

1. השכלה גבוהה היא בעלת חשיבות רבה לחברה ולפרט: מבחינת החברה, השכלה גבוהה היא כלי המשביח את ההון האנושי ומכשיר כוח אדם מיומן לשוק העבודה, ועל כן משמש מרכיב חיוני בתהליכי פיתוח וצמיחה במשק. מבחינת הפרט, השכלה גבוהה היא מפתח להשתלבות בשוק העבודה ולרכישת מעמד והשפעה בתחום החברתי והכלכלי.

מערכת ההשכלה הגבוהה אחראית, בין היתר, לקיומו ולקידומו של המחקר ולשימורם ופיתוחם של האמנות, התרבות, הרוח והידע. המערכת בישראל כוללת את הסוגים האלה של מוסדות המקיימים לימודים לקראת תארים אקדמיים: שמונה אוניברסיטאות (בכלל זה האוניברסיטה הפתוחה); 29 מכללות אקדמיות עצמאיות¹; שתי מכללות אקדמיות אזוריות, שאוניברסיטה אחראית להן מהבחינה האקדמית; 27 מכללות אקדמיות להכשרת עובדי הוראה (מורים); ו-13 שלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחו"ל.

2. פעילותם של רבים מהמוסדות להשכלה גבוהה בישראל ממומנת בעיקר מכספי המדינה (להלן - המוסדות המתוקצבים): האוניברסיטאות ו-18 מכללות אקדמיות מקבלות הקצבות מהמדינה באמצעות הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת); המכללות להכשרת עובדי הוראה מקבלות הקצבות מהמדינה באמצעות משרד החינוך. שאר תקציבם של המוסדות המתוקצבים ממומן משכר הלימוד של הסטודנטים, מכספי תורמים מהארץ ומחו"ל, מפירות מקרנות צמיתות² ומהכנסות אחרות.

בשנת 2008 הוקצו בתקציב המדינה לסעיף "השכלה גבוהה" שבאחריות ות"ת כ-6 מיליארד ש"ח. כ-5.2 מיליארד ש"ח מסכום זה הם השתתפות בתקציבים של המוסדות להשכלה גבוהה³. יתר הסכום יועד בעיקר למימון פעולות מחקר, מכינות קדם-אקדמיות וסיוע לסטודנטים. בטבלה שלהלן כמה נתונים שהתקבלו מוות"ת הנוגעים לפעילות המוסדות להשכלה גבוהה שתקצבה בשנות הלימודים התשס"ד-התשס"ו (2003-2006)⁴; הסכומים הנקובים בטבלה הם במיליארדי ש"ח, במחירים שוטפים:

התשס"ו ***	התשס"ה	התשס"ד	התשס"ד	התשס"ה	התשס"ו ***
		85.9%	3.737	86.8%	3.549
		14.1%	0.612	13.2%	0.538
		100%	4.349	100%	4.087
		73%	1.235	75%	1.292
		27%	0.454	25%	0.438
		100%	1.689	100%	1.730
80.4%	19,498	81.3%	19,633	86.7%	19,956

¹ לרבות מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מוגדרים כמכללות, כגון בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים ושנקר - בית ספר גבוה להנדסה ולעיצוב. מכאן ואילך כל אימת שמוזכרות בדוח זה מכללות אקדמיות הכוונה גם למוסדות האמורים.

² קרנות שהמוסדות רשאים להשתמש רק בפירות ההשקעה שלהן ולא בהן עצמן.

³ הפעילות במוסדות להשכלה גבוהה מתוקצבת באמצעות כמה מסגרות תקציב, בהן התקציב הרגיל, תקציבים סגורים (תקציבים של יחידות המנהלות כמשק כספי סגור) ותקציב הפיתוח. עיקר הפעילות השוטפת של המוסדות מתבצעת במסגרת התקציב הרגיל.

⁴ שנת הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר, והדוחות הכספיים של המוסדות שמהם נלקחו הנתונים ערוכים בהתאם לכך.

