

**A D V A** הַיְזָק  
C E N T E R הַזְקָה

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל  
مركز «أدفا» - معلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل

# הזכות להשכלה גבוהה בישראל

מבט משפטי ותקציבי

נוגה דגן-בוזגלו, עו"ד

ינואר 2007

## מרכז אדוה

### הוועד המנהל

ד"ר יוסי דהאן, יו"ר  
גב' גילברט פינקל, מ.א., גזברית  
פרופ' איסמעיל אבו-סעד  
ד"ר ניצה ברקוביץ  
פרופ' יוסי יונה  
פרופ' אורן יפתחאל  
פרופ' יוברט לו-יון  
פרופ' ריקי סויה  
ד"ר יצחק ספורטא  
ד"ר דני פילק  
ד"ר רחל קלוש  
פרופ' אורי רם

### ועדת הביקורת

עו"ד עובדיה גולסטני  
עו"ד דורי ספיבק

### צוות

מנהלת: גב' ברברה סבירסקי  
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי  
רכזת מחקר: גב' אתי קונור-אטיאס  
חוקרת ורכזת "נשים לתקציב הוגן": גב' יעל חסון  
חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בוזגלו  
מנהלת הדרכה: גב' יעל וורגן  
רכזת פיתוח משאבים: גב' איימי טומצ'ין  
רכזת "נשים לתקציב הוגן": עו"ד עולא שתיווי  
מנהלת משרד: גב' מירה אסאו

### מרכז אדוה מודה לקרן החדשה לישראל על תמיכתה.



This publication has been produced with the assistance of the European Union.

The contents of this publication are the sole responsibility of the Adva Center and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

## תוכן העניינים

5	מבוא
	חלק א': הזכות לחינוך
	5 הזכות לחינוך כזכות המוכרת על ידי הקהילה הבינלאומית
6	1. הזכות לחינוך: מעמדה והיקפה בחקיקה הישראלית
9	2. הזכות לחינוך ומדיניות החינוך המעשית
11	3. תקציבי חינוך
12	4. אי שוויון בחינוך היסודי והעל-יסודי
14	5. סיכום - הזכות לחינוך בישראל
15	חלק ב': הזכות להשכלה גבוהה
15	1. מבוא
15	2. הזכות להשכלה גבוהה באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ובחקיקה הישראלית
16	3. המוסדות להשכלה גבוהה
18	4. ניהול ההשכלה הגבוהה בישראל
	א. מינוי המועצה להשכלה גבוהה
	ב. ייצוג מוסדות במועצה להשכלה גבוהה
	ג. הועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת)
19	5. תקציב השכלה הגבוהה
	א. מדיניות תקציבית בלתי שוויונית
	ב. השכלה גבוהה פרטית
	ג. הקיצוצים בתקציב ההשכלה הגבוהה
24	6. נגישות למערכת ההשכלה הגבוהה בישראל
24	7. מי מגיע ללימודים אקדמיים?
28	8. תכניות סיוע לסטודנטים
	א. מלגות מקרנות סיוע ממשלתיות
	ב. קרן ההלוואות לסטודנטים
	ג. מקורות סיוע נוספים
30	9. תכניות לקידום נגישות
	א. עלייתה ונפילתה של שיטת המצרף
	ב. תכנית לשיפור הנגישות עבור סטודנטים ערבים
	ג. מכינות קדם-אקדמיות
	ד. העדפה מתקנת במכללות
	ה. תכניות מקומיות לקידום נגישות
32	10. קשיי נגישות לתואר אקדמי
34	11. השכלה גבוהה דמוית פירמידה
35	12. סיכום ומסקנות
36	מקורות
39	נספח 1: הקמת אוניברסיטה או מכללה ערבית כפתרון לבעיית הנגישות של אזרחים ערבים למערכת ההשכלה הגבוהה
41	נספח 2: לוחות ותרשימים



## מבוא

של אמנות בינלאומיות יהיה תוקף מחייב בישראל, לא מספיקה חתימת המדינה על האמנה אלא יש לאמץ את הוראותיה בחקיקה פנימית (הלכת סמרה). ישראל הצטרפה בשנת 1991 לאמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR) אך הזכויות המוגדרות בה לא אומצו כחוקי יסוד בחקיקה הישראלית וחלקן אף לא נחקקו בחקיקה רגילה. בית המשפט העליון הכיר בחלק מן הזכויות החברתיות ברמה ההצהרתית כחלק מערכי היסוד של מדינת ישראל, וזאת בהסתמך על מעמדן הבינלאומי ועל פרשנות מגילת העצמאות כמשקפת את ערכי היסוד של החברה הישראלית. אולם מאחר ואין מדובר בחוקי יסוד, היקפן ותכנן של הזכויות נתון באופן מוחלט לפרשנות בתי המשפט. בישראל, בית המשפט העליון ממעט לאכוף זכויות חברתיות ולהתערב במדיניות המפרה זכויות אלה, משום שהן לא עוגנו בחוקי יסוד.

באמנת ICESCR, הזכות לחינוך מנוסחת באופן כללי ביותר. סעיף 13 לאמנה מגדיר את יסודות הזכות לחינוך כך:

- הכרה עקרונית של המדינות בזכות כללית לחינוך;
- החינוך יהיה מכוון לפיתוחה המלא של האישיות והכבוד העצמי, הכבוד לזכויות וחירויות האדם, לשלום, סובלנות ואי אפליה;
- האמצעים להשגת הזכות לחינוך הם: חינוך יסודי חובה וחינם לכל; חינוך על-יסודי נגיש לכל והתקדמות הדרגתית לחינוך על-יסודי חינם; השלמת חינוך בסיסי לאנשים שלא סיימו חינוך יסודי; חובת פיתוח של מערכת בתי ספר, מערכת מלגות ושיפור מתמיד בתנאים של עובדי ההוראה; השכלה גבוהה נגישה לכל על בסיס יכולת והתקדמות למטרה של השכלה גבוהה חינם;
- הכרה בזכות ההורים לבחור את בית הספר בו ילמד ילדם, כולל בחירת בתי ספר שאינם ציבוריים, כל עוד הם עומדים בסטנדרטים חינוכיים שקבעה המדינה, בכדי לאפשר חינוך ילדים בצורה התואמת את אמונות הוריהם.

האמנה אינה מגדירה מהו "מינימום חינוך" שעל המדינה לספק, מעבר להגדרה של מספר שנות לימוד. האמנה גם אינה קובעת קריטריונים בדבר איכות החינוך שעל המדינות לספק. האמנה מציינת שעל המדינות החתומות להשתדל להנהיג חינוך על-יסודי וחינוך גבוה באופן הדרגתי – אך היא אינה מציבה הגבלת זמן להשתדלות זו. האמנה אינה מזכירה את ערך השוויון, והיא מסתפקת בהצבת המטרה של "חינוך נגיש לכל" ואת האיסור על אפליה. יישום האמנה תלוי, בין היתר, בפירוש שכל מדינה ומדינה נותנת לאמנה ובאופן אימוצה בחקיקה הפנימית של המדינות.

רק בשנים האחרונות החלו שופטי בית המשפט העליון להצהיר בפסיקתם על קיומה של זכות לחינוך

מטרתו של דו"ח זה לבחון את מידת הנגישות למערכת השכלה הגבוהה בישראל. נקודת המוצא היא הזכות להשכלה גבוהה כהגדרתה באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, המציבה את המטרה של יצירת מערכת השכלה גבוהה נגישה לכל, על בסיס יכולת. בעשור האחרון חלה התרחבות ניכרת של מערכת השכלה הגבוהה בישראל: הוקמו מכללות ציבוריות ופרטיות ומספר הסטודנטים הוכפל כמעט פי שלושה. נראה כי קיימת הסכמה, לפחות ברמה ההצהרתית, בדבר הערך שבהגדלת הנגישות ללימודי השכלה גבוהה; הוויכוח מתמקד בשאלה, אלו אמצעים יש לנקוט לשם כך. היעד של חתירה למערך השכלה גבוהה חינם, כמצוין באמנה הבינלאומית, אינו מוסכם כלל. נהפך הוא, מסתמנת מגמה של גידול המימון הפרטי להשכלה גבוהה. התרחבות מערכת ההשכלה הגבוהה החל מאמצע שנות ה-1990 ועד היום מתבצעת במידה רבה באמצעות הענקת רישוי למוסדות פרטיים. בימים אלה החלה את עבודתה ועדת שוחט אשר עתידה להמליץ על רפורמה במערך ההשכלה הגבוהה בישראל. הוועדה תדון, בין השאר, בהגדלת מקורות המימון של מערכת ההשכלה הגבוהה באמצעות שילוב של הון ציבורי (תקציב המדינה) והון פרטי - העלאת שכר הלימוד תוך פיתוח מערך של הלוואות לסטודנטים.

מסיבות אלה, ובשל הוויכוח הציבורי המתמשך בנושא שכר הלימוד במוסדות הציבוריים, החלטנו להתמקד בבדיקת יישומה של הזכות להשכלה גבוהה בישראל.

מידת הנגישות למערכת השכלה הגבוהה היא בראש ובראשונה תוצר של שלבי החינוך הקודמים. משום כך נתחיל בבחינת מערכת החינוך היסודית והעל-יסודית.

## חלק א': הזכות לחינוך ויישומה בישראל

### 1. הזכות לחינוך כזכות המוכרת על ידי הקהילה הבינלאומית

בשנת 1966 נחתמה האמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR). אחת הזכויות בהן דנה האמנה היא הזכות לחינוך. בנוסף על אמנה זו, ישראל חתומה על שתי אמנות נוספות שיש להן נגיעה לזכות לחינוך: האמנה לביעור אפליה גזעית משנת 1965, האוסרת על אפליה מטעמי גזע בכל הקשור להנאה מזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות; והאמנה בדבר זכויות הילד משנת 1989, הכוללת גם היא הוראות ספציפיות בדבר זכויות ילדים לחינוך.

בישראל כמו במדינות רבות אחרות, עיגון של הזכויות החברתיות והכלכליות בחקיקה הפנימית הוא עניין קשה ביותר. על פי הלכה שנקבעה ב-1959, על מנת

- א. **חוק לימוד חובה**, התש"ט – 1949 (להלן: חוק לימוד חובה), הקובע את חובת הלימוד ואת נהלי הרישום למוסדות חינוך.
- ב. **חוק חינוך ממלכתי**, תשי"ג – 1953 (להלן: חוק חינוך ממלכתי), המגדיר את מטרות החינוך הציבורי, מחלק את החינוך הציבורי לזרם ממלכתי וממלכתי-דתי ומכיר בחינוך החרדי כזרם עצמאי.
- ג. **חוק המועצה להשכלה גבוהה**, תשי"ח – 1958, המסדיר את הפיקוח על האוניברסיטאות ואת מימון הציבורי.
- ד. **חוק פיקוח על בתי ספר**, התשכ"ט – 1969, הקובע קריטריונים למתן רשיון למוסדות חינוך ואת אופן הפיקוח של משרד החינוך על מוסדות החינוך.
- ה. **חוק חינוך מיוחד**, תשמ"ח – 1988, הקובע את זכאותם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים למסגרות של חינוך מיוחד, מפרט את קני המידה לזכאות ואת הליכי ההשמה לחינוך המיוחד. תיקון מס' 7 התשס"ג – 2002 לחוק זה דן בשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל וקובע קני מידה לתוספות שעות הוראה ולימוד ושירותים מיוחדים, שיאפשרו לעשות זאת.
- ו. **חוק הסעות בטיחותיות לילדים ולפעוטות עם מוגבלויות**, התשנ"ד – 1994, הקובע את זכאותם של ילדים עם צרכים מיוחדים להסעות מביתם לבית הספר וחזרה, במימון הרשות המקומית.
- ז. **חוק זכויות התלמיד**, התשס"א – 2000, הקובע את הזכות לחינוך, איסור אפליה, אמצעי ענישה ונוהל הרחיקת תלמידים ממערכת החינוך, והזכות להתארגנות תלמידים במסגרת "מועצת תלמידים" בית-ספרית.
- ח. **חוק השאלת ספרי לימוד**, התשס"א – 2000 שעל פיו כל בית ספר רשאי להיכלל בתוכנית השאלת ספרי לימוד ובתנאי שלמעלה מ-90% מהורי התלמידים הסכימו להעביר את ספרי הלימוד לידי בית הספר.
- ט. **חוק חינוך חנים לילדים חולים**, התשס"א – 2001, המסדיר את השתתפות המדינה במימון הלימודים עבור ילדים חולים כהגדרתם בחוק. מסגרות הלימוד עבור הילדים החולים כוללות בתי ספר המופעלים בבתי החולים השונים על ידי משרד החינוך, וכן למידה מהבית באמצעות מורים ואמצעי תקשוב שונים.
- י. **חוק מעונות יום שיקומיים**, התשס"ה – 2005, המקנה לפעוטות בגילאי שנה עד שלוש שנים, הסובלים מנכות או מפיגור שכלי, זכאות לטיפול במעון שיקומי קרוב ככל שניתן למקום מגוריהם.

כיוון שהחקיקה מצומצמת, ההסדרה המשפטית של תחום החינוך נעשית בתקנות ובחוזרים שמפרסם מנכ"ל משרד החינוך. השינויים המפליגים ביותר

בישראל. עוד בפרשת שוחרי גילת (בג"צ 1554/95 שוחרי גילת נ' שר החינוך. התרבות והספורט), קבע השופט בנימין אור כי ללא עיגון חוקתי מפורש אין בישראל זכות יסוד חוקתית לחינוך, והוא אף נמנע מגזירת הזכות לחינוך כזכות המשתמעת מתפיסת כבוד האדם. גישה זו השתנתה בפרשת יתד, שעסקה בשאלת המימון של שילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך. השופטת דליה דורנר ביססה את חובת המימון של המדינה על פרשנות חוק חינוך מיוחד לאור האמנות הבינלאומיות שישראל היא צד להן (האמנה לזכויות חברתיות והאמנה לזכויות הילד), המכירות בזכות לחינוך חנים (בג"צ 2599/00 יתד נ' משרד החינוך). בעניין פוריה נדונה שאלת מימון תכניות לימוד נוספות על ידי הורים שילדיהם הופנו לבית ספר קיבוצי על ידי משרד החינוך. השופטת אילה פרוקצ'יה העלתה על נס את חשיבות הזכות לחינוך ואת מעמדה העליון בשיטת המשפט בישראל, בהתבסס על הצהרת זכויות האדם והאזרח מ-1948 ועל הכרזת העצמאות, המבטאת את "התשתית הערכית" הכוללת של המדינה (בג"צ ועד פוריה עילית נ' שר החינוך ואח'). יואב דותן טוען כי השינויים בעמדת בית המשפט העליון כלפי מעמדה של הזכות לחינוך אינם עקביים ואינם משקפים בהכרח מגמה של הכרה בזכות לחינוך. כמו כן, במקרים רבים קיים פער בעייתי בין הזכויות שבית המשפט מצהיר עליהן לבין אופן יישום ההצהרה במקרים קונקרטיים (דותן, 2004: 114-115).

חיזוק לטענה זו ניתן למצוא בעובדה שישנם מקרים בהם בית המשפט מגן על הזכות לחינוך כהגדרתה באמנה הבינלאומית, מבלי להתבסס על הצהרות בדבר מעמדה של הזכות לחינוך. במקרים אלה מתבסס בית המשפט על ערך השוויון המוכר כערך יסוד, על חקיקה קיימת ועל איסור אפליה. כך בפרשת מועצת זבולון, שבה קיבל בית המשפט המחוזי עתירה של הורים נגד בית ספר שגבה תשלומי הורים בסכומים גבוהים הרבה יותר מהמותר על פי חוק ועבור נושאים שהגבייה בגינם אסורה על פי חוק. פסיקת בית המשפט התבססה בעיקר על ערך השוויון כפי שהוא מתבטא בחוק לימוד חובה וחוק חינוך ממלכתי, לצד אזכור "חשיבותה" של הזכות לחינוך (עת"מ 1086/05 הילה דינס ואח' נ' משרד החינוך והמועצה האזורית זבולון).

בעמודים הבאים ננסה לעמוד על היקפה בפועל של הזכות לחינוך בישראל, על סמך ניתוח החקיקה, מדיניות החינוך ומדיניות התקציב.

## 2. הזכות לחינוך: מעמדה והיקפה בחקיקה הישראלית

בישראל, החקיקה הראשית בתחום החינוך מצומצמת מאד, והיא מתמצה במספר קטן של חוקים, שהמרכזיים שבהם מפורטים להלן:

חינוך חובה (1949) וחוק חינוך ממלכתי (1953). בג"צ החיל את הזכות הזאת גם על אסירים, ילדי מהגרים בלתי חוקיים ועוד (בג"צ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר פ"ד לד(3) 249).

החוק הישראלי מדבר לכאורה על חינוך חנם, אך הפטור מתשלום חל רק על שכר לימוד ועל דמי הרשמה (ס' 6(א), 6(ד), 6(ד1), 6(ו)) לחוק לימוד חובה). לעומת זאת, החוק אינו אוסר על תשלומים שונים המוטלים על התלמיד, כמו תשלום בעד שירותי חינוך נוספים (תל"ן, קר"ב), טיולים, מסיבות וכיו"ב, המגולמים באגרת חינוך שהרשויות המקומיות מטיחות באישור שר החינוך, וכן היטל באמצעות הביטוח הלאומי למימון הוצאות בחינוך העל יסודי (רבין, 2004: 586).

סעיף 6 (א) לחוק לימוד חובה קובע חובת לימוד עד גיל 16, לצד זכות להמשיך לימודים עד גיל 18. בס' 6 (ב) לחוק הסמיך המחוקק את שר החינוך לקבוע תקנות המזכות צעירים הנושרים מבית הספר לפני השלמת כיתה י"ב ורוצים להשלים השכלתם מאוחר יותר, בחינוך חנם; תקנות כאלו לא הותקנו מעולם (שם: 587). בסיכום יוצא כי במוסדות החינוך הרשמיים כל ילד זכאי לחינוך חנם מגיל 5 עד 18 או עד השלמת כיתה י"ב, דהיינו 13 שנות לימוד חנם.

הזכות לחינוך חנם חלה לא רק על בתי ספר של המדינה: המדינה רשאית לתקצב גם בתי ספר פרטיים לא מוכרים (מוסדות חינוך לא-רשמיים) ולתמוך בהם לפי ס' 6 (ג) לחוק לימוד חובה, ודינו של מוסד פרטי המקבל כסף מהמדינה כדין מוסד רשמי, קרי הוא אינו רשאי לגבות שכר לימוד ודמי הרשמה.

המדינה מאפשרת חינוך חנם גם לילדים בעלי צרכים מיוחדים, במסגרת חוק חינוך מיוחד משנת 1988. אולם ההשקעה התקציבית בחינוך המיוחד נמוכה, יחסית למקובל בארצות כדוגמת ארצות הברית, קנדה ובריטניה (בלס, 2006; חרומנצ'קו, 2006: 26.1.06).

**ב. הזכות להשפיע על תכני החינוך.** כמו במרבית הארצות, גם בישראל יש תכנית לימודים ממשלתית, המגובשת על ידי משרד החינוך. תלמידים והורים אינם חופשיים לבחור את תכני החינוך. עם זאת, החוק מקנה להורים מספר אפשרויות של בחירה: הזכות לבחור תכני לימודים נוספים המהווים עד 25% מתכנית הלימודים (תל"ן); הזכות לבחור מוסד או זרם חינוך מוכר מבין שלושת הזרמים המוזכרים בחוק חינוך ממלכתי - הזרם הממלכתי, הזרם הממלכתי-דתי והזרם החרדי העצמאי, וכן החינוך ההתיישבותי אשר אינו זרם נפרד מבחינה רשמית; הזכות להקים בתי ספר פרטיים כחלופה למערכת הציבורית; והזכות ללמד את הילדים בבית. יצוין כי כל אפשרויות הבחירה הללו מוקנות להורים, בתפקידם כאפוטרופוסים של ילדיהם; לילדים עצמם מוקנית אפשרות בחירה בעיקר בהגיעם לתיכון, שם הם יכולים להשתתף בבחירה של מגמת הלימודים.

שהתחוללו במערכת החינוך מעולם לא עוגנו בחקיקה: למשל, ייסוד חטיבות הביניים והנהגת מדיניות האינטגרציה ("הרפורמה" של 1968) ותכנית פתיחת אזורי הרישום. בהיעדר חקיקה, רשויות החינוך מכוונות את עצמן לפי הבנתן את הנחיות המשרד הראשי ועל פי פרשנות בית המשפט, באותם מקרים שבהם נדרש בית המשפט לפסוק. מיעוט החקיקה הראשית וחוסר הנגישות לתקנות הפזורות במאות חוזרי מנכ"ל שפורסמו במהלך השנים, יוצרים בעיה של חוסר שקיפות, המקשה על כל מי שרוצה לדון במדיניות החינוך הישראלית הלכה למעשה.

אולם מעבר לבעיית חוסר השקיפות, להיעדר חקיקה יש גם השלכות ישירות חמורות: למשל, חוסר עקביות בפסיקות של בית המשפט העליון. ד"ר דן גיבתון מצא חוסר עקביות שכזה בעמדתו של בית המשפט העליון כלפי מדיניות האינטגרציה בחינוך. האינטגרציה היתה חלק ממהלך הרפורמה של 1968 שהונהגה, ללא חקיקה, לאחר שזכתה לתמיכה בכנסת. בית המשפט נתן גיבוי למדינה במאבקה בהורים שסירבו לשלוח את ילדיהם לבתי הספר האינטגרטיביים. אולם בשנות ה-1990, כאשר התמיכה הפוליטית באינטגרציה נחלשה וכאשר הרוח הניאו-ליברלית החלה לנשוב בכיוון של ביזור מערכת החינוך והנהגת אוטונומיה בית ספרית, הלכה ופחתה תמיכתו של בית המשפט העליון באינטגרציה; זאת למרות שרשמית לא חל שינוי במדיניות החינוך בנושא. גבתון הגיע למסקנה כי בשל העדר חקיקה יכול היה בית המשפט העליון לסגת ממדיניות האינטגרציה בשלב שבו חל כרסום במחויבות הממשלה ליישום התכנית ובהתאם להלכי הרוח בקרב הציבור המבוסס באותה עת (גבתון, 2003). על כך יש להוסיף כי מדיניות הביזור, שחתרה תחת מדיניות האינטגרציה, הונהגה גם היא ללא חקיקה, ללא החלטת ממשלה וללא הצהרה רשמית של משרד החינוך. כתוצאה ממיעוט החקיקה וריבוי התקנות, מדיניות החינוך נקבעת ומוצאת אל הפועל על ידי הפקידות הבכירה של משרד החינוך ושל הרשויות המקומיות, תוך שיתוף פעולה עם גורמים אינטרסנטיים שונים, כדוגמת רשתות החינוך הלא-ממשלתיות, של ארגונים כדוגמת אורט, ויצ"ו, עמל או נעמת, או של ארגונים חרדיים, ולאחרונה גם של עמותות הורים (שם).

### ביטויים חקיקתיים של הזכות לחינוך

מקובל לחלק את הזכות לחינוך לשלושה היבטים עיקריים: (א) הזכות לקבל חינוך; (ב) הזכות להשפיע על תכני החינוך; (3) הזכות לשוויון בחינוך (רבין, 2004: 569). להלן נבחן כיצד כל אחד מהיבטים אלה של הזכות לחינוך בא לידי ביטוי בחקיקה הישראלית.

**א. הזכות לקבל חינוך** היא זכות הפרט לקבל חינוך ושירותי חינוך מטעם המדינה ובמימונה. אל מול זכותו של אדם לקבל חינוך עומדת זכותה של המדינה לאכופף עליו את חובת החינוך ולחייב אותו להתחנך (חוק חינוך חובה, פרקים 2, 3). הזכות לקבל חינוך יסודי ותיכוני מטעם המדינה מעוגנת בשני חוקים, חוק

פדגוגית ערבית נפרדת. ההמלצות הסופיות של הוועדה כללו הצעה להקים מועצה פדגוגית ערבית, אולם התביעה להכרה במגזר הערבי כזרם אוטונומי נדחתה על ידי מליאת הוועדה.

מקרה קליטתם של עולי אתיופיה מצביע אף הוא על גבולותיה של הזכות להשפיע על תכני החינוך בישראל. בשני גלי ההגירה של יהודי אתיופיה לישראל, ב-1984 וב-1994, כפה משרד החינוך על המהגרים החדשים חינוך ממלכתי-דתי ושיבץ את בני הנוער בגילאים 12-17 בפנימיות של זרם זה (סבירסקי וסבירסקי, 2002). זאת, ללא היועצות עם התלמידים או הוריהם ובהסתמך על הנחות שרווחו בקרב קובעי המדיניות באשר לתרבותם של המהגרים ובאשר למידת יכולתם להסתגל לתרבות המודרנית. מדיניות זו מנוגדת לחלוטין לעקרון של שימור תרבות והיא הובילה, בין השאר, לנתק משמעותי בין דור ההורים לדור הצעירים.

**ג. הזכות לשוויון בחינוך.** זכות זו נגזרת מהזכות הכללית לשוויון, אף כי ערך השוויון אינו מצוין כחלק מהזכות לחינוך באמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

בחקיקת החינוך הישראלית, ערך השוויון מצוי בסעיפים שונים: בסעיף 5 (א) לחוק זכויות התלמיד תשס"א-2000, בסעיף 3 (ב) לחוק לימוד חובה תש"ט-1949, בסעיף 9 לכללי המועצה להשכלה גבוהה (הכרה במוסדות) תשכ"ד-1964, בסעיף 6 לחוק שיווי זכויות האשה תשי"א-1951, הקובע שוויון לנשים גם בחינוך והשכלה. חוק חינוך מיוחד תשמ"ח-1988 אינו מאזכר במפורש את עקרון השוויון בחינוך, אך תכליתו הכללית היא קידום השוויון בחינוך ילדים בעלי צרכים מיוחדים. עקרון השוויון בתקצוב בא לידי ביטוי בסעיף 3 (א) לחוק יסודות התקציב תשמ"ה-1985, המחיל את עקרון השוויון על חלוקת כספי מדינה למוסדות חינוך.

למרות עיגונו של ערך השוויון בחקיקת החינוך בישראל ולמרות התכניות השונות שזים משרד החינוך להגברת השוויון, כדוגמת תכנית החומש לקידום החינוך במגזר הערבי, קיים אי שוויון משמעותי בין מגזרים שונים במערכת החינוך הישראלית.

בולטת במיוחד האפליה המתמשכת של המגזר הערבי כולו - נוצרים, מוסלמים, בדואים, דרוזים - בתקצוב וברמת הפיתוח של בתי הספר. אפליית המגזר הערבי עלתה לדיון לאחרונה עקב פסק דין של בג"צ מפברואר 2006 בנושא "אזורי עדיפות לאומיים". החלטת ממשלה 2288 קבעה "אזורי עדיפות לאומית בחינוך"; יישובים שנכללו באזור עדיפות א' נהנו מהשתתפות בדמי בחינות הבגרות, הטבות למורים, הקצאת שעות נוספת, סבסוד גני ילדים ושכר לימוד לסטודנטים, עדיפות ביישום תכניות פיתוח בתחום החינוך כגון מפעל ההזנה (אספקת ארוחה חמה לתלמידים), הנהגת יום חינוך ארוך ועוד. החלטת הממשלה 2288 זיכתה במעמד מיוחד זה 500

היבט בעייתי של הזכות לבחור תכני חינוך נוגעת לקיומם של מסלולים עיוניים ומקצועיים בבתי הספר התיכוניים. לכאורה, לכל תלמיד זכות לבחור את אופי מסלול הלימודים בו הוא חפץ, אולם בפועל, בבתי ספר שהם על טהרת המסלול המקצועי אין כלל מסלול עיוני, ובבתי ספר מקיפים יש מסלול עיוני לצד מסלול מקצועי, והקבלה למסלול העיוני מותנית בהישגים גבוהים. יתרה מזאת, מדיניות ההסללה מעוגנת במידה רבה באבחנות רווחות באשר להשפעת המוצא העדתי והמעמדי, ובאופן כללי היא חלק ממערכת חברתית-כלכלית רחבה של היררכיה ריבודית (ר' סבירסקי, 1995).

באמנות הבינלאומיות, כדוגמת אמנת אונסק"ו מ-1960 והאמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הזכות להשפיע על תכני החינוך מקושרת לזכותם של מיעוטים לשמור על אוטונומיה תרבותית. בישראל, זכותו של המיעוט התרבותי הגדול ביותר במדינה, האזרחים הערבים, להשפיע על תכני החינוך, לא אוזכרה במשך שנים רבות. זאת, למרות שיש הפרדה כמעט מוחלטת בין בתי ספר ערביים ליהודיים ולמרות שהלימודים בבתי הספר הערביים מתנהלים בערבית. חוק חינוך ממלכתי משנת 1953 מחלק את החינוך הממלכתי לשלושה זרמים, ממלכתי (חילוני), ממלכתי-דתי ועצמאי (חרדי), אך אינו מכיר בחינוך הערבי כזרם נפרד; בפועל, החוק מכפיף את האוכלוסייה הערבית לזרם הממלכתי החילוני. יצוין, כי תכני הלימוד הנוהגים בזרם זה מבוססים על ערכי הצינונות. פרק 2 לחוק, לדוגמה, מצוין כי משימתה של מערכת החינוך היא "ללמד את תולדות ארץ ישראל ומדינת ישראל; ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה...".

הכרה בחינוך הערבי כזרם ממלכתי נפרד מעולם לא נשקלה ברצינות. ועדות שעסקו במטרות החינוך הממלכתי במגזר הערבי בישראל הכירו בייחוד התרבותי של הערבים אזרחי ישראל, אך יחד עם זאת מצאו צורך להדגיש את האינטרסים המשותפים להם וליהודים, כמו גם את הצורך בטיפוח נאמנותם למדינה (יונה, 2005: 62-63).

רק בשנת 2000 הוכנס תיקון לחוק חינוך ממלכתי, המכיר בתכני לימוד שהם רלבנטיים לאוכלוסייה הערבית ולקבוצות מיעוט אחרות ומאפשר לשלב תכנים אלה בהיקף של עד 25% מתכנית הלימודים המחייבת: "להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל" (תיקון התש"ס, סעיף 2.11).

ועדת דוברת, שמונתה ב-2003 על מנת לגבש תכנית לרפורמה של מערכת החינוך, דנה גם היא במעמדו של החינוך הערבי. חברים ערביים בוועדה המליצו להקנות למגזר הערבי מעמד של מגזר חינוכי מתוקצב אך עצמאי, כדוגמת המגזר החרדי, ולהקים מועצה



- קביעת עקרונות שוויוניים לתקצוב מערכת החינוך ופרסומן ברשומות לצד קביעת תקרה לגיוס משאבים עצמאי על ידי מוסדות חינוך;
- איסור על מניעת השתתפות תלמידים בכל פעילות חינוכית הממומנת על ידי תשלומי הורים בשל אי יכולת כלכלית של אותו תלמיד;
- מתן אוטונומיה מבנית לחינוך הערבי במסגרת החינוך הממלכתי וחובת היוועצות של השר במועצה לחינוך ממלכתי-ערבי שתוקם על פי החוק. תיקון הוראות חוק חינוך ממלכתי בהתאם (אילון, 2003).

לסיכום ניתן לומר כי בישראל הזכות לחינוך איננה זכות יסוד. זאת, כיוון שהאמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, למרות שהיא אושרה על ידי ישראל, לא אומצה בחקיקה פנימית. עם זאת, מרכיבים של הזכות כפי שהיא מנוסחת באמנה באים לידי ביטוי בחוקי החינוך הקיימים ובפסיקת בית המשפט העליון. ביטויים אלה מעידים על הכרה ערכית בזכות לחינוך מכוחה הפרשני של האמנה ובהתבסס על מגילת העצמאות, אם כי הפסיקה בנושא אינה עקבית.

ההגדרה של הזכות לחינוך באמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, היא רחבה ביותר. יתרה מזאת, האמנה אינה כוללת קריטריונים המגדירים מהי "רמת חינוך נאותה". כיוון שכך, מדובר בזכות הניתנת לפרשנויות שונות ורבות. כיום יש בישראל הסכמה ציבורית על החשיבות של הקניית חינוך לכל; הדיון האקדמי והציבורי מתמקד בשאלה, מה צריכה להיות דמותה של מערכת החינוך. יותר מכך, הדיון הציבורי עוסק בסוגיות ספציפיות הנוגעות למדיניות החינוך, כדוגמת פתיחת אזורי הרישום, הקמת בתי ספר ייחודיים, שיטות תקצוב של בתי ספר, מעבר ליום לימודים ארוך, תכניות לימוד נוספות, הקצאת משאבים לצמצום אי שוויון וכדומה. בנסיבות אלה, לא ברור אם חקיקת הזכות לחינוך כזכות יסוד חוקתית תסייע בקביעת מדיניות חינוך או תביא ליתר בהירות ועקביות בפסיקה. במקום להפנות מאמצים לעיגונה של הזכות לחינוך כזכות יסוד ייתכן ועדיף להרחיב את חוקי החינוך הקיימים.

### 3. הזכות לחינוך ומדיניות החינוך המעשית

ב-1991, כאשר ישראל אישרה את האמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, מערכת החינוך היתה נתונה כבר בתהליכים של שינוי מהותי, שאיימו לשמוט את השטיח מתחת לאפשרות לתרגם את המלצות האמנה למדיניות מעשית.

מאז סוף שנות ה-1980, ישראל נתונה בתהליך מואץ של צמצום המעורבות המדינית בחינוך והפיכת המדינה מספיקת עיקרית של חינוך למפקחת על אספקת החינוך. השקעות המדינה בחינוך מצטמצמות, בתי הספר הפוכים ליחידות אוטונומיות

יישובים יהודיים ורק 4 ישובים ערביים. בעקבות זאת עתרו ועדת המעקב הערבית לענייני חינוך וארגון עדאללה לבג"צ בבקשה שיורה לבטל את החלטת הממשלה בשל "היותה נגועה באבחנה חשודה על בסיס לאום וגזע". השופט סלים ג'ובראן, שכתב את פסק הדין של בג"ץ, התייחס לחשיבות החינוך לקידום השוויון ופסל את התכנית משני טעמים עיקריים: האחד, היותה מפלה בין יהודים וערבים ופוגעת באופן לא מידתי בשוויון, והשני - חוסר סמכותה של הממשלה לקבוע הסדר ראשוני מסוג זה, שמן הראוי הוא כי ייקבע על ידי הכנסת. בטלות ההחלטה הושעתה ל-12 חודש עד לגיבוש הסדר חלופי וחקיקה (בג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים ואח' נ' ראש ממשלת ישראל, מיום 27.2.06). בעקבות פסק הדין הוקמה ועדה שתפקידה לגבש הצעה לחקיקה בנושא הסדר אזורי עדיפות לאומיים.

