

# המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב

---

## טיפול בתכנית המכלול

### תקציר

המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) היא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה בישראל. לפי החלטת הממשלה, על הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת) להציע לממשלה ולמל"ג תכניות לפיתוח ההשכלה הגבוהה ולתכנן את מימונן, ולעשות לייעול המוסדות להשכלה גבוהה ולתיאום ביניהם, כדי למנוע כפילות מיותרת ולהביא לחיסכון.

הלימודים לתואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה מתקיימים בין היתר במכללות; חלק מהמכללות קיבלו הכרה כמוסדות עצמאיים להשכלה גבוהה, וחלקן מקיימות מסלולי לימוד באחריות אקדמית של אוניברסיטאות.

בנובמבר 1999 הגיש יו"ר ות"ת ליו"ר מל"ג, שהוא שר החינוך, התרבות והספורט, מסמך על תכנון מערך המכללות ובו הציג תכנית מכלול. לפי התכנית, מכללות אחדות הנמצאות באותו אזור יתארגנו במסגרת משותפת של מוסד רב-קמפוס; בצפון יוקמו מוסד אחד או שניים ובדרום מוסד אחד; נוסף על המכלול תכננה ות"ת לאחד שתי מכללות טכנולוגיות בירושלים.

ליכוד המוסדות הקטנים למוסד גדול נועד ליצור "מסה קריטית" של סטודנטים ומרצים ולאפשר למכללות להעסיק סגל אקדמי של מרצים במשרה מלאה ולהגדיל את מגוון תכניות הלימוד; הכוח הארגוני והכלכלי של המכלול יהיה גדול מזה של המכללות הנפרדות, והמכלול יביא למניעת כפילויות בנושאים הנלמדים במכללות, לחיסכון בכוח אדם מינהלי ואקדמי ולתקצוב יעיל יותר.

בינואר 2001 החליטה מל"ג, כי השנה האחרונה ללימודים במכללות באחריות אקדמית של אוניברסיטה תהיה שנת הלימודים התשס"ו (2005-2006). עוד החליטה, כי מכללה תוכל להגיש בקשה להכרה כמוסד עצמאי להשכלה גבוהה, או להגיש עם קבוצת מכללות בקשה להכרה כמוסד רב-קמפוס להשכלה גבוהה.

תכנית המכלול שהגישה ות"ת לא התבססה על בדיקה כלכלית ותקציבית כלשהי; גם לא נמסרו למליאת מל"ג נתונים על גודל המכללות וחווות דעת של ות"ת בדבר גודלן הרצוי, ולא נדונו ההוצאות התקציביות שאפשר שיידרשו כדי שהמכללות שיקבלו עצמאות יגיעו לגודל המזערי הרצוי שקבעה ות"ת.

משמעות ההחלטה שקיבלה מל"ג בנושא המכלול היא העברת הבחירה בדבר צורת ההתארגנות למכללות. זאת כשלמכללות אינטרסים משלהן שאינם זהים בהכרח לעקרונות שקבעה הממשלה לפעילות ות"ת, שהם חיסכון ויעילות ומניעת כפילות, והן עלולות לבחור בצורת התארגנות שלא תעלה בקנה אחד עם צורכי מערכת ההשכלה הגבוהה.

החלטת מל"ג על סיום הלימודים שבאחריות אקדמית במכללות אין בה כדי להבטיח את השגת היעדים שביקשה ות"ת להשיג באמצעות תכנית המכלול: הגדלת מספר התלמידים במכללות, גיוון בתכניות הלימוד ויצירת סגל מתאים.

אשר לאיחוד המכללות בירושלים - אף על פי שעוד לפני הקמת מכללה א' הגיעה ות"ת למסקנה שיש לאחדה עם מכללה קיימת, היא המליצה על הקמת מכללה א', ומל"ג אישרה את ההמלצה. החלטות מל"ג על איחוד המכללות טרם הניבו תוצאות.

עוד בשנת 2001 החליטה מל"ג על הקמת מערכת להערכת איכות והבטחתה במערכת ההשכלה הגבוהה כולה (אוניברסיטאות ומכללות) במטרה להפעילה בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004). עד פברואר 2004 לא הושלמו הצעדים הנדרשים להפעלת המערכת. נוכח ההחלטה על סיום הלימודים שבאחריות אקדמית של אוניברסיטאות ומתן עצמאות אקדמית למכללות, מן הראוי להפעיל את מערכת הבטחת האיכות בהקדם.



## מבוא

המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) היא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה בישראל אשר הוקם על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק מל"ג). הקמת מוסד חדש להשכלה גבוהה טעונה אישור של מל"ג בהתאם לקבוע בחוק ובכללים שהותקנו לפיו. הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת) הוקמה בשנת 1974 לאחר שמל"ג החליטה בשנת 1972 לאצול את סמכויותיה בנושאי תקצוב וסמכויות בנושאי תכנון לוועדת משנה שלה. לפי החלטת הממשלה מ-5.6.77, תפקידי ות"ת הם

להציע לממשלה ולמל"ג תכניות לפיתוח ההשכלה הגבוהה ולתכנן את מימוןן ולעשות לייעול המוסדות להשכלה גבוהה ולתיאום ביניהם, כדי למנוע כפילות מיותרת ולהביא לידי חיסכון.

