



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

כתיבה: יובל וורגן

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ו' בכסלו תשס"ז
27 בנובמבר 2006

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים. על-פי פרסומים בכלי התקשורת, מורים רבים בישראל מועסקים באמצעות גופים מתווכים, ובהם עמותות הורים, חברות כוח-אדם ו"אגודות חינוך". בפרסומים אלו נטען, בין השאר, כי בירושלים מועסקים מאות מורים באמצעות "אגודת רנה קסין" ובאמצעות חברות פרטיות ובתל-אביב מועסקים כ-2,000 מורים באמצעות חברה-בת של עיריית תל-אביב – כל זאת בתנאי העסקה ירודים, השונים מאלה של עובדי הוראה שהמדינה מעסיקה או שמועסקים ישירות ברשויות המקומיות.¹

מהמסמך עולה כי העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים קשורה בקשר ישיר לסוגיית "תוכנית הלימודים הנוספת" (תל"ן) במוסדות החינוך. על-פי רוב מורים המועסקים בדרך זו נשכרים כמורים ללימודי העשרה במסגרת תל"ן בתנאים פחותים מאלה של כלל עובדי ההוראה, ואחר כך משתלבים במערכת השעות הרגילה באותם תנאים שבהם הועסקו במסגרת התל"ן. העסקת המורים בתנאים האלה מנוגדת להנחיות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך ונעשית ללא פיקוח הולם של המשרד.

1. רקע

ככלל, מדיניות משרד החינוך היא שעובדי ההוראה בגני-הילדים הציבוריים, בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות-הביניים המלמדים את מקצועות הלימוד הרגילים במסגרת שעות התקן המוקצות לבית-הספר – יועסקו בידי המדינה ויקבלו את שכרם ממשרד החינוך. עובדי ההוראה בבתי-הספר התיכוניים יועסקו בידי הבעלים של בתי-הספר, דהיינו הרשויות המקומיות ורשות החינוך.²

עם זאת, חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, מאפשר לקיים במוסדות החינוך "תוכנית לימודים נוספת" (להלן: תל"ן) – תוכנית לימודי תגבור והעשרה הנלמדים בשעות שמחוץ לשעות שנקבעו בתוכנית הלימודים הרגילה במסגרת בית-הספר, ביוזמה ובמימון שאינם של משרד החינוך. בסעיף 8 בחוק זה נקבע: "השר רשאי, בתנאים שנקבעו בתקנות, לאשר למוסד חינוך רשמי, לפי דרישת הורי תלמידים באותו מוסד, תוכנית לשעות נוספות על השעות שנקבעו בתוכנית הלימודים, ובלבד שכל ההוצאות הנובעות מביצוע התוספת יחולו על הורי התלמידים המתחנכים על-פיה או על רשות החינוך המקומית שהתחייבה לשאת בהן על חשבונה" (ההדגשות אינן במקור). משמעותו של סעיף זה היא ששכרם של מורים ומדריכים המלמדים לימודי תגבור והעשרה במסגרת תל"ן ימומן מכספי הרשות המקומית או מכספי ההורים.

ההבדל בין שכר כלל עובדי ההוראה לבין שכר עובדי ההוראה במסגרת תל"ן מודגש גם בחוזר מנכ"ל משרד החינוך – הוראות קבע – בנושא תשלומי הורים. בסעיף "איסור גבייה" בחוזר זה מצוין במפורש כי אין לגבות כספים מהורים עבור שכר עובדי הוראה, "למעט שכר במסגרת תוכנית לימודים נוספת".³ אף שבחוזר המנכ"ל נקבע כי מקור המימון של עובדי ההוראה בתל"ן יהיה שונה מזה של כלל עובדי ההוראה, החוזר קובע כי קבלתם לעבודה ופיטוריהם של עובדי הוראה שיועסקו בתוכנית הלימודים

¹ יולי חרומצ'ניקו, "בלי קביעות וזכויות: מאות מורים מועסקים כעובדי קבלן", הארץ, 2 ביולי 2006; יולי חרומצ'ניקו, "גם בתל-אביב אלפי מורים מועסקים דרך גופי תיווך", הארץ, 9 ביולי 2006.

² ציון שבת, מנהל אגף בכיר לכוח-אדם בהוראה, מכתב, 30 ביולי 2006.

³ חוזר מנכ"ל (הוראות קבע) תשס"ג/3(א), סעיף 9-3.11, תשלומי הורים, 1 בנובמבר 2002.

