

**התאחדות
הסטודנטים
בישראל**

اتحاد الطلاب الجامعيين في اسرائيل
NATIONAL UNION OF ISRAELI STUDENTS



מחלקת מחקר ומדיניות

ניהול מערכת ההשכלה הגבוהה:

אוטונומיה, רגולציה

ומעורבות סטודנטים בישראלית

בישראל ובעולם

יוני 2013

דימה קורטיוקוב

התאחדות הסטודנטים הארצית

האומנים 7

תל-אביב 67897

טלפון : 03-6093330

פקס : 03-6093331

www.nuis.co.il

office@nuis.co.il



תוכן עניינים

3	.....	תקציר מנהלים
4	.....	הקדמה
6	.....	אוטונומיה מול רגולציה בהשכלה הגבוהה
7	.....	שותפות סטודנטאילית בניהול מערכת ההשכלה הגבוהה – הטיעון הנורמטיבי
8	.....	הליקויים בפעילותן של האוניברסיטאות בישראל
9	.....	הניסיונות לרפורמה במבנה הארגוני של המוסדות האקדמיים בישראל
11	.....	ניהול מוסדות להשכלה גבוהה בעולם- רקע תיאורטי
12	.....	ניהול מוסדות להשכלה גבוהה בעולם - סקירה השוואתית
15	.....	הצעה להגברת הייצוג הסטודנטאילי בגופים המנהלים של האוניברסיטאות בישראל
16	.....	הרגולציה של מערכת ההשכלה הגבוהה בעולם
18	.....	הצעה לשינוי מבנה ופעילות המל"ג והות"ת



תקציר מנהלים

מערכת ההשכלה הגבוהה היא בעלת חשיבות עצומה ולחברה. משום כך, מכירה המדינה בחשיבות קיומה ומפנה אליה תקציבים ניכרים. מעצם היותם של מוסדות ההשכלה הגבוהה מוסדות ציבוריים, המסובסדים ברובם מכספי משלם המסים, נובע הצורך בפיקוח ציבורי על אופן התנהלותם. יחד עם הזאת, הרצון לשמור על מסורת החופש האקדמי היה מבין הגורמים שבגינם הוענקה למוסדות הללו (בישראל ובעולם) אוטונומיה רחבת היקף. ניהול מערכת ההשכלה הגבוהה בכל העולם מאופיין אפוא במתח המתמיד בין אוטונומיה לרגולציה. לדידנו, אין להחיל את עקרון החופש האקדמי על כל הובדי פעילות המערכת האוניברסיטאית, דווקא בשל חשיבותה הציבורית העצומה של מערכת זו. אנו מאמינים כי מערכת ההשכלה הגבוהה צריכה להיות מנוהלת בשקיפות וביעילות, תוך מעורבות אקטיבית של כלל הקבוצות שלהן קיים אינטרס בשגשוגה, וביניהן ציבור הסטודנטים. על אלה האחרונים מוטלת החובה להיות משתתפים פעילים בקביעת היעדים של מערכת ההשכלה הגבוהה והאמצעים להשיג יעדים אלו.

במקרה הישראלי, הצורך בפיקוח היעיל אף מתחדד נוכח הליקויים הרבים בהתנהלות האוניברסיטאות בישראל שהתגלו בעשור האחרון. הליקויים הללו, שהביאו את האוניברסיטאות על סף קריסה פיננסית, מעידים הן על כישלון המוסדות להתמודד עם האוטונומיה הניהולית שניתנה להן והן על כישלון הגופים הרגולטורים. אומנם, מאז שנות ה-90 נעשו מספר ניסיונות לשפר את המצב באמצעות רפורמה במבנה הארגוני של האוניברסיטאות בישראל כדוגמת המלצות "ד"ח מלץ" ו"מסמך גרוסמן" (להלן- מלץ וגרוסמן). ואולם, הדבר לא הביא להתייעלות של ממש, בין היתר בשל התנגדות הסגל האקדמי למימוש המלצות העיקריות של הדו"חות הללו ואוזלת היד של הרגולטורים.

סוגיית ניהול המערכת האוניברסיטאית הינה חלק חשוב מהדיון הציבורי גם במדינות מערב אחרות. באופן כללי, ניתן להבחין בשני דגמי ניהול שונים זה מזה. במרבית האוניברסיטאות באירופה וקנדה, הרכב הגופים המנהלים משקף איזון בין קבוצות עניין שונות: סגל אקדמי בכיר וזוטר, סגל מנהלי, סטודנטים, בוגרי המוסד, נציגי ציבור ונציגי השלטון (עירוני, מחוזי או ארצי). מנגד, במרבית האוניברסיטאות בארה"ב הגופים המנהלים כוללים רוב מוחלט של נציגי ציבור. אתגרים ניהוליים קיימים גם ברמת המאקרו, בפרספקטיבה של הגופים הרגולטורים. מחקר של ארגון ה-OECD משנת 2008, מדגיש כי האתגרים המגוונים העומדים בפני מערכת ההשכלה הגבוהה (כדוגמת הגדלת הנגישות תוך שמירה על מצוינות והצורך בזיקה לשוק העבודה הדינמי) מחייבים שימוש זהיר ומושכל בכספי הציבור. מכך מתחייבת ההמלצה להגברת הפיקוח הרגולטורי על מערכת ההשכלה הגבוהה, תוך יצירת תרבות ארגונית של שקיפות ואחריות ופיתוח מנגנונים של בקרת איכות.

ניתן ללמוד מספר לקחים חשובים מהשוואות הבינלאומיות. במדינות בהן הסגל האקדמי מיוצג בגופים המנהלים, לרוב מדובר בייצוג שווה ערך לזה של הסטודנטים. אנו סבורים כי המבנה הניהולי הראוי לאוניברסיטאות ולמכללות בישראל הוא כזה הנותן ייצוג מאוזן לסטודנטים (כולל תארים מתקדמים), בוגרי המוסד, סגל המוסד (ייצוג לסגל הבכיר ולסגל הזוטר ונציגות למורים מן החוץ והסגל המנהלי) ואנשי ציבור. כמו כן, על המל"ג כרגולטור לפעול להגדלת השקיפות והאחריות של מוסדות ההשכלה הגבוהה, בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים ולהחלטות הקודמות שהתקבלו. על מנת שהמל"ג והות"ת יוכלו למלא תפקידים אלו ביעילות, יש צורך בשינוי מבני של הגופים הללו. כך למשל, שריון רוב מוחלט לאנשי אקדמיה בות"ת מביא בהכרח לניגוד עניינים בקרב חברי הוועדה בין קידום ענייניהם של המוסדות האקדמיים לבין ענייניו של הציבור



בכללותו. אנו סבורים כי יש לשנות את הרכב הוועדה לתכנון ולתקצוב כך שיהיה פלורליסטי ודומה להרכב מל"ג, כאשר עליו לכלול נציגות של ציבור הסטודנטים, הסגל הזוטר וכן נציגות מאוזנת יותר לכל סוגי המוסדות האקדמיים המתוקצבים. כמו כן, יש לערוך שינויים מתאימים באופי פעילות המל"ג (בעיקר בנושאים הקשורים לבקרת איכות ההוראה והמחקר ואכיפת השמירה על איון תקציבי במוסדות) על מנת להפוך את מערכת ההשכלה הגבוהה למערכת הפועלת ביעילות, שקיפות וללא משוא פנים למען אינטרס ציבורי.

הקדמה

מערכת ההשכלה הגבוהה היא בעלת חשיבות עצומה לפרט ולחברה. מבחינת הפרט, היא המפתח למיצוי הפוטנציאל האנושי, להשתלבות בשוק העבודה ולרכישת מעמד והשפעה בתחום החברתי- כלכלי. מבחינת החברה, היא כלי המשביח את ההון האנושי והמקצועי ועל כן משמשת כמרכיב חיוני בתהליכי פיתוח וצמיחה במשק. המערכת האוניברסיטאית אחראית לקידומו של המחקר, לבנייתו של תעשייה עתירת ידע ולפיתוחם של התרבות, הרוח והידע. כמו כן, מדובר בכלי חשוב מאין כמוהו לצמצום הפערים החברתיים. משום כך, מכירה המדינה בחשיבות קיומה של מערכת השכלה גבוהה איתנה ואיכותית, ולכן רואה לנכון להפנות אליה תקציבים ניכרים. כך למשל בשנת תשע"ב, המדינה (באמצעות המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב) העבירה 7.7 מיליארד ₪ למוסדות המתוקצבים.¹ מדובר במקור ההכנסה העיקרי של מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל.

מעצם היותן של האוניברסיטאות והמכללות המתוקצבות מוסדות ציבוריים, המסובסדים ברובם מכספי משלם המסים, נובע הצורך בפיקוח ציבורי על אופן התנהלותן. פיקוח כזה הכרחי לשמירה על שקיפות, רמה אקדמית נאותה (הן בהוראה והן במחקר) ופעילות אדמיניסטרטיבית יעילה בהתאם לחוקי המדינה וכללי המנהל התקין. צורה זו או אחרת של פיקוח על מערכת ההשכלה הגבוהה מתקיימת בכל מדינות המערב. מאידך, החירות האקדמית היא נשמת אפה של המערכת ההשכלה הגבוהה והכרחית לה בכדי שתוכל למלא את יעודה. תנאי יסודי לקיומה של הרוח הביקורתית והיצירתית של האקדמיה והערובה למניעת כפיית דעות חיצוניות על החוקרים והמרצים, היא מניעת השפעות זרות (ובכללן השפעה פוליטית או אידיאולוגית) על המחקר וההוראה האוניברסיטאיים.

