

סקירה

גיוס ושיבוץ מורים

היאם נסראלדין

דוקטורנטית, אוניברסיטת חיפה

הסקירה הוכנה על פי בקשת:

המדען הראשי, משרד החינוך

כחלק מדרישות מלגה ע"ש זלמן ארן לדוקטורנטים מצטיינים בחינוך

יולי, 2019

תוכן עניינים

3.....	מבוא
4.....	סוגיות בנושא גיוס ושיבוץ מורים
7.....	גיוס והעסקת מורים חדשים
10.....	אחריות ההעסקה
11.....	שיפור תהליך גיוס, העסקה ושיבוץ מורים
13.....	שימוש במערכות אינטרנטיות
15.....	סקירה על פי מדינות
20.....	סיכום והמלצות
22.....	ביבליוגרפיה
25.....	נספחים

מבוא

הסקירה הנוכחית נועדה לבחון את נושא שיבוץ והשמת מורים בבתי ספר בעולם. בסקירה נבחנים המודלים השונים המשמשים מערכות חינוך במדינות שונות בעולם לניהול ותיאום בין מועמדים חדשים שנקלטים למערכת החינוך לבין משרות ההוראה הפנויות בבתי ספר. בתהליך איסוף הנתונים לסקירה נעשה חיפוש מקיף בכמה מישורים:

1. מאמרים אקדמיים (בעיקר דרך Google Scholar ומאגרי הספרייה באוניברסיטת חיפה).
 2. חיפוש מאמרים ודוחות השוואתיים בנושא בעיקר דרך: UNESCO, OECD, ILO, EU.
 3. חיפוש נתונים ומסמכי מדיניות באתרי משרד החינוך של מספר מדינות ובמחלקות של משאבי אנוש (בעיקר כאלה שנמצאו עם קווים דומים לחינוך בישראל על פי מאמרים ודוחות השוואתיים).
 4. חיפוש כלים אינטרנטיים והפניות לאתרים שפועלים במתכונת תוכנות לניהול מידע של מורים.
- תוצאות החיפוש הניבו מספר גדול של מאמרים ודוחות משווים (בינלאומיים, בין מדינות אירופה, בין מדינות בארה"ב) אך מעיון מעמיק ורחב במקורות נמצא שסוגיית ניהול מידע של מורים והתאמה בין משרות פנויות לקליטת מועמדים, באים לידי ביטוי באופן מזערי ושולי בתוך מקורות המידע. אפילו באתרי משרדי החינוך של מדינות שונות, כמו כן בישראל, הנהול לניהול מידע זה אינו מוזכר באופן בולט לעומת הנושאים האחרים המרכיבים את תהליך ההעסקה. רק בחלק מהמדינות ישנה התייחסות משמעותית למערכות ניהול מידע. למשל, באוגנדה, הנושא בא לידי פרסום היות והכלי פותח בעקבות תהליך רחב של בחינת הנושא וקידום פיתוח הכלים.

בסקירה זו נפרסם את נושא גיוס, העסקה ושיבוץ מורים ואתיחס במבט משווה לסוגיות מרכזיות בדיון בנושא קליטת והעסקת מורים ונעמוד על ההמלצות ליעול ושיפור התהליך כפי שצוין במקורות שנסקרו. כמו אכן, נבחן דוגמאות לכלים אינטרנטיים שמסייעים למדינות ורשויות חינוך בטיפול בסוגיית ניהול המידע של מורים ומשרות פנויות לשיבוץ במדינות מסוימות בעולם: אוגנדה, אנגליה וארה"ב (פנסילבניה, ניו יורק).

בתחילת העבודה על סקירה זו, נבנתה טבלת השוואה בין מספר מדינות על פי כמה קריטריונים שעשויים להיות רלוונטיים כמו מודל העסקה, על מנת לבחור באילו מדינות להתמקד. אך, בהמשך הניסיון לבחון את

הסוגיה הספציפית של שיבוץ מורים בבתי ספר וניהול המידע בכל מדינה, התגלתה תמונה בעייתית שאכן לרוב מערכות החינוך משתמשות בכלים ותהליכים כאלה אך לא קיימים דיווחים או מסמכים רשמיים (או לפחות לא היה ניתן לאתרם) שפורסמו. לכן, נבחרה לאסטרטגיה אחרת בבחירת המדינות או מערכות החינוך שנבחנו, וזה על פי מדיניות הזמינות של מידע ואפילו אם המידע הזמין אינו רחב בצורה מספקת.

סוגיות בנושא גיוס ושיבוץ מורים

בספרות ובמסמכי מדיניות ניתן להבחין בחוסר בהירות בשימוש במושגים שמתייחסים להעסקה, שיבוץ, והשמה של מורים כגון recruitment, hiring, selection, placement, deployment, assignment (להגדרת המושגים הנפוצים לתיאור תהליכי גיוס ושיבוץ מורים ניתן לעיין בנספח מספר 1). חשוב לציין שהשימוש במושגים אלו אינו אחיד לגמרי, וישנה התייחסות מגוונת לכל מושג במקורות המידע השונים ובמדינות שונות. נראה, שהמושג היחיד שבא לידי שימוש באופן עקבי בכל המסמכים הינו מושג הגיוס (Recruitment) המתייחס לתהליך הרחב של גיוס מורים למערכת החינוך ומקצוע ההוראה.

על מנת למשוך ולשמר מורים מחויבים ובעלי מוטיבציה למקצוע ההוראה וליצור כבוד למקצוע יש לקדם הליכי גיוס (Recruitment) והעסקת מורים המושתתים על עקרונות של שוויון הזדמנויות ויכולת מקצועית (International Labour Organization- ILO, 2012). תהליכים אלו צריכים להיות נטולי אפליה ישירה או עקיפה על רקע גזע, צבע, מין, דת, דעות פוליטיות, תנאים כלכליים או שיוך לאומי או חברתי (ILO/UNESCO, 1996).

