**ניצול שעות לימוד בבתי הספר היסודיים  
ובחטיבות הביניים**

**הגוף המבוקר: משרד החינוך**

**ליקוי**

1. בקרת התקן מתבססת על בדיקות בכמה מאות בתי ספר, אולם לעתים חסרות בה קבוצות גדולות של בתי ספר בעלי מאפיינים ייחודיים. למשל, בשנה מסוימת לא כללה הבקרה בתי ספר ביישובים קטנים ולעתים החליטו מנהלי מחוזות שלא לכלול בבקרה בשנה כלשהי בתי ספר מסוימים מסיבות שונות, ובמקומם נכללו אחרים. משנת הלימודים התשס"ח (2008-2007) החליט המשרד שלא לכלול בבקרה בתי ספר שמופעלת בהם רפורמת "אופק חדש" ובתי-ספר שמנהליהם בשנת הניהול הראשונה שלהם. בהשמטות אלה יש כדי לפגוע ביכולת של ממצאי הבקרה לשקף נכונה את מצב הניצול של שעות הלימוד בכלל המוסדות בחינוך הרשמי.

**ליקוי**

2. המשרד קבע שכל בית ספר יבוקר לפחות פעם בחמש שנים. מנגד, נמצא שקרוב ל-20% מבתי הספר שהבקרה הייתה אמורה לכלול אותם לא נבדקו; קיימת שונות רבה בין מחוזות המשרד - כ-30% מבתי הספר במחוז ירושלים ובמינהל לחינוך התיישבותי שהיו אמורים להיבדק לא בוקרו בחמש השנים האמורות, ואילו במחוז ת"א לא בוקרו רק כ-7%. שונות זו יש בה כדי לפגוע במדידה ובתוצאות. יוצא אפוא שלמשרד לא היה מידע על ניצול השעות בחלק ניכר מבתי הספר בשניים ממחוזותיו.

**מעקב**

**משרד החינוך**

1-2. מדגמי בתי הספר בהן תבוצע הבקרה החל משנת תשע"א יהיו בהתאם לקבוצות מדגמי בתי הספר שישתתפו בבחינות המ.י.צ.ב.

לו"ז לביצוע – דצמבר 2010.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 194.

**ליקוי**

3. תכנית הליבה מגדירה, בין השאר, את תחומי הדעת שיש להורות וכן את מספר השעות המזערי בכל אחד מהם. המשרד לא קיים בחטיבות הביניים בקרה על ניצול השעות בכל אחד ממקצועות הליבה בהשוואה לתכנית הלימודים שקבע.

**מעקב**

3. החל משנת תשע"א תבוצע בקרה בכפוף לחוזר המנכ"ל תשס"ט/8(א)01 מאפריל 2009.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 195.

**ליקוי**

4. בקרת התקן היא "צילום מצב חד-פעמי" של בית הספר במועד הבקרה. אשר על כן יש חשיבות למועד שבו היא נעשית, כי בקרה במועד מוקדם בשנת הלימודים, לפני סיום עדכונה של מצבת התלמידים והקצאת שעות מסל מנהל מחוז, תציג נתונים לא מהימנים. תהליך בקרת התקן, אשר נעשה בשני שלבים בשל שיקולים הנוגעים לתקציב המשרד, מתקיים בשלב מוקדם, שבו עדיין עשויים לחול שינויים בתקני השעות של בתי הספר. מנגד, הליך הבקרה נמשך זמן רב מדי ותוצריו מתקבלים מאוחר מדי, ולעתים רק לאחר פתיחת שנת הלימודים העוקבת, ולכן התועלת שניתן להפיק מממצאי הבקרה קטֵנה באופן ניכר.

**מעקב**

4. המשרד יבצע את הבקרות לאחר התייצבות מערכות השעורים בבתי הספר אחרי איסוף מצבת התלמידים וקביעה סופית של תקן השעות לבית הספר.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 195.

