



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המוסדות האקדמיים להכשרת מורים – סקירה כללית

מוגש לוועדת החינוך התרבות והספורט

כ"ד בניסן תשע"ח

9 באפריל 2018

כתיבה: אסף ויניגר

אישור: הודיה קין

גרסה לפני עריכה לשונית

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ח"כ יעקב מרגי, יו"ר ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת ותובא בו סקירה כללית על המוסדות האקדמיים להכשרת מורים. בסקירה יוצגו, בין היתר, נתונים על מגמות בהכשרה להוראה במוסדות האקדמיים להכשרת מורים ונתונים על השתלבות בהוראה של בוגרי המוסדות. כמו כן, תוצג תמונת המצב של יישום המתווה להעברת המוסדות לאחריות ות"ת.

מהמסמך עולים, בין היתר, הדברים הבאים:

- המכללות לחינוך מאופיינות בהתאם למערכת החינוך במדינה ולזרמי החינוך השונים בה (מכללות ממלכתיות, מכללות ממלכתיות-דתיות ומכללות ערביות). בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ח – 2017/18) פועלות 21 מכללות אקדמיות לחינוך ולומדים בהן כ-26 אלף סטודנטים לתואר "בוגר בהוראה".
- בעשור האחרון (2005-2015) גדל מספר המוכשרים להוראה במכללות האקדמיות לחינוך בשיעור של כ-70%. כמו כן, חלקם של מסיימי תכניות להסבת אקדמאים להוראה מכלל הבוגרים גדל באופן משמעותי בשנים אלה – כ-47% בשנת 2015, לעומת כ-20% בשנת 2005. המכללות להוראה מכשירות כיום כ-11 אלף מורים בשנה והאוניברסיטאות מכשירות עוד כ-2,500 מורים בשנה, מרביתם לחינוך העל-יסודי.
- במהלך העשור האחרון חלה ירידה משמעותית בשיעור הכניסה להוראה של ערבים בוגרי מסגרות הכשרה להוראה. בקרב מקבלי תואר "בוגר בהוראה" בשנת 2015 נכנסו להוראה בתוך שנתיים מסיום הלימודים 53% מהבוגרים הערבים, בהשוואה ל-67% בקרב מקבלי תואר "בוגר בהוראה" בשנת 2005. בקרב מסיימי תכניות הסבת אקדמאים להוראה בשנת 2015 נכנסו להוראה בתוך שנתיים מסיום הלימודים 49% מהבוגרים הערבים, בהשוואה ל-58% בקרב מסיימי תכניות ההסבה בשנת 2005.
- לעומת זאת, בקרב יהודים חלה במהלך השנים הנסקרות עלייה בשיעור הכניסה להוראה. בקרב מקבלי תואר "בוגר בהוראה" בשנת 2015 נכנסו להוראה בתוך שנתיים מסיום הלימודים 66% מהבוגרים היהודים, בהשוואה ל-52% בקרב מקבלי תואר "בוגר בהוראה" בשנת 2005. בקרב מסיימי תכניות הסבת אקדמאים להוראה בשנת 2015 נכנסו להוראה בתוך שנתיים מסיום הלימודים 66% מהבוגרים היהודים, בהשוואה ל-45% בקרב מסיימי תכניות ההסבה בשנת 2005.
- על-פי הערכות שונות יש אלפי מורים ערבים שאינם מועסקים בהוראה אף שהוכשרו לכך. על-פי הגורמים הרלוונטיים יש עודף הכשרה מאסיבי של מורים למגזר הערבי באזור הצפון (שלוש המכללות הערביות לחינוך ממוקמות במחוז הצפון). מנגד, על-פי משרד החינוך במחוזות אחרים המצב שונה, כשהעיקרי בהם הוא מחוז דרום, בו יש חוסר במורים במוסדות החינוך של המגזר הבדואי. בנוסף, יש עודף הכשרה בחינוך הממלכתי-דתי במקצועות היהדות (בעיקר גברים) ומנגד יש חוסר במורים למקצועות אנגלית, מתמטיקה, מדעים ולשון עברית (בעיקר במגזר היהודי) וחוסר אקוטי במורים למקצועות הטכנולוגיים.
- עודף ההכשרה במגזר הערבי והחוסר במורים במקצועות מסוימים במגזר הכללי, הביאו את משרד החינוך לערוך התאמות בהקצאת מכסות הלומדים המתוקצבים במכללות להוראה.



בהתאם לכך, החל משנת תשע"א (2010/11) הוגבל הגידול במכסת שלוש המכללות הערביות לחינוך בצפון ולמעשה מכסתן הוקפאה. בנוסף, בדצמבר 2016 נקבע מודל תקצוב חדש במסגרתו שונו עקרונות החישוב של מכסות הלומדים בהתאם ליעדי משרד החינוך וצרכיו בכוח אדם במקצועות הוראה שונים. בשל אי-החלת המודל החדש על שלוש המכללות הערביות, הוגשה על-ידי מכללת אלקאסמי ביוני 2017 עתירה לבג"צ בבקשה להורות על ביטול ההחלטה לתקצב אותה לפי מכסת תלמידים קבועה ולחייב את משרד החינוך לתקצב אותה לפי מספר הלומדים בפועל בדומה למכללות אחרות. עתירה זו עדיין נידונה בבית המשפט.

■ בשנת 2015 חתמו משרד החינוך ומלי"ג-ות"ת על מתווה להסדרת מעבר המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב ות"ת בתוך שבע שנים (החל משנת תשע"ו (2015/16)). לצורך קידום המשך המעבר באופן הדרגתי ומבוקר אושר על-ידי מלי"ג-ות"ת ביולי 2016 מתווה שלפיו מעבר מכללה אקדמית לחינוך לאחריות ות"ת יתאפשר רק באמצעות איחוד עם מוסד אחר להשכלה גבוהה ולא יתאפשר מעבר עצמאי. כחלק מהחלטה זו גובשה "מפת דרכים" לכל מכללה אקדמית לחינוך הכוללת מספר חלופות לאיחוד. בהתאם למפת הדרכים, מתוך 21 מכללות לחינוך אמורות להישאר בסופו של התהליך שמונה מכללות במעמד עצמאי כמכללות לחינוך או תוך איחוד עם מכללות לחינוך אחרות, כאשר כל יתר המכללות יתמזגו עם מוסדות אחרים להשכלה גבוהה.

■ עד עתה עברו שלוש מכללות להוראה לאחריות ות"ת. בשנת הלימודים תשע"ג (2012/13) הועברה המכללה לחינוך אחוה לאחריות ות"ת דרך מיזוגה עם המכללה האקדמית הכללית שהייתה באחריות ות"ת. במהלך שנת הלימודים תשע"ד (2013/14) אישרה מליאת ות"ת עקרונית את מעבר המכללות בית-ברל וסמינר הקיבוצים לאחריות ות"ת, בכפוף למספר תנאים. במהלך שנת 2016 הושלמו התנאים במלואם ושתי המכללות עברו לאחריות ות"ת. על-פי הגורמים הרלוונטיים מוסדות נוספים צפויים לעבור לאחריות ות"ת בזמן הקרוב, אולם יש מקרים בהם המגעים בין מוסדות המבקשים להתאחד אינם מגיעים לידי הבשלה בשל אי הסכמה של המוסדות המנהלים והעמותות.



1. רקע

הכשרת מורים לחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי נעשית במכללות האקדמיות לחינוך (נקראות גם מכללות להוראה ומכללות להכשרת עובדי הוראה) ובבתי-הספר לחינוך באוניברסיטאות.¹ הסמכה להוראה נעשית בכמה מסלולים: לימודי הוראה במכללות האקדמיות לחינוך (תואר ראשון B.Ed), לימודים לתעודת הוראה באוניברסיטאות, תכניות הסבת אקדמאים להוראה במכללות האקדמיות לחינוך ולימודי תואר שני מוסמך בהוראה (M.Teach).

