



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

כ"ח טבת תשפ"ו

17 ינואר 2026

לכבוד,

שר המשפטים ויו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק
חברי וחברות ועדת השרים

הנדון: הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – חיזוק השקיפות והפיקוח הציבורי על

המועצה להשכלה גבוהה), התשפ"ה-2025

עמדתנו בתמצית

הצעת החוק שבנדון עתידה לשנות מן היסוד את המועצה להשכלה גבוהה ואת הוועדה לתכנון ולתקצוב, לפגוע פגיעה חמורה במיוחד בעצמאותם המקצועית ולהפוך אותם מגופים ממלכתיים לגופים ממשלתיים ופוליטיים. שינויים אלה יסכלו את יכולתה של ההשכלה הגבוהה בישראל למלא את ייעודיה החיוניים ולקדם אינטרסים חיוניים של מדינת ישראל.

ביטול פעולתה של הוועדה לתכנון ותקצוב כגוף בלתי תלוי ועצמאי מקצועי, המבטיח תקצוב על פי איכות אקדמית ומדעית מתוך מחשבה ארוכת טווח, יביא לתקצוב לפי שיקולים בלתי ענייניים, מתוך ראייה צרה; ויפגע, לכן, בכושר המדעי והאקדמי של ישראל ובמעמדה הבינלאומי של מערכת ההשכלה גבוהה הישראלית ומעמד בוגריה. בנוסף, ההצעה תביא לצמצום החירות האקדמית והמנהלית של המוסדות להשכלה גבוהה, באמצעות הכפפתם לסמכויות פיקוח ואכיפה פוגעניות של המועצה להשכלה גבוהה בגרסתה החדשה ושל ועדת הכנסת. כך יפגע גם החופש האקדמי של אנשי הסגל, וכתוצאה מכך תיפגע פעילות ההוראה והמחקר שהם מקיימים. החופש האקדמי הוא תנאי הכרחי לקיומה של מערכת השכלה גבוהה שהיא איכותית ומקדמת את החברה, תנאי למחקר ברמה גבוהה ולהוראה מעוררת השראה. החופש האקדמי הוא תנאי בלעדיו-אין לקיומה של חברה דמוקרטית, רכיב משלים וחיוני לצד חופש הביטוי.

בשונה מן הכותרת של ההצעה, אין בה כדי לחזק שקיפות ופיקוח ציבורי, והיא עתידה להחלישם. המוסדות הפוליטיים (כפי שיקומו לפי ההצעה) יהיו תלויים באופן ישיר בשר החינוך ובממשלת ישראל וככאלה לא יתאימו כלל לפיקוח ציבורי נאות על המוסדות להשכלה גבוהה ולא יעניקו שקיפות.

הצעת החוק שבפנינו עתידה לפגוע קשה גם באפשרות לקיים את מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל כמערכת איכותית ופורצת דרך. קיומה של השכלה גבוהה איכותית מותנה בכך שמתקיים חופש אקדמי, לרבות ברמה המוסדית והמנהלית, המבטיח חופש מחשבה וחופש מחקר. מערכת השכלה גבוהה איכותית היא תנאי הכרחי להבטחת קידמה ולפיתוח בכלל תחומי החברה, התרבות, הביטחון, המשק, הכלכלה של מדינת ישראל. פגיעה במערכת ההשכלה הגבוהה היא פגיעה במדינה ובאינטרסים החיוניים ביותר שלה.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגריר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלה'ג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'ק

המועצה הבינלאומית

פרופ' דונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אן אפלדאוס, ארה"ב

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

הארייט שליידר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמיחי כהן

מר תומר לוטן [אורח]

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' געדון דהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

ברנרד מרכוס [1929-2024]

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

להלן נפרט את הפגמים והכשלים שבהצעת החוק:

משמעויות מרכזיות של הצעת החוק

1. הצעת החוק מתמקדת בשינוי המועצה להשכלה גבוהה, הרכבה, מעמד עובדיה וכפיפותם ובשינוי סמכויותיה ביחס למוסדות להשכלה גבוהה. בה בעת, היא משנה גם את מעמד ות"ת ואת מעמדם של המוסדות להשכלה גבוהה.
2. מכלול השינויים המוצעים יביא לכך שהמועצה להשכלה גבוהה תחדל להיות מוסד ממלכתי-מקצועי ותהפוך לגוף פוליטי-ממשלתי, בין היתר בעקבות הרכב חבריה, אופן מינוי בעלי התפקידים הבכירים בתאגיד, והסמכות שמוצע להקנות הממשלה להיכנס בנעליה של המועצה להשכלה גבוהה ולפעול במקומה בכל נושא שתכריז עליו הממשלה כ"בעל משמעות לאומית".
3. לפי הצעת החוק יבוטל מעמד הועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) כגוף בלתי תלוי וכלל החלטותיה יהיו טעונות אישור מליאת המועצה.
4. לפי הצעת החוק תצומצם חירותם האקדמית והמנהלית של המוסדות להשכלה גבוהה והם יוכפפו למנגנוני פיקוח ולאמצעי אכיפה מטעם המועצה, לרבות הסמכה להפחתות תקציביות ולהגבלת פעילות אקדמית. ההכפפה הזו מבטאת יחס חשדני ואף עוין כלפי המוסדות להשכלה (כאילו מדובר בפורעי חוק) ויש בה פוטנציאל לדיכוי חופש המחשבה וחופש הביטוי.