הצעה לעיגון עקרון השוויון בחינוך בחקיקה הועלתה על ידי ועדת רוט-לוי. ועדה זו, ששמה המלא הוא "הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה", הוקמה ב-1997 על ידי שר המשפטים צחי הנגבי, בעקבות יוזמה של המועצה לשלום הילד. בראש הוועדה עמדה שופטת בית המשפט המחוזי בתל-אביב, השופטת סביונה רוטלוי. תפקיד הוועדה היה לבחון בצורה מקיפה את הדין הישראלי בתחום זכויות הילד, מעמדו ורווחתו, לאור עקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, שנחתמה באו"ם בשנת 1998 ואושרה על ידי מדינת ישראל בשנת 1991. דו"חות הוועדה הוגשו לשר המשפטים בסוף שנת 2003. כחלק מעבודתה גיבשה הוועדה הצעת חוק שוויון בחינוך. ההצעה, המת"יחסת להיבטים המרכזיים של אי שוויון במערכת, הוצגה בפני שרת החינוך דאז אולם היא לא אומצה על ידי השרה או על ידי כל גורם אחר.

סעיף 1 להצעת החוק קובע, כעקרון יסוד, כי "זכותם של כל תלמיד ותלמידה לחינוך ומחויבותה של מדינת ישראל לזכות זו מושתתת על ההכרה בעקרון השוויון ועל השאיפה לקדם חינוך איכותי המחויב לאמות מידה של נגישות, הולמות, תואמות וזמינות". עקרונות נוספים שקובע החוק הם:

- אחריות מוסד החינוך ובית הספר על הקניית מיומנויות יסוד לתלמידים;
- זכות התלמיד להיבחן בבחינות בגרות באופן שיאפשר קבלתו למוסדות ישראלים מוכרים להשכלה גבוהה;
- איסור אפליה וסנקציה של קנס או מאסר למפלים וקביעת מדיניות העדפה מתקנת על ידי שר החינוך;
- איסור על עריכת מיונים לילדים בגילאים 3 עד 16 ונקיטת צעדים להבטחת אוכלוסיית תלמידים מגוונת מבחינת מעמד כלכלי-חברתי בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים;

של המדינה לחינוך ופתיחת תחרות בין בתי ספר על משיכת קליינטים (התלמידים והורים), שיבחרו את בית הספר בו הם רוצים ללמוד על פי הישגיו ואופיו הייחודי (יונה, 2005: 93-94).

באוקטובר 2003 מינתה ממשלת שרון "כוח משימה לאומי" בראשות איש העסקים שלמה דוברת; המלצות "כוח המשימה" הוגשו בינואר 2005. דו"ח דוברת ממשיך בדרכן של ועדות שושני, וולנסקי וגפני, כאשר הדגש הוא על שינויים ארגוניים שעיקרם ביזור. דו"ח דוברת מאזכר פעמים רבות את ערכי השוויון וצמצום הפערים, ואף מתייחס לכך שבחירת בית הספר תיעשה בידי ההורים מבלי שלבתי ספר תהיה אפשרות לבחור ולמייין תלמידים – כפי שקרה בעבר עם יישומן של המלצות שושני.

עם זאת, דו"ח דוברת מאמץ גם הוא את המודל של בית ספר בניהול עצמי, אך במקום ועד מנהל בית ספרי הוא ממליץ על מודל פחות דמוקרטי, שבו כל סמכויות הניהול הן בידי מנהל בית הספר. בנוסף ממליץ דו"ח דוברת להעביר חלק ניכר מהאחריות על החינוך הממלכתי מהמדינה אל הדרג המקומי. נוכח הפער הכלכלי העצום בין רשויות מקומיות שונות ולנוכח העובדה שרוב הרשויות המקומיות מתקשות לספק שירותים בסיסיים, סביר להניח כי מרביתן לא יוכלו לשאת בנטל. יתרה מזאת, כבר היום קיימת בעיה של תקציבי חינוך המועברים על ידי משרד החינוך לרשויות המקומיות אך נבלעים בגירעונות הכספיים שצברו הרשויות ואינם מגיעים לבתי הספר. בעיה זו הביאה ב-2000 לתיקון חוק הרשויות המקומיות כך שתקציב החינוך יהיה מוגן (חוק הרשויות המקומיות [ייעוד כספי הקצבות למטרות חינוך] התש"ס - 2000 ותיקון משנת 2004).

ועדת דוברת המליצה גם על הנהגת אמצעי מדידה וסטנדרטים אחידים להערכת הישגיו הלימודיים והערכיים של כל בית ספר. אולם קשה לראות מה השימוש שיעשה במידע, שעה שהממשלה מתנערת מאחריות לפערים הגדולים הצפויים בהישגים הלימודיים ובתנאי הלימוד בין בתי הספר השונים.

ועדת דוברת המליצה גם על צעדים שאינם קשורים לרפורמה ארגונית, ובראשם - יום לימודים ארוך, העלאת שכר המורים ושיפור תנאי עבודתם, השקעה בחינוך לגיל הרך ומתן העדפה תקציבית לבתי ספר שתלמידיהם באים ממעמד כלכלי-חברתי נמוך. המלצות אלו אינן שנויות במחלוקת ורובן היו חלק ממדיניות החינוך גם בעבר. אלא שיישומן של המלצות אלה כרוך בתקציב של מיליארדי שקלים, בשעה שהממשלה, שהתחייבה למדיניות של הקטנה מתמשכת של תקציב המדינה, לא גילתה נכונות להקצות מימון שכזה. יתרה מזאת, דוברת עצמו הצהיר כי יישום המלצות הצוות שלו יעשה במסגרת תקציב החינוך הקיים. עקב כך הפך דו"ח דוברת לתכנית עבודה ללא מימון (כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, 2004; יונה, 2005; סבירסקי, 6.6.04; דהאן, 6.6.04).

המגייסות כספים בשוק הפרטי ומתחרות זו בזו על משיכת "לקוחות" (תלמידים). מערכת החינוך הממלכתית עוברת תהליכים של ביזור ומעבירה סמכויות ותפקידים לגופים פרטיים – בין אם רשתות חינוך המפעילות בתי ספר ובין אם גופים פרטיים המפעילים תכניות לימוד נוספות במימון הורי התלמידים. תהליכים אלה כוללים החדרת מודלים של מעין שוק לניהול של בתי ספר ומעבר לדגם של בתי ספר בניהול עצמי וכן פתיחה הדרגתית של אזורי הרישום. מימון פרטי – אם באמצעות תשלומי הורים עבור תכניות ייחודיות ואם באמצעות תרומות של גופים עסקיים – הפך לחלק בלתי נפרד מתמונת התפעול של מערכת החינוך. האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, שהשתלטה על הדיון הכלכלי בישראל, מצאה את דרכה גם אל השיח החינוכי, והיא דוחפת לעידוד תחרותיות תוך הכנסת אלמנטים של כלכלת שוק חופשי והסגת המדינה מהתפקיד המרכזי שהיא מילאה בעבר, באמצעות משרד החינוך.

המגמות החדשות באו לידי ביטוי בשתי תכניות ממלכתיות. הראשונה היא זו שהועלתה ב-1989 על ידי צוות של משרד החינוך בראשות המנכ"ל דאז, ד"ר שמשון שושני; השנייה היא זו שהועלתה בשנת 2005 על ידי ועדה בראשותו של איש העסקים שלמה דוברת.

"תכנית שושני" התבססה על ארבעה עקרונות: מצוינות, אוטונומיה בית-ספרית, פלורליזם ערכי וחינוכי ובחירת בתי ספר על ידי ההורים. התכנית הוגשה תחילה לשר החינוך יצחק נבון, אך זה דחה אותה בטענה שיישומה יפגע בשוויון הזדמנויות בחינוך. ד"ר שושני התפטר, אולם מספר שנים לאחר מכן הוא מונה שוב לתפקיד מנכ"ל משרד החינוך, על ידי השרה שולמית אלוני. תחת שרביטו של שושני פעלה "הוועדה לבתי ספר בניהול עצמי" בראשותו של איש המשרד עמי וולנסקי, שאימצה את עיקרי תכנית שושני שנדחו על ידי השר יצחק נבון, וכן ועדה בראשותו של נגיד בנק ישראל לשעבר, ארנון גפני, שעסקה בניסוח עקרונות לגיוס כספים פרטיים לבתי ספר.

מתכניות אלה עלה מודל של בית ספר אוטונומי, המנוהל על ידי ועד המורכב ממנהל בית הספר, מורים, נציגי הרשות המקומית ונציגי הורים. הוועד המנהל אחראי לניהול הכולל של בית הספר, פיתוח אופיו הייחודי, קביעת מטרותיו וגיוס מימון נוסף. בית הספר אמור להתנהל כיחידה כלכלית הנושאת באחריות לגיוס חלק מהמשאבים ולהקצאתם. דו"ח גפני אף המליץ לוועדים המנהלים להקים עמותות שלא למטרות רווח לצורך גיוס כספים, לצד הקמת עמותה לאומית לחינוך שתפעל לתיקון פערים כלכליים בין בתי ספר. כלומר, מחברי הדו"ח הבינו את השלכות הניהול האוטונומי על יצירת פערים בין בתי ספר במערכת החינוך הציבורית, אולם ראו בה תוצאת לוואי שולית שניתן להתגבר עליה באמצעות מנגנון העמותה הלאומית. קווי המדיניות החינוכית העולים מן התכניות הם ביזור מבני, צמצום אחריותה הכלכלית

כאשר התקציב הממשלתי ידע קיצוצים חסרי תקדים, נפגע גם תקציב החינוך. בתוך ארבע שנים ירד תקציב שעות התקן, הלא הוא תקציב ההוראה, ב-19%, בחישוב לנפש (מרכז אדוה, 2006: 9).

הצד השני של מטבע השחיקה התקציבית הוא גידול בהוצאות משקי הבית על חינוך. בתוך כעשור וחצי עלה משקל ההוצאה המשפחתית החודשית הממוצעת על שירותי חינוך, מ-3.8% מכלל ההוצאה המשפחתית לתצרוכת ב-1986/7 ל-6.1% ממנה בשנת 2001. גידול זה שיקף את הנטל הגדל על משקי הבית, המתבקשים כיום לממן עוד ועוד פעולות שבעבר היו באחריות המדינה ובמימונה. על עוצמת ההישענות של מערכת החינוך על הכיס הפרטי ניתן ללמוד מכך שהגידול בהוצאות משקי הבית על שירותי חינוך היה גבוה בהרבה מהגידול בכלל הוצאות התצרוכת של משקי הבית: בין 1986/7 ל-2001 גדלו ההוצאות של משק הבית הממוצע על תצרוכת, במונחים ריאליים, בשיעור של 11% ואילו ההוצאות של משק הבית הממוצע על שירותי חינוך גדלו ב-78% (סבירסקי, 2002).

למותר לציין כי ההישענות הגוברת על משקי הבית גורמת להעמקת הפערים בחינוך. ביישובים מבוססים, התלמידים נהנים ממימון פרטי כהשלמה למימון הציבורי המצטמק. ביישובים ובשכונות שאוכלוסייתם מעוטת הכנסה, ההורים אינם יכולים לממן מכיסם תוספות כלשהן, ובתי הספר חייבים להתנהל על בסיס התקציב הממשלתי.

גם אם תכנית דוברת לא יוצאת לפועל, הרי שמגמת הביזור מצויה כיום בעיצומה. בין 1999 למרץ 2005 עברו 673 בתי ספר לניהול עצמי (אתר משרד החינוך, אגף התכנון, רשימת בתי ספר בניהול עצמי). המודל הרווח דומה להמלצות דו"ח דוברת יותר מאשר לתכנית שושני, כאשר עיקר הסמכויות מועברות למנהלי בתי הספר; רק בבתי ספר מעטים יושמה התפיסה הקהילתית של ועד מנהל המוזכרת בדו"ח שושני ובדו"ח וולנסקי.

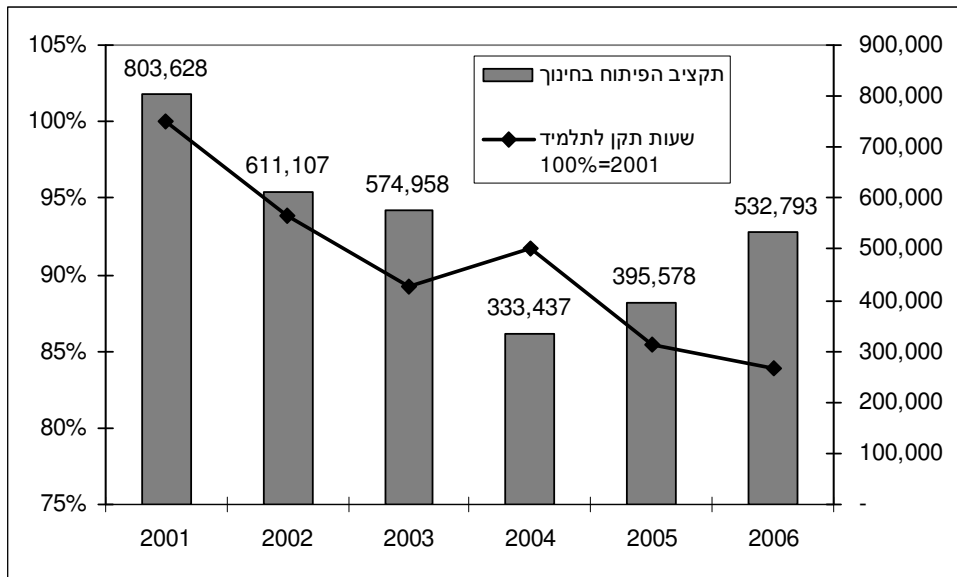
לצד בתי הספר בניהול עצמי גדל גם מספרם של בתי הספר הייחודיים. ב-2004 פעלו ברחבי הארץ 531 בתי ספר ייחודיים על-אזוריים (לא כולל בתי הספר של החינוך העצמאי): 410 מתוכם שייכים לרשת נוע"ם הדתית-לאומית, 14 לחב"ד, 14 לרשת בתי הספר הדמוקרטיים, 11 בתי ספר חקלאיים, 5 בתי ספר מדעיים, 4 בתי ספר אנתרופוסופיים ושני בתי ספר יהודים-ערבים דו-לשוניים. בתי הספר הייחודיים מקבלים תלמידים על בסיס סלקטיבי, תוך כדי עקיפת מדיניות האינטגרציה. בנוסף על הסלקציה בקבלה ישנה גם סלקציה מעמדית, שכן בתי הספר הייחודיים גובים שכר לימוד משלים מההורים (תשלום שהוא מעבר לתקציב המתקבל ממשרד החינוך) בגובה של מאות ואף אלפי שקלים לחודש לתלמיד.

#### 4. תקציבי חינוך

התהפכות של תקציב החינוך משקפות את השינוי במדיניות, ממצב שבו המדינה הגדירה את עצמה כאחראית בלעדית על החינוך למצב שבו המדינה חותרת להשיל מעל עצמה אחריות ולהעביר אותה לגורמים פרטיים או מקומיים.

בשלושת העשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה, תקציב החינוך ידע בעיקר עליות, אם בעקבות הגידול העצום באוכלוסיית התלמידים ואם בעקבות הנהגת הרפורמה של 1968, שהפכה את החינוך העל יסודי לכמעט אוניברסלי – דבר שהיה כרוך בבנייה מסיבית של מוסדות חינוך על יסודיים. עוד בשנות ה-1970 גדל תקציב החינוך בקצב של 10% לשנה (במחצית הראשונה של העשור) ושל 7% בשנה (במחצית השנייה של העשור). בשנת 1980 התהפכה המגמה, והחלה תקופה של שחיקה תקציבית. השחיקה נפסקה עם בוא גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים ומאתיופיה, אולם החל ב-1996, עם שוך הגל, שב תקציב החינוך ונשחק. בתקופת האינתיפאדה השנייה,

**תקציב שעות תקן לתלמיד ותקציב הפיתוח בחינוך, 2006 - 2001**  
 תקציב הפיתוח בחינוך באלפי ש"ח, במחירי 2005  
 תקציב שעות התקן לתלמיד לפי מדד שנת 2001=100%



**הערה:** נתוני התקציב לשנים 2001-2005 הם נתוני ביצוע של החשכ"ל; הנתון לשנת 2006 לקוח מתוך הוראות תקציב משרד החינוך לשנת 2006.  
**מקורות:** משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד החינוך לשנת 2006, יוני 2006. אומדני אוכלוסייה מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 2006.

## 5. אי שוויון בחינוך היסודי והעל-יסודי

בנוסף על הקשר בין זכאות לתעודת בגרות ובין מוצא עדתי ולאומי, יש גם קשר מובהק בין זכאות לתעודת בגרות ובין מעמד כלכלי. הנתונים בתרשים שבעמוד הבא להלן מצביעים על מתאם גבוה מאד בין שיעורי הזכאות לתעודת בגרות לבין רמת ההכנסה הממוצעת ביישובים השונים בישראל.

הפערים במערכת החינוך הישראלית ניכרים גם כאשר בוחנים את שיעור המגיעים ללימודים אקדמיים. מעקב שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אחר בוגרי תיכון, בתום 8 שנים לסיום הלימודים בתיכון, מעלה כי בקרב תלמידים שסיימו כיתה י"ב בשנת 1996, רק כ-30% בלבד החלו ללמוד באוניברסיטאות או במכללות אקדמיות עד 2004. שיעור המגיעים מקרב יוצאי אירופה-אמריקה היה 31.1% בעוד ששיעור המגיעים מקרב יוצאי אסיה-אפריקה היה 22.4%. שיעור המגיעים מיישובים המשתייכים לאשכול החברתי-כלכלי הגבוה ביותר היה 45.4%, בעוד ששיעור המגיעים מקרב האשכול הנמוך ביותר היה 10.5%. שיעור המגיעים מקרב בוגרי המסלולים העיוניים בתיכון עמד על 37.9%, בעוד ששיעור המגיעים מקרב בוגרי המסלולים המקצועיים עמד על 12.9% (סבירסקי וקונו-אטיאס, 2005).

הזכות לחינוך כפי שהיא מנוסחת באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מפרידה בין שלבי החינוך השונים: חינוך יסודי, על-יסודי והשכלה גבוהה. בכל הנוגע לזכות לחינוך יסודי ועל-יסודי, ישראל מצויה במצב טוב, שכן העקרון מעוגן בחקיקה הישראלית (בסייגים שצוינו לעיל כגון גביית אגרות). מערכת בתי הספר מספקת חינוך לכל, למעט בכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב, שם לא מקיימת המדינה אפילו את חוק לימוד חובה. הבעיה המרכזית של מערכת החינוך הישראלית היא הפערים הגדולים בהישגים לימודיים בין הקבוצות השונות המרכיבות את החברה הישראלית: יהודים וערבים; יהודים אשכנזים ויהודים מזרחים; עולים מארצות אירופה ועולים מארצות העולם השלישי; וכיו"ב.

הפערים ניכרים בשיעור הזכאים לתעודת בגרות בתום הלימודים בתיכון. ב-2005, 44.9% מכלל בני/ות ה-17 בישראל נמצאו זכאים לתעודת בגרות. בקרב היהודים השיעור עמד על 50.1%, בעוד שבקרב הערבים הוא עמד על 32.2%. בקרב יהודים מיישובים מבוססים עמד שיעור הזכאות על 67.4%, לעומת 46.0% בעירות הפיתוח. בקרב הבדואים בנגב, השיעור עמד על 26.6% (סבירסקי ושוּרץ, 2005).

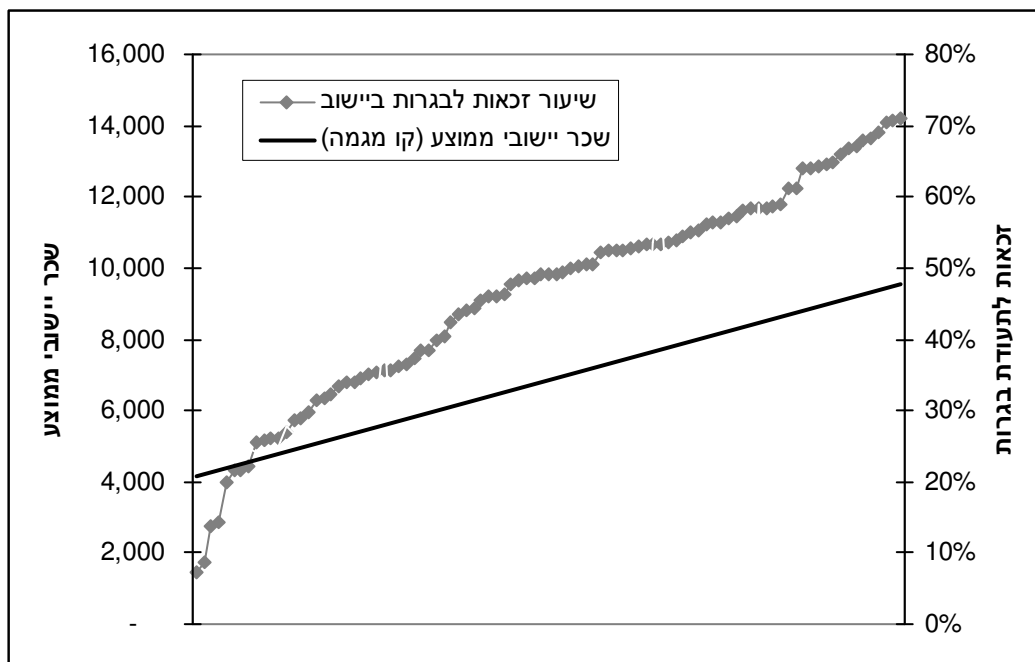
הלוח שבעמוד הבא מראה על גידול בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות בקרב הקבוצות השונות, אך גם מצביע על כך שהפערים נותרו בעינם.

שיעורי זכאות לתעודת בגרות בקרב בני/ות 17, לפי מגזר, 1995-2005

2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
44.9	47.8	46.8	46.5	43.8	40.8	41.4	38.5	37.7	38.8	37.9	סה"כ
67.4	67.4	63.3	63.4	61.7	57.7	57.0	54.9	55.5	55.8	55.4	יישובים מבוססים
57.1	58.4	57.0	56.1	52.4	49.5	49.6	46.3	46.9			יהודים ללא חרדים
50.1	52.3	51.5	51.5	48.2	45.6	45.9	43.1	43.7	45.1	43.8	יהודים
46.0	49.8	49.0	47.5	45.9	40.7	39.9	37.5	31.7	31.4	32.5	עיריות פיתוח
37.7	38.8	41.0	36.8	39.3	28.6	35.4	29.8	24.1	27.6	28.7	דרוזים
32.2	38.8	36.3	34.0	33.1	29.0	31.5	27.4	23.2	23.1	22.2	ערבים
26.6	23.8	25.6	25.9	27.7	16.8	13.1	9.6	10.3	6.0	5.7	בדואים בנגב

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד החינוך התרבות והספורט, המינהל הפדגוגי, אגף הבחינות, נתוני בחינות בגרות, שנים שונות; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות.

שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב בני/ות 17 ביישוב, 2005  
והשכר הממוצע ביישוב (בש"ח), 2003



הערות:

1. הנתונים אינם כוללים את המועצות האזוריות.
  2. בשנת 2002/03 אוחדו מספר רשויות אולם נתוני משרד החינוך ממשיכים לעשות שימוש ברשימת היישובים הישנה; לכן באותם יישובים שאוחדו, ערך השכר היישובי הממוצע הוא זה של היישוב המאוחד החדש אליו הם שייכים.
  3. בשנת 2003 חלה ירידה בשכר הממוצע במשק, מ- 7,570 ₪ ב- 2002 ל- 7,383 ₪ בשנת 2003 (מחירי 2003). בנוסף, אחוז השכירים המשתכרים עד שכר מינימום עלה מ- 32% ב- 2002 ל- 35% ב- 2003.
- מקורות: שלמה סבירסקי ואיתי שורץ, זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב 2003-2004 מרכז אדוה, אוגוסט 2006; השכר היישובי הממוצע לקוח מתוך נתוני הביטוח הלאומי.

## 6. סיכום - הזכות לחינוך בישראל

שונה המצב באשר לזכות להשכלה הגבוהה. בתחום זה המטרה המוגדרת באמנה הבינלאומי היא יצירת מערכת השכלה גבוהה נגישה לכל, על בסיס יכולת. בעשור האחרון חלה התרחבות ניכרת של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל: הוקמו מכללות ציבוריות ופרטיות ומספר הסטודנטים הוכפל כמעט פי שלושה. עם זאת, אין הסכמה בישראל לגבי היעד של חתירה למערך השכלה גבוהה חנם, כמצוין באמנה, ועקרון הנגישות על בסיס יכולת מתקיים באופן חלקי בלבד.

מסיבות אלה, ובשל הוויכוח הציבורי המתמשך בנושא שכר הלימוד במוסדות הציבוריים, החלטנו להתמקד בבדיקת יישומה של הזכות להשכלה גבוהה בישראל. לבדיקה זאת אנו פונים עתה.

בישראל, הזכות לחינוך אינה נהנית ממעמד של זכות יסוד חוקתית, אולם יש לה מעמד משפטי מועדף מתוקף היותה נזכרת במגילת העצמאות, המסמך המכונן המשקף את ערכי היסוד של המשטר בישראל. כמו כן זכתה הזכות לחינוך להכרה הצהרתית בפסיקת בית המשפט העליון וזאת בהסתמך על מגילת העצמאות ועל מעמדה הפרשני של האמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, עליה ישראל חתומה.

באמנה הבינלאומית, הזכות לחינוך מוגדרת באופן רחב ביותר, הניתן לפרשנויות שונות, וזאת בעיקר משום שאין בהן הגדרה מחייבת לגבי רמת החינוך הנאותה. משום כך, ונוכח ההכרה ההצהרתית בחינוך כזכות, לא ברור אם עיגון החינוך כזכות יסוד חוקתית, מבלי להגדיר באופן מדויק יותר את תכנה והיקפה, יביא בהכרח להרחבת יישום הזכות או לביקורת שיפוטית אפקטיבית יותר בנושא. מאידך ראינו כי חקיקת החינוך בישראל היא מינימליסטית מאוד וכי שינויים מרכזיים במדיניות החינוך אינם נובעים משינויי חקיקה. במצב שכזה יכול מנגנון החינוך לפעול בתנאים של חוסר שקיפות ומבלי שיהיה כפוף לביקורת שיפוטית ראויה.

כאשר מדברים על הזכות לחינוך, יש להזכיר כי ישראל עומדת מאז יום הקמתה בדרישה העיקרית, הלא היא הקניית חינוך לכל. דרישה זו היא חלק מחקיקת החינוך הרגילה כבר מאז חוק חינוך חובה משנת 1949. יש קבוצת אוכלוסייה אחת שכלפיה המדינה אינה מקיימת את הדרישה: תושבי הכפרים הבדואיים הבלתי מוכרים בנגב. שם, רבים מבני הנוער מצויים מחוץ למסגרת בית ספרית.

באשר לעקרון של חינוך חנם, תלמידים אינם נדרשים לשלם שכר לימוד ודמי הרשמה. אולם השחיקה של תקציבי החינוך גורמת לכך שמשקי הבית נדרשים לשלם עוד ועוד הוצאות חינוך משלימות.

באשר לזכות להשפיע על תכני החינוך, עשתה ישראל צעד קדימה עם תיקון חוק חינוך ממלכתי בשנת 2000 באופן המקנה אפשרות ביטוי לתרבותם של מיעוטים תרבותיים כחלק מתכנית הלימודים.

האמנה הבינלאומית אינה מציבה יעד של השגת חינוך שוויוני והיא מסתפקת בקביעת דרישה לחינוך נגיש לכל ובהטלת איסור על אפליה. עם זאת, בישראל כמו במדינות אחרות, השוויון נחשב לערך יסוד והוא מצוין בחוקי חינוך שונים. ראינו, כי במערכת החינוך הישראלית יש פערים ניכרים בין תלמידים מיישובים מבוססים ותלמידים מיישובים בלתי מבוססים כמו גם בין תלמידים מקבוצות עדתיות ולאומיות שונות.

# חלק ב – הזכות להשכלה גבוהה

ד. מערך הסיוע לסטודנטים ותכניות להגברת הנגישות להשכלה גבוהה;  
ה. סוגי המוסדות להשכלה גבוהה והפערים ביניהם.

## 1. מבוא

פרק זה יתמקד במעמדה ובמידת מימושה בישראל של הזכות להשכלה גבוהה, שהיא חלק מן הזכות לחינוך, כהגדרתה באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

האמנה הבינלאומית, בבואה לדון בזכות להשכלה גבוהה, מעמידה במרכז את עקרון הנגישות השווה. עקרון זה מבטא את חובת המדינה לפתח ולקיים מערכת השכלה גבוהה שהכניסה אליה מותנית ביכולת לימודית אישית בלבד, ולא במאפיינים קבוצתיים כלשהם, כדוגמת מצב כלכלי או שייכות תרבותית, עדתית או לאומית של המועמדים.

הגדרת הזכות להשכלה גבוהה כזכות המוכרת על ידי הקהילה הבינלאומית משקפת את החשיבות המיוחדת כיום להשכלה גבוהה. מבחינת החברה והמשק, השכלה גבוהה היא כלי המשדרג את "ההון האנושי" של האוכלוסייה ועל כן היא מהווה מרכיב חיוני בתהליכי פיתוח וצמיחה. מבחינת הפרט, השכלה גבוהה היא מפתח להשתלבות בשוק העבודה, לניעות חברתית ולהשתתפות בתהליך הדמוקרטי. הכללת ההשכלה הגבוהה בהגדרה של הזכות לחינוך משקפת גם את המצב שהתהווה בארצות המפותחות, שם נרשם גידול רב בשיעורי הלמידה במוסדות אקדמיים, וזאת לאחר שהחינוך היסודי והעל-יסודי הפכו כבר לנחלת כלל האוכלוסייה, לרבות חלקים של המעמדות הנמוכים.

בישראל, מערכת ההשכלה הגבוהה ידעה לאחרונה התרחבות ניכרת, אם במספר המוסדות ואם במספר הלומדים. על רקע זה נודעת חשיבות מיוחדת לבחינה של המערכת מנקודת הראות של הזכות לחינוך ולהשכלה גבוהה. האם מייצג הגידול התקדמות בכל הנוגע ליישום הזכות להשכלה גבוהה, כפי שהיא מוכרת על ידי הקהילה הבינלאומית? האם הוביל הגידול לצמצום הסלקטיביות הכלכלית-חברתית שאפיינה את מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל עד שנות התשעים?

בניסיון להתמודד עם שאלות אלה, בדקנו את הנושאים הבאים:

- א. הרכב המועצה להשכלה גבוהה (להלן: המל"ג) והוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן: ות"ת), ואופן הניהול שלהם;
- ב. תקציב ההשכלה הגבוהה ואופן חלוקתו בין המוסדות השונים;
- ג. מידת הנגישות של קבוצות שונות להשכלה גבוהה, בשלב הקבלה ובשלב הלימודים;

## 2. הזכות להשכלה גבוהה באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ובחקיקה הישראלית

סעיף 13(2) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR) מפרט את האמצעים שעל המדינות שהן צד לאמנה לנקוט על מנת לממש את הזכות לחינוך. לגבי השכלה גבוהה קובע סעיף 2.ג. כי

**"יהא חינוך גבוה נגיש באותה מידה לכל, על יסוד יכולת ובכל אמצעי מתאים, לרבות הנהגת חינוך חינם בשלבים".**

על פי תפיסת האמנה, על המדינה לקדם את הנגישות להשכלה גבוהה באופן שוויוני לכל חלקי האוכלוסייה. האמנה אינה קובעת אילו אמצעים על המדינות החברות לנקוט כדי להשיג נגישות שווה, אך היא ממליצה על הנהגת השכלה גבוהה חינם כאמצעי מרכזי להשגת המטרה.

עקרון הנגישות השווה להשכלה גבוהה מצוי כבר באמנה מוקדמת יותר, אמנת אונסק"ו (ארגון האו"ם לענייני חינוך, מדע ותרבות) נגד אפליה בחינוך משנת 1960. סעיף 4 לאותה אמנה מחייב את המדינות שהן צד לה "לעשות את החינוך הגבוה מצוי לכל על בסיס כושרו של היחיד".

ב-1961 אישרה ישראל את אמנת אונסקו ובשנת 1991 היא אישרה את האמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות; אלא שהיא לא אימצה את הוראותיהן בחקיקה פנימית. כפי שכבר ראינו בפרק קודם, על מנת שיהיה לאמנה בינלאומית כלשהי תוקף במשפט הישראלי הפנימי, יש לקלוט את הוראותיה בחקיקה פנימית (בג"צ 802/79 סמרה נ' מפקד אזור יו"ש, פ"ד לד(2) 169). בהיעדר חקיקה פנימית שכזו, לאמנות הללו יש מעמד פרשני בלבד.

הגם שישראל לא אימצה את האמנות הבינלאומיות בחקיקה פנימית, הרי חלק מעקרונותיהן, ובעיקר עקרון האי אפליה, מוצא ביטוי בחוק המועצה להשכלה גבוהה (להלן: המל"ג), בכללים הנוגעים להכרה במוסדות. שם נקבע כי אחד הקריטריונים להכרה במוסד הוא היעדר אפליה מחמת גזע, מין, דת או לאום לעניין קבלת תלמידים.

