



מדינת ישראל

הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה

דין וחשבון

ירושלים, אב תשע"ד - יולי 2014

עיצוב גרפי: סטודיו "שחר שושנה" מקבוצת סקורפיו 88

ירושלים יולי 2014



מדינת ישראל

לכבוד

ראש הממשלה מר בנימין נתניהו

שר החינוך הרב שי פירון

שר האוצר מר יאיר לפיד

נכבדיי,

הנדון: דוח הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה

אנו מודים לכם על האמון שנתתם בנו בכך שמיניתם אותנו לחברים בוועדה חשובה זו. ביצענו את תפקידנו, כפי שהוגדרו בכתב המינוי, מתוך הבנה של גודל השליחות והאחריות שקיבלנו על עצמנו.

מערכת ההשכלה הגבוהה היא אחת המערכות החשובות ביותר במדינות מפותחות בכלל ובמדינת ישראל בפרט, שהשכילה מאז הקמתה לנצור, לשמר ולפתח מערכת זו ולהביאה להישגים מרשימים ביותר הן בהישגיה האקדמיים והן בשליחותה החברתית. מנהיגי המדינה השכילו לפתח ולאמץ כלי משילות היוצרים ומקיימים את שביל הזהב בין האוטונומיה ההכרחית למערכת השכלה גבוהה לצורך שגשוגה האקדמי, לבין גיוסה לשירות המשק והחברה. עם זאת, המציאות המשתנה חייבה לבחון כלים אלו ואת מידת התאמתם לאתגרי המאה ה-21, ועל רקע זה מיניתם אותנו לקיים בחינה זו.

עבודת הוועדה הייתה מאתגרת במיוחד: לצד האפשרות לשפר, שרר החשש מהאפשרות לקלקל מה שפעל היטב במבחן התוצאה עד עתה. הוועדה התחבטה רבות במגוון שאלות, לרבות השאלה האם להשאיר המצב הקיים על תילו, ולבסוף ניבשה את ההמלצות לשינויים המופיעות בדוח שלהלן.

כל אחד ואחת מחברי הוועדה תרם תרומה משמעותית לגיבוש הפתרון המוצע, המהווה מכלול אחד המכיל את האיזונים והבלמים העדינים הנדרשים להבטחת היכולת של מערכת ההשכלה הגבוהה "לשפר את תפקודה **ולהעצים** את יכולתה להגשים יעדים לאומיים", שהתבקשנו להביא לפניכם.

לפיכך, אנו מבקשים מכם לקבל, ככל האפשר, את ההמלצות **כמקשה אחת** ולפעול ליישומן בחקיקה, ומדגישים כי כל סטייה מהמכלול עלולה להביא להפרת האיזונים ולפגיעה מהותית בתקפות ההמלצות.

בברכה,



חגית מסר-ירון, יו"ר

בשם חברי הוועדה (בסדר א"ב)

יובל אדמון, נאוה בן צבי, עדנה הראל, מנואל טרכטנברג, מנחם מגידור, אילה פרוקצ'יה, יוג'ין קנדל, יונתן רגב, אמנון רובינשטיין, ידידיה שטרן.

תקציר

הוועדה להסדרת המשילות בהשכלה הגבוהה מונתה ביום 3.12.2013 על ידי ראש הממשלה, שר החינוך ושר האוצר על מנת לבצע הערכה מחדש של מבנה המוסדות הרגולטוריים המופקדים על מערכת ההשכלה הגבוהה, קרי, המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת), תוך בחינת הממשק בין מוסדות אלה לבין הממשלה. כל אלה במטרה לחזק את מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, לשפר את תפקודה ולהעצים את יכולתה להגשים יעדים לאומיים.

הוועדה הגיעה להמלצות מוסכמות לרפורמה במבנה המוסדות הרגולטוריים, אשר לדעת חברה יביאו לשיפור משמעותי בכלל הממדים אליהם התבקשה הוועדה להתייחס. ההמלצות מבוססות על העקרונות הבאים:

קביעת מבנה אחוד וקוהרנטי למוסדות הרגולטוריים, במסגרת "הרשות להשכלה גבוהה" (הרל"ג). רשות זו תהיה מורכבת משלושה גופים בעלי סמכויות יחסי גומלין מוגדרים היטב:

- א. המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג, במתכונת שונה מזו הקיימת), אשר תהיה מופקדת על קביעת מדיניות;
- ב. הועד המנהל (הווע"מ), אשר יהיה מופקד על יישום המדיניות על כל היבטיו ועל תכנון ותקצוב (בדומה לות"ת היום);
- ג. הוועדה להסמכה (הווע"ס), גוף מקצועי חדש שיהיה מופקד באופן בלעדי על הסמכה אקדמית (אקרדיטציה).

הבניית יחסי הגומלין בין הרל"ג לממשלה, כך שאפשר יהיה להביא לידי ביטוי בפני המוסדות המופקדים על ההשכלה הגבוהה את מדיניות הממשלה וצרכים לאומיים רלוונטיים, וזאת בשני ערוצים: חברות במל"ג של שני נושאי תפקידים בכירים במשרדי ממשלה (בנוסף לשר החינוך, שהוא יו"ר המל"ג), וקביעת ערוצי התייעצות מובנים בין המל"ג והווע"מ לבין הממשלה. זאת תוך הבטחת האוטונומיה המהותית של מערכת ההשכלה הגבוהה, אשר הנה חיונית לפריחת המחקר וההוראה, ולביצור החופש האקדמי.

המינויים של החברים בשלושת גופי הרל"ג, ושל בעלי התפקידים המרכזיים בגופים אלה יעשו בעזרת וועדות איתור נטולות זיקה פוליטית, ועל בסיס כישורים מקצועיים ופרופילים אישיים מוגדרים היטב שאמורים לשרת את המטרות של גופים אלה, ולא כל שיקול זר אחר.

קביעת עקרונות לפעילות הרל"ג אל מול המוסדות להשכלה גבוהה בהתבסס על: (א) כיבוד החופש האקדמי המוסדי והתמקדות ברגולציה ההכרחית לצורך הבטחת רמה אקדמית, חופש אקדמי, וניהול תקין; (ב) סיווג מוסדות ו/או החלת כללים על מוסדות באופן המכיר בשונות ביניהם, אך ורק ע"פ קריטריונים ברורים ושקופים; (ג) מחויבות להתנהלות אתית, לשקיפות ולאחריותיות.

המבנה המוצע מבוסס על תשתית עיונית המתייחסת למגוון תפקידיה של ההשכלה הגבוהה, ועל התנאים הדרושים כדי שזו תוכל למלא תפקידים אלה בהצלחה לאורך זמן. הדיון העיוני נוגע בין היתר במושג החופש האקדמי והאוטונומיה המהותית של המוסדות, זאת תוך כדי שירות גבולות האוטונומיה אל מול צרכי המשק, החברה והמדינה, אשר מממנת הנתח הארי של תקציב המערכת. יישום המלצות הוועדה מחייב שינוי בחוק המועצה להשכלה גבוהה, והוועדה ממליצה לקדם זאת בהקדם **כמקשה אחת**, תוך שמירה קפדנית על האיזונים והבלמים במבנה המוצע.

להלן סיכום ההשוואה בין המצב הקיים למבנה המוצע, בהתאם להמלצות הועדה:

מצב קיים	המלצות הועדה
<p>מל"ג - גוף על פי חוק. עיקר סמכויותיה - אישור מוסדות ותכניות ופיקוח עליהם. תכנון על פי המלצת ות"ת.</p> <p>ות"ת - אינה מעוגנת בחוק. תפקידיה הוגדרו בהחלטת ממשלה. סמכות בלעדית לתקצוב המוסדות. בנושאי תכנון ממליצה למל"ג.</p>	<p>מבנה מוסדי אחד - הרשות להשכלה גבוהה - "רל"ג שיוסדר חוק.</p> <p>במסגרת זו:</p> <p>מל"ג - מופקדת על <u>קביעת מדיניות</u>. מבקרת את הווע"מ.</p> <p>וע"מ - מופקד על <u>ביצוע המדיניות</u> ובכלל זה <u>תכנון ותקצוב</u>. מדווח למל"ג.</p> <p>וה"ס - מופקדת על <u>אקרדיטציה</u> באופן עצמאי.</p>
<p>הרכב מל"ג - 25-19 חברים: שר החינוך - יו"ר, אנשי אקדמיה (לפחות 2/3), נציגי ציבור, 2 נציגי סטודנטים - יו"ר ההתאחדות ונציג נוסף.</p>	<p>הרכב מל"ג - 21 חברים: שר החינוך - יו"ר, שופט עליון בדימוס - סיו"ר, 12 אנשי אקדמיה בעלי מעמד רם, 3 נציגי ציבור בעלי מעמד, ראש אנף התקציבים באוצר או סגנו, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, 2 נציגי סטודנטים.</p>
<p>הליך מינוי חברי המל"ג - אנשי האקדמיה מומלצים ע"י שר החינוך לממשלה לאחר התייעצות עם המוסדות. חברי המל"ג מוצעים לנשיא המדינה על ידי הממשלה.</p>	<p>הליך מינוי חברי המל"ג - באמצעות ועדת איתור רמת דרג, הרשימה מובאת כחטיבה אחת ע"י שר החינוך לאישור הממשלה שדנה בהצעה כמכלול ואם אישרה - ימנה נשיא המדינה.</p>
<p>הרכב ות"ת - 7 חברים: 5 בעלי מעמד אקדמי בכיר, 2 נציגי ציבור.</p>	<p>הרכב הווע"מ - 9 חברים: יו"ר - פרופ' בעל מעמד רם, 5 אנשי אקדמיה בעלי מעמד רם, 2 נציגי ציבור בעלי מעמד, נציג ציבור בוגר לימודים אקדמיים שייבחר בהתייעצות ועל דעת התאחדות הסטודנטים.</p>
<p>הליך מינוי חברי הוות"ת - ע"י שר החינוך על דעת יו"ר ות"ת ובאישור המל"ג.</p>	<p>הליך מינוי חברי הווע"מ - ע"י המל"ג כחטיבה אחת על פי המלצת ועדת איתור רמת דרג.</p>
<p>האקרדיטציה היא חלק מסמכויות המל"ג.</p>	<p>האקרדיטציה נעשית באופן בלעדי ע"י הוה"ס שמורכבת מאנשי אקדמיה בכירים. מינוי ע"י המל"ג כחטיבה אחת באמצעות ועדת איתור רמת דרג.</p>
<p>בקרה ודיווח - אין נוהלי ביקורת, בקרה ודיווח של מל"ג על ות"ת.</p>	<p>בקרה ודיווח - הווע"מ מדווח למל"ג על ביצוע המדיניות ובאופן שוטף. הווע"מ מקיים בקרה מינהלית על פעילות הוה"ס. המל"ג תקים ועדת ביקורת שתבקר מינהלית את הווע"מ.</p>
<p>קיימים ממשקי עבודה בפועל מול הממשלה אך הם אינם מוסדרים.</p>	<p>הסדרת ממשקים תהליכיים מוגדרים.</p>

תוכן העניינים

9 **פתח דבר: הקמת הוועדה ודרכי פעולתה**

פרק ראשון: המשילות במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל - מצב קיים

- 15 א. המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג)
- 18 ב. הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת)
- 20 ג. תפקידי הוות"ת מול המל"ג
- 20 ד. הסיבות להקמתה של הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה

פרק שני: עקרונות יסוד

- 21 א. פתיחה ורקע כללי
- 24 ב. עקרונות יסוד לפעולת מערכת ההשכלה הגבוהה בכללותה
- 29 ג. עקרונות הפעולה של גופי הרגולציה של מערכת ההשכלה הגבוהה
- ד. ערכים, עקרונות וצרכים לאומיים - חברתיים בהקנתם על מבנה מוסדות המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה
- 33 ה. מדיניות לעומת תכנון
- 42

פרק שלישי: מבנה המוסדות הרגולטוריים

- 48 א. מבוא
- 49 ב. עקרונות מנחים
- 51 ג. המועצה להשכלה גבוהה - המל"ג
- 53 1. סמכויות ותחומי אחריות של המל"ג
- 55 2. תכניות רב שנתיות
- 56 3. קביעת כללי רגולציה
- 58 4. אשרור (ratification) עיקרי התקציב הרב שנתי
- 58 5. הרכב המל"ג
- 60 6. פרופיל חברי המל"ג
- 62 7. המל"ג: תדירות הישיבות וקוורום

62	ד. הועד המנהל - הווע"מ
62	1. סמכויות ותחומי אחריות של הווע"מ
64	2. הרכב הווע"מ
66	ה. הוועדה להסמכה - הווע"ס
66	ו. מינוי חברי הגופים השונים
68	ז. כהונה ותגמול
69	ח. ביקורת בקרה ודיווח
70	ט. ממשקים תהליכיים בין הר"ג לממשלה

פרק רביעי: יישום המטרות

71	א. פתיחה
72	ב. סיווג מוסדות
73	ג. רויזיה בתהליכי האקרדיטציה
74	ד. שינויים במבנה הארגוני
75	ה. הערכת איכות
77	ו. אתיקה במוסדות להשכלה גבוהה
77	ז. שקיפות, נגישות של מידע ואחריותיות (accountability)
78	ח. חיזוק יכולת התכנון של המערכת

דעת מיעוט: חברת הוועדה השופטת בדימוס ד"ר אילה פרוקצ'יה

נספחים

82	נספח 1 - כתב המינוי
84	נספח 2 - נוסח הקול קורא שפרסמה הועדה

פתח דבר:

הקמת הועדה ודרכי פעולתה

מערכת השכלה גבוהה מן השורה הראשונה היא אחד מעמודי התווך של חברה דמוקרטית פתוחה, בעלת תרבות יצירתית ותוססת וכלכלה משגשגת המאפשרת הזדמנות קידום לכל שכבות האוכלוסייה.

אך מה בדיוק עומד מאחורי צמד המלים "השכלה גבוהה"? אפילו חוק המועצה להשכלה גבוהה¹ הסתפק בהגדרה: "השכלה גבוהה – לרבות הוראה, מחקר ומדע". כלומר, השכלה גבוהה קשורה להוראה, קשורה למחקר, קשורה למדע, והיא מונח רחב הכולל את כל אלה ויותר. הגדרה זו כורכת במונח "השכלה גבוהה" גם את המחקר והמדע, ומבהירה מדוע בעברית לא מדברים על "חינוך גבוה" (Higher Education) או על "הוראה גבוהה", ומרמזת על תפקידי ההשכלה הגבוהה בישראל, אך עדיין רבות השאלות:

1. האם השכלה גבוהה זהה, במאפייניה ובמטרותיה, במדינות שונות בעולם? סקירה מהירה מראה שהתשובה לשאלה זו שלילית. אכן, בכל מקום השכלה גבוהה נרכשת במוסדות להשכלה גבוהה – אוניברסיטאות או מכללות – והלומדים בהם בדרך כלל בוגרים צעירים שסיימו לימודים יסודיים ועל-יסודיים. אך מעבר לכלל טכני זה, המגוון עצום. יש שונות רבה בין מדינות העולם בגיל הסטודנטים, בתנאי הקבלה, בכשירות המורים, בהגדרת התארים והמוסדות להשכלה גבוהה, בציפיות מהם ובמטרות שלהם, ועוד ועוד. חברות האיחוד האירופי, למשל, מייחדות כבר כמעט 20 שנה מאמץ גדול להנהיג הרמוניזציה של ההשכלה הגבוהה (במסגרת "תהליך בולוניה"²) – בהצלחה מוגבלת מאוד, ובארצות הברית ניסה ארגון פרטי – קרן קרנגי – לעשות סדר במערכת, ולסווג ולקטלג את אלפי המוסדות להשכלה גבוהה הקיימים בעשרות קטגוריות שונות³.

2. האם ההשכלה הגבוהה סטטית? התשובה לשאלה זו חד משמעית – לא. ההשכלה הגבוהה על כל גווניה משתנה לאורך השנים ומתאימה עצמה לסביבה ולמציאות הדינמיות. ככלל, בכל העולם מזהים שתי נקודות תפנית האחת במהות ההשכלה הגבוהה והשנייה בהתייחסות אליה: הראשונה היא מהפכת הנגישות, שבמהלכה עזבה ההשכלה הגבוהה את מגדל השן, ופתחה שעריה להמוני סטודנטים. המהפכה השנייה מתקיימת בשנים האחרונות, ועניינה בהתייחסות אל ההשכלה הגבוהה לא רק כמנוע אינטלקטואלי אלא גם כמנוע כלכלי. שינוי זה מביא מדינות בכל העולם לבחון מחדש את מערכת ההשכלה הגבוהה ולחפש אחר דרכים למקסם את תרומותיה לחברה ולכלכלה. שינויים אלו כוללים גם את השינוי ביחס לרכישת השכלה גבוהה מזכות⁴ (right) הקיימת לפרט במדינת רווחה, כמו הזכות לחינוך, למצרך (commodity), שהרוכש אותו משקיע באפשרות לשפר את הכנסותיו.

1 חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958

2 <http://www.ehea.info/>

3 <http://classifications.carnegiefoundation.org/>

4 אהרן ברק, "על ההשכלה הגבוהה והזכות לה", הרצאה בכנס ההשכלה הגבוהה השלישי, שנת 2013.

<http://law.huji.ac.il/upload/malag.pdf>

3. האם יש מאפיינים משותפים להשכלה הגבוהה על אף ההבדלים בזמן ובמרחב שהוזכרו לעיל? התשובה המפתיעה לשאלה זו חיובית. הגורם המשותף הוא החופש האקדמי, שעליו נרחיב את הדיבור בפרק 2 להלן. בהשכלה הגבוהה על כל גווניה טבוע החופש האקדמי – החופש המאפשר הוראה ביקורתית, דיון פתוח בכל רעיון באשר הוא ופסילה שיטתית של המופרכים שבהם; חרות המחקר, שהיא הבסיס ליצירתיות מתוך החופש לחקור כל נושא, מתוך סקרנות. החופש האקדמי של הפרט, הסטודנט והמורה כאחד, הוא אבן הראשה של ההשכלה הגבוהה באשר היא. הבסיס המשותף הזה מאפשר להשכלה הגבוהה להיות גלובלית – כך שלמרות השוני המבני, סטודנטים עוברים בין מוסדות להשכלה גבוהה בעולם, חוקרים ומדענים משתפים פעולה עם עמיתים ברחבי העולם בכנסים, בפרסומים ועוד, וכולם מדברים בשפה אחת – השפה האקדמית, המבוססת על מאפיינים של שיטתיות ושל חופש אקדמי.

ראשיתה של ההשכלה הגבוהה בישראל בתחילת המאה ה-20, והייתה ועודנה חלק מרכזי מן המפעל הציוני טרום המדינה ושל מדינת ישראל. המערכת הזאת נסמכת על מסורת ארוכה של חופש אקדמי אישי ומוסדי, והיא רושמת לזכותה הישגים עצומים שתרמו תרומה של ממש להתקדמותה של המדינה ולשגשוגה. מאז קום המדינה התפתחה המערכת בקצב מסחרר. אוכלוסיית הסטודנטים צמחה בשיעור העולה במאות אחוזים על הגידול באוכלוסייה. קמו מוסדות חדשים לרוב. נוצר גיוון עצום בסוגי המוסדות ובמטרות שאותם הם אמורים לשרת. התפתחות מהירה זו הוכתבה לעתים מכוח הנסיבות והעמידה את מקבלי החלטות לפני עובדות ואתגרים שחייבו תגובה מיידית, בחלק מן המקרים גם טרם גיבוש מדיניות סדורה.

בשנת 2004 פרסמה עמותת "בשער – קהילה אקדמית למען החברה בישראל" דוח שכותרתו: **"מעמד ההשכלה הגבוהה ואוניברסיטאות המחקר בישראל: תמרורי אזהרה וקווי מדיניות"**.⁵ כעבור שנה ראה אור ספרו של עמי וולנסקי **אקדמיה בסביבה משתנה - מדיניות ההשכלה הגבוהה של ישראל 1952-2004**⁶ העוסק אף הוא בשינויים ובאתגרים שהם מעמידים. אלא שהמשאבים שהוקצו להשכלה הגבוהה לא עלו בקנה אחד עם הגידול במערכת, ובשלהי 2006 הקימו ראש הממשלה, שרת החינוך ושר האוצר דאז ועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, בראשותו של שר האוצר לשעבר, אברהם שוחט. הועדה התבקשה "להמליץ על מדיניות למבנה ושיפור ההשכלה הגבוהה ומתכונת אופן תקצובה, לרבות השינויים המומלצים על המשאבים העומדים לרשות ההשכלה הגבוהה". הועדה הגישה דוח ביולי 2007⁷ ובו המלצות בשורת נושאים: עידוד ועיבוי המחקר; מבנה המערכת והגדרת תפקידי האוניברסיטאות והמכללות; תגמול מצוינות במחקר ובהוראה; מערכי סיוע לסטודנטים ושכר לימוד. המלצות הוועדה התמקדו ברובם בהיבטים כספיים שנגזרו מיעדי המערכת.⁸

מקצת ההמלצות של ועדת שוחט אכן התקבלו מאז, ובעיקר יש לציין את המשאבים שהזרימה הממשלה למערכת ההשכלה הגבוהה בתכנית הרב-שנתית שהכריזה על שלושה יעדים עיקריים: עידוד המצוינות המדעית-מחקרית; שיפור באיכות ההוראה ובהון האנושי הנרכש; והגברת הנגישות למגזרי החרדים והמיעוטים. עם זאת, בעיות מבניות במערכת לא נפתרו. סוגייה אחת התחדדה לנוכח המשאבים שהזרימה הממשלה למערכת, והיא נוגעת לשאלת השפעתה על מערכת ההשכלה הגבוהה ככלי ליישום מדיניותה.

5 <http://www.bashaar.org.il/files/reportyortner.pdf>

6 עמי וולנסקי, **אקדמיה בסביבה משתנה, מדיניות ההשכלה הגבוהה של ישראל 1952-2004**, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2005

7 <http://www.academy.ac.il/data/egeret/87/egeretarticles/Shochat-Report-all.pdf>

8 <http://che.org.il/wp-content/uploads/2012/04/יוכי-ועדת-שוחט-יולי-2007-dor-ועדת-שוחט-יולי-2012.pdf>

לנוכח זאת, וכמהלך משלים לוועדת שוחט, מונתה בדצמבר 2013 הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה.

מדובר בוועדה ציבורית שמונתה ביום 3.12.2013 בידי ראש הממשלה, שר החינוך ושר האוצר על מנת להעריך מחדש את מבנה המוסדות הרגולטוריים המופקדים על מערכת ההשכלה הגבוהה, המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת), תוך בחינת הממשק בינם לבין הממשלה, במטרה לחזק את מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, לשפר את תפקודה ולהעצים את יכולתה לתת ביטוי למדיניות הממשלה ולצרכים ויעדים לאומיים.

בכתב המינוי⁹ התבקשה הוועדה לדון ולהציע הצעות בנושאים שלהלן:

- א. עיצוב מבנה ארגוני/ מוסדי מוגדר למל"ג-ות"ת, תוך הסדרת המבנה המנהלתי, היררכיית הניהול, חלוקת התפקידים, הסמכויות, ותחומי האחריות בתוך מבנה זה.
- ב. הגדרת הזיקה ויחסי הגומלין בין מבנה המל"ג/ות"ת לבין הגורמים הרלוונטיים בממשלה, כך שיחסיים אלה ישרתו נאמנה את שמירת האוטונומיה של המערכת, בד ובד עם מתן ביטוי למדיניות הממשלה ולצרכים ויעדים לאומיים.
- ג. בחינת ההרכב, משך הכהונה, אופן הבחירה והמינוי של חברי הנופים האלה, של בעלי התפקידים המרכזיים בהם וכד'.
- ד. שיפור תהליכי הבקרה, השקיפות והמידע לציבור.
- ה. הוראות מעבר ושינויים דרושים בחקיקה ו/או החלטות ממשלה.

ליושבת ראש הוועדה מונתה פרופ' חגית מסר-ירון, שכיהנה עד לאחרונה כנשיאת האוניברסיטה הפתוחה וקודם לכן כסגנית נשיא למו"פ באוניברסיטת תל אביב, ולצידה פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר ות"ת; פרופ' מנחם מגידור, נשיא האוניברסיטה העברית לשעבר; פרופ' נאוה בן צבי, נשיאת מכללת הדסה לשעבר; פרופ' אמנון רובינשטיין, המרכז הבינתחומי הרצליה; פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה; מר יונתן רגב, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר; עו"ד עדנה הראל, ראש תחום יעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקאלי), משרד המשפטים; השופטת ד"ר איילה פרוקצ'יה, שופטת בית המשפט העליון בדימוס; פרופ' ידידיה שטרן, סגן נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה; ומר יובל אדמון, מנכ"ל הסדנא לידע ציבורי, לשעבר יו"ר אגודת הסטודנטים של האוניברסיטה העברית.

כמו כן מונו כמשקיפים מר גדי פרנק, מ"מ מנכ"ל מל"ג/ות"ת; ומר עמית לוי, יועץ שר החינוך להשכלה הגבוהה. את הייעוץ המשפטי לוועדה נתנה עו"ד יעל טור-כספא-פליישמן, היועצת המשפטית של מל"ג/ות"ת. עו"ד נדב שמיר, סגן היועמ"ש, ריכז את עבודת הוועדה.

הרכב זה, אשר כלל נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים, נציגי מל"ג/ות"ת, נציגי ציבור ונציגים מסוגי המוסדות להשכלה גבוהה - אוניברסיטאות, מכללות אקדמיות שבתקצוב ות"ת ומכללות אקדמיות שאינן מתוקצבות - היה בו כדי לשקף את מגוון הדעות הנדרש לדיון, ועלה בקנה אחד עם העקרונות שהותוו בהנחיות היעוץ המשפטי לממשלה בנושא.

9 כתב המינוי מצורף כנספח 1

הוועדה קיימה ישיבתה הראשונה ב-11 דצמבר 2013 ומיד אחריה פרסמה פנייה פומבית¹⁰ לציבור הרחב, לגורמי אקדמיה ולמוסדות וארגונים שונים, להגיש ניירות עמדה, ואף להציג את העמדות בפניה. במענה לפנייה זו התקבלו 22 ניירות עמדה. כל הניירות נסקרו בפני הוועדה, זו בחנה אותם על פי קריטריונים של רלוונטיות, רוחב יריעה ומגוון דעות, והחליטה לזמן תשעה מהפונים להציג את עמדתם גם בעל פה.

נהלי עבודת הוועדה נקבעו על ידה עם תחילת עבודתה. הוחלט כי דיוניה יהיו סגורים לקהל וישתתפו בהם רק החברים, המשקיפים והצוות המקצועי המלווה אותה. לנציגי הממשלה בוועדה ניתנה האפשרות לשלוח ממלא מקום אם נבצר מהם להשתתף בישיבה. כן התקבלו החלטות בדבר קוורום לקיום ישיבה ואופן קבלת ההחלטות. הוחלט כי כל מידע שיוצג בפני הוועדה, לרבות ניירות העמדה מהציבור, מאמרים וסקירות מקצועיות, יועלה מיד לאתר האינטרנט של הוועדה ויהיה נגיש לציבור הרחב, וכי הפרוטוקולים מישיבות הוועדה יפורסמו עם סיום עבודתה.

במשך חמישה חדשים קיימה הוועדה 14 ישיבות. בשל מורכבות הסוגיות שעמדו על הפרק, כמחצית הישיבות הוקדשו ללימוד הנושא לעומק ולרוחבו, בעזרת סקירות מקצועיות ושיחות עם גורמים רלוונטיים, כגון שרים, יושבי ראש ות"ת וסגני יו"ר המל"ג בעבר ובהווה, גורמים פנימיים ועוד, כלהלן:

בישיבה הראשונה:

- פרופ' עמי וולנסקי, המדען הראשי של משרד החינוך הציג סקירה היסטורית על "שלבים בהתפתחות חוק המל"ג והעלייה והנסיגה במעמד ות"ת".
- פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר ות"ת הציג מצגת שכותרתה "הוועדה להסדרת המשילות של ההשכלה הגבוהה - תמונת מצב".

בישיבה השנייה:

- עו"ד יעל טור-כספא, היועצת המשפטית מל"ג/ות"ת ועו"ד נדב שמיר הציגו מצגת: "מל"ג/ות"ת - סקירה משפטית".
- חברת המידע "אדקיט" הציגה מצגת על "רגולציה במערכות השכלה גבוהה בעולם".
- פרופ' שרה גורי-רוזנבליט מהאוניברסיטה הפתוחה הציגה מצגת על "מערכות השכלה גבוהה בעולם: מבנה ורגולציה".

בישיבה השלישית:

- נערך פנל בהשתתפות יושבי ראש ות"ת בעבר, פרופ' חיים הררי, פרופ' יעקב זיו ופרופ' שלמה גרוסקמן, וסגני יושבי ראש המל"ג בעבר, פרופ' יחזקאל טלר ופרופ' יצחק גלנור.

10 נוסח הפניה מצורף כנספח 2

בישיבה הרביעית:

- הושלם דיון הפנל בהשתתפות פרופ' נחום פינגר, בעבר סגן יו"ר המל"ג.
- מר גדי פרנק, מ"מ מנכ"ל מל"ג/ות"ת הציג מצגת על "פעולות מינהל מל"ג/ות"ת".

בישיבה החמישית:

- פרופ' חגית מסר-ירון, סגנית יו"ר המל"ג הציגה מצגת שכותרתה "הממשק בין המוסדות להשכלה גבוהה לבין מל"ג/ות"ת".
- עו"ד נדב שמיר, סגן היועמ"ש של המל"ג/ות"ת ומרכז הוועדה הציג סקירה של הפניות שהגיעו במצגת שכותרתה: "הממשק הארגוני - הצעות מהציבור".
- הופיעו לפני הוועדה שרי חינוך לשעבר, פרופ' אמנון רובינשטיין, פרופ' יולי תמיר והשר גדעון סער.

בישיבה השישית:

- נשמעו נציגי הגופים שהגישו ניירות עמדה והוזמנו לדיון:
 - המכון הישראלי לדמוקרטיה;
 - ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה);
 - פרופ' ברק מדינה;
 - ועד ראשי המכללות האקדמיות הציבוריות (ור"מ);
 - ועד המוסדות הלא-מתוקצבים (ול"מ);
 - התאחדות הסטודנטים בישראל;
 - מר אבי ביתן מרשת מכללות;
 - הוועדה הבין-סנאטית של האוניברסיטאות להגנה על העצמאות האקדמית;
 - ד"ר אופיר העברי¹¹.

בישיבה השביעית:

- שר החינוך ח"כ הרב שי פירון;
- שר המדע ח"כ יעקב פרי.

11 חבר המל"ג ד"ר העברי הוזמן להציג עמדתו אך נבצר ממנו להגיע.

בישיבה התשיעית:

- גב' יעל אנדרון, מנכ"לית משרד האוצר וחברת ות"ת בעבר.

למן הישיבה השביעית קיימת הועדה דיונים פנימיים מהותיים בסוגיות שעל הפרק ובתהליך הדרגתי התכנסה להסכמות המבטאות את שיווי המשקל המרבי בין העמדות השונות.

הועדה גיבשה החלטותיה וכנסה את עיקרי ההמלצות בדוח מקוצר שכותרתו "עיקרי דו"ח הוועדה" עליו הסכימו כל החברים, שנשלח לשרים הממנים ביום 22.5.2014. עיקרי ההמלצות הוצגו גם בכנס ההשכלה הגבוהה ביום 26.5.2014, ופורסמו באתר המל"ג. במקביל, נמשכה עבודת ההכנה של הדו"ח הסופי המונח לפניכם.

הדו"ח שלהלן כולל ארבעה פרקים: הפרק הראשון עוסק בתיאור מצב המשילות הקיים במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, ופורט את הסוגיות שבגינן הוקמה הוועדה. הפרק השני מתווה את עקרונות היסוד לקיום מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. הפרק השלישי מציג את המלצות הוועדה בדבר מבנה המשילות הרצוי, והפרק הרביעי דן בשאלה, כיצד המבנה החדש המוצע משרת את המטרות שהוצגו בכתב המינוי, וכולל כיווני המשך ונושאים נוספים.

פרק ראשון:

המשילות במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל - מצב קיים

- א. המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג)
- ב. הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת)
- ג. תפקידי ות"ת מול המל"ג
- ד. הסיבות להקמתה של הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה

א. המועצה להשכלה גבוהה

במדינת ישראל, בדומה לרוב מדינות העולם, מקיימת המדינה הסדרה של תחום ההשכלה הגבוהה. העיגון הנורמטיבי לפעולה זו נמצא בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן: **חוק המל"ג**, או: **החוק**), שעל פיו פועלת המועצה להשכלה גבוהה (או להלן: **המל"ג**).

1. הרקע לחקיקת חוק המל"ג¹²

בטרם נחקק חוק המל"ג פעלו המוסדות להשכלה גבוהה על פי פקודת החינוך המנדטורית. פקודה זו העניקה אמנם לשר החינוך סמכויות פיקוח מסוימות על פעילות המוסדות להשכלה גבוהה, אך בפועל סמכויות אלה לא הופעלו על המוסדות המעטים אשר היו קיימים במדינה באותה עת - האוניברסיטה העברית בירושלים, הטכניון ומכון ויצמן למדע (שהוקם כמכון זיו).

בראשית שנות ה-50 של המאה ה-20, עם התבססותה של המדינה, התחזק האינטרס הציבורי בהכשרה מקצועית ומחקרית ברמה אקדמית, ובד בבד גברה מעורבותה של המדינה באספקת שירותי חינוך והשכלה ציבורית. כל אלה הביאו להכרה בצורך לקיים פיקוח על פעילותם של המוסדות להשכלה גבוהה. מטרתיו של משטר פיקוח זה הוגדרו בידי שר החינוך והתרבות דאז, פרופ' בן ציון דינור: "לשמור על רמת המחקר ועל רמת החינוך האקדמי של מוסדות המדע והחינוך הגבוה, מתוך הבטחת עצמאותו של המחקר ואי תלותו של החינוך הגבוה בישראל; לתאם את מוסדות החינוך הגבוהים למדע במדינה, ולארגן שיתוף פעולה שיטתי ומכוון ביניהם; להזקיק את החינוך והמחקר המדעי לצרכי תקומת העם, פיתוח הארץ, בניין המדינה, ובטחונה"¹³.

12 מתוך רענן הר-זהב, ברק מדינה, דיני ההשכלה הגבוהה, 1999, עמ' 35

13 דברי הכנסת תשי"ב 2457.

להקמתה של המועצה להשכלה גבוהה ב- 1958 קדמו מספר הצעות חוק. הראשונה שבהן היתה הצעת חוק המועצה למוסדות ההשכלה הגבוהה, התשי"ב-1952¹⁴. בהתאם להצעה זו, הרכב המועצה כלל את ראש הממשלה כיושב ראש המועצה, ואת שר החינוך, הרמטכ"ל, היועץ המשפטי לממשלה כחברים בה יחד עם נציגי הסוכנות, הקרן הקיימת לישראל והמוסדות להשכלה גבוהה. הצעה זו עברה בקריאה ראשונה בכנסת, אך לאחר מכן משכה אותה הממשלה, בעיקר לנוכח הביקורת הרבה על הרכבה שהעניק ייצוג רב לממשלה על חשבון המוסדות להשכלה גבוהה.

כעבור שלוש שנים הועלתה הצעת חוק נוספת, חוק המועצה להשכלה גבוהה ולמחקר, התשט"ו-1955. הצעה זו העמידה בראש המועצה את שר החינוך והעניקה רוב לנציגי המוסדות להשכלה גבוהה. אולם כאן התעורר דווקא החשש כי המוסדות ינצלו את הרוב שבידם כדי לבלום את הקמתם והתפתחותם של מוסדות חדשים, ועל כן גם הצעה זו נבלמה.

ההצעה השלישית והאחרונה היתה הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958¹⁵. הצעה זו התבססה על דו"ח שהגישה "הוועדה לבחינת מצב ההשכלה הגבוהה בארץ" בראשותו של נגיד בנק ישראל דאז, דוד הורוביץ, שנה קודם לכן. הצעה זו העמידה את שיעור הייצוג של המוסדות במועצה על שני שלישים, והכירה יותר מקודמותיה בחשיבות השמירה על החופש האקדמי של המוסדות. עם זאת, דווקא הסמכות לתקצב את המוסדות, אשר הוקנתה למועצה בשתי ההצעות הקודמות, ניטלה ממנה בהצעה זו. ההצעה התקבלה, ובחודש אוגוסט 1958 אושר בכנסת חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

אפשר לומר אפוא כי חוק המל"ג שיקף רצונה של הכנסת למסור את ענייני ההשכלה הגבוהה במדינה לשיקול דעתו הבלעדי של גוף עצמאי, לא תלוי, המגבש את מדיניותו ומקבל את החלטותיו בתום דיון ענייני ומקצועי.

שני יסודות חשובים מעוגנים בחוק: האחד, שמירת עצמאותם של המוסדות להשכלה גבוהה לכלכל את ענייניהם האקדמיים והמנהליים, במסגרת תקציבם; והשני, כי לפחות שני שלישים מחברי המועצה ייבחרו על פי מעמדם האישי בשדה ההשכלה הגבוהה. שני עיקרים אלה, השזורים זה בזה, עמדו ביסוד הווייתו של המועצה להשכלה גבוהה מיום הקמתה.

מיום כינון המועצה להשכלה גבוהה הראשונה ועד היום, פעלו 12 מועצות. במרס 2012 נכנסה לתפקידה המועצה להשכלה גבוהה ה-12 המכהנת כיום.