**ליקוי**

5. המשרד מקצה מיליארדי ש"ח בשנה לשעות לימוד במוסדות החינוך, אך הוא אינו מקצה דרך קבע את הסכום הנדרש לבקרת ניצולן. בשנים התשס"א-התשס"ט חלו תנודות חדות במספר בתי הספר שבוקרו, ובשנת הלימודים התשס"ה (2005-2004) לא קוימה בקרת תקן כלל. בקרה יעילה עשויה לשמש בידי המשרד כלי להתייעלות ולחיסכון בשעות תקן, ואין לו כלי אחר לשם כך.

**מעקב**

5. המשרד יתקצב חלק מהסכום לבקרות בבתי הספר במהלך שנת תשע"א בבסיס תקציב המשרד ובהתאמה לקבוצות המדגמים הנדרשות מידי שנה.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 196.

**ליקוי**

6. אי-ניצול כל תקן השעות שהוקצה לבית הספר משקף גם הוא ניהול לקוי של התשומות של בית הספר ועלול לפגוע ביכולת להשיג ברמה המערכתית, יעדים של המשרד. ואולם הביקורת העלתה שבדוחות בקרת התקן לא הובאו נתונים מרוכזים על שעות הלימוד הבלתי מנוצלות. מנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מארבעת המחוזות שנבדקו עלה כי 72%-40% מבתי הספר שנבדקו לא ניצלו את כל השעות בשנת הלימודים התשס"ט; במנח"י ובמחוז ירושלים לא ניצלו כחמישית מבתי הספר היסודיים 5% או יותר מהשעות שהקצה להם המשרד. משמעות הדבר היא לעתים אבדן של עשרות שעות הוראה באותם בתי ספר שבהם הוחסרו השעות.

**מעקב**

6. נושא שעות הלימוד שאינן מנוצלות ושאינן נכללו בבקרה יתוקן ויבוצע במהלך שנת הלימודים תשע"א ואילך.

**ליקוי**

7. מעיבוד נתוני ארבעת המחוזות שנבדקו לשנת הלימודים התשס"ט עולה כי יש שונות רבה בין המחוזות: במחוז תל אביב הייתה חריגה גדולה מן השעות שאושרו למוסדות החינוך - 6,404 שעות ששוויין כ-30 מיליון ש"ח, שהן כ-3.5% מכלל השעות שהוקצו לו, ובשלושת המחוזות האחרים היה שיעור החריגה כ-0.4% עד 0.6% בלבד. 24% ממוסדות החינוך במחוז תל אביב חרגו מתקן השעות ב-5% או יותר; ובשלושת המחוזות האחרים - 1% עד 3%. מעיבוד הנתונים לְמֵדים על הפער הגדול שבין מחוז תל אביב לשאר המחוזות שנבדקו. "בית ספר יסודי חורג" במחוז זה חורג ב-29 שעות שבועיות בממוצע, לעומת 12 שעות לכל היותר במחוזות האחרים. הנהלת המשרד הייתה ערה לחריגות של מחוז תל אביב, אולם הן חזרו ונשנו מדי שנה בשנה, ולא נמצא שהמשרד פעל בנחרצות להפסקתן. למעשה, נוצר מצב שבו חלוקתה של "עוגת התקציב" בפועל הייתה שונה מחלוקתה מראש בידי המשרד, בין היתר משום שהוא כשל בניסיונותיו להקטין את החריגה של מחוז תל אביב מתקני השעות שהוקצו למוסדותיו.

**מעקב**

7. מנהלת מחוז תל אביב במשרד פועלת לצמצום החריגות בהדרגה במסגרת תכנית תלת שנתית, ובכפוף למערכת התקציב האוטומטית. בשנת הלימודים תשע"א יבוצע צמצום ב-30% בהיקף החריגה.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 197.

