



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## תיאור וניתוח תקציב ההשכלה הגבוהה בשנים האחרונות

מוגש לוועדת החינוך התרבות והספורט

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

ט"ז חשון תשע"ד

כתיבה: ענת לוי, כלכלנית

20 באוקטובר, 2013

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

## תוכן עניינים

<u>1</u>	<u>1. מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל</u>
1	1.1. נתונים כלליים
2	1.2. השוואה למדינות ה-OECD
<u>4</u>	<u>2. תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה</u>
4	2.1. התפתחות תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה – "העשור האבוד"
6	2.2. נתוני התקציב לשנים 2011-2014
6	2.3. התוכנית הרב שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה לשנים תשע"א-תשע"ו
7	2.3.1. מרכזי מצוינות
7	2.3.2. תכנית להגברת נגישות לחרדים
8	2.4. תיאור מודל התקצוב
8	2.4.1. רקע כללי
9	2.4.2. עיקרי השינויים במודל התקצוב החדש
10	2.5. תיאור תקציבי המוסדות להשכלה גבוהה
10	2.5.1. התפלגות ההכנסות של המוסדות להשכלה גבוהה
11	2.5.2. הוצאות שכר ופנסיה
<u>11</u>	<u>3. סגל אקדמי</u>
<u>13</u>	<u>4. שכר לימוד</u>
<u>15</u>	<u>5. מגמות במערכת ההשכלה הגבוהה</u>
15	5.1. צמיחת המכללות הפרטיות
16	5.2. תכניות לימוד חוץ-תקציביות במוסדות המתוקצבים

מסמך זה מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לקראת ישיבתה ב-21 באוקטובר 2013 בנושא פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשע"ד. במסמך מוצגים נתונים על מערכת ההשכלה הגבוהה, נתונים על התקציב, תיאור עיקרי התוכנית הרב-שנתית ומודל התקצוב החדש והמגמות בשנים האחרונות.

## 1. מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל

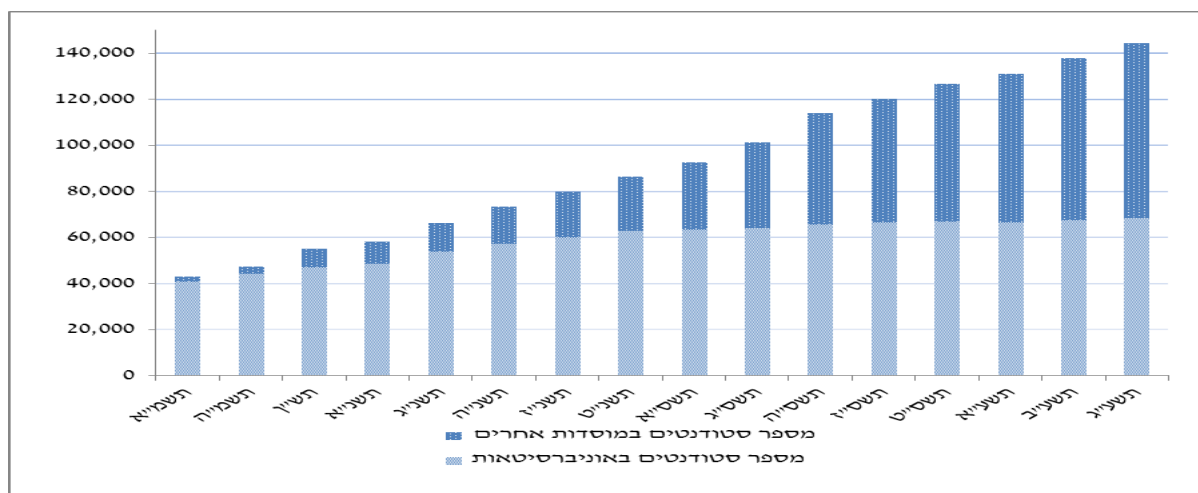
### 1.1. נתונים כלליים

**המועצה להשכלה גבוהה** היא תאגיד סטטוטורי אשר הוקם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, והיא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה המתווה את המדיניות בתחום. **הוועדה לתכנון ותקצוב** (להלן ות"ת) הוקמה כוועדת משנה למועצה להשכלה גבוהה במטרה להאציל עליה סמכויות בנושאי תקצוב ותכנון. תפקידי ות"ת הוגדרו בהחלטת ממשלה משנת 1977, והם להיות גוף בלתי תלוי, שיעמוד בין הממשלה מצד אחד והמוסדות להשכלה גבוהה מצד שני בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה. לות"ת הסמכות הבלעדית לחלק את הסכום שנועד להשכלה גבוהה מתקציב המדינה למוסדות להשכלה גבוהה.<sup>1</sup> תקציב המל"ג מפורט בסעיף נפרד בתקציב המדינה (21) באחריות שר החינוך, המשמש כיו"ר המל"ג.

בשנת הלימודים תשע"ד פועלים בישראל 66 מוסדות להשכלה גבוהה, מתוכם 29 מוסדות (8 אוניברסיטאות ו-21 מכללות אקדמיות) המתוקצבים על-ידי ות"ת, 21 מוסדות להכשרת מורים המתוקצבים על-ידי משרד החינוך ו-16 מכללות שאינן מתוקצבות על-ידי הקופה הציבורית. **כ-308,355 סטודנטים צפויים ללמוד בשנה"ל תשע"ד בכל המוסדות האקדמיים.**<sup>2</sup>

בעקבות הרפורמה בהשכלה הגבוהה בשנות ה-90, במסגרתה הכירה המועצה להשכלה גבוהה בתארים שניתנים על ידי המכללות האקדמאיות הפזורות ברחבי הארץ, חל **גידול משמעותי במספר הסטודנטים** הלומדים במערכת ההשכלה הגבוהה וזמינות הלימודים באקדמיה גדלה באופן חד. תרשים 1 להלן מציג את השינוי במספר הסטודנטים לתואר ראשון באוניברסיטאות (לא כולל האוניברסיטה הפתוחה) ובמוסדות אקדמיים אחרים בין שנת הלימודים תשמ"א (81-1980) לשנת הלימודים תשע"ג (13-2012).

### תרשים 1 - מספר הסטודנטים לתואר ראשון במוסדות אקדמיים בשנים תשמ"א עד תשע"ג (1980-2012)<sup>3</sup>



<sup>1</sup> המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ותקצוב, דין וחשבון מס' 33 לשנת תשס"ו (2005-2006), אפריל 2008.

<sup>2</sup> המועצה להשכלה גבוהה, [לקט נתונים לקראת פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשע"ד 2013-2014](#), אוקטובר 2013. נתוני אריאל נכללים על פי פרסום המל"ג בנתוני המכללות, זאת על מנת לשמור על עקביות הנתונים ולאפשר השוואה לשנים קודמות.

<sup>3</sup> ילנה קרול, מרכזת בתחום תכנון ומידע, המועצה להשכלה גבוהה, לוח 1 - סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה לפי תואר וסוג מוסד, דואר אלקטרוני, 14 באוקטובר 2013. הנתונים לא כוללים סטודנטים באוניברסיטה הפתוחה.



מהנתונים בתרשים עולה כי בין השנים תשמ"א עד תשע"ג גדל מספר הסטודנטים לתואר ראשון מכ-43,000 סטודנטים בתשמ"א לכ-144,400 סטודנטים בתשע"ג, גידול בשיעור של כ-340% במהלך 32 שנה, עיקר הגידול הינו במכללות האקדמיות. באופן יחסי, שיעור הסטודנטים מהאוכלוסייה עמד בשנת תשמ"א על 1.5%, לעומת 3.2% בשנת תשע"א.<sup>4</sup>

בשנת תשמ"א כ-96% מהסטודנטים לתואר ראשון למדו באוניברסיטאות ורק כ-4% למדו במוסדות אחרים. לעומת זאת, בשנת תשע"ג 47% מהסטודנטים לתואר ראשון למדו באוניברסיטאות ו-53% מהסטודנטים למדו במוסדות אחרים. עם התפתחות המכללות האקדמיות השתנה גם תמהיל הסטודנטים באוניברסיטאות: שיעור הסטודנטים לתואר ראשון באוניברסיטאות ירד מ-68.5% סטודנטים לתואר ראשון מסך כל הסטודנטים בתשמ"א (1990-1991) ל-59.2% בתשע"ג (2012-2013). במקביל, עלה שיעור הסטודנטים לתארים מתקדמים מ-24.1% סטודנטים לתואר שני באוניברסיטאות בתשמ"א ל-31.3% בתשע"ג, ומ-6.1% סטודנטים לתואר שלישי בתשמ"א ל-8.3% סטודנטים לתואר שלישי מסך כל הסטודנטים באוניברסיטאות בתשע"א.<sup>5</sup>

בשנת תשע"ד מספר הסטודנטים המתוקצבים על-ידי הוועדה לתכנון ותקצוב במועצה להשכלה גבוהה עומד על 187,265 (סטודנטים לתואר ראשון ושני בלבד), מתוכם 104,459 סטודנטים באוניברסיטאות, 62,806 סטודנטים במכללות ו-20,000 סטודנטים באוניברסיטה הפתוחה.<sup>6</sup> בהתאם למדיניות ות"ת להפנות את רוב הגידול במספר הסטודנטים למכללות,<sup>7</sup> מספר הסטודנטים המתוקצבים במכללות גדל בשנים תשס"ב עד תשע"ד בכ-90.6% לעומת גידול של כ-8.5% באוניברסיטאות (ללא האוניברסיטה הפתוחה).

בשנים האחרונות חלה האטה בקצב גידול מספר הסטודנטים לתואר ראשון, מגמה זו יכולה להעיד על **מיצוי שכבת הגיל הפונה ללימודי תואר ראשון**. ההאטה בקצב הגידול נובע בין השאר מהתייצבות במספר הזכאים לבגרות והתייצבות שיעור הזכאים לבגרות שעומדים בדרישות הסף להשכלה גבוהה.<sup>8</sup> ממחקר של מרכז אדווה עולה כי מבין בני 17 בשנת 2002 שהיו זכאים לבגרות ועמדו בתנאי הסף לאוניברסיטאות, כ-73% התחילו ללמוד לימודים גבוהים עד שנת 2010 במגזר היהודי וכ-66% במגזר הערבי.<sup>9</sup> בשל מיצוי מספר הפונים להשכלה גבוהה באוכלוסייה הכללית<sup>10</sup>, אי נגישותם של המגזר החרדי והמגזר הערבי להשכלה גבוהה, וחשיבותה לכניסה לשוק העבודה ולצמיחת המשק, פועלת המועצה להשכלה גבוהה להנגשת ההשכלה הגבוהה בקרב מגזרים אלה (ראה בסעיף 4 להלן).

