

**ועדת מנכ"לית משרד החינוך
לבחינת העסקתם של
עובדי הוראה כעובדי קבלן
במערכת החינוך**

דוח המלצות - דצמבר 2011

תוכן עניינים

1. מינוי הוועדה לבחינת העסקת מורים באמצעות חברות קבלניות במערכת החינוך 3
2. עבודת הוועדה לבחינת העסקת עובדי קבלן במערכת החינוך 4
3. תבחינים לאפיון דרכי העסקה קבלניות של מורים במערכת החינוך 5
4. העסקה באמצעות תכניות שמקורן התקציבי אינו תקציבי מדינה 6
 - א. בתי ספר רשמיים 6
 - ב. בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים 6
5. העסקה במסגרת תכניות המופעלות על ידי משרד החינוך במכרז 7
 - א. תכנית קרב 7
 - ב. תכנית היל"ה 8
 - ג. תכנית החומש 9
 - ד. תכנית מיל"ת 10
 - ה. בתי ספר בניהול עצמי 10
6. סוגי פתרונות אפשריים 12
7. מודל למציאת פתרונות על פי סוג התכנית ובהתאם לסעיף 6 14
8. המלצות מדיניות להתמודדות עם תופעת מורים עובדי קבלן במערכת החינוך 15

1. מינוי הוועדה לבחינת העסקת מורים באמצעות חברות קבלניות במערכת החינוך

מצ"ב העתק כתב המינוי שניתן על ידי מנכ"לית משרד החינוך, גבי דלית שטאובר :

Ministry of Education
وزارة التربية والتعليم



המנהלת הכללית
Director General
المدير العام

משרד החינוך

ירושלים, י"ח חשוון תשע"ב
15/11/2011
מספר פניה: 15038756
מספר סימוכין: 15039443

לכבוד
מר דני בר-גיורא, מנהל מנח"י-יו"ר הוועדה
מר משה שגיא, סמנכ"ל ומנהל המינהל לכלכלה ותקציבים
גב' רחל מתוקי, מנהלת מחוז חיפה

שלום רב,

הנדון: קביעת מדיניות המשרד בנושא עובדי קבלן

בימים אלו עלתה על סדר היום סוגיית עובדי קבלן ברמת מדינה. נגזרת ממנה סוגיית עובדי הוראה המועסקים כעובדי קבלן במערכת החינוך הפורמאלית והבלתי פורמאלית.

לאור האמור, הנכם מתמנים לשמש כוועדה לקביעת מדיניות המשרד בנושא עובדי קבלן. מטרת הוועדה לצמצם את מספר המורים, עובדי קבלן, ולקבוע מדיניות כוללת להעסקת עובדים אלה במערכת החינוך. בסמכותכם להזמין כל גורם נוסף להיוועצות.

על הוועדה להגיש מסקנותיה תוך חודש ימים מקבלת כתב המינוי.

בכבוד רב,

דלית שטאובר

העותק: מר גדעון סער, שר החינוך
מנהלי מינהלים
מנהלי מחוזות

רח' שובטי ישראל 34 ירושלים 91911. טל' 02-5602242. פקס מיליה 02-5602336
34 Shivtei Israel St/ 91911 Jerusalem . Tel. 02-5602242 . Fax 02-5602336
شارع شيبطي بيمراول 34, اورشليم القدس 91911, هاتف 02-5602242 فاكس 02-5602336

2. עבודת הוועדה לבחינת העסקת עובדי קבלן במערכת החינוך

על רקע עליית סוגיות הנוגעות להעסקת עובדים באמצעות חברות קבלניות במגזר הציבורי לסדר היום, שר החינוך הנחה את מנכ"לית משרד החינוך למנות ועדה זו על מנת לבחון את סוגיית עובדי הוראה המועסקים כעובדי קבלן במערכת החינוך ולהגיש המלצות לטובת עיצוב מדיניות משרד החינוך בנושא.

מטרת הוועדה כפי שהוגדרה על ידי מנכ"לית משרד החינוך בכתב המינוי הינה **צמצום מספר המורים עובדי קבלן וקביעת מדיניות כוללת להעסקת עובדים אלה במערכת החינוך**.

מטרת הדו"ח הינה לערוך סיכום לעבודת הוועדה לבחינת העסקת עובדי הוראה כעובדי קבלן במערכת החינוך ולהגיש המלצות על סמך נתונים, מסמכים וניירות עמדה שנאספו והובאו אל הוועדה ועל סמך מפגשים עם גורמים מקצועיים אשר ייעצו לוועדה לרבות הייעוץ המשפטי של משרד החינוך, העומדים בראשי חברות קבלניות להעסקת עובדי הוראה, בכירים במשרד החינוך, ראשי תאגידים עירוניים ועוד.

חברי הוועדה:

- **מר דני בר גיורא**, ראש מינהל החינוך, מנכ"י – יו"ר הוועדה.
 - **מר משה שגיא**, סמנכ"ל ומנהל המינהל לכלכלה ותקציבים, משרד החינוך.
 - **גב' רחל מתוקי**, מנהלת מחוז חיפה, משרד החינוך.
- חברי הוועדה מבקשים להודות לרכזת הוועדה **גב' טליה גרינבלט-קולודני**, וכן **למר דודי מזרחי** על תרומתם הגדולה לעבודת הוועדה ולכתיבת דו"ח ההמלצות.

פגישות שנערכו במסגרת עבודת הוועדה כללו עדויות מן הגורמים הבאים:

- ד"ר משה דקלו, מנהל אגף א' בחינות.
- גב' שרה זילברשטרם, מנהלת אגף התמחות וכניסה להוראה.
- גב' דורית מורג, גב' אילת מלקמן, גב' איריס שלו, מר אילן שי – הייעוץ המשפטי במשרד החינוך.
- מר חיים הלפרין, ממונה תכניות משלימות למידה.
- מר שאולי כהן, מנהל כלכלי חינוכי - מינהלת בתי"ס בניהול עצמי.
- גב' יהודית קדש, מנהלת אגף חינוך יסודי.
- מר חיים להב, מנהל אגף קידום נוער וגב' יפעת קלימרו מהאגף.
- גב' שוש אורן, מנכ"ל יובל חינוך, תל אביב
- ועדת החינוך של הכנסת בנושא העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים במערכת החינוך.

