

■ סדרת ניירות מדיניות ■

לאחר "העשור האבוד" ההשכלה הגבוהה בישראל לאן?

עמי וולנסקי

נייר מדיניות מס' 2012.02

ירושלים, אייר תשע"ב, אפריל 2012

עריכה : דלית נחשון-שרון
הכנה לדפוס : רותי לרנר

כתובת המרכז : רחוב האר"י 15, ירושלים
טלפון : 02-5671818
פקס : 02-5671919

דואר אלקטרוני : info@taubcenter.org.il
כתובתנו באינטרנט : www.taubcenter.org.il

נדפס בדפוס מאור-ולך, ירושלים

לאחר "העשור האבוד" ההשכלה הגבוהה בישראל לאן?

עמי וולנסקי*

תקציר

על רקע הישגיה של מערכת ההשכלה הגבוהה לאורך השנים, העשור החולף בולט בנסיגה באיכות ההוראה ובתקציבי מחקר, ובביקורת בלתי פוסקת כלפי ניהול ההשכלה הגבוהה, כפי שהתבטא, בין היתר, בהצעות תיקונים באמצעות חוק ההסדרים. לפיכך עשור זה מכונה במאמר כ"עשור האבוד". חלקו הראשון של המאמר עומד על מאפייני העשור, חלקו השני דן בעבודת ועדות מקצועיות אשר המליצו על תיקון ו/או על שיפורים נדרשים במערכת, החלק השלישי עוסק בתכנית העבודה של ות"ת לשנים תשע"א-תשע"ו, הממוקדת בעיקר בתיקון השיבושים שהתבררו במהלך העשור החולף ותכליתם להביא את המערכת האקדמית להתחדשות ולצמיחה. חלקו האחרון של המאמר דן בכיווני הפעולה החסרים בתכנית העבודה ובכללם התחדשות מדיניות הנגישות, תפקיד מוסדות ההשכלה הגבוהה במתן מענה ללמידה לאורך קריירה (Life Long Learning), גיבוש תפיסת אחריות חדשה של המוסדות לאיכות, לצד שחרור "צוואר הבקבוק" הביורוקרטי של אישור תכניות לימודים והצורך במדיניות אקדמית להבטחת איכות המתקבלים לתכניות הכשרת מורים. חלק זה של המאמר מציע להניח תשתית מושגית ומעשית חדשה, בדומה למגמות התפתחות במערכות חינוך מקבילות בעולם.

* פרופ' עמי וולנסקי, חוקר ומרצה באוניברסיטת תל-אביב משנת 1991; מלמד במרכז ללימודים אקדמיים באור יהודה. מחקריו מתמקדים במדיניות חינוך, מדיניות ההשכלה הגבוהה, רפורמות בחינוך וניהול בתי-ספר. בעבר שימש כסגן המנהל הכללי של משרד החינוך לתכנון וכיועץ להשכלה גבוהה לארבעה שרי חינוך.

לאחר "העשור האבוד" ההשכלה הגבוהה בישראל לאן?

עמי וולנסקי

תוכן עניינים

מבוא	7
1. מאפייני "העשור האבוד"	9
2. המלצות של ועדות מקצועיות	21
3. תכנית העבודה של ות"ת לתיקון ליקויי ה"עשור האבוד"	30
4. במה תכנית העבודה החדשה של ות"ת אינה עוסקת?	36
4.א. כלים חדשים בנגישות להשכלה גבוהה	36
4.ב. מערכת ההשכלה הגבוהה ושוק העבודה – פיתוח תכנית ללמידה לאורך קריירה	42
4.ג. מדיניות הכשרת מורים	43
4.ד. שינוי מודל האחריות לאיכות ושחרור צוואר הבקבוק הביורוקרטי	46
5. סיכום	48
רשימת מקורות	53

לאחר "העשור האבוד" ההשכלה הגבוהה בישראל לאן?

עמי וולנסקי

מבוא

צמיחתה המהירה של ההשכלה הגבוהה בישראל, מאז מחצית שנות התשעים ועד 2010, הינה בבחינת הישג למערכת החינוך. בפרק זמן קצר יחסית נפתחו שערי ההשכלה הגבוהה עבור כמעט כל צעיר שני בישראל, כאשר בשנת 2008 התקבלו ללימודים גבוהים 45.8 אחוז מתוך השנתון, בהשוואה לקבלה של כל צעיר חמישי בשנת 1990 (21 אחוז מתוך שנתון)¹. ביטוי נוסף לשינוי המתואר כרוך בשינוי תודעתי בחברה הישראלית. הציפיות להשכלה גבוהה הפכו נחלה של שכבות רחבות והעמיקה ההכרה, שאין מדובר עוד במשאב בלעדי או בזכות יתר, העומדת לרשותם של שני עשירונים בלבד, אלא בחינוך אוניברסלי, פתוח ונגיש לחלקים רחבים באוכלוסייה. הישגיה של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל בולטים גם בהקשר המחקרי. ישראל מדורגת במקום השלישי בעולם במספר הפרסומים המדעיים למיליון תושבים (בין השנים 2001-2005); האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב והטכניון מדורגים בין 100 האוניברסיטאות הטובות במדעי הטבע (בין השנים 2004-2009)², ואילו בשיעור הציטוטים ביחס לעושרה, ישראל נמצאת במקום השלישי בעולם לאחר שוויצריה ושוודיה (קירש, 2010). בין השנים 2000-2011 זכו חמישה מדענים ישראלים בפרס נובל ומדען אחד במדליית פילדס במתמטיקה³.

¹ במוסדות ישראלים להשכלה גבוהה בלבד.

² מכון ויצמן אינו נכלל בדירוגים אלה בהיותו מוגדר כמכון מחקר ולא כאוניברסיטה (קירש, 2010, עמ' 35).

³ פרס פילדס דומה במעמדו לפרס נובל.

אל נתונים אלה יש להוסיף את תרומתה של מערכת ההשכלה הגבוהה למשק הלאומי. 41 אחוז מהגידול בתוצר בשנות השבעים והשמונים מוסבר על-ידי השקעות במחקר ופיתוח; 29 אחוז מהגידול בתוצר מיוחס לעלייה ברמת ההשכלה; 70 אחוז מהפטנטים נשענים על מחקר אוניברסיטאי ולאורך כל שנותיה, מערכת ההשכלה הגבוהה גילתה רגישות לצרכים משתנים של החברה והמשק תוך התאמת התפתחותה לצרכים אלה (וולנסקי, 2005).

על אף הישגיה המרשימים של האקדמיה הישראלית, העשור החולף הטיל צל כבד על יכולתה של המערכת להתמיד בהישגים המתוארים. התפתחויות בלתי רצויות, בעיקר בעשור הראשון במאה העשרים ואחת, מאיימות להשיג את המערכת לאחור. כמעט כל מרכיב פעולה בה, פרט לנגישות, אשר זכה לתמיכה ועידוד בעשורים קודמים, נשחק בעשור החולף. מה התרחש במערכת במהלך העשור המכונה כ"אבוד"?

1. מאפייני "העשור האבוד"

שנת 1993 הייתה שנת מפנה במערכת ההשכלה הגבוהה של ישראל. החלטת המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) בדצמבר אותה שנה, לבסס את הרחבת המערכת על שדרוג מעמדן של מכללות על פני החלופה של הקמת אוניברסיטה חדשה, שחררה אנרגיה רבת עוצמה של יצירתיות וחדשנות. מגוון רעיונות רדומים לפיתוח תחומי לימוד ולצורות ארגון חדשות של השכלה גבוהה, מגוון אמביציות כבושות לחדשנות אקדמית ומשאלות לב של מוסדות, אשר ביקשו לשדרג את מעמדם למוסדות אקדמיים עצמאיים, זכו להיתר ולהכרה מאת המועצה להשכלה גבוהה. על תקופה זו ניתן להתבונן כפרץ של חדשנות, המאפיין את החברה הישראלית, אשר השתחרר עם מתן האות⁴. הכרעת המועצה להשכלה גבוהה בדבר שדרוג מעמד המכללות זכתה לגיבוי ולתמיכה בהחלטת הממשלה בשנת 1994⁵ ואף לתיקון חוק המל"ג בכנסת בשנת 1995, אשר קבע את מעמדם השווה של התארים המוענקים על-ידי המכללות, לתארים המוענקים על-ידי אוניברסיטאות⁶. המפנה הזה במדיניות ההשכלה הגבוהה היווה כן שילוח לצמיחה מהירה של ההשכלה האקדמית, תוך שינוי מרחיב של מבנה ההזדמנויות לחינוך. שינוי זה הוא שאפשר נגישות רחבה להשכלה אקדמית, כאשר ברקע השיקולים גם גל העלייה הגואה מברית-המועצות לשעבר. בעקבות ההחלטה משנת 1993 נוספו למערכת ההשכלה הגבוהה 43 מוסדות, אשר זכו על פי חוק למעמד של מוסד מוכר להשכלה גבוהה⁷. הגידול כלל מוסדות לא מתוקצבים, מכללות להכשרת מורים, מכללות טכנולוגיות ומכללות אזוריות או כלליות⁸. הגידול הזה אפשר כמעט שילוש במספר

⁴ בספרם *Start-Up Nation* (2009), העוסק בנס הכלכלי של ישראל, מתארים המחברים, דן סנור וסול זינגר, את מאפייניה התרבותיים של ישראל. רבים מהמאפיינים אשר תוארו בספר הולמים את תיאור היזמות והחדשנות בתקופת הקמת המכללות.

⁵ הכרעה זו, לאחר מחלוקת קשה במל"ג, נוטה והונהגה על-ידי פרופ' אמנון רובינשטיין כשר חינוך ויו"ר המל"ג ופרופ' אמנון פזי, יו"ר ות"ת.

⁶ תיקון מס' 10 לחוק המל"ג משנת 1995.

⁷ מ-23 מוסדות בשנת 1993 ל-66 מוסדות בשנת 2011.

⁸ בשנת 1993 פעלו בישראל שבע מכללות אקדמיות להכשרת מורים, חמש מכללות כלליות, שתי מכללות טכנולוגיות ומוסד חוץ-תקציבי אחד.

הסטודנטים, מ-118,000 בשנת 1993, ל-290,000 בשנת 2009, והביא בפועל לאוניברסליזציה של ההשכלה הגבוהה בישראל.

אך הגידול המהיר גם גבה מחירים נוקבים וכואבים. **הראשון** קשור בחקיקה עצמה. החוק קבע, כי המועצה להשכלה גבוהה היא הסמכות לאשר תכנית לימודים אקדמית. לפיכך, בהדרגה, החלו להיערם בפני המועצה בקשות לאישור תכניות לימודים חדשות של מוסדות, אשר זכו להיתר ולהכרה אקדמית מאז המחצית השנייה של שנות התשעים. טבעו של מוסד להשכלה גבוהה כגוף חי ומתחדש, שהוא מבקש לפרוש כנפיים באמצעות פיתוח תכניות לימוד חדשות. ככל שהתרחב מספר המוסדות וככל שהמשאלה הטבעית שלהם להתאים עצמם לסביבה ולצרכים משתנים גברו, הצטברו בפני המל"ג בקשות לתכניות לימוד חדשות. אלה הפכו בהדרגה לצוואר בקבוק ביורוקרטי כאשר בשנת 2009 המתינו לאישור המל"ג 450 תכניות שונות⁹. בעוד המבנה המסורתי הריכוזי לאישור תכניות לימודים הלם מערכת בעידן בו פעלו בעיקר שמונה אוניברסיטאות, הוא התברר כבלתי הולם בבואו לשרת צרכים של מערכת בה פועלים 66 מוסדות. שיטת הבדיקה המסורתית של המל"ג התבררה כבלתי הולמת למערכת אשר מספר מוסדותיה גדל פי עשרה ממספרם בעת חקיקת חוק המל"ג בשנת 1958¹⁰. כל עוד כתשעים אחוז מהפעילות האקדמית של ישראל התנהלה באוניברסיטאות, השיטה עבדה באופן סביר אך עם התרחבותם המהירה, עורקי תהליך קבלת ההחלטות של המערכת הלכו והסתיידו. התברר, כי הלוגיטיקה של בדיקת מספר כה רב של תכניות לימודים, והצורך לגייס מספר כה רב של חברי סגל ממוסדות להשכלה גבוהה לפעול, ובהתנדבות, בוועדות בודקות המתמנות על-ידי המל"ג – היו מעבר ליכולתה של המועצה ליתן מענה בלוח זמנים סביר, כאשר תכניות ממתונות לאישור גם חמש ואף שש שנים (OECD, 2010). אף כי מוסדות ביקשו לשמור על מערכת יחסים תקינה עם

⁹ נתון שנמסר על-ידי פרופ' מנואל טרכטנברג בהרצאתו בכנס "בשער" מיום 25.12.2009.

¹⁰ מתן אישור לתכנית לימודים חדשה כרוך בארבעה שלבים עיקריים. הראשון, בחינה מוקדמת של הות"ת על חיוניותה של התכנית; השני, הקמת ועדה מקצועית של המל"ג, הנשענת על מומחים מתנדבים מקרב חברי סגל אקדמי בתחום הנבדק; השלישי, הערכה ושיפוט ההצעה על-ידי מל"ג לאור המלצת הוועדה המקצועית. לאחר אישור התכנית המוקדמת ומתן היתר להרשמת תלמידים, מוקמת ועדה מלווה עד לתום שלוש שנים מהרצת התכנית ובסופה מומלץ למל"ג (אם אין נדרשים תיקונים או שיפורים לתכנית) להעניק אישור קבוע לתכנית שעל הפרק.

המל"ג, הכעס והמרירות הצטברו והתבטאו לא פעם במכתבים ובהערות נוקבות בכנסים או בפגישות¹¹.

המחיר השני של "העשור האבוד" הוא בקיצוצי התקציב המצטברים של כ- 25 אחוז בין השנים 2001-2007, כתוצאה מקיצוצי רוחב של פעילות הממשלה (משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, 2007), כמו גם מהפחתת שכר הלימוד באוניברסיטאות בשיעור של 26 אחוז, ללא מתן פיצוי למוסדות הן בשל החובות המעיקים בגין הפנסיה התקציבית והן בשל הוצאות הביטחון והמינהל הגדלות (דו"ח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה (דו"ח שוחט), 2007). שחיקה תקציבית זו הייתה לאבן רחיים הולכת ומתהדקת על צוואר המוסדות. התכווצות התקציב הובילה לשחיקת תקציבי מחקר ולשינוי היחס המספרי בין אנשי הסגל הבכיר לבין מספר הסטודנטים. כך לדוגמה, בעוד שבשנת 1990 עמד יחס זה על 17 סטודנטים לאיש סגל בכיר הוא עלה ל-24 בשנת 2009 (תשס"ח). לשם השוואה, היחס המספרי בין סגל בכיר לבין מספר סטודנטים באוניברסיטאות מובילות בעולם עומד על 10:1¹². לשינוי היחס המספרי יש השפעה ישירה על האיכות האקדמית הכוללת את הזמן המוקדש להדרכת סטודנטים, על גודל כיתות, על עומס ההוראה, ועל זמינות איש האקדמיה בפרוזדורי המוסד – כל אלה הלכו והחריפו במהלך העשור החולף.

מחיר שלישי המאפיין את העשור החולף כרוך בעליית הגיל הממוצע של הסגל הבכיר. בשנת 2009 הגיל החציוני של חברי הסגל הבכיר היה 53.5¹³ לעומת 46 בשנת 1980 (תשל"ט). שנות השבעים והשמונים היו שנים של צמיחת האוניברסיטאות, שהתאפיינו גם בקליטה של סגל צעיר יחסית. מהלך הקליטה של סגל חדש הואט בשנות התשעים והוא נעצר כמעט כליל במהלך העשור הראשון של המאה הנוכחית. כך לדוגמה, אוניברסיטת תל-אביב צמצמה את מספר חבריה במהלך העשור החולף בכ-400 משרות, ובמקביל עצרה את קצב קליטתם של חברי סגל צעירים¹⁴, צעדים שתרמו לעליית חציון הגיל.

¹¹ בכנס שהתקיים ב-15 במאי 2008 באוניברסיטת תל-אביב, ראשי מכללות העלו סוגיה זו לדיון. בראיונות שקיימו חברי צוות ה-OECD (2010), ציינו ראשי מוסדות את הקושי הנובע ממשך הזמן הממושך לאישור תכניות לימודים של המל"ג.

¹² <http://www.brainreturn.org.il> : ובעיקר באוניברסיטאות פרטיות.

¹³ <http://www.cbs.gov.il/hodaot2010>

¹⁴ <http://www.yedidim-tau.org.il>

לגיל חברי הסגל יש השפעה גם על הפריזון המחקרי. ההשוואה של גיל הסגל בישראל לעומת מדינות אחרות מאירה את הסוגיה.

לוח 1. גיל וגיל ממוצע של הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות –
השוואה עם מדינות נבחרות

מדינה	שנה	גיל ממוצע	אחוז עד גיל 35	אחוז עד גיל 44	אחוז גילאי 55+
ארצות-הברית	1998	49.4	5.7	33.2	32.2
אנגליה	2002/3	46.3	16.0	48.0	16.9
אוסטרליה	2002	48.2	7.7	36.8	24.9
ישראל	2005	53.4	2.0	21.4	48.3

מקור: דו"ח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה (ועדת שוחט) (2007), עמ' 187¹⁵.

