשים 15 ציינו שאין להם קושי לאתר מורים חדשים ומתמחים. ואולם, ניתוח תשובותיהם המפורטות העלה שגם הם מצביעים על קשיים. כך למשל הם ציינו:

1. "מנהל בית הספר משמש כמנהל משאבי אנוש ללא הכשרה מתאימה וללא כל תמיכה";
2. "היעדר גוף אחד מסודר שמרכז את המועמדים הפנויים להוראה";
3. "היעדר פניות המנהל לגיוס מורים";
4. "הקושי הוא בזהוי ההתאמה".

נוכח האפשרות לכאורה שמתכונת האיתור וההשמה המתבצעת בפועל עשויה להיות מועדפת דווקא על ידי מנהלי בתיה"ס, שכן היא מאפשרת להם חופש פעולה ועצמאות, בדק משרד מבקר המדינה באמצעות השאלון למנהלים את עמדתם בנוגע לצורך בהסדרה של התהליך. מניתוח התשובות לשאלון עולה כי שיעור גבוה מאוד של מנהלי בתיה"ס דורשים ממערכת החינוך הכוונה וסיוע באיתור מתמחים ומורים חדשים. כ-70% מהם (451 מתוך 648) ציינו שיש צורך לקבל הכוונה מערכתית בהשמת מתמחים ומורים חדשים במידה רבה; וכ-63% מהמנהלים (412 מתוך 657) ציינו שיש צורך בנהל לאיתור מתמחים ומורים חדשים. רק שיעור נמוך יחסית מהם, כ-17% (115 מתוך 657), סבורים שהמצב כפי שהוא נוח ואין צורך בהסדרתו.

מבקר המדינה מעיר למשרד כי אף שהשימוש במגוון דרכים לאיתור ולהשמה של בוגרים ומורים חדשים הוא סביר בפני עצמו, רמת האקראיות הגבוהה של השימוש בהן והבעייתיות של חלקן (למשל, היכרות אישית) עומדות בסתירה לעקרונות של שוויון הזדמנויות, הוגנות ושקיפות, שצריכים להיות בבסיס תהליך האיתור וההשמה.

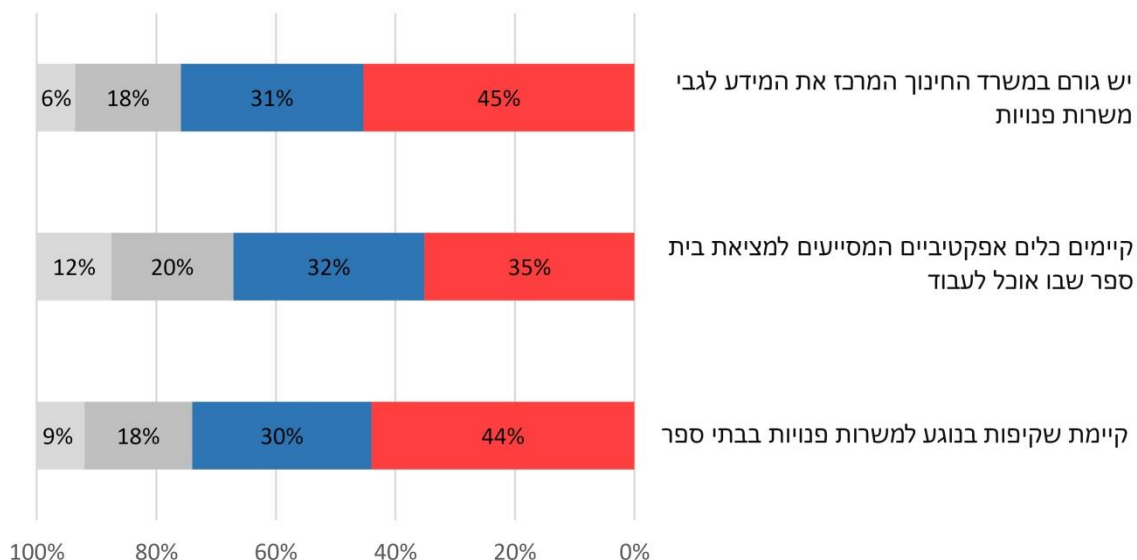
על משרד החינוך לספק למנהלי בתיה"ס באופן שיטתי מידע מקדים ומקיף על המועמדים מקרב הבוגרים והמורים החדשים כמו גם כלים מקצועיים לאיתור וגיוס, כדי להבטיח שהם ישבצו במשרות הפנויות את המועמדים המתאימים ביותר למשרות הוראה אלה.

