



דוד בועז

יוזם ויעוץ עסקי בע"מ

DAVID BOAS

Business Consultant LTD

חוות דעת כלכלית

**בעניין דוח ועדת שוחט לקביעת שכר הלימוד
במוסדות המתקצבים להשכלה גבוהה**

מוגש להתאחדות הסטודנטים הארצית

מגדל אביב, רחוב ז'בוטינסקי 7
רמת-גן 52520
טל: 03-5755646
פקס: 03-5757845
office@davidboas.co.il
www.davidboas.co.il

אוקטובר 2007

תוכן עניינים

1. תמצית מנהלים..... 4

1.1. רקע כללי..... 4

1.2. מטרת חוות הדעת..... 4

1.3. עיקרי דוח ועדת המשנה לקביעת שכר הלימוד..... 4

1.4. כשלים בדוח שוחט ובדוח ועדת המשנה..... 4

1.4.1. המשגים בדוח שוחט..... 4

1.4.2. כשלי דוח ועדת המשנה..... 5

1.5. חוסר היעילות במוסדות להשכלה הגבוהה..... 6

2. רקע כללי..... 7

2.1. ועדת שוחט – 2007..... 7

2.2. ועדת וינוגרד – 2001..... 7

2.3. ועדת מלץ – 1996..... 7

2.4. השוואה בינלאומית..... 7

3. עיקרי הממצאים של ועדת המשנה לקביעת שכר הלימוד..... 9

4. כשלים בדוח שוחט ובדוח ועדת המשנה לקביעת שכר הלימוד..... 10

4.1. המשגים בדוח שוחט..... 10

4.1.1. הצגת חסר של הנטל על הסטודנטים..... 10

4.1.2. נשיאה בלתי שוויונית בנטל..... 11

4.2. הכשלים של ועדת המשנה לקביעת שכר הלימוד..... 12

4.2.1. קביעת גובה שכר הלימוד אינה מנומקת..... 12

4.2.2. הוועדה לא הציגה השוואות בינלאומיות..... 12

4.2.3. מודל ההלוואות המוצע לסטודנטים אינו אפקטיבי..... 12

4.2.4. סתירה בין המלצות הוועדה לבין ייעוד הוועדה לסייע לסטודנטים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך... 13

4.2.5. התעלמות מהשלכות בטווח הבינוני והארוך של ייקור שכר הלימוד באורח דראסטי..... 14

4.2.6. אין פיתרון מוצע לטיפול בגורמים שהביאו את המערכת למצוקה כלכלית..... 14

4.2.7. התעלמות ממרכיב חשוב של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל..... 14

4.2.8. שימוש סותר בנתוני המחקר..... 14

4.2.9. סתירה בין המלצות לשכ"ל אחיד לתואר ראשון לבין שכ"ל דיפרנציאלי ללימודי תואר שני..... 15

5. חוסר היעילות במוסדות להשכלה הגבוהה..... 17

5.1. רקע כללי..... 17

5.2. דוגמאות לעיוותים בשימושי המערכת להשכלה גבוהה..... 17

5.2.1. שכרם של עובדים מנהלתיים..... 17

5.2.2. ניהול לקוי של נכסים באוניברסיטאות..... 19

5.2.3. מחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי חוץ..... 20

תוכן לוחות

- לוח 1 : שכר הלימוד השנתי באוניברסיטאות הציבוריות במדינות ה-OECD, 2004-2005.....7
- לוח 2 : פירוט מקורות המימון לתוספת המומלצת לשנת 2013.....10
- לוח 3 : התוספת האמיתית בגין עדכון שכר הלימוד.....10
- לוח 4 : עלות השכר של בעלי תפקידים ועובדים בעלי שכר גבוה לשנת 2005.....17

תוכן תרשימים

- תרשים 1 : מקורות תוספת התקציב למוסדות להשכלה גבוהה בפועל, ע"פ המלצת דוח שוחט.....11

1. תמצית מנהלים

1.1. רקע כללי

בראשית שנת 2007, מונה אברהם (בייגה) שוחט על ידי ראש הממשלה, שר האוצר ושרת החינוך לעמוד בראשות הוועדה הציבורית לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל (להלן "ועדת שוחט"). ועדת שוחט הורכבה מארבע ועדות משנה. ביולי 2007 פורסם דוח ועדת המשנה לקביעת מערכי הסיוע וגובה שכר הלימוד בראשותה של ד"ר ליאורה מרידור. הוועדה קבעה, בין היתר, כי יש להעלות את שכר הלימוד לתואר ראשון ב-72% וזאת בניגוד להמלצות ועדת וינוגרד מאפריל 2001 להורדה הדרגתית של שכר הלימוד במשך 5 שנים עד לכדי 50% משכר הלימוד דאז.

בהנחה שיאומצו המלצות ועדת שוחט, תעלה ישראל מהמקום השישי למקום הראשון מבין הארצות המפותחות בעולם (OECD) בגובה שכר הלימוד לתואר ראשון, וזאת על פי הדוח "מבט כולל על חינוך 2006", אותו פרסם ארגון ה-OECD בשנת 2007.

1.2. מטרת חוות הדעת

מטרת חוות הדעת היא לבחון את המלצות ועדת המשנה לקביעת שכר הלימוד בראשות ד"ר ליאורה מרידור (להלן "ועדת המשנה") ולהציע מודל חלופי לקביעת שכר הלימוד.

1.3. עיקרי דוח ועדת המשנה לקביעת שכר הלימוד

להלן עיקרי המלצות ועדת המשנה:

1. להעלות את שכר הלימוד לתואר הראשון בכ-70% מ-8,600 שקל בשנה כיום ל-14,800 שקל בשנה.
2. לפצל את שכר הלימוד לשני מרכיבים: הראשון בסך 5,800 שקל ישולם ע"י הסטודנט במזומן מדי שנה במהלך לימודיו והמרכיב השני בסכום של 9,000 שקל, ימומן באמצעות הלוואה שתיפרע רק אם הכנסתו בעתיד של הסטודנט תעלה על 5,300 שקל ברוטו בחודש.
3. להעמיד את החזר ההלוואה על 285 שקל בחודש על פני 10 שנים החל משנה אחת לאחר סיום התואר.
4. להטיל על סטודנט שלא יסיים את לימודיו במהלך השנים התקניות של התואר, להחזיר את ההלוואה בתום 5 שנים מיום תחילת לימודיו.
5. לאפשר למוסדות לייקר את שכר הלימוד לתואר השני עד לכדי כ-60% מהשכר הנוכחי ובלבד שיהיה בתחום שבין 15,000 ל-18,500 שקל בשנה. לכל מוסד תהיה גמישות לקבוע שכר לימוד דיפרנציאלי למקצועות השונים.
6. לרכז את משאבי המלגות בידי גוף אחד על מנת לייעל את מנגנון ההקצאה.
7. להקצות סכום נוסף של 30 מיליון שקל למלגות לעידוד לימודי תואר ראשון במדעי הרוח.

