

## פגמים משפטיים במערכת תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה

ד"ר רענן הר־זהב \*

### מבוא

מפת המוסדות להשכלה גבוהה השתנתה לחלוטין בעשור האחרון: חל גידול מרשים במספר המוסדות להשכלה הגבוהה ובסוגים השונים של המוסדות. עד לסוף שנות השבעים היה בארץ סוג אחד של מוסדות להשכלה גבוהה – אוניברסיטאות<sup>1</sup>. מאז התפתחו סוגים נוספים של מוסדות להשכלה גבוהה הכוללים, בנוסף לאוניברסיטאות, מכללות אקדמיות<sup>2</sup>, מוסדות אקדמיים להכשרת מורים<sup>3</sup> ושלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחוץ-לארץ<sup>4</sup>. נכון להיום מופיעות במפת ההשכלה הגבוהה שבע אוניברסיטאות; האוניברסיטה הפתוחה; מעל עשרים מכללות אקדמיות עצמאיות<sup>5</sup>; שבע מכללות

- \* ד"ר למשפטים, מרצה בבית הספר למשפטים, המסלול האקדמי של המכללה למינהל. אני מודה לד"ר ברק מדינה על הערותיו לכתב היד. המאמר פורסם לראשונה בחודש אפריל 1999 במסגרת גיליון מספר 9 של כתב העת המשפט שפורסם יחד עם עיתון הארץ. האמור במאמר מתאים למועד חודש אפריל 1999. בסמוך לסוף שנת 1999 יצא לאור ספרם של ר' הר־זהב ור' מדינה דיני השכלה גבוהה (תש"ס). להרחבה בנושא מערכת תקציב המוסדות להשכלה גבוהה ניתן לעיין בשער השני של הספר, במיוחד בפרקים השמיני והתשיעי.
- 1 בישראל נוסדו שבע אוניברסיטאות, לפי הסדר הכרונולוגי הבא: הטכניון – מכון טכנולוגי בישראל (בשנת 1924), האוניברסיטה העברית בירושלים (בשנת 1925), מכון ויצמן למדע (בשנת 1949), אוניברסיטת בר-אילן (בשנת 1955), אוניברסיטת תל-אביב (בשנת 1956), אוניברסיטת חיפה (בשנת 1963) ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב (בשנת 1964). בשנת 1980 נוסדה האוניברסיטה הפתוחה, שהיא האוניברסיטה השמינית, אך מעמדה מיוחד.
  - 2 המכללות האקדמיות עצמן נחלקות לסוגים שונים. סעיף 1 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958 (להלן: "חוק המועצה להשכלה גבוהה") מבחין בין שני סוגים של מכללה אקדמית. האחד, מוסדות עצמאיים להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות. השני, מוסדות המקיימים מסלולים אקדמיים בחסות אוניברסיטה, שקיבלה אישור מהמועצה להעניק לבוגר המוסד תואר אקדמי מוכר.
  - 3 אלו מוסדות המקיימים לימודים לתואר בוגר בהוראה (B. Ed.) וחלים עליהם כללים מיוחדים. ראה סעיף 27 לחוק המועצה להשכלה גבוהה.
  - 4 שלוחה היא מוסד אקדמי מיוחד הפועל כסניף של מוסד אקדמי מחוץ-לארץ. מעמדן של השלוחות מוסדר בסעיפים 25 עד 25טז לחוק המועצה להשכלה גבוהה.
  - 5 המכללות האקדמיות העצמאיות כוללות את המוסדות הבאים: האקדמיה למוסיקה ולמחול

אקדמיות שהן מכללות אזוריות הפועלות בחסות של אוניברסיטאות<sup>6</sup>; שמונה עשרה מכללות אקדמיות להכשרת מורים<sup>7</sup> ועשרים ושלוש שלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחוץ-לארץ אשר קיבלו אישור פעולה מהמועצה להשכלה גבוהה<sup>8</sup>. למרות העובדה שמפת המוסדות להשכלה גבוהה עברה שינוי מהותי, במפת התקצוב שמעניקה המדינה למוסדות להשכלה גבוהה כמעט ולא חלו שינויים. עיקר התקציב היה ונשאר תקציב המועבר לאוניברסיטאות. כך למשל, בשנת תשנ"ו הקציבה הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן: "ות"ת") של המועצה להשכלה גבוהה סכום של 2,683,035,000 ש"ח<sup>9</sup> לאוניברסיטאות, לעומת סכום של 82,906,000 ש"ח<sup>10</sup> למכללות אקדמיות המתקצבות על ידה. דהיינו, 97% מהתקציב הרגיל הועבר לאוניברסיטאות ולמכללות האקדמיות ניתנו 3% בלבד<sup>11</sup>. נתונים דומים מופיעים בשנים תשנ"ז ותשנ"ח. בשנת תשנ"ז הקציבה ות"ת

ע"ש רובין; בצלאל – אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים; בית ספר גבוה לטכנולוגיה – מכון לב ירושלים; שנקר – ביה"ס הגבוה למדעי הטקסטיל ולאופנה; המרכז האקדמי – מדרשת רופין; המסלול האקדמי של המכללה למינהל בתל-אביב; המכללה הטכנולוגית אורט ע"ש בראודה; המכללה האקדמית של תל-אביב יפו; המרכז לאופטומטריה בישראל (בשיתוף עם אוניברסיטת בר-אילן); מכללת הדסה ירושלים; המסלול האקדמי של המכללה לביטוח; מכללת הסביבה – הסדנא לעיצוב ואדריכלות; המכללה האקדמית עמק יזרעאל; מכללת תל-חי; בית הספר הבינלאומי לניהול; המכללה האקדמית נתניה; המרכז הבינתחומי בהרצליה; המכון לטכנולוגיה, מדעים ואומנויות – חולון; המכללה להנדסה בתל-אביב; המכללה האקדמית יהודה ושומרון; המכללה האקדמית בנגב ע"ש ספיר; המכללה הטכנולוגית בבאר-שבע – בית הספר להנדסה.

6 המכללות האזוריות כוללות את: מכללת אילת; מכללת אחוה; מכללת מנשה; מכללת עמק הירדן; מכללת צפת; מכללת אשקלון ומכללת הגליל המערבי. יש לציין כי בשנים האחרונות חלק מן המכללות האזוריות, שפעלו בחסות אקדמית של אוניברסיטה, הפכו למכללות אקדמיות עצמאיות והן מנויות במסגרת הערה 5 לעיל.

7 המכללות להכשרת מורים הנן: מכללת ירושלים; המכללה לחינוך ע"ש דוד ילין; מכללת בית ברל; המכללה לחינוך גופני ע"ש זיגמן במכון וינגייט; מכללת לוינסקי לחינוך; המכללה לחינוך סמינר הקיבוצים; המכללה האקדמית להכשרת מורים לטכנולוגיה בירושלים מיסודה של "אורט ישראל"; אורנים – בית הספר לחינוך של התנועה הקיבוצית; המכללה לחינוך ע"ש א.ד. גורדון; מכללת "תלפיות" – המכללה הממלכתית דתית להכשרת עובדי הוראה; המכללה הערבית לחינוך בישראל; מכללה דתית למורים ע"ש רא"מ ליפשיץ; מכללת קיי – באר-שבע; מכללת אחוה; מכללת "אורות ישראל"; מכללת "אפרתה" – להכשרת מורות וגננות לחינוך הממ"ד; מכללת הרצוג בשיבת הר-עציון; מכללת מורשת יעקב.

8 על פי רשימה שנערכה על ידי המועצה להשכלה גבוהה ב-4 בפברואר 1998, המפרטת את השלוחות שקיבלו אישור פעולה מועדת השלוחות של המועצה להשכלה גבוהה לפני קבלתו של תיקון מספר 11 לחוק המועצה להשכלה גבוהה שעיגן את מעמדן של השלוחות הזרות. על פי סעיף 8(א) לתיקון מספר 11 לחוק האמור, שלוחות שקיבלו אישור פעולה טרם חקיקת התיקון רואים אותן כבעלות רישיון זמני לתקופה מוגבלת.

