

המכינות הקדם-אקדמיות

תקציר

רקע כללי

המכינות הקדם-אקדמיות (להלן - המכינות) מכשירות את תלמידיהן ללימודים אקדמיים או ללימודים על-תיכוניים אחרים, ובד בבד מאפשרות להם להשלים בחינות חסרות בתעודת הבגרות ולשפר את ציוני התעודה. בשנת התשע"ה¹ פעלו 48 מכינות בפיקוח משרד החינוך, כאשר 46 מתוכן פעלו במוסד אקדמי מוכר. על פי הנתונים הידועים, מספר הסטודנטים במכינות המפוקחות בכל שנה הוא כ-11,000.

שלושה גורמים מממנים את הסטודנטים הלומדים במכינות: האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך (להלן - האגף לחינוך מבוגרים), הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים במשרד הביטחון (להלן - הקרן לחיילים משוחררים) והמועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג) באמצעות הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - הוועדה לתכנון ולתקצוב או הוות"ת)².

משרד החינוך אחראי למכינות, ובתוקף זאת מופקד על תכנון פעילותן ומפקח עליהן. היחידה במשרד החינוך העוסקת בכך היא האגף לחינוך מבוגרים. חלק מתפקידיו מבצעת חברה זכיינית, שכיום היא "מרמנט - ארגון וניהול פרויקטים בע"מ" (להלן - מרמנט או הזכיינית). לפיקוח הכולל ולהתוויית המדיניות אחראית ועדת ההיגוי העליונה (להלן - ועדת ההיגוי). בראש ועדת ההיגוי עומדת מנהלת האגף לחינוך מבוגרים, ושותפים בה גם נציגים מהקרן לחיילים משוחררים והמל"ג.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה את תחום המכינות. הביקורת חלה על אופן הפעלתן, הפיקוח עליהן וההיערכות לקראת יישום הרפורמה למעבר המכינות לאחריות המל"ג. הבדיקה נעשתה באגף לחינוך מבוגרים, במשרדי המל"ג ובמשרדי הוועדה לתכנון ולתקצוב. בדיקות השלמה נעשו בקרן לחיילים משוחררים ובאמצעות שאלונים שנשלחו ל-43 מכינות.

- 1 שנת הלימודים האקדמית מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר.
- 2 במסמך זה ההתייחסות היא לעתים למל"ג, כגוף בפני עצמו, לעתים לוועדה לתכנון ולתקצוב לבדה, ולעתים למל"ג-ות"ת, הגוף המשותף, לפי העניין הנדון.

הליקויים העיקריים

פיקוח ובקרה חלקיים

משרד החינוך לא פעל על מנת לאכוף את הנחיותיו בנושאים שבהם פעלו המכינות בניגוד למדיניותו. דוגמא בולטת לכך היא החלטה שהתקבלה בעבר לגבי גודלה המזערי של מכינה ומספר התלמידים המזערי והמרבי בכיתה. ואולם, מאסדרי מערך המכינות - האגף לחינוך מבוגרים וועדת ההיגוי - לא פעלו על מנת לאכוף את ההחלטות הללו.

מימון בלתי אפקטיבי

שיטת המימון הנוכחית תלויה במספר התלמידים. מאחר שמספר התלמידים משתנה מדי שנה ואף במהלך שנת הלימודים, על המוסדות להתמודד עם חוסר ודאות תקציבי, ויכולתם לתכנן נפגעת.

מימון המכינות ותלמידיהן הוא מסורבל ומתחלק בין הגורמים המממנים ללא כל נורמה כתובה.

שכר הלימוד של התלמידים שבהגדרתם אינם ראויים לסיוע³ נקבע באופן עצמאי על ידי כל מוסד ואינו מפוקח. באופן זה קיימת שונות גדולה בין המכינות בגובה שכר הלימוד השנתי.

הפחתת הנגישות להשכלה גבוהה

אין הכרה הדדית מלאה בתעודות סיום מכינה. דהיינו, מוסד להשכלה גבוהה אינו מחויב להכיר בתעודות סיום מכינה שנתנו מכינות במוסדות אחרים. הדבר מגביל את האפשרויות העומדות בפני הסטודנטים במכינות להתקבל ללימודים במוסד אחר להשכלה גבוהה.

משרד החינוך לא התווה מדיניות בנוגע למספר המכינות הנדרש ולפריסה הגאוגרפית הכוללת של מערך המכינות. כתוצאה מכך, הן מרוכזות באזורים מסוימים, ואילו באזורים אחרים אין כלל מכינות, או שאין תחרות.

3 ההגדרה לעניין זה נקבעה על ידי ועדת צדוק ב-1997.

היעדר כלים לבדיקת הישגי המכינות

משרד החינוך, המל"ג, הקרן לחיילים משוחררים והמכינות לא קבעו יעדים מדידים לפעילות המכינות שיאפשרו לבחון את ביצועיהן והצלחתן, וכן אינם אוספים את הנתונים ההכרחיים למדידת היעילות והמועילות של המכינות.

אי-יישום הרפורמה במערך המכינות

משרד החינוך, המל"ג והקרן לחיילים משוחררים לא קיימו את החלטת הממשלה משנת 2011 לבצע רפורמה במערך המכינות, כפי שהתוותה ועדה מקצועית לבחינת פעילותן של המכינות (להלן - ועדת אריאב). מחלוקות בין הקרן לוות"ת מעכבות את מימוש הרפורמה זה זמן ממושך ואינן מובאות בפני השרים הממונים – שר החינוך ושר הביטחון.

ההמלצות העיקריות

על משרד החינוך להפעיל פיקוח ובקרה על מערך המכינות ולאכוף את החלטותיו. על משרד החינוך לאכוף את התנאי של גודל מזערי למכינה. בזיקה לתנאי זה, על משרד החינוך לבחון את פריסת המכינות, ולנקוט צעדים שיאפשרו את נגישותן לכלל האוכלוסייה.

על הגורמים המממנים - משרד החינוך, הוועדה לתכנון ולתקצוב והקרן לחיילים משוחררים - לפעול לפישוט מנגנון המימון ולאסדרתו.

על משרד החינוך, כמאסדר של התחום, לפעול לקביעת קריטריונים ברורים ואחידים בנושא שכר הלימוד ולפקח על הנושא באופן שוטף.

על משרד החינוך והמל"ג לפעול לקידום ההכרה ההדדית והאחדות תכנית הלימודים והבחינות בכל המכינות.

על משרד החינוך לקבוע יעדים מדידים לביצועי המכינות ולאסוף נתונים שיאפשרו לבדוק את השגתם. נוסף על כך, עליו לפעול למדידה אפקטיבית של רמות ההתמדה והנשירה של הלומדים במכינות על מנת שניתן יהיה לקבל נתוני אמת על היקף התופעה.

על המל"ג והקרן לחיילים משוחררים לפעול ללא שהיות ליישוב המחלוקות ביניהן בנוגע ליישום הרפורמה, ובמידת הצורך על המל"ג לבקש משר החינוך לבוא בדברים עם שר הביטחון ואף לשוב ולהעלות נושא זה בממשלה. אך עד שתיושם הרפורמה, על האגף לחינוך מבוגרים וועדת ההיגוי לאמץ מדיניות עקבית, ולא להימנע מקבלת החלטות בשל הציפייה למימוש הרפורמה בשנה מיועדת כלשהי, ולהנחות את המכינות על פי מדיניות זו.

סיכום

במדינת ישראל יש קבוצות אוכלוסייה שנגישותן להשכלה הגבוהה נמוכה. נמנים עמן עולים חדשים, תושבי פריפריה גאוגרפית ופריפריה חברתית, חרדים ומגזר המיעוטים. כל אלה מתקשים לעמוד בתנאי הסף המאפשרים לימודים אקדמיים. מצב זה מגדיל את בידולן של קבוצות אלו מהחברה הישראלית, מקשה על שילובן בתוכה, ומנציח ומעמיק את הפערים החברתיים והכלכליים. כבר בשנות השישים הכירה מדינת ישראל בצורך לפעול לצמצום פערים אלה, בין היתר, על ידי הנגשת ההשכלה הגבוהה לכל חלקי האוכלוסייה. ביישום מדיניות זו, המכילות ממלאות תפקיד מרכזי.

ועדות שהוקמו בשנים 2010 ו-2011 הצביעו על ליקויים אינהרנטיים במערך המכניות. ליקויים אלה מבטאים חוסר יעילות, הגורם לאי-מיצוי של המשאבים המושקעים במערך זה ולפגיעה בשירות הניתן לתלמידים. מתברר ששיטת המימון הנהוגה אינה אפקטיבית, ומנגנון המימון עצמו מסורבל. זאת ועוד, הלימודים ברוב המכניות לא מאפשרים ללומדים בהן לבחור את מקום המשך הלימודים, מפני שקיימת שונות רבה בין המכניות, והסדרי ההכרה ההדדית בין המוסדות האקדמיים הם מעטים.

הממשלה אימצה במרץ 2011 את המלצת ועדת אריאב להקמת צוות לגיבוש מערך הפעלה מתואם שיאפשר איגום משאבים ויבטיח הקצאה מיטבית שלהם. אך ההמלצה הזו לא יושמה עד כה. האחריות לכך מוטלת בראש ובראשונה על המל"ג, שאמורה הייתה להוביל את הרפורמה כגוף שנועד להיות אחראי לתפעול המכניות. בין המל"ג לקרן לחיילים משוחררים התעוררו מחלוקות אחדות, והן לא השכילו ליישב אותן, ומנגד מל"ג-ות"ת לא הביאה אותן לידיעת שר החינוך כדי, שבמידת הצורך יעלה אותן לפני הממשלה.

