

המועצה להשכלה גבוהה

תכנון ופיקוח אקדמי של מל"ג/ות"ת על המוסדות להשכלה גבוהה

תקציר

רקע כללי

המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג) היא תאגיד סטטוטורי אשר הוקם על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, במטרה למסור את התוויית מדיניות מערכת ההשכלה הגבוהה במדינה לגוף עצמאי. בד בבד ניתנה אפשרות לכל מוסד להשכלה גבוהה (להלן גם - מוסד או מוסדות) לכלכל את ענייניו האקדמיים והמינהליים בעצמו, על פי תקציבו.

בשנת 2010 פרסמה המל"ג תכנית לשנים התשע"א-התשע"ו (להלן - תכנית רב-שנתית). התכנית הרב-שנתית התמקדה בין השאר בחתירה למצוינות בתחומי ההוראה והמחקר בכל המוסדות. בתכנית נקבעה תוספת תקציב בסך כ-7.5 מיליארד ש"ח, אשר תיפרס על פני שש שנים. כמו כן נקבעה בתכנית מתכונת חדשה לחלוקת התקציב, שעל פיה יחולק התקציב למוסדות על פי ההישגים שלהם בתחומי ההוראה והמחקר (להלן - המודל החדש). בתכנית צוין שהכלים העיקריים להשגת יעדיה אלה הם קליטת סגל חדש מצטיין ושדרוג תשתיות ההוראה והמחקר.

ביולי 2001 החליטה המל"ג להקים "מערכת להערכת איכות והבטחת איכות במוסדות להשכלה גבוהה", כדי לשפר את איכות המוסדות, ובכלל זה את איכות תכניות הלימודים שלהם. משנת 2004 עד מועד סיום הביקורת ביצעה המל"ג בדיקות להערכת איכות הלימודים בתחומים שונים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את הליך הכנת התכנית הרב-שנתית, את מידת השגתם של היעדים שנקבעו בה ואת מידת תרומתו של המודל החדש להשגת היעדים. כמו כן נבדקו הישגיה והשפעתה של המערכת להערכת איכות והבטחת איכות במוסדות להשכלה גבוהה. הביקורת נעשתה במשרדי המל"ג ובמשרדי הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - הוות"ת), הפועלת במסגרת המל"ג. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, בהתאחדות הסטודנטים בישראל (להלן - התאחדות הסטודנטים), במשרד הכלכלה¹ ובהתאחדות התעשיינים בישראל.

הליקויים העיקריים

ליקויים בגיבוש התכנית הרב-שנתית

תכנון כולל לטווח ארוך

יש לקבוע למערכת ההשכלה הגבוהה מדיניות לטווח ארוך, ובכלל זה מדיניות לגבי גודלה, היקפה והרכבה הרצויים מבחינה לאומית ב-20 השנים הבאות. קביעת מדיניות ארוכת טווח למערכת ההשכלה הגבוהה חשובה, בייחוד מאחר שמשך הזמן מקביעת המדיניות עד להשלמת היישום הוא כעשר שנים. ואולם אף על פי כן לא קבעה המל"ג מדיניות כזאת.

הכנת התכנית הרב-שנתית

המל"ג קבעה את יעדי התכנית הרב-שנתית ואת התקציב שיוקצה להשגתם. לחלק מהיעדים המל"ג לא קבעה מראש תכניות עבודה מפורטות להשגתם והם הוכנו רק במהלך השנים העוקבות ולכן ניתן ליישם רק בתכנית החומש הבאה.

1 עד 18.3.13 נקרא המשרד "משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה".

יישום יעדי המל"ג

הגברת המצוינות בהוראה

- א. על פי המודל החדש, תימדד המצוינות בהוראה בכל מוסד על פי היחס בין מספר הסטודנטים ובין מספר אנשי הסגל האקדמי הבכיר, בדגש על גיוס סגל צעיר מצטיין. היעד שנקבע לסוף התכנית הרב-שנתית ליחס האמור הוא 1:21.5 באוניברסיטאות ו-1:35.5 במכללות. כדי להגיע ליחס כזה יש צורך לגייס כ-1,600 אנשי סגל בכירים באוניברסיטאות וכ-400 במכללות. בפועל היה היחס הממוצע במועד סיום הביקורת 1:24.9 באוניברסיטאות ו-1:36.4 במכללות. ממוצע הגיל של אנשי הסגל באוניברסיטאות היה 40 ובמכללות 50. המוסדות אמנם גייסו כ-1500 אנשי סגל חדשים, שחלקם הוחזרו מחו"ל, אולם היחס שנקבע כיעד לא הושג. הסיבה לכך היא גידול במספר הסטודנטים ובמקביל פרישה של כ-1,000 אנשי סגל בכיר.
- ב. המל"ג קבעה את העלאת איכות ההוראה כאחד היעדים המרכזיים בתכנית הרב-שנתית, בטרם קבעה קריטריונים מדידים להערכת האיכות. רק בסוף שנת 2013 הקימה המל"ג ועדה שתקבע קריטריונים להערכת איכות ההוראה, ורק באמצע שנת 2014 הגישה הוועדה את המלצותיה, וקבעה שהן ייושמו רק בתכנית החומש הבאה. יוצא אפוא שהמל"ג לא תשיג את היעד של שיפור איכות ההוראה בתקופת יישומה של התכנית הרב-שנתית הנוכחית.

משך הזמן לאישור תכניות הלימודים

בפברואר 2011 החליטה המל"ג כי בשל המספר הרב של ההצעות לתכניות לימודים חדשות שהוגשו לה, יש לצמצם את משך הזמן שבין הגשת ההצעה ובין האישור לפתיחת תכנית הלימודים לרישום סטודנטים² ל-12 חודשים לכל היותר. ביולי 2001 ובמרץ 2012 נתנה המל"ג אישור ראשוני ל-212 תכניות לימודים. במועד סיום הביקורת קיבלו רק שבע מבין 212 תכניות הלימודים האמורות אישור לפתיחה לרישום סטודנטים. האישורים ניתנו בחודשים ינואר-יולי 2014, ומשך הזמן הממוצע לאישור כל תכנית היה כשנה וחצי. המל"ג אישרה אפוא לפתוח תכניות לימודים חדשות, אך עקב הזמן הרב העובר עד לאישורן תתבטא השפעתן על המשק רק בעוד כמה שנים.

פתיחת תכניות לימודים בלי להביא בחשבון את צורכי המשק

מערכת ההשכלה הגבוהה משמשת בין השאר מקור להכשרת כוח אדם מקצועי לשירות הציבור. לפיכך חשוב מאוד שבתכנון ארוך הטווח הנוגע למערכת ההשכלה הגבוהה יובאו בחשבון הצרכים שיציגו הגופים במשק, ובהם גופי התעשייה, גופי המחקר והפיתוח, וארגונים מקצועיים, וכן משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלה. תיאום התכנון של מערכת ההשכלה הגבוהה עם הגופים במשק מוטל על המל"ג, שהיא המאסדרת של מערכת ההשכלה הגבוהה.

2 לאחר שלב זה מתבצע השלב האחרון של בחינת התכנית, שלאחריו ניתנת למוסד הסמכה להעניק תואר אקדמי למי שסיימו אותה בהצלחה. שלב זה נמשך כמה שנים.

המל"ג גיבשה את התכנית הרב-שנתית בלי לשתף בכך גופים במשק, לרבות משרדי הממשלה, וממילא בלי לעמוד על הצרכים שלהם לטווח הארוך ועל המקצועות שבהם יש מחסור בכוח אדם. היא דנה בנושאים אלה רק לאחר שכבר נקבעו היעדים בתכנית הרב-שנתית. יתרה מכך, למל"ג לא היה מידע בנוגע למכלול תכניות הלימוד הקיימות במערכת ההשכלה הגבוהה. דרך פעולה זו של המל"ג אינה מאפשרת למערכת ההשכלה הגבוהה לתרום את חלקה לצמיחת המשק הישראלי.

אי-הכללת המוסדות החוץ-תקציביים בגיבוש התכנית הרב-שנתית

המל"ג ביקשה רק מהמוסדות שמתקצבת הוות"ת להגיש לה את התכניות הרב-שנתיות שלהם, אולם היא לא עשתה כן בנוגע למוסדות שאינם מתוקצבים המהווים כ-20% מכלל ההשכלה הגבוהה. יוצא אם כן כי המל"ג לא התבססה על ראייה מערכתית בבואה לתכנן את התכנית הרב-שנתית.

המל"ג קבעה כי פתיחת תכניות לימודים חדשות מותנית בין היתר בהמלצות הוועדות להערכת איכות הלימודים. עוד קבעה המל"ג כי מחסור באנשי סגל ובמקומות הכשרה מעשית בתחום לימודים מסויים ימנעו פתיחת תכניות חדשות בתחום זה. ואולם הועלה כי המל"ג לא החילה קריטריונים אלו על המוסדות שאינם מתוקצבים. בכך פגעה המל"ג בתכנון הלאומי של מערכת ההשכלה הגבוהה, ופעלה שלא על פי ראייה כוללת ומערכתית. הדבר בא לידי ביטוי גם בניהול לקוי של משאב סגל ההוראה והמקומות להכשרה מעשית.

בדיקת איכות הלימודים

1. המל"ג החליטה להקים "מערכת להערכת איכות והבטחת איכות במוסדות להשכלה גבוהה", כדי לשפר את איכותם של המוסדות ושל תכניות הלימודים שלהם. נמצא שהמל"ג לא בדקה את איכות המוסדות וחרגה בשנה עד שנתיים מלוחות הזמנים שקבעה לבדיקת תכניות הלימודים שלהם. יתר על כן, לגבי תכניות לימודים רבות לא נקבע לוח זמנים לבדיקה.
2. בדוחות הוועדות להערכת איכות הלימודים צוינו ליקויים רבים, ובכללם מחסור בסגל, צפיפות בכיתות הלימוד, אי-עדכון תכניות הלימודים בחידושים הטכנולוגיים וקביעת תנאי קבלה מקלים מדי. המל"ג לא תמיד עמדה על כך שהמוסדות יישמו את ההמלצות של הוועדות לבדיקת איכות הלימודים וכן לא קבעה למוסדות לוחות זמנים לתיקון הליקויים; בפועל נמשך תיקון הליקויים לעתים יותר מחמש שנים. משמעות הדבר היא שאיכותן של חלק מתכניות הלימודים שהסטודנטים מוכשרים באמצעותן אינה מספקת.

ההמלצות העיקריות

על המל"ג לקבוע מדיניות ארוכת טווח למערכת ההשכלה הגבוהה, עליה לעמוד על צורכי המשק בתחומים השונים ולשתף פעולה בעניין זה עם הגורמים הרלוונטיים. על המל"ג גם להחיל את התכנית הרב-שנתית על המוסדות שאינם מתוקצבים, שכן שיעורם בכלל מוסדות ההשכלה הגבוהה בארץ הוא ניכר, כ-20%. נוסף על כך, על המל"ג לגבש את תכניות העבודה להשגת היעדים שנקבעו בתכנית הרב-שנתית, בד בבד עם חתימה על התקציב שהוקצה ליישומם.

על המל"ג להגדיל את מספר הוועדות לבדיקת איכות תכניות הלימודים, כדי לעמוד בלוח הזמנים שנקבע לבדיקתן. עליה גם לאכוף על המוסדות להשכלה גבוהה את תיקון הליקויים שהעלו ועדות הבדיקה ולקבוע לוח זמנים לתיקונם, על מנת לשמור על האיכות האקדמית של ההשכלה הגבוהה.

בנסיבות מיוחדות בהן יש בפתיחת תכנית לימודים נוספת או חדשה השלכה על שימוש במקורות ובמשאבים ציבוריים מוגבלים, על המל"ג להביא שיקולים אלה בחשבון גם ביחס לבקשות של מוסדות שאינם מתוקצבים.

סיכום

מערכת ההשכלה הגבוהה היא אחד ממנועי הצמיחה החיוניים של המשק הישראלי. מדובר לא רק במקור להעמקת הידע האקדמי והפצתו, אלא גם בגורם המשפיע על החוסן ועל הביטחון הלאומיים, על תשתיות המחקר והפיתוח, על פיתוח תעשיות מתוחכמות, על התעסוקה, על מקומה של מדינת ישראל בקדמת הבמה הטכנולוגית העולמית ועל פיתוח ההון האנושי. חיזוק האיכות של ההשכלה הגבוהה בישראל הוא אבן יסוד בשמירת היתרון היחסי של כלכלת ישראל.

הצורך לחזק את ההשכלה הגבוהה בישראל עלה בשנים האחרונות לראש סדר העדיפויות הלאומי, ועקב כך נקבעה בשנת 2010 תוספת תקציב של כ-7.5 מיליארד ש"ח למערכת ההשכלה הגבוהה, שתיפרס על פני שש שנים - התשע"א-התשע"ו. תוספת תקציב זו אפשרה למל"ג לעצב תכנית רב-שנתית שתתמקד בין השאר בקידום המצוינות במחקר ובהוראה ובשדרוג תשתיות המחקר וההוראה.

על אף הצורך בקביעת מדיניות כוללת ומערכתית להשכלה הגבוהה, לא קבעה המל"ג מדיניות כזאת. היא לא בחנה את המצב הקיים של המערכת, לא בחנה את התחזיות לטווח ארוך בדבר גודלה והרכבה הרצויים מבחינה לאומית ב-20 השנים הבאות ולא שיתפה בגיבוש התכנית הרב-שנתית גורמים במשק ובמשרדי הממשלה, שיכלו לתרום להבנת הצרכים העתידיים של החברה והכלכלה בישראל בעיצוב המדיניות ובגיבוש התכנית הרב-שנתית. המל"ג דנה עם הגורמים האמורים באיחור, רק בשנים 2011-2012, לאחר שכבר נקבעה התכנית הרב-שנתית.

