

חופש אקדמי ומעורבות הממשלה בניהול האוניברסיטאות



פרופ' אריאל בנדור

הפקולטה למשפטים,
אוניברסיטת בר אילן

עקרון החופש האקדמי על תחום עיסוק מסוים משמשת אמת-מידה להגדרת הפעילות כ'השכלה גבוהה'⁴. חשיבות מיוחדת יש לכך שההוראה והמחקר באוניברסיטאות יהיו חסינים מפני התערבות של גופים פוליטיים.

אוניברסיטה משמשת גם מרכז להכשרה מקצועית בתחומים רבים⁵ בהנחה כי תלמידיהם של חוקרים, הבקיאיים בהתפתחויות בתחום הלימוד ותורמים להן, יהיו אנשי מקצוע טובים יותר, וכי השכלה אקדמית תפתח את אישיותם כבני-אדם שלמים.⁶ זאת גם אם תוכנית הלימודים האקדמית, לרבות בתחומים שהסטודנטים מתעתדים לעסוק בהם כמקצוע, אינה מתמקדת רק בהיבטים מקצועיים טכניים, ואף אם רבים מהמרצים אינם בעלי הכשרה של "בעלי מלאכה" אלא עיקר הישגיהם וניסיונם הוא בהיבט שהאוניברסיטה מתייחדת במחויבותה לו – דעת לשמה, המושגת באמצעות מחקר.⁷

בשנים האחרונות הולכת ומתגברת התופעה, שבה הממשלה – ובמיוחד משרד האוצר – מתערבים בניהול המוסדות להשכלה גבוהה ואף בתכני ההוראה והמחקר. זאת, תוך עשיית שימוש בכוחם לשלוט על תקצובן של האוניברסיטאות ומרבית המכללות. תופעה זאת היא בעייתית מבחינה ציבורית ומשפטית.¹

חופש אקדמי וההגנה עליו

המחויבות הערכית העיקרית של מוסדות להשכלה גבוהה בכלל, ושל אוניברסיטאות בפרט, היא להשגת דעת.² "מחקר, לימוד והוראה בכל תחומי הרוח האנושית, שאין עליהם אזיקים, מרוממים את הפרט בחברה ועימו את החברה כולה. זה גם מימוש של צורך אנושי בסיסי".³ מחויבות זאת מבדילה בין מוסדות להשכלה גבוהה לבין מוסדות חינוך אחרים, אכן, "תחולתו של

⁴ רענן הרזהב וברק מדינה, דיני השכלה גבוהה (1999), בעמ' 27.

⁵ שם בעמ' 30-31.

⁶ ראו בג"צ 319/65 אלבלדה נ' חברת האוניברסיטה העברית, פ"ד כ(1) 204 (1966), דברי השופט משה לנדוי בעמ' 212-213.

⁷ והשוו לדעתם של הרזהב ומדינה, שם בעמ' 31, כי "אין סתירה בין עקרון החופש האקדמי והערך בדבר רכישת דעת והפצתה 'לשמך', לבין קיום פעילות שתכליתה הכשרה ורכישת השכלה גבוהה הנחוצות לעיסוק במקצועות מסוימים. אלו הן מטרות הקיימות זו בצד זו. סוגים שונים של מוסדות להשכלה גבוהה מדגישים באופן שונה את המטרות האמורות. חלקם – בעיקר האוניברסיטאות – מכוון לקיום מחקר ולקיום הערך

¹ תופעה בעייתית דומה, הראויה לעיון נפרד, היא חקיקה של הכנסת, או הצעות חוק ודיונים פרלמנטריים, שגם אם תכליתם ראויה – הריהם פוגעים בליבת החופש האקדמי. ראו, למשל, חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על-תיכוניים; חוק זכויות הסטודנט, תשס"ז-2007; חוק שילוב סטודנטים במערכת החינוך, תשס"ה-2005; והדיונים בכנסת בדבר שיטת הקבלה ללימודים (שבעקבותיהם, לפני שנים אחדות, הונהגה למשך שנה אחת שיטת "המצרף" הכושלת לקבלת סטודנטים).

² ראו חיים גזו, "חופש אקדמי", עיוני משפט יב 415 (1987), בעמ' 429.

³ ע"פ 2831/95 אלבה נ' מדינת ישראל, פ"ד ג(5) 221 (1996). (להלן: פסק-דין אלבה). דברי השופט יעקב טירקל בעמ' 335.



מדעית, חינוכית או משקית אחרת.

לאור סעיף זה סירב בית-המשפט העליון, בין היתר, להיענות לעתירה של סטודנטים לוותרנייה כי הרשויות יתערבו בקביעת האוניברסיטה העברית בירושלים, מטעמים אקדמיים, כי העסקת הסטודנטים בבית-החולים ובמכון הווטרנרי במסגרת לימודיהם היא בגדר פעילות לימודית רגילה, שאינה מצדיקה תמורה כספית, וכן דחה את עתירת הסטודנטים בעניין זה נגד האוניברסיטה עצמה.¹⁰

החופש האקדמי של החוקרים והמרצים מוסדר, בין היתר, בסעיפים 9 ו-21 לחוק המל"ג, המכפיף את הכללים והתנאים להכרה במוסדות להשכלה גבוהה ולמתן היתר להפעלת תוכניות לימוד בהם בכך שהכללים והתנאים "לא יגבילו חופש הדעה והמצפון". אכן –

ההנחה הבסיסית היא שמורה באקדמיה רשאי לחקור וללמד בתחום הוראתו בדרך הנראית לו כטובה ביותר, וכי מוטב שגורמים לבר אקדמיים יטילו מינימום של הגבלות עליו, על תלמידיו ועל האינטראקציה ביניהם.¹¹

חופש אקדמי נתון בראש ובראשונה לחוקרים ולמרצים עצמם, הנהנים מחופש פעולה בתחומי ההוראה והמחקר ומחופש דעה ומצפון אף מעבר לכך. אפשר לטעון, כי החופש האקדמי הניתן

כדי להבטיח מחויבות יחודית זאת להשגת דעת – ובעיקר להשגת דעת לשמה – ניתן למוסדות להשכלה גבוהה ולחברי סגל החוקרים והמרצים שלהן חופש אקדמי, אשר "הינו נכס חיוני לביצוע המחקר המדעי".⁸ כדברי שופט בית-המשפט העליון יעקב טירקל:

בין טעמי ההגנה על [החופש האקדמי] ... ניתן ... למנות את הצורך של החברה בקידום ערכים כדעת, כמימוש עצמי אינדיבידואלי, כסקרנות וכ' – ערכים שנוצר חלל בקידומם, כתוצאה מכך שאין הם מצויים במוקד עניינם של המוסדות החברתיים המבצעים.⁹

החופש האקדמי של המוסדות להשכלה גבוהה מוסדר, בין היתר, בסעיף 15 של חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958 (להלן: חוק המל"ג), שבו נקבע:

מוסד מוכר [להשכלה גבוהה] הוא בן חורין לכלכל ענייניו האקדמיים והמינהליים במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה "עניינים אקדמיים ומינהליים" לרבות קביעת תוכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד וכל פעולה

– של רכישת דעת והפצתה 'לשמך'; בעוד אחרים מדגישים את יסוד העברת הדעת וההוראה וההכשרה המקצועית לקראת עיסוקים שונים".

⁸ בג"צ 3702/05 מעוז נ' רשות העתיקות (טרם פורסם, 2006) (להלן: פסק-דין מעוז). מדברי השופט אדמונד א' לוי בסעיף 6.

⁹ פסק-דין אלבה, לעיל הערה 2, בעמ' 335.

¹⁰ בג"צ 4126/94 גזית-כהן נ' המועצה להשכלה גבוהה (לא פורסם, 1994), מדברי השופט תאודור אור בסעיף 7.

¹¹ שם, שם.

למוסדות להשכלה גבוהה מיועד במידה רבה להבטחת החופש האקדמי של החוקרים והמרצים.¹²

איזון בין חופש אקדמי לערכים ולאינטרסים אחרים

כמו כל זכות בישראל, גם החופש האקדמי אינו מוחלט.¹³ החופש האקדמי מאוזן כנגד ערכים ואינטרסים אחרים – בין ערכים ואינטרסים אקדמיים, ובין ערכים ואינטרסים ציבוריים אחרים. כך, בין היתר, יש להבטיח כי התארים בתחומים השונים יוענקו לאחר שהסטודנטים למדו את המקצועות הרלבנטיים מפי מרצים בעלי הכשרה ראויה; מחקר אקדמי, לצורך פרסומו ובוודאי לצורך מימונו ממקורות ציבוריים, נדרש להיות ברמה נאותה ולעמוד בתחרות עם מחקרים אקדמיים אחרים; תקציב ההשכלה הגבוהה, שחלק ניכר ממנו מגיע ממקורות ציבוריים, מוגבל, ויש לעשות בו שימוש מושכל, תוך התחשבות באילוצים חברתיים ומשקיים כלליים; יש לתת משקל, לצד שיקולים של השגת דעת לשמה, אף לצרכי החברה בקיומן של תוכניות לימוד; שיקולים בעלי אופי ציבורי רחב, החורג מהצרכים האקדמיים, משפיעים על קביעת שכר הלימוד ושכר המרצים במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על-ידי המדינה; על מוסדות להשכלה גבוהה לכבד את עקרון השוויון ועקרונות יסוד אחרים של המשפט הציבורי, הן בקבלת סטודנטים והן במכלול התנהלותם כלפי מרצים, סטודנטים והציבור הרחב.

כדי לאזן בין הצורך בשמירה על החופש האקדמי לבין הצורך במתן משקל הולם גם לערכים ולאינטרסים המגבילים אותו נקבעו הסדרים המבוססים על העיקרון, כי הטלת מגבלות על החופש האקדמי תיעשה על-ידי גופים בעלי הרכב וכשירויות מגוונים, שענינם, ככלל, לא יימנו פוליטיקאים או עובדי מדינה הסרים למרותם. תפקידים, במוסדות להשכלה גבוהה ומחוץ להם, הכרוכים בהגבלת החופש האקדמי של מוסדות או של מרצים מופקדים אפוא בידי גופים הכוללים אנשי אקדמיה, שלהם בקיאות מקצועית ומחויבות לחופש האקדמי גם יחד, ולצדם אישי ציבור בלתי תלויים, המבטיחים ניסיון ניהולי ומקצועי, הקפדה על אמות-מידה ציבוריות ואי-תלות אישית.

כך, המועצה להשכלה גבוהה, המופקדת בין היתר על הקביעה של מדיניות ההשכלה הגבוהה בישראל ועל מתן היתרים למוסדות להשכלה גבוהה ולתוכניות הלימודים בהם המקנות תארים אקדמיים, מורכבת ברובה מחוקרים וממרצים במוסדות להשכלה גבוהה – בעיקר משורות האוניברסיטאות.¹⁴ התקציב שהמדינה מקצה להשכלה הגבוהה מחולק בין המוסדות השונים, מכוח החלטת הממשלה, על-ידי הוועדה לתיכנון ולתיקצוב

¹² ראו הר"חב ומדינה, לעיל הערה 3, בעמ' 260.

¹³ ראו בג"צ 5335/04 אבו רמדאן נ' נשיא בית הדין השרעי לערעורים (טרם פורסם, 2006).

¹⁴ ראו סעיף 4 לחוק המל"ג.

(ות"ת), שמרבית חבריה, כיום חמישה מתוך שבעה חברים, לרבות יושב-ראשה, הם אנשי אקדמיה, וגם חבריה האחרים הם אישי ציבור שאינם עובדי המדינה. בהחלטת הממשלה נקבע, כי "הממשלה והמוסדות הלאומיים יימנעו מלקבל בקשות או המלצות מהמוסדות להשכלה גבוהה עצמם או מכל מקור אחר וכן יימנעו מלהקציב הקצבות למוסד להשכלה גבוהה שלא בהתאם להמלצות הוועדה לתיכנון ולתיקצוב". לפי החלטה, הוועדה מוסמכת "לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה את התקציבים הרגיל והפיתוח".

גם המבנה הניהולי של האוניברסיטאות מתאים לשמירת החופש האקדמי תוך איזונו המושכל עם אינטרסים וערכים אקדמיים וציבוריים אחרים. כך, הוועדים המנהלים של האוניברסיטאות (ובדומה להם גם חברי הנאמנים שלהן) מורכבים מאישי ציבור, שאינם עובדי המדינה, ומנציגי הסגל האקדמי והסטודנטים. נשיאי האוניברסיטאות מגיעים רובם ככולם משורות האקדמיה. הרקטורים, הדיקנים וחברי הסנאטים, האמונים על קבלת החלטות האקדמיות של האוניברסיטאות, הם כולם אנשי אקדמיה (להוציא נציגי הסטודנטים החברים בסנאט), והם נבחרים על-ידי חברי הסגל האקדמי.¹⁵

מעורבות הממשלה בניהול האוניברסיטאות

לכאורה הושג אפוא איזון בין החופש האקדמי לבין ערכים ואינטרסים אקדמיים אחרים. האיזון מבוסס על העיקרון כי הגבלת החופש האקדמי, ככל שיש בה צורך, נעשית על-ידי רשויות המורכבות מאנשי אקדמיה ומאישי ציבור שאינם כפופים לממשלה.

עם זאת, בפועל, עקרון זה אינו מקוים בתחומים בסיסיים מסוימים. כך, הן שכר הלימוד והן שכר המרצים נקבעים בעיקרם על-ידי הממשלה, ולא על-ידי האוניברסיטאות ואף לא על-ידי המועצה להשכלה גבוהה או על-ידי הוועדה לתיכנון ולתיקצוב. הסדרים אלה, הגם שחוקיותם היא למצער מעורפלת,¹⁶ ולמרות

¹⁵ לאחרונה נערכו שינויים שונים במנגנוני הניהול של האוניברסיטאות, בהתאם ל"עקרונות התאגדות מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות" (החלטת ועדת גרוסמן), שאומצו על-ידי המועצה להשכלה גבוהה ב-2004 במטרה להבטיח בהם "היררכיה ניהולית ואקדמית ברורה". קביעתה של היררכיה כזאת אינה מנוגדת כשלעצמה לעיקרון שביסוד החלטתה של ועדת גרוסמן, כי "המטרות העיקריות של אוניברסיטאות המחקר הן: יצירת ידע באמצעות מחקר והפצתו באמצעים שונים, לרבות: הוראה, פרסומים, כנסים והכשרת עתודה אקדמית, לטובת הציבור לדורותיו". עיקרון זה עומד, כאמור, גם ביסוד החופש האקדמי. להחלטה של ועדת גרוסמן ראו:

http://www.che.org.il/download/files_של_אוניברסיטאות.doc מסמך גרוסמן – ניהול אקדמי

¹⁶ לעניין שכר הלימוד ראו הר"חב ומדינה, לעיל הערה 4, בעמ' 251–252.



בין היתר על-ידי גמישות ניהולית ותגמול דיפרנציאלי תומך איכות; חלוקת התפקידים הרצויה בין האוניברסיטאות והמכללות; ועוד עניינים רבים שעד אז היו בתחומן המובהק של האוניברסיטאות ושל המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתיכנון ולתיקצוב. ואכן, בפועל הוועדה דנה והמליצה בדו"ח, שהגישה ביולי 2007 לראש הממשלה, לשר האוצר ולשרת החינוך,¹⁷ בסוגיות אקדמיות מובהקות כגון הצורך בהדגשת תחומי דעת מסוימים על חשבונם של אחרים. בוועדה, בראשותו של שר האוצר לשעבר אברהם (בייגה) שוחט, אמנם נכללו לצד אישי ציבור גם כמה אנשי אקדמיה, אך קשה לומר שמינויה והרכבה התיישבו עם החוק ועם המתכונת המקובלת לשמירה על החופש האקדמי מפני מעורבות ממשלתית. זאת במיוחד לנוכח הפניית הדו"ח לאישור הממשלה, ולא לאישור המועצה להשכלה גבוהה או לאישור הוועדה לתיכנון ולתיקצוב.

הקושי בהקמתה של ועדת שוחט ובדו"ח שהגישה לא היה בפרטי ההמלצות, שרובן ככולן מבטאות מדיניות לגיטימית ואף סבירה. לכן אין להתפלא על כך שראשי האוניברסיטאות קיבלו את הדו"ח, בעיקרו, בברכה, ואף דרשו את יישומו תוך הקצאת

¹⁷ דוח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל (יולי 2007). לדו"ח ראו:

http://www.che.org.il/download/files/shohat-report_e.pdf

שהיבטים מסוימים שלהם, כגון קביעת אמות-המידה לפעילות אקדמית חריגה המזכה מרצים ב"מענק אקדמי", הינם בליבת החופש האקדמי, נהוגים זה שנים. דומה כי הנוגעים בדבר הסכינו עימם.

בתקופה האחרונה גברה מעורבות הממשלה, ובמיוחד מעורבותו של משרד האוצר, בעניינים שהם מאושייות החופש האקדמי. מעורבות זאת חורגת עתה במידה ניכרת מהרגולציה של שכר הלימוד ושכר המרצים. מעורבות זאת נוצרה בעקבות הפחתה דרמטית שחלה במהלך השנים האחרונות בתקצוב על-ידי המדינה של האוניברסיטאות (ובמקביל לה הפחתה מהותית שחלה באותה תקופה בשכר הלימוד). הפגיעה בהכנסות האוניברסיטאות הביאה אותן למשבר כלכלי, ובעקבותיו למשבר אקדמי. הממשלה לא הייתה מוכנה לפתור משבר זה על-ידי השבת התקצוב מקופת המדינה של האוניברסיטאות לקדמותו, תוך חלוקת התקציב – כפי שהיה מקובל – על-ידי הוועדה לתיכנון ולתיקצוב. במקום זאת הוקמה ועדה ציבורית, שעל כתב-המינוי שלה היו חתומים ראש הממשלה, שר האוצר ושרת החינוך. הוועדה התבקשה לבחון את מערכת ההשכלה הגבוהה ולהמליץ על מדיניות למבנה ההשכלה הגבוהה ולשיפורה ולמתכונת תקצובה. היא התבקשה להמליץ בנושאים כגון עידוד מצוינות אקדמית במחקר ובהוראה,

לעינין שכר המרצים ראו שם, בעמ' 398–400.



ניצטון

נושאת עימה.

אין לכחד כי גם התנהלותם של חלק מחברי הסגל האקדמי, ובתוכם בעלי תפקידים בגופים ניהוליים מובהקים באוניברסיטאות, כגון חברים בסנאטים, עלולה לתרום להתפתחויות בעייתיות אלה. עקרון האוטונומיה האקדמית ניהולית של האוניברסיטאות מבוסס על ההנחה שחברי הסגל האקדמי הממלאים תפקידים ניהוליים באוניברסיטה משכילים להפריד בין האינטרסים של המרצים כעובדים ליעדיה של ההשכלה הגבוהה, שמטבע הדברים עשויים לעיתים שלא לתאם אינטרסים אלה במלואם. אחדים מחברי הסגל ניסו בעת השביתה האחרונה של חברי הסגל הבכיר לבסס בעיני הציבור זהות מוחלטת בין יעדי ההשכלה הגבוהה לבין התביעות, הלגיטימיות כשלעצמן, של ועדי המרצים. זאת, בין היתר, על-ידי קריאות להתפטרות של ראשי האוניברסיטאות ואישי הציבור המשתתפים בהנהלותיהן על שלא תמכו באופן מוחלט בדרישות של ועדי הסגל הבכיר בעת השביתה. תפיסה זאת, אם הציבור יפנים אותה, עשויה לחזק את התמיכה הציבורית בהוצאה של האחריות לניהול האוניברסיטאות מידיהם של אנשי אקדמיה ואישי ציבור בלתי תלויים ובהעברתה בעיקרה לממשלה.

על ראשי האוניברסיטאות מוטל לעמוד בלחצים לא-קלים אלה, מחוץ ולעיתים גם מבית. עליהם להמחיש לציבור בכללותו כי נאמנותם היא לערכים ולאינטרסים של ההשכלה הגבוהה, ובראשם לערך המכונן שלה – חופש אקדמי, הנדרש להשגת דעת לשמה.

התקציבים שהובטחו בו. הקושי העקרוני, שעשויות להיות לו השלכות מרחיקות-לכת לטווח הארוך, הוא בעצם ההעברה של סוגיות שבליבת החופש האקדמי להכרעת הממשלה, תוך קשירה בין תכני ההוראה והמחקר ודרכי ניהולן של האוניברסיטאות לבין תקצובן.

אומנם, הדו"ח עדיין לא אושר על-ידי הממשלה, אך בפועל הוא הכשיר במידה רבה את ביטול ההישג ההיסטורי של הקמת המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתיכנון ולתיקצוב כמוסדות שתפקידם לשמור על החופש האקדמי תוך חציצה בין הממשלה, ומדיניותה המשתנה עם חילופי השלטון, לבין ניהולן של האוניברסיטאות כמכוונות, בראש וראשונה, לחתירה חופשית לדעת לשמה. גם אם ההחלטה שראש הממשלה קיבל באוקטובר 2008 בדבר העברת כספים לאוניברסיטאות בניגוד לעמדתו של משרד האוצר הייתה לשיעור רצונם של ראשי האוניברסיטאות, ובטווח הקצר מנעה משבר כבד, הרי שעצם ההכרעה בסוגיות אקדמיות מובהקות על-ידי ראש הרשות המבצעת יש לה השלכות עקרוניות בעייתיות. לא ייפלא אם בעתיד תדרוש הממשלה, מסיבות פוליטיות, גם שינויים מהותיים בתכני ההוראה והמחקר באוניברסיטאות, כפי שהדבר נעשה מעת לעת לגבי תוכניות הלימודים בהשכלה היסודית והתיכונית עם חילופי שרי החינוך. כאמור, גם הכנסת עצמה, בחוקים שחוקקה לאחרונה ובדיונים שהיא מקיימת,¹⁸ תורמת לפגיעה בחופש האקדמי ולסכנת הפוליטיזציה שהיא

¹⁸ דאו לעיל, הערה 1.