**ליקוי**

8. המשרד הגדיר מהי כיתה תקנית לצורך תקצוב בתי הספר. כאשר נפתחת כיתה שאינה עומדת בהגדרה זו, ללא אישור של גורם מוסמך, היא נקראת כיתה לא תקנית. כאשר מנהל בית ספר פותח כיתה לא תקנית, והוא מעוניין שמספר שעות הלימוד לתלמיד לא יפחת, הוא זקוק לשעות נוספות, והוא עלול להקצות לה שעות הוראה על חשבון שעות שנועדו לצרכים אחרים. נמצא כי חסרה קביעה ברורה וחדה של המשרד באשר לתופעה הרווחת של פתיחת כיתות לא תקניות.

**מעקב**

8. ניתנה הוראה למנהלי המחוזות להקפיד בשנת תשע"א לא לשבץ שעות שאינן נתונות בתקן השעות. המפקחים שלא יקיימו הוראה זו של המשרד, הנהלת המשרד תראה בכך עבירת משמעת חמורה.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 197.

**ליקוי**

9. למחוזות שנבדקו לא היה מידע על מספר הכיתות שנפתחו בשנת הלימודים התשס"ט. על פי נתוני המינהל לתקשוב ולמערכות מידע במשרד, באותה שנה היו בארבעת המחוזות שנבדקו כ-770 כיתות לא תקניות. יצוין כי על פי ממצאי בקרת התקן, פתיחת כיתות לא תקניות גוררת בעקבותיה חריגות נוספות, כגון צמצום שעות התגבור לתלמידים הנזקקים להן ומתן שעות הוראה לתלמידים שהן מעטות מהנדרש. חריגות אלה עלולות לפגוע ביכולת לנצל באופן המיטבי את משאבי מערכת החינוך בהתאם למדיניות המשרד ולתכנון.

**מעקב**

9. בחינוך הממלכתי הוראות השמירה על מסגרת השעות הן חד משמעיות. חל איסור מוחלט בפתיחת כיתות מעבר לכתות התקן המאושרות. בחינוך הממ"ד האפשרות לפתיחת כתות בנוסף לתקן תאושר על-ידי ראש מינהל החינוך הממלכתי דתי רק בכתות ה'-ו'.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 197.

**ליקוי**

10. טיפול דיפרנציאלי משמעו הקצאת זמן נוסף (לתלמיד או לקבוצה קטנה), תכנית מותאמת, חומרי למידה ודרכי הוראה מגוונים, הכול על פי צורכי הילד, במטרה להביאו להישגים טובים ולצמצם פערים בין קבוצות שונות באוכלוסייה. המשרד קבע שבתי ספר מחויבים להקצות שעות תגבור דיפרנציאלי, לתלמידים שזקוקים להן, אולם לא גיבה את קביעתו בהנחיות מפורטות על השימוש בהן.

**ליקוי**

11. בהיעדר הנחיות מפורטות בתי ספר, לעתים באישור המחוזות, ראו עצמם חופשיים להחליט על שימוש בשעות לתגבור דיפרנציאלי למטרות אחרות, ובין השאר השתמשו בשעות אלו לפתיחת כיתות לא תקניות והקצו שעות להוראת מקצועות שונים. כך על פי ממצאי בקרת התקן בחינוך היסודי לשנת הלימודים התשס"ח, כ-52% מבתי הספר לא הקצו שעות לתגבור כנדרש, ובממוצע - 32 שעות חסרות בכל אחד מהם. כלומר בתי הספר לא קיימו כללים הנוגעים לנדבך מרכזי במדיניות המשרד - צמצום פערים ותגבור תלמידים חלשים. לעתים ניתנו חלק מן השעות שהוקצו לתגבור לכל התלמידים ולאו דווקא לזקוקים לתגבור.

**מעקב**

10-11. מנהלי המחוזות ינחו את המפקחים הכוללים להקפיד כי שעות התגבור הדיפרנציאלי לשנת תשע"א ינוצלו אך ורק ליעדן כפי שנקבע בחוזר מנכ"ל.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 198.

