

**התאחדות
הסטודנטים
בישראל**

ازحاد الطلاب الجامعيين في اسرائيل
NATIONAL UNION OF ISRAELI STUDENTS



עמדת התאחדות הסטודנטים לוועדת המשילות של ההשכלה הגבוהה בישראל

ינואר 2014

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..... | הקדמה |
| 3..... | מבוא |
| 4..... | הרגולציה של מערכת ההשכלה הגבוהה |
| 7..... | הגברת השקיפות ושיפור בקרת האיכות של מערכת ההשכלה הגבוהה |
| 10..... | הקמת גוף מחקר ופיתוח למערכת האקדמית בישראל |
| 13..... | היבטים תכנוניים במוסדות לא מתוקצבים |
| 18..... | מעבר המכללות להוראה תחת סמכות הות"ת |



הקדמה

נייר זה מציג את עמדת התאחדות הסטודנטים המוגשת לוועדה להסדרת המשילות של ההשכלה הגבוהה בישראל. ועדה זו מונתה בדצמבר 2013 ע"י ראש הממשלה, שר האוצר ושר החינוך. הוועדה עתידה לעסוק בעיקר בסוגיות הבאות: עיצוב מבנה ארגוני-מוסדי מוגדר למועצה להשכלה גבוהה (להלן: מל"ג) ולוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן: ות"ת) תוך חלוקת הסמכויות והתפקידים והסדרת היררכיית הניהול; הגדרת הזיקה ויחסי הגומלין בין מל"ג- ות"ת והגורמים הרלוונטיים בממשלה (תוך שמירה על אוטונומיה של מוסדות ההשכלה הגבוהה); הרכב, כהונה, אופן בחירה ומינוי של בעלי תפקידים מרכזיים במל"ג וות"ת; שיפור תהליכי הבקרה והשקיפות¹.

בהתאם לקווי מתאר אלה, הנייר שלהלן מתמודד עם 5 סוגיות עיקריות. הראשונה היא מבנה והרכב הרצויים למל"ג ולות"ת (ועיקרה הדרישה להגברת השותפות הסטודנטאית בגופים הללו). השנייה היא הגברת השקיפות ושיפור בקרת האיכות במערכת ההשכלה הגבוהה. השלישית היא מחקר ופיתוח על אודות המערכת ההשכלה הגבוהה. הרביעית היא תכנון ותקצוב המערכת לטווח הארוך (תוך התייחסות בעיקר למוסדות הלא-מתוקצבים). החמישית היא העברת המכללות להוראה תחת סמכות ות"ת. בכל אחת מהסוגיות נדון בצורה דומה- נסקור תחילה את המצב הקיים בתחום, אחר כך במידת האפשר נתייחס לניסיון הרלוונטי ממדינות או תחומי מדיניות אחרים; ולבסוף נפרט את הדרישות העיקריות שלנו מתוך הצגת הרציונל לדרישות הללו והתייחסות לשינוי החיובי שאימוץ הדרישות הללו צפוי לטמון בחובו.

יש לומר מספר מילים בנוגע לנושאים שנייר זה לא מתייחס אליהם. אין אנו מציעים לשרטט מחדש את מארג היחסים המוסדיים בין הממשלה, המל"ג והות"ת. אנו מאמינים כי ההחלטה על שינוי משמעותי במבנה הקיים (כדוגמת העברת האחריות על מערכת ההשכלה הגבוהה משרד החינוך למשרד ממשלתי אחר או ביטול המל"ג ו/או הות"ת והקמתם בפורמט אחר) הינה פרוגרטיבה של שר החינוך בפרט וממשלת ישראל בכלל. כמו כן, אנו סבורים כי המבנה הקיים כיום, שבו האחריות על הניהול של מערכת ההשכלה הגבוהה מתחלקת בפועל בין 4 בעלי תפקידים בכירים (שר החינוך כיו"ר מל"ג, סיו"ר מל"ג, יו"ר ות"ת ומנכ"ל מל"ג-ות"ת) הינו ראוי ומאוזן. מבנה כזה מונע הצטברות של עוצמה בידי מקור אחד, דבר העלול להוביל לפוליטיזציה של המערכת האקדמית. זאת ועוד, אנו מאמינים כי אימוץ של ההמלצות שאנו מציעים כאן יביא לחיזוק ניכר של ההשכלה הגבוהה בישראל, בלי קשר לשאלת האחריות המיניסטריאלית או המבנה הרגולטורי הראוי.

מבוא

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, לבנייתה של תעשייה עתירת ידע ולפיתוחם של התרבות, הרוח והידע. כמו כן, מדובר בכלי חשוב מאין כמוהו לצמצום הפערים החברתיים. משום כך, מדינת ישראל מכירה בחשיבות קיומה של מערכת השכלה גבוהה איתנה ואיכותית, ולכן רואה לנכון להפנות

¹ מתוך ההודעה לציבור של הוועדה.



אליה תקציבים ניכרים. תקציב ההשכלה הגבוהה בשנה"ל תשע"ד למשל, עתיד לעמוד על קרוב ל-9 מיליארד ש.² מדובר במקור ההכנסה העיקרי של מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל.

מעצם היותן של האוניברסיטאות והמכללות המתקצבות 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 ייעודה. 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, המל"ג והות"ת הם המנגנונים העיקריים שתפקידם לשמור על האיזון הנאות בין החירות האקדמית לבין הפיקוח על ניהול מערכת ההשכלה הגבוהה. הטיפול בהיבטים האקדמיים, המנהליים והכספיים של ההשכלה הגבוהה הורחק מהמשלה 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.

בחלוף השנים, מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל חוותה התרחבות מאסיבית, במקביל לשינויים מהותיים הנוגעים לאופייה ומהותה. חשיבות מערכת ההשכלה הגבוהה גדלה לאין ערוך, כמו גם עלותה לציבור. לעומת זאת במבנה הארגוני של המערכת, הן ברמת המאקרו והן ברמת המוסדות, חלו שינויים מעטים בלבד. חרף ההמלצות של הוועדות הרבות שקמו והניסיונות לרפורמה, נראה שהמצב עדיין טעון שיפור. בכל רמות המערכת קיים מחסור חמור בתהליכי ומנגנוני שקיפות, בקרה ופיקוח. המל"ג והות"ת (שהסגל האקדמי הבכיר נהנה בהם משליטה כמעט מלאה) מתקשים לתפקד כרגולטור יעיל המקדם תחרות, שקיפות ומצינונות. מאידך, גם המוסדות האקדמיים עצמם דוחים בפועל כל ניסיון להחלת עקרונות אלה עליהם.

מערכת ההשכלה הגבוהה הצליחה בעבר להתמודד עם אתגרים משמעותיים, לבסס לעצמה מוניטין בינלאומי מרשים ולתרום תרומה מכרעת לכלכלה ולחברה בישראל. יחד עם זאת, מומחים רבים טוענים כי קיים צורך דחוף ברפורמה מקיפה במערכת זו, על מנת להתאימה למציאות החברתית-כלכלית המשתנה ולאתגרים הגלובליים. לראייה, מדינות רבות הנהיגו בעשורים האחרונים רפורמות מקיפות במערכת ההשכלה הגבוהה. התאחדות הסטודנטים בישראל מאמינה כי הסטודנטים צריכים להיות שותפים מלאים למהלך זה. הפרקים הבאים של המסמך יציגו בפירוט רב יותר את הדרישות וההמלצות הספציפיות של התאחדות הסטודנטים בישראל.

הרגולציה של מערכת ההשכלה הגבוהה

המצב בישראל כיום: המל"ג מונה 21 חברים ובראשם שר החינוך המשמש כיו"ר המועצה והממנה בפועל את חבריה. 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

² http://che.org.il/?page_id=639



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.

הות"ת הינה ועדת משנה של המל"ג והיא מונה 7 חברים: 4 פרופסורים מהאוניברסיטאות ביניהם יו"ר הוועדה לתכנון ותקצוב, 2 נציגי ציבור ואיש סגל בכיר מאחת המכללות המתקצבות. למרות כפיפותה הניהולית למל"ג, בפועל מרבית ההחלטות העקרוניות הקשורות לתקצוב ותכנון מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, מתקבלות במסגרת הות"ת.

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. שריון של רוב מוחלט לאנשי אקדמיה בוועדה לתכנון ולתקצוב נועד אומנם להשיג אי תלות שלה בגורמים חיצוניים, אך למעשה אחת מתוצאותיה היא ניגוד עניינים בקרב חברי הוועדה, בין קידום ענייניהם של המוסדות האקדמיים לבין ענייניו של הציבור בכללותו. מדובר במתן ייצוג למגזר אחד בגוף ציבורי העוסק ברגולציה ומחלק כספי ציבור; מצב היוצר ניגוד עניינים חמור. הוועדה מהווה למעשה "רגולטור שבוי" העלול לפעול מתוך ניגוד עניינים בין תפקידו כרגולטור מוסדי ובין תפקידי החברים בו במוסדות האקדמיים. כתוצאה מכך ומחוסר האיזון הבולט שבין ייצוג הסגל האקדמי והסטודנטים אנו עדים לפגיעה באינטרס הציבורי (בזבוז משאבים וניהול תקציבי לא תקין) ובאינטרס הסטודנטים.