נוכח הדחייה המתמדת ביישום הרפורמה, על משרד החינוך וועדת ההיגוי לקבל החלטות אופרטיביות הנדרשות לתפעול תקין של המכניות. בד בבד, על מנת לקדם את הנושא, על המל"ג לקבל את האחריות המלאה ליישום הרפורמה. כמו כן, ראוי שצוות התיאום שהוקם, בראשות מנכ"ל מל"ג-ות"ת, יפקח באופן הדוק על התקדמות ההיערכות ליישום הרפורמה.



מבוא

1. מטרתן של המכינות להכשיר את תלמידיהן ללימודים אקדמיים או ללימודים על-תיכוניים אחרים, וכך בכך לאפשר להם להשלים בחינות חסרות בתעודת הבגרות ולשפר את ציוני התעודה. באורח זה הן מרחיבות את הנגישות של ההשכלה הגבוהה לכל חלקי האוכלוסייה, ומקדמות את צמצומם של פערים חברתיים וכלכליים, התלויים במידה רבה בהשכלה.
- המכינות החלו לפעול בשנת 1963, ונועדו לסייע לחיילים משוחררים בלימודיהם. במשך השנים הורחבה פעילותן, וכיום נמנים עם הלומדים בהן גם בוגרי שירות לאומי, עולים חדשים, בני מיעוטים, חרדים ובעלי מוגבלויות. בשנת התשע"ה פעלו 48 מכינות מפוקחות - באוניברסיטאות, במכללות אקדמיות מתוקצבות, במכללות לחינוך עובדי הוראה ובמכללות אקדמיות חוץ תקציביות. על פי הנתונים הידועים, מספר הסטודנטים בהן בכל שנה הוא כ-11,000⁴. על פי נתוני הלמ"ס⁵, בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011) המשיכו 19.6% מבוגרי המכינות ללימודים אקדמיים באוניברסיטה, 33.5% המשיכו ללימודים במכללה אקדמית ו-5.3% המשיכו במכללות לחינוך. 41.6% מבוגרי המכינות לא המשיכו ללימודים אקדמיים.
2. מאז הקמתן, המכינות מצויות באחריות משרד החינוך, ותחילה הופעלו באמצעות יחידת הסמך "האגודה לקידום החינוך" (להלן - האגודה לקידום). בשנת 2000 הפכה האגודה לקידום לזכיינית של משרד החינוך לניהול המכינות⁶. במכרז שהתקיים בשנת 2009 זכתה בתפקיד חברת מרמנת, והיא משמשת בתפקידה החל מחודש ינואר 2010.
- הגוף שמתווה מדיניות ומשמש הגורם המפקח הן על המכינות והן על פעילות מרמנת היא ועדת ההיגוי, המורכבת משלושת הגורמים העוסקים במערך המכינות: המל"ג, האגף לחינוך מבוגרים והקרן לחיילים משוחררים.
3. המכינות מוגדרות בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק החיילים המשוחררים). לפי חוק זה, "מכינה קדם אקדמית - מוסד להשלמת השכלה תיכונית עד לקבלת תעודת בגרות, או להכנה ללימודים אקדמיים או ללימודים במכינה קדם-הנדסאית או ללימודי הכנה למבחנים פסיכומטריים, ששר החינוך והתרבות הכיר בו לעניין חוק זה". הקרן לחיילים משוחררים נותנת לחיילים משוחררים המבקשים ללמוד במכינה סיוע נוסף⁷, הכולל שכר לימוד ומלגת קיום על פי קריטריוני זכאות חברתיים וכלכליים.
- ההכרה במכינות על פי חוק החיילים המשוחררים נתונה למשרד החינוך. מרמנת בודקת את הבקשה להכרה במכינה חדשה על פי נוהל, ומגישה את המלצותיה לוועדת ההיגוי. ההודעה על הכרה במכינה חדשה מתפרסמת ברשומות.
- תנאי הקבלה למוסד להשכלה גבוהה נקבעו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק המל"ג), ובכללי המועצה להשכלה גבוהה (היתר לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה) התשל"ג-1972 (להלן - כללים). לפי סעיף 5 לכללים, לא יתקבלו תלמידים אלא על יסוד תעודת בגרות ישראלית או שוות ערך או על פי קריטריונים שקבעה המל"ג. מכוח הוראה

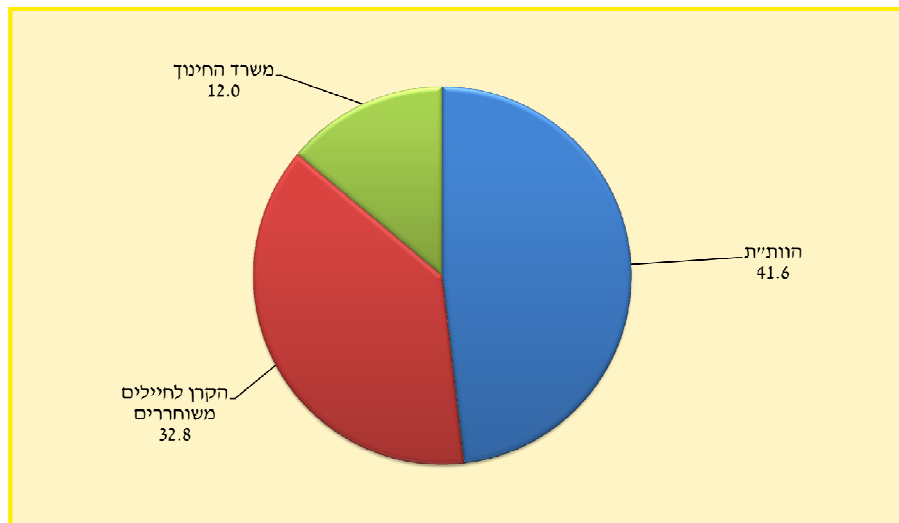
- 4 מספר התלמידים במכינות עלה ברמה ניכרת במשך השנים - מ-6,001 בתש"ן ל-11,439 בתשס"א. מאז נשמר המספר ברמתו זו בשנים שנמדדו. בשנת הלימודים התשע"ד (השנה האחרונה שבה מדד הלמ"ס נתון זה) למדו במכינות 11,230 תלמידים (נתוני הלמ"ס בשנתון הסטטיסטי לישראל 2015, שפורסם בספטמבר 2015).
- 5 לוח 8.47, "המשך לימודים גבוהים של תלמידי מכינות קדם-אקדמיות (בתוך 3 שנים) לפי תכונות נבחרות", השנתון הסטטיסטי לישראל 2015 (פורסם בספטמבר 2015).
- 6 זכתה במכרזים שהתקיימו בשנת 2000 ובשנת 2005.
- 7 מעבר לסיוע באמצעות הפיקדון.

זו הוחלט כי רק במכירות המאשרות ומפוקחות על ידי משרד החינוך ייחשבו התעודות המוענקות על ידן, במסלולים הייעודיים לכך, שוות ערך לתעודות בגרות לעניין תנאי הקבלה למוסד אקדמי. התוצאה היא כי הכרה של משרד החינוך במכירה לשם הקניית זכאות על פי חוק חייילים משוחררים מקנה הכרה גם לפי כללי המל"ג והחלטותיו.

4. שלושת הגופים שצוינו לעיל - משרד החינוך, הקרן לחיילים משוחררים והמל"ג - מממנים את המכירות על פי קריטריונים חברתיים-כלכליים, מימון המתבצע רק באמצעות תשלום שכר לימוד בגין הלומדים. מכירה שאינה מוכרת על ידי משרד החינוך לפי החוק האמור, אינה יכולה לקבל תשלום שכר לימוד בגין הלומדים⁸. תרשימים 1 ו-2 שלהלן מציגים את תקציב המכירות לשנים 2012-2013 בחלוקה לפי הגורם המממן⁹.

תרשים 1

תקציב המכירות לשנת 2012 לפי הגורם המממן (במיליוני ש"ח)

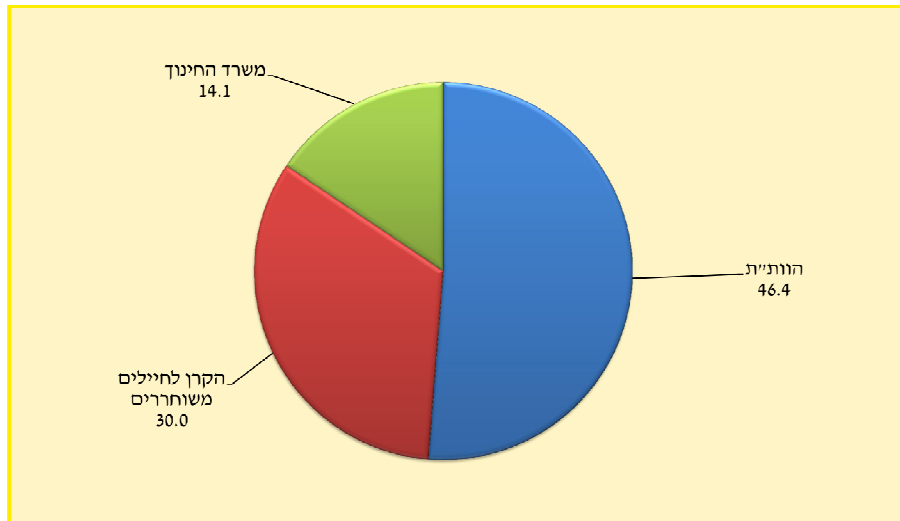


על פי נתוני הוות', הקרן ומשרד החינוך בעיבוד משרד מבקר המדינה

- 8 ועדת ההיגוי עמדה כבר ביום 1.5.2011 על הצורך בהגדרה מובדלת למכירות השונות. ביולי 2015 הוציאה המל"ג הנחיה לראשי המוסדות להשכלה גבוהה, ולפיה מכירות שהצלחה בהן יכולה להיות חלופית לתנאי הקבלה ללימודים אקדמיים הן רק מוסדות שאישר משרד החינוך, ואילו קורסים או מבחני מיון פנימיים שלא במסגרת מכירה כאמור אינם יכולים לשמש תנאי קבלה חלופיים, ואין לכנות אותם בשם "מכירה קדם-אקדמית".
- 9 המימון של הקרן לחיילים משוחררים אינו כולל מלגת קיום הניתנת לפי פרמטר סוציו-אקדמי.