בדרך פעולתה של המל"ג בולט היעדר הראייה המערכתית. הדבר בא לידי ביטוי בהחלטות שקיבלה המל"ג בלי להביא בחשבון בשיקוליה את השפעה שיש לפעילותם של המוסדות שאינם מתוקצבים על המערכת כולה, אף ששיעורם בכלל מוסדות ההשכלה הגבוהה הוא כ-20%. לא ניתן לקבל החלטות הנוגעות למוסדות ההשכלה הגבוהה בלי להביא בחשבון את פעילותם של המוסדות הלא מתוקצבים. על המל"ג לשקול להחיל על מוסדות אלו, בשינויים המתחייבים, את החלטותיה הנוגעות ליישום התכנית הרב-שנתית.

ראוי שהשמירה על איכות גבוהה של תכניות הלימודים תהיה נר לרגליה של המל"ג, כדי שיישמר מקומה הבכיר של מדינת ישראל במערכת ההשכלה הגבוהה העולמית. לשם כך עליה להגשים את היעד שקבעה בתכנית הרב-שנתית - הבטחת האיכות האקדמית, שמירה על מצוינות מחקרית ועל איכות ההוראה ושדרוג התשתיות הנדרשות לכך.



מבוא

מערכת ההשכלה הגבוהה היא אחד הכלים החשובים לחיזוק חוסנה החברתי והכלכלי של המדינה. המערכת תורמת לפיתוח החשיבה, השיח והמחקר האקדמיים וכן להפצת ידע בתחומים שונים, ובכך היא מסייעת לקידום הכלכלי והטכנולוגי של המדינה ולצמצום הפערים בה. מכאן שקידום המחקר וההוראה במוסדות להשכלה הגבוהה הוא אינטרס ציבורי מהמעלה הראשונה.

המל"ג היא תאגיד סטטוטורי אשר הוקם מכוח חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958. על פי חוק זה, המל"ג מוסמכת להתיר פתיחת מוסד להשכלה גבוהה ולהסמיך מוסד מוכר להעניק תואר אקדמי, להציע למוסדות הצעות בדבר "ביסוסם, הרחבתם ושכלולם" ובדבר שיתוף הפעולה ביניהם, להציע הצעות בדבר קידום המחקר המדעי במוסדות ובדבר הקמתם של מוסדות נוספים, להגיש לממשלה הצעות לפיתוח ההשכלה הגבוהה על פי צורכי החברה והמדינה ולבצע הערכת איכות של תחומי הלימוד במוסדות.

בשנת 1977 החליטה הממשלה³ להקים את הוות"ת שתפעל כוועדת משנה של המל"ג, בנושאי התכנון והתקצוב של מערכת ההשכלה הגבוהה ותבצע תכנון רב-שנתי של כלל מערכת ההשכלה הגבוהה. הוות"ת היא גוף בלתי תלוי המקשר בין הממשלה ובין המוסדות להשכלה גבוהה בכל הנוגע להקצבות למוסדות אלה. הוות"ת פועלת על פי הסכמים חמש-שנתיים עם משרד האוצר, המאפשרים לה ולמוסדות להשכלה גבוהה לבצע תכנון ארוך טווח המבוסס על ראייה מערכתית רחבה.

בשנת הלימודים התשע"ד פעלו בישראל 66 מוסדות להשכלה גבוהה: 8 אוניברסיטאות מחקר, האוניברסיטה הפתוחה, 20 מכללות שמתקצבת הוות"ת (להלן - מוסדות מתוקצבים), 16 מכללות שאינן מתוקצבות ו-21 מכללות אקדמיות לחינוך. בשנת לימודים זו למדו בכל המוסדות כ-308,000 סטודנטים, מהם 187,265 במוסדות שמתקצבת הוות"ת (124,459 באוניברסיטאות ו-62,806 במכללות).

1. בשנת 2010 נחתם ההסכם האחרון בין הוות"ת למשרד האוצר בדבר התכנית הרב-שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה לשנים התשע"א-התשע"ו. על פי ההסכם יתווסף לתקציב שיוקצה למוסדות סכום של כ-7.5 מיליארד ש"ח, שיתחלק בין המוסדות המתוקצבים על פי תפוקותיהם בהוראה ובמחקר. תוספת זו מהווה גידול משמעותי ביחס לתקציבים משנים קודמות אשר ספגו מעת לעת, קיצוצים משמעותיים. התכנית הרב-שנתית התמקדה בשיפור האיכות והמצוינות של המוסדות לעומת תכניות החומש הקודמות שהתמקדו בהיבטים כמותיים - גידול במספר הסטודנטים, גידול במספר המוסדות ופריסתם הגאוגרפית. התכנית הרב-שנתית מבוססת על שני מרכיבים עיקריים: האחד קביעת יעדים למערכת ההשכלה הגבוהה ותקציב ליישומם והאחר אישור תכניות לימודים חדשות.

2. ביולי 2001 החליטה המל"ג להקים מערכת להערכת איכות והבטחת איכות במוסדות להשכלה גבוהה, כדי לשפר את איכות המוסדות ואת תכניות הלימוד שלהם. המל"ג קבעה כי הערכת האיכות תיעשה בשני מישורים: מישור תכניות הלימודים - בדיקת תכניות לימודים שקיבלו הסמכה קבועה אחת לשש שנים; ומישור המוסד - בדיקת המוסדות המוכרים אחת לשמונה שנים.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את הליך הכנת התכנית הרב-שנתית, את מידת השגתם של היעדים שנקבעו בה ואת התאמת המודל התקציבי החדש ליעדים. כמו כן נבדקו הישגיה והשפעתה של המערכת להערכת איכות והבטחת איכות במוסדות להשכלה גבוהה.

הביקורת נעשתה במשרדי המל"ג והוות"ת. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, בהתאחדות הסטודנטים, במשרד הכלכלה ובהתאחדות התעשיינים בישראל.

קביעת מדיניות לטווח ארוך

כאמור, מערכת ההשכלה הגבוהה היא אחד המשאבים הלאומיים החשובים של המדינה, ויש לבצע לגביה תכנון מוקדם, שכן ההשקעה בה תישא פירות רק בחלוף השנים. על מנת לפתח את המערכת ולהבטיח את איכותה, יש לקבוע מדיניות ארוכת טווח בדבר גודלה והרכבה הרצוי מבחינה לאומית ב-20 השנים הבאות. מדיניות כזאת חיונית לכל תכנון ארוך טווח במשק הישראלי.

ב-20.5.07 החליטה המל"ג לבחון את צורכי מערכת ההשכלה הגבוהה בטווח הארוך, כדי לקבוע מדיניות לפיתוחה ולהבטחת איכותה, ואת הנהלים ואמות המידה הנדרשים בעניין זה - כל זאת בפרק זמן שלא יעלה על שישה חודשים. ואולם רק באפריל 2012, לאחר כחמש שנים, הקימה המל"ג ועדת משנה לפיתוח ומדיניות אקדמית אשר תדון "בסוגיות עקרוניות הנוגעות למערכת ההשכלה הגבוהה, המשך התפתחותה לאורך זמן והתפתחותה במרחב - התמודדות עם סוגיית התכנון הכלל ארצי של ההשכלה הגבוהה ממיפוי המצב הקיים ועד לקביעת מדיניות להמשך פיתוח מוסדי כלל ארצי... בזמן - קביעת חזון הפיתוח האקדמי של מערכת ההשכלה הגבוהה לשנים הבאות ועיצוב תכנית עד למימושה".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא דנה המל"ג במדיניות אקדמית ארוכת טווח לגבי מערכת ההשכלה הגבוהה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קביעת מדיניות ארוכת טווח כזאת חשובה, בייחוד מכיוון שמשך הזמן מתחילת יישומה עד המועד שבו יהיה אפשר להבחין בהשפעתה הוא כעשר שנים.

התכנית הרב-שנתית

הדיונים בנוגע להכנת התכנית הרב-שנתית החלו בראשית שנת 2006. בדיונים השתתפו נציגים של המוסדות להשכלה גבוהה, של בנק ישראל, של המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ושל משרד האוצר. התכנית הרב-שנתית התבססה על שני מרכיבים עיקריים: קביעת יעדים למערכת ההשכלה הגבוהה ותקציב ליישומם, ואישור תכניות לימודים חדשות.

היעדים שנקבעו למערכת ההשכלה הגבוהה: היעדים שנקבעו הם אלה: חתירה למצוינות מחקרית; הגברת המצוינות בהוראה; הרחבת הסגלים הבכירים והצערותם, בד בבד עם ריכוז מאמץ להשבת חוקרים מחו"ל; הגברת הנגישות להשכלה הגבוהה, בייחוד בקרב המגזר החרדי והמגזר הערבי. על פי התכנית, הכלים העיקריים להשגת יעדים אלה הם קליטת סגל חדש ומצטיין ושדרוג תשתיות ההוראה והמחקר.

אישור תכניות לימודים חדשות: בתכנית נקבע שתכניות לימודים חדשות יאושרו בתנאי שיעלו בקנה אחד עם ההחלטות והנהלים של המל"ג והוות"ת ועם הקווים המנחים של התכנית הרב-שנתית, שלא ידרשו הקצאת תקציבים שאין ביכולתם של המוסדות להקצות ושיתאימו

לכיווני הפיתוח האקדמי של המוסדות ולממצאי ועדות הערכת האיכות. כמו כן נקבע בתכנית כי יש להביא בחשבון בעניין זה את קיומן של תכניות לימודים דומות באזורי הארץ השונים.

תקציב התכנית הרב-שנתית: כאמור, באוקטובר 2010 אישרה הוועדה, על פי הסכם שחתמה עם משרד האוצר, תוספת תקציב של 7.5 מיליארד ש"ח ליישום התכנית הרב-שנתית וקבעה כי התקציב למוסדות יחולק על פי מודל תקציבי חדש (להלן - המודל החדש) שיתבסס על תפוקות של מצוינות אקדמית בהוראה ובמחקר.

יעדי מערכת ההשכלה הגבוהה ותקצובם

הביקורת העלתה כי המל"ג קבעה תכניות עבודה מפורטות להשגת חלק מהיעדים שנכללו בתכנית הרב-שנתית, רק לאחר תחילת יישומה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי התכנית הרב-שנתית מתואמת עם משרד האוצר לצורך גיבוי תקציבי ורק אחר כך מבוצע תכנון פרטני לגבי השגת היעדים שנקבעו בהן. המל"ג הוסיפה כי תכנון כזה נמשך זמן רב, מכיוון שנדרשת לגבי עבודה מקצועית מעמיקה של כמה אגפים.

נמצא כי בשל דרך פעולה זו נדחה יישום חלק מהיעדים לתכנית הרב-שנתית הבאה, דבר הפוגע במערכת ההשכלה הגבוהה, שגם כך פועלת בטווחי זמן ארוכים מאוד. לדעת משרד מבקר המדינה, על המל"ג לפעול ליישום פעולותיה, ובכלל זה לבחון את האפשרות לגבש את תכניות העבודה להשגת היעדים בד בבד עם קביעת מסגרת התכנית הרב-שנתית ולעדכן את התכניות על פי הצורך לאחר אישור התקציב ליישומן.

חתימה למצוינות מחקרית

על פי המודל החדש שנקבע בהסכם משנת 2010, הגדילה המל"ג את שיעורו של הסכום שיוקצה למחקר בסך התקציב שיוקצה ליישום התכנית הרב-שנתית מ-51% ל-52.1%, כדי לחתור למצוינות מחקרית, לעודד מחקר במדעי הטבע, בפיזיקה ובהנדסה, לגייס אנשי סגל ולפתח את תשתיות המחקר, בין השאר באמצעות הקמת מרכזי מחקר ומעבדות. כמו כן נקבע כי מענקי המחקר של הקרן הלאומית למדע לשנים התשע"ב-התשע"ו יוגדלו בכ-1.65 מיליארד ש"ח, שמהם יוקצו 15 מיליון ש"ח להקמת 30 מרכזי מצוינות, שיאושו על ידי חוקרים ישראלים צעירים ומבריקים שישו בו מחו"ל ויסייעו להגברת המצוינות במוסדות להשכלה הגבוהה ובמחקר, ועקב כך להגדלת פוטנציאל הצמיחה בישראל. נוסף על כך נקבע כי במשך תקופת יישומה של התכנית הרב-שנתית יתבצע מעקב רציף אחר תרומתו של המודל החדש, וכי הוא יעודכן על פי הצורך.

בשנים התש"ע-התשע"ג גייסו המוסדות 1,011 אנשי סגל שעוסקים במחקר וכן הקימו 89 מרכזי מחקר ו-470 מעבדות, מהן 394 מעבדות למחקר.

משרד מבקר המדינה מציין כי מהממצאים עולה שאכן חל שיפור בתשתיות המחקר. אשר למרכזי המצוינות, הוקמו 16 מרכזים כאלה בלבד - 4 מהם החלו את פעולתם בשנת התשע"ב (סוף שנת 2011) ו-12 מרכזים אחרים החלו לפעול בשנת התשע"ג (מאי 2013).

המל"ג ציינה בתשובתה כי בשלב זה היא אינה מתכוונת להקים עוד מרכזי מצוינות בשל היעדר תקציב לכך.