המחיר הרביעי של "העשור האבוד", שהחל בשנת 2000, כרוך בשיבוש האתוס האקדמי. החלטת מל"ג משנת 1993 ביקשה להשיג שני יעדי מדיניות, האחד, הגברת הנגישות, בעיקר באמצעות המכללות; והשני, הגברת תפוקת המחקר באמצעות הדגשת משקל הלימודים לתארים מתקדמים באוניברסיטאות. בעוד הרחבת הנגישות הצליחה מעבר למשוער ואף מעבר לתכנון המוקדם, יעדי הפעולה של האוניברסיטאות השתבשו באופן שלא נחזה תחילה. אל הקיצוץ התקציבי המצטבר והשלכותיו המתוארות, נוספה העמקה של תרבות של "קיצורי דרך" לתואר אקדמי (וולנסקי, 2005; ויילר ופרידמן, 2001; כפיר, פרסקו, ובנימין-פאול, 2003). תרבות זו באה לידי ביטוי בלימוד מתקצרים, במאבק מתמשך עם סטודנטים על קריאת חומרי החובה בסילבוס, בהיצע גובר של תכניות לימוד מרוכזות בנות יום אחד או יומיים בשבוע, בהגשת עבודות אקדמיות בצמדים, בשימוש לרעה של עידן הדיגיטציה, המאפשר בקלות יחסית להעתיק עבודות או את חלקן, בהיותן ניתנות לאיתור במאגרי מידע סרוקים ולהגישם כעבודת מקור, בהיצע של שירותי מכירת עבודות אקדמיות באינטרנט¹⁶, בתחרות בין מוסדית, אשר אופיינה בהתהדרות בהורדת רמת

¹⁵ כל השוואה לישראל מחייבת להביא בחשבון נורמה של שירות צבאי בן כשלוש שנים.
¹⁶ אחד המקרים המשעשעים הוא הצעה שהתקבלה בכתובת המייל שלי, שהופנתה לסטודנטים להכין עבורם תמורת תשלום עבודת גמר בקורס שהועבר על-ידי.

מהתרשים עולה, כי בניגוד למדיניות מל"ג שנקבעה¹⁸, החל בשנת תשנ"ז לערך ועד שנת תשס"ח¹⁹, חל גידול תלול במספר המסיימים תואר שני ללא תזה. אל המגמה של נסיגה מתפוקות מחקר ברמת התואר השני, נוספו תכניות חוץ-תקציביות אשר העמיקו עוד יותר את ההתרחקות ממחקר. על פי אומדן, כיום פועלות כחמישים תכניות חוץ-תקציביות באוניברסיטאות, המקיפות כ-3,000 סטודנטים שהם כ-7 אחוזים מכלל הלומדים לתואר שני באוניברסיטאות, בהן לא נדרשת כתיבת תזה מחקרית (הארץ, 26.10.2011). מסלול לימודים זה היה למקור הכנסה בעידן של קיצוצי תקציב מצטברים, ותמורת שכר לימוד של 35,000 שקל ועד 42,000 דולר ניתן לסיים תואר שני בפרק זמן של שלושה עד ארבעה סמסטרים. ועדת שוחט התייחסה להתפתחות זו בדבריה כדלהלן (דו"ח הוועדה, 2007):

תכניות ההוראה החוץ-תקציביות, המקנות תארים אקדמיים בהליך מזוז, מסיטות כוחות הוראה ומשאבים נוספים מייעודם העיקרי, קרי המחקר, רבות מתכניות אלו נולדו על רקע המצוקה התקציבית שהאוניברסיטאות נקלעו אליה. על כן, בד בבד עם הרחבת המשאבים יש לצמצם את תכניות ההוראה החוץ-תקציביות...

משעה שהאוניברסיטאות אימצו תכניות חוץ-תקציביות התברר להן כי יחידה אקדמית יכולה לנהל את ענייניה ביתר קלות תקציבית אם וכאשר תגביר את היקף הלומדים בתכנית החוץ-תקציבית, ולפיכך הפכו תכניות אלה למקור חמצן חיוני במוסדות המתוקצבים. הקלות היחסית בה ניתן היה לגייס תקציבים הובילה לפשרה מודעת גם בשאלת האיכות האקדמית²⁰, ובכך תרמה להעמקת תרבות "קיצורי דרך" לתואר אקדמי, אשר הלכה וחלחלה במערכת. מעתה שיקולים כלכליים מפתים נמצאו דוחקים שיקולים של איכות אקדמית,

¹⁸ דיון בנושא זה התקיים במל"ג הן בדצמבר 1993 והן בהחלטה משנת 1999 עת הובאה תכנית ות"ת לדיון במל"ג.

¹⁹ תשס"ח – מועד תום המדידה כפי שדווח על-ידי ות"ת. אין נתון לגבי התפתחות מגמה זו לאחר השנה האקדמית הנ"ל.

²⁰ התפתחות זו לוותה במתחים אשר העכירו את האווירה, בין אלה הרואים באתוס אקדמי גבוה את עיקר שליחותם וייעודם לבין אלה אשר ביקשו להבטיח איזון תקציבי מהיר.

עד כדי שיבוש האתוס האקדמי הרואה במחקר ובהוראה ראוייה את עיקר תפארתו ויצירתו²¹.

להתפתחות המתוארת יש השלכה נוספת, הנוגעת למדיניות הציבורית של ההשכלה הגבוהה – היא הפכה ל"קו פרשת מים" בהתפתחות אוניברסיטאות כמשק השכלה מעורב, ציבורי ופרטי כאחד. התהליך המתואר מוסבר אמנם, ובצדק, על-ידי ועדת שוחט כמענה למצוקה תקציבית, אך אין זו הסיבה היחידה. סיבה נוספת היא, שהאוניברסיטאות השכילו להבין את היתרון המוקנה למוסד המאמץ כלי ניהול גמישים בפעולתו. המוסדות הלא-מתוקצבים משוחררים מהסכמים קיבוציים, הנוגעים הן לשכר לימוד לסטודנטים והן לשכר הסגל, כמו גם ממגבלות התכנון האקדמי של ות"ת²². גמישות פעולה זו, העומדת לרשות סוג אחד של מוסדות לעומת נוקשות בסוג אחר של מוסדות, הקנתה יתרון תחרותי למוסדות הלא-מתוקצבים, אשר התבטא בזליגה מתמדת של אנשי סגל בולטים מהאוניברסיטאות אל המוסדות הפועלים על פי כללי השוק החופשי (הארץ, דה מרקר, 21.1.2011). זאת ועוד, סקרי שביעות רצון של מל"ג הצביעו על כך, שרמת שביעות הרצון של סטודנטים במוסדות הלא-מתוקצבים גבוהה מזו שבמוסדות המתוקצבים (דו"ח ות"ת, 2006/7 ; 2007/8).

המחיר החמישי המאפיין את העשור החולף הוא ניסיון להפקעת החירות האקדמית המוקנית למל"ג באמצעות חוק ההסדרים. שלוש הצעות חוק נפרדות הועלו בזו אחר זו לקראת סוף העשור. האחת, ב-2008, ביקשה בפועל להלאים את ות"ת ולהעבירה לסמכות משרד החינוך; השנייה, ב-2009, ביקשה לשנות את הרכב ות"ת ולהבטיח רוב שייקבע על-ידי הממשלה; והשלישית, ב-2010, ביקשה להביא להכוונת המחקר.

המאבק בשנות החמישים על חקיקת חוק המועצה להשכלה גבוהה נסב בעיקרו על התביעה להגן על חירותה האינטלקטואלית של האקדמיה. שלוש הצעות חוק שונות נדונו בין השנים 1952-1958 עד שהושגה הסכמה, אשר

²¹ על התפתחות תרבות קיצורי הדרך בהשכלה הגבוהה ראה פרק 5 אצל וולנסקי, 2005.

²² מוסדות אלה התמקדו בעיקר בהענקת תארים בתחומי מינהל, כספים ומשפטים, תחומים בהם רמת הביקושים לתואר אקדמי גבוהה. התהליך התגבר החל באמצע שנות התשעים, כאשר מכללות למשפטים זכו להכרה אקדמית של המל"ג וכן כאשר שלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל הפכו למוסדות ישראלים על פי חוק ולא עוד מתוקף פעולתם בשלוחות של אוניברסיטאות זרות החל במחצית העשור הראשון בשנת אלפיים.

הבטיחה את עיקרון אי-ההתערבות הפוליטית בהשכלה הגבוהה. שלוש הצעות החוק החדשות, בשנים 2008-2010, במסגרת חוק ההסדרים, ביקשו לחולל שינוי מהותי בחוק המל"ג ולהשיגו לאחור.

הרצון לכוון את המחקר המדעי נתקל בחומה בצורה בשנות החמישים, כאשר שורה רחבה של חברי כנסת הזהירו מפני הנטייה הממשלתית להתערבות בחיי ההשכלה הגבוהה (וולנסקי, 2005). ראשי המוסדות דאז סירבו בעקביות לכל שיתוף פעולה, אשר היה עלול להצר את המרחב המוחלט של המחקר המדעי והתנגדו לכל ניסיון להשית מנגנון שליטה ממשלתי על ההשכלה הגבוהה. כך לדוגמה, המחלוקת על הקמת ות"ת בשאלת החירות האקדמית נמשכה עשרים ואחת שנה והסתיימה רק לאחר הסכמה על אופי התכנון ועל תקצוב משוחרר מתכתוב ממשלתי הדוק²³. אף כי ניהול המוסדות באמצעות ות"ת ידע עליות ומורדות ביחסיו עם הממשלה, היא נוהלה לאורך השנים לשביעות רצון כל השותפים, תוך הקפדה על סמכותה ועצמאותה של ות"ת²⁴. הצעות חוקי ההסדרים קוראות תיגר על הסכמות העבר בין הממשלה למוסדות כפי שניתן ללמוד מהנימוקים להצעות. הצעת החוק של שנת 2008 ביקשה להוציא את סמכות ההערכה האקדמית ממל"ג ולהשכינה במשרד החינוך כיחידה פנים ממשלתית. אותה הצעה חתרה לכך, שתקציב המוסדות ייגזר מתוקף ממצאי המדידה של תפוקות אקדמיות, אשר ייבחנו על-ידי מנגנון פעולה של משרד החינוך (הכנסת, 2007). וכן נקבע בהצעת חוק זו, כי תפקידי משרד החינוך יהיו "הנחיה מקצועית של גורמים במערכת ההשכלה הגבוהה בתחום ההערכה והמדידה, לשם ביצוע בקרה פנימית במוסדות להשכלה גבוהה" (הכנסת, 2007). ההצעה כי תקצוב ההשכלה הגבוהה יתבצע על פי תוצאות הערכה שמקום מושבה הוא משרד החינוך, משמעותה בפועל היא פירוק ות"ת והכפפת סמכות התקצוב לממצאי פעולתה של הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה)

²³ המחלוקת התמקדה בהרכב החברים אשר יחליטו על יעדי ההקצאה של תקציבי ות"ת. לאורך השנים הממשלה ביקשה להבטיח את מעמדה הדומיננטי ברוב של נציגיה בות"ת, עניין שנציגי המוסדות להשכלה גבוהה התנגדו לו. הפשרה נמצאה כאשר נקבע כי לממשלה תהיה נציגות של אנשי ציבור אך רוב החברים, כולל יו"ר הוועדה, יהיו מהמוסדות להשכלה גבוהה ובכך יובטח חופש המחקר ותמנע הכוונתו על-ידי נציגי הממשלה.

²⁴ תוקף ממשלתי לסמכות ות"ת ניתן באמצעות החלטת ממשלה מיוני 1977.

שבמשרד החינוך. אילו התקבלה הצעת חוק זו פירושה בפועל היה הלאמת ות"ת.

הצעת החוק השנייה, שהועלתה במסגרת חוק ההסדרים בשנת 2009, ביקשה להקנות לממשלה רוב בהרכב חברי הות"ת. בדברי ההסבר נאמרו הדברים הבאים²⁵:

הלכה למעשה, ות"ת פועלת בהרכב של שבעה חברים: ארבעה פרופסורים מהאוניברסיטאות... איש סגל בכיר מאחת מהמכללות האקדמיות המתקצבות ושני אנשי ציבור... על פניו, במצב זה עשויים חברי ות"ת (שמכנהים במקביל כאנשי סגל במוסדות המתקצבים על ידה) לפעול תוך ניגוד עניינים, ולו למראית עין, בין תפקידיהם כרגולטורים וכמתקצבים של מערכת ההשכלה הגבוהה בכללותה ולבין תפקידיהם במוסדות האקדמיים²⁶.

לפיכך ביקש חוק ההסדרים לשנת 2009²⁷:

מוצע לקבוע את הרכב ות"ת על שבעה חברים: ארבעה נציגי ציבור (מהם שלושה אשר ימונו על-ידי ועדה ציבורית ונציג אחד שימונה על-ידי שר החינוך באישור הוועדה הציבורית), שני נציגים של האוניברסיטאות ונציגי המכללות. כאשר, יו"ר ות"ת יתמנה על-ידי שר החינוך מבין חברי ות"ת²⁸.

הצעה שלישית של חוק ההסדרים, שעלתה בשנת 2010, ביקשה להביא להכוונת המחקר (*targeting*) (הכנסת, 2011). על פי הצעה זו, ועדה מקצועית, אשר תמונה על-ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר המדע, תגבש

²⁵ <http://ecowiki.org.il/index.php?>

²⁶ גיבוש הצעה זו בא בעקבות דו"ח מבקר המדינה ממרץ 2009, אשר התמקד בבעיית הפיקוח של ות"ת על הטיפול בענייני שכר באוניברסיטאות ולפיכך המליץ הדו"ח לשקול את שינוי הרכב ות"ת באופן שיגדיל את מספר נציגי הציבור בוועדה. סוגיית השכר באה לידי טיפול אצל יו"ר ות"ת, פרופ' טרכטנברג, סמוך לכניסתו לתפקידו. בהסדר עליו סוכם בין האוניברסיטאות לבין משרד האוצר בראשית 2010 נקבע, כי שכר עובדי האוניברסיטאות יהיה נתון לפיקוח הממונה על השכר.

²⁷ <http://ecowiki.org.il/index.php?>

²⁸ יו"ר ות"ת התמנה עד כה בהצבעה חשאית של חברי המלי"ג על פי הצעה ששר החינוך מביא להיוועצות עם ראשי המוסדות והמלצתם.

המלצות לעניין מיקוד מדיניות המחקר והפיתוח הממשלתי, הנהנה מתקציבי מדינה אשר יובאו לאישור הממשלה. בהצעת החוק נאמר כי המלצות הוועדה המקצועית תכלולנה "הצעה לשיעור השקעה מינימלי שיוקצה לתחום מחקר ראשי מתוך סך ההשקעה הממשלתית במחקר ופיתוח, וכן הצעה לשיעור השקעה מינימלי בשני תחומי מחקר בעדיפות משנית" (הכנסת, 2011). בדברי ההסבר להצעת החוק החדשה נאמר:

ההשקעה הלאומית במחקר ופיתוח בישראל כאחוז מהתמ"ג היא הגבוהה בעולם ועומדת על 4.9% לשנת 2008, ההשקעה הממשלתית בישראל במחקר ופיתוח מתרכזת בעיקר במערכת ההשכלה הגבוהה, המדען הראשי במשרד התמ"ת, מכוני מחקר ובתי-חולים ממשלתיים. על אף זאת, לא קיימת היום בישראל מדיניות מו"פ סדורה באף חלק משרשרת המחקר והפיתוח וזאת, בין היתר, לאור העובדה כי לא קיים גורם שתפקידו לבחון את כל המו"פ, לחלק עדיפויות בין חלקיו השונים ולתאם ביניהם. **המצב הקיים כפי שתואר לעיל, מונע ריכוז מאמץ ההשקעה בנושאים בעלי חשיבות לאומית**, ומוביל לפיזור מאמצי המחקר בין מספר רב של תחומים. לאורך השנים נמנעה הממשלה מקביעת סדר עדיפויות ברור ועקבי לתמיכה במחקר והפיתוח בתחומים בהם יש לישראל יתרון יחסי, **המצב הקיים בישראל עומד בניגוד למגמה העולמית לפיה הממשלה מחליטה במדיניות, למקד מאמצים ומשאבים לתמיכה במו"פ בתחומי מחקר ופיתוח מוגדרים שנבחרו מראש** (ההדגשה של המחבר הנוכחי).