1.4. כשלים בדוח שוחט ובדוח ועדת המשנה

1.4.1. המשגים בדוח שוחט

דוח שוחט, בהמליצו על הגדלת משאבי מערכת ההשכלה הגבוהה בהדרגה עד לתוספת שנתית של כ-2.5 מיליארד שקל בתשע"ג (2013), שגה בשלושה היבטים עיקריים:

1. **הוועדה לא התייחסה לכלל הסוגיות בתחום ההשכלה הגבוהה בישראל.** הוועדה לא הציגה בעבודתה ניתוח כלכלי של הגירעון בסקטור זה ומהגורמים שיצרו אותו, וממילא לא התייחסה הוועדה לפתרונות הנדרשים.
2. **הוועדה התעלמה מהמכללות לחינוך ומהמכללות הלא מתוקצבות ומתלמידיהן.** אוכלוסיה זו מהווה כ-20% מכלל הסטודנטים ולהמלצות הוועדה יש השלכות משמעותיות לגביה.
3. **הוועדה מטילה נטל בלתי שוויוני בפיתרון מצוקת ההשכלה הגבוהה.** הוועדה ממליצה כי הממשלה תממן 51% ממשאבי המוסדות שנשחקו בשנים האחרונות, הסטודנטים 44%, התורמים כ-5% והמוסדות 0%. במילים אחרות: **המוסדות להשכלה ייהנו מהגדלת הכנסות של לפחות 2.5 מיליארד שקל ללא כל השתתפות מצידם ומבלי שהם נדרשים לנקוט בצעדי הבראה והתייעלות כלשהם.**

1.4.2. **כשלי דוח ועדת המשנה**

מניתוח דוח ועדת המשנה עולים תשעה כשלים עיקריים:

1. **קביעת גובה שכר הלימוד אינה מנומקת.** בוועדה לא הוצג מודל כלכלי או מתודולוגיה כלשהי, שהביאו אותה לקביעת שכר הלימוד המומלץ בגובה של 14,800 שקל. בפרוטוקולי ועדת המשנה נכתב: "לסיום הישיבה נתבקשו הנוכחים לציין, ללא נימוקים, את טווח שכר הלימוד הנראה להם..."¹ שכר הלימוד המומלץ הינו ממוצע של מספר הצעות שעלו בניכוי 700 שקל שהופחתו ללא כל נימוק.
2. **הימנעות מהצגת השוואות בינלאומיות למול המדינות המפותחות בעולם.** לא הוצגה השוואה בינלאומית של שכר הלימוד במדינות ה-OECD, לא הוצגה השוואה בינלאומית של שכר הלימוד כאחוז מהתל"ג לנפש ולא הוצגה השוואה של מנגנוני ההלוואות המוצעים לסטודנטים במדינות אחרות בעולם.
3. **מודל ההלוואות המוצע כאמצעי לספיגת העלייה הדרסטית בשכ"ל - איננו אפקטיבי.** ספק רב אם מודל ההלוואה המוצעת יוכל להיות אפקטיבי, שכן גם כיום הלוואות מסוג זה זמינות אך יש להן ביקוש נמוך, ובעיקר "סף המענק" הוא כה נמוך עד שהוא מאבד כל משמעות.
4. **הוועדה נמנעה מהמלצות על סיוע לסטודנטים נזקקים למרות שנדרשה לכך.** בניגוד לייעודה ולכותרת של עבודתה ("ועדת המשנה לקביעת מערכי הסיוע וגובה שכר הלימוד"), לא המליצה הוועדה על הגדלת הסיוע לאוכלוסיית הסטודנטים ממעמד כלכלי נמוך.
5. **הערכה שגויה של תוספת ההכנסות בגין ייקור שכר הלימוד.** עפ"י הוועדה תוספת ההכנסות תעמוד על 605 מ' שקל. תוספת ההכנסות בחישוב נכון עומדת על 1,079 מליון שקל.
6. **התעלמות מהשלכות בטווח הבינוני והארוך של ייקור שכר הלימוד באורח דראסטי.** להעלאה כה ניכרת של שכר הלימוד יש השלכות שליליות על הגדלת אי השוויון בחברה הישראלית מכיוון שהאמצעי לספיגת ההתייקרות, קרי, ההלוואות לסטודנטים, הינו אמצעי בלתי יעיל שיקטין את הנגישות להשכלה של בני השכבות החלשות על הפוטנציאל האקדמי הטמון בהם.

¹ פרוטוקול ועדת המשנה מיום 11/04/2007.

7. **לא מוצע פיתרון לטיפול בגורמים שהביאו את המערכת למצוקה כלכלית.** הוועדה לא איתרה את הגורמים שהביאו למצוקה הכלכלית במערכת ההשכלה הגבוהה, וממילא לא הציעה טיפול אפקטיבי בשורשי הבעיה. הכוונה בעיקר לחוסר היעילות בניהול המוסדות. ההמלצה "לפטור" את המוסדות מנקיטת צעדים של הבראה וייעול בד בבד עם ייקור שכר הלימוד בשיעור כה גבוה - איננה עומדת בשום מבחן ציבורי של החלטה כלכלית-מוסרית.
8. **התעלמות ממרכיב חשוב של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל.** הדוח מתעלם מ-23 אלף הסטודנטים לתואר ראשון במכללות לחינוך ואיננו עוסק במכללות הפרטיות ובסטודנטים הלומדים בהן המהווים כ-15% ממספר הסטודנטים הכולל. יש לזכור שהביקושים הגבוהים להשכלה גבוהה שזינקו בשנים האחרונות העלו את דרישות האוניברסיטאות ואילצו צעירים רבים להירשם למכללות הפרטיות למרות המחיר.
9. **שימוש לא עקבי בנתוני המחקר ששימשו את הוועדה.** בהתייחסה לעניין נגישות ההשכלה, קבעה הוועדה בהסתמך על מחקרו של ד"ר יואב פרידמן, לפיו רק 2% בכל מחזור נתקלים בקושי כלכלי לעמוד בתשלום שכר לימוד. אבל, בהמשך המחקר נאמר מפורשות כי סטודנטים שהוריהם נמנים על החמישון התחתון, אינם מגיעים ללימודים אקדמאיים מסיבה כלכלית. למעשה, ועדת המשנה הסתמכה על מחקר אשר הראה כי מצבם הכלכלי של ההורים בהחלט מהווה חסם לנגישות למוסדות להשכלה גבוהה, בניגוד מוחלט להמלצותיה של ועדת המשנה.
10. **סתירה בהמלצות הוועדה: שכ"ל אחיד ללימודי תואר ראשון לעומת שכ"ל דיפרנציאלי ללימודי תואר שני.** המורכבות בחישוב וביישום שכר לימוד דיפרנציאלי, הביא אותה להמלצה על שכר לימוד אחיד לתואר ראשון, בעוד שלגבי התואר השני סמכה הוועדה ידיה על העיקרון הדיפרנציאלי ואף השאירה בידי האוניברסיטאות את ההחלטה על קביעת שכר הלימוד לפי מגמות הלימוד.

1.5. חוסר היעילות במוסדות להשכלה הגבוהה

כאמור לעיל בסעיף 1.4.1 נקודה 2, העלאת שכר הלימוד מבטאת פתרון חד צדדי ובלתי שוויוני מבחינת הנשיאה בנטל הבראת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. אין תקדים לתוכניות הבראה בסקטור הציבורי שבו הגורם המסתייע איננו נדרש לצמצם את הוצאותיו כתנאי לסיוע מקביל של גורמים אחרים. צמצום הגירעון הכספי הכולל בסקטור ההשכלה הגבוהה בישראל חייב בראש ובראשונה להתבצע ע"י המוסדות עצמם בפעולות ריאליות ממשיות כמו גם בפעולות של מראית עין. באוניברסיטאות שוררים כיום עיוותים כלכליים הבאים לידי ביטוי בהרחבה בלתי מוצדקת של הוצאותיהן השוטפות. להלן שתי דוגמאות:

1. **ניהול לקוי של נכסי האוניברסיטאות.** דוח מבקר המדינה 2006, חשף ארבעה ליקויים עיקריים:

- א. הדוחות הכספיים של האוניברסיטאות אינם משקפים נכונה את מצבן הכספי.
- ב. אין נהלים לגבי הקצאת דירות בבעלות האוניברסיטאות.
- ג. אין ניהול כלכלי של נדל"ן השייך לאוניברסיטאות.
- ד. אין עמידה בהתחייבויות להקצאת כספים לעתודות.

2. **מחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי חוץ.** דוח מבקר המדינה לשנת 2004 חשף שלושה כשלים עיקריים בעניין זה:

- א. פיקוח ובקרה לקויים על הוצאות במסגרת תקציבי המחקר הממומנים בידי גורמי חוץ.
- ב. אי קיום פיקוח ובקרה מספקים מצדה של הקרן הלאומית למדע.
- ג. עודפי הכנסה פנימיים במחקרים.

2. רקע כללי

2.1. ועדת שוחט – 2007

ביוני 2007, פורסם דוח ועדת המשנה לקביעת מערכי הסיוע וגובה שכר הלימוד (להלן "דוח ועדת המשנה"). דוח זה, הינו תוצר של אחת מארבע ועדות המשנה שגיבשו את דוח "הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל" (להלן "ועדת שוחט"). רובם המכריע של חברי הוועדה היו אנשי אקדמיה, נציגות המכללות הייתה זעומה והוועדה כלל לא כללה נציגות של מדעי הרוח והסטודנטים.