בישראל, המנגנונים העיקריים שתפקידם לשמור על האיון הנאות בין החירות האקדמית לבין הפיקוח על ניהול מערכת ההשכלה הגבוהה, הם המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת). חוק המל"ג משנת 1958 המסדיר את פעילות המועצה, קבע כי היא תתפקד בתור רשות פיקוח ממלכתית לענייני השכלה גבוהה בישראל. המל"ג תפעל בלא התערבות ישירה של הממשלה. תפקידיה העיקריים פיקוח על הקמת מוסדות לימוד חדשים, הרחבת מוסדות קיימים, אישור תארים ותוכניות לימוד, העברת התקציב למוסדות, הצעות לקידום תחומי ידע שונים ועוד. סעיף 15 בחוק המל"ג² הקובע כי כל מוסד יהיה "בן חורין לכלכל את ענייניו האקדמיים והמנהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו", מהווה את הערובה המעשית לשמירה על החירות האקדמית. החלטת ממשלה³ משנת 1977 קבעה כי הוועדה לתכנון ולתקצוב שתפעל תחת המל"ג, תהה גוף בלתי תלוי החוצץ בין הממשלה למוסדות האקדמיים. תפקידיה העיקריים הם להמליץ לממשלה על התקציב

¹ http://che.org.il/?page_id=1039

² חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958.

³ החלטת הממשלה מס' 666 משנת 1977.



הרצוי להשכלה הגבוהה ולחלקו בין המוסדות. בהתאם להחלטה זו, מחויבת הות"ת בין היתר, לפעול לייעול המוסדות ולבצע מעקב אחר האופן שבו הם מנצלים את תקציביהם כדי למנוע גירעונות ו/או חריגות.

הטיפול בהיבטים האקדמיים, המנהליים והכספיים של ההשכלה הגבוהה הורחק מהממשלה במטרה לבצר את החופש האקדמי. בד בבד, על מל"ג וות"ת, הממונות ישירות על מערכת ההשכלה הגבוהה, הוטלה אחריות מסוימת לפעילות המוסדות ותפקודם, בלי לגרוע כהוא זה מאחריותן הישירה של הנהלות המוסדות לפעילותם ולניהולם התקינים של המוסדות.⁴ אי לכך, להרכב של שני הגופים הרגולטורים הללו קיימת חשיבות מכרעת. בהמשך המסמך, נתמקד בין היתר בשאלה כיצד מתמודדות המל"ג והות"ת עם אחריות זו וכיצד והאם הרכב הנוכחי מסייע להן במשימה זו.

בנוסף לרמת המאקרו של מדיניות ההשכלה הגבוהה בישראל, ברור כי גם לגופים המנהלים של המוסדות עצמם (הרכבם, תחומי אחריותם וחלוקת הסמכויות שביניהם), יש משמעות מכרעת בנוגע לניהול האוניברסיטאות והמכללות בישראל. המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה הגבוהה בישראל איננו מוסדר בחוק אלא בתקנוני המוסדות, כפועל יוצא מהוראות סעיף 15 לחוק המל"ג. למרות שפעילות מוסדות ההשכלה הגבוהה (מבחינת ההיקף והתוכן) השתנו בצורה משמעותית מאז הקמת המדינה, במשך שנים רבות המבנה הארגוני שלהם נשאר על כנו. ספק רב אם המבנה הזה התאים למציאות המשתנה.

מציאות זו הולידה את הצורך לבחון את הבעיות המבניות ולאורה הוקמו במרוצת השנים שתי ועדות מקצועיות (ועדת מלץ וועדת גרוסמן) וכן נתקבלה שורה ארוכה של החלטות, שיפורטו בהמשך המסמך. יחד עם זאת, גם כיום המצב בתחום טעון שיפור. מוסדות רבים קיבלו באופן חלקי את המלצות ועדות אלה וראו אותן כ"וולנטריות". רבים הצביעו על מחסור חמור בתהליכי ומנגנוני שקיפות, בקרה ופיקוח במערכת ההשכלה הגבוהה.⁵ מחד, הות"ת בהרכבה ובתפקודה הנוכחי, מתקשה לתפקד כרגולטור המפקח על המערכת. מאידך, גם המוסדות האקדמיים עצמם דוחים כל ניסיון להחלת תהליכים אלה עליהם. בנוגע לכלל הסוגיות הללו, נראה כי ניתן להפיק לקחים רבים וחשובים מההשוואה הבינלאומית. אחרי הדיון התיאורטי והסקירה ההשוואתית נציג המלצות מעשיות בנוגע לשיפור המעורבות הסטודנטאית בניהול מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, הן ברמת המוסדות והן ברמת הרגולטור. אנו מאמינים כי יישומן המהיר של המלצות הללו, יתורגם במהרה לשינוי חיובי משמעותי.

⁴ ברק מדינה ורענן הר- זהב, דיני השכלה גבוהה, תל אביב 1999. וגם: מבקר המדינה, דו"ח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה 2009.

⁵ כך למשל, בשנת 2008 קבע בית הדין האזורי לעבודה בת"א כי על אוניברסיטת בר-אילן לחשוף פרוטוקולים של ועדות המינויים והמסמכים הנלווים לוועדות אלה. בית הדין קבע כי האוניברסיטאות בישראל מתקשות להפנים את העיקרון היסודי כי לעובד ישנה זכות יסוד לעדת ולעמוד על השיקולים העומדים בבסיס אי קידומו ו/או החלטה לפטרו, ואין מקום כי בתי הדין יתנו יד לנוהג הנפסד של הסתרת מידע כזה מהמועמד או העובד תוך הסתרת מאחורי ועדות אקדמיות וועדות מינויים למיניהם ותוך שימוש בטענת חיסיון בשם החופש האקדמי כביכול



אוטונומיה מול רגולציה בהשכלה הגבוהה⁶

"חוק ההשכלה הגבוהה התשי"ח-1958" שחוקק בישראל לפני יותר מ-50 שנה, מעניק למוסדות ההשכלה הגבוהה אוטונומיה מלאה בשימוש בכספי הציבור; אוטונומיה שלא נתנה מעולם לשום סקטור ציבורי אחר במדינה. אוטונומיה למערכת ההשכלה הגבוהה הייתה נהוגה במידה זו או אחרת גם במדינות אחרות בעולם, אשר מהן למדו המחוקקים הישראלים. אוטונומיה ייחודית זו הוענקה משתי סיבות; הסיבה האחת הייתה עיקרון החופש האקדמי, מושג המתייחס לחופש לחקור, ללמד, וללמוד ללא התערבות חיצונית. יש לציין, שהחופש האקדמי לא הובן כחופש לפרופסורים לנהל את ענייני האוניברסיטה. הסיבה האחרת הייתה יראת הכבוד שחשו מחוקקי המדינות בפני המלומדים הפרופסורים באוניברסיטאות, אשר – כך סברו ההדיוטות – ניתן היה לסמוך עליהם שינהלו את מערכת ההשכלה הגבוהה בצורה מיטבית לטובת הציבור, מבלי שיהיה צורך שהציבור יפקח עליה, כפי שהוא מפקח על כל המערכות האחרות במדינה דמוקרטית באמצעות נבחריו בפרלמנט וברשות המבצעת.

אנו מכירים היטב בחשיבותה ובחיוניותה של החירות האקדמית כתנאי הכרחי למערכת ההשכלה הגבוהה, בכדי שתוכל למלא כהלכה את ייעודה. אכן, מניעת השפעה חיצונית זרה על המחקר וההוראה נדרשת כערובה לאי כפיית דעות מסוימות באקדמיה, וכתנאי בסיסי לקיומה של הרוח היצירתית-ביקורתית בין כתליה. אולם מנגד, בשים לב לתפקידים ולמימונם הציבורי של המוסדות להשכלה גבוהה, וכן בכדי להבטיח שרמתם האקדמית תהיה נאותה ופעילותם המנהלית תהא יעילה ותקינה, יש צורך להסדיר את העיסוק בהשכלה גבוהה ולהחיל מידה מסוימת של פיקוח בעניין זה. לעמדתנו, יש להבחין בין חירותם של באי האקדמיה לפעול ללא חשש וללא התערבות חיצונית (בכל הקשור במחקר, בהוראה ובביטוי דעות והשקפות) לבין הצורך להגדיר את היחס הרצוי של האקדמיה, כמערכת מוסדית-ציבורית מובהקת, ביחס למערכות השלטוניות המסדירות וממננות אותה.

אולם המושג "חופש אקדמי" אינו חד-משמעי, ועל פרשנותו נתגלעו במשך השנים מחלוקות רבות. במסגרת מגעים שניהלו המוסדות להשכלה גבוהה עם רשויות המדינה, אלה הראשונים התייחסו אל מושג ה"חופש האקדמי" באופן אבסולוטי, ונקטו בגישה לפיה הוענקה להם בחוק עצמאות מוחלטת ובלעדית לנהל את ענייניהם (האקדמיים והמנהליים). לדעתם, גישה זו מייצגת את האיזון הראוי בין החופש האקדמי ובין עקרונות הביקורת והמשפט המנהליים, ולכן הם (באמצעות ור"ה וור"מ) השקיעו מאמצים רבים, תוך שימוש גורף בעיקרון החופש האקדמי, בסיכול כל ניסיון להחיל עליהם פיקוח אמיתי ויעיל. באופן דומה, גם הות"ת הסבירה בעבר כי בשל החופש האקדמי והמנהלי שהוענק למוסדות בחוק מ"ג, הרי שבנוגע לנושאים מסוימים היא לא הנחתה אותם כיצד לנהוג ונמנעה מלקיים כל פיקוח עליהם. יצוין כי אף ביהמ"ש בעצמו נדרש לעניין החופש האקדמי- ועיגן עמדה זו במספר מקרים שונים. ביהמ"ש דחה את הטענה הגורפת שהציגו המוסדות לפיה, יש בידם חופש פעולה מוחלט בניהול ענייניהם, והבהיר מפורשות כי עקרון החופש האקדמי אינו פוטר את המוסדות מתחולתם של עקרונות יסוד במשפט המנהלי עליהם, ואינו מקנה להם חסינות מביקורת שיפוטית.