**ליקוי**

12. המינהל הפדגוגי במשרד קבע קווים מנחים להפעלת סל טיפוח בחטיבות הביניים שנועד לפצות תלמידים עם חסך חינוכי גדול, לרבות הכנת תכנית טיפוח אשר תיבדק ותאושר בידי המפקח על בית הספר ובידי הממונה על שירותי חינוך ורווחה במחוז. מנגד, מממצאי בקרת התקן שעשה המשרד בשנת הלימודים התשס"ח עולה כי ב-36% מחטיבות הביניים שנבדקו לא הייתה תכנית טיפוח מאושרת, וזאת מכמה סיבות אפשריות, למשל שהתכנית שהייתה בהן לא אושרה בידי הגורמים המוסמכים לכך. מנהל בית הספר יכול אפוא להפעיל סל טיפוח לשם השגת יעדים שלא אושרו בידי המשרד, ובה בעת, התלמידים שזכאים ליהנות ממשאבי הסל לא יזכו לקבלם.

**מעקב**

12. לא תופעל תכנית טיפוח ללא אישור מפקחי אגף שח"ר. תוצא הוראה מינהלית שאין להפעיל תכניות, שאינן מאושרות ושאינן בדוקות מבחינה פדגוגיות. עם כניסתו של מנהל חדש לניהול אגף שח"ר יוגבר התיאום והשילוב עם כלל יחידות המשרד.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 198.

**ליקוי**

13. נמצא כי בין הסמנכ"לית, שהיא מנהלת המינהל הפדגוגי, ובין סגנה, מנהל האגף, שֹוררים חילוקי דעות בנוגע לשעות תפקיד שמנהל בית ספר רשאי להקצות משעות הניהול שלו לעובדי ההוראה. כתוצאה מכך קוימה הבקרה על פי כללים שונים מהוראות המינהל הפדגוגי.

**מעקב**

13. עם כניסת "אופק חדש" מוגדרים כבר בצורה ברורה בהסכם תפקידים מותרים ומוכרים בבית הספר היסודי ובחטיבת הביניים. לא תתאפשר הפעלת תפקידים שאינם מותרים משעות התקן.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 199.

**ליקוי**

14. המשרד קבע כללים להקצאת שעות תפקיד בבתי הספר, אשר נועדו להפריד בין שעות ההוראה לתלמידים לבין השעות שבהם ממלאים מורים תפקידים אחרים בבתי הספר, אולם ממצאי הבקרה העידו במשך חמש שנים על חריגות רבות מהם. כשליש מבתי הספר היסודיים ויותר ממחצית חטיבות הביניים שנבדקו בשנת הלימודים התשס"ח חרגו מהכללים והמירו שעות הוראה בשעות תפקיד. על פי אומדן שעשה מנהל האגף, היקף החריגה של כל בתי הספר היסודיים הסתכם בכ-173 משרות הוראה מלאות. ממצאים אלה מעידים כי המשרד לא הצליח לאכוף את הכללים שקבע, ושעות הוראה שימשו גם שלא על פי ייעודן. המרת שעות הוראה בשעות תפקיד משמעה פחות שעות הוראה לתלמידים, דבר אשר עלול אף לפגוע בהישגים הלימודיים.

**מעקב**

14. למנהלים ב"אופק חדש" אין שעות תקן או שעות ניהול. על-פי "אופק חדש" ויישומו לגבי המנהלים חריגות אלה לא יתכנו במתכונת החדשה. המשרד מקפיד בנושא זה במיוחד, ולגבי שנת תשס"ט מנהלי מחוזות ביררו את הנושא באופן נקודתי ונזפו במנהלים אשר חרגו מהנחייה זו.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 199.

**ליקוי**

15. הנתון "שעות אורך" מציין את משך הלימודים היומי המחייב בבתי הספר, דהיינו מספר השעות המזערי לתלמיד בכיתתו בכל דרגת כיתה ביום לימודים. על פי ממצאי הבקרה לשנת הלימודים התשס"ח, בכחמישית מבתי הספר היסודיים ובכמחצית מחטיבות הביניים שנבדקו היה מספר שעות האורך קטן מהנדרש; בבתי הספר היסודיים היה משך הלימודים הממוצע בכלל הכיתות קצר ב-30 שעות מהמתחייב, ובחטיבת ביניים ב-29 שעות; הממצאים היו חמורים במיוחד בכיתות ז' ובכיתות ח': ב-66% מכיתות ז' וב-59% מכיתות ח' בבתי הספר שנבדקו היה מספר שעות האורך קטן מן המספר המחייב. יום לימודים קצר מכפי שקבע המשרד עלול גם הוא לפגוע בהישגי התלמידים.