הגברת המצוינות בהוראה

1. המל"ג קבעה כי המצוינות בהוראה תימדד על פי היחס בין מספר הסטודנטים למספר אנשי הסגל האקדמי הבכיר ועל פי מידת הגיוס של סגל צעיר מצטיין. אוניברסיטאות שיגייסו סגל נוסף ויפעלו לשיפור היחס, בשאיפה להגיע ליחס של 21.5 סטודנטים לכל חבר סגל בכיר, ומכללות שישאפו ליחס של 35.5 סטודנטים לכל חבר סגל בכיר יתוגמלו בהתאם. זאת לעומת היחס שהיה קיים בשנת התש"ע - 24.5 סטודנטים לכל חבר סגל בכיר באוניברסיטאות ו-38.5 לכל חבר סגל בכיר במכללות. עוד נקבע כי הגעה ליעד האמור כרוכה בגיוס כ-1,600 חברי סגל בכיר לאוניברסיטאות וכ-400 למכללות.

בפועל גייסו האוניברסיטאות בפרק הזמן התש"ע-התשע"ג 950 אנשי סגל חדשים, מהם 475 אנשי סגל ששבו מחו"ל. המכללות גייסו 561 אנשי סגל בכיר, מהם רק 13 אנשי סגל ששבו מחו"ל. ממוצע הגיל של אנשי הסגל החדשים שגייסו האוניברסיטאות היה 40 ושל אנשי סגל כאלה שגייסו המכללות 50. למרות זאת היה היחס הממוצע בין הסטודנטים לאנשי הסגל באוניברסיטאות 1:24.9, רחוק מהיעד שקבעה המל"ג - 1:21.5, ובמכללות 1:36.4 לעומת 1:35.5 שקבעה המל"ג.

הועלה כי היחס בין הסטודנטים לאנשי הסגל הבכיר לא השתפר, אף שהמוסדות גייסו כ-1,500 אנשי סגל חדשים, מאחר שמספר הסטודנטים עלה, ומכיוון שבד בבד עם הגיוס החדש פרשו כ-1,000 אנשי סגל בכיר. כדי לעמוד ביעדי התכנית יש לגייס אפוא עוד 1,500 אנשי סגל.

2. בפברואר 2012 החליטה המל"ג להקים ועדה ייעודית לנושא קידום איכות ההוראה במוסדות האקדמיים בישראל, ובנובמבר 2013 הקימה את הוועדה. על הוועדה הוטל לקבוע קריטריונים להערכת איכות ההוראה ולהמליץ על תמריצים לשיפורה. המל"ג החליטה כי בוועדה יהיו חברים נציגי הסטודנטים, נציגי ציבור ונציגי הסגל האקדמי. בישיבות שקיימה הוועדה הוחלט בין היתר לפנות לציבור לקבלת הצעות בעניין זה. בנובמבר 2014 הכינה הוועדה דוח בדבר הקריטריונים להערכת איכות ההוראה, ואולם בקריטריונים אלה ייעשה שימוש רק בתכנית החומש הבאה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המל"ג קבעה את שיפור איכות ההוראה לאחד היעדים המרכזיים בתכנית הרב-שנתית והחליטה שמידת השגתו תיקבע רק לפי היחס בין אנשי הסגל, ובעיקר אנשי סגל צעירים ומצטיינים, ובין הסטודנטים. מלבד אמת מידה זו לא קבעה המל"ג בעוד מועד אמות מידה נוספות למדידת שיפור איכות ההוראה ולתקצוב שיינתן בעקבותיה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי הפרמטר שלפיו תקצבה את היעד לשיפור ההוראה אינו משקף באופן מובהק או הפרמטר הבלעדי להערכת איכות ההוראה. המל"ג הוסיפה כי הבעיה המרכזית היא שלא קיימים מדדים כמותיים שעל פיהם ניתן למדוד הוראה איכותית, ולפיכך היא הקימה ועדה שתעשה זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התכנית הרב-שנתית לא הוכנה כראוי. הוועדה הוקמה רק בסוף שנת 2013 ותוכנן כי היא תגיש את המלצותיה בתוך שלושה חודשים. ואולם בפועל הוגשו ההמלצות לאחר שנה, והן ייושמו רק בתכנית הרב-שנתית הבאה.

3. על פי סקר שפרסמה התאחדות הסטודנטים הארצית באוקטובר 2011⁴ ירדה בשנים 2009-2011 שביעות הרצון הממוצעת של הסטודנטים מאיכות ההוראה. שביעות הרצון הגבוהה ביותר נרשמה בקרב הסטודנטים במוסדות שאינם מתוקצבים, והנמוכה ביותר - בקרב הסטודנטים באוניברסיטאות. הסטודנטים שהשתתפו בסקר טענו כי יש צורך בתוספת שעות תרגול, בהקטנת מספר התלמידים בכיתות, בשיפור רמת ההוראה, בשיפור היצע הקורסים ובשיפור יחסם של המרצים לסטודנטים.

נמצא כי הוועדה לא דנה בהמלצות של התאחדות הסטודנטים ושל ארגוני הסגל האקדמי הזוטר בדבר הצורך בהגדלת מספר התרגולים, שיפור איכות המתרגלים וחיוב אנשי הסגל האקדמי שהם בעלי הישגים נמוכים בתחום ההוראה להשתתף בסדנאות לשיפור.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי היא אינה משתמשת בסקרי התאחדות הסטודנטים אלא בסקרים שמבצעת, לפי בקשתה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המל"ג הוסיפה כי היא מפיקה מסקרים אלה מידע רב.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המספר הגדול של הסטודנטים שהשתתפו בסקר של התאחדות הסטודנטים, ולאור התוצאות אשר מצביעות על ירידה ברמת שביעות הרצון מאיכות ההוראה באוניברסיטאות, יש מקום שהמל"ג תבחן ותביא בחשבון את תוצאותיו ואת ההמלצות שעולות ממנו.

4 הסקר נעשה על ידי חברה חיצונית על בסיס שאלונים שמילאו כ-5,600 סטודנטים בשנים 2009-2011.

אישור תכניות לימודים

מערכת ההשכלה הגבוהה משמשת בין השאר מקור להכשרת כוח אדם מקצועי לשירות הציבור, וכן היא משמשת בסיס למחקרים המסייעים לקדם את הטכנולוגיה בישראל לקדמת הבמה העולמית, ובכך מחזקת את המעמד הבין-לאומי של המדינה. לפיכך חשוב מאוד שבתכנון ארוך הטווח של מערכת ההשכלה הגבוהה יובאו בחשבון הצרכים שעליהם יצביעו הגופים הרלוונטיים במשק, ובהם גופי התעשייה, גופי המחקר והפיתוח וארגונים מקצועיים, וכן משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלה. האחראיות לתיאום התכנון של מערכת ההשכלה הגבוהה עם הגופים במשק מוטלת על המל"ג, שהיא המאסדרת של מערכת ההשכלה הגבוהה.

1. הביקורת העלתה כי המל"ג גיבשה את התכנית הרב-שנתית בלי שקיימה דיונים עם הגופים הרלוונטיים, ובכללם משרדי הממשלה, כדי ללמוד על צורכי המשק לטווח הארוך, על ההתמחויות הייחודיות החסרות בו ועל המקצועות שיש בהם מחסור בכוח אדם. יתרה מכך, הועלה שלמל"ג אין מידע בנוגע למכלול תכניות הלימודים הקיימות במערכת ההשכלה הגבוהה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי אף שהיא המאסדרת של מערכת ההשכלה הגבוהה, היא אינה יכולה להכתיב למוסדות אילו תכניות לימודים ליישם, אולם היא יכולה להחליט על מתן תמריצים כדי לעודד אותם לקדם תחום מסוים. המל"ג הוסיפה כי היא מקיימת קשר שוטף עם הדרגים המקצועיים במשרד הבריאות. אשר לוות"ת, היא אינה מופקדת על שוק העבודה ואינה מצויה מספיק בנעשה בו, ולפיכך אין ביכולתה לבצע בעצמה תחזיות כוח אדם, אלא להסתמך על התחזיות של הגורמים הבקיאיים בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שהמל"ג אינה אמונה על הנעשה בשוק העבודה ואף שאינה יכולה להכתיב למוסדות אילו תכניות ללמד, תפקידה כמאסדרת מחייב אותה לרכז בידיה נתונים על המחסור הקיים והחזוי בכוח אדם מקצועי, ועל פי ניתוח נתונים אלו להחליט, במקרים המתאימים, על תמריצים לעידוד המוסדות להציע תכניות לימוד מתאימות. לשם כך עליה לשתף פעולה עם גופים ממשלתיים וציבוריים. המל"ג כאמור דנה בעניינים אלו עם משרדי הכלכלה והבריאות, אולם רק לאחר שהתכנית הרב-שנתית כבר יצאה לדרך ולאחר שכבר נקבעו בה היעדים ואושרו תכניות הלימודים להשגתם. משמעות הדבר היא שלתוצאות הדיונים יינתן ביטוי רק בתכנית הרב-שנתית הבאה.

2. לגיבוש תכנית ארוכת טווח נדרשת ראשית כל תשתית נתונים. היות שלמל"ג לא היו נתונים מלאים על תכניות הלימודים בכל המוסדות, המליצה הוועדה המלווה לנושא הערכת האיכות והבטחתה בפברואר 2005 להקים מאגר נתונים ממוחשב שבו ייכללו כל תכניות הלימודים הקיימות בארץ.

עד מועד סיום הביקורת לא הקימה המל"ג מאגר נתונים ממוחשב כזה, ולפיכך החלטותיה אינן נשענות על מידע שלם ואמין.

3. על פי התכנית "ישראל 2028 חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי"⁵ ממאי 2008 (להלן - ישראל 2028), ריבוי המוסדות להשכלה גבוהה וריבוי הבקשות לאישור תכניות חדשות מטילים עומס רב על הגופים המאסדרים, ועל כן על גופים אלה לאצול סמכויות למוסדות להשכלה גבוהה. על פי לאחר "העשור האבוד" - ההשכלה הגבוהה בישראל לאן?⁶, יש חשיבות רבה לתגובה בזמן אמת לשינויים בצורכי השוק, ובכלל זה לאישור תכניות לימודים חדשות. ואולם הגידול המהיר במספר המוסדות להשכלה גבוהה והמורכבות שבבדיקת מספר כה רב של תכניות לימודים אינם מאפשרים למל"ג לאשר תכניות חדשות בפרקי זמן סבירים.

כאמור, בפברואר 2010 פנה המל"ג למוסדות המתוקצבים וביקש מהם להגיש הצעות לתכניות לימודים חדשות. באפריל 2010 הגישו המוסדות המתוקצבים 392 תכניות לימודים חדשות. בפברואר 2011 החליט המל"ג כי בשל עומס של הצעות לתכניות חדשות שהוגשו בשני קודמות, יש צורך ליעל את החלק המהותי והדחוף ביותר מבחינת המוסדות והוא הזמן שבין הגשת הבקשה לפתיחת תכנית הלימודים לרישום סטודנטים⁷ ל-12 חודשים לכל היותר. ביולי 2011 ובמרץ 2012 נתנה המל"ג ל-212 תכניות לימודים אישור ראשוני, שהוא תנאי להעברתן לבדיקה מעמיקה יותר של אנשי מקצוע רלוונטיים ולמתן אישור לפתיחתן לרישום סטודנטים.

במועד סיום הביקורת קיבלו רק שבע מבין 212 תכניות לימוד חדשות שקבלו אישור ראשוני מאת המל"ג, אישור לפתיחה לרישום סטודנטים. האישור ניתן בחודשים ינואר-יולי 2014, ומשך הזמן הממוצע לאישור כל תכנית היה שנה וחצי.

במאי 2014 המליצה הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה (להלן - ועדת המשילות)⁸ לתת למוסדות המתוקצבים מידת מה של עצמאות בנוגע לפתיחת תכניות חדשות, על פי עצמתם האקדמית. עצמה זו תיקבע לפי הניסיון האקדמי של המוסד, מנגנוני האסדרה האקדמית הפנימיים הקיימים בו, היקף הסגל הבכיר ואיכותו ועוד - והכול במסגרת התכנית הרב שנתית המאושרת. כמו כן המליצה הוועדה כי התכניות החדשות ייבדקו רק בשלב ההסמכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הזמן הרב הנדרש לאישור פתיחת תכניות חדשות לרישום, ראוי שהמל"ג תשקול לבקש מהמוסדות, עד ליישום המלצות ועדת המשילות, להגיש את התכניות לפחות שנתיים לפני תחילת הביצוע של תכנית החומש. הדבר עולה בקנה אחד עם ההמלצה של פורום יושבי הראש של הוועדות התחומיות של המל"ג מ-5.2.13, ולפיהן תבקש המל"ג מהמוסדות כשנה וחצי עד שנתיים לפני תחילת יישומה של תכנית החומש הבאה להגיש לה תכניות לקידום התפתחותה של מערכת ההשכלה הגבוהה, על פי הצרכים הלאומיים.

5 את התכנית האסטרטגית הכין "מוסד נאמן", והיא אומצה על ידי ראש הממשלה. ב-4.5.08 הובאה התכנית לפני הממשלה כולה, וזו סמכה את ידיה עליה. מטרת התכנית היא להביא להכללתה של ישראל בין 10-15 המדינות המובילות בעולם בכל הנוגע להכנסה לנפש, באמצעות שיתוף כל מגזרי האוכלוסייה.

6 עמי וולנסקי, לאחר "העשור האבוד" - ההשכלה הגבוהה בישראל לאן? (2012).

7 זהו השלב של פתיחת התכנית בפועל (ראה לעיל הערה 2).