## 1.2. השוואה למדינות ה-OECD

ההוצאה הלאומית לסטודנט מורכבת מההוצאה הציבורית ומההוצאה הפרטית. תרשים 2 להלן מציג את **ההוצאה הלאומית לסטודנט לשנה בישראל ובמדינות שונות בשנת 2010**, ביחס למוצע מדינות ה-OECD.

<sup>4</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2012, [לוח 2.1 אוכלוסייה לפי קבוצות אוכלוסייה](#), ספטמבר 2012.

<sup>5</sup> ילנה קרול, מרכזת בתחום תכנון ומידע, המועצה להשכלה גבוהה, [לוח 2: סטודנטים באוניברסיטאות לפי מוסד ותואר](#), דואר אלקטרוני, 14 באוקטובר 2013.

<sup>6</sup> יותם בן שטרית, מרכז בתחום מאקרו ותשתיות, הוועדה לתכנון ותקצוב, המועצה להשכלה גבוהה, דואר אלקטרוני, 17 באוקטובר 2013.

<sup>7</sup> המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ותקצוב, [מודל התקצוב של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל](#), עמ' 79, פברואר 2012.

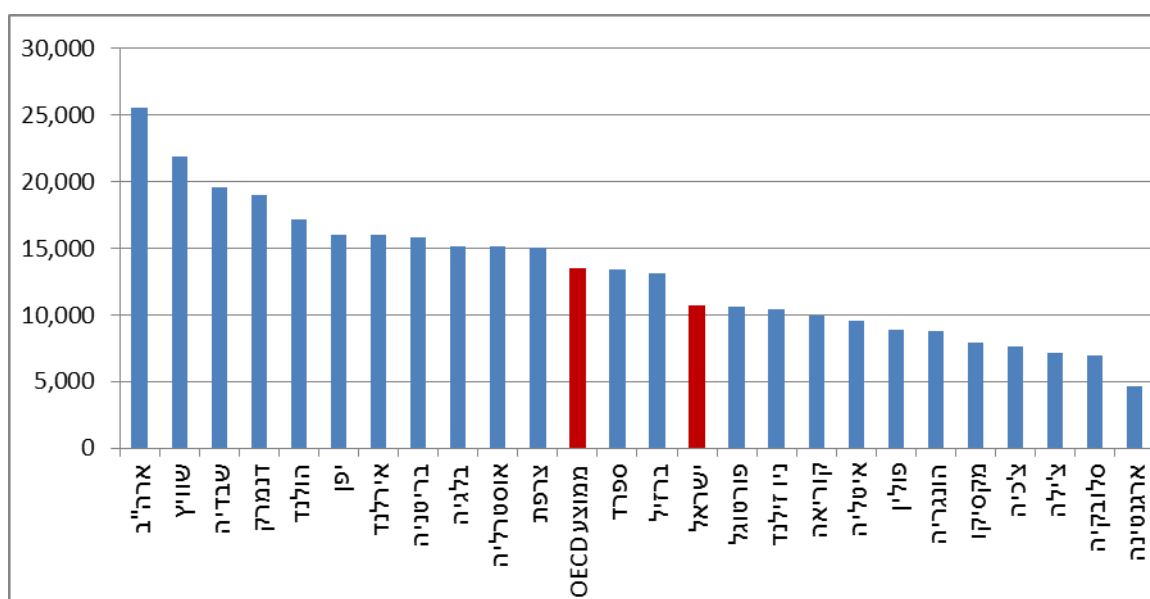
<sup>8</sup> המועצה להשכלה גבוהה, [לקט נתונים לקראת פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשע"ד 2013-2014](#), אוקטובר 2013.

<sup>9</sup> מרכז אדווה, [תמונת מצב חברתית 2012](#), עמוד 28, דצמבר 2012.

<sup>10</sup> המועצה להשכלה גבוהה, [ההשכלה הגבוהה בישראל 2013 הכנס השנתי השלישי](#), מצגת, מאי 2013.



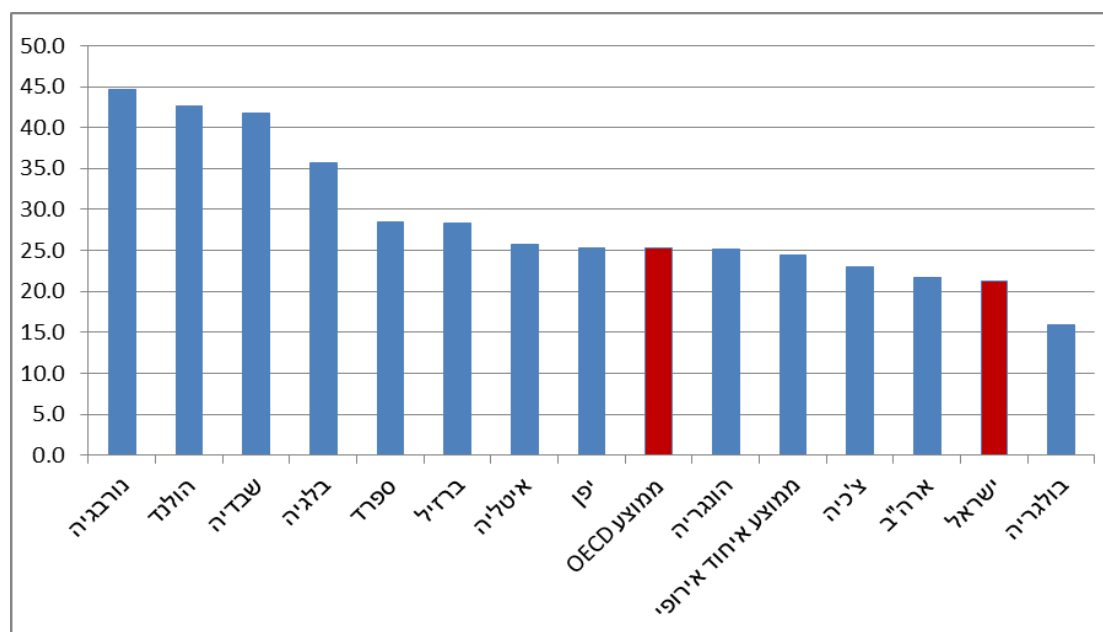
**תרשים 2 - ההוצאה הלאומית לסטודנט בישראל ובמדינות OECD (2010, בדולרים, מונחי כוח קנייה)<sup>11</sup>**



מהנתונים המוצגים בתרשים עולה כי ההוצאה הלאומית לסטודנט לשנה בישראל עמדה בשנת 2010 על סך של **10,730 דולר**, ההוצאה הלאומית הממוצעת לסטודנט במדינות ה-OECD עמדה על **13,528 דולר**, פער בשיעור של כ-20.7%.

בתרשים 3 להלן מוצגת השוואה של **ההוצאה הציבורית** לסטודנט כאחוז מהתוצר לנפש בשנת 2010. מדד זה מלמד על סדרי עדיפות לאומיים בנוגע לחלוקת משאבים. המדד אינו מלמד על איכות ההשכלה במדינה ומושפע גם מגורמים אחרים, כמו גובה התמ"ג לנפש ומידת הנגישות להשכלה הגבוהה במדינה.

**תרשים 3 - ההוצאה הציבורית לסטודנט כאחוז מהתמ"ג לנפש בישראל ובמדינות OECD (2010)<sup>12</sup>**



<sup>11</sup> OECD, [Education at a Glance \(EAG\) 2013](#), p. 165, June 2013.

<sup>12</sup> [The World Bank](#). Expenditure per student, tertiary (% of GDP per capita), accessed: October 14, 2013.



מהתרחים עולה כי בישראל ההוצאה הציבורית לסטודנט בשנת 2010 היתה 21.3% מהתמ"ג לנפש, נמוך בהשוואה להוצאה הציבורית הממוצעת לסטודנט במדינות OECD שהיתה 25.3% מהתמ"ג לנפש.

מנתוני ה-OECD עולה עוד כי בשנת 2011 שיעור בעלי השכלה אקדמית בישראל מכלל האוכלוסייה גבוה בהשוואה לממוצע OECD (31% בישראל לעומת 23% ממוצע OECD). בחלוקה לפי גילאים, 32% מגילאי 25-34 הם בעלי השכלה אקדמית לעומת ממוצע של 30% במדינות OECD, 28% בגילאי 64-55 הם בעלי השכלה אקדמית לעומת ממוצע של 17% במדינות OECD.<sup>13</sup> נתון זה נובע בעיקר מהעלייה המשכילה לארץ בדור האחרון, בעיקר ממדינות בריה"מ לשעבר. בבחינת שיעור בעלי השכלה גבוהה אקדמית מבין בוגרי תיכון בישראל, עולה כי שיעור בוגרי השכלה תיכונית בישראל בקרב בני 25-65 בשנת 2011 הוא כ-83% מהאוכלוסייה ושיעור בעלי השכלה גבוהה אקדמית הוא כ-37% מבוגרי תיכון, גבוה בהשוואה לממוצע מדינות OECD בהן שיעור בוגרי תיכון מסך האוכלוסייה הוא 75% ושיעור בעלי השכלה גבוהה אקדמית מבוגרי תיכון הוא 30%.<sup>14</sup> הגיל הממוצע לכניסה להשכלה גבוהה אקדמית בישראל הוא 25, ממוצע מדינות OECD לגיל הכניסה להשכלה גבוהה הוא 22, פער זה נובע כנראה ממאפיין ייחודי של ישראל, עיכוב הכניסה להשכלה גבוהה בשל השירות הצבאי.

