



תאיר איפרגן
מנהלת המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית (מה"ט) לשעבר

הרפורמה במכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית (1)

כתבה: שקד פישור-הקר

בשעת ערב בינואר 2019, בנסיעה הביתה בסיומו של יום עבודה ארוך, צלצל הטלפון של תאיר איפרגן, מנהלת המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית (מה"ט). בצד השני של הקו הייתה שמרית ביינהורן, מלווה מטעם ארגון מעוז בתהליך לקידום יישום הרפורמה במה"ט. כחלק מתהליך היישום הוחלט לבנות תוכנית הכשרה למנהלי המכללות הטכנולוגיות ונותרו פרטים רבים לדון עליהם. לאחר כמה תיאומים טכניים לקראת מפגשי ההכשרה, אמרה שמרית: "אז נשאר לנו עוד לדבר על ההרכב של הקבוצה".

מלכתחילה, התשובה הייתה ברורה מאוד לתאיר – התהליך מיועד אך ורק עבור מנהלי המכללות הטכנולוגיות. אבל עמדתה הלכה ונסדקה ככל שהשיחה התקדמה. האם המטרה היא רק למידה, או שיהיה צורך בתהליך מורכב יותר? איזו הכשרה תוכל לרתום את מנהלי המכללות להיות מעורבים ביישום הרפורמה ולהניע אותם לקחת חלק בשינוי?

חלפה יותר משנה מאז שהרפורמה במערכת ההשכלה הטכנולוגית עברה בממשלה בינואר 2018, והמאמצים הרבים שנעשו ליישומה השפיעו באופן מוגבל בלבד. תאיר הבינה שההכשרה היא הזדמנות חד פעמית לעבודה ישירה מול מנהלי המכללות, שיכולה להוות נקודת מפנה ביישום הרפורמה. בנקודת הזמן הנוכחית, החלטתה צפויה לעצב את המשך הדרך – האם תצליח לקדם את מימוש הרפורמה בשיתוף פעולה עם המכללות הטכנולוגיות, או שההתנגדויות הקיימות רק יעמיקו.

איפרגן מונתה לעמוד בראש מה"ט בשנת 2016, לאחר שמילאה במשך מספר שנים כמה תפקידים במגזר הציבורי. מה"ט, הגורם הממשלתי המופקד על פעילותן של המכללות הטכנולוגיות, אחראי על 61 מכללות להכשרת הנדסאים וטכנאים מוסמכים (30 מכללות טכנולוגיות ו-31 מוסדות חרדיים). תפקידיו המרכזיים כוללים אחריות על הכרה במכללות, תקצוב, מתן שירותים פדגוגיים (בעיקר כתיבה ועדכון של תוכניות לימודים), פיקוח מקצועי שוטף וקיום בחינות גמר והסמכה.

לתפיסתה של תאיר, על מנת להצליח ליישם את הרפורמה, נדרש מה"ט להרבה מעבר למה שעשה בעבר. מערכת היחסים בין מה"ט כרגולטור ובין המכללות הייתה עכורה למדי ונזקקה לשיקום. אילנה לנקרי, מנהלת תחום בחינות במה"ט מספרת: "כשהגעתי למה"ט היה די ברור מי נגד מי. יש את המכללות שכל מה שהן רוצות זה כסף ויש את מה"ט שאחראי על כך שהסטודנטים ילמדו את מה שצריך. זה כך היה שנים". מהצד השני, מנהלי המכללות הטכנולוגיות נטו לתפוס את מה"ט כ"רגולטור פקידותי, שפעמים רבות מנותק ואי אפשר לדבר איתו".

לתאיר היה ברור שיהיה קשה, אולי אפילו בלתי אפשרי, לקדם רפורמה מהפכנית במערך הלימודים הטכנולוגיים על בסיס מערכת היחסים הזאת. "איך אפשר לעשות רפורמה כשהכל שבור? איך אפשר לבנות משהו חדש שיאפשר למערכת להשתנות ולהשתפר?"

