

**התאחדות  
הסטודנטים  
בישראל**

ازحاد الطلاب الجامعيين في اسرائيل  
NATIONAL UNION OF ISRAELI STUDENTS



**מחלקת מחקר ומדיניות**

**מדיניות שכר לימוד  
ומערכת סיוע סטודנטים ישראלית:  
סקירה השוואתית**

יולי 2013

דימה קורטיוקוב

**התאחדות הסטודנטים הארצית**

האומנים 7

תל-אביב 67897

טלפון : 03-6093330

פקס : 03-6093331

[www.nuis.co.il](http://www.nuis.co.il)

[office@nuis.co.il](mailto:office@nuis.co.il)



## תוכן עניינים

3	תקציר מנהלים
4	הקדמה
5	חלק א'- השכלה גבוהה בראייה השוואתית
6	ארה"ב
13	גרמניה
14	צרפת
16	שבדיה
17	פינלנד
17	רוסיה
20	ברזיל
21	סיכום ביניים: שכר לימוד, יוקר המחיה הסטודנטיאלי ותקצוב ההשכלה הגבוהה
23	חלק ב'- מודלים של שכר לימוד
23	סקירה כללית
24	מודל ההלוואות
27	דיון והמלצות

---



## תקציר מנהלים

נייר זה בוחן את המגמות העיקריות במדיניות שכר הלימוד ומימון מערכת ההשכלה הגבוהה בראייה השוואתית. חלקו הראשון של הנייר סוקר את המצב בתחום ב-10 מדינות שונות: אוסטרליה, ארה"ב, קנדה, אנגליה, גרמניה, צרפת, שבדיה, פינלנד, רוסיה וברזיל. מאפייני מערכת ההשכלה הגבוהה משתנים משמעותית ממדינה למדינה, אך בכל אחת מהמדינות הללו (אם כי בקצב שונה) התרחשה בעשורים האחרונים עלייה משמעותית במספר הנכנסים בשערי מוסדות האוכלוסייה הגבוהה. חלק מהמדינות התמודדו עם שינוי זה באמצעות הוספת תקציבים למערכת ההשכלה הגבוהה, תוך כדי שכל הסטודנטים (או מרביתם) ממשיכים לשלם שכר לימוד אפסי או סמלי. לעומת זאת, במדינות אחרות, (למשל, אנגליה ואוסטרליה) התקבלה ההחלטה להעביר חלק מנטל עלויות רכישת ההשכלה, מהחברה בכללותה (באמצעות המיסוי) לכתפי הסטודנט ומשפחתו (באמצעות עלייה משמעותית של שכר הלימוד). לרוב, צעד זה לווה בהקמת מערך סיוע מבוסס הלוואות, המאפשר לבוגרי המערכת לשלם את עלויות רכישת ההשכלה לאחר סיום הלימודים והשתלבותם בשוק העבודה.

עיקרו של החלק השני בנייר דן במאפייניהם הכלליים של תוכניות ההלוואות השונות. ממנו עולה כי ניתן להשתמש בתוכניות הללו כדי להשיג יעדים חברתיים וכלכליים שונים. כך למשל, באמצעות התוכנית ניתן לסייע לסטודנטים להתמודד עם הוצאות שכר הלימוד, ההוצאות הנלוות או שתיהן יחדיו. ניתן להשתמש במערך ההלוואות על מנת להגדיל את תקציבי מוסדות ההשכלה הגבוהה, לקדם את הנגישות להשכלה הגבוהה או לעודד את העצמאות הפיננסית של הסטודנטים. ההכרעות הללו, בנוגע ליעדי התוכנית ומטרותיה, הן בעלות השפעה חשובה על מבנה התוכנית. כמו כן, ניתן לסווג את התוכניות הקיימות לפי פרמטרים נוספים: מקור המימון הראשוני, אופי החזר ההלוואות, הרשות המטפלת בתהליך, החיוניות הפיננסית של התוכנית ועוד. ההחלטה בנוגע לכל אחת מסוגיות המשנה הללו, טומנת בחובה יתרונות וחסרונות הן למשק והן לפרטים ולכן חשוב לקיים דיון ציבורי מושכל בטרם קבלתה. הניסיון הבינלאומי מראה כי החלטות לא מושכלות עלולות להביא לפגיעה משמעותית בסטודנטים, במערכת ההשכלה הגבוהה ובמשק כולו.

בחלק האחרון ניסינו לראות כיצד התובנות העיקריות מהניסיון הבינלאומי מסייעות לנסח דרכי פעולה אפשריים לסטודנטים בישראל. טענו כי חשוב לערער על הטענה המקשרת בין החזרת תקציבי ההשכלה הגבוהה לעלייה משמעותית בשכר הלימוד. יחד עם זאת, במקרה ולא ניתן יהיה למנוע את עליית שכר הלימוד בחסות אימוץ תוכניות ההלוואות, יש לשאוף לעצב את התוכנית הזו בצורה שתטיב עם צרכי הסטודנטים והמשק בכללותו. בין היתר, רצוי כי ניהול תהליך ההלוואות (על כל שלביו) יישאר בידי הממשלה ולא יופקד לידי חברות פרטיות או הבנקים. כמו כן, חשוב למנוע מצב שבו בוגרי המערכת מתקשים לעמוד בתשלום החוב. לכן, יש להתעקש כי החזר ההלוואות יותנה בהשתכרות (הגבוהה מהרף השכר ההתחלתי של בוגרי האוניברסיטאות), יוגבל כשיעור מסוים מסכום השכר (לא יותר מ-10-5 אחוזים) ויוגבל תקופתית (מחיקת יתרת החוב אחרי תקופה מסוימת, למשל 20 שנה).



## **הקדמה**

נייר זה בוחן את המגמות העיקריות במדיניות שכר הלימוד ומימון מערכת ההשכלה הגבוהה בראייה השוואתית. מדובר בעדכון והרחבה של נייר בשם "מדיניות שכר לימוד: סקירה השוואתית" שמחלקת המחקר פרסמה במאי 2012. החלק הראשון בנייר הנוכחי סוקר את המצב בתחום ב-10 מדינות שונות: אוסטרליה, ארה"ב, אנגליה, פינלנד, שבדיה, ברזיל, גרמניה, צרפת, רוסיה וקנדה. בנייר זה, נוספו הפרקים המתייחסים למצב בפינלנד, שבדיה וברזיל. כמו כן, עודכנו הפרקים הדנים באוסטרליה, אנגליה, ארה"ב וקנדה. החלק השני מתמקד בביתוח הממצאים שעלו מתיאור המציאות בפרק הראשון. נציג את הדגמים השונים שנגזרו מהמצב במדינות השונות. שנית, נתמקד במודל ההלוואות הפועל במסגרת מספר מדינות שונות. החלק האחרון בנייר יציג מסקנות הרלוונטיות למקרה הישראלי וימליץ על דרכי פעולה אפשריים של ההנהגה הסטודנטאית בנדון.

בדומה לנייר שהוזכר לעיל, גם הרציונל לכתיבת מסמך זה נגזר מחזונה של מחלקת המחקר בהתאחדות הסטודנטים: יצירת גוף ידע תיאורטי, המקדם חשיבה ומחקר במטרה לשפר את מצבם של הסטודנטים והצעירים בישראל. מדיניות התקצוב של מערכת ההשכלה הגבוהה, כפי שבאה לידי ביטוי בין היתר בקביעת מדיניות גובה ומנגנון שכר הלימוד, היא אחת הסוגיות המרכזיות על סדר יומם של סטודנטים בישראל ובעולם. לפיכך, חשוב כי יהיו בידי ההנהגה הסטודנטאית הכלים האינטלקטואליים הנדרשים, בבואם להשפיע על מדיניות זו, במטרה לשפר את מצבם של ציבור הסטודנטים והחברה בכללותה. התקווה היא כי הנייר הנ"ל יסייע להנהלת ההתאחדות לגבש את עמדותיה בעת הדיון בנוגע לשכר הלימוד האוניברסיטאי בישראל.



## חלק א' - השכלה גבוהה בראייה השוואתית

### אוסטרליה

בדומה למדינות רבות אחרות, מבנה התקצוב של מוסדות ההשכלה הגבוהה באוסטרליה עבר שינויים משמעותיים בעשורים האחרונים. מעל 40 אוניברסיטאות פועלות כיום באוסטרליה. 37 מהן אוניברסיטאות ציבוריות, והשאר אוניברסיטאות פרטיות או שלוחות של אוניברסיטאות ממדינות אחרות. כמו כן, ישנו מספר רב (כ-150) של מוסדות השכלה גבוהה המוכרים ע"י המדינות/טריטוריות המרכיבות את אוסטרליה.<sup>1</sup> ארבע האוניברסיטאות הראשונות נוסדו במחצית השנייה של המאה ה-19 והשאר במאה ה-20. בדומה למדינות אחרות, גם באוסטרליה היה זינוק במספר הסטודנטים (והאוניברסיטאות) לאחר מלחמת העולם השנייה. עד לשנת 1973, האוניברסיטאות גבו שכר לימוד, אך רוב הסטודנטים (70-80%) היו זכאים למלגות מטעם חבר העמים הבריטי, שכיסו את עלויות הלימוד במלואן. בעקבות הרצון להגדיל את הנגישות להשכלה הגבוהה לבני המעמד הבינוני והנמוך, ממשלת אוסטרליה החליטה בשנת 1973 לבטל כליל את גביית שכר הלימוד. אך הודות להמשך העלייה במספר הסטודנטים, במהלך העשור הבא, היה ברור כי לא ניתן יהיה להמשיך ולסבסד באופן מוחלט את שכר הלימוד.

בשנת 1987 הונהג שכר לימוד סמלי ובמקביל פרסמה הממשלה מסמך המלצות לרפורמה נוספת בחינוך האוניברסיטאי, שנוסחו ע"י שר החינוך ריצ'רד דוקינס.<sup>2</sup> המלצות דוקינס נכנסו לתוקפן בשנת 1989. שכר הלימוד הועלה לגובה של 1800 דולר אוסטרלי בשנה, בכל מסלולי הלימוד באוניברסיטאות הציבוריות. במקביל, הוקם מנגנון של הלוואות סטודנטיאליות (HECS - High Education Contribution Scheme). במסגרת מנגנון זה הסטודנטים יכלו לשלם את כל שכר הלימוד בתחילת השנה, בהנחה של 15 אחוזים; או לחילופין, לשלמו בתשלומים לאחר סיום הלימודים. במקרה כזה, התשלום היה תלוי בהכנסתו של הסטודנט ונאסף ע"י רשויות מס הכנסה. נקבע כי החזר שכר הלימוד לא יעלה על 4 אחוזים מהכנסתו השנתית של הסטודנט. כצפוי, מרבית הסטודנטים בחרו באפשרות האחרונה.

בשנת 1996, חל שינוי מסוים במבנה מערכת ההלוואות. במקום שכר לימוד אחיד, חוגי הלימוד חולקו למקבצים, שבכל אחד מהם נקבע שכר לימוד שונה. במקצועות שצפוי היה כי בוגריהם יקבלו בעתיד שכר גבוה, כגון רפואה ומשפטים, שכר הלימוד היה הגבוה ביותר (ראו בטבלה מס' 1). לעומת זאת, בתחומי הלימוד שלא היו צפויים להניב שכר גבוה (אומנויות ומדעי הרוח) ובתחומים שהממשלה ראתה לנכון לקדם (כגון מדעים מדויקים) נקבע שכר לימוד נמוך יחסית. שכר הלימוד הממוצע באוניברסיטאות הציבוריות עלה בעקבות כך בכ-40 אחוזים. זאת ועוד, הוטלו הגבלות על מספר הסטודנטים שהיו זכאים לתנאי שכר לימוד אלו. הסטודנטים שלמדו באוניברסיטה פרטית, מוסד שאינו מוכר ע"י משרד החינוך, או במסגרת מכסת המקומות הלא-מתוקצבים, לא היו זכאים להלוואת HECS, וחויבו בתשלום של שכר לימוד מלא מראש.

טבלה מס' 1 - שכר לימוד מקסימאלי באוניברסיטאות ציבוריות באוסטרליה, לפי אשכולות לימוד:

אשכולות לימוד	תחומי הלימוד הכלולים	שכר לימוד מקסימאלי
עדיפות לאומית	מטמטיקה, סטטיסטיקה, מדעים	\$4,429
אשכול 1	חינוך, סיעוד, אומנויות, מדעי החברה והרוח	\$5,310
אשכול 2	הנדסה, מדעי הבריאות, חקלאות ולימודי הסביבה	\$7,567
אשכול 3	משפטים, רפואה, כלכלה, ניהול, חשבונאות	\$8,859

<sup>1</sup> מתוך אתר האוניברסיטאות באוסטרליה, <http://www.myuniversityaustralia.org>  
<sup>2</sup> Ariel Ziderman, "Student loans for Israel: Learning from international practice", Neaman Institute, 2008, p 17



תנאי התקצוב ופרטי תוכנית ההלוואות שונו שוב בשנת 2005. הממשלה העבירה לידי האוניברסיטאות את הסמכות לקבוע את גובה שכר הלימוד, בתנאי שהוא לא יעלה ביותר מ-25 אחוזים מגובהו עד לשינוי. ההנחה שניתנה למשלמים מראש הופחתה ל-10 אחוזים. שינוי נוסף אפשר גם לסטודנטים שאינם לומדים באוניברסיטאות הציבוריות להצטרף למגננון ההלוואות. יחד עם זאת, מספר הסטודנטים שהיו זכאים להלוואות באוניברסיטאות הפרטיות עודנו נמוך. תקופת הזכאות המקסימלית לקבלת ההטבות ותנאי שכ"ל המועדפים הוגבלה ל-7 שנים. סכום ההלוואה המקסימאלי הוגבל ל-100 אלף דולר לסטודנטים במקצועות הרפואה (לסטודנטים בשאר המקצועות הרף העליון הועמד על 80 אלף דולר, כולל לימודים לתואר שני ושלישי). לאחר שאושרה בקשת הסטודנט לקבלת ההלוואה באחת מהתוכניות השונות, הממשלה בעצמה מעבירה את הסכום הרלוונטי למוסדות הלימוד בשמו, כאשר רשות המס האוסטרלית אחראית על גביית ההלוואה. ההלוואה אינה נושאת ריבית אך צמודה למדד. על הלווה להתחיל להחזיר את הלוואתו ברגע שהכנסתו עוברת את רף ההכנסה המינימאלי (גם אם הוא עדיין סטודנט). לצורך עניין זה, ההכנסה כוללת רווחיו של הלווה בשנת המס הרלוונטית, כולל הקצבאות וההטבות השונות שקיבל מהממשלה (במידה וישנן כאלו). במידה והלווה חש כי אינו יכול לעמוד בהסדר התשלומים, הוא יכול לפנות לרשות המס בבקשה לדחות את התשלום. במהלך השנים חל שינוי מסוים בקשר שבין מדרגות ההכנסה והחזר ההלוואות. נכון ל-2012, אדם המרוויח מתחת ל-49 אלף דולר אוסטרלי בשנה, לא מחויב בהחזר ההלוואה. מעל סכום זה, גובה החזר המינימאלי הוא 4 אחוזים מההכנסה השנתית. ככל שההכנסה עולה, עולה גם האחוז מההכנסה שנגבה לצרכי החזר ההלוואה (ראה טבלה מס' 2). ברף העליון (הכנסה שנתית מעל ל-91,178 דולר), סכום החזר השנתי מהווה 8 אחוזים מההכנסה (לדוגמא, מי שהרוויח 100 אלף דולר, יחזיר בשנה זו 8,000 דולר). לפיכך, גם תקופת החזר ההלוואה איננה קבועה. בניגוד לדגמים אחרים, יתרת החוב לא נמחקת לאחר תקופה קבועה של תשלום/אי תשלום. ניתן גם להחזיר סכום גדול יותר מהנקבע בלוח התשלומים, דבר המקצר כמובן את תקופת החזר ומזכה בהנחה (בעבר בונוס של 15% מסכום החזר העודף, כיום 5%).