**מעקב**

15. המשרד יקפיד מעתה על קיום שעות אורך כנדרש ועל קיום הוראות המשרד המפורטים בנושא זה.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 200.

**ליקוי**

16. על אף הממצאים המשמעותיים שעלו בבקרה והצורך לדון בהם, נמצא שדוחות ממצאי בקרת התקן לשנים התשס"ז והתשס"ח לא הופצו במשרד. בכך נמנע ממנהלי יחידותיו להשתמש בממצאים כדי לתקן ליקויים. נוסף על כך, אף שממצאי הבקרה במחוז תל אביב היו חמורים במיוחד, הם לא הוצגו למפקחים ולמנהלי היחידות שבו.

**מעקב**

16. בשנת הלימודים תש"ע התקיימו ישיבות עבודה בנושאי בקרת התקן. הישיבות התקיימו עם מנהלי המחוזות וראשי המינהלים ועם בעלי התפקידים הרלבנטיים. כל הגורמים קיבלו את הדוח ואת הממצאים הכלולים בו ובהתאם קיבלו הנחיות לטיפול.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 201.

**ליקוי**

17. ממצאי הבקרה מחייבים את הנהלת המשרד להגביר את הפיקוח ואת האכיפה, בייחוד אם החריגות חוזרות ונשנות בכל שנה. על אף זאת הסתפקה לעתים הנהלת המשרד בביצוע הבקרה ובמימונה ולא השתמשה בחלק ניכר מממצאיה: המנכ"ל לשעבר טיפל רק בחלק מהחריגות ולא קיבל החלטות בסוגיות שדרשו את התערבותו; המנכ"לית לשעבר לא השתמשה בממצאים; מנכ"ל המשרד קיים דיונים בנוגע לממצאי הבקרה, אך במועד סיום הביקורת טרם יושמו ההחלטות שהתקבלו, כמו איתור בתי ספר שחרגו ודרישת הסבריהם לכך. הסמנכ"לית לא קיבלה החלטות בעניינים שבתחום סמכותה, שעל פי ממצאי הבקרה דרשו טיפול. אף שנמצאו חריגות רבות, לא קיבלה הנהלת המשרד החלטות בחלק מהנושאים שהועלו בבקרה. בכך יש פגם מהותי בניהול שעות הלימוד, שהן מהתשומות העיקריות של המשרד ומצויות בליבת העשייה שלו.

**ליקוי**

18. מנהל בית הספר אחראי שלא לחרוג מתקן השעות שאושר לבית הספר ושלא להעסיק מורים מעבר לתקן המאושר. אולם נמצא כי המשנה למנכ"ל, הממונה על מנח"י, לא בירר עם מנהלי בתי הספר שחרגו את הסיבות לחריגות; הנהלת מחוז תל אביב קיבלה הסברים לממצאי הבקרה לשנת הלימודים התשס"ז רק מחלק קטן ממנהלי בתי הספר.

**ליקוי**

19. כאשר מנהל בית ספר או מפקח משבצים עובד הוראה במוסד חינוכי אף שאין שעות פנויות לצורך זה, הם מעמידים את המשרד בפני עובדה מוגמרת ומחייבים אותו לשלם את שכר העובד אף שהמשרד לא אישר שעות להעסקתו. למרות ממצאי הבקרה על חריגות חוזרות ונשנות מהוראות המשרד, לא נקט המשרד פעולות כלפי מנהלים של בתי ספר שחרגו באופן כזה. הוא אף לא קבע כללים לטיפול בהם ולטיפול במפקחים שלא פעלו למניעת חריגות. אמנם מנכ"ל המשרד לשעבר הורה למנהל האגף להכין נוהל לביצוע פעולות אכיפה בתחום זה, ובינואר 2007 הציג מנהל האגף להנהלת המשרד את הצעתו לנוהל, אולם לא הוחלט אם לאמצו.