2.2. ועדת וינוגרד – 2001

באפריל 2001, פורסם דוח הוועדה הציבורית להורדה הדרגתית של שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה, בראשותו של נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב (בדימוס) ד"ר אליהו וינוגרד. הוועדה קבעה, בתיאום עם שר האוצר דאז אברהם שוחט, תוואי שבו יופחת בהדרגה שכר הלימוד במשך 5 שנים, לכדי 50% משכר הלימוד דאז. הוועדה קבעה, בתיאום עם שר האוצר, כי הממשלה היא שתממן את ההפחתה בשכר הלימוד של הסטודנטים וכי ההפחתה בשכר הלימוד לא תבוא על חשבון האוניברסיטאות.

2.3. ועדת מלץ – 1996

ביוני 1996, מונה שופט ביהמ"ש העליון (בדימוס) יעקב מלץ, לעמוד בראש הוועדה הציבורית לקביעת גובה שכר הלימוד ומפעלי סיוע לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה לשנים תשנ"ז (1996/97) תשס"א (2000/2001). הוועדה נתבקשה לבחון את גובה שכר הלימוד, מבנהו ומנגנוני הסיוע לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה לחמש השנים העוקבות. הוועדה קבעה בין השאר שלא תהיה העלאה של שכר הלימוד למעט עדכון חד-שנתי בהתאם למדד המחירים לצרכן, כמו כן קבעה הוועדה שלסטודנטים יינתנו הלוואות ללא ריבית לצורך מימון לימודיהם.

2.4. השוואה בינלאומית

בשנת 2007 פרסם ארגון ה-OECD דוח בשם "מבט כולל על חינוך 2006". בדוח השוואות בין מדינות ה-OECD בשורה ארוכה של פעילויות בתחומי החינוך כולל השקעות בחינוך, הישגי תלמידים, מבנה תעסוקה של המורים, שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה ועוד. להלן לוח המציג את שכר הלימוד (בדולרים מותאמים לכוח הקנייה), של הסטודנטים הלומדים באוניברסיטאות ציבוריות במדינות ה-OECD:

לוח 1: שכר הלימוד השנתי באוניברסיטאות הציבוריות במדינות ה-OECD, 2004-2005

(בדולרים, מותאם לכוח הקנייה)

מקום	מדינה	שכר לימוד במוסדות מתוקצבים
1	ישראל (אם תקבל המלצת ועדת שוחט)	5,170
1	ארצות הברית	5,027
2	יפן	3,920
3	קוריאה	3,883
4	אוסטרליה	3,855

3,464	קנדה	5
3,055	ישראל (כיום)	6
1,859	בריטניה	7
1,764	ניו זילנד	8
1,646	הולנד	9
1,017	איטליה	10
837	אוסטריה	11
795	ספרד	12
638	בלגיה	13
325	צרפת	14
276	טורקיה	15
0	נורווגיה	16
0	איסלנד	17
0	צ'כיה	18
0	דנמרק	19
0	פינלנד	20
0	אירלנד	21
0	פולין	22
0	שוודיה	23

Source: Education at a Glance 2006 – Table B5.1 , OECD 2007.

מהלוח ניתן לראות, כי שמונה מדינות אינן גובות כלל שכר לימוד, כמו כן ניתן לראות שכבר במצב הקיים, שכר הלימוד בישראל גבוה בכ-65% מהמדינה האירופאית שבה שכר הלימוד הוא הגבוה ביותר (בריטניה). ישראל היא בין המדינות שגובות שכר לימוד מהגבוהים בעולם המערבי מהסטודנטים הלומדים באוניברסיטאות הציבוריות. במידה ויתקבלו המלצות ועדת שוחט, תעלה ישראל מהמקום השישי למקום הראשון בעולם בגובה שכר הלימוד.

3. עיקרי הממצאים של ועדת המשנה לקביעת שכר הלימוד

דוח ועדת המשנה מציג ניתוח של מצב שכר הלימוד בישראל בהתחשב בשכרם של בוגרי תואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה. בדוח נטען, כי מצד אחד התשואה על ההשכלה היא גבוהה אך מצד שני, קשיי נזילות עשויים למנוע מצעירים חסרי אמצעים מלהירשם ללימודים גבוהים. על מנת לשפר את המצב, ממליצה ועדת המשנה על הצעדים הבאים:

1. שכר הלימוד לתואר הראשון יהיה אחיד לכל המקצועות ולכל המוסדות, יתייקר בכ-70% ויעמוד על 14,800 שקל בשנה. שכר הלימוד ישולם בשני חלקים: חלק אחד יעמוד על 5,800 שקל בשנה ואותו ישלם הסטודנט במזומן במהלך לימודיו. החלק השני, ימומן באמצעות הלוואה בסך 9,000 שקל לכל שנת לימוד, שתינתן לכל דורש שטרם מלאו לו 35.
2. את ההלוואה יחזירו רק הסטודנטים שהכנסתם בעתיד, כבוגרי מוסד אקדמי תעלה על סכום של 5,300 שקל ברוטו בחודש.
3. ההחזר החודשי של מלוא ההלוואה יעמוד על 285 שקל בחודש במשך 10 שנים, החל משנה אחת לאחר סיום התואר.
4. סטודנט שלא יסיים את לימודיו במהלך השנים התקניות של התואר, יחל להחזיר את ההלוואה בתום 5 שנים מיום תחילת לימודיו.
5. המוסדות יוכלו לייקר את שכר הלימוד עד לכדי 60% משכר הלימוד הנוכחי ולכל מוסד תהיה גמישות לקבוע שכר לימוד דיפרנציאלי למקצועות השונים בתחום שבין 15,000 ל-18,500 שקל בשנה.
6. שכר הלימוד, על שני מרכיביו (התשלום במזומן וההלוואה), ישמור על ערכו הריאלי.

בנוסף, ממליצה ועדת המשנה לבצע שני מהלכים מעשיים על מנת לשפר את אפקטיביות מתן המלגות לצעירים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך:

1. לאגם את משאבי המלגות הניתנות על בסיס מעמד חברתי-כלכלי ולרכזם בידי גוף אחד, על מנת לרכז את המידע בנושא ולמנוע כפילויות במענקים. יחד עם זאת, הוועדה אינה מוצאת לנכון להגדיל את הסכום הכולל של המלגות המוקצבות על ידי הות"ת, ומסתפקת בהמלצה כללית למוסדות לתמוך יותר בסטודנטים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך במיוחד. הוועדה אינה מציעה כל הצעה אופרטיבית ואף אינה נוקבת בסכום הכספי הראוי למימוש המלצתה.
2. יחד עם זאת, ממליצה הוועדה להקצות עוד 30 מיליון שקל למלגות ייעודיות לצורך עידוד לימודי תואר ראשון במדעי הרוח.

4. כשלים בדוח שוחט ובדוח ועדת המשנה לקביעת שכר הלימוד

4.1. המשגים בדוח שוחט

הדוח ממליץ להגדיל את משאבי מערכת ההשכלה הגבוהה בהדרגה עד לתוספת שנתית של כ- 2.5 מיליארד שקל בתשע"ג (2013). להלן פירוט המקורות של תוספת המשאבים השנתית לשנת 2013:

לוח 2: פירוט מקורות המימון לתוספת המומלצת לשנת 2013

(מיליוני שקלים)

605	תוספת בגין עדכון שכ"ל בקיזוז 210 מש"ח שיופנו למערך הסיוע המומלץ
229	תוספת מלוא שכ"ל בגין הגידול המומלץ בסטודנטים על פי שכ"ל מעודכן
834	סה"כ השתתפות סטודנטים
930	תקציב מדינה - תוספת לבסיס התקציב
200	תיקון בסיס - תוספת לבסיס התקציב
361	תקציב המדינה - תוספת לבסיס התקציב בגין הגידול במספר הסטודנטים
1,491	סה"כ השתתפות ממשלה
150	הכנסות עצמיות - תוספת לבסיס התקציב מתרומות לקרנות צמיתות ומהכנסות אחרות
2,475	סה"כ כללי

המקור: על בסיס דוח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, עמ' 57, לוח 2.