אף כי יו"ר ות"ת אמור היה לשמש חבר בפורום החדש, והחלטות הוועדה היו טעונות את אישורו במשותף עם המדען הראשי של משרד התמ"ת, בהצעה זו היה משום עיקור סמכות ות"ת ומעמדה, ופגיעה מהותית בפועל בפעולתה של המועצה להשכלה גבוהה, אשר תפקידה על פי חוק לשקוד על פיתוח המחקר והמדע. על פי הצעת חוק ההסדרים החדש, מחקרים במוסדות להשכלה גבוהה יכוונו בתוקף המלצות ועדה ממשלתית לאחר שיובאו לאישור הממשלה. היגיון הקמתה של ות"ת, כמו גם החלטת הממשלה על סמכותה מיוני 1977, עלול היה לעבור מן העולם והפעם בתוקף חוק ההסדרים החדש. הצעת החוק הביאה

להכנת סקירה מקיפה, שנשלחה אל היועץ המשפטי לממשלה, שעסקה בנימוקים האקדמיים והפרלמנטריים אשר ביקשו והצליחו למנוע מאז שנות החמישים התערבות פוליטית בהכוונת המחקר האקדמי. בסקירה נאמר בין היתר: "ספק אם ההמצאות הגדולות בהיסטוריה של המדעים היו באות לעולם בלא חירות מוחלטת של המחשבה והמחקר... היומרה לחדור למוחו היוצר של חוקר ולנתב את דרכי עבודתו היא עתיקת יומין. הישגיהן של מערכות השכלה גבוהה גברו, ככל שמחוקקים, ממשלות ומערכות משפט ידעו להגן על נטיית ההתערבות של מנגנונים שלטוניים מפניה"²⁹. בעקבות הסקירה הודיע שר החינוך גדעון סער למחברה, כי החליט להסיר את תמיכתו בסעיף זה בחוק ההסדרים. גם יו"ר ות"ת הודיע במכתב נפרד, כי הצעת חוק זו ירדה מהפרק תוך ציון תרומתה של הסקירה להחלטה להקפיא את הצעת חוק ההסדרים 2010³⁰. פרופ' זאב תדמור הוסיף בעניין זה בעבודה שכתב בנושא מדיניות מדע, כי כל ניסיון להכוונה מלמעלה של המחקר המדעי, ואפילו באמצעות ועדות מדענים, נידון לכישלון משום שאיש "אינו יכול לחזות כיוונים מאוד ספציפיים מבטיחים" (תדמור, 2011).

הרקע לשלוש הצעות החוק אינו חדש. הנטייה להכוונת המחקר האקדמי היא קמאית ומעוגנת במאמצי חקיקה העולים מעת לעת, המבקשים לכוון את המחקר האקדמי. השקפה המניעה יוזמות אלה היא, כי "על בעל המאה להיות גם בעל הדעה". שלוש הצעות חוק ההסדרים ברצף מצביעות על אי-שביעות רצון מתמשכת מדפוס הניהול הקיים של המוסדות להשכלה גבוהה³¹. המאבק אינו רק על סמכות אלא מתמקד בהשקפה, שהמדיניות הציבורית בתחום המחקר וההוראה צריכה להתרכז בתחומים חיוניים להתפתחות המשקית, כגון מדעים מדויקים והנדסה, ואילו תחומי לימוד, שיש להם ביקושים גבוהים, אותם ניתן

²⁹ סקירה שנשלחה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה וינשטיין, מיום 4.7.2010.

³⁰ מכתבו של פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר ות"ת, מיום 19.7.2010.

³¹ במהלך השנים נשמעה ביקורת או גם הערות אירוניות בדיונים עם מקבלי החלטות או מחוקקים על התועלת בקיומן של תכניות לימודים אחדות, בעיקר בתחומים של מדעי הרוח.

לרכוש במוסדות שאינם מתוקצבים על-ידי המדינה, ראוי להימנע מתמיכה ממשלתית בהם, כפי שעולה מהצעת חוק ההסדרים של שנת 2008.³² את המניעים לייזום חוקי ההסדרים המתוארים תולה ד"ר אודי ניסן, לשעבר ראש אגף התקציבים באוצר, בחולשה מתמשכת של ות"ת. העדר יכולת תכנון ארוך טווח, חוסר איזון בין איכות ומצוינות לבין נגישות, וניהול בעייתי הצביעו על כך, ש"המודל של ות"ת נותר במערומיו", ולפיכך משרד האוצר נדרש לייזום חוקי הסדרים בין השנים 2008-2010, כדי להתמודד עם הליקויים שנחשפו.³³

עתה הלכו והתבהרו מכלול מאפייני "העשור האבוד" – תהליך ביורוקרטי מסורבל וממושך של אישור תכניות לימוד חדשות, קיצוצי תקציב, אשר השפיעו על כל אחד ממדדי האיכות של ההשכלה הגבוהה, צמצום תפוקות המחקר של האוניברסיטאות, גידול במשקל ההשכלה הגבוהה כמוצר צריכה פרטי על פני השכלה גבוהה כמוצר ציבורי, אובדן אמון משרד האוצר בהנהגת ות"ת, וכתוצאה – מאמצים גוברים בהכוונת המחקר וההוראה, תוך ערעור על סמכותם המסורתית של ות"ת ומל"ג – כל זאת במהלך עשור אחד.

³² הכנסת, הצעת חוק ההסדרים לשנת 2008: ביטול תקצוב חוגים במוסדות להשכלה גבוהה. בהצעת חוק זו נאמר "להנחות את ות"ת להפסיק את תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה בגין סטודנטים לתואר ראשון בחוגי הלימוד מנהל עסקים, חשבונאות ומשפטים וזאת החל בשנת הלימודים תשס"ט, בהתאם לאמור להפחית סכום של 80 מיליון ש"ח מבסיס תקציב ההשכלה הגבוהה".

³³ ראיון עם אודי ניסן מיום 30.6.2011.

2. המלצות של ועדות מקצועיות

אם קיים קונצנזוס בחברה הישראלית בתחום כלשהו הוא נוגע לתרומתה ולחיוניותה של מערכת ההשכלה הגבוהה לחברה ולמשק. תרומה זו מתועדת כמעט בכל היבט – בהשפעתה על התעסוקה, על השכר, על המוביליות החברתית, על רישום הפטנטים, על העברת טכנולוגיה לתעשייה, ועל מעמדה הבינלאומי של האקדמיה הישראלית, כפועל יוצא, בין היתר, מהישיגה במספרם של הזוכים בפרס נובל בעשור האחרון. אך טבעי הוא אפוא, שהישיגים אלה נתפסים כמנוף לצמיחה חברתית וכלכלית עליה יש להמשיך ולהישען בשנים הבאות. ועדות מקצועיות שפעלו בעניין מאז שנת 2007 זיהו את השבר הקיים במערכת ההשכלה הגבוהה, וביקשו להצביע בעבודותיהן על כיווני ההתפתחות לקידום המחקר המדעי וכמכשיר לצמצום פערים חברתיים. עבודות אלו, בהדגשתן השונים, תרמו להארה של מגמות התפתחות רצויות ומומלצות לעתיד. נבחן אפוא את "קריאות הכיוון" המוצעות לאקדמיה הישראלית.

הזיקה בין שוק העבודה, צמיחה כלכלית והשכלה גבוהה, נבחנת בשורה רחבה של מסמכי מדיניות ובלט בתוכם מסמך של המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, *אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2010-2008* (2007). המסמך, שהוכן בהנהגתו של פרופ' מנואל טרכטנברג, ראש המועצה דאז, רואה בצמיחה כלכלית יעד פעולה מרכזי במטרה להביא לצמצום העוני באמצעות הגברת התעסוקה מחד, וקידום החינוך, כולל קידום המדע, הטכנולוגיה והמו"פ מאידך. בדו"ח בולטת העובדה שבעוד שמשקלן של שתי קבוצות בחברה, הערבים והחרדים, כ-25 אחוז, משקלן בקרב האוכלוסייה הענייה מגיע ל-60 אחוז. מאחר שהקשר בין תעסוקה ועוני מובהק, שילוב שתי קבוצות אלה בשוק העבודה הוא תנאי מוקדם ליציאה ממעגל המצוקה. אך יציאה ממעגל זה מותנית ברכישת השכלה רלבנטית, ולפיכך מחברי המסמך ממליצים להוסיף מסלולי לימוד מקצועיים, כולל במוסדות להשכלה גבוהה, על מנת להכשירם ולהכניסם להשתלבות בשוק התעסוקה (המועצה הלאומית לכלכלה, 2007).

לא במקרה, אחד מיעדי הצמיחה, כפי שהוגדר במסמך של המועצה הלאומית לכלכלה, הוא להגדיל את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה של גילאי 25-64 (המועצה הלאומית לכלכלה, 2007), כאשר מערכת ההשכלה הגבוהה מצופה

לתרום את תרומתה להתפתחות זו, בין היתר גם באמצעות יצירת תנאים ללימוד גבוה של נשים במגזר הערבי, אשר השתתפותן בשוק העבודה נמוכה במיוחד.

מצב ההשכלה הגבוהה הניע את הממשלה להקים ועדה, אשר נתבקשה לגבש המלצות להיחלצות מהמשבר המתמשך. הוועדה שבראשה עמד שר האוצר לשעבר, אברהם שוחט, נתמנתה על-ידי ראש הממשלה אהוד אולמרט, שר האוצר רוני בראון ושרת החינוך יולי תמיר. המלצות הוועדה, אשר הוגשו לממשלה בשנת 2007³⁴, הבהירו, כי תנאים להתחדשות האקדמיה הם עיבוי תקציבי המחקר הבסיסי באוניברסיטאות; קליטת סגל איכותי; הרחבת מעגל הפוסט דוקטורנטים והדוקטורנטים; שיפור איכות ההוראה ומיקוד מאמצים לשיפור המחקר. כמו כן הוועדה ממליצה לצמצם את תחולת התכניות החוץ-תקציביות³⁵; להגביר את הגמישות הניהולית של המוסדות, כולל גמישות מוגבלת בשכר סגל מצטיין, כמו גם מימון תכניות הבראה למוסדות. עניין נוסף עליו המליצה הוועדה הוא העמקת המודל הבינארי, לפיו המכללות יעסקו בהוראה ובהקניית ידע מקצועי לסטודנטים, בעוד שבאוניברסיטאות ירוכזו משאבי המחקר.

בעוד הוועדה ממקדת את המלצותיה בתחום איכות ההוראה והמחקר, נושא הנגישות, הנבחן כאחוז מתוך שנתון המתקבל לשנה א' לכלל המוסדות להשכלה גבוהה, מוצג כאבן נגף לקידום האיכות האקדמית. לפיכך הוועדה מציעה לצמצם את הנגישות להיקף הזהה לגידול הטבעי של האוכלוסייה בלבד, העומד על כ-2 אחוזים בממוצע לשנה³⁶ באמצעות תוספת של כ-14,000 סטודנטים בלבד במהלך של חמש שנים. הוועדה גם ממליצה על קליטה של כ-4,000 סטודנטים

³⁴ בין חברי הוועדה פרופ' יולי תמיר שרת החינוך; פרופ' מנחם יערי, נשיא האקדמיה הלאומית למדעים; פרופ' שלמה גרוסמן, יו"ר ות"ת; פרופ' מנואל טרכטנברג, נציג משרד ראש הממשלה; פרופ' יעקב זיו, נציג ציבור; פרופ' ראובן גרונאו, נציג ציבור; ד"ר ליאורה מרידור, נציגת ציבור; וקובי הבר, ראש אגף התקציבים באוצר.

³⁵ הדו"ח סייג את המלצתו בכך שציון שיש להמשיך בהפעלת תכניות בעלות ערך ייחודי מבחינה אקדמית וחברתית, כמו גם תכניות המוכוונות לתלמידים מחו"ל.

³⁶ במהלך שנות התשעים ועד אמצע שנות האלפיים עמד הגידול הממוצע במערכת ההשכלה הגבוהה על 19.2 אחוז במכללות ו-3.6 אחוזים באוניברסיטאות. כתוצאה מצמצום תקציבי ות"ת חלה אמנם האטה בקצב הנגישות אך היא נותרה כפולה מהגידול הטבעי ועמדה על 4 אחוזים בשנת תשס"ז.

לתואר ראשון במדעי הטבע וההנדסה בתמורה "להפחתה מקבילה במספר הסטודנטים במדעי החברה, שייקלטו במכללות האקדמיות" (דו"ח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה, 2007), כמו גם "לשמר את מספר התלמידים החדשים לתואר הראשון באוניברסיטאות בחומש הקרוב ברמה של 20 אלף תלמידים בשנה" (דו"ח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה, 2007). הנימוק לצורך להאט את הנגישות להשכלה גבוהה, מוסבר כדלהלן (שם, עמוד 6):

הוקמו מכללות במספר העולה על הדרוש, הורחבו מסגרות ההוראה באוניברסיטאות, וזאת נוסף על שיטת תקצוב לא מעודכנת – דבר שהביא לפגיעה ביעילות... מה שפגע פגיעה חמורה באיכות המחקר וההוראה כאחד... יחסי שיתוף הפעולה הומרו בתחרות עזה על עוגת המשאבים המתדלדלת, מה שהביא לא אחת להסגות גבול בין המוסדות.

בשנתיים האחרונות נבלמה הצמיחה במספר התלמידים החדשים. על פי התחזית אמורה מגמה זו להימשך בשנים הקרובות³⁷. רגיעה זו מאפשרת למערכת ההשכלה הגבוהה לתקן את השיבושים שנפלו בה בעשור האחרון.

הגידול בנגישות מאז אמצע שנות התשעים מוצג בדו"ח כאבן רחיים על צוואר האקדמיה, וכחסר לנסיגה בהישגיה ובאיכותה. יתר על כן, התרחבותה של המערכת מעבר לתכנון המקורי מוצג כגורם ישיר להידלדלות המשאבים לכלל המערכת האקדמית. לפיכך, תכנית החומש מוצגת אפוא כ"הזדמנות חד-פעמית לבצר את הישגי העבר תוך הדגשת עיקרון המצוינות, שבלעדיו לא תיכון מערכת השכלה גבוהה ראויה לשמה" (דו"ח הוועדה, 2007). לשם הגשמת יעדים

³⁷ דו"ח ות"ת וחשבון מס' 34/35 לשנים תשס"ז (2006/7) ותשס"ח (2007/8), עמ' 56 מסביר את עניין צמצום הנגישות כתוצאה מקיצוץ התקציב המצטברים ולא בנימוק אותו ניתן להבין מדברי החסבר של דו"ח שוחט לעניין זה. כאמור על אף הקיצוץ, עמד היקף הנגישות בשנת תשס"ז (מועד כתיבת הדו"ח), על 4 אחוזים, כפול משיעור הנגישות עליו המליצה הוועדה.

אלה הוועדה המליצה על תוספת תקציב של שניים וחצי מיליארד ש"ח בחמש שנים, תוך הורדה מן התורן של דגל הנגישות אותו הניפה המל"ג³⁸.

קובי הבר, חבר ועדת "שוחט" ומי שהיה הממונה על התקציבים באוצר בעת כתיבת הדו"ח, מאיר את עינינו על שיקולי הוועדה להאט את קצב הנגישות להשכלה הגבוהה. לדבריו, גידול ניכר בביקושים הופנה אל עבר מדעי החברה הן באוניברסיטאות ובעיקר במכללות, תחום לימודים שתרומתו למשק מוגבלת³⁹, בעוד צורכי המדינה משוועים "ללימודי הנדסה, טכנולוגיה ומדעים ואחרי חיסול החינוך הטכנולוגי במערכת החינוך והמצוקה, שנוצרה במקצועות הטכנולוגיים, חשבנו שנכון יותר יהיה להאט את קצב הנגישות בשנים הקרובות ולהגדיל את ההשקעה במחקר"⁴⁰. ואכן, דבריו של הבר מאירים מעט היבטים אחדים, אשר עלו בהצעות חוק ההסדרים שנסקרו במאמר, כמו גם על שיקוליה של ועדת שוחט. דברים אלה ממקדים את המבט על מהות המחלוקת, שהלכה ונפערה בין משרד האוצר לבין מנהיגי מערכת ההשכלה הגבוהה בעשור החולף, כמו גם על ההבנות המסתמנות לעתיד לבוא.

עבודה שלישית, אשר פרק ממנה מוקדש למערכת ההשכלה הגבוהה, נוטה על-ידי צוות בראשות פרופ' זאב תדמור. ביוזמה של נציבות המדע והטכנולוגיה של ארצות-הברית-ישראל, הוגשה בשנת 2008 לממשלה עבודה, אשר כלל פרקיה נוט על-ידי אלי הורוביץ ודוד ברודט. העבודה, *ישראל 2028 – חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי*, עוסקת בעיצוב דמותה הכלכלית-חברתית של ישראל לקראת שנת השמונים להקמת המדינה, תוך הדגשת תרומתה של מערכת ההשכלה הגבוהה. על פי הנחת העבודה של הדו"ח, תהליכי שינוי ממוקדים עשויים להצמיד את המשק הישראלי לרמת תוצר לנפש של \$45,000 עד \$50,000⁴¹, ולצמצום פערים חברתיים.

³⁸ במערכת הציבורית נוהגת נורמה מקובלת לעדכן תקציבים בגבולות הגידול הטבעי של האוכלוסייה. לפיכך, הצעת הוועדה לאפשר גידול של 14,000 סטודנטים בחמש שנים אינה אלא התאמה בלבד לגידול הטבעי ואין לראות בה גידול ריאלי.

³⁹ ראוי לציין, שבשנות החמישים, הששים והשבעים מדעי החברה של ישראל היו בין התחומים הבולטים והמובילים בעולם בהשוואות בין-לאומיות.

⁴⁰ ראיון עם קובי הבר מיום 6.6.2011.

⁴¹ לפי חישובי הוועדה הישג זה יביא להכפלה בפועל של התוצר לנפש של ישראל.