התשס"ד		התשס"ה		התשס"ו ***		
13.3%	3,062**	18.7%	4,521	19.6%	4,748	באוניברסיטאות
מספר חברי הסגל האקדמי והמינהלי במכללות המתוקצבות						
100%	23,018	100%	24,154	100%	24,246	סה"כ חברי הסגל האקדמי והמינהלי במוסדות להשכלה גבוהה
83.3%	162,158	82.4%	163,686	81.0%	164,117	מספר הסטודנטים באוניברסיטאות
16.7%	32,438	17.6%	34,925	19.0%	38,532	מספר הסטודנטים במכללות המתוקצבות
100%	194,596	100%	198,611	100%	202,649	סה"כ סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה

* הנתונים בטבלה נוגעים להקצבות המדינה שוות"ת חילקה ישירות למוסדות ויועדו לתקציבם הרגיל, לאחר שנוכו מהן סכומים שהעבירו המוסדות לתקציבים אחרים. לא הובאו בחשבון הקצבות המדינה שיועדו לתקציבים אחרים כגון תקציבים סגורים ותקציבי פיתוח. כמו כן לא הובאו בחשבון כספים שוות"ת מקצה למערכת ההשכלה הגבוהה ואינם מועברים ישירות למוסדות, כגון מלגות והלוואות לסטודנטים ומענקי מחקר שהקרן הלאומית למדע מעבירה למוסדות.

** אין נתונים על הסגל המינהלי במכללות בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004).

*** במועד מסירת הנתונים למשרד מבקר המדינה עדיין לא היו בידי ות"ת נתונים כספיים.

מהנתונים בטבלה עולה כי הסכום הכולל שוות"ת מעבירה בכל שנה למימון פעילותם השוטפת של המוסדות להשכלה גבוהה שהיא מתקצבת, המבוצעת במסגרת התקציב הרגיל שלהם, גדול מ-4 מיליארד ש"ח. על פי נתוני ות"ת, בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) היה שיעור הסיוע שהקצתה למוסדות כ-54.5% מסך הוצאותיהם; ושיעור הכנסותיהם משכר לימוד היה כ-21.7% מהוצאותיהם. עוד עולה מהטבלה כי בכל שנה מוסדות אלה משמשים לכ-225,000 עובדים וסטודנטים מקור פרנסה או בסיס וסיוע להשגת תעסוקה ופרנסה בעתיד.

3. על מנת לקדם ולפתח את המחקר, המדע, ההוראה, האמנות, התרבות והרוח יש לתת חירות אקדמית מרבית לעוסקים בתחומים אלה ולמנוע או למזער השפעה חיצונית עליהם (להלן - חופש אקדמי). הדבר נדרש, בין היתר, משום שהגבלת החירות האקדמית עלולה לגרום לכפיית אמונות ודעות מסוימות ולקידומן של אלה בלבד. מנגד, בשים לב לתפקידם הציבורי של המוסדות להשכלה גבוהה ולמעורבות המדינה במימון פעילותם, וכדי להבטיח שרמתם האקדמית של המוסדות תהיה נאותה, יש צורך - לפי תפיסה המקובלת בחלק ממדינות המערב - להסדיר את העיסוק בהשכלה גבוהה ולהחיל מידה מסוימת של פיקוח בעניין זה; כמו כן, כדי להבטיח שהקצאת התמיכה הציבורית למוסדות אלה תיעשה על פי אמות מידה נאותות, יש לקבוע הסדרים להקצאתה ולקיים פיקוח על הוצאת הכספים. בישראל שמירת האיזון בין השיקולים האמורים באה לידי ביטוי, בין היתר, בדרכים אלה:

(א) הקמת המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג). מדובר במוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה, שאת חבריו ממנה נשיא המדינה על פי הצעת הממשלה, אולם הוא פועל כגוף עצמאי שמטרתו להסדיר את העיסוק בהשכלה גבוהה ולפקח על תחום זה בלא מעורבותה הישירה של הממשלה. הקמת מל"ג וסמכויותיה עוגנו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-

1958 (להלן - חוק מ"ג)⁵. תפקידיה העיקריים הם הכרה במוסדות כמוסדות להשכלה גבוהה⁶; בחינת תכניות לימוד חדשות שהמוסדות מגישים לאישורה והסמכתם להעניק תארים אקדמיים שהיא מכירה בהם; גיבוש הצעות לשיתוף פעולה בין מוסדות, לפיתוח תחומי מחקר והוראה ולהקמת מוסדות נוספים; ומתן רישיון המאפשר לשלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחו"ל לפעול בישראל.