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.² במהלך שנות השבעים והשמונים זכו כמה מוסדות להכשרת עובדי הוראה להיתר ולהכרה כמוסדות להשכלה גבוהה, ובמסגרת התוכנית להרחבת שיערי ההשכלה הגבוהה לאוכלוסיות נוספות, נוספו במהלך שנות התשעים עוד 12 מכללות אקדמיות לחינוך.³

המכללות לחינוך מאופיינות בהתאם למערכת החינוך במדינה ולזרמי החינוך השונים בה (מכללות ממלכתיות, מכללות ממלכתיות-דתיות ומכללות ערביות). בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ח – 2017/18) פועלות 21 מכללות אקדמיות לחינוך (לעומת 23 מכללות בשנת הלימודים 2010/11 ו-26 מכללות בשנת 2005/06). בשנת הלימודים הנוכחית לומדים במכללות לחינוך כ-26 אלף סטודנטים לתואר "בוגר בהוראה" (לעומת כ-25 אלף בשנת 2011 וכ-23 אלף בשנת 2006).⁴

שלוש ועדות ציבוריות שהוקמו משנת 2004 ואילך סברו כי יש לשדרג את מקצוע ההוראה ואת אופן הכשרת המורים. הוועדות המליצו, בין היתר, לצמצם את מספר המכללות לחינוך ולהעבירן לתקצוב מלא של הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) שליד המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג), ובכך להשוות את מעמדן למעמד שאר המוסדות להשכלה גבוהה ולהקנות להן גמישות ניהולית ותקציבית רבה יותר. בבסיס המלצות הוועדה עמדה הכוונה לבטל את הכפיפות הדואלית של המכללות (למשרד החינוך ולמל"ג), להגביר את החופש האקדמי והמינהלי שלהן, גמישותן ועצמאותן, ולהביא לשיפור איכות ההוראה בהן.⁵

בשנת 2011 החליטו משרד החינוך והמל"ג כי המכללות לחינוך יעברו לאחריות ות"ת. בפברואר 2015 חתמו משרד החינוך ומל"ג ות"ת על מתווה להסדרת מעברן של כל המכללות לחינוך לתקצוב ות"ת. המעבר תוכנן להתבצע לאורך שבע שנים, וזאת בכפוף לעמידת המכללות בתנאי הסף שנקבעו.⁶ בפרק 5 נתייחס לאופן שבו מיושם המתווה.

¹ משרד החינוך מתקצב גם סמינרים להוראה במגזר החרדי, שאינם מכללות אקדמיות ושנתכניות הלימוד שלהם אינן מאושרות על-ידי המועצה להשכלה גבוהה.

² משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 66, המועצה להשכלה גבוהה – מעבר המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב הוועדה לתכנון ותקצוב, התשע"ו-2016.

³ עמי וולנסקי, **אקדמיה בסביבה משתנה – מדיניות ההשכלה הגבוהה של ישראל 1952-2004**, הוצאת הקיבוץ המאוחד ומוסד שמואל נאמן, שנת 2005.

⁴ מקור נתוני שנת הלימודים תשע"ח (2017/18): המועצה להשכלה גבוהה, לקט נתונים לקראת פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשע"ח – 2017/18, אוקטובר 2017. מקור נתוני השנים הקודמות: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המוסדות האקדמיים להכשרת מורים: תמונת מצב בהיבטים אחדים של הנושא, כתיבה: שלי מזרחי ויובל וורגן, 15 בנובמבר 2010.

⁵ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 66, המועצה להשכלה גבוהה – מעבר המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב הוועדה לתכנון ותקצוב, התשע"ו-2016.

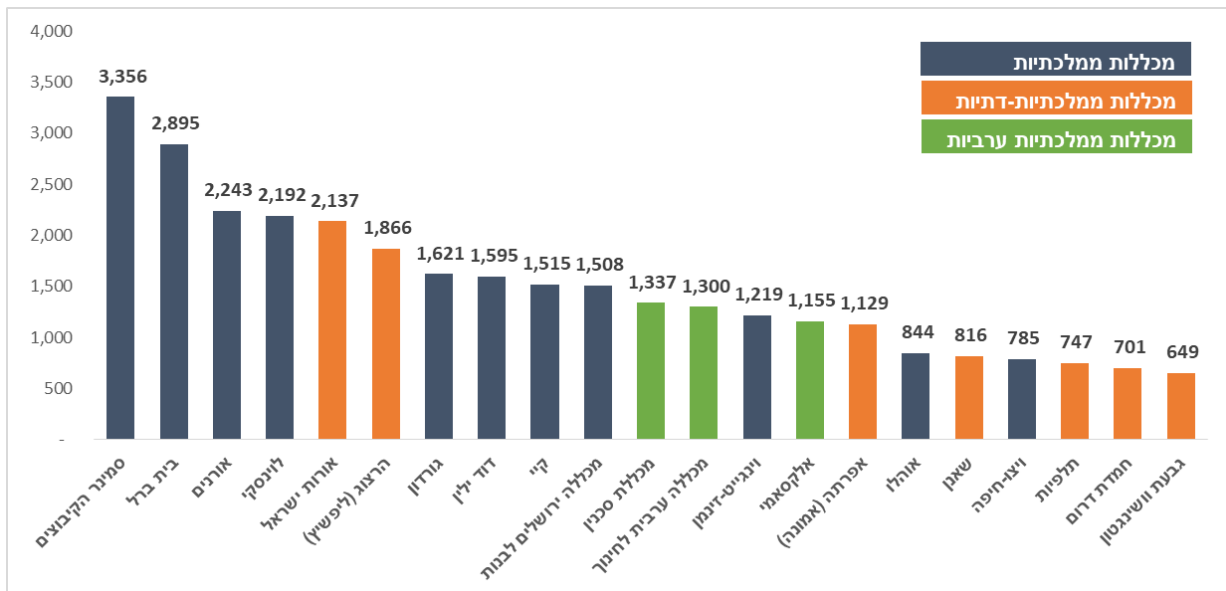
⁶ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 66, המועצה להשכלה גבוהה – מעבר המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב הוועדה לתכנון ותקצוב, התשע"ו-2016.



2. המכללות האקדמיות לחינוך - נתונים נבחרים

בשנת הלימודים הנוכחית פועלות 21 מכללות לחינוך, בהן לומדים כ-26 אלף סטודנטים לתואר ראשון ועוד כ-7,000 סטודנטים לתואר שני. להלן יוצגו נתונים בדבר מספר הסטודנטים הלומדים בכל אחת מהמכללות (נתוני שנת הלימודים תשע"ו – 2015/16). הנתונים אינם כוללים את הסטודנטים הלומדים במסלולי הסבת אקדמאים להוראה.

תרשים 1. סטודנטים במכללות האקדמיות לחינוך (תואר ראשון ושני), תשע"ו (2015/16)⁷



מהנתונים בתרשים עולה כי כיום פועלות 11 מכללות ממשלתיות, 7 מכללות ממשלתיות-דתיות ו-3 מכללות ממשלתיות ערביות. 62.5% מהסטודנטים למדו בשנת תשע"ו (2015/16) במכללות ממשלתיות, 25.5% במכללות ממשלתיות דתיות ו-12% במכללות ממשלתיות ערביות.⁸

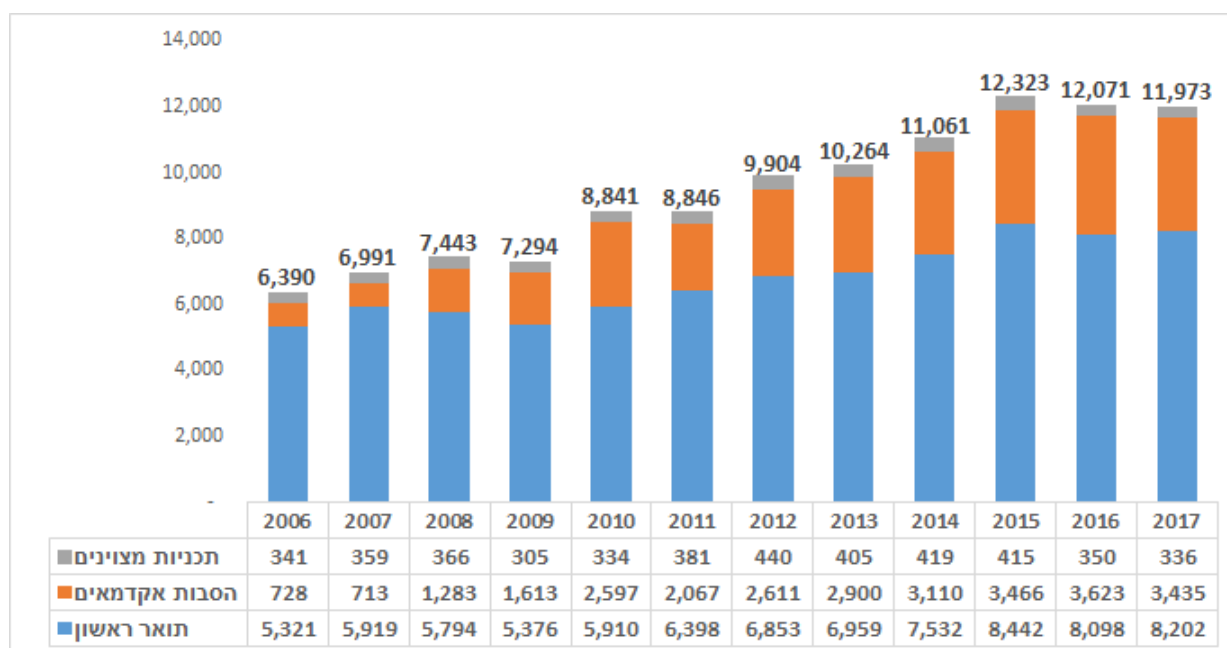
להלן יוצגו נתונים המצביעים על מגמות בהכשרה להוראה במכללות לחינוך: נתונים על מספר הסטודנטים החדשים, נתונים על היקף ההכשרה להוראה ונתונים על שיעור הסטודנטים החדשים שנבחנו בבחינה הפסיכומטרית.