פרטי ההצעה ומשמעויותיהם על פי פרקים, נוכח מורכבותה של ההצעה:

א. המועצה תהפוך מן המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה, לגוף פוליטי-ממשלתי

מטרות המועצה להשכלה גבוהה נקבעו על ידי שר החינוך והתרבות דאז, פרופסור בן-ציון דינור, בעת שפעל לייסוד המועצה להשכלה גבוהה בחוק: "לשמור על רמת המחקר ועל רמת החינוך האקדמי, מתוך הבטחת עצמאותו של המחקר ואי תלותו של החינוך הגבוה בישראל". כך עולה גם מהגדרת המועצה בסעיף 3 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח – 1958 (להלן: חוק המועצה להשכלה גבוהה), לפיו "היא המוסד הממלכתי לענייני ההשכלה הגבוהה במדינה". כפי שנראה להלן הצעת החוק מסכלת מטרות אלה ומציבה סימן שאלה על עצם קיומה העצמאי של המועצה ופעולתה כמוסד ממלכתי:

א.1 תקופת כהונה

- (1) במצב הקיים המועצה להשכלה גבוהה מתמנה לתקופת כהונה קבועה של חמש שנים. תקופת כהונה קצובה מראש מקנה למתמנים אי-תלות ועצמאות בהפעלת שיקול דעת המקצועי שלהם במהלך תקופת כהונתם.
- (2) על פי המוצע, תקופת כהונתה של המועצה לא תהיה קבועה מראש. היא תהיה כפופה לכהונת הממשלה, תסתיים עם השבעת כנסת חדשה ומועצה חדשה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תתמנה מחדש תוך 60 יום מסיום כהונת הקודמת או מינוי שר חינוך, לפי המאוחר.

(3) אם תאומץ ההצעה, עלולה להיווצר פגיעה בתפקודה הרציף והמקצועי של המועצה; ובנוסף - ייווצרו תלות בממשלה המתמנה והעדפת נאמנות לממנה על פני כישורים, כתנאי למינוי.

א.2. הרכב המועצה להשכלה גבוהה

(1) החוק הקיים מחייב כי מספר חברי המועצה לא יפחת מ-19 ולא יעלה על 25, וכן כי שני שלישים מחבריה, לפחות, יהיו בעלי מעמד בכיר בשדה ההשכלה הגבוהה. שיעורם הגדול של בעלי מעמד בכיר בשדה ההשכלה הגבוהה, משקף את שיקול הדעת האקדמי הטבוע בתפקידה העיקריים של המועצה, לאשר את פעולתם של מוסדות אקדמיים על בסיס רמה מדעית נאותה ותוך שמירת חופש הדעה והמצפון.

יתר חברי המועצה הם נציגי ציבור, ושניים מתוכם הם נציגי ציבור הסטודנטים, יו"ר ארגון הסטודנטים היציג ונציג נוסף שלו הנבחר על ידי האסיפה הכללית של הארגון או נציגי אגודות סטודנטים שבהם המספר הגדול ביותר של סטודנטים.

(2) המוצע כולל מספר שינויים שבהצטרותם משנים משמעותית את הרכב המועצה:

ראשית, סך חבריה המכסימלי יעלה ל-27 והקוורום המינימאלי לעצם מינויה ירד מ-19 ל-11.

שנית, שיעור משמעותי מחברי המועצה לא יהיה של אנשי אקדמיה, 12 מתוך 27;

שלישית, מאנשי האקדמיה, אנשי סגל ממוסדות אקדמיים אשר עתידים להתמנות, לא יידרש כי יהיו בעלי מעמד בכיר בשדה ההשכלה הגבוהה. אלא, מוצע רק כי 15 חברי סגל ממוסדות להשכלה גבוהה יתמנו על ידי השר בהתייעצות עם כל סוגי המוסדות: אוניברסיטאות, מכללות אקדמיות מתוקצבות, מכללות אקדמיות ואוניברסיטאות לא מתוקצבות - 5 חברי סגל מכל אחד מסוגי מוסדות.