טבלה מס' 2- החזר הלוואות באוסטרליה, בשנה"ל 2012-2013 לפי הכנסת הלווים:

שיעור החזר מההכנסה	הכנסה שנתית
0%	\$ 49,096 ופחות
4.0%	\$49,096 - \$54,688
4.5%	\$54,689 - \$60,279
5.0%	\$60,280 - \$63,448
5.5%	\$63,449 - \$68,202
6.0%	\$68,203 - \$73,864
6.5%	\$73,865 - \$77,751
7.0%	\$77,752 - \$85,564
7.5%	\$85,565 - \$91,177
8.0%	\$91,178 ומעל

## **ארה"ב**

מערכת ההשכלה הגבוהה של ארה"ב, מורכבת ממספר רב של מכללות ואוניברסיטאות (כ-5758 מוסדות להשכלה גבוהה), שביניהן כמה מהמוסדות היוקרתיים והמפורסמים ביותר בעולם. ניתן לחלק את המוסדות הללו ל-4 קבוצות עיקריות: אוניברסיטאות ציבוריות, אוניברסיטאות פרטיות, מכללות למדעי הרוח liberal arts



(colleges) ומכללות קהילתיות. מרבית האוניברסיטאות הציבוריות ממומנות ומתופעלות ע"י המדינות השונות בארה"ב. גם חלק מהאוניברסיטאות הפרטיות, זוכות לתמיכה כספית פדרלית, אם כי בשיעור קטן יחסית. המכללות למדעי הרוח מתרכזות בלימודים לתואר ראשון (בעיקר B.A) בתחום זה, במטרה להקנות השכלה כללית רחבה. המכללות הקהילתיות, המקבלות סבסוד מן האזורים שהן פועלות בהם, מציעות מסלולי לימוד של שנתיים, שבסופם ניתן תואר AS/AA (Associate of Arts/Science).<sup>3</sup>

ניתן לומר כי מאז שנות ה-70, לא חלו שינויים מבניים משמעותיים בסבסוד מערכת ההשכלה הגבוהה בארה"ב. מימון הלימודים בחברה האמריקאית נתפס היסטורית תחת אחריות הסטודנט ו/או משפחתו. אחרי מלחמת העולם השנייה, הממשל עשה מאמצים רבים לסייע להשתלבותם של המעמדות הנמוכים במערכת ההשכלה הגבוהה. כך למשל, בשנת 1965 במסגרת תוכנית "החברה הגדולה" של ממשל ג'ונסון, חוקק הקונגרס את חוק ההשכלה הגבוהה. החוק קבע כי סטודנטים מרקע סוציו-אקונומי נמוך יהיו זכאים לקבלת מענקים והלוואות בריבית מסובסדת, לצורך מימון שכר הלימוד. במהלך שנות ה-70, הוכנסו מספר שינויים בחוק, אשר הגדילו משמעותית את מספר הסטודנטים הזכאים לסיוע. הסיוע שניתן בהתאם לחוק נודע בשם "מענקי פל" (Pell Grants), על שם הסנטור שאחראי על אחד מתיקוני החוק. באותן השנים, מרבית הסטודנטים בארה"ב קיבלו תמיכה ממשלתית ברמה זו או אחרת. תמיכה זו כיסתה כ-84 אחוזים מעלויות רכישת התואר הראשון, בממוצע.<sup>4</sup> בשנות ה-80, ממשל רייגן הנהיג מדיניות של הפחתת נטל המיסוי, במקביל לגידול בהוצאות הביטחון. ההשקעה היחסית בחינוך, מכלל התקציב הפדרלי ירדה בעשרות אחוזים. במקביל, שכר הלימוד במרבית מוסדות ההשכלה הגבוהה עלה בצורה משמעותית. בין 2000-2010, גובה שכר הלימוד (כולל תשלומי המעונות) באוניברסיטאות הציבוריות עלה בכ-37 אחוזים ועמד (בשנה"ל 2010) על ממוצע של 14,870 דולר לשנה.<sup>5</sup> גם שכר הלימוד באוניברסיטאות הפרטיות, עלה בצורה דומה. לקראת תחילת העשור הנוכחי, הוא חצה את רף ה-30 אלף דולר בשנה; בעוד שכמה מן האוניברסיטאות היוקרתיות ביותר (המאוגדות בליגת הקיסוס) גובות מתלמידיהם מעל ל-50 אלף דולר בשנה. ההוצאה השנתית הממוצעת לסטודנט הלומד במכללה קהילתית היא בסביבות 7,629 דולר.

הדבר גורם לכך שסטודנטים מתקשים יותר ויותר לממן את לימודיהם. הרוב המוחלט של הסטודנטים הלומדים לקראת תואר ראשון (כ-96 אחוזים בשנת הלימודים 2009-2010) פונים לקבלת מענקים ממשלתיים. מרביתם אינם עומדים בקריטריונים שנקבעו. אך גם אלה שכן זכאים למענק, נאלצים תדיר לחפש אחר מקורות מימון נוספים. שיעור המענק הממוצע (3,706 דולר) ואף המענק המקסימאלי (5,350 דולר)<sup>6</sup> רחוקים מלכסות את מלוא ההוצאות, קל וחומר כשמדובר באוניברסיטה פרטית יוקרתית.

במציאות הזו, אין מנוס מלקיחת הלוואות. כ-60 אחוז מהסטודנטים בארה"ב נאלצים לקחת הלוואה בשלב כלשהו במהלך הלימודים. האפשרויות הקיימות הן הלוואות ציבוריות (פדרליות) והלוואות פרטיות. בשני המקרים, הסטודנט או בן משפחתו המשלם על הלימודים יכול לקחת את הלוואה. קיימים סוגים רבים של הלוואות פדרליות (פרקינס, סטנפורד, פלוס וכדומה). גובה הלוואה המקסימאלי שהסטודנט יכול לקחת בשנה נע בין 5 ל-10 אלף דולר (תלוי בגורמים שונים). במקרה ומי מהוריו (או בן משפחה אחר) לוקח את הלוואה על עצמו, ניתן לקחת סכומים גדולים יותר. במקרה שהסטודנט לוקח את הלוואה, הוא צריך להחזיר

<sup>3</sup> זכויות סטודנטים במדינות בעולם, ד"ר שילה רולף, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, דצמבר 2006.  
<sup>4</sup> Clinedinst, M. "Investing in America's future: Why student aid pays off for society and individuals",  
<http://www.ihep.org/assets/files/publications/g-1/InvestingAmerica.pdf>  
<sup>5</sup> מתוך נתוני המרכז הלאומי לסטטיסטיקה חינוכית, ארה"ב, <http://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=76>  
<sup>6</sup> מתוך נתוני משרד החינוך (הפדרלי), ארה"ב, <http://www2.ed.gov/finaid/prof/resources/data/pell-2009-10/pell-eoy-2009-10.html>



אותה רק בתום תקופת הלימודים (ואילו אם מדובר בכך משפחה, אין "תקופת חסד"). ההלוואות הפרטיות ניתנות ע"י הבנקים או חברות מיוחדות. לרוב, הסטודנטים לוקחים הלוואות אלו רק כאשר ניצלו את הזכאות שלהם להלוואות הפדרליות. הריבית של ההלוואות הללו גבוהה יותר ואין תקופת חסד (grace). חלק מהגופים הללו, מאפשרים להעביר את התשלום ישירות למוסד.

הסטודנט האמריקאי הממוצע מסיים את לימודיו בחוב של 28 אלף דולר. יחד עם זאת, בצירוף הריביות, החוב יכול אף להגיע למאות אלפי דולרים, קל וחומר בנוגע לסטודנטים הממשיכים ללימודי תארים מתקדמים. נראה כי אלה הלוקחים על עצמם הלוואה כזו, בטוחים כי מדובר בהשקעה משתלמת בעתידם התעסוקתי וכי יוכלו להחזיר את החובות בנקל. אך בפועל, לא תמיד זהו המצב. המיתון הכלכלי הביא לפגיעה משמעותית בהכנסות בוגרי האוניברסיטאות. ההכנסה הממוצעת של בוגר קולג' ירדה בכ-11 אחוז בעשור האחרון וסיכוי למצוא עבודה משתלמת צנחו במהלך תקופה זו מ-90 אחוזים ל-56 אחוזים בלבד.<sup>7</sup> במקביל, חוב הסטודנטים בארה"ב חצה השנה את רף טריליון (!) הדולר, והוא שני בגובהו רק לחוב המשכנתאות במדינה זו.

ממשל אובמה הכריז על שורה של צעדים מרחיקי לכת על מנת להתמודד עם המציאות הזו ולהקל את מצבם של הסטודנטים. כבר במרץ 2010 חתם הנשיא אובמה על חוק הקונגרס שהכניס שינויים מסוימים למערכת ההלוואות הפדרליות. בין היתר, הוגדל התקציב המיועד למענקי פל והוגדל מימון המכללות הציבוריות.<sup>8</sup> בהמשך, מתוכננים צעדים נוספים שלפי הערכות יגרמו למחיקת חובות סטודנטיאליים בסכומים של מיליארדי דולרים. ראשית, החזר ההלוואות יתבצע תוך התחשבות במצבם הכלכלי של הלווים. כך למשל, הסכום החדשי שניתן יהיה לגבות מהלווה לא יעלה על 10 אחוזים מההכנסה.<sup>9</sup> כמו כן, אחרי 20 שנה של תשלום סדיר, כל יתרת החוב עתידה להימחק. בוגרי האוניברסיטאות שעובדים במגזר הציבורי במשרות בעלות הכנסה נמוכה, ייזכו למחיקת החוב אחרי 10 שנים בלבד.<sup>10</sup> בנוסף לכך, הממשל יעודד סטודנטים שלקחו מספר סוגים של הלוואות פדרליות, לאחד ביניהן, ע"י שיעורי ריבית משופרים.<sup>11</sup>

יחד עם זאת, חשוב לציין שגם אם הצעדים החיוביים הללו יישמו במלואם, חובות שכר הלימוד עדיין ימשיכו להיות נטל משמעותי על כתפי הסטודנט ומשפחתו, שכן הבשורות הללו לא נוגעות לסטודנטים שלקחו הלוואות בשוק הפרטי. אמריקאים רבים מתקשים להחזיר את ההלוואות הללו וחלקם אף אינם עומדים בתנאי ההחזר ומוכרזים כפושטי רגל. עד כה, מאמצי הממשל לשינוי המצב הביאו להצלחה חלקית בלבד וכלכלנים רבים מצביעים על כך כי מדובר ב"בועת אשראי" שעתידה להתנפץ.

## קנדה

כיום פועלות בקנדה 83 אוניברסיטאות, כאשר מרביתן מרוכזות במחוזות אונטריו וקוויבק (מתוכן שבע במונטריאול).<sup>12</sup> בנוסף לכך, קיים מספר רב של מכללות קהילתיות (המעניקות תארים הנמוכים מרמת ה-B.A., בדומה למקובל בארה"ב). חוקת קנדה מגדירה כי האחריות על ההשכלה הגבוהה במדינה היא בידי המחוזות השונים המרכיבים אותה (10 פרובינציות ו-3 טריטוריות). במדינה לא קיים משרד חינוך פדרלי או גוף פדרלי שתחום התמחותו הבלעדי הוא ההשכלה הגבוהה. יחד עם זאת, הממשלה שותפה במימון המערכת ובעלת

<sup>7</sup> שם.

<sup>8</sup> נוסח החוק המלא מופיע באתר הפרסומים של הממשל האמריקאי  
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ152/pdf/PLAW-111publ152.pdf>

<sup>9</sup> שם.

<sup>10</sup> <http://www.newsmax.com/US/obama-student-loan-forgiveness/2013/05/10/id/503865>

<sup>11</sup> [http://money.cnn.com/2011/10/25/news/economy/Obama\\_student\\_loan/index.htm](http://money.cnn.com/2011/10/25/news/economy/Obama_student_loan/index.htm)

<sup>12</sup> מתוך אתר האוניברסיטאות בקנדה, <http://www.aucc.ca/canadian-universities/our-universities>





אחריות חלקית בתחומים של פיתוח המחקר ושוויון ההזדמנויות. כתוצאה מכך, מערכת ההשכלה הגבוהה בכל מחוז התפתחה לאורך קווי מתאר שונים. כך למשל, במחוז קוויבק דובר הצרפתית, קיימת מערכת ייחודית בשם CEGEP. בסיום 11 שנות לימוד (שנה פחות מהמקובל בשאר מחוזות קנדה וברוב מדינות העולם), ניתנת לסטודנט האפשרות לבחור בין שני מסלולים. מחד, ישנו מסלול של הכשרה מקצועית הנמשכת שלוש שנים (בתחומי המדעים המדויקים, האומנויות והניהול) שלאחריו משתלבים הבוגרים בשוק העבודה. מאידך, ניתן ללמוד שנתיים לימודי מכינה כלליים במתכונת קולג', ולאחר סיום מוצלח של שלב זה ניתן להמשיך ללימודי תואר ראשון (3 שנים בכל המקצועות), תואר שני (כשנתיים) ודוקטורט באוניברסיטאות.

גם שכר הלימוד משתנה ממחוז למחוז, ממוסד למוסד וכן בתוך המוסד בין תחומי הלימוד השונים. כך למשל, באוניברסיטאות הציבוריות במחוז אונטריו (כדוגמת אונ' טורונטו ואונ' יורק), שכר הלימוד במרבית תוכניות הלימוד (לאזרחי המחוז) נע סביב 5 אלף דולר קנדי בשנה (לא כולל תשלומים נלווים). לחלק מהתוכניות היוקרתיות (מנהל עסקים למשל) והתארים המתקדמים, שכר הלימוד הינו גבוה יותר. במחוז קולומביה הבריטית, ההבדלים בשכר הלימוד בין המוסדות (בתחומי מדעי החברה והרוח) גדולים משמעותית: מ-4 ל-22 אלף דולר קנדי.<sup>13</sup> יחד עם זאת, ברוב התוכניות שכר הלימוד נע בין 4-5 אלף דולר קנדי. שכר הלימוד במכללות נע בין 3 אלף דולר קנדי ל-15 אלף דולר קנדי, תלוי במוסד ובתוכנית הלימוד. שכר הלימוד במחוז קוויבק נמוך משמעותית והוא עומד (נכון לשנת 2012) על 2,168 דולר קנדי בכל אוניברסיטאות המחוז.

המערכת הראשונה של סיוע פדראלי לסטודנטים בקנדה, Dominion Provincial Student Loan Program, החלה לפעול בשנת 1939. במסגרת התוכנית, הממשלה הפדרלית והממשל המחוזי סיפקו מענקים כספיים לסטודנטים זקוקים. נראה כי יעילות התוכנית הייתה נמוכה: היא סייעה למספר קטן של סטודנטים (פחות מ-3,000 בשנה). עיקר חשיבותה היה בפן ההצהרתי: התוכנית סימלה את מחויבות השלטון להשכלת אזרחיו.<sup>14</sup> בשנת 1964 הממשלה הנהיגה תוכנית הלוואות חדשה, שנקראה CSLP. בהמשך, הוקמה גם תוכנית המענקים, להם זכאים סטודנטים ממצב סוציו-אקונומי נמוך, סטודנטים בעלי מוגבלויות וסטודנטים בעלי משפחות. כ-245 אלף סטודנטים קיבלו מענקים בשנת הלימודים 2009-2010, ומספר דומה לקחו הלוואות.<sup>15</sup> הגובה הממוצע של החוב הסטודנטיאלי עומד על 37 אלף דולר קנדי.<sup>16</sup>

ההלוואה הפדרלית כיום, ניתנת בתשלום שבועי של עד 210 דולר (עד לגובה של 60 אחוזים מסכום ההוצאה המוערכת לסטודנט), למשך תקופה מקסימאלית של 340 שבועות (כאשר תלמידי התארים המתקדמים זכאים לקבל את ההלוואה למשך 40 שבועות נוספים).<sup>17</sup> הסטודנטים יכולים לבחור בין ריבית בשיעור קבוע לבין ריבית משתנה. הם נדרשים להתחיל בתשלום ההלוואה לאחר כחצי שנה מסיום התוכנית, כאשר במקרים חריגים תיתכן דחייה של תחילת החזר עד שנתיים נוספות. תקופת החזר הסטנדרטית היא 10 שנים, והחזר אינו תלוי בהכנסת הסטודנט. יחד עם זאת, אלו המתקשים בתשלום החוב מטעמים כלכליים, יכולים לבקש הארכה של תקופת התשלום או אפילו מחיקה חלקית של החוב. כמו כן, ניתן גם לקצר את תקופת התשלום ע"י הגדלת סכום החזר החודשי, במידה והלווה מעוניין בכך.