**מעקב**

17-19. כל מפקח שחרג הוזמן למתן הסברים, וכל מפקח שהסבריו לא סיפקו – הוכנסה הערה לתיקו האישי. ניתנה הוראה למנהלי המחוזות להקפיד שלא לשבץ שעות תקן שאינן בתקציב השעות המותר. מפקחים שיסטו מהוראה זו המשרד יראה בכך עבירת משמעת חמורה.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 201.

**ליקוי**

20. לפי ממצאי בקרת התקן, בתי ספר בחינוך הממלכתי דתי השתמשו בתקן השעות כדי לפתוח כיתות לא תקניות בשיעורים גבוהים בהשוואה לבתי הספר בחינוך הרשמי, הקצו פחות שעות מתקן השעות לתגבור תלמידים שנזקקו לכך והקצו פחות שעות מהנדרש להוראת מקצועות הליבה. המשרד היה ער לכך ומינה צוות לבדיקת החינוך הממלכתי דתי שנדרש להגיש המלצותיו למנכ"ל בתוך כחצי שנה, אולם נדרשה לו כשנה וחצי כדי להגיש את המלצותיו להנהלת המשרד.

**מעקב**

20. המשרד יבדוק בחינוך הממלכתי-דתי את האפשרויות התקציביות לפצל בכיתות ה'-ו' בנים ובנות ויבחן את המשמעויות שבכיתות א'-ד' לא יהיה פיצול. בדיון שיתקיים בין מנהל המינהל לחמ"ד, המשנה למנכ"ל והמנכ"ל, יקבעו עקרונות של בחינת תהליך השינוי והתיקון הנדרש. בשלב זה נקבעו תכניות היסוד לשנת הלימודים לתשע"א בחינוך היסודי.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 202.

**ליקוי**

21. המשרד קבע בנובמבר 2005 את מספר השעות המזערי שחובה ללמד בבתי ספר יסודיים את כל אחד ממקצועות הלימוד בתכנית הליבה. אולם הוא לא הגדיר את המספר המזערי של השעות בכל אחד ממקצועות הליבה בחינוך הממלכתי דתי.

**מעקב**

21. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

22. בספטמבר 2008 הפיקה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה) דוח הערכה על יישום "אופק חדש", ובאוגוסט 2009 היא הציגה לחלק מחברי הנהלת המשרד ממצאים של מחקר הערכה נוסף. ממצאי הדוח והמחקר לא הובאו לידיעת מנהלי המחוזות, המופקדים על יישום הוראות המשרד.

**ליקוי**

23. מנכ"לית ראמ"ה מייחסת חשיבות רבה לאיסוף נתוני בקרה כוללת על ניצול שעות לימוד ב"אופק חדש" בכלל ועל ניצול השעות הפרטניות בפרט. אולם המשרד לא ביקר את השימוש שעשו בתי הספר בשעות שהוקצו להם ולכן לא אסף את הנתונים האמורים.

**ליקוי**

24. ממצאים ראשוניים של ראמ"ה על יישום "אופק חדש" בבתי הספר מלמדים, בין היתר, שהשימוש בשעות הפרטניות אינו עולה תמיד בקנה אחד עם הנחיות המשרד. הואיל והמשרד התקשה לאכוף על בתי הספר את הנחיותיו לניצול שעות הלימוד בכלל, ומסתמן כי קושי זה עדיין קיים, גוברת החשיבות של בקרה שיטתית על ניצול השעות שהוקצו במסגרת "אופק חדש" ולנקיטת פעולות על פי ממצאיה.

**מעקב**

22-24. החל משנת תשע"א תערכנה בקרות של בקרת התקן בבתי הספר שהצטרפו ל"אופק חדש".

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 203.