התוצאה היא שלא ניתן יהיה להבטיח כי לחברי מועצה אלה יהיו הכישורים הדרושים למילוי תפקידם המקצועי כאנשי סגל אקדמי לטובת מערכת ההשכלה הגבוהה.

(3) רביעית: יתר חברי המועצה, 12 חברי המועצה להשכלה גבוהה שאינם חברי סגל במוסדות להשכלה גבוהה, עתידים להיות: השר, עובד בכיר בבנק ישראל לפי המלצת נגיד הבנק; עובד בכיר במשרד החינוך לפי המלצת שר החינוך; 2

סטודנטים שהם יו"ר של אגודה מאגדות סטודנטים במוסדות או יו"ר ההתאחדות הארצית, לפי בחירת השר; עובד משרד ראש הממשלה לפי המלצת ראש הממשלה; יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב; 5 נציגי ציבור לפי הצעת השר.

תוצאת הדברים הכוללת היא כי מבנה המועצה, המומחיות המאפיינת אותה והשיקולים הנשקלים על ידה, כולם ישתנו מן היסוד הן באמצעות שנמוך מעמדם וקומתם של אנשי האקדמיה במועצה, הפחתת משקלם של הקולות האקדמיים, מינוי נציגים של משרדי ממשלה והן נוכח משקלו הניכר של השר בבחירת החברים, לרבות נציגי הסטודנטים. לא עוד גוף בעל מומחיות אקדמית, הפועל כתאגיד סטטוטורי ייעודי ונפרד מן הממשלה.

המהלך של הסרת בכירות המעמד האקדמי כתנאי למינוי של חברי המוסדות להשכלה גבוהה הוא בעל חומרה מיוחדת. זהו שינוי שהוא קלקול - מבחינת כשירות חברי המועצה למלא את תפקידם, מעמד המועצה ואמון הציבור בה. מן הבחינה הזו, הצעה זו היא חלק ממגמה כללית של התקפה על הממלכתיות, המומחיות והמקצועיות. במקום מינויים המבוססים על התאמה לתפקיד או למשימה, מוצעים מינויים שתכליתם הגדלת כוחו של הממנה, על חשבון קידום טובת הציבור. התוצאה של גישה זו היא פגיעה ביכולת התפקוד הענייני והתכליתי של מוסדות – "משילות" שאינה מושלת. ההצעה משתלבת במגמה הכללית האמורה גם מבחינת הפוטנציאל הטמון בה לפגיעה בחופש האקדמי ובחופש הביטוי.

א.3 משקיפים קבועים

לפי הצעת החוק יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ומנכ"ל משרד החינוך יוזמו כמשקיפים לדיוני המועצה. משקיפים קבועים לדיוני המועצה הוא מוסד שאינו קיים כיום.

משקיפים קבועים אלה עלולים לפגוע בעצמאות הפעולה המקצועית של המועצה. נזכיר בהקשר זה כי המועצה להשכלה גבוהה היא תאגיד סטטוטורי שאינו חלק ממשרד החינוך ולכן אינה כפופה למנכ"ל משרד החינוך. גם שילוב יו"ר וועדה של המחוקק כמשקיף קבוע לדיונים בגופים הנמנים על הרשות המבצעת מעורר קושי, על רקע הערך שבעצמאות פעולת המחוקק ויכולת הפיקוח שלו על הרשות המבצעת. לא לחינם לא מוכרת לנו מקבילה לכך.

א.4 מינוי המועצה

על פי החוק הקיים מובאת הצעת המינוי של המועצה לממשלה על ידי שר החינוך, והמועצה מתמנה על ידי נשיא המדינה, על פי המלצת הממשלה.

על פי המוצע יביא השר את הצעתו בפני הממשלה למינויה, ויבוטל השלב האחרון הקבוע כיום, בעל ההיבט הממלכתי, של מינוי בידי נשיא המדינה.

היבט זה משתלב בכלל ההיבטים שנמנו לעיל לכלל פגיעה משמעותית באמון הציבור במועצה, וכן במעמדה, כלפי פנים וכלפי חוץ.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

א.5 פעולת המועצה ללא אנשי אקדמיה

כאמור לעיל, החוק הקיים קובע כי מספר חברי המועצה לא יפחת מ-19 ובהם שני שלישים לפחות בעלי מעמד בכיר בשדה ההשכלה הגבוהה.