2. הרכב, מינוי וכהונת חברי המל"ג

על פי חוק המל"ג מספר חברי המועצה לא יפחת מ-19 ולא יעלה על 25, בהם שר החינוך המכהן מתוקף תפקידו כיושב ראש המועצה. לפחות שני שלישים מבין חברי המועצה הם "בעלי מעמד בשדה ההשכלה הגבוהה" שהמליץ עליהם שר החינוך לאחר התייעצות עם המוסדות המוכרים, ובעניין זה נקבע כי במועצה יינתן ייצוג הולם לכל סוגי המוסדות המוכרים. המוסדות הללו נחלקים ל-4 סוגים: אוניברסיטאות, מכללות אקדמיות מתוקצבות מקופת המדינה, מכללות אקדמיות שאינן מתוקצבות

14 ה"ח תשי"ב 244

15 ה"ח תשי"ח 176

מקופת המדינה ומכללות אקדמיות להוראה (אלה נמצאות בפיקוח אקדמי של המל"ג אך מתוקצבות ונתונות לתכנון של משרד החינוך). שני חברי מועצה נוספים הם מטעם התאחדות הסטודנטים בישראל – יושב ראש ההתאחדות ונציג נוסף. חברי המועצה מוצעים לנשיא המדינה על ידי הממשלה, והוא ממנה אותם.

חשוב להדגיש כי על פי החוק, על חברי המל"ג שהם "בעלי המעמד בשדה ההשכלה הגבוהה" להיות בראש ובראשונה בעלי מעמד ומוניטין בעולם האקדמי. הם אינם "נציגים" של המוסדות להשכלה גבוהה בהם הם מועסקים. כל שנקבע הוא שיינתן ייצוג לכל סוגי המוסדות. המטרה אפוא היא שאנשים שמגיעים מכל מגזרי ההשכלה הגבוהה, ישקדו יחדיו למימוש מטרות המל"ג ותפקידיה, תוך ראיית האינטרס הציבורי לעיניהם מעל לכול.

משך כהונתה של המועצה עומד על חמש שנים.

3. סמכויות המל"ג

סעיף 3 לחוק המל"ג קובע:

"המועצה היא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה, והיא תמלא את התפקידים המוטלים עליה לפי חוק זה."

את סמכויותיה העיקריות של המועצה להשכלה גבוהה אפשר לחלק לשלוש קבוצות:

סמכויות בתחום האקדמיטציה:

ליתן היתר לפתיחתו ולקיומו של מוסד להשכלה גבוהה;

- להכיר במוסד כמוסד להשכלה גבוהה;
- להסמיך מוסד מוכר להעניק תואר אקדמי;
- לפקח על הענקת תארים מוכרים;
- להכיר בתארים של מוסדות להשכלה גבוהה שהוכרו ע"י המועצה להשכלה גבוהה יהודה ושומרון.
- להעניק רישיון לשלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחו"ל;

סמכויות בתחום התכנון:

- להציע הצעות בדבר ביסוסם, הרחבתם ושכלולם של המוסדות להשכלה גבוהה ובדבר שיתוף פעולה ביניהם;
- להציע הצעות בדבר קידום המחקר המדעי;
- להציע הצעות בדבר הקמתם של מוסדות להשכלה גבוהה נוספים;
- להציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות להשכלה גבוהה.

סמכויות אחרות:

- לאשר למוסד להשתמש בכינויים מוגנים - אוניברסיטה, טכניון, אקדמיה וכד';
- לקיים מערך סיוע לסטודנטים.

לצורך ביצוע תפקידיה קבעה המל"ג כללים שונים ובהם:

- כללי המועצה להשכלה גבוהה (היתר לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה), תשל"ג-1972;
- כללי המועצה להשכלה גבוהה (הכרה במוסדות), תשכ"ד-1964;
- כללי המועצה להשכלה גבוהה (הסמכת מוסד מוכר להענקת תואר מוכר), תשכ"ד-1964;
- כללי המועצה להשכלה גבוהה (תארים מוכרים), תשכ"ד-1964;
- כללי המועצה להשכלה גבוהה (ביטול הכרה במוסד מוכר), תשמ"ח-1988.

הערכת איכות

בשנת 2003 הקימה המועצה להשכלה גבוהה מערכת להערכת איכות. מערכת זו נועדה לבצע הערכת איכות תקופתית של תחומי לימוד קיימים, בו זמנית בכל המוסדות הרלוונטיים. בדיקות האיכות נעשות נוסף על מערכת האקרדיטציה שהמל"ג מקיימת ביחס לפתיחת מוסדות להשכלה גבוהה ואישור תכניות לימוד חדשות, וכהשלמה לה.

ב. הוועדה לתכנון ותקצוב

סעיף 17 לחוק המל"ג קובע כי "המועצה רשאית להציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים". כאמור, חוק המל"ג אינו מקנה למועצה להשכלה גבוהה סמכות לתקצב את המוסדות להשכלה גבוהה. לשם כך הוקמה הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן: **ות"ת**). הרעיון המרכזי בהקמת ות"ת היה שהיא תשמש גוף בלתי תלוי, בין הממשלה ורשויות המדינה השונות מזה, למוסדות להשכלה גבוהה מזה, במה שנוגע להקצבות למערכת ההשכלה הגבוהה ותרכז את הטיפול הכולל בנושא.

1. הקמת ות"ת, תפקידיה והבסיס הנורמטיבי לפעולתה

במשך שנים היה תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה מסור בידי משרד האוצר. באפריל 1971 הוא הועבר לטיפול משרד החינוך, התרבות והספורט, וב-1973 הועבר לשם גם הטיפול בתקציב הפיתוח. במשרד החינוך התגבש הרעיון להקים ועדת הקצבות במתכונת ועדת ההקצבות הפועלת בבריטניה (university grants committee) שתפקידיה העיקריים יהיו להציע את התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח הכוללים להשכלה הגבוהה ולחלקו בין המוסדות על פי עקרונות אובייקטיביים. באוקטובר 1970 מינה שר החינוך והתרבות, בהמלצת המל"ג, ועדה שתפקידיה העיקריים יהיו להציע עקרונות להקצבת כספים למוסדות להשכלה גבוהה. בנובמבר 1972 הוגש דו"ח ביניים של הוועדה למל"ג, והיא החליטה להקים את ועדת ההקצבות, שתהיה גוף בלתי תלוי, להאציל לה את הסמכויות בדבר מימון ההשכלה הגבוהה ולהסתייע בהמלצותיה בעניינים בעלי משמעויות תכנוניות. בינואר 1974 אישרה המל"ג את הדו"ח הסופי של הוועדה, שכלל עקרונות להקצבת כספים למוסדות והמלצות בדבר הרכב הוועדה ותפקידיה.

בשנת 1975 תוקן חוק המל"ג ונוסף לו סעיף 3ה הקובע כי "הכנת התקציב ומסירתו לממשלה לאישור יהיו בדרכים שנקבעו בתקנות". בהמשך לכך, הותקנו תקנות המועצה להשכלה גבוהה (תקציב), התשל"ו-1975, שבהן נקבע כי "התקציב, בצירוף דברי ההסבר, יוכן בידי ועדה שתמנה המועצה ויימסר לאישור הממשלה באמצעות שר האוצר במועד שיורה שר האוצר לכל שנת כספים".

בתאריך 6.6.1977 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 666 ובה קבעה כי היא סומכת ידה על כינון הוועדה לתכנון ולתקצוב כוועדת משנה של המל"ג.

על פי החלטה זו, תפקידיה של הו"ת הם:

- להיות גוף בלתי תלוי, שיעמוד בין הממשלה והמוסדות הלאומיים מצד אחד, והמוסדות להשכלה גבוהה מצד שני בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה. הממשלה והמוסדות הלאומיים יימנעו מלקבל בקשות או המלצות מהמוסדות להשכלה גבוהה עצמם, או מכל מקור אחר, וכן יימנעו מלהקציב הקצבות למוסד להשכלה גבוהה שלא בהמלצת הוועדה לתכנון ולתקצוב;
 - להציע את התקציב הרגיל ואת תקציב הפיתוח להשכלה גבוהה בהתחשב בצרכי החברה והמדינה, תוך שמירה על החרות האקדמית ושקיפה על קידום המחקר וההשכלה;
 - לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה את התקציב הרגיל והפיתוח, הכוללים והמאושרים;
 - להציע לממשלה ולמל"ג תכניות פיתוח של ההשכלה הגבוהה ולתכנן את מימונן;
 - לעשות למען ייעול המוסדות להשכלה גבוהה ולמען תיאום ביניהם כדי למנוע כפילות מיותרת ולהביא לידי חסכון;
 - לעקוב אחר ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות או חריגות;
 - לחוות את דעתה בפני המל"ג לפני שזו תגבש את דעתה על פתיחת כל מוסד חדש או יחידה חדשה בעלת משמעות כספית ניכרת במוסד הקיים;
- חוות דעתה המנומקת של הוועדה תענה על שתי שאלות עיקריות:
- (1) אם יש צורך במוסד החדש או ביחידה החדשה;
 - (2) מה המשמעות הכספית של פתיחת המוסד החדש או היחידה החדשה כשהוועדה היא אשר תקבע אם יש או אין משמעות כספית לפתיחת היחידה החדשה.

בשנת 1995 שוב תוקן חוק המל"ג ונוסף סעיף 17א אשר קובע: "תקצוב המדינה במוסדות להשכלה גבוהה ובמכללות האקדמיות, שהמדינה משתתפת בתקציביהם, יהיה על פי אמות מידה שוויוניות, שתיקבענה, בין היתר, בהתחשב בסוגיית המוסדות ובתכניות הפיתוח, ההוראה והמחקר שאישרה המועצה, ועדה מוועדותיה שהוסמכה לכך, או משרד החינוך, התרבות והספורט, הכול לפי העניין". סעיף זה מהווה בסיס חוקי נוסף לסמכויות ות"ת, לצד החלטות קודמות של המל"ג ושל הממשלה.

2. הרכב ות"ת ומינוי החברים

על פי החלטות המל"ג, ות"ת מונה 7 חברים כולל היו"ר, בהם 5 בעלי מעמד אקדמי בכיר בהשכלה הגבוהה, ו-2 נציגי ציבור "מחוגי הכלכלה במובן הרחב".

חברי ות"ת מתמנים בידי שר החינוך, על דעת יו"ר ות"ת ובאישור המל"ג.
תקופת המינוי היא ל-3 שנים עם אפשרות הארכה ל-3 שנים נוספות.

ג. תפקידי ות"ת מול המל"ג

מכל האמור לעיל נגזרות שתי מסקנות מהותיות: המל"ג היא הסמכות העליונה בנושאי תכנון מערכת ההשכלה הגבוהה, ואלו נדונים רק על סמך חוות דעת מנומקת של ות"ת. מכאן, שעל ות"ת לבחון ולהנחות את כל ההכנה והתכנון, כמו גם פניות של מוסדות לפתיחת תכניות חדשות, קודם הגשת חוות דעתה והמלצותיה למל"ג.

זאת ועוד, ות"ת מציעה את תקציבי ההשכלה הגבוהה בהתחשב בצורכי החברה והמדינה. מאחר שעל ות"ת לחוות דעתה בפני המל"ג קודם שזו תגבש את עמדתה הסופית ותכריע בשאלה האם יש צורך במוסד חדש או ביחידה חדשה, הרי שהתכנון של ות"ת מתחשב בצורכי המדינה והחברה כשיקול מרכזי לצד המגבלות התקציביות.

ד. הסיבות להקמתה של הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה

הוועדה להסדרת המשילות במערכת השכלה הגבוהה הוקמה ביוזמת שר החינוך ועל דעת ראש הממשלה ושר האוצר, על רקע מסקנה שהתחזקה בעיקר בשנים האחרונות, כי יש לערוך תיקונים ושיפורים במבנה גופי הרגולציה של מערכת ההשכלה הגבוהה, אופן פעולתם והיחסים ביניהם. הוועדה התבקשה אפוא להעריך מחדש את מבנה המל"ג וות"ת ודרכי עבודתן, על פי כתב המינוי, כדי "לחזק את מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, לשפר את תפקודה ולהעצים את יכולתה להגשים יעדים לאומיים". לא בכדי נכתבו הדברים כפי שנכתבו. מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל היא מערכת פורחת, ונקודת המוצא של הוועדה היא כי הגופים המופקדים עליה אינם מצויים בכשל תפקודי. אין מדובר אפוא בתיקון דבר הרוס אלא בשיפורים נדרשים במבנה קיים ומתפקד. מנקודה זו נובעות המלצותיה שיפורטו בהמשך.

ואולם למרות התפקוד הטוב, אפשר למנות מספר נקודות חולשה במבנה הקיים:

- מבנה היררכי לא ברור בין מל"ג לוות"ת היוצר אי בהירות בחלוקת האחריות והסמכויות;
- אי בהירות בחלוקת התפקידים ובהיררכיה בין בעלי התפקידים: יו"ר המל"ג, יו"ר ות"ת, סגן יו"ר המל"ג ומנכ"ל המל"ג;
- תהליכי עבודה מסורבלים של המל"ג והוות"ת מול המוסדות להשכלה גבוהה;
- קושי בקביעת מדיניות אחידה וקוהרנטית;
- בסיס נורמטיבי עמום לקיומה ותפקידה של ות"ת;
- אופן הבחירה והמינוי של חברי ות"ת והמל"ג אינו מוגדר דיו ומהווה פתח למינויים לא מתאימים;
- העדר ממשק מוגדר וברור בין המל"ג וות"ת לבין הממשלה.

אלה הנקודות שעמדו במוקד דיוני הוועדה, והדו"ח שלהלן מסכם את עמדתה באשר לפתרונם.

פרק שני:

עקרונות יסוד

- א. פתיחה ורקע כללי
- ב. עקרונות יסוד לפעולת מערכת ההשכלה הגבוהה בכללותה
- ג. עקרונות הפעולה של גופי הרגולציה של מערכת ההשכלה הגבוהה
- ד. ערכים עקרונות וצרכים לאומיים - חברתיים בהקרנתם על מבנה מוסדות המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה
- ה. מדיניות לעומת תכנון

א. פתיחה ורקע כללי

שאלה מרכזית העולה במסגרת דיון לבחינת המבנה המוסדי המתאים למשילות ההשכלה הגבוהה נוגעת לאיזון הנכון בין הכוונה וקביעת המדיניות המרכזית, לבין מתן חופש הפעולה הנדרש למוסדות השונים ולסגל האקדמי הפועל במסגרתם לשם הבטחת עצם פעולתם. למותר לציין, שאין מערכת השכלה גבוהה מן השורה הראשונה בעולם שאינה מאפשרת מידה רבה של חופש פעולה ואוטונומיה למוסדות ולפרטים בה, ובארצות שונות קיימים מגוון של מנגנונים שונים המבטיחים לצד חופש זה גם את מתן הביטוי או המענה לצרכים והעדיפויות של החברה שמערכת ההשכלה הגבוהה מתבקשת לשרת.

האתגר של מציאת הדרך הנכונה להבטיח, לצד חופש פעולה ואוטונומיה, גם התחשבות ברורה בצרכים ובעדיפויות, לובש צורות שונות ביחס לתפקידים השונים של המערכת. נציג אותם להלן בקצרה ונתח אותם בהרחבה בהמשך פרק זה:

1. יצירת ידע ואצירתו

מערכת מחקר מצטיינת ויצירתית חיונית להנחת תשתית לתרבות לאומית חיה ותוססת ולכלכלה משגשגת המבטיחה רמת חיים גבוהה לכל שכבות האוכלוסייה. רוב רובו של המחקר הבסיסי ונתח משמעותי של המחקר היישומי בעולם בכלל, ובמדינת ישראל על אחת כמה וכמה¹⁶, מתבצע במוסדות להשכלה גבוהה. המוסדות מהווים גם מצבור של ידע בנושאים רבים שהחברה זקוקה להם.

16 מסיבות שונות לא נוצרו במדינת ישראל גופים הדומים ל CNRS הצרפתי או למכוני MAX PLANCK הגרמניים המהווים תשתית נרחבת למחקר מחוץ למוסדות להשכלה גבוהה.

בהקשר של מדיניות מחקר, האתגר שבהבטחת חופש הפעולה בד בבד עם הכוונת מחקר טמון במציאת האיזון הנכון בין מחקר בנושאים ולמטרות המשרתים את החברה, לבין עידוד מחקר חופשי, שהעיקרון המנחה אותו הוא חופש הביטוי והמחשבה, הסקרנות האינטלקטואלית, העומק והיצירתיות של הידע הנוצר, ותרומתו לידע האנושי הכללי. חשוב לציין בהקשר זה, שמחקר חופשי ומכוון סקרנות יכול במקרים רבים, באופן לא צפוי ולא מתוכנן, להניב פירות המשרתים צרכים עכשוויים ועתידיים של החברה והמשק בצורה משמעותית ורחבה הרבה יותר ממחקר אשר מנסה להיות מכוון למטרה זו מלכתחילה¹⁷. גם קיום תרבות של שאלת שאלות כשלעצמן יוצרת בקהילת המחקר אווירה המעודדת חדשנות ויצירתיות גם בתחומים המשרתים את צורכי החברה. עם זאת, אין באמור כדי לשלול לגיטימיות של רכישת שירותים של המדינה לצורכי מחקר יישומי מוכוון בתחומים שונים, או הגדרת ותמרוך תחומים מועדפים, ו/או שתופי פעולה מחקריים עם מדינות מסוימות, במסגרת כללים לתיאום בין המערכות, לצד קיומו של מחקר אקדמי מובהק, שאינו מוכוון כלל ועיקר, ומניח את התשתית לעצם קיומו של מחקר אקדמי איכותי.

2. העברת ידע והכשרת כוח אדם

מערכת ההשכלה הגבוהה מכשירה כוח אדם למקצועות ולעיסוקים הדורשים יכולת ביקורתית ומחקרית לצד ידע מעמיק ברמה גבוהה. בהבדל מהכשרה מקצועית גרידא, ההכשרה האקדמית מאופיינת בכך שהיא כוללת לא רק מיומנויות בסיסיות, אלא גם דגש על עקרונות יסוד, על הצגת שאלות בדבר הנחות היסוד של הדיסציפלינה המדוברת ועל בחינה עצמית (Self reflection). הכשרה זאת מכוונת להכשיר עוסקים להתמודד עם מצבים והתפתחויות שלא מוכרים להם בהכרח במהלך הלימודים.

הדילמה בין הכוונה ותכנון לבין גישה של העדר התערבות קיימת גם כאן. בייחוד אמורים הדברים במערכת השכלה גבוהה התלויה ברובה במימון ציבורי, ובקשר של מערכת ההשכלה הגבוהה לתעסוקה, מענה לצרכי הכשרה של כח אדם בתחומים שונים וכיוצ"ב. באיזו מידה יש לקבוע את התחומים ואת מספר הסטודנטים שילמדו את המקצועות השונים ואת אופי הלימודים, ובאיזו מידה יש להשאיר החלטות אלו למוסדות ההשכלה הגבוהה או אף לכוחות השוק של ביקוש ללימודים בתחום מסוים? לכאורה, מערכת התלויה במימון ציבורי מן הראוי שתתחשב בעדיפויות החברה וצרכיה ובהנחות של הגורמים הממשלתיים באשר לצורכי כוח האדם בעתיד. מגד ניתן לטעון, שהמתכנן המרכזי אינו יודע את כל התשובות, ותכנון מרכזי הדוק מדי עלול ליצור כשלים מן הסוג המוכר בכלכלה המתוכננת. יש גם בסיס ערכי לתביעה לאפשר לצעירים לבחור באין מפריע את מסלול לימודיהם.

שאלה דומה קיימת בסוגיית האקרדיטציה: באיזו מידה המערכת הרגולטורית צריכה לקבוע את דרישות הסף להכרה במסלול לימודים מסוים, ובאיזו מידה יש להשאיר חופש גדול יותר בידי המוסדות להציע תכניות לימודים בעלות אופי שונה, כדי להימנע מיצירת דגם אחיד ושמרני מדי? הבעיה בולטת במיוחד בעידן הנוכחי, עידן של שינויים עמוקים במבנה הדיסציפלינות האקדמיות והגבולות ביניהן, ורגולציה נוקשה יתר על המידה עלולה לקבע דגם שאבד עליו הכלח. עם זאת, אין ספק באשר לחשיבות הרבה הנודעת להבטחת תכנון על רוחבי כלל מערכת, שיבטיח גם את כיווני ההתפתחות האקדמיים הרצויים של כל מוסד ומוסד, ובפרט אלו המתוקצבים, ולהבטחת תכנון בהיבטים נוספים, כגון שימוש במשאבים לאומיים מוגבלים, לרבות מחסור בסגל הוראה ועוד. במישור האקדמי ברור כי יש להבטיח שהמוסדות מקפידים על איכות תכניות הלימודים ומבטיחים הוראה אקדמית איכותית וראויה.

17 ראו למשל: חגית מסר-ירון, **תנועת המוטטלת של המחקר האקדמי**, פנים, גיליון 34, דצמבר 2005

3. מערכת ההשכלה הגבוהה כמקור ידע לעיצוב מדיניות ציבורית ובסיס לאותנטיקציה

בארצות רבות מערכת ההשכלה הגבוהה היא זירה לחשיבה בשאלות יסוד של מדיניות ציבורית, והיא מהווה מקור על סמכותי ומהימן לידע ולחשיבה (דוגמא לכך אנו מוצאים ב-- National research council בארצות הברית, שהיא גוף של האקדמיות ומקור למחקרים שימושיים מוזמנים ויזומים המשמשים את גופי הממשל כבסיס לעיצוב מדיניותם). המערכת האקדמית נתפסת במקרים רבים כגורם מוסמך שקביעותיו בנושאים שעל הפרק אמינים יותר מקביעות של גופים פוליטיים, בין היתר משום שהיא מונחית מכוח שיקולים של מצוינות אקדמית וחתיחה לחקר האמת, בעוד שהמערכת הפוליטית נוטה לעיתים להתבסס על שיקולים קצרי טווח ופופולאריים. גם מטעם זה ולמטרה זו, עצמאותה של המערכת חיונית, כדי שהיא תחשב לגורם שאינו תלוי באילוצים פוליטיים. מאידך, אין מניעה לבחון דרכים לעידוד עיסוק בנושאים שנתפשים כבעלי חשיבות לשיח הציבורי (לדוגמא, עידוד מחלקות לכלכלה לעסוק בכלכלת ישראל).

4. מערכת ההשכלה הגבוהה ככלי לניידות חברתית וצמצום פערים

מערכת ההשכלה הגבוהה מהווה כלי מרכזי לניידות חברתית ולצמצום פערים. כדי שתוכל למלא תפקיד זה בהצלחה, עליה למצוא איזון בין נגישות ופתיחות מרבית לשכבות האוכלוסייה לבין הקפדה על מצוינות ורמה אקדמית. פתיחות ונגישות המושגות בעזרת שחיקת סטנדרטים והורדת הרמה לא יבטיחו את התזוזה החברתית המבוקשת. לעומת זאת סגירות של המערכת כתוצאה משיקולים של שמירת הרמה האקדמית בלבד עלולה למנוע משכבות רבות את הקידום החברתי הנובע מהשכלה גבוהה.

5. מימון ציבורי של מערכת ההשכלה הגבוהה

היות ורוב המימון למערכת ההשכלה הגבוהה מקורו בתקציב המדינה ובכספי הציבור, על מערכת ההשכלה הגבוהה להבטיח כמה תנאים יסודיים; שימוש ראוי בכספי ציבור לרבות כללי הקצאה נאותים, חתיחה לשימוש יעיל בכספים וכן פיקוח ובקרה על כספים אלו. בנוסף לכך לאור המימון הציבורי הנרחב יחד עם החופש האקדמי שניתן למוסדות עולה ביתר שאת הצורך להבטיח שקיפות לציבור ביחס לתהליכים, לכספים ולתפוקות במערכת.

בהמשך ננתח בהרחבה את עקרונות היסוד לקיום תפקידיה של מערכת ההשכלה הגבוהה והמשמעויות הנגזרות מהם לגבי הצורך באי תלותה ועצמאותה של המערכת ככלל. בד בבד ננסה לאתר את המרכיבים ונקודות האיזון ביניהם. בהקשר זה יושם דגש רב על תפקידיה של המערכת בכל הקשור למחקר, אשר הוא התשתית הבסיסית והייחודית לקיומה ואשר ממנה נגזרים חלק ניכר מתפקידיה הנוספים של המערכת, והיכולות שלה לשרת מטרות נוספות. עוד נבחן את המטרות והתפקידים של הרגולטור של המערכת כנגזרת של תפקידי המערכת בכללה וכגורם שבו צריכים להשתקף הדרכים לאזן בין השמירה על עצמאות המערכת לבין האמצעים שייאפשרו לה להביא לידי ביטוי, כמערכת השכלה גבוהה, את אחריותה החברתית והמשקית, בכלל זאת נוכח מאפייניה הציבוריים והמימון הציבורי הניכר. מסקנות הוועדה מתבססות על שני עקרונות יסוד מרכזיים: החופש האקדמי כעקרון מהותי ומרכזי לתפקוד המערכת, ויסודותיו החוקתיים, מחד גיסא, ומאידך גיסא, יצירת הדרכים לאיזון בין הפנמת מדיניות חיצונית לגיטימית ברמת המאקרו לבין תכנון עצמאי ולא תלוי של המערכת.

ב. עקרונות יסוד לפעולת מערכת ההשכלה הגבוהה בכללותה

1. מרכזיותו של המפעל האקדמי

כדי לדון באופן מושכל בעיצוב מבנה מוסדי נאות לגופים הציבוריים האמורים לנווט את מערכת ההשכלה הגבוהה, יש לפרוס תחילה את הזירה המושגית המתאימה לדיון כזה. בפרט, יש לזהות את המאפיינים הייחודיים של המפעל האקדמי, את תפקידיה המרכזיים של ההשכלה הגבוהה, את תנאי היסוד הנדרשים לקיום תפקידים אלה, ואת האילוצים החיצוניים החלים עליה לרבות אופן מימונה. בהינתן אבני בניין אלה, יש לנסות ולהקיש כיצד אלו משליכים על המבנה הרצוי של הגופים המופקדים על המערכת.

המסע המופלא של האנושות משחרר ההיסטוריה ועד ימינו מתנהל לעתים כדהירה סוחפת, לעיתים בעצלתיים, אך לעולם על פני אותם נתיבים מרכזיים: החתירה לשליטה בטבע כדי לרתמו לסיפוק הצרכים האנושיים; הנדידה וההתפשטות הגיאוגרפית מקצה תבל עד קצה בחיפוש אחרי נחלות ואופקים חדשים; ההתמודדות עם המודעות המייסרת באשר לסופיות החיים, תוך פיתוח חשיבה טרנסצנדנטאלית, אמונות ופולחנים דתיים; והמאבק המתמיד בין יצר לרציו, בין דחף לשיקול דעת.

אולם, נראה כי הנתיב המלהיב והחשוב ביותר של המסע הוא זה שעליו מתנהלת היצירה הלא פוסקת של ידע לסוגיו השונים – ידע מדעי, פילוסופי, טכנולוגי; ידע מופשט וידע מעשי; ידע לשם שמייס וידע תועלתני. אכן, נתיב יצירת הידע הוא זה שמקנה משמעות יתרה למושג קדמה, הוא זה שהוביל אותנו ממעמד מעין חייתי ליכולות תבונתיות מופלאות. אין מדובר רק במחקר כפי שזה מוכר לנו כיום, אלא בערב רב של הבזקי תבונות, טלאי הסברים ומשנות סדורות יותר וסדורות פחות. אלה שאלות ה"מה, למה ואיך" של העולם הגשמי והרוחני, אשר בכוחן לא רק להזין את סקרנותנו שאינה יודעת שובעה, אלא גם להופכן למחולל הראשי של הקדמה עצמה, תוך פריצת ערוצים חדשים ליצירה.

מגוון הפעילויות הגלומות במפעל יצירת הידע האנושי והפצתו התפתח לאיטו על פני אלפי שנים, בצורה לא סדורה ולא רציפה, לרוב בשולי הזרמים ההיסטוריים המרכזיים. אולם, מאז המהפכה המדעית של המאה ה-16, וביתר שאת מאז עידן הנאורות והמהפכה התעשייתית, נעו יצירת הידע המחקרי כמו גם זרועו המוכר והמעשי יותר של המדע, הטכנולוגיה, לעבר מרכז הבמה.¹⁸ במאה ה-20 היו המדע והטכנולוגיה לאחד המנועים העיקריים של הצמיחה הכלכלית, ומרכיב קריטי בקידום תחומים חשובים לחברה, בפרט ברפואה ובביטחון. הדבר הצריך גם מיסוד של המערכות העוסקות בכך והפניית משאבים ציבוריים הולכים וגדלים למטרה זו.

כך, מהאקדמיה של אפלטון באתונה של המאה הרביעית לפני הספירה,¹⁹ אשר נועדה ליחידי סגולה, הגענו ל"מערכת השכלה גבוהה" נרחבת ומסועפת שאליה נוהרים רבים מהצעירים של ימינו, ובמדינות מערביות מסוימות אף רובם הגדול (בישראל הם מונים כ-50% מכלל מחזור גיל). ההיקף והחשיבות של העשייה באקדמיה לחברה כולה, כמו גם העובדה שזו מחייבת תקציבים ציבוריים גדולים, מעצימים את הצורך בעיצוב זהיר ומושכל של המוסדות העוסקים בכך, בייחוד של הגופים המופקדים עליה מטעם

18 הכוונה לכל סוגי הדיסציפלינות המדעיות, ולא דווקא למדעים המדויקים או למדעי החיים, קרי, גם למדעי החברה והרוח, האמנויות וההנדסה לזרמיה השונים, ותחומים פרופסיונליים כפי שאלה נחקרים ונלמדים במוסדות האקדמיים.

19 האולפנה של אפלטון נוסדה בסביבות שנת 385 לפני הספירה, ושכנה ב- Hekademia (על שם גיבור מיתולוגי יוני בשם Akademos) הסמוך לאתונה. מכאן המונח "אקדמיה". מושג זה זכה לעדנה מחודשת ברנסנס באיטליה של המאה ה-15, ומאז אומץ כשם נגרי למה שכיום מכונה "השכלה גבוהה".

רשויות המדינה. הַבְּנִייה לא נכונה של מוסדות טומנת בחובה פוטנציאל עצום לנזק, ואילו ניצחון התבונה המוסדית עשוי לחולל פריחה מתמשכת לטובת הכלל.

בשנים האחרונות צמחה ספרות ענפה בכלכלה בדבר החשיבות המכרעת של התפתחות מוסדות נאותים, שבכוחם להמריץ או לסכל תהליכי צמיחה, בפרספקטיבה היסטורית ארוכת טווח. כך לדוגמא, Acemoglu et al.²⁰ מראים שמוסדות שלטוניים ואחרים שהתקבעו במושבות האירופיות לפני יותר מ-200 שנה, ממשיכים להשפיע עד היום על היכולת של אותן מדינות (מושבות לשעבר) לצמוח ולהתפתח כלכלית. הדברים אמורים גם בתחום ההשכלה הגבוהה: כך, למשל, בארגנטינה מוסיפה השפעתה השלילית של "מהפכת 1919" להעיב על המערכת עד היום.

נקודת המוצא שלנו היא אם כן הצורך לנסות ולעצב מוסדות אשר יבטיחו כי האקדמיה תמלא את תפקידיה המסורתיים והעיקריים, קרי יצירת ידע מדעי חדש, הפצתו הנרחבת והנחלתו לדורות הבאים,²¹ בצורה היעילה והפורה ביותר, לטובת האנושות כולה ולקידומה של החברה בישראל. לשם כך עלינו לשאול מהם המאפיינים הייחודיים של ידע כאובייקט ("מוצר", "ישות"), ומה מאפייניו של מכלול הפעילויות הכרוכות ביצירת ידע מדעי והפצתו, אשר משליכים על עיצוב המוסדות הרלוונטיים.

2. הידע כ"מוצר ציבורי"²²

מעבר למרכזיותו בהתפתחות האנושית, התרבות והחברתית על כל גווניה, ניתן לסווג ידע כ"מוצר ציבורי", בשלושה מובנים: ראשית, כיוון שהידע אינו מתכלה עם "צריכתו" בידי אדם זה או אחר, אלא שמלוא הכמות הקיימת של ידע עומדת, עקרונית, לרשות כולם, והעובדה ש"צריכה" גוברת בידי אחדים לא תמנע מאחרים ליהנות ממלוא הכמות המצויה. מאז התפתחות האינטרנט ומנועי החיפוש כגון "גוגל", אין ספק כי הדברים אמורים היום למעשה כמעט לכל תושבי כדור הארץ באשר הם. הטעם השני הוא היכולת המוגבלת מאוד להדיר אדם מגישה לידע (exclusion), שכן הידע מטבעו אינו גשמי, הוא "דולף" ונפוץ בקלות לכל עבר, ואין כמעט אפשרות לשמרו לאורך זמן במחסכים או לנצור אותו בכספת.²³ מאפיין נוסף של ידע מדעי הוא שחלק ניכר ולעתים החלק העיקרי של התועלות ממנו נובע מהשפעות לוואי עקיפות וסביבתיות (מה שקרוי "spillovers"), כמו למשל כאשר ידע חדש מפרה ונותן השראה לגילויים נוספים באותו תחום, או מאפשר התקדמות לא צפויה בתחומים אחרים.

היותו של ידע מדעי מוצר ציבורי במובנים אלה, פירושו שהחוקר המגלה ידע חדש יתקשה מאוד להפיק הנאה כלכלית ישירה מפירותיו, שכן אין סיבה שמישהו ירכוש ממנו את התגלית, שתמצא ממילא את דרכה לכל דכפין בלא עלות כמעט. יתירה מזאת, אין גם אפשרות לגבות מחיר על תועלות הלוואי, שלעיתים קרובות הן, כאמור, המשמעותיות ביותר. המצב שונה כאשר מדובר בחידושים מדעיים בעלי פוטנציאל יישומי-מסחרי שאפשר להגן עליהם באמצעות פטנטים, שכן הקניין הרוחני מקבל אז ערך כלכלי בר מימוש, אבל גם בהקשר הזה מתעוררים כשלי שוק לא מבוטלים (ועל כך בהמשך).

20 Acemoglu, D., Robinson, J.A. and S. Johnson, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review*, 91, December 2001, pp. 1369-1401.

21 כאמור ישנם תפקידים נוספים, כפי שצוין בסעיף א, ועליהם נרחיב בהמשך.

22 זה המונח המקובל בהקשר זה בספרות הכלכלית, תרגום ל-"Public Good".

23 מדינות מנסות מעת לעת להגביל את הגישה לידע, כגון ע"י שריפת ספרים (כפי שעשו הנאצים בספרי מחברים ומדענים יהודים), או בעידן שלנו ע"י חסימת הגישה לאתרי אינטרנט ורשתות חברתיות, (ראה לדוגמא סין ולאחרונה גם תורכיה).

ההיקש הראשון והחשוב מהמאפיינים האלה של ידע, והאנאלוגיה ל"מוצר ציבורי", הוא שאם נותר את המחקר הבסיסי ושאר הפעילויות הכרוכות ביצירת ידע מדעי חדש לחסדי "כוחות השוק", אך מעטים יעסקו בכך, שכן חוקרים לא יוכלו להתפרנס ממנה, והם לא יוכלו לממן בעצמם את התשתיות והציוד המדעיים הדרושים. לחילופין ובהעדר תמריצים אחרים, החוקרים יעסקו בייצור ידע חדש הרבה פחות ממה שמתבקש לנוכח התועלות הגדולות לחברה כולה. זה מקרה פרדיגמטי של "כשל שוק" המצריך ומצדיק שהמשלה, האמורה לפעול על פי מאזן התועלות והעלויות לכלל החברה, תייחד משאבים ציבוריים נאותים ליצירת ידע חדש. ואכן, כך עשו במידה זו או אחרת מאז ומעולם שליטים נאורים אשר מימנו והחזיקו בחצרותיהם מדענים ואמנים, או פטרונים אחרים ("Maecenas"). זה נכון ביתר שאת בימינו אנו, כאשר המפעל המדעי-מחקרי מתקיים מתקציבים ציבוריים הולכים וגדלים, כמו גם מכספי תרומות של פילנתרופים, ארגוני בוגרים ואחרים.

הנקודה החשובה היא שהתמיכה התקציבית מהריבון מתבקשת מעצם טבעו של הידע כמוצר ציבורי ומאפייניו הייחודיים של המפעל האקדמי, שאם לא כן, לא נפיק ולא ניהנה כחברה ממרבית פירותיו. הכורח בתמיכה ממשלתית עומד אם כן בפני עצמו, בלא קשר לשימושים אלה או אחרים שייתכן כי ייעשו בהמשך הדרך בפירות המחקר. התמיכה מתבקשת מכיוון שבלעדיה לא תהיה פעילות מחקרית/מדעית של ממש, ופעילות המחקרית/מדעית של ממש לא תתקיים אלא בתנאים של חופש אקדמי כפי שיפורט להלן. יתירה מזו, מתן התמיכה כשלעצמו אינו מקנה עילה או צידוק להתערבות שלטונית כלשהי במפעל המחקרי פרט לכל לנושאים הקשורים ישירות לתנאים בהם ניתן וראוי להשתמש בכספי ציבור לרבות אמצעי הפיקוח והבקרה עליהם. בהמשך נעמוד על נימוקים אחרים להתערבות מסוימת בהיבטים מוגבלים של פעילות המערכת, אבל הם אינם נוגעים לתפקיד הראשון במעלה של המפעל האקדמי, קרי, יצירת ידע חדש, אצירתו והנחלתו.