(ב) מתן סמכות בלעדית לוות"ת, בהיותה גוף בלתי תלוי העומד בין הממשלה ובין המוסדות להשכלה גבוהה, לחלק בין המוסדות המתוקצבים (חוץ מהמכללות האקדמיות להכשרת עובדי הוראה) את תקציב המדינה להשכלה גבוהה. היקף תקציב ההשכלה הגבוהה נקבע על ידי הממשלה, לפי המלצת וות"ת, וטעון אישור הכנסת במסגרת אישור חוק התקציב השנתי. סמכויותיה ופעילותה של וות"ת נקבעו בהחלטת ממשלה⁷. וות"ת מחויבת על פי החלטה זו, בין היתר, לפעול לייעול המוסדות ולבצע מעקב אחר האופן שבו הם מנצלים את תקציביהם כדי למנוע גירעונות או חריגות. בנושאים שמוצאת וות"ת לנכון, היא מנחה את המוסדות שהיא מתקצבת כיצד לפעול. לדוגמה, לפי הנחיות וות"ת מתן התקציב למוסדות מותנה בכך שיפעלו כמלכ"רים, יגבו שכר לימוד כפי שיקבעו ועדות ציבוריות המתמנות לצורך כך ויעסיקו עובדים לפי הסכמי עבודה מאושרים ולפי הנחיותיה.

מכאן עולה שהטיפול בהיבטים האקדמיים ובהיבטים המינהליים והכספיים של ההשכלה הגבוהה הורחק מהממשלה. בד בבד, על מל"ג וות"ת, הממונות ישירות על מערכת ההשכלה הגבוהה, הוטלה אחריות מסוימת לפעילות המוסדות ותפקודם, בלי לגרוע כהוא זה מאחריותן של הנהלות המוסדות לפעילותם ולניהולם התקנים של המוסדות, אחריות המוטלת בראש ובראשונה עליהן.

(ג) הבטחת החופש האקדמי של המוסדות באמצעות חקיקת סעיף 15 לחוק מל"ג, ובו נקבע כי "מוסד מוכר"⁸ הוא בן חורין לכלכל עניניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה מוגדרים "עניינים אקדמיים ומינהליים" - לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת⁹.

4. במסגרת מגעים שניהלו במשך השנים מוסדות להשכלה גבוהה עם רשויות המדינה נקטו המוסדות גישה ולפיה סעיף 15 לחוק מל"ג מעניק להם עצמאות מוחלטת לנהל את כל ענייניהם האקדמיים והמינהליים על פי שיקול דעתם. לפיכך, לשיטת חלק מהם (בייחוד האוניברסיטאות), לעתים הם רשאים לפעול שלא לפי נורמות ציבוריות גם בתחומים מינהליים מובהקים. לטענת אותם מוסדות הם דבקים, באופן לגיטימי וכדין, בסמכות שהקנה להם המחוקק בסעיף 15 לחוק מל"ג. גישתם זו מייצגת את האיזון הראוי, לדעתם, בין החופש המוקנה בדין למוסדות להשכלה גבוהה ובין עקרונות המשפט הכלליים. גם וות"ת הסבירה בעבר כי בשל החופש האקדמי והמינהלי

⁵ לפני שנחקק חוק מל"ג פעלו המוסדות להשכלה גבוהה על פי פקודת החינוך המנדטורית. פקודה זו הסמיכה את שר החינוך להפעיל סמכויות פיקוח מסוימות על פעילותם של המוסדות.

⁶ הכרה זו טעונה גם אישור של הממשלה.

⁷ החלטה 666 מיוני 1977. מאז התקבלה ההחלטה, ההקצבה למערכת ההשכלה הגבוהה שבאחריות וות"ת מהווה סעיף מיוחד בחוק התקציב השנתי (ההקצבה למכללות האקדמיות להכשרת עובדי הוראה נכללת בתקציב משרד החינוך).

⁸ מוסד שמל"ג הכירה בו כמוסד להשכלה גבוהה לפי סעיף 9 לחוק מל"ג.

⁹ סעיף 15 לחוק מל"ג לא הוחל על המוסדות להכשרת עובדי הוראה.

שהוענק למוסדות בסעיף 15 לחוק מל"ג, הרי שבנוגע לנושאים מסוימים היא לא הנחתה אותם כיצד לנהוג ולא פיקחה עליהם.