המצב 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. בין היתר, הומלץ במסמך על הגברת הפיקוח הרגולטורי על מערכת ההשכלה הגבוהה. נכתב שם כי יש להקפיד על יצירת תרבות ארגונית של שקיפות ואחריותיות (accountability) 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 לצרכיו הדינמיים של המשק.³

הדגם הרגולטורי הקיים בישראל, שבו אנשי הסגל האקדמי הבכיר שולטים באופן כמעט מלא בניהול, תכנון ותקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה איננו נפוץ כיום במערב. הדגם הזה מזכיר את המצב שהיה קיים באנגליה בעבר. במדינה זו פעל גוף שתפקידו היה לייעץ על חלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה במדינה, הוועדה לתקצוב האוניברסיטאות (University Grants Committee). היא הורכבה מנציגי המוסדות ופקידי הציבור. בשנת 1992 היא הוחלפה ב"מועצה לתקצוב ההשכלה הגבוהה" (HEFCE).⁴ 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 באחת האוניברסיטאות במדינה והשאר הם אנשי ציבור (שרובם מגיעים מעולם העסקים). באוקטובר 2013,

³ <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/tertiaryeducationfortheknowledgesocietyvolume1specialfeaturesgovernancefundingquality-volume2specialfeaturesequityinnovationlabourmarketinternationalisation.htm>
⁴ <http://www.hefce.ac.uk/about/staff/>



השר האחראי מינה סטודנט למועצה זו והטיל עליו את האחריות הספציפית לדאוג לאינטרסים של הסטודנטים במדינה.⁵

ברוב המדינות הפדרטיביות (כדוגמת ארה"ב וגרמניה) האחריות לפיקוח על ההשכלה הגבוהה היא בידי הממשל המחוזי. בארה"ב הפיקוח על האוניברסיטאות הציבוריות נמצא באחריות הגופים המפקחים ברמת המדינות. כך למשל, הפיקוח על ההשכלה הגבוהה במדינת אלבמה, הוא באחריות המועצה להשכלה גבוהה של אלבמה (Commission on Higher Education).⁶ המועצה אחראית על הקמת מוסדות חדשים, אישור תכניות לימוד ופיתוח מערכת ההשכלה הגבוהה לטווח ארוך. היא אינה מתערבת במישרין בנעשה במוסדות ההשכלה הגבוהה. במועצה 11 חברים, הממונים ע"י מושל המדינה. רובם אנשי עסקים או פעילים בולטים במגזר השלישי. אין נציגות לסגל האקדמי או לסטודנטים. גוף דומה בטקסס נקרא הוועד המתאם של ההשכלה הגבוהה (Higher Education Coordinating Board). בוועד 11 חברים, הממונים ע"י מושל המדינה (וביניהם נציג סטודנטים).⁷ עפ"י חוקי המדינה, אף חבר בוועד לא יכול להיות מועסק במוסד חינוכי או לכהן בוועד מנהל של מוסד חינוכי. בראש מערכת האוניברסיטאות הציבוריות של מדינת קליפורניה (אוניברסיטת קליפורניה על עשרת הקמפוסים שלה) עומד ועד מנהל של 26 חברים.⁸ 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. מרבית חברי הוועד הממונים הם אנשי עסקים, מיעוטם משפטנים, פוליטיקאים ומדענים.

גרמניה מהווה דוגמה נוספת של מדינה פדרלית, 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 הפדרלי אחראי בעיקר על הסיוע לסטודנטים. קיימים שני גופים בעלי חשיבות ברמה הפדרלית. במועצת הרקטורים (HRK) חברים כל ראשי המוסדות האוניברסיטאיים בגרמניה (נשיא או רקטור) והיא מייעצת לממשלה הפדרלית ולממשלות המחוז בנושאים הקשורים להשכלה הגבוהה ואחריות על הליכי בקרת איכות.⁹ המועצה המדעית (Wissenschaftsrat) מייעצת לממשלה הפדרלית 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 הפדרלית וממשלות המחוז). המחצית השנייה מורכבת מנציגי 16 המדינות של גרמניה ונציגי הממשלה הפדרלית.¹⁰

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 משרדי הממשלה אחראים על מוסדות המכשירים מומחים בתחום פעילות המשרד. כך למשל, משרד הבריאות אחראי

⁵ <http://www.hefce.ac.uk/news/newsarchive/2013/news83475.html>

⁶ <http://www.ache.alabama.gov>

⁷ [/http://www.thecb.state.tx.us](http://www.thecb.state.tx.us)

⁸ [/http://regents.universityofcalifornia.edu](http://regents.universityofcalifornia.edu)

⁹ http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/eurydice/Volume_5_EN.pdf

¹⁰ http://www.wissenschaftsrat.de/en/about/organisation_structure_and_methods.html



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. 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 מיעוצים שתפקידם משני.

דרישות הסטודנטים: כפי שתואר לעיל, הות"ת פועלת כיום תוך ניגוד אינטרסים מובהק. הוועדה מתקשה אפוא 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 הזוטרי, נציגי הסגל הבכיר (בחלוקה הוגנת יותר בין אוניברסיטאות ומכללות) ונציגי ציבור. לפיכך, יש לשנות את הרכב הוועדה כך שיהיה פלורליסטי ודומה להרכב מל"ג, כאשר עליו לכלול נציגות של ציבור הסטודנטים, הסגל האקדמי הזוטרי וכן נציגות מאוזנת לכל סוגי המוסדות האקדמיים המתוקצבים.

אנו מציעים שמספר החברים בות"ת יורחב ל-11 לפי החלוקה הבאה: יו"ר ות"ת, 3 נציגי אוניברסיטאות המחקר (ובניהם נציג אחד לסגל הזוטרי), 2 נציגי מכללות (ובניהם נציג אחד לסגל הזוטרי/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 ולתקצוב, למנוע הישנות של הליקויים הקיימים כיום במערכת. 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. נוסף על כך, אנו מציעים להוסיף נציג סטודנטים נוסף למליאת המל"ג, כך שזו תכלול 3 נציגים סטודנטיאליים: אוניברסיטאות, מכללות ומכללות להוראה.

הגברת השקיפות ושיפור בקרת האיכות של מערכת ההשכלה הגבוהה

המצב בישראל כיום: היסטורית, נציגי המוסדות להשכלה הגבוהה והסגל האקדמי בישראל התייחסו למושג "החופש האקדמי" בפרשנותו המרחיבה ביותר. הם טענו כי 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. נראה כי מאמצים אלו הצליחו. בשונה מהמגמה העולמית, המוסדות להשכלה גבוהה בישראל רחוקות מלהוות דוגמה ומופת של שקיפות ואחריותיות. תקציב המוסדות אינו חשוף בפני הציבור, למרות הצו הממשלתי מ-2005 המחייב את המוסדות הללו לשקיפות כספית. כמו כן, נכון לעכשיו חוק חופש המידע המחייב את כל המוסדות הציבוריים כלל לא חל על האוניברסיטאות והמכללות המתוקצבות בישראל. מנגנונים דומים של חוסר שקיפות מסתירים תהליכים קריטיים רבים במוסדות כדוגמת קידום והעלאה בדרגה, מכרזים, איתור ומינוי בעלי תפקידים בכירים, ההחלטות קריטיות בוועד המנהל וכדומה. תוך התנערות מתפקידה כרגולטור, גם הות"ת הסבירה בעבר כי



בשל החופש האקדמי והמנהלי שהוענק למוסדות בחוק מ"ג, בסוגיות חשובות רבות היא נמנעת מלקיים עליהם כל פיקוח.

מאידך, יצוין כי אף המערכת המשפטית בישראל נדרשה במספר הזדמנויות לעניין החופש האקדמי. 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. ואומנם, המוסדות האקדמיים היו חשופים לביקורת תקופתיות מצד רשויות המדינה. הביקורות הללו הראו כי חוסר השקיפות וחוסר האחריות שהיו נהוגים במוסדות הללו באצטלת החופש האקדמי, הביאו לליקויים רבים בהתנהלותן.

כך למשל, בדו"ח מבקר המדינה 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". נמצא כי המוסדות נוהגים להעניק לעובדיהם (באמצעות הסדרים פנימיים ללא אישור המדינה) תנאי שכר ופרישה מועדפים החורגים בצורה בוטה מהמקובל בשירות הציבורי. 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 שרורות בגירעונות אקטואריים אדירים המערערים את יציבותן. גם דו"ח מבקר המדינה בעניין אוניברסיטת בר אילן משנת 2012 מצא ליקויים חמורים בהתנהלותה. הדו"ח האשים את מנכ"ל ונשיא האוניברסיטה בהתנהלות אתית, מנהלית ואישית לקויה ומצא עדויות לנפוטזים בקרב חברי הסגל המנהלי והאקדמי, לאי קיום מכרזים כנדרש ולהטבות שכר מפליגות לבכירי המוסד.