לב העבודה מוקדש לחיוניות הגדולה של צמצום פערים קיימים בחברה הישראלית, המקוטבת כלכלית⁴², המאופיינת בשונות עמוקה ברמת ההכנסה של אזרחיה וברמת הפרייון. הקיטוב הקיים מושפע על פי הדו"ח, בין היתר מפערי חינוך והשכלה גבוהה, המקרינים על שיעור השתתפות בכוח העבודה במשק, כמו גם על פערים ברמת ההכנסות בין שכבות אוכלוסייה שונות. מציאות זו בולמת את הצמיחה הכלכלית, לטענת מחברי הדו"ח, ומפוררת את החברה. בפרק העוסק בהשכלה הגבוהה ממליץ צוות העבודה בראשות פרופ' תדמור, לראות בשלב חינוך זה גשר חיוני להשגת חזון מדעי-חברתי-כלכלי חדש לישראל⁴³. הרחבת המחקר על בסיס הצטיינות ותחרותיות אקדמית מהווה ציר מרכזי בהמלצות. עוד ממליצה הוועדה, להביא לשיעור של כ-75 אחוז סטודנטים מקבוצת הגיל, כנוטלים חלק בחינוך העל-תיכוני, כמו גם לחולל שינוי במבנה ההשכלה הגבוהה כדי להביא ל:

ארבעה רבדים [של מוסדות] הפועלים זה בצד זה, מטפחים תחרות ושאיפה למצוינות ומשלימים זה את זה. ברובד העליון ברמתו האקדמית תהיינה לפחות שתי אוניברסיטאות עילית אשר יימנו, על פי רמתן, על 20 המוסדות המובילים בעולם. כמו כן, תכלול המערכת אוניברסיטאות מחקר אשר יעניקו את כל התארים. בנוסף לאלה יהיו מכללות אקדמיות ומכללות דו-שנתיות קהילתיות ומקצועיות, אשר תשדרגנה את המוסדות העל-תיכונים הנוכחיים. בחלק מהמכללות הקהילתיות והמקצועיות תתאפשר קליטה של תלמידים חרדיים המבקשים מוסדות המתיישבים עם ערכיהם. (הורוביץ יו"ר) וברודט (עורך), 2008).

תת-הוועדה בראשות פרופ' תדמור המליצה על יותר מהכפלה של מספר הסטודנטים – מ-250,000 בשנת 2007 ל-610,000 בשנת 2028, באמצעות ארבעה סוגי מוסדות, המייצגים שונות ברמת הפעילות האקדמית ובדרישות מהלומדים בהם.

⁴² מערכת כלכלית דואלית, על פי לשון הוועדה.

⁴³ בראש צוות ההשכלה הגבוהה והמחקר מדעי עמד פרופ' זאב תדמור וחברי הצוות היו: פרופ' חנוך גוטפרינד, פרופ' שולה וולקוב, דן וילנסקי, גורי זילכה ופרופ' יהושע יורטנר.

העבודה הרביעית, הוזמנה על-ידי המל"ג מה-OECD והוגשה לה בשנת 2010⁴⁴. צוות המומחים של ה-OECD נתבקש לבחון את תרומת ההשכלה הגבוהה לצורכי החברה ושוק העבודה בגליל, כולל תרומתם של הטכניון ואוניברסיטת חיפה. הדו"ח מעלה על נס את הישגיה הכלכליים של ישראל, כמו גם את התרחבותה המהירה של ההשכלה הגבוהה, ומייחד דברים למאפייניה של החברה הישראלית בתחום היזמות, החדשנות הטכנולוגית והגידול בתוצר הלאומי. בדומה לוועדות המקצועיות האחרות, אשר עבודותיהן נסקרות במאמר, הדו"ח מדגיש את קיומה של מערכת כלכלית דואלית, המסבירה את הפערים בחברה הישראלית, הקשורים בין היתר להשכלה גבוהה (OECD, 2010):

לישראל ממוצע הישגים גבוה בחינוך אך הינו מאופיין בפערים משמעותיים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. ההישגים הנמוכים מתרכזים בעיקר בקרב האוכלוסייה הערבית ואוכלוסיית החרדים היהודית. מחצית משכבת הגיל אינה משיגה הכשרה המקנה לה אפשרות כניסה למערכת החינוך הגבוה. בהיעדר שינוי מהותי, שיעור משמעותי של עובדים חדשים יבקש להשתלב בשוק העבודה לקראת שנת 2020 ללא מיומנויות רלבנטיות.

הדו"ח מתבונן בשלושה ממדים של הסבר הפערים: רמת התעסוקה; רמת השכר ונגישות להשכלה גבוהה. המלצות צוות ה-OECD מתמקדות בהיבטים הבאים: הצורך להרחיב ולהעמיק את הנגישות להשכלה גבוהה; הצורך להתאים תכניות לימודים לצורכי הסביבה בה פועלות המכללות; הצורך לבזר סמכויות מהמרכז לפריפריה על מנת לאפשר לסביבת המכללות לתרום לעיצוב תכניות הלימוד⁴⁵; החשיבות של פיתוח רובד חדש של מוסדות על תיכונים דו-שנתיים כחלק ממרכיבי מערכת ההשכלה העל-תיכונית (tertiary education), המאפשר הענקת תואר שאמנם אינו אקדמי אך נדרש בשוק העבודה והמוגדר

⁴⁴ כותב המאמר היה חבר ב-peer review של ה-OECD אשר המלצותיה הוגשו למל"ג ביולי 2010 והדו"ח שלה פורסם בנובמבר 2011.

⁴⁵ המשמעות המרכזית של ההצעה נבעה בין היתר ממפגש עם ראשי תעשייה ומשק בצפון אשר ביטאו את ציפיותיהם להיות מעורבים בעיצוב עולם התוכן הנלמד במכללות כדי לענות על אתגריהם המקצועיים.

בעולם כ-degree associate (בדומה לתפקידן של מכללות קהילתיות)⁴⁶; החשיבות בהעמקת שיתוף הפעולה בין סוגים שונים של מוסדות כולל אפשרות להעברת קרדיט; מרכזיות העמקת הקשר בין התעשייה/שוק העבודה לבין המוסדות להשכלה גבוהה לשם פיתוח תכניות של למידה לאורך קריירה (Life Long Learning). הדו"ח מסביר את תפקיד המכללות בצפון בפיתוח זה כדלהלן (OECD, 2010):

בעוד שישראל מדורגת גבוה בתחום היזמות, קיימים פערים בין האזורים במדינה בכל הקשור לחדשנות כלכלית. קיים מקום לשיפור בתחום זה באמצעות תרומת המכללות האקדמיות בגליל לצורכי עולם העסקים.

לגבי מערך הזדמנויות לאוכלוסייה הערבית, כמו גם צורכי שוק העבודה, הדו"ח מסביר:

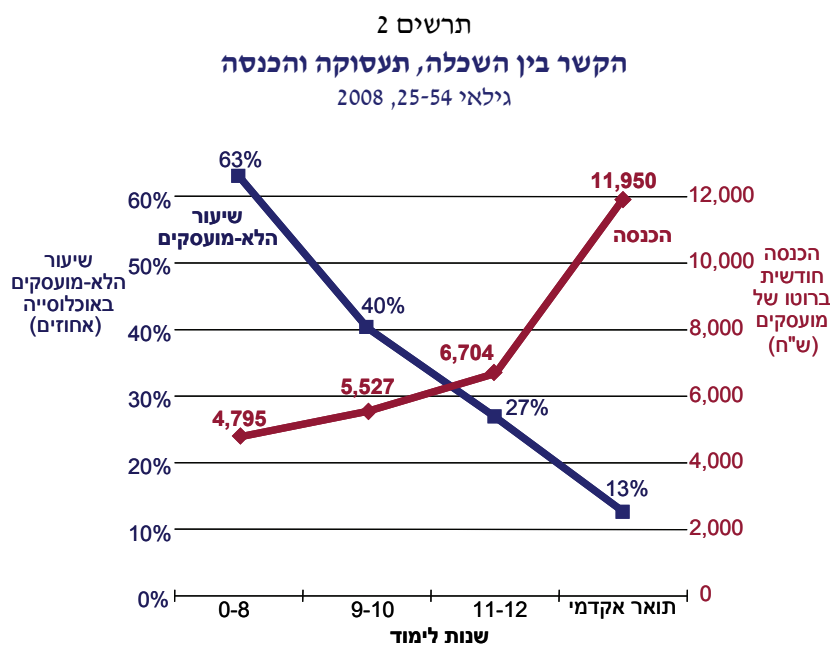
מאמץ ניכר יש לעשות לשם פיתוח יכולת כללית בקרב האוכלוסייה הערבית על מנת לסייע לה להתאים עצמה לשינויים מהירים בשוק העבודה ולהקל עליה באמצעות תכניות למידה לאורך הקריירה המקצועית שלהם (Life Long Learning).

דו"ח ה-OECD רואה חשיבות רבה בכך שתובטח תגובה בזמן אמת לצורכי שוק משתנים ופועל יוצא מכך – לעדכון תכניות לימוד חדשות בעידן של קצב שינויים מהיר. מאחר שבפני מחברי הדו"ח הועלתה בעיית איטיות קבלת החלטות המל"ג באישור תכניות לימוד, הדו"ח ממליץ להאציל סמכויות למכללות ולסביבתם הקרובה במטרה להתאים את תכניותיהן של המכללות בהלימה לקצב השינויים העובר על שוק העבודה ולצורכי הסביבה העסקית בו. היבט משלים, הארוג היטב בספרות המחקר לדורותיה והקושרת בין חינוך לכלכלה, והמשתלב בהמלצות באשר לכיוון התפתחות של שלוש מבין עבודות הוועדות, נמצא בעבודת מחקר רבות. כך לדוגמה, פרופ' רוברט טופל מאוניברסיטת שיקגו מצביע על קונצנזוס רחב בקרב כלכלנים החוקרים את הקשר שבין כלכלה לחינוך, המצביע על כך, כי כל תוספת של שנת לימוד משפיעה על גידול של 8-15 אחוז בשכר; וכי ארבע שנות לימוד במכללה

⁴⁶ בדומה להמלצות תת-הוועדה בראשות פרופ' תדמור בדו"ח ועדת הורוביץ/ברודט 2008.

משפיעות בממוצע על עלייה של כ-65 אחוז בשכר של עובד, כפי שנמדדו מאז שנות השבעים בארצות-הברית⁴⁷.

ממצאים דומים על הקשר בין הכנסה להשכלה בישראל מעלה פרופ' דן בן-דוד, מנהל מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, הטוען, כי "הסיכויים של אזרחים בעלי השכלה נמוכה להיות עניים גדולים במידה ניכרת משל בעלי השכלה גבוהה, וישנו קשר הדוק בין שיעורי אי-תעסוקה גבוהים ובין מספר שנות לימוד" (בן-דוד (עורך), 2010). הקשר בין רמת השכלה ושכר, המוצג בתרשים הבא, מסביר במידה רבה את הטיעון. ניתן לראות, כי בשנת 2008 השכר החודשי של בעלי תואר אקדמי היה כ-12,000 ש"ח, לעומת פחות מ-7,000 ש"ח בקרב בעלי 11 עד 12 שנות לימוד.



מקור: דן בן-דוד, רבעון לכלכלה (2003). מעודכן בתוך דן בן-דוד (2010) (עורך), *דו"ח מצב המדינה - חברה כלכלה ומדיניות 2009*.

נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-OECD.

⁴⁷ ממצאים שהוצגו בכנס מרכז טאוב במוזיאון המקרא בירושלים ביום 18.9.2011.

עוד עולה מן התרשים, שככל שרמת ההשכלה של עובד גבוהה יותר, גדלים סיכוייו להיות מועסק. מבין בעלי תואר אקדמי רק 13 אחוז אינם מועסקים בעוד שבקרב בעלי 11-12 שנות לימוד שיעור הבלתי מועסקים כפול. אמנם ישנם הדגשים שונים בהמלצות של הוועדות המקצועיות השונות. בעוד שדו"ח ועדת שוחט מדגיש את החשיבות של תיקון הליקויים תוך מיקוד המאמצים בקידום המחקר ואיכות ההוראה, אך ממליץ בו-זמנית על צמצום הנגישות להשכלה גבוהה, דו"ח ישראל 2028 לא רק שאינו רואה סתירה בין קידום המחקר ואיכות ההוראה, לבין העמקת הנגישות אלא שהוא רואה בהעמקת פתיחת שערי ההשכלה הגבוהה תנאי חיוני לצמיחתה של החברה הישראלית ולצמצום הפערים בה. דו"ח צוות המומחים של ה-OECD קרוב מאוד בהשקפתו הבסיסית לדו"ח ישראל 2028 בהצביעו על חשיבות הרחבת הנגישות כקריטית לצמצום פערים חברתיים ולקידום המשק הלאומי של ישראל. היבטים דומים, הקשורים לקידום ההשכלה, עולים גם בדו"ח המועצה הלאומית לכלכלה בראשה עמד פרופ' טרכטנברג. בחינה בפועל של התכנית הרב-שנתית של ות"ת תסייע לנו להתבונן ביתר בהירות לאן צועדת המערכת החל בעשור השני של המאה ה-21⁴⁸.

⁴⁸ יו"ר ות"ת הנוכחי, פרופ' מנואל טרכטנברג, היה מעורב באופן ישיר או עקיף בשלושה מבין הדו"חות הנסקרים במאמר.

3. תכנית העבודה של ות"ת לתיקון ליקויי ה"עשור האבוד"

בסוף שנת 2010 הוצעה על-ידי ות"ת תכנית רב שנתית חדשה, המבקשת להתמודד עם הליקויים והחולשות אשר אפיינו את העשור הראשון של המאה העשרים ואחת. כנסקר במאמר, הליקויים התבררו כמעט בכל ממד הכרוך במושג איכות אקדמית, ובכללם: צמצום מספר החוקרים הבכירים, צמצום תקציבי המחקר ושחיקת תשתיות ההוראה והמחקר. השר גדעון סער הציג את מאפייני המשבר בהשכלה הגבוהה, עמם יש להתמודד, בדיון בוועדת החינוך של הכנסת⁴⁹:

המערכת עברה עשור קשה מאוד, שזכה לכינוי על-ידי דוברים שונים "העשור האבוד". באותו עשור היא סבלה בין היתר משחיקה תקציבית, גם ממידה של קיפאון על השמרים. השחיקה התקציבית הביאה גם לתגובת שרשרת להעדר של תקנים פנויים במוסדות. הדבר הזה כשלעצמו הביא להעצמה של תופעה, שזכתה לכינוי "בריחת המוחות". כלומר, חוקרים ישראלים מצטיינים נקלטו באוניברסיטאות המובילות בעולם, בעיקר בארצות-הברית. במקביל, הייתה הזדקנות של הסגלים האקדמיים כאן בארץ ושינוי לרעה בפרופורציה בין מרצה לסטודנט, דבר שלא ספק גם פוגע באיכות ההוראה.

כפועל יוצא ממשבר זה ות"ת הגישה תכנית פעולה שש-שנתית, שנועדה לשפר את איכותה של מערכת ההשכלה הגבוהה, והיא כוללת את יעדי הפעולה הבאים⁵⁰:

1. שינוי מודל התקצוב של ות"ת במטרה להדגיש מצוינות מחקרית ושיפור איכות ההוראה;
2. קליטה של 2000 חברי סגל חדשים באוניברסיטאות ובמכללות;
3. הגדלת התקציבים למחקר תחרותי בהכפלת תקציב הקרן הלאומית למדע מ-270 ל-540 מיליון ש"ח;

⁴⁹ פרוטוקול ועדת החינוך של הכנסת, 11.10.2010, עמ' 3.

⁵⁰ משרד האוצר, החינוך והות"ת, תכנית מיום 18.8.2010 (הודעה לתקשורת).

4. הקמה של 30 מרכזי מצוינות מחקרית;
5. הרחבת הנגישות לאוכלוסייה החרדית ולבני המיעוטים;
6. העמקת ההשקעה בתשתיות הוראה ומחקר;
7. העמקת מערך בקרת ההוראה ואיכות המחקר.

לצורך יישום התכנית הרב-שנתית, מערכת ההשכלה הגבוהה זכתה לתוספת מתקציב המדינה בסך שניים וחצי מיליארד ש"ח לאורך שש שנים⁵¹, כתוספת לתקציב השנתי הקיים, 6.9 מיליארד ש"ח.

המאפיין הבולט בתכנית העבודה החדשה של ות"ת הוא המאמץ לשפר את המחקר ואת איכות ההוראה בד בבד עם צמצום הנגישות להשכלה גבוהה לגבולות הגידול הטבעי של האוכלוסייה⁵². מודל התקצוב המתוכנן מכוון להגביר את התחרות בין המוסדות בתחומי המחקר השונים⁵³. ד"ר אודי ניסן, לשעבר ראש אגף התקציבים, רואה את המודל כמיועד "להוביל להעמקת התמחויות, שיתופי פעולה בין מוסדות וחוקרים ודחיפת האוניברסיטאות לקבלת החלטות נדרשות, גם אם כואבות, לחיזוק תחומים חלשים מצד אחד או להביא לצמצום או לסגירה של תחומים חלשים מצד שני"⁵⁴. למודל תקצוב זה מצטרפת החלטה להכפלת הקרן הלאומית למדע; להקמת מרכזי מצוינות; להצעת המערכת בקליטה של סגל צעיר; להקטנת היחס בין מספר הסטודנטים לאיש סגל בכיר באוניברסיטאות מ-24 כיום ל-21.5 ומ-38 ל-35 במכללות. מהלכים אלה

⁵¹ מדובר על 680 מיליון ש"ח במהלך השנה הראשונה ועל סכומים נוספים אשר יסתכמו בשבעה וחצי מיליארד בתום שש שנים.