⁷ המועצה להשכלה גבוהה, [קבצי נתונים סטטיסטיים אודות ההשכלה הגבוהה בישראל \(לוחות 5-6\)](#), תאריך כניסה: 27 במרץ 2018.

⁸ ההבחנה בין זרמי המכללות לחינוך נעשית בהתאם למבנה מערכת החינוך בישראל, אולם סטודנטים מכל קבוצות האוכלוסייה יכולים ללמוד בכל סוגי המכללות.



תרשים 2. סטודנטים חדשים במכללות האקדמיות לחינוך, 2006-2017⁹



מהנתונים בתרשים עולה כי לאורך העשור האחרון גדל מספר הסטודנטים החדשים במכללות לחינוך (כ-12 אלף סטודנטים חדשים בשנת 2017, לעומת כ-6.5 אלף סטודנטים בשנת 2006). עוד עולה כי במהלך השנים חל שינוי בהרכב הסטודנטים, כאשר חלקם של הסטודנטים במסלול הסבת אקדמאים להוראה גדל מ-11.4% בשנת 2006 ל-28.7% בשנת 2017. בהתאמה קטן חלקם של הסטודנטים הסדירים לתואר ראשון מ-83.3% בשנת 2006 ל-68.5% בשנת 2017.

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעשור האחרון (2005-2015) גדל מספר המוכשרים להוראה במכללות האקדמיות לחינוך בשיעור של כ-70%. כמו כן, חלקם של מסיימי תכניות להסבת אקדמאים להוראה מכלל הבוגרים גדל באופן משמעותי בשנים אלה – כ-47% בשנת 2015, לעומת כ-20% בשנת 2005.¹⁰ על-פי משרד החינוך, המכללות האקדמיות לחינוך מכשירות עוד כ-2,500 מורים בשנה (אם כי הן מתקצבות עבור כ-7,000 מורים בשנה) והאוניברסיטאות מכשירות עוד כ-2,500 מורים בשנה, מרביתם לחינוך העל-יסודי.¹¹ בהקשר זה נציין כי בתשובת משרד החינוך נכתב עוד כי מכסות הלומדים צריכות לענות על צרכים לימודיים עכשוויים ועתידיים, ולצורך קביעתן יש לקבל נתונים על מחסור צפוי בעובדי הוראה, הכוללים נתונים על פרישת עובדי הוראה, שנות שבתון וכו'. לאור המצב הנתון כיום ועל-פי לקחים מן העבר, הערכת משרד החינוך, המסתמכת גם על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היא שכל שנה נדרשים כ-12 אלף עובדי הוראה חדשים, על-מנת לענות על הגידול בכמות התלמידים מחד גיסא ועל פרישת מורים מאידך גיסא.

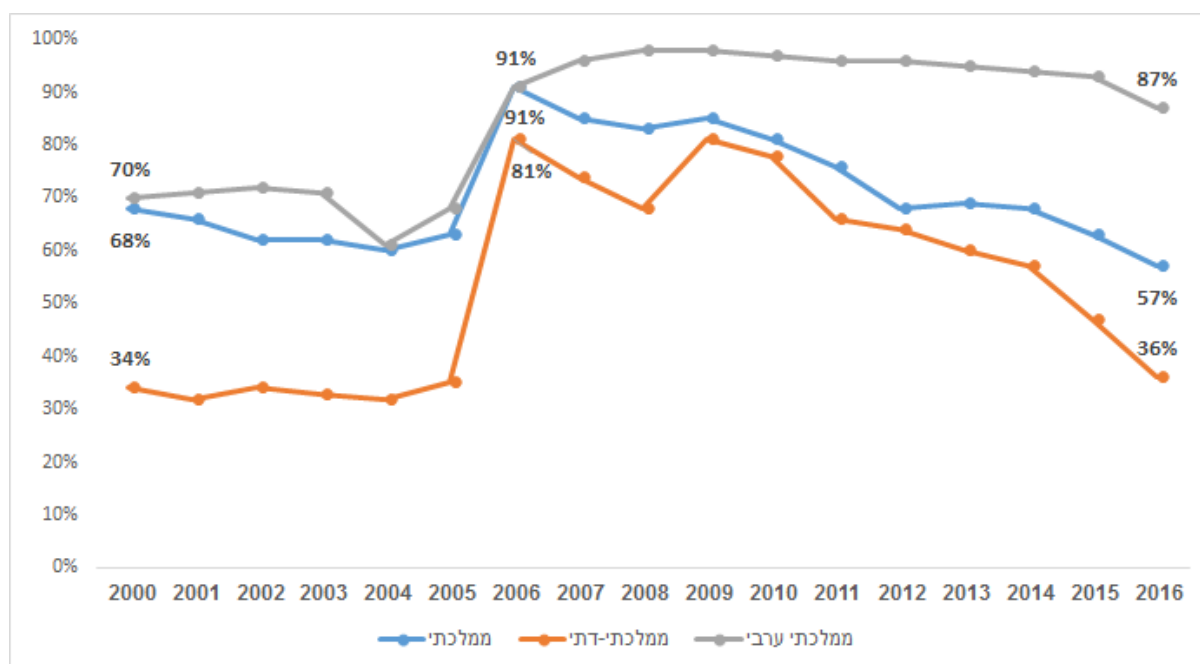
⁹ מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מצגת בנושא: מגמות בקרב עובדי הוראה, הכשרה להוראה והישיגי התלמידים – סקירה לדיון אצל מנכ"ל משרד החינוך, התקבלה ממר דוד מעגן, ראש תחום חינוך גבוה וכוחות הוראה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נובמבר 2017.

¹⁰ שם.

¹¹ נח גרינפלד, מנהל האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2018.



תרשים 3. שיעור הנבחנים בבחינה הפסיכומטרית בקרב סטודנטים שנה א' במכללות האקדמיות לחינוך, 2000-2016¹²



מהנתונים בתרשים עולה כי לאחר הקפיצה החדה בשנת 2006 בשיעור הסטודנטים החדשים שנבחנו בבחינה הפסיכומטרית קודם כניסתם ללימודים במכללה לחינוך, חלה בעשור האחרון ירידה חדה בשיעור הסטודנטים החדשים שנבחנו בבחינה הפסיכומטרית קודם לימודיהם במכללות ממלכתיות וממלכתיות-דתיות (במכללות הערביות נשמרה היציבות, אם כי בשנים האחרונות יש ירידה קטנה בשיעור זה). עוד עולה כי שיעור הסטודנטים הלומדים במכללות ערביות שנבחנו בבחינה הפסיכומטרית קודם לימודיהם הוא הגבוה ביותר – 87% בשנת 2016, בהשוואה ל-57% בקרב סטודנטים הלומדים במכללות ממלכתיות ו-36% בקרב סטודנטים הלומדים במכללות ממלכתיות-דתיות.