תרשים 2

תקציב המכינות לשנת 2013 לפי הגורם המממן (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני הוות"ת, הקרן ומשרד החינוך בעיבוד משרד מבקר המדינה.

5. בשנת 2010 מינה שר החינוך ויו"ר המל"ג דאז מר גדעון סער את ועדת אריאב לבחינת פעילותן של המכינות. המלצות הוועדה החילו רפורמה כוללת על מערך המכינות בפן הארגוני, המנהלי והפדגוגי שלהן, ובכלל זה העברת האחריות על פעילות המכינות למל"ג. בהמשך לכך החליטה הממשלה במרץ 2011 על הקמת צוות לגיבוש מערך הפעלה מתואם, שיאפשר את איגום המשאבים המיועדים להפעלת המכינות ואת חלוקתם המיטבית. בעקבות זאת מינתה הוות"ת ב-2011 את ועדת עזאיזה, על מנת שתגבש מתווה ליישום המלצות ועדת אריאב. כמו כן, המל"ג מינתה ועדה מקצועית בראשות פרופ' משה מאור לקביעת מתווה אקדמי למכינות (להלן - ועדת מאור). במאי 2012 אישרה הוות"ת את המתווה העקרוני והתקציבי ליישום המלצות ועדת עזאיזה, הכוללות את המלצות ועדת מאור. ביוני 2012 אישרה זאת גם המל"ג. ההמלצות אומצו על ידי המל"ג כמתווה לפעולה, ואולם עד מועד הביקורת טרם יצאה הרפורמה לפועל (ראו להלן בפרק אי-יישום הרפורמה).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה את תחום המכינות. הביקורת חלה על אופן הפעלתן, הפיקוח עליהן וההיערכות לקראת יישום הרפורמה למעבר המכינות לאחריות המל"ג. הבדיקה נעשתה באגף לחינוך מבוגרים, במשרדי המל"ג ובמשרדי הוועדה לתכנון ולתקצוב. בדיקות השלמה נעשו בקרן לחיילים משוחררים ובאמצעות שאלונים שנשלחו ל-43 מכינות.

פעילות משרד החינוך כאחראי למערך המכונות

משרד החינוך, באמצעות האגף לחינוך מבוגרים, אחראי למכונות ובתוקף זאת מופקד על התכנון במכונות ומפקח על פעילותן. חלק מתפקידיו אלה כאמור מבוצעים על ידי מרמנת, ובהם בקרה על הפעילות השוטפת במכונות ובכלל זה עמידתן בנהלים, בדיקת מסלולי הלימוד ואישורם, תפעול וניהול מערכת המחשוב התומכת במערך המכונות, בדיקת זכאות הפונים ללימודים למלגות, ניהול תקצוב המכונות ועריכת בחינות כניסה.

משרד החינוך באמצעות מרמנת מדווח לוועדת ההיגוי, שבראשה עומדת מנהלת האגף לחינוך מבוגרים. ועדת ההיגוי מתכנסת אחת לרבעון, ובמסגרת הנושאים שבאחריותה היא מוסמכת ליישם את האמצעים האלה: לאשר פתיחה או סגירה של מכונות, לבחון ולאשר את סוגי מסלולי הלימוד במכונות, לקבוע קריטריונים לזכאותם של תלמידים לסיוע, להחליט בדבר תמרון אוכלוסיות יעד מסוימות במכונות (מלגות לימודים ומלגות קיום), לקבוע ולאשר את מבחני הסף והמיון.

פיקוח ובקרה חלקיים

כבר בשנת 2010 התרשמה ועדת אריאב שהמדינה התירה לעצמה להתנער מסמכויותיה כלפי המכונות בכל הקשור להכוונה ולקביעת מדיניות. על פי דוח הוועדה, הדבר נבע בעיקר מהעובדה שאת הקשר השוטף עם המכונות קיימה האגודה לקידום, הזכיינית דאז. בביקורת הנוכחית עלה כי רמת הפיקוח והבקרה של משרד החינוך עדיין אינה מספקת: בעניינים מסוימים פעלו המכונות שלא על פי המדיניות וההוראות של משרד החינוך, אך המשרד לא פעל לאכפף. להלן יפורטו דוגמאות אחדות לאי-אכיפת הנהלים וההחלטות.

אי-אכיפת תנאי הקבלה: על פי נוהלי משרד החינוך, תנאי הקבלה ללימודים בכל מסלולי הלימוד מחייבים עמידה במבחן פסיכומטרי או במבחן מקביל, המיועד לתלמידי המכונות (להלן - מימ"ד), כל מסלול והציון הנדרש לו.

נמצא כי המכונה במכללה האקדמית להנדסה ע"ש סמי שמעון קיבלה תלמידים ללימודים על סמך בחינה פסיכוטכנית שאינה נמנית עם המבחנים המצוינים בנוהלי משרד החינוך. מידע זה הובא בפני ועדת ההיגוי, והיא החליטה שלא לאשר זאת, והודיעה למכונה שלא יותר שימוש בבחינת מיון אחרת. עם זאת, האגף לחינוך מבוגרים, הגורם המאסדר בתחום, לא נקט פעולות על מנת לאכוף את הנחייתו, ולא התריע על הסטייה מנהלי בפני המכונה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף לחינוך מבוגרים כי אי-אכיפת תנאי הקבלה מחלישה את יעילותו של הליך הפיקוח והבקרה שהוא מבצע על תפקודן של המכונות.

מסלולים ומכונות שאינם עומדים בנהלים: במהלך אישור תכנית העבודה השנתית לשנת הלימודים התשע"ד הציגה מרמנת בפני ועדת ההיגוי מכונות ומסלולים אשר אינם עומדים בנהלים. לעתים אלו מכונות שבהן מספר התלמידים קטן מהקבוצה בנוהל, ולעתים אלו מכונות שבהן תכנית הלימוד אינן הולמות את מסלולי הלימוד הייעודיים.

משרד מבקר המדינה מצא כי אף שהאגף לחינוך מבוגרים וועדת ההיגוי היו מודעים לליקויים בפעילותן של אותן מכינות - באי-עמידתן בנהלי לגבי מספר הלימודים או תכניות הלימודים במסלולי הלימוד - הם המשיכו לאשר את פעילותן ולתקצבן.

בתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 הוסבר שהנושא של מכינות קטנות הועלה בוועדת ההיגוי, והוחלט לדחות את הטיפול בו עד המעבר לניהול בידי הוועדה. עוד הוסבר שיצירת עוגן משותף בתכניות הלימוד הייעודיות היא "תהליך" שיישומו דורש זמן במיוחד על רקע תפיסת חלק מהמכינות את נוכחות הגורם המתכלל כזמני מחד ומאידך המעורבות המועטה של הוועדה בנושא זה טרם החלת הרפורמה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי ולמשרד החינוך כי עד שתושלם הרפורמה ועד שיוחלט על פריסתן ועל מספרן הרצוי של המכינות, עליהם לאכוף את נוהלי משרד החינוך גם בעניין גודל המכינות וגם בנוגע לתכניות הלימודים. כמו כן, אף הוועדה צריכה להיות מעורבת באכיפה, נוכח העובדה שהיא אמורה ליטול על עצמה את האחריות לנושאים אלה לאחר יישום הרפורמה.

א-י-שימוש בסמכויות ועדת ההיגוי: בשנת 2011 התקיימה ישיבה אחת בלבד של ועדת ההיגוי, במקום אחת לרבעון. בישיבתה באפריל 2012 החליטה ועדת ההיגוי שמכיוון שמערך המכינות עתיד לעבור לאחריות המל"ג, לא יתקיימו יותר ישיבות של ועדת ההיגוי במתכונתה הנוכחית. לאחר שבעה חודשים חזרה ועדת ההיגוי לקיים את ישיבותיה כסדרן.

משרד מבקר המדינה סבור כי קיים טעם לפגם בהימנעות מאכיפה של הגורם הממונה על הסמכות עדיין בידיו, שכן בכך ויתרה למעשה ועדת ההיגוי על הפיקוח והבקרה על מערך המכינות.

משרד החינוך טען לפני משרד מבקר המדינה, שהקושי באכיפה נובע מאי-הוודאות באשר למועד היישום של העברת המכינות לאחריות המל"ג.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף לחינוך מבוגרים כי במעשיו, כפי שפורטו לעיל, ובהימנעותה של ועדת ההיגוי שבראשה הוא עומד מפעולות אכיפה מול חריגה של מכינות מנהלי, הוא התנער מסמכויותיו כלפי המכינות בכל הקשור לפיקוח ובקרה וליישום מדיניותו.

שכר הלימוד במכינות

בשנת 1996 מינה פרופ' אמנון רובינשטיין, שר החינוך דאז, ועדה לבחינת התעריפים במכינות לצורך בחינה מחודשת שלהם נוכח הטענות בדבר שחיתתם. הוועדה, בראשות ד"ר מאיר צדוק (להלן - ועדת צדוק), בחנה בעזרת מומחים את עלויות הלימודים במכינות. דוח הוועדה הוגש ביוני 1997 לשר החינוך דאז מר זבולון המר ומסקנותיו מדריכות מאז את שיטת מימון המכינות.

בעקבות דוח ועדת צדוק נחלקים הלומדים במכינות לשתי קטגוריות: הראויים לסיוע בתשלום שכר הלימוד ומי שאינם זכאים לו. הזכאות של הראויים לסיוע (להלן - הזכאות) נקבעת לפי המצב הסוציו-אקונומי של הלומדים, ומוגדרת על פי תבחינים קבועים, החלים על כלל אוכלוסיית הלומדים. תבחינים אלו פורטו גם בנוהל של משרד החינוך. הראויים לסיוע מקבלים מלגת לימודים, שהיא סיוע מלא או חלקי בתשלום שכר הלימוד במכינה, ולעתים גם מלגת קיום.