⁵² קיים ניגוד בין היעד המוכרז של ות"ת להרחבת הנגישות להשכלה גבוהה לחרדים ולערבים, לבין החלטת המדיניות להגביל את הנגישות להיקף של כ-2 אחוזים לשנה, שיעור הגידול הטבעי הממוצע של האוכלוסייה בישראל. תכניתה השש-שנתית של ות"ת מציעה להגדיל את שיעור הלומדים החרדים בהשכלה הגבוהה ב-4 אחוזים (3,000 סטודנטים) ואת שיעור הלומדים הערבים ב-2 אחוזים (3,600 סטודנטים).

⁵³ על פי המודל החדש, המשאבים יוקצו באופן דיפרנציאלי ל-29 תחומי מחקר. תקצוב גבוה יוענק לתחום מחקרי במוסד בו תפוקות המחקר הגבוהות ביותר ותקציבים נסוגים ומודרגים לתחומים זהים אך נמוכים יותר בתפוקות המחקריות. המחלקות שאינן נכללות בצמרת המתוארת על פי מודל זה, יחדלו מלקבל תקציבי מחקר בתחום הנידון ולפיכך תיאלץ האוניברסיטה לעמוד בפני החלטה אם לחזק את התחום ממקורותיה שלה או להפסיק את פעולתו.

⁵⁴ ראיון עם ד"ר אודי ניסן מיום 30.6.2011.

מיועדים כאמור להשיג את יעדי התכנית החדשה, בליבה האצה וצמיחה מחקרית.

תכנית העבודה החדשה של ות"ת גם מבקשת להדק את הקשר בין צורכי שוק העבודה לבין מימון המוסדות להשכלה גבוהה באמצעות ויסות המקצועות הנלמדים, באופן ש"אם יש מקצועות בהם יש עודף של בעלי תארים לנורמה שב-OECD, אז ניתן פחות תקצוב למקצועות אלה. אם יש מקצועות בהם חסרים בעלי תארים, ניתן יותר תקצוב"⁵⁵, כך על פי יו"ר ות"ת פרופ' מנואל טרכטנברג. אף כי החלטות לתקצוב תכניות לימודים על בסיס בחינת צורכי שוק העבודה הן מנדט יסוד של ות"ת מיום הקמתה, בהכרזה על הכנסת מרכיב "הוויסות המקצועי" למודל התקצוב, ניתן לראות חיפוש דרך להידוק הזיקה בין צורכי שוק העבודה לבין מערכת ההשכלה הגבוהה, אך ספק אם ניתן לווסת צרכים משקיים באמצעות מדידה מהסוג המוצע.

על פניו נראה, כי התכנית השש-שנתית של ות"ת עשויה לתרום לקידום הדרגתי של האתוס האקדמי ולבלימת הנסיגה של איכות המחקר וההוראה, אשר אפיינה את העשור החולף, בין היתר משום הכוונה להכניס למודל התקצוב העדפה של תואר שני מחקרי על פני תואר שני נלמד (ללא תזה). מיקוד התכנית בהצעת המערכת, בהרחבת מספר חברי הסגל, בשינוי היחס המספרי בין סטודנטים לבין סגל, בהגדלת קרנות המחקר, בעידוד השימוש בכלי הערכה לסוגיהם – כל אלה במצטבר, עשויים לחולל מפנה לאחר הנסיגה אשר אפיינה את ה"עשור האבוד".

הגידול הצפוי של מקורות זמינים למחקר תחרותי ולתשתיות מחקר, מודל התקצוב החדש, הגמישות הניהולית הגוברת, יחד עם התחרות בין המוסדות על המשאבים הצפויים, כמו גם התחרות הצפויה על הקמת 30 מרכזי מצוינות, עשויים להבליט את פעילותם של שניים עד שלושה מוסדות מקרב האוניברסיטאות בתום העשור הנוכחי, באופן שימתג אותם כמוסדות עילית כפי שהומלץ על-ידי ועדת ישראל 2028⁵⁶.

⁵⁵ פרוטוקול ועדת החינוך של הכנסת, 11.10.2010, עמ' 11-12.

⁵⁶ אף כי קיים עידוד לשיתוף פעולה בין-מוסדי בהקמת המרכזים החדשים, התוצאה של התפתחות זו עשויה להדגיש את מעמדם וייחודם הבולט של שניים עד שלושה מוסדות.

על רקע היעדים הנובעים מתכנית העבודה של ות"ת, שתכליתם לחולל שיפור באיכות ההוראה והמחקר, כמו גם לקדם את מעמדה הבין-לאומי של מערכת ההשכלה הגבוהה, בולט הרצון לא להמשיך את תנופת הנגישות. התוספת המתוכננת של כ-16,000 סטודנטים⁵⁷, משמעותה גידול ממוצע של כ-2,700 סטודנטים בשנה⁵⁸, הזהה בקירוב לקצב הגידול הטבעי בלבד של האוכלוסייה בישראל, העומד על כ-2 אחוזים לשנה. נתון זה נמוך משמעותית מיעדי הנגישות להשכלה גבוהה בשנות התשעים ואף בעשור הראשון של שנת אלפיים, על אף שהיה זה עשור של קיצוצי תקציב⁵⁹.

מאחר ש-55 אחוז מתוספת הסטודנטים מיועדים על פי תכנית העבודה של ות"ת (כ-9,000), הצנועה ממילא⁶⁰, למוסדות להשכלה גבוהה בצפון ובדרום, וכ-30 אחוז מהתוספת מיועדים לירושלים ויו"ש⁶¹, המשמעות היא הקפאה כמעט מוחלטת בגידול המוסדות במרכז הארץ. ניתן לנבא כי הביקושים להשכלה אקדמית מקרב תושבי מרכז הארץ יופנו למוסדות שאינם מתוקצבים ואף יגבר הלחץ על התכניות החוץ-תקציביות באוניברסיטאות. מסתמנת אם כן מגמה שמשמעותה להגדיל את חלקה של ההשכלה הגבוהה כמוצר צריכה פרטי תוך הפחתת משקלה כמוצר צריכה ציבורי. הצורך בצמצום הנגישות מוסבר על-ידי ראש אגף התקציבים לשעבר, בכך שכל "הגדלה של הנגישות היום תפגע באיכות. צריך לעצור זאת לשנים הקרובות תוך קביעת סדר עדיפויות אחר". ואכן לפי גישתו של ד"ר אודי ניסן, ות"ת השכילה לנווט סדר עדיפות חדש, העשוי להחזיר את המערכת למסלול הישגים בעל משמעות לפיתוח ההון האנושי והמשק הישראלי, ולפיכך גם זכתה בתוספת תקציבית נכבדה.

⁵⁷ בדיון שהתקיים בכנסת ציין פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר ות"ת, כי לא תחול הגבלה על ביקושים ללימודים גבוהים של חרדים וערבים.

⁵⁸ היקף הנגישות המוצע זהה להמלצה של ועדת "שוחט" משנת 2007.

⁵⁹ על פי דו"ח ות"ת, קצב הגידול הממוצע בשנות התשעים ובמחצית הראשונה של שנות האלפיים, תקופת הצמיחה של המערכת, עמד על 8.3 אחוזים בממוצע לשנה (דו"ח ות"ת סי' 34/35 לשנים תשס"ז (2006/7) ותשס"ח (2007/8), עמ' 57).

⁶⁰ מאחר שבדרום הארץ ובצפונה פועלים 13 מוסדות, המשמעות הממוצעת היא תוספת של כ-700 סטודנטים למוסד בממוצע במהלך של שש שנים.

⁶¹ פרוטוקול ועדת החינוך של הכנסת, 11.10.2010, עמ' 6.

תכנית העבודה של ות"ת זכתה למחמאות מכל עבר – המחוקק, מוסדות להשכלה גבוהה והתקשורת הדגישו את מעלותיה, אך הנגישות להשכלה גבוהה טופלה בה במשורה. יעד התוספת של כ-16,000 סטודנטים אין בו כדי לאפשר את הרחבת תנופת הנגישות, כפי שנווטה על-ידי המל"ג, מאז אמצע שנות התשעים. מדיניות זו, שהייתה בבסיס הקונצנזוס הציבורי, אשר נווטה על-ידי פרופ' אמנון רובינשטיין כשר החינוך ופרופ' אמנון פזי כיו"ר ות"ת, המשיכה את תנופתה בתקופת פרופ' נחמיה לב ציון ובתקופת מחליפו פרופ' שלמה גרוסמן. מדיניות זו עמדה מלכת ללא תגובה ציבורית או מקצועית בעת הצגת התכנית החדשה. סוגיית הנגישות אשר זכתה לקונצנזוס ציבורי רחב, שהביאה לפיתוחם של מוסדות השכלה גבוהה חדשים, ושזכתה להזדהות עמוקה של המחוקק, חדלה באחת להיות חלק ממדיניות המועצה להשכלה גבוהה. ומבין הגורמים הרבים, שתמכו ועודדו קו מדיניות זה בחמש-עשרה השנים החולפות, נדם קולה של הביקורת כנגד ההחלטה לעצור את תנופת הנגישות להשכלה אקדמית. אם היה הישג למערכת החינוך מאמצע שנות התשעים הוא נגע בפתירת שערי ההשכלה הגבוהה לשכבות חברתיות חדשות ונוספות. יתר על כן, שלושה מבין הדו"חות שנסקרו, הרואים בהמשך תנופת הנגישות מכשיר מדיניות חיוני לצמצום פערים כלכליים וחברתיים, לא הותירו כל חותם על המדיניות החדשה. הלוח הבא מרכז אפוא תמונה השוואתית של תכנית העבודה של ות"ת יחד עם המלצות הוועדות שנסקרו במאמר.

לוח 2. השוואת המלצות: הוועדות השונות ותכנית העבודה החדשה של ות"ת

שם הדו"ח או הוועדה	חיזוק המחקר הבסיסי	שיפור איכות ההוראה	הרחבת הנגישות להשכלה גבוהה	העמקת הקשר עם התעשייה	יכולת לאשר בזמן קצר תכניות לימוד חדשות	מעמד המוסדות הדו-שנתיים	הגברת הגמישות הניהולית
אגינדה לישראל (2007)	X	לא נידון	X	X	לא נידון	לא נידון	לא נידון
ועדת "שוחט" (2007)	X	X	בגבולות הגידול הטבעי	לא נידון	לא נידון	לא נידון	X
ישראל 2028 (2008)	X	לא נידון	X	X	לא נידון	X	לא נידון
דו"ח OECD (2010)	לא נידון	לא נידון	X	X	X	X	X
תכנית העבודה של ות"ת (2011)	X	X	בגבולות הגידול הטבעי	X	X	לא נידון	לא נידון

החלק הבא של המאמר מתמקד בהצבעה על החלקים החסרים בתכנית העבודה החדשה של ות"ת וממליץ לבחון אפשרות לפיתוח כיווני פעולה, אשר יהיו תשתית למדיניות ולאופק פעולה חדש בטווח הבינוני והרחוק.

4. במה תכנית העבודה החדשה של ות"ת אינה עוסקת?

תכנית העבודה של ות"ת ניצבת מאז 2011 בפני אתגר מורכב, בכוונתה לקדם הן את מעמד המחקר והישגיו והן את שיפור איכות ההוראה, שני יעדים אשר השתבשו בעשור החולף. יש לקוות שהתכנית תאפשר לחדש את פניה של המערכת ולתקן את ליקוייה. על אף חשיבות היעדים אותם הציבה ות"ת, העדר יעדים אחרים חושף את חולשות התכנית, עמן ראוי לנסות להתמודד. בתכנית חסרים ארבעה תחומים עיקריים: אימוץ מערכת מושגית חדשה של נגישות להשכלה גבוהה; הגברת הזיקה בין שוק העבודה לבין מערכת ההשכלה הגבוהה; גיבוש מדיניות של הכשרת מורים איכותיים; ושינוי מודל האחריות לאיכות אקדמית ושחרור צוואר הבקבוק הביורוקרטי.

4.א. כלים חדשים בנגישות להשכלה גבוהה

מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל השכילה להבטיח כאמור נגישות אליה באמצעות פריסה של 66 מוסדות גם בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל. זהו ללא ספק הישג בולט של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. ואכן, שני דו"חות שנסקרו מדגישים במובהק (דו"ח ישראל 2028 ודו"ח OECD 2010) את חשיבות הרחבת הנגישות להשכלה גבוהה, בעיקר לשכבות החברתיות הבאות מקרב החציון התחתון של החברה הישראלית, כתנאי חיוני להמשך התפתחות המשק הלאומי⁶². יתר על כן, החציון התחתון מתואר כמי שנותר מאחור בכל ממד אפשרי – בהשכלה, בתעסוקה, בשכר, בעוני, כמו גם בהעדר הזדמנויות למוביליות חברתית. לפיכך, כל התמודדות המבקשת לצמצם פערים בשל המבנה הכלכלי-חברתי של ישראל מחייב מיקוד המבט בקידום ובשדרוג ההשכלה של חלק זה בחברה. די אם נשתמש בנתון אחד מני רבים ונציין, כי שכרו החודשי הממוצע של בעל השכלה של 16 שנות לימוד ומעלה היא 11,600 ש"ח לעומת

⁶² גם שני הדו"חות הנוספים המוזכרים בסקירה, דו"ח מרכז טאוב (2010) ודו"ח המועצה הלאומית לכלכלה (2007), מדגישים את מרכיב ההשכלה כאמצעי לצמצום הפערים אף כי אינם ממוקדים דווקא בהשכלה הגבוהה.

6,000 ש"ח אצל בעלי 11-12 שנות לימוד (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010א), כדי להצביע הן על הפער והן על כיוון הפעולה הנדרש. לכאורה, ההתרחבות המהירה של ההשכלה הגבוהה מוצגת כעילה מרכזית לפגיעה באיכותה, כפי שצוין בדו"ח "ועדת שוחט". טענה דומה עלתה בדיון במל"ג בשנת 1974 ובשנת 1993 עת עמדה על הפרק סוגיית הרחבת הנגישות. אין לתאר את החברה הישראלית כיום אילו עמדות המיעוט מקרב חברי המל"ג היו מתקבלות בדיונים אלה. תכנית העבודה של ות"ת, שאושרה בשנת 2011 על-ידי המל"ג ואף קיבלה את ברכת ועדת החינוך של הכנסת, מאמצת לראשונה את השקפת המיעוט, כפי שעלתה בדיונים בשנות השבעים והתשעים, אשר ראתה כאמור ניגוד בין איכות אקדמית לבין הרחבת בסיס פירמידת ההשכלה הגבוהה. כנגד השקפה זו נטען, כי האיכות האקדמית תשתפר ככל שמבנה ההזדמנויות להשכלה הגבוהה יתרחב משום שקודקוד הפירמידה, המייצג איכות גבוהה, יאוכלס יותר (וולנסקי, 2005). קבלת החלטה על הגבלת היקף הנגישות מתקבלת בעידן בו העמיקה הציפייה להשכלה גבוהה של שכבות רחבות באוכלוסייה, שעד לפני שנים לא רבות היה זה חלום רחוק עבורן. ואכן רבים מתוכם זכו לכך והם מהווים דור ראשון להשכלה גבוהה. החלטה זו מרחיקה את ישראל ממגמה בין-לאומית, המבקשת להרחיב את הנגישות להשכלה גבוהה להמונים (OECD, 2010: *Education at a Glance*).

ציפיות גבוהות לרכישת השכלה גבוהה התחוללו הן כתוצאה ממדיניות ות"ת ומל"ג והן בשל מדיניות משרד החינוך להעלות את שיעורי הזכאות לתעודת בגרות. כך לדוגמה, יוזמות של מוסדות להשכלה גבוהה ושל עמותות, אשר קבעו את ייעודן לעידוד ולתמיכה בצעירים בפריפריה להשתלב באקדמיה, העלו את רף הציפיות לרכישת תואר אקדמי. עמותות "הישגים", "אקדמיה" ו"עתידים" (וולנסקי, 2009)⁶³, כמו גם עמותת "בשער", המפעילה בהתנדבות עשרות רבות של חברי סגל אקדמי, בעיקר בפריפריה החברתית של ישראל, פועלות במטרה לקדם את התודעה לרכישת השכלה גבוהה. מדיניות פעולה עקבית של משרד החינוך מבקשת להעלות את שיעורי הזכאות לתעודת בגרות והמשרד משקיע

⁶³ עמותת "הישגים" זכתה למימון ותמיכה של ות"ת בפעולתה. שתי העמותות האחרות פעלו בחסות שלוש קרנות פילנתרופיות.

תקציבים עצומים בנושא זה⁶⁴. כיום מוצבים בבתי-ספר תיכוניים רבים או ברשויות מקומיות "רכזי השכלה גבוהה", שתפקידם לעודד ולסייע בנגישות להשכלה אקדמית לאלה אשר לא ראו עצמם מועמדים או כשרים לסביבה לימודית זו. שינוי תודעתי זה הוא בבחינת חץ שלוח אשר כל ניסיון להחזירו לנדנו נידון לכישלון. זהו תהליך חברתי/חינוכי שהוא בבחינת אל-חזור, שיש לברך עליו ועל הישגיו, על פני נקיטת מדיניות המבקשת להגבילו באמצעות מכסות. מאמץ זה משול לניסיון להחזיר לנקודת המוצא תודעה חברתית שפרצה למרחב וכמוהו כניסיון להגביל את שיעור הלומדים בחינוך העל-יסודי. זאת ועוד, שוק העבודה הגיב בהלימה למדיניות הנגישות. ביטוי בולט לכך הוא שדרוג ההשכלה במגוון רחב של מקצועות הבריאות, הפנאי והחינוך, כפי שעולה לדוגמה מהדרישה לתארים מתקדמים בהסכמי העבודה החדשים של מורים בחינוך היסודי ובהסכם העבודה עם המורים בעל-יסודי.