הנוספת יהיו כמקובל כלפי עובדי הוראה במוסד שהתוכנית הנוספת מופעלת בו, וכי משכורות עובדי ההוראה בתוכנית הנוספת והתנאים הנלווים אליהן יתבססו על הסכמי השכר הנחתמים מזמן לזמן בין המדינה לארגוני המורים.⁴

2. תופעת העסקתם של מורים באמצעות גופים מתווכים

כאמור, על-פי פרסומים בכלי התקשורת, מאות מורים בישראל מועסקים באמצעות גופים מתווכים, ובהם עמותות הורים, חברות כוח-אדם ו"אגודות חינוך". חלק מהמורים נשכרים תחילה כמורים לשיעורי העשרה במסגרת תל"ן מאושרת, ורבים מהם מועסקים לאחר מכן כמורים מן השורה ומלמדים מקצועות חובה במערכת השעות הרגילה ובמשרה מלאה – במימון תשלומי הורים ובניגוד מוחלט להנחיות שבחוזרי המנכ"ל. לעתים העסקת מורים באופן זה מאפשרת לבתי-הספר לפצל כיתות וכך לאפשר לימוד בכיתות קטנות יותר ואחידות יותר ברמתן. יצוין כי גם בפרסומים בתקשורת שנגעו להעסקת מורים באמצעות חברה-בת של רשות מקומית (כפי שפורסם בנוגע לתל-אביב-יפו), דובר על העסקתם של המורים תחילה כמורים זמניים במקצועות העשרה בלבד, ובהמשך על התרחבות העסקתם למקצועות הליבה ולשעות הוראה קבועות רבות. יתר על כן, החריגה מהנחיות חוזר מנכ"ל נעשית כבר בשלב שבו המורים מועסקים ללימוד שיעורי העשרה בתנאים השונים מהותית מאלה של המורים במקצועות הלימוד הרגילים.

מיותר לציין כי העסקת המורים באמצעות גופים מתווכים כדאית מבחינה כלכלית הן עבור בית-הספר שבו המורה מלמד והן עבור הגוף המתווך. עלות שעות ההוראה למעסיק עשויה להיות נמוכה מזו של עובדים בשירות הציבורי ששכרם נקבע בהסכם קיבוצי, למורים ניתנות פחות זכויות כספיות וסוציאליות (כגון תשלום עבור חודשי החופש מלימודים, ימי חופשה והפרשה לקרן פיצויים ולקרן פנסיה), והם אינם מוגנים מפני פיטורים חוזרים ונשנים בסוף כל שנת לימודים.

הידיעות על קיום תופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים אינן חדשות. כבר בעשור הקודם פורסמו נתונים על העסקת מורים ללימוד מקצועות הליבה בבתי-הספר במימון כספים שבית-הספר גבה מהורים או באמצעות עמותות הורים. במחקר של המכון לחקר מערכות חינוך "אייסס" נמצא כי כבר בשנת 1994 נוצל התשלום שנגבה מההורים ב-6% מבתי-הספר שהפעילו תל"ן לפיצול כיתות ולהוספת כיתות במערכת השעות הרגילה (דהיינו הוספת מורים לכיתות הנוספות), וב-12% מבתי-הספר נוצל תשלום ההורים להוספת הקבצות. ב-39% מבתי-הספר שהפעילו תל"ן נוספו שעות לימוד במקצועות הלימוד הרגילים (בעיקר חשבון, אנגלית והבנת הנקרא).⁵

מאחר שהקיצוץ בתקציב משרד החינוך ובשעות הוראה התרחב מאוד בשנים האחרונות, יש להניח כי פניית בתי-ספר לערוצים נוספים (כגון כספי הורים) לצורך גיוס משאבים – ובהם גם משאבי כוח-אדם להוראה – התגברה עוד יותר. עם זאת, כאמור, הנחיות חוזרי מנכ"ל אוסרות במפורש גביית תשלום מהורים עבור שכר עובדי הוראה. כך למשל, בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא תשלומי הורים לשנת

⁴ ש.ם.

⁵ אריק כהן ועינת כהן, המכון לחקר מערכות חינוך "אייסס", החינוך האפור בישראל: התל"ן בשנות ה-90, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה בשיתוף קרן מילקן, ירושלים 1996.

