

**אסדרת פעילותם  
של מוסדות  
להשכלה גבוהה  
שאינם מתוקצבים**

**פרופ' יובל סיני**



**שבט תשפ"ג - פברואר 2023  
נייר מדיניות מס' 87**

## פרופ' יובל סיני עמית בכיר בפורום קהלת

פרופ' סיני הוא פרופסור מן המניין למשפטים במכללה האקדמית נתניה ומרצה לדיון אזרחי באוניברסיטת תל-אביב; לשעבר נשיא המכללה האקדמית אורות ישראל ופרופסור-אורח באוניברסיטאות ייל ומקגיל.



המחבר מבקש להביע את תודתו העמוקה לאמירה פלזנטל, שעבדה בעוזרת-מחקר בפרויקט זה וריכזה את המקורות לסקירה ההשוואתית. תודות מקרב לב גם לפרופ' אוריאל רייכמן, שהקדיש מזמנו ושיתף תובנות וחוויות מתהליך הקמתה של אוניברסיטת רייכמן, וכן לד"ר יצחק קליין ולד"ר מיכאל שראל על הערותיהם המעולות ומעוררות המחשבה, אשר תרמו רבות לגיבושו הסופי של נייר מדיניות זה.

תודה לרינה נקונצ'ני על צילום המחבר.

---

# אסדרת פעילותם של מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מתוקצבים

---

פרופ' יובל סיני



שבט תשפ"ג - פברואר 2023  
נייר מדיניות מס' 87

---

אסדרת פעילותם של מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מתוקצבים  
שבט תשפ"ג – פברואר 2023

מסח"ב 978-965-7796-06-1 ISBN



# ראשי פרקים

- 1..... תקציר
- 5..... א. רקע: הקמת המכללות האקדמיות המתוקצבות והלא-מתוקצבות
- ב. אסדרת פעילותם של מוסדות אקדמיים לא-מתוקצבים על-ידי מל"ג
- 13..... וות"ת והקשיים שהיא מעוררת
- 13..... 1. המצב הקיים
- 16..... 2. הקשיים המתעוררים
- 23..... 3. קווים למדיניות מאוזנת יותר
- ג. הפליה בין אוניברסיטאות מתוקצבות למוסדות אקדמיים שאינם מתוקצבים
- 25.....
- 27..... 1. מגבלות בנוגע לקבלת מימון ציבורי ישיר או עקיף
- 31..... 2. תמיכה ציבורית במוסדות להשכלה גבוהה
- 33..... 3. תתייצוג בגופים המאסדרים
- 34..... 4. פגיעה באוטונומיה המוסדית – הנחיות תאגידיות
- 39..... 5. התערבות בתחום האקדמי – קידום סגל בכיר
6. הגבלות לגבי בחירת שם המוסד ולגבי היכולת להקים אוניברסיטה לא-מתוקצבת
- 40.....
- 45..... ד. קשיים נורמטיביים וכשלים שהמצב הנוכחי מעורר

---

49	ה. סקירה השוואתית.....
49	1. ארצות-הברית.....
59	2. אנגליה.....
63	3. קנדה.....
66	4. גרמניה.....
71	5. צרפת.....
75	6. יפן.....
	ו. הצעה למודל חדש לאסדרת פעילותם של מוסדות אקדמיים שאינם מתוקצבים.....
81	נספח: טבלה מסכמת של המחקר המשווה.....
87	הערות.....
93	

## ”קיומן של אוניברסיטאות ומכללות שאינן מתקצבות חשובה למדינה, למשק ולחברה, מסיבות שונות.”

נייר מדיניות זה עוסק בנייתוח המצב הקיים בישראל בתחום האסדרה של מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מתקצבים על-ידי המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת), בהשוואה לאסדרה המתקיימת בשש מדינות בעולם שיש בהן מוסדות להשכלה גבוהה בעלי מוניטין, וכן בהצעה לרפורמה בתחום זה.

המוסדות הלא-מתקצבים, בעיקר מכללות אקדמיות חוץ-תקציביות, הוקמו במסגרת מהפכת המכללות בשנות התשעים של המאה שעברה. כיום שיעור הסטודנטים במוסדות הלא-מתקצבים הוא כ-18.5% מתוך כלל הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה.

שני הרגולטורים הראשיים – מל"ג וות"ת – נוהגים להפלות בין מי שמקבל סיוע מהאוצר, דהיינו אוניברסיטות המחקר הציבוריות הוותיקות, לבין מי שמוותר עליו, קרי המוסדות הלא-מתקצבים. בכמה וכמה נושאים מל"ג וות"ת מתנהלות בצורה לא-שוויונית כלפי מוסדות שאינם מתקצבים בהשוואה להתנהלותן כלפי האוניברסיטאות מתקצבות.

קיומן של אוניברסיטאות ומכללות שאינן מתקצבות חשובה למדינה, למשק ולחברה, מסיבות שונות: המוסדות שאינם מתקצבים יכולים להוות חלופה למקובל במוסדות המתקצבים בישראל; במוסדות אלו אקדמאים בעלי השקפות שאינן מקובלות בעולם האקדמי הממוסד יכולים למצוא מפלט מפני קונפורמיזם אקדמי; הקמת מוסדות שאינם מתקצבים עשויה להביא לידי הפחתת התקצוב הציבורי למערכת ההשכלה הגבוהה; עידוד שוק חופשי של כלל האוניברסיטאות והמכללות (מתקצבות ולא-מתקצבות) – אשר יתבטא, בין היתר, בשכר דיפרנציאלי – יוביל לקיום תחרות בריאה ולפיתוח מערכת השכלה גבוהה מעולה וחדשנית.

**”יש לעודד תחרות  
בין מוסדות, שכן  
זו מועילה להשכלה  
הגבוהה. במסגרת  
זאת יש לעודד  
במיוחד מוסדות  
להשכלה גבוהה  
שאינם מתוקצבים  
להתקדם  
ולהתפתח,  
ולהסיר מהם  
חסמים אסדרתיים  
מיותרים, וכך  
להפחית בסופו  
של דבר את  
התקצוב הציבורי  
של ההשכלה  
הגבוהה בישראל.”**

קשה להצדיק את הפיקוח הקפדני מדי של מל”ג וות”ת על המוסדות הלא־מתוקצבים. עיון בהחלטות של מל”ג וות”ת מגלה שהן מרבות להתערב בהיבטים הנוגעים בפעילותם של המוסדות הלא־מתוקצבים גם שנים רבות לאחר שהם קיבלו הכרה כמוסדות להשכלה גבוהה המוסמכים להעניק תארים ראשונים ושניים. מוסדות אלו נזקקים לאישורים ממל”ג ומוות”ת לפתיחה של כל תוכנית אקדמית חדשה וכן לכל שינוי בשמם או בפעילותם. לא אחת מל”ג וות”ת דוחות בקשות מצד מוסדות אלו, ומהנימוקים הניתנים בהחלטתן ניכר כי השיקולים לא תמיד ענייניים, אלא מכוונים להגן על האינטרסים של האוניברסיטאות המתוקצבות ולמנוע תחרות חופשית והוגנת של המוסדות הלא־מתוקצבים.

בנייר מדיניות זה מוצגת סקירה השוואתית של אסדרת מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מתוקצבים בשש מדינות שונות בעולם שיש בהן אוניברסיטאות ומכללות בעלות מוניטין בין־לאומי. הסקירה ההשוואתית נוגעת בהיבטים הבאים: הבדל בין מוסדות ציבוריים לבין מוסדות שאינם מתוקצבים, הליך האקרדיטציה של המוסדות השונים, רמת הפיקוח על המוסדות לאחר שהוכרו, שינוי שם המוסד מ”מכללה” ל”אוניברסיטה”, תקצוב המוסדות השונים, מענקי סיוע לסטודנטים, הנחיות תאגידיות ומנהליות ומגבלות על נושאי־משרה בכירים. בכל ההיבטים הללו נמצא כי האסדרה בישראל רחבה וקפדנית הרבה יותר מאשר בשש המדינות האמורות.

נייר המדיניות מציע רפורמה באסדרת פעילותם של מוסדות לא־מתוקצבים. בין היתר כלולות בו ההמלצות המרכזיות הבאות:

א. יש לעודד תחרות בין מוסדות, שכן זו מועילה להשכלה הגבוהה. במסגרת זאת יש לעודד במיוחד מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מתוקצבים להתקדם ולהתפתח, ולהסיר מהם חסמים אסדרתיים מיותרים, וכך להפחית בסופו של דבר את התקצוב הציבורי של ההשכלה הגבוהה בישראל.

ב. יש להפסיק את התתייצוג של מוסדות לא־מתוקצבים בגופים המאסדרים – מל”ג וות”ת.

ג. יש לצמצם מאוד הפיקוח של מל”ג על מוסדות לא־מתוקצבים לאחר שהוכרו כדין, ואין לפגוע בעצמאותם המוסדית אלא במקרים חריגים ביותר.



ד. מל"ג תפרסם הנחיות מומלצות למוסדות מוכרים, בעלות אופי כללי שאינו פוגע באוטונומיה המוסדית שלהם הן בעניינים אקדמיים הן בעניינים תאגידיים ומנהליים. הנחיות אלו יחולו על כל סוגי המוסדות – אוניברסיטאות, מכללות מתוקצבות ומכללות לא־מתוקצבות – ומל"ג לא תפלה ביניהם כפי שהיא נוהגת לעשות כיום.

ה. אין להטיל מגבלות על התנהלות תאגידית של מוסד שאינו מתוקצב, ובכלל זה על הרכבו של חבר הנאמנים, על מספר החברים בו ועל משך כהונתו של נשיא המוסד. יש לאפשר לו גמישות מרבית בעניינים אלו, כמקובל ברוב המדינות, אלא אם כן יש חשש ממשי לפגיעה בעצמאות המוסד, לניגוד עניינים וכיוצא בזה.

ו. ההחלטה אם להפוך מכללה לא־מתוקצבת לאוניברסיטה לא־מתוקצבת אינה צריכה להיות בידי ות"ת או מל"ג. יש להגדיר בצורה ברורה מה נדרש מאוניברסיטה, ומוסד שעומד באמות־מידה אלו יהיה רשאי לשנות את שמו ל"אוניברסיטה".

ז. בדרך־כלל אין לתקצב באופן מלא מוסד חוץ־תקציבי, אך אין למנוע תקצוב עקיף שלו על־ידי רשויות ציבוריות או מקומיות שאינן מל"ג או ות"ת. ניתן להציע אמות־מידה שונות לחלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה, אשר ישקפו הקצאה הוגנת של כספי המדינה בין כלל האזרחים, תוך שמירה על עקרונות השוויון, ההגינות ועידוד התחרות.

ח. תקצוב המחקר האקדמי צריך להיעשות על בסיס מצוינות אקדמית ויכולת מוכחת של המוסדות לקיים מחקר ברמה גבוהה.

ט. מן הראוי לתמוך גם בתלמידים שלומדים במוסדות לא־מתוקצבים אם הם לומדים בתחומי לימוד נצרכים מבחינה לאומית ומשקית. השיטה המומלצת היא לתת לכל סטודנט שוֹכֵר (voucher).





# א. רקע: הקמת המכללות האקדמיות המתוקצבות והלא־מתוקצבות

עד לשנות השמונים של המאה הקודמת היו כל המוסדות להשכלה גבוהה במדינת־ישראל מוסדות מתוקצבים, ובמסגרת זו פעלו שבע אוניברסיטאות. אולם הביקוש לתארים אקדמיים המוענקים על־ידי המוסדות להשכלה גבוהה עלה על ההיצע גם לאחר הקמת האוניברסיטה השביעית בשנת 1964 – אוניברסיטת בן־גוריון בנגב – והתגבר עוד יותר בעשורים שלאחר־מכן. אף־על־פי שהאוניברסיטאות הרחיבו את היקף פעילותן באופן משמעותי, הן לא סיפקו את הביקוש ללימודים ולעיסוק במחקר אקדמי. התוצאה הייתה היווצרות עודף ביקוש, וכוחות השוק פעלו לשינוי המצב הבלתי־מאוזן בשתי דרכים עיקריות: האחת, לימודים אקדמיים של ישראלים במוסדות להשכלה גבוהה בחו"ל או בשלוחות שלהן בישראל; והאחרת – בעקבות התגברות הלחץ הציבורי – הקמת מוסדות נוספים להשכלה גבוהה מלבד האוניברסיטאות, הלא הם המכללות האקדמיות, אשר עיקר עיסוקן הוא הכשרה לתואר ראשון. ברם, המכללות שהוקמו ניצבו בפני קשיים לא־מבוטלים. האוניברסיטאות והגופים המאסדרים את ההשכלה הגבוהה בישראל לא ראו בעין יפה הקמה של מכללות אקדמיות חדשות, והערימו קשיים על התפתחותן. עמדת המועצה להשכלה גבוהה (להלן: מל"ג), שהיא הגוף המאסדר את ההשכלה הגבוהה בישראל, הייתה שהרחבת נגישותה של ההשכלה הגבוהה תוביל לירידה ברמה האקדמית בישראל, וכן שהגדלת מספר המוסדות להשכלה גבוהה עלולה להקטין את היקף התמיכה הציבורית בכל אחד מן המוסדות הקיימים.<sup>1</sup> מדיניות זו של מל"ג, כך נטען, הובילה לפגיעה

**”בשנות התשעים**

**חולל שר החינוך**

**דאז פרופ' אמנון**

**רובינשטיין**

**רפורמות רבות,**

**ביניהן פתיחת**

**מכללות אקדמיות,**

**אשר שינו את**

**פני ההשכלה**

**הגבוהה בישראל.”**

**”התהליך**

**האמור יצר שני**

**מעגלים של**

**מוסדות: מוסדות**

**מתוקצבים,**

**שחלקם מכללות**

**אקדמיות אזוריות**

**באחריות אקדמית**

**של אוניברסיטאות**

**וחלקם מכללות**

**אקדמיות עצמאיות**

**מתוקצבות;**

**ומוסדות**

**חוץ-תקציביים,**

**בעיקר מכללות**

**לא-מתוקצבות.”**

בצעירים רבים, אשר לא הצליחו לממש את שאיפתם ללמוד לימודים אקדמיים, בין היתר בשל עודף ביקוש ללימוד מקצועות מסוימים, כמו-גם להרחבת הפערים בחברה הישראלית, לפגיעה באפשרויות התעסוקה של עולים חדשים ואנשי פריפריה, ועוד.<sup>2</sup>

הקמת המכללות האקדמיות למן תחילת שנות התשעים הייתה אמורה לתת פתרון – חלקי לפחות – לבעיות הללו. בשנות התשעים חולל שר החינוך דאז פרופ' אמנון רובינשטיין רפורמות רבות, ביניהן פתיחת מכללות אקדמיות, אשר שינו את פני ההשכלה הגבוהה בישראל. מטרת הרפורמה בהשכלה הגבוהה, כפי שכתב רובינשטיין, הייתה ליצור פלורליזם בהשכלה הגבוהה ללא הפליה בין מוסד למוסד.<sup>3</sup>

המכללות האקדמיות התפתחו בשני מסלולים נפרדים: האחד, ”מכללות אזוריות” – מכללות שמתוקצבות על-ידי המדינה, שממוקמות בעיקר באזורים שאין בקרבתם אוניברסיטאות, ואשר בתחילת דרכן פעלו באחריותן של אוניברסיטאות; והאחר, ”מכללות חוץ-תקציביות”, הפועלות באופן עצמאי.<sup>4</sup> **נייר מדיניות זה עוסק בעיקר בסוג השני – מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מתוקצבים.**

בשנת 1988 ניתנה לראשונה הכרה למסלול האקדמי של המכללה למינהל כמוסד לא-מתוקצב. זמן קצר לאחר-מכן החלה, באמצעות הרעיון של ”מכללה חוץ-תקציבית”, רפורמה בהשכלה הגבוהה, והוקמו שתי-עשרה מכללות לא-מתוקצבות. לאחת מביניהן (המרכז הבינתחומי הרצליה) אף אישרה מל”ג, בשנת 2021, לשנות את שמה ל”אוניברסיטה” (אוניברסיטת רייכמן), והיא נהפכה לאוניברסיטה הפרטית הראשונה בישראל.

אף שתיקון הכללים למתן היתר והכרה לא הוסדר כראוי, נמשכה הפרקטיקה של מתן אפשרות להקמת מוסדות להשכלה גבוהה חוץ-תקציביים. התהליך האמור יצר שני מעגלים של מוסדות: מוסדות מתוקצבים, שחלקם מכללות אקדמיות אזוריות באחריות אקדמית של אוניברסיטאות וחלקם מכללות אקדמיות עצמאיות מתוקצבות; ומוסדות חוץ-תקציביים, בעיקר מכללות לא-מתוקצבות. ההבחנה בין סוגי המוסדות אינה מיוסדת על אמות-מידה ברורות. היא נוצרה מתוך הלחץ שהופעל מהציבור ומהכנסת לפתוח את שערי ההשכלה הגבוהה לציבור רחב יותר ולהקים מוסדות חדשים.

**”בשנת 2022 פועלים עשרה מוסדות לא־מתוקצבים. שיעור הסטודנטים במוסדות הלא־מתוקצבים הוא כ־18.5% מתוך כלל הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה.”**

**”הקמתן של אוניברסיטאות ומכללות לא־מתוקצבות היא אינטרס של המדינה, שהרי ככל שסטודנטים רבים יותר ילמדו במוסדות אלו, יפחת התקצוב הציבורי של מערכת ההשכלה הגבוהה, והדבר יביא לידי הגברת התחרות החופשית.”**

במציאות כבר קיימים בישראל מוסדות אקדמיים לא־מתוקצבים רבים. בשנת 2022 פועלים עשרה מוסדות לא־מתוקצבים.<sup>5</sup> מספר הסטודנטים במוסדות הלא־מתוקצבים עמד בשנת תשפ”א (2020–2021) על 53,068, לעומת 210,976 במוסדות המתוקצבים על־ידי הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן: ות”ת) שפועלת במסגרת מל”ג. שיעור הסטודנטים במוסדות הלא־מתוקצבים הוא כ־18.5% מתוך כלל הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה.<sup>6</sup> מספר הסטודנטים שלמדו בשנת תשפ”א לתואר ראשון במוסדות הלא־מתוקצבים (40,696) היה כמחצית ממספר הסטודנטים לתואר ראשון באוניברסיטאות (81,630), והיווה כחמישית (19.5%) מכלל הסטודנטים לתואר ראשון (לרבות הסטודנטים במכללות האקדמיות ובמכללות לחינוך המתוקצבות), שעמד על 208,461. שיעור הסטודנטים לתואר שני במוסדות הלא־מתוקצבים עמד באותה שנה על 18.1% מסך כל הלומדים לתואר שני.<sup>7</sup>

כתוצאה מכך שבישראל המדינה אינה מעבירה שום מימון למוסדות החוץ־תקציביים, שכר־הלימוד המשולם בהם גבוה בהרבה משכר־הלימוד במוסדות הציבוריים המתוקצבים. בעוד שכר־הלימוד השנתי בלימודי התואר הראשון במוסדות הציבוריים המתוקצבים על־ידי המדינה עומד כיום על 10,932 ש”ח (ללא תשלומים נלווים), במוסדות החוץ־תקציביים הוא גבוה בערך פי שלושה (במכללות הלא־מתוקצבות) ופי ארבעה (באוניברסיטת רייכמן). הפער הגדול בשכר־הלימוד פוגע בסטודנטים רבים שלומדים במוסדות החוץ־תקציביים. ההפליה של מוסדות לא־מתוקצבים בהשוואה למוסדות המתוקצבים, שעליה נעמוד בהרחבה בפרק ג, היא בראש ובראשונה הפליה נגד הסטודנטים הללו, שאינם זוכים בשום סיוע מהמדינה, מסיבות שאינן ברורות, גם אם מצבם הכלכלי קשה. הפליה זו מתבטאת בהיבטים נוספים, שנעמוד עליהם בהרחבה בהמשך. חשוב מכך, הקמתן של אוניברסיטאות ומכללות לא־מתוקצבות היא אינטרס של המדינה, שהרי ככל שסטודנטים רבים יותר ילמדו במוסדות אלו, יפחת התקצוב הציבורי של מערכת ההשכלה הגבוהה, והדבר יביא לידי הגברת התחרות החופשית בשוק ההשכלה הגבוהה.

הקמתם של מוסדות אקדמיים חוץ־תקציביים וההכרה בהם על־ידי מל”ג התאפשרה, בין היתר, באמצעות חקיקת תיקון מס’ 10 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי”ח־1958. תיקון זה, שנחקק בשנת 1995, עיגן את מעמדן של המכללות, בקובעו כי גם ”מכללה אקדמית” – המוגדרת בחוק כ”מוסד להשכלה גבוהה, שאינו אוניברסיטה” – עשויה לזכות בהכרה כמוסד להשכלה גבוהה.<sup>8</sup>

מהי מכללה אקדמית ובמה היא נבדלת מאוניברסיטה?

קיימת אי־בהירות באשר למהותה של מכללה אקדמית בתיקון מס' 10. אי־בהירות זו, כטענתם של ד"ר רענן הר־זהב ופרופ' ברק מדינה, נובעת מכך שלמושג "מכללה" יש שתי משמעויות שונות מקובלות בציבור ובעולם, ולא ברור לאיזו משתייהן החוק מכוון.<sup>9</sup> המשמעות הראשונה היא בהתאם למקובל בארצות־הברית, קרי, שמכללה (college) היא מוסד להשכלה גבוהה שעיקר עיסוקו הוא הכשרה לתואר ראשון. לפי משמעות זו, יש להבחין בין מכללות לבין אוניברסיטאות, העוסקות גם במחקר והכשרה לתארים אקדמיים מתקדמים (תואר שני ודוקטורט). המשמעות השנייה היא שמכללה אקדמית היא מוסד להשכלה גבוהה בראשית ימיו – דוגמת ה־university college באנגליה – העשוי להתפתח בעתיד לאוניברסיטה עם התבססות המוסד והתרחבותו. לפי משמעות זו, המכללות נבדלות מהאוניברסיטאות בגודלן, בהיצע תוכניות הלימוד בהן ובוותק שלהן, אך אין הן מוגבלות ביכולתן ליהפך ברבות השנים לאוניברסיטאות.

בלשון החוק, בהליכים שקדמו לחקיקתו ובגישות השונות ליישום החוק ניתן ביטוי לשתי הגישות גם־יחד.<sup>10</sup> אולם, כפי שכתבו הר־זהב ומדינה, ההבדלים בין הגישות אינם עניין תיאורטי בלבד:

"הם באים לידי ביטוי, למשל, באופן חלוקת התקציבים בין המוסדות השונים להשכלה גבוהה; בזכותו של מוסד מוכר להשכלה גבוהה לכנות עצמו 'אוניברסיטה'... ובעניינים נוספים."<sup>11</sup>

עוד הם מוסיפים:

"ההבדלים בין הגישות חוצים גם 'מחנות'. החלתה של הגישה השנייה מציבה רף גבוה בפני מוסדות המבקשים לזכות בהכרה מאת המועצה ובהסמכה להעניק תארים מוכרים. מאידך גיסא, החלתה של הגישה הראשונה פוגעת בשאיפה להימנע מיצירת שני 'מעמדות' של מוסדות להשכלה גבוהה, וביומרה כי לתארים זהים הניתנים בסוגים שונים של מוסדות מוכרים יהיה 'דין אחד'.<sup>12</sup>"

**”עמדת מל”ג  
בעניין מעמדן של  
המכללות בהשוואה  
לאוניברסיטאות  
היא ברורה:  
”מכללות המקבלות  
הכרה במסגרת חוק  
המועצה להשכלה  
גבוהה, לא תהפכנה  
לאוניברסיטה.”  
עמדה זו ביטאה  
למעשה את  
האינטרס של  
האוניברסיטאות  
הוותיקות, אשר  
חששו מפני  
הקמתם של  
מוסדות שיתחרו  
בהם על התקציבים  
הממשלתיים  
המוגבלים ועל  
הסטודנטים.”**

עמדת מל”ג בעניין מעמדן של המכללות בהשוואה לאוניברסיטאות היא ברורה: ”מכללות המקבלות הכרה במסגרת חוק המועצה להשכלה גבוהה, לא תהפכנה לאוניברסיטה.”<sup>13</sup> עמדה זו ביטאה למעשה את האינטרס של האוניברסיטאות הוותיקות, אשר חששו מפני הקמתם של מוסדות שיתחרו בהם על התקציבים הממשלתיים המוגבלים ועל הסטודנטים.

גישה אחרת הציגו הרצה ומדינה – שני מומחים גדולים למשפט מנהלי ולדיני השכלה גבוהה. לדעתם, העיקרון של השוואת מעמדם של המוסדות השונים, לסוגיהם, והזכות לחופש העיסוק מובילים לכך שיש לראות במכללה האקדמית מוסד להשכלה גבוהה אשר עשוי, עם התפתחותו, ליהפך למוסד אוניברסיטאי.<sup>14</sup> גישה זו ראויה לא רק מהבחינה המשפטית; כפי שנראה להלן בפרק ההשוואתי, היא גם הגישה המקובלת במדינות רבות בעולם, בוודאי כאשר הדברים אמורים במוסדות לא־מתוקצבים.

באופן מעשי, יש בישראל הבדל בין מכללות שונות ביחס לשאלה לאיזה משני המודלים הנזכרים הן שואפות להידמות. באופן כללי ניתן לומר כי בעוד מכללות אקדמיות אזוריות מתוקצבות דומות במידת־מה לדגם האמריקאי של מכללה, חלק מהמכללות האקדמיות החוץ־תקציביות שואפות להידמות לאוניברסיטאות, בהתאם למודל האנגלי שהוזכר, ואחת מהן אף הגשימה את שאיפתה: כאמור, המרכז הבינתחומי הרצליה, שנוסד כמכללה חוץ־תקציבית, נהפך בשנת 2021 לאוניברסיטה הפרטית הראשונה בישראל – אוניברסיטת רייכמן. ניתן לראות זאת כחלק מתהליך טבעי של התפתחות שעברו חלק מהמכללות עד להיפכותן לאוניברסיטאות: אוניברסיטת אריאל בשומרון<sup>15</sup> והאוניברסיטה הפתוחה (שאומנם נקראה ”אוניברסיטה” כבר ביום הקמתה אך רק לאחרונה אושר לה להעניק תואר דוקטור) המתוקצבות ואוניברסיטת רייכמן הלא־מתוקצבת.<sup>16</sup>

הקמתן של אוניברסיטאות ומכללות לא־מתוקצבות היא אינטרס חשוב של המדינה, שהרי יש הטוענים כי תקציב השכלה הגבוהה בישראל גדול ממה שהמדינה צריכה להשקיע בתחום. למן שנות התשעים של המאה הקודמת הרחיבה הממשלה את היצע המוסדות להשכלה גבוהה בישראל, תוך הגדלת המימון הציבורי שהועמד לרשותם של מוסדות אלו. בנייר מדיניות שפורסם בשנת 2017 בחן ד”ר אורי כץ, כלכלן בכיר בפורום קהלת לכלכלה, את השלכותיה של מדיניות זו, ומצא, בין היתר, כי ”הספרות המחקרית הקיימת אינה

**”העשור הנוכחי מתאפיין בכמעט הכפלה של תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה מ־6.9 מיליארד שקל בשנת 2010 ל־12.3 מיליארד שקל בשנת 2021 – התקציב הגדול ביותר שניתן מאז ומעולם להשכלה הגבוהה בישראל.”**

**”כאן נציג את החשיבות הרבה שבהקמת מוסדות להשכלה גבוהה לא־מתוקצבים, את תרומתם היחסית למדינה, למשק ולחברה, ואת האינטרס הגדול שיש כתוצאה מכך בעידוד התפתחותם של מוסדות אלו.”**

מעלה תמיכה לטיעונים שהובילו לבחירה במדיניות של הרחבת היצע ההשכלה. נראה כי הרחבת היצע ההשכלה לא תרמה לשוויון ההזדמנויות ולצמצום הפערים”. עוד נטען שם כי ”השוואה בין־לאומית מעלה כי ישראל היא אחת המדינות המשכילות בעולם, אך השכלה זו לא מיתרגמת לפיריון עבודה גבוה או להון אנושי גבוה כפי שהוא מתבטא במבחנים בינלאומיים”, וכן ש”במדינת־ישראל קיים עודף יוצא־דופן של אקדמאים שלא מצאו עבודה המתאימה לרמת השכלתם”. כץ מצביע על הנזקים של התפתחות ההשכלה העודפת בישראל, ובין היתר מתריע מפני ”בזבוז כספי מיסים על תמיכה במערכת ציבורית אשר לחלקים גדולים ממנה אין השפעות חיצוניות, והם אינם תורמים לצמיחה או מובילים לשיפור בשוויון ההזדמנויות”<sup>17</sup>.

לא זו בלבד שמדיניות התמיכה הציבורית במוסדות להשכלה גבוהה לא השתנתה, אף חלה הגדלה משמעותית נוספת של תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה: העשור הנוכחי מתאפיין בכמעט הכפלה של תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה מ־6.9 מיליארד שקל בשנת 2010 ל־12.3 מיליארד שקל בשנת 2021 – התקציב הגדול ביותר שניתן מאז ומעולם להשכלה הגבוהה בישראל.

על רקע האמור היה אפשר לשער שרשויות המדינה יעודדו הקמה של מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מקבלים תקצוב מהמדינה, ולצד זה יקטינו באופן הדרגתי את התמיכה הציבורית בהשכלה הגבוהה או לכל־הפחות יעניקו תקצוב נמוך יותר למסלולי לימוד שבהם הפרמיה להשכלה גבוהה היא נמוכה.<sup>18</sup> אך לא זו בלבד שדבר זה לא נעשה, אף יש נסיונות ”חוזרים ונשנים של שני הרגולטורים הראשיים – המל”ג והות”ת – להפלות באורח בלתי חוקי ובניגוד לרפורמה שאושרה בממשלה ובכנסת בין מי שמקבל סיוע מהאוצר לבין מי שמוותר עליו”, כפי שמעידים רובינשטיין ופשה. לדבריהם, ”זהו אחד המחזות הישראליים המופלאים: מוסדות נענשים אך ורק משום שאינם מקבלים כספי מדינה”<sup>19</sup>. על האופן שבו המוסדות הלא־מתוקצבים ”נענשים” ועל תחומי הפליה בינם לבין המוסדות המתוקצבים נעמוד בהרחבה בפרקים הבאים. כאן נציג את החשיבות הרבה שבהקמת מוסדות להשכלה גבוהה לא־מתוקצבים, את תרומתם היחסית למדינה, למשק ולחברה, ואת האינטרס הגדול שיש כתוצאה מכך בעידוד התפתחותם של מוסדות אלו.



**”כל אוניברסיטה  
או מכללה –  
מתוקצבת או לא-  
מתוקצבת – צריכה  
לעמוד בסטנדרטים  
אקדמיים הולמים,  
כפי שנקבעו על-  
ידי מל”ג, ובלבד  
שמל”ג מציבה  
אותם סטנדרטים  
למוסדות  
מתוקצבים  
ולמוסדות לא-  
מתוקצבים. לצד  
זאת אין להתעלם  
מכך שקיומן של  
אוניברסיטאות  
ומכללות שאינן  
מתוקצבות חשוב  
מסיבות שונות.”**

חשוב להדגיש שהקמת אוניברסיטה או מכללה לא־מתוקצבות הינה זכות הנגזרת הן מעקרון החופש האקדמי – מבחינה מוסדית ומבחינה אישית כאחד – והן מהעקרונות הגלומים בחוק־יסוד: חופש העיסוק, שהרי תמיכה בעצמאות המוסדית מחייבת מתן הכשר להקמתם של מוסדות להשכלה גבוהה שאינם תלויים בתקציב המדינה.<sup>20</sup>

למען הסר ספק נבהיר כי חשוב שכל אוניברסיטה או מכללה – מתוקצבת או לא־מתוקצבת – צריכה לעמוד בסטנדרטים אקדמיים הולמים, כפי שנקבעו על־ידי מל”ג, ובלבד שמל”ג מציבה אותם סטנדרטים למוסדות מתוקצבים ולמוסדות לא־מתוקצבים. לצד זאת אין להתעלם מכך שקיומן של אוניברסיטאות ומכללות שאינן מתוקצבות חשוב מסיבות שונות:

א. יש דמיון רב בין מוסדות ההשכלה הגבוהה המתוקצבים השונים בתוכניות הלימודים, בשיטות ההוראה, בדרכי גיוסו של הסגל האקדמי ובאופיו. המוסדות שאינם מתוקצבים יכולים להוות חלופה למקובל במוסדות המתוקצבים בישראל בהיבטים האמורים. אכן, כמה מהמוסדות שאינם מתוקצבים קוראים תיגר על המודל המקובל באוניברסיטאות בישראל, ומעדיפים להתנהל על־פי מודלים של אוניברסיטאות־עילית בארצות־הברית ומוסדות אקדמיים מעולים בחו”ל.<sup>21</sup>

ב. במוסד להשכלה גבוהה שאינו מסובסד אקדמאים בעלי השקפות שאינן מקובלות בעולם האקדמי הממוסד יכולים למצוא מפלט מפני קונפורמיזם אקדמי.<sup>22</sup>

ג. הרחבה של המערכת הלא־מתוקצבת תאפשר – תוך כדי המהלך או זמן־מה לאחריו – הפחתה של התקצוב הציבורי למערכת ההשכלה הגבוהה.

ד. מוסדות לא־מתוקצבים יכולים לאפשר מתן תגמול ראוי לאנשי סגל אקדמי מצטיינים או לחוקרים בתחומים מועדפים באמצעות שכר דיפרנציאלי וחוזים אישיים, דבר שאינו אפשרי כיום במוסדות המתוקצבים, שבהם אין הבדל בין השכר המשולם למרצה במדעי הרוח, למשל, לבין זה המשולם למרצה בכלכלה או במדעי המחשב. לאחרונה הצביעה האחראית על השכלה גבוהה ומחקר ופיתוח באגף התקציבים באוצר, ספיר איפרגן, על כשליה של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, ובראשם מנגנון שכר שאינו

## **”הגדלת המערכת הלא־מתוקצבת תעודד שוק חופשי של כלל האוניברסיטאות והמכללות, מתוקצבות ולא־ מתוקצבות, ותגביר את התחרות הבריאה ביניהן, באופן שיתרום לפיתוחה של מערכת השכלה גבוהה מעולה וחדשנית.”**

דיפרנציאלי מספיק (”המחלקות לכלכלה גוועות כי הן לא מצליחות להתחרות על סגל מצטיין”).<sup>23</sup> לדבריה, הפתרון צריך לכלול, בין היתר, שימוש בחוזים אישיים והרחבת הפערים בשכרם של אנשי הסגל. הצעה זו עוררה התנגדות רבה במוסדות הציבוריים, אך היא כבר מיושמת במוסדות הלא־מתוקצבים, שחלקם מצליחים לקלוט חוקרים מצטיינים שאינם מקבלים שכר ראוי במוסדות הציבוריים.

ה. הגדלת המערכת הלא־מתוקצבת תעודד שוק חופשי של כלל האוניברסיטאות והמכללות, מתוקצבות ולא־מתוקצבות, ותגביר את התחרות הבריאה ביניהן, באופן שיתרום לפיתוחה של מערכת השכלה גבוהה מעולה וחדשנית. מן הראוי לציין כי הגברת התחרות אינה מותנית בהכרח בהגדלת המערכת הלא־מתוקצבת. אפשר להשיג זאת גם באמצעות הענקת שוֹכָר (voucher) לסטודנט הראוי לכך, ושהוא יבחר את המוסד המתאים לו ביותר, ללא הבדל בין מוסדות מתוקצבים למוסדות לא־מתוקצבים.



# ב. אסדרת פעילותם של מוסדות אקדמיים לא־מתוקצבים על־ידי מל"ג וּת"ת והקשיים שהיא מעוררת

## ”המועצה הוקמה

כגוף עצמאי

שתפקידו לפקח

על העיסוק

בהשכלה

גבוהה בישראל

ולהסדירו.”

## 1. המצב הקיים

על־פי סעיף 3 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, ”המועצה [להשכלה גבוהה] היא המוסד הממלכתי לעניני השכלה גבוהה במדינה”. המועצה הוקמה כגוף עצמאי שתפקידו לפקח על העיסוק בהשכלה גבוהה בישראל ולהסדירו.<sup>24</sup> פעילותה של מל"ג מתמקדת בבחינת הרמה האקדמית במוסד, בעיקר בשלב מתן ההיתר, ההכרה וההסמכה להעניק תואר מוכר.<sup>25</sup> לצד זאת מל"ג מוודאת שנשמרת עצמאותם של הגורמים האקדמיים העומדים בראש המוסד, בעיקר במכללות האקדמיות החוץ־תקציביות, ובכלל זה אי־כפיפותם לגופים הפרטיים שהם בעליו של אותו מוסד.<sup>26</sup>

מומחים להשכלה גבוהה התבקשו לבצע הערכה מחדש של מבנה המוסדות האסדרתיים המופקדים על מערכת ההשכלה הגבוהה, קרי מל"ג וּת"ת, תוך בחינת הממשק בין המוסדות האלה לבין הממשלה.<sup>27</sup> אולם ההמלצות שהוצעו לא יושמו. לפיכך רבים מבקרים את ההסדר החוקי הנוהג כיום, שבמסגרתו סמכויותיה של מל"ג מוסדרות בחוק המועצה להשכלה גבוהה, ואילו סמכויותיה של וּת"ת הן פרי החלטת ממשלה בלבד, בלא קביעה ברורה של חלוקת הסמכויות בין שני הגופים ואופן יישוב המחלוקת ביניהם.

**”ות”ת היא ועדת-  
משנה של מל”ג.  
סמכויותיה אינן  
מוסדרות בחוק  
– דבר לא־תקין  
כשלעצמו – והיא  
(ולא מל”ג) הגוף  
החזק ביותר  
במערך ההשכלה  
הגבוהה בישראל.  
רבים התריעו  
מפני כוחה הרב  
וסמכויותיה  
הנרחבות מדי  
של ות”ת.”  
”במקרים אחדים  
אנו רואים  
שוות”ת פעלה  
לשימור המונופול  
של המוסדות  
המתוקצבים,  
ובעיקר של  
האוניברסיטאות  
הוותיקות.”**

ות”ת היא ועדת־משנה של מל”ג. סמכויותיה אינן מוסדרות בחוק – דבר לא־תקין כשלעצמו – והיא (ולא מל”ג) הגוף החזק ביותר במערך ההשכלה הגבוהה בישראל. רבים התריעו מפני כוחה הרב וסמכויותיה הנרחבות מדי של ות”ת, אשר לא זו בלבד שהיא האורגן המופקד באופן בלעדי על חלוקת תקציבי ההשכלה הגבוהה, בזמן היא גם מרכזת בידיה את הסמכויות הניהוליות, ובכלל זה אף את קבלתם לעבודה של עובדי מל”ג.

מלכתחילה, ועל־פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, לא הייתה ות”ת אמורה לדון כלל בעניינם של מוסדות לא־מתוקצבים, שהרי היא אינה מתקצבת אותם כלל. אך בפועל השפעתה על פעילותם של מוסדות לא־מתוקצבים רבה. הכיצד? אומנם בקשות להענקת תואר ראשון המופנות אל מל”ג על־ידי מוסדות אקדמיים לא־מתוקצבים אינן כפופות לאישורה של ות”ת בכל הקשור לצורך במוסד או בתוכנית הלימודים מבחינת צורכי המשק והחברה. כל שוות”ת נדרשת לעשות במקרים כאלה הוא לחוות את דעתה לפני מל”ג בנוגע לאיתנותו הכספית של המוסד ולא־ייתלותו בתקציב הציבורי.<sup>28</sup> אך לא אחת, כפי שנראה להלן, ות”ת מקבלת החלטות הנוגעות בפתיחת תוכניות אקדמיות של מוסדות לא־מתוקצבים על בסיס הנימוק של צורכי המשק והחברה, ובהתחשב בכך שיש תוכניות דומות במוסדות מתוקצבים, הגם שמבחינה חוקית נושאים אלו אינם בגדר סמכותה. מי שמוסמכת לפקח על המוסדות הלא־מתוקצבים היא מל”ג, וגם לה אין סמכות, על־פי הקבוע בחוק המועצה להשכלה גבוהה, לשלול ממוסדות לא־מתוקצבים את האפשרות לפעול בשל החשש שהם יתחרו בתוכניות הקיימות במוסדות המתוקצבים.

במקרים אחדים אנו רואים שוות”ת פעלה לשימור המונופול של המוסדות המתוקצבים, ובעיקר של האוניברסיטאות הוותיקות, והערימה קשיים ניכרים בפני מוסדות חדשים שרצו לפתוח תוכנית מתחרה. זאת ועוד, בכוחה של ות”ת למנוע הקמה של מוסדות חדשים להשכלה גבוהה, ובשנים האחרונות היא שירתה בעיקר את האינטרסים של האוניברסיטאות הוותיקות – למשל, בהתנגדותה הנחרצת להכרה בשתי האוניברסיטאות החדשות אריאל ורייכמן, אף שהאחרונה אינה מתוקצבת כלל על־ידי המדינה!

אחד ההיבטים המרכזיים הכפופים לאסדרה של מל”ג בגופים השונים הפונים בבקשה לקבלת הכרה כמוסד להשכלה גבוהה הוא המבנה הניהולי־התאגידי שלהם.<sup>29</sup> הסוגיה מתעוררת, בין היתר, במקרים שבהם המכללה האקדמית (בדרך־כלל מדובר במכללה

**”מל”ג קבעה  
הנחיות תאגידיות  
למוסדות להשכלה  
גבוהה שאינם  
אוניברסיטאות.  
מל”ג מחייבת  
את כל המוסדות  
שאינם  
אוניברסיטאות  
– ובכלל זה  
מכללות אקדמיות  
מתוקצבות  
ולא־מתוקצבות  
– להתאים את  
התקנונים שלהם  
להנחיות הללו.”**

לא־מתוקצבת) מוקמת על־ידי יזמים כעמותה לא למטרת רווח או כחברה למטרת רווח. במקרים אלו מתעורר הצורך להבטיח את החופש האקדמי של המכללה, וזאת באמצעות הבטחת א־תלותם של הגופים האקדמיים בגופים המנהליים.

במסגרת מתן הכרה למכללות אקדמיות על־ידי מל”ג נדרשת התייחסות גם למבנה הניהולי של המוסדות, ויש הוראות בעניין זה: ”מבנה המוסדות המנהליים והרכבם יבטיחו את ניהולו התקין, פיתוחו וביסוסו הכספי של המוסד”, ו”מבנה המוסדות האקדמיים והרכבם יבטיחו את הרמה האקדמית או האמנותית הנאותה למוסד מאותו סוג ובעל אותה רמה”.<sup>30</sup> לפי המלצותיה של ועדת־משנה בראשות שופטת בית־המשפט העליון (בדימוס) שושנה נתניהו,<sup>31</sup> יש להפריד בין העיסוק האקדמי לבין עיסוקים אחרים, ולהבטיח את עצמאותו של המוסד לא רק ביחס לגופים שלטוניים, אלא גם ביחס לגופים פרטיים שהם בעליו של אותו מוסד.

מל”ג קבעה הנחיות תאגידיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות. הנחיות אלו עברו כמה גלגולים עד לנוסח העדכני של פברואר 2019.<sup>32</sup> מדובר במסמך מפורט ביותר המתייחס להיבטים הבאים: אופן ההתאגדות; שם המוסד ומטרתו; הגבלות מימון; קביעת סמכויותיהם של האספה הכללית והוועד המנהל, הרכבם, תקופת כהונתם ואופן ניהול הישיבות; סמכויותיהם, משך כהונתם וכשירותם של הנשיא, הרקטור, סגני הנשיא והמנכ”ל; זכויות חתימה ועוד. מל”ג מחייבת את כל המוסדות שאינם אוניברסיטאות – ובכלל זה מכללות אקדמיות מתוקצבות ולא־מתוקצבות – להתאים את התקנונים שלהם להנחיות הללו. בפתח ההנחיות נקבע כי ”עמידה בהנחיות אלה תהיה תנאי להכרה במוסד כמוסד להשכלה גבוהה”, ובהנחיה 16 נקבע כי ”כל שינוי של הוראה מהותית בתקנון טעון אישור המועצה להשכלה גבוהה”.

נוסף על כך נקבעו גם הנחיות בנוגע לניהול האקדמי של המכללות האקדמיות.<sup>33</sup> הנחיות אלו נכנסות לפרטי־הפרטים של הניהול האקדמי, ובכלל זה הרכבה של המועצה האקדמית העליונה של המכללה, פעילותם של נשיא המכללה והמשנה לנשיא לעניינים אקדמיים, אופן פעולתן של ועדות המינויים וכן תוכנו המפורט של התקנון האקדמי. כדי להבטיח את קיומן של דרישות אלו, נקבע כי עמידה בהן תהווה תנאי להכרה במכללות אקדמיות כמוסדות להשכלה גבוהה.