8 ב-3.12.13 הקימו ראש הממשלה, שר החינוך, ושר האוצר את ועדת המשילות, כדי לבדוק את מבנה המוסדות המאסדרים את מערכת ההשכלה הגבוהה, קרי המל"ג והוות"ת. אחת ממטרות הוועדה הייתה "חיווק יכולת תכנון מערכת ההשכלה הגבוהה על כל רבדיה (קרי, אוניברסיטאות ומכללות, מוסדות מתוקצבים ולא מתוקצבים...), בהתאם למטרותיה ולצורכי המשק והחברה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי היא מתכוונת להקדים את הפנייה למוסדות בבקשה שיגישו לה תכנית אקדמית, לקראת תחילת יישומה של התכנית הרב-שנתית הבאה.

פתיחת תכניות לימודים על פי צורכי המשק

מקצועות הטכנולוגיה העילית

בשנים האחרונות היה תחום הטכנולוגיה העילית מנוע הצמיחה המרכזי של המשק הישראלי. מחסור בסטודנטים או ירידה ברמת הלימודים בתחום זה פוגעים ביכולת של המדינה להתחרות בשוק העולמי. משרד מבקר המדינה בדק אם המל"ג ביררה בעת הכנת התכנית הרב-שנתית מהם המקצועות בתחום הטכנולוגיה העילית שבהם נדרשים עובדים, ואם פעלה על פי צרכים אלה.

1. הוועדה להערכת איכות תכניות הלימודים בהנדסת חשמל ואלקטרוניקה ציינה באוקטובר 2007 כי הביקוש בתחומים אלה הוא לבוגרי האוניברסיטאות, מאחר שתנאי הסף במכללות מקלים מדי, ורמת הלימודים בהן נמוכה.

2. על פי דוח הוועדה לבדיקת "המחסור בכוח אדם מיומן בטכנולוגיה עילית" (להלן - דוח ועדת קנדל)⁹, מיולי 2012, החל המחסור בבעלי תארים מתקדמים במדעי המחשב, הנדסת מחשבים, הנדסת אלקטרוניקה והנדסת מכונות כבר בשנת 2007. בדוח צוין כי המחסור האמור גורם לעליית שכר, לפגיעה ביכולת של מדינת ישראל להתחרות בשוקי העולם ולפגיעה בתעשייה ובתחום ההייטק - ועקב כך לפגיעה בצמיחה בכלל. עוד צוין בדוח כי המשק זקוק לאנשי מחקר ופיתוח, וכי הביקוש הוא דווקא לבוגרי האוניברסיטאות ולא לבוגרי המכללות. ואולם בשל הקיפאון שחל בשנים האחרונות במספר הבוגרים במקצועות אלו באוניברסיטאות, לעומת עלייה במספר הבוגרים האמורים במכללות הומלץ בדוח שלא לאפשר פתיחת תכניות לימודים נוספות בתחומים אלה במכללות.

בשנת 2011, במהלך העבודה על דוח ועדת קנדל, הגדילה הוות"ת את התקציב שהוקצה למוסדות המתוקצבים (ובכלל זה למכללות המתוקצבות) לשנים התשע"א והתשע"ב ללימוד מקצועות הנדרשים למשק בתחום הטכנולוגיה העילית, כדי להגדיל את מספר הבוגרים בהם בכ-300-500 בשנה. נוסף על כך הגדילה הוות"ת את מכסות הסטודנטים בתחומים אלו ואף אפשרה חריגה מהמכסות.

מהביקורת עלה כי מספר הסטודנטים שלמדו את מקצועות הטכנולוגיה העילית במכללות בשנים התשע"ע-התשע"ג גדל ב-587 ובאוניברסיטאות - ב-203. יתר על כן, בשנים 2013-2011 אישרה המל"ג שבע תכניות לימודים חדשות, מהן רק אחת לאוניברסיטה. שתיים מבין שש התכניות שאושרו למכללות, אושרו לאחר פרסום דוח ועדת קנדל.

ביוני 2013, בעקבות דוח ועדת קנדל, הודיעה המל"ג לאוניברסיטאות כי יזכו למענקים בשנים התשע"ד-התשע"ה, אם יגדילו את מספר התלמידים במקצועות הטכנולוגיה העילית ב-15 תלמידים למחזור לפחות.

9 הוועדה בראשותו של פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, הוקמה בשנת 2011, והיו חברים בה נציגי המל"ג ונציגי משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הכלכלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי מסקנות ועדת קנדל פורסמו ביולי 2012, אולם רוב תכניות הלימודים החדשות אושרו במשך שנת 2011 ובפברואר 2012. המל"ג הוסיפה כי מתן התמריץ התקציבי להגדלת מספר התלמידים בתחום זה החל רק בשנת התשע"ד, ותוצאותיו ייראו בשנים הבאות. לטענת המל"ג, דוח ועדת קנדל הוא בגדר המלצה בלבד, ולדעתה נכון לפתוח במכללות להנדסה תכניות לימודים בהנדסת חשמל, כדי לספק את צורכי המשק בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח מסקנת הוועדה להערכת איכות תכניות הלימודים בהנדסת חשמל ואלקטרוניקה בנוגע לרמת הלימודים במכללות בתחומים אלה, נוכח הנאמר בעניין זה בדוח ועדת קנדל ונוכח צורכי המשק ההולכים ומתגברים בתחום הטכנולוגיה העילית, ראוי שהמל"ג תבצע עבודת מטה שבה תבחן את האמצעים שיש לנקוט כדי להבטיח את רמתן האקדמית של המכללות בתחומי הטכנולוגיה העילית. הבטחת רמתן האקדמית של המכללות נחוצה כדי שבוגריהן יקבלו הכשרה ראויה, שבעקבותיה יוכלו להשתלב בהצלחה בשוק העבודה ולתרום לצמיחה הכלכלית. יתר על כן, על המל"ג, משרד החינוך ומשרד הכלכלה לבצע עבודת מטה משותפת שבה ייבחנו דרכים לעידוד לימודי המדעים, ההנדסה והטכנולוגיה בבתי הספר ובמוסדות להשכלה גבוהה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אף שהמחסור בעובדים במקצועות הטכנולוגיה העילית קיים במשך כבר משנת 2007, החלה המל"ג לנקוט צעדים לצמצומו רק לאחר פרסום דוח ועדת קנדל בשנת 2012. עקב כך תתבטא השפעתם של צעדים אלה רק בשנים הבאות, דבר שעלול לפגוע במידה ניכרת בצמיחת המשק בישראל. לדעת משרד מבקר המדינה היה ניתן למנוע מצב דברים זה, לו הייתה המל"ג מקיימת דיונים שוטפים עם משרד הכלכלה ונערכת לטיפול במחסור בעוד מועד.

מקצועות ההנדסה האזרחית

על פי דוח ועדת קנדל קיים מחסור מתמשך במהנדסים אזרחיים, בייחוד בתחום התכנון. המחסור אף צפוי להחריף ולגרום לפגיעה ניכרת בהתפתחות המשק, ועל כן יש להכשיר עוד 500 מהנדסים אזרחיים בחמש השנים הבאות. על פי ישראל 2028, מדינת ישראל מפגרת במידה ניכרת בפיתוח מרבית התשתיות הפיזיות, כגון תשתיות התחבורה והתשתיות של נמלי הים והאוויר, ותיקון מצב זה מחייב בין היתר תוספת כוח אדם בתחום ההנדסה האזרחית ובתחומים משלימים אחרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי ועדת קנדל לא הגיעה למסקנות חד-משמעיות בנושא המחסור בכוח אדם בתחום ההנדסה האזרחית, וכי המלצתה הייתה למנות צוות בין-משרדי לבצע בדיקה מעמיקה בנושא.

נמצא כי במרץ 2013 אישרה המל"ג רק תכנית לימודים אחת בהנדסת בניין. עוד נמצא כי המל"ג לא פעלה להגדלת מספר התלמידים בתחום זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למל"ג לבחון בהקדם את נושא המחסור בכוח אדם במקצועות ההנדסה האזרחית, כדי למנוע את התמשכותו שנים רבות, כפי שקרה בנוגע למקצועות הטכנולוגיה העילית.



המל"ג החלה לדון במחסור בכוח אדם במקצועות הטכנולוגיה העילית וההנדסה רק באמצע שנת 2011, וביתר שאת רק בשנת 2014. לדעת משרד מבקר המדינה, על המל"ג לדון בקביעות עם גורמים במשק על צורכי המשק בהווה ובעתיד ולהביא צרכים אלה בחשבון בעת הכנת התכניות הרב-שנתיות של מערכת ההשכלה הגבוהה. אכן, מטרתה של מערכת ההשכלה הגבוהה אינה רק הכשרת כוח אדם מקצועי, אלא גם פיתוח הידע והפצתו, אולם אין להתעלם מהעובדה שהיא אחד הגורמים העיקריים המכשירים כוח אדם כזה.

מקצועות הביוטכנולוגיה

על פי המלצת הוועדה להערכת איכות תכניות הלימודים בביוטכנולוגיה והנדסת ביוטכנולוגיה מפברואר 2012, על המל"ג לאסוף מידע בדבר הצרכים של תעשיית הביוטכנולוגיה בישראל בהווה ובעתיד ולהתאים את מסלולי הלימודים ואת מספר הסטודנטים הנדרש. הוועדה המליצה למל"ג למנות לצורך כך שתי ועדות: האחת - למיפוי כל התכניות הקיימות ללימוד ביוטכנולוגיה והנדסת ביוטכנולוגיה בארץ, והאחרת - למיפוי הצרכים של תעשיית הביוטכנולוגיה בהווה ובעתיד מבחינת ההתמחויות בכל הדרגים ולפיתוח תכנית אסטרטגית של התחום בארץ. עד אז אין לאשר פתיחת תכניות לימודים נוספות. אשר למכללות, מאחר שאין להן תשתיות לביצוע מחקרים, אין לאפשר להן פתיחת תכניות לימודים לתואר שני.

ביולי 2013 אישרה המל"ג את המלצות הוועדה והחליטה כי עד להקמת הוועדות האמורות, תתאפשר פתיחת תכניות חדשות או הגדלת מספר הסטודנטים בתכנית לימודים בכפוף לתכנית האסטרטגית, וכי לימודי תואר שני יפתחו רק במוסדות שיש בהם תשתיות לביצוע מחקרים.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת טרם הקימה המל"ג את הוועדות שהמליצה להקים הוועדה להערכת איכות הלימודים בביוטכנולוגיה והנדסת ביוטכנולוגיה, אף שהיא עצמה אישרה את ההמלצות ביולי 2013.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 טענה המל"ג כי לא ניתן למפות את הצרכים של המשק בתחומים אלה בעתיד, אלא רק את תכניות הלימודים הקיימות. המל"ג ציינה כי המיפוי תכניות הלימודים דורש השקעה עצומה, אולם יעילותו אינה ברורה, והוסיפה כי בעבר כשלו ועדות רבות במיפוי כזה ובביצוע תכנון על פיו. עוד הוסיפה המל"ג כי היא אינה מתערכת כאשר "השוק מווסת את עצמו".

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג כי תשובתה אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שהיא אישרה עוד ביולי 2013 את המלצות הוועדה, ובכללן את ההמלצה למפות את הצרכים העתידיים בתחום הביוטכנולוגיה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל את הטענה כי לא ניתן למפות צרכים קיימים ועתידיים של המשק בתחום מסוים, בייחוד כאשר נדרש לעשות זאת כדי להתאים את תכניות הלימודים לצורכי המשק בתחום זה. מצופה ממל"ג כי תהיה בידה הערכה בנוגע לצרכים הלאומיים בתחום הביוטכנולוגיה, שעל פיה תתכנן את המתכונת של לימודי ההשכלה הגבוהה בתחום האמור.

מקצועות בריאות הנפש¹⁰

אי-שילוב הפסיכולוגית הארצית בוועדות המל"ג

הפסיכולוגית הארצית שבמשרד הבריאות אחראית להכשרה מעשית בתחום הפסיכולוגיה, והיא רשאית להציב תנאים למתן רישיון לעסוק בפסיכולוגיה. הפסיכולוגית הארצית גם אמורה לעמוד על הצרכים והחסרים בכוח אדם בענפים ייחודיים של מקצוע הפסיכולוגיה ולקבוע את תוכני הלימוד הנחוצים בתחום זה.

בשנים 2007-2014 ציינה הפסיכולוגית הארצית לפני המל"ג כי חיוני לשתף אותה בדיוני הוועדה המקצועית לתחום הפסיכולוגיה, וכי לעמדתה זו שותף גם מנכ"ל משרד הבריאות. גם ועדה משותפת של המל"ג ומשרד הבריאות, שהיו חברים בה נציגי הפקולטות לפסיכולוגיה במוסדות להשכלה גבוהה, ראש מועצת הפסיכולוגים והפסיכולוגית הארצית, המליצה באפריל 2012 לצרף את הפסיכולוגית הארצית לצוות קבוע במל"ג שידון בתכניות הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה בתחום הפסיכולוגיה. ביולי 2012 אימצה המל"ג את המלצות הוועדה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציין משרד הבריאות כי עד מועד זה לא יושמה ההמלצה לצרף את הפסיכולוגית הארצית לדיונים שמקיימת המל"ג בתכניות הלימודים בתחום הפסיכולוגיה, ולו רק כדי לשמוע את דעתה לגבי הצורך בפתיחת תכניות חדשות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי הקשר של אנשי המקצוע שלה עם אנשי המקצוע של משרד הבריאות הוא שוטף, וכי המלצות הצוות הקבוע לעניין זה מובאות לפניו או לפני הוות"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המל"ג לשתף בדיוניה את אנשי המקצוע שעשויים לתרום להכנת הצרכים של הציבור ה"עולים מהשטח". כמו כן, על המל"ג ליישם את ההמלצה לצרף את הפסיכולוגית הארצית לדיונים שלה בתכניות הלימודים בתחום הפסיכולוגיה.

