

רמת ההכנסה והתמריץ לעבודה של הנמצאים במערכת הבטחת הכנסה

- הגמלה להבטחת הכנסה בישראל אינה נדיבה בהשוואה בין-לאומית.
- רמתה הנמוכה יחסית של הגמלה, פרוגרסיביות רבה של מערכת המיסוי הישיר בישראל, שיעורי קיזוז נמוכים של הגמלה להבטחת הכנסה ושל הטבות כספיות נוספות כנגד הכנסה מעבודה ומס הכנסה שלילי (המיושם באזורי השילוב בלבד) יוצרים למקבלי הגמלה תמריץ גבוה, בהשוואה בין-לאומית, לצאת לעבודה.
- הקפדה על אכיפת חוקי העבודה, הגדלת המענק שמקנה תוכנית מס ההכנסה השלילי והרחבת התוכנית לפריסה ארצית יצמצמו את העוני בקרב עובדים בשכר נמוך ויעודדו תעסוקה.

מטרתן המרכזית של מערכות הבטחת ההכנסה בישראל ובעולם היא להבטיח הכנסה מינימלית ("רשת ביטחון" סוציאלית) לאוכלוסייה שאינה מתפרנסת ברמה מספקת או שאינה עובדת בשל חוסר מסוגלות או חוסר מקומות עבודה. עם זאת, מאפייניהן של המערכות להבטחת הכנסה (ובכלל זה שיעורי הקיזוז מהגמלה כנגד הכנסה מעבודה ודרישות מבחן התעסוקה) משמשים אמצעים לעידוד האוכלוסייה המקבלת תשלומי העברה אשר מסוגלת לעבוד להשתלב בתעסוקה (או להגדיל את היצע העבודה שלה) ולהגיע לעצמאות כלכלית. בשנת 2008 קיבלו כ-111.1 אלף משקי בית בישראל גמלה להבטחת הכנסה, מהם כ-30 אחוזים עולים וכ-26 אחוזים משפחות חד-הוריות. כ-29 אחוזים (כ-32 אלף) מהמשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה היו בעלות הכנסה מעבודה. הכנסותן מעבודה של כ-86 אחוזים מהמשפחות האלה הייתה נמוכה מ-3,000 ש"ח לחודש¹¹.

גמלה להבטחת הכנסה (חלקית או מלאה) משולמת בישראל על פי חוק הבטחת הכנסה (התשמ"א) למי שאין בכוחם להבטיח לעצמם הכנסה למחיה. במהלך השנים חלו במערכת הבטחת ההכנסה בישראל שינויים, ששיקפו תמורות בתפיסה לגבי הקשר בין הגמלאות, ההשתתפות בשוק העבודה והעצמאות הכלכלית של מקבלי הגמלאות. מאז חקיקת חוק הבטחת הכנסה ועד שנת 2003 עלה שיעורם של מקבלי הגמלה מהאוכלוסייה בגיל העבודה

¹¹ המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון (2009), סקירה שנתית 2008.

עלייה תלולה ורצופה¹². מגמת הגידול המהיר של מספרם התהפכה בשנת 2003: במסגרת חוק ההסדרים הוכנסו בחוק הבטחת הכנסה תיקונים שהחמירו את התנאים לקבלת גמלה, קיצצו אותה ושינו את המבנה שלה במטרה להפחית את התלות בגמלאות ולעודד יציאה לעבודה. הקבוצות המרכזיות שנפגעו הן הורים יחידים וזוגות עם שני ילדים¹³.

הזכאות לגמלה וגובהה מותנות במבחן הכנסות ובמבחן תעסוקה. זכאי לגמלה משק בית שהכנסתו מעבודה, מחסכוניות ומנכסים כספיים ואחרים נמוכה מספים שנקבעו¹⁴ ועמד במבחן תעסוקה¹⁵ - התייצבות בשירות התעסוקה (או במרכזי התעסוקה של התוכנית "אורות לתעסוקה", שנסגרה בתחילת חודש מאי 2010) - וגילה נכונות לעבוד, בכפיפות למגבלותיו. בהתאם לעמידה במבחן ההכנסות ובמבחן התעסוקה ולפי מבנה המשפחה משולמת גמלה מלאה למי שאינם יכולים להבטיח לעצמם הכנסה מעבודה: חולים, נכים, נפגעי עבודה ומובטלים – שאינם זכאים לגמלה לפי תוכניות אחרות. גמלה חלקית (השלמת הכנסה) משולמת למי שהכנסתם מעבודה וממקורות אחרים נמוכה מרמתה של ההכנסה המינימלית שנקבעה כנדרשת למחיה, ומן הגמלה המלאה מקוזזת באופן חלקי ההכנסה מעבודה וממקורות אחרים.

¹² לפירוט הסיבות לעלייה החדה של מספר מקבלי הגמלה ראו: ע' ברנדר, א' פלד וני' קסיר (קלינר) (2002), "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD בשנות ה-90", סקר בנק ישראל 74, בנק ישראל – חטיבת המחקר; ני' זוסמן ור' ופריש (2005), "השפעת תשלומי ההעברה על היצע העבודה של אימהות חד-הוריות", סדרת מאמרים לדיון, 2005.08, בנק ישראל, מחלקת המחקר; ק' פלוג, ני' קסיר (קלינר) וא' ומידן (2005), "חוק משפחות חד-הוריות, היצע עבודה ועוני", סדרת מאמרים לדיון, 2005.05, בנק ישראל, מחלקת המחקר.

¹³ לפירוט ראו המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון (2004), סקירה שנתית 2002-2003.

¹⁴ דירה יחידה שבה מתגורר התובע אינה נכללת במניין הנכסים. בעלות על רכב מאפשרת קבלת גמלה בכפיפות למגבלות על ערכו ושימושיו של הרכב.

¹⁵ פטורים ממבחן תעסוקה מי שהגיעו לגיל פרישה, אימהות לילדים עד גיל שנתיים, אב שהוא הורה יחיד שבהחזקתו הבלעדית ילד שטרם מלאו לו שנתיים וקבוצות נוספות. לפירוט ראו אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי (www.btl.gov.il).

סביר כי ההשוואה הבין-לאומית אינה מציגה את מצבן של המשפחות הישראליות העניות שבהן מפרנס אחד במלוא חומרתו, שכן בחלק ניכר מהמשפחות העניות בישראל יש יותר משני ילדים¹⁹.

איור ב'-4 מראה כי הן בישראל והן ברבות ממדינות OECD ההכנסה של משק בית עם שני הורים ושני ילדים המתקיים מתשלומי העברה בלבד נמצאת לרוב עמוק מתחת לקו העוני על פי ההגדרה היחסית (50 אחוזים מההכנסה החציונית לנפש סטנדרטית מתוקנת בגין גודלו של משק הבית, על פי השיטה המקובלת ב-OECD). בישראל, גם בתוספת סיוע בדיור, הכנסתו של משק הבית תיוותר מתחת לקו העוני ובמיקום נמוך מאוד יחסית למדינות אחרות. לעומת זאת שכר המינימום בישראל אינו נמוך בהשוואה בין-לאומית: רמתו בישראל, השווה על פי חוק ל-47.5 אחוזים מהשכר הממוצע (בחודש אפריל בכל שנה), גבוהה יחסית למדינות אחרות (שבהן יש חוק שכר מינימום), וכן גבוהה ביחס לשכר החציוני לשכיר במשרה מלאה (איור ב'-4). בישראל, וכן ברבות ממדינות ההשוואה, הצטרפות מפרנס נוסף, גם ברמת שכר המינימום, תעלה את הכנסותיו של משק בית זה מעל לקו העוני²⁰.

בחינת הרכב ההכנסות של משקי הבית המתקיימים מתשלומי העברה מעלה כי הרכבן שונה בין מדינות. בעוד שבישראל ובגרמניה, למשל, הגמלה להבטחת הכנסה מספקת את החלק הגדול ביותר של ההכנסה, במדינות אחרות סיוע לדיור (למשל בשבדיה ובאנגליה) ותשלומים למשפחה (למשל בארה"ב) תורמים חלק ניכר יותר להכנסת משקי בית שהכנסותיהם נמוכות מאוד. ממצא זה מלמד כי תשלומי העברה למשקי הבית ברמות ההכנסה הנמוכות ניתנים במדינות אחרות כ"תשלומים מיועדים", שגובהם

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה זכאים להטבות נוספות, בכפיפות לתנאים שונים: (1) סיוע בדיור¹⁶; (2) תוספת לקצבת הילדים למשפחות שבהן 3 ילדים ויותר וכן מענק לימודים להורים יחידים ולמשפחות שבהן 4 ילדים ויותר עבור כל שנת לימודים לילדים בני 6-14; (3) מס הכנסה שלילי למשתכרים מעבודה 1,810 ועד 5,366 ש"ח לחודש. (תשלום זה ניתן גם למי שאינם זכאים לגמלה להבטחת הכנסה המתגוררים באזורי הניסוי של התוכנית "אורות לתעסוקה"). נוסף על אלה, מקבלי גמלה להבטחת הכנסה ואחרים שהכנסותיהם נמוכות זכאים להנחות שונות, שערכן, ביחס להכנסותיהם, אינו מבוטל: הנחה על תשלומי ארנונה (בשיעור שבין 40 ל-90 אחוזים, על פי מבחן הכנסות), הנחה על שכר הלימוד במעונות-יום (על פי מבחן הכנסות), הנחה אוטומטית של כ-50 אחוזים על התשלום הקבוע עבור קו טלפון בחברת "בזק" ועוד.

גובה הגמלה להבטחת הכנסה ומבנה הגמלה (למשל שיעור הקיזוז ממנה כנגד הכנסה מעבודה), וכן תנאי הזכאות להטבות הנוספות, ובכללן ההנחות, משפיעים על היצע העבודה.

השוואה בין-לאומית של הגמלה להבטחת הכנסה ותשלומי העברה גובה הגמלה להבטחת הכנסה

השוואה בין-לאומית נערכה עבור משקי בית המורכבים משני הורים ושני ילדים (בני 4 ו-6)¹⁷ עם מפרנס אחד (בישראל האב), שאין לו הכנסות מהון ואין בבעלותו דירת מגורים. הסיבה להתמקדות במשקי בית עם מפרנס אחד היא התרחבות התופעה של עובדים בשנים האחרונות: בשנים 2008-2009 למעלה מ-60 אחוזים מהנפשות העניות התגוררו במשקי בית שבהם לפחות מפרנס אחד¹⁸.

¹⁹ הגמלה להבטחת הכנסה אינה גדלה אם במשפחה יותר משני ילדים. (אמנם משפחות עם שלושה ילדים ומעלה זכאיות לתוספות לקצבת הילדים, אולם אלה אינן פרופורציוניות לעליית ההוצאות הכרוכות בגידול ילדים נוספים.) נוסף על כך מספר הנפשות במשפחה ממוצעת בישראל גדול בכנף מן הממוצע ב-OECD; לכן יש להניח כי הכנסתם של משקי בית שבהם מפרנס אחד בישראל נמוכה אף יותר מזו המופיעה בנייתוח – הן באופן מוחלט והן ביחס ל-OECD.

²⁰ H. Immervoll, (2010), "Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 100 ודוח בנק ישראל לשנת 2009.

¹⁶ השתתפות בשכר דירה בשוק הפרטי (בסכומים של כ-400-774 ש"ח לחודש למשפחות שני ילדים והורים שגילם נמוך מ-55, המתגוררות ב"אזורי עדיפות לאומית ג'"), סיוע ברכישת דירה וכן עדיפות בקבלת דיור ציבורי. הסיוע ניתן בכפיפות לאי בעלות על דירה ולמאפיינים נוספים. לפירוט ראו אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון (www.moch.gov.il).

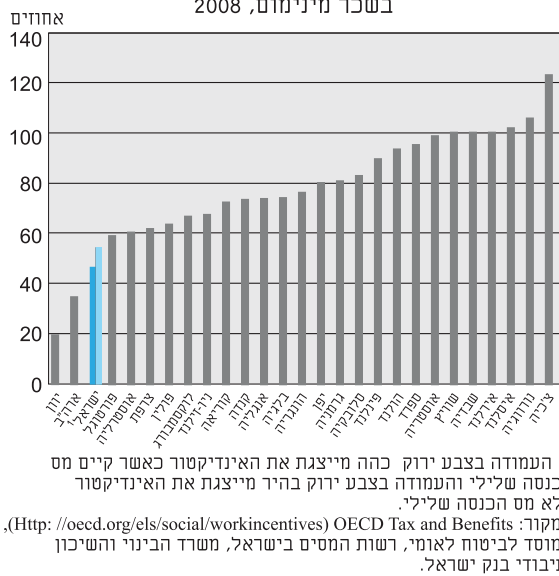
¹⁷ הרכב זה של משק הבית נבחר מטעמי זמינות הנתונים ומידת הרלוונטיות שלו לעומת הרכבים אפשריים אחרים. מספר הילדים וגילם משפיעים בישראל ובמדינות האחרות על גובה תשלומי העברה.

¹⁸ בנק ישראל (2010), דין וחשבון 2009, פרק ח'.

איור ב'5- מציג את ערכו של METR במעבר של משק בית עם שני הורים ושני ילדים (בני 4 ו-6) עם מפרנס אחד (בישראל האב), שאין לו הכנסות מהון ואין בעלותו דירת מגורים מהסתמכות על תשלומי העברה בלבד (כאשר אין הכנסה מעבודה) למצב שבו יש במשק הבית מפרנס יחיד המשתכר מעבודה שכר מינימום (כ-3,700 ש"ח בשנת השוואה – 2008). מהאיור עולה כי בישראל שיעור המס האפקטיבי השולי נמוך יחסית למדינות OECD, ולכן הוא מבטא תמריץ גבוה יחסית ליציאה לעבודה; זאת בזכות מספר גורמים: (א) מקומה הנמוך יחסית של ישראל בהשוואה בין-לאומית מבחינת ההכנסה שתשלומי ההעברה ושל תשלומי ההעברה האחרים כנגד ההכנסה מעבודה; (ג) מס הכנסה שלילי (באזורים שבהם מופעלת התוכנית); (ד) שיעורים נמוכים של מיסוי ישיר על בעלי הכנסות נמוכות, בעיקר בגלל סף מס (הכנסה) גבוה, ושיעורים נמוכים של דמי ביטוח לאומי ומס בריאות.

איור ב'5-

שיעור המיסוי האפקטיבי השולי (METR) במעבר מקבלת גמלה להבטחת הכנסה בלבד לתעסוקה בשכר מינימום, 2008

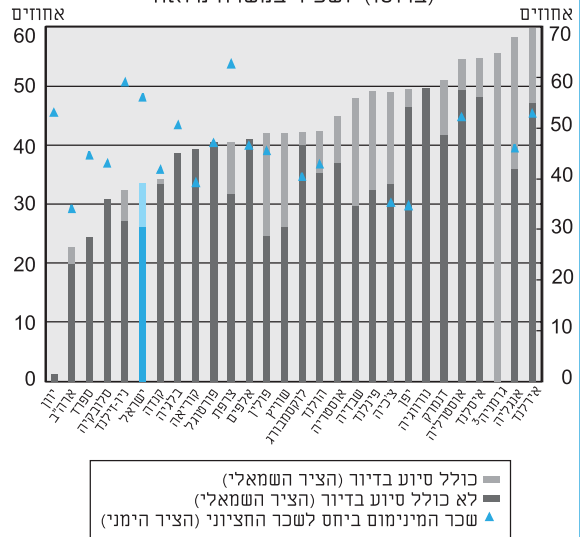


סיכום

הגמלה להבטחת הכנסה בישראל אינה נדיבה בהשוואה בין-לאומית: הכנסתם של המתקיימים מהגמלה בלבד ומתשלומי העברה נוספים (כקצבת ילדים ובתוספת סיוע בדיוור) עומדת על כ-34 אחוזים בלבד מההכנסה החציונית,

איור ב'4-

ההכנסה נטו של משק בית עם שני הורים ושני ילדים מתשלומי העברה¹ כאחוז מההכנסה החציונית² ושכר המינימום (ברוטו) כאחוז מהשכר החציוני (ברוטו) לשכיר במשרה מלאה



נקבע על פי הערכת ההוצאה של משק הבית (בגין גידול לידים, דיוור וכו'); זאת בניגוד לקצבה בישראל.

התמריץ ליציאה לעבודה שיוצרות מערכות תשלומי ההעברה והמיסוי

שיעור המס האפקטיבי השולי (Marginal Effective Tax Rate - METR) מציין איזה חלק מגידולה של ההכנסה בעקבות המעבר לעבודה מקוּוּז על ידי מסים ישירים והפחתת תמיכות שונות; זהו מדד מקובל הבוחן באיזו מידה מערכות המס ותשלומי ההעברה מתמרצות עבודה²¹.

$METR = 1 - \frac{\Delta Y_{NET}}{\Delta Y_{GROSS}}$ ²¹ רכיבי ההכנסה שהובאו בחשבון: שכר, גמלאות להבטחת הכנסה, דמי אבטלה (כשהם רלוונטיים), תשלומי מס הכנסה, מס בריאות ותשלומי ביטוח לאומי, מס הכנסה שלילי (כאשר קיים), סיוע בדיוור ותשלומי העברה למשפחות (קצבאות ילדים). הסבר מקיף לגבי אופן חישוב המדד ושימושי ניתן למצוא ב-OECD (2005). Employment Outlook, Chapter 3: Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-Work Benefits.

בסיכום מוצגות המלצות מהספרות הכלכלית לשינויים בעקרונות התקצוב.

א. מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל

מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל מונה כיום 63 מוסדות (8 אוניברסיטאות, 29 מכללות ו-26 מכללות להכשרת מורים), שבהם לומדים כ-260 אלף סטודנטים, מהם כ-52 אחוזים באוניברסיטאות, כ-37 אחוזים במכללות ו-11 אחוזים במוסדות להכשרת מורים. הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) משתתפת בתקציביהם של 29 מוסדות (האוניברסיטאות ו-21 מכללות ציבוריות), ומשרד החינוך מתקצב את המכללות להכשרת מורים. התקציב הרגיל של ות"ת בשנת הלימודים תש"ע עומד על 6.8 מיליארדי ש"ח.

במערכת ההשכלה הגבוהה התחוללו בשני העשורים האחרונים שינויים רבים: (א) מספר הסטודנטים גדל פי שלושה²⁴ - קצב כפול מזה של גידול האוכלוסייה - עם הקמת המכללות האקדמיות, שחלקן הגדול מתקצב על ידי המדינה; (ב) הפריסה של המכללות ברחבי המדינה הגדילה במידה ניכרת את הנגישות של ההשכלה הגבוהה, גם בפריפריה; (ג) תקציבי ההשכלה הגבוהה נשחקו ריאלי בעשור האחרון - שכר הלימוד לתואר הראשון פחת בהדרגה ב-26 אחוזים, בעקבות יישום המלצות "ועדת וינוגרד" (2001), וצמצמה השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות. בשנים האחרונות, בעטיו של המשבר הכלכלי העולמי, פחתו גם ההכנסות העצמיות של המוסדות מתרומות.

ההוצאה הלאומית להשכלה גבוהה בישראל הולכת ויורדת, בעוד שבמדינות OECD ההוצאה יציבה או אף עולה. הירידה בישראל משקפת קיצוצים תקציביים ואת הפחתת שכר הלימוד, לצד שינוי בתמהיל הסטודנטים – גידול חד של מספר הסטודנטים לתואר ראשון במכללות, שבהן העלות לסטודנט נמוכה יותר מאשר באוניברסיטאות, וניצולת הסגל האקדמי להוראה גבוהה יותר. (חברי הסגל במכללות מלמדים 12 שעות שבועיות – יותר מכפליים מאשר באוניברסיטאות.)

ירידת ההוצאה הציבורית להשכלה גבוהה באה לידי ביטוי בתקציבי המחקר: Ben-David (2008) מראה כי ההשקעה בחוקרים ובמעבדות עלתה עלייה תלולה מ-1950 עד 1973,

²⁴ להרחבה על התפתחות מערכת ההשכלה הגבוהה ראו דוח הוועדה לבחינת ההשכלה הגבוהה (דוח שוחט); נבון (2004).

מתקנת בגין גודלו של משק הבית. בשל פרוגרסיביות רבה של מערכת המיסוי הישיר בישראל, שיעורי קיזוז נמוכים יחסית של הגמלה כנגד הכנסה מעבודה ומס הכנסה שלילי (באזורים שבהם התוכנית מופעלת) - כניסתם של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה למעגל העבודה, אפילו בשכר מינימום, מביאה לשיפור של ממש בהכנסה הפנויה של משק הבית; מכאן שהתמריץ הנובע ממערכת המיסוי הפרוגרסיבית ומתשלומי ההעברה הנמוכים להשתתפות בשוק העבודה בישראל גבוה ביחס למקובל במדינות אחרות. באופן כללי, יש במדינות ההשוואה מיתאם גבוה בין גובה תשלומי ההעברה ו-METR. (במילים אחרות: מערכת לא נדיבה של גמלאות מתואמת עם תמריצים גבוהים (לעבודה). עם זאת, אף ששכר המינימום בישראל גבוה יחסית לשכר החציוני של שכיר במשרה מלאה, הסיכוי למצוא עבודה יציבה במשרה מלאה ברמת שכר זו אינו גבוה, והציות לשכר המינימום לוקה בחסר²². מכאן שיש להגביר את יכולתם של מקבלי הגמלאות ובעלי כושר ההשתכרות הנמוך להשתלב בתעסוקה ולהבטיח את זכויותיהם בשוק העבודה. במסגרת זו יש לגבש מודל כלל-ארצי חלופי ל"אורות לתעסוקה", שיסייע למקבלי הבטחת הכנסה לצאת לעבודה ולהתמיד בה. נוסף על כך יש להקפיד על אכיפת חוקי העבודה, להגדיל את המענק שמקנה תוכנית מס ההכנסה השלילי, להרחיב את התוכנית לפריסה ארצית וכן להגדיל את היצע השירותים תומכי-העבודה (כשיפור הנגישות התחבורתית של מקומות העבודה וסידורים איכותיים של השגחה על ילדים)²³.

תקצוב ההשכלה הגבוהה

בחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה ומימונם נמצאת על סדר היום הציבורי זה זמן רב. ועדת שוחט פרסמה ב-2007 את המלצותיה בכל הנוגע למבנה ההשכלה הגבוהה ותקציבה. להלן נדון במודל התקצוב שנוקטת כיום הוועדה לתכנון ותקצוב, וננתח את יתרונותיו וחסרונותיו בהשוואה לשיטות שונות המקובלות בעולם.

²² על פי סקר הכנסות לשנים 2008-2009 כ-14 אחוזים מכלל העובדים במשרה מלאה השתכרו בתקופה זו פחות משכר המינימום.

²³ בעניין זה ראו גם OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel (2010).

לוח ב'-2: מספר מוסדות המחקר הטובים בעולם לפי המדינה
וקבוצת הדירוג (2009)

מספר המוסדות בכל קבוצה						המדינה/ קבוצת הדירוג	הדירוג
401-500	301-400	201-300	101-200	21-100	1-20		
14	26	22	35	38	17	ארצות הברית	1
4	3	10	12	9	2	אנגליה	2
12	8	2	4	4	1	יפן	3
4	12	10	9	5	-	גרמניה	4
4	-	12	2	4	-	קנדה	5
4	5	7	4	3	-	צרפת	6
4	4	3	3	3	-	אוסטרליה	7
1	-	1	3	3	-	שווייץ	8
2	2	3	1	3	-	שבדיה	9
1	2	-	7	2	-	הולנד	10
-	1	-	1	2	-	דנמרק	11
1	2	-	3	1	-	ישראל	12
1	-	2	-	1	-	נורבגיה	13
2	2	-	-	1	-	פינלנד	14
-	1	-	-	1	-	רוסיה	15

המקור: (2009: Shanghai Jiao Tong – Academic Ranking of World Universities).

ב. תקצוב ההשכלה הגבוהה בישראל

הפעילות במוסדות המתוקצבים להשכלה גבוהה מתנהלת בשלוש מסגרות תקציב: תקציב רגיל לפעילות שוטפת בהוראה ובמחקר, תקציב לפיתוח תשתיות ותקציב לתוכניות מיוחדות, שרובו במימון חוץ (לרבות תקציבי מחקר של האוניברסיטאות). השתתפות המדינה במימון ההשכלה הגבוהה היא מקור ההכנסה העיקרי של המוסדות המתוקצבים. ההקצבה לאוניברסיטאות נקבעת לפי מודל שקבעה ות"ת בתחילת שנות התשעים (מודל התקצוב, המתואר להלן), וההקצבה למכללות - לפי מודל נפרד, המבוסס על תפוקות ההוראה בלבד.

מודל התקצוב של האוניברסיטאות נועד לממן את עיקר תשומות ההוראה והמחקר באוניברסיטאות בתקציב הרגיל. המודל מחולק לשני רכיבים עיקריים - הוראה ומחקר.

רכיב ההוראה במודל התקצוב של האוניברסיטאות נועד לשקף את תפוקות ההוראה בפועל - מספר מקבלי התארים הראשון והשני בזמן התקני. בשנת הלימודים תשס"ט (2008/9) עמד רכיב זה על 1.8 מיליארדי ש"ח. הוא נמדד

אז עברנו אפילו את ארה"ב בחלק מהמדדים; משנת 1973 ואילך ההשקעה בתשומות המחקר פוחתת: מספר חברי הסגל לאלף נפש יורד, וגילם עולה. מתחילת שנות התשעים יורד בעקביות היחס בין מספר חברי הסגל לסטודנטים. נתונים דומים מתפרסמים גם בדוחות השנתיים של המועצה להשכלה גבוהה.

ישראל דורגה בשנת 2009 במקום ה-12 על פי איכות המחקר באוניברסיטאות (לוח ב'-2), וארבע מתוך שבע אוניברסיטאות המחקר בישראל דורגו בין 200 מוסדות המחקר הטובים בעולם²⁵.

הדירוג הגבוה לכאורה של איכות המחקר בישראל נובע מההשקעה בעבר. הקיצוצים בתקציב ההשכלה הגבוהה והפחתת שכר הלימוד, בניגוד למגמה העולמית של העלאתו, צפויים לבוא לידי ביטוי בהורדת דירוגה של ישראל.

²⁵ הטיה מסוימת של המדד היא הקניית יתרון מסוים למוסדות הפועלים במדינות גדולות ובמדינות ששפתן אנגלית.

המודל גם אינו מתמרץ שיפור באיכות ההוראה. הקצאת הכספים לפי מספר המסיימים בתוך פרק הזמן התקני, בלי להביא בחשבון את איכות ההוראה, מעודדת את המוסדות להגדיל את מספר הסטודנטים המסיימים את לימודיהם בזמן, לפעמים על חשבון רמת הלימודים.

תעריפי ההוראה נקבעו לפי התעריפים שהיו נהוגים בשתי אוניברסיטאות ב-1990. התעריפים משקפים את המצב ששרר באותן אוניברסיטאות בשנת המוצא, שלא ברור אם נכון לשמר אותו. מאז התעריפים לא נבדקו, אלא רק עודכנו בהתאם לשינויים במחירים.

המודל לא מתייחס לצורך להבטיח הוראה ומחקר נאותים בתחומי לימוד ייחודיים בעלי חשיבות לאומית (יהדות, היסטוריה של עם ישראל, ספרות עברית, לשון עברית, לשונות היהודים ועוד). וכשהאוניברסיטאות נמצאות בקשיים כספיים הן נוטות לסגור תחומי לימוד אלו, שלרוב אינם כדאיים להן מבחינה כלכלית.

המכללות מתוקצבות במודל נפרד, ללא כל התחשבות במקדמי היעילות בפועל. קביעת מקדמי יעילות קבועים ואחידים מתמרצת את המכללות להוריד את רף הדרישות כדי שהסטודנטים ישלימו את התארים בתוך פרק הזמן התקני. תופעה דומה אפשרית, כאמור, גם באוניברסיטאות.

ג. מודלים לתקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה בעולם

בעולם נהוגים מודלים שונים למימון ההשכלה הגבוהה. הבולטים שבהם הם המודל האמריקאי והמודל האנגלי. המודל הישראלי המשמש כיום נבנה לפי הגישה ששלטה בעבר באנגליה. ההבדלים בין המודלים רבים, כפי שמפורט בהמשך. אלה נובעים מהעקרונות המנחים: המודל האנגלי מבוסס על עקרון החופש האקדמי, שלפיו התקציב הציבורי מועבר למוסד האקדמי כתקציב אחד (block grant), והאוניברסיטה מקצה את הכספים כראות עיניה. זאת בניגוד למודל האמריקאי, המאפשר למוסדות ההשכלה הגבוהה להתמחות בהוראה או במחקר באמצעות מבנה היררכי רב-רובדי: הרובד העליון מתמחה במחקר, השני בהוראה אקדמית, והתחתון בהכשרות מקצועיות. המודל הקליפורני שונה מהמודל האנגלי גם בתמריצים הכספיים: רכיב משמעותי מתקציב היחידות האקדמיות ומשכר החוקרים מתקבל מקרנות תחרותיות במטרה לעודד את

בנפרד לכל אוניברסיטה כמכפלת מספר מקבלי התארים (הראשון והשני בנפרד) בתעריף ובמקדמי היעילות²⁶.

רכיב המחקר במודל התקצוב של האוניברסיטאות נקבע כסכום מוחלט, המחולק באופן יחסי בין האוניברסיטאות לפי תפוקות המחקר, אשר נמדדות בחמישה תחומים: (1) חלקה של כל אוניברסיטה בסך הזכויות בקרנות תחרותיות²⁷ בשנתיים האחרונות - 34.6 אחוזים; (2) חלקה של כל אוניברסיטה בסך הזכויות במענקי מחקר ממקורות חיצוניים לא-תחרותיים בשנתיים האחרונות - 19.7 אחוזים; (3) מדד לחלקה של כל אוניברסיטה בפרסומים המדעיים, המשוקלל באיכותם של הפרסומים - 14.8 אחוזים; (4) מספר הדוקטורנטים בפרק הזמן התקני - 29.6 אחוזים; (5) מספר מקבלי התואר השני בזמן התקני במסלול מחקר - 1.3 אחוזים. בשנת תשס"ט רכיב זה עמד על 1.86 מיליארדי ש"ח. גודלו של סך רכיב המחקר נקבע על ידי ות"ת לפי שיקול דעתה.

המכללות מתוקצבות במודל נפרד, המחושב באופן דומה לתקצוב ההוראה באוניברסיטאות, תוך כפיית מקדם יעילות קבוע (0.8) למרבית המכללות - ללא כל התחשבות במקדמי היעילות בפועל.

מפני השינויים הרבים במספר הסטודנטים ובהרכבם, לצד ירידה ריאלי במימון הציבורי, מודל התקצוב הקיים, המיושם מאז תחילת שנות התשעים, לוקה בחסרונות, ואלה באים לידי ביטוי באיכות המחקר וההוראה של המוסדות להשכלה.

המודל אינו מתמרץ דיו תחרות על איכות המחקר. מאחר שמחקר הוא תפוקה ספציפית לתחום, הקצאת תקציב מחקר ברמת האוניברסיטה (block grant) אינה מניעה את החוקר להביא את מחקרו למקסימום. שיטה זו מבטלת את הקשר הישיר בין התקציב שהאוניברסיטה מקבלת לבין המחקר ואיכותו.

²⁶ מקדם היעילות הוא שיעור הסטודנטים המסיימים את לימודיהם בתוך פרק זמן התקני (full time equivalent student, FTE) לכל תחום לימוד ותואר, שהוא על פי רוב שלוש שנים בלימודי התואר הראשון ושנתיים בלימודי התואר השני.

²⁷ קרנות מחקר חיצוניות - פרטיות או ציבוריות - המקצות כספים למחקר בכפיפות להחלטות של ועדות שופטים, הבודקות את איכות המחקר.

המודל הקליפורני

החינוך העל-תיכוני הציבורי במדינת קליפורניה נחשב למוצלח ביותר במדינות ארה"ב, והוא גם הגדול שבהן - מקיף כ-2.4 מיליוני סטודנטים. מודל ההשכלה הגבוהה בקליפורניה מבוסס על מספר עקרונות אב: (א) הבחנה פונקציונלית בין שלושה רבדים של מוסדות על-תיכוניים ציבוריים, המשלימים זה את זה ומאפשרים התמחות של המוסדות בהוראה או במחקר: אוניברסיטת קליפורניה (הרובד העליון) היא מרכז המחקר במדינה, ולה 10 קמפוסים; המכללות (הרובד האמצעי) מתמחות בהוראה לשם תארים אקדמיים, והקולגים הקהילתיים (הרובד התחתון של החינוך השלישוני) מתמחים בהכשרה מקצועית ובהקניית כישורים בסיסיים לשוק העבודה. (ב) תחרות בין המוסדות על תקציבי מחקר והוראה, בכל הרבדים וניידות (mobility) של סטודנטים: הסטודנטים הטובים ביותר יכולים לעבור, במהלך לימודיהם, למוסד מרובד גבוה יותר בהיררכיה, והמוסדות יכולים להעביר את הסטודנטים הפחות טובים כך שהם ייקלטו במוסד אחר באותו רובד או במוסד מרובד נמוך יותר. המוסד מחויב למצוא לסטודנט מקום לימודים חלופי. (ג) שכר לימוד דיפרנציאלי לפי רובד החינוך, הפוחת ככל שהרובד נמוך יותר. (ד) עידוד מצוינות מחקרית באמצעות יצירת קשר ישיר בין החוקרים לתקציבי המחקר.

לתקצוב שלושת הרבדים מאפיינים דומים: (א) התקצוב הוא, בדומה לישראל, באמצעות נוסחה המביאה בחשבון את תפוקות ההוראה, לפי עלותן הממוצעת, ואת תפוקות המחקר, בשקלול איכותן. (ב) התקציב מוקצה ברמת היחידה האקדמית - ולא ברמת המוסד, כנהוג בישראל - במטרה לעודד את חברי הסגל להגדיל את ההכנסות של יחידותיהם ולצמצם עלויות. (ג) המימון מקרנות המחקר התחרותיות הוא רכיב מרכזי בתקצוב המחקר, וחלק ניכר משכר החוקרים מתקבל מקרנות אלו.

השילוב של המבנה הרב-רובדי ומודל התקצוב מאפשרים למוסדות להתמחות (בהוראה או במחקר) לצד הגברת הנגישות. כך מערכת ההשכלה הגבוהה האמריקאית מציגה הישגים גבוהים על פי כל קנה מידה. עם זאת, ההישגים הגבוהים, הן במחקר והן בהוראה, כרוכים בעלויות גבוהות יחסית, המסכנות את יציבות המערכת בתקופות של קיצוצים תקציביים.

איכות המחקר. חסרונו העיקרי של המודל האמריקאי ביחס לשיטות האחרות הוא עלויותיו הגבוהות יחסית.

המודל האנגלי

מערכת ההשכלה הגבוהה הציבורית באנגליה מונה 116 אוניברסיטאות ו-53 קולגים, שבהם לומדים כ-2.1 מיליון סטודנטים. המודל האנגלי הוא האב-טיפוס של המודל הישראלי. בדומה לישראל, תקציבי הממשלה להשכלה הגבוהה מחולקים על ידי ה- Higher Education Funding Council (HEFCE, בישראל - ות"ת) על פי מודל המביא בחשבון את תפוקות ההוראה והמחקר בכל מוסד, עם תיקון בגין איכותם, והמוסד משתמש בכספים שקיבל כראות עיניו. ברכיב ההוראה משמשים ארבעה תעריפים בלבד, לעומת 24 תעריפים במודל הישראלי.

לתקציבי המחקר באנגליה שני מקורות: ה-HEFCE מעבירה למוסדות להשכלה גבוהה תקציבים כלליים למימון תשתית המחקר ולפרויקטים ייעודיים, ומועצת המחקר (המקבילה ל"קרן הלאומית למדע" בישראל) מעבירה למוסדות תקציבים נוספים, בהתאם להערכות איכות. בשנים 2003 ו-2006 עברה מערכת ההשכלה הגבוהה האנגלית רפורמות מקיפות במטרה לשפר את איכות המחקר ולהגדיל את הנגישות של ההשכלה הגבוהה. במסגרת הרפורמה הוגדל, בתקציב המחקר, חלקן של הקרנות התחרותיות, המוקצות על ידי מועצת המחקר, כך שכיום שני שלישים מתקציבי המחקר מקורם באותן קרנות, לעומת כ-12 אחוזים בישראל. כן הוגדל חלקם של תקציבי המחקר שמחלקת ועדת התקצוב (בישראל - ות"ת) על בסיס הערכת איכות של ועדה חיצונית (peer review). לשם כך הוקמו מועצות מחקר תחומיות. לעומת זאת בישראל התקציב ניתן, כאמור, כמיצורף לאוניברסיטה, וזו מקצה אותו כראות עיניה.

במסגרת הגדלת המקורות תוך שמירה על נגישות, שכר הלימוד באנגליה אמנם הועלה במידה משמעותית, אך הוא נקבע באופן דיפרנציאלי, בהתאם להכנסות הסטודנט. במקביל הוגדל משמעותית תקציב הסיוע לסטודנטים (הלוואות ומלגות לסטודנטים מעוטי אמצעים). זאת בדומה להמלצות ועדת שוחט, שבחנה את מערך ההשכלה הגבוהה בישראל.

ד. סיכום

ההתרחבות המהירה של ההשכלה הגבוהה בישראל, תוצאת פתיחת המכללות והגדלת הנגישות, היא מהלך מבורך. ואולם מהלך זה, יחד עם השחיקה הריאלית במקורות, מחייבים את קובעי המדיניות להגדיל את התקציבים להשכלה הגבוהה ולהכניס שינויים מהותיים באופן הקצאתם, כדי לשפר את תפוקות ההוראה והמחקר, וכך לשמר את יתרונה היחסי של ישראל. הספרות הכלכלית בוחנת זה למעלה מעשור דרכים לתמרוץ יעיל של ההשכלה הגבוהה (Bas and Van der Ploeg, 2001; Barr, 2004; Layzell, 2007). ספרות זו מצביעה על כמה עקרונות לתקצוב יעיל של ההשכלה הגבוהה, שראוי ליישם אותם גם בישראל:

1. תקצוב המחקר: את המחקר יש לתקצב משני מקורות משלימים – האחד יממן את תשתית המחקר הבסיסי (על פי תפוקותיו), והשני ייצור זיקה ישירה בין הקצאת הכספים ליחידות האקדמיות השונות לבין היקף המחקר ואיכותו, במטרה לעודד את חברי הסגל לשפר את איכות המחקר וההוראה. זאת באמצעות הגדלה משמעותית של חלק הקרנות התחרותיות והקרן הלאומית למדע בתקצוב המחקר.

2. תקצוב ההוראה: תקצוב ההוראה צריך להיות פשוט, ועליו לשקף את העלויות האמיתיות של ההוראה ואת איכותה. עלויות ההוראה נחלקות בין הוראה פרונטלית ללימודי מעבדה. עיקר העלות נובעת מההוראה הפרונטלית, גם במקצועות המצריכים ניסויים. לכן מומלץ לתקצב את היחידות האקדמיות לפי עלות הלימוד הפרונטלית, עם תוספת ללימודי מעבדה. כן מומלץ לקשר את תקצוב ההוראה לאיכותה, באמצעות סקרים שיבדקו את ההשמות של הבוגרים בשוק העבודה פרק זמן מסוים אחרי סיום לימודיהם ובאמצעות ועדות בוחנות.

3. סדרי עדיפויות: מומלץ שמודל התקצוב ישקף את סדרי העדיפות הלאומיים, על ידי חיזוק תחומי מחקר שבהם יש לישראל יתרון יחסי (כדוגמת המדעים המדויקים) וכאלה שהם ייחודיים לעם היהודי (ספרות ולשון עברית, היסטוריה של עם ישראל ועוד).

4. תחרות: מומלץ להגדיל את התחרות בין כל המוסדות על תקציבי ות"ת. זאת באמצעות החלת מודל אחיד על האוניברסיטאות והמכללות ובאמצעות מתן אפשרות

לניידות של סטודנטים בין מוסדות במהלך לימודיהם. במקביל יש לשפר את המידע הזמין למועמדים ללימודים - על איכות ההוראה והמחקר במוסדות, על השכר הממוצע של הבוגרים בהשמה הראשונה ועוד.

מקורות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 60.

וולנסקי, ע' וני לימור (2006). "ההשכלה השלישונית בישראל: פרדיגמה חדשה למדיניות", מוסד שמואל נאמן בטכניון.

מדינת ישראל, "דוח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל" (דוח שוחט), יולי 2007.

מדינת ישראל, "הוועדה הציבורית להורדה הדרגתית של שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה ולבחינת הקלות אפשריות נוספות לסטודנטים בראשותו של נשיא בית המשפט המחוזי בת"א (בדימוס) ד"ר אליהו וינוגרד", אפריל 2001.

נבון, ג' (2004). השפעת הטרוגניות ההשכלה על השכר: עדות אמפירית מענף התעשייה, בנק ישראל, מאמר לדיון 2004.05.

Barr, N. (2004). "Higher Education Funding", *Oxford Review of Economics* 20(2), 264-283

Bas, J. and J. Van der Ploeg (2005). A Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective, CPER discussion paper No. 5327.

Bas, J. and J. Van der Ploeg (2001). Higher Education Reform: Getting the Incentives Right, CPB Netherlands Bureau of Economic Policy paper.

Ben-David, D. (2008). Brain Drained, CEPR Discussion Paper No. 6717.

Layzell, D. (2007). "State Higher Education Funding Models: An Assessment of Current and Emerging Approaches", *Journal of Education Finance* 33(1), 1-19.

Liu, C. and Y. Cheng (2005). "Academic Ranking of World Universities – Methodologies and Problems", *Higher Education in Europe*. 30(2), 128-136.

OECD (2009). Education At a Glance 2009: OECD Indicators, Organization For Economic Co-Operation and Development (OECD), Paris.