מניתוח לוח זה עולים שני משגים עיקריים:

4.1.1 הצגת חסר של הנטל על הסטודנטים

על פי הוועדה תעמוד תוספת ההכנסות למוסדות להשכלה גבוהה בגין ייקור שכ"ל על 605 מיליון שקל לשנה ואולם, על פי חישובנו, מצאנו כי תוספת ההכנסות למוסדות תעמוד על 1,079 שקלים. פער זה נובע משני גורמים:

א. הוועדה מקזזת מחישוב תוספת תשלומי הסטודנטים את עלות מערך הסיוע המומלץ העומד על 210 מ' שקלים.

ב. הוועדה שגתה בחישוב ההשפעה של העלאת שכר הלימוד והעלייה במספר הסטודנטים על הכנסת המוסדות כפי שמוצג בלוח 3.

לוח 3: התוספת האמיתית בגין עדכון שכר הלימוד

135,000 סטודנטים	מספר הסטודנטים בתואר ראשון*
6,200=14,800-8,600 שקל	התוספת לשכ"ל עפ"י המלצת דוח שוחט
837=6,200 * 135,000 מ' שקל	סך התוספת למקורות המימון של המוסדות מתואר ראשון
47,000 סטודנטים	מספר הסטודנטים בתואר שני ושלישי*

התוספת לשכ"ל עפ"י המלצות דוח שוחט	5,150=16,750-11,600 שקל
סך התוספת למקורות המימון של המוסדות מתואר שני	242 מ' שקל = 5,150 * 47,000
סך התוספת למקורות המימון של המוסדות	837 מ' + 242 מ' = 1,079 מ' שקל
התוספת למקורות המימון של המוסדות – עפ"י דוח שוחט	605 מ' שקל
ערך הטעות של ועדת שוחט	605 מ' – 1,079 מ' = 474 מ' שקל

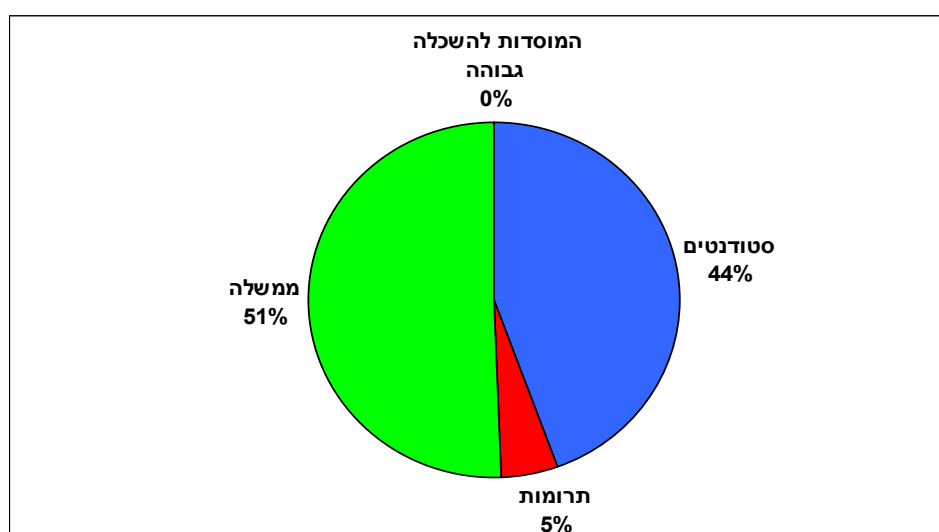
*הנתונים מתבססים על נתוני הלמ"ס בשנת תשס"ה וכוללים כ-23,000 הסטודנטים לתואר אקדמי במכללות לחינוך.

ועדת שוחט שגתה אפוא, בקובעה כי תוספת ההכנסות למוסדות להשכלה גבוהה, מייקור שחר הלימוד תעמוד על 605 מיליון שקל לשנה. חישוב פשוט של הנתונים המוצגים בלוח 3, מראה כי התוספת האמיתית תעמוד על כ-1,079 מיליון שקל, דהיינו דוח שוחט "טעה" ב-474 מיליון שקל. יש לציין כי גם לו היינו מתעלמים מהסטודנטים במכללות לחינוך כפי שעשתה הוועדה היינו מגלים שהוועדה טעתה בלמעלה ממאה מליון שקלים. למעשה, התוספת הכוללת למוסדות להשכלה הגבוהה תגיע לקרוב לשלושה מיליארד שקלים, זאת במידה והממשלה תעמוד בהתחייבויותיה.

4.1.2. נשיאה בלתי שוויונית בנטל

הדרך להשגת הבראה של המוסדות להשכלה גבוהה, צריכה להתבצע, כמקובל בתוכניות הבראה, ע"י צמצום הוצאות בקרב המוסדות כמו גם בהגדלת מקורות ההכנסה שלהם. הקטנת ההוצאות צריכה להתבצע באמצעות נקיטת צעדי הבראה וייעול. תוספת ההכנסות של המוסדות צריכה להתחלק בין ארבעת השחקנים המוזכרים בדוח שוחט: הממשלה, המוסדות, הסטודנטים ותורמים. להלן תרשים 1 המציג את תוספת ההכנסות עפ"י החלוקה בין ארבעת הגורמים על פי ועדת שוחט כמפורט בלוח 2:

תרשים 1: מקורות תוספת התקציב למוסדות להשכלה גבוהה בפועל, ע"פ המלצת דוח שוחט



מתרשים 1 ניתן לראות כי הממשלה בסופו של דבר תממן 51% מהתוספת, הסטודנטים 44%, התורמים כ-5% והמוסדות 0%. במילים אחרות: המוסדות להשכלה ייהנו מהגדלת הכנסות של

לפחות 2.5 מיליארד שקל ללא כל השתתפות בצד ההכנסות, ומנגד ללא שנקטו בצעדי הבראה והתייעלות.

4.2. הכשלים של ועדת המשנה לקביעת שכר הלימוד

עיון בהמלצות ועדת המשנה מעלה קיומם של מספר כשלים בדוח – חלקם באים לידי ביטוי בעמימות בדרך קביעת ההמלצות, חלקם נובעים מהתעלמות מקשיים המצויים במודל שהנחה את הוועדה וחלקם הינם כשלים מתודולוגיים. להלן שמונת הכשלים העיקריים שעלו בדוח:

4.2.1. קביעת גובה שכר הלימוד אינה מנומקת

מרבית החברים בוועדה לא הציגו מודל כלכלי או מתודולוגיה כלשהי, שסייעו להם להחליט על גובה שכר הלימוד המומלץ. בפרוטוקולי ועדת המשנה נכתב: "לסיום הישיבה נתבקשו הנוכחים לציין, ללא נימוקים, את טווח שכר הלימוד הנראה להם..."². לא ניתן להשתחרר מהתחושה כי הוועדה הונחתה בקביעת שכר הלימוד הראוי בהשגת תוספת תקציבית מקבילה ובהתאם לכך נקבע ייקור שכר הלימוד. נקיטת שיטה כזו לקביעת שכר הלימוד יש בה מגרעות לרוב: שיטת מיקוח זו נוטשת בהכרח את הבחינה הרחבה של ההצדקה הכלכלית של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. ממילא, השיטה איננה והארוך של פיתרון המצוקה הכלכלית של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. ממילא, השיטה איננה שואפת לזיהוי גורמי הגירעון ודרך הטיפול בהם. כל חברי ועדת המשנה סברו שיש להעלות את שכר הלימוד. ההעלאה שהוחלט לגביה, של 14,800 שקל הייתה תוצאה של ממוצע של הצעות חברי הוועדה, בניכוי של 700 שקל שהופחתו ללא כל נימוק.