10 על פי חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977, תחום הפסיכולוגיה הוא באחריות משרד הבריאות.

מחסור בפסיכולוגים בהתמחויות ייחודיות

1. בשנים 2010-2013 פנתה הפסיכולוגיה הארצית למל"ג בבקשה לפעול לפתיחת תכניות לימודים בפסיכולוגיה רפואית ובפסיכולוגיה התפתחותית וכן להכשרת פסיכולוגים במגזר הערבי - כל זאת בשל מחסור בפסיכולוגים בתחומים אלה, ובייחוד בפסיכולוגים במגזר הערבי.

הועלה כי על אף ההשפעות שיש למחסור כאמור על החברה בישראל, לא המריצה המל"ג את המוסדות המתוקצבים לפתוח תכניות לימודים בתחומים אלה ולהכשיר פסיכולוגים למגזר הערבי.

2. במתן טיפול נפשי חשוב להכיר את העולם התרבותי, הדתי והחברתי של המטופל. הדבר נכון גם לגבי מגזרים מיוחדים בישראל, ובין היתר המגזר הערבי. המחסור הניכר בפסיכולוגים ערבים הובא לידיעת המל"ג כבר בשנת 2007. למרות זאת הפסיקה הוותיקה בשנת 2009 לממן את התכנית המיוחדת להכשרת פסיכולוגים למגזר הערבי שפעלה באוניברסיטת חיפה, שבאמצעותה הוכשרו בחמש השנים האחרונות כ-50 פסיכולוגים ערבים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2014 ציינה אוניברסיטת חיפה כי התכנית המיוחדת האמורה פעלה משנת 2001, אולם בשנת 2011 החליטה המל"ג כי הסטודנטים מהמגזר הערבי ישולבו בתכניות הלימודים הרגילות. בעקבות זאת פנה רקטור האוניברסיטה למל"ג וציין לפניה כי אף שדרכם של הסטודנטים לפסיכולוגיה מהמגזר הערבי פתוחה להשתלב בתכניות הלימודים הרגילות של האוניברסיטה על בסיס תחרותי, הוא ממליץ להמשיך להכשיר אותם באמצעות תכנית נפרדת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי מספר הבוגרים שהוכשרו באמצעות התכנית של אוניברסיטת חיפה היה מועט מדי, וכי זמן הכשרתם היה רב מדי. המל"ג הוסיפה כי בעקבות פניית משרד הבריאות מופעלת משנת הלימודים התשע"ב בשני מוסדות להשכלה גבוהה תכנית חלוץ (פיילוט) לשילוב סטודנטים מהמגזר הערבי בתכניות לימודים לתואר שני בפסיכולוגיה חינוכית. לדברי המל"ג, יישום התכנית הוארך לאחורונה גם לשנת הלימודים התשע"ה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המחסור בפסיכולוגים במגזר הערבי ראוי שהמל"ג תעקוב באופן הדוק אחר תוצאות תכנית החלוץ לשילוב סטודנטים מהמגזר הערבי בלימודי תואר שני בפסיכולוגיה חינוכית ותבחן אם התכנית עומדת בציפיות ואם יש צורך לעדכנה.

החלת הקריטריונים לאישור תכניות לימודים על המוסדות שאינם מתוקצבים

על פי ישראל 2028, לא נקבעה מדיניות לאומית ברורה בנוגע למוסדות שאינם מתוקצבים ולשלוחות הזרות במערכת ההשכלה הגבוהה. ועדת המשילות ציינה ב-22.5.14 כי במצב כיום מסתמן חוסר תיאום בין המערכת המתוקצבת ובין המערכת שאינה מתוקצבת, וכי נוכח המורכבות של נושא זה והצורך הדוחק להסדירו, יהיה נכון להעביר את הטיפול והדיון העקרוני בעניין לוועדה נפרדת.

1. בשנת הלימודים התש"ן למדו 1,665 סטודנטים לתואר ראשון במוסדות שאינם מתוקצבים, ובשנת הלימודים התשע"ג עלה מספר הסטודנטים במוסדות אלה ל-37,900. בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים היה שיעורם של הסטודנטים האמורים בכלל הסטודנטים לתואר ראשון 3%, לעומת כ-20% בשנת הלימודים התשע"ג. שיעורם של הסטודנטים שלמדו לתואר שני במוסדות שאינם מתוקצבים בכלל הסטודנטים לתואר זה, היה בשנת הלימודים התשע"ג כ-15%.

הביקורת העלתה כי במסגרת ההכנות לתכנית הרב-שנתית ביקשה המל"ג מהמוסדות המתוקצבים למסור לה את התכניות הרב-שנתיות האקדמיות שלהם, אולם לא ביקשה זאת מהמוסדות שאינם מתוקצבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לגבש ראייה מערכתית כוללת על מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, על המל"ג לבקש גם מהמוסדות שאינם מתוקצבים להגיש לה את התכניות הרב-שנתיות שלהם, מאחר ששיעורם של הלומדים במוסדות אלה בכלל המוסדות להשכלה גבוהה הוא כ-20%.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי "מוסכם כי יש לקבל את מלוא המידע על כלל המערכת, לרבות המוסדות שאינם מתוקצבים על מנת לגבש כראוי את התכנית הרב-שנתית". המל"ג הוסיפה כי בדרישות לפתיחת מוסד חדש שקבעה לאחרונה נכללת דרישה גם מהמוסדות שאינם מתוקצבים למסור לה את התכניות הרב-שנתיות האקדמיות שלהם. לדברי המל"ג, בכוונתה להחיל דרישה זו על המוסדות שאינם מתוקצבים מתכנית החומש הבאה, כדי לאפשר תיאום בין תכניות הפיתוח של המוסדות המתוקצבים לתכניות הפיתוח של המוסדות שאינם מתוקצבים.

2. בנושא החלת שיקולי תכנון הלאומי של תחום ההשכלה הגבוהה, ציין נשיא בית המשפט העליון בדימו' פרופ' אהרון ברק¹¹ כי "הצורך להבטיח מערכת חינוך גבוהה לכל, עשוי לחייב תכנון ותקציב אשר לעיתים ימנע מכל המבקש זאת ללמוד מקצוע המבוקש על ידו. תכנון ותקצוב זה - עד כמה שהוא מגביל את הזכות להשכלה גבוהה - חייב להיות מידתי וסביר. בעניין זה נתון למדינה מתחם של מידתיות וסבירות אשר בגדרו היא רשאית לפעול".

11 אהרון ברק, "על ההשכלה הגבוהה והזכות לה", הרצאה בכנס ההשכלה הגבוהה השלישי, שנת 2013, <http://law.huji.ac.il/upload/malag.pdf>.

בחוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני חקיקה מינואר 2007 נקבע כי "סירוב להעניק היתר למוסד או אישור פתיחה לתכנית אך בשל עובדת קיומם של מוסדות אחרים המסוגלים לספק את צרכי מדינת ישראל, תהיה, ככלל, פגיעה מעבר לנדרש בחופש העיסוק... רק בנסיבות מיוחדות וחריגות ביותר, בהן יש בפתיחת מוסד נוסף או תכנית נוספת השלכה על שימוש במקורות ובמשאבים ציבוריים מוגבלים או פגיעה בהשכלה הגבוהה בישראל, עשויים שיקולי תכנון להיות שיקולים רלוונטיים גם ביחס לבקשותיהם של מוסדות חוץ תקציביים" (ההדגשה אינה במקור).

בעקבות חוות דעת אלו קבעה המל"ג כי אין הצדקה להגביל עקב שיקולי תכנון פתיחת תכניות לימודים במוסדות שאינם מתוקצבים; כי אין לאפשר תחרות על מקומות הכשרה מעשית; כי יש לקבוע אמות מידה אחידות לשימוש בתשתיות הוראה ציבוריות - כדי למנוע תחרות על מחיר השימוש בתשתיות אלה; כי יש להגביל פתיחת תכניות לימודים חדשות במוסדות שאינם מתוקצבים, כל עוד הדבר פוגע ביחס בין אנשי הסגל לסטודנטים במוסדות המתוקצבים זאת מפני שסגל אקדמי בכיר הוא משאב מוגבל ועלולה להיווצר תחרות לא רצויה שתפגע במערכת המתוקצבת.

משרד מבקר המדינה סקר את תכניות הלימודים שאישרה המל"ג והעלה את הממצאים האלה:

החלטות המל"ג והמלצות הוועדות להערכת איכות הלימודים

המל"ג קבעה כי פתיחת תכניות לימודים חדשות מותנית בין היתר בהמלצות הוועדות להערכת איכות הלימודים לעשות כן. ואולם הועלה כי המל"ג אישרה פתיחת תכניות לימודים למוסדות שאינם מתוקצבים אף שלעיתים היה הדבר בניגוד להמלצות הוועדות האמורות. להלן דוגמאות בעניין זה:

1. המל"ג אישרה לכמה מוסדות שאינם מתוקצבים לפתוח תכניות דו-חוגיות במשפטים ומינהל עסקים. לעומת זאת, היא לא אישרה למוסדות המתוקצבים לפתוח תכניות כאלה, בטענה שוועדה מיוחדת שלה עדיין לא קבעה אם יש לאשר לימודים לתואר מלא במסלול זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, שאלת התאמתו של מסלול דו-חוגי ללימודים לתואר מלא רלוונטית לגבי כל המוסדות, ולכן ראוי שהמל"ג תנהג בעניין זה מנהג שווה הן לגבי המוסדות המתוקצבים והן לגבי המוסדות שאינם מתוקצבים.

2. המל"ג אישרה לשני מוסדות שאינם מתוקצבים לפתוח תכנית לימודים לתואר ראשון בתקשורת, אף שלא אישרה זאת למוסד מתוקצב. המל"ג טענה כי על פי המלצות הוועדה להערכת איכות הלימודים מנובמבר 2009 אין מקום לפתוח תכניות נוספות בתחום זה, מאחר שפתיחת תכניות כאלה תגרום למחסור בסגל, להעברת מרבית השיעורים על ידי מרצים מן החוץ שרק לחלקם יש תואר שלישי, ולעומס כבד מדי שיוטל על מרצים אלה - ובשל כל אלה לפגיעה באיכות הלימודים.

3. המל"ג אישרה למכללה שאינה מתוקצבת לפתוח תכנית לתואר שני בייעוץ חינוכי, אף שלא אישרה זאת למוסד מתוקצב, בטענה שעל פי החלטת משרד החינוך יש ליישם את התכנית במכללות לחינוך בלבד.
4. המל"ג אישרה למכללה שאינה מתוקצבת לפתוח תכנית לתואר שני ללא תזה בפסיכולוגיה חינוכית. לעומת זאת לא אישרה המל"ג למכללה מתוקצבת לפתוח תכנית כזאת, בטענה שעל פי דוח הוועדה להערכת איכות הלימודים, תכניות הלימודים וכן המחקר בתחום הפסיכולוגיה החינוכית לוקים בארץ בחסר, ולכן אין לאפשר פתיחת תכניות לתואר שני בתחום זה במכללות.

לדעת משרד מבקר המדינה, המלצות הוועדות להערכת איכות הלימודים הן המלצות מקצועיות המבטיחות שמירה על איכות ההשכלה הגבוהה, ולכן הן ראויות ליישום במוסדות המתוקצבים ובמוסדות שאינם מתוקצבים.

מחסור במשאב לאומי - מחסור בסגל

כאמור, המל"ג קבעה בקריטריונים לאישור תכניות לימודים חדשות כי מחסור בסגל בתחום לימודים מסוים יהיה עילה לאי-פתיחת תכניות חדשות בתחום זה.

ואולם, הועלה כי למרות זאת המל"ג אישרה תכניות בתחומי לימוד שבהם, על פי חוות הדעת של הוועדות להערכת איכות הלימודים, קיים מחסור בסגל. לדוגמה, בדוח הוועדה לבדיקת איכות הלימודים בכלכלה מנובמבר 2008 צוין כי לימודי ההשכלה הגבוהה בתחום הכלכלה בישראל נמצאים במצב חמור ביותר, בעיקר עקב מחסור באנשי סגל וקשיים בגיוסם. הוועדה המליצה להקטין את מספר הסטודנטים בכלכלה, ולעת עתה לא לאפשר למכללות לפתוח תכניות לתואר שני בתחום זה, מאחר שפתיחת תכניות כאלה תגביר עוד יותר את המחסור באנשי סגל - המשאב האנושי שכל כך חסר.

למרות זאת אישרה המל"ג למוסדות שאינם מתוקצבים לפתוח תכניות לתואר ראשון ושני בכלכלה. לעומת זאת, לא אישרה המל"ג למוסדות מתוקצבים לפתוח תכניות כאלה בטענה שעל פי הוועדה להערכת איכות הלימודים בכלכלה, מצבו של תחום הכלכלה במערכת ההשכלה בישראל חמור ביותר בעיקר עקב מחסור במשאב האנושי - היינו סגל.

בדיקה שנעשתה לגבי סגל המרצים לכלכלה במוסדות שאינם מתוקצבים העלתה כי רובם של מרצים אלה נמנו בעבר עם אנשי הסגל במוסדות המתוקצבים, אולם עברו ללמד במוסדות שאינם מתוקצבים בשל יכולתם של מוסדות אלה לשלם להם שכר גבוה יותר. מצב דברים זה פוגע במוסדות המתוקצבים, הטוענים כי זוהי תחרות לא הוגנת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המל"ג לבחון את כל המקצועות שיש בהם מצוקת סגל ולהביא זאת במניין שיקוליו כשיקול משמעותי בעת קבלת ההחלטה אם לאשר תכניות לימודים חדשות במקצועות אלה.