על פי הדוח Teachers Matter: Attracting, Developing And Retraining Effective Teachers שפורסם מטעם ה-OECD (2005), מדיניות מורים צריכה לוודא זמינות של מורים טובים אשר ייבחרו להעסקה, ושבתי ספר אינדיבידואליים יקבלו מורים שמתאימים לצרכיהם. דוח זה התבסס על נתונים שנאספו במסגרת מחקר מרכזי שנערך בשנים 2002-2004 בנושא גיוס, פיתוח ושימור מורים יעילים (effective teachers). עשרים וחמש מדינות כולל ישראל השתתפו במחקר זה, אשר ביקש לבחון מדיניות וגורמי מפתח, מגמות והתפתחויות של כח העבודה בהוראה ופרקטיקות חדשניות ומוצלחות בתהליך הגיוס, פיתוח ושימור מורים. הממצאים הצביעו על אתגרים מרכזיים בתהליכי גיוס, בחירה והעסקת מורים כמו: חלוקה אי שוויונית של מורים בין בתי ספר וחשש שאזורי מצוקה אינם מקבלים את המורים הנחוצים להם,

מעורבות מעטה של בתי הספר במנוי מורים, ובחלק מהמדינות ישנם אחוזי שחיקה גבוהים, מחסור או הצפה במספר המורים (OECD, 2005). באופן דומה, הוועדה האירופאית (European Commission) מדגישה את חשיבות שיפור תהליכי גיוס ובחירה של מורים חדשים על מנת לזהות את המועמדים הכי ראויים להוראה. הדרך שבה מורים נבחרים ומגויסים לכוח העבודה בהוראה אינה משפיעה על איכות ההוראה בלבד אלא על מתן מענה לסוגיית הביקוש והיצע (European Commission/EACEA/Eurydice, 2018). כמו כן, יישום פרקטיקות יעילות של העסקה ושיבוץ מאפשר: העסקת מועמדים חזקים יותר, שיפור תהליך קליטת המורים החדשים על ידי היערכות מוקדמת, הימנעות מהעסקה ברגע אחרון והפחתת העסקת מורים שלא מתחום ההוראה המתאים, חלוקה שוויונית של מורים בין בתי ספר, התאמת יותר טובה בין מועמד לבית ספר ומילוי מקומות שסובלים ממחסור במורים (Behrstock, & Cogshall, 2009). בספרות המחקרית, בדוחות המשווים ובמסמכי מדיניות, ישנה התייחסות ענפה לסוגיה מרכזית ביותר שהינה התמודדות עם "ביקוש והיצע" של מורים.

ביקוש והיצע

"ביקוש" מתייחס למספר משרות ההוראה שמוצעות ו"היצע" מתייחס למספר המורים בעלי הכשרה שרוצים ללמד. מחסור במורים בשוק העבודה, מתרחש כשהביקוש גבוה יותר מההיצע בשל עלייה בביקוש או ירידה בהיצע. לעומת זאת, הצפה בשוק העבודה מתקיימת כשההיצע גבוה בהרבה מהביקוש (Guarino, Santibañez, & Daley, 2006). מדינות רבות מתמודדות עם בעיות רציניות של מחסור במורים במקצועות הוראה מסוימים, או במקומות גאוגרפיים, בשל הזדקנות אוכלוסיית המורים או אחוזי נשירה גבוהים מהוראה (Eurydice, 2018).

רוב המדינות האירופיות מנהלות בקרה על שוק העבודה ומשתמשים בכך על מנת לאזן את ההיצע והביקוש של מורים וכתשתית לקביעת מדיניות בתחום. עם זאת, במחצית מדינות אירופה הנכללות בדוח, אין תכנון עתידי לסוגיית ההיצע וביקוש של מורים. ניטור ההיצע והביקוש של כוח ההוראה וניתוח שלו משמשים לתכנון עכשווי ועתידי של הדרישה למורים. תכנון זה אמור לצפות מחסור או הצפה במורים (Eurydice, 2018). סקירה של ספרות מחקרית אמפירית בנושא אשר ערכו גורינו, סנויבן ודלי (Guarino, Santibañez, & Daley, 2006) מדגישה את המחסור בשימוש במידע עדכני ושקוף בטיפול בסוגיית

ההיצע וביקוש וגיוס מורים. באופן אידיאלי, תכנון עתידי צריך לנוע בטווח זמנים בינוני עד ארוך. אך מדינות רבות עדיין מקיימות תכנון על בסיס שנה אחרי שנה דבר המקשה על ניבוי צרכים עתידיים והיערכות בהתאם (Eurydice, 2018). קפריסין, אוסטריה והממלכה המאוחדת (אנגליה וסקוטלנד) מקיימות תכנון גם לטווח קצר וגם לטווח הארוך. בלגיה (הקהילה הפלמית), דנמרק, גרמניה והולנד, פינלנד, שווייץ ונורבגיה מקיימות תכנון לטווח ארוך במיוחד. בנורבגיה למשל קיים תכנון עתידי עד שנת 2040 (Eurydice, 2018).

על פי דוח משווה Teaching Careers in Europe שפורסם מטעם Eurydice (2018) חלק ממערכות החינוך כבר פיתחו מודלים להערכת היצע וביקוש של מורים. בחלק מהמדינות באירופה מתקיים כעת תהליך של פיתוח מודלים לתכנון עתידי של ביקוש והיצע. בחלק מהמדינות מודלים כאלה כבר בשלבי יישום (ליטא, אירלנד והממלכה המאוחדת-ויילס) ובחלקן המודלים לתכנון עתידי עדיין בשלבי פיתוח (אסטוניה, מאלטה). בגרמניה למשל, המדינות הפדרליות (Länder) כסמכות עליונה עושה איסוף נתונים שעל פיהם ועידה קבועה של שרי חינוך ותרבות Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder (Kultusministerkonferenz) מפרסמת נוסחה המעריכה את ההיצע וביקוש של מורים לטווח קצר ורחוק. כך למשל, הועידה כבר פרסמה את האומדן להיצע וביקוש למורים לשנים 2014-2025.

באנגליה UK, המחלקה לחינוך מפעילה את המודל הסטטיסטי TSM להערכת הצורך העתידי במורים על ידי שימוש בנתונים אשר נאספים כל שנה הממפים את גודל ומאפייני כוח העבודה בבתי ספר ממלכתיים. מודל ה-TSM¹ מעריך את "צורך במורים" שהינו מספר המורים הדרוש במלאי הפעיל בכל שנה, והצורך "במורים נכנסים" שהינו מספר המורים החדשים הדרושים למאגר המורים הפעילים בשנה הבאה (תוך כדי לקיחת בחשבון המספר המצופה של מורים שיעזבו ומספר התלמידים וכו'). **בנורבגיה** נעשה שימוש במודל סטטיסטי LAERERMOD² אשר משקף את הביקוש והיצע של מורים.

1 ניתן לעיין במודל בקישור הבא: <https://www.gov.uk/government/publications/teacher-supply-model> TSM

2 לדוח של Teacher Projections 2016-2040 ראה Teacher Projections-2016-2040

מחקר שנערך בשנים 2006-2007 מטעם McKinsey & Company בחן כיצד מדינות בעלות הישגים גבוהים מצליחות לשמר רמה זו ומדוע רפורמות חינוך מסוימות מצליחות בזמן שאחרות רבות נכשלות. הדוח של ברבר ומורשד (Barber, & Mourshed, 2007) אשר התבסס על מחקר זה, מצביע על חשיבות איכות המורים ומשיכת מועמדים מוכשרים למקצוע למען שיפור ההוראה וזאת על ידי כמה גורמים כמו שיפור מעמד המקצוע, איכות הפיתוח המקצועי של מורים ובקרה על הביקוש והיצע של מורים. חוסר יכולת לשלוט על מספר המועמדים להוראה, מקשה על מציאת מקומות עבודה ופוגע במעמדו של מקצוע ההוראה. בפינלנד, ישנה הגבלה למספר המקומות בתוכניות ההכשרה וזאת על פי משרות ההוראה הפנויות. כמו כן, פינלנד מאפשרת לאוניברסיטאות לבחור את המועמדים אשר עברו את תהליך הסינון הארצי ובכך שולטים בתיאום בין ביקוש והיצע. סינגפור למשל, מגבילה את מספר המקומות בתוכניות ההכשרה על מנת לתאם בין הביקוש וההיצע. בסינגפור, המועמדים עוברים תהליך של סינון, בחינה ובחירה עוד לפני שנכנסים לתכנית ההכשרה, ומועסקים על ידי משרד החינוך במהלך ההכשרה. הסלקטיביות הגבוהה המתאפשרת בגלל האטרקטיביות של מקצוע ההוראה במדינות אלו, מעלה את הווקרה של תהליך ההכשרה וההוראה וגם מאפשרת השקעה משמעותית בתהליך ההכשרה היות ומספר המתאמנים מצומצם יותר. באנגליה, ה TDA (The Training and Development Agency) אשר האחראית על שיפור כמות ואיכות המועמדים להוראה, גייסה טכניקות מוצלחות של שיווק וגיוס מעולם העסקים כמו פילוח קהל יעד וחקר שוק (Barber, & Mourshed, 2007).

גיוס והעסקת מורים חדשים

למרות שישנה מטרה אחידה לתמוך בהתמקצעות מורים בכל מדינות המאופיינות כבעלות ביצועים גבוהים (high-performing), כל מדינה משתמשת בכלים ומבנים שונים לפיתוח קריירה של מורים (OECD, 2018). מורים המועסקים בבתי ספר ציבוריים בכל מדינות אירופה נחשבים לעובדי ציבור אך המשמעות, חוזי ותנאי העסקה מגוונים ושונים ממדינה למדינה (Eurydice, 2018; OECD, 2005). חוזי העסקה הינו הסדר העסקה בין המעסיק למועסקים וכולל אלמנטים שונים. כל מערכות החינוך במדינות מציעות חוזה העסקה בלתי מוגבלים, קביעות. אך ישנו גם שימוש בחוזי העסקה קצרי-טווח למילוי משרות זמניות,

פרויקטים, מילוי מקום או העסקת מורים במהלך תהליך הקליטה. בחלק מהמדינות מורים חדשים מועסקים באמצעות חוזה קצר-טווח והעסקה עם קביעות ניתנת רק לאחר סיום שלב הקליטה (Eurydice, 2018).

ישנם שני מודלים עיקריים להעסקה בהוראה במגזר הציבורי. אך אין מדינה שמהווה כדוגמה טהורה למודל העסקה אחד (OECD, 2005):

1. העסקה **"על בסיס קריירה"** – מורים נכנסים להוראה יחסית בגיל צעיר, מצופה מהם להישאר בשירות הציבורי לאורך כל חיי העבודה, נקלטים על סמך תעודות אקדמיות, בנוסף לדרישות גבוהות, הקידום נעשה עפ"י מערכת דירוג לפרט ולא על פי משרה, ברגע שנקלטים, משובצים עפ"י נהלים קבועים. צרפת, יפן, קוריה וספרד הינן מדינות שמשתמשות בעיקר במודל זה של העסקה.

2. העסקה **"על בסיס משרה"** – התאמת המועמד הכי מתאים למשרה ספציפית, נגישות ופתיחות לקבלת מועמדים בגילאים שונים, אפשרויות מעבר ממקצוע ואל מקצוע אחר וחזרה להוראה, משכורות גבוהות בהתחלה, בחירה וניהול כוח אדם באופן ביזורי על ידי בית הספר או הרשות המקומית, התקדמות המורים על פי תחרות על משרות. בין המדינות שמשתמשות במודל זה של העסקת מורים נמנות קנדה, שבדיה, שווייץ ואנגליה.

מדיניות גיוס מורים צריכה להיות מבוססת על הוכחות ומושתת על צרכים איכותניים וכמותיים על מנת לוודא גיוס של מספר המורים הדרוש עם פרופיל ומחויבות רצויים. כמו כן, מדיניות הגיוס צריכה להיות שקופה ובלתי מפלה כלפי קבוצות מסוימות (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO, 2015).

ישנן 3 שיטות מרכזיות באירופה לגיוס מורים חדשים לשיבוץ ראשוני בהוראה: גיוס פתוח, בחינה תחרותית ורשימות מועמדים (Eurydice, 2018; OECD, 2005).

1. מערכת גיוס **בשיטה הפתוחה**: בשיטה זו האחריות לפרסום המשרה הפנויה, לדרישת מועמדים ובחירת המתאימים ביותר למשרה נעשית בשיטה ביזורית (דה-צנטרליזציה) ובדרך כלל על ידי בית הספר או בשילוב עם הרשות המקומית. גישה זו מרמזת על העדר מדיניות עליונה המשבצת מורים לבתי ספר אלא שההתאמה נעשית על רקע בית הספר עצמו. האוטונומיה שיש לבתי הספר על תהליך הגיוס אינה

מלאה, ואכן ישנן רגולציות במידות שונות. הדוח של Eurydice (2018) מצביע על צורך במחקר נוסף הבוחן את החקיקה ופרקטיקות תהליכי גיוס ובחירת מורים. זוהי שיטת הגיוס הנפוצה ביותר בין המדינות שנסקרו בדוח.

2. גיוס על ידי **בחינה תחרותית**: בשיטה זו נעשה גיוס ובחירה מצומצמת של מועמדים על פי בחינה תחרותית ברמה ארצית. ישנה אפשרות למורה לציין את העדפותיו לגבי בית הספר או האזור אך ההחלטה נעשית על ידי הרשות החינוכית המשבצת אותם בבתי ספר. בספרד, צרפת, רומניה, ליכטנשטיין וטורקיה, הבחינה התחרותית הינה השיטה היחידה לגיוס מורים. ביוון ואיטליה, מועמדים אשר מקבלים את הציונים הגבוהים ביותר משובצים למשרות הוראה, ואלו שעברו את הבחינה אך לא שובצו בבתי ספר, עוברים לרשימת המועמדים (Eurydice, 2018).

3. שיטת **רשימות המועמדים** (ללא בחינה): המועמדים מגישים מועמדות למשרות הוראה לסמכות עליונה או ביניים אשר בתורה ממיינת את הרשימות על פי קריטריונים מסוימים. שיטה זו מיושמת במדינות כמו קפריסין, לוקסמבורג, מאלטה ואלבניה (Eurydice, 2018).

בחלק מהמדינות נעשה שימוש בשילוב בין שתי השיטות: רשימות מועמדים וגיוס פתוח, למשל בבלגיה (קהילות דוברות גרמנית וצרפתית) משתמשים ברשימות מועמדים בבתי ספר ממשלתיים, אך בגיוס פתוח בבתי ספר פרטיים נתמכי-מימון (Eurydice, 2018).

בהמשך לתהליך הגיוס, שיבוץ המורים לבתי ספר נעשה בהלימה עם שיטת הגיוס המקובלת באותה מערכת חינוך. חשוב לזכור שאסטרטגית השיבוץ צריכה להיות שקופה ויעילה ומקשרת בין המורה לבית הספר על בסיס התאמה תוך וידוא העדפה לשיבוצם של מורים במקומות בהם הצורך בהם הגדול ביותר. כמו כן, יש לקחת בחשבון היבטים שונים כמו חיי המשפחה ונגישות מורים בעלי מוגבלויות (ILO, 2012; UNESCO, 2015). ישנן שתי שיטות לפריסה ושיבוץ מורים (UNESCO, 2015):

1. מערכת ריכוזית המנוהלת ברמה הארצית/מקומית/מחוזית אשר משבצת מורים למשרות פנויות (כמו בצרפת).

2. מערכת על בסיס-בית-הספר שבה בית-הספר מפרסם את המשרות הפנויות ומורים נרשמים אליו ישירות. אלו משתמשים לעיתים בסוכנויות גיוס מורים (כמו באנגליה).

בפינלנד למשל, המורים מגישים מועמדות למשרות ספציפית בבית ספר ספציפי בהתאם לפרסומי רשות החינוך (בדרך כלל המועצה). באוסטריה, מורים מגישים מועמדות לרשות המחוזית אשר משבצת מורים בבתי הספר. במדינות שבהם מיושמת שיטת הבחינה התחרותית יחד עם (או במקום) רשימות מועמדים, מורים משובצים בבתי ספר על ידי רשות החינוך (Eurydice, 2018).

אחריות ההעסקה

על פי הדוח Effective teacher policies: insights from PISA שפורסם מטעם ה-OECD (2018) בהרבה מדינות בעולם, המדיניות בעשורים האחרונים נוטה לכיוון ביזור בהיבטים כגון אחריות בית ספרית על תקציבים ובניית הצוות. הנטייה לביזור נובעת מהפיכתה של מערכת החינוך בימינו למשתנה ודינמית כנובע משינויים לוקאליים וגלובליים מהירים, ומההבנה שבתי הספר והכוחות המקומיים מחוברים בצורה הטובה ביותר לצרכים המשתנים. למרות זאת, עדיין ישנן הרבה מערכות מרכזיות בבחירת מורים והקצאתם. בהקשר של פיטורי מורים, האחריות הבית ספרית על תהליך זה הינה זניחה במרבית המדינות. האחריות על העסקת מורים מוסמכים יכולה להיות בידי סמכות חינוך עליונה, סמכות ברמה מקומית (מחוז, מועצה) או בתי ספר, או בשיתוף בין רמות שונות (Eurydice, 2018). בטבלה הבאה (מס. 1) ניתן לראות פילוח מדינות על פי שיטות הגיוס וסמכות ההעסקה של מורים.

טבלה מספר 1: שיטות לגיוס מורים בעולם וסמכות מעסיקה

שיטת גיוס	סמכות מעסיקה (בית ספרית / מקומית / עליונה)
מבחנים תחרותיים	יוון, ספרד, צרפת, ליכטנשטיין וטורקיה - ע"י סמכות עליונה
רשימות מועמדים	קפריסין, לוקסמבורג, מאלטה ופורטוגל – ע"י סמכות עליונה
גיוס פתוח	רומניה, אלבניה – ע"י סמכות מקומית דנמרק (יסודי וחט"ב), לטביה, הונגריה, הולנד, פינלנד, UK – סקוטלנד, שווייץ (יסודי וחט"ב), איסלנד ונורבגיה) – ע"י סמכות בית ספרית
	מעסיקים שונים על פי סוגי ביה"ס: בלגיה (הקהילות דוברות גרמנית ופלמית), אוסטריה, שוודיה, UK (אנגליה, ויילס וצפון אירלנד)

בהרבה מדינות ישנה מידה זעירה של מעורבות ישירה של בית הספר בתהליך שיבוץ המורה במיוחד במדינות שבהן יש תרבות מרכזית של העסקת מורים. במקרים כאלו עולים חששות לגבי מידת התאמת המורה לבית הספר ותחושת המחויבות שלו. לעומת זאת, בחלק מהמדינות תפקיד המנהל הוא מכריע בהעסקה (OECD, 2005). בטבלה הבאה (מס. 2) מוצג פילוח מדינות על פי מידת מעורבות המנהל (גבוהה/ מוגבלת) בתהליך העסקת מורים.

טבלה מספר 2: רמת מעורבות מנהלים בהעסקת מורים במדינות שונות

מעורבות מנהל גבוהה		מעורבות מנהל מוגבלת	
בלגיה	איסלנד	אוסטריה	איטליה
דנמרק	ניוזילנד	צ'ילה	יפן
הונגריה	שבדיה	פינלנד	קוריה
ישראל	UK,	צרפת	ספרד
	USA	גרמניה	פורטוגל

במדינות האנגלו סקסוניות במערב אירופה, ללא קשר להישגי מערכת החינוך, אחריות מנהלי בתי ספר להעסקה ופיטורי מורים היא הדגם הרווח. מדינות אלו מאופיינות בהעסקה ציבורית על בסיס משרה position-based (OECD, 2005) כלומר הדגש הוא על בחירת המועמד המתאים ביותר למשרה (OECD, 2018). לעומת זאת, אוטונומיה בית ספרית בהעסקה ופיטורי מורים הינה פחות שכיחה במדינות שמאופיינות בהעסקה על בסיס קריירה career-based כמו במדינות: צרפת, מדינות דרום אירופה, איטליה, פורטוגל ומדינות מזרח אסיה. במקרים אלו, רשויות החינוך הציבוריות בוחרות מועמדים על פי תעודות אקדמיות ודרישות כניסה, ואחרי שהמועמדים נקלטים, הרשות מקצה אותם למשרות על פי נהלים מערכתיים (OECD, 2018).

שיפור תהליך גיוס, העסקה ושיבוץ מורים

בהיעדר נהלים אחידים לגיוס מורים ברמה ארצית, בתי ספר מיישמים נהלים לבחירתם (Hobson, et. al., 2010). על פי ההמלצות הדוח Teacher Matter: Attracting, Developing and Retaining effective Teachers, שפורסם מטעם ה OECD (2005) ואשר השתתפו בו 25 מדינות, יש לשפר את

תהליכי זרימת מידע ולפקח על שוק העבודה של מורים. ניתן לעשות זאת על ידי חובת פרסום משרות פנויות, בניית אתר שמרכז את כל המידע, בניית רשת סוכנויות לתיאום ולקידום פעילויות גיוס מורים ושימוש בכלים לניבוי וניהול מערך הביקוש והיצע של מורים. כמו כן, ישנה חשיבות רבה לשיתוף פעולה עם איגודי מורים, עבודה בגישה שיטתית שבוחנת איך מדיניות משפיעה על בחירת המורים ומכנותם לעבוד איפה שהם דרושים, שימור מורים טובים בתנאים טובים וחשיבה מתמידה על טובת התלמידים בכל התהליך (Behrstock, & Coggshall, 2009).

פרסטוק וקוגשל (Behrstock, & Coggshall, 2009) מציעים **אסטרטגיות לשיפור פרקטיקות העסקה, ושיבוץ מורים** וזאת על ידי:

1. לספק תמריצים להודעה מוקדמת לגבי בקשות יציאה לגמלאות או העברה: הרבה מתהליכי היציאה לגמלאות, התפטרות או בקשות למעבר קורים בשלבים מאוחרים, כך שבתי ספר מתקשים להיערך ולבחור מועמדים טובים. יש להקדים את תהליך הגיוס, לדעת היטב את בתי הספר והמחוז ומה הצרכים שלהם, על מנת לאפשר העסקה מוקדמת.
 2. להכיר היטב את המשרה על מנת להתאים לה את המועמד המתאים ביותר. חשוב לערב את המנהלים ומורים בתהליכי ההעסקה על מנת לגרום להתאמה רבה יותר בין ב"ס למועמד.
 3. ליצור מדיניות העסקה, השמה והקצאה שוויונית ולמנוע הפליות של אוכלוסיות מסוימות.
 4. לשתף פעולה עם מחוזות, בתי ספר, מועצת מנהלים וארגוני מורים ולבחון הסכמים על מנת לאפשר גמישות בתהליך העסקת ושיבוץ מורים.
 5. לערוך רפורמות ביחידות של כוח אדם שתאפשר עבודה בצורה יעילה בקבלה, עיבוד, מעקב ושיבוץ מועמדים.
 6. לבנות מערכת הרשמה ללא ניירות שמאפשרת נגישות ומיון מספר גדול של מועמדים.
- שימוש במערכות אינטרנטיות מאפשר ייעול תהליך ההעסקה ושיבוץ מורים במידה רבה.

שימוש במערכות אינטרנטיות

אסטרטגית פריסה ושיבוץ מורים צריכה לקחת בחשבון את צרכי והעדפות המורה המועמד ואת בית הספר שמחפש מורים, ולהיות מעודכנת (UNESCO, 2015). מערכות Teacher Education Management Information Systems הינן מערכות יעילות מאד לניהול פריסה ושיבוץ מורים. מערכות כאלה מקטינות את הבירוקרטיה ותהליך ההעסקה נעשה יעיל ומקצועי יותר ויכול לשמש לניהול מעברים בין משרות ובתי ספר שונים (ILO, 2012):

- Education Management Information Systems (EMIS): מערכות

שמאפשרות איסוף שיטתי, עיבוד וניתוח של מידע על ניהול ופיתוח מערכת חינוך. המערכת מאפשרת פיקוח, תכנון ובניית מדיניות וקבלת החלטות.

- Teacher Management Information Systems (TMIS): מערכת שצריכה

להיות משולבת בתוך ה EMIS שמאפשרת איסוף וניהול מידע על כוח העבודה שיכול לשמש לתכנון גיוס, הקצאה, העברה והכשרת מורים. בנוסף, המערכת מאפשרת ניהול אדמיניסטרטיבי של משאבי אנוש (כמו שכר) וגישה אישית של המורים לפונקציות מסוימות כמו, הגשת בקשה לחופשת לידה .

יש לזכור שמצופה ממורים של הדור החדש להיות בעלי אוריינות דיגיטלית בסיסית (UNESCO, 2015).

על פי המדריך של ILO (2012), ישנה נטייה לנטישה או אי שביעות רצון מהשימוש במערכות מידע אלו (TIMS/EMIS) ולכן ישנם כמה **תנאים חיוניים ליישום ושימוש** במערכות אלו, כמו:

- הזנה ועיבוד של המידע בצורה עקבית, באמינות, דייקנות ובתזמון נכון.
- תמיכה טכנית בכל המשתמשים, בכל מקום ובכל שעה.
- שימוש אחיד בכל הרמות. כלומר צריך שיהיה מאגר מידע אחיד משולב ומותאם בין כל הרמות.
- מעורבות של צוות מקצועי בתכנון, הערכה והרצת המערכת ומתן משוב עליה.
- הגנה ואבטחת מידע.
- נגישות: המידע הנאסף צריך להיות נגיש וזמין לשימוש לתהליכי קבלת החלטות בצורה יעילה.

- היערכות והקצאת תקציבים הולמים לשימוש במערכות אלו אשר יכול להיות גבוה לכן חשוב מאד להיערך לכך.

סקירת כלים על פי מדינות

בטבלה הבאה, מוצגים הכלים האינטרנטיים לניהול מידע בנושא גיוס ושיבוץ מורים במספר מדינות בעולם כולל הסבר על תהליך הפיתוח, מאפייני הכלים ותובנות לגבי השימוש (רק כשמידע כזה אותר).

טבלה מספר 3: פיתוח ושימוש בכלים לניהול מידע במדינות שונות בעולם

על תהליך הפיתוח	על הכלי ומאפייניו (ותובנות לגבי השימוש אם צוין)
אוגנדה – Uganda	
כלי TIMS (Teacher Management and Information System) www.tmis.go.ug. פותח בשאיפה לנהל מידע מדויק על מורים ולשפר את ניהול ותכנון מדיניות יעילה בעקבות זיהוי פערים במידע על מורים ברמות ניהוליות שונות (Ministry Of Education And Sport & UNESCO, 2014). ההמלצה לפיתוח המערכת לניהול מידע של מורים הינו בעקבת המלצות שניתנו על ידי פרויקט CapEFA שנערך בשיתוף משרד החינוך ו-UNESCO שבחן אתגרים שונים בהקשר של מורים באוגנדה. אחת ההמלצות הדחופות הייתה פיתוח כלי לניהול מידע על פרופיל המורים כולל רישוי, ניהול (גיוס, שיבוץ, מעברים וקידום) והכשרת מורים.	הכלי מאפשר זרימה ונגישות למידע באופן הרמוני בין יחידות שונות במערכת. כמו כן, הכלי מספק מידע על סוגיית הביקוש והיצע בחינוך היסודי ועל יסודי. הכלי מאפשר נגישות למספר רב ומגוון של משתמשים ברמות שונות ובעלי תפקידים שונים כולל: מורים מועמדים (הרשמה והגשת מועמדות להוראה), מורים בפועל, מנהלים ועוזרי מנהלים, מפקחים, מנהלי מערכת (administrative), מדריכי ומכשירי מורים, עובדי נציבות השירות הציבורי ועוד. הכניסה למערכת מתאפשרת רק על פי שם משתמש וסיסמה. המערכת מאפשרת בין היתר: - הגשת מועמדות ומסמכים

- הרשמה למשרות - הגשת המלצות ע"י מנהלים - פרסום משרות פנויות - מעקב אחרי העסקת מורים כל מורה חייב להירשם במערכת ה TMIS ולקבל אישור על מנת ללמד בבתי ספר.	תהליך הפיתוח כלל ארבעה שלבים מרכזיים: 1. Review of Instruments - סקירת הכלים הקיימים (על מנת להימנע משכפולים) ובניית כלים חדשים נחוצים שאינם קיימים. 2. System Data Design Model – פיתוח אב-טיפוס למודל ה TIMS שיראה איך המחלקות השונות ייגשו למאגר הנתונים המשולב. 3. Logical System Design Model - תכנון שכולל תרשימי זרימה שייצגו איך המערכת תהיה ומה בדיוק תעשה. 4. Physical System Design Model - פירוט איך המערכת תפעל ואיך תיושם באופן פיזי וטכנולוגי.
ארה"ב – USA	
מאגרי מידע לבקשות מועמדות של מורים: The American Association for Employment in Education- (http://www.aaee.org/) California- http://www.calteach.com/ Delaware- (http://www.teachdelaware.com/) Georgia- (http://www.teachgeorgia.org/)	בארצות הברית נעשה שימוש במאגרי מידע למועמדים למשרות הוראה. המועמדים מגישים (באופן אלקטרוני) בקשות להעסקה בהוראה. בתי ספר יכולים לחפש מועמדים ולפרסם משרות פנויות במאגרים אלו.

National Teacher Recruitment Clearinghouse- (http://www.recruitingteachers.org/) למשל, https://www.teachgeorgia.org/Home.aspx: TeachGeorgia זהו מסד הנתונים הרשמי שבו בתי ספר ציבוריים מפרסמים משרות מדינת ג'ורג'יה. מועמדים נרשמים לאתר ויכולים להגיש קורות חיים ולחפש משרות ולהגיש מועמדות באתר (מתוך AASA, (https://www.aasa.org/SchoolAdministratorArticle.aspx?id=11232)	
<i>New York – ניו יורק</i>	
ה OLAS (Online Application System) הינה מערכת אינטרנטית הכי שכיחה המופעלת על ידי Putnam-Westchester BOCES. היישום של OLAS משמש את מחוזות החינוך ב-NY, מאפשר למחוז לצפות במידע על מועמדים כמו קורות חיים. כמן כן, המועמדים יכולים להירשם למשרות מסוימות דרך היישום. המחקר שנערך בניו יורק (Balter & Duncombe, 2005) בחן את תהליכי ההעסקה ומצא שישנו תהליך דומה בין רוב המחוזות. נמצא שבמחוזות קטנים יותר, מפקחים, מנהלים ומורים מעורבים ביותר. אך ככל שהמחוז גדל, מנהלי משאבי אנוש, מפקחים וראשי מחלקות בבתי הספר מקבלים על עצמם חלק מאחריות הגיוס. ירידי תעסוקה נערכים לגיוס מורים.	ב New York Sate נעשה שימוש בשירותי BOCES אשר מספקת שירותי אינטרנטי להגשת מועמדויות, פרסום משרות פנויות ופרסום ירידי תעסוקה (Balter & Duncombe, 2005).

	ממצאי המחקר המליצו על שימוש באינטרנט כאמצעי יעיל לגיוס מורים ונגישות למאגר המורים הארצי. אחת מהמלצות המחקר המרכזיות הינה הגדלת כוח האדם העוסק בבחינת מדיניות ותהליכי גיוס ושיבוץ מורים על מנת לבנות מערכות יעילות יותר.
פנסילבניה Pennsylvania	
מחלקת החינוך בפנסילבניה (PDE) The Pennsylvania Department of Education פיתחה מערכת אינטרנטית לניהול מידע של מורים The Teacher Information Management System (TIMS) . מאפשרת החלפת מידע בין יחידות שונות במערכת החינוך (PDE). https://www.iu29.org/domain/109	מאפייני מערכת ה TIMS: 1. זהו אתר מרכזי לאיסוף ועיבוד מידע על מורים. 2. מסד נתונים פנימי שמשמש כמקשר בין לשכות שונות לגבי מידע בענייני העסקה של המורה. 3. מערכת יעילה להגשת מסמכי הסמכה, עיבודם ואישורם. 4. מערכת הסמכה אינטרנטית המאפשרת תקשורת דו-כיוונית בין משרד החינוך למועמדים, מורים, סוכנויות חינוך מקומיות ומוסדות להשכלה גבוהה. 5. מאפשרת השלמת תשלומים. 6. שולחן עבודה אישי המאפשר ניהול יעיל יותר של תהליכי ההסמכה.
אנגליה – UK (England)	

מחלקת החינוך ושירותי Crown Commercial Services עבדו בשיתוף על פיתוח מסגרת מסחרית Crown Marketplace שמסייעת לבתי ספר לייעל את השימוש במורים המועסקים על ידי סוכנויות. ישנן הפניות לאתרים שמסייעים לבתי ספר לפרסם משרות פנויות ולגייס מועמדים כמו : Teaching Vacancies זהו שירות ללא תשלום אשר משרת בתי ספר ציבוריים (יסודי ועל יסודי) באנגליה. באתר, בתי ספר יכולים לפרסם משרות פנויות או לעקוב אחרי משרות שכבר פורסמו. (הכניסה לאתר מחייבת רישום והזדהות). כמו כן, ניתן לעיין במערכת COLLECT (Collections Online - Learners, Education, Children and Teachers) הינה מערכת איסוף וניהול מידע שמשמשת את מערכת החינוך (הכניסה לאתר מחייבת רישום והזדהות).	מחלקת החינוך באנגליה (Department for education- England) אינה מעסיקה מורים באנגליה ובווילס (Department for Business, Innovation and Skills, 2011). ה"מעסיק" בסוגי בתי ספר שונים, שונה. למשל, בבתי ספר יסודיים, המעסיק הינו הנהלת ביה"ס (school's governing body). בבתי ספק קהילתיים, המעסיק הינו הרשות המקומית (local authority) או הנהלת ביה"ס (school's governing body). על פי המדריך School Workforce Planning Guidance For Schools שפורסם על ידי מחלקת החינוך (Department for Education, 2018) תכנון יעיל של כוח העבודה בבית הספר אינו רק מבוסס על בחינת מספר העובדים, אלא צריך להוביל לשימוש יעיל בצוות הקיים. אין מבנה או גישה אחידה לבדיקת כוח אדם, שיתאים לכל בתי הספר. גורמים הקשורים, כולל מימון, נתונים דמוגרפיים של תלמידים ובית ספר סדרי עדיפויות לשיפור, משחקים תפקיד חשוב. כדי למנוע שינויי כוח הוראה מיותרים, בתי הספר צריכים לשאוף לתכנן את הצוות שלהם מעל 3 עד 5 שנים.
--	--

סיכום והמלצות

מתוך הסקירה עולה כי סוגיית גיוס מורים איכותיים היא סוגיה שקובעי המדיניות מייחסים לה חשיבות רבה אך חשיבות זו אינה מתורגמת בפועל למדיניות של מיון, התאמה ושיבוץ של מורים בבתי הספר. מתוך הסקירה עולה שתהליך ההתאמה בין משרה, מועמד, בית ספר ומערכת חינוך (פיקוח, היחידה לניהול כוח אדם) הינו לרוב תהליך אדמיניסטרטיבי המתפרסם כהנחיות והפניות בעיקר באתרי החינוך. גם במערכת החינוך הישראלית, ישנם מעט מסמכים הקשורים לסוגיה זו ולא מחקרים אקדמיים או פרסומים המבוססים על הערכת תהליכי השיבוץ. ניתן לזהות כאן פער מחקרי שראוי לתשומת לב מיוחדת ברמה הלוקאלית והגלובלית כאחד. יחד עם זאת ישנן לא מעט יוזמות שנעשו על ידי מערכות חינוך שונות לבחינה מעמיקה ומקיפה לנושא גיוס מורים החל מההסמכה ועד לשיבוץ בבתי הספר. בדרך כלל, יוזמות אלו הינן מעין פרויקט ייחודי ומקיף.

בסקירה הוצגו אסטרטגיות לשיפור פרקטיקות העסקה, ושיבוץ מורים כמו הקדמת שלבי ההיערכות לשיבוץ מורים ושתייפי פעולה רחבים עם גורמים שונים במערכת (לפירוט האסטרטגיות ראה עמ' 11-12). כמו כן, הוצגו תנאים חיוניים ליישום ושימור השימוש במערכות לניהול מידע אשר מהווים כלים משמעותיים והכרחיים במערך גיוס ושיבוץ מורים (ראה עמוד 13).

מסקירה זו, עולה המלצה להקמת ועדה מיוחדת שתבחן את הנושא בהקשר הישראלי לעומק. הועדה תבחן סוגיות מרכזיות כמו: ביקוש והיצע, היערכות לגיוס והעסקה, בחינת מדיניות בעולם (בתקשורת ישירה, דרך ביקורים, ראיונות עם בעלי עניין), תוכנות לניהול מערכות מידע על מורים ובתי ספר. הועדה תבחן את מדיניות השיבוץ (הן במגזר היהודי והלא יהודי, שאכן יש נהלים שונים לגמרי) על מנת לוודא שוויוניות ואי הפלייה על רקע מוצא אתני או אחר ותאפשר חלוקה שוויונית של כוחות הוראה. מומלץ שהועדה תבחן את נהלי העבודה של יחידות כוח האדם במשרד החינוך, את הרצף בהתנהלות מול בתי ספר וגורמים שונים, את היעילות של נהלי העבודה ואת הקשר בין התנהלותן של יחידות אלו לבין איכות המורים המגויסים לבתי הספר.

מומלץ שתהיה מעורבות גבוהה של מנהלים (על ידי התייעצות, שאלונים ועוד) בתהליך קבלת החלטות לגבי מדיניות שיבוץ מורים. יש מקום לשילוב נציגי מנהלים בוועדה המיוחדת על מנת להגביר את מעורבותם בנושא. כמו כן, חשוב מאד לשתף פעולה עם ארגוני המורים שאכן חלק מהמהלכים לשיפור תהליכי השיבוץ יכולים להיות מושפעים מזכויות מורים והסכמים קולקטיביים של ארגוני המורים. למשל, על מנת להיערך בצורה יעילה לשיבוץ מורים במשרות שעתידות להתפנות, יש לקבל בשלבים מוקדמים הודעות ובקשות למעברים, חופשות לידה או יציאה לגמלאות. על מנת לבנות לוח זמנים יעיל, יש לשתף פעולה עם ארגוני מורים שבדרך כלל מנהלים משא ומתן בהסכמים לזכויות מורים סביב טובת המורה הוותיק, עם פחות התייחסות לצרכי המערכת או זכויות מורים חדשים שעתידים להיכנס למערכת.

חשוב לבחון באופן מעמיק את הכלים הטכנולוגיים ומערכות המידע (TIMS) העומדים לרשותנו ולבחון את מידת הסיפוק ויעילות השימוש בהן בהקשר של תיאום בין בתי ספר למועמדים המחפשים משרות פנויות. ניתן לערוך התייעצות עם הספק האחראי על פיתוח הכלים על מנת לראות איך ניתן לנצל או לשדרג את השימוש במערכות אלו ואם ישנו צורך במערכת נוספת או הרחבה של המערכות הקיימות.

לבסוף, סקירה זו מהווה כנקודת הסתכלות ראשונית על סוגיית שיבוץ מורים. מומלץ לא להסתפק בסקירה אלא להתייחס אליה כנקודת פתיחה לבחינה מעמיקה יותר של הנושא.

ביבליוגרפיה

- Balter & Duncombe. (2005). *Teacher Hiring Practices In New York State School Districts*. Educational Finance and Accountability Program Center for Policy Research. The Maxwell School Syracuse University. Available at:
<http://www.albany.edu/edfin>
- Barber, M., & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing schools systems come out on top*. McKinsey & Company.
- Behrstock, E., & Cogshall, J. G. (2009). *Key Issue: Teacher Hiring, Placement, and Assignment Practices*. National Comprehensive Center for Teacher Quality.
- Department for Business, Innovation and Skills. (2011). *Agency Workers Regulations 2010: guidance for recruiters*. Available at:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32121/11-949-agency-workers-regulations-guidance.pdf
- Department for Education, (2018). *School Workforce Planning Guidance For Schools*. Available at:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/737168/Workforce_planning_guidance_August_2018.pdf
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2018). *Teaching Careers in Europe: Access, Progression and Support*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Guarino, C. M., Santibanez, L., & Daley, G. A. (2006). Teacher recruitment and retention: A review of the recent empirical literature. *Review of educational research*, 76(2), 173-208.
- Hobson, A. J., Ashby, P., McIntyre, J., & Malderez, A. (2010). *International Approaches to Teacher Selection and Recruitment*. OECD Education Working Papers, No. 47, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kmbpghh6qmx-en>
- International Labour Organization (ILO). (2012). *Handbook of good human resource practices in the teaching profession*. Geneva: ILO. Accessed at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_187793.pdf
- ILO/UNESCO (1996). *Recommendation concerning the Status of Teachers*, 1996. Accessed at: https://www.ilo.org/sector/Resources/sectoral-standards/WCMS_162034/lang--en/index.htm
- Ministry of Education and Sports & UNESCO. (2014). *Report on Teacher Management and Information System(TMIS) System Design and Specification*. Available at: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Nairobi/pdf/Part1Systemdesignreportfinal.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. (2005). Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers. Organisation for Economic Co-operation and Development. Available at: <https://www.oecd.org/edu/school/34990905.pdf>
- OECD. (2018). *Effective teacher policies: insights from PISA*. OECD Publishing.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2015).

Teacher policy development guide. UNESCO: Paris, France. Available at:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235272>

נספחים

נספח מס.1: הגדרות מושגים מרכזיים בנושא גיוס ושיבוץ מורים

באנגלית המושגים העיקריים הינם: Recruitment, Hiring, Selection, Placement, Assignment.

סקירה שערכו (Behrstock, & Coggshall, 2009) מטעם NCTQ (National Comprehensive

Center For Teacher Quality) מספקת את ההגדרות הבאות:

- Hiring: התהליך הכולל, מקביעת המשרות הפנויות לקבלת ההחלטה באשר מי ימלא אותה. זה כולל את צמצום מאגר המועמדים דרך סינון ראשוני, ראיונות ועד לקבלת ההחלטה הסופית לגבי המועמד.
- Selection: מרכיב בתהליך hiring, שמתייחס לבחירה הסופית של מועמדים אשר מציע המחוז למשרה, לאחר שתהליך צמצום המאגר נעשה.
- Placement: מתייחס לבית הספר שבו מועסק המורה.
- Assignment: מתייחס לכיתות ולקורסים שהמורה שובץ אליהם. אך המקומות אחרים ההתייחסות למושג זה הינו כאל השיבוץ של המורה במשרה או בבית ספר מסוים במיוחד בפעם הראשונה (International Labour Office- ILO, 2012). מושג המקביל לכך שגם בא לידי שימוש הינו Allocation.
- Deployment: פריסה, השמה או הקצאת מורים לתפקידים במערכת חינוך וברחבי אזור או מדינה (ILO, 2012).