על-פי משרד החינוך הסיבה לירידה בשיעור הנבחנים בבחינה הפסיכומטרית בשנים האחרונות היא מתן פטור מפסיכומטרי למועמדים שתעודת הברגרות שלהם עומדת בקריטריונים מסוימים. הפטור ניתן בתקופת הכהונה של שר החינוך הקודם שי פירון.¹³

3. נתונים על השתלבות בהוראה של בוגרי מסלולי הכשרה להוראה במכללות לחינוך

אחד ההיבטים שיש להם חשיבות בתכנון מערך ההכשרה להוראה הוא היכולת של הבוגרים שהוכשרו להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל להשתלב במקצוע זה. להלן יוצגו נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על שיעור בוגרי המכללות האקדמיות לחינוך (בוגרי תואר "בוגר בהוראה" ומסיימי מסלולי הסבת אקדמאים להוראה) שהשתלבו בכוחות ההוראה במערכת החינוך בתום לימודיהם.

¹² מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מצגת בנושא: מגמות בקרב עובדי הוראה, הכשרה להוראה והישגי התלמידים – סקירה לדיון אצל מנכ"ל משרד החינוך, התקבלה ממר דוד מעגן, ראש תחום חינוך גבוה וכוחות הוראה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נובמבר 2017.

¹³ נח גרינפלד, מנהל האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרס 2018.



שיעורי כניסה להוראה בקרב בוגרי המכללות האקדמיות לחינוך, 2005-2015¹⁴

מקבלי תואר "בוגר בהוראה"				
ערבים		יהודים		
נכנסו להוראה בתוך שנתיים מסיום ההכשרה	נכנסו להוראה (ממועד סיום ההכשרה ועד שנת הלימודים הנוכחית)	נכנסו להוראה בתוך שנתיים מסיום ההכשרה	נכנסו להוראה (ממועד סיום ההכשרה ועד שנת הלימודים הנוכחית)	שנת סיום ההכשרה
67%	92%	52%	75%	2005
67%	90%	50%	73%	2006
67%	90%	54%	75%	2007
62%	88%	55%	76%	2008
65%	87%	59%	75%	2009
59%	80%	59%	75%	2010
62%	78%	58%	73%	2011
55%	72%	62%	75%	2012
47%	61%	64%	74%	2013
51%	60%	65%	74%	2014
53%	57%	66%	74%	2015
מסיימי תכניות הסבת אקדמאים להוראה				
ערבים		יהודים		
נכנסו להוראה בתוך שנתיים מסיום ההכשרה	נכנסו להוראה (ממועד סיום ההכשרה ועד שנת הלימודים הנוכחית)	נכנסו להוראה בתוך שנתיים מסיום ההכשרה	נכנסו להוראה (ממועד סיום ההכשרה ועד שנת הלימודים הנוכחית)	שנת סיום ההכשרה
58%	84%	45%	71%	2005
50%	80%	47%	73%	2006
45%	78%	52%	75%	2007
45%	75%	57%	77%	2008
42%	66%	58%	77%	2009
45%	65%	60%	75%	2010
35%	53%	64%	78%	2011
45%	62%	65%	76%	2012
51%	67%	68%	77%	2013
45%	59%	66%	74%	2014
49%	57%	66%	72%	2015

מהנתונים בטבלה עולה כי בקרב ערבים חלה במהלך השנים הנסקרות ירידה משמעותית בשיעורי הכניסה להוראה בקרב בוגרי שתי מסגרות ההכשרה. כך לדוגמה, בקרב מקבלי תואר "בוגר בהוראה" בשנת 2015 נכנסו להוראה בתוך שנתיים מסיום הלימודים 53% מהבוגרים הערבים, בהשוואה ל-67% בקרב מקבלי תואר "בוגר בהוראה" בשנת 2005. בקרב מסיימי תכניות הסבת אקדמאים להוראה בשנת 2015 נכנסו להוראה בתוך שנתיים מסיום הלימודים 49% מהבוגרים הערבים, בהשוואה ל-58% בקרב מסיימי תכניות ההסבה בשנת 2005.

¹⁴ מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, התקבל ממר דוד מעגן, ראש תחום חינוך גבוה וכוחות הוראה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נובמבר 2017.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

לעומת זאת, בקרב יהודים חלה במהלך השנים הנסקרות עלייה בשיעור הכניסה להוראה בתוך שנתיים מסיום ההכשרה בשתי המסגרות. כך לדוגמה, בקרב מקבלי תואר "בוגר בהוראה" בשנת 2015 נכנסו להוראה בתוך שנתיים מסיום הלימודים 66% מהבוגרים היהודים, בהשוואה ל-52% בקרב מקבלי תואר "בוגר בהוראה" בשנת 2005. בקרב מסיימי תכניות הסבת אקדמאים להוראה בשנת 2015 נכנסו להוראה בתוך שנתיים מסיום הלימודים 66% מהבוגרים היהודים, בהשוואה ל-45% בקרב מסיימי תכניות ההסבה בשנת 2005.

בהקשר זה נציין כי במסמכים קודמים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת נסקרה סוגיית הקושי של מורים ערבים להשתלב במערכת החינוך.¹⁵ על-פי הערכות שונות יש אלפי מורים ערבים שאינם מועסקים בהוראה אף שהוכשרו לכך. כמו כן נציין כי במסמך מדיניות של המועצה להשכלה גבוהה משנת 2016 נכתב כי מתוך היכרות של משרד החינוך את המערכת אפשר להצביע ברמה הכוללת על כך שקיים עודף הכשרה מאסיבי של מורים למגזר הערבי באזור הצפון (שלוש המכללות הערביות לחינוך ממוקמות במחוז הצפון), עודף הכשרה בחינוך הממלכתי-דתי במקצועות היהדות (בעיקר גברים), חוסר במורים למקצועות אנגלית, מתמטיקה, מדעים ולשון עברית (בעיקר במגזר היהודי) וחוסר אקוטי במורים למקצועות הטכנולוגיים.¹⁶ לצד האמור בדבר עודף הכשרה משמעותי במגזר הערבי באזור הצפון יצוין כי על-פי משרד החינוך במחוזות אחרים המצב שונה, כשהעיקרי בהם הוא מחוז דרום, בו יש חוסר במורים במוסדות החינוך של המגזר הבדואי. בהתאם לכך, מבקשים מורים ערבים המתגוררים באזור הצפון להשתבץ במוסדות אלה, אולם בהמשך רבים ממורים אלה מגישים בקשה להעברתם למחוז צפון, על-מנת לשוב למקום מגוריהם המקורי.¹⁷

4. מודל התקצוב של המכללות לחינוך שבאחריות תקציבית של משרד החינוך

בהתאם למודל המסורתי לפיו נקבע תקצוב מוסדות ההכשרה לאורך שנים, נקבעה מכסתו של כל מוסד כנגזרת של מספר הלומדים בפועל בשנת הלימודים הקודמת, לפי תחשיב של 90% ממספר הלומדים בשנים א-ג' בצירוף 80% ממספר הלומדים בשנה ד', ולא יותר מגידול של 10% משנה לשנה. התקציב לכל מוסד נקבע בהתאם לתחשיב הבא:

מכסת סטודנטים מתוקצבים × שעות שבועיות (ש"ש) בשנת הלימודים × ערך שעה שבועית

ואולם, עודף הכשרה משמעותי במגזר הערבי והחרדי, ובהמשך חוסר במורים במקצועות מסוימים במגזר הכללי, כאמור בפרק הקודם, הביאו את הוועדה לערוך התאמות בהקצאת המכסות לצרכי המערכת. בהתאם לכך, החל משנת תשע"א (2010/11) הוגבל הגידול במכסת שלוש המכללות הערביות לחינוך בצפון ולמעשה מכסתן הוקפאה (מכסת שלוש המכללות בכל השנתונים הסתכמה בכל אחת מהשנים האחרונות בכ-2,000 לומדים).¹⁸

¹⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על השתלבות מורים ערבים במערכת החינוך, כתיבה: אסף וינינגר, 5 בדצמבר 2012; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על שיבוץ מורים ערבים במערכת החינוך, כתיבה: אסף וינינגר, 23 באפריל 2014.

¹⁶ המועצה להשכלה גבוהה, מתווה להמשך מעבר המכללות האקדמיות לחינוך לאחריות תכנון ותקצוב ות"ת, 18 במאי 2016.

¹⁷ בג"צ 5154/17, אקדמיית אלקאסמי נגד משרד החינוך ושר החינוך, תגובת משרד החינוך לבקשה למתן צו ביניים, 26 ביולי 2017; פרוטוקול מס' 244 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 19 ביולי 2016.

¹⁸ שם.