כשתוכנית זו הונהגה בשנת 1964, הוחלט כי הבנקים יהיו אחראיים על תהליך מתן ההלוואות וגביית החזרים, כאשר הממשלה סיפקה ערבויות מלאות (על כל סכום ההלוואה, כולל הריבית) למקרה של אי החזר. בשל

<sup>13</sup> <http://www.aucc.ca/canadian-universities/facts-and-stats/tuition-fees-by-university/>

<sup>14</sup> Fisher Donald, "Canadian Federal Policy and Post-Secondary Education", 2005

<sup>15</sup> לא ברור מהי בדיוק מידת החפיפה בין שתי האוכלוסיות.

<sup>16</sup> <http://www.newswire.ca/en/story/1137637/tuition-fees-set-to-more-than-double-under-liberals>

<sup>17</sup> "Investing in your future: Canada student loans program for full time students" (הנתונים נכונים ל-2007)

[http://www.canlearn.ca/en/Multimedia/nslsc/pdf/guides/CAN\\_06-07\\_EN.pdf](http://www.canlearn.ca/en/Multimedia/nslsc/pdf/guides/CAN_06-07_EN.pdf)



עובדה זו, לא היה לבנקים תמריץ משמעותי לחפש אחר "סרבני" התשלום ושיעורי חדלות הפירעון היו גבוהים יחסית. בשנת 1995, הממשלה ביטלה את מתן הערבויות לבנקים, אך הציעה להם פיצוי של פרמיית סיכון בגובה של 5%. הבנקים מחו בחריפות כנגד השינוי הזה, ואפילו ההצעה לעלות את הפרמיה ל-10 אחוזים, לא הועילה. בשנת 2000, הממשלה קיבלה את האחריות המלאה על כל שלבי תוכניות ההלוואות.<sup>18</sup>

במידה וסכום ההלוואה אינו מספיק לכיסוי הוצאות הסטודנט, באפשרותו לפנות לקבלת סיוע נוסף במחוז מגוריו. כך למשל, תוכנית הסיוע של מחוז אונטריו (OSAP) מהווה גרסה משופרת של התוכנית הפדרלית. במסגרתה, ניתן לקבל הלוואות בשיעור ריבית נמוך יותר מהתוכנית הפדרלית או מענקים. מערכת סיוע מרשימה קיימת גם במחוז קוויבק; הלומדים במכינות או במערכת ההכשרה המקצועית אינם משלמים שכר לימוד כלל. כאמור, גם שכר הלימוד באוניברסיטאות שבמחוז קוויבק נמוך משמעותית משאר המחוזות (סטודנטים שאינם אזרחי קנדה או שאינם תושבי המחוז, משלמים שכר לימוד גבוה יותר). מנגנון נוסף, הקיים ברמה הפדרלית, שיש להתייחס אליו הוא ה-RESP. במדובר במנגנון המתפקד כהטבת מס, המאפשר להורים לחסוך לטובת לימודי ילדיהם, כאשר הממשלה מוסיפה כספים על הסכום הקיים בקרן בגובה של 20 עד 40 אחוזים, תלוי בפרמטרים שונים.<sup>19</sup>

בשנים האחרונות, כשהמשבר הכלכלי נותן את אותיותיו בכלכלת קנדה, נעשו מספר ניסיונות מצד הממשל הפדרלי והמחוזי להעלות את שכר הלימוד. תוכנית של ממשלת קוויבק משנת 2012, להעלות את שכר הלימוד לגובה של 3,793 דולר קנדי (תוך 6 שנים), נתקלה בהתנגדות עזה מצד ארגוני הסטודנטים של המדינה. בחודשי האביב והקיץ של 2012, הפגנות רבות סחפו את רחובות מונטריאול ומאות אלפי איש צעדו כהזדהות עם הסטודנטים. לבסוף, הממשלה הודיעה על הקפאת התוכנית. שנה לאחר מכן, הממשל הכריז על העלאה צנועה יותר (70 דולר בשנה), מה שגם גרר גל של התנגדות.<sup>20</sup> גם במחוז אונטריו, שכר הלימוד באוניברסיטאות הציבוריות עלה בכ-70 אחוז משנת 2006 ויש אף כוונה להעלאה נוספת.<sup>21</sup>

## אנגליה<sup>22</sup>

מבנה הסבסוד של מערכת ההשכלה הגבוהה באנגליה עבר בעשורים האחרונים שינויים מרחיקי לכת (ראה סיכום בטבלה מס' 3). בדומה למדינות רבות במערב, גם באנגליה חלה עלייה חדה במספר הנכנסים בשערי מוסדות ההשכלה הגבוהה, שלא לוותה בעלייה תקציבית במקביל. במשך שנים רבות, הממשלה סבסדה הן את שכר הלימוד והן את הוצאות המחיייה. עד לשנת 1990, הסטודנטים באוניברסיטאות לא שילמו כלל שכר לימוד. כמו כן, סטודנטים ממצב סוציו-אקונומי נמוך היו זכאים לקבלת מענק לכיסוי הוצאות המחיייה, כשגובה המענק היה תלוי בהכנסת הסטודנט ומשפחתו.<sup>23</sup> בשנה זו, ממשלת מייג'ור השמרנית החלה בתהליך הדרגתי של החלפת מענקי המחיייה בהלוואות. מרבית הסטודנטים ממצב סוציו-אקונומי נמוך היו זכאים עדיין למענק מוקטן, שכיסה כמחצית מהוצאות המחיייה (של סטודנט ממוצע) במשך תקופת הלימודים. בכדי לממן את שאר הוצאות המחיייה, הם יכלו לקחת הלוואה ממומנת (בשיעור ריבית נמוך).<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Ariel Ziderman, "Student loans for Israel: Learning from international practice", pp 9-10

<sup>19</sup> <http://www.canlearn.ca/eng/saving/index.shtml>

<sup>20</sup> [http://www.huffingtonpost.ca/2013/03/05/quebec-student-protests-tuition-increases\\_n\\_2814977.html#slide=938209](http://www.huffingtonpost.ca/2013/03/05/quebec-student-protests-tuition-increases_n_2814977.html#slide=938209)

<sup>21</sup> <http://www.newswire.ca/en/story/1137637/tuition-fees-set-to-more-than-double-under-liberals>

<sup>22</sup> המצב בסקוטלנד ווילס שונה, על כן הפרק מתייחס לאנגליה בלבד.

<sup>23</sup> Ariel Ziderman, "Student loans for Israel: Learning from international practice", p 19.

<sup>24</sup> שיעור ריבית היה זהה לשיעור ההתייקרות האינפלציונית-ריבית ריאלית אפסית.



קבלת ההלוואה לא הותנתה במצב הסוציו-אקונומי של הסטודנט ומשפחתו וכל הסטודנטים הרשומים בתוכנית מלאה יכלו לקבל אותה. את ההלוואות היה על הסטודנטים להחזיר בסיום לימודיהם, וניתן היה לפרוס אותן ל-60 תשלומים חודשיים.<sup>25</sup> החזר ההלוואה הותנה בכך שסטודנט הגיע לרף שכר מסוים. כבר בשנה הראשונה לקיום התוכנית, כ-180 אלף סטודנטים בחרו לקחת הלוואות, בסכום ממוצע של 390 ליש"ט. למותר לציין, כי בשלב הזה טרם נגבה שכר הלימוד באוניברסיטאות.

לקראת סוף העשור האחרון של המאה ה-20, מספר הסטודנטים עבר את רף שני המיליון, עלייה של מעל 50 אחוזים מאז שנות ה-70; בעוד התקצוב לסטודנט ירד בתקופה זו בכ-40 אחוזים. המערכת הפוליטית החליטה להתמודד עם שחיקה תקציבית זו באמצעות הטלת חלק ניכר מעלויות רכישת ההשכלה הגבוהה על הסטודנטים ומשפחותיהם. מערך התמיכה הממשלתית לרוכשי ההשכלה הגבוהה, שכלל הן סבסוד שכר הלימוד והן סיוע בהוצאות המחייה קוצץ בהדרגה.

במאי 1996, ראש ממשלת בריטניה, ג'ון מייג'ור, מינה ועדה לבחינת מדיניות סבסוד ההשכלה הגבוהה באנגליה, בראשות רון דירינג. המלצות ועדת דירינג פורסמו ביולי 1997. מסקנתה המרכזית של הוועדה הייתה כי אלה הנהנים מרכישת השכלה גבוהה, חייבים להשתתף בעלויות מימונה. הוועדה העריכה כי מערכת ההשכלה הגבוהה תצטרך תוספת תקציב של כ-2 מיליארד ליש"ט למשך 20 שנה הקרובות, לצורך שיפור תשתיות המחקר וההוראה, גידול במספר הסטודנטים ותמיכה בסטודנטים נזקקים.<sup>26</sup> בעקבות המלצות הוועדה, ביולי 1998 אושרה גביית שכר הלימוד, לראשונה בתולדות אנגליה המודרנית.

גביית שכר הלימוד החלה בשנת הלימודים 1998/9. הסטודנטים חויבו לשלם 1,000 ליש"ט בשנה. סטודנטים ממצב סוציו-אקונומי נמוך היו פטורים מתשלום שכר הלימוד. כ-30 אחוזים מכלל הסטודנטים קיבלו פטור מלא משכר לימוד, 30 אחוזים נוספים שילמו שכר לימוד חלקי ו-40 אחוזים הנותרים, בני המשפחות המבוססות, שילמו שכר לימוד מלא.<sup>27</sup> במקביל לגביית שכר הלימוד, הממשלה ביטלה לגמרי את מתן מענקי המחייה. כמו כן, חל שינוי במבנה מערכת ההלוואות. סטודנטים מרקע סוציו-אקונומי נמוך היו זכאים לקחת הלוואה מוגדלת, המכסה את כל הוצאות המחייה במהלך תקופת הלימודים. את ההלוואה הם היו צריכים להחזיר בסיום הלימודים, ברגע שיגיעו לרף שכר מסוים. לא ניתן היה לקחת הלוואות נוספות לכיסוי תשלום שכר הלימוד. הלוואות עד לגובה של 75% מסכום ההלוואה המקסימאלי, היו פתוחות לכלל הסטודנטים, ללא צורך בהצגת אישורי הכנסה.

שינוי נוסף במדיניות חל בשנת 2004, עם חקיקת חוק ההשכלה הגבוהה (Higher education act). הסיבות העיקריות לחקיקה היו טענת הממשלה כי התוספת לתקציב בעקבות שכר הלימוד שנגבה איננה מספיקה, והרצון לתת לאוניברסיטאות גמישות בקביעת שכר הלימוד. שכר הלימוד האחד בוטל, וכל אוניברסיטה קיבלה את הסמכות לקבוע מה גובה שכר הלימוד שהסטודנטים שלה ישלמו, עם אפשרות לגמישות בין תחומי הלימוד השונים. הרף העליון לשכר הלימוד שנגבה בחוק הועמד על 3,000 ליש"ט.

על מנת להפחית את הפגיעה בנגישות האוכלוסיות המוחלשות, נוסף לחוק סייג חשוב. נקבע כי אוניברסיטאות שירצו לעלות את שכר הלימוד בעקבות החוק, יצטרכו לפרט כיצד בכוונתם לסייע לשילוב הסטודנטים מרקע סוציו-אקונומי נמוך. כפיצוי על עליית שכר הלימוד, הורחבה גם מערכת ההלוואות. במקום תשלום שכר לימוד כמקדמה במהלך הלימודים, ניתן היה לקחת הלוואה ממשלתית (בריבית מסובסדת), אותה יש להחזיר בסיום הלימודים. בוגר האוניברסיטה יתחיל להחזיר את ההלוואה אחרי שישתכר מעל ל-15 אלף ליש"ט בשנה. גובה

<sup>25</sup> המידע מתוך אתר חברת ההלוואות, <http://www.sl.c.co.uk>

<sup>26</sup> The Dearing report, <http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/news/07/0723/dearbrief.shtml>

<sup>27</sup> Vossensteyn, "Cost Sharing and understanding student's choice", quoted in Ziderman, p 20.



ההחזר החודשי יהיה תלוי שכר, כך שתקופת החזר ההלוואה איננה קבועה. 25 שנה לאחר סיום הלימודים, כל יתרת חוב שנתרה עתידה להימחק.<sup>28</sup> במקביל, גדל גם הסכום המקסימאלי של ההלוואות לכיסוי הוצאות המחיה.

השינוי נכנס לתוקפו בשנת הלימודים 2006-2007. כפי שחזו מתנגדי החוק, מרבית האוניברסיטאות בחרו לגבות מהסטודנטים שלהם את הסכום המלא, שינוי שהיווה זינוק של כ-300 אחוזים בשכר הלימוד.<sup>29</sup> הדבר הביא לעלייה חדה במספר הפונים להלוואות הן לצורך כיסוי שכר הלימוד והן לצורך הוצאות המחיה. החברה הציבורית האחראית על ההלוואות, לא תמיד הטיבה להתמודד עם השינויים הללו. כך למשל, ב-2009 דווח כי מעל ל-100 אלף סטודנטים שהגישו בקשה להלוואות לא קיבלו מענה לפני תחילת הלימודים בשל עיכוב מצד החברה בטיפול בפונים.<sup>30</sup> ניתן לציין כי בניגוד לתחזיות של חלק מהמומחים, לא נרשמה ירידה חדה בשיעור הסטודנטים מרקע סוציו-אקונומי נמוך. ייתכן מאוד כי הרחבה של מערכת ההלוואות והקמה של גוף ממשלתי המטפל בנושא (Office for Fair Access) בלמה ירידה זו. יחד עם זאת, ברור כי בניגוד לעבר סטודנטים רבים יסיימו את לימודיהם עם חוב כספי משמעותי.

ועדה נוספת לבחינת סוגיית שכר הלימוד בראשות ג'ון בראון, כונסה בקיץ 2009. מסקנותיה פורסמו לאחר הבחירות הכלליות במאי 2010. הוועדה המליצה להסיר כליל את הרף העליון של שכר הלימוד ולהעניק לאוניברסיטאות חופש מוחלט לקבוע בסוגיה זו. במקביל, הומלץ לעלות את רף ההשתכרות שמעליו יחל החזר ההלוואות ל-21 אלף ליש"ט בשנה. הממשלה קיבלה את מרבית ההמלצות, אך לא את העיקרית שבהן: במקום הסרת הפיקוח על שכר הלימוד, הוחלט לעלות את הרף העליון ל-9,000 ליש"ט בשנה. הממשלה טענה כי עלייה חדה זו לא תפגע בנגישות, שכן אף אחד לא יחויב בתשלום שכר לימוד, לפני שיתחיל לעבוד בעבודה מכניסה. בחורף 2010, הצעה זו עברה בהצבעה צמודה בבית הנבחרים הבריטי ואושרה בהמשך גם בבית הלורדים.