3. העדרה של אמת מדעית מוחלטת²⁴

כאמור, מאפיין מרכזי של ידע מדעי הוא האפשרות לאפיינו כ"מוצר ציבורי", ומכך נובע הצורך בתמיכה ממשלתית נאותה, בלא התניות. מאפיין נוסף הוא שאין ולא יכולה להיות נקודת הכרעה בחתירה הבלתי פוסקת והבלתי מתפשרת לאמת מדעית, כלומר, לעולם אין לקבוע כי תורה מסוימת היא האמת לאמיתה, אמת סופית ובלתי מעורערת, אלא לכל היותר אפשר לקבוע שלפי שעה אין אפשרות לשלול אותה. בה במידה, לעולם אין לדעת מראש, מה הכיוון "הנכון" שאליו יש להפנות את המאמץ המחקרי בתחום מסוים או בסוגיה מחקרית מסוימת - אילו ידענו זאת, מן הסתם הסוגיה ביסודה כבר הייתה פתורה... זאת להבדיל מה"פ" ב"מו"פ": פיתוח שבא בעקבות תגלית מדעית או טכנולוגית מציב הרבה פחות אי וודאות, ולעתים הכיוון ידוע בבירור, וכל שנותר הוא להשקיע את המאמץ הנחוץ כדי להגיע למטרה מוגדרת מראש.

חוסר הוודאות הטבוע בחתירה לאמת המדעית הוא אבן יסוד לחשיבה המדעית ולמפעל המדעי כולו, ויש לכך השלכות מרחיקות לכת. שכן, אילו היה אפשר לעצור בנקודת זמן ולהכריז כי תורה מסוימת היא התורה האולטימטיבית, או שכיוון מחקרי מסוים הוא הדרך הבדוקה לאמת ואין בלתו, לא היה מקום להמשיך ולחקור, להטיל ספק, לחפש אפיקים חדשים. הדבר היה קוטע את המחקר ואת עצם הסיכוי

24 תת פרק זה מתבסס בעיקר על משנתו של קארל פופר (Popper), מגדולי הפילוסופים של המדע, ועל תומס קון (Kuhn) (ציטוטים בהמשך).

להתקדמות. ננסה לדמיין מה היה קורה אילו המפעל המדעי נעצר עם אייזק ניוטון או לואי פסטר, אילו דבקנו בעולם האנלוגי ושללנו את העולם הדיגיטלי, אילו קיבלנו את האמירה הפסקנית המיוחסת לתומס ווטסון²⁵ ב-1943, "אני חושב שהשוק העולמי צריך לכל היותר חמישה מחשבים"...

יתירה מזאת, מי היה מוסמך לקבוע כי זה "הכיוון הנכון" ולא אחר, כי זו האמת האולטימטיבית? האם ועדה של מדענים/מומחים, רמי מעלה ככל שיהיו? אולי כמו אלה ששללו משך שנים את תקפותן של התגליות פורצות הדרך של פרופ' דן שכטמן, חתן פרס נובל בכימיה? או אותו תומס ווטסון מ-1943? ואולי ועדה של נציגי ציבור? פקידי ממשלה? חבר מושבעים? כדאי לזכור את התפקיד המצמרר שמילאה הכנסייה הקתולית במשך מאות שנים, כאשר היא ראתה את עצמה מופקדת על קביעת אמיתותן של תיאוריות מדעיות על פי מידת התאמתן לדוגמה הכנסייתית. גליליאו גליליי הציל את עורו, אבל רבים אחרים הועלו על המוקד בשל כך.

כך היה גם במשטרים הטוטליטריים שצמחו במאה ה-20, בפרט בברית המועצות, בגרמניה הנאצית ובסין של מאו, שבהם "הקומיסרים" מטעם השלטון/המפלגה ראו בעצמם בין השאר מופקדים על "הטוהר המדעי". בניגוד למה שאפשר לחשוב לנוכח ריבוי המדינות בעלות משטר דמוקרטי, סכנה זו טרם חלפה, וייתכן שלעולם תארוב למפעל המדעי. אפילו בעולם המערבי הנאור היו ועדיין ישנם מקרים לא מעטים של התנכלויות לאנשי אקדמיה בנימוק שהם מקדמים "תיאוריות חתרניות" (בעיני הריבון), או כאלו הנתפסות כאנטי דתיות (ראו הפולמוס על תורת האבולוציה), כמו גם הטלת מגבלות על מחקר מדעי כגון האיסורים על מחקר בתאי גזע.

עקרון יסוד הנוגע למהותו של המפעל המדעי הוא אם כן, שלעולם אין לקבוע, ומן הסתם לאיש עלי אדמות אין לא היכולת ולא הזכות לקבוע, כי תורה מסוימת או כיוון מחקרי מסוים הם "יכונים", ועל כן יש להעדיף על פני נתיבי מחקר אחרים. זה אכן עקרון יסוד, שכן נגזר ממנו שאין ולא תיתכן סמכות-על החולשת על כל המפעל המדעי, ובפרט שלא יכולה להיות לגורמי שלטון כלשהם (גם לא לגורמים אקדמיים!) סמכות לקבוע מה ייחקר ומה לא, מה ייחשב לאמת ומה לא.

4. תפקידיה הנוספים של מערכת ההשכלה הגבוהה ומקומה של המדיניות הממשלתית

עד כאן תוארו בפירוט מאפייניו ועקרונותיו היסודיים של הידע האקדמי, עקרונות המצדיקים ואף מחייבים את שמירת אי תלותו והבניית החיין הברור והמוחלט בינו לבין שיקולים פוליטיים זרים. בנוסף לאמור לעיל, הידע האקדמי, ובכלל זאת המחקר האקדמי/מדעי, ובייחוד זה הבסיסי, מהווה את התשתית שעליה מבוססת כלל מערכת ההשכלה הגבוהה. ברור כי בלא מחקר בסיסי איכותי ובלתי תלוי, לא יהיה אפשר לקיים את שאר תפקידיה של מערכת ההשכלה הגבוהה, כגון הוראה והכשרת כוח אדם ברמות התואר השונות, שימור אוצרות חברה ותרבות, מחקר יישומי בשיתוף פעולה עם התעשייה, יצירת בסיס לניידות חברתית ועוד. עוד יש להדגיש כי תפקידיה השונים של המערכת שלובים זה בזה, כך לדוגמה החלטות בענייני פיתוח או צמצום תחומי הוראה עשויות להשפיע בסופו של דבר גם על התפתחות תחומי המחקר. מכאן ברור כי יש צורך בהבטחת קיומו של המפעל האקדמי ובכלל זאת מחקר אקדמי בלתי תלוי ולא מושפע מהשפעות פוליטיות ומהמדיניות הממשלתית.

25 זה אותו ווטסון שנים לאחר מכן הפך את IBM לחברה המובילה בפיתוח וייצור של מאות אלפי מחשבים.

יש להבחין בין שיקולים פוליטיים זרים לבין מדיניות הממשלה והצרכים הלאומיים והממשלה היא המופקדת על הצרכים הלאומיים. מאחר ומערכת ההשכלה הגבוהה הינה בעלת חשיבות לאומית מן המעלה הראשונה גם בהקשרים כלכליים חברתיים ולא ראוי שמערכת זו תיעלם משדה הפעילות הממשלתית. יתרה מזו, כיצד ניתן להעלות על הדעת, לדוגמה, מדיניות ממשלתית ראויה להאצת השתתפותם של אוכלוסיות יעד כגון הערבים והחרדים בשוק העבודה ובפעילות הכלכלית ללא שותפות מערכת ההשכלה הגבוהה? כיצד ניתן לבנות מדיניות ארוכת טווח להגברת הצמיחה במשק ללא שילוב האקדמיה כנדבך מרכזי במדיניות זו? דוגמאות אלו נועדו רק להמחיש את הכורח שמערכת ההשכלה הגבוהה תביא לידי ביטוי את מדיניות הממשלה ואת הצרכים הלאומיים, בתפקידיה נוספים על יצירת ידע (לרבות ידע לשמו), שימורו והנחלתו.

הכשרת כוח אדם. מידת הפירוט והרלוונטיות של המדיניות הממשלתית עשויה להיות שונה בין תחומים אלה ואחרים, כמובן. הדוגמה הברורה ביותר בכל הנוגע להיבטי המשק והכלכלה, היא בתחום ההכשרה למקצועות הבריאות השונים (רפואה, סיעוד ושאר המקצועות הפרה-רפואיים), תחום שבו הרגולטור הממשלתי, משרד הבריאות, הוא גם האחראי להסדרת הרישוי וגם מממן במישרין או בעקיפין חלק ניכר מאוד משוק העבודה. במקרה כזה ברור כי יש מקום שהמדיניות הממשלתית בדבר צורכי הכשרת כוח האדם הנדרשת, מבחינת היקף ההכשרה המקצועית המתבקשת, תהווה מצפן עיקרי לפיתוחה של מערכת ההשכלה הגבוהה המכשירה את העוסקים בתחום. באופן דומה מאוד אפשר לציין את תפקידו של משרד החינוך באשר למכללות האקדמיות להכשרת מורים, אשר נמצאות כיום בתכנון ותקצוב ישיר של המשרד, ואף מעמדם כמוסדות אקדמיים מיוחדים מקבל ביטוי בחוק הקיים, שכן גם אם לדעת העוסקים בדבר עדיף היה שיעברו לאחריות ות"ת, ברור שגם לאחר המעבר יוסיף להיות ממשק העבודה בין ות"ת למשרד החינוך ציר מרכזי בכל הקשור לתכנון ופיתוח ההכשרה האקדמית על פי צורכי מערכת החינוך. דוגמא נוספת, שונה במשהו, אפשר למצוא בהכשרת מהנדסים, תחום שבו משרד הכלכלה מסדיר את הרישוי, ומשרדי הכלכלה והאוצר יחד מהווים גורם רלוונטי לבחינת צורכי המשק בטווח הנראה לעין (אף כי שוק העבודה עצמו הוא ברובו המוחלט שוק פרטי). גם כאן יש מקום להביא לידי ביטוי אף את המדיניות הממשלתית לגבי היקף ההכשרה הנדרשת על פי הצפיות בתחומי ההנדסה השונים, באופן שיתמוך, בין היתר, בכיווני הפיתוח המשק והכלכלה התואמים את יעדי הממשלה בנושא ואת צרכי המשק.

יעדים חברתיים. דוגמאות אחרות לביטוי לגיטימי של מדיניות ממשלתית בגיבוש מדיניות מערכת ההשכלה הגבוהה אפשר למצוא בקביעת יעדים חברתיים לצמצום פערים ושילוב מגזרים שונים בחברה ובתעסוקה. אין כל ספק, כי מדיניות ממשלתית המכוונת לקידום מגזרי מיעוטים או לשילוב החברה החרדית בתעסוקה היא לגיטימית ואף חשובה ביותר. בד בבד ברור לכול כי במסגרת מדיניות כזו מערכת ההשכלה הגבוהה יכולה לשמש כלי מרכזי ועיקרי בהשכלת בני מגזרים אלה ובהכשרתם למקצועות שיציעו להם תעסוקה ראויה ושילוב הולם בחברה הישראלית, ובלעדי הפעילות של מערכת ההשכלה הגבוהה יש מקום להטיל ספק גדול ביכולתה של הממשלה להגשים את מטרותיה ויעדיה בתחומים אלו. מכאן שאין ספק כי נדרש ביטוי של המדיניות הממשלתית בגיבוש מדיניות המאקרו של מערכת ההשכלה הגבוהה בתחום. דוגמא אחרת בתחום החברתי אפשר למצוא במדיניות לקידום הפריפריה. שכן אין ספק באשר לאפשרות ההשפעה המהותית שיש להשכלה הגבוהה בפיתוח אזורי, אך בניגוד לדוגמא הקודמת, נראה כי מערכת ההשכלה הגבוהה היא רק כלי אחד מני רבים, כלי אפשרי אך לא דווקא הכרחי, להשגת יעדים ומטרות בתחום.

מדיניות חוץ. דווקא בשל רמתה הגבוהה של מערכת ההשכלה הגבוהה הישראלית בקנה מידה בינלאומי, שיתופי פעולה אקדמיים מהווים לעיתים תכופות כר פורה לכינון יחסים בין ישראל למדינות אחרות. כך לדוגמא אפשר לציין את מרכזיותה של ישראל במערכת המחקר האירופית (ישראל שותפה מלאה בקרן המו"פ האירופית ובתשתיות מחקר אירופיות מרכזיות כגון CERN), קרנות מחקר משותפות שמקיימת ישראל עם מדינות מובילות כגון ארצות הברית וגרמניה, בניית מאיץ חלקיקים אזורי בירדן המשותף למדינת ישראל, מצרים, טורקיה ועוד, שיתוף פעולה בתחום המחקר וחילופי הסטודנטים שמוסדו בין ישראל לסין והודו, ויוזמות נוספות הנמצאות בשלבי קידום שונים עם מדינות כקנדה, סינגפור ועוד. ברור כי בתחום זה יש מקום להיזון חוזר מתחייב בין מדיניות החוץ של מדינת ישראל לבין צרכיה ויכולותיה של מערכת ההשכלה הגבוהה לקיים שיתופי פעולה אשר יהוו כר להפריה הדדית בין מדינות, והכל על בסיס הבטחת היכולת של מערכת ההשכלה הגבוהה להמשיך ולהוות מערכת אקדמית ברמה גבוהה במדדים בינלאומיים.

לסיכום: מחד ניסא יש הכרח להבטיח אי תלות מוחלטת של מערכת ההשכלה הגבוהה, בייחוד בכל הקשור למחקר ולהיבטים אקדמיים גרידא, ולקבוע חין ברור אשר יאפשר תקצוב ותכנון של המערכת באופן מקצועי שאינו מושפע משיקולים פוליטיים זרים, על מנת לאפשר את עצם קיומה של המערכת כמערכת להשכלה גבוהה איכותית וברמה גבוהה. מאידך ניסא, אין ספק כי מערכת ההשכלה הגבוהה איכותית וברמה גבוהה עשויה להשפיע ולסייע לקידום ומימוש צרכים חברתיים ולאומיים ויעדים של הממשלה. בהתאם, בייחוד ביחס למערכת ההשכלה הגבוהה המתוקצבת ישירות בידי המדינה, יש מקום לקבוע ערוצים מובנים וסדורים ליצירת ביטוי למדיניות ממשלתית רלוונטית ולגיטימית, בניבוס יעדיה וכיווני התפתחותה של מערכת ההשכלה הגבוהה, באופן שתוכל להמשיך ולהתקיים ברמה מקצועית ואקדמית גבוהה, ותוכל, ככזו, גם לסייע גם בשירות המשק והחברה בישראל.

לצורך כך, וטרם שנתפנה לחשיבה על פרטי המנגנונים והמבנים הארגוניים המתאימים למטרה זו, עלינו להגדיר היטב את גבולות הזירה של המדיניות (policy) אשר נשארת ברמת המאקרו וקובעת מטרות וכיוונים כלליים ועיקריים, שהיא הרלוונטית לזיקה של הממשלה, לעומת התכנון (planning) אשר כרוך בהחלטות פרטניות יותר על צעדי יישום ויעדים קונקרטיים, בכל הנוגע לתקציב וללוח הזמנים של המוסדות השונים וכו', והוא צריך להיות מסור לגורם מקצועי עצמאי ולא תלוי. יודגש כי עיסוקה העיקרי של הוועדה הוא מערכת הרגולציה של ההשכלה הגבוהה ולא המוסדות לגופם, ולפיכך יש לחדד את ההיבטים העקרוניים הנוגעים לגופי הרגולציה של המערכת.

ג. עקרונות הפעולה של גופי הרגולציה של מערכת ההשכלה הגבוהה

מערכת המשילות של ההשכלה הגבוהה מהווה את הרגולטור, המאסדר, של המוסדות להשכלה גבוהה על כל מרכיביהם, אך בגלל אופייה המיוחד של ההשכלה הגבוהה, גם לרגולציה במגזר זה יש מאפיינים ייחודיים.

מטרותיה של מערכת משילות זו הן קידום ופיתוח מערכת ההשכלה הגבוהה, ובתוך כך:

- קידום מצוינות במחקר והוראה, לרבות באמצעות עידוד חדשנות, ותחרות בזירה הבינ"ל;
- לחצוץ בין הממשלה למוסדות האקדמיים - שמירה על חופש אקדמי ועצמאות המוסדות תוך מתן ביטוי לצרכי המשק והחברה;
- שמירה על נגישות ראויה להשכלה הגבוהה, לצד פיקוח והבטחת רמה אקדמית ומדעית נאותה;
- הבטחת התנהלות תקינה ואיתת, אחריותיות, יעילות, איתנות, תיאום ושקיפות של המוסדות ושל מערכת ההשכלה הגבוהה.

ננסה להציע ניתוח ובחינה של עקרונות פעולתם ותפקידיהם השונים של גורמי האקרדיטציה, התקצוב והתכנון של מערכת ההשכלה הגבוהה והיחס ביניהם לבין מדיניות הממשלה.

נעשה זאת על בסיס מהותה של מערכת הרגולציה של ההשכלה הגבוהה, מטרותיה ואפיוניה, בארץ ובעולם, והמשמעויות הנגזרות מכך באשר לתפקידיה העיקריים ולתנאים המתחייבים להבטחת שגשוגה והצלחתה של מערכת ההשכלה הגבוהה ולהגדלת תועלתיה לחברה בתחומי הפעילות השונים:

1.1. אקרדיטציה - בחינת היכולת של מוסדות להשכלה גבוהה לקיים פעילות אקדמית ותוכניות לימודים ברמה אקדמית נאותה, בהשוואה בינלאומית (benchmarking), באמצעות קהילה אקדמית פעילה, ויכולתם של המוסדות להשכלה גבוהה להבטיח רמה אקדמית זו לאורך זמן. הערכת איכות היא בחינה מתמשכת תקופתית לבחינת קיומה של ואיכותה של הרמה האקדמית, ולעתים קשורה למנגנון של רה-אקרדיטציה. האקרדיטציה נעשית בעיקרה באמצעות בחינה השוואתית בינלאומית של הרמה האקדמית על פי הבנה אקדמית, במנגנון המבוסס על בקרת עמיתים (peer review).

האקרדיטציה מתקיימת בדרך דומה במדינות השונות, ומשמשת בעיקר לבחינתה של פעילות ההוראה האקדמית. נקודת המוצא בעניין זה היא שתפקידיה העיקרי של האקדמיה להכשיר אקדמאים. הכשרה אקדמית היא תרבות העומדת בפני עצמה, ומקנה, בין השאר, את יכולת הלימוד השיטתי והחשיבה הביקורתית, ואת היכולת לערוך מחקר אקדמי. לפיכך כוללת ההשכלה הגבוהה מגוון תחומי דעת, גם אם אינם פופולריים, באשר עניינה הוא מכלול כלי החשיבה והידע של התרבות האנושית. בצד זאת, לאקרדיטציה יש תפקיד גם בסיוע להיבטים נלווים של ההשכלה הגבוהה, כמו תעסוקה, לימודים מתקדמים והכרה בתחומי לימודים אקדמיים לטובת נייודות חברתית, תעסוקתית ואקדמית בארץ ובעולם.

בניגוד לאקרדיטציה למוסד להשכלה גבוהה או לתכנית לימודים אקדמית, שהיא תהליך לאומי ממוסד, תהליך הבחינה וההערכה של המחקר מבוזר וגלובלי מטבעו. זאת מאחר שהערכתו של המחקר במוסד נעשית למעשה בידי הקהילייה האקדמית הבינלאומית ישירות, כקהיליית ייחוס המעריכה את תוצרי המחקר, במענקי מחקר, בפרסומים, בכנסים ובציטוטים. הגישה הבינלאומית למחקר האקדמי מייחסת חשיבות לחופש האקדמי המלא לחקור מגוון תחומי דעת, כדי לאפשר את הפיתוח הלא מכוון ולהבטיח התפתחות בת-קיימא, לאורך זמן, לא צפויה ולא מוגבלת.

חשיבותן של האקרדיטציה והערכת הפעילות האקדמית, ושל הדרכים לביצוען, בין על בסיס הבנה אקדמית והשוואה בינלאומית, באקרדיטציה, ובין על ידי קהיליית המחקר הבינלאומית - בפעילות המחקר - הן העומדות ביסוד חשיבותו של החופש אקדמי, כהיבט מובנה, יסודי והכרחי בפעילות של מוסדות אקדמיים, המאפשר את הבחינה הלא תלויה והאובייקטיבית מול הסטנדרטים הבינלאומיים בשני המישורים.

ההערכה האקדמית הפנימית והבינלאומית משמשת גם כלי להפעלת שיקול הדעת המקצועי.

מכלול ההיבטים הללו מביא למסקנה כי אל לממשלה להיות מעורבת בפעילות ההוראה והמחקר במוסדות להשכלה גבוהה גופם, ואף לא בהערכת פעילות ההוראה (או פעילות המחקר האקדמי). מעורבות ממשלתית ישירה עלולה אף לפגוע באפשרותה של מערכת ההשכלה הגבוהה להתאים עצמה לסטנדרטים המקובלים בעולם²⁶.

26 ככלל, גם בדגמים בהם הרגולציה על ההשכלה הגבוהה היא ממשלתית וריכוזית, כמו בצרפת, תהליכי האקרדיטציה מופקד בידי גופים המורכבים מאנשי אקדמיה (<http://www.cge.asso.fr/en/about-us/committees/1-accreditation>)

מכאן שהערכת תכניות לימודים, טרם אישורן או לאחריו, צריכה להיעשות בידי מומחים אקדמאים בלבד ואין מקום למעורבות גורמים נוספים, ממשלתיים ואחרים, באישור מקצועי של תכניות לימודים אקדמיות.

2. תקצוב - ההיבט התקצובי - ככלל, מטרתו של תקצוב ציבורי לאפשר את הפעילות הנדרשת לחברה ולכלכלה, במקום שנדרש מימון ציבורי, ובאופן שיהיה בו כדי להבטיח את האפשרות להגשים את מטרות הפעילות הזאת. לנוכח הניתוח בחלקים הקודמים של פרק זה, ובכלל זאת בפרק העוסק באקדמיזציה, נדרש להבטיח שדרכי התקצוב לא יפגעו באפשרות של המוסדות לפעול במסגרת החופש האקדמי הנדרש להוראה האקדמית ולמחקר האקדמי והמתחייב על מנת שיתקיימו.

אמנם, בהעדר משאבי ציבור לא תוכל להתקיים פעילות השכלה גבוהה, ואף לא יוכל להתקיים חופש אקדמי. אבל החופש האקדמי הנדרש והמתחייב כאמור, לעצם פעולתם של מוסדות להשכלה גבוהה, מחייב את בעל המאה להימנע מהתערבות ישירה והטלת אילוצים, למנוע תלות אישית בגורמים פוליטיים בהתאם לעקרונות שהוצגו לעיל.

התקצוב כשלעצמו מבטא מדיניות, ומכאן חיוניותו, ואילו המדיניות חיונית לקביעת תכנון, רצוי ארוך טווח, ולהגדרת יעדים שונים. עם זאת, יש חשיבות לשמור שהליך התקצוב עצמו לא ייצור כל תלות של מוסדות וגורמים בתוכם בגורמים פוליטיים. העדר תלות בגורמים פוליטיים הוא היסוד העיקרי המבטיח את החופש האקדמי.

מן האמור עולה כי יש להמשיך ולקיים את תפקיד התקצוב באמצעות גופים מקצועיים מובהקים וא-פוליטיים, וכי הממשלה תימנע מכל תקצוב ישיר של המוסדות הללו, כפי הקבוע כיום בהחלטת הממשלה מיום 6.6.1977. על הליך התקצוב להתבצע בשקיפות, בשוויוניות ובענייניות, באמצעות קריטריונים מוגדרים המפורסמים בציבור. היבטי התכנון השלובים זה בזה עם הליך התקצוב יידונו בנפרד.

3. תכנון - כאמור, כדי להבטיח את פעילותה התקינה והאיכותית של מערכת ההשכלה הגבוהה, האקדמיזציה והתקצוב של מוסדות ההשכלה הגבוהה מצדיקים את פעילותם של גופים מקצועיים, בלא מעורבות פוליטית.

לעומת זה, היבט התכנון מבטא לא רק היבטים מקצועיים גרידא, הנובעים מאפיון תחומי ההוראה והמחקר וההתפתחויות הצפויות בהם, אלא גם היבטי מדיניות כלליים. זאת ועוד, עשויים להיות היבטים חברתיים, כלכליים ולאומיים רחבים, הנתונים בידיה, באחריותה ובסמכויותיה של הממשלה, אשר מושפעים ממערכת ההשכלה הגבוהה ומשפיעים עליה. כך, לדוגמה, עקרונות של נגישות או עדיפות לאומית. אין מחלוקת כי יש מקום להביא אותם בחשבון השיקולים ותכנון מערכת ההשכלה הגבוהה, ובמקרים המתאימים - אף להבטיח את התיאום הנדרש.

כדי להבטיח את האיכות והעצמאות של מערכת ההשכלה הגבוהה, ואת התכנון הנדרש להן, וכדי להבטיח, מבלי לגרוע מהן, גם את הפעולה התכנונית ההולמת את הביטוי שניתן להיבטים הלאומיים, חברתיים או כלל משקיים, יש להבנות מודל שיבטיח שילוב מוסדר, הנותן מקום לקביעת מדיניות כוללת למערכת ההשכלה הגבוהה, תוך מתן ביטוי לגיטימי ברמת מאקרו למדיניות ממשלה בתחומים רלוונטיים, ובד בבד מותיר את התכנון הפרטני, לרבות קביעת הדרכים והפעולות ליישום המדיניות הזאת, בידי גוף חיצן מקצועי ולא תלוי. במלים אחרות, זכותה של ממשלה למשוך על פי סמכויותיה, על ידי קביעת מדיניותה, לרבות בנושאים והיבטים המשיקים למערכת ההשכלה הגבוהה ומשפיעים עליה ואשר יבואו לידי ביטוי בקביעת מדיניות זו במערכת ההשכלה הגבוהה, והכל בלי לפגוע בליבה ובעקרונות הפעילות האקדמית, להבטחת התועלות ארוכות הטווח שלה.

לפיכך מוצע להבחין בין מדיניות כוללת לבין תכנון פרטני כפי שיפורט בהמשך, ובין היבטים שונים הנוגעים להתנהלות ההשכלה הגבוהה פנימה, אל מול המוסדות - הנובעים מן הדרישות והצרכים של המערכת ותחומי הלימוד, הבטחת החופש האקדמי, ההתפתחות של תחומי דעת שונים וכד', אשר מטבעם צריכים להיעשות בידי גורמים מקצועיים ואינם מתאימים למעורבות ממשלתית - לבין היבטים שמחוץ לתחומי ההשכלה הגבוהה עצמה, כגון קידום אוכלוסיות, קידום פריפריה וכיוצא בהם, והם נכללים במדיניות הכללית של הממשלה, ויבואו לידי ביטוי בקביעת מדיניות המקרו של מערכת ההשכלה הגבוהה.

לנוכח העמימות הטמונה במונח "מדיניות", אנו מציעים לקבוע שהמדיניות אותה הממשלה מבקשת להביא לידי ביטוי בקביעת במערכת ההשכלה הגבוהה תוגבל לקווים מנחים אלה. יודגש כי קווי מדיניות, מטבעם, לא יעסקו בפעילות אקדמית ספציפית ו/או במוסד מסוים להשכלה גבוהה, לא יעסקו בקבוצת מוסדות אלה או אחרים או בתקציבים המיועדים למוסד מסוים בלבד, ובעיקר, יילקח בחשבון החופש האקדמי כערך על, והאיסור לפגוע בו פגיעה בלתי סבירה ובלתי מידתית.²⁷

לסיכום, על הגופים הממונים על מערכת ההשכלה הגבוהה למצוא את האיזונים הנכונים להסדרה של כל תפקידי מערכת ההשכלה הגבוהה שהוזכרו לעיל. הוועדה קבעה כמה עקרונות יסוד לאיזונים כאלו:

א. הכוונת המערכת צריכה להיעשות בעיקרה בידי מערכת של תמריצים ולא בתכתיבים, תוך כדי שמירת העצמאות והאוטונומיה במסגרת החופש האקדמי האישי והמוסדי.

ב. היעדים השונים ניתנים ליישום באמצעות מערכת תמריצים לא מכוונים, המבוססים על ביצועים בלבד: מצוינות מחקרית, היקף ההוראה וההכשרה ואיכותה, לצד תמריצים מכווני נושא וצרכים חברתיים.

ג. קביעת האיזון בין התמריצים שאינם מכוונים לתמריצים המכוונים צריכה להיעשות בידי גוף/גופים שבעיקרם אינם תלויים בדרג הפוליטי (ששיקוליו הם לעיתים קצרי טווח), אך בד בבד לקבוע מנגנונים והסדרים שיאפשרו מקום מובנה להפנמת ולשקילת מדיניות הממשלה בתחומים הרלוונטיים, תוך התחשבות בסדרי העדיפויות שלה. לנוכח החשיבות הברורה של הגדרת המקום השמור למדיניות הממשלה, נייחד בהמשך דיון נרחב בהגדרת גבולות הגזרה של המדיניות הממשלתית הלגיטימית ביחס לרכיביה ותפקידיה השונים של המערכת.

ד. בגופים המקבלים את החלטות המרכזיות נדרש איזון בין אנשי אקדמיה בעלי מעמד אקדמי בכיר להם ניסיון והכרת המערכת מבפנים לבין אנשי ציבור המבינים ומקבלים אף הם את צורכי המערכת עצמה, ואת צורכי החברה שמערכת ההשכלה הגבוהה משפיעה עליהם ומושפעת מהם.

ה. תהליך מינוי של החברים בגוף/גופים צריך להבטיח שימונו אנשים בעלי רוחב דעת, ידע, יושרה ומחויבות למטרות מערכת ההשכלה הגבוהה. לפיכך מן הראוי שהתהליך יכלול בחינת המועמדים והתאמתם בידי גוף לא תלוי. בהליך מינוי שכזה אפשר להפריד בין מינוי אנשי האקדמיה, שהשיקול המרכזי בעניינם יהיה מעמדם האקדמי הבכיר, לבין מינוי של אנשי ציבור בעלי מומחיות רלוונטית למערכת.

ו. שקיפות ניכרת בתהליכים ובהחלטות של הרגולטור, לצד פעולות עצמאיות ושקופות של המוסדות ועמידתם בהנחיות, צריכה להוות כלי מרכזי להבטחת אחריותיות במערכת.

27 למותר לציין כפיפות המוסדות והמערכת כולה לכל דין, לרבות לחוק יסודות התקציב.

השלמת התמונה הרחבה של עקרונות היסוד שעליהם מושגת המערכת, ברצוננו לעסוק בהרחבה בשתי סוגיות אשר הוועדה ייחדה להם זמן רב כעמודי תווך מרכזיים בכלל המלצותיה: ערכי הבסיס של ההשכלה הגבוהה ובראשם החופש האקדמי, והאיזון העדין בין מתן ביטוי למדיניות ממשלתית בשדה ההשכלה הגבוהה, לבין תכנון מקצועי לא תלוי של פרטיה.

ד. ערכים עקרוניים וצרכים לאומיים - חברתיים בהקרנתם על מבנה מוסדות המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה

בפרק משנה זה יובא דיון תיאורטי המהווה בסיס להמלצות הוועדה, ובעיקר לעניין מבנה מערכת המשילות של ההשכלה הגבוהה, על האיזונים והבלמים שבו. ראשית, יוצג ניתוח משפטי של ערכי החופש האקדמי האישי והמוסדי, אל מול ניתוח משפטי של צרכים חברתיים ולאומיים בהשתקפותם במערכת ההשכלה הגבוהה. על בסיס ניתוח זה יובא דיון בהקרנת עקרונות אלו על מעמדה, מבניה וסמכותה של הרשות המופקדת על ההשכלה הגבוהה.

ד1. ערכי החופש האקדמי האישי והמוסדי בהיבט המשפטי

1. ההשכלה הגבוהה היא יסוד מרכזי בחיי הפרט, החברה והמשטר הדמוקרטי בישראל; היא מהווה אמצעי לביטוי האוטונומיה האישית של האדם ולמימושו העצמי והאנושי; היא מקדמת את תחומי הרוח והתרבות, המדע והטכנולוגיה ואת הבנת תהליכי הטבע, ההיסטוריה האנושית ורוח האדם; היא תורמת לקידומה של החברה בישראל; היא מהווה חוליית חיבור חשובה בחברה רב-מגזרית ורב-תרבותית; היא מהווה גורם חשוב בהגנה על המשטר הדמוקרטי וזכויות האדם; היא תורמת לחיזוק השילוב בין ערכיה הדמוקרטיים והיהודיים של המדינה; היא מקדמת את הידע, התרבות והערכים הכלל-אנושיים; היא ממזגת ערכים לאומיים עם יסודות אוניברסליים כלל עולמיים.

ביסוד ההשכלה הגבוהה מונח חופש המחשבה והביטוי. יש קשר הדוק בין חירות המחשבה לבין העמקת הידע וחקר האמת. חופש המחשבה והביטוי עומד ביסוד משטר של חופש וזכויות אדם. בהקשרים אלה יש לתפוס ולהבין את משמעותה של ההשכלה הגבוהה בישראל ובמדינות העולם.²⁸

2. המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) היא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה (סעיף 3 לחוק המל"ג). תפקידיה העיקריים של המל"ג על פי החוק הקיים הם - ליתן הכרה למוסד כמוסד להשכלה גבוהה (ס' 9 לחוק) להכיר בתארים אקדמיים, ולהסמיך מוסד מוכר להעניק תארים מוכרים (סעיפים 22 ו-23 לחוק); כמו כן, להעניק רישיונות והיתרים למוסדות אקדמיים (סעיפים 21 ו-22 לחוק) ולהציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים (סעיף 17 לחוק). עוד רשאית המל"ג להציע הצעות בדבר ביסוסם, הרחבתם ושכלולם של המוסדות המוכרים ושיתוף הפעולה ביניהם, ולהציע הצעות בדבר קידום המחקר המדעי והקמת מוסדות להשכלה גבוהה נוספים (סעיף 16 לחוק). תקצוב המדינה הניתן למוסדות להשכלה גבוהה בנוי על אמות מידה שוויוניות הנקבעות, בין השאר, בהתחשב בסוגי המוסדות ובתכניות הפיתוח, ההוראה והמחקר שאישרה המל"ג או ועדה מוועדותיה, או משרד החינוך, לפי העניין (סעיף 17 לחוק).

28 אהרן ברק, "על ההשכלה הגבוהה והזכות לה", הרצאה בכנס ההשכלה הגבוהה השלישי, שנת 2013. (להלן - ברק - הרצאה)

3. ביום 6.6.1977 נתקבלה החלטת ממשלה 666, שכוננה את הוועדה לתכנון ותקצוב (הוות"ת) כדי שתהיה "גוף בלתי תלוי שיעמוד בין הממשלה והמוסדות הלאומיים, מצד אחד, והמוסדות להשכלה גבוהה, מצד שני, בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה". ההחלטה מבהירה, כי הממשלה והמוסדות הלאומיים יימנעו מלקבל בקשות או המלצות מהמוסדות להשכלה גבוהה עצמם או מכל מקור אחר, ויימנעו מלהקציב הקצבות למוסד להשכלה גבוהה שלא בהמלצת הוות"ת.

סעיף 2 להחלטת הממשלה מורה כי הוות"ת תציע את התקציב הרגיל ואת תקציב הפיתוח להשכלה הגבוהה "בהתחשב בצורכי החברה והמדינה, תוך שמירה על החירות האקדמית ושקידה על קידום המחקר וההשכלה". מכוח החלטת הממשלה, הוות"ת היא האחראית הבלעדית לחלוקת התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח (סעיף 3 להחלטה), ועליה להציע לממשלה ולמל"ג תכניות פיתוח של ההשכלה הגבוהה ותכנון מימון. על הוות"ת הוטל גם לעשות לייעול המוסדות להשכלה גבוהה ולתיאום ביניהם, כדי למנוע כפילות ולהנהיג חיסכון, ולעקוב אחר ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות או חריגות (סעיפים 5 ו-6 להחלטה). הוות"ת מחווה דעתה בפני המל"ג בעניין פתיחת מוסד חדש או הקמת יחידה חדשה שיש לה משמעות כספית ניכרת במוסד קיים.

4. המבנה הקיים של המל"ג והוות"ת יוחסי הגומלין ביניהם מבחינת הסמכויות, התפקידים והכפיפויות, לוקה בערפול, אינו בהיר ואינו מבוסס דיו במישור המשפטי, ובפרקטיקה הנוהגת בחיי היומיום (בג"צ 11075/04; בג"צ 64/05 גרבי נ. שרת החינוך, התרבות והספורט, (5.12.07) (להלן - גרבי)). מצב זה מצריך תיקון. צורך זה עמד ביסוד הקמתה של ועדת משילות זו, שלה שני יעדים עיקריים: לקיים הערכה מחודשת של גוף המשילות הקיים המופקד על ענייני ההשכלה הגבוהה, ולבחון את מידת התאמתו לביצוע משימותיו על רקע שינויי העיתים; ולעגן בחקיקה את מעמד התפקידים, הסמכויות, המבנה הארגוני והכפיפויות בגוף משילות חדש, על פי עקרונות מקובלים בנוגע לתאגידים ציבוריים סטטוטוריים, בהתחשב באופי ובצרכים המיוחדים של ההשכלה הגבוהה בישראל, ובשים לב לעקרונות יסוד מיוחדים במהותו של הגוף הזה.

5. שני שיקולים מרכזיים מקרינים על אופייה ומעמדה של רשות המשילות על ההשכלה הגבוהה: עקרון החופש האקדמי המשפיע במישרין על דרכי הסדרתה, והצורך של גוף המשילות להתחשב בצרכים חברתיים-לאומיים כלליים המשתקפים במדיניות הממשלה. שני השיקולים הללו, העשויים להתנגש ביניהם, מצויים בליבת שיקולי ההבניה של מוסדות המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה. הם אמורים להשתקף גם במעמד ובמבנה הארגוני של גוף המשילות החדש שיופקד על המערכת. נבחן את טיבם של שיקולים אלה יוחסי הגומלין ביניהם.