## 2. הקשיים המתעוררים

מהבחינה המהותית קשה להצדיק את הפיקוח הקפדני ביותר של מל"ג וות"ת על מוסדות שאינם מתוקצבים. מדובר בפיקוח רחב הנוגע כמעט בכל פרטי הפעילות – האקדמית, המנהלית והכלכלית – של המוסדות להשכלה גבוהה. היקף הפיקוח של מל"ג וות"ת על המוסדות הלא־מתוקצבים ומידת מעורבותן בנעשה בהם גדולים עד־מאוד בהשוואה לעולם, כפי שנראה להלן בפרק ההשוואתי, ופוגעים במידה רבה באוטונומיה המוסדית שלהם (המעוגנת בסעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה) וביכולתם להתפתח.

הקשיים האמורים נכונים לגבי כלל המוסדות להשכלה גבוהה, אך הם חריפים במיוחד כאשר מדובר במוסד להשכלה גבוהה שאינו מתוקצב על־ידי המדינה. הדעת נותנת – וכך מקובל בכל המדינות שנסקרו במחקר הנוכחי – שביחס למוסדות אלו יהיה פיקוחה של המדינה הדוק פחות, ויוגבל לשלב ההכרה במוסד על בסיס עמידתו בסטנדרטים אקדמיים ראויים. אך עיון בהחלטות של מל"ג וות"ת מגלה שהגופים המאסדרים מרבים להתערב בהיבטים רבים הנוגעים בפעילותם של המוסדות הלא־מתוקצבים גם שנים רבות לאחר שהם קיבלו הכרה כמוסדות להשכלה גבוהה המוסמכים להעניק תארים ראשונים ושניים.<sup>34</sup> מוסדות אלו נזקקים לאישורים ממל"ג ומוות"ת לפתיחה של כל תוכנית אקדמית חדשה וכן לכל שינוי בשמם או בפעילותם. לא אחת מל"ג וות"ת דוחות בקשות של המוסדות הללו, ומהנימוקים הניתנים בהחלטתן ניכר כי השיקולים לא תמיד ענייניים, אלא מכוונים להגן על האינטרסים של האוניברסיטאות המתוקצבות ולמנוע תחרות חופשית והוגנת של המוסדות הלא־מתוקצבים.

במילים אחרות, אף שהסמכות לדון במוסדות שאינם מתוקצבים נתונה למל"ג בלבד, ומבחינה פורמלית וחוקית אסור לוות"ת לשקול שיקולים תכנוניים ומשקיים ביחס למוסדות שאינם מתוקצבים, ועליה לאפשר להם לממש את חופש העיסוק שלהן באמצעות פתיחת תוכניות אקדמיות חדשות (בתנאי כמובן שהן עומדות בתנאי־סף אקדמיים מקובלים), וזאת גם באזורים בישראל שיש בהם כבר תוכניות אקדמיות דומות במוסדות מתוקצבים, בפועל ניתן לראות שוות"ת מקבלת לא אחת החלטות המונעות מהמוסדות

**"מהבחינה  
המהותית קשה  
להצדיק את  
הפיקוח הקפדני  
ביותר של מל"ג  
ות"ת על מוסדות  
שאינם מתוקצבים.  
מדובר בפיקוח רחב  
הנוגע כמעט בכל  
פרטי הפעילות  
– האקדמית,  
המנהלית  
והכלכלית – של  
המוסדות להשכלה  
גבוהה. היקף  
הפיקוח של מל"ג  
ות"ת על המוסדות  
הלא־מתוקצבים  
ומידת מעורבותן  
בנעשה בהם  
גדולים עד־מאוד  
בהשוואה לעולם."**

**”אף שהסמכות  
לדון במוסדות  
שאינם מתוקצבים  
נתונה למל”ג  
בלבד, ומבחינה  
פורמלית וחוקית  
אסור לוות”ת  
לשקול שיקולים  
תכנוניים ומשקיים  
ביחס למוסדות  
שאינם מתוקצבים  
בפועל ניתן  
לראות שוות”ת  
מקבלת לא אחת  
החלטות המונעות  
מהמוסדות הבלתי-  
מתוקצבים את  
האפשרות לפתוח  
תוכניות חדשות  
במקומות שהיא  
חוששת שהדבר  
יוביל לתחרות  
ולפגיעה בהרשמה  
לתוכניות דומות  
של אוניברסיטאות  
מתוקצבות.”**

הבלתי-מתוקצבים את האפשרות לפתוח תוכניות חדשות במקומות שהיא חוששת שהדבר יוביל לתחרות ולפגיעה בהרשמה לתוכניות דומות של אוניברסיטאות מתוקצבות. לחלופין, ות”ת מתנה את מתן ההיתר לפתיחת אותן תוכניות חדשות בכך שהמוסדות הלא-מתוקצבים יקבלו על עצמם מגבלות שונות ומשונות, אשר עלולות לפגוע קשות בהתפתחותם.

נעיין בכמה דוגמאות מייצגות להחלטות ות”ת בעניינן של מכללות לא-מתוקצבות, ונעמוד על הקשיים שהן מעוררות:

א. בישיבתה ביום 12.6.2019 דנה ות”ת בבקשת **הקריה האקדמית אונו** לקיים תוכניות לימודים לתואר שני במדעי היהדות (M.A.) ולתואר ראשון (B.A.) בפרסום ותקשורת שיווקית, במסגרת לימודים מחוץ לקמפוס שיתקיימו בחיפה, בהתאם למתווה המעודכן שעליו החליטה מל”ג ביום 35.6.3.2018 לפני ות”ת הונחו חנות-דעת תכנונית בנוגע לשאלת הצורך הלאומי בפתיחת תוכניות הלימודים שבנדון וכן התייחסותו של המוסד לחוות-דעת זו. לאחר עיון במסמכים ושקילת הנושא קבעה ות”ת כי היא **לא השתכנעה שיש צורך לאומי** בפתיחת תוכניות הלימודים האמורות בעיר חיפה ובצפון הארץ בכלל.

**הקשיים שהחלטת ות”ת מעוררת:** (א) עצם הדיון של ות”ת בשאלת קיומם של לימודי תואר ראשון בפרסום ולימודי תואר שני ביהדות בקריה האקדמית אונו – מוסד שאינו מתוקצב – מעורר תמיהה. גם מבחינה חוקית לא ברור מה מקור סמכותה של ות”ת לדון בשאלות אלו, בפרט כאשר מדובר במוסד שאינו מתוקצב על-ידי המדינה כלל. (ב) יש כאן התערבות חריפה של ות”ת בענייניה הפנימיים של הקריה האקדמית אונו, אשר החליטה משיקוליה שלה לפתוח תוכנית מסוימת מחוץ לקמפוס שלה, כנראה כדי להגיע לקהל סטודנטים נוסף שמבקש ללמוד תוכנית זו. מדובר במוסד שאינו מתוקצב, וממילא אין המדינה צריכה לשלם מכיסה את העלויות הכרוכות בפתיחת תוכנית נוספת. חזקה על הקריה האקדמית שהיא שקלה את הכדאיות הכלכלית, ולא ברור מכוח מה ות”ת פוגעת באוטונומיה

**”אין כל בסיס  
בחוק המועצה  
להשכלה גבוהה  
להחלטת ות”ת,  
ובוודאי אין כאן  
החלטה עניינית  
לטובת קידום  
ההשכלה הגבוהה  
בישראל, אלא  
בעיקר החלטה  
שמיועדת לשמר  
את המונופול  
של המוסדות  
המתוקצבים  
ולמנוע מוסד  
חדש מתחרה,  
שאינו מתוקצב,  
מלפתוח תוכנית  
חדשה שתתחרה  
עם תוכניות אחרות  
שיש באזור חיפה.”**

המוסדית שלה. (ג) הנימוק המרכזי בדחייה הוא העדר **צורך לאומי** בפתיחת התוכניות הללו. נשאלת השאלה אם ות”ת מוסמכת בכלל למנוע ממוסד חוץ-תקציבי, על בסיס שיקולים תכנוניים, מימוש של חופש העיסוק שלו ופתיחת תוכניות על בסיס כלכלי ותחרותי. (ד) ות”ת מציינת בהחלטתה, בין היתר, כי יש ריבוי תוכניות ביהדות באזור חיפה, ובפרט באוניברסיטת חיפה הציבורית, ועל בסיס זה היא אוסרת על הקריה האקדמית לפתוח תואר שני ביהדות באזור חיפה. וכאן עולות השאלות: מדוע ות”ת מונעת תחרות בריאה בין המוסדות השונים? מדוע היא שומרת על האינטרסים של אוניברסיטת חיפה ומוסדות מתוקצבים אחרים באזור חיפה ומונעת ממוסד מתחרה, הקריה האקדמית אוננו, את האפשרות לפתוח גם הוא תוכנית ביהדות? גם כאן אין כל בסיס בחוק המועצה להשכלה גבוהה להחלטת ות”ת, ובוודאי אין כאן החלטה עניינית לטובת קידום ההשכלה הגבוהה בישראל, אלא בעיקר החלטה שמיועדת לשמר את המונופול של המוסדות המתוקצבים ולמנוע מוסד חדש מתחרה, שאינו מתוקצב, מלפתוח תוכנית חדשה שתתחרה עם תוכניות אחרות שיש באזור חיפה.

ב. בישיבתה ביום 21.2.2018 דנה ות”ת בבקשת **המרכז הבינתחומי הרצליה** (כשמו אז) – גם הוא מוסד לא-מתוקצב – לקבל אוטונומיה בפתיחת תוכניות לימודים חדשות לתואר שני והסמכה להענקת תואר שני באותן תוכניות.<sup>36</sup> ות”ת התנתה את ההסמכה האמורה בכך שהמרכז הבינתחומי יעדכן את תקנון המוסד בהתאם להנחיות תאגידיות ולהחלטות של מל”ג וות”ת, ובכלל זה יקצוב את כהונתו של נשיא המוסד, ובכך למעשה יביא לידי סיום כהונתו של הנשיא המייסד של המוסד – פרופ’ אוריאל רייכמן. רק לאחר שהתקיים התנאי האמור ניאותר ות”ת להמליץ למל”ג להעניק למרכז הבינתחומי הרצליה את האוטונומיה וההסמכה המבוקשות, וגם זאת לתקופה של שלוש שנים בלבד. נוסף על כך צוין בהחלטת ות”ת כי “ככל שתקבלנה החלטות בדבר תנאים נוספים לעניין האוטונומיה, המרכז הבינתחומי יידרש לעמוד בהן”.



**”החלטת ות”ת  
מהווה התערבות  
בוטה באוטונומיה  
המוסדית של  
המרכז הבינתחומי,  
כמוסד לא־מתוקצב  
שזכותו לקבוע,  
במגבלות מסוימות,  
את דרכי הניהול  
והמבנה התאגידי  
שלו. בכל המדינות  
שנבדקו במחקר  
הנוכחי לא כפה  
המאסדר על  
המוסדות שאינם  
מתוקצבים תקנון  
תאגידי או צורת  
ניהול מסוימת.”**

**הקשיים שהחלטת ות”ת מעוררת:** (א) אף כאן לא ברור מה המקור החוקי לסמכות שוות”ת נטלה לעצמה לדון בשאלת מתן האוטונומיה למוסד שאינו מתוקצב. (ב) היה ראוי שנושא האוטונומיה יידון במל”ג בלבד, ועל בסיס אמות־מידה אקדמיות מובהקות הרלוונטיות לאקרדיטציה, כפי שהדבר נעשה ברוב מדינות העולם, ולא על יסוד השאלה אם המוסד קיבל על עצמו הנחיות תאגידיות. (ג) החלטת ות”ת מהווה התערבות בוטה באוטונומיה המוסדית של המרכז הבינתחומי, כמוסד לא־מתוקצב שזכותו לקבוע, במגבלות מסוימות, את דרכי הניהול והמבנה התאגידי שלו. החלטת ות”ת אילצה את המרכז הבינתחומי לקבל על עצמו הנחיות תאגידיות שנוסחו על־ידי מל”ג וות”ת, שחלקן אינן מתאימות בהכרח למוסד לא־מתוקצב הנשען על תורמים וזקוק ליזם־מייסד שיפעל כדי לבסס את המוסד מבחינה כלכלית ומבחינה אקדמית. (ד) כפי שנראה להלן בפרק ההשוואתי, בכל המדינות שנבדקו במחקר הנוכחי לא כפה המאסדר על המוסדות שאינם מתוקצבים תקנון תאגידי או צורת ניהול מסוימת, ובוודאי לא כפה עליו לקצוב את כהונת הנשיא המייסד שלו. (ה) לא ברור מה הקשר בין מתן אוטונומיה בפתיחת תוכניות לתואר שני לבין קציבת כהונתו של הנשיא המייסד, אשר במקרה של המרכז הבינתחומי אף איימה להוות פגיעה ממשית בפעילותו, שכן הנשיא המייסד היה הרוח החיה והיזם שמכוחו הוקמה המכללה והתפתחה, כפי שניתן ללמוד מעצם העובדה שהאוניברסיטה שהתפתחה ממנה קרויה על־שמו.

ג. בישיבתה ביום 13.11.2016 דנה ות”ת בהמלצתה של ועדת ההיגוי להרחבת הנגישות של ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה החרדית, מיום 5.10.2016, בעניין בקשתו של **המסלול האקדמי המכללה למינהל** להגיש בקשה לפתיחת תוכנית בתקשורת וניהול במסגרות חרדיות (מח”ר).<sup>37</sup> במקרה זה ות”ת אומנם ממליצה למל”ג לאשר את בקשת המכללה למינהל, אולם חשוב לשים לב לנימוקים שבבסיס החלטתה של ות”ת: “1. התוכנית המבוקשת היא ייחודית בתחום התקשורת ואינה מוצעת ע”י שום מוסד אחר באיזור המרכז. 2. קיים לתחום ביקוש וצורך במגזר החרדי.”

**”יש לשאול: מדוע  
מלכתחילה לא  
לעודד מכללות  
לא־מתוקצבות  
לשאת בעול ולקיים  
תוכניות מתאימות  
לחרדים? מדוע  
להשאיר להן רק  
”פירוורים”, קרי,  
תוכניות שאינן  
קיימות במוסדות  
המתוקצבים?  
הרי פעילות של  
המוסדות הלא־  
מתוקצבים בתחום  
זה תחסוך כסף רב  
לתקציב המדינה.”**

**הקשיים שהחלטה מעלה:** (א) שוב, כבהחלטות קודמות, ות”ת מבססת את החלטותיה על שיקולים תכנוניים ומשקיים, אף שמדובר בבקשה של מוסד שאינו מתוקצב, ומאשרת את הבקשה רק משום שהתוכנית המבוקשת אינה מוצעת על־ידי שום מוסד אחר באזור המרכז. משמע, אילו קיים אחד המוסדות המתוקצבים תוכנית ללימודי תקשורת לציבור החרדי, לא הייתה ות”ת מאשרת את בקשתה של המכללה למינהל, כדי לא לפגוע בתוכנית הקיימת. שוב, נראה שהשימוש בנימוקים אלו אינו חוקי. (ב) בהחלטה נאמר שבמגזר החרדי קיים צורך בתוכנית המבוקשת. אכן, בתוכניות שונות שהוציאה מל”ג נקבע כי יש צורך לאומי בהנגשת ההשכלה הגבוהה לציבור החרדי.<sup>38</sup> וכאן יש לשאול: מדוע מלכתחילה לא לעודד מכללות לא־מתוקצבות לשאת בעול ולקיים תוכניות מתאימות לחרדים? מדוע להשאיר להן רק ”פירוורים”, קרי, תוכניות שאינן קיימות במוסדות המתוקצבים? הרי פעילות של המוסדות הלא־מתוקצבים בתחום זה תחסוך כסף רב לתקציב המדינה.

ד. בישיבותיה ביום 21.7.2021 וביום 26.7.2021 דנה ות”ת **בהצעה להכיר במרכז הבינתחומי הרצליה כאוניברסיטה.**<sup>39</sup> ההצעה **נדחתה**, והוחלט להמליץ למל”ג לא להכיר במרכז הבינתחומי הרצליה כאוניברסיטה, בין היתר מנימוקים הקשורים להיבטים של תקצוב ואיתנות פיננסית. בהקשר זה עלתה שאלה לגבי יציבותו הכלכלית של המוסד, ואף הועלה החשש שהמוסד ידרוש בעתיד להיות מוסד מתוקצב, בפרט כאשר יעלה הצורך בבניית מעבדות מחקר. היבט נוסף שהועלה הוא רמת המוסד מבחינה אקדמית, אשר הוערכה כבינונית ומטה. אולם ההיבט המרכזי שנבדק הוא ההיבט התכנוני. בהקשר זה קבעה ות”ת כי סוגיית ההכרה באוניברסיטה חדשה בישראל, גם אם היא אינה מתוקצבת, היא סוגיית מדיניות עקרונית המחייבת בחינה מעמיקה והסתכלות רחבה ומערכתית על כלל מערכת ההשכלה הגבוהה. לפני קבלת החלטה פרטנית בעניין מוסד מסוים, קבעה ות”ת, יש לקיים דיון עקרוני מעמיק במהותה של אוניברסיטה ובסוגיית ההכרה באוניברסיטה חדשה, וכן יש להתייחס להשפעת הנושא על כלל מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל.

**”עצם הדיון  
בוות”ת מעלה  
שאלות קשות  
באשר ליכולתו  
של גוף זה לדון  
בלי משוא־פנים  
בהקמתן של  
אוניברסיטאות  
חדשות בישראל.  
לא ברור מה היה  
המקור הנורמטיבי  
לסמכותה של  
ות”ת – שלא  
תקצבה כלל את  
המרכז הבינתחומי  
ואשר רוב חבריה  
מצויים לכאורה  
בניגוד עניינים  
מעצם היותם אנשי  
אוניברסיטאות  
מתחרות – לדון  
בשינוי שם המוסד  
ל’אוניברסיטת  
רייכמן.”**

**הקשיים שהחלטה מעוררת:** בהמשך נדון במפורט בשאלות הנוגעות ביכולתה של מכללה לא־מתוקצבת להיקרא ”אוניברסיטה”. כאן רק נציין בקצרה נקודות בעייתיות אחדות הכרוכות בהחלטת ות”ת: (א) עצם הדיון בוות”ת מעלה שאלות קשות באשר ליכולתו של גוף זה לדון בלי משוא־פנים בהקמתן של אוניברסיטאות חדשות בישראל, וזכורה גם ההתנגדות החריפה של חבריה בזמנו להקמתה של אוניברסיטת אריאל. (ב) לא ברור מה היה המקור הנורמטיבי לסמכותה של ות”ת – שלא תקצבה כלל את המרכז הבינתחומי ואשר רוב חבריה מצויים לכאורה בניגוד עניינים מעצם היותם אנשי אוניברסיטאות מתחרות – לדון בשינוי שם המוסד ל”אוניברסיטת רייכמן”. (ג) מדוע לא לאפשר למוסד שאינו מתוקצב, ובלבד שהוא עומד בסטנדרטים אקדמיים וכלכליים נאותים ומקובלים, להתחרות עם מוסדות אקדמיים אחרים? (ד) מל”ג וות”ת אינן פועלות בשקיפות מלאה. ההבחנה בין מוסדות מתוקצבים לבין אלה שאינם מתוקצבים אינה מיוסדת על אמות־מידה ברורות או ידועות, ומעלה חשש לקיומו של אי־שוויון. (ה) מדוע החשש שמא בעתיד יבקשו ראשי האוניברסיטה הפרטית תקצוב למחקר אמור למנוע הכרה במוסד הלא־מתוקצב כאוניברסיטה? אין קשר בין הדברים. בעת הדיון בוות”ת לא עמדה על הפרק שאלת תקצובה של האוניברסיטה החדשה, אלא רק עצם ההכרה בה, ונראה כאילו ות”ת מנסה לבלום הכרה באוניברסיטה חדשה רק מפאת החשש מתחרות ומכך שהיא תבקש את חלקה בתקציב הציבורי על־חשבון האוניברסיטאות המתוקצבות הוותיקות. יתרה מזו, כפי שנראה בהמשך, בחינה השוואתית מראה שברוב המדינות המערביות יש תמיכה ציבורית במחקר אקדמי איכותי לא רק במוסדות המתוקצבים, אלא גם במוסדות שאינם מתוקצבים. אין שום סיבה שאוניברסיטת רייכמן לא תוכל לקבל מימון ציבורי למחקר שנעשה בה.

**”באסדרת ההשכלה הגבוהה בישראל בכלל, ובהחלטות של מל”ג וות”ת בעניינים הקשורים למכללות ואוניברסיטאות לא־מתוקצבות בפרט, קל מאוד להצביע על הנהנים העיקריים מהאסדרה – שבע אוניברסיטות המחקר הציבוריות הוותיקות, שנציגייהן מהווים רוב בקרב חברי מל”ג וות”ת. האינטרס שלהם הוא להגן על המונופול שלהם בשוק ההשכלה הגבוהה.”**

דברים אחרונים אלו מוליכים לקושי כלכלי כללי: אסדרה המקנה יתרון עסקי לבעלי־אינטרסים (רנטה) היא אחד הנשלים המרכזיים של אסדרה בכלל, כפי שלימדונו כלכלנים, ומובילה למניעת תחרות עסקית ולהעלאת המחירים לצרכן. אסדרה זו פוגעת בפוטנציאל הצמיחה במשק, משום שהיא מעניקה רווחים מלאכותיים לגורמים שאינם היעילים ביותר. הכלכלן הנודע ג'ורג' סטיגלר (Stigler) כתב כבר לפני כחמישים שנה כי ”באופן כללי האסדרה מוזמנת על־ידי ענפי המשק, ומעוצבת ומופעלת בעיקר לטובתם”.<sup>40</sup> במחקר שפרסם פורום קהלת בשנת 2017, בנושא ”טיוב האסדרה בישראל”, נקבע כי ”מי שמבקש לטייב את האסדרה צריך לאמץ נקודת מבט ביקורתית ומודעת לרכיבים של כל משטר רגולטורי שמטרתם לספק טובות הנאה לבעלי עניין על חשבון הצרכן”.<sup>41</sup> אכן, באסדרת ההשכלה הגבוהה בישראל בכלל, ובהחלטות של מל”ג וות”ת בעניינים הקשורים למכללות ואוניברסיטאות לא־מתוקצבות בפרט, קל מאוד להצביע על הנהנים העיקריים מהאסדרה – שבע אוניברסיטות המחקר הציבוריות הוותיקות, שנציגייהן מהווים רוב בקרב חברי מל”ג וות”ת, ואשר ראשיהן מאוחדים בוועד ראשי האוניברסיטאות (ור”ה), שהוא גוף רב השפעה (הגם שהוא וולונטרי ונעדר סמכות חוקית). האינטרס שלהם הוא להגן על המונופול שלהם בשוק ההשכלה הגבוהה מפני כניסה של כוחות תחרותיים חדשים המבקשים להצטרף למועדון האוניברסיטאות בישראל. לכן הם התנגדו נחרצות, בין היתר, להכרה באוניברסיטת אריאל וכן להרשאה למתן תואר דוקטור למשפטים על־ידי המרכז הבינתחומי בשנת 2018. כפי שהראו מחברי המחקר הנזכר, רנטות כלכליות, המגינות על חברות ועל קבוצות־אינטרס (כגון ור”ה) מפני כוחות תחרותיים, מאפשרות להם להיות יעילים פחות, ומי שמשלמים את המחיר על כך הם האזרחים.<sup>42</sup> המחברים גם ציינו כי מחקר שפרסם ה־OECD בשנת 2015 ”מדגיש את החשיבות של הסרת מגבלות על שוק תחרותי לשכלול הרמה הטכנולוגית של המשק”.<sup>43</sup> הדבר נכון גם בשוק ההשכלה הגבוהה.<sup>44</sup>

נראה אפוא שהיקף הפיקוח של מל”ג וות”ת על המוסדות הלא־מתוקצבים ומידת מעורבותן בנעשה בהם הם חסרי תקדים בהשוואה לעולם, כפי שנראה להלן בפרק השוואתי, ופוגעים במידה רבה בעצמאותם וביכולתם להתפתח.

### 3. קווים למדיניות מאוזנת יותר

**”גישה ראויה ומאוזנת יותר סוברת שכאשר ניתנת הכרה למוסד להשכלה גבוהה, מוענקת לו חירות אקדמית מוסדית, על אחת כמה נאותה. זאת, כל עוד אין אינדיקציה ספציפית וממשית להפרת התנאים להכרה.<sup>45</sup>**

**הדברים הללו אמורים לא רק באופן כללי, אלא אף ביחס להגבלות ספציפיות של מל”ג. כך, למשל, גישת מל”ג הנזכרת למעלה בעניין מניעת כפיפותו של המוסד האקדמי לבעליו של המוסד, אינה חוקית ואינה ראויה. אין לפגוע באינטרסים הכלכליים של בעלי המוסד להשכלה גבוהה, ושליטת זכותו של הבעלים לנהל את המוסד פוגעת בזכויות יסוד שלו.<sup>46</sup>**

**הרצהב ומדינה מציעים מדיניות ראויה יותר למל”ג, המותאמת לנסיבות העניין:**

**”אין זה ברור כי יש מקום לקביעה גורפת האוסרת על מוסד מוכר לקיים זיקה כזו או אחרת למוסד אחר, או השוללת את זכותו של מוסד מוכר להיות חלק מתאגיד אחר. על המועצה לבחון אם בנסיבות העניין אכן קיים חשש ממשי לפגיעה בעצמאות פעולתו של המוסד המוכר, ולהכפפת האינטרסים האקדמיים לאינטרסים אחרים. רק משיש בידי המועצה הראות כי מתקיים חשש ממשי כאמור, היא רשאית לדרוש הפרדה. כך ניתן יהיה להשיג את האיזון בין השאיפה להבטיח, מצד אחד, את ניהולו התקין, פיתוחו וביסוסו הכספי של המוסד, וכן, מצד שני, את הרמה האקדמית... הנאותה למוסד מאותו סוג ובעל אותה רמה, כאמור בסעיפים 2 ו-3 לכללים למתן היתר.”<sup>47</sup>**

**הרצהב ומדינה מציעים מדיניות ראויה יותר למל”ג, המותאמת לנסיבות העניין:**

**”אין זה ברור כי יש מקום לקביעה גורפת האוסרת על מוסד מוכר לקיים זיקה כזו או אחרת למוסד אחר, או השוללת את זכותו של מוסד מוכר להיות חלק מתאגיד אחר. על המועצה לבחון אם בנסיבות העניין אכן קיים חשש ממשי לפגיעה בעצמאות פעולתו של המוסד המוכר, ולהכפפת האינטרסים האקדמיים לאינטרסים אחרים. רק משיש בידי המועצה הראות כי מתקיים חשש ממשי כאמור, היא רשאית לדרוש הפרדה. כך ניתן יהיה להשיג את האיזון בין השאיפה להבטיח, מצד אחד, את ניהולו התקין, פיתוחו וביסוסו הכספי של המוסד, וכן, מצד שני, את הרמה האקדמית... הנאותה למוסד מאותו סוג ובעל אותה רמה, כאמור בסעיפים 2 ו-3 לכללים למתן היתר.”<sup>47</sup>**

**הרצהב ומדינה מציעים מדיניות ראויה יותר למל”ג, המותאמת לנסיבות העניין:**

**”אין זה ברור כי יש מקום לקביעה גורפת האוסרת על מוסד מוכר לקיים זיקה כזו או אחרת למוסד אחר, או השוללת את זכותו של מוסד מוכר להיות חלק מתאגיד אחר. על המועצה לבחון אם בנסיבות העניין אכן קיים חשש ממשי לפגיעה בעצמאות פעולתו של המוסד המוכר, ולהכפפת האינטרסים האקדמיים לאינטרסים אחרים. רק משיש בידי המועצה הראות כי מתקיים חשש ממשי כאמור, היא רשאית לדרוש הפרדה. כך ניתן יהיה להשיג את האיזון בין השאיפה להבטיח, מצד אחד, את ניהולו התקין, פיתוחו וביסוסו הכספי של המוסד, וכן, מצד שני, את הרמה האקדמית... הנאותה למוסד מאותו סוג ובעל אותה רמה, כאמור בסעיפים 2 ו-3 לכללים למתן היתר.”<sup>47</sup>**

ככלל, אנו סבורים כי יש לצמצם מאוד את הפיקוח של מל"ג וות"ת על מוסדות לא־מתוקצבים, וכי אין לפגוע בעצמאותם המוסדית אלא במקרים חריגים ביותר, כמקובל במדינות שנסקרות להלן בפרק השוואתי. יש למנות נציגים של מוסדות אלו לוות"ת, ולא להותיר לאוניברסיטאות הציבוריות הוותיקות את השליטה בגוף חשוב זה. אין למנוע הקמת מכללות ואוניברסיטאות לא־מתוקצבות, אלא אם כן הן אינן עומדות באמות־מידה אקדמיות וכלכליות נדרשות. אין למנוע זאת משיקולים תכנוניים או על בסיס נימוקים של צורכי המשק והחברה. יש לעודד תחרות שמועילה להשכלה הגבוהה. יש לקוות שבמקום להערים קשיים על התפתחותן של אוניברסיטאות ומכללות שאינן מתוקצבות, ישכילו חברי מל"ג לפעול לחיזוקם של מוסדות אלו ולקידום המצוינות האקדמית בהם, לשבירת המונופול של האוניברסיטאות הציבוריות הוותיקות ולהגברת התחרות הבריאה בשוק ההשכלה הגבוהה בישראל.

**"יש לצמצם מאוד את הפיקוח של מל"ג וות"ת על מוסדות לא־מתוקצבים, וכי אין לפגוע בעצמאותם המוסדית אלא במקרים חריגים ביותר, כמקובל במדינות שנסקרות להלן בפרק השוואתי."**



# ג. הפליה בין אוניברסיטאות מתוקצבות למוסדות אקדמיים שאינם מתוקצבים

**”יש נסיונות  
חוזרים ונשנים של  
שני הרגולטורים  
הראשיים – המל”ג  
והוות”ת – להפלות  
באורח בלתי חוקי  
ובניגוד לרפורמה  
שאושרה בממשלה  
ובכנסת בין מי  
שמקבל סיוע  
מהאוצר לבין מי  
שמוותר עליו.”**

על-פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, הדין בנוגע למוסדות לא-מתוקצבים אינו שונה מהדין החל על כלל המוסדות להשכלה גבוהה, וכולם כפופים לאסדרה של מל”ג. עם זאת, כפי שמעידים רובינשטיין ופשה, יש נסיונות ”חוזרים ונשנים של שני הרגולטורים הראשיים – המל”ג והוות”ת – להפלות באורח בלתי חוקי ובניגוד לרפורמה שאושרה בממשלה ובכנסת בין מי שמקבל סיוע מהאוצר לבין מי שמוותר עליו.”<sup>48</sup> הפליה בין מוסדות אקדמיים מתוקצבים לבין אלה שאינם מתוקצבים מצטרפת להפליה רחבה יותר בין מוסדות אוניברסיטאיים למכללות אקדמיות. וכאן קובעים רובינשטיין ופשה – הראשון פרופסור למשפטים וחתן פרס ישראל לחקר המשפט, אשר מתמחה במשפט ציבורי ומנהלי – קביעה נורמטיבית חשובה:

”אנו מחזיקים בדעה כי הפליות אלו אינן חוקיות והן מנוגדות להוראות המפורשות בסעיף 23(ב) לחוק המל”ג, כפי שתוקן בשנת תשנ”ה-1995 (תיקון מס’ 10): ‘בבואה להסמיך מוסד מוכר להעניק תואר מוכר [...] לא תפלה המועצה בין מוסדות מוכרים מפאת סוגם.’”<sup>49</sup>

עמדה דומה בדבר אי-חוקיותה של ההפליה האמורה נוקטים משפטנים מומחים נוספים לדיני השכלה גבוהה.<sup>50</sup>

בכמה נושאים התנהלותן של מל"ג וות"ת כלפי מוסדות שאינם מתקצבים אינה שוויונית ביחס להתנהלותן כלפי האוניברסיטאות המתקצבות ואינה חוקית. נתרכז כאן בנושאי ההכרה במוסדות הלא-מתקצבים, הפגיעה באוטונומיה המוסדית שלהם ואפשרות ההסתייעות שלהם במימון ציבורי.<sup>51</sup>

קיימת הפליה כללית של מכללות מתקצבות ולא-מתקצבות, לעומת אוניברסיטאות מתקצבות, מבחינת הפיקוח של מל"ג עליהן.<sup>52</sup> מדובר בעצם הסמכות שמל"ג נטלה לעצמה לפקח על הפעילות האקדמית רק של מוסדות מוכרים שאינם אוניברסיטאות, קרי, כלל המכללות. סמכות זו יסודה בהנחיות שאושרו במל"ג – אך לא פורסמו כנדרש ברשומות – בנושאים שונים, כגון "הנחיות תאגידיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות",<sup>53</sup> "הנחיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם נתמכים תקציבית"<sup>54</sup> ו"תקנון הוועדות העליונות של המל"ג למינוי פרופסורים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות".<sup>55</sup> המשותף לכל ההנחיות הללו הוא שהן מופנות רק למכללות, ולא לאוניברסיטאות מתקצבות.

השינוי שמל"ג מבקשת לכפות על המכללות נהפך לבעייתי במיוחד כאשר מדובר במכללות שאינן מתקצבות.<sup>56</sup> ניתן אולי להצדיק את החלת ההנחיות של מל"ג על המכללות המתקצבות, שהרי הן מקבלות כסף מאוצר המדינה, ולכן מל"ג, כאורגן של המדינה, יכולה לומר להן "אתן לוקחות ממני כסף? הנה התנאים". אולם מה ההצדקה להחיל כללים ניהוליים ואקדמיים זהים על המכללות הלא-מתקצבות, בהינתן שאלה אינן נהנות מתקציב המדינה?

על האוניברסיטאות הציבוריות, לעומת זאת, לא כפתה מל"ג הנחיות דומות. הייתה אומנם כוונה של מל"ג להטיל על האוניברסיטאות כללים פרי מסקנות של ועדות שונות בנוגע למבנה התאגידי והניהולי של מוסדות להשכלה גבוהה, אשר הוצגו בשנת 2004 ב"מסמך גרוסמן".<sup>57</sup> אולם סקירת הדוחות וההחלטות שהתקבלו במהלך שני העשורים האחרונים בנוגע למבנה הארגוני של האוניברסיטאות מלמדת כי בפועל האוניברסיטאות הציבוריות ממשיכות להתנגד להתערבות חיצונית בהתנהלותן הפנימית מן ההיבט הארגוני, וכפועל יוצא מכך נמנעות מיישום העקרונות המחייבים שנקבעו על דעת הגורמים המפקחים עליהן – מל"ג וות"ת.<sup>58</sup> זאת ועוד, הגם שבסמכותן של מל"ג וות"ת לא רק לפקח על המוסדות, אלא גם לאכוף עליהן כללים, באשר לאכיפת "מסמך גרוסמן" על האוניברסיטאות הן נוהגות בסלחנות לא-מובנת – "בפועל נמנעת הות"ת מהפעלת סנקציות – אקדמיות או כספיות – במקום



**”המועצה להשכלה  
גבוהה מכירה  
במוסדות חוץ-  
תקציביים לאחר  
בחינת רמתם  
האקדמית,  
עצמאותם  
האקדמית והמבנה  
הניהולי. אולם  
היא אינה אמורה  
לבחון את הצורך  
במוסדות הללו  
מבחינת צורכי  
החברה והמשק,  
הגם שבדיקה  
כזו נדרשת  
ביחס למוסדות  
מתוקצבים. הטעם  
לכך ברור, שהרי  
אין להגביל את  
פעילותם של  
מוסדות שאינם  
מתוקצבים.”**

שהנחיותיה וכלליה אינם נאכפים כראוי על-ידי המוסדות<sup>59</sup>. היה ראוי לאכוף את הוראות ”מסמך גרוסמן” על האוניברסיטאות,<sup>60</sup> אולם באופן לא מפתיע בחרה ות”ת, אשר רוב חבריה באים מן האוניברסיטאות, לקיים אכיפה בִּירִינִית, דהיינו, רק על המכללות (המתוקצבות והלא־מתוקצבות) ועל יתר המוסדות הלא־מתוקצבים שאינם אוניברסיטאות. הללו נאלצו לקיים את האמור בהנחיות של מל”ג ות”ת,<sup>61</sup> בעוד האוניברסיטאות הציבוריות נמנעות בחלקן עד היום מאימוץ הנורמות התאגידיות של ”מסמך גרוסמן”.

ההפליה הברורה בין אוניברסיטאות מתוקצבות לבין מכללות מתוקצבות ומוסדות שאינם מתוקצבים מתבטאת לא רק באכיפה הִבִּירִינִית, אלא בכמה וכמה מישורים, כמפורט בתת־פרקים הבאים.

## **1. מגבלות בנוגע לקבלת מימון ציבורי ישיר או עקיף**

המועצה להשכלה גבוהה מכירה במוסדות חוץ־תקציביים לאחר בחינת רמתם האקדמית, עצמאותם האקדמית והמבנה הניהולי. אולם היא אינה אמורה לבחון את הצורך במוסדות הללו מבחינת צורכי החברה והמשק, הגם שבדיקה כזו נדרשת ביחס למוסדות מתוקצבים. הטעם לכך ברור, שהרי אין להגביל את פעילותם של מוסדות שאינם מתוקצבים על-ידי המדינה רק בשל שיקולים תכנוניים של המדינה הנכונים לגבי מוסדות שהיא מתקצבת. עם זאת, הצורך להוכיח איתנות פיננסית חל גם על מוסדות לא־מתוקצבים. אכן, לגיטימי מבחינת מדיניות לדרוש ממוסד – במיוחד ממוסד פרטי שסטודנט משלם בעבור שירותיו במיטב כספו – שהוא יהיה יציב מבחינה פיננסית, לא פחות מאשר שהתוכנית האקדמית בו תהיה באיכות בת־הכרה. אולם הבעיה היא שלא הסתפקו בבדיקת איתנות פיננסית, אלא הטילו מגבלות חמורות על קבלת מימון ציבורי, ולא רק ישיר, אלא גם עקיף. הר־זהב ומדינה כתבו כי עלתה הצעה לתקן את סעיף 8 לכללי המועצה להשכלה גבוהה (היתר לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה), התשל”ג-1972 (להלן: כללי מל”ג), ולהוסיף בו הוראה שתאמר כי על־אף האמור בסעיף 8(ב) (לעניין ההתחשבות בהיבטים תכנוניים), מוסד חוץ־תקציבי יוכר (לצורכי הענקת תואר ראשון) גם בהעדר צורך תכנוני, אך רק בתנאי שהוא אינו מסייע בכל דרך שהיא – במישרין או בעקיפין – בִּמְדִינָה או בגוף שנתמך על-ידיה, ואם עומדים לרשותו משאבים שיאפשרו לו לפעול ברמה נאותה לטווח ארוך באמצעות מקורות גלויים.<sup>62</sup> רק אחרי שיתקיימו התנאים האמורים תחליט מל”ג אם להכיר במוסד החוץ־תקציבי, וזאת מבלי לשקול כאמור את הצורך בו מבחינת צורכי החברה

**”עמדתן של מל”ג  
ות”ת היא שגם  
סיוע עקיף מכספי  
המדינה עשוי  
לשולל מן המוסד  
את מעמדו  
כ”חופ־תקציבי”,  
ולהביא לידי  
כך שיהיה עליו  
להוכיח את הצורך  
בו מבחינת צורכי  
המשק והחברה.  
לדעתנו, ספק רב  
אם ניתן להצדיק  
הגבלות כה  
חמורות בנוגע  
למקורות המימון  
של המוסדות  
המבקשים הכרה  
כ’חופ־תקציביים.”**

והמשק. הצעה זו, כמובן, מגבילה מאוד את פעילותם של המוסדות הלא־מתוקצבים ופוגעת ללא הצדקה ביכולתם להתחרות עם מוסדות מתוקצבים. לא בכדי, כפי שהראו הר־זהב ומדינה, עוררה ההצעה התנגדות של חברי כנסת באשר לכלל הגורף בדבר אי־הסתייעות, במישרין או בעקיפין, בתקציבים של המדינה או של גופים הנתמכים על־ידיה, לרבות רשויות מקומיות. חברי הכנסת רצו לצמצם את איסור ההסתייעות של המוסדות החופ־תקציביים בתקציב המדינה. אולם למרות אי־הפרסום ברשומות, כנדרש מכוח הדין בנוגע למתן היתר זמני, אימצה מל”ג את הפרקטיקה שביקשה הצעת החוק לעגן. כך עולה, למשל, מההנחיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם נתמכים תקציבית, שם נקבע כדלקמן:

”העמותה לא תקבל כספי מדינה במישרין או בעקיפין מכל גורם שהוא, לרבות משרדי ממשלה, תאגידים סטטוטוריים, רשויות מקומיות (מוניציפאליות), המוסדות הלאומיים וכל גוף נתמך אחר כמשמעותו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב... העמותה לא תקבל תרומה בעין מגורמים אלה, אלא אם שיקול הדעת הבלעדי באשר לשימוש בתרומה יהיה לעמותה, ובלבד שכספים ומענקים שיגיעו לעמותה לא יהיו למימון הפעילות השוטפת, כי אם עפ”י הסכם כנגד מתן שירותים בפועל על ידי העמותה שאינם הוראה אקדמית לקראת תואר אקדמי. כמו כן יהיה על העמותה לדווח על תשלומים כנ”ל לות”ת.”<sup>63</sup>

מדיניות דומה עולה גם מהנחיות תאגידיות מעודכנות שפרסמה מל”ג בשנת 2019.<sup>64</sup>

עמדתן של מל”ג ות”ת היא אפוא שגם סיוע עקיף מכספי המדינה עשוי לשלול מן המוסד את מעמדו כ”חופ־תקציבי”, ולהביא לידי כך שיהיה עליו להוכיח את הצורך בו מבחינת צורכי המשק והחברה.<sup>65</sup>

אנו מסכימים לדעתם של רובינשטיין ופשה, שכתבו:

”הנחיות אלו אינן מסייעות לחברה, למשק ולמערכת ההשכלה הגבוהה, משום שהן פוגעות במטרות חברתיות, אשר יכולות להתגשם במסגרת פעילות של מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מתוקצבים. לדידנו, ההנחיות גורפות מדי ואינן גמישות בהתאם לנסיבות כאלה ואחרות, לרבות מטרת המימון וייעודו.”<sup>66</sup>

**”האיסור המוטל  
על מוסדות שאינם  
מתוקצבים לגייס  
תמיכה כספית  
עקיפה ממקור  
ציבורי כלשהו  
הוא הפליה  
לעומת המוסדות  
המתוקצבים, אשר  
רשאים לקבל  
הכנסות כאלה נוסף  
על התקצוב שהם  
מקבלים מוות”ת.”**

**”אנו מציעים  
לנקוט מדיניות  
ברורה וחד-  
משמעית המטילה  
מגבלות חדות  
וברורות על  
סמכותה של  
מל”ג לקבוע  
מסמרות לגבי  
המדיניות של מוסד  
שאינו מתוקצב.”**

לדעתנו, כפי שסבורים גם הר־זהב ומדינה, ספק רב אם ניתן להצדיק הגבלות כה חמורות בנוגע למקורות המימון של המוסדות המבקשים הכרה כ”חופ־תקציביים”, והכוונה בעיקר לשתיים מן הדרישות הנזכרות למעלה: הגבלת התמיכה הציבורית העקיפה והדרישה לקיומם של מקורות גלויים לטווח ארוך. לדעתם של הר־זהב ומדינה, ”הוועדה [ות”ת] אינה מוסמכת לקבוע כי הקלות במסים שנותנת רשות מקומית כלשהי לאוניברסיטה מסוימת יתחלקו בדרך כלשהי בין המוסדות השונים; באותו אופן, אין מקום, לעניות דעתנו, לאפשר לה להגביל את זכותם של המוסדות החופ־תקציביים לגייס מקורות מימון מסוג זה”<sup>67</sup>. נוסף על כך, האיסור המוטל על מוסדות שאינם מתוקצבים לגייס תמיכה כספית עקיפה ממקור ציבורי כלשהו הוא הפליה לעומת המוסדות המתוקצבים, אשר רשאים לקבל הכנסות כאלה נוסף על התקצוב שהם מקבלים מוות”ת”<sup>68</sup>. אף ההגבלה השנייה הנזכרת למעלה – זו המחייבת את המוסד הלא־מתוקצב להוכיח כי יש בידיו די משאבים לקיומו ממקורות גלויים לטווח ארוך – ראויה לביקורת. דרישה זו עלולה למנוע מן המוסד את האפשרות להסתמך בפעילותו על תרומות בעילום־שם.<sup>69</sup> יש לקבוע במפורש שהדבר מותר ויובא בחשבון במסגרת בדיקת המצב הפיננסי.