הגדרת תחומי פעילותה של הוועדה

עם תחילת עבודת הוועדה עלה הצורך בהגדרת תחום עיסוקה וביורור מושגי אשר יאפשר תיחום מוגדר של התופעה הנבדקת והפתרונות הרצויים. ראשית, יצוין כי בהתאם לכתב המינוי, הוועדה בודקת את העסקתם של מורים ומורות באמצעות חברות קבלניות. על כן, ההמלצות יתמקדו אך ורק בכוחות הוראה המועסקים בבתי ספר באמצעות גופים מתווכים (ולא בעובדים מינהליים או עובדי ניקיון למשל). כיוון שהמושג "עובדי קבלן" הינו רחב ומעורפל, ועשוי לכלול מגוון רחב של עובדים המועסקים במערכת החינוך, נבקש למקד את ההתייחסות על מנת לכלול המלצות מתאימות.

לפיכך, לצורך עבודת הוועדה, 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.

מורים עובדי קבלן במוסדות חינוך במעמד מוכר שאינו רשמי, יוגדרו ככוחות הוראה בבתי הספר 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 הבעלות על בית הספר.

הדו"ח כולל התייחסות לשתי קטגוריות של העסקה קבלנית:

- א. מורים הפועלים בתוך בתי הספר ומועסקים בתכניות שמקורן התקציבי אינו תקציב המדינה.
- ב. מורים המועסקים בתכניות שמשרד החינוך מפעיל ומממן באופן מלא או חלקי.

מורכבות התופעה

העיסוק בהעסקת מורים כעובדי קבלן במערכת החינוך כרוך במורכבות גדולה המאפיינת את התופעה. במסגרת עבודת הוועדה ועל בסיס ההגדרות המופיעות מעלה, עלו שאלות רבות כגון: מי יוגדר ככח הוראה? מיהו חבר קבוע בצוות בית הספר? מהם תכני ליבה לעומת העשרה? מהו חוג תוספתי לעומת שיעור בתוך המערכת?

מורכבות זו מלווה את המלצות המדיניות ומסייגת אותן. כמו כן, קיים מתח וניגוד בין ראייה פדגוגית לראייה משפטית. התפיסה המשפטית תבקש הבחנות ברורות וחד משמעיות בין הקטגוריות בעוד שהראייה הפדגוגית תשאף לשילוב, איזון ומיזוג בין הדברים.

3. תבחינים לאפיון דרכי העסקה קבלניות של מורים במערכת החינוך

על מנת לבחון באופן שיטתי את התופעות והמקרים שהובאו לשולחן הוועדה, נקבעו מספר קטגוריות לבחינה. על פי הקטגוריות הבאות יוצגו מספר דוגמאות לתכניות אשר פועלות במערכת כיום:

1. **זהות המעסיק:** האם מדובר בעובדי מדינה, עובדי השלטון המקומי, תאגידי עירוניים, בעלויות על בתי הספר, עמותות, קרנות, חברות מסחריות או גופים שזכו במכרזי משרד החינוך.
2. **זהות המועסק:** מהן דרישות הסף (תעודות, השכלה, ניסיון), האם מדובר במורים קבועים המועסקים כעבודה נוספת.
3. **אופני תשלום השכר:** האם השכר ניתן לפי הסכמי השכר התקפים, האם השכר הינו שעותי (ומה גובהו), מספר חודשי העסקה בשנה, תנאים סוציאליים.
4. **המקור התקציבי להעסקה:** האם המקור הוא בסיס התקציב של משרד החינוך, תקציבי משרד פרויקטאליים, תקציבי רשות מקומית, תשלומי הורים ומגזר שלישי.
5. **אופי הפעולה:** האם מדובר במתכונת של חוגי העשרה, הארכת יום הלימודים, האם כשעות במערכת השעות.
6. **תחומי התוכן:** האם מדובר בהדרכת תחומי העשרה או הוראת מקצועות ליבה.
7. **הערכה, פיקוח וביקורת:** מהו תהליך אישור כניסת עובדי הוראה למוסדות החינוך, דיווח, בקרה ואיסוף מידע, פיקוח פדגוגי.

4. העסקה באמצעות תכניות שמקורן התקציבי אינו תקציבי מדינה

במסגרת זו נבחנה תופעת העסקת כוחות הוראה המהווים חלק מן הצוות הקבוע במוסדות החינוך אולם מקור המימון של משרתם אינו בבסיס התקצוב של בתי הספר, אלא בכספים שמקורם ברשויות, בעמותות, בתאגידים עירוניים ובכספי הורים.

א. בתי ספר רשמיים

הייעוץ המשפטי במשרד החינוך מסר לוועדה חוות דעת ובה מודגשת החשיפה של המדינה לתביעות על ידי המורים המועסקים כעובדי קבלן. מתוך חוות הדעת שניתנה על ידי עו"ד איריס שלו: "אמנם תנאי ההעסקה והקביעות של מורים תלויים בהסכם קיבוצי וחלים על הצדדים לו וככל 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. יחד עם זאת, בפועל המצב עשוי להיות שונה בתכלית במיוחד באותם מקרים בהם אין עובד הוראה זוכה לאותם תנאי העסקה ו/או שכר כשל עמיתו עובד המדינה. כך למשל, אם עובד ההוראה מקבל שכר לפי שעות ולא באופן חודשי או אין מפרישים עבורו לקרן השתלמות וכיוצ"ב, עלולה להטען על ידו טענה, כי הוא מופלה לעומת המורים האחרים. יש לציין, כי הגורם האחר המעסיק אינו בבחינת "בעלות על מוסד חינוך", הפועל ברישיון מכה חוק פיקוח על בתי ספר ולכן אף אינו מתקצב ע"י המשרד ואין הוא חייב בתשלום רכיבי השכר, כפי שמחוייבת בעלות מכה תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים).