6. חופש אקדמי - אישי ומוסדי

החופש האקדמי הוא עקרון יסוד בהשכלה הגבוהה במערכות שלטון דמוקרטיות בעולם. הוא הוכר בישראל כבר לפני שנים רבות. החופש האקדמי אינו מושג מונוליטי והוא בנוי ממספר רבדים (ח' גנז, "חופש אקדמי", עיוני משפט י"ב (תשמ"ז) 415, (להלן - גנז)). הוא בנוי מחופש אקדמי אישי הנתון לפרט המעורב בהשכלה הגבוהה, ולצידו ניצב החופש האקדמי המוסדי, המבטא את האוטונומיה של מוסדות ההשכלה הגבוהה בתחום האקדמי והמנהלי (יצחק נבו, שני דגמים של

חופש אקדמי; המקרה הישראלי - עמ' 137 (להלן - נבו); יש קשר גומלין מורכב בין החופש האקדמי של היחיד לחופש האקדמי של המוסד, וביניהם לבין גורמים חיצוניים.²⁹

7. **החופש האקדמי האישי**

החופש האקדמי האישי הוא החופש של התלמיד, המורה והחוקר במוסד להשכלה גבוהה. יסודו בחופש הלימוד, ההוראה והמחקר. זה החופש לחשוב ולבטא מחשבות, ולתת להן פומבי בתהליך הלמידה ההוראה והמחקר; זה חופש אקדמי של הפרט בין כותלי המוסד האקדמי, וחופש להביע דעות ועמדות מחוץ למוסד; זה חופש כלפי עמיתים בתוך המוסד ומחוצה לו; זה חופש הבעת דעה של הפרט כלפי הנהלת המוסד שבו הוא לומד, מלמד או חוקר; זה חופש הפרט כלפי רשויות המדינה, ובכלל זה כלפי רשות המשילות על ההשכלה הגבוהה (ברק, **כבוד האדם, הזכות החוקתית ובנותיה**, כרך ב', (2014), עמ' 742 (להלן - ברק, **כבוד האדם**); בג"צ 7793/05 **אוניברסיטת בר-אילן נ. בית הדין הארצי לעבודה** (31.1.2011) פסקה 16 לפסק דינה של הנשיאה ביניש) (להלן - בר-אילן).

8. **החופש האקדמי של הסטודנט** משתקף בסעיף 5 לחוק זכויות הסטודנט, תשס"ז-2007 (להלן - חוק זכויות הסטודנט), הקובע:

חופש הביטוי של סטודנטים

מבלי לגרוע מכל זכות המוקנית לפי כל דין, לכל סטודנט החופש להביע את דעותיו, עמדותיו והשקפותיו לגבי תוכנו של חומר הלימוד והערכים המובעים בו; אין בהוראת סעיף זה כדי להגביל את סמכותו של מוסד להסדיר את אופן הבעת הדעות, העמדות או ההשקפות לצורך שמירה על מהלך הלימודים התקין.

חופש ההתארגנות של הסטודנטים, המוסדר בסעיף 6 לחוק זכויות הסטודנט, נותן בידי ציבור התלמידים אמצעי לעמוד על זכויותיהם, בין השאר בתחום החופש האקדמי, וקובע כי על המוסד לאפשר לסטודנטים לממש את זכויותיהם (סעיף 7). החופש האקדמי הנתון לסטודנט נועד לתת לו אמצעי למצות את יכולותיו האינטלקטואליות בלמידה כחלק ממיצוי האוטונומיה האישית הנתונה לו. בלא חירות המחשבה, נמנע מהתלמיד להעמיד את החומר הנלמד במבחן ביקורת ההיגיון והערכים, ולממש פוטנציאל הגלום בו להצטרף בהמשך הדרך למערכות ההוראה והמחקר האקדמי.

9. **החופש האקדמי הנתון למורה ולחוקר במוסד להשכלה גבוהה** הוכר במשפטנו מקדמת דנא. יסודו של חופש זה בהיותו אמצעי חיוני להגשמתו העצמית של אדם, לקידום הידע האנושי וחשיפת האמת, ולהגנה על ערכים חברתיים דמוקרטיים בסיסיים. חופש המחשבה והביטוי בהוראה ובמחקר האקדמיים הם תנאי שבלעדיו אי אפשר להעמיק חקר בהוויות הטבע והאדם, ולקדם את התרבות האנושית וזכויות האדם.

29 להשוואה, בארה"ב -

Sweezy v. New Hampshire, 354 U.S. 234 (1957);

Keyishian V. Board of Regents of the University of the State of New York, 385, U.S. 589 (1967)

התערבות חיצונית בחופש הלמידה, ההוראה והמחקר עלולה לסכל את מטרותיה הבסיסיות של ההשכלה הגבוהה, ולשים מכשול להתפתחות הידע וחשיפת האמת. בלא חופש אישי ללמוד, להורות ולחקור, צפויה ההשכלה הגבוהה לקיפאון ולשקיעה.³⁰

10. במשפט הישראלי הוכרו חופש הלימוד, המחקר וההוראה כזכויות יסוד הלכתיות עוד לפני כניסתו לתוקף של **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** (להלן – **חוק היסוד**). בדרך כלל, סווג החופש האקדמי האישי כענף המתפצל מהזכות לחופש ביטוי.³¹ היו אף שראו בו זכות נפרדת מחופש הביטוי, העומדת על רגליה היא וראויה אף להגנה חזקה יותר מזו הניתנת לחופש הביטוי.³² מספר חוקות בעולם, ובהן החוקה האמריקנית וזו של דרום אפריקה, מגדירות את החופש האקדמי האישי כחלק מחופש הביטוי. חוקתה של גרמניה מגדירה את חופש המחקר וההוראה כזכות חוקתית נפרדת מחופש הביטוי.

בישראל הכיר בית המשפט העליון בחופש הביטוי כזכות בעלת מעמד חוקתי הנגזרת מהזכות החוקתית לכבוד האדם המעוגנת בחוק היסוד. כבודו של אדם משמעו, בין השאר, זכותו לשמוע ולקלוט מסרים, ולבטא את אשר על ליבו. החופש האקדמי האישי קשור קשר אמיץ לחופש הביטוי, וכנגזר מחופש זה הוא הוכר כזכות חוקתית.³³

הזכות לשמוע ולהישמע היא גם חלק מהאוטונומיה האישית של האדם ומחופש הרצון הנתון לו. זה החופש לעצב ולהגשים את עצמו על פי רצונו שלו, ולא על פי רצונם של אחרים. במרכזו של ערך כבוד האדם מונחים גם האוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש הבחירה וחופש הפעולה של האדם כיצור חופשי. אכן, **"כבוד האדם נשען על ההכרה בשלמותו הפיזית והרוחנית של האדם, באנושיותו, ובערכו כאדם...."**³⁴ גם היבט זה של כבוד האדם עומד ברקע החופש האקדמי האינדיבידואלי, ועניינו החופש להגשים את ההוויה האישית והאנושית של התלמיד, המורה והחוקר. כבוד האדם נפגע ככל שנפגעת האוטונומיה של הסטודנט להביע את דעתו ועמדותיו על חומר הלימוד; הוא נפגע ככל שנמנע מהמורה לגבש את תכנית ההוראה שהוא מבקש ללמד; הוא נפגע מהתערבות באוטונומיה המחקרית של החוקר. מאחר שחופש הביטוי והזכות לאוטונומיה אישית נגזרים מכבוד האדם, גם חופש הלימוד, ההוראה והמחקר האקדמי הן זכויות בעלות אופי חוקתי, הנובעות מכבוד האדם.³⁵

11. במאמר מוסגר יצוין, כי החופש האקדמי האישי כזכות בעלת מעמד חוקתי עשוי להשתלב גם בזכות אדם להשכלה אקדמית, אם וככל שזו תוכר בעתיד כזכות יסוד חוקתית, כנגזר ממיצוי האוטונומיה האישית של הפרט בחברה המודרנית, ובהמשך ישיר להכרה בזכות החוקתית של הפרט לחינוך יסודי ותיכוני שכבר התבססה במשפטנו כחלק מהזכות לכבוד האדם.³⁶

30 ברק, **הרצאה**, שם.

31 אמנון רובינשטיין, **חופש הביטוי האקדמי**, משפט ועסקים יג, התש"ע (2010), עמ' 11. (להלן – רובינשטיין).

32 ע"פ 2831/95 אלבה נ. מדינת ישראל, פד"י נ(5)221, עמ' 326, השופט טירקל.

33 ברק, **כבוד האדם**, עמ' 742.

34 בג"ץ 6427/02 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל, פד"י סא(1) 619, 685 (הנשיא ברק).

35 ברק, **כבוד האדם**, כרך ב', עמ' 3-742, והמובאות שם; ברק, **הרצאה**, שם.

36 ראו עמדה שונה – ברק, **כבוד האדם**, כרך ב', עמ' 809, והמובאות שם; ענין **גרבי**, שם, פסקה 25; והשוו – יורם רבין, הזכות לחינוך, 2002, עמ' 100.

12. ככל זכות חוקתית אחרת, גם החופש האקדמי האישי איננו חופש מוחלט. הוא חופש הכפוף למגבלות המוטלות בחוקי המדינה, במדיניות הממשלה, ובהוראות והנחיות רשות המשילות על ההשכלה הגבוהה, במידה שהוסמכו לכך. החופש כמו גם גדר האפשרות להגבילו כפופים לעקרונות היסוד של השיטה.³⁷ כך, החופש האקדמי כפוף לכללי מנהל תקין שמוסד אקדמי נוקט בתחומיו; זהו חופש הכפוף לחובות של אחריות, רציונליות, אתיקה וערכים של תום לב והגינות.³⁸ אבל בהיות החופש האקדמי האישי זכות חוקתית, המגבלות המוטלות עליו חייבות לעמוד במבחן תנאי הסבירות המנהלית והמידתיות החוקתית על פי מבחני פסקת ההגבלה, שאם לא כן, הן לא תוכלנה לעמוד.

13. החופש האקדמי המוסדי

בצד החופש האקדמי האישי ניצב החופש האקדמי המוסדי, הנתון למוסד להשכלה גבוהה עצמו. עיקרון זה מוצא את ביטויו הסטטוטורי בסעיף 15 לחוק המל"ג, הקובע:

חופש פעולה

מוסד מוכר הוא בן חורין לנהל את ענייניו האקדמיים והמנהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה, "עניינים אקדמיים ומנהליים", לרבות קביעת תכניות מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת.

החופש האקדמי מקנה למוסד חירות אקדמית ומנהלית כלפי רשויות המדינה לנהל את ענייניו על פי דרכו.³⁹ הוא חל גם ביחסים בין מוסדות אקדמיים לבין עצמם, וביחסים בין המוסד לבין הפרט. עניינו העיקרי של החופש האקדמי המוסדי הוא בהבטחת עצמאותו מפני התערבות חיצונית או פנימית בניהול ענייניו.

שאלת מעמדו המשפטי-חוקתי של החופש האקדמי המוסדי טרם עמדה להכרעה משפטית ישירה. על פי אחת הגישות, מאחר שהחופש המוסדי הוא עניינו של המוסד כתאגיד, יקשה לומר כי יש לו מעמד חוקתי מכוח הזכות ל"כבוד האדם", שהרי זכות חוקתית זו נתונה מעצם טיבה לאדם ולא לגוף משפטי.⁴⁰ אולם תיתכן גם גישה אחרת, שעל פיה גם לחופש האקדמי המוסדי יש מעמד חוקתי, והוא אינו מתמצה רק ברמה התת-חוקתית. החופש האקדמי המוסדי, בדומה לחופש האקדמי האישי, הוא נדבך מרכזי בחופש הביטוי האקדמי והניהולי וחופש הדעה והיצירה הנתונים למוסד להשכלה גבוהה. לא במקרה קבע חוק המל"ג בסעיף 15 את עקרון העצמאות האקדמית והמנהלית של מוסד להשכלה גבוהה, המשמיע קיומה של מגבלה ממשית על התערבות חיצונית בענייניו. עיקרון זה נועד להבטיח את חירותו של המוסד ואת חופש הפעולה הנתון לו בכל מישורי פעילותו. האם אין לומר כי חופש זה הוא חלק מחירות הביטוי, הנגזרת מעקרון כבוד האדם, העשוי

37 פרשת בר-אילן, שם; ע"ע 1027/01 גוטרמן נ. מכללה אקדמית עמק יזרעאל, פד"ע ל"ח 448 (7.1.03).

38 גנז, שם; רובינשטיין, שם, עמ' 53.

39 ע"א 8077/08 אוניברסיטת חיפה נ. בן-הרוש (2012)

40 ברק, כבוד האדם, כרך א', עמ' 385, 387; בג"צ 4593/05 בנק המזרחי המאוחד נ. ראש הממשלה, פסקה 10 לפסק דינו של הנשיא ברק (להלן - בנק המזרחי).

לכלול בחובו, בנסיבות מתאימות, גם את כבוד התאגיד? לכאורה, חופש הביטוי האקדמי המוסדי הוא חלק מכבודו של התאגיד, שבלעדיו נפגע כבודו פגיעה אנושה. יתר על כן, יכולתו של הפרט לממש את החופש האקדמי האישי הנתון לו שלובה ומותנית במידה רבה בקיומו של החופש המוסדי⁴¹. מעמד-העל החוקתי של החופש המוסדי מתחייב אפוא גם מעצם היותו השתקפות ישירה של החופש האקדמי האישי הנתון לכלל הפרטים המרכיבים את מוסד ההשכלה הגבוהה – תלמידים, מורים וחוקרים⁴². האם ייתכן כי התערבות והגבלות חיצוניות המוטלות על החירות האישית תהיינה כפופות למבחני המידתיות החוקתית, ואילו הגבלות המוטלות על חירותם האקדמית והמנהלית של המוסדות להשכלה גבוהה עצמם לא תהיינה כפופות למבחנים אלה? האם אפשר יהיה לשמר את החירות האקדמית האישית של פרטים במוסדות להשכלה גבוהה בלא להעמיד גבולות הגנה דומים לחירות המוסדית של המוסדות עצמם? קשה להניח כי זו הייתה כוונת מעצבי חוק יסוד כבוד האדם וחירותו בהשלכתו לעניין החופש האקדמי המוסדי⁴³.

אולם גם אם אין לחופש האקדמי המוסדי מעמד חוקתי, הרי מכל מקום נתונה למוסד האקדמי חירות אקדמית בעלת מעמד חוקי מכוח סעיף 15 **לחוק המל"ג**. חירות זו משתרעת הן על התחום האקדמי והן על התחום המנהלי.

14. החופש האקדמי המוסדי – יהא אשר יהא מעמדו החוקי או החוקתי – אינו חופש מוחלט. על מוסד להשכלה גבוהה חלות חובות שונות מתחום המשפט הציבורי, השאובות, בין השאר, מערכי צדק טבעי, שוויון, תום לב והגינות. תיתכנה הגבלות על החופש המוסדי הנובעות גם מקיומו של החופש האקדמי האישי⁴⁴. רשויות המדינה עשויות להטיל על המוסדות האקדמיים מגבלות שונות העלולות להצר את חירותם האקדמית והניהולית⁴⁵. מקצת המגבלות עשויות לנבוע מאילוצי תקציב ומצרכים חברתיים ולאומיים חיוניים שמדיניות הממשלה נותנת להם ביטוי. עם זאת, ההגבלות על החופש המוסדי הן לגיטימיות כל עוד הן עומדות במבחנים המשפטיים המתבססים על כללי הסבירות המנהלית, וככל שמדובר בחופש המצוי ברמה החוקתית – גם במבחני המידתיות החוקתית. הוא הדין בהגבלות וברגולציה שרשות המשיכות על ההשכלה הגבוהה מטילה על המוסדות. הטלת מגבלות כגון אלה על החירות האקדמית המוסדית מחייבת ריסון רב והפעלת שיקול דעת. בהפעלת סמכויותיה, מוטל על רשות המשיכות למצוא את שביל הזהב המידתי בין הבטחת החופש האקדמי של המוסדות מצד אחד, לבין הדאגה להבטחת פעילותם התקינה והראויה בכל המישורים מצד אחר.

41 נבו, שם.

42 רענן הר-זהב, ברק מדינה, **דיני ההשכלה הגבוהה**, 1999, פסקאות 11.4, ו-11.7 (להלן – **הר זהב ומדינה**).

43 השווה פרשת **בנק המזרחי**, שם, פסקה 10 לפסק דינו של הנשיא ברק.

44 ע"א 319/65 **אלבלדה נ. חב' האוניברסיטה העברית** (השופט לנדוי).

45 כגון מגבלות בתחומי התכנון, תקצוב, מבנה תאגידי, שכר, מינהל תקין, הבטחת רמה אקדמית נאותה וכיוצ"ב.

ד.2. צרכים חברתיים ולאומיים בהשתקפותם במערכת ההשכלה הגבוהה

15. החופש האקדמי האישי והמוסדי נועד להגן על עצמאות האקדמיה, בין השאר, כלפי המערכת השלטונית המממנת אותה. אבל האם אפשר לנתק לחלוטין את האקדמיה משיקולי מדיניות כלליים של הממשלה, העשויים להשפיע על מערכת החינוך הגבוהה? קשה לחלוק על כך שמערכת ההשכלה הגבוהה מושפעת במישרין ממדיניות חברתית ומסדרי עדיפויות לאומיים הנקבעים בידי הממשלה על פי משקלם היחסי. המדינה היא האחראית לתקציב ההשכלה הגבוהה, ובכך היא נושאת באחריות לשקף אינטרסים ציבוריים חשובים במסגרת שיקולי ההקצאה התקציבית. לא במקרה קבעה החלטת הממשלה 666 כי תקציבי ההשכלה הגבוהה יוקצו על ידי הוועדה למוסדות האקדמיה השונים תוך התחשבות בצורכי החברה והמדינה. צרכים חברתיים ולאומיים עשויים לבוא לידי ביטוי בתכנון ארוך הטווח של ההשכלה הגבוהה, בין השאר, במתן עידוד לתחומי הוראה ומחקר מסוימים בהתחשב בצורכי המשק, בהרחבת הנגישות של מגזרי אוכלוסייה מסוימים להשכלה הגבוהה, בוויסות מערכת ההשכלה הגבוהה על פי שיקולים אזוריים של פריפריה לעומת מרכז, וכיוצא באלה.

כמי שמופקדת על המדיניות החברתית והמשקית הכוללת ועל הקצאת התקציב הכולל של ההשכלה הגבוהה, יש למדינה מעמד חשוב במתן ביטוי למדיניותה במסגרת ההסדרה הממלכתית הכוללת של מערכת ההשכלה הגבוהה. על מדיניות זו להישקל ולבוא לידי ביטוי במערכת השיקולים שמפעילה רשות המשילות בהסדרת ענייני ההשכלה הגבוהה הנתונים באחריותה. מדיניות זו עשויה להשפיע, בגבולות הסבירות והמידתיות, גם על המוסד האקדמי האינדיבידואלי, ולהצר בכך, בגבולות סבירים ומידתיים, את החופש האקדמי המוסדי.

16. בדברנו על מדיניות ממשלה המשקפת צרכים חברתיים ולאומיים בעלי השלכה על החינוך הגבוה, יש לאבחן אבחנה ברורה בינה לבין מדיניות שעניינה קידום מטרות פוליטיות-מפלגתיות של אישים או מפלגות המחזיקות ברסן השלטון, או מדיניות ממשלתית שמקורה בהשקפת עולם, המבקשת להעדיף או לשלול מגמה מדעית, תרבותית, אמנותית או חינוכית מסוימת, הפוגעת בחופש הביטוי ובפולרליזם האקדמי. 46 יש להבחין בין מדיניות לגיטימית המשקפת, על פי קוויה של הממשלה, צרכים חברתיים ומשקיים חיוניים אמתיים, לבין קידום אינטרס פוליטי-מפלגתי או השקפת עולם מסוימת בכסות של צורך לאומי, שנעשה בהם שימוש לא לגיטימי העלול להשפיע שלא כדין על החלטות רשות המשילות על ההשכלה הגבוהה, ולהגביל שלא כדין את החירות האקדמית האישית והמוסדית. מבין אלה רק מדיניות המשקפת צרכים לאומיים חברתיים אמתיים תהיה לגיטימית, גם אם היא משפיעה על פעילות מערכת ההשכלה הגבוהה או מגבילה אותה, ובלבד שההגבלה סבירה ומידתית. מדיניות שמקורה באינטרס פוליטי מובהק, או שתכליתה להטמיע השקפת עולם בחינוך הגבוה אינה לגיטימית, בייחוד, אך לא רק, כאשר היא פוגעת בחירות האקדמית. בידיה של רשות המשילות על ההשכלה הגבוהה, ובידיה של הביקורת השיפוטית, נתונים כלים לעמוד על האבחנה בין מדיניות לגיטימית שישודה בצרכים אמתיים, לבין מדיניות שאינה כזו, אף כי האבחנה אינה תמיד קלה.

46 ראו דעת השופט חיים כהן בבג"צ 175/71 פסטיבל למוסיקה אבו-גוש נ. שר החינוך, פדי כ'ה (2) 821.

3ד. עקרונות היסוד בהקרנתם על מעמדה, מבנה, וסמכויותיה של רשות המשילות

17. עקרון החירות האקדמית האישי והמוסדית, כעקרון יסוד בליבת הפעילות האקדמית, בצד הצורך להתחשב בצרכים לאומיים-חברתיים חיוניים אמתיים, הם שתי אבני יסוד המקרינות על טיבה של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל; הן מקרינות על המדיניות של מערכת ההשכלה הגבוהה הנקבעת מעת לעת. הן אוצלות גם על המעמד, המבנה והסמכויות של רשות המשילות הממלכתית על ההשכלה הגבוהה, שהם מוקד עניינה של ועדה זו.

אלה המאפיינים העיקריים של רשות המשילות הנובעים מאבני יסוד אלה:

א. האוטונומיה של רשות המשילות

מעקרון היסוד של החופש האקדמי האישי והמוסדי נובע במישור ערך האוטונומיה של גוף המשילות על ההשכלה הגבוהה. אין זה מקרה כי כבר ב-1958 ראה המחוקק הישראלי לנכון להפריד את גורם המשילות על ההשכלה הגבוהה מהממשלה ולהפקידו בידי תאגיד סטטוטורי עצמאי נפרד, שקנויה לו אוטונומיה בקביעת מדיניות ההסדרה של ההשכלה הגבוהה ודרכי יישומה. ההפרדה מן הרשות המבצעת נועדה בעיקרה להבטיח את החירות האקדמית האישי והמוסדית, ואת ניתוקה של מערכת ההסדרה של ההשכלה הגבוהה מהגורם הפוליטי. הפרדה זו נועדה להבטיח את יכולת עמידתה של רשות המשילות כנגד ניסיונות של גורמים חיצוניים להתערב באופן בלתי לגיטימי בחופש האקדמי האישי והמוסדי. ואכן, תפקיד מרכזי של הרשות הוא להבטיח את עצמאותם האקדמית והמינהלית של המוסדות האקדמיים עצמם, וזאת בצד תפקידה להסדיר את התנהלותם ככל שהדבר נועד להגשים אינטרסים חיוניים למערכת ההשכלה הגבוהה.

האוטונומיה של רשות המשילות כלפי הממשלה בולטת מעצם המעמד העצמאי שהיא קיבלה מכוח החוק הקיים ומכוח הסמכויות שהוקנו לה. עצמאותה של רשות המשילות היא תנאי השזור בעצמאותם של מוסדות ההשכלה הגבוהה. יש קשר גומלין הדוק בין עצמאותה של רשות המשילות כלפי רשויות המדינה לבין החופש האקדמי והעצמאות של מוסדות ההשכלה הגבוהה הן כלפי רשות זו, והן כלפי רשויות המדינה. בלא עצמאות של רשות המשילות, ספק אם היה אפשר להגשים, הלכה למעשה, את החירות האקדמית של המוסדות. האישיות המשפטית הנפרדת של רשות המשילות מזו של המדינה נועדה להבטיח כי ענייני ההשכלה הגבוהה יוסדרו תוך שמירה על החירות האקדמית כערך-על. עצמאותו של גוף המשילות על ההשכלה הגבוהה היא, אפוא, אבן-יסוד בקביעת המעמד, הסמכויות, והמבנה של גוף זה. על ערך יסוד זה למצוא את ביטויו, בין השאר, בהרכב החברים של גוף המשילות, בהליך המינויים, בדרכי קביעת המדיניות של הרשות, ובהליכי קבלת ההחלטות ויישומן. תשומת לב מיוחדת יש לייחד להבטחת עצמאותם המרבית של גורמי התקצוב וההסמכה האקדמית של תכניות לימוד, לנוכח אופיים של תחומי פעילות אלה המחייבים הפעלת שיקולים מקצועיים מובהקים, ככל האפשר בלא התערבות.

ב. התחשבות בצרכים חברתיים ולאומיים

בדומה לחופש האקדמי שאינו חופש מוחלט, כך גם עצמאותה של רשות המשילות כלפי רשויות המדינה אינה מוחלטת, והיא נדרשת לשקול ולהתחשב, בין השאר, לשיקולים חברתיים-לאומיים כבדי משקל המוצאים את ביטויים במדיניות הממשלה. לפיכך, בצד האוטונומיה הנתונה לרשות, יש מקום למעורבות מסוימת של גורמי ממשלה בגיבוש מדיניותה, במטרה לתת ביטוי לאינטרסים ציבוריים כלליים חשובים שראוי להתחשב בהם בהליכי הגיבוש של החלטות מדיניות של הרשות. ההתחשבות בצרכים חברתיים-לאומיים כלליים, בלא פגיעה בלתי מידתית באוטונומיה של הרשות, מצדיקה קיומה של זיקה של גורמי ממשלה רלבנטיים לפעילות גוף המשילות בשני המישורים: באמצעות נציגות ממשלתית מצומצמת ביחס של גורמים רלבנטיים במליאת הרשות, שתיתן ביטוי לעמדת הממשלה בתחומי מדיניות רלבנטיים בסוגיות העומדות בפני הרשות לדיון ולהכרעה; ובאמצעות מנגנון מובנה ומוסדר של היוועצות בין בעלי תפקידים ברשות לבין גורמי ממשלה רלבנטיים.

ג. איזון בין אוטונומיה להתחשבות במדיניות ממשלה

נדרש איזון זהיר בין האוטונומיה הנתונה לרשות המשילות של ההשכלה הגבוהה לבין מעורבות מסוימת של גורמי ממשלה בהליכי הגיבוש של החלטות מדיניות של רשות המשילות. כל סטייה בלתי מידתית לצד זה או אחר עלולה לעמוד בעוכריו של המבנה הנכון של גוף המשילות. בהקשר זה נדרש להבחין בין הסדר המבטיח מעורבות ממשלתית מוגבלת בהיקף, במידה ובתוכן, שאינה פוגעת פגיעה בלתי מידתית בעצמאות הרשות, לבין הסדר שסופו ביצירת שליטה ממשלתית ברשות, העלולה לפגוע פגיעה מהותית בעצמאותה ובעצמאות מערכת ההשכלה הגבוהה ויכולתה לקיים את תפקידיה. במתן מענה מאוזן ושקול למתח הזה שבין ממד האוטונומיה המלאה לבין מידת ההתחשבות בהיבטי המדיניות הממשלתית ברשות המשילות טמון הפתרון הראוי למבנה הרשות.

18. המבנה הארגוני הפנימי

משימה חשובה נוספת של ועדה זו היא לעגן בחקיקה את רשות המשילות של ההשכלה הגבוהה על פי תשתית ארגונית ברורה, תוך הבהרת מעמדו של גוף זה וגופי המשנה המרכיבים אותו, ותוך הגדרת תפקידיהם, סמכויותיהם, כפיפיותיהם ודרכי פעולתם בהתאם לתכליות שאותן הם נועדו להגשים.

על הגופים השונים ברשות המשילות לשקף ככל האפשר את מגוון הגורמים הפועלים בתחום ההשכלה הגבוהה, ועל המבנה הארגוני שלה לשקף ככל האפשר עקרונות מקובלים של דמוקרטיה מוסדית הנהוגים בגופים סטטוטוריים ציבוריים שהוענקה להם עצמאות תפקודית⁴⁷. משימה זו חשובה במיוחד על רקע החסר הבולט בהסדרי החקיקה הקיימים כיום בתחום זה⁴⁸.

19. ההשכלה הגבוהה היא מרכיב חיוני בפיתוחו האישי והאנושי של האדם ובמיצוי האוטונומיה האישית

47 השוו תזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013, מטעם משרד המשפטים.

48 מבקר המדינה, דו"ח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, 2009, עמ' 3 ואילך.

הנתונה לו. היא חיונית ליצירת חוליה מקשרת בין מגזרי החברה השונים בישראל לצורך יצירת חברה הרמונית, ולהגנה על ערכי הדמוקרטיה והערכים היהודים; היא חשובה לפיתוח הידע והמחשבה האנושית האוניברסלית ולהבנת תהליכי הטבע, היקום, והקיום האנושי.

רשות המשילות על ההשכלה הגבוהה צריכה לשקף את הערכים האלה במדיניותה ובדרך פעולתה. הקמתה כמבנה חדש, אוטונומי, יציב ומקצועי חיונית לקידומה של ההשכלה הגבוהה בישראל.

ה. מדיניות לעומת תכנון

ההבחנה בין מדיניות לבין תכנון חשובה ביותר לקביעת תחומי האחריות והסמכויות של הגופים המרכיבים את מערכת המשילות של ההשכלה הגבוהה. על כן חשוב לנסות ולהגדיר מושגים אלה בצורה הברורה ביותר האפשרית, בידיעה ששום הגדרה לא תוכל לתחום אותם לחלוטין. נפתח בהגדרה מקובלת למדיניות:

המושג מדיניות מתייחס למקבץ סדור וקוהרנטי של עקרונות וכללים אשר אמור להנחות ולהכווין תהליכי קבלת החלטות לשם השגת יעדים מוסכמים. בתור שכזו, מדיניות יכולה להוות גם אמירה נורמטיבית או הצהרת כוונות באשר לכיווני הפעולה או ההתנהלות הרצויים. מדיניות נקבעת בדרך כלל ע"י חברי הגוף המנהל העליון של ארגון, אשר לו הסמכות והאמצעים לעסוק בכך – כגון ממשלה, מועצות מנהלים, וכדומה. החלטות ממשלה, צווים נשיאותיים, מדיניות תאגידית ותקנות פרלמנטריות, כולם דוגמאות למדיניות.

1. מדיניות כמקבץ כללים

כאמור, מדיניות הנה בראש וראשונה אסופה עקבית של כללים ועקרונות המכוונים לעבר יעדים ברורים. המאפיין המכריע של עיקרון או כלל הנו כמובן ה"כלליות" שבו, לעומת התייחסות לדבר כלשהו כאל דבר פרטני-ייחודי-נקודתי-נסיבתי, הן באשר לזהותו של האובייקט שאליו מכוון הכלל, והן באשר למיקומו במרחב ובזמן. מכאן, שכדי שהכוונה לפעולה או למטרה תוכל להיחשב למדיניות, תחולתה חייבת להיות כללית ורחבה בכל ממד וממד, ולא פרטיקולריסטית.

בהקשר של ההשכלה הגבוהה, פירושו שמדיניות חייבת להתייחס לכלל המערכת ולא למוסד זה או אחר, והיא אינה יכולה להישען על הבחנה פרטנית המבודדת ישות כלשהי מהכלל. זאת ועוד, מדיניות חייבת להיות מוגדרת לטווח ארוך, שהרי זו המשמעות של תחולה רחבה בממד הזמן, שאם לא כן, השונות על פני זמן מרוקנת מתוכן את הקביעה כי מדיניות משמעה עיקרון או כלל; סוגיית טווח הזמן מצריכה הרחבה.

2. טווח הזמן של מדיניות

השכלה גבוהה היא חלק ממדיניות ציבורית, ובמסגרתה קיימת הבחנה טבעית בין טווח קצר (עד לשנה אחת), הקשורה לעובדה שמדי שנה הממשלה מאשרת תקציב שנתי, לבין טווח בינוני-ארוך. מקובל לראות במספר מועט של שנים (שנתיים עד שלוש) טווח בינוני, ובטווח של חמש שנים לפחות – טווח ארוך. מכאן גם הנהוג לקבוע תכניות ארוכות טווח ביחידות של חמש שנים: "תכנית חומש", "תכנית עשור" וכדומה.

לסוגיית הטווח יש, כמובן, משמעות רבה גם בסוגיה שלפנינו. כך, לדוגמא, בתחום הפיזיקה של חלקיקים, נדרשות כ-15 שנים לתכנן ולבנות מתקנים כמו אלה של CERN, ופירוש הדבר שהמדיניות של הגופים המופקדים על תחומי מחקר כאלה צריכה להתייחס לטווחי זמן ארוכים במיוחד. לעומת זאת בניסויים מסוימים במדעי החיים, הטכנולוגיה שעליה נשען המחקר מתקדמת בקצב מהיר ביותר ומשפיעה מהותית על כיווני המחקר, כך שעל המדיניות בתחומים אלה להתייחס לטווחים של שנים אחדות בלבד.

ההתפתחויות בהשכלה הגבוהה כמערכת אורכות בדרך כלל זמן רב, מטבעם של הדברים שבהם היא עוסקת. לימודים לתואר ראשון אורכים שלוש שנים לפחות, ויש תארים אחרים שנמשכים שנים רבות. תהליך הצמחת חוקרים חדשים אורך לא פחות מעשר שנים ואף יותר, כולל דוקטורט, פוסט דוקטורט (לעתים יותר מאחד), קליטה כסגל צעיר וכדומה. הקמת פקולטה חדשה הנה תהליך ארוך ומורכב, וכך גם הקמתם של מרכזי מחקר בינתחומיים (כמו בננוטכנולוגיה או חקר המוח). מכאן שהחלטות שמתקבלות בנקודת זמן מסוימת יישאו פרי כעבור זמן רב, 49 ואין משמעות למדיניות בהקשר זה אלא אם זו מכוונת לטווח ארוך.

הוא הדין בהרחבת ההנגשה של ההשכלה הגבוהה לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות כמו חרדים וערבים – כל פעולה בכיוון כזה דורשת זמן רב של תכנון, יישום חלקי לצורך הפקת לקחים, והטמעה בכלל המערכת, כאשר על כל אלה מיתוסף אורך הזמן של השלמת תארים. לדוגמא, התכנית לחרדים שגובשה ע"י ות"ת ב-2011 תתחיל לתת את אותותיה רק ב-16-2015, וגם אז באופן חלקי.

בתחום המחקרי אי הוודאות גדולה הרבה יותר: מהלך כגון הקמת מרכזי מצוינות (תכנית ה-I-CORE) תוכנן לחמש שנים, ואפשר יהיה לבחון את הצלחתם כעבור שלוש או ארבע שנים רק בהיבטים הנוגעים לאופן פעילותם, גיוס סגל, שיתופי פעולה וכדומה. אבל אין לדעת מתי אפשר יהיה לבחון את הצלחתם המדעית – הדבר מותנה באופי הנושאים המחקריים ובפרמטרים רבים שאינם ניתנים לחיזוי.

התפתחותם של מוסדות אקדמיים מצריכה זמן רב במיוחד, שכן גיוס סגל איכותי ומחויב למוסד, בניית תשתית מוסדית, פיזית ומחקרית, כל אלה אין להשיגם בטווחים קצרים, גם אילו היו תקציבים נדיבים במיוחד. יתירה מזאת, יצירת תרבות אקדמית נאותה המפנימה את החתירה לאמת המדעית ולמצוינות מערכי צאן ברזל, אין לזרזה באופן מלאכותי, אלא שהדבר קורה (או לא קורה) רק תוך כדי התפתחות אורגנית אטית וטיפוח נחוש לאורך זמן.

מכל אלה נובע שמדיניות ההשכלה הגבוהה צריכה ככלל להתייחס לטווח הארוך, היינו, לא פחות מחמש שנים, פרק זמן הנראה כאופק סביר לתכניות הרב שנתיות, שהן האפיק העיקרי למתן ביטוי מוחשי למדיניות שיקבע הגורם הרלבנטי בתחום ההשכלה הגבוהה. יחד עם זאת, ברי כי יעלו נושאים עקרוניים מעת לעת ברמת המאקרו שיחייבו התייחסות של גוף המדיניות, גם אם לא מתלווה לכך אופק זמן ברור.

מכאן שהגוף המופקד על מדיניות חייב לראות עצמו מחויב לחשיבה לטווחים כאלה, ולא להתפתות לעסוק בנושאים שוטפים וקצרי טווח. זאת לא רק כדי לשמר את חלוקת תחומי האחריות מול הגופים האחרים המרכיבים את מערכת המשילות, אלא מכיוון שעיסוק בשוטף משנה את הפרספקטיבה ואת המיקוד של הגוף, באופן שיפגע בסופו של יום בהשגת היעדים ארוכי הטווח (כפי שקורה לעתים בתאגידים בהם תגמולם של הבכירים תלוי בתוצאות קצרות טווח).

המציאות לא קופאת על שמריה, ועל כן הדעת נותנת שגם לאחר שתיקבע מדיניות בתכנית רב שנתית, לא יהיה מנוס מחשיבה מחדש על היבטים אלה או אחרים שלה. במקרים חריגים יכול שיתעוררו גם סוגיות מדיניות חדשות במהלך יישומה של התכנית הרב שנתית, אשר לא היה אפשר לחזותם בעת שהתכנית נהגתה, ושאינם סובלים דיחוי עד לתכנית הבאה. במקרים כאלה על הגורם המופקד על המדיניות להידרש מחדש לתכנית הרב שנתית, ולעדכן אותה על פי הצורך. אולם, יש להדגיש שזה צריך להיות החריג ולא הכלל: יש חשיבות עצומה ליציבות של התכנית הרב שנתית ושל המדיניות הגלומה בה, בין השאר כיוון שזה מקור כוחה של התכנית כעמוד האש המכוון את המערכת אל יעדי העל. אם היא תשונה לעתים קרובות, אמינותה תיפגע אנושות, ואתה גם אמינותו של הגוף המופקד על המדיניות.