בשנת התשע"ב כ-65% מבין התלמידים שבמכינות קיבלו סיוע בגובה שכר הלימוד כולו, וכ-10% קיבלו סיוע חלקי בשכר הלימוד בשיעורים של 25%, 50% ו-75%, על פי מידת זכאותם. השאר, בשיעורם כ-25%, מימנו את שכר הלימוד בכוחות עצמם.

דרך מסורבלת למימון שכר הלימוד של הראויים לסיוע

שכר הלימוד של הראויים לסיוע ממומן על ידי שלושה גורמים: המל"ג באמצעות הוועדה לתכנון ולתקצוב, הקרן לחיילים משוחררים ומשרד החינוך - כל גורם פועל במסגרת סמכויותיו שלו ותקציבו העצמאיים. להלן פירוט הגורמים המממנים לפי סוג המוסד וסוג התלמיד:

לוח 1

פירוט הגורמים המממנים לפי סוג המוסד וסוג התלמיד

מכללות להוראה או מכללות פרטיות	מכללה מתוקצבת	אוניברסיטה	
הקרן ומשרד החינוך	הקרן והוות"ת	ות"ת בלבד	ראוי לסיוע שהוא חייל משוחרר
משרד החינוך בלבד	ות"ת בלבד	ות"ת בלבד	ראוי לסיוע שאינו חייל משוחרר

ועדות אריאב ועזאיזה עמדו על העובדה שנדרשת חלוקת תפקידים תקציבית ברורה בין הגופים. לפי המלצתם, הוועדה לתכנון ולתקצוב ומשרד החינוך יתמקדו במימון ברמת המוסד (מקור), ואילו הקרן לחיילים משוחררים תתמקד במימון מלגות ברמת הסטודנט (מיקור), ובכלל זאת מלגות לחיילים משוחררים הלומדים במכינות האוניברסיטאיות. הוועדות גם המליצו שבמקום מנגנון המימון המסורבל והבלתי יעיל ייבנה מערך הפעלה משותף ומתואם, שיאפשר איגום משאבים. המלצות אלה טרם יושמו.

משרד מבקר המדינה מצא כי דגם המימון של המכינות אינו מבוסס על נורמה כתובה כלשהי, ולמעשה מופעל על פי "חלוקה היסטורית", שלא ברור מתי נקבעה. תוצאתו של דבר היא עיוותים, כגון היקף הסיוע של הקרן לחיילים משוחררים. הקרן אמורה על פי החוק לתקצב את לימודי המכינה של כלל החיילים המשוחררים, אבל בפועל אינה מממנת את לימודיהם במכינות שבאוניברסיטאות.

בחדש נובמבר 2015 השיבה הקרן למשרד מבקר המדינה כי בעת הקמתה בשנת 1994 הוקמה גם הקרן לסיוע נוסף, כחלק מחוק חיילים משוחררים. עבור תקציבה של הקרן לסיוע נוסף בוצע איגום של משאבים שעד אותה העת היו במשרדי ממשלה אחרים. לדברי הקרן, הוות"ת-מל"ג בחרה אז שלא להעביר לקרן לסיוע נוסף את החלק בגין הלומדים במכינות האוניברסיטאיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים המממנים - משרד החינוך, הוועדה לתכנון ולתקצוב והקרן לחיילים משוחררים - לפעול לפישוט מנגנון המימון ולהסדרתו, כפי שהמליצו והתוו ועדת אריאב וועדת עזאזיה.

היעדר פיקוח על גובה שכר הלימוד של תלמידים במימון עצמי

גובה שכר הלימוד שמשלמים תלמידים שאינם ראויים לסיוע אינו אחיד, והוא נקבע על פי שיקול דעתו של כל מוסד.

התשובות לשאלונים מציגות פער ניכר בגובה שכר הלימוד שקובעים המוסדות לאותו סוג של מכינה עבור מי שאינו נמצא זכאי לסיוע: בשנת הלימודים התשע"ד נע גובה שכר הלימוד בין 10,700 ש"ח ל-16,500 ש"ח למכינה ייעודית שנתיית הנמשכת תשעה חודשים, ובין 4,400 ש"ח ל-12,000 ש"ח למכינה ייעודית סמסטריאלית הנמשכת ארבעה חודשים וחצי. כאשר, שכר הלימוד של סטודנטים ראויים לסיוע הלומדים אף הם באותם המסלולים הוא אחיד, ונמוך באופן ניכר משכר הלימוד למי שאינו ראוי לסיוע.

פער זה עלה גם לגבי סכום שכר הלימוד שמשלמים תלמידים הראויים לסיוע חלקי; החלק הממומן של שכר הלימוד משולם למכינה על פי סכום שכר הלימוד האחיד, ואילו היתרה, שאותה משלם התלמיד עצמו, נקבעת על פי סכום שכר הלימוד שגובה המכינה, שהוא בדרך כלל גבוה יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמכילות הן בגדר תשתית לאומית להשכלה והכשרה - ומימוןן בסכומים ניכרים אכן משקף את הכרת המדינה בחיוניותן - מתבקש שמשרד החינוך והוות"ת ישקלו לקבוע שכר לימוד בגובה אחיד במכילות, וממנו ייגזר הסיוע המלא או החלקי בהתאם לזכאותו של הסטודנט.

מימון בלתי אפקטיבי

על פי השיטה הנהוגה כיום, הגורמים המממנים את שכר הלימוד של הראויים לסיוע מעבירים את המימון למכינה כל עוד התלמיד הזכאי ממשיך בלימודיו. אם התלמיד הפסיק את לימודיו, נפסק המימון מידית.

הואיל ועל פי נתוניה של חברת מרמנת לשנים התשע"ב והתשע"ג שיעור נשירת הסטודנטים עומד על כ-20% לשנה (ראו להלן - טיפול בנשירת תלמידים), ומאחר שמדובר בנשירה מתמשכת על פני שנת הלימודים, עולה שהמכילות מנהלות את תקציבן במצב של אי-ודאות. כתוצאה מכך למשל, הן קובעות את מספר המרצים שהן מעסיקות, את מספר שעות ההוראה ואת מספר הכיתות שהן מפעילות, בלי לדעת אם יוכלו בהמשך לעמוד בעלויות ההפעלה, ובד-בבד בלי יכולת לתכנן לטווח ארוך. בעניין זה יצוין שמתשובות המכילות לשאלונים של משרד מבקר המדינה עולה, כי 22 מכילות (כ-51%) הן גירעוניות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לבחון את אופן המימון הנוכחי מתוך מגמה למזער ככל האפשר את אי-הוודאות.

נגישות ההשכלה הגבוהה

קיימים שלושה סוגים של מכינות, ובהן כ-20 מסלולי לימוד שונים: מכינה ייעודית, שבסיומה ניתנת תעודת מכינה (כ-35% מהלומדים בשנת התשע"ג); מכינה לבגרות, שבסיומה ניתנת תעודת בגרות (כ-55% מהלומדים בשנת התשע"ג); מכינה נוספת הנקראת "רענון", שבסופה לא ניתנת תעודה, אלא מתקבלים על תנאי למוסד (כ-10% מהלומדים בשנת התשע"ג).

היעדר הכרה הדדית בתעודות המכינה של המסלול הייעודי

לפי הכללים של המל"ג, מוסד להשכלה גבוהה יקבל תלמידים על יסוד תעודת בגרות ישראלית או שוות ערך. על פי החלטת המל"ג, תעודת המכינה היא שוות ערך לתעודת הבגרות לצורך קבלה למוסד אקדמי, אם ניתנה על ידי מכינה המאושרת ומפוקחת בידי משרד החינוך.

נמצא כי בפועל ההכרה מצד מוסד אקדמי אחד בתעודתה של מכינה אחרת (להלן - הכרה הדדית) לצורך קבלה ללימודים אינה מוסדרת, והיא תלויה במדיניות הרישום, בתכנית הלימודים ובהחלטתו של כל אחד מהמוסדות האקדמיים.

ועדת אריאב הצביעה על החשיבות והצורך ביצירת מערכת של הכרה הדדית בין המכינות הייעודיות במוסדות השונים, ואף קבעה מתווה לביצוע הדבר. על פי המתווה, מסלולי המכינות יהיו אחידים, ויבטלו בחינות הבגרות הייחודיות למכינות. יישום המתווה במוסדות להשכלה גבוהה יתבצע בהדרגה. ועדת מאור אף המליצה להפעיל מנגנון של בחינות אחידות על ידי גופים חיצוניים. ואולם, הדבר לא קדם עד מועד הביקורת.

ועד ראשי המכינות חתם בינואר 2007 על הסדר של הכרה הדדית בתכניות הלימודים, בבחינות ובתעודות של 20 המכללות החברות בו. אבל בסיכומו של דבר, ההכרה ההדדית אינה מוסדרת באופן כולל, ומופעלת רק בחלק מהמכינות של המוסדות להשכלה גבוהה.

מהתשובות שהתקבלו לשאלונים שנשלחו למכינות עולה כי קיימת אי-בהירות גדולה בנושא, המקשה על התלמיד ואף עלולה להטעותו, באופן שהחלטתו באיזו מכינה ילמד תגביל אותו בלימודי המשך. מספר מכינות דיווחו כי ידוע להן שתעודת המכינה שלהן מוכרת על ידי מוסדות אקדמיים אחרים, אך לא על ידי כולם באופן גורף. כמו כן, מעין באתרי האינטרנט של המכינות השונות עולה, כי מידע חשוב זה לא מועבר לתלמידים באופן ברור.

בחודש ינואר 2015 פרסמו מנהלי המכינות באוניברסיטאות מסמך סיכום והמלצות בעניין תהליך ההכרה ההדדית ביניהן. במסמך הוצגו עיקרי ההסכמות שגיבשו, ובהן הגדרות של מבנה שנת הלימודים, תנאי הקבלה למכינה, מסלולי הלימוד האחדים, לימודי האנגלית והבחינות.