הלימודים תשס"ו הודגש כי יש לקיים את כל הוראות הקבע בנושא תשלומי ההורים, ובהן "איסור גבייה מההורים בעבור העסקה של עובדי הוראה ופיצול כיתות".⁶

על מקומן של תוכניות הלימוד הנוספות כיום בכלל ועל מקום העסקת מורים במסגרת תל"ן בפרט עמדה גם מנכ"לית משרד החינוך לשעבר חה"כ רונית תירוש בדיון קודם שנערך בוועדת החינוך של הכנסת בנושא תשלומי הורים: "...מנהל לא יכול היום לעשות שיבוץ מורים ותוכנית לימודים כל שהיא – פורמלית, אני מדברת – אם הוא לא משלב בה את התל"ן. זאת אומרת, כולם יודעים כמה תל"ן הם צריכים..." (ההדגשות אינן במקור).⁷

3. עמדת משרד החינוך וגורמים נוספים הנוגעים בדבר

לא ברור מה מידת המודעות של משרד החינוך לתופעת ההעסקה באמצעות גופים מתווכים ומה מידת הבקרה שהמשרד מקיים על העסקתם של מורים בכלל. יש אי-בהירות גם בדבר מידת מודעותם של בתי-הספר והרשויות המקומיות להנחיות חוזרי מנכ"ל בכל הנוגע להעסקת מורים במסגרת תל"ן.

באחד הפרסומים האחרונים בתקשורת בנושא העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים נטען כי באגף האחראי להעסקת מורים במשרד החינוך – אגף בכיר לכוח-אדם בהוראה – ידוע על התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים, ויש באגף זה אף מי שרואים אותה בחיוב.⁸ בתשובה על פנייתנו בנושא זה סתר מר ציון שבת, מנהל האגף, את הטענות האלה והציג שוב את מדיניות משרד החינוך, שלפיה **בכל הקשור להוראת המקצועות הרגילים המחויבים במערכת, "כל הגנות, המורים והמנהלים בגני-הילדים, בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות הביניים מועסקים על-ידי המדינה ומקבלים את שכרם ממשרד החינוך"**.⁹

גם בפנייה נוספת ועדכנית למשרד החינוך אישר מר שבת כי **בידי משרד החינוך אין כל מידע על בעיה מערכתית של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים**. לדבריו, משרד החינוך מקיים שלושה מנגנונים קבועים של בקרה על העסקת מורים: מנגנון בקרה על גביית תשלומי ההורים, מנגנון בקרת התקן¹⁰ ומעקב של היחידה לתנאי שירות של עובדי הוראה אחר תלונות של מורים בנושאי העסקה. המשרד מטפל בבעיות נקודתיות המתגלות במסגרת מנגנוני הבקרה, אך כאמור לא ידוע לו על בעיה כזאת בהיקף נרחב. לדברי מר שבת, היקף התלונות בנושא פגיעה בזכויות עובדי הוראה בשל העסקה באמצעות גופים מתווכים הוא אפסי.¹¹

שלא כפי שטוען משרד החינוך, **מבדיקה שערכנו במנח"י (מינהלת החינוך בירושלים – גוף בניהול משותף של משרד החינוך ושל עיריית ירושלים) עולה כי בירושלים מועסקים גם כיום מורים המלמדים הן מקצועות לימוד רגילים והן לימודי העשרה באמצעות גופים מתווכים, בידיעת מפקחי משרד החינוך**

⁶ משרד החינוך, חוזר המנכ"ל תשס"ו/3, 1 בנובמבר 2005.

⁷ פרוטוקול מס' 29 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 3 ביולי 2006.

⁸ נחמיה שטרסלר, "חינוך בקבלנות", הארץ, 4 ביולי 2006.

⁹ ציון שבת, מנהל אגף בכיר לכוח-אדם בהוראה במשרד החינוך, מכתב, 30 ביולי 2006.

¹⁰ דוח בקרת התקן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, אשר נערך עבור משרד החינוך בכל שנה, נועד לבחון את האופן שבו מיישמים במגזרים שונים ובמחוזות החינוך את מדיניות התקנים של משרד החינוך (שעות הלימוד, כיתות אס, גמולים למורים ושעות ייעודיות). הנתונים בדוח זה מאפשרים לבחון את חלוקת המשאבים בין מגזרים במשרד החינוך.

¹¹ ציון שבת, מנהל אגף בכיר לכוח-אדם בהוראה במשרד החינוך, שיחת טלפון, 26 בנובמבר 2006.

