

## השכלה גבוהה בישראל: סוגיות עכשוויות דבר המערכת

תחום ההשכלה הגבוהה בישראל עבר ככרת דרך משמעותית מאז שנת 1918, אז הונחה אבן הפינה של האוניברסיטה העברית, שהייתה לאוניברסיטה הראשונה במדינה 30 שנים לאחר מכן. כיום קיימים בישראל 59 מוסדות להשכלה גבוהה,<sup>1</sup> מתוכם 10 אוניברסיטאות והיתר הם מכללות אקדמיות, לרבות מכללות לחינוך ומכללות מקצועיות, שלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל והאוניברסיטה הפתוחה, שבהם לומדים מדי שנה מאות אלפי סטודנטים בשאיפה להשיג תארים ראשונים ומתקדמים.<sup>2</sup>

מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל הושפעה בתחילתה מההשכלה הגבוהה בגרמניה, אנגליה וארצות הברית (לפי סדר זה). עם הזמן החלה ההשכלה הגבוהה בישראל להתפתח לכיוונים בעלי אפיונים ייחודיים לה, תוך איזון בין ערכים שונים המבטאים את אופייה של המדינה, כגון זיקה לציונות, תרבות יהודית ודאגה לצורכי העם היהודי בצד קיום מוסד מחקר העוסק במדע אוניברסלי לצד ביצוע משימות הוראה וחינוך.<sup>3</sup> בשנת 1958 נחקק חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, אשר מגדיר את מעמד האוטונומי של המוסדות האקדמיים המוכרים וקובע כי הרשות הממלכתית במדינת ישראל לענייני ההשכלה הגבוהה תהיה המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג). תפקידה העיקרי של המל"ג הוא להתוות מדיניות למערכת ההשכלה הגבוהה במדינה. בתוך כך, המל"ג מעניקה היתרים לפתוח מוסדות להשכלה גבוהה, מפקחת על הענקת תארים ופועלת בתחום התכנון והתקצוב באמצעות ועדת משנה (הוועדה לתכנון ולתקצוב – ות"ת). המועצה נתונה לביקורת מבקר המדינה ובראשה עומד שר החינוך.<sup>4</sup> על אף פיקוח-העל של המל"ג, ניתן לומר כי האוניברסיטאות פועלות באופן עצמאי<sup>5</sup> ומנהלות כל אחת את ענייניה הפנימיים באופן אוטונומי.<sup>6</sup> עד שנות ה-90 הייתה מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל מורכבת בעיקר מאוניברסיטאות בעלות זיקה מחקרית אשר תוקצבו מכספי הציבור. העלייה בביקוש להשכלה גבוהה בתחילת שנות ה-90, אשר נבעה ברובה

- 1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה דין וחשבון השכלה גבוהה בישראל – נתונים נבחרים לשנת הלימודים תשפ"א (2020/21) לרגל פתיחת שנת הלימודים האקדמית (2021).
- 2 מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל כנס ההשכלה הגבוהה ה-7 (2018).
- 3 אורי קירש מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל – סוגיות, מאפיינים והיבטים ייחודיים (הטכניון, 2014).
- 4 ראו באתר המועצה להשכלה גבוהה בישראל: <https://che.org.il>.
- 5 ס' 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה אף מעגן בחוק את חופש הפעולה של המוסדות להשכלה גבוהה.
- 6 N. Davidovitch & Y. Iram, Regulation, Globalization, and Privatization of Higher Education: The Struggle to Establish a University in Israel, 10 JIER 201 (2014)

משינויים דמוגרפיים (בעיקר הגירה מברית המועצות לשעבר),<sup>7</sup> הביאה להחלטה להכיר במכללות ובתוכניותיהן לקבלת תואר ראשון. שינוי חשוב זה מוכר גם כ"רפורמת המכללות". בחוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 10), התשנ"ה–1995 הוכרה והוגדרה לראשונה באופן רשמי "מכללה אקדמית" כמוסד אשר מורשה לתת לבוגריו תואר אקדמי מוכר. בישראל הוקמו מכללות רבות, בעיקר בין השנים 1990–2000, אך גם לאחר מכן, חלקן ציבוריות (מתוקצבות) וחלקן פרטיות (בלתי מתוקצבות). כן נפתחו שלוחות של מוסדות זרים להשכלה גבוהה. בהתאמה עלה מספר הסטודנטים בישראל באופן משמעותי.<sup>8</sup> אחת המכללות הראשונות שהוקמו והוכרו כמוסד להשכלה גבוהה היא המכללה למינהל. המכללה למינהל (בשמה הקודם: המדרשה למינהל) נוסדה בשנת 1962 ועסקה בהכשרה מקצועית בתחומי המנהל. בשנת 1978 קיבלה המדרשה מהמל"ג אישור לקיים לימודים אקדמיים ובכך הייתה למוסד האקדמי הפרטי הראשון בישראל. מאז שנות ה-70 נקראת המדרשה למינהל "המכללה למינהל" וכיום היא<sup>9</sup> המכללה הגדולה ביותר הפועלת בישראל.<sup>10</sup> בשנת 1992 נפרדו המסלול האקדמי מהמסלול הלא-אקדמי של המכללה למינהל והם פועלים כשני גופים נפרדים: "המסלול האקדמי למינהל" (מכללה אקדמית) ו"המכללה למינהל" (אשר מציעה מסלולי הכשרה מקצועית).