אף על פי כן, עד מועד סיום הביקורת, המוסדות השותפים להכנת המסמך עדיין לא אשררו אותו כהסכם המחייב אותם, ולמעשה ההסכמות ביניהן וולונטריות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך, כי אי-הכרה הדדית בין המוסדות בתעודות הסיום של המכינות אינה עולה בקנה אחד עם המלצות הוועדות בעניין זה. יתרה מכך, אין המדובר רק באי-תקינות מינהלית, אלא בהתנהלות העלולה לפגוע בסטודנט הלומד במכינה - היא עלולה לפגוע בגמישות החלטתו בנוגע למכינה שבה ילמד, ומצמצמת את האפשרויות הפתוחות בפניו באשר להמשך לימודיו.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג כי עליו לפעול בהתאם לקבוע בכלליו ולהחיל הכרה הדדית בין המוסדות. פעולה זו תעודד תלמידים מפריפריה גאוגרפית או חברתית, כמו גם תלמידים אחרים שלא השיגו את תנאי הסף ללימודים אקדמיים, להשלים את לימודיהם, וכך תגביר את הנגישות להשכלה גבוהה.

היעדר תכנון כולל של מערך המכינות

על פי ועדת מאור, כדי להנגיש את הלימודים במכינות, נדרש כי מערך המכינות יענה על מספר פרמטרים, ובהם מגוון של מקצועות לימוד ואספקתם במקום אחד. כלומר, סטודנטים ילמדו במוסד אקדמי אחד את כל המקצועות הנדרשים במסלול הלימוד שבחרו. עוד קבעה הוועדה כי ישנו צורך לתכנן את גודל המכינות מבחינת מספר התלמידים ומגוון תכניות הלימוד, באופן שיובטח להן חוסן כלכלי ופדגוגי.

יצוין כי כבר בשנת 2007 התייחסה לכך ועדת ההיגוי, וקבעה כי לצורך הפעלת מכינה יש לקבוע מספר מינימום של תלמידים במכינה (150 סטודנטים) ומספרי מינימום ומקסימום לתלמידים בכיתה.

האגף לחינוך מבוגרים קבע נהלים לפתיחת מכינה חדשה, כמפורט להלן: המכינה תתקיים בקמפוס אקדמי המוכר על ידי המל"ג; מספר תלמידי מכינה הפועלת יותר מארבע שנים יעמוד על 150 לפחות; מספר התלמידים הרצוי בכיתה הוא 25, ולא יעלה על 30. ברשימת התנאים המחייבים לפתיחת מכינה, עליה חתמה ועדת ההיגוי, נוספו על תנאים אלה גם התנאים הבאים: מכינה תיפתח על פי צורך הנגזר מהפריסה הגאוגרפית של המכינות וממספרי התלמידים במכינות באותה עת, ונדרש שבשנה הראשונה לפעולתה ילמדו במסגרתה 50 תלמידים לפחות (שתי כיתות). בהמשך כל שנה יעלה מספר התלמידים שלה ב-25 תלמידים לפחות (כיתה נוספת), עד שבשנת הלימודים החמישית תגיע למספר מינימום של 150 תלמידים.

מספר המכינות ופריסתן הגאוגרפית

בשנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) פעלו 48 מכינות: 17 באזור המרכז, 10 בירושלים, 13 באזור הצפון (4 מהן בחיפה) ו-8 באזור הדרום (ארבע מתוכן בבאר שבע).

הביקורת העלתה שהאגף לחינוך מבוגרים לא התווה מדיניות לפיזור המכינות על פני הארץ; הוא לא קבע מהו מספר המכינות הנדרשות בטווח הקצר ובטווח הארוך ומהי פריסתן הגאוגרפית הנדרשת על מנת לתת מענה לצרכים הצפויים. יצוין שהיעדר תכנון ארצי להפעלת המכינות עלה הן בדוחות התקופתיים שהגישה מרמנת למשרד והן בוועדת ההיגוי.

בהיעדר תכנון להפעלת המכינות נוצרו עיוותים מבחינת פיזורן הגאוגרפי. כך למשל, עשר מהמכינות פועלות בירושלים, ואילו בין נתניה לגליל המערבי אין ולו מכינה אחת שבה ניתן ללמוד לקראת קבלה או שיפור של תעודת הבגרות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי פיזור לקוי של המכינות מצמצם את האפשרויות העומדות לפני חלק מהמעוניינים להירשם למכינה, פוגע ברמת השירות שמקבלים התלמידים, הנאלצים ללמוד במקום שאינו סמוך למקום מגוריהם, דבר שעלול להגביר את הנטל הכלכלי שהם נושאים בו.

מספר התלמידים

הביקורת העלתה שמאסדרי מערך המכינות - משרד החינוך וועדת ההיגוי - לא פעלו לאכוף את נוהליהם בעניין מספרי התלמידים במכינות. כך נמצא שבשנת הלימודים התשע"ב פעלו 14 מכינות ותיקות, בעלות ותק של יותר מארבע שנים, שבהן פחות מ-150 תלמידים ובשנת הלימודים התשע"ד עלה מספרן ל-21, בהן שתי מכינות שמספר תלמידיהן היה כ-20. הנושא הובא לידיעת ועדת ההיגוי עוד במהלך אישור תכנית העבודה השנתית לשנת תשע"ד.

בשנת 2014 דנה ועדת ההיגוי בצורך לסגור מכינות קטנות מסוימות, והמליצה על סגירתן של ארבע מכינות, שבכל אחת מהן למדו פחות מ-50 תלמידים.

משרד מבקר המדינה מצא כי אף שהאגף לחינוך מבוגרים וועדת ההיגוי היו מודעים לליקויים בפעילותן של אותן מכינות, מבחינת אי-עמידתן בנהלים העוסקים במספר הלומדים, הם לא הסירו את הפיקוח ממכינות אלו, והמשיכו לאשר את פעילותן מבלי לנקוט צעדים לסגירתן.

בפועל, שתיים מתוך ארבע המכינות שהוחלט על סגירתן בעבר אינן פועלות כיום יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף לחינוך מבוגרים כי בעצם הדבר שאינו מקיים את נהליו בנוגע למספר התלמידים במכינות הוא חוטא לתפקידו כמאסדר של מערך המכינות, האמור להבטיח שהן יפעלו במסגרת של כדאיות כלכלית. על האגף לחינוך מבוגרים לעקוב אחר עמידתן של המכינות בתנאים שהוא עצמו קבע ולאכוף את כלליו. אף ראוי שהמשרד יבחן את פעילות המכינות בראייה מערכתית כלל-ארצית על מנת לשקול דרכים להתייעלותן, אם מבחינת איחודן של מכינות קטנות ואם מבחינת תכניות הלימוד. המיזוג של מכינות קטנות עשוי להיות חיוני, שאם לא כן הן עלולות להיקלע לסיכוני יציבות ולסגירה, שיפגעו בסופו של דבר בתלמידים.

יעילות ומועילות של מערך המכינות

מדינת ישראל משקיעה כ-100 מיליון ש"ח מדי שנה במערך המכינות. התפוקות המדידות המשמעותיות הנוגעות לפעילות זו הינן, בין היתר, מדדי התמדה ונשירה, נתוני הצלחה בבחינות הבגרות ונתוני הקבלה למוסד לימודים אקדמי בתום הלימודים במסלול ייעודי.

אי-קביעת יעדים

על מנת לבחון את המועילות והיעילות של מערך המכינות נדרש לבחון את ביצועיהן - התפוקות שלהן ומיצוי המשאבים העומדים לרשותן. לשם כך נדרש בראש ובראשונה לקבוע יעדים מדידים שעל המערך להשיג, ובהמשך לכך - מדדי הצלחה בהשגת יעדים אלה.

נמצא כי משרד החינוך לא קבע למכינות יעדים שעליהן להשיג. הוא גם לא קבע לצורך בקרה מהם מדדי ההצלחה המצופים: כמה תלמידים צפויים ללמוד במכינות, כמה יסיימו אותן בהצלחה, באילו תכניות ילמדו, כמה מהם ימשיכו בלימודיהם - אם במסגרות אקדמיות ואם במסגרות אחרות - וכמה יסיימו בהצלחה את לימודי ההמשך.

משמעות הדבר היא כי מדינת ישראל משקיעה בכל שנה תקציב של כ-100 מיליון ש"ח במערך המכינות, בלי שקבעה מה ייחשב מיצוי הולם של המשאב שהשקיעה. בלעדי קביעה כזאת לא ניתן להעריך את היעילות והמועילות של ההשקעה במערך המכינות כאמצעי לשיפור ההשכלה ולקידום הנגישות של ההשכלה גבוהה.

היעדר מסד נתונים מהימן וכולל

1. בין תנאי המכרז שבו זכתה מרמנת נקבע כי עליה לנתח את נתוני ההישגים של כל מכינה ושל כל מסלול, לרבות מעקב אחר הבוגרים. את הדיווחים עליה להגיש לגופים המממנים בסיום כל מחזור לימודים. לצורך כך עליה לקלוט ממשרד החינוך את ציוני בחינות הבגרות של כל תלמיד.

בביקורת הועלה כי בחווה המכרז לא נקבע מועד להגשת דוחות הסיכום השנתיים של מרמנת. עוד עלה כי הדוחות המסכמים בשנים התשע"ב והתשע"ג הוגשו שמונה חודשים ואף יותר מכך מתום שנת הלימודים.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מחודש אוקטובר 2015, כי לוח הזמנים להגשת הדוחות מתואם עם האגף לחינוך מבוגרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף לחינוך מבוגרים על שלא קבע מועדים להגשת הדוחות, וכי הגשת הדוחות המסכמים במועדים כה מאוחרים פוגעת ביכולת הבקרה והפיקוח של המשרד אחר התפוקות של המכינות, ומקשה על הפקת לקחים, שעשויים להביא להתייעלות ולאפקטיביות רבה יותר של המכינות בשנים הבאות.