יש המציעים פתרון חלופי המעניק מעמד־ביניים למוסד חופ־תקציבי כזה, אשר מצד אחד אינו אמור לזכות בנתח מכספי התמיכה הציבורית בהשכלה הגבוהה המחולקים על־ידי ות”ת אך מצד אחר מסתייע בגוף הנתמך בכספי המדינה. הצעה ברוח זו מציעים הר־זהב ומדינה, הגורסים כי גם אם שיקולים של פיתוח ההשכלה הגבוהה בישראל וכללים בשיקולים הרלוונטיים לעניין ההכרה במוסד החופ־תקציבי, ”במקרים מסוג זה ניתן לסבור כי יש מקום להחיל את הדרישה האמורה באופן מקל”, דהיינו, ”ככל שהמידה בה המוסד מסתייע – בעקיפין – בתמיכה הציבורית היא מועטה יותר, על המועצה לתת משקל נמוך יותר לצרכים בדבר פיתוח ההשכלה הגבוהה במדינה”<sup>70</sup>.

אנו מתנגדים לפתרון המוצע, שכן הוא פותח פתח רחב מדי לשיקול־דעת סובייקטיבי של פקידים. במקום זאת אנו מציעים לנקוט מדיניות ברורה וחד־משמעית המטילה מגבלות חדות וברורות על סמכותה של מל”ג לקבוע מסמרות לגבי המדיניות של מוסד שאינו מתוקצב. אם נוח לעיריית ירוחם, למשל, לקבוע הקלות ארנונה למוסד להשכלה גבוהה בתחומה, אין כל מניעה שהיא תקבע זאת

**”יש היגיון רב  
בהקצאת קרקעות  
על-ידי רשות  
מקומית לטובת  
תמיכה במוסד  
להשכלה גבוהה  
הפועל בשטחה, ואין  
הבדל לעניין זה  
אם המוסד מתוקצב  
או לא־מתוקצב.  
אין ספק שמוסד  
להשכלה גבוהה הוא  
מנוף לפיתוח אזורי  
מבחינה חברתית  
ומבחינה כלכלית,  
ושהשפעותיו על  
העיר שבתחומה הוא  
פועל הן חיוביות.”**

מבלי שהדבר ישפיע על החלטות מל”ג לגבי פעילותו של אותו מוסד. אם המוסד מגיע לסיכום עם זרוע העבודה על הפעלת מכללה להכשרה טכנולוגית (ברמת תואר אקדמי) כחלק מפעילות המוסד, אין הדבר צריך להיות מעניינה של מל”ג.

אכן, יש הסוברים כי מן הראוי להבחין בין הטבות כספיות שמקורן מהרשות המבצעת הארצית לבין הטבות כספיות שמקורן ברשויות המקומיות, המעוניינות להשתמש במוסד להשכלה גבוהה כמנוף לקידום העיר.<sup>71</sup> הדברים אמורים במיוחד כאשר מדובר במוסדות הממוקמים בפריפריה ובאזורים המתאפיינים ברמה חברתית־כלכלית נמוכה.<sup>72</sup> אכן, יש היגיון רב בהקצאת קרקעות על-ידי רשות מקומית לטובת תמיכה במוסד להשכלה גבוהה הפועל בשטחה, ואין הבדל לעניין זה אם המוסד מתוקצב או לא־מתוקצב.<sup>73</sup> אין ספק שמוסד להשכלה גבוהה הוא מנוף לפיתוח אזורי מבחינה חברתית ומבחינה כלכלית, ושהשפעותיו על העיר שבתחומה הוא פועל הן חיוביות. בישראל חלק ניכר מהסטודנטים הלומדים במכללות שאינן מתוקצבות באים מהפריפריה החברתית והכלכלית. לנוכח החשיבות הלאומית של צמצום הפערים, יש מקום לאפשר גם למוסד אקדמי לא־מתוקצב להסתייע ברשות מקומית באמצעות הקצאת קרקעות למוסד וכדומה. הקמת מוסד אקדמי בעיר מסוימת מזכה אותה ביוקרה, ומובילה גם לגידול בהשקעות ובפיתוח, על אחת כמה וכמה אם מדובר במוסד הממוקם בפריפריה.<sup>74</sup>

הצעה זו עולה בקנה אחד עם המקובל ברבות ממדינות העולם. לשם המחשה, אוניברסיטאות פרטיות רבות בארצות־הברית הוקמו על קרקעות שהוקצו להן ללא תשלום – ביניהן MIT, חלק מאוניברסיטת ייל, אוניברסיטת קורנל ואוניברסיטת בראון<sup>75</sup> – וזאת מכוח Morrill Act of 1862.<sup>76</sup> זאת ועוד, כפי שנראה להלן בפרק ההשוואתי, שום מדינה מבין המדינות הנסקרות לא הגבילה עד כדי כך את המוסדות הלא־מתוקצבים ולא אסרה מימון עקיף על-ידי רשויות מקומיות.

אולם עמדת מל”ג שונה לחלוטין ממדיניות ההשכלה הגבוהה בארצות־הברית ובמקומות אחרים. עמדת מל”ג משקפת רצון מונופוליסטי המתבטא בתמיכה באוניברסיטאות מסובסדות ובהפליה בינן לבין מוסדות לא־מתוקצבים, שמהם מונעים כל אפשרות לקבל מימון ציבורי, אפילו עקיף.

## 2. תמיכה ציבורית במוסדות להשכלה גבוהה

אמות-המידה לחלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה בין המוסדות המתוקצבים על-ידי המדינה, כמוברר בסעיף 7א לחוק המועצה להשכלה גבוהה, הן "אמות מידה שוויוניות, שתיקבענה, בין היתר, בהתחשב בסוגי המוסדות ובתכניות הפיתוח, ההוראה והמחקר שאישרה המועצה, ועדה מועדותיה שהוסמכה לכך, או משרד החינוך..."<sup>77</sup> ההקצבה למוסדות מורכבת משלושה רכיבים. שני הרכיבים המרכזיים הם רכיב ההוראה ורכיב התמיכה במחקר. שאר התקציב מופנה להקצבות לקרנות צמיתות, לפיתוח (כגון פיתוח תשתיות מחשוב, רכישת ספרים ועוד), לסיוע לסטודנטים ועוד.

האם ות"ת רשאית למנוע ממוסדות מסוימים קבלת נתח כלשהו מתקציבה של המועצה להשכלה גבוהה? עם הקמתם של המוסדות האקדמיים הלא-מתוקצבים נקבע כי מוסדות אלו זוכים בהיתר ובהכרה בהתבסס על כך שהם לא יקבלו נתח כלשהו מן התמיכה הציבורית להשכלה גבוהה. כך נוצרו שני סוגים של מוסדות להשכלה גבוהה – אלה הזוכים בסיוע ציבורי ואלה שאינם זוכים בו. ההבחנה בין שני סוגי המוסדות אינה מיוסדת אם כן על אמות-מידה ענייניות, אלא מדובר בהבחנה על בסיס היסטורי:<sup>78</sup> בעוד המוסדות הוותיקים זוכים בסיוע, המוסדות החדשים, המבקשים להצטרף לשוק ההשכלה הגבוהה, אינם זוכים בו.

אין זה מובן מאליו שראוי להקצות את הסיוע הציבורי למוסדות הקיימים דווקא ורק להם. היה אפשר לבחון בצורה עניינית מיהם המוסדות והתלמידים שראוי לעודדם באמצעות סיוע כספי על בסיס אמות-מידה מגוונות: העדפת מוסדות המצויים באזורי ספר; מדיניות המתקצבת מוסדות הפועלים לקידומן של אוכלוסיות שיש לקדם מבחינה חברתית; תמיכה בסטודנטים מצטיינים ועל-פי תפוקת המחקר של המוסדות, ועוד. אך לא כך נעשה.

שאלה מרכזית היא מה יכול להיות הצידוק החברתי-הכלכלי למתן תמיכה ציבורית למוסד אקדמי מסוים, תוך כריכת תמיכה זו בהגבלת האוטונומיה שלו. יש שהציעו ארבע עילות שונות:<sup>79</sup>

א. שיקולים חברתיים – תמיכה במוסד המרחיב את נגישותו באמצעות פטור מתשלום שכר-לימוד לחסרי יכולת הלומדים במוסד;

ב. תמיכה ציבורית במחקר התורם לאינטרסים של המדינה והחברה ולאינטרסים אוניוורסליים, גם אם אין לו ביקוש רב;

**"עם הקמתם של המוסדות האקדמיים הלא-מתוקצבים נקבע כי מוסדות אלו זוכים בהיתר ובהכרה בהתבסס על כך שהם לא יקבלו נתח כלשהו מן התמיכה הציבורית להשכלה גבוהה. כך נוצרו שני סוגים של מוסדות להשכלה גבוהה – אלה הזוכים בסיוע ציבורי ואלה שאינם זוכים בו. ההבחנה בין שני סוגי המוסדות אינה מיוסדת אם כן על אמות-מידה ענייניות, אלא מדובר בהבחנה על בסיס היסטורי."**

**”על מה אפוא**

**מושתתת גם**

**התמיכה התקציבית**

**וגם הפגיעה**

**באוטונומיה**

**האקדמית? רק**

**על קריטריון**

**אחד – מי נמצא**

**ברשימת המוסדות**

**המתוקצבים. ומי**

**נמצא במועדון הזה?**

**מי שנציגי המוסדות**

**הנתמכים קבעו**

**שיהיה ברשימה. זהו**

**הצדק החלוקתי של**

**המוסדות להשכלה**

**גבוהה בישראל.”**

ג. עידוד לימוד ומחקר בתחומים אקדמיים שאין להם ביקוש רב;

ד. תמיכה במוסד המוקם בפריפריה, כדי לחזקה ולפתחה.

אולם ברור בעליל כי התמיכה הציבורית במוסדות להשכלה גבוהה בישראל אינה מושתתת על שום עילה מן העילות האמורות, ואין היא ניתנת רק למוסדות העונים על התנאים הגלומים בעילות אלו. יפה כתבו רובינשטיין ופשה:

”על מה אפוא מושתתת גם התמיכה התקציבית וגם הפגיעה באוטונומיה האקדמית? רק על קריטריון אחד – מי נמצא ברשימת המוסדות המתוקצבים. ומי נמצא במועדון הזה? מי שנציגי המוסדות הנתמכים קבעו שיהיה ברשימה. זהו הצדק החלוקתי של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל.”<sup>80</sup>

המדיניות שבחרה ות”ת, לאמור מניעת כל סעיפי התקצוב הציבורי ממוסדות אקדמיים שאינם מתוקצבים, מעלה חשש להפליה פסולה ולפגיעה בחופש העיסוק של המוסדות השונים.<sup>81</sup> יתרה מזו, גישה של ות”ת עלולה גם להפלות בין סטודנטים שונים. קשה להסביר מדוע יש תמיכה בסטודנטים הלומדים במוסדות מתוקצבים בלבד, ואילו אלה שלומדים במוסדות שאינם מתוקצבים, ומשלמים שכר לימוד גבוה פי שניים ואף יותר, אינם זוכים בשום סיוע ציבורי.<sup>82</sup> ניתן להציע אמות-מידה שונות לחלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה, אשר ישקפו הקצאה הוגנת של כספי המדינה בין כלל האזרחים, תוך שמירה על עקרונות השוויון, ההגינות ועידוד התחרות.<sup>83</sup> כך, למשל, ועד ראשי המכללות החוץ-תקציביות הציע כי רכיב אחד מרכיבי התקצוב – התמיכה במחקר – יחולק על בסיס תפוקות המחקר במוסדות השונים, לרבות אלה שאינם מתוקצבים; ואילו רכיב אחר – הסיוע לסטודנטים בשכר-לימוד – יוענק לסטודנטים עצמם, בהתאם לאמות-מידה ענייניות שייקבעו.<sup>84</sup>

גם הסקירה המשווה שבהמשך תלמדנו כי בכל המדינות הנסקרות יש סוגים של תקצוב ציבורי – בעיקר אלה המיועדים לסיוע לסטודנטים וכן למחקר – שבהם אין הבדל בין מוסד מתוקצב לבין מוסד שאינו מתוקצב. בחלק מהמדינות הנסקרות, בעיקר אנגליה ויפן, המדינה מציעה תקצוב מלא או חלקי לאוניברסיטאות פרטיות בתמורה לכך שהן יורידו את שכר-הלימוד. אך לא כך נעשה בישראל. יש כאן הפליה ופגיעה לא-סבירה במוסדות הלא-מתוקצבים (ובסטודנטים שלהם) וביכולתם לתרום לקידום ההשכלה הגבוהה בישראל.

### 3. תתייצוג בגופים המאסדרים

**”יש תתייצוג  
של מוסדות  
לא־מתוקצבים  
בגופים המאסדרים,  
מל”ג וות”ת, אשר  
הוקמו בזמן שהיו  
בישראל רק כמה  
אוניברסיטות  
מחקר.”**

יש תתייצוג של מוסדות לא־מתוקצבים בגופים המאסדרים, מל”ג וות”ת, אשר הוקמו בזמן שהיו בישראל רק כמה אוניברסיטות מחקר. כיום יש יותר מ־70 מוסדות – אוניברסיטאות, מכללות אקדמיות מתוקצבות ולא־מתוקצבות, ומכללות אקדמיות לחינוך. אך האינטרסים של רוב המוסדות הללו לא יוצגו כראוי במל”ג במשך שנים רבות.<sup>85</sup> שרת החינוך יפעת שאשא־ביטון ערכה שינויים בהרכב מל”ג בשנים 2021–2022, ואף שיש מקום לשינויים נוספים, ההרכב כיום מגוון יותר מההרכבים הקודמים, שבהם היה תמיד רוב גדול לחברים מהאוניברסיטאות. לשם השוואה, מתוך 22 חברי המועצה הקודמת היו הרוב – 13 חברים – אנשי אקדמיה מהאוניברסיטאות, רק 4 חברים היו אנשי המכללות, והשאר נציגי ציבור וסטודנטים. המצב בוות”ת חמור הרבה יותר, שכן שם אין שום נציג של המוסדות שאינם מתוקצבים, וזאת אף שוות”ת, כפי שראינו, אינה נמנעת מלקבל החלטות בעניינם. הרכבים אלו של מל”ג וות”ת שימרו במשך שנים רבות את המונופול של האוניברסיטאות, ואפשרו את הפליה הקשה של האוניברסיטאות החדשות (דוגמת אריאל ורייכמן) והמכללות המתוקצבות והלא־מתוקצבות לעומת האוניברסיטאות הוותיקות – הפליה שמתבטאת בתחומים רבים, כגון חלוקת תקציב, מתן היתר לפתיחת פקולטות ומחלקות חדשות, סיוע לסטודנטים ותמיכה במחקר. יש לקוות שהפליה זו תיחלש לנוכח ההרכב של המועצה החדשה, שבו מתוך 21 חברים (כולל שר החינוך, המכהן כיושב־ראש מל”ג) יש רק 6 חברים שבאים מאוניברסיטות המחקר הוותיקות, ולעומתם 8 חברים ממוסדות להשכלה גבוהה אחרים (גידול משמעותי לעומת המועצה הקודמת), מתוכם 3 חברים ממכללות אקדמיות לחינוך (לעומת חבר אחד במועצה הקודמת) וכן 2 חברים ממוסדות להשכלה גבוהה לא־מתוקצבים (לעומת חבר אחד במועצה הקודמת), ביניהם לראשונה גם חבר מהאוניברסיטה הפרטית החדשה אוניברסיטת רייכמן. נוסף על כך יש 6 נציגי ציבור, מתוכם 2 נציגי סטודנטים. אולם המצב טעון עדיין שיפור, כאמור.

#### 4. פגיעה באוטונומיה המוסדית – הנחיות תאגידיות

מל"ג נוהגת לפקח על המבנה הארגוני ועל היבטים תאגידיים נוספים של מכללות אקדמיות ומוסדות שאינם אוניברסיטאות מתוקצבות, בין היתר כדי להבטיח את אי־תלותם של הגורמים האקדמיים במוסד בגורמים עסקיים. מל"ג אינה נוהגת להחיל פיקוח דומה על האוניברסיטאות, אף שגם במוסדות אלו יש חשש לפגיעה בעצמאות האקדמית.<sup>86</sup> רובינשטיין ופשה טוענים בהקשר זה כך:

”אין תחום שבו פועלת המל"ג בצורה חד־צדדית וספק חוקית כמו הנחיות המל"ג בנוגע למוסדות שאינם אוניברסיטאות, המתוקצבים והלא־מתוקצבים. הכנסת והממשלה הביעו [1] עמדה חד־משמעית, המתנגדת לאפליה בין מוסדות שונים להשכלה גבוהה. המל"ג, בשורה של הנחיות מוזרות, עשתה כל מאמץ אפשרי כדי להעניש את המכללות האקדמיות. צעדים אלה כאמור חמורים במיוחד בשל שליטתם של אנשי האוניברסיטאות במל"ג. קשה לתאר ניגוד עניינים חמור מזה.”<sup>87</sup>

מל"ג קבעה שורה של תנאים מיוחדים והחילה אותם רק על המוסדות הלא־אוניברסיטאיים. תנאים אלו נוגעים, בין היתר, באישור להשתמש בכינוי "אוניברסיטה" ובהבחנה בין מוסד מחקרי להוראתי, וכוללים את הגבלת מספר החברים בחבר הנאמנים, הגבלות כלליות באשר למבנה התאגידי של המוסד ועוד. נראה שהדבר אינו חוקי, בין היתר בשל העובדה שתנאים אלו סותרים את סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, ויש בהם משום פגיעה חמורה באוטונומיה המוסדית של מוסדות אלו.<sup>88</sup>

ברור כי על מל"ג לוודא שמוסד מוכר שאינו מתוקצב יוכל להחזיק מעמד מבחינה כלכלית. הוכחת איתנות פיננסית של מוסד לא־מתוקצב היא תנאי סביר להכרה בו, שכן מחובתה של מל"ג להגן על סטודנטים שמתכוונים ללמוד במוסד זה וסומכים על רמתו האקדמית ועל יכולתו לתפקד ברמה גבוהה עד סיום לימודיהם. אפשר אולי להבין את החשש מפני השפעה לא־הוגנת של תורמים ומפני חוסר ניסיון של מוסדות צעירים להשכלה גבוהה, אך יש לקבוע כללים רלוונטיים ושוויוניים שיחולו על כל המוסדות – ולא

”אין תחום שבו פועלת המל"ג בצורה חד־צדדית וספק חוקית כמו הנחיות המל"ג בנוגע למוסדות שאינם אוניברסיטאות, המתוקצבים והלא־מתוקצבים. המל"ג, בשורה של הנחיות מוזרות, עשתה כל מאמץ אפשרי כדי להעניש את המכללות האקדמיות. צעדים אלה כאמור חמורים במיוחד בשל שליטתם של אנשי האוניברסיטאות במל"ג. קשה לתאר ניגוד עניינים חמור מזה.”



**”קשה להצדיק  
התערבות מתמדת  
באוטונומיה  
המוסדית של  
המוסדות הלא-  
מתוקצבים דווקא,  
שהרי חששות  
כאלה עשויים  
להתעורר גם  
באוניברסיטאות,  
שאף הן מתקשרות  
עם גורמים  
כלכליים רבים  
לצורך קבלת  
תרומות וכדומה.”**

רק על אלה שאינם אוניברסיטאות מתוקצבות – ולפרסמם באופן רשמי, וכל זאת לאחר היוועצות בנציגי המכללות שצפויות להיפגע על-ידי אותם כללים חדשים.

להלן כמה דוגמאות להגבלות שחלות רק על מוסדות שאינם אוניברסיטאות מתוקצבות, דהיינו, מכללות מתוקצבות ולא-מתוקצבות:

א. **מגבלות בנוגע לנושאי-משרה** – אין ספק שעל מל”ג לדאוג לכך שנושאי-המשרה של המוסד – ההנהלה, חבר הנאמנים והוועד המנהל (או הוועד הפועל) שלו – יישאו בחובת אמון כלפי המוסד, ושלא יהיה להם ניגוד עניינים ביחס לפעילויות המוסד. יש אף הטוענים כי קיים חשש שגורמים בעלי אינטרסים כלכליים ישתלטו על המוסד וינצלוהו לצורכיהם הכלכליים הצרים. אולם טענה זו אינה משכנעת. בחו”ל יש מכללות רבות שהוקמו דווקא על-ידי גורמים משקייים גדולים, כדי ליצור מקור לעובדים שיוכשרו במקצועות הדרושים להם. אין מכללה טובה להכשרת מהנדסי תוכנה מאלה שנוסדו ומתופעלות על-ידי אינטל או גוגל, ואין כמו המכללה להנדסאים/מהנדסים שייסדה סימנס. ישראל זקוקה למכללות כאלה, והחסם האסדרתי המונע את ייסודן מהווה מכשול רציני לשיפור ההון האנושי במשק הישראלי.

זאת ועוד, קשה להצדיק התערבות מתמדת באוטונומיה המוסדית של המוסדות הלא-מתוקצבים דווקא, שהרי חששות כאלה עשויים להתעורר גם באוניברסיטאות, שאף הן מתקשרות עם גורמים כלכליים רבים לצורך קבלת תרומות וכדומה.<sup>89</sup> היה ראוי יותר שמל”ג תטפל באופן ספציפי בבעיות מעין אלה, הנובעות מניהול עצמי של המוסדות, בין שהם מתוקצבים בין שהם אינם מתוקצבים, ולא כפי שהדבר נעשה כעת, באמצעות החלטות המפלות בין סוגי מוסדות, קל וחומר כאשר החלטות אלו מתקבלות בדרך לא-תקינה ובלתי-חוקית.<sup>90</sup>

ב. **הגבלת תקופת כהונתו של נשיא** – מן הראוי להתייחס נאן גם להגבלת משך כהונתו של נשיא מוסד להשכלה גבוהה שאינו מתוקצב. אומנם, מגבלה דומה חלה גם על נשיא מוסד מתוקצב, אך השאלה היא אם יש להחילה גם במוסד

שאינו מתקצב. הנשיא והמייסד של אוניברסיטת רייכמן, פרופ' אוריאל רייכמן, אולץ לסיים את תפקידו כנשיא כתנאי לקבלת היתר ממל"ג למתן תואר שלישי. אף המייסד והנשיא של המכללה האקדמית נתניה, פרופ' צבי ארד ז"ל, נאלץ לסיים את תפקידו במצוות מל"ג. לא ברור מדוע מל"ג מתערבת בעצמאות המוסדית של שני מוסדות אלו, שאינם מתקצבים. עצם יכולתם של מוסדות אלו להתפתח ולהגיע לרמה אקדמית גבוהה ללא קבלת תקצוב מהמדינה לא הייתה מושגת ללא פעילותם המקצועית והנמרצת של מייסדיה, והעובדה שהם כיהנו כנשיאי המוסדות הללו רק חיזקה אותם ואפשרה להם לעמוד באתגרים לא־קלים.

אף כאן מקובלת עלינו עמדתם של רובינשטיין ופשה: "אם יש מקום להגביל את כהונתם של נושאי משרה במוסד להשכלה גבוהה המסובסד על ידי המדינה, אוניברסיטה כמכללה, יש לעשות זאת באמצעות חוק או לפחות באמצעות חקיקת משנה של המל"ג שתיעשה כחוק. אשר למוסדות לא־מתקצבים, נראה לנו שאין למל"ג כל סמכות זולת אולי הדרישה שיהיו נציגי ציבור עצמאים בגופים הבוחרים את הנשיא."<sup>91</sup> אכן, בסקירה ההשוואתית שבהמשך נראה שרוב המדינות לא הגבילו את תקופת כהונתם של נשיאי מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מתקצבים.

## ג. הגבלת מספרם וזהותם של החברים בחבר הנאמנים

**של המוסד** – גם כאן יש הפליה בין המוסדות. בעוד "מסמך גרוסמן" – אשר אומץ על־ידי מל"ג כמחייב את האוניברסיטאות אך בפועל, כפי שראינו, אינו נאכף עליהן – לא הגביל את מספר החברים בחבר הנאמנים, וגם לא את מספר החברים הזרים בו, הנחיות מל"ג למכללות המתקצבות והלא־מתקצבות מגבילות את מספר החברים בעמותה (חברי חבר הנאמנים) ל־92,50<sup>92</sup> ואף קובעות כי לפחות 85% מהם יהיו תושבי ישראל או אזרחיה.<sup>93</sup> מדוע הוטלו הגבלות אלו רק על המכללות (המתקצבות והלא־מתקצבות) ועל המוסדות הלא־מתקצבים? הרי ברור שהרכב חבר הנאמנים מסייע למוסד לגייס תרומות ולקשור קשרים בין־לאומיים, שהם מנוף חשוב מאין כמותו לפיתוח המוסד, בעיקר אם מדובר במוסד לא־מתקצב שאחוז גבוה מתקציבו מבוסס על תורמים זרים. ומדוע מגבלות דומות לא הוטלו על אוניברסיטאות מתקצבות?<sup>94</sup>

**”קביעת הנחיות  
גורפות, אגב  
הפליה חסרת היגיון  
בין אוניברסיטאות  
לבין מכללות  
ומוסדות לא-  
מתוקצבים, אינה  
תורמת לחיזוקו של  
החופש האקדמי  
המוסדי, ופוגעת  
בעצמאותם של  
המוסדות. היה  
עדיף, כפי שאמרנו,  
לטפל באופן  
ספציפי בכל בעיה  
הנוגעת בניהול  
לא־תקין באמצעות  
פיקוח נקודתי  
במקרה הקונקרטי.”**

אין צריך לומר שבמדינות העולם שנסקרו (ראו להלן בפרק  
ההשוואתי) לא מצאנו הגבלות דומות שהוטלו על מוסדות  
להשכלה גבוהה שאינם מתוקצבים.

יש הסוברים, ובצדק, כי כל הנושאים שפורטו למעלה מהווים  
התערבות באוטונומיה של המוסדות להשכלה גבוהה – גם של אלה  
המתוקצבים, וביתר שאת של אלה שאינם מתוקצבים.<sup>95</sup> קביעת  
הנחיות גורפות, אגב הפליה חסרת היגיון בין אוניברסיטאות לבין  
מכללות ומוסדות לא־מתוקצבים, אינה תורמת לחיזוקו של החופש  
האקדמי המוסדי, ופוגעת בעצמאותם של המוסדות. היה עדיף, כפי  
שאמרנו, לטפל באופן ספציפי בכל בעיה הנוגעת בניהול לא־תקין  
באמצעות פיקוח נקודתי במקרה הקונקרטי. יודגש, פיקוח זה אינו  
צריך להיעשות על־ידי מל”ג דווקא. ניהול לא־תקין הוא עניין לרשם  
התאגידים ולפרקליטות. החוק מחייב מהנדס להיות מוסמך לעסוק  
בהנדסה ומחייב רופא להיות רופא מוסמך, אבל אינו מתערב בניהול  
של חברה או תאגיד הנדסיים או של קליניקה פרטית. איזה היגיון יש  
בהסמכת מל”ג לפקח על הניהול הנאות של תאגיד שאינו מתוקצב,  
מעבר לפיקוח על ההיבטים האקדמיים של כישורי חברי הפקולטה  
ואיכות תוכניות הלימוד?

בכללי מל”ג נקבעו אמות־מידה למתן היתר זמני לפעילותו של מוסד  
להשכלה גבוהה, ושם נוסחו הדברים באופן שאינו פוגע במוסד  
המבקש לאמץ מודל פעולה ומודל התארגנות שונים. בפרק ב נקבעו  
המבחנים לדיון בבקשה, ובין היתר נקבע, בסעיף 2, מבחן רלוונטי  
לענייננו: ”מבנה המוסדות המנהליים והרכבם יבטיחו את ניהולו  
התקין, פיתוחו וביסוסו הכספי של המוסד”. כלל זה ראוי, באשר  
הוא מנוסח באופן כללי ועל־כן אינו פוגע בעקרון החופש האקדמי  
המוסדי, המובטח על־ידי סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה.  
אולם, כפי שכתבו רובינשטיין ופשה, ”מכלל זה עולה בבירור כי לא  
קנויה למל”ג הסמכות להנחות מוסד כלשהו להשכלה גבוהה לאמץ  
תקנון מוכתב. זהו מקרה מובהק של חריגה מסמכות.”<sup>96</sup>

מה אם כן הבסיס לכך שמל”ג בהנחיותיה למעשה כופה על המוסדות  
להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות מתוקצבות לאמץ תקנון  
מוכתב ואחיד? אין לכך אחר ורע במדינות העולם שנסקרו במחקר  
הנוכחי (ראו להלן בפרק ההשוואתי). אנו מסכימים עם דעתם של  
רובינשטיין ופשה:

**”אשר למוסדות  
הלא־מתוקצבים  
אין לאוצר, לוות”  
או למל”ג סמכות  
לקבוע למוסדות  
אלו מבנה ארגוני,  
במיוחד ברמת  
פירוט גבוהה בדבר  
מספר החברים  
בחבר הנאמנים,  
הגבלת כהונת  
הנשיא (מה עוד  
שמדובר במוסדות  
חדשים), מספר  
חברים שהם תושבי  
ישראל וכדומה.  
כבילת המוסדות  
הלא־מתוקצבים  
בכללים ארגוניים  
מוזרים אלה  
פוגעת אנושות  
בגמישותם,  
שמקנה להם את  
אחד היתרונות  
היחידים על פני  
האוניברסיטאות.”**

”אשר למוסדות הלא־מתוקצבים באופן ספציפי – לדידנו אין לאוצר, לוות” או למל”ג סמכות לקבוע למוסדות אלו מבנה ארגוני, במיוחד ברמת פירוט גבוהה בדבר מספר החברים בחבר הנאמנים, הגבלת כהונת הנשיא (מה עוד שמדובר במוסדות חדשים), מספר חברים שהם תושבי ישראל וכדומה. כבילת המוסדות הלא־מתוקצבים בכללים ארגוניים מוזרים אלה פוגעת אנושות בגמישותם, שמקנה להם את אחד היתרונות היחידים על פני האוניברסיטאות... מלבד כפיית נורמות על המוסדות בחוסר סמכות, המל”ג פוגעת גם באיכות המחקר וההוראה ובעקרונות השוק החופשי.”<sup>97</sup>

אכן, יש לשאול מדוע לא לאפשר למוסד להשכלה גבוהה, בוודאי לכזה שאינו מתוקצב על־ידי המדינה, לאמץ תקנון מנהלי ותקנון אקדמי דוגמת אלה הרווחים במוסדות להשכלה גבוהה בעולם, בתנאי כמובן שהם עומדים בעקרונות הכלליים שנקבעו בכללי מל”ג.

לדעתנו, אין לממשלה או למל”ג סמכות לקבוע למוסדות הלא־מתוקצבים מודל ניהול, ואל להם לפגוע בעצמאות המוסדית, לבד מקביעת עקרונות התאגדות שיבטיחו את החופש האקדמי והעצמאות המוסדית. כשם שבדיני התאגידיים אין דרך אחת לכונן חברה מוצלחת, כך גם בדיני ההשכלה הגבוהה אין דרך אחת לכונן מוסד להשכלה גבוהה. יש מודלים שונים בארץ ובעולם המבטיחים רמה אקדמית נאותה. אין להתערב בנושא זה, וזו גם מצוות המחוקק בחוק המועצה להשכלה גבוהה, ועל־כן פעולות מל”ג אשר כופות הנחיות שונות בעניין המבנה התאגידי הן בניגוד לרצון המחוקק. ברור, עם זאת, שמל”ג מוסמכת להתערב כאשר יש פגיעה ברמה האקדמית הנאותה, כאשר המוסד אינו מתנהל על־פי נורמות מנהל ראיות או כאשר יש ניצול של כספי ציבור לא למטרות אקדמיות (הכוונה לכספי מל”ג; אם מכילה מנצלת תקציבים של עירייה בצורה לא־נאותה, אין זה מעניינה של מל”ג).

## 5. התערבות בתחום האקדמי – קידום סגל בכיר

”בעניין זה של קביעת עקרונות לקידום חברי סגל לדרגות פרופסור-חבר ופרופסור מן המניין (הדרגות הגבוהות ביותר במוסד להשכלה גבוהה) נקטה מל”ג הפליה בלתי-סבירה – ויש שתיארוה כ”חסרת כל בסיס חוקי”<sup>99</sup> – בין אוניברסיטאות לבין מכללות מתוקצבות ושאין מתוקצבות. הקו המנחה את מל”ג בהגדרת העקרונות הוא השאיפה שמינוי לדרגות אלו במכללות ”ייעשה לפי עקרונות דומים לאלה הקיימים באוניברסיטאות, עם שינויים בדגשים הנובעים מהיותן של המכללות האקדמיות – בעיני המל”ג וללא כל אסמכתא חוקית [לראייה זו – י’ ס’] – מוסדות שתפקידם העיקרי הוא הוראה”<sup>100</sup>. תקנון זה מפלה בין אוניברסיטאות למכללות בשני היבטים מרכזיים. ראשית, הוא קובע כי הוועדות המקצועיות בדרגות אלו במכללות יכללו לפחות שלושה פרופסורים מן המניין מחוץ למוסד. תביעה כזו אינה מופנית כלפי אוניברסיטאות.<sup>101</sup> שנית, התקנון קובע כי העלאה בדרגה מותנית בכך ש”בעל הדרגה יישא בה כל עוד הוא מועסק במוסד שבמסגרתו הוענקה לו דרגה זו. הסתיימה העסקתו של בעל הדרגה במוסד, יפקע מינויו כפרופסור, זאת למעט איש סגל בדרגת פרופסור שפרש לגמלאות, לו תשמר הזכות להחזיק בדרגה גם לאחר פרישתו”<sup>102</sup>. לא למותר לציין כי לא הוחלה הנחיה דומה לגבי האוניברסיטאות, וגם לא מצאנו בתקנוני האוניברסיטאות תנאים הקובעים כי תואר פרופסור יפקע אם הסתיימה העסקתו של נושא התואר. ידוע, למשל, שפרופסורים אשר פרשו מתפקידם באוניברסיטאות לתפקידים אחרים – כגון שני שרי החינוך לשעבר פרופ’ אמנון רובינשטיין ופרופ’ יולי תמיר וכן שופטי בית-המשפט העליון לשעבר פרופ’ יצחק זמיר, פרופ’ אהרן ברק ופרופ’ יצחק אנגלרד – המשיכו להשתמש בתואר שהם קיבלו מהאוניברסיטה. מדוע אסר זאת תקנון מל”ג על חבריהם הפרופסורים מן המכללות? בצדק רב כתבו רובינשטיין ופשה כי ”אפליה בוטה מסוג זה, דינה לפסול את התקנון הזה מכול וכול”<sup>103</sup>! אכן, בתקנון החדש שפרסמה מל”ג רוכך הנוסח של הנחיה זו,<sup>104</sup> אך גם לפי הנוסח העדכני ביותר יש עדיין צורך בהליך מיוחד לאישור מתן תואר פרופסור לחבר

**”יש ספק רב לגבי  
עצם חוקיותה של  
הסמכות שמל”ג  
נטלה לעצמה  
לאשר בפועל מינוי  
והעלאה בדרגות  
הגבוהות, ולהפקיע  
את ההחלטה  
הזו מידי המוסד  
שהוכר, שהרי  
בסעיף 15 לחוק  
המועצה להשכלה  
גבוהה מוגדר  
החופש האקדמי  
של מוסד שהוכר  
ככולל סמכות  
למינוי סגל  
אקדמי ולקידומו.”**

סגל מכללה המחזיק בתואר פרופסור ממוסד להשכלה גבוהה מוכר אחר<sup>105</sup> – הליך שאינו נדרש מפרופסור מן האוניברסיטה. אכן, גם לפי התקנון החדש יש הפליה קשה בין אוניברסיטאות למכללות בעניין הליכים לקבלת דרגת פרופסור. כך, למשל, לגבי הרכב הוועדות העליונות של מל”ג למינוי פרופסורים במוסדות להשכלה גבוהה נקבע כי מחצית מהחברים בהן ”היו פרופסורים מן המניין מהאוניברסיטאות והיתר מהמוסדות האחרים, או כאלו שהומלצו על ידם”<sup>106</sup>.

יש ספק רב לגבי עצם חוקיותה של הסמכות שמל”ג נטלה לעצמה לאשר בפועל מינוי והעלאה בדרגות הגבוהות, ולהפקיע את ההחלטה הזו מידי המוסד שהוכר, שהרי בסעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה מוגדר החופש האקדמי של מוסד שהוכר ככולל סמכות למינוי סגל אקדמי ולקידומו.<sup>107</sup> לא למותר לציין כי בשום מדינה מבין אלה שנסקרו (ראו להלן בפרק השוואתי) לא מצאנו התערבות כה מרחיקת-לכת של המאסדר בליבת האוטונומיה האקדמית – קביעת דרגתו של חבר סגל אקדמי – של מוסד אקדמי שאינו מתוקצב.

זאת ועוד, עצם קביעתם של כללים ייחודיים לפיקוח על מוסדות שאינם אוניברסיטאות, ללא הבחנה ביניהם, היא פסולה, ונראה כי אין למל”ג סמכות להפלות בין המוסדות מפאת סוגם בלבד.<sup>108</sup>

## **6. הגבלות לגבי בחירת שם המוסד ולגבי היכולת להקים אוניברסיטה לא־מתוקצבת**

שאלה משפטית היא אם ובאיזו מידה המועצה להשכלה גבוהה יכולה להטיל הגבלות על הכינויים שהמוסדות הזוכים בהכרה כמוסדות להשכלה גבוהה רשאים לבחור בהם.<sup>109</sup> על פני הדברים, זה עניין (אם הוא עניין) לרשם הסמלים המסחריים.

בחוק המועצה להשכלה גבוהה לא נקבעו אמות-מידה לשימוש בשמות השונים – ”אוניברסיטה”, ”מכללה אקדמית” וכדומה. הר־זהב ומדינה סבורים כי אין בחוק כל הגבלה באשר לכינוי שמוסד אשר זכה בהכרה כמוסד להשכלה גבוהה רשאי לבחור בו,<sup>110</sup> וכי ”אין כל מניעה חוקית שמוסד להשכלה גבוהה יבחר לכנות עצמו ’אוניברסיטה’, ’טכניון’ או כל שם העולה על רוחו, ובלבד שלא ייווצר חשש לזיהויו עם מוסד קיים אחר”.<sup>111</sup> אולם אף שכמה מכללות אקדמיות לא־מתוקצבות הכריזו כבר בשנת 1999 על שאיפתן ליהפך לאוניברסיטאות,<sup>112</sup> יש קשיים לא־מבוטלים לעשות זאת בפועל לנוכח מדיניותה של המועצה להשכלה גבוהה.

**”פתיחת  
אוניברסיטה  
פרטית מעולה,  
המשלבת ידע  
תיאורטי מעמיק  
עם הכשרה  
מעשית ומקדמת  
את המצוינות  
האקדמית והתחרות  
בהשכלה הגבוהה  
בישראל, חוסכת  
מתקציב ההשכלה  
הגבוהה מאות  
מיליוני ש”ח בשנה,  
ומעודדת יזמות  
וקידום תחומים  
התורמים לפיתוח  
המשק והמדינה.”**

החל בשנת הלימודים האקדמית תשפ”ב פועלת לראשונה בישראל אוניברסיטה פרטית חדשה – אוניברסיטת רייכמן. מהלך זה עורר ביקורת מכיוונים שונים, בעיקר מצד פרופסורים מהאוניברסיטאות הציבוריות הוותיקות. זאת, אף שהאישור שניתן על-ידי מל”ג בקיץ 2021 למרכז הבינתחומי הרצליה לשנות את שמו ל”אוניברסיטת רייכמן” התבסס, בין היתר, על המלצתה של ועדה שהוקמה על-ידי מל”ג עצמה, אשר העידה על רמתו האקדמית המחקרית הגבוהה של המוסד. זו בשורה גדולה לעולם ההשכלה הגבוהה בישראל, שהרי מדובר באוניברסיטה פרטית ראשונה שאינה מתקצבת על-ידי הממשלה, אלא עיקר תקציבה מבוסס על שכר-לימוד, תרומות, קרנות מחקר ומקורות עצמאיים אחרים. פתיחת אוניברסיטה פרטית מעולה, המשלבת ידע תיאורטי מעמיק עם הכשרה מעשית ומקדמת את המצוינות האקדמית והתחרות בהשכלה הגבוהה בישראל, חוסכת מתקציב ההשכלה הגבוהה מאות מיליוני ש”ח בשנה, ומעודדת יזמות וקידום תחומים התורמים לפיתוח המשק והמדינה. יש לקוות שבעתיד הלא-רחוק ייפתחו אוניברסיטאות פרטיות נוספות בישראל, אשר יפעלו לצד האוניברסיטאות הציבוריות הוותיקות לקידום ההשכלה הגבוהה בישראל. אולם כדי שהדבר יתרחש, חשוב ללמוד מדרך הייסורים שעבר המרכז הבינתחומי עד לאישור שניתן לו לשנות את שמו ל”אוניברסיטה”.

ב־17 באוגוסט 2021 החליטה מל”ג להכיר במרכז הבינתחומי הרצליה כאוניברסיטה הפרטית הראשונה בישראל. הכרה זו התקבלה באיחור רב ולאחר הליך מוזר – ויש אף שיתארוהו כפגום מבחינה משפטית – ורווי עליות ומורדות. למעשה, ההכרה לא הייתה ניתנת אילולא הגיש המרכז הבינתחומי, כשנה לפני כן, עתירה לבית-המשפט המחוזי בירושלים נגד רשות התאגידים ומל”ג בגין סירובה אז של האחרונה לבקשת המוסד לשנות את שמו ל”אוניברסיטת רייכמן”. בעתירה, שהוכנה על-ידי עו”ד ד”ר רענן הריזהב, נטען כי סירובה של מל”ג לשינוי השם ל”אוניברסיטה” נעשה ללא הסמכה בחוק המועצה להשכלה גבוהה, שהרי חוק זה אינו מסמיך את מל”ג לאשר או לא לאשר למוסדות מוכרים את שמותיהם, לרבות שם הכולל “אוניברסיטה”. הסירוב האמור תמוה במיוחד לנוכח העובדה שאין לשינוי השם ל”אוניברסיטת רייכמן” משמעויות תקציביות כלשהן, שהרי מדובר במוסד שאינו מתקצב על-ידי המדינה, ואף אושר לו לפני שנים אחדות להעניק תואר דוקטור בכמה תחומים. יודגש כי למעט המרכז הבינתחומי אין שום מוסד להשכלה גבוהה בישראל, לרבות אלה הנקראים אוניברסיטאות, שצלח את תהליך

ההסמכה הממושך, המורכב, המסובך והנוקשה שהוגדר בהחלטת מל"ג מיום 30.12.2014 בעניין תוכניות לתואר דוקטור.<sup>13</sup> לא ייפלא אפוא שלאחר קבלת האישור לקיום תוכניות לתואר דוקטור – תואר שבישראל ובמדינות רבות בעולם רק אוניברסיטאות רשאיות להעניק, ולא מכללות – בירכו קברניטי המדינה דאז, ובראשם הנשיא ריבלין ושר החינוך בנט, על הקמת "האוניברסיטה הפרטית הראשונה בישראל". אולם מל"ג המשיכה בשלה וסירבה במשך זמן רב להכיר כמתבקש באוניברסיטה החדשה.

סירוב זה תמוה ביותר, שכן סקירה היסטורית תגלה לנו כי בין המוסדות בישראל המכונים כיום אוניברסיטאות יש מוסדות שניתנה להם הכרה כמוסד להשכלה גבוהה ואשר נשאו מלכתחילה את השם "אוניברסיטה" בשעה שנתוני המוסד – מבחינת גודלו, רמתו האקדמית ותשתיותיו – לא היו קרובים כלל לרמה של אוניברסיטת רייכמן. אוניברסיטת תל-אביב, למשל, כונתה כך מאז החלה לפעול, בשנת 1956, אף שהיו בה אז כ-130 סטודנטים בלבד בשתי מחלקות. אוניברסיטת חיפה, שהוכרה כמוסד להשכלה גבוהה בשנת 1972, כונתה "אוניברסיטה" מאז החלה לפעול אף שרק שמונה שנים לאחר-מכן הותר לה להעניק תואר דוקטור. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב נקראה "אוניברסיטה" אף שבימיה הראשונים היא העניקה רק תארים ראשונים, ואף לא תוארי מוסמך, לא כל שכן תוארי דוקטור. לבסוף, האוניברסיטה הפתוחה כונתה כך מעת היווסדה, בשנת 1973, הגם שרק שלוש שנים לאחר-מכן היא החלה ללמד לקראת תארים אקדמיים ראשונים. בדיקת השימוש בכינוי "אוניברסיטה" בארצות-הברית ובאנגליה, לשם השוואה, מגלה כי הדרישות שהציבה מל"ג בפני המרכז הבינתחומי גבוהות בהרבה ממה שנדרש בארצות האמורות.