לשם המחשה, הנה מספר דוגמאות של סוגיות בהקשר של ההשכלה הגבוהה אשר בניסוח כללי כמודגם כאן יש ליחסן לתחום המדיניות, מעבר לגיבוש התכנית הרב שנתית או במסגרתה:

- צורך בהגדלה ניכרת של מספר הסטודנטים להנדסה.
- צורך בהגדלת מספר הסטודנטים לרפואה או לסייעוד עד כדי הכפלתו בטווח הארוך.
- חיזוק שיתוף פעולה אקדמי עם מדינה זו או אחרת.
- הגברת קליטה של סגל חדש למערכת ועידוד קליטתם של מדענים חוזרים מחו"ל.
- עידוד שיתוף הפעולה במחקר יישומי והעברת ידע בין האקדמיה לתעשייה.
- הגברת הנגישות לאוכלוסיות מיוחדות (חרדים, ערבים וכיוצא באלה)
- קידום תחום מדעי הרוח במחקר ובהוראה כצורך חברתי ותרבותי.
- המשך/הפסקת ההרחבה הכמותית של המערכת (בפרט זו המתקצבת).
- עקרונות לפתיחת מוסד חדש להשכלה גבוהה.
- עקרונות להגדרת זכויות וכללים לסטודנטים כגון הריון, שירות מילואים וכו'.

3. מדיניות כהצהרת כוונות

קביעת מדיניות אינה בבחינת עשייה לעצמה, אלא הצהרה הן על הכוונה או התכלית שמאחוריה, והן על סוג הפעולות שעשויות להגשים אותה. ברצוננו לחזור ולהזהיר מפני העיסוק ביישום באצטלה של מדיניות, או מפני תרגומן לשפת התכנון הממשי. אף ברמת הצהרת הכוונות וציון סוג הפעולות הרצויות חייבת להישמר מידת הכלליות, שכן כניסה לפירוט יתר עלולה לחצות את המצר המפריד בין מדיניות לבין עשייה שוטפת. מן העבר השני, ברי כי גם אין לנצל את הסמכות הבלעדית לתכנון מפורט ליצור לצורך קביעת "עובדות בשטח" אשר אינן עולות בקנה אחד עם מדיניות שנקבעה.

4. תכנון

על פי הגדרה מקובלת, תכנון פירושו גיבוש צעדים ופעולות הדרושים על פני זמן כדי להשיג יעד כלשהו, המגובים במשאבים הדרושים לביצועם. מכאן שתחולתו של התכנון לא יכולה להיות רחבה יותר מתחולתה של המדיניות שאותה התכנון משרת, והפירוט שלו חייב להיות גדול יותר. אכן, התכנון חייב להיות קונקרטי ודקדקני מספיק כדי שאפשר יהיה ליישמו הלכה למעשה ולהעריכו, קרי, לייחס את התוצאות לצעדים הפרטניים שנקטו.

חשוב לציין שאי אפשר להפריד בין תקצוב לתכנון במובן הזה, כיוון שאם אכן התכנון חייב להביא ישירות ליישום, אי אפשר לתכנן בלא לפרט את משאבים הדרושים, ובראש בראשונה המשאבים התקציביים. ולהיפך: אין משמעות להחלטות תקציביות אלא במסגרת תכנון מפורט להשגת מטרות מוגדרות.

תכנון מתבטא בפירוט תכנית פעולה הכוללת יעדים מספריים וקונקרטיים, כלי פעולה ליישום, הקצאת תקציבים, קביעת לוחות זמנים לביצוע, פריסה על פני מוסדות וכולו'. כך לדוגמא, מדיניות הגברת הקליטה של סגל חדש ועידוד השבת מוחות יכולה להתרגם לתכנון של התכנית למרכזי המצוינות, או להכללת יחס סגל-סטודנט במודל התקצוב. הצורך העקרוני בהגדלת מספר המהנדסים, הרופאים או האחיות מיתרגם לתכניות ספציפיות המגובות בתקציבים וביעדים לצורך עידוד מוסדות להגדיל את היקף הסטודנטים או לפתוח תכניות חדשות. מדיניות הגברת הנגישות לחרדים יכולה להתרגם לתכנית להקמת מסגרות חרדיות ייחודיות (כמו המח"רים) ומגובות בתקציבים ייעודיים וכיוצא באלה.

5. הערת סיכום

חשוב להדגיש שההפרדה החדה בין קביעת מדיניות בידי גוף אחד מחד גיסא, לבין יישום, תכנון ותקצוב בידי גוף נפרד מאידך גיסא, תכליתה לא רק להבטיח את יעילות המערכת בכך שכל גוף אכן יתמחה ויעשה נאמנה את המוטל עליו, אלא גם למנוע חדירתם של שיקולים זרים לזירה רגישה זו. בהינתן שהגוף הקובע מדיניות יהיה (כפי שיובהר בהמשך) מגוון בהרכבו ועל כן פתוח להשפעות מהשפעות שונות, כולל מהדרג הפוליטי (כפי שנראה, שר החינוך ימשיך לעמוד בראש הגוף הזה), אזי התחימה הברורה וההרמטית ככל שניתן באשר לתחום התקצוב הנה מאבני היסוד של התפיסה העומדת מאחורי דו"ח זה. אין בכך כל חדש, שהרי זו בדיוק התפיסה הבאה לידי ביטוי חד וברור בהחלטת ממשלה 666, הקובעת כי הות"ת הוא הגוף המופקד באופן בלעדי על תקצוב. נגיעה ולו קלה בתחום התקצוב ע"י הגוף הקובע מדיניות יסדוק וימוטט באחת את המבנה העדין שנבנה כאן, על האיזונים והבלמים שבו.

פרק שלישי:

מבנה המוסדות הרגולטוריים

א. מבוא

ב. עקרונות מנחים

ג. המועצה להשכלה גבוהה - המל"ג

1. סמכויות ותחומי אחריות של המל"ג

2. תכניות רב שנתיות

3. קביעת כללי רגולציה

4. אשרור (ratification) עיקרי התקציב הרב שנתי

5. הרכב המל"ג

6. פרופיל חברי המל"ג

7. המל"ג: תדירות הישיבות וקוורום

ד. הועד המנהל - הווע"מ

1. סמכויות ותחומי אחריות של הווע"מ

2. הרכב הווע"מ

ה. הוועדה להסמכה - הווע"ס

1. מינוי חברי הגופים השונים

2. כהונה ותגמול

ה. ביקורת בקרה ודיווח

ט. ממשקים תהליכיים בין הרל"ג לממשלה

א. מבוא

כאמור, המוסדות הממלכתיים האמונים על מערכת ההשכלה הגבוהה הנם המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג), והוועדה לתכנון ותקצוב (הוות"ת). המל"ג קיימת מכוח חוק המועצה להשכלה הגבוהה, התשי"ח - 1958, ואילו הוות"ת קמה מתוקף החלטת המל"ג מ-1972 וסמכויותיו עוגנו בהחלטת ממשלה מס' 666 מ-1977.

שני הגופים האלה פועלים מאז בצורה נמרצת לקידום ההשכלה הגבוהה בישראל, ותרמו תרומה מהותית להתפתחותה, התרחבותה ושגשוגה של המערכת האקדמית בישראל. אולם, לאורך השנים התגלו ליקויים ואי בהירויות במבנה המשילותי (governance) של גופים אלה וביחסי הגומלין בינם לבין הממשלה, אשר העיבו על פעילותם וממילא על כלל מערכת ההשכלה הגבוהה.

אכן, ההתנהלות הפנימית של המל"ג והוות"ת כגופים אשר דרים בכפיפה אחת הייתה שזורה לאורך זמן בלא מעט חיכוכים, וחווה קשיים ביעילות הניהולית והתהליכית. הדבר נבע בין השאר מן העובדה שהמערכת מעולם לא תוכנה כמקשה אחת, אלא התפתחה באופן הדרגתי, בלא שניתנה הדעת על תפקוד המכלול. הדבר בא לידי ביטוי בין השאר בעמימות בחלוקת מקצת התפקידים בין הגופים ובחלוקת הסמכויות בין נושאי המשרות הבכירות, באופן בחירתם, וכדומה.

באשר ליחסי הגומלין בין הגופים לבין הממשלה: מחד ניסא, חוק המל"ג מקנה לגוף זה אוטונומיה נרחבת, והחלטת הממשלה 666 מגדירה את הוות"ת "חיין" בין הממשלה למוסדות. מאידך ניסא, אופן הבחירה של חברי המל"ג ושל המנכ"ל (הנתונה למעשה בסמכותו הבלעדית של שר החינוך), והעמימות לגבי מקצת סמכויותיו של המל"ג ושל העומד בראשו, יצרו פתח לחדירתם של שיקולים זרים ואף של השפעות פוליטיות מסוכנות לתוך מערכת שאמורה לפעול אך ורק על פי שיקולים עניינים ולהבטחת הפעילות האקדמית על מאפייניה האוטונומיים

בהינתן שהמערכת ממומנת ברובה מכספי משלם המסים, יש כמובן לתת ביטוי נאות למדיניות הממשלתית הרלוונטית בעיצוב המדיניות ארוכת הטווח של מערכת ההשכלה הגבוהה, ובהכוננה למשימות בעלות חשיבות לאומית. זאת בלא לוותר על האוטונומיה המהותית של המערכת, אשר היא תנאי בל יעבור לתפקודה הנכון ולפריחתה לאורך זמן. מלאכת האיזון הינה קריטית, והדבר צריך לבוא לידי ביטוי מושכל בעיצוב המבנה המוסדי של המערכת הכוללת את המל"ג והוות"ת.

זה עיקרו של האתגר שעמד לפנינו בבואנו לחשוב מחדש על מבנה הגופים הרגולטוריים ועל יחסי הגומלין בינם לבין הממשלה: מציאת איזונים ובלמים, checks and balances, לצד שיפור תפקודי ותהליכי. מכיוון שמדובר במלאכת איזונים, ברור כי אין אפשרות לדבוק במודל טהרני, וברור כי המבנה המוצע טומן בחובו סיכונים שקשה להעריך כיום את תוצאתם. אולם, יש לזכור שזו הפעם הראשונה מאז שחוקק חוק המל"ג ב-1958 שנוצרה הזדמנות לתת את הדעת בצורה מעמיקה, כוללנית ואובייקטיבית על המבנה והתפקוד של כלל המערכת, לנוכח ניסיון מצטבר של עשרות שנים, אשר לימד אותנו רבות על החוזקות והחולשות של המבנה הקיים. אנו משוכנעים כי המבנה המוצע אכן יהווה שיפור משמעותי ובר קיימא לעומת המצב הקיים, ועל כן אנו ממליצים עליו בלב שלם גם לנוכח הסיכונים הבלתי נמנעים שמתלווים לכך.

ב. עקרונות מנחים

העקרונות שהנחו אותנו בעיצוב המערכת נוגעים לשני צירים עיקריים: (א) המבנה המוסדי והמשילותי של הגופים הרגולטורים⁵⁰ – תחומי אחריות וסמכויות, מספר החברים בגופים השונים, הפרופיל שלהם, אופן בחירתם וכדומה; (ב) הממשקים בינם לבין הממשלה על זרועותיה. יש, כמובן, יחסי גומלין הדוקים בין שני צירים אלה, וגם על כך ניתן את הדעת בהרחבה. אלה העקרונות המנחים:

1. ייקבע מבנה תאגידי מוסדי אחוד שייקרא ה"רל"ג", הרשות להשכלה גבוהה.⁵¹
2. הרל"ג תהיה מורכבת משלושה גופים:
 - i. המל"ג: המועצה להשכלה גבוהה, שתהיה מופקדת על קביעת מדיניות כוללת וכוללנית, על קביעת כללי רגולציה ועל עריכת ביקורת על הווע"מ.
 - ii. הווע"מ: הוועד המנהל, שיהיה מופקד על הניהול השוטף וביצוע מדיניות המל"ג על כל היבטיה, לרבות יישום החלטות הווע"מ, ובכלל זה על התכנון והתקצוב, הנתונים כיום בידי הווע"מ.
 - iii. הווע"ס, הוועדה להסמכה (אקרדיטציה) של תכניות לימוד, אשר תהיה בעלת אופי אקדמי-מקצועי גרידא, ותפעל בעצמאות מקצועית מרבית.
3. בדומה למל"ג היום, הרל"ג תפעל באוטונומיה מרבית אשר הנה חיונית לביצור החופש האקדמי, לרבות לטובת הפריחה של המחקר וההוראה, וקידום התועלות החברתיות והמשקיות הנוספות שנלוות למערכת השכלה גבוהה איתנה.
4. מעמדו של הווע"מ יהיה כחייב בין הממשלה למוסדות בנושאי תקצוב ותכנון (בדומה לנאמר על הווע"מ בהחלטת ממשלה 666), על מנת להמשיך ולהבטיח את האוטונומיה של המוסדות האקדמיים.
5. מדיניות הממשלה הרלוונטית תבוא לידי ביטוי בקביעת מדיניות ההשכלה הגבוהה הן באמצעות שר החינוך ונציגים מקצועיים של גורמי הממשלה במל"ג, והן על ידי קביעת ממשקים לדיווח ולהתייעצות בין הווע"מ לבינה.
6. לנוכח היקף המשאבים הציבוריים המושקעים בהשכלה הגבוהה והאחריות הממשלתית לשימוש תקין, יעיל וראוי במשאבים אלו, ולנוכח החובה לשמור על כללי מנהל תקין הנובעת מהאוטונומיה החריגה המוענקת למוסדות להשכלה גבוהה, נכון שייקבעו נורמות ראויות לדיווחי המוסדות להשכלה גבוהה ולרל"ג.
7. לרשות הרל"ג יעמוד מערך מנהלי-מקצועי, "המנהל", לביצוע משימותיו, ובראשו מנכ"ל. המנכ"ל כפוף לווע"מ ומקבל הנחיות ביצוע מיו"ר הווע"מ.

50 לשם קיצור ונוחות אנו נכנה גופים אלה "גופים רגולטוריים", אך אין לייחס לכך משמעויות מעבר למה שיוגדר מפורשות בהמשך.

51 רעיון זה ניזון בין השאר מהצעתו של פרופסור חיים הררי אשר הוגשה לוועדה.

8. המינויים של החברים בשלושת הגופים הנ"ל, מל"ג, וע"מ ווה"ס, ושל בעלי התפקידים המרכזיים ברל"ג, יעשו באמצעות וועדות איתור שימליצו על ההרכב של כל אחד מן הגופים כחטיבה אחת. ההמלצה לעניין הרכב גוף תאושר כמקשה אחת, ובהעדר אישור, תוחזר לדיון מחודש, כחטיבה, אל וועדת האיתור בלוויית נימוקים.

הקמת הרל"ג כמסגרת אחת הכוללת את כל הגופים הרגולטוריים מבשרת שאכן מדובר במכלול אחד וקוהרנטי, אשר בתוכו מתקיימת חלוקת עבודה ברורה וממשקים מוסדרים בין הגופים השונים המרכיבים אותו. הכוונה היא שהמל"ג תהיה בעיקרה גוף בעל אופי ייצוגי-ציבורי, המכנס בתוכו את הגורמים השונים אשר ראוי כי תהיה להם אמירה והשפעה על קביעת מדיניות ארוכת טווח וכוללת למערכת, ואחריות בקרה על התנהלות הגוף הביצועי, הווע"מ. מכאן שהמל"ג תכלול נציגי ממשלה, סטודנטים, ואנשי ציבור בולטים, נוסף על אנשי אקדמיה בכירים.

לעומת זאת, הווע"מ אמור להיות גוף מטה וגוף אקזקוטיבי, ועל כן חשוב כי יהיה בעיקרו גוף מקצועי אוטונומי, חסין בפני התערבות הממשלה (בדומה לוות"ת כיום). עם זאת, הווע"מ אמור גם ליישם את המדיניות שנקבעת ע"י המל"ג, ויהיה נתון לביקורת התנהלותית של המל"ג.

שינוי דרמטי לעומת המצב הקיים טמון בהוצאת תחום האקדמיטציה כולו מאחריות המל"ג, והפקדתו בידי גוף חדש, הוה"ס, אשר יינה מאוטונומיה מרבית בפן האקדמי-מקצועי, ולפיכך יהיה על טהרת אנשי אקדמיה בולטים. גוף זה ישרת כמה מטרות: (א) יבטיח טיפול ענייני ומקצועי בבקשות לפתוח תכניות לימוד חדשות; (ב) יתרום לקביעת נהלי עבודה יעילים, שכן זה ייעודו הבלעדי של הגוף ויתלוו לכך סמכויות מתאימות; (ג) ישחרר את המל"ג במתכונתה החדשה מלעסוק בעניינים שוטפים פרטניים, ויאפשר לה לטפל בעיקר, קרי קביעת מדיניות.

אנו מציעים לכנות את הגופים השונים בשמות הלועזיים הבאים, המשקפים את תכנם ותחום אחריותם:

- **הרל"ג** - THEA⁵² - The Higher Education Authority
- **המל"ג** - CHE - The Council for Higher Education
- **הווע"מ** - EBO - The Executive Board
- **הוה"ס** - ACO - The Accreditation Committee

עקרון מפתח אשר עובר כחוט השני במבנה המוצע הוא הישענות על ועדות איתור בלתי תלויות לצורך קביעת המועמדים לחברות בכל אחד מהגופים. כאמור, עד כה לשר החינוך הייתה הסמכות להציע את רשימת כל חברי המל"ג (לאחר התייעצות עם המוסדות להשכלה גבוהה), המינוי אושר בממשלה ונעשה פורמלית בידי נשיא המדינה. מכאן שבפועל היה בכוחו של שר החינוך למנות את כל אחד מחברי המל"ג. לגבי יו"ר הות"ת, אמנם המינוי נעשה פורמלית בידי המל"ג, אך שוב, שר החינוך היה המציע, והוא הדין גם בחברי

52 קלאופטרה תיארה, "Cleopatra Thea" (Greek: Κλεοπάτρα Θεά), שפירושה "קלאופטרה האלה" (121-164 לפנה"ס לערך), נקראה אאוטריה (Euteria), אלת היבול הטוב/העונה הפוריה, היתה שליטת האימפריה הסלבקית ההלניסטית. היא שלטה בסוריה משנת 125 לפנה"ס.

הוות"ת האחרים (אם כי מינויים היה צריך להיות על דעתו של יו"ר הוות"ת). אין ספק שהפקדת הסמכות בפועל לכל המינויים האלה בידי שר החינוך, הייתה בכוחה כדי לכרסם באופן מהותי ומסוכן באוטונומיה שיועדה למערכת. כמו כן אין ספק שהדבר משקף בעיקרו של דבר את עולם המושגים של שנות ה-50 של המאה הקודמת במדינת ישראל, עולם המצוי בהיבט הזה בשוני גדול מההשקפות המשיליות של היום.

עיקרון נוסף הוא הבניית יכולת הביטוי של מדיניות הממשלה בקביעת מדיניות ההשכלה הגבוהה, הן על ידי חברות של נציגי ממשלה במל"ג, הן על ידי קביעת ממשקים מוסדרים בין הרל"ג לממשלה. עד כה הקשר היחיד שהוגדר מפורשות מצוי בתפקידיו של שר החינוך: כמפקד על ביצוע חוק המל"ג, כיו"ר המל"ג, וכבעל הסמכות למינויים, כפי שתואר. אולם, העמימות שנותרת בחלוקת תחומי האחריות והסמכויות בין המל"ג לוות"ת, חוסר ההבניה של ממשקים עם גורמי ממשלה אחרים (מה שהשאיר זאת לקשרים אישיים בין הגורמים השונים), לצד האנומליה באשר לסמכות הבלעדית של שר החינוך על המינויים והעדר עיגון ות"ת בחקיקה, חברו יחדיו כדי ליצור מצב לא תקין שאך הזין תסכול וחוסר שביעות רצון של כל הצדדים.

המבנה המוצע אמור להתיר את הקשר הגורדי בכמה דרכים: ראשית, ע"י הרחבת יכולת הביטוי של מדיניות הממשלה בנושאים לגיטימיים באמצעות נציגיה במל"ג, אך תוך תחימה ברורה של תחומי האחריות של המל"ג; שנית, עיגון מעמדו של הווע"מ בחוק; שלישית, ע"י הישענות על ועדות איתור; ורביעית, ע"י קביעת מנגנוני היוועצות ודיווח נרחבים בין הרל"ג לממשלה על זרועותיה השונות. נחזור ונאמר, המבנה החדש אינו נטול סיכונים, אך כל נטעה: הוכח מעל לכל ספק כי המבנה הקיים פגיע מאוד בהקשר זה, ומזמין התערבויות בדרכים מסוכנות בהעדר ממשקים מובנים לגיטימיים.

עקרון יסוד אשר עליו נבנתה ההשקפה המערכתית המובאת בדו"ח זה הוא קיבוע מעמדה העצמאי של הוות"ת (בדמותה החדשה כווע"מ) בחוק. כאמור, הוות"ת הוקמה מכוח החלטת ממשלה 666 מ-1977, וכך נותר מעמדה עד היום. מכאן שאותה אבן יסוד שעליה נשענת ההשכלה הגבוהה במדינת ישראל נתונה לכאורה לחסדיה של כל ממשלה, אשר יכולה, להלכה, לשנות את החלטה בנקל. אכן, נשמעים מעת לעת איומים (או תזכורות...), קצתם מרומזים קצתם בוטים, בדבר כוחה של הממשלה לאחוז בגרזן ולהלום במעמדה של הוות"ת כדי לשרת אינטרסים אלה או אחרים. זה מצב בלתי נסבל, גם אם יש להניח כי בפועל לא בקלות תוכל ממשלה כלשהי לפגוע במעמדה של הוות"ת, אשר אמנם מקור מעמדו טמון בהחלטת ממשלה, אך ברור לכול כי זה השתרש, לרבות בפסקי דין של בג"ץ, לכדי מעמד מעין חוקתי. תיקון לחוק המל"ג אשר במרכזו קביעת מעמדו של הווע"מ כחנין בין הממשלה לבין המוסדות האקדמיים, כלשונו וכרוחה של החלטת 666, לצד יתר העקרונות המפורטים מעלה ובכלל זה קביעת החשיבות להביא לידי ביטוי בעשיית הרל"ג צרכים לאומיים ומדיניות ממשלתית באופן שנקבע בדוח זה הנו אם כן אבן הפינה שעליה מושתת הדו"ח כולו על מכלול המלצותיו. בלא תיקונים מהותיים לחוק המל"ג מוטב להשאיר את המצב על כנו.

ג. המועצה להשכלה גבוהה - המל"ג

המל"ג היום הנה הגוף המרכזי במערך הגופים הרגולטוריים, למצער על פי חוק המל"ג (לא בכדי זה שמו של החוק מ-1958, שהרי הוות"ת קמה רק כעבור 20 שנה, וכאמור לא נכלל בחוק המקורי). המל"ג היא גוף גדול (היא מונה 19-25 חברים), בעל אופי ייצוגי במובן שעל חבריו האקדמיים לייצג את מגוון המוסדות הקיימים (לפחות 2/3 מהחברים), ולצידם מכהנים שני נציגי סטודנטים ונציגי ציבור, והעומד בראשו הוא שר החינוך. סמכויות המל"ג נרחבות (מלבד תקצוב, אשר נתון לסמכותה הבלעדית של הוות"ת), ובכלל

זה בתחום האקרדיטציה (הסמכה) של תכניות לימוד חדשות, אישור הקמתם של מוסדות חדשים, הערכת איכות, קביעת כללי רגולציה, וכדומה. בפועל המל"ג עוסקת בעיקר בהסמכה של תכניות לימוד חדשות, באמצעות מערך ענף של ועדות משנה וועדות אד הוק, בתמיכתו של האגף האקדמי אשר מספק את התשתית המנהלתית למשימה זו.

ב-20 השנים האחרונות מערכת ההשכלה הגבוהה גדלה בקצב מואץ, הן במספר המוסדות (מ-7 אוניברסיטאות וקומץ מכללות, ל-67 מוסדות הפרוסים על פני כל הארץ), הן במספר הסטודנטים (מ-70,000 ליותר מ-300,000). כמו כן גם קשת סוגי המוסדות האקדמיים בתחום אחריותה של המל"ג התרחבה: אוניברסיטאות, מכללות כלליות מתוקצבות ולא מתוקצבות, מכללות להנדסה ולאמנויות ומכללות להוראה. הגידול העצום הזה הטיל מעמסה כבדה ביותר על המל"ג ועל האגף האקדמי שלה, שהרי אלה נדרשו להתמודד עם עשרות ומאות בקשות לפתיחת מוסדות ותכניות לימוד חדשות. כל זאת כאשר אופן העבודה של המערכת לא השתנה במהותו ולא התאים עצמו למהפכת ההנגשה, אלא התמודד כמיטב יכולתו ע"י scaling up לינארי של מה שעוצב בזמנו עבור מערכת קטנה בהרבה. לראייה, כיום נמצאות בטיפול המל"ג בשלב זה או אחר כ-500 תכניות לימוד, ועוסקים בכך כ-20 עובדי האגף האקדמי המפעילים מאות רבות של אנשי אקדמיה בוועדות בדיקה, כסוקרים וכדומה.

התוצאה הייתה הפיכתה של המל"ג לגוף העוסק בעיקר בתפעול מערך ביורוקרטי כבד, ומבנהו הגדול, המסורבל והמעין ייצוגי כלל אינו מתאים לכך. כמו כן, מרכז הכובד של ניהול המל"ג עבר לא אחת מהיו"ר (שר החינוך) לסגנו, אבל לא הוגדרה לסגן זה משרה מוסדרת על כל הכרוך בכך, אלא הוא עשה זאת בזמנו הוא, וככל שמדובר באיש אקדמיה - בהתנדבות. אין פלא שקרנה של המל"ג ירדה, ועבודתה הפכה למקור לתסכול לחבריה ול"לקוחותיה", קרי עשרות מוסדות אקדמיים שבאים אתה במגע שוטף. חשוב לציין שאין לחפש את האשמה בעובדי האגף האקדמי העושים את עבודתם נאמנה בתנאים בלתי אפשריים - האחריות למצב שנוצר מוטלת על דורות של ראשי המערכת אשר לא השכילו לעשות מה שוועדה זו מנסה לעשות כיום: רביזיה יסודית של המבנה ושל אופן העבודה של המערכת כולה.⁵³

מהאמור עולה כי דרוש שינוי מהותי במל"ג: בהיותה גוף גדול מעין ייצוגי, ועל כן גם בעל אופי ציבורי יותר, אין הוא מתאים כלל לתפקידים תפעוליים שוטפים, אלא לפורום שבו מתנקזים הדעות, הצרכים והשקפות העולם של בעלי העניין המרכזיים: האקדמיה על פניה השונות, הסטודנטים, הממשלה, והמשק והחברה בישראל המשיקים להשכלה הגבוהה. מפגש זה של אישים ודעות אמור להוות המצע שעליו תגובש מדיניות ההשכלה הגבוהה ברמה העליונה וזו תנחה את העשייה הפרגמטית של הווע"מ. לצורך זה המל"ג נעזרת ביכולות המקצועיות ובתשומות החשיבתיות של הגופים האחרים ושל המנהל המשרת אותם. מכאן גם שתפקיד ההסמכה של תכניות לימוד לא יכול להיות בידי המל"ג, בשל הסתירה המהותית בין העיסוק השוטף-התפעולי לעיסוק הדליברטיבי וקביעת מדיניות, ומכיוון שלא יתכן שהסמכה של תכניות למודים תיעשה בידי גוף שאינו על טהרת המקצועיות האקדמית. ברור גם כי מל"ג אשר זה ייעודה חייבת למנות אישים משכמם ומעלה, בין אם בכירים מהאקדמיה ובין אם נציגי ציבור וממשלה, אך כדי שכך יהיה, המל"ג חייבת לעסוק אך ורק בנושאים חשובים אשר מצדיקים את חברותם ותרומתם של אישים כאלה.

53 יש להניח שאלה נרתעו מלעשות זאת מחשש שפתיחת הנושא תגרור שינויים שיהיו בסופו של דבר לרעתה של המערכת, ולפגיעה בעצמאותה. כן החשש הזה קיים גם היום, אנו כאמור מודעים לו היטב.

1. סמכויות ותחומי אחריות של המל"ג

האמור דלעיל מוביל להגדרה מחדש של סמכויות המל"ג, אשר תהיה מופקדת בעיקר על קביעת מדיניות וקביעת כללי רגולציה. לעומת זה, המל"ג לא תעסוק כלל בענייני אקדטיציה, אשר יהיו בסמכותה הבלעדית של הווע"ס. הווע"מ מצדו יהיה מופקד בעיקר על יישום המדיניות, בפרט על תקצוב ותכנון באופן בלעדי. מכאן שקו פרשת מים מרכזי בחלוקת תחומי האחריות בין הגופים מצוי בהבחנה בין מדיניות לבין תכנון (בכל הנוגע לאקדטיציה ולתקצוב הדבר ברור ואינו דורש הבהרה נוספת). הרחבנו על ההבחנה הזאת לעיל, כאן נסתפק בציון המרכיבים העיקריים שכמכלול מהווים הגדרה של "מדיניות":

- מדיניות היא מכלול קוהרנטי של עקרונות וכללים אשר אמור להנחות קבלת החלטות מכוונות וסדרי עדיפויות להשגת יעדים מוגדרים מראש.
 - מדיניות כרוכה גם בהצהרת כוונות הבאות לידי ביטוי בין השאר בקביעת יעדים ברורים, שיכוונו את המערכת לאורך זמן.
 - כל עוד שדבר חקיקה או הסדרה נורמטיבית אחרת, יכול לכפות או לאסור התנהגויות אלו או אחרות, מדיניות יכולה רק לכוון לעבר יעדים ומטרות וסוגים של פעולות אשר יש סבירות גבוהה שישגו את תוצאות הרצויות ע"פ היעדים שנקבעו.
 - הגדרת מדיניות באופן זה מדגישה את הכלליות הטבועה בה כאפיון מפתח, הן באשר למושא של המדיניות, והן לגבי מיקומו במרחב ובזמן. כלומר, מדיניות חייבת להתייחס לכלל המערכת ולא למוסד או למקום מסוים, ולהיות מוגדרת לטווח זמן ארוך כך שתחולתה לא תהיה לאירוע חולף.
- לעומת זה, תכנון פירושו גיבוש צעדים מוחשיים הדרושים להשגת יעד כלשהו, בפרט יעד שנקבע בתור שכזה בידי קובעי המדיניות; צעדים אלה אמורים להיות מגובים במשאבים מתאימים, שאם לא כן, הם לא ניתנים ליישום. מכאן שלמעשה אי אפשר להפריד בין התכנון לתקצוב, ועל כן אותו גוף המופקד על האחד חייב גם להיות מופקד על האחר.

לאור הבחנה זאת בין מדיניות לבין תכנון, אלה תחומי האחריות והסמכויות של המל"ג:

1. **גיבוש יעדים** ארוכי טווח להשכלה הגבוהה, **ע"פ ראייתה** של המל"ג את **טובת** מערכת ההשכלה הגבוהה⁵⁴ ואת **תרומתה** הראויה למדינת ישראל, לנוכח **המלצת הווע"מ, יעדי הממשלה, וצרכי המשק והחברה**.
2. **אישור התכנית הרב שנתית על בסיס המלצת הווע"מ**, אשר תיתן ביטוי מעשי ליעדים "ארוכי הטווח האמורים בסעיף 1, **בקווים ובכלי מדיניות** בני יישום.
3. **אשרור**⁵⁵ **עיקרי התקציב הרב שנתי** אשר יממן את התכנית הרב שנתית, האמורה בסעיף 2, לאחר שתקציב זה יגובש ויאושר בווע"מ.

54 כפי שעולה מהגדרת מטרותיה המפורטות בפרק השני.

55 ראה הבהרה למונח "אשרור" (ratification) בהמשך.

4. **יציבותה** לאורך זמן של התכנית הרב שנתית **חיונית** להשגת היעדים ארוכי הטווח של מערכת ההשכלה הגבוהה, אולם המל"ג תוכל לדון בה מחדש **מעת לעת** ואף **לבקש את עדכונה, ולאשר** עדכונים אלה, אם אומנם יהיו שינויים משמעותיים בנסיבות או בצרכים **שיצדיקו** זאת.
5. **ניבוש מדיניות** בעניינים עקרוניים ובעלי השלכה משמעותית ורחבה העולים מעת לעת.
6. קבלת **דיווח** מהווע"מ על **ההתקדמות ביישום** התכנית הרב שנתית, **מדי שנה, ומתן התייחסויות** אשר יעמדו לנגד עיני הווע"מ בעת גיבושה של תכנית העבודה השנתית ותקצובה.
7. קביעת כללי **רגולציה** שוויוניים למערכת ההשכלה הגבוהה ומוסדותיה, ובכלל זה קביעת **עקרונות בסיסיים לקוד אתי** למוסדות. כל זאת בהתחשב בהצעות הווע"מ או הווע"ס, לפי העניין.
8. **ביקורת** על היבטים התנהלותיים בפעילות הווע"מ.
9. **מינוי חברי הווע"מ והווע"ס**, על פי הכללים שייקבעו לעניין זה, כמפורט בהמשך. בה במידה, תהיה נתונה למל"ג גם הסמכות **להפסיק במקרים חריגים את כהונתם** של חברים בגופים האלה, על פי עקרונות שייקבעו, על פי המקובל בגופים ציבוריים מסוג זה ובשים לב לאי תלותם ועצמאותם.
10. אישור הקמתם של **מוסדות להשכלה גבוהה חדשים**⁵⁶, וסגירה או מיזוג של מוסדות קיימים, על בסיס המלצת הווע"מ והווע"ס.
11. ייצוג מערכת ההשכלה הגבוהה מול גורמים ממשלתיים וממלכתיים אחרים על פי תחומי אחריותה של המל"ג.
12. קביעת קווים מנחים לפרסום נתונים כספיים ותקציביים (financial statements) בידי כל המוסדות, מתוקצבים ושאינם מתוקצבים כאחד, מדי שנה, לאור ובהתייחס להמלצות הווע"מ בנושא.
13. קביעת קווים מנחים לפרסום דוחות שנתיים מילוליים בידי המוסדות באתרי האינטרנט שלהם ובאתר הרל"ג, שבהם יפורטו תכניות העבודה העתידיות שלהם לצד סיכום שנת הפעילות הקודמת, לאור ובהתייחס להמלצות הווע"מ.
- יובהר כי המל"ג רשאית ליזום דיונים בנושאים העולים מפעולות הווע"מ ואשר היא מבקשת לקבל לגביהם החלטות מדיניות. החלטות שקיבל הווע"מ ופעולות שפעל על פיהן קודם להחלטות המדיניות של המל"ג – תהיינה בגדר החלטות שהתקבלו ופעולות שנעשו בסמכות ותוותרנה בעלות תוקף למועדן. יובהר גם כי למל"ג אין סמכות להפוך החלטות קודמות אלה של הווע"מ למועדן.
- קיבל הווע"מ החלטות או עשה פעולות (או לא קיבל ולא עשה), ולעמדת המל"ג הן מצויות בסתירה למדיניות המל"ג, כפי שהיתה בתוקף בעת קבלת ההחלטות או הפעולות – רשאית המל"ג להחזיר את ההחלטות לדיון בוע"מ על מנת שתותאמנה למדיניות המל"ג. יובהר כי המל"ג אינה רשאית לדון מחדש בהחלטות ספציפיות של הווע"מ או לשנותן לאחר מכן.

56 החלטת מל"ג על הקמת (היתר והכרה) מוסד חדש תיכנס לתוקף חודשיים מיום ההחלטה, אלא אם הממשלה תתנגד בהחלטה מנומקת.

2. תכניות רב שנתיות

כאמור, חלק ניכר מתפקידיה המרכזיים של המל"ג נוגעים בצורה זו או אחרת לתכנית הרב שנתית: קביעת היעדים שהתכנית אמורה לשרת (סעיף 1), אישור התכנית (סעיף 2), אשרור התקציב אשר מגבה את התכנית הרב שנתית (סעיף 3), קבלת דיווחים מהווע"מ על התקדמות ביישומה (סעיף 6), ואישור עדכונה מעת לעת לפי הצורך (סעיף 4).

אכן, התכנית הרב שנתית הנה הציר המרכזי שעל פיו אמורה להתנהל ההשכלה הגבוהה: כמעט כל תהליך משמעותי בהשכלה הגבוהה דורש תכנון אסטרטגי ארוך טווח, ונושא תוצאות על פני טווחים ארוכים מאוד. כך לגבי פתיחה של תחומי לימוד או תארים חדשים, גיוס סגל וסינונו (תהליך הקביעות, לדוגמא, אורך 5-7 שנים, ופרק זמן דומה עובר מרגע ההחלטה על פתיחת תכנית לימוד ועד ליציאת הבוגר הראשון שלה לשוק העבודה), השקעות בתשתיות מחקריות, פרויקטים מחקריים פורצי דרך, וכמובן הקמת מוסדות אקדמיים חדשים. מכיוון שקיימים יחסי גומלין הדוקים ומורכבים בין כל חלקי המערכת, ומכיוון שבסופו של דבר המערכת כולה ניצבת בפני מגבלת תקציב גלובלית אחת, אין כל אפשרות לקבוע מדיניות אפקטיבית רק לחלק ממנה, ובוודאי שאין אפשרות לקבוע מדיניות לטווחים קצרים (כאמור, הדבר נוגד את עצם הגדרתה של מדיניות).

מכאן שעל מנת שאפשר יהיה לעצב מדיניות קוהרנטית, לגבש ולהשיג תקציב גלובלי שמגבה אותה על פני זמן, ולבנות את יכולות התכנון לתרגם זאת לעשייה שוטפת, חיוני להשתית את כל אלה על תכנית רב שנתית כוללת. תכנית שכזו תהיה לב ליבה של המדיניות, ותגלם את היעדים המרכזיים שאליהם המערכת צריכה להתכוון.

אחת המעלות של הגופים הרגולטוריים של ההשכלה הגבוהה (המל"ג-ות"ת), אשר סמוכים לממשלה אך אינם חלק אינטגרלי ממנה, היא שאכן ניתן להם לגבש תכניות רב שנתיות, להסכים על תקציבים רב שנתיים הולמים ולפעול על פיהם. גם בתוך הממשלה יש תחומים שמתקרבים למודל פעולה רב שנתי, כיוון שזה טבעם ואין בלתו: כך בתשתיות תחבורה, אנרגיה ומים, כך בהצטיידות ביטחונית, בפרט בחיל האוויר, ועוד. אולם ככלל, המשרדים הממשלתיים מתקשים מאוד לפעול בצורה שכזו, ויש הטוענים כי הדבר פוגע ביכולתם לקדם את התחומים שעליהם הם מופקדים.