לפי הצעת החוק, המספר המינימאלי של חברי מועצה ירד מ-19 ל-11. הוראה זו מוצעת בלא כל התייחסות לסוגי החברים (דוגמת ההוראה הקיימת כיום המחייבת ששני-שליש לפחות מן החברים במועצה הם חברי סגל).

התוצאה תהיה כי בהתאם לחוק המוצע, ניתן יהיה לכאורה לקיים מועצה שבה לא נכללים כלל אנשי סגל אקדמי ממוסדות להשכלה גבוהה. יש בכך ביטוי נוסף לזלזול שמבטאת ההצעה במקצועיות ובמומחיות כתנאי הכרחי לתפקוד נאות.

א.6 קווים לקבלת החלטות

החוק הקיים אינו קובע קווים לקבלת החלטות, מצב שפורש כמחייב קבלת החלטות ברוב חבריה של המועצה.

לפי הצעת החוק, מוצע לקבוע כי קבלת החלטות תהיה ברוב החברים שהשתתפו בהצבעה, ולא יתקיים, ככלל, דיון חוזר בהחלטות, אלא לבקשת רוב חברי המועצה או על פי החלטת השר.

תוצאת הדברים היא כי ניתן יהיה לקבל החלטות גם בלא נוכחות חברי המועצה שהם אנשי סגל במוסדות אקדמיים. וזאת, גם אם חברים במועצה יותר מ-11 חברים ואף אם חברים בה אנשי סגל אקדמי.

זהו שינוי משמעותי מן המצב הקיים. גם שינוי זה חותר תחת תפקידיה המרכזיים של המועצה לפי החוק, הממוקדים בהבטחת רמה אקדמית נאותה של המוסדות המקיימים לימודים אקדמיים בישראל.

ב. מינהל המועצה יהפוך לגוף פוליטי ובכירה יהיו נתונים למינויים פוליטיים –

המועצה להשכלה גבוהה היא תאגיד סטטוטורי, ועובדי התאגיד מקיימים את התשתית הקבועה של הידע המקצועי הנדרש לביצוע פעולותיה של המועצה, ובכלל זה פעולות הוועדה לתכנון ולתקצוב הפועלת כוועדת משנה קבועה שלה ובעלת מעמד מיוחד.

בהתאם להוראות החוק הקיים עובדי התאגיד הם כדין עובדי מדינה, הן בקבלה לעבודה, במינויים ובתנאי עבודה ושכר. יועמ"ש המועצה, כמו שאר עובדי המועצה, מתמנה בהליכים התואמים את דיני שירות המדינה, לפי מכרז. בעלי התפקידים האמורים אינם מסיימים את כהונתם עם סיום כהונת מועצה. אף אם כהונתם קצובה, הם מתמנים לתקופת כהונה מלאה ומבטיחים את שימור הזיכרון הארגוני, התשתית המקצועית המתמשכת ורציפות הפעילות המקצועית והמנהלית של המועצה להשכלה גבוהה, למימוש תפקידיה ותפקידי ות"ת. השכלה גבוהה ומחקר דורשים תכנון ארוך טווח, לטווחים של עשורים קדימה, ולפיכך מנגנון המשמש תשתית מקצועית לעבודת הוועדה לתכנון ותקצוב הוא חיוני ובעל חשיבות רבה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מצב זה ישתנה, על פי המוצע בהצעת החוק :

(א) כלל בעלי תפקידים בכירים : מנכ"ל המועצה ; סמנכ"ל המועצה ; יו"ר ות"ת ; יועמ"ש המועצה ; סגן יו"ר המל"ג יסיימו את תפקידם עם מינוי מועצה חדשה, וימונו על ידי המועצה לפי הצעת השר.

(ב) כלל עובדי המועצה יחויבו לפעול בהתאם להוראות המועצה, בכפיפות למנכ"ל, הכפוף גם הוא למועצה, וניתן יהיה לפטרם בהחלטת השר באישור המועצה, ללא כל בקרה נוספת.

(ג) תיקבע תקופת צינון של שנתיים על ממלאי תפקידים לאחר סיום תפקידם, כך שהם יהיו מוגבלים מהעסקה על ידי מוסד אקדמי או תאגיד בבעלותו (אלא אם ניתן אישור חריג של המועצה).