פרשנות מרחיבה זו של מושג החופש האקדמי וחוסר יכולת מצד המדינה לנהוג כרגולטור מתפקד, הביאה גם להזנחה של הערכת איכות ההוראה והמחקר במוסדות להשכלה גבוהה בישראל. במל"ג קיימת אמנם יחידה להערכת איכות ההוראה והמחקר במוסדות להשכלה הגבוהה, אך היא איננה ממלאת כראוי את ייעודה. יחידה זו אינה בוחנת את המחקר במוסדות המוכרים (למרות שלדבר השלכות משמעותיות מבחינת חלוקת התקציב למוסדות). יחידה זו מתמקדת בעיקר בבדיקת איכות ההוראה בתחומים השונים באמצעות תתי-ועדות. יצוין כי המל"ג מנחה את תתי-הוועדות שלא לבצע השוואה בין המוסדות ובכך למעשה הופכת את הליך ההערכה לחסר משמעות, תוך שהיא "מחניקה" את התחרות בין המוסדות ומעודדות בינוניות. דו"חות הוועדה אומנם מפורסמים באתר המל"ג, אך לרוב אינם מתורגמים לעברית, מה שכמובן פוגע בנגישות הציבור לחומרים הללו ויכולתו לבצע השוואה מושכלת בין חוגי הלימוד והמוסדות השונים. זאת ועוד, עצם כפיפותו של הליך הערכת ההוראה והמחקר למל"ג מעלה סימני שאלה, נוכח ההגמוניה המוחלטת של הסגל האקדמי במל"ג.

המצב בעולם: ככלל, האוניברסיטאות המובילות בעולם דוגלות בהתנהלות תוך שקיפות ואחריות מרבית. מרבית האוניברסיטאות הציבוריות בארה"ב למשל, מפרסמות לציבור את כל נתוני השכר של עובדיהם. גם האוניברסיטאות הפרטיות בארה"ב לרוב מנגישות לציבור מידע אודות פעילותן, כולל פרוטוקולים מהישיבות של הגופים המנהלים. אוניברסיטת קליפורניה בולטת לחיוב בסוגיה זו. כל ישיבות הוועד המנהל משודרות בזמן אמת באמצעות האינטרנט. יתרה מזו, כל אזרחי קליפורניה או מי שלומד באחד הקמפוסים של אוניברסיטת



קליפורניה רשאי להעלות סוגיה בפני הוועד. בכמה מאוניברסיטאות סקנדינביה, אפילו תהליכי קבלה וקידום של סגל אקדמי שקופים לציבור.

חובת המוסדות להשכלה גבוהה לשקיפות ואחריות מעוגנת בחקיקה במדינות רבות במערב ונאכפת על ידי הגופים הרגולטוריים והרשויות הרלוונטיות. בבריטניה למשל, המוסדות להשכלה גבוהה נדרשים לשקיפות פיננסית בשלושה חוקים עיקריים: חוק הרפורמה בחינוך משנת 1988 וחוקי ההשכלה הגבוהה שנחקקו בשנים 1992 ו-2004. חוק הרפורמה קבע כי כל המוסדות להשכלה הגבוהה כפופים לפיקוח של מבקר המדינה ושל מבקר החשבונות הלאומי. הגופים הללו מצדם, מחויבים להעביר לפרלמנט עותק של המסמכים ודו"ח ביקורת על התנהלות המוסדות. בניו-זילנד, לצד חקיקה דומה המחייבת את המוסדות להגיש את הדוחות הכספיים למבקר המדינה ולמבקר החשבונות הלאומי, לממשלה יש יכולת להתערב בניהול היומי של מוסדות הנמצאים בסיכון פיננסי. חקיקה דומה קיימת גם בספרד, אוסטרליה, ארה"ב ומדינות סקנדינביה.¹¹ במדינות שבהן קיימת חקיקה הדומה לחוק חופש המידע הישראלי, היא מחייבת את המוסדות הציבוריים להשכלה גבוהה. ככלל, במדינות המערב מושג החופש האקדמי מתייחס רק לפן האקדמי של התנהלות המוסדות להשכלה גבוהה, בעוד בפן המנהלי חלים עליהם כל כללי הניהול התקין הקבועים בחוקי המדינה הרלוונטית.

ההשכלה הגבוהה במערב הופכת בשנים האחרונות יותר ויותר לגלובלית ובינלאומית. גם הגופים העל-לאומיים מעניקים כמובן דגש רב לסוגיות של שקיפות ואחריות. הנציבות האירופאית (הגוף העליון של האיחוד) תמכה בשנים האחרונות במספר פרויקטים בינלאומיים שמטרתם להגדיל את השקיפות ואת התחרות בקרב מוסדות ההשכלה הגבוהה ביבשת. אחד מהם הינו מיזם ה-UMAP שמטרתו למפות ולקטלג את המגוון הרחב של המוסדות להשכלה הגבוהה באירופה בהתאם למטרות והיעדים השונים של המוסדות (הוראה, מחקר, חדשנות, הגדלות נגישות, מעורבות בינלאומית וכדומה) על מנת לאפשר השוואה מושכלת בין המוסדות השונים.¹² מיזם חשוב נוסף הוא U-Multirank שמטרתו לעצב מדרג רב-ממדי של המוסדות להשכלה הגבוהה, גם כן תוך התייחסות למטרות ולדגשים השונים של כל מוסד ומוסד. שאיפתם של מובילי המיזם הוא לאפשר לכל המשתתפים במדרג (מועמדים ללימודים, סטודנטים, חוקרים, מעצבי מדיניות וכדומה) לדרג את המוסדות השונים בהתאם להעדפותיהם.¹³ מיזמים נוספים שניתן להזכיר בהקשר זה הם AHELO (הערכת תפוקות הלמידה בהשכלה הגבוהה) ו-AUR (הערכת המחקר האקדמי).

לקשר בין השקיפות והאחריות בהשכלה גבוהה מחד ובין הערכת האיכות והתחרות-מאידך, ישנם ביטויים מוסדיים נוספים במדינות המערב. כך למשל, גוף בשם NVAO¹⁴ (איגוד האקרדיטציה של הולנד ופלנדריה) אחראי על אישור תארים ותכניות הלימוד והערכת איכות ההוראה והמחקר במוסדות להשכלה הגבוהה בהולנד ובפלנדריה (מחוץ דובר הולנדית בבליה). הגוף ממונה ומתוקצב במשותף ע"י שתי הממשלות. הוועד המנהל שלו כולל 15 איש בעלי ניסיון בתחום ההשכלה הגבוהה, שאינם מכהנים באחד המוסדות המבוקרים. בנוסף, קיימת מועצה מלווה המורכבת מנציגי האקדמיה למדעים, איגוד האוניברסיטאות וכן ארגוני הסגל והסטודנטים בשתי המדינות. התוצרים העיקריים של עבודת האיגוד גלויים לציבור באתר הרלוונטי, באנגלית והולנדית. גופים דומים קיימים במדינות מערב רבות.

¹¹ <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02381.pdf>

¹² <http://www.u-map.org/>

¹³ http://www.u-multirank.eu/fileadmin/user_upload/documents/UMR_key_questions_and_answers.pdf

¹⁴ <http://nvaoo.com/>

ואילו באנגליה ההתייחסות לסוגיות הללו נעשית תוך שימת דגש רב על הפרספקטיבה הסטודנטאילית. המשרד לחדשנות, אוניברסיטאות וכישורים במדינה מפעיל אתר נתונים בשם Unistats.¹⁵ האתר משלב נתונים ממגוון רחב של מקורות (ובניהם סקר הסטודנטים האנגלי) ונותן מבט כולל על המוסדות ותכניות הלימוד השונות באנגליה. האתר מאפשר השוואה בין תכניות הלימוד השונות במוסדות השונים בהתאם לשורה של פרמטרים: שכר הלימוד, סיוע סטודנטאילי שהמוסד נותן, עלויות מגורים ומחיה בסביבת המוסד, דירוג שביעות רצון הסטודנטים, שכר התחלתי לבוגרי התואר, שכר חציוני לאחר מספר שנים במקצוע וכיוצא בכך. האתר מאפשר למועמדים ללימודים לבצע החלטה מושכלת בבואם להירשם ללימודים גבוהים ומספק למוסדות השונים תמריץ חשוב לשאוף למצינות אקדמית.

דרישות הסטודנטים: כפי שהניסיון העולמי מראה, לא ניתן להפריד את סוגיית מעורבות הסטודנטים בהשכלה גבוהה מחתירה כללית להחלת כללי המנהל התקין, השקיפות והאחריותיות על מערכת זו. אנו מברכים על הצעת החוק להחיל את חוק חופש המידע על מוסדות ההשכלה הגבוהה המתוקצבים (שאושרה השבוע בקריאה טרומית) וקוראים לכנסת להשלים את הליכי החקיקה ולמוסדות- להיערך ליישום החוק. בהתאם לרוח החוק, יש לחשוף לציבור את המידע הקריטי על הנעשה במוסדות- הליכי מינוי וקידום, תרומות, מכרזים, וועדות משמעת וערעורים, ניצול קרנות המחקר, דוחות כספיים נהירים ובעלי הבהרות וכדומה. אנו מציעים הכנסה של שינויים רלוונטיים במבנה התקצוב של המוסדות, על מנת לעודד את המוסדות לנהוג בשקיפות מרבית.