כמו כן, עשוי עו"ה לדרוש קביעות כעובד מדינה, שהרי הוא מועסק בבי"ס רשמי ע"י גורם חיצוני, שאינו יכול לתת לו את אותם תנאי העסקה כדוגמת קביעות. במצב כזה, סביר שהמדינה תאלץ להשוות את התנאים ולקלוט את העובדים במקרה של תביעה. היו תקדימים כאלה בעבר. כך לדוגמא, בעבר מחוז צפון במשרד החינוך נתבע בשלושה מקרים שונים ע"י שלוש עובדות הוראה, אשר הועסקו כסטאז'ריות בבתי ספר רשמיים במחוז צפון בהוראה מתקנת. עובדות אלה לא נקלטו לעבודה דרך המחוז הואיל ולא היו שעות לקלוט אותן להוראה בבתי הספר. ואולם, אלה הועסקו בביה"ס באמצעות גורם חיצוני, אשר גייס את הרשות המקומית (אל שגור) לעניין. בסופו של יום, אותו גורם חיצוני (שמנהלו היה אפרים שלום) והרשויות המקומיות לא עמדו במחויבותם ולא שלמו לאותן עובדות את שכרן לאורך כל שנת הלימודים. אותן עובדות תבעו רק לאחר סוף שנה"ל לאחר שהבטיחו, כי התקופה הוכרה להן לצורך סטאז'. מאחר שהרשות אל שגור התפרקה ומר שלום התכחש למחויבויותיו, המדינה נאלצה לשלם את שכרן של אותן תובעות. ביה"ד לא הסכים למצב בו עו"ה מועסקות בבי"ס רשמי ואינן מקבלות את שכרן. **מכאן, העסקתם של עו"ה בבית ספר רשמי במערכת השעות הרגילה ע"י גורם חיצוני למשרד עלול 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."**

משמעות חוות הדעת המשפטית הינה חשיפת המדינה לתביעות מצד מורים שאינם מועסקים על ידי המדינה אולם מבחינה משפטית זכאים לתנאים זהים למורים שהם עובדי מדינה.

ב. בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים

סוגיית העסקת כוחות הוראה באמצעות גופים מתווכים נפוצה פחות בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים, משום שבהם הבעלויות על בתי הספר מעסיקות הן את מורי התקן והן מורים נוספים שאינם בבסיס התקן של בתי הספר.

במרבית ממוסדות המוכש"ר אין שימוש נרחב ב"גופים מתווכים" שכן הבעלויות על פי רוב מעסיקות בעצמן את העובדים הנוספים ובתחום זה ישנה בעיית אכיפה בכל הנוגע לתנאי העסקה ושכר של עובדי הוראה. הבעלויות על בתי הספר מתחייבות להעסיק את כלל המורים המלמדים בבית הספר על פי הסכם השכר הנהוג. התחייבות זו הינה תנאי לקבלת רישיון ממשרד החינוך. אולם לא קיים מנגנון אכיפה המוודא שבתי הספר אכן עומדים בהתחייבות זו.

סביר להניח שבהינתן אכיפת אמת, יאלצו מוסדות המוכש"ר לפעול כפי שפועלים המוסדות הרשמיים ויעשו שימוש בגופים מתווכים לטובת העסקת כוחות הוראה. במצב עניינים זה יש לבחון את חוות הדעת המשפטית שניתנה לגבי המערכת הרשמית ולבחון את תקופתה לגבי בעלויות בכלל.

בחטיבות העליונות, פרופיל המורים נקבע על ידי דיווח של הבעלות על כלל המורים אותם היא מעסיקה. ישנן רשויות אשר מעסיקות את המורים הצעירים באמצעות תאגידים עירוניים על מנת להעלות את פרופיל המורים המדווח למשרד החינוך. תופעה חמורה זו חייבת להיפסק על ידי אכיפה ברורה לכך שכלל המורים בחטיבות העליונות יהיו מועסקים על ידי הבעלות.

5. העסקה במסגרת תכניות המופעלות על ידי משרד החינוך במכרז ומתקצבות באופן

חלקי או מלא על ידי משרד החינוך

כאן תיבחן העסקת כוחות הוראה באמצעות תכניות שמשרד החינוך מפעיל בכפוף לחוק חובת המכרזים, ושיש לו חלק במימון התכניות. במסגרת זו נבחנו מספר תכניות מרכזיות ורחבות היקף המופעלות על ידי משרד החינוך. יצוין פירוט אודות כל אחת מתכניות אלו בהתאם לשבע הקטגוריות שהוגדרו בסעיף 3 (תבחינים לאפיון דרכי העסקה). כמו כן, חוות הדעת המשפטית בסעיף 4א תקפה גם עבור תכניות אלה.

א. תכנית קרב

תכנית קרב החלה לפעול בשנת 1990 כפיילוט בעיר בית שמש וירושלים במסגרת מיזם משותף של קרן קרב ומכון ון-ליר. החל מ-1992 הצטרף המשרד למימון התכנית אשר הופעלה באמצעות חברת כח אדם של השלטון המקומי ומאוחר יותר באמצעות מכרז. כיום תכנית קרב פועלת בקרב 2400 מוסדות חינוך (בתי ספר וגני"י) ברחבי הארץ ובה לומדים כ-270 אלף תלמידים. מטרת התכנית צמצום פערים באמצעות פעולות העשרה והעצמה במערכת החינוך. פעילותה המרכזית של תכנית "קרב" הינה פעילויות העשרה תוספתיות לתלמידים בבתי ספר. תחומי הפעילות מקבלים אישור של משרד החינוך ומנהלת תכנית קרב. הפעילויות נבחרות ע"י ועדת היגוי משותפת לבית הספר, הורים ותלמידים. מדריכי קרב לרוב עוברים הכשרה מטעם התכנית ומועסקים ע"י הזכיון.