הגידול בהיקף הסטודנטים בישראל מוסבר כתוצאה ישירה של רפורמת המכללות, שהגבירה את הנגישות להשכלה גבוהה. נושא נגישות ההשכלה הגבוהה לשורות האוכלוסייה השונות צוין באמנת אונסק"ו (ארגון האו"ם לענייני חינוך, מדע ותרבות) משנת 1960, אשר חייבה את המדינות שהן צד לה "לעשות את החינוך הגבוה מצוי לכול על בסיס כושרו של היחיד" (סעיף 4 לאמנה); ולאחר מכן גם באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR): "יהא חינוך גבוה נגיש באותה מידה לכול, על יסוד יכולת ובכל אמצעי מתאים, לרבות הנהגת חינוך חינם בשלבים" (סעיף ג לאמנה). ישראל אשררה את שתי האמנות האמורות (את אמנת אונסק"ו בשנת 1961 ואת האמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בשנת 1991), אך לא אימצה את הנחיותיהן בחקיקה פנימית, ולפיכך מבחינה משפטית היא אינה מחויבת בקיומן.<sup>11</sup>

באופן מרשים, ישראל הגיעה להישגים בלתי מבוטלים בתחום הנגישות להשכלה גבוהה, עם אחוזים הגבוהים מממוצע מדינות ה-OECD, הן מבחינת בעלי ההשכלה העל-תיכונית

7 בנוסף חלו בשנים אלה גם שינויים נוספים – כלכליים, פוליטיים וחברתיים. ראו A. Volansky, *Where is Israel's Higher Education Headed after "the Lost Decade?"* (Taub Center for Social Policy Research in Israel, 2012).

8 מ-56,000 סטודנטים בשנת 1991 ל-170,000 סטודנטים בשנת 2002. ראו Noah M. Meltz, *Academic Colleges: Transforming Higher Education in Israel*, 14 HIGHER EDUCATION POLICY 343 (2001).

9 הכוונה למסלול האקדמי המכללה למינהל.

10 ראו ערך "המסלול האקדמי המכללה למינהל" בוויקיפדיה.

11 נוגה דגן-בוזגלו הזכות להשכלה גבוהה בישראל – מבט משפטי ותקציבי (2007).

לסוגיה<sup>12</sup> והן מבחינת בעלי השכלה אקדמית של לפחות 3 שנים לתואר.<sup>13</sup> ניתן לומר כי בהקמת המכללות נפתחו שערי ההשכלה הגבוהה בפני פלחי אוכלוסייה שונים, אשר לא נכנסו בהם קודם לכן. יש לסייג ולציין כי למרות הישגים אלה ועל אף שתוכניות אקדמיות רבות פתוחות כיום לקבוצות אוכלוסייה אשר קודם לכן לא היה ביכולתן להשיג תואר אקדמי, מחקרים מראים כי שוויון בתחום ההשכלה הגבוהה טרם הושג,<sup>14</sup> אלא באופן מוגבל בתוכניות לימוד ספציפיות.<sup>15</sup> מסקנה זו מקבלת חיזוק מדו"חות אחרונים, בין השאר של הכנסת,<sup>16</sup> המצביעים על פערים גדולים בנגישות להשכלה גבוהה בין שכבות חזקות לשכבות מוחלשות.<sup>17</sup>

בשנים האחרונות, שתי מכללות הוכרו על ידי המל"ג כאוניברסיטאות (אוניברסיטת אריאל ואוניברסיטת רייכמן), לשעבר המרכז הבינתחומי הרצליה), בעוד מכללות אחרות עדיין מבקשות הכרה כזו. השאלה מה מבדיל בין אוניברסיטה לבין מכללה כמו גם שאלות הנוגעות לענייני תקצוב של המוסדות האקדמיים נדונות בפורומים שונים, והדעות הן לכאן ולכאן: יש הרואים באוניברסיטאות מוסדות של מחקר אקדמי, לעומת המכללות המיועדות להכשיר אנשים ונשים לתעסוקה במשק.<sup>18</sup> שאלת התקצוב מתחדדת משום שהדחיפה להשכלה הגבוהה בישראל, שהחלה לפני כ-30 שנים, רלוונטית ובוועטת היום כמקור להישגים כלכליים ולמעמד חברתי ומעוררת שיח ציבורי ער.<sup>19</sup>

אנו נציע כי לא צריכה להיות מחלוקת לגבי חשיבות תקצובה של ההשכלה הגבוהה בישראל, הן במסגרת האוניברסיטאית והן במסגרת המכללות. דומה כי מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל רחוקים כיום מתיאור המצביע עליהם כ"מגדל שן" מבודד ומנותק המתעלם מהמציאות הכלכלית-חברתית.<sup>20</sup> ניכר כי מוסדות ההשכלה הגבוהה שואפים להיות מעורבים בהיבטים רבים של העשייה במדינה, בין אם מדובר בחברה, כלכלה, ביטחון או תרבות, והם

- 12 על פי דוח ה-OECD לשנת 2020, שיעור האקדמאים בעלי ההשכלה העל-תיכונית והגבוהה בקרב גילאי 25–64 בישראל היה 51%, בעוד ממוצע ה-OECD היה 39% (EDUCATION AT A GLANCE (2020)).
- 13 קירש, לעיל ה"ש 3.
- 14 חנה איילון "מי לומד מה, היכן, מדוע? השלכות חברתיות של ההתרחבות והגיוון במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל" סוציולוגיה ישראלית י 33 (2008).
- 15 Hanna Ayalon & Abraham Yogev, *Field of Study and Students' Stratification in an Expanded System of Higher Education: The Case of Israel*, 21 EUROPEAN SOCIOLOGICAL REVIEW 227 (2005).
- 16 אסף ויניגר **נתונים על סטודנטים לפי מצב חברתי-כלכלי** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2021).
- 17 עוד תצוין בהקשר זה הצעת חוק השכלה גבוהה ח"נ, התשפ"ב–2021, אשר מטרתה היא הנגשה שוויונית של ההשכלה הגבוהה. הגרסה האחרונה של הצעת החוק הוגשה באוקטובר 2021 ליו"ר הכנסת (הצעת החוק המקורית הוגשה כבר לפני כמה שנים).
- 18 שלמה גץ ויחזקאל דר "יכולת למידה ומיצב חברתי-כלכלי בהצבה ללימודי התואר הראשון בישראל" **מגמות מה** 696 (2008).
- 19 Davidovitch & Iram, לעיל ה"ש 6.
- 20 דימוי זה דבק באקדמיה בארץ. מקורו במטפורה שבה השתמש מבקר הספרות הצרפתי שארל סנט-בב במאה ה-19 בפואמה שבה תיאר עמית משורר כנחבא מהעולם.