חשוב לציין כי עקרון האי-אפליה בקבלה למוסדות השכלה גבוהה הוא בעל מעמד של חקיקה רגילה ולא של זכות חוקתית. ועוד, בחקיקה הישראלית אין כל איסור על אפליה על בסיס יכולת כלכלית, ואין גם ביטוי לתפיסה של הנהגת השכלה גבוהה חינם כאמצעי להשגת נגישות שווה.

יש המצרפים אל האוניברסיטאות גם את האוניברסיטה הפתוחה, שהיא מוסד לימוד אך לא מוסד מחקר, המעניק תואר ראשון, והחל מ-2004 גם תואר שני במספר מצומצם של מסלולים (מדעי המחשב, לימודי דמוקרטיה, מחשבה ביולוגית ומנהל עסקים). האוניברסיטה הפתוחה נבדלת משאר האוניברסיטאות בכך שהיא אינה מקיימת הליכי מיון בקבלת סטודנטים, היא מיועדת לאנשים עובדים והיא מאפשרת מתכונת גמישה של לימודים. רוב תלמידיה אינם משלימים תואר אקדמי אלא לומדים קורסים בודדים המוכרים לצורך גמול השתלמות במגזר הציבורי.

**מכללות אקדמיות ציבוריות:** מכללות אלה מתוקצבות על ידי המדינה באמצעות ות"ת. הן עוסקות בהוראה בלבד ומוסמכות להעניק לבוגריהן תואר ראשון והחל מ-2005 במספר מצומצם של מסלולים גם תואר שני. אפשר לחלק אותן למכללות אזוריות ולמכללות מקצועיות.

**המכללות האזוריות** פעלו בעבר, מאז שנות ה-70, בחסות האוניברסיטאות, כמוסדות להשכלה על-תיכונית באזורים המרוחקים ממרכז הארץ. הן קיימו מסלולים אקדמיים והלומדים בהם נחשבו סטודנטים מן המניין של אוניברסיטת-האם והם יכלו להשלים לימודים לתואר באותה אוניברסיטה. מזה כעשר שנים מצויות המכללות האזוריות בתהליך של הכרה כמכללות עצמאיות המוסמכות לקיים מסלולי לימוד אקדמיים מלאים ולהעניק תואר ראשון מטעם עצמן.

**המכללות המקצועיות** מקיימות מסלולי לימוד בתחומים מקצועיים כגון טכנולוגיה, אומנויות, מינהל וכד'. גם הן אינן מקיימות מסלולי מחקר והן מוסמכות להעניק רק תואר ראשון בתחום התמחותן.

המועצה להשכלה גבוהה, בבואה להעניק את הכרתה למכללה ציבורית, בוחנת סדרה של קריטריונים אקדמיים ומנהליים ובהם צרכי המשק והחברה בישראל. בשנת הלימודים 2003/04 פעלו בישראל 16 מכללות ציבוריות, שש מתוכן בפריפריה.

**מכללות אקדמיות פרטיות:** מכללות אלה דומות למכללות האקדמיות הציבוריות בכך שהן מעניקות תואר ראשון ואינן עוסקות במחקר; ההבדל העיקרי טמון בכך, שהמכללות הפרטיות אינן מתוקצבות על ידי המדינה. מבחינה זאת הן מהוות תופעה חדשה, ההולכת ומתרחבת, בנוף ההשכלה הגבוהה. המועצה להשכלה גבוהה מעניקה להן הכרה בהתבסס על קריטריונים אקדמיים ומנהליים ועל יכולתן לממן את פעילותן באופן עצמאי – אך מבלי לשקול שיקולים של צרכי המשק והחברה. המכללות הפרטיות מקיימות בדרך כלל מסלולי לימודים מקבילים לאלה הקיימים באוניברסיטאות ובעיקר בתחומים מבוקשים ועתירי שכר עתידי כגון משפטים, מנהל עסקים, כלכלה וחשבונאות. בניגוד למוסדות המתוקצבים, המל"ג אינה מגבילה את המכללות הפרטיות בכל הנוגע לגובה שכר הלימוד שהן רשאיות לגבות; ואכן, שכר

בחוק המל"ג יש הוראות נוספות הנוגעות לנגישות להשכלה גבוהה: הוראה מקדמת שוויון מצויה בסעיף 17א לחוק, הקובע כי תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה ייעשה על פי אמות מידה שוויוניות (סעיף זה יידון בהמשך, בפרק העוסק בתקציב ההשכלה הגבוהה). לעומת זאת, סעיף 25א(ב), העוסק באמות מידה לסיוע לסטודנטים, קובע קריטריונים להעדפה (סעיף זה יידון בפרק העוסק בסיוע לסטודנטים).

### 3. המוסדות להשכלה גבוהה

עד לשנות ה-1990 היתה מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל מורכבת ממספר מצומצם של מוסדות, רובם ככולם אוניברסיטאות. ככולם, תנאי הקבלה היו פחות או יותר זהים, וכך גם ערך התארים שהם העניקו לבוגריהם. בשנות ה-1990 התפתחה שכבה שנייה של מוסדות להשכלה גבוהה, לא אוניברסיטאיים ופחות סלקטיביים ברובם, וזאת באמצעות אקדמיזציה של מוסדות להכשרת מורים, פתיחה של מכללות ציבוריות אזוריות, מתן הכרה אקדמית למכללות פרטיות והסדרה ורישוי של שלוחות של מוסדות זרים להשכלה גבוהה. ההתרחבות והגיוון באו לענות על ביקוש גובר – אם עקב הגידול בשיעור המחזיקים בתעודת בגרות ואם עקב גל העלייה ממדינות חבר העמים. האוניברסיטאות, מצדן, הגיבו לגידול בביקוש בהחמרה של תנאי הקבלה אליהן (Shved and Shavit, 2006: 3) ובהפנייה של רבים מן המועמדים החדשים אל המוסדות החדשים, הלא אוניברסיטאיים.

ב-1995 קיבלה המערכת החדשה ביטוי חוקי, עם תיקון חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 10). תיקון זה יצר מערכת ובה ארבעה סוגים של מוסדות אקדמיים: (1) אוניברסיטאות; (2) מכללות אקדמיות ציבוריות (מתוקצבות); (3) מכללות אקדמיות פרטיות (בלתי מתוקצבות); כל אלה מעניקים לבוגריהם תואר אקדמי המוכר על ידי המל"ג. על כך יש להוסיף את (4) שלוחות של מוסדות זרים להשכלה גבוהה הפועלות ברישוי המל"ג ומעניקות תארים זרים.

בשנת הלימודים 2003/04 מנתה מפת ההשכלה הגבוהה 7 אוניברסיטאות, 1 אוניברסיטה פתוחה, 7 מכללות בלתי מתוקצבות, 16 מכללות מתוקצבות ו-27 מכללות אקדמיות להוראה (למ"ס 8.5.06; למ"ס, 2005: 27-29). בנוסף פעלו כ-28 שלוחות זרות.

להלן נתאר את כל אחד מארבעת סוגי המוסדות.

**אוניברסיטאות:** האוניברסיטאות הן מוסדות מחקר ולימוד המעניקות תואר ראשון, שני ושלישי במגוון גדול של תחומי לימוד. עם האוניברסיטאות מונים גם את מכון ויצמן, שהוא מוסד מחקר ולימוד המעניק תארים מתקדמים במדעים. האוניברסיטאות נהנות ממעמד של בכורה במועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) ובוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) והן מקבלות את החלק הארי של תקציב המדינה המיועד להשכלה גבוהה.



רוב המכללות האקדמיות להכשרת מורים מעניקות תואר בוגר בחינוך (B. Ed.). זהו תואר אקדמי מוגבל, המאפשר המשך לימודים לתואר שני רק בחינוך. לחמש מכללות ניתן היתר להעניק גם תואר שני לא מחקרי החל משנת הלימודים 2005.

המכללות האקדמיות להוראה מקבלות הכרה אקדמית ורישוי מן המועצה להשכלה גבוהה ואף יש להן נציגות במועצה זו, אבל הניהול והתקצוב שלהן הוא בידי משרד החינוך ולא בידי המל"ג. ועדת דוברת המליצה להעביר את הניהול והתקצוב ממשרד החינוך למל"ג, והחלטת מל"ג מיום 2.11.04 קבעה כי המכללות האקדמיות יוצמצמו ל-12 ויועברו לתקצוב המל"ג (המועצה להשכלה גבוהה, 2006: פרק 2). אולם המלצות אלו טרם יושמו בפועל.

(לנתונים נוספים על תלמידים ועל תקציב המכללות ר' נספח 2 תרשים 1 ותרשים 8).

### מוסדות על-תיכוניים לא אקדמיים

בנוסף על המוסדות האקדמיים יש בישראל גם מוסדות על-תיכוניים שאינם מעניקים תואר אקדמי, אינם מוכרים על ידי המל"ג ואינם נתונים לפיקוחה. מוסדות אלה מקיימים מסלולי לימוד מקצועיים המקנים תעודת מקצוע. מרביתם קמו בשנות ה-1960 וה-1970 במטרה להקנות מקצוע לתלמידים שלא רכשו תעודת בגרות, מתוך מחשבה שהדבר יתרום לפיתוח כלכלי של הפריפריה (יוגב ואח', 2005).

חלק מן המוסדות הללו הם ציבוריים: למשל, המוסדות להכשרת טכנאים והנדסאים, הפועלים בפיקוח ובמימון של מה"ט, המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, גוף ממלכתי שהוקם ב-1970 במסגרת משרד העבודה ובשיתוף עם משרד החינוך והסתדרות ההנדסאים. בעקבות תיקון מס. 10 לחוק המל"ג, חלק מן המוסדות הללו קיבל הכרה כמוסדות אקדמיים לכל דבר, והוא נמנה עם המכללות המקצועיות שהוזכרו לעיל.

בישראל, שלא כמו באירופה, המגזר העל-תיכוני אינו חלק ממערכת ההשכלה הגבוהה ולא נעשה כל ניסיון להכילו בתוך המערכת ולאפשר שדרוג תארים וניעות של סטודנטים ממוסדות על-תיכוניים מקצועיים למוסדות אקדמיים רגילים (שם).

המוסדות העל-תיכוניים מהווים תחליף השכלה גבוהה לצעירים וצעירות שאין להם נגישות למערכת ההשכלה הגבוהה האקדמית. שיעור הלומדים בהם מצוי בגידול מתמיד: ב-2003/04 למדו במוסדות אלה 45,194 סטודנטים – מספר השווה ל-22% מן התלמידים לתואר ראשון במערכת ההשכלה הגבוהה האקדמית (ר' נספח 2 לוח 1).

הלימוד בהן גבוה עד פי 2.5 יותר מאשר באוניברסיטאות ובמכללות הציבוריות. בשנת הלימודים 2003/04 פעלו 7 מכללות פרטיות, 6 מתוכן באזור תל אביב והמרכז ואחת בירושלים.

**שלוחות של אוניברסיטאות זרות:** שלוחות שכאלה פועלות בארץ מאז שנות ה-1990. ב-1998 תוקן חוק המל"ג (תיקון 11) כך שהשלוחות הזרות חייבות ברישוי מטעם המועצה להשכלה גבוהה והן נתונות לפיקוח מוגבל, שמטרתו העיקרית להבטיח שאכן מדובר במוסד המסונף לאוניברסיטה זרה מוכרת. התיקון נחקק בעקבות חששן של האוניברסיטאות הישראליות מן ההתפשטות המהירה של השלוחות הזרות ובעקבות טענות בדבר רמה אקדמית נמוכה של הלימודים בהן. סעיף 25 ד' לחוק המל"ג מפרט דרישות-סף משלוחות של אוניברסיטאות זרות ובהן: הכרה במוסד-האם בארץ פעולתו; הכרת המל"ג בהסמכת מוסד-האם להעניק תארים; דמיון רב בין תכניות הלימוד בשלוחה הישראלית ובין תוכניות הלימוד במוסד האם; היקף לימודים זהה לנדרש בישראל על מנת לקבל תואר אקדמי; העסקה של מרצים בעלי מינוי במוסד-האם; קבלה לשלוחות על יסוד תעודת בגרות ישראלית או תעודה שוות-ערך ועל בסיס תואר ראשון כאשר מדובר בשלוחות המעניקות תואר שני.

השלוחות הזרות מקיימות מסלולי לימוד מגוונים לתואר ראשון, שני ושלישי. למרות שהן פועלות ברשיון מטעם המל"ג, הן אינן מתוקצבות על ידי המדינה והן אינן מהוות מוסדות ישראלים מוכרים להשכלה גבוהה. דין התארים שהן מעניקות הוא כדין תואר זר ממוסד-האם. על רקע החלטה מ-2005 שנכללה בחוק התקציב, לפיה תארים שמעניקות שלוחות זרות לא יוכרו למטרות דירוג שכר לעובדים במגזר הציבורי, פנו מספר שלוחות זרות למל"ג בבקשה להפוך למוסד ישראלי מוכר, כלומר למכללות ישראליות המעניקות תואר ישראלי. עם פתיחת שנת הלימודים הנוכחית ניתן אישור ל"מרכז אקדמי פרסי"- שפעל במקור כשלוחה זרה של מוסד "פוליטכניק" הניו-יורקי והוכר כמוסד ישראלי, להכשיר סטודנטים לתואר שני במנהל עסקים.

התפשטותן המהירה של השלוחות הזרות נבעה, ככל הנראה, מן הביקוש הגובר של עובדי המגזר הציבורי לתארים אקדמיים, המסייעים בהעלאת שכר. אולם התיקון בחוק משנת 1998, המחייב את השלוחות לקבל רישוי של המל"ג, הוביל לירידה חדה במספר הלומדים בהן: מ-18,635 ב-1998/99 ל-5,596 בלבד ב-2003/04 (ר' נספח 2 לוח 9).

### מכללות להכשרת מורים

בישראל יש כיום 27 מכללות אקדמיות להכשרת מורים. בנוסף יש 29 מכללות לא אקדמיות המסמיכות להוראה; 27 מתוכן הם מוסדות חרדיים (למ"ס, 2005: 27-29).

#### 4. ניהול ההשכלה הגבוהה בישראל

כל סוגי המוסדות והן בעקרון עצמאות המועצה כלפי גורמים שלטוניים, שכן אלה האחרונים יכולים לפעול שלא על בסיס המלצות המוסדות האקדמיים ובמקום זאת למנות חברי מל"ג על בסיס היועצות סלקטיבית ותוך יכולת לקדם מועמדים המועדפים מטעמים שונים על הממשלה ו/או על שר החינוך. ואכן, זה אשר קרה בהליך מינוי המועצה העשירית, כאשר שרת החינוך לימור לבנת הביאה לשינוי הרכב המועצה ולהחלפת רוב חבריה, כפי שיפורט להלן.

#### ב. ייצוג מוסדות במל"ג

שאלת הייצוג במל"ג מלווה את מערכת ההשכלה הגבוהה מזה זמן רב. בשנים הראשונות, כאשר האוניברסיטה העברית נהנתה ממעמד של מונופול, היו אלה אוניברסיטת בר אילן ואוניברסיטת תל אביב שתבעו להכליל נציגיהם במועצה.

עם תיקון החוק ב-1995 ועם עיגון מעמדן של המכללות כמוסדות להשכלה גבוהה, התעוררה שאלת ייצוגם של מוסדות לא אוניברסיטאיים שעיקר עיסוקם בהוראה. ב-1995 תוקן גם סעיף 4 לחוק, לפיו "במועצה יינתן ייצוג הולם לכל סוגי המוסדות להשכלה גבוהה אשר הוכרו על ידי המועצה". בהוראת שעה שנוספה לתיקון החוק נקבע, כי למל"ג יתווספו שלושה נציגים של המכללות האקדמיות. מאז התיקון והוראת השעה, האוניברסיטאות ממשיכות להחזיק ברוב במל"ג, עובדה המשקפת את המשכיות התפיסה לפיה האוניברסיטאות הן לב מערכת ההשכלה הגבוהה, בהיותן המוסדות המובילים מבחינת רמה אקדמית, ולכן נציגיהן הם הראויים ביותר להשפיע על עיצוב המערכת כולה.

רענן הר-זהב וברק מדינה, החוקרים את מערכת ההשכלה הגבוהה, כתבו כי במועצה התשיעית, שכינה בשנים 2002-1997, היו 24 חברים, מתוכם 17 נציגי אוניברסיטאות, נציג אחד לאקדמיה למוסיקה ומחול ונציג אחד של המכללה למנהל, שהיא מכללה פרטית (הר-זהב ומדינה, 1999: 56). במועצה התשיעית לא היה כלל נציג למכללות האזוריות. גם לשלוחות הזרות אין ייצוג, משום היותן מוסדות ברישוי המל"ג אך לא מוסדות מוכרים להשכלה גבוהה.

ערב מינויה של המועצה העשירית, בסוף 2001, פרסמה שרת החינוך דאז, לימור לבנת, מאמר בעיתון הארץ שבו תקפה את שליטת האוניברסיטאות במל"ג. לבנת טענה כי האוניברסיטאות הפכו לקרטל המנותק מן הציבור וקראה להגדיל את מספר נציגי המכללות והציבור במל"ג. המאמר פתח דיון ציבורי סוער; המתנגדים הביעו חשש מפני השתלטות הדרג הפוליטי על המל"ג ועל תקציבה. הם גם חששו מפגיעה ברמת המחקר והפיתוח בישראל וטענו כי עקרון הייצוג לפי מוסדות אינו הולם את משימתה של המל"ג, לשמש כמבקר איכות של מערכת ההשכלה הגבוהה. הם הוסיפו, כי המועמדים לחברות במל"ג צריכים להיבחר על בסיס התאמתם האקדמית ולא על

פעולתה של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל מוסדרת על ידי "חוק המועצה להשכלה גבוהה תשי"ח – 1958" (להלן: חוק המל"ג) וחקיקת משנה על פיו. חוק זה מגדיר מהו מוסד להשכלה גבוהה וקובע תנאים לרישוי ולתקצוב של מוסדות אקדמיים.

המל"ג הוקמה ב-1958 במטרה לפקח על העיסוק בהשכלה גבוהה בישראל מבלי שהדבר יהיה כרוך במעורבות ממשלתית ישירה. ואכן המל"ג נהנית מחופש פעולה רב, אולם שתי סמכויותיה העיקריות – הכרה במוסדות חדשים ותקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה – כפופות לאישור הממשלה. כיוון שהמקור התקציבי העיקרי של מערכת ההשכלה הגבוהה הוא תקציב המדינה, וכיוון שהתקציב נקבע על ידי הממשלה ומאושר על ידי הכנסת, הרי שלמדיניות הממשלה ולהחלטות הכנסת יש השלכות משמעותיות ביותר על רמת התפקוד ועל קצב הפיתוח של מערכת ההשכלה הגבוהה.

תפקידיה העיקריים של המל"ג הם: קביעת כללים להכרה ורישוי של מוסדות על סמך עקרונות חוק המל"ג; הכרה או רישוי של מוסדות חדשים להשכלה גבוהה; ביטול היתרי פעולה למוסדות; בחינת תכניות לימוד חדשות שהמוסדות מגישים לאישור המל"ג; גיבוש הצעות לשיתוף פעולה בין מוסדות, לפיתוח תחומי מחקר והוראה ולהקמת מוסדות נוספים.

הגוף הביצועי העיקרי של המל"ג הוא הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן ות"ת). הות"ת מופקדת על הכנת תקציב המל"ג, הגשתו לאישור הממשלה וחלוקתו בין המוסדות.

#### א. מינוי המל"ג

המל"ג מתמנית לתקופה של 5 שנים. היא מונה 19-25 חברים ובראשם שר החינוך, המכהן כיושב ראש. לפחות שני שלישים מחברי המל"ג אמורים להיות "בעלי מעמד בשדה ההשכלה הגבוהה", והם מתמנים בהמלצת שר החינוך לאחר היועצות עם המוסדות המוכרים להשכלה גבוהה. השליש הנותר הם נציגי ציבור ויו"ר התאחדות הסטודנטים הארצית. שריון רוב לאנשי אקדמיה נועד להבטיח אי-תלות של המל"ג בגורמים שלטוניים, אולם אחת מתוצאותיו היא ניגוד עניינים אפשרי בקרב חברי המל"ג, בין קידום ענייניהם של המוסדות האקדמיים לבין קידום ענייניו של הציבור בכללותו.

המינוי של חברי המל"ג חייב באישור הממשלה; זו, מצדה, פועלת על פי המלצת שר החינוך – המגבש את המלצותיו לאחר שהוא נועץ במוסדות להשכלה גבוהה. עקרון הייצוג ההולם מחייב את שר החינוך להיועץ עם כל סוגי המוסדות המוכרים, אולם בפועל לא קיים נוהל מסודר להיועצות ולא נהוג לשתף בה את כל המוסדות המוכרים (הר-זהב ומדינה, 1999: 57). פרקטיקה זו פוגעת הן בעקרון הייצוג ההולם של

בסיס שייכותם המוסדית (להרחבה ר' וולנסקי, 2005: 338-357).

נתפסים כמי שמייצגים את האינטרסים שלהן ולא דווקא את האינטרס הציבורי, בבואם להקצות את התקציב (הר-זהב, 2000: 70-73).

על רקע החשש לניגוד אינטרסים הציע הר-זהב שתי חלופות: האחת, מתן ייצוג הולם במל"ג ובות"ת לכל המגזרים, והשנייה - הרכבת הגוף המתקצב מאנשים שאין להם כל נגיעה למוסדות להשכלה גבוהה (שם: 73).

## סיכום

הרכב המל"ג והות"ת משקף ומשעתק את מעמד הבכורה של האוניברסיטאות במערכת ההשכלה הגבוהה. מעמד זה היה מוצדק בעבר, כאשר האוניברסיטאות היו המוסדות האקדמיים היחידים בארץ. כיום, כאשר המערכת גדלה והתגוונה וכאשר למעלה מ-50% מהסטודנטים לומדים במוסדות לא אוניברסיטאיים, יש מקום לבחון מחדש את הרכב שני הגופים, כך שישקפו את מגוון הצרכים והמטרות של ההשכלה הגבוהה בארץ.

## 5. תקציב ההשכלה הגבוהה

תקציב המדינה מגלם בתוכו את סדר העדיפויות הכלכלי-חברתי של המדינה. בתור שכזה ניתן לראות בו גם ביטוי של מידת המחויבות של החברה בכלל, ושל מנגנון המדינה בפרט, לזכויות אדם ואזרח. היקף המשאבים המוקצה למימוש של זכות זו או אחרת מאפשר לבחון האם ההקצאות עומדות בקני המידה שנקבעו באמנות הבינלאומיות לזכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות (Diokno, 1999). עיקר המימון של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל בא מן המדינה. כיוון שכך, ניתוח של התקציב הממשלתי המיועד להשכלה הגבוהה יכול לשמש לניתוח של מידת המחויבות של המדינה לערכים הגלומים באמנות הבינלאומיות.

המועצה להשכלה גבוהה מצהירה על מחויבותה להגברת הנגישות למוסדות להשכלה גבוהה. בתת-פרק זה ננסה לבחון, באיזו מידה משקפת מדיניות התקציב של ההשכלה הגבוהה את המחויבות הזאת. במסגרת זאת נעמוד על שלוש מגמות עיקריות:

(א) האחת היא ההעדפה התקציבית של האוניברסיטאות; העדפה זו בולטת במיוחד כאשר משווים את תקציבי האוניברסיטאות לאלה של המכללות הציבוריות;

(ב) השנייה היא הגידול במספר המוסדות הפרטיים, שאינם נהנים ממימון ממשלתי. גידול זה מלמד על כך שחלקה של הממשלה במימון מערכת ההשכלה הגבוהה, פרטית וציבורית כאחד, קטן;

בעקבות הדיון הציבורי והתערבותה של שרת החינוך, הרכב המועצה העשירית היה שונה מזה של קודמתה: רק שניים מתוך חברי המועצה התשיעית שבו ונתמנו גם למועצה החדשה. למועצה העשירית נתמנו (לצד שרת החינוך ויו"ר ות"ת) 5 נציגי ציבור, 11 נציגי אוניברסיטאות ומוסדות מחקר, נציגי סטודנטים ו-4 נציגי מכללות. בקרב נציגי הציבור יש ייצוג לפריפריה; יתרה מזאת, 10 מתוך 25 חברי המועצה הן נשים ו-2 מכלל החברים הם ערבים. תיקון 13 לחוק המל"ג משנת 2006 קובע כי למועצה יתווסף נציג סטודנטים נוסף שייצג את המכללות המתוקצבות. עם כל זאת, המכללות עדיין סובלות מתת-ייצוג במל"ג.

## ג. הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת)

הות"ת היא ועדת המשנה החשובה ביותר של המל"ג, כיוון שהיא מרכזת בידיה את השליטה על תקציב המוסדות להשכלה גבוהה. למרות זאת, סמכויותיה ותפקידיה אינם מעוגנים בחוק אלא בהחלטת ממשלה (מספר 666) משנת 1977. בנוסף, בעוד שהמל"ג נתונה לפיקוח ממשלתי - למשל, הצורך באישור הממשלה להחלטות המל"ג בדבר מתן הכרה למוסדות חדשים, הרי שהות"ת חופשייה מפיקוח ממשלתי והיא נהנית מסמכות כמעט בלעדית בכל הקשור למדיניות התקציב של המערכת (הר-זהב ומדינה, 1999: 231).

עד להקמת ות"ת, תקציב ההשכלה הגבוהה היה חלק מתקציב החינוך; מרגע שהיא הוקמה, שני התקציבים נפרדים. תקציב ההשכלה הגבוהה מהווה סעיף מיוחד בחוק התקציב; מבחינה זאת, מעמדה של המל"ג כמעמדו של משרד ממשלתי.

ות"ת מכינה את הצעת תקציב ההשכלה הגבוהה ומגישה אותה לאישור הממשלה והכנסת, במסגרת הצעת חוק התקציב. עם אישור תקציב המדינה מועבר עיקר הסכום המיועד להשכלה גבוהה לטיפול הבלעדי של ות"ת, והיא מחלקת אותו למוסדות השונים. ות"ת עוסקת גם בתכניות פיתוח של המערכת, בתיאום בין המוסדות, במעקב אחר ניצול תקציבים ובמתן חוות דעת למל"ג בדבר פתיחת מוסדות חדשים ותקצובם.

כשם שהרכב המל"ג הוא סוגייה שבמחלוקת, כך גם הרכב הות"ת: יו"ר ות"ת מתמנה על ידי שר החינוך והתרבות, אולם מינויו דורש את אישור המל"ג. במל"ג, כפי שראינו, יש רוב מכריע לנציגי האוניברסיטאות. ות"ת עצמה מורכבת מארבעה פרופסורים נציגי אוניברסיטאות ומשני אנשי ציבור. יתרה מזאת, יו"ר ות"ת הוא פרופסור מן המניין הבא מן המערכת האוניברסיטאית, מתמנה על דעת נציגי האוניברסיטאות וחוזר לכהונה האוניברסיטאית ממנה הגיע. הרכב זה מעורר טענות בדבר ניגוד אינטרסים, שכן יו"ר ות"ת וחברי ות"ת אנשי האוניברסיטאות

(ג) השלישית היא מגמת הקיצוץ שהסתמנה לאחרונה בתקציב ההשכלה הגבוהה.

#### א. מדיניות תקציב בלתי שוויונית

החוקים שמכוחם מתנהלת מדיניות התקציב של מערכת ההשכלה הגבוהה מחייבים התייחסות שוויונית לכל המוסדות. חוק המועצה להשכלה גבוהה קובע כי "תיקצוב המדינה במוסדות להשכלה גבוהה ובמכללות האקדמיות, שהמדינה משתתפת בתקציבה, יהיה על פי אמות מידה שוויוניות, שתקבענה בין היתר, בהתחשב בסוגי המוסדות ובתכניות הפיתוח, ההוראה והמחקר שאישרה המועצה, ועדה מוועדותיה שהוסמכה לכך, או משרד החינוך, התרבות והספורט, הכל לפי העניין" (סעיף 17א לחוק המ"ג). חוק יסודות התקציב, החל על המ"ג בהיותה גוף ציבורי הפועל כנאמן המופקד על כספי הציבור, קובע כי "הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור, יחולק בין מוסדות הציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים" (חוק יסודות התקציב התשמ"ה – 1985, סעיף 3א(ד)).

למרות קביעות אלה, מדיניות התקציב המעשית אינה שוויונית. ניתן לראות זאת כאשר בוחנים כמה מן הקריטריונים להקצאת תקציבים:

1. המרכיב העיקרי של המימון הממשלתי של ההשכלה הגבוהה הוא מה שקרוי "ההקצבה הישירה", המהווה כ-70% מסך הכל. גובה ההקצבה הישירה שמקבל כל מוסד נקבע על ידי הו"ת על סמך תפוקות ההוראה והמחקר של המוסד. בשנת תשס"ה היה משקל מרכיב ההוראה 54% ומרכיב המחקר 46% (המועצה להשכלה גבוהה, 2006: 147).

מרכיב ההוראה נקבע על פי מספר המסיימים הצפוי במוסד באותה שנה, כאשר לכל מסיים נקבע סכום השתתפות בהתאם לתחום לימודיו ולרמת התואר הנרכש. שיטה זו מתמרצת את המוסדות להקשיח את תנאי הקבלה על מנת להבטיח ששיעור גבוה ככל האפשר מקרב המתקבלים אכן יסיים את לימודיו כשתואר בידו; סטודנטים שאינם מסיימים תואר מהווים נטל כלכלי על המוסד (הר-זהב ומדינה, 1999: 244). יוצא, שהשיטה פוגעת בעקרון הנגישות: מועמדים שהם "בעלי סיכון", סיכוייהם רבים להידחות על ידי המוסדות.

על כך נוסף "מקדם היעילות", המשקף את שיעור הסטודנטים המסיימים את לימודיהם בזמן התקני שנקבע להם, על פי רוב שלוש שנים לתואר ראשון ושנתיים לתואר שני (המועצה להשכלה גבוהה, 2005: 123).

שני עקרונות תיקצוב אלה פוגעים בעיקר במכללות הציבוריות בפריפריה, המקבלות כמויות גדולות במיוחד של סטודנטים ממעמד כלכלי-חברתי נמוך, שרבים מהם נושרים במהלך הלימודים או שהם

מתעכבים בהשלמת לימודי התואר מעבר לזמן הרשמי המוקצב לכך.

2. לכל אחד מן המוסדות המתוקצבים מוקצית מכסה של סטודנטים בגינם הם זכאים לתקצוב. חריגה מן המכסה עלולה לגרום לכך שהמוסד יאלץ לממן בכוחות עצמו את הסטודנטים שמעבר למכסה הנקובה (הר-זהב ומדינה, 1999: 244).

שיטת תיקצוב זו מגבירה את האי-שוויון המעמדי, שכן, בעוד שמצד אחד היא מפעילה לחץ על המכללות הציבוריות בפריפריה להצטמצם במסגרת המכסה המוקצית להן על ידי הו"ת, הרי שהמכללות הפרטיות הבלתי מתוקצבות, שקהל היעד שלהן הוא בנים ובנות של השכבות המבוססות, פועלות על פי תמריץ הפוך - להגדיל את מספר הסטודנטים שלהן ככל האפשר.

3. כפי שראינו לעיל, כ-46% מתקציב האוניברסיטאות מיועדים למימון הפעילות המחקרית. מרכיב המחקר נקבע על פי תפוקות מחקריות: מספר הפרסומים המדעיים של חוקרי המוסד, מספר התלמידים במוסד הלומדים לתואר שלישי, זכייה במענקים מקרנות מחקר תחרותיות וזכייה בתקציבי מחקר ממקורות אחרים (המועצה להשכלה גבוהה, 2005: 123). המכללות האקדמיות המתוקצבות אינן זוכות בתקציבי מחקר, דבר היוצר פער תקציבי משמעותי בין ובין האוניברסיטאות.

4. מרכיב נוסף בתקציב המ"ג המיטיב עם האוניברסיטאות הוא "ההקצבות המקבילות". הללו משמשות לעידוד הקמתן של קרנות צמיתות, שפירותיהן מתווספים לתקציב השוטף של המוסדות: כנגד הפירות שנותנות הקרנות מקציבה ות"ת למוסד סכום מקביל, לפי עקרון ה"matching". בשנת תשס"ה עמד סך ההעברות בגין ההקצבות המקבילות על 180.8 מיליון ₪ והם נחלקו כך: 99.4% למוסדות האוניברסיטאים ו-0.6% למוסדות הלא אוניבר-סיטאיים (המועצה להשכלה גבוהה, 2006: 139-140).