ארגון הסטודנטים האנגלי (National Union of Students) ניהל שורה של מאבקים ציבוריים כנגד העלאת שכר הלימוד במדינה. בתקופה שקדמה לחקיקת חוק ההשכלה הגבוהה, עיקר פעילות הארגון הייתה הסברתית וכללה הופעות תכופות של נציגי הסטודנטים בתקשורת הלאומית. בשנת 2010, כדי להיאבק במסקנות ועדת בראון, הוקמה קואליציה של סטודנטים ועובדים בשם "המאבק נגד שכר לימוד וקיצוצי תקציב" (National Campaign Against Fees and Cuts). שיא המאבק היה בנובמבר 2010, בסמוך להצבעה על החוק. הצעדה הראשונה בלונדון שאורגנה ע"י NUS בשיתוף עם ארגונים נוספים, נערכה ב-10 לחודש, תחת הכותרת Fund Our Future: Stop Education Cuts. צעדה זו, כמו הפגנות נוספות בהמשך החודש התדרדרו למעשי ונדליום ועימות עם כוחות המשטרה. מאות סטודנטים השתלטו על כמה מבנייני האוניברסיטאות בלונדון ועשרות מפגינים נעצרו. גם במנצ'סטר, לידס וערים נוספות היו הפגנות ומהומות המוניות.

חרף האירועים הללו, התוכנית כאמור אושרה. יחד עם זאת, קמפיינים שונים במסגרת מאבק הסטודנטים הבריטים מתקיימים עד היום בעצימות נמוכה. כך בנובמבר 2011, נערכה צעדה המונית נוספת, כנגד ניסיונות הממשלה לרפורמה נוספת במערכת ההשכלה הגבוהה. התביעה שהגישו נציגי הסטודנטים לבית המשפט העליון האנגלי כנגד מדיניות הממשלה (בטענה כי העלאת שכר הלימוד פוגעת אנושות בזכות לשוויון ומפרה זכות אזרחית בסיסית) נדחתה.<sup>31</sup> בשנת הלימודים 2012-2013, רבים ממוסדות ההשכלה הגבוהה המובילים

<sup>28</sup> מתוך ארכיון החקיקה הבריטי, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/2781/contents/made>

<sup>29</sup> לו החוק לא היה נחקק, שכר הלימוד היה עומד באותה השנה על 1125 ליש"ט.

<sup>30</sup> [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/education/8303294.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/8303294.stm)

<sup>31</sup> <http://www.bbc.co.uk/news/education-17069298>



באגליה (אוקספורד, קמברידג', לידס, אימפריאל קולג' ועוד) בחרו שוב להעלות את שכר הלימוד עד לגובה המקסימאלי הקבוע בחוק (9,000 ליש"ט), מה שהיווה זינוק של כ-40 אחוזים בשנה אחת בלבד (ועלייה של 900 אחוזים תוך כעשור וחצי). כל 123 האוניברסיטאות והקולג'ים באנגליה גבו השנה שכר לימוד של מעל 6,000 ליש"ט מהסטודנטים.

טבלה מס' 3 - שינויים במדיניות המימון של מערכת ההשכלה הגבוהה באנגליה בעשורים האחרונים:

תקופה	מהות השינויים
עד 1990	שכר לימוד אפסי; מענקי מחייה לסטודנטים נזקקים
1990-1998	שכר לימוד אפסי; כמות המענקים קטנה והם מוחלפים בהדרגה בהלוואות מסובסדות
1998-2004	שכר לימוד של 1,000 ליש"ט בשנה; כשליש מהסטודנטים זכאים לפטור; מענקי מחייה בוטלו; ישנן הלוואות מסובסדות עם החזר תלוי שכר
2004-2012	המוסדות יכולות לגבות עד 3,000 ליש"ט בשנה; מערכת ההלוואות הורחבה על מנת לכסות את הוצאות שכ"ל
2012 ואילך	הרף העליון העולה ל-9,000 ליש"ט בשנה (מרבית המוסדות גובות סכום זה)

### **גרמניה**

מספר הנכנסים בשערי מערכת ההשכלה הגבוהה בגרמניה עלה בכ-300 אחוזים, מאז מלחמת העולם השנייה. יחד עם זאת, שיעור רוכשי השכלה אקדמית מקרב האוכלוסייה בגרמניה, עדיין נמוך (יחסית למדינות OECD אחרות). הסיבות העיקריות לכך הן מערכת מפותחת של הכשרה מקצועית שאיננה אוניברסיטאית ומאפיינים ייחודיים של שוק העבודה במדינה (למשל: משרות רבות שאינן דורשות תואר אקדמי). יש לציין כי המבנה הפדרטיבי של הרפובליקה הגרמנית, מעניק למדינות השונות עצמאות גדולה למדי בתחומי הפנים, וביניהם ההשכלה הגבוהה. מצד שני, קיימת תלות גבוהה של האוניברסיטאות במשרד החינוך הפדרלי ובמשרדים ברמת המדינות.

מבנה הסבסוד של מערכת ההשכלה הגבוהה במדינה, עבר בעשורים האחרונים מספר שינויים. במשך שנים רבות, הממשלה סבסדה באופן מלא את שכר הלימוד בכל מוסדות ההשכלה הגבוהה. הזכות שניתנה לכל אזרח (העומד בתנאי קבלה), ללימודים בחינם נקבעה בחוק הפדרלי. חוקים נוספים (ברמת המדינות), העניקו לסטודנטים זכויות נוספות: סיוע כספי, הלוואות והטבות סוציאליות. מצב זה הביא לכך שסטודנטים רבים האריכו את לימודיהם ותופעת "הסטודנט הנצחי" הייתה נפוצה מאוד בגרמניה. כדי להתמודד עם התופעה, עלתה הדרישה להתחיל לגבות שכר לימוד מסטודנטים המאריכים את לימודיהם מעבר לזמן הלימודים, הנהוג במסלול זה או אחר. דרישה זו התקבלה בשנת 2002 והחוק שונה בהתאם.<sup>32</sup> לאחר התיקון, תבעו כמה מדינות לאפשר להן לגבות שכר לימוד מכלל התלמידים. רבים במערכת הפוליטית התנגדו לדרישה הזו, בטענה כי מדובר בנטישת התחייבויות של המדינה לאזרחיה. השאלה הגיע לפתחו של בית המשפט החוקתי וזה הכריע (ב-2005) כי זכותן של המדינות לקבוע אם יש לגבות שכר לימוד בתחומן. מאז, גובה שכר הלימוד (או האיסור לגבות שכר לימוד) קבועים בחוקי כל מדינה ומדינה.

<sup>32</sup> "זכויות סטודנטים במדינות בעולם", ד"ר שילה רולף, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, דצמבר 2006.



בעקבות החלטה זו, בשנת הלימודים 2007-2008, מרבית המדינות בגרמניה החלו לגבות שכר לימוד מסטודנטים באוניברסיטאות. ב-4 מהמדינות (מתוך 16), נגבה שכר הלימוד כבר מתחילת הלימודים בגובה 375-500 יורו לשנה. ב-9 מדינות נוספות שכר הלימוד נגבה רק מהסטודנטים המאריכים את לימודיהם מעבר לזמן הלימודים הקצוב או בוגרי תואר ראשון/שני המתקבלים ללימודי תואר ראשון נוסף.<sup>33</sup> כמו כן, במדינת ברמן שכר הלימוד נגבה גם מהסטודנטים שאינם תושבי המדינה. גם במקרים הללו, שכר הלימוד עדיין היה נמוך יחסית וכיסה חלק קטן מאוד מעלויות ההוראה. גובהו נע בין 30 ל-800 יורו, תלוי במדינה ובמסלול הלימודים. ברוב המדינות הוא לא עלה למעל ל-500 יורו בשנה. ואולם תוך מספר שנים, רוב המדינות חזרו בהן מהחלטה לגבות שכר לימוד ושבו לסבסד במלואן את האוניברסיטאות. נכון להיום, 2 מדינות בלבד גובות שכר לימוד מסטודנטים המתחילים שנת לימודים ראשונה באוניברסיטאות - בווריה וסקסוניה התחתונה.<sup>34</sup> יש לציין כי סטודנטים מחויבים גם בתשלום דמי אגודת הסטודנטים ועמלות סוציאליות נוספות. כמו כן, בחלק מהמקומות בהם לא נגבה שכר הלימוד, על הסטודנטים לשלם עמלות מיוחדות על שימוש במתקני האוניברסיטה. העלויות הללו מוסיפות עשרות יורו בשנה להוצאות הסטודנטים.

בנוסף, חקיקה פדראלית מסדירה את הסיוע הכלכלי שניתן לסטודנטים על מנת שיוכלו להתמודד עם הוצאות המחייבה במהלך הלימודים. גודל הסיוע שאליו זכאי הסטודנט לפי החוק הזה (BAföG), תלוי בהכנסת משפחתו. סטודנטים שמתחילים את לימודיהם לפני שמלאו להם 35 שנה, זכאים לסיוע (בעבר, עמד הרף על גיל 30). סכום הסיוע המקסימאלי בחודש הוא 585 יורו.<sup>35</sup> ברוב המקרים, מחצית מכספי הסיוע ניתנים כמענק כספי ומחציתו האחרת כהלוואה מסובסדת (בלא ריבית). בדומה לנהוג במדינות אחרות, את ההלוואה על הסטודנט להחזיר בסיום הלימודים, לאחר שיגיע לרמת הכנסה מסוימת. סטודנטים מקבלי הסיוע, זכאים להטבות נוספות כגון ביטוח רפואי מוזל והנחה בתשלום אגרות הטלוויזיה והטלפון. לאחר שנתיים של קבלת דמי הסיוע, על הסטודנט להציג אישורים תקופתיים על התקדמות מספקת בלימודיו. כמו כן, הוא רשאי להחליף את תחום לימודיו פעם אחת בלבד, לפני שיאבד את הזכאות לסיוע. תקופת הסיוע לא תעלה על זמן הלימודים הנהוג במסלול זה או אחר. בתנאים מסוימים, גם אזרחי גרמניה שלומדים במדינות אחרות, יכולים להיות זכאים לסיוע.<sup>36</sup> נכון ל-2010, מעל ל-900 אלף סטודנטים באוניברסיטאות ומוסדות להכשרה מקצועית מקבלים סיוע זה.<sup>36</sup> סטודנטים שאינם זכאים לסיוע או שסכום הסיוע איננו מספיק לצורכיהם, יכולים לקחת הלוואות נוספות באמצעות חברה ממשלתית (שהחזרן אינו תלוי שכר). כאמור, בכל מדינה נקבעות הטבות כספיות והקלות נוספות לסטודנטים בתחומי התחבורה, התרבות והדיוור. האוניברסיטאות בגרמניה לרוב אינן מספקות תמיכה נוספת לסטודנטים, בשל מערכת הסיוע הרחבה יחסית.

## צרפת

יחסית למדינות אירופה אחרות, מערכת ההשכלה הגבוהה בצרפת מורכבת ומסועפת. במקביל, היא מאורגנת בצורה ריכוזית ותלויה מאוד ברשויות המדינה: הן מבחינה ניהולית והן מבחינה כספית. אחד המרכיבים החשובים במערכת זו (אך לא העיקרי) הן האוניברסיטאות הציבוריות. ישנן 83 אוניברסיטאות כאלו, ולא נדיר למצוא בעיר בינונית בגודלה יותר מאוניברסיטה אחת. כל אזרח צרפתי שיש לו תעודת בגרות רשאי ללמוד

<sup>33</sup> [http://www.studis-online.de/StudInfo/Gebuehren/tuition\\_fees.php](http://www.studis-online.de/StudInfo/Gebuehren/tuition_fees.php)

<sup>34</sup> שם.

<sup>35</sup> מתוך אתר משרד החינוך הפדרלי, <http://www.bmbf.de/en/892.php>

<sup>36</sup> שם.



באוניברסיטה ציבורית. לאחר שנתיים, האוניברסיטה מחליטה על בסיס הישגי הסטודנט, אם ימשיך ללמוד ויקבל תואר אקדמי או שיקבל רק "תואר ביניים" ויפסיק את לימודיו.<sup>37</sup>

בניגוד למדינות רבות אחרות, בצרפת ניתן ללמוד את השנתיים הללו גם במסגרת חלק מה-lycees (בתי ספר התיכוניים) היוקרתיים יותר. המוסדות הללו מקיימים תוכנית לימודית אוניברסיטאית לכל דבר, כשלובר, מי שמסיים אותה בהצלחה, מנסה להמשיך את לימודיו במסגרת אחד מה-Grand ecoles, מוסד צרפתי ייחודי נוסף. מדובר בכ-250 מוסדות וביניהם כמה ממוסדות ההשכלה הגבוהה בעלי המוניטין הרב ביותר במדינה, כדוגמת בית הספר הגבוה למדעי המדינה בפריז או בית הספר הגבוה לניהול. על מנת להתקבל למוסד זה, על הסטודנט לעבור הליך קבלה מורכב ותחרותי. חלק ניכר מהמוסדות הללו מתמחים בתחום לימודים מסוים; הנדסה, מנהל עסקים, מדעי המדינה, מדעי הרוח ועוד. באופן היסטורי, המוסדות הללו משמשים להכשרת הפקידות הגבוהה של צרפת (פוליטיקאים ומנהלים) וכן של אנשי ההוראה והמחקר המובילים בתחומי המדעים המדויקים, מדעי הרוח והאומנויות. בנוסף לכך, קיימים גם מוסדות פרטיים להשכלה גבוהה (עפ"י החוק בצרפת, הם אינם רשאים להיקרא 'אוניברסיטאות', אך חלקם נהנים ממוניטין רב) וגם מספר "אוניברסיטאות קתוליות".

באופן היסטורי, נהוג שהתלמידים ב-Grand ecoles אינם משלמים שכר לימוד כלל. אך גם שכר הלימוד בשאר מוסדות הלימוד נמוך יחסית. בשנת הלימודים 2011-2012, עמד שכר הלימוד השנתי הקבוע בחוק לתלמידי התואר הראשון על 181 יורו ולתלמידים לתארים המתקדמים על 250 יורו.<sup>38</sup> גם הסטודנטים הזרים משלמים סכום זה, מה שגורם לעלייה בפופולריות של האוניברסיטאות במדינה. מספר קטן של מוסדות פרטיים גבו שוכר לימוד גבוה יותר, שנע סביב 500 ל-700 יורו. הממשלה גם מפעילה בנוסף מערך מקיף של מלגות סטודנטאיות, כאשר מרבית המלגות מיועדות לבני 26 ומטה. גובה הסיוע נקבע בהתאם להכנסת הסטודנט ומשפחתו ויכול לנוע מפורטור מלא משכר לימוד בנסיבות מיוחדות (סטודנטים בעלי ילדים, סטודנטים הלומדים במרחק רב מביתם ועוד), עד לסכום של 3,000-4,000 יורו בשנה. ישנן גם מלגות הניתנות על סמך הצטיינות אקדמית. בנוסף לכך, קיימים "מענקי חירום" לסטודנטים הנתקלים בבעיה פיננסית חמורה. מי שאינו זכאי למלגה או שלא מעוניין לבקש, יכול לקבל הלוואה ממשלתית מסובסדת (בלא ריבית) עד לסכום של כ-1500 יורו לשנה, ועליו להחזירה בתום עשר השנים שלאחר סיום הלימודים.

בנוסף, סטודנטים נהנים מזכויות והטבות רבות. בפן החומרי, לסטודנטים נזקקים יש עדיפות בקבלה למעונות סטודנטים זולים. סטודנטים זכאים להטבות משמעותיות בתחבורה הציבורית והנחות במוסדות תרבות רבים. בחקיקה מפורטות גם זכויות הסטודנטים בתחום הבריאות והביטוח הסוציאלי. בפן ההצהרתי, קיימת ההכרה בזכותם של הסטודנטים לחופש המידע, הבעת דעה בסוגיות פוליטיות, כלכליות, תרבותיות וחברתיות, הזכות להתאגד והזכות לשוויון בנגישות להשכלה הגבוהה (הן לבעלי מוגבלויות והן מטעמים סוציו-אקונומיים).