בנוגע לסוגיות של הגברת התחרות ושיפור בקרת איכות המחקר וההוראה, אנו קוראים ליישם 2 המלצות עיקריות. ראשית, על ממשלת ישראל להקים אתר השוואתי הדומה ל-Unistats הבריטי. רבים מהנתונים הרלוונטיים קיימים כבר היום (סקר הסטודנט השנתי והשוואת הנתונים בין מוסדות של ההתאחדות, נתוני השכר במקצועות השונים של משרד הכלכלה, סקרים רלוונטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וכדומה) אך אינם מרוכזים במקום אחד ואינם נגישים למועמדים ללימודים. עלות הקמת האתר ותפעולו השוטף אינה גבוהה במיוחד, ביחס לתועלת שהוא עתיד להביא להשכלה הגבוהה בישראל. שנית, יש לפעול לשיפור בקרת איכות ההוראה והמחקר בהשכלה הגבוהה בישראל. יש לחזק את סמכויות האגף להערכת איכות והבטחתה הפועל כיום במסגרת המל"ג. בין היתר, יש לפעול לכך שתקצוב המוסדות והתכניות יהיה בהתאם לתוצאות הערכה. כמו כן, על האגף להתנהל בשקיפות מרבית- יש להנגיש לציבור את דו"חות הערכת איכות של כל תחום (כולל הנספחים וההוראות לחברי וועדת הערכה) ולתרגם דו"חות אלו לעברית במידת הצורך.

הקמת גוף מחקר ופיתוח למערכת האקדמית בישראל

המצב בישראל כיום: מערכת החינוך בישראל ובפרט מערכת ההשכלה הגבוהה שלה נחקרת ומוערכת על ידי מגוון גופים. בין גופים אלו פועלים מכוני מחקר פרטיים וציבוריים ועמותות למיניהן. עם זאת, לא קיים גוף ציבורי העוסק באופן בלעדי במחקר של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל ולכן אין כיום מערך ידע מקיף וסדור על מערכת זו והשינויים שהתרחשו בה לאורך השנים. ברי שידע זה יטיב עם המערכת האקדמית ויאפשר תכנון יעיל וטוב יותר של המערכת במגוון מישורים: כלכלי, אקדמי, חברתי ועוד.

המצב במקומות אחרים: גופי תכנון ומחקר פועלים כיום בישראל מגוון רחב של משרדים ממשלתיים. להלן מספר דוגמאות של גופי מחקר אלו:

¹⁵ <http://unistats.direct.gov.uk/>



1. הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) הינה הגוף המקצועי המוביל ומנחה את מערכת החינוך בכל הנוגע לתחומי המדידה וההערכה. על מנת שראמ"ה תוכל לפעול כגוף בלתי תלוי ואובייקטיבי היא הוקמה כרשות עצמאית פנים-ממשלתית (במעמד של יחידת סמך מתוגברת במשרד החינוך) והיא מדווחת ישירות לשר החינוך. הרשות מדגישה כי היא סבורה שתהליכי מדידה והערכה יכולים לסייע לשיפור החינוך בישראל: "באיתור פערים בין הרצוי למצוי, בשאיפה לשיפור מתמיד, בקידום מצוינות, בטיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים ובקידום אוכלוסיות חלשות"¹⁶. הרשות דוגלת בגישה של "מדידה בשרות הלמידה" המדגישה את ההלימה וההיוון החוזר בין תכני הלימוד, הסטנדרטים, שיטות ההוראה והמדידה. ראמ"ה מקיימת קשר רציף עם מטה משרד החינוך ועם מנהלים מורים והורים. הרשות עוסק במגוון תחומים ביניהם גם מחקר ופיתוח, דיווח ופרסום של מידע ונתונים לציבור, הנחיית המערכת בנוגע להשתלמויות והדרכתה בתחום של הערכה ומדידה, הערכת פרויקטים ועוד.
2. המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח (המולמו"פ) הוקמה מתוקף חוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי (תשס"ג-2002), היא מונה 15 חברים, בראשה עומד יו"ר המולמו"פ והשר הממונה על פעילותה הינו שר המדע והטכנולוגיה. המולמו"פ רואה במחקר ובפיתוח כלי יעיל להשגת יעדים לאומיים ורואה חשיבות רבה בטיפול וחיזוק של מערכת המו"פ בישראל. בין תפקידי המועצה: לייצג לממשלה בנושאי תכנון, ארגון, הסדרה ותקצוב של המו"פ האזרחי; להמליץ לממשלה על מדיניות לאומית כוללת, שנתית ורב שנתית, בתחום המו"פ האזרחי; לייצג לממשלה בנושאים הקשורים למו"פ הממשלתי; ולייצג לממשלה, לפי בקשתה, בכל נושא אחר הקשור לתחום המו"פ. הכלים שבאמצעותם פועלת המועצה: מתודולוגיה לקביעת עדיפויות במימון מו"פ, מתודולוגיה לחיזוי צרכים הקשורים למו"פ, מעקב אחר התפתחויות בחו"ל וחקר הקשרים בין הקידום הטכנולוגי לבין צמיחת המשק.¹⁷
3. מינהל מחקר וכלכלה של משרד הכלכלה (התמ"ת) הינו הגורם המקצועי המייעץ להנהלת המשרד ויחידותיו ומפיץ מידע לציבור בתחומי אחריות המשרד. המינהל אחראי על איסוף וניתוח מידע ועל ביצוע מחקרים כלכליים וחברתיים בנושאים שונים בהתאם לדרישות הנהלת המשרד והדרג המקצועי הבכיר. המנהל מפיק מגוון תוצרים הנחלקים לחמישה סוגים: כתבי עמדה, מחקר, סקירה, דפי מידע ואוגדני נתונים. תוצרים אלו משמשים לקביעת מדיניות, הבנה מעמיקה של מגמות ותהליכים רלבנטיים או לצורך ביצוע מקצועי ויסודי של משימות; ייצוג המשרד בוועדות מקצועיות וגופים חוץ משרדיים ובינלאומיים; ביצוע מטלות שוטפות שמטרתן לספק ליחידות המשרד נתונים והערכות הנדרשים לביצוע תפקידן.¹⁸
4. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) פועלת כיחידת סמך עצמאית במשרד ראש הממשלה. בראש הלמ"ס עומד הסטטיסטיקן הממשלתי ולצדו פעולת המועצה הציבורית לסטטיסטיקה. הלשכה פועלת מכוח חוק פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש] (תשל"ב-1972) בו מוגדרים תפקידי הלמ"ס, אופן עבודתה, חובת הציבור למסור מידע, חובת הלשכה לשמור על סודיות המידע וחובתה לפרסם את תוצאות עבודתה. בין תפקידי הלמ"ס: לערוך פעולות סטטיסטיות בנוגע לאוכלוסייה ולפעילויותיה בתחומי החברה, הבריאות, הכלכלה, המסחר והתעשייה ובתחומים אחרים; לשתף פעולה עם מוסדות המדינה בעריכת פעולות סטטיסטיות ובפרסום תוצאותיהן; ולפרסם ידיעות על פעולות סטטיסטיות

¹⁶ <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/OdotRama/>

¹⁷ <http://most.gov.il/Molmop/About/Pages/default.aspx>

¹⁸ http://www.moital.gov.il/NR/exeres/CEB3EBC4-A93D-42C0-8D62-1F6BAE80555A_frameless.htm



הנערכות והמתכוננות בידי הלמ"ס ובידי מוסדות המדינה או בשבילם. שלושת העקרונות המנחים את הלמ"ס הם: עצמאות, אמינות ושמירה על סדיוות נתוני הפרט.¹⁹

5. מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) פועל תחת כנסת ישראל. המרכז הוקם מתוך רצון לספק לחברי הכנסת סיוע מקצועי, אמין ואובייקטיבי. המרכז מספק לחברי הכנסת, לועדות וליחידות הכנסת נתונים, מסמכים ומחקרים לקראת הדיונים השוטפים, להכנת חקיקה ולכל הפעילות.
6. האגף לממשל וחברה (תכנון מדיניות) פועל תחת משרד ראש הממשלה. האגף מהווה כלי לביצוע עבודות מטה לאומיות בתחום החברתי ולהובלת רפורמות בממשל עפ"י הנחיות מנכ"ל המשרד ובהתאם למדיניות ראש הממשלה. בתחום הממשל, האגף מוביל את תפיסת התכנון הממשלתית ואת הטמעתה במשרדי הממשלה השונים.²⁰
7. האגף למחקר, תכנון והכשרה פועל תחת משרד הרווחה. האגף עוסק באיסוף, יצירה והפצה של מידע וידע בתחומי מדיניות, מחקר והפעלה של שירותיו. תחת האגף פועלת מחלקת המחקר המתמקדת בייזום מחקרים שונים, שמטרתם לספק נתונים תקפים הקשורים לאוכלוסיות שהמשרד מופקד על הטיפול בהם.²¹