5. חוק המ"ג והחלטת הממשלה המפרטת את סמכויות ות"ת אינם מפרטים את הקריטריונים לתיקצוב מוסדות. יתרה מזאת, אין בקיים שום הנחיה המחייבת את ות"ת לפרסם את הקריטריונים ולפעול לפי עקרון השקיפות התקציבית. מצב זה משאיר כוח רב בידי ות"ת. מצב זה אף עומד בסתירה להוראת סעיף 3א(ז) לחוק יסודות התקציב, לפיו מבחנים ונוהל חלוקת תקציבים ציבוריים בין מוסדות ציבור יפורסמו ברשומות. הוא עומד בסתירה גם לפסיקת בית המשפט העליון בדבר חובתה של רשות מנהלית לקבוע קריטריונים להפעלת סמכותה כאשר מוטל עליה לקבוע סדרי עדיפויות לשם חלוקת כספי ציבור (הר-זהב, 2000: 75-76). דו"חות ות"ת מפרטים אמנם את הקריטריונים הכלליים והקבועים לתיקצוב, אלא שחלקם מנוסחים בצורה כללית ביותר ולא ניתן להסיק מהם דבר באשר לשיקולים הספציפיים

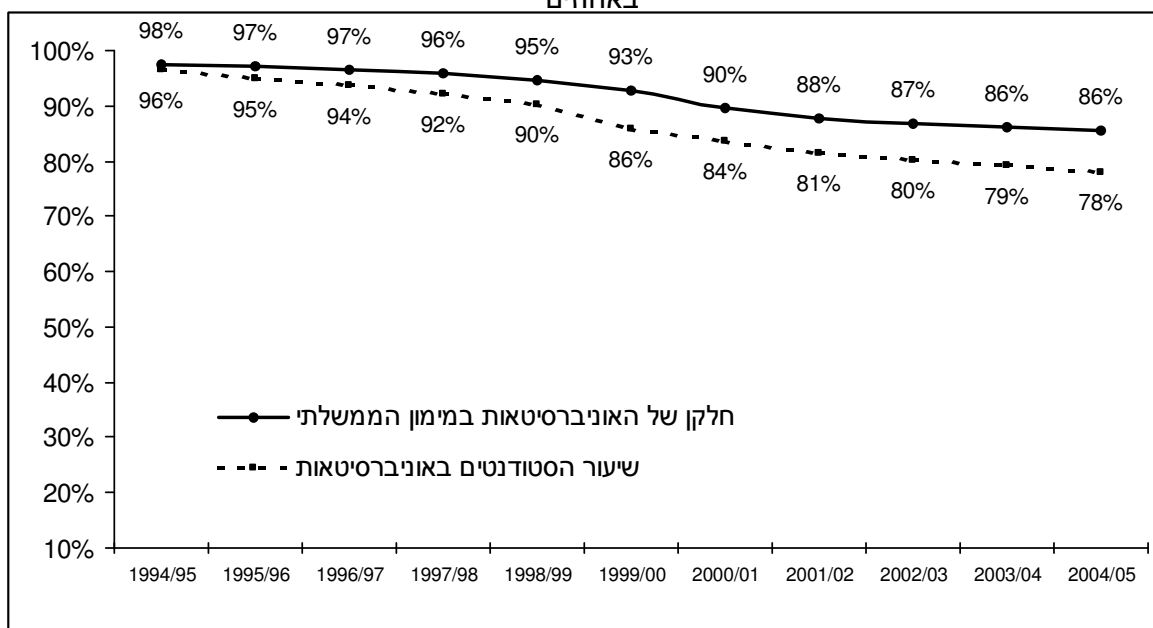
המנחים את המל"ג בבואה לאשר תכנית זו או אחרת. דוגמא לכך הוא הקריטריון של "שיקולי משק וכלכלה", הנשקל לעניין פתיחת מסלולי לימוד וחוגים חדשים.

לאור כל אלה ניתן לומר, כי הקריטריונים לתיקצוב מוסדות ההשכלה הגבוהה, שאותם מנינו לעיל, מחזקים את עמדת הבכורה של האוניברסיטאות ומחלישים את המעמד ואת סיכויי הצמיחה של מוסדות בהם לומדים סטודנטים מקבוצות מעוטות הכנסה, כדוגמת המכללות הציבוריות בפריפריה. במקביל, קריטריונים אלה מספקים תמריץ למוסדות בהם לומדים סטודנטים מבוססים ממרכז הארץ.

כתוצאה מכל אלה, חלקן של האוניברסיטאות בתקציב ההשכלה הגבוהה, למרות שהוא ירד בעשור האחרון, לא ירד במידה הצפויה על פי חלקן באוכלוסיית הסטודנטים. בחינת התקציב הרגיל של מוסדות ההשכלה הגבוהה (לא כולל תקציב הפיתוח והכנסות משכר לימוד ותרומות), מעלה כי לפני מעט למעלה

מעשור, בשנת הלימודים תשנ"ה (1994/95), זכו האוניברסיטאות ב-98% מהתקציב הרגיל להשכלה גבוהה; שיעור זה תאם, פחות או יותר, את משקלן בציבור הסטודנטים באותה עת – 96%; המוסדות שאינם אוניברסיטאות, שבהם למדו אותה שנה 4% מכלל הסטודנטים, זכו ל-2% מהתקציב. בתשס"ג (2002/03), שיעור הסטודנטים שלמדו במוסדות לא אוניברסיטאיים עלה ל-20%, אך חלקם של מוסדות אלה בתקציב הרגיל עמד על 13% בלבד. לעומת זאת, האוניברסיטאות זכו ל-87% מהתקציב הרגיל, בשעה שחלקן בציבור הסטודנטים עמד על 80% בלבד. בתשס"ה (2004/05) קיבלו האוניברסיטאות 86% מהתקציב הרגיל כאשר רק 78% מהסטודנטים למדו באוניברסיטאות באותה שנה. במכללות המתקצבות למדו 22% מהסטודנטים אך חלקן בתקציב הרגיל עמד על 14% בלבד.

**שיעור הסטודנטים הלומדים באוניברסיטאות, מתוך כלל הסטודנטים הלומדים באוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות ציבוריות, ומשקלן של האוניברסיטאות בסך המימון הממשלתי למוסדות אלו, תשנ"ה (1994/95) – תשס"ה (2004/05)**  
באחוזים



**הערות:** 1. מספר הסטודנטים כולל סטודנטים לתואר ראשון ושני. 2. המימון הממשלתי כולל הקצבות ישירות וייעודיות שניתנות על-ידי הות"ת במימון ממשלתי. 3. לא כולל את נתוני האוניברסיטה הפתוחה.  
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך המועצה להשכלה גבוהה, *דוחות שנתיים של הוועדה לתכנון ולתקצוב*, שנים שונות. **לנתונים נוספים על תקציב ההשכלה הגבוהה ר' נספח 2, תרשימים 2-8.**

## ב. השכלה גבוהה פרטית

עד לסוף שנות ה-1980 היו כל מוסדות ההשכלה הגבוהה בארץ ממומנים על ידי המדינה. ב-1988 נרשם חריג ראשון, כאשר המל"ג העניקה את הכרתה למסלול האקדמי של המכללה למינהל; זה היה המקרה הראשון של "מכללה חוץ תקציבית". ב-1990 הוכנס תיקון מס' 17 לחוק לשכת עורכי הדין תשכ"א-1961, שאיפשר פתיחה של מכללות למשפטים שאינן מוכרות על ידי המל"ג אך פועלות מתוקף הכרה של לשכת עורכי הדין. ב-1995 התקבל תיקון מס' 10 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, שאיפשר הקמת מכללות, פרטיות וציבוריות, לצד האוניברסיטאות הקיימות. על פי החלטת המל"ג מ-16.12.03 לא יוקמו בישראל מוסדות להשכלה גבוהה למטרות רווח (המועצה להשכלה גבוהה, 2006), ולכן מאוגדות המכללות הפרטיות כמוסדות ללא כוונת רווח.

המניע המיידית לפתיחתן של מכללות פרטיות למשפטים היה ביקוש רב מצד צעירים בעלי אמצעים שלא הצליחו להתקבל לפקולטות למשפטים באוניברסיטאות, אם בשל דרישות הסף הגבוהות ואם בשל מספר המקומות המוגבל; בעבור צעירים אלה, החלופה היחידה באותן שנים הייתה לימודים בחו"ל. המסלול של מכללות בלתי מתוקצבות נראה פתרון נוח לכל הצדדים: מצד אחד, מכללות אלה יכלו להציע לבני משפחות מבוססות לימוד של מקצועות יוקרתיים במוסדות מוכרים ובמחיר זול מלימודים בחו"ל; מצד שני, ניתן היה לעשות זאת מבלי שהדבר יגרור הגדלה של תקציב ההשכלה הגבוהה וגם לא חלוקה של התקציב הקיים בין מספר גדול יותר של מוסדות.

אלא שפתיחתן של מכללות לא מתוקצבות העמיקה את ההפרדה בין סטודנטים ממשפחות מבוססות, היכולים עתה לרכוש בכספם השכלה גבוהה יוקרתית, לבין סטודנטים ממשפחות לא מבוססות, הנאלצים לבחור בין אוניברסיטאות, שהן מאוד סלקטיביות, ובין מכללות ציבוריות שתקציבן מוגבל.

הקוץ שבאליה הוא שהמל"ג, בבואה להכיר במכללות פרטיות, אינה שוקלת שיקולים של טובת המשק והחברה. אחת התוצאות היא, שפתיחתם של בתי ספר למשפטים במכללות הפרטיות הובילה ליצירת עודף עצום של עורכי דין ומשפטים ולירידת שכר, אבטלה, ביקוש להסבה מקצועית וריבוי של בוגרים שאינם עוסקים בתחום.

במבט לאחור ניתן לומר, כי הכניעה ללחצי בעלי האמצעים, להקים עבורם מסלול אקדמי פרטי, פגעה במערכת ההשכלה הגבוהה. במקום שהמל"ג והממשלה יגבשו תכנית ממלכתית להרחבת מערכת ההשכלה הגבוהה הציבורית, כך שתביא בחשבון את צרכיו של המשק כולו ואת הזכות של כלל האוכלוסייה להשכלה גבוהה, תוך הגדלת המימון הציבורי, החל תהליך של פיצול המערכת למסלול ציבורי ולמסלול פרטי. לכאורה, היה בכך כדי לאפשר את הרחבת

מערכת ההשכלה הגבוהה ללא השקעה כספית מצד המדינה. אולם מחקרים שנערכו לאחרונה (Shwed and Shavit, 2006; לביא, 2002; תמיר, 2002) מראים, כי הנגישות להשכלה גבוהה גדלה רק עבור סטודנטים משכבות מבוססות, המסוגלים לשאת בשכר הלימוד הגבוה שהמכללות הפרטיות גובות; לעומת זאת, מכללות אלה אינן מרחיבות את ההזדמנויות לרכישת השכלה גבוהה עבור סטודנטים מעוטי אמצעים. במלים אחרות, פתיחתן, שנעשתה באישור ובעידוד של המדינה, לא קידמה את עקרון הנגישות השווה להשכלה גבוהה, על בסיס יכולת, כפי שנקבע באמנה הבינלאומית לזכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות.

### סיכום

מדיניות התיקצוב של מערכת ההשכלה הגבוהה נשענת עדיין על עקרונות שגובשו בעשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה, כאשר המערכת מנתה מספר מצומצם של אוניברסיטאות, מוסדות אליטיסטיים המשלבים מחקר והוראה. השינויים שהתחוללו בשני העשורים האחרונים לא מצאו עדיין ביטוי מלא במדיניות התיקציבית.

החידוש העיקרי בתחום התיקצוב הוא הרשאת הקמתן של מכללות פרטיות, הפועלות על פי עקרונות השוק החופשי וממומנות על ידי שכר לימוד גבוה. הצירוף בין המדיניות האליטיסטית המיטיבה עם האוניברסיטאות, מצד אחד, ובין הקמתם של מוסדות פרטיים, מצד שני, הביא בפועל ליצירת מעמד נחות של מוסדות ציבוריים - המכללות הציבוריות. מכללות אלה, בהיותן מתוקצבות על ידי המל"ג, אינן רשאיות לגבות שכר לימוד גבוה כמו זה שגובות המכללות הפרטיות, ומצד שני הן אינן נהנות מתקציבי מחקר, המהווים כ-42% מתקציב האוניברסיטאות. תקציביהן של מכללות אלה סובלים גם מכך, שקהל היעד שלהן מתקשה לעמוד בקריטריונים של הות"ת - סיום לימודים בזמן קצוב ושיעור נשירה נמוך. למציאות החברתית שאיתה מתמודדות מכללות אלה אין ביטוי במדיניות התיקצוב, למעט המלצה בחוק המל"ג לקביעת אמות מידה לסיוע מועדף לתלמידים תושבי אזורים עדיפות לאומית ולמוסדות השכלה גבוהה מצויים באזורים אלה (ס' 25ב לחוק המל"ג שהוכנס בתיקון 10 לחוק ב-1995).

מן הראוי לציין, כי בעיות דומות מאפיינות מזה שנים רבות את מצבם של בתי הספר היסודיים והעל-יסודיים בפריפריה: שם, המדובר בקושי להתקיים מן התקציב המידלדל של משרד החינוך, בשעה שבתי ספר בשכונות מבוססות בערי המרכז יכולים לגייס כספים נוספים - מתקציבי הרשויות המקומיות, מתרומות, מכספי הורים ומהשכרת מבנים וכיתות. ועדת דוברת, שהתבקשה להמליץ על רפורמות במערכת החינוך, המליצה בין השאר להנהיג מדיניות של תיקצוב דיפרנציאלי, שייטיב עם בתי הספר

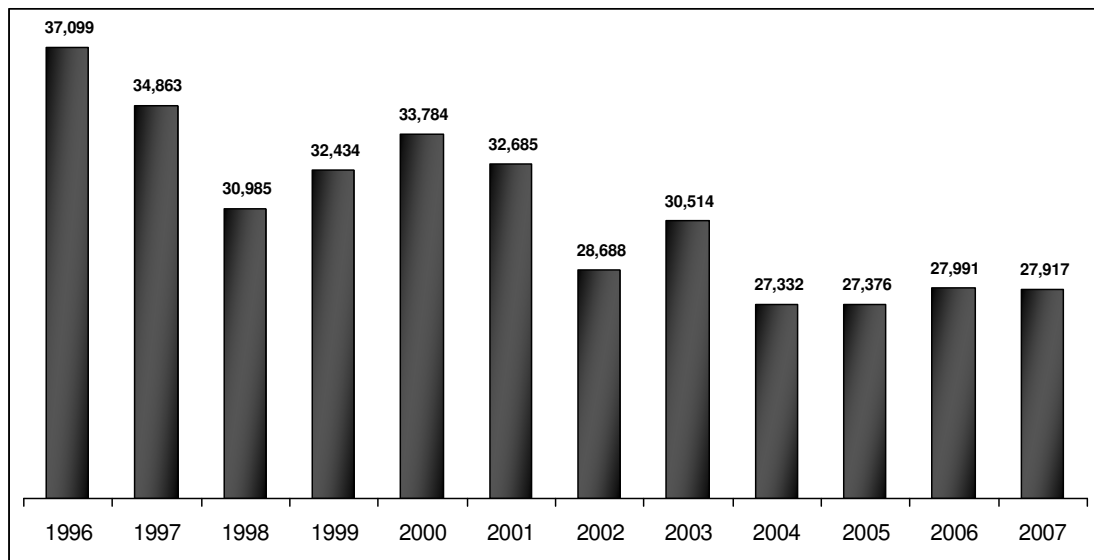
בתקציב המדינה. קיצוצים אלה פגעו במוסדות הציבוריים להשכלה גבוהה – האוניברסיטאות והמכללות הציבוריות. תקציב ההשכלה הגבוהה, כמוהו כתקציביהם של מרבית השירותים המדינתיים, ידע שני קיצוצים גדולים, האחד ב-2002 והשני ב-2004. כיוון שאוכלוסיית הסטודנטים המשיכה לגדול בשנים אלה, הרי שהתקציב לסטודנט הצטמצם. כפי שניתן לראות בלוח שלהלן, בעוד שבמחצית השנייה של שנות ה-1990 התקציב לסטודנט נע בין 31 אלף ₪ ל-37 אלף ₪, הרי שבשנת 2003 הוא ירד ל-30.5 אלף ₪ והחל משנת 2004 עומד על 27-28 אלף ₪.

בפריפריה (כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (דו"ח דוברת), 2004: 78-79). המלצה זו נועדה להביא בחשבון את הפרופיל החברתי-כלכלי של התלמידים בעת קביעת תקציב המוסדות השונים. יצוין כי המלצה זו, שלא הגיעה לכלל יישום, מן הראוי שתישקל לא רק עבור בתי הספר היסודיים והתיכוניים, אלא גם כקו מנחה אפשרי לתקצוב המוסדות להשכלה גבוהה.

### ג. הקיצוצים בתקציב ההשכלה הגבוהה

הבידול המעמדי, שהועמק על ידי פתיחתן של מכללות פרטיות הממומנות על ידי שכר לימוד גבוה, העמיק עוד יותר בשנים 2001-2004, כאשר המשבר הכלכלי שיצרה האינתיפאדה השנייה הוביל לקיצוצים גדולים

**המימון הממשלתי של המוסדות המתקצבים להשכלה גבוהה (אוניברסיטאות ומכללות אקדמיות ציבוריות), בחישוב לסטודנט, 1996 - 2007**  
בש"ח, במחירי 2005



מקור: מרכז אדוה, העשור החברתי האבוד: ההשלכות החברתיות של תקציב 2007, מצגת.

## 6. נגישות למערכת ההשכלה הגבוהה בישראל

עקרון הנגישות השווה נמדד בסופו של דבר על פי מדיניות הקבלה של מועמדים למוסדות השכלה גבוהה. מדיניות זו מעוגנת בכללי המועצה להשכלה גבוהה. כללי המועצה להשכלה גבוהה (הכרה במוסדות) תשכ"ד – 1964 וכללי המועצה להשכלה גבוהה (היתר לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה) תשל"ג – 1972 מפרטים סדרה של קריטריונים להכרה במוסד; שניים מתוכם מתייחסים למדיניות קבלה: האחד קובע כי תלמידים יתקבלו על סמך תעודת בגרות ישראלית או שווה-ערך, והשני קובע כי לא תהיה אפליה מחמת גזע, מין, דת או לאום בעת קבלת תלמידים.

הקריטריון של היעדר אפליה עולה בקנה אחד עם עקרון הנגישות השווה הקבוע באמנה הבינלאומית לזכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות, אם כי הוא

מצומצם יותר ואינו מתייחס לסוגיית הסלקציה הכלכלית והתרבותית של המועמדים.

יש להוסיף כי המל"ג מוסמכת לקבוע כללים להכרה במוסדות, בנוסף על הדרישה לקיום רמה מדעית נאותה, ובלבד שכללים אלה לא יגבילו את חופש הדעה והמצפון (ס' 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה).

### תנאי הקבלה למוסדות להשכלה גבוהה: האמנם נגישות שווה?

באופן רשמי אין בישראל אפליה בתנאי הקבלה שמציבים המוסדות האקדמיים: המועמדים מתבקשים לעמוד בשני תנאים - תעודת בגרות ישראלית העומדת בדרישות מסוימות וציון עובר במבחן פסיכומטרי (תנאי שני זה תקף באוניברסיטאות ובחלק מהמכללות).

בפועל יש מספר גורמים האחראים לכך שקהילות פריפריאליות – יהודים מזרחים, ערבים, בדואים, ועולים יוצאי אתיופיה – מתקשות לעמוד בתנאי הקבלה, דבר המוביל לכך שמידת הייצוג שלהן במוסדות להשכלה גבוהה היא נמוכה, יחסית. שני גורמי הקושי העיקריים הם טיב תעודת הבגרות והמבחן הפסיכומטרי.

**טיב תעודת הבגרות.** מערכת החינוך התיכון מתאפיינת במידה גדולה של אי שוויון בין בתי ספר שונים: בין בתי ספר עיוניים לבתי ספר מקצועיים, בין בתי ספר יהודיים ובתי ספר ערביים, בין בתי ספר בשכונות מבוססות ובתי ספר בשכונות פחות מבוססות. אי שוויון זה משפיע על הסיכוי להשיג תעודת בגרות וגם על הסיכוי שהתעודה תעמוד בתנאי הסף של האוניברסיטאות. את הנתונים על שיעור הזכאות לתעודת בגרות ועל שיעור התעודות העומדות

בדרישות הסף של האוניברסיטאות הצגנו בפרק הקודם, שעסק בזכות לחינוך.

יוצא, כי החסם העיקרי בפני נגישות להשכלה גבוהה מצוי במערכת החינוך התיכונית. מכאן, שהתנאי החשוב ביותר להגדלת הנגישות להשכלה גבוהה הוא יצירת מבנה הזדמנויות שוויוני יותר בחינוך התיכוני.

**המבחן הפסיכומטרי:** לא רק תעודת הבגרות וטיבה מהווים מכשול בדרך להשכלה גבוהה, גם המבחן הפסיכומטרי. תכנון של מבחן זה, שהוא תנאי קבלה לאוניברסיטאות ולמרבית המכללות, מוטה לכיוון התרבות המערבית/אנגלוסקסית. המבחן הפסיכומטרי בערבית ובאמהרית מתורגם מעברית. כיוון שכך הוא מהווה אבן נגף לבני/ות קהילות שמוצאן אינו מערבי, גם כאשר הם נבחרים בשפת האם שלהם ( הר-זהב ומדינה, 1999; וולנסקי, 2005). דו"ח שהוכן על ידי ועדת המשנה של ות"ת לקידום ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית מצוין, כי מן הראוי להתאים את תכני הבחינה הפסיכומטרית לערבים ומזרחים, (אל-חאג', 2001: 7-9). במבחנים הפסיכומטריים שנערכו ב-2003, הפער הממוצע בין הנבחנים בערבית ובעברית עמד על 123-126 נקודות (מתוך 800) לטובת הנבחנים בעברית (אבו-עסבה, 2005). גם עבור יהודים יוצאי אתיופיה מהווה המבחן הפסיכומטרי מכשול לקבלה לחוגים יוקרתיים יותר באוניברסיטאות ובמכללות (סבירסקי וסבירסקי, 2002; ברקת, 25.4.05).

על כל אלה יש להוסיף, כי ישנן ביקורות על עצם תקפותם של המבחנים הפסיכומטריים כאמצעי חיזוי להצלחה בלימודים גבוהים (וולנסקי, 2005: 246 - 247). כלומר, ייתכן ומדובר במכשיר סלקציה המפלה שלא לצורך בין מועמדים מרקע חברתי ותרבותי שונה.

התוצאה הסופית של הפערים בזכאות לתעודת בגרות ובציון פסיכומטרי היא, פערים גדולים בהתקבלות לאוניברסיטה. בשנת 2004 ביקשו 38,317 צעירים וצעירות להתקבל לאוניברסיטאות: 76.4% מתוכם התקבלו ו-23.6% נדחו. בקרב היהודים, שיעור הנדחים עמד על 18.8%, בעוד שבקרב הערבים עמד השיעור על 46.5% (Abu-Saad, 2006).

## 7. מי מגיע ללימודים אקדמיים?

האי שוויון במערכת החינוך התיכונית ותנאי הקבלה שמציבים המוסדות האקדמיים, ביחד, מביאים לכך שרק מעט יותר משליש מבני הנוער שהתחנכו בישראל מגיעים להשכלה גבוהה.

הנתונים המשמעותיים ביותר לבחינת הנגישות להשכלה גבוהה של בני/ות נוער שלמדו בישראל הם נתוני המעקב שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן ה"למ"ס) מאז 1992, אחר בוגרי תיכון. במסגרת המעקב, ה"למ"ס בודקת כמה מבוגרי



אירופה-אמריקה גבוה מזה של ילידי אסיה-אפריקה וילידי ישראל, ושל בוגרי מסלול לימודים עיוני בתיכון גבוה מזה של בוגרי מסלול מקצועי. שיעור המגיעים מיישובים מבוססים - אשכולות חברתיים-כלכליים 9-10 - היה גבוה פי 3 משיעור המגיעים מיישובים באשכולות 1-2.

נתוני הלמ"ס מאפשרים גם השוואה בין בוגרי התיכון שהגיעו לאוניברסיטאות ובין אלה שהגיעו למכללות האקדמיות, פרטיות וציבוריות כאחד. הנתונים מעלים כי בקרב אלה שהגיעו למכללות, הפער בין גברים לנשים קטן יותר מאשר בקרב אלה שהגיעו לאוניברסיטאות, נתון אותו ניתן להסביר, אולי, בנטייתן של נשים למדעי הרוח, שהם הפחות

מפותחים במכללות. בקרב אלה שהגיעו למכללות, שיעורם של יוצאי אסיה-אפריקה היה גבוה מזה של יוצאי אירופה-אמריקה, בעוד שבקרב אלה שהגיעו לאוניברסיטאות, המצב היה הפוך.

התיכון התחילו בלימודים אקדמיים, באוניברסיטאות או במכללות האקדמיות, בתוך תקופה של שש שנים ומעלה לאחר סיום התיכון. הנתונים המעודכנים ביותר הם אלה שנאספו ב-2004 עבור המחזור של 1996, דהיינו שמונה שנים לאחר סיום התיכון. מתברר, כי רק כ-30% מבני אותו מחזור פנו ללימודים אקדמיים. העובדה שרק כ-30% פונים ללימודים אקדמיים נובעת קודם כל מכך, שב-1996 רק 38.8% מבני/ות ה-17 השיגו תעודת בגרות (סבירסקי וסבירסקי, 1997: 8), ומכך שגם בקרב המחזיקים בתעודת בגרות, לא כולם עמדו בדרישות הסף של המוסדות האקדמיים.

מרגע שאנו יודעים את השיעור הכללי של בוגרי התיכון המגיעים למוסדות השכלה גבוהה, אנו יכולים לבדוק את ההרכב הפנימי של הקבוצה. הלוחות שלהלן מעלים, כי ב-2005 שיעור הנשים שהגיעו להשכלה גבוהה היה גבוה מזה של גברים, של ילידי

### מסיימי תיכון ב-1997 שהחלו ללמוד באוניברסיטאות או במכללות אקדמיות עד 2005, לפי מאפיינים שונים

באחוזים מתוך כלל מסיימי תיכון בכל שורה

מין	אוניברסיטה	מכללה אקדמית	סך הכל
גברים	16.5	9.9	26.4
נשים	22.4	10.1	32.5

לאום	אוניברסיטה	מכללה אקדמית	סך הכל
יהודים	21.0	11.4	32.4
ערבים	12.2	2.7	14.9

מוצא	אוניברסיטה	מכללה אקדמית	סך הכל
ישראל	22.6	13.0	35.6
אסיה-אפריקה	15.5	10.2	25.7
אירופה-אמריקה	25.5	10.9	36.4

אשכול כלכלי של יישוב מגורים	אוניברסיטה	מכללה אקדמית	סך הכל
1 – 2	12.5	2.6	15.1
3 – 4	12.4	4.8	17.2
5 – 6	17.6	8.8	26.4
7 – 8	23.8	13.7	37.5
9 – 10	29.5	18.1	47.6

נתיב לימודים בתיכון	אוניברסיטה	מכללה אקדמית	סך הכל
נתיב עיוני	25.2	11.9	37.1
נתיב מקצועי	7.4	6.2	13.6

הערות:

1. מוצא אסיה-אפריקה – ילידי ישראל לאב יליד אסיה-אפריקה וכן ילידי חו"ל שנולדו באסיה או באפריקה.
  2. מוצא אירופה-אמריקה - ילידי ישראל לאב יליד אירופה-אמריקה וכן ילידי חו"ל שנולדו באירופה או באמריקה.
- מקור: מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית 2006, דצמבר 2006.

## אוכלוסיית הסטודנטים הכללית

אוכלוסיית הסטודנטים הכללית כוללת לא רק בוגרי תיכון ישראליים, אלא גם עולים חדשים וישראלים שעשו את לימודיהם בארצות אחרות. בחינה של הרכב אוכלוסיית הסטודנטים הכללית מלמדת גם היא על הבדלים משמעותיים בין קבוצות שונות באוכלוסייה הישראלית.

הלוח שלהלן מציג נתונים עבור סטודנטים לתואר ראשון בשנות הלימודים 1999/00 ו-2003/04 (להלן, 2000 ו-2004). ב-2000, נשים היוו יותר ממחצית מהלומדים לתואר ראשון באוניברסיטאות, כמעט מחצית מהלומדים לתואר ראשון במכללות הפרטיות ופחות מ-40% מהלומדים לתואר ראשון במכללות הציבוריות. ב-2004 הרוב הנשי באוניברסיטאות הצטמק במעט, בעוד ששיעורן במכללות הציבוריות גדל.

ב-2004, סטודנטים ערבים היוו 9.8% מהלומדים לתואר ראשון באוניברסיטאות (בהשוואה ל-9.0% בשנת 2000), אך רק 5.5% במכללות הציבוריות ו-4.7% במכללות הפרטיות. נתונים אלה מעוררים תהייה, לאור הטיעון הנשמע לעתים קרובות, כי המכללות נועדו להגדיל את ההזדמנויות להשכלה גבוהה בפריפריה. שיעורם של ערבים נוצרים גבוה במכללות הפרטיות יותר מאשר במכללות הציבוריות, בעוד שבקרב הערבים המוסלמים המצב הפוך. נתונים אלה משקפים את מעמד הכלכלי המבוסס יותר של הערבים הנוצרים.

שיעור הסטודנטים המזרחים - יהודים יוצאי אסיה-אפריקה וילידי ישראל להורים יוצאי אסיה-אפריקה - במכללות הציבוריות והפרטיות גבוה יותר מאשר באוניברסיטאות. במקביל, שיעור הסטודנטים האשכנזים - ילידי אירופה-אמריקה וילידי ישראל להורים יוצאי אירופה-אמריקה - היה גבוה יותר

באוניברסיטאות. ההבדלים בעניין זה בין מכללות ציבוריות ופרטיות הם מזעריים. מכאן שבכל הנוגע למזרחים, מידת הנגישות לאוניברסיטאות היא נמוכה, גם עבור המבוססים שבהם. עבור אלה האחרונים, נראה כי המכללות הפרטיות הרחיבו את הנגישות להשכלה גבוהה.

נתונים שפירסמה הלמ"ס לאחרונה, עבור שנת הלימודים 2003/04, מאפשרים גם ללמוד על הבדלים בין המכללות הפרטיות לציבוריות: סטודנטים מיישובים לא מבוססים (אשכולות כלכליים-חברתיים 1 עד 6) היוו 26.5% מכלל הסטודנטים במכללות הפרטיות ו-55.6% במכללות הציבוריות (הלמ"ס 8.5.06, הודעה לעיתונות). נתונים אלה מבליטים בחריפות את ההשלכות המעמדיות של פתיחתו של מסלול פרטי במערכת ההשכלה הגבוהה: המכללות הפרטיות פונות בעיקר לאוכלוסייה מבוססת.

## סטודנטים עולים

בישראל, אוכלוסיית הסטודנטים כוללת מספר רב של עולים חדשים. הללו מצויים בטיפולו של מינהל הסטודנטים במשרד הקליטה. על פי נתוני מינהל הסטודנטים, מתוך כלל העולים שלמדו במוסדות להשכלה גבוהה בשנת הלימודים 2003/04, קצת פחות ממחצית למדו באוניברסיטאות והשאר במוסדות אחרים. נתוני המינהל מעלים, כי גם בקרב הסטודנטים העולים יש הבדלים משמעותיים: בעיקר יש הבדל בין עולים מארצות שהסוציולוגים משייכים ל"מרכז" העולמי ובין עולים מארצות "פריפריה". עולים מרוסיה, שאותה יש להחשיב כארץ מרכז, לומדים בעיקר באוניברסיטאות; לעומת זאת, עולים מארצות פריפריה - בוכרה, קווקז, אתיופיה - מרוכזים במכללות, ובעיקר באלה הציבוריות. נתונים אלה מצטרפים לתמונה הכללית המצטיירת בדו"ח זה, בדבר ריכוזם של סטודנטים מקבוצות פריפריאליות במכללות הציבוריות.

**סטודנטים לתואר ראשון באוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות  
לפי מין, דת, מוצא וגורם מתקצב,  
תש"ס (1999/00) ו-תשס"ד (2003/04)**

תשס"ד 2003/04			תש"ס 1999/00			אוניברסיטאות	דת ומוצא	
מכללות אקדמיות			מכללות אקדמיות					
גורם מתקצב			גורם מתקצב					
פרטי	ציבורי	סך הכל	אוניברסיטאות	פרטי	ציבורי	סך הכל		
18,853	32,233	51,086	78,561	15,828	17,422	33,250	74,194	סך הכל - מספרים מוחלטים
100	100	100	100					- אחוזים
51.8	57.2	55.2	44.1	51.6	60.4	56.2	43.5	מין
48.2	42.8	44.8	55.9	48.4	39.6	43.8	56.5	גברים
								נשים
18,853	32,233	51,086	78,561	15,828	17,422	33,250	74,210	דת - סך הכל
100	100	100	100	100	100	100	100	מספרים מוחלטים
95.3	94.6	94.8	90.2	94.7	93.8	93.9	91.0	אחוזים
94.4	91.2	92.3	87	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	יהודים ואחרים
4.7	5.5	5.2	9.8	5.3	6.2	6.1	9.0	מזה: יהודים
2.9	3.8	3.5	6.3	3.4	4.6	4.3	5.4	ערבים
1.3	1.2	1.2	2.3	1.4	1.1	1.3	2.3	מזה: מוסלמים
0.5	0.5	0.5	1.2	0.5	0.5	0.5	1.1	נוצרים
100	100	100	100	100	100	100	100	דרוזים
								מוצא (יהודים ואחרים) סך הכל
45	36.5	39.3	41.6	40.9	33.5	37.1	36.1	ישראל
28.5	28.6	28.6	22.4	30.0	30.4	30.2	24.9	אסיה-אפריקה
								סך הכל
26.9	26.5	26.7	20.7	28.7	28.6	28.6	23.0	ילידי ישראל
1.6	2.1	1.9	1.7	1.4	1.8	1.6	2.0	ילידי חו"ל
26.6	35.2	32.1	36	29.1	36.1	32.7	38.9	אירופה-אמריקה
								סך הכל
18.7	16.8	17.4	19.2	22.8	21.2	22.0	22.2	ילידי ישראל
7.9	18	14.7	16.9	6.3	14.9	10.7	16.8	ילידי חו"ל

מקור: הלמ"ס, מכללות אקדמיות, שנים שונות.  
לנתונים נוספים לגבי הרכב אוכלוסיית הסטודנטים ר' נספח 2 לוחות 2 - 6.

**סטודנטים יוצאי חבר העמים וסטודנטים יוצאי אתיופיה, לפי מוסד לימודים, 2003/04  
במספרים מוחלטים ובאחוזים**

אחרים (סיעוד, אומנות ועוד)	מכללות טכנולוגיות	מכללות להוראה אקדמיות ולא אקדמיות	מכללות פרטיות	מכללות אזוריות ושלוחות אוניברסיטאיות	אוניברסיטאות	סה"כ	
3.7%	23.7%	3.1%	6.5%	16.1%	46.7%	5,843	כלל העולים יוצאי חבר העמים
5%	27%	5.1%	9.7%	25.9%	27.3%	626	יוצאי קווקז
8.3%	25.2%	4.6%	23%	14.9%	28.7%	457	יוצאי בוכרה
2.6%	9.7%	7.4%	11.1%	40%	29.2%	1,706	יוצאי אתיופיה

מקור: משרד העלייה והקליטה, מנהל הסטודנטים- המחלקה לתכנון תיקצוב ומעקב, "סיכום פעילות ונתונים סטטיסטיים תשס"ד 2003/04.

