מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

מסמך מדיניות

כיצד הפכו מורות ומורים בישראל למורי קבלן?
העסקה לא ישירה של עובדי חינוך והוראה במערכת החינוך בישראל

ורדה שיפר וגלית בינט, נובמבר 2013

תקציר

תופעת עובדי ההוראה שמלמדים, מנחים ומדריכים תלמידים במערכת החינוך הציבורית אך מועסקים באמצעות גופים מתווכים, קבלני העסקה (כלומר עובדי קבלן) – ולא על ידי הגורמים הציבוריים שאחראים על המוסדות שבהם הם עובדים – הולכת ומתרחבת. מנתונים חלקיים ביותר עולה שנכון לשנת 2011 כעשרה אחוזים (כ-12,900 על פי דוח בר גיורא) מהמורים במערכת החינוך הציבורית הועסקו באמצעות גורמים מתווכים, בלי להביא בחשבון העסקת מורים באמצעות גורמים מתווכים על ידי הרשויות המקומיות, שבנוגע להן אין נתונים מהימנים, אך יש מידע המעיד על השתרשות התופעה ועל התרחבותה. ואולם, כמו שמתאר המחקר, לא מדובר בתופעה חדשה, אלא בתופעה שמופעיה משתנים ונעשים מגוונים יותר והשפעותיה על מערכת החינוך הולכות ומתבהרות.

מסמך המדיניות שלהלן עוסק בהגדרת התופעה, בתיאור התפתחותה, במאפייניה ומופעיה השונים, ובניתוח השפעותיה על דרגי החינוך. עוד מרכז המחקר את הידע ואת המידע שהצטברו עד עתה, ודן בהשפעת המידע והידע הללו על תהליכי קבלת ההחלטות.

ממצאי המחקר מלמדים על שלוש השפעות שליליות של תופעת מורי הקבלן: א. התופעה מרחיבה את הפערים החברתיים-כלכליים, שכן רשויות מקומיות חזקות יותר והורים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה יותר יכולים להוסיף שעות לימודים ומורים לבתי הספר ביישובם; ב. פעמים רבות, ובניגוד להנחיות משרד החינוך, העסקת המורים באמצעות גופים מתווכים היא פוגענית, ולא פעם נפגעות זכויותיהם של המורים הללו וביטחונם התעסוקתי מתערער; ג. יצירת מעמד של מורים שמדווחים לגורמים שתפקידם להיות המעסיק ואינם שותפים לעשייה החינוכית במוסד שבו עובדים המורים פוגעת אנושות ביכולת לשפר תהליכי הוראה ולמידה, וממילא גם ביכולת לשפר את הישגי התלמידים במערכת החינוך.

מטרת מסמך מדיניות זה היא להזין את הדיון הציבורי במידע ובתובנות חדשות בנוגע לסוגיית עובדי הקבלן, ולקדם מדיניות מושכלת שתביא בחשבון הן את מעמדם הראוי של עובדי חינוך והוראה והן את הצורך בשיפור של מערכת החינוך בכללותה. בין היתר, ממליץ מחקר מדיניות זה:

---

* מחקר המדיניות נכתב במסגרת מיזם המתנהל במרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה בנושא אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה, ובשיתוף קרן אברט בישראל.

- להעביר בהדרגה את כל מורי הקבלן להעסקה ישירה על ידי הרשויות השלטוניות או הבעלויות על בתי הספר ובד בבד להסדיר בהסכמת בעלי העניין את האפשרות לפטר מורים שנמצאו בלתי ראויים.
- להתוות מדיניות-על לכידה וכוללת בעניין אופני ההעסקה של מורים במערכת החינוך.
- לפעול לאימוצה של הצעת החוק להעסקה ישירה של עובדי הוראה.

רקע

העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים אינה תופעה חדשה בישראל, אלא שבשנים האחרונות היא התרחבה וחדרה גם לתחומי הליבה של מערכת החינוך. בפרק זה נתאר את המצב הקיים, נסקור את התפתחות התופעה ונציג נתונים חלקיים, שכן אין בנמצא נתונים מלאים ומעודכנים.

א. ניהול כוח אדם בהוראה בישראל: תיאור המצב הקיים

כוח האדם בהוראה במדינת ישראל מועסק על ידי שלושה גורמים עיקריים:

1. רוב המורים מועסקים ישירות על ידי משרד החינוך, באמצעות מחוזותיו. אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במשרד החינוך מופקד על העסקת המורים בחינוך הרשמי (כלומר המורים העובדים בבתי הספר שבבעלות המדינה או הרשויות המקומיות). באחריותו שיבוץ עובדי ההוראה, תנועת עובדים, קבלה, פיטורים, פרישה, רווחת העובדים וקידומם.
2. כוח האדם בהוראה בחטיבות העליונות ובחלק מחטיבות הביניים מועסק על ידי הבעלות על בית הספר – רשתות, עמותות ולעתים חברות. מקצת מבתי הספר העל-יסודיים (חטיבות ביניים וחטיבות עליונות) הם בבעלות רשויות מקומיות. בחטיבות הביניים, ובייחוד בבתי הספר העל-יסודיים השש-שנתיים, מלמדים יחד מורים שתנאי העבודה שלהם שונים זה מזה וכך גם מעמדם. בשנים האחרונות, עם יישום רפורמת "אופק חדש", ועוד יותר עם תחילת יישום רפורמת "עוז לתמורה" (של ארגון המורים העל-יסודיים), עלו על פני השטח המתיחות ואי-ההסכמות בין קבוצות המורים, והן מאיימות להשפיע על היכולת להפעיל את "עוז לתמורה" בבתי הספר האמורים.
3. מורים רבים – שמספרם המדויק אינו ידוע, גם במשרד החינוך – מועסקים באמצעות גורמים מתווכים, לעתים עמותות שפועלות בתוך בתי הספר (מבקר המדינה 2012) ולעתים גורמים שמעסיקים מורים, שאין להם קשר ישיר לפעילות בבית הספר ותפקידם הוא לתת שירותי העסקה בלבד.

דוח מבקר המדינה (מבקר המדינה 2013) מייחד פרק להיבטים בניהול כוח אדם במערכת החינוך, ומתמקד במורים המועסקים ישירות על ידי משרד החינוך, ובייחוד בבתי הספר היסודיים. על פי הדוח, בשנים 2011--2012 היו 107,900 עובדי הוראה בחינוך הרשמי, שהם 86,200 משרות מלאות. כשליש עבדו בחטיבות הביניים. נוסף על אלו עבדו באותן השנים כ-53 אלף מורים בחטיבות העליונות, שמקצתם הועסקו, בהנחיית משרד החינוך, ברשויות המקומיות. הדוח מקפיד שלא לציין כמה מכלל המורים הועסקו על ידי המשרד, והוא מסתפק באמירה שהמשרד מעסיק יותר ממאה אלף מורים. נראה שאפילו המספר המדויק של אלה המועסקים ישירות על ידי המשרד בכל רגע נתון לא ידוע.

ב. סקירת התפתחות ההעסקה באמצעות מתווכים

ממצאי דוח המבקר לעיל מעידים שמשרד החינוך אינו מצליח לבצע כראוי את המטלה המורכבת של ניהול כוח אדם בהוראה, וייתכן שהגידול במספר עובדי ההוראה והחינוך שמועסקים באמצעות מתווכים קשור לכשל הזה. ואולם ההעסקה הלא ישירה של עובדי הוראה במערכת החינוך החלה כבר בשנות השמונים של המאה הקודמת בתגובה לקיצוצים הנרחבים בשעות הוראה באותו עשור. הקיצוצים הללו הולידו את "החינוך האפור" – התארגנות של הורים כדי להשלים ולעבות את יום הלימודים המדולדל, מתוך הסתמכות על "חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953"[1] ועל "תקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת), התשי"ד-1953".

בשנת 1989 בדק משרד מבקר המדינה (מבקר המדינה 1990) את החינוך האפור ומצא ש"'החינוך האפור' המופעל, כאמור, בעיקר בבתי ספר מבוססים, מגדיל את הפערים בין בתי הספר, מבחינת היחס שבין שעות תקן לתלמיד לבין דרגת הטיפוח של בית הספר" (שם, עמ' 330); וכי "בבתי הספר המפעילים 'חינוך אפור' נמצא כי המנהלים ערים בדרך כלל להנחיות משרד החינוך והתרבות, האוסרות בין היתר הוראת מקצועות חובה. עם זאת, נמצאו חריגות מהנחיות אלה במסגרת 'החינוך האפור', ורבים מבתי הספר מלמדים במסגרת זו מתמטיקה ואנגלית, שהם מקצועות חובה" (שם). בדוח הזה שם מבקר המדינה דגש על שני נושאים עיקריים: החשש מפני הגדלת פערים בין בתי ספר מבוססים ובין אלה שאינם מבוססים, בייחוד בשל שימוש בתוכנית הלימודים הנוספת כדי לתגבר מקצועות חובה; והיעדר פיקוח של משרד החינוך על המורים ורמתם ועל תוכני הלימוד.

הנחיות משרד החינוך באשר לניהול וארגון של רכישת שירותים מרצון ותוכניות לימודים נוספות (תל"ן), וכן תשלומי ההורים בגינם, עוגנו בחוזר הוראות הקבע בשנת 2002.[2] חוזר זה, שכותרתו "תשלומי הורים", מפרט את תשלומי החובה ואת תשלומי הרשות, את התוכניות שאפשר להפעיל במסגרת כל אחד מהתשלומים הללו, מגבלות וסייגים, כוח האדם שאמור להפעילן, אופן העסקתו והאחריות של גורמים במערכת לכל היבט של הפעילות. באשר להעסקת עובדי הוראה וחינוך בתוכניות הללו קובעות ההנחיות ש"קבלתם לעבודה ופיטוריהם של עובדי הוראה שיועסקו בתכנית הנוספת יהיו כמקובל כלפי עובדי הוראה במוסד שהתכנית הנוספת מופעלת בו. משכורות עובדי ההוראה בתכנית הנוספת והתנאים הנלווים אליהן יהיו בהתאם להסכמי השכר הנחתמים מעת לעת בין המדינה לארגוני המורים".[3]

ב-2006 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת שני מחקרים שעסקו בהעסקה הלא ישירה של עובדי הוראה: האחד, "תשלומי הורים במערכת החינוך", שחלק א שלו עוסק בפערים בין הנחיות משרד החינוך ובין המצב בפועל (וורגן 2006א); והשני "העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים" (וורגן 2006ב). במחקר הראשון נבחנו שלושה סוגים של תשלומים: תל"ן; "רכישת שירותים מרצון" – שירותים או פעילויות שבית הספר מציע להורים לרכוש אותם במרוכז; ותשלומים בעבור תגבור תורני במוסדות חינוך תורניים. בשני סוגי התשלום הראשונים (תל"ן ורכישה מרצון) קובע המחקר שההבחנה בין שני סוגי התשלומים הללו לא קיימת למעשה, וכי יש חריגות מהנחיות המשרד באשר לגובה התשלומים, לפעילויות החינוכיות ולפיקוח על הפעילויות. בין החריגות הללו, ולעניינו, מציין המחקר את הפרסום העיתונאי בדבר העסקתם של מורים על ידי גופים מתווכים ובמימון הורים (וורגן 2006א, 11). לדברי כותב המחקר, תחילתה של צורת העסקה זו בתל"ן מאושר ואחריתה בשילובם של

---

[1] חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, סעיף 8: "השר רשאי, בתנאים שנקבעו בתקנות, לאשר למוסד חינוך רשמי, לפי דרישת הורי התלמידים באותו מוסד, תכנית ל**שעות נוספות** על השעות שנקבעו בתכנית הלימודים, ובלבד שכל ההוצאות הנובעות מביצוע התוספת יחולו על הורי התלמידים המתחנכים על פיה או על רשות החינוך המקומית שהתחייבה לשאת בהן על חשבונה" (ההדגשה שלנו).

[2] משרד החינוך, "תשלומי הורים", חוזר מנכ"ל סג/3 (א), 1 בנובמבר 2002.

[3] שם, סעיפים 13.3 (ג) (ד).

המורים הללו בתוכנית הלימודים הרגילה בדרך שמאפשרת פיצול כיתות ובניגוד מובהק להנחיות המשרד. ואולם, כנאמר במחקר, המשרד אינו יודע על כך וכלל אינו מסוגל לאכוף את הנחיותיו בכל הקשור לתשלומי הורים ולשימוש בהם.

במחקר השני של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מאותה שנה, העוסק ישירות בהעסקת מורים באמצעות מתווכים, שוב מוזכר הקשר בין התל״ן ובין דפוס ההעסקה באמצעות גופים מתווכים, ומובאות דוגמאות מהמתרחש בירושלים ובתל אביב, שם הגיעו ממדי התופעה להעסקה לא ישירה של אלפי מורים. המחקר מצטט את האחראים לתחום במשרד החינוך, שמוסיפים לטעון ש״בידי משרד החינוך אין כל מידע על בעיה מערכתית של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים״ (וורגן 2006ב, 3).

המסמך הנ״ל, הראשון משני מחקרים שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת על העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים, מעלה כמה נושאים שמאז 2006 נעשו מרכזיים יותר בדיון בסוגיה זו: א. האפשרות להעסקה שלא על פי התנאים שזכאים להם מורים אחרים בבית הספר. אף על פי שהנחיות התל״ן מחייבות העסקה בתנאים שווים משרד החינוך אינו מפקח על כך, והמורים שהשתלבו בבתי הספר באמצעות התל״ן מועסקים בתנאים נחותים לעומת עמיתיהם; ב. במחקר זה מבצבץ לראשונה הטיעון שמורים אלו שונים מהותית מעמיתיהם. לדברי הממונה על כוח אדם במשרד החינוך, אין חובת פיקוח על הכשרתם ועל תנאי העסקתם של מורים העוסקים בלימודי העשרה (שם, 4). גם אנשי מרכז השלטון המקומי סבורים שמורי התל״ן עוסקים ב״אקסטרה״ (שם) – יום לימודים ארוך, העשרה וכדומה. כלומר כבר ב-2006 נראה שהמשרד מסיר מעצמו את האחריות לתנאי ההעסקה של מורים המועסקים באמצעות גופים מתווכים בטיעון שעיסוקם אינו דומה לעיסוק של עמיתיהם המועסקים ישירות. יש להדגיש שוב, וכך עולה גם מן הדוח של מבקר המדינה וממחקר מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שההנחיות הנוגעות לתל״ן מחייבות העסקת מורים העומדים בתנאים לקבלת רישיון הוראה, וכי יש להעסיקם באותם תנאים כמו מורים אחרים, מלבד מתן קביעות (ואמנם, דוברי עיריית ירושלים, המשבצת בבתי הספר בעיר מורים המועסקים באמצעות עמותת רנה קאסן, טוענים שהעמותה עומדת בכל הדרישות).[4] הפרצה המאפשרת העסקה פוגענית נפרצה באמצע העשור הראשון של שנות האלפיים, והיא נעשית רלוונטית ביותר בשנתיים האחרונות.