תורמים למצוינות בתחומים אלה.<sup>21</sup> כדוגמה לכך מהעת האחרונה ניתן להפנות, למשל, לסדרת מחקרים בסוגיות רגולטוריות שהוליד משבר הקורונה ואשר פורסמו בכרך ה' של כתב העת דנא – הפועל במסגרת המסלול האקדמי המכללה למינהל.<sup>22</sup> הרלוונטיות של האקדמיה למשק הישראלי באה לידי ביטוי גם בחיזוק מסלולי מקצועות ההייטק במוסדות האקדמיים (שהיה אחד ממטרות התוכנית הרב-שנתית של המל"ג לשנים 2016–2022).<sup>23</sup> כך גם מוצעים כיום לימודים לתואר ראשון ותוכניות לימוד חדשניות שלא היו בנמצא קודם לכן, כגון: קיימות, יזמות וחדשנות ותוכניות לימוד אינטרדיסציפלינריות המשלבות בין תחומי דעת שונים כגון משפטים וכלכלה, בלשנות ומדעי המחשב ופסיכולוגיה וחקר המוח. בנוסף לתוכניות לימוד מגוונות ולקידום המצוינות במחקר ובהוראה, ניכר כי מטרות חברתיות מקבלות אף הן ביטוי במוסדות ההשכלה הגבוהה, כגון: תוכניות לקידום נשים, שילוב האוכלוסייה הערבית וכן האוכלוסייה החרדית באקדמיה, הפעלות תוכניות מצוינות ליוצאי אתיופיה, חקר לשון הלידינו ועוד.

עד כמה השכלה גבוהה היא רלוונטית ומשפיעה, בפרט בתחומים חברתיים אשר מעסיקים אותנו כחברה, ניתן ללמוד מקיומו של דירוג בין-לאומי חדש יחסית – IMPACT, המתפרסם בשנים האחרונות בכתב העת הבריטי TIMES HIGHER EDUCATION.<sup>24</sup> מדד זה מורכב מגורמים המעריכים את האוניברסיטאות על פי מידת השפעתן של המוסד האקדמי על החברה והסביבה, כגון: שיעור העוני בקרב התלמידים, מידת השוויון המגדרי, מאפיינים של חתירה לצדק חברתי וכן מאפיינים סביבתיים כגון מחזור ופעולה למען הסביבה.<sup>25</sup>

מדינת ישראל הכירה מאז ומעולם בחשיבות הידע והמחקר האקדמי כבסיס איתן לכוון כלכלי ולחוסן חברתי כמו גם לרוח של חדשנות והתפתחות. ניתלה בדבריו הגדולים של נלסון מנדלה: "השכלה היא הנשק החזק ביותר שניתן להשתמש בו כדי לשנות את העולם". ומשלנו, שמעון פרס התווה חזון של השכלה גבוהה כתשתית לחברה מפותחת, דינמית ושוויונית:<sup>26</sup>

- 21 רות ארנון "האקדמיה בישראל – מגדל שן או מנוף לשגשוג?" **איגרת** (2010) [www.academy.ac.il/SystemFiles/21437.pdf](http://www.academy.ac.il/SystemFiles/21437.pdf). מצב זה משתקף גם ממחקרים ממקומות שונים בעולם, לדוגמה מאמר שוויצרי המתאר את הקשרים שבין אנשי אקדמיה לבין בכירים בתעשייה, פוליטיקאים ועיתונאים: Adrian Rauchfleisch, Mike S. Schäfer & Dario Siegen, *Beyond the Ivory Tower: Measuring and Explaining Academic Engagement with Journalists, Politicians and Industry Representatives Among Swiss Professors*, 16(5) PLoS ONE e0251051 (2021).
- 22 ראו **מחקרי רגולציה** ה (2022) <https://bit.ly/3otGi18>. בהקשר זה ראו גם פרסום של קבוצת חוקרים מהאוניברסיטה העברית בשאלה של חובת ההתחשנות: <https://bit.ly/3z80yKX>.
- 23 נתוני המל"ג מראים כי ב-2021 זו השנה הרביעית שבה לימודי ההנדסה הם מסלול הלימודים הנלמד ביותר בישראל לתואר ראשון.
- 24 Ellie Bothwell, *Impact Rankings 2022: New Methodology Announced* (Sep. 13, 2021), <https://bit.ly/3PCPIgr>.
- 25 המתודולוגיה של יצירת הדירוג מפורטת בקישור <https://bit.ly/3ovQXJ2>.
- 26 ראו [www.pac.ac.il/shimon\\_peres](http://www.pac.ac.il/shimon_peres).

"למוסדות להשכלה גבוהה תפקיד מכריע בחיי האדם הצעיר. החינוך הגבוה חיוני לעתידו בשל תחכום סביבת העבודה המודרנית והצורך להפעיל מערכות אינטליגנציה – טבעית ומלאכותית, מכשור וארגון.

באוניברסיטה מלמדים לשאול שאלות חדשות. שם לומדים ללמוד, לא רק לומדים לדעת, ומי שיודע ללמוד יכול להמשיך ללמוד ולהתפתח כל ימי חייו ולהסתגל לחדושים ולשינויים העמוקים והמהירים של זמננו.

האוניברסיטה גם אמורה להיות המאיץ הגדול ביותר לפיתוח הנון-קונפורמיזם, שכן סתגלנות בימינו היא מתכון לנסיגה לאחור בעולם הנע קדימה. באקדמיה אפשר לפתח חופש מחשבה וחופש ביטוי עוד יותר מאשר בפרלמנט.