בנוסף, בדצמבר 2016 נקבע מודל תקצוב חדש במסגרתו שונו עקרונות החישוב של מכסות הלומדים בהתאם ליעדי משרד החינוך וצרכיו בכוח אדם במקצועות הוראה שונים.¹⁹ בנוסחת התקצוב המעודכנת מחושבת המכסה לכל מוסד על-ידי הכפלת מספר הלומדים בפועל במוסד בכל מקצוע (לפי נתוני השנה הקודמת לשנת התקצוב), במקדם המשקף את הצורך במורים במקצוע זה. למקצועות נדרשים דוגמת מתמטיקה, פיסיקה ואנגלית נקבע מקדם 1, ובמקצועות בהם הדרישה פחותה דוגמת אזרחות, היסטוריה וחינוך גופני, נקבע מקדם נמוך מ-1 בהתאם להיקף הדרישה בכל מקצוע. לצד זאת נקבע כי גידול במכסת הלומדים המתוקצבים יתאפשר רק במקצועות שהוגדרו כנדרשים. לאחר קביעת המכסה לכל מוסד הוא מתוקצב בהתאם לתחשיב המסורתי שלעיל. באמצעות המכפלה במקדמי המקצועות ניתנת מכסה גדולה יותר למוסדות המכשירים מורים במקצועות הנדרשים, ומופחתת המכסה למוסדות המכשירים מורים בתחומים שאין בהם חוסר. עם זאת, שיעור ההפחתה המרבי הוגבל עד כה ל-5% לכל שנת לימודים לעומת מכסת השנה הקודמת.

המודל החדש יושם לראשונה במגזר הכללי בשנת הלימודים תשע"ז (2016/17), אולם עד עתה הוא לא הוחל על שלוש המכללות הערביות בצפון, לגביהן הוחלט להמשיך ולהעמיד את המכסה הקבועה שניתנה להן עד כה (כלומר, כ-2,000 סטודנטים בשנה). לטענת משרד החינוך, החלת המודל החדש על שלושת המכללות הייתה גורמת להפחתת תקצובן נוכח עודף של אלפי מורים בכל המקצועות במגזר זה. עוד יצוין בהקשר זה כי ביחס למכללות בדרום המקיימות מסלול הכשרה להוראה בערבית, נוכח המחסור במורים במגזר הערבי בדרום, הוחל על מסלולים אלה מקדם חיובי שנועד להגדיל את המכסה, על-מנת לעודד תגבור ההכשרה במסלולים אלה.²⁰

בשל מדיניות משרד החינוך שלא להחיל את המודל החדש על שלוש המכללות הערביות בצפון, הוגשה על-ידי מכללת אלקאסמי ביוני 2017 עתירה לבג"צ בבקשה להורות על ביטול ההחלטה לתקצב אותה לפי מכסת תלמידים קבועה ולחייב את משרד החינוך לתקצב אותה לפי מספר הלומדים בפועל בדומה למכללות אחרות.²¹ עתירה זו עדיין נידונה בבית המשפט.

5. מעבר מכללות לאחריות תקציבית של ות"ת

לאורך השנים המליצו כמה ועדות ציבוריות לצמצם את מספר המכללות להוראה ולהעבירן לאחריות מלאה של ות"ת, במטרה לשפר את איכות הכשרת המורים בישראל.²² משמעות ההמלצה להעברת המכללות לחינוך לאחריות מלאה של ות"ת היא ביטול הכפיפות הדואלית של המוסדות שבמסגרתה הן נבדקות אקדמית על-ידי המל"ג, בעוד שהתכנון והתקצוב מתבצע על-ידי משרד החינוך.

בשנת 2011 חתמו משרד החינוך ומל"ג-ות"ת על הסכם עקרוני בנוגע למעבר הדרגתי של המכללות האקדמיות לחינוך לאחריות ות"ת (מסמך "ויגדור-שושני"), בכפוף לעמידה במספר תנאי סף שנקבעו (מיזוג עם מכללה כללית, אוניברסיטה או מכללה אקדמית לחינוך, גודל מינימאלי של מוסד, פעולה לפי הכללים הארגוניים, המשפטיים והתקציביים שקבעה ות"ת ובפרט: איתנות פיננסית, זכויות קנייניות

¹⁹ משרד החינוך, מינהל הכשרת עובדי הוראה, מכתב לנשיאי המכללות האקדמיות לחינוך: עקרונות לחישוב מכסת הלומדים הסדירים (כולל מצוינים) לשנתונים א' ו-ב' ולהסבת אקדמאים להוראה שנתונים ב' ו-ג' תשע"ח, לפי "מודל חדש" – הצעה, 27 באפריל 2017; בג"צ 5154/17, אקדמיית אלקאסמי נגד משרד החינוך ושר החינוך, תגובת משרד החינוך לבקשה למתן צו ביניים, 26 ביולי 2017.

²⁰ שם.

²¹ בג"צ 5154/17, אקדמיית אלקאסמי נגד משרד החינוך ושר החינוך, עתירה למתן צו על-תנאי ולמתן צו-ביניים ובקשה לקיום דיון דחוף, 26 ביוני 2017.

²² ועדת אריאב-כץ (2004), ועדת תומר (2004), ועדת דברת (2005).



בקרקה, התאמת התקנונים והגופים המנהלים להנחיות מל"ג/ות"ת וכו').²³ מהלך זה נועד לאפשר למדינה תכנון רוחבי ואחיד של מערכת ההשכלה הגבוהה באמצעות ות"ת ולהשוות את מעמדן של המכללות להוראה למוסדות האקדמיים האחרים, להגביר את החופש האקדמי והמנהלי שלהן, להביא לשינוי מצב השניות הנוכחי של זיקת המכללות לשני גופים, ובסופו של דבר להביא לשיפור איכות הכשרת המורים בישראל.

בשנת הלימודים תשע"ג (2012/13) הועברה המכללה לחינוך אחוה לאחריות ות"ת דרך מיזוגה עם המכללה האקדמית הכללית שהייתה באחריות ות"ת. במהלך שנת הלימודים תשע"ד (2013/14) אישרה מליאת ות"ת עקרונית את מעבר המכללות בית-ברל וסמינר הקיבוצים לאחריות ות"ת, בכפוף למספר תנאים. במהלך שנת 2016 הושלמו התנאים במלואם ושתי המכללות עברו לאחריות ות"ת.²⁴

בשנת 2015 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות של מל"ג ות"ת ושל משרד החינוך למעבר המכללות האקדמיות לחינוך לתקצוב ות"ת.²⁵ המבקר מצא כי עד למועד הביקורת שני הגופים לא יזמו ולא קידמו את יישום הסכם העקרונות שנחתם בשנת 2011. כמו כן מצא המבקר שגיבוש הרפורמה נעשה ללא תכנית עבודה כוללת ומחייבת ליישומה ובלי שנקבע מספר המכללות, סוגיהן ופריסתן הגיאוגרפית. המבקר המליץ כי מל"ג ות"ת ומשרד החינוך יאמצו גישה פרואקטיבית ויגבשו תכנית עקרונית כוללת למעבר המכללות לחינוך לתקצוב ות"ת, בה יובאו בחשבון היבטים מגזריים וגיאוגרפיים והמאפיינים הייחודיים של המכללות לחינוך, מתוך ראייה לאומית ומערכתית.

בפברואר 2015, במהלך הביקורת של מבקר המדינה, חתמו משרד החינוך ומל"ג ות"ת על מתווה להסדרת מעבר כל המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב ות"ת בתוך שבע שנים (החל משנת תשע"ו (2015/16)), וזאת בכפוף לעמידתן בתנאי סף שנקבעו בהסכם העקרונות שנחתם בשנת 2011.²⁶ על כלל המכללות הוטל להיערך לקראת השינויים הנדרשים לרבות הצורך לעמוד בהנחיות מל"ג ות"ת בנושאים שונים כגון לגבי המבנה התאגידי, הניהול האקדמי ועוד. במתווה נכתב כי נוכח שיקולי תכנון ותקצוב, מספר המכללות האקדמיות לחינוך שתעבורנה במעמד עצמאי יהיה מוגבל. מכללות שלא תצלחנה לעמוד בתנאי הסף למעבר באחת מהדרכים שהוצעו במהלך התקופה שנקבעה, לא תיכללנה בתכנית הכוללת ובמקביל יחלו הליכים להפסקת תקצובן על-ידי משרד החינוך ולביטול ההכרה בהן על-ידי המל"ג כמוסדות מתוקצבים להשכלה גבוהה.