בסוף 2011, בעקבות בקשה של ח״כ שלי יחימוביץ׳, ערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת מחקר מעקב אחר העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים (וורגן 2011). המחקר הצביע על עלייה בהיקף התופעה וקשר אותה בפעם הראשונה למגמות ההפרטה במערכת החינוך, בתוך שהוא מסתמך על מחקרו של ניר מיכאלי בנושא זה, שנעשה במסגרת מיזם ההפרטה של מרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה במכון ון ליר (מיכאלי [בהכנה]). במחקר אין מדובר רק בתל״ן וביוזמות של רשויות מקומיות, אלא באפשרות להעסיק מורים באמצעות עמותות וקרנות שמפעילות תוכניות בבתי ספר. גם מחקר זה מעלה מחדש מקצת מהחששות הקודמים, כמו היעדר הפיקוח על איכות כוח האדם בהוראה ופגיעה בשוויון ההזדמנויות, שכן במקומות שהמצב החברתי-כלכלי בהם קשה יותר לא תתאפשר תוספת שעות במימון פרטי או באמצעות גורמים מתווכים (וורגן 2011, 2). בצד החששות האלה הדגיש המחקר גם את שאלת ההעסקה הפוגענית ואת העובדה שלמשרד החינוך אין כל מידע בנושא (עד שבועות ספורים לפני פרסום המחקר נראה היה שהמשרד מסרב להכיר בתופעה [שם, 3]).

---

[4] התל״ן יצר את הפרצה שדרכה אפשר היה להעסיק מורים באמצעות תשלומי הורים, ומשזו נפרצה היא התרחבה לסעיפים אחרים. בשנת 2009 נמצא במיזם הבקרה והביקורת של משרד החינוך על מערכת גביית התשלומים מההורים כי בסעיף ״רכישת שירותים מרצון״ הייתה גבייה של פי 2.5 מהמותר. בסעיף זה נמצאו נושאים שאינם מותרים לגבייה, כגון שכר לימוד והוראה (בעבור תגבור, פיצול כיתות, סייעות ועוד). הדרישה הכספית הממוצעת מההורים תמורת הוראה בשנת 2009 הייתה 598 שקל בבתי הספר היסודיים; 2,229 שקל בחטיבות הביניים ו-2,442 שקל בחטיבות העליונות. הסכום המרבי לגבייה בבתי הספר העל-יסודיים עמד על 10,000 שקל לנושא ההוראה (חברת איגוד הייעל 2009).

במחקר הזה שוב הופנה הזרקור לרשויות המקומיות ולעובדה שאין בידי המרכז לשלטון מקומי מידע על העסקה לא ישירה של מורים באמצעות הרשויות המקומיות.

רק בשנת 2011, בעקבות דיון בוועדת החינוך של הכנסת, הודיע שר החינוך דאז גדעון סער כי הנחה את המנכ"לית לגבש מדיניות בנושא, וזו מינתה ועדה בראשות דני בר גיורא, באותה עת ראש מינהלת החינוך בירושלים, ומטרתה "לצמצם את מספר המורים עובדי קבלן, ולקבוע מדיניות כוללת להעסקת מורים אלה במערכת החינוך" (משרד החינוך 2011א, 3). הוועדה אמנם הגישה את המלצותיה (דוח בר גיורא) למנכ"לית כבר בדצמבר 2011 (שם), ואולם אלה נגנזו ולא פורסמו עד להדלפתם ולפרסומם ב"הארץ" (נויבך 2013; קשתי וסקופ 2013) כשנה וחצי לאחר הגשת הדוח למנכ"לית המשרד.

עיקר תרומתו של דוח בר גיורא הוא בתיחום התופעה ובהגדרתה, וכן במיפוי של האפשרויות והדרכים להעסקת מורים בהעסקה לא ישירה. הדוח סתם את הגולל על הטיעון של המשרד כאילו עובדי הקבלן אינם מורים (אלא מדריכים, מנחים וכדומה), שכן מובאים בו נתונים באשר להכשרתם ולהשכלתם של המועסקים בתוכניות למיניהן, ומהם עולה שרוב המועסקים בהעסקה בלתי ישירה הם בעלי השכלה ותעודות כשל מורים לכל דבר. עוד מתברר, בהמשך למה שכבר נאמר במחקרי מרכז המחקר והמידע, שהמורים הללו מלמדים מגוון של תחומים ומקצועות, ובהם גם לימודי ליבה. דוח בר גיורא מפרט את דרכי ההעסקה הפוגעניות, ומלמד שנוצרו מעמדות שונים של מורים באותו בית ספר.

ג. נתונים ומספרים

מחקר מרכז המחקר והמידע של הכנסת (וורגן 2011) מייחד דיון נרחב לסוגיית הנתונים או היעדרם, ומנסה ללקט פיסות מידע אקראיות ולהעריך את מספרם של עובדי החינוך וההוראה שמועסקים באמצעות גופים מתווכים. מן הדוח עולה שלא זו בלבד שלמשרד החינוך ולמרכז השלטון המקומי אין מידע על מורים המועסקים באמצעות עמותות, תאגידים וכדומה בבתי הספר, אלא שדוחות שמעבירים ארגונים, תאגידים ועמותות לרשם התאגידים אינם כוללים (ואף אינם נדרשים לכלול) מידע על מספר האנשים שהם מעסיקים ועל מאפייניהם.

כותבות נייר זה ניסו לאתר מידע על עובדי הוראה המועסקים על ידי הרשויות המקומיות, בין ישירות ובין באמצעות תאגידים שיש להם זיקה לרשות, אולם המידע שברשותנו הוא חסר וחלקי. סעיפי התקציב של הרשויות המקומיות אינם מאפשרים איתור של עובדי חינוך והוראה המועסקים מעבר לתקנים, וכך גם דוחות ביצוע התקציב. איתורם של גופים מתווכים (חוץ מגופים ידועים שכבר נזכרו בדוחות, כמו חברת "יובל חינוך" שבבעלות עיריית תל אביב, חברת "מוסדות חינוך ותרבות בתל אביב" מיסודה של הסוכנות היהודית, ו"רנה קאסן" בירושלים) הוא אקראי, ומתאפשר לאחר שיחות וראיונות חוזרים עם אנשי חינוך ואחרים ברשות המקומית. מהשיחות עולה שכאשר קרן או עמותה מעסיקים עובדי חינוך בעבור הרשות המקומית הם תופסים את עצמם כמסייעים ליישוב, כגורמים חיוביים השותפים לעשייה החינוכית, ולא כ"גוף מתווך" או "קבלן העסקה". שלא כמכרזים שמשרד החינוך מוציא לגיוס עובדי חינוך למיזמים כלל-ארציים (קרב, הארכת יום הלימודים בגני ילדים, וכדומה), שבהם מופיע מידע על מספר עובדי החינוך, אין דרך לאתר, לזהות ולרכז נתונים על עובדי הוראה וחינוך שמעסיקות הרשויות המקומיות באמצעות קרנות או עמותות. משיחות וראיונות עם עובדי חינוך ברשויות מקומיות נראה לנו שההערכות שמציע מרכז המחקר והמידע של הכנסת (וורגן 2011) הן חלקיות ומוטות כלפי מטה.

נחום בלס ואחרים (בלס ואחרים 2012) חקרו גם הם את הסוגיה הזאת בבתי הספר היסודיים, והם מסווגים את המורים לשלושה סוגים: מורים המועסקים על ידי משרד החינוך בלבד; "כוחות הוראה" שאינם עובדי המשרד (כמו מורות חיילות, מורים המועסקים על ידי הרשויות המקומיות, עמותות וכדומה); ו"מעורבים" – שמשרתם מחולקת בין העסקה על ידי משרד החינוך להעסקה על ידי גורמים אחרים. ממחקרם עולה ש"מורי משרד החינוך בלבד מהווים כ-70 אחוזים ממצבת כוחות ההוראה ושיעורם גבוה יחסית בחינוך הערבי ונמוך יחסים בחינוך הממלכתי-דתי שם נפוצה התופעה של העסקת עובדי הוראה שאינם עובדי המשרד. במעבר בין תקופה מוקדמת [2000/2001] למאוחרת [2008/2009] ירד משמעותית חלקם של עובדי משרד החינוך בלבד במצבת כוחות ההוראה, במקביל לגידול חלקם של שני הסוגים האחרים, ובפרט של המורים המעורבים" (שם, 15). מכיוון שכותבי המאמר הם בין היחידים שניתנה להם גישה לנתוני בקרת התקן של משרד החינוך יש לממצא הזה חשיבות מיוחדת, בייחוד כי מדובר בתופעה ובמגמה שמתרחשות בבתי הספר היסודיים שרובם רשמיים, דהיינו בבעלות משרד החינוך. אפשר לומר בביטחון רב שבבתי הספר העל-יסודיים, שכולם נמצאים בבעלות הרשויות המקומיות או בבעלויות אחרות, התופעה נרחבת הרבה יותר. עם זאת, הכותבים מציינים שמורים המועסקים על ידי המשרד, היקף משרתם (במונחי שעות תקן) כפול בממוצע מהיקף משרתם של אלה המועסקים באמצעות גורמים אחרים (נתון שאינו מפתיע וקשור גם לחוסר הביטחון התעסוקתי של עובדי הוראה אלו). על כן בניתוח של שעות תקן "שיעור תשומת העבודה של המשרד גבוה בהרבה משיעור מורי המשרד בלבד בסך כוחות ההוראה; זה הגיע בממוצע בתקופה הנחקרת לכ-85 אחוזים" (שם, 16). במילים אחרות, במונחי מורים המשרד מעסיק ישירות כשבעים אחוז מהמורים בבתי הספר היסודיים, ובמונחי שעות תקן עולה שיעור המועסקים ישירות על ידי המשרד לכ-85 אחוז.

לפי דוח בר גיורא (משרד החינוך 2011א), יש כ-12,900 מורים המועסקים באמצעות המכרזים המרכזיים של משרד החינוך שנוגעים להעשרה, לתגבור ולהארכת יום הלימודים. ואולם גם בדוח הזה לא נכללים המורים המועסקים באמצעות הרשויות המקומיות, לדוגמה במסגרת בתי הספר בניהול עצמי (ראו להלן). ולמרות זאת גם מספר זה הוא כעשרה אחוזים מכלל המורים שמעסיק המשרד.

הנתונים שמביא המחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (וורגן 2011) על מספר המורים שמועסקים באמצעות תאגידים ברשויות מקומיות מתייחס לארבע רשויות, מתוך עשר שאליהן פנה עורך המחקר, ומלמד על גיוון רב: כ-900 מורים בתל אביב, כ-300 ברמת גן, כ-170 בירושלים וכ-170 בראשון לציון. יש לתת את הדעת שמדובר בהערכות בלבד.

מיהו מורה: הגדרת התופעה ותיחומה

השימוש החלופי במונחים "מורה" ו"עובד הוראה" (ולעתים גם "עובד חינוך") הוא אחד הביטויים לכך שבמערכת החינוך בישראל אין הסדרה של הסוגיה למי מותר להיכנס לכיתה ולעסוק בהוראה. בתוכניות לתגבור לקראת בחינות בגרות, לדוגמה, מלמדים פעמים רבות סטודנטים; ואילו מורים בעלי תעודת הוראה ורישיון הוראה מוגדרים לא פעם "מדריכים" מכיוון שמקצוע ההתמחות שלהם אינו נכלל במסגרת לימודי הליבה. הנחיות משרד החינוך באשר למורים שמלמדים מקצועות ליבה אינן נאכפות, ובשטח נפגע מעמדם הפרופסיונלי של מורים בעלי תעודה ורישיון הוראה בשל ערבוביה זו והפרצות בהגדרה של מקצוע ההוראה.

הוראות שונות הנוגעות לעובדי הוראה פזורות על פני חוקים שונים, למשל "חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953" ו"חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969", וכן בחוזרים שהוציא המנהל הכללי של משרד החינוך, בתקנון שירות המדינה החל על עובדי המדינה ובתקנון שירות עובדי ההוראה אשר מקבץ הוראות בדבר הסדרים והסכמים קיבוציים החלים במישרין על כלל עובדי

ההוראה בשירות המדינה. הוראות אלו אינן עוסקות בהכרח בהסדרת מקצוע ההוראה ככזה, אלא בעיקר בהסדרים להעסקת עובדים במוסדות חינוך ובפיקוח עליהם.