מדובר במערכת מקיפה של תקצוב, הדורשת משאבים רבים. בעוד שמדינות רבות בוחרות בדרך של העברת נטל הסבסוד של מערכת האוכלוסייה הגבוהה על כתפי הסטודנטים ומשפחותיהם, בצרפת עלה תקציב האוניברסיטאות בכ-22 אחוזים בין השנים 2007-2010.<sup>39</sup> בשנים הקרובות מתוכננת השקעה נוספת במחקר, דווקא אל מול מציאות של משבר כלכלי. בכירי המערכת אומנם קוראים לאוניברסיטאות לנסות ולחפש מקורות

<sup>37</sup> "זכויות סטודנטים במדינות בעולם", ד"ר שילה רולף, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, דצמבר 2006.

<sup>38</sup> <http://about-france.com/higher-education-system.htm>

<sup>39</sup> מתוך הראיון עם ולרי פרסס, שרת ההשכלה הגבוהה בצרפת בין השנים 2007-2011, <http://www.research-europe.com/index.php/2011/08/valerie-pecresse-french-minister-for-higher-education-and-research>



תקציביים חלופיים (כגון השכרת מבני הקמפוסים והשקעה בגיוס תרומות), אך לא נראה שבשנים הקרובות הסטודנטים בצרפת צפויים להרעה משמעותית של תנאיהם.

### שבדיה

ההשקעה בחינוך בשבדיה היא 6.3% מהתמ"ג<sup>40</sup> (לעומת 5.7% במוצע במדינות ה-OECD) והיא מהגבוהות במערב. בשנים האחרונות, סוגיית איכות החינוך עמדה במוקד של דיון ציבורי ער במדינה זו. בעקבות הדיון הזה, הוכנסו מספר שינויים חשובים בחוק ההשכלה (Education Act) של המדינה, במטרה להגביר את האמון של ההורים והתלמידים במערכת ולהגדיל את אפשרויות הבחירה שלהם, תוך הקפדה על מצוינות בכל רמות ההוראה.<sup>41</sup> השינויים הללו התמקדו בעיקר בחינוך ברמות היסודי והתיכוני, על אף שגם האקדמיה השבדית חווה בשנים האחרונות שינויים משמעותיים.

לפי נתוני ה-OECD, מספר הסטודנטים במדינה גדל בכ-14 אחוזים בין השנים 2000-2008. ההוצאה הציבורית המופנית לצרכי ההשכלה הגבוהה במדינה גדלה בשיעור דומה של 17 אחוזים.<sup>42</sup> כיום, אוכלוסיית הסטודנטים בשבדיה מונה כ-360 אלף סטודנטים, הלומדים בכ-50 מוסדות לימוד ברחבי המדינה. בין המוסדות הבולטים ניתן לציין את מכון קרולינסקה (שבו לומדים בעיקר רפואה ומדעי החיים) וכן את האוניברסיטאות בלונד, אופסלה וסטוקהולם. בעבר, שכר הלימוד בכל מוסדות ההשכלה בשבדיה, היה אפסי לכלל הסטודנטים. החל משנת 2011, סטודנטים שאינם אזרחי המדינה או תושבי האיחוד האירופי (כולל שווייץ) חייבים בתשלום שכר הלימוד, ואולם הממשלה מפעילה מספר תוכניות מלגות המיועדות לסטודנטים הזרים.

הסטודנטים אזרחי שבדיה, נהנים ממערכת סיוע נדיבה ביותר. חברת CSN הממשלתית היא האחראית על ניהול מערך הסיוע הסטודנטיאלי, המורכב משילוב של מענקים כספיים, הלוואות והטבות נוספות. סטודנטים הלומדים בתוכנית לימודים מלאה זכאים לסיוע עד לתקופה של 12 סמסטרים. המרכיב העיקרי בסיוע הוא מענק חודשי בסכום קבוע של כ-2800 קרונות (420 דולר). סטודנטים בעלי ילדים, סטודנטים המתגוררים מחוץ לבית הוריהם ו/או סטודנטים מעל גיל 25 שעובדים במהלך הלימודים, מקבלים מענק נוסף, בשיעורים הנעים מ-600 ל-6500 קרונות בחודש. כמו כן, קיימת האפשרות לקחת הלוואות ממשלתיות בגובה של עד 6200 קרונות (900 דולר בחודש). נוסף על כך, הסטודנטים נהנים מהנחות בתחבורה ציבורית ומוסדות תרבות, ביטוח מוזל ועוד.<sup>43</sup>

למרות ששכר הלימוד הוא אפסי ומערכת המענקים נדיבה ביותר, יוקר המחייה בשבדיה מביא לכך כי הרוב המוחלט של הסטודנטים במדינה בוחרים לקחת גם את ההלוואות הממשלתיות. כמעט 100 אחוזים מהסטודנטים לוקחים הלוואה בשלב זה או אחר של לימודיהם, כש-85 אחוזים מהם מסיימים את הלימודים עם חוב, העומד במוצע על 124 אלף קרונות (כ-19 אלף דולר) לסטודנט.<sup>44</sup> כעיקרון, ההחזר אינו תלוי הכנסה, אך סטודנטים שאינם יכולים לעמוד בתשלום החוב, רשאים להגיש בקשה לדחיית התשלום. גובה התשלום החודשי נקבע עפ"י נוסחא המשכללת את גובה החוב הכולל, שיעור הריבית הממשלתי והתשלומים שבוצעו עד כה לטובת החזר.<sup>45</sup> תקופת החזר היא 25 שנה (או עד גיל 60). שיעור החזר הממוצע של הבוגרים "הטריים" הוא כ-4 אחוזים מהשכר.

<sup>40</sup> <http://www.sweden.se/eng/Home/Education/Basic-education/Facts/Education-in-Sweden/>

<sup>41</sup> Ibid

<sup>42</sup> EAG 2011

<sup>43</sup> <http://www.csn.se/en/2.1034/2.1036/repaying/2.734>

<sup>44</sup> <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/05/the-high-price-of-a-free-college-education-in-sweden/276428/>

<sup>45</sup> [http://educationalpolicy.org/pdf/global\\_debt\\_patterns.pdf](http://educationalpolicy.org/pdf/global_debt_patterns.pdf)





## פינלנד

מערכת ההשכלה בפינלנד (בכל הרמות) נחשבת לאחת מהטובות בעולם. בהכללה, ניתן לומר כי ערך השוויון הוא החשוב ביותר בקביעת מדיניות החינוך במדינה. כך למשל, ברמות החינוך הנמוכות נעשה ניסיון להימנע ככל האפשר מסלקציה מוקדמת של תלמידים והסללה של התלמידים החלשים למסלולים מיוחדים. במקביל, בתי הספר מקבלים אוטונומיה ניכרת ונעשים מאמצים ניכרים לשמור על רמה מקצועית גבוהה של המורים.<sup>46</sup> נטייה זו נמשכת גם בנוגע להליך הקבלה למוסדות השכלה הגבוהה - השאיפה היא להגיע להליך שקוף ואובייקטיבי ככל האפשר. כיום, לומדים בפינלנד כ-300 אלף סטודנטים (כ-5.8% מהאוכלוסייה). במערכת ההשכלה הגבוהה קיימים 2 סוגים של מוסדות: כ-20 אוניברסיטאות ו-27 פוליטכניקומים (מוסדות להשכלה מקצועית וטכנולוגית). כל האוניברסיטאות הם בבעלות המדינה, ואילו פוליטכניקומים מנוהלים ע"י רשויות מקומיות, משרדים ממשלתיים או זכיינים פרטיים. בנוסף, המדינה רואה חשיבות גדולה ברכישת השכלה במשך כל החיים (lifelong learning). ישנם מרכזים רבים להכשרת מבוגרים (המציעים קורסי יסוד בתחומי הרוח, קורסי שפה והעשרה), אוניברסיטה פתוחה (שבה לא ניתן לעשות תואר, אך קיימים אפיקי מעבר לאוניברסיטאות) ומכונים להסבה מקצועית במהלך הקריירה. כמו כן, גם החינוך לספורט וחינוך דתי הם תחומים מפותחים. מיקומה של ההשכלה הגבוהה בסדר העדיפויות של פינלנד בא לידי ביטוי בנתוני התקצוב של מערכת ההשכלה הגבוהה. עפ"י נתוני OECD בין השנים 2000-2008, גדלה ההוצאה הציבורית המופנית לצרכי ההשכלה הגבוהה בפינלנד ב-24 אחוזים, בעוד ההוצאה לסטודנט גדלה ב-22 אחוזים.<sup>47</sup> היסטורית, מרמת הגן ועד רמת הדוקטורט, שירותי המערכת ניתנים בחינם. מאז תחילת שנות ה-90, ישנם ניסיונות של הממשלה להנהיג שכר לימוד באוניברסיטאות לסטודנטים שאינם אזרחי האיחוד האירופי. ואולם, תוכניות אלו נתקלו בהתנגדות חריפה מצד ארגוני הסטודנטים ולא יצאו לפועל.

בנוסף לפטור משכר הלימוד, קיימת במדינה מערכת נדיבה ביותר של סיוע לסטודנטים. סוכנות ממשלתית בשם KELA (הסוכנות לביטוח הלאומי) היא האחראית בין היתר על ניהול מערך התמיכה.<sup>48</sup> מרכיביה העיקריים של התמיכה היא מלגת קיום חודשית של כ-300 יורו (הניתנת בחודשי הלימודים ולא בקיץ) וסיוע דיור חודשי עד לגובה של 200 יורו. הסיוע אינו תלוי בהכנסת הורים אך מותנה בהתקדמות מספקת בלימודים. במידה וסטודנט עובד ומרוויח מעל סכום מסוים, גובה התמיכה פוחת (אך ניתן לעבוד יותר בחודשי הקיץ). אפיקי סיוע נוספים כוללים ארוחות מסובסדות בקפיתריות באוניברסיטאות, מענקים מיוחדים לסטודנטים בעלי משפחות, ביטוח רפואי מסובסד לחברי אגודות הסטודנטים ועוד. הסטודנטים באוניברסיטאות מחויבים בחברות בארגוני הסטודנטים. כמו כן, במידה והסיוע אינו מספיק, יש באפשרות הסטודנט לקחת הלוואות. הבנקים הפרטיים הם שאחראים על ניהול התהליך (לקיחת הלוואה וגביית החזר, שאינו תלוי הכנסה), אך המדינה מספקת עירבונות בגובה של עד כ-300 יורו בחודש.

## רוסיה

מאז הקמתה של בריה"מ, תחום ההשכלה הגבוהה זכה למקום גבוה בסדר העדיפויות של המדינה. החוקה הסובייטית הצהירה כי זכותו של כל אזרח להשכלה הינה זכות יסוד. בהתאם לזאת, החינוך בכל הרמות ניתן בחינם. דבר זה היה נכון גם בנוגע לאוניברסיטאות, שפעלו תחת פיקוח ממשלתי הדוק ובתקצוב מלא. בנוסף לכך, הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה זכו גם לפטור/דחיית השירות הצבאי ולמלגת קיום.

<sup>46</sup> <http://www.minedu.fi/pisa/taustaa.html?lang=en>

<sup>47</sup> EAG 2011

<sup>48</sup> <http://www.kela.fi/web/en/students>



גם לאחר התפרקות בריה"מ ותהליכי הדמוקרטיזציה ברוסיה, הממשל הרוסי המשיך להצהיר על מחויבותו למערכת ההשכלה הגבוהה. למרות ההפרטה המואצת שהביאה לשינויים כלכליים, פוליטיים ותרבותיים מרחיקי לכת ברוסיה של תחילת שנות ה-90, כאלף האוניברסיטאות במדינה עדיין נהנו מתמיכה ממשלתית רחבת היקף והסטודנטים, מלימודים בחינם וממלגות קיום צנועות. החל מסוף העשור, בעקבות השינויים החברתיים והכלכליים ברוסיה ובעולם, חל גידול מתמשך במספר הסטודנטים. בשנת 1996 למדו באוניברסיטאות רוסיה כ-2.8 מיליון סטודנטים, ב-1997 כבר מעל 3 מיליון, ובשנת 2000 4.2 מיליון.<sup>49</sup> גידול זה נמשך גם לאורך כל העשור הנוכחי. הנתונים המעודכנים ביותר שבידי משרד החינוך והמדע במדינה מתייחסים לשנת 2008. בשנה זו למדו באוניברסיטאות המדינה 6.2 מיליון סטודנטים; מתוכם 1.362 מיליון התחילו את לימודיהם. 1.125 מיליון סטודנטים סיימו את לימודיהם בהצלחה בשנה זו.

הגידול במספר הסטודנטים לא לווה בהגדלה הולמת של תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה, בדומה למתרחש במדינות רבות נוספות. אי לכך, החל משנת 1995 האוניברסיטאות רשאיות לקבל ללימודים סטודנטים מעבר למכסה הקבועה בתקציב.<sup>50</sup> סטודנטים אלו לא מתוקצבים ע"י המדינה ומשלמים את שכר הלימוד במלואו. בעת תחילת הלימודים במסלול זה, הסטודנט חותם על חוזה מיוחד בינו ובין מוסד הלימודים, ובו מפורטים זכויותיו וחובותיו. למרות שתוכניות הלימודים הן זהות (לרוב) לשתי האוכלוסיות, הליכי הקבלה שונים. אין זה מפתיע כי התחרות על "המשבצת" המתוקצבת רבה יותר. לרוב, הסטודנטים שאינם מתקבלים למסלול המתוקצב, הם אלו שמתחילים ללמוד במסלול השני. גם המוביליות בין המסלולים אפשרית: הצטיינות מיוחדת בלימודים יכולה לסייע לסטודנט לעבור למסלול המתוקצב, בעוד אי עמידה ביעדים אקדמיים יכולה לגרום לסילוק הסטודנט ממסלול זה. גובה שכר הלימוד במסלול הלא מתוקצב שונה במוסדות השונים ובתחומי הלימוד השונים. כך למשל, בשנת הלימודים 2012/2013, שכר הלימוד השנתי הממוצע באוניברסיטת מוסקבה נע בין 250-270 אלף רובל (30-27 אלף ₪). שכר הלימוד במכון האוניברסיטאי ליחסים בינלאומיים (МГИМО) היוקרתי, נע בין 247 ל-315 אלף רובל בשנה (35-27 אלף ₪), כאשר שכר הלימוד בפקולטה למדעי הניהול הוא הגבוה ביותר. יש לציין כי במוסד זה (ובמוסדות רבים אחרים) גובה שכר הלימוד ללומדים לימודי ערב, נמוך בהרבה (בין 90-130 אלף רובל בשנה/15-10 אלף ₪). במרבית המוסדות קיים גם המסלול האקסטרני (בדומה לאוניברסיטה הפתוחה בארץ), שאף הוא זול משמעותית. שכר הלימוד במוסדות שמחוץ לבירת רוסיה נמוך בהרבה. כך למשל, בשנת הלימודים הנוכחית שכר הלימוד השנתי באוניברסיטת סיביר נע בין 60 ל-70 אלף רובל (8-6.5 אלף ₪), בעוד שכר הלימוד במסלול לימודי ערב ולתארים המתקדמים אף יותר נמוך.

לא בכל המוסדות ובכל תחומי הלימוד קיימת האפשרות של לימודים בשני המסלולים שפורטו, וגם היחס בין כמות הסטודנטים המתוקצבים לאלו המשלמים שכר לימוד מלא משתנה בין מוסד למוסד ובין תחום לימודים אחד למשנהו. כך למשל, מתוך 443 אלף הסטודנטים שהתקבלו ללימודי כלכלה וניהול באוניברסיטאות רוסיה בשנת 2008, מעל 350 אלף שילמו שכר לימוד מלא. לעומת זאת, מתוך כ-20 אלף שהתקבלו ללימודי פיזיקה, רק כ-4,000 שילמו שכר לימוד מלא. כאמור, הגידול במספר הסטודנטים התבטא בעיקר באמצעות הגידול במוסדות הלא-מתוקצבים. בשנת 1997, יותר מ-2.5 מיליון סטודנטים היו מתוקצבים, לעומת כחצי מיליון לא מתוקצבים. בשנת 2000, היחס כבר השתנה ל-2.8 מיליון מתוקצבים לעומת 1.5 מיליון סטודנטים לא מתוקצבים. בשנת 2008, 2.858 מיליון סטודנטים למדו במסגרת המוסדות המתוקצבים לעומת 3.356 מיליון במוסדות הלא-מתוקצבים. משרד החינוך והמדע ברוסיה הוא המחליט על כמות המכסות המתוקצבות

<sup>49</sup> הנתונים הרשמיים הם של משרד החינוך והמדע של רוסיה <http://mon.gov.ru/files/materials/4328/vpo-uchash.fin.pdf>

<sup>50</sup> משרד החינוך והמדע של רוסיה, "השכלה גבוהה ברוסיה" <http://www.vovr.ru/ind2006.html>



באוניברסיטאות. נכון לשנת 2010, לכל 1,000 בוגרי תיכון במדינה יש כ-418 "מקומות" במסלול המתקצב, בממוצע.