החינוך הגבוה הוא גם בית היוצר לדמוקרטיה החדשה, המבוססת לא רק על שוויון פורמאלי של קולות המצביעים, אלא גם על הרחבת בסיס שוויון הזדמנויות, מתוך שאיפה להגיע לשוויון של אמת. לשם כך יש להפנים את ערכי הדמוקרטיה, את כבוד האדם, את שוויון הזכויות, את החירויות שהמדינה חייבת להגן עליהן. המפתח האמיתי לשוויון חברתי בימינו נמצא בעיקר בנגישות לידע, מעין 'חלוקה צודקת' שלו, באמצעות פתיחת החינוך הגבוה.

יתר על כן, בימינו הידע הוא ההון העיקרי.

הזכות לחינוך גבוה היא זכות יסוד של האדם בפרוס האלף השלישי.

נגישות שווה להשכלה הגבוהה היא הדמוקרטיזציה של החינוך – התאמת הדמוקרטיה לעולם הזדמנויות חדש. הסוציאליזם בימינו הוא רפובליקה של לימודים.

ההשקעה בחינוך היא אפוא ההתמודדות הרלוונטית החשובה ביותר של האדם עם עצמו. סיים אדם את לימודיו הגבוהים הריהו נכנס אל עולם העבודה.

אנחנו אזרחים בשני עולמות, בעולם הגיאוגרפי המיידני ובעולם המדעי באופן. וכשם שאנו לומדים להלך בנוף המיידני, כך עלינו ללמוד לסייר בנוף העתידי.

ברוח תפיסה זו, תקציבי ההשכלה הגבוהה הלכו וגדלו וכמעט הוכפלו במהלך העשור האחרון (מ-6.9 מיליארד ש"ח בשנת 2010 למעל 12 מיליארד ש"ח בשנת 2022).<sup>27</sup> ואומנם, תרומת ההשכלה הגבוהה בישראל ניכרת הן במישור האקדמי והן במישורים הכלכלי והלאומי.<sup>28</sup> במישור האקדמי, מוסדות המחקר בישראל זוכים להכרה בין-לאומית. כמה אוניברסיטאות בישראל מופיעות באופן תדיר בדירוגים בין-לאומיים, מדענים ממוסדות מחקר בישראל זכו

27 הכפלת תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה <https://bit.ly/3vgJvF9>.

28 קירש, לעיל ה"ש 3.

בשנים האחרונות בפרסי נובל, וישראל נמנית בין 20 המדינות ובכמה תחומים אף בין 10 המדינות המובילות בעולם על פי מדדי כמה פרסומים. בהתחשב בגודלה של אוכלוסיית ישראל, מדובר בהישגים מכובדים ביותר.<sup>29</sup> במישור הכלכלי והלאומי, להשכלה בכלל, ולהשכלה הגבוהה בפרט, נודעת השפעה על ההון האנושי ומכאן שגם על התוצר הלאומי ועל הצמיחה במשק.<sup>30</sup> מעבר לחינוך הבוגרים בתחומים שונים, קיימת תרומה, שאינה ניתנת לכימוי, למחקר ולפיתוח ברמה גבוהה ולהכשרת כוח אדם מלומד ומשכיל, שהם מרכיבים מרכזיים המקדמים את התחרותיות ואיכות העשייה במשק. בין פריצות הדרך שקידמו את הקשר שבין התעשייה לאקדמיה בישראל ניתן למנות את מערכת הביטחון הישראלית ואת תעשיית הטכנולוגיה הישראלית שמהוות חזית ידע ברמה העולמית.<sup>31</sup>

תקצוב מוסדות ההשכלה הגבוהה מבוסס על החלטת הות"ת מאוקטובר 2010 שבה אושר מודל חדש לתקצוב ההשכלה הגבוהה.<sup>32</sup> בבסיס המודל עומדים רכיבים שונים (כגון: תקצוב על בסיס תפוקות המוסדות, הגברת הוודאות התכנונית למוסדות, תמרוץ המוסדות להשגת יעדי מערכת ההשכלה הגבוהה כגון עידוד מצוינות מחקרית ושיפור איכות ההוראה, התייחסות לצרכים לאומיים ועוד) אשר מהווים את המפתח לחלוקת התקציב בין המוסדות השונים. לפני אימוץ מודל זה כמעט ולא שונה מודל התקצוב במשך זמן רב (למעלה מ-15 שנים) ואף פרטיו היו לרוב חסויים.<sup>33</sup> כיום, חוברות התקציב המפורסמות מדי שנה באתר הות"ת מאפשרות אומנם שקיפות ציבורית לגבי אופן חלוקת התקציב למוסדות ההשכלה הגבוהה, אך גם מבהירות באופן שאינו משתמע לשתי פנים את משקל האוניברסיטאות על פני המכללות בחלוקת התקציב.<sup>34</sup> יש לסייג בעניין זה ולומר כי בשנים האחרונות חל שינוי בחלוקת התקציב כך שחלה ירידה הדרגתית במשקל סעיף ההשתתפות הישירה בתקציב לאוניברסיטאות

29 על אף האמור, יש לציין כי בשנים האחרונות נשמעת הטענה כי דירוגיהם הבין-לאומיים של המוסדות האקדמיים בישראל נמצאים במגמת ירידה. ראו אלירן זרד **דירוגים בין-לאומיים של מוסדות אקדמיים** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2021).

30 אייל ארגוב **התפתחות ההשכלה בישראל ותרומתה לצמיחה ארוכת טווח** (בנק ישראל, חטיבת המחקר 2015).

31 האתר הביטחוני "דיפנס ניוז" פרסם את רשימת 100 החברות הביטחוניות המובילות בעולם לשנת 2021. 3 חברות ישראליות נמצאות ברשימה המכובדת: אלביט, התעשייה האווירית ורפאל. <https://people.defensenews.com/top-100>.

