

הקדמת המערכת

יעקב (קובי) מצר הוא פרופסור אמריטוס לכלכלה באוניברסיטה העברית, שבה היה מופקד על הקתדרה להיסטוריה כלכלית ע"ש אלכסנדר ברודי. את לימודי התואר הראשון בהיסטוריה וכלכלה עשה באוניברסיטה העברית ואת המשך לימודיו באוניברסיטת שיקגו, שבה קיבל את הדוקטורט בכלכלה בשנת 1972. עם שובו ארצה הצטרף בסתיו 1972 למחלקה לכלכלה של האוניברסיטה העברית, שבה שירת כחבר סגל עד צאתו לגמלאות כפרופסור אמריטוס בשנת 2010.

עניינו המחקרי העיקרי הוא בהיסטוריה כלכלית. כמה ממחקריו עסקו בנושאי תחבורה ברוסיה הצארית ובסוגיות שונות בהיסטוריה הכלכלית של ארה"ב. בעשורים האחרונים עבודתו מתרכזת בכלכלת ארץ ישראל המנדטורית וישראל, ובהיבטים כלכליים של אתנו-לאומיות וחברות מתיישבים. באוניברסיטה העברית מילא מגוון תפקידים, בהם ראש המחלקה לכלכלה ודיקן הפקולטה למדעי החברה. כמו כן שימש חבר הוועדה האקדמית של האגודה הבינ-לאומית להיסטוריה כלכלית, ונשיא האגודה הישראלית לכלכלה. בשנים 2013-2018 כיהן כנשיא האוניברסיטה הפתוחה. בחרנו לראיין את קובי מצר משתי סיבות. הראשונה, משום שמצר "היה שם" כאשר נולדה הגישה המוסדית החדשה בכלכלה וחווה באופן אישי את התפתחותה בארצות הברית ואת קליטתה בישראל. השנייה, משום שהחינוך, לצד הבריאות, הוא אחד התחומים העיקריים שבהם מתקיים דיון על השאלה המוסדית עד כמה לספק את השירות לציבור באמצעות הסקטור הפרטי או הציבורי. לשאלה זו מתלווה השאלה מה תפקידו של הרגולטור בהבטחת הספקה בכמות ובאיכות האופטימליים. מצר מילא תפקידים ניהוליים חשובים בשני מוסדות אקדמיים ובכמה ארגונים ציבוריים, ובנוסף שואב תובנות מעניינות מתוך הכלכליים שפיתח. כל אלו העמידו את מצר כמרואיין שקוראינו יצאו נשכרים מהתנסותו האישית ומתובנותיו.

* פרופסור אמריטוס לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים ונשיא האוניברסיטה הפתוחה לשעבר. ריאיון שערכו עורכי הכרך, פרופ' רון חריס וד"ר דרור גולדברג, במהלך חודש אוקטובר 2021.

א. רקע

נפתח בשאלה ביוגרפית, בכל זאת יש פה גם בן אדם ולא רק תכנים. אתה למדת כלכלה והיסטוריה באוניברסיטה העברית בשנות השישים, באוניברסיטת שיקגו ב-1972 קיבלת את הדוקטורט. העולם הכלכלי באותה תקופה לא היה באוריינטציה מוסדית. אסכולת שיקגו לא חשבה הרבה על מוסדות. עד כמה נחשפת למוסדות בשלבים האלה?

בתקופה ההיא החשיבה האנליטית החדשה על מוסדות (New Institutional Economics – NIE), שהתפתחה בחמישים השנים האחרונות בכלכלה הנאו-קלאסית ובנגזרותיה, הייתה רק בחיתוליה. חשוב לציין בהקשר זה כי המחקר המודרני בהיסטוריה כלכלית (בעיקר בארה"ב), שבחלקו הגדול נשען על הכלכלה הנאו-קלאסית, היה מהתורמים העיקריים להתפתחותה של הכלכלה המוסדית החדשה. ואכן, אחד מפירותיה הראשונים היה ספרם של דאגלס נורת' (Douglass North), שלימים זכה בפרס נובל בכלכלה, ולאנס דיוויס (Lance Davis) על מקומם של שינויים מוסדיים בכלכלה האמריקנית, שראה אור בראשית שנות השבעים.¹ אומנם גם קודם לכן (בשנות החמישים והשישים) עסקה הכלכלה במוסדות, כמו למשל בהתייחסות למעורבותה של הממשלה במשק, או למקומו של הבנק המרכזי בניהול ובביצוע של מדיניות מוניטרית. אבל ניתוח המוסדות ככללי משחק (rules of the game) כלכליים/ חברתיים, שמתווים דפוסי התנהגות, תוך בחינת השפעתם על תופעות ותהליכים ארוכי טווח בכלכלה ובחברה מזה, וחקר הדינמיקה של השינויים שחלו בהם על פני זמן מזה, שמצויים בליבת הכלכלה המוסדית החדשה, הפכו אותה, כאמור, לתחום מחקרי מווהה רק בשנות השבעים. לכן לא יכולתי להיחשף אליה בשנים שבהן למדתי כלכלה באוניברסיטה העברית, אם כי כתלימד דוקטורט באוניברסיטת שיקגו כבר נחשפתי לניצניה הראשונים, בהם מאמריו פורצי הדרך של רונלד קאוז (Ronald Coase) בשיעוריו של ג'ורג' סטיגלר (George Stigler), והופעות האורח של דאגלס נורת' בסדנת המחקר בהיסטוריה כלכלית שניהל בשיקגו רוברט פוגל (Robert Fogel), שלימים זכה בפרס נובל לכלכלה יחד עם נורת' (והצטרף בכך לקאוז וסטיגלר, שזכו בו קודם לכן). בסדנה הזאת הוא הציג את רעיונותיו שהפכו מאוחר יותר לספר המפורסם שפרסם יחד עם רוברט תומס (Robert Thomas): *The Rise of the Western World: A New Economic History*.²

באוניברסיטה העברית נחשפת אולי לדור קודם של institutionalists?

התשובה היא שלילית. כשאני למדתי כלכלה באוניברסיטה העברית, הוצעו במחלקה שני קורסי בחירה איזוטריים שלימד יצחק גלפט בנושאי קואופרציה וכלכלה שיתופית, ואותם לא לקחתי. הקורסים הללו התבססו בעיקר על גישות ששילבו היבטים חברתיים, ארגוניים ותרבותיים במחקר הכלכלי, שהיה תיאורי בבסיסו. גישות אלו, שניתן לאפיינן כגישות מוסדיות "מסורתיות", תפסו מקום נכבד באירופה הקונטיננטלית טרם מלחמת העולם השנייה שבה קיבלו את השכלתם גם גלפט (בבריסל) וגם אלפרד בונה (במינכן)

LANCE E. DAVIS & DOUGLASS C. NORTH, INSTITUTIONAL CHANGE AND AMERICAN ECONOMIC GROWTH (1971) 1

DOUGLASS C. NORTH & ROBERT PAUL THOMAS, THE RISE OF THE WESTERN WORLD: A NEW ECONOMIC HISTORY (1973) 2

ויש להן אחיזה מסוימת באקדמיה האירופית גם כיום). בונה לימד באוניברסיטה העברית ברוח הגישה המוסדית האירופית קורסים בכלכלת ארץ ישראל והמזרח התיכון במסגרת תוכנית הלימודים ב"כלכלה וחברה של ארץ ישראל והמזרח התיכון", שקדמה במחצית השנייה של שנות הארבעים לתוכנית הלימודים בכלכלה. לימים הוא הפך לראש המחלקה לכלכלה ולדיקן הפקולטה למדעי החברה. עם פטירתו של בונה בשנת 1959, והמעבר לאוניברסיטת תל אביב של יהודה הרשלג תלמידו (שלימד גם הוא קורסים בכלכלת המזרח התיכון בגישה ההיסטורית-מוסדית), נחתמו למעשה תקופת בונה ומורשתו במחלקה לכלכלה של האוניברסיטה העברית.

התלמידים הושפעו יותר מפטינקין וגישתו?

ללא ספק. דן פטינקין, שקיבל את הדוקטורט באוניברסיטת שיקגו בשנת 1947, עלה ארצה מארה"ב בשנת 1949, ועם חידוש הלימודים לאחר מלחמת העצמאות החל ללמד באביב של אותה שנה במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית. פטינקין, שהיה למעשה מייסדו של מדע הכלכלה המודרני בישראל, חשף לראשונה את הסטודנטים שלו לכלכלה האנליטית בלבושה הנאו-קלאסי בתחום המיקרו-כלכלה, ולשילובה של הגישה הקיינסיאנית עם התיאוריה המוניטרית הקלאסית בתחום המקרו-כלכלה. השפעתו של פטינקין על תלמידיו, ש"נשבו בקסמה" של הכלכלה במתכונתה האנליטית, הייתה עצומה, גם בכוח הכריזמה שלו. כשאני הגעתי למחלקה כתלמיד בשנת 1964, המורים שהרכיבו בי ובחבריי תורה, בנוסף לפטינקין עצמו, היו בני הדור הראשון של תלמידיו, שהמשיכו את הוראת הכלכלה על פי הדפוסים האנליטיים והפדגוגיים שהוא יצק.

פרט להיבטים האישיים המובהקים, היה ב"כיבושה" של המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית על ידי הכלכלה האנליטית באמצעות פטינקין ותלמידיו (כאשר תלמידים אחרים שלו הופכים ל"נערי האוצר" הראשונים), גם משום הדהוד לטרנספורמציה שחלה בכלכלה המחקרית האמריקנית עצמה במעבר משנות העשרים והשלושים מרובות הגישות, לשנות ההגמוניה של הכלכלה הנאו-קלאסית לאחר מלחמת העולם השנייה. את הטרנספורמציה הזאת משקפת נאמנה כותרת המשנה שבחרו חוקרי ההיסטוריה של הכלכלה מארי מורגן (Mary Morgan) ומלקולם רותרפורד (Malcolm Rutherford) לאסופת המאמרים שערכו על התפתחות המחקר הכלכלי בארצות הברית שלאחר מלחמת העולם הראשונה: *From*

*Interwar Pluralism to Postwar Neoclassicism*³.

ה"פלורליזם" במחקר הכלכלי של תקופת בין המלחמות שיקף קשת של גישות, ביניהן גם הכלכלה הנאו-קלאסית, שלא נעדרה ממנו. תקופה זו ראתה גם את גיבושה של החשבונאות הלאומית המודרנית, ואת עריכתם של מחקרים כמותיים, שעשו שימוש חלוצי באקונומטריקה ופיתחו אותה – לקראת הפיכתה לכלי מרכזי במחקר האמפירי, המתבסס בחלקו הגדול על מרכיביה התאורטיים-אנליטיים של הכלכלה המודרנית.⁴ אולם בין הגישות השונות לחקר

3 FROM INTERWAR PLURALISM TO POST WAR NEOCLASSICISM (Mary S. Morgan & Malcolm Rutherford eds., 1998) (להלן: **מורגן ורותרפורד**).

4 Mary S. Morgan & Malcolm Rutherford, *American Economics: The Character of the Transformation*, in FROM INTERWAR PLURALISM TO POST WAR NEOCLASSICISM I (Mary Don Patinkin, Keynes and S. Morgan & Malcolm Rutherford eds., 1998) **ראו גם**.

הכלכלה בארה"ב שבין המלחמות בלטה דווקא הגישה המוסרית "הישנה", שהיוותה בעצמה אכסניה למחקרים מגוונים במתודולוגיות ובפרספקטיבות שונות. אלה כללו, בין השאר, מחקרים נרטיביים-איכותניים של מוסדות ותהליכים כלכליים מזה, ועבודות המבוססות על איסוף מוקפד של נתונים כמותיים וטיפול בהם בשיטות סטטיסטיות תיאוריות לשם אפיונם ותיקופם של מחזורי עסקים, מזה. עם הפיכת הכלכלה הנאו-קלאסית להגמונית באקדמיה האמריקנית נדחקה הגישה המוסרית הישנה לשולי המחקר הכלכלי. אולם חלק נכבד מנושאי המחקר המוסרי "הישן" ושיטותיו הפרטניות, שננטשו על ידי הכלכלנים, אומצו על ידי היסטוריונים ומדעני חברה אחרים, בעיקר כאלה שעסקו ועוסקים בסוציולוגיה כלכלית, בחקר ארגונים ובכלכלה פוליטית.

זאת ועוד. חשוב לציין כי על רקע הטרנספורמציה שעברה הכלכלה המחקרית בארה"ב לאחר מלחמת העולם השנייה, והפיכת הצמיחה והפיתוח לנושאים מרכזיים בחשיבה הכלכלית בתקופה זו, החלו כלכלנים צעירים בכמה אוניברסיטאות אמריקניות להפנות את מרצם בשנות החמישים המאוחרות של המאה ה-20 לחקר ההיסטוריה הכלכלית. הם עשו זאת תוך שימוש מודע ומפורש במסגרת המושגית ובשיטות המחקר הכמותיות של הכלכלה הנאו-קלאסית לשם חקירת "העבר הכלכלי". אלה אפשרו להם להתמודד עם שאלות מחקר חדשות של סיבה ותוצאה באשר לתופעות ותהליכים כלכליים בהיסטוריה. עד מהרה הפכו עבודותיהם המגוונות ל"היסטוריה הכלכלית החדשה", שהפכה בשנות השישים לזרם (מתודולוגי) מרכזי בחקר ההיסטוריה הכלכלית, בעיקר של ארה"ב. בין מוביליה בעשור ההוא היו נורת' באוניברסיטת וושינגטון וסטיבן אנג'ל, פוגל באוניברסיטת שיקגו, ו"הצעירים יותר" – סטנלי אנגרמן (Stanley Engerman) ברוצ'סטר; פאול דויד (Paul David) בסטנפורד; פטר טמין (Peter Temin) ב-MIT; ואלברט פישלאו (Albert Fishlow) בברקלי.

מה משך אותך לשיקגו דווקא?

בלימודי התואר הראשון בהיסטוריה כללית היה לי רומן עם ההיסטוריה הרוסית בזכות מיכאל (מישל) קונפינו, שהיה בשנות השישים (לפני שעבר לאוניברסיטת תל אביב) פרופסור להיסטוריה כללית וללימודים רוסיים באוניברסיטה העברית. אצל קונפינו לקחתי קורסים וסמינרים בהיסטוריה רוסית של המאה ה-19, והוא החל לדבר על ליבי לשקול בעתיד לימודי דוקטורט בהיסטוריה כלכלית של רוסיה, וגם ציין את אוניברסיטת שיקגו כאחת האוניברסיטאות החשובות בתחום. בינתיים סיימתי את לימודי התואר הראשון והתחלתי בסתיו 1966 בלימודי מוסמך בכלכלה בירושלים. באותה שנה החל נחום גרוס ללמד במחלקה לאחר שחזר מלימודי הדוקטורט בהיסטוריה כלכלית בברקלי, אני שימשתי כעוזר הוראה שלו והשתתפתי בהמשך בסמינר שנתן לתלמידי מוסמך על סוגיות במהפכה התעשייתית. בסמינר זה ובשיחות בינינו נחשפתי לראשונה למחקריהם של ההיסטוריונים הכלכליים החדשים דאז, והדברים ריתקו אותי וחיזקו בי את הרצון להמשיך ולהשתלם בתחום. עידוד נוסף קיבלתי מארקדיוס קאהן (Arcadius Kahan), היסטוריון כלכלי מוביל של רוסיה והיהודים באימפריה הרוסית, שהיה פרופסור לכלכלה באוניברסיטת שיקגו והגיע לארץ בסתיו 1967 כפרופסור אורח במחלקה לכלכלה ובחוג ללימודים רוסיים באוניברסיטה העברית. בהמלצתו של קונפינו מוניתי

Econometrics: On the Interaction between the Macroeconomic Revolutions of the Interwar Period, 44 *ECONOMETRICA* 1091 (1976)

לעזור מחקר והוראה של קאהן, שבין השאר יידע אותי על הלימודים המתקדמים בכלכלה באוניברסיטת שיקגו בכלל, ועל הנעשה בה בתחום ההיסטוריה הכלכלית בפרט. כל אלה הניעו אותי להגיש מועמדות ללימודי דוקטורט באוניברסיטת שיקגו, והתקבלתי – לא הצטערת לרגע שהגעתי לאוניברסיטה הזאת.

בשיקגו זכיתי להיחשף מקרוב לאחד מבתי היוצר המרכזיים של ההיסטוריה הכלכלית החדשה, שהסדנה בהיסטוריה כלכלית בהנהגתו של רוברט פוגל, שבה השתתפתי בקביעות, הייתה במרכזו. כמו כן, גם לקחתי חלק (לאחר קבלת הדוקטורט על תרומת הרכבות לשוק הפנימי ברוסיה הצארית בהדרכת פוגל וקאהן, ולפני חזרתי ארצה) בפרויקט המחקרי שהוביל לספרם המשותף של פוגל ואנגרמן על העבדות בארה"ב *Time on the Cross*,⁵ ומאוחר יותר גם חוויתי מקרוב את הפלוגתא הסוערת שהספר עורר.⁶

כשחזרת לירושלים אחרי שיקגו, איך חווית את הדברים?

כשחזרתי לירושלים בסתיו 1972, מתכונת ההוראה בהיסטוריה כלכלית במחלקה לכלכלה כבר הייתה שונה לחלוטין מהאופן התיאורי-כרונולוגי שאפיין אותה עד אמצע שנות השישים. נחום גרוס לימד כבר מזה שש שנים קורסים בהיסטוריה כלכלית שבהם הופנמו ממצאי המחקר הכלכלי החדש בתחום. כשהצטרפתי למחלקה המשכתי יחד איתו לפתח בה את ההיסטוריה הכלכלית כתחום שמתבסס בעיקר על דפוסי החשיבה והמתודולוגיה של הכלכלה המודרנית, אך זאת בלי לזנוח את "ארגז הכלים" הטיפוסי של "סדנת ההיסטוריון".

היו מאבקים עם היסטוריונים, או שהם לא התעניינו?

ההיסטוריונים לא כל כך התעניינו בסוגיות המתודולוגיות, וגם לא זכורים לי מאבקים כלשהם עם ההיסטוריונים בחוגים ההיסטוריה. יתרה מזאת, בנושאים בעלי עניין משותף ניהלנו איתם שיח פורה ומפריה. בשלב מאוחר יותר גם נתתי קורס להיסטוריונים שעסק בסוגיות של מתודולוגיה ותוכן בחקר ההיסטוריה הכלכלית; השתתפו בו מי שהיו אז תלמידים מתקדמים בהיסטוריה ובסוציולוגיה, כמו אלכסנדר יעקובסון ולב גרינברג. בקורס המשותף שלימדנו, נתן זוסמן (שהצטרף למחלקה בשנת 1993) ואני, בהיסטוריה כלכלית של המערב, השתתפו גם לא מעט תלמידים של החוגים להיסטוריה באוניברסיטה העברית.

במחלקה לכלכלה התקבל תחום ההיסטוריה הכלכלית באופן שעסקנו בו מחקרית ולימדנו אותו, נחום גרוס, נתן זוסמן ואני, בברכה. גם חברי מחלקה ותיקים אחרים כמו חיים ברקאי, נדב הלוי ואפרים קליימן "חטאו" לעיתים ב"גיחות מחקריות" לשדה ההיסטוריה הכלכלית. בשנים האחרונות הצטרפו למחלקה שני חברי סגל צעירים שעיסוקם העיקרי הוא היסטוריה כלכלית, וחבר סגל נוסף שהיסטוריה כלכלית היא בין תחומי מחקרו, כך שחיוניות התחום ממשיכה להישמר בה. גם במחלקות לכלכלה של מרבית האוניברסיטאות האחרות מתקיימת פעילות נמשכת, אף כי מצומצמת משהו, בהוראה ובחלקן גם במחקר, בהיסטוריה כלכלית.

ROBERT FOGEL & STANLEY L. ENGERMAN, TIME ON THE CROSS: THE ECONOMICS OF AMERICAN NEGRO SLAVERY (1974) 5

להרחבה בעניין פוגל ותרומתו המדעית ראו קובי מצר "בוב (רוברט) פוגל 1926–2013" אתר האגודה הישראלית להיסטוריה כלכלית <https://sites.google.com/site/nhaisrael>. בקישור המצורף מצויה גם סקירתו של רון חריס על נורת', אשר קיבל את הפרס יחד עם פוגל בשנת 1993.

אולם הנוכחות המצומצמת יחסית של היסטוריה כלכלית במחלקות לכלכלה באוניברסיטאות אינה מעידה על מצבו הנוכחי של התחום בישראל, שבמידה רבה הפך (או אולי חזר להיות) מרובה היבטים וגישות מחקריות בין ורב-תחומיות, המעורר עניין הרבה מעבר לגבולותיהן של המחלקות לכלכלה (כאן ובעולם). יעידו על כך רשימת 300 חברי האגודה הישראלית להיסטוריה כלכלית, על מגוון המסגרות האקדמיות שאליהן הם משתייכים ועל שלל נושאי המחקר ושיטותיו שבהם הם עוסקים. מעניין לציין בהקשר זה את ריבוי החוקרים בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת תל אביב שעוסקים בהיסטוריה כלכלית בהיבטיה המשפטיים והמוסדיים. בהם נשיא האגודה הישראלית להיסטוריה כלכלית, רון חריס, שיש לי הזכות והעונג להיות מרואייין כאן על ידו ועל ידי עמיתנו, דרור גולדברג, מזכיר האגודה, שמחזיק בתיק" ההיסטוריה הכלכלית באוניברסיטה הפתוחה.

ב. השכלה גבוהה ופריפריה ישראלית

היית עשרות שנים בלב הממסד של ההשכלה הגבוהה – באוניברסיטה העברית – כסטודנט, אחר כך כפרופסור בכל השלבים, ועברת לאוניברסיטה הפתוחה בשלב מאוחר, שזה יותר מתקשר לנושא של מדינת הרווחה, כי באוניברסיטה הפתוחה יש אוכלוסיות שבחלקן הן לא במיינסטרים הישראלי – יחסית הרבה חרדים וערבים ועולים חדשים – וגם אנשים שהם לא סטודנטים רגילים – אנשים שעובדים במשרה מלאה. איך השתנו הדברים מבחינתך? מה הפתיע אותך?

לא הופתעתי, כי ידעתי פחות או יותר מקריאת חומרים כתובים, ומהיכרות עם חברים ועמיתים שהיו קשורים לסביבת האוניברסיטה הפתוחה מה אפגוש בה. אבל אין כהשתתפות פעילה בתוך הסביבה הזאת כדי לחוות אותה על כל היבטיה ומשמעויותיה. מבחינת אופי הלימודים ומבנה המערכת האקדמית והמנהלית ותפקודה, מצאתי באוניברסיטה הפתוחה, מטבע הדברים, עולם שונה מזה שהייתי רגיל אליו באוניברסיטה העברית.

אשר לאוכלוסיית הסטודנטים מן הפריפריה הגאוגרפית, האוניברסיטה הפתוחה איבדה מייחודה לעומת התקופה שקדמה להקמת המכללות הציבוריות, שחלק נכבד מהן פנה לציבור מן הפריפריה שלא הגיע לאוניברסיטאות ומצא קודם לכן מענה לביקוש שלו להשכלה גבוהה באוניברסיטה הפתוחה. ואכן, שיעור הסטודנטים לתואר ראשון באוניברסיטה הפתוחה שמתגוררים במחוזות הצפון והדרום הוא כיום, בדומה לאוניברסיטאות האחרות, רק כ-26 אחוז מכלל תלמידיה לתואר הראשון, בדומה לאוניברסיטאות האחרות, בעוד שבמכללות המתוקצבות על ידי הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן: ות"ת) שיעורם מגיע ל-44 אחוז. כמו כן, שיעור הסטודנטים מן הפריפריה החברתית-כלכלית כמו ערבים, חרדים ויוצאי אתיופיה באוניברסיטה הפתוחה אינו שונה כיום משיעורם בכלל מערכת ההשכלה הגבוהה (שיעור הערבים באוניברסיטה הפתוחה, שהוא כ-14 אחוז מכלל הלומדים בה, אף נמוך משיעורם במערכת ההשכלה הגבוהה כולה, שמגיע ל-17 אחוז ויותר). עם זאת, מספר הסטודנטים והסטודנטיות מהמגזר החרדי שלומדים באוניברסיטה הפתוחה (כ-2,200) שווה למספרם בכל שאר האוניברסיטאות גם יחד.⁷

7 הנתונים בפסקה זו לקוחים מפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס) והמועצה להשכלה גבוהה (להלן: מל"ג). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סטודנטים במוסדות להשכלה

המאפיין הבולט של האוניברסיטה הפתוחה בקשר לאוכלוסיות הללו הוא תוכניות הסיוע שלה, הן בתחום החומרי והן, ובעיקר, בתחום האקדמי. בנוסף לתוכניות כמו "שער לאקדמיה", שנועדו לסייע לסטודנטים בדואים שבה האוניברסיטה הפתוחה לוקחת חלק פעיל, היא מפעילה במזרח ירושלים תוכניות סיוע וקידום בעברית ובמדעים. עבור הקהילה החרדית פיתחה האוניברסיטה הפתוחה מערך מקצועי של שילוב וליווי סטודנטים וסטודנטיות שבמסגרתו היא גם מפעילה תוכניות לימודים מובנות במדעי המחשב, ניהול ופסיכולוגיה בכמה סמינרים חרדיים לבנות. יתרונה של האוניברסיטה הפתוחה מבחינתם נעוץ בכך שהיא מאפשרת להימנע משהות בקמפוס אוניברסיטאי פתוח. האוניברסיטה הפתוחה הייתה גם חלוצה בפיתוח תוכניות תמיכה אקדמיות וחומריות בסטודנטים יוצאי אתיופיה.

את דרכה התחילה האוניברסיטה הפתוחה באמצע שנות השבעים כמוסד של מתן הזדמנות שנייה לחסרי תעודת בגרות ולכל מי שמסיבה כלשהי לא יכול היה להשתלב במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, או שדרכו לא צלחה בה. אולם בשנים האחרונות, מבלי לזנוח כהוא זה את יעדיה החברתיים, שאותם היא ממשיכה ותמשיך לקדם, האוניברסיטה הפתוחה פונה גם לציבור מגוון יותר של סטודנטים בכוח. חלקו מוצא בה את מבוקשו הודות לאפשרות שניתנת לו לשלב בה, בו בזמן, לימודים וקידום קריירה תעסוקתית. לאפשרות זו תורמת, ללא ספק, הגמישות הרבה במונחים של משך הלימודים ובחירת הרכב המובנים במתכונת הלימודים שלה.

הבעיות של חרדים וערבים הן לא רק נושא של מדינת הרווחה. בנק ישראל אומר כבר שנים שסיבה עיקרית לפער בינינו למדינות מפותחות אחרות בתוצר לנפש היא פריון העבודה הנמוך של חרדים וערבים.

נראה לי שהבעיה איננה פריון העבודה של עובדים ממגזר זה או אחר במקומות העבודה שלהם, אלא פריון העבודה בכללו שהוא נמוך בישראל יחסית למדינות ה-OECD. ניתן ליחס זאת לגורמים כמו תשתיות לקויות או חסרות; בעיות של רגולציה וביורוקרטיית יתר; וחוסרים של הון השכלתי בקבוצות אוכלוסייה מסוימות (למשל חרדים וערבים) הנדרש לשם השתלבות פורייה בשוק העבודה הנוכחי.

השאלה הגדולה מבחינת מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה היא – איך מתגברים על החוסרים הללו? אני חושב שמערכת ההשכלה הגבוהה היא שלב מאוחר מדי כדי לטפל בהם באופן יסודי. את הפערים בהשכלה הנדרשת שנובעים מליקויי החינוך היסודי והתיכוני שאיתם מגיעים חלק מהסטודנטים בכוח למערכת ההשכלה הגבוהה, קשה לסגור בה. במילים אחרות, תיקון החוסרים הקיימים צריך להיות משימתה של מערכת החינוך הבית-ספרית. בין אם מדובר בלימודי ליבה בקהילה החרדית, ובין אם בהקניית כישורי שפה מספקים בעברית לאוכלוסייה הערבית.

מערכת ההשכלה הגבוהה יכולה לפי דעתי להציע פתרון חלקי בלבד, אם כי לא חסר חשיבות, לבעיה על ידי יצירת שלב ביניים של מכינות קדם-אקדמיות של עד שנתיים,

גבוהה, תשס"ח-תש"פ (2019/20-2007/8), <https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2019.aspx>; המועצה להשכלה גבוהה לקטי נתונים לקראת פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשפ"א-2021/2020 ותשפ"ב-2022/2021, <https://che.org.il/> (להלן: לקטי נתונים לפתיחת שנת הלימודים).

שיסייעו לסגירת הפערים לפני הכניסה ללימודים האקדמיים הרגילים. אם לא נעשה זאת (וכל עוד מערכת החינוך היסודי והתיכון לא תעשה את העבודה הנדרשת) נמשיך לראות נשירה יחסית גבוהה מלימודים אקדמיים בקרב קבוצות אוכלוסייה שהגיעו אליהם ללא ההשכלה והכישורים המוקנים שנדרשים כדי להצליח בה.

האם תואר ראשון דמוי college יכול להוות תחליף חלקי לבית ספר יסודי ותיכון?
האם אמרת college או community college?

שאלה טובה. יכול להיות college או community college.

אפשר להפוך את מערכת המכינות הקדם-אקדמיות למעין community college שנתיים, שמאפשר מעבר ללימודים אקדמיים שמובילים לתואר ראשון. המודל הקליפורני עושה בדיוק את זה. ה-community college שם מיועד אומנם לבוגרי 12 שנות לימוד, אבל אנחנו יודעים שהחינוך התיכוני האמריקני הוא מאוד הטרוגני ברמתו, לכן ה-community college יכול להוות תחליף ללימודים תיכוניים ברמה נמוכה. זו מערכת שאינה קיימת בארץ, אבל היא מצביעה על כיוון שיכול להבשיל לאמצעי יעיל שיכול לסייע לסגירת פערים השכלתיים.

**במחקר שלך כתבת על הכלכלה המחולקת של ארץ ישראל המנדטורית.⁸ האם גם ההשכלה הגבוהה היא מחולקת?
באיזה מובן?**

זאת שאלה פתוחה.

היא מחולקת מוסדית, זה דבר אחד. האם היא מחולקת גם לפרטית-ציבורית? במידה מסוימת: יש לנו כיום מכללות פרטיות ואוניברסיטה פרטית. חלק מן החלוקה, אם קיימת, הוא לדעתי תוצאתי. זאת אומרת מי לומד היכן, אבל באשר לחלוקה חדה וברורה, למה התכוונת?

אוניברסיטאות רגילות לעומת האוניברסיטה הפתוחה (חרדים, ערבים או עולים חדשים) והמכללות.

כאן צריך לעשות שתי הבחנות: האחת מתייחסת למאפיינים של אוכלוסיית הסטודנטים והאחרת למאפייניה הארגוניים-מוסדיים של האוניברסיטה הפתוחה. באשר להבחנה הראשונה, עולה השאלה האם תמהיל הסטודנטים באוניברסיטה הפתוחה שונה עד כדי כך מהאוניברסיטאות האחרות כדי להפוך אותה לאחרת מנקודת המבט הזו. היום, כפי שכבר ציינתי, לא תמצא הבדלים משמעותיים בהרכב הסטודנטים לפי קבוצות אוכלוסייה ומקום מגורים בין האוניברסיטה הפתוחה לשאר האוניברסיטאות. ההבדלים בין אוכלוסיות הסטודנטים בולטים בעיקר בשני היבטים: היבט אחד הוא שיעור חסרי תעודת הבגרות בין מקבלי התארים של האוניברסיטה הפתוחה, שנובע מהקבלה הפתוחה ללא תנאי קדם כלשהם ללימודי התואר הראשון (בקרוב 3,884 מקבלי התארים בשנת 2020, 17 אחוז היו ללא תעודת

8 ספרו פורסם ב־1998 בהוצאת Cambridge University Press, וטוען שכלכלת ארץ ישראל לא הייתה מאוחדת אלא מחולקת בין משק יהודי ומשק ערבי, שלא היו מנותקים זה מזה אך שונים זה מזה במאפייניהם העיקריים. JACOB METZER, THE DIVIDED ECONOMY OF MANDATORY PALESTINE (1998).

בגרות). ההיבט השני הוא הגיל הגבוה של הסטודנטים באוניברסיטה הפתוחה, ובעיקר של מקבלי התארים, לעומת שאר המוסדות להשכלה גבוהה. הגיל החציוני של תלמידי התואר הראשון באוניברסיטה הפתוחה בשנת 2020 היה 28, לעומת 26.5 באוניברסיטאות ו-25 במכללות. הברדל זה היה ודאי גדול יותר אילו ניתן היה לנכות ממספרי הסטודנטים לתואר ראשון את 1,878 תלמידי התיכון שלמדו לתואר ראשון באוניברסיטה הפתוחה בשנת 2020, רובם (1,669) בתוכנית המובנית בשיתוף משרד החינוך של "אקדמיה בתיכון". בקרב מקבלי התארים פער הגילים הוא, כאמור, גדול הרבה יותר. הגיל החציוני של מקבלי תואר ראשון ושני באוניברסיטה הפתוחה היה בשנת 2020 34 ו-39, בהתאמה. בכלל המערכת (כולל האוניברסיטה הפתוחה), הגיל החציוני בשנה זו היה 27.4 בקרב מקבלי התואר הראשון ו-33.6 בקרב מקבלי התואר השני.⁹ הפערים הללו משקפים הן את גילם המבוגר יחסית של הסטודנטים באוניברסיטה הפתוחה והן, ואולי בעיקר, את גמישותה של מתכונת הלימודים שלה שמאפשרת את משכם הארוך.

ההבחנה השנייה, הארגונית-מוסדית, מעמידה בכירור את האוניברסיטה הפתוחה מצד אחד ואת אוניברסיטאות הקמפוס והמכללות מן הצד האחר. אבל אם שאלתך מכוונת לבידול אפשרי של תלמידי האוניברסיטה הפתוחה, למשל על ידי האוניברסיטאות האחרות בקבלה ללימודי תואר שני, בידול כזה אינו קיים כלל. יתר על כן, לאוניברסיטה הפתוחה יש הסכמים עם כל האוניברסיטאות החברות בור"ה (ועד ראשי האוניברסיטאות) שמאפשרים לתלמידים מצטיינים של האוניברסיטה הפתוחה בשנת הלימודים הראשונה לתואר הראשון להתקבל לשנת הלימודים השנייה בחוגים סלקטיביים שונים באוניברסיטאות השותפות להסכמים הללו. אם שאלתך מתייחסת להשפעות של מוסד הלימודים על השכר ובאמצעותו על הריבוד הכלכלי של הבוגרים, קיימים מחקרים שמצביעים על יתרונות של בוגרי האוניברסיטאות בתחום השכר על פני בוגרי מכללות, אולם לא ידוע לי על מחקרים דומים שבדקו את השכר של בוגרי האוניברסיטה הפתוחה לעומת בוגרי מוסדות אחרים.

ג. תוכני ההוראה ושוק העבודה

עד כמה מה שמוצע באוניברסיטה הפתוחה זה השכלה כללית וכלים בסיסיים, לעומת הכשרה לשוק העבודה? בעיקר כשאתה משווה את זה לאוניברסיטה העברית מצד אחד ולמכללות הפרטיות מצד שני, איפה אתה ממקם את זה?

השאלה מתייחסת בעיקר לתמהיל מצד ההיצע. אם אני מסתכל על המכללות, גם הציבוריות ובעיקר הפרטיות, הדגש הוא בראש ובראשונה על לימודים אקדמיים מובלי שוק, שמטרתם להקנות השכלה אקדמית שתאפשר השתלבות מקצועית בשוק העבודה. האוניברסיטה הפתוחה מציעה גם היא מסלולי לימוד כאלה אבל בתחומים מצומצמים יותר. מבחינה זאת, היא דומה יותר לאוניברסיטה העברית ולשאר האוניברסיטאות מאשר למכללות, משום שתמהיל הלימודים שלה הוא תמהיל אוניברסיטאי שאפשר לכנותו קלאסי, שבו מוצעים מסלולי לימודים מגוונים במדעי הרוח והחברה, ובמדעי החיים ומדעים מדויקים.

9 הנתונים שמתייחסים לכלל המערכת לקוחים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה השנתון הסטטיסטי לישראל 2021 – מספר 72, פרק 4, <https://www.cbs.gov.il>

לחלק ממסלולי הלימוד יש גם מרכיבים של הכשרה מקצועית. בולטים בהקשר זה לימודי ניהול, מנהל עסקים וחשבונאות, כמו גם הנדסת תעשייה וניהול, הנדסת תוכנה, מדיניות ציבורית, חינוך ופסיכולוגיה חברתית.

אז גם היא נתקלת באותם הקשיים שהאוניברסיטאות האחרות נתקלות בהם – גיוס תלמידים למדעי הרוח ולחלק מהמדעים הבסיסיים. איך אתה רואה את זה מבחינה מערכתית כלכלית, את הנהירה הגוברת למקצועות פרקטיים על פני מדעי החברה, הרוח והטבע? אני לא בטוח שזה נכון לגבי מדעי הטבע היום.

ביולוגיה, כימיה? מדעי המחשב והנדסה לא.

גם ללימודי ביולוגיה הביקוש גבוה יחסית, בעיקר בשנים האחרונות שבהן התפתחו מאוד התחומים הביורטכנולוגיים (מספר הסטודנטים שלומדים ביולוגיה לתואר ראשון בכלל המערכת מגיע כיום ל-6,000 ויותר ומשקף גידול של 29 אחוז מאז 2010).¹⁰ הבעיה אכן בולטת במדעי הרוח ובמדעי החברה הלא-פרופסיונליים. זה נכון גם לגבי האוניברסיטה הפתוחה, שמנסה להתמודד איתה כמו שאר האוניברסיטאות, בין השאר על ידי יצירת ביקוש לקורסים מרחיבי דעת בתחומי לימוד שונים מאלה שהסטודנטים בחרו. זאת, לדוגמה, באמצעות חיוב הסטודנטים לתואר ראשון להשתתף בקורסים הללו. כיוון אחר שהאקדמיה בארץ, לרבות האוניברסיטה הפתוחה, מקדמת בשנים האחרונות כדי להגדיל את כוח המשיכה של מדעי הרוח הוא שילובם בתוכניות רב-תחומיות כמו מדעי הקוגניציה ופכ"מ (פילוסופיה, כלכלה, מדע המדינה), ופיתוח תחומי סינרגיה בין מדעי הרוח למדעי המחשב, כמו "מדעי הרוח הדיגיטליים".

מה אתה אומר על האמירות ששומעים יותר ויותר בקרב הדור הצעיר, שלא צריך תואר אקדמי כדי להשתלב בשוק העבודה, לפחות בחלקים הגבוהים שלו, בהייטק, שעדיף להתחיל לעבוד מאשר ללמוד.

המחקרים שקיימים על התפלגות השכר לפי רמות השכלה אינם תומכים באמירות הללו.¹¹ אם כי יש ודאי מוקדי תעסוקה, בעיקר בתחום ההייטק, שבהם יש ביקוש גבוה לעובדים בעלי כישורים והכשרה מעשית, כמו בוגרי יחידות עתירות טכנולוגיה בצבא, עוד לפני שהם פונים להשכלה הגבוהה, או אפילו כתחליף לצורך בהשכלה הגבוהה. אבל כלית אני עדיין מצפה לראות את תוצאות המחקר שיבטל את הפרמיה להשכלה גבוהה במונחי שכר גם בתחומים הללו.

10 קטי נתונים לפתיחת שנת הלימודים, לעיל ה"ש 7.

11 על התשואה להשכלה גבוהה בישראל ראו מחקרם הממצה של לאה אחרות, אלעד גוטמן, נעם זוסמן, עידן ליפניר וענבל מעיין "התשואה במונחי שכר להשכלה הנרכשת באוניברסיטאות ובמכללות" בנק ישראל-סדרת מאמרים לדיון (2018). להרחבה בנושא התשואה ללימודים לתואר הראשון (רמת הקולג') בארה"ב ראו למשל, Philip Oreopoulos & Uros Petronijevic *Making College Worth it: A Review of Research on the Returns to Higher Education* (NBER Working Paper 19053, 2013).

לרעתך התפקיד העיקרי של ההשכלה הגבוהה היום הוא בסלקציה, בסיגנל, בבחינה מי רוצה ומסוגל, או במתן כלים בסיסיים של חשיבה, קריאה וכלים פרקטיים יותר שאפשר ליישם אותם בשוק העבודה?

נטיית הלב שלי היא לתפיסת ההשכלה הגבוהה כאולפנה לחשיבה ביקורתית ויכולת ניתוח, תוך כדי העשרה השכלתית, שבוודאי גם מעצימות את כישורי כוח העבודה של הסטודנטים. אבל אני מודע לכך שתפיסה "טהרנית" זו כבר אינה תופסת כיום, ולא ניתן לבטל את ההכשרה האקדמית-מקצועית. עם זאת, לא הייתי רוצה לראות את האוניברסיטה כמוסד שעיקר עניינו הוא הענקת הכשרה מקצועית.

זה מביא אותי גם לצורך לברר לעצמנו, כיצד יש לתפוס את המוסד שניתן לו רגולטורית (על ידי המל"ג) האישור להשתמש בשם "אוניברסיטה". השאלה התעוררה לאחרונה עם האישור שהמל"ג נתנה למרכז הבינתחומי, שמרבית הלימודים שמוצעים בו הם בתחומים יישומיים שמעניקים הכשרה אקדמית מקצועית, לשנות את שמו ל"אוניברסיטת רייכמן"; האישור ניתן ללא דיון בשאלה, שהמל"ג אף פעם לא דנה בה, מה נדרש ממוסד אקדמי כדי להיות או להפוך לאוניברסיטה. חשוב מאוד לדעתי שדיון כזה ייערך.

האם יש בישראל תופעה שהיא קצת אנומלית? במובן שיש פה רגרסיביות: כשאתה משווה מכללות פרטיות לאוניברסיטאות, בעצם אנשים שמגיעים מרקע סוציו-אקונומי נמוך יותר משלמים שכר לימוד גבוה יותר כדי לקבל תואר ששווי השוק שלו נמוך יותר. זה נכון, אתה צודק לגמרי. בהחלט יש פה רגרסיביות. אני לא בטוח שהסטודנטים הללו לא היו יכולים להתקבל, חלקם, לאוניברסיטאות הציבוריות, ורובם למכללות הציבוריות שבהן שכר הלימוד הוא מתוקצב. אבל יכול להיות שהם מחפשים ומקבלים במכללות הפרטיות (וניקח כדוגמה את מה שהיה עד היום המרכז הבינתחומי) תשואה נוספת לאו דווקא כספית, כמו networking למשל.

הבינתחומי הוא באמת קצת שונה. אבל אם אתה מסתכל על מכללות כמו אונו, שערי משפט ונתניה.

לאונו יש כוח משיכה בולט בקרב החרדים, משום שהיא מנהלת את מסלולי הלימודים המיועדים להם בהפרדה מגדרית על פי הנחיות הממסד החרדי. מכללת שערי משפט והדומות לה נותנות מענה לביקוש הגבוה ללימודי משפטים, שמגבלות הכניסה באוניברסיטאות אינן מאפשרות להיענות לכולו במסגרתן.

מה מהות הכשל פה? האנשים האלה יכלו ללמוד מדעי החברה או הרוח באוניברסיטאות. בוחרים ללמוד משפטים במכללות באופן שאינו פותח להם את שער הכניסה לחלקים הגבוהים יותר של המקצוע.

זה דומה במידה מסוימת למצבם של הסטודנטים לרפואה שלומדים בחוץ לארץ.

להבריל שברפואה יש ביקוש בסוף הדרך למי שלמד בחו"ל בזמן שבמשפטים אין ביקוש, אז נראה שיש פה איזשהו כשל בהעדפות.

זה נכון, וכאן אתה צודק לגמרי. במשפטים יש כשל. אני לא בטוח שזה כשל שוק, כי האינפורמציה קיימת, אבל יכול להיות שמשתקף כאן תהליך התאמה ארוך שיש בו פיגור

מסוים. אם כי ראוי לציין שמספר לומדי המשפטים לתואר ראשון ירד מאז 2010 בכמעט 8 אחוזים, לעומת גידול של כ-17 אחוזים בכלל תלמידי התואר הראשון.¹²

זה המפלט של כלכלנים כשאינן להם הסבר טוב יותר. השאלה אם אין הסבר טוב יותר, כי זה כבר נמשך 15-20 שנה.

ייתכן שחלק מהפתרון, לפחות עד שהשוק והציפיות יגיעו לשינוי משקל יציב, הוא פנייתם של חלק מבוגרי משפטים לתחומי תעסוקה שונים מעריכת דין.

הרבה מהם לא יהפכו לעורכי דין. השאלה אם הם לא היו מקבלים תמורה טובה יותר אילו למדו מדעי החברה או הרוח באוניברסיטאות ושילמו פחות שכר לימוד.

אתה צודק, ייתכן שהם יקבלו תמורה הולמת יותר בתחומים הללו. אני לא יכול לתת לך תשובה מעבר לתחושה האינטואיטיבית, שאולי לימודי המשפטים קוסמים לרבים. זו כבר תשובה מתחום "הטעמים" שאליה אנחנו נמלטים כשאינן לנו הסבר טוב יותר.

רגולציה יכולה לעזור באיזושהי צורה?

ייתכן. אבל אינני חושב שהרגולטור צריך להתערב, משום שזהו מדרון חלקלק. היום רגולטור ימצא דרך למנוע מרבים ללמוד משפטים בדרך כלשהי, מחר זה יכול להגיע לפילוסופיה. לא הייתי רוצה שהרגולטור יתערב בבחירת תחומי הלימוד. צריך להמשיך לאפשר בחירה חופשית בנושא זה. את "מחירה" ישלמו אלה שיתכבדו בדיעבד כי שגו בה. יותר אין לי מה לומר על כך: ייתכן שאתה צודק ואני באמת כלכלן מקולקל.

האינטואיציה שלי אומרת שצריך לחייב את המוסדות להשכלה גבוהה ביותר disclosure ולא לשלול מהם אקרדיטציה. כי הרי אתה לא יכול להשתמש בכלי ות"ת מול המכללות הפרטיות, אתה יכול להשתמש רק בכלי מל"ג.¹³

אני איתך לגמרי בעניין זה. המוסדות להשכלה גבוהה חייבים להתנהל בשקיפות מלאה, כמו למשל לגבי שאלות מהטיפוס של: מהו שיעור ההצלחה בבחינות אצלכם? מי הם המורים שלכם? מה טיב הכשרתם האקדמית? מהו הסילבוס שלכם לעומת מוסדות אחרים? מהם אחוזי הנשירה? אבל לא הייתי מטיל על הרגולטור לתקן את מה שנראה לנו ככשלים של השוק. תחרות עם אינפורמציה רבה ככל שניתן באמצעות השקיפות הנדרשת נראית לי כנונה יותר ויעילה יותר גם בשוק ההשכלה הגבוהה.

ד. רגולציה וחוק המועצה להשכלה גבוהה

האם בכלל צריך מועצה להשכלה גבוהה וחוק המועצה להשכלה גבוהה?¹⁴ שלושתנו עשינו דוקטורט בארצות הברית, ואין שם איזה מוסד פדרלי שמחליט מי ייקרא "אוניברסיטה" ומי לא.

החשיבות העיקרית של חוק המועצה להשכלה גבוהה נעוצה לדעתי בהבטחת האוטונומיה של מוסדות ההשכלה הגבוהה. לשם כך, ולשם קביעת אמות מידה מקובלות למרכיבים

12 לקטי נתונים לפתיחת שנת הלימודים, לעיל ה"ש 7.

13 ראו דיון להלן על הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) שבמועצה להשכלה גבוהה (מל"ג).

14 חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

בסיסיים של המערכת (כמו תוצרי ההוראה האקדמית), חיוני גם קיומה של המועצה להשכלה גבוהה עצמה. אולם למרות שאינני מצדד בביטול המל"ג, אני דוגל בצמצום משמעותי של תפקידה כרגולטור. אין לי ספק שהתנהלות המל"ג סובלת מרגולציית יתר. קיימת כאן דינמיקה של רגולטור, אשר כמו כל ארגון דואג לשמר את כוחו. כיצד אתה משמר את הכוח? על ידי כך שאתה עוסק ברגולציה פרטנית. ואכן הרגולציה של המל"ג מאופיינת ללא כל ספק ב־micromanagement קיצונית: הצורך באישור כל תוכנית חדשה וכל איזה שינוי שם של תוכנית, וכיוצא באלה. כאן בהחלט יש בעיה. אני חושב שצריך ללמוד מהמערכת האמריקאית כיצד להמעיט בצורך ברגולציה ובאקדמיטציה על שלל היבטיה. אבל, כאמור, התחליף צריך להיות מערכת שכל רכיביה מופעלים ופועלים בשקיפות מלאה.

האם השקיפות נוצרת באמצעות תחרות או באמצעות רגולציה שמחייבת disclosure?
 היום היא נוצרת באמצעות הדרישות של הרגולטור. אבל חלק מהמידע שהמוסדות חייבים להעביר לרגולטור אינו חשוף לציבור, לכן מבחינתי אין זו השקיפות המלאה המתבקשת. ברוב הדברים הרלוונטיים בעיניי אין חובות גילוי, למשל תנאי קבלה, אחוזי השמה, ההשקעה של שקלים פר תלמיד.

אתה צודק. אין שקיפות בתחומים הללו ולפי דעתי צריכה להיות שקיפות מלאה, גם אקדמית וגם תקציבית, ואנחנו צריכים להיות חשופים לכל המידע. בארץ אין מסורת של שקיפות מלאה, בין אם לגבי ביצועיהם של בתי חולים, שלגביהם השקיפות היא חלקית ביותר, ובין אם זה לגבי המערכת האקדמית. אם נגיע למצב של שקיפות מלאה תיווצר תחרות בריאה בשוק ההשכלה הגבוהה, הסטודנט הפוטנציאלי יוכל על בסיסה לבחור בחירה מושכלת את המוסד שבו ילמד, וכנ"ל גם לגבי מועמדים לסגל האקדמי. האקדמיטציה בחלקה הגדול תיותר אז. אבל לא נהיה אנרכיסטים מוחלטים: לא הייתי מבטל את האקדמיטציה לחלוטין, אבל בהחלט הייתי מצמצם את תפקידיה. אתה צודק, בארצות הברית כל אחד יכול להקים לעצמו אוניברסיטה. אני לא בטוח שבמערכת כמו שלנו רצוי להגיע לשם, אבל כדאי ללכת כברת דרך בכיוון הזה.

בארצות הברית יש גורמים חיצוניים שמדרגים אבל פה השוק קטן מכדי לדרג.
 נכון, בארה"ב קיים הדירוג של ה־Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. אבל גם אצלנו מדובר על למעלה מ־60 מוסדות להשכלה גבוהה, וזה כבר מספר שמאפשר דירוג. אם נעבור אל ות"ת, אני חושב שהרעיון שעמד בבסיס הקמתה, דהיינו שהיא תשמש חיץ בהקשר התקציבי וגם התכנוני בין הממשלה למערכת ההשכלה הגבוהה, הוא מבורך. הכוונה היא לא "להפקיע" מהממשלה והכנסת את הסמכות להחליט על גובה התקציב המיועד להשכלה הגבוהה, אלא רק את הקצאתו בין המוסדות ואת סדרי העדיפויות בתוך המערכת. אני גם חושב שהאופן שבו ות"ת פועלת, על ידי תמרוץ של תוכניות ונושאי דגל, כפי שהם נקראים על ידה, הוא מוצלח ונכון. כלומר לא לכפות על המוסדות את סדר העדיפויות של ות"ת, אלא לתמרץ כספית (מעבר להקצבה הרגילה) את המוסדות כדי לעודדם להתגייס למיזמים ולתוכניות שות"ת מקדמת. כללית אני חושב שתמרוץ הוא חשוב משום שכולנו מגיבים לתמריצים. זה מוביל אותי לנקודה שלא שאלתם אותי עליה – על השכר במערכת ההשכלה הגבוהה. לדעתי יש מקום

לתמרוץ דיפרנציאלי מסוים, שגבולותיו ומתכונתו צריכים להיקבע בצורה ברורה, בין אם תקנונית ובין אם הסכמית, כדי לעודד תחרות ולאפשר יתר גמישות במינויים.

האם אנחנו מנסים להחליף מנגנוני שוק במנגנוני תמרוץ שינסו להיות במתאם עם איכות אקדמית, או שעושים תמרוץ על בסיס של מדיניות שמגיעה מלמעלה? אלה דברים קצת שונים. אפשר לשאול אותו דבר גם לגבי השכר.

זאת שאלה נכונה וטובה. אני חושב שחלק מהתמריצים שות"ת מציעה נועדו לייעדים שהם אולי חוץ-אקדמיים, אז אפשר לומר שהמוסדות חופשיים להצטרף או לא להצטרף, אם כי אני מודע לכך שכאשר מוצע תמריץ כספי היכולת הארגונית להתנגד לקבל אותו היא מאוד קטנה.

באשר לדיפרנציאציה אפשרית בשכר, זו יכולה להתממש למשל על בסיס תוספות השכר הניתנות במערכת בגין זכייה במענקי מחקר תחרותיים. אבל זאת, לדעתי, רק בתנאי שהתוספות הללו תנותקנה מגודלם של המענקים (כדי למנוע הטיה מובנית שממנה נהנים כיום החוקרים במדעים הניסויים, שמענקי המחקר בהם גבוהים בהרבה מהמענקים במדעים העיוניים), ותיקבענה על פי קריטריונים שישקפו את מידת התחרות וסיכויי הזכייה התחומיים במענקי המחקר.

אם נחזור לסוגיית מל"ג/ות"ת, אחת הבעיות העיקריות לדעתי היא זחילת הפוליטיקה אל תוך המערכת הזאת. הבעיה בלטה לראשונה במינויים למל"ג שקידמה לימור לבנת, בזמן כהונתה כיו"ר המל"ג בתוקף תפקידה כשרת החינוך, והחריפה לאחר מכן במינויים שביצעו שרים נוספים שהיו ממונים על המל"ג, ובניסיונותיהם להשפיע על החלטותיה בנושאים שעמדו בקדמת סדר היום הפוליטי שלהם.

ועדת המשילות במערכת ההשכלה הגבוהה בראשות חגית מסרירון, שמונתה על ידי הממשלה בשנת 2014 ביוזמת שר החינוך דאז שי פירון, התייחסה לבעיה זו בדו"ח שלה (שאחריתו הייתה ב"קבורת מגירה" כמו דוחות של ועדות רבות אחרות במקומותינו). מדו"ח זה אני הייתי מאמץ דווקא את דעת המיעוט של שופטת בית המשפט העליון בדימוס אילה פרוקצ'יה. דעת המיעוט שלה התייחסה לבעייתיות של היות שר החינוך, מתוקף תפקידו ובכוח החוק, יושב ראש המועצה להשכלה גבוהה, שכידו גם הסמכות להמליץ לממשלה על המינויים לחבריה. בניגוד לעמדת הרוב בוועדה הציעה פרוקצ'יה לבטל (בחקיקה) את מינויו של שר החינוך ליושב ראש המל"ג וליצור במקום זאת מנגנון לבחירת דמות ציבורית בעלת מעמד ונטולת זיקה פוליטית לעמוד בראשה. אני הייתי ממליץ בקשר לכך לתת תפקיד משמעותי יותר לאקדמיה הלאומית למדעים בבחירת ראש המערכת הרגולטורית, או לפחות בקביעת המינויים בתוכה.

בתפקוד של מל"ג/ות"ת קיימת גם בעיה של הפוליטיקה הפנימית המונעת על ידי היחסים המורכבים בין האוניברסיטאות והמכללות, שמקשה לא אחת על קבלת החלטות ענייניות מתבקשות בגלל החשש מהשפעות רוחב שלהן על שני סוגי המוסדות.

אחד הדברים שאמרו כמה משרי החינוך האחרונים, לרבות זה שהוא היום ראש הממשלה (מר נפתלי בנט), הוא שהאוניברסיטאות מתנהלות כקרטל ורוצות לשמר את המשאבים לעצמן, ומה שהם עושים זה לא פוליטיזציה אלא הנגשה של השכלה גבוהה לפריפריה על ידי איוש יותר ויותר חברים במל"ג מבין המכללות, והפניית יותר תקציבים למכללות.

אני לא מבטל לחלוטין את הטיעון שהאוניברסיטאות פועלות לעיתים מתוך אינטרס קבוצתי, בין אם בתחומים האקדמיים-מחקריים ובין אם בתחום המנהלי. אבל בין פעילות זו לבין טענת הקרטל קיים מרחק רב. כללית אני חושב שאחת הבעיות היא קיומה של מועצה אחת להשכלה גבוהה המהווה מעטפת לכל המערכת -אוניברסיטאות ומכללות כאחת. התפיסה "הדמוקרטית" לגבי מערכת ההשכלה הגבוהה, שקנתה לה אחיזה במל"ג, מכרסמת בהבחנה המהותית, שצריכה להישמר, לדעתי, בין האוניברסיטאות – שבהן מתבצע רובו הגדול של המחקר האקדמי מרובה העלויות ונוצר עיקר הידע המדעי בארץ – לבין המכללות, שהתמחותן היא בתחום ההוראה, וייעודן הוא לייצר הוראה אקדמית ברמה גבוהה. אני מודע לכך שיש היום בעיות שמקשות מאוד על ההבחנה הזאת, בין השאר בגלל מעמדם של חברי סגל חסרי תקן שנוודדים בין אוניברסיטאות ומכללות, ובגלל הלחץ המוצדק לאפשר לחברי הסגל במכללות לעסוק במחקר. בהקשר זה חשוב לציין שגם בדר"ח ועדת שוחט לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה משנת 2007 (עוד דו"ח שנטמן במגירה), אשר חידד את ההבחנה בין האוניברסיטאות למכללות, אומצה התפיסה שמאפשרת לחברי סגל במכללות לפנות לקרנות מחקר תחרותיות ואף מעורדת אותם לעשות זאת. אולם ההסתייגויות הללו אינן מבטלות, לדעתי, את הצורך בכידול רגולטורי ותקציבי בין האוניברסיטאות למכללות. אם הוא יתבצע תצומצם גם ההתייחסות, לפחות הדימויית-ציבורית, לאוניברסיטאות כאל מועדון סגור שדואג רק לענייניו, שביניהם תופס כמובן קידום המחקר מקום מרכזי.

אתה יכול רק לחדד את הנקודה? כשאתה אומר הבחנה ברמה הרגולטורית, האם הכוונה לשני גופים רגולטוריים שונים? כי אם זה באותו גוף רגולטורי, אז יש מאבק על האיוש של הגוף הזה, ואם זה שני גופים שונים, אז יש מאבק על התקצוב של כל אחד מהם.

אני חושב שאיוש אחר בתוך אותו גוף יהיה מסוכן לביצוע, וגם תועלתו אינה ברורה. עקרונות הייתי חושב על שני גופים רגולטוריים שונים, כאשר התקצוב ברמת-על של חלוקה בין האוניברסיטאות למכללות נקבע חיצונית להם. ייתכן שההקצאה התקציבית בין שני סוגי המוסדות יכולה וצריכה להיעשות על ידי הממשלה, אם כי אפשר גם להסתייג מכך, משום שהממשלה מתוך גישה פוליטית של "כמה דיביזיות יש לאוניברסיטאות" עלולה לשקול שיקולים לא ענייניים בחלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה בין שני טיפוסים המוסדות. במילים אחרות, אין לי פתרון קסם, אבל ככל מקרה נראה לי שכיוון של רגולציה נפרדת יסייע גם לרגולטור עצמו שיוכל לקבל החלטות שהן יותר ענייניות ופחות מוכוונות ל"מה תהיה התגובה של...", "כיצד זה יתקבל על ידי..." או "איך זה ישפיע על...".

אני רוצה לחדד את ההבדל בין תמריץ, שהוא דבר כלכלי, לבין רגולציה, שהיא דבר משפטי. זה מאוד חשוב בכרך הזה. אם אומרים למרצה שהוא חייב לפרסם מאמרים ולא ספרים כדי לקבל קביעות, כי הות"ת נותנת הרבה כסף על מאמרים אבל לא על ספרים, אז זה תמריץ שהופך לרגולציה. אז השאלה היא מה ההבדל בין תמריץ לרגולציה? האם תמריץ הוא בעצם רגולציה בכסות אחרת?

נגעת בנקודה קריטית. יש לה שני היבטים. היבט אחד הוא זה שדיברתי עליו, של תמריץ לעומת רגולציה, וההיבט השני מתייחס לקריטריונים למינוי ומתן קביעות וקידום. בכל מקרה אתה צודק בכך שאם נקבעים כללים לתקצוב המוסדות בהקשר המחקרי על פי קריטריונים

מסוימים, המוסדות מפנימים אותם ובכך הופכים את הקריטריונים הללו לתמריצים כמונחי מינוי וקידום. כי אם הם לא יעשו כך הם ייקנסו תקציבית.

אני זוכר שיושב ראש ות"ת מנואל טרכטנברג דיבר נגד הכלל של עדיפות מאמרים, הוא אמר שצריך לשנות את זה. למה הוא לא שינה את זה? יש משהו מוסדי שמנע את זה ממנו? לאחרונה חלה התקדמות של ממש בעניין. מערכת ה-CRIS החדשה לניטור פרסומים, שכל האוניברסיטאות שותפות לה, אינה עוסקת רק במאמרים אלא גם בספרים.¹⁵ כלי זה יאפשר את שינוי המצב, אשר אני מקווה שיתבטא גם בהתאמת הקריטריונים במודל התקצוב של ות"ת לאפשרות החדשה.

היו במשך השנים טענות, בעיקר מצד חוקרים במדעי הרוח, על כך שפרסום ספרים אינו נספר במסגרת מודל התקצוב של ות"ת. התעוררו כל מיני בעיות מדידה טכניות סביב זה. בעקבות זה כנראה התקדמו למה שאתה דיברת עליו, וזה ליצור כלים לספור ולמדוד. אני מבין שכיום יש גם התקדמות בות"ת בשיתוף האוניברסיטאות לקראת דירוג הוצאות הספרים האקדמיות. צריך לדעתי להכניס למשחק גם כתבי עת בעברית שהם הכולטים בתחומם. ניקח כדוגמה את "ציון", שהוא אולי כתב העת המוביל בהיסטוריה יהודית. יש עוד הרבה מה לעשות בנושא הזה. בינתיים יש להמשיך להתמודד עם בעיית התמריצים והרגולציה, כל אחד בחלקת האלוהים הקטנה שלו. אני יודע למשל מניסיוני בוועדות מינויים באוניברסיטה העברית שמספר הפרסומים בה הוא בעל חשיבות משנית לעומת איכותם. אני מניח שגם באוניברסיטת תל אביב ניתן משקל רציני הרבה יותר לאיכות התוצרים המחקריים. כך ניסיתי לעשות גם באוניברסיטה הפתוחה כשדנו הן במינויים והן בקידומים.

השאלה אם בסופו של דבר ניתן לכמת איכות אקדמית, והאם אפשר להגיע להסכמה מספיק רחבה בין דיסציפלינות לגבי כימות של איכות.

זה יהיה קשה, אבל העולם הולך לאיזו שהיא סטנדרטיזציה בעניין הזה. אני מדבר על העולם של אוניברסיטאות המחקר במערב. גם אם תישאר בעיה, וגם אם הדירוגים למיניהם לא יהיו מוסכמים על הכול, נצטרך כאן בישראל להמשיך לשחק במגרש האקדמי הבינלאומי, כדי לא להידחק לשוליים פרוכינציאליים. אולם עלינו לקחת בחשבון גם היבטים ייחודיים לתרבות האקדמית המקומית.

ה. תרבות, כלכלה, ושיטות הוראה במאה ה־21

כתב העת נקרא "משפט חברה ותרבות". המושג "מוסדות" שנמצא בכותרת של הכרך הזה כולל את המושג "תרבות" (ראו דיון בפתיח לכרך).¹⁶ אז אני רוצה לדבר על תרבות. התרבות הישראלית, עוד מהימים שאני הייתי סטודנט, היא שלא תמיד הסטודנטים הצטיינו ביותר אקדמי לעומת סטודנטים שראיתי בארה"ב. ועכשיו השאלה, בעידן הדיגיטלי,

15 Current Research Information System

16 דרור גולדברג ורון חריס "מבוא: משפט, כלכלה ומוסדות בישראל" משפט, חברה ותרבות: משפט, כלכלה ומוסדות בישראל 9 (דרור גולדברג ורון חריס עורכים) (2022).

כשהעסקות הן קלות יותר, האם צריך לשנות בצורה דרסטית את הצורה שבה אנחנו מלמדים ובוחרים ידע? מה אפשר לעשות בתרבות הזאת הישראלית? אני לא חושב שנוכל לשנות את מאפייני ה"אני לא פראיר" ו"כל האמצעים כשרים" כדי להבטיח זאת. אבל ללא ספק נוכל לשנות את האופן שבו אנחנו בודקים את טיב תוצרי ההוראה שלנו. אי אפשר להימנע מעריכת בחינות בקורסים סטנדרטיים, בעיקר בתחומים כמותיים. אבל הייתי בונה יותר על סמינרים, על השתתפות פעילה בתוך סמינרים, ועל הגשת רפרטים ועבודות סמינריוניות, לא באמצעות נייר כתוב בלבד, אלא בתהליך של דיונים במפגשים לימודיים. ככל שנרבה בכך, נקבל תוצאה טובה יותר מאשר בניסיונות הנעשים לבלום העתקות ו/או קניית עבודות. אני מודע לכך ששינוי כזה כרוך במשאבים בלתי מבוטלים, אולם הוא הכרחי בעיניי. כי אמצעי השיטור תוך השארת פס הייצור ההמוני באקדמיה לא יצלחו.

אנחנו לא liberal arts college בארצות הברית ולא אוקספורד או קיימברידג'. יחס הסטודנטים-סגל אצלנו הוא הרבה יותר גבוה. מה בכל זאת אפשר לעשות? רון, כשהיית דקן, הרבה זמן אחרי שאני הייתי, מה חשבתם לגבי אמצעי הרתעה טובים יותר? הרי שכמעט אין מה לעשות.

המחשבה שלי הייתה שעדיף להשקיע את משאבי הסגל בעיקר בקבוצות הקטנות, להוריד את מספר השעות לתואר, למשל, ולהפוך אותן ליותר איכותיות. מחשבה זו מתקשרת למה שאמרתי קודם, אבל אתה התייחסת כאן לתשומה חשובה נוספת, והיא צמצום במספר השעות לתואר. אני מצדד לחלוטין בגישתך שיש להקטין את מספר הקורסים והבחינות תוך הגדלת משקלה של העבודה העצמית בקבוצות קטנות במסלולי הלימוד האקדמיים, בעיקר בתואר הראשון. אני גם אינני מתכוון לטעון שיש לזנוח את אמצעי הרתעה והשיטור. אך עלינו לזכור שמוכרי העבודות למיניהם הם בדרך כלל מתוחכמים מאיתנו.

עד כמה אפשר להעביר יותר מההוראה הפרונטלית להוראה באמצעים של וידאו, flipped classroom,¹⁷ דברים שאפשר יהיה לשרד מחדש משנה לשנה כדי לשמר את הסגל באמת לאותם דברים שאתה דיברת עליהם, או שזה לא יעבוד? האם סטודנטים באמת ילמדו, כשהדרך ללמוד תהיה לצפות על המחשב בבית בשיעור שהוקלט מראש לפני שלוש שנים? אני חושב שזה יהיה פחות אטרקטיבי לסטודנטים, לצפות בשיעור של לפני 3 שנים. אני אומר זאת לא מתוך ידיעה אלא מתוך תחושה, שאם הייתי מתבונן בהקלטה של קורס פרונטלי שניתן לפני 3 שנים הייתי מתעייף כעבור חמש דקות. נדמה לי שכל הבדיקות הראו שהסטודנטים של היום, ואני לא מדבר עכשיו על השינויים שיצרה הקורונה, פחות מעוניינים בלימודי וידאו, או בלימודים מקוונים בלבד, ומעוניינים הרבה יותר בלימודים היברידיים. לדעתי גם כיום אין תחליף למגע האישי, בעיקר לא בסמינרים. אבל אני מתרשם כצופה מן

17 שיטת הוראה שבה התלמידים קודם נחשפים בבית לתכנים חדשים (בדרך כלל על ידי צפייה בהרצאות וידאו שהוקלטו מראש) ורק לאחר מכן מגיעים לכיתה כדי לדון באותם חומרים. שיטה הפוכה מהשיטה המסורתית שבה תלמידים קודם נחשפים לתכנים חדשים בהרצאה בכיתה ורק לאחר מכן חוזרים עליהם בבית או בקבוצות תרגול.

הצד שהשנתיים האחרונות לימדו אותנו שיש תועלת לא מבוטלת בשימוש באמצעים מקוונים. רק צריך לדעת להשתמש בהם בשום שכל. בהקשר זה האוניברסיטה הפתוחה עשתה כבדת דרך משמעותית בפיתוח ושימוש לא סטנדרטי באמצעי הוראה מקוונים.

היו גם חששות שבסופו של דבר בכל המקצועות, או בעיקר במקצועות כמו מתמטיקה ומדעי המחשב, יתפתח מורה-על אחד בסטנפורד או בהרווארד, אשר ילמד במסגרות כמו קורסרה, וכל העולם ילמד ממנו.

יכול להיות שבקורסי מבוא סטנדרטיים זה פתרון לא רע. כשבזמנו ריצ'רד סאטץ' (Richard Sutch) לימד בברקלי את השיעור במבוא לכלכלה ליותר מאלף סטודנטים שישבו מולו באולם ההופעות הגדול בקמפוס, זה לא היה שונה עקרונית מקורסי קורסרה של היום. בקורס מבוא סטנדרטי יכול להיות שיש טעם להעסיק מרצה אחד למאות, ואולי יותר, תלמידים, אבל קורס כזה חייב להיות מלווה בקבוצות תרגול קטנות. הקורסים המקוונים במבואות למיניהם יכולים להחליף את הקורס ההמוני שניתן לציבור גדול, אך אני בספק אם הם יכולים להחליף את הסמינר המצומצם שבו עשרה תלמידים יושבים ודנים יחד עם המורה סביב שולחן עגול אחד. ימים יגידו אם צדקתי.