## 8. תכניות סיוע לסטודנטים

באשר למשרדים הממשלתיים האחרים, מדובר בשלושה מקורות עיקריים: מינהל הסטודנטים של משרד הקליטה; משרד החינוך בשיתוף עם המל"ג; ומשרד הביטחון ([www.che.org.il](http://www.che.org.il)). על כך ניתן להוסיף גם את הסוכנות היהודית.

הקריטריונים שלפיהם פועלים מקורות הסיוע הממשלתיים יוצרים העדפה בסיוע לאוכלוסייה היהודית: משרד הקליטה תומך בעולים חדשים, שהם יהודים על פי הגדרה; משרד הביטחון תומך בחיילים משוחררים – וכידוע, צעירים ערבים אינם משרתים בצה"ל, למעט יוצאים מן הכלל; והקרן המשותפת למשרד החינוך ולמל"ג מכוונת את הסיוע שלה לסטודנטים מיישובים המוגדרים כבעלי עדיפות לאומית או משכונות הנכללות בפרויקט שיקום שכונות, ולבוגרי שירות צבאי או לאומי. יוצא, כי סטודנטים ערבים, כולל בדואים, מוצאים עצמם מחוץ לרשימת הזכאים לסיוע. כאמור, הביזור של מערך הסיוע אינו מאפשר לעקוב אחר מדיניות הסיוע ויישומה. עם זאת, דו"ח של ועדת המשנה של המל"ג בראשות פרופ' מאג'ד אל-חאג' (אל-חאג', 2001) ועתירה שהוגשה נגד אוניברסיטת חיפה בעניין אפליה בקבלה למעונות הסטודנטים, מעלים תמונה ברורה של אפליה (ה"פ 000217/05 חנין נעאמנה ואח' נגד אוניברסיטת חיפה, פסק דין מיום 17.8.06, טרם פורסם).

מבין שלוש מקורות הסיוע הממשלתיים, רק **משרד הקליטה** מפרסם דו"חות המפרטים את היקף הסיוע שניתן בכל שנה ואת אופן חלוקתו. מינהל הסטודנטים, שהוקם ב-1990 כמסגרת המשותפת למשרד הקליטה והסוכנות היהודית, מפעיל תכנית סיוע לסטודנטים עולים, במימון של שני הגופים הנ"ל. תכניות הסיוע כוללות: מימון שכר לימוד במכינות ובלומדים מן המניין; מלגות קיום חודשיות לסטודנטים יוצאי אתיופיה, קווקז ובוכרה; סיוע בשיעורי עזר; ייעוץ והכוון אקדמי; הלוואות; מגורים במעונות סטודנטים של הסוכנות היהודית; ומתן שירותי רווחה וסיוע נפשי. מאז הקמתו סייע המינהל ל-151,989 סטודנטים. בשנת הלימודים תשס"ד (2003/04) סייע המינהל ל-9,753 סטודנטים עולים, 5,843 מתוכם ממדינות חבר העמים ו-1,706 מאתיופיה והשאר מאירופה, צפון ודרום אמריקה, אוסטרליה, דרום אפריקה וניו-זילנד. 61.1% מהסטודנטים שקיבלו סיוע בשנה זו היו נשים (משרד הקליטה, 2005: 4,12). מינהל הסטודנטים מפעיל פרויקט שירות חברתי קהילתי (שח"ק) שהפעילות בו היא חובה לסטודנטים עולים בטיפול המינהל כתנאי לקבלת מימון של 50% מגובה שכר הלימוד בשנה ג'.

**משרד הביטחון** מפעיל תכנית סיוע לחיילים משוחררים הפונים להשכלה גבוהה. הסיוע ממומן משני מקורות:

1. קרן "אימפקט", שהוקמה ב-2002 על ידי ידידי האגודה למען החייל בארצות הברית ומופעלת על ידי האגודה למען החייל בישראל. הקרן נועדה לסייע במימון לימודים במוסד ישראלי להשכלה גבוהה של לוחמים משוחררים על פי

אחת הדרכים לקדם את הנגישות להשכלה גבוהה היא מתן סיוע לסטודנטים נזקקים – מלגות, הלוואות, מגורים וכיו"ב. בדיקה של מדיניות הסיוע יכולה ללמד על החשיבות שמערכת ההשכלה הגבוהה מייחסת להגדלת הנגישות ולמימוש הזכות להשכלה גבוהה.

אלא שבדיקה שכזאת אינה משימה קלה כלל וכלל. ראשית, מגוון קרנות הסיוע הוא גדול ביותר והוא כולל מקורות ציבוריים ופרטיים כאחד. שנית, שום גוף אינו אוסף ומפרסם נתונים על מגוון מקורות הסיוע. שלישית, גם קרנות הסיוע הציבוריות אינן מפרסמות מידע שוטף וכולל על פעילותן. כיוון שכך, קשה מאוד להעריך את היקף הסיוע ואת מידת השפעתו. בדברים שלהלן נתרכז בעיקר במקורות סיוע ציבוריים.

על פי הערכה אחת קיימות בארץ למעלה מ-600 קרנות פרטיות וציבוריות, כ-60% מהם קרנות שמקורן בכספי ציבור. הסכום המחולק מדי שנה מוערך בלמעלה מ-300 מיליון ₪ בשנה. סכום המלגה נע מ-500 ₪ ועד ל-10,000 ₪. משרד החינוך מדווח כי בכל שנה מגישים כ-25% מהסטודנטים בקשה למלגות ורק 20% מן הבקשות נענות ([www.yoram.co.il](http://www.yoram.co.il)).

משרד החינוך הוא האחראי על תחום המלגות ועל אכיפת חוק מרשם המלגות (1976). במשרד החינוך פועל רשם קרנות, המפרסם באתר המשרד רשימת קרנות. על פי החוק, קרן שתקציבה או חלק ממנו מקורו באוצר המדינה או בכספי רשות מקומית, וכן קרן הנהנית מהטבת מס בישראל, חייבות ברישום אצל רשם הקרנות. הקרן נדרשת למסור לרשם, בין השאר, את כתובת הקרן, כיצד פונים לבקש מלגה, המועד האחרון להגשת בקשה, מטרת המלגות והקריטריונים להענקתן. אולם, כפי שמצוין באתר עצמו, הרישום של כל הפרטים הללו אינו מלא [http://cms.education.gov.il/EducationCMS/U\(NITS/kranot](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/U(NITS/kranot).

להלן נצביע על כמה ממקורות הסיוע העיקריים. תחילה נציג את הקרנות המעניקות מלגות ולאחר מכן את הקרנות המעניקות הלוואות.

### א. מלגות מקרנות סיוע ממשלתיות

קרנות ציבוריות המעניקות מלגות לסטודנטים ממומנות על ידי שני מקורות: ות"ת ומשרדים ממשלתיים שונים. ההקצאה של ות"ת מועברת למוסדות ומחולקת בכל אחד מהם בנפרד, על ידי דיקני הסטודנטים, לפי שיקול דעתם. ות"ת מפרסמת נתונים על גודל ההקצאה שלה למוסדות, אולם היא אינה מפרסמת, וכנראה גם לא אוספת, נתונים שיאפשרו לעמוד על מדיניות החלוקה ([www.che.org.il](http://www.che.org.il)).

דו"ח מבקר המדינה לשנת 2005 מעלה, כי בתקציב קרן ההלוואות נותרו עשרות מיליוני שקלים לאחר שבשנת הלימודים הקודמת נוצלו רק 35% מתקציב הקרן. על פי סקר שערכה המל"ג, שיעור הניצול הנמוך נובע מכך שסטודנטים נזקקים מעדיפים מענקים על הלוואות, מאחר והם מתקשים למצוא ערבים; הם גם לא יכולים לצפות מה יהיה מצבם הכלכלי לאחר סיום הלימודים. מתשובת ות"ת למבקר המדינה עולה, כי למרות שיעור הניצול הנמוך ולמרות ממצאי הסקר של המל"ג, החליטה הקרן להגדיל את התקציב המיועד להלוואות על חשבון תקציב המענקים (מבקר המדינה, 2006 [ב56]: 973).

### ג. מקורות סיוע נוספים

סטודנטים יכולים להסתייע גם במקורות אחרים, ממשלתיים ולא ממשלתיים, ובהם:

(1) מלגות המשולמות על ידי המוסדות להשכלה גבוהה ממקורות עצמיים או מתרומות, והמוקצות על בסיס הישגים וכתמורה לסיוע בהוראה;

(2) מלגות הניתנות על ידי קרנות חיצוניות על בסיס נתונים אישיים ובהם מוצא עדתי, שירות צבאי, מצב כלכלי ותחומי לימוד. במסגרת זאת אפשר להזכיר את תכנית "עתידים" המשותפת לצה"ל ולאוניברסיטה העברית, שמטרתה לשלב בוגרי תיכון מצטיינים מהפריפריה בעתודה האקדמית של צה"ל; ואת קרן "אייסוף", שמטרתה לסייע לסטודנטים מעטי משאבים, ובעיקר מזרחים.

### סיכום

כפי שצינו בתחילתו של הפרק על סיוע, אין בנמצא נתונים על ההיקף הכולל של הסיוע, על הקריטריונים לחלוקתו או על מאפיינים של מקבלי הסיוע. בשל חוסר תיאום בין הקרנות והמוסדות, אין בקיים נתונים לגבי סכום המלגות המוענק מדי שנה. מבקר המדינה בדק בשנת 2006 את נושא המלגות והצביע על הבעיות הבאות:

- מידע בלתי נגיש: יש מאות קרנות לסיוע לסטודנטים. משרד החינוך נדרש להקים מאגר נתונים מרכזי באינטרנט ובו מידע מפורט על כל המלגות. בפועל המידע באתר הוא חלקי והמשרד אינו טורח לאתר את הקרנות שלא העבירו מידע לאתר.
- חוסר תיאום בין הגופים המעניקים מלגות: ישנם סטודנטים הנהנים מסיוע מכמה קרנות, בעוד שאחרים אינם מקבלים דבר.

קריטריון של נזקקות כלכלית. המלגות גבוהות יותר מאלה הניתנות על ידי קרנות סיוע ממשלתיות אחרות – \$4,000 בשנה. תמורת המלגה נדרש מקבל המלגה להתנדב בהיקף של 4 שעות שבועיות ולשמור על קשר עם התורם המממן אותו  
<http://www.hachvana.mod.gov.il/pages/milgo/t/impact.asp>

2. קרן מפעל הפיס, המעניקה מלגות לחיילים משוחררים ששירתו שירות סדיר מלא בצבא, במשטרה או במשמר הגבול. ב-2006 אמורה הקרן להעניק 1,000 מלגות בסכום של 10,000 שקלים כל אחת למועמדים אשר טרם חלפו 5 שנים מיום שחרורם והתקבלו ללימודי תואר ראשון במוסד מוכר להשכלה גבוהה בישראל.

**משרד החינוך** מקיים קרן סיוע המשותפת לו ולמל"ג. קרן זו נותנת מענקים בסכום של עד 1/3 משכר הלימוד והלוואות בתנאים מועדפים על פי קריטריונים סוציו-אקונומיים וגיאוגרפיים (אזורי עדיפות לאומית ושיקום שכונות), שירות צבאי או לאומי ועוד. משרד החינוך והמל"ג אינם מפרסמים נתונים על היקף המלגות שניתנו ודרך חלוקתן.

פרוייקט סיוע נוסף, הממומן על ידי משרד החינוך (25%-20%) בשיתוף עם המל"ג (70%-65%) ועם תורמים, הוא פר"ח ("פרוייקט חונכות"). הסטודנט/ית מקבלת/מלגה שנתית בסך של כ-4,500 ₪ ובתמורה נדרשת/לפעילות של 4 שעות שבועיות. ב-2003/04 פעלו 27,435 חונכים ו-572 רכזים, ב-2004/05 פעלו 29,510 חונכים ו-580 רכזים. באותן שנים עמדה הקצאת ות"ת לפרוייקט פר"ח על כ-109 מיליון ₪ לשנה. בנוסף העבירה ות"ת 11 מיליון ₪ למשרד החינוך וכ-7 מיליון ₪ למשרד העבודה והרווחה, לשם תשלום מלגות פר"ח לסטודנטים במכללות להוראה ולהכשרה טכנולוגית (המועצה להשכלה גבוהה, 2006: פרק 6).

### ב. קרן ההלוואות לסטודנטים

בנוסף על מלגות מקיים הות"ת מסלול סיוע נוסף – קרן הלוואות, המעניקה הלוואות לסטודנטים בתנאים נוחים וללא ריבית. בעבר הרחוק פעלה הקרן במימון הבנקים, אך מאז 1986 היא פועלת במימון ות"ת ובניהולה. ההלוואות ניתנות לפי קריטריונים גיאוגרפיים, סוציו-אקונומיים ואחרים. בדיקת הזכאות נעשית על ידי קבלן חיצוני המועסק על ידי המחלקה לסטודנטים של משרד החינוך. כיום, הסיוע ניתן גם לסטודנטים במוסדות בלתי מתוקצבים. הגובה המירבי של ההלוואה הוא 12,000 ₪, אולם ניתן לקבל מספר הלוואות במהלך הלימודים. ב-2002/03 נמצאו 21,124 סטודנטים זכאים למענק או הלוואה במסגרת הקרן; כ-75% מהם מימשו את זכאותם ונטלו הלוואות. ב-2003/04 נמצאו 16,092 זכאים וכ-85% מהם מימשו את הזכאות.

## א. עלייתה ונפילתה של שיטת המצרף

במאי 2002 התקבלה המלצה של צוות עבודה משותף של משרד החינוך, המל"ג והאוניברסיטאות, לשינוי שיטת הקבלה לאוניברסיטאות. הוחלט, כי החל משנת הלימודים 2002/03 ולמשך שלוש שנים, מועמדים יוכלו לבחור בין קבלה המבוססת על בחינה פסיכומטרית – דהיינו, השיטה הקיימת, או קבלה על בסיס "המצרף" – ציון משוקלל של בחינות בגרות חיצוניות במצרף של שפת-אם/אנגלית/מתימטיקה או שפת-אם/אנגלית/היסטוריה. ההחלטה התקבלה בעקבות הצעת חוק שהגישו ח"כ יוסי שריד וח"כ אילן גלאון, שנועדה לבטל את הבחינה הפסיכומטרית על מנת להרחיב את הנגישות להשכלה גבוהה של מועמדים מקבוצות מעוטות הכנסה.

בנובמבר 2003, חודשים ספורים בלבד לאחר שהסתיים תהליך הקבלה הראשון לפי השיטה החדשה, החלו להתפרסם בתקשורת ידיעות על ביטול שיטת המצרף. התברר כי לפי נתונים של המרכז למבחנים והערכה שליד האוניברסיטאות, המרוויחים העיקריים מהשיטה החדשה הם תלמידים ערבים וכי סיכוייהם של תלמידים יהודים מזרחים לא השתפרו. על בסיס נתונים אלה הוחלט לבטל את אופציית המצרף ולהחזיר את המצב לקדמותו (וולנסקי, 2005: 249-250; מנסור, 1.12.03; סער, 27.11.03). דוברת משרד החינוך הודיעה כי הסיבה לביטול השיטה החדשה היא, שרק מיעוט מקרב המועמדים מהפריפריה עשו שימוש בשיטת המצרף ורובם בחרו להירשם באמצעות שיטת הפסיכומטרי. אולם לפי נתונים שפורסמו בתקשורת, 35% מהמועמדים הערבים בחרו להירשם ללימודים על בסיס שיטת המצרף ו-71% מתוכם התקבלו ללימודים. בקרב מועמדים מעיירות פיתוח, הנתונים המקבילים היו 28% ו-46%, בהתאמה.

בינואר 2004 הגישה האגודה לזכויות האזרח, בשם קואליציה של ארגונים, עתירה לבג"צ נגד ההחלטה להקפיא את שיטת המצרף. העותרים הציגו נתונים שונים מאלה שפורסמו בתקשורת: לפי העתירה, שיעור הסטודנטים היהודים מעיירות פיתוח שהתקבלו לאוניברסיטת תל אביב (היחידה שהעמידה נתונים לרשות העותרים) גדל ב-46% ומספר הסטודנטים הערבים – ב-25%. נתונים אלה מראים, כי שיטת המצרף מגדילה את הנגישות של אוכלוסיות פריפריאליות להשכלה גבוהה.

ביטולה החפוז של אופציית המצרף, שהונהגה לאחר דיונים שנמשכו כשנה, ובתום שנה אחת בלבד מתוך שלוש שנות הניסוי שהוקצו לשיטה, מעורר חשש כי השיטה החדשה, שהיתה עשויה לשנות באופן משמעותי את הנגישות להשכלה גבוהה ואת הרכב אוכלוסיית הסטודנטים בישראל, אכן בוטלה משקולים זרים. באופן פרדוקסלי, ההחלטה על ביטול שיטת המצרף התקבלה שנה אחת בלבד לאחר שהמל"ג הכריזה כי בכוונתה לפעול להרחבת הנגישות של האוכלוסייה הערבית להשכלה גבוהה.

• קרנות רבות המיועדות למלגות אינן רשומות כחוק, כהקדש ציבורי: בבדיקה שערך מבקר המדינה באוניברסיטת חיפה ובאוניברסיטה העברית נמצא, כי בהיעדר רישום, קשה למנוע ניצול יתר של כספי הקרנות. עוד נמצא כי האוניברסיטאות קבעו את סכומי המלגות ללא בדיקה לעומק של הצרכים. בשתי האוניברסיטאות הנ"ל נהוג להעניק מלגות סיוע קטנות של 1,000-2,000 ₪ כל אחת, לסטודנטים רבים, מבלי שנעשתה בדיקה בדבר יעילותה של שיטת חלוקה זו.

• באוניברסיטת חיפה נמצאו מקרים של שימוש בלתי חוקי בכספי מלגות כדי לשלם שכר לסטודנטים שהועסקו במשרד דיקן האוניברסיטה. עוד נמצא כי סטודנטים שקיבלו כספים מכמה קרנות הדורשות פעילות חברתית בתמורה למלגה, דיווחו על אותה פעילות; הדבר נעשה בידיעת הקרנות ומבלי שהסטודנטים יידרשו לפעילות נוספת (מבקר המדינה, 2006: [56]: 965-975).

בהצעת תקציב ההשכלה הגבוהה לשנת 2006 מצוין "שיפור מערך הסיוע לסטודנט" כאחד הדגשים לשנה זו. עם זאת, תקציב מרכז הסיוע לסטודנטים מצוי בירידה. התקציב המוצע לשנת 2006 עומד על 237 מיליון ₪ לעומת 283 מיליון ₪ בשנת 2005 (משרד האוצר, 2005: 6-7).

## 9. תכניות לקידום נגישות

לכאורה, הממשלה והמל"ג יכולים לטעון כי מדיניות הקבלה להשכלה גבוהה היא שוויונית, וכי העובדה ששיעור הלמידה משתנה מקבוצה לקבוצה היא תוצר של תהליכים שמעבר לתחום האחריות והסמכות של המל"ג. למעשה, הממשלה והמל"ג מודעות היטב למידה הגבוהה של אי שוויון בנגישות, כמו גם להשלכות הפוליטיות והציבוריות של הייצוג הנמוך של קבוצות פריפריה במוסדות להשכלה גבוהה. העדות הטובה ביותר לכך היא מספרם הרב של תכניות ופרויקטים שניזמו על ידי המל"ג במטרה להגדיל את הייצוג של קבוצות אלה.

להלן נסקור כמה מן התכניות והפרויקטים הללו. מכולם עולה בבירור, כי המשימה של הגדלת הייצוג היא אפשרית בהחלט: כפי שנראה בסקירה להלן, כל פרויקט שתכליתו להגדיל את שיעור ההשתתפות של סטודנטים מהפריפריה, מצליח בכך. המסקנה המתבקשת היא, שהממשלה והמל"ג יכולות לעשות הרבה יותר משהן עושות כיום, אם ברצונן להרחיב את הנגישות להשכלה גבוהה.

## ב. תכנית לשיפור הנגישות עבור סטודנטים ערבים

בינואר 2002 אישרה המל"ג המלצות של ועדת משנה בראשות פרופסור מאג'ד אל-חאג' מאוניברסיטת חיפה. ועדה זו המליצה על הצעדים הבאים:

1. הכללת הסטודנטים הערבים ב"קבוצות האוכלוסייה הראויות לקידום", כך שיוכלו ליהנות ממימון שכר לימוד, סיוע בדירור ותמיכה בלימודים. סיוע שכזה הוגש עד אז רק ליוצאי שכונות ועיירות פיתוח, עולים, אנשי מילואים, לקויי למידה ונכים.

2. שיפור הנגישות של ערבים למכינות אקדמיות והקלה בתנאי הקבלה אליהן.

3. שיפור הנגישות לאוניברסיטאות על ידי עריכת סיורים והקמת מרכזי מידע ותמיכה ביישובים ערביים.

4. ביטול חובת ראיון הקבלה למקצועות כמו עבודה סוציאלית; הגדלת המלגות לסטודנטים ערבים מצטיינים; שיפור הקליטה התרבותית בקמפוסים על ידי פרסום שילוט בערבית; התחשבות במועדים וחגים מוסלמיים או נוצריים בעת קביעת מועדי בחינות; וכיו"ב.

5. עריכת שינויים במבנה הבחינה הפסיכומטרית ובעיקר התאמה תרבותית שלה לתרבות הערבית, הפחתת משקלה במכלול תנאי הקבלה ומציאת מנגנון מפצה לבחינה, על מנת להגביר את נגישות המועמדים למקצועות יוקרתיים.

ב-2003 הקצתה המל"ג כ-2.9 מיליון ₪ למימוש ההמלצות והקימה ועדת היגוי קבועה שתפקידה להמליץ בפני ות"ת על דרכי הקצאת הכספים. הכספים יועדו לקידום תחומי הפעילויות הבאות: הקמת שני מרכזי מידע ותמיכה, באוניברסיטת חיפה ובאוניברסיטת בן-גוריון; העסקת יועצים אקדמיים ערביים במוסדות להשכלה גבוהה; הקמת מערכי חונכות אישית ושיעורי עזר; תכניות הכנה ללימודים אקדמיים; ותכנית מלגות לדוקטורנטים ערבים מצטיינים. בשנת הלימודים 2004/05 הקיפה התמיכה תכניות ב-17 מוסדות ובהתאם גדלה ההקצאה ל-4.2 מיליון ₪ (המועצה להשכלה גבוהה, 2005: פרק 6; המועצה להשכלה גבוהה, 2006: פרק 6).

## ג. מכינות קדם-אקדמיות

אחד הפרויקטים הוותיקים והגדולים להרחבת נגישות להשכלה גבוהה הוא המכינות הקדם-אקדמיות. מכינות אלה שימשו בעבר לקידום השכלה גבוהה בקרב קבוצות מן הזרם המרכזי של החברה, ובהם חברי קיבוצים. כיום, המכינות משמשות כגורם המסייע לצעירים וצעירות בעלי השכלה תיכונית בלתי

מספקת למלא את החסר ולהתקבל ללימודים אקדמיים. המכינות מנוהלות על ידי האגודה הישראלית לקידום החינוך, גוף המתקצב בעיקרו על ידי משרד החינוך. המכינות פועלות בשלוש מסגרות: ליד האוניברסיטאות ומטעמן; ליד מוסדות להכשרת מורים; וליד המכללות. בשנת הלימודים 2002/03 פעלו 41 מכינות ובהן 14,477 תלמידים, בשנת הלימודים 2004/05 ירד מספר המכינות ל-39 ולמדו בהן 12,217 תלמידים. תלמידי המכינות המוגדרים כ"ראויים לסיוע" מבחינה כלכלית מקבלת מימון מלא של שכר הלימוד במכינה. משרד החינוך מממן מלגות קיום לזכאים. גם הות"ת משתתפת במימון המכינות: ב-2002/03, בהיקף של כ-40.5 מיליון ₪ וב-2004/05 בהיקף של כ-34.8 מיליון ₪. (שם).

## ד. העדפה מתקנת במכללות

ישנן מכללות שאינן ממיינות את המועמדים על פי מבחן פסיכומטרי והן אף מסייעות לסטודנטים במלגות למימון שכר הלימוד ו/או הוצאות נלוות. במכללות אלה, ייצוגן של קהילות פריפריאליות גבוה יותר מאשר באוניברסיטאות ובמכללות הפרטיות. המכללה האקדמית קריית אונו, בשיתוף עם הסוכנות היהודית, פתחה את החוגים למשפטים ולמנהל עסקים לסטודנטים יוצאי אתיופיה והיא מעמידה לרשותם מערך סיוע של מלגות למימון שכר הלימוד. לדברי סגן יו"ר המכללה, דורון הרן, בשנת 2005 למדו בשני החוגים 120 סטודנטים יוצאי אתיופיה והצלחת התכנית עלתה על כל הציפיות. עוד ציין כי "גילינו שהסטודנטים שסיימו את התכנית לא נפלו ברמתם מהישראלים הוותיקים" (ברקת, 3.6.05).

## ה. תכנית לקידום נגישות בוגרי י"ב מצטיינים מהפריפריה לפקולטה למשפטים בתל-אביב

בשנת הלימודים 2004/05 יזמה הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, בשיתוף האגף לחינוך על-יסודי במשרד החינוך, תכנית ניסויית לקבלת תלמידי תיכון מצטיינים מהפריפריה. במסגרת התכנית מתקבלים לפקולטה תלמידים על בסיס הצטיינות בלימודים, כאשר מידת ההצטיינות נקבעת על בסיס השוואה של הציונים בתעודת הבגרות לציוניהם של תלמידים אחרים בבית הספר בו למדו המועמדים - ולא לציונים בארץ בכללותה. הנחת המוצא של התכנית היא שציון המבחן הפסיכומטרי המשוקלל עם ציוני הבגרות אינו בהכרח המדד הטוב ביותר לאיתור תלמידים מצטיינים בלימודי משפטים, וכי ישנם תלמידים שהיו יכולים להצליח בלימודי משפטים אך אינם מתקבלים לפקולטה בשל חוסר יכולת להשקיע את המשאבים הדרושים לקורסי הכנה למבחן הפסיכומטרי.

המתקבלים לתכנית נהנים ממלגת שכר לימוד, מלגת קיום וחדר במעונות הסטודנטים. בשנה הראשונה לתכנית התחילה קבוצה של 10 תלמידים. על פי הערכה ראשונית, חברי הקבוצה סיימו את השנה

- הקמת מכינות קדם-אקדמיות למגזר החרדי ופתיחת מסלולים אקדמיים מטעם מוסדות להשכלה גבוהה במסגרות חרדיות (המועצה להשכלה גבוהה, 2005: פרק 2.1.1.3). בשנת הלימודים 2004/05 הקצתה ות"ת 7 מיליון ₪ למטרה זו, 3.6 מיליון מתוכם להוראה של 550 סטודנטים והיתרה להוצאות מנהליות של מרכזים המפעילים את התכנית (המועצה להשכלה גבוהה, 2006: פרק 6).

## 10. קשיי נגישות לתואר אקדמי

הקבלה ללימודים אקדמיים היא רק הצעד הראשון לקראת השגתו של תואר אקדמי. עבור סטודנטים וסטודנטיות רבים, ובהם ערבים, בדואים, עולים ומזרחים, מסלול ההתקדמות בתוך המוסד האקדמי רצוף קשיים ומכשולים, מעל ומעבר לקשיים המוכרים לכל סטודנט וסטודנטית.

הקושי העיקרי הוא, הצורך להתמודד עם פערים שנוצרו בחינוך היסודי והעל-יסודי: רבים מתחילים את דרכם במכינות אקדמיות כדי להשלים חומר לימוד תיכוני, ורק לאחר שנה או שנתיים הם מתחילים את הלימודים לתואר. כמובן שמסלול כזה מאריך את הלימודים וגם מייקר אותם.

קושי חשוב נוסף הוא שכר הלימוד. באוניברסיטאות ובמכללות המתוקצבות, שכר הלימוד עומד כיום על כ-8,500 ₪ לשנה. במכללות הפרטיות ובשלוחות הזרות הוא עומד על 15,000-30,000 ₪ לשנה.

בתחילת העשור הנוכחי, בתקופת ממשלת אהוד ברק, החלה להסתמן מגמה של הפחתת שכר הלימוד באוניברסיטאות ובמכללות המתוקצבות. באוגוסט 2000 מונתה ועדה בראשות השופט בדימוס ד"ר אליהו וינוגרד, במטרה לקבוע נוסחה להפחתת שכר הלימוד באוניברסיטאות. בינואר 2001 המליצה הוועדה על הפחתת שכר הלימוד ב-50% בהדרגה על פני חמש שנים, הפחתה שתמומן על ידי הממשלה ולא על ידי המוסדות. המלצות הוועדה אושרו על ידי הממשלה, אולם בשנים הבאות קיבלה הממשלה סדרת החלטות שרוקנו את המלצות ועדת וינוגרד מתוכן (סבירסקי וקונור-אטיאס, 2003: 32-34). בפועל שכר הלימוד הפחת, אולם בשיעורים נמוכים מאלה שעליהן המליצה הוועדה: בשנת הלימודים 2001/02 הופחת שכר הלימוד לתלמידי תואר ראשון ב-14% בהשוואה לשכר הלימוד בשנת הלימודים 2000/01. בשנים 2002/03, 2003/04 ו-2004/05 הופחת שכר הלימוד ב-3% נוספים בכל שנה. ההפחתה המצטברת בשנים 2001/02 – 2005/06 מגיעה לשיעור של 26% (משרד האוצר, 2005: 16).

הכירסום ביישום המלצות ועדת וינוגרד משקף את השלכות הקיצוצים הכבדים שנעשו בתקציב ההשכלה הגבוהה בשנים 2002 ו-2004. קיצוצים אלה גרמו להיפוך המגמה, וכיום מעוניין משרד האוצר בהגדלת

הראשונה ללימודיהם בציונים גבוהים מן הממוצע (אוניברסיטת תל אביב, 2005).

עקב הצלחת התכנית הכריזו פקולטות נוספות באוניברסיטת תל אביב על כוונה להנהיג תכניות דומות: מדעי החיים, מדעי החברה והנדסה. גם אוניברסיטת בר-אילן שוקלת להנהיג תכנית דומה.

הצלחת התכנית היא עדות לכך שתנאי הקבלה הרגילים פוגעים במועמדים מהפריפריה, גם המצטיינים שבהם.

## הרחבת הנגישות להשכלה גבוהה בפריפריה

מדובר בתכנית הפועלת בעירות הפיתוח בדרום ובצפון וכוללת סיורים למוסדות השכלה גבוהה, סיוע בדמי רישום והכנה לפסיכומטרי. בתשס"ד העבירה ות"ת לפעילות זו כ-1.1 מיליון ₪.

## תכניות נוספות להגברת הנגישות

מעבר לארבע התכניות שסקרנו לעיל, מן הראוי לציין כמה תכניות שהמל"ג יזמה בשנים האחרונות במטרה להרחיב – באופן מבוקר, יש לומר – את הנגישות להשכלה גבוהה בקרב תושבי הפריפריה. להלן כמה מן התכניות הבולטות:

- בינואר 2001 החליטה המל"ג כי כל אדם מעל גיל 30 שאינו מחזיק בתעודת בגרות יוכל להתקבל ללימודים במוסד להשכלה גבוהה אם עמד בהצלחה בתכנית הכנה קדם-אקדמית על פי מפרט של המל"ג. אפשרות כזו היתה קיימת גם בעבר, אולם היא היתה מוגבלת לקבלה של עד 2% מהמועמדים באותה שנה לאותו מוסד.
- החל מ-1999/00 הוקמו מרכזי מידע ותמיכה ב-15 יישובים בדרום, בסיוע "מדערום" (מפעל של קרן סאקט"א-רש"י).
- בינואר 2003 הופעלה תכנית "הישגים", בשיתוף עם פרויקט שיקום שכונות של משרד הבינוי והשיכון. התכנית מופעלת ב-31 יישובים יהודיים וערביים בפריפריה. במסגרת התכנית הוקמו מרכזי מידע ותמיכה, ובכל יישוב מונה רכז השכלה גבוהה המפעיל את התכנית ומלווה את הסטודנטים עד לסיום תואר ראשון. על פי דו"ח ות"ת, התכנית איפשרה את הצטרפותם למוסדות השכלה גבוהה של 2,300 צעירים מיישובי הצפון והדרום (המועצה להשכלה גבוהה, 2005: 12). בשנת הלימודים 2004/05 הקצתה ות"ת כ-1.9 מיליון ₪ לתכנית הישגים (המועצה להשכלה גבוהה, 2006: פרק 6).
- "אפיקי מעבר"- תכנית המאפשרת לבוגרי שנה א' באוניברסיטה הפתוחה להתקבל לאוניברסיטאות או למכללות אקדמיות.



פּרה-רפואיים או יועצים חינוכיים (ראיון, 22.3.06). היעדר הכוון ומעבר בין מסלולים מאפיינים גם סטודנטים בדואים; כתוצאה מכך, מרבית הסטודנטים הבדואים עדיין לומדים הוראה, עבודה סוציאלית או עיסוקים רפואיים (ראיון עם ד"ר עוואד אבו פריח, 26.3.06; Abu-Saad, 2006).

על כל אלה יש להוסיף את העובדה, שרבים מן הסטודנטים, ובעיקר הערבים ויוצאי אתיופיה - מודעים לכך שישנם עיסוקים שאליהם קשה יהיה להם לחדור. תואר אקדמי מעניק יתרונות רבים בשוק התעסוקה, אך היתרונות אינם זהים עבור כל קבוצות האוכלוסייה. כך, למשל, הזדמנויות התעסוקה הפתוחות בפני אקדמאים ערבים ובדואים הן מוגבלות; מחקרים רבים מראים כי בקרב הערבים אין בהכרח הלימה בין השכלה ובין תעסוקה (אבו-עסבה, 2005; חליחל, 2000; פרידלנדר ואייזנברג, 2000). להערכת ד"ר אבו-עסבה יש בישראל כיום כ-5,000 ערבים בעלי תואר שני ומעלה שאינם מצליחים להיקלט בשוק העבודה (אבו-עסבה, 2004). בעיה זו בולטת גם אצל אקדמאים יוצאי אתיופיה, הנתקלים בדעות קדומות של מעסיקים ומתקשים פעמים רבות למצוא תעסוקה בכלל ובתחום לימודיהם בפרט (סבירסקי ב. ויוסף, 2005: 21-22; ברקת, 5.9.06; ראיון עם לאה בטבבו וירון מנשה, 12.3.06).