ההשכלה הגבוהה היא, כאמור, מקרה מובהק שדורש השתתפות פעולתה על תכנית כוללת רב שנתית, וחיוני להבטיח שכך יהיה לאורך זמן. שאם לא כן, אי הוודאות, יד המקרה וחוסר קוהרנטיות ייצרו מערכת כאוטית שלא תוכל להתפתח ולשגשג. בעשורים האחרונים גיבשה המערכת ופעלה לרוב על פי תכניות רב שנתיות, אם כי לא באופן מלא ועקבי. במונח "רב שנתי" הכוונה בדרך כלל לחמש שנים – ברור כי פרק זמן קצר יותר אינו תואם את האופק של רוב התהליכים שתכניות אלו אמורות לשרת, ופרק זמן ארוך הרבה יותר מזה אינו מעשי מבחינת יכולת התכנון. התכנית הרב שנתית הנוכחית נקבעה לשש שנים, אך ורק מתוך אילון תקציבי: כיוון שהתכנית הייתה כרוכה בתוספת משאבים משמעותית, נעשה ניסיון לגשר על הפער בין הצרכים התקציביים לבין יכולות התקצוב של הממשלה באותה עת, ע"י פריסת התוספות על פני תקופה יותר ארוכה. מכאן ואילך רצוי מאוד לדבוק ככל הניתן במסגרת של תכניות חומש.

נקודת ההשפעה המשמעותית ביותר בעיצוב מדיניות ההשכלה הגבוהה מצויה אם כן בעת גיבוש היעדים, אישור התכנית הרב שנתית, ואשרור התקציב המגבה אותה. כל אלה הם, כאמור, בסמכותה של המל"ג. אולם, ברור כי המציאות דינמית, ויהיה צורך לבחון את התקדמות התכנית במציאות משתנה, ואף לעדכנה או להתאימה לנסיבות המשתנות מעת לעת.

עם זאת ברור כי ליציבותה של התכנית יש ערך רב לעצמו, כעמוד האש שעל פיו המערכת על שלל מוסדותיה ומרכיביה מתכננים את התקדמותם הם, וכדי להעניק לה אמינות בעיני כל הגורמים השונים בזירה. אמינות היא שם המשחק, ובלעדיה כל תכנית עתידית תיפרם בטרם עת, ואיתה גם התקציבים הנלווים לה. מכאן שהמל"ג חייבת לגלות איפוק ואחריות בבואה לעדכן את התכנית, בראייה ארוכת טווח של טובת המערכת ולא רק של מידת ההלימה הנקודתית בין התכנית לנסיבות העכשוויות.

מעבר לכך המל"ג יכולה להידרש כמובן לענייני מדיניות שאינם כלולים בתכנית הרב שנתית, אבל אופיים אכן הולם את הגדרת המדיניות, קרי, נושאים כלל מערכתיים ולא פרטניים, שעניינם ארוך טווח ולא נוגעים רק ל"כאן ועכשיו". לצורך זה כמו גם לצרכים אחרים, המל"ג תוכל להיעזר באגף חדש שיקום במסגרת מנהל הרל"ג, "האגף למחקר ומדיניות".

3. קביעת כללי רגולציה

תחום חשוב נוסף באחריות המל"ג הוא קביעת כללי רגולציה שיחולו על המוסדות להשכלה גבוהה, קרי, קביעת כללים הנוגעים להתנהלותם של המוסדות, אשר תכליתם להבטיח:

- את קיומם של **עקרונות היסוד** של ההשכלה הגבוהה;
- את **יישומם המתאים** של חוקים, תקנות, קווי מדיניות או כללים אחרים שנקבעו במדינת ישראל, ושמצריכים **התאמה ו/או מתן הדגשים** מיוחדים בהקשר הספציפי של ההשכלה הגבוהה.⁵⁷
- את ההתנהלות **המשילתית** התקינה של המוסדות להשכלה הגבוהה (**governance**), ובכלל זה את **עצמאותם התאגידית**, כך שהמוסדות המנהלים ישקפו את האינטרסים של המוסד בתור אולפנה של השכלה גבוהה ולא כל אינטרס אחר.
- את ההתנהלות התקינה בהיבט **התקציבי - כלכלי ומנהל תקין** - של המוסדות, כדי להבטיח את **יציבותם** הכלכלית לאורך זמן. כללים אלו ייקבעו על פי המלצות הווע"מ.
- את התנהלות המוסדות להשכלה גבוהה בהתאם ל**כללי אתיקה ראויים**.⁵⁸

קביעת כללי רגולציה צריכה להישקל תמיד אל מול האוטונומיה המהותית הניתנת למוסדות האקדמיים ע"פ סעיף 15 לחוק המל"ג. מכאן שעל המל"ג לקבוע כללים מחייבים רק כאשר ברור כי אלה משרתים נכונה את אחד הממדים שפורטו לעיל, ובכך תורמים למטרות העל של האקדמיה ושל המוסדות. ככלל וככל שניתן אין לקבוע כללים מפורטים עד מאוד שעל המוסדות לאמצם כלשונם, אלא להעדיף קביעת כללים מנחים אשר

57 אין בכך בכדי לגרוע מסמכויות הממונה על השכר לפי כל דין ומעמדת המדינה בנושא כפי שהוגשה בבג"ץ 3250/13.

58 ראה הרחבה בפרק הרביעי

כל מוסד יאמץ ויקבע לאורם כללים ותקנות מפורטים, ובלבד שאלה ישקפו וישתרו נאמנה את אשר קבעה המל"ג.⁵⁹

באשר לקביעת כללי אתיקה בסיסיים, הכוונה לקבוע את כללי היסוד האתיים אשר נדרש כי יבואו לידי ביטוי בתקנונים ו/או בחוקות שהמוסדות קובעים לעצמם. זה המקום להדגיש כי מוסדות להשכלה גבוהה אינם רק אולפנות להקניה וליצירה של ידע, אלא גם מוסדות חינוכיים המעצבים את אזרחי המדינה הבאים בשעריהם, ואף מקרינים מתוכם אל עבר הסביבה הרחבה, הקהילתית והלאומית. בתור שכאלה מצווה עליהם לנהוג ולהתנהל על פי אמות מידה מוסריים מפורשים מחמירים יותר מאשר מוסדות בעלי אופי אינסטרומנטלי בלבד. יתרה מזו, החופש האקדמי המאפיין את המוסדות להשכלה גבוהה מחייב אותם לנהוג כך שיהפכו לדוגמה ומופת להתנהלות ערכית ומוסרית נעלה. לא בכדי בסמל של אוניברסיטת ייל בארה"ב כתוב (בעברית!) "אורים ותומים", ולא בכדי אחת העבירות החמורות באקדמיה היא ההונאה האינטלקטואלית, ב"העתקה ללא ייחוס" (plagiarism) או בסילוף תוצאות מחקר.

לאחרונה התגלו מקרים לא מעטים של הפרת כללי התנהלות תאגידית שנקבעו למוסדות, אשר יצרו אי סדרים חמורים בתוכם, ואף גררו חקירה ודוחות מחמירים של מבקר המדינה. יש לזכור שרבים מהמוסדות ההשכלה הגבוהה הקיימים בישראל הם צעירים מאוד, קצתם בני 10-20 שנה בלבד. מן הידועות הוא שמוסדות אקדמיים מתפתחים לאיטם בכל הממדים, כולל בממד ההתנהלות-תאגידי - נדרשות עשרות שנים לפתח ולבסס תרבות מחקרית נאותה, כמו גם לעצב מערך של מוסדות מנהלים שיידעו לדור יחידו ולקיים מערכת נאותה של איזונים ובלמים ביניהם.

במוסדות מסוימים אנו עדים לניסיונות השתלטות של גורמים אלה או אחרים (כולל של גורמים חיצוניים), לניצול לרעה של שררה, וכדומה. הכללים שנקבעו בידי המל"ג ואלה שעוד ייקבעו בהקשר זה נועדו להבטיח ככל האפשר מבנה משילותי-מוסדי מאוזן ועמיד. כמובן, מבנה אחד ויחיד לא יכול לתת ביטוי לרב גונית של המוסדות, ועל כן הכללים שנקבעו משאירים שוליים רחבים להתאמות מקומיות. עם זאת, ומכיוון שאין למל"ג סמכות משפטית להפלות בין מוסדות (וטוב שכך), הכללים הם מן הסתם אוניברסליים, ולכלל היותר מבוססים על הבחנות לגיטימיות. על המוסדות לקבל זאת בהבנה, שאם לא כן המל"ג תבגוד באחד מתפקידיה המרכזיים על פי חוק, והדבר יהיה לרועץ למערכת כולה.⁶⁰

הוא הדין בפן ההתנהלות התקציבית-פיננסית, והצורך להקפיד על כללי התנהלות תקינים בהקשר זה. שוב, כבר קרה שמוסדות לא התנהלו נכון בהקשר התקציבי וקרסו, ויש כאלה אשר מתמודדים עם קשיים מרובים שעלולים לפגוע קשות בפעילותם. כמובן, בתחום זה הווע"מ הוא הגוף שצריך להיות אחראי על קביעת כללים ואכיפתם, שכן הוא המופקד על התקצוב והבקיא בנושא. אולם, כיוון שכללי ההתנהלות התקציבית חלים על כלל המוסדות, כולל על המוסדות שאינם מתוקצבים, המל"ג היא שצריכה לקבוע אותם, על סמך עבודת הווע"מ.

59 במקרים מסוימים המל"ג תקבע כללים מפורטים, כאשר מהות הכלל מותנית בעמידה בקביעה המדויקת. לדוגמה, בקביעת האחוזים המותרים של הגורמים השונים במוסדות המנהלים של המוסדות האקדמיים, ההכרחית להבטחת אי התלות של המוסד ועצמאותו.

60 לדוגמה, נקבע שנושא מוסד אקדמי יכול לכהן בתפקידו לא יותר מ-12 שנה. זאת כדי למנוע את התופעה הידועה של "l'état c'est moi", קרי, הזדהות יתר של בעל המשרה עם המוסד עד כדי טשטוש מסוכן של הפרדה בינו לבין המוסד. היו דברים מעולם גם במוסדות אקדמיים בישראל, והם פגעו קשות באלה אשר בהם כהונת הנשיא התארכה. יש מוסדות הטוענים "אצלנו לא יכול לקרות", ועל כן מסרבים ליישם כלל זה. מלבד העובדה שאין אפשרות משפטית להשלים עם סטיות מכללים המחלים על כלל המוסדות. הדבר מעיד על גישה מסוכנת לעצמה.

4. אשרור (ratification) עיקרי התקציב הרב שנתי

בהגדרת סמכויות המל"ג לעיל נאמר כי זו "תאשרר" את עיקרי התקציב הרב שנתי שאושר בווע"מ, אף כי הווע"מ הוא הגוף בעל הסמכות הבלעדית בנושאי תקצוב. הכוונה היא שהווע"מ יציג בפני המל"ג את עיקרי התקציב שמתלווה לתכנית הרב שנתית (שהרי אין משמעות לאחד בלא האחר), והמל"ג תדון בהם. אם המל"ג תמצא כי התקציב המוצג לפניה אכן תואם את המדיניות הגלומה בתכנית הרב שנתית ומאפשר את יישומה היא תאשרר אותו ותיתן לו את ברכתו. היה ולא, קרי, היה והמל"ג סוברת שהתקציב המוצע לא יוכל להגשים את המדיניות ארוכת הטווח שנקבעה, כי אז ורק אז, היא יוכלה להחזיר את התקציב כמקשה אחת לווע"מ ולבקש רביזיה בו, תוך הנמקה מפורטת כיצד התקציב המוצע לוקה בחסר מול התכנית הרב שנתית המאושרת.

במקרה זה הווע"מ ידון שוב בתקציב לאור הסתייגויות המל"ג, יעשה בו תיקונים במידת הצורך, יאשר אותו מחדש אם נעשו בו שינויים, ויביא אותו מחדש לאשרור המל"ג, תוך התייחסות מפורטת ומנומקת להשגות של המל"ג.

כאמור, יש כאן סטייה מסוימת מהבלעדיות של הווע"מ על התקצוב, אך יש לזכור שאשרור עיקרי התקציב הרב שנתי נעשה מעצם הגדרתו רק פעם בחמש שנים, וכי מדובר בעיקרי התקציב ולא בתקציב המפורט, ויש לכך למעשה השפעה ויישום של המדיניות המערכתית. מעבר לכך, יש חשיבות ליכולתו של הגוף הייצוגי-ציבורי להביע את דעתו בצורה מתוחמת על נושא בולט כל כך ובעל השפעה מכרעת לטווח ארוך.

5. הרכב המל"ג

המל"ג תמנה 21 חברים כדלקמן:

- שר החינוך, יו"ר
- 4 נציגי ציבור, אחד מהם שופט עליון בדימוס, אשר יהיה סגן היושב ראש
- ראש אגף התקציבים במשרד האוצר או סגנו
- יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה
- 2 נציגי סטודנטים (על פי הכללים הקיימים כיום)
- 12 אנשי אקדמיה בכירים, בהם לא יותר מ- 9 אנשי אקדמיה "פעילים"

כזכור, המל"ג כיום מונה בין 19 ל- 25 חברים, כך שהגודל שנקבע כאן תואם את המצב הקיים. כמו כן, גם כיום היו"ר הוא שר החינוך, וחברים בו שני נציגי סטודנטים, ועד שליש נציגי ציבור, מגבלה הנשמרת גם כאן. נשמר גם העיקרון שעל פיו רוב החברים הם אנשי אקדמיה בכירים הבאים מהעשייה האקדמאית ומעורים בהווייתה. חברים אלו יבואו ממגוון תחומי הידע האקדמי, וכן ככל האפשר ממגוון סוגי המוסדות להשכלה גבוהה בישראל. יהיו ביניהם אנשי אקדמיה מנוסים וותיקים, לצד צעירים השותפים בהיגוי המערכת שהם עתידים להיות חלק ממנה לשנים רבות. כדי להבטיח הימנעות ממראית עין של ניגוד עניינים קבעה הוועדה

מגבלה על שיעור חברי הסגל הפעילים במל"ג. השינוי המרכזי טמון בהכללת שני בעלי תפקידים חשובים במערך הממשלתי, ראש אגף התקציבים באוצר או סגנו, ויו"ר המועצה הלאומית לכלכלה. מספר סיבות עומדות מאחורי המלצה זו:

ראשית, אין לשפוט מרכיב זה במנותק מהמבנה הכולל המוצע על כל מרכיביו, הבנוי על איזונים ובלמים מרובים. שנית, נאמר כבר בפירוט העקרונות למבנה המוצע כולו, שיש לתת מקום לממשלה להשמיע את קולה ולהשפיע על עיצוב המדיניות של ההשכלה הגבוהה, ובלבד שהדבר יעשה בצורה מוגדרת היטב, מתוחמת ומקצועית בלא שיקולים זרים, כגון שיקולים פוליטיים-מפלגתיים. הדבר נכון במיוחד בכל מה שנוגע להבאה ושיקוף של צרכים לאומיים, משקיים וחברתיים רלוונטיים לשולחן המל"ג, על מנת שזה יביא אותם בחשבון בעיצוב מדיניותו. לצורך זה שני בעלי התפקידים המומלצים כאן, ראש אגף התקציבים ויו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, הם המתאימים והמוסמכים ביותר, שכן הם מייצגים את הדרג המקצועי המובהק והלא פוליטי, ושניהם מצויים עד מאוד ברזי המדיניות של הממשלה. שלישי, חשוב שבעלי תפקידים אלה יישבו בפורום מכובד זה מטעמי שקיפות: אין לגופים הרגולטוריים מה להסתיר, אדרבה, יש להם סיבות רבות לגאווה מבחינת ההתנהלות, וטוב ובריא שהדבר ייחשף בפני גורמי ממשלה.

יש החוששים שלדעתם של נציגי הממשלה תהיה משקל עודף בשל מעמדם; כך נטען לדוגמא, שחברי מל"ג עלולים להירתע מלחלוק על ראש אגף התקציבים, שכן הדבר עלול להתנקם במערכת בשל כוחו הרב. אין לשלול סכנה זאת על הסף, אך נראה חשוב כי בכל מקרה שהאוצר יחלוק על מדיניות המל"ג, תינתן לנציגיו הזדמנות להשמיע את עמדתו ולנסות לשכנע. עוד הובהר בדיוני הוועדה, כי ככל שבעל תפקיד, כגון ראש אגף תקציבים או סגנו, היה שותף לדיון אך דעתו לא נתקבלה, הוא עדיין יראה עצמו מחויב להחלטה שנתקבלה ולא ינסה לטרפדה על ידי שימוש בסמכויות הנתונות לו בתוקף תפקידו האחר.

מעבר לכך, יש לזכור כל העת שמערכת ההשכלה הגבוהה מתוקצבת ברובה בידי המדינה (מכספי משלם המסים), ועל כן יש בהחלט מקום לתת ביטוי למדיניותה של הממשלה כאשר הדבר לגיטימי ובפרט בכל הנוגע לצרכים לאומיים ולשיקולים משקיים וחברתיים, כמו גם על מנת להבטיח שהשימוש בכספים אלו יעשה באופן ראוי ותוך שמירה על האינטרס הציבורי; כל זאת מבלי שיהיה בכך כדי לפגוע במהות הפעילות האקדמית. השאלה היא איך לאפשר ערוצי הידברות, היועצות והשפעה לגיטימיים, בלא לפתוח פתח להשפעות פסולות (אשר בהן כבר התנסינו). עמדתנו היא שחברותם של אותם שני בעלי תפקידים ממשלתיים בכירים בהחלט עולה בקנה אחד עם קריטריונים אלה, ואינה מסכנת את האוטונומיה המהותית שהמערכת זקוקה לה.

כאן חשוב לציין כי חברת הוועדה, השופטת ד"ר אילה פרוקצ'יה, הסתייגה מהצעת הוועדה להותיר את ראשות המל"ג בידי שר החינוך. לדעתה ראוי כי בראש הרשות להשכלה גבוהה יעמוד גורם ציבורי מן המעלה הראשונה, שהינו בלתי תלוי במערכת הפוליטית, בעל זיקה לענייני חינוך, שייבחר לתפקיד בהליך בחירה עצמאי. נימוקי ההסתייגות מפורטים בחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה, המהווה חלק מדין וחשבון זה.

עיקרון חשוב שצריך להנחות את בחירת חברי המל"ג הוא שעל כלל החברים לתת ביטוי הולם למגוון המגזרי והמגדרי של החברה בישראל. כלומר, מעבר לתכונות הנדרשות מכל חבר (אנשי אקדמיה, נציגי ציבור וכדומה), על ועדת האיתור לדאוג לכך שאותם 21 חברים ייצגו נכונה את החברה הישראלית על מרכיביה הרלוונטיים, המגדרים (נשים וגברים), והמגזרים השונים, ובכלל זה המיעוטים.

באשר לשלושת נציגי הציבור (נוסף על שופט בית המשפט העליון בדימוס), עליהם להיות אישים נטולי זיקה פוליטית, בעלי שם ומעמד בולט במיוחד במשק, בתרבות, בפרופסיות, וכדומה, ובעלי היכרות עם מערכת ההשכלה הגבוהה או תוצריה.

באשר לאנשי האקדמיה, הכוונה לפרופסורים מן המניין בעלי מעמד רם ובולט במיוחד בתחומם, מהם בעלי ניסיון ניהולי בהשכלה הגבוהה והיכרות מעמיקה של המערכת. מגוון אנשי האקדמיה צריך לשקף את תחומי הדעת והמחקר השונים, ואת הסוגים השונים של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל. יש לתת ביטוי גם לאנשי אקדמיה צעירים, שכן הם מביאים פרספקטיבה עדכנית, והאופק שלהם מן הסתם ארוך יותר. מכיוון שהקידום לדרגה העליונה של פרופסור מן המניין אורך זמן רב, יש מקום לאפשר מינוי אנשי אקדמיה צעירים בדרגת פרופסור חבר, ובלבד שיהיו בולטים בתחומם יחסית לגילם. דוגמא למאגר של מועמדים צעירים ראויים אפשר למצוא ב"אקדמיה הצעירה הישראלית" שקמה לאחרונה במסגרת האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, ובה חברים אנשי אקדמיה מצטיינים במיוחד בני עד 45 שנה.

יו"ר הווע"מ וחבר נוסף מהווע"מ יכהנו גם כחברים במל"ג, מתוך 12 אנשי האקדמיה. כמו כן, לא יותר מ-9 מבין 12 אנשי האקדמיה יהיו פעילים, קרי, אנשי סגל המאיישים משרה תקנית באחד המוסדות להשכלה גבוהה, בין אם משרה אקדמית רגילה ובין אם משרה ניהולית. מכאן שבהגדרה "לא פעיל" הכוונה לאיש סגל אשר פרש לגמלאות, אשר יכול ללמד במוסד להשכלה גבוהה כמורה מן החוץ. "לא פעיל" ייחשב גם מי שיצא לחל"ת ממושך כגון יו"ר הווע"מ ויו"ר הווע"ס. איש סגל הממשיך בעבודה מחקרית במוסד אקדמי גם לאחר פרישתו ממנו לא יוגדר "פעיל", ובלבד שהוא אינו מקבל כל תמורה ישירה מהמוסד על עבודה זו.⁶²

ההבחנה בין אנשי אקדמיה פעילים ללא פעילים באה לתת מענה מסוים לחששות שהועלו באשר לאי התלות ההשקפתית של חברי המל"ג וראייתם את תפקידם באופן ממלכתי ולא סקטוריאלי-מוסדי. איש אקדמיה פעיל משתייך הנדרתית למוסד מסוים, ועל כן גם אם טובת מערכת ההשכלה הגבוהה כולה נר לרגליו, יתכן שהשתייכותו המוסדית תשליך באופן לא מודע על ראייתו את הסוגיות שעל שולחן המל"ג. לעומת זאת יש להניח כי איש אקדמיה לא פעיל משוחרר יותר מהשפעות אפשריות האלו, ויש לו ניסיון חיים עשיר יותר והכרות מעמיקה יותר של המערכת, המעניקים לו פרספקטיבה רחבה יותר ונטולת גוון סקטוריאלי. לעומת זה, לאיש אקדמיה פעיל יש יתרון בהיותו מעורה יותר בסוגיות העכשוויות שמעסיקות את המוסדות, ויש להניח כי הוא מעודכן יותר במחקר ובהוראה.

61 אנו עושים שימוש לאורך כל המסמך בלשון זכר מטעמי נוחיות וקיצור בלבד - בכל מקום שנאמר "הוא" או יש התייחסות אחרת למגדר זכר, הכוונה גם לזכר וגם לנקבה בה במידה.

62 יש להיזהר מאוד שלא להרחיק לכת בדרישות מאנשי האקדמיה הלא פעילים בכל הנוגע לחוסר קשר למוסדות האקדמיים: קשר רופף מדי עלול להעיד על אי כשירות, כל עוד שהמשך פעילות מחקרית והוראתית בצורה זו או אחרת מעיד על עניין ומעורבות שהם קריטיים ליכולתו של איש האקדמיה לתרום כחבר המל"ג.

יש לציין כי אין הסכמה על עצם העלאת החששות לניגודי העניינים: לדעת חלק מחברי הוועדה חששות אלו מוגזמים, שכן אנשי אקדמיה עוברים תהליך של סוציאליזציה אשר עיקרו גישה ביקורתית ובחתיירה לאמת בכל מסגרת ובכל הקשר, וזה נכון גם במסגרת כגון המל"ג. הם רואים בעצמם קודם כול ומעל לכול חוקרים אשר נאמנותם וגאווותם נתונה לקהיליית האקדמית בתחומם בעולם כולו, ולא למסגרת הצרה, המוסדית-מקומית. הנוסחה המוצעת, קרי, עד 9 אנשי אקדמיה פעילים מבין ה-12, משקפת לא רק איזון נאות בהקשר זה, אלא מאפשרת גם פיזור רחב של גילאים, ניסיון וזיקה, הרצוי לעצמו, בלא קשר לחששות הללו. מעבר לכך, מלבד הסדר למניעת ניגוד עניינים כנהוג, חברי המל"ג כמו גם חברי הווע"מ והווע"ס, יוחתמו על הצהרה המבטיחה חובת נאמנות והעדר משוא פנים, ומבהיר שאין הם "נציגים" של הגופים שלהם הם משתייכים.

כפי שצוין לעיל, על הרקע והמומחיות של אותם 12 אנשי אקדמיה לשקף את תחומי הדעת והמחקר השונים ואת הסוגים השונים של המוסדות להשכלה גבוהה. יש חשיבות רבה לשתי דרישות אלו: ראשית, אין ספק כי התחומים האקדמיים השונים חייבים לבוא לידי ביטוי בגוף המופקד על קביעת מדיניות כוללת להשכלה הגבוהה - הפרספקטיבה של מדעי החיים, לדוגמה, שונה מן הסתם מזו של מדעי הרוח או מדעי החברה, והוא הדין בצרכים הלאומיים, מקומם של התחומים השונים במשק, בחברה ובתרבות, וכך הלאה.

שנית, קיימים כיום בישראל מוסדות אקדמיים מסוגים שונים, קצתם שמים דגש על מחקר בסיסי, קצתם מופקדים בעיקר על הנגשה, אחרים על הכשרת מורים, וכדומה. לכולם מקום של כבוד מסביב לשולחן המל"ג, לכולם הזכות להשמיע קול ולהשפיע. עם זאת, החברות במל"ג הנה כאמור על בסיס אישי, על סמך ההישגים האקדמיים, הניסיון, ופוטנציאל התרומה של איש האקדמיה עצמו. אין נציגים לסוג זה או אחר של מוסדות, אין מפתח כמותי שיקבע כמה נציגים יהיו למוסדות אלה ואחרים, ומעל לכול, הנאמנות של כל אחד מחברי המל"ג חייבת להיות נתונה למערכת כולה. הדרישה היא שההרכב הכולל של אנשי האקדמיה במל"ג ייתן ביטוי נאמן למגוון המוסדי הקיים, ותפקידה של ועדת האיתור לדאוג לכך, תוך מילוי הדרישות האחרות החשובות לא פחות, כגון איזון בתחומי דעת, בגילאים וכדומה. חשוב להדגיש, כי בכל מקרה החברים לא ייצגו את המוסדות שמהם הם מגיעים.

חשוב מאוד שהאקדמיה בישראל על כל גווניה תבין זאת היטב: המל"ג איננה ולא תהיה מעין "כנסת" שבה יושבים נציגים שנבחרו על פי מפתח סקטוריאלי-יחסי, ועל כן אין ולא יהיה מקום לטעון כי סוג זה או אחר של מוסדות מיוצגים בייצוג יתר או חסר. אין כאן עיקרון של ייצוג במובן הזה, אלא עיקרון של **שיקוף** הולם, במידת האפשר, של המגוון הקיים. יתירה מזאת, בהינתן שוועדת איתור בלתי תלויה היא שתציע את ההרכב הכולל, ודאי שאין מקום לחשוש מפני הטיה שיטתית לכאן או לכאן.

הפרופיל המוצע של אנשי האקדמיה במל"ג אמור להבטיח בין השאר, כי חברים אלה יהיו מן המצטיינים והבולטים שהאקדמיה יכולה להציע, וכך יעלו את קרנה של המל"ג ויתרמו לעשות אותה למה שהיא אמורה להיות: מוסד יוקרתי אשר אפשר להפקיד בידיו אחד מתחומי המדיניות החשובים ביותר למדינת ישראל. הוא הדין בנציגי הציבור, אשר נדרשים להיות בעלי שם ומעמד בולט במיוחד במשק, בתרבות, בפרופסיות, וכדומה. חשוב לא פחות, שאישים אלה יהיו נטולי זיקה פוליטית-מפלגתית, ולעומת זאת תהיה להם זיקה להשכלה הגבוהה. גם בבחירתם דרוש צירוף של ממלכתיות, מעמד רם, כישורים ויכולת לתרום לעיצוב מדיניות ההשכלה הגבוהה.

לבסוף, לגבי בעלי התפקידים הבכירים מהמשלה, חשוב לציין שאלה כמוכן מינויים ex officio שניתנים אישית למחזיקים בהם בזמן אמת, ולא ניתנים להעברה לאנשים אחרים מטעמם.

7. המל"ג: תדירות הישיבות וקוורום

- תדירות הישיבות: לפי הצורך אך לא פחות מפעם ברבעון, ובנוסף עוד ישיבה אחת לפחות בשנה לקבלת דיווח על התקדמות היישום של התכנית הרב שנתית והתייעצות לקראת גיבוש עקרונות התקציב. כלומר, לא פחות מחמש ישיבות בשנה.
- קוורום לקבלת החלטות: לפחות 13 חברים, בהם לפחות 6 חברים מהאקדמיה, ולפחות נציג ציבור אחד.

ד. הועד המנהל - הווע"מ

גוף חדש זה הוא במידה רבה גרסה עדכנית ומורחבת של הווע"ת הקיים היום, מעמדו יעוגן בחוק ולא רק בהחלטת ממשלה, ותחומי האחריות והסמכויות שלו יוגדרו היטב. הוא יקיים יחסי גומלין ברורים עם המל"ג ועם שאר הגופים, זאת לעומת היחסים המעורפלים השוררים ביניהם היום, המהווים מקור לחיכוכים ולחוסר יעילות.

אין ספק כי מעמדה של הווע"ת של היום ושל הווע"מ לעתיד **כחיץ** בין המשלה לבין המוסדות (בלשון החלטת ממשלה 666) הוא אחד מעמודי התווך החשובים (אם לא החשוב ביותר) שעליו מושתתת האוטונומיה המהותית שחייבת להיות מנת חלקה של ההשכלה הגבוהה, על מנת שתוכל להתפתח, לשגשג, ולשרת נאמנה את מדינת ישראל. זאת כיוון שהיכולת לקבוע את הקצאת התקציבים למטרות השונות בתוך האקדמיה בלא התערבות זרה, ובפרט בלא התערבות פוליטית, היא תנאי בל יעבור לכך. לצד זה על הווע"מ להמשיך לפעול כפי שפועלת הווע"ת היום: בשקיפות מלאה, תוך הישענות על מודלים לתקצוב הבנויים על קריטריונים אובייקטיביים שקופים לחלוטין אף הם.

מכיוון שאין כל אפשרות מעשית להפריד בין תכנון לתקצוב (לא בכדי הגוף נקרא ות"ת, ושתי הת"וים" שוכנות זו לצד זו), הווע"מ יהיה מופקד באופן מלא ובלעדי על שני תחומים אלה, הן בגיבוש של מתווים תכנוניים ותקציביים והן ביישומם. זאת להבדיל מתחום קביעת המדיניות אשר יהיה בסמכותה של המל"ג. מעבר לכך, הווע"מ יהיה הגוף האקזקוטיבי של הרל"ג כולה, המופקד על ביצוע ויישום של החלטות המתקבלות בידי כל הגופים ברל"ג. לשם כך יהיה המנכ"ל אחראי ומופקד על כל אגפי המנהל, אשר יהיה כפוף אליו.

1. סמכויות ותחומי אחריות של הווע"מ

כאמור, הווע"מ מופקד על ביצוע המדיניות על כל היבטיה, על תכנון ותקצוב, ועל המנהל. לווע"מ יש גם הסמכות השירית לקבל החלטות בכל עניין ביצועי, אף אם יש לו היבטים בתחומי מדיניות, כל עוד המל"ג לא קיבלה החלטות מדיניות לגביו, אך ככלל יעלה סוגיות מדיניות למל"ג טרם קבלת החלטה ביצועית.⁶³ הווע"מ אחראי בייחוד על:

1. גיבוש יעדים ארוכי טווח למערכת ההשכלה הגבוהה, אשר יובאו **כהמלצה למל"ג**.

63 החלטות שקיבל הווע"מ קודם להחלטת המדיניות הרלבנטית של מל"ג לא יאבדו מתוקפן למועדן.

2. **גיבוש תכנית רב-שנתית** להגשמת היעדים הנ"ל⁶, אשר תובא **לאישור המל"ג**.
 3. גיבוש ואישור **מתווה תקציבי רב-שנתי** למימון התכנית הרב שנתית, אשר עיקריו יובאו **לאשרור המל"ג**.
 4. גיבוש ואישור **תקציב שנתי, לאחר דיווח למל"ג** על ההתקדמות ביישום התכנית הרב שנתית, **והתייעצות** עמו על **המשך יישום** התכנית, לרבות עדכונה ע"פ הצורך.
 5. **יישום המדיניות** לרבות היבטיה **התכנוניים, ביצוע התקציב, טיפול בכל נושא בעל אופי תכנוני או תקציבי, ויישום החלטות הוה"ס**.
 6. **ייצוג** המערכת מול גורמים ממשלתיים וממלכתיים אחרים לביצוע **משימותיו של הווע"מ**.
 7. **פיקוח ובקרה** על קיום הכללים והחלטות הווע"מ והוה"ס הנוגעות לכלל המוסדות להשכלה גבוהה.
 8. מינוי **וועדות אד-הוק ע"פ הצורך**.
 9. מינוי **מנכ"ל** על דעת יו"ר הווע"מ ויו"ר המל"ג.
 10. אישור **תכניות העבודה והתקציב של המנהל, ובקרה** על פעילותו.
 11. **טיפול בפניות של גורמי הממשלה** לגבי הצעות חקיקה, הצעות מחליטים או כל יוזמה אחרת הנוגעת להשכלה הגבוהה.
 12. **דיווח למל"ג** על נושאים מהותיים המתעוררים בפניה או מטופלים על ידה, להם יכולה להיות **השלכה על המדיניות**, בפרט בנושאים משמעותיים בעלי השלכות על מערכת ההשכלה הגבוהה וכלל המשק.
 13. הגברת **השקיפות והנגישות של הציבור והמוסדות להשכלה גבוהה למידע**, לרבות באמצעות אתר אינטרנט ייעודי ובו מידע השוואתי ורלוונטי לציבור על המוסדות והיחידות השונים. המידע באתר זה ייאסף בידי היחידה הרלבנטית במנהל הרל"ג, ומקורותיו יכול שיהיו במוסדות, בנתוני למ"ס, בדוחות הערכת איכות, במחקרים מהארץ והעולם, נתוני OECD, וסקרים שונים כדוגמת סקרים על-אודות בוגרים של לימודים אקדמיים, שאפשר ויבדקו שאלות כמו תעסוקה ושכר, לימודים מתקדמים, וכיוצא באלה.
- בהמשך לסעיף 9, יצוין כי מינוי מנכ"ל המנהל ייעשה בהמלצה של וועדת איתור אשר תמונה בידי הווע"מ. ועדת האיתור תפעל על פי ההליך של ועדות האיתור האחרות (ראה להלן בסעיף ו'), אך הרכבה יקבע בנפרד בידי הווע"מ. כאמור, מינוי המנכ"ל יהיה על דעתם של יו"ר הווע"מ ויו"ר המל"ג.
- בהמשך לסעיף 11, יודגש כי המל"ג והווע"מ מוסמכים לייעץ לממשלה בכל נושא הנוגע להשכלה הגבוהה, וכי יש חשיבות רבה להתייעצות של גורמי הממשלה עם המל"ג ועם הווע"מ בכל הנושאים

64 ראה גם סעיף ט' "ממשקים תהליכיים בין הרל"ג לממשלה".

הנוגעים למערכת ההשכלה הגבוהה. הדבר מתבקש בייחוד כשגורמי ממשלה עומדים לקבל החלטות או לנקוט יוזמות/ הצעות חוק שיש להן השפעה ישירה או עקיפה על ההשכלה הגבוהה.

כאמור, הווע"מ מופקד על מכלול הנושאים הביצועיים, התכנוניים והתקציביים של הרל"ג. אלה מהווים קשת רחבה ומורכבת מאוד של נושאים, ועל כן על מנת לטפל בהם ביעילות ובמקצועיות הנדרשת, יוכל הווע"מ להקים ועדות משנה, בהרכבים מתאימים, שיופקדו על תחומי אחריות מקצועיים שונים כגון מחקר, פיקוח ואכיפה והערכת איכות, הכול תחת האחריות וההכוונה של הווע"מ. ראשי ועדות המשנה יהיו חברי וע"מ שיהיו מופקדים על "תיקים", במובן של אחריות על תחומים מוגדרים ועל ועדות משנה בהתאם. הווע"מ יקבל החלטות על בסיס המלצות ועדות המשנה וידאג לביצוען באמצעות צוות מקצועי במינהל הרל"ג על אגפיו השונים, הקיימים או שיוקמו ככל שיידרש.

בפרט, תוקם ועדת משנה להערכת איכות אשר בשלב ראשון תמשיך בעבודתה של הוועדה הקיימת כיום. אולם, לדעת הוועדה על נושא חשוב זה להיבדק בידי ועדה חיצונית בלתי תלויה, אשר תקום בהקדם האפשרי, ותידרש למבנה הרצוי של הערכת איכות, ובכלל זה לשאלה מי הגוף שאמור לעסוק בזה, מידת עצמאותו, מתודולוגיית הערכה, וכדומה.