1. **זהות המעסיק**: הזכיון הזוכה במכרז. תכנית קרב היא המנהלת הפדגוגית של התכנית.

2. **תאריך סיום המכרז הנוכחי**: 2014.

3. **זהות המועסק**: 3807 מדריכים, 1195 (31.4%) מתוכם בעלי תעודת הוראה. 430 (11.3%) בעלי תואר ראשון (מתוכם 113 (3%) בעלי תואר שני). כ-1299 (34%) מהמדריכים מועסקים בהיקף של 12

ש"ש או פחות. כמות השעות של כל מדריך היא תוצאה של בחירת התוכניות. אין היקף קבוע אלא משתנה על פי הצורך.

4. **אופני תשלום השכר**: שכר שעתי או חוזים אישיים, עבור 10 חודשים בשנה. השכר ניתן ע"פ טבלה שבסיסה אושר במכרז ועדכונה ע"י ועדת הכספים של תכנית קרב ברשות חשב משרד החינוך. כל עובד מקבל שכר בהתאם להשכלה וותק כפי שנקבע בטבלאות שכר התוכנית.

5. **המקור התקציבי להעסקה**: משרד החינוך, רשות מקומית והורים. משרד החינוך מממן עד כ-50% מהעלות. אחוז ההשתתפות של הרשות וההורים נקבע באופן דיפרנציאלי על ידי ועדת ההיגוי של התכנית, נסמך על קריטריונים סוציו-אקונומיים וכפוף למגבלות התקציב.

6. **אופי הפעולה**: התכנית פועלת כשעות נוספות במערכת ומאריכה את יום הלימודים בתכני העשרה.

7. **תחומי התוכן**: מקצועות העשרה וליבה – אמנויות, טבע, מוסיקה, מחשבים, מחול, אנגלית ועוד.

8. **הערכה, פיקוח וביקורת**: יחידת ההפעלה הארגונית, תקציבית ופדגוגית של התכנית היא בית-הספר או מערכת הגנים היישובית כאשר פעילות התכנית נקבעת ומלווה על-ידי ועדת ההיגוי מוסדית. ועדה זו כוללת את מנהל/ת בית-הספר, נציגי מורים, הורים, נציגי תכנית קרב ולעיתים אף נציגי תלמידים. בנוסף, מוזמנים לוועדה גם נציגי הרשות ומפקח מטעם משרד החינוך. יעדי הוועדה הם לקבוע את תכנית העבודה של המוסד, לאשר את תקציבו ולערוך בקרה אחר הביצוע בפועל. הפיקוח על התכניות נעשה באמצעות היחידה הפדגוגית של תכנית קרב. בוועדת ההיגוי העליונה שותפים נציגי משרד החינוך, קרן קרב, רשויות מקומיות, הסתדרות המורים ונציגי האקדמיה ובכפוף לחוזר מנכ"ל משנת 2003 (3.7-35 תכנית קרב למעורבות בחינוך בשיתוף משרד החינוך).

ב. תכנית היל"ה

תכנית היל"ה פועלת החל משנת 1992 וקמה בעקבות החלטת ממשלה מ-1989 (החלטה 1442) בדבר הצורך במתן מענה חינוכי ייחודי לנוער בגילאי חובה שנשר ממערכת החינוך (נוער מנותק). התכנית מיועדת לנוער שאינו מצוי במסגרת חינוך פורמאלית (מוכרת) ומופעלת על ידי מינהל חברה ונוער באמצעות יחידות קידום נוער בפיקוח משרד החינוך. התכנית מהווה "מסגרת חינוכית ייחודית" מוכרת לצרכי הקניית השכלה וכחלק ממערך של משרד החינוך ליישום חוק לימוד חובה עד כיתה י"ב. כמו כן, בעקבות תיקון לחוק נוער שפיטה וענישה וחוק נוער טיפול והשגחה משנת 2011, התכנית מהווה מסגרת למתן שירותי חינוך ולמידה לבני נוער המצויים במצבי כליאה ושוהים במסגרות ייחודיות (בתי מעצר, בתי סוהר, חלופות מעצר, מוסדות גמילה). התכנית פועלת ב-151 רשויות מקומיות וב-45 מוסדות של חסות הנוער של משרד הרווחה, ובבתי סוהר ובתי מעצר של שב"ס. כ-1300 מהמורים עובדים במרכזי השכלה של היחידות לקידום נוער ברחבי הארץ וכ-190 מורים עובדים במוסדות החינוך עצמם. במסגרת התכנית לומדים כ-7500 תלמידים מדי שנה. בתכנית ישנה חשיבות לגמישות העסקת המורים בשל אופי העבודה והשעות הבלתי שגרתיות.

1. **זהות המעסיק**: הזכייין הזוכה במכרז, בכפוף לחוק המכרזים (החל משנת 2000).

2. **תאריך סיום המכרז הנוכחי**: יוני 2012.

3. **זהות המועסק**: כ-1600 מורים מדי שנה, כולם בעלי תעודת הוראה ותואר ראשון כדרישת סף. 13.5% בעלי תואר שני (217 מורים), כ-7% סטודנטים שנה ג' (110). עבור כ-51% (667) זו עבודתם

היחידה ועבור היתר, ההוראה בתוכנית היל"ה היא עבודה נוספת. נוסף על המורים ישנם כ-50 מנחים בהיקף של 40 מישרות (180 שעות חודשיות) בעלי השכלה של תואר ראשון ושני.

4. **אופני תשלום השכר: עבור המורים:** שכר שעתי, 35 ₪ לסטודנט ו-50 עד 70 ₪ למורה לשעה, על פי הותק. **עבור המנחים:** מנחי התוכנית (להקניית השכלה ולחינוך-טיפול) מועסקים ע"י הזכין במסגרת מישרות (ע"פ נוסחה שהוגדרה במכרז) וע"פ טבלת שכר שנקבעה במכרז.