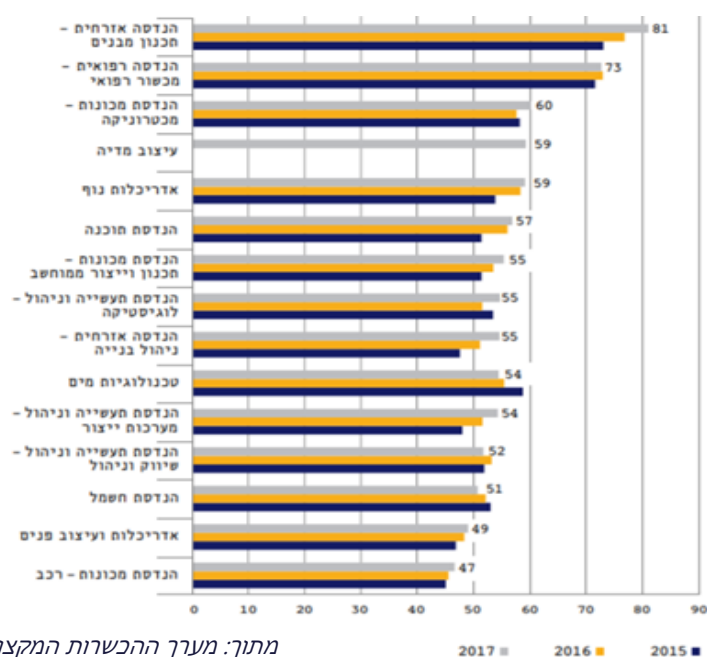
אתגרי מערך המכללות הטכנולוגיות בישראל

המכללות הטכנולוגיות בישראל התמודדו עם לא מעט בעיות בשני העשורים האחרונים. התקצוב הממוצע בהן עמד במשך שנים על כ-8.5 אלף ₪ בלבד לסטודנט, סכום נמוך משמעותית ביחס לאוניברסיטאות שבהן נע התקצוב בין 17.3 אלף ₪ לסטודנט במדעי החברה עד ל-62 אלף ₪ בלימודי פיזיקה. הסכום היה נמוך גם יחסית להכשרות הטכנולוגיות המקבילות שמשרד החינוך מפעיל בכיתות יג'-יד', שבהן עמד הסכום על כ-19.5 אלף ₪ לתלמיד. לכך נוספו תוכניות לימודים שלא עודכנו בתדירות מספקת והיעדר תנאי העסקה קבועים למרצים. ערן קדוש, שניהל עד לאחרונה את רשת מכללות "עתיד", העיר כי בפועל "השדרה המרכזית שאמורה להוביל את המערכת מבחינה מקצועית-פדגוגית לא הייתה מספיק יציבה כדי לקדם שינוי בהישגים ולהגיע אל היעדים בשיעור הדיפלום"¹. לכל אלה הייתה השפעה ישירה על ההשכלה הטכנולוגית. לדברי ד"ר יוכי פנחסי-אדיב, מנהלת המכללה הטכנולוגית הנדסאים באריאל, "חוסר האיזון התקציבי והעובדה ש'מנהירים' אנשים לאקדמיה, רק מחריפים את המיתוג והתפיסה של ההכשרה המקצועית".

חלק מהמנגנונים הברוקרטיים של מה"ט אל מול המכללות עוררו אף הם תסכול רב, בהם תהליך ההכרה הקבוע שעברו כל המגמות במכללות מדי שנה. קדוש מספר: "היו מקרים שלאור הישגיות נמוכה בשנה מסוימת לא קיבלנו הכרה למגמה בסמוך לפתיחת שנת לימודים, למרות שכבר נרשמו אליה מעל ל-100 מועמדים, והמכללה נאלצת לסגור את המגמה. באותה מגמה, שפעלה לאורך שנים, בשנה מסוימת לא קיבלנו הכרה ושנה לאחר מכן חידשו לנו את ההכרה".

אחת ההשלכות הכואבות של הבעיות המבניות, הייתה אחוזי נשירה גבוהים מהמכללות הטכנולוגיות: כ-30% מהסטודנטים לא סיימו את הכשרתם. גם בקרב סטודנטים שהשלימו את לימודיהם, כ-50% לא עברו את שלב הדיפלום, שמשמעו קבלת ציון עובר בבחינות הסיום והשלמת פרויקט גמר. עבור בוגר שלא עבר את שלב הדיפלום, המכללה לא קיבלה את ההשתתפות הממשלתית המלאה עבורו. הנתונים גם הראו ששכרם של הבוגרים הלא מדופלמים היה נמוך ב-1,000-3,000 שקלים בממוצע יחסית לבוגר מדופלם.

שיעור הדיפלום במה"ט, %, לא כולל תוכניות לבדואים ולחרדים (2015-2017)



מתוך: מערך ההכשרות המקצועיות בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019. נתוני מה"ט

הבעיות במערך ההכשרה הובילו לכך שגם השמת הבוגרים לא הייתה מספיק אפקטיבית. כ-40% מהבוגרים לא עבדו במקצוע שאותו למדו, וכ-60% מהם חשו שהחומר שלמדו אינו קשור לידע ולמיומנויות שלהם נדרשו בעבודה. חוסר ההתאמה השתקף היטב גם בדברי המעסיקים, שטענו שמעבר למחסור החמור בהנדסאים וטכנאים, הם נאלצו להכשיר מחדש בעצמם את בוגרי מה"ט. אחת האמירות שנחקקה אצל אנשי מה"ט הייתה של בכיר באחת החברות הגדולות במשק, שאמר להם: "אני מעדיף מוסכניק על פני בוגר שלכם".

סטטוס תעסוקתי של בוגרי מה"ט לפי מגמת לימוד (2018)

ממוצע	עובד במקצוע	עובד לא במקצוע	אינו עובד
60.1%	31.3%	8.6%	
74.2%	17.9%	7.9%	
72.3%	23.6%	4.1%	
68.9%	21.5%	9.6%	
62.5%	30.6%	6.9%	
56.2%	33.0%	10.8%	
54.0%	40.3%	5.8%	
41.2%	45.8%	13.1%	
39.1%	52.9%	8.0%	

מתוך: סקר בוגרים מה"ט, 2018.

את המחיר על מצבן הקשה של המכללות שילמו לא רק הבוגרים, אלא המשק הישראלי כולו, התלוי בעבודתם של הנדסאים, טכנאים, חשמלאים ומכונאים. מפעלי התעשייה בישראל מתקשים לגייס עובדים מיומנים, והלמ"ס מעריך שקיים כיום מחסור של למעלה מ-10,000 עובדים במקצועות אלה.

דפנה דאוד ואסף מזור, האחראים לתחום הלמידה בשטראוס, בין היתר במפעלי החברה, מתארים את הקשיים: "יש קושי ארצי בכל מה שקשור למיומנות של הנדסאים במקצועות הטכניים. יש הרבה ציד חדש ומורכב שנכנס, ואנחנו לא מצליחים לגייס אנשים. גיוס איש בקרה, אפילו כזה שאינו מומחה, יכול לקחת לנו יותר משנה. אם קו מושבת כי הלכה התוכנה, אין לנו במפעל את הידע לתקן אותה. יכול להיווצר מצב שקו עומד מושבת יומיים-שלושה עד שיוצרים קשר עם טכנאי בחו"ל. זה נזק אדיר לחברה".

במכללות הטכנולוגיות בישראל לומדים כיום כ-30 אלף סטודנטים, רבים מהם בעלי הישגי בגרות נמוכים. מתוכם כ-27% סטודנטים ערבים ו-13% חרדים. עבורם, המכללות הן ערוץ מרכזי להשתלבות בתעסוקה ולמוביליות חברתית. אי השלמת ההכשרה והדיפלום, ובהמשך לכך השמה שאינה מותאמת או איכותית דיה, פוגעות בפוטנציאל המוביליות האישי של הבוגרים, ובפריון והצמיחה של התעשייה בישראל. הקרן הפילנתרופית 'ביחד', שעוסקת בהשכלה טכנולוגית, תעסוקה, מוביליות ופריון, ערכה ניתוח כלכלי שהעלה כי הערך התוספתי של הנדסאי למשק הוא 1.5-1.9 מיליון ₪, כאשר שליש מהסכום הוא ערך ישיר לפרט. כלומר, ההשכלה הטכנולוגית בעלת פוטנציאל גבוה למשק, ובכוחה להשפיע בחיוב על קידום מוביליות חברתית באוכלוסיות מגוונות.

