

מעבר המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב הוועדה לתכנון ותקצוב

תקציר

רקע כללי

בשנות השבעים של המאה העשרים הפכו לימודי ההוראה ללימודים אקדמיים. בשנת 2015 פעלו, באחריות ניהולית ותקציבית של משרד החינוך, 21 מכללות אקדמיות להוראה (להלן - המכללות להוראה או המכללות), המכשירות כ-11,500 מורים חדשים בכל שנה. גם באוניברסיטאות קיימים בתי ספר להוראה המכשירים מורים במקצועות השונים ומעניקים תעודות הוראה, ובהן לומדים, נכון לשנת 2015, כ-1,300 סטודנטים. המכללות להוראה מאופיינות בהתאם למערכת החינוך במדינה ולזרמי החינוך השונים, קרי מכללות ממלכתיות, ממלכתיות-דתיות וערביות.

מתכונת הלימודים האקדמיים נעשית על פי המתווה של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג), ואילו על התחום התקציבי, התכנוני והמשפטי מופקד האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך.

לאורך השנים המליצו כמה ועדות ציבוריות לצמצם את מספר המכללות להוראה ולהעבירן לתקצוב מלא של הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן - ות"ת) של המל"ג, ובכך להשוות את מעמדן למעמד שאר המוסדות להשכלה גבוהה. לאור זאת חתמו משרד החינוך והמל"ג לראשונה בשנת 2011 על הסכם עקרונות בנושא מעבר המכללות לאחריות ות"ת. בפברואר 2015, במהלך הביקורת, חתמו משרד החינוך ומל"ג-ות"ת על מתווה להסדרת מעבר כל המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב ות"ת (להלן - הסכם המתווה) בתוך שבע שנים, וזאת בכפוף לעמידתן בתנאי סף שנקבעו.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות של מל"ג-ות"ת ושל משרד החינוך למעבר המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב ות"ת. הבדיקה נערכה במל"ג-ות"ת, במשרד החינוך - באגף להכשרת עובדי הוראה ובמינהל לחינוך ממלכתי-דתי ובכמה מכללות להוראה¹.

1 מכללת סמינר הקיבוצים, מכללת לוינסקי, מכללת בית ברל, מכללת סכנין ומכללת הרצוג (באלון שבות).

הליקויים העיקריים

התמשכות מעברן של המכללות להוראה לוות"ת

אף שכבר בשנת 2011 חתמו משרד החינוך ומל"ג-ות"ת על הסכם עקרונות בנוגע למעבר המכללות להוראה לתקצוב ות"ת, עד למועד הביקורת הם לא יזמו ולא קידמו את יישומו באופן פרואקטיבי.

אף שההסכם משנת 2011 לא יושם, הסכם המתווה מפברואר 2015 התבסס עליו, וחוף מתחמת שבע שנים ליישומו לא נעשו בו שינויים מהותיים.

במועד זה, פברואר 2015, חתמו משרד החינוך ומל"ג-ות"ת גם על הסכם להעברת האחריות לתכנון ולתקצוב של מכללת בית ברל ושל מכללת סמינר הקיבוצים ממשרד החינוך לוות"ת החל באוקטובר 2015. מכללת בית ברל עברה לתקצוב ות"ת כפי שתוכנן- באוקטובר 2015, ומכללת סמינר הקיבוצים - בינואר 2016.

היעדר תכנית ברורה ומחייבת למעבר לוות"ת

מל"ג-ות"ת ומשרד החינוך גיבשו רפורמה חשובה למעבר המכללות בלי תכנית עבודה כוללת ומחייבת ליישומה מתוך ראייה מערכתית-לאומית ובלי שקבעו את מספר המכללות, סוגיהן ופריסתן הגאוגרפית.

החלל שנוצר בשל כך התמלא ביזמות נקודתיות של המכללות עצמן, שחלקן היו מנוגדות למדיניות של הרגולטור (לדוגמה, יזמות שנועדו לשמור על צביון המכללה או להפוך מכללה להוראה למכללה כללית). בעקבות זאת חלק מהמכללות במגזר הממלכתי-דתי מתנגדות ליישום הרפורמה, ומכללות אחרות בוחנות ביצוע איחודים ומיזוגים באופן עצמאי וללא הכוונה של הרגולטור, שמלכתחילה לא הגדיר קווים מנחים ותכנית עקרונית כוללת.

במועד סיום הביקורת אין תכנית המפרטת את המשך תהליך המעבר של המכללות לוות"ת אחרי השלמת מעברן של מכללות בית ברל וסמינר הקיבוצים.

היעדר פיקוח של משרד החינוך ושל מל"ג-ות"ת על תהליך המעבר

משרד החינוך ומל"ג-ות"ת הסכימו בפברואר 2015 כי תוקם ועדת תיאום בראשות המנכ"לים, שתתכנס לפחות ארבע פעמים בשנה ותקיים ישיבה שנתית בראשות שר החינוך (המשמש גם יו"ר המל"ג) לבחינת סטטוס המעבר. במועד סיום הביקורת טרם התכנסה הוועדה ולו פעם אחת, דבר שעלול לפגוע באמון המכללות ביישום התהליך.

היעדר פיקוח אקדמי של מל"ג על המכללות להוראה

האגף להערכת איכות ולהבטחתה במל"ג לא בדק כראוי את יישום תכנית ההכשרה שאישרה מל"ג במכללות להוראה. האגף הסתפק בקבלת דיווח מהמכללות על יישום התכנית, ועד למועד סיום הביקורת, ביולי 2015, לא בחן את יישומו של מודל ההכשרה. רק במהלך הביקורת, ביוני 2015, החליטה מל"ג כי בשנת הלימודים התשע"ו (ספטמבר 2015 - אוגוסט 2016) היא תקיים הערכת איכות של תחום הגיל הרך במכללות להוראה.

ההמלצות העיקריות

על מל"ג-ות"ת ועל משרד החינוך לאמץ גישה פרואקטיבית בנושא תהליך מעבר המכללות לתקצוב ות"ת ולאפשר לכל מכללה הרוצה בכך להתחיל בביצוע התאמות לתנאי הסף שנקבעו ולהנחיות ות"ת.

על מל"ג-ות"ת ועל משרד החינוך להפעיל את סמכותם כמאסדרים (רגולטורים): עליהם לגבש תכנית עקרונית למעבר המכללות להוראה לתקצוב ות"ת ולשלב בה היבטים גאוגרפיים ומגזריים (של המגזר הממלכתי-דתי, החילוני והערבי) ואת מדיניותם בנושא המערך הכולל של המכללות להוראה.