ובאישורים.¹² עם זאת, לדברי מר צבי חקק, מנהל המחלקה למינהל וכספים בחינוך העל-יסודי במנח"י, המורים המועסקים באמצעות גופים מתווכים בעיר ירושלים מקבלים את מלוא הזכויות הכספיות והסוציאליות, למעט קביעות.¹³

אי-בהירות רבה שוררת גם בדבר הפיקוח בפועל של משרד החינוך על העסקת מורים המלמדים במסגרת תל"ן. מאחר שעל-פי הדיווחים מורים המועסקים באמצעות גופים מתווכים נשכרים תחילה כמורים ללימודי העשרה במסגרת תל"ן, יש חשיבות בהבהרת נקודה זו. מתשובתו של מר שבת על פנייתנו בנושא עולה כי הפיקוח על הכשרתם המתאימה של מורים ועל תנאי העסקתם אינו חל בהכרח על מורים המלמדים לימודי העשרה.¹⁴ עם זאת, הנחיות חוזר מנכ"ל שפורטו לעיל קובעות כי קבלתם לעבודה של אותם מורים וכן פיטוריהם ותנאי שכרם יהיו דומים לאלה של מורים המלמדים מקצועות רגילים. **אם כן, משרד החינוך מפרסם הנחיות מפורשות אך לא ברור מי הגוף האחראי לאכיפתן.**

יתר על כן, בבחינת תמונת המצב במסגרת השלטון המקומי עולות סתירות ואי-בהירויות נוספות בסוגיית העסקת המורים המלמדים בתל"ן. בפרסומים האמורים בתקשורת נטען כי שתי הרשויות המקומיות הגדולות בארץ מעורבות ישירות בהעסקת מורים באמצעות גופים מתווכים: בתל-אביב דובר על העסקה באמצעות חברה-בת של עיריית תל-אביב-יפו, ובירושלים צוין כי ההעסקה באופן האמור נעשתה בידיעת מנח"י. אף על פי כן, בתשובתו של מר רון חן, סמנכ"ל לכלכלה במרכז השלטון המקומי, על פנייתנו בנושא זה, נכתב: "אין לנו מידע על העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים. מורים כאלו מועסקים בדרך כלל לצורך תל"ן, יום חינוך ארוך או פיילוט דברת, כלומר בשעות ה'אקסטרה', ואין למרכז השלטון המקומי עניין להיות מעורב בסוג העסקה לשעות כאלה" (ההדגשות אינן במקור).¹⁵

תשובה זו אינה עולה בקנה אחד עם הנחיות חוזרי מנכ"ל בדבר הפעלת תל"ן בבתי-הספר. כך למשל, בחוזר המנכ"ל שעניינו תשלומי הורים מצוין מפורשות כי "רשות החינוך המקומית או הבעלות תעביר את חוות דעתה ואת אישורה לגבי נוהל הפעלת התוכנית הנוספת (דרך העסקת המורים והמדריכים, ההתקשרות עם גורמי חוץ, גביית הכספים וכו')" (ההדגשות אינן במקור).¹⁶

יצוין כי כבר בשנת 1990 עסק משרד מבקר המדינה בהפעלת תל"ן בבתי-הספר, במסגרת ביקורתנו על סוגיית "החינוך האפור". בביקורת זו נמצאה חריגה מן ההנחיות הנוגעות לתוכן התל"ן (חריגה שבאה לידי ביטוי בעיקר בלימוד מקצועות החובה במסגרת התל"ן) וצוין בה כי מן הראוי שמשרד החינוך יגביר את מעורבותו בפיקוח על המורים המלמדים בתוכנית הלימודים הנוספת.¹⁷

¹² נעמי אמיר, סגנית-מנהל מנח"י למינהל וכוח-אדם, שיחת טלפון, 26 בנובמבר 2006; חיים רובינשטיין, סגן-מנהל מנח"י וממונה על החינוך היסודי, שיחת טלפון, 26 נובמבר 2006.

¹³ צבי חקק, מנהל המחלקה למינהל וכספים בחינוך העל-יסודי, מנח"י, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2006.

¹⁴ ציון שבת, מנהל אגף בכיר לכוח-אדם בהוראה במשרד החינוך, מכתב, 30 ביולי 2006.

¹⁵ רון חן, סמנכ"ל לכלכלה במרכז השלטון המקומי, מכתב, 22 באוגוסט 2006.

¹⁶ משרד החינוך, חוזר המנכ"ל (הוראות קבע) תשס"ג/3(א), סעיף 13.5ב' (סעיף קטן 14).

¹⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 40 לשנת 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989, עמ' 330-337.