## 2. תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה

### 2.1. התפתחות תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה – "העשור האבוד"

לוח 1 להלן מציג את התפתחות ביצוע תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה בשנים תשס"א-תשע"א (2001-2011) ובפרט ביצוע תקציב ההשתתפות הישירה בחלוקה לאוניברסיטאות ולמכללות. ההשתתפות הישירה הינה החלק הארי של תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה המועבר למוסדות השונים - בשנת תשע"ג היוותה הקצבה זו 74.6% מסך ההקצבות של ות"ת למוסדות להשכלה גבוהה. הקצבה זו מוקצה למוסדות על בסיס תפוקות הוראה ומחקר (ראה הרחבה בסעיף 4 להלן).

**לוח 1: ביצוע התקציב הרגיל של ות"ת לאוניברסיטאות ולמכללות בשנים תשס"א-תשע"א (במיליוני ש"ח, מחירי תשע"ב)<sup>15</sup>**

סה"כ תקציב ות"ת	השתתפות ישירה			שנת לימודים	
	סה"כ השתתפות ישירה	אוניברסיטה פתוחה	מכללות		
6,185	4,856	94	556	4,207	תשס"א (2001-00)
6,352	4,815	96	597	4,121	תשס"ב (2002-01)
6,067	4,525	94	598	3,833	תשס"ג (2003-02)
5,929	4,295	97	617	3,581	תשס"ד (2004-03)
5,860	4,383	81	688	3,614	תשס"ה (2005-04)
6,010	4,482	80	689	3,714	תשס"ו (2006-05)
6,863	4,569	96	731	3,743	תשס"ז (2007-06)
6,576	4,965	95	757	4,112	תשס"ח (2008-07)

<sup>13</sup> OECD, [Education at a Glance \(EAG\) 2013](#), p. 37, June 2013.

<sup>14</sup> שם, עמוד 45. משרד החינוך, [מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בינלאומית על פי Education at a Glance \(EAG\) 2013](#), יוני 2013.

<sup>15</sup> עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני ביצוע התקציבים לשנים תשס"א-תשע"ב: המועצה להשכלה גבוהה, הועדה לתכנון ותקצוב, [חברות תקציב ות"ת מאושרים לשנות הלימודים](#), תשע"ג עד תשע"ג; ארי סטון, ממונה תחום תכנון כלכלי, הועדה לתכנון ותקצוב, דואר אלקטרוני, 29 בנובמבר 2012.



סה"כ תקציב ות"ת	השתתפות ישירה				שנת לימודים
	סה"כ השתתפות ישירה	אוניברסיטה פתוחה	מכללות	אוניברסיטאות	
7,040	5,022	111	974	4,116	תשס"ט (2009-08)
7,435	5,024	130	802	4,093	תש"ע (2010-09)
7,577	5,753	181	1,028	4,544	תשע"א (2011-10)
2.1%	1.7%	6.8%	6.3%	0.8%	שיעור שינוי שנתי ממוצע בכל התקופה תשס"א עד תשע"א (2000-2011)
-5.3%	9.8%-	14.0%-	23.7%+	14.1%-	שיעור שינוי תשס"ה לעומת תשס"א (2000-2005)
29.3%	31.3%	125.2%	49.4%	25.7	שיעור שינוי תשע"א לעומת תשס"ה (2005-2011)

מהלוח עולה כי בין השנים תשס"א-תשע"א גדל סך ביצוע תקציב ההשכלה הגבוהה מכ-6.2 מיליארד ש"ח בתשס"א לכ-7.6 מיליארד ש"ח בתשע"א, גידול מצטבר של כ-1.4 מיליארד ש"ח ב-11 שנים (22.5%). התוספת הריאלית הממוצעת השנתית בשנים אלה היתה כ-2.1% לשנה. **שנת תשס"ה היתה שנת השפל** של ביצוע תקציב המערכת. בשנים תשס"א עד תשס"ה חוותה המערכת רצף של ירידות ריאליות בביצוע התקציב (פרט לתשס"ב, בה היה גידול בביצוע התקציב), המסתכמות בירידה ריאלית של כ-5.3% בתקציב ובירידה ממוצעת שנתית של כ-1.3% לשנה. החל מתשס"ו ניתן לראות עליה הדרגתית בביצוע תקציב ות"ת<sup>16</sup> (פרט לתשס"ח), גידול של 29.3% בביצוע התקציב בין השנים תשס"ה עד תשע"א וגידול ממוצע של 4.4% לשנה.

בשנים האחרונות דובר רבות על "**העשור האבוד**" של מערכת ההשכלה הגבוהה. הכוונה לשנים 2000 עד 2007, בהן חוותה המערכת שחיקה תקציבית. השחיקה נבעה מקיצוצים במערכת ההשכלה הגבוהה כחלק מקיצוצים נרחבים במשרדי הממשלה ומהורדה הדרגתית של שכר הלימוד החל משנת תשס"ב ללא פיצוי כספי למוסדות, זאת בשילוב משבר כלכלי פנימי של האוניברסיטאות שנבע מירידה בתרומות ועליה בתשלומי הפנסיה התקציבית.<sup>17</sup> נטען כי תקצוב החסר הביא **עלייה ביחס סגל בכיר לסטודנטים**, לעלייה בגיל הסגל הבכיר, לירידה במדדי האיכות האקדמי, לצמצום תפוקות המחקר, לגידול בהשכלה הגבוהה הפרטית על פני הציבורית, לאובדן אמון בות"ת ולערעור סמכותם של מלי"ג וות"ת.<sup>18</sup> בחינת ההתפתחויות בתקציב מערכת ההשכלה הגבוהה בשנים תשס"א עד תשס"ז, מגלה כי סך הביצוע בהשתתפות הישירה ירד בתקופה זו בכ-5.9%, הירידה בהשתתפות הישירה לאוניברסיטאות היתה חדה אף יותר, ירידה של בשיעור של 11%. ההשתתפות הישירה למכללות גדלה בתקופה זו בכ-31.5%, לעומת עליה במספרי סטודנטים במכללות בשיעור של כ-57.6%.

לסיכום, בתקופת "העשור האבוד", בשנים תשס"א-תשס"ז, ירד תקציב ות"ת המקורי בכ-4.1% במונחים ריאליים. הירידה חלה בעיקר באוניברסיטאות, אשר סבלו מירידה משמעותית בתקציבים בשנים אלה. במקביל המשיכו המכללות לצמוח, וחלה עלייה חדה במספרי הסטודנטים המתוקצבים, שבאה לידי ביטוי בעליה בתקציבי ההשתתפות הישירה. עם זאת, הגידול בתקציבי ההשתתפות הישירה במכללות לא היה בקצב העלייה במספרי הסטודנטים המתוקצבים, **ובפועל ירד בתקופה זו התקציב הממוצע לסטודנט**. האוניברסיטאות הן הנפגעות העיקריות מההשלכות של השחיקה בתקציבים בשנות "העשור האבוד". הירידה בתקצוב

<sup>16</sup> הקפיצה בביצוע בשנת תשס"ז נובעת מהעברות גבוהות חד פעמיות של ות"ת לאוניברסיטאות במסגרת תכניות הבראה והתייעלות.

<sup>17</sup> הפרוץ המתאם של ארגוני הסגל האקדמי הזוטר באוניברסיטאות, [ממשבר להזדמנות: חזון חדש למערכת ההשכלה הגבוהה](#), נובמבר 2010.

<sup>18</sup> מרכז טאוב, [לאחר "העשור האבוד" ההשכלה הגבוהה בישראל לאן?](#); עמי וולנסקי, אפריל 2012.



האוניברסיטאות היתה גדולה מהירידה בסך תקציב ות"ת, בפועל היתה מגמה של העברת תקציבים מהאוניברסיטאות למכללות, ממדיניות של הפניית תוספות במכסות סטודנטים למכללות על פני אוניברסיטאות.

## 2.2. נתוני התקציב לשנים 2011-2014

מערכת ההשכלה הגבוהה מתקצבת על-ידי אוצר המדינה בנפרד ממערכת החינוך ותקצובה מופיע בסעיף ראשי 21 לתקציב המדינה. לוח 2 להלן מציג נתונים אודות התקציב המקורי, התקציב המאושר ותקציב הביצוע בשנים 2011 ו-2012 ותקציב מקורי לשנים 2013 ו-2014.

לוח 2: תקציב ההשכלה הגבוהה ברוטו לשנים 2011 - 2012 (במיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)<sup>19</sup>

2014	2013	2012				2011				שנה
		ניצול	ביצוע	מאושר	מקורי	ניצול	ביצוע	מאושר	מקורי	
מקורי	מקורי	ניצול	ביצוע	מאושר	מקורי	ניצול	ביצוע	מאושר	מקורי	תחום פעולה
47.2	47.2	100%	52.9	52.9	30.5	100%	42.7	42.7	30.5	מינהל הוועדה לתכנון
7,866.4	7,671.2	100%	7,463.0	7,463.0	6,650.6	100%	6,936.2	6,936.2	6,649.8	השתתפות בתקציבי המוסדות
742.3	645.5	100%	15.0	15.0	23.0	100%	21.3	21.3	22.8	פעולות מחקר שונות
		100%	337.7	337.7	294.7	100%	296.8	296.8	296.8	הקרן הלאומית למדע
		100%	38.4	38.4	38.4	100%	38.0	38.0	38.0	מכינות קדם אקדמיות
209.4	209.4	100%	198.6	198.6	150.0	100%	193.1	193.0	150.0	מרכז הסיוע לסטודנטים
		100%	12.1	12.1	9.2	100%	9.8	9.8	9.2	השתתפות בתקציב הקרן הלאומית למדעים
263.9	257.2	0	0	0	218.1	0	0	0	144.4	רזרבה להתייקרויות
		100%	79.0	79.0	50.0	100%	20.0	20.0	50.0	מענקים לפיתוח מוסדות
9,129.2	8,830.5	100%	8,196.7	8,196.7	7,464.6	100%	7,557.8	7,557.8	7,391.5	סה"כ השכלה גבוהה

מהלוח עולה כי התקציב המקורי למערכת ההשכלה הגבוהה לשנת 2013 הוא כ-8.8 מיליארד ש"ח, גידול של כ-18.3% בהשוואה לתקציב המקורי בשנה קודמת, התקציב כולל תוספת של 1.2 מיליארד ש"ח בגין התוכנית הרב שנתית, וכן הפחתה של כ-48.3 מיליון ש"ח במסגרת ההפחתה הרחבתית בתקציב המדינה. סך התקציב המקורי לשנת 2014 הוא 9.1 מיליארד ש"ח, גידול של כ-3.4% בהשוואה לשנה קודמת. התקציב כולל תוספת של 267 מיליון ש"ח בגין התוכנית הרב שנתית והפחתה של 21.4 מיליון ש"ח במסגרת ההפחתה הרחבתית. בשנים 2011 ו-2012 היה ביצוע התקציב 7.6 מיליון ש"ח ו-8.2 מיליון ש"ח בהתאמה והתקציב נוצל במלואו.