על הווע"מ לטפל בתחומים מוגדרים נוספים, אשר חלקם מטופלים כבר כיום במסגרת ועדות משנה (אחדות מהן משותפות לוות"ת ולמל"ג של היום), ואשר תמשכנה את עבודתן תחת הווע"מ. אולם, נחיצותן, הרכבן ואופן פעולתן ייבדקו מחדש לאחר הקמתו של הווע"מ ובמהלך עובדתו. תחומים כוללים בין השאר:

- הערכת איכות (ראה מעלה)
- פיקוח ואכיפה על המוסדות האקדמיים
- הנגשת ההשכלה הגבוהה לבני מיעוטים
- הנגשת ההשכלה הגבוהה לחרדים
- תשתיות מחקר מרכזיות
- גלובליזציה ושיתופי פעולה בינלאומיים
- בחינת יציבות פיננסית במסגרת אישור מוסדות ותוכניות

2. הרכב הווע"מ

בוות"ת של היום מכהנים 7 חברים, בהם שני נציגי ציבור. בווע"מ יכהנו 9 חברים, כדלקמן:

- היו"ר: פרופסור מן המניין בעל מעמד אקדמי רם, היכרות עמוקה של המערכת וניסיון בניהול אקדמי.
- שלושה נציגי ציבור, בהם שני אישים בעלי שם ומעמד במשק או בפרופסיות, בעלי רקע כלכלי-ניהולי מובהק, בעלי זיקה להשכלה הגבוהה ונטולי זיקה פוליטית. נציג ציבור נוסף יהיה בוגר

ההשכלה הגבוהה 3-4 (alumni) שנים לאחר שהשלים את התואר האחרון (עדיף תואר שני), שייבחר לאחר התייעצות עם התאחדות הסטודנטים ועל דעתה. עליו להיות נטול זיקה פוליטית ולא מועסק בידי אגודות סטודנטים והתאגדויות שלהם או גופים שבבעלות מי מאלה בתקופה קודמת הסמוכה למינויו ובתקופת המינוי.

- 5 אנשי אקדמיה בכירים, בהם יו"ר הווע"מ, שלושה לכל היותר יהיו אנשי אקדמיה פעילים (על פי האמור בסעיף ג'6).

כמו אנשי האקדמיה במל"ג, גם חברי הווע"מ שהם אנשי אקדמיה יהיו פרופסורים מן המניין בעלי מעמד רם ובולט במיוחד בתחומם, מהם בעלי ניסיון ניהולי בהשכלה הגבוהה והיכרות מעמיקה של המערכת. גם כאן יש לציין את חשיבות הימצאותם של אנשי אקדמיה צעירים (על פי מה שנאמר לגבי חברי המל"ג), ומתן אפשרות לחריגה המתבקשת מבחינת הדרגות.

כמו חברי המל"ג, גם על חברי הווע"מ לשקף את תחומי הדעת והמחקר השונים, אם כי ברור שמספרם הקטן ביחס עלול למנוע מגוון תחומי רחב. כמו כן על הרכב חברי הווע"מ לשקף את מגוון סוגי המוסדות להשכלה גבוהה, אלא שהפעם מדובר רק במוסדות המתוקצבים ולא במוסדות הלא מתוקצבים. זאת מהסיבה המובנת מאליה, שרוב התכנון אינו חל על המוסדות הלא מתוקצבים (כך לפי הפרשנות המשפטית הקיימת, על סמך חוק יסוד: חופש העיסוק), ועל כן לא יתכן שאנשי סגל ממוסדות אלה ייטלו חלק בקביעת תכנון שלא חל עליהם. הדבר נכון כמובן ביתר שאת בכל נושא תקצובי⁶⁵.

לעומת זאת, בוועדות משנה מטעם הווע"מ יש להבטיח שיקוף של כל סוגי המוסדות להשכלה גבוהה אשר תחומי העיסוק של וועדות אלו רלוונטיים להם, מבחינת תחום פעילותם ומבחינה זו, שהחלטות הוועדות האלו יחולו גם עליהם. בפרט, אנשי אקדמיה בעלי זיקה למוסדות אשר אינם מתוקצבים יוכלו אף הם לכהן בוועדות משנה רלבנטיות (כגון הוועדה להערכת איכות, וועדה לבחינת יציבות פיננסית וכדומה, הכול על פי מידת הרלוונטיות בשני המובנים האמורים).

הוספת שני חברים לווע"מ לעומת הוות"ת היום מתבקשת לנוכח ריבוי תחומי האחריות המוטלים על הווע"מ, והקביעה כי מקצת החברים יהיו מופקדים על "תיקים", קרי על תחומי אחריות מוגדרים לרבות ועדות משנה. הניסיון מראה כי כבר היום שבעת חברי הוות"ת עמוסים מאוד, גם כאשר חלקם לא עומדים בראש ועדות משנה.

חידוש משמעותי הוא הוספת נציג ציבור בעל זיקה לציבור הסטודנטים, שגם הוא כמובן ייבחר באמצעות ועדת האיתור. אין זה סוד שהסטודנטים מבקשים זה זמן רב ייצוג ישיר בוות"ת, בדומה לחברותם במל"ג. לדעת הוועדה, אין זה נכון שתהיה נציגות כזו, שכן עצם הגדרתו של חבר כנציג של גוף קורפורטיבי, אשר לו אינטרסים פרטניים ברורים לרבות אינטרסים כלכליים, אינה עולה בקנה אחד עם אופיו של הווע"מ, כגוף אשר חבריו אינם "נציגים של" אלא אישים הנבחרים בזכות כישוריהם וניסיונם. יש הבדל מהותי בהקשר זה בין המל"ג לווע"מ: המל"ג, כאמור, עוסקת בעיקר במדיניות, ועל כן לחבריה יש גוון ייצוגי-ציבורי הרבה יותר רחב, לרבות נציגי ממשלה. לעומת זאת הווע"מ הנו גוף ביצועי בעיקרו, ועל כן בעל אופי מקצועי ולא ייצוגי. נציג ציבור בוגר אקדמיה שייבחר בהתייעצות עם התאחדות הסטודנטים ועל דעתה מהווה צעד מרחיק לכת לקראת הסטודנטים, אבל עדיין משמר במידה סבירה את האופי הענייני והלא ייצוגי של חברי הווע"מ.

65 עם זאת, השייך המוסדי של איש אקדמיה בווע"מ חלק רק על חברים "פעילים" כהגדרתם בסעיף ג'6.

ה. הוועדה להסמכה - הווע"ס

חידוש מרכזי במבנה הרל"ג הוא הקמת ועדה להסמכה (אקרדיטציה), אשר לה הסמכות הבלעדית לאשר למוסדות, בהיבט הרמה האקדמית, פתיחת תכניות לימוד חדשות, והסמכה או הסרת הסמכה של מוסדות למתן תארים אקדמיים. הווע"מ ו/או המל"ג אינם יכולים להפוך החלטה של הווע"ס בנושאים אלו. מאז הקמת המל"ג ועד היום הדבר היה נתון לסמכותה והיה תחום פעילותה העיקרי. הקמת הווע"ס מוציאה את תחום ההסמכה מידי המל"ג ומעבירה אותו לווע"ס, אשר כאמור תהיה לה סמכות מלאה ובלעדית עליו. כמובן, על הווע"ס להתנהל בשקיפות מרבית ועל פי קריטריונים ברורים, והיא אף תהיה כפופה מינהלית לווע"מ, כך שאלה יהוו גורם מאזן מול הסמכות הרחבה הניתנת לה. בהינתן שהווע"ס תאגור ידע וניסיון רב בטיפול בנושאים אקדמיים, על המל"ג והווע"מ תהיה חובת התייעצות איתה בכל נושא בעל אופי אקדמי מובהק.

הסיבה המרכזית להפרדה זו היא שתחום ההסמכה הנו על טהרת המומחיות האקדמית, ועל כן חייב להיות מופקד בידי גוף אשר זה אופיו וייעודו, ולא כפי אופייה והרכבה של המל"ג. כמו כן, וכפי שכבר צוין לעיל, אין לערבב בין קביעת מדיניות לבין עיסוק שוטף בעניין מקצועי-תפעולי - ערבוביה זו שקיימת במל"ג במתכונתה הנוכחית גרמה לדחיקת העיסוק בנושאי עומק והפיכת הטיפול השוטף בהסמכה לעיקר הפעילות. זאת ועוד, אסור שלגורמים חוץ אקדמיים, בין אם אלה גורמי ממשלה, נציגי ציבור או סטודנטים, תהיה השפעה כלשהי על החלטות הנוגעות ללב ליבה של האיכות האקדמית.

הדיון בבקשות לאישור תכניות לימוד כרוך גם בהיבטים תכנוניים ותקציביים, אשר נתונים לאחריותו של הווע"מ. הדבר יחייב קשרי עבודה שוטפים בין הווע"מ לווע"ס, אשר יוסדרו בממשקים ברורים, כך שלווע"מ יש הסמכות השיוורית במסגרת יחסי הגומלין ביניהם בכל נושא שאינו אקדמי מובהק. למען הסר ספק, לצורך פתיחת תכנית לימודים חדשה נדרשת חוות דעת חיובית של הווע"מ בענייני תכנון ותקצוב, ככל שרלבנטי, ובכל מקרה, חוות דעת אקדמית חיובית של הווע"ס. יש לזכור שיו"ר הווע"ס יהיה גם חבר הווע"מ, דבר שיקל על הסדרת יחסי הגומלין בין הגופים.

יו"ר הווע"ס יהיה פרופסור מן המניין בכיר במיוחד, רצוי מי שבעברו הלא רחוק החזיק בתפקיד מרכזי רם באחד המוסדות המוכרים להשכלה גבוהה בישראל (נשיא או רקטור), אשר יועסק במשרה מלאה. בוועדה יכהנו עוד 6 פרופסורים מן המניין בכירים, רצוי כאלה שכיחנו בתפקידים אקדמיים בכירים (לפחות ברמת דיקאן) בפיקוד תחומי: מדעי הרוח ואמנויות, שניים ממדעי החברה המורחבים (לרבות משפטים, מנהל עסקים, ממשל וכדומה), מדעי החיים, מדעים מדויקים, והנדסה. בנוסף, הרכב הווע"ס ישקף ככל האפשר את המוסדות האקדמיים לכל סוגיהם, ועל ועדת האיתור לכלול שיקול מרכזי זה בדיונה ולוודא שכך אכן נעשה.

ו. מינוי חברי הגופים השונים

נדבך מרכזי במבנה החדש המוצע הוא תהליך המינוי של חברי הגופים המרכזיים המרכיבים את הרל"ג: המל"ג, הווע"מ והווע"ס. ליבת התהליך טמונה בהישענות על ועדת איתור בלתי תלויה, אשר היא שמרכיבה את רשימת המועמדים לחברות בגופים ומגישה אותה כמקשה אחת לגורם הממנה. הרכבה הגנרי של ועדת האיתור הוא כדלקמן:⁶⁶

66 יהיו הבדלים דקים בהרכבה של ועדת איתור בבואה לבחור את החברים לגופים שונים, שעליהם נעמוד בהמשך.

1. יו"ר: שופט בית המשפט העליון בדימוס אשר יבחר בידי נשיא בית המשפט העליון.
2. נשיא האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.
3. איש אקדמיה בעל מעמד אקדמי-מדעי רם במיוחד שיבחר מבין זוכי הפרסים הבאים בעשור האחרון: פרס נובל, פרס וולף, פרס טורינג, מדליית פילדס, פרס א.מ.ת., פרס ישראל (בתחומים אקדמיים) ופרס דן דויד. חבר זה ייבחר בידי המל"ג.
4. חבר מל"ג ותיק המכהן במל"ג לפחות ארבע שנים או כיהן במל"ג לאחרונה, אך אינו נושא תפקיד ברל"ג. חבר זה ייבחר בידי המל"ג.
5. נציג ציבור מטעם שר החינוך, אישיות בכירה בעלת ידע רחב והיכרות קרובה של מערכת ההשכלה הגבוהה, ונטולת זיקה פוליטית.

הרכב זה מבטיח אי תלות וחוסר משוא פנים, אשר הם קריטיים למבנה כולו. יש לשים לב לאיזונים העדינים: לצידו של היו"ר, שופט בית המשפט העליון בדימוס שייבחר בידי נשיא בית המשפט העליון, ונשיא האקדמיה למדעים אשר מכהן בוועדה מתוקף תפקידו, יכהנו איש אקדמיה אשר ייבחר בידי המל"ג מתוך מאגר איכותי במיוחד ומוגדר היטב, קרי זוכי פרסים מדעיים מהיוקרתיים ביותר בעולם, וחבר מל"ג ותיק אשר מביא איתו הכרות קרובה של המערכת וצרכיה, תשומה חשובה לדיוניה של ועדת האיתור. בנוסף, יכהן נציג ציבור מטעמו של שר החינוך, אדם בעל היכרות קרובה של ההשכלה הגבוהה ונטול זיקה פוליטית. ההרכב כולל אפוא שלושה אנשי בכירים ממערכת ההשכלה הגבוהה, ששניים מהם ייבחרו בידי המל"ג, ואחד מתוקף תפקידו כנשיא האקדמיה; חבר אחד הוא חיצוני למערכת (שופט בית המשפט העליון בדימוס), ובכיר מטעמו של שר החינוך.

ועדת האיתור תגבש את רשימת המועמדים לגוף הנבחר, בהתייעצות עם כל הגורמים הרלוונטיים, לרבות ארגונים המאגדים את ראשי המוסדות השונים. על ועדת האיתור מוטלת החובה להבטיח את כשירותם והתאמתם של חברי הגופים, את מגוון תחומי הדעת, ולדאוג שהרכב חברי הגופים ישקף ככל האפשר את המגוון הרחב של המוסדות להשכלה גבוהה הרלוונטיים בישראל, ואת השינויים שחלים במגוון זה על פני זמן. הוועדה תמונה לתקופה של חמש שנים, ובמהלכה תמנה חברים לפי הצורך, עקב פרישה של חברים או סיום קדנציה.

הרכב זה של ועדת האיתור הבוחרת את רשימת חברי המל"ג, ישמש גם כוועדת איתור לבחירת חברי הווע"מ. השינוי היחיד הוא שבמקום "חבר מל"ג וותיק" יהיה "חבר וע"מ ותיק", שהוא אחד משני נציגי הציבור שאיננו על תקן בוגר ההשכלה הגבוהה. כמו כן, בשבתה כוועדת איתור לבחירת חברי הווע"מ, ההרכב יהיה זהה לוועדת איתור לחברי המל"ג, ובלבד ש"חבר מל"ג ותיק" יהיה בהכרח אחד מאנשי האקדמיה במל"ג.

שר החינוך הוא הממנה את ועדות האיתור על פי ההרכבים האמורים. כאמור, ועדת האיתור תגבש רשימה אחת של כל חברי הגוף הנבחר (המל"ג, הווע"מ או הווע"ס), או אם מדובר בהחלפה של חברים אלה או אחרים, אזי רשימה המכילה את המחליפים אחד לאחד, ותגיש אותה כמקשה אחת לגורם הממנה. היא והגורם הממנה לא יסכים עם ההרכב המוצע, כולו או חלקו, כי אז הוא יחזיר לוועדת האיתור את הרשימה כולה, ינמק את הסתייגותו, ויבקש דיון נוסף על הרשימה. ועדת האיתור תדון בכך ותגיש רשימה סופית

לגורם הממנה, בין אם את הרשימה המקורית או לאחר שינויים, על פי שיקול דעתה לנוכח עבודתה הקודמת וההסתייגויות של הגורם הממנה.

בכל הנוגע למינוי המל"ג, ועדת האיתור תגיש את הרשימה של חברי המל"ג המוצעים לשר החינוך, וזה יביאה, כחטיבה אחת, לאישור הממשלה בצירוף המלצתו (לחיוב או לשלילה). הממשלה תדון בהצעה כמכלול. היה והממשלה, ובכלל זה שר החינוך, לא תסכים להרכב המוצע כמכלול, תוחזר הרשימה לוועדת האיתור בליווי נימוקים כאמור. לאחר אישור ההרכב בממשלה, ימנה נשיא המדינה את חברי המל"ג, כמקובל היום.

בכל הנוגע לווע"מ, הגורם הממנה הוא המל"ג, על פי המלצת ועדת האיתור המתאימה בהתאם לעקרונות האמורים לעיל. מינוי יו"ר הווע"מ יהיה על דעתו של שר החינוך. מינויים של שאר חברי הווע"מ יהיו על דעתו של יו"ר הווע"מ.

גם חברי הווע"ס ימונו בידי המל"ג על פי המלצת ועדת האיתור הרלוונטית בהתאם לעקרונות האמורים לעיל. מינוי של יו"ר הווע"ס יהיה על דעתו של יו"ר הווע"מ, ומינויים של חברי הווע"ס יהיו על דעתו של יו"ר הווע"ס.

מלבד הסדר למניעת ניגוד עניינים כנהוג, חברי המל"ג, הווע"מ והווע"ס יוחתמו על הצהרה המבטיחה חובת נאמנות והעדר משוא פנים, ומבהירה שאין הם "נציגים" של הגופים שלהם הם משתייכים.

כיום חברי המל"ג והווע"מ חותמים כמקובל על הסדר למניעת ניגודי עניינים, על פיו הם מתחייבים שלא יפעלו בניגוד עניינים לנוכח השתייכותם המוסדית, קשרי עבודה, קשרים אישיים וכדומה. מלבד זאת, חשוב להבטיח כי חברי כל גופי הרל"ג יהיו מחויבים לפעול אך ורק לטובת האינטרסים הכלל מערכתיים של ההשכלה הגבוהה. מחויבות זו חשובה לנוכח העובדה שהחברים נבחרים על פי מעמדם וכישוריהם ותחומי הדעת שהם מומחים בהם, וכן באופן שההרכב של כל גוף ישקף במידת האפשר את מגוון המוסדות הרלוונטיים. כפי שצוין מעלה, יש החוששים כי בשל כך החברים יראו בעצמם נציגים של סוג המוסדות שלהם הם משתייכים. על מנת להסיר כל ספק, יש לקבוע חובת נאמנות והעדר משוא פנים של החברים (כמקובל בתאגידים סטטוטוריים אחרים), ולהחתים אותם על הצהרה ברוח זאת.

ז. כהונה ותגמול

חברי שלושת הגופים, המל"ג, הווע"מ והווע"ס ימונו לתקופה של 4 שנים, עם אפשרות להארכה לשנתיים נוספות, ובסה"כ לא יותר מ- 6 שנים. שליש מהחברים בכל גוף יתחלף כל שנתיים תוך שמירה על יחסיות ההרכב.

תגמול: כלל חברי המל"ג, הווע"מ והווע"ס, לרבות עובדי מוסדות להשכלה גבוהה, ולמעט החברים המכהנים מתוקף תפקידם, יכהנו בתנאי תגמול של חברי מועצה בתאגידים סטטוטוריים דומים או בהקבלה לדירקטורים בחברות ממשלתיות דומות והיו זכאים לתנאים הנובעים מכך. זאת, לנוכח ייחודיות הכהונה, חשיבותה, והאחריות הנגזרת ממנה.

אשר לבעלי תפקידים:

- סיו"ר המל"ג יתוגמל על פי דרישות התפקיד בפועל, ולפיכך הדבר ייקבע בהמשך.

- יו"ר הווע"מ יועסק במשרה מלאה, זו תהיה משרתו היחידה והוא יתוגמל כמו יו"ר הוות"ת כיום.
- יו"ר הווע"ס יועסק אף הוא במשרה מלאה, זו תהיה משרתו היחידה, ויתוגמל כמו רקטור באוניברסיטה.

חובת השתתפות: על חברי שלושת הגופים להשתתף בכל ישיבותיהם. היעדרות משלוש ישיבות ברצף, ו/או היעדרות משליש או יותר מהישיבות בשנה נתונה יהוו עילה להפסקת כהונתם (למעט נציגי הממשלה).

הפסקת כהונה: המל"ג היא הגורם הממנה את חברי הווע"מ והווע"ס. מכאן שבסמכותה להפסיק במקרים חריגים את כהונתם של חברים בגופים האלה, על פי נוהל שייקבע, בהתאם וברוב מיוחס, בדומה למקובל בגופים ציבוריים מהסוג הזה.

ח. ביקורת בקרה ודיווח

אחד החידושים שצוינו בפירוט העקרונות המנחים בסעיף ב' טמון בסמכות הביקורת של המל"ג על התנהלותו של הווע"מ. כמו כן קיימת חשיבות לביקורת על פעילותה של הווע"ס.

להלן העקרונות בעניין זה:

בקרה ודיווח מל"ג - וע"מ

- **המל"ג מתווה מדיניות** ומקבלת מן הווע"מ דיווח על ביצוע המדיניות;
- המל"ג תקבל דיווח שוטף על פעילות הווע"מ והחלטותיו;
- **הווע"מ מקבל החלטות ביצועיות בכל תחום ובכלל זה בתחום התכנון והתקצוב**, ומדווח על נושאים בעלי משמעות למל"ג;
- המל"ג תקיים, באמצעות ועדת ביקורת שתפעל במסגרתה, בקרה על אופן התנהלותו של הווע"מ, בהיבטים של מינהל והתנהלות תקינים ובהתאם לנהלים, ותביא בפני הווע"מ את ממצאיה התקופתיים. המל"ג תקבל מהווע"מ דו"ח תיקון ליקויים, בגין ליקויים שנמצאו. ועדת הביקורת לא תדון בתוכן החלטות הווע"מ ופעולותיו.

בקרה ודיווח וע"מ-וה"ס

הווע"ס כפופה מנהלית לווע"מ ועצמאית בהחלטותיה המקצועיות. הווע"מ יקיים בקרה **מנהלית** על אופן התנהלותה של הווע"ס. לעניין זה יודגש כי הווע"מ לא יקיים בקרה על תוכן החלטותיה של הווע"ס והוא אינו רשאי לדון מחדש בהחלטותיה של הווע"ס או לשנותן.

בקרה ודיווח מל"ג-וע"מ-וה"ס

- דיווחי הווע"מ למל"ג יכללו גם דיווח ביחס לפעילות הווע"ס;

- הביקורת על התנהלות הווע"מ תכלול גם התייחסות לביקורת הווע"מ על התנהלות הווע"ס;
- המל"ג לא תבקר באופן ישיר את התנהלות הווע"ס והחלטותיה.

ביקורת של המל"ג על הווע"מ

המל"ג תקים מתוכה וועדת ביקורת, כפי שהדבר נהוג בדירקטוריונים של תאגידים. תפקידה של וועדת הביקורת יהיה לבדוק את ההתנהלות של הווע"מ בהיבטים של מנהל והתנהלות תקינים בהתאם לנהלים, ואת מידת התאמתה לנורמות המקובלות. בוועדת הביקורת יכהן לפחות נציג ציבור אחד מבין חברי המל"ג.

הוועדה תדווח מעת לעת ולא פחות מפעם לשנה למל"ג על ממצאיה.

וועדת הביקורת לא תידרש לתוכן החלטות של הווע"מ, אלא כאמור רק להיבטים המינהליים והתהליכיים של פעולותיו.

ט. ממשקים תהליכיים בין הרל"ג לממשלה

כפי שתואר בסעיף ב', מדיניות הממשלה תבוא לידי ביטוי בשני ערוצים מרכזיים: באמצעות שלושת נציגי המל"ג, ובאמצעות ממשקים מובנים בין הרל"ג לגורמי ממשלה שונים, כדלקמן:

1. הווע"מ יקיים התייעצות מובנית לקראת גיבוש התכנית הרב שנתית עם משרדים ממשלתיים רלוונטיים.
2. הווע"מ ידון עם האוצר על התכנית והתקציב הרב שנתיים ויסכם אותה עם האוצר בכפוף לאישור התכנית בידי המל"ג.
3. יו"ר המל"ג ויו"ר הווע"מ יציגו בפני הממשלה את העקרונות והיעדים של התכנית הרב שנתית.
4. יו"ר המל"ג ויו"ר הווע"מ ידווחו לממשלה בתחילת שנת הלימודים על מצב ההשכלה הגבוהה, ועל ההתקדמות ביישום התכנית הרב שנתית.
5. הממשלה על מרכיביה תתייעץ התייעצות מובנית עם הווע"מ והמל"ג, לפי העניין, על כל יוזמת חקיקה והצעת מחליטים הנוגעות להשכלה הגבוהה במישרין או בעקיפין.
6. המנכ"ל יישא וייתן עם האוצר על גיבוש תקציב המנהל.

פרק רביעי:

יישום המטרות

א. פתיחה

ב. סיווג מוסדות

ג. רביזיה בתהליכי האקרדיטציה

ד. שינויים במבנה הארגוני

ה. הערכת איכות

ו. אתיקה במוסדות להשכלה גבוהה

ז. שקיפות, נגישות של מידע ואחריותיות (accountability)

ח. חיזוק יכולת התכנון של המערכת

א. פתיחה

כתב המינוי של הוועדה (נספח 1) הציב לפניו את האתגר להמליך על אמצעים להגשמת שלוש מטרות אלו:

1. שמירת האוטונומיה של המערכת מחד גיסא, שהיא ערובה לחופש אקדמי ולמצוינות אקדמית, ומתן ביטוי למדיניות הממשלה ולצרכים לאומיים מאידך גיסא, תוך מציאת איזון מושכל ובר קיימא בין השניים.

2. יצירת מערך מוסדי קוהרנטי למל"ג-ות"ת, אשר יבטיח יציבות מבנית לאורך זמן, תוך חתירה לראייה מערכתית משותפת של כל הנוגעים בדבר.

3. חיזוק יכולת התכנון של מערכת ההשכלה הגבוהה על כל רבדיה (אוניברסיטאות ומכללות, מוסדות מתוקצבים ולא מתוקצבים, מכללות להוראה בתקצוב משרד החינוך ובתקצוב ות"ת), בהתאם למטרותיה ולצרכי המשק והחברה, ומיסוד הקשר בין תהליכי התכנון, בקרת האיכות והאקרדיטציה.

כמו כן, לגופו של עניין, וכדי להגשים המטרות הללו, על פי כתב המינוי מתבקשת הוועדה "להציע הצעות לעיצוב מבנה ארגוני/מוסדי מוגדר למל"ג - ות"ת תוך הסדרת המבנה המנהלתי, היררכיית הניהול, חלוקת התפקידים, הסמכויות, ותחומי האחריות בתוך מבנה זה; הגדרת הזיקה ויחסי הגומלין בין המבנה של המל"ג/ות"ת לבין הגורמים הרלוונטיים בממשלה, כך שיחסיים אלה ישרתו נאמנה את מטרת השמירה על האוטונומיה של המערכת בד ובד עם מתן ביטוי למדיניות הממשלה ולצרכים ויעדים לאומיים; קביעת ההרכב, הכהונה,

אופן הבחירה והמינוי של חברי הגופים האלה, ושל בעלי התפקידים המרכזיים בהם וכד'; שיפור תהליכי הבקרה, השקיפות והמידע לציבור; ניסוח הוראות מעבר ושינויים דרושים בחקיקה ו/או החלטות ממשלה".

הפרק השלישי בדו"ח מכיל תיאור של המבנה הקיים של מערכת המשילות של ההשכלה הגבוהה, והצעה למבנה חדש שיחליף את המל"ג/ות"ת הקיימים. המבנה המוצע בפרק השלישי על כל רכיביו, לרבות תהליכי המינוי ומנגנוני ההתייעצות המוצעים, הגדרת בעלי התפקידים, הכפיפויות והממשקים, תנאי התעסוקה והגמול, נותן מענה מאוזן, לדעת הוועדה, למטרה 1. הדברים אמורים במיוחד תחת הדיון בפרק השני שבו הוגדרה בפירוט המדיניות (POLICY) לענייני ההשכלה הגבוהה שבה (ורק בה) יש מקום לשקול ולהביא לידי ביטוי את מדיניות הממשלה ואת הצרכים הלאומיים. הוועדה ייחדה תשומת לב מרובה ליצירת מבנים ומנגנונים שיאפשרו שקילה ומתן ביטוי למדיניות כהגדרתה לעיל בראייה ציבורית ובידי גורמי הממשלה הרלוונטיים, בלא התערבות במגוון הנושאים האחרים, בהם האוטונומיה ההכרחית לקיומה ולשגשוגה של ההשכלה הגבוהה. ככלל, איזונים אלו מתקבלים על ידי הטלת הגיבוש של מתווה המדיניות על גוף ציבורי (המל"ג) שבו חברים ממגוון הגורמים הרלוונטיים, לרבות נציגי ממשלה, אך רוב החברים הם אנשי אקדמיה בעבר ובהווה, שבכוחם להבחין האם המדיניות המבוקשת יכולה לבוא לצד פעילות הליבה האקדמית של יצירת ידע, שימורו והנחלתו, ולא על חשבונה. האחריות על תרגום המדיניות לתכנון מפורט וביצועה מוטלת בלעדית על גוף אוטונומי – הווע"מ – שעצמאותו מובטחת, וכן גם אי-תלותו, והוא אחראי גם על תפעול ועדת ההסמכה האקדמית (הווע"ס), שהיא עצמאית בקבלת החלטות אקדמיות ובלתי תלויה, ובעיקר לעניין ההסמכה והסרת ההסמכה של תכניות לימוד במוסדות להשכלה גבוהה. מעבר לפן המבני, הגדירה הוועדה מנגנוני חובת התייעצות ודיווח המבטיחים את הבקרה והשקיפות הנדרשות.

מטרה 2 מושגת ראשית במעבר מהמבנה האקלקטי הקיים, שנוצר בשלבים שונים וממקורות סמכות שונים, **למבנה אחוד** שיעוגן ויוסדר **בחקיקה**. הוועדה ייחדה תשומת לב מרובה גם ליצירת איזונים ובלמים בהגדרת ההרכבים, היחסים והכפיפויות בגופים השונים המרכיבים את הרל"ג, בינם לבין עצמם ובין בעלי התפקידים השונים, כפי שפורטו בפרק השלישי. זאת ועוד, הטלת הסמכות והאחריות הביצועית על גוף יחיד – הווע"מ – מבטיחה את הקוהרנטיות הנדרשת. חשוב להדגיש כי מרקם האיזונים הוא עדין ושבייר, ולכן הוועדה עומדת על כך שבתהליך החקיקה לא יוכנסו שינויים שיפגעו במרקם זה, וכי המלצותיה, על כל פרטיהן, יאומצו ויעוגנו כמכלול.

התשתית הארגונית המתוארת בפרק השלישי היא תנאי הכרחי לקיום המטרה השלישית, והיא מאפשרת לגופים המופקדים על המוסדות להשכלה גבוהה לפעול למימושן, באמצעות מינהל התאגיד. אך הוועדה מצאה לנכון לפרט המלצות נוספות, כדלהלן:

ב. סיווג מוסדות

במערכת ההשכלה הגבוהה נכון וראוי שיהיו מוסדות מסוגים שונים, בגדלים שונים ובעלי אופי שונה, שיתנו מענה למגוון היעדים של ההשכלה הגבוהה, כפי שמפורטים בפרק השני. אי אפשר ולא נכון בהכרח להפעיל כללי רגולציה ובכלל זה כללי משילות זהים על כל מגוון המוסדות, אך הוועדה קובעת שאם נוצרת שונות בכללים המופעלים על המוסדות השונים, כפי שנקבעו בידי הרל"ג על כל זרועותיה, כי אז חייבים להבחין ביניהם על פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושקופים, ולא רק על פי סיווג מוסדות היסטורי זה או אחר.

ג. רויזיה בתהליכי האקרדיטציה

נוכח היקף הליכי האקרדיטציה הנדונים כיום ומורכבותם, נדרש לבחון מחדש את ההליכים ולהבטיח כי ועדת ההסמכה האקדמית (וה"ס) תטפל באופן שוטף ויעיל בבקשות של מוסדות לפתוח תכניות לימודים חדשות ובמתן הסמכה להענקת תארים או שלילתם. יש לאפשר לוה"ס להציע נהלים שיאשרו על ידי המל"ג לייעול ההליכים. בייחוד, הועדה ממליצה על רפורמה בהליכי האקרדיטציה כלהלן:

כיום, כל מוסד המבקש לפתוח תכנית חדשה לתואר כלשהו⁶⁷ נדרש להגיש בקשה למל"ג. הבקשה נבדקת טכנית, ואם היא עומדת בתנאים מנהליים מתאימים, התכנית נרשמת ועוברת לבדיקת מומחים, הממליצים למל"ג אם לאפשר למוסד לרשום סטודנטים לתוכנית החדשה, אם לאו. לאחר מכן ההמלצה עוברת לדיון בוועדת משנה, ולבסוף להחלטת המל"ג. הזמן העובר מרגע הגשת הבקשה על ידי המוסד ועד לקבלת האישור לפרסום ולרישום סטודנטים עומד על כשנתיים בממוצע.

עם פתיחת תכנית חדשה נוהגת המל"ג למנות ועדה מלווה שתמליץ לה, לקראת מועד סיום הלימודים של המחזור הראשון, אם להעניק למוסד הסמכה להענקת התואר המבוקש, ואם כן – האם לתת הסמכה באופן קבוע או לזמן קצוב, אם לאו. כל עוד לא ניתנה לתוכנית המבוקשת הסמכה שאינה מוגבלת בזמן, המל"ג ממשיכה לעקוב אחריה, אך ברגע שניתנת הסמכה קבועה, המעקב נפסק.

ככלל, המל"ג חוזרת ובודקת בדיקה אקדמית תכניות בעלות הסמכה שאינה מוגבלת בזמן בתהליך הערכת האיכות, אם וכאשר מתקיים תהליך שכזה, או כאשר מתעוררת בעיה ומגיעה תלונה מהשטח.

המנגנון המתואר לעיל כרוך בבעיות רבות שהמרכזיות בהן: סרבול עצום בזמן ובמשאבים בטיפול בבקשות עד לסיום הטיפול (מתן הסמכה שאינה מוגבלת בזמן, או שלילת הבקשה), מחד גיסא⁶⁸, וחוסר בבקרה אקדמית על תכנית שהטיפול בהן הסתיים בהצלחה, מאידך גיסא.

הוועדה ממליצה על רפורמה בתהליך, שמצד אחד תאפשר יתר אוטונומיה אקדמית למוסדות הראויים לכך, ומצד אחר תגביר את הפיקוח והבקרה על תכניות קיימות.

להלן קווים מנחים אפשריים לרפורמה כזו:

- **אוטונומיה מודולרית:** המוסדות המצויים בהכרה קבועה יקבלו אוטונומיה מסוימת לפתיחת תכניות חדשות, ביחס ישר ל"עוצמתם" האקדמית. התכניות שיפתחו במסגרת האוטונומיה הזאת ייבדקו רק בשלב ההסמכה. ההסמכה תינתן בידי הוה"ס (בלא צורך באישור המל"ג). מוצע לחלק את כלל המוסדות ל-3-5 קבוצות על פי קריטריונים המודדים את עוצמתו האקדמית של המוסד שיאשרו בידי המל"ג ("עוצמה" זו תיקבע בצורה ברורה ושקופה לכול בהתחשבות בדוחות הערכת האיכות של צוותי ההערכה החיצוניים, ועל פי פרמטרים רלוונטיים נוספים כגון: הניסיון האקדמי של המוסד, מנגנוני הרגולציה האקדמית הפנימיים הקיימים בו, היקף הסגל הבכיר ואיכותו, מספר תכניות הלימוד והיקף הבוגרים בהן, עוצמתו המחקרית של המוסד כפי שהיא נמדדת על פי מספר מענקי המחקר שהוא

67 בספטמבר 2013 אישרה המל"ג אפשרות להעניק למוסדות העומדים בקריטריונים מסוימים אוטונומיה בפתיחת תארים לתואר שני. 7 אוניברסיטאות המחקר מאשרות כיום גם מתן תארי דוקטור בכל התחומים בצורה אוטונומית.

68 נכון לינואר 2014 נמצאות בטיפול המל"ג כ-590 תכניות בשלבים שונים, בדרך להסמכה שאינה מוגבלת בזמן.

מקבל, הפרסומים, הציטוטים, הפרסים, הבוגרים ועוד)⁶⁹. לדוגמא, המוסדות (או היחידות) בקבוצה האיכותית ביותר יקבלו אוטונומיה לפתוח תכניות בכל התארים (ראשון, שני, שלישי). בקבוצה השנייה האוטונומיה תוגבל לתואר שני (מחקרי או נלמד), בשלישית לתואר שני נלמד בלבד, ברביעית לתואר ראשון, ובחמישית רק למסלולים במסגרת תואר מאושר. האוטונומיה תמומש במוסדות המתוקצבים והמתוכננים במסגרת המתווה התכנוני הרב שנתי המאושר. במוסדות הלא מתוקצבים תוגבל האוטונומיה לתכניות לימוד שאינן נדרשות למשאבים לאומיים. תכניות המחייבות משאבים כאלו (כמו הכשרה מקצועית במערכת הבריאות) תידרשנה לאישור מנהלי מוקדם של הווע"מ במסגרת ראיית רוחב תכנונית של כל המערכת.

מעת לעת תיערך בדיקה (מדגמית או בעקבות מידע רלוונטי) של התנהלות מוסדות על פי כללי האוטונומיה, ומוסד שיימצא שאינו עומד בכללים, תוגבל האוטונומיה שלו. מוסדות אשר לא יקיימו את הנדרש על פי כללי המל"ג יהיו חשופים לאפשרות של צמצום האוטונומיה שלהם.

- **רה-אקרדיטציה:** מומלץ לבחון הקמת מערכת בחינה מחדש, תקופתית, של תארים מוכרים, שכתוצאה ממנה יהיה אפשר לשלול ממוסד הסמכה לתואר, או לדרוש תנאים להסמכה מחדש. הווע"מ ינהל את התהליך על פי כללים שיאושרו בידי המל"ג. ההחלטות תתקבלנה בווע"מ.

חשוב להדגיש כי האקרדיטציה/רה-אקרדיטציה מחייבת רמה אקדמית מינימלית על פי סטנדרטים בינלאומיים המקובלים בתחומים שונים, בעוד הערכת האיכות המתוארת בסעיף ה' להלן נוגעת לעידוד המצוינות מעבר למינימום הנדרש.