על מל"ג-ות"ת ומשרד החינוך לבחון אפשרות לקצר את משך הזמן שנקבע בהסכם המתווה למעבר כל המכללות לתקצוב ות"ת, כדי לשדרג את איכות ההוראה ולהגביר את אמון המערכת ביישום הרפורמה.

על מל"ג להבטיח את איכות ההוראה במכללות להוראה גם בשנים הבאות מתוך יישום לקחי הביקורת שתיעשה בשנת הלימודים התשע"ו, ועליה לשלב את המכללות להוראה כחלק בלתי נפרד מתכנית הבטחת האיכות בכלל המוסדות להשכלה גבוהה.

סיכום

מטרות הרפורמה בנושא מעבר המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב ות"ת היו, בין היתר: חיזוק איכותן ושיפור פעילותן של המכללות האקדמיות להוראה כגופים ייעודיים להכשרת מורים; הבטחת התקציב הנדרש להכשרת עובדי הוראה וניצולו למטרה זו בלבד; התייעלות; פיתוח התמחויות, ובכלל זה פיתוח תחומים תומכי חינוך. רפורמה זו אמורה לשדרג את איכותה של הכשרת המורים.

נמצא כי גם לאחר החתימה על הסכם העקרונות בשנת 2011 ועל הסכם המתווה בפברואר 2015 התנהל תהליך מעבר המכללות לתקצוב ות"ת ללא הובלה סדורה ומתוכננת של משרד החינוך ומל"ג-ות"ת - שני המאסדרים של תחום זה. היעדר תכנית עקרונית של המאסדרים, שבה באים לידי ביטוי הפריסה הגאוגרפית הרצויה ומספר המוסדות הרצויים לכל מגזר, וכן היעדר לוח זמנים מחייב - כל אלה עיכבו את תהליך המעבר, הביאו לידי בזבוז זמן ועלולים להביא להכשלת יישום הרפורמה.

עוד נמצא כי עד סיום הביקורת לא קיימה מל"ג הליך בקרה והבטחת איכות של תכניות הלימודים במכללות האקדמיות להוראה, וכך אין לה מידע על אופן יישומן. רק בעת האחרונה גיבשה מל"ג תכנית בקרה, וזו תבוצע לראשונה בשנת הלימודים התשע"ו.

על מל"ג-ות"ת לבחון את התוצאות הנובעות מהמעבר ומן האפשרות שהעלו כמה מן המכללות להוראה, שיימדו בהן לא רק מקצועות תומכי חינוך אלא גם מקצועות כלליים, מהלך שיכול להשפיע על כלל מערכת ההשכלה הגבוהה, ובכלל זה על פריסת המוסדות ברחבי הארץ.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך בשיתוף מל"ג-ות"ת כי יאמצו גישה פרואקטיבית ויגבשו תכנית עקרונית כוללת למעבר המכללות להוראה לתקצוב ות"ת. בתכנית זו יובאו בחשבון היבטים מגזריים וגאוגרפיים והמאפיינים הייחודיים של המכללות האקדמיות להוראה, וזאת מתוך ראייה לאומית ומערכתית.



מבוא

סמינרים להוראה נוסדו עוד לפני קום המדינה, ומשך הלימודים בהם היה כשלוש שנים. בשנת 1972 החליטה הממשלה להבנות את לימודי ההוראה כלימודים אקדמיים, כך שתכניות הלימודים שילבו לימודים אקדמיים עם לימודי הוראה, ומשך הלימוד נקבע לארבע שנים. בתום הלימודים הסטודנט מקבל תואר אקדמי מהמכללה או מהאוניברסיטה ותעודת הוראה ממשרד החינוך.

לאור חשיבות מקצוע ההוראה וכדי לשפר את איכות ההכשרה להוראה ולהתאימה לדרישות המקצועיות המשתנות, קבעה המועצה להשכלה גבוהה בנובמבר 2006 את מתווה הלימודים האקדמיים ובו קריטריונים עדכניים לאופן לימודי ההוראה באוניברסיטאות ובמכללות האקדמיות להוראה. מתווים אחרים נקבעו לכל המסגרות האקדמיות (אוניברסיטאות ומכללות) המכשירות להוראה במסגרת הלימודים הארבע-שנתית, כמקובל במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל.

המכללות להוראה מאופיינות בהתאם למערכת החינוך במדינה ולורמי החינוך השונים בה, קרי מכללות ממלכתיות, מכללות ממלכתיות-דתיות ומכללות ערביות. בשנת 2015 פעלו, באחריות ניהולית ותקציבית של משרד החינוך, 21 מכללות אקדמיות להוראה, והן מכשירות כ-11,500 מורים כל שנה. גם באוניברסיטאות קיימים בתי ספר להוראה המכשירים מורים במקצועות השונים ומעניקים תעודות הוראה, ובהם לומדים, נכון לשנת 2015, כ-1,300 סטודנטים. משרד החינוך מתקצב עוד 28 סמינרים להוראה במגזר החרדי, שאינן מכללות אקדמיות ושנתניות הלימוד שלהן אינן מאושרות על ידי המועצה להשכלה גבוהה.

המכללות האקדמיות להוראה התאגדו במסגרת של עמותה או במסגרת של חברה לתועלת הציבור (חל"צ), כך שהוראות חוק העמותות, התש"ם-1980, והנחיות רשות התאגידיים חלות עליהן בהתאמה.

אף שמתכונת הלימודים במכללות נעשית על פי המתווה של המועצה להשכלה גבוהה, האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך הוא המופקד על התחום התקציבי, התכנוני והמשפטי.

שלוש ועדות ציבוריות² שהוקמו משנת 2004 ואילך סברו כי יש לשדרג את מקצוע ההוראה ואת אופן הכשרת המורים. הוועדות המליצו, בין היתר, לצמצם את מספר המכללות להוראה ולהעבירן לתקצוב מלא של הוועדה לתכנון ותקצוב של המל"ג, ובכך להשוות את מעמדן למעמד שאר המוסדות להשכלה גבוהה ולהקנות להן גמישות ניהולית ותקציבית רבה יותר. בעקבות מהלך זה תבטל כפיפותן הדואלית (למשרד החינוך ולמל"ג); יוגברו החופש האקדמי והמינהלי שלהן, גמישותן ועצמאותן; ובסופו של דבר תשופר איכות ההכשרה בהן.