לתפיסתנו, ניתן לחלק את הפעילות של גופי המחקר הנ"ל תחת שתי קטגוריות מרכזיות:

1. מחקר לצורך תכנון מדיניות: מחקר מסוג זה מהווה כלי לתכנון ולקביעת מדיניות. מחקרים לצורך תכנון מדיניות מספקים מידע מקיף לקובעי המדיניות (שרים, חברי כנסת ומשרדי ממשלה), בכדי שאלו יוכלו לפעול באופן שקול ומחושב המתבסס על נתונים מהימנים. תחת קטגוריה זו ניתן להכניס את מחקריהם של המולמו"פ, מינהל המחקר והכלכלה של משרד הכלכלה והממ"מ. פעילות גופים אלו נעה על קשת רחבה בין מחקר אובייקטיבי לצורך חקיקה והתווית מדיניות (ממ"מ) ועד לייעוץ בנושאי תכנון ותקצוב (המולמו"פ). שלושת הגופים האלו יושבים תחת הגופים אותם הם משרתים ופועלים בהתאם לצרכים ולבקשות של עובדי וחברי הגופים.
2. מחקר לצורך פיקוח ובקרה: מחקר זה מתמקד במדידה והערכה של הקיים באופן אובייקטיבי ובלתי תלוי. מטרתו של מחקר זה היא למדוד לצורך בקרה, פיקוח והערכה של הנעשה. למשל, פעילותה של ראמ"ה בתחום הערכת פרויקטים, פיתוח מבחנים שאלונים וסקרים ארציים (מבחני המיצ"ב והחמ"ד) והערכת התערבויות לימודיות. מחקר מסוג זה ניתן לראות גם בפעילות המחקרית של הלמ"ס. המשותף לשני גופים אלו הוא יכולתם לבצע מחקר אובייקטיבי בגלל מעמדם העצמאי והבלתי תלוי כיחידות סמך ("יחידה במשרד שוועדת השירות העניקה לה סמכויות מינהליות של משרד, בהתאם לכללים הנהוגים בשירות המדינה"²²).

דרישות הסטודנטים: התאחדות הסטודנטים בישראל סבורה שיש להבחין בין מחקר של מערכת ההשכלה הגבוהה לצורך תכנון מדיניות ובין מחקר לצורך פיקוח ובקרה. מכיוון שמחקר מהסוג השני דורש אובייקטיביות ועצמאות מהמערכת הנבחנת בעוד שהמחקר מהסוג הראשון אינו מחייב זאת. לאור הבחנה זו, לתפיסתנו, יש מספר אפשרויות שונות שניתן לקדם בכדי להקים גוף מו"פ שיבחן את המערכת האקדמית בישראל.

¹⁹ http://www1.cbs.gov.il/publications09/about/aboutcbs_h.htm

²⁰ <http://www.pmo.gov.il/POLICYPLANNING/Pages/HomePage.aspx>

²¹ <http://www.molsa.gov.il/Units/Wings/AgafMehkar/Pages/AgafMehkar.aspx>

²² מתוך חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג - 1963



1. הקמת יחידת מו"פ תחת המל"ג שתבצע מחקר לצורכי פיתוח ותכנון מדיניות:

לתפיסתנו, המל"ג אינו גוף בלתי תלוי דיה מכיוון שחלק מחבריו הם נציגים של המוסדות האקדמיים עצמם. על כן, אנו סבורים כי תחתיו יכולה לשבת מחלקת מו"פ שתעסוק במחקר לצורך תכנון מדיניות אך לא מחלקת מחקר לצורך פיקוח. אנו סבורים כי למחלקת מו"פ שתהווה חלק אורגני מהמל"ג יתרונות רבים בתחום התכנוני. ראשית, מחלקת מו"פ שתפעל באופן שוטף (להבדיל מוועדות שממונות אד-הוק) תייצר בסיס ידע רחב על מצב ההשכלה הגבוהה בישראל. ידע זה יאפשר ההערכה טובה יותר של המערכת והתווית מדיניות שקולה ומוצלחת עבור מערכת ההשכלה הגבוהה. שנית, מחלקת מו"פ תוכל לבחון ולחקור את הפעילות והמדיניות של ההשכלה האקדמית ברחבי העולם ולגזור המלצות ורעיונות רלוונטיים למערכת הישראלית. למידה ביקורתית של הנעשה בעולם יכולה להוביל לפיתוח וחיזוק של מערכת ההשכלה הגבוהה המקומית. לבסוף, מחלקה זו תוכל לשרת את חברי המועצה בבואם לקבוע החלטות (בדומה לפעילות ממ"מ).

2. הקמת גוף מחקר של המערכת האקדמית בישראל כיחידת סמך תחת משרד:

גוף זה יהיה עצמאי ובלתי תלוי בפעילות המל"ג והמוסדות האקדמיים ועל כן הוא יוכל לעסוק בהערכה ובקרה של מערכת ההשכלה הגבוהה. הקמת גוף זה יכולה לבוא לצד או במקום יחידת מו"פ שתפעל תחת המל"ג. במידה וגוף מסוג זה יפעל במקביל ליחידת מו"פ של המל"ג הוא יעסוק אך ורק במחקר לצורך פיקוח ובקרה ויבחן סוגיות רגולטוריות שונות כמו: ניצול משאבים, שוויון מגדרי, נגישות פיזית, נגישות לכלל פלגי האוכלוסייה ועוד. במידה וגוף המחקר יפעל במקום מחלקת מו"פ של המל"ג, הוא יבצע גם מחקר לצורך תכנון וישרת את המל"ג על חבריו ומשרדיו השונים. להשקפתנו, איחוד שני תחומי המחקר (מחקר לצורך תכנון ומחקר לצורך פיקוח ובקרה) תחת גוף בלתי תלוי אחד היא עדיפה מכיוון שישנה חפיפה מסוימת בין שתי קטגוריות המחקר שבניהן הבחנו.

3. הרחבת תחומי העיסוק של ראמ"ה

כיום תחת משרד החינוך כבר פועל גוף במעמד של יחידת סמך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. יתכן ובמקום להקים גוף חדש שיעסוק במחקר של המערכת האקדמית ניתן להרחיב את תחומי העיסוק של ראמ"ה ולכלול בהן גם פיקוח ובקרה של מערכת ההשכלה האקדמית. גם במקרה זה במידה וראמ"ה תפעל לצד מחלקת מו"פ של המל"ג היא תבצעה אך ורק מחקר לצורך פיקוח, אך אם היא תפעל כגוף מחקר יחיד היא תבצע מחקר גם לצורך התווית מדיניות.

היבטים תכנוניים במוסדות לא מתוקצבים

המצב בישראל כיום: ב-20 השנים האחרונות מערכת ההשכלה הגבוהה עברה שינויים רבים. עיקרם הנגשת מערכת ההשכלה הגבוהה לציבור מסיימים רחב יותר מקרב בוגרי בית הספר התיכון, לצד הפרטת המערכת, הבאה לידי ביטוי בקיצוצים נרחבים בתקציב מערכת ההשכלה הגבוהה בכלל, ובקיצוץ ההשקעה בסטודנט הבודד בפרט. השינויים הללו הביאו לשינוי מבנה מערכת ההשכלה הגבוהה כפי שהייתה מוכרת עד אז; שינוי המאזן הקיים, הפיכת המכללות, הפרטיות והציבוריות כאחד, למוסדות המכשירים את מרבית בוגרי התואר הראשון בישראל ובשנים האחרונות אף יצירת מאזן לפיו כ-20% מכלל מסיימי תואר אקדמי מדי שנה בישראל - לומדים במסגרות שאינן מתוקצבות.