**4. חוסר היכרות עם דפוסי ההתנהלות במוסדות להשכלה גבוהה:** סטודנטים מקהילות פריפריאליות מתקשים להסתגל לדרך ההתנהלות באוניברסיטאות ובמכללות: למשל, העובדה שכל סטודנט נדרש להרכיב בעצמו מערכת שעות ומקצועות, או העובדה שאין כמעט מסגרות קבועות כמו כיתת אם. הם גם מתקשים להסתגל לשיטת לימוד המתבססת על חיפוש עצמאי של חומר, ישיבה בספריות, קריאת מאמרים וכתובת עבודות; זאת, בשעה ששיטת הלימוד בבתי-ספר תיכוניים בפריפריה היא ברובה פרונטלית, מבוססת על רשימה סגורה של ספרי לימוד ועל מבחנים כשיטת הערכה עיקרית.

**5. בידוד חברתי:** עקב השונות, הריחוק התרבותי והצורך המתמשך של סטודנטים מקהילות פריפריאליות להוכיח את עצמם ולהתמודד עם דעות קדומות של חברים ללימודים ואנשי סגל ההוראה.

**6. קשיי נגישות לתחבורה, מגורים ועבודה:** סטודנטים ערבים נאלצים להתמודד גם עם אפליה בהקצאת חדרים במעונות הסטודנטים, קשיים בשכירת דירות בערים יהודיות וקושי עצום למצוא עבודה שניתן לשלבה עם לימודים (ראיון עם אמיר מח'ול, 22.3.06; בית משפט מחוזי חיפה, הפ - 000217/05, חנין נעאמנה ואח' נגד אוניברסיטת חיפה [טרם פורסם]). סטודנטים בדואים בדרום צריכים להתמודד עם העובדה, שביישובים שלהם אין שירותי תחבורה ציבורית.

שכר הלימוד לכדי שכר לימוד ריאלי - דהיינו, שכר לימוד המשקף את מלוא עלות הלימודים, כמו גם בהנהגת שכר לימוד דיפרנציאלי, כך שתלמידים בפקולטות יוקרתיות ישלמו יותר מתלמידים בפקולטות מבוקשות פחות. בדצמבר 2006 מונתה ועדה בראשות שר האוצר לשעבר בייגה שוחט לבחון, בין השאר, את סוגיית שכר הלימוד.

מי שמבקש ללמוד צריך להוסיף על כך את עלות ספרי הלימוד, צילומים, שירותי מעבדות, דיור ומחיה. רבים מהסטודנטים ממשפחות בלתי מבוססות שעברו את מחסומי הקבלה, נאלצים לחלק את זמנם בין עבודה ללימודים. במקרים רבים הם נאלצים להאריך את תקופת הלימודים, ובמקרים אחרים הם אינם עומדים בנטל ונושרים טרם סיום התואר. בעיית הנשירה והארכת משך הלימודים חריפה במיוחד אצל סטודנטים ערבים מעוטי משאבים, שכן מסגרות הסיוע עבורם הן מעטות. דו"ח ועדת המשנה של הות"ת לקידום ההשכלה הגבוהה במגזר הערבי העלה, כי במחזור שהתחיל את לימודיו בשנת 1988/9 שיעור המסיימים בתוך חמש שנים עמד על 54.3% בקרב הסטודנטים הערבים - בהשוואה ל-72% בקרב הסטודנטים היהודים. באותו מחזור, שיעור הנשירה בשנתיים הראשונות ללימודים עמד על 16.6% בקרב הסטודנטים הערבים לעומת 12% בקרב הסטודנטים היהודים (אל-חאג', 2001). אחת התוצאות של היעדר סיוע כספי היא, שסטודנטים ערבים רבים לומדים בחו"ל, בארצות שבהן אין גובים שכר לימוד (Abu-Saad, 2006: 15).

על כך יש להוסיף סדרה של קשיים נוספים:

**1. קשיי שפה:** סטודנטים מן הפריפריה החברתית מגיעים לאוניברסיטאות ולמכללות כאשר השליטה שלהם בשפות העברית והאנגלית נמוכה מזו של סטודנטים מיישובים מבוססים. עבור כל הסטודנטים הערבים ועבור רבים מיוצאי אתיופיה, מדובר בשפות שניה ושלישית מעבר לשפת האם, בעוד שעבור רוב הסטודנטים היהודים שאינם עולים, האנגלית היא שפה שניה.

**2. ניכור תרבותי ותחושת זרות:** אלה נובעים מן השוני בין תרבות הבית והקהילה לבין התרבות האקדמית השלטת, שהיא תרבות ישראלית-אשכנזית עם אוריינטציה חזקה לתרבויות המערב.

**3. קשיים בבחירת מקצוע ומעברים ממסלול אקדמי אחד למשנהו:** זאת, בין השאר, בגלל קשיי קבלה למחלקות יוקרתיות ומבוקשות שבהן דרישות הסף גבוהות במיוחד; חוסר הכרות עם מסלולי הלימוד השונים; וחוסר הכרות עם שוק העבודה. לדברי עאטף מועדי, סמנכ"ל ועדת המעקב הערבית לענייני חינוך, כ-40% מהסטודנטים הערבים מחליפים את מסלול הלימודים בתום השנה הראשונה ללימודיהם. סטודנטים ערבים נוטים ללמוד רפואה, רוקחות, עריכת דין, הנדסה וחינוך, דבר המוביל לעודף היצע במקצועות אלה, לעומת מחסור חמור בבוגרי מקצועות

## 11. השכלה גבוהה דמוית פירמידה

לאחר שבדקנו את המבנה של מערכת ההשכלה הגבוהה – הגופים המנהלים אותה, מוסדות הלימוד השונים, התקציב, הנגישות, מדיניות הקבלה והרכבה הדמוגרפי של אוכלוסיית הסטודנטים, אנו יכולים עתה לסכם ולומר, כי מערכת זו לבשה בשני העשורים האחרונים מבנה בלתי שוויוני דמוי פירמידה.

בראש הפירמידה מצויות האוניברסיטאות - המוסדות היחידים המוסמכים כיום ליהנות מתקציבי מחקר ציבוריים, לקיים תכנית לימודים מגוונת הכוללת מספר רב של תחומי התמחות ולהעניק את כל מגוון התארים האקדמיים, כולל תואר שלישי.

באמצעותה של הפירמידה מצויות המכללות הפרטיות, המציעות מסלולים לתואר ראשון במקצועות יוקרתיים ומבוקשים כגון מינהל עסקים, פסיכולוגיה ומשפטים, ואשר חלקן מוסמך כיום לקיים מסלולים לתואר שני.

בתחתית הפירמידה מצויות המכללות הציבוריות והשלוחות הזרות, המעניקות תואר ראשון במקצועות הפחות יוקרתיים ובהם מדעי הרוח, מדעי החברה, הכשרת מורים ומקצועות טכנולוגיים. המכללות והשלוחות נוטות להתבסס כל אחת על מסלולי לימוד מעטים.

ברובד נמוך עוד יותר, מתחת לפירמידה, מצויים מוסדות לא מוכרים להשכלה על-תיכונית, המקנים תעודת מקצוע. מוסדות אלה אינם נתפסים כחלק ממערכת ההשכלה הגבוהה ואינם מצויים בפיקוח המל"ג.

מבנה הפירמידה משתקף היטב גם בקריטריונים הכלכליים והחברתיים לקבלת סטודנטים. האוניברסיטאות גובות שכר לימוד נמוך מזה של המכללות הפרטיות, אך הן המחמירות ביותר בתנאי הקבלה האקדמיים; המכללות הפרטיות מקלות בתנאי הקבלה האקדמיים אולם גובות שכר לימוד גבוה ביותר; ואילו המכללות הציבוריות והשלוחות הזרות הן הפחות סלקטיביות הן בתנאי הקבלה והן בגובה שכר הלימוד שהן גובות.

הפערים בין המוסדות באים לידי ביטוי במסלולי לימוד, ביוקרה המוסדית ובקריטריונים לקבלת סטודנטים. מחקר שבדק את מידת הסלקטיביות של המוסדות השונים, על פי רף הקבלה, ואשר התייחס למחצית השניה של שנות התשעים, מצא כי הציון המשוקלל הנדרש לשם קבלה לאוניברסיטאות הוא הגבוה ביותר מבין כל מוסדות ההשכלה הגבוהה (הרף היה גבוה במיוחד באוניברסיטת תל אביב, באוניברסיטה העברית ובטכניון, ונמוך יותר באוניברסיטאות האחרות). במקום השני נמצאו המכללות הפרטיות, שבהן רמת הסלקטיביות קרובה לזו של האוניברסיטאות, ואילו במקום האחרון נמצאו המכללות הציבוריות. המחקר מצא, כי התרחבות

מערכת ההשכלה הגבוהה והגידול באוכלוסיית הסטודנטים איפשרו למכללות הפרטיות להפוך ליותר סלקטיביות; החוקר, ערן תמיר, קבע כי "מדיניות ההתרחבות כן שינתה, היטיבה ואף קידמה את מעמדו של סקטור המוסדות הפרטיים, שהחל לפנות בהדרגה לתלמידים בעלי הישגים טובים יותר מבעבר. היכולת האקסקלוסיבית (בהיתר המל"ג) לייצר היצע ייחודי של תחומי לימוד אטרקטיביים באיכות גבוהה עם היתר ויכולת לגבות שכר לימוד גבוה, התניעו תהליך של העלאת רף הסלקטיביות, שאיפשר בתורו למוסדות הפרטיים לפנות לאוכלוסיות חזקות יחסית ובעלות יכולת כלכלית... מסיבה זו נכון לומר, כי המרוויחות הגדולות של הרפורמה הן דווקא המכללות הפרטיות, שפונות לפלח אוכלוסייה קטן יחסית, אך בעל משאבים כלכליים עדיפים" (תמיר, 2002: 42).

תימוכין לממצאים אלה ניתן למצוא בנתונים המלמדים על התרכזותם של תלמידים מיישבים בעלי מעמד כלכלי-חברתי נמוך במכללות הציבוריות: בשנת הלימודים 2003/04, 39.1% מהלומדים במכללות הציבוריות גרו בפריפריה לעומת 15.8% בלבד במכללות הפרטיות; 55.6% מהלומדים במכללות הציבוריות באו מיישבים בעלי דירוג כלכלי-חברתי נמוך לעומת 26.5% בלבד במכללות הפרטיות (למ"ס, 8.5.06).

מעבר לכל אלה, מתברר כי יש גם פערים ברמת ההשתכרות של בוגרי המוסדות השונים. מחקר נוסף מעלה, כי ההבדלים בין המוסדות השונים מתבטאים גם בסיכויי ההשתלבות של הבוגרים בשוק העבודה. יוסי שביט ואורי שויד בדקו את דפוסי התעסוקה של בוגרי אוניברסיטאות, מכללות פרטיות ומכללות ציבוריות. הממצאים הבולטים שלהם היו כלהלן:

- בוגרי אוניברסיטאות מאיישים תפקידים מבוקשים יותר מבוגרי מוסדות אחרים;
- רמת השכר של בוגרי אוניברסיטאות ומכללות פרטיות גבוהה באופן משמעותי מזו של בוגרי מכללות ציבוריות. שכרם של בוגרי מכללות ציבוריות הוא הנמוך מקרב בעלי ההשכלה הגבוהה, כולל בוגרי מוסדות טכנולוגיים לא אקדמיים, והוא קרוב לרמת השכר של בוגרי תיכון ללא השכלה גבוהה.

שביט ושויד מציינים, כי ההסבר להבדלים בשכר אינו טמון בהישגים אקדמיים. לעומת זאת הם מייחסים חשיבות רבה למקצוע הנלמד (באוניברסיטאות ובמכללות הפרטיות נלמדים מקצועות יוקרתיים מאלה הנלמדים במכללות הציבוריות) ולסלקציה החברתית, המנתבת סטודנטים מרקע כלכלי-חברתי נמוך למכללות הציבוריות וסטודנטים מרקע מבוסס למכללות פרטיות ולאוניברסיטאות.

מחקרם של שביט ושויד מחזק את הטענה לפיה התרחבות מערכת ההשכלה הגבוהה יצרה היררכיה של מוסדות ומבנה הזדמנויות שונה עבור קבוצות שונות

יחידים אולם אין בהם כשלעצמם כדי להתגבר על הפערים בנקודת המוצא ובמערכת החינוך התיכונית.

תקציב השכלה הגבוהה עבר קיצוץ עמוק בשנים 2001-2004 והתקציב לסטודנט במערכת ההשכלה הגבוהה נמצא במגמת ירידה. המלצות ועדת וינוגרד להפחתת שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה יושמו באופן חלקי בלבד והיעד של הנהגת השכלה גבוהה חנים עדיין שנוי במחלוקת בישראל.

יוצא, כי ההתרחבות של מערכת ההשכלה הגבוהה נעשתה באופן המשעתק את מבנה ההזדמנויות הדיפרנציאלי הקיים מזה זמן במערכת החינוך היסודית והתיכונית. יתרה מזאת, ההתפתחויות שתוארו לעיל משקפות התנערות חלקית של המדינה מאחריותה ליצירת מערכת השכלה גבוהה ציבורית, מתוקצבת ושוויונית.

הרחבת הנגישות להשכלה גבוהה כרוכה בנקיטת מדיניות משולבת בכמה תחומים:

ראשית, נקיטת צעדים להפיכת מערכת החינוך הממלכתית, היסודית והעל יסודית, לשוויונית יותר, כך שהיא תקנה הזדמנות שווה לכל קבוצות האוכלוסייה ללא הבדל מעמד, דת, מין, לאום, עדה ומקום מגורים. כל עוד קיימים פערים גדולים במערכת החינוך היסודית והתיכונית, הסיכוי להשגת נגישות שווה על בסיס יכולת להשכלה גבוהה הוא נמוך.

שנית, השקעה מדינתית רב-שנתית שתאפשר את הגדלת תקציב מוסדות ההשכלה הגבוהה הציבוריים. חיזוק המכללות הציבוריות יכול להיעשות על ידי השוואת מעמדן התקציבי לזה של האוניברסיטאות.

שלישית, נקיטת צעדים להוזלת שכר הלימוד, לצד קביעת אמות מידה ומבחני קבלה לכניסה למוסדות להשכלה גבוהה שישקפו יכולת אקדמית ללא הטיית מעמדיות, תרבותיות ואחרות.

באוכלוסייה. יחד עם זאת, המחברים מציינים כי למרות הריבוד המסתמן במערכת ההשכלה הגבוהה, הרי שהתרחבות המערכת מספקת הזדמנות לצעירים שבעבר לא הגיעו להשכלה גבוהה, להשיג תואר אקדמי ולשפר את מיקומם בשוק העבודה ( Shwed and Shavit, 2006).

## 12. סיכום ומסקנות

הזכות להשכלה גבוהה כפי שהיא מוגדרת באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות כוללת שני יעדים: האחד, השגת נגישות שווה לכל לרכישת השכלה גבוהה על בסיס יכולת; והשני - כינון מערכת השכלה גבוהה חנים, קרי ללא תשלום שכר לימוד, תוך התקדמות הדרגתית להשגת יעד זה.

ההתרחבות של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, שהחלה בשנות ה-1990, הביאה לריבוי של מוסדות ולגידול משמעותי במספר הסטודנטים. עם זאת, היא לא הגבירה את השוויון בנגישות להשכלה גבוהה. המכללות הפרטיות והציבוריות הביאו אמנם להורדת חסמים אקדמיים בקבלה ללימודים (בעיקר המבחן הפסיכומטרי), דבר שהחליש את הסינון התרבותי והגדיל לכאורה את סיכוייהם של מועמדים ערבים, בדואים, מזרחים ועולים להתקבל ללימודים. אך בד בבד השתמרה ואף התעצמה הזיקה בין יכולת כלכלית ובין נגישות להשכלה גבוהה; כלומר, בנוסף על סינון תרבותי, גם אם מוחלש, יש כיום סינון כלכלי רב עוצמה (ר' גם לביא, 2002; ותמיר, 2002). בשל המתאם הגבוה בין מוצא עדתי ולאומי לבין מעמד כלכלי, הסינון הכלכלי מעצים את הסינון התרבותי ופוגע בסיכוייהם של צעירים וצעירות מקהילות פריפריאליות לזכות בהשכלה גבוהה בכלל ובנגישות למסלולים היוקרתיים ביותר של ההשכלה הגבוהה בפרט.

עיקר פעולתה של המדינה להרחבת ההשכלה הגבוהה היתה, הרשאת כינונה של מערכת השכלה גבוהה פרטית לצד אקדמיזציה מלאה של המכללות הציבוריות האזוריות. צעדים אלה יצרו ריבוד פנימי בין המוסדות השונים, שהופך גם למבנה הזדמנויות שונה עבור קבוצות שונות באוכלוסייה: ריבוד הישגי בין האוניברסיטאות למכללות וריבוד כלכלי בין המכללות הפרטיות לציבוריות. המכללות הפרטיות הגדילו באופן משמעותי את הנגישות למסלולי לימוד יוקרתיים כגון מנהל עסקים, מנהל ציבורי, כלכלה ומשפטים ואילו השלוחות הזרות הגדילו את הנגישות למסלולי הוראה ומדעי החברה והרוח. בשני המקרים, מדובר בעיקר בסטודנטים בעלי יכולת כלכלית שבעבר לא הצליחו להתקבל לאוניברסיטאות בשל הסינון האקדמי ומספר המקומות המוגבל. עבור צעירים וצעירות מעוטי משאבים, לעומת זאת, חלון ההזדמנויות שנפתח הוא מוגבל למדי והוא מתמקד בנגישות למכללות הציבוריות. מערכי סיוע לסטודנטים ופרוייקטים של העדפה מתקנת מספקים אמנם הזדמנויות עבור

## מקורות

- המועצה להשכלה גבוהה, 2006. הוועדה לתכנון ולתקצוב, דו"ח מס' 31/32 לשנים תשס"ד/תשס"ה. ירושלים.
- המועצה להשכלה גבוהה. 2006. הצעת תקציב המל"ג.
- הר-זהב, רענן ומדינה, ברק. 1999. דיני השכלה גבוהה. תל אביב.
- הר-זהב, רענן. 2000. "פגמים משפטיים במערכת תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה", המשפט ה', תשס"א 67-83.
- וולנסקי, עמי. 2005. אקדמיה בסביבה משתנה: מדיניות ההשכלה הגבוהה של ישראל 1952-2004. תל אביב: מוסד שמואל נאמן והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- זליקוביץ, מורן. 27.6.06. "קדימה דחתה הצבעה על הקמת מכללה ערבית". [www.ynet.co.il](http://www.ynet.co.il).
- חליחל, אחמד. 2000. הגורמים המשפיעים על היקף השתתפות הנשים הערביות בישראל בכוח העבודה: הבדלים בין קבוצות דת ואזורי מגורים. חיפה: אוניברסיטת חיפה, המחלקה ללימודי אוכלוסיה.
- חורמצ'נקו יולי. 26.1.06. "ישראל מפגרת אחר שאר העולם בחינוך". הארץ.
- חורמצ'נקו, יולי. 2.8.04. "את מה מיישמים בדיוק". הארץ.
- טראובמן, תמרה. 11.5.05. "אוניברסיטאות חדשות – ללא תקציב. הות"ת: למרות המלצתה של הממשלה, המכללות באריאל ובגליל לא יקבלו עוד תקציבים". הארץ.
- יוגב, אברהם, ארביב-אלישיב רינת, ליבנה עדיה ופזמוני לוי אורן. 2005. המגזר הלא מוכר: החינוך העל-תיכוני הלא אקדמי בישראל. דו"ח מחקר. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לחינוך. (ספטמבר) יונה, יוסי. 2005. בזכות ההבדל. ירושלים: מכון ון ליה.
- כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל ("ועדת דוברת"). 2004. התכנית הלאומית לחינוך, חלק א'- עיקרי ההמלצות.
- לביא, מושיק. 2002. התפשטות ההשכלה הגבוהה בישראל – האם רף הציונים הוחלף ברף כספי? תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, עבודת מ.א.
- מבקר המדינה. 2006. דו"ח ביקורת שנתי 56. ירושלים.
- מנסור, ראדי. 1.12.03. מכתב לשרת החינוך והתרבות לימור לבנת.
- מרכז אדוה. 2006. המלחמה שאין לה תקציב: תקציב 2006 והמלחמה בעוני. תל אביב.
- משרד האוצר. 2005. הצעת תקציב לשנת הכספים 2006 ודברי הסבר מוגשים לכנסת ה-16 – השכלה גבוהה. ירושלים.
- משרד העליה והקליטה, מינהל הסטודנטים-המחלקה לתכנון תיקצוב ומעקב. 2005. סיכום פעילות ונתונים סטטיסטיים תשס"ד 2003/4. ירושלים.
- סבירסקי, שלמה. 1995. זרעים של אי שוויון. תל אביב: ברירות.
- סבירסקי שלמה. 2002. הגידול בהוצאות של משקי הבית על שירותי חינוך: 1986/7-2001. תל אביב: מרכז אדוה.
- סבירסקי, שלמה. 2004. "אין יעדים אופרטיביים ואין תקציב". בתוך אנשי חינוך ואקדמיה מגיבים על התכנית הלאומית לחינוך (ועדת דוברת)- פרוטוקול כנס מרכז אדוה. [www.adva.org](http://www.adva.org).
- סבירסקי, ברברה, וקפלה, יוסף. 2005. מצב התעסוקה בקרב ישראלים אתיופים. תל אביב: מרכז אדוה.
- אבו אלהיג'א, יונס פריד. 2003. מכללה אקדמית בעיר נצרת: חקר מקרה בהקמת מוסד להשכלה גבוהה על ידי רשות מקומית ערבית בישראל. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, עבודת גמר במגמה למינהל ומנהיגות בחינוך.
- אבו אלהיג'א, יונס פריד. 2005. "מדוע טרם הוקמה אוניברסיטה ערבית בישראל?", בתוך אילן גור-זאב (עורך), קץ האקדמיה בישראל? חיפה: אוניברסיטת חיפה, הפקולטה לחינוך.
- אבו סאלח, נביה. 30.4.05. מכתב לח"כ שמעון פרס.
- אבו סאלח, נביה. 7.5.05. מכתב לח"כ מלי פולישוק-בלוך.
- אבו-עסבה, ח'אלד. 2004. נגישות להשכלה במערכת החינוך הערבית. נצרת: מכון מאסר למחקר, תכנון וייעוץ חינוכי.
- אבו-עסבה, ח'אלד. 2005. "ההישגים הלימודיים של התלמידות הערביות בישראל כגורם לכניסתן למעגל התעסוקה והזדמנות לשינוי במעמדן החברתי". בתוך איתן פלד (עורך), החינוך במבחן הזמן (2). תל אביב: הסתדרות המורים בישראל.
- אוניברסיטת תל-אביב, הפקולטה למשפטים. 2005. דו"ח למל"ג.
- אילון, יעל. 2003. הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (ועדת רוט-לוי). דו"ח מסכם.
- אל-חאג', מאג'ד. 2001. דו"ח ועדת המשנה של ות"ת לקידום ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסיה הערבית. ירושלים: המועצה להשכלה גבוהה.
- בלס, נחום. 2006. כמה ילדים יש עם צרכים מיוחדים? דו"ח בהזמנת עמותת ית"ד ואלו"ט.
- ברקת, עמירם. 3.6.05. "עורכי הדין האתיופים מתקשים להשתלב". הארץ.
- ברקת, עמירם. 25.4.05. "הפסיכומטרי מרחיק אתיופים מהחוגים היוקרתיים". הארץ.
- ברקת, עמירם. 5.9.06. "עולי אתיופיה מתקשים למצוא עבודה בשל תדמיתם השלילית בתקשורת". הארץ.
- בתון, דן. 2003. "אוטונומיה, אנומיה, אינטגרציה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכשירים להפעלת רפורמות חינוכיות ויישום מדיניות החינוך בישראל" בתוך דרוך, י., שפירא, ר. ובבו ד. (עורכים), תמורות בחינוך: קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים. תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.
- דהאן, יוסי. 2004. "אידיאולוגית שוק". בתוך אנשי חינוך ואקדמיה מגיבים על התכנית הלאומית לחינוך (ועדת דוברת)- פרוטוקול כנס מרכז אדוה. [www.adva.org](http://www.adva.org).
- דותן, יואב. 2004. "בית המשפט העליון כמגן הזכויות החברתיות". בתוך רבין, יורם ושני, יובל (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל. תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד החינוך. ינואר 2005. "תלמידים ומקבלי תואר במוסדות להכשרת עובדי הוראה תשס"ג". ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 8.3.05. "עליה באחוז הזכאים לתעודת בגרות מבין תלמידי כיתות י"ב". הודעה לעיתונות 50/2005. ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 8.5.06. "מכללות אקדמיות תשס"ד". הודעה לעיתונות 95/2006. ירושלים.
- המועצה להשכלה גבוהה. 2005. הוועדה לתכנון ולתקצוב, דו"ח מס' 30 לשנת תשס"ג. ירושלים.

## ראיונות

ג'עפר פארח, מרכז מוסוואה, 6.3.06.  
לאה בטבבו וירון מנשה, האגודה הישראלית למען יהודי  
אתיופיה, 12.3.06.  
עאטף מועדי, ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי,  
22.3.06.  
אמיר מח'ול, איתיג'אה, 22.3.06.  
ד"ר עוואד אבו-פריח, יועץ אקדמי, מכללת ספיר, 26.3.06.

סבירסקי, שלמה וסבירסקי, ברברה. 1997. "השכלה  
גבוהה בישראל", *מידע על שוויין* 8. תל אביב: מרכז אדוה.  
סבירסקי, שלמה, וסבירסקי, ברברה. 2002.  
"היהודים יוצאי אתיופיה בישראל: דיוור, תעסוקה, חינוך".  
*מידע על שוויין* 11. תל אביב: מרכז אדוה.  
סבירסקי, שלמה, וקונור-אטיאס, אתי. 2005. *תמונת  
מצב חברתית 2005*. תל אביב: מרכז אדוה.  
סבירסקי, שלמה וקונור-אטיאס, אתי. 2003. *שנים  
שחורות*. תל אביב: מרכז אדוה.  
סבירסקי, שלמה. ושוורץ, איתי. 2005. *זכאות  
לתעודת בגרות לפי יישוב 2003-2004*. תל אביב: מרכז  
אדוה.  
סער, ראלי. 23.11.03. "פקולטות יוקרתיות התמלאו  
בערבים ולא בבני עיירות פיתוח- ושיטת הקבלה שונתה".  
*הארץ*.  
פרידלנדר, ד. ואייזנברג, צ. 2000. *ניתוח תהליכי  
שינוי בהישגי השכלה מאז שנות החמישים: השפעת הדת,  
המוצא ומאפייני המשפחה*. ירושלים: האוניברסיטה  
העברית, דו"ח מחקר מוגש למדען הראשי של משרד  
החינוך.  
קליין, מנחם. 1998. בר-אילן: *אקדמיה, דת  
ופוליטיקה*. ירושלים: מאגנס.  
רבין, יורם. 2004. "הזכות לקבל חינוך – מעמדה  
והיקפה בישראל". בתוך רבין, יורם ושני, יובל (עורכים),  
*זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל*. תל אביב:  
רמות, אוניברסיטת תל אביב.  
תמיר, ערן. 2002. *מערכת ההשכלה הגבוהה  
הישראלית בשנות התשעים: בין התרחבות דמוגרפית  
ומוסדית להתפתחות ריבוד בין מוסדי ודיספלינארי*. תל  
אביב: אוניברסיטת תל-אביב, המחלקה לסוציולוגיה  
ואנתרופולוגיה, עבודת מ.א.

Abu-Saad, Ismael. 2006. *Access to Higher Education and its Socio-Economic Impact among Bedouin Arabs in Southern Israel*. (in print).

Diokno, Maria Socorro. 1999. *A Rights-Based Approach towards Budget Analysis*. Institute of International Education. [www.iie.org](http://www.iie.org)

Shwed, Uri and Shavit, Yossi. 2006. *Occupational and Economic Attainments of College and University Graduates in Israel*. Tel Aviv: Tel Aviv University. In Print.

## פסיקה

בג"צ 1554/95 שוחרי גילת נ' שר החינוך. התרבות  
והספורט, פ"ד נ(3)2.  
בג"צ 2599/00 יתד נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834.  
בג"צ 802/79 סמרה נ' מפקד אזור יו"ש, פ"ד לד(4) 567.  
בג"צ 4636/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך ואח', פ"ד  
נו(4) 203.  
בג"צ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר פ"ד ל"ד [3] 249.  
בג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני  
ערבים ואח' נ' ראש ממשלת ישראל, מיום 27.2.06.  
ה"פ 000217/05 חנין נעאמנה ואח' נגד אוניברסיטת  
חיפה, פסק דין מיום 17.8.06, טרם פורסם.  
עת"מ 1086/05 הילה דינס ואח' נ' משרד החינוך והמועצה  
האזורית זבולון, ניתן ביום 16.11.05.



## נספח 1. הקמת אוניברסיטה או מכללה ערבית כפתרון לבעיית הנגישות של אזרחים ערבים למערכת ההשכלה הגבוהה

בשנים האחרונות מתקיים בקרב הציבור הערבי דיון ער סביב הרעיון של הקמת מכללה או אוניברסיטה ערבית בישראל. מדובר במוסד שיהיה פתוח לכל, אך שפת הלימוד בו תהיה ערבית. הרעיון עצמו הועלה עוד בשנות השבעים, אך לאחרונה הוא הועלה מחדש על ידי ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, על רקע הדיונים במל"ג ובוועדת החינוך של הכנסת, בדבר איחוד המכללות הציבוריות בגליל לכדי אוניברסיטה אחת (אבו סאלח, 30.4.05; 7.5.05).

הרעיון זוכה לתמיכה רבה, אך יש לו גם מתנגדים בציבור הערבי. להלן נתאר בקצרה את נימוקיהם המרכזיים של התומכים והמתנגדים.

**התומכים** טוענים, כי מוסד שכזה יפתור את בעיית האפליה של סטודנטים ערבים בעת קבלה למוסדות הקיימים, ותוך כדי כך גם את בעיית השפה והניכור התרבותי. עוד הם טוענים כי מוסד שכזה יהווה מרכז אינטלקטואלי ופוליטי לאוכלוסייה הערבית, יתרום לשימור המורשת התרבותית הערבית, יסייע בבניית מנהיגות מקומית ויהווה אמצעי לחיזוק כוחו ולקידום מעמדו הכלכלי-חברתי והפוליטי של המיעוט הערבי במדינה (ועדת המעקב הערבית לענייני חינוך, ראשי רשויות מקומיות ערביות, אקדמאים כגון ד"ר חאלד אבו-עסבה מאוניברסיטת בר-אילן ומכון ברוקדייל, ד"ר פייסל עזאיה מאוניברסיטת חיפה וחבר המל"ג, ואחרים; ר' אבו אלהיג'א, 2003) אחרים רואים ברעיון חלק מתפיסה כללית המקדמת אוטונומיה תרבותית לאוכלוסייה הערבית בארץ (שם).

**המתנגדים** טוענים כי מוסד אקדמי צריך להתנהל על בסיס העקרון של אוניברסליות ולשמר נקודת מפגש בין תרבויות (עוואד אבו פריח, פעיל בפורום החינוך בנגב ויועץ לענייני ערבים במכללת ספיר; סמיח ג'נדרה, מנהל המכון לשפות, לניהול ולהכשרה מקצועית בנצרת; ר' אבו אלהיג'א, שם) לדברי המתנגדים, אוניברסיטה ערבית תגביר את בידודן של הקהילות הערביות והיא אף עלולה להגביל את אפשרויות התעסוקה של הבוגרים בשוק העבודה הישראלי. משום כך הם מעדיפים להמשיך ולהילחם על שוויון במסגרת של המערכת הקיימת, מתוך חתירה להשתלבות ולא להסתגרות.

רוב האקדמאים והפוליטיקאים הערבים תומכים ברעיון וכך גם אקדמאים יהודים וחברים במל"ג. לעומת זאת, הרעיון נתקל בהתנגדות עזה של פוליטיקאים יהודים, החוששים מפני התבדלות קהילתית, כמו גם של ראשי המכללות הציבוריות בגליל, החוששים מפני תחרות (אבו אלהיג'א, 2003: פרק 3).

החוקר יונס אבו אלהיג'א מצביע על שני גורמים שמנעו את הקמתה של אוניברסיטה ערבית עד היום:

בעיני האליטה הפוליטית הישראלית, ההתנגדות למוסד השכלה גבוהה ערבי משתלבת עם ההתנגדות לאוטונומיה תרבותית למיעוט הלאומי הערבי; מתלווה לכך חשש שמה מוסד שכזה יהפוך למרכז של פעילות לאומנית אנטי-ישראלית, כפי שקרה באוניברסיטאות בשטחים. לדעת אבו אלהיג'א, מדובר בשאיפתה של קבוצת הרוב היהודית לשמר בידיה את השליטה על המערך המוסדי המדינתי בכלל ועל מנגנוני ההשכלה הגבוהה בפרט (אבו אלהיג'א, 2005).

על כך יש להוסיף כי לדעת המל"ג, אין מקום להקמת אוניברסיטאות נוספות בארץ, אם משום שאין מספיק מועמדים ללימודים במוסד שכזה ואם משום ההוצאה הכספית הכרוכה בכך. מן הראוי לציין כי לאחרונה החליטה המל"ג לדחות את הבקשות להעניק הכרה למכללת אריאל ולאיחוד של המכללות הציבוריות בגליל (טראובמן, 11.5.05).

התכנית להקמת אוניברסיטה ערבית קיבלה ביטוי מעשי כאשר עיריית נצרת הציעה להקימו בתחומה. הרעיון קיבל תאוצה מסוימת בעת שלטון מפלגת העבודה, בשנים 1999-2001; בתקופה זו תמכה גם המל"ג ברעיון (החלטת המל"ג מיום 7.11.00). לעומת זאת, עם כניסתה של לימור לבנת לתפקיד שרת החינוך, הרעיון הוקפא. בהמשך ניסתה המל"ג לפשר בין עמדת עיריית נצרת לבין עמדת הממשלה, בהציעה להקים מוסד רב-קמפוס שיאחד את המכללות בצפון וישלב גם את המכללה המוצעת בנצרת; אולם עד כה לא היו לכך תוצאות (אבו אלהיג'א, 2003).