בשנת 2011 החליטו משרד החינוך והמל"ג כי המכללות האקדמיות להוראה יעברו לאחריות ות"ת. בפברואר 2015 חתמו משרד החינוך ומל"ג ות"ת על מתווה להסדרת מעברן של כל המכללות להוראה לתקצוב ות"ת. המעבר תוכנן להתבצע לאורך שבע שנים, וזאת בכפוף לעמידת המכללות בתנאי הסף שנקבעו.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות של מל"ג ות"ת ושל משרד החינוך למעבר המכללות להוראה לתקצוב ות"ת. הבדיקה נערכה במל"ג ובוות"ת, במשרד החינוך - באגף להכשרת עובדי הוראה ובמינהל לחינוך ממלכתי-דתי וכן בכמה ממכללות אלו.³

2 ועדת אריאב-כץ (2004), ועדת תומר (2004) וועדת דברת (2005).
3 מכללת סמינר הקיבוצים, מכללת לוינסקי, מכללת בית ברל, מכללת סכנין ומכללת הרצוג (באלון שבות).

התמשכות מעברן של המכללות להוראה לוות"ת

משרד החינוך ומל"ג-ות"ת רואים במעבר המכללות לתקצוב ות"ת מהלך אסטרטגי מהותי שיאפשר למדינה תכנון רוחבי ואחיד של מערכת ההשכלה הגבוהה באמצעות ות"ת מתוך השוואת מעמדן למעמד המוסדות האקדמיים האחרים. חיזוק החופש האקדמי והמינהלי יביא לעדכון מודל ההוראה למודל המקובל במוסדות שבאחריות ות"ת, להתייעלות, לפיתוח התמחויות ותחומים תומכי חינוך, ובסופו של דבר - לשיפור איכותה של הכשרת המורים⁴.

לאור חשיבות השדרוג של איכות הכשרת המורים ושל איכות המורים ובעקבות המלצותיהן של שלוש ועדות ציבוריות היה מצופה שמשרד החינוך ומל"ג-ות"ת יקדמו את הרפורמה באופן פרואקטיבי.

נמצא כי אף שההחלטה על הרפורמה התקבלה עוד ב-2011, היא החלה להתבצע רק באוקטובר 2015 עם מעברן של שתי המכללות הראשונות לתקצוב ות"ת, וזאת כעשור לאחר הקמת הוועדות הציבוריות. להלן הפירוט:

אי-יישום המלצות של הוועדות הציבוריות מהשנים 2004-2005

בעשור האחרון עלה נושא איכות לימודי ההוראה על סדר היום של המל"ג ומשרד החינוך, ובין היתר עלה נושא פעילותן של המכללות האקדמיות להוראה כגופים ייעודיים להכשרת מורים, בין השאר באמצעות מיסוד תכניות רב-שנתיות ומתן גמישות ניהולית למכללות - כל זאת מתוך שמירה על זיקתן המקצועית למשרד החינוך, כמקובל במקצועות אחרים המבוססים על הכשרה מקצועית (לדוגמה, הכשרה למקצועות הרפואה מתוך זיקה למשרד הבריאות). משרד החינוך ומל"ג הקימו ועדות, ואלה בחנו את הנושא לאורך השנים:

1. ועדת אריאב-כץ (דוח מאוגוסט 2004): ועדה משותפת למל"ג ולמשרד החינוך בראשות פרופ' תמר אריאב מהמל"ג ופרופ' יעקב כץ ממשרד החינוך הגישה לשרת החינוך דוח בנושא צמצום מספר המכללות האקדמיות לחינוך והעברתן לתקצוב ות"ת.

הוועדה סברה שכדי להעלות את רמתן של המכללות להוראה יש לצמצם את מספרן ל-12 (שהוא, לדעתה, מספר המכללות להוראה המתאים ביותר לישראל), ויש לשמור על החלוקה למגזרים⁵ בהתאם לחלקם במוסדות החינוך במדינה. עם זאת, הוועדה לא קבעה תכנית עבודה פרטנית לגבי מערך המכללות להוראה, אלא המליצה כי את צמצום מספר המכללות ואת המבנה החדש של המערכת יתכנן גוף שמחציתו נציגי מל"ג-ות"ת ומחציתו נציגי משרד החינוך.

2. ועדת תומר (דוח מדצמבר 2004): ועדה בראשות ד"ר איציק תומר, סמנכ"ל ומנהל מינהל הכשרה, השתלמות והדרכה לעובדי הוראה במשרד החינוך. שרת החינוך דאז מינתה את הוועדה כדי שתציע כיצד ליישם את המלצות ועדת אריאב-כץ, כלומר תציע תכנית מפורטת לאיחודים ולמיזוגים של מכללות להוראה. ועדת תומר המליצה לשרה על אופן מיזוגן

4 משרד החינוך ומל"ג-ות"ת, מתווה להסדרת מעבר כולל של האחריות לתכנון ותקצוב מערך ההכשרה האקדמית להוראה ממשרד החינוך למועצה להשכלה גבוהה ולוועדה לתכנון ותקצוב (פברואר 2015), מתוך הרקע למתווה.

5 שש מכללות ממלכתיות, שלוש מכללות דתיות ושלוש מכללות ערביות.

ואיחודן של המכללות להוראה לפי גודל המכללה, מיקומה הגאוגרפי והשתייכותה המגזרית. הוועדה גם פירטה בהמלצותיה אילו מכללות יתאחדו ואילו יחדלו לפעול באופן עצמאי.

עקב חילוקי דעות בנוגע לתכנית האיחודים והמיזוגים שהציעה הוועדה לא אימץ משרד החינוך את המלצות הוועדה, והכוונה לצמצם את מספר המכללות להוראה לא יושמה.

3. כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, התכנית הלאומית לחינוך - ועדת דברת (דוח סופי: ינואר 2005): בספטמבר 2003 הקימו שרת החינוך וראש הממשלה את הוועדה בראשות שלמה דברת מכוח החלטת הממשלה, כדי לבחון את מערכת החינוך בישראל ולהמליץ על תכנית כוללת - מבנית, ארגונית ופדגוגית - וכן על התוויית דרך ליישומה בזמן סביר. ועדת דברת נדרשה, בין היתר, לסוגיית המכללות האקדמיות להוראה.