נראה כי יש הגיון רב בטענה הזו. לצד ההכרה בחשיבות עיקרון החופש האקדמי בניהול המוסדות, חשוב להדגיש כי אין לעשות בו יותר שימוש כללי וגורף על כלל רובדי הפעילות של המוסדות להשכלה גבוהה, ולהסיג אל טריטוריות לא לו. אוטונומיה אבסולוטית אולי התאימה לימנה, אבל בחלוף השנים עברו מערכות

⁶ תוכן פרק זה מבוסס בעיקרו על ניירות קודמים שנכתבו בהתאחדות הסטודנטים בנושא.



אלו שינויים מהותיים הנוגעים לאופיין ולמהותן וכך התרחבות מסיבית. בצד תמורות אלו, גדלה גם חשיבות מערכות ההשכלה הגבוהה לאין ערוך, כמו גם עלותן לציבור, והניהול האוטונומי של המערכות הללו התגלה כבלתי מספק. אנו סבורים כי במקום אוטונומיה זו, שמשמעותה בפועל מתן שליטה כמעט מלאה לסגל האקדמי הבכיר בניהול כל ענייני המוסד, יש לאמץ דגם ניהולי המעניק שותפות בניהול המוסדות לכלל קבוצות האינטרס בהשכלה הגבוהה, וביניהם ציבור הסטודנטים.

שותפות סטודנטים אלית בניהול מערכת ההשכלה הגבוהה – הטיעון הנורמטיבי

תפקידיה העיקריים של המערכת האוניברסיטאית הינם קידום המחקר המדעי והכשרת דור העתיד של מומחים בתחומי המדע, הרוח והתרבות. מובן הוא כי הסטודנטים מעוניינים לקבל את ההכשרה הטובה ביותר האפשרית ולפיכך הם מהווים קבוצת אינטרס חשובה שעל המערכת להתחשב בצרכיה וברצונותיה. הרציונל שלעיל בא לידי ביטוי בפעילות האוניברסיטאות מראשית ימיהן. חלק ניכר מהאוניברסיטאות בימי הביניים (כדוגמת אוניברסיטת בולוניה האיטלקית, אשר נוסדה במאה ה-11) הוקמו כהתארגנויות חופשיות של סטודנטים. באוניברסיטת בולוניה, הסטודנטים ניהלו בעצמם את כל ענייניה האדמיניסטרטיביים והאקדמיים של האוניברסיטה; הם העסיקו ופיטרו מרצים ושילמו להם מכיסם.⁷ יחד עם זאת, במרוצת השנים חל צמצום הדרגתי בהשפעה הסטודנטית אלית על ניהול האוניברסיטאות, כאשר הכנסייה ולאחר מכן מוסדות המדינה גילו מעורבות רבה יותר בניהול ומימון המערכת האוניברסיטאית.

כיום, לא קיימים מוסדות המנוהלים ע"י הסטודנטים. יחד עם זאת, נראה כי הטיעונים בדבר הצורך במעורבות הסטודנטית אלית נשארים בעינם. במרבית המדינות בעולם, הסטודנטים משלמים שכר לימוד ועל כן משתתפים באופן פעיל בסבסוד המערכת. בישראל למשל, הסטודנטים מכניסים למערכת ההשכלה הגבוהה כ-2 מיליארד ש"ח בשנה; כך שההכנסות משכר הלימוד מהוות כ-20 אחוז מכלל הכנסות המוסדות המתוקצבים.⁸ עקב כך, מפתה להתייחס לסטודנטים כאל ציבור הצרכנים של ההשכלה הגבוהה, שכל דאגתם היא לאיכות המוצר אותו מקבלים. אך מדובר בפרספקטיבה צרה ומטעה. במקום לאמץ תפיסה הרואה בסטודנטים כצרכנים ותו לא, יש לחזור לראותם כחלק חשוב מהקהילה האקדמית בכללותה.

בניגוד למערכת החינוך הפורמאלית למשל, המאופיינת בהיררכיה חד-כיוונית, האקדמיה מראשית התפתחה בהתאם למודל הקהילתי. כל מוסד העוסק בהשכלה גבוהה הוא בראש ובראשונה סביבה עשירה במשאבים אינטלקטואליים וטכנולוגיים, המעודדת אנשים שונים להתבוננות מושכלת במציאות הסובבת אותם. כל חברי הקהילה הזו - סטודנטים בראשית דרכם, תלמידי מחקר, חוקרים ומרצים בכירים - עסוקים בסיפוק סקרנותם האינדיווידואלית מחד ומקדמים במשותף את הידע האנושי מאידך. הקהילה האקדמית גדולה מסך הסטודנטים והחוקרים המלמדים במוסד מסוים או החולקים תחום עניין משותף ברגע מסוים. לחלופין, מדובר בסך כל התרומה הידועה לידיע האנושי, תוך התעלות ממגבלות הזמן והמרחב.⁹ רעיון הקהילה האקדמית איננו מתכחש

⁷ <http://www.freenation.org/a/f1313.html>

⁸ http://che.org.il/?page_id=1039

⁹ <http://www.princeton.edu/pr/pub/integrity/pages/community/>



לאפשרות קיומם של דעות והשקפות סותרות בנוגע לתפקיד האקדמיה בחברה. הוא רואה בסטודנטים משתתפים פעילים בקביעת היעדים של מערכת ההשכלה הגבוהה והאמצעים להשיג יעדים אלו.¹⁰

דאגתם של הסטודנטים כלפי הנעשה במערכת איננה מסתיימת ברגע שהם מסיימים את לימודיהם ויוצאים לשוק העבודה. שכן, מתוך השכבה הזו עתידה לצמוח המנהיגות הכלכלית, התרבותית והפוליטית של ישראל. לפיכך, ציבור הסטודנטים נוקט בעמדה אקטיבית ומעורבת, מתוך השאיפה להשפיע על סדר היום הכלכלי-חברתי במדינת ישראל. הרצון להשפיע על המערכת האקדמית הוא פועל יוצא מהשאיפות הללו. על מנת לתרגם את מעמדם ומצבם הייחודי של הסטודנטים בישראל לכדי שינוי חיובי במערכת ההשכלה הגבוהה, נדרשים מנופי השפעה הן ברמת המוסדות והן ברמת המאקרו (מל"ג וות"ת). המנופים הללו מתבקשים נוכח החשיבות החברתית העצומה של ההשכלה הגבוהה וכן נוכח הליקויים השונים שהתגלו בניהול של מוסדות אקדמיים רבים, בעשורים האחרונים.

הליקויים בפעילותן של האוניברסיטאות בישראל

חלק ניכר מהליקויים שהוזכרו לעיל, נחשפו בדו"חות מבקר המדינה, אשר בדק במשך שנים את התנהלות המוסדות האקדמיים בנושאים שונים. בבדיקות נמצאו ליקויים רבים, בעיקר בתחומי המינהל והכספים, ובהם פגמים חמורים שהיה אפשר ללמוד מהם על התנהגות ותפקוד לא תקינים של חלק מהמוסדות, ובמקצת המקרים גם על חריגה מסדרי מינהל תקין וחוסר הקפדה על נורמות ציבוריות ראויות. כך למשל, בדו"ח משנת 2009 נטען כי כמה מן המוסדות "מנצלים את מעמדה של מערכת ההשכלה הגבוהה ואת החשיבות שמייחסת לה המדינה, ופועלים בחוסר אחריות באופן שמגזרים אחרים אינם מרשים לעצמם. מצב זה חייב להיפסק לאלתר".¹¹

כך למשל, נמצא כי המוסדות נוהגים להעניק לעובדיהם (באמצעות הסדרים פנימיים ללא אישור המדינה) תנאי שכר ופרישה מועדפים החורגים בצורה בוטה מהמקובל בשירות הציבורי.¹² ליקויים חמורים נתגלו בכל הקשור בהפעלת מכרזים ובגיוס כוח אדם מנהלי למוסדות. המבקר התריע מפני ניצול לרעה של משאבי המדינה בהפעלת הקרן לקשרי מדע, הגורם להתרחקות השימושים הנעשים בכספי הקרן מיעדיה המקוריים. בניגוד לדיווחיהן, נמצא כי האוניברסיטאות שרויות בגירעונות אקטואריים אדירים המערערים את יציבותן. באוניברסיטה העברית למשל, עמד הגירעון על 9.2 מיליארד ₪ (נכון לזמן פרסום הדו"ח). כפי שנטען ע"י המבקר, אחת הסיבות העיקריות למצב הכלכלי הבעייתי היא הסדרי הפנסיה הנהוגים באוניברסיטאות.¹³ שיטת הפנסיה התקציבית, עתידה להביא להחמרה פיננסית נוספת במצבן של האוניברסיטאות ואף להביאן לסכנת קריסה.

