

הכנסת העשרים וחמש

יוזם: חבר הכנסת אביחי אברהם בוארון

פ/6165/25

הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – חיזוק השקיפות והפיקוח הציבורי על המועצה להשכלה גבוהה), התשפ"ה–2025

1. תיקון סעיף 1 בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח–1958¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1, בסופו יבוא:
- ”השר” – שר החינוך.”
2. תיקון סעיף 2 בחוק העיקרי, במקום ”שחבריה יתמנו על ידי נשיא המדינה” יבוא:
- ”אשר תכלול עשרים ושבעה חברים שיתמנו על ידי הממשלה.”
3. תיקון סעיף 3 בחוק העיקרי, האמור בו יסומן ”(א)” ואחריו יבוא:
- ”(ב) עובדי המועצה יהיו מחויבים להחלטות והוראות המועצה, וכפופים למנהל הכללי של המועצה.
- (ג) המנהל הכללי של המועצה יהיה כפוף להחלטות המועצה.”
4. הוספת סעיף 13 אחרי סעיף 3 בחוק העיקרי יבוא:
- ”מינוי ופיטורין של 13. (א) מינוי, פיטורין או העברה מתפקיד של מי בעלי תפקידים מבעלי התפקידים המפורטים להלן, יבוצעו על ידי בכירים במועצה המועצה על פי הצעת השר:
- (1) המנהל הכללי של המועצה;
- (2) סגן המנהל הכללי של המועצה;
- (3) יושב ראש הוועדה שהוסמכה לפי סעיף 17א לעניין תקצוב המוסדות;
- (4) היועץ המשפטי של המועצה;

¹ ס"ח התשי"ח, עמ' 191.

(5) סגן יושב ראש המועצה.

(ב) הוראות סעיף 3ג לא יחולו על בעלי התפקידים המפורטים בסעיף קטן (א), למעט לעניין שכרם ותנאי עבודתם, ולמעט לעניין מינויים, קבלת הוראות, פיטורין והעברה מתפקיד.

(ג) מינוי לתפקידים המפורטים בסעיף קטן (א) יהיה על פי הצעת השר ובאישור המועצה; לעניין מינוי ולעניין פיטורין של בעלי התפקידים כאמור לא תחול על השר או על המועצה חובת היוועצות עם כל גורם אחר; הודעה על המינוי תפורסם ברשומות.

(ד) מי ששימש בתפקיד מהתפקידים המפורטים בסעיף קטן (א) לא יועסק במוסד או בגוף שבבעלות מוסד, אלא אם כן עברה תקופה של שנתיים מיום סיום עבודתו במועצה; על אף האמור בסעיף קטן זה המועצה רשאית לאשר העסקה כאמור בטרם חלפה התקופה האמורה.

(ה) עם מינויה של מועצה חדשה, בעלי התפקידים המפורטים בסעיף קטן (א) יסיימו את תפקידם.

(ו) בעלי תפקידים המפורטים בסעיף קטן (א) אשר ביום התחילה מכהנים בתפקידם תקופה של ארבע שנים לפחות יסיימו את כהונתם בתום 45 ימים מיום התחילה.

5. תיקון סעיף 3ה בסעיף 3ה לחוק העיקרי, במקום "יהיו בדרכים שנקבעו בתקנות" יבוא "תבוצע על ידי השר ובהסכמת שר האוצר".

6. תיקון סעיף 4 בסעיף 4 לחוק העיקרי, במקום "מתשעה עשר" יבוא "מאחד עשר" ובמקום "עשרים וחמישה" יבוא "עשרים ושבעה".

7. החלפת סעיף 4א במקום האמור בסעיף 4א לחוק העיקרי יבוא:
"א) הרכב המועצה יהיה כמפורט להלן:

- (1) השר, והוא יהיה יושב ראש המועצה;
 - (2) עובד בכיר בבנק ישראל לפי המלצת נגיד בנק ישראל;
 - (3) עובד בכיר במשרד החינוך לפי המלצת שר החינוך;
 - (4) שני סטודנטים שייבחרו על ידי השר מבין יושבי ראש אגודות הסטודנטים במוסדות או יושב ראש התאחדות הסטודנטים הארצית או סגנו;
 - (5) עובד משרד ראש הממשלה לפי המלצת ראש הממשלה;
 - (6) יושב ראש הוועדה שהוסמכה לפי סעיף 17א לעניין תקצוב המוסדות;
 - (7) חמישה חברי סגל מהאוניברסיטאות הציבוריות אשר ימונו על פי הצעת השר בהיוועצות עם נשיאי האוניברסיטאות הציבוריות;
 - (8) חמישה חברי סגל מהמכללות האקדמיות המתוקצבות על ידי המועצה אשר ימונו על פי הצעת השר בהיוועצות עם נשיאי המכללות האקדמיות המתוקצבות;
 - (9) חמישה חברי סגל מהמכללות האקדמיות והאוניברסיטאות שאינן מתוקצבות על ידי המועצה אשר ימונו על פי הצעת השר, בהיוועצות עם נשיאי המכללות האקדמיות והאוניברסיטאות שאינן מתוקצבות;
 - (10) חמישה נציגי ציבור אשר ימונו על פי הצעת השר.
- (ב) יושב ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת והמנהל הכללי של משרד החינוך ישמשו כמשקיפים בישיבות המועצה ויוזמנו להשתתף בדיוניה.
8. בסיני 5 (ב) לחוק העיקרי, במקום "לנשיא המדינה" יבוא "לממשלה".
9. במקום סיני 7 לחוק העיקרי יבוא:
- "כהונתה ופיזור 7. (א) תקופת כהונתה של המועצה תחל במועד מינוי חבריה ותימשך עד להשבעתה של כנסת חדשה.
- (ב) הושבעה כנסת חדשה תתפזר המועצה שכינה עד אותה עת; הוראות סיני קטן זה יחולו החל ביום תחילת כהונת הכנסת העשרים ושש.

(ג) הממשלה תמנה מועצה חדשה בתוך 60 ימים, לכל המאוחר, ממועד התפזרות המועצה הקודמת או ממועד כניסתו לתפקיד של השר – לפי המאוחר מביניהם.

(ד) עם מינויה של מועצה חדשה בעלי התפקידים המנויים בסעיף 13ג(א) יסיימו את תפקידם."

תיקון סעיף 8 10. בסעיף 8 לחוק העיקרי, האמור בו יסומן "(א)" ואחריו יבוא:

"(ב) החלטות המועצה יתקבלו בהצבעה ברוב קולות החברים שהשתתפו בהצבעה, נמנעים ונוכחים לא יבואו במניין; המועצה לא תקיים דיון חוזר בהחלטתה לבקשת מוסד מוכר אלא בעניינים בהם הדבר הותר במפורש במסגרת חוק זה, או לבקשת רוב חברי המועצה, או אם השר סבר כי מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת."

תיקון סעיף 15 11. בסעיף 15 לחוק העיקרי, אחרי "כטוב בעיניו" יבוא "ובלבד שיפעל בהתאם להוראות חוק זה ובהתאם להחלטות המועצה".

הוספת סעיפים 15 ב 12. אחרי סעיף 15א לחוק העיקרי יבוא:
ו-15ג

"נושאים בעלי 15ב. (א) הממשלה רשאית להכריז בהחלטה מנומקת חשיבות לאומית בכתב כי נושא המצוי בסמכותה של המועצה הוא נושא בעל חשיבות לאומית.

(ב) לפני הכרזה כאמור בסעיף קטן (א) תינתן למועצה הזדמנות להשמיע את טענותיה.

(ג) הכריזה הממשלה על נושא כבעל חשיבות לאומית תהיה לממשלה הסמכות להחליט בכל עניין הנוגע לנושא זה.

(ד) הכרזה לפי סעיף זה תעמוד בתוקפה למשך שלושה חודשים.

מעמד החלטות 15ג. (א) החלטות המועצה מחייבות את כלל המוסדות המוכרים לכל דבר ועניין. המועצה

(ב) סברה המועצה כי מוסד מוכר מפר החלטה, תינתן לו התראה של 14 ימים.

(ג) ניתנה התראה למוסד כאמור בסעיף קטן (ב), ובחלוף 30 ימים קבעה המועצה כי המוסד לא תיקן את ההפרה, תקיים המועצה דיון מיוחד לעניין זה ובו תתקבל החלטה בדבר הפחתת תקציב המוסד ככל שהוא מתוקצב על ידי המועצה, ואם אינו מתוקצב – יותלה רישיון המוסד עד לתיקון ההפרה.