קשיי המתמחים והמורים החדשים באיתור משרות הוראה פנויות

כפי שעלה מהשאלונים, תהליך הגיוס של מתמחה ומורה חדש נעשה פעמים רבות ביוזמת המועמד. משרד מבקר המדינה בחן באמצעות שאלון מורים חדשים ובאמצעות קבוצות המיקוד את עמדות המתמחים והמורים החדשים בנוגע לתהליך זה. להלן בתרשים 16 סיכום התייחסות המשיבים להיגדים הנוגעים למידת השקיפות בנוגע למידע על משרות פנויות ועל כלים המסייעים למציאת משרת הוראה בבי"ס¹⁵²:

152 המקור: מתמחים ומורים חדשים שדירגו את ההיגדים.

תרשים 16: שקיפות וסיוע במציאת מקום עבודה



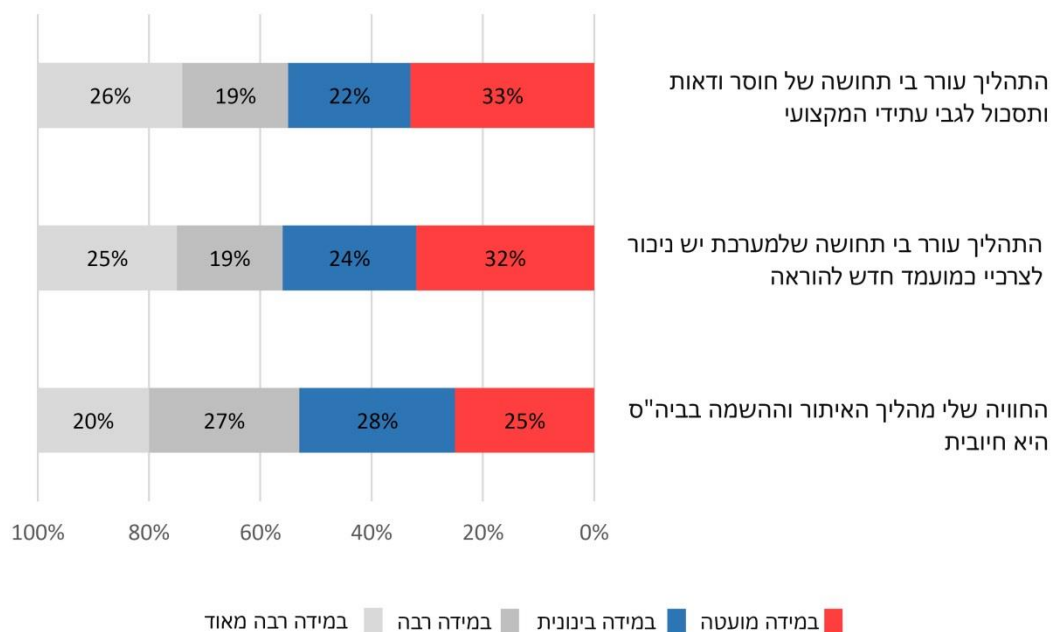
■ במידה מועטה ■ במידה בינונית ■ במידה רבה ■ במידה רבה מאוד

המקור: נתוני שאלון מבקר המדינה למתמחים ולמורים החדשים.

תרשים 16 מראה שרבים מהמתמחים והמורים החדשים סוברים שמשרד החינוך אינו מהווה צומת מקצועי, כל שכן צומת רגולטורי, בכל הנוגע למשרות חדשות להוראה. אלה הם שיעורי הנשאלים המאשרים את ההיגדים האלה: אין גורם מרכזי במשרד שלו מידע על משרות הוראה פנויות - כ-78% (1,540 מתוך 1,977); המשרד אינו מספק מידע על משרות פנויות - כ-67% (1,474 מתוך 2,196); המשרד אינו מספק כלים שיוכלו לסייע באיתור בתי"ס שבהם מצויות משרות פנויות - כ-76% (1,616 מתוך 2,129).

1. התשובות לשאלון ביטאו את החוויה השלילית בתהליך האיתור וההשמה. תרשים 17 להלן מציג את הדירוג שנתנו המתמחים והמורים החדשים להיגדים המתארים את התחושות שעלו בהם בהליך האיתור וההשמה¹⁵³.