32 נתנאל קופראק **מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל – נתונים ותקצוב** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2022).

33 המועצה להשכלה גבוהה **מודל התקצוב של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל** (סקירה היסטורית, התפתחות המודל ועקרונות המודל החדש 2012).

34 לדוגמה: על פי חוברת תקציב תשפ"ב 2021–2022 (לוח 3, עמ' 10), מתוך סך כל תקציב ההשתתפות הישירה של הות"ת (שמהווה את רוב התקציב המחולק למוסדות) לשנת תשפ"ב שעמד על סך של כ-8,600,000 אלפי ש"ח, סך של כ-6,600,000 אלפי ש"ח תוקצב לאוניברסיטאות (כלומר מעל 76% מסך התקציב בסעיף זה חולק לאוניברסיטאות). הדוגמה מתייחסת לסעיף אחד בלבד בתקציב; קיימים סעיפים נוספים שבהם בא לביטוי הפער בין האוניברסיטאות למכללות.

ובמקביל חלה עלייה הדרגתית במשקל סעיף זה למכללות (בשנים אלה אף נוספו 2 מוסדות אוניברסיטאים). עם זאת, ההטיה הכללית לטובת תקצוב האוניברסיטאות עדיין שרירה וקיימת. חלוקת התקציב במודל הנוכחי זכתה לביקורת הקוראת להכיר בכך שמספר הסטודנטים לתארים ראשונים הלומדים במכללות הוא רב יותר בהשוואה לאוניברסיטאות,<sup>35</sup> ובנוסף בחשיבותה של תחרות פתוחה בין האוניברסיטאות לבין המכללות על תקציבי מחקר.<sup>36</sup> על רקע תרומת ההשכלה הגבוהה לחברה, וכדי לממש באופן מלא יותר את עקרונות הנגישות, נכון בעינינו להרחיב את התמיכה המדינתית בהוראה האקדמית ולהעניקה גם במסגרת המכללות הפרטיות. ניתן לעשות כן, למשל, על ידי שיוך התמיכה בשכר הלימוד לסטודנט הלומד עצמו, חלף שיוכה למוסד המלמד. כלומר, במקום תקצוב המוסד האקדמי – אוניברסיטה או מכללה מתוקצבת – תקציב שכר הלימוד יעמוד לרשות כל סטודנט באשר הוא, ללא תלות במימון המוסד האקדמי שבו בחר ללמוד, לרבות מכללה פרטית. במודל כזה, תמיכת המדינה בשכר הלימוד תינתן בזיקה לסטודנט, ולא בזיקה למוסד, והסטודנט יוכל לממש בכל מוסד מוכר להשכלה גבוהה. שיטה כזו תיצור תשתית לתחרות בונה בין כל המוסדות המוכרים להוראה אקדמית, תגוון את אפשרויות הבחירה העומדות בפני הסטודנט המתלבט היכן ללמוד ותקדם את נגישות ההשכלה הגבוהה למי שלא התקבל לאוניברסיטה ואין בכוחו לממן לימודים פרטיים.<sup>37</sup>

נושא עכשווי נוסף הראוי להתייחסות הוא משבר הקורונה והשלכותיו על מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. המשבר הוליד אתגרים, אך גם הזדמנויות יוצאות דופן.<sup>38</sup> מחד גיסא, חל גידול משמעותי במספר הסטודנטים להשכלה גבוהה (נתון אשר הוסבר על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על ידי גידול בשהיית סטודנטים פוטנציאליים בארץ<sup>39</sup>). מאידך גיסא, תקופת הקורונה העמידה בפני הסטודנטים וכן בפני המרצות והמרצים את אתגר הלמידה מרחוק וכן פתחה פערים בין סטודנטים, בין היתר בשל הצורך להתמודד עם למידה מרחוק. נציין מחקר שמצא כי הפערים בין סטודנטים יהודים לסטודנטים ערבים גדלו בתקופת

35 בכך ההתייחסות היא לכלל המכללות, ללא הבחנה בין סוגיהן. על פי נתוני אתר הות"ת, בשנת תשפ"א, 32% מכלל הסטודנטים לתואר ראשון בלבד למדו באוניברסיטאות (<https://bit.ly/3ovTdjB>)

36 יובל סיני "התקציב דורש התאמה: מפת ההשכלה הגבוהה השתנתה" גלובס (13.2.2022). <https://bit.ly/3J3NKtB>.

37 יש אף המכנים את המצב הקיים, דהיינו את הפערים בין המכללות הפרטיות לבין יתר המוסדות להשכלה גבוהה, כשל שוק. סימנים לצורך, כמו גם לרצון, לקרב בין הנעשה במוסדות ההשכלה הגבוהה לסוגיה ניתן לראות, למשל, בהצעת חוק מ-2021 אשר מציעה לקבוע את שכר הלימוד המרבי במכללות הפרטיות בדומה לנעשה ביתר המוסדות להשכלה גבוהה (הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון) – קביעת שכר לימוד במוסדות מוכרים שהמדינה אינה משתתפת בתקציביהם), התשפ"ב (2021). מטרת הצעת החוק היא הנגשת ההשכלה הגבוהה וצמצום פערי ההכנסות בין פלחי האוכלוסייה השונים.

38 ראו למשל קרן אדמונד דה רוטשילד "כיצד ישפיע משבר הקורונה על עתיד ההשכלה הגבוהה ככלי למוביליות חברתית" (מסמך המלצות 2020).

39 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "שנת הלימודים האקדמית תשפ"א בסימן מגפת הקורונה – עלייה משמעותית במספר הסטודנטים" (2021).

