

תוכן העניינים

יא	רשימת לוחות
יב	תרשימים
טו	פתח דבר
יז	תודות
1	מבוא
3	הקשר בין התיאוריה למחקר
5	תמצית המחקר
12	מבנה הספר
13	פרק ראשון: התפתחות ההשכלה הגבוהה בישראל עד סוף המאה העשרים
13	המאבק על חוק המל"ג
21	המאבק על הקמת הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת)
30	המאבקים להגברת הנגישות להשכלה הגבוהה ופתיחת המכללות
31	שלב ראשון: יצירת זיקה בין מכללות אזוריות לבין אוניברסיטאות
35	שלב שני: אקדמיזציה של המכללות
40	המאבק בשלוחות של אוניברסיטאות זרות בישראל
45	דיון
47	פרק שני: "העשור האבוד"
47	מחירי "העשור האבוד"
57	ניסיונות לתיקון המצב: ועדות מקצועיות וקריאות כיוון
57	ועדת שוחט (2007): הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל
59	מסמך טרכטנברג (2007): אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל 2008–2010
60	הורוביץ וברודט (2008): ישראל 2028 – חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי
61	דוח ה־OECD (2010): Reviews of Higher Education in Regional and City Development
64	תוכנית העבודה של ות"ת לתיקון ליקויי העשור האבוד
66	דיון

69	פרק שלישי: "פתח לנו שער": השכלה גבוהה לחרדים
71	גיבוש קווי מדיניות לאומית
76	מדיניות ות"ת ומל"ג – השלב המוקדם
77	עידוד יוזמות מקומיות לקידום השכלה גבוהה בקרב חרדים
81	תוכנית החומש של ות"ת לשנים תשע"א-תשע"ו (2011-2016)
84	הפרדה מגדרית ואקדמיה: ערכים מתנגשים
93	הערכת איכות הלימודים
98	בחירת תוכניות החומש במחקר
104	דיון

110	פרק רביעי: הרחבת הנגישות לחברה הערבית
111	שיטת המצרף כחלופה לפסיכומטרי
117	זיהוי הפערים
121	זיהוי החסמים
122	תוכנית החומש של ות"ת ומל"ג להגברת הנגישות
125	פעולות להגברת הנגישות במוסדות הלכה למעשה
125	האוניברסיטה העברית בירושלים
127	מכון ויצמן למדע
128	הטכניון
129	אוניברסיטת בן גוריון בנגב
131	אוניברסיטת חיפה
132	אוניברסיטת תל אביב
135	פירות המדיניות בראי המספרים
140	דיון

145	פרק חמישי: ההשכלה הגבוהה בישראל בראי הוועדות הבין-לאומיות
145	מתודולוגיה
147	סטנדרט אקדמי גבוה
153	סטנדרט אקדמי בינוני
171	סטנדרט אקדמי נמוך
182	דיון

	פרק שישי: החתירה להתחדשות ולשיפור בעקבות המלצות הוועדות הבין-לאומיות
184	חולשות המערכת: התמות המרכזיות בדוחות הוועדות הבין-לאומיות
184	א. חוסר מוכנות של סטודנטים ללימודים אקדמיים
186	ב. תת-תקצוב וחוסר משאבים
189	ג. מתודות הוראה ולמידה שמרניות
191	

193	ד. התפורות המכללות למחקר ולא רק להוראה
194	ה. הצורך להפנות את הפנים לקהילה (outreaching)
195	ו. הצורך בתכנון ארוך טווח (אסטרטגיה)
196	היערכות מל"ג וות"ת לשיפור האיכות האקדמית
197	א. הקמת מרכזים למצוינות מדעית (I-CORE)
198	ב. קידום שיתופי פעולה בין-לאומיים ונגישות למשאבים תחרותיים
199	ג. תוכניות לקידום מדעי הרוח
206	דיון

211	פרק שביעי: פוליטיזציה גוברת בשדה ההשכלה הגבוהה
211	המהלכים להכשרת אוניברסיטה באריאל
211	המצב המשפטי
213	לוליינות משפטית להקמת מל"ג יו"ש
214	תנופת ההשכלה הגבוהה ותקצוב המוסדות ביהודה ושומרון
218	ממכללה לאוניברסיטה
224	תיקון חוק המל"ג
227	פיטורי סגנית ראש המל"ג ומינוי מטעם
229	מעורבות פוליטית במינוי חברי המל"ג
230	הפגיעה במעמד מל"ג וחבריה מנקודת מבטם של ראשי אוניברסיטאות
233	דיון

236	פרק שמיני: הנסיגה במעמד ות"ת
238	הלחצים הפוליטיים להכרה באוניברסיטת אריאל
241	עתירת האוניברסיטאות לבג"ץ
243	הלחצים להקמת בית ספר לרפואה באריאל
249	אוניברסיטת רייכמן
256	היזומה להקמת אוניברסיטת הגליל
257	דיון

264	פרק תשיעי: בדרך לתיקון כשלי המערכת – הצעת חוק המשילות
265	יוזמות מוקדמות לשינוי
265	המלצות צוות "בשער"
267	המלצות מוסד שמואל נאמן
271	ועדת המשילות – עבודת ההכנה
271	א. סקירה בין-לאומית
274	ב. הגדרת האתגרים
275	ג. שמיעת עדות מומחים
276	ד. שמיעת עמדת שרי חינוך לשעבר ושרים מכהנים
279	ה. שמיעת עמדות הציבור

282	ליישב את הניגודים – משימתה המורכבת של ועדת המשילות
285	המלצות ועדת המשילות
288	דיון
290	פרק עשירי: האקדמיה של המחר: כיווני התחדשות בהוראה ובלמידה
290	בין עולם העבודה לעולם ההשכלה
292	השפעת השינויים הטכנולוגיים על אופן הלמידה
295	חזון הקמפוס החדש של מל"ג וות"ת
297	א. האוניברסיטה העברית בירושלים
301	ב. אוניברסיטת תל אביב
307	ג. הטכניון
311	ד. אוניברסיטת בר אילן
315	ה. אוניברסיטת בן גוריון בנגב
318	ו. מכללת אפקה
322	ז. מכון ויצמן למדע
326	ח. מכללת תל חי
328	ט. אוניברסיטת חיפה
331	דיון
336	פרק אחד עשר: סיכום
336	הפוליטיזציה של ההשכלה הגבוהה
341	הנגשת ההשכלה הגבוהה לציבור
343	הפיחות במעמד של מדעי הרוח
346	משבר התקציב
349	הצעת חוק המשילות
350	מתודות ההוראה והלמידה החדשות
353	אפילוג – שנת 2023
365	ביבליוגרפיה
381	רשימת מרואיינים
383	מפתח כללי
395	מפתח שמות

רשימת לוחות

	מספר הסטודנטים שהתקבלו לשנה א' לעומת מספר המועמדים שקבלתם נדחתה, שנה"ל 1968/69	לוח 1:
25		
26	סטודנטים במוסדות אקדמיים ממוצא אסיה-אפריקה בשנת תש"ל	לוח 2:
26	שיעור התלמידים בבתי ספר על-יסודיים לפי המוצא, שנה"ל תשכ"ט	לוח 3:
	שיעורי מעבר מכיתה לכיתה לפי מוצא בבתי ספר עיוניים בין השנים תשכ"ז לתש"ל (באחוזים)	לוח 4:
27		
27	תחזית מספר תלמידי שנה א' במוסדות להשכלה גבוהה (1974–1965)	לוח 5:
34	סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה תשמ"ב-תש"ן (1990-1982)	לוח 6:
	ההלימה והפערים בין שיעור הזכאים לתעודות בגרות למתקבלים לשנה א' במוסד להשכלה גבוהה (1990–1949)	לוח 7:
36		
	מספר המוסדות להשכלה גבוהה בשנת תש"ן לעומת תש"ס (2000–1990)	לוח 8:
38		
39	הגידול במספרי הסטודנטים תשנ"ב–תשס"ב (2002-1992)	לוח 9:
	הגיל הממוצע של הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות – בהשוואה למדינות נבחרות	לוח 10:
51		
	ההמלצות העיקריות של הוועדות שנסקרו ותוכנית העבודה החדשה של ות"ת	לוח 11:
66		
70	תלמידי בתי הספר על פי סוג הפיקוח	לוח 12:
81	סטודנטים מהאוכלוסייה החרדית על פי מרכזי לימוד	לוח 13:
91	מוסדות אקדמיים ותוכניות לימודים לחרדים בשנת 2017	לוח 14:
110	אחוז סטודנטים ערבים ויהודים באוניברסיטאות בישראל 1996–1996	לוח 15:
	שינויים בנגישות סטודנטים מהחברה הערבית להשכלה גבוהה (2001–1990) (באחוזים מכלל הסטודנטים)	לוח 16:
111		
	מספר המתקבלים מיישובי מיעוטים בתשס"ב (2002) וסימולציה של צפי המתקבלים בתשס"ג (2003)	לוח 17:
116		
118	השוואה בין יהודים לערבים במספר שנות לימוד	לוח 18:
	הגידול במספרי הסטודנטים הערבים באוניברסיטה העברית בהתאם לתוכנית ההתחדשות	לוח 19:
126		
	הגידול במספרי הסטודנטים הערבים באוניברסיטת תל אביב בין השנים תשע"ד לתשפ"א (2014–2021)	לוח 20:
135		
136	הגידול במספר הסטודנטים הערבים לפי תואר לאורך העשור	לוח 21:
139	שיעור חברי הסגל מהחברה הערבית לאורך העשור	לוח 22:
	שיעור חברי הסגל הערבים בסוגים שונים של מוסדות בראשית העשור ועד שנת 2021	לוח 23:
140		
148	תחומים שמעמדם הבין-לאומי גבוה	לוח 24:

153	תחומים שרמת הישגיהם סטנדרטית במונחים בין-לאומיים	לוח 25:
171	תחומים שרמת הישגיהם נמוכה במונחים בין-לאומיים	לוח 26:
308	קטגוריות של כישורים המוקנים בטכניון	לוח 27:

תרשימים

40	התפלגות מקבלי תואר שלישי לפי רמה כלכלית-חברתית בין השנים 1995 ל-2011	תרשים 1:
43	הגידול במספר מקבלי תארים אקדמיים בישראל של שלוחות של אוניברסיטאות זרות	תרשים 2:
52	מקבלי תואר שני על פי מסלולי לימודים תשנ"א-תשנ"ח	תרשים 3:
63	הקשר בין השכלה, תעסוקה והכנסה של גילי 25-54 בשנת 2008	תרשים 4:
71	שיעור התלמידים בישראל על פי מגזר בשנת 2065	תרשים 5:
73	שיעור המשפחות והילדים מתחת לקו העוני	תרשים 6:
74	שיעור המשתתפים בעבודה מתוך אוכלוסייה בגילי 25-64 השוואה בין-לאומית, 2005 (פרק ג)	תרשים 7:
75	גידול בתחולת העוני בין השנים 1997 ל-2005 על פי מגזרים	תרשים 8:
76	ערך ההשכלה בזיקה לשוק העבודה של בנים ובנות במגזר החרדי לבין כלל האוכלוסייה	תרשים 9:
99	סטודנטים חרדים בגילי 19-30 בין השנים 2008 ל-2014	תרשים 10:
99	שיעורי נשירה בקרב סטודנטים חרדים	תרשים 11:
100	תחומי לימוד עיקריים של סטודנטיות חרדיות, 2014	תרשים 12:
100	תחומי לימוד עיקריים של סטודנטים חרדים, 2014	תרשים 13:
101	שכר חודשי ברוטו בש"ח בשנת 2013 לפי רמת ההשכלה (שכירים חרדים בגילי 25-35)	תרשים 14:
113	שיעור הסטודנטים ל-1,000 תושבים בקרב יהודים וערבים בישראל 1965-1996	תרשים 15:
115	תוקף חלופות ניבוי שונות שנבדקו בשנת 2001	תרשים 16:
118	השוואה בין יהודים לערבים בהתפלגות התעסוקה	תרשים 17:
119	חלקם של הסטודנטים הערבים בישראל מכלל הלומדים, תשס"ז-תשע"א (2007-2011)	תרשים 18:
120	חלקם של הסטודנטים הערבים בלימודי תואר ראשון מכלל הסטודנטים בשנת תשע"ב (2012)	תרשים 19:
134	שביעות רצון של הלומדים בתוכנית כהנוף	תרשים 20:

136	תרשים 21: שיעור הגידול במספר הסטודנטים הערבים בישראל תש"ע-תש"פ (2010-2020)
137	תרשים 22: התפלגות הסטודנטים על פי תחום הלימוד לתואר ראשון בהשוואה בין תש"ע לתש"פ
138	תרשים 23: השוואה בין שיעור הסטודנטים הערבים והיהודים לתואר ראשון תש"ע-תש"פ
139	תרשים 24: התפלגות הסטודנטים הערבים על פי סוג מוסד תש"ע-תש"פ
202	תרשים 25: מספר הסטודנטים לתואר ראשון בלימודי שפה וספרות עברית
202	תרשים 26: מספר הסטודנטים לתואר ראשון בלימודי יהדות
203	תרשים 27: מספר הסטודנטים לתואר ראשון בלימודי היסטוריה
203	תרשים 28: סגל אקדמי בכיר באוניברסיטאות, לפי תחומים, במונחים של משרה מלאה
204	תרשים 29: זכייה בקרנות תחרותיות בתשע"ו (במיליוני דולרים)
205	תרשים 30: פערי השכר בין חברי סגל ממדעי הרוח והחברה לבין תחומי דעת אחרים
295	תרשים 31: מיומנויות המאה העשרים ואחת
309	תרשים 32: הבניית כישורים בקורסים בטכניון (אחוז המשיבים)

פרק ראשון

התפתחות ההשכלה הגבוהה בישראל עד סוף המאה העשרים

עד קום המדינה פעלו בישראל שלושה מוסדות להשכלה גבוהה: הטכניון בחיפה, האוניברסיטה העברית בירושלים ומכון ויצמן למדע ברחובות. מקום המדינה ועד היום נוספו עוד שלל מוסדות: אוניברסיטאות, מכללות, שלוחות ומכוני מחקר. בפרק זה אסקור את המאבקים העיקריים בדרכה של מערכת ההשכלה הגבוהה במדינת ישראל, שעיצבו את דמותה בחמישים השנים הראשונות לקיומה: 'המאבק על חוק המל"ג'; הקמת הות"ת ושאלת סמכותה; פתיחת שערי ההשכלה הגבוהה להמונים; והמחיר ששילמה מדינת ישראל על אימוץ כללי השוק החופשי, כאשר העניקה רישיונות פעולה לכחמישים שלוחות של אוניברסיטאות זרות.

המאבק על חוק המל"ג

בשנת 1924 הוקם בחיפה המכון למחקר טכנולוגי (הטכניון), ובכך הניח היישוב העברי אבן פינה להשכלה הגבוהה. שנה אחר כך, ב-1925, הוקמה האוניברסיטה העברית בירושלים ובשנת 1934 הוקם מכון ויצמן למדע ברחובות כמכון מחקר.² אלה היו שלושת המוסדות האקדמיים שפעלו בישראל טרם קום המדינה.

במהלך מלחמת העצמאות התגייסו הטכניון ומכון ויצמן לסייע לצרכיה הצבאיים של המדינה, ועם תום המלחמה, גברה הציפייה מהם להמשיך לסייע בביסוס צורכי המדינה. זו הייתה ההנחה שעמדה ביסוד הצעת החוק הראשונה שהוצגה בפני הכנסת בשנת 1952, בעניין הקמת המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג). אלא שהמחוקק והמוסדות התנגדו לכך בכל תוקף וביקשו לבסס את חירותם האקדמית המלאה של המוסדות. נדרשו אפוא שלוש הצעות חוק שונות ושש שנים עד שיושבה המחלוקת ורק בשנת 1958 נכנס חוק המל"ג לתוקפו.

1 לסקירה מקיפה ומפורטת של הנושאים הנדונים בפרק זה ראו בספרי, אקדמיה בסביבה משתנה (וולנסקי 2005).

2 מכון ויצמן הוקם תחילה כ'מכון זיו', ובשנת 1949 הוסב שמו למכון ויצמן.

הצעת החוק הראשונה (1952)

הצעה החוק הראשונה התבססה על המלצות ועדת יעקב דורי, רמטכ"ל צה"ל בתקופת מלחמת העצמאות. כבר בכתב המינוי של הוועדה, שנוסח על ידי דוד בן גוריון בשנת 1950, באה לידי ביטוי גישתו הריכוזית של ראש הממשלה. חיים קוברסקי מתאר כי בימי הקמת המדינה, השלטון בישראל ביקש לרכז סמכויות בכל תחומי החיים, וההחלטות התקבלו "ללא ערעור, ולא נשמעו כמעט השגות או דברי ביקורת" (קוברסקי 1993, 228). המשימות המונומנטליות שעמדו אז בפני מנהיגי המדינה יצרו אווירה המחייבת דחיית כל עיסוק "שאינו משרת מידית, מטרות, יעדים ומשימות, ובכלל זה, דחיית ויכוחים לאומיים בנושא זה או אחר, אשר עלולים היו להפריע במסע המפרך לעבר המטרות הנספחות" (שם).

ברוח זו התגבשה הצעת החוק הראשונה. הוועדה המליצה להקים רשות עליונה שתנהל את ענייני ההשכלה והמחקר האקדמי בישראל, ותיקרא "מועצה למוסדות ההשכלה הגבוהה והמדע". בראש הוועדה יעמוד ראש הממשלה והיא תמנה עשרים וחמישה חברים, ביניהם בעלי תפקידים מצמרת המדינה: שר החינוך, נשיא בית המשפט העליון, הרמטכ"ל, היועץ המשפטי לממשלה, היועץ הכלכלי לממשלה, ראש אגף המדע במשרד ראש הממשלה, מנהל המועצה המדעית לישראל, נציגי המוסדות להשכלה גבוהה, נציגי אגודת הסופרים, הסתדרות המורים, ההסתדרות הרפואית, הסתדרות לשכת עורכי הדין, נשיא אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים, יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית, ויו"ר הקרן הקיימת לישראל. עוד הציעה הוועדה כי המועצה תדאג לביסוסם של המוסדות להשכלה גבוהה ותשקוד "על התאמתם של ההשכלה הגבוהה והמחקר המדעי לצרכי המדינה"³. תפקיד המועצה, לפי הצעה זו, יהיה לאשר את חוקת המוסדות, לאשר את מינוי חברי הסגל האקדמי, ולקבוע את תנאי עבודת הסגל, את תנאי קבלת הסטודנטים, ואת המבחנים והתנאים להענקת תארים אקדמיים. לצד סמכויות אלה הגדיר החוק את ליבת החירות האקדמית וקבע כי "כל מוסד הוא בן-חורין לכלכל ענייניו המנהליים והאקדמיים כטוב בעיניו, ובלבד שלא יחרוג ממסגרת חוקתו כפי שתאושר ע"י המועצה, ולא יעבור על החוק" (שם).

הצעה זו עוררה התנגדות, בעיקר מקרב הצד הימני של המפה הפוליטית שישב אז באופוזיציה, אשר טען כי התערבות המדינה וניתוב מערכת ההשכלה הגבוהה לצרכיה, עומדים בניגוד לתנאים הנדרשים לפריחתו של המחקר האקדמי וליושרה של ההוראה באוניברסיטאות. ללא הבטחת חירות מוחלטת לחוקרים בעבודתם המדעית, הם טענו, לא ייתכן מחקר ראוי. ביסוד המחלוקת עמד המתח בין נטייתה של הממשלה לריכוזיות לבין מה שהובן כתנאים החיוניים לקידום הישגים מדעיים של המוסדות האקדמיים, וחברי הכנסת התייצבו באופן נחוש ועקבי לצד נציגי המוסדות בהתנגדות תקיפה להצעת החוק.

3 ישיבה מס' א' של הוועדה למוסדות להשכלה גבוהה, כתב המינוי של ראש הממשלה, דוד בן גוריון, לחברי הוועדה, מיום 23 ביולי 1950. גנון המדינה, ג/5545/43. ההדגשה שלי.

למעשה, המחלוקת התעוררה כבר קודם לכן, עוד בשלב הכנת הצעת החוק בוועדת דורי, שבה היו חברים גם ראשי המוסדות להשכלה גבוהה, והיא החרیפה ביתר שאת לאחר הגשת הצעת החוק לכנסת. נציגי האוניברסיטאות התנגדו נחרצות לכוונת הממשלה להתערב בחיי המוסדות בשלושה תחומים עיקריים: התערבות בחוקת המוסדות; השפעה על תוכניות הלימודים; והקמת שלוש מועצות מחקר במשרד ראש הממשלה. זליג ברודצקי, נשיא האוניברסיטה העברית, טען בתוקף כי תוכניות הלימודים הן קודש הקודשים של החופש האקדמי. האם המועצה תבקש לעבד לדוגמה את תוכנית הלימודים לפיזיקה? "דבר זה לא ייתכן",⁴ הוא זעק, והוסיף כי החוק יוביל לצנטרליזציה כך "שהחופש של כל מוסד ייפגע".⁵

המלצות ועדת דורי הובאו בפני הכנסת על ידי שר החינוך, בן ציון דינור (דינבורג), בחודש יוני 1952, תחת הצעת חוק "המועצה למוסדות להשכלה הגבוהה והמדע". דברי ההסבר של השר לחוק כללו שני יסודות, סותרים לכאורה: שהחירות האקדמית היא תנאי להתפתחות חיי הרוח והמדע של האומה, ושיש צורך לגייס את המחקר המדעי לטובת צורכי המדינה. כדי ליישב את הסתירה, הסביר השר כי מבנה הצעת החוק מבטא את מחויבותה של המדינה להתפתחות מוסדות ההשכלה הגבוהה למען מילוי שליחותם הייחודית לקידום צורכי החברה והמדינה.

כאמור, הצעת החוק נדחתה. הדמות הדומיננטית בהתנגדות לה הייתה יו"ר ועדת החינוך, חברת הכנסת שושנה פרסיץ ממפלגת "הציונים הכלליים", שטענה כי אין מדובר ברשות בלתי תלויה, אלא להפך, ברשות העלולה להורות מי יהיו הפרופסורים המלמדים בה ומי יהיו מוריה:

יקום נא יידי שר החינוך ויראני מדינה אחת אשר ראש ממשלתה הוא גם ראש הרשות המוסכמת למוסדות גבוהים באותה ארץ; יראה לי עוד מדינה אשר ראש המטה הכללי משתתף ברשות המוסכמת הזאת [...] אני חפצה לשאול אם יש פרצונט באיזו ארץ, שפקידי ממשלה [...] ישבו ויחרצו דינם של המוסדות הגבוהים התלויים בהם.⁶

בסיום דבריה הדגישה פרסיץ כי הצעת החוק מטילה כבלים מסוכנים גם על המוסדות וגם על המדינה בכל הקשור לחופש ההתפתחות של המחקר וההוראה האקדמית. היא הזהירה מפני פוליטיזציה של ההשכלה הגבוהה, תוצאה שתהיה לדעתה בלתי נמנעת, לנוכח סמכויות היתר שתקבל מועצה שראש הממשלה עומד בראשה, מה שיוביל ללא ספק להתערבות בוטה במוסדות האקדמיים.

4 ישיבה מס' 7 של הוועדה למוסדות להשכלה גבוהה, מיום 22 בפברואר 1951, עמ' 9. גנוך המדינה.

5 שם, עמ' 37.

6 דברי הכנסת, הישיבה ה-100 של הכנסת השנייה, מיום 30 ביוני 1952, קריאה ראשונה של חוק המועצה למוסדות ההשכלה הגבוהה והמדע, התשי"ב 1952, עמ' 2459.

לעמדה זו הצטרפה גם חברת הכנסת אסתר רזיאל-נאור מתנועת "חרות", שהזהירה מפני ההשלכות החריפות על חירותם האקדמית של המוסדות אם תתקבל הצעת החוק. לדבריה, ההשקפות, האמונות והדעות ואף המסקנות המדעיות, עלולות להיקבע על פי אמונתם והשקפתם של שליטי הארץ, ולהגביל את חירותם המוחלטת של אנשי המדע והמחקר. היא הביעה חשש פן ספריהם של הפרופסורים והתלמידים "יהיו נידונים מתוך אספקלריה מפלגתית, קואליציונית או ממשלתית",⁷ ופקידי ממשלה שאינם חוקרים, הם אלה שיכריעו בשאלות של מחקר והוראה האקדמית. ביקורתו של חבר הכנסת אלימלך רימלט מ"הציונים הכלליים" הייתה נוקבת עוד יותר:

שעבוד המדע והמחקר אין זו המצאה של הדמוקראטיות העממיות, דבר זה היה קיים בימי הביניים, דבר זה היה מקובל בכל משטר טוטליטארי שהכריז תמיד שהמדע צריך לשרת את העם ולמעשה היתה הכוונה להכניס את המדע למיטת סדום ולהפכו לכלי שרת ביד השלטון. החופש של אנשי המחקר להביע דעות עצמאיות ולהורות תורות אפיקורסיות עד כמה שהן בגדר של דעות – זהו יסוד היסודות להתפתחות ולקידמה במדע.⁸

אם כן, הרוח הכללית בכנסת הסתייגה חריפות מהצעת החוק, דרשה למנות למועצה נציגים מתוך העולם האקדמי והייתה נחושה להבטיח את אי התלות של המוסדות האקדמיים בסמכות ממשלתית ריכוזית. כאשר התברר לחברי ועדת החינוך עד כמה מורכב ורגיש העניין, הציעה פרסיץ, יו"ר הוועדה, לדחות את ההכרעה ואת ההצבעה בנושא "לעוד שנה או שנתיים",⁹ שכן הצעת החוק שהובאה בפניהם נתפסה כבלתי בשלה ובלתי ראויה, וחסרה את תמיכת הרוב הדרוש לאישורה. ואמנם, שלוש שנים לאחר מכן הגיש שר החינוך לכנסת הצעת חוק ממשלתית מתוקנת.

הצעת החוק השנייה (1955)

גם הצעת החוק השנייה התמקדה בשאיפת הממשלה להבטיח כי המועצה להשכלה גבוהה תבצע מחקרים שיסייעו למדינה בקידום החברה והמשק. השינוי בהצעה היה בראיית המל"ג כמי שמופקדת על ביצוע המחקרים, ולא הממשלה. ואולם, על פי הצעת החוק החדשה, המזכיר המדעי של המועצה יהיה אחראי "לביצוע עבודת החקר של המועצה ולתיאום הפעולות המדעיות במוסדות למיניהם וברשויות המדינה, בהתאם להחלטותיהן של המועצה או של ועדותיה".¹⁰ בדרך זו תוכל הממשלה לעקוף את המוסדות להשכלה גבוהה ולהזמין מחקרים החיוניים לצורכי המדינה ישירות, באמצעות נציגיה במועצה.

7 שם, עמ' 2465.

8 שם, עמ' 2470.

9 פרוטוקול דיון ועדת המשנה של ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, לחוק המועצה למוסדות להשכלה גבוהה ומדע, מיום 25 ביוני 1953, עמ' 4.

10 הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה ולמחקר, התשט"ו-1955, סעיף 10 (ב).

פרק שביעי

פוליטיזציה גוברת בשדה ההשכלה הגבוהה

פרק זה עוסק בתהליכי הפוליטיזציה שעברו ושעדיין עוברים על מערכת ההשכלה הגבוהה – מאמצע שנות השמונים של המאה הקודמת, עם התפתחות מוסדות להשכלה גבוהה מעבר לקו הירוק והקמתה של המועצה להשכלה גבוהה ביהודה ושומרון (מל"ג יו"ש) תחת היתר המפקד הצבאי, ועד למעורבות פוליטית בבחירת חברי מל"ג בשנות העשרים של המאה הנוכחית. החיץ הברור שהוקם בתחילת הדרך, עת נחקק חוק המל"ג בשנת 1958, בין המערכת הפוליטית למערכת האקדמית קרס, ואינטרסים פוליטיים חדרו לזירה וערערו את עוצמתה של המל"ג כגוף הנהנה מאמון הציבור בהיותו מורכב מאנשי אקדמיה מהמעלה הראשונה. המועצה הואשמה בהיותה "קרטל" שיש להיאבק בו, לשנותו ולצמצם את כוחו. פרק זה יעסוק בכמה אבני דרך מרכזיות בתהליכים אלו: הקמת מל"ג יו"ש; הפיכת מכללת יהודה ושומרון לאוניברסיטה באריאל; תיקון חוק המל"ג (חוק הסיפוח); החלפת סגנית יו"ר מל"ג חגית מסר ירון במינוי זוטר; והתערבות השר בבחירת חברי המל"ג. הנסיגה ההדרגתית במעמדו של הגוף הרגולטורי המופקד על ניהולה התקין של מערכת ההשכלה הגבוהה של ישראל היא העומדת במרכז פרק זה, ואילו נסיגת מעמדה של ות"ת תידון בפרק הבא.

המהלכים להכשרת אוניברסיטה באריאל

המצב המשפטי

במחצית השנייה של שנות השמונים החלו להידפק על דלתות המל"ג בקשות שונות להכרה בפעילות אקדמית הנעשית בשטחי יהודה ושומרון עבור תושביהם הערבים. כך למשל, פנה המנהל האזרחי לטכניון בחיפה בבקשה לסייע בידו להקים מוסד טכנולוגי בחבל עזה.¹ הבקשה הועברה על ידי הטכניון ליו"ר ות"ת, יעקב זיו. בשנת 1987 פנה

1 ראו מכתבו של אהרון רג'זאן, המנהל האזרחי באזור חבל עזה, למשנה לנשיא הטכניון, מיום 30 בדצמבר 1985, ומכתב התשובה של יעקב זיו, יו"ר ות"ת, מיום 11 בפברואר 1986. ארכיון המל"ג.

עמנואל קופילביץ, הממונה על החינוך והתרבות לערבים במשרד החינוך, לשר החינוך יצחק נבון בבקשה להכיר בתעודות המוענקות על ידי אחד עשר מוסדות ותיקים להשכלה גבוהה במזרח ירושלים וביהודה ושומרון, אף שמוסדות אלה לא הוכרו על ידי המל"ג. ההכרה, מציין קופילביץ במכתבו לשר, תאפשר לבוגרים להמשיך בלימודים במוסדות בישראל.² פניות דומות למל"ג הגיעו גם מאוניברסיטת מינסוטה שבארצות הברית, שביקשה לאשר תוקף של תעודות אקדמיות של בוגרי מוסדות שהוקמו על ידי השלטון הירדני ביהודה ושומרון.³ בקשה דומה הועברה למל"ג בעניין מעמדה של אוניברסיטת חברון. סא"ל יואל זינגר, ראש ענף הדין הבין-לאומי בפרקליטות הצבאית, העלה את סוגיית 12,000 המובטלים מבין בוגרי המוסדות האקדמיים ביהודה ושומרון, והסב את תשומת הלב לחוסר המענה של גופי התכנון הישראליים לתופעת האבטלה הגואה, כולל חוסר מעורבות בתחום תכנון ההשכלה הגבוהה עבור אוכלוסייה זו. אם כן, בחלל שנוצר לאחר 1967, סוגיות שנוקקו למענה עבור האוכלוסייה ביהודה ושומרון הופנו החל משנות השמונים למל"ג, אך היא הייתה נטולת סמכות חוקית לפעול בשטחים שאינם בתחום המדינה.

לכל הבקשות שנגעו לתחום ההשכלה הגבוהה שמחוץ לגבולות ישראל השיבה המל"ג באופן עקיב בשלילה, וזאת על בסיס חוות דעת משפטיות שהונחו בפניה, שקבעו כי אין בסמכותה לפעול מעבר לגבולות ישראל. כך לדוגמה, השיב היועץ המשפטי של המל"ג עו"ד שלגי, לתחייה קרץ', מזכירת המל"ג, בעקבות פנייתה של האוניברסיטה במזרח ירושלים: "השאלה הקובעת בעניין הנדון היא באיזה מקום נמצא המוסד המעניק את התארים – בתחומי ישראל או בתחומי איו"ש, כי חוק המועצה אינו חל על איו"ש".⁴ גם חוות הדעת של יואל זינגר, ראש ענף הדין הבין-לאומי בפרקליטות הצבאית, קבעה כי "תחולת חוק המועצה להשכלה גבוהה הינה טריטוריאלית, ולפיכך לא נראה לנו כי המועצה להשכלה גבוהה רשאית להכיר במוסדות להשכלה גבוהה מחוץ לישראל".⁵ ואולם, השיח השתנה משעה שביקשו להקים מוסדות להשכלה גבוהה עבור אזרחי ישראל המתגוררים ביהודה ושומרון, וכעת התעוררה הציפייה לערוך בחינה משפטית מחודשת של סמכות המל"ג לפעול מעבר לגבולה הטריטוריאלית של המדינה. בשנת 1982, לאחר שהתברר היקף הפעילות האקדמית בשטחי יהודה ושומרון, פנה דב קרן יער, מזכיר המל"ג, ליצחק זמיר, היועץ המשפטי לממשלה, בבקשה לתת חוות דעת למועצה "בסוגיה של הקמת מוסדות להשכלה גבוהה על ידי אזרחי ישראל בתחומי יהודה, שומרון

2 ראו מכתבו של עמנואל קופילביץ לשר החינוך, מיום 11 במאי 1987. תיק מל"ג יו"ש, ארכיון המל"ג.

3 לדוגמה, ראו מכתבו של אנדרו לוקאס (Lucas) מאוניברסיטת מינסוטה למשרד החינוך בירושלים, מיום 24 באוקטובר 1985. ארכיון המל"ג.

4 מכתבו של עו"ד שלגי לתחייה קרץ', מיום 27 במאי 1987. תיק מל"ג יו"ש, ארכיון המל"ג.

5 חוות דעת של סא"ל יואל זינגר ליועץ המשפטי לממשלה, לפצ"ר ולמזכיר המל"ג, מיום 17 באפריל 1983. תיק מל"ג יו"ש, ארכיון המל"ג.

או רצועת עזה, מתוך הנחה שחוק המועצה להשכלה גבוהה אינו חל בשטחים אלה".⁶ היועץ המשפטי התבקש להצביע מיהו הגורם המוסמך להחליט על הקמת מוסד להשכלה גבוהה מחוץ לגבולות ישראל, ובידי מי נתונה הסמכות להעניק תארים אקדמיים או לטפל בבקשה להקמת שלוחה להשכלה גבוהה של מוסד ישראלי בשטחים שמעבר לקו הירוק. באוקטובר 1983 פנה יצחק לבנון, סגן יו"ר הנהלה של "המכללה האקדמית יהודה ושומרון" באריאל, לנחמיה לבציון, שכהן אז כיו"ר ועדת המכללות של המל"ג, בבקשה להכיר במכללה שהוקמה שנה קודם לכן כמכללה אזורית, מה שיאפשר לה להיכלל ברשימת המכללות האזוריות הזכאיות לסיוע של משרד החינוך.⁷ בין הנימוקים לבקשה צוינה העובדה כי למכללה נרשמו בשנת הלימודים תשמ"ג (1983) 160 תלמידים במסלול אקדמי, ומועסקים בה 24 חברי סגל, ובהם פרופסורים, מרצים בכירים, מרצים ודוקטורנטים.⁸

לוליינות משפטית להקמת מל"ג יו"ש

כחלוף חודשיים מאז שניתנה תשובה שלילית שאסרה על המל"ג לפעול מעבר לתחום הטריטוריאלי של ישראל, נמצאה לפתע נוסחה משפטית שתתגבר על האיסור. היה זה עו"ד זינגר מהפרקליטות הצבאית שבחן ומצא שתי חלופות משפטיות: האחת, לתקן את חוק המל"ג כך שיחול גם על מוסדות ביהודה ושומרון וחבל עזה – אך הוא סייג אפשרות זו בנימוק שלחקיקה מסוג זה "יש סימנים של סיפוח".⁹ האפשרות הנוספת הייתה "לכונן מעין מועצה להשכלה גבוהה ליישובים, והחברים בה יהיו כל מי שמכהן מעת לעת במועצה להשכלה גבוהה ישראל" (שם). ומכיוון שאין בסמכותה של הממשלה לאמץ את ההמלצות של המועצה שתוקם, המליץ הפרקליט כי סמכות זו תוקנה למפקד הצבאי ביו"ש. הצעתו של סא"ל זינגר הבשילה לאיטה, ונדרש כעשור עד שתורגמה לכלי פעולה במתכונת שהומלצה על ידו.

בשלב הראשון נדרשה המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, בראשות עו"ד פליאה אלבק, ליתן דעתה והסכמתה להצעה, וזו אכן אישרה כי על פי המתווה המוצע ניתן להעניק היתר והכרה למוסדות להשכלה גבוהה ביהודה ושומרון, אשר התארים שיוענקו בהם "ייחשבו לתארים המוכרים ע"י מפקד כוחות צה"ל באזור (והמועצה הפועלת מכוחו)

- 6 מכתבו של דב קרן יער ליצחק זמיר, מיום 22 בדצמבר 1982. תיק מל"ג יו"ש, ארכיון המל"ג. ההדגשה במקור.
- 7 מכתבו של יצחק לבנון, סגן יו"ר הנהלת מכללת יהודה ושומרון, לנחמיה לבציון, מיום 31 באוקטובר 1983. תיק מל"ג יו"ש, ארכיון המל"ג.
- 8 במהלך שנות התשעים וראשית שנות האלפיים תוקצבו המכללות האזוריות על ידי משרד החינוך, אך נדרשו להכרת המל"ג במסלוליהן האקדמיים.
- 9 הצעת סא"ל יואל זינגר למזכיר המל"ג וליועץ המשפטי של משרד החינוך, מיום 8 בנובמבר 1983. תיק מל"ג יו"ש, ארכיון המל"ג.

וכאשר יבקשו לתארים אלו הכרה בישראל, יהיה צורך להתייחס אליהם כתארים אשר הוענקו בחו"ל" (שם). הסדר זה היה חלק ממכלול הסדרים משפטיים ושלטוניים שהוחלו על יישובים ישראלים בשטחים המוחזקים מאז 1967.¹⁰

אישור זה פתח את הפתח, בשנת 1992, להקמת "המועצה להשכלה גבוהה ביהודה ושומרון" (מל"ג יו"ש), בחתימת ידו של האלוף דני יתום, מפקד כוחות צה"ל באזור. בכך הסתיים השלב הראשון בדרך ארוכה וחדורת מטרה. התנאי להקמתה של מל"ג יו"ש היה שיהיה בה (בהתנדבות) אנשי אקדמיה שהם חברים במל"ג ישראל, כלומר מומלצים על ידי שר החינוך לממשלה ומינוריים מאושר בחתימת נשיא המדינה. בדיון שהתקיים בלשכת שר החינוך וזולון המר, עלה כי קיים "קושי לחייב את חברי המועצה להשכלה גבוהה לכהן במועצה המוקמת מכוח תחיקת הביטחון",¹¹ ועל כן פנה שר החינוך, המכהן בתפקידו כיו"ר מל"ג ישראל, לחברי מליאת המועצה בבקשה להתנדב לכהן במל"ג יו"ש,¹² תחת כתב מינוי של מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון ולא של ממשלת ישראל.¹³ זו הייתה הקונסטרקציה המשפטית שנועדה לאפשר את יצירת מנגנוני האישור למוסדות חדשים בשטחים שמחוץ לגבולה הטריטוריאל של ישראל, ולתוכניות הלימודים המוצעות על ידם. ואולם, לאחר הקמת המנגנון המשפטי, התגלעו מתחים ומאבקים עם מל"ג ישראל, אשר הלכו והעמיקו ככל שהתבססו המוסדות, ובעיקר מכללת יהודה ושומרון שבאריאל.

תנופת ההשכלה הגבוהה ותקצוב המוסדות ביהודה ושומרון

מעט שהוקמה מל"ג יו"ש ונסללה הדרך לרישום תלמידים לתוכניות לימודים חדשות – וכפועל יוצא מכך, גם להכרה במוסדות להשכלה גבוהה – דרשו המוסדות ביהודה ושומרון לזכות בתקציבי ות"ת כשאר המוסדות להשכלה גבוהה בישראל, ולא להמשיך ולהישען עוד על תקציבי משרד החינוך. כמו כן הם דרשו כי מל"ג ישראל תכיר בתארים הניתנים על ידי מל"ג יו"ש כתארים שניתנו על ידי מוסדות בחו"ל, כדי להבטיח כי בוגריהם יוכלו להמשיך

- 10 הוראות לגבי הכרה במוסד אקדמי באזור יהודה ושומרון קבועות בתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 (להלן: התקנון). נספח מספר 4 לתקנון, העוסק ב"דיני חינוך", כולל גם את חוק המל"ג. סעיף 2 לנספח 4 לתקנון קובע כי "מוסמכים לפעול לפי דיני החינוך כל מי שמוקנות לו בישראל סמכויות לפי דיני החינוך". סעיף 3 (שם) מקביל את סמכות הממשלה לפי סעיף 10 לחוק המל"ג למפקד כוחות צה"ל באזור, וקובע כי תוקם "מועצה להשכלה גבוהה (יהודה ושומרון), שחבריה יתמנו על ידי מפקד כוחות צה"ל באזור מבין חברי המועצה להשכלה גבוהה בישראל או מי שכינהו בעבר כחברי מועצה להשכלה גבוהה בישראל". מכוח תקנון זה מונתה בשנת 1992 מל"ג יהודה ושומרון.
- 11 סיכום פגישה בלשכת שר החינוך, מיום 19 בנובמבר 1991. ארכיון המל"ג. בדיון הועלה גם החשש כי החלת הצו עלולה לגרור דרישה מהמועצה לטפל גם במוסדות שאינם יהודיים.
- 12 החברים שנענו לפניית השר היו פרופ' עמוס אלטשולר, אליהו בן לולו, פרופ' אליעזר גלעדי, פרופ' שלמה גרוסמן, פרופ' אביעזר רביצקי, ד"ר אברהם רוכלי ופרופ' יעקב רנד.
- 13 צבא ההגנה לישראל, צו בדבר ניהול מועצות מקומיות ביהודה ושומרון, מיום 24 במאי 1992, בחתימתו של מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון. תיק מל"ג יו"ש, ארכיון המל"ג.

בלימודיהם במוסדות שבתוך גבולות ישראל. שני נושאים אלה עמדו במרכז המחלוקת לאורך שנות התשעים.

במקביל להמשך ההסדרה שכרוכה הייתה בהענקת היתר והכרה למוסדות ביהודה ושומרון, התרחבה והעמיקה הפעילות האקדמית של אותם מוסדות. בשנת 1990 גובש הסדר בין אוניברסיטת בר אילן לבין מכללת יהודה ושומרון שבאריאל, שלפיו האוניברסיטה תעניק פיקוח אקדמי על תוכניות לימודים המתקיימות במכללה, בדומה למתכונת שהייתה מקובלת באותה עת בין אוניברסיטאות למכללות אזוריות. משמעות הדבר הייתה שמרבית הלימודים יתקיימו במוסד באריאל אך התואר יהיה של אוניברסיטת בר אילן. מכללת יהודה ושומרון מצדה, התחייבה לשאת בכל ההוצאות הכרוכות במתן החסות והפיקוח האקדמי של האוניברסיטה.¹⁴ ומאחר שהסדר מסוג זה טעון אישור של ועדת המכללות האזוריות במל"ג ישראל, הופנתה הבקשה לעוזר שילד, יו"ר הוועדה במל"ג, אשר אישר את מסמך ההבנה שנחתם בין האוניברסיטה לבין מכללת יהודה ושומרון לפרק זמן של חמש שנים. אישור זה קיבל תוקף על ידי מליאת המל"ג כחצי שנה מאוחר יותר.¹⁵

כשנה מאוחר יותר פנתה גם מכללת "אורות ישראל" שבאלקנה בבקשה להכיר בה כמוסד להשכלה גבוהה, שיקבל תוקף באמצעות מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון.¹⁶ אלא שבשלב זה טרם הוקמה מל"ג יו"ש, ועל כן התקיימה סדרת מפגשים שנועדו להאיץ את הקמתה: המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה בראשות פליאה אלבק דנה בתנאים הנדרשים להכרה במוסדות ביהודה ושומרון על ידי המפקד הצבאי של האזור, שאותם הציג עו"ד אחז בן ארי, ראש ענף הדין הבין-לאומי בפרקליטות הצבאית.¹⁷

בלשכת השר זבולון המר נערך דיון נוסף לקידום בקשת מכללת "אורות ישראל" באופן שיהיה "יותר אלגנטי"¹⁸ – ולא בדרך של חסות אקדמית, כפי שניתנה למכללת יהודה ושומרון על ידי אוניברסיטת בר אילן. מאחורי הדיון עמדה הכוונה לזרז את הקמת מל"ג יו"ש, כדי שהיא תהיה זו שתעניק למוסד את ההיתר וההכרה המבוקשים. ואכן, משקמה מל"ג יו"ש בראשות שלמה גרוסמן בשנת 1992, היא מינתה ועדה לבדיקת בקשת המכללה להעניק תואר B.Ed לסטודנטים להוראה.¹⁹

14 אוניברסיטת בר אילן, לשכת הרקטור, מסמך הבנות בין אוניברסיטת בר אילן לבין מכללת יהודה ושומרון [ללא תאריך פרט לציון תאריך קבלה במל"ג מיום 6 ביוני 1991]. תיק מל"ג יו"ש, ארכיון המל"ג.

15 מכתבו של עוזר שילד, יו"ר ועדת המכללות האזוריות, לפרופ' צבי ארד, מיום 20 ביוני 1990. תיק מל"ג יו"ש, ארכיון המל"ג.

16 מסמך של סרן שמואל סנדאי, הפרקליטות הצבאית, מיום 4 ביוני 1991. ארכיון המל"ג.

17 חוות דעתו של אל"מ אחז בן ארי למנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, מיום 10 ביוני 1991. ארכיון המל"ג.

18 סיכום פגישה בלשכת שר החינוך, מיום 19 בנובמבר 1991. ארכיון המל"ג.

19 פרוטוקול של מל"ג יו"ש, מיום 30 ביוני 1992. רשם דב גולדברגר, יועץ שר החינוך. ארכיון המל"ג.