התוצאה של הוראות אלה, בדמות "טיהור" כל שדרת ההנהלה והתפקידים המקצועיים הבכירים, לרבות יועמ"ש, בתיאום עם מינוי ממשלה חדשה ומועצה חדשה, היא פגיעה משמעותית בידע המקצועי, הניסיון הנצבר והיכולת הניהולית של מל"ג וות"ת, פגיעה ביכולת לתפקד באופן יעיל ואיכותי ולהבטיח את יכולת התכנון והתקצוב המקצועיים ולרבות פגיעה ביכולת התכנון ארוך הטווח. והכול - לטובת פוליטיזציה מלאה של מינהל המועצה. ההוראות המאפשרות פיטורי עובדים ללא כל בקרה לצד דרישות הכפיפות, משלימות יצירה של תלות פוליטית של מנגנוני מל"ג וות"ת וביטול מקצועיותם. באופן ספציפי, הוראות הצינון המוצעות יקשו מאוד על אנשי אקדמיה לכהן בתפקידים אלה (בפרט יו"ר ות"ת וסגן יו"ר מל"ג), ולהביא לתפקידים אלה מנסיונם והבנתם המקצועית החשובה ; ואילו האפשרות לקבל את אישור המועצה לקיצור תקופת הצינון עלולה ליצור אצלם אפקט מצנן הפוגם בשיקול הדעת העצמאי שלהם בעת מילוי תפקידם.

ג. סמכויות המועצה להשכלה גבוהה יוגבלו והיא תוכפף לממשלה –

(1) במצב הקיים, המועצה להשכלה גבוהה פועלת כתאגיד סטטוטורי, נפרד מן הממשלה אשר מופקד לשמש המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה, בהתאם לסמכויות המוקנות לו בחוק, ובמרכזן הסמכות להכיר במוסדות להשכלה גבוהה.

(2) על פי המוצע בהצעת החוק סמכויות המועצה תועברנה לממשלה, בכל נושא שהממשלה קבעה לגביו שהוא "בעל חשיבות לאומית". קביעת הממשלה תהיה בתוקף למשך 3 חודשים ותקנה לממשלה סמכות להחליט ב"כל ענין הנוגע לאותו נושא".

(3) משמעותה של הצעה זו היא פגיעה קשה במעמדה של המועצה ובעצמאותה – הן באופן ישיר כאשר הסמכויות מועברות והן באופן עקיף – בשל החשש שהסמכויות יועברו. הסמכת הממשלה להעביר אליה כל נושא שדנה בו המועצה על יסוד קביעה לפיה הוא "בעל חשיבות לאומית", מעניקה לממשלה רשות לכאורה לקבל החלטה בכל עניין שהמועצה מופקדת עליו כאילו היתה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

היא המועצה. המונח "חשיבות לאומית" הוא מונח עמום לחלוטין וחוסר ההגדרה מעניק לממשלה "צ'ק פתוח" להתערבות פוליטית בכל עניין, לרבות עניינים אקדמיים מובהקים. זהו איון בפועל של מומחיות המועצה להשכלה גבוהה, של יכולתה לפעול באופן ממלכתי ושל מעמדה העצמאי כגוף הממלכתי לענייני השכלה גבוהה. קשה לתאר סתירה חריפה יותר לתפישתו של מייסד המועצה להשכלה גבוהה - שר החינוך דאז, פרופסור בן ציון דינור, שהבאנו לעיל.

ד. הגבלת חירותם האקדמית והמנהלית של המוסדות להשכלה גבוהה :

(1) כיום, החירות האקדמית והמנהלית של המוסדות להשכלה גבוהה מעוגנת בסעיף 15 לחוק הקיים, הקובע כי :

מוסד מוכר הוא בן חורין לכלכל עניינו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה, "עניינים אקדמיים ומינהליים" – לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת.

עיקרון זה משקף תפיסה כי המועצה להשכלה גבוהה אינה מנהלת בפועל את המוסדות המוכרים להשכלה גבוהה. משהכירה המועצה במוסד כמקיים רמה אקדמית נאותה, מוקנית לו חירות בעניינים האקדמיים והמינהליים. חירות זו היא עיקרון-על החולש על ההשכלה הגבוהה ומקנה לה את ערכה וייחודה. פוטנציאל התרומה של ההשכלה הגבוהה למשק ולחברה מותנה בכיבוד העיקרון הזה.

(2) על פי ההסדר המוצע :

(א.2) עקרון-העל של החופש האקדמי והמנהלי של המוסדות המוכרים להשכלה גבוהה יהיה כפוף לכך שהמוסד להשכלה גבוהה יפעל בהתאם להוראות החוק והחלטות המועצה.

(ב.2) למועצה יוקנו סמכויות "בקרה ואכיפה" : המועצה תוסמך לקבוע שמוסד הפר החלטה של המועצה ולהתרות בפני המוסד על ההפרה ; לקבוע כי מוסד לא תיקן את ההפרה בתוך 30 יום מן ההתראה, ולהורות במקרה כזה על הפחתת תקציב (למוסד מתוקצב) או על התליית רישיון המוסד עד לתיקון ההפרה (למוסד אינו מתוקצב). הפחתת התקציב תהיה לכל יום הפרה, כחלק היחסי של תקציבו השנתי ולא ניתן להשיב תקציב שהופחת.