בטבלה שלהלן, ניתן לראות את מספר הסטודנטים הלומדים במוסדות מתוקצבים ולא מתוקצבים, במסגרת לימודי תואר ראשון, לאורך 12 השנים האחרונות;²³

| 2012 | 2010 | 2008 | 2006 | 2004 | 2002 | 2000 | סוג מוסד / שנה |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------------|
| 124895 | 122761 | 119676 | 121357 | 122904 | 115692 | 111295 | אוניברסיטאות |
| 31325 | 28325 | 24844 | 25560 | 26251 | 25907 | 24257 | מכללות לחינוך |
| 45894 | 43226 | 36948 | 31305 | 27031 | 23319 | 16533 | מכללות מתוקצבות |
| 202114 | 194312 | 181468 | 178222 | 176186 | 164918 | 152085 | סה"כ מתוקצבים |
| 44514 | 38190 | 30658 | 26003 | 21291 | 15575 | 14967 | סה"כ לא מתוקצבים |
| 246628 | 232502 | 212126 | 204225 | 197477 | 180493 | 167052 | סה"כ סטודנטים |
| 81.9505 | 83.5743 | 85.5477 | 87.2677 | 89.2189 | 91.3706 | 91.0401 | יחס מוסדות מתוקצבים |
| 18.0495 | 16.4257 | 14.4523 | 12.7323 | 10.7811 | 8.62914 | 8.95946 | יחס מוסדות לא מתוקצבים |
| | | | | | | | |

על פי הטבלה, ניתן לראות כי בעשור האחרון צמח חלקם של הסטודנטים הלומדים לתואר ראשון במוסד לא מתוקצב ביותר מפי 2, ובהתאם לכך גם היקף התוכניות הנלמדות במוסדות הללו- עלה באופן משמעותי. כך למשל, הקריה האקדמית אונו, מוסד אקדמי שאינו מתוקצב, אשר קיבלה הכרה על ידי המועצה להשכלה גבוהה בשנת 2006, והוסמכה להעניק תארי בוגר במשפטים ובוגר ומוסמך במנהל עסקים. במרוצת השנים, הוסמכה המכללה להעניק תארי בוגר גם בריפוי בעיסוק ובהפרעות בתקשורת. ולמכללה אישור פרסום גם ללימודי בוגר בפרסום ושיווק, במוסיקה, ובפיזיותרפיה וכן לימודי מוסמך במשפטים.²⁴

מוסד שאינו מתוקצב על ידי הועדה לתכנון ולתקצוב או על ידי משרד החינוך, אינו נדרש למעשה לקבל את אישור הגורם המתכנן על מנת לפתוח תכנית לימודים חדשה. אלא, אם התוכנית החדשה אותה הגיש המוסד לאישור, עומדת בקריטריונים אקדמיים בלבד, אזי ביכולתו של המוסד לפתוח את התכנית. לעומת זאת, מוסדות המתוקצבים על ידי הועדה לתכנון ולתקצוב, יכולים להגיש בקשה לפתיחת תוכנית לימוד חדשה רק במסגרת התכנית הרב שנתית שאושרה למוסד על ידי הועדה לתכנון ולתקצוב. זו מאושרת לכל מוסד באופן פרטני ובין היתר נכללים בה שיקולי עידוד המצוינות המחקרית מדעית; שיפור באיכות ההוראה וההון האנושי הנרכש; התייחסות לצרכים לאומיים (דוגמת הרחבת הנגישות לאוכלוסיית החרדים והערבים) שקיפות ועוד.

מבין מגוון מקצועות הלימוד הנלמדים כיום במסגרת אקדמית, ניתן להבחין בין תחומים המחייבים הכשרה מעשית/ התמחות ורישוי מקצועי לבין כאלה שלא (עריכת דין לעומת כלכלן), וביניהם, ביצוע הבחנה נוספת בין מקצועות בהם הגילדה המקצועית היא זו המעניקה את הרישוי לבין מקצועות בהם הרישוי ניתן על ידי מדינת ישראל. מבין האחרונים ניתן למצוא את המקצועות עבודה סוציאלית, פיזיותרפיה, תזונה, ריפוי בעיסוק, קלינאות תקשורת ופסיכולוגיה.

²³ על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ינואר 2013.

²⁴ מתוך נתוני המועצה להשכלה גבוהה.



הלימודים במקצועות אלה, מתקיימים במסגרת עליה אמונה המל"ג מבחינה אקדמית, והות"ת מבחינת תקצוב מספר הלומדים ותכנון מערך זה לאורך זמן (המוסדות שאינם מתוקצבים אינם כפופים לשיקולי התכנון והתקצוב, אלא רק לשיקולים האקדמיים). את ההסמכה והרישוי מעניק המשרד הממשלתי הרלוונטי, ובמקצועות שהוזכרו לעיל, אלו הם משרדי הרווחה והבריאות בהתאמה.

במרבית המקצועות ההכשרה מתבצעת במהלך הלימודים האקדמיים, במסגרתה לומדים הסטודנטים בהדרגה לבצע את עבודתם העתידית בשטח במסגרת מקומות תעסוקה, ומקבלים הדרכה וליווי מגורמים העוסקים במקצוע, המקבלים בתמורה לכך תוספת שכר עבור הדרכת סטודנטים. לימוד הפרקטיקה המתקיימים מקביל ללימודים העיוניים מעצימים את האחרונים ומקנים להם משנה תוקף.

על כן מקצועות אלו נבדלים ממקצועות אחרים בכך שהם אינם יכולים להתקיים ללא תחימת מספר הסטודנטים הלומדים - בהלימה למקומות ההכשרה הקיימים בשטח. שהרי, אי הסדרה ותכנון של תחומים מסוג זה, תיצר כמות בלתי מוגבלת של סטודנטים המשתמשים במשאבים ציבוריים מוגבלים - שהם מספר מקומות ההכשרה המעשית ומספר המדריכים הקיימים. ואי מעורבות ועדת התכנון והתקצוב בכמות הסטודנטים הלומדים בחוגים אלה במוסדות לא מתוקצבים, ולמעשה חוסר היכולת לתכנן לאורך זמן את כמות כלל הלומדים בחוגים אלה, עלולה להוביל לאורך זמן לעומס רב על מערכת ההכשרה, לאי עמידה בתקנים הנהוגים בארץ ובחולל הנוגעים בשעות ההכשרה המינימאליות הנדרשות לסטודנט, שחיקת המדריכים המכשירים ובסופו של דבר ירידת איכות הסטודנטים המוכשרים במסגרתם.

בנוסף, הצפת פרופסיות שונות בעודף אנשי מקצוע חדשים, עלולה לגרום לירידה בתנאי ההעסקה והשכר של המועסקים במסגרתה. לימודי הפיזיותרפיה בישראל מהווים דוגמה בולטת לכך. דו"ח הוועדה להערכת איכות ללימודי הפיזיותרפיה בישראל משנת 2007, גרס כי "המחסור במרכזים קליניים איכותיים להכשרה מעשית של הסטודנטים, הינו אתגר מרכזי העומד בפני כל אחת מהתכניות. מצב זה החמיר בשנים האחרונות עם הוספת שתי תכניות חדשות (אוניברסיטת חיפה ומכללת יהודה ושומרון)²⁵ וגידול במספר הסטודנטים המקבלים הכשרה מעשית. בכל אחת מארבע התוכניות²⁶ נאלצו לדחות את הצבתם של הסטודנטים להכשרה קלינית במהלך הלימודים...לנקודות זמן מאוחרות במהלך ההכשרה ואף להפחית את מספר השעות...שהן המינימום המומלץ ע"י ועדה זו וע"י הסוכנות האמריקאית להכרה בתכניות לימוד פיזיותרפיה בארה"ב...". הוועדה המליצה על הגברת שיתוף הפעולה בין ראשי תכניות הלימודים באקדמיה, בתיה חולים, הקליניקות והרשויות הממשלתיות הרלוונטיות (כגון המל"ג ומשרד הבריאות), על מנת להגדיל את מספר המקומות להתנסות קלינית העומדים לשימוש למטרת הלימודים הקליניים בפיזיותרפיה. כמו כן, הוועדה ציינה כי " חד משמעית, אין לפתוח תכנית נוספת, וגם אין לאפשר גידול במספר הסטודנטים באף אחת מהתכניות הקיימות. למעשה, המלצנו שאחדות מן התכניות הקיימות תפחתנה את מספר הסטודנטים בכ- 10%. נמצאנו למדים ע"י הסגל בכל אחת מהתכניות אלה, - שלצמצום של 10% לא תהיה השפעה שלילית על זמינות של פיזיותרפיסטים מיומנים למלא את הנדרש בארץ²⁷".

²⁵ היום אוניברסיטת אריאל.

²⁶ מספר התוכניות הקיימות נכון ליום כתיבת הדו"ח.

²⁷ הדו"ח הכללי להערכת לימודי הפיזיותרפיה, דצמבר 2007, <http://che.org.il/wp-content/uploads/2012/05/%D7%94%D7%93%D7%95%D7%97->



כתוצאה ממסקנותיו של דו"ח זה, במסגרת ישיבת המועצה להשכלה גבוהה שנתקימה בפברואר 2008, נקבע בין היתר כי יש לאמץ את המלצות הוועדה באשר לעצירתן של תכניות פתיחת תכניות חדשות לפיזיותרפיה, עד לקבלת המלצות נוספות מהוועדה לבחינת המקצועות הפרא רפואיים, שהקימה הוועדה לתכנון ותקצוב של המל"ג. נטען שם כי "קבלת החלטה בדבר אי פתיחת תכניות לימודים נוספות בפיזיותרפיה הינה קריטית לאור המחסור במקומות לפרקטיקום, אשר החמיר לאחר פתיחת תכניות הלימודים בפיזיותרפיה באוני' חיפה ובמכללת יהודה ושומרון²⁸".