בעקבות העתירה של המרכז הבינתחומי התנהל דיון בוות"ת, שכמעט כל חבריה פרופסורים באוניברסיטאות הציבוריות, ובאופן לא מפתיע הצביעו רובם נגד הכרה במוסד כאוניברסיטה פרטית לא-מתוקצבת. ברם, יושבת-ראש הוועדה דאז, פרופ' יפה זילברשץ, שהייתה בדעת מיעוט, החליטה באופן חריג, למורת-רוחם של שאר חברי הוועדה, כי ות"ת אינה הגוף הראוי לדון בבקשת האישור, וההחלטה הועברה למל"ג, אשר ב-17.8.2021 קיבלה כאמור, סוף-סוף, את ההחלטה להעניק למרכז הבינתחומי הכרה כאוניברסיטה פרטית לא-מתוקצבת.



**”לא ברור מה היה המקור הנורמטיבי לסמכותה של ות”ת – שלא תקצבה כלל את המרכז הבינתחומי ואשר רוב חבריה מצויים לכאורה בניגוד עניינים מעצם היותם אנשי אוניברסיטאות מתחרות – לדון בשינוי שם המוסד ל”אוניברסיטת רייכמן”. מדוע לא לאפשר למוסד שאינו מתוקצב, ובלבד שהוא עומד בסטנדרטים אקדמיים וכלכליים נאותים, להתחרות עם מוסדות אקדמיים אחרים, כמקובל במדינות רבות בעולם? מל”ג וות”ת אינן פועלות בשקיפות מלאה. ההבחנה בין מוסדות מתוקצבים לבין אלה שאינם מתוקצבים אינה מיוסדת על אמות-מידה ברורות או ידועות, ומעלה חשש לקיומו של אי-שוויון.**

**גורמים אחדים הביעו חשש שאוניברסיטה פרטית, שאינה מתוקצבת על-ידי המדינה, אינה יכולה להגיע למצוינות ולרמה מחקרית גבוהה ברמה בין-לאומית. אולם אוניברסיטת רייכמן שמה לה למטרה, מראשית היווסדה, לפעול על-פי המודל של אוניברסיטות-העילית הפרטיות בארצות-הברית, אשר הוכיח את עצמו בעולם. אוניברסיטות-העילית הפרטיות, דוגמת הרווארד, ייל וסטנפורד, אשר נהנות מחירות אקדמית וחירות מנהלית המאפשרות להן להגיע לפסגת המצוינות והחדשנות הטכנולוגית, הן האוניברסיטאות הטובות והיוקרתיות ביותר בארצות-הברית ובעולם כולו, והן עולות ברמתן על האוניברסיטאות הציבוריות. מרכיב משמעותי ביותר בדירוג האוניברסיטאות בעולם הוא מספר המרצים והסטודנטים הזרים במוסד. מסיבות שונות מספר המרצים והסטודנטים הזרים באוניברסיטאות הציבוריות בישראל אינו גבוה יחסית, וזו אחת הסיבות לכך שהן אינן מתקדמות בדירוג העולמי. והנה, הגם שאוניברסיטת רייכמן הצעירה טרם הגיעה לרמתן של האוניברסיטאות היוקרתיות בעולם, היא האוניברסיטה שבה המספר הגדול ביותר של סטודנטים מחו”ל בישראל – 2,000 סטודנטים, שהם 30% מסך הסטודנטים באוניברסיטה. לאוניברסיטה צעירה זו יש אם כן פוטנציאל לעלות למקום גבוה בדירוג העולמי, בהתחשב, בין היתר, ביכולתה להציע משכורות ראויות לפרופסורים ידועי-שם בעולם.**

החלטה זו הייתה כאמור מאוחרת מדי, ואינה יכולה לתקן את הפגמים הרבים בהליך ההכרה לשלבי השונים. עצם הדיון בוות”ת מעלה שאלות קשות באשר ליכולתו של גוף זה לדון בלי משוא-פנים בהקמת אוניברסיטאות חדשות בישראל, וזכורה גם ההתנגדות החריפה של חבריה בזמנו להקמתה של אוניברסיטת אריאל. לא ברור מה היה המקור הנורמטיבי לסמכותה של ות”ת – שלא תקצבה כלל את המרכז הבינתחומי ואשר רוב חבריה מצויים לכאורה בניגוד עניינים מעצם היותם אנשי אוניברסיטאות מתחרות – לדון בשינוי שם המוסד ל”אוניברסיטת רייכמן”. מדוע לא לאפשר למוסד שאינו מתוקצב, ובלבד שהוא עומד בסטנדרטים אקדמיים וכלכליים נאותים, להתחרות עם מוסדות אקדמיים אחרים, כמקובל במדינות רבות בעולם? מל”ג וות”ת אינן פועלות בשקיפות מלאה. ההבחנה בין מוסדות מתוקצבים לבין אלה שאינם מתוקצבים אינה מיוסדת על אמות-מידה ברורות או ידועות, ומעלה חשש לקיומו של אי-שוויון.

גורמים אחדים הביעו חשש שאוניברסיטה פרטית, שאינה מתוקצבת על-ידי המדינה, אינה יכולה להגיע למצוינות ולרמה מחקרית גבוהה ברמה בין-לאומית. אולם אוניברסיטת רייכמן שמה לה למטרה, מראשית היווסדה, לפעול על-פי המודל של אוניברסיטות-העילית הפרטיות בארצות-הברית, אשר הוכיח את עצמו בעולם. אוניברסיטות-העילית הפרטיות, דוגמת הרווארד, ייל וסטנפורד, אשר נהנות מחירות אקדמית וחירות מנהלית המאפשרות להן להגיע לפסגת המצוינות והחדשנות הטכנולוגית, הן האוניברסיטאות הטובות והיוקרתיות ביותר בארצות-הברית ובעולם כולו, והן עולות ברמתן על האוניברסיטאות הציבוריות. מרכיב משמעותי ביותר בדירוג האוניברסיטאות בעולם הוא מספר המרצים והסטודנטים הזרים במוסד. מסיבות שונות מספר המרצים והסטודנטים הזרים באוניברסיטאות הציבוריות בישראל אינו גבוה יחסית, וזו אחת הסיבות לכך שהן אינן מתקדמות בדירוג העולמי. והנה, הגם שאוניברסיטת רייכמן הצעירה טרם הגיעה לרמתן של האוניברסיטאות היוקרתיות בעולם, היא האוניברסיטה שבה המספר הגדול ביותר של סטודנטים מחו”ל בישראל – 2,000 סטודנטים, שהם 30% מסך הסטודנטים באוניברסיטה. לאוניברסיטה צעירה זו יש אם כן פוטנציאל לעלות למקום גבוה בדירוג העולמי, בהתחשב, בין היתר, ביכולתה להציע משכורות ראויות לפרופסורים ידועי-שם בעולם.

**”יש לקוות  
שבמקום להערים  
קשיים על  
התפתחותן של  
אוניברסיטאות  
ומכללות שאינן  
מתוקצבות,  
ישכילו חברי מל”ג  
לפעול לחיזוקם  
של מוסדות אלו  
ולקידום המצוינות  
האקדמית  
בהם, לשבירת  
המונופול של  
האוניברסיטאות  
הציבוריות  
הוותיקות ולהגברת  
התחרות הבריאה  
בשוק ההשכלה  
הגבוהה בישראל.”**

לסיכום, ההחלטה אם להפוך מכללה לא־מתוקצבת לאוניברסיטה אינה צריכה להיות בידי ות”ת, וספק רב אם החוק מסמיך את מל”ג לדון בעניין. ככלל, יש לצמצם מאוד את הפיקוח של מל”ג וות”ת על מוסדות לא־מתוקצבים, ואין לפגוע בעצמאותם המוסדית אלא במקרים חריגים ביותר. יש למנות נציג של מוסדות אלו בוות”ת, ולא להותיר בידי האוניברסיטאות הציבוריות הוותיקות את השליטה בגוף חשוב זה. אין למנוע הקמת מכללות ואוניברסיטאות לא־מתוקצבות, אלא אם כן הן אינן עומדות באמות־מידה אקדמיות וכלכליות נדרשות. אין למנוע זאת משיקולים תכנוניים או על בסיס נימוקים של צורכי המשק והחברה. יש לעודד תחרות שמועילה להשכלה הגבוהה. יש לקוות שבמקום להערים קשיים על התפתחותן של אוניברסיטאות ומכללות שאינן מתוקצבות, ישכילו חברי מל”ג לפעול לחיזוקם של מוסדות אלו ולקידום המצוינות האקדמית בהם, לשבירת המונופול של האוניברסיטאות הציבוריות הוותיקות ולהגברת התחרות הבריאה בשוק ההשכלה הגבוהה בישראל.



# ד. קשיים נורמטיביים וכשלים שהמצב הנוכחי מעורר

המצב המתואר בפרקים הקודמים מעורר כמה בעיות משפטיות:

**”מל”ג וות”ת אינן פועלות בשקיפות מלאה. אמות-המידה לתקצוב, להבחנה בין מוסדות מתוקצבים למוסדות לא-מתוקצבים וכן להבחנה בין מוסדות מתוקצבים למוסדות לא-מתוקצבים וכן להבחנה בין ”מכללה” ל”אוניברסיטה” אינן מפורסמות ברבים ואינן ברורות, ומעלות חשש לקיומו של אי-שוויון.**

**ב. לא ברור כיצד ראוי שיופעל שיקול-הדעת של המועצה להשכלה גבוהה או של ות”ת בשוקלן בקשות להכרה במוסדות אקדמיים נוספים או לפתיחת תוכניות אקדמיות חדשות. בקשה להכרה במוסד חדש מוגשת למועצה להשכלה גבוהה, אשר מכריעה בכך לפי שיקול-הדעתה, ונקבע כי ”בלי לגרוע משיקול דעתה המלא של המועצה, לא תאושר בקשה אם לדעת המועצה אין צורך במוסד במסגרת פיתוח ההשכלה הגבוהה במדינה” – כלשון סעיף 8(ב) לכללי המועצה להשכלה גבוהה (היתר לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה), התשל”ג-1972 – או אם אין לדעתה צורך בו ”כנגזר מצורכי המשק והחברה”, כלשון הצעת התיקון של המועצה להשכלה גבוהה לסעיף 8(ב) לכללים האמורים.<sup>114</sup> שאלה מרכזית היא מהם השיקולים אי-שוויון.”**

א. מל”ג וות”ת אינן פועלות בשקיפות מלאה. אמות-המידה לתקצוב, להבחנה בין מוסדות מתוקצבים למוסדות לא-מתוקצבים וכן להבחנה בין ”מכללה” ל”אוניברסיטה” אינן מפורסמות ברבים ואינן ברורות, ומעלות חשש לקיומו של אי-שוויון.

ב. לא ברור כיצד ראוי שיופעל שיקול-הדעת של המועצה להשכלה גבוהה או של ות”ת בשוקלן בקשות להכרה במוסדות אקדמיים נוספים או לפתיחת תוכניות אקדמיות חדשות. בקשה להכרה במוסד חדש מוגשת למועצה להשכלה גבוהה, אשר מכריעה בכך לפי שיקול-הדעתה, ונקבע כי ”בלי לגרוע משיקול דעתה המלא של המועצה, לא תאושר בקשה אם לדעת המועצה אין צורך במוסד במסגרת פיתוח ההשכלה הגבוהה במדינה” – כלשון סעיף 8(ב) לכללי המועצה להשכלה גבוהה (היתר לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה), התשל”ג-1972 – או אם אין לדעתה צורך בו ”כנגזר מצורכי המשק והחברה”, כלשון הצעת התיקון של המועצה להשכלה גבוהה לסעיף 8(ב) לכללים האמורים.<sup>114</sup> שאלה מרכזית היא מהם השיקולים

**”מדוע לא לאפשר  
למוסד מוכר  
שהוכיח את עצמו  
לפתוח תוכניות  
אקדמיות על דעת  
עצמו, כמקובל  
ברוב המדינות  
שנסקרו (ראו להלן  
בפרק ההשוואתי),  
מבלי לחייב אותו  
לקבל אישור  
ממל”ג ומוות”ת  
על כל תוכנית  
ותוכנית?”**

הרלוונטיים שעל יסודם יאותרו הצרכים של ”פיתוח  
ההשכלה הגבוהה במדינה”, ומהם ”צורכי המשק” ו”צורכי  
החברה” המצדיקים הקמת מוסדות נוספים להשכלה גבוהה  
ותקצוב שלהם?

שאלה קשורה נוספת היא מדוע שמל”ג תמנע בכלל הכרה  
במוסד אקדמי לא־מתוקצב גם אם היא סבורה שאין בו  
צורך במסגרת ”פיתוח ההשכלה הגבוהה במדינה”. מדוע  
לא לאפשר למוסד שאינו מתוקצב, ובלבד שהוא עומד  
בסטנדרטים אקדמיים וכלכליים נאותים, להתחרות עם  
מוסדות אקדמיים אחרים – מתוקצבים ולא־מתוקצבים?  
מדוע לא לאפשר למוסד מוכר שהוכיח את עצמו לפתוח  
תוכניות אקדמיות על דעת עצמו, כמקובל ברוב המדינות  
שנסקרו (ראו להלן בפרק ההשוואתי), מבלי לחייב אותו  
לקבל אישור ממל”ג ומוות”ת על כל תוכנית ותוכנית? מה  
ההצדקה לכך שמל”ג וות”ת אינן מאפשרות למוסד שאינו  
מתוקצב לפתוח תוכנית אקדמית בנימוק שהדבר אינו  
נצרך ושיש כבר תוכניות אקדמיות דומות באותו אזור  
המופעלות על־ידי מוסדות מתוקצבים? מדוע לא לאפשר  
פתיחת תחרות בין מוסדות, שתניב אולי גם חיסכון בעלויות  
ההשכלה הגבוהה במערכת הציבורית כתוצאה מכך שיותר  
ויותר סטודנטים ילמדו במוסדות לא־מתוקצבים?

ג. גם לאחר שמוסד להשכלה גבוהה לא־מתוקצב הוכר על־ידי  
מל”ג והוכיח עמידה בכל הדרישות, מעורבותן של מל”ג  
ות”ת בנעשה בו רחבה מאוד ונוגעת בכל תחומי פעילותו  
– הן ברמה האקדמית הן ברמה המנהלית והתאגידית. יש  
שורה של הנחיות שמל”ג וות”ת מוציאות למוסדות שאינם  
אוניברסיטאות ציבוריות, ובכלל זה הנחיות אקדמיות,  
תאגידיות ומנהליות, שלמעשה כובלות את המוסדות למודל  
מסוים מאוד של מוסד להשכלה גבוהה, מבלי לאפשר להם  
גמישות, חופש פעולה ואימוץ מודלים אחרים שמקובלים  
בעולם. הדבר פוגע באופן משמעותי בעצמאות המוסדית  
ובאוטונומיה של כל מוסד אקדמי לנהל את ענייניו כפי  
שהוא מוצא לנכון. קשה להצדיק מעורבות כזו של המאסדר,  
אשר רחבה בהרבה מהמקובל בכל המדינות שנסקרו (ראו  
להלן בפרק ההשוואתי), במיוחד כאשר הדברים אמורים  
במוסדות שאינם מתוקצבים על־ידי המדינה.

**”לא ברור מדוע  
שתקציב המחקר  
לא יהיה פתוח  
לתחרות לכלל  
המוסדות –  
מתוקצבים ולא-  
מתוקצבים כאחד  
– ויינתן על בסיס  
מצוינות אקדמית  
ויכולת לפיתוח  
המחקר בתחום  
האמור, כמקובל  
בכל המדינות  
שבדקנו בסקירה  
ההשוואתית.”**

ד. המהלך של הפיכת המרכז הבין-תחומי הרצליה לאוניברסיטה הפרטית הראשונה נדון כאמור בוות”ת, ורוב חבריה התנגדו לכך, בין היתר מחשש שהדבר יפגע באוניברסיטת המחקר המתוקצבות. לא ברור מה היה המקור הנורמטיבי לסמכותה של ות”ת – שלא תקצבה כלל את המרכז הבינתחומי – לדון בשינוי שמו ל”אוניברסיטת רייכמן”. מדוע לא לעודד מכללות אקדמיות להתפתח מבחינה אקדמית וליהפך לאוניברסיטאות? כך מקובל בעולם, כפי שנראה בפרק הבא.

ה. ההחלטות שקיבלה המועצה להשכלה גבוהה מאז הוקמו מכללות חוץ-תקציביות עשויות ללמד כי המועצה סבורה שיש להבחין בין תחומי לימוד שבהם אין לחברה ולמשק צורך בהקמת מוסדות נוספים להשכלה גבוהה – בעיקר מדעי הרוח והחברה – לבין תחומי לימוד שבהם יש צורך בהקמת מוסדות נוספים, ביניהם מדעי הטבע, ההנדסה ומדעי המחשב. הנחת-המוצא של המועצה מעוררת בעיה משפטית. מתן תקצוב למוסד א ומניעת תקצוב ממוסד ב חייבים להיות מיוסדים על אמות-מידה שוויוניות וענייניות. כאמור לעיל, אמות-מידה כאלה אינן קיימות בחקיקה או בחקיקת-משנה. יתר על כן, גם אם נקבל שהבחנה המבוססת על תחומי הלימוד היא הבחנה עניינית, אין זה ברור כיצד נשמר עקרון השוויון מקום שוות”ת מתקצבת לימודי משפטים או מנהל עסקים לתואר ראשון באוניברסיטאות ואינה מתקצבת מוסדות אחרים המלמדים מקצועות אלו לתואר ראשון. מצב זה יוצר אי-שוויון בין המוסדות המתוקצבים והלא-מתוקצבים. כמו-כן לא ברור מדוע שתקציב המחקר לא יהיה פתוח לתחרות לכלל המוסדות – מתוקצבים ולא-מתוקצבים כאחד – ויינתן על בסיס מצוינות אקדמית ויכולת לפיתוח המחקר בתחום האמור, כמקובל בכל המדינות שבדקנו בסקירה ההשוואתית (ראו בפרק הבא).

ו. אי-שוויון נוסף נוצר גם בין התלמידים הלומדים במוסד מתוקצב לבין אלה הלומדים במוסד שאינו מתוקצב. הקמת מכללות חוץ-תקציביות הובילה להגברת נגישותה של ההשכלה הגבוהה לציבור בישראל. מהלך זה היה הכרחי לנוכח הקושי של האוניברסיטאות המתוקצבות

**”בהעדר תקצוב  
ציבורי המוסדות  
שאינם מתוקצבים  
נאלצים לגבות  
שכר-לימוד  
שהוא בדרך-  
כלל גבוה כמעט  
פי שלושה מזה  
הנהוג במוסדות  
המתוקצבים.  
התוצאה היא  
חשש להפליה  
בין תלמידים,  
שרק חלקם זוכים  
לצרוך את השירות  
המסובסד של  
לימודים במוסד  
מתוקצב, בעוד  
האחרים, שהם  
הרוב, אינם זוכים  
בכך. אף כאן הדבר  
נעשה, בניגוד גמור  
למקובל בעולם.”**

לקלוט לשורותיהן את כלל החפצים לרכוש השכלה גבוהה. אולם גישה זו יצרה קושי לא־מבוטל, שכן בהעדר תקצוב ציבורי המוסדות שאינם מתוקצבים נאלצים לגבות שכר-לימוד שהוא בדרך-כלל גבוה כמעט פי שלושה מזה הנהוג במוסדות המתוקצבים. התוצאה היא חשש להפליה בין תלמידים, שרק חלקם זוכים לצרוך את השירות המסובסד של לימודים במוסד מתוקצב, בעוד האחרים, שהם הרוב, אינם זוכים בכך. אף כאן הדבר נעשה, כפי שנראה להלן, בניגוד גמור למקובל בעולם.

ז. ות”ת אינה מאפשרת למוסד חוץ־תקציבי לקיים מסלולי לימוד מתוקצבים, ולמוסד תקציבי היא אינה מאפשרת לקיים חוגים לא־מתוקצבים. היא גם אינה מאפשרת איחוד בין מוסד מתוקצב לבין מוסד חוץ־תקציבי. מקורה הנורמטיבי והענייני של התנהלות זו אינו ברור. אם ההבחנה לעניין ”צורכי המשק והחברה” מיוסדת על מסלולי הלימוד, אזי מן הראוי להבחין בין מסלולי לימוד מתוקצבים ללא־מתוקצבים, ולא בין מוסדות מתוקצבים ללא־מתוקצבים.



# ה. סקירה השוואתית

בפרק זה נציג סקירה השוואתית של אסדרת מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מתוקצבים בשש מדינות (משלוש יבשות) שיש בהן אוניברסיטאות ומכללות בעלות מוניטין בין-לאומי: ארצות-הברית, אנגליה, קנדה, גרמניה, צרפת ויפן. הסקירה ההשוואתית תתמקד בהיבטים הבאים: הבדלים בסיסיים בין סוגים שונים של מוסדות להשכלה גבוהה, ובעיקר בין מוסדות ציבוריים לבין מוסדות פרטיים או לא-מתוקצבים; הליך האקרדיטציה של המוסדות השונים; רמת הפיקוח על המוסדות לאחר שהוכרו ואושרו; שינוי שם המוסד מ"מכללה" ל"אוניברסיטה" (במקומות שבהם הדבר רלוונטי); תקצוב המוסדות השונים; מענקי סיוע לסטודנטים; הנחיות תאגידיות ומנהליות ומגבלות החלות על נושאי-משרה בכירים. להלן מובא פירוט מלא של האסדרה בכל מדינה ומדינה, ובסוף הנייר, בנספח, מובאת טבלה מסכמת.

## 1. ארצות-הברית

### (א) הבדלים בסיסיים בין סוגים שונים של מוסדות להשכלה גבוהה

אוניברסיטאות ומכללות ציבוריות מקבלות תקצוב מהמדינות, ושכר-הלימוד בהן נמוך במידה ניכרת מאשר באוניברסיטאות ובמכללות פרטיות. בדרך-כלל שכר-הלימוד במוסד פרטי יוקרתי גבוה פי שניים או שלושה מאשר במוסד ציבורי מתוקצב. הנה, לדוגמה, שכר-הלימוד השנתי בכמה מוסדות פרטיים ומוסדות ציבוריים בשלוש מדינות שונות (הסכומים הגבוהים הם של המוסדות הפרטיים).

**”בשנת הלימודים  
2019–2020 היו  
בסך־הכל 3,982  
מוסדות להשכלה  
גבוהה בארצות־  
הברית, מתוכם  
1,625 ציבוריים  
ו־2,357 פרטיים.”**

- קליפורניה: UC Berkley – \$39,000; UCLA – \$37,000; USC – \$85,000; Stanford – \$82,000.
- ניו־יורק: Binghamton State – \$27,000; Stonybrook – \$26,000; NYU – \$78,000; Columbia – \$82,000.
- פנסילוניה: Penn State – \$33,056; Temple – \$23,000; U of Penn – \$63,000.

באשר להתפלגות המוסדות להשכלה גבוהה: לפי נתונים של National Center for Education Statistics, בשנת הלימודים 2019–2020 היו בסך־הכל 3,982 מוסדות להשכלה גבוהה בארצות־הברית (אוניברסיטאות, מכללות, מכללות טכנולוגיות ומכללות קהילתיות), מתוכם 1,625 ציבוריים ו־2,357 פרטיים.<sup>115</sup> בשנת הלימודים 2020–2021 היו 1,587 מוסדות ציבוריים ו־2,344 פרטיים, ובאותה שנה 73% מהסטודנטים לתואר ראשון ולתואר שני למדו במוסדות ציבוריים: 19.4 מיליון סטודנטים למדו בכלל האוניברסיטאות והמכללות, מתוכם 14 מיליון למדו במוסדות ציבוריים ו־5.4 מיליון למדו במוסדות פרטיים.<sup>116</sup> אך יש מדינות שבהן הפער בין מספר הסטודנטים הלומדים במוסדות ציבוריים לבין מספרם של אלה הלומדים במוסדות פרטיים קטן יותר. במסצ'וסטס, למשל, יש כמה אוניברסיטאות־על פרטיות המדורגות ראשונות במדד האוניברסיטאות בעולם, כגון הרווארד ו־MIT. אכן, בשנת הלימודים 2017–2018, רק 63% מהסטודנטים במסצ'וסטס למדו במוסדות ציבוריים, ו־37% – במוסדות פרטיים.<sup>118</sup>

### **(ב) הליך האקרדיטציה**

משרד החינוך האמריקאי מפקח על האקרדיטציה באמצעות סוכנויות (accreditation agencies) שמוודאות כי המוסדות עומדים בסטנדרטים ראויים.<sup>119</sup> לכל סוכנות יש מדיניות משלה. יודגש: מוסד להשכלה גבוהה אינו חייב לקבל אקרדיטציה כדי לפעול, אולם רוב המעסיקים והתוכניות לתואר שני לא יכירו בתארים שהתקבלו ממוסדות שלא קיבלו אקרדיטציה.<sup>120</sup>

הממשל הפדרלי מסתמך על מערכות אקרדיטציה לאומיות ואזוריות שמספקות הערכה של המוסדות.<sup>121</sup> ארגוני אקרדיטציה פרטיים קובעים סטנדרטים מינימליים למוסדות.<sup>122</sup> אין הבדל בין מוסדות ציבוריים לבין מוסדות פרטיים לעניין הנחיות האקרדיטציה.<sup>123</sup>



**”הממשל  
הפדרלי מסתמך  
על מערכות  
אקרדיטציה  
לאומיות ואזוריות  
שמספקות הערכה  
של המוסדות.  
ארגוני אקרדיטציה  
פרטיים קובעים  
סטנדרטים  
מינימליים  
למוסדות. אין  
הבדל בין מוסדות  
ציבוריים לבין  
מוסדות פרטיים  
לעניין הנחיות  
האקרדיטציה.  
המדינות  
השונות נבדלות  
זו מזו בהליך  
האקרדיטציה של  
המוסדות השונים  
להשכלה גבוהה.”**

המדינות השונות נבדלות זו מזו בהליך האקרדיטציה של המוסדות השונים להשכלה גבוהה. בקליפורניה, למשל, יש הנחיות ברורות של ה-Bureau for Private Postsecondary Education in CA לעניין הליך הקמתן של מכללה או אוניברסיטה פרטיות.<sup>124</sup> ברגע שהיזמים עומדים באמות-המידה, הם יכולים להקים את המוסד, ללא קשר לשיקולים חברתיים או כלכליים או למספר המוסדות המתחרים.<sup>125</sup> הרשויות מעודדות תחרות, ואינן מונעות הקמת מוסדות חדשים. יודגש כי אין חובה לקבל אקרדיטציה. אומנם, בלעדיה המוסד אינו רשאי לקבל תקציבים שונים, ואולי לא יהיו לו סטודנטים רבים, אך מבחינה טכנית הוא יכול להתקיים.<sup>126</sup>

מערכת אקרדיטציה בנויה על סוכנויות אקרדיטציה או סוכנות המאושרת על-ידי המדינה שעומדת באמות-המידה של מזכיר החינוך הפדרלי (Secretary of Education), וצריך שיהיה לה אישור פדרלי (Federal Link).<sup>127</sup> רוב הסוכנויות הן פרטיות, אלא שהן מוכרות על-ידי הממשל הפדרלי.<sup>128</sup> רק סוכנויות המאושרות על-ידי מזכיר החינוך יכולות להעניק למוסדות אקרדיטציה שתאפשר להם להשתתף בתוכניות פדרליות של סיוע לסטודנטים תחת ה-HEA.<sup>129</sup> יש רשימת דרישות שצריך לעמוד בהן כדי לקבל אקרדיטציה. לדוגמה, בניו-אינגלנד יש רשימה של עשרים דרישות שיש לעמוד בהן כתנאי להגשת בקשה לאקרדיטציה.<sup>130</sup>

אקרדיטציה היא תהליך של אסדרה עצמית המבוסס על הערכה שנעשית באמצעות חוות-דעת מקצועיות (peer review) המושתתות על סטנדרטים ברורים וקשוחים. לשם המחשה נתאר את ההליך המתקיים בניו-אינגלנד. אוניברסיטאות ומכללות מתבקשות לקיים הערכה שבמסגרתה ייבדק אם הם עומדים באותם סטנדרטים, לנוכח אופיים והאופן שבו הם מתפקדים. בעקבות ההערכה, הנעשית על-ידי קבוצה של מומחים-שופטים, מועצות אקרדיטציה (accrediting commissions) מגדירות את סטטוס האקרדיטציה של המוסד.<sup>131</sup> הליך אקרדיטציה אזורי אחיד מתנהל בין שמדובר במוסד ציבורי או פרטי, ללא כוונת רווח או עם כוונת רווח, קטן או גדול, חדש או ותיק, דתי או חילוני.<sup>132</sup> ההליך נעשה על-ידי כ-3,500 מתנדבים שמשמשים במועצות ובקבוצות שמבקרות במוסדות. המתנדבים הללו כוללים נשיאי אוניברסיטאות ומכללות, אנשי מנהלה אקדמיים, חברי סגל אקדמי וכן מומחים לכלכלה, לשירותי סטודנטים ולשירותי מידע.<sup>133</sup> יושבי-הראש של מועצות האקרדיטציה נפגשים מפעם לפעם במסגרת ארגון-גג שנקרא C-RAC (Council of Regional Accrediting Commissions). ארגון זה יוצר חומרי מדיניות וחומרי הכשרה בתחומים שונים, כגון למידה מרחוק ודרכי הערכה של תוצאות למידה של סטודנטים.<sup>134</sup>

**”כל אחת מהמדינות אחראית לפיקוח על מוסדות ההשכלה הגבוהה שבשטחה, על-פי קווים מנחים כלליים מאוד של משרד החינוך האמריקאי. לכל מדינה יש רמה שונה של שליטה ומעורבות בנעשה במוסדות להשכלה גבוהה. בדרך-כלל, מרגע שמוסד זוכה בהכרה, יש לו מידה רבה מאוד של חופש פעולה.”**

בצד הליך האקרדיטציה האמור יש גם אישור של המדינה, שנקרא State Authorization, שהמוסדות להשכלה גבוהה נצרכים לו לפי חוק החינוך הפדרלי (Higher Education Act) על-מנת לקבל מן המדינה סיוע לסטודנטים שלהם.<sup>135</sup> אישור זה מותנה בעמידה בדרישות שונות, אך לא באקרדיטציה.

**(ג) רמת הפיקוח על המוסדות לאחר שהוכרו**

כל אחת מהמדינות אחראית לפיקוח על מוסדות ההשכלה הגבוהה שבשטחה, על-פי קווים מנחים כלליים מאוד של משרד החינוך האמריקאי.<sup>136</sup> לכל מדינה יש רמה שונה של שליטה ומעורבות בנעשה במוסדות להשכלה גבוהה.<sup>137</sup> בדרך-כלל, מרגע שמוסד זוכה בהכרה, יש לו מידה רבה מאוד של חופש פעולה. כך, לדוגמה, בדרך-כלל מוסד שקיבל אקרדיטציה נאותה ממועצה מקומית רשאי, על-סמך אקרדיטציה זו, לפתוח תוכניות לימוד חדשות לתארים אקדמיים שונים, ובכלל זה תוכניות לדוקטורט.<sup>138</sup> עם זאת, יש לכלל זה חריגים: יש תארים מתקדמים ספציפיים (דוגמת סיעוד, בריאות הציבור, ניהול מערכות בריאות ומדעי הבריאות) שמצריכים אקרדיטציה נוספת. הרשויות מעודדות תחרות חופשית בין המוסדות השונים, ואינן מונעות פתיחת תוכניות חדשות, וכאמור, מוסד המבקש לפתוח תוכנית חדשה אינו נצרך לשם כך, בדרך-כלל, לאישור ספציפי נוסף של המדינה, אלא די באקרדיטציה שהוא קיבל כמוסד מוכר. כמו-כן, כל מוסד קובע בעצמו את אמות-המידה וההליך לקידום בדרגות אקדמיות.

בקליפורניה יש אוטונומיה רבה יחסית למוסדות.<sup>139</sup> מוסדות פרטיים בקליפורניה צריכים לעמוד בכללי California Private Postsecondary Education Act.<sup>140</sup> במדינות אחדות יש מועצות קהילה מקומיות (local community boards) שמאסדרות את פעילותן של המכללות.<sup>141</sup> בכמה מדינות יש גם מועצה מדינתית (state board), אך אין לה סמכות, אלא היא רק מייעצת.<sup>142</sup> בכמה מדינות יש מדיניות כללית.<sup>143</sup>

”אומנם, באופן כללי מקובלת ההבחנה בין מוסדות השכלה גבוהה, ציבוריים, שמתקצבים על-ידי המדינה, לבין מוסדות פרטיים, שאינם מתקצבים על-ידי המדינה, לבין מוסדות פרטיים, שאינם מתקצבים. אולם הלכה למעשה ההבחנה בין המוסדות השונים לעניין התקצוב אינה כה דרמטית כפי שמקובל לחשוב. לא אחת מוסדות פרטיים מקבלים למעשה כסף רב יותר מהתקציב הממשלתי מאשר מוסד מתקצב. למשל, אוניברסיטת פרינסטון הפרטית מקבלת תקצוב גבוה יותר מהמדינה מאשר מכללת ניו-ג'רזי הציבורית.<sup>146</sup>

בסעיף זה נדון בסעיפי התקציב המרכזיים הניתנים למוסד עצמו – הוראה, מחקר ופיתוח, ותשתיות – ואילו בסעיף הבא נדון בנפרד במענקי סיוע לסטודנטים לתשלום שכר-לימוד.

יש שני סוגי תקצוב למחקר: פדרלי ופרטי. תקצוב מחקר פדרלי ניתן לסוכנויות שונות, בעיקר NIH ו-NSF, אשר מחלקות את הכספים לעוסקים במחקר ופיתוח.<sup>147</sup> הסוכנויות הפדרליות קבעו דרישות לקבלת תקצוב למחקר ופיתוח, אשר מפורסמות בחוקים, בתקנות ובהנחיות. כל האוניברסיטאות, המכללות ושאר מוסדות המחקר זכאיות להגיש בקשה.<sup>148</sup> אין הבדל בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים; כולם יכולים להגיש מעומדות – הן המוסד והן החוקרים.<sup>149</sup> זכייה במענקים היא על בסיס עמידה בדרישות ובצרכים וכן מצוינות אקדמית וטכנית.<sup>150</sup> כל הצעות המחקר מוערכות על-ידי הסוכנויות, אשר מוציאות אותן לשיפוט חיצוני של מומחים אקדמיים וטכניים.<sup>151</sup> האתרים של NIH ו-NSF מכילים רשימות של המוסדות שמקבלים מענקים.<sup>152</sup> עיון ברשימות אלו מעלה כי רבים מהם מוסדות פרטיים, שזוכים בנתח משמעותי של התקציב.

בסעיף זה נדון בסעיפי התקציב המרכזיים הניתנים למוסד עצמו – הוראה, מחקר ופיתוח, ותשתיות – ואילו בסעיף הבא נדון בנפרד במענקי סיוע לסטודנטים לתשלום שכר-לימוד.

יש שני סוגי תקצוב למחקר: פדרלי ופרטי. תקצוב מחקר פדרלי ניתן לסוכנויות שונות, בעיקר NIH ו-NSF, אשר מחלקות את הכספים לעוסקים במחקר ופיתוח.<sup>147</sup> הסוכנויות הפדרליות קבעו דרישות לקבלת תקצוב למחקר ופיתוח, אשר מפורסמות בחוקים, בתקנות ובהנחיות. כל האוניברסיטאות, המכללות ושאר מוסדות המחקר זכאיות להגיש בקשה.<sup>148</sup> אין הבדל בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים; כולם יכולים להגיש מעומדות – הן המוסד והן החוקרים.<sup>149</sup> זכייה במענקים היא על בסיס עמידה בדרישות ובצרכים וכן מצוינות אקדמית וטכנית.<sup>150</sup> כל הצעות המחקר מוערכות על-ידי הסוכנויות, אשר מוציאות אותן לשיפוט חיצוני של מומחים אקדמיים וטכניים.<sup>151</sup> האתרים של NIH ו-NSF מכילים רשימות של המוסדות שמקבלים מענקים.<sup>152</sup> עיון ברשימות אלו מעלה כי רבים מהם מוסדות פרטיים, שזוכים בנתח משמעותי של התקציב.

יש שני סוגי תקצוב למחקר: פדרלי ופרטי. תקצוב מחקר פדרלי ניתן לסוכנויות שונות, בעיקר NIH ו-NSF, אשר מחלקות את הכספים לעוסקים במחקר ופיתוח.<sup>147</sup> הסוכנויות הפדרליות קבעו דרישות לקבלת תקצוב למחקר ופיתוח, אשר מפורסמות בחוקים, בתקנות ובהנחיות. כל האוניברסיטאות, המכללות ושאר מוסדות המחקר זכאיות להגיש בקשה.<sup>148</sup> אין הבדל בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים; כולם יכולים להגיש מעומדות – הן המוסד והן החוקרים.<sup>149</sup> זכייה במענקים היא על בסיס עמידה בדרישות ובצרכים וכן מצוינות אקדמית וטכנית.<sup>150</sup> כל הצעות המחקר מוערכות על-ידי הסוכנויות, אשר מוציאות אותן לשיפוט חיצוני של מומחים אקדמיים וטכניים.<sup>151</sup> האתרים של NIH ו-NSF מכילים רשימות של המוסדות שמקבלים מענקים.<sup>152</sup> עיון ברשימות אלו מעלה כי רבים מהם מוסדות פרטיים, שזוכים בנתח משמעותי של התקציב.

**”כל סטודנט  
שלומד לתואר  
ראשון יכול  
להגיש בקשה  
לסיוע פדרלי  
בשכר-לימוד  
הסיוע ניתן  
על בסיס מצב  
חברתי-כלכלי  
של הסטודנט. כל  
סטודנט שרשום  
לתוכנית לימודים  
מוכרת לתואר זכאי  
לקבל את המלגה,  
בלא קשר לשאלה  
אם הוא לומד  
במוסד פרטי  
או מתוקצב.”**

הן בנושא המחקר והן בנושא הסיוע לסטודנטים (אשר נדון בהרחבה בסעיף הבא) אין מניעה שמוסד פרטי יקבל סיוע ממשלתי בהתאם לרמתו. לשם המחשה, בשנת 2014 מימנה אוניברסיטת בוסטון הפרטית 80% מתקציב המחקר שלה (בסך 350 מיליון דולר) באמצעות הממשל הפדרלי.<sup>153</sup> במדינת קרוליינה הצפונית מי שנהנתה מהתקצוב הפדרלי הגבוה ביותר של NIH בשנת 2020 הייתה אוניברסיטת דיוק הפרטית, שקיבלה 467 מיליון דולר מתקצוב פדרלי.<sup>154</sup>

מה לגבי תקצוב פעילותם העיקרית של המוסדות להשכלה גבוהה: הוראה ותשתיות פיזיות? גם כאן ניתן להצביע על מקרים שבהם המדינה מתקצבת מוסדות פרטיים. יש מכללות טכנולוגיות (technical colleges) שתלמידיהן מקבלים מגוון תארים, חלקם בלימודים דו-שנתיים, ביניהם לימודי תעודה (associate degree), לימודי חוץ ותוכניות הכשרה, וחלקן אף מעניקות תואר ראשון ותואר שני במדעים.<sup>155</sup> על-פי Perkins Act, ניתן מימון למכללות טכנולוגיות בין שהן ציבוריות ובין שהן פרטיות.<sup>156</sup> המימון מחולק לכל מדינה על בסיס גודל האוכלוסייה, רמת ההכנסה וחתך הגילאים. המדינות מתבקשות לחלק לפחות 85% מהכספים הללו לסוכנויות השכלה מקומיות (local education agencies). הכספים הללו מחולקים למכללות טכנולוגיות, למכללות קהילתיות (community colleges) ולמוסדות נוספים להשכלה גבוהה שמציעים תוכניות CTE (Career and Technical Education).<sup>157</sup>

### **(ה) מענקי סיוע לסטודנטים**

כל סטודנט שלומד לתואר ראשון יכול להגיש בקשה לסיוע פדרלי בשכר-לימוד (והלוואות) (FAFSA/Pell grants).<sup>158</sup> הסיוע ניתן על בסיס מצב חברתי-כלכלי של הסטודנט (exceptional financial need), ולרוב בתנאי שהוא לא רכש עדיין תואר אקדמי או מקצועי.<sup>159</sup> הסכום שהסטודנט מקבל תלוי בסיוע הכספי שהוא אמור לקבל ממשפחתו, בגובה שכר-הלימוד ובשאלה אם הוא ”סטודנט במשרה מלאה” (full-time student) או לא.<sup>160</sup> כל סטודנט שרשום לתוכנית לימודים מוכרת לתואר זכאי לקבל את המלגה, בלא קשר לשאלה אם הוא לומד במוסד פרטי או מתוקצב.<sup>161</sup> די בכך שהוא לומד בתוכנית אקדמית מוכרת ועומד בכמה תנאים פשוטים (אזרח ארצות-הברית וכו’).<sup>162</sup>

יש סיוע שניתן לסטודנטים על-ידי הממשל הפדרלי, ויש סיוע שניתן להם על-ידי המדינות. הממשל הפדרלי מקציב כסף רב יותר לסיוע לסטודנטים יחידים, וכן תומך בפרויקטים מחקריים ספציפיים, בעוד המדינות מתקצבות סטודנטים בסכומים קטנים יותר ומתקצבות את פעילותן של האוניברסיטאות הציבוריות. אין שום הבדל לעניין זה בין סטודנטים שלומדים במוסדות ציבוריים לבין אלה שלומדים במוסדות פרטיים. לדוגמה, בקליפורניה רוב הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה שזקוקים לתמיכה מקבלים את הסיוע מ-Cal Grant Program. תוכנית זו מעניקה את הסיוע על בסיס שילוב של מצב כלכלי והישגים אקדמיים, ללא הבדל בין מוסדות פרטיים למוסדות ציבוריים.<sup>163</sup> בניו-יורק מציעים מלגות TAP,<sup>164</sup> ובמסצ'וסטס מציעים מלגות Massgrant.<sup>165</sup>

מטבע הדברים, מספר הסטודנטים שמקבלים סיוע גדול יותר במוסדות הציבוריים מאשר במוסדות הפרטיים. זאת, הן משום שבמוסדות המתקצבים לומדים סטודנטים רבים יותר, והן משום שבמוסדות אלו, שבהם שכר-הלימוד נמוך במידה משמעותית משכר-הלימוד במוסדות הפרטיים, לומדים ככלל סטודנטים בעלי הכנסה נמוכה יותר. לשם המחשה, בשנת 2017–2018, 71% ממקבלי מלגות Pell למדו במוסדות מתוקצבים, ורק 29% למדו במוסדות פרטיים (13% במוסדות ללא כוונת רווח ו-16% במוסדות עם כוונת רווח).<sup>166</sup> עם זאת, יש בהחלט גם סטודנטים רבים במוסדות פרטיים יוקרתיים שמקבלים את המלגות הללו. למשל, בשנת 2014 קיבלו מענקי Pell 11.95% מהסטודנטים בייל, 13% מהסטודנטים בהרווארד, 14.4% מהסטודנטים באוניברסיטת פנסילוניה, 15.6% מהסטודנטים בסטנפורד, 21.4% מהסטודנטים באוניברסיטת קולומביה, 31.4% מהסטודנטים בברקלי ו-35.9% מהסטודנטים ב-UCLA.<sup>167</sup>

## **(ו) הנחיות תאגידיות ומנהליות ומגבלות החלות על נושאי-משרה בכירים**

המאסדר אינו מתערב בעניינים אלו ביחס למוסדות פרטיים, והם נקבעים לפי התקנון המוסדי וההחלטות של הנהלת המוסד וחבר הנאמנים.<sup>168</sup>

# ” החקיקה הפדרלית בארצות- הברית אינה מבחינה בין סוגים שונים של מוסדות להשכלה גבוהה, ובפרט אין היא מבחינה בין אוניברסיטאות לבין מכללות (colleges) ומוסדות אחרים שאינם אוניברסיטאות.”