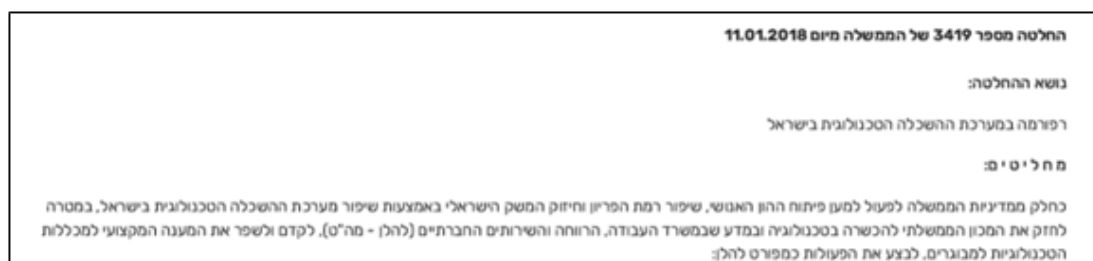
בשנת 2014, סקר ה-OECD את מצב החינוך הטכנולוגי בישראל בדו"ח בשם "Skills beyond School". לפי הדו"ח, מערכת ההכשרה הטכנולוגית בישראל פחות מפותחת ביחס למדינות אחרות ב-OECD, והתקציבים הניתנים לה אינם מספיקים ואף הולכים ופוחתים. מצבה החמור של ההכשרה הטכנולוגית מעמיד אתגרים משמעותיים לכלכלה הישראלית: חוסר בידע מקצועי ובהכשרה בקרב עובדים; מחסור אקוטי בכוח אדם מיומן, שצפוי להחמיר בעקבות גל פרישה של עובדים מיומנים ממדינות ברית המועצות

לשעבר; ושיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה של האוכלוסייה הערבית והחרדית. כלומר, המחסור בהנדסאים וטכנאים מחד, וכוח אדם פוטנציאלי הזקוק להכשרה מתאימה מאידך, מדגיש את חשיבות ההכשרה הטכנולוגית בכלכלה הישראלית.

במחקר שנערך עבור משרד הכלכלה בדצמבר 2013 בנושא מדיניות ההנדסאים בשוק העבודה, נטען שמה"ט ו"ועדת הגג" (ועדה שפעלה משנות ה-60' בהשתתפות של נציגי משרד העבודה, משרד החינוך, האקדמיה, מוסדות טכנולוגיים, הסתדרות העובדים והתאחדות התעשיינים) לא התמודדו בהצלחה עם אתגרי שוק העבודה המתחדש. בתנאים אלו, גברו אי הסכמות בין הגורמים בוועדת הגג עד שמאבקים פוליטיים פנימיים הביאו להפסקת עבודתה. בהיעדרו של ארגון-על וללא שיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים, הצטמצמו פעולותיו של מה"ט לפיקוח רזה על התחום, ללא תשתית לפיתוח ותכנון בטווח הארוך.

להיעדר שיתוף הפעולה בין המכללות, התעשיינים, האקדמיה, ארגוני העובדים והממשלה היה מחיר כבד. לפי דו"ח מבקר המדינה משנת 2008, לא הייתה הלימה בין ההכשרה במכללות הטכנולוגיות ובין הביקוש במשק, נפתחו מגמות בלי זיקה למקצוע נדרש, שיטות התקצוב לא היו יעילות, והפיקוח הפדגוגי של מה"ט על המכללות לקה בחסר.

החלטת ממשלה 3419: הרפורמה במערכת ההשכלה הטכנולוגית



כשתאיר איפרגן מונתה לתפקידה בשנת 2016 היא נכנסה ישירות למרתון קידום הרפורמה במשרד האוצר, עד שזו עברה לבסוף בינואר 2018 כהחלטת הממשלה 3419. הרפורמה תוקצבה בכ-425 מיליון ש"ח על פני 5 שנים, ומה"ט הופקד על יישומה. הרפורמה שאפה להציע פתרונות שיענו על מגוון האתגרים של התעשייה, המכללות והבוגרים, באמצעות שיפור מערך ההכשרה הטכנולוגית כך שיחזק את ההון האנושי ואת הפריון במשק (נוסח הרפורמה המלא בנספח).

הרפורמה התחייבה להעלות את תקצוב המכללות בהדרגתיות עד שיגיע לתעריף של 19.5 אלף ש"ח לסטודנט בשנת 2023. בסעיפי הרפורמה האחרים הציב משרד האוצר תנאים, מדדים ודרישות במטרה לייעל ככל הניתן את מערך ההכשרה של המכללות. אחת הדרכים לתמרץ את המכללות להתייעל הייתה הקביעה שהמכללות יקבלו תקצוב מלא רק במידה ו-80% מבוגריהן יסיימו את הלימודים עם דיפלומה. המכללות, שעמדו על פחות מ-50% דיפלום, חשו שהיעד אינו בר השגה ורק ייפגע בתקציבן. אחרי חודשים של ויכוחים סוערים הוחלט על יעד דיפלום של 71%.

בנוסף, הרפורמה קיצצה בשעות הלימוד וביטלה אחת מבחינות הגמר; דרשה לעדכן את תוכניות הלימודים בהתייעצות עם התעשייה, הפעילה מסלול טכנאים, והרחיבה את עצמאות המכללות בבניית 25% מתכני הלימוד (75% הנותרים הם תכני ליבה הנקבעים במה"ט). סעיף נוסף ברפורמה, שנתפס ככזה שחורץ את גורלן של המכללות הקטנות יותר, הגדיר שתוספת התקצוב מיועדת רק בעבור מכללות גדולות שבהן לומדים מעל 800 סטודנטים.