הקורונה.<sup>40</sup> מחקרים רבים עוסקים בהשפעות המגפה על מערכות ההשכלה הגבוהה והסטודנטים במקומות שונים בעולם ומציינים את הקשיים הכלכליים וההוצאות הבלתי צפויות של המוסדות האקדמיים שיצרה מגפת הקורונה, הקושי בשמירה על איכות ההוראה בלמידה מרחוק וקשיים פסיכולוגיים וחברתיים רבים של סטודנטים.<sup>41</sup> חלק מהמחקרים עוסקים בשרירותם, עמידותם וסתגלנותם של מוסדות ההשכלה הגבוהה למצב הקיים, תכונות אשר נמצא כי הן קריטיות להישרדות של מוסדות ההשכלה גבוהה בעיתות משבר כדוגמת משבר המגפה הנוכחי.<sup>42</sup>

מחקרם של ליפשיץ ואלון (2021)<sup>43</sup> אשר בדק אם השינוי בשוק העבודה כתוצאה ממשבר הקורונה פוגע באופן דומה בתחושת הביטחון התעסוקתי אצל עובדים בעלי השכלה אקדמית וחסרי השכלה אקדמית מדגים, שוב, את חשיבות ה"פרמיה" של ההשכלה הגבוהה, בפרט בעיתות משבר. החוקרים מצאו כי ככלל, אצל כל העובדים נפגעה תחושת הביטחון התעסוקתי כתוצאה מן המשבר, אך חסרי תואר אקדמי חוששים יותר מאובדן מקום העבודה לעומת עובדים בעלי תואר אקדמי.

הקורונה חידדה שאלה מאתגרת העומדת בפני האקדמיה העולמית, והישראלית בתוך כך, ואשר נוגעת למטרות ההוראה האקדמית: בהדרגה נס לחה של ההרצאה הפרונטלית המוקדשת להעברת ידע, בין אם היא נעשית בכיתה המסורתית ובין אם היא מועברת באמצעים דיגיטליים. מהפכת המידע המקוון משליכה בעוצמה גם על ההוראה האקדמית ומכרסמת ברלוונטיות של המרצה העומד ומדקלם בפני קהל שומעים. תקופת הקורונה אפשרה לפתח אפשרויות מקוונות לשירותם של אלה החפצים בידע. אוניברסיטאות מקוונות הולכות וצוברות תאוצה, כמו קורסרה המפורסמת (שדיווחה על יותר מ-40 מיליון משתמשים כבר בספטמבר 2019 ועל יותר מ-70 מיליון משתמשים נכון למועד כתיבת שורות אלה)<sup>44</sup> וכן על יותר מ-3,600 קורסים מקוונים המוצעים בה<sup>45</sup>. בעידן שבו כל הרצאה מוקלטת וניתן להעבירה בזמן-אמיתי לסטודנטים רבים וכן לעשות בה שימושים חוזרים, מרצות ומרצים שואלים את עצמם, בצדק, מהי המשמעות של הוראה אקדמית וכיצד ניתן להשתמש בה על מנת לגרות מחשבה ולהקנות כלי עבודה, חלף ידע הניתן להשגה בקלות ובמהימנות באתרים מקוונים.

40 נסרין חדאד חאג' יחיא "גם באקדמיה: הקורונה העצימה את הפערים בין סטודנטים יהודים לערבים" *המכון הישראלי לדמוקרטיה* (2020) [www.idi.org.il/articles/32685](http://www.idi.org.il/articles/32685).

41 Lorenz S. Neuwirth, Svetlana Jović, & B. Runi Mukherji, *Reimagining Higher Education During and Post-COVID-19: Challenges and Opportunities*, 27 JOURNAL OF ADULT AND CONTINUING EDUCATION 141 (2021).

42 Aras Bozkurt, *Resilience, Resilience, Adaptability, and Sustainability of Higher Education: A systematic Mapping Study on the Impact of the Coronavirus (Covid-19) Pandemic and the Transition to the New Normal*, 9 JL4D 1 (2022).

43 גל ליפשיץ וסיגל אלון "השכלה גבוהה וחוסן תעסוקתי בעיתות משבר כלכלי-תעסוקתי" *סוציולוגיה ישראלית* כא 136 (2021).

44 <https://www.coursera.org/for-university-and-college-students>.

45 "קורסרה" *ויקיפדיה* (15.2.2022) <https://bit.ly/3veNemA>.



בעינינו, חשוב להתבונן בהשכלה הגבוהה כבמערכת דינמית המסוגלת להשפיע על סדר היום הציבורי ולהציע פתרונות לאירועים מורכבים. השאיפה לידע ולמחקר אפיינה את האנושות מאז ומעולם. אין זה פלא שההשכלה הגבוהה מתרחבת מאז הקמתה באופן מתמיד. כאחד המוסדות החברתיים העתיקים בעולם (מוסדות ההשכלה הגבוהה הראשונים הופיעו בין המאות ה-5 ל-2 לפני הספירה<sup>46</sup>), ההגדרות השונות הקשורות להשכלה הגבוהה (כגון: סטודנט, פרופסור, אוניברסיטה וכן מקצועות כגון ספרות או מנהל עסקים) אינן שונות באופן מהותי בין מקום למקום. גם היסודות הגלובליים הם משותפים ונטועים בעקרונות של חירות.<sup>47</sup> נבקש להציע כי ראויותה של ההשכלה הגבוהה בישראל תיבחן במידת החופש האקדמי שהיא מציעה: לבדוק ולחקור, לעורר שאלות, לחשוב. מטרת ההוראה האקדמית אינה הקניית ידע (אף כי אין לזלזל בכך), כי אם עירור מחשבה לגבי נושאים שאינם פתורים והשאלות שראוי לשאול. פרשת **עודד גולדרייך** מהעת האחרונה מציגה מבחן חשוב להגנה על חופש המחשבה האקדמי ולנטרולו מלחץ פוליטי. פרופ' גולדרייך, מומחה למתמטיקה ומדעי המחשב, זכה בהמלצה של ועדת השופטים לקבל את פרס ישראל בגין תרומה פורצת דרך בתחומי מחקר, ואולם שרת החינוך והתרבות ד"ר יפעת שאשא-ביטון סירבה להעניק לו את הפרס מהטעם שחתם על עצומה המזמינה את האיחוד האירופי ליישם את מדיניותו להימנע משיתוף פעולה עם מוסדות אקדמיים הפועלים ביהודה ושומרון.<sup>48</sup> השאלה הובאה לפתחו של בג"ץ, אשר פסק כי שרת החינוך הונעה מתוך שיקול פוליטי זר שאינו ממין העניין. לפיכך, החלטת השרה נפסלה, והוצא צו עשה המורה להעניק לפרופ' גולדרייך את פרס ישראל. הלכת בית המשפט העליון מבקשת להדיר שיקולים פוליטיים מהזירה האקדמית ולאפשר ביטוי אקדמי פתוח וחופשי, גם כזה העשוי להכעיס את השלטון.