(ג.2) תוקם וועדת משנה סטטוטורית חדשה : וועדת משנה לפיקוח, בקרה ואכיפה על מוסדות להשכלה גבוהה, אשר תופקד על בחינת מכלול הפרות אפשריות ובהן אי-קיום של הוראות החוק, הכללים, מדיניות ונהלי המועצה והוועדה לתכנון ותקצוב והחלטותיהן.

2.2) אם מצאה הוועדה "חריגה מן ההוראה" היא תוסמך להשית על המוסד להשכלה גבוהה סנקציות מגוונות, המאפשרות התערבות ישירה בפעולת המוסד ובתקצובו: השהיית תוכנית לימוד, השהיית רישום סטודנטים, הטלת מגבלות על פתיחה של תוכנית לימוד, ביטול הסמכה או היתר, הפחתת תקציב או שלילתו, ואף ביטול או התלייה של הכרה במוסד.

2)ה) החלטות הוועדה כפופות לאישור המועצה, והמועצה רשאית גם ליטול לסמכותה את עצם הבירור של פנייה מסוימת.

3) תוצאת הדברים היא כי יוקנו למועצה להשכלה גבוהה סמכויות להתערב בפעולת המוסדות, באמצעות החלטותיה, באופן שיש בו כדי לצמצם את חירותם המנהלית והאקדמית, בין היתר בהתערבות שוטפת בפעולתם ובהטלת סנקציות משמעותיות. הסמכות הרחבה שמוצע להקנות לוועדה שמוצע להקים וסמכויות האכיפה שמוצע להקנות לה, מעידים כי תכליתה להגביל את חירותם האקדמית והמנהלית של המוסדות להשכלה גבוהה.

4) הגבלת עקרון-העל של החירות האקדמית והמנהלית והכפפתו להחלטות המועצה, תוך הקניית סמכויות אכיפה דרקוניות, עלול לשמש את המועצה גם לפגיעה משמעותית נוספת: לקידום הגבלות פוליטיות על פעילות ההוראה והמחקר והגבלות אחרות על חופש הביטוי. ההצעה מהווה תשתית להפיכת המוסדות להשכלה גבוהה, על דרך האילוץ, למנגנונים של דיכוי ובהפיכת המועצה לגורם המנצח על הדיכוי.

5) המשמעות הנלווית להכפפת המוסדות כמוצע היא גם הכתמה של המוסדות להשכלה גבוהה באופי עברייני, כאילו אין זה מובן מאליו שהמוסדות כפופים לחוק ומקיימים את הוראות המועצה.

ה. ביטול מעמדה העצמאי של ות"ת כגוף בלתי תלוי והכפפתה למליאת המועצה להשכלה גבוהה

א) הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) פועלת מאז 1977 כוועדת משנה של המועצה להשכלה גבוהה, ולגביה קבעה הממשלה בהחלטה 666 מיום 6.6.77 כי:

"הממשלה סומכת את ידה על כינונה, כוועדת משנה של המועצה להשכלה גבוהה, של הוועדה לתכנון ולתקצוב שנתמנתה על ידי שר החינוך והתרבות באישור המועצה, כדי למלא תפקידים עיקריים אלה:

1) להיות גוף בלתי תלוי, שיעמוד בין הממשלה והמוסדות הלאומיים מצד אחד והמוסדות להשכלה גבוהה מצד שני בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה. הממשלה והמוסדות הלאומיים יימנעו מלקבל בקשות או המלצות מהמוסדות להשכלה גבוהה עצמם או



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מכל מקור אחר וכן יימנעו מלהקציב הקצבות למוסד להשכלה גבוהה שלא בהמלצת הוועדה לתכנון ולתקצוב;

(2) להציע את התקציב הרגיל ואת תקציב הפיתוח להשכלה גבוהה בהתחשב בצרכי החברה והמדינה תוך שמירה על החירות האקדמית ושקידה על קידום המחקר וההשכלה; [.....]"

(ב) בהתאם, הוועדה לתכנון ולתקצוב פועלת כגוף בלתי תלוי, כגוף מקצועי שיש לו מעמד עצמאי, מכין את תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה מול האוצר ישירות, מחלק את התקציב בין המוסדות על פי שיקולים מקצועיים ומפקח על ניצול הכספים, מניעת גרעונות ועוד. הוועדה לתכנון ולתקצוב אמונה גם על התכנון ארוך הטווח שהוא חיוני להשכלה גבוהה ולמחקר.