ד. שינויים במבנה הארגוני

לרשות הרל"ג יעמוד מערך מנהלי-מקצועי, לשם ביצוע משימותיה, ובראשו מנכ"ל, אשר כפוף לווע"מ ומקבל הנחיות מווע"מ. תפקיד הצוות המקצועי של הרל"ג הינו לסייע בידי המל"ג, הווע"מ והווע"מ השונים, המשנה שלהן בעבודה המטה הנדרשת לשם גיבוש המדיניות, קבלת ההחלטות על ידי הגופים השונים, ולאחר מכן לדאוג ליישומן של ההחלטות באופן שוטף ומתמשך. על המבנה הארגוני של יחידות/אגפי מינהל הרל"ג לשרת פונקציונלית את המל"ג, הווע"מ, הווע"מ, הווע"מ וועדות המשנה הרלבנטיות. כלומר, יחידות המינהל תהיינה כפופות מינהלית למנכ"ל, ומקצועית לגורם הרלוונטי בווע"מ או בווע"מ. הועדה ממליצה לשקול שינויים במבנה הארגוני הקיים כך שייתן מענה לצרכים נוספים ודגשים שונים ביחס לקיים היום, לרבות: פיקוח בקרה ואכיפה, מחקר ומדיניות, סיוע לסטודנטים.

- **יחידה לפיקוח ובקרה וכלי אכיפה**

- כרגולטור של ההשכלה הגבוהה נדרשת הרל"ג, באמצעות הווע"מ, להקפיד על קיום הכללים וההחלטות הנוגעות לכלל המוסדות להשכלה גבוהה, המתוקצבים והלא-מתוקצבים - החלטות אקדמיות והחלטות מנהליות רלוונטיות. לשם כך סבורה הוועדה כי יש מקום לחזק את פעילות הפיקוח והאכיפה. כיום פועלת ועדת משנה משותפת למל"ג ולווע"מ, המורכבת מחברי מל"ג/ווע"מ, וממליצה בעניינים אלה למל"ג ולווע"מ, אך במנהל התאגיד אין עובד שזה תפקידו.

69 במקרים מיוחדים יהיה אפשר לסווג פקולטות/יחידות בתוך מוסד בסיווג שונה מזה של המוסד, ואז הפרמטרים הנקובים יופעלו על הפקולטה הרלוונטית.

- יש להקים במסגרת מנהל הרל"ג יחידה שתפקד על המעקב, הבקרה והפיקוח על המוסדות. יחידה זו⁷⁰ תפעל ע"פ הנחיות ועדת המשנה לפיקוח ואכיפה לביצוע מעקב, בקרה ופיקוח על המוסדות להשכלה גבוהה⁷¹, תקבל דיווחים מהמוסדות ותבצע בדיקות להבטחת קיום ההחלטות הרלבנטיות. בקרת היישום ואכיפת החלטות הווע"מ והווע"ס אל מול המוסדות תנהל באופן יזום ופרו-אקטיבי, בניגוד למתכונת הפאסיבית יחסית והתגובתית הרווחת כיום.
- הפרות שיתגלו ע"י היחידה יביאו להפעלת כלי אכיפה (מעבר לכלים הקיימים כיום) בראשם האפשרות לשלילת הסמכה/הכרה בתואר, וכן יש לאפשר מתן כלים מנהליים נוספים⁷².
- כאמור, יחידה זו תפעל למימוש מדיניות אכיפה, שתוצע ע"י ועדת משנה של הווע"מ לפיקוח ואכיפה, אשר תהא כפופה לווע"מ ובראשה יעמוד אחד מחברי וע"מ.

• יחידת מחקר ומדיניות

יחידת מחקר ומדיניות תהיה אמונה על הכנת ניירות עבודה, סקירות ומחקרים ברמת המאקרו, אשר יתבססו בין היתר על צבירה מתמשכת של ידע לאור השוואה שוטפת בין המערכת הישראלית למערכות מפותחות בעולם, התעדכנות במחקרים חדשים העוסקים בהשכלה גבוהה, בחינה תקופתית של צרכי המשק והחברה במובן הרחב ביחס לתפקידיה העיקריים של מערכת ההשכלה הגבוהה וכו', כל זאת למטרת הזנת המל"ג והווע"מ במסמכי רקע לגיבוש, ביסוס וקידום מדיניות ברמת מאקרו. יחידה זו כאמור תעסוק בנושאי מדיניות בהם מתמקדת המל"ג, ותציע לה כאמור ניירות עמדה, מחקרים או כל מידע אחר לבקשתה, וזאת בנוסף לקיים היום באגף תכנון ומידע העוסק בשוטף בתכנון ופיתוח פרויקטים ספציפיים באופן המאפיין יותר את המיחוס לאחריותו הבלעדית של הווע"מ.

• סיוע לסטודנט

נושא הסיוע לסטודנט ומעורבות חברתית ירוכז במסגרת ייעודית שיכול ותהיה אישיות משפטית נפרדת בעלת זיקה וכפיפות לווע"מ, או יחידה עצמאית ברל"ג, ואשר אופן פעולתה יאפשר התייעצות שוטפת ומובנית עם התאחדות הסטודנטים בכל תחומי פעילותה. **יובהר כי ככלל, מדיניות הסיוע לסטודנטים ברמת הפרט לא תבחין בין סטודנטים ע"פ סוג המוסד להשכלה גבוהה בו הם לומדים.**

ה. הערכת איכות

בעשור האחרון פותחה והופעלה במל"ג מערכת להערכת איכות. במסגרת זו הפעילה המל"ג תכנית עבודה רב-שנתית שבמסגרתה נבחנת מדי שנה האיכות של שורת תחומים אקדמיים בכל המוסדות המוסמכים להעניק תואר אקדמי בתחומים אלה. הערכת האיכות נעשתה בסיוע ועדת מומחים בינלאומיים שבחנה את דוחות ההערכה העצמאיים שהכין כל מוסד, ביקרה במוסדות ונפגשה עם נציגי ההנהלה, הסגל והסטודנטים, והכינה דוח מסכם -בסקירה רוחבית על איכות התחום הנבחן בישראל - ודוחות ייחודיים לכל מוסד שנבדק.

70 "יחידה" יכולה להיות גורם כלשהו, לרבות עובד/ים במסגרת קיימת.

71 וזאת בהתאם לעקרונות המפורטים בפרק השלישי - "קביעת כללי רגולציה".

72 כיום החוק קובע עברות פליליות וכן עומדת למל"ג האפשרות, במקרים המתאימים, לבטל, להתלות או להתנות הסמכה/הכרה/היתר. לגבי מוסדות מתוקצבים נעשית כיום גם אכיפה באמצעות שימוש בשלילת או הקפאת תקציב.

מטרתו העיקרית של התהליך היתה להטמיע תרבות של הערכת איכות פנימית במוסדות להשכלה גבוהה, ואכן עיקר ההמלצות הופנו להנהלות המוסדות. עם זאת, התהליך נתן בידי המל"ג גם כלי לראיה רוחבית של תחומים אקדמיים ושל בעיות החוזרות על עצמן בתחומים שונים. ככלל, המל"ג וות"ת נגעו להמלצות לשינוי תהליכים מול המוסדות, אך חוץ מאשר במקרים קיצוניים במיוחד, לא השפיעו הערכות האיכות על התנהגות המל"ג/וות"ת מול מוסדות אלה ואחרים. בנוסף, הועלתה ביקורת על תהליך הערכת האיכות הקיים בממדים שונים. בין היתר, בכך שהתמקד בהוראה ופחות במחקר, בכך שלא היה שקוף מספיק, ובכך שתוצאותיו לא סיפקו מידע משמעותי למועמדים המתלבטים בבחירת מקום לימודים, למתעניינים במשרות במוסדות להשכלה גבוהה, לגורמים בינ"ל המעוניינים ללמוד על המוסדות בישראל, ועוד.

מאחר ומוסכם כי הערכת האיכות היא כלי חשוב לקידום המצוינות בהשכלה הגבוהה (בהוראה ובמחקר) וזאת מעבר להבטחת רמה סטנדרטית באמצעות תהליכי האקרדיטציה, וכן להנגשת מידע רלוונטי על איכות המוסדות והתכניות השונות לשותפים (stakeholders), הועדה ממליצה כי:

1. דוחות הערכת האיכות יכללו נתונים שיאפשרו השוואות בין הגופים הנבדקים בפרמטרים שונים, הן במחקר והן בהוראה, ויובאו לידיעת הציבור.

2. דוחות הערכת האיכות יילקחו בחשבון בקביעת רמת האוטונומיה של המוסדות בתהליכי באקרדיטציה, ובמערכת השיקולים התכנוניים והתקציביים של הווע"מ.

כמו כן, הועדה ממליצה לבחון מחדש את מגנוני הערכת האיכות, לנוכח הלקחים של העשור שעבר, תוך התייחסות לסוגיות האלה:

1. מקומה הארגוני של הערכת האיכות תוך הבטחת עצמאותה, ככל שיש לה מקום כיחידה עצמאית או במסגרת הרל"ג. אם תבחר האפשרות השנייה, יו"ר ועדת הערכת האיכות יהיה אחד מחברי הווע"מ.

2. שיפור הממשק בין תוצאות הערכת האיכות למגנוני התיקצוב ברל"ג, לרבות האפשרות לתקצוב דיפרנציאלי תלוי איכות.

3. מקומה של הערכת האיכות לצד מגנון הרה-אקרדיטציה ושיפור הפיקוח על המוסדות.

4. בחינת האפשרות למעבר מהערכת איכות תחומית להערכת איכות מוסדית או משולבת.

5. הערכת איכות שיטתית מול הערכת איכות מדגמית.

6. האפשרות לדרוג המוסדות/תחומים שנבדקו

7. האם יש מקום לתרגם את דוחות הערכת האיכות או חלקם לצורך הגברת השקיפות והנגישות?

הוועדה ממליצה כי נושאים אלו ייבחנו בידי ועדה ציבורית דומה באופייה לוועדה זו, וכי דוח המכיל המלצות לעתיד הערכת האיכות למוסדות להשכלה גבוהה יוגש לשרים הממנים עד מאי 2015.

1. אתיקה במוסדות להשכלה גבוהה

נקודת האיזון המתאימה בין החופש האקדמי המעוגן בסעיף 15 לחוק המל"ג, לבין הצורך והחובה ברגולציה מוגדרת ומסויימת⁷³ על מוסדות להשכלה גבוהה, קוראת להבחנה בין כללים מנהליים מחייבים מכוח החוק לבין כללים אתיים בתחומים מסוימים נוספים, שאינם עולים כדי הצדקה לקביעת הוראות ומגבלות מחייבות בפעולת המוסדות, ויסודם בהיבטים ערכיים הנלווים לפעולת המוסדות להשכלה גבוהה.

מעצם היותם מנוע אינטלקטואלי ציבורי, המוסדות להשכלה גבוהה מחויבים להוביל ביישום ערכים⁷⁴ כמו העדר אפליה, חופש ביטוי, פתיחות, אחריותיות (accountability) ושקיפות. האתוס האקדמי מבוסס על אמת ואמון, ואותו חופש אקדמי – שהוא לב לבה של האקדמיה ושעוגן בחקיקה – הינו זכות שלצידה גם חובה, חובת המוסדות להשכלה גבוהה להוביל את החברה בישראל בהתנהלות ערכית.

על המל"ג להכין הנחיות כלליות⁷⁵ ורשימת נושאים שבהם היא מצפה מהמוסדות לקבוע נורמות להתנהלות אתית מובילה, כמו: אתיקה במחקר ובהוראה, היבטים חברתיים לרבות איזון מגדרי, העדר אפליה וחופש ביטוי. היחידה לפיקוח ואכיפה תעקוב אחרי התקנונים המוסדיים בנושאים אלו ותדאג לפרסום עובדת קיומם/ אי קיומם באתר האינטרנט של הרל"ג.

כן סבורה הוועדה כי יש להקפיד על פרסום שיטתי ומוסדר של הכללים וההחלטות המנחות.

2. שקיפות, נגישות של מידע ואחריותיות (accountability)

המערכת האקדמית הינה מערכת ציבורית ייחודית בכך שלב ליבה הוא החופש האקדמי, מה שבהכרח מצריך מערכת יחסים בינה לבין הרגולטור והשותפים השונים (stakeholders) הבנויה על פתיחות ואמון הדדי, לצד אי התערבות ושמירת אוטונומיה.

ככלל, העיקרון המנחה בעניין זה הוא שככל שיש למערכת אוטונומיה גדולה יותר, כך עליה לדווח, לעדכן ולפתוח בפני השותפים השונים את כל המידע הרלוונטי אודות פעילותה. הדבר נכון כמובן לגבי מוסדות מתוקצבים על ידי משלם המסים הישראלי, אך גם לגבי מוסדות בלתי מתוקצבים, אשר חלק ארי מתקציבם מבוסס על שכר לימוד המשולם על ידי הסטודנטים.⁷⁶

הוועדה ממליצה על הצעדים הבאים במטרה להגביר את השקיפות, נגישות של מידע ואחריותיות של המוסדות האקדמיים:

1. הווע"מ יפעל להגברת השקיפות והנגישות של הציבור והמוסדות להשכלה גבוהה למידע, לרבות

73 בהיבטים המסדירים את פעילות המוסדות רק באותם הקשרים הכרחיים המבטיחים את עצמאות המוסד, קיום חופש אקדמי במסגרתו, המנהל התקין, הפעולה על פי חוק, ויציבותו הכלכלית והפיננסית של המוסד.

74 ראו למשל סעיף 2.1 בחוקת אוניברסיטת תל אביב (<http://www20.tau.ac.il/yoets/constitution.pdf>) "האוניברסיטה שואפת ליצירת תרבות של שוויון וסביבת הוראה, לימוד ומחקר, חופשית מדעות קדומות ומאפליה, ללא הבדל דת, גזע ומין."

75 ברמת פרוט שתקבע על ידה.

76 בעניין זה ראוי לציין כי הסטודנטים בישראל משלמים במצטבר מעל 3 מיליארד ₪ בשנה שכ"ל למוסדות השונים, וראויים כ-stakeholders מרכזיים במערכת לקבל כל מידע רלוונטי ולדעת שכספם מנוצל בצורה אחראית, תקינה ויעילה.

באמצעות אתר אינטרנט ייעודי ובו מידע השוואתי ורלוונטי לציבור על המוסדות והיחידות השונים⁷⁷. המידע באתר ייאסף בידי היחידה הרלוונטית במינהל הרל"ג, ומקורותיו יכול שיהיו במוסדות, בנתוני למ"ס, בדוחות הערכת איכות, במחקרים מהארץ והעולם, נתוני OECD, וסקרים שונים כדוגמת סקרים על-אודות בוגרים של לימודים אקדמיים, שאפשר ויבדקו שאלות כמו תעסוקה ושכר, לימודים מתקדמים, וכיוצא באלה.

2. המל"ג תקבע קווים מנחים לפרסום נתונים כספיים ותקציביים (financial statements) על ידי כל המוסדות, מתוקצבים ובלתי מתוקצבים כאחד, מדי שנה. דוחות אלה יפורסמו באתרי המוסדות וכן במקום נגיש באתר הרל"ג. העקרונות המנחים לפרסומים הכספיים יכילו, בין היתר:

- פורמט בר השוואה בין מוסדות ובין שנים (לאורך זמן).
 - פירוט ברמה שמאפשרת לקבל ערך אמיתי מהמידע.⁷⁸
 - נתונים כספיים אשר ילוו בדברי הסבר מילוליים אשר יסייעו לציבור הקוראים להבין את הנתונים.
3. המל"ג תקבע קווים מנחים לפרסום דוחות שנתיים מילוליים על ידי המוסדות באתרי האינטרנט שלהם וכן באתר הרל"ג, בהם יפרטו את תכניות העבודה העתידיות שלהם, לצד סיכום שנת הפעילות הקודמת.

ח. חיזוק יכולת התכנון של המערכת

- תכנון מוסדות לא מתוקצבים:

"חיזוק יכולת תכנון מערכת ההשכלה הגבוהה על כל רבדיה", שהוגדרה במטרות כתב המינוי, מציפה את האתגר בשילוב בין מוסדות מתוקצבים, שניתן וצריך להחיל עליהם שיקולי תכנון לאומי, לבין מוסדות לא מתוקצבים, שע"פ חוות הדעת המשפטית הקיימת, מוגבלת יכולת התכנון לגביהם למקרים ומצבים מסוימים בלבד. במצב הנוהג כיום מסתמן בעניינים שונים כי קיים חוסר, הנדרש לטיפול, בצורך ליצור תאום בין המערכת המתוקצבת לזו שאינה מתוקצבת. לאור מורכבות הנושא מחד, והצורך האקוטי לעסוק בו ולבחון את הסדרתו בהקדם מאידך, הגיעה הוועדה למסקנה כי מעבר לשיפור ההתנהלות אשר מתאפשר במסגרת הקיימת, נכון יהיה להעביר הטיפול והדיון העקרוני בנושא זה לוועדה נפרדת, אשר תקדיש לו את עיקר דיוניה. זאת, בין היתר, בהתייחס לידע שנצבר לאחרונה בנושא תכנון והסדרת פעילות מגזר המבוסס על מימון פרטי לצד מערכת ציבורית במסגרת דיוני ועדת גרמן העוסקת בכך במערכת הבריאות ובשים לב להיבטים הנובעים מאפיוניה של מערכת ההשכלה הגבוהה.

- מכללות לחינוך. המכללות האקדמיות לחינוך היו במקורן סמינרים להוראה ופעלו תחת משרד החינוך. עם התפתחותם למכללות אקדמיות נמסר הפיקוח האקדמי עליהן למל"ג אך הפיקוח התקציבי והתכנוני נשאר במשרד החינוך. הוועדה רואה צורך להתייחס לנושא ולברך על המהלך שהחל לפני מספר שנים לאיחוד בין המכללות הללו ומעברן ההדרגתי והמבוקר לאחריות ות"ת. יש להמשיך את המהלך במטרה לשפר את היכולת התכנונית של המערכת, את איכות המוסדות ואת היעילות שלהם, וכדי להבטיח להם את המשאבים ואת האוטונומיה המתבקשת לכל מוסד אקדמי באשר הוא.

⁷⁷ בדיוני הוועדה הובא בהקשר זה כדוגמא, אתר Unistats הבריטי.

⁷⁸ ניתן לקחת דוגמה מהפרסומים של מוסדות מובילים בעולם כמו Oxford, Stanford ואחרים באתרי האינטרנט שלהם.

דעת מיעוט:

חברת הוועדה השופטת בדימוס ד"ר אילה פרוקצ'יה

1. המלצות הוועדה לגיבוש מבנה מוסדי חדש לרשות המשילות על ההשכלה הגבוהה הן מארג מורכב של יסודות האמורים להשתלב זה בזה, לכדי מערך ארגוני שתפקידו להשיג שני יעדים עיקריים: האחד – להתאים את מעמדה של רשות המשילות להשגת ייעודה – להסדיר את ענייני ההשכלה הגבוהה בישראל, ובכלל זה, לקבוע מדיניות ארוכת טווח להשכלה גבוהה ולתקצב את המערכת; והשני – להציע הגדרה ארגונית ברורה של גופי הרשות, תוך הבהרת סמכויותיהם, תפקידיהם, והכפיפות ביניהם.

על המבנה הארגוני החדש לשקף את עקרונות היסוד עליהם בנויה תפיסת המשילות על ההשכלה הגבוהה.

2. עקרונות יסוד אלה בקליפת אגוז הם: מצד אחד, יסוד האוטונומיה של רשות המשילות הוא ערך בסיסי אשר נועד להגן על החופש האקדמי האישי של התלמיד, המורה והחוקר במוסד ההשכלה הגבוהה, ועל החופש האקדמי המוסדי של מוסד ההשכלה עצמו. בלא עצמאות רשות המשילות, קיים קושי ממשי להגן על ערך החופש האקדמי, שהוא ערך-על בשיטתנו. מצד שני – קשה לחלוק על כך כי מדיניות הממשלה, המשקפת צרכים לאומיים וחברתיים חיוניים אמיתיים, הינה גורם שיש להתחשב בו בגיבוש מדיניות ההשכלה הגבוהה בידי רשות המשילות. המדינה מקצה להשכלה הגבוהה את תקציבה, ועל אינטרסים ציבוריים חיוניים בעלי השלכה ישירה על החינוך הגבוה למצוא את ביטויים בקביעת המדיניות כאמור. במושג "צרכים לאומיים וחברתיים אמיתיים" אין לכלול מדיניות ממשלתית המודרכת על ידי שיקולים פוליטיים-מפלגתיים גרידא, או על ידי השקפת עולם שנועדה לעודד או לדכא תחומי הוראה או מחקר מסוימים, תוך פגיעה בחופש הביטוי ובפלורליזם האקדמי.

שני שיקולי יסוד אלה – עצמאותה של הרשות מצד אחד, והצורך בהתחשבות הרשות בצרכים לאומיים-חברתיים, מצד שני, מקרינים, אפוא, על שיקולי המדיניות של מערכת ההשכלה הגבוהה, הנקבעת מעת לעת. שיקולים אלה אמורים למצוא את ביטויים גם במיבנה הרשות ובארגון מוסדותיה, שהם מוקד עיסוקה של ועדה זו.

3. עשוי להתקיים מתח מובנה בין האוטונומיה של רשות המשילות והחופש האקדמי של מוסדות ההשכלה הגבוהה שהיא נועדה לכבדם, לבין הצורך להתחשב במדיניות ממשלה, המשקפת אינטרסים ציבוריים כלליים. מבנה הרשות צריך לתת מענה מאוזן למתח הזה שבין יסוד האוטונומיה לבין גורם מעורבות הממשלה בגוף האסדרה. באיזון זה טמון הפתרון הראוי למבנה המוסדי של גוף המשילות ולהשגת תכליותיו. מבחן האיזון טמון באבחנה בין מעורבות ממשלתית ברשות, שהיא לגיטימית וראויה, לבין שליטה ממשלתית ברשות שאיננה ראויה, בשל הפגיעה הפוטנציאלית הבלתי מידתית באוטונומיה של הרשות שהיא טומנת בחובה, ובחשש שיתערער האיזון העדין הנדרש בין שני הכוחות הפועלים בעניין זה.

4. המלצות הוועדה שאני שותפה להן, שומרות, ואף מקדמות, את עצמאות רשות המשילות במספר מישורים. להגשמת האוטונומיה, הופרדה המועצה להשכלה גבוהה מהמדינה כבר בחוק שהקים אותה ב-1958.

המלצות הועדה שומרות על הפרדה זו של רשות המשילות מרשויות המדינה, ואף מבקשות לייצב אותה. הדבר משתקף, בין היתר, בהמלצות הועדה המקדמות הליכי מינוי עצמאיים של חברים ובעלי תפקידים ברשות המשילות, הבנויים בעיקרם על ועדות איתור המורכבות ואמורות לפעול במידה ניכרת של עצמאות. הליך מינוי זה נועד להבטיח הליך בחירה של חברים ובעלי תפקידים ברשות המשילות על בסיס שיקולים מקצועיים וענייניים, בלא מעורבות דומיננטית של גורמים חיצוניים. כמו כן, המלצות הועדה מקנות עצמאות מירבית לגופי התקצוב וההסמכה של תוכניות לימוד (האקדמיציה) ברשות המשילות, כדי להבטיח מפני התערבות גורמים חיצוניים בתהליך ההקצאה התקציבית הספציפית למוסדות ההשכלה הגבוהה, ובתהליך ההסמכה האקדמית של תוכניות לימוד, האמורים להתבסס על שיקולים מקצועיים מובהקים. על פי המלצות הועדה, בגופים אלה אין נציגות לגורמי ממשלה, ועצמאותם נשמרת גם כלפי מליאת הרשות.

מנגד, הצורך להתחשב במדיניות הממשלה בעיצוב קווי המדיניות של ההשכלה הגבוהה הניח את היסוד להמלצות הועדה לערב גורמי ממשלה בהתנהלות רשות המשילות בשני מישורים: האחד – באמצעות נציגות ממשלתית בהיקף קטן יחסית, במליאת הרשות; והשני – באמצעות מנגנון מוסדר ומובנה של היוועצות שוטפת בין בעלי תפקיד ברשות לבין גורמי ממשלה רלבנטיים. הצעות אלה, כשהן לעצמן, שומרות על האיזון העדין המתבקש בין יסוד האוטונומיה לבין הצורך במעורבות גורמי ממשלה בתהליך גיבוש החלטות מדיניות בידי הרשות.

5. אולם, באלה לא מסתכמות המלצות הועדה בכל הנוגע למעורבות הממשלה בהתנהלות הרשות. בצד עירובם של נציגי ממשלה במליאת הרשות, והבניית הליכי היוועצות שוטפים בין הרשות לבין גורמי הממשלה, ממליצה הועדה להותיר את המצב המשפטי הקיים לפיו שר החינוך הוא שימשיך לעמוד בראש גוף המשילות, בתפקיד יושב ראש רשות המשילות. משמעות הצעה זו היא כי לא רק שהובטחה מעורבות הממשלה ברשות באמצעות נציגים מטעמה במליאה, ומכח תהליך היוועצות המובנה עימה, אלא ראשות הרשות, על כל המשתמע מכך, תישאר בידי שר החינוך שיכהן בתפקיד מעת לעת ומממשלה לממשלה, ובידיו תופקדנה סמכויות נרחבות לניהול ענייני הרשות, שיעשה בהן שימוש על פי תפיסתו של כל שר את מהות תפקידו וסמכויותיו. הטעם העומד מאחורי עמדה זו טמון, כך נראה, ביתרון שראו מצדדי ההצעה בכך ששר החינוך ימשיך לשאת באחריות הישירה לתיפקודה של הרשות, ובחשיבות המיוחדת לכך שהוא זה שייצג את ענייניה כלפי הממשלה.

6. בנקודה אחרונה זו אבקש להסתייג מעמדת רוב חברי הועדה. דעתי היא כי הותרת ראשות רשות המשילות בידי גורם פוליטי, כשהיא מצטרפת להצעה לצרף נציגי ממשלה למליאת הרשות, ולהבנות הליכי היוועצות בין הרשות לגורמי הממשלה, הופכת את מעורבותה הראויה של הממשלה ברשות לשליטה בלתי ראויה שלה בגוף זה. מציאות זו סוטה מהאיזון הראוי בין האוטונומיה של הרשות לבין הצורך להתחשב בצרכים חברתיים ומישקיים של המדינה, ופוגעת באופן בלתי מידתי בחירותה של הרשות, שהיא ערך-יסוד במערך המיבני שלה. המשקל המצטבר של הצעות הועדה מביא לנוכחות ממשלתית דומיננטית ברשות המשילות, הגוברת במידה ניכרת על זו הקיימת כיום במועצה להשכלה גבוהה על פי הדין הקיים, שעל פיו אין כל נציגות ממשלתית שהיא במוסדות המועצה, ואין גם תהליך היוועצות מובנה עם גורמי הממשלה; אף כי, מנגד, מוצע להקנות עצמאות ניכרת להליך מינוי חברים ובעלי תפקידים ברשות שאינו קיים כיום.

יש להוסיף, כי ברוב המכריע של התאגידים הסטטוטוריים הציבוריים, ראשות התאגיד אינה נתונה לגורם פוליטי, גם אם נציגי ממשלה עשויים להיות מעורבים ברמה כזו או אחרת בהתנהלותו של התאגיד. ברשות

המשילות על ההשכלה הגבוהה יש צורך מיוחד בשימור האוטונומיה של התאגיד גם בהשוואה לתאגידי ציבוריים אחרים, וזאת על שום ערך החופש האקדמי, המקנה לגורם עצמאות הרשות משקל וערך מיוחד.

כאמור, מעורבות הממשלה ברשות מתקיימת על פי המלצות הועדה באמצעות נציגות הממשלה במליאה, ומכח הבניית בהליכי היוועצות בין הרשות לממשלה, וכן מכח אחריותו המיניסטריאלית של שר החינוך לתחום החינוך הגבוה, ונוכח אחריותו הסטטוטורית לביצוע החוק העתיד להסדיר את המבנה ודרך הפעולה של רשות המשילות. ההצעה להותיר בעינה את הצבתו של גורם פוליטי בראש הרשות, כמי שאחראי במישורין לניהולה, בהשתלבותה ביתר ההצעות למעורבות הממשלה, עלולה להפוך מעורבות זו לשליטה של הממשלה ברשות, ומכך יש להיזהר.

7. אבקש, אפוא, להסתייג מהצעת הועדה ככל שהיא מותירה את ראשות רשות המשילות בידי גורם פוליטי, ולהותיר על כנה את ההצעה לשקף את מעורבות הממשלה בתהליכי קביעת מדיניות ההשכלה הגבוהה באמצעות שיתוף נציגי הממשלה במליאת הרשות, ובהבניית הליכי היוועצות חיצוניים בין גורמי הרשות לגורמי הממשלה. ראוי, כי בראש רשות המשילות יעמוד גורם ציבורי מן המעלה הראשונה, שהינו בלתי תלוי במערכת הפוליטית, בעל זיקה לענייני חינוך, שייבחר לתפקיד בהליך בחירה עצמאי. מתכונת זו תביא, לטעמי, לאיזון הנכון בין שיקולי היסוד המהווים בסיס למיבנה הרשות, ותימנע פגיעה בלתי מידתית בעצמאותה. עצמאות זו היא ערך-יסוד בפעולתה של רשות המשילות על ההשכלה הגבוהה, ותנאי להגשמת תכליתה – לקדם את ההשכלה הגבוהה בישראל. הגשמת תכלית זו היא מרכיב חיוני בעיצוב דמותה של החברה בישראל ובהתפתחותה התרבותית והערכית.

נספח 1 - כתב המינוי



מדינת ישראל
State of Israel
دولة إسرائيل

ירושלים, לי כסלו תשע"ד
03/12/2013
פניה: 15909914
סימוכין: 15909915

לכבוד

פרופ' חגית מסר ירון, סיו"ר מלי"ג – יו"ר
פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר ות"ת
פרופ' מנחם מגידור, האוניברסיטה העברית
פרופ' נאוה בן צבי, נשיאת מכללת הדסה לשעבר
פרופ' אמנון רובינשטיין, המרכז הבינתחומי הרצליה
פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה
מר יונתן רגב, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
עו"ד עדנה הראל, ראש תחום יעוץ וחקיקה (כלכלי – פיסקאלי), משרד המשפטים
השופטת איילה פרוקצ'יה, שופטת בית המשפט העליון בדימוס
פרופ' ידידיה שטרן, סגן נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
מר יובל אדמון, מנכ"ל הסדנא לידע ציבורי, לשעבר יו"ר אגודת הסטודנטים של האוניברסיטה העברית

שלום וברכה,

כתב מינוי

אנו ממנים אתכם בזאת לחברים בוועדה להסדרת המשילות של ההשכלה הגבוהה.

הקמת הוועדה

במטרה לחזק את מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, לשפר את תפקודה ולהעצים את יכולתה להגשים יעדים לאומיים, יש צורך לבצע הערכה מחדש של מבנה המוסדות הרגולטוריים המופקדים על המערכת, קרי המועצה להשכלה הגבוהה (המלי"ג) והוועדה לתכנון ותקצוב (הות"ת). כמו כן, יש צורך לבדוק את הממשק בין הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים והגופים הללו. לשם כך מוקמת בזאת ועדה שתדון בסוגיות חשובות אלו, תציע הצעות לגבי הנושאים המפורטים מטה, על מנת להגשים את המטרות שלהלן:

1. שמירת האוטונומיה של המערכת מחד, אשר הינה ערובה לחופש אקדמי ולמצוינות אקדמית, ומתן ביטוי למדיניות הממשלה ולצרכים לאומיים מאידך, תוך מציאת איזון מושכל ובר קיימא בין השניים.
2. יצירת מערך מוסדי קוהרנטי למלי"ג-ות"ת, אשר יבטיח יציבות מבנית לאורך זמן, תוך חתירה לראייה מערכתית משותפת של כל הנוגעים בדבר.
3. חיזוק יכולת תכנון מערכת ההשכלה הגבוהה על כל רבדיה (קרי: אוניברסיטאות ומכללות, מוסדות מתוקצבים ולא מתוקצבים, מכללות להוראה בתקצוב משרד החינוך ובתקצוב ות"ת), בהתאם למטרותיה ולצרכי המשק והחברה, ומיסוד הקשר בין תהליכי התכנון, בקרת האיכות והאקדיטציה.



מדינת ישראל
State of Israel
دولة إسرائيل

על מנת להביא להגשמת מטרות אלו מתבקשת הוועדה לדון ולהציע הצעות בנושאים שלהלן:

- א. עיצוב מבנה ארגוני/מוסדי מוגדר למל"ג-ות"ת, תוך הסדרת המבנה המנהלתי, היררכיית הניהול, חלוקת התפקידים, הסמכויות, ותחומי האחריות בתוך מבנה זה.
- ב. הגדרת הזיקה ויחסי הגומלין בין המבנה של המל"ג/ות"ת האמור בסעיף א', לבין הגורמים הרלוונטיים בממשלה, כך שיחסיים אלה ישרתו נאמנה את מטרה 1 דלעיל, קרי שמירת האוטונומיה של המערכת בד ובד עם מתן ביטוי למדיניות הממשלה ולצרכים ויעדים לאומיים.
- ג. הרכב, כהונה, אופן בחירה ומינוי של חברי הגופים האלה, ושל בעלי התפקידים המרכזיים בהם וכד'.
- ד. שיפור תהליכי הבקרה, השקיפות והמידע לציבור.
- ה. הוראות מעבר ושינויים דרושים בחקיקה ו/או החלטות ממשלה.

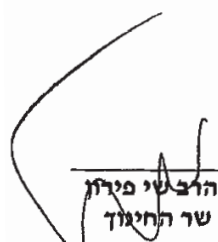
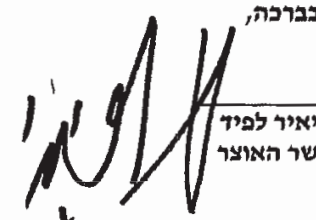

יובהר כי הוועדה לא תעסוק בנושאי תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה לרבות היקף התקציב הנדרש למערכת וחלוקתו למוסדות ולגופי המחקר השונים במערכת ההשכלה הגבוהה.

- **משקיפים קבועים בוועדה:** מר גדי פרנק, מ"מ מנכ"ל מל"ג/ות"ת ומר עמית לוי, יועץ שר החינוך להשכלה הגבוהה;
- **ליווי משפטי:** עו"ד יעל טור - כספא, היועצת המשפטית של מל"ג/ות"ת
- **ריכוז הוועדה:** עו"ד נדב שמיר, הלשכה המשפטית מל"ג/ות"ת

לוח זמנים ואופן פעולת הוועדה

- הוועדה תיעזר במנהל מל"ג-ות"ת לצורך פעולתה השוטפת.
- במהלך עבודתה הוועדה תאפשר לגורמים רלבנטיים להתייחס לנושאים שעל הפרק.
- הוועדה מתבקשת להגיש המלצותיה עד ליום 1.4.2014.

בברכה,

הרב טיי פירון יאיר לפיד בנימין נתניהו
 שר החינוך שר האוצר ראש הממשלה

נספח 2 - נוסח הקול קורא שפרסמה הועדה



הוועדה להסדרת המשילות של ההשכלה הגבוהה

הודעה לציבור

מובא בזאת לידיעת הציבור על הקמתה של וועדה ציבורית שמונתה ע"י ראש הממשלה, שר האוצר ושר החינוך בנושא הסדרת המשילות של ההשכלה הגבוהה.

הוועדה מזמינה גורמים מן הציבור, לרבות מהאקדמיה, מארגונים וגופים פרטיים או ציבוריים, המעוניינים להביע עמדה בפני הוועדה, להעלות דברים על הכתב (5 עמודים לכל היותר) ולשלוח לכתובת הוועדה המופיעה מטה, **וזאת עד ליום 15.1.2014**.

הוועדה עוסקת בעיקר בנושאים הבאים:

1. עיצוב מבנה ארגוני/מוסדי מוגדר למועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) ולוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת), תוך הסדרת המבנה המנהלתי, היררכיית הניהול, חלוקת התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות בתוך מבנה זה.
2. הגדרת הזיקה ויחסי הגומלין בין המבנה של המל"ג והות"ת, לבין הגורמים הרלוונטיים בממשלה, כך שיחסי אלה ישרתו נאמנה את שמירת האוטונומיה של מערכת ההשכלה הגבוהה בד בבד עם מתן ביטוי למדיניות הממשלה ולצרכים ויעדים לאומיים.
3. הרכב, כהונה, אופן בחירה ומינוי של חברי מל"ג וות"ת, ושל בעלי התפקידים המרכזיים בהם וכד'.
4. שיפור תהליכי הבקרה, השקיפות והמידע לציבור.

מובהר כי הוועדה אינה עוסקת בנושאי תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה.

בוועדה חברים נציגי משרדי ממשלה, נציגי מל"ג וות"ת, נציגי האקדמיה ונציגי ציבור. סגנית יו"ר המל"ג, פרופ' חגית מסר-ירון, יושבת בראש הוועדה.

הרכב הוועדה וכתב המינוי שלה מופיעים באתר המועצה להשכלה גבוהה, שכתובתו: www.che.org.il

את ניירות העמדה ניתן להעביר לדואר אלקטרוני: vmeshilut@che.org.il

כתובת למשלוח דואר: המועצה להשכלה גבוהה, ת.ד. 4037, ירושלים 91040

ניירות העמדה יובאו בפני הוועדה. במידת הצורך ולפי שקול דעתה, תוכל הוועדה לזמן פונים להציג בפניה את עמדתם.

הוועדה ו/או משרדי הממשלה הרלוונטיים ו/או מל"ג וות"ת יהיו רשאים לעשות כל שימוש שימצאו לנכון במידע שיימסר במענה לפניה זו, ובכלל זה שימוש במידע לצורך גיבוש המלצות ופרסום המידע. כל גורם המשיב לפניה זו יחשב כמי שהסכים מראש, בעצם הגשת תשובתו, לאמור, וכמי שמוותר על כל טענה בעניין זה לרבות על טענה לעניין זכויות יוצרים. פונה המבקש כי שמו לא יפורסם יציין זאת על גבי פנייתו.

בכפוף לאמור לעיל, אין ללמוד מפנייה זו על התחייבות או מחויבות כלשהי של הוועדה ו/או משרדי הממשלה הרלוונטיים ו/או מל"ג וות"ת כלפי מוסרי המידע.

נדב שמיר, עו"ד
מרכז הוועדה