בתי המשפט נדרשו לא פעם לעניין סעיף 15 לחוק מל"ג. הם דחו את הטענה הגורפת של המוסדות ולפיה יש בידם חופש פעולה מוחלט בכל הנוגע לניהול ענייניהם. במקרים המתאימים התערבו בתי המשפט בענייני המוסדות וקבעו כי הם חייבים לפעול לפי כללים מהמשפט הציבורי תוך התחשבות בפעילותם המיוחדת¹⁰. לא אחת, אף כאשר בתי המשפט פסקו כי אין מקום להתערב בפעולות של מוסדות, הם הבהירו במפורש כי הוראת סעיף 15 לחוק מל"ג אינה פוטרת את המוסדות להשכלה גבוהה מתחולתם של עקרונות יסוד במשפט המינהלי (כגון פעילות במסגרת סמכות, הימנעות משקילת שיקולים זרים, סבירות ופעולה בתום לב) ואינה מקנה להם חסינות מביקורת שיפוטית, וכי הסיבה לאי-התערבותם הייתה שלא מצאו פגם בפעולות המוסדות¹¹. יתרה מזו, לגבי פעולות מסוימות פסקו בתי המשפט כי מאחר שאין במישור אקדמי מקצועי מובהק, הרי ההסתמכות על עקרון החופש האקדמי אינה רלוונטית כלל לעניין¹².

הכנסת עיגנה בחוק בכמה תחומים את חובת המוסדות לפעול על פי כללים מהמשפט הציבורי בשינויים המחויבים ותוך התחשבות באופיים המיוחד של המוסדות. הדבר נעשה מכוח חוקים שנחקקו לאחר חקיקת חוק מל"ג, ובהם חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד-1994, וחוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007. על המוסדות להשכלה גבוהה הוחלו חוקים נוספים המסדירים ענייני אשראי ושכר¹³, מסים, מקרקעין, הקדשות, מסירת מידע¹⁴ וכד'.

הממשלה עצמה נדרשה לא פעם לענייני ההשכלה הגבוהה; אחד הנושאים שבהם עסקה הוא נגישותה של ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה, וזה שנים רבות היא קובעת, באמצעות ועדות ציבוריות, את שכר הלימוד במוסדות המתוקצבים. כמו כן מצאה הממשלה לנכון להתערב בסוגיית המבנה הארגוני של מוסדות אלה: היא הקימה ועדה ציבורית לבחינת הנושא¹⁵, ואף אוכפת את יישום המלצותיה באמצעות סנקציות תקציביות. הממשלה גם הכירה, בעקבות המלצה של מבקר המדינה, בצורך להחיל את חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות המתוקצבים בהתאמות הדרושות, ופעלה להסדרת עניין זה¹⁶.

5. בחוק מל"ג נקבע כי מל"ג היא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה). מבקרי המדינה לדורותיהם ראו חשיבות בביצוע ביקורת המדינה גם על המוסדות המתוקצבים עצמם, ועל כן מפעם לפעם החילו עליהם את הביקורת על פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה. לראשונה נעשה הדבר בשנת 1966.

¹⁰ ראו, לדוגמה, ע"ע 1027/01 גורמן נ' המכללה האקדמית עמק יזרעאל, תקדין; ע"ע 1185/04 אוניברסיטת בר-אילן נ' קיסר ואח', תקדין; ה"פ (חיפה) 217/05 נעאמנה ואח' נ' אוניברסיטת חיפה, תקדין.

¹¹ ראו, לדוגמה, ע"א (באר שבע) 1038/00 פנר נ' אוניברסיטת בן-גוריון, תקדין; ע"ע 68/03 גולדשמיד נ' הטכניון מכון טכנולוגי לישראל, תקדין; בש"א (ירושלים) 4125/05 אקרים נ' ועדת הקבלה לפקולטה לרפואה האוניברסיטה העברית בירושלים, תקדין; ת"א (עפולה) 2779/02 פסטיגרי נ' חברת "מרכז להשכלה בתל חי" ע"ש גרטרוד ומוריס רודמן בע"מ", תקדין.