## 2.3. התוכנית הרב שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה לשנים תשע"א-תשע"ו

מערכת ההשכלה הגבוהה פועלת על פי תכנית רב-שנתית המוסכמת בשיתוף פעולה בין הוועדה לתכנון ולתקצוב לאגף התקציבים במשרד האוצר. התוכנית קובעת בין היתר את יעדי המדיניות של ות"ת למערכת ההשכלה הגבוהה לשנים אלו, ובהתאם את התקציבים שיוקצו למערכת לטובת יישום יעדים אלו.

באוקטובר 2010 נחתם הסכם על התוכנית הרב שנתית לשנים תשע"א-תשע"ו (2010-2016). על פי התוכנית, התוספת התקציבית למערכת ההשכלה הגבוהה תסתכם בכ-2 מיליארד ש"ח במשך 6 שנים. המטרות העיקריות

<sup>19</sup> שנים 2011-2012: נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר – החטיבה למידע ניהולי, דואר אלקטרוני, 14 בנובמבר 2012, 10 במרץ 2013. שנים 2013-2014: משרד האוצר, הצעת התקציב לשנות הכספים 2013-2014 השכלה גבוהה, יוני 2013. בתקציב לשנים 2014-2013 שונה הסיווג לתחומי הפעולה.



של התכניות הן: עידוד המצוינות המדעית-מחקרית, שיפור באיכות ההוראה וההון האנושי הנרכש והגברת הנגישות להשכלה למגזר החרדי ולבני המיעוטים.<sup>20</sup>

במסגרת התוכנית הרב-שנתית, **שונה מודל התקצוב** של ות"ת לעידוד מצוינות במחקר ובהוראה, ולעידוד קליטת סגל אקדמי חדש ואושרה תכנית להקמת **30 מרכזי מצוינות** בתחומי מחקר שונים לעידוד קליטת חוקרים ישראלים מצטיינים ו'השבת מוחות'. כמו כן, נוספו תקציבים לקרן הלאומית למדע<sup>21</sup> ולקרנות בינלאומיות, שישראל חברה בהן, לעידוד המחקר התחרותי. תוספת התקציב המתוכננת לקרן הלאומית למדע היא מכ-270 מיליון ש"ח לפני יישום התוכנית לכ-540 מיליון ש"ח בסיום התוכנית. בנוסף, מיושמות תכניות להרחבת הנגישות לאוכלוסיות ייחודיות – המגזר הערבי והחרדים.

התקציב המוצג בלוח 2 לעיל משקף את תחילת יישום התוכנית הרב-שנתית. על פי מתווה התוכנית, התוספת התקציבית בגין התוכנית הרב-שנתית בשנים תשע"א עד תשע"ד היתה **1.355 מיליארד ש"ח** מתוך תוספת של כ-2 מיליארד לכלל התוכנית.<sup>22</sup> תקציב ההשכלה הגבוהה לתשע"ד הוא 8.9 מיליארד ש"ח, מתקציב תשע"ג לתקציב תשע"ד **בוצעה הפחתה בתוספת לתוכנית הרב-שנתית של כ-88 מיליון ש"ח**, בגין הפחתות בתקציב המדינה בשנים 2012 (חלקיות שנה) עד 2014.<sup>23</sup>

### 2.3.1. מרכזי מצוינות<sup>24</sup>

יוזמה זו גובשה ע"י ות"ת/מל"ג כחלק מהתוכנית הרב-שנתית לשנים תשע"א-תשע"ו, ואומצה ע"י ממשלת ישראל בהחלטתה מיום 14 במרס 2010. התוכנית כוללת **הקמה מדורגת של עד 30 מרכזי מצוינות במשך 5 שנים**. כל מרכז מוקם בתחום מחקרי אחר ומאגד מסה קריטית של חוקרים מובילים התחום. מטרת התוכנית הם עידוד קליטת חברי סגל חדשים והשבת חוקרים מצטיינים לארץ, חיזוק הסגל האקדמי-מחקרי באוניברסיטאות, חיזוק המחקר המדעי וביסוסו, שיפור ושדרוג תשתיות המחקר, עידוד חדשנות אקדמית וקידום תכניות הוראה והכשרה בינלאומיות. סך השתתפות המדינה המתוכננת בהקמת מרכזי המצוינות היא **450 מיליון ש"ח במשך חמש שנים**. סכומים זהים יועמדו על ידי המוסדות השותפים במרכזים ועל ידי שותפים אסטרטגיים לתכנית. במסגרת הגל הראשון לתוכנית החלו לפעול בשנת תשע"ב **ארבעת מרכזי המצוינות** הראשונים בתוכנית. במאי 2013 במסגרת הגל השני לתוכנית, נפתחו **12 מרכזי מצוינות חדשים**, חמישה מהם בנושאי מחקר במדעי הרוח, במדעי החברה ובמשפטים, ושבעה בנושאי מחקר במדעים מדויקים, בהנדסה ובמדעי החיים והרפואה.<sup>25</sup> שלב ההקמה של מרכזים חדשים הסתיים, ומוצו בו הכספים שיועדו לכך. שלב ההפעלה, הליווי והערכה ובקרה של המרכזים ממשיך לפעול. עד היום נקלטו במרכזי המצוינות כ-**54 חוקרים חדשים** ותהליך הגיוס נמשך.<sup>26</sup>

### 2.3.2. תכנית להגברת נגישות לחרדים

בשנת תשע"ג החל יישום התכנית להגברת הנגישות להשכלה גבוהה לחרדים. במסגרת התוכנית החלו לפעול, בנוסף לשתי פלטפורמות וותיקות להשכלת חרדים<sup>27</sup>, 9 מסגרות חדשות ללימודים אקדמיים לחרדים (מח"רים)

<sup>20</sup> משרד האוצר, [הצעת התקציב לשנות הכספים 2013-2014 השכלה גבוהה](#), יוני 2013.

<sup>21</sup> הקרן הלאומית למדע היא גוף ציבורי עצמאי העוסק בתמיכה במחקר בסיסי. הקרן מחלקת את מענקי המחקר על בסיס תחרותי בין חוקרים ומרכזי מחקר שונים, על פי משתנים של מצוינות מדעית. [הקרן הלאומית למדע](#), כניסה בתאריך: 17 באוקטובר 2013.

<sup>22</sup> המועצה להשכלה גבוהה, [ההשכלה הגבוהה בישראל 2013 הכנס השנתי השלישי](#), מצגת, מאי 2013.

<sup>23</sup> שירה נבון, סגנית ראש אגף תקצוב, המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ותקצוב, שיחת טלפון, 16 באוקטובר 2013.

<sup>24</sup> המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ותקצוב, לקט נתונים תשע"א 2011, מרס 2011.

<sup>25</sup> המועצה להשכלה גבוהה, [הושלם תהליך הקמת מרכזי המצוינות \(I-CORE\): ששה עשר מרכזי המצוינות יפעלו במגוון של תחומי מחקר](#), הודעה לעיתונות, מאי 2013.

<sup>26</sup> ד"ר ליאת מעוז, ראש היחידה לפרויקטים, המועצה להשכלה גבוהה, שיחת טלפון, 17 באוקטובר 2013.

<sup>27</sup> פלטפורמות להשכלת חרדים הן מסגרות ניהוליות עצמאיות אשר נותנות תשתית ארגונית לפעילות של מוסדות אקדמיים מוכרים, אשר באות ללמד בהן אוכלוסייה זו.



במוסדות להשכלה גבוהה בתשע"ג ו-2 נוספות בתשע"ד, הן פועלות בכל רחבי הארץ ובמגוון רחב של מקצועות. בתשע"ג למדו במסגרות החדשות כ-760 סטודנטים חרדים ובתשע"ד ההערכה היא לכ-1,700 סטודנטים. בנוסף ללימודים אקדמיים, מסגרות אלה כוללות מכינות המותאמות לצרכי האוכלוסייה החרדית. עלות התכנית הינה 180 מיליון ש"ח לשנות פעילות התכנית הרב-שנתית. בסך-הכול למדו בתשע"ג כ-7,000 סטודנטים חרדים במוסדות להשכלה גבוהה וההערכה היא שבשנת תשע"ד לומדים כ-7,800 סטודנטים חרדים, זהו גידול של כ-31% במספר הסטודנטים לעומת תשע"ב.<sup>28</sup>

בנוסף להקמת מסגרות לימוד חרדיות חדשות, הוחלט להעביר לטיפול ות"ת את תכנית מלגות והלוואות לסטודנטים חרדים ('חרדים לעתידם'), אשר הופעלה עד היום במשרד הכלכלה. במסגרת התכנית יכולים סטודנטים חרדים לקבל הלוואה בגובה שכר הלימוד לכל שנות לימודיהם. ההלוואה מוחזרת לאחר סיום התואר, וחלקה הופך למענק בהתאם לתחום הלימודים. התוכנית החלה לפעול בות"ת במהלך תשע"ג, ומוקצים לה כ-5 מיליון ש"ח למחזור.