4.2.2. הוועדה לא הציגה השוואות בינלאומיות

הוועדה נמנעה מלהציג השוואות בינלאומיות של מצב שכר הלימוד והשימוש בהלוואות במדינות מפותחות בעולם. כפי שיוצג, השוואה של מדינת ישראל עם המדינות המפותחות בעולם מעמידה את ישראל באחד המקומות הראשונים ביקור שכר הלימוד. כפי שהוצג בסעיף 2.4 לעיל ניתן לראות ששכר הלימוד בישראל גבוה בכל דרך שנבחר לבחון אותו.

4.2.3. מודל ההלוואות המוצע לסטודנטים אינו אפקטיבי

ההלוואה המוצעת בדוח מוצגת ככלי שינטרל את הקושי שבתשלום שכר לימוד גבוה ובכך יאפשר להעלות את שכר הלימוד, מבלי שהדבר יפגע בנגישות למוסדות להשכלה הגבוהה. למעשה, המודל המוצע לא רק שלא יסייע בפיתרון בעיית הנגישות למוסדות להשכלה הגבוהה, אלא אף יחמיר את הבעיה מהטעמים הבאים:

א. **ביקוש נמוך להלוואות** – הוועדה מציינת כי צינור מימון זה כמעט ואינו מנוצל כיום למימון שכר לימוד, מכיוון שסטודנטים חוששים לקחת הלוואה למימון לימודיהם, אכן, הלוואות מסוג זה מוצעות לסטודנטים מזה שנים, אך שיעור הניצול שלהן נמוך מאוד. חברי הוועדה מודעים לחוסר הניצול של ההלוואות לסטודנטים, אך לא נותנים לכך מענה בהמלצות הוועדה. מה גורם לוועדה הנכבדה לחשוב שהסטודנטים יחרגו ממנהגם וייטו לקחת הלוואות? ואם זו

² פרוטוקול ועדת המשנה מיום 11/04/2007.

המציאות כפי שמתארת הוועדה, מדוע היא רואה בהלוואה פיתרון יעיל ומטילה את כל הייקור של שכר הלימוד על ההלוואה?

ב. **ההלוואה המוצעת אינה אטרקטיבית.** הריבית השנתית הגלומה בהלוואה המוצעת, עומדת על כ-4.9% לפרק זמן של עשר שנים. כאמור, כיום מציעים הבנקים המסחריים, במסגרת הסדרים עם מוסדות להשכלה גבוהה, הלוואות שניתן להחזירן עד 6 שנים מיום סיום התואר ובתנאי ריבית טובים יותר. מקריאת הפרוטוקולים מתברר כי הוועדה לא התכוונה שההלוואה המוצעת תהיה אטרקטיבית, כפי שניתן ללמוד מפרוטוקול הוועדה, מיום 21 בפברואר 2007, שבו נקבע ללא הסתייגות:

"יש לקבוע, כי הריבית על ההלוואות תהיה גבוהה דיה,

כדי לא ליצור תמרוץ יתר ללקיחת הלוואות".

משמעות הדבר, היא כי בניגוד להמלצות הוועדה, לא רק שבהלוואה המוצעת אין כל חידוש מהותי ואין בה משום אמצעי למימון ייקור שכר הלימוד בשיעור של 72%, אלא שמראש לא הייתה כוונה שההלוואה תהיה אמצעי מימון יעיל ומשמעותי.

ג. **סף המענק שקבעה הוועדה - איננו אפקטיבי.** ועדת המשנה קבעה "סף מענק" (בלשונונו – ד.ב.) כדי להקטין את אי הוודאות שבלקיחת הלוואה. הוועדה קבעה כי סטודנט יחזיר את ההלוואה רק אם הכנסתו בעתיד תהיה גבוהה מסכום סף של 5,300 שקל. בדוח ועדת המשנה ובפרוטוקולים של הוועדה, לא נמצא תיעוד לגבי אופן חישוב הסכום והוא איננו מתיישב עם ממוצע השכר של בעלי השכלה תיכונית העומד על 5,500 שקל בחודש. **לא סביר, בלשון המעטה, לצפות מצעיר להשקיע כסף (שכר לימוד והוצאות קיום מחוץ לבית הוריו), זמן ואובדן הכנסה, רק על מנת ש"יובטח" לו סכום הנמוך באופן משמעותי מהשכר הממוצע שמקבלים פרטים הדומים לו ביכולותיהם.**

ד. **פגיעה בשכבות החלשות** – מחקרים שונים מראים, כי קיים מתאם חיובי בין הרקע הכלכלי של הסטודנט לבין סיכוייו לסיים את לימודיו³. על פי המלצת ועדת המשנה, גם סטודנט שלא יסיים את לימודי התואר הראשון, ייאלץ להחזיר את ההלוואה שלקח ואף בפרק זמן קצר יותר (בתוך 5 שנים מתחילת לימודיו). בשל כך, ייווצר מצב בו סטודנטים מרקע חברתי-כלכלי נמוך ייצאו קרחים מכאן ומכאן. מחד גיסא לא יצליחו אלה לסיים את התואר ומאידך גיסא הם ייאלצו להתמודד עם החזר הלוואה לאורך שנים וכל זה מבלי שהצליחו לרכוש לעצמם תואר אקדמי שעשוי היה לשפר את שכרם. לפיכך, **דווקא בני השכבות החלשות, יעדיפו להימנע מהסיכון שבהלוואה ויימצא שבכך הם עלולים גם להפסיד את יכולתם להשיג תואר אקדמי. לעומתם, בני השכבות הכלכליות החזקות, ימשיכו להחזיק בנגישות גבוהה ללימודים אקדמאיים עם או בלי הלוואה – ואי השוויון בחברה הישראלית יגדל.**

4.2.4. סתירה בין המלצות הוועדה לבין ייעוד הוועדה לסייע לסטודנטים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך

למרות שמה של הוועדה, "ועדת המשנה לקביעת מערכי הסיוע וגובה שכר הלימוד", ואף על פי שגם בדוח עצמו וגם במהלך ישיבות ועדת המשנה הדגישו החברים את הצורך בהגדלה משמעותית של מערכי הסיוע לסטודנטים בעלי מעמד חברתי כלכלי נמוך ואת מחויבותה של הוועדה לנגישות כל השכבות להשכלה גבוהה, בסופו של דבר ובאופן תמוה, **כלל לא הומלץ על הגדלת תקציבי הסיוע**

³ דר' יואב פרידמן (2007), "מגבלת נזילות בלימודי ההשכלה הגבוהה בישראל".

לאוכלוסיה זו. את ההימנעות מהגדלה בפועל של תקציב הסיוע, מסבירים חברי ועדת המשנה בקביעתם כי:

"להערכתנו יספיק סכום זה (תקציב הסיוע הנוכחי – ד.ב.) לתמיכה במרכיב המזומן שגודלו צפוי לרדת מאוד בעתיד בהשוואה למצב הנוכחי..." (מתוך הדוח).

באשר לסטודנטים בעלי מעמד חברתי כלכלי נמוך בעיקר מן הפריפריה, ממליצים חברי הוועדה להטיל על המוסדות להשכלה הגבוהה לסייע להם מתקציביהם, אך בפועל, הוועדה איננה כוללת זאת בהמלצותיה וכך גם הטלת הסיוע על המוסדות מתמסמסת לחלוטין. לעומת זאת, הוועדה ממליצה להקצות לות"ת 30 מליון שקל, עבור מלגות ייעודיות לעידוד הלימודים לתואר ראשון בתחום מדעי הרוח. מתוך הדוח ניתן להבין, כי מדובר במלגות שינתנו על בסיס הישגים ולא על בסיס חברתי-כלכלי.

4.2.5 התעלמות מהשלכות בטוח הבינוני והארוך של ייקור שכר הלימוד באורח דראסטי

להעלאה כה ניכרת של שכר הלימוד יש השלכות שליליות על הגדלת אי השוויון בחברה הישראלית מכיוון שהאמצעי לספיגת ההתייקרות, קרי, ההלוואות לסטודנטים, הינו אמצעי בלתי יעיל שיקטין את הנגישות להשכלה של בני השכבות החלשות.