גם דו"ח מבקר המדינה בעניין אוניברסיטת בר אילן משנת 2012 מצא ליקויים חמורים בהתנהלותה.¹⁴ לפי הדו"ח, זה שנים רווח באוניברסיטה, המוכרת על ידי המועצה להשכלה גבוהה ומתוקצבת מדי שנה בסכום של

¹⁰ "השתתפות סטודנטים בניהול מערכת ההשכלה הגבוהה",

http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/governance/SB_student_participation_EN.pdf

¹¹ מבקר המדינה, "דו"ח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה", ירושלים, מרץ 2009.

¹² שם, עמ' 15-17.

¹³ שם, עמ' 81-86.

¹⁴ מבקר המדינה, "דו"ח ביקורת אוניברסיטת בר-אילן- סוגיות במנהל האוניברסיטה", נובמבר 2012.



כמיליארד ש"ח על ידי הות"ת "דפוס פעולה המתאפיין בהתעלמות מהתרעות של בעלי תפקידים, שומרי סף ומוכיחים בשער". דגש מיוחד הושם על התנהלות אתית, מנהלית ואישית לקויה של מנכ"ל ונשיא האוניברסיטה. נמצא למשל שהנשיא, פרופ' משה קוה, התערב בהליכי ועדת החיפוש שהמליצה על מינויו מחדש- הליך שבו יש לו אינטרס אישי ברור.¹⁵ הדו"ח גם מצא עדויות לנפוטזים בקרב חברי הסגל המנהלי והאקדמי, אי קיום מכרזים כנדרש והטבות שכר מפליגות לבכירי המוסד. לשון הדו"ח לא הותירה מקום לספקות: "מערכות של איזונים ובלמים בגופים ציבוריים נועדו להבטיח התנהלות על פי אמות מידה ציבוריות... מהביקורת עולה כי באוניברסיטת בר-אילן מערכת האיזונים והבלמים כשלה... מצב זה פוגע בכוחה של האוניברסיטה לפעול על פי כללי מינהל תקין, על יסוד שיקולים ציבוריים, על פי עקרון השמירה על הקופה הציבורית ובאופן המבטיח הגנה על האינטרסים שלה".

הניסיונות לרפורמה במבנה הארגוני של המוסדות האקדמיים בישראל

יש לציין כי עדויות חלקיות לכישלונות הניהוליים של האוניברסיטאות בישראל, היו גלויים הרבה לפני פרסום דו"ח המבקר החמור. העדויות הללו היו מבין הסיבות שהביאו לבחינה מחדשת של המבנה הארגוני של האוניברסיטאות בארץ, בשלהי שנות ה-90. הוועדה הראשונה שעסקה בתחום הייתה הוועדה בראשות שופט בית המשפט העליון ומבקר המדינה לשעבר, יעקב מלץ, שהוקמה בשנת 1997 והגישה את המלצותיה בשנת 2000. בכתב המינוי, התבקשה הוועדה לנסח עקרונות למבנה ארגוני ודפוסי הניהול לאוניברסיטאות בישראל.¹⁶ המלצתה העיקרית של הוועדה הייתה לבטל את המבנה הדואלי שאפיין אוניברסיטאות רבות בארץ; קרי, קיומן של שתי שדרות ניהוליות מקבילות: האחת ניהולית-תקציבית (ובראשה נשיא) והשנייה אקדמית (ובראשה רקטור). עוד המליצה הוועדה על שינויים בהרכב מוסדות הניהול באוניברסיטאות (חבר הנאמנים והוועד הפועל/מנהל) וכן על שינוי בהיקף סמכויותיהם.¹⁷ מליאת המל"ג הצהירה כי היא "רואה בחיוב את הצורך בהתייעלות במבנה הארגוני של המוסדות להשכלה הגבוהה ורואה בהמלצות ועדת מלץ קווים מתווים חשובים להתייעלות זו". מאוחר יותר, אימוץ המלצות אלו אושר גם ע"י הממשלה.

בנוגע למבנה הארגוני ציינו חברי הוועדה, כי המבנה הקיים אינו יכול לענות על הצרכים הניהוליים של גופים גדולים ומורכבים כגון האוניברסיטאות וכי עלולים להיווצר בגינו מצבי ניהול בלתי-יעילים, (ובהם כפילויות, סרבול תהליכי קבלת החלטות ועיכוב ביצוען) הן ברמה האופקית והן ברמה האנכית של האוניברסיטה. מבנה זה כרוך בבעיות ניהול פנים-מוסדיות כגון ניגודי עניינים, העדר הגדרת סמכויות ברורה ואחריות בעלי התפקידים השונים, קיפאון ניהולי וכן חוסר ניצול יעיל של משאבים פיזיים ואנושיים ועלולות להיווצר בגדרו מתיחויות והפרעה ממשית לניהול התקין של האוניברסיטה מקום שמתגלעים חילוקי דעות בין הנשיא לרקטור. הוועדה המליצה על אימוץ מבנה חד-קודקדי באוניברסיטאות. במסגרת המבנה המומלץ יעמוד הנשיא בראש המוסד.¹⁸ תחתיו יפעל המשנה לנשיא לעניינים אקדמיים – שיתפוס את מקומו של הרקטור (או הפרובוסט) – שיעמוד

¹⁵ שם, עמ' 8.

¹⁶ "כרוניקה של התעלמות", התנועה לאיכות השלטון, אוקטובר 2011.

¹⁷ <http://che.org.il/wp-content/uploads/2012/04/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%9E%D7%9C%D7%A5-%D7%9C%D7%91%D7%97%D7%99%D7%A0%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%91%D7%A0%D7%94-%D7%94%D7%90%D7%A8%D7%92%D7%95%D7%A0%D7%99.pdf>

¹⁸ "כרוניקה של התעלמות", עמ' 19.



בראש הסנאט וייהנה מסמכויות אקדמיות מובהקות. הנשיא ומשנהו יהיו נושאי התפקידים הבכירים במוסד ותוטל עליהם האחריות לגבש את מדיניותו ולפקח על ביצועה. עוד הומלץ שהתואר "משנה לנשיא", להבדיל מתארים אחרים כגון "סגן נשיא" או "מנכ"ל", לא יוענק לנושאי תפקיד אחרים במוסד.

נוסף על כך התייחסה הוועדה לסמכויות, תקופות הכהונה ודרכי הבחירה של הנשיא ומשנהו.¹⁹ הוועדה המליצה על צמצום מספר החברים בחבר הנאמנים והגבלת סמכויותיו, במקביל להמלצה לחיזוק מעמדו והרחבת סמכויותיו של הוועד הפועל (כך שהוא יהווה את הגוף העליון במוסד והנשיא יהיה כפוף אליו). הוועדה שמה לב גם לכשלים בפעילות הסנאט האוניברסיטאי והמליצה על צמצום במספר חבריו, תוך ביטול החברות האוטומטית של פרופסורים מן המניין והוספת נציגי הסטודנטים.²⁰ בנוסף, חברי הוועדה המליצו על הקמת מנגנון קבע בהנהלת האוניברסיטה ובפקולטות עצמן לטיפול בתלונות סטודנטים. חברי הוועדה המליצו לקיים שגרת בקרה והערכה ביחס לאיכות המחקר וההוראה בכל היחידות האקדמיות של המוסד באמצעות ביצוע בקורות תקופתיות ושוטפות.

בשנת 2003, על רקע עיכוב בביצוע דו"ח מלץ, התקבלה החלטת ממשלה נוספת (מס' 789) שעסקה בהגדרת עקרונות ניהוליים לאוניברסיטאות תוך התניית תקצובן בהטמעת עקרונות אלו.²¹ החלטה זו נתקלה בהתנגדות חריפה מצד המל"ג והות"ת וכן ארגוני הסגל. בין השאר נטען שההחלטה מקעקעת את הנהלים שנקבעו בעבר על-ידי הות"ת לצורך תקצוב המוסדות, שהיא מהווה התערבות גסה במבנה הארגוני של המוסדות שלא ברוח המלצות ועדת מלץ ושהיא סותרת את עיקרון העצמאות המנהלית והאקדמית של המוסדות שנקבע בחוק. בישיבת חירום של המל"ג שהתקיימה ימים ספורים לאחר קבלת החלטה מס' 789, החליטה המועצה על הקמת ועדה משותפת למל"ג ולות"ת בראשות יו"ר ות"ת פרופ' שלמה גרוסמן, על מנת לקבוע הנחיות ליצירת המבנה הארגוני הרצוי של מוסדות ההשכלה הגבוהה, ברוח המלצות ועדת מלץ ובמקום אלו שבהחלטה 789. תוצר עבודתה של הוועדה היה מסמך "עקרונות התאגדות מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות (כולל הטכניון ומכון ויצמן למדע)" הידוע יותר בכינויו "מסמך גרוסמן". מטרת המסמך הייתה להבטיח את קיומה של שדרה ניהולית הירארכית במוסדות, כך שרשות אחת תעמוד בראש כל מוסד, תוך הבהרת סמכויות ואחריות בעלי התפקידים במוסד וכפיפותם לממונים עליהם.²²

המסמך אושר פה אחד במליאת המל"ג ולאוניברסיטאות הוקצו פרקי זמן קצובים על מנת ליישם את השינויים במבנה הארגוני במוסד. ההמלצות העיקריות שיושמו במרבית המוסדות הן בדבר צמצום במספר חברי הסנאט וביטול החברות האוטומטית של פרופסורים מן המניין בסנאט.²³ כפי שנראה ביתר פירוט בהמשך, ההמלצות על הגדלת הייצוג הסטודנטיאלי בגופים המנהלים של האוניברסיטה יושמו בצורה חלקית מאוד. תפקיד המשנה לנשיא לעניינים אקדמיים (שהיה אמור להחליף את רקטור האוניברסיטה), לא הוטמע במרבית המוסדות.