הנימוק שהועלה בוועדת שוחט, בדבר הקשר הסיבתי לכאורה, בין נסיגת האיכות האקדמית לבין מדיניות הנגישות שנקטה, אינו מעוגן במציאות תהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לקיצוצי התקציב. עניין זה אינו אלא מיתוס שנוח להיאחז בו, ואינו אלא הסוואה באשר למהותה של המחלוקת החריפה והממושכת בין ות"ת לבין משרד האוצר⁶⁵ על דמותה של מערכת ההשכלה הגבוהה, אשר הלכה והתחדדה מאז סוף שנות התשעים (וולנסקי, 2005)⁶⁶. המלצות ועדת שוחט בעניין הנידון⁶⁷, כמו גם הצעות חוקי ההסדרים והעולה

⁶⁴ הסכם עבודה חדש שגובש בין משרד האוצר, משרד החינוך וארגון המורים העל-יסודיים אשר נחתם במהלך חודש יולי 2011, העניק תמריצים אישיים למורים, בשיעור מצטבר של עשרות רבות של מיליוני שקלים, עבור הצלחה בהעלאת שיעורי הזכאות לתעודת בגרות.

⁶⁵ מחלוקת זו לא פסחה על עמדות של חברי מל"ג. לאורך השנים היו חברים אשר הביעו את הסתייגותם מקצב ההתפתחות המהיר של התרחבות מספר המוסדות להשכלה הגבוהה וראו בכך פשרה על איכותה האקדמית של המערכת.

⁶⁶ הספר מקדיש פרק רחב למשבר האמון בין ות"ת לבין האוצר.

⁶⁷ קובי הבר, מנהל אגף התקציבים באוצר, היה חבר בוועדת "שוחט", אשר המליצה להגביל את הנגישות להשכלה גבוהה בגבולות הגידול הטבעי של האוכלוסייה. משמעות ההמלצה הינה הקפאה בגידול הריאלי של מספר הסטודנטים המערכת.

בראיונות עם ראשי אגף התקציבים בעבר, קובי הבר וד"ר אודי ניסן, מהווים הצצה חלקית למהותה של המחלוקת ולשורשיה⁶⁸.

בפועל, לא רק שאין סתירה בין החלטת מל"ג/ות"ת להתמקד בשיקום מעמדה של האקדמיה הישראלית לבין המשך קידום הנגישות להשכלה גבוהה, אלא מעמדה הציבורי של המועצה להשכלה גבוהה ושליחותה על פי חוק, תלוי במידה רבה ביכולתה להרחיב את הבסיס של פירמידת ההשכלה של החברה הישראלית. יתר על כן, המשך תנופת הנגישות אינו מחייב בהכרח הקמת מוסדות חדשים אלא אימוץ מערכת מושגים חדשה בהתבוננות בחינוך העל-תיכוני כמקובל במדינות רבות בעולם.

עולם החינוך מכיר במושג השכלה שלישונית (tertiary education) ובקיום מגוון מוסדות חינוך על-תיכוני, כמו גם בהעברה של נקודות זכות אקדמיות ביניהם (הסכם בולוניה, כדוגמה). גיוון זה כולל: אוניברסיטאות מחקר, מכללות המעניקות תארים אקדמיים, ומוסדות דו-שנתיים, המעניקים תואר מקצועי (associate degree), או כאלו המהוות שלב לימודים מכין להמשך לימודים גבוהים (community college). מדיניות לאומית בתחום השכלה גבוהה מתבוננת אפוא לא רק בשיעור הלומדים לתואר אקדמי אלא בשיעור הכולל של לומדים במגוון רחב של מוסדות על-תיכוניים (Altbach, 2001; Bowen, Kurzweil, and Tobin, 2005; Trow, 2001). כך לדוגמה, בישראל של 2009 למדו 62,000 סטודנטים במוסדות דו-שנתיים, המעניקים תארים מקצועיים שאינם אקדמיים במגוון תחומי לימוד (בכ-130 מוסדות)⁶⁹, ועוד כ-290,000 סטודנטים במוסדות

⁶⁸ העדר עקביות במדיניות הממשלתית בתחום הנגישות להשכלה גבוהה היא בבחינת סוגיה למחקר בתחום מדעי המדינה. בעוד ח"כ לימור לבנת פרסמה מאמר ביקורת נוקב על מדיניות ההשכלה הגבוהה, הבולמת את הנגישות להשכלה גבוהה בשנים שבהם מדיניות מל"ג אפשרה גידול שנתי במכללות של 19.2 אחוז בממוצע ובאוניברסיטאות על 3.6 אחוזים, אימץ חבר מפלגתה, שר החינוך גדעון סער, מדיניות הפוכה המבקשת לצמצם מדיניות זו לגבולות הגידול הטבעי בלבד. מפלגת העבודה אימצה מדיניות הרחבה של נגישות להשכלה הגבוהה, הן בתקופת ממשלת רבין והן ביוזמות חקיקה של אהוד ברק בטרם מיניו לראשות הממשלה ובעת כהונתו, אימצה מדיניות הפוכה באמצעות שני חבריה אשר חתומים על דו"ח שוחט, יו"ר הוועדה אברהם שוחט ושרת החינוך דאז פרופ' יולי תמיר.

⁶⁹ בעבודה שנעשתה באוניברסיטת תל-אביב בשנת 2003 נעשה שימוש בתחזיות ביקושים להשכלה של השוק האמריקאי בין השנים 2000-2010. נמצא כי בעיקר צפוי גידול בביקוש לתארים ה-associate degree (בוגרי מוסדות דו-שנתיים) (המרכז הבין תחומי לניתוח ותחזית טכנולוגית, 2003).

אקדמיים. ראוי כי תכנון לאומי יאמץ מבט רחב על צורכי החברה והמשק הלאומי, כולל יצירת זיקה תכנונית בין שתי הקטגוריות הללו של מוסדות על-תיכוניים ואקדמיים כאחד. משמעות התכנון היא תיאום בין תכניות לימוד בסוגים שונים של מוסדות, באופן המאפשר למידה מודולרית, העברת קרדיט מסוג מוסד אחד לסוג מוסד אחר, שימוש פיסי במבנים קיימים לצד הסתייעות בסגל אקדמי. ראייה מרחיבה זו עשויה לתרום להגברת הנגישות להשכלה הגבוהה ולפיתוח מערכת השכלה בעלת שלושה רבדים נפרדים אך משלימים, בדומה למערכת ההשכלה הגבוהה של קליפורניה, ניו-יורק או יפן.⁷⁰

הצורך בגיבוש גישות חדשות לקידום הנגישות נובע משלוש הנחות יסוד: הראשונה, נגישות להשכלה גבוהה עבור האוכלוסייה, המוגדרת כחציון תחתון, תיסלל בין היתר באמצעות מוסדות "רכים" יותר בדרישותיהם האקדמיות, המאפשרים תקופת הסתגלות ואף הכנה להמשך לימודים גבוהים; השנייה, דרושים כלים גמישים יותר על מנת לקרב את האוכלוסייה החרדית להשכלה גבוהה⁷¹, כמו גם את אוכלוסיית הנשים הערביות; והשלישית, על בסיס ממצאי מחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, העוסק במבנה ההזדמנויות להשכלה גבוהה, מתברר, כי ההסתברות לרכישת השכלה גבוהה בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל תלויה בנגישות הפיסית למוסד. מחברי הדו"ח מצאו, כי "ככל שהמרחק הממוצע שהסטודנטים עוברים גדל בעשרה קילומטרים, הסיכוי של בוגרי תיכון ביישוב ללמוד במוסד להשכלה גבוהה קטנים ב-6.5 אחוזים" (קרנצ'ר, 2010). מכאן, שכל מגמה להגביר את הנגישות להשכלה גבוהה, תוך מתן העדפה לפריפריה הגיאוגרפית, מחייבת בנייה של "גשרי נגישות". על פניו נראה, כי דווקא המכללות הדו-שנתיות הפזורות בישראל, או מוסדות חד-

⁷⁰ קיימות מכללות בודדות בהן פועלים לצד הלימודים האקדמיים גם לימודים דו-שנתיים במסגרת לתואר הנדסאי.

⁷¹ קיימות עדויות רבות לכך שבעת הנוכחית בשלו תנאים, שלא היו קיימים בעבר, לשילוב אוכלוסייה חרדית, בעיקר של נשים. סוגיה זו תופסת מקום מרכזי גם בתכנית העבודה החדשה של ות"ת, אך הכלים המסורתיים והחלטות עקרוניות של מל"ג עלולים להתברר כבלם בעידוד תהליך זה. יש צורך באימוץ דפוסי חשיבה וכלים המתחשבים במגבלות תרבותיות של המגזר החרדי בתכניות השכלה גבוהה.

שנתיים אותם יבקשו מוסדות אקדמיים להקים (שלוחות)⁷², עשויים להוות גשר להרחבת הנגישות להשכלה גבוהה, בדומה לגשר שהוקם החל בשנות השישים באמצעות המכללות האזוריות. במצב הנוכחי בישראל, לא רק שאין זיקה תכנונית בין שתי קטגוריות אלה של מוסדות אלא שהחלטות עקרוניות של מל"ג אוסרות על יצירת זיקה מקצועית כזו. כך לדוגמה, מכללת ספיר נתבקשה לסגור בשנת 2000 את השלוחה שהקימה ברהט ומכללת תל-חי נתבקשה שלא להקים את המכינה במעאר (מרר), על אף נימוקים כבדי משקל שהעלו בפני המל"ג בשנת 2009.

מכאן, שכל מדיניות השכלה גבוהה, המבקשת לקדם את החציון התחתון ולצמצם פערים חברתיים וכלכליים המאפיינים את החברה הישראלית, מחייבת בנייה של כלים חדשים לנגישות להשכלה גבוהה⁷³. הכלים הנידונים אינם חדשים בעולם ההשכלה אך אינם חלק ממסורת הפעולה של ההשכלה הגבוהה בישראל. מל"ג וות"ת נהנות מיוקרה מקצועית וציבורית, ומוטלת עליהן אחריות לתכנון לאומי, מתחדש ומתעדכן. התפתחות דפוס הפעולה המתואר תאפשר בעתיד לשיעור של כ-75 אחוז מתוך שנתון ללמוד במבנה המערכת המוצע על פי מתווה הפעולה אותו הציעה תת-הוועדה לעניין ההשכלה הגבוהה בראשות פרופ' זאב תדמור בדו"ח ישראל 2028⁷⁴.

⁷² בשנות הששים קמו מכללות אזוריות אשר הפכו בהדרגה לשלוחות של אוניברסיטאות. שלוחות אלה היו התשתית העיקרית להרחבות הנגישות להשכלה גבוהה במהלך שנות התשעים.

⁷³ בכנס שקיימה עמותת "בשער" באוניברסיטת תל-אביב ביום 6.5.2011 בנושא "חרדים בהשכלה גבוהה" ציינה עדינה בר-שלום, מנהלת המכללה החרדית לבנות בירושלים, כי בשנת תשע"א התקבלו במוסדה רק עשירית מכלל הפונים ללימודים בשל העדר תקציב לקליטתן ולא בשל אי התאמתן.

⁷⁴ התפתחות המכללות האקדמיות בישראל יצרה מצב אבסורדי לפיו נדחק מעמדן המקצועי והציבורי של מכללות דו-שנתיות. דרישות תפקיד שבעבר היו פתוחות לבעלי תואר הנדסאי (associate degree) נדחקו במכרזים בשל העדפה או תנאי מוקדם המבקש תארים אקדמיים במשרות אשר בעבר היו פתוחות גם בפני הנדסאים. תוצאת מדיניות זו הגבירה את תחושת חוסר הרלבנטיות של לומדים ושל מנהיגי המוסדות הללו בהמשך השקעה בתואר זה. מגמה זו מצויה בניגוד לנתונים בין-לאומיים, המצביעים על צרכים משקיים גדלים של תואר זה (ראה תחזיות של המשק האמריקאי בדו"ח המרכז לחיזוי טכנולוגי שבאוניברסיטת תל-אביב, עמ' 3).

4.ב. מערכת ההשכלה הגבוהה ושוק העבודה – פיתוח תכנית ללמידה לאורך קריירה⁷⁵

המעבר לכלכלת הידע, קצב ההתחדשות של ידע, הממשקים המתרבים בין ידע לבין טכנולוגיה – כל אלה הבשילו, בעיקר בעשור האחרון, לגיבוש מושגי השכלה חדשים של שוק העבודה. שוק זה הפך למדרון חלקלק הן למשקים לאומיים והן לעובדים כיחידים, כאשר אחד הביטויים לכך הוא מדד הביטחון האישי בתעסוקה, שהפך לכלי למדידת יציבות תעסוקתית⁷⁶, אשר נשחקה הן עבור עסקים והן עבור יחידים (באומן 2002; שטראסר, 2003). התפתחות זו מציגה את עומק פרדוקס ההשכלה. לכאורה עובד בעל תואר מתקדם, שני או שלישי, עלול ליפול קורבן לקצב התחדשות של ידע ולמצוא עצמו מחוץ למעגל העבודה, על אף התארים שרכש. המשפט המוכר לסגל אקדמי "publish or perish", הפך לרלבנטי גם לאלה הפועלים מחוץ לעולם האקדמי וניתן להגדירו כיום "renewal or perish".

הבנה זו העמיקה ככל שהלך והעמיק המעבר לכלכלת ידע ומתחדדת ההבנה, כי צמיחה והתחדשות, הן של מפעלים והן של עובדים כיחידים, הן תלויות עדכון הידע (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010). התובנות העולות מכך הן כי תואר אקדמי אינו עוד עוגן מספיק ליציבות לאורך קריירה תעסוקתית וכי יציבות זו מותנית בהתחדשות מתמדת של ידע אקטואלי ורלבנטי לארגון ולעובד (Blanden, Buscha, Stufgis, and Urwin, 2010).

שינוי תודעתי זה מחולל מפנה במדיניות ההשכלה ברבות מהמדינות. משקים לאומיים וארגונים מעורבים ביצירת תמריצים לחידוש הידע באמצעות מדיניות כוללת לה שותפות ממשלות, מוסדות להשכלה גבוהה, ארגוני עובדים ומעסיקים, הן במשק הפרטי והן במשק הציבורי⁷⁷. כל אלה חברו יחד בהבנה כי

⁷⁵ מוכר בספרות כ-Life Long Learning.

⁷⁶ חברת Manpower, כדוגמה, מפרסמת אינדקס שנתי הנקרא Career Confidence Index על פי המדד הזה, שפורסם בנובמבר 2005, ונבדק ב-18 מדינות, רמת הביטחון התעסוקתי מגיעה ל-54.6 אחוז בממוצע. בניתוח נתוני סקר אחר, נמצא שביותר ממחצית המדינות בעולם, 45 אחוז ומעלה מן העובדים חוששים שהם יהיו מובטלים ב-12 החודשים הבאים. ישראל הייתה באותה שנה במקום השני, אחרי ספרד כאשר 67 אחוז מן העובדים בישראל מצביעים על חששם כי יהיו מובטלים במהלך 12 החודשים הבאים (המקור: Manpower, 2005).

⁷⁷ http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120_en.htm.

המשך צמיחתו של משק לאומי נתונה מעתה ביכולת התחדשותו והתעדכנותו של הידע. כך לדוגמה, השוק האירופי המשותף קבע יעד כמותי לקראת שנת 2020 של השתתפות לפחות 15 אחוז מכלל העובדים בגילאי 25-64 בתכניות התחדשות ידע (OECD, 2009). ביפן נבנו שיתופי פעולה (קונסורציום) במחוזות השונים במטרה לקדם מטרה זו⁷⁸. בגרמניה הוקמו מרכזי ידע מהסוג המתואר כחלק משיתופי פעולה אזוריים, המהווים תהליך בו לאוניברסיטאות יש תפקיד מרכזי⁷⁹. ממשלת ישראל קיימה בחודש יולי 2010 דיון בנידון⁸⁰.

דו"ח המועצה הלאומית לכלכלה (2007) זיהה צרכים אלה בישראל וכמוהו דו"ח ה-OECD (2010), אשר הוזמן על-ידי המל"ג. אף כי גיבוש מדיניות בתחום זה אינו טריטוריה מובהקת ובלעדית של המל"ג, בכל התפתחות בנושא הנידון למוסדות להשכלה גבוהה תפקיד מרכזי. תפקיד זה מחייב לאמץ שיטות פעולה גמישות של הקניית ידע בהתאמה לצרכים ולנסיבות משתנות. אף כי פקולטות ללימודי חוץ בנו את חזונון על היסודות המתוארים, המרחק בין צורת הארגון של פקולטות אלה לבין ההתאמה הנדרשת למפגש עם צורכי שוק העבודה, גדול. גם בתחום זה לות"ת, כמי שאוחז בידיו את הגה התמריצים למוסדות להשכלה גבוהה, תפקיד חיוני בהנהגת דפוסי השינוי הנדרשים. התחדשות זו עשויה לשרת בו זמנית הן את צורכי החברה והמשק והן את צורכי הפיתוח וההתחדשות של מוסדות להשכלה גבוהה.