4.2.6 אין פיתרון מוצע לטיפול בגורמים שהביאו את המערכת למצוקה כלכלית

הוועדה לא איתרה את הגורמים שהביאו למצוקה הכלכלית במערכת ההשכלה הגבוהה, וממילא לא הציעה טיפול אפקטיבי בשורשי הבעיה. הכוונה בעיקר לחוסר היעילות בניהול המוסדות וכן בחוסר הגיון כלכלי בניהול המערכת על ידי ות"ת, שבא לידי ביטוי בהקמת מוסדות רבים מדי בשנים האחרונות שהרחיב את הגירעון של המערכת. ההמלצה "לפטור" את המוסדות מנקיטת צעדים של הבראה וייעול בד בבד עם ייקור שכר הלימוד בשיעור כה גבוה - איננה עומדת בשום מבחן ציבורי של החלטה כלכלית-מוסרית.

4.2.7 התעלמות ממרכיב חשוב של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל

(א) התעלמות מהסטודנטים במכללות לחינוך

הדוח מתעלם באופן מכוון מ-23 אלף הסטודנטים לתואר ראשון במכללות להוראה הלומדים לתואר בוגר בחינוך (B.Ed). שכר הלימוד של הסטודנטים במכללות אלה צמוד לשכר הלימוד בשאר המכללות המתוקצבות. העובדה שמכללות אלה מתוקצבות (נכון להיום) על ידי משרד החינוך ולא על ידי הות"ת אינו משנה את העובדה שהן חלק ממערכת ההשכלה הגבוהה בישראל וכך יש להתייחס אליהן.

(ב) התעלמות מהסטודנטים הלומדים במכללות הפרטיות

הדוח איננו עוסק במכללות הפרטיות ובסטודנטים הלומדים בהן המהווים כ-15% ממספר הסטודנטים הכולל. הביקושים הגבוהים להשכלה גבוהה שזינקו בשנים האחרונות העלו את דרישות האוניברסיטאות ואילצו צעירים רבים להירשם למכללות הפרטיות למרות המחיר.

4.2.8 שימוש סותר בנתוני המחקר

בפרק "נגישות", קובעת ועדת המשנה באופן חד משמעי, כי שכר הלימוד הנוכחי אינו מהווה חסם לנגישות. בקביעתם, מתבססים חברי ועדת המשנה על מחקר של חבר (מחליף) בוועדה, דר' יואב פרידמן, ממחלקת המחקר של בנק ישראל – "מגבלת נזילות בלימודי ההשכלה הגבוהה בישראל" - המציג נתונים המצביעים על כך ש:

"...רק 2% בכל מחזור נתקלו בקושי לשלם שכר לימוד עקב מצבם הכלכלי

של ההורים."

ברם, בהסתמכות על ציטטה זו יש משום טעות לוגית קשה. אין בה כדי להעיד כי שכר הלימוד הנוכחי אינו מהווה חסם לנגישות, שהרי נתון זה מתייחס לסטודנטים שכבר החליטו ללמוד, ובהחלטתם זו התחשבו כבר בצורך לשלם שכר לימוד ועלויות נוספות וכן ההפסד הצפוי בהכנסה למשך תקופת הלימודים. יתר-על-כן, עובדה זו דווקא יכולה להעיד, כי רק יוצאי משפחות מבוססות יכולים להרשות לעצמם לימודים גבוהים. עיון באותו מחקר מצביע דווקא על קשיי נגישות:

"...התוצאה לגבי הזכאים לבגרות במסלול העיוני תומכת בהשערה כי

פרטים שהוריהם שייכים לחמישון התחתון מבחינת המצב הכלכלי

סובלים ממגבלת נזילות ולכן נמנעים מלימודים אקדמאים..."

כלומר, מצבם הכלכלי של ההורים מקרב 20% החלשים באוכלוסייה מהווה חסם לנגישות למוסדות להשכלה גבוהה, בניגוד מוחלט לקביעת חברי ועדת המשנה שהסתמכה באופן מוטעה על אותו מחקר עצמו.

מכיוון שחברי הוועדה שותפים (ובצדק) לקביעה כי המטרה היא "להבטיח נגישות לכל צעיר העונה על תנאי הקבלה האקדמיים" (מתוך דוח ועדת המשנה), ראוי היה להציג בדוח את המסקנה שפורסמה במסגרת אותו מחקר, המתבססת על שיטות חישוב אקונומטריות. במקום זאת, בחרו חברי הוועדה להסיק מתוך נתון בודד במחקר מסקנה הפוכה מן המסקנה העיקרית שעולה במחקר. עוד עולה ממחקר זה כי:

"מהרגרסיות עולה כי קיים פער מובהק בהסתברות לסיים תואר ראשון

בין פרטים שהוריהם נמצאים באחד מהחמישונים העליונים מבחינת

המצב הכלכלי לפרטים עם מאפייני בגרות דומים שהוריהם נמצאים

בחמישון התחתון של ההכנסה..."

משמעות הדבר, היא כי גם פרט עם יכולות אינטלקטואליות אך לא כלכליות, שבוחר להירשם ללימודים אקדמאים, למרות הקשיים הכלכליים, מתקשה להתמיד ולסיים את לימודיו בשכר הלימוד הנוכחי, וזאת למרות כל מלגות הסיוע המוצעות.

4.2.9 סתירה בין המלצות לשכ"ל אחיד לתואר ראשון לבין שכ"ל דיפרנציאלי ללימודי תואר שני

אחת מן הקביעות התמוהות בדוח ועדת המשנה, נוגעת להבדל בקביעת שכ"ל ללימודי התואר הראשון והשני. בעוד הדוח ממליץ להנהיג שכר לימוד אחיד לתואר הראשון, הוא ממליץ על שכר לימוד דיפרנציאלי ללימודי התואר השני תוך מתן מרחב תמרון למוסדות לקבוע את גובהו לפי מקצועות נלמדים.

בחינת הטיעונים העיקריים המופיעים בדוח בעד הנהגת שכ"ל אחיד בלימודי התואר הראשון מראים את השיקולים הבאים:

1. **מורכבות שכר לימוד דיפרנציאלי:** ועדת המשנה סבורה כי שכר לימוד דיפרנציאלי הוא עניין מורכב, בגלל הצורך לחשב תשואה פרטית לכל מקצוע לימוד, הכרוך במספר רב של הנחות. האם טיעון זה איננו תופס לגבי שכר לימוד תואר שני? חישוב שכר לימוד

דיפרנציאלי ובעיקר יישומו, הינו מורכב, להערכתנו, גם עבור סטודנטים לתואר השני. גם חישוב התשואה על לימודים שמשולם עבורם שכר דיפרנציאלי הוא מורכב ואין ספק שיש סתירה מהותית בהמלצותיה של ועדת המשנה בעניין זה.

2. **קושי בהגדרת התשואה הפרטית:** בדוח ועדת המשנה נטען, כי כיום ישנה מגמה הולכת וגוברת של לימודים רב-תחומיים דבר המקשה על הגדרת התשואה הפרטית להשכלה. טענה זו תקפה אף לגבי לימודים לתואר שני. תואר זה כולל מסלולים שונים, אשר את חלקם ניתן לסווג כרב תחומיים. מכאן, שהקושי הנוצר בגינם בהגדרת התשואה הפרטית נכון גם כאשר המדובר במסלולי הלימודים לתואר שני, והראייה לפיה המגמה הנ"ל קיימת רק בלימודי התואר הראשון, כלל איננה נכונה.

3. **שיקול מוטעה והתערבות מיותרת בחופש הבחירה של הסטודנט:** בדוח הועלה החשש, כי שכר לימוד דיפרנציאלי ישפיע על החלטת הסטודנט לתואר ראשון בבואו לבחור תחום לימודים מסוים, שכן הוא עלול לוותר על תחום "יקר" לטובת זול יותר, למרות שלפי כישוריו הוא היה צריך לבחור אחרת. אין בגישה זו היגיון כלכלי, שהרי אם בחירת הלימודים מושפעת משיקולים כלכליים, אזי הבחירה צריכה להיות מונחית עפ"י ההשתכרות המרבית העתידית בניכוי עלות הלימודים ולא עפ"י שכר הלימוד כשלעצמו. בנוסף, לא ברור מדוע החשש משיקול זה של הסטודנט נעלם כאשר המדובר בלימודי התואר השני? גם בלימודי התואר השני קיים "מרחב בחירה" במקצועות רבים, ובשם העקביות הייתה הוועדה צריכה לחשוש גם כאן משיקולים לא נכונים של הסטודנטים שיעדיפו ללמוד לתואר שני "זול" על פני הראוי. מעבר לסתירה בהמלצות הוועדה בעניין זה, מציגה ועדת המשנה שיקולים בלתי סבירים ומעורבות בלתי נסבלת בהחלטת הבחירה של הסטודנט הישראלי.