5. **המקור התקציבי להעסקה:** בסיס התקציב של משרד החינוך.

6. **אופי הפעולה:** הקניית השכלה, מיומנויות לימודיות וטיפול לנוער מנותק בלוח זמנים מותאם ודינמי. הפעילות ניתנת הן במסגרות קבועות בבתי כלא וחסות הנוער, והן במרכזי השכלה של קידום נוער.

7. **תחומי התוכן:** מורי היל"ה עוסקים בהוראת הליבה החינוכית של משרד החינוך בהשלמת השכלה בסיסית (החל מ-8 עד 12 שנות לימוד כולל בגרויות) בכל המקצועות.

8. **הערכה, פיקוח וביקורת:** בפיקוח משרד החינוך והיחידות לקידום נוער ברשויות המקומיות. המורים מתקבלים לעבודה ע"י רכז ההשכלה ברשות המקומית ומנחה ההשכלה של החברה למתנ"סים (- המעסיק הישיר), תוך שמירה על תנאי הסף שהוגדרו במכרז (תואר ראשון + תעודת הוראה). **הנחיה פדגוגית** נעשית ע"י מנחי ההשכלה של התוכנית (של החברה למתנ"סים – המעסיק הישיר). רכזי ההשכלה ברשות המקומית עוסקים בניהול הלמידה, צוות המורים וכן בהנחית המורים על פי תכניות המשרד. הפיקוח על ביצוע התוכנית בכללותה נעשה על-ידי המפקח הממונה על קידום-נוער- היל"ה במחוזות המשרד.

ג. תכנית החומש

התכנית החלה לפעול בשנת 1999 למשך חמש שנים, בהתאם להחלטת הממשלה. אולם, היא מוארכת כל שנה מחדש – עד היום. מטרת התכנית, המיועדת למגזר הערבי, הדרוזי והבדואי, הינה השלמת הפערים בין המגזרים ובין היישובים באמצעות שיפור הישגים ערכיים, חברתיים ולימודיים, פיתוח ההון האנושי של בני ובנות הנוער, קידום פעולות נוער, לתרומה לחברה ולקהילה, פיתוח סביבות לימוד מתקדמות, קידום הישגי התלמידים בשפת האם, קידום הישגי התלמידים בעברית, אנגלית מתמטיקה ומדעים.

1. **זהות המעסיק:** הזכין הזוכה במכרז.

2. **תאריך סיום המכרז הנוכחי:** יולי 2012.

3. **זהות המועסק:** כ-3500 מורים בשנה, שהינם עובדים של הקבלן בלבד, הוא בוחר בהם וחותרם מולם על חוזה על פי מפרט הנקוב במכרז הפומבי. על פי המכרזים בדרך כלל מדובר בבעלי תואר בתחום התוכן (ראשון שני או שלישי), רישיון הוראה ותעודת הוראה.

4. **אופני תשלום השכר:** התשלום הינו על בסיס דוח ביצוע בפועל המועבר עי ידי כל מורה לקבלן והוא משלם, לרבות תנאים סוציאליים בדיוק על פי שנקבע במכרז.

5. **המקור התקציבי להעסקה:** המקור התקציבי הוא תקציב ייעודי שמוקצב על ידי המדינה – בחומש על פי החלטת הממשלה.

6. **אופי הפעולה:** מדובר על כל סוגי הפעילויות, תמיד מחוץ למערכת השעות, שעות תגבור במקצועות הליבה ושעות העשרה, לעיתים חוגים ותכניות בלתי פורמאליות. הכל כפי שמוגדר במכרז.

7. **תחומי התוכן**: מקצועות ליבה וחינוך בלתי פורמלי, ליווי בית ספרי או יישובי או מגזרי, הכל על פי הנדרש, על ידי אנשים בעלי רקע פדגוגי ובעלי ניסיון בפיקוח או בניהול.
8. **הערכה, פיקוח וביקורת**: על פי הנקוב במכרז. על הפעילות לא מתקיים פיקוח פדגוגי של משרד החינוך (פיקוח הינו סמכות שאינה ניתנת לרכישה).

ד. תכנית מיל"ת

התכנית החלה לפעול במסגרת מכרז החל משנת 2007. יצוין שהיא פעלה במסגרת מיזם משותף של קרן רש"י והמשרד עוד בשנת 2003 (הרשויות המקומיות שילמו אז את השכר לעובדים). תכנית מיל"ת פועלת בגני ילדים, בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים הנבחרים על פי קריטריונים שנקבעו ע"י משרד החינוך, כאשר אוכלוסיית היעד היא ילדים ממשפחות מוחלשות. תכליתה של התוכנית לסייע באמצעות תגבור ולמידה בקבוצות קטנות לתלמידים תת משיגים ולהביאם לרמה הנדרשת במקצוע בשלב הגיל הרלוונטי. בשנת תשס"ט משתתפים בתכנית כ-42,000 ילדים ב-86 רשויות בכל רחבי הארץ.