בישראל 54 מוסדות להשכלה גבוהה שמל"ג הכירה בהם<sup>1</sup> בהתאם לסעיף 9 בחוק מל"ג. הלימודים לתואר ראשון מתקיימים בכמה סוגים של מוסדות: אוניברסיטאות, בתי ספר גבוהים לאמנויות (כגון בצלאל - האקדמיה לאמנות ולעיצוב ירושלים, והאקדמיה למוסיקה ולמחול על שם רובין בירושלים), האוניברסיטה הפתוחה ומכללות; חלק מהמכללות קיבלו הכרה כמוסדות עצמאיים להשכלה גבוהה, וחלקן מקיימות מסלולי לימוד באחריות אקדמית של אוניברסיטאות (להלן - לימודים באחריות אוניברסיטאות). כל המוסדות להשכלה גבוהה נמצאים בפיקוח אקדמי של מל"ג, אולם רק 24 מהם מקבלים ממנה תמיכה תקציבית באמצעות ות"ת.

בשנת 1999 יזמה ות"ת תכנית שמטרתה להביא לאיחוד מכללות המקבלות ממנה תמיכה תקציבית. לפי התכנית, מכללות אחדות הנמצאות באותו אזור יתארגנו במסגרת משותפת המכונה "מכלול", "צבר" או "מוסד רב-קמפוס" (להלן תכונה התארגנות זו: מכלול); בצפון יוקמו מוסד רב-קמפוס אחד או שניים ובדרום מוסד אחד; נוסף על המכלול תכננה ות"ת לאחד שתי מכללות טכנולוגיות בירושלים: מכללת הדסה והמכללה הטכנולוגית ירושלים.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי-אוקטובר 2003, לסירוגין, את פעולות מל"ג וות"ת בעניין המכלול ואיחוד המכללות בירושלים. נתונים והבהרות התקבלו גם מאחדות מהמכללות המקיימות לימודים באחריות אוניברסיטאות, משתי אוניברסיטאות שבאחריותן מתקיימים לימודים במכללות<sup>2</sup> וממשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך). בירורי השלמה נעשו בהתאגדות המכללות<sup>3</sup>.

## התפתחות המכללות

בשנת 1994 החליטה הממשלה, לאשר תכנית אב לפיתוח מערכת ההשכלה הגבוהה שהגישה לה מל"ג. בדברי ההסבר לתכנית נאמר, כי היא נועדה "לעודד את פיתוחם של מוסדות אקדמיים שאינם אוניברסיטאות, כמוסדות המעניקים תואר ראשון, כיוון שהאוניברסיטאות עוסקות גם במחקר, ולא בהוראה בלבד, ולכן עלות הלימודים בהן יקרה

1 נתון זה כולל את שבע האוניברסיטאות, האוניברסיטה הפתוחה, 22 מכללות אקדמיות ו-24 מכללות אקדמיות להכשרת מורים. לא נכללו בו המכללות הפועלות באחריות אוניברסיטאית מלאה והשלוחות של האוניברסיטה העברית ברחובות, של אוניברסיטת בן-גוריון באילת, של המכללה הטכנולוגית באר שבע באשדוד ושל אוניברסיטאות מחו"ל. כמו כן לא נמנו המוסדות שמתקיימים בהם לימודים אך הם משמשים אכסניה בלבד למוסדות אחרים דוגמת המכללות החרדיות בירושלים ובבני ברק.

2 אוניברסיטת בר-אילן ואוניברסיטת בן-גוריון.

3 גוף וולונטרי שהוקם כדי לייצג את האינטרסים המשותפים של המכללות האזוריות (על המכללות האזוריות ראו להלן).

ביותר והם אינם נותנים תשובה הולמת לצורכי ההשכלה האקדמית הלא-מחקרית [שמטרתה] 'כרטיס כניסה' והשתלבות כלכלית וחברתית".

כתוצאה מביצוע התכנית בידי מל"ג וות"ת הלך וגדל מספר הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות, ובשנת הלימודים התשס"ב (2001-2002) הוא הגיע ל-100,760, שהם כ-46.2% מהתלמידים במערכת ההשכלה הגבוהה בארץ באותה שנה, לעומת 21,293 בהתש"ן (1999-2000), שהם כ-24%. הגידול במספר הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות בולט אף יותר בקרב התלמידים לתואר הראשון, שהם כ-80% מכלל הלומדים לקראת תואר אקדמי בארץ; בשנת הלימודים התשס"ב למדו במוסדות אלה כ-57% (99,278) מהתלמידים לתואר ראשון, לעומת 31% בשנת הלימודים התש"ן.