הצעת חוק עובדי הוראה[5] שהוגשה בשנת 2008 הייתה אמורה להסדיר את העיסוק בהוראה כמקצוע ולהגדירו, ובכך לבסס את מעמדם המקצועי של עובדי ההוראה בישראל. ההצעה אמנם עברה בקריאה ראשונה בכנסת, אך נבלמה בגלל התנגדות ארגוני המורים שראו בה חלק מדוח דברת, שאכן המליץ על הסדרת הנושא בחקיקה.[6]

בשנים 2009--2010 התקיימה סדרת פגישות בין אנשי חינוך מובילים ובין שר החינוך דאז גדעון סער, ובהן עלה שוב הצורך להסדיר בחקיקה את מעמדו של המורה, את ההשכלה שנדרשת למקצוע, את הרישוי, את תקופת ההכשרה ואת הקריטריונים שעל פיהם תוענק קביעות למועמד להוראה. חברי הקבוצה סברו שיש להגביל מאוד את כניסתם של אנשים שאינם מורים לבתי הספר (בשעות הפעילות הרגילות של בתי הספר), בין לשם הוראה ובין לשם פעילויות אחרות כמו הדרכה, הנחיה וכדומה.[7]

על פי דוח בר גיורא, "מורים עובדי קבלן **במוסדות חינוך רשמיים** יוגדרו ככוחות הוראה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים הפועלים באופן רציף עם תלמידים לאורך שנת הלימודים ומהווים חלק מהצוות הקבוע של מוסדות החינוך אולם מועסקים באמצעות גופים מתווכים (חברות קבלניות, רשויות מקומיות, עמותות) ולא על ידי **משרד החינוך**". באשר לבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים ההגדרה זהה, מלבד הסיפא: "ולא על ידי **הבעלות על בית הספר**" (משרד החינוך 2011א, 5. ההדגשות במקור).

ההבחנה בין העסקה על ידי הבעלות על בית הספר ובין העסקה על ידי גורם שאין לו קשר לפעילות במוסד החינוכי שבו מועסק המורה היא הבחנה חשובה, אולם משתמע ממנה שיש הסכמות באשר לשאלה מהו "כוח הוראה", ומהי פעילות רציפה. ההגדרה מוציאה מורים בתחומים כמו אמנות, מוזיקה ועוד, המלמדים בדרך כלל מעט שעות בבית ספר אחד, אבל מלמדים בכמה בתי ספר; היא מוציאה גם מורים לחינוך מיוחד ומורים המלמדים באופן פרטני תלמידים עם צרכים מיוחדים.

בהגדרה שלעיל נזכרים שני מושגים, "מורים" ו"כוחות הוראה", באופן שמטשטש הבדלים אפשריים ביניהם. נראה שב"כוחות ההוראה" – שהם מכלול האנשים שבאים במגע עם תלמידים ועוסקים בדרכים שונות של העברת ידע ופעילויות אחרות, ובכללן הוראה, הדרכה, הנחיה במסגרות פורמליות ובלתי פורמליות – נכללת גם קבוצת ה"מורים". בתת-פרק שסוקר את התפתחות תופעת ההעסקה באמצעות מתווכים לעיל נאמר שמשרד החינוך מבחין בין מורים שמלמדים לימודי ליבה – שאותם אין להעסיק באמצעות מתווכים – למורים שעוסקים בהעשרה, בתגבור וכדומה – שהמשרד מאפשר הלכה למעשה להעסיקם באמצעות קבלנים במסגרת המכרזים שהוא מוציא. ההבחנה הזאת נוגדת כל היגיון פרופסיונלי, ומאפשרת גם לאנשים ללא הכשרה מתאימה לעסוק בפעילויות הוראה ואחרות, שהשפעתן על התלמידים יכולה להיות אף רבה יותר מההשפעה של הוראת מקצועות ליבה. עמדתן של כותבות נייר זה היא כי יש להגדיר מורים כמי שהוכשרו למקצוע ההוראה במוסדות המורשים לעסוק בהכשרה כזו ומי שיש בידם רישיון הוראה. הגדרת מיהו מורה ומיהי מורה חייבת להתבסס על ההכשרה ועל הרישוי ולא על תחומי ההוראה.

ב-15 ביולי 2013 שוב הונחה על שולחן הכנסת "הצעת חוק העסקת עובדי הוראה". דברי ההסבר להצעה קשרו בין הסדרת מעמד המורה ובין העסקת עובדי הקבלן, והובהר כי "מוצע להפסיק

---

[5] הצעות חוק הממשלה 373 מיום 17 במרץ 2008.

[6] ריאיון טלפוני עם עו"ד יעל כפרי, ממנסחות הצעת החוק, אפריל 2013.

[7] מכתב מחברי קבוצת אנשי החינוך (פרופ' חיים אדלר, פרופ' עדנה אולמן-מרגלית, ד"ר אביטל דרמון, ד"ר אמנון כרמון, פרופ' דן ענבר, ד"ר עדנה ענבר, הרב שי פירון, ד"ר ורדה שיפר) לשר החינוך גדעון סער, 3 במאי 2010 (בידי המחברות).

את העסקת עובדי ההוראה באמצעות גופים מתווכים ולעגן את העסקתו של עובד ההוראה על ידי משרד החינוך או הרשויות המקומיות לפי העניין, וכן יצירת מנגנוני פיקוח אשר מטרתם שימור מעמדם של עובדי הוראה ומניעת שחיקה של מעמד זה״.[8]

זירות ההצמחה של תופעות ההעסקה הקבלנית

הפרק שלהלן עוסק בזירות שבהן נוצרת ומשתרשת תופעת ההעסקה באמצעות מתווכים – משרד החינוך והרשויות המקומיות – ומתאר ומנתח את מופעיה ואת הסיבות להתרחבותה בשנים האחרונות.

א. פעולות משרד החינוך

להלן יפורטו זירות ההצמחה של תופעת ההעסקה באמצעות גופים מתווכים שהן באחריות משרד החינוך.

1. שיטת תקצוב בתי הספר

יחידת התקצוב של בתי הספר היא שעת התקן השבועית, ומשרד החינוך מממן שעות של לימודי ליבה וכן שעות הוראה אחרות, בהתאם למדד הטיפוח הבית ספרי[9] (למ״ס 2011); קליטה ושילוב של תלמידים תושבים חוזרים;[10] תוספת שעות תקן ליישובי קו עימות וכיוצא בזה. אלא שבצד הגבלות אלו, בתי הספר נתונים ללחצים הולכים וגוברים מצד הורים ואף מצד המשרד עצמו לעמוד באמות מידה מסוימות, להעלות הישגים וכדומה, והם נדרשים למצוא פתרונות יצירתיים ומימון לשעות הוראה נוספות שיאפשרו להם לעמוד בדרישות הרבות.

בבתי הספר הרשמיים, שבהם מועסקים המורים על ידי משרד החינוך, מרחב התמרון של המנהל צר יותר והוא כפוף לתכתיבים, למדיניות ולתוכניות של משרד החינוך. בבתי הספר שבבעלות הרשויות המקומיות (שרבים מהם מועברים לניהול של רשתות חינוך ומתפקדים כמו בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים) או בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים, המצויים בבעלות של עמותות ורשתות, יש מרחב תמרון גדול יותר.[11] ועדת המנכ״לית בראשות בר גיורא ציינה שבחטיבות העליונות (שהן בבעלות הרשויות המקומיות או בבעלויות אחרות שאינן משרד החינוך) נקבע פרופיל המורים (ותק במקצוע, השכלה, השתלמויות ועוד) על ידי דיווח של הבעלות על כלל המורים שהיא מעסיקה. העסקת מורים ותיקים בעלי תארים מתקדמים מעלה את ערך השעה. על כן ישנן רשויות שמעסיקות את המורים הצעירים באמצעות תאגידים עירוניים, ובכך ״מעלימות״ אותם ממצבת כוח האדם, ומותירות במצבת כוח האדם את המורים הוותיקים, וכך מעלות את פרופיל המורים המדווח למשרד החינוך (משרד החינוך 2011א).

---

[8] הצעת חוק העסקת עובדי הוראה, התשע״ג-2013. מלשכתו של יוזם ההצעה, ח״כ שמעון אוחיון, נמסר כי עבודה רבה נעשתה על הצעת החוק בלשכה המשפטית של הכנסת. ההצעה ״הונחה במזכירות הכנסת וצפויה לעלות לוועדת שרים במושב הקרוב ולאחר מכן לקריאה טרומית״ (תשובתה של עו״ד דנה טל-צדוק, עוזרת פרלמנטרית של ח״כ שמעון אוחיון, בתשובה לפנייתנו בדוא״ל, 6.10.2013).

[9] המדד בנוי מארבעה רכיבים: השכלת ההורה המשכיל ביותר (ארבעים אחוז); רמת ההכנסה לנפש במשפחה (עשרים אחוז); פריפריאליות בית הספר (עשרים אחוז); שילוב של הגירה וארץ מצוקה (עשרים אחוז) (״מדד הטיפוח״, משרד החינוך, לשכת המדען הראשי, http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Scientist/Mehkar/madadAtipoch/).

[10] משרד החינוך, ״קליטה ושילוב של תלמידים עולים ושל תלמידים תושבים חוזרים״, חוזר מנכ״ל תשע״ב/10, 1 ביוני 2012.

[11] ראו להלן סעיף ב על העסקת כוח אדם בחינוך ובהוראה ברשויות מקומיות. כך עולה גם מריאיון עם לילי בן עמי, יו״ר הקואליציה להעסקה ישירה בחינוך, אפריל 2013.

"הדרישה המחלחלת מהאוצר כלפי מטה", אומר בריאיון דני בר גיורא, "מתמקדת בצמצום תקציב השכר אל מול תקציב הפעילות".[12] מנהלים ומורים בשטח מעידים כי מגמה זו מוצאת את ביטויה בהעסקת מורים לפי שעה; בהחזקת שתי מערכות לימודים נפרדות, האחת לצורכי פיקוח והשנייה לצורכי עבודה שוטפת שבה מפורטים כלל השיעורים, ההקבצות והמגמות; בשיבוץ סגל ההוראה באופן שאינו פוגע בערך השעה שמגדיר משרד החינוך; בשילוב כוחות הוראה שאינם מוסמכים (מדריכים, סטודנטים ועוד), ועוד. כמספר המנהלים כך מספר השיטות.

2. חוזים אישיים

אחת הוועדות החשובות בעיצוב מערכת החינוך בעשור האחרון הייתה "כוח המשימה הלאומי לקידום מערכת החינוך בישראל" בראשות איש העסקים שלמה דברת. הוועדה, שמינתה ממשלת ישראל, לא שיתפה את ארגוני המורים בכוח המשימה עצמו או בצוותי העבודה שהוקמו במסגרתו. לתפיסת חברי הוועדה, לארגוני העובדים אין מקום בפורומים העוסקים בתכנון – ובעיקר בניהול – של מערכת החינוך, שכן אלו בוחנים כל דבר מנקודת מבט צרה של תנאי עבודתם של המורים, ובפרט הוותיקים שבהם, ועמדותיהם מנוגדות לא אחת לצעדים הדרושים לשיפור המערכת. בנייר מדיניות של מרכז טאוב (בלס 2012) מצוין כי מנקודת מבטם של חברי הוועדה "המורים נתפסו יותר כמכשול שיש להתגבר עליו, ולא כמשאב שאפשר ורצוי לרתום אותו לביצוע משימה משותפת" (שם, 5). עם זאת, דעותיהם הובאו בחשבון. "שני ארגוני המורים גיבשו מסמכים מעמיקים ורחבי היקף, שגובשו בידי צוותי מומחים. [...] מעבר לכך, במהלך עבודת כוח המשימה – ובמיוחד לקראת תום דיוניו, לאחר שגובשו כבר עיקרי ההמלצות – התקיימו מפגשים רבים בין יו"ר כוח המשימה לעומדים בראש ארגוני המורים, וכן בין יו"ר הכוח לשכר מורים לנציגות מורחבת של ארגוני המורים, כדי לקבל את הסכמתם להמלצות" (שם, 8). עקרונות הרפורמה שגיבשה הוועדה והגישה הכלכלית הרווחת אמנם היו בסיס לשינוי יחסי ההעסקה של המורים, אך לדברי מחבר הנייר, "ניתוח הסכמי השכר שנחתמו מגלה זיקה ברורה וקרבה רבה בין הסכמי השכר שנחתמו להמלצות כוח המשימה מחד, ולמסמכים שגובשו בזמנו בארגוני המורים מאידך" (שם, 2).

הוועדה המליצה כי "המורים והגננות ימשיכו להיות מועסקים על-ידי הגורמים המעסיקים אותם היום" (כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל 2005, 138), אך בהמשך הוסיפה כי "בית-ספר יוכל להעסיק מספר מצומצם של מורים (לכל היותר 5% מהמורים בבית-הספר) בחוזים מיוחדים, שלא במסגרת תנאי העבודה והשכר הקבועים בהסכמי השכר הקיבוציים [...]" (שם, 139). לבתי ספר המטפלים באוכלוסיות חלשות יתאפשר להעסיק יותר מורים בחוזים מיוחדים – עד 20% מכלל התקציב הנוסף המגיע לבית הספר בגין מדד הטיפוח שלו (מעבר לרמת התקצוב של תלמידים בעשירון הראשון) (שם). כבר עם הגשת המלצות דברת עלה החשש כי הנהגת חוזים אישיים תהיה פתח לביטול ההסכמים הקיבוציים ולהורדת השכר של רוב המורים (דהאן ויונה 2005).

ואכן, בתוכנית "עוז לתמורה" נכלל, זו הפעם הראשונה, סעיף חוזים אישיים בהסכם של ארגון מורים יציג מול המדינה. על פי ההסכם ליישום התוכנית, "משנת תשע"ב ואילך ניתן יהיה להעסיק עד 1,500 עובדי הוראה, בכל שנת לימודים, בחוזה אישי-מיוחד (תמריצים), בהתאם לאישורים והנחיות של משרד החינוך".[13] מורים אלו יהיו 2.5 אחוזים מכלל המורים בארגון המורים. החוזים האישיים והתמריץ הכלכלי ניתנים מתוך רצון לגייס מורים לאזורים שיש בהם מחסור במורים בתחום מסוים. אלא שאין מדובר בתוספת אחידה לכלל המורים המלמדים את התחום

[12] ריאיון עם דני בר גיורא, 28.04.2013.

[13] הסכם קיבוצי כללי ליישום רפורמת "עוז לתמורה" בחטיבות העליונות, 14 באוגוסט 2011, http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/8315E255-BE30-451E-953F-A62AB2576B27/133049/oz.pdf.