ביולי 2016, לצורך קידום המשך מעבר המכללות לחינוך לאחריות ות"ת באופן הדרגתי ומבוקר, החליטו מל"ג ות"ת לאשר מתווה למעבר מכללות אקדמיות לחינוך לאחריות ות"ת.²⁷ על-פי המתווה, מעבר מכללה אקדמית לחינוך לאחריות ות"ת יתאפשר באמצעות איחוד עם מוסד אחר להשכלה גבוהה בלבד ולא יתאפשר מעבר עצמאי, זאת בהתאם למדיניות מל"ג/ות"ת ומשרד החינוך. כחלק מהחלטה זו גיבש צוות היגוי, המשותף למל"ג/ות"ת ולמשרד החינוך, "מפת דרכים" לכל מכללה אקדמית לחינוך הכוללת

²³ משרד החינוך והמועצה להשכלה גבוהה, הסכם מעבר מכללות אקדמיות לחינוך לאחריות ות"ת, 2011.

²⁴ בשנים האחרונות כבר התרחשו שלושה איחודים במכללות המלמדות למגזר הממלכתי-דתי, ללא קשר ישיר למעבר לות"ת: מכללות הרצוג וליפשיץ, מכללות אמונה ואפרתה ומכללות אורות ישראל ומורשת יעקב.

²⁵ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 66, המועצה להשכלה גבוהה – מעבר המכללות האקדמיות להוראה לתקצוב הוועדה לתכנון ותקצוב, התשע"ו-2016.

²⁶ משרד החינוך והמועצה להשכלה גבוהה, מתווה להסדרת מעבר כולל של האחריות לתכנון ותקצוב מערך ההכשרה האקדמית להוראה ממשרד החינוך למועצה להשכלה גבוהה ולוועדה לתכנון ולתקצוב, 2015.

²⁷ החלטת ות"ת בנושא "המתווה להעברת המכללות האקדמיות לחינוך לאחריות ות"ת", 13 ביולי 2016.



מספר חלופות לאיחוד (ראו בנספח 1).²⁸ במסגרת "מפת הדרכים" מופיעים גם חלק מהמוסדות להשכלה גבוהה הנמצאים באחריות ות"ת כחלופות לאיחודים. מפת הדרכים מהווה הצעה אך אינה מחייבת, וניתנה למוסדות האפשרות להציע איחוד עם מוסד אחר בכפוף לתנאים ולמטרות שנקבעו.

בתשובת המל"ג על פנייתנו נכתב כי מפת הדרכים שהוצעה וצורפה להחלטה גובשה על בסיס השיקולים הבאים: יצירת מוסד חזק מבחינה אקדמית ופיננסית, תוך קיום סינרגיה בין המוסדות המתאחדים (כגון: התייעלות בהפעלת תכניות לימוד זהות/דומות, ניצול חוזקות אנשי הסגל, ניצול תשתיות, קיום תכניות לימוד משלימות ומפרות); קירבה גיאוגרפית; רמת בשלות וישימות האיחוד; הצעת המוסד בתכנית האסטרטגית שהוגשה לאגף התכנון לקראת החומש הבא.²⁹

מפת הדרכים שהופצה למוסדות כוללת לוחות זמנים ואבני דרך לאיחוד. עד לסוף חודש אוקטובר 2016 נדרשו המכללות להציג נייר הסכמה עקרוני על החלופה המועדפת החתום על-ידי הנשיאים וראשי ועדי המנהלים של כל המוסדות המתאחדים. עד לסוף חודש ינואר 2017 הוטל על המכללות להציג תכנית עבודה הכוללת את הרציונל של האיחוד, אופן האיחוד והערות שונות. כמו כן, נדרשו המוסדות להציג לוח זמנים ליישום האיחוד בפועל בהיבטים הבאים: אקדמי, תאגידי, תקציבי, אדמיניסטרטיבי. נקבע כי לאחר הצגה זו ואישור מל"ג ות"ת ומשרד החינוך למסמך, המוסד יחל בקבלת ליווי מהצוות המקצועי ליישום האיחוד בפועל.³⁰

בהתאם למפת הדרכים שהתפרסמה, מתוך 21 מכללות לחינוך אמורות להישאר בסופו של התהליך שמונה מכללות במעמד עצמאי כמכללות לחינוך או תוך איחוד עם מכללות לחינוך אחרות, כאשר כל יתר המכללות יתמזגו עם מוסדות אחרים להשכלה גבוהה (מכללות כלליות או אוניברסיטאות).³¹

על-פי מצגת שהוצגה על-ידי ד"ר רבקה ודמני, סגנית יו"ר המל"ג, בכנס נשיאי המכללות האקדמיות לחינוך שנערך במרס 2017, המוסדות העבירו את מסמך ההסכמה העקרוני החתום על-ידי הנשיאים וראשי הוועדים המנהלים של המוסדות המתאחדים. כמו כן, רוב המכללות הציגו תכנון ראשוני לאיחוד ולוח זמנים ליישום האיחוד.³²

בתשובת המל"ג על פנייתנו נכתב כי אושרה עקרונית העברתן לות"ת של שתי מכללות נוספות: מכללת הרצוג-ליפשיץ (במסגרת איחוד עם מכללת אמונה-אפרתה) ומכללת אורות ישראל.³³ בתשובת משרד החינוך נכתב כי מתקיימים מגעים לאיחוד כבר במהלך שנת הלימודים הנוכחית בין מכללת אוהלו ומכללת תל-חי (טרם נפתרה בעיית גרנטים למחקר מהאיחוד האירופי) ובין מכללת ויצו לאוניברסיטת חיפה (ממתינים לפסיקה לגבי ערעור ויצו העולמית לגבי האיחוד). אשר ליתר המוסדות נכתב כי מתקיימים מגעים לאיחוד, אך טרם גובשו הסכמות סופיות. כמו כן, עניינין של המכללות הערביות סכנין ואלקאסמי טרם הוכרע, שכן עדיין לא התקבלה החלטת מל"ג בדבר המרה של אחת מהן ממכללה לחינוך למכללה כללית.³⁴ **ראו סטטוס המעבר של כל המכללות לחינוך בנספח 2.**

²⁸ משרד החינוך ומל"ג ות"ת, מכתב לנשיאי המכללות האקדמיות לחינוך (שבתקצוב משרד החינוך) בנושא: "מפת דרכים" לוח זמנים לאיחוד המכללות האקדמיות לחינוך לקראת מעבר לאחריות תכנון ותקצוב ות"ת), 28 ביולי 2016.

²⁹ מיכל פרי, מנהלת פניות ציבור במועצה להשכלה גבוהה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2018.

³⁰ שם.

³¹ שם.

³² המועצה להשכלה גבוהה, מצגת של ד"ר רבקה ודמני בנושא: איחוד מכללות לחינוך ומעברן לות"ת: שינויים ותמורות (מצגת לכנס נשיאי המכללות האקדמיות לחינוך), 27 במרס 2017.

³³ בתשובת משרד החינוך נכתב כי היא צפויה להתאחד עם אוניברסיטת אריאל, אך יידרש איחוד עם מוסד אקדמי נוסף.

³⁴ נח גרינפלד, מנהל האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2018.



על-פי משרד החינוך, חלק מהמגעים בין מוסדות המבקשים להתאחד אינם מגיעים לידי הבשלה בשל אי הסכמה של המוסדות המנהלים והעמותות. בתשובת המשרד נכתב כי נדרש זמן למשא ומתן והתארגנות, שכן התהליך מורכב וכולל מהלכים משפטיים, ובכלל זה העברת בעלות על הקרקע והסדרים עם ארגוני המורים. קושי נוסף הוא בכך שהמכללות לחינוך מנהלות על-ידי עמותות רשומות, שאינן כפופות למשרד החינוך או לות"ת. עוד נכתב כי המשרד נקט עד כה בדרך של הידברות והשגת הסכמה עם המכללות, כולל סיוע בהעסקת פרויקטור שילווה את התהליכים והמגעים בין הגופים המתאחדים.³⁵

5.1. משמעויות מעבר המכללות לחינוך לאחריות ות"ת

כאמור, העברת המכללות האקדמיות לאחריות ות"ת וצמצום מספרן באמצעות מיזוגים ואיחודים, נועדו כדי לאפשר למדינה תכנון רוחבי ואחיד של מערכת ההשכלה הגבוהה ובסופו של דבר להביא לשיפור ולשדרוג איכות הכשרת המורים בישראל. למעבר המכללות לאחריות ות"ת ומיזוגן/איחודן יש משמעויות בהיבטים שונים. להלן נציג פירוט של משמעויות המעבר בכמה היבטים נבחרים (תקציביים, ארגוניים, אקדמיים ותעסוקתיים).