תרשים 17: תגובותיהם של מורים חדשים ומתמחים להליך האיתור וההשמה



המקור: נתוני שאלון מבקר המדינה למתמחים ולמורים החדשים.

תרשים 17 מראה שכמחצית מהמתמחים והמורים החדשים חוו התנסויות שליליות מהליך האיתור וההשמה במידה בינונית או גבוהה: 53% חשו חוויות שליליות מההליך; כ-44% חשו תחושת ניכור מצד מערכת החינוך; וכ-45% ציינו כי התהליך עורר בהם תחושות של חוסר ודאות ותסכול לגבי עתידם המקצועי. מתשובות המתמחים והמורים החדשים עולה תמונה ברורה של קושי איתו מתמודדים המתמחים והמורים החדשים שמקורו, ככל הנראה, היעדר הנחיות של משרד החינוך להליך האיתור וההשמה.

2. התייחסויות דומות העלו גם המתמחים והמורים החדשים שהשתתפו בקבוצות המיקוד. זאת לצד היעדר שקיפות והיעדר גורם האחראי לנושא במשרד החינוך - הן במחוז והן במטה. הם הדגישו את התלות המוחלטת במנהל ביה"ס שנוצרת אגב התהליך ואת היחס הלא נאות מצד ביה"ס, וכן הצביעו על תרומה מועטה של המוסד האקדמי שבו הוכשרו לאיתור ולהשמה כמו גם לסיוע בהסרת קשיים בתהליך.



כמחצית
מהמתמחים והמורים
החדשים ציינו כי חוו
התנסויות שליליות
מהליך האיתור
וההשמה, כי חשו
תחושת ניכור מצד
מערכת החינוך, או
כי התהליך עורר
בהם תחושות של
חוסר ודאות ותסכול
לגבי עתידם
המקצועי

2. חלק מהמשתתפים בקבוצת המיקוד פנו לגורמים שונים במערכת החינוך - מפקחים כוללים¹⁵⁴, מנהלי בתי"ס ומטה המשרד - על מנת לחפש משרה להוראה ומקום להתמחות בו, אך לא קיבלו מענה, והם אף הרגישו זלזול מצד המערכת. הם ביקשו לדעת באילו בתי"ס מחפשים מורים ולאילו התמחויות - שהמערכת תהיה שקופה.

3. להלן דוגמאות המייצגות את מרבית האמירות והדעות שהועלו על ידם וממחישות את הקשיים שעיינו מתמודדים המתמחים והמורים החדשים במציאת מקום הוראה. אמירות אלו משקפות תחושות של עלבון, תסכול וחוסר אמון במערכת החינוך.

א. "אני הגעתי אחרי [שירות צבאי משמעותי] וזו הפעם הראשונה שהרגשתי לא רצוי. התחושה שלי הייתה מלווה בהתנהלות כאילו לא רוצים... אל תטריד אותנו... זה היה מגעיל כל התהליך";

ב. "התחלתי לחלק קורות חיים במאי... לא קיבלתי טלפונים עד אוגוסט... [חודש לפני תחילת שנת הלימודים]; לכל בי"ס השארתי את קורות החיים אצל השומר - אף אחד לא ראה אותי, אסור היה להיכנס בכלל לביה"ס";

ג. "עברתי מעל 17 בתי"ס... בביה"ס ששמעו שאני מחפשת מקום להתמחות לא פתחו לי את הדלת. יש זלזול בסטודנטים [המועמדים להוראה]";

ד. "אני מגיע לביה"ס, מביא למזכירה את הקורות חיים, והמזכירה אומרת לי בכנות, 'ברגע שתצא אני אזרוק את קורות החיים לפח'";

ה. "אני נודד [יותר משנה]... התקבלתי למקום בפרוטקציה";

ו. "מנהל אמר לי שאין עבודה. הלכתי הביתה ואז מורה אחר פנה אלי והפנה אותי לאותו בי"ס. התקבלתי אבל רק בגלל פרוטקציה";

ז. "יחס מאוד מזלזל... אפילו לא שואלים שאלה. חוסר אונים";

ח. "צריך שקיפות היכן יש משרות פנויות".