4.ג. מדיניות הכשרת מורים

מאז הקמת המדינה מדיניות הכשרת המורים נתונה בסמכות משרד החינוך ואילו תפקיד המועצה להשכלה גבוהה התמקד בבחינת בקשות להיתר ולהכרה אקדמית, אשר הוגשו על-ידי המוסדות להכשרת מורים באמצעות משרד החינוך ובהמלצתו⁸¹. בשנת 2006 אישרה המל"ג את המלצות הוועדה שהוקמה על-ידה

⁷⁸ [/http://www.softopia.or.jp/en](http://www.softopia.or.jp/en)

⁷⁹ Lifelong Learning implications for Universities.mht

⁸⁰ מכתב של רכז תחום השכלה גבוהה מחקר ופיתוח, יונתן רגב, מיום 21 ליולי 2010, בנושא חיזוק הקשר והעברת הידע בין האקדמיה והתעשייה.

⁸¹ תהליך שהחל כבר בסוף שנות השבעים.

(״ועדת אריאבי״), אשר נועדו לקבוע מתווים מנחים להכשרה להוראה עבור מוסדות אקדמיים (מכללות ואוניברסיטאות). מתווים אלה כוונו לשיפור איכות המורים ולהתאמת ההכשרה להוראה לצרכים משתנים תוך חיזוק הלימודים הדיסציפלינאריים (המועצה להשכלה גבוהה, 2006).

התכנית המאושרת, ככל שהתמקדה בשכלול התכניות הקיימות, החמיצה בעיה מהותית של איכות המורים, שחומרתה התבהרה במהלך העשור החולף. בשנת 2010 נערכה על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחינה של איכות המורים שהתקבלו להוראה עם תום הכשרתם, הן באוניברסיטאות והן במכללות. מדידת האיכות, על פי ערכי הציון בבחינה פסיכומטרית, מעידה על רמה נמוכה מאוד של מורים, שהתקבלו לעבודה בין השנים 2000-2005, בעיקר מקרב אלה שהוכשרו במכללות⁸². הנתונים, אשר הוצגו בפני שר החינוך גדעון סער ומנכ״ל המשרד ד״ר שמשון שושני, מעידים על כך, שהבעיה העיקרית והאקוטית אינה בטיבן של התכניות, אף כי תמיד יש מקום לשיפורן ולשכלולן, אלא בהון התרבותי של מי שגויסו להוראה בעשור החולף. ממצא זה תואם מידע לא-כמותי שהצטבר במשרד החינוך, כמו גם עבודת מחקר של איילון ויוב (2002), שהצביעה אף היא על כיוון ממצאים דומה. הממצאים הניעו את בתי-הספר לחינוך באוניברסיטאות ליזום תכנית שתשכיל להתמודד עם משבר איכות המורים, והיא הוגשה לשר החינוך ולמנכ״ל משרדו⁸³. ההצעה מכוונת לגייס להוראה את בעלי ההון התרבותי הגבוה מבין צעירי ישראל באמצעות תכנית לימודים לתואר שני בחינוך, הכוללת הכשרה להוראה של בוגרי תואר ראשון מכל הפקולטות. ייחודה של התכנית הוא בהצעה לגייס רק את אלה המצויים ברבעון העליון של חתך הקבלה לאוניברסיטאות⁸⁴. ההצעה, הנתמכת עקרונית על-ידי משרד החינוך⁸⁵, מבוססת על מערך תמריצים לסטודנטים

⁸² יש לציין, כי הציון הפסיכומטרי של אלה שסיימו את הכשרתם אך בחרו שלא לפנות להוראה היה גבוה בהשוואה לאלה שסיימו את הכשרתם ופנו להוראה. מטעמים של אחריות כלפי כלל ציבור המורים וכדי למנוע תיוג כלל ציבור המורים, נמנע כותב המאמר לעשות שימוש בנתונים שבידו.

⁸³ הצעת בתי-הספר לחינוך באוניברסיטאות להתמודדות עם משבר איכות ההוראה במכתבה של פרופ' עפרה מייזלס, מיום 13.10.2010.

⁸⁴ הצעה דומה הועלתה בפני ועדה בראשות סגן יו״ר המל״ג דאז, פרופ' יחזקאל טלר בשנת 2005.

⁸⁵ טרם נחתם הסכם בין משרד החינוך לאוניברסיטאות נכון לאפריל 2011.

במהלך לימודיהם, כמו גם לאורך השנים הראשונות להשתלבותם בהוראה בבתי-ספר⁸⁶. ההנחה היא כי אם ניתן יהיה לעמוד ביעד גיוס של כאלף צעירים בשנה, בעלי הון תרבותי גבוה והמאופיינים כבעלי יכולות אקדמיות גבוהות, הדבר עשוי לחולל שינוי הדרגתי באיכות מערך ההוראה של ישראל⁸⁷.

הסיכוי להצלחה של תכנית מסוג זה נתון במידה רבה בגיבוי ובתמרוץ של ות"ת. קבוצה זו באוכלוסיית הסטודנטים, האיכותית ביותר במערכת ההשכלה, מבוקשת הן כמועמדים לתלמידי מחקר ולעוזרי הוראה והן לשוק העבודה התר אחר המוכשרים ביותר. ללא תמיכה מוחלטת של נשיא המוסד ושל הרקטור, וללא הפיכת התכנית לדגל של המוסד עצמו, התכנית עלולה לקרטע. גיוס להוראה של כ-1,000 מצטיינים בשנה כרוך במאבקים ובפיתויים שונים. לפיכך הצלחת התכנית זקוקה לתמיכה גלויה ומתמרת של ות"ת⁸⁸. לאיכות החינוך בשלבי החינוך המוקדמים יש ללא ספק השפעה ישירה על איכות ההשכלה הגבוהה, ולפיכך כל ניסיון להתמודד עם שיפור האיכות האקדמית מחייב גיבוש מדיניות להכשרת מורים גם בשלבי החינוך המוקדמים. זו למעשה מערכת של כלים שלובים, המשפיעה בקצה התהליך על איכות האקדמיה הישראלית, כפי שנטען לא אחת בדיוני המל"ג (לדוגמה, פרוטוקול דיוני המל"ג משנת 1993, עמ' 148-151 אצל: וולנסקי, 2005). זוהי שעת כושר, בה על המועצה להירתם לשינוי החיוני באיכות המורים (McKinsey and Company, 2007). בדומה למדיניות האיכות המקצועית אשר אומצה בפינלנד, ביפן (וולנסקי, 2001) או בסינגפור (וולנסקי, 2011) (Kozma, 2005).

⁸⁶ סיכום מדיון שהתקיים בלשכת המנהל הכללי מיום 13.02.11.

⁸⁷ סיכום הצעת ראשי בתי-הספר לחינוך משמונה אוניברסיטאות למנכ"ל משרד החינוך מיום 27.3.2011.

⁸⁸ בשנות השבעים עמד פרופ' רוטנשטרייך, יו"ר ות"ת הראשון, בראש ועדת החינוך של המועצה להשכלה גבוהה. היה זה עידן "הרפורמה הגדולה" בחינוך והתייצבות זו של יו"ר ות"ת השפיעה ותרמה במישרין לבתי-ספר בחינוך באוניברסיטאות בקידום הרפורמה שהייתה אז "ספינת הדגל" של מערכת החינוך (וולנסקי, 2005).

ד.4. שינוי מודל האחריות לאיכות ושחרור צוואר הבקבוק הביורוקרטי

החוק קבע כי המל"ג היא הסמכות הלאומית להעניק היתרים לפתיחת תכניות לימודים חדשות ולהסמיך מוסדות להעניק תארים אקדמיים. חוק זה נקבע כאשר במדינת ישראל פעלו חמישה מוסדות להשכלה גבוהה. כיום, כאשר בישראל פועלים 66 מוסדות, המשרתים כ-290,000 סטודנטים, הרגולציה הנדרשת, העולה מן החוק, מתבררת כבלתי תואמת להתפתחות הכמותית. במציאות הנוכחית נוצר צוואר בקבוק של 450 תכניות לימוד, הממתינות לאישור, אחדות מהן זה שנים ארוכות. עיכובים כאלה הינם בבחינת דיכוי של יוזמות וחידושים בקרב המנהיגות האקדמית של המוסדות, המבטאים את מורת רוחם על המצב הקיים בכתב ובעל-פה כאחד (דו"ח OECD למל"ג, 2010). ואכן יו"ר ות"ת הנוכחי לא רק זיהה את הבעיה עם כניסתו לתפקיד אלא גם גיבש לאחרונה מסלול פיתרון, המחייב את תשובת מל"ג לבקשות לתכניות לימודים חדשות בלוח זמנים מזורז (הארץ, 13.4.2011).

פרט לעובדה הראויה לציון של נקיטת צעדי ייעול בתחום האמור, לאחר שנים ארוכות של סחבת, ראוי לבחון גישה חלופית לגבי אישור תכניות לימודים, זאת מתוך ספקות, שמא שיטת ייעול של מנגנון ריכוזי, חדשנית ככל שתהיה, לא תוכל להוות מענה למגוון יוזמות, רעיונות ואמביציות, העולים מפיזור כה גדול של מוסדות להשכלה גבוהה.

הקושי הקיים בשיטה הנוכחית באישור תכניות לימודים חדשות אינו נוגע אך ורק ללוח הזמנים הממושך אלא לתפיסת האחריות באשר לאיכות ההוראה. משהסתיימה בחינת תכניות לימודים באמצעות תהליכים רב-שלביים, המופעלים על-ידי האגף האקדמי של המל"ג, והתכנית יצאה לדרך, המוסד פטור לכאורה מלבחון את איכות התכנית לאורך שנות התנהלותה. אנתת רווחה נפלטת מפיו של מוסד שזה עתה זכה לאישור המיוחל להפעלתה של תכנית לימודים חדשה לאחר המתנה של שנים אחדות⁸⁹. אך טבעה של תכנית היא שמתחוללים בה שינויים שהזמן גרמם, השוחקים את איכותה. כך למשל, במהלך השנים עלול להתחולל שינוי במעמדו האקדמי של מי שעומד בראש

⁸⁹ ביטוי בולט ל"אנתת רווחה" של המוסדות לאחר קבלת האישור המיוחל הן מודעות ענק בעיתונים בהם מברך המוסד את ראש התכנית, כאשר התכנית שבראשה עומד זוכה לאישור מל"ג.

תכנית, שינוי בהרכב חברי הסגל, במבנה הקורסים, בתכני הסילבוסים, או בהרכב הסטודנטים. כל אלה מסבירים את הטענה שלעיתים חלה נסיגה של תכניות לימודים ממבנן המקורי, כפי שאושר על-ידי המל"ג. ואכן, דו"חות הערכה של תחומים שונים, אשר נבדקו על-ידי המל"ג מאז 2005, מעידים, ולעיתים גם באופן חריף, על נסיגה באיכות המתוארת⁹⁰. הביקורת מותירה את הרושם שאילו נדרשו תכניות רבות לעמוד מחדש בפני אישור המל"ג הן לא היו זוכות לאישור המיוחל. יתר על כן, מתברר ששיטת הפעולה הקיימת אמנם מקפידה מאוד על בדיקת התכנית בשנים הראשונות להתנהלותן, אך אין בידי המל"ג כלים להבטחת האיכות אותה אישר לאורך חייה של תכנית.

נוצר אם כן פרדוקס. בעוד מל"ג נוטל אחריות לבדיקת איכותן של תכניות לימוד "ביציאה לדרך", אין בידי כלים לשמר איכות זו בהמשך חייה של תכנית, ואילו המוסד, מפעיל התכנית, משוחרר פורמלית מאחריות זו.

החלופה המוצעת היא גיבוש תפיסת אחריות, בה תפקידו של המוסד יהיה מרכזי יותר מהקיים כיום – על המוסד להרכיב ועדות מקצועיות, לבנות תכנית ברלבנטיות גדולה יותר לצורכי שוק העבודה בסביבתו, וכן להיות קשוב לביקורת הנוגעת לאיכות התכנית לאחר השתלבות בוגריו בתעסוקה. שיטה זו אינה בהכרח מרוקנת את מל"ג מתפקידה המסורתי. על מל"ג ללמוד מעתה את צורכי המוסד, את ההנמקות לתכניות המוצעות על-ידו, לאשר את מבנה הוועדות המעצבות את התכנית, לעקוב אחר הצעדים בהם נוקט המוסד לשיפור איכות תכניותיו, לעמוד על שקיפות מדדי האיכות ולעקוב אחר איכות זו לא רק בנקודת המוצא של התכנית אלא לאורך שנותיה. התחדשותן של תכניות, שביעות רצון שוק העבודה מאיכות בוגריו של המוסד, הם רק חלק מחובת ההוכחה הציבורית שעל המוסד לשאת על שכמו. אחריות זו משמעה גם סגירת תכניות, כחלק מאחריותו הציבורית של המוסד, באם אינן עומדות ברמה אקדמית ראויה על פי מבחנים מוסכמים ושקופים. מודל פעולה זה עשוי גם לעודד חדשנות, יצירתיות, גיוון ושונות במבנה התכניות, כיאה לאופיו הדינמי של המדע ולצורכי המשק, אף כי יהיה נתון פחות לתכתיבים של מומחים

⁹⁰ ראה דו"חות ועדות הבדיקה של מל"ג כפי שהם מתפרסמים באתר המועצה.

תחומיים ולמסורת פעולה של התחום הנידון אשר מטבעו נושא אופי שמרני לעיתים.

את מבחנה של ההשכלה הגבוהה יש לראות בין היתר ביכולתה לפתח תרבות חדשה של אחריות לאיכות. בשיטה הנוכחית, המסורתית, אחריות המוסדות חלקית ומצומצמת. האחריות נוטה כאמור להתכווץ לאחר שזכתה לאישור המל"ג ואין בה כדי להמריץ את המוסדות להמשך המאבק הבלתי נלאה לשיפור האיכות. נסיגת איכות זו הייתה ממאפייני "העשור האבוד" והיא ראויה להיות חלק מחידושיה של תכנית העבודה החדשה של ות"ת⁹¹.

5. סיכום

ההתפשטות המהירה של מערכת ההשכלה הגבוהה החל באמצע שנות התשעים הסתיימה במהלך העשור הראשון של המאה העשרים ואחת במשברים אשר הקיפו כמעט את כל ממדי הפעולה של האקדמיה בישראל: צמצום תקציבי; עצירת קליטה של סגל צעיר; שינוי היחס המספרי בין חברי סגל בכיר לסטודנטים; עליית הגיל הממוצע של החוקרים; התרחקות האוניברסיטאות מייעודן המקורי כמוסדות מחקר, פגיעה באיכות ההשכלה האקדמית תוך התפתחות תרבות של "קיצורי דרך" לתואר אקדמי.

ראשיתו של העשור השני מסתמנת כמפנה. הרטוריקה הביקורתית כלפי ההשכלה הגבוהה, אשר אפיינה את העשור הראשון, התחלפה בביטויי תמיכה ואהדה תוך הדגשת חשיבות ההשכלה הגבוהה לחברה ולמשק. זו באה לידי ביטוי מעשי בשיתוף פעולה הדוק בין משרד האוצר לבין ות"ת ובעקבות כך גם לתוספת תקציב משמעותית לתכנית העבודה החדשה. ואכן תכנית זו קובעת סדר עדיפות חדש ומציבה יעדים, הנראים על פניהם כעשויים להוות נתיב חיוני בתיקון ליקויי העשור החולף.

⁹¹ הצעה ברוח זו עלתה בדיונים במל"ג עוד בשנות התשעים. לראשונה העלה אותה פרופ' אלי ניסים בשנת 1994 והיא חזרה ועלתה בשנת 2006 בעבודה של וולנסקי ולימור, ושוב בשנת 2010, באמצעות דו"ח ה-OECD.

המסקנות הנוגעות למדיניות ההשכלה הגבוהה מצביעות על שלושה היבטים שונים. האחד, סימביוזה (הבנה) בין ות"ת לבין משרד האוצר במונחים של יעדים מוסכמים, שקופים ומדידים לעין כל כתנאי מוקדם וחיוני, בעת שמערכת ההשכלה הגבוהה מבקשת להמשיך ולהתנהל באמצעות ות"ת כגורם מתווך בין הממשלה למוסדות. כל עוד ות"ת נתפסה כחלשה, המערכת האקדמית הוכתה שוב ושוב, פעם בדמות קיצוצי תקציב ופעם באיום על שינוי מעמדה בחוק באמצעות היוזמות של חוקי ההסדרים.

היבט שני נוגע לאיכות ההוראה. בעוד מודל התקצוב, המכוון לשיפור תפוקות המחקר, בהיר, מגוון, יצירתי ונדיב תקציבית, מודל התקצוב לשיפור איכות ההוראה, שליקוייה תוארו במאמר, אינו חד ואינו נהיר דיו.⁹² העדר בהירות באשר ליעדי הפעולה, מתחדד דווקא מתוך הסכם העבודה החדש עם סגל המכללות המתוקצבות. בהסכם קיבוצי מיוחד לו שותף ות"ת, נקבע סעיף של הפחתת חובת ההוראה בגין מחקר עד לשיעור של 10 אחוזים בממוצע.⁹³

סעיף זה כמוהו כהכרזה על המכללות כמוסדות מחקר, גם אם ימשיכו להתקיים הבדלים מהותיים בתחום זה בשיטות התקצוב בין לבין האוניברסיטאות. השאלה המתעוררת היא, אם נדרשה תוספת שכר, מדוע היא לא יועדה כתמריץ עבור איכות גבוהה של הוראה? או, לפחות לאפשר חלוקת המענק הן בשל איכות גבוהה בהוראה והן בשל הישגים במחקר. הדגשת בלעדיות המרכיב המחקרי שומטת את הקרקע מתחת למדיניות המוצהרת באשר לייעודן המקורי של המכללות כמוסדות הוראה איכותיים.⁹⁴

⁹² סביר להניח כי טרם מוצו הדיונים באשר למבנה מודל התקצוב לשיפור איכות ההוראה.
⁹³ הסכם קיבוצי מיוחד בין ועד ראשי המכללות האקדמיות הציבוריות בישראל (ור"ה) לבין המועצה האקדמית של ארגוני הסגל במכללות האקדמיות לבין הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (ות"ת), ללא תאריך (על פי פרסומים בתקשורת נחתם הסכם זה ביום 22.6.2011).