הנדרש בפריפריה, ועל החוזים האישיים הללו חתמו גם מורים מתוך המערכת ולא רק מחוצה לה. הגדרת הפריפריה גם מבחינה חברתית ולא רק מבחינה גיאוגרפית אפשרה להגדיל את מספר המועסקים באמצעות חוזים אישיים, ובסופו של דבר חיזק מהלך זה את מנהל בית הספר (במסגרת קידום המגמה של בתי ספר בניהול עצמי שעליה יורחב להלן) והפך אותו לקובע האחרון בפני משרד החינוך באשר לצורך בגיוס המורים, זהותם וכישוריהם (מניב 2011). הרחבת התופעה של חוזים אישיים יצרה קבוצה גדלה והולכת של מורים שאינם מאורגנים ואינם יכולים לקבל הגנה של איגוד מקצועי כמקובל בכל מקום עבודה ציבורי מאורגן. כך גם אי-אפשר למנוע את פיטוריהם אם ההחלטה מתקבלת שלא מטעמים פדגוגיים.

3. מכרזי משרד החינוך

משרד החינוך מפרסם מכרזים על פי "חוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992" להפעלת מיזמים חינוכיים מקצועיים שהם בליבת העשייה החינוכית של המשרד. את המיזמים מפעילים תאגידים עסקיים או כאלה שאינם למטרות רווח, שאת חלקם אף הקים או יזם משרד החינוך. המשרד בוחר לפעול כך בשל שיקולים של גמישות ניהולית, בעיות של תקני כוח אדם ועוד. בשנים האחרונות, למשל, התקיימו מכרזים למיזמים הבאים: נעל"ה – נוער עולה לפני הורים; מתן שירותי בריאות לתלמידי החינוך המיוחד;[14] מת"ן (מפעל תורני לבני נוער) – ארגון והפעלה של תוכניות לבני נוער במסגרות פנימייה במערכת החינוך בזרם החרדי ובקהילה; הפעלת מינהלת מנב"ס (מערכת לניהול בית ספר);[15] חיזוק וקידום טכנולוגי מדעי בדרום ובצפון;[16] הקמה והפעלה של מרכזי מורים ארציים; "סל תרבות", המגבש רפרטואר ומפעיל מוסדות תרבות למתן שירותי התרבות, ומכין את המורים ואת התלמידים לקראת מופעי תרבות;[17] מכרזים להטמעת רפורמות "אופק חדש" ורפורמת "עוז לתמורה" במערכת החינוך; מכרז שעניינו בקרה ומעקב על תהליכי ההטמעה של הרפורמות הללו במערכת החינוך, ועוד.

דוח בר גיורא מלמד שמורים מועסקים בהיקף נרחב באמצעות תוכניות מרכזיות ורחבות היקף שמפעיל משרד החינוך. תוכנית קרב, למשל, שמטרתה צמצום פערים ופעילויות העשרה תוספתיות בבתי הספר, פועלת ב-2,400 בתי ספר בישראל. היא מעסיקה 3,807 מדריכים, 1,195 (31.4 אחוז) מתוכם בעלי תעודת הוראה. רוב תחומי ההעשרה – מוזיקה, אמנות, יצירה, מחשבים וטבע – היו בעבר חלק מתוכנית הלימודים, ומשרד החינוך תקצב אותן בשעות תקן. תוכניות אחרות ממומנות במלואן על ידי משרד החינוך. תוכנית היל"ה, לדוגמה, שקמה בעקבות החלטת ממשלה בשנת 1989, נותנת מענה ייחודי לבני נוער בגיל חינוך חובה שנשרו ממערכת החינוך. התוכנית פועלת ב-151 רשויות מקומיות וב-45 מוסדות של חסות הנוער של משרד הרווחה, בבתי סוהר ובבתי מעצר של שב"ס. בתוכנית מועסקים כ-1,600 מורים, לכולם תואר ראשון ותעודת הוראה – תנאי סף לכניסה אליה. עוד דוגמה היא תוכנית החומש המיועדת למגזר הערבי, הדרוזי והבדואי, ומטרתה השלמת הפערים בין המגזרים ובין היישובים. היא מעסיקה 3,500 מורים בשנה באמצעות זכיין (משרד החינוך 2011א).

4. מעמד המורים ותנאי העסקתם

על פי מדיניות השירות של משרד החינוך, המנוסחת במסמך המופיע באתר המשרד (משרד החינוך

---

[14] במכרז זכתה חברת "פמי פרימיום", והיא נותנת את השירות זה חמש שנים. בשנת תשע"ד תוקצב המיזם ב-36.5 מיליון שקל (נתוני הפטור ממכרז, אתר החשב הכללי).

[15] במכרז זכתה חברת "טלדור". בשנת תשע"ד תוקצב המיזם ביותר מעשרה מיליון שקל (נתוני הפטור ממכרז, אתר החשב הכללי).

[16] "בית יציב" זכתה במכרז בהיקף של יותר מ-4.5 מיליון שקל (נתוני הפטור ממכרז, אתר החשב הכללי).

[17] "החברה למתנ"סים" מפעילה את "סל תרבות". בשנת תשע"ד תקצב משרד החינוך את המיזם ב-18 מיליון שקל, מתוך עלות כוללת של כ-43 מיליון שקל מכספי הורים, רשויות וגורמים אחרים.

2011ב), "עובד ההוראה הינו הלקוח המרכזי של מערכת החינוך (בנוסף ללקוחות נוספים). על כן מבקש המשרד ליצור ולקיים מערכת שירותית המכוונת לספק את צרכי עובד ההוראה, כדי לאפשר לציבור המורים מיקוד בעשייה החינוכית". בתור לקוח מרכזי מבקש המשרד ליצור עמו קשר המבוסס על "ערכים של: כבוד, שוויון הזדמנויות, שקיפות, הוגנות, יושרה, אדיבות, אמינות, זמינות, שותפות, אכפתיות" (שם). בסעיף "פיתוח ויישום של תפיסת שרות 'רב ערוצית'" מודגש הערוץ "דחיפת זכויות", ולפיו "המשרד יפעל לזהות ו'לדחוף' לעובד ההוראה את הזכויות המגיעות לו על פי כל דין, ולא לחכות לתביעה של המורה למימוש זכויותיו אלה" (שם). מצד אחד ניכרת חדירה של מושגי כלכלת שוק וניהול עסקי למסמכי המשרד (אם כי בהקשר קצת מוזר, שכן עובדי ההוראה, הם ומשרד החינוך, הם נותני שירות ציבורי ולא לקוחות דווקא); מן הצד האחר חוות דעת משפטיות, פסקי דין של בית הדין לעבודה וכן עתירות לבג"ץ מלמדים שהמחויבות המוצהרת של משרד החינוך אינה חלה על כל עובדי ההוראה ובפועל מימושה חלקי.

בחוות דעת משפטית של עו"ד איריס שלו לוועדת בר גיורא צוין מפורשות כי "תנאי ההעסקה והקביעות של מורים תלויים בהסכם קיבוצי וחלים על הצדדים לו", וכן: "ככל שעובד הוראה מועסק בתוך בית ספר רשמי על ידי גורם חיצוני למשרד החינוך, אין לכאורה כל מחויבות של המשרד לתנאי העסקתו ולתנאי שכרו, שהרי אין המשרד מעסיקו", ואולם "העסקתם של עו"ה [עובדי הוראה] בבית ספר רשמי במערכת השעות הרגילה ע"י גורם חיצוני למשרד, עלול[ה] בוודאות די גבוהה לחשוף את המשרד לתביעות העובדים, בין לענין תנאי שכר ובין לענין תנאי העסקה עד כדי דרישה להכיר בהם כעובדי מדינה. זאת ללא כיסוי תקנים לכך" (משרד החינוך 2011א, 6).

ואמנם, בינואר 2012 דחה בית הדין הארצי לעבודה את הערעור שהגיש משרד החינוך על קביעת בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב מספטמבר 2009 ש"תשעה עשר מדריכים, שהעבירו הדרכות בתחום הזהירות בדרכים לכיתות בבתי הספר היסודיים בהתאם לתוכניות לימוד של משרד החינוך, הינם עובדי משרד החינוך החל ממועד פנייתם לבית הדין".[18] בפסק הדין נדרש בית הדין הארצי לעבודה לשאלת זהות המעסיק במקרה של מערכת יחסי עבודה משולשים – המשתמש, העובד וצד שלישי: "בהעדר חזקה [בדבר זהות המעסיק במערכת יחסי עבודה משולשים], זהות המעסיק בכל מקרה נתון תיקבע על סמך בדיקה מהותית וזהירה של כלל נסיבות המקרה, תוך היעזרות במבחני העזר שנקבעו בפסיקה ושקלולם. בהתאם להלכת כפר רות, יש לברר את השאלות מי קיבל את העובד לעבודה ומי הסדיר את תנאי קבלתו אליה; מי שיבץ את העובד במקום העבודה; מי קובע את תנאי עבודתו לרבות שכרו; מי נושא בנטל של תשלום שכרו; בידי מי הכוח לפטרו; ועוד. מבחני עזר נוספים שעשויים לסייע בקביעת זהות המעסיק, הינם האם העובד מפסיד ייצוג ארגוני כתוצאה ממיקור החוץ; האם משמעותו של מיקור החוץ היא הדרה של העובד מתחולת צווי הרחבה או הסכמים קיבוציים; האם מיקור החוץ פוגע בכבודו של העובד על ידי בידודו ופגיעה בתחושת השייכות שלו; האם מיקור החוץ פוגע באפשרויות קידומו והתפתחותו המקצועית של העובד; והאם מיקור החוץ פוגע באפשרות העובד לקיים מערכת יחסים אישית ואנושית מול מעסיקו, באופן סביר בהתאם לסוג העיסוק בו מדובר".[19] על פי המבחנים הללו קבע בית הדין שבין המדריכים ובין המדינה מתקיימים יחסי עובד--מעביד, אף שרק לארבעה מקרב 19 המדריכים היה רישיון להוראה, וכי מעמדם הוא של "עובדים במדינה" שלא מונו בהתאם ל"חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959", ולכן אינם עובדים קבועים.

---

[18] עב' (תל-אביב-יפו) 5002/06, חנה אלוני ו-18 אחרים נ' מדינת ישראל – משרד החינוך והמכללה האקדמית יהודה ושומרון.

[19] ע"ע (ארצי) 602/09, מדינת ישראל – משרד החינוך נ' חנה אלוני ו-18 אחרים (24.12.2012).

מכרזים שמפרסם משרד החינוך מאפשרים ולעתים אף מכתיבים לזכיינים מטעמו להעסיק עובדי הוראה בתנאים פוגעניים: העסקה למשך שמונה עד עשרה חודשים בשנה, ללא תשלום בחודשי הקיץ; העסקה גמישה שלפיה רשאי הזכיין לשנות את היקף המשרה ואת מקום ההעסקה, ובכלל זה שינוי ימים, שעות, מקומות עבודה, פיצול מקום עבודה וכיוצא באלה שינויים על פי שיקול דעתו הבלעדי של הזכיין ובהתאם לצרכיו ולתוכנית העבודה, מבלי ששינויים אלו ייחשבו הרעת תנאים מבחינת העובד. כל אלו הם עברה על חוקי העבודה. זאת ועוד, המכרזים מאפשרים לזכיין להודיע לעובדיו סמוך מאוד לתחילת השנה על המשך ההעסקה ועל היקפה מבלי להידרש להנמקה, וללא יכולת של עובד ההוראה להגן על מקור פרנסתו ובתוך שהוא נתון בחוסר ודאות.

החוזים שהזכיינים מחתימים עליהם את עובדי ההוראה הם בדרך כלל חוזים אחידים שאי-אפשר לשנותם או לקיים משא ומתן על סעיף מסעיפיהם. כך עולה מפסק דין של בית הדין לעבודה בתל אביב בתביעה שהגיש מורה לתיאטרון שהועסק על ידי חברת "מרמנת"[20] במסגרת תוכנית קרב.[21] לדברי בית הדין, אין חולק על כך שתנאי עבודה הם פועל יוצא של צורכי המיזם ומגבלות התקציב, ואולם תקנת הציבור וחובת תום הלב אינן מאפשרות לזכיין להציב בפני עובדי ההוראה תנאים שאינם הוגנים, קל וחומר כאשר הוא מתפעל מיזם של המדינה, בבתי ספר ציבוריים, כשאין כל אפשרות ללמד בבתי הספר ברחבי הארץ אלא באמצעות המדינה.

אחת התופעות שחוזרת ונשנית, ועולה גם מפסק הדין שלעיל, היא העסקה דרך קבלן כאשר המעסיק הרשמי הוא קבלן משנה. במקרה הזה "קרן קרב", שמפעילה תוכניות למשרד החינוך, העסיקה את המורים דרך חברת מנפאואר שאחר כך הוחלפה בחברת מרמנת. יחסי עבודה בעייתיים ולא הוגנים אלו, המתקיימים בחסות המדינה, נעשו שכיחים, והם באים לידי ביטוי בעוד מכרזים לביצוע מטלות למשרד החינוך.

בתוכנית הילי"ה מועסקים המורים על ידי רשת "עתיד", אשר זכתה במכרז משרד החינוך. כמו המורים בתוכנית קרב, גם מורים אלו קיבלו שכר תמורת שעות הוראה בפועל, ללא תשלום על חגים, על חופשות ועל שיעור שהתבטל, ללא ביטחון תעסוקתי, ללא זכויות סוציאליות, גמולי השתלמות וצבירה לוותק (מוסקונה-לרמן 2011). עובדי תוכנית הילי"ה יצאו למאבק להפסקת העסקתם בדרכים פוגעניות ולהשוואת תנאיהם לאלה של מורים שמועסקים בהעסקה ישירה. הם התאגדו ב"כוח לעובדים", ובעקבות מאבק של שנתיים שבמהלכו קיימו 11 שביתות חתמה רשת עתיד בינואר 2013 על הסכם קיבוצי ראשון עם מורי הילי"ה. במסגרת ההסכם הוחלט על תוספת של שלושים אחוז לשכרם, על שיפור ניכר בתנאי ההעסקה שלהם ועל ביטחון התעסוקתי: שכר בחופשות ושמירת המשרה במעבר בין שנת לימודים אחת לאחרת (וייסברג 2013).