1. **זהות המעסיק**: הזכיין הזוכה במכרז.
2. **תאריך סיום המכרז הנוכחי**: 2014 (ייתכן שיפתח מחדש ב-2012 בעקבות יישום דו"ח טרכטנברג).
3. **זהות המועסק**: כ-4000 מורים, לרובם תעודת הוראה. 15% עובדי מערכת (כלומר מורים בבתי הספר בשעות נוספות). חלקם מדריכים, סטודנטים ובעלי הכשרה מקצועית/אקדמית במקצועות אחרים. התוכנית פונה לאוכלוסיית המורים בבתי הספר ומציעה להם אפשרות לעבוד בשעות נוספות ועל פי תמורה שנקבעה במכרז. היקפי המשרה משתנים על פי הצורך ויכולות המורים.
4. **אופני תשלום השכר**: שעות (שעות אפקטיביות על פי ביצוע, כולל הרכיבים הסוציאליים ע"פ דין).
5. **המקור התקציבי להעסקה**: 65% משרד החינוך, 25% עירייה ו-10% תשלומי הורים.
6. **אופי הפעולה**: התכנית מורכבת מתכנים לימודיים ופעילות נוספת הכוללת העשרה וטיפול פרטני בילדים בעלי ליקויי למידה, קשיים רגשיים והתפתחותיים. המרכיב הלימודי משלים את תכנית הלימודים הבית ספרית, ומהווה המשך של יום הלימודים הרגיל (הארכת יום הלימודים).
7. **תחומי התוכן**: בעיקר בהוראת מקצועות ליבה. ניתן תקציב לסיוע לתלמידים במסגרת מענים מקצועיים פרטניים.
8. **הערכה, פיקוח וביקורת**: על פי המכרז, יש להקים וועדת היגוי יישובית ובית ספרית, שתפקידה לקבוע את תכנית העבודה, לבצע מיפוי צרכים ולבחור את הפעילויות. מתקיים פיקוח פדגוגי של משרד החינוך.

ה. בתי ספר בניהול עצמי

התכנית לניהול עצמי החלה לפעול מספטבר 2011 ונועדה לאפשר לבתי הספר מרחב גמישות וסמכות בהיבטים הפדגוגיים, הכלכליים והארגוניים, מתוך הנחה שצוות ביה"ס מכיר את צרכי התלמידים המשתנים ויש לאפשר לו מרחב פעולה לקבוע סדר יום ולתת מענה גמיש וזמין לצרכי התלמידים.

בהתאם להחלטת ממשלה מ-13.3.2011 יחל מהלך להרחבה והעמקה של מעבר לניהול עצמי בקרב בתי"ס היסודיים הרשמיים הרגילים (שאינם חינוך מיוחד). בתשע"ב מתחיל פיילוט במחוזות ת"א וחיפה בקרב 17 רשויות ו-166 בתי"ס ובמהלך תשע"ג עד תשע"ה כלל בתי"ס היסודיים צפויים להתחיל מעבר לניהול עצמי. המהלך החל כבר בשנות ה-90 וכיום ישנם כ-46 רשויות וכ-600 בתי"ס (מתוך 1600) המוגדרים לניהול עצמי. כל רשות מקומית שמצטרפת למהלך נדרשת לחתום על מסמך

הבנות המסדיר את היחסים הכלכליים והתפעוליים בין משרד החינוך, הרשות ובתיה"ס. ההסכם עבר את אישור הלשכה המשפטית של המשרד.

במסגרת המעבר לניהול עצמי מאוגמים תקציבים ממקורות המשרד והרשות המקומית ומועברים לביה"ס, לניהולו כמשק כספים סגור. באופן זה, ביה"ס יכול לקבוע סדרי עדיפויות וסדר יום ולתת מענה לצרכי תלמידים. בין היתר, יכול מנהל ביה"ס להעסיק כוח עזר פדגוגי או מנהלתי. במסגרת המהלך ישנה העדפה לאפשרות העסקה באמצעות הרשות המקומית ודרך חשבון ביה"ס או באמצעות תאגיד רשותי. משרד החינוך אינו מעודד העסקה באמצעות חברות כח אדם.

חשוב לציין כי אחת הסיבות העיקריות להעסקת עובדים באמצעות תאגיד רשותי נוגעת לבעיית רישום כחלק ממצבת כח האדם של הרשות המקומית. כיום מתקיימים דיונים עם משרד הפנים על מנת להסדיר את נושא העסקת כוח עזר באמצעות הרשות וישנה נכונות לאפשר לבתיה"ס להעסיק עובדים באמצעות הרשות כך שלא יירשמו במצבת העובדים אלא כתקציב (כפי שנעשה היום לגבי סייעות). הסדרה זו צפויה לייתר את הצורך בתאגיד רשותי.

בנוסף, המנהלת דורשת מהרשות להסדיר את העסקת כוח העזר כך שתהיה ע"פ הסכמי השכר וע"פ תעריפים שקופים ושוויוניים, וכן, ע"פ תנאים סוציאליים לפי חוק.

להלן הפרק הרלוונטי מתוך מסמך ההבנות:

א. העסקת כוח עזר

הרשות תאפשר לבית ספר בניהול עצמי להעסיק כוח עזר נוסף באמצעות הרשות המקומית או תאגיד של הרשות. הרשות תהיה אחראית לוודא כי ההעסקה היא בהתאם להוראות כל דין.

1. העסקת כוח עזר כוללת העסקת כוח אדם נוסף לסיוע במימוש היעדים והצרכים המנהליים או הפדגוגיים של ביה"ס. מובהר כי העסקה זו אינה כוללת העסקת מורים, אשר ימשיכו להיות מועסקים על ידי משרד החינוך כעובדי מדינה.
2. כוח העזר הנוסף, אשר יועסק בבית הספר, יהיה כפוף ארגונית ומקצועית למנהל בית הספר.
3. בית הספר יעביר את פרטי כוח העזר הנוסף, אשר בכוונתו להעסיק, לאישור מנהלתי של הרשות המקומית.
4. יתנהל רישום עלויות של כוח העזר במסגרת התקציב הבית ספרי.
5. ככל שהרשות תבחר להתקשר עם תאגיד לצורך העסקת כוח עזר עבור בתיה"ס, שיעור התקורה המקסימלי לתאגיד יהיה 3%.