מחסור במשאב לאומי - מחסור במקומות להכשרה מעשית במקצועות הבריאות

עקב מחסור במקומות להכשרה מעשית במקצועות הבריאות היה על הסטודנטים שסיימו תואר ראשון בשנים האחרונות להמתין יותר משנה עד לקבלתם למקום להכשרה, שבעקבותיה יוכלו לקבל רישיון עבודה.

כאמור, המל"ג קבעה בקריטריונים לאישור תכניות לימודים כי קיומו של מחסור במקומות התמחות יהיה עילה למניעת פתיחת תכניות חדשות. ואולם מסקירת התכניות שאישרה המל"ג למוסדות שאינם מתוקצבים נמצא כי היא לא התחשבה במחסור במשאב לאומי זה בעת קבלת ההחלטות (ראו בהמשך).

1. בפברואר 2008 פרסם משרד הבריאות את דוח הוועדה "לבחינת אומדן צרכי כוח האדם העתידיים במערכת הבריאות" (להלן - הוועדה לאומדן כוח האדם). בדוח צוין כי אין לאפשר פתיחת תכניות לימודים חדשות במקצועות הבריאות, וכי יש לפתור את בעיית המחסור החמור במקומות להכשרה מעשית במקצועות אלה. ההכשרה המעשית כרוכה בתשלום של המוסדות להשכלה גבוהה, ואם היא נעשית בתחום התזונה, נושאים בתשלום הסטודנטים עצמם. אין גוף מרכזי האחראי לשיבוץ בהכשרה המעשית, אלא כל מוסד מבצע את השיבוץ בעצמו. פתיחת תכניות לימודים חדשות, בייחוד על ידי המוסדות שאינם מתוקצבים, שיש להם יתרון תקציבי (שכר הלימוד גבוה יותר ושכר המרצים אינו מוגבל על ידי הו"ת), תגביר את הקושי של סטודנטים להתקבל למקומות להכשרה מעשית. מחסור במקומות להכשרה מעשית גורם לדחיית ההכשרה ולצמצום בשעות המיוחדות לה. כמו כן גורם מחסור כזה לאישור של מקומות הכשרה שקודם לכן הוגדרו מקומות שאינם מספקים תנאים אקדמיים ראויים, ובכללם מקומות שאין בהם סגל הוראה מנוסה.
 2. בינואר 2010 פרסם דוח "הוועדה לבחינת ההכשרה במקצועות הבריאות בישראל" (להלן - ועדת פיינרו)¹². בדוח צוין כי המקומות להכשרה מעשית במקצועות הבריאות הם משאב לאומי מוגבל, ועל כן על המל"ג למנוע פתיחת תכניות לימודים חדשות במקצועות אלה גם במוסדות שאינם מתוקצבים, כל עוד לא נפתרה בעיית המחסור במקומות להכשרה מעשית. עוד ציינה הוועדה כי יש תחרות פרועה על השיבוץ במקומות להכשרה מעשית, דבר שעלול לגרום לשיבוץ סטודנטים במקומות שאינם ראויים ולפגיעה ברמת הכשרתם. הוועדה המליצה לכלול את ביצוע ההכשרה המעשית בלימודים לתואר, ולא לבצע אותה לאחר סיומו.
- בעקבות דוח ועדת פיינרו החליטה המל"ג בנובמבר 2011 כי משנת הלימודים התשע"ג יותנה אישור הבקשות שיגישו המוסדות להשכלה גבוהה לפתיחת תכניות לימודים חדשות בהוכחה שימצאו המוסדות כי יש באפשרותן להעניק הכשרה מעשית ראויה בתכניות אלה, בלי לפגוע בהכשרתם של סטודנטים בתכניות קיימות.
- בפברואר 2013 אימצה המל"ג עקרונית את המלצות ועדת פיינרו בדבר הכללת ההכשרה המעשית בתכנית הלימודים לתואר.

12 הו"ת הקימה את ועדת פיינרו במאי 2007. על הוועדה הוטל לבדוק את ההכשרה שניתנת במוסדות האקדמיים בפיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, הפרעות בתקשורת ומדעי התזונה. בוועדה היו חברים נציגי משרד הבריאות ונציגי הו"ת, ובראשה עמד פרופ' מנחם פיינרו מהפקולטה לרפואה באוניברסיטת תל אביב.

פיזיותרפיה

בשנת 2007 היו בישראל ארבע תכניות לימודים לתואר ראשון בפיזיותרפיה, שבהן למדו כ-250 סטודנטים במחזור. על סטודנטים אלה מתווספים בכל שנה כ-150 בוגרים שלמדו במוסדות אקדמיים בירדן. בדוח הוועדה להערכת איכות לימודי הפיזיותרפיה משנת 2007 צוין כי מקומות ההכשרה המעשית יכולים לקלוט 220 סטודנטים בשנה. עוד צוין בדוח כי מאחר שהמחסור במקומות ההכשרה פוגע ברמה האקדמית, היא המליצה למל"ג למנוע פתיחת תכניות לימודים חדשות בתחום הפיזיותרפיה ואף לפעול להקטנת מספר הסטודנטים החדשים בכ-10% בכל שנה.

בשנת 2009, לאחר הקמת ועדת פיינרו בשנת 2007 בהשתתפות נציגי המל"ג ולאחר פרסום דוח משרד הבריאות משנת 2008, אישרה המל"ג למכללה מתוקצבת לפתוח תכנית לימודים לתואר ראשון בפיזיותרפיה, דבר שהביא לתוספת של כ-50 תלמידים לשנה. ביולי 2012, לאחר שהוגשו המלצות הוועדה, אישרה המל"ג למוסד מתוקצב אחר לפתוח תכנית לימודים לתואר ראשון בפיזיותרפיה למגזר החרדי, ועקב כך שוב גדל מספר הבוגרים שלא הובטח להם מקום להכשרה מעשית. בנובמבר 2012 אישרה המל"ג למוסד נוסף שאינו מתוקצב (להלן - המוסד הנוסף) לפתוח תכנית לימודים לתואר ראשון בפיזיותרפיה, שילמדו בה 50 תלמידים בשנה. באוקטובר 2013 הקפאיה המל"ג את האישור, בטענה שהמצג של המוסד הנוסף בעניין מקומות ההכשרה המעשית היה מצג שווא. ואולם עלה שבינתיים נוספו ללימודי הפיזיותרפיה עוד 50 תלמידים, ומספר הסטודנטים שלמדו תחום זה הגיע לכ-400 (לא כולל הסטודנטים מירדן). ביוני 2014 מינתה המל"ג ועדת מומחים לבדיקת תכנית מתוקנת של המוסד הנוסף לתואר ראשון בפיזיותרפיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם מצאה המל"ג כי קיים צורך מהותי בפיזיותרפיסטים במגזר החרדי, היה עליה לבחון את המענה לכך בראייה כוללת: להתנות את האישור לפתיחת תכנית לימודים למגזר זה בהצגת תכנית להכשרה מעשית של הסטודנטים החדשים וכן לצמצם בהדרגה את מספר התלמידים החדשים בתכניות הלימודים הקיימות. דבר שהיא לא עשתה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי האישור משנת 2009 ניתן בחומש הקודם ולפני שוועדת פיינרו הגישה את המלצותיה, וכי האישור שניתן לתכניות הלימודים למגזר החרדי ביולי 2012 הוקפא בשל חשש למחסור חמור במקומות להכשרה מעשית ועד שתיעשה בחינה מקיפה של הנושא. אשר למוסד הנוסף, ציינה המל"ג כי הקפאיה משנת הלימודים התשע"ה את האישור שננתה לו לפתיחת תכנית הלימודים בפיזיותרפיה לתלמידים חדשים, מאחר שהמוסד הנוסף לא סיפק די מקומות להתנסות מעשית. המל"ג הוסיפה כי הקפאת האישור תהיה בתוקף עד השלמת בחינת הנושא לעומק.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל המחסור החמור במקומות להכשרה מעשית היה על המל"ג לשקול לדחות את הבקשות לפתיחת תכניות לימוד חדשות עד לפרסום המלצות ועדת פיינרו, אשר הוקמה כבר בשנת 2007.

בישיבות שקיימה המל"ג באוקטובר 2013 ופברואר 2014 היא החליטה לקבוע אמות מידה להכשרה המעשית בפיזיותרפיה, לבחון עם משרד הבריאות את האפשרות לכלול את ההכשרה המעשית בלימודי התואר ולצמצם בכל שנה את מספר הסטודנטים שיתקבלו ללימודי פיזיותרפיה, כולל חרדים ובדואים.

תזונה

על פי דוח ועדת פיינרו, רק 12 מבין 200 הסטודנטים שסיימו את לימודיהם באוגוסט 2009 התחילו את ההכשרה המעשית בנובמבר שנה זו. עוד צוין בדוח כי זמן ההמתנה הממוצע להכשרה המעשית הוא כשנתיים. גם בדוח הוועדה להערכת איכות הלימודים במדעי התזונה מדצמבר 2012, צוין שהבוגרים נאלצים להמתין כשנתיים בממוצע עד לתחילת ההכשרה המעשית. שתי הוועדות המליצו להכליל את ההכשרה המעשית בלימודי התואר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציין משרד הבריאות כי הכללת ההכשרה המעשית בלימודי התואר לא תפתור את בעיית זמן ההמתנה הרב, וכי כדי לפתור בעיה זו יש להוסיף תקני דיאטנים.

למרות המלצות ועדת פיינרו, המלצות הוועדה לאומדן כוח האדם והמלצות הוועדה להערכת איכות הלימודים במדעי התזונה, אישרה המל"ג באוקטובר 2012 למכללה שאינה מתוקצבת לפתוח תכנית לתואר ראשון במדעי התזונה. לעומת זאת, לשתי מכללות מתוקצבות לא אישרה המל"ג לפתוח תכנית כזאת, בטענה כי מתן האישור תלוי בהמלצות ועדת פיינרו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציין משרד הבריאות כי האישור שניתן למכללה שאינה מתוקצבת לפתוח תכנית לימודים במדעי התזונה מנוגד לעמדתו, שלפיה מתן אישור לפתיחת תכניות לימודים למוסדות שאינם מתוקצבים גורם להגברת העומס על המקומות להכשרה מעשית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2014 טען המוסד הנוסף שאינו מתוקצב כי "המועצה להשכלה גבוהה היא רגולטור של הרמה האקדמית. המועצה להשכלה גבוהה בוחנת עניין אחד בלבד, שהוא בגדר סמכותה החוקית - רמה אקדמית. כלומר: עידוד המצוינות המחקרית וההוראתית. הא ולו לא".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי הדיון בהכללת ההתנסות בלימודי התואר בתזונה הוקפא, עד שיתבררו התוצאות של הכללת ההתנסות בלימודי התואר בפיזיותרפיה. אשר לפתיחת תכניות בתזונה במוסדות שאינם מתוקצבים, מאחר שההכשרה המעשית אינה נכללת בלימודי התואר, הנושא אינו נמצא בסמכותה של המל"ג והיא אינה יכולה להתערב בו, בייחוד אם הסטודנטים חותמים על הצהרה כי הם יודעים שיש מחסור במקומות התמחות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בתכנית הרב-שנתית קבעה המל"ג תנאים לאישור פתיחת תכניות לימודים, ובכללם למחסור במקומות להכשרה מעשית. לימודי תזונה מחייבים הכשרה מעשית, ומאחר שיש מחסור במקומות כאלו, פתיחה של תכנית לימודים חדשה רק מגדילה את זמן ההמתנה להכשרה מעשית הקיים ממילא. מאחר שהמקומות להכשרה מעשית הם בגדר משאב לאומי, ומאחר שהמל"ג החליטה כי מחסור במשאב לאומי ימנע פתיחה של תכנית לימודים, עליה ליישם החלטה זו לגבי כל המוסדות להשכלה גבוהה - המתוקצבים ושאינם מתוקצבים. בכך תנקוט המל"ג דרך פעולה שוויונית וגם תמנע מפח נפש מסטודנטים המשקיעים זמן יקר ומשאבים בציפייה לעסוק במקצוע שלמדו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המל"ג, בשיתוף משרד הבריאות, לשקול את הכללת ההכשרה המעשית בתכנית הלימודים המחייבת, כתנאי לקבלת התואר, ולא כתנאי לקבלת הרישיון לעסוק במקצוע. כמו כן, עליהם לפעול על מנת לגבש תכנית להגדלת מספר התקנים שיוקצו להכשרה המעשית, כדי שיינתן מענה הולם לצרכים העתידיים במקצועות שנדרשת בהם הכשרה כזאת.

הפרעות תקשורת

על פי הוועדה להערכת איכות הלימודים בהפרעות תקשורת מדצמבר 2011, קיים מחסור גדול באנשי סגל ואין מספיק מקומות להכשרה מעשית בתחום זה. הוועדה המליצה שלא לאפשר פתיחת תכניות חדשות ללא הוכחה שיש מספיק מקומות להכשרה מעשית עבור מי שיסיימו תכניות אלה, ולכלול את ההכשרה המעשית בלימודי התואר.