בשנת 2012 הוגשה עתירה של קו לעובד, עמותת במעגלי צדק, שדולת הנשים בישראל ועמותת איתך נגד מכרז שפרסם משרד החינוך להפעלת מערך כולל של מסגרות יום לימודיות ולצדן תוכניות נוספות (תוכנית מיל"ת). המכרז פורסם בעקבות ההמלצה של הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג להפעיל מסגרות לימודיות בשעות אחר הצהריים לילדים בני שלוש עד תשע בכלל הגנים ובתי הספר הרשמיים. השגתן העיקרית של המבקשות על המכרז הייתה שהוא מוביל להענקת שירותי חינוך באמצעות חברות קבלן פרטיות כדי שמשרד החינוך לא יישא בחובות של מעביד כלפי המועסקים. עוד הועלו בעתירה טיעונים נגד חלק מתנאי המכרז. בין היתר דרשו

---

[20] את חברת מרמנת הקימו חברות הייעוץ "מרטנס הופמן" ו"אמנת". היא מתמחה בארגון ובניהול של מיזמים בשיטת מיקור חוץ בתחומים לוגיסטיים ותפעוליים שעל פי הגדרתה אינם בליבת הפעילות של הלקוח. החברה מנהלת מיזמים גדולים ומורכבים למגזר הציבורי ולמשרדי ממשלה. במשרד החינוך היא מספקת שירות כמעט לכל האגפים. על פי נתוני הפטור ממכרז, בתקציב משרד החינוך 2013—2014 יועדו לחברה 234,209,565 שקל. אחד המיזמים הבולטים של החברה הוא מתן שירותי ניהול ותפעול של תוכניות העשרה (תוכנית קרב) הנעשה בשיתוף עם חברת "מנפאואר". למיזם זה בלבד יועדו 204 מיליון שקל בשנת הלימודים תשע"ד.

[21] עב' (תל-אביב-יפו) 4286/06, ישראל שרקי נ' מרמנת ארגון וניהול פרויקטים בע"מ (01.08.2007).

המבקשות להורות למשרד החינוך לקבוע במסגרת המכרז הוראות המחייבות תשלום מלא לעובדים בגין כל שעות עבודתם בפועל, ולפסול הוראות אחרות הפוגעות, כך נטען, בזכויותיהם הקוגנטיות (זכויות שאי-אפשר לוותר עליהן) של העובדים; לקבוע כי מורה שיועסק בתוכנית מיל"ת בד בבד עם עבודתו במשרד החינוך יזכה לכל הפחות בתנאי העסקה התואמים את האמור בהסכמים הקיבוציים שחלים עליו בעבודתו במשרד החינוך; לחייב את המשיב לקבוע מנגנונים לבקרה ולפיקוח על הזוכה במכרז; ולקבוע כי עובדי הקבלן יוכלו לשבת בחדר המורים או בחדר אחר שיוקצה להם לשם כך.

בית המשפט המחוזי בירושלים, אשר דן בעתירה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, סבר כי יש להפריד בין עבודתם של המורים במסגרת מערכת החינוך הפורמלית ובין עבודתם במסגרת תוכנית מיל"ת, שנועדה להוסיף על הלימודים הרגילים. מדובר, לשיטתו של בית המשפט המחוזי, בשתי מערכות נפרדות ובעלות מטרות שונות, ומטעם זה גם נקבע כי בתוכנית מיל"ת יועסקו בעיקר סטודנטים, גמלאים ואחרים, ולא מורים ממערכת החינוך הפורמלית. משכך קבע בית המשפט כי אין להחיל את תנאי העסקתם של המורים המלמדים במערכת החינוך הפורמלית על עבודתם בתוכנית מיל"ת וכי תנאי המכרז מסדירים באופן נאות את הפיקוח על הקבלנים הזוכים, ובכלל זה את הפיקוח על יחסי העבודה שלהם.[22] ערעור המבקשות על פסק הדין עודנו תלוי ועומד בבית המשפט העליון.

ב. העסקת כוח אדם בחינוך ובהוראה ברשויות מקומיות

תפקידן ומעמדן של רשויות מקומיות בהעסקה הלא ישירה של עובדי חינוך והוראה והשפעתן עליה הם מקרה פרטי של התופעה המדאיגה של עמימות ועיוותים ביחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. משנת 1994, בעקבות דוח ועדת סוארי (הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות 1993), אָצַל משרד הפנים לרשויות המקומיות (מתוך הבחנה בין רשויות מקומיות ובין מועצות מקומיות, שבנוגע אליהן הדרישות היו מפורטות יותר) סמכויות בתחום ניהול כוח אדם. על פי דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (מבקר המדינה 2004), רשויות מקומיות אמורות להגיש בכל שנה לאישורו של משרד הפנים מסמך המפרט את מבנה כוח האדם ברשות, מספר המשרות, תיאורן, דרגתן ועלותן. משרד הפנים גם מנחה את הרשויות באשר לתקרת ההוצאות על כוח האדם (45 אחוז מהתקציב המאוזן שלהן, לאחר פירעון חובות ובהפחתת הגירעון), ואף מבקש הפרדה בין משרות מוניציפליות, שכל עלותן על הרשות, ובין משרות ייעודיות (עובדי חינוך, רווחה וכדומה) ש-75 אחוז מעלותן ממומנת בכספי המשרד הייעודי. משרד הפנים לא מקפיד לדרוש את קבלת המסמכים הנ"ל ולפקח עליהם, ואף לא מגיב כאשר רשויות אחדות שולחות את המסמכים הללו. יוצא אפוא שלרשויות המקומיות יש חופש פעולה לנהל את כוח האדם שהן מעסיקות, ואולם חופש זה מוגבל על ידי מסגרת מחייבת של שיא כוח אדם (מסגרת המגדירה את מספר העובדים ותיאור התפקיד של כל אחד ומופיעה בתקציב הרשות) ועל ידי התקציב.

רשויות מקומיות רשאיות להעסיק במשרות ארעיות (לא צמיתות) בשתי דרכים: בשכר חודשי על פי מכרז, ויש לחדש את המכרז כעבור שנה או יותר; ולפי שעות, וההסדר הזה מעוגן בתקשי"ר וחל על העסקה של סטודנטים בלבד ובמספר שעות מוגבל. הרשות מחויבת לכלול את שתי דרכי ההעסקה הללו בדיווח על שיא כוח האדם. על פי דוח המבקר, רשויות רבות אינן כוללות העסקה ארעית בדיווח על שיא כוח האדם שלהן ואינן מדווחות עליה. המבקר מציין ש"על פי הנהוג ברשויות המקומיות, ההבדל היחיד בין משרות לפי חוזה לבין משרות שעתיות הוא בתשלום: התשלומים למועסקים לפי שעה כגון התשלומים עבור ימי מחלה, ימי חופשה, הפרשה לקרנות השתלמות וביטוחי פנסיה טובים פחות מהתשלומים לעובדים לפי חוזה. למעשה, רשויות מקומיות מעסיקות עובדים במשרות שעתיות

[22] עע"ם 868/13, עמותת קו לעובד ואחרים נ' משרד החינוך (04.04.2013).

כדי שיוכלו להעסיקם בתנאי העסקה שעלויותיהם נמוכות יותר מאלה של עובדים לפי חוזה״ (שם, 24).

1. קיצוצים בתקציב והסדרי הבראה

פסקה מאלפת בדוח המבקר מתארת סדרה של החלטות ממשלה בשנים שבין 1999 ל-2003 המנחות את משרד הפנים להורות לרשויות המקומיות להפחית בכל שנה בין אחוז אחד לשלושה אחוזים משיא כוח האדם שלהן.[23] על פי דוח המבקר, משרד הפנים לא הנחה את הרשויות בהתאם. ואולם משנת 1997 החל משרד הפנים בניסיונותיו להבריא רשויות מקומיות שגירעונן עלה על עשרה אחוזים מתקציבן. בשנת 2003 חלו הסדרי הבראה על כשבעים אחוז מהרשויות המקומיות (שם, 39). הסדרי ההבראה כוללים בדרך כלל התחייבות של הרשות המקומית להפחית את מספר המשרות המאוישות ואת הוצאות השכר, ולרוב הם מלווים בפרישת עובדים, בביטול משרות, בשינויים ארגוניים וכדומה (שם, 40).

נשאלות השאלות: על בסיס מה דורשים משרד האוצר ומשרד הפנים לקצץ בכוח האדם של הרשויות המקומיות? האם לדעתם יש ברשויות עודף כוח אדם? האם תוכלנה הרשויות לספק שירותים ראויים לשביעות רצון התושבים עם כוח אדם מצומצם יותר? תשובה חלקית לשאלות הללו מצויה במסמך של המכון הישראלי לדמוקרטיה (נבות 2012) על שחיתות פוליטית בישראל. בפרק הדן ברשויות המקומיות אומר נבות שבשל החשדנות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי, ובייחוד באשר לאפשרות שהשלטון המקומי ישתמש בתקציבים שלא למטרות שאליהן יועדו, מתקצב השלטון המרכזי את השלטון המקומי בחסר (שם, 402). במילים אחרות, באווירה של חשדנות ואי-אמון בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי נעשה ייבוש המשאבים וקיצוץ בתקנים אמצעי ״הבראה״ של הרשויות, שפירושה איזון תקציבי ותו לו. על רקע זה מעניין לבחון את התפקידים שייעד משרד החינוך לרשויות המקומיות בתוכניות שבהן נדרש כוח אדם בחינוך ובהוראה נוסף על התקן, ואת התנהלותן של הרשויות המקומיות בסבך שנוצר.

2. תפקידן ומעורבותן של הרשויות המקומיות בתוכניות לימודים וברפורמות ארגוניות ופדגוגיות

תוכנית לימודים נוספת ורכישת שירותים מרצון הן תחומים שחלקה המעורפל של הרשות המקומית בא בהם לידי ביטוי מובהק. על פי חוזר מנכ״ל משרד החינוך הנזכר לעיל, היוזמה ל״תכנית לימודים נוספת (תל״ן)״ יכולה להיות של ההורים, של **הרשות המקומית** או של בית הספר, והיא מחייבת אישור של שר החינוך באמצעות המפקח.[24] הצעה לתוכנית לימודים נוספת מועברת לרשות המקומית הרלוונטית לשם קבלת חוות דעתה (היא איננה נדרשת לאשרה), ואולם האחריות הפדגוגית עליה היא של מנהל בית הספר. בסעיף 12 בחוזר המנכ״ל, העוסק בגבייה, נאמר ש״מנהל המוסד החינוכי הוא האחראי לכל הפעולות הכספיות של המוסד״, וכי ״האחריות לפיקוח שוטף וסדיר בנושא מוטלת על

---

[23] ״בעשור האחרון קיבלה הממשלה החלטות רבות בדבר הפחתת שיא כוח האדם והפחתת הוצאות השכר במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות. להלן תיאור ההחלטות: החלטת ממשלה מספטמבר 1999 הטילה על שר הפנים להורות לרשויות המקומיות להפחית את שיא כוח האדם, את מספר חודשי העבודה הארעית ואת ההוצאות הנלוות בשיעור של 2% לפחות בשנת 2000 ובאחוז נוסף בכל אחת מארבע השנים שלאחר מכן. החלטת ממשלה מספטמבר 2001 הטילה על שר הפנים להורות לרשויות המקומיות להשלים את ההפחתה של שיא כוח האדם, של מספר חודשי העבודה הארעית ושל ההוצאות הנלוות לשיעור של 2% לפחות בשנת הכספים 2002. החלטת ממשלה מיולי 2002 הטילה על שר הפנים להורות לרשויות המקומיות להפחית את 'שיא כוח האדם, מספר חודשי העבודה הארעית וכן את הכמויות וההוצאות הנלוות' בשיעור של 1% בשנת הכספים 2003. לפי החלטת ממשלה ממרס 2003, על שר הפנים להורות לרשויות המקומיות להפחית את מספר עובדיהן ואת תקציבי השכר שלהן בשיעור של 5% בשנת 2003 וב-3% נוספים בשנת 2004. לפי החלטת ממשלה נוספת מאותו מועד ובהמשך להחלטת הממשלה מיולי 2002, על הרשויות המקומיות להפחית את 'שיא כוח האדם, מספר חודשי העבודה הארעית, הכמויות וההוצאות הנלוות וכן את התקציבים המופנים לקניית שירותי כוח אדם' בשיעור של 1% מבסיס התקציב של כל אחת מהשנים 2004--2006״ (מבקר המדינה 2004, 22).

[24] משרד החינוך (לעיל הערה 2), סעיף 13.

הרשות המקומית״. בהמשך הסעיף מובהר ש״כל מוסד חינוכי וכל רשות מקומית יקבעו ביניהם את אופן הגבייה של התשלומים השונים בהתאם ליתרונות היחסיים של כל גורם״.[25]

בתיקון לחוזר מנכ״ל זה, הנוגע לגני ילדים, נקבע בסעיף 2 שהגננת אחראית על כל הפעילות הפדגוגית; בסעיף 8 שהגננת אחראית על כל הפעולות הכספיות בגן; ואילו בסעיף 9 נקבע שוב ש״האחריות לפיקוח שוטף וסדיר בנושא מוטלת על הרשות המקומית״; ובסעיף 10 ש״הפעלת התוכנית הנוספת תיעשה על ידי הרשות המקומית או על ידי חברה עירונית. בהסכמת הרשות המקומית יהיה אפשר להפעיל את התוכנית על ידי עמותה, על ידי המתנ״ס המקומי, ובמקרים חריגים אפשר יהיה להפעילה באמצעות מורה המוכרת כעוסקת מורשה על פי החוק המחייב״.[26]

אי-הבהירות באשר לשאלת האחריות נראית מכוונת, אולם גם אם לא כך הדבר ברור שבעלי העניין – המשרד, המחוז (ומפקחיו), הרשויות המקומיות, מנהלי המוסדות והגננות – לא יכולים להבין מה תפקידו של כל אחד מהם וכיצד עליהם לפעול. גם במחקר הראשון של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין העסקת מורים באמצעות גורמים מתווכים צוינו הבלבול ואי-הבהירות באשר לגורם שאמור לפקח על פעילויות התל״ן, תגבור הלימודים, ההשלמה ועוד, והדבר מצא את ביטויו גם בתגובת המרכז לשלטון המקומי לפניית כותבי הדוח: הם אינם חושבים שהנושא הוא מעניינם (וורגן 2006ב, 4). סעיף 10 הנ״ל בתיקון לחוזר המנכ״ל גם יוצר את פרצה, בשלב זה רק בנוגע לגני ילדים, שמאפשרת לרשות המקומית להפעיל תוכנית לימודים נוספת באמצעות מגוון של גורמים מתווכים.