### לימודים באחריות אקדמית של אוניברסיטאות

ות"ת מסייעת בתקצובן של 16 מכללות כלליות וטכנולוגיות<sup>4</sup>. נוסף על כך היא מסייעת בתקצוב מסלולים אקדמיים שהלימודים בהם מתקיימים באחריות אקדמית של אוניברסיטאות. במתכונת המסלולים האקדמיים הוחל עוד במכללות האזוריות, שקיימו גם מסלולי לימוד שאינם אקדמיים; על פי חוק מל"ג, מוסד אקדמי הוא בן חורין לכלכל את ענייניו האקדמיים והמינהליים במסגרת תקציבו כראות עיניו, ואינו יכול להיות חלק ממוסד שאינו אקדמי; לכן דרשה ות"ת מהמסלולים האקדמיים במכללות האזוריות, כתנאי להסכמתה לסייע בתקצובם, להיפרד, החל בשנת הלימודים התשנ"ט (1998-1999), מהמכללות האזוריות, ולהפוך לגופים עצמאיים. חלק מהמסלולים האקדמיים אכן נפרדו מהמכללות האזוריות והם מנוהלים כמכללות עצמאיות, למעט שבע מכללות שהמשיכו לקיים לימודים באחריות אקדמית של אוניברסיטה; תכנית הלימודים בהן היא של האוניברסיטה, באחריותה ובפיקוחה; האוניברסיטה מאשרת את רשימת חברי הסגל ומעניקה את התואר שלה בתום הלימודים; שתיים משבע המכללות מקיימות גם תכניות לימודים משלהן, שקיבלו את אישור מל"ג. בשנת התשס"ג (2003-2004) היה מספר התלמידים במסלולים האקדמיים כ-8,200.

לפי הסברים שמסרה מל"ג למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2003, עם השנים התעוררו בעיות שאילצו אותה לתכנן מחדש את מערך המכללות בצפון הארץ ובדרומה:

1. הפסקת לימודי שנה ג' באוניברסיטה - מל"ג דרשה שתלמידי התכניות הדיסציפלינריות<sup>5</sup> שבאחריות אוניברסיטאות ילמדו במכללה בשנתיים הראשונות בלבד, ובשנה השלישית ילמדו בקמפוס של האוניברסיטה. דרישה זו נועדה להבטיח שרמת הלימודים במכללה שבאחריות אקדמית של האוניברסיטה תהיה שווה לזו של האוניברסיטה. עם השנים חל כרסום במתכונת זו של לימודים; מל"ג אישרה למכללות

4 נתון זה אינו כולל את חמש המכללות הפועלות באחריות אקדמית של אוניברסיטאות.  
5 תכניות לימוד במקצועות מסוימים, להבדיל מתכניות רב-תחומיות "כלליות" - ראו להלן.

לקיים תכניות לתואר ראשון רב-תחומי (כללי), שלא נלמד באוניברסיטאות הנותנות למכללות את האחריות האקדמית. לתכניות אלה נרשם חלק ניכר מתלמידי המכללות. נוסף על כך החלו חלק מהאוניברסיטאות לקיים במכללות גם את השנה השלישית של הלימודים בתכניות דיסציפלינריות. הדבר נעשה הן כתוצאה מלחץ התלמידים והן כתוצאה מהגידול במספרם, שהקשה על האוניברסיטאות לקלוט את כולם בשנה ג' בקמפוס שלהן.

2. לפי הסברי מל"ג, היו בעיות נוספות בלימודים באחריות אוניברסיטאות במכללות: מחסור בסגל הוראה מתאים וחריגה מתנאי ההיתר שנתנה מל"ג לתכניות לימוד (למשל, תלמידים שסיימו את לימודיהם במסלול הרב-תחומי, שאין בו התמחות מקצועית, קיבלו תעודות גמר שפורטו בהן המקצועות שלמדו, בניגוד לתנאי אישור התכניות במל"ג, והדבר היה עלול ליצור רושם שהם התמחו במקצועות אלה). במסמכי ות"ת נאמר בין היתר: "לימודי שנה שלישית במכללה פירושו, כפי שהתברר למל"ג, התרופפות האחריות האקדמית של האוניברסיטה, עד כדי כך שיש להטיל ספק רב אם מי שלמדו שלוש שנים במכללה ראויים לקבל תואר של אוניברסיטה"<sup>6</sup>.

ממסמכים שהגישה ות"ת למל"ג בשנת 2000 עולה שהיא הגיעה למסקנה, כי יש חשש לכשל אקדמי בלימודים באחריות אוניברסיטאות וכי יש לסיים מתכונת זו של לימודים. אחדים מראשי המכללות והאוניברסיטאות שנציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עמם, הסתייגו ממסקנת ות"ת וטענו שהיא אינה מבוססת על מחקר שיטתי בדבר רמת הלימודים במכללות והשוואתם ללימודים באוניברסיטאות. אוניברסיטה אחת ומכללה אחת ציינו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי הן נוקטות בשיטה לפיה תלמידי שנה ג' לומדים בקמפוס האוניברסיטה, ולכן לא קיימות אצלן הבעיות שצוינו לעיל. האוניברסיטה טענה שבמתכונת הלימודים הנהוגה אצלן אין כשל אקדמי, והיא מגדילה את נגישותה של השכלה גבוהה בתנאי לימוד נוחים לאוכלוסיות שאלמלא תכניות אלה לא היו רוכשות השכלה אוניברסיטאית. אוניברסיטה אחרת טענה שהיא מפקחת על הרמה האקדמית באמצעות פיקוח על תנאי קבלת התלמידים ועל קבלת המרצים, בחינת רמת המבחנים והשגחה בהם, כדי לקיים רמת לימודים נאותה ולהבטיח עמידה בדרישות האוניברסיטה.