154 מפקחים הפועלים בכל מחוזות המשרד לפי שלבי החינוך וזרם החינוך וכן בחינוך המיוחד. תפקידם בין היתר לייצג את המשרד כלפי המוסד החינוכי ולקשר בין המשרד ורשות החינוך המקומית, להעריך את המוסד החינוכי ולבקר אותו בכל הנוגע לביצוע מדיניות המשרד, בין היתר בנוגע לאיכות הניהול, וכן להתערב בנושאי כוח אדם של המשרד. זאת כמפורט בהרחבה בתקנות הפיקוח.

תשובות המורים החדשים והמתמחים מצביעות על ההשפעות החמורות של היעדר הסדרה והכוונה בתהליך שיבוצם במשרה פנויה ועל דפוס התנהלות לקוי של המנהלים כלפי הבוגרים, שהתפתח על רקע החלל הניהולי שנוצר בשל אי-התערבות משרד החינוך בתהליך. הדברים המתוארים בתשובות מביאים את הבוגרים ואת המורים החדשים לידי תחושות של חוסר אונים, חוסר ודאות, תסכול ועלבון עם כניסתם למערכת החינוך. התנסויות אלה עלולות להשפיע הן על איכות הסתגלותם וקליטתם, הן על הישגותם במערכת החינוך והן על המוטיבציה שלהם לתרום בה.

על המשרד לזווג שאלונים וסקרים שיופנו הן למנהליו והן למתמחים ולמורים החדשים כדי לקבל תמונת מצב לגבי ההליך ולקבל החלטות באשר להקניית כישורים מקצועיים למנהלי בתי"ס לבחינת המועמדים, לטיב ההסדרה, לכלים הדרושים לשיפור התהליך ולהיקף המעורבות הנדרשת מצד מטה המשרד והמחוזות.

השמה לקויה של מתמחים ומורים חדשים¹⁵⁵

שלב השמת המורים הוא השלב שבו יש להבטיח שייקלטו מורים שיעמדו בדרישות ההשכלה, ילמדו את המקצוע שלו הוכשרו ובשכבת הגיל אשר לה הוכשרו. על פי נוהל השיבוץ, ניתן להעסיק בוגרים כמורים גם אם סיימו 80% לפחות מחובות הלימודים שלהם, לרבות השלמת כל חובות ההתנסות המעשית, ובכפוף לאישור מנהלת אגף כ"ב, שתנמק את הסיבה לאישור (להלן - דרישות ההשכלה). בוגר שאושרה העסקתו בטרם השלים את מלוא חובות הלימוד חייב להשלים בתוך שלוש או ארבע שנים, אחרת תופסק העסקתו. דרישת השכלה זו מעוגנת גם בחוזר ההתמחות.

בדצמבר 2014 פרסמו ביה"ס למחקר ולפיתוח תוכניות בהכשרת עובדי הוראה וחינוך במכללות (מכון מופ"ת) ומינהל עו"ה מחקר משותף בנושא "ביקוש והיצע של מורים". במחקר עלה כי "אחד המדדים שמלמדים על איכות המורים נוגע למידה שבה הם מלמדים את המקצועות שאליהם הוכשרו ובשלב החינוך שאליו הוכשרו"¹⁵⁶. מדד נוסף הוא מספר המורים שנקלטו במערכת לפני שסיימו את חובותיהם האקדמיות.

155 ראו בדוח זה את תת-הפרק "המחסור האיכותי - הוראת מקצועות על ידי מורים שלא הוכשרו להם".

156 סמדר דוניצה-שמידט ורות זוזובסקי, "ביקוש והיצע של מורים במערכת החינוך" (דצמבר 2014).

השמת מתמחים ומורים חדשים שלא בהתאם למקצוע ההכשרה

המשרד נמנע מלקבוע את ההתאמה למקצוע ההכשרה כתנאי לשיבוץ למשרת הוראה, והוא גם אינו מקפיד לאכוף את דרישות ההשכלה בשלב השיבוץ

אף שחוזר ההתמחות קובע שככלל, ההתמחות בהוראה תיעשה בשכבת הגיל ובמקצוע ההוראה שהוכשר לו המתמחה במהלך לימודיו, בנוהל שיבוץ של אגף כא"ב אין התייחסות להנחיה זו. בכך אגף כא"ב, האחראי לשיבוץ המורים, לא הפך את ההכשרה הייחודית של המועמד להוראה לתנאי סף להעסקה במשרת הוראה. על פי נתוני משרד החינוך, שיעור המתמחים ששובצו להוראה שלא בהתאם להכשרתם בין השנים 2016 - 2018 עומד על כ-10% במוצא.