2. עוד הועלה בביקורת כי אגף הבחינות במשרד החינוך, אשר בידיו נתונים על מסיימי בחינות הבגרות, אינו מעביר את נתוני בחינות הבגרות הנוגעים לבוגרי המכינות לאגף לחינוך מבוגרים ולמכינות. עובדה זו עלתה לדיון עוד באוקטובר 2013 בפני ועדת ההיגוי, אך הדבר לא תוקן. לפיכך המכינות אינן יכולות לדעת מהו שיעור הבוגרים המסיימים את לימודיהם בהצלחה, נתון שהוא בסיס להפקת לקחים ולשיפור מערך הלימודים.

משרד החינוך טען בתשובתו מחודש אוקטובר 2015 כי "לא פותח ממשק המאפשר זאת על ידי אגף הבחינות משום שלדברי מנהלו, המכינות אינן מוסדות מורשים לקבלת המידע". עוד ציין משרד החינוך כי מנכ"לית המשרד ומנהל אגף הבחינות סיכמו על העברת הציונים למכינות ולאגף לחינוך מבוגרים. כמו כן סוכם כי יתקיימו ישיבות למציאת המנגנון המתאים על ידי אגף הבחינות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ללא העברת הנתונים למכינות לא ניתן יהיה למדוד את שיעורי ההצלחה בהן. לכן, על משרד החינוך לקדם במהרה את פתרון הבעיה של העברת הנתונים למכינות.

3. עלה כי אין בדיהם של הגופים הרלוונטיים - האגף לחינוך מבוגרים, המל"ג, הקרן לחיילים משוחררים והמכינות - הנתונים ההכרחיים למדידת היעילות והמועילות של המכינות, ובכלל זאת שיעור מסיימי מסלול הבגרות, שיעור המתקבלים ללימודים אקדמיים במוסדות אחרים¹⁰ ושיעור המתמידים בלימודים אלה. עוד עלה כי בקרת המסלול שמבצעת מרמנת היא מדגמית בלבד, ואין בדיה נתונים שלמים. על כן, מסד הנתונים שהגופים מתבססים עליו הוא זה של הלמ"ס. ואולם, נתוני הלמ"ס אינם מתעדכנים באופן שוטף, והנתונים המעודכנים האחרונים הם משנת 2011. זאת ועוד, הנתונים חלקיים ואינם נותנים מענה לצורכי הגופים. משמעות הדבר היא כי אין לגופים מאגר מידע שלם, שאת נתוניו הם יכולים לנתח על מנת להפיק לקחים ולשפר את ביצועיהם.

משרד החינוך מסר בתשובתו מחודש אוקטובר 2015, כי מאגר הנתונים שנבנה במערכת הניהול מספק נתונים חלקיים משתי סיבות: ממשקים לא מספקים בין תוכנת הניהול שבה משתמשת מרמנת לבין תוכנת הניהול שבה משתמשות מחצית מהמכינות; היעדר נתונים מאגף הבחינות באשר למצב הבגרות של מועמדים ללימודים ושל המסיימים את לימודיהם. מעבר לכך, "במסלולים הייעודיים המידע... מתייחס בעיקר לבוגרים המתקבלים ללימודים במוסד האם, לגבי קבלה למוסדות אחרים המידע חסר. מצב דומה קיים גם לגבי תלמידים נושרים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לפעול למציאת פתרון שיאפשר העברת הנתונים ישירות מאגף הבחינות למערכת הפיקוח של האגף לחינוך מבוגרים, ולחלופין לקדם פתרון המבוסס על הסתייעות גוף מקצועי אחר דוגמת הלמ"ס. פתרון כזה יאפשר ניתוח התפוקות של הפעלת המכינות - מהו שיעור מסיימי מסלולי הבגרות במכינות ומהם הישגיהם בבחינות. על יסוד זאת ובהתאם למדדי הצלחה שיופקו, ניתן יהיה להחליט מה נדרש לשנות על מנת לשפר את ביצועי המערכת ולנהל ולמצות טוב יותר את המשאבים שהוקצו.

טיפול בנשירת תלמידים

האגף לחינוך מבוגרים מציין בהסבריו לפעילות המכינות, כי מטרת הלימודים במכינות אינה רק לשפר את הסיכויים של בוגריהן להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה, אלא גם לספק להם כלים שיאפשרו להם להתמודד בהצלחה עם הקשיים בלימודים האקדמיים. לשם כך נדרש להפעיל מערך התומך בתלמידים - שיעורי תגבור, סדנאות להתמודדות עם קשיים, שיפור מיומנויות למידה וכיוצא באלו. בין הפעולות שיש לנקוט - איתור התלמידים המועדים לנשירה, זיהוי הסיבות לכך וזיהוי המסלולים או המכינות שבהם הסיכונים לנשירה גבוהים יותר. בסיס נתונים רחב הוא תנאי יסוד לפעולות מעין אלה.

על פי דוח מרמנת לשנת הלימודים התשע"ב, שיעור ההתמדה במכינות עמד בשנה זו על כ-79%¹¹, דהיינו שיעור נשירה של כ-21%. על פי דוח מרמנת לשנת הלימודים התשע"ג, שיעור הנשירה בשנה זו ירד ל-19.2%. עוד צוין שם כי שיעור הנושרים הגבוה ביותר הוא במכינות שבמכללות הפרטיות, ושיעור הנושרים הנמוך ביותר הוא במכינות האוניברסיטאיות.

10 שאינם מוסד האם שבו למדו במכינה.

11 הבסיס המספרי כולל גם תלמידים שהחלו את לימודיהם בשנים קודמות (התש"ע והתשע"א).

חלק מהמכניות מסרו למשרד מבקר המדינה כי הנתונים שהוצגו בשאלונים¹², כמו גם הנתונים בעניין זה שאספה מרמנת, אינם משקפים כראוי את המצב. הסיבה לכך לטענתן היא שהגופים המאסדרים אינם מבחינים בין מי שנשרו מהלימודים בלי שהשיגו תעודת בגרות לבין אלו שהפסיקו את לימודיהם כי השיגו תעודת בגרות או את ממוצע הבגרות הנדרש עוד לפני שסיימו את המסלול. כמו כן, הנתונים אינם משקפים את הסיבה לנשירה - קושי כלכלי, אישי או לימודי.

לדעת משרד מבקר המדינה על המכניות ועל משרד החינוך לפעול למדידה אפקטיבית של שיעורי הנשירה של הלומדים במכניות, על מנת שניתן יהיה לצמצם את ממדיה.

יש להבחין בין הסיבות השונות לנשירה, על מנת לטפל בנושאים ובמועמדים בעלי פוטנציאל לנשירה, ולתת מענה ייחודי לכל תלמיד. יודגש כי הנשירה המוגברת של התלמידים משפיעה גם על יציבותן של המכניות (ראו לעיל - מימון בלתי אפקטיבי). שיעור נשירה גבוה עלול להביא לכדי גירעון תקציבי, שיפגע באיתנות הפיננסית.

אי-יישום הרפורמה

כאמור, באפריל 2010 מינה שר החינוך ויו"ר המל"ג דאז את ועדת אריאב לבחינת פעילותן של המכניות. הוועדה התבקשה להתמקד בבחינת ההסדרים הראויים להפעלת המכניות בהתחשב במטרה המרכזית שלהן, להרחיב את הנגישות להשכלה הגבוהה.

ועדת אריאב פירטה את המלצותיה (להלן - הרפורמה) בדוח שהוגש לשר החינוך בדצמבר 2010. בדוח צוין שהאחריות על המכניות מפוצלת בין גורמים שונים בממשלה. פיצול זה הוביל בין היתר לכך שהגורם האדמיניסטרטיבי (האגודה לקידום החינוך) שניהל בעבור המדינה את המכניות נעשה דומיננטי, ולמעשה קבע את המדיניות כלפי המכניות והכתיב את התפתחותן. נוסף על כך, פיצול האחריות ואי-הבהירות בנושא הביאו לניצול לא יעיל של המשאבים שעמדו לרשות המכניות. אחת המסקנות המרכזיות בדוח הוועדה הייתה אפוא שיש לייצר מערך הפעלה משותף ומתואם שיקיף את הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, ומשימתו המרכזית ניהול מערכתי של התקציב העומד לרשות המכניות, שיאפשר מיצוי יעיל שלו ופיקוח מרכזי על השימוש בו. הוועדה קבעה כי מאחר שהמל"ג אחראית להשכלה הגבוהה בישראל, היא הגוף המתאים ביותר לרכז את האחריות על פעילות המכניות.

המלצות נוספות של ועדת אריאב: הפעלת המכניות תתבצע ישירות ללא גוף מתווך; מודל המימון של המכניות ישונה באופן שיביא בחשבון את מספר התלמידים, גודל הכיתות, איכות ההוראה וקליטה של תלמידים מאוכלוסיות ייחודיות ומהפריפריה; תיקבע מדיניות באשר לשכר הלימוד במכניות; תיבחן הפריסה הארצית של המכניות מתוך כוונה לאחד מכניות ולהגיע לפריסה אופטימלית שלהן; מתן דגש על הגדלת הלומדים מקרב האוכלוסייה החרדית, האוכלוסייה הערבית ואוכלוסיית יוצאי אתיופיה; תגובש מערכת של הכרה הדדית בין המכניות הייעודיות במוסדות השונים; ייקבעו קריטריונים להעסקת הסגל במכניות; תבוצע פעילות לצמצום הנשירה.

במרץ 2011 החליטה הממשלה לאמץ את המלצת ועדת אריאב להקים צוות תיאום לגיבוש מערך הפעלה (להלן - צוות תיאום), שיאפשר את איגום המשאבים המיועדים להפעלת המכניות ואת

12 בין היתר פורטו בשאלון של כל מכינה מספרי התלמידים על פי המסלולים השונים, ומספרם של אלו אשר נשרו מהלימודים באותה השנה.

חלוקתם באופן מיטבי. על פי החלטה זו, חברי הצוות יהיו מנכ"ל המל"ג, שיעמוד בראש הצוות, מנהל הקרן לחיילים משוחררים, מנכ"ל משרד החינוך וראש אגף התקציבים באוצר, או נציג מטעמם. בהחלטה נקבע כי "עבודת הצוות תיעשה בהסכמה", מבלי לפגוע בסמכויות הוות"ת והקרן. עוד נקבע בהחלטה כי עד אוגוסט 2011 יגובש מערך ההפעלה הראשון, ייקבע האופן שבו יוטמע ויוערכו השפעותיו הצפויות.

נמצא כי רק בדצמבר 2011, כתשעה חודשים לאחר החלטת הממשלה וכארבעה חודשים לאחר המועד האחרון לגיבוש מערך ההפעלה הראשון, התכנס לראשונה צוות התיאום, ועד יוני 2013 התכנס פעמיים נוספות בלבד. ואולם, במפגשים אלו הצוות לא גיבש את מערך ההפעלה, האופן שבו יוטמע והשפעותיו הצפויות, וכן לא קבע תכנית עבודה ולא הגדיר את המשימות הנדרשות, יעדי הביניים ולוח הזמנים להשגתם. צוות התיאום גם לא הגיע להסכמות בנושא איגום המשאבים, כנדרש לקידום יישומה של הרפורמה.

אי-ביצוע החלטת הממשלה

1. באפריל 2011, בעקבות הדוח והחלטת הממשלה, וכנגזרת מההמלצה להעביר את מערך המכניות לאחריות המל"ג, מינתה הוות"ת כאמור את ועדת עזאיזה, על מנת שתבחן את יישום המלצות ועדת אריאב ומשמעויותיהן ותגבש מתווה עקרוני ליישומן. בדצמבר 2011 מינתה כאמור המל"ג את ועדת מאור, על מנת שתעסוק ביישום המלצות ועדת אריאב מההיבטים האקדמיים-פדגוגיים, כחלק מתהליך העברת האחריות על המכניות למל"ג. בין היתר, הוועדה התבקשה להמליץ על מגוון מסלולי המכניות ומספרם, וכן שהמלצותיה יתייחסו להתאמה בין מערך המכניות הקיים והצפוי לבין ייעוד המכניות ככלי אפקטיבי להנגשת ההשכלה הגבוהה.

באפריל 2012 הגישה ועדת מאור את המלצותיה למל"ג. במאי 2012 אישרה הוות"ת את המתווה העקרוני והתקציבי ליישום המלצות ועדת עזאיזה, הכוללות את המלצות ועדת מאור, וביוני 2012 אישרה זאת גם המל"ג. אישורים אלה הותנו ב"השגת הסכמה כוללת עם כל השותפים במימון המכניות הקדם אקדמיות לאימוץ עקרונות מתווה ההפעלה". במסגרת המלצות אלה הוגדרה שנת הלימודים התשע"ג כשנת מעבר, הן מההיבט האקדמי הפדגוגי והן מההיבט התקציבי, לקראת הטמעת השינויים הנדרשים בהתשע"ד.

2. בהמלצותיה הציעה ועדת עזאיזה מודל תקצוב חדש, המסתמך בין היתר על האחדת שכר הלימוד במכניות. השינוי המוצע ידרוש מהגופים המתקצבים, קרי הוות"ת, משרד החינוך והקרן לחיילים משוחררים, להגדיל את תקציביהם. בנוסף, הוועדה המליצה על מספר שינויים מערכתיים. אחד מהם הוא חלוקה תקציבית ברורה בין הגופים השונים, ולפיה הוות"ת ומשרד החינוך יתמקדו בתקצוב ברמת המוסד (מקרו), ואילו הקרן לחיילים משוחררים תתמקד בתקצוב מלגות ברמת הסטודנט (מיקרו).

ועדת מאור המליצה כי במכניות ילמדו בשלושה מסלולים בלבד: מסלול ייעודי, מסלול קדם-ייעודי ומסלול לבגרות. בהסתמך על נתוני הלמ"ס שהוצגו בפניה, המליצה הוועדה לצמצם בהדרגה את המסלול לבגרות, ולעומת זאת להרחיב את המסלול הייעודי במכניות.

סמוך למועד תחילת שנת הלימודים התשע"ג (אוקטובר 2012) הודיע מנכ"ל המל"ג-ות"ת דאז למנכ"לית משרד החינוך דאז, כי מאחר שהקרן לחיילים משוחררים טרם נענתה לצורך להגדיל משאבים לטובת המכניות על פי מודל התקצוב והתמרוץ החדש, המעבר לא יצא אל הפועל.

במאי 2013 דן צוות התיאום בעניין תוספות התקציב שכל גוף מממן יידרש להעמיד לקיום הרפורמה במכניות. ביוני 2013 התכנס צוות התיאום פעם נוספת על מנת לגבש הצעה

אופרטיבית למענה התקציבי הנדרש לרפורמה, אולם הצוות לא הצליח להגיע להכרעה מוסכמת. בהמשך לכך, באותו החודש ובתשובה למכתבו של מנכ"ל הקרן כתב סמנכ"ל התקצוב בוות"ת לקרן, כי המחלוקות בין הקרן לוות"ת הן בעלות היבטים פדגוגיים (דוגמת מסלולי הלימוד) והיבטים תקציביים ותפעוליים (דוגמת היקף התוספת התקציבית ומודל התמרון של המכינות). נוכח זאת, לא ודאי שהמכינות יוכלו לפעול במתכונת החדשה, ולכן יש לדחות את יישום הרפורמה לשנת הלימודים הבאה, דהיינו לשנת התשע"ה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כבר בשלב זה, לאור חילוקי הדעות העקרוניים בין הוות"ת לקרן, היה על מל"ג-ות"ת להעלות את המחלוקות שהתעוררו לשר החינוך כדי שבמידת הצורך יבוא בדברים עם שר הביטחון.

3. לאחר כשנה, ביוני 2014, התקיימה פגישה בין שר החינוך ויו"ר המל"ג דאז שי פירון, יו"ר ועדת החינוך של הכנסת דאז ויו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב דאז, והובהר בה כי כחלק מתהליך המעבר של המכינות לאחריות המל"ג-ות"ת, על שלושת הגורמים השותפים למימון המכינות (משרד החינוך, הוועדה לתכנון ולתקצוב והקרן לחיילים משוחררים) להגדיל את מסגרת התקציב הקיימת.

בפגישה נוספת, שבה השתתפו שר החינוך דאז, יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב דאז ויו"ר הקרן לחיילים משוחררים, סוכם כי שנת הלימודים התשע"ה תהיה שנת מעבר בתהליך העברת האחריות למל"ג-ות"ת. לשם כך סוכם כי הקרן תעלה את השתתפותה במערך המכינות בכ-9 מיליון ש"ח, משרד החינוך יעלה את השתתפותו בכ-4 מיליון ש"ח, והוועדה לתכנון ולתקצוב תקצה סכום זהה לסכום המצטבר, דהיינו כ-13 מיליון ש"ח. עוד הוחלט כי ועדת היגוי למימוש המלצות ועדת אריאב תוקם בהקדם. סיכום הדברים נרשם גם כמסקנות ועדת החינוך של הכנסת בדיונה ביולי 2014.

בהמשך שנת 2014 ועד מועד סיום הביקורת, בחודש יולי 2015, הוסיפו הקרן לחיילים משוחררים והמל"ג-ות"ת לנסות ולגשר על הפערים על מנת לקדם את הרפורמה. בהמשך לדיונים בין שני הגופים הוחלט לדחות את החלת הרפורמה לשנת הלימודים התשע"ז.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מחודש נובמבר 2015 ציינה הקרן, כי חלק גדול מהעיכוב ביישום הרפורמה נבע ממחלוקות בין הקרן לוות"ת על אופן תפעול המכינות לאחר המעבר לוות"ת. כמו כן, המסלול לבגרות ומסלול תעודת הגמר התיכונית (להלן – תג"ת) שבחוק חיללים משוחררים הם חלק מהמכינות הקדם-אקדמיות, ואין לפגוע בהם. מבחינת תקציב המכינות, כל דרישה מהקרן לתוספת, אם לא תכוסה ממקור חיצוני (משרד האוצר), תילקח מתקציב ההכשרות הטכנולוגיות של הקרן, והמשמעות היא פגיעה ישירה בהיקף ההטבה ובמספר החיילים הלומדים.

הקרן הוסיפה ופירטה כי מבחינת הוות"ת, המכינות הן כלי להנגשת השכלה אקדמית, והרפורמה מיועדת לממש מצב זה. הקרן, לעומת זאת, סבורה שתפקידי המכינות מקיפים גם את האפשרויות להשלמת 12 שני"ל (תג"ת) ולהשלמת בגרות, מתוך הכרה כי השלמות אלו בפני עצמן מקדמות את החייל המשוחרר ומרחיבות את אפשרויות הלימודים והתעסוקה שלו. כמו כן, בטיוטה הערכנית ששלח הוות"ת באוקטובר 2015 עדיין אין פתרון לתמרון המסלול לבגרות, שלומדים בו כ-45% מהלומדים של הקרן. אם כן, הקרן אינה מוכנה להסכים לפגיעה בנתח נכבד של ציבור הלומדים במכינות כיום.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מחודש נובמבר 2015 כתבה המל"ג, כי היא הכינה במהלך השנה האחרונה הצעה למסמך הבנות בין הצדדים, המעגנת את המשימות והתפקידים

המוטלים על כל אחד מהגופים, לרבות התקציב שעל כל גוף להעמיד לטובת הרפורמה. המל"ג ציינה כי הקרן אינה מוכנה לאשר את המסמך.