חוזרי המנכ״ל הנזכרים לעיל מעידים שמשרד החינוך מכיר במעמד שיש לרשות המקומית כגוף שלטוני כלפי הנעשה בבתי הספר שבתחומה, אבל נראה שפרט להכרה זו מנסה המשרד לגמד ולדלל כל סמכות שיכולה לנבוע ממעמד זה. כך עולה גם ממגוון של תוכניות שהפעיל משרד החינוך במהלך השנים, שערפלו עוד את מעמדן של הרשויות המקומיות בענייני חינוך, לעתים הטילו עליהן אחריות בעוד הסמכויות נותרו בידי גופי משרד החינוך. אלו מקצתן:

- **יום חינוך ארוך** (יוח״א). ״חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ״ז-1997״ החליף חוק קודם משנת 1990 באותו עניין, שאת תחולתו הקפיא השר זבולון המר בזמנו. החוק ״נועד להוסיף שעות לימודים וחינוך על השעות הקיימות במוסדות החינוך, כדי להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמיד, להוסיף חינוך לערכים ופעילות חברתית, הכל במסגרת מטרות החינוך הממלכתי כאמור בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, התשי״ג-1953״.[27] על פי החוק, החֵל בשנת הלימודים התשנ״ח יפעיל השר את החוק בהדרגה באמצעות צווים על יישובים ושכונות במעמד חברתי-כלכלי נמוך. יישומו המלא של החוק נדחה פעם אחר פעם הן בשל שיקולים תקציביים באמצעות חוק ההסדרים והן בשל התנגדויות, בין היתר של רשויות מקומיות. נראה שרשויות מקומיות שלא שותפו בתהליכי קביעת המדיניות חשבו שמקצת התוכניות להארכת יום הלימודים מתנגשות זו עם זו (וורגן 2007; מבקר המדינה 2007). ב-2009, לאחר עתירות של הורים לבג״ץ, עיכובים, ביטולים ומהמורות ביישום החוק, הוא תוקן כך שישתלב עם תוכנית ״אופק חדש״ בבתי הספר היסודיים (ראו להלן).

---

[25] שם סעיף 12.13. ״רכישת שירותים מרצון״ (שם, סעיף 5) מתייחסת לשירותים שמציע בית הספר וגביית הכסף בעבורם מחייבת אישור של ועד ההורים ושל המפקח על בית הספר, ובעניין זה אין לרשות המקומית כל תפקיד. ואולם, כמו שהוזכר לעיל במחקר של המרכז למחקר ומידע של הכנסת (וורגן 2006א), בפועל אין הבדל בין הפעילות במסגרת ״רכישת שירותים מרצון״ ובין התל״ן.

[26] משרד החינוך, "תכנית לימודים נוספת (תל״ן) בגני ילדים – השלמה לסעיף 3.11-9 בחוזר הוראות הקבע סג/3(א)״, חוזר מנכ״ל תשסד/4 (א), 1 בדצמבר 2003.

[27] חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ״ז-1997, סעיף 2 (ב).

- **התוכנית הלאומית לחינוך** (שלב א). ניסיון קצר מועד ליישם את דוח ועדת דברת בשלב א כלל, בין השאר, הארכת יום הלימודים, קיצור שבוע הלימודים והפעלת יום שישי פעיל, וכן הפעלת תוכניות למניעת אלימות, סמים ואלכהול. תוכנית זו נסמכה על שיתוף פעולה מלא עם הרשויות המקומיות והופעלה ב-2006 ב-34 רשויות שהסכימו להפעלתה. יש לציין שהפעלת התוכנית לוותה בהתנגדויות והייתה אפוא חלקית ובלוח זמנים דחוק. דוח ההערכה שעשתה שנה לאחר תחילת יישומה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך 2007) מאלף לעניין תפקידן של הרשויות המקומיות. הוא מלמד על שביעות רצון גבוהה של מנהלי מחלקות חינוך וראשי הרשויות מעצם שיתוף הפעולה, מהתפקיד שנועד לרשויות המקומיות ומהאפשרויות שנפתחו בפני הרשויות להיות מעורבות יותר בחינוך ביישוביהן. מנהלי בתי הספר היו מסויגים יותר, חששו מפני פגיעה באוטונומיה שלהם ומפני הכתבות מצד הרשויות. שאלון שעסק בשאלת האוטונומיה ונמסר למנהלים המשתתפים בתוכנית העלה שבפועל הרגישו מנהלי בתי הספר שהאוטונומיה שלהם גברה דווקא. לעניין הארכת יום הלימודים במסגרת התוכנית הלאומית, הרי שבבתי הספר שבהם הופעל קודם לכן צו יום חינוך ארוך נשאר המצב כשהיה, ואילו באחרים נוספו שעות העשרה ותגבור. ביקורת רבה מתחו הן מנהלים והן אנשי הרשויות המקומיות על שאת השעות הנוספות שלא במסגרת יוח"א הפעילו מדריכים חיצוניים, ללא הכשרה מספקת, ועל כן הן היו לא יעילות. שלא כהמלצות ועדת דברת, לא הוקמו מינהלי חינוך אזוריים, אלא ועדות היגוי משותפות למשרד החינוך ולרשויות המקומיות. במסגרת הניסיון ליישום התוכנית לא הוגדר היטב מערך היחסים בין משרד החינוך ובין בתי הספר והרשויות המקומיות.
- **אופק חדש**. הרפורמה, שעליה הוחלט ב-2008, ושנתפסת כחוליה מרכזית לשיפור מערכת החינוך מגן הילדים ועד לחטיבת הביניים, דילגה על הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות אינן צד להסכם הקיבוצי בין משרד האוצר להסתדרות המורים, ואינן נזכרות לא בו ולא בחוזר המנכ"ל שדן בנוהלי הרפורמה.[28] במסגרת דיונים ב"מרחב הפתוח" שיזם משרד החינוך ב-2008 נדונו הצעות לשלב את הרשויות המקומיות ברפורמה, וצוינה חשיבותו של מהלך כזה להצלחתה.[29] אולם לניסיון הזה לא היה המשך. נראה שההיבט היחיד שבנוגע אליו נדרשה התייחסות מיוחדת לרשויות המקומיות היה התשלום לגננות ולסייעות בגנים בגין הארכת שעות עבודתן במסגרת "אופק חדש". הסכם כזה אמנם נחתם באוקטובר 2010.
- **בתי ספר בניהול עצמי**. המגמה להעברת בתי הספר לניהול עצמי החלה כבר בשנות התשעים של המאה הקודמת, אך במשך שנים לא חל שינוי ממשי במידת האוטונומיה של מנהלי בתי הספר והמהלך דעך. במרץ 2011 קיבלה ממשלת ישראל החלטה,[30] ולפיה מתקבלת "הצעת שר החינוך לפעול להגדלת מרחב הניהול הפדגוגי והתקציבי של בתי הספר ומנהלי בתי הספר, ובמסגרת זו לפעול להעצמת הסמכות והאחריות של המנהל באמצעות המעבר לבתי ספר בניהול עצמי". מינהלת בתי ספר בניהול עצמי שהוקמה במשרד החינוך לשם יישום החלטת הממשלה ניסחה מסמך הבנות עם הרשויות המקומיות (משרד החינוך

---

[28] משרד החינוך, "נוהלי הרפורמה אופק חדש בגני הילדים, בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים", חוזר מנכ"ל תשעב/9(א), 1 במאי 2012.

[29] ראו משרד החינוך, 2008. "שילוב הרשויות המקומיות ביישום הרפורמה אופק חדש", אתר המרחב הפתוח, http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Open/Yozmot/ReformaBachinuch/.

[30] החלטה מס' 2981 של הממשלה ה-32 מיום 13 במרץ 2011, "ניהול עצמי – העצמת סמכויות המנהל בבית הספר".

2012א) המפרט את המסגרות המבניות, את התהליכים ואת תחומי האחריות של השותפים השונים. החידוש במסמך זה הוא בהגדרה מוסכמת של חלוקת התפקידים בין משרד החינוך, הרשות המקומית ובתי הספר. בית הספר יוכל לגייס ולהעסיק כוח עזר לתגבור, לסיוע וכדומה. על הרשות המקומית ליצור לבתי הספר "סל תלמיד" המאגם את מרב המשאבים שהיא מעבירה לבתי הספר. הרשות המקומית הופכת ל"תאגיד מרכז", והיא הנושאת באחריות המשפטית להתנהלות הכלכלית של בתי הספר. הרשות, באמצעות תאגיד, חברת כוח אדם וכדומה, היא שתעסיק את "כוחות העזר" שיגייס מנהל בית הספר (משרד החינוך 2012ב). שיתוף הפעולה נעשה במסגרת של ועדת היגוי משותפת. בשנת תשע"ב התקיים פיילוט ב-34 רשויות מקומיות במחוזות תל אביב וחיפה אשר בחרו להצטרף בעקבות תהליך רתימה שיזמה המינהלת.

על פי הערכה ראשונית של ראמ"ה (הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך 2013), המלווה את הפיילוט, עמדות השותפים במועד הבדיקה עדיין לא היו מגובשות והן נשענות בעיקרן על ניסיון העבר של הרשויות המקומיות ושל בתי הספר. עם זאת ולעניינו, שתי דאגות בולטות כבר בשלב זה: א. הרשויות המקומיות העלו טענות על ההפרדה בין הסמכות שהועברה לבתי הספר ובין האחריות על ההתנהלות שהופקדה בידי הרשויות, התנהלות שאין להן שליטה עליה; ב. חלק מהמנהלים טענו שהגמישות הפדגוגית שלהם מצטמצמת לשעות העשרה ולשעות הנוספות שהרשות המקומית מקצה. מדברי מנהלי מחלקות חינוך (גם כאלה שבחרו שלא להשתתף בפיילוט) למעריכי ראמ"ה עולה החשש שאוטונומיה ניהולית, המאפשרת גם גיוס משאבים על ידי בתי הספר, רק תרחיב פערים אם לרשות המקומית לא תהיה האפשרות להתערב כגורם מאזן. בהקשר זה הביעו נציגי הרשויות תקווה שהתוכנית תאפשר להם מעורבות רבה יותר בחינוך ביישוב.

דוח ועדת בר גיורא ציין את מעבר בתי הספר לניהול עצמי כהזדמנות להסדרת העסקת המורים במגוון תוכניות הליבה והתוספות, מתוך הכרה באפשרות שהרשות תוסיף שעות לימוד ומשאבים, הן ישירות והן באמצעות תאגידים עירוניים (משרד החינוך 2011א). תוכנית בתי ספר בניהול עצמי והסכם ההבנות בין משרד החינוך לרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית מחייבים את הרשויות לדווח בשקיפות על כלל המשאבים המוקצים לחינוך, דבר שיאפשר אולי גם לרכז נתונים על עובדי הוראה וחינוך המלמדים בפועל בכל בית ספר ועל דרכי העסקתם.

כאמור לעיל, הרשויות המקומיות נתונות בסד תקציבי ומינהלי הדוק שלא מאפשר להן להעסיק כוח אדם בהוראה מעבר לשיא כוח האדם שנקבע בתקציבן, גם אם בדרך כלשהי הן מצליחות לגייס תקציבים לשם כך. משרד החינוך פועל בדרך שיוצרת הפרדה בין סמכות ובין אחריות; את הסמכויות בתחומי החינוך הוא מפקיד בידי מחוזות המשרד או ישירות בידי בתי הספר, והאחריות המינהלית (ובבתי ספר אוטונומיים גם המשפטית) מועברת לרשויות המקומיות. לעניין העסקת מורים בתוכניות שמאריכות את יום הלימודים, ובייחוד בתוכנית "בתי ספר בניהול עצמי", נראה שהמשרד מעודד יצירת פלטפורמות שיאפשרו לרשויות המקומיות להעסיק מורים בדרכים עקיפות.

רשויות חזקות ומתחזקות הבינו שאיכות החינוך בתחומן משפיעה על הרכב אוכלוסייתן ועל מגמות ההגירה אל היישוב וממנו, ועל כן גבר רצונן להיות מעורבות יותר במערכת החינוך שבתחומן. התערבות פירושה בדרך כלל תוספת של משאבים, ובייחוד תוספת שעות הוראה, העשרה, תגבור וכדומה. בשנות התשעים פתחו הרשויות המקומיות את דלתן ואת דלתות בתי הספר שבתחומן (לעתים בהסכמת משרד החינוך ולעתים בלא ידיעתו) לקרנות ולעמותות שמעוניינות לסייע ומציעות

מגוון של תוכניות חינוכיות. בשנות האלפיים החלו הרשויות להתערב במערכת החינוך המקומית באופן ישיר יותר. הדרכים שעומדות לרשותן להעסיק מורים, מדריכים ומנחים הן שימוש בתאגידים קיימים, כמו קרנות עירוניות, מתנ"סים או קרנות ועמותות שפועלות ביישוב, או הקמה של תאגידים שאין להם כל קשר לעשייה החינוכית במוסדות החינוך במיוחד לשם העסקת מורים במוסדות ביישוב. הכוונות הן ללא ספק טובות, אך הביצוע רווי בעיות.

מה רע בהעסקה קבלנית של מורים?