היבטים תקציביים

מכללה אקדמית לחינוך שעברה לאחריות ות"ת צפויה להיות מתוקצבת על-פי מודל התקצוב הנהוג בות"ת ביחס למכללות אקדמיות³⁶, במקום על-פי מודל התקצוב של משרד החינוך (המפורט בפרק 4 לעיל). עם זאת, בהסכם העקרונות שנחתם בין משרד החינוך ומל"ג-ות"ת בשנת 2011 נכתב כי מכללה אקדמית לחינוך שתעבור לות"ת תועבר על בסיס תקציבה המלא. בתשובת משרד החינוך לפנייתנו צוין כי ות"ת התחייבה כי היקף התקציבים אשר ייועדו לכל מוסד לא יפחת מהסכומים שיועברו ממשרד החינוך לות"ת, בכפוף ובהתאם לקריטריונים לתקצוב של ות"ת והתפוקות שנקבעו לגבי היקף המוכשרים להוראה. עוד צוין בתשובת המשרד כי לאחר המעבר לות"ת יחולק התקציב על-ידי ות"ת לכל מוסד בזיקה לצורכי משרד החינוך בכוח אדם, כפי שיועברו לו על-ידי משרד החינוך. זאת כדי להבטיח צמצום הכשרה בתחומים בהם יש עודף מורים ותגבור בתחומים בהם נדרשים מורים נוספים למערכת החינוך.

זיקת מוסדות ההכשרה למשרד החינוך תשמר בדומה למקובל במקצועות פרופסיונאליים אחרים, כגון זיקת ההכשרה לרפואה ולמקצועות הבריאות למשרד הבריאות. הזיקה למשרד החינוך תקבל ביטוי בכל ההיבטים הנוגעים למשרד כאחראי על תחום החינוך בישראל ובמיוחד במהלך הלימודים בהתנסות המעשית, המתקיימת בבתי-הספר ובגני הילדים במערכת החינוך. בהתאם לכך, משרד החינוך ימשיך לתקצב באופן ישיר פעילויות תוספתיות עבור רכיבים ייחודיים במכללות, כגון: תקצוב מורים מאמנים, מורים מכשירים, תקצוב הסטאז', תקצוב מלגות והלוואות מותנות לסטודנטים, תקצוב סל יוזמות פדגוגיות ותקצוב לימודים ייחודיים בנושאים שונים.

³⁵ ש.ם.

³⁶ השתתפות ות"ת במרכיב ההוראה במכללות מתבצעת על-פי התחשיב הבא: תעריף ממוצע מוסדי \times מכסת הסטודנטים שנקבעה למוסד \times מקדם סיום תואר \times מקדם התאמה ליעד יחס סטודנטים לסגל בכיר. בהתאם ות"ת מפרסמת מדי שנה את מכסת הסטודנטים שנקבעה לכל מוסד ואת תעריף ההשתתפות בכל תחום לימודים. ככלל, חישוב המכסה לתקצוב המוסד מבוסס על המכסה המאושרת לתקצוב של המוסד בשנה הקודמת בתוספת המכסה שנוספה לשנת הנוכחית. לצד זאת, ות"ת מתקצבת את הוראת הסטודנטים הלומדים לתעודות הוראה במכללות לחינוך שבאחריותה. השתתפות זו היא בנוסף לתקצוב הרגיל בגין הסטודנט דרך מרכיב ההוראה המועבר בהתאם לתואר ולתחום הלימודים בו לומד הסטודנט. בהקשר זה נוסף כי בהתאם להחלטת ות"ת מיום 26 באפריל 2017, יעודכן מודל תקצוב תעודות הוראה לתמרוץ תחומים שהוגדרו על ידי משרד החינוך.



היבטים ארגוניים

עם מעבר המכללות לחינוך לאחריות תקציבית של ות"ת צפוי להשתוות מעמדן למעמדם של יתר המוסדות האקדמיים ולהביא לשינוי מצב השניות הנוכחי של זיקת המכללות מבחינה אקדמית למל"ג ומבחינה תקציבית למשרד החינוך. כיום המכללות האקדמיות לחינוך נבדקות אקדמית על-ידי המל"ג, בעוד שהתכנון והתקצוב שלהן מתבצע על-ידי משרד החינוך. מעבר המכללות האקדמיות לחינוך לתכנון ותקצוב יכפיף אותן להנחיות הות"ת והמל"ג בדומה למוסדות האקדמיים המתוקצבים על ידה וצפוי לאפשר להן חופש רב יותר בניהול המוסד, בתכנון ובניהול משאביו.

בתשובת המל"ג על פנייתנו נכתב כי איחוד המוסדות יסייע במניעת תחרות לא בונה בין מוסדות סמוכים (כגון תחרות על סגל, סטודנטים ושכפול תשתיות). כמו כן נכתב כי יש יתרון לגודל ויצירת מסה קריטית לפיתוח המוסד – התייעלות וחיסכון בהוצאות וכן גודל מוסד שיאפשר השקעה בתשתיות אקדמיות, בינוי, הצטיידות ועוד.

היבטים אקדמיים

המעבר לתקצוב ות"ת לא צפוי לשנות מהותית את המצב האקדמי של המכללות לחינוך, שכן הן כפופות למל"ג גם כיום מבחינה אקדמית. במעבר המכללות לות"ת יתאפשר למוסדות ההכשרה להגיש לאישור המל"ג גם תכניות להתמחויות במקצועות תומכי חינוך.

בתשובת המל"ג על פנייתנו נכתב כי מעבר המכללות לות"ת והאיחוד בין מוסדות יתרום לחיזוק וגיוון המערך האקדמי, שכן מוסד מאוחד יוכל להציע מגוון רחב ועשיר יותר של קורסים, הפריה הדדית בין תחומי דעת שונים (לדוגמה, תואר דיסיפלינארי בשילוב תעודת הוראה). מהלך זה צפוי לתרום לחיזוק תחומי לימוד שאינם בעלי החוזק הנדרש כמו לימודי חינוך ומדעי הרוח. עוד נכתב כי איחוד המוסדות יסייע ביצירת מענים מתאימים לצורכי מערכת החינוך בשנים הבאות, ובכלל זה, מעבר הדרגתי להכשרת מורים ברמת תואר שני, הכשרת מורים לחינוך המדעי-טכנולוגי והכשרת מורים לאוכלוסיות מיוחדות (חרדים, בדואים וכו').

היבט נוסף נוגע לעניין חופש הפעולה המנהלי והאקדמי של המכללות לחינוך שהוכרזו טרם הפיכתן למוסדות אקדמיים כ"בתי מדרש". על מכללות אלה חלו ההוראות המנויות בתקנות חינוך ממלכתי (בתי מדרש למורים ולגננות), תשי"ח-1958, אשר בין היתר מעניקות לשר החינוך סמכות לקבוע את תכנית הלימודים בהן ומגדירות את סמכויות משרד החינוך לפסול עובדי הוראה מטעמים דתיים. עם מעבר המכללות לאחריות ות"ת נדרשה התאמה בין תקנות אלה ובין עקרונות העצמאות האקדמית והמנהלית בהתאם לסעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן: חוק המל"ג). בהתאם לכך אושרו לאחרונה בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת³⁷, תקנות המועצה להשכלה גבוהה (חופש פעולה של מוסד להכשרת עובדי חינוך), התשע"ח-2018, לפיהן מוסד מוכר להכשרת עובדי חינוך יבטיח כי תכניות הלימודים הנלמדות בו יתאימו לדרישות הרישוי של עובדי החינוך ולצרכי מערכת החינוך, לפי חוק חינוך ממלכתי ותקנות בתי מדרש. כמו כן, ועל אף האמור, נקבע בתקנות כי לשם השמירה על אורח חיים דתי, לרבות נוהג והווי דתי בין כתלי המוסד, למוסד מוכר להכשרת עובדי חינוך שמטרתו הכשרה להוראה במוסדות חינוך ממלכתיים דתיים, יהיה חופש פעולה בעניינים המנויים בסעיף 15 בחוק המל"ג, בכפוף לתקנות בתי מדרש.