¹⁹ דו"ח מלץ, עמ' 39.

²⁰ שם, עמ' 34.

²¹ "כרוניקה של התעלמות", עמ' 32.

²² <http://che.org.il/wp-content/uploads/2012/04/%D7%9E%D7%A1%D7%9E%D7%9A-%D7%92%D7%A8%D7%95%D7%A1%D7%9E%D7%9F1.pdf>

²³ <http://new.tau.ac.il/senate>; "חוקה ותקנון הטכניון"; "חוקת האוניברסיטה העברית"; <http://www.biu.ac.il/academic->; <http://in.bgu.ac.il/executive-committee/DocLib/rules.pdf>; <http://www.bgu.ac.il/secretary/TakanonHaSenate.htm>



במרבית האוניברסיטאות, יכול הנשיא לכהן יותר מ-12 שנים, בניגוד למה שהומלץ ע"י ועדת מלץ. כמו כן במרבית האוניברסיטאות, לא הוגבל מספר נציגי הסגל האקדמי וגורמי הפנים בחבר הנאמנים של המוסד.²⁴

למרות העשור שעבר, ובניגוד להצהרות של קברניטי המערכת, עקרונות גרוסמן ו/או המלצות מלץ לא הוטמעו בצורה מניחה את הדעת במסמכי היסוד של האוניברסיטאות ולא יושמו בצורה מלאה. היישום החלקי מאוד של ההמלצות הללו, מעיד בראש ובראשונה על כשלון בתפקוד הרגולטורי של המל"ג והות"ת. גם דו"ח מבקר המדינה שהוזכר קודם, לא חסך שבטו מהגופים הללו ומתח עליהן ביקורת נוקבת. לטענתו, הן לא פעלו כמתחייב ממעמדן ומסמכותן כדי לעצור את החריגות הניהוליות הללו, תוך התעלמות מהאינטרס הציבורי.²⁵ מדובר בלי ספק בבעיות חמורות, אך כאלו שאינן ייחודיות לישראל. לפיכך, יהיה זה מועיל ללמוד מהניסיון הבינלאומי הרלוונטי.

ניהול מוסדות להשכלה גבוהה בעולם- רקע תיאורטי

היסטורית, האוניברסיטאות במערב בעת החדשה התפתחו לאור אחד משני דגמים. המוסדות במדינות האנגלו-סקסיות, היו לרוב בלתי תלויים במדינה ונוהלו באוטונומיה מלאה. לעומתם, המוסדות שהתפתחו באירופה הקונטיננטלית (בעיקר צרפת וגרמניה) היו לרוב בבעלות המדינה והמרצים נחשבו לעובדי המדינה. אך גם במדינות אלו, סוגיית החופש האקדמי (אוטונומיה מול רגולציה) הייתה חלק חשוב מהדיון הציבורי בנושא. כיום, החלוקה הזו נשמרת בעיקר בנוגע לסוגיית המימון של מערכת ההשכלה הגבוהה: בעוד במדינות אירופה הקונטיננטלית, הממשלות ממשיכות לסבסד את האוניברסיטאות בשיעורים ניכרים, במדינות כמו אנגליה, ארה"ב ואוסטרליה עיקר נטל רכישת ההשכלה מוטל על כתפי הסטודנט ומשפחתו.²⁶

בנוגע לסוגיית ניהול המוסדות האקדמיים כיום, ניתן להבחין בחלוקה לאורך קווים שונים, שבירור הושפעה מההתפתחות שצוינה לעיל. במרבית האוניברסיטאות באירופה וקנדה, הרכב הגופים המנהלים משקף איון פלורליסטי בין קבוצות עניין שונות: סגל אקדמי בכיר וזוטר, סגל מנהלי, סטודנטים, בוגרי המוסד, נציגי ציבור ונציגי השלטון (עירוני, מחוזי או ארצי). למרות שהרכב הגופים המנהלים משתנה מאוד ממוסד למוסד, באופן כללי הרכבם משקף את הרצון לתת ביטוי לקבוצות העיקריות שהן בעלי האינטרס במוסד. הרכב של חלק ניכר מהגופים משקף איון פריטי (בצורה זו או אחרת) בין נציגי הסטודנטים והבוגרים מחד ובין הסגל האקדמי והמנהלי מאידך, כך שלקבוצות הללו השפעה מכרעת על הנעשה במוסד. מנגד, ניהול המוסדות האקדמיים בארה"ב מאופיין על ידי השאיפה להגביל את השפעת הסטודנטים והסגל האקדמי בניהול המוסד, מתוך האמונה כי קבוצות אלו עלולות להסב את משאבי האוניברסיטה שלא למטרות ציבוריות. אי לכך, מרבית הגופים המנהלים כוללים רוב מוחלט של נציגי ציבור. במידה וקיים ייצוג לסטודנטים או לחברי הסגל האקדמי של האוניברסיטה הם מהווים מיעוט קטן (ובחלק מהמקרים, משקיפים ללא זכות הצבעה).

²⁴ מתוך: "כרוניקה של התעלמות" עמ' 11-13.

²⁵ מבקר המדינה, "דו"ח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה", ירושלים, מרץ 2009.

²⁶ דימה קורטיוקוב, "מדיניות שכר לימוד: סקירה השוואתית", התאחדות הסטודנטים, מאי 2012.



חרף הבדלי הגישה המשמעותיים הללו, גם בארה"ב וגם באירופה סוגיות של ניהול מוסדות ההשכלה הגבוהה עולות תדיר לסדר היום הציבורי. כך למשל, איגוד המורים האמריקאי (American Federation of Teachers) פרסם בשנת 2002 הצהרה הקוראת לאמץ מאפיינים של הניהול השיתופי במוסדות להשכלה גבוהה בארה"ב. מנסחי ההצהרה טענו כי מדובר בתגובה לכך שוועדים מנהלים רבים מאמצים עקרונות של ניהול עסקי ופוגעים באופי הדמוקרטי והציבורי של ההשכלה הגבוהה. הם הביעו התנגדות לניסוח מחדש של תוכניות הלימוד על מנת להגביר את האוריינטציה העסקית שלהן, למיקור חוץ של ההוראה ולצמצום תקני הסגל הבכיר (על חשבון גידול במספר המרצים מן החוץ).²⁷ לחלופין, ההצהרה שבה והדגישה את המחויבות של חברי הארגון לעקרונות של חירות אקדמית, שיתוף הסגל בהליכי ניהול המוסד (כולל ההחלטות על תכני הלימוד וקידום מרצים) וקראה לארגוני המרצים ולסנאטים במוסדות לצאת בקריאות דומות.²⁸

הצהרה שפורסמה בשנת 2010 ע"י אגודת הוועדים המנהלים של האוניברסיטאות והמכללות בארה"ב (Association of Governing Boards of Universities and Colleges), מציגה נקודת מבט שונה. נטען שם כי הוועד המנהל נושא באחריות העליונה לניהול המוסד. ככזה, עליו לכונן את הדרכים היעילות ביותר לתפעול היומיומי, תוך התחשבות בחירות האקדמית והקפדה על שקיפות ואחריותיות.²⁹ לדבריהם, רק נציגי הציבור שאינם מושפעים מאינטרסים צרים, יכולים לנהל את המוסדות באופן מאוזן ועצמאי. כפי שנראה בפרק הבא, מרבית אוניברסיטאות העילית הפרטיות בארה"ב, אכן מתנהלות ברוח הצהרה זו.

ניהול מוסדות להשכלה גבוהה בעולם - סקירה השוואתית

אוניברסיטת הרווארד שבארה"ב, השומרת זה מספר שנים על מקום הראשון בדירוג שנחאי של האוניברסיטאות המובילות בעולם³⁰ מנוהלת ע"י הוועד המנהל (Corporation) והוועד המפקח (Board of Overseers).³¹ בשני הגופים מכהן נשיא המוסד מתוקף תפקידו והשאר הם דמויות מובילות מעולם האקדמיה והעסקים בארה"ב. אין ייצוג לסגל האקדמי או לסטודנטים. בוועד המנהל 12 חברים; חברי הוועד הם שבוחרים את החברים החדשים. בוועד המפקח 30 חברים והם נבחרים ע"י בוגרי המוסד. גם אוניברסיטת סטנפורד (מקום 2 בדירוג) מנוהלת באופן כמעט זהה. חבר הנאמנים (Board of Trustees) הוא הגוף העליון במוסד, אשר קובע את תקציב ומדיניות המוסד וממנה את הנשיא. אין ייצוג לסגל האקדמי או לסטודנטים, ורוב חברי הוועד הם אנשי עסקים.³² באוניברסיטת פרינסטון (מספר 7 בעולם) המצב דומה. חבר הנאמנים (Board of Trustees) מורכב מ-40 חברים. נשיא המוסד ומושל מדינת ניו-ג'רזי משתתפים כחברים מתוקף תפקידם. חלק מהנאמנים נבחרים ע"י חבר הנאמנים עצמו ואילו אחרים נבחרים ע"י בוגרי המוסד (כאשר יש שריון לבוגרים שסיימו במחזוריים האחרונים

²⁷ <http://www.aft.org/pdfs/highered/sharedgovernance0806.pdf>

²⁸ Ibid

²⁹ <http://agb.org/news/2010-03/statement-board-responsibility-institutional-governance>

³⁰ <http://www.shanghairanking.com/ARWU2012.html>

³¹ <http://www.harvard.edu/harvard-corporation>

³² <http://facts.stanford.edu/administration/>



לפני הבחירה ולבוגר/ת של ה-Graduate school).³³ אין חובה לתת ייצוג לסגל האקדמי של המוסד או לסטודנטים; בהרכב הנוכחי יש נציג אחד לכל קבוצה.