\* \* \*

המאמרים בחוברת זו מטפלים ברגולציה של ההשכלה הגבוהה מנקודות מבט מגוונות. המאמר הפותח את הגיליון הוא מאמרו של **ד"ר שרון בר-זיו, פרופ' מרים מרקוביץ-ביטון ופרופ' אורית פישמן אפורי**, שבוחן את השתלבותן של נשים באקדמיה הישראלית. המאמר בוחן את היקף השתתפותן של נשים בתהליכי העברת ידע מהאקדמיה לתעשייה בישראל ואופייה באמצעות מודל שמבוסס על רישום פטנטים בבעלות המוסדות להשכלה גבוהה על אמצאות שפותחו במסגרת פעילותם. במסגרת המחקר בוצעה בדיקה כמותנית של מין הממציאים המצוינים בבקשות לרישום פטנטים שהוגשו על ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל. נחשף כי שיעור השתתפותן של נשים בהגשת בקשות לרישום פטנטים הוא קטן ביחס לשיעור השתתפותם של גברים בהגשת בקשות לרישום פטנטים, ואף ביחס לרמת ייצוגן בקרב הסגל האקדמי הבכיר

*Higher Education*, WIKIPEDIA (May. 1, 2022), [https://en.wikipedia.org/wiki/Higher\\_education](https://en.wikipedia.org/wiki/Higher_education) 46

RONALD BARNETT, *THE IDEA OF HIGHER EDUCATION* (1990) 47

בג"ץ 8076/21 **ועדת ים להענקת פרס ישראל לשנת תשפ"א בתחום חקר מדעי המחשב נ' שרת החינוך** (נבו 29.3.2022). 48

במוסדות להשכלה גבוהה בישראל. בנוסף נחשף כי היקף השתתפותן של נשים כממציאות גדול יותר מקום בו הן משתפות פעולה עם חוקרים גברים מאשר כשהן פועלות בקבוצת ממציאות של נשים בלבד. מכך עולה כי קיים עדיין פער באופי ההשתלבות בפעילות האקדמית של נשים לעומת גברים.

המאמר השני בגיליון הוא פרי עטן של **לינה פורטנוי ופרופ' דפנה רבן** והוא בוחן את ההשכלה הגבוהה באמצעות התפיסה של למידה לאורך החיים או LLL (life learning). מצויים אנו בעידן המודרני, שמתאפייין בבחינה מחודשת של מוסכמות חברתיות ובשינויים תכופים. בעזרת תפיסת ה-LLL, שעוסקת במחויבות ארוכת טווח לרכישת ידע ומיומנויות חדשות, המאמר מציג הסתכלות על השכלה גבוהה ומתמקד בתבניות המעבר אקדמיה-תעשייה בקרב עובדי ההייטק הישראליים. במסגרת המחקר נותחו 1,448 פרופילים של עובדים מתוך הרשת LinkedIn. ממצאי המחקר העלו כי מספר מרובה של מעברי אקדמיה-תעשייה היה קשור להישגים גבוהים יותר, בזמן שלעיתוי הלימודים יחסית לכניסה לשוק העבודה לא היה השפעה משמעותית. ממצאיהן היוו בסיס להמלצות שגיבשו על מנת לסייע למוסדות להשכלה גבוהה לתת מענה למגמות שהתגלו בדפוסי רכישת השכלה גבוהה.

המאמר השלישי בגיליון הוא מאמרם של **פרופ' איתמר גטי ותוצה וילנר**, הבוחן את השתלבותם של צעירים בהשכלה הגבוהה. צעירים רבים בשנים האחרונות צעדו במסלול אשר ראשיתו במציאת עבודה בסיום השירות הצבאי או הלאומי וחיסכון לטויל הגדול וללימודים לאחריו. אתגר ההשתלבות בהשכלה הגבוהה והפקת מרב התועלת מכך הוא מנת חלקם של כמחצית מהצעירים מכל שנתון בישראל. המחקר מתמקד בהשלכות האפשריות של מגפת הקורונה והמשברים התעסוקתיים והתיירותיים שנלוו אליה על תפיסות צעירים לגבי שלושה היבטים הקשורים להשכלה הגבוהה: (1) האוריינטציות להשכלה הגבוהה (לשם מה ללמוד?), (2) המוכנות הפסיכו-חברתית להשתלבות מוצלחת בהשכלה הגבוהה (המשאבים האישיים שתורמים להתמדה והצלחה בלימודים), ו- (3) האוריינטציות לעבודה (מטרות התעסוקה – לשם מה לעבוד?).