ביום 27.6.06 נדונה בוועדת החינוך של הכנסת ההצעה להקים מכללה ערבית בנצרת, לאחר שהתכנית אושרה במשרד החינוך ובמועצה לביטחון לאומי. בוועדה הסתמן רוב לאישור התכנית אולם לבקשת ח"כ יואל חסון, יו"ר הקואליציה בפועל, האישור נדחה עד לקיום דיון בנושא בקואליציה (זליקוביץ', 27.6.06).

היזומה להקים אוניברסיטה ערבית מעלה שאלות רחבות יותר, בדבר תפקידם החברתי-פוליטי של מוסדות אקדמיים ובדבר האפשרות להקים מוסדות שכאלה על פי קריטריון של מובחנות קהילתית – לאומית, עדתית, תרבותית, דתית או מגדרית.

יש לציין כי כבר כיום קיימים מוסדות להשכלה גבוהה המשרתים קבוצות תרבותיות מובחנות. מזה שנים פועלות בישראל ישיבות על-תיכוניות המתוקצבות על ידי המדינה, ואף כי הן אינן חלק ממערכת ההשכלה הגבוהה שבפיקוח המל"ג, עצם קיומן מבטא את ההכרה המדינתית בזכותו של הציבור החרדי לאוטונומיה תרבותית. הכרה שכזאת קיימת גם במערכת החינוך היסודי והעל יסודי, שם פועלים בהסכמת המדינה זרמים עצמאיים – הזרם העצמאי של אגודת ישראל, מעין החינוך של תנועת ש"ס, רשת נועם של דתיים לאומיים ועוד; וגם בחינוך העל-תיכוני, שם פועלות ישיבות ההסדר. יש אף כאלה המבקשים להגביר את האוטונומיה של הזרמים הדתיים

והחרדיים: בשנת 2000 הגיש ח"כ זבולון אורלב הצעת חוק להקמת מועצה להשכלה תורנית גבוהה שתפעל במתכונת דומה למל"ג ותהיה מוסמכת להעניק תארים בלימודים תורניים גבוהים, שיהיו זהים לתואר אקדמי על פי חוק המל"ג. מטרתו של אורלב היתה, להביא להכרה ולתקצוב מדינתי של לימודים תורניים גבוהים (וולנסקי, 2005: 324).

גם בידול על רקע לאומי אינו תופעה חדשה, והוא קיים בישראל מיומה הראשון של המדינה. הוא מוצא ביטוי בחינוך היסודי והעל-יסודי, בדמותם של בתי ספר נפרדים לערבים. בבתי ספר אלה ניתן לשלב תכנים תרבותיים ערביים עד להיקף של 25% מתכנית הלימודים. עם זאת, המדינה אינה מאפשרת לערבים להקים אגף נפרד משלהם במשרד החינוך, כדוגמת האגף הנפרד המשרת את החינוך הממלכתי-דתי.

ועוד: בעשור או שניים האחרונים אנו עדים גם להקמתם של בתי ספר ייחודיים בעלי תכנים תרבותיים שונים: בתי ספר של תל"י המדגישים לימודי יהדות, בתי ספר דמוקרטיים, בתי ספר יהודים-ערבים וכד'. על רקע מגמות אלה, נראה כי אין בסיס לטעונו של אלה המתנגדים לאוטונומיה חינוכית ערבית על רקע של חשש מבדלנות תרבותית.

לבסוף, הדיון בשאלת הקמתה של מכללה ערבית אינו מקרה ראשון של דיון בעקרון האוניברסליות בהשכלה הגבוהה. דיון דומה התקיים בשנות ה-1950, סביב כינונה של אוניברסיטת בר אילן. אוניברסיטה זו ניזומה כמוסד פרטי על ידי תנועת "המזרחי" והיא זכתה להכרת המל"ג כאוניברסיטה רק ב-1970, לאחר מאבק ממושך. ההתנגדות לבר-אילן נבעה מן היחס האמביוולנטי של הציונות החילונית לציונות הדתית, ומהחשש שהיא תתחרה במעמדה של האוניברסיטה העברית כסמל התחייה הציונית הלאומית-ממלכתית וכמרכז רוחני ליהדות העולם. בדיוני המל"ג הועלה החשש כי הקמתו של מוסד דתי תגרום להעדפה של מורים ותלמידים דתיים ותפגע בעקרון של אי אפליה בקבלת תלמידים וסגל בשל גזע, מין, דת, לאום או מעמד חברתי, שעוגן בסעיף 9 לחוק המל"ג. בסופו של דבר, חברי המל"ג גילו נכונות לעקוף את הסעיף בכדי להכשיר את אוניברסיטת בר-אילן, ונציגי אוניברסיטת בר-אילן מצדם התחייבו לשמור על הוראות הסעיף מתוך ידיעה שהם יכולים למעשה לחרוג ממנו בגיבוי של שר החינוך (קליין, 1998: 59-60).

בתוך בר אילן עצמה התנהלו בשנות ה-1960 מאבקים בין אלה שתמכו בפוליטיזציה (למעשה, מפד"ליזציה) של המוסד לבין התומכים בחופש אקדמי. אנשי המפד"ל ראו את בר-אילן בראש ובראשונה כמוסד בעל "ייעוד של הקניית ערכים דתיים וטיפוחם וחינוך התלמידים לשמירת מצוות" (שם: 104). ועידות המפד"ל דנו רבות על הזיקה החזקה של אוניברסיטת בר אילן למפד"ל. היו פוליטיקאים שדיברו בדאגה על הרמה הדתית הנמוכה של המוסד. באותה תקופה גם סולקו מרצים שלא לימדו על פי קו המפד"ל (שם: 105-108). בדיון שהתקיים ב-1964 בוועדת החינוך של

הכנסת הודה רקטור המוסד בהעדפה של מרצים וסטודנטים דתיים ובכך שכל חברי הוועד המנהל של בר אילן, למעט אחד, הם חברי המזרחי (שם: 109). גם זמן רב לאחר מכן, ב-1991, מצא לנכון יו"ר ועד הנאמנים של בר אילן, ד"ר יוסף בורג, לטעון בזכות הגבלת מספר הסטודנטים החילוניים ובזכות מינויים של מרצים דתיים; הוא גם הודה בקיומן של הגבלות על קידום האקדמי של מרצים חילוניים (שם: 105).

עם כל זאת, יש הבדל חשוב אחד בין אוניברסיטת בר אילן לאוניברסיטה הערבית המוצעת והוא, טיב הזיקה לאידיאולוגיה הציונית ההגמונית. מייסדיה של אוניברסיטת בר-אילן דגלו בפיתוח אידיאולוגיה לאומית אלטרנטיבית לזו של הציונות החילונית, וזאת על מנת להפוך את הזרם הציוני-דתי למרכזי וחזק יותר בישראל; הם לא כפרו במטרות הבסיסיות של הציונות. לעומת זאת, אוניברסיטה ערבית נתפסת בקרב אנשי ציבור יהודים כקריאת תגר על האידיאולוגיה הציונית ולא דווקא כניסיון לשנותה מבפנים; וליתר דיוק, הרעיון נתפס כבדלנות שנועדה להעצים את הלאום הפלסטיני-ערבי ולא כניסיון להגביר את ההשתלבות בחברה הישראלית. זאת, למרות שבידול איננו חייב להוביל בכל מקרה ובכל מצב לכפירה בלגיטימיות של המסגרת המשותפת הכוללת: בידול יכול לשמש גם אמצעי להשגת השתלבות שוויונית יותר, מתוך נקודת כוח ולא מתוך עמדת חולשה.

את השאיפה לכינון אוניברסיטה ערבית, כמו גם את ההתנגדות לה, אפשר להבין גם על רקע אופיין המגויס של האוניברסיטאות הקיימות לפרוייקט הציוני ולתרבות היהודית בכלל, וזו העברית בפרט. מחויבות זו באה לידי ביטוי בדבריו של שר החינוך בן ציון דינור, מיוזמי חוק המועצה להשכלה גבוהה בישראל בשנות ה-1950, שקבע כי יש "להזקיף את החינוך והמחקר המדעי לצרכי תקומת העם, פיתוח הארץ, בניין המדינה וביטחונה... מוסדות ההשכלה הגבוהה והמדע היו קשורים וצריכים להיות קשורים בכל התנועה הלאומית שלנו" (קליין, 1998: 34-35). במהלך השנים חל עידון בתפיסה של האוניברסיטאות כמקדמות הפרוייקט הלאומי לטובת תפיסה השמה דגש על החופש האקדמי ועל התאמת הלימודים לצרכי שוק העבודה. עם זאת, בכל האוניברסיטאות נשמרת זיקה מיוחדת להיסטוריה ולתרבות היהודית והישראלית ובכולן פועלים מכונים ופרוייקטים המשתלבים בקידום מטרות לאומיות כגון המכון לחקר הנגב, מרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, המכון לחקר יהדות המקרא ועוד. במסלולים ללימודי היסטוריה ותרבות של המזרח התיכון ניכרת השפעת התפיסה הלאומית-ביטחונית ותכני הלימוד בהם משקפים את מעמדה הפוליטי של ישראל באזור ואת הצורך "ללמוד את תרבות האויב" יותר מאשר התעניינות אקדמית בתרבויות המזרח התיכון; מסלולים אלה גם משמשים כמקור גיוס מרכזי לשירותי הביטחון. בחוגים אלה, שבהם הכרות מוקדמת עם השפה והתרבות הערבית מהווים יתרון לכאורה, מרגישים הסטודנטים הערבים כזרים, לא פחות מאשר בחוגים אחרים.



## נספח 2: נתונים סטטיסטיים ותקציביים

### רשימת הלוחות והתרשימים

**לוח 12:** תקצוב ממשלתי לסטודנט באוניברסיטה ושיעור המימון הממשלתי לסטודנט מתוך התקצוב הכולל לסטודנט באוניברסיטה 1994/5 – 2004/05.

**לוח 13:** תקצוב ממשלתי לסטודנט במכללה אקדמית ציבורית ושיעור המימון הממשלתי לסטודנט מתוך התקצוב הכולל לסטודנט במכללה אקדמית ציבורית 1994/95 – 2004/05.

**תרשים 1:** תלמידים במוסדות להכשרת מורים ובתוכם שיעור הלומדים לתואר ראשון, 1995-2004, תלמידים במספרים מוחלטים ושיעור הלומדים לתואר ראשון באחוזים.

**תרשים 2:** תקציב השכלה גבוהה ושיעורו מתוך סך הוצאות הממשלה בתקציב הרגיל, 1995 – 2007, תקציב ההשכלה הגבוהה במיליוני ₪, במחירי 2005; שיעור התקציב מתוך סך הוצאות הממשלה באחוזים.

**תרשים 3:** התקציב הרגיל של מכללות אקדמיות ציבוריות: כלל הכנסות והכנסות מן הממשלה 1994/95 – 2004/05. במחירי 2005.

**תרשים 4:** תקציב ההוראה לסטודנט לפי סוג מוסד אקדמי 1994/95 – 2004/05 באלפי ₪, מחירי 2005.

**תרשים 5:** תקציב האוניברסיטאות פר סטודנט: תקצוב משלתי ותקצוב לא ממשלתי לסטודנט 1994/95 – 2004/05 באלפי ₪, מחירי 2005.

**תרשים 6:** תקציב המכללות האקדמיות הציבוריות פר סטודנט: תקצוב ממשלתי ותקצוב לא ממשלתי לסטודנט 1994/95 – 2004/05, באלפי ₪, מחירי 2005.

**תרשים 7:** שכר הלימוד באוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות ציבוריות כאחוז מהתקציב כלי שהן, 1994/95 – 2004/05, באחוזים.

**תרשים 8:** המימון הממשלתי של המוסדות להכשרת מורים 1995-2004 כלל ההכנסות בתקציב באלפי ₪ מחירי 2005.

**לוח 1:** סך התלמידים במוסדות על-תיכוניים וגבוהים, אקדמיים ולא אקדמיים לתואר ראשון תשמ"ה (1984/85) – תשס"ה (2004/05), מספרים מוחלטים.

**לוח 1א:** סך התלמידים במוסדות על-תיכוניים וגבוהים, אקדמיים ולא אקדמיים לתואר ראשון תשמ"ה (1984/85) – תשס"ה (2004/05), אחוזים.

**לוח 2:** סך הסטודנטים הלומדים באוניברסיטאות, לפי קבוצת אוכלוסיה, דת ומוצא, (1989/90) – (2003/04) במספרים מוחלטים ואחוזים.

**לוח 3:** סטודנטים לתואר ראשון באוניברסיטאות, לפי קבוצת אוכלוסיה, דת ומוצא, (1989/90) – (2003/04) במספרים מוחלטים ואחוזים.

**לוח 4:** סטודנטים לתואר שני באוניברסיטאות, לפי קבוצת אוכלוסיה, דת ומוצא, (1989/90) – (2003/04) במספרים מוחלטים ואחוזים.

**לוח 5:** סטודנטים לתואר שלישי באוניברסיטאות, לפי קבוצת אוכלוסיה, דת ומוצא, (1989/90) – (2003/04) במספרים מוחלטים ואחוזים.

**לוח 6:** סטודנטים באוניברסיטאות לפי מין, תואר ומוסד 2004/05 מספרים מוחלטים.

**לוח 7:** סטודנטיות באוניברסיטאות לפי תואר ומוסד 2004/05 באחוזים.

**לוח 8:** סטודנטיות באוניברסיטאות לפי קבוצת אוכלוסיה, דת, מוצא ותואר 2003/04 באחוזים.

**לוח 9:** סטודנטים בשלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל (שלוחות זרות) (1998/99) – תשס"ה (2003/04), מספרים מוחלטים ואחוזים.

**לוח 10:** מקבלי תואר ראשון במכללות אקדמיות ובמכללות לחינוך 1994/5 – 2003/4 במספרים מוחלטים ובאחוזים.

**לוח 11:** מספר הסטודנטים הלומדים במכללות אקדמיות ציבוריות ומספר המכללות האקדמיות הציבוריות המתקצבות באמצעות מימון ממשלתי 1994/95-2004/05.

**לוח 1. סך התלמידים במוסדות על-תיכוניים וגבוהים, אקדמיים ולא אקדמיים  
לתואר ראשון תשמ"ה (1984/85) – תשס"ה (2004/05)  
מספרים מוחלטים**

שנה	סך הכל	אוניברסיטאות (3)	מכללות אקדמיות (3)	מכללות (לחינוך) (4)	יתר המוסדות להכשרת כוח אדם להוראה (5)	מוסדות על-תיכוניים (אחרים) (6)
תשמ"ה 1984/85	71,757	43,635	1,850	1,033	10,839	14,400
תש"ן 1989/90	77,298	46,519	3,670	4,618	8,291	14,200
תשנ"ה 1994/95	124,475	66,502	9,300	10,127	9,446	29,100
תשנ"ו <sup>(7)</sup> 1995/96	א.נ.	68,950	13,041	10,538	א.נ.	א.נ.
תשנ"ז <sup>(7)</sup> 1996/97	א.נ.	70,300	18,020	12,966	א.נ.	א.נ.
תשנ"ח 1997/98	162,397	72,439	23,373	17,735	7,591	41,259
תשנ"ט 1998/99	174,411	73,820	28,560	18,861	9,620	43,550
תש"ס 1999/00	183,044	74,194	33,250	20,004	11,059	44,537
תשס"א 2000/01	188,678	73,906	37,431	19,698	12,126	45,517
תשס"ב <sup>(7)</sup> 2001/02	א.נ.	75,430	42,371	19,998	א.נ.	א.נ.
תשס"ג <sup>(7)</sup> 2002/03	א.נ.	76,695	47,046	20,701	א.נ.	א.נ.
תשס"ד 2003/04	209,578	78,561	51,086	22,082	12,655	45,194
תשס"ה <sup>(7)</sup> 2004/05	א.נ.	78,450	54,987	22,458	א.נ.	א.נ.

**הערות:**

- (1) לא כולל את האוניברסיטה הפתוחה.
- (2) כולל תלמידים במכללות אזוריות במסלולים אקדמיים באחריות אקדמית של אוניברסיטאות. לא כולל סטודנטים הלומדים בשלוחות של אוניברסיטאות בחו"ל,
- (3) סטודנטים לתואר ראשון בלבד.
- (4) סטודנטים לתואר ראשון – בוגר בחינוך.
- (5) סטודנטים לתעודת הוראה על-תיכונית (מורה מוסמך ומורה מוסמך בכיר).
- (6) סטודנטים לתעודה על-תיכונית, לא אקדמית (כגון: הנדסאי, אחות מוסמכת וכדומה).
- (7) הנתונים בשנים אלו התקבלו מהמל"ג, אין נתונים מלאים עבור כל הלומדים במוסדות על-תיכוניים לכן לא צויין בשנים אלו הסך הכולל של התלמידים.

**מקורות:**

לשנים תשמ"ה, תש"ן, תשנ"ה, תשנ"ח-תשס"א, תשס"ד: הלמ"ס, מכללות אקדמיות תשס"ד, לוח א'. אתר האינטרנט של הלמ"ס.  
לשנים תשנ"ו-תשנ"ז, תשס"א-תשס"ב, תשס"ה: נתונים שהתקבלו מהמועצה להשכלה גבוהה.

**לוח 1א. סך התלמידים במוסדות על-תיכוניים וגבוהים, אקדמיים ולא אקדמיים  
לתואר ראשון תשמ"ה (1984/85) – תשס"ה (2004/05)  
באחוזים**

שנה	סך הכל	אוניברסיטאות(3) (1) (2)	מכללות אקדמיות(3)	מכללות לחינוך(4)	יתר המוסדות להכשרת כוח אדם להוראה(5)	מוסדות על- תיכוניים(6)
תשמ"ה 1984/85	100	60.8	2.5	1.4	15.1	20.1
תש"ן 1989/90	100	60.4	4.7	5.9	10.6	18.3
תשנ"ה 1994/95	100	53.3	7.5	8.2	7.6	23.4
תשנ"ו <sup>(7)</sup> 1995/96	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.
תשנ"ז <sup>(7)</sup> 1996/97	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.
תשנ"ח 1997/98	100	44.6	14.4	10.9	4.7	25.4
תשנ"ט 1998/99	100	42.4	16.4	10.8	5.5	24.9
תש"ס 1999/00	100	40.6	18.2	10.9	6	24.3
תשס"א 2000/01	100	39.2	19.8	10.4	6.4	24.1
תשס"ב <sup>(7)</sup> 2001/02	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.
תשס"ג <sup>(7)</sup> 2002/03	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.
תשס"ד 2003/04	100	37.5	24.4	10.5	6	21.6
תשס"ה <sup>(7)</sup> 2004/05	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.

הערה: ר' הערות לוח 1 לעיל.  
מקור: ר' מקור לוח 1 לעיל.

לוח 2. סך הסטודנטים הלומדים באוניברסיטאות, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת ומוצא,

2003/04 – 1989/90

במספרים מוחלטים ובאחוזים

סטודנטים לתואר ראשון, שני ושלישי										קבוצת אוכלוסייה, דת ומוצא
תשס"ד 2003/04	תשס"ג 2002/03	תשס"ב 2001/02	תשס"א 2000/01	תש"ס 1999/2000	תשנ"ט 1998/99	תשנ"ח 1997/98	תשנ"ז 1996/97	תשנ"ו 1995/96	תש"ן 1989/90	
124,416	120,552	117,146	113,349	112,987	111,304	109,044	104,885	101,617	67,201	סך כולל
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	מספרים מוחלטים אחוזים
91.9	92.1	א.נ.	א.נ.	א.נ.	א.נ.	א.נ.	א.נ.	א.נ.	א.נ.	קבוצת אוכלוסייה
89.1	89.5	91.8	92.0	92.6	92.9	93.2	93.7	94.1	94.2	ודת
8.1	7.8	8.2	8.0	7.4	7.1	6.8	6.3	5.9	5.8	יהודים ואחרים
5.2	5.0	5.1	4.9	4.4	4.1	3.8	3.5	3.2	3.3	מזה: יהודים
1.9	1.8	2.1	2.1	1.9	1.9	1.8	1.8	1.7	1.9	ערבים ואחרים (עד 2001/02)
1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.7	0.6	מזה: מוסלמים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	נוצרים
39.3	37.4	36.9	35.5	34.0	33.4	32.0	30.9	31.5	26.8	דרוזים
22.5	23.1	23.9	23.8	24.4	25.3	25.6	25.4	26.1	25.8	מוצא (יהודים) - סך הכל
20.7	21.3	21.9	21.7	22.2	23.0	23.0	22.8	23.3	21.7	ישראל
1.8	1.9	2.0	2.1	2.2	2.3	2.5	2.7	2.8	4.1	אסיה-אפריקה - סך הכל
38.2	39.5	39.2	40.7	41.6	41.2	42.4	43.7	42.5	47.4	ילידי ישראל
20.9	22.4	22.0	23.7	24.5	25.8	26.3	27.0	25.0	32.5	ילידי חו"ל
17.3	17.1	17.2	17.0	17.0	15.4	16.1	16.7	17.5	14.9	אירופה-אמריקה - סך הכל
										ילידי חו"ל

מקור: הלמ"ס, מועמדים ללימודי תואר ראשון ושני, סטודנטים ומקבלי תארים באוניברסיטאות, שנים שונות.

**לוח 3. סטודנטים לתואר ראשון באוניברסיטאות, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת ומוצא,  
1989/90 - 2003/04**  
במספרים מוחלטים ובאחוזים

סטודנטים לתואר ראשון										קבוצת אוכלוסייה, דת ומוצא
תשס"ד 2003/04	תשס"ג 2002/03	תשס"ב 2001/02	תשס"א 2000/01	תש"ס 1999/2000	תשנ"ט 1998/99	תשנ"ח 1997/98	תשנ"ז 1996/97	תשנ"ו 1995/96	תש"ן 1989/90	
78,561	76,581	75,247	73,906	74,194	73,820	72,439	70,243	68,696	46,519	<b>סך כולל</b>
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	מספרים מוחלטים אחוזים
										קבוצת אוכלוסייה
										דת
90.2	90.5	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	יהודים ואחרים
87.0	87.4	90.2	90.4	91.0	91.3	91.8	92.3	93.0	93.3	מזה: יהודים
9.8	9.5	9.8	9.6	9.0	8.7	8.2	7.7	7.0	6.7	ערבים ואחרים (עד 2001/02)
6.3	6.1	6.1	5.8	5.4	5.1	4.6	4.2	3.8	3.7	מזה: מוסלמים
2.3	2.2	2.5	2.5	2.3	2.2	2.2	2.1	2.0	2.3	נוצרים
1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0	0.9	0.7	דרוזים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	מוצא (יהודים) - סך הכל
41.6	40.2	39.1	38.0	36.1	35.5	33.9	32.6	32.5	28.8	ישראל
										אסיה-אפריקה - סך הכל
22.4	23.2	23.6	24.2	24.9	26.3	26.9	27.1	27.1	27.9	יילידי ישראל
20.7	21.5	21.8	22.2	23.0	24.2	24.6	24.7	24.7	24.2	יילידי חו"ל
1.7	1.7	1.8	1.9	2.0	2.1	2.3	2.4	2.4	3.7	
										אירופה-אמריקה - סך הכל
36.0	36.6	37.3	37.9	38.9	38.2	39.2	40.3	40.3	43.3	יילידי ישראל
19.2	19.9	20.4	21.3	22.2	23.5	24.0	24.6	24.0	30.6	יילידי חו"ל
16.9	16.7	16.9	16.5	16.8	14.7	15.2	15.7	16.3	12.7	

מקור: הלמ"ס, מועמדים ללימודי תואר ראשון ושני, סטודנטים ומקבלי תארים באוניברסיטאות, שנים שונות.

**לוח 4. סטודנטים לתואר שני באוניברסיטאות, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת ומוצא,  
2003/04 – 1989/90**  
במספרים מוחלטים ובאחוזים

סטודנטים לתואר שני										קבוצת אוכלוסייה, דת ומוצא
תשס"ד 2003/04	תשס"ג 2002/03	תשס"ב 2001/02	תשס"א 2000/01	תש"ס 1999/2000	תשנ"ט 1998/99	תשנ"ח 1997/98	תשנ"ז 1996/97	תשנ"ו 1995/96	תש"ן 1989/90	
<b>35,629</b>	<b>34,568</b>	<b>33,041</b>	<b>30,922</b>	<b>30,454</b>	<b>29,577</b>	<b>29,103</b>	<b>27,521</b>	<b>25,864</b>	<b>16,155</b>	<b>סך כולל</b>
<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>מספרים מוחלטים</b>
										<b>אחוזים</b>
										<b>קבוצת אוכלוסייה</b>
										<b>ודת</b>
94.9	95.2	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	<b>יהודים ואחרים</b>
93.0	93.3	95.0	95.0	96.1	96.4	96.6	96.8	97.0	96.7	מזה: יהודים
5.1	4.8	5.0	4.6	3.9	3.6	3.4	3.2	3.0	3.6	<b>ערבים ואחרים (עד 2001/02)</b>
3.2	3.1	3.1	2.8	2.3	2.1	1.9	1.7	1.5	2.0	מזה: מוסלמים
1.3	1.1	1.4	1.3	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	נוצרים
0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	דרוזים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	<b>מוצא (יהודים) - סך הכל</b>
36.0	33.5	33.4	32.0	30.9	30.4	29.2	28.2	29.7	22.9	ישראל
23.7	24.2	25.5	24.4	24.7	24.6	24.0	23.2	24.4	19.9	אסיה-אפריקה - סך הכל
21.8	22.2	23.3	22.0	22.1	21.8	21.0	19.9	20.9	15.1	ילידי ישראל
1.9	2.0	2.2	2.4	2.5	2.8	3.0	3.2	3.5	4.8	ילידי חו"ל
40.3	42.3	41.1	43.6	44.4	45.0	46.8	48.6	45.9	57.2	אירופה-אמריקה - סך הכל
23.8	25.8	24.9	27.4	28.5	30.0	30.8	32.0	27.9	38.8	ילידי ישראל
16.5	16.4	16.2	16.3	15.9	15.0	16.0	16.6	18.0	18.4	ילידי חו"ל

מקור: הלמ"ס, מועמדים ללימודי תואר ראשון ושני, סטודנטים ומקבלי תארים באוניברסיטאות, שנים שונות.

**לוח 5. סטודנטים לתואר שלישי באוניברסיטאות, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת ומוצא,  
1989/90 – 2003/04**  
במספרים מוחלטים ובאחוזים

סטודנטים לתואר שלישי										קבוצת אוכלוסייה, דת ומוצא
תשס"ד 2003/04	תשס"ג 2002/03	תשס"ב 2001/02	תשס"א 2000/01	תש"ס 1999/2000	תשנ"ט 1998/99	תשנ"ח 1997/98	תשנ"ז 1996/97	תשנ"ו 1995/96	תש"ן 1989/90	
<b>8,714</b>	<b>7,944</b>	<b>7,404</b>	<b>7,020</b>	<b>6,647</b>	<b>6,307</b>	<b>6,082</b>	<b>5,803</b>	<b>5,451</b>	<b>3,764</b>	<b>סך כולל</b>
<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>מספרים מוחלטים</b>
										<b>אחוזים</b>
										<b>קבוצת אוכלוסייה</b>
										<b>ודת (1)</b>
96.7	96.7									<b>יהודים ואחרים</b>
94.5	94.6	96.8	96.6	96.8	96.5	96.5	96.6	96.5	96.1	מזה : יהודים
3.3	3.2	3.2	3.4	3.2	3.5	3.5	3.4	3.5	3.9	<b>ערבים ואחרים (עד 2001/02)</b>
2.3	2.1	2.0	2.0	1.9	2.0	1.9	1.9	1.8	2.8	מזה: מוסלמים
0.7	0.8	1.0	0.9	0.8	0.7	0.8	0.7	0.8	0.9	נוצרים
0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	דרוזים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	<b>מוצא (יהודים) - סך הכל</b>
33.1	29.1	30.8	27.5	26.4	26.2	25.0	23.8	26.3	17.1	ישראל
17.6	16.0	17.4	15.7	15.8	15.4	15.7	14.9	15.7	15.5	אסיה-אפריקה - סך הכל
15.6	13.8	14.8	13.0	13.2	12.6	12.4	11.7	12.2	9.9	ילידי ישראל
2.1	2.2	2.6	2.7	2.7	2.8	3.3	3.2	3.5	5.6	ילידי חו"ל
49.2	54.7	51.7	56.7	57.8	58.4	59.3	61.3	58.1	67.4	אירופה-אמריקה - סך הכל
25.2	29.7	26.4	31.4	31.4	31.6	32.2	32.5	27.2	38.2	ילידי ישראל
24.0	25.0	25.3	25.3	26.5	26.7	27.1	28.9	30.9	29.2	ילידי חו"ל

מקור: הלמ"ס, מועמדים ללימודי תואר ראשון ושני, סטודנטים ומקבלי תארים באוניברסיטאות, שנים שונות.







**לוח 8. סטודנטיות באוניברסיטאות לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מוצא ותואר  
2003/04  
באחוזים**

תשס"ד 2003/04						קבוצת אוכלוסייה, דת ומוצא
תעודה	תואר שלישי	תואר שני	תואר ראשון First degree		סך הכל	
			מזה: שנה ראשונה	סך הכל		
<b>78.5</b>	<b>52.8</b>	<b>57.3</b>	<b>56.7</b>	<b>55.9</b>	<b>56.4</b>	<b>סך הכל</b> <b>קבוצת אוכלוסייה</b> <b>ודת</b>
81.8	54.4	58.2	56.4	55.7	56.7	<b>יהודים ואחרים</b>
81.6	54.3	58.2	56.1	55.5	56.5	מזה : יהודיות
						<b>ערביות ואחרות</b>
64.5	26.9	45.8	59.6	58.2	55.3	<b>סך הכל</b>
59.2	25.4	42.4	58.2	56.8	53.5	מזה: מוסלמיות
76.6	38.6	58.9	63.7	63.1	62.0	נוצריות
78.4	12.0	35.1	59.5	55.8	52.1	דרוזיות
						<b>מוצא (יהודיות)</b>
80.6	51.8	58.3	54.6	54.2	55.4	ישראל
80.8	55.1	58.8	58.4	58.3	58.6	אסיה-אפריקה
84.2	53.3	57.2	56.3	55.1	55.9	אירופה-אמריקה

מקור: הלמ"ס, מועמדים ללימודי תואר ראשון ושני, סטודנטים ומקבלי תארים באוניברסיטאות, שנים שונות.

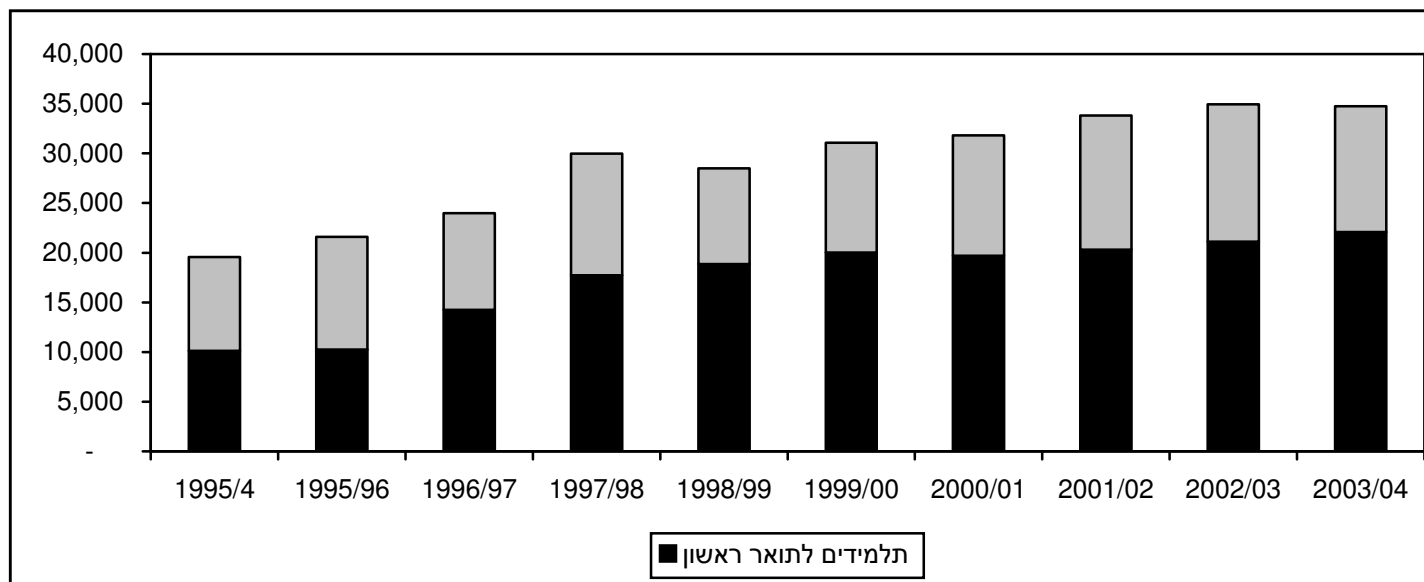
**לוח 9. סטודנטים בשלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל (שלוחות זרות)  
תשנ"ט (1998/99) – תשס"ה (2003/04)  
במספרים מוחלטים ובאחוזים**

שנה	סך הכל		תואר ראשון	תואר שני
	מספרים מוחלטים	אחוזים		
תשנ"ט 1998/99	18,635	100	66.9	33.1
תש"ס 1999/00	15,654	100	68.6	31.4
תשס"ג 2002/03	7,116	100	42.3	57.7
תשס"ד 2003/04	5,596	100	43	57

הערה: לא כולל סטודנטים בשלוחות שלמדו מרחוק.  
מקורות: הלמ"ס, מכללות אקדמיות, תשס"ד; אתר האינטרנט של הלמ"ס.