(ז) הבחנה בין מכללה (קולג') לאוניברסיטה ושינוי שם המוסד<sup>169</sup>

החקיקה הפדרלית בארצות-הברית אינה מבחינה בין סוגים שונים של מוסדות להשכלה גבוהה, ובפרט אין היא מבחינה בין אוניברסיטאות לבין מכללות (colleges) ומוסדות אחרים שאינם אוניברסיטאות. החקיקה הפדרלית מסתפקת בהגדרת המונח ”מוסד להשכלה גבוהה” (institution of higher education).<sup>170</sup> גם התקנות הפדרליות שנקבעו מכוח החקיקה הפדרלית אינן מבחינות בין סוגים שונים של מוסדות להשכלה גבוהה, ואינן עורכות הבחנה כלשהי בין מכללה לבין אוניברסיטה ובין מוסדות בעלי שמות אחרים.<sup>171</sup>

מבדיקת החקיקה בחלק ממדינות ארצות-הברית עולה כי גם רבות מן המדינות אינן מציגות הגדרה המבחינה בין אוניברסיטה לבין מכללה, ואינן קובעות הוראות כלשהן בדבר השימוש בשמות אלו. במדינת ניו-יורק, למשל, החקיקה אינה קובעת כל הגדרה המבחינה בין אוניברסיטה לבין קולג'.<sup>172</sup> לגבי מוסדות פרטיים החוק מפרט דרישות רישוי ללא הבחנה בין אוניברסיטה, קולג' או מוסדות אחרים.<sup>173</sup> החוק אוסר אומנם פרסום תוך שימוש כינויים ”אוניברסיטה” או ”קולג'” ללא אישור של המחוקק או של גוף האקרדיטציה המדינתי המוכר על-ידי הרשות הפדרלית,<sup>174</sup> אך בהנחיותיו של גוף זה אין הגדרה של אוניברסיטה.<sup>175</sup>

יצוין כי הפסיקה במדינת ניו-יורק לא עסקה בשאלה אם גוף שעשה שימוש במונח ”אוניברסיטה” עומד בתנאים המהותיים להיותו אוניברסיטה, ואף לא בשאלה אם מוסד בעל אקרדיטציה זקוק להיתר מיוחד כדי להשתמש בכינוי ”אוניברסיטה”, אלא רק באיסור השימוש במונח זה על-ידי גוף שלא קיבל אקרדיטציה מכל סוג שהוא.<sup>176</sup>

מדינה שבה דווקא מצאנו בחקיקה המדינית הבחנה ברורה בין ”אוניברסיטה” לבין מוסדות אחרים היא ניו-ג'רזי.<sup>177</sup> החקיקה בניו-ג'רזי מגדירה ”אוניברסיטה” כמוסד להשכלה גבוהה שמתקיימים בו לימודים המובילים לתואר ראשון (undergraduate) במגוון מקצועות וכן לימודים המובילים לתארים מתקדמים (תואר שני לפחות) בשלושה תחומים אקדמיים או מקצועיים לפחות. נוסף על כך נקבע בחקיקה בניו-ג'רזי כי באוניברסיטאות תיעשה הבחנה ברורה בין לימודי תואר ראשון לבין לימודים לתארים מתקדמים, וכן שיועסק סגל מנהלי שאחריותו העיקרית היא האדמיניסטרציה של

**”ההבחנה בין  
קולג’, כגוף  
שמעניק תארים  
ראשונים בלבד,  
לבין אוניברסיטה,  
כגוף שמעניק גם  
תארים מתקדמים,  
מופיעה במקורות  
משפטיים מסוימים  
בארצות־הברית,  
אך אלה מעטים  
יחסית. ברוב  
המקורות אין  
הבחנה כאמור,  
ואין הגדרה של  
מאפיינים ברורים  
של אוניברסיטה  
המבחינים אותה  
מקולג’ים.”**

לימודי התארים המתקדמים.<sup>178</sup> כמו־כן, כדי שמוסד להשכלה גבוהה יהיה רשאי להיקרא ”אוניברסיטה”, עליו להיות מסוגל, מבחינה כלכלית, לתמוך בתוכניות הלימודים שלו לתארים מתקדמים ובתוכניות הלימודים המקצועיות שלו, ועליו לקבל אקרדיטציה מאחד מגופי האקרדיטציה האזוריים.<sup>179</sup>

ההבחנה בין קולג’, כגוף שמעניק תארים ראשונים בלבד, לבין אוניברסיטה, כגוף שמעניק גם תארים מתקדמים, מופיעה במקורות משפטיים מסוימים בארצות־הברית, אך אלה מעטים יחסית. ברוב המקורות אין הבחנה כאמור, ואין הגדרה של מאפיינים ברורים של אוניברסיטה המבחינים אותה מקולג’ים. גם המקורות המעטים שבהם באה לידי ביטוי הבחנה בין אוניברסיטה לבין קולג’ מלמדים כי ההבחנה אינה דרמטית. כך, למשל, בפסק־דין שניתן במדינת פנסילוניה נקבע כי מה שמייחד אוניברסיטה הוא שיש בה כמה מחלקות או בתי־ספר בתחומים שונים, להבדיל ממוסדות שבהם נלמד מקצוע אחד בלבד.<sup>180</sup>

ההבחנה בין קולג’ לבין אוניברסיטה בהתאם לתארים שהמוסד מעניק מצויה גם באנציקלופדיה המשפטית American Jurisprudence:

”In a broad sense, the terms ‘college’ and ‘university’ convey the same idea, differing only in grade, with each indicating an institution of learning consisting of trustees, teachers, and scholars as making up its membership and representing its active work, or an institution engaged in imparting knowledge to resident students and possessing the right to confer degrees. Although the word ‘college’ may at times be used to denote any institution of higher learning, including institutions for professional or postgraduate study, it is frequently, or perhaps ordinarily, used to denote an undergraduate school for instruction in liberal arts having a course of study commonly requiring four years for completion and leading to a bachelor’s degree.”<sup>181</sup>

נעבור עתה לדיון בשאלה מה ההליך הנדרש לצורך שינוי שמו של מוסד מ”מכללה” ל”אוניברסיטה”, ובעיקר נבחן אם גם מוסד להשכלה גבוהה שאינו מתוקצב חייב לקבל אישור מהמאסדר הממשלתי על־מנת לשנות את שמו ל”אוניברסיטה”, כטענת מל”ג הנזכרת למעלה בעניין שינוי שמו של המרכז הבינתחומי הרצליה ל”אוניברסיטת רייכמן”.

**”בעשור האחרון  
נהפכו יותר  
ממאה מכללות  
בארצות־הברית  
לאוניברסיטאות,  
כי ההנחה היא  
שאוניברסיטה  
נחשבת יוקרתית  
יותר ממכללה.  
יודגש כי במדינות  
רבות מוסדות  
פרטיים אינם  
נזקקים לאישור  
חיצוני לשינוי שמם  
ל”אוניברסיטה”,  
אלא די בכך  
שהדבר מאושר  
על־ידי חבר  
הנאמנים המוסדי.”**

בעשור האחרון נהפכו יותר ממאה מכללות בארצות־הברית לאוניברסיטאות, כי ההנחה היא שאוניברסיטה נחשבת יוקרתית יותר ממכללה.<sup>182</sup> יודגש כי במדינות רבות מוסדות פרטיים אינם נזקקים לאישור חיצוני לשינוי שמם ל”אוניברסיטה”, אלא די בכך שהדבר מאושר על־ידי חבר הנאמנים המוסדי.<sup>183</sup> עם זאת, מוסדות ציבוריים – ובמדינות אחדות גם מוסדות פרטיים – צריכים אישור של סוכנות מדינתית (state agency), של המחוקק המדינתי או של המושל על־מנת לשנות את שמם ל”אוניברסיטה”.<sup>184</sup> בניו־יורק, למשל, מוסדות פרטיים וציבוריים הרוצים ליהפך לאוניברסיטה צריכים אישור מה־Board of Regents.<sup>185</sup>

מה נדרש ממכללה על־מנת ליהפך לאוניברסיטה? ברוב המדינות מכללה צריכה תוכניות לתואר שני, מגוון רחב של תארים, תשתיות ואקרדיטציה על־מנת ליהפך לאוניברסיטה.<sup>186</sup> במדינות אחדות מוסדות פרטיים צריכים להשיג אישור מדינתי (state approval) (הניתן על־ידי המושל, סוכנות מדינתית או מחוקק מדינתי) כדי לשנות את שמם ל”אוניברסיטה”.<sup>187</sup> חלק מהמדינות מציבות לשם כך דרישות שונות, אך הדרישות אינן קשות מדי, וקל יחסית לעמוד בהן. למשל, כל המכללות הציבוריות והפרטיות במדינת ניו־ג'רזי שרוצות ליהפך לאוניברסיטאות צריכות להיכלל ברשימת ה־master's university or college של Carnegie Foundation במשך חמש שנים לפחות, ולהגיש הצעה לשינוי שם לאישורו של מזכיר ההשכלה הגבוהה (Secretary of Higher Education) של המדינה.<sup>188</sup> בפנסילוניה שינוי שם מ”מכללה” ל”אוניברסיטה” מצריך אישור ממשרד החינוך המדינתי בצירוף 1,000 דולר אגרה.<sup>189</sup>



”רוב האוניברסיטאות  
והמכללות באנגליה  
מתוקצבות על-ידי  
המדינה, יש שני  
סוגים של מוסדות  
מוכרים – מוסדות  
שמתוקצבים באופן  
מלא ומוסדות  
שאינם מתוקצבים  
באופן מלא. כל  
מוסד להשכלה  
גבוהה יכול לקבל  
תקצוב מלא  
מהמדינה (לרבות  
על רכיב ההוראה)  
אם הוא מסכים  
להגביל את גובה  
שכר-הלימוד.“

### (א) הבדלים בסיסיים בין סוגים שונים של מוסדות להשכלה גבוהה

רוב האוניברסיטאות והמכללות באנגליה מתוקצבות על-ידי המדינה,<sup>190</sup> אך המדינה אינה הבעלים שלהם ויש להם אוטונומיה רבה.<sup>191</sup> יש שני סוגים של מוסדות מוכרים – מוסדות שמתוקצבים באופן מלא ומוסדות שאינם מתוקצבים באופן מלא. כל מוסד להשכלה גבוהה יכול לקבל תקצוב מלא מהמדינה (לרבות על רכיב ההוראה) אם הוא מסכים להגביל את גובה שכר-לימוד (fee cap) ב-£9,250 (זה שכר-הלימוד שגובות אוקספורד וקיימברידג', למשל). מוסד שאינו מעוניין לקבל על עצמו מגבלה כזו (כגון אוניברסיטת Regent's, שם גובה שכר-לימוד הוא בין £12,000 ל-£21,500, לפי התוכניות השונות) רשאי להעניק תארים אך אינו מקבל תקצוב מלא מהמדינה, אלא תקצוב חלקי (על מחקר ומלגות שכר-לימוד, כמתואר להלן). לבד מזאת אין הבדלים משמעותיים בין שני סוגי המוסדות.<sup>192</sup>

### (ב) הליך האקרדיטציה, הענקת תארים ופיקוח על המוסדות

כל המוסדות המעניקים תארים אקדמיים בבריטניה – ציבוריים ופרטיים כאחד – אמורים לעמוד בדרישות ה-UK Quality Code for Higher Education.<sup>193</sup> בניגוד לארצות-הברית, באנגליה אין אקרדיטציה מוסדרת, אלא יש גוף שבוחן את איכות המוסדות – The Quality Assurance Agency (QAA).<sup>194</sup>

ועדת ראשי האוניברסיטאות (Committee of University Chairs) פרסמה מסמך המלצות (The Higher Education Code of Governance) במטרה לתמוך בפיקוח על המוסדות האקדמיים.<sup>195</sup> למוסדות יש אפשרות לא לאמץ המלצות מסוימות, ובלבד שהם מסבירים מדוע הם אינם מאמצים אותן.<sup>196</sup> כלומר, אין מדובר בהנחיות מחייבות שכופים אותן על המוסדות. אכן, באתר של אוניברסיטת אוקספורד, לדוגמה, יש רשימה של המלצות שהאוניברסיטה בחרה לא לאמץ.<sup>197</sup>

הממשל מתערב בקביעת שכר-הלימוד המרבי (feecap) באוניברסיטאות הציבוריות וכן במתן מענקים והלוואות לסטודנטים.<sup>198</sup>

**”קיים גוף עצמאי –  
Office for Students  
(OfS) – אשר מפקח  
על האוניברסיטאות.  
עיקר תפקידו של  
ה-OfS הוא לוודא  
שהמוסד שמבקש  
להיות מוכר עומד  
בהנחיות הנדרשות.  
הוא אינו שוקל  
שיקולים של  
מדיניות תכנונית  
בדבר ריבוי מוסדות  
או תארים, אלא  
מעודד תחרות.  
לאחר שהמוסד  
עמד בתנאים  
והוכר כדין,  
ה-OfS מתערב  
בפעילותו רק  
במקרים חריגים.”**

אוניברסיטאות שהוקמו לפני 1992 כפופות לצ'רטר מלכותי (Royal Charter) הנכנס יותר לפרטים בנוגע לאופן התנהלותן של האוניברסיטאות הציבוריות. ה-Privy Council אחראית להציג לפני המלך את התיקונים שהאוניברסיטאות מבקשות לעשות בצ'רטר, והמלך הוא שמאשר את התיקונים בחקיקה.

קיים גוף עצמאי – Office for Students (OfS) – אשר מפקח על האוניברסיטאות ומדווח לפרלמנט.<sup>199</sup> הגוף מורכב מחמישה-עשר חברים, שאחד מהם הוא יושב-הראש. שני חברים אחרים הם בעלי תפקידים בוועדות-משנה של ה-OfS, ושאר החברים הם יזמים, מרצים לשעבר, תלמידי מחקר לדוקטורט, מנהלים ונשיאים לשעבר של אוניברסיטאות.<sup>200</sup> עיקר תפקידו של ה-OfS הוא לוודא שהמוסד שמבקש להיות מוכר עומד בהנחיות הנדרשות. הוא אינו שוקל שיקולים של מדיניות תכנונית בדבר ריבוי מוסדות או תארים, אלא מעודד תחרות. לאחר שהמוסד עמד בתנאים והוכר כדין, ה-OfS מתערב בפעילותו רק במקרים חריגים:

"We may intervene where we consider that there is an increased risk, or an actual breach, of a condition of registration by a provider."<sup>201</sup>

בתוכנית של גוף זה לשנת 2020–2021 יש הצהרת מדיניות בדבר צמצום הבירוקרטיה ומזעור הנטל האסדרתי המושת על המוסדות.<sup>202</sup>

סמכות למתן תארים אקדמיים ניתנת רק למוסדות שמוכרים על-ידי ה-OfS או ה-Privy Council.<sup>203</sup> יש שני סוגים של סמכות להענקת תארים המוענקים על-ידי ה-OfS.<sup>204</sup> מוסדות חדשים, שפועלים פחות משלוש שנים, נזקקים למתן סמכות ספציפית לכל תואר חדש, וסמכות זו מוגבלת בזמן. לעומת זאת, מוסד שפועל יותר משלוש שנים יכול לבקש סמכות מלאה ואוטונומית להענקת תארים אקדמיים (full degree awarding powers). סמכות זו פוטרת את המוסד מן הצורך לקבל אישור לתוכניות אקדמיות חדשות, והוא יכול לקבל אישור למתן תארים ראשונים ותארים מתקדמים ומחקריים, בהתאם לרמתו. לאחר שלוש שנים שבהן נהנה המוסד מסמכות מלאה, הרשאתו נהפכת לבלתי-מוגבלת בזמן (indefinite degree awarding powers).

**”מוסדות שגובה שכר-הלימוד שלהם מוגבל (fee cap) זכאים למימון מלא הן על ההוראה והן על המחקר, ואילו מוסדות שלא קיבלו על עצמם מגבלה בנוגע לגובה**

**שכר-הלימוד – בדרך-כלל מוסדות פרטיים – אינם זכאים למימון מלא. אולם כל סוגי המוסדות, ציבוריים ופרטיים, זכאים לקבל מענקי מחקר.”**

**”מענקי סיוע בשכר-לימוד ניתנים לכל הסטודנטים בהתאם למצבם הכלכלי, בלא קשר לשאלה אם הם לומדים במוסדות ציבוריים או פרטיים.”**

מוסדות צריכים לעמוד בדרישות ברמות שונות על-מנת לקבל הרשאה לתת תארים מסוג מסוים. קיימים שלושה סוגי הרשאות לתארים כדלהלן:

- Level 6 – bachelor's degrees;
- Level 7 – taught master's degrees and research master's degrees;
- Level 8 – doctoral degrees.<sup>205</sup>

כל מוסד קובע בעצמו את אמות-המידה וההליך לקידום בדרגות אקדמיות.

### **(ג) תקצוב מהמדינה**

מוסדות שגובה שכר-הלימוד שלהם מוגבל (fee cap) זכאים למימון מלא הן על ההוראה והן על המחקר, ואילו מוסדות שלא קיבלו על עצמם מגבלה בנוגע לגובה שכר-הלימוד – בדרך-כלל מוסדות פרטיים – אינם זכאים למימון מלא.<sup>206</sup> אולם כל סוגי המוסדות, ציבוריים ופרטיים, זכאים לקבל מענקי מחקר בנושאים ספציפיים באמצעות research councils.<sup>207</sup> גם חוקרים וסטודנטים ספציפיים יכולים לקבל תקצוב מהמדינה או מארגונים פרטיים.<sup>208</sup>

### **(ד) מענקי סיוע לסטודנטים**

מענקי סיוע בשכר-לימוד ניתנים לכל הסטודנטים בהתאם למצבם הכלכלי, בלא קשר לשאלה אם הם לומדים במוסדות ציבוריים או פרטיים, ובלבד שהמוסדות עמדו באמות-המידה הנדרשות (איכות, איתנות פיננסית, עמידה בכללי מנהל תקין). כמו-כן, כל הסטודנטים זכאים להלוואות בתנאים נוחים, שאותן הם יחזירו כאשר הכנסתם תהיה קבועה ומבוססת, וגם לעניין זה אין הבדל בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים.<sup>209</sup> לעיתים יש תקצוב ייחודי לתחומים ספציפיים שיש נחיצות בהם.<sup>210</sup>

**”בשנים האחרונות,  
יותר ויותר  
מכללות ומכללות  
אוניברסיטאיות –  
לרוב כאלה שאינן  
חדשות ממש –  
קיבלו אישור ליהפך  
לאוניברסיטה.  
יותר ויותר  
מכללות פרטיות  
מקבלות הכרה  
כאוניברסיטאות –  
הן במגמה להגביר  
את התחרות והן  
בשל ההבנה שיש  
לעודד את המוסדות  
הפרטיים להתפתח  
מבחינה אקדמית,  
שכן הם מציעים  
תוכניות ספציפיות  
יותר העונות על  
צורכי המדינה.”**

## **(ה) הנחיות תאגידייות ומנהליות ומגבלות החלות על נושאי- משרה בכירים**

החוק Further and Higher Education Act 1992 וכן גופי הממשלה מציינים כי מועצת המנהלים של המוסד האקדמי (board of governors) תכלול לפחות 12 חברים ולא יותר מ-24 חברים.<sup>211</sup> מתוכם 13 לכל-היותר יהיו חברים עצמאיים, 2 לכל-היותר יהיו מרצים מהמוסד, ו-1 לכל-היותר יהיו סטודנטים מהמוסד.

לגבי משך כהונתו של נשיא האוניברסיטה אין הנחיות מחייבות, ואוניברסיטאות שונות קובעות לעצמן כללים שונים בנושא זה. לדוגמה, באוקספורד ובקיימברידג' מדובר בכהונה ללא הגבלת זמן,<sup>212</sup> ואילו באוניברסיטת גלוסטרשייר (Gloucestershire) כהונת הנשיא מוגבלת לחמש שנים.<sup>213</sup>

אין הנחיות בנוגע למספר החברים בהנהלת המוסד, לאופיים, להרכבם וכולי.

## **(ו) הבחנה בין מכללה (קולג') לאוניברסיטה ושינוי שם המוסד**

בשנים האחרונות, בעיקר למן 2012, יותר ויותר מכללות ומכללות אוניברסיטאיות – לרוב כאלה שאינן חדשות ממש – קיבלו אישור ליהפך לאוניברסיטה. עד שנות השבעים של המאה שעברה לא קיבל שום מוסד פרטי שם של אוניברסיטה, כך שאוניברסיטאות פרטיות הן תופעה חדשה יחסית. בשנת 1973 הוכרה האוניברסיטה הפרטית בקינגהם,<sup>214</sup> ושאר האוניברסיטאות הפרטיות הוכרו לאחר 2007. כיום, כאמור, יותר ויותר מכללות פרטיות מקבלות הכרה כאוניברסיטאות – הן במגמה להגביר את התחרות והן בשל ההבנה שיש לעודד את המוסדות הפרטיים להתפתח מבחינה אקדמית, שכן הם מציעים תוכניות ספציפיות יותר העונות על צורכי המדינה.<sup>215</sup>

החל בשנת 2019 יש פיקוח של OfS על הענקת השם ”אוניברסיטה” למוסד ועל סמכותו של המוסד להעניק תארים אקדמיים, ואין הבדל לעניין זה בין מוסד ציבורי למוסד פרטי.<sup>216</sup> גוף זה פרסם הנחיות ברורות מה צריך לעשות כדי ליהפך לאוניברסיטה או למכללה אוניברסיטאית (university college).<sup>217</sup> למשל, המוסד צריך להיות בעל הרשאה למתן תארים ראשונים ושניים (level 6/7 – TDAP), ולפחות 55% מהסטודנטים שלהם צריכים להיות ”סטודנטים במשרה מלאה” (full-time students), אשר לפחות מחציתם לומדים קורסים של level 6 (תארים ראשונים).<sup>218</sup> ל-OfS יש גם סמכות לא לאשר שם מסוים למוסד אם הוא מטעה או מבלבל.

### 3. קנדה

#### (א) הבדלים בסיסיים בין סוגים שונים של מוסדות להשכלה גבוהה

רוב המוסדות להשכלה גבוהה בקנדה הם ציבוריים ומתוקצבים על-ידי המדינות (הפרובינציות) השונות, ושכר-הלימוד בהם מסובסד. יש גם כמה מוסדות פרטיים,<sup>219</sup> ובהם שכר-הלימוד גבוה בהרבה ואין תקצוב מלא מהמדינה.<sup>220</sup>

לשם המחשה, הנה שכר-הלימוד בשלוש אוניברסיטאות ציבוריות:

- University of Toronto – 6,590 CAD;
- McGill University – local tuition 2,391 CAD, domestic tuition 7,402 CAD;
- York University – 7,758 CAD.

והנה שכר-הלימוד בשתי אוניברסיטאות פרטיות:

- University Canada West – 32,040 CAD;
- Trinity Western University – 22,260 CAD.

המוסדות הפרטיים קטנים יותר בדרך-כלל מהמוסדות הציבוריים.

#### (ב) הליך האקדמיטציה ואופי האסדרה של ההשכלה הגבוהה

אין בקנדה מערכת מרכזית פדרלית המפקחת על המוסדות להשכלה גבוהה, אלא הדבר מצוי באחריותן של עשר המדינות (הפרובינציות) ושלוש הטריטוריות השונות. בכל מדינה יש מידה כזו או אחרת של חקיקה הנוגעת באופן שבו מאסדרים השכלה גבוהה או מכירים בה.<sup>221</sup>

בכל פרובינציה יש הליך שונה לקבלת רישיון לפעול.<sup>222</sup> אם מוסד אקדמי חדש עומד באמות-המידה הנדרשות על-מנת להיות מוסד מוכר, אזי מכירים בו ואין מונעים את הקמתו. המוסדות הפרטיים יכולים להציע תארים רק אחרי שהממשל הפרובינציאלי הכיר בהם, והם צריכים להיות רשומים או בעלי רישיון.<sup>223</sup> ככלל, המערכת מעודדת תחרות.

ברוב הפרובינציות הוסדרה סמכותם של המוסדות האקדמיים להעניק תארים אקדמיים, לקרוא לעצמם "אוניברסיטה" ולשלוט בהתנהלותם באמצעות חבר נאמנים.<sup>224</sup> קיימות חקיקות ספציפיות

”רוב המוסדות להשכלה גבוהה בקנדה הם ציבוריים ומתוקצבים על-ידי המדינות (הפרובינציות) השונות, ושכר-הלימוד בהם מסובסד. יש גם כמה מוסדות פרטיים, ובהם שכר-הלימוד גבוה בהרבה ואין תקצוב מלא מהמדינה.”

”אין בקנדה מערכת מרכזית פדרלית המפקחת על המוסדות להשכלה גבוהה, אלא הדבר מצוי באחריותן של עשר המדינות (הפרובינציות) ושלוש הטריטוריות השונות.”

**”כל אוניברסיטה  
ציבורית היא  
אוטונומית ככל  
שהדבר נוגע בעניינים  
אקדמיים מותר  
לאוניברסיטאות  
פרטיות להעניק  
תארים רק אחרי  
שהן עברו הערכת  
איכות מטעם הממשל  
הפרובינציאלי.”**

**”ברוב המדינות אין  
מגבלות של המאסדר  
באשר ליכולתו של  
מוסד אקדמי מאושר  
ומוכר לפתוח תוכניות  
שונות לתארים  
מתקדמים. כל  
מוסד קובע בעצמו  
את אמות־המידה  
וההליך לקידום  
בדרגות אקדמיות.”**

הנוגעות באוניברסיטאות ציבוריות.<sup>225</sup> כל אוניברסיטה ציבורית היא אוטונומית ככל שהדבר נוגע בעניינים אקדמיים. בחלק מהפרובינציות יש מועצות שמסייעות בפיתוח ההשכלה הגבוהה בשיתוף־פעולה עם המוסדות.<sup>226</sup> מועצות אלו יכולות לאשר תוכניות חדשות. בחלק מהפרובינציות יש למוסדות אוטונומיה מלאה להעניק תארים, והממשל אינו מעניק רשות לתוכניות, אלא רק בודק איזה קרדיט הוא יכול לתת להן. הנהלת המוסד היא שבוחנת את התוכניות ומאשרת אותן.<sup>227</sup> בפרובינציות אחרות שרים או מועצות קובעים הנחיות להערכת התוכניות החדשות ויש קבוצות מומחים שמאשרות את כל התוכניות.<sup>228</sup>

מותר לאוניברסיטאות פרטיות להעניק תארים רק אחרי שהן עברו הערכת איכות מטעם הממשל הפרובינציאלי. גם לאחר שאושרו התארים, הם עשויים להישאר במעקב כלשהו.<sup>229</sup> בפרובינציות אחדות יש הגנת צרכן על הסטודנטים, הכוללת מעקב כלשהו אחר התוכניות וקביעת סטנדרטים לגבי כשירות המרצים ולגבי תוכניות הלימודים.<sup>230</sup> ניתן להציע גם תוכניות שאינן רשומות על־פי דין, אולם זאת בעיקר במכללות דתיות.<sup>231</sup>

ברוב המדינות אין מגבלות של המאסדר באשר ליכולתו של מוסד אקדמי מאושר ומוכר לפתוח תוכניות שונות לתארים מתקדמים.<sup>232</sup> ברוב הפרובינציות אין צורך באישור של המאסדר לפתיחת תוכנית אקדמית חדשה, ודי לשם כך בהחלטה של הנהלת המוסד המוכר. אך יש פרובינציות שבהן נקבע צורך בשיתוף הממשל על־מנת לפתוח תוכנית חדשה.<sup>233</sup>

כל מוסד קובע בעצמו את אמות־המידה וההליך לקידום בדרגות אקדמיות.

### **(ג) תקצוב מהמדינה**

בניגוד למוסדות הציבוריים, המוסדות הפרטיים אינם מקבלים תקצוב מהממשל הפדרלי או הפרובינציאלי, והם נשענים בעיקר על שכר־הלימוד שהסטודנטים משלמים.<sup>234</sup>

יש גופים מעורבים ציבוריים־פרטיים. למשל, אוניברסיטת מקגיל במונטריאול היא פרטית במובן זה שהיא הוקמה על־ידי יזם והמוסדות המנהלים שלה אוטונומיים.<sup>235</sup> עם זאת, יש בה היבטים ציבוריים במובן זה שהיא קיבלה על עצמה חוקים של הממשל בתמורה לקבלת תקצוב מהממשל. כלומר, יש למוסד פרטי אפשרות לקבל תקצוב מהממשל בתמורה לעמידה באמות־מידה מסוימות.<sup>236</sup>

**”תקציבי המחקר  
הפדרליים אינם  
מבדילים בין מוסדות  
פרטיים למוסדות  
ציבוריים, ומעניקים  
תקציבי מחקר  
בצורה שוויונית לכל  
המוסדות העומדים  
באמות-המידה.”**

**”כל הסטודנטים  
בקנדה רשאים לקבל  
מלגת סיוע בשכר-  
לימוד מהממשל  
הפדרלי, אף אם הם  
לומדים במוסדות  
פרטיים.”**

**”רק במקרים נדירים  
מאוד הממשל  
המדינתי מתערב  
בעניינים תאגידיים  
של אוניברסיטאות.  
לאוניברסיטאות יש  
אוטונומיה.”**

רוב תקציבי המחקר הפדרליים מתקבלים מידי הגופים הבאים:<sup>237</sup>

- The Canadian Institutes of Health Research (CIHR),
- The Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada (NSERC),
- The Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC).

גופים אלו אינם מבדילים בין מוסדות פרטיים למוסדות ציבוריים, ומעניקים תקציבי מחקר בצורה שוויונית לכל המוסדות העומדים באמות-המידה.<sup>238</sup>

#### **(ד) מענקי סיוע לסטודנטים**

שכר-הלימוד במוסדות מתוקצבים מסובסד על-ידי המדינה ונמוך משכר-הלימוד במוסדות פרטיים. כל הסטודנטים בקנדה רשאים לקבל מלגת סיוע בשכר-לימוד מהממשל הפדרלי, אף אם הם לומדים במוסדות פרטיים.<sup>239</sup>

(ה) הנחיות תאגידיות ומנהליות ומגבלות החלות על נושאי-משרה בכירים

רק במקרים נדירים מאוד הממשל המדינתי מתערב בעניינים תאגידיים של אוניברסיטאות.<sup>240</sup> לאוניברסיטאות יש אוטונומיה. מטרת המוסדות המנהליים הפנימיים היא לייצג את האינטרס הציבורי. כל מוסד רשאי לקבוע את המוסדות המנהלים שלו ואת סמכויותיהם והגבלותיהם.<sup>241</sup>

אין מגבלה לגבי משך כהונתו של נשיא המוסד. באונטריו ובאלברטה המועצה האחראית להערכת איכות אינה מונה יותר מאחד-עשר חברים.<sup>242</sup>

#### **(ו) שינוי שם המוסד**

מוסד פרטי יכול לשנות את שמו ל”אוניברסיטה” באמצעות החלטת המוסדות המנהלים שלו, ולא נדרש לשם כך אישור מיוחד מהממשל. כך נעשה, למשל, באוניברסיטת רירסון (Ryerson).<sup>243</sup>

”בגרמניה יש

אוניברסיטאות

ציבוריות

ואוניברסיטאות

פרטיות, אך

רוב הסטודנטים

(90%) לומדים

באוניברסיטאות

ציבוריות. בגרמניה

התפיסה התרבותית

המקובלת היא

שהשכלה היא טובין

ציבוריים, ועל-כן

היא צריכה להיות

פתוחה ונגישה לכלל

האזרחים. לכן הרעיון

של אוניברסיטה

פרטית נוגד במובן

מסוים את התרבות,

והוא תופעה חדשה

יחסית ומצומצמת

למדי.”

#### 4. גרמניה

##### (א) הבדלים בסיסיים בין סוגים שונים של מוסדות להשכלה גבוהה

בגרמניה יש אוניברסיטאות ציבוריות ואוניברסיטאות פרטיות, אך רוב הסטודנטים (90%) לומדים באוניברסיטאות ציבוריות.<sup>244</sup> בגרמניה התפיסה התרבותית המקובלת היא שהשכלה היא טובין ציבוריים, ועל-כן היא צריכה להיות פתוחה ונגישה לכלל האזרחים.<sup>245</sup> לכן הרעיון של אוניברסיטה פרטית נוגד במובן מסוים את התרבות, והוא תופעה חדשה יחסית ומצומצמת למדי. האוניברסיטה הפרטית הראשונה נפתחה בגרמניה בשנת 1980. רוב האוניברסיטאות הפרטיות מתמקדות במדעים יישומיים, כגון הנדסה, עבודה סוציאלית, מנהל עסקים, רוקחות וכולי, באופן דומה-משהו למכללות הפרטיות בישראל.

אוניברסיטאות ציבוריות מסובסדות על-ידי המדינה ואינן גובות שכר-לימוד מאזרחי גרמניה, ובמוסדות רבים הלימודים חינם גם לסטודנטים בין-לאומיים.<sup>246</sup> אך הסטודנטים משלמים בכל-זאת אגרה על שירותים מנהליים, שהיא בגובה 200–500 אירו לסמסטר. אוניברסיטאות פרטיות, לעומת זאת, אינן מקבלות תקצוב ממשלתי, למעט האמור להלן, ושכר-הלימוד בהן הוא בסביבות 5,000–7,000 אירו לסמסטר.<sup>247</sup>

בגרמניה אין כל-כך הבחנה בין מכללות לאוניברסיטאות כלליות, כפי שיש בארצות-הברית ובישראל, אלא יש שלושה סוגי אוניברסיטאות:

1. אוניברסיטה אקדמית (בדרך-כלל מוסד ציבורי) –

;Universitäten – academic universities

2. אוניברסיטה מדעית יישומית (בדרך-כלל מוסד פרטי) –

;Fachhochschulen – universities of applied sciences

3. מכללה לאומנות ולמוזיקה –

.Kunst-, Musik-, Filmhochschule – college of art and music

כיום אין הבדל משמעותי באיכות בין שלושת סוגי האוניברסיטאות, בשל חתירה ליצירת שוויון יחסי ברמתן. גם אין זה מקובל בגרמניה לשנות את שם המוסד (אין שם תופעה של מכללה שנהפכת לאוניברסיטה).

אוניברסיטה ציבורית מהסוג הראשון (Universitäten – academic universities) מתקצבת בדרך-כלל על-ידי המדינה, ומובחנת בכך שהיא מציעה את כל תחומי הלימוד ומוסמכת להעניק גם תוארי דוקטורט.



**”בגרמניה המדיניות  
היא לעודד תחרות  
ושיתופי-פעולה  
בין מוסדות שונים  
על-מנת להגביר  
את האטרקטיביות  
 שלהם.”**

**”מוענקת למוסדות  
להשכלה גבוהה  
האפשרות לבחור  
בין מסלולים שונים  
של אקרדיטציה:  
אקרדיטציה  
מערכתית. או  
פרוצדורה חלופית  
כלשהי שמתואמת  
עם מועצת  
האקרדיטציה.”**

אוניברסיטאות פרטיות הן בדרך-כלל מהסוג השני (Fachhoch-  
schulen – universities of applied sciences), וברוב המקרים הן  
מעניקות תארים ראשונים ושניים. חלק מהאוניברסיטאות הללו  
מקיימות תוכנית משותפת עם אוניברסיטאות ציבוריות שבמסגרתה  
הסטודנטים הלומדים באוניברסיטה הפרטית מונחים על-ידי אנשי  
סגל של האוניברסיטה הפרטית לקראת תואר דוקטורט.<sup>248</sup> יש  
מדינות בגרמניה (כגון ברלין) שמאפשרות לאוניברסיטאות הפרטיות  
להעניק דוקטורט באופן עצמאי.<sup>249</sup>

בגרמניה המדיניות היא לעודד תחרות ושיתופי-פעולה בין מוסדות  
שונים על-מנת להגביר את האטרקטיביות שלהם. כך, למשל,  
קיימת קבוצה של שבע אוניברסיטאות פרטיות – UAS7 – אשר  
משתפות פעולה בתשתיות ובתוכניות משותפות, וסטודנטים מבתי-  
ספר מוכרים בארצות-הברית, בקנדה או בברזיל יכולים להצטרף  
לתוכניות האקדמיות שלהן.<sup>250</sup> כמו-כן קיימת התאגדות של שלוש  
אוניברסיטאות בחבל רוהר (Ruhr), שהקימו יחדיו אוניברסיטת-על  
משותפת – University Alliance Ruhr.

### **(ב) הליך האקרדיטציה**

בגרמניה כל מוסד אקדמי צריך להיות מוכר על-ידי רשות מוסמכת.  
לפי החוק, בקשות להכרה במוסד מוגשות למועצת האקרדיטציה  
(Accreditation Council),<sup>251</sup> ותהליך הערכת המוסד נעשה על-ידי  
סוכנות מאושרת. יש סוכנויות אקרדיטציה שונות, אשר חייבות  
להיות עצמאיות ולפעול ללא כוונת רווח ולטובת האינטרס הציבורי,  
הגם שהן אינן בהכרח מוסדות ציבוריים. הסוכנויות חייבות  
להיות מוכרות על-ידי מועצת האקרדיטציה, וכדי לקבל הסמכה  
עליהן להירשם גם במרשם הבטחת האיכות האירופי להשכלה  
גבוהה (European Quality Assurance Register for Higher  
Education – EQAR)<sup>252</sup> ב-State Treaty מוענקת למוסדות להשכלה  
גבוהה האפשרות לבחור בין מסלולים שונים של אקרדיטציה:  
אקרדיטציה מערכתית (system accreditation) או פרוצדורה חלופית  
כלשהי שמתואמת עם מועצת האקרדיטציה. פרוצדורות חלופיות  
אלו, אשר מפותחות באופן עצמאי על-ידי האוניברסיטאות, חייבות  
לעמוד באותה רמה של איכות הנדרשת מהאקרדיטציה המערכתית,  
ומיועדות לסייע בהבאת נקודות-מבט שונות מאלה שבאות לידי  
ביטוי בהליכי האקרדיטציה הרגילים.

**”בעבר היה הממשל  
הפדרלי מעורב הרבה  
יותר בפיקוח על  
ההשכלה הגבוהה.  
בשנת 2006 חל  
שינוי, ומאז הממשל  
הפדרלי מעורב פחות,  
ובמקום זאת המדינות  
השונות מפרסמות  
הנחיות בענייני  
השכלה גבוהה.”**

באשר לאקרדיטציה של תוכניות, תוכנית חדשה לתואר ראשון או שני צריכה לקבל אישור מסוכנות אקרדיטציה, אשר מעריכה את התוכנית החדשה באמצעות מומחים ומעניקה אישור הכרה זמני ואחר כך קבוע.<sup>253</sup>

כאשר האקרדיטציה נעשית באמצעות הערכת איכות פנימית-מוסדית של האוניברסיטה, ההערכה מאפשרת לאוניברסיטה לתת בעצמה את הגושפנקה של מועצת האקרדיטציה לתחומי הלימוד שאותם היא העריכה באופן עצמאי.<sup>254</sup> אקרדיטציה מסוג זה מוגבלת לשמונה שנים. האוניברסיטה צריכה להוכיח שהיא עמדה באמות-המידה המפורטות ב־Model Law Ordinance.<sup>255</sup> בדיקת ההערכה העצמית נעשית על-ידי סוכנות האקרדיטציה.

**(ג) רמת הפיקוח על המוסדות לאחר שהוכרו**

בעבר היה הממשל הפדרלי מעורב הרבה יותר בפיקוח על ההשכלה הגבוהה. בשנת 2006 חל שינוי, ומאז הממשל הפדרלי מעורב פחות, ובמקום זאת המדינות השונות מפרסמות הנחיות בענייני השכלה גבוהה, אשר אינן זהות בהכרח לאלה הקבועות בחוקים הפדרליים.<sup>256</sup> כיום ההשכלה מפוקחת ברמת המדינות השונות באמצעות תקנות והנחיות מקומיות. קיימים שישה עשר חוקים שונים לפיקוח על אוניברסיטאות – אחד לכל מדינה.

להלן שתי דוגמאות של מודלים שונים של פיקוח מדינתי על השכלה גבוהה:

- ברלין – Berlin Higher Education Act חל על אוניברסיטאות מתוקצבות ופרטיות כאחד.<sup>257</sup> הגוף האחראי לאסדרה של המוסדות להשכלה גבוהה הוא ה־Senate Administration. נציגי גוף זה נפגשים עם כל אוניברסיטה ודנים בתקציב של כל שנה. האוניברסיטאות נדרשות להגיש את דוח התקציב השנתי לאישורו של ה־Senate Administration. גוף זה מאשר גם תוכניות חדשות לתואר אקדמי, ויש לו גם סמכות לבטל תוכניות קיימות.<sup>258</sup> מודל זה דוגל בפיקוח הדוק יחסית על האוניברסיטאות.

- בוואריה – לאחרונה נעשתה רפורמה והוכנסו שינויים משמעותיים ב־Bavarian Higher Education Act, אשר מאפשרים לאוניברסיטאות אוטונומיה נרחבת בהרבה מבעבר.<sup>259</sup> משרד המדע והאומנות היה מעורב בעבר בכל ההיבטים הטכניים, המנהליים והמשפטיים של

**”המדינה מתקצבת  
באופן מלא  
אוניברסיטאות  
ציבוריות, אך לא  
פרטיות. עם זאת,  
גם אוניברסיטאות  
פרטיות יכולות  
לקבל תקצוב ציבורי  
לצרכים מגוונים.  
כך, לדוגמה, בשנת  
2016 הקים הממשל  
הפדרלי, בשיתוף עם  
המדינות, קרן מימון  
בשם Innovative  
Institution of Higher  
Education, שמטרתה  
לתמוך במחקר  
באוניברסיטאות  
הפרטיות המתמקדות  
במדעים יישומיים.”**

האוניברסיטאות, ואילו כיום מעורבותו פחותה בהרבה ומצטמצמת רק להיבטים משפטיים צרים. כמו־כן, לפני הרפורמה היו האוניברסיטאות מוסדות ציבוריים השייכים למדינה, ואילו כיום הם אינם בבעלות המדינה, הגם שהם ממשיכים לקבל ממנה תקציבים.<sup>260</sup> לאוניברסיטאות יש כיום שליטה רבה יותר בתקציבן ובפיתוח המחקר והתשתיות בהן. הסיבה לרפורמה הייתה הרצון לאפשר לכל אוניברסיטה לקבל החלטות בעצמה על בסיס צרכיה הייחודיים, שאינם זהים בהכרח לצרכים של אוניברסיטאות אחרות.<sup>261</sup> אוניברסיטה לאומניות ולמוזיקה, למשל, שונה באופן משמעותי מאוניברסיטת מחקר גדולה, ואם נחיל על כולן אותם סטנדרטים, נגביל את יכולתן לפתח את עצמן כראוי לפי צורכיהן. הרפורמה גם מאפשרת לאוניברסיטאות לגבות תשלומים נלווים גבוהים יותר (אך לא תחת קטגוריה של שכר־לימוד).<sup>262</sup> עובדי האוניברסיטאות הפסיקו להיחשב עובדי מדינה כבעבר, והם אינם זכאים להטבות שיש לעובדים אלו.

#### **(ד) תקצוב מהמדינה**

המדינה מתקצבת באופן מלא אוניברסיטאות ציבוריות, אך לא פרטיות.<sup>263</sup> עם זאת, גם אוניברסיטאות פרטיות יכולות לקבל תקצוב ציבורי לצרכים מגוונים. כך, לדוגמה, בשנת 2016 הקים הממשל הפדרלי, בשיתוף עם המדינות, קרן מימון בשם Innovative Institution of Higher Education, שמטרתה לתמוך במחקר באוניברסיטאות הפרטיות המתמקדות במדעים יישומיים.<sup>264</sup> עוד לפני כן, בשנת 2014, השיקו הממשל הפדרלי והמדינות את התוכנית Higher Education Pact 2020, שנועדה לתת פתרונות לביקוש ההולך וגובר לרכישת השכלה גבוהה לנוכח מצוקת המקום באוניברסיטאות הציבוריות.<sup>265</sup> התוכנית כוללת מסגרת של קורסים על בסיס צרכים ודרישה, שחלקם מופעלים על־ידי האוניברסיטאות הפרטיות, ומטרתה הייתה ליצור מקום ל־760,000 סטודנטים חדשים עד שנת 2020, שיתוקצבו עד שנת 2023.<sup>266</sup>

הממשל הפדרלי פועל בשיתוף עם המדינות להגברת התקצוב למחקר ו־STEM (מדע, טכנולוגיה, הנדסה ומתמטיקה), ואינו מבדיל לעניין זה בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים.<sup>267</sup>

לבסוף, קיים גוף לאומי פרטי בניהול עצמי בשם DAAD, אשר פועל לטובת המוסדות להשכלה גבוהה ומתקצב במימון פדרלי ומדינתי.<sup>268</sup> גוף זה מייצג 365 אוניברסיטאות, מתוכן 100 אוניברסיטאות מתקצבות, 162 אוניברסיטאות פרטיות ללימודי מדעים יישומיים ו-52 מכללות למוזיקה ולאומנות.<sup>269</sup> DAAD נותן מענקים על בסיס מצוינות ותחרותיות הן להוראה והן למחקר בכל המוסדות להשכלה גבוהה המוכרים בגרמניה, ללא הבדל בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים.

### **(ה) מענקי סיוע לסטודנטים**

כאמור, בגרמניה אין תשלום שכר-לימוד (או יש תשלום מינימלי בלבד) במוסדות הציבוריים. לפיכך תקציב הסיוע הממשלתי לסטודנטים שלומדים במוסדות ציבוריים מכווון יותר להוצאות המחיה שלהם, ופחות לשכר-לימוד. במוסדות הפרטיים, שבהם שכר-הלימוד גבוה, הסטודנטים יכולים להשתמש בכספי הסיוע גם לתשלום שכר-הלימוד. במדינות שונות יש יוזמות להגדיל את תקציב המענקים לסטודנטים על-מנת להגדיל את מספר הלומדים באוניברסיטאות.<sup>270</sup>

BAföG/Federal Training Assistance Act – על-פי חוק זה, הסטודנטים מקבלים 50% מהסיוע הממשלתי כמענק ו-50% כהלוואה ללא ריבית.<sup>271</sup> הדרישות לקבלת המענק הן שהסטודנט לומד במוסד גרמני להשכלה גבוהה, ציבורי או פרטי, ושהוא אזרח גרמני או אזרח זר המתכוון לשהות בגרמניה תקופה ארוכה. הסכום המרבי לחודש הוא 735 אירו.<sup>272</sup> הסטודנטים ממשכים לקבל את המענקים גם בזמן חופשות וחגים.