יש לציין שלגבי התואר השני כלל לא נערך דיון כלשהו - שכר הלימוד המוצע נקבע באופן שרירותי לחלוטין ומבלי לאפשר לתלמידי תואר השני לקבל הלוואות למימון שכר הלימוד.

4. **קושי ביישום והטמעה של מודל שכר דיפרנציאלי:** הדוח טוען כי ישנו קושי רב ביישום והטמעה של מודל שכר דיפרנציאלי. טיעון זה תופס גם לגבי לימודי התואר השני. עמדת ועדת המשנה איננה מובנת כלל ועיקר.

5. חוסר היעילות במוסדות להשכלה הגבוהה**5.1. רקע כללי**

אחת הבעיות העיקריות במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, הינה המשברים הכלכליים התכופים במוסדות, הגירעונות הכרוניים בתקציביהם, חוסר היעילות השורר במערכת והשחיקה במימון הציבורי של מערכת זו. בעוד שההקצבות להשכלה גבוהה קוצצו בשנים האחרונות בשיעור ניכר, עלתה עלות השכר במוסדות וכן תפחו ההוצאות הקבועות שלהם כגון הוצאות על ארנונה.

המחסור התמידי באמצעים ובמשאבים בקרב המוסדות וניהול בלתי כלכלי של המערכת, פוגע קשות גם במחקר וביכולת של ישראל לפתח את היתרון היחסי שלה בתחומים שונים. היכולת של מוסדות שונים למשוך אליהם חוקרים מצטיינים הולכת ונחלשת עד כדי כך שנוצר מצב עגום של בריחת מוחות מישראל בתחומי המדעים והטכנולוגיה בממדים מדאיגים. על רקע ייקור הלימודים בחינוך הגבוה בישראל וצמצום אפשרויות ההשתלבות בעבודה מחקרית במוסדות המחקר ובאוניברסיטאות, עלולה המדינה להינזק קשות כבר בטווח הבינוני.

לצד שחיקת התקצוב הממשלתי, בולטת המגמה של הקמת מכללות פרטיות. כך בולטת עליה בהוצאה הפרטית על השכלה גבוהה: ב-2006 היווה שכר הלימוד בישראל כ-20% מתקציב המוסדות להשכלה הגבוהה בהשוואה ל-4% בשנת 1981, כלומר חל גידול משמעותי בחלקם של הסטודנטים במימון ההשכלה הגבוהה בישראל.

5.2. דוגמאות לעיוותים בשימושי המערכת להשכלה גבוהה**5.2.1. שכרם של עובדים מנהלתיים**

בדין וחשבון על הוצאות השכר של גופים ציבוריים לשנת 2005, שפרסם הממונה על השכר במשרד האוצר, בולטים בעלי תפקידים בכירים באוניברסיטאות בשכר גבוה במיוחד. להלן מספר דוגמאות לעלות שכרם החודשית של בעלי תפקידים מנהלתיים באוניברסיטאות השונות:

לוח 4: עלות השכר של בעלי תפקידים ועובדים בעלי שכר גבוה לשנת 2005

(שקל)

שם הגוף	תפקיד	עלות כוללת
אוניברסיטת תל אביב	סמנכ"ל למשק ובינוי	51,386
אוניברסיטת תל אביב	דוברת האוניברסיטה	50,451
אוניברסיטת תל אביב	מבקר פנימי	47,684
הטכניון	מנהל המוזיאון	47,873
הטכניון	מנהל אגף נכסים והשקעות	49,712
הטכניון	הנדסאי 15+ תוספות	45,337
הטכניון	מ. מידע	46,590
הטכניון	מנהל אגף פיתוח ותחזוקה	45,420
הטכניון	מנהל אגף קשרי ציבור ופיתוח	41,608
אוניברסיטת חיפה	מנהל כספים	60,632
אוניברסיטת חיפה	מבקר פנימי	55,958
אוניברסיטת חיפה	מהנדס ראשי	43,667

39,385	מזכיר אקדמי	אוניברסיטת חיפה
48,767	יועץ משפטי	האוניברסיטה העברית
52,842	מבקר פנים	האוניברסיטה העברית
46,535	סגל מנהלי	האוניברסיטה העברית
52,588	מבקר פנימי	אוניברסיטת בר אילן
61,984	סגן ראש מחלקה	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
53,496	ראש המכון לחקר המדבר	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
45,499	סמנכ"ל בינוי	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
44,953	סמנכ"ל משאבי אנוש	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
45,241	מנהל מחלקה-מרכז מקצוע מכינה	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
42,585	מנהל מחלקה-מרכז מקצוע מכינה	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
42,751	מנהל קרן קרייטמן	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
45,154	מבקר פנימי	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
37,083	מנהל אגף כספים	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
33,919	מנהל מחלקת משק	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
31,354	מנהל מחלקת ביטחון	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
28,967	מנהל מרכז הספורט	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
52,856	טכנאי	מכון ויצמן למדע
56,497	מדען	מכון ויצמן למדע
46,674	מנהל אגף משק ובנוי	מכון ויצמן למדע
44,346	מנהל אגף כספים	מכון ויצמן למדע
44,485	עוזר מנכ"ל לפרויקטים	האוניברסיטה הפתוחה
51,650	מנהל כספים	האוניברסיטה הפתוחה
29,150	מנהל כספים	המכללה האקדמית של ת"א-יפו

המקור: דין וחשבון על הוצאות השכר של גופים ציבוריים לשנת 2005 דוח מס' 13, גופים נתמכים, הממונה על השכר.

מהנתונים שנבחנו על ידינו, העלינו מספר מקרים קיצונים:

1. הטכניון מעסיק מנהל מוזיאון בעלות שנתית של למעלה מחצי מיליון שקל.
2. אוניברסיטת באר-שבע מעסיקה מנהל מרכז ספורט בעלות שכר של קרוב ל-30 אלף שקל.
3. עלות שכרה של דוברת אוניברסיטת תל-אביב עומדת על למעלה מ-50 אלף שקל לחודש.
4. מבקרי הפנים בכל האוניברסיטאות הינם מהמובילים בעלות השכר, כך למשל, עלות שכרו של המבקר הפנימי של אוניברסיטת חיפה עומדת על 55,958 שקל בחודש, באוניברסיטה העברית ובבר-אילן עלות שכרם עומדת על למעלה מ-52 אלף שקל בחודש ובאוניברסיטת בן גוריון עלות שכרו של המבקר הפנימי עולה על 45 אלף שקל.
5. עלות העסקת טכנאי במכון ויצמן, עומדת על 52,856 שקל בחודש. עלות שכרם הממוצעת של 31 טכנאים המופיעים בדוח המקורי הינה 46,000 שקל לחודש. 31 הטכנאים במכון התופסים פחות מ-2% מהמשרות ומהוים קרוב ל-5% מעלות השכר של המכון.

5.2.2. ניהול לקוי של נכסים באוניברסיטאות

בתיקי הנכסים של האוניברסיטאות נמצאים בין היתר, נכסי נדל"ן רבי ערך (קרקעות, פרדסים ומבנים), המוחזקים מחוץ לקמפוסים. נכסים אלו, בחלקם, התקבלו כתרומות, ובמצב בו לא הוגדרו מטרות השימוש בהם בהסכמים שנחתמו עם התורמים, רשאות האוניברסיטאות להשתמש בתמורה ממכירת הנכסים לכל מטרה שיבחרו. בדוח השנתי שפרסם מבקר המדינה בשנת 2006, (דוח שנתי 57ב) נבחן הניהול של נכסי דלא נידי של האוניברסיטאות. להלן עיקר הממצאים של דוח המבקר:

1. הדוחות הכספיים של האוניברסיטאות אינם משקפים את מצבן הכספי האמיתי: בדוחות

הכספיים של האוניברסיטאות יש הבדלים במידת הפירוט של נתוני הנדל"ן, והמידע על הנדל"ן אינו מפורט מספיק: הנכסים מוצגים לרוב בערכם הסמלי בלבד, ולא מופרש בגינם פחת. בנוסף, לרוב אין בדוחות די פרטים על שטחם של הנכסים ועל ייעודם. הוזה אומר, כי למעשה, הדוחות הכספיים הנהוגים באוניברסיטאות אינם משקפים נכונה את מצבן הכספי.

להלן מספר דוגמאות על העיוותים הקיימים בספרים ובדוחות של מספר אוניברסיטאות:

א. בספר הנכסים, אותו מנהלת חברת נכסי האוניברסיטה העברית, חסרים פרטים חשובים, כגון התשואה השנתית על כל אחד מנכסי האוניברסיטה, הוצאותיה השוטפות לצורך הטיפול בנכסים והשווי של חלק לא מבוטל מהנכסים.

ב. הטכניון אינו מנהל ספר נכסים. רשימה מרוכזת שהוכנה בעקבות בקשתו של משרד מבקר המדינה, אינה כוללת הערכת שווי של רוב הנכסים והגדרת מצבם על סמך ביקורות שוטפות.

ג. רישום המקרקעין בדוח הכספי של הטכניון לוקה בחסר: הטכניון לא סיווג אותם על פי מטרותיהם, ובפועל, כל המקרקעין נרשמו בדוחות הכספיים כנכסי קרן הפיתוח ולא כנכסי הקרנות המיועדות או הקרן הכללית; יש מקרקעין שלא נכללו ברשימת המקרקעין שצורפה לדוח הכספי, אף שלטכניון יש זכויות בהם; הטכניון מציג בדוחות הכספיים את כל המקרקעין, לרבות אלה שרכש מכספו, לפי שווי סמלי של שקל אחד בלבד, כולל מקרקעין שיש בידי הערכה מעודכנת בדבר שוויים. ברשימת המקרקעין שהוצגו כאילו התקבלו כתרומות, נכללו לפחות שניים שלא התקבלו כתרומות, אלא נרכשו על ידי הטכניון מכספו.

2. אי קביעת נהלים לגבי הקצאת זירות בבעלות האוניברסיטאות: האוניברסיטה העברית מעמידה לרשות המכון ללימודים מתקדמים 14 זירות, והוא משכן בהן חברי סגל מאוניברסיטאות בארץ ובעולם. חברי הסגל האמורים אינם משתתפים כלל בתשלום שכר הדירה והארנונה. לא התקיים באוניברסיטה כל דיון עקרוני בשאלה אם ראוי להעמיד לרשות האורחים זירות ללא תמורה בכלל, וזירות יקרות וגדולות בפרט.

3. אי קיומם של דיונים בעניין הנדל"ן האוניברסיטאות: עד נובמבר 2006, לא קיימה ות"ת כל דיון בעניין הנדל"ן שהאוניברסיטאות מחזיקות מחוץ לקמפוסים שלהן, אף שמדובר לעתים בנכסים שערכם הכספי לא מבוטל, ואף שפעולות כגון החזקתם, קבלתם כתרומה, רכישתם או מכירתם של הנכסים יכולות להשפיע על מצבן הכספי של האוניברסיטאות.

4. אי עמידה בהתחייבויות להקצאת כספים לעתודות: בשנים 1994-2006, הקצתה ות"ת לכל האוניברסיטאות הקצבות מיוחדות בסך כולל של כ-600 מיליון שקל (במחירים שוטפים) לשם יצירת עתודות ויעודות. ות"ת לא עמדה על כך שהאוניברסיטאות יעמדו בהתחייבויותיהן להקצות מכספיהן לעתודות וליעודות ויפעלו לגיוס כספים למטרה זו, בין

היתר, באמצעות מכירת נכסים שברשותן. אפשר להביא כדוגמא את האוניברסיטה העברית, אשר קיבלה מות"ת בשנים האמורות כ-97.9 מיליון שקל ליצירת עתודות ויעודות, בנוסף לסכום של 200 מיליון שקל, אשר התקבל בין 2002-2004 כסיוע מיוחד. לאחר מכן, בין 2003 ל-2005, מכרה האוניברסיטה שני נכסים וקיבלה תמורתם יותר מ-19 מיליון דולר, כל זאת, ללא אישור מראש מות"ת לביצוע העסקות כנדרש בהסכם ביניהן.

5.2.3. מחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי חוץ

בשנים 2001-2003, בדק מבקר המדינה את דרכי ניהול המחקר והפיתוח של מחקרים הממומנים בידי גורמי חוץ, כגון משרדי ממשלה וקרנות מחקר שונות, באוניברסיטות העברית, תל-אביב ומכון ויצמן. כמו כן, בדק המשרד את פעילותה של הקרן הלאומית למדע, המשמשת כמממן הראשי של מענקי המחקר.

להלן שלושה כשלים עיקריים שעלו מן הדוח, אשר פורסם באוגוסט 2004:

1. **פיקוח ובקרה לקויים על הוצאות במסגרת תקציבי המחקר הממומנים בידי גורמי חוץ.**

היקף העבודה של עוזרי המחקר במסגרת כל חוזה מחקר כלל לא נרשם, ולעתים הוא דווח על ידי החוקר הרבה אחרי סיום העבודה ולקראת הגשת הדוח הכספי למממן.

בנוסף, האוניברסיטאות שלעיל, דיווחו למממנים על היקף הוצאות שגוי וקיבלו עקב כך כספים להם לא היו זכאיות. אפשר להביא כדוגמא את האוניברסיטה העברית ומכון ויצמן, אשר הגישו 13 דיווחים כפולים, בהם דיווחו על אותה ההוצאה לשני מממנים שונים.

זאת ועוד, האוניברסיטאות המדוברות חרגו מתנאי החוזים שלהן עם המממנים בעניין מענקי מחקר אותם הם מימנו. חלק מן המממנים קבעו, כי לא יממנו שכר עובדים המועסקים במשרה מלאה באוניברסיטה, אשר בלאו הכי מקבלים ממנה את משכורתיהם. למרות זאת, דיווחו האוניברסיטאות על עלות שכרם של עובדים קבועים (כולל עובדים מנהליים), ואת ההכנסות שהתקבלו בגינם העבירו המממנים לחשבונות החוקרים.

ממצא נוסף שעלה מדוח המבקר, הראה כי הכספים אשר הועמדו בפני החוקרים, שימשו אף להוצאות חוץ מחקריות כגון החזר הוצאות רכב לחוקרים ולעובדי מינהל, קורס לניהול עסקי, שיפוץ משרד ושכר לחוקר שפרש לגמלאות.

2. **אי קיום פיקוח ובקרה מספקים מצדה של הקרן הלאומית למדע.** הקרן לא הקפידה על

קיום פיקוח ובקרה מספקים על הניהול הכספי של המחקרים שעבורם היא נותנת מענקים, וזאת גם כאשר הצביע משרד מבקר המדינה על מימון כפול של שכר עובדי מחקר - במימון שלה ושל גוף מממן אחר.

3. **עודפי הכנסה פנימיים במחקרים.** הוצאות שסווגו כהוצאות אוניברסיטאיות רגילות ומומנו

מסעיפים של התקציב הרגיל שלהן, הוצגו כהוצאות במסגרת המחקר שמומן בידי הגופים המממנים, דבר שהוביל ליצירת עודפי הכנסה פנימיים במחקרים. עודפים אלו, הועברו לחשבונות מחקר אוניברסיטאיים על שמם של החוקרים השונים. בדיווחיהן למממנים, לא עמדו האוניברסיטאות שנבדקו ברמת השקיפות הנדרשת לשם בדיקת הדיווחים ואישור העברת הכספים על ידי המממנים, ולא יידעו אותם על העודפים שהן יצרו בדרך זו לשם העברתם לחשבונות החוקרים.