9 הוועדה לתכנון ולתקצוב דין וחשבון שנתי מספר 23 (תשנ"ו 1995–1996), ראו טבלאות בע' 72–73.

10 שם, שם.

11 חישוב זה אינו לוקח בחשבון את הקצבות משרד החינוך למכללות האקדמיות להכשרת מורים ולמכללות האזוריות.

בתקציב הרגיל סכום של 2,989,270,000 ש"ח לאוניברסיטאות לעומת 116,776,000 ש"ח למכללות האקדמיות ובשנת תשנ"ח ניתן לאוניברסיטאות תקציב רגיל של 3,340,050,000 ש"ח לעומת סכום של 170,530,000 ש"ח למכללות האקדמיות<sup>12</sup>. מדוע האוניברסיטאות זוכות בחלקו המכריע של תקציב המדינה להשכלה הגבוהה. כיצד פועלת מערכת התקצוב, ומה בסיסה הנורמטיבי. ננסה להתחקות במאמר על מספר סוגיות משפטיות הכרוכות במערכת התקצוב ופגמים המתגלים בה.

### 1. הוועדה לתכנון ולתקצוב

עיקר תקציב המדינה המיועד להשכלה גבוהה, נמסר לטיפול הבלעדי של ות"ת, שמחלקת אותו למוסדות להשכלה גבוהה, על פי שיקול דעתה. מבנה ות"ת והרכבה, מעלה קושי משפטי בהקשר לסוגיה של ניגוד עניינים. ות"ת הוקמה בשנת 1974 על יסוד המלצות ועדה ציבורית בראשותה של פרופ' רחל שלון (להלן: "ועדת שלון"). ועדת שלון עסקה ב"עקרונות לחלוקת המשאבים הציבוריים ממלכתיים למוסדות להשכלה גבוהה". המלצות ועדת שלון אושרו במועצה להשכלה גבוהה בינואר 1974<sup>13</sup>. תפקידי ות"ת, על יסוד המלצות ועדת שלון, הוגדרו על ידי המועצה להשכלה גבוהה ובסופו של דבר עוגנו בהחלטת ממשלה (מספר 666) מיום 6 ביוני 1977. על יסוד החלטה זו סמכויות ות"ת הן:

1. להיות גוף בלתי-תלוי, שיעמוד בין הממשלה והמוסדות הלאומיים מצד אחד והמוסדות להשכלה גבוהה מצד שני בכל ענייני ההקצבות להשכלה הגבוהה. הממשלה והמוסדות הלאומיים יימנעו מלקבל בקשות או המלצות מהמוסדות להשכלה גבוהה עצמם או מכל מקור אחר וכן יימנעו מלהקציב הקצבות למוסד להשכלה גבוהה שלא בהמלצת הוועדה לתכנון ולתקצוב;
2. להציע את התקציב הרגיל ואת תקציב הפיתוח להשכלה הגבוהה בהתחשב בצרכי החברה והמדינה, תוך שמירה על החירות האקדמית ושקידה על קידום המחקר וההשכלה;
3. לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה את התקציבים הרגיל והפיתוח, הכוללים והמאושרים;
4. להציע לממשלה ולמועצה להשכלה גבוהה תכניות פיתוח של ההשכלה הגבוהה ולתכנן את מימונן;

12 נתונים אלה לקוחים מהצעת חוק תקציב המדינה לשנת 1999 (השכלה גבוהה), שהוגשה לכנסת באוקטובר 1998, בע' 51-53.

13 להמלצות הוועדה המפורטות ולמועדי אישורן ראו דו"ח הוועדה להצעת עקרונות להקצבת כספים למוסדות להשכלה גבוהה, 1973 (להלן: "דו"ח ועדת שלון") 10-20.

5. לעשות למען ייעול המוסדות להשכלה גבוהה ולמען תיאום ביניהם, כדי למנוע כפילות מיותרת ולהביא לידי חסכון;
  6. לעקוב אחרי ניצול התקציבים כדי למנוע גרעונות או חריגות;
  7. לחוות את דעתה בפני המועצה להשכלה גבוהה לפני שזו תגבש את דעתה על פתיחת כל מוסד חדש או יחידה חדשה בעלת משמעות כספית ניכרת במוסד קיים.
- חוות דעתה המנומקת של הוועדה תענה על שתי שאלות עיקריות אלה:
- א. האם יש צורך במוסד החדש או ביחידה החדשה;
  - ב. מה המשמעות הכספית של פתיחת המוסד החדש או היחידה החדשה, כשהוועדה היא אשר תקבע אם יש או אין משמעות כספית לפתיחת היחידה החדשה.

ות"ת הוקמה בשנת 1974 כאשר מערכת ההשכלה הגבוהה כללה אוניברסיטאות בלבד<sup>14</sup>, ומבנה ות"ת כוון כדי לקיים מסגרת לתקצוב האוניברסיטאות<sup>15</sup>. הרכבה של ות"ת, שהתקבל על יסוד המלצות ועדת שלון<sup>16</sup>, כולל שישה חברים. ארבעה מתוכם הם פרופסורים שבאים מהאוניברסיטאות<sup>17</sup>. בתקופת כהונתם הם אינם נושאים בתפקידים ניהוליים במוסדות מהם באו. אליהם מצטרפים שני אנשי ציבור מתחומי הכלכלה, העסקים או התעשייה. יו"ר ות"ת הוא בדרך כלל פרופסור מן המניין<sup>18</sup>. ות"ת אינה רק האורגן אשר מחלק, באופן בלעדי, את תקציבי ההשכלה הגבוהה אלא בו בזמן מהווה את ועדת המשנה המרכזית של המועצה להשכלה גבוהה<sup>19</sup>.

ככזו, ות"ת מחווה דעתה בפני המועצה על פתיחתו של כל מוסד חדש<sup>20</sup>, ומרכזת את הסמכויות הניהוליות ואת קבלתם של עובדי המועצה<sup>21</sup>. אכן, ות"ת מרכזת בידה כוח רב. בכוחה למנוע הקמתם של מוסדות חדשים להשכלה גבוהה, אף אם אינם מבקשים תקציב, שכן ללא חוות דעתה החיובית אין המועצה מסכימה, בדרך כלל, לבקשה להקמתו של מוסד חדש להשכלה גבוהה.

- 14 המכללה הראשונה הוקמה בשנת 1974. הייתה זו האקדמיה למוסיקה ולמחול ע"ש רובין.
- 15 השוו לעיל הערה 13, בסעיף 3.4.1 להמלצות דו"ח ועדת שלון, שם הומלץ על כינון ועדת הקצבות שתקבל סמכויות "הנוגעות למימון של ההשכלה האוניברסיטאית במדינה".
- 16 שם, בסעיף 3.4.5 להמלצות דו"ח ועדת שלון.
- 17 בין הארבעה יש חלוקה פנימית לפיה שניים באים ומייצגים את התחומים של מדעי הרוח, מדעי החברה, משפטים או חינוך, והשניים האחרים באים מהתחומים של מדעי הטבע, הנדסה, רפואה או חקלאות.
- 18 יו"ר ות"ת מכהן במשרה מלאה בשכר.
- 19 בהחלטת המועצה להשכלה גבוהה מיום ה-14 באוקטובר 1975 נקבע כי "המועצה להשכלה גבוהה רואה בוועדה לתכנון ותקצוב 'הוועדה' שהוזכרה בסעיף 13 בחוק המועצה להשכלה גבוהה". סעיף 13 קובע, כי המועצה להשכלה גבוהה רשאית לפעול באמצעות ועדה, לעניינים מסוימים.
- 20 סעיף 7 בהחלטת הממשלה מספר 666.
- 21 סעיפים 13 ו-13 לחוק המועצה להשכלה גבוהה.

בהקשר זה יש לשים לב לגורם נוסף. רק יו"ר ות"ת מקבל שכר ומכהן במשרה מלאה, ולצדו פועל מערך ארגוני של יחידות מנהליות. ההחלטה בדבר קבלת עובדים לאותן יחידות וקידום נעשית, כמתואר לעיל, על ידי ות"ת. באופן זה נוצר מצב שכוח וסמכות רבה מרוכזים בידיים בודדות. חמישה מתוך שישה חברי ות"ת טרודים בעיסוקים אחרים, מקדישים זמן חלקי לות"ת, ואין ביכולתם להקדיש זמן ממשי לטיפול בענייני ות"ת. יו"ר ות"ת, אשר מרכז את עיקר הכוח בידי, מתמנה על ידי שר החינוך והתרכות, באישור המועצה להשכלה גבוהה.<sup>22</sup>

במועצה להשכלה גבוהה יש רוב מכריע של נציגים לאוניברסיטאות. לפי סעיף 4א לחוק המועצה להשכלה גבוהה, לפחות שני שלישי מחברי המועצה הם בעלי מעמד בשדה ההשכלה הגבוהה, שמומלצים לתפקיד על ידי שר החינוך לאחר היוועצות עם המוסדות המוכרים להשכלה גבוהה. כך למשל, במועצה להשכלה גבוהה המכהנת כיום עשרים וחמישה חברים, מתוכם שבעה עשר חברים הבאים מהאוניברסיטאות — דהיינו, רוב מכריע לנציגי האוניברסיטאות. כך נוצר מצב שבו יו"ר ות"ת, שהוא פרופסור מן המניין הבא מהמערכת האוניברסיטאית ומתמנה על דעת נציגי האוניברסיטאות.<sup>23</sup> מינויו של יו"ר ות"ת הוא לתקופה קצובה של שלוש שנים<sup>24</sup> והארכת כהונתו תלויה ממילא במערכת האוניברסיטאית.

הנה כי כן, יו"ר ות"ת, שהוא בעל התפקיד הבכיר היחיד בות"ת המכהן במשרה מלאה בשכר תלוי למינויו ולהמשך כהונתו במערכת האוניברסיטאית. יתר על כן, במקרים רבים חוזר יו"ר ות"ת אל המערכת האוניברסיטאית שממנה בא. גם לעניין זה הוא תלוי במערכת האמורה. הרוב המכריע של חברי ות"ת הם פרופסורים שבאים במישרין מהאוניברסיטאות ומכהנים בות"ת בעודם חברי סגל באוניברסיטאות המקבלות תקציב מות"ת.

באופן זה נוצר חשש ממשי לקיום של ניגוד עניינים אצל יו"ר ות"ת ואצל חברי ות"ת שבאים מהאוניברסיטאות. "כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים (conflict of interests)"<sup>25</sup>. במקום אחר אמרתי כי "ניגוד עניינים נוצר כשאדם ניצב על קרני הדילמה. כלומר, ישנם שני עניינים, או אינטרסים, החשובים לאותו אדם, כשבין האינטרסים יש ניגוד, והאדם צריך להכריע ולהעדיף את האחד על השני"<sup>26</sup>. איסור ניגוד העניינים "אינו רק על שיקול הדעת עצמו בכיצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא

22 לעיל הערה 13, בסעיף 3.4.6 להמלצות דו"ח ועדת שלון, שאושרו במועצה להשכלה גבוהה.

23 בנוסף לאמור לעיל באשר לכוח השפעתן של האוניברסיטאות בייצוג במועצה להשכלה גבוהה, קיימת למיטב ידיעתנו מסורת שאינה כתובה לפיה אין מתמנה יו"ר ות"ת אלא בהסכמה של שבעת נשיאי האוניברסיטאות.

24 לעיל הערה 13, בסעיף 3.4.6(ד) לדו"ח ועדת שלון.

25 בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה, פ"ד לד(2) 569, 566 (להלן: עניין סיעת הליכוד).

26 ר' הרזוב המשפט המינהלי הישראלי (תשנ"ז) 299.

למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני עתיד. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הוא ראוי. מטרת הכלל היא למנוע פיתוי מאדם ישר והגון, בחינת אל תביאונו לידי ניסיון<sup>27</sup>.

היקפו של הכלל בדבר ניגוד עניינים חל הן על מצב שבו יש ניגוד בין אינטרס פרטי לאינטרס שלטוני והן על מצב שבו נוצר ניגוד בין שני אינטרסים או תפקידים ציבוריים או שלטוניים<sup>28</sup>. מבחן ניגוד העניינים הוא "מבחן אובייקטיבי, ועל פיו בודקים אם האדם הסביר היה מסיק שבנסיבות העניין עלול להיווצר ניגוד עניינים"<sup>29</sup>.

הרכב ומבנה ות"ת יוצרים אצל חלק מחבריו חשש ממשי לניגוד עניינים. ארבעת חברי ות"ת הבאים מקרב האוניברסיטאות נגועים בחשש ממשי לניגוד עניינים, שכן מצד אחד עליהם להחליט בדבר חלוקת כספי הציבור למוסדות השונים להשכלה גבוהה ומצד שני הם באים מהמגזר של האוניברסיטאות ומאוניברסיטאות מסוימות, אשר מבקשות לקבל תקצוב.

האינטרס של האוניברסיטאות בכלל ושל האוניברסיטה ממנה הם באים הוא, במידה רבה, גם אינטרס שלהם. יש חפיפה בין האינטרסים<sup>30</sup>. יתר על כן, אותם חברים הבאים מהאוניברסיטאות עלולים להיקלע לקונפליקט אישי. קידומם ומעמדם באוניברסיטה תלויים, בין היתר, במוסד בו הם מכהנים. נקיטת עמדה התומכת בתקצוב מוסדות נוספים וכתוצאה מכך בהקטנת התמיכה באוניברסיטאות, עלולה לפגוע במוסד בו הם מכהנים והמוסד עלול לזקוף זאת לחובתם ולבוא עמם חשבון. גם אם המוסד לא ינהג כך, אין ספק שחששות מסוג זה עלולים לקנן בלבם של אותם חברים בות"ת ובכך להעמידם על קרני הדילמה בין שני האינטרסים המתנגשים – האינטרס המוסדי כמו גם האינטרס הפרטי שלהם מול האינטרס הציבורי עליו הם מופקדים.

הליך מינויו של יו"ר ות"ת יוצר גם הוא חשש להיווצרות מצב של ניגוד עניינים אצל יו"ר ות"ת. כאמור לעיל, מינויו והמשך כהונתו של יו"ר ות"ת תלויים, במובן הרחב, במערכת האוניברסיטאית. נוצר מצב מסוים של תלות באוניברסיטאות. תלות זו עלולה להביא לידי חשש ממשי למשוא פנים. מקורו של הכלל האוסר ניגוד עניינים בכלל האוסר משוא פנים. הכלל אוסר על "בעל תפקיד מינהלי להימצא במצב העלול להביא למשוא פנים. כאן הדגש מושם על עצם ההימצאות במצב שעלול לגרום לדעה משוחדת"<sup>31</sup>.

ייתכן כי בעבר, עת הומלץ בוועדת שלון והוחלט כמורעה להשכלה גבוהה, על

27 לעיל הערה 25, בע' 572.

28 שם, שם.

29 הר־זהב, לעיל הערה 26, בע' 304.

30 השוו לנסיבות העניין בבג"צ 5575/94 מהדרין נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3) 133 (להלן: עניין מהדרין), ראו גם בבג"צ 5734/98 עזריאל נ' ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל (טרם פורסם) חקרין עליון (1)99.69.

31 הר־זהב, לעיל הערה 26, בע' 299. ראו גם בג"צ 279/60 אולמי גיל נ' יערי, פ"ד טו(1) 673.

הרכב ות"ת, בעיית ניגוד העניינים לא הייתה קיימת או הייתה קיימת באופן מוחלש. כאמור לעיל, באותו זמן בתחילת שנות השבעים, היו קיימות במערכת ההשכלה הגבוהה רק האוניברסיטאות ות"ת הופקדה על חלוקת ההקצבות שהמדינה העניקה בין האוניברסיטאות. היום המצב שונה בתכלית. בצד האוניברסיטאות קיימים מוסדות נוספים להשכלה גבוהה ומוסדות רבים אחרים מבקשים לקום. האינטרסים של אלה אינם מיוצגים בת"ת. התקציב שמקצה המדינה להשכלה הגבוהה הוא תקציב נתון. חלוקתו בין גופים נוספים תקטין את ההקצאה בין הגופים הקיימים המקבלים תקצוב. קיימת התנגשות אינטרסים ברורה בין רצונן של האוניברסיטאות שהתקציב ימשיך רובו וכמעט כולו להיות מועבר אליהן לבין האינטרסים של המכללות האקדמיות לחלוקה שונה של התקציב. המצב הקיים אינו מניח את הדעת. בות"ת ניתן ייצוג למגזר אחד בתחום ההשכלה הגבוהה – האוניברסיטאות. המכללות האקדמיות, לסוגיהן, אינן מיוצגות בת"ת. גם הסטודנטים אינם מיוצגים בת"ת. לשיטת התקצוב השפעה ממשית על שכר הלימוד שמשלמים הסטודנטים והם מגזר בעל עניין לגיטימי בנושא חשוב זה. מתן ייצוג למגזר אחד בגוף ציבורי המחלק כספי ציבור יוצר, מניה וביה, מצב פסול של ניגוד עניינים. פגם זה ניתן לתיקון בשתי דרכים: האחת, מתן ייצוג הולם לכל המגזרים המעוניינים. במקרה כזה ההרכב הפלורלי של הגוף מחליש במידה מסוימת את ניגודי העניינים. בעניין מהדריין<sup>32</sup> נאמר לעניין דומה כי "במקרה כזה, כמו במקרים אחרים שבהם ניתן בגוף ציבורי ייצוג למיגזרים שונים אשר יש להם עניין בפעולתו, אין ניגוד אינטרסים בין טובת הגוף הציבורי לבין טובתם של החברים בו, המייצגים אינטרסים של מיגזרים שונים. שהרי במתן ייצוג לנציגי המיגזרים השונים הכוונה היא לתת ביטוי, במסגרת פעילות הגוף הציבורי, לדברם של אותם מיגזרים ולאינטרס שלהם, כך שהחלטות הגוף הציבורי ייתנו ביטוי למיגזר הדעות והאינטרסים של המיגזרים השונים, ובמקרה מחלוקת – למכנה המשותף של הדעות והאינטרסים, או לפשרה ביניהם. במקרה כזה, אין לומר שקיים אינטרס מוקדם של הגוף הציבורי שהחברים בו – המייצגים אינטרסים של מיגזרים שונים – פועלים נגדו. האינטרס של אותו גוף ציבורי הוא, כאמור, שהחלטותיו ייתנו ביטוי למיגזר הדעות והאינטרסים של המיגזרים השונים המיוצגים בו. גם אין לומר על החברים בו שהם נמצאים במצב של ניגוד עניינים אסור. מטרת הכללתם בגוף הציבורי היא שייטנו ביטוי למיגזר שאותו הם מייצגים, דבר אשר ישרת, בסופו של דבר, את מטרתו של אותו גוף ציבורי להחליט ולפעול לאחר שדברם של המיגזרים המעוניינים בפעילותו הובא לפניו"<sup>33</sup>.

אפשרות אחרת לפתרון הפגם של ניגוד עניינים הוא שהגוף המתקצב לא יכלול נציגים של מגזר כלשהו אלא יהיה גוף המורכב מחברים שאין להם כל נגיעה לעניין.

32 בג"צ 5575/94, לעיל הערה 30.

33 שם, בע' 147.

## 2. קריטריונים לתקצוב

מערכת ההשכלה הגבוהה ממומנת בעיקרה באמצעות ות"ת. תקציב ות"ת לשנת 1998 עמד על למעלה מארבעה מיליארד וחצי שקלים. בשנת 1999 יעמוד התקציב על קרוב לחמישה מיליארדי שקלים<sup>34</sup>. ות"ת תומכת בשבע האוניברסיטאות, באוניברסיטה הפתוחה ובחלק מהמוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות<sup>35</sup>. ות"ת אינה תומכת בשורה של מכללות אקדמיות עצמאיות<sup>36</sup> ובשלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחו"ל<sup>37</sup>.

הבסיס הנורמטיבי באשר לתקצוב מוסדות להשכלה גבוהה קבוע בסעיפים 17 ו-17א לחוק המועצה להשכלה גבוהה הקובעים:

"17 המועצה רשאית להציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים.

17א תקצוב המדינה במוסדות להשכלה גבוהה ובמכללות האקדמיות, שהמדינה משתתפת בתקציביהם, יהיה על פי אמות מידה שוויוניות, שתיקבענה, בין היתר, בהתחשב בסוגי המוסדות ובתכניות הפיתוח, ההוראה והמחקר שאישרה המועצה, ועדה מועדונית שהוסמכה לכך, או משרד החינוך, התרבות והספורט, הכל לפי העניין".

34 לעיל הערה 12, בע' 3.

35 המוסדות הנוספים שנתמכים הם: בצלאל – אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים; האקדמיה למוסיקה ולמחול ע"ש רובין, בירושלים; בית הספר הגבוה לטכנולוגיה – מכון לב, בירושלים; שנקר – ביה"ס הגבוה למדעי הטקסטיל והאופנה; המכללה האקדמית של תל-אביב; המכללה הטכנולוגית אורט ע"ש בראודה; המכללה האקדמית תל-חי; המכללה האקדמית עמק יזרעאל; המכללה להנדסה בתל-אביב; המכללה הטכנולוגית באר-שבע ובית הספר להנדסה; המכללה האקדמית ספיר (מכללת הנגב). ראו לעניין זה מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל מגמות והתפתחויות, דו"ח סטטיסטי 1997 (ש' הרשקוביץ עורך, ספטמבר 1997) 52–58, 185–189 (להלן: "דו"ח סטטיסטי על מערכת ההשכלה הגבוהה בארץ"); וכן ראו לעיל הערה 12, בע' 18. כמו כן החל משנת תשנ"ט תמוך ות"ת בקבוצה של מכללות אקדמיות אזוריות שהועברו לאחריותה לאחר שתוקצבו עד לשנים האחרונות על ידי משרד החינוך והתרבות, באמצעות אגף המכללות. לעניין זה ראו לעיל הערה 12, בע' 13. משרד החינוך תומך בעיקר במכללות להכשרת מורים (שחלקן אקדמיות וחלקן אינן אקדמיות). באשר למכללות האקדמיות להכשרת מורים חל סעיף 27 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, הפוטר את אותן מכללות, בין היתר, מסעיפים 17 ו-17א לחוק המועצה להשכלה גבוהה, העוסקים בתקציבי מוסדות להשכלה גבוהה ובאמות מידה לתקצוב. תקציב המכללות להכשרת עובדי הוראה עמד בשנת 1997 על 533 מיליון ש"ח. ראו מידע על שוויון גיליון מספר 8 (אוגוסט 1997) 3.

36 בין המכללות שאינן נתמכות על ידי ות"ת נכללות: המרכז האקדמי – מדרשת רופין; המסלול האקדמי של המכללה למינהל; המסלול האקדמי של המכללה לביטוח; מכללת הסביבה – הסדנא לעיצוב ואדריכלות; המכללה האקדמית נתניה; המרכז הבינתחומי בהרצליה; המרכז לאופטומטריה בישראל; מכללת הדסה ירושלים; בית הספר הבינלאומי לניהול.

37 חוק המועצה להשכלה גבוהה קובע בסעיף 125 לעניין שלוחות זרות, כי "המדינה לא תשתתף בתקציבו של מוסד בישראל שהוא שלוחה או סניף של מוסד אם אלא מנימוקים מיוחדים, באישור הממשלה, על פי הצעת המועצה".



לסעיף 17 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, אין משמעות רבה. הסעיף נחקק בשנת 1958. עם הקמת ות"ת ועיגון מעמדה בהחלטת הממשלה בשנת 1977 כאחראית הבלעדית לחלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה מחד גיסא, והפיכתה של ות"ת לוועדת המשנה הקבועה של המועצה להשכלה גבוהה מאידך גיסא, התקצוב מחולק בלעדית על ידי ות"ת וסעיף 17 איבד ממשמעותו.

מסעיף 17 ניתן לגזור שניים: ראשית, הסעיף קובע את עקרון השוויון באמות המידה לחלוקת התקציבים בין המוסדות השונים. שנית, מהסעיף משתמע, כי ניתן להבחין בין מוסדות שהמדינה משתתפת בתקציביהם לבין מוסדות שהמדינה אינה משתתפת בתקציביהם<sup>38</sup>.

מתעוררות שתי שאלות משפטיות. האחת, מהם הקריטריונים על פיהם קובעים איזה מוסד זכאי לתקצוב ואיזה מוסד לא יהא זכאי לתקצוב. השנייה, מהן אמות המידה, הקריטריונים, לחלוקת התקצוב בין המוסדות השונים.

הבעיה המרכזית באשר לשתי השאלות האמורות היא, שהקריטריונים אינם ידועים ואינם מפורסמים. בכך לא מקוימת הוראת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 (להלן: "חוק יסודות התקציב"). מפאת חשיבותו מובא להלן נוסחו של הסעיף, בחלקו הרלוונטיים:

3א(א) בסעיף זה –

'מוסד ציבור' – גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה; 'סעיף תקציב' – סעיף בחוק תקציב שנתי הקובע את הוצאות של משרד ממשלתי.

(ב) חוק תקציב שנתי יקבע את הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור.

(ג) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור.

(ד) הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים.

(ה) הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור (להלן – מבחנים).

(ו) שר האוצר יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, נוהל שלפיו יוגשו וידונו בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה (להלן – נוהל).

(ז) המבחנים והנוהל יפורסמו ברשומות.

38 הסעיף פותח במילים "תקציב המדינה במוסדות להשכלה גבוהה ובמכללות האקדמיות, שהמדינה משתתפת בתקציביהם, יהיה על פי אמות מידה שוויוניות" (ההדגשה שלי – ר.ה.ו.). מהפסקה האמורה עולה כי יכול שיהיו מוסדות להשכלה גבוהה שהמדינה לא תשתתף בתקציביהם.

...

(ט) סעיף זה לא יחול על-

- (1) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד שהוקם בחוק;
- (2) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז החינוך עצמאי;
- (3) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל".

מהסעיף האמור עולים מספר כללים. ראשית, ות"ת כממונה על סעיף התקציב למוסדות להשכלה גבוהה, חייבת הייתה לקבוע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת התקציב (סעיף 3 א(ה)). שנית, המבחנים האמורים חייבים היו להתפרסם ברשומות (סעיף 3א(ז)). שלישית, הייתה ועדיין קיימת חובה לדון בבקשות של המוסדות המבקשים תמיכה על פי נוהל מפורט, ידוע ושפורסם ברשומות (סעיף 3א(ו) ר(ז)).

עלולה לעלות טענה, כי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב אינו חל על הקצבות המדינה למוסדות להשכלה גבוהה, שבהם חל האמור בסעיף 17א לחוק המועצה להשכלה גבוהה. אפשרות זו אינה נראית לנו. ראשית, סעיף 3א לחוק יסודות התקציב מנוסח בלשון רחבה החלה על כלל הקצבות המדינה למוסדות ציבור. שנית, ביסודו של הסעיף עמדה המטרה, כי כספי התמיכה שמעניקה המדינה יחולקו על פי קריטריונים שוויוניים וידועים וכן על פי נוהל ידוע, שיהיו מפורסמים וידועים לציבור כולו. החלת הסעיף על הקצבות המדינה למוסדות להשכלה גבוהה, עולה בקנה אחד עם מטרה זו. שלישית, כלל יסוד בפרשנות חקיקה הוא, כי מפרשים חוקים באופן הרמוני, כך שהחוקים יעלו בקנה אחד זה עם זה וכי תחולת הוראת חוק תידחה מפני הוראת חוק אחרת רק מקום שההוראות סותרות זו את זו.<sup>39</sup> בענייננו אין סתירה בין סעיף 17א לחוק המועצה להשכלה גבוהה לבין סעיף 3א לחוק יסודות התקציב. להפך, הסעיפים עולים בקנה אחד ומשלימים זה את זה. יחד עם זאת, אפילו היה מקום לקבל את הטענה לפיה סעיף 3א לחוק יסודות התקציב אינו חל באשר לתמיכת המדינה במוסדות להשכלה גבוהה, עדיין מוטלת חובה על ות"ת לקבוע ולפרסם את הקריטריונים לתמיכה במוסדות להשכלה גבוהה, מכוח הלכה כללית שנקבעה בפסיקת בית המשפט העליון. על פי הלכה זו, חייבת רשות מינהלית לקבוע קריטריונים להפעלת סמכותה כאשר מוטל עליה לקבוע סדרי עדיפויות לשם חלוקת כספים או משאבי ציבור אחרים. על יסוד הלכה זו, אסר בית המשפט על חלוקת כספים מתקציב המדינה, כל עוד לא נקבעו קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים.<sup>40</sup>

39 ראו לעניין זה ע"ב 2/84 ניימן נ' י"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-11, פ"ד לט(2) 225; בג"צ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505, 595; בג"צ 256/88 מדאנינוסט מרכז רפואי הרצליה נ' מנכ"ל משרד הבריאות, פ"ד מד(1) 19, 37-40; בג"צ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין, פ"ד מז(1) 749, 765-766; וכן א' ברק פרשנות במשפט (מהדורה ראשונה, תשנ"ג, כרך ב: פרשנות החקיקה) 327-331, 333-335.

40 ראו לעניין זה ב"ש 166/84 ישיבת תומכי חמימים מרכזית נ' מ"י, פ"ד לח(2) 273, 275; ב'

### 3. מוסד מתוקצב ומוסד חוץ-תקציבי

עד לשנות השמונים היו כל המוסדות להשכלה גבוהה מוסדות מתוקצבים. בשנת 1988 ניתנה לראשונה הכרה למסלול האקדמי של המכללה למינהל כמוסד לא מתוקצב<sup>41</sup>. זמן קצר לאחר מכן החלה, באמצעות הרעיון של "מכללה חוץ-תקציבית", רפורמה בהשכלה הגבוהה. תחילתה של הרפורמה<sup>42</sup> הייתה בתיקון מספר 17 לחוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961 (להלן: "חוק לשכת עורכי הדין"), שהתקבל בכנסת בחודש אפריל 1990. בתיקון לחוק ניתנה אפשרות לרכוש "השכלה משפטית גבוהה" במכללה למשפטים, אשר קיבלה את ההכרה לא על ידי המועצה להשכלה גבוהה אלא באמצעות גוף אחר. תחילה נמסרה הסמכות להכרה ללשכת עורכי הדין או למוסד להשכלה גבוהה המקיים פקולטה למשפטים ואחר כך הועברה הסמכות לוועדה ציבורית<sup>43</sup>. על פי התיקון בחוק, מכללה למשפטים המוכרת על פי חוק לשכת עורכי הדין היא מכללה חוץ-תקציבית<sup>44</sup>. נקודת המוצא היא שהמכללה אינה נתמכת בכספי מדינה. התיקון החקיקתי נועד לעקוף את המחסום שהציבה המועצה להשכלה גבוהה בפני הכרה במכללות חדשות. הניסוי הצליח מעל למשוער ותוך זמן קצר הוקמו מספר מכללות חוץ-תקציביות למשפטים. אלה, לאחר קבלת ההכרה על פי חוק לשכת עורכי הדין, המשיכו בפנייה לקבלת הכרה אקדמית מהמועצה להשכלה גבוהה ורובן השיגו הכרה או היתר מהמועצה<sup>45</sup>.

את הרקע לרפורמה ואת הטעם ליצירת המכללה החוץ-תקציבית תיאר יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, אוריאל לין, בהציגו את תיקון מספר 18 בחוק לשכת עורכי הדין לקריאה שנייה:

"בניגוד לאותן הצעות שבאות אליכם כל יום, שעל פיהן פותרים בעיות מדינה בכך שמבקשים עוד כספים מתקציב המדינה. אמרנו: אנחנו לא רוצים כספים מתקציב המדינה. אנחנו רוצים לעשות ההיפך, אנחנו רוצים להקים מערכת מקבילה, תחרותית, חוץ-תקציבית.

ברכה משפט מינהלי (תשנ"ו, כרך ב) 226 בהערת שוליים 23; י' זמיר הסמכות המינהלית (תשנ"ו, כרך ב) 782, וכן הרזוהב, לעיל הערה 26, בע' 130. על יסוד הלכות אלה עוגנה לבסוף החובה לקבוע קריטריונים שוויוניים בחלוקת כספי מדינה בסעיף 33 לחוק יסודות התקציב. גם השתלשלות דברים זו מלמדת על תחולת סעיף 33 לחוק יסודות התקציב באשר לחלוקת כספי מדינה למוסדות להשכלה גבוהה.

41 דר"ח סטטיסטי על מערכת ההשכלה הגבוהה בארץ, לעיל הערה 35, בע' 19 הערת שוליים 1.  
42 בעניין זה ראו את דברי היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעת מפורטת שניתנה על ידו ביום 29 לאוגוסט 1995 בעניין פרשנות המושג "מכללה חוץ-תקציבית". הדברים מופיעים בע' 3 לחוות הדעת.

43 בתיקון מספר 18 לחוק לשכת עורכי הדין, שהתקבל ביום 11 ליוני 1991, ס"ח 172.

44 סעיף 25א(א) לחוק לשכת עורכי הדין.

45 כך היה כאשר לבית הספר למשפטים במסלול האקדמי של המכללה למינהל; כבית הספר למשפטים במרכז הבינתחומי בהרצליה; במכללה האקדמית נתניה ובבית הספר למשפטים של שערי משפט.

וראו זה פלא, מאז עבר תיקון מספר 17, התיקון הקודם, בתוך זמן קצר של שלושה חודשים הוקמו שלוש מכללות חוץ-תקציביות, והן קלטו 740 סטודנטים הרוצים ללמוד משפטים. לא רק זאת, הנה בא הפלא האמיתי: אותן אוניברסיטאות שאמרו לנו שאי אפשר לקלוט סטודנט אחד נוסף לפתע פתאום, מול התחרות שניצבה לפניו, מצאו את הפתרון איך לצרף עוד 150 סטודנטים באוניברסיטה העברית, עוד 100 באוניברסיטת תל-אביב ועוד 100 בחיפה.

רבותי, מול תחרות פועלים אחרת. במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל חייבת להיות תחרות. לא רוצים עוד תקציבים בכל דבר ודבר. אנחנו רוצים להבטיח שתהיה תחרות אמיתית. באופן ענייני, במקצועות מספר. כרגע אנחנו עושים את זה במקצוע המשפטים, משום שזו הדרך היחידה שבה אנחנו יכולים לזעזע מערכת שהיא ממוסדת מדי, בזכונית מדי, והיא גם מכתיבה לנו בנושאים שהיא לא צריכה כלל להכתיב, כשהיא אומרת: אני אתן לכם כסף, אבל אני גם אקבע לכם מי וכמה; מי ילמד משפטים, כמה ילמדו משפטים, כמה צריך. וכך הצעירים עוזבים את המדינה"<sup>46</sup>.

וכן דברי ח"כ א' רובינשטיין מיוזמי ה"רפורמה":

"אני גם לא מבין את המבנה של ההשכלה הגבוהה בישראל... אנחנו, חבר הכנסת אוריאל לין, חבר הכנסת דוד ליבאי, חברת הכנסת שולמית אלוני, חבר הכנסת רובי ריבלין, ועוד חברים אחרים — הסכמנו לרעיון הזה של מוסד חוץ-תקציבי, כדי שנוכל להעביר את הרפורמה הזאת. אבל אם תשאלו אותי, רבותי, חברי הכנסת, למה תלמיד במכללה למשפטים או להנדסה או לייצור צריך לשלם יותר מתלמיד המתקבל לאוניברסיטה — לי אין תשובה: כלומר, יש לי תשובה מסוג הדברים שאמר יושב-ראש הוועדה. אדוני היושב-ראש, רבותי חברי הכנסת. באנגליה השמרנית, תחת שלטונה של הגברת מרגרט תאצ'ר, נעשתה מהפכה בכיוון הפוך לגמרי, הוקמו מכללות פולטכניות, קולגים, שהפכו להיות סיפור בלתי רגיל... המכללות האלה קיבלו סיוע. היום יש נייר — white paper — שמבקש להעלות את המכללות האלה לדרגה של אוניברסיטאות ולתת את התמיכה הממשלתית באנגליה פר סטודנט, כך שהסטודנט יהיה חופשי ללמוד באיזה מוסד שהוא רוצה"<sup>47</sup>.

בעקבות הצלחת הרפורמה באשר למכללות למשפטים, הוגשו על ידי חברי כנסת הצעות חוק לתיקון חוק המועצה להשכלה גבוהה, שנועדו לפתוח את השערים להקמת מכללות בתחומים נוספים. בעקבות לחץ זה הציעה המועצה להשכלה גבוהה לערוך שינוי בכללי המועצה להשכלה גבוהה (היתר לפתוח ולקיים מוסד

46 לעיל הערה 42, בע' 5-6 לחוות הדעת.

47 שם, בע' 6-7.

להשכלה גבוהה), תשל"ג-1972 (להלן: "כללי המועצה להשכלה גבוהה (היתר לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה) במטרה לאפשר את הקמתם של מוסדות להשכלה גבוהה חוץ-תקציביים.

ביום 12 במרץ 1991 קיבלה המועצה להשכלה גבוהה החלטה לפיה:

"כתחליף להצעות תיקון חוק... תהיה המועצה מוכנה לערוך שינויים בכללים להיתר ולהכרה... לפיהם: במידה ותוגש למועצה בקשה של מוסד להיתר לו לפתוח או להכיר בו כמוסד להשכלה גבוהה, לתואר בוגר במדעי הרוח והחברה, ומוסד זה יוכיח שיוכל לקיים את עצמו ממשאבים מספיקים וגלויים שלא ממקורות ממלכתיים, המועצה בהחלטתה לא תביא בחשבון שיקוליה את הצורך במוסד בבחינת פיתוח מערכת ההשכלה הגבוהה ו/או אספקטים של תכנון כוח אדם במשק המדינה. נוסח השינויים יובא לאישור המועצה"<sup>48</sup>.

בהתאם להחלטה זו אישרה המועצה ביום 11 ביוני 1991 הצעה לשינוי בכללים. ההצעה הייתה לתקן את כלל 8 ולהוסיף את כלל 8א:

"בכלל 8, בסעיף קטן (ב) במקום 'במסגרת פיתוח ההשכלה הגבוהה במדינה' יבוא 'במסגרת פיתוח ההשכלה הגבוהה כנגזר מצרכי המשק, החברה, קידום ההוראה, המדע והמחקר במדינה'."

במסגרת התיקון הוצע להוסיף את סעיף 8א ובו ייאמר:

"8א היתר למוסד חוץ תקציבי:

א. על אף האמור בכלל 8(ב), אם מוסד, העומד בתנאים הבאים:

- (1) בכוונתו להעניק תואר ראשון בלבד.
- (2) אינו מסתייע בדרך כל שהיא, במישרין או בעקיפין, על-ידי המדינה או גוף נתמך על ידה (להלן – 'מוסד חוץ תקציבי').
- (3) עומדים לרשותו משאבים מספיקים לקיומו, לפעילותו ברמה נאותה, ממקורות גלויים לטווח ארוך. מבקש להעניק לו היתר כמוסד חוץ תקציבי, תחליט המועצה אם לתת לו את ההיתר המבוקש, מבלי להביא בחשבון שיקוליה לגביו את הצורך בו, כנגזר מצרכי המשק והחברה"<sup>49</sup>.

כלומר, על פי הכללים המוצעים בעניין מוסדות "חוץ-תקציביים" להשכלה גבוהה, נקבע שאם המוסד הוא "חוץ-תקציבי" – המועצה לא תשקול לגביו את נושא צרכי פיתוח ההשכלה הגבוהה במדינה.

48 קובץ החלטות עקרוניות של המועצה להשכלה גבוהה 1975-1990 (מ' אסרף עורך, אוקטובר 1992) 9.

49 שם, בע' 10.

ההצעה לשינוי הכללים "הוקפאה ולא פורסמה ברשומות" בשל התנגדות של חברי כנסת אשר יזמו את הצעות החוק, שהשינוי בכללים אמור היה לבוא במקומם.<sup>50</sup>

התנגדות חברי הכנסת הייתה להגדרה הגורפת של מוסד חוץ-תקציבי, שמצאה ביטוי בעיקר בסעיף 8א(2) להצעת הכללים, לפיו מוסד הוא חוץ-תקציבי אם "אינו מסתייע, בדרך כלשהיא, במישרין או בעקיפין, על ידי המדינה או גוף נתמך על ידה".

חברי הכנסת התנגדו נמרצות למילים "בעקיפין" ו"גוף נתמך על ידה". דעתם, כפי שזכור לי<sup>51</sup>, הייתה שבכך יש החמרה רבה מדי. גישתם הייתה שיש לאפשר לרשויות מקומיות וגופים אחרים לסייע בהקמת מכללות ויש לצמצם את "חוץ-התקציביות" לתקציב המדינה.

כאמור לעיל, בסופו של דבר, הצעת התיקון לכללים לא אושרה ולא פורסמה ברשומות, כנדרש על פי סעיף 17 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש].

למרות שתיקון הכללים למתן היתר והכרה לא אושר, המשיכה הפרקטיקה של מתן אפשרות להקמת מוסדות להשכלה גבוהה חוץ-תקציביים.<sup>52</sup>

התהליך האמור יצר שני מעגלים של מוסדות: מוסדות מתוקצבים ומוסדות חוץ-תקציביים. האבחנה בין סוגי המוסדות אינה מיוסדת על קריטריונים ברורים. היא נוצרה מתוך הלחץ שהופעל מהציבור ומהכנסת לפתוח את שערי ההשכלה הגבוהה לציבור רחב יותר ולהקים מוסדות חדשים. מצב זה מעורר עתה מספר בעיות משפטיות.

ראשית, כיצד ראוי שיופעל שיקול דעתה של המועצה להשכלה גבוהה או של ות"ת כאשר לבקשות להכרה במוסדות תקציביים נוספים. תקצוב מוסד להשכלה גבוהה מתבקש, אם יש "צורך במוסד במסגרת פיתוח ההשכלה הגבוהה במדינה", כלשון סעיף 8(ב) לכללי המועצה להשכלה גבוהה (היתר לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה) או אם יש צורך בו "כנגזר מצורכי המשק והחברה", כלשון הצעת התיקון של המועצה להשכלה גבוהה לסעיף 8 לכללים האמורים. שאלה מרכזית היא מהם אותם צרכים. מהם "צורכי המשק", מהם השיקולים הרלבנטיים שעל יסודם יאותרו הצרכים של "פיתוח ההשכלה הגבוהה במדינה" ומהם "צורכי החברה" המצדיקים מתן תקצוב למוסדות נוספים להשכלה גבוהה.

הרפורמה בהשכלה הגבוהה שהביאה לפתיחת מוסדות חדשים להשכלה גבוהה, שאינם מתוקצבים, נבעה בהכרח מצורכי החברה ומצורכי המשק. היא התרחשה משום שהיה בה צורך, בין שצורך זה נבע מהביקוש ללימודים בכלל או ללימודי

50 שם, בהערת שוליים 2.

51 המחבר סייע באותה תקופה לקבוצה של חברי הכנסת שפעלו כלובי למען פתיחת שערי ההשכלה הגבוהה וקיימו את הדיונים בעניין זה בכנסת עם נציגי המועצה להשכלה גבוהה.

52 וכך ניתנו היתרים והכרות, למשל, למרכז הבינתחומי בהרצליה; למכללה האקדמית נתניה; למסלול האקדמי של המכללה לביטוח; למכללת הסביבה — הסדנא לעיצוב ואדריכלות ולמרכז לאופטומטריה בישראל.

מקצוע מסוים, שראוי להכיר בו כצורך של החברה וכן שצורך זה נבע מדרישות המשק ששיווע לכוח אדם נוסף ברמה גבוהה.

אם שיקולים אלה הביאו לפתיחת מוסדות חדשים לא מתקצבים, יש בכך משום סתירה פנימית. שהרי השיקולים האמורים הצדיקו מלכתחילה מתן תקצוב לאותם מוסדות. החלטת המועצה להשכלה גבוהה מיום 12 במרץ 1991<sup>53</sup> עשויה ללמד כי המועצה סבורה שיש להבחין בין תחומי לימוד שמבחינת החברה והמשק אין לגביהם צורך בהקמת מוסדות נוספים להשכלה גבוהה – בתחומים של מדעי הרוח והחברה – לבין תחומי הלימוד האחרים שיש לגביהם צורך בהקמת מוסדות נוספים ובהם מדעי הטבע, ההנדסה ומדעי המחשב.

אם זו הנחת המוצא של המועצה, נוצרת בעיה אחרת. מתן תקצוב למוסד א' ומניעת תקצוב ממוסד ב' חייבת להיות מיוסדת על אמות מידה שוויוניות וענייניות. כאמור לעיל, אמות מידה כאלה אינן קיימות. יחד עם זאת, אם אמת המידה לאבחנה מבוססת על תחומי הלימוד, אין זה ברור כיצד נשמר עקרון השוויון מקום בו ות"ת מתקצבת לימודי משפטים או מינהל עסקים לתואר ראשון באוניברסיטאות ואינה מתקצבת מוסדות אחרים המלמדים מקצועות אלה לתואר ראשון. מצב זה יוצר אי־שוויון בין המוסדות המתקצבים והלא מתקצבים.

אי־שוויון נוצר גם בין התלמידים הלומדים במוסד א' לאלה הלומדים במוסד ב'. קשה להסביר מדוע תלמיד במוסד ב' צריך לשלם שכר לימוד כפול מזה שמשלם חברו. הפרש תשלום זה נוצר כתוצאה מכך שהמוסד החוץ־תקציבי חייב להשית את מלוא עלויותיו על התלמידים ואילו במוסד המתקצב עלויות התלמידים מחולקות בין התלמיד למדינה.

לבעיות אלו מתווסף קושי נוסף בדמות "החרם התקציבי" שמוטל על מוסדות חוץ־תקציביים. כפי שפרטנו לעיל, החלטת המועצה להשכלה גבוהה באשר למוסדות חוץ־תקציביים קובעת שמוסד חוץ־תקציבי לא יקבל סיוע לא רק מהמדינה אלא אף לא מגוף הנתמך על ידה ולא רק שלא יקבל סיוע במישרין אלא גם אסור לו להסתייע בעקיפין. הגנה כזו, מוסד חוץ־תקציבי מוטל עליו מעין "חרם תקציבי". אסור למדינה או לגוף נתמך על ידי המדינה, לרבות לרשויות מקומיות לסייע לו תקציבית או כלכלית<sup>54</sup>. פרשנות זו של המועצה להשכלה גבוהה, שטעמיה

53 לעיל הערה 42.

54 בשתי חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה נבחנה שאלת פרשנותו של המושג מכללה חוץ־תקציבית בהקשר לסעיף 25א לחוק לשכת עורכי הדין. בחוות הדעת הראשונה מיום 29 באוגוסט 1995 הגיע היועץ המשפטי לממשלה למסקנה כי: "מכללה חוץ תקציבית", כמשמעה בחוק לשכת עורכי הדין, היא מכללה שאינה נתמכת כלל מכספים ציבוריים – כספים שמקורם בתקציב המדינה, בין במישרין ובין בעקיפין. כספים שיתקבלו מרשות מקומית הם כספים שמקורם, באופן עקיף, בתקציב המדינה. זאת, בשל כך שחמיכת הרשות המקומית במכללה מכספי תקציבה תגרום לה להיזקק לכיסוי ההוצאה מתקציב המדינה, בין במישרין ובין בעקיפין" (ע' 12). בחוות הדעת השנייה מיום 10 בדצמבר 1995 ריכך היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו וקבע: "שכתי ובחנתי את חוות דעתי מיום 29.8.95. יתכן, שהפרשנות שניתנה בחוות הדעת למונח

העניינים אינם ברורים, מחריפה את אי־השוויון הנוצר בין מוסדות מתוקצבים לבין מוסדות שאינם מתוקצבים.<sup>55</sup>

זאת ועוד: למיטב ידיעתנו, הוֹת"ת אינה מאפשרת למוסד חוץ־תקציבי לקיים מסלולי לימוד מתוקצבים ולהפך, למוסד תקציבי לקיים חוגים לא מתוקצבים. מקורה הנורמטיבי של הנחת יסוד זו אינו ברור. אם האבחנה לעניין "צורכי המשק והחברה" מיוסדת על מסלולי הלימוד, כעולה מהחלטת המועצה מיום 12 במרץ 1991, מן הראוי לאבחן בין מסלולי לימוד מתוקצבים ולא מתוקצבים להכריל מאבחנה בין מוסדות.

### הערות סיכום

מבנה מערכת התקצוב של ההשכלה הגבוהה בישראל אינו מניח את הדעת. בעשרים וחמש השנים האחרונות מאז הוקם מנגנון התקצוב – וֹת"ת, חלו שינויים עצומים במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. וֹת"ת הוקמה, למעשה, כוועדת תקצוב לאוניברסיטאות והיא ייחודה וממשיכה לייחד את הרוב המכריע של תקצוב המדינה המיועד להשכלה גבוהה לאוניברסיטאות. מבנה וֹת"ת נגוע בתלות באוניברסיטאות, המהוות מגזר אחד של מוסדות להשכלה גבוהה, ובחשש ממשי לניגודי עניינים אצל מרבית חבריו. וֹת"ת אינה רק הזרוע התקציבית אלא משמשת כוועדת משנה של המועצה להשכלה גבוהה וככזו היא בעלת השפעה מכרעת באשר לפתיחתם של מוסדות חדשים להשכלה גבוהה. פתיחת מוסדות חדשים עשויה לנגוס בתקציבים המועברים למוסדות הקיימים

'מכללה חוץ־תקציבית' היא גורפת, במידה מסוימת, בעיקר לגבי המניעה להעברת כספים שמקורם בתקציב המדינה, בין במישרין ובין בעקיפין.

המונח 'חוץ־תקציבי', משמעותו, מחוץ לתקציב המדינה. בלתי אפשרי. אפוא, שמכללה חוץ־תקציבית תתקצב מתקציב המדינה, באמצעות הועדה לתכנון ולתקצוב, בדומה למוסדות המוכרים להשכלה גבוהה (האוניברסיטאות).

בדומה, אני סבור, כי מכללה חוץ־תקציבית אינה יכולה ליהנות מתמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985. סעיף 3א(ב) לחוק זה, קובע: 'חוק תקציב שנתי יקבע את הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבורי'. מכללה חוץ־תקציבית, ככזו אינה יכולה, כאמור, ליהנות מכספי תמיכות. פרשנות אחרת תרוקן מתוכן של ממש את המונח 'מכללה חוץ־תקציבית'. לעומת זאת, אני סבור, כי המדינה רשאית לרכוש שירותים מעת לעת, גם ממכללה חוץ־תקציבית. כך, למשל, אם המדינה מעוניינת בקיום השתלמויות של עובדיה במכללה חוץ־תקציבית, רשאית הממשלה לעשות כן. במקרים מעין אלה, המכללה נחשבת כקבלן המספק שירותים למדינה. אותו דין יחול, אם המדינה תזמין עבודת מחקר כלשהי במכללה חוץ־תקציבית.

אשר לסיוע מאת רשות מקומית: אני סבור, כי במתן זכויות שימוש למכללה חוץ־תקציבית במקרקעין השייכים לרשות המקומית או המחוזיים בידיה, אין כדי לשלול ממנה הגדרה של מכללה חוץ־תקציבית. לעומת זאת, סיוע כספי מאת רשות מקומית, כשהוא נעשה כ'צינור' של העברת כספי המדינה, במטרה 'לעקוף' את המניעה להעברת כספי מדינה, אינו אפשרי' (ע' 1–2).



כמו גם ליצור תחרות למוסדות הקיימים. מבנה ות"ת מעלה חשש ממשי להיווצרות מניע שלילי להקמת מוסדות חדשים בכלל ומוסדות מתוקצבים בפרט. אכן הרפורמה בהשכלה הגבוהה באה עקב לחץ ציבורי ויצאה לא מתוך המועצה להשכלה גבוהה אלא מהכנסת.

ות"ת אינה פועלת ב"אור גלוי". קריטריונים לתקצוב ולאבחנה בין מוסדות מתוקצבים לחוץ-תקציביים אינם מפורסמים ואינם ידועים. האבחנה בין מוסדות מתוקצבים לבין אלה שאינם מתוקצבים אינה מיוסדת על קריטריונים ברורים או ידועים ומעלה חשש לקיומו של אי-שוויון.

עידוד וטיפוח ההשכלה הגבוהה הוא אינטרס חשוב של המדינה ושל כל חברה מתקדמת. יצירת הזדמנויות רבות יותר לרכישת השכלה גבוהה ברמה נאותה חיונית בחברה נאורה. כדברי בית המשפט העליון – "אכן, החינוך הוא מכשיר חברתי אשר לא ניתן להפריז בחשיבותו. מדובר באחת הפונקציות החשובות ביותר של הממשלה והמדינה. החינוך הוא חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי חופשי, חי ומתפקד. הוא מהווה יסוד הכרחי למימושו העצמי של כל אדם. הוא חיוני להצלחתו ולשגשוגו של כל פרט ופרט. הוא חיוני לקיומה של חברה שבה חיים ופועלים אנשים המשפרים את רווחתם ותורמים, בתוך כך, לרווחה של הקהילה כולה"<sup>56</sup>.

עידוד וטיפוח ההשכלה הגבוהה וחלוקת תקציבי המדינה באופן יעיל, נכון וראוי להשכלה גבוהה, יוכל להיעשות רק אם המבנה המערכתי המחליט בלעדית בחלוקת התקציב יושתת על מבנה ראוי, לא יהא נגוע בתלות במוסדות מסוימים וחבריו יפעלו ללא כל חשש לניגודי עניינים וכן בתנאי שפעולתו והקריטריונים לחלוקת תקצוב יהיו שוויוניים, ידועים וגלויים.

56 בג"צ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נ(3) 2, 24.