### **(ו) הנחיות תאגידיות ומנהליות ומגבלות החלות על נושאי-משרה בכירים**

בהיבט זה המצב שונה ממדינה למדינה. בברלין, לדוגמה, יש מגבלה בנוגע למספר סגני הנשיא (עד 4).<sup>273</sup> יש גם הנחיות בנוגע לחבר הנאמנים, שצריך לכלול נציגות של שירותי הרווחה וארגוני המסחר, וכן 3–5 נציגים מהציבור.<sup>274</sup> חבר הנאמנים מכהן ארבע שנים. הגוף המפקח מטעם המדינה – Senate Administration – מוזמן לכל הישיבות של חבר הנאמנים המוסדי, ויש לו זכות להביע בהן את עמדתו באמצעות נציגו.<sup>275</sup> הנחיות נוספות בברלין קובעות כי נשיא מוסד אקדמי צריך להיבחר על-ידי Extended Academic Senate ברוב של שני שלישים לפחות, ומשך כהונתו הוא בין ארבע לשש שנים.<sup>276</sup>

**”בגרמניה אין תשלום שכר-לימוד (או יש תשלום מינימלי בלבד) במוסדות הציבוריים. לפיכך תקציב הסיוע הממשלתי לסטודנטים שלומדים במוסדות ציבוריים מכווון יותר להוצאות המחיה שלהם, ופחות לשכר-לימוד. במוסדות הפרטיים, שבהם שכר-הלימוד גבוה, הסטודנטים יכולים להשתמש בכספי הסיוע גם לתשלום שכר-הלימוד.”**

## ”בצרפת רוב

הסטודנטים לומדים  
באוניברסיטאות  
הציבוריות, ומיעוטם  
לומדים ב”בתי-ספר  
גדולים” – גרנדז  
אקול. בוגרי גרנדז  
אקול מקבלים תואר  
שני בחלק מהמוסדות  
הללו לומדים תחום  
אחד – הנדסה, מדעי  
המדינה וממשל,  
מנהל עסקים או  
מדעי הרוח. מן  
הגרנדז אקול יוצאים  
באופן מסורתי אנשי  
הפקידות הגבוהה של  
צרפת, פוליטיקאים  
ומנהלים, כמו גם  
מדענים ופילוסופים  
בכירים.”

## (א) הבדלים בסיסיים בין סוגים שונים של מוסדות להשכלה גבוהה

בצרפת רוב האוניברסיטאות הן ציבוריות.<sup>277</sup> רוב הסטודנטים לומדים באוניברסיטאות הציבוריות, ומיעוטם לומדים ב”בתי-ספר גדולים” – גרנדז אקול (*Grandes Écoles*) (בלשון יחיד – גרנד אקול). הגרנדז אקול הם מוסדות להשכלה גבוהה שמאורגנים מחוץ למסגרת של מערכת האוניברסיטאות הציבוריות של המדינה אך מקבילים להן מבחינה זו שהם מעניקים תארים אקדמיים מתקדמים. לא כמו האוניברסיטאות הציבוריות, אשר מחויבות לקבל כל מועמד בעל תעודת בגרות צרפתית (*baccalauréat*) באזור שהן מופקדות עליו, הגרנדז אקול מגייסים את תלמידיהם באמצעות בחינות תחרותיות מאוד בכתב ובעל-פה. יתר על כן, כתנאי לזכאות להיבחן לצורך קבלה לגרנדז אקול, המועמדים צריכים לקבל תואר ראשון וללמוד שנתיים לפחות בקורס הכנה למבחן הקבלה (*cours préparatoires* או *prépas*). בוגרי גרנדז אקול מקבלים תואר שני (*master*). גודלם של הגרנדז אקול בינוני.<sup>278</sup> בחלק מהמוסדות הללו לומדים תחום אחד – הנדסה, מדעי המדינה וממשל, מנהל עסקים או מדעי הרוח. מן הגרנדז אקול יוצאים באופן מסורתי אנשי הפקידות הגבוהה של צרפת, פוליטיקאים ומנהלים, כמו גם מדענים ופילוסופים בכירים.

גרנדז אקול יכול להיות מוסד ציבורי או לחלופין מוסד פרטי שאינו נתמך ישירות על-ידי המדינה. רוב המוסדות הללו שעוסקים במנהל עסקים (*Écoles de Commerce*) הם מוסדות פרטיים. אוניברסיטאות הן בדרך-כלל ציבוריות, אך יש גם פרטיות<sup>279</sup> – בעיקר גרנדז אקול וכן אוניברסיטאות דתיות ואוניברסיטאות להשכלה מעשית וטכנולוגית.<sup>280</sup> רוב הסטודנטים לומדים כאמור באוניברסיטאות הציבוריות, אך ניכרת מגמת עלייה בשיעור הסטודנטים הלומדים במוסדות פרטיים: בעוד שבשנת 2003 רק 16% מכלל הסטודנטים למדו במוסדות פרטיים, בשנת 2012 עלה שיעורם ל-20%.<sup>281</sup>

בשנת 2020 קיבלו האוניברסיטאות הציבוריות מימון ממשלתי בסכום ממוצע של 7,000–8,000 אירו לסטודנט. שכר-הלימוד השנתי בהן הוא בסביבות 300–400 אירו בלבד.<sup>282</sup> תקציבי האוניברסיטאות נשענים ברובם הגדול על המימון הממשלתי.<sup>283</sup> אוניברסיטאות פרטיות, שהן בדרך-כלל גרנדז אקול או אוניברסיטאות דתיות, אינן מקבלות מימון ממשלתי ישיר, למעט האמור להלן, והן רשאיות לגבות שכר-לימוד גבוה יותר. בגרנדז אקול שכר-הלימוד הוא בין 500–600 ל-10,000 אירו לשנה, ואילו במוסדות פרטיים רגילים הוא בין 1,500 ל-20,000 אירו לשנה.<sup>284</sup>

**”האקרדיטציה של  
המוסדות להשכלה  
גבוהה בצרפת  
מפוקחת על-ידי  
משרד החינוך  
הלאומי. המשרד  
מעניק אקרדיטציה  
לאוניברסיטאות  
ציבוריות ופרטיות  
כאחד, וכן מאשר  
תארים אקדמיים  
שונים. מוסד ציבורי  
להשכלה גבוהה יכול  
להעניק רק דיפלומה  
לאומית מאושרת.”**

הגרנדז אקול הציבוריים מתוקצבים בסך של 13,000 אירו לסטודנט לשנה.<sup>285</sup> אף שהם משרתים רק 5% מהסטודנטים, הם מקבלים 30% מהתקציב הממשלתי להשכלה גבוהה.<sup>286</sup>

**(ב) הליך האקרדיטציה**

האקרדיטציה של המוסדות להשכלה גבוהה בצרפת מפוקחת על-ידי משרד החינוך הלאומי.<sup>287</sup> המשרד מעניק אקרדיטציה לאוניברסיטאות ציבוריות ופרטיות כאחד, וכן מאשר תארים אקדמיים שונים.<sup>288</sup> מוסד ציבורי להשכלה גבוהה יכול להעניק רק דיפלומה לאומית מאושרת.<sup>289</sup> יש סוכנויות עצמאיות וכן סוכנויות ממשלתיות שמסייעות למשרד החינוך להעריך את המוסדות האקדמיים.<sup>290</sup> יש סוכנות אקרדיטציה נפרדת לכל סוג של מוסדות, וכל הסוכנויות עובדות עם משרד החינוך.

תוכניות לתואר שלישי יכולות להיפתח בכל סוג של אוניברסיטה או גרנד אקול, בין ציבורית בין פרטית, אך רק לאחר שהוערכו על-ידי אחת מסוכנויות האקרדיטציה והשיגו ממנה הכרה.<sup>291</sup>

מוסד פרטי יכול להיפתח רק לאחר שעמד באמות-המידה הנדרשות מאוניברסיטאות וקיבל אקרדיטציה. בדרך-כלל הוא אינו נדרש לקבל אישור לפתיחת כל תוכנית לימודים לתואר, למעט בתחומים הקשורים לרפואה ולמדעי הבריאות, שבהם הוא נדרש לקבל אישור מהמדינה כתנאי לפתיחת התוכנית.<sup>292</sup>

חשוב להדגיש שאם מוסד אקדמי או תואר אקדמי אינם מקבלים אקרדיטציה, המוסד רשאי עדיין להעניק דיפלומה מוסדית לסטודנטים, אך היא לא תיחשב דיפלומה לאומית.<sup>293</sup> ניתן להשיג עבודה גם עם דיפלומה מוסדית שאינה דיפלומה לאומית מאושרת, אך אי-אפשר להמשיך ללימודים מתקדמים איתה. מוסדות פרטיים רשאים אם כן לקיים לימודים אקדמיים ולהעניק תעודות גם אם אין להם אישור מלא מאת הממשל,<sup>294</sup> אך מעמד הדיפלומה שלהם בשוק לא יהיה שווה לזה של דיפלומה לאומית המאושרת באופן מלא על-ידי הממשל.

## ג) רמת הפיקוח על המוסדות לאחר שהוכרו

”ככלל יש

לאוניברסיטאות  
בצרפת מידה רבה של  
אוטונומיה. המדינה  
אומנם מפרסמת  
הנחיות כלליות, אך  
האוניברסיטאות  
חופשיות להוסיף  
תוכניות חדשות  
ולערוך שינויים  
בתוכניות הקיימות  
ללא צורך באישור  
פרטני לכל תוכנית  
ותוכנית, ואין הבדל  
לעניין זה בין מוסדות  
ציבוריים למוסדות  
פרטיים.”

ככלל יש לאוניברסיטאות בצרפת מידה רבה של אוטונומיה.<sup>295</sup> המדינה אומנם מפרסמת הנחיות כלליות, אך האוניברסיטאות חופשיות להוסיף תוכניות חדשות ולערוך שינויים בתוכניות הקיימות ללא צורך באישור פרטני לכל תוכנית ותוכנית, ואין הבדל לעניין זה בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים.<sup>296</sup> הסמכות של הממשל ומשרד החינוך הלאומי ממוקדת בעיקר בהליך האקרדיטציה, אך לאחר שהמוסדות הוכרו יש להם חופש פעולה רב, והממשל אינו פוגע בדרך-כלל בעצמאותם המוסדית.

קיימת גם סוכנות הערכה ציבורית בשם HCERES (High Council for the Evaluation of Research and Higher Education)<sup>297</sup>, אשר אחראית להערכה תקופתית של כל המוסדות הציבוריים ומרכזי המחקר בצרפת. הסוכנות מקיימת הערכות איכות חיצוניות (חוות-דעת חיצוניות על בתי-הספר) וכן הערכות של אקרדיטציה. האקרדיטציה שהיא מציעה אינה מעניקה למוסד הכרה רשמית של ממשלת צרפת. המשמעות היא רק שהמוסד נחשב כמי שעבר את מבחני האיכות התקניים.<sup>298</sup>

מוסדות להשכלה גבוהה בתחומי ההנדסה שקיבלו הסמכה על-ידי הלימוד שלהם באופן חופשי, ללא צורך באישור נוסף.<sup>299</sup>

גרנדז אקול מצויים אומנם תחת פיקוחו של משרד החינוך, אך יש להם חופש רב יחסית, והם יכולים לפתוח תוכניות אקדמיות חדשות באופן עצמאי, בלא התערבות חיצונית באופיין ובתוכניהן.<sup>300</sup>

## ד) תקצוב מהמדינה למחקר ולסיוע לסטודנטים

”מוסדות פרטיים  
אינם מתוקצבים  
בדרך-כלל באופן  
מלא, ולכן שכר-  
הלימוד שהם גובים  
גבוה בהרבה, אך  
לא אחת המדינה  
מתקצבת פעילויות  
שונות של מוסדות  
פרטיים.”

האוניברסיטאות הציבוריות מתוקצבות באופן מלא, ולכן גובות שכר-לימוד נמוך. מוסדות פרטיים אינם מתוקצבים בדרך-כלל באופן מלא, ולכן שכר-הלימוד שהם גובים גבוה בהרבה,<sup>301</sup> אך כפי שנראה להלן, לא אחת המדינה מתקצבת פעילויות שונות של מוסדות פרטיים.

המשרד להשכלה גבוהה, למחקר ולחדשנות מתקצב מענקים למחקר אשר הן מוסדות ציבוריים והן מוסדות פרטיים זכאים לקבלם. בשנת 2022 הגדיל המשרד את תקציב המענקים ב-700 מיליון אירו.

**”במוסדות ציבוריים  
מספר החברים  
המרבי בחבר  
הנאמנים של המוסד  
(d'administration  
council) הוא 36.  
הרכבו של חבר  
הנאמנים צריך לכלול  
6–8 מרצים וחוקרים,  
8 חברים חיצוניים  
שאינם קשורים  
למוסד וכן 4–6  
סטודנטים. הנשיא  
נבחר על-ידי חבר  
הנאמנים של המוסד.”**

נוסף על כך, בשנת 2019 השיקה צרפת אסטרטגיה חדשה לקידום המחקר האקדמי.<sup>302</sup> המטרה הייתה לעודד סטודנטים להיכנס לתחומי STEM ולהשתתף במחקר. המשרד להשכלה גבוהה, למחקר ולחדשנות הגדיל את תקצובן של מעבדות מחקר הן במוסדות ציבוריים והן במוסדות פרטיים. כמו-כן הוא הקציב 66 מיליון אירו לתמיכה בסטודנטים, לשדרוג הסגל האקדמי ולהענקת סיוע פסיכולוגי לסטודנטים.<sup>303</sup>

לבסוף, קיים גם חוק (*Loi de Programmation de la Recherche*) שמקצה 334 מיליון אירו למחקר מדעי וטכנולוגי מבלי להבדיל בין מוסדות ציבוריים לפרטיים.<sup>304</sup>

עם זאת, ברוב המקרים יש עדיין הבדל בין מוסדות מתוקצבים למוסדות פרטיים: הממשלה אינה מתקצבת בדרך-כלל מוסדות פרטיים באופן מלא, ואינה כוללת בתקצוב רכיבים כגון הוראה ומנהלה, אשר במוסדות ציבוריים היא מתקצבת.

באשר לסיוע לסטודנטים, קיימת תוכנית שנותנת מענקים לסטודנטים לטובת שכר-לימוד ומחיה בהתחשב בהכנסות של משפחת הסטודנט – Crous/BCS.<sup>305</sup> לעניין הזכאות לקבלת מענקים אלו אין הבדל בין סטודנטים במוסדות ציבוריים לסטודנטים במוסדות פרטיים.

**(ה) הנחיות תאגידיות ומנהליות ומגבלות החלות על נושאי-משרה בכירים**

במוסדות ציבוריים מספר החברים המרבי בחבר הנאמנים של המוסד (*council d'administration*) הוא 36.<sup>306</sup> הרכבו של חבר הנאמנים צריך לכלול 6–8 מרצים וחוקרים, 8 חברים חיצוניים שאינם קשורים למוסד וכן 4–6 סטודנטים.

הנשיא נבחר על-ידי חבר הנאמנים של המוסד.<sup>307</sup> לנשיא יש הסמכות ליישם את כל ההחלטות המרכזיות. חבר הנאמנים מפקח ומתווה את קווי המדיניות הכלליים של המוסד, ובכלל זה מאשר את תוכניות הפיתוח, את המבנה הארגוני, את תוכניות הלימוד ואת התקציב.

נשיאי האוניברסיטאות חייבים להיות בעלי אזרחות צרפתית. עד 2007 הוגבלה כהונתו של הנשיא לקדנציה אחת של חמש שנים. כיום הנשיא יכול לשמש בתפקידו למשך שתי קדנציות של ארבע שנים כל אחת.<sup>308</sup>



**” כל ההנחיות  
האמורות חלות רק  
על מוסדות ציבוריים  
ומתקצבים, ולא  
על מוסדות פרטיים.  
המגבלה היחידה  
שחלה על מוסד  
פרטי היא שניהולו  
חייב להיעשות  
על-ידי שלושה  
אנשים לפחות.”**

**”ביפן רוב  
האוניברסיטאות  
הן פרטיות. בשנת  
2018 פחות מרבע  
מהאוניברסיטאות  
ביפן היו ציבוריות  
או לאומיות: היו  
86 אוניברסיטאות  
לאומיות, 93  
אוניברסיטאות  
ציבוריות ו-603  
אוניברסיטאות  
פרטיות.”**

רבים מבקרים את המבנה של חבר הנאמנים, הואיל והוא מורכב במקרים רבים מאנשים שאין להם הכישורים להחליט החלטות כה חשובות.<sup>309</sup> החברים בגוף זה מוצעים על-ידי רשויות מקומיות או ארציות, ארגוני סחר ולשכת המסחר. הנשיא פועל כראש חבר הנאמנים, מציע את סדר-היום שלו, ממנה יושב-ראש של ועדות וישיבות, ומארגן דיונים בנושאים שונים.

כל ההנחיות האמורות חלות רק על מוסדות ציבוריים ומתקצבים, ולא על מוסדות פרטיים. המגבלה היחידה שחלה על מוסד פרטי היא שניהולו חייב להיעשות על-ידי שלושה אנשים לפחות.<sup>310</sup>

### **(ו) שינוי שם המוסד**

לפי חוק החינוך, מוסדות פר MEXT טיים להשכלה גבוהה שמשפר הפרופסורים בהם דומה לזה שבאוניברסיטה ציבורית רשאים להיקרא "אוניברסיטה חופשית" (Faculté Libre). שם זה מדגיש את עצמאותו של המוסד הפרטי<sup>311</sup> – שהוא אכן אוטונומי מאוד ואינו נתון בפיקוח הדוק של הממשל<sup>312</sup> – וכן את ייעודו לעודד חשיבה ביקורתית, ולא דוגמטית.<sup>313</sup>

## **6. יפן**

### **(א) הבדלים בסיסיים בין סוגים שונים של מוסדות להשכלה גבוהה**

ביפן מתקיימים לימודי השכלה גבוהה באוניברסיטאות, במוסדות קדם-אוניברסיטאיים ובמכללות מסוגים שונים (vocational colleges, junior colleges ו-professional colleges).<sup>314</sup> יש שלושה סוגים של אוניברסיטאות: אוניברסיטאות לאומיות (שהוקמו על-ידי הממשל), אוניברסיטאות ציבוריות מקומיות (שהוקמו על-ידי העיריות) ואוניברסיטאות פרטיות (שהוקמו על-ידי תאגידים העוסקים בהשכלה גבוהה).<sup>315</sup> שכר-הלימוד באוניברסיטאות הפרטיות גבוה בהרבה (בערך פי שלושה) משכר-הלימוד באוניברסיטאות הציבוריות (הלאומיות והמקומיות).

**”ככלל, ההשכלה מהווה מרכיב חשוב בזהותה של יפן ומקור לגאווה, ומשכן הממשל משקיע משאבים רבים בקידום ההשכלה הגבוהה. נושא ההשכלה מפוקח ומאוסדר על-ידי משרד ממשלתי. משרד זה מעמיד סטנדרטים למוסדות להשכלה גבוהה, ומסייע בתקצוב אוניברסיטאות ציבוריות ומוסדות מחקר.”**

לשם המחשה, הנה שכר-הלימוד בכמה אוניברסיטאות לאומיות:

- The University of Tokyo – 535,800 JPY;
- Kyoto University – 535,800 JPY;
- Nagoya university – 535,800 JPY.

והנה שכר-הלימוד בכמה אוניברסיטאות ציבוריות מקומיות:

- University of Aizu – 520,800 JPY;
- Aichi Prefectural University – 535,800 JPY;
- Akita Prefectural University – 696,000 JPY;
- University of Hyogo – 535,800 JPY.

ולבסוף, הנה שכר-הלימוד בכמה אוניברסיטאות פרטיות:

- Waseda University – 1,171,000–1,646,000 JPY;
- Meiji University – 1,311,000–1,496,000 JPY;
- International Christian University – 1,431,000 JPY.

ביפן רוב האוניברסיטאות הן פרטיות. בשנת 2018 פחות מרבע מהאוניברסיטאות ביפן היו ציבוריות או לאומיות: היו 86 אוניברסיטאות לאומיות, 93 אוניברסיטאות ציבוריות ו-603 אוניברסיטאות פרטיות. האוניברסיטאות הלאומיות נחשבות יוקרתיות יותר, בין כותליהן מתקיים רוב המחקר האקדמי, והן ממוקדות יותר ב-STEM.<sup>316</sup> האוניברסיטאות הפרטיות ממוקדות יותר במדעי החברה והרוח. הן מקבלות פחות תקצוב מהמדינה מאשר האוניברסיטאות הלאומיות, אך ממילא, מעצם התמקדותן הנושאית האמורה, הן אינן זקוקות לתקצוב גבוה למעבדות ולציוד יקר. מכל מקום, גם הן מקבלות סבסוד חלקי, כפי שיפורט להלן.<sup>317</sup>

## **(ב) הליך האקרדיטציה ורמת הפיקוח על המוסדות לאחר שהוכרו**

ככלל, ההשכלה מהווה מרכיב חשוב בזהותה של יפן ומקור לגאווה, ומשכן הממשל משקיע משאבים רבים בקידום ההשכלה הגבוהה. נושא ההשכלה מפוקח ומאוסדר על-ידי משרד ממשלתי – The Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT).<sup>318</sup> משרד זה מעמיד סטנדרטים למוסדות להשכלה גבוהה,

**”כל המוסדות  
להשכלה גבוהה,  
ציבוריים ופרטיים  
כאחד, נדרשים  
לעמוד בהערכת  
איכות תקופתית  
שנעשית מדי שבע  
שנים ובוחנת את כל  
תוכניות הלימודים,  
תוכניות המחקר  
והתשתיות של  
המוסדות.”**

ומסייע בתקצוב אוניברסיטאות ציבוריות ומוסדות מחקר. MEXT הוא הגוף המוסמך הבלעדי שמאשר אוניברסיטאות חדשות.<sup>319</sup> הוא עושה זאת על בסיס הערכות שעושה עבורו מועצה מיוחדת – MEXT. The Council for University Chartering and School Corporation.<sup>320</sup> מועצה זו מעריכה הצעות להקמת אוניברסיטאות חדשות, ציבוריות ופרטיות, על-פי סטנדרטים הנקבעים על-ידי הממשל בתחומים שונים של פעילות האוניברסיטה המוצעת, כגון היבטים ארגוניים ומנהליים ותוכניות לימוד אקדמיות. אחרי שהאוניברסיטאות החדשות מתחילות לפעול, המועצה מוודאת שהן עומדות בסטנדרטים הנדרשים.<sup>321</sup>

הממשל, באמצעות MEXT, מפרסם כל עשר שנים הנחיות חדשות שעל האוניברסיטאות לבצע, והוא מקיים פיקוח הדוק על מה שנלמד באוניברסיטאות.<sup>322</sup> אוניברסיטאות שמעוניינות באוטונומיה נרחבת יותר צריכות לבצע מספר רב יותר של הערכות איכות פנימיות.<sup>323</sup>

בשנת 2004 יושם החוק The National University Corporation Act, שהוביל להפיכתן של האוניברסיטאות הציבוריות הלאומיות לתאגידים ציבוריים בעלי אוטונומיה גדולה יותר.<sup>324</sup> עם זאת, גם לאחר רפורמה זו נותרה עדיין ל-MEXT מידה לא-מועטה של יכולת פיקוח על הנעשה באוניברסיטאות בתחום המנהלי ובתחום תוכניות הלימוד.<sup>325</sup>

כל המוסדות להשכלה גבוהה, ציבוריים ופרטיים כאחד, נדרשים לעמוד בהליך אקרדיטציה והערכה מאושר – certified evaluation and accreditation (CEA). מדובר בהערכת איכות תקופתית שנעשית מדי שבע שנים<sup>326</sup> ובוחנת את כל תוכניות הלימודים, תוכניות המחקר והתשתיות של המוסדות.<sup>327</sup> בתהליך ההערכה בודקים כל תואר בנפרד ומוודאים שהמוסד עומד בסטנדרטים שנקבעו.<sup>328</sup> המוסדות אינם חייבים אומנם לקבל אישור לפתיחת כל תוכנית אקדמית חדשה, אך באופן מעשי כל התוכניות של המוסד נבדקות בתהליך ההערכה התקופתי, ואם התוכנית לא תעמוד בסטנדרטים הנדרשים, ממילא לא יורשה המוסד להמשיכה עד שיעמוד בדרישות.

## ”המדינה מתקצבת

באופן מלא

אוניברסיטאות

ציבוריות לאומיות

ומקומיות, אולם

יש לה אינטרס

לסייע גם במימון

האוניברסיטאות

הפרטיות, שכן רוב

הסטודנטים לומדים

באוניברסיטאות

האלה ושכר-הלימוד

בהן גבוה. בפועל

הממשל לא סבסד

עד היום יותר מ-30%

מעלויותיה של

אוניברסיטה פרטית.”

הערכות האיכות המוסדיות נעשות על-ידי סוכנויות אקרדיטציה CEA המאושרות על-ידי MEXT. קיימות חמש-עשרה סוכנויות מאושרות, שכל אחת מהן מיועדת לבדיקת סוגים מסוימים של מוסדות להשכלה גבוהה.<sup>329</sup> הסוכנויות הן גופים עצמאיים, אך הן עובדות בזיקה לממשל. כל מוסד רשאי לבחור את הסוכנות שתבדוק אותו. הנחיות ספציפיות לתוכניות לתארים שני ושלישי נקבעות על-ידי סוכנות האקרדיטציה שהאוניברסיטה בחרה.<sup>330</sup>

The Japan University Accreditation Association (JUAA) – שעובדת הן עם אוניברסיטאות פרטיות הן עם אוניברסיטאות ציבוריות ופועלת על-פי מודל סוכנויות האקרדיטציה האמריקאי.<sup>331</sup> יש גם גוף שמעריך את הפעילות האקדמית והמחקרית של אוניברסיטאות פרטיות בלבד – Japan Institution for Higher Education Evaluation (JIHEE).<sup>332</sup> כמו-כן יש סוכנות אקרדיטציה ייחודית לבתי-ספר לרפואה – JACME.<sup>333</sup>

כל הערכות האיכות של המוסדות מפורסמות.<sup>334</sup> כל המוסדות להשכלה גבוהה נדרשים גם לבצע הערכות איכות פנימיות ולפרסם את התוצאות.<sup>335</sup> האוניברסיטאות הציבוריות הלאומיות נדרשות לקיים בדיקות והערכות נוספות של MEXT, כדי לוודא שהן עומדות ביעדים.<sup>336</sup>

### ג) תקצוב מהמדינה

המדינה מתקצבת באופן מלא אוניברסיטאות ציבוריות לאומיות ומקומיות, אולם יש לה אינטרס לסייע גם במימון האוניברסיטאות הפרטיות, שכן רוב הסטודנטים לומדים באוניברסיטאות האלה ושכר-הלימוד בהן גבוה, ואף עורר מחאות בשנות השבעים של המאה הקודמת.<sup>337</sup> חוק יפני – The Private School Promotion Assistance Law – קובע כי הממשל יכול לסבסד עד 50% מסך העלויות של הפעלת האוניברסיטאות הפרטיות באמצעות גוף מתקצב (The Promotion and Mutual Aid Corporation).<sup>338</sup> בפועל הממשל לא סבסד עד היום יותר מ-30% מעלויותיה של אוניברסיטה פרטית.<sup>339</sup> הסבסוד אמור לשפר את איכות ההשכלה הגבוהה שנרכשת באוניברסיטאות הפרטיות, להוריד את שכר-הלימוד שנגבה, ולשפר את מצבם הכלכלי של המוסדות הפרטיים.<sup>340</sup> לפני שהממשל סבסד חלקית את האוניברסיטאות הפרטיות, שכר-הלימוד שהן גבו היה גבוה מאוד, והממשלה רצתה לגרום להורדתו. בפועל הדבר לא הצליח כל-כך, כי האוניברסיטאות הפרטיות השתמשו

**”יש גם תקציבים  
ייעודיים שהממשל  
מעניק לכל  
האוניברסיטאות  
הציבוריות והפרטיות.  
כך, למשל, בשנים  
האחרונות הקצתה  
יפן סכומים גדולים  
לשיפור תוכניות  
STEM בכל סוגי  
האוניברסיטאות.”**

בכספים שקיבלו מהממשל לשיפור איכות ההוראה שלהן במקום להורדת שכר-הלימוד. בעקבות זאת החליטה המדינה להעלות את שכר-הלימוד באוניברסיטאות הלאומיות, כדי להקטין את הפער בשכר-הלימוד בינן לבין האוניברסיטאות הפרטיות,<sup>341</sup> אך צעד זה הקשה על בעלי ההכנסות הנמוכות לרכוש השכלה גבוהה.<sup>342</sup>

קיים פיקוח על מצבן הכלכלי של האוניברסיטאות הפרטיות, והן נדרשות להגיש ל-MEXT דוחות כספיים תקופתיים.<sup>343</sup> על בסיס דוחות אלו MEXT יכול להפחית את התקצוב שהממשל מעביר לאוניברסיטאות הפרטיות או אף להפסיקו כליל. הממשל אינו מעניק סובסידיה לאוניברסיטאות פרטיות שמספר הסטודנטים הרשומים אצלו הוא פחות מ-50% ממספר הסטודנטים המיועד לאותו מוסד,<sup>344</sup> אבל הוא מעניק סובסידיות ייחודיות למוסדות פרטיים חלשים שיש לחזקם.<sup>345</sup>

יש גם תקציבים ייעודיים שהממשל מעניק לכל האוניברסיטאות הציבוריות והפרטיות. כך, למשל, בשנים האחרונות הקצתה יפן סכומים גדולים לשיפור תוכניות STEM בכל סוגי האוניברסיטאות.<sup>346</sup> לדוגמה, בשנת 2021 היא הקצתה 88 מיליארד דולר לתכלית זו.<sup>347</sup> יש גם תוכניות תקצוב של מרכזי מצוינות שמעניקות תקציבים למחקר ברמה עולמית המתבצע באוניברסיטאות, ואין הבדל לעניין זה בין אוניברסיטאות ציבוריות לאוניברסיטאות פרטיות.<sup>348</sup> קיימת גם קרן ייעודית – Grant-in-Aid for Scientific Research Programme – שמחלקת מענקי מחקר לחוקרים מאוניברסיטאות שונות, פרטיות וציבוריות כאחד.<sup>349</sup>

בשנת 2016 השיקה המועצה למדעים, לטכנולוגיה ולחדשנות (The Council for Science, Technology and Innovation – CSTI) תוכנית חדשה להגדלת התקצוב למחקר באוניברסיטאות ביפן, על-מנת להדביק את הפער בינן לבין האוניברסיטאות האמריקאיות.<sup>350</sup> במסגרת תוכנית זו עודדה המועצה שיתופי-פעולה בין אוניברסיטאות שונות, ציבוריות ופרטיות, וכן בינן לבין חברות פרטיות. תוכנית ייעודית ללימודי תואר שלישי – WISE program – מעודדת גם היא אוניברסיטאות ביפן לשתף פעולה עם אוניברסיטאות אחרות, ציבוריות ופרטיות, ולא רק ביפן, אלא גם במדינות אחרות.<sup>351</sup>

**”קיימת ביפן**

**תוכנית ממשלתית**

**לסיוע לסטודנטים**

**הזכאות תקפה לגבי**

**סטודנטים במוסדות**

**ציבוריים ופרטיים**

**כאחד, ותלויה**

**ברמת הכנסה**

**נמוכה שלהם.”**

**”באוניברסיטאות**

**לאומיות ציבוריות**

**יש הוראות לגבי**

**בחירת הנשיא. לאחר**

**שהמועצה הבוחרת**

**את הנשיא החליטה**

**על מועמדה לתפקיד**

**הנשיא, הוא מאושר**

**באופן רשמי על-**

**ידי משרד החינוך.**

**באוניברסיטאות**

**הציבוריות הנשיא**

**בוחר מי יכהן עימו**

**בחבר הנאמנים,**

**ולפחות חבר אחד**

**צריך להיות מחוץ**

**לאוניברסיטה.”**

#### **(ד) מענקי סיוע לסטודנטים**

קיימת ביפן תוכנית ממשלתית לסיוע לסטודנטים – Japan Student Services Organization (JASSO).<sup>352</sup> התוכנית מעניקה לסטודנטים שני סוגים של הלוואות: הלוואות ללא ריבית והלוואות הקשורות לתנאי השוק. הזכאות תקפה לגבי סטודנטים במוסדות ציבוריים ופרטיים כאחד, ותלויה ברמת הכנסה נמוכה שלהם.

#### **(ה) הנחיות תאגידיות ומנהליות ומגבלות החלות על נושאי-משרה בכירים**

בהיבט זה יש הבחנה בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים. באוניברסיטאות לאומיות ציבוריות יש הוראות לגבי בחירת הנשיא. לאחר שהמועצה הבוחרת את הנשיא החליטה על מועמדה לתפקיד הנשיא, הוא מאושר באופן רשמי על-ידי משרד החינוך.<sup>353</sup> מקובל שנשיאי האוניברסיטאות הלאומיות מכהנים שש שנים.<sup>354</sup> באוניברסיטאות הציבוריות הנשיא בוחר מי יכהן עימו בחבר הנאמנים, ולפחות חבר אחד צריך להיות מחוץ לאוניברסיטה.<sup>355</sup> אין חקיקה שקובעת מה מספר החברים בחבר הנאמנים, אך יש חקיקה – National University Corporation Act – הקובעת כי חבר הנאמנים של המוסד הוא הגוף העליון בתאגיד.<sup>356</sup> חקיקה זו העניקה לנשיא האוניברסיטה הציבורית, אשר בוחר כאמור את החברים בחבר הנאמנים, שליטה רבה יותר במנהל של המוסד. כיום האוניברסיטאות הלאומיות יכולות לבחור גם נשיאים מחוץ למוסד, ולא רק מתוך המוסד כבעבר. על-פי סעיף 93 ל-School Education Law, יש גם גוף מנהל בעל מעמד חוקי המורכב מחברי סגל אקדמי ומנהלי של האוניברסיטה – “Kyoju-kai” (professoriate).<sup>357</sup> בעבר היה לגוף זה משקל, אך למן התיקון לחוק זה משנת 2014 פחתה השפעתו.<sup>358</sup>

ביחס לאוניברסיטאות פרטיות אין מודל אחיד של ממשל עצמי תאגידי ומנהלי, ויש גיוון רב ביניהם, בשל השונות הגדולה באופי המנהל של המוסדות הפרטיים, במשימתם ובגודלם. כל אוניברסיטה מחליטה כיצד לנהל את הממשל התאגידי שלה, ובכלל זה קובעת גם את תקופת כהונתו של הנשיא, את סמכויותיו של חבר הנאמנים ואת מספר החברים בו.<sup>359</sup>



# 1. הצעה למודל חדש לאסדרת פעילותם של מוסדות אקדמיים שאינם מתוקצבים

**”מל”ג צריכה  
לפעול לחיזוקם  
של המוסדות  
הלא-מתוקצבים  
ולקידום המצוינות  
האקדמית בהם,  
לשבירת המונופול  
של האוניברסיטאות  
הציבוריות הוותיקות  
ולהגברת התחרות  
הבריאה בשוק  
ההשכלה הגבוהה  
בישראל.”**

ההצעה שלהלן מבוססת בעיקר על המקובל ברבות מהמדינות שנסקרו בפרק השוואתי, והיא מיועדת להתמודד עם הבעיות והכשלים המתגלים במודל הקיים כיום במדינת ישראל.

להלן עיקרי הרפורמה המוצעת:

א. יש לעודד תחרות בין מוסדות, שכן זו מועילה להשכלה הגבוהה. במסגרת זאת יש לעודד במיוחד מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מתוקצבים להתקדם ולהתפתח, ולהסיר מהם חסמים אסדרתיים מיותרים. התפתחותם של מוסדות אלו תוביל להפחתת התקצוב הציבורי של ההשכלה הגבוהה בישראל. מל”ג צריכה לפעול לחיזוקם של המוסדות הלא-מתוקצבים ולקידום המצוינות האקדמית בהם, לשבירת המונופול של האוניברסיטאות הציבוריות הוותיקות ולהגברת התחרות הבריאה בשוק ההשכלה הגבוהה בישראל. זה צריך להיות שיקול המדיניות המרכזי שלה.

**”מוסד לא־מתקצב  
שרוצה לקבל  
אקרדיטציה צריך  
לעמוד באמות־  
המידה שייקבעו. אין  
למנוע הקמת מוסדות  
לא־מתקצבים או  
פתיחת תוכניות  
ללימודי תואר  
אקדמיים אלא אם  
כן הם אינם עומדים  
באמות־מידה  
אקדמיות וכלכליות  
נדרשות. אין למנוע  
זאת משיקולים  
תכנוניים או על בסיס  
נימוקים של צורכי  
המשק והחברה או  
הנחיות תאגידיות  
של מל”ג.”**

ב. יש להסדיר את הליך האקרדיטציה של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל. ההליך צריך להיות מפוקח על־ידי מל”ג, אשר גם תיתן הנחיות כלליות בנדון, אך ההליך עצמו צריך להיעשות בפועל על־ידי סוכנויות אקרדיטציה עצמאיות שונות, כמקובל ברוב המדינות, לרבות סוכנויות פרטיות שיאשרו על־ידי מל”ג. סוכנויות האקרדיטציה יעריכו את המוסדות המבקשים להיות מוכרים, ויציעו מסלולים שונים של אקרדיטציה, כמקובל בגרמניה, ובכלל זה פרוצדורות חלופיות אשר יפותחו על־ידי המוסדות להשכלה גבוהה, ובלבד שיעמדו באותה רמת איכות הנדרשת מהאקרדיטציה המערכתית. פרוצדורות חלופיות אלו יסייעו בהבאת נקודות־מבט שונות מאלה שבאות לידי ביטוי בהליכי האקרדיטציה הרגילים. כל מוסד יהיה רשאי לבחור בסוכנות אקרדיטציה ובמסלול אקרדיטציה כראות עיניו.

ג. אין לחייב מוסד לא־מתקצב לערוך הליך אקרדיטציה כתנאי לאפשרותו לפעול, אלא הדבר צריך להיות נתון לבחירתו, כמקובל ברוב המדינות שנסקרו. אך אם המוסד בחר לא לעבור הליך אקרדיטציה, יש לוודא שבתעודה שהוא מנפיק בסיום הלימודים יהיה כתוב שהמוסד אינו מוכר על־ידי מל”ג. אפשר לתמרץ מוסד לעבור הליך אקרדיטציה באמצעות שלילת תקציבים שונים ממנו כל עוד הוא אינו מוכר או על־ידי אי־הכרה בלימודים שלו לצורך תארים מתקדמים, אך אין לחייבו לקבל אקרדיטציה. נראה כי אין להשקיע כסף ממשלתי (לרבות במלגות ובשוקרים) או להעניק הכרה לתארים של מוסד שלא עבר אקרדיטציה לפי אסדרה כלשהי.

ד. מוסד לא־מתקצב שרוצה לקבל אקרדיטציה צריך לעמוד באמות־המידה שייקבעו. אין למנוע הקמת מוסדות לא־מתקצבים או פתיחת תוכניות ללימודי תואר אקדמיים אלא אם כן הם אינם עומדים באמות־מידה אקדמיות וכלכליות נדרשות. אין למנוע זאת משיקולים תכנוניים או על בסיס נימוקים של צורכי המשק והחברה או הנחיות תאגידיות של מל”ג (ראו להלן סעיף ח).

ה. יש להפסיק את התתייצוג של מוסדות לא־מתקצבים בגופים המאסדרים – מל”ג וות”ת.



**”מל”ג תפרסם  
הנחיות מומלצות  
למוסדות מוכרים,**

**בעלות אופי  
כללי שאינו פוגע**

**באוטונומיה המוסדית  
שלהם הן בעניינים  
אקדמיים הן בעניינים  
תאגידיים ומנהליים.**

**הנחיות אלו יחולו  
על כל סוגי המוסדות  
– אוניברסיטאות,  
מכללות מתוקצבות  
ומכללות לא־**

**מתוקצבות – ומל”ג  
לא תפלה ביניהם.”**

**”אין להטיל מגבלות  
על התנהלות  
תאגידית של מוסד  
שאינו מתוקצב.”**

1. יש לצמצם מאוד את הפיקוח של מל”ג על מוסדות לא־מתוקצבים לאחר שהוכרו כדין, כמקובל ברוב המדינות שנסקרו, ואין לפגוע בעצמאותם המוסדית אלא במקרים חריגים ביותר.

2. ות”ת אינה צריכה לדון בעניינם של מוסדות שאינם מתוקצבים. רק מל”ג אמורה לעשות זאת.

3. מל”ג תפרסם הנחיות מומלצות למוסדות מוכרים, בעלות אופי כללי שאינו פוגע באוטונומיה המוסדית שלהם הן בעניינים אקדמיים הן בעניינים תאגידיים ומנהליים. הנחיות אלו יחולו על כל סוגי המוסדות – אוניברסיטאות, מכללות מתוקצבות ומכללות לא־מתוקצבות – ומל”ג לא תפלה ביניהם כפי שהיא נוהגת לעשות כיום. יש לאמץ את המודל האנגלי, שלפיו יש למוסדות אפשרות לא לאמץ המלצות מסוימות, ובלבד שהם מסבירים מדוע הם אינם מאמצים אותן. כלומר, אין מדובר בהנחיות מחייבות שכופים אותן על המוסדות. המוסדות יכולים לבחור אילו מההמלצות הם מאמצים ואילו לא (ואז עליהם להסביר את הסיבה לאי־אימוצן).

4. אין להטיל מגבלות על התנהלות תאגידית של מוסד שאינו מתוקצב, ובכלל זה על הרכבו של חבר הנאמנים, על מספר החברים בו ועל משך כהונתו של נשיא המוסד. יש לאפשר לו גמישות מרבית בעניינים אלו, כמקובל ברוב המדינות, אלא אם כן יש חשש ממשי לפגיעה בעצמאות המוסד, לניגוד עניינים וכיוצא בזה. על מל”ג לבחון אם בנסיבות העניין אכן קיים חשש ממשי לפגיעה בעצמאות פעולתו של המוסד המוכר ולהכפפת האינטרסים האקדמיים לאינטרסים אחרים. רק אם יש ביכולתה של המועצה להראות כי מתקיים חשש ממשי כאמור, היא רשאית להתערב ולהגביל את שליטתו של היזם במוסד האקדמי שהקים.

5. יש לאמץ את המודל האנגלי לעניין סמכותם של מוסדות מוכרים להעניק תארים אקדמיים. מוסדות חדשים שפועלים פחות משלוש שנים יצטרכו לקבל ממל”ג סמכות ספציפית לכל תואר חדש, וסמכות זו תהא מוגבלת בזמן. לעומת זאת, מוסד שפועל יותר משלוש שנים יוכל לבקש סמכות

**”אין להכריח מוסדות  
שאינם מתוקצבים  
להיקרא ”מכללות”  
בלבד. אם הם  
עומדים באמות-  
מידה שייקבעו, יש  
לאפשר להם להיקרא  
”אוניברסיטה”,  
”מכללה  
אוניברסיטאית” או  
כל שם אחר שנבחר  
ואושר במוסדות  
התאגידיים שלהם.  
יש לעודד יותר  
ויותר מכללות חוץ-  
תקציביות ליהפך  
לאוניברסיטה או  
למכללה/מרכז  
אוניברסיטאי, בדומה  
לתהליך שנעשה  
באנגליה.”**

מלאה ואוטונומית להענקת תארים אקדמיים. סמכות זו תפטור את המוסד מהצורך לקבל אישור לתוכניות אקדמיות חדשות, והוא יוכל לקבל אישור למתן תארים ראשונים ותארים מתקדמים ומחקריים, בהתאם לרמתו. לאחר שלוש שנים שבהן ייהנה המוסד מסמכות מלאה, תיהפך הרשאתו לבלתי-מוגבלת בזמן. מוסד יצטרך לעמוד בדרישות ברמות שונות על-מנת לקבל הרשאה לתוכניות אקדמיות לתארים מרמות שונות (אם הוא מוסד חדש) ועל-מנת לתת תארים מרמות שונות (אם הוא כבר קיבל סמכות מלאה ואוטונומית).

יא. אין להכריח מוסדות שאינם מתוקצבים להיקרא ”מכללות” בלבד. אם הם עומדים באמות-מידה שייקבעו, יש לאפשר להם להיקרא ”אוניברסיטה”, ”מכללה אוניברסיטאית” או כל שם אחר שנבחר ואושר במוסדות התאגידיים שלהם. יש לעודד יותר ויותר מכללות חוץ-תקציביות ליהפך לאוניברסיטה או למכללה/מרכז אוניברסיטאי, בדומה לתהליך שנעשה באנגליה. זאת, בשל ההבנה שיש לעודד את המוסדות הפרטיים להתפתח מבחינה אקדמית, שכן הם מציעים תוכניות ספציפיות יותר העונות על צרכי המדינה.