גם מערך מלגות הקיום צומצם משמעותית בשני העשורים שחלפו מאז פירוק בריה"מ. מרבית המלגות הן ייעודיות מתקציב המדינה, וגובהן קבוע (בלי קשר במוסד או תחום הלימודים). קיימים שני סוגים עיקריים של מלגות: "אקדמיות" (הניתנות על הישגים לימודיים) ו"חברתיות" (על רקע מצב סוציו-אקונומי). כעיקרון, הן הסטודנטים המשלמים שכר לימוד והן הלומדים במסלול המסובסד יכולים לקבל את המלגות הללו, בכפוף לקריטריונים. רשימת הזכאים למלגות בכל מוסד נקבעת פעמיים בשנה, בהתאם להישגי הסטודנטים. סטודנטים המחזיקים בממוצע "טוב מאוד" זכאים למלגה חודשית ע"ס 1380 רובל (כ-150 ₪) ואילו בעלי ממוצע "מעולה" זכאים ל-2070 רובל (225 ₪), נכון לשנת 2011. מלגות חברתיות הן בגובה של 2050-3105 רובל (-225 340 ₪). סטודנטים יתומים ונכים (כולל נכי מלחמה) זכאים באופן אוטומטי למלגה מוגדלת ע"ס 3105 רובל. סטודנטים שמצבם הכלכלי קשה, יכולים לקבל את המלגה המוקטנת. הזכאות למלגה "אקדמית" איננה מונעת קבלת מלגה "חברתית" ולהפך. בנוסף לכך, כל מוסד יכול להעניק מלגות אקדמיות או חברתיות עפ"י בחירתו. כך למשל, האוניברסיטה הפדגוגית של אורל, מעניקה למספר מצומצם של סטודנטים בעלי הישגים מיוחדים, מלגות קיום חודשיות הנעות בין 2760 ל-4140 רובל (300-450 ₪). באוניברסיטה הטכנולוגית של פרם, קיים מערך מלגות מיוחד לסטודנטים מצטיינים, שמסובסד ע"י המפעלים התעשייתיים במחוז, בסכומים דומים. במוסדות רבים, ניתן גם להגיש מועמדות למלגות מטעם העיר או המחוז הרלוונטיים.

בדומה למדינות רבות אחרות, גם ברוסיה סטודנטים רבים מתקשים להתמודד עם עלויות שכר הלימוד והעלויות הנלוות. רבים מהם עובדים (לפני תקופת הלימודים או במהלכה) ו/או נעזרים בהוריהם. במהלך המשבר הכלכלי העולמי בשנים 2008-2009, חברות רבות החלו להציע לעובדיהם סבסוד מלא/חלקי של הלימודים. בנקים רבים מציעים הלוואות בתנאים מועדפים לצורך מימון תקופת הלימודים, אך לקיחת הלוואות כאלו טרם הפכה לפרקטיקה מקובלת ברוסיה, ורק אחוזים בודדים מהסטודנטים לוקחים הלוואות אלו. יש לציין כי מוסדות הלימוד נוטים להתחשב בסטודנטים המתקשים לעמוד בעומס תשלום שכר הלימוד. כך למשל, בשנים האחרונות, בעקבות המשבר הכלכלי, אוניברסיטאות רבות נהגו להעביר את התלמידים הנזקקים למסלול המתקצב (לעיתים קרובות תוך עידוד הממשלה הפדרלית או ממשלת המחוז), לדחות את מועד תשלום שכר הלימוד או לפרוס את החוב לתקופה ארוכה.

לאור מציאות זו, נערכים דיונים ערים במרחב הציבורי ברוסיה: הן דיונים נורמטיביים בנוגע לאחריות המדינה לדאוג להשכלת כלל אזרחיה והן דיונים מעשיים בנוגע למודל האופטימאלי של גביית שכר הלימוד. רבים קוראים לחקיקה ממשלתית שתגביל את גובה שכר הלימוד (במסלולים הלא-מתקצבים); אחרים קוראים להקפיא את שכר הלימוד/להצמידו למדד המחירים/למנוע מהאוניברסיטאות לעלות אותו באופן תדיר. הצעה אחרת מבקשת לבטל את המסלול הלא-מתקצב ובמקביל להחתיים כל סטודנט המקבל סבסוד על "חובה" מול המדינה. בהתאם להצעה זו, בסיום תקופת הלימודים, יתחייב הסטודנט לעבוד תקופה מסוימת במשרה ממשלתית (בדומה למסלול העתודה האקדמית בישראל) ו/או להחזיר לקופת המדינה חלק מסכום הסבסוד. הצעה זו קוראת גם להגביל את מספר הסטודנטים בפקולטות השונות, בהתאם לצרכי המדינה. אך הצעות אלו טרם התגבשו לידי חקיקה פרלמנטארית. יש יסוד סביר להניח כי שינוי משמעותי של מדיניות בסוגיה זו, יכול להתרחש רק כתוצאה מיוזמת ההנהגה הרוסית.



## בחיל

ברזיל היא המדינה החמישית בגודלה בעולם (הן מבחינת השטח והן מבחינת האוכלוסייה) והיא נחשבת למעצמה בהתהוות. מומחים מעריכים כי תרומתה של ברזיל למערכת הכלכלית העולמית רק תלך ותגבר בשנים הקרובות וברור כי תרומה זו תהיה מקושרת, בעקיפין או במישרין, למערכת ההשכלה הגבוהה של המדינה. כמדינה מתפתחת, ברזיל מתמודדת עם אתגרים ייחודיים בתחום זה; אתגרים שחשוב להבינם לעומק. שיעורי ההשתתפות בהשכלה הגבוהה במדינה עלו ביותר מפי 3 מאז 1999, בין היתר אודות לצמיחת המוסדות הפרטיים. יחד עם זאת, לפי נתוני ה-OECD רק 11 אחוזים מבני 25-64 במדינה הם בעלי השכלה אקדמית.<sup>51</sup> מערכת ההשכלה הגבוהה בברזיל כוללת כ-2,600 מוסדות. חוד החנית של המערכת הן האוניברסיטאות הציבוריות (כ-100 במספר): מחציתן באחריות הממשלה הפדרלית והשאר באחריות המחוזות או העיריות. מספר דומה של אוניברסיטאות פרטיות פועלות בברזיל, ושאר המוסדות הם "מרכזים אוניברסיטאיים" או מכללות למיניהן (מוסדות שאינם עוסקים במחקר), כשרובם המוחלט הם פרטיים.<sup>52</sup> כ-80 אחוזים מהסטודנטים במדינה, לומדים במוסדות הפרטיים. הדרישה ההולכת וגוברת להשכלה גבוהה, הביאה לכך שתחום זה הפך לתעשיית ענק המלגלת מיליארדי דולרים. Kroton למשל, הוא תאגיד המנהל עשרות מוסדות פרטיים להשכלה גבוהה, שלומדים בהם מעל למיליון סטודנטים. שווי השוק של החברה נאמד במיליארדי דולרים.<sup>53</sup> עקב העובדה ששיעורי ההשתתפות בהשכלה גבוהה עדיין נמוכים בברזיל (לעומת מדינות ה-OECD), ניתן לצפות שתעשייה זו צפויה עוד לגדול.

מבין האוניברסיטאות הציבוריות בברזיל נמנים כמה מהמוסדות המובילים ביבשת מבחינת המחקר וההוראה (כדוגמת UFRGS, USP ו-UFABC). המוסדות הללו מתבססות בעיקר על תקציבי המדינה ושכר הלימוד בהם אפסי. הקבלה ללימודים מבוססת על בחינת ה-Vestibular המקיפה והיא תחרותית ביותר (ב-UFABC למשל), פחות מ-10 אחוזים מהמועמדים מתקבלים ללימודים). שכר במוסדות הפרטיים משתנה ממוסד למוסד ובהתאם לתחום הלימודים. ברוב המוסדות הפרטיים, גובה שכר הלימוד השנתי הוא מעל 10,000 דולר ארה"ב.<sup>54</sup> שכר הלימוד מהווה את המרכיב העיקרי ביוקר המחייה של הסטודנטים במוסדות הפרטיים בברזיל (שהם כאמור הרוב המוחלט של הסטודנטים במדינה).

נוכח מציאות זו, הממשל הברזילאי נקט במספר מהלכים על מנת להקל על יוקר המחייה הסטודנטילי ולהגדיל את הנגישות של השכבות החלשות מבחינה סוציו-אקונומית ללימודים אקדמיים. ראשית, תוכנית הסיוע משנת 1996 מזכה מוסדות פרטיים המעניקים מלגות לסטודנטים בהטבות מס. על מנת להיות זכאי להטבות הללו, על המוסד להעניק פטור משכר לימוד לאחוז מסוים מסך הסטודנטים במוסד. המלגות ניתנות לסטודנטים בעלי מוגבלויות, סטודנטים נזקקים, סטודנטים שלמדו בתיכון ציבורי ועוד.<sup>55</sup> סטודנטים המקבלים מלגה בהתאם לתוכנית זו, זכאים גם לסיוע ממשלתי נוסף לרכישת חומרי עזר לימודיים.

תוכנית נוספת בשם FIES מעניקה הלוואות מסובסדות לסטודנטים הלומדים במוסדות פרטיים. ניתן לקבל הלוואות עד לגובה של מחצית משכר הלימוד השנתי. התשלום מועבר ישירות למוסדות. במהלך הלימודים, הסטודנטים משלמים רק את הריבית על ההלוואה. בשנה הראשונה לאחר סיום הלימודים, הסטודנטים מחויבים להחזיר את ההלוואה בגובה של מחצית משכר הלימוד שנגבה בסמסטר האחרון ללימודים. לאחר

<sup>51</sup> EAG 2012.

<sup>52</sup> [http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country\\_Profiles/Latin\\_America/Brazil.pdf](http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Latin_America/Brazil.pdf)

<sup>53</sup> <http://www.forbes.com/sites/ricardogeronel/2013/05/10/brazils-multi-billion-dollar-education-industry-shaping-futures-changing-lives-and-minting-billionaires/>

<sup>54</sup> [http://higherstrategy.com/wp-content/uploads/2011/07/Year\\_in\\_Review\\_2010.pdf](http://higherstrategy.com/wp-content/uploads/2011/07/Year_in_Review_2010.pdf)

<sup>55</sup> [http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country\\_Profiles/Latin\\_America/Brazil.pdf](http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Latin_America/Brazil.pdf)



מכן, יש להחזיר את יתרת החוב במהלך 6 שנים, בתשלומים שווים.<sup>56</sup> שיעור אי ההחזר של ההלוואות הללו הוא גבוה יחסית (22 אחוזים). הממשלה נאלצת להפריש סכומים גבוהים מאוד מידי שנה לצורך תוכנית ההלוואות וישנם ניסיונות לפתח מתווה חלופי לסיוע בעלויות שכר הלימוד.

ממיפוי מערכת ההשכלה הגבוהה בברזיל, עולה דמיון מסוים למערכת בישראל. בשתי המדינות, המערכת הציבורית היא איכותית, סלקטיבית, ממומנת היטב (יחסית) ומשרתת בעיקר את בני האליטות החברתיות. במקביל אליה, בעקבות הדרישה הגוברת להשכלה גבוהה התפתחה בעשורים האחרונים מערכת פרטית, הטרוגנית מבחינת איכות, שבה נגבה שכר לימוד גבוהה יחסית. לא פעם הועלתה בדיון הציבורי ההצעה להתחיל לגבות שכר לימוד במוסדות ציבוריים, על מנת להפנות את הכספים שיתקבלו לטובת שמירה על איכות המערכת תוך הגדלת הנגישות באמצעות מערך המלגות. עד כה, נראה כי הממשלה מסתייגת ממהלך זה ומנסה להגדיל את הנגישות באמצעות מדיניות של העדפה מתקנת בקבלה לאוניברסיטאות, עידוד המוסדות הפרטיים להעניק מלגות לסטודנטים נזקקים ומערכת הלוואות מקיפה.

### **סיכום ביניים: שכר לימוד, יוקר המחיייה הסטודנטאלי ותקצוב ההשכלה הגבוהה**

בחלק זה סקרנו את מאפייניהם של מערכות ההשכלה הגבוהה ב-10 מדינות ברחבי העולם, תוך שימת דגש מיוחד לשאלת מימון המערכת ונושא גביית שכר הלימוד. בכל אחת מהמדינות הללו, התפתחה מערכת אקדמית ייחודית, לאורך קווי מתאר שונים. יחד עם זאת, כל אחת מהמדינות שנסקרו בנייר זה נאלצה להתמודד עם שורה של אתגרים משמעותיים הדומים באופיים. האתגרים הללו נבעו במרבית המקרים מהרצון לקיים מערכת אקדמית שהיא בו זמנית איכותית, נגישה ואיתנה מבחינה פיננסית. אתגרים אלו הועצמו נוכח העלייה המשמעותית במספר הנכנסים בשערי מוסדות האוכלוסייה הגבוהה, שהתרחשה בכל אחת מהמדינות שנסקרו במסמך זה (אם כי בקצב ותזמון שונים). ברור כי נוכח מציאות זו, המדינות השונות התקשו ליישם את היעדים המגוונים הללו, כשצעדי המדיניות שנקטו בהם, הושפעו הן מהמצב הכלכלי הספציפי בכל מדינה, הן מדעת הקהל והתרבות הפוליטית והן מהנעשה במדינות אחרות בתחום ההשכלה הגבוהה.

במרבית המדינות שנסקרו במסמך זה (להוציא ארה"ב), היה בשלב זה או אחר של התהוות מערכת ההשכלה הגבוהה, מצב שבו האוניברסיטאות הציבוריות מומנו בצורה בלעדית ע"י המדינה והסטודנטים לא שילמו שכר לימוד כלל או ששילמו שכר לימוד סמלי בלבד (כזה המכסה פחות מעשירית מעלויות ההוראה). עם העלייה במספר הסטודנטים, נוצר כאמור הצורך להגדיל משמעותית את מקורות המימון של האוניברסיטאות, אם כתוצאה מהעברת עיקר הנטל על כתפי הסטודנט ו/או משפחתו או כתוצאה מגידול תואם בכספי המדינה המועברים למוסדות.

מדינות סקנדינביה למשל, בחרו באפשרות השנייה והצליחו לשמור על מערכת נגישה וחינמית, כתוצאה מהאמונה כי ההשכלה הגבוהה הינה זכות יסוד ויש לאפשר לימודים גבוהים לכל אזרח החפץ בכך, במנותק ממצבו הכלכלי. מצב דומה קיים כיום גם בגרמניה וצרפת: בגרמניה, ברוב המוחלט של המחוזות לא קיים שכר לימוד אוניברסיטאי (לאחר תקופה קצרה שבחלקם היה נהוג שכר לימוד נמוך, בסייגים מסוימים) ואילו בצרפת שכר הלימוד ברוב המוסדות הוא סמלי בלבד. בשתי המדינות הללו, בדומה למדינות סקנדינביה גם קיימת מערכת נדיבה של סיוע סטודנטאלי. ההוצאות הללו תורגמו לגידול ניכר בתקציבי החינוך של המדינות הללו, שנטל המיסוי בהן הוא גבוה יחסית. חשוב לציין שהדעות חלוקות בשאלת המצוינות האקדמית במדינות אלו. אין עוררין על כך שהסטודנטים מקבלים הוראה איכותית באוניברסיטאות המובילות של גרמניה, צרפת, שבדיה

<sup>56</sup> Ibid



ופינלנד אך נטען כי המדינות הללו "מפגרות" אחרי ארה"ב ואנגליה בכל הקשור למחקר והכשרת סטודנטים לתארים מתקדמים. כך למשל, למדינות הללו 2 נציגים בלבד ברשימת 50 האוניברסיטאות הטובות בעולם (דירוג שנחאי): אוניברסיטת פריז-1 ומכון קרולינסקה השבדי.

מקבלי ההחלטות במדינות אחרות (כדוגמת אנגליה ואוסטרליה), הגיעו למסקנה ששמירה על מערכת אקדמית איכותית, מחייבת הגדלה משמעותית של הכנסות משכר הלימוד. גם במדינות הללו, חל גידול משמעותי בהוצאה הציבורית על ההשכלה הגבוהה, אך הוא לווה בגידול אף יותר גדול בהשקעה הפרטית. בשתי מדינות אלו, עליית שכר הלימוד אונה הן באמצעות הגדלת תקציב הסיוע לסטודנטים והן באמצעות כינון מערכת הלוואות. מערכת זו מאפשרת לסטודנטים מרקע סוציו-אקונומי נמוך לשלם את שכר הלימוד בסיום הלימודים ולאחר השתלבות בשוק העבודה. עד כה, נראה שהנגישות להשכלה הגבוהה לא נפגעה כתוצאה מצעדים אלה. יחד עם זאת, במדינות אלו (ובעיקר בארה"ב), השימוש ההולך וגובר בהלוואות, מביא לכך שסטודנטים רבים מסיימים את לימודיהם עם חוב כספי משמעותי. במציאות כלכלית בעייתית, שבה הסיכוי למצוא עבודה מכניסה רחוק מלהיות ודאי, הדבר מהווה מעמסה רצינית על הצעירים בוגרי המערכת.

מערכות ההשכלה הגבוהה במדינות אחרות שנסקרו במסמך זה בעלות מאפיינים המשלבים בצורה זו או אחרת בין הדגם "החינמי" לבין הדגם האנגלו-סקסי. ברוסיה למשל, התלמידים המצטיינים אינם משלמים שכר לימוד באוניברסיטאות ואף נהנים ממלגת קיום צנועה. לצידם, קיים מסלול לא-מתוקצב (באותם המוסדות ממש) לאלה שלא עמדו בתנאי הקבלה וכן מוסדות פרטיים בהם שכר הלימוד גבוה יחסית. גם בברזיל, הלימודים באוניברסיטאות הציבוריות האיכותיות הם בלא תשלום, אך רק חלק קטן מהאוכלוסייה נכנס בשעריהן. רבים אחרים פונים למוסדות הפרטיים שהם הטרוגניים מבחינת האיכות, אך ברובם נגבה שכר לימוד גבוה יחסית. מצב דומה קיים בישראל, שבה הסטודנטים באוניברסיטאות מממנים רק כחמישית מכלל עלויות המערכת, אך העלייה העיקרית במספר האקדמאים התאפשרה הודות לצמיחת המכללות, שבחלקן הגדול נגבה שכר לימוד משמעותי. גם בקנדה המצב דומה לזה הקיים בישראל, להוציא את המחוז קוויבק שבו שכר הלימוד נמוך מאוד בכל סוגי המוסדות.

סוגיית שכר הלימוד חשובה הן לדיון ביוקר המחייב הסטודנטיאלי והן לדיון בנוגע לאופי הרצוי של מערכת ההשכלה הגבוהה. יחד עם זאת, בשני דיונים אלה היא מהווה רק מרכיב אחד מיני רבים. שאלת יוקר המחייב הסטודנטיאלי תלויה בגורמים רבים נוספים כגון: יוקר המחייב הכללי במשק, מאפייני האוכלוסייה הסטודנטיאלית, ההטבות וההקלות השונות הניתנים לציבור הסטודנטים ע"י הממשלה ועוד. הגורמים הנ"ל ממשיכים להשפיע על מצב הסטודנטים גם לאחר שהם מסיימים את לימודיהם ומשתלבים בשוק התעסוקה. בדומה לכך, התקצוב הראוי הוא תנאי הכרחי לשגשוג המערכת האקדמית (המשלבת בין נגישות גבוהה ומצוינות במחקר והוראה); אך אינו תנאי מספיק. חייבים להבטיח שהמערכת החשובה הזו, תתנהל ביעילות ובשקיפות, תוך אימוץ סטנדרטים בינלאומיים רלוונטיים ומעורבות של כל קבוצות העניין הרלוונטיות.



## חלק ב' - מודלים של שכר לימוד

### סקירה כללית

בחלק הקודם סקרנו את מבנה המערכת ומדיניות התקצוב של ההשכלה הגבוהה במספר מדינות נבחרות. סקירה זו, על אף היותה חלקית, תאפשר לנו להציג בפרק הנוכחי את הדגמים הנפוצים ביותר של תקצוב המערכת וגביית שכר הלימוד. באופן כללי, ניתן למקם את הדגמים השונים על ציר דמיוני, לפי היחס שבין תרומת הפרט לבין תרומת המדינה לתקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה. בקוטב הראשון נמצאות המדינות שבהן עלויות רכישת ההשכלה הגבוהה מסובסדות במלואן ע"י החברה, באמצעות מיסוי (שבדיה ופינלנד למשל). מאידך, בקוטב הנגדי ישנן מדינות שבהן הפרטים הרוכשים את ההשכלה, נושאים בכל העלויות (המכללות הלא-מתוקצבות בישראל לדוגמה). יש לציין כי המגמה הרווחת במרבית מדינות ה-OECD בעשורים האחרונים היא עלייה בהשתתפות של הסטודנטים ומשפחותיהם במימון הוצאות ההשכלה הגבוהה (במקביל לעלייה בגיוון של המקורות למימון המערכת וגידול התקציבים המופנים לסיוע לסטודנטים).<sup>57</sup> הרוב המוחלט של המדינות בעולם, נמצאות בין הקטבים הללו, באמצעות קיומם המקביל של המוסדות המתוקצבים לצד המוסדות הלא-מתוקצבים, באמצעות מסלולי לימוד מתוקצבים לצד לא מתוקצבים באותם המוסדות או באמצעות חלוקת העלויות בין הפרט והחברה. חלוקת העלויות הללו מבטאת הגיון כלכלי, שהרי רכישת ההשכלה הגבוהה מביאה תועלת הן לפרט והן למדינה. האופי המדויק של החלוקה מבטא לרוב פשרה פוליטית.

אין בכוונתנו לערער על הגיון זה. שינוי מדיניות שיביא לביטול מלא של שכר הלימוד באוניברסיטאות ומכללות בישראל לא נראה סביר. לעומת זאת, ברור כי תפקידה של ההנהגה הסטודנטאילית הוא לבלום במידת האפשר את ניסיונות המדינה להתנער מאחריותה כלפי השכלת אזרחיה. בין המערכות שבהן העלויות מתחלקות בין הפרט למדינה, קיימת שונות בנוגע לאופי שכר הלימוד: אחד או דיפרנציאלי. הדיפרנציאציה של שכר הלימוד מתבטאת בהתאם לאחד או יותר מהקריטריונים הבאים: סוג המוסד (למשל: אוניברסיטה/מכללה), סוג התואר (ראשון/ מתקדמים) ותחום הלימודים. במידה ונגבה שכר לימוד שונה בין מסלולי הלימוד השונים ניתן לעשות זאת לפי עלות הלימודים, הביקוש ו/או צרכי המשק. נרחיב עתה על כל שיטה ושיטה.

ישנם פערים משמעותיים בעלויות ההוראה בין תחומי הלימוד השונים. עלות ההוראה בתחומי הרוח והחברה למשל, זולה משמעותית מעלות ההוראה במדעים המדויקים. לפיכך, ניתן לקבוע כי הסובסידיה הממשלתית הניתנת לסטודנט בכל תחום תהיה זהה, וכך גובה שכר הלימוד בתחומים "היקרים" יותר יהיה משמעותית גבוה יותר. ברור למדי כי שיטה זו איננה משקללת נכונה את צרכי המשק, ומציבה בעיה של נגישות לשכבות הנמוכות למקצועות שעלותם גבוהה.<sup>58</sup> קביעת שכר לימוד לפי ביקוש, תביא לכך ששכר הלימוד במקצועות המבוקשים (רפואה, משפטים ומנהל עסקים לדוגמה) יהיה גבוה ואילו שכר הלימוד למקצועות הלא-מבוקשים (כדוגמת מדעי הרוח) יהיה נמוך. שיטה זו מבוססת על ההנחה כי בוגרי המקצועות המבוקשים יקבלו בעתיד שכר גבוה יותר. בנוסף, שיטה זו מחייבת עדכונים תכופים של שכר הלימוד, מכיוון שההיצע והביקוש הם דינאמיים. יישום חלקי של שיטה זו נהוג כאמור באוסטרליה, אך שם גם צרכי המשק מובאים בחשבון. במקצועות שהממשלה מעוניינת לקדם, שכר הלימוד הוא נמוך יותר, ללא קשר לעלויות ההוראה או לביקוש ההתחלתי.

<sup>57</sup> Paulo Santiago et al., "Tertiary education for the knowledge society" vol. 1, p. 48  
<sup>58</sup> "מדיניות שכר לימוד במוסדות להשכלה גבוהה בישראל", גורי זילכה.



בשיטה אחרת שנפוצה במדינות רבות, קיים הבדל (לעיתים משמעותי ביותר) בגובה שכר הלימוד בין התואר הראשון לתארים המתקדמים, מתוך הנחה שמדובר בציבור מבוגר יותר אשר כבר מבוסס כלכלית. יחד עם זאת, לרוב גם מערכי המלגות והסיוע לתארים המתקדמים הם מפותחים יותר. גם הבדלים בין שכר הלימוד בין מכללות לאוניברסיטאות (או סוגי מוסדות אחרים, בהתאם לנהוג בכל מדינה) נפוצים למדי. ההבדלים הללו הם לרוב תוצר של התפתחות מוסדית ייחודית לכל מדינה. לעיתים קרובות, למוסדות יש מידה מסוימת של אוטונומיה בקביעת גובה שכר הלימוד, אך לרוב הדבר נעשה תחת פיקוח והגבלה של המדינה (למשל, קביעת רף עליון). אפשרות נוספת, היא לקבוע כי הסטודנטים המצטיינים (הן מבחינת נתוני הכניסה והן מבחינת התקדמות לימודית) יקבלו פטור משכר לימוד או ישלמו שכר לימוד מופחת. שיטה זו נהוגה ברוסיה ובמדינות מזרח אירופה נוספות (מקומות מתוקצבים) וכן בצרפת (ה-Grand ecoles) ובברזיל. במקומות רבים אחרים, קיים יישום חלקי בדמותן של מלגות הצטיינות. במדינות רבות קיימת גם מערכת משמעותית של סיוע לסטודנטים באמצעות מענקים, על בסיס הצטיינות אקדמית, צורך כלכלי או פרמטרים נוספים. דגם ייחודי נוסף, שניתן ליישם במקביל לאחת או יותר מהשיטות שפורטו כאן הוא דגם ההלוואות. מאפייניו יפורטו בסעיף הבא.

לבסוף, נתייחס בקצרה למיקומה של ישראל על הציר ששורטט. לפני שנות ה-90 שכר הלימוד בישראל היה אחיד לכל המוסדות, מסלולי הלימוד והתארים (ראשון/מתקדמים). הקמתן של מכללות לא-מתוקצבות יצרה כמובן הבדלים ניכרים בגובה שכר הלימוד בין תלמידי המוסדות הללו לבין תלמידי שאר המוסדות. ועדת וינוגרד החליטה בשנת 2000 על הורדה הדרגתית של שכר הלימוד (לתואר הראשון בלבד) בכמחצית. החלטות הוועדה מומשו באופן חלקי; שכר הלימוד בפועל ירד ב-26 אחוז בלבד. בין היתר, הדבר הביא להיווצרות הפער בין גובה שכר הלימוד בתואר הראשון לזה של התואר השני. בשנת 2006, ועדת שוחט החליטה דווקא להעלות את שכר הלימוד לגובה של 14,800 ₪ (שכר הלימוד באותה שנה עמד על 8,600, מה שמבטא עלייה של 72 אחוזים), כאשר כשליש מתוכו ישולם כמקדמה והשאר (9,000) יוחזר כהלוואה. גובה החזר יהיה קבוע, תקופת החזר תעמוד על כ-10 שנים, והחזר יתחיל מסף השתכרות מסוים. ניהול התהליך יופקד לידי הבנקים, כאשר הממשלה תעמיד ערבויות. ההתנגדות הסטודנטאילית למהלך הייתה מבין הגורמים העיקריים לכך שהמהלך לא יושם לבסוף.

### **מודל ההלוואות**

לאחר שהצגנו בקווים כלליים את הדגמים הנפוצים ביותר של תקצוב ההשכלה הגבוהה, כפי שנגזרו מתיאור המתרחש במדינות השונות בעולם, נתמקד עתה במודל ההלוואות. מודל זה הפך לאחד האפיקים הנפוצים ביותר של סיוע סטודנטאילי. לראייה, במדינות רבות חלקם היחסי של ההלוואות מכלל הסובסידיות הציבוריות לסטודנטים גדל משמעותית בעשורים האחרונים.<sup>59</sup> יחד עם זאת, בנוגע לאחוז הסטודנטים הזכאים לקבלת ההלוואות המממשים זכות זו, ישנם הבדלים משמעותיים בין המדינות השונות. הדיון שלהלן מבוסס ברובו על נייר העמדה שכתב פרופ' זיידרמן במסגרת מכון נאמן, בתוספת שינויים ועדכונים רלוונטיים. השוואת הדגמים השונים, תעשה סביב מספר צירים מרכזיים: מטרות מודל ההלוואות, יעדי העל של המודל, הזכאות לקבלת ההלוואות, מימון המודל, חיוניותו הפיננסית וסוגיית החזר ההלוואות.

בנוגע לציר הראשון, הכוונה היא אם מטרת ההלוואות היא לכסות את הוצאות שכר הלימוד, את ההוצאות הנלוות או שמא את שתיהן. במדינות סקנדינביה למשל, בהן שכר הלימוד נמוך או אפסי, מטרתם המוצהרת של מערכי ההלוואות היא לסייע לסטודנטים בהתמודדות עם הוצאות המחייבה. באוסטרליה, לעומת זאת, שיטת

<sup>59</sup> Paulo Santiago et al., "Tertiary education for the knowledge society" vol. 1, pp. 223-225





ה-HECS מיועדת לכיסוי שכר הלימוד, ואילו באנגליה ווילס המודל בראשיתו היה מיועד בעיקר לכיסוי ההוצאות הנלוות. בהמשך, במקביל לעלייה החדה בגובה שכר הלימוד, הורחב גם מערך ההלוואות בכדי שיכסה גם את ההוצאה הזו. ברור כי לשם ההחלטה על מטרות המודל, יש לבצע מיפוי מעמיק של הוצאות הסטודנטים במהלך הלימודים בכל מדינה ומדינה, ומרכיב היחסי של שכר הלימוד בהוצאות הללו.