הוועדה הגישה דוח ביניים כבר במאי 2004, וניתן לו תוקף מכוח הצהרת הממשלה כי היא רואה ביישום המלצות הדוח משימה לאומית מועדפת. יישומו הופקד בידי שרת החינוך.

בדוח הסופי מינואר 2005 המליצה ועדת דברת, בין היתר, לצמצם במידה ניכרת את מספר המכללות האקדמיות להוראה, לייעל אותן ולהעבירן לאחריות ות"ת.

ממועד הגשתו של דוח ועדת דברת בשנת 2005 ועד לשנת 2011 דנו משרד החינוך ומל"ג-ות"ת בהמלצות שהובאו בדוחות ובהיתכנות ליישמן ואף ניסו לקדם איחוד ומיזוג בין מכללות, אך לא קיבלו החלטה אופרטיבית בנושא, אלא פעלו בדרך של הידברות ושכנוע, וממילא גם לא קבעו תכנית עבודה שתתווה את מעבר המכללות לתקצוב ות"ת. בסופו של דבר לא יושמו אפוא ההמלצות לצמצום מספר המכללות ולהעברתן לתקצוב ות"ת.

מנכ"ל מל"ג-ות"ת כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015, כי הוועדות שהוקמו הכשירו את הקרקע להתוויית מדיניות כוללת להעברת מערכת המורים בהדרגה לוות"ת, ועם זאת, עד לשנת 2011 לא החליט משרד החינוך ליישם את המלצות הוועדות.

מנהל מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015, כי כבר בשנת 2005 החל האגף להכשרת עובדי הוראה לבחון את נושא מעבר המכללות לוות"ת ותכנן מהלכים לצמצום מספרן על ידי איחוד ביניהן. מהלכים אלו נשאו פרי, ובתמיכת המשרד אוחדו כמה מכללות, אם כי לא עברו לתקצוב ות"ת. עם זאת, ציין מנהל המינהל בתשובתו, כי התפישה הייתה שאין לכפות איחוד בין מכללות, אלא יש להגיע להידברות עם ראשיהן ועם המוסדות המנהלים שלהן, כדי שמהלך זה יתרום לשיפור איכות ההוראה ויבטיח איתנות אקדמית וכלכלית של המוסד המאוחד.

יוצא שבפועל במשך עשור שלם לא יושמה רפורמה שהמליצו עליה שלוש ועדות ציבוריות, ורק בשנת 2011 נחתם הסכם עקרונות בין משרד החינוך למל"ג-ות"ת בנוגע למעבר המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב ות"ת, אך כפי שיפורט להלן, גם הוא עדיין לא יושם.

אי-יישום הסכם העקרונות משנת 2011

בשנת 2011 חתמו מנכ"ל מל"ג-ות"ת מר משה ויגדור ומנכ"ל משרד החינוך ד"ר שמשון שושני על הסכם עקרונות (להלן - ההסכם), ובו נקבע כי מעבר מכללות אקדמיות להוראה לאחריות ות"ת

ייעשה כחלק מתהליך רחב של שדרוג המכללות מהבחינה האקדמית⁶ ושל שדרוג המבנה הארגוני-מינהלי שלהן כך שיעמדו בהנחיות התאגידיות של ות"ת⁷. בהסכם לא חויבו כל המכללות לעבור לתקצוב ות"ת וגם לא נקבעו לוחות זמנים לכך. ההסכם נחתם בתמיכת שר החינוך דאז, אך לא קיבל תוקף של החלטת ממשלה.

בהסכם נקבעו למכללות להוראה תנאי סף להגשת מועמדות למעבר לוות"ת, ובהם בין היתר: גודל מינימלי של המוסד האקדמי, איתנות פיננסית, בעלות על הקרקע, מיזוג או איחוד עם מוסד אקדמי אחר ועמידה בכל ההנחיות התאגידיות, המשפטיות והתקציביות של ות"ת, ככל המוסדות האקדמיים שבאחריותה. מלבד זאת נקבע כי גם לאחר המעבר תישמר הזיקה בין המכללות למשרד החינוך, והוא ימשיך לתקצב פעילויות אחרות הקשורות להכשרה המעשית וימשיך להיות המופקד על הליכי הרישוי ועל בחינות הרישוי.

עוד נקבע בהסכם כי לאחר מעבר המכללות להוראה לתקצוב ות"ת הן יוכלו לקיים גם תכניות לימוד במקצועות החינוך ותומכי החינוך, נוסף על לימודי ההוראה הנלמדים בהן כיום. במקביל להרחבה אפשרית זו של ההכשרה להוראה במקצועות תומכי החינוך נקבע בהסכם כי ככלל, ות"ת לא תאפשר פתיחת תכניות לימודים להכשרת מורים במכללות האקדמיות הכלליות (המעניקות תארים במגוון תחומים שאינם הוראה)⁸.

נמצא כי משרד החינוך ומל"ג-ות"ת לא קבעו בהמשך להסכם תכנית מפורטת ולוחות זמנים ליישומה ואף לא קבעו מתווה למערכת המכללות האקדמיות להוראה בנוגע למספר המכללות, לסוגיהן ולפריסתן הגאוגרפית. ההתנהלות הזאת גרמה לעיכוב ניכר ביישום הסכם העקרונות.

משרד מבקר המדינה מציין כי מדובר בהסכם עקרונות שמחויבים אליו שני המאסדרים, ולכן היה מצופה ששני הגופים יכינו מתווה מעשי ליישום מעבר המכללות לתקצוב ות"ת ויפעלו בנמרצות לביצועו כדי להביא לידי יישום הרפורמה.

בשנים 2012-2014 בעקבות החתימה על ההסכם פנו ארבע מכללות, ביזמתן, וביקשו לעבור לתקצוב ות"ת. מל"ג-ות"ת ומשרד החינוך החליטו שבאוקטובר 2015 יעברו לתקצוב ות"ת רק שתי מכללות: מכללת בית ברל ומכללת סמינר הקיבוצים.

1. **מכללת סמינר הקיבוצים**: כבר בדצמבר 2012 פנתה נשיאת סמינר הקיבוצים לוות"ת בבקשה לאשר את מעבר המכללה לתקצוב ות"ת בהקדם האפשרי ופירטה את אופן עמידת המכללה בתנאי הסף. המעבר אושר בפברואר 2015 והיה אמור להתבצע באוקטובר 2015, אך נדחה לינואר 2016.