מערכת החינוך בישראל חייבת להשתפר, להתאים את עצמה לצרכים מגוונים ומשתנים, ולפעול למתן הזדמנויות טובות יותר והוגנות לתלמידים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. מאמצע שנות השמונים החלו מערכות החינוך (ומערכות חברתיות בכלל) ברוב המדינות הדמוקרטיות לחפש דרכים להיענות לדרישות הולכות וגוברות של הורים ליותר חינוך, יותר מגוון וסיכוי גבוה יותר להשכלה גבוהה לילדיהם, כאשר בו בזמן צומצמו תקציבים ציבוריים וירדה יכולתן של המדינות להשקיע בשירותים הללו. הפרטה והרחבת אפשרויות הבחירה וכן אימוץ ערכים מהעולם העסקי, כמו ביזור ואצילת סמכויות, הערכה ומדידה של תפוקות, שכר דיפרנציאלי מותאם לביצועים, ועוד, נראו כדרך נאותה להתמודד עם הלחצים הללו (מיכאלי [בהכנה]; Belfield and Levin 2002; Dunleavy *et al.* 2006). במילים אחרות, הניהול הציבורי החדש (new public management) שהתאים לדרישות הניאו-ליברליזם שהלך והתבסס חדר גם למערכות החינוך בישראל ובעולם. אחד הביטויים המובהקים (אך המדוברים פחות לעומת השיח על הערכה ומדידה לדוגמה) הוא השינוי במעמדו ובחשיבותו של מנהל בית הספר. המנהל הועלה למעלת מנהיג ועל כתפיו הוטלה האחריות לשיפור הישגי התלמידים; הוא שצריך להוביל את הצוות החינוכי ולהיות אחראי ליצירת האקלים המיטבי בבית הספר (Mulford 2003). המנהיג הבית ספרי זקוק, כך נטען, ל"גמישות ניהולית" כדי להוביל את בית ספרו להישגים המצופים, שכאמור נמדדים ומוערכים בסדרה של מבחנים פנימיים, ארציים ובינלאומיים. במסגרת יחידה ניהולית זו, קרי בית הספר, הפכו המורים ל"משאב אנוש" של מנהלי בתי הספר ושל מעסיקיהם. התפיסה שהצלחת המנהל/המנהיג בבית הספר תלויה ביכולתו להחליף, לנייד ולנהל בגמישות את המשאב העיקרי שלו (המורים) התנחלה במחשבותיהם של מקבלי ההחלטות – תחילה בקרב עובדי משרד האוצר ובתוך זמן קצר גם בקרב קובעי המדיניות החינוכית.[31] כדי להכשיר את מנהלי בתי הספר לתפקידם החדש הוקם בשנת 2007 מכון "אבני ראשה" (בשותפות בין משרד החינוך לקרנות פילנתרופיות), ששָמוֹ, על פי אתר המכון, "מבטא את התפיסה בדבר מרכזיותו של מנהל בית הספר והחשיבות המכרעת של תפקידו".[32]

גם מוסד הקביעות של עובדי הציבור נתפס כעומד בסתירה לעקרונות היזמות והדינמיות של הניהול הציבורי החדש; עובדי ציבור נתפסו כנעדרי יכולת לחדשנות, חסרי יוזמה וחסרי יכולת להסתגל במהירות לתנאים משתנים. לעתים אף הואשמו בעצלות (OECD 2004). על רקע זה ההשתתפות של משרד החינוך בהעברה של עובדי הוראה וחינוך לצורות העסקה שמשחררות אותו (ואת הרשויות המקומיות) מהצורך לתת קביעות ומעניקות למנהלי מוסדות חינוך גמישות רבה יותר בניהול כוח האדם עולה בקנה אחד עם רוח הזמן.

לדברי פטריק דאנלווי ואחרים, הניהול הציבורי החדש, גם אם הוא משיג מטרות מידיות כמו יעילות רבה יותר בשימוש בתשומות ומטרות קצרות טווח (בדרך כלל מטרות ארגוניות), אין הוא משיג תוצאות חברתיות טובות יותר. עוד הם טוענים שלא זו בלבד שהבעיות החברתיות שהניהול הציבורי

---

[31] החלטת ממשלה מס' 2981 (לעיל הערה 29); מיכאלי (בהכנה), 34-35.

[32] אתר מכון אבני ראשה, http://www.avneyrosha.org.il/About/Pages/About.aspx.

החדש אמור היה לפתור לא נפתרו, אלא שבשל עקרונות הניהול הללו נעשו הבעיות החברתיות מורכבות יותר, ויכולתם של האזרחים להתמודד אתן פחתה (Dunleavy *et al.* 2006, 476—477; De Vries 2010).

לניהול הציבורי החדש ולדרכי יישומו יש תוצאות והשלכות חברתיות נלוות, ולעתים בלתי צפויות. תחום החינוך הוא דוגמה מצוינת לכך. פירוק המערכת לתת-קבוצות (בישראל לפחות לחמש מערכות חינוך נפרדות: ממלכתי, ממלכתי דתי, חרדי עצמאי, מעיין החינוך התורני, מוכר שאינו רשמי), שכל אחת מהן מפוצלת לתת-זרמים, ובתי הספר האוטונומיים[33] – שהאחריות והסמכות בהם מפוצלות בין מנהל בית הספר, הבעלות על בית הספר, הרשות המקומית, הפיקוח והמשרד – יצרו סבך שהמדינה אינה יודעת כיצד לנווט את המערכת בתוכו. גם האזרחים מקבלי השירות אינם יודעים כיצד לפעול כדי להבטיח לעצמם שירות נאות. התוצאה היא שמערכת החינוך בישראל תומכת בפיצול החברתי, אינה מצליחה לתת הזדמנות הוגנת לכל תלמידיה, ובעיקר צמצמה את היכולת שלה עצמה להתמודד עם ההשלכות של ההתפתחויות הללו. הניהול המרכזי של המערכת המורכבת והמפוצלת נעשה משימה בלתי אפשרית. פתיחת הדלת להעסקה קבלנית של עובדי הוראה וחינוך בנימוקים של גמישות ניהולית וחיסכון כספי משפיעה הן על המורים ועל מעמדם והן על מערכת החינוך בכללותה.

א. פגיעה בתנאי ההעסקה של המורים ובמעמדם

שני נושאים עוברים כחוט השני בכל הדוחות שהוזכרו לעיל (של מבקר המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת ואחרים): **היעדר נתונים וחוסר היכולת של משרד החינוך לאסוף נתונים רלוונטיים לשם עיצוב מדיניות בנושא הנדון**. לכך יש להוסיף ממצא עיקרי של מבקר המדינה בדוח 2013, שבשל היעדר הנתונים אין בידי משרד החינוך תשתית נדרשת לקביעת מדיניות בתחום כוח אדם בהוראה בכלל.

פועל יוצא מכך הוא **פגיעה ביכולתו של המשרד לפקח על התכנים, על איכות ההוראה ועל תנאי ההעסקה של מורים המלמדים במסגרת תוכניות שמפעילים גורמים חיצוניים, או המועסקים בהעסקה לא ישירה**. אם נוסיף לכך את השאיפה לצמצם את מספר המורים שזכאים לקביעות במערכת, אין פלא אפוא שתופעות כמו העסקה פוגענית, הלנת שכר ופגיעה במעמד הפרופסיונלי של מורים (כמו הגדרתם כמדריכים בשעה שיש להם רישיון הוראה כדין) מתרבות והולכות. הדוחות והמחקרים המוקדמים (וורגן 2006א; 2006ב; 2007) כבר העידו על ה**פער שבין הנחיות המשרד ובין המציאות בשטח, בייחוד באשר לתנאי העסקה שונים ולא שוויוניים בין מורי קבלן לעמיתיהם המורים המועסקים ישירות. כן איששו הדוחות את הסברה שמורי הקבלן מלמדים מקצועות חובה ומקצועות ליבה ולא רק "העשרה", כמו שטען משרד החינוך**. פער זה בין הנחיות משרד החינוך (שמטרתן לכאורה להגביל את תופעת מורי הקבלן לסוגים מסוימים של מורים) ובין יישומן בשטח הוא ביטוי מובהק לאובדן שליטה ולערעור (מתמשך, יש לומר) של יכולתו של משרד החינוך לתפקד כגורם הנושא באחריות העליונה למעמדם ולתפקודם של מורים במערכת החינוך.

כאמור, משרד החינוך טוען שמורי הקבלן אינם מורים אלא מדריכים, ואין הם מועסקים בהוראת שעות ליבה וכדומה, ועל כן אחריותו כלפיהם ממילא מופחתת. טיעון זה לא זו בלבד שהוכח שאיננו נכון עובדתית, הוא אף מלמד על תפיסה בעייתית באשר לשאלה מיהו מורה, ועל סמך מה יש לקבוע את מעמדו הפרופסיונלי. מורה הוא, כאמור, מי שהוכשר למקצוע זה ומחזיק ברישיון לעסוק

[33] הזרמים במערכת החינוך בישראל אמנם היו קיימים לפני התנחלותם של התפיסות הניאו-ליברליות והניהול הציבורי החדש, אבל פריחת מעיין החינוך התורני והזרם המוכר שאינו רשמי החילוני, פיצולים פנימיים בתוך המערכות המבטאים הכרה בקהילות ייחודיות ובתי הספר האוטונומיים – כל אלה הם תופעות שקשורות להעדפת רעיון "בחירת ההורים" מרעיון השוויון בחינוך הציבורי.

בו, ואחת היא מה תחום ההוראה שלו. ההבחנה השגויה שעושה משרד החינוך בין מורים שמלמדים מקצועות ליבה ובין כאלה שמלמדים מקצועות אחרים יש בה משום מתן גושפנקא ליצירת מעמדות בין מורים ולהעסקה לא שוויונית ואף פוגענית של מורים שכל חטאם הוא שהם מלמדים מקצועות שלא מתוקצבים עוד כמקצועות ליבה. **העסקה פוגענית, המתוארת במסמך זה, אין מקומה במערכת החינוך**. יתר על כן, יצירת **מעמדות של מורים באותו בית ספר יוצרת קשיים בניהול וביצירה של סביבת עבודה שמאפשרת שיפור של תהליכי הוראה ולמידה** (על כך בהרחבה להלן).

נראה שמשרד החינוך מעדיף שיקולים של "גמישות תעסוקתית", משלים עם הימצאותם של עובדי חינוך והוראה שלטענתו אינם "מורים", אף כי אין כל ראיה שהשפעתם על התלמידים פחותה רק משום שהם מלמדים לכאורה מקצועות שאינם ליבה, ואף עם העסקתם של אלה שלא על פי הכללים שהוא עצמו קבע. התוצאה היא שבמערכת מלמדים מורים רבים (בוודאות יותר מעשרה אחוזים מכוח ההוראה) שאין להם ביטחון תעסוקתי, שמעמדם הפרופסיונלי נפגע והם אינם זוכים להגנת האיגוד המקצועי שלהם.

ב. השפעת ההעסקה של עובדי חינוך והוראה באמצעות גורמים מתווכים על כלל המערכת

התרחבות התופעה של העסקת מורים שלא על ידי הבעלויות של בתי הספר עלולה להתברר כצעד הרסני למערכת החינוך בכללותה וליכולתה להשתפר. כבר ב-2003 החלו להישמע קולות שלא מנהל בית הספר הוא הדמות המרכזית במערכת החינוך, אלא דווקא המורים. ביל מאלפורד (Mulford 2003, 12) הגיע למסקנה שהמנהל הוא גורם מתווך (ולא מנהיג דווקא), וכדי לשפר את איכות ההוראה עליו לעודד שיתוף, ליצור אווירה של אמון, לבזר סמכויות ולפתח מנהיגות של מורים.

ג'ון האטי (Hattie 2003) טען שמכלל הגורמים המשפיעים על הישגי התלמידים השפעת המורים מגיעה לשלושים אחוז, והשפעת הבית ומה שהתלמידים מביאים עמם (כישרון, מוטיבציה ועוד) מגיעה לחמישים—שישים אחוז. שאר ההשפעה (חמישה—עשרה אחוזים) מתחלקת בין בית הספר והמנהל, ותלמידים עמיתים. המחקר מבוסס על ניתוח של יותר מ-800 מטא-מחקרים וסקרים, והוא מזהה באופן מובהק ומדיד את הגורמים המשפיעים במידה הרבה ביותר על התלמידים. האטי בודד שורה של התערבויות ודירג אותן, ומטרתו היא להשפיע על המדיניות ולמקד את ההשקעות בחינוך במקום שבו הן תהיינה היעילות ביותר – במורים ובשיפור יכולות ההוראה שלהם. בשנים 2003--2012 חלחלו ממצאיו והשפיעו רבות על החשיבה על מה עובד (what works?) בחינוך (ספרו [Hattie 2012] *Visible Learning for Teachers* פורסם ב-2012). הטיעון בדבר חשיבותם המכרעת של המורים והצורך לאתר מה גורם למורה להיות טובה ומצוינת החלו לצבור תאוצה.[34] בעשור האחרון התפרסמו עשרות דוחות וניירות מדיניות, רבים על ידי ה-OECD, שמעמידים את המורה במרכז[35] ושואלים מה נחוץ לעשות כדי לשפר את איכות ההוראה, לסייע למורים להיות מצוינים, ולהפוך אותם לכוח העיקרי של מערכת החינוך.

המסקנה הגורפת של מכלול המחקרים הללו – שמשלבים דיון תיאורטי עם מחקר השוואתי על הפרקטיקות החינוכיות במדינות ה-OECD והשפעותיהן על מערכות החינוך בכל מדינה – היא שכדי לשפר את מערכת החינוך יש להתמקד במורים: לא רק בפיתוח המקצועי של המורה היחיד,

---

[34] נראה שהשפעתו של האטי על ממשלות מרשימה כל כך, שבספטמבר 2012 פרסם ה-*Times Education Supplement* רשימה תחת הכותרת "He's Not the Messiah…", http://www.tes.co.uk/article.aspx?storycode=6290240.

[35] המוכר שבהם הוא אולי מה שמכונה "דוח מקינזי", ומסקנתו היא ש"איכות מערכת חינוך אינה יכולה לעלות על איכות מוריה" (ברבר ומורשד 2007, 9). וכן: OECD 2005; 2013; Vieluf *et al.* 2012.