## 2.4. תיאור מודל התקצוב

### 2.4.1. רקע כללי

הקצאת התקציב למערכת ההשכלה הגבוהה נעשית באמצעות מודל תקצוב. המודל מבוסס על מדדים אחידים בין המוסדות השונים, שנועדו לעודד שיפור של תפוקות הוראה ומחקר של המוסדות המתוקצבים. המודל מקטין את שיקול הדעת הניתן למקבלי החלטות בהקצאת התקציבים בין המוסדות (על-כן הוא מכונה **מודל אובייקטיבי**). מודל התקצוב הוא הכלי המרכזי ברשות ות"ת למילוי תפקידיה להקצאת המשאבים ותכנון מערכת ההשכלה הגבוהה.

בשנת 2010 אישרה ות"ת מודל תקצוב חדש להקצאת תקציבי המוסדות. מודל זה מעדכן ומחליף את המודל הקודם אשר שימש את המערכת במשך כ-15 שנה. המודל הוחל בהדרגתיות בשתי פעימות, בשנים תשע"א ותשע"ב. הצורך לעדכן את מודל התקצוב עלה בשל שחיקה במודל הקודם ובשל השינויים הרבים שהתרחשו בשנים אלה במערכת ההשכלה הגבוהה, בהם ההתפתחות של המכללות האקדמיות המתוקצבות, שינויים בתמהיל הסטודנטים לפי מקצועות ותמהיל הסטודנטים לפי סוג התואר, אשר השפיעו על עלויות ההוראה. המודל החדש נבנה, בין היתר, לצורך יצירת תימרוץ למוסדות לחתירה להשגת המטרות והיעדים המרכזיים של מערכת ההשכלה הגבוהה על-פי התוכנית הרב שנתית, בהם כאמור עידוד המצוינות המדעית, שיפור באיכות ההוראה, הגברת הנגישות למגזרים ייחודיים, קידום לפריפריה גיאוגרפית וחברתית, צרכי שוק העבודה ועוד.<sup>29</sup>

רוב תקציב ות"ת (כ-74.6% בתשע"ג) המוקצה למוסדות להשכלה גבוהה מועבר בהקצבה הנקראת "השתתפות ישירה", המחולקת בין המוסדות על פי מודל התקצוב. הקצבה זו מורכבת מ**מרכיב ההוראה**, המבוסס על תפוקות הוראה כגון מספרי סטודנטים, ומ**מרכיב המחקר** המבוסס על תפוקות מחקר כגון זכיה במענקי מחקר תחרותיים, פרסומים מדעיים, מספר מקבלי תואר שלישי ועוד.

תרשים 4 להלן מציג את חלוקת ההשתתפות הישירה בשנת תשע"ג (2012-2013) בין האוניברסיטאות, המכללות והאוניברסיטה הפתוחה.

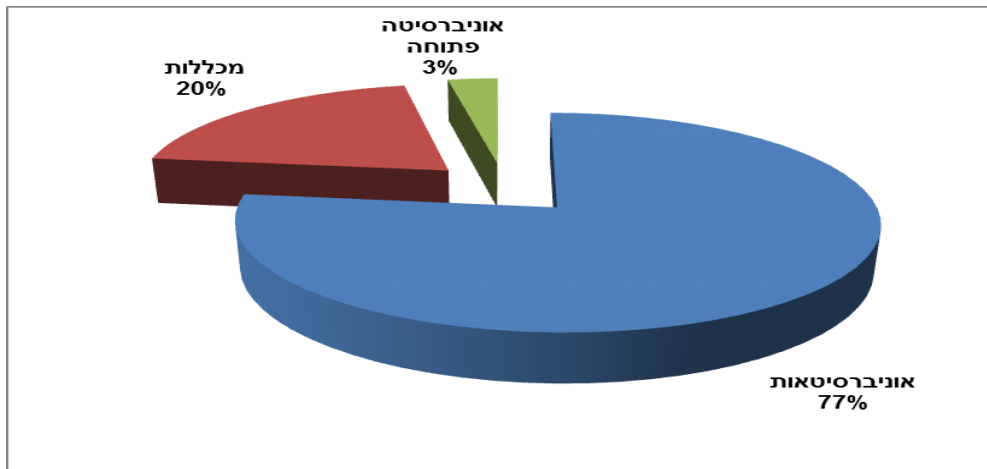
<sup>28</sup> רביד עומסי, מנהל פרויקט המח"רים, המועצה להשכלה גבוהה, שיחת טלפון, 17 באוקטובר 2013.

<sup>29</sup> המועצה להשכלה גבוהה, הועדה לתכנון ותקצוב, [מודל התקצוב של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל](#), פברואר 2012.



#### תרשים 4 - חלוקת ההשתתפות הישירה בין האוניברסיטאות, המכללות והאוניברסיטה הפתוחה בשנת

תשע"ג, תקציב מאושר<sup>30</sup>



מהלוח עולה כי בשנת תשע"ג 77% מההשתתפות הישירה הופנתה לאוניברסיטאות, 20% למכללות ו-3% לאוניברסיטה הפתוחה. בהשוואה לשנים קודמות, נראה כי חלק המכללות והאוניברסיטה הפתוחה מסך ההשתתפות הישירה קטן בתשע"ג לעומת שנים קודמות. התקצוב לאוניברסיטאות כולל את מרכיב המחקר אשר מהווה כ-48.6% מההשתתפות הישירה לאוניברסיטאות וממרכיב ההוראה עבור 104,134 סטודנטים. התקצוב למכללות כולל את מרכיב ההוראה עבור 60,092 סטודנטים. חלק מההשתתפות הישירה הינה השתתפות מיועדת, הכוללת הקצבות מיוחדות המיועדות לתקן עיוותים ולקדם מטרות לאומיות שונות.

כחלק ממודל ההוראה, קובעת ות"ת למוסדות להשכלה גבוהה **מכסות סטודנטים**, מכסות אלה מהוות את מספר הסטודנטים המתוקצבים המרבי לכל מוסד. כלומר, על פי מודל התקצוב, מוסד יקבל השתתפות (בתעריפים שונים לכל תחום לימוד) על פי מספר הסטודנטים הלומדים בו בפועל. אולם, מספר זה כפוף למכסת הסטודנטים אשר נקבעה למוסד. כלומר, אם המוסד קולט יותר סטודנטים מגובה המכסה, לא תהיה השתתפות של ות"ת עבור הסטודנטים שמעבר למכסה.

#### 2.4.2. עיקרי השינויים במודל התקצוב החדש<sup>31</sup>

- **מודל ההוראה - שינוי מבנה התעריפים ועדכונים** - מרכיב ההוראה במודל התקצוב הקודם התבסס על טבלת תעריפים ל-12 תחומי ידע עיקריים בחלוקה לתואר ראשון ולתואר שני ולאוניברסיטאות ולמכללות. תעריפים אלה נשחקו עם השנים עקב קיצוצים רוחביים במערכת ולא תאמו את עלויות ההוראה הממשיות לכל תחום. כמו כן, נוצר שוני משמעותי בעלויות ההוראה השונות בין תחומים המתוקצבים לפי תעריף אחיד בתוך תחום ידע רחב אחד. מסיבות אלה הוחלט על חידוד רזולוציות התקצוב באמצעות חלוקה עדינה ומדויקת יותר של תחומי ההוראה, ועדכון התעריפים כך שישקפו טוב יותר את העלויות בתחומים השונים. נקבע טבלת תעריפים חדשה המכילה כ-29 קבוצות של תחומי הוראה שונים לתואר ראשון ולתואר שני, כאשר הגידול הממוצע בתעריפים לכלל המערכת עמד על כ-20%, עם שונות רבה בין התחומים.
- **מודל ההוראה - הוספת מקדם התאמה ליחס סטודנטים לסגל** - כחלק מיעדי ות"ת בתוכנית הרב-שנתית לשיפור איכות ההוראה ולגיוס סגל צעיר, הוחלט להחיל על מודל ההוראה מקדם התאמה כך שעבור כל מוסד נקבע יחס רצוי סטודנטים/סגל, עד לסיום תקופת התוכנית הרב-שנתית (על פי היחס הנהוג בעולם,

<sup>30</sup> המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ותקצוב, [התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודים תשע"ג](#), יולי 2012.

<sup>31</sup> המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ותקצוב, [מודל התקצוב של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל](#), פברואר 2012.



היחס הקיים בתחומים שונים בארץ ועל פי תמהיל הסטודנטים לכל תחום בכל מוסד ובכפוף למגבלת המשאבים שנקבעה בתוכנית הרב שנתית). מול יעד זה הוצב היחס הנוכחי של סטודנטים לסגל. מרכיב ההוראה הוכפל בנוסחה שתשקף את המרחק של המוסד מעמידה ביעד שנקבע לו, כך ככל שהמוסד יתקרב ליעד, יגדל החלק היחסי שהוא יקבל מתקציב ההוראה שנקבע עבורו, עד לשיעור של 100% ממודל ההוראה כאשר יגיע ליעד.