בקרב מנהלי המכללות התקבלה הרפורמה בתחושות מעורבות. רבים מהם זיהו את ההזדמנות לשינוי, ושמחו על תוספת התקציב הנחוצה כל כך ועל מרחב עצמאות מסוים ממה"ט. מאידך, הם גם הבינו שיהיו מחירים רבים שיידרשו לשלם. פנסחי-אדיב, מנהלת המכללה להנדסאים באריאל ויו"ר פורום המכללות² אמרה כי "עצם שיח על רפורמה בתחום הוא תיקון עוולות של הרבה שנים, זה תהליך שדורש קשב, ותקציב ולא מתקנים על רגל אחת".

בקרב המכללות הקטנות וחלק ממכללות הרשת (רשת ארצית של מכללות טכנולוגיות, כדוגמת 'עתידי' ו'אורט'), היה מצד אחד חשש מפני סגירה לאור הסעיף המתקצב רק מכללות עם למעלה מ-800 סטודנטים, ומצד שני "מוטיבציה מאוד גבוהה לגדול", כפי שאמר קדוש מרשת מכללות עתיד. מכללות טכנולוגיות עצמודות למוסדות אקדמיים (כמו אריאל או רופין) חשו שצעדי הקיצוץ עלולים לפגוע ברמה האקדמית של בוגרי המכללות, בשל צמצום שעות הלימוד ונקודות הזכות בלימודי הנדסאי, ביטול של מבחן חיצוני והורדת רף הציון. ד"ר סיגל כורם, מנהלת אורט בראודה כרמיאל, חשבה שהורדת הרף "גרמה להורדת הרמה ולזילות של הבחינות, ובסופו של דבר לשערוייה מבחינת המיתוג של ההנדסאים".

גם בתוך מה"ט התגובות לרפורמה היו מעורבות. אילנה לנקרי, מנהלת תחום בחינות, מתארת: "הייתי ממש סקפטית. מה תאיר חושבת לעצמה? ולא רק אני, גם המכללות לא הבינו מה זה השטויות האלה? בשביל מה? רצינו כסף, לא ביקשנו להתחיל להפוך את העולם כולו". לדברי מנהל תחום קשרי מעסיקים במה"ט, בני אהרן-שלום, "מה"ט היה קצת בשוק. עובדים ותיקים, שכבר הרבה שנים מבצעים את אותו התפקיד בדרך מסוימת, פתאום נמצאים מול החלטה שמונחת עליהם מלמעלה ולא ברור איזה שינוי היא תדרוש מהם, ואם בכלל יהיו נחוצים".

חשש נוסף שעלה בקרב חלק מעובדי מה"ט היה מתן מידה רבה יותר של עצמאות למכללות. לדברי אהרן-שלום, מה"ט תפס את עצמו כ"רגולטור, מפקח. האווירה היא שאנחנו יודעים מה טוב למכללות. כל דבר שמתקשר לשחרור ומתן סמכויות נתפס במה"ט כסכנה שתוביל לקריסה של המערכת". מעבר לזה, כפי שמתאר גיא קפלן, מנהל מחלקת תכנון ותקצוב במה"ט, "היה 'שוק' מכך שמצמצמים את מספר שעות הלימוד. מדובר בשינוי סדרי עולם כי בכל זאת עבדו עשרות שנים בשיטות מסוימות".

מעל הכל, התחושה הן בקרב עובדי מה"ט והן בקרב מנהלי המכללות הייתה שתהליך הרפורמה נכפה עליהם מלמעלה כהנחתה ממשלתית, באופן שהקשה על תהליך היישום. על אף שבדיונים הממושכים באוצר השתתפו גם נציגי פורום המכללות, "כל כך הרבה שנים המערכת הורעבה מבחינה תקציבית, כך שהיו דעות לא חיוביות וחוסר הדדיות בין הגופים. משום כך נולד חוסר אמון בתהליך גיבוש הרפורמה", מסביר קפלן.

יישום הרפורמה

תהליך יישום הרפורמה דרש מאמצים כבירים: עדכון תוכניות הלימודים, שילוב המעסיקים, בניית פרקטיקום ועוד. תאיר מזכרת ברגע שבו הבינה עד כמה היישום יהיה מאתגר. היא שמעה את אחד ממנהלי המכללות אומר לאחת מעובדות מה"ט: "בסדר, תעשו מה שאתם רוצים. בסוף, כשהדלת נסגרת, המכללה תעשה מה שהיא רוצה והמרצה ילמד מה שהוא רוצה". הרפורמה היבשה, כך הבינה, לא תספיק כדי לעשות שינוי. "אני יכולה להביא אותם לבאר", אמרה תאיר, "אבל אני ממש לא יכולה להכריח אותם לשתות".

מתוך הרפורמה סימנה תאיר נתיב קריטי אחד שיאפשר להתמודד עם הבעיות שהרפורמה באה לפתור. אם ההכשרה הטכנולוגית בישראל תיבנה בשיתוף עם התעשייה המקומית ובהתאם לצרכיה, יהיה win-win לכל המערכת: המגזר העסקי יקבל כוח אדם מיומן ומותאם, ההנדסאים ימצו את פוטנציאל ההשתכרות והקידום המקצועי, המכללות ירוויחו מוניטין וביקוש ללימודים, והמשק כולו ירוויח תשואה עצומה על השכלה והעלאת רמת הפריון.

למרות התרחיש האוטופי שהצטייר בראשה, תאיר הבינה שהדרך להגשמתו רצופת קשיים. במשולש שכלל את מה"ט (הממשלה), המכללות הטכנולוגיות והתעשייה, לא התקיימו יחסי עבודה מתפקדים ותקינים. להיפך, היחסים התאפיינו בחשדנות, תסכול ועוינות ארוכת שנים. היא הבינה שכדי להתמודד עם ההתנגדויות לרפורמה שעלו הן ממה"ט והן מהמכללות, היישום מצריך מעורבות עמוקה הרבה יותר.