יב. ההחלטה אם להפוך מכללה לא-מתוקצבת לאוניברסיטה לא-מתוקצבת אינה צריכה להיות בידי ות”ת או מל”ג. יש להגדיר בצורה ברורה מה נדרש מאוניברסיטה, ומוסד שעומד באמות-מידה אלו יהיה רשאי לשנות את שמו ל”אוניברסיטה”. מומלץ לאמץ את המודל האמריקאי (ברוב מדינות ארצות-הברית) והאנגלי שלפיו מכללות ומוסדות אחרים המבקשים ליהפך לאוניברסיטה צריכים להיות בעלי הרשאה למתן תארים ראשונים ושניים, ולפחות 55% מהסטודנטים שלהם צריכים להיות ”סטודנטים במשרה מלאה” (full-time students), אשר לפחות מחציתם לומדים קורסים של תארים ראשונים. אין לחייב מוסד ללמד מגוון רחב של תחומים כדי להיקרא ”אוניברסיטה”, ויש לאפשר לו להתמחות בתחומים ספציפיים, בדומה למקובל בצרפת ובגרמניה. אם מוסד עומד באמות-המידה האמורות, הוא יכול לקבל החלטה בגוף המנהל שלו (חבר הנאמנים) בדבר שינוי שמו ל”אוניברסיטה”.

**”בדרך-כלל אין לתקצב באופן מלא מוסד חוץ-תקציבי, אך אין למנוע תקצוב עקיף שלו על-ידי רשויות ציבוריות או מקומיות שאינן מל”ג או ות”ת. ניתן להציע אמות-מידה שונות לחלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה, אשר ישקפו הקצאה הוגנת של כספי המדינה בין כלל האזרחים, תוך שמירה על עקרונות השוויון, ההגינות ועידוד התחרות.”**

**”תקצוב המחקר האקדמי צריך להיעשות על בסיס מצוינות אקדמית ויכולת מוכחת של המוסדות לקיים מחקר ברמה גבוהה.”**

יג. בדרך-כלל אין לתקצב באופן מלא מוסד חוץ-תקציבי, אך אין למנוע תקצוב עקיף שלו על-ידי רשויות ציבוריות או מקומיות שאינן מל”ג או ות”ת. ניתן להציע אמות-מידה שונות לחלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה, אשר ישקפו הקצאה הוגנת של כספי המדינה בין כלל האזרחים, תוך שמירה על עקרונות השוויון, ההגינות ועידוד התחרות. כך, למשל, יש לתקצב תחומי לימוד שיש אינטרס וצורך לאומי בהם ללא קשר לסוג המוסד, כמקובל במדינות רבות, אשר מתקצבות גם מוסדות פרטיים בתחומים שיש צורך בהם (כגון לימודי STEM). לדוגמה, אם יש אינטרס לאומי שיהיו מהנדסים נוספים, אזי על המדינה לתקצב תוכניות אקדמיות להכשרת מהנדסים לא רק במוסדות מתוקצבים, אלא גם במוסדות שאינם מתוקצבים.

יד. יש לאפשר למוסדות חוץ-תקציביים ליהפך למוסדות מתוקצבים, בדומה למודל האנגלי, בכפוף לשיקולי תכנון ולצורכי המדינה ותקציבה. ראוי לקבוע כי הסבסוד של תוכניות מוכרות יהיה אחיד. ות”ת יכולה לקבוע כי יינתן מימון מלא רק למוסדות שידרשו שכר-לימוד שלא יעלה על גובה מרבי שוות”ת תקבע.

טו. יש לפעול לאימוץ המודל היפני שלפיו יותר ויותר אוניברסיטאות הן פרטיות, והמדינה מסבסדת אוניברסיטאות פרטיות בהיקף של עד 30% מהעלויות, בתמורה לכך שהן יורידו את שכר-הלימוד. מגמה זו עשויה בסופו של דבר להקטין במידה משמעותית את תקציב ההשכלה הגבוהה, שכן במקום שהמדינה תקים אוניברסיטאות ומכללות ציבוריות חדשות שמתקצבות באופן מלא, היא תתמוך במוסדות קיימים שאינם מתוקצבים באופן מלא על-ידי המדינה ותסייע בפיתוחם באמצעות סבסוד חלקי כאמור.

טז. תקצוב המחקר האקדמי צריך להיעשות על בסיס מצוינות אקדמית ויכולת מוכחת של המוסדות לקיים מחקר ברמה גבוהה. כפי שמקובל בכל המדינות שנסקרו, אין להבדיל לעניין זה בין מוסדות ציבוריים המתוקצבים באופן מלא לבין מוסדות שאינם מתוקצבים באופן מלא.

יז. יש לקבוע אמות־מידה אחידות לזכאותם של התלמידים לסיוע בשכר־הלימוד. הגישה הנוהגת כיום, שלפיה התמיכה ניתנת על־פי זהות המוסד שהתלמידים לומדים בו ובהתאם לתנאי־הסף לקבלה לחוגים שהם לומדים, אינה בהכרח הגישה האפשרית היחידה או הטובה ביותר. מן הראוי לתמוך גם בתלמידים שלומדים במוסדות לא־מתוקצבים אם הם לומדים בתחומי לימוד נצרכים מבחינה לאומית ומשקית. השיטה המומלצת היא לתת לכל סטודנט שוֹכֵר (voucher) על סך קבוע, שהוא יוכל להשתמש בו לצורך תשלום בכל מוסד להשכלה גבוהה בישראל המוכר על־ידי מל"ג, ללא הבדל בין מוסד מתוקצב למוסד שאינו מתוקצב.

**”יש לקבוע אמות־מידה אחידות לזכאותם של התלמידים לסיוע בשכר־הלימוד. השיטה המומלצת היא לתת לכל סטודנט שוֹכֵר (voucher) על סך קבוע, שהוא יוכל להשתמש בו לצורך תשלום בכל מוסד להשכלה גבוהה בישראל המוכר על־ידי מל"ג, ללא הבדל בין מוסד מתוקצב למוסד שאינו מתוקצב.”**



# נספח: טבלה מסכמת של המחקר המשווה

## 1. ארצות-הברית, אנגליה וקנדה

קנדה	אנגליה	ארצות-הברית	הפרמטר
<p>רוב המוסדות להשכלה גבוהה בקנדה הם ציבוריים ומתוקצבים על-ידי המדינות (הפרובינציות) השונות, ושכר-הלימוד בהם מסובסד. יש גם כמה מוסדות פרטיים, ובהם שכר-הלימוד גבוה בהרבה ואין תקצוב מלא מהמדינה.</p>	<p>רוב האוניברסיטאות והמכללות באנגליה מתוקצבות על-ידי המדינה, אך המדינה אינה הבעלים שלהם ויש להם אוטונומיה רבה. יש שני סוגי מוסדות מוכרים – מוסד מתוקצב באופן מלא ומוסד שאינו מתוקצב באופן מלא.</p>	<p>אוניברסיטאות ומכללות ציבוריות מקבלות תקצוב מהמדינות. בדרך-כלל שכר-הלימוד במוסד פרטי ולא-מתוקצב גבוה פי שניים או שלושה ממוסד ציבורי מתוקצב. כ-40% מהמוסדות ציבוריים, ולומדים בהם כשלושה רבעים מכלל הסטודנטים.</p>	<p><b>הבדלים בסיסיים בין סוגי המוסדות</b></p>
<p>אין בקנדה מערכת מרכזית פדרלית המפקחת על המוסדות להשכלה גבוהה, אלא המצוי באחריותן של המדינות (הפרובינציות) השונות. בכל פרובינציה יש הליך שונה לקבלת רישיון לפעול. אם מוסד אקדמי חדש עומד באמות-המידה הנדרשות על-מנת להיות מוסד מוכר, אזי מכירים בו ואין מונעים את הקמתו. בכלל, המערכת מעודדת תחרות.</p>	<p>באנגליה אין אקרדיטציה מוסדרת, אלא יש גוף שבוחן את איכות המוסדות. ועדת ראשי האוניברסיטאות פרסמה מסמך המלצות, אך למוסדות יש אפשרות לא לאמץ המלצות מסוימות, בתנאי שהם מסבירים מדוע הם אינם מאמצים אותן.</p>	<p>מוסד להשכלה גבוהה אינו חייב לקבל אקרדיטציה כדי לפעול, אולם רוב המעסיקים והתוכניות לתואר שני לא יכירו בתארים הניתנים ממוסדות שלא קיבלו אקרדיטציה. הממשל הפדרלי מסתמך על מערכות אקרדיטציה לאומיות ואזוריות שמספקות הערכה של המוסדות. ארגוני אקרדיטציה פרטיים קובעים סטנדרטים מינימליים למוסדות. באשר להקמת מוסד פרטי, ברגע שהיזמים עומדים באמות-המידה, הם יכולים להקים. הרשויות מעודדות תחרות, ואינן מונעות הקמת מוסדות חדשים.</p>	<p><b>הליך האקרדיטציה</b></p>

קנדה	אנגליה	ארצות־הברית	הפרמטר
<p>מותר לאוניברסיטאות פרטיות להעניק תארים רק אחרי שהן עברו הערכת איכות מטעם הממשל הפרובינציאלי. גם לאחר שאושרו התארים, הם עשויים להישאר במעקב כלשהו. אין מגבלות של המאסדר באשר ליכולתו של מוסד אקדמי מאושר ומוכר לפתוח תוכניות שונות לתארים מתקדמים, לרבות דוקטורט. ברוב הפרובינציות אין צורך באישור של המאסדר לפתיחת תוכנית אקדמית חדשה, ודי לשם כך בהחלטה של הנהלת המוסד המוכר. אך יש פרובינציות שבהן נקבע צורך בשיתוף הממשל על־מנת לפתוח תוכנית חדשה.</p>	<p>קיים גוף עצמאי – OfS – שמפקח על האוניברסיטאות. לאחר שהמוסד עמד בתנאים והוכר כדין, ה־OfS מתערב בפעילותו רק במקרים חריגים. המדיניות העדכנית היא של צמצום הבירוקרטיה ומזעור הנטל האסדרתי המושט על המוסדות.</p>	<p>לכל מדינה יש רמה שונה של מעורבות בנעשה במוסדות. בדרך־כלל, מרגע שמוסד זוכה בהכרה, יש לו מידה רבה מאוד של חופש פעולה. כך, מוסד שעמד באקרדיטיציה נאותה אינו כפוף בדרך־כלל למגבלות משמעותיות בבואו לפתוח תוכניות לימוד חדשות לתארים אקדמיים שונים, ובכלל זה תוכניות לדוקטורט. הוא אינו נצרך לשם כך, בדרך־כלל, לאישור ספציפי נוסף של המדינה.</p>	<p><b>רמת הפיקוח על מוסד מוכר</b></p>
<p>בניגוד למוסדות ציבוריים, המוסדות פרטיים אינם מקבלים תקצוב מהממשל הפדרלי או הפרובינציאלי, והם נשענים בעיקר על שכר־הלימוד שהסטודנטים משלמים. יש למוסד פרטי אפשרות לקבל תקצוב מהממשל בתמורה לעמידה באמות־מידה שונות. הגופים המחלקים תקציבי מחקר פדרליים אינם מבדילים בין מוסדות פרטיים למוסדות ציבוריים, ומעניקים תקציבי מחקר בצורה שוויונית לכל המוסדות העומדים באמות־המידה.</p>	<p>מוסדות שגובה שכר־הלימוד שלהם מוגבל (fee cap) זכאים למימון מלא הן על ההוראה והן על המחקר, ואילו מוסדות שלא קיבלו על עצמם מגבלה בנוגע לגובה שכר־הלימוד – בדרך־כלל מוסדות פרטיים – אינם זכאים למימון מלא. אולם כל סוגי המוסדות, ציבוריים ופרטיים, זכאים לקבל מענקי מחקר בנושאים ספציפיים באמצעות research councils.</p>	<p>הלכה למעשה ההבחנה בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים לעניין התקצוב אינה כה דרמטית. מוסדות פרטיים אינם מקבלים אומנם תקצוב ישיר מהמדינה, אך הם יכולים לקבל תקצוב ציבורי משמעותי לפעילויות שונות. לעניין תקצוב מחקר פדרלי ומדינתי אין הבדל בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים. המוסדות הפרטיים זוכים בנתח משמעותי של התקציב למחקר. המדינה מתקצבת כמעט באופן מלא מכללות טכנולוגיות ומכללות קהילתיות, גם כאשר מדובר במוסדות פרטיים.</p>	<p><b>תקצוב מהמדינה</b></p>
<p>כל הסטודנטים בקנדה רשאים לקבל מלגת סיוע בשכר־לימוד מהממשל הפדרלי, אף אם הם לומדים במוסדות פרטיים.</p>	<p>מענקי סיוע בשכר־לימוד ניתנים לכל הסטודנטים בהתאם למצבם הכלכלי, בלא קשר לשאלה אם הם לומדים במוסדות ציבוריים או פרטיים.</p>	<p>כל סטודנט שרשום לתוכנית לימודים מוכרת לתואר זכאי לקבל מענק סיוע פדרלי ומדינתי בהתאם למצבו הכלכלי, בלא קשר לשאלה אם הוא לומד במוסד פרטי או מתוקצב.</p>	<p><b>מענקי סיוע לסטודנטים</b></p>

קנדה	אנגליה	ארצות־הברית	הפרמטר
<p>רק במקרים נדירים מאוד הממשל המדינתי מתערב בעניינים תאגידיים של אוניברסיטאות. לאוניברסיטאות יש אוטונומיה. כל מוסד רשאי לקבוע את המוסדות המנהלים שלו ואת סמכויותיהם והגבלותיהם. אין זה עניין לממשל המדינתי לקבוע. אין מגבלה לגבי משך כהונתו של נשיא המוסד.</p>	<p>לגבי משך כהונתו של נשיא האוניברסיטה אין הנחיות מחייבות, ואוניברסיטאות שונות קובעות לעצמן כללים שונים בנושא זה. אין הנחיות בנוגע למספר החברים בהנהלת התאגיד, לאופיים, להרכבם וכולי.</p>	<p>המאסדר אינו מתערב בעניינים אלו ביחס למוסדות פרטיים, והם נקבעים לפי התקנון המוסדי וההחלטות של הנהלת המוסד וחבר הנאמנים.</p>	<p><b>הנחיות תאגידיות ומנהליות החלות על נושאי־משרה בכירים</b></p>
<p>מוסד פרטי יכול לשנות את שמו ל"אוניברסיטה" באמצעות החלטת המוסדות המנהלים שלו, ולא נדרש לשם כך אישור מיוחד מהממשל.</p>	<p>בשנים האחרונות יותר ויותר מכללות ומכללות אוניברסיטאיות קיבלו אישור ליהפך לאוניברסיטה. האישורים ניתנים במגמה להגביר את התחרות, להגדיל את ההיצע והגיוון, ולשפר את הרמה האקדמית.</p>	<p>במדינות רבות מוסדות פרטיים אינם נזקקים לאישור חיצוני לצורך שינוי שםם ל"אוניברסיטה", אלא די בכך שהדבר מאושר על־ידי חבר הנאמנים המוסדי. חלק מהמדינות מציבות לשם כך דרישות שונות, אך הדרישות אינן קשות מדי וקל יחסית לעמוד בהן.</p>	<p><b>שינוי שם המוסד</b></p>

## 2. גרמניה, צרפת ויפן

יפן	צרפת	גרמניה	הפרמטר
<p>יש שלושה סוגים של מוסדות: אוניברסיטאות ציבוריות לאומיות, אוניברסיטאות ציבוריות מקומיות ואוניברסיטאות פרטיות. רוב האוניברסיטאות ביפן הן פרטיות.</p>	<p>בצרפת רוב הסטודנטים לומדים באוניברסיטאות הציבוריות, ומיעוטם לומדים ב"בתי־ספר גדולים" – גרנדז אקול. גרנד אקול יכול להיות מוסד ציבורי או לחלופין מוסד פרטי שאינו נתמך ישירות על־ידי המדינה. רוב המוסדות הללו שעוסקים במנהל עסקים (Écoles de Commerce) הם מוסדות פרטיים. אוניברסיטאות הן בדרך־כלל ציבוריות, אך יש גם פרטיות.</p>	<p>בגרמניה יש אוניברסיטאות ציבוריות ואוניברסיטאות פרטיות, אך רוב הסטודנטים (90%) לומדים באוניברסיטאות ציבוריות. יש שלושה סוגי אוניברסיטאות: אוניברסיטה אקדמית (בדרך־כלל מוסד ציבורי), אוניברסיטה מדעית יישומית (בדרך־כלל מוסד פרטי) ומכללה לאומנות ולמוזיקה.</p>	<p><b>הבדלים בסיסיים בין סוגי המוסדות</b></p>
<p>נושא ההשכלה מפוקח ומאוסדר על־ידי משרד ממשלתי – MEXT. זהו הגוף המוסמך הבלעדי שמאשר אוניברסיטאות חדשות. הוא עושה זאת על בסיס הערכות שעושה עבורו מועצה מיוחדת. מועצה זו מעריכה הצעות להקמת אוניברסיטאות חדשות, ציבוריות ופרטיות, על־פי סטנדרטים הנקבעים על־ידי הממשל בתחומים שונים של פעילות האוניברסיטה המוצעת, כגון היבטים ארגוניים ומנהליים ותוכניות לימוד אקדמיות. אחרי שהאוניברסיטאות החדשות מתחילות לפעול, המועצה מוודאת שהן עומדות בסטנדרטים הנדרשים.</p>	<p>האקרדיטציה של המוסדות להשכלה גבוהה בצרפת מפוקחת על־ידי משרד החינוך הלאומי. המשרד מעניק אקרדיטציה לאוניברסיטאות ציבוריות ופרטיות כאחד, וכן מאשר תארים אקדמיים שונים. מוסד ציבורי להשכלה גבוהה יכול להעניק רק דיפלומה לאומית מאושרת. יש סוכנויות עצמאיות וכן סוכנויות ממשלתיות שמסייעות למשרד החינוך להעריך את המוסדות האקדמיים. חשוב להדגיש שאם מוסד אקדמי או תואר אקדמי אינם מקבלים אקרדיטציה, המוסד רשאי עדיין להעניק דיפלומה מוסדית לסטודנטים, אך היא לא תיחשב דיפלומה לאומית.</p>	<p>בגרמניה כל מוסד אקדמי צריך להיות מוכר על־ידי רשות מוסמכת. תהליך הערכת המוסד נעשה על־ידי סוכנות מאושרת. יש סוכנויות אקרדיטציה שונות, אשר חייבות להיות עצמאיות ולפעול ללא כוונת רווח ולטובת האינטרס הציבורי, הגם שהן אינן בהכרח מוסדות ציבוריים. למוסדות להשכלה גבוהה ניתנת האפשרות לבחור בין מסלולים שונים של אקרדיטציה, ביניהם פרוצדורות חלופיות אשר מפותחות באופן עצמאי על־ידי האוניברסיטאות. פרוצדורות אלו חייבות לעמוד באותה רמה של איכות הנדרשת מהאקרדיטציה המערכתית, ומיועדות לסייע בהבאת נקודות־מבט השונות מאלה שבאות לידי ביטוי בהליכי האקרדיטציה הרגילים.</p>	<p><b>הליך האקרדיטציה</b></p>



יפן	צרפת	גרמניה	הפרמטר
<p>הממשל, באמצעות MEXT, מפרסם כל עשר שנים הנחיות חדשות שעל האוניברסיטאות לבצע, והוא מקיים פיקוח הדוק על מה שנלמד באוניברסיטאות. כל המוסדות להשכלה גבוהה, ציבוריים ופרטיים כאחד, נדרשים לעמוד בהערכת איכות תקופתית שנעשית כל שבע שנים ובוחנת את כל תוכניות הלימודים, תוכניות המחקר והתשתיות שלהם. הערכות האיכות המוסדיות נעשות על ידי חמש-עשרה סוכנויות אקרדיטציה מאושרות. כל מוסד רשאי לבחור את הסוכנות שתבדוק אותו.</p>	<p>ככלל יש לאוניברסיטאות בצרפת מידה רבה של אוטונומיה. המדינה אומנם מפרסמת הנחיות כלליות, אך האוניברסיטאות חופשיות להוסיף תוכניות חדשות ולערוך שינויים בתוכניות הקיימות ללא צורך באישור פרטני לכל תוכנית ותוכנית, ואין הבדל לעניין זה בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים. מוסדות להשכלה גבוהה בתחומי ההנדסה שקיבלו הסמכה יכולים לעצב את תוכניות הלימוד שלהם באופן חופשי, ללא צורך באישור נוסף. גרנדז אקול מצויים אומנם תחת פיקוחו של משרד החינוך, אך יש להם חופש רב יחסית, והם יכולים לפתוח תוכניות אקדמיות חדשות באופן עצמאי, בלא התערבות חיצונית באופיין ובתוכניהן.</p>	<p>בעבר היה הממשל הפדרלי מעורב הרבה יותר בפיקוח על ההשכלה הגבוהה. בשנת 2006 חל שינוי, ומאז הממשל הפדרלי מעורב פחות, ובמקום זאת המדינות השונות מפרסמות הנחיות בענייני השכלה גבוהה, אשר אינן זהות בהכרח לאלה הקבועות בחוקים הפדרליים. כיום ההשכלה מפוקחת ברמת המדינות השונות באמצעות תקנות והנחיות מקומיות. בברלין יש מודל הדוגל בפיקוח הדוק יחסית על האוניברסיטאות. בבוואריה נעשתה לאחרונה רפורמה, והוכנסו שינויים משמעותיים המאפשרים לאוניברסיטאות אוטונומיה נרחבת בהרבה מבעבר.</p>	<p><b>רמת הפיקוח על מוסד מוכר</b></p>
<p>המדינה מתקצבת באופן מלא אוניברסיטאות ציבוריות לאומיות ומקומיות. על-פי חוק, הממשל יכול לסבסד עד 50% מסך העלויות של הפעלת האוניברסיטאות הפרטיות באמצעות גוף מתקצב. בפועל הממשל לא סבסד עד היום יותר מ-30% מעלויותיה של אוניברסיטה פרטית. הסבסוד אמור לשפר את איכות ההשכלה הגבוהה שנרכשת באוניברסיטאות הפרטיות, להוריד את שכר-הלימוד שנגבה, ולשפר את מצבם הכלכלי של המוסדות הפרטיים. יש גם תקציבים ייעודיים שהממשל מעניק לכל האוניברסיטאות הציבוריות והפרטיות. כך, למשל, בשנים האחרונות הקצתה יפן סכומים גדולים לשיפור תוכניות STEM בכל סוגי האוניברסיטאות.</p>	<p>האוניברסיטאות הציבוריות מתוקצבות באופן מלא. מוסדות פרטיים אינם מתוקצבים בדרך-כלל באופן מלא, אך לא אחת המדינה מתקצבת פעילויות שונות שלהם. ב-2019 השיקה צרפת אסטרטגיה חדשה לקידום המחקר האקדמי. המטרה הייתה לעודד סטודנטים להיכנס לתחומי STEM ולהשתתף במחקר. הממשלה גם הגדילה תקצוב של מעבדות מחקר הן במוסדות ציבוריים והן במוסדות פרטיים. עם זאת, יש עדיין הבדל בין מוסדות מתוקצבים למוסדות פרטיים: הממשלה אינה מתקצבת מוסדות פרטיים על רכיבים אחרים, כגון הוראה ומנהלה, אשר במוסדות ציבוריים היא מתקצבת.</p>	<p>המדינה מתקצבת באופן מלא אוניברסיטאות ציבוריות, אך לא פרטיות. עם זאת, גם אוניברסיטאות פרטיות יכולות לקבל תקצוב ציבורי לצרכים מגוונים. הממשל הפדרלי בשיתוף המדינות הקים קרן מימון בשם Innovative Institution of Higher Education, שמטרה לתמוך במחקר באוניברסיטאות הפרטיות. במסגרת התוכנית Higher Education Pact 2020 הקימו הממשל הפדרלי והמדינות מסגרת של קורסים על בסיס צרכים ודרישה, שחלקם מופעלים על-ידי האוניברסיטאות הפרטיות, כדי לתת מענה לגידול בדרישה להשכלה גבוהה. הממשל הפדרלי פועל בשיתוף עם המדינות להגברת התקצוב למחקר ו-STEM (מדע, טכנולוגיה, הנדסה ומתמטיקה), ואינו מבדיל לעניין זה בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים.</p>	<p><b>תקצוב מהמדינה</b></p>

הפרמטר	גרמניה	צרפת	יפן
<p><b>מענקי סיוע לסטודנטים</b></p>	<p>בגרמניה אין תשלום שכר-לימוד (או יש תשלום מינימלי בלבד) במוסדות הציבוריים. לפיכך תקציב הסיוע הממשלתי לסטודנטים שלומדים במוסדות ציבוריים מכיוון יותר להוצאות המחיה שלהם, ופחות לשכר-הלימוד. במוסדות הפרטיים, שבהם שכר-הלימוד גבוה, הסטודנטים יכולים להשתמש בכספי הסיוע גם לתשלום שכר-הלימוד.</p>	<p>קיימת תוכנית שנותנת מענקים לסטודנטים לטובת שכר-לימוד ומחיה בהתחשב בהכנסות של משפחת הסטודנט. לעניין הזכאות לקבלת מענקים אלו אין הבדל בין סטודנטים במוסדות ציבוריים לסטודנטים במוסדות פרטיים.</p>	<p>קיימת תוכנית ממשלתית לסיוע לסטודנטים. התוכנית מעניקה לסטודנטים שני סוגים של הלוואות: הלוואות ללא ריבית והלוואות הקשורות לתנאי השוק. הזכאות תקפה לגבי סטודנטים במוסדות ציבוריים ופרטיים כאחד, ותלויה ברמת הכנסה נמוכה שלהם.</p>
<p><b>הנחיות תאגידיות ומגבלות החלות על נושאי-משרה בכירים</b></p>	<p>בהיבט זה המצב שונה ממדינה למדינה. בברלין יש מגבלה לגבי מספר סגני הנשיא, ויש גם הנחיות בנוגע לחבר הנאמנים ובנוגע לבחירתו ומשך כהונתו של נשיא המוסד.</p>	<p>במוסדות ציבוריים מספר החברים המרבי בחבר הנאמנים של המוסד הוא 36, ויש גם הנחיות לגבי הרכבו של חבר הנאמנים. הנשיא נבחר על-ידי חבר הנאמנים של המוסד. נשיא המוסד חייב להיות בעל אזרחות צרפתית, ויכול לכהן בתפקידו שתי קדנציות של ארבע שנים כל אחת. כל ההנחיות הללו חלות רק על מוסדות ציבוריים ומתוקצבים, ולא על מוסדות פרטיים. המגבלה היחידה שחלה על מוסד פרטי היא שניהולו חייב להיעשות על-ידי שלושה אנשים לפחות.</p>	<p>בהיבט זה יש הבחנה בין מוסדות ציבוריים למוסדות פרטיים. באוניברסיטאות לאומיות ציבוריות יש הוראות לגבי בחירת הנשיא. ביחס לאוניברסיטאות פרטיות אין מודל אחיד של ממשל עצמי תאגידי ומנהלי. כל אוניברסיטה מחליטה כיצד לנהל את הממשל התאגידי שלה, ובכלל זה קובעת גם את תקופת כהונתו של הנשיא, את סמכויותיו של חבר הנאמנים ואת מספר החברים בו.</p>
<p><b>שינוי שם המוסד</b></p>	<p>לא רלוונטי</p>	<p>מוסד פרטי שמספר הפרופסורים בו דומה לזה שבאוניברסיטאות רשאי לשנות את שמו ל"אוניברסיטה חופשית" (Faculté Libre).</p>	<p>לא רלוונטי</p>

- 1 רענן הרִזֶהב וברק מדינה דיני השכלה גבוהה 126 (1999).
- 2 שם, בעמ' 127.
- 3 אמנון רובינשטיין ויצחק פשה **סדקים באקדמיה: חופש אקדמי, עצמאות אוניברסיטה, מעמד הסטודנט והזכות להשכלה גבוהה** 207 (2014).
- 4 לסקירת התפתחותן של המכללות בשנות התשעים ראו שלמה סבירסקי וברברה סבירסקי "השכלה גבוהה בישראל" **מידע על שוויון** 8, 1, 12 (מרכז אדוה 1997).
- 5 אוניברסיטת רייכמן (ולשעבר המרכז הבינתחומי הרצליה), המכללה האקדמית רמת גן, המכללה האקדמית נתניה, המסלול האקדמי המכללה למינהל, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, המרכז האקדמי פרס, המרכז האקדמי שלם, המרכז האקדמי שערי מדע ומשפט, הקריה האקדמית אונו ומכון שכטר למדעי היהדות. ראו "המוסדות להשכלה גבוהה" **אתר המועצה להשכלה גבוהה** <https://che.org.il/institutions/>
- 6 שיעור זה מתקבל לאחר שכוללים במניין הסטודנטים גם את 23,619 הסטודנטים שלמדו בשנת תשפ"א במכללות אקדמיות לחינוך שמתוקצבות על-ידי משרד החינוך. ראו המועצה להשכלה גבוהה "לוח 8 - סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה לפי תואר, סוג מוסד ומוסד לשנת תשפ"א" (2021) <https://che.org.il/wp-content/uploads/2021/10/Table-8.xlsx>
- 7 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "השכלה גבוהה בישראל - נתונים נבחרים לשנת הלימודים תשפ"א (2020/21) לרגל פתיחת שנת הלימודים האקדמית" (הודעה לתקשורת 6.10.2021) [https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2021/338/06\\_21\\_338b.pdf](https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2021/338/06_21_338b.pdf)
- 8 על הרקע לתיקון מס' 10 לחוק המועצה להשכלה גבוהה ועל מהותו של מוסד להשכלה גבוהה שאינו אוניברסיטה ראו הרִזֶהב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 128-133.
- 9 שם, בעמ' 130.
- 10 מצד אחד, ניתן ביטוי מובהק לגישה הראשונה בעצם הגדרתה של "מכללה" כמוסד "שאינו אוניברסיטה". מצד אחר, בחוק עצמו הושמטו ההגבלות - שנכללו בהצעת החוק - שלפיהן המכללות מיועדות להעניק תואר ראשון בלבד. אכן, בשנת 1999 התקבלה החלטה עקרונית במליג' לאפשר למכללות להעניק תואר שני. להרחבה ראו שם, בעמ' 131-132.
- 11 שם, בעמ' 132.
- 12 שם.
- 13 ראו **קובץ החלטות עקרוניות של המועצה להשכלה גבוהה 1975-1990** 54 (מרק אסרף עורך 1992).
- 14 הרִזֶהב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 132.
- 15 בשנת 1982 הוקמה מכללה בשם "המכללה האקדמית יהודה ושומרון", שפעלה בחסותה ובפיקוחה האקדמי של

אוניברסיטת בר־אילן, ובשנת 2005 היא החלה לפעול כמוסד עצמאי בשם "המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון". ביולי 2012 החליטה מל"ג יו"ש (גוף שבוטל ואוחד עם מל"ג בשנת 2019) על הפיכת המוסד לאוניברסיטה. בדצמבר של אותה שנה אישר אלוף פיקוד המרכז את ההחלטה, ומאז המוסד נקרא בשמו הנוכחי.

16 אוניברסיטת רייכמן, שהיא נאמור האוניברסיטה הפרטית הראשונה בישראל, נוסדה בשנת 1994 ופעלה עד ל־17 באוגוסט 2021 כמכללה אקדמית חוץ־תקציבית בשם "המרכז הבינתחומי הרצליה".

17 אורי כץ **השכלה גבוהה עודפת בישראל** i:ii (נייר מדיניות מס' 36, פורום קהלת (2017).

18 כהמלצתו של כץ, שם, בעמ' 62-63. אומנם עידוד הקמתם של מוסדות לא־מתוקצבים לא יפתור את בעיית ההשכלה העודפת מנקודת־המבט של הסטודנטים, אלא רק מההיבט של המימון הציבורי. אולם אם יש רכיב של איתות (signaling) ברכישת השכלה גבוהה עם השפעות חיזויות שליליות (שכן כולם רוכשים השכלה כי אחרים רוכשים השכלה), אזי המדינה אינה צריכה לעודד זאת, אלא להפך - עליה להקשות רכישת השכלה עודפת או למסותה. אולם בנייר מדיניות זה אנו דנים בעיקר בנושא המימון הציבורי, ופחות בנושא ההשכלה העודפת.

19 רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 207.

20 שם.

21 בהקשר זה יש לציין את אוניברסיטת רייכמן, אשר המודל שעמד לנגד עיני מייסדיה היה אוניברסיטת־העילית באר־צות־הברית, וכן את המרכז האקדמי שלם, שתוכנית הלימודים שהוא מציע בנויה במתכונת ה־Liberal Arts הנהוגה במכללות בארצות־הברית.

22 רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 207.

23 אור קשתי "האוצר: רמת המחקר וההוראה באקדמיה הישראלית ירודה - וממשיכה להידרדר" **הארץ** (27.11.2022) <https://www.haaretz.co.il/news/education/2022-11-27/ty-article/premium/00000184-b5a7-dd96-ad8c-ffaf5ef80000>

24 להרחבה ראו הר־זהב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 40-49.

25 שם, בעמ' 92-101. לפירוט אמות־המידה להכרה במוסד לא־מתוקצב ראו שם, בעמ' 140-146.

26 שם, בעמ' 266.

27 להצעה המסדירה את העניין ראו הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה **דין וחשבון** (2014).

28 להרחבה ראו הר־זהב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 142-146.

29 שם, בעמ' 147-153.

30 ס' 2 ו־3 לכללי המועצה להשכלה גבוהה (היתר לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה), התשל"ג-1972.

31 המלצות ועדת־המסנה פרסמו **בקובץ החלטות עקרוניות של המועצה להשכלה גבוהה בנושא מכללות אקדמיות 1990-1997** (1997).

32 המועצה להשכלה גבוהה "הנחיות תאגידיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות" (2019) <https://che.org.il/wp-content/uploads/2019/03/הנחיות-תאגידיות-ניסוח-מאושר.pdf>

33 ראו "הניהול האקדמי של המכללות האקדמיות - החלטת מל"ג מיום 18.11.2014 (ועדכון החלטות מל"ג מיום 4.11.2003, 15.2.2005, 1.7.2008, ומיום 12.7.2010)" **אתר המועצה להשכלה גבוהה** (18.11.2014) <https://che.org.il/decision/2-ניהול-אקדמי/>

34 אומנם, כעיקרון אין לאפשר באופן אוטומטי שינויים הנעשים במוסד לאחר ההכרה בו, ללא יכולת התערבות, שכן נראה שהדבר יזימן מניפולציה מצד המוסדות, קרי, עמידה בתנאים לשם קבלת האישור ושינוי דרסטי במדיניות לאחר־מכן. אולם ברור - וכך מקובל בכל המדינות שנסקרו - שככל שהמוסד הוכיח את עצמו מבחינה אקדמית, רמת הפיקוח עליו יורדת.

35 ראו "בקשת הקריה אקדמית אונו לקיים תוכנית לימודים לתואר שני (M.A) במדעי יהדות ותואר ראשון (B.A) בהתאם למתווה - בפרסום ותקשורת שיווקית במסגרת לימודים מחוץ לקמפוס בחיפה - בהתאם למתווה המועדון עליו החליטה המל"ג ביום 6.3.2018" **אתר המועצה להשכלה גבוהה** (12.6.2019) <https://che.org.il/decision/לי-לקיים-תוכנית-לי/בקשת-הקריה-אקדמית-אונו-לקיים-תוכנית-לי/>

36 ראו "בקשת המרכז הבינתחומי בהרצליה לקבלת 'אוטונומיה' לפתיחה והסמכה להענקת תואר שני לתוכניות לימודים חדשות" **אתר המועצה להשכלה גבוהה** (21.2.2018) <https://che.org.il/decision/2-בקשת-המרכז-הבינתחומי-בהרצליה-לקבלת-או-2/>

- 37 ראו "בקשת המסלול האקדמי של המכללה למינהל לפתיחת תוכניות לימוד במח"ר" אתר המועצה להשכלה גבוהה (13.11.2016) <https://che.org.il/decision/11>
- 38 ראו, למשל, גלעד מלאך, לי כהנר ואיתן רגב תוכנית החומש של מל"גות"ת לאוכלוסיה החרדית לשנים תשע"ב-תשע"ז: מחקר הערכה והמלצות לחומש הבא (תשע"ז-תשפ"א) (2016) <https://che.org.il/wp-content/uploads/2016/04/מחקר-חרדים.pdf>
- 39 ראו "בחינת מתן הכרה למרכז הבינתחומי בהרצליה כאוניברסיטה" אתר המועצה להשכלה גבוהה (26.7.2021) <https://che.org.il/decision/להכרה-למרכז-הבינתחומי-בהרצליה>
- 40 (George J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, 2 Bell J. Econ. Mgmt. Sci. 3, 3 (1971)
- 41 אביטל בן-שלמה, שחר אבימור, קטיה קנוכלמן ויצחק קליין טיוב האסדרה בישראל 11 (נייר מדיניות מס' 31, פורום קהלת 2017).
- 42 שם, בעמ' 12.
- 43 שם, בעמ' 13.
- 44 באופן כללי אפשר להעלות שתי טענות נגד הקביעות בפסקה שלעיל. האחת היא שיש גם גישות אחרות, החולקות על סטיגלר וקליין, שלפיהן יש חשיבות רבה לאסדרה כבדה שמונעת תחרות, כי יש לה יתרונות אחרים. גישות אלו, ככל שקיימות, אינן מקובלות עלינו. הטענה האחרת היא שסטיגלר וקליין צודקים ברוב המקרים אך יש ענפים, כגון רפואה והשכלה גבוהה, שהם שונים, כי קיים בהם שילוב מיוחד של מימון ציבורי רחב מאוד (רוב ההוצאה בהם היא ציבורית, ולא פרטית), של חוסר מידע מהותי מצד הצרכנים, של יתרונות לגודל ושל הכשרת המומחים. לכן הממשלה ובעיקר אנף התקציבים נלחמת להגבלת הרפואה הפרטית. מאותה סיבה, אפשר לטעון, ייתכן שיש להגביל את ההשכלה הגבוהה הפרטית. אף טענה זו אינה מקובלת עלינו. היא קיצונית מאוד, ופוגעת פגיעה קשה בחופש העיסוק ובתחרות החופשית בשוק ההשכלה הגבוהה. לראיה, אף לא אחת מהמדינות הנסקרות להלן בפרק המשווה אימצה גישה המגבילה עד כדי כך את ההשכלה הגבוהה הפרטית.
- 45 רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 207.
- 46 הרז'וב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 149.
- 47 שם, בעמ' 150-151.
- 48 רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 207.
- 49 שם.
- 50 הרז'וב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 148-152.
- 51 להרחבה ראו רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 208-219.
- 52 להרחבה ראו שם, בעמ' 211-219.
- 53 "הנחיות תאגידייות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות", לעיל ה"ס 32.
- 54 המועצה להשכלה גבוהה "הנחיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם נתמכים תקציבית" (2012) <https://che.org.il/wp-content/uploads/2012/04/הנחיות-למוסדות-להשכלה-גבוהה-שאינם-מתוקצבים.pdf>
- 55 "תקנון למיני פרופסורים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות" אתר המועצה להשכלה גבוהה (18.7.2014) <https://che.org.il/decision/להשכלה-במוסדות-לפרופסורים>
- 56 ראו יובל דרוך "ההפיכה התאגידיית באקדמיה הישראלית" הארץ (18.7.2019) <https://www.haaretz.co.il/magazine/the-edge/premium-1.7534901>
- 57 הוועדה לקביעת הנחיות למבנה הארגוני של מוסדות להשכלה גבוהה ברוח המתווה של דו"ח מלך (ועדת גרוסמן) "עקרונות התאגדות מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות (כולל הסכנין ומכון ויצמן למדע)" (31.3.2004) <https://che.org.il/wp-content/uploads/2016/10/מסמך-גרוסמן10.pdf>
- 58 ראו התנועה לאיכות השלטון בישראל ואגודת הסטודנטים באוניברסיטה העברית כרוניקה של התעלמות: אין הצליחו האוניברסיטאות בישראל לחמוק מן הניסיונות לשפר את המבנה הארגוני שלהן 55 (2011) <http://maagar.mqg.org.il/Portals/o/Article-pdf/article.pdf>
- 59 שם.

- 60 שם, בעמ' 56 (ההדגשות הוסרו): "בפועל, נראה כי על־מנת לאפשר את אכיפת עקרונות המסמך ואת אימוצם במו־סדות להשכלה גבוהה נראוי יש צורך שהמל"ג והות"ת יפעלו להבהרת מעמדו המחייב של המסמך על המשמעויות המשפטיות של אי־עמידה בעקרונותיו המחייבים. מטבע הדברים מתחייבת גם הבהרת המעמד של יתר הדו־יחסות וההחלטות שנתקבלו ושקדמו למסמך גרוסמן נוכח יחסי הגומלין בין המלצות המסמכים והעקרונות שנקבעו בכל אחד מהם. ברי כי בהעדר הנחייה ברורה לאוניברסיטאות לגבי העקרונות המחייבים אותם עליהן לאמץ, יתקשו גורמי הפיקוח - ובראשם הות"ת - לאכוף את העקרונות ולפעול כנגד המוסדות הנמנעים מיישומם. ככל שימצא כי המסמך כיום שקדמו למסמך גרוסמן בתוקפם, ואינם עומדים בסתירה לעקרונות המסמך, הרי שראוי לפעול לאכיפתם באופן מלא על־ידי האוניברסיטאות..."
- 61 כפי שנוכח מחבר מסמך זה כאשר כיהן כנשיא מכללה אקדמית לחינוך, כתנאי לקבלת תקציב מוותרת אולצו המכללות האקדמיות לחינוך להתאים את המבנה הניהולי והאקדמי שלהן להנחיות של מל"ג ות"ת למוסדות שאינם אוניברסיטאות. כמו־כן, אצל המחבר יש מסמך של מל"ג מלפני שנים אחדות למרכז הבינתחומי הרצליה, שהייתה אז מכללה לא־מתוקצבת, ובו התנתה מל"ג מתן אישור להענקת תואר שלישי במשפטים בכך שהמרכז הבינתחומי יאמץ הנחיות תאגידיות ומנהליות של מל"ג. משיחות עם נשיאי מכללות לא־מתוקצבות אחרות עולה תמונה דומה.
- 62 ראו הר־זהב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 144-146.
- 63 ס' 1 ואו(3) ל"הנחיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם נתמכים תקציבית", לעיל ה"ס 54. להרחבה ראו רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 209-210.
- 64 ראו "ההנחיות התאגידיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות - החלטת מל"ג מיום 12.2.2019" **אתר המועצה להשכלה גבוהה** (12.2.2019) <https://che.org.il/decision/2-להשכ-2/למוסדות-ההנחיות-התאגידיות-למוסדות-להשכ-2/>
- 65 הר־זהב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 144.
- 66 רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 210.
- 67 הר־זהב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 145.
- 68 שם.
- 69 שם, בעמ' 146, הע' 84, מציינים כי בטופס בקשה שפרסמה המועצה להשכלה גבוהה נקבע כי על מוסד - לרבות מוסד מתוקצב - הפונה בבקשה לפתיחת תוכנית לימודים חדשה למסור, במסגרת התחזית שלו להכנסות מתרומות, "צילומים של ההצעות וההתחייבויות [לתרומה]. תרומות ללא ההתחייבויות הרשמיות לא יתחשבה כמרכיב בסעיף ההכנסות".
- 70 שם, בעמ' 141.
- 71 רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 224.
- 72 על השפעות חיוביות של מוסדות אקדמיים על החברה, הכלכלה והוון האנושי באזורים שונים ראו אמנון פרנקל ואמיל ישראל **תרומתם של מוסדות להשכלה גבוהה לפיתוח מקומי** (הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המרכז לחקר העיר והאזור 2007).
- 73 רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 224.
- 74 אכן, המכללות הפריפריאליות תרמו רבות לפיתוח הפריפריה בישראל. כך עולה, למשל, מדוח של ועדת מומחים של ה־OECD על הגליל: "Establishing new higher education institutions has been one of the main mechanisms by which Israeli policy makers have influenced regional development." OECD, HIGHER EDUCATION IN REGIONAL AND CITY DEVELOPMENT: THE GALILEE, ISRAEL 114 (2011) <https://doi.org/10.1787/9789264088986-en>
- 75 ROGER L. WILLIAMS, THE ORIGINS OF FEDERAL SUPPORT FOR HIGHER EDUCATION: GEORGE W. ATHERTON AND THE LAND-GRANT COLLEGE MOVEMENT 41 (1991); Martin Trow, *Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies Since WWII*, in INTERNATIONAL HANDBOOK OF HIGHER EDUCATION 243, 270 (2007).
- 76 Morrill Act, 7 U.S.C. 301 et seq. (1862). בשנת 1890 הורחב החוק גם למוסדות שמהם צמחו הקולג'ים והאוניברסיטאות ההיסטוריים של האפרו־אמריקאים, ובשנת 1994 הוא הורחב גם לקולג'ים ואוניברסיטאות של האוכלוסייה האינדיאנית.
- 77 לדיון נרחב באמות־המידה לחלוקת התקציב ראו הר־זהב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 240-248.
- 78 שם, בעמ' 247.