- תקצוב המכללות על בסיס תעריף ממוצע - החלת אופן תקצוב האוניברסיטאות על פי תעריף ממוצע לסטודנט בהתאם לתמהיל תחומי הלימוד בכל מוסד, גם על המכללות באופן מלא. לכל תחום לימוד קיים תעריף שונה הלוקח בחשבון את העלויות באותו תחום. במודל התקצוב הקודם, תוקצבו המכללות על-פי נוסחה שהתבססה על הנחות לגבי התפתחות מסלולי הלימוד במוסדות השונים ותחזיות לגבי היקף קליטת הסטודנטים. כלומר, כעת מודל התקצוב למכללות מבוסס על נתונים בפועל ולא על הנחות.
- סיום הדרגתי של תקציבים ייחודיים - במודל התקצוב הקודם, נוצרו עם השנים הקצבות ייעודיות למוסדות ספציפיים שנקבעו על בסיס תשומות שות"ת סברה כי הן אינן מקבלות ביטוי הולם במסגרת מודל התקצוב. במודל התקצוב החדש הוחלט לבטל בהדרגה הקצבות אלה.
- עידוד פריפריה חברתית וגיאוגרפית במכללות - בהתאם ליעדי הנגשת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסיות ולאזורים נוספים, הוחלט על יישום הקצבה מיוחדת המבוססת על קריטריונים גאוגרפיים של מיקום המוסד וקריטריונים סוציו-אקונומיים של הסטודנטים במוסד.
- מרכיב המחקר - שינוי המשקולות היחסיים - מרכיב המחקר לאוניברסיטאות המחקר, מבוסס על הקצאה תחרותית של התקציב בהתאם לחלקה של כל אוניברסיטה מסך התפוקות המחקריות של כלל האוניברסיטאות. במודל התקצוב החדש הוחלט לשנות את המשקולות היחסיים של רכיבי התפוקות המחקריות של מודל המחקר. הועלו המשקולות היחסיים של שתי התפוקות המרכזיות במרכיב המחקר - זכייה בקרנות מחקר תחרותיות ופרסומים מדעיים, כיוון שתפוקות אלה מהוות חלק עיקרי מתוצרי העבודה המדעית במגוון רחב של דיסציפלינות וכן כיוון שהן נשפטות אקדמית באופן חיזוני. בדרג השני הוכללו רכיב קרנות המחקר הלא-תחרותיות ורכיב הדוקטורנטים המייצגים תפוקות שחשיבותן רבה אך משתנה בין דיסציפלינות. נוסף לכך, תפוקות אלה נתונות להשפעה גבוהה מצד המוסד וחשיפה נמוכה לביקורת אקדמית חיזונית. בדרג האחרון נכלל רכיב התואר השני עם תזה.
- מודל המחקר - חידוד הדגש על מצוינות ויתרונות יחסיים - חישוב חדש של רכיבי הקרנות התחרותיות והפרסומים המדעיים כך שישים דגש על חתירה למצוינות וחידוד היתרונות היחסיים של כל מוסד. לשני המוסדות המובילים בכל תחום ידע כללי, ניתנה במסגרת המודל החדש תוספת תקצוב בשיעור של 20%.

## 2.5. תיאור תקציבי המוסדות להשכלה גבוהה

### 2.5.1. התפלגות ההכנסות של המוסדות להשכלה גבוהה<sup>32</sup>

הפעילות במוסדות להשכלה גבוהה מתנהלות בשלוש מסגרות תקציב: (1) **התקציב הרגיל** לפעילות שוטפת בהוראה ובמחקר; (2) **תקציבים סגורים למחקר** ולתכניות לימוד מיוחדות; (3) **תקציבי פיתוח**. בשנת תשע"ב (2010-09) סך ההכנסות של האוניברסיטאות בתקציב הרגיל עמד על **8.86 מיליארד ש"ח**, מתוכם 4.76 מיליארד ש"ח הקצבות ות"ת (54%), 1.2 מיליארד ש"ח הכנסות משכר לימוד (13%), 0.5 מיליארד ש"ח הכנסות מתרומות (6%) ו-1.4 מיליארד ש"ח הכנסות שונות (16%).

<sup>32</sup> הצעת התקציב לשנות הכספים 2013-2014, השכלה גבוהה, יוני 2013.



במכללות המתוקצבות, סך כל ההכנסות בתשע"ב היו **2.1 מיליארד ש"ח**, מתוכם 1.2 מיליארד ש"ח הקצבות ות"ת (58%), 756 אלפי ש"ח הכנסות מסטודנטים (36%), 31 אלפי ש"ח הכנסות מתרומות (1.5%), ו-89 אלפי ש"ח הכנסות אחרות (4%).

על פי הדירוג השנתי של חברת המידע העסקי דן אנד ברדסטריט לשנת 2010,<sup>33</sup> סך ההכנסות, בכל סוגי התקציבים, של האוניברסיטאות לשנה זו היה 11.3 מיליארד ש"ח, לעומת הכנסות של 7.3 מיליארד ש"ח בתקציב הרגיל.

על פי דרוג דן אנד ברדסטריט לשנת 2011,<sup>34</sup> היקף ההכנסות של שלושת המכללות האקדמיות הפרטיות המובילות בהכנסותיהן היה **538 מיליון ש"ח**, בהן עיקר ההכנסות הן מתשלומי הסטודנטים, ואין השתתפות של תקציבי מדינה.

### 2.5.2. הוצאות שכר ופנסיה

המרכיב העיקרי בהוצאות מערכת ההשכלה הגבוהה הינו הוצאות כוח אדם, הכולל הוצאות עבור סגל אקדמי, סגל טכני וסגל מנהלי, וכן הוצאות פנסיה. תקציב ההוצאות לכוח אדם הגיע בשנים האחרונות לכ-70% עד 75% מסך ההוצאה בתקציבי המערכת. דוח מבקר המדינה משנת 2009 הציג ביקורת חריפה על הזנחה קשה וממושכת בטיפול בגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות המשקפים את חובות האוניברסיטאות לתשלומי פנסיה תקציבית שלא הופרשו עבור חברי הסגל שלהן. על פי הדוח, האוניברסיטאות צברו חוב אקטוארי של כ-17.9 מיליארד ש"ח והתשלומים השנתיים בכל אוניברסיטה בגין הפנסיה התקציבית גבוהים מאוד והם אף ימשיכו לעלות בשיעור ניכר במשך שנים רבות.<sup>35</sup>

בעקבות דוח הביקורת, החלו משרד האוצר וות"ת/מל"ג בתיקון הליקויים שעלו בדו"ח וכן שמו להם ליעד יישום רפורמה להסדרת נושא הפנסיה התקציבית שיחלק את הנטל בין הגורמים הרלוונטיים. גם על פי ההסכם הרב שנתי לשנים 2011-2016, מחויבת ות"ת לפעול למען פתרון בעיית הפנסיה התקציבית באוניברסיטאות. עם זאת, המו"מ בין האוצר וות"ת והנהלות האוניברסיטאות וארגון הסגל הבכיר לא הסתיים עד כה.

בתקציבי ות"ת לשנים תשע"א ותשע"ב הוקצו 514 מיליוני ש"ח ו-534 מיליוני ש"ח בהתאמה לאוניברסיטאות בהן נהוגה הפנסיה התקציבית. הסכומים חושבו בהתאם לשיעור מסך עלויות הפנסיה של המוסדות לשנים אלה.<sup>36</sup> הקצבות אלו מהוות כ-9% מסך השתתפות ות"ת הישירה בשנים תשע"א ובתשע"ב.

### 3. סגל אקדמי

סוגיות מרכזיות במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל ביחס לסגל האקדמי הן הזדקנות הסגל האקדמי, **"בריחת מוחות"** וירידה ביחס איש סגל בכיר לסטודנט.

הזדקנות הסגל האקדמי - בשנת תשס"ט (2008-9), 59.1% מסך הסגל האקדמי הבכיר היה מעל גיל 61.<sup>37</sup> הגיל החציוני של אנשי הסגל האקדמי הבכיר היה 53.5 ומחצית מבעלי דרגת פרופ' מן המניין היו בני למעלה מ-61.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> דן אנד ברדסטריט, [דירוג האוניברסיטאות והמכללות האקדמיות לשנת 2010](#), כניסה לאתר: 17 באוקטובר 2012. ללא האוניברסיטה הפתוחה.

<sup>34</sup> דן אנד ברדסטריט, [דירוג אוניברסיטאות ומכללות אקדמיות 2011](#), כניסה לאתר: 17 באוקטובר 2013.

<sup>35</sup> מבקר המדינה, [דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה](#), מרץ 2009.

<sup>36</sup> המועצה להשכלה גבוהה, הועדה לתכנון ותקצוב, [התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודים תשע"ב](#), ספטמבר 2011.

<sup>37</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2012, [לוח 8.46](#), ספטמבר 2012.

<sup>38</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לקט נתונים מסקר פעילויות בהוראה ובמו"פ של הסגל האקדמי בכיר באוניברסיטאות, תשס"ט \(2009-2008\)](#), 8 בנובמבר 2010.

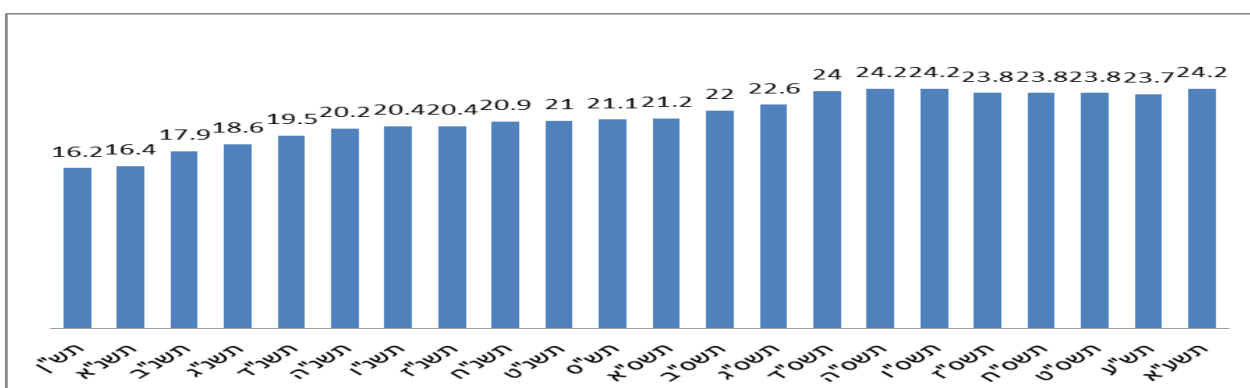


המשמעות היא שצפויה בשנים הקרובות פרישה של מספר גדול של אנשי סגל, וללא גיוס מסיבי של אנשי סגל חדשים עשוי להיווצר משבר סגל במערכת ההשכלה הגבוהה.