## תכנית המכלול

בנובמבר 1999 הגיש יו"ר ות"ת ליו"ר מל"ג, שהוא שר החינוך, התרבות והספורט (אז מר יוסי שריד), מסמך על תכנון מערך המכללות ובו הציג את תכנית המכלול. במסמך נאמר, שבאמצע העשור הבא צפויים להיות במערכת ההשכלה הגבוהה יותר מ-50 מוסדות

6 הוועדה לתכנון ולתקצוב, דין וחשבון 28/29 לשנים תשס"א (2000-2001) - תשס"ב (2001-2002), אוגוסט 2003, עמ' 70.

להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות. אולם מוסדות אלה יהיו קטנים ובהם 1,000-2,000 סטודנטים בלבד, ויקשה עליהם לקיים תשתית אקדמית נאותה או לצבור את הכוח הכלכלי והארגוני הדרוש כדי לקיים רמה אקדמית נאותה. כן צוין במסמך, כי תכנית המכלול באה ללכד כמה מכללות המתוקצבות בידי ות"ת<sup>7</sup> מסביב ל"מרכז אקדמי", שיהיה הישות המשפטית של המוסד להשכלה גבוהה. במרכז האקדמי יהיו משרדי הנשיא והמנכ"ל והמערך המינהלי של כספים, משאבי אנוש ועוד, ויתקיימו בו ישיבות הגופים המנהלים והמועצה האקדמית של המרכז. לדעת ות"ת, ליכוד המוסדות הקטנים למוסד גדול ייצור "מסה קריטית" של סטודנטים ומרצים ויהיו לו יתרונות אלה:

1. אפשרות להעסיק סגל אקדמי של מרצים במשרה מלאה היכולים ללמד בשתיים ואפילו בשלוש מכללות במסגרת המרכז האקדמי; יצוין, כי הוראות ות"ת דורשות שבמוסד להשכלה גבוהה יהיה סגל הוראה תקני, קבוע ובדרגות גבוהות ככל האפשר כדי להבטיח רציפות, אחריות של המרצים לתלמידיהם ורמה גבוהה של הוראה<sup>8</sup>. העסקת סגל הוראה במשרה מלאה תאפשר למכללות גם להיערך לעמידה בדרישות מל"ג לקיום לימודי תואר שני, שלפיהן המשרה העיקרית של שני שלישים מהסגל האקדמי צריכה להיות במוסד; כמו כן נדרשים כל חברי הסגל המלמדים לתואר שני להיות בעלי תואר שלישי ומעלה, ומחציתם בדרגת מרצה בכיר. בדרישות אלה יכול לעמוד רק מוסד גדול.
  2. גיוון בקורסים ובתכניות הלימוד; כל מכללה במרכז האקדמי תפתח תכניות ומסגרות לימוד מיוחדות לה, וניתן יהיה להעשיר את תכנית הלימודים ולהעלות את רמת הלימודים.
  3. שילוב ספריות המכללות לספרייה אחת יגביר את היעילות והחיסכון ויגדיל את מצאי הספרים העומדים לרשות המכללות.
  4. תקצוב יעיל יותר משום שוות"ת תתקצב מעט מוסדות גדולים במקום הרבה מוסדות קטנים.
- עוד צוינו במסמך יתרונות אלה: הגדלת הכוח הארגוני והכלכלי של המרכז האקדמי, מניעת כפילויות בנושאים הנלמדים וחיסכון בכוח אדם מינהלי ואקדמי.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי היה שוות"ת תתרגם את תפיסתה בעניין המכלול למדיניות אקדמית וכלכלית מגובשת המבוססת, בין היתר, על בדיקה כלכלית, שבה ייבדקו כמה חלופות, לצורות מבניות שונות של מערך המכללות ויומלץ על החלופה המקדמת בצורה המיטבית את היעדים האקדמיים ואת החיסכון. הביקורת העלתה, שהדבר לא נעשה ותכנית המכלול לא התבססה על בדיקה כלכלית ותקציבית כלשהי.

7 התכנית עוסקת בשמונה עד עשר מכללות.

8 עוד בעניין זה ראו בדוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), עמ' 702.

מל"ג וות"ת כתבו בתשובתן למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי יש אפשרויות רבות ושונות של הצטרפות מכללות למבנה רב-קמפוס, לאופן ההתארגנות של הארגון שיווצר, ולכן אין זה נכון לעשות תחשיב ובדיקה תקציבית "באופן כללי וגורף" אלא לאחר שתועלה הצעה קונקרטית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שוות"ת היא הגוף המתכנן והמתקצב את מערכת ההשכלה הגבוהה והיא שיזמה את תכנית המכלול, היה עליה לאסוף קודם הכנת התכנית את הנתונים הדרושים ולבדקם, ולו לגבי חלק מההצעות שהועלו, וזאת לצורך גיבוש מדיניות מושכלת בעניין זה.