2. **מכללת לוינסקי**: נשיאת מכללת לוינסקי דאז פנתה במרץ 2013 לוות"ת בבקשה למעבר. הנשיאה ציינה שהמכללה פעלה בשנתיים האחרונות לעמוד בתנאי ות"ת מתוך ייעול המערכת, ומבחינת גודל המוסד היא בשלה למעבר עצמאי לתקצוב ות"ת. במועד הביקורת, ינואר 2016, מכללת לוינסקי נמצאת בתהליך של בדיקת היתכנות לאיחוד עם מכללה אחרת, ועדיין לא נקבע מתי תעבור לתקצוב ות"ת.

3. **מכללת סכנין**: במאי 2013 פנה נשיא מכללת סכנין למל"ג וציין כי עוד בשנת 2011 העבירה המכללה למשרד החינוך מסמך ובו פירטה את הפעולות שנקטה על מנת לעמוד בתנאי

6 התאמת אופן הלימוד לנהוג במוסדות להשכלה גבוהה מבחינת היחס מרצה-סטודנט ומבחינת תשתיות ההוראה.

7 בנוגע להרכב המוסדות המנהלים, לאימוץ תקנון ולבחירת בעלי תפקידים כנדרש בכל המוסדות האקדמיים.

8 בהסכם נקבע כי יש לאפשר חריגים, אך עליהם יסוכם בנפרד.

הסף ובהנחיות ות"ת והוסיפה כי נמשכת ההתארגנות הדרושה מבחינת התשתיות הפיזיות והפדגוגיות. נוכח זאת ביקשה המכללה להתחיל בביצוע הפעולות הנדרשות מול מל"ג-ות"ת כדי שתוכל לעבור לתקצוב ות"ת. בקשת המכללה נדונה בוות"ת כבר בספטמבר 2013, אך במועד סיום הביקורת טרם נקבע מועד להתחילתו של תהליך המעבר לתקצוב ות"ת.

4. מכללת הרצוג: בינואר 2014 פנה לוות"ת ראש מכללת הרצוג (חינוך ממלכתי-דתי) בבקשה להתחיל עם ות"ת את תהליך התאמת המכללה לתנאי הסף כדי לעבור לתקצוב ות"ת, ובינוי 2015 הוא פנה לוות"ת פעם נוספת. ות"ת השיבה כי המעבר מותנה בחיבור עם מוסד אחר להשכלה גבוהה הפועל באזור ירושלים. במועד הביקורת נמצא כי לפיכך לא קודם התהליך, ועדיין לא נקבע מתי תוכל המכללה לעבור לתקצוב ות"ת.

מנכ"ל מל"ג-ות"ת כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 כי המכללות שפנו בבקשה לעבור לתקצוב ות"ת לא עמדו בתנאי הסף (ויודעו על כך), ולכן - ולא בשל עיכוב בעבודת מל"ג-ות"ת - טרם נבדקה עמידתן בתנאים האחרים שנקבעו.

משרד מבקר המדינה מציין כי במשך ארבע שנים, מאז נחתם ההסכם בשנת 2011 ועד מועד סיום הביקורת, הצליחו רק שתי מכללות להשיג הבנות עם ות"ת (בית ברל וסמינר הקיבוצים), ואילו בקשותיהן של יתר שלוש המכללות נדחו בשל אי-עמידתן בתנאי הסף. יעד מרכזי ואף לאומי שקבעו המאסדרים היה אפוא כמעט בלתי ישים במשך תקופה ממושכת. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על מל"ג-ות"ת לבחון כיצד ניתן לסייע למכללות שביקשו לעבור לתקצוב ות"ת לעמוד בתנאי הסף.

רק בפברואר 2015 חתמו מל"ג-ות"ת ומשרד החינוך על הסכם מתווה חדש למעבר כל המכללות להוראה לתקצוב ות"ת בתוך שבע שנים (להלן - הסכם המתווה). הסכם המתווה הזה התבסס על הסכם העקרונות משנת 2011 ועל מעבר שתי המכללות הראשונות (סמינר הקיבוצים ובית ברל) לתקצוב ות"ת באוקטובר 2015. להלן הפירוט:

המתווה להסדרה של מעבר המכללות לתקצוב ות"ת - פברואר 2015

בפברואר 2015 חתמו מנכ"לית משרד החינוך ומנכ"ל מל"ג-ות"ת על מתווה להסדרת המעבר הכולל של האחריות לתכנון ולתקצוב של מערך ההכשרה האקדמית להוראה ממשרד החינוך לוות"ת. בהסכם מתווה זה ניתן תוקף להסכם העקרונות משנת 2011, ובכלל זה לתנאי הסף (להלן).

בהסכם המתווה נקבע שבתוך שבע שנים מיום מעבר המכללה הראשונה לתקצוב ות"ת יהיו כל יתר המכללות חייבות גם הן לעבור לתקצוב ות"ת, בכפוף לעמידתן בתנאי הסף שנקבעו עוד בהסכם העקרונות בשנת 2011. ממכללה שלא תעמוד בכך יישללו ההכרה האקדמית ותקציבה.

במועד זה, פברואר 2015, חתמו משרד החינוך ומל"ג-ות"ת על הסכם נוסף, ולפיו באוקטובר 2015 תעבור האחריות לתכנון ולתקצוב של המכללות בית ברל וסמינר הקיבוצים ממשרד החינוך לוות"ת.

מכללת בית ברל עברה לתקצוב ות"ת כפי שתוכנן: באוקטובר 2015, ומכללת סמינר הקיבוצים - בינואר 2016.

היעדר תכנית ברורה ומחייבת למעבר לוות"ת

הרפורמה במכללות להוראה אמורה לשקף את מדיניות המאסדרים כדי להשיג מטרות לאומיות ארוכות טווח. על פי המדיניות שנקבעה, יש לצמצם את מספר המכללות להוראה ולהעביר את ניהולן ואת האחריות לתקצובן לידי ות"ת, ולצורך זה נדרשת תכנית עבודה סדורה.

התכנית שתגובש אמורה לתת ביטוי להכשרת מורים על פי שיוכם המגזרי - לבתי הספר הממלכתיים, הממלכתיים-דתיים והערביים - וכן לפריסתן הגאוגרפית של המכללות כדי לאפשר נגישות לסטודנטים מכל רחבי הארץ. בכך תתאפשר ראייה מערכתית-לאומית של מערך ההכשרה של עובדי ההוראה.