1. **זהות המעסיק:** רשות מקומית או תאגיד עירוני.
2. **זהות המועסק:** המנהלת פועלת לגבש דרישות סף להעסקת כוח עזר (תעודות, השכלה, ניסיון). אין מדובר במורים קבועים המועסקים כעבודה נוספת.
3. **אופני תשלום השכר:** הרשויות נדרשות להסדרת השכר כך שיינתן לפי הסכמי השכר התקפים, או לפי תעריפים שעתיים שקופים ושוויוניים, ולמתן תנאים סוציאליים בהתאם לחוק.
4. **המקור התקציבי להעסקה:** המקור הוא בסיס התקציב של מדינת ישראל (בכל הנוגע להשתתפות בתקצוב מצד משרד החינוך) ותקציבי רשות מקומית. כחלק מהמעבר לניהול עצמי נדרשת הפרדה בין חשבון הורים לחשבון ניהול עצמי (גם במסמך ההבנות) ובתי הספר נדרשים להקפיד על כך שלא ייעשה שימוש בכספי הורים לצורך העסקה זו.

5. **אופי הפעולה:** בהיבט הפדגוגי מדובר בסיוע נוסף לביה"ס או כלימודי העשרה. אין מדובר בהעסקת מורים לצורך הארכת יום הלימודים או עבור שעות במערכת השעות. תיתכן הארכת יום הלימודים או שיבוץ בשעות לימוד עבור תלמידים מסוימים המקבלים סיוע/העשרה.

תחומי התוכן: בהיבט הפדגוגי מדובר בסיוע לימודי או תחומי העשרה. אין מדובר בהוראת מקצועות ליבה. ישנה גם אפשרות להעסקת כח עזר מינהלתי.

6. **הערכה, פיקוח וביקורת:** אישור כניסת עובדי הוראה למוסדות החינוך כרוך באישור מנהלתי של הרשות המקומית. מתקיים דיון האם נדרש אישור פדגוגי של המפקח, או לחילופין מתן נהלים וסטנדרטיים למנהלי בתי"ס כך שמנהלי בתי הספר יעבדו לפיהם ויהיו הגורם הדומיננטי בהעסקת המורים. בכל מקרה, תכנית העבודה ותקציב ביה"ס, לרבות העסקת כוח העזר, נדרשים לבוא לאישור וועדה מלווה בית ספרית בהשתתפות הפיקוח והרשות המקומית.

6. סוגי פתרונות אפשריים

להלן מספר מסלולים לפיהם ניתן לשפר את תנאי ההעסקה של מורים עובדי קבלן במערכת החינוך ולצמצם את מספרם.

1. עיגון זכויות המורים באמצעות התנאים המפורטים במכרז:

- א. **גובה השכר השעתי** - חישוב ערך השעה המבוסס על עלות שכר למערכת תוך גילום התנאים הסוציאליים כגון חופשות ותנאי שכר הנהוגים לעובדי הוראה, לכל מורה על פי הפרופיל שלו, והגדלת היקף השכר השעתי על מנת להשוות את תנאי העובדים המועסקים באמצעות גופים מתווכים לאלו המועסקים על ידי המדינה, כל זאת על פי טבלאות שכר אחידות.
- ב. **מעבר להעסקה על פי היקף משרה** - הצבת תנאים במכרז לשכר המבוסס על אחוזי משרה ולא על פי שעות (מחייב היקף משרה מינימלי של שש שעות ומעלה).

יתרונות - הסדרת תנאי ההעסקה של מורים מעבר לתקן ויצירת טבלאות שכר אחידות למכרזים תוך שמירה על גמישות העסקה בבתי הספר.

חסרונות:

- עלויות תקציביות של כ-50 מלש"ח עבור תכניות היל"ה וקר.ב.
- נותרים שני מעמדות בחדר המורים – מעסיקים שונים ושונים ברצף תעסוקתי ובטחון סוציאלי.

2. הגברת האכיפה – יצירת מנגנון שיפקח על תנאי העסקת המורים ועל עמידה בתנאי המכרז.

- א. אכיפה מול מוסדות מוכש"רים לעמידה בתנאי הרישיון למתן שכר על פי הסכמי השכר (לרבות הפעלת סנקציות כגון שלילת/אי חידוש רישיון).
- ב. אכיפת עמידה בתנאי מכרזים בפרויקטים מופעלי מכרזים.

יתרונות

- פתרון חלק גדול מהבעיה מבלי להכניס שינויי מדיניות.
- האכיפה חיונית לטובת עצירת ה"בריחה" מהמערכת הציבורית למערכת המוכש"ר והחרדי. יש לאכוף לשם כך קודם כל את מוסדות המוכש"ר.

חסרונות: השלכות תקציביות עבור הבעלויות או לחלופין ירידה ברמת השירות.

3. **קניית שעות ממשרד החינוך** – רשות מקומית המעוניינת להעסיק מורים מעבר לתקן, תעביר את התקציבים לכך למדינה, והמורים יועסקו על ידי משרד החינוך כמורים מן המניין.

יתרונות

- פתרון בעיית מורים שהינם עובדי קבלן במערכת הרשמית.
- על פי חוות הדעת של הייעוץ המשפטי למשרד החינוך, המדינה חשופה כיום לתביעות של מורים המבקשים השוואת תנאים או קביעות כעובדי מדינה, באם הם מועסקים בתוך המערכת. קניית שעות מגנה על המדינה כנגד תביעות משפטיות.

חסרונות

- חוסר יציבות - למדינה מחויבות פרופסיונאלית למורים המועסקים כעובדיה, ובמקרים של מורים שיועסקו על ידי הרשויות המקומיות באמצעות קניית שעות אין ערובה לרצף העסקתם. אם יסתיים התקציב של תכנית מסויימת ויהיה צורך בפיטורי המורים, המדינה תישא באחריות עליהם והיא מחוייבת לתנאי קביעות (ייתכן שניתן יהיה להימנע מכך בכלים של פיטורים מינהליים).
- הקצאת שעות על ידי משרד החינוך מעבר לתקן במימון רשויות מקומיות ובאופן שעוקף את מערכת הקריטריונים של המשרד יוביל לתמונה תקציבית מוטה לטובת רשויות מבוססות.
- הורדת רמת השירות ברשויות המקומיות וייקור העלויות.