יצוין כי לפי התשובות לשאלון המנהלים בנוגע להשמת מתמחים ומורים חדשים¹⁵⁷, כ-13% מהמורים החדשים (286 מתוך 2,040) שהתקבלו לעבודה בשנה"ל התשע"ח אינם מלמדים את המקצוע שהוכשרו לו, וכ-9% מהמורים החדשים (181 מתוך 2,040) אינם מלמדים בשכבת הגיל שלה הוכשרו¹⁵⁸.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי זה מכבר הוא עמד על חשיבות ההשמה של מתמחים ומורים חדשים שעומדים בדרישות ההשכלה ועל ההלימה בין מקצוע ההוראה וכיתת הלימוד לבין תחום ההכשרה ושכבת הגיל שלה הוכשר המורה. ואולם, מטה המשרד נמנע מלקבוע את ההתאמה למקצוע ההכשרה כתנאי לשיבוץ. המשרד גם אינו מקפיד לאכוף את דרישות ההשכלה בשלב השיבוץ.

השמת המתמחים והמורים החדשים היא התחנה הראשונה בשילוב מורים במערכת החינוך. לפיכך, הקפדה על איכות המורים שישתלבו במערכת ועל הכשרתם חיונית במיוחד בשלב זה. על מטה המשרד להבטיח שהשמת אוכלוסייה זו תהיה בהתאם לדרישות ההשכלה, למקצוע שהוכשרו לו ולשכבת הגיל שלה הוכשרו¹⁵⁹. ראוי שאגף כא"ב האחראי על הליך השיבוץ, לרבות גיבוש נוהל שיבוץ ויישומו, ייתן ביטוי בנוהל להוראה בהתאם להכשרת המועמד. זאת בדומה להגדרה שקבע המשרד בחוזר ההתמחות, לפיה המתמחה ישולב להתמחות במקצוע שלו הוכשר ולשכבת הגיל שלה הוכשר. כמו כן, על מטה המשרד לשקול להפוך את הדרישה להתאמה בין מקצוע ההכשרה למקצוע ההוראה לתנאי, למעט במקרים חריגים שיוגבלו בזמן, ולנקוט פעולות להטמיע דרישה זו בכלל בתיה"ס.

157 המקור: תשובות 631 מנהלים לשאלות: "כמה מורים חדשים ששיבצת בשנה"ל התשע"ח אינם מלמדים את המקצוע שהוכשרו לו?; כמה מורים חדשים ששיבצת בשנה"ל התשע"ח אינם מלמדים בשלב החינוך שהוכשרו לו?".

158 738 מנהלים השיבו לשאלה בנושא מורים חדשים. מתוך 2,040 מורים חדשים שהתקבלו, 266 לא לימדו את המקצוע שלו הוכשרו ו-181 לא לימדו את שכבת הגיל שלה הוכשרו.

159 על הקפדה על התאמה בין ההכשרה למקצוע ההוראה בקרב מורים ותיקים ראו בדוח זה בפרק "תכנון כוח האדם בהוראה".

משרד החינוך מסר בתשובתו מנובמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי דרישת ההתאמה למקצוע ההוראה תתווסף לנוהל השיבוץ בשנים הבאות.

השמת מתמחים שלא בהתאם לדרישות ההשכלה

משרד מבקר המדינה ניתח את הנתונים בנוגע לבוגרים¹⁶⁰ ששובצו בכל אחת משנה"ל התשע"ו-התשע"ח (2015 - 2018) שלא עמדו בדרישות ההשכלה, ומצא כי קיימת מגמת עלייה בשיעור המתמחים ששובצו שלא בהתאם לדרישות ההשכלה, ובסה"כ עלה שיעורם ביותר מפי שניים (מכ-1.4% לכ-3.3%). יצוין כי מהתשובות לשאלון המנהלים עלה שכ-17% מהמתמחים (325 מתמחים מתוך 1,899)¹⁶¹ שהחלו לעבוד בבי"ס בשנה"ל התשע"ח לא עמדו בדרישות ההשכלה.