אוניברסיטת קליפורניה מייצגת דגם שונה במקצת. מדובר במערכת אוניברסיטאית ציבורית של מדינת קליפורניה, המורכבת מ-10 קמפוסים. המובילים שבהם הם ברקלי (4 בדירוג שנחאי), UCLA (12), סן-דייגו (15) וסן-פרנסיסקו (18). ועד מנהל של 26 חברים עומד בראש המערכת (מקביל למל"ג ולות"ת הישראליות במובנים מסוימים). הוועד אחראי על חלוקת התקציב ועל מינוי נשיאי האוניברסיטאות. 18 נציגים ממונים ע"י המושל לתקופה של 12 שנים, נציג אחד של הסטודנטים נבחר ע"י הוועד (המתחלף בכל שנה) ו-7 חברים מתוקף תפקידם: המושל, סגן המושל, יו"ר בית הנבחרים של קליפורניה, ראש מחלקת החינוך של קליפורניה, יו"ר אגודת הבוגרים של אוניברסיטת קליפורניה וסגנו וכן נשיא אוניברסיטת קליפורניה. 2 אנשי סגל משמשים כמשקיפים בוועד המנהל ללא זכות הצבעה.³⁴ מרבית חברי הוועד הממונים הם אנשי עסקים, מיעוטם משפטנים, פוליטיקאים ומדענים. הוועד נושא באחריות המשפטית המלאה למצב המערכת ומתנהל תוך שקיפות מלאה (כך לדוגמה ניתן לצפות בשידור ווידאו ישיר במרבית ישיבותיו).

המבנה הארגוני של אוניברסיטת טורונטו (27 בדירוג שנחאי) אשר בקנדה, מבטא דגם ניהולי שונה משמעותית מזה האמריקאי. המועצה העליונה (Governing council) של המוסד, היא המפקחת על העניינים האקדמיים, הפיננסיים והסטודנטיאליים באוניברסיטה. היא מורכבת מ-50 חברים שחייבים להיות אזרחי המדינה. 30 מהם נבחרים: 12 נציגים לסגל האקדמי, 8 נציגי הבוגרים, 8 נציגים לסטודנטים (מתוכם 2 לתארים מתקדמים) ו-2 נציגים לסגל המנהלי. 18 נציגים ממונים: 16 ע"י מושל המחוז אונטריו ו-2 הם אנשי מנהלה בכירים הממונים ע"י נשיא המוסד. נשיא המוסד והרקטור (Chancellor) מכהנים מתוקף תפקידם.³⁵ מרבית ישיבות המועצה פתוחות לקהל הרחב.

באוניברסיטת קיימברידג' הבריטית (מקום 5 בדירוג), המועצה (the Council) היא אחראית לקביעת מדיניות האוניברסיטה ולניהולה. היא מורכבת מ-23 חברים: 16 חברי סגל, 3 נציגי סטודנטים ו-4 נציגים חיצוניים.³⁶ גם באוניברסיטת בריסטול הבריטית (מקום 70) המועצה היא הגוף העליון במוסד. היא מורכבת מ-32 חברים, 15 מהם הם חברים חיצוניים הנבחרים ע"י ה- Court (סוג של חבר נאמנים, הכולל נציגי הסגל והמנהלה של המוסד, בוגרי המוסד ונציגי הרשות המקומית). נוסף על כך, חברים במועצה 4 נציגי הסגל האקדמי, 3 נציגי הסטודנטים, 2 נציגי הסגל המנהלי, נציג למועצת העיר, נציג הבוגרים ונציג אגודת הסוחרים העירונית. רקטור האוניברסיטה, 3 סגניו וגזבר האוניברסיטה מכהנים מתוקף תפקידם.³⁷

גם מחוץ לבריטניה, הסטודנטים שותפים בניהול מוסדות ההשכלה הגבוהה. למשל באוניברסיטת קופנהגן, דנמרק (44 בדירוג שנחאי), חבר המנהלים הוא הסמכות העליונה באוניברסיטה. הוא מורכב מ-11 חברים: 6 מחוץ לאוניברסיטה (מרביתם מנהלים בכירים) ו-5 מתוך האוניברסיטה (מתוכם 2 נציגי סטודנטים).³⁸ במכון

³³ <http://www.princeton.edu/vpsec/trustees/>

³⁴ <http://regents.universityofcalifornia.edu/>

³⁵ <http://www.governingcouncil.utoronto.ca/home.htm>

³⁶ <http://www.cam.ac.uk/about-the-university/how-the-university-and-colleges-work/governance>

³⁷ <http://www.bristol.ac.uk/university/governance/universitycommittees/>

³⁸ <http://introduction.ku.dk/organisation/management/>



קרולינסקה, שבדיה (42 בדירוג שנחאי) הועד המנהל הוא הגוף העליון במוסד. הוא מורכב מ-20 חברים, שביניהם 3 נציגי סטודנטים ו-3 נציגים לסגל האקדמי של המוסד.³⁹

להלן טבלה המשווה בין המוסדות מבחינת הרכב הגוף המנהל העליון במוסד:

מספר נציגי הסטודנטים	מספר נציגי הסגל האקדמי	מספר חברים בגוף העליון במוסד	מקום בדירוג שנחאי 2012	מוסד	מדינה
0	0	12	1	הרווארד	ארה"ב
0	0	35	2	סטנפורד	ארה"ב
אין חובה לתת ייצוג לסגל או לסטודנטים; בהרכב הנוכחי יש נציג אחד לכל קבוצה		40	7	פרינסטון	ארה"ב
1	0 (2 משקיפים)		4 (ברקלי)	קליפורניה	ארה"ב
8	12	50	27	טורונטו	קנדה
3	16	23	5	קיימברידג'	אנגליה
3	4	32	70	בריסטול	אנגליה
2	3	11	44	קופנהגן	דנמרק
3	3	20	42	מכון קרולינסקה	שבדיה

³⁹ <http://ki.se/ki/jsp/polopoly.jsp?d=22689&l=en>



הצעה להגברת הייצוג הסטודנטיאלי בגופים המנהלים של האוניברסיטאות בישראל

כפי שעולה מהסקירה ההשוואתית הקצרה שבוצעה לעיל, המבנה הניהולי שהיה נהוג במרבית האוניברסיטאות בישראל עד לאחרונה (שבמסגרתו, הסגל האקדמי היה הקבוצה המשפיעה ביותר על פני המוסד) היה שונה מהמקובל ברוב מדינות המערב. במדינות שבהן הסגל האקדמי כן מיוצג בגופים המנהלים, לרוב מדובר בייצוג שווה ערך לזה של הסטודנטים. אנו סבורים כי יש לשנות את המבנה הניהולי של האוניברסיטאות בישראל, על מנת לתת ביטוי לכלל הקבוצות שיש להן עניין בנעשה מוסד. זאת בניגוד למצב הקיים היום, שבו קבוצות חשובות אינן מיוצגות כלל (הסגל הזוטרי ובוגרי המוסד) ואילו ייצוגם של קבוצות אחרות הוא שולי (למשל הסטודנטים). מסקנה נוספת היא כי יש לשאוף לכך שגם נציגי הרשות המקומית שבתחומה ממוקם המוסד, ייקחו חלק פעיל בניהול ענייניו.

כפי שצוין, דו"ח ועדת מלץ ומסמך גרוסמן המליצו על ייצוג סטודנטים בכל הגופים המנהלים של האוניברסיטאות בישראל: חברות מלאה בוועד הפועל/הוועד המנהל, ונציגות כמשקיפים בסנאט/מועצות הפקולטה. למרות הזמן הרב שעבר מאז אימוץ המסקנות הללו ע"י המל"ג והממשלה, נכון להיום חל יישום חלקי בלבד שלהם. רק בשתי אוניברסיטאות בישראל מכהן כיום נציג סטודנטים כחבר מלא בוועד המנהל של המוסד: אוניברסיטת בן-גוריון ואוניברסיטת חיפה. באוניברסיטת בר-אילן אין נציגות סטודנטיאלית במועצת הנאמנים (הגוף העליון במוסד, המקביל לוועד המנהל) ואילו במועצה האקדמית (הסנאט) מכהנים 2 נציגי סטודנטים כמשקיפים ללא זכות הצבעה. באוניברסיטה העברית הוועד הפועל והוועד המנהל אינם כוללים ייצוג סטודנטיאלי ואילו הסנאט כולל 4 נציגי סטודנטים (2 לתואר ראשון/שני ו-2 תלמידי דוקטור; בחלוקה שווה לתחומים הומאניים וריאליים). באוניברסיטת תל-אביב נציג הסטודנטים משמש כמשקיף בוועד המנהל ובסנאט. בטכניון אין נציגות סטודנטיאלית בוועד המנהל ואילו בסנאט מכהנים 2 נציגי סטודנטים (בחלוקה לתואר ראשון/תארים מתקדמים) כמשקיפים ללא זכות הצבעה.⁴⁰

אנו קוראים למל"ג לבדוק מחדש את הסוגיה ולהחליט על שינוי במבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה. מבין כל הדגמים הניהוליים שנסקרו כאן, נראה שהדגם המתאים ביותר לישראל הוא כזה הנותן ייצוג פרייטטי בוועד המנהל/וועד הפועל לכל אחת מארבעת הקבוצות העיקריות: סטודנטים (כולל תארים מתקדמים), בוגרי המוסד, סגל המוסד (ייצוג לסגל הבכיר ולסגל הזוטרי ונציגות למורים מן החוץ והסגל המנהלי) ואנשי ציבור (יש להקפיד שיייצוגם של אנשי מדע, תרבות ורוח שאינם קשורים במוסד לא יפחת משיעור הנציגים מעולם העסקים והמשפט). אנו קוראים לקבוע כי משקלה של כל קבוצה בוועד המנהל לא יעלה על 40% כתקנת מינימום מחייבת. כמו כן, אנו קוראים לקביעת ייצוג סטודנטיאלי הולם בכל תהליך של בחירת נשיא ופיטוריו, לרבות ייצוג בוועדת החיפוש. על מנת למנוע "גרירת רגליים" ואי מימוש המסקנות, יש להתנות את העברת כספי התקציב למוסדות במילוי התנאים הללו, תוך מתן פרק זמן נאות להתארגנות מבנית.