הכנסת השחקן השלישי לתמונה, המגזר העסקי, היה צעד ראשון וקריטי מבחינתה. תאיר יצאה לבדה לחודש וחצי של נסיעות אינטנסיביות ברחבי הארץ. היא ביקרה מגוון חברות במשק הישראלי – אסם, טבע, אינטל, רפאל, רכבת ישראל, התעשייה האווירית, TDK, פלסאון ועוד. היא חזרה שוב ושוב על פיצ' שמספר על נוסחת הקסמים שכולם ירוויחו ממנה. היא אמרה להם: "אנחנו יוצרים מערכת חזקה, שתכשיר אנשים עם יכולות שרלוונטיות עבורכם. כדאי לכם להיות חלק מזה".

אהרן-שלום ממה"ט מספר: "עבדנו מול התאחדות התעשיינים ומול השחקנים הגדולים עצמם. הבנו שאנחנו צריכים ייצוג של המעסיקים הקטנים והבינוניים כי הצרכים שלהם שונים, אבל אנחנו קודם צריכים לשמוע את הקטרים שמעסיקים הרבה הנדסאים ויודעים להגיד מה חסר בהכשרה שלהם".

המפגש הראשון בין נציגים ונציגות של כ-30 מעסיקים, מה"ט והמכללות הטכנולוגיות התקיים ביולי 2018 ועסק בדמות ההנדסאי הרצוי, יכולותיו וכישוריו. מצד אחד הייתה התלהבות גדולה, ומצד שני התגלו פערי תפיסות עמוקים. מנהלי המכללות כעסו על הצורך להיענות לדרישות התעשייה ("אנחנו עובדים אצלכם? אנחנו גורם אקדמי מסמך"), למול קולות הזלזול שעלו מהמעסיקים ("תמשיכו לשלוח אלינו הנדסאים שלא יודעים כלום").

התחושה הייתה שלמרות ששיתוף הפעולה מזמן הזדמנות אדירה, הפוטנציאל של העבודה המשותפת אינו מוחשי בשל אינטרסים שונים וחשדנות. הצורך לקיים תהליך משותף שיכין את הקרקע ליישום הרפורמה, הלך והתחדד. גל פילק, ראש המטה במה"ט, מסבירה: "מצד אחד, ברור שזו תוכנית מנהלים עבור אנשים בכירים שמובילים אופרציה מורכבת ותקציבים, ואנחנו רוצים לתת להם ערך מקצועי. ומצד שני, אנחנו רוצים לחשוף אותם למערכות מקבילות בעולם, להתחיל תהליך של הובלת שינוי. כלומר, זה לא רק משהו מקצועי, אלא גם תהליכי – איך מנהלי המכללות לוקחים את הרפורמה ומתרגמים אותה לעשייה גם מחוץ למה"ט". התוכנית שהלכה והתגבשה הייתה תהליך למידה ("אקו-טק") שיכלול הכשרה בפרקטיקות ניהול, מנהיגות והובלת שינוי, תוך חיבור לעולם העסקי, וכן נסיעת למידה לפינלנד, מדינה המוכרת בעולם בחיבור החזק שקיים בה בין ההכשרה לתעשייה.

מי צריך לשבת סביב השולחן?

רשימת המשתתפים החלה להתגבש. תאיר סברה שתהליך ה"אקו-טק" נועד קודם כל למנהלי המכללות. כזרוע הביצוע של הרפורמה, מנהלי המכללות היו ליבת התהליך והגורם המרכזי שצריך להיות מגויס ומחויב לרפורמה. מתוך הבנה שבמכללות מיישמים מה שרוצים 'כשהדלת נסגרת', תאיר רצתה לספק להם מרחב עצמאי להתפתחות ולמידה שיאפשר אימוץ של הרפורמה בשל יתרונותיה וחזקותיה.

עם זאת, ככל שהתקדמה השיחה שלה עם שמרית, מובילת ה"אקו-טק" מטעם מעז, נעשה ברור שתהליך הלמידה לא יהיה טכני-הכשרתי בלבד, אלא יתפתח לאירוע חוויתי ורגשי מורכב. המשבר בין מה"ט למכללות דרש שלב הכרחי של בניית יחסי עבודה תקינים שמבוססים על היכרות.

"ואז עולה השאלה האם מצטרפים נציגי מה"ט או לא", מתארת תאיר, והתשובה לא הייתה פשוטה. "מצד אחד, הם חייבים לשבת בחדר ולהיות חלק מהתהליך. מצד שני, איך מנהל מחלקת תקצוב ממה"ט יישן במלון עם האנשים שהוא מפקח על התקציב שלהם? האם באמת תיווצר עבור מנהלי המכללות סביבה בטוחה לדבר כשיושב שם הרגולטור? האם באמת הם יגידו כל מה שכואב להם או ידברו אחרת? אמנם מערכת היחסים המעוררת בין מה"ט ומנהלי המכללות מחייבת שיקום, אבל האם רגולטור, גורם

הפיקוח על המכללות, יכול להיות נוכח, חשוף ופגיע בתהליך כזה? האם נוכל להמשיך להיתפס כגוף סמכותי אם יתקיים הערבוב הזה?"

עקב מגבלות תקציב ושיקולים של אפקטיביות בתהליך, הוחלט שהקבוצה תכלול 18 משתתפים בלבד. "איך נתעדף? לעובדים שלי ממה"ט אני יכולה לדאוג (שיפעלו בהתאם לרפורמה), אבל כל מנהל מכללה שלא יהיה נוכח עלול להתרחק ממה"ט. ועל מי נצטרך לוותר ממנהלי המכללות כדי שמעסיקים ייכנסו?". אם ההשתתפות היא קריטית בתהליך השינוי והגישה לרפורמה, איך נוותר על מכללות חשובות? מה יקרה למי שלא יהיה בחדר?

תאיר המשיכה להעלות עוד ועוד סימני שאלה: "אם ייצאו גם מנהלים ממה"ט, כמה הם יהיו ומי? ועל החיבור הפרסונלי הזה ייבנה אמון? האם כמה מנהלים בודדים מייצגים את מה"ט כולו? ומה זה אומר על מי שלא נמצא, שוויתרתי עליו?". מעבר לזה, עלתה השאלה מי צריכים להיות מנהלי המכללות ומנהלי מה"ט שיוצאים: "האם לצרף את השחקנים שפתוחים להקשבה וללמידה ורוצים לקדם שינוי, או שמא דמויות חזקות שמתנגדות לרפורמה אך יכולות למשוך אחריהם את כולם? ואיך מאזנים בין הדמויות השונות?".