### קבלת ההחלטה במל"ג

בפברואר 2000 הגישה ות"ת למל"ג את תכניתה הרב-שנתית לשנים התשס"ב-התשס"ו (2001-2006) ובה נכללה בין היתר תכנית המכלול. ביוני אותה שנה הטילה מל"ג על ועדת המשנה שלה למכללות לדון בתכנון מערך המכללות בצפון ובדרום, והוועדה הגישה למל"ג את הדוח שלה בעניין זה בינואר 2001. בדוח נאמר כי הוועדה התרשמה שמרבית המכללות מעוניינות להתאגד בגוף שיכונה "צבר אוניברסיטאי", "מכלול אוניברסיטאי" או "מכללה אוניברסיטאית"; אם אפשרות זו אינה בת ביצוע, הן מעוניינות לקבל בהדרגה עצמאות אקדמית. הוועדה אימצה את מדיניות מל"ג שלא להקים מוסדות אוניברסיטאיים נוספים או כל מוסד שהמונח "אוניברסיטה" כלול בשמו, והמליצה שהמכללות יוכלו לבחור באחת משתי האפשרויות האלה:

1. מכללה תוכל להגיש בקשה להכרה כמוסד עצמאי להשכלה גבוהה.
  2. קבוצת מכללות תוכל להגיש בקשה להכרה כמוסד רב-קמפוס להשכלה גבוהה.
- בכל אחת משתי האפשרויות תוסר האחריות האקדמית של האוניברסיטה בהדרגה; המכללות יגישו את בקשותיהן למל"ג בתוך חודשיים-שלושה ממועד ההחלטה.

לדוח הוועדה צורפה חוות דעתו של יו"ר ות"ת דאז ובה הצביע על רצון של כמה מכללות בצפון להקים מוסד רב-קמפוס, וחוות דעת של יו"ר ות"ת בעבר שהתנגד למכלול. בינואר 2001 החליטה מל"ג לאמץ את המלצות הוועדה, ובמסר אותה שנה קבעה שהשנה האחרונה ללימודים במכללות באחריות אוניברסיטה תהיה שנת הלימודים התשס"ו (2005-2006) (להלן - ההחלטה).

1. משמעות ההחלטה היא העברת הבחירה בדבר צורת ההתארגנות הרצויה למכללות. מל"ג כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי החליטה לאפשר למכללות לבחור באחת משתי הדרכים - קבלת עצמאות או הצטרפות למכלול - היות שלא ראתה במכלול את האפשרות הבלעדית או המיטבית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג לקבל את החלטותיה על בסיס שיקולים מערכתיים הנוגעים למערכת ההשכלה הגבוהה; חלק מהעקרונות שבבסיס שיקולים אלה מעוגן בהחלטת הממשלה משנת 1977 שקבעה את תפקידי ות"ת והם: יעילות, חיסכון ומניעת כפילות. למכללות אינטרסים משלהן, והן עלולות לבחור בצורת התארגנות שלא תעלה בקנה אחד עם צורכי מערכת ההשכלה הגבוהה והעקרונות האמורים. ולפיכך על מל"ג לקבוע על פי מדיניותה הכלכלית והאקדמית, ובכלל זה הגודל המזערי הרצוי למכללה שקבעה ות"ת (ראו בעניין זה בהמשך), את צורת ההתארגנות המתאימה של המכללות.

2. במסמך של ות"ת מדצמבר 1991 שעסק בתכנון מכללות אקדמיות נאמר, כי הגודל המזערי הרצוי של מכללה אקדמית הן מן הבחינה האקדמית והן מן הבחינה הכלכלית הוא כ-3,000 סטודנטים<sup>9</sup>. ות"ת הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003, כי גודל זה נקבע בעיקר משיקולים אקדמיים, כדי ליצור במוסד מסה קריטית של סטודנטים, ולאפשר לו להעסיק סגל הוראה מתאים ולקיים מגוון מספק של חוגים.

להלן נתונים על מספרי הסטודנטים בשנת התשס"ג במכללות המתוקצבות שבתכניות המכלול של ות"ת:

| מספר הסטודנטים | המכללה             |
|----------------|--------------------|
| 1,986          | אורט בראודה כרמיאל |
| 1,014          | אחוזה              |
| 2,454          | אשקלון             |
| 989            | הגליל המערבי       |
| 3,764          | ספיר*              |
| 996            | עמק הירדן          |
| 2,975          | עמק יזרעאל         |
| 727            | צפת                |
| 1,379          | תל-חי              |

\* במכללה זו יש תכניות לימוד שהן באחריות אקדמית של אוניברסיטת בן-גוריון ותכניות לימוד עצמאיות של המכללה שקיבלו את אישור מל"ג.

9 מספר זה שונה בשנת 2003; ראו בהמשך.

מהטבלה עולה, שבכל המכללות למעט ספיר ועמק יזרעאל מספר התלמידים קטן מהמספר המזערי הרצוי שקבעה ות"ת במסמך שלה משנת 1991.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החלטה בדבר ארגון מערך המכללות להתקבל, בין היתר, על סמך אומדני התקציב שיידרש לתמיכה במערך המכללות הצפוי, יתרונות לגודל, ורמתן האקדמית הרצויה של המכללות, לפי מדיניות ות"ת ומל"ג.

הביקורת העלתה, כי קודם קבלת ההחלטה האמורה לעיל לא נמסרו למליאת מל"ג נתונים על גודל המכללות וחוות דעת של ות"ת בדבר גודלן הרצוי. גם לא נדונו השפעות של ההחלטה על שיעורי התמיכה שתיידרש ות"ת לתת למכללות כדי שיוכלו להגיע לגודל המזערי הרצוי שקבעה ות"ת.

3. לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת מל"ג דלעיל אין בה כדי להבטיח את השגת היעדים שביקשה ות"ת להשיג באמצעות תכנית המכלול: הגדלת מספר התלמידים במכללות, גיוון בתכניות הלימוד ויצירת סגל מתאים. על מל"ג וות"ת לפעול להשגת יעדים אלה במסגרת תכנון מערך המכללות.

## תוצאות ההחלטה ויישומה

1. בעקבות ההחלטה משנת 2001, שאפשרה הקמת מוסדות רב-קמפוסיים, קבעה מל"ג ביוני אותה שנה "קיום מנחים למוסד רב-קמפוס (מיסודן של מכללות)", שבהם נקבע בין היתר מבנה המוסד. בנובמבר 2001 החליטה ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל לתמוך בהצעה שבוחנות המכללות האקדמיות בצפון (ראו להלן) בדבר הקמת מוסד רב-קמפוס להשכלה גבוהה, על בסיס המכללות בגליל, ולהטיל על שרת החינוך, התרבות והספורט, גב' לימור לבנת, לקדם את הנושא עם מל"ג במגמה לאפשר את תחילת הלימודים במוסד זה בשנת התשס"ג.

2. המכללות שפעלו באחריות אקדמית של אוניברסיטאות פעלו בשני כיוונים: של הקמת מוסד רב-קמפוס ושל קבלת עצמאות; (א) שלוש מכללות בדרום ניסחו עוד לפני ההחלטה, במרס 2000, טיוטה של סיכום דיון ביניהן ולפיו הן יקימו מוסד רב-קמפוס בהנחה שיקבל מעמד של אוניברסיטה. נוכח סירוב מל"ג לתת להן מעמד זה הן זנחו את הרעיון והחליטו לפעול לקבלת עצמאות.

(ב) בצפון התנהל משנת 2001 משא ומתן בין שש מכללות להקמת שני מוסדות רב-קמפוסיים אך הוא לא הניב תוצאות. באוגוסט 2003 הסכימו חמש מאותן מכללות על הקמת מוסד רב-קמפוס; הן הגישו לשרת החינוך, התרבות והספורט, שהיא גם יו"ר מל"ג, אמנה להקמת המוסד, שיהיה, על פי האמנה, "אוניברסיטה אזורית של הגליל"; האמנה היא הסכם התאגדות של המכללות.

על פי האמנה יהיו במוסד המוצע - "אוניברסיטת הגליל" - מספר רב של בעלי תפקידים; בכל אחת מהמכללות שיקימו אותו יהיה יו"ר ועד מנהל, נשיא קמפוס, משנה לנשיא ומנכ"ל קמפוס.

מל"ג הודיעה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2003 ובתשובתה מפרוואר 2004, כי דחתה לעת עתה את ההצעה להקים אוניברסיטה בגליל<sup>10</sup>, וכי היא ממתינה לדוח כלכלי על עלות הקמת המוסד הרב-קמפוס המוצע שיגישו המכללות בצפון.

מהאמור לעיל עולה, כי המכללות מכירות בצורך במכלול ופעלו לקידומו, אך אפשר שלהן ולבעלי תפקידים בהן יש אינטרסים שאינם בהכרח עולים בקנה אחד עם המכלול, כגון רצונם של בעלי תפקידים לשמור על תפקידם ורצון לשמור על אוטונומיה. נוסף על כך כל המכללות גם יחד מעוניינות להעלות את מעמדם לזה של אוניברסיטה.

3. בדצמבר 2003 דנה ות"ת בבקשה של מכללה בצפון לקבל עצמאות, והחליטה כי מספר הסטודנטים הרצוי במכללה עצמאית הוא לפחות 2,000<sup>11</sup>. הצוות המקצועי של ות"ת כתב בהמלצתו לקראת הדיון בבקשת המכללה, בין היתר, כי "בשל ריבוי המכללות בצפון, התוצאה המסתמנת בביקושים להשכלה גבוהה במכללות אלה, מספר התלמידים הקטן יחסי בכל אחת מהמכללות, ובמטרה לסייע לאיתנותן הכספית, יש לקיים דיון מקצועי בצורך ובדרך שיש לפעול על מנת להביא לאיחודן". ות"ת המליצה למל"ג לאפשר למכללה להמשיך בלימודים באחריות אקדמית של אוניברסיטה גם אחרי התאריך שקבעה מל"ג לסיומם אם לא תצליח לגייס לתכניות הלימוד העצמאיות שלה את מכסת הסטודנטים שאישרה לה ות"ת.

מל"ג וות"ת כתבו בתשובתן למשרד מבקר המדינה, שהן שואפות לכך שפתיחת מסלולי לימוד עצמאיים במכללות והפסקת הלימודים במסלולים שבאחריות אוניברסיטאות ייעשו במשולב, בלא שמספר הסטודנטים במוסד ישתנה. ות"ת הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי המכללות המקבלות עצמאות מתקשות לגייס סטודנטים לתכניותיהן העצמאיות, וההמלצה לאפשר את המשך הלימודים באחריות אוניברסיטאות מטרתה למנוע ירידה במספר הסטודנטים במכללה שעלולה לגרום לה משבר כספי. יצוין, שמכללה אחרת בצפון כתבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2004, כי "מועד סיום האחריות של אוניברסיטה לגביה בשנת התשס"ו הוא לא ריאלי לחלוטין".