¹² ראו, לדוגמה, הערה 10 לעיל (פס"ד נעאמנה); ס"ק (ת"א-יפו) 61/03 ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת בר-אילן ו-12 אח' נ' אוניברסיטת בר-אילן, תקדין; רעס"ק 1019/04 אוניברסיטת אוניברסיטת

¹³ בר-אילן נ' ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת בר-אילן ו-12 אח', תקדין.

¹⁴ חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. ביקורת בעניין זה ראו להלן בפרק "הפיקוח על תנאי שכר באוניברסיטאות", עמ' 13.

¹⁵ חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

¹⁶ הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה בראשותו של כב' שופט בית המשפט העליון יעקב מלץ (ז"ל). הוועדה מונתה על ידי יו"ר ות"ת על פי החלטת ממשלה. הדוח המסכם שלה הוגש בינואר 2000.

ביקורת בעניין זה ראו להלן בפרק "החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה", עמ' 195.

במשך השנים בדק משרד מבקר המדינה נושאים שונים בחלק מהמוסדות להשכלה גבוהה המבוקרים, ברגישות ותוך כיבוד מעמדם המיוחד והחופש האקדמי שלהם. בבדיקות נמצאו ליקויים רבים, בעיקר בתחומי המשק, המינהל והכספים, ובהם ליקויים שהיה אפשר ללמוד מהם על התנהגות ותפקוד לא תקינים של חלק מהמוסדות באותם תחומים, ובמקצת המקרים גם על חריגה מסדרי מינהל תקין. הליקויים פורסמו בדוחות ביקורת של מבקר המדינה, והמוסדות תיקנו חלק מהם.

בדוחות ביקורת שפורסמו במשך השנים הדגישו מבקרי המדינה לדורותיהם כי למוסדות להשכלה גבוהה תפקיד ציבורי, כי הם נהנים ממימון ציבורי, וכי הם מחויבים לפעול, לפחות בתחומים שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, שהם תחומים מינהליים, על פי כללים מתחום המשפט הציבורי תוך התאמה לאופיים המיוחד; שכן אין בין תחומים אלה ובין החופש האקדמי ולא כלום. מבקרי המדינה הבהירו כי על אף חשיבותו של עקרון החופש האקדמי, אין בו כדי להצדיק סטייה מנורמות ציבוריות ראויות¹⁷. בין היתר העירו מבקרי המדינה למוסדות כי עליהם לפעול לפי כללי מינהל תקין ולפי סדרי הבקרה והדיווח הנאותים בכל הנוגע להתקשרויותיהם לביצוע עבודות או לרכישת שירותים (רובן בעלות אופי משקי סטנדרטי); לנהוג על פי כללי חשבונאות מקובלים, תוך הקפדה על שקיפות וגילוי נאות, בכל דיווחיהם הכספיים; לקבוע הסדרים שימנעו חשש לניגוד עניינים בעת העסקתם של קרובי משפחה; ולהסדיר כראוי את האבטחה במוסדות. גם בביקורת הנוכחית נדרש מבקר המדינה, בין היתר, לעקרון החופש האקדמי ולחובתם של המוסדות להשכלה גבוהה לפעול על פי כללים ראויים ומקובלים.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2005 - נובמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים הנוגעים לניהול ענייניהם הכספיים של המוסדות להשכלה גבוהה, כמפורט להלן: הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות; התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן; הקרן לקשרי מדע בין-לאומיים; והחלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה. כמו כן נבדקו עניינים מינהליים שונים הנוגעים לפעילותה של המכללה האקדמית צפת ונבחנו סוגיות שונות הנוגעות לפעילות ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה). במסגרת בדיקות אלה נבחנה, בין היתר, תקינות פעילותם של המוסדות בנושאים האמורים ונבדק באיזו מידה הם מילאו את חובתם לפעול על פי נורמות ציבוריות ראויות וסדרי מינהל תקין. כמו כן נבחנו פעולותיהם של גורמים המקיימים מגעים עם המוסדות ואף משפיעים עליהם, ובהם מל"ג, ות"ת, ור"ה, משרד האוצר על אגפיו ורשם העמותות.

¹⁷ ראו, למשל, דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (דצמבר 1995), עמ' 20; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יוני 2002), עמ' 731-738; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יולי 2003), עמ' 699-700; דוחות ביקורת על מחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי-חוץ ועל שמירת איכות הסביבה בחברות תשתית האנרגיה (אוגוסט 2004), עמ' 1-33.