(ד) הפחתת תקציב לפי סעיף זה תתבצע עבור כל יום הפרה כחלק יחסי מתקציבו השנתי של המוסד; תקציב שהופחת לא יוחזר למוסד."

הוספת סעיף 24 א 13. אחרי סעיף 24 לחוק העיקרי יבוא:

"ועדת המשנה לפיקוח, בקרה ואכיפה (להלן – ועדת הפיקוח), לשם בירור חריגות שבוצעו על ידי מוסדות מוכרים; המלצות והחלטות ועדת הפיקוח יובאו לאישור המועצה; בסעיף זה, "חריגה" – אי-קיום של הוראות החוק, הכללים, מדיניות ונהלי המועצה והוועדה לתכנון ותקצוב והחלטותיהן על ידי מוסד מוכר.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאית המועצה במקרה שתמצא לנכון לברר חריגה כאמור באותו סעיף קטן במליאת המועצה ולא באמצעות ועדת הפיקוח.

(ג) הועברה לוועדת הפיקוח, על ידי המועצה או בדרך אחרת, פנייה המעלה אפשרות שמוסד ביצע חריגה, תפנה למוסד לקבלת התייחסותו ותינתן לו הודעה על קיום הבירור; במסגרת הבירור תינתן למוסד הזדמנות להשמיע את טענותיו.

(ד) ועדת הפיקוח תכלול שישה חברים, ובהם סגן יושב ראש המועצה שישמש כיושב ראש ועדת הפיקוח, ונציגים של שני מוסדות מוכרים שאחד מהם משתייך לסוג המוסדות שבעניינו מתקיים הבירור.

(ה) מצאה ועדת הפיקוח שבוצעה חריגה תהיה רשאית להמליץ על אחד או יותר מהאמצעים הבאים, הכול בהתאם למהות החריגה, חומרתה ונסיבותיה: השהיית תוכנית לימוד, השהיית רישום סטודנטים, הטלת מגבלות או השהיית פתיחה של תוכנית לימוד, ביטול הסמכה או ביטול היתר, הפחתת או שלילת תקציב, ביטול או התלייה של הכרה במוסד."

תיקון סעיף 17 14. בסעיף 17 לחוק העיקרי, בסופו יבוא "ואולם, החלטה של ועדה ובכלל זה הוועדה שהוסמכה לפי סעיף 17א, בכל עניין תכנוני או תקציבי, לרבות בעניין תקציבי המוסדות, אמות מידה לתקצוב, תכנון מערכת ההשכלה הגבוהה, תשלומים נלווים או תקצוב לתוכנית מסוימת, תאושר על ידי המועצה; המועצה אינה רשאית להאציל את סמכות האישור לפי סעיף זה לוועדה מוועדותיה".

הוספת סעיף 26 15. אחרי סעיף 26א לחוק העיקרי יבוא:

"התייצבות לדיונים 26ב. (א) עובד המועצה, חבר המועצה והעומד בראש מוסד מוכר, שזומן לדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת מחויב להתייצב בפניה.

(ב) הוזמן גורם כאמור בסעיף קטן (א) לדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ולא התייצב, רשאית הוועדה, ברוב חבריה, לדרוש ממנו להתייצב לפניה.

(ג) מי שקיבל דרישה להתייצב כאמור בסעיף קטן (ב) ולא עשה כן, ולא הראה טעם צודק לכך, דינו – קנס.

(ד) הוטל קנס על גורם כאמור בסעיף קטן (ג), לא יינתן לו שיפוי, פטור או פיצוי בגין תשלום הקנס מהמועצה, ממוסד מוכר או ממי מטעמם."

הוספת סעיף 32 16. אחרי סעיף 31 לחוק העיקרי יבוא:

"דיווח לכנסת 32. (א) המועצה תגיש לשר ולוועדת החינוך,

התרבות והספורט של הכנסת דין וחשבון על ביצוע תפקידיה; דין וחשבון לפי סעיף קטן זה יוגש אחת לשנה, ויכלול, בין היתר, התייחסות לנושאים הבאים:

(1) החלטות מהותיות של המועצה;

(2) מינויים, פיטורים או העברות מתפקיד של בעלי תפקידים בכירים במועצה;

(3) הכרה, רישיון או היתר שניתנו למוסד, לרבות ביטול הכרה או התלייתה;

(4) תקצוב המוסדות המוכרים;

(5) תקציב המועצה;

(6) פירוט אודות הליכים משפטיים בהם מעורבת המועצה או שבהם מעורב מוסד מוכר;

(7) כל עניין מהותי אחר הנוגע למועצה או למוסד מוכר, בהתאם לבקשת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת.

(ב) דין וחשבון כאמור בסעיף זה יוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט לא יאוחר מ-60 ימים לאחר סיום השנה הקלנדרית."

דברי הסבר

חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, נוסח לפני שנים ארוכות, ואינו משקף כהלכה את התמורות שחלו במערכת ההשכלה הגבוהה, בהלכי הרוח הציבוריים ובדין עם השנים, לרבות בכל הנוגע לפיקוח ציבורי, פיקוח פרלמנטרי ולשקיפות הציבורית הראויה.

הדברים מקבלים משנה תוקף לאור המימון הציבורי במסגרת תקציב ההשכלה הגבוהה בישראל העומד נכון להיום על למעלה מ-13 מיליארד שקלים חדשים. בנסיבות אלה, מתגבר הצורך הציבורי לחזק את הפיקוח והשקיפות במערכת ההשכלה הגבוהה. המועצה להשכלה גבוהה מתווה את מדיניות ההשכלה הגבוהה בישראל, משכך, עולה צורך להתאים חלק ממנגנוני הפיקוח שלה, לצורך קיומו של פיקוח אפקטיבי יותר מצד המועצה ומצד הכנסת.

לצד הגברת הפיקוח והשקיפות, ישנה חשיבות בשמירה על מקצועיותה ועצמאותה של המועצה להשכלה גבוהה. כך לדוגמה, לפי המוצע ישולבו במועצה נוסף על הגורמים המקצועיים, נציגי המוסדות

השונים ונציגי סטודנטים, גם נציגי ציבור ונציגי בנק ישראל שישקף את צרכי המשק. כמו כן, הושם דגש על ייצוג כל סוגי המוסדות האקדמיים במועצה. עוד מוצע לחזק את השפעתו של שר החינוך על המועצה ועל תקציבה, זאת כחלק מהשקפה לפיה יש לבטא בהשכלה גבוהה את רצון הציבור הבא לביטוי באמצעות נבחר הציבור.

מוצע לקבוע בנוסף כי המועצה להשכלה גבוהה תתפזר עם השבעתה של כנסת חדשה, ובסמוך לאחר מכן שר החינוך ימנה מועצה חדשה. כך יוכל לבטא ולקדם את המדיניות ואת השקפת העולם של ציבור בוחריו.

ביחס לבעלי התפקידים הבכירים במועצה, מוצע לאפשר למועצה, על פי הצעת שר החינוך, למנות וכן לפטר ולהעביר מתפקיד את מי שמאיישים את תפקידים אלה. הליך מינויים לא יתבצע בהליך תחרותי אלא על פי הצעת השר ובאישור המועצה, ולא תחול חובת היוועצות. על בעלי תפקידים אלה תחול תקופת צינון והם לא יועסקו במוסדות להשכלה גבוהה בתוך שנתיים מיום סיום תפקידם. עם מינויה של מועצה חדשה בעלי תפקידים אלה יסיימו את תפקידם. זאת כדי לחזק את יכולת המועצה לבצע את תפקידיה ביעילות ובמקצועיות תוך שבמועצה מכהנים בעלי התפקידים המתאימים ביותר לשיטתה לקידום ההשכלה הגבוהה בישראל.

מוצע כי תקציב המועצה ייקבע על ידי שר החינוך בהסכמת שר האוצר. כמו כן, מוצע כי המועצה במליאתה, תקבע את תקציב המוסדות, תשלומים נלווים ותקצוב תוכניות. בכך, יוסדר גם מעמדה של הוועדה לתכנון ותקצוב כוועדה ממליצה למועצה.

ביחס לסמכות המועצה להשכלה גבוהה להטיל סנקציות על מוסדות מוכרים שביצעו חריגות, מוצע לעגן את ועדת הפיקוח והבקרה בחוק. ועדת הפיקוח תהיה אמונה על בחינה מעמיקה של חריגות, על שמיעת טיעוני המוסד שנטען כי ביצע חריגה ועל נקיטת אמצעים בהתאם לנסיבות החריגה. זאת, כחלק מתפיסה כי המועצה להשכלה גבוהה מהווה גורם בעל הסתכלות רחבה ומקצועית שