

השתלבות עובדי הוראה ערבים במערכת החינוך

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת יוסף ג'בארין, ויוצגו בו נתונים על שיבוץ עובדי הוראה ערבים במערכת החינוך בחינוך הערבי הרשמי, ועל בקשות של עובדי הוראה קבועים להשתבץ במחוז אחר מזה שהם משובצים בו ("בקשות העברה"). כמו כן, יוצגו נתונים על שיעורי הכניסה להוראה של בוגרים ערבים שהוכשרו להוראה במכללות האקדמיות לחינוך ובאוניברסיטאות, ומידע על פעולות משרד החינוך להפחתת מספר המוכשרים להוראה בחברה הערבית.

יש הסכמה רחבה על כך שיש עודף הכשרה משמעותי של עובדי הוראה בחברה הערבית,¹ שבעקבותיו רבים מהמוסמכים להוראה בחברה הערבית אינם מצליחים להשתלב במערכת החינוך על אף רצונם. יש קושי לאמוד את היקף התופעה, ולאורך השנים ניתנו לגביה כמה הערכות. להלן יוצגו נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך ומהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שמהם אפשר ללמוד על היקף התופעה ומאפייניה.

במסמך מוצגים בין היתר הנתונים האלה:

- בשנת הלימודים תשפ"א (2020/21), מתוך כ-9,400 מועמדים שהגישו בקשה לשיבוץ בחינוך הערבי הרשמי, כ-6,600 לא שובצו. כ-5,500 מהמועמדים שלא שובצו אינם מועסקים בשנה זו כעובדי הוראה במסגרת חינוכית כלשהי המוכרת למשרד החינוך, והיתר מועסקים במסגרות שאינן בבעלות משרד החינוך.
- לקראת שנת הלימודים תשפ"א הוגשו על ידי עובדי הוראה ערבים כ-2,300 בקשות העברה למוסד חינוכי במחוז אחר מזה שבו הם מלמדים. יותר מ-70% מהבקשות היו של עובדי הוראה שמועסקים במחוז דרום (קרוב ל-90% מהבקשות היו להעברה למחוזות צפון וחיפה). מספר הבקשות שאושרו הוא לכל היותר כמה עשרות.
- בשנים 2008-2017 חלה ירידה משמעותית בשיעור הערבים בוגרי מסלולי ההכשרה להוראה בישראל שהשתלבו בהוראה בתוך שנתיים מסיום לימודיהם (ב-2017 השתלבו בהוראה כ-56.5% מאלה שסיימו את לימודיהם, ואילו ב-2008 השתלבו כ-70%).

¹ לדוגמה, במסמך מדיניות של המועצה להשכלה גבוהה משנת 2016 נכתב כי מתוך היכרות של משרד החינוך את המערכת אפשר להצביע ברמה הכוללת על כך שיש עודף הכשרה מאסיבי של מורים בחברה הערבית באזור הצפון. ראו: המועצה להשכלה גבוהה, מתווה להמשך מעבר המכללות האקדמיות לחינוך לאחריות תכנון ותקצוב ות"ת, 18 במאי 2016.

1. שיבוץ עובדי הוראה בחינוך הערבי הרשמי

במשך השנים גדל מספרם של המורים והגננות הערבים המבקשים לעסוק בהוראה במוסדות החינוך הערבי הרשמי (גני ילדים, חינוך יסודי וחטיבות ביניים), ועודף הביקוש הביא להגברת התחרות על כל משרה. נוכח טענות רבות שהועלו בדבר העדפה לא עניינית הקיימת בשיבוץ עובדי ההוראה, משרד החינוך קבע זה מכבר שיטה המגדירה קריטריונים לשיבוץ עובדי הוראה במוסדות אלה. שיטה זו מפורטת בנוהל השיבוץ שמפורסם על ידי משרד החינוך מדי שנה.² **הנוהל מיושם במחוזות שבהם הביקוש עולה על היצע המשרות**, והוא משמש כלי המסייע לחברי ועדות השיבוצים המחוזיות. **עד לשנה זו הוא יושם במחוזות צפון, חיפה ומרכז, ובשנת הלימודים הנוכחית הוא יושם באופן מדורג גם במחוז דרום.**³

על פי הנוהל, יכולים להגיש בקשה לשיבוץ עובדי הוראה חדשים (ובכלל זה עובדי הוראה במוסדות שאינם רשמיים) או עובדי הוראה שאינם קבועים במערכת המשובצים למשרות תקניות או זמניות. הגשת הבקשות נעשית באופן מקוון באמצעות מערכת ממוחשבת לניהול מועמדים. לכל מועמד יש אפשרות לבקש עד חמישה יעדים לשיבוץ בחמישה יישובים. רשאים להגיש מועמדות בעלי הסמכה להוראה בלבד, סטודנטים שהשלימו 80% מחובותיהם בלימודי B.Ed או בוגרים של אוניברסיטאות הלומדים בשנה השנייה לתעודת הוראה. עובדי הוראה שאינם מועסקים, או עובדי הוראה שאינם קבועים במשרד החינוך ומעוניינים להמשיך בעבודתם, נדרשים להגיש בקשה לשיבוץ מדי שנה עד לקבלת הקביעות.

שיטת השיבוץ מבוססת על מתן ניקוד למורים על פי כמה קריטריונים: ותק בהוראה (בגין שנות עבודה בהוראה בפועל במוסדות חינוך רשמיים);⁴ דרגת השכלה; הצטיינות בלימודים האקדמיים; מקום מגורים (תוספת ניקוד לבני המקום); הצלחה במבחן בקיאות בשפה הערבית; הצלחה במבחן בקיאות באנגלית, בעברית, במתמטיקה או במדעים, למועמדים להוראת מקצועות אלה; הצלחה במבדקים של מרכזי הערכה.⁵ לאחר סיום ההרשמה, המועמדים מדורגים במערכת הממוחשבת בהתאם לניקוד שצברו, וכאשר יש צורך במורה למקצוע מסוים באחד מבתי הספר הערביים, משובץ לעבודה המורה שקיבל את הניקוד הגבוה ביותר בין כל המועמדים המתאימים.

² משרד החינוך, נוהל העברות, שיבוצים והשלמות משרה בבתי הספר הערביים תשפ"א 2020-2021.

³ לדברי גב' סוניה פרץ, מנהלת אגף בכיר כוח אדם בהוראה במשרד החינוך, הצירוף של מחוז הדרום לנוהל נבע מכך שקליטת המורים במחוז חייבה הגברה של הפיקוח. עם זאת, בשל משבר הקורונה, המחוז שוחרר השנה מעבודה עם המערכת הממוחשבת, והשיבוץ נעשה על פי הקריטריונים שבנוהל באמצעות ועדה מחוזית. סוניה פרץ, מנהלת אגף בכיר כוח אדם בהוראה במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2020.

⁴ עובד הוראה אשר עבודתו הופסקה בשל סיבות מנהליות (צמצום) מקבל ניקוד בגין תקופת עבודתו במשרד החינוך. כל הפסקת עבודה מסיבה אחרת אינה מזכה את עובדי ההוראה בגין תקופת עבודתו בעבר.

⁵ מבחן הבקיאות בשפה הערבית מיועד לכלל המועמדים לשיבוץ, למעט מועמדים להוראת השפה העברית או האנגלית. כלל מבחני הבקיאות, וכן ההשתתפות במרכזי ההערכה, אינם חובה ואינם מהווים תנאי להגשת בקשת עבודה. המבחנים במתמטיקה ובמדעים והמבדקים במרכזי ההערכה נוספו בשנת הלימודים הנוכחית, בעקבות מסקנות צוות הבדיקה שהוקם על ידי משרד החינוך לבחינת הסיבות לירידה בהישגי התלמידים הערבים במבחן פיזה 2018. אחת ממסקנות הצוות הייתה כי נוהל קליטת המורים בחברה הערבית לפי שיטת הניקוד אינו מביא בהכרח לבחירתם של המורים הטובים ביותר.

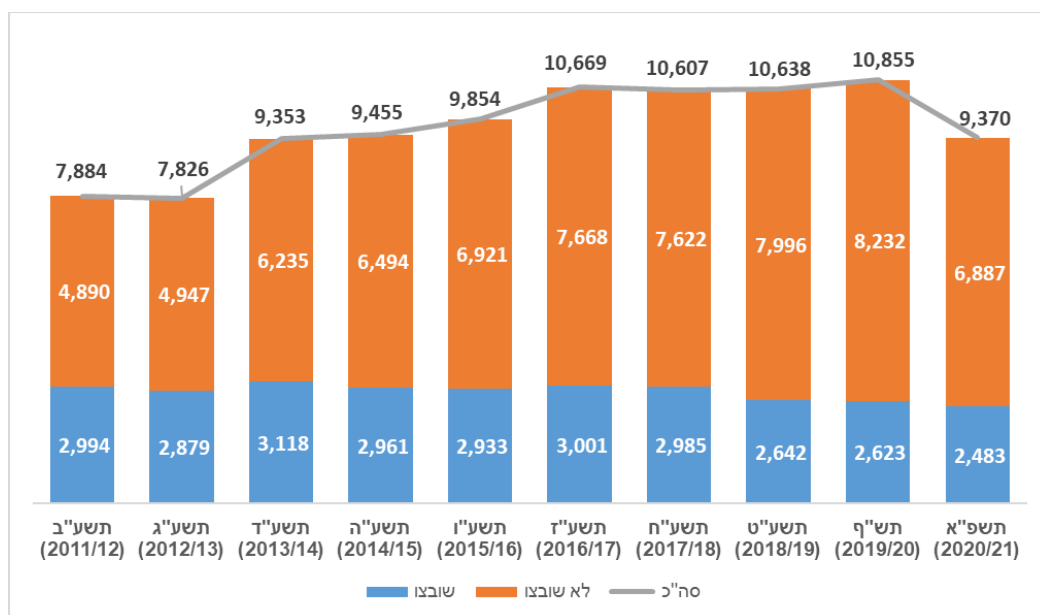
כאמור, השיבוץ על פי שיטה זו מתאפשר רק במוסדות החינוך הרשמיים, שבהם משרד החינוך הוא האחראי על קליטת עובדי ההוראה, ולא במוסדות השייכים לבעלויות אחרות (כגון החטיבות העליונות, שהבעלות עליהן היא של רשויות מקומיות, עמותות ורשתות חינוך). לפיכך, אפשר להניח שעובדי הוראה המעוניינים ללמד בחטיבה עליונה בלבד, אם יש כאלה, לא יופיעו ברשימת מגישי הבקשות לשיבוץ של המשרד.

מספר הבקשות לשיבוץ אינו מבטא בהכרח את מספר עובדי ההוראה שאינם מועסקים בתחום ההוראה, שכן חלק ממגישי הבקשות לשיבוץ מועסקים במסגרות הוראה אחרות שהאחריות על קליטת עובדי ההוראה בהן אינה של משרד החינוך (בין השאר בגני ילדים פרטיים, בבתי ספר שאינם בבעלות משרד החינוך ובתוכניות משלימות המופעלות על ידי משרד החינוך), אולם בשל רצונם להיות מועסקים על ידי משרד החינוך הם מגישים בקשות לשיבוץ.⁶

1.1 נתונים על השיבוצים

בתרשים שלהלן יוצגו נתונים על מספר המועמדים שהגישו בקשה לשיבוץ במסגרת נוהל השיבוץ שהוצג לעיל. כאמור, נוהל זה יושם עם השנים במחוזות צפון, חיפה ומרכז, ובשנת הלימודים הנוכחית הוא יושם גם במחוז הדרום.

תרשים 1. מועמדים לשיבוץ ושיבוצים בחברה הערבית, 2011-2020⁷



⁶ עובדי הוראה המועסקים בכמה בעלויות ומבקשים לעבוד במשרד החינוך, חייבים להפסיק או לצמצם את משרתם בבעלויות האחרות עד ל-100% משרה בכל הבעלויות יחדיו, לרבות משרד החינוך.

⁷ מספר המועמדים לשיבוץ אינו כולל מורים קבועים במערכת שהגישו בקשה להשלמת משרה או להעברה.

נתוני המועמדים ששובצו משקפים בתרשים זה את מספר המועמדים ששובצו במחוזות שבהם הנוהל מיושם, והם אינם כוללים את מי שהגישו מועמדות במסגרת הנוהל ושובצו לבסוף במחוזות שבהם הנוהל אינו מיושם או במשרות שהנוהל אינו חל עליהן (עובדי הוראה במרכזי פסג"ה, עובדי הוראה במרכז ההדרכה במינהל חברה ונוער במגזר הערבי, עובדי הוראה במרכזי מחוננים ועובדי הוראה בחינוך העברי). על פי נתונים נוספים שהועברו אלינו על ידי משרד החינוך לגבי שנת הלימודים תשפ"א, היו עוד כ-300 מועמדים ששובצו במחוזות שבהם הנוהל אינו מיושם או במשרות שהנוהל אינו חל עליהן.

בתרשים אפשר לראות כי לאורך השנים חל גידול לא עקבי במספר המועמדים שהגישו למשרד החינוך בקשה לשיבוץ במערכת החינוך (10,855 מועמדים בשנת 2019/20, לעומת 7,884 מועמדים בשנת 2011/12). עם זאת, בשנת הלימודים האחרונה נרשמה ירידה במספר מגישי הבקשות לשיבוץ (כ-1,500 מועמדים פחות מהשנה שקדמה לה).

משנת 2011/12 עד שנת 2017/18 שובצו 2,900-3,100 מועמדים בשנה, אולם בשלוש השנים האחרונות נרשמה ירידה במספר המועמדים ששובצו, ובשנת הלימודים האחרונה מספרם היה כ-2,500. לאורך השנים חלה ירידה בשיעור המועמדים ששובצו (26.5% מהמועמדים בשנת 2020/21, לעומת 38% מהמועמדים בשנת 2011/12).⁸

בשנת הלימודים האחרונה (תשפ"א, 2020/21) לא שובצו כ-6,900 מועמדים שהגישו מועמדות. עם זאת, בנתונים מפורטים שהועברו אלינו ממשרד החינוך על שנה זו נמצא כי מכלל המועמדים היו כ-300 מועמדים ששובצו במערכת החינוך שלא במסגרת שיטת השיבוץ (ראו הערה 7), ומכאן שמספר המועמדים שלא שובצו בשנה זו במערכת החינוך הוא כ-6,600 עובדי הוראה.

עוד על פי נתוני משרד החינוך, כ-17% מהמועמדים שלא שובצו בשנת תשפ"א (1,118 מועמדים) מועסקים בשנה זו כעובדי הוראה במסגרות אחרות שאינן בבעלות משרד החינוך (רשויות מקומיות, עמותות ורשתות חינוך). כלומר, כ-5,500 מתוך 9,370 מועמדים בשנת תשפ"א אינם מועסקים בשנה זו כעובדי הוראה במסגרת חינוכית המוכרת למשרד החינוך.

עוד נציין כי משרד החינוך העביר לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת נתונים על מספר השנים שבהן הוגשו בקשות לשיבוץ על ידי מגישי הבקשות לשיבוץ בשנת תשפ"א. מנתונים אלה עולה בין היתר כי בין המועמדים שלא שובצו באחת משלוש השנים האחרונות, כ-33% הגישו בקשה בשנה אחת או שתיים; כ-30% הגישו בקשה בשלוש עד חמש שנים, וכ-37% הגישו בקשה בשש עד עשר שנים.⁹

טבלה 1. מועמדים לשיבוץ ושיבוצים בחברה הערבית, לפי מגדר, תשפ"א (2020/21)¹⁰

הכל	גברים	נשים	
9,370 (100%)	706 (7.5%)	8,664 (92.5%)	מועמדים לשיבוץ
2,778 (100%)	231 (8.3%)	2,547 (91.7%)	מהם שובצו

לפי הנתונים, שיעור ניכר מהמועמדים לשיבוץ ומהמועמדים ששובצו במערכת החינוך הם נשים – 92.5% ו-91.7% בהתאמה).

⁸ יצוין כי יש פער בלתי מוסבר בין הנתונים המוצגים בתרשים לעיל לבין נתונים שנמסרו בעבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על ידי משרד החינוך, שבהם מספר בקשות השיבוץ והשיבוצים בשנים תשע"ב-תשע"ד גבוה יותר. ראו: אסף ויניגר, [נתונים על שיבוץ מורים ערבים במערכת החינוך](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 באפריל 2014.

⁹ משרד החינוך, נוהל שיבוץ בחברה הערבית – מענה על שאלות ועדת החינוך של הכנסת, 8 בספטמבר 2020.

¹⁰ המספר בטבלה זו גבוה מעט מזה שהוצג בתרשים שלעיל (2,778 לעומת 2,483), שכן הוא כולל גם את עובדי ההוראה ששובצו שלא במסגרת נוהל השיבוץ (ראו הערה 9).

אחת ההצעות שעולה תדיר על ידי גורמים מסוימים היא שאפשר להתמודד עם בעיית עודף ההכשרה להוראה בחברה הערבית באמצעות שיבוץ המוסמכים להוראה בחינוך העברי. ואולם, יש להביא בחשבון כי נוסף על קשיים אחרים שעשויים להיות (קושי תרבותי, מרחק גיאוגרפי וכו'), **תחומי ההתמחות של חלק מהערבים המוסמכים להוראה שאינם מועסקים אינם תואמים את תחומי ההוראה שבהם יש חוסר בחינוך העברי**. על פי מסמך מדיניות של המועצה להשכלה גבוהה משנת 2016, בחינוך העברי יש חוסר במורים למקצועות אנגלית, מתמטיקה, מדעים ולשון עברית וחוסר אקוטי במורים למקצועות הטכנולוגיים.¹¹ כפי שיוצג בטבלה שלהלן, תחומי ההתמחות של חלק גדול מהמורים הערבים שלא שובצו במערכת החינוך אינם נמנים עם התחומים שבהם יש מחסור בחינוך העברי.

בהקשר זה נוסף כי בדיון שהתקיים בוועדת החינוך, התרבות והכנסת בנושא היערכות לכוח אדם בהוראה לשנת הלימודים תשפ"א (2020/21) ציין מר איל רם, מנהל מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך, כי המשרד מפעיל זה חמש שנים תוכנית שמטרתה שילוב עובדי הוראה ערבים בבתי ספר בחינוך העברי, וכי **עד שנת הלימודים תש"ף (2019/20) שובצו בחינוך העברי יותר מ-1,000 מורים ערבים (תוספת של כ-100 מורים בשנה)**, בעיקר בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות. לדבריו, התוכנית מיועדת בעיקר לעובדי הוראה בתחומים מתמטיקה, מדעים ואנגלית (שבהם כאמור יש מחסור במורים בחינוך העברי), אך בהדרגה היא נפתחת גם לתחומים נוספים.¹²

להלן יוצגו תחומי ההתמחות של המועמדים לשיבוץ בחברה הערבית:

טבלה 2. מועמדים לשיבוץ ושיבוצים בחברה הערבית, לפי תחומי הוראה, תשפ"א (2020/21)¹³

מועמדים ששובצו ¹⁵	מהם מועמדים שלא שובצו ואינם מועסקים בבעלות אחרת	מועמדים שלא שובצו ¹⁴	תחום ההוראה
323	1,194	1,447	חינוך מיוחד
248	1,264	1,294	גננת/ חינוך לגיל הרך
354	926	1,169	מתמטיקה ומחשבים ¹⁶
275	912	1,054	ערבית
192	633	780	מדעי הטבע ¹⁷

¹¹ המועצה להשכלה גבוהה, מתווה להמשך מעבר המכללות האקדמיות לחינוך לאחריות תכנון ותקצוב ות"ת, 18 במאי 2016.

¹² פרוטוקול מס' 20 משיבת הוועדה המיוחדת להיערכות מערכת החינוך והחינוך המיוחד, 20 במאי 2020.

¹³ בטבלה זו מוצגים נתונים על תחומי ההוראה שמספר המועמדים ששובצו בהם או מספר המועמדים שהגישו מועמדות אליהם ולא שובצו גדול מ-100. בנתונים שהועברו על ידי משרד החינוך יש תחומי הוראה נוספים שמספר המועמדים ששובצו בהם או מספר המועמדים שהגישו מועמדות אליהם ולא שובצו קטן מ-100.

¹⁴ הנתון המוצג הוא על תחומי ההוראה שאליהם הגישו מועמדות המועמדים שלא שובצו. חלק מהמועמדים שלא שובצו הגישו מועמדות ליותר מתחום הוראה אחד, והם מופיעים בטבלה כמה פעמים בכל אחד מתחומי ההוראה שאליהם הגישו מועמדות.

¹⁵ הנתון המוצג הוא על מספר המועמדים ששובצו בכל תחום הוראה. חלק מהמועמדים שובצו בכמה תחומי הוראה, והם מופיעים בטבלה כמה פעמים בכל אחד מתחומי ההוראה שבהם שובצו.

¹⁶ כולל את תחומי ההוראה: מתמטיקה, מחשבים, מדעי המחשב, הגנת סייבר, מידע ונתונים, מידע וידע באינטרנט ותחזוקת מערכות סלולריות.

¹⁷ כולל את תחומי ההוראה: מדעים, ביולוגיה, פיזיקה, כימיה, מדע וטכנולוגיה.

מועמדים ששובצו ¹⁵	מהם מועמדים שלא שובצו ואינם מועסקים בבעלות אחרת	מועמדים שלא שובצו ¹⁴	תחום ההוראה
320	552	681	עברית
278	370	486	אנגלית
50	330	369	הוראה כוללת
25	174	260	היסטוריה/ אזרחות
17	160	180	לימודי דת ותרבות האסלאם
1	114	167	ספרות
126	92	155	חינוך גופני
154	136	152	ריפוי בעיסוק
105	26	32	קלינאות תקשורת

1.2 נתוני בקשות העברה

בשל עודף הביקוש בחינוך הערבי במחוזות צפון, חיפה ומרכז, בעלי הסמכה להוראה המתגוררים במחוזות אלה מבקשים להשתבץ במוסדות במחוזות אחרים (בעיקר במחוז דרום). בעניין זה ציין משרד החינוך כי בחברה הערבית, קביעת מקום המגורים הקבוע בהתאם להיצע העבודה נהוגה פחות מהנהוג בכלל החברה בישראל, ועל כן עובדי הוראה ערבים שמשוּבצים במקומות רחוקים שואפים לשוב אל מקום היישוב של המשפחה, וכל שיבוץ מרוחק מיישוב הקבע נחשב מבחינתם זמני.¹⁸

הנוהל שהוצג לעיל כולל הוראות לגבי בקשות של עובדי הוראה קבועים לעבור ללמד במוסד חינוכי אחר. העברה יכולה להיות למשרות פנויות בלבד, ואינה יכולה להיות לשעות שהוקצו או שהתפנו בבית הספר לשנה אחת בלבד או לתקופה קצרה מזו (לדוגמה, מילוי מקום של מורה שיצאה לחופשת לידה).¹⁹ היא יכולה להיות במחוז מסוים או בין מחוזות. על פי הנוהל, בקשתם של מועמדים במעמד קבוע המבקשים העברה תידון לפני כלל המועמדים לשיבוץ, ותינתן להם העדפה על פני מועמדים לשיבוץ עם ניקוד גבוה משלהם.²⁰

¹⁸ משרד החינוך, נוהל שיבוץ בחברה הערבית – מענה על שאלות ועדת החינוך של הכנסת, 8 בספטמבר 2020.

¹⁹ כמו כן, העברה מתייחסת לשעות ההוראה בלבד ולא לתפקידים אחרים כגון חינוך כיתה וריכוז מקצוע.

²⁰ בקשה להעברה של עובד הוראה תידחה על הסף אם קיים לגבי דוח פדגוגי שלילי על איכות עבודתו, שנמסר למורה במועד שבו בוצעה ההערכה בהתאם לנוהל ההערכה ומתועד בתיקו האישי או במערכות המשרד באחת מהשנתיים האחרונות.

עובד הוראה רשאי לבקש העברה אף למשרה חלקית, ועליו להצהיר על כך בטופס הבקשה ולציין את מספר השעות השבועיות המינימלי שהוא מוכן לעבוד. עובד הוראה שלא ציין את מספר השעות המינימלי שבהן הוא מוכן לעבוד ייחשב כמי שמבקש לעבור למשרה מלאה בלבד. כלומר, במצב שבאחד מהמקומות שאליהם העובד ביקש לעבור קיימת משרה חלקית בהיקף קטן מזה שהוא ביקש, יזכה במשרה עובד הוראה אחר, אף אם יש לו ניקוד נמוך יותר.

להלן יוצגו נתונים שהתקבלו ממשדד החינוך על בקשות העברה **בין מחוזות**, מכלל המחוזות **למחוזות צפון, חיפה והמרכז**, שבהם כאמור יש עודף ביקוש, הגורם לכך שבעלי הסמכה להוראה המתגוררים במחוזות אלה מבקשים להשתבץ במוסדות חינוך במחוזות אחרים.

טבלה 3. בקשות העברה בין מחוזות בחברה הערבית (מכלל המחוזות למחוזות צפון, חיפה והמרכז), תשפ"א (2020/21)

מחוז ההעסקה	בקשות העברה למחוז צפון	בקשות העברה למחוז חיפה	בקשות העברה למחוז מרכז	סך הכול
דרום	857	619	210	1,686
מנח"י	123	78	9	210
חיפה	77	-	71	148
תל אביב	6	14	74	94
מרכז	7	50	-	57
ירושלים	14	12	8	34
צפון	-	33	1	34
חינוך התיישבותי	9	6	8	23
סך הכול	1,093	812	381	2,286

לפי הנתונים בטבלה, לקראת שנת הלימודים תשפ"א (2020/21) הוגשו על ידי עובדי הוראה כ-2,300 בקשות העברה למוסד חינוכי במחוז אחר מזה שבו הם מלמדים. יותר מ-70% מהבקשות היו של עובדי הוראה שמועסקים במחוז דרום (קרוב ל-90% מהבקשות היו להעברה למחוזות צפון וחיפה).

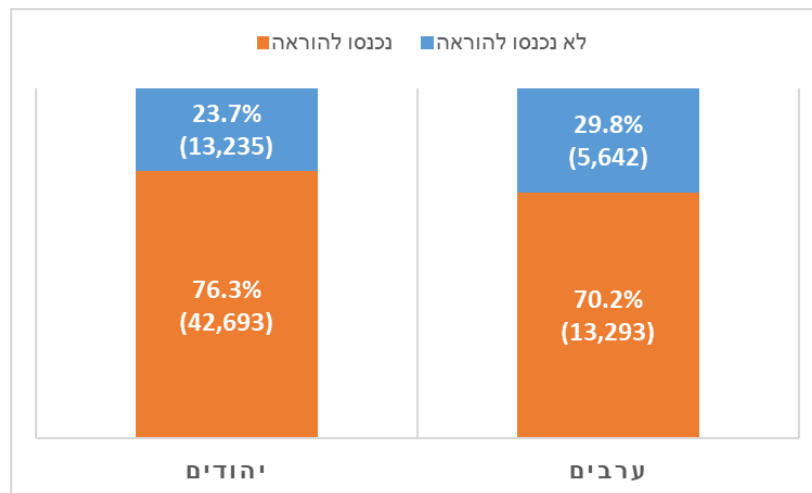
על פי נתוני משרד החינוך, מספר בקשות ההעברה שאושרו הוא נמוך מאוד: לקראת שנת הלימודים תשפ"א אושרו 65 בקשות העברה בלבד למחוזות צפון, חיפה ומרכז (כולל בקשות העברה בתוך אותם מחוזות).

2. נתונים על השתלבות בהוראה של בוגרי מסלולי הכשרה להוראה בישראל

אחד ההיבטים שיש להם חשיבות בתכנון מערך ההכשרה להוראה הוא היכולת של הבוגרים שהוכשרו להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל להשתלב במקצוע זה. להלן יוצגו נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על שיעור בוגרי מסגרות להכשרת עובדי הוראה²¹ בשנים 2008-2017 שהשתלבו בהוראה, לפי קבוצת אוכלוסייה.

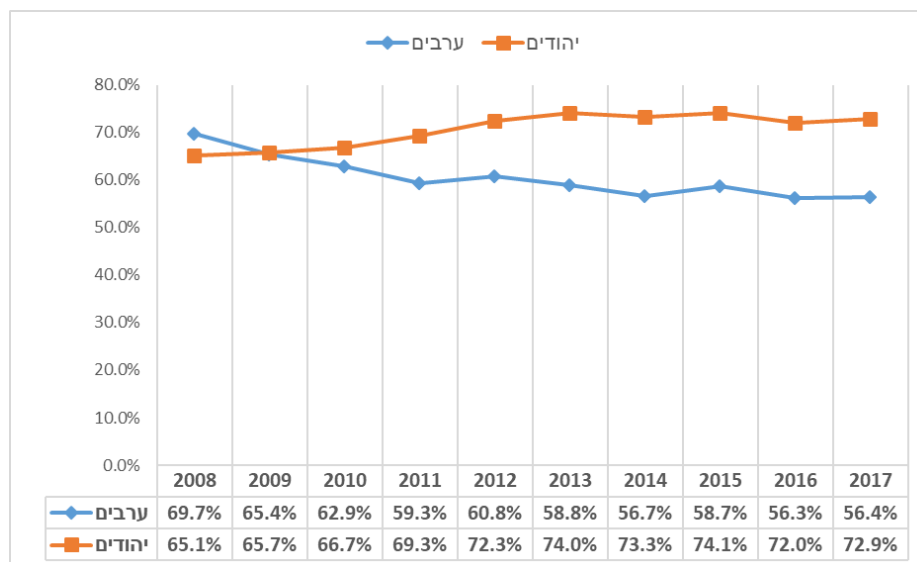
²¹ בוגרי מסגרות אלו כוללים מקבלי תואר בוגר בהוראה מהמכללות האקדמיות לחינוך, מסיימי תוכניות להסבת אקדמאים להוראה מהמכללות האקדמיות לחינוך ומקבלי תעודת הוראה מהאוניברסיטאות.

תרשים 2. בוגרי מסגרות הכשרת עובדי הוראה בשנים 2008-2017 שהשתלבו בהוראה ממועד סיום ההכשרה ועד שנת 2019²²



לפי הנתונים בתרשים, שיעור הבוגרים הערבים שהשתלבו במערכת החינוך ממועד סיום ההכשרה ועד שנת 2019 קטן מעט מהשיעור המקביל בקרב הבוגרים היהודים (כ-70% לעומת כ-76% בהתאמה). כ-30% מהבוגרים הערבים בשנים אלה (5,642 בוגרים) לא השתלבו במערכת החינוך עד שנת 2019. יובהר כי כניסה להוראה ממועד סיום ההכשרה ועד שנת 2019 אין משמעה שכל עובדי ההוראה הועסקו בהוראה בשנת 2019, אלא שהם נכללו בכוחות ההוראה לפחות בתקופה מסוימת במהלך אותן שנים.

תרשים 3. בוגרי מסגרות הכשרת עובדי הוראה בשנים 2008-2017 שהשתלבו בהוראה בתוך שנתיים מסיום הלימודים²³



לפי הנתונים בתרשים, בקרב הבוגרים הערבים חלה במהלך השנים הנסקרות ירידה משמעותית בשיעור ההשתלבות בהוראה בתוך שנתיים מסיום הלימודים (כ-56.5% מאלה שסיימו את לימודיהם בשנת 2017, לעומת

²² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כניסה להוראה של בוגרי המסגרות להכשרת עובדי הוראה, [בוגרי מסגרות להכשרת עובדי הוראה ומהם נכנסים להוראה \(מעקב עד 2019\)](#), לפי קבוצת אוכלוסייה.

²³ ש.ש.

כ-70% מאלה שסיימו את לימודיהם בשנת 2008). בקרב הבוגרים היהודים תמונת המצב הפוכה, ובשנים הנסקרות חלה עלייה בשיעור ההשתלבות בהוראה בתוך שנתיים מסיום הלימודים. יצוין כי הירידה בשיעור ההשתלבות בהוראה בקרב הבוגרים הערבים היא אצל מקבלי תואר בוגר בהוראה מהמכללות האקדמיות לחינוך, ולא אצל בוגרי מסלולים להסבת אקדמאים להוראה ומקבלי תעודת הוראה מהאוניברסיטאות.

נוסיף כי מספר הנכנסים להוראה בין הבוגרים הערבים לא ירד בשנים אלה, ואפשר לתלות את הירידה בשיעור הכניסה להוראה בעלייה במספר הבוגרים, בעיקר בשנים 2015-2017, ובעיקר במספר בוגרי המסלולים להסבת אקדמאים להוראה.²⁴

3. פעולות משרד החינוך להפחתת מספר המוכשרים להוראה בחברה הערבית

משרד החינוך אינו רשאי לקבוע את מספר הסטודנטים במוסדות האקדמיים, אך הוא יכול להחליט כמה סטודנטים יתוקצבו בכל מוסד, ועל ידי כך לייצר תמריצים כלכליים שליליים או חיוביים עבור המוסדות. כמו כן, המשרד יכול לפקח על כך שהסטודנטים שנקלטו בכל מכללה אכן עומדים בתנאי הקבלה.

בהתאם למודל המסורתי שלפיו נקבע תקצוב מוסדות ההכשרה להוראה בישראל לאורך שנים, מכסתו של כל מוסד (לצורכי תקצוב) נקבעת כנגזרת של מספר הלומדים בפועל בשנת הלימודים הקודמת, לפי תחשיב המאפשר גידול של לא יותר מ-10% משנה לשנה. ואולם, **בעקבות עודף ההכשרה המשמעותי בחברה הערבית נערכו התאמות בהקצאת המכסות לפי צורכי המערכת, ובהתאם לכך משנת תשע"א (2010/11) הוגבל הגידול במכסת שלוש המכללות הערביות לחינוך בצפון (מכללת סח'נין, המכללה הערבית לחינוך ומכללת אלקאסמי), ולמעשה מכסתן הוקפאה.**²⁵

בדצמבר 2016 נקבע מודל תקצוב חדש, שבמסגרתו שונו עקרונות החישוב של מכסות הלומדים בנוסחת התקצוב המעודכנת בהתאם ליעדי משרד החינוך וצרכיו בכוח אדם במקצועות הוראה שונים.²⁶ המודל החדש יושם לראשונה במגזר הכללי בשנת הלימודים תשע"ז (2016/17), אך הוא לא הוחל על שלוש המכללות הערביות בצפון, שהוחלט להמשיך ולהעמיד את המכסה הקבועה שניתנה להן.²⁷ בעקבות כך, **ביוני 2017 הגישה מכללת אלקאסמי עתירה לבג"ץ בבקשה להורות על ביטול ההחלטה לתקצב אותה לפי מכסת תלמידים קבועה ולחייב את משרד החינוך לתקצב אותה לפי מספר הלומדים בה בפועל, כפי שנעשה במכללות אחרות.**²⁸

²⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כניסה להוראה של בוגרי המסגרות להכשרת עובדי הוראה, [בוגרי מסגרות להכשרת עובדי הוראה ומהם כנכנסים להוראה \(מעקב עד 2019\)](#), לפי קבוצת אוכלוסייה.

²⁵ בג"ץ 5154/17, אקדמיית אלקאסמי נ' משרד החינוך ושר החינוך; תגובת משרד החינוך לבקשה למתן צו ביניים, 26 ביולי 2017.

²⁶ משרד החינוך, מינהל הכשרת עובדי הוראה, מכתב לנשיאי המכללות האקדמיות לחינוך: עקרונות לחישוב מכסת הלומדים הסדירים (כולל מצוינים) לשנתונים א' וב' ולהסבת אקדמאים להוראה שנתונים ב' וג' תשע"ח, לפי "מודל חדש" - הצעה, 27 באפריל 2017.

²⁷ לטענת משרד החינוך, החלטת המודל החדש על שלוש המכללות הייתה גורמת להפחתת תקצובן נוכח עודף של אלפי מורים בכל המקצועות במגזר זה.

²⁸ בג"ץ 5154/17, אקדמיית אלקאסמי נ' משרד החינוך ושר החינוך; תגובת משרד החינוך לבקשה למתן צו ביניים, 26 ביולי 2017.

ביולי 2019, לאחר שיח ומפגשים שקיימו נציגי מכללת אלקאסמי וגורמי המקצוע במשרד החינוך הגיעו שני הצדדים להסכמה (שבעקבותיה נמחקה העתירה), שעניינה בקידום פיתוחה של המכללה בנתיבים שיהלמו את צרכיה ואת צורכי מערכת החינוך, בליווי ומעקב של ועדת היגוי מקצועית.²⁹ על פי משרד החינוך, ההסכמות כללו קידום תוכניות במכללה שמיועדות לעובדי הוראה קיימים ולתואר שני, בשל הרצון של מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך להפחית את כמות המוכשרים החדשים להוראה. לצד זאת, ההסכמות כללו בחינה של פתיחת תוכניות הכשרה מסוימות לבקשת המכללה, הדורשות תוספת מכסות, בהתאם לצורכי מינהל עובדי הוראה. כך אושרו מכסות לתואר ראשון בחינוך בלתי פורמלי, תחום הנמצא בצמיחה בחברה הערבית ואשר דורש כוח אדם מוכשר ומיומן, לצד מכסות לתארים שניים נדרשים. לעומת זאת, לא אושרה בקשת המכללה לפתוח תוכנית להכשרת מורים לחינוך גופני. הסכמות נוספות היו: הפעלת תוכנית "אתגרים" לטיוב איכות ההכשרה במכללה (תוכנית הפועלת בעשר מכללות), תקציבים למרכזי סימולציה, פעולות לליווי מורים חדשים ותהליכי פיתוח מקצועי.

במקביל למשא ומתן הפרטני מול מכללת אלקאסמי, נערכו שיחות מול נשיאי שלוש המכללות הערביות לגיבוש הסכמות בנושא מכסות ההכשרה להוראה, במטרה לשפר את רמת המוכשרים להוראה לצד צמצום מספרם. **בספטמבר 2019 הגיעו משרד החינוך והמכללות להסכמות האלה: הקשחת תנאי הקבלה לכלל מסלולי ההכשרה (בחינת יע"ל³⁰), מבחן בקיאות בערבית, מבחן דיסציפלינרי בין-מכללתי לבוגרי תואר ראשון בחו"ל הלומדים לתעודת הוראה או לתואר שני בהוראה); הגבלת מספר הסטודנטים בשנה א' במכללות לעד 20% ממכסת הסטודנטים המתוקצבת על ידי המשרד (סך הכול קליטה של 180-190 סטודנטים למכללה, לעומת 230-250 שנקלטו מדי שנה טרם ההסכמות). לצד אלו, המשרד התחייב לתמוך ולתקצב מספר גדול יותר של סטודנטים במסלול המצטיינים רג"ב (ראש גדול בהוראה), כפוף לעמידתם בתנאי הקבלה המחמירים.³¹**

לטענת משרד החינוך, **העתירה שהגישה מכללת אלקאסמי הציפה את יכולתו המצומצמת של המשרד להגביל את מספר הסטודנטים במכללות הערביות, במיוחד בשל חוסר היכולת להפעיל אמצעים נפרדים על החברה הערבית ועל החברה היהודית, ולנוכח החוסר במורים הקיים דווקא בחברה היהודית. בשל כך המשרד ממקד את מאמציו בסיון המועמדים הטובים והמתאימים ביותר להוראה מבין בעלי תעודות הוראה, כפי שפורט לעיל בפרק 1.32.**

בתוך כך נציין כי הפחתת מספר המוכשרים להוראה במכללות הערביות בישראל עשויה להוביל לגידול במספר הצעירים הערבים שיבקשו ללמוד חינוך והוראה במוסדות שאינם בישראל. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **בעשור האחרון נכנסים מדי שנה למערכת החינוך בין 400 ל-650 מורים ערבים חדשים שרכשו**

²⁹ כפוף לאישור הגורמים המקצועיים, לעמידה בנוהלי הקצבות, קולות קוראים, והחלטות חשבונות המשרד ולקיומם של תקציבים מתאימים בתקנות.

³⁰ בחינת ידע בעברית המיועדת לנבחנים ששפת אימם אינה עברית.

³¹ המידע על ההסכמות בין משרד החינוך ובין המכללות הערביות לחינוך התקבל ממר איל רם, מנהל מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך, 16 בדצמבר 2020.

³² שם.

את השכלתם האקדמית בחו"ל, ומספרם עולה לאורך השנים. יותר ממחצית מאותם מורים הם בעלי תואר ממוסדות אקדמיים ברשות הפלסטינית.³³

³³ להרחבה ראו: אסף ווינגר, [נתונים על מורים חדשים במערכת החינוך בעלי תואר ממוסדות אקדמיים ברשות הפלסטינית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בינואר 2020.