³⁷ התקנות אושרו בתאריך 14 במרס 2018 (פרוטוקול הדיון טרם פורסם).



היבטים תעסוקתיים

תהליכי איחוד/מיזוג מכללות מתקיימים כחלק מהחלטת משרד החינוך והמל"ג-ות"ת להעברת המכללות האקדמיות לחינוך לתקצוב ות"ת. מתקיים תיאום עם נציגי הסתדרות המורים במהלך קבלת ההחלטה על המעבר, בכל הקשור לנושאים של תנאי ההעסקה של סגלי ההוראה. להסכם בין משרד החינוך והמל"ג-ות"ת הוכנסו סעיפים שונים העוסקים בשמירת זכויותיהם של כל אנשי סגל ההוראה, מרצים ומדריכים פדגוגיים (מדפ"ים), במכללות שיעברו לתקצוב ות"ת.

אנשי סגל בכיר וסגל עמית, שעבדו במכללה בטרם האיחוד, יוכלו לבחור להישאר חברים בהסתדרות המורים ולהיות מועסקים על פי הסכמי השכר הקיימים. שינוי מהסכמי השכר הקיימים יהיה רק על פי הסכמה של הסגל ויכולת המוסד לעמוד בעלות התקציבית של השינוי. סגל חדש, בכיר ועמית, יועסק על פי תנאי ההעסקה והשכר הנהוגים במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על-ידי ות"ת, ויוכל להיות חבר בכל ארגון עובדים שיבחר בו, כולל בהסתדרות המורים.

הוסכם עם מל"ג-ות"ת שבמוסדות ההכשרה להוראה יגובשו שני מסלולי קידום: מסלול אקדמי-מחקרי (רגיל) ומסלול פרקטי יישומי (מקביל), בדומה למקובל באקדמיה. המסלול המקביל יועד לקידום מדריכים פדגוגיים, בעלי ניסיון במערכת החינוך ובהכשרת עובדי הוראה. המסלול המקביל יאפשר קידום של סגל המדריכים הפדגוגיים, שייחודו הוא בניסיון הפרופסיונאלי הפרקטי שצברו במערכת החינוך ולא בהכרח במחקר אקדמי ופרסומו. יושם דגש על הפרופיל המיוחד של תפקיד המדריך הפדגוגי, הכולל: הדרכת סטודנטים בהתנסות המעשית לסוגיה השונים; תפקידו בתכנית אקדמיה-כיתה; הפיתוח המקצועי של מורי בתי-הספר ועוד.



נספח 1 – "מפת דרכים" מוצעת למיזוגים במכללות האקדמיות לחינוך לצורך מעבר לות"ת³⁸

מחוז צפון

מגזר ממלכתי

1. מכללת אורנים –

- (א) אוניברסיטת חיפה
- (ב) הטכניון
- (ג) עמק יזרעאל
- (ד) מכללת אוהלו
- (ה) מכללת גורדון

2. מכללת אוהלו –

- (א) צפת
- (ב) אורנים
- (ג) תל-חי

3. מכללת גורדון –

- (א) אוניברסיטת חיפה
- (ב) אורנים

4. ויצו-חיפה –

- (א) אוניברסיטת חיפה
- (ב) שנקר (קמפוס צפוני)

מגזר ממלכתי-דתי

5. מכללת שאנן –

- (א) אוניברסיטת בר-אילן
- (ב) אוניברסיטת חיפה
- (ג) מכללת צפת
- (ד) אורות ישראל

מגזר ערבי

6. מכללת סכנין – חלופות לאיחוד יקבעו לאחר פרסום תוצאות הקול הקורא להפעלת מסגרת אקדמית בישוב ערבי.

³⁸ משרד החינוך ומל"ג-ות"ת, מכתב לנשיאי המכללות האקדמיות לחינוך (שבתקצוב משרד החינוך) בנושא: "מפת דרכים" ולוח זמנים לאיחוד המכללות האקדמיות לחינוך לקראת מעבר לאחריות תכנון ותקצוב ות"ת), 28 ביולי 2016.



7. **מכללת אלקאסמי** – חלופות לאיחוד יקבעו לאחר פרסום תוצאות הקול הקורא להפעלת מסגרת אקדמית בישוב ערבי.
8. **המכללה הערבית בחיפה** – חלופות לאיחוד יקבעו לאחר פרסום תוצאות הקול הקורא להפעלת מסגרת אקדמית בישוב ערבי.

מחוז מרכז

ממלכתי

9. **לוינסקי** –
(א) זינמן-וינגייט
(ב) סמינר הקיבוצים (שלב שני)
10. **זינמן (וינגייט)** –
(א) לוינסקי
(ב) סמינר הקיבוצים (שלב שני)

ממלכתי-דתי

11. **אורות ישראל (מורשת יעקב)** –
(א) אוניברסיטת אריאל
(ב) תלפיות
(ג) שאנן
(ד) גבעת ושינגטון
12. **תלפיות** –
(א) המכון הטכנולוגי חולון
(ב) אורות ישראל

מחוז דרום

ממלכתי

13. **מכללת קיי** –
(א) אוניברסיטת בן גוריון
(ב) מכללת סמי שמעון
(ג) מכללת ספיר

ממלכתי-דתי

14. **חמדת הדרום** –
(א) הרצוג-ליפשיץ
(ב) אוניברסיטת בר-אילן
(ג) מכללת ספיר



15. גבעת ושינגטון –

- (א) מכללת אשקלון
- (ב) אוניברסיטת בר-אילן
- (ג) מכללת אחוה
- (ד) אורות ישראל (קמפוס דרומי)

ירושלים

ממלכתי

16. דוד ילין –

- (א) מכללת הדסה
- (ב) מכללת עזריאלי
- (ג) האוניברסיטה העברית

ממלכתי-דתי

17. הרצוג-ליפשיץ –

- (א) אמונה-אפרתה
- (ב) חמדת הדרום (קמפוס דרומי)

18. אמונה-אפרתה –

- (א) הרצוג-ליפשיץ
- (ב) המרכז האקדמי לב

19. מכללה ירושלים לבנות

- (א) המרכז האקדמי לב



נספח 2 – סטטוס המעבר של המכללות לחינוך לאחריות ות"ת (ינואר 2018)³⁹

1. מגעים מתקדמים לאיחוד הצפוי כבר במהלך תשע"ח (2017/18):
 - מכללת הרצוג, עומדת לעבור לתקצוב הות"ת ומתקיימים מגעים לצרוף מכללת אמונה אליה, מיד עם המעבר.
 - מכללת אוהלו עם מכללת תל-חי (טרם נפתרה בעיית גרנטים למחקר מהאיחוד האירופאי).
 - מכללת ויצו עם אוניברסיטת חיפה (ממתניים לפסיקה לגבי ערעור ויצו העולמית לגבי האיחוד).
2. מתקיימים מגעים לאיחוד, אך טרם גובשו הסכמות סופיות:
 - מכללת לוינסקי ומכללת וינגייט הגיעו להסכמה בדבר איחודן, אך טרם הוחלט בנושא ראשות המוסד המאוחד.
 - מתקיימים מגעים לאיחוד המכללות הממלכתיות דתיות: תלפיות, חמדת הדרום, גבעת וושינגטון. המכללות הגישו הצעה למסמך האיחוד ולוח זמנים להערות משרד החינוך והמלי"ג/ות"ת.
 - מכללת קיי באר שבע עם אוניברסיטת בן גוריון. טרם הוחלט על מעמד מסגרת ההכשרה במבנה האוניברסיטאי.
 - מכללת אורות ישראל עם אוניברסיטת אריאל - יתקיימו תכניות משותפות אך יידרש איחוד עם מוסד אקדמי נוסף.
 - מכללה ירושלים עם אקדמית לב - קשיים בשמירת הייחוד הדתי של ההכשרה להוראה, והסדרת מעמד הקרקעות של מכללה ירושלים.
 - מכללה ערבית חיפה עם מכללת גליל מערבי – מגעים ראשוניים בלבד.
 - מכללת גורדון עם מכללת שאנן - מגעים ראשוניים בלבד.
3. טרם הוכרע לגבי מכללות סכנין ואלקאסמי. ממתניים להחלטת מל"ג לגבי המרה של אחת המכללות לחינוך למכללה כללית.

³⁹ נח גרינפלד, מנהל האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2018.