⁹⁴ בשורה של דיונים במל"ג נקבע קו מבחין בין אוניברסיטה לבין מכללה. בעוד שיעודן של האוניברסיטאות הוא פיתוח ושכלול המחקר והקנייתו לציבור הסטודנטים, ייעודן של המכללות עוצב במטרה לשמש כמוסדות הוראה אקדמית ולא כמוסדות מחקר. על אף הגדרה זו, בפועל אין חסמים בפני חברי סגל במכללות להגיש בקשות לקרנות לאומיות ובין-לאומיות ושיעור מענקי המחקר לסגל אקדמי במכללות של ה-ISF, צומח בהדרגה. מדיניות זו גם אינה מגבילה אפשרות לשיתופי פעולה בין אנשי סגל אקדמי במכללה לבין חוקרים באוניברסיטאות ולאחרונה אפילו נרשמה שותפות של חוקרים ממכללת יזרעאל באחד מארבעת מרכזי המצוינות שאושרו לאחרונה.

הסכם זה כמוהו כמסר למרצים במכללות, שעליהם להקדיש מעתה את עיקר מאמציהם למחקר אם ברצונם לטפס במעלה ההכרה האקדמית. למצער, זוהי אשליה וספק רב אם המכללות יוכלו באמצעות מענק זה לתפוס את מקומם בליגת-העל של מוסדות המחקר. סיכוייהן של המכללות לתפוס מקום של כבוד בתודעה הציבורית נעוץ דווקא ביכולתן לספק איכות הוראה ייחודית שאינה קיימת בהכרח באוניברסיטאות. הטיעונים של מכללות, שאי-זיהוין כמוסדות מחקר מקשה עליהן לקלוט מדענים ישראלים חוזרים, היו יכולים להיענות באמצעות תקציבים ייעודיים לשכבה דקה (או מתרחבת) של מדענים ובלא צורך לסטות מייעודן המקורי כמוסדות הוראה איכותיים. קידום איכות ההוראה מחייב מאמץ סיוזיפי, פרו-אקטיבי, יצירתי וחדשני של ות"ת. הסכם השכר החדש שוחק את המאמץ הנדרש בתחום הנידון ובפועל – שוחק את המסר בדבר חשיבות איכות ההוראה.

היבט שלישי נעוץ במעמדן של מל"ג וות"ת בקרב כלל בעלי העניין בחברה הישראלית. הבנה תקינה בין ות"ת לבין משרד האוצר הוא עניין חיוני למעלה מהמשוער לעולם ההשכלה הגבוהה. עדות לכך היא דבריו של ראש אגף התקציבים לשעבר, כי הנהגתה החדשה של ות"ת ניצרה עצמה מחולשות העבר וידעה להציב יעדים בהירים ושקופים וכי "האנשים של היום בוות"ת ניצרו את המערכת"⁹⁵. אך ככל שהבנות חשובות, יש לדעת כי משרד האוצר איננו "השחקן היחיד" בזירת ההשכלה האקדמית. כדי שלא יתרגש על מערכת ההשכלה הגבוהה "עשור אבוד 2", על ות"ת לא רק לשמור על שותפות הדוקה עם האוצר ולהקפיד לעמוד ביעדי תכנית העבודה שבגינה זכתה הן לאמון והן לתקציב, המבקש לעודד חזרה להתחדשות וצמיחה, אלא עליה להניח יסודות למדיניות פורצת דרך לשנים שיבואו. ככל שמעמד ות"ת יהיה חשוב בעיני הממשלה והאוצר, וככל שחשוב שלא לשחוק את ההסכמות עם האוצר, קיימת חשיבות לקביעת יעדים מקוריים וחדשניים, אשר ישרתו את החברה בהגדרתה הרחבה.

⁹⁵ ראיון עם ד"ר אודי ניסן, ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, מיום 30.6.2011.

אגף התקציבים באוצר, על אף ביקורת שספג⁹⁶, חשף את יוקרתו המקצועית בכך שתמך בתכנית העבודה של ות"ת והוסיף לה תקציבים בהיקף של 7.5 מיליארד ש"ח לשש שנים. ות"ת מזדהה ומתמסר לאימוץ מדיניות, המגבילה את הביקושים להשכלה גבוהה, כפי שהוצג בראיונות עם ראשי אגף התקציבים בעבר ובהווה. גם אם אין לות"ת רצון "לשבור את הכלים" עם האוצר, וגם אם ברור, שיש להסכים לפשרה בביצוע המדיניות, כדי ליהנות מתקציבים לקידום המחקר וההוראה, האוצר שוגה ובעקבותיו שוגות ות"ת ומל"ג אם הן מניחות שניתן לעצור את המשך הביקושים להשכלה הגבוהה. החלופה הקיימת בפני ות"ת, בלא להידרש לחריגה מביצוע המדיניות המוסכמת עם האוצר, היא פיתוח מדיניות פעולה היוצרת זיקה חדשה בין עולם המוסדות הדו-שנתיים לבין מוסדות אקדמיים, במטרה לקדם את צורכי הנגישות להשכלה על-תיכונית של חלקים נוספים בחברה ובכללם צורכי החברה החרדית והחברה הערבית. כך לדוגמה, רבות מהתלמידות במוסדות "בית יעקב" מבקשות לרכוש המשך השכלה על-תיכונית במגוון מקצועות. אלא שרכישת השכלה בקמפוס אקדמי אוניברסיטאי או במכללה גדולה הוא בלם עבורן יותר מאשר תמריץ. תופעה דומה קיימת בקרב חלק מהנשים הערביות, אשר מגבלות תרבותיות וסביבתיות עדיין מקשות על נגישותן למרכזי השכלה קיימים על אף הפיזור הגיאוגרפי הגדול, ועל אף גמישות פעולתם. האוריינטציה היישומית והטכנולוגית של המוסדות הדו-שנתיים עשויה להפוך אותם לא רק למסגרות פעולה רכות ותואמות לצורכי האוכלוסייה הנדונה, אלא גם לאפשר את הקטנת לחצי הנגישות על המוסדות האקדמיים ואף למנוע ביקורת מצטברת בשל נוקשותה של מדיניות מגבילה בנגישות להשכלה גבוהה.

אימוץ מדיניות זו על-ידי ות"ת עשוי להתברר כמפגש אינטרסים גם של משרד האוצר ולזכות בתמיכתו. במשרד האוצר קיים תסכול רב מהתמוטטות החינוך הטכנולוגי והמקצועי במשרד החינוך. מדיניות השכלה גבוהה מרחיבה, ועם הפנים אל עבר המוסדות הטכנולוגיים והמקצועיים הדו-שנתיים, עשויה להוות שלב תיקון של מדיניות השכלה שקרסה ולהקנות לות"ת דיבידנדים רבים הן מהממשלה והן מהציבור. כניסת ות"ת להיבטי התכנון, לא בהכרח התקצוב,

⁹⁶ לדוגמה, ראה מאמריו של נחמיה שטרסלר בעיתון הארץ בשל ההחלטה להוסיף תקציבים למערכת השכלה הגבוהה.

של המוסדות הדו-שנתיים, עשויה להוות תרומה מרחיקה לכת למשק ולקרבת את ישראל ליעד עליו הצביע דו"ח ישראל 2028, דהיינו, להביא ללימודים גבוהים כ-75 אחוז מתוך שנתון הלומדים במוסדות על-תיכוניים וגבוהים. מהלכים משלימים של ות"ת, הן בתחום פתיחת שערי המוסדות לאימוץ מדיניות רחבה של למידה לאורך קריירה תעסוקתית (Life Long Learning), הן בתחום הסיוע למשרד החינוך להיחלץ ממשבר העמוק של איכות המורים, והן בשינוי מודל האחראיות לאיכות, תוך הגדרה מחודשת של תפקיד המוסדות בתחום זה, עשוי לבצר את מעמדם של ות"ת ושל מ"ג לעשורים הבאים ולהצמיד את מערכת ההשכלה הגבוהה להמשך צמיחה והתחדשות.

רשימת מקורות

- איילון, חנה ואברהם יוגב (2002). *חלון לחלום ההזדמנויות – השלכות חברתיות של התפשטות ההשכלה הגבוהה בישראל*. דו"ח מחקר מוגש למשרד החינוך, אוניברסיטת תל-אביב.
- באומן, זיגמונט (2002). *גלובליזציה, ההיבט האנושי*. הקיבוץ המאוחד, בני ברק.
- בן-דוד, דן (עורך) (2010). *דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- דו"ח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה (דו"ח שוחט), 2007.
- הורוביץ, אלי (יו"ר) ודוד ברודט (עורך) (2008). *ישראל 2028, חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי*. נציבות המדע והטכנולוגיה ארה"ב-ישראל.
- הכנסת (2011). *הצעת חוק ההסדרים מו"פ והתעשייה*.
- (2010). *פרוטוקול ועדת החינוך של הכנסת, 11.10.2010*.
- (2007). *הצעת חוק ההסדרים*. יחידה למדידה, הערכה ודירוג של איכות ההוראה והמחקר במערכת ההשכלה הגבוהה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2010א). *שנתון סטטיסטי לישראל*.
- (2010ב). *דרכי חיפוש-עבודה: שיטות החיפוש, מס' דרכי החיפוש והסיכוי למצוא עבודה, דו"ח 57, האגף למחקר חברתי-כלכלי (עיתונות)*.
- המועצה להשכלה גבוהה, החלטה מס' 1084/10 מיום 21.11.2006 בנושא "מתווים מנחים להכשרה להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל".
- הוועדה לתכנון ותקצוב, דו"ח סטטיסטי, 1997.
- דו"ח ות"ת וחשבון מס' 34/35 לשנים תשס"ז (2006/7) ותשס"ח (2007/8), עמ' 81.
- המרכז הבין-תחומי לניתוח ותחזית טכנולוגית (2003). *כיווני השכלה ולמידה משמעותיים בעידן של שינוי – מבנה התעסוקה במשק לקידום תעסוקה לכל*. אוניברסיטת תל-אביב.
- וולנסקי, עמי (2011). *"היעדר ביקוש למקצוע ההוראה בישראל – ממשבר לאתגר: מגמות בין-לאומיות והשלכות לישראל"*. מתוך שץ-אפנהיימר, ארנה, דיצה משכית ושרה זילברשטום (עורכות). *להיות מורה, בנתיב הכניסה להוראה*, מופת, תל-אביב. עמ' 23-54.

- (2009). "יחסי הגומלין בין ההשכלה הגבוהה והפריפריה בישראל". מתוך צמרת, צבי, אביבה חלמיש ואסתר מאיר-גילצנשטיין (עורכים). *עירויות פיתות בישראל*. יד בן צבי, ירושלים.
- (2005). *אקדמיה בסביבה משתנה – מדיניות ההשכלה הגבוהה של ישראל 1952-2004*. הקיבוץ המאוחד, בני ברק.
- (2001). *יפן – המאפיינים של מערכת חינוך החותרת למצוינות אקדמית ורמת הישגים גבוהים*. משרד החינוך.
- וולנסקי, עמי וניסן לימור (2006). *ההשכלה השלישונית בישראל – פרדיגמה חדשה למדיניות*. מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה, 59 עמ'.
- ויילר, יוסף ויניב פרידמן (2001). "על החינוך לשטחיות". *עיוני משפט כ"ה*.
- כפיר, דרורה, ברברה פרסקו ואילנה בנימין-פאול (2003). "חובות פרופסיונליות ואינפלציה של ציונים בחינוך הגבוה". *מגמות, מ"ב*.
- משרד האוצר, משרד החינוך וות"ת (2010). *תכנית שש שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה, מיום 18.8.2010 (הודעה לתקשורת)*.
- משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה (2007). *אג'נדה חברתית כלכלית לישראל 2008-2010*.
- קירש, אורי (2010). *מדיניות השכלה גבוהה בישראל – נגישות, איכות ומצוינות במשאבים מגבילים*. מוסד נאמן, הטכניון.
- קרנצ'ר, אביעד (2010). *השפעת הפריסה הגיאוגרפית של מוסדות הלימוד להשכלה גבוהה על ההגירה הפנימית*. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת ניירות עבודה מס' 54.
- שטראסר, יוהנו (2003). *כאשר העבודה אוזלת לחברת העבודה*. קו אדום, הקיבוץ המאוחד, בני ברק.
- תדמור, זאב (2011). *המדיניות הלאומית במדע ובטכנולוגיה של מדינת ישראל, אוניברסיטאות מחקר ומערכת ההשכלה הגבוהה*. מוסד נאמן, חיפה.
- Altbach, Philip G., and Patti McGill Peterson (Eds.) (2007). *Higher Education in the New Century – Global Challenges and Innovative Ideas*. Unesco, Boston.
- Altbach, Philip G. (2001). "The American Academic Model in Comparative Perspective". Altbach, Philip G., Patricia J. Cumport, and Donald Bruce Johnstone (Eds.). *In Defense of American Higher Education*. Johns Hopkins, Baltimore.

- Bowen, William G., Martin A. Kurzweil, and Eugene M. Tobin (2005). *Equity and Excellence in American Higher Education*. University of Virginia, Charlottesville.
- Blanden, Jo, Franz Buscha, Patrick Stufgis, and Peter Urwin (2010). *Measuring the Returns to Lifelong Learning*. Center for the Economics of Education, London School of Economics, London.
- OECD (2010). Higher Education in Regional and City Development, The Galilee, Israel. Education at the Glance, OECD.
- OECD (2009). European Lifelong Learning Indicators. Paris, France. Lifelong Learning Programmed, General Call for Proposals 211-2013, Strategic Priorities, EU.
- Manpower, Research Center. *Career Confidence Index* (2005). "What Makes a Great Employer?"
- McKinsey and Company: Barber, Michael and Mona Mourshed (2007). *How the world's Best-Performing School Systems Come Out on Top*. September.
- Kozma, Robert B. (2005). *National Policies That Connect Ict-Based Education Reform To Economic and Social Development*. Agora Center, University of Jyväskylä.
- Senor, Dan, and Saul Singer (2009). *Start-Up Nation. The Story of Israel's Economic Miracle*. Twelve, New-York.
- Transitions to Mass Higher Education Systems: International Comparisons and Perspectives, Neaman Institute, Technion, 2004.
- Trow, Martin (2001). "From Mass Higher Education to Universal Access: The American Advantage". Altbach, Philip G., Patricia J. Cumpport, and Donald Bruce Johnstone (Eds.). *In Defense of American Higher Education*. Johns Hopkins, Baltimore.

ריכוז קישורי אינטרנט :

<http://ecowiki.org.il/index.php?>

<http://www.brainreturn.org.il>

<http://www.yedidim-tau.org.il>

<http://www.cbs.gov.il/hodaot2010>

[www.cbs.gov.il/energy/shnaton/templ //:](http://www.cbs.gov.il/energy/shnaton/templ //)

[tp://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120_en.htm)

<http://www.softopia.or.jp/en>

[\Lifelong Learning implications for Universities.mht](#)

מסמכים אחרים

מצגת וידאו של הכנס שנערך במוסד שמואל נאמן בינואר 2008 בנושא:
Privatization in Higher Education.

דיון בועדת משנה בראשות סגן ראש המל"ג פרופ' יחזקאל טלר, מצגת בנושא:
הכשרת מורים בישראל – המשבר וכיווני פתרון, אוקטובר 2005.

הצעת בתי-הספר לחינוך באוניברסיטאות לשר החינוך ולמנכ"ל המשרד
להתמודדות עם משבר איכות ההוראה במכתבה של פרופ' עפרה מיזלס, מיום
13.10.2010.

הסכם קיבוצי מיוחד בין ארגון עובדי הסגל האקדמי הבכיר במכללות לבין וועד
ראשי המכללות האקדמיות הציבוריות בישראל, המועצה המתאמת בין ארגוני
הסגל במכללות האקדמיות לבין הוועדה לתכנון ולתקצוב לבין המועצה
להשכלה גבוהה בתיאום הממונה על הכר במרד האוצר. ללא תאריך, הופץ ב-
2011.

סיכום מדיון שהתקיים בלשכת המנהל הכללי מיום 13.02.11 בנושא הצעת התכנית
של בתי-הספר לחינוך באוניברסיטאות.

סיכום הצעת ראשי בתי-הספר לחינוך משמונה אוניברסיטאות למנכ"ל משרד
החינוך מיום 27.3.2011.

מכתב ליועץ המשפטי לממשלה עו"ד יהודה וינשטיין מיום 4.7.2010 על-ידי עמי
וולנסקי.

מכתבו של פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר ות"ת לעמי וולנסקי מיום 19.7.2010.

מכתב של רכז תחום השכלה גבוהה מחקר ופיתוח, יונתן רגב, מיום 21 ליולי 2010
בנושא חיזוק הקשר והעברת הידע בין האקדמיה והתעשייה.