החוק הקיים וההסדרים המעגנים את פעולת מל"ג כתאגיד סטטוטורי ואת פעולת ות"ת כגוף בלתי תלוי, נועדו להבטיח את המטרה של הקמת חיץ בין הגופים הפוליטיים לבין ההשכלה הגבוהה. מטרה זו עולה בקנה אחד עם חשיבותו המרכזית של החופש האקדמי והמנהלי המוזכר לעיל.

(ג) ההסדר המוצע:

לפי המוצע, כל החלטה של הוועדה לתכנון ולתקצוב בכל עניין תכנוני או תקצובי בעניין תקציבי מוסדות, אמות מידה לתקצוב, תכנון מערכת ההשכלה הגבוהה, תשלומים נלווים או תקצוב לתוכנית מסוימת, תהיה טעונה אישור המועצה להשכלה גבוהה.

בנוסף, הכנת התקציב ומסירתו לאישור בממשלה תיעשה על ידי שר החינוך ובהסכמת שר האוצר.

(ד) משמעות ההצעה היא שינוי מן היסוד של ההסדרים הקיימים וסיכול המטרות שביסוד הקמתו של ות"ת. ההצעה תבטל את החיץ שבין הגופים הפוליטיים לבין ההשכלה הגבוהה, חיץ שהוא נכס צאן ברזל של ההשכלה הגבוהה בישראל. יחד עם הכחדת המקצועיות ואי התלות של גורמי מל"ג וות"ת, ההצעה תביא גם לחיסול התפיסה ארוכת טווח והתכנון הרב שנתי שחייבים להיות נחלתה של ההשכלה הגבוהה כדי לאפשר את תרומתה הייחודית והחיונית לחברה, למשק ולמדינה.

1. פיקוח פרלמנטרי –

(1) במצב הקיים רשאי המחוקק לקבל דיווחים ולפקח על פעילות המועצה להשכלה גבוהה, כפי שהוא רשאי כלפי כל תאגיד סטטוטורי אחר, והמועצה להשכלה גבוהה מופיעה בפניו לא אחת, מציגה מידע כמבוקש, הסברים וכו'. גם אתר המועצה להשכלה גבוהה מציג מידע מקיף ורב על פעולת המועצה והחלטותיה, ות"ת מפרסמת דוחות ומידע רב. המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ולתקצוב



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

והמוסדות להשכלה גבוהה כפופים גם לחוק חופש המידע ולביקורת מבקר המדינה.

(2) ההסדר המוצע:

(א) מוצע כי חברי המועצה, עובדי המועצה וראשי מוסדות מוכרים יהיו מחויבים להתייצב בפני ועדת החינוך של הכנסת לפי דרישתה; בהעדר התייצבות מוצדקת, ניתן יהיה להטיל עליהם קנס אישי.

(ב) מוצע כי המועצה להשכלה גבוהה תגיש לשר החינוך ולוועדת החינוך של הכנסת דו"ח שנתי שיכלול בין היתר פירוט החלטות מהותיות של המועצה, מינויים ופיטורים של בעלי תפקידים בכירים במועצה, החלטות הכרה, רישיון, היתר, תקצוב מוסדות ותקציב המועצה, וכן "פירוט אודות הליכים משפטיים בהם מעורבת המועצה או שבהם מעורב מוסד מוכר" וכל עניין מהותי אחר "הנוגע למועצה או למוסד מוכר", בהתאם לבקשת הוועדה.

(3) שקיפות היא ערך חשוב ובמסגרת זו דיווח לפרלמנט על החלטות מהותיות הוא חיוני ומוצדק. אלא שמשמעות ההסדר המוצע היא כי תחת המונח הלגיטימי לכאורה של "פיקוח פרלמנטרי" מוצעת, הלכה למעשה, אפשרות להתנכלות והתעמרות במועצה ובמוסדות ההשכלה הגבוהה, לרבות ממניעים פוליטיים ופופוליסטיים. כך, הדו"ח אותו מוצע לחייב את המועצה להגיש כולל שורה של עניינים שבהצטרבותם מחזקים את החשש מפני מגמה של התערבות בשיקול דעתה של המועצה בעניינים מקצועיים ואקדמיים באמצעות הרתעה פוליטית. יש להבחין בין שקיפות לשליטה. הסנקציות האישיות והקנסות המוצעים אינם כלי של "שקיפות" אלא כלי להתרעה ולהתערבות פוליטית בשיקול דעת מקצועי ואקדמי. מנגנוני פיקוח ושקיפות קיימים כבר כיום. לא צריך גם דמיון רב כדי לתאר את פוטנציאל השימוש לרעה בסמכויות המוצעות, תחת הכסות של פיקוח פרלמנטרי, ובהתאמה את האפקט המצנן בעיקר על חופש הביטוי הטמון בו.