כמו כן, על המל"ג כרגולטור לפעול להגדלת השקיפות והאחריות של מוסדות ההשכלה הגבוהה, בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים ולהחלטות הקודמות שהתקבלו. אנו קוראים להחלה מלאה של חוק חופש המידע על המוסדות המתוקצבים. בפרט, יש להציג את תקציבי המוסד ותוכניות העבודה השנתיות בפורמט זמין ונגיש. אנו

⁴⁰ <http://new.tau.ac.il/senate>; " חוקה ותקנון הטכניון"; " חוקת האוניברסיטה העברית"; <http://www.biu.ac.il/academic->; <http://in.bgu.ac.il/executive-committee/DocLib/rules.pdf> <http://www.bgu.ac.il/secretary/TakanonHaSenate.htm>



קוראים לפתוח את כלל הישיבות של הגופים המנהלים באוניברסיטאות לציבור הרחב ולפרסם את הפרוטוקולים של הישיבות במלואם. בנוסף, יש להקים בכל מוסד מנגנון בקרה אקדמית עצמאית שיפקח על הביצועים האקדמיים של האוניברסיטה. תוצאות הביקורת יתפרסמו מעת לעת והיו נגישים לעיון הסטודנטים, המועמדים ללימודים ולציבור הרחב.

הרגולציה של מערכת ההשכלה הגבוהה בעולם

ארגון ה-OECD פרסם בשנת 2008 מסמך בשם "החינוך השלישוני בחברת הידע" (Tertiary education for the knowledge society), המסכם מחקר השוואתי של מדיניות ההשכלה הגבוהה במדינות המפותחות, על היבטיה השונים: תקצוב, בקרת איכות, מחקר, חדשנות וכיוצא בכך.⁴¹ במסמך חשוב זה צוין בין היתר כי סוגיית המימון היא אחד האתגרים המשמעותיים ביותר העומדים בפני המערכת האקדמית. קברניטי המערכת מחויבים לדאוג לקיימות הפיננסית של מוסדות ההשכלה הגבוהה לטווח ארוך. יש לעצב תוכנית תקציבית רבת שנים, כך שתעמוד בקנה אחד עם היעדים של המערכת (בין אם זה הגדלת הנגישות, שיפור האיכות, התמודדות עם האתגרים התעסוקתיים, צמצום אי השוויון בחברה וכדומה). האתגרים המגוונים הללו מחייבים שימוש זהיר ומושכל בכספי הציבור. מכך מתחייבת ההמלצה להגברת הפיקוח הרגולטורי על מערכת ההשכלה הגבוהה. יש להקפיד על יצירת תרבות ארגונית של שקיפות ואחריותיות ולפתח מנגנונים של בקרת איכות, בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים. ההחלטות על תקצוב המוסדות ותוכניות הלימוד וכן פיתוח המערכת לטווח ארוך, יתקבלו בהתאם לתוצאות בקרת האיכות תוך מודעות לצרכי הדינמיים של המשק.⁴²

נראה כי מדובר בהמלצות חשובות, אך בעלות אופי כללי. במציאות, בדומה להבדלים הקיימים בין המדינות השונות בנוגע לאופן ניהול המוסדות להשכלה גבוהה, קיימים גם הבדלים משמעותיים ברמת המאקרו-ניהול או הרגולציה של המערכת בכללותה. ראשית, קיימים הבדלים בין מדינות פדרטיביות למדינות אוניטריות. ברוב מהמדינות הפדרטיביות, רוב האחריות לפיקוח על ההשכלה הגבוהה היא בידי הממשל המחוזי. בארה"ב, למשל, האגף לחינוך מבוגרים (בתוך משרד החינוך הפדראלי) הוא הגוף האמון להלכה על ההשכלה הגבוהה. בפועל, תפקידו העיקריים הם תיאום ואיסוף מידע והוא מתעסק בנושאים הקשורים להשכלה הטכנולוגית והמכללות הקהילתיות (community colleges), ללא נגיעה כלל למערכת האוניברסיטאית.⁴³ זו נמצאת באחריות הגופים המפקחים ברמת המדינות.

כך למשל, הפיקוח על ההשכלה הגבוהה במדינת אלבמה, הוא באחריות המועצה להשכלה גבוהה של אלבמה (Commission on Higher Education). בדומה למל"ג הישראלית, המועצה אחראית על הקמת מוסדות חדשים, אישור תוכניות לימוד ופיתוח מערכת ההשכלה הגבוהה לטווח ארוך.⁴⁴ היא אינה מתערבת במישרין בנעשה במוסדות ההשכלה הגבוהה. במועצה 11 חברים, הממונים ע"י מושל המדינה. כמחצית מהחברים

⁴¹ <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/tertiaryeducationfortheknowledgesocietyvolume1specialfeaturesgovernancefundingquality-volume2specialfeaturesequityinnovationlabourmarketinternationalisation.htm>
⁴² מתוך תקציר המסמך, <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/41303688.pdf>
⁴³ <http://www2.ed.gov/about/offices/list/ovae/index.html>
⁴⁴ <http://www.ache.alabama.gov/AboutUs/Responsibilities>



מייצגים מחוזות בחירה בתוך אלבמה (congressional districts). רובם אנשי עסקים או פעילים בולטים במגזר השלישי. אין נציגות לסגל האקדמי או לסטודנטים.⁴⁵ גוף דומה בטקסס נקרא הוועד המתאם של ההשכלה הגבוהה (Higher Education Coordinating Board). בוועד 11 חברים, הממונים ע"י מושל המדינה (וביניהם נציג סטודנטים). עפ"י חוקי המדינה, אף חבר בוועד לא יכול להיות מועסק במוסד חינוכי או לשבת בוועד מנהל של מוסד חינוכי.⁴⁶ מבנה ניהולי שונה מעט באופיו הוא זה של מדינת קליפורניה, שנסקר לעיל.

גם גרמניה היא דוגמה של מדינה פדראלית, שבה עיקר האחריות על ההשכלה הגבוהה היא בידי מדינות המחוז (Länder). משרדי המדע והחינוך בכל אחת מהמדינות הם האחראיים על תכנון ותקצוב של האוניברסיטאות במדינה, בעוד המשרד הפדראלי אחראי בעיקר על הסיוע לסטודנטים. קיימים שני גופים בעלי חשיבות ברמה הפדראלית. במועצת הרקטורים (HRK) חברים כל ראשי המוסדות האוניברסיטאיים בגרמניה (נשיא או רקטור) והיא מייעצת לממשלה הפדראלית ולממשלות המחוז בנושאים הקשורים להשכלה הגבוהה ואחריות על הליכי בקרת איכות.⁴⁷ המועצה המדעית (Wissenschaftsrat) מייעצת לממשלה הפדראלית ולממשלות המחוז בנושאים הקשורים למחקר במדעים ואומנויות (כולל מדעי הרוח והחברה). מחצית מחבריה הם מדענים (הממונים ע"י הנשיא בהמלצת גופי המחקר המובילים) ואנשי ציבור בולטים (הממונים ע"י הממשלה הפדראלית וממשלות המחוז). המחצית השנייה מורכבת מנציגי 16 המדינות של גרמניה ונציגי הממשלה הפדראלית. כל החלטה של המועצה מחייבת תמיכה של שני שלישי מחבריה.⁴⁸

מערכת ההשכלה הגבוהה בצרפת מאופיינת במרכזיות מחד (מרבית המוסדות נמצאים בכפיפות ישירה לגופי הממשל המרכזי) ובביזור מאידך (קיימים גופים רבים האחראים על תחומי השכלה שונים). רבים ממשרדי הממשלה אחראים על מוסדות המכשירים מומחים בתחום פעילות המשרד. כך למשל, משרד הבריאות אחראי על הכשרת רופאים וצוות פרא-רפואי; משרד החקלאות אחראי על מוסדות המכשירים מומחים בתחום זה; משרד הרווחה על הכשרה והתמחות של עובדים סוציאליים; משרד הביטחון על המכללות הצבאיות; משרד התעשייה על חלק מהמוסדות המכשירים מהנדסים ומומחי ניהול ועוד.⁴⁹ המשרדים הללו מתקצבים, מתכננים ומנהלים במישרין את המוסדות הכפופים להם. מרבית האוניברסיטאות "הכלליות" והמוסדות הפרטיים הם באחריות משרד החינוך ומיעוטם באחריות העיריות. כמו כן, קיימים גופים מייעצים שתפקידם משני: המועצה להשכלה גבוהה, וועד ראשי האוניברסיטאות והוועדה הלאומית להערכה.⁵⁰