בנוגע לצרכים עתידיים במערכת הבריאות, הגדיל לעשות דו"ח ועדת פינרו, הוא הדו"ח המשותף למל"ג ולמשרד הבריאות משנת 2010. כותבי הדו"ח ציינו כי "קיימת מצוקה גדולה במערך ההכשרה הקלינית העומד לרשות החוג. שרק הולכת ומחריפה בכל שנה עם הגידול במספרם של הסטודנטים הלומדים בתחומים הללו. יתרה מזאת, היות ואין תעריף אחיד המשולם למקומות ההתנסות ולמדריכים הקליניים בהם, שוק מקומות ההתנסות הפך להיות תחרותי ופרוץ ומעודד העלאת מחירים. במצב הזה קיים יתרון למוסדות הלא מתוקצבים על המוסדות המתוקצבים שמשאביהם מוגבלים יותר...חברי הוועדה ממליצים פה אחד על הקפאת כל תהליך של אישור או פתיחת תכניות לימוד חדשות לתואר ראשון בתחום זה עד לשנת 2015 וכן על הקפאת מספרי הסטודנטים עד שנה זו...ולקראת 2015 תקום ועדה חדשה שתידרש לבחינה מחודשת של נושא כוח האדם במקצועות הללו ותמליץ לות"ת ולמל"ג בנוגע להמלצות הנ"ל".

על אף כל אלה קבעה מליאת המל"ג בשנת 2011 כי יש לאפשר למוסדות להשכלה גבוהה להגיש בקשה לפתיחת תכניות לימודים חדשות לתואר במקצועות פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, הפרעות בתקשורת ותזונה. המועצה קבעה כי תמשיך לבדוק את התוכניות שהוגשו ושיוגשו אך תדון באישור פתיחת תכניות הלימודים במקצועות אלה, לכל המוקדם בשנת תשע"ג (2013). בדיקת תכניות הלימודים האמורות, הכוללות במסגרתן הכשרה מעשית, תכלול, בין היתר, בחינה מדוקדקת של יכולתן של התכניות לעמוד בתנאים וברמה הנדרשים להענקת הכשרה מעשית משמעותית, תוך מתן דגש על טיב המקום, רמת המדריכים בו והעומס המקצועי המוטל עליהם וכן כי אין בכל אלה כדי לפגוע בהכשרתם של סטודנטים בתכניות קיימות, זאת בין היתר, נוכח ממצאי הוועדה בעניין השימוש בתשתיות לאומיות מוגבלות במסגרת ההכשרה המעשית. כל זאת לרבות באמצעות דרישה לקבלת התחייבות מפורשת ממקומות המיועדים להכשרה המעשית כי פתיחת התכנית החדשה לא תפגע בתכניות אחרות קיימות בתחום, שהכשרתן המעשית מתקיימת באותו מקום, ובהתפתחותן הטבעית. בנוסף לכך כבר במהלך שנת 2010, אישרה המועצה להשכלה גבוהה את פתיחתה של תכנית חדשה ללימודי פיזיותרפיה במכללת צפת (בהתאם לתוכנית הרב שנתית שאושרה למוסד עוד קודם לכן), ואפשרה למוסדות להשכלה גבוהה נוספים להגיש בקשות לפתיחה של תכניות דומות. בנוסף, בשנת 2012 אישרה המועצה להשכלה גבוהה למכללת קריית אונו (מוסד לא מתוקצב), לפתוח החל משנת תשע"ד מחזור לימודי פיזיותרפיה ובו 50 סטודנטים (לפחות למשך 3 השנים הראשונות), ובנוסף, אישרה למספר חוגים קיימים (ביניהם אוניברסיטת בן גוריון ואוניברסיטת ת"א, להגדיל את מספר הסטודנטים הקיימים).

<http://che.org.il/wp-content/uploads/2012/04/%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%AA-%D7%9E%D7%9C%D7%92-26.02.08.pdf>
<http://che.org.il/wp-content/uploads/2012/04/%D7%94%D7%9B%D7%9C%D7%9C%D7%99-%D7%91%D7%92%D7%A8%D7%A1%D7%94-%D7%94%D7%A2%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%AA-1.pdf>
²⁸



בעקבות מחאת סטודנטים בתחום בליווי התאחדות הסטודנטים בישראל, הוחלט במועצה להשכלה גבוהה "למנות צוות מומחים מייעץ מטעם ות"ת/מל"ג ומשרד הבריאות לבחינת ההתנסויות הקליניות בפזיותרפיה... הצוות יתבקש לבחון את מידת קיומם של מקומות ראויים להתנסות קלינית לסטודנטים לתואר ראשון בפזיותרפיה בישראל, היקפם אל מול צרכי המוסדות והמשק, ופוטנציאל הרחבת מקומות ההכשרה"²⁹. התכנית הלא מתוקצבת בקריית אונו נפתחה כמתוכנן, ובהצעת ההחלטה נכתב גם כי "עד להסדרת הנושא ממליצה ות"ת למל"ג שלא לאפשר הרחבת מספר הסטודנטים בתכניות לתואר ראשון בפזיותרפיה ביחס למצב הקיים בפועל בתשע"ד זאת עד להסדרת הנושא". נכון לכתיבת שורות אלה, לא סיימה הועדה המקצועית את עבודתה.

המל"ג התייחסה במספר דיונים גם לסוגיית התכנון במוסדות הלא-מתוקצבים באופן כללי. עוד בראשית 2008, הוחלט במסגרת מליאת המל"ג להקים ועדה מקצועית בראשות פרופסור איתמר רבינוביץ, לשעבר נשיא אוניברסיטת ת"א שעיקרה "בחינת צרכי ההשכלה הגבוהה בישראל בראיה רחבה לטווח ארוך, וקביעת המדיניות כלפי מערכת ההשכלה הגבוהה של כל המוסדות המקנים תארים אקדמיים. מדיניות כוללת זו חייבת להתבסס על עובדות מוצקות לגבי המצב הקיים והתחזיות לטווח ארוך. המדיניות תתייחס, בין היתר, להשלכות השונות לטווח הארוך על מערכת ההשכלה הגבוהה, של אישור הבקשות המונחות על שולחן המועצה ושל בקשות שיוגשו בעתיד"³⁰. לאחר למעלה משנה ולאחר שוועדה זו לא הגישה המלצותיה, מונתה ועדה נוספת לדון בנושא, בראשות פרופסור ברוך נבו, אך הדו"ח אשר הוגש על ידי ועדה זו לא נידון במועצה כלל.

ביולי 2013 אושרו במליאת מל"ג קריטריונים חדשים הנדרשים לשם לפתיחת מוסד אקדמי חדש, בד בבד, לא הייתה התייחסות הנוגעת לפתיחת תכניות חדשות במוסדות שהוקמו זה מכבר, אך שאינם כפופים לשיקולי תכנון ותקצוב ממשלתיים. עמדת כלל הגורמים במל"ג ובות"ת כמו גם גורמים משפטיים אחרים היא כי בשל חוק יסוד חופש העיסוק³¹ אין זה מתפקידן לקבוע מה יהיה היקפו של היצע הלימודים האקדמיים בתחום מסוים, או מהו המספר של בעלי הכשרה מסוימת ש"השוק יכול לקלוט". בייחוד במוסדות שאינם בתקצוב ציבורי.

דרישות הסטודנטים: בתקופה האחרונה החלה המל"ג לנקוט פעולה מסוימת בתחום, עם הקמת ועדה להסדרת מקצוע הפזיותרפיה, אשר עוסקת בין היתר בהבטים תכנוניים בתחום, אך זוהי סנונית ראשונה בלבד מה גם שמסקנותיה של הועדה לא פורסמו כמו גם לא ברור מה תהיה דרך הפעולה של המל"ג בנושא. לדידנו, יש להקים ועדה מקצועית בכל תחום אקדמי בו קיימת הכשרה מעשית, בו חברים נציגים מהפן האקדמי - לרבות נציגים הקשורים לעולם ההכשרות המעשיות, נציג מקצועי מהמשרד הממשלתי הרלוונטי קיימת הכשרה מקצועית, ונציג סטודנטים אשר ישמש כמשקיף. אחת ל-3 שנים, תבצע כל ועדה בתחומה מיפוי מקיף, אודות מספר ומצב מקומות ההכשרה בתחום. מסקנותיהן הכמותיות של הועדות השונות, אשר ימסרו לחברי הועדות האקדמיות הרלוונטיות של המל"ג, הן שיקבעו האם תכנית מסוג זה תאושר או לא, כמו גם אם תכנית קיימת תקבל אישור להרחבתה.

²⁹ "הסדרת ההכשרה המעשית בפזיותרפיה", מסמך מס': 7713א', נידון ואושר במליאת המועצה ביום 15.10.2013

³⁰ המועצה להשכלה גבוהה, החלטה מספר 42/11, 8.1.2008.