4. **צווי הרחבה לאופק חדש** – החלת צווי הרחבה על הסכם "אופק חדש" כך שיחול גם על הרשויות המקומיות. כח עזר בהוראה יועסק על ידי הרשויות המקומיות והשעות יופעלו בבתי ספר רשמיים לפי הסכם השכר הנהוג.

יתרונות: הסדרת אופן העסקתם של מורי קבלן במערכת הרשמית.

חסרונות: עלות תקציבית.

5. **העסקה באמצעות שעות נוספות או המרת שעות** – יש לבחון אפשרות להעסקת מורים קבועים בבתי הספר במסגרת תכניות של משרד החינוך באמצעות שעות נוספות. כלומר, המורים בתכניות הללו יהיו מורי בית הספר המעוניינים לעבוד בשעות נוספות ולא מורים חיצוניים. בחלק מהתכניות יש לשקול הכנסת אפשרות לעבודה מעבר למשרה מלאה. אפשרות נוספת הינה המרת שעות שהייה בשעות הוראה, אפשרות שיש להעניק באופן פורמלי. שתי האפשרויות הללו יצריכו התייחסות מיוחדת בכל הסכמי השכר הנהוגים כיום.

יתרונות - חיזוק צוות המורים האורגני בבית הספר ועידוד מורים מצטיינים.

חסרונות - דורש שינויים בהסכמי השכר (יצוין כי הסכם אופק חדש נפתח מחדש ב-2013).

7. מודל למציאת פתרונות על פי סוג התכנית ובהתאם לסעיף 6 - ניתן ליישם את המודל על

תכניות נוספות על פי התבחינים המפורטים בסעיף 3.

סוג העסקה	שם התכנית	סוגי פתרונות	השלכות תקציביות
מקור המימון לתכנית אינו תקציבי מדינה		במערכת המוכש"ר - אכיפה לעמידה בתנאי הרישיון למתן שכר על פי הסכמי השכר (ס' 2א).	
		באמצעות צווי הרחבה ל"אופק חדש", העסקה דרך הרשויות ועל פי הסכמי השכר הנהוגים (ס' 4).	
מקור המימון לתכנית הינו באופן חלקי או מלא מתקציבי מדינה	היל"ה	מתן אפשרות למורים טובים מתוך המערכת לעבוד במסגרת היל"ה בשעות נוספות (ס' 5).	תידרש תוספת תקציבית של כ-22.5 מלש"ח.
		עבור מורים במוסדות חסות הנוער ובתי הכלא, יש להפכם למוסדות רשמיים (עפ"י מודל כתות חולים) ולהעסיק את המורים כעובדי מדינה על פי הסכם קיבוצי.	
		עבור מורי קידום נוער, יש לעדכן שכר שעתי המגלם את כלל התנאים הניתנים לעובדי מדינה (ס' 1א) וכן להוסיף פיצוי חלקי עבור ביטול שעות.	
	מיל"ת	מתן אפשרות לשעות נוספות למורי מערכת וגננות (ס' 5).	
		העסקה על פי היקף משרה ולא על בסיס שעתי (ס' 1ב). (יש להבחין בין מורים לנושאי	

	ליבה לבין מדריכי חוגים. לאחרונים ניתן לשלם על בסיס שעתי על פי ס' א1).		
תידרש תוספת תקציבית של כ-26.2 מלש"ח בכדי לבצע השוואת תנאים לעובדי קרב.	מתן אפשרות לשעות נוספות למורי מערכת וגננות (ס' 5).	קרב	
	העסקה על פי היקף משרה ולא על בסיס שעתי (ס' ב1). יש להבחין בין מורים לנושאי ליבה לבין מדריכי חוגים. לאחרונים ניתן לשלם על בסיס שעתי).		
	אפשרות לקניית שעות ממשרד החינוך (ס' 3).	ניהול עצמי	
	באמצעות צווי הרחבה ל"אופק חדש", העסקה דרך הרשויות ועל פי הסכמי השכר הנהוגים (דורש שינוי מסמך ההבנות של הניהול העצמי) (ס' 4).		
	אפשרות לשעות נוספות (ס' 5).	תכנית החומש	
	שכר שעתי המגלם את כלל התנאים הניתנים לעובדי מדינה (ס' א1).		

8. המלצות מדיניות להתמודדות עם תופעת מורים עובדי קבלן במערכת החינוך

דברי הסבר	ההמלצה	
מכאן ואילך, מומלץ לחשב את ערך השעה באופן מלא על פי העלות למערכת ובגילום התנאים הסוציאליים בכל המכרזים במערכת החינוך.	שינוי במכרזי משרד החינוך	1
יש להפעיל מנגנון פיקוח ואכיפה מול בעלויות ורשויות מקומיות. על מנת למנוע זליגת תלמידים מהחינוך הרשמי אל המוכש"ר והחרדי, יש לאכוף קודם כל במוסדות המוכש"ר.	יצירת מנגנון אכיפה	2
ככל שהתקציב יאפשר זאת, יש לבצע מעבר הדרגתי להעסקה ישירה של מורים עובדי קבלן.	מעבר הדרגתי להעסקה ישירה	3
החלת צווי הרחבה על רשויות מקומיות תאפשר את הסדרת העסקתם של חלק גדול ממורי הקבלן במערכת הרשמית.	החלת צו הרחבה על "אופק חדש"	4
הפעלת מודל מיל"ת להארכת יוה"ל פירושו הוספת כוחות הוראה במעמד של עובדי קבלן בכל המערכת והרחבת התופעה משמעותית. מומלץ להוביל שינוי	דיון מחודש ביישום דו"ח טרכטנברג	5

<p>בדמות מעבר הדרגתי למודל יוח"א והעסקת המורים על ידי המדינה.</p>		
<p>יש להקים מאגר נתונים מלא, ברור ומתעדכן על כלל העובדים במערכת אשר ינוהל ע"י גורם מרכז במשרד החינוך, בעדיפות למינהל רישוי, אכיפה ובקרה.</p>	<p>ריכוז ואיסוף נתונים</p>	<p>6</p>