גם ח"כ עמרם מצנע, בשבתו כיו"ר ועדת החינוך של הכנסת, כתב כבר בפברואר 2014 לשר החינוך דאז ולשר האוצר דאז, כי ועדת החינוך ממליצה לוות"ת לקבוע מסגרת ולוח זמנים למעבר המכללות להוראה, שכן קשה לנהל ארגון בלי לדעת מה יהיה עתידו, וחשוב ליצור תכנית רב-שנתית בת יישום.

נמצא כי אף שבהסכם העקרונות משנת 2011 ובהסכם המתווה משנת 2015 נקבעו תנאי סף למעבר, לא הוכנה תכנית ובה קווים מנחים אחרים להגדרת הכללים כך שימלאו את הצרכים. למשל, לא נקבע כמה מכללות יהיו בכל אזור גאוגרפי, מה המרחק הרצוי בין מכללות, מהם אשכולות המכללות המומלצים, מה התחזית לצרכים בעתיד וכדומה.

לתפיסת מל"ג-ות"ת (כפי שהביעה אותה, לדוגמה, סגנית יו"ר המל"ג לפני נשיאת מכללת לוינסקי⁹), המכללות הן שנדרשות להציג בפני משרד החינוך ומל"ג-ות"ת את הצעתן למבנה החדש, לרבות לאיחודן או למיזוגן עם מכללות אחרות, וזאת במסגרת החופש האקדמי ואי-רצון המאסדר לכפות עליהן תכנית חלוטה.

משרד מבקר המדינה העלה כי החלל שנוצר בשל כך התמלא ביוזמות נקודתיות של המכללות עצמן, שלעתים היו מנוגדות למדיניות הרגולטור; כך למשל, רצונן של חלק מהמכללות לעבור לתקצוב ות"ת באופן עצמאי, ולא להתאחד עם מכללה אחרת. עוד הועלה כי חלק מהמכללות להוראה במגזר הממלכתי-דתי מתנגדות לרפורמה, יש מכללות הבוחנות את האפשרות לאיחוד או למיזוג באופן עצמאי, ויש הבוחנות אפשרות להרחיב את תכניות הלימוד אל מחוץ לתחומי ההוראה ולהפוך למעשה למכללות כלליות.

מנכ"ל מל"ג-ות"ת כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015, שהמל"ג פועלת בהתאם לחוק המל"ג, ובו נקבע שהמוסדות האקדמיים זכאים לחופש אקדמי, ניהולי ותקציבי. לכן אין המל"ג יכולה לכפות עליהן מהלכים אלא באמצעות השימוש בכלי הרגולציה המוגבלים שחוק המל"ג נתן בידיה ובתמריצים המתאימים. עוד כתב מנכ"ל מל"ג-ות"ת בתשובתו כי אכן הוחלט שהמשך התהליך יהיה "מהשטח" ולא ייעשה בכפייה, ועם זאת קיימת תכנית עקרונית לפריסה ולאיחוד של המכללות להוראה. בנוסף, מל"ג-ות"ת ישקלו הוספת תמריצים לאיחודים בהתאם לצורכי המערכת והוספת אבני דרך לתהליך.

נשיא המכללה האקדמית לחינוך גופני וספורט במכון וינגייט כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 כי המכללות זקוקות להכוונה טובה יותר של משרד החינוך ומל"ג. לדבריו, נראה

9 בישיבה עם נציגי מכללת לוינסקי לחינוך בדצמבר 2014 בנושא מעבר המכללות האקדמיות להוראה לוות"ת.

שהתהליך מתנהל "מלמטה למעלה", קרי המכללות עצמן נדרשות למצוא מכללות אחרות למיזוג ולמעבר לתקצוב ות"ת, אבל נדרש גם תהליך "מלמעלה למטה", קרי מעורבות רבה יותר של שני הרגולטורים.

נשיאת מכללת סמינר הקיבוצים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2015, כי ניסיונות המיזוג של המכללה עם מכללת לוינסקי לא צלחו למרות המאמצים והמשאבים הרבים שהושקעו, וזאת עקב היעדר הסכמות בין הוועדים המנהלים של שני המוסדות ועקב חוסר בהכוונה, בהנחיה ואף באכיפה מצד הרגולטור. גם לדעתה, השינויים שהמכללות נדרשות לבצע כדי לעמוד בהנחיות ות"ת, ובכלל זה שינוי התקנון ושינוי הרכב המוסדות המנהלים, מחייבים סיוע והתערבות של הרגולטור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג-ות"ת לגבש תכנית עקרונית למעבר המכללות להוראה לתקצוב ות"ת, להתערב ולהשפיע על ביצוע הרפורמה מתוך שימוש בכלים העומדים לרשות מל"ג-ות"ת, ובהם בין היתר: הכרה אקדמית במוסד, אישור לפתיחת תכניות לימוד חדשות והקצאת תקציבים.

ראוי שמל"ג-ות"ת יגלו מעורבות ויזמה כדי לקדם תהליך זה ויפעילו עבודת מטה מעמיקה ויסודית, בשיתוף המכללות להוראה והמוסדות האקדמיים, שתבחן את ההיבטים המגזריים והגאוגרפיים ואת הצרכים בנוגע למורים על פי מקצועות הלימוד, כדי להסיר את החסמים המעכבים ואף המונעים את מעבר המכללות לתקצוב ות"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, עבודת המטה צריכה להוביל לגיבוש תכנית עקרונית כוללת ומערכתית מתוך ראייה לאומית רחבה. על התכנית לכלול כללים ברורים ואבני דרך קצובים ומדורגים ליישום הרפורמה, לרבות קווים מנחים לאופן הראוי לאיחוד ולמיזוג של מכללות. מהלך כזה יכול להביא לתוצאות המצופות, לחסוך במשאבים ולצמצם התנגדויות ויזמות נקודתיות של מכללות ואין בו משום פגיעה בחופש האקדמי של המכללות להוראה.

זאת ועוד, מומלץ למל"ג-ות"ת ולמשרד החינוך לבחון אפשרות לקצר את משך זמן המעבר במסגרת מתווה חדש. במתווה זה ייכללו יתר הכללים הנזכרים, ויתאפשר לכל מכללה הרוצה בכך להתחיל בביצוע התאמות לתנאי הסף שנקבעו ולהנחיות ות"ת.