³¹ הקובע כי "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד",



מעבר המכללות להוראה תחת סמכות הות"ת

המצב בישראל כיום: כיום, קיימות 24 מכללות, המכשירות את עובדי ההוראה לחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי. בניגוד לאוניברסיטאות המחקר והמכללות הציבוריות, המוסדות להכשרת עובדי ההוראה בישראל נמצאים באחריות התקציבית של משרד החינוך, כאשר את האקרדיטציה האקדמית מעניקה המל"ג. מצב זה הוא שריד היסטורי לתקופה בה הוגדרו המכללות כמוסדות על-תיכוניים תחת משרד החינוך. האגף להכשרת עובדי ההוראה אחראי על כל מערכת ההכשרה להוראה, לכל מגזרי החינוך ולכל שכבות הגיל. בין היתר, האגף מתקצב ומפקח על המכללות האקדמיות להכשרת עובדי ההוראה. האגף מבצע את מדיניות של הנהלת משרד החינוך ומשרד זה משמש לגבי המכללות להוראה כגוף התכנון, התקצוב והבקרה (המקביל לות"ת).³² יחד עם זאת, תכניות הלימודים האקדמיות של נבנות על פי הדגם המנחה שאושר על ידי המועצה להשכלה גבוהה, נבדקות ע"י האגף להכשרת עובדי ההוראה והמל"ג ומאושרות על ידי המל"ג. המבנה האקדמי של המכללות, ניהולן, מוסדותיהן האקדמיים, הדרישות לגבי הרכב הסגל וכן הפעילות האקדמית נעשים אף הם עפ"י הנחיות המל"ג.

ועדת אריאב שבחנה את סוגיות הכשרת עובדי ההוראה, הגישה את מסקנותיה בשנת 2006. הוועדה בחרה שלא להציב סטנדרטים לתכנים ולמיומנויות בהכשרה להוראה, לאור חוסר הבהירות שעלו ממצאי המחקר הבינלאומי בתחום הכשרת המורים. יחד עם זאת, חברי הוועדה ציינו כי ההוראה היא פעילות המעוגנת בידע תיאורטי-מחקרי (נוסף על "חוכמת המעשה הפרקטית-רפלקטיבית") וכי הצלחתה של תכנית ההכשרה להוראה תלויה במידה רבה באינטגרציה בין המרכיבים הללו. מכך עלה הצורך לשפר את מתכונת לימודי ההכשרה להוראה ולהתאימם לדרישות המקצועיות העכשוויות. הוועדה ציינה כי תחום ההכשרה להוראה הינו תחום אקדמי לכל דבר ועניין ולכן חשוב לקיים פעילות מחקרית במוסדות המכשירים מורים בתחום ההכשרה להוראה, לחזק את סגל ההוראה בתכניות הללו. כל זאת על מנת למשוך להוראה מועמדים איכותיים בעלי רקע אקדמי מגוון ולשפר את מעמד המורה בחברה הישראלית.³³

תקצוב המכללות לחינוך על ידי משרד החינוך מקשה על תפקוד המכללות במספר היבטים: הדרישה לעמידה בסטנדרטים אקדמיים אל מול תגמול כשל מורים; משכורות נמוכות מאנשי סגל אקדמיים; מחסור בקרן קשרי מדע; מחסור בתקציבי פיתוח; בניית מעונות וכדומה. נושאים אלו פורטו ע"י נשיאת מכללת אורנים ד"ר יערה בר און בראיון לעיתון TheMarker: "המכללות לחינוך, שנקראו בעבר סמינרים, שייכות למשרד החינוך. על תוכניות הלימודים מפקחת אמנם המל"ג, אך בכל הקשור לתקצוב ולתכנון עתידי, משרד החינוך הוא המושל בכיפה. ההפרדה הזאת... יוצרת מעין יצור כלאיים, חלק לא בריא בתוך המערכת... מצד אחד אנחנו נדרשים לסטנדרטים אקדמיים לחלוטין. מצד שני, סגל ההוראה מתוגמל כמו מורים, ולא כמו חברי סגל אקדמיים. דורשים מהם תואר שלישי, מחקר ופרסומים, ובה בעת, מתוך הנחה שהם לא חוקרים, דורשים מהם ללמד 16 שעות בשבוע... אי הבהירות בנוגע למעמדן של מכללות החינוך (יישאר בחסות משרד החינוך או יועברו למל"ג ולוות"ת) משפיעה ישירות גם על תקציבי הפיתוח... "כך, בניית המעונות מתעכבת..." אחרי 65 שנה, המכללות לחינוך צריכות להצטרף סוף סוף באופן רשמי למערכת ההשכלה הגבוהה".³⁴

³² <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/HachsharatOvdeyHuraa/Odot/>

³³ http://cms.education.gov.il/NR/rdoonlyres/0D75DE48-FC6C-4723-B853-80866FDD0C0C/89475/211106_1708.pdf

³⁴ <http://www.themarker.com/career/1.1984614>



כמו כן, תקצוב המכללות לחינוך על ידי משרד החינוך ולא על ידי הות"ת יוצר פער בין סטודנטים לחינוך והוראה לסטודנטים במערכת ההשכלה הגבוהה כולה. התקצוב של משרד החינוך יוצר מספר קשיים עבור סטודנטים לחינוך. ראשית, המכללות לחינוך סובלות מתת-תקצוב קשה בנוגע לבינוי ותשתיות, הדבר משפיע על מצב המבנים במכללות באופן כללי, ועל אי-קיום התקנות המתבקשות לצורך התאמות נגישות בבניין קיים לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. פגיעה נוספת באה לביטוי בסוגיית אגרות ותשלומים נלווים. מכיון שאת גובה האגרות לסטודנט קובע משרד החינוך, ישנם שינויים ותוספות של אגרות לסטודנטים לחינוך מידי שנה. הפיקוח אשר מבצעת המועצה להשכלה גבוהה בנוגע לאגרות ותשלומים נלווים אינם תקפים לסטודנטים לחינוך ובפועל נוצר מצב בו הסטודנטים משלמים אגרות רבות נוספות מעבר לשכר הלימוד עבור קורסים לתעודת ההוראה, סיוורים לימודיים, והוצאות נוספות.³⁵

המבנה הכלכלי הנוכחי של המכללות להוראה מקשה על המעבר לות"ת בשל חשש לקריסה כלכלית. לכן יש צורך בתכנון מהלכים מקדימים שיסייעו להתאים את המבנה התקציבי של המכללות לחינוך והוראה למבנה תקציבי המתאים לתקצוב ות"ת. כחלק מהמשא ומתן של התאחדות הסטודנטים עם משרד האוצר בשנת 2010 עלה מתווה לפיו ישודרגו המכללות לחינוך ויבוצע מעבר של מכללות לחינוך והוראה לתקצוב של הות"ת. לתהליך זה משמעויות רבות בפן הכלכלי, המשפטי, הארגוני והאקדמי של המכללות להוראה. תהליך זה מצריך הכנה מצד כלל הגורמים הקשורים בתהליך- משרד החינוך, ות"ת ומשרד האוצר והמכללות עצמן. "וועדת ליאון" בראשות ר"ח משה ליאון, מונתה על ידי שר החינוך לשעבר גדעון סער ב- 2012 לעסוק בנושא. חברי הוועדה הם נציגי משרד החינוך, משרד האוצר, רמ"א והות"ת. כיום, ועדת ליאון בוחנת אפשרות להגדלת האוטונומיה של המכללות, בניסיון הוא לבנות מודל שישמר את צביון המכללות לחינוך. בינתיים, החל התהליך של העברת חלק מהמכללות לאחראיות ות"ת, במקביל לניסיון לצמצם את מספר המכללות ולאחד בין המכללות להוראה למכללות הציבוריות "הרגילות".³⁶

דרישות הסטודנטים: התאחדות הסטודנטים תומכת בתהליך מעבר המכללות להוראה לתקצוב ות"ת. המצב שבו האחראיות הרגולטורית על המוסדות הללו מתחלקת בין שורה של גופים שונים יוצר בעיות רבות. מספר המכללות להוראה כיום גדול מדי והיחס סטודנטים-סגל בהם לא מתקרב לקריטריונים שהות"ת הציגה. תהליך העברת המכללות לסמכות ות"ת חייב להפוך לאחד מנושאי הדגל של המל"ג והות"ת ויש להאיץ תהליך זה ככל הניתן. במקביל, יש לפעול על מנת להשוואת את תנאי הלימוד של הסטודנטים להוראה לתנאים מהם נהנים כלל הסטודנטים הלומדים במוסדות המתקצבים, מבחינת התשתיות והבינוי, אגרות ותשלומים נלווים, איכות ההוראה והרמה האקדמית. מובן כי במסגרת התהליך יש למנוע כל פגיעה אפשרית בסטודנטים. כך למשל, יש לשמור על "נקודות החזק" של ההכשרה האקדמית במוסדות הללו: למידת שיעורים אקדמיים ע"י מומחים פדגוגיים ושמירה על מבנה החניכה האישי ע"י המנחה הפדגוגי.

³⁵ התאחדות הסטודנטים, "נייר עמדה- מעבר המכללות לחינוך לתקצוב הועדה לתכנון ותקצוב של המל"ג".
³⁶ בנתיב לצמיחה, עמ' 58.