המאמר הרביעי בגיליון הוא פרי עטו של **ד"ר שלמה גץ**, שבוחן את ההשפעה של מקום המגורים על הבחירות הלימודיות (סוג מוסד לימודים ותחום לימודים) של סטודנטים לתואר ראשון. המאמר בוחן עד כמה הבחירה הלימודית מושפעת מהסטטוס הכלכלי-חברתי וההישג הלימודי של הפרט ועד כמה היא מושפעת ממאפייני מקום מגורים. הבחינה נעשתה באמצעות נתוני הלמ"ס של כל הסטודנטים של שנה א' בשני שנתונים (תשס"ט, תש"פ) מכל מוסדות הלימוד האקדמיים בישראל. הממצאים העלו כי בחירת מוסד הלימודים קשורה יותר למיקום הגאוגרפי של מקום המגורים, ואילו בחירת תחום הלימודים קשורה יותר לאשכול החברתי-כלכלי של מקום המגורים. נמצא כי השפעת מאפייני מקום המגורים גדולה יותר על בעלי הישגים לימודיים נמוכים, ואינה תלויה בסטטוס החברתי-כלכלי האישי. השפעת המאפיינים של מקום המגורים יוצרת "תחושת מקום" ובידול חברתי בין סוגי מקומות מגורים. בידול זה חוצה את גבולות הסטטוס החברתי-כלכלי של הפרט. ההשפעה של מקום המגורים על הבחירות הלימודיות מרמזת על כך שהוא יוצר "הביטוס" משותף לתושבי מקום המגורים.

המאמר החמישי בגיליון הוא מאמרן של **ד"ר יעל עפרון, ד"ר תמי הראל בן שחר וד"ר רותי לבנשטיין לזר**, שבוחן את תהליכי הרגולציה שהתרחשו בחמש השנים האחרונות ביחס לקליניקות הפועלות בפקולטות למשפטים במוסדות הלימוד בישראל. במאמר נטען כי

הרגולציה לא טיפלה כראוי באתגרים של החינוך המשפטי הקליני ולפיכך לא תרמה לשגשוגן ולמימוש מטרותיהן של הקליניקות. מחד גיסא, הקליניקות עונות על מטרות ההשכלה הגבוהה כפי שהוגדרו על ידי אונסק"ו – יצירת ידע, הכשרה מקצועית, תרומה לקהילה וביקורת חברתית. מאידך גיסא, הקליניקות אינן "אזרחיות מלאות" בפקולטות למשפטים. המאמר מציג קווים מנחים לרגולציה ראויה, שלפיה הקליניקות "יתאזרחו" באופן מלא בפקולטות למשפטים, תוך שמירה על אופיין הייחודי.

המאמר השישי בגיליון הוא מאמרם של ד"ר לימור חצור וד"ר רונן בר-אל, שבוחן את השפעת מלגות הסטודנטים על התמריצים לרישום והמשך לימודים גבוהים ובחירת מוסד הלימודים. המאמר בוחן זאת תוך התמקדות בניסיון לשלב את המגזר החרדי בהשכלה הגבוהה. המאמר ניתח את החלטות הסטודנטים לגבי המוסד שבו ילמדו, אם בכלל, והשפעת ההחלטה על המשק. המאמר התמקד בהשלכות התרחבות מערכת ההשכלה הגבוהה באמצעות הוספת מכללות וסבסודן ובניסיון לשילוב המגזר החרדי. בנוסף, המאמר בחן את ההצדקה להפניית כספים מאוניברסיטאות למכללות ואת מדיניות המלגות האופטימלית בהתבסס על שיקולי הצבר הון אנושי וצמיחה כלכלית ארוכת טווח. זאת ועוד, המאמר בחן, בקשר למגזר החרדי, את התפתחות השוק להשכלה גבוהה של סטודנטים חרדים אל מול יתר המגזרים תוך אפיון תחומי הלימוד, התארים והמוסדות הדומיננטיים. הממצאים שעלו מתחלקים לשניים: ראשית, הקמת המכללות מסייעת להרחבת מערך העובדים המשכילים, וכך יכולת ההשתכרות של הפרטים גדלה. הדבר משפיע אף על הדורות הבאים שיפנו ללימודים בעקבות הוריהם. שנית, סבסוד המכללות על חשבון האוניברסיטאות באמצעות מלגות סטודנטים עשוי להגדיל את הצטברות ההון האנושי על פני זמן ולהוריד את סף הקבלה להשכלה גבוהה. בנוסף, מתן מלגות למתלבטים ברישום ללימודים עשוי לעודד רישום למכללות ובכך להגדיל את צבירת ההון האנושי על פני הזמן. מקרה הבוחן של המגזר החרדי בישראל מראה עלייה ברישום לתואר ראשון על פני זמן, בפרט ברישום למכללות, שבהן הצמיחה במספר הסטודנטים החרדים משמעותית יותר ביחס לצמיחה במספר הסטודנטים שאינם חרדים. נמצא כי למגזר החרדי העדפה מובהקת למכללות על פני אוניברסיטאות.

המאמר החותם גיליון זה הוא פרי עטם של ד"ר ארז כהן ופרופ' ניצה דוידוביץ', שבוחן את דרכי ההתמודדות של המל"ג עם השינויים שחלו בתחומי המחקר וההוראה, מדיניות הנגישות והמצוינות והחינוך הציבורי והפרטי במהלך למעלה משישה עשורים שבהם המל"ג קיימת. המל"ג היא הגוף המפקח על ההשכלה הגבוהה בישראל. המאמר בוחן את מערכת השיקולים של ראשי המל"ג שהובילו לעיצוב המדיניות באותם הנושאים, מתוך פרספקטיבה של זמן ובחינת אתגרי העתיד, בהשוואה לגופים המפקחים בעולם. המאמר ניתח ספרות מחקר העוסקת במערכת ההשכלה הגבוהה בארץ ובעולם, מסמכים ראשוניים וראיונות עם אנשי אקדמיה בכירים. הממצאים העלו כי למל"ג תדמית בירוקרטית, מדיניות קצרת רואי והיא נגזרת אחר האירועים יותר משהיא מובילה אותם, זאת בניגוד למטרתה המוצהרת לקידום תהליכי מחקר והוראה איכותיים, חדשניים ונגישים לטובת המשק והחברה.

ד"ר איריס סורוקר, שופטת בדימוס

ד"ר דנה נייער

יולי 2022