## תרשים 1. תלמידים במוסדות להכשרת מורים ובתוכם שיעור הלומדים לתואר ראשון, 1994/5 – 2003/4

תלמידים במספרים מוחלטים ושיעור הלומדים לתואר ראשון באחוזים



1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	
19,573	21,601	23,990	29,976	28,481	31,063	31,824	33,822	34,953	34,737	סך התלמידים במוסדות להכשרת מורים
51.7%	47.4%	59.4%	59.2%	66.2%	64.4%	61.9%	60.0%	60.4%	63.6%	מזה: שיעור התלמידים לתואר ראשון

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

**לוח 10. מקבלי תואר ראשון במכללות אקדמיות ובמכללות לחינוך 1994/5 – 2003/4**  
 במספרים מוחלטים ובאחוזים

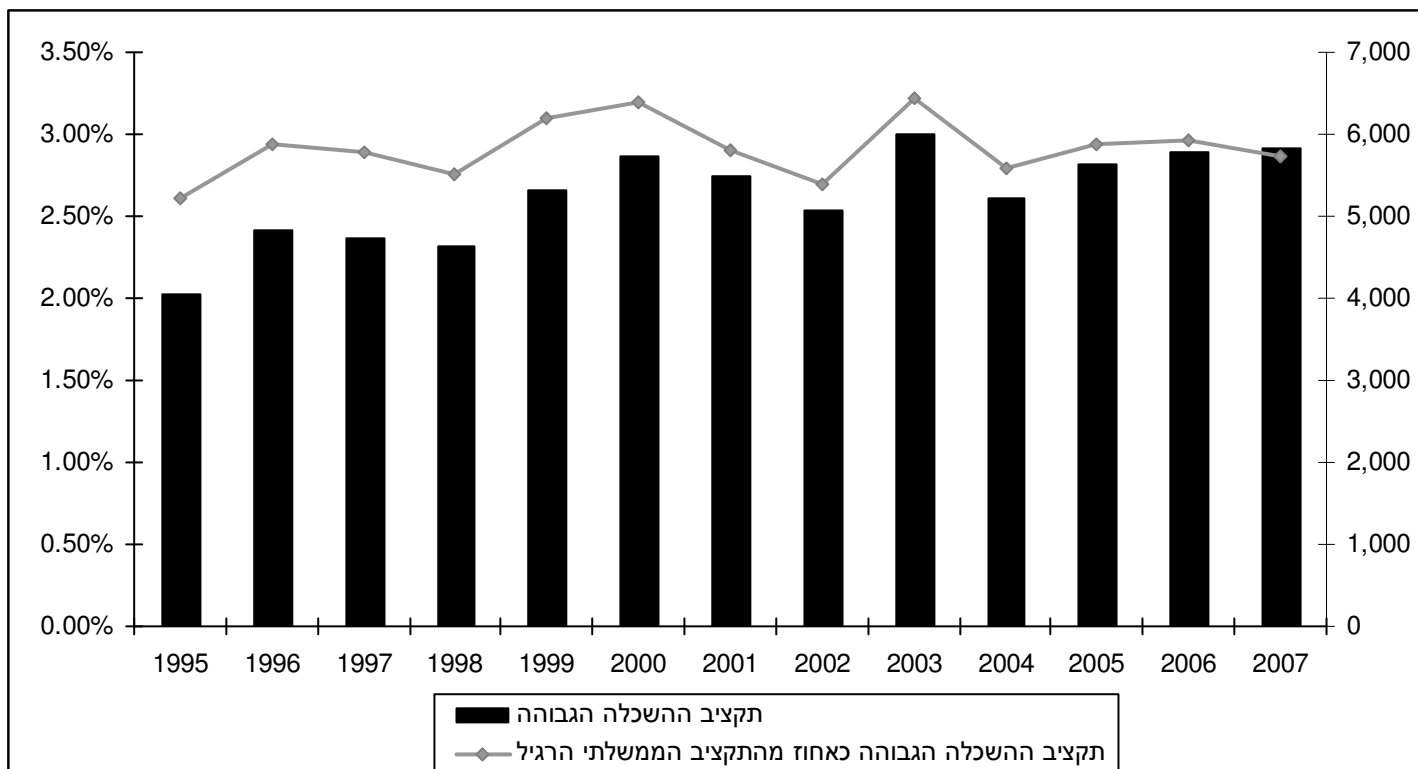
תש"ס 1999/00			תשנ"ו 1995/96			תשנ"ה 1994/95			דת ומוצא			
מכללות אקדמיות		מכללות לחינוך	מכללות אקדמיות		מכללות לחינוך	מכללות אקדמיות		מכללות לחינוך				
גורם מתקצב			גורם מתקצב			גורם מתקצב						
פרטי	ציבורי		סך הכל	פרטי		ציבורי	סך הכל			פרטי	ציבורי	סך הכל
3,860	2,383	6,243	4,368	987	424	1,411	.א.נ.	.א.נ.	.א.נ.	1,299	2,144	סך הכל - מספרים מוחלטים אחוזים
61.8	38.2	100.0		69.7	30.3	100.0		.א.נ.	.א.נ.	.א.נ.		

תשס"ד 2003/04			תשס"ג 2002/03			תשס"ב 2001/02			תשס"א 2000/01			דת ומוצא				
מכללות אקדמיות		מכללות לחינוך	מכללות אקדמיות		מכללות לחינוך	מכללות אקדמיות		מכללות לחינוך	מכללות אקדמיות		מכללות לחינוך					
גורם מתקצב			גורם מתקצב			גורם מתקצב			גורם מתקצב							
פרטי	ציבורי		סך הכל	פרטי		ציבורי	סך הכל		פרטי	ציבורי			סך הכל	פרטי	ציבורי	סך הכל
3,930	5,482	9,412	5,586	.א.נ.	.א.נ.	8,826	4,766	.א.נ.	.א.נ.	7,948	4,420	.א.נ.	.א.נ.	6,780	4,697	סך הכל - מספרים מוחלטים אחוזים
41.8	58.2	100.0		.א.נ.	.א.נ.	.א.נ.		.א.נ.	.א.נ.	.א.נ.		.א.נ.	.א.נ.	100.0		

מקור: הלמ"ס, מכללות אקדמיות, שנים שונות.

## תרשים 2. תקציב ההשכלה הגבוהה ושיעורו מתוך סך הוצאות הממשלה בתקציב הרגיל, 1995 - 2007

תקציב ההשכלה הגבוהה במיליוני ₪, במחירי 2005; שיעור התקציב מתוך סך הוצאות הממשלה באחוזים

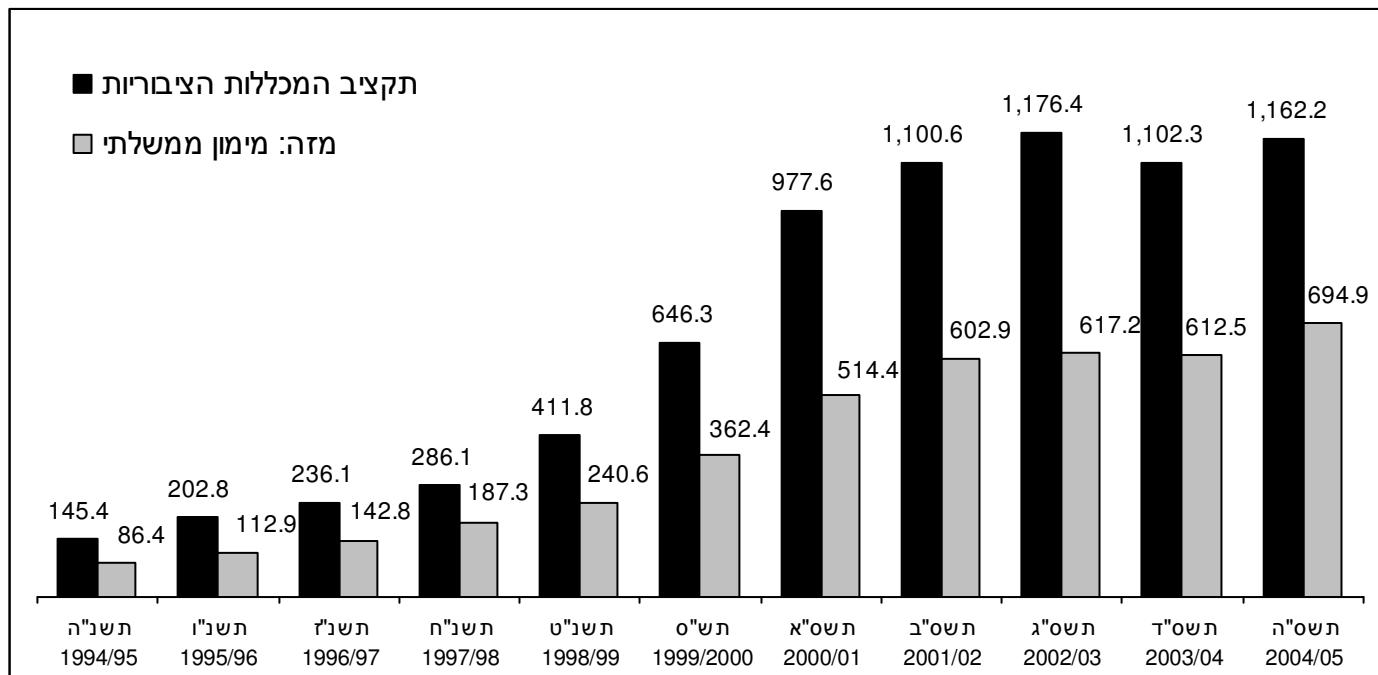


1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
4,055	4,840	4,732	4,629	5,322	5,737	5,486	5,074	5,990	5,218	5,640	5,783	5,832	תקציב השכלה גבוהה
2.61%	2.94%	2.89%	2.75%	3.10%	3.20%	2.90%	2.70%	3.22%	2.79%	2.94%	2.96%	2.86%	שיעור השכלה גבוהה בתקציב רגיל

הערה: שנות התקציב הן שנים קלנדריות ואינן חופפות לשנים האקדמיות.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות; משרד האוצר, הצעת תקציב, שנים שונות.

**תרשים 3. התקציב הרגיל של מכללות אקדמיות ציבוריות: כלל ההכנסות והכנסות מן הממשלה,  
תשנ"ה (1994/95) – תשס"ה (2004/05)  
במיליוני ₪, במחירי 2005**



**הערות:**

1. הפעילות במוסדות להשכלה גבוהה מתנהלת בשלוש מסגרות של תקציב: תקציב רגיל – מיועד לפעילות שוטפת של הוראה ומחקר; תקציבים סגורים- רובם במימון חוץ ומיועדים למחקר ותוכניות מיוחדות; תקציב פיתוח.
  2. סך התקציב הרגיל של המכללות האקדמיות הציבוריות כולל: הקצבות ממשלתיות (ישירות וייעודיות), הכנסות משכר לימוד, הכנסות מתרומות, הכנסות אחרות והעברות לתקציבים אחרים.
  3. המימון הממשלתי בתקציב הרגיל כולל: הקצבה ישירה הנקבעת על-פי מודל התקצוב שפותח על-ידי הות"ת עבור האוניברסיטאות, וחלקים ממנו אומצו לתקצוב המכללות; בהקצבה ייעודית הכללים הקצאות למחשבים, לציוד, לספרים, לפעולות בין-אוניברסיטאיות, לקרנות מחקר, לסיוע לסטודנטים ועוד.
  4. לא כולל את נתוני האוניברסיטה הפתוחה.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך המועצה להשכלה גבוהה, *דוחות שנתיים של הוועדה לתכנון ולתקצוב*, שנים שונות.

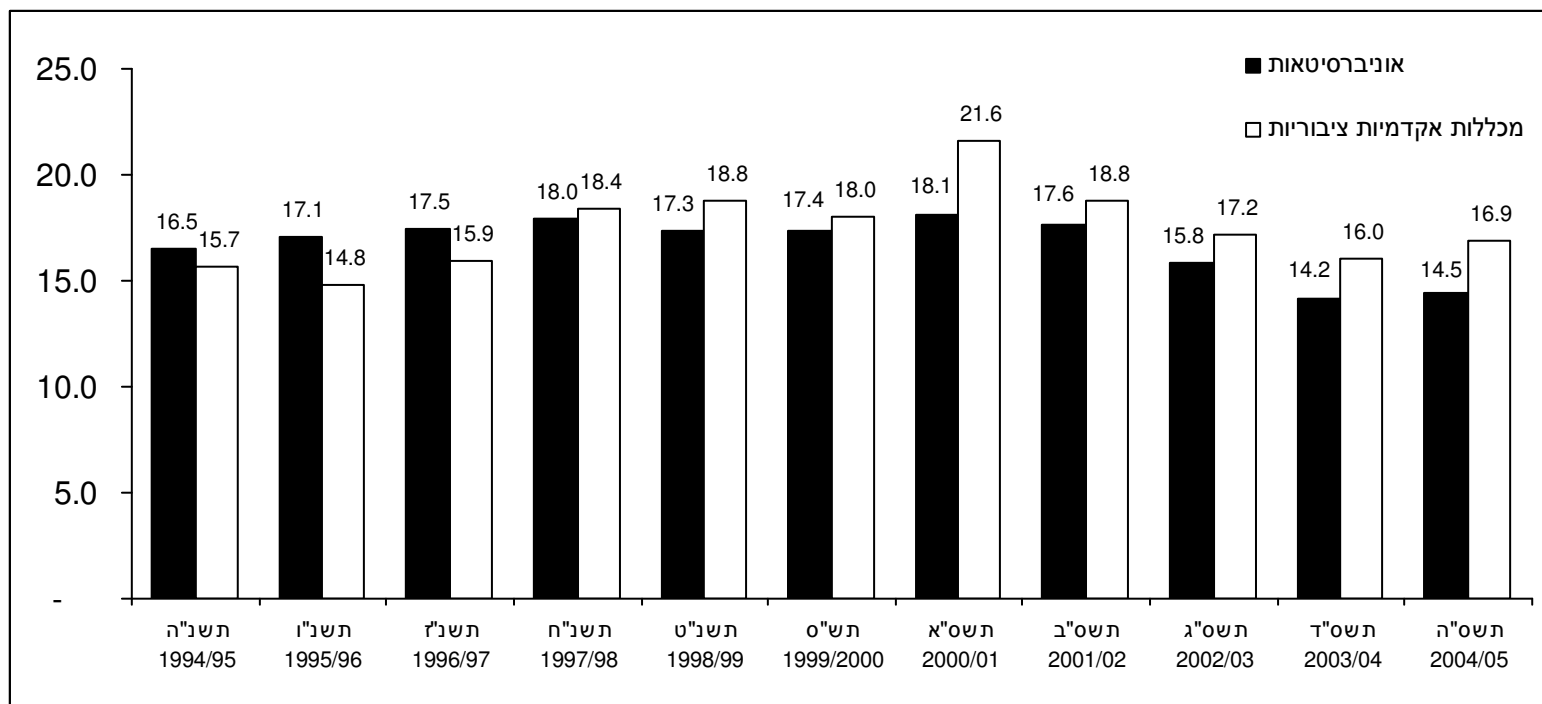
**לוח 11. מספר הסטודנטים הלומדים במכללות אקדמיות ציבוריות,  
ומספר המכללות האקדמיות הציבוריות המתוקצבות באמצעות מימון ממשלתי  
תשנ"ה (1994/95) – תשס"ה (2004/05)  
במספרים מוחלטים**

תשס"ה 2004/05	תשס"ד 2003/04	תשס"ג 2002/03	תשס"ב 2001/02	תשס"א 2000/01	תש"ס 1999/00	תשנ"ט 1998/99	תשנ"ח 1997/98	תשנ"ז 1996/97	תשנ"ו 1995/96	תשנ"ה 1994/95	
18	16	16	16	16	16	12	11	9	9	7	מספר המוסדות המתוקצבים
34,925	32,438	29,569	26,627	22,375	18,778	12,068	9,341	7,072	5,553	3,593	מספר הסטודנטים

**הערות:**

1. מספר הסטודנטים כולל סטודנטים לתואר ראשון ושני.
  2. מאז תשנ"ט מתקיימים לימודים לתואר שני במספר מכללות אקדמיות, אולם מרבית הסטודנטים לומדים בתכניות למינהל עסקים המתקיימות במכללות אקדמיות פרטיות.
  3. לא כולל את נתוני האוניברסיטה הפתוחה.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך המועצה להשכלה גבוהה, *דוחות שנתיים של הוועדה לתכנון ולתקצוב*, שנים שונות.

**תרשים 4. תקציב ההוראה בחישוב לסטודנט לפי סוג מוסד אקדמי, תשנ"ה (1994/95) – תשס"ה (2004/05)**  
 באלפי שקלים, במחירי 2005

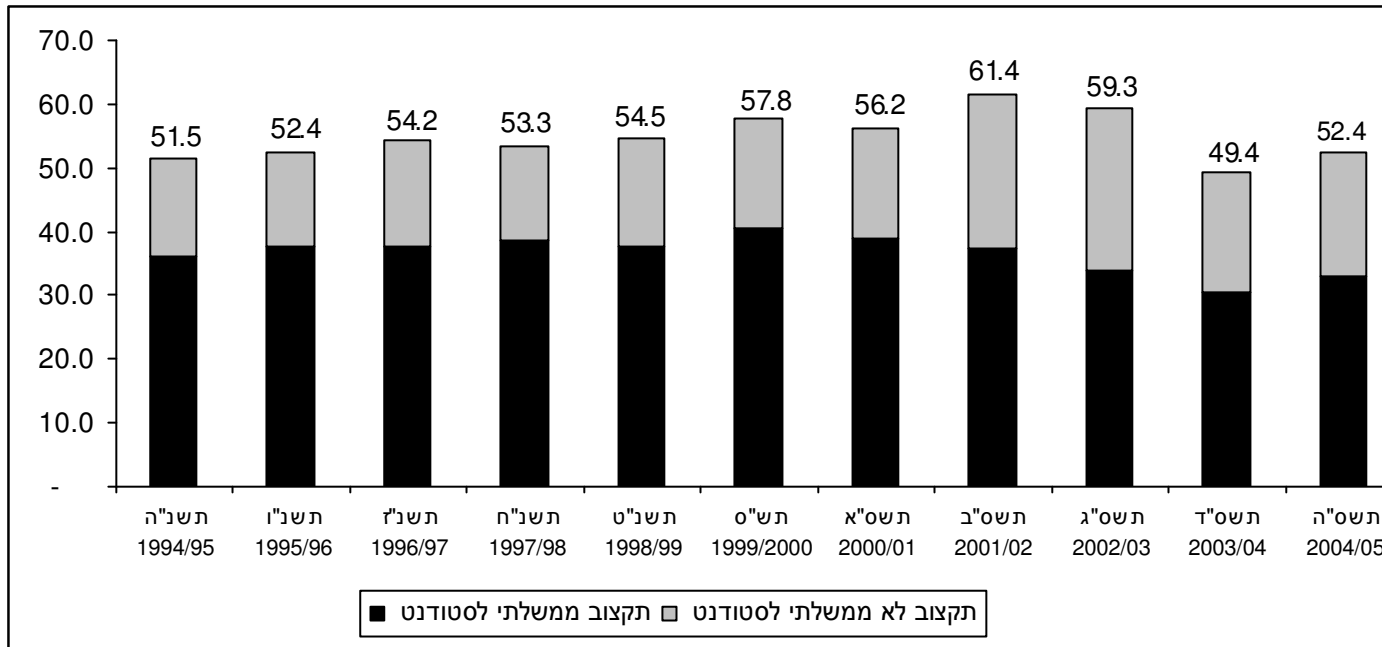


**הערות:**

1. מספר הסטודנטים כולל סטודנטים לתואר ראשון ושני.
  2. תקציב ההוראה הינו תקציב ההקצאה הישירה של הממשלה לאוניברסיטאות ולמכללות האקדמיות הציבוריות בתקציב הרגיל. עבור המכללות חושב כל הסכום של ההקצאה הישירה כתקציב הוראה. עבור האוניברסיטאות חישובו כתקציב הוראה רק 58% מתקציב ההקצאה הישירה, בכל אחת מן השנים (השאר מיועד למחקר).
  3. לא כולל את נתוני האוניברסיטה הפתוחה.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך המועצה להשכלה גבוהה, *דוחות שנתיים של הוועדה לתכנון ולתקצוב*, שנים שונות.



**תרשים 5. תקציב האוניברסיטאות בחישוב לסטודנט: תקצוב ממשלתי ותקצוב לא ממשלתי לסטודנט, תשנ"ה (1994/95) – תשס"ה (2004/05)**  
 באלפי שקלים, במחירי 2005



**הערות:**

1. מספר הסטודנטים כולל סטודנטים לתואר ראשון ושני.
  2. התקצוב הממשלתי כולל הכנסה ישירה והכנסה ייעודית. התקצוב הלא ממשלתי כולל הכנסות משכר לימוד, הכנסות מתרומות, הכנסות אחרות והעברות לתקציבים אחרים.
  3. לא כולל את נתוני האוניברסיטה הפתוחה.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך המועצה להשכלה גבוהה, דוחות שנתיים של הוועדה לתכנון ולתקצוב, שנים שונות.

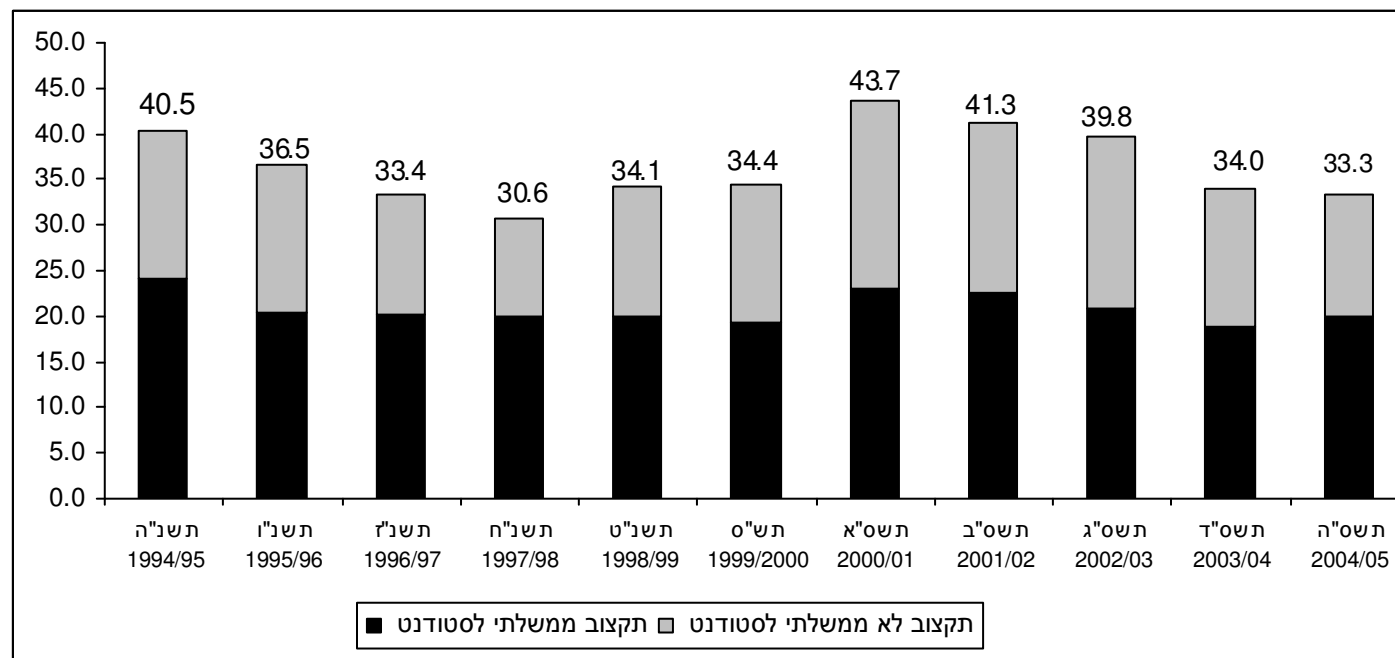
**לוח 12. תקצוב ממשלתי לסטודנט באוניברסיטה,  
 ושיעור המימון הממשלתי לסטודנט מתוך התקצוב הכולל לסטודנט באוניברסיטה,  
 תשנ"ה (1994/95) – תשס"ה (2004/05)  
 באלפי שקלים, במחירי 2005 ובאחוזים**

תשס"ה 2004/05	תשס"ד 2003/04	תשס"ג 2002/03	תשס"ב 2001/02	תשס"א 2000/01	תש"ס 1999/00	תשנ"ט 1998/99	תשנ"ח 1997/98	תשנ"ז 1996/97	תשנ"ו 1995/96	תשנ"ה 1994/95	
33.1	30.6	33.8	37.3	38.8	40.5	37.8	38.7	37.7	37.6	36.1	תקצוב ממשלתי פר סטודנט
63.2%	61.8%	56.9%	60.7%	69.1%	70.2%	69.3%	72.7%	69.6%	71.8%	70.1%	שיעור המימון הממשלתי מתוך כלל התקצוב לסטודנט

**הערות:**

1. מספר הסטודנטים כולל סטודנטים לתואר ראשון ושני.
  2. התקצוב הממשלתי כולל הכנסה ישירה והכנסה ייעודית. התקצוב הלא ממשלתי כולל הכנסות משכר לימוד, הכנסות מתרומות, הכנסות אחרות והעברות לתקציבים אחרים.
  3. לא כולל את נתוני האוניברסיטה הפתוחה.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך המועצה להשכלה גבוהה, *דוחות שנתיים של הוועדה לתכנון ולתקצוב*, שנים שונות.

**תרשים 6. תקציב המכללות האקדמיות הציבוריות בחישוב לסטודנט: תקצוב ממשלתי ותקצוב לא ממשלתי לסטודנט, תשנ"ה (1994/95) – תשס"ה (2004/05) באלפי שקלים, במחירי 2005**



**הערות:**

1. מספר הסטודנטים כולל סטודנטים לתואר ראשון ושני. מאז תשנ"ט מתקיימים לימודים לתואר שני במספר מכללות אקדמיות, אולם מרבית הסטודנטים לומדים בתכניות למינהל עסקים המתקיימות במכללות אקדמיות פרטיות.
  2. התקצוב הממשלתי כולל הכנסה ישירה והכנסה ייעודית. התקצוב הלא ממשלתי כולל הכנסות משכר לימוד, הכנסות מתרומות, הכנסות אחרות והעברות לתקציבים אחרים.
  3. לא כולל את נתוני האוניברסיטה הפתוחה.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך המועצה להשכלה גבוהה, דוחות שנתיים של הוועדה לתכנון ולתקצוב, שנים שונות.

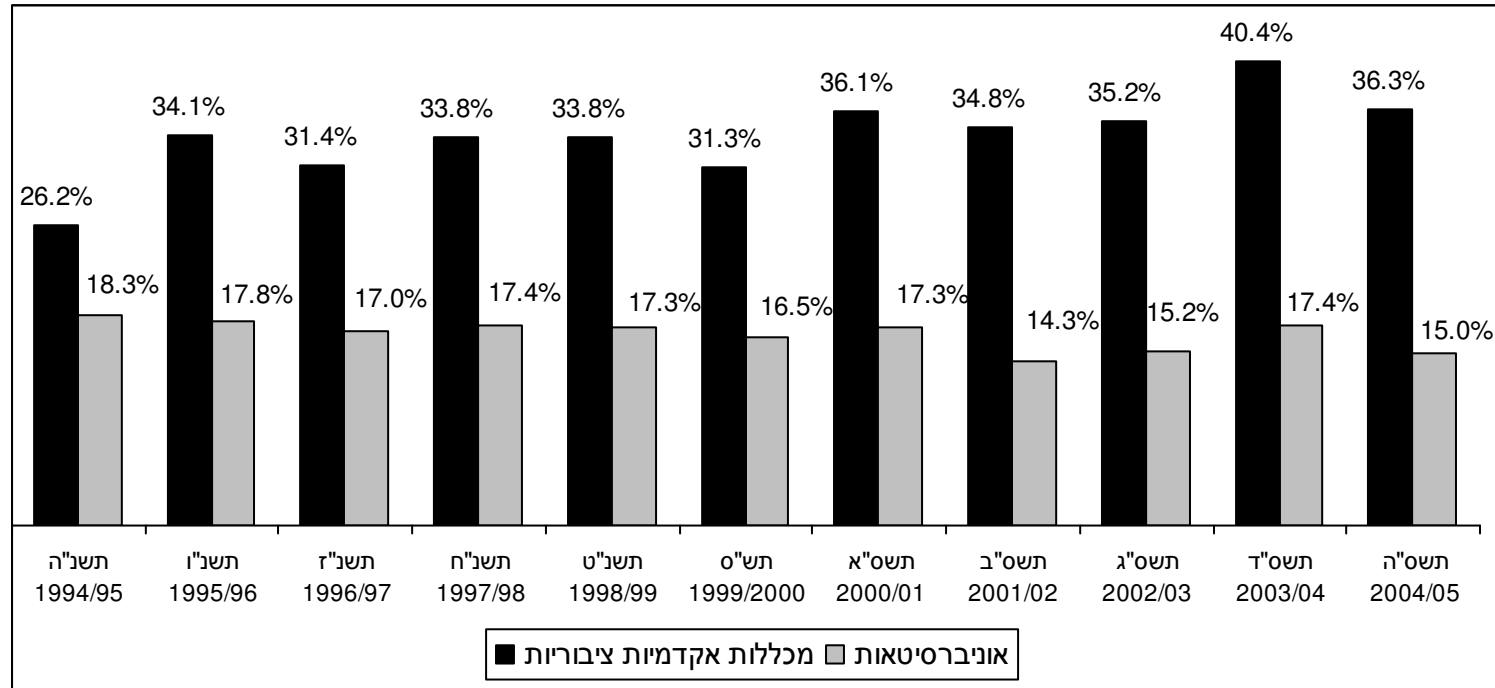
**לוח 13. תקצוב ממשלתי לסטודנט במכללה אקדמית ציבורית,  
 ושיעור המימון הממשלתי לסטודנט מתוך התקצוב הכולל לסטודנט במכללה אקדמית ציבורית,  
 תשנ"ה (1994/95) – תשס"ה (2004/05)  
 באלפי שקלים, במחירי 2005 ובאחוזים**

תשס"ה 2004/05	תשס"ד 2003/04	תשס"ג 2002/03	תשס"ב 2001/02	תשס"א 2000/01	תש"ס 1999/00	תשנ"ט 1998/99	תשנ"ח 1997/98	תשנ"ז 1996/97	תשנ"ו 1995/96	תשנ"ה 1994/95	
19.9	18.9	20.9	22.6	23.0	19.3	19.9	20.1	20.2	20.3	24.0	תקצוב ממשלתי פר סטודנט
59.8%	55.6%	52.5%	54.8%	52.6%	56.1%	58.4%	65.5%	60.5%	55.7%	59.4%	שיעור המימון הממשלתי מתוך כלל התקצוב לסטודנט

**הערות:**

1. מספר הסטודנטים כולל סטודנטים לתואר ראשון ושני. מאז תשנ"ט מתקיימים לימודים לתואר שני במספר מכללות אקדמיות, אולם מרבית הסטודנטים לומדים בתכניות למינהל עסקים המתקיימות במכללות אקדמיות פרטיות.
  2. התקצוב הממשלתי כולל הכנסה ישירה והכנסה ייעודית. התקצוב הלא ממשלתי כולל הכנסות משכר לימוד, הכנסות מתרומות, הכנסות אחרות והעברות לתקציבים אחרים.
  3. לא כולל את נתוני האוניברסיטה הפתוחה.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך המועצה להשכלה גבוהה, *דוחות שנתיים של הוועדה לתכנון ולתקצוב*, שנים שונות.

**תרשים 7. שכר הלימוד באוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות ציבוריות כאחוז מהתקציב הכללי שלהן, תשנ"ה (1994/95) – תשס"ה (2004/05) באחוזים**

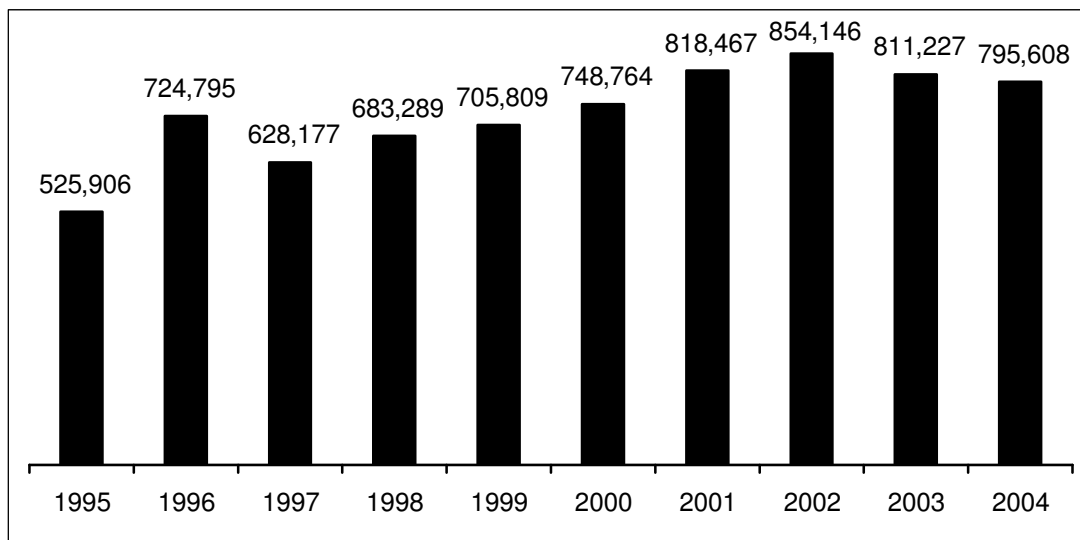


**הערות:**

1. מספר הסטודנטים כולל סטודנטים לתואר ראשון ושני.
  2. לא כולל את נתוני האוניברסיטה הפתוחה.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך המועצה להשכלה גבוהה, דוחות שנתיים של הוועדה לתכנון ולתקצוב, שנים שונות.

## תרשים 8. המימון הממשלתי של המוסדות להכשרת מורים, 1995-2004

אלפי ₪, במחירי 2005



### הערות:

1. מתוך תקציב משרד החינוך.

2. נתוני ביצוע של החשב הכללי באוצר.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.