מנהל מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015, כי משרד החינוך מתכוון להכין תכנית חומש לשנים 2016-2021, ובמסגרתה יהיה מתווה מוסכם, גם על מל"ג-ות"ת, למעבר של כלל מערך ההכשרה להוראה לתקצוב ות"ת. בתכנית זו בכוונתו לשלב את צורכי מערכת החינוך מתוך התחשבות במגמות ההתפתחות של המכללות להוראה, וייקבע בה לוח זמנים לביצוע בהסכמת המכללות.

מעבר מכללות המגזר הממלכתי-דתי

בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי או החוק), נקבע כי תוקם במשרד החינוך מועצה לחינוך ממלכתי-דתי (להלן - מועצת חמ"ד), והשר רשאי להתייעץ עמה בכל הנוגע לחינוך הממלכתי-דתי, לרבות מינוי של מנהלים ומורים למוסדות החינוך הממלכתי-דתי.

מכיוון שרובם המוחלט של הסטודנטים להוראה במכללות הדתיות להוראה משובצים לאחר סיום לימודיהם כמורים במוסדות החינוך הממלכתיים-דתיים, הרי למועצת חמ"ד יש השפעה על כל המכללות האקדמיות הדתיות להוראה מבחינת תוכני הלימוד הדתיים ואופן הלימוד.

לעומת חוק חינוך ממלכתי וכן המבנה הארגוני של משרד החינוך בהתאם לכך, מערכת ההשכלה הגבוהה וחוק המל"ג אינם מבחינים בין הזרמים השונים בחינוך.

הועלה כי על אף האפיון הייחודי של המכללות הדתיות להוראה, בהסכם העקרונות משנת 2011 ובהסכם המתווה מפברואר 2015 למעבר המכללות לתקצוב ות"ת לא ניתנה הדעת על הצרכים הייחודיים הנוגעים למבנה המגזרי העתידי שלהן ועל פריסתן הגאוגרפית העתידית. ואכן, כמה מכללות במגזר הממלכתי-דתי התנגדו לרפורמה במתכונתה המוצעת וביקשו לערוך בה שינויים מהותיים.

אשר לקשר הרצוי בין מועצת חמ"ד למכללות הדתיות, מועצת חמ"ד הציגה את תפיסתה לפני סגנית יו"ר מל"ג. לפי תפיסה זו, הכשרת המורים במכללות האקדמיות להוראה אינה אקדמית בלבד, אלא כוללת גם מרכיבים אידאולוגיים ורכישת כלים להנחלת התורה והמצוות, ולכן ביקשה חמ"ד לשמור על הקשר עם המכללות הדתיות גם לאחר מעברן לתקצוב ות"ת¹⁰.

הביקורת העלתה כי אף שמדובר בעמדה עקרונית של מועצת חמ"ד, היא לא העלתה את הסוגיה לדיון לפני הנהלת משרד החינוך ולפני ות"ת עד ליוני 2015, במהלך הביקורת. עם זאת, גם משרד החינוך ומל"ג-ות"ת לא דנו בצרכים הייחודיים הללו.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר מענה בנוגע למספר המכללות הדתיות, למיקומן ולמהות הקשר שלהן עם מועצת חמ"ד לאחר מעברן לתקצוב ות"ת - מלמד על היעדר ראייה כוללת ומערכתית של מל"ג-ות"ת בכל הנוגע לרפורמה ומחזק את הצורך בגיבוש תכנית כוללת למעבר כל המכללות להוראה לתקצוב ות"ת.

מנהל מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015, כי לנוכח מורכבות הסוגיה, משרד החינוך מקיים דיונים עם הגופים הרלוונטיים, כדי למצוא פתרון מוסכם שיאפשר את קיומם של קמפוסים דתיים במכללות הכלליות ומספר מצומצם של מכללות דתיות להוראה שיפעלו במתכונת הקיימת.

לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת עבודת המטה וגיבוש התכנית למעבר המכללות להוראה לתקצוב ות"ת, על משרד החינוך ומל"ג-ות"ת למפות את כל המאפיינים והצרכים הייחודיים של המכללות הדתיות להוראה ולספק צרכים אלו.

היעדר פיקוח של משרד החינוך ושל מל"ג-ות"ת על תהליך המעבר

בהסכם המתווה מפברואר 2015 סיכמו ות"ת ומשרד החינוך להקים מנגנון תיאום ביניהם. מנגנון זה נועד להבטיח את מעמד משרד החינוך כרגולטור המפקד על מערכת החינוך ולהסדיר את שיתוף הפעולה ביניהם, כדי לווסת ולנתב את מתכונת ההכשרה והיקפה לאורך זמן ולפי צרכי מערכת החינוך.

10 סיכום דברים מפגישה בנושא מעבר המכללות הדתיות לוות"ת בין סגנית יו"ר מל"ג, ראש מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך וראש מועצת חמ"ד מיוני 2015.

משרד החינוך ומל"ג-ות"ת סיכמו כי לשם כך תוקם ועדת תיאום של מל"ג-ות"ת ומשרד החינוך בראשות המנכ"לים. הוועדה תתכנס לפחות ארבע פעמים בשנה, וכמו כן תקיים ישיבה שנתית בראשות שר החינוך, המשמש גם יו"ר המל"ג, לבחינת סטטוס המעבר.

נמצא שעד מועד סיום הביקורת ובחלוף כחצי שנה לא התכנסה ועדת התיאום ולו פעם אחת וממילא לא קיבלה החלטות על המשך מעבר המכללות לתקצוב ות"ת.

במהלך הביקורת, ביוני 2015, הוקם צוות עבודה משותף לוות"ת ולמשרד החינוך (האגף להכשרת עובדי הוראה) שאמור לבחון ולהחליט על השלב הבא בתהליך המעבר, אולם עד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2015, התכנס צוות העבודה פעם אחת בלבד ולא קיבל החלטות.