10 כאמור, על פי התכנית הרב-שנתית של מל"ג לשנים התשס"ב-התשס"ו, אין מקום להקמת אוניברסיטה נוספת.

11 בהחלטה זו הקטינה ות"ת את המספר הנורמטיבי של סטודנטים במכללה לעומת החלטתה ב-1991 (ראו בפרק על קבלת ההחלטה במל"ג).

לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג וות"ת ליטול חלק פעיל יותר בתכנון ובארגון של מערכת ההשכלה הגבוהה וליזום את צורת ההתארגנות המתאימה לפי שיקולים מערכתיים: עליהן לקבוע מפורשות אילו מוסדות יכולים לקבל עצמאות ולאילו מתאים מכלול ולפעול לביצועו.

## איחוד מכללות בירושלים

1. ביוני 1998 החליטה הממשלה כי וות"ת תקצה משאבים להגדלה ניכרת של מספר הלומדים במקצועות הטכנולוגיה העילית (הי-טק) בירושלים. וות"ת התבקשה "לבחון בתוך שלושה חודשים את הצרכים והמשמעויות הכספיות הכרוכים בהקמה של: (1) בית ספר להנדסה במסגרת האוניברסיטה העברית. (2) מכללה טכנולוגית עצמאית בירושלים [להלן - מכללה א']".

ות"ת בחנה את נושא הקמת המכללה והגיעה למסקנה, שיש לשלב במכללה אקדמית קיימת בירושלים (להלן - מכללה ב'), שקיבלה הכרה בשנת 1998 כמוסד להשכלה גבוהה שאיננו מתוקצב. וות"ת קיימה דיונים עם נציגי מכללה ב' ועם נציגי היוזמים של הקמת מכללה א' במטרה לאחד את שני המוסדות אך היוזמה נכשלה. בנובמבר 1998 החליטה מל"ג על הקמת מכללה א' וזו הוקמה ב-1999.

מל"ג וות"ת הסבירו למשרד מבקר המדינה כי הן המליצו להקים את מכללה א' כיוון שמכללה ב', שלא תוקצבה אז בידי וות"ת, סירבה לאיחוד עמה והעמידה תנאים שוות"ת לא הסכימה להם, ובשל מדיניות הממשלה לחזק את ירושלים והצורך להגדיל את מספר הלומדים במקצועות הטכנולוגיה העילית.

לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם המלצתה של וות"ת להקים את מכללה א', לאחר שהגיעה למסקנה שיש לאחדה עם מכללה ב', עולה בקנה אחד עם עקרונות החיסכון, היעילות ומניעת הכפילות שעליה לפעול לפיהם על פי החלטת הממשלה שמכוחה כוננה.

2. ביולי 2000 החליטה מל"ג לאשר תכניות לימוד שהגישה לה מכללה א'; עם זאת, באותה החלטה קבעה, כי יש מקום למכללה טכנולוגית מקצועית אחת בירושלים והטילה על וות"ת להמשיך בפעילות שתביא לאיחוד המכללות. ביולי 2001 שבה מל"ג ואישרה את החלטתה. היא הטילה על וות"ת לקיים פגישות עם המוסדות המנהלים של שתי המכללות לקידום האיחוד ולדווח לה על כך עד אוקטובר 2001.

עוד באותו חודש פנתה ות"ת לשתי המכללות והציעה קווים אפשריים להיערכות של מכללה אחת בירושלים "שתהיה לה הנהלה מרכזית אחת...", [ואשר] תאגד במסגרתה מספר בתי ספר מקצועיים המתמחים בתחומם<sup>12</sup> ונהנים ממידה רבה של אוטונומיה אקדמית". ות"ת הציעה שלכל בית ספר יהיו מוסדות דומים לאלה של פקולטה (בשינויים המתחייבים) ובראשו יעמוד דיקן. בשנים 2001-2002 קיים יו"ר ות"ת דיונים עם המוסדות השונים, אולם בלא תוצאות.

מכללה א' הסבירה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, שהיא תומכת בקיומה של מכללה אחת מאוחדת בירושלים, אך לדעתה קודם האיחוד יש לעשות בדיקה כלכלית כדי לוודא שהאיחוד אכן יגביר את היעילות וההיסכון בשתי המכללות. מכללה ב' מסרה שגם לדעתה יש לקיים מכללה אחת בירושלים, והיא סבורה שיש להעביר אליה את תכניות הלימוד של מכללה א'.

3. כאמור, בדצמבר 2003 הקטינה ות"ת את הגודל המזערי הרצוי של מכללה ל-2,000 תלמידים. על פי נתונים שמסרה ות"ת למשרד מבקר המדינה, למדו בשנת הלימודים התשס"ג במכללה א' 486 תלמידים, ובמכללה ב' - 686 תלמידים; בשתי המכללות גם יחד למדו אפוא כ-1,200 תלמידים, הרבה פחות מהמספר המזערי הרצוי של תלמידים למכללה אחת שקבעה ות"ת במסמכיה ב-1991, וגם מהמספר הקטן יותר שקבעה ב-2003. מכללה א' מסרה כי בשנת הלימודים התשס"ג גדל מספר תלמידיה ל-620, ולפי תכניתה, בשנת 2007 ילמדו בה 1,200 תלמידים.