בדרך כלל, הממשלות מחליטות ליזום (או לעודד) את יצירתו של מערך ההלוואות הסטודנטאליות לשם קידום אחת מהמטרות הללו: חלוקת עלויות רכישת ההשכלה, קידום הנגישות ועידוד העצמאות הפיננסית של הסטודנטים.<sup>60</sup> לעיתים קרובות קורה שהמעבר למודל ההלוואות מתרחש במסגרת רפורמה מקיפה במערכת ההשכלה הגבוהה, שבין יעדיה כל המטרות המופיעות לעיל. יחד עם זאת, חשוב להיות מודעים למתח הקיים בין המטרות השונות. כך למשל, המניע העיקרי למעבר ממודל של אי גביית שכר לימוד למודל של שכר לימוד מותנה השתכרות עתידית, היה רצון הממשלות להעביר (ולו בצורה חלקית) את מימון הוצאות ההשכלה הגבוהה על כתפי הסטודנטים ומשפחותיהם. הן באנגליה והן באוסטרליה, המעבר למודל הזה הביא לעלייה חדה בגובה של שכר הלימוד. אך ניתן להשתמש במודל הזה גם למטרות חברתיות אחרות.<sup>61</sup> במדינות שבהן הממשלה מממנת את מערכת ההשכלה הגבוהה באופן כמעט מלא, מודל ההלוואות יכול לשמש להקטנת התלות של סטודנטים במשפחותיהם ולהגדלת עצמאותם הפיננסית. במספר מדינות מזרח אסיה לחילופין, נעשה שימוש נרחב במערך ההלוואות, על מנת להגדיל את הנגישות ההשכלתית של השכבות החלשות, וזאת כחלק ממדיניות ממשלתית מכוונת. במקרים הללו, הכנסת מערך ההלוואות לא לוותה בעלייה חדה של שכר הלימוד. יש לציין כי השפעתן של תוכניות ההלוואות השונות, על הנגישות להשכלה הגבוהה לא ברורה די הצורך.

במרבית המדינות, הקריטריון המקנה זכאות לקבלת ההלוואה הוא עצם האזרחות/תושבות במדינה. במדינות שבהן הגופים המפעילים את מערכי ההלוואות הם מחוזיים (למשל בקנדה) ייתכנו תנאים שונים לתושבי המחוז ולתושבי המחוזות האחרים באותה המדינה. כמו כן, בחלק מהמדינות קיימות הגבלות על בסיס גיל. בהולנד, על מנת להיות זכאי לקבלת ההלוואה על הסטודנט להיות מתחת לגיל 30. בצ'ילה, סין והולנד הכנסת סטודנט המבקש הלוואה (ומשפחתו) נבדקת בטרם תתקבל ההחלטה בנושא. לעומת זאת, ביפן, שוודיה ורוסיה, הישגים אקדמיים קודמים נלקחים בחשבון בעת קבלת ההחלטה על מתן ההלוואה. סטודנטים שיש בידיהם תואר אקדמי או כאלה הרשומים במוסד לא מוכר, לרוב לא זכאים לקבלת ההלוואות מסובסדות.<sup>62</sup> כמו כן, במרבית המדינות סטודנטים המאריכים את לימודיהם מעבר לזמן המוגדר לא זכאים לקבלת ההלוואות.

במרבית מערכי ההלוואות הממשלה היא המספקת את ההון ההתחלתי לתוכנית. בדרך כלל הדבר נעשה באמצעות סוכנות ממשלתית לאומית, אשר אחראית על הניהול השוטף של התוכנית. גם הסבסוד של הריבית, ממומן לרוב מתקציב המדינה. במדינות מסוימות הבנקים המסחריים הם האחראיים על ניהול התהליך, ותפקיד המדינה מסתכם במתן הערבויות. ראינו לעיל כי כך היה בקנדה, במשך שנים רבות, לפני שניהול המערך עבר גם במדינה זו לידי הממשלה, בשל שיעורי החזר הנמוכים של ההלוואות. הדיון במקרה האמריקאי כבר כלל התייחסות למצב הבעייתי בו נמצא שוק ההלוואות לסטודנטים. נציין כי נוכח החוב הסטודנטאלי העצום, ובעיות החזר שעמם מתמודדים סטודנטים-לשעבר רבים, הולכים ומתרבים הקולות אשר קוראים למחילה של

Ariel Ziderman, "Student loans for Israel: Learning from international practice", p 5<sup>60</sup>

Ibid., pp 7-8<sup>61</sup>

Paulo Santiago et al., "Tertiary education for the knowledge society" vol. 1, pp. 213-217<sup>62</sup>



החוב הסטודנטיאלי (בדומה למה שהתרחש עם חובות הבנקים).<sup>63</sup> לא סביר להניח שהדבר יתרחש, אך בטוח שמדובר בבעיה חמורה שקובעי המדיניות בארה"ב יצטרכו להתמודד איתה בקרוב. שני נושאים קשורים נוספים הם החיוניות הפיננסית של מודל ההלוואות וסוגיית החזר. מרבית תוכניות ההלוואות הממשלתיות מבוססות על שיעורי סבסוד גבוהים של הממשלה. לכך מספר סיבות עיקריות: ראשית, שיעור הריבית מלכתחילה נמוכים יותר מריבית השוק. שנית, ברוב התוכניות החזר ההלוואה מתבצע רק לאחר סיום הלימודים. שיעור החזר אף נמוך יותר בתוכניות שבהן החזר הוא מותנה השתכרות, כיוון שאחז משמעותי של בוגרי המערכת (המשתנה ממדינה למדינה) לא מגיע לסף החזר. גם תופעת אי עמידה בהחזר קיימת; היא משמעותית יותר במדינות בהן הגבייה לא נעשית ע"י רשות ממשלתית מרכזית. לכך תורמים שני גורמים עיקריים; ראשית, במידה והבנקים מבוטחים (ע"י הממשלה או חברה פרטית) מפני חידולן החובות, התמריץ שלהם לחפש אחר "סרבני" התשלום הינו נמוך יחסית. שנית, המידע שיש לרשות הממשלתית על האזרח הוא רב יותר וכך גם יכולתה לכפות עליו את החזר החוב. גם עלויות התפעול הרבות, מפחיתות אף הן מרווחיות מערכת ההלוואות. מהשוואה שנערכה בין 44 דגמי הלוואות שונות (מתוך 39 מדינות) עולה כי הלוויים נדרשים להחזיר כ-61 אחוזים מגובה ההלוואה במוצע. כלומר, סך כל הטבות הריבית ודחיית החזר ההלוואה מסתכמות ב-39 אחוזים מערכה.<sup>64</sup> ממוצע החזר האמיתי (תוך התייחסות לעלויות התפעול ולשיעור החזר הריאלי) נמוך בהרבה- 39 אחוזים (ולא 61). מכאן שיעילות מערכת זו איננה גבוהה. נראה כי בטווח הארוך, מעבר לתוכנית ההלוואות יכול להיות מוצדק מבחינה כלכלית, רק כאשר הוא מלווה בעלייה משמעותית בגובה שכר הלימוד.

הבחנה חשובה נוספת היא בין החזר תלוי השתכרות עתידית לבין החזר קבוע. בניגוד לדעה הרווחת, במרבית המדינות החזר ההלוואה הוא קבוע. האפשרות השנייה נראית לנו בבירור יותר מוצדקת מבחינה חברתית. שיטה זו משלבת בין הרצון להגדיל את תקצוב המערכת תוך הקטנת הפגיעה הכלכלית בסטודנטים ומשפחותיהם, גם בטווח הרחוק. יחד עם זאת, מנקודת ראותה של המערכת, שיטת החזר הקבוע יעילה וקלה לתפעול בהרבה. החזר תלוי שכר מחייב מידע זמין על הכנסות הלוויים ומערכת יעילה בגביית מיסים, מרכיבים שלא נמצאים בכל מדינה. מדובר באחת ההחלטות העיקריות שהממשלה צריכה לקבל בבואה לקדם תוכנית הלוואות.

<sup>63</sup> טלי שמיר, "הסאב-פריים הולך לקולג'", כלכליסט, פברואר 2012, <http://www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3562356,00.html>  
<sup>64</sup> Ariel Ziderman, "Student loans for Israel: Learning from international practice", pp 10-11



## דיון והמלצות

הסקירה שלעיל בחנה קשת רחבה של נושאים, הקשורים למגמות במדיניות קביעת שכר הלימוד ומימון מערכת ההשכלה הגבוהה בראייה השוואתית. בשל העובדה הזו, נתקשה לסכם אותה בצורה תמציתית ולהציע מסקנות חותכות, קל וחומר להמליץ על מדיניות שתחייב את ההנהגה הסטודנטאית בישראל לטווח ארוך. לחילופין, ננסה להצביע כאן על דרכי פעולה אפשריים, מתוך שילוב בין התובנות העיקריות הן מהניסיון הבינלאומי והן מהניסיון הישראלי. בנוגע לזה האחרון, נראה כי יש לקחת בחשבון (בנוסף לפרמטרים הכלכליים), גם את הגורמים הפוליטיים, מתוך המודעות להיסטוריה של משא ומתן סביב קביעת שכר הלימוד בישראל ולשינויים הדינאמיים ביכולת ההשפעה של התאחדות הסטודנטים.

בין השנים 2001 ל-2005 עלה מספר הסטודנטים בכל מוסדות ההשכלה הגבוהה ב-20%, כאשר סך התקציב שהופנה על ידי המדינה למוסדות להשכלה גבוהה באמצעות ות"ת כמעט ולא השתנה. משמעות הדבר היא קיטון ריאלי של כ-20 אחוזים לסטודנט.<sup>65</sup> בשנים האחרונות חל שיפור בתקצוב המערכת, אך אנו סבורים כי הממשלה צריכה להמשיך ולהשקיע מאמצים ניכרים, על מנת לפצות על התקופה שאפילו במל"ג-ות"ת מתייחסים אליה כאל "העשור האבוד". לעומת זאת, בשיח סביב הנושא בישראל, נשמעות תדיר הטענות כי שיפור המצב יושג רק על חשבון הסטודנטים, באמצעות העלאה של שכר הלימוד. מהסקירה שבוצעה, ראינו כי מדינות מערביות רבות חוו התפתחויות ברוח זו. נדמה כי מקרה המבחן האנגלי, מהווה את תמרור האזהרה הבולט ביותר בנוגע למה שעלול להתרחש כאשר הממשלה מחליטה כי עליית שכר הלימוד היא הפתרון העיקרי לשחיקה התקציבית. אם בשנת 1997 הסטודנטים באנגליה לא שילמו שכר לימוד כלל, אז בשנה שלאחר מכן כבר נדרשו לשלם כ-1000 ליש"ט. ב-2006 שכר הלימוד השנתי ברוב המוסדות כבר עמד על 3000 ליש"ט ואילו השנה זינק שוב לגובה של 9000 ליש"ט. גם באוסטרליה, התרחשה עלייה של מאות אחוזים בשכר הלימוד, בחסות המעבר לתוכנית ההלוואות. בשתי המדינות הללו, ובמדינות נוספת כדוגמת ארה"ב, הסטודנטים צפויים לסיים את לימודיהם עם חוב משמעותי, דבר בעל השפעה שלילית ברורה על המשך דרכם המקצועית ורווחתם.

צריך לזכור כי הקביעה שפתרון המשבר במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל לא יתאפשר מבלי העלאה משמעותית של שכר הלימוד, היא טענה ולא עובדה. שהרי, ההחלטה על גובה שכר הלימוד היא החלטה פוליטית, המבוססת על שיקולים ערכיים של סדר עדיפויות.<sup>66</sup> למרות המציאות הכלכלית המורכבת שמדינות אירופה מתמודדות איתה, בצרפת ובגרמניה דווקא עלו התקציבים המופנים להשכלה הגבוהה בשנים האחרונות. יחד עם זאת, אין אנו צריכים לשאוף למערכת שבה שכר הלימוד יהיה אפסי אלא למערכת שתאפשר לכל אינדיבידואל מוכשר לרכוש השכלה, במנותק מהרקע הסוציו-אקונומי שממנו הוא מגיע. מעטים יחלקו על הקביעה כי ההשכלה הגבוהה היא שירות חיוני שהנגישות עליו צריכה להיות רחבה ככל האפשר. קביעה זו ראוי שתהפוך לחלק מסדר היום הציבורי והתקשורת, עקב החשיבות הרבה שיש לדעת קהל במאבק הזה. וגם בסוגיה הזו, יש מה ללמוד מהניסיון הבינלאומי. התאחדות הסטודנטים באנגליה למשל, החתימה כ-1000 מועמדים לפרלמנט בבחירות 2010 (שעשרות מהם אכן נבחרו) על התחייבות לא להצביע בעד העלאת שכר הלימוד.<sup>67</sup> באותה תקופה היא גם ארגנה שורה של כינוסים והפגנות, על מנת לנסות ולמנוע את הרפורמה אך כאמור בלא הצלחה. כישלון המאבק הפוליטי של הנהגת הסטודנטים באנגליה בא לידי ביטוי לא רק

<sup>65</sup> מבוסס על דו"חות ות"ת.

<sup>66</sup> מאיר אמיר, "הערכות אגודת הסטודנטים למול דו"ח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל".

<sup>67</sup> כל חברי הפרלמנט מהמפלגה הליברל דמוקרטית (57) חתמו על העצומה; כמחציתם הפרו אותה.



בשורה של העלאות בשכר הלימוד אלא גם בכך שההתנגדות למהלכים הללו עברה לפסים אלימים. צריך להיות ברור כי את התפתחויות הללו, רצוי מאוד למנוע.

יחד עם זאת, צריך גם להיערך למציאות שבה הדיון יתנהל לא על עצם העלאה בשכר לימוד (המלווה באימוץ תוכנית הלוואות), אלא על פרטי התוכנית. הסקירה שבוצעה תסייע גם למטרה זו. ראשית, צריך לשאוף לכך כי ניהול תהליך ההלוואות (על כל שלביו) יישאר בידי הממשלה ולא יופקד לידי חברות פרטיות או הבנקים. דבר זה רצוי הן מנקודת המבט של הפרט והן מבחינת התועלת למשק. ולראייה, במרבית המדינות שבהן החברות הפרטיות היו השחקנים המשמעותיים בתהליך, בין אם במתן ההלוואות, גביית החובות או ניהול התהליך כולו (כולל החלטה על מתן ההלוואה), ישנה מגמה למעורבות רבה יותר של המדינה בתהליך, בעקבות הבעיות השונות שהתעוררו. בהנחה שההלוואות יישמשו בעיקר למימון שכר הלימוד (ולא ההוצאות הנלוות) בהחלט ניתן לבחון לתת למוסדות עצמם לנהל את השלבים הראשונים בתהליך, ולתת לרשות המיסים (או גוף ממשלתי אחר) את הסמכות לגביית החובות. שנית, חשוב למנוע מצב שבו בוגרי המערכת מתקשים לעמוד בתשלום החוב. לכן, הכרחי הוא להתעקש על כך שהחזר יהיה מותנה השתכרות ויחל מגובה שכר סביר (הסף שנקבע בהצעתה של ועדת שוחט הוא בבירור מינימאלי). כמו כן, חשוב לקבוע כי בתום תקופה מסוימת (רצוי לא יותר מ-20 שנה אחרי סיום הלימודים), יתרות החוב יימחקו.

למעשה, אנו מאמינים כי נכון יותר להסתכל על התהליך הכלכלי הזה לא במונחים של חוב אלא במונחים של מס. רצוי היה כמובן כי הממשלה תסבסד את מערכת ההשכלה הגבוהה בשלמותה, מתוך ההכרה בחשיבותה להתקדמות החברתית ולצמצום הפערים החברתיים (כך שהעשירונים הגבוהים יישאו במרבית הנטל באמצעות מיסוי פרוגרסיבי). ואולם, ניתן גם להטיל מס מיוחד (בשיעור קבוע מהשכר התקופתי, המספיק כדי לפצות על התקציבים שנלקחו מהמערכת לאורך השנים) על בוגרי המערכת למשך התקופה הנדונה. גם באמצעות פיתרון זה, חלקם של העשירונים העליונים במימון המערכת יהיה משמעותי יותר, שכן אלו שירוויחו יותר- ישלמו יותר.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> ברוח הצעתם של הסטודנטים מקליפורניה, <http://www.themarket.com/wallstreet/1.1683141>