- 79 רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 225.
- 80 שם.
- 81 הרז'וב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 247-248.
- 82 שם, בעמ' 248.
- 83 שם, בעמ' 248-249.
- 84 ראו שם, בעמ' 248 (בהסתמך על כתבה בעיתון **הארץ** מיום 24.5.1999 בעמ' 2). עוד דווח שם, בה"ש 113, כי שלוש מכללות חוץ-תקציביות הכריזו על שאיפתן ליהפך לאוניברסיטאות, וכי לשם כך הן מקדישות משאבים משמעותיים למחקר.
- 85 ראו רענן הרז'וב "פגמים משפטיים במערכת תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה" **המשפט** ה 67 (2000).
- 86 הרז'וב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 405.
- 87 רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 214.
- 88 כטענת רובינשטיין ופשה, שם.
- 89 מקרה כזה אירע כחוג למחשבת ישראל באוניברסיטה העברית בירושלים, כאשר קרן בראשותו של תורם לנתניהו מימנה משרות לארבעה מרצים כחוג, ואף ערכה ראינות למועמדים למשרות אלו. ראו אורי בלאו "החוג למחשבת ישראל, בחסות תומכי נתניהו" **הארץ** (9.2.2013) <https://www.haaretz.co.il/magazine/tozeret/2013-02-09/ty-article/0000017f-e723-d62c-a1ff-ff7bb1170000>
- 90 להרחבה על בעיית חוקיותן של החלטות מלי"ג ראו רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 215-217.
- 91 שם, בעמ' 216.
- 92 "הנחיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם נתמכים תקציבית", לעיל ה"ס 54, בס' 104 (לנספח א; המועצה להשכלה גבוהה "הנחיות למוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידי ות"ת" ס' 104 (לנספח א (2012) <https://che.org.il/wp-content/uploads/2012/04/הנחיות-למוסדות-להשכלה-גבוהה-מתוקצבים.pdf>
- 93 שם (בשני המקורות), בס' 14 לנספח א.
- 94 על כך כתבו בצדק רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 218: "אין אנו רואים שוני רלוונטי המצביע על הצורך בקביעה זו, והחלטה זו מעלה תמיהות: האם היא נקבעה בשל שיקולים זרים בלתי-חוקיים?"
- 95 שם, בעמ' 217.
- 96 שם.
- 97 שם, בעמ' 219. להרחבה ראו עמי וולנסקי "לאחר "העשור האבוד" - ההשכלה הגבוהה בישראל לאן?" 18:15 (מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל 2012).
- 98 החלטה 231/12 מישיבה 10 (519) של המועצה להשכלה גבוהה ה-12 "תקנון הוועדות העליונות של המלי"ג למיני פרופסורים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות" (13.11.2012) <https://che.org.il/wp-content/uploads/2016/12/13.11.2012-מועצה-מיום-13.11.2012-doc.pdf> (להלן: החלטת מלי"ג 231/12).
- 99 רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 211.
- 100 שם.
- 101 וכפי שכתבו רובינשטיין ופשה, "לא מדובר בהנחיה ספציפית למוסד בשל נסיבות קונקרטריות סבירות, אלא בהנחיה גורפת החלה רק מפאת הסיווג המוכר של אותו מוסד כלא-אוניברסיטאי". שם.
- 102 החלטת מלי"ג 231/12, לעיל ה"ס 98, בתנאי ד(1).
- 103 רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 212. עוד הם כתבו שם כי לדידם "התנאי הראשון שנקבע בהחלטה - שלילת התואר ממי שחדל לכהן בתפקיד במוסד שבו ניתן לו המינוי או הקידום - איננו חוקי. ראשית, אין למלי"ג כל סמכות לשלול מחבר סגל, שקיבל מינוי כדן, את תוארו". שנית, אם כלל זה ראוי, הם שואלים: "למה לא להחילו על האוניברסיטאות?"

- 104 החלטת מל"ג מיום 28.10.2014 מבטלת את נוסח הסעיף המופיע לעיל ליד ה"ס 102, ובמקום זאת כותבת: "החליטה הוועדה העליונה למינוי פרופסורים של המל"ג לאשר את בקשת המוסד כי מועמד ראוי לדרגת פרופסור חבר או פרופסור מן המניין, בעל הדרגה יישא בה על פי תנאי המוסד ואופן השימוש בדרגת פרופסור ומשכנו שייקבעו בתקנון האקדמי שלו ומינויים והעלאות לדרגות פרופסור". ראו "סעיף ד' בתקנון למינוי פרופסורים הישן - תנאים לשימוש בדרגת פרופסור" **אתר המועצה להשכלה גבוהה** (28.10.2014)  
<https://che.org.il/?decision=ת-פרופסורים-הישן>
- 105 ראו ס' ז ל"קריטריונים ותנאים לאישור מתן תואר פרופסור על ידי המוסדות (במוסדות להם אין הסמכה להעניק תואר פרופסור באופן עצמאי) - החלטת מל"ג מיום 16.11.2021 (ועדכון החלטת מל"ג מיום 18.7.2014) **אתר המועצה להשכלה גבוהה** (16.11.2021)  
<https://che.org.il/decision/2-ד-1-2014-כולל-סעיפים-ד-1-2>
- 106 "תקנון למינוי פרופסורים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות", לעיל ה"ס 55, בס' 105.
- 107 רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ס 3, בעמ' 212.
- 108 ש.ם.
- 109 הרזוב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 160-165.
- 110 לנוכח המגבלה המופיעה בס' 21 לחוק, שאין להשתמש באחד הכינויים המנויים שם - אוניברסיטה, טכניון, מכון טכנולוגי, פקולטה, אקדמיה, בית-ספר גבוה, מכללה אקדמית ועוד - אלא אם המוסד הוכר על ידי המועצה להשכלה גבוהה כמוסד להשכלה גבוהה.
- 111 הרזוב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 161.
- 112 ראו, למשל, שם, בעמ' 248 (נמצוין גם לעיל בה"ס 184), על שאיפתן של שלוש מכללות - המסלול האקדמי המכללה למינהל, המרכז הבינתחומי הרצליה והמכללה האקדמית נתניה - להיקרא "אוניברסיטה". גם המכון הטכנולוגי חולון הצהיר על שאיפתו ליהפך לאוניברסיטה.
- 113 "הגשה ופתיחת תכניות לתואר שלישי (דוקטורט) בתחומים מוגדרים במוסדות להשכלה גבוהה להם אין אישור להעניק דוקטורט באופן עצמאי - החלטת מל"ג מיום 30.12.2014" **אתר המועצה להשכלה גבוהה** (30.12.2014)  
<https://che.org.il/decision/ליש-דוקטור/הגשה-ופתיחת-תכניות-לתואר-שלישי-דוקטור>
- 114 הרזוב ומדינה, לעיל ה"ס 1, בעמ' 139.
- 115 *Digest of Education Statistics, Table 317.10*, NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS (NCES)  
[https://nces.ed.gov/programs/digest/d20/tables/dt20\\_317.10.asp?current=yes](https://nces.ed.gov/programs/digest/d20/tables/dt20_317.10.asp?current=yes)
- 116 Melanie Hanson, *College Enrollment & Student Demographic Statistics*, EDUCATION DATA INITIATIVE (July 26, 2022), <https://educationdata.org/college-enrollment-statistics>
- 117 *Fast Facts: Back-to-School Statistics*, NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS (NCES),  
<https://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=372#College-enrollment>
- 118 *Enrollment in Institutions of Higher Education*, MASSACHUSETTS DEPARTMENT OF ELEMENTARY AND SECONDARY EDUCATION, [https://www.doe.mass.edu/infoservices/reports/enroll\\_ihe/default.html](https://www.doe.mass.edu/infoservices/reports/enroll_ihe/default.html)
- 119 *Role of the U.S. Department of Education in Postsecondary Accreditation*, DATABASE OF ACCREDITED POSTSECONDARY INSTITUTIONS AND PROGRAMS (DAPIP), <https://ope.ed.gov/dapip/#/home>
- 120 Aaron Proffitt, *What Does It Mean If My College Is Unaccredited?*, BETTER COLLEGE STUDENT (July 5, 2017), <https://www.bettercollegestudent.com/mean-college-unaccredited/>
- 121 PETER D. ECKEL & JACQUELINE E. KING, AN OVERVIEW OF HIGHER EDUCATION IN THE UNITED STATES: DIVERSITY, ACCESS, AND THE ROLE OF THE MARKETPLACE 4 (American Council on Education 2004)
- 122 ש.ם.
- 123 *Becoming Accredited: For U.S. Institutions*, NEW ENGLAND COMMISSION OF HIGHER EDUCATION (NECHE), <https://www.neche.org/becoming-accredited/for-u-s-institutions/>
- 124 JUDITH HEIMAN & J. OLIVER SCHAK, OVERSIGHT OF PRIVATE COLLEGES IN CALIFORNIA 3 (Legislative Analyst's Office 2013).



	שם, בעמ' 5.	125
	Profitt, לעיל ה"ס 120.	126
	<i>Accreditation in the United States</i> , U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION, <a href="https://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/accreditation.html">https://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/accreditation.html</a>	127
	ש.ם.	128
	ש.ם.	129
	New England Commission of Higher Education (NECHE) <i>Requirements of Affiliation</i> (2020), <a href="https://www.neche.org/wp-content/uploads/2018/12/Pp100_Requirements_of_Affiliation.pdf">https://www.neche.org/wp-content/uploads/2018/12/Pp100_Requirements_of_Affiliation.pdf</a>	130
	<i>Becoming Accredited: For U.S. Institutions</i> , NEW ENGLAND COMMISSION OF HIGHER EDUCATION (NECHE), <a href="https://www.neche.org/becoming-accredited/for-u-s-institutions/">https://www.neche.org/becoming-accredited/for-u-s-institutions/</a>	131
	ש.ם.	132
	ש.ם.	133
	ש.ם.	134
	<i>Accreditation and State Regulatory Authorizations</i> , CALIFORNIA STATE UNIVERSITY (CSU), <a href="https://www.calstate.edu/attend/professional-and-continuing-education/Pages/Accreditation-and-State-Regulatory.aspx">https://www.calstate.edu/attend/professional-and-continuing-education/Pages/Accreditation-and-State-Regulatory.aspx</a>	135
	<i>State Licensed or Authorized Institutions</i> , COUNCIL FOR HIGHER EDUCATION ACCREDITATION (CHEA), <a href="https://www.chea.org/state-licensed-or-authorized-institutions">https://www.chea.org/state-licensed-or-authorized-institutions</a>	136
	ש.ם.	137
	<i>Are Graduate Certificate Programs Accredited?</i> , GRADUATE CERTIFICATE, <a href="https://www.graduatecertificates.com/faqs/accredited-graduate-certificate-programs">https://www.graduatecertificates.com/faqs/accredited-graduate-certificate-programs</a>	138
	Heiman & Schak, לעיל ה"ס 124, בעמ' 10.	139
	ש.ם.	140
	Eckel & King, לעיל ה"ס 121, בעמ' 3.	141
	ש.ם.	142
	ש.ם.	143
	שם, בעמ' 17.	144
	Richard Vedder, <i>There Are Really Almost No Truly Private Universities</i> , FORBES (Apr. 8, 2018), <a href="https://www.forbes.com/sites/richardvedder/2018/04/08/there-are-really-almost-no-truly-private-universities/?sh=4d1654eb57bc">https://www.forbes.com/sites/richardvedder/2018/04/08/there-are-really-almost-no-truly-private-universities/?sh=4d1654eb57bc</a>	145
	ש.ם.	146
	Laurie A. Harris & Marcy E. Gallo, <i>Federally Funded Academic Research Requirements: Background and Issues in Brief</i> (Congressional Research Service 2017), <a href="https://sgp.fas.org/crs/misc/R44774.pdf">https://sgp.fas.org/crs/misc/R44774.pdf</a>	147
	ש.ם.	148
	Association of American Universities, <i>University Research: The Role of Federal Funding</i> (Association of American Universities (2011), <a href="https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED517263.pdf">https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED517263.pdf</a>	149
	ש.ם.	150
	ש.ם.	151
	<i>NIH Awards by Location &amp; Organization</i> , NIH, <a href="https://report.nih.gov/award/index.cfm">https://report.nih.gov/award/index.cfm</a>	152

- Art Jahnke, *Who Picks Up the Tab for Science?*, BOSTON UNIVERSITY—THE BRINK (2015), 153  
<https://www.bu.edu/articles/2015/funding-for-scientific-research>
- Sarah Avery, *Duke University Among Top 10 in Nation for Federal Medical Research Funding*, 154  
 DUKE HEALTH (Feb. 11, 2021), <https://corporate.dukehealth.org/news/duke-university-among-top-10-nation-federal-medical-research-funding-1>
- What Is a Technical School?*, NEW ENGLAND INSTITUTE OF TECHNOLOGY (Oct. 29, 2020), 155  
<https://www.neit.edu/blog/what-is-a-technical-school>
- Fact Sheet: What Is the Perkins CTE, and How Does It Serve Immigrants?*, NATIONAL IMMIGRATION FORUM (July 156  
 .25, 2018), <https://immigrationforum.org/article/fact-sheet-perkins-cte-serve-immigrants/>  
 .ש.מ 157
- Eligibility Requirements*, FEDERAL STUDENT AID, 158  
<https://studentaid.gov/understand-aid/eligibility/requirements>
- Federal Pell Grants*, FEDERAL STUDENT AID, 159  
<https://studentaid.gov/understand-aid/types/grants/pell>  
 .ש.מ 160  
 .ש.מ 161  
 .ש.מ 162
- California Student Grants for College*, COLLEGE SCHOLARSHIPS, 163  
<http://www.collegescholarships.org/grants/states/california.htm>
- The New York State Tuition Assistance Program (TAP)*, NYS HIGHER EDUCATION SERVICES CORPORATION, [https://](https://www.hesc.ny.gov/pay-for-college/apply-for-financial-aid/nys-tap.html) 164  
[www.hesc.ny.gov/pay-for-college/apply-for-financial-aid/nys-tap.html](https://www.hesc.ny.gov/pay-for-college/apply-for-financial-aid/nys-tap.html)
- MASSGrant & MASSGrant Plus*, OFFICE OF STUDENT FINANCIAL ASSISTANCE (OSFA), 165  
<https://www.mass.edu/osfa/programs/massgrant.asp>
- Melanie Hanson, *Pell Grant Statistics*, EDUCATION DATA INITIATIVE (Oct. 31, 2022), 166  
<https://educationdata.org/pell-grant-statistics>
- ANTHONY P CARNEVALE & MARTIN VAN DER WERF, *THE 20% SOLUTION: SELECTIVE COLLEGES CAN AFFORD TO ADMIT MORE PELL GRANT RECIPIENTS* 13, 15 (Georgetown University—Center on Education and the Workforce 2017), <https://cewgeorgetown.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/The-20-Percent-Solution-web.pdf>
- Brian Pusser & Christopher P. Loss, *Colleges and Organizational Structure of Universities*, EDUCATION 168  
 ENCYCLOPEDIA (2020), <https://education.stateuniversity.com/pages/1859/Colleges-Universities-Organizational-Structure.html>
- בכתיבת חלק זה נעזרנו, בין היתר, בסקירה השוואתית שנכללה בעתירה המנהלית שהוגשה לבית המשפט המחוזי בירושלים על ידי המרכז הבינתחומי הרצליה ביום 7 בספטמבר 2020 נגד רשות התאגידים והמועצה להשכלה גבוהה בעניין שינוי שמו של המרכז הבינתחומי ל"אוניברסיטת רייכמן".
- ראו 20 1001 U.S.C. בהתאם לחקיקה הפדרלית, על־מנת שמוסד יעמוד בהגדרה של "מוסד להשכלה גבוהה" לצורך אותה חקיקה, עליו לקבל אקרדיטציה מגוף אקרדיטציה מוכן, אך כאמור, אין כל הבחנה בין סוגים שונים של מוסדות להשכלה גבוהה.
- .C.F.R. §§ 600-694 34 171  
 .NY CLS Educ § 2 172  
 .NY CLS Educ §§ 5001-5010 173  
 .New York State Board of Regents שמו של הגוף המוכר הוא NY CLS Educ § 224 174

- NEW YORK STATE BOARD OF REGENTS AND THE COMMISSIONER OF EDUCATION, HANDBOOK OF INSTITUTIONAL ACCREDITATION 175  
(2017), <http://www.nysed.gov/common/nysed/files/handbook-may-2017.pdf>
- .People v. Trump Entrepreneur Initiative LLC, 137 A.D.3d 409 (2016) 176
- .N.J. Administrative Code, Title 9A § 1-1.2 177
- .N.J. Administrative Code, Title 9A § 1-3.2 178
- .N.J. Administrative Code, Title 9A § 1-3.4 179
- Commonwealth v. Banks, 198 Pa. 397 (1901) 180  
פסק־דין זה הוא בן יותר ממאה שנה, אולם ההגדרה שבו למונח  
"אוניברסיטה" אומצה גם בהמשך. ראו, למשל, Pennsylvania State University v. University Orthopedics,  
.Ltd., 706 A.2d 863 (1998)
- .15A AMERICAN JURISPRUDENCE 2D, Colleges and Universities § 1 181
- Riley Action, *Is a Name Change a Game Change? The Impact of College-to-University Conversions* 182  
(EdWorkingPapers No. 21-417, Annenberg Institute, Brown University 2022),  
<https://www.edworkingpapers.com/sites/default/files/ai21-417.pdf>
- שם, בעמ' 7. 183
- שם. 184
- H. Rose Schneider, *State Board of Regents Approves Name Change for Utica College to Utica University*, 185  
OBSERVER-DISPATCH (Feb. 16, 2022), <https://www.uticaod.com/story/news/2022/02/16/utica-college-name-change-utica-university-approved-ny-state/6816242001/>
- What Is the Difference Between College and University?*, COLLEGE RANK, 186  
<https://www.collegerank.net/difference-college-university/>
- Action, לעיל ה"ס 182, בעמ' 7. 187
- שם, בעמ' 7-8. 188
- שם, בעמ' 8. 189
- Stephen Hunt & Vikki Boliver, *A Look at Private Higher Education in the UK*, INSIDE HIGHER ED 190  
(Apr. 18, 2019), <https://www.insidehighered.com/blogs/world-view/look-private-higher-education-uk>
- THE HIGHER EDUCATION CODE OF GOVERNANCE (Committee of University Chairs 2020), 191  
<https://www.universitychairs.ac.uk/wp-content/uploads/2020/09/CUC-HE-Code-of-Governance-publication-final.pdf>
- Registration with the OfS: Benefits of Registration*, OFFICE FOR STUDENTS ראו להבדל בין שני סוגי המוסדות הללו 192  
(Nov. 17, 2020), <https://www.officeforstudents.org.uk/advice-and-guidance/regulation/registration-with-the-ofs-a-guide/benefits-of-registration/>
- Steve Woodfield, *Private Higher Education in the United Kingdom: Myths and Realities*, 76 INT'L HIGHER 193  
EDUC. 11, 12 (2014), <https://ejournals.bc.edu/index.php/ihe/article/view/5523/4918>
- שם. 194
- .The Higher Education Code of Governance, לעיל ה"ס 191. 195
- שם. 196
- Table Comparing the HE Code of Governance and the University's Arrangements* UNIVERSITY OF OXFORD, 197  
<https://governance.admin.ox.ac.uk/table-comparing-the-he-code-of-governance-and-the-universitys-arrangements#collapse1458256>
- REVIEW OF POST-18 EDUCATION AND FUNDING (Independent Panel Report, 2019), 198  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/805127/Review\\_of\\_post\\_18\\_education\\_and\\_funding.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/805127/Review_of_post_18_education_and_funding.pdf)

- Who We Are: Overview*, OFFICE FOR STUDENTS, 199  
<https://www.officeforstudents.org.uk/about/who-we-are/>
- Who We Are: Our Board and Committees*, OFFICE FOR STUDENTS, 200  
<https://www.officeforstudents.org.uk/about/who-we-are/our-board-and-committees/>
- Monitoring and Intervention*, OFFICE FOR STUDENTS, 201  
<https://www.officeforstudents.org.uk/advice-and-guidance/regulation/monitoring-and-intervention/>
- Reducing Regulatory Burden*, OFFICE FOR STUDENTS, <https://www.officeforstudents.org.uk/advice-and-guidance/regulation/reducing-regulatory-burden/> 202
- The Right to Award UK Degrees* (Quality Assurance Agency 2018), [https://www.qaa.ac.uk/docs/qaa/guidance/the-right-to-award-degrees-18.pdf?sfvrsn=4a2f781\\_14](https://www.qaa.ac.uk/docs/qaa/guidance/the-right-to-award-degrees-18.pdf?sfvrsn=4a2f781_14) 203
- Degree Awarding Powers*, OFFICE FOR STUDENTS, <https://www.officeforstudents.org.uk/advice-and-guidance/regulation/degree-awarding-powers/> 204
- The Right to Award UK Degrees*, לעיל ה"ס 203, בעמ' 2.  
*Registration with the OfS: Benefits of Registration*, לעיל ה"ס 192. 206
- Registration with the OfS: Overview*, OFFICE FOR STUDENTS, <https://www.officeforstudents.org.uk/advice-and-guidance/regulation/registration-with-the-ofs-a-guide/benefits-of-registration/> 207
- Research Grants and Funding*, CITY, UNIVERSITY OF LONDON, <https://www.city.ac.uk/research/support/funding> 208
- עם זאת, סטודנטים כמוסדות פרטיים יכולים לקבל הלוואה רק עד סכום של 6,000 ליש"ט בשנה. *Finance for Students Studying at a Privately-Funded University or College* (Student Finance England 2015), [https://www.practitioners.slc.co.uk/media/1301/sfe\\_privately\\_funded\\_fs\\_1617\\_d.pdf](https://www.practitioners.slc.co.uk/media/1301/sfe_privately_funded_fs_1617_d.pdf) 209
- Sarah Hastings-Woodhouse, *What You Need to Know About the UK Government's AI and Data Science Scholarships*, FINDAMASTERS, <https://www.findamasters.com/blog/7745/what-you-need-to-know-about-the-uk-governments-ai-and-data-science-scholarships> 210
- GUIDE FOR MEMBERS OF GOVERNING BODIES OF UNIVERSITIES AND COLLEGES IN ENGLAND, WALES AND NORTHERN IRELAND (Committee of University Chairmen 2000), [https://dera.ioe.ac.uk/4503/2/01\\_20.pdf](https://dera.ioe.ac.uk/4503/2/01_20.pdf) 211
- Election of Chancellor of the University*, OXFORD UNIVERSITY GAZETTE (Feb. 27, 2003), <https://gazette.web.ox.ac.uk/election-of-chancellor-of-the-university>; *About the University, University of Cambridge*, <https://www.cam.ac.uk/about-the-university/how-the-university-and-colleges-work/people> 212
- The Roles of Chancellor and Pro-chancellor at the University of Gloucestershire*, UNIVERSITY OF GLOUCESTERSHIRE, <https://www.glos.ac.uk/information/knowledge-base/chancellor-and-pro-chancellor/> 213
- History of Higher Education in the United Kingdom*, K12 ACADEMICS, <https://www.k12academics.com/Higher%20Education%20Worldwide/Higher%20Education%20in%20the%20United%20Kingdom/history-higher-education-united-ki> 214
- Angela Harrison, *Private College to Award Its Own Degrees*, BBC NEWS (July 27, 2012), <https://www.bbc.com/news/education-18996223> 215
- University Title*, OFFICE FOR STUDENTS, <https://www.officeforstudents.org.uk/advice-and-guidance/regulation/university-title/> 216
- Regulatory Advice 13: How to Apply for University College and University Title*, OFFICE FOR STUDENTS, <https://www.officeforstudents.org.uk/publications/regulatory-advice-13-how-to-apply-for-university-college-and-university-title/> 217
- University Title*, לעיל ה"ס 216. 218

- Study in Canada: Education in Canada, EDUCATIONS.COM, <https://www.educations.com/study-guides/north-america/study-in-canada/education-system-6171> 219
- TSoM Team, *What Is the Difference Between Private and Public Colleges in Canada?*, TORONTO SCHOOL OF MANAGEMENT (July 10, 2019), <https://www.torontosom.ca/blog/what-is-the-difference-between-private-and-public-colleges-in-canada> 220
- .Quality Assurance, UNIVERSITIES CANADA, <https://www.univcan.ca/universities/quality-assurance/> 221
- Education in Canada: Post-secondary, CANADA.CA, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/new-immigrants/new-life-canada/education/types-school/post-secondary.html> 222
- Quality Assurance in Postsecondary Education in Canada, CANADIAN INFORMATION CENTRE FOR INTERNATIONAL CREDENTIALS (CICIC), [https://www.cicic.ca/1264/an\\_overview.canada](https://www.cicic.ca/1264/an_overview.canada) 223
- ש.מ. 224
- בכל פרובינציה יש פרטוקול שונה: לגבי אוניברסיטת טורונטו יש חוק שמגדיר בבירור את מועצת המנהלים ומה שניכולתה לעשות - <https://governingcouncil.utoronto.ca/secretariat/policies/faculty-association>; לגבי אוניברסיטת יורק כל ההנחיות כלולות בפרק 2 (governing bodies) - York University Act או <https://www.yorku.ca/secretariat/governance-documents/governance-structure-at-york-university>; ולגבי אוניברסיטת מקגיל הצירטר המלכותי קובע כי מועצת המנהלים היא הגוף המנהל העליון - McGill University, <https://www.mcgill.ca/boardofgovernors/governance> 225
- Responsibility for Education, COUNCIL OF MINISTERS OF EDUCATION, CANADA (CMEC), <https://www.cmec.ca/299/education-in-canada-an-overview/index.html> 226
- .Quality Assurance in Postsecondary Education in Canada, לעיל ה"ם 224 227
- ש.מ. 228
- ש.מ. 229
- ש.מ. 230
- ש.מ. 231
- ש.מ. 232
- Recommendations for Alberta Institutions, CAMPUS ALBERTA QUALITY COUNCIL (CAQC), <https://caqc.alberta.ca/applications-recommendations/recommendations-for-alberta-institutions; Degree Authorization>, GOVERNMENT OF BRITISH COLUMBIA, <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/education-training/post-secondary-education/institution-resources-administration/degree-authorization> 233
- TSoM Team, לעיל ה"ם 220 234
- Alex Usher, *When Should McGill Go Private?*, HIGHER EDUCATION STRATEGY ASSOCIATES (Oct. 10, 2012), <https://higherstrategy.com/when-should-mcgill-go-private/> 235
- KEN SNOWDON, WITHOUT A ROADMAP: GOVERNMENT FUNDING AND REGULATION OF CANADA'S UNIVERSITIES AND COLLEGES (Canadian Possible Research Networks (2005)), [https://oaresource.library.carleton.ca/cprn/40781\\_en.pdf](https://oaresource.library.carleton.ca/cprn/40781_en.pdf) 236
- ש.מ. 237
- .Project Grant: Eligibility, CANADIAN INSTITUTES OF HEALTH RESEARCH, <https://cihr-irsc.gc.ca/e/49805.html> 238
- Apply for a Canada Student Financial Assistance Loan/Grant as a Part-Time Student, GOVERNMENT OF YUKON, <https://yukon.ca/en/part-time-student-loan-grant> 239
- Moira Macdonald, *University Boards in the Spotlight*, UNIVERSITY AFFAIRS (Jan. 3, 2018), <https://www.universityaffairs.ca/features/feature-article/university-boards-spotlight/> 240

- Theresa Gemma Shanahan, *Good Governance and Canadian Universities: Fiduciary Duties of University Governing Boards and Their Implications for Shared Collegial Governance*, 14(8) INT'L J. EDUC. POL'Y & LEADERSHIP 1 (2019) 241
- .Members, CAMPUS ALBERTA QUALITY COUNCIL (CAQC), <https://caqc.alberta.ca/members> 242
- Ryerson University to Change Its Name amid Reckoning with History of Residential Schools 243  
CBC NEWS, (Aug. 27, 2021), <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ryerson-university-name-change-1.6154716>
- Higher Education System and Types of Universities in Germany, FINTIBA, <https://www.fintiba.com/moving-to-germany/studying/universities/university-system> 244
- Philip G. Altbach, Hans de Wit & Ayenachew A. Woldegiyorgis, *Public vs. Private Participation in Higher Education: Realities and Debates* (UNESCO 2021) 245  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380071>
- Jane Playdon, *How Much Does It Cost to Study in Germany?*, TOP UNIVERSITIES (Aug. 26, 2022), 246  
<https://www.topuniversities.com/student-info/student-finance/how-much-does-it-cost-study-germany>
- Tuition-Free Universities in Germany Taught in English, MY GERMAN UNIVERSITY, <https://www.mygermanuniversity.com/articles/tuition-free-universities-in-germany-taught-in-english> 247
- UAS7—Alliance of Excellent German Universities of Applied Sciences, MY GERMAN UNIVERSITY <https://www.mygermanuniversity.com/articles/uas7> 248
- .Berlin Higher Education Act, sec. 6 § 2-6. לעיל המוסדי. 249
- .UAS7—Alliance of Excellent German Universities of Applied Sciences לעיל ה"ס 248 250
- מועצה זו היא גוף ציבורי שייעודו הוא להבטיח את איכות ההוראה ורמת הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה בגרמניה. גוף זה מקובל על שבע עשרה המדינות בגרמניה שהיו שותפות ליצירתו מכוח ה-Interstate Study Accreditation Treaty. ראו <https://www.akkreditierungsrat.de/en/german-accreditation-council/tasks-german-accreditation-council> 251
- EQAR הוא הגוף האירופי המוסמך הרושם את כל הסוכנויות האקרדיטציה באירופה. כדי להיות רשומים ב-EQAR STANDARDS AND GUIDELINES FOR QUALITY ASSURANCE IN THE EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA (ESG) (2015), [https://www.eqar.eu/assets/uploads/2018/04/ESG\\_2015.pdf](https://www.eqar.eu/assets/uploads/2018/04/ESG_2015.pdf) 252
- .Tasks of the German Accreditation Council לעיל ה"ס 251 253
- ש.מ. 254
- ש.מ. 255
- Germany—Specific Legislative Framework, STUDENTNEWS.EU, <https://tertiary-education.studentnews.eu/s/2328/57788-Tertiary-education/317759-03-Germany-Specific-legislative-framework.htm> 256
- .Berlin Higher Education Act, sec. 1 § 1-5 257
- .Berlin Higher Education Act, sec. 6 § 22-5 258
- Joint Position of Students and Scientists in Bavaria, HOCHSCHULVISION BAYERN <https://hochschulvision.bayern/en/> 259
- ש.מ. 260
- ש.מ. 261
- ש.מ. 262
- כך, למשל, מוסדות פרטיים אינם רשאים להשתתף בתוכנית The Excellence Initiative, אשר מקצה משאבים למוסדות על בסיס מצוינותם במטרה להגדיל את יוקרתם. German Universities of Excellence, MY GERMAN UNIVERSITY, 263

- [.https://www.mygermanuniversity.com/articles/german-universities-of-excellence](https://www.mygermanuniversity.com/articles/german-universities-of-excellence)
- Germany: Higher Education Funding, EURYDICE, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/germany/higher-education-funding> 264
- .ש.מ 265
- .ש.מ 266
- .ש.מ 267
- , DAAD—German Academic Exchange Service, SARECO 268  
[.https://www.sareco.org/institution/daad-german-academic-exchange-service/](https://www.sareco.org/institution/daad-german-academic-exchange-service/)
- .ש.מ 269
- . Higher Education Funding, לעיל ה"ס 264 270
- What Is BAföG?, HOCHSCHULKOMPASS, <https://www.hochschulkompass.de/en/degree-programmes/fees-funding/federal-financial-aid-bafoeg.html> 271
- The German Federal Training Assistance Act (BAföG) Provides Educational Opportunities, BMBF, <https://www.bmbf.de/bmbf/en/education/bafoeg/the-german-federal-training-as-ides-educational-opportunities.html> 272
- .Berlin Higher Education Act, sec. 6 § 52-1(2) 273
- .Berlin Higher Education Act, sec. 6 § 64-1(4) 274
- .Berlin Higher Education Act, sec. 6 § 64-5 275
- .Berlin Higher Education Act, sec. 6 § 55-2 276
- The French Higher Education System, ENSC, <https://ensg.univ-lorraine.fr/international/international-students/the-french-higher-education-system/> 277
- Understanding Our Education System: The "Grandes Ecoles", ENSTA BRETAGNE, <https://www.ensta-bretagne.fr/en/understanding-our-education-system-grandes-ecoles> 278
- הלן כמה שמות של אוניברסיטאות פרטיות בצרפת: Pôle Universitaire Léonard de Vinci; Faculté libre de droit, d'économie et de gestion; Institut Catholique de Paris; Institut Catholique de Toulouse; Université Catholique de Lyon; Université Catholique de Lille 279
- משרד החינוך הצרפתי מבחין בין שני סוגים של מוסדות פרטיים להשכלה גבוהה: "מוסדות פרטיים להשכלה חופשית" (les établissements privés d'enseignement libre), שהוא שם קוד לאוניברסיטאות דתיות קתוליות; ומוסדות פרטיים להשכלה מעשית. 280
- OECD, *Education at a Glance 2014—France*, <https://www.oecd.org/education/France-EAG2014-Country-Note.pdf> 281
- Higher Education Framework in France*, EUROPEAN OBSERVATORY OF SERVICE-LEARNING IN HIGHER EDUCATION (EOSLHE) (Mar. 2020), <https://www.eoslhe.eu/higher-education-framework-in-france/> 282
- Virginie Dupont, *University Funding* בשנת 2021 93% מתקציב האוניברסיטאות הציבוריות בא מממון ציבורי. *in France Today and Tomorrow*, FRANCE UNIVERSITÉS (Sept. 14, 2021), <https://franceuniversites.fr/actualite/university-funding-in-france-today-and-tomorrow/> 283
- Dana Vioreanu, *Tuition Fees and Living Costs in France*, STUDYPORTALS (Jan. 13, 2022), <https://www.mastersportal.com/articles/355/tuition-fees-and-living-costs-in-france.html> 284
- Michal Rajski et al., *The Problem with French Universities*, EUCHICAGO, <https://voices.uchicago.edu/euchicago/the-problem-with-french-universities/> 285
- .ש.מ 286
- Accreditation Agencies for Higher Education in France*, FRANCEEDUCATION.INFO, <https://www> 287

[.franceeducation.info/higher-education/accreditation-agencies-for-higher-education.html](http://franceeducation.info/higher-education/accreditation-agencies-for-higher-education.html)

.ש.ם 288

.ש.ם 289

.ש.ם 290

A GUIDE FOR JOINT DOCTORATES BETWEEN FRANCE AND THE NETHERLANDS (Frans-Nederlandse Academie Réseau Franco-Néerlandais 2013), <http://nlfr.eu/wp-content/uploads/2017/01/A-guide-for-Joint-Doctorates-FRNL-juin-2013.pdf>; *What Is Involved in a Doctorate in France*, CAMPUS FRANCE [.https://www.campusfrance.org/en/what-involved-Doctorate-France](https://www.campusfrance.org/en/what-involved-Doctorate-France)

.Education Code, tit. 3, ch. 4, art. L731-1 292

*How Can You Evaluate the Quality of a Degree or Institute?*, CAMPUS FRANCE, [.https://www.campusfrance.org/en/certification-labels-institutes-France](https://www.campusfrance.org/en/certification-labels-institutes-France)

.ש.ם 294

Zoe McKenzie, *Higher Education Reform in France: Some Lessons from the Australian Experience*, FONDAPOL 295  
(Mar. 2009), <https://www.fondapol.org/en/study/1406/>

.282 Higher Education Framework in France, לעיל ה"ם 282

.International, HcéRES, <https://www.hceres.fr/en/international> 297

.Evaluation and Accreditation, HcéRES, <https://www.hceres.fr/en/evaluation-and-accreditation> 298

Frans Kaiser, *Higher Education in France*, (Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Universiteit Twente, Sept. 2007 [.https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5148318/2007countryreportfrance.pdf](https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5148318/2007countryreportfrance.pdf)

.ש.ם 300

.282 Higher Education Framework in France, לעיל ה"ם 282

Barbara Casassus, *France Set to Get First National Strategy for Research*, NATURE (Feb. 11, 2019), <https://www.nature.com/articles/d41586-019-00484-4> 302

*Le budget 2022 du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation* 303  
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE, <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/le-budget-2022-du-ministere-de-l-enseignement-superieur-de-la-recherche-et-de-l-innovation-50396>

304 חוק זה מעורר עם זאת קשיים מבחינת הביטחון התעסוקתי, שכן הוא מקשה מאוד קבלת משרה קבועה במחקר, ומאפשר בעיקר עבודה לתקופות קצרות. ראו ש.ם.

*Grants*, CROUS INTERNATIONAL, [https://www.sciencespo.fr/students/en/fees-funding/bursaries-financial-aid/european-students.html#:~:text=CROUS%20bursaries%20\(based%20on%20household,website%20of%20the%2015th%20January/](https://www.sciencespo.fr/students/en/fees-funding/bursaries-financial-aid/european-students.html#:~:text=CROUS%20bursaries%20(based%20on%20household,website%20of%20the%2015th%20January/) 305

.Education Code, tit. 3, ch. 4, art. L712-3 306

Stefano Boffo, Pierre Dubois & Roberto Moscati, *Changes in University Governance in France and in Italy*, 14 TERTIARY EDUC. & MGMT. 13 (2008)

.ש.ם 308

.ש.ם 309

.Education Code, tit. 3, ch. 4, art. L731-4 310

311 ה"מוסדות להשכלה גבוהה 'חופשית' מאוסדרים על-ידי חוק ההשכלה הגבוהה מיולי 1875. חוק זה אוסר כל קשר



Universities in France, UNIPAGE, כינם לבין המדינה. [https://www.unipage.net/en/universities\\_france](https://www.unipage.net/en/universities_france)

לפי הגדרה מקובלת של המונח "אוניברסיטה חופשית", מוסדות אלו should exist... beyond the control of a representative of the state, which, nevertheless, should..." "retain the right of inspecting them, because it provides for their support".  
Ch. V. Langlois, *The Question of Universities in France*, 9 Pol. Sci. Q. 510, 526 (1894) .ראו

האוניברסיטה החופשית של בריסל (The Université Libre De Bruxelles) 313  
מנדירה את המילה libre כמציינת "an attitude of free inquiry... [that] bows down to no dogma and..."  
no totalitarian idea of any sort. It signifies our moral commitment to always keep our freedom of conscience. This means that through their teachings, our University's professors will develop your "critical thinking skills and train you to engage in free inquiry"  
.ULB in a Nutshell. UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES, <https://www.ulb.be/en/about-ulb> .ראו

*Japanese Educational System*, STUDY IN JAPAN 314  
<https://www.studyinjapan.go.jp/en/planning/educational-system/>

Sophia Chawala, *Education in Japan*, WORLD EDUCATION NEWS & REVIEWS (WENR) (Feb. 18, 2021), [https://](https://wenr.wes.org/2021/02/education-in-japan) 315  
[wenr.wes.org/2021/02/education-in-japan](https://wenr.wes.org/2021/02/education-in-japan)

Chawala, לעיל ה"ם 315.

Fumihiko Maruyama, *Financing Universities in Japan*, in CYCLES OF UNIVERSITY REFORM: JAPAN AND FINLAND COMPARED 13 (Fumihiko Maruyama & Ian R Dobson eds., 2012), available at <https://www.niad.ac.jp/media/001/201802/pdf/nk002002.pdf>

Chawala, לעיל ה"ם 315.

319 ש.ם.

320 ש.ם.

321 ש.ם.

322 ש.ם.

Farida Ibrahim Ramadan et al., *Accreditation Policy of Higher Education: A Case Study of Japan*, 3 323  
INT'L J. CROSS-DISC. SUBJECTS EDUC. 1416, 1417 (2013)

Chawala, לעיל ה"ם 315.

325 ש.ם.

Ramadan, לעיל ה"ם 323, בעמ' 1418. מכללות מקצועיות וכן בתיספר להנדסאים נבדקים לעיתים כל חמש שנים.

Chawala, לעיל ה"ם 315.

*Institutional Certified Evaluation and Accreditation of Universities: Standards for Evaluation and Accreditation of Universities: 2019–2026* (National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education 2018), <https://www.niad.ac.jp/media/008/201901/NIAD-Standards%20for%20Evaluation.pdf>

Chawala, לעיל ה"ם 315.

330 ש.ם.

Ramadan, לעיל ה"ם 323, בעמ' 1418.

332 ש.ם.

*About Accreditation*, JAPAN ACCREDITATION COUNCIL FOR MEDICAL EDUCATION (JACME), 333  
<https://www.jacme.or.jp/en/accreditation/index.php>

Chawala, לעיל ה"ם 315.

- The National Institution for Academic Degrees and University Evaluation (NIAD-UE), Ramadan, לעיל ה"ס 323, בעמ' 1418.
- 335 יש גם גוף עצמאי שעוסק בהערכות מוסדיות פנימיות -
- Chawala, לעיל ה"ס 315.
- 336
- Maruyama, לעיל ה"ס 317, בעמ' 22.
- 337
- ש.ם. 338.
- ש.ם. 339.
- ש.ם. 340.
- 341 לשם המחשה, בשנת 1975 היה שכר הלימוד באוניברסיטאות הלאומיות בסביבות 360 דולר (כ־52,000 ין יפני), ואילו בשנת 2008 הוא כבר היה בסביבות 5,000 דולר (כ־723,000 ין יפני). בהתאם, בשנת 1975 היה היחס בין שכר הלימוד באוניברסיטאות הלאומיות לשכר הלימוד באוניברסיטאות הפרטיות בערך 1:5, ואילו בשנת 2008 היה היחס קטן בהרבה, ועמד על 1:1.6 בערך.
- Maruyama, לעיל ה"ס 317, בעמ' 24.
- 342
- ש.ם, בעמ' 20.
- 343
- ש.ם, בעמ' 23.
- 344
- ש.ם. 345.
- ש.ם, בעמ' 25.
- 346
- Tetsushi Kajimoto, *Japan Unveils \$8 Bln University Fund in Growth Strategy*, REUTERS (Nov. 8, 2021), <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-panel-urges-govt-launch-88-bln-university-fund-2021-11-08/>
- 347
- Maruyama, לעיל ה"ס 317, בעמ' 19.
- 348
- 349 יצוין, עם זאת, כי 80% מכספי המענקים הללו ניתנים לחוקרים באוניברסיטאות הלאומיות, כי אוניברסיטאות אלו ממוקדות יותר במחקרי STEM. ש.ם.
- Suvendrini Kakuchi, *New Era of University-Industry Collaboration Launched*, UNIVERSITY WORLD NEWS (July 350 11, 2015), <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20150710143733375>
- 351
- WISE Program (Doctoral Program for World-Leading Innovative & Smart Education), MEXT, <https://www.mext.go.jp/en/policy/education/highered/title02/detail02/1373919.html>
- 352
- Maruyama, לעיל ה"ס 317, בעמ' 25.
- 353
- Donald F. Westerheijden, *University Governance in the United Kingdom, the Netherlands and Japan: Autonomy and Shared Governance After New Public Management Reforms*, 18 Nagoya J. Higher Educ. 199, 212 (2018), available at <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/29069159/11.pdf>
- 354
- ש.ם, בעמ' 208.
- 355
- Jun Oba, *Incorporation of National Universities in Japan and Its Impact upon Institutional Governance* 4 (paper prepared for the COE international seminar, Hiroshima University, Jan. 16, 2016), <https://home.hiroshima-u.ac.jp/oba/docs/incorporation2006.pdf>
- 356
- PROCEEDINGS OF THE 11TH EUROPEAN CONFERENCE ON MANAGEMENT LEADERSHIP AND GOVERNANCE 33 (José Carlos Dias Rouco ed. 2015).
- 357
- Akiyoshi Yonezawa, *The Academic Profession and University Governance Participation in Japan: Focusing on the Role of Kyoju-Kai*, 8 EDUC. STUDIES IN JAPAN 19, 20 (2014).
- 358
- Reiko Yamada, *Impact of Higher Education Policy on Private Universities in Japan: Analysis of Governance and Educational Reform through Survey Responses* 15 HIGHER EDUC. F. 19, 20 (2018).
- 359
- ש.ם.



## פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של עם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



ISBN 978-965-7796-06-1



9 789657 796061

**פורום קהלת (ע"ר)**

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)

[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)