בעבר, פעל באנגליה גוף שתפקידו היה לייעץ על חלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה במדינה, הקרוי "הוועדה לתקצוב האוניברסיטאות" (University Grants Committee). היא הורכבה מנציגי המוסדות ופקידי הציבור. בשנת 1992 היא הוחלפה ב"מועצה לתקצוב ההשכלה הגבוהה" (HEFCE). מדובר בגוף ביניים הנמצא "במרחק זרוע" מהממשלה, גוף ציבורי לא-ממשלתי שתפקידו ליישם את מדיניות הממשלה בתחום ההשכלה הגבוהה ולחלק את התקציב הרלוונטי. חברי המועצה ממונים ע"י השר לענייני עסקים, חדשנות וכישורים (האחראי גם על ההשכלה הגבוהה במדינה). מתוך 15 חברי המועצה המכהנים כיום, 6 הם בעלי תפקיד בכיר בעבר או בהווה

⁴⁵ <http://www.ache.alabama.gov/AboutUs/Commissioners/commbrs.htm>

⁴⁶ <http://www.thecb.state.tx.us/index.cfm?objectid=F7026D5F-B969-4E8F-FDF90846450E3CEB>

⁴⁷ http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/eurydice//Volume_5_EN.pdf

⁴⁸ http://www.wissenschaftsrat.de/en/about/organisation_structure_and_methods.html

⁴⁹ http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/eurydice//Volume_5_EN.pdf

⁵⁰ Ibid



באחת האוניברסיטאות במדינה והשאר מגיעים מעולם העסקים.⁵¹ המועצה גם אחראית על הפעלת אתר ה-Unistats, המרכז מידע על שביעות רצון הסטודנטים במוסדות השונים (בחלוקה לתחומי לימוד).⁵²

הצעה לשינוי מבנה ופעילות המל"ג והות"ת

הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת), מונה 7 חברים: 4 פרופסורים מהאוניברסיטאות ביניהם יו"ר הוועדה לתכנון ותקצוב, 2 נציגי ציבור ואיש סגל בכיר מאחת המכללות המתקצבות.⁵³ למרות כפיפותה הניהולית למל"ג, בפועל מרבית ההחלטות העקרוניות הקשורות לתקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, מתקבלות במסגרת הות"ת. אנו סבורים כי קיימת בעיתיות רבה בהרכב זה. במצב שבו רוב החברים בוועדה הם אנשי סגל אקדמי אוניברסיטאי בכיר (שהם בעלי עניין בחלוקת המשאבים) קיים ניגוד אינטרסים מובהק לטובת האוניברסיטאות. במצב זה, הוועדה לתכנון ולתקצוב מתקשה למלא את שלל תפקידיה: חלוקה צודקת של המשאבים, פיקוח ובקרה אודות ניצולם ותכנון עתידי של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. על מנת ליצור הרכב אשר יעסוק בתכנון עתידי תוך איזון, פיקוח ובקרה על המערכת, על הוועדה לתכנון ולתקצוב להיות מורכבת מכלל השחקנים בעולם ההשכלה הגבוהה: נציגי סטודנטים, נציגי הסגל הזוטר, נציגי הסגל הבכיר (בחלוקה הוגנת יותר בין אוניברסיטאות ומכללות) ונציגי ציבור.

המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) מונה 21 חברים ובראשם שר החינוך המשמש כיו"ר המועצה והממנה בפועל את חבריה.⁵⁴ רוב חברי המועצה (כשני שלישי) הם "בעלי מעמד בשדה ההשכלה הגבוהה" והשאר הם אנשי ציבור. חוק המועצה להשכלה גבוהה קובע כי במל"ג חברים 2 נציגי סטודנטים- יו"ר התאחדות הסטודנטים הארצית ונציג נוסף מטעמה (לרוב יו"ר מכהן באחת מאגודות הסטודנטים המובילות בארץ). במל"ג הנוכחי חברים אורי רשטיק, יו"ר התאחדות הסטודנטים בישראל ויאיר הראל, לשעבר יו"ר אגודת הסטודנטים במכללה האקדמית ת"א יפו (כיהן כיו"ר האגודה בעת מינויו לתפקיד). על פי חוק, הרכב המל"ג מתחלק בין נציגים בולטים מהעולם האקדמי, נציגי ציבור ונציגי סטודנטים. אך כאמור, מרבית ההחלטות העקרוניות מתקבלות בות"ת, שבה אין ייצוג לסטודנטים. נציגות סטודנטאילית במל"ג ללא נציגות דומה לסטודנטים בות"ת, הופכת בפועל את ציבור סטודנטים למעין "חותמת גומי", המאשרת החלטות שנקבעו מראש.

לדידנו, שריון רוב מוחלט לאנשי אקדמיה בוועדה לתכנון ולתקצוב נועד אומנם להשיג אי תלות שלה בגורמים חיצוניים, אך למעשה אחת מתוצאותיו היא ניגוד עניינים בקרב חברי הוועדה, בין קידום ענייניהם של המוסדות האקדמיים לבין עניינו של הציבור בכללותו. בפועל, מדובר במתן ייצוג למגזר אחד בגוף ציבורי העוסק ברגולציה ומחלק כספי ציבור יוצר, מניה וביה, מצב פסול של ניגוד עניינים. לפיכך, הוועדה לתכנון ולתקצוב, האחראית על הפיקוח ועל הקצאת התקציבים למוסדות האקדמיים, ומנוהלת ע"י הרכב בו קיים רוב ברור לנציגיהם, מהווה למעשה "רגולטור שבוי" העלול לפעול מתוך ניגוד עניינים בין תפקידו כרגולטור מוסדי ובין תפקידו במוסדות האקדמיים. כתוצאה מכך ומחוסר האיזון הבולט שבין ייצוג הסגל האקדמי והסטודנטים אנו

⁵¹ <http://www.hefce.ac.uk/about/staff/board/>

⁵² <http://unistats.direct.gov.uk/>

⁵³ http://che.org.il/?page_id=434

⁵⁴ http://che.org.il/?page_id=404



עדים לפגיעה באינטרס הציבורי (בזבוז משאבים וניהול תקציבי לא תקין, שפורט בסעיפי המסמך הקודמים) ובאינטרס הסטודנטים.

הוועדה לתכנון ותקצוב בהרכבה הנוכחי מתקשה לתפקד כרגולטור האמון על המערכת. בעידן זה, המייצג את מהפכת השקיפות ומעורבות הולכת וגוברת של הציבור בהליך קבלת ההחלטות, בולטת יותר מתמיד העובדה כי המבנה הנוכחי של הו"ת לא מצליח לתת מענה לכלל הצרכים העולים מהמערכת. לפיכך, יש לשנות את הרכב הוועדה כך שיהיה פלורליסטי ודומה להרכב מ"ג, כאשר עליו לכלול נציגות של ציבור הסטודנטים, הסגל הזוטר וכן נציגות מאוזנת לכל סוגי המוסדות האקדמיים המתוקצבים. אנו מציעים שמספר החברים בו"ת יורחב ל-11 לפי החלוקה הבאה: יו"ר ות"ת, 3 נציגי אוניברסיטאות המחקר (ובניהם נציג אחד לסגל הזוטר), 2 נציגי מכללות (ובניהם נציג אחד לסגל הזוטר/מורים מן החוץ), 3 נציגי סטודנטים (הכוללים סטודנטים לתואר ראשון/תארים מתקדמים, תוך ייצוג לסוגים השונים של המוסדות המתוקצבים) ו-2 נציגי ציבור (אנשי מדע, תרבות ורוח שאינם קשורים למערכת האוניברסיטאית). אנו סבורים כי בכוחו של הרכב מאוזן יותר של הוועדה לתכנון ותקצוב, למנוע הישנות של הליקויים החמורים שפורטו כאן. שכן, ייצוג כלל השחקנים במערכת המקבלת את ההחלטות העקרוניות, התקציביות והניהוליות בגוף ההשכלה הגבוהה, יחזק את השחקנים השונים גם ברמה הפנים מוסדית, ויאזן לא רק את המערכת הניהולית, אלא גם את המצב במוסדות האקדמיים.

בנוסף לשינוי המבני המוצע, אנו קוראים למ"ג ולו"ת להגביר את מעורבותם הרגולטורית בתהליכים העיקריים המאפיינים את מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. עד היום, השיקולים האקדמיים העיקריים שהנחו את המועצה להשכלה הגבוהה בהחלטתם אם לאשר פתיחה של מסלול לימודים או מוסד לימודים חדש הם השיקולים האקדמיים גרידא.⁵⁵ כך, לא נעשה כל ניסיון לתכנן את התפתחות המערכת לטווח ארוך, תוך התעלמות משיקולי המשק. התופעה מחמירה נוכח קיומם של מוסדות פרטיים רבים, שאינם מקבלים תקצוב מהמדינה ואינם חלק משיקולי התכנון שלה. דבר זה הביא לכך שבתחומי לימוד מסוימים (כדוגמת משפטים⁵⁶ ופיזיותרפיה⁵⁷) מספר הבוגרים עלה בהרבה על צרכי השוק. תחומים רבים אחרים, בעיקר צפויים להתמודד עם תופעות של "הצפת המקצוע" בשנים הקרובות. ספק רב אם ניתן לפתור את המצב הזה באמצעות החלטה "מלמעלה", אך אין ספק שהדבר מצריך התמודדות דחופה ביותר.

⁵⁵ ראה למשל את ההנחיות למוסד לפני אישור תוכנית הלימודים: http://che.org.il/?page_id=6455

⁵⁶ <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000742994>

⁵⁷ <http://www.themarket.com/career/1.2036419>