אלא ביצירת צוות בית ספרי שביחד אחראי ללמידה של כל תלמיד ותלמיד. חשוב שלצוות תהיה הרגשת מסוגלות קולקטיבית (collective efficacy – מושג שמופיע כבר אצל מאלפורד [Mulford 2003], והוא שונה מתפיסת המסוגלות האישית, שנחשבת מרכיב חשוב של הפרופסיונליות של המורה, ומוסיף עליה). מדובר אפוא במיקוד תשומת הלב במאפיינים הצוותיים בבית הספר, ביצירת אמון כדי לאפשר הערכת עמיתים מעצבת, למידה משותפת ופיתוח פרופסיונלי מותאם לצוות ולצורכי בית הספר, תמיכה פרופסיונלית של מורים מנוסים בצוות במורים חדשים, ופיתוח ראייה קהילתית רחבה שתיצור אחריות של בית הספר לסביבה שהוא פועל בה ומעורבות בה. תפקידה של המנהיגות הבית ספרית הוא ליצור את התשתיות למהלכים הללו, לאצול סמכויות כדי לפתח מנהיגות מורים בית ספרית, לתמוך ולעודד. בהתאם לתפיסה מתקדמת זו, "גמישות ניהולית" אין פירושה ניוד מורים ומסחורם, אלא להפך, העצמתם, גיוסם למעורבות מתמדת והרחבת תחומי אחריותם. בבתי הספר האלה אין מקום ל"מורי קבלן". פיתוח מסוגלות קולקטיבית מחייב ביטחון תעסוקתי ותנאים סביבתיים מכבדים. בהקשרים הללו יש לראות באוטונומיה הבית ספרית מאפיין שמכיר ביכולותיהם המקצועיות של המורים ומבטא אמון ביכולות הללו.

בעשור האחרון, שבו הלכו והתבססו המגמות הללו בפיתוח מערכות החינוך בעולם, הלכה מערכת החינוך בישראל והעמיקה את אחיזתם של ערכי הניהול הציבורי החדש, ונראה שהיא גולשת למצב שלא יאפשר לה לחולל את השיפור הנדרש. התמונה המצטיירת היום היא של צוותי מורים מפוצלים, חדרי מורים שיש בהם מורות שזוכות להגנת האיגוד שלהן, ואחרות, בעלות אותן התעודות, שנתונות להעסקה פוגענית ואינן זוכות להגנת האיגוד המקצועי שהן חברות בו; מוסדות חינוכיים שבהם לימודי מוזיקה, אמנות והעשרה מכונים "אקסטרה", מוריהם מוגדרים "מדריכים", ומעמדם נקבע על פי הגדרות שרירותיות, ולא על פי כישוריהם, התעודות שבידיהם, והשפעתם האמתית על תלמידיהם. על תשתית כזו לא תיתכן בניית צוות שכל חבריו מחויבים לחינוך ולרווחה של תלמידיהם, ושיש ביניהם האמון והשיתוף שנדרשים כדי לחולל שינוי של ממש במערכת החינוך.

סיכום והמלצות

שורשיה של תופעת מורי הקבלן נטועים בהסדרים שקבע משרד החינוך לתוכניות לימודים נוספות (תל"ן) כבר בשנות השמונים של המאה הקודמת. ואולם מה שהחל כשעות העשרה ותגבור במימון משותף של הורים, משרד החינוך והרשויות המקומיות וכפיצוי על קיצוצים נרחבים בתקציבי החינוך פרח, לבלב והתקבע כאמצעי שאמור לכאורה לייעל ולהגמיש את ניהול כוח האדם בהוראה. שאיפה זו לתת כלים ניהוליים גמישים יותר למנהלים במערכת החינוך הובילה לבעיות המתוארות בפירוט במסמך זה, שהשלכותיהן נוגעות הן למעמדם ולתנאי העסקתם של המורים והן ליכולת של משרד החינוך להוביל לשיפור ההוראה והלמידה במערכת החינוך כולה. טענתנו היא שתופעת מורי הקבלן ממוטטת את התשתית הנדרשת ליצירת צוותי מורים בעלי מסוגלות קולקטיבית שיש להם מחויבות לכל תלמיד ותלמיד בבית הספר. המלצותינו הן:

- להעביר את כל עובדי ההוראה להעסקה ישירה על ידי הבעלויות של מוסדות החינוך[36] שהם עובדים בהם, בהנחה שיש זיקה פדגוגית, ניהולית ומינהלית בין הבעלות ובין הפעילות החינוכית במוסד החינוכי. העברה של כל עובדי החינוך להעסקה ישירה כזו יכולה להיעשות בהדרגה ובתהליך הידברות בין בעלי העניין.

[36] מסמך זה לא עסק בשאלת ההקמה של בתי ספר על ידי עמותות, הורים, קרנות פילנתרופיות וכדומה, ואין בהמלצה הזאת משום תמיכה בריבוי בעלויות או בניהול על ידי בעלויות מסוגים שונים. יש לציין שהשאלה מי רשאי להקים בית ספר איננה מוסדרת וגם אין דיון ציבורי בעניינה. מוסדרים התנאים והקריטריונים לפתיחה של בית ספר.

- על משרד החינוך לקבוע מדיניות כלל-מערכתית לכידה באשר לדרכי העסקת מורים במערכת החינוך, מתוך שמירה קפדנית על מעמדם המקצועי של המורים והבטחת העסקה הוגנת ובטוחה. יש להפסיק להשתמש במכרזים כלל-מערכתיים לגיוס קבלני מורים, שכן הם עצמם תשתית רעועה ובעייתית של כוחות ההוראה במערכת.
- על המשרד לפעול עם הרשויות המקומיות לעיצוב מדיניות וליצירת מסגרת של תקצוב להעסקה ישירה של מורים על ידי הבעלויות על בתי הספר (כולל הרשויות המקומיות), ולמנוע יצירת מעמדות שונים של מורים בחדרי המורים.
- על המשרד, הרשויות המקומיות וארגוני המורים לפעול יחדיו ליצירת כלי הערכה שיקדמו וישפרו את יכולות ההוראה של מורים. עם זאת, אם מורים נמצאו בלתי מתאימים גם לאחר שקיבלו תמיכה לפיתוח מקצועי יש לאפשר את פיטוריהם בהתאם להליך שייקבע.
- יש לפעול בשיתוף להעברת הצעת החוק (של חברי הכנסת שמעון אוחיון ואורלי לוי-אבקסיס) להעסקה ישירה של עובדי הוראה. החוק מציע להעביר את כל עובדי ההוראה להעסקה על ידי משרד החינוך או הרשויות המקומיות, ולהגביל לאלף את מספר המורים שיכולים להיות מועסקים בחוזים לזמן קצוב או למיזמים מיוחדים.
- על המשרד ליצור בסיס נתונים ומידע מלא ומהימן באשר לכלל המורים במערכת החינוך כדי שיוכל להחזיר לעצמו את יכולותיו ואת תפקידו כמעצב המדיניות והמפקח על יישומה.

קידום פיתוח היכולות המקצועיות של המורים ותמיכה בו הם המפתח לשיפור תהליכי ההוראה והלמידה, שהם הציר העיקרי לשיפורה של מערכת החינוך כולה. תנאי העבודה וההעסקה של המורים הם התשתית החיונית לפעילות הפדגוגית הזאת, והחדירה המואצת של תופעת מורי הקבלן, על השלכותיה המתוארות במחקר זה, עלולה לחבל בכל ניסיון לשפר את מערכת החינוך. פעולה מוסכמת, מושכלת ומדורגת להחזרת המורים להעסקה ישירה היא הצעד הראשון הנחוץ לשיפור הנדרש במערכת החינוך בישראל.

ביבליוגרפיה

בלס, נחום, 2012. "ועדת דוברת, 'אופק חדש' ו'עוז לתמורה': סיפור של דחייה וקבלה", **נייר מדיניות מס' 2012.15**, ירושלים: מרכז טאוב.

בלס, נחום, נעם זוסמן ושי צור, 2012. "מה למדת בבית הספר, ילד מתוק שלי? על השימושים בשעות עבודתם של עובדי ההוראה בבתי הספר היסודיים", **סדרת מאמרים לדיון 2012.03**, ירושלים: בנק ישראל, חטיבת המחקר.

ברבר, מייקל ומונה מורשד, 2007. **דוח מקינזי: על הגורמים להצלחתן של מערכות החינוך הטובות בעולם**, תרגום: יניב פרקש, ירושלים: הד החינוך.

דהאן, יוסי ויוסי יונה, 2005. "דוח דברת: על המהפכה הניאו-ליברלית בחינוך", **תיאוריה וביקורת** 27, עמ' 11--38.

הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות, 1993. **המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות/ יו"ר הועדה יצחק סוארי**, תל אביב: מרכז השלטון המקומי בישראל.

וורגן, יובל, 2006א. **תשלומי הורים במערכת החינוך – חלק א': הפערים בין הנחיות משרד החינוך ובין תמונת המצב בפועל**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

——, 2006ב. "העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים", ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

——, 2007. "בחינת יישום חוק יום חינוך ארוך", ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

——, 2011. **העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר תופעת העסקת מורי באמצעות גופים מתווכים**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

וייסברג, הילה, 2013. "אחרי 11 שביתות הישג למורי היל"ה: הסכם קיבוצי ראשון למורי קבלן", **TheMarker**, 14.1.2013.

חברת איגוד הייעל, 2009. "סיכום ממצאי הבקרות לשנת תשס"ט, מצגת להנהלת המינהל הפדגוגי ולהנהלת משרד החינוך", דצמבר, http://meyda.education.gov.il/files/IrgunLimudim/BakaratTashlumeiHorimTashsat.ppt.

כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, 2005. **התוכנית הלאומית לחינוך**, ירושלים: משרד החינוך והתרבות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011. **פני החברה בישראל, דוח מס' 4**, ירושלים: למ"ס, פרק 4: חינוך והשכלה.

מבקר המדינה, 1990. **דוח שנתי 40 לשנת 1989 ולחשבונות שנת הכספים 1988**, ירושלים: מבקר המדינה, "החינוך האפור", עמ' 330--337.

מבקר המדינה, 2004. **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**, ירושלים: מבקר המדינה, "ניהול כוח אדם ברשויות מקומיות", עמ' 9--113.

מבקר המדינה, 2007. **דוח שנתי 58א**, ירושלים: מבקר המדינה, "התקשרות עם עמותה למטרות חינוך", עמ' 139—161.

מבקר המדינה, 2012. **דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010**, ירושלים: מבקר המדינה, "מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך", עמ' 629--661.

מבקר המדינה, 2013. **דוח שנתי 63ג לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011**, ירושלים: מבקר המדינה, "היבטים בניהול כוח אדם במערכת החינוך", עמ' עמ' 971--1010.

מוסקונה-לרמן, בילי, 2011. "מפריטים את המורים", **מעריב**, 23.6.2011.

מיכאלי, ניר, בהכנה. "מגמות הפרטה במערכת החינוך", יצחק גל-נור ואמיר פז-פוקס (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים: מכון ון ליר.

מניב, עמרי, 2011. "20 אלף שקלים בחודש למורה בפריפריה", **מעריב**, 25.7.2011.

משרד החינוך, 2011א. **ועדת מנכ"לית משרד החינוך לבחינת העסקתם של עובדי הוראה כעובדי קבלן במערכת החינוך: דוח המלצות**, ירושלים: משרד החינוך, דצמבר.

——, 2011ב. "מדיניות השירות", http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Owl/Hebrew/ChukimMediniyut/Mediniyut.

——, 2012א. "מסמך הבנות: מעבר לניהול עצמי", משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, מינהלת בתי ספר בניהול עצמי, http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/B0A12A55-6711-45FF-A375-0356FE7BE342/170191/mismach_havanot_2012.pdf.

——, 2012ב. "מדיניות הניהול העצמי ומתווה היישום", משרד החינוך, פרק 2: המודל הפדגוגי הלכה למעשה, http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/NihulAtzmi/medinyut/eqronot_hamedinyut/hamodel_hapadegogy.htm.

נבות, דורון, 2012. **שחיתות פוליטית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נויבך, קרן, 2013. ריאיון עם דני בר-גיורא ועם לילי בן-עמי, **סדר יום**, 26.6.2013, רשות השידור, רשת ב'.

קשתי, אור וירדן סקופ, 2013. "הדו"ח שמשרד החינוך ניסה להסתיר: אחד מ-10 מורים הוא עובד קבלן", **הארץ**, 14.6.2013.

הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך – ראמ"ה, 2007. **הערכת יישום שלב א' של התכנית הלאומית בחינוך בשנת תשס"ו: על-פי דיווחים שהתקבלו ממנהלי מחלקות חינוך ברשויות מקומיות, מנהלי בתי-ספר, מורים והורים**, תל אביב: ראמ"ה.

——, 2013. **מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התכנית בשנת היישום הראשונה (תשע"ב) – נתונים איכותניים**, תל אביב: ראמ"ה.

Belfield, Clive R. and Henry M. Levin, 2002. "Education Privatization: Causes, Consequences, and Planning Implications," *Fundamentals of Educational Planning No. 74*, Paris: UNESCO.

De Vries, Youke, 2010. "Is New Public Management Really Dead?" *OECD Journal of Budgeting* 2010/1, pp. 87—91.

Dunleavy Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow and Jane Tinkler, 2006. "New Public Management is Dead: Long Live Digital-Era Governance," *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3), pp. 467--494.

Hattie, John, 2003. "Teachers Make a Difference: What is the Research Evidence?" Australian Council for Educational Research Annual Conference on: Building Teacher Quality, October.

——, 2012. *Visible Learning for Teachers: Maximizing Impact on Learning*, London and New York: Routledge.

Mulford, Bill, 2003. *School Leaders: Changing Roles and Impact on Teachers and School Effectiveness*, Paris: OECD.

OECD, 2004. "Employment Protection: The Costs and Benefits of Greater Job Security," *Policy Brief*, OECD.

——, 2005. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Paris: OECD.

——, 2013. *Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching*, OECD Publishing.

Vieluf, Svenja, David Kaplan, Eckhard Klieme and Sonja Bayer, 2012. *Teaching Practices and Pedagogical Innovations: Evidence from TALIS*, OECD Publishing.