לדעת משרד מבקר המדינה ההתמהמהות המתמשכת שנוקטות מל"ג-ות"ת והקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים בהוצאת החלטת הממשלה אל הפועל אינה סבירה. מדובר בהחלטה שמטרתה להנגיש את ההשכלה הגבוהה למספר רב ככל שניתן של אנשים, לאפשר הזדמנות גם למי שלא עומד בתנאי הסף להתגבר עליהם, ולהשתלב בעולם האקדמי. חוסר התכליתיות של שני גורמים מרכזיים אלו גרם לכך שתפעול המכינון לפי המודל החדש לא היה מוכן לקראת שנת הלימודים התשע"ה, ואף לא לקראת שנת הלימודים התשע"ו (שהחלה באוקטובר 2015). בכך נדחה מועד ההפעלה המלא של הרפורמה בארבע שנים - מהתשע"ג להתשע"ז.

מבקר המדינה כבר העיר בדוח "ועדות בשירות המדינה", אשר פורסם בקובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב, כי כאשר המלצותיה של ועדה אינן מיושמות עקב מחלוקות בין-משרדיות, האחריות למציאת פתרון מוטלת על המשרדים ועל השרים, כל אחד בתחומו. אם אין הם מצליחים בכך, עליהם להביא את הנושא להחלטת ראש הממשלה. כן נאמר בדוח "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות", אשר פורסם בדוח שנתי 61 בשנת 2010, שהשרים אחראים כלפי ראש הממשלה לביצוע החלטות הממשלה גם אם מתעוררות בגינן מחלוקות בין המשרדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, תמונת המצב העולה מהשתלשלות הדברים מצביעה כי האגף לחינוך מבוגרים וגם ובעיקר המל"ג-ות"ת וכן הקרן לחיילים משוחררים לא פעלו באופן נחרץ ונמרץ ליישוב המחלוקות ביניהם, המחייב במידת הצורך את המל"ג להעלות את המחלוקות שהתעוררו לשר החינוך ובמידת הצורך אף להביא את הנושא להכרעת הממשלה.

אי-היערכות של המל"ג למעבר תחום המכינון לאחריות

בהתאם להמלצות הוועדות שהוקמו, לאחר שיועבר מערך המכינון לאחריות המל"ג, יהיה עליה להיות אחראית לפעילותן בכל המישורים - התקציבי, הניהולי והפדגוגי.

הביקורת העלתה ליקויים בהיערכות המל"ג לקראת העברת תחום המכינון לאחריותה. בין השאר, היא לא נקטה פעולות שהיה בידה לבצען ללא תלות בשותפיה האחרים - הקרן לחיילים משוחררים ומשרד החינוך. להלן מספר דוגמאות:

1. על פי המלצות דוח ועדת מאור, במסגרת הרפורמה האקדמית הפדגוגית יוקמו חמש ועדות מומחים תחומיות על פי מקצועות הליבה - מתמטיקה, אנגלית, מיומנויות קריאה וכתביה אקדמית, כימיה ופיזיקה. הוועדות יפעלו לקביעת תכניות הלימוד במסלולים השונים, וכל ועדה תכלול שבעה חברי סגל אקדמי. כן המליצה ועדת מאור להקים ועדת מומחים עליונה קבועה, אשר תורכב ממומחים בחמשת מקצועות הליבה. ועדה זו תשמש הסמכות העליונה בכל הקשור לקביעת הרמה האקדמית, ותהיה אחראית על הפעולות האלה: מעקב אחר יישום המדיניות וההחלטות של המל"ג והוועדה לתכנון ולתקצוב בנוגע למכינון, אישור מסלולי לימוד חדשים במכינון, בקרה על מערך המכינון הכוללת איסוף נתונים מהמכינון, ניתוח מדי ביצועים ומגמות והפקת דוח שנתי על מערך המכינון.

נמצא כי ועדות אלה לא הוקמו, וממילא טרם החלו לעבוד ולגבש את דרכי פעולתן לקראת יישום הרפורמה.

2. על פי ועדת אריאב, על מודל המימון של המכניות להשתנות כחלק מהרפורמה, באופן שיביא בחשבון את מספר התלמידים, גודל הכיתות, איכות ההוראה וקליטתם של תלמידים מאוכלוסיות ייחודיות ומהפריפריה. במסגרת מודל זה תיקבע המדיניות באשר לשכר הלימוד במכניות. המלצות דוח ועדת עזאיזה כוללות מודל מימון ראשוני. כן המליצו הוועדות שבמסגרת הרפורמה ייסגרו ויאוחדו מכניות קטנות או כאלה שאינן עומדות בתנאים הנדרשים, כגון התנאי שיפעלו בקמפוס אקדמי, וזאת הן על מנת לאפשר פריסה מיטבית שלהן והן כדי להבטיח את איכות ההוראה. בנוסף, הן המליצו לשנות את הרכב הסגל במכניות, באופן שהמורים יהיו בעלי תואר שני לפחות, וכי שני התארים יהיו בתחום שהם מלמדים.

נמצא כי למל"ג ולוועדת התכנון והתקצוב אין תשתית ידע שתאפשר להן להיערך לקראת יישום הרפורמה: הן לא קבעו קווים מנחים להפעלת מערך המכניות; אין להן נתונים מעודכנים באשר למספר הלומדים במכניות, מאפייניהם האישיים, איכות ההוראה, מספר הכיתות וגודלן על פי פיזורן הגאוגרפי; הן לא קבעו תחזית באשר לצרכים העתידיים הנוגעים ללימודים הקדם-אקדמיים, ובכלל זה לא באו בדברים עם המוסדות להשכלה גבוהה על מנת לשמוע את עמדתם וצורכיהם; הן לא מיפו את הרכב הסגל במכניות הקיימות ולא גיבשו תכנית שתביא לעמידה בהמלצת הוועדות באשר להשכלת הסגל; הן לא גיבשו חלופות לפריסת המכניות; ואף לא הכינו כלים להתמודדות במשא ומתן מולן באשר להחלטות שיתקבלו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מחודש נובמבר 2015 כתבה המל"ג, כי מאחר שהגופים השותפים אינם מסכימים שהמכניות יועברו לניהול מל"ג במסגרת הרפורמה, ספק אם למל"ג-ות"ת הסמכות והאחריות לבצע את המהלכים שמציין המבקר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בהיערכות לקויה ביותר של המל"ג-ות"ת לקראת רפורמה שעליה ידוע כבר שנים. התחלת יישום הרפורמה ללא היערכות מוקדמת צפויה להאריך עוד את הוצאתה לפועל, גם אם יגושרו כל הפערים בין הצדדים. על המל"ג מוטלת החובה לקדם את הרפורמה, ובמידת הצורך עליה לבקש משר החינוך לבוא בדברים עם שר הביטחון ואף לשוב ולהעלות נושא זה לפני הממשלה.

סיכום

במדינת ישראל יש קבוצות אוכלוסייה שנגישותן להשכלה הגבוהה נמוכה. נמנים עמן עולים חדשים, תושבי פריפריה גאוגרפית ופריפריה חברתית, חרדים ומגזר המיעוטים. כל אלה מתקשים לעמוד בתנאי הסף המאפשרים לימודים אקדמיים. מצב זה מגדיל את בידולן של קבוצות אלו מהחברה הישראלית, מקשה על שילובן בתוכה, ומנציח ומעמיק את הפערים החברתיים והכלכליים. כבר בשנות השישים הכירה מדינת ישראל בצורך לפעול לצמצום פערים אלה, בין היתר, על ידי הנגשת ההשכלה הגבוהה לכל חלקי האוכלוסייה. ביישום מדיניות זו, המכניות ממלאות תפקיד מרכזי.

ועדות שהוקמו בשנים 2010 ו-2011 הצביעו על ליקויים אינהרנטיים במערך המכירות. ליקויים אלה מבטאים חוסר יעילות, הגורם לאי-מיצוי של המשאבים המושקעים במערך זה ולפגיעה בשירות הניתן לתלמידים. מתברר ששיטת המימון הנהוגה אינה אפקטיבית, ומנגנון המימון עצמו מסורבל. זאת ועוד, הלימודים ברוב המכירות לא מאפשרים ללומדים בהן לבחור את מקום המשך הלימודים, מפני שקיימת שונות רבה בין המכירות, והסדרי ההכרה ההדדית בין המוסדות האקדמיים הם מעטים.

הממשלה אימצה במרץ 2011 את המלצת ועדת אריאב להקמת צוות לגיבוש מערך הפעלה מתואם שיאפשר איגום משאבים ויבטיח הקצאה מיטבית שלהם. אך ההמלצה הזו לא יושמה עד כה. האחריות לכך מוטלת בראש ובראשונה על המל"ג, שאמורה הייתה להוביל את הרפורמה כגוף שנועד להיות אחראי לתפעול המכירות. בין המל"ג לקרן לחיילים משוחררים התעוררו מחלוקות אחדות, והן לא השכילו ליישב אותן, ומנגד מל"ג-ות"ת לא הביאה אותן לידיעת שר החינוך כדי, שבמידת הצורך יעלה אותן לפני הממשלה.

נוכח הדחייה המתמדת ביישום הרפורמה, על משרד החינוך וועדת החינוך לקבל החלטות אופרטיביות הנדרשות לתפעול תקין של המכירות. בד בבד, על מנת לקדם את הנושא, על המל"ג לקבל את האחריות המלאה ליישום הרפורמה: ובכלל זאת לקבוע את הגופים האחראים ליישום מרכיבי הרפורמה, לרכז מסד נתונים שלם ואמין בנוגע למכירות וללומדים בהן, לקבוע תכנית עבודה סדורה ויעדים המלווים בלוחות זמנים, לקבוע מדדי הצלחה ליעדים שייקבעו ולקיים מנגנון מעקב ובקרה על התקדמות הפרויקט. כן ראוי שצוות התיאום שהוקם, בראשות מנכ"ל מל"ג-ות"ת, יפקח באופן הדוק על התקדמות ההיערכות ליישום הרפורמה.