משרד מבקר המדינה בחן את הסיבות להעסקת מתמחים שאינם עומדים בדרישות ההשכלה, לדעת המנהלים שהשיבו לשאלון¹⁶². כ-57% (378 מתוך 631) ציינו כי הסיבה היא היעדר מועמדים אחרים; כ-22% (146 מתוך 631) ציינו כי הסיבה היא היערכות מהירה לקראת שנה"ל; כ-18% (119 מתוך 631) ציינו היעדר מידע ואי יכולת לבדוק עמידה של המועמדים בדרישות ההשכלה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי אינו מתיר העסקה שלא על פי דרישות ההשכלה, אלא באישור חריג ובמקום שבו קיים מחסור מוכח במועמדים להוראה. נוהלי המשרד, המוטמעים במערכת הממוחשבת של המשרד, חוסמים שיבוץ מועמדים חסרי השכלה. רק אם עולה צורך ממוקד בשיבוץ, ניתן אישור חריג. לראיה, ההיקף הנמוך של אלו ששובצו ללא השכלה. יובהר כי האישור ניתן למי שנמצא בתהליך למידה ולאחר קבלת אישורים.

160 לא כולל גני ילדים.

161 המקור: תשובות 759 מנהלים לשאלות: "כמה מתמחים קיבלת בשנה"ל התשע"ח?"; "כמה מתמחים קיבלת ואינם עומדים בדרישות ההשכלה בשנת הלימודים התשע"ח?".

162 המקור: תשובות 631 מנהלים לשאלה: "מהן הסיבות לשיבוץ מורים חדשים ומורים מתמחים שאינם עומדים בתנאי הסף או מלמדים מקצוע שלא הוכשרו לו או שאינם מלמדים את שכבת הגיל שהוכשרו ללמדה? ניתן לציין יותר מאפשרות אחת". ניתנו ארבע אפשרויות שונות: "היעדר מועמדים אחרים"; "הצורך בהיערכות מהירה לקראת פתיחת שנת הלימודים"; "היעדר שקיפות המידע הנוגע למועמדים או למתמחים ואי יכולת לבדוק עמידה בתנאי הסף או התאמה למקצוע ההוראה"; "אחר פרט".

אף אם נוהלי המשרד אמורים למנוע העסקה של מתמחים ומורים חדשים שאינם עומדים בדרישות ההשכלה, הממצאים העולים מתשובות המנהלים מצביעים על שיעור הגבוה במידה ניכרת מנתוני המשרד. לנוכח החשיבות בקליטת מועמדים העומדים בדרישות ההשכלה, על המשרד לנקוט פעולות לוודא שמנהלי בתיה"ס אכן אוכפים את הנהלים בנושא, ובכלל זה, האם הם חורגים מהם במקצועות הוראה ובאזורים גיאוגרפיים מסוימים. ראוי שהמשרד ינקוט פעולות אלה זאת גם לנוכח ההיצע הגדול של בוגרים - כ-40% בשנה"ל התשע"ח - שסיימו את לימודיהם וכאמור לא נקלטו במערכת החינוך. כמו כן, עליו לבחון האם בתוך אוכלוסייה זו של בוגרים יש כאלו היכולים ורוצים להשתלב במשרות שאליהן שובצו מורים שאינם עומדים בדרישות הסף.

סיכום

איתור בוגרים שסיימו את הכשרתם במוסדות האקדמיים להוראה והשמתם במשרות הוראה היא התחנה הראשונה בשילוב מורים במערכת החינוך. תהליך איתור והשמה של בוגרים ושל מורים לאחר ההתמחות על פי מאפייניהם, כישוריהם והתמקצעותם, צריך שיהיה מובנה, נגיש ושקוף, שישפיע על קליטתם, על סיכויי הישגותם במערכת ועל ותרומתם לה כמורים; ובה בעת ייתן מענה לצרכים של כלל מערכת החינוך ושל ביה"ס עצמו.

ממצאי הדוח מצביעים על היעדר מדיניות והסדרה בנוגע לאיתור ולהשמה של בוגרים ומורים חדשים וממילא על אי-הסדרת הנושא. בחלל הניהולי שנוצר מתבצע תהליך האיתור וההשמה ע"י מנהלי בתי"ס, שרבים מהם חסרים את הכלים הדרושים לכך. קשיי הקליטה של הבוגרים עלולים להשפיע על הסתגלותם, על הישגותם במערכת החינוך ועל המוטיבציה שלהם לתרום בה.