לסיכום

הצגנו לעיל את מגוון השינויים המוצעים להסדרים הקיימים כיום במערכת ההשכלה הגבוהה, והבהרנו עד כמה יש בהם כדי לשנות מן היסוד את מערכת ההשכלה הגבוהה. בתמצית: אם תתקבל ההצעה, תהפוך המועצה להשכלה גבוהה מגוף ממלכתי שליבתו הוא חברי סגל שהם בעלי מעמד אקדמי בכיר ומומחים להשכלה הגבוהה, לגוף פוליטי-ממשלתי המובל על ידי חברי סגל זוטרים ונציגי השר. המנגנון המקצועי שלו יתחלף עם חילופי הממשלות, יהיה כפוף פוליטית לשר ונעדר ידע מצטבר והתאמה לתפקיד. החלטות המועצה ופעולתה יוכפפו לסמכות כללית של הממשלה להכריז על כל נושא כ"בעל חשיבות לאומית" ולהפקיע אותו מתחום טיפולה של המועצה. תבוטל אי-תלותה של הוועדה לתכנון ולתקצוב והיא תחדל לשמש גוף-חיץ חיוני בין ההשכלה הגבוהה לבין המוסדות הפוליטיים, המבטיח, בין השאר, תפיסה ארוכת טווח ויכולות תכנון. תקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה יוכפף לשר החינוך ופעולת הוועדה שאמורה



המכון הישראלי לדמוקרטיה

להיות ממלכתית תוכפף למועצה שתהיה גוף פוליטי-ממשלתי. תיפגע החירות האקדמית והמנהלית של המוסדות להשכלה גבוהה, שהיא חיונית לשליחותם ולתפקודם. יוקמו מנגנוני פיקוח ובקרה, במועצה ובכנסת, שיש להם פוטנציאל ממשי לפגוע בפעולת המוסדות להשכלה גבוהה, לצמצם את חירותם האקדמית וחופש פעולתם ולפגוע בחופש הביטוי ובחופש האקדמי. לכל אלה עתידה להילווה פגיעה במעמדה של מערכת ההשכלה הגבוהה הישראלית בעולם, הן בכל האמור במעמד אנשי הסגל ושיתופי פעולה מחקריים שהם בסיס להתפתחות מדעית נוספת והן בכל האמור במעמדם של בוגרי מערכת ההשכלה הגבוהה וההכרה בתאריהם האקדמיים.

אם תתקבל ההצעה, יהיה בה כדי למנוע ממערכת ההשכלה הגבוהה בישראל מלהמשיך ולמלא את ייעודה - לשמש מקור להשכלה, ידע, ביקורת מחשבתית וחדשנות, פיתוח וקידמה. יעודים אלה של ההשכלה הגבוהה הם חיוניים לביטחון, לחוסן החברתי, לתרבות, ולמשק, בכלל התחומים שלהם. מדובר בהצעה המאיימת על האינטרסים החיוניים ביותר של ישראל.

פוטנציאל הנזק של ההצעה הוא עצום. חופש המחשבה, חופש הביקורת, האתגור, ללא פניות, של מוסכמות, הם חלק אינהרנטי מן החופש האקדמי ושלובים בחופש הביטוי. מדובר בציפור הנפש של הדמוקרטיה, שבלעדיו אין לה קיום של ממש.

הצעת חוק זו משתלבת גם בתמונה רחבה יותר של ניסיונות חוזרים ונשנים לצמצום מרחבי חופש הביטוי וחופש המחשבה במדינת ישראל, לרבות באמצעות מהלכי חקיקה ומהלכים ממשלתיים הפועלים לפגוע בחברה האזרחית ולהגביל את החופש האקדמי, חופש הביטוי התרבותי, חופש העיתונות, חופש המחאה וחופש ההתארגנות. מגוון הצעדים בתחומים אלה, החוברים יחד ליצירת רשת של התקפה על המחשבה החופשית והביקורתית ודה-לגיטימציה שלה, מאפיינים מדינות בהן מתחוללת נסיגה דמוקרטית. שמירה על המשטר הדמוקרטי של מדינת ישראל מחייבת לשמור גם על מערכת השכלה גבוהה איכותית, חיונית ותוססת, הפועלת במסגרת חופש אקדמי ומנהלי.

בברכה,

עו"ד עדנה הראל פישר

עמיתת מחקר וראשת התכנית לאתיקה שלטונית
ומאבק בשחיתות

פרופ' מרדכי קרמניצר

עמית בכיר