מנהל מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015, כי צוות העבודה המשותף מעביר הכרעות משפטיות לדיון לפני שר החינוך, וכשיסתיים הטיפול בבעיות הדחופות שעלו ממעבר שתי המכללות הראשונות לתקצוב ות"ת ולאחר אישור תכנית החומש, תתכנס ועדת התיאום לשגרת הפגישות על פי לוח הזמנים שנקבע במתווה המעבר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולות"ת, כי אי-כינוסה של ועדת התיאום עלול לפגוע באמון המכללות ביישום הרפורמה, בייחוד משום שעדיין לא גובשה תכנית ולא נקבעו לוחות זמנים להמשך היישום. לקידום יישומה של הרפורמה נחוץ מיסוד של ועדת התיאום כפי שנקבע בהסכם המתווה: נחוץ שגוף מרכזי יפעל ויתאם בין כל הגופים, יפתור סוגיות העולות מפעם לפעם ויקבל החלטות הנוגעות להמשך התהליך. זאת ועוד, כינוס עתי של ועדת התיאום בראשות המנכ"לים ואף בראשות שר החינוך יבטא גם את מחויבות הרגולטורים להצלחתו.

היעדר פיקוח אקדמי של מל"ג על המכללות להוראה

בנובמבר 2006 קבעה המל"ג מתווה לימודים חדש במכללות האקדמיות להוראה, ובשנת 2008 היא קבעה כי לאחר המעבר למתווה זה, כל תכניות הלימודים, לרבות התכניות בלימודי תעודה בהוראה, ייכללו מפעם לפעם במערך הבדיקות של המל"ג במסגרת האגף להערכת איכות ולהבטחתה.

נמצא כי מעבר המכללות למתווה הלימודים החדש הושלם בשנת 2012, ולמרות זאת, אף שכבר חלפו מאז שלוש שנים, לא בדק האגף את תכנית ההכשרה החדשה במכללות והסתפק בקבלת דיווח מהן על יישום התכנית. לפיכך יקשה על מל"ג להפיק לקחים מהשינוי ולקבל החלטות לשיפור התכנית, לפי הצורך.

בעניין זה כבר כתב מבקר המדינה בדוח קודם¹¹, שעסק בהוראת המתמטיקה, כי מל"ג לא כללה את המכללות האקדמיות להוראה במערך הבדיקות להערכת איכות שהיא עושה מפעם לפעם, לא בדקה את אופן לימוד המתמטיקה וגם לא את אופן לימוד שאר המקצועות.

11 מבקר המדינה, דוח שנתי 164 (2014), "הוראת המתמטיקה", עמ' 947.

נראה אפוא כי מל"ג לא שמה דגש ראוי בבחינת איכותן של תכניות הלימודים במכללות להוראה ודיריגה אותן במקום נמוך בסדר העדיפויות. ראוי שמל"ג תהיה מעורבת יותר בבחינת תכניות הלימודים במכללות אלו, שכן המכללות נושאות באחריות כבדה להכשרת צוותי הוראה כך שיהיו בעלי ידע ויכולת לתרום להעלאת הישגי התלמידים ולקידומה של מערכת החינוך.

רק במהלך הביקורת ביוני 2015 החליטה מל"ג כי בשנת הלימודים התשע"ו (ספטמבר 2015 - אוגוסט 2016) היא תקיים במכללות הערכת איכות של תחום הגיל הרך, וביוני 2015 היא פרסמה תכנית סדורה לביצוע התהליך.

מנכ"ל מל"ג-ות"ת כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 כי הערכת האיכות של תחום הגיל הרך הוגדרה פיילוט ראשוני, ובשלב הראשון התבקשו כל המוסדות להגיש למל"ג דוחות ביצוע בתחום עד למרץ 2016. עוד הוא כתב כי מל"ג החליטה לקיים בשנת הלימודים התשע"ו הערכת איכות של לימודי השפה האנגלית לכלל הסטודנטים בכל המוסדות להשכלה גבוהה, ובכללם במכללות האקדמיות להוראה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג לקבוע תכנית שלמה שתכלול בקרה לא רק לתחום הגיל הרך אלא גם ליתר שכבות הגיל, ובכך להבטיח את שילוב המכללות להוראה במערך הבטחת האיכות בכלל המוסדות להשכלה גבוהה. בקרה זו תאפשר למל"ג לקבל מידע מבוסס ומלא על אופן יישומן של תכניות הלימודים שהיא אישרה במוסדות אלו, להפיק לקחים ולשפרן במידת הצורך.

סיכום

מטרות הרפורמה בנושא מעבר המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב ות"ת היו, בין היתר: חיזוק איכותן ושיפור פעילותן של המכללות האקדמיות להוראה כגופים ייעודיים להכשרת מורים; הבטחת התקציב הנדרש להכשרת עובדי הוראה וניצולו למטרה זו בלבד; התייעלות; פיתוח התמחויות, ובכלל זה פיתוח תחומים תומכי חינוך. רפורמה זו אמורה לשדרג את איכותה של הכשרת המורים.

נמצא כי גם לאחר החתימה על הסכם העקרונות בשנת 2011 ועל הסכם המתווה בפברואר 2015 התנהל תהליך מעבר המכללות לתקצוב ות"ת ללא הובלה סדורה ומתוכננת של משרד החינוך ומל"ג-ות"ת - שני המאסדרים של תחום זה. היעדר תכנית עקרונית של המאסדרים, שבה באים לידי ביטוי הפריסה הגאוגרפית הרצויה ומספר המוסדות הרצויים לכל מגזר, וכן היעדר לוח זמנים מחייב - כל אלה עיכבו את תהליך המעבר, הביאו לידי בזבוז זמן ועלוילים להביא להכשלת יישום הרפורמה.

עוד נמצא כי עד סיום הביקורת לא קיימה מל"ג הליך בקרה והבטחת איכות של תכניות הלימודים במכללות האקדמיות להוראה, וכך אין לה מידע על אופן יישומן. רק בעת האחרונה גיבשה מל"ג תכנית בקרה, וזו תבוצע לראשונה בשנת הלימודים התשע"ו.

על מל"ג-ות"ת לבחון את התוצאות הנובעות מהמעבר ומן האפשרות שהעלו כמה מן המכללות להוראה, שיילמדו בהן לא רק מקצועות תומכי חינוך אלא גם מקצועות כלליים, מהלך שיכול להשפיע על כלל מערכת ההשכלה הגבוהה, ובכלל זה על פריסת המוסדות ברחבי הארץ.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך בשיתוף מל"ג-ות"ת כי יאמצו גישה פרואקטיבית ויגבשו תכנית עקרונית כוללת למעבר המכללות להוראה לתקצוב ות"ת. בתכנית זו יובאו בחשבון היבטים מגזריים וגאוגרפיים והמאפיינים הייחודיים של המכללות האקדמיות להוראה, וזאת מתוך ראייה לאומית ומערכתית.