שחקן נוסף וחשוב היה כמובן התעשייה. "האם אפשר לקיים תהליך כזה בלי נוכחות המגזר העסקי? הרי כל המהות היא ללמוד איך אפשר לעבוד עם המעסיקים". ומצד שני, "איך נכניס לחדר עוד שחקנים, כשאנחנו בתוכנו, מה"ט ומנהלי המכללות, עדיין לא מדברים?". מעבר לכך, תאיר חששה שכניסת המעסיקים תייצר התנגדות חריפה בקרב חלק מהמכללות, כזאת שאף עשויה להוביל ליציאתם מהחדר. "אם נכניס שלושה מעסיקים גדולים, כמו אינטל, תנובה וטבע – זה יהיה תהליך של בניית אמון מול העולם העסקי? האם הם מייצגים את התעשייה והצרכים שלה? האם זה לא ייצור התנגדות גדולה בקרב עובדי מה"ט ומנהלי המכללות? ואיזו הבטחה אני יכולה לתת למעסיקים? איזה ערך קונקרטי ייצמח עבורם מהצטרפות לתהליך כשעדיין לא התחלנו לעבוד יחד?"

המחשבה שתמהיל לא נכון עלול לפגוע בהתקדמות היישום הקשתה על תאיר לקבל החלטה: מי יהיו המשתתפים בתהליך המשותף? ומה יהיה ההרכב הנכון לשם הבשלת המערכת לקראת שינוי? תאיר הבינה שתהיינה השלכות משמעותיות להכרעות לא נכונות. כל החלטה שתקבל, כזו או אחרת, תשפיע באופן מהותי על הנכונות של מנהלי המכללות לקחת חלק ברפורמה, ועל מוכנותם להכניס פנימה את המגזר העסקי ולממש את השינוי המשמעותי שנדרש מהם.

החלטה מספר 3419: רפורמה במערכת ההשכלה הטכנולוגית בישראל

החלטות ממשלה

רפורמה במערכת ההשכלה הטכנולוגית בישראל

מספר החלטה: 3419

יחידה: מזכירות הממשלה
ממשלה: הממשלה ה-34, בנימין נתניהו
תאריך פרסום: 11.01.2018

החלטה מספר 3419 של הממשלה מיום 11.01.2018

נושא ההחלטה:

רפורמה במערכת ההשכלה הטכנולוגית בישראל

מחליטים:

- כחלק ממדיניות הממשלה לפעול למען פיתוח ההון האנושי, שיפור רמת הפריון וחיזוק המשק הישראלי באמצעות שיפור מערכת ההשכלה הטכנולוגית בישראל, במטרה לחזק את המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע שבמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן – מה"ט), לקדם ולשפר את המענה המקצועי למכללות הטכנולוגיות למבוגרים, לבצע את הפעולות כמפורט להלן:
1. חיזוק מעמד ההשכלה הטכנולוגית להטיל על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן – שר העבודה) ועל שר החינוך, לפרסם בתוך 60 ימים מיום קבלת החלטה זו, תזכיר חוק לתיקון חוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים, התשע"ג-2012 (להלן – החוק), אשר, בין היתר, ישנה את הרכב וסמכויות מועצת ההנדסאים והטכנאים המוסמכים והוועדות השונות והכל במטרה לחזק את המועצה, לשפר את מערך ההשכלה הטכנולוגית ולהתאימו לצרכי המשק, במסגרת התזכיר ייקבעו סמכויות המועצה, לרבות בנושאי פדגוגיה, הערכת איכות תוכניות לימוד והתאמת מגמות הלימוד, לרבות כמותן והיקפן, לצרכי המשק, יצירת מסלול לימודים מתקדמים להנדסאים מוסמכים, מדד הישגיות, כללי הכרה למכללה טכנולוגית למבוגרים וכן את כלל התיקונים הנדרשים לשם יישום החלטה זו.
 2. לקבוע כי עד סוף שנת 2023 יעמוד מספר מקבלי תעודת טכנאי מוסמך או הנדסאים על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן – משרד העבודה) על סך 15,000 לשנה והכל בכפוף לסעיפים 6 ו-14 להחלטה זו.
 3. מסלולי הכשרה במכללות הטכנולוגיות
 - א. להטיל על מה"ט לקבוע מתווה לימודים מרובד ביחס למגמות הלימוד הנלמדות במכללות הטכנולוגיות להכשרת מבוגרים (להלן גם – מכללות טכנולוגיות), למעט לגבי מגמות לימוד במקצועות בעלי ייחוד הפעולות, כדלקמן:
 - 1) תוכניות הלימודים לתעודת הנדסאי תהיה בהיקף של כ-1,700 שעות ועוד כ-300 שעות לפריקט גמר או עבודה מעשית (סטאז'), והכל בהתאם לסעיף 4(ב)(3) להחלטה זו. סטודנט שישלים כ-1,100 שעות מתוך 1,700 שעות ויעמוד בתנאים המפורטים בסעיף 4(ב)(2) ולא יסיים את לימודיו לתעודת הנדסאי יהיה זכאי לתעודת טכנאי מוסמך.
 - 2) השינוי בהיקף שעות הלימוד כאמור יחול בהדרגה החל משנת הלימודים התש"פ ויסיים לכל המאוחר בשנת הלימודים התשפ"ג (להלן – שנות המתווה). אופן התחולה ההדרגתית ייקבע על ידי מה"ט ואגף התקציבים במשרד האוצר וזאת לא יאוחר מיום 30 בספטמבר 2018.
 - 3) המכללות תפעלנה מסלול מוצע למכינה ללימודים לתעודת טכנאי מוסמך ולתעודת הנדסאי, לפי קביעת מה"ט בשים לב למגמת הלימוד ולהישגים בתעודת הבגרות.
 - 4) מתווה הלימוד המפורט לעיל יחול על סטודנטים חדשים בלבד שהחלו ללמוד לאחר פרסום החלטת מה"ט בנוגע לשינוי בהיקף שעות הלימוד במגמה שאותה הם לומדים.
 - ב. להטיל על המנהל הכללי של משרד העבודה להכיר בהכשרות מקצועיות הנערכות מטעם האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה כתחליף לשעות לימוד הנלמדות בתעודת טכנאי מוסמך והנדסאי למעט במגמות הלימוד במקצועות בעלי ייחוד הפעולות. כללי ההכרה כאמור ייקבעו על ידי מה"ט.
 4. עדכון תכני הלימוד במכללות הטכנולוגיות להכשרת מבוגרים
 - א. להטיל על מה"ט לקבוע ביחס לתכנים הנלמדים במכללות הטכנולוגיות, למעט במגמות הלימוד במקצועות בעלי ייחוד הפעולות, את המפורט להלן:
 - 1) כשבעים וחמישה אחוזים מתכני הלימוד הנלמדים יוגדרו כתכני ליבה ("Core Curriculum") וייקבעו על ידי מה"ט; בתכני הליבה ייכללו קורסי הליבה המחייבים בכל אחד ממסלולי הלימוד. מה"ט יבחן אחת לחמש שנים את הצורך לעדכן את תכני הליבה ביחס לכלל מסלולי ההכשרה השונים. עדכון התכנים ייעשה בשים לב לצרכי המשק ולתוכניות לימוד דמות בעולם, ולאחר התייעצות עם ארגוני מעסיקים וגורמים רלוונטיים אחרים במשק.
 - 2) יתיר תכני הלימוד יוכלו להיקבע על ידי המכללה הטכנולוגית בהתאם לקריטריונים שייקבעו מראש על ידי מה"ט עד ליום 30 בספטמבר 2018. מכללה טכנולוגית שתעמוד בקריטריונים האמורים לא תצטרך לקבל אישור מראש ללמד את התכנים כאמור. מכללה שבחרה שלא לקבוע תכני לימוד, תמשיך ללמד את תוכנית הלימודים שנקבעה על ידי מה"ט.
 - ב. להנחות את שר העבודה לקבוע, כי עבור סטודנטים חדשים אשר יחלו את לימודיהם בשנת הלימוד התש"פ ואילך באחד המסלולים המרובדים שנערכו בהתאם לסעיף 3(א) להלן, התנאים לקבלת תעודת טכנאי מוסמך והנדסאי יהיו כמפורט להלן:
 - 1) לשם קבלת תעודת הנדסאי יידרש הסטודנט בסיום לימודיו לעמוד בהצלחה בשתי בחינות גמר חיצוניות ופריקט גמר או עבודה מעשית (סטאז') על פי בחירת הסטודנט, ובהתאם להוראות מה"ט. מה"ט יוכל לקבוע בחלק ממגמות לימוד חובת ביצוע עבודה מעשית, חלק פרויקט גמר.
 - 2) לשם קבלת תעודת טכנאי מוסמך יידרש הסטודנט בסיום לימודיו לעמוד בהצלחה בבחינת גמר חיצונית שתתמקד בתכני הליבה. כמו כן יידרש ביצוע פרויקט גמר, בהתאם לדרישות מה"ט.
 - 3) להטיל על מה"ט להקים צוות בהשתתפות נציגי אגף תקציבים במשרד האוצר, נציגי נשיאות הארגונים העסקיים ונציגי המכללות הטכנולוגיות למבוגרים, נציגי התאחדות הסטודנטים בישראל ממכללה טכנולוגית למבוגרים (להלן – הצוות). הצוות יבחן את אורך והיקף העבודה המעשית ובלבד שזו לא תפחת משלושה חודשים ולא תעלה על שישה חודשים ביחס לכל מגמת לימוד, וכן את אופן הפיקוח והלייו הפדגוגי המקצועי אחר הסטודנטים. הצוות יגיש את המלצותיו למנהל הכללי של משרד האוצר ולמנהל הכללי של משרד העבודה לא יאוחר מיום 1 ביוני 2018. המכללות הטכנולוגיות יהיו אחראיות על יישום העבודה המעשית. תקציב המכללות הטכנולוגיות יכלול מרכיב עבור יישום עבודה מעשית כמפורט בסעיף 6(א) להלן.
 - ג. אגף התקציבים במשרד האוצר, מה"ט והאגף לרישום ורישוי עיסוקים במשרד העבודה יבחנו עד ליום 30 בספטמבר 2018 את אופן החלת האמור בסעיפים 3(א), 4(א) ו-4(ב) על מגמות הלימוד במקצועות בעלי ייחוד הפעולות.

5. להטיל על שר הביטחון, בתיאום עם משרד החינוך והעבודה, לפי העניין, לבחון אפשרות לתת לכוגרי י"ב המועמדים לשירות ביטחון שקיבלו אישור מצה"ל לדחיית שירותם ומעוניינים בכך, לבחור לימודי הכשרה כסכנאי מוסמך או הנדסאי מוסמך במסגרת המכללות הטכנולוגיות ובמסגרות ההמשך בבתי הספר התעשייתיים המוכרות על ידי מה"ט או במערך יג"ד במשרד החינוך.
6. שיפור מערכת ההשכלה הטכנולוגית
- א. החל משנת תש"פ, תנאי סף לקבלת תוספת התקצוב האמורה בסעיף 6(ב) להלן, יהיה עמידה בדרישת גודל מינימלי של 800 סטודנטים ומעלה למכללה טכנולוגית למבוגרים (להלן – דרישת הגודל המינימלי). לצורך מניית מספר הסטודנטים בכל מכללה טכנולוגית, יילקחו בחשבון סך הסטודנטים הרשומים ב-31 בדצמבר באותה שנת

תוספת תקציב במיליוני ש"ח ביחס לשנת תשע"ח	50	100	150	200
--	----	-----	-----	-----