על הנהלת המשרד לקבוע את מדיניותה בנוגע לשלב האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים. במסגרת זו עליה להעמיד כלים שיסייעו בידי מנהל ביה"ס בתהליך האיתור וההשמה, לשקול לרכז את הטיפול בתחום זה ביחידה אחת ולקבוע את הנושאים שעליהם היא תהיה אחראית, לגבש מודל סדור לאיתור ולהשמה של בוגרים ומורים חדשים, לפתח ולהטמיע כלי שיאפשר פרסום והנגשה של משרות פנויות בבתי"ס ובה בעת בקשות למשרות של בוגרים ומורים חדשים. על המשרד לוודא כי השמת המתמחה והמורה החדש מתאימה להכשרתו ולשכבת הגיל שלה הוא הוכשר. כן ראוי למנוע קליטת בוגרים שאינם עומדים בדרישות ההשכלה.

מינהל עו"ה הציב מטרה משמעותית למשימותיו, והיא השמה של בוגרים ומורים חדשים בתנאים המאפשרים הצלחה. הצלחה כזו תהיה בין היתר אפשרית אם המשרד יבדוק את הליקויים שעלו בדוח זה ויפעל שיטתית לתיקונם.

סיכום כולל

כוח האדם בהוראה הוא גורם מרכזי בהבטחת עתידה של מדינת ישראל כמדינה מפותחת ומתקדמת, המבטיחה הזדמנויות שוות לילדיה ומאפשרת איכות חיים טובה לכל תושביה. מורים מקצועיים, בעלי מיומנויות הוראה גבוהות, המחויבים לתפקידם, מודעים ורגישים להתחוללותן של מגוון תמורות מקומיות ועולמיות הם תנאי הכרחי להצלחת חינוך הילדים ובני הנוער.

משרד החינוך אחראי לספק לתלמידים חינוך איכותי ולהקנות להם כישורים וכלים שיאפשרו להם להשתלב בחברה ובשוק העבודה ולהתמודד בהצלחה עם מכלול האתגרים הצפויים להם בהמשך דרכם.

אחריות זו של משרד החינוך מטילה לפתחו, בשיתוף עם מל"ג והמוסדות האקדמיים להוראה, מחויבות לתכנון ארוך טווח של כוח האדם בהוראה, להכשרת עתודת מורים להוראה ולהשמתה במערכת החינוך.

ממצאי הדוח, העוסק בהיבטים מרכזיים של כוח האדם בהוראה, מעלים ליקויים מהותיים בפעילותם של משרד החינוך, של מל"ג ושל המוסדות האקדמיים להוראה בכל אחד מההיבטים שנבדקו. התמונה המצטיירת היא שמשרד החינוך אינו מנהל את מערך כוח האדם בהוראה אלא השטח - בתיה"ס או המוסדות האקדמיים לחינוך - הוא שמכתיב את פני הדברים. ביטוי לכך ניתן בליקויים המשמעותיים שהדוח מצביע עליהם: תכנון לקוי של כוח האדם בהוראה, שאינו מבטיח פתרון למחסור במורים במקצועות שונים ואינו נותן מענה למחסור בהכשרה הנדרשת לרבים מהמורים המלמדים מקצועות ליבה; פערים בין הכשרת המורים במוסדות האקדמיים להוראה לבין הדרישות והכישורים הנדרשים ממורה, אותם הגדיר משרד החינוך במסמכים שונים וכפי שעולים אף מהצרכים בשטח. אף שלב האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים מתאפיין בהיעדר מדיניות. לפיכך, השמתם אינה עולה בקנה אחד עם דרישות מערכת החינוך. ליקויים אלה מעלים, בין היתר, חשש כבד לפגיעה של ממש ברמת ההוראה.

על משרד החינוך לתת מענה לכלל הליקויים שעלו בדוח ולהקפיד לנהל את מערך כוח האדם בכל תחומי אחריותו. בכלל זה, עליו לקיים את תהליך תכנון כוח האדם בהוראה במסגרת תוכנית רב-שנתית, שגם תאפשר גיוס מועמדים איכותיים במספר העונה על הצפי הנדרש במקצועות ההוראה השונים. נוסף על כך, על המשרד לטייב את תוכני הכשרת המורים באופן שהסטודנטים ירכשו את הכשרים הדרושים למורה במערכת חינוך התואמת לצורכי התקופה, וכן לקבוע מדיניות לאיתור ולהשמה אפקטיביים של בוגרים ומורים חדשים במוסדות החינוך.