4. ות"ת מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2004, כי מכללה א' סיימה את שנת התשס"ב בגירעון של כ-2 מיליון ש"ח, ואת התשס"ג בגירעון של כ-3 מיליון ש"ח, משום שהסיוע משני גופים שסייעו לה בעבר: עיריית ירושלים והחברה לפיתוח ירושלים, הצטמצם, ומשום שמספר תלמידיה קטן. ות"ת הוסיפה שהיא צופה שהגירעון יימשך.

מכללה א' כתבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי לגירעונותיה גורמים נוספים, ובהם: שכר דירה גבוה והמשבר בענף הטכנולוגיה העילית. עם זאת היא צופה שמספר תלמידיה במכללה יגדל בתוך שלוש שנים לכל המאוחר.

ות"ת ומל"ג הודיעו למשרד מבקר המדינה בתשובתן מפברואר 2004 כי הן יוזמות בשיתוף שתי המכללות בדיקה של היבטים אקדמיים וכלכליים של האיחוד במטרה להגיע להכרעה בנושא.

12 מוסדות קיימים, בהם מכללות א' וב' ובית ספר לקולנוע, ומוסדות שתוכננה הקמתם.

מהאמור לעיל עולה, כי אף על פי שעוד בשנת 1998 הגיעו מל"ג וות"ת למסקנה שיש לאחד את המכללות, הן לא הצליחו ליישם את החלטתן, והתוצאה היא קיומם של שני מוסדות קטנים הנתמכים בידי וות"ת. דיונים בין שתי המכללות בנושא האיחוד לא הניבו תוצאות ועתה מתקיימת בחינה חדשה שלו. על וות"ת להשלים בהקדם את הבדיקה האקדמית והכלכלית ולהביא את תוצאותיה לידיעת מל"ג כדי שתוכל להחליט אם יש מקום להמשיך בפעילותה לאיחוד המכללות.

## הבטחת איכות

ביולי 2001 החליטה מל"ג להקים מערכת להערכת איכות ולהבטחתה במוסדות להשכלה גבוהה (להלן - הבטחת איכות) במטרה לשפר את רמתם של המוסדות ושל תכניות הלימודים. מזכירות מל"ג התבקשה להכין הצעה מפורטת בדבר תהליך הבטחת האיכות, שתכלול: תקני איכות, מדדים לבחינת ההיבטים השונים של הפעילות במוסדות להשכלה גבוהה, שאלונים ולוחות זמנים לביצוע התהליך. כעבור שנה החליטה מל"ג להקים ועדה שתבדוק את המערכת המוצעת להבטחת האיכות ותגיש את המלצותיה. ביוני 2003 החליטה מל"ג לאמץ את המלצות הוועדה והטילה על סגן יו"ר מל"ג, יו"ר וות"ת ומנכ"ל מל"ג (להלן - הצוות) להכין תכנית אופרטיבית להקמה ולהפעלה של מערכת להבטחת איכות ולהציגה למליאת מל"ג בתוך 60 יום; מל"ג ציינה שהיא מצפה שהמערכת תופעל כבר בשנת הלימודים התשס"ד. עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2003 לא הגיש הצוות את המלצותיו להקמה והפעלה של מערכת הבטחת האיכות.

מהאמור לעיל עולה, כי נושא הבטחת האיכות נדון במל"ג זה כשלוש שנים אולם טרם הוקמה מערכת הבטחת איכות. מל"ג וות"ת כתבו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה, כי בסוף נובמבר 2003 נבחר ממונה על תחום האיכות במל"ג, והוא יתחיל למלא את תפקידו בפברואר 2004. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הכשלים בלימודים באחריות אוניברסיטאות שהעלתה וות"ת והחלטתה על סיום הלימודים שבאחריות אקדמית של אוניברסיטאות, על מל"ג לעשות את מרב המאמצים כדי שמערכת הבטחת האיכות תושלם בהקדם האפשרי.



על המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב הוטל לתכנן את מערכת ההשכלה הגבוהה על פי העקרונות של יעילות, חיסכון ומניעת כפילות; בהחלטתן על הפסקת הלימודים שבאחריות אקדמית של האוניברסיטאות במכללות ומסירת הקביעה בדבר קבלת עצמאות או מכלול לידי המכללות הן העבירו את ההחלטה בדבר צורת ההתארגנות לגופים שהאינטרסים שלהם אינם בהכרח זהים לאלה שוות"ת מחויבת לפעול על פיהם. ההחלטה האמורה אין בה משום פתרון לבעיות המכללות שתיארה ות"ת, ובהן: ריבוי מוסדות קטנים שאין בהם המספר הרצוי של סטודנטים ומחסור בסגל הוראה מתאים. עקב כך מסתמן קושי של חלק מהמכללות להתמודד עם הפסקת הלימודים שבאחריות אקדמית של אוניברסיטאות. לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג וות"ת לסייע למכללות בבחירת מסגרת ההתארגנות המתאימה בראייה מערכתית ועל פי שיקולי חיסכון, יעילות והיעדר כפילות.

על ות"ת להשלים את בדיקותיה בהקדם ולהמליץ האם להשלים את המהלך שהחלה בו לפני חמש שנים ויותר לאיחוד המכללות בירושלים. כמו כן על מל"ג ליישם בהקדם את החלטתה להקים מערכת להערכת האיכות והבטחתה במוסדות להשכלה גבוהה.