- 1) התקציב שיינתן למכללה טכנולוגית יאוחד לתעריף אחד שיכלול את התשלומים שניתנים כיום למכללות הטכנולוגיות המתוקצבות בגין תעריף, הצטיידות, פרויקטים ואזורי עדיפות לאומית כהגדרתם בהחלטה שתקבל הממשלה לפי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 אשר תקבע מפת עדיפות כללית המאפשרת מתן הטבות ותמריצים בתחום התעסוקה, כפי תוקפה מעת לעת, כמפורט בסעיף 7 לסיכום התקציבי (להלן – התעריף).
- 2) במהלך השנים תש"פ עד תשפ"ג (להלן – המתווה), חלוקת התוספת התקציבית האמורה בסעיף 6(ב) תתבצע למכללות אשר יעמוד בדרישת הגודל המינימלי, באופן הבא:
- א) תחילה תופנה התוספת להגדלת מסגרת התקציב של המכללות עד לגודל של 800 סטודנטים או עד מסגרת התקציב של המכללה בשנה החולפת, הגבוהה מביניהן.
- ב) ככל שתייותר יתרה תקציבית, היא תחולק בין המכללות באופן יחסי כתוספת לתעריף בהתאם למסגרת התקציב של כל מכללה.
- ג) התעריף לסטודנט יעלה בהדרגה ויעמוד עד לתום שנת תשפ"ג על 19,500 ש"ח.
- ד) כל יתרת תקציב שתיוותר לאחר הגעה לתעריף של 19,500 ש"ח, תשמש להגדלת מסגרת התקציב בין המכללות באופן יחסי בהתאם למספר הסטודנטים בפועל.
- ג. מה"ט ואגף התקציבים יקבעו עד ליום 31 במרץ 2018 נוסחת תקצוב מעודכנת בהתייעלות עם המכללות הטכנולוגיות למבוגרים.
- ד. מה"ט רשאי להחריג מכללה טכנולוגית שעמדה בדרישת הגודל המינימלי באחת משנות המתווה וקטנה במהלך שנות המתווה להיקף שלא יורד מ-750 סטודנטים, כך שתמשיך לקבל תקצוב המבוסס על התעריף הנגזר מהתוספת התקציבית, וזאת לתקופה שלא תעלה על שנתיים.
- ה. אם מכללה לא תעמוד בדרישת הגודל המינימלי ולא הוחרגה על ידי מה"ט בהתאם לסעיף 6(ד) לעיל, סטודנטים ממשיכים יתוקצבו בהתאם לתעריף הנגזר מהתוספת התקציבית ואילו סטודנטים חדשים יתוקצבו בהתאם לאמור בסעיף 6(ו) להלן.
- ו. במשך שנות המתווה התקציב המקסימלי של המכללות שלא תעמודנה בדרישת הגודל המינימלי יישאר כפי שהיה בשנת תשע"ט בהתאם למודל התקצוב הקבוע בסיכום התקציבי ומתווה רב שנתי לתחום ההשכלה הטכנולוגית מיום 27 באוקטובר 2013 (להלן – הסיכום התקציבי), ובהתאם להוראות שייקבעו על ידי מה"ט מעת לעת.
7. לטובת שיפור התשתיות, הצטיידות, שיפוץ והנגשת המכללות הטכנולוגיות למבוגרים העומדות בתנאי סף כאמור בסעיף 6(א), בשנת תש"פ יוקצה תקציב חד פעמי בגובה של 100 מיליוני ש"ח, בשנת תשפ"א יוקצה תקציב חד פעמי בגובה 75 מיליוני ש"ח ובשנת תשפ"ב יוקצה תקציב חד פעמי בגובה 50 מיליוני ש"ח. הקצאת התקציב תתבצע בהתאם לקריטריונים שייקבעו על ידי מה"ט ובכפוף להשתתפות עצמית של המכללות הטכנולוגיות בהיקף של 20% מגובה ההוצאה בפועל בגין המטרות הנזכרות בסעיף זה.
8. מה"ט ואגף התקציבים במשרד האוצר יבחנו, עד ליום 1 ביולי 2018, אפשרות לקבוע עבור מוסדות לימוד המיועדים לאוכלוסייה החרדית ולקידום שילובה בשוק התעסוקה, מסלול תקצוב נפרד בהתבסס על אמות מידה רלוונטיות. הבחינה תיעשה בשיתוף עם מנהל המשרד להכשרה ולתעסוקה, בהתאם להוראות שייקבעו על ידי מה"ט מעת לעת.
9. להטיל על מה"ט לעדכן את כל נהליו, ובפרט את "נוהל וקריטריונים להכרה במוסדות לימוד להכשרת הנדסאים i/a/ סכנאים מוסמכים" ואת "נוהל וקריטריונים לתקצוב מוסדות מוכרים להכשרת הנדסאים", בהתאם לאמור בהחלטה זו.
10. יישום האמור בהחלטה זו ייעשה לאחר השלמת הליכי החקיקה כמפורט בסעיף 1 לעיל.
11. 15 מיליון ₪ מהתקציב התוספתי המוקצה במסגרת החלטה זו יוקצה לתקציב התפעול של מה"ט.
12. יוקצו סך של 2 מיליוני ש"ח, שנקבעו במסגרת הסיכום התקציבי, לבסיס התקציב של מה"ט לטובת מלגות סיוע לסטודנטים במסלולי לימוד לטכנאים או הנדסאים, וזאת במסגרת קרן הסיוע לסטודנטים המופעלת ע"י ות"ת ומשרד החינוך, ולפי הכללים והקריטריונים הנקבעים ע"י הקרן מעת לעת.
13. להטיל על מה"ט להקים צוות בשיתוף משרד האוצר, התאחדות הסטודנטים והמכללות הטכנולוגיות למבוגרים שיסדיר סכום אחיד וכולל לשכר הלימוד במכללות הטכנולוגיות למבוגרים וזאת לא יאוחר מיום 30 ביוני 2018, לצד סכום זה יוסכמו אחוז וסעיפי התשלומים הנלווים.
14. עמידה ביעד הממשלה כאמור בסעיף 2 תתבצע במסגרת התקציב שנקבע בסעיף 6(ב) לעיל, ככל שהתקציב כאמור ימוצה, שר האוצר יבחן הקצאת מקור תקציבי כאמור או לחלופין תתבצע קביעת אי גידול במספר הסטודנטים המתוקצבים במערכת או הפחתה בתעריף והכל כדי לעמוד במסגרת התקציב שצוינו לעיל.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.
הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.