**"בריחת מוחות"** - ישראל מובילה בשיעור אנשי הסגל הישראליים שפועלים בחו"ל. בשנת 2010, 11.9% מבעלי תואר שלישי שסיימו את לימודיהם בישראל בין השנים תשמ"ה-תשס"ח, שהו בחו"ל תקופה ממושכת.<sup>39</sup> על פי מחקר של פרופ' דן בן-דוד, בשנת הלימודים 2007-2008 כ-28.8% מכל אנשי הסגל האקדמי הבכיר הישראליים פעלו כסגל אקדמי בכיר במוסדות אקדמיים בארה"ב. לשם השוואה, שיעור אנשי הסגל הבכיר הצרפתים שפועלים בארה"ב היה 3.4%, שיעור אנשי הסגל הבכיר האיטלקים - 3.2%, הולנד ואנגליה - 2.1%. המחקר מציין מספר גורמים לעזיבה של אנשי סגל בכיר, בהם צמצום במספר המשרות לסגל בכיר במוסדות בישראל, שכר נמוך בהשוואה לשכר בחו"ל ומיעוט משאבים למעבדות וצרכי מחקר.<sup>40</sup>

ירידה ביחס סגל אקדמי בכיר לסטודנט - בשנים האחרונות ירד מספר חברי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות. בשנת תש"ס מספר המשרות השלמות היה 4,684, ובשנת תש"ע מספר המשרות היה כ-4,326 - ירידה בשיעור של כ-9.2%. במקביל, מספר חברי הסגל האקדמי הבכיר במכללות המתוקצבות נמצא במגמת עלייה. בשנת תשס"ב היו כ-960 משרות שלמות, בשנת תש"ע עלו מספר המשרות לכ-1,582, עלייה בשיעור של כ-65%, בהתאם לעליה במספרי הסטודנטים במכללות. שינויים אלו הביאו לעלייה ביחס סטודנטים לאנשי סגל אקדמי בכיר. תרשים 6 להלן מציג את יחס סטודנטים לאנשי סגל בכיר באוניברסיטאות בשנים תש"ן עד תשע"א.

**תרשים 6 - סטודנטים לאיש סגל אקדמי בכיר באוניברסיטאות בשנים תש"ן-תשע"א**<sup>41</sup>



מהלוח עולה כי בשנת תש"ן (1989-90), עמד יחס הסטודנטים לסגל בכיר באוניברסיטאות על כ-16.2 סטודנטים לאיש סגל, היחס עלה בהתמדה כך שבשנת תש"ס עמד היחס על כ-21.1 סטודנטים לאיש סגל בכיר, ובשנת תשע"א עמד היחס על 24.2 סטודנטים לאיש סגל. לשם השוואה, ממוצע יחס סטודנטים לסגל בארה"ב בשנת 2009 היה 15.3 סטודנטים לאיש סגל במוסדות ארבע-שנתיים ציבוריים.<sup>42</sup> שיעור הגידול הנמוך במספר המשרות לסגל בכיר בישראל תורם למגמת "בריחת המוחות".

ות"ת קבעה לה ליעד במסגרת התוכנית הרב-שנתית לשנים תשע"א-תשע"ו להוריד את יחס הסטודנטים לחברי הסגל הבכיר ל-21.5 באוניברסיטאות ול-35 סטודנטים לחבר סגל במכללות. לצורך כך, תידרש המערכת לגיוס

<sup>39</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שהות ממושכת בחו"ל של מקבלי תואר שלישי מישראל](#), 29 במאי 2011.

<sup>40</sup> דן בן-דוד, מרכז טאוב, [ניקוי ראש: בריחת מוחות אקדמיים מישראל](#), הודעה לעיתונות, אוקטובר 2013.

<sup>41</sup> המועצה להשכלה גבוהה, הועדה לתכנון ותקצוב, [מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל 2012 בנתיב לצמיחה](#), עמוד 33, מאי 2012. סטודנטים לתואר ראשון ושני ולימודי תעודה אקדמית, ללא סטודנטים במכללות האזוריות, ביחס למשרות שלמות של חברי סגל אקדמי בכיר באוניברסיטאות

<sup>42</sup> [California Postsecondary Education Commission](#), Student to Staff, accessed: October 17, 2013.



של כ-1,600 חברי סגל בכיר באוניברסיטאות ו-400 חברי סגל בכיר במכללות עד סוף תקופת התכנית הרב-שנתית.<sup>43</sup> ות"ת פועלת להשגת יעדים אלה על ידי הפעלת תכנית להקמת מרכזי מצוינות והוספת מקדם התאמה ליחס סטודנטים לסגל במרכיב ההוראה במודל התקצוב החדש. על-פי נתוני המועצה להשכלה גבוהה, בשנים תשע"א עד תשע"ג נקלטו באוניברסיטאות ובמכללות בישראל כ-680 אנשי סגל בכיר חדשים.<sup>44</sup>

#### 4. שכר לימוד

שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על-ידי המדינה נקבע לאורך השנים על-ידי מספר וועדות ציבוריות שעסקו בנושא. הוועדה הציבורית האחרונה בנושא היתה "הוועדה להורדה הדרגתית של שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה ולבחינת הקלות אפשריות נוספות לסטודנטים" בראשות השופט (בדימוס) ד"ר אליהו וינוגרד, אשר המלצותיה אומצו על-ידי הממשלה בינואר 2001. הוועדה החליטה על הפחתה של שכר הלימוד לתואר ראשון בשיעור מצטבר של 50% בתהליך הדרגתי לאורך 5 שנים. בפועל, בשנים תשס"ב עד תשס"ו הופחת שכר הלימוד בשיעור מצטבר של 26%. מאז מעודכן כל שנה שכר הלימוד לפי מדד המחירים לצרכן. שכר הלימוד בשנת הלימודים תשע"ד עומד על 10,198 ש"ח לתואר ראשון ו-13,781 ש"ח לתואר שני.<sup>45</sup>

לוח 1 להלן מציג את גובה שכר הלימוד השנתי במוסדות אקדמיים ציבוריים במדינות אירופה ובישראל ומציין באילו מדינות קיים מערך הלוואות נרחב, בו לפחות 5% מהסטודנטים לוקחים הלוואה למימון לימודיהם.

לוח 1: שכר לימוד שנתי במדינות אירופה ובישראל (באירו, לשנת הלימודים 2013-2014)<sup>46</sup>

מדינה	שכר לימוד שנתי (באירו)	מערך הלוואות נרחב	הערות
בריטניה (אנגליה)	10,341	✓	תעריף שכיר לתואר ראשון
	4,810		תעריף שכיר לתואר שני
ישראל	2,127		תואר ראשון
	2,874		תואר שני
הונגריה	795-5,532	✓	תעריף לתואר ראשון
	1,556-6,569		תעריף לתואר שני (רק 43% משלמים שכר לימוד בתארים ראשון ושני)
שוויץ	830-3,319		
ספרד	1,074		תעריף שכיר לתואר ראשון
	2,094		תעריף שכיר לתואר שני
איטליה	1,300		תעריף שכיר לתארים ראשון ושני
פורטוגל	631-1,066		
בולגריה	741	✓	תעריף מקסימלי לתואר ראשון, נקבע בפועל על-ידי המוסדות לפי התחום

<sup>43</sup> המועצה להשכלה גבוהה, הועדה לתכנון ותקצוב, [מודל התקצוב של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל](#), פברואר 2012, עמוד 106.

<sup>44</sup> המועצה להשכלה גבוהה, [ההשכלה הגבוהה בישראל 2013 הכנס השנתי השלישי](#), מצגת, מאי 2013.

<sup>45</sup> המועצה להשכלה גבוהה, [גובה שכר הלימוד במוסדות המתוקצבים להשכלה גבוהה לשנת הלימודים תשע"ד](#), 27 באוגוסט 2013.

<sup>46</sup> European Commission, [National Student Fee and Support Systems](#), Sep. 2012.

ישראל: המועצה להשכלה גבוהה, [גובה שכר הלימוד במוסדות המתוקצבים להשכלה גבוהה לשנת הלימודים תשע"ד](#), 27 באוגוסט 2013. על-פי שער חליפין יציג ממוצע לחודשים ינואר 2013 עד ספטמבר 2013.



מדינה	שכר לימוד שנתי (באירו)	מערך הלוואות נרחב	הערות
תורכיה	540	✓	תעריף שכיח לתואר ראשון בלימודי ערב (לימודי בוקר בחינם)
	151		תעריף שכיח לתואר שני
איסלנד	373	✓	
צרפת	183		תעריף מינימאלי לתואר ראשון
	254		תעריף מינימאלי לתואר שני
פולין	41	✓	דמי הרשמה חד פעמיים לתואר
צ'כיה	21		דמי הרשמה חד פעמיים לתואר
קפריסין	אין		תואר ראשון
	5,125-10,250		תואר שני
יוון	אין	✓	תואר ראשון
	3,625		תעריף שכיח לתואר שני
מלטה	אין	✓	תואר ראשון
	400		תעריף שכיח לתואר שני
אסטוניה	אין		ללימודים בהיקף מלא בשפה האסטונית
גרמניה	אין	✓	ב-14 מתוך 16 מדינות בגרמניה
אוסטריה	אין		
דנמרק	אין	✓	
פינלנד	אין	✓	
נורבגיה	אין	✓	
שבדיה	אין	✓	

מהלוח עולה כי שכר הלימוד במוסדות ציבוריים בישראל גבוה בהשוואה למרבית מדינות אירופה. שכר הלימוד בישראל נמוך רק משכר הלימוד באנגליה ונמצא בטווח התעריפים בהונגריה ובשוויץ. בעשר מתוך 22 המדינות שנבדקו אין שכר לימוד בתואר ראשון ובשבע מדינות אין שכר לימוד גם בתואר שני. ב-13 מדינות קיים מערך הלוואות לסטודנטים, בו לפחות 5% מהסטודנטים לוקחים דרכו הלוואות למימון לימודיהם. בישראל קיים מערך סיוע הכולל מענקים והלוואות לסטודנטים הניתנים על בסיס קריטריונים סוציו-אקונומיים, סך תקציב הקרן בשנה<sup>47</sup> תשע"ג היה כ-100 מיליון ש"ח, <sup>47</sup> הנאמדים בכ-5% מסך תשלומי שכר לימוד של כלל הסטודנטים במוסדות המתוקצבים על-ידי ות"ת (ללא האוניברסיטה הפתוחה), עיקר הסיוע ניתן במענקים ומיעוטו ניתן בהלוואות.

יחד עם זאת, יש לציין כי מדובר בהשוואה חלקית שלא כוללת מדינות בהן שכר הלימוד הוא גבוה יותר בהשוואה לישראל, כמו ארה"ב, אוסטרליה ויפן.

<sup>47</sup> המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ותקצוב, [התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודים תשע"ג](#), יולי 2012. ללא מלגות פרי"ח.