נמצא כי ביולי 2012 החליטה המל"ג להתיר פתיחת תכניות חדשות בהפרעות תקשורת, בתנאי שהמוסדות שפותחים אותן יוכיחו שיש מספיק מקומות להכשרה מעשית ללומדים בהן. בישיבה שקיימה המל"ג עם ראשי המחלקות להפרעות בתקשורת בנובמבר 2012 ציינו ראשי המחלקות כי לא ברור להם מדוע המל"ג טוענת כי אין באפשרותה למנוע פתיחת תכניות לימודים חדשות בתחום זה במוסדות שאינם מתוקצבים. ראשי המחלקות הוסיפו כי פתיחת תכניות חדשות בתחום זה פוגעת בהוראה הקלינית של התכניות הקיימות ובאפשרויות ההכשרה המעשית של בוגריהן. המל"ג וראשי המחלקות החליטו בסיום הישיבה להמשיך ולדון בין היתר בעניין המחסור במקומות להכשרה מעשית ובשינוי מבנה התואר.

נמצא כי למרות המלצות הוועדה לאומדן כוח האדם והמלצות ועדת פיינרו, ואף שטרם נפתרה בעיית המחסור במקומות להכשרה מעשית, אישרה המל"ג בשנת 2012 למוסד שאינו מתוקצב לפתוח תכנית בהפרעות תקשורת למגזר החרדי; כמו כן אישרה המל"ג בשנת 2013 למוסד מתוקצב לפתוח תכנית לתואר ראשון בתחום זה למגזר הבדואי.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם המל"ג מאפשרת פתיחת תכניות לימודים למגזרים מסוימים במקצועות שבהם יש מחסור בכוח אדם במגזרים אלה, עליה לפעול במקביל להפחתה הדרגתית של מספר התלמידים החדשים במקצועות האמורים, כדי לאפשר הכשרה מעשית ראויה לכל הסטודנטים. כמו כן, על משרד הבריאות לפעול, בשיתוף המל"ג, להגדלת מספר המקומות להכשרה מעשית במקצועות הבריאות. יתר על כן, יישום התכנית הרב-שנתית החל בשנת 2010, אולם הדיונים עם משרד הבריאות בעניין המחסור במקומות להכשרה מעשית החלו רק באפריל 2012 - ומכאן עולה שבהכנת התכנית הרב-שנתית לא הובאו בחשבון שיקולים בנושא זה. כמו כן, ההחלטות בדבר פתיחת תכניות לימודים במקצועות הבריאות לא התבססו על צורכי המשק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי על פי חוות דעת משפטית שנתן סגן היועץ המשפטי לממשלה, היא אינה רשאית להביא בחשבון שיקולי תכנון לאומי בנוגע למוסדות שאינם מתוקצבים, בשל הפגיעה בחוק יסוד: חופש העיסוק. המל"ג הוסיפה כי עם זאת הותר לה בשנים האחרונות להגביל פתיחת תכניות במוסדות שאינם מתוקצבים בעיקר במקצועות שבהם נעשה שימוש בתשתיות לאומיות מוגבלות (בעיקר במקצועות הבריאות), אם משרד ממשלתי מוסר לה חוות דעת מנומקת שלפיה יש צורך בהגבלה כזאת ומגבה אותה בנתונים מתאימים. לדברי המל"ג, יש למסור את הדיון בנושא לוועדה נפרדת, כפי שהמליצה ועדת המשילות.

יוצא אפוא כי אף שהותר למל"ג בשנים האחרונות להחיל שיקולים של תכנון לאומי לגבי פתיחת תכניות לימודים במוסדות שאינם מתוקצבים, היא לא עשתה כן, גם כאשר פתיחת התכניות הייתה כרוכה בשימוש במשאבים ציבוריים מוגבלים. לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות בהן יש בפתיחת תכנית לימודים נוספת או חדשה השלכה משמעותית על שימוש במקורות ובמשאבים ציבוריים מוגבלים, על המל"ג לתת לשיקולים אלה משקל ראוי גם ביחס לבקשות של מוסדות שאינם מתוקצבים.

איכות הלימודים

1. ביולי 2001 החליטה המל"ג להקים מערכת להערכת איכות והבטחת איכות במוסדות להשכלה גבוהה, כדי לשפר את האיכות האקדמית של המוסדות ואת תכניות הלימודים שלהם. ביולי 2002 הקימה המל"ג ועדה בנושא זה והחליטה כי ההערכה תבצע בשני מישורים:
 - א. מישור תכניות הלימודים: במישור זה ייבדקו תכניות שקיבלו הסמכה קבועה אחת לשש שנים. בבדיקה ייבחנו מידת השגתם של יעדי התכנית; היקפה של התכנית והרמה האקדמית שלה; מספר אנשי סגל ההוראה המלמדים בתכנית, איכותם, עומס ההוראה המוטל עליהם ותמיכתם במחקר; תנאי הקבלה לתכנית; התשתית הפיזית ליישומה (המבנה, כיתות המחשב, המעבדות והציוד); רמת השירותים המינהליים העומדים לרשות הסטודנטים; וקיום הליך פנים-מוסדי של הערכת איכות והבטחת איכות של תכנית הלימודים.
 - ב. מישור המוסד: במישור זה ייבדקו מוסדות מוכרים אחת לשמונה שנים. את הבדיקה תעשה ועדה מטעם המל"ג, ותיבחן בה איכותו של המוסד, זאת על פי ממצאי כל הבדיקות שנעשו לגבי תכניות הלימודים שלו ועל פי מידע שנאסף על אודותיו בעקבות הדיווחים לוות"ת.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא ביצעה המל"ג אף לא בדיקה אחת במישור המוסד.

2. משנת 2004 מבצעת המל"ג הערכת איכות של תכניות לימודים, על פי תכנית שהכינה ולוח הזמנים שקבעה לבדיקתן.

נמצא כי המל"ג חרגה בשנה עד שנתיים מלוח הזמנים שקבעה לבדיקת התכניות. לדוגמה, התכניות שנקבע כי ייבדקו בשנים 2010-2011 נבדקו בפועל בשנים 2012-2013.

3. במאי 2010 אישרה המל"ג את הנוהל להערכת תחומים ייחודיים¹³ ואת התכניות הייחודיות לבדיקה. נקבע כי בדיקת הערכה של תחום ייחודי תהיה באחריות המוסדות שבהם הוא מתקיים, וכי ועדת הבדיקה תהיה בין-לאומית. ביוני 2013 החליטה המל"ג להקפיא את הפעלת הנוהל האמור ולשנות אותו, כדי להגביר את מעורבותה בהפעלתו.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת עשתה המל"ג ביקורות בנוגע לשניים מביין 14 תחומים ייחודיים בלבד. יצוין כי תחומים אלו לא נכללו בתכנית הבדיקה ממאי 2010. יתר על כן, הביקורת העלתה כי המל"ג לא הכינה נוהל חדש לביצוע ביקורת בתחומים הייחודיים.

4. הוועדה לבדיקת האיכות הלימודים בתחום המשפטים הוקמה בשנת 2007, אולם מעולם לא הגישה דוח סופי וחתום, וטיוטת הדוח שהכינה לא נשלחה למוסדות. לדברי המל"ג, מצב זה

13 על פי הגדרת המל"ג, תחום ייחודי הוא תחום הנלמד בלא יותר משני מוסדות בארץ.

נוצר מכיוון שנתוני ההערכה העצמית שביצעו המוסדות הרלוונטיים השתנו, ומכיוון שהיו חילופים בהנהלות של מרבית מוסדות אלה.

על פי לוח הזמנים שקבעה המל"ג, הסבב השני של בדיקות האיכות בתחום המשפטים היה אמור להתבצע בשנים 2012-2013. ואולם עד מועד סיום הביקורת הוא לא התבצע.

נמצא כי אף שבידי המל"ג לא הייתה חוות דעת מאושרת של הוועדה לבדיקת האיכות בתחום המשפטים, היא אישרה בשנים 2010-2012 לשני מוסדות שאינם מתוקצבים לפתוח תכניות חדשות במשפטים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמל"ג תאשר פתיחת תכניות חדשות במשפטים רק לאחר שיהיה בידיה מלוא המידע בנוגע לאיכותן. כמו כן, על המל"ג לפעול להחזת הקמתה של תשתית המידע הנדרשת.

5. המל"ג קבעה רשימת תחומי לימודים שתיעשה לגביהם בדיקת איכות. הרשימה כוללת כ-66 תחומים, שחלקם ייבדקו שוב בסבב שני.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי תכניות לימודים רבות לא נכללו ברשימת תכניות הלימודים שייבדקו. משמעות הדבר היא כי המוסדות ממשיכים ללמד תכניות אלו בלי שאיכותן האקדמית נבחנת, ובלי שניתנת בידי הסטודנטים היכולת לשקול את מקום לימודיהם על פי תוצאות בדיקת האיכות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי היא בוחנת אפשרות להגדיל את מספר בדיקות האיכות של תכניות הלימוד ולייעל אותן, על מנת להפיק מהן את המרב - הן מהבחינה הכמותית והן מהבחינה האיכותית.

6. בבדיקת דוחות הוועדות אשר בדקו את איכותן של תכניות הלימודים, נמצא כי המל"ג לא תמיד יישמה את המלצות הוועדות ולא קבעה לוח זמנים לתיקון הליקויים שהן מצאו. להלן מקצת הממצאים שעלו בבדיקות שעשו הוועדות:

א. הוועדה להערכת איכות הלימודים בדקה את תכניות הלימודים במדעי המחשב במוסדות להשכלה גבוהה, המתוקצבים ושאינם מתוקצבים. בדצמבר 2006 פרסמה הוועדה חוות דעת לגבי כל מוסד, הכוללת רשימת ליקויים והמלצות לתיקונם, וכן חוות דעת כללית על כלל המוסדות. בחוות הדעת הכללית צוין כי קיימים פערים גדולים בין המוסדות השונים בנוגע לרמת תכניות הלימודים, כי יש מחסור גדול בסגל בכיר, וכי בכמה מוסדות אין התאמה בין התחומים שמלמדים אנשי סגל ההוראה ובין הכשרתם, הרקע שלהם או הדרגה האקדמית שלהם. כמו כן, בחלק מהמוסדות רמת הבחינות היא ירודה, שיטות ההוראה אינן טובות, תוצאות משובי ההוראה אינן מתפרסמות, התרגילים אינם נבדקים בקביעות, ולא תמיד קיים קשר בין המרצים למתרגלים. לגבי המכללות, חברי הסגל בהן אינם מתעדכנים בתחומם במידה הדרושה, תנאי הקבלה ברובן מקלים מדי, ויש בהן שיעור גבוה של סטודנטים שהתקבלו על תנאי. הוועדה המליצה להתנות את קידומו של איש סגל בשיפור איכות ההוראה שלו ולחייב אנשי סגל ותיקים בעלי איכות הוראה נמוכה להשתתף בסדנאות. בשנים 2013-2014 ביצעה ועדה חדשה סבב שני של בדיקות איכות וציינה כי מרבית הליקויים תוקנו. גם על פי תשובות המוסדות למשרד מבקר המדינה ניתן ללמוד כי הם פעלו לתיקון הליקויים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולותיהם של המוסדות לתיקון הליקויים שצוינו בדוח הערכת האיכות. ואולם משרד מבקר המדינה מעיר כי המל"ג קיימה מעקב אחר תיקון הליקויים רק כשמונה שנים לאחר קבלת הדוח.

ב. הוועדה להערכת איכות הלימודים במינהל עסקים בדקה את התכניות במוסדות להשכלה גבוהה, המתוקצבים ושאינם מתוקצבים. באפריל 2007 פרסמה הוועדה חוות דעת לגבי כל מוסד, הכוללת רשימת ליקויים והמלצות לתיקונם, וכן חוות דעת כללית על כלל המוסדות. בחוות הדעת הכללית צוין כי בעקבות פתיחה של תכניות לימוד רבות בלימודי הניהול נוצרו פערים גדולים באיכות הלימודים בין המוסדות השונים, בחלקם תנאי הקבלה מקלים ביותר, השיעורים קצרים יותר, את מרביתם מעבירים מרצים מן החוץ והנוכחות בשיעורים אינה גבוהה. רמתם הכללית של המסלולים שנבדקו היא נמוכה ונמצאת בהתדרדרות, בייחוד במוסדות המתוקצבים, שכן הללו איבדו חברי סגל רבים למוסדות בחו"ל. בדצמבר 2010 הגישה הוועדה את חוות דעתה ולפיה המוסדות לא יישמו את ההמלצות הנוגעות להעלאת תנאי הקבלה ולגיוס סגל. לאחר למעלה משנה, בפברואר 2012, החליטה מל"ג לאפשר למוסדות להגיש את התייחסותן ליישום שאר ההמלצות לקראת הסבב השני של הבדיקות להערכת האיכות בשנת 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג כי היא לא קיימה את הסבב השני של הבדיקות בשנת 2013, וכי הוא יבוצע כפי הנראה רק בשנת 2015. על כן לא ניתן לדעת אם הליקויים שנמצאו בבדיקה משנת 2007 תוקנו.

ג. הוועדה להערכת איכות הלימודים באדריכלות בדקה את התכניות במוסדות להשכלה גבוהה, המתוקצבים ושאינם מתוקצבים. בנובמבר 2009 פרסמה הוועדה חוות דעת לגבי כל מוסד, הכוללת רשימת ליקויים והמלצות לתיקונם, וכן חוות דעת כללית על כלל המוסדות. בחוות הדעת הכללית צוין כי תכניות הלימודים במוסדות אינן מעודכנות בחידושים טכנולוגיים ותכנוניים, וכי על המל"ג לקיים דיון בנושא עם ראשי המחלקות של המוסדות. ב-2.6.10 התקיים הדיון האמור, ובו החליטו המל"ג וראשי המחלקות להקים ועדה שתקבע מתכונת לכל תכניות הלימודים באדריכלות וכן תגדיר את המיומנויות הדרושות לעיסוק בתחום זה. במרץ 2012 ציינה הוועדה כי תיקון הליקויים לא בוצע.

מתשובות המוסדות למשרד מבקר המדינה מאוקטובר-נובמבר 2014 עולה כי הם פעלו לתיקון חלק מהליקויים. ואולם הוועדה שהוקמה, בהשתתפות ראשי המחלקות, לקביעת מתכונת הלימודים והמיומנויות הנדרשות התפרקה בספטמבר 2013 בשל ויכוחים פנימיים, ולפיכך לא יכלה הוועדה לבדיקת איכות הלימודים לעמוד על מידת יישום ההמלצות. יוצא אם כן כי עד מועד סיום הביקורת לא היה למל"ג מידע בדבר תיקון הליקויים.

ד. הוועדה להערכת איכות הלימודים בסטטיסטיקה בדקה את התכניות במוסדות להשכלה גבוהה, המתוקצבים ושאינם מתוקצבים. במאי 2010 פרסמה הוועדה חוות דעת לגבי כל מוסד, הכוללת רשימת ליקויים והמלצות לתיקונם, וכן חוות דעת כללית על כלל המוסדות. בחוות הדעת הכללית צוין כי קהילת הסטטיסטיקאים בישראל איכותית ביותר, אולם הפקולטות קטנות מאוד, ועל כן יש להקים מרכז ארצי אחד ללימודי תואר שני ותואר שלישי ולביצוע מחקר. בפברואר 2011 החליטה המל"ג לבחון את ההצעה

האמורה. בינואר 2013 החליטה הוועדה להעביר את הדיון בנושא לוועדה לפיתוח ומדיניות. ואולם בביקורת עלה כי לא התקיימו דיונים נוספים בנושא זה.

ה. הוועדה להערכת איכות הלימודים במדע המדינה ויחסים בין-לאומיים בדקה את התכניות במוסדות להשכלה גבוהה, המתוקצבים ושאינם מתוקצבים. בספטמבר 2011 פרסמה הוועדה חוות דעת לגבי כל מוסד, הכוללת רשימת ליקויים והמלצות לתיקונם, וכן חוות דעת כללית. בחוות הדעת הכללית הומלץ לבצע רפורמה בלימודים לתואר שני ושלישי בתחומים אלה. בביקורת לא נמצא כי המל"ג דנה בהמלצה זו.

ו. הוועדה להערכת איכות הלימודים בכלכלה בדקה את התכניות במוסדות להשכלה גבוהה, המתוקצבים ושאינם מתוקצבים. בנובמבר 2008 פרסמה הוועדה חוות דעת לגבי כל מוסד, הכוללת רשימת ליקויים והמלצות לתיקונם, וכן חוות דעת כללית על כלל המוסדות. בחוות הדעת הכללית צוין כי מספר אנשי הסגל במוסדות המתוקצבים הוא נמוך מאוד לעומת מספר הסטודנטים, כי הצפיפות בכיתות רבה, כי שיעורים רבים מועברים על ידי מרצים מן החוץ, וכי אנשי סגל בכירים רבים עזבו למוסדות שאינם מתוקצבים או לחו"ל. ב-10.3.12 ציינה הוועדה שבדקה את תיקון הליקויים כי המוסדות הלא מתוקצבים לא הצליחו לגייס אנשי סגל נוספים. למרות זאת החליטה המל"ג ב-24.7.12 לאפשר להם להגיש את הדוח בדבר תיקון הליקויים רק לקראת הסבב השני של בדיקות הערכת האיכות בשנת 2014.

מתשובת המוסדות המתוקצבים למשרד מבקר המדינה עולה כי הם פועלים ליישום ההמלצות, וביתר שאת לאיתור סגל איכותי. ואולם הדבר כרוך בקשיים רבים בשל התחרות על המרצים בכלכלה, הן עם המוסדות שאינם מתוקצבים והן עם מוסדות בחו"ל.

ז. הוועדה להערכת איכות הלימודים בתקשורת בדקה את התכניות במוסדות להשכלה גבוהה, המתוקצבים ושאינם מתוקצבים. בנובמבר 2009 פרסמה הוועדה חוות דעת לגבי כל מוסד, הכוללת רשימת ליקויים והמלצות לתיקונם, וכן חוות דעת כללית על כלל המוסדות. בחוות הדעת הכללית צוין כי את מרבית השיעורים מעבירים מרצים מן החוץ שרק לחלקם יש תואר שלישי; כי העומס על המרצים מן החוץ גבוה ב-150% מהעומס המותר, ועקב כך נפגעת תשומת הלב שהם יכולים לתת לכל סטודנט; כי אין מידע לגבי תנאי הקבלה בפקולטות; וכי תכניות הלימודים לא עודכנו בטכנולוגיות חדשות, ועקב כך נפגעה איכות ההוראה. כמו כן צוין בחוות הדעת כי הביקוש הגדול ללימודים בתחום זה הביא לפתיחת תכניות רבות, וכי על המל"ג לבצע תכנון נרחב של התחום. ב-22.11.12 ציינה הוועדה שבדקה את תיקון הליקויים כי תכניות הלימודים לא תוקנו כנדרש, וכי שיעורים רבים עדיין מועברים על ידי מרצים מן החוץ שאין להם תואר שלישי.

למרות זאת החליטה המל"ג ב-1.6.13 לאפשר למוסדות להגיש את הדוח בדבר תיקון הליקויים עד סוף שנת 2014.

ח. הוועדה לבדיקת איכות הלימודים בנושא המזרח התיכון בדקה את התכניות במוסדות להשכלה גבוהה, המתוקצבים ושאינם מתוקצבים. בדצמבר 2010 פרסמה הוועדה חוות דעת לגבי כל מוסד, הכוללת רשימת ליקויים והמלצות לתיקונם, וכן חוות דעת כללית על כלל המוסדות. בחוות הדעת הכללית צוין כי שיעור הנשירה של הסטודנטים גבוה מאוד, וכדי להפחיתו יש לבצע שינוי של ממש בתכניות הלימודים; כי הספרים בספריות ישנים,

והתקציב לרכישתם של ספרים חדשים קטן מדי; כי האחראים לספריות אינם בוגרי לימודי המזרח התיכון; וכי יש מחסור גדול בסגל בכיר בעקבות פרישה ואי-גיור מחליפים.

ב-14.1.14 החליטה המל"ג כי המוסדות יגישו עד סוף שנת הלימודים התשע"ה דוח על תיקון הליקויים. יוצא אף שרשימת הליקויים שפורסמה עוד בדצמבר 2010 הם לא יתוקנו עד שנת 2015.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המל"ג לפעול לתיקון הליקויים על פי לוח זמנים קבוע ואף לבחון את האפשרות לנקוט סנקציות לאכיפתם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה המל"ג כי היא הסמכות המחליטה בנוגע לתיקון הליקויים, וכי ועדות הבדיקה מוסמכות רק להמליץ בעניין זה. המל"ג הוסיפה כי תאכוף באופן נחרץ בפרק זמן מוגדר, קשיח וברור את ההמלצות לתיקונים ולביצוע שינויים החיוניים לקיומה של תכנית לימודים ברמה אקדמית נאותה אשר ללא הפנמתם אין מקום לקיומה של התכנית; וכי במקרים מסוימים אף תפעל לסגירת תכנית שהליקויים שצוינו לגביה לא תוקנו. לדברי המל"ג, היא תאמץ המלצות לשינויים בתכניות לימודים כדי להביא לשיפור האיכות שלהן וכן תאפשר למוסדות להחזיק בעמדה שונה מזו של ועדות האיכות, ובלבד שעמדתם לגיטימית באקדמיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהדוגמאות שצוינו לעיל עולה כי לא מדובר רק בהמלצות לשיפור איכות תכניות הלימודים, אלא גם בהמלצות לביצוע תיקונים הכרחיים שבלעדיהם לא יהיו התכניות ברמה אקדמית נאותה. מל"ג היא האחראית לאיכות האקדמית שבגינה ניתנה ההכרה לאותה תכנית, ומכאן שחלה עליה החובה לוודא שהמוסדות יישמו את ההמלצות שיביאו לשמירה על הרמה האקדמית של התכניות. אף על פי כן השתתה מל"ג באכיפתה את יישום ההמלצות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2014 טענה האוניברסיטה העברית בירושלים כי המל"ג מופקדת רק על הקמת ועדות הבדיקה ועל קבלת התגובה של המוסדות על ההמלצות של ועדות אלה, וכי היישום של ההמלצות והעיתוי לכך מסור לשיקול הדעת של המוסדות, למעט מקרה שבו הוועדה ממליצה לסגור תכנית לימודים. האוניברסיטה הוסיפה כי יישום המלצה להגדיל את מספר אנשי הסגל למשל תלוי בתקציב המוסד, בתכנון המרכזי שלו ובזמן הדרוש לאיתור מועמדים. לדברי האוניברסיטה, למוסדות יש חופש אקדמי גם לגבי קביעת מספר אנשי הסגל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה אוניברסיטת תל אביב כי המלצות הוועדות מכוונות לשיפור מיטבי של הרמה האקדמית והשירות לסטודנט, אולם בוועדות חברים אנשי אקדמיה שאינם מאותו מוסד ולרוב מחו"ל שאינם מכירים בהכרח את האילוצים שעל פיהם פועלים המוסדות להשכלה גבוהה. אוניברסיטת תל אביב הוסיפה כי מצד אחד המל"ג מצפה שהמוסדות יישמו את ההמלצות, המבוססות על אמות מידה מחמירות, אולם מצד אחר היא אינה מקצה את האמצעים הנדרשים למימוש חלק גדול מהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא ניתן לטעון שהמל"ג אינה יכולה לחייב את המוסדות בגיוס של סגל נוסף, מאחר שמדובר בנושא שקיים לגביו חופש אקדמי. זאת מאחר שכאשר המל"ג מאשרת תכנית, כולל האישור גם את קביעת המספר המזערי של אנשי הסגל הבכיר הנדרשים ליישומה, ולפיכך כל צמצום במספר אנשי הסגל הוא בעצם הפרה של תנאי האישור. כמו כן, צמצום באנשי הסגל פוגע באיכות הלימוד, שהמל"ג מופקדת על שמירתה. יתר על כן, המל"ג צריכה לסייע למוסדות המתקצבים ליישם את ההמלצות הכרוכות בהקצאת תקציבים נוספים.

סיכום

מערכת ההשכלה הגבוהה היא אחד ממנועי הצמיחה החיוניים של המשק הישראלי. מדובר לא רק במקור להעמקת הידע האקדמי והפצתו, אלא גם בגורם המשפיע על החוסן והביטחון הלאומיים, על תשתיות המחקר והפיתוח, על קידום תעשיות מתוחכמות, על התעסוקה, על מקומה של מדינת ישראל במפת ההשכלה העולמית ועל פיתוח ההון האנושי. חיזוק האיכות של ההשכלה הגבוהה בישראל הוא אבן יסוד בשמירת היתרון היחסי של כלכלת ישראל. הצורך לחזק את ההשכלה הגבוהה בישראל עלה בשנים האחרונות לראש סדר העדיפויות הלאומי, ועקב כך נוסף בשנת 2010 לתקציב מערכת ההשכלה הגבוהה סכום של כ-7.5 מיליארד ש"ח, בפריסה על פני שש שנים - התשע"א- התשע"ו. תוספת תקציב זו אפשרה למל"ג לעצב תכנית רב-שנתית, שתתמקד בין השאר בקידום המצוינות במחקר ובהוראה ובשדרוג התשתיות בתחומים אלה.

על אף הצורך בקביעת מדיניות כוללת ומערכתית ארוכת טווח למערכת ההשכלה הגבוהה, לא קבעה המל"ג מדיניות כזו. היא לא בחנה את המצב הקיים ואת התחזיות לטווח ארוך בדבר גודל מערכת ההשכלה הגבוהה, היקפה והרכבה הרצוי, מבחינה לאומית ל-20 השנים הבאות. כמו כן לא שיתפה גורמים במשק ובמשרדי הממשלה שיכלו לתרום להבנת הצרכים העתידיים של החברה והכלכלה בישראל בעיצוב המדיניות ובגיבוש התכנית הרב-שנתית. המל"ג קיימה דיונים עם הגורמים האמורים באיחור, רק בשנים 2011-2012, לאחר שכבר נקבעה התכנית הרב-שנתית.

על המל"ג להתייחס בראייה מערכתית להשפעות שיש למוסדות שאינם מתוקצבים על מערכת ההשכלה הגבוהה כולה - מאחר ששיעורם של מוסדות אלו מכלל המוסדות להשכלה גבוהה הוא כ-20%. לא ניתן לקבל החלטות הנוגעות למוסדות ההשכלה הגבוהה בלי להביא בחשבון את פעילותם של המוסדות שאינם מתוקצבים. לכן על מל"ג לשקול להחיל על מוסדות אלו, בשינויים המתחייבים, את החלטותיה הנוגעות ליישום התכנית הרב-שנתית.

ראוי שהשמירה על האיכות הגבוהה של תכניות הלימודים תהיה נר לרגליה של המל"ג, כדי שיישמר מקומה הבכיר של מדינת ישראל במערכת ההשכלה הגבוהה העולמית. לשם כך עליה להגשים, הלכה למעשה, את היעד שהיא קבעה בתכנית הרב-שנתית שלה להבטיח את האיכות האקדמית - להבטיח את השמירה על המצוינות המחקרית ועל איכות ההוראה ולפעול לשדרוג התשתיות הנדרשות לכך, על פי הנקבע בתכנית הרב-שנתית.