באוסטרליה מיושמת משנת 2005 תוכנית למתן הלוואות לסטודנטים לתשלום שכר לימוד, לצד גביית שכר לימוד גבוה יחסית. שכר הלימוד אינו אחיד והוא נקבע בהתאם למקצוע הנלמד - במקצועות שעתידים להפיק לסטודנטים שכר גבוה, שכר הלימוד יהיה גבוה ממקצועות שהשכר בהם נמוך, בנוסף קיימים מקצועות בעלי עדיפות לאומית בהם שכר הלימוד נמוך. הלוואות אלו מוחזרות לאחר סיום הלימודים, באמצעות גביית מס הכנסה בשיעור גבוה יותר מהשיעור הרגיל. הלווה מתחיל להחזיר את ההלוואה מרגע שהכנסתו עוברת רף שכר מינימלי, הנקבע ביחס לשכר הממוצע במשק, גובה החזר החודשי ומשך תקופת החזר ההלוואה נקבעים על-פי גובה השכר. באנגליה לוותה העלייה החדה בשכר הלימוד בשנים האחרונות בהרחבת מערך ההלוואות לסטודנטים, אשר דומה מאוד למערך ההלוואות באוסטרליה - הסטודנט מתחיל להחזיר את ההלוואה רק לאחר סיום הלימודים ומעל רמת שכר מסוימת, גובה החזר ותקופת החזר נקבעים בהתאם לרמת השכר שלו. חשוב לציין כי העלאת שכר הלימוד באנגליה לא הביאה לירידה חדה בשיעור הסטודנטים מרקע סוציו-אקונומי נמוך, בין השאר בזכות מערך הלוואות זה.<sup>48</sup>

## 5. מגמות במערכת ההשכלה הגבוהה

### 5.1. צמיחת המכללות הפרטיות

בשנת 1995 עבר בכנסת תיקון לחוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 10 לחוק המל"ג התשי"ח 1958), ובו הכירה המדינה במכללות אקדמיות לצרכי מתן תארים. תיקון זה שינה את פני מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. הנגישות להשכלה גבוהה התרחבה מאוד ואפשרה לגידול של 8.1% בממוצע לשנה במספרי הסטודנטים בישראל בשנות ה-90, וגידול של 3.3% בממוצע בשנה בשנות האלפיים. במקביל, גדל גם שיעור הסטודנטים הלומדים במכללות כך שבשנת תשע"ג, מתוך 190,810 סטודנטים לתואר ראשון (ללא סטודנטים באוניברסיטה הפתוחה) כ-61% מהסטודנטים לתואר ראשון למדו במכללות האקדמיות ובמכללות האקדמיות לחינוך.<sup>49</sup> לצד ההכרה במכללות הציבוריות, הוכרו והתפתחו גם המכללות הפרטיות בישראל.

לפי מחקר של פרופ' מומי דהן, ראש בית הספר למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית, בדור האחרון הצטמצמו פערי הכנסות בין יוצאי אירופה/צפון אמריקה לבין יוצאי אסיה/אפריקה מכ-40% לכ-25%. לפי המחקר, הצמצום החד בפערי ההכנסות מיוחס בעיקר להתרחבות ההשכלה הגבוהה בקרב יוצאי אסיה/אפריקה. ממצאי המחקר יכולים ללמד כי השינוי בחוק אשר הביא להקמת עשרות מכללות אקדמיות בכל רחבי הארץ, הביא לא רק להנגשת ההשכלה הגבוהה לפלחי אוכלוסייה נוספים, אלא גם לצמצום בפערי הכנסות בין חלקים שונים באוכלוסייה.<sup>50</sup>

בשנת תשע"ג פעלו בישראל 16 מכללות אקדמיות פרטיות. בשנה זו למדו במוסדות אלה 38,730 סטודנטים לתואר ראשון, שהם כ-41% מסך הסטודנטים לתואר ראשון במכללות האקדמיות וכ-20% מסך הסטודנטים לתואר ראשון (ללא סטודנטים באו"פ).<sup>51</sup> שיעורי הקבלה לתואר ראשון במכללות האקדמיות הפרטיות גבוהים משיעורי הקבלה למוסדות הציבוריים: באוניברסיטאות שיעור הקבלה בתשס"ט (2008-9) היה 64.2%, במכללות המתוקצבות – 78.0% ובמכללות הפרטיות - 89.8%.<sup>52</sup> בנוסף, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בישובים באשכולות סוציו-אקונומיים מבוססים 26.1% מכלל הנרשמים לתואר ראשון נרשמו למכללות בלתי מתוקצבות, זאת לעומת 11% מכלל הנרשמים בישובים באשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים. כמו כן, למכללות

<sup>48</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מימון שכר לימוד בהלוואות המדינה המוחזרות במיסוי](#), שלי לוי, נובמבר 2005; התאחדות הסטודנטים בישראל, [מדיניות שכר-לימוד ומערכת סיוע סטודנטים: סקירה השוואתית](#), יולי 2013.

<sup>49</sup> המועצה להשכלה גבוהה, [לקט נתונים לקראת פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשע"ד 2013-2014](#), אוקטובר 2013.

<sup>50</sup> מומי דהן, [האם כור ההיתוך הצליח בשדה הכלכלי](#), ספטמבר 2013.

<sup>51</sup> ש.ם.

<sup>52</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [השכלה גבוהה בישראל תשס"ט](#), לוח 1.3, לוח 1.20, יוני 2012.



הבלתי מתוקצבות פונים פחות ערבים לעומת יהודים - מבין כל המועמדים הערבים לתואר ראשון, כ-9% נרשמו למכללות הלא מתוקצבות, ולעומת כ-20.2% במגזר היהודי.

הנתונים יכולים ללמד כי המכללות האקדמיות הפרטיות הוסיפו תחרות למערכת ההשכלה הגבוהה, והגדילו את היצע מקומות הלימוד, במיוחד בתחומי לימוד זולים להוראה (מדעי החברה ומשפטים לדוגמה). שכר הלימוד במכללות הפרטיות גבוה בהשוואה לשכר הלימוד במוסדות המתוקצבים, והוא מהווה תמריץ כלכלי עבור מוסדות אלה להגדיל את היצע מקומות הלימוד. עם זאת, קיימת מחלוקת בין ראשי המכללות הפרטיות לבין מל"ג לגבי אפשרויות ההתפתחות של המכללות, בעיקר בתחומים האקדמיים וביחס לתארים מתקדמים.

יש לציין כי צמיחת המכללות הפרטיות, וההתרחבות המואצת של המכללות הציבוריות, הביאו להגדלה ניכרת של כמות הסטודנטים בעשורים האחרונים, כנגד גידול מועט יחסית בהוצאה הציבורית להשכלה גבוהה (בהשוואה למקרה בו כל תוספת הסטודנטים היתה לומדת באוניברסיטאות). שכן, התעריפים לתקצוב סטודנט במכללות הציבוריות נמוכים בהשוואה לתעריפים לתקצוב סטודנט באוניברסיטאות, ואילו במכללות הפרטיות אין כלל הוצאה ציבורית.

## 5.2. תכניות לימוד חוץ-תקציביות במוסדות המתוקצבים

תהליך נוסף בהתפתחות מערכת ההשכלה הגבוהה נובע מגידול משמעותי בתוכניות לימוד "סגורות" חוץ-תקציביות במוסדות המתוקצבים. בעקבות המשבר הפיננסי אליו נקלעה מערכת ההשכלה הגבוהה בעשור האחרון, החלו האוניברסיטאות לפעול בדרכים שונות להגדלת הכנסותיהן. אחת הדרכים הייתה פיתוח תכניות לימודים חוץ-תקציביות, אשר ות"ת אינה משתתפת במימוןן.<sup>53</sup>

- תכניות בהן שכר הלימוד המשולם גבוה משכר הלימוד הרגיל. בשנה"ל תשס"ט למדו בתכניות לימודים חוץ-תקציביות 2,096 סטודנטים, מעל 90% מהתכניות היו תכניות לימודים לתואר שני;
- תכניות לימודים לאוכלוסיות תלמידים ייעודיות, מותאמות למקומות עבודה מסוימים, לבעלי מקצועות מסוימים או למגזרים מסוימים בציבור (כגון כוחות הביטחון, אוכלוסיות חרדיות ובני מיעוטים). בתוכניות אלו שכר הלימוד אינו בהכרח גבוה משכר הלימוד הרגיל, והרווח מהן טמון בכך שנרשמות אליהן קבוצות תלמידים גדולות. בשנה"ל תשס"ט למדו בתכניות הלימודים לאוכלוסיות ייעודיות 2,114 סטודנטים.

דוח מבקר המדינה בנושא תכניות לימודים מיוחדות באוניברסיטאות ממאי 2012, מציין כי באפריל 2007 קיבלה ות"ת החלטה לפיה אין לאשר תכניות חוץ-תקציביות חדשות במוסדות המתוקצבים ואין להגדיל את מספר הסטודנטים הקיימים בתכניות החוץ-תקציביות של המוסדות המתוקצבים. לפי דוח מבקר המדינה, "ות"ת ומל"ג לא אכפו החלטה זו, ובשל כך המשיכו המוסדות המתוקצבים לפתוח תכניות חוץ-תקציביות חדשות, דבר שהשפיע על מאפייני מערכת ההשכלה הגבוהה כולה".<sup>54</sup> עוד צוין כי "מהגידול במספר התכניות המיוחדות בלא קיום הליכי פיקוח נאותים ובלא שתתקיים הערכה ובחינה כוללת בנושא, עולים סממנים של הפרטה בלתי מתוכננת ובלתי מבוקרת".<sup>55</sup>

יש לציין כי הגדלת הכנסות האוניברסיטאות ממקור זה משפרת את מצבן הפיננסי של האוניברסיטאות, ומקור הכנסה זה חשוב לאור מצבן הפיננסי של האוניברסיטאות בגין הגידול בהוצאות השכר והפנסיה (ראו סעיף 5.2 לעיל).

<sup>53</sup> מבקר המדינה, [דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010](#), מאי 2012, עמוד 1352

<sup>54</sup> שם, עמוד 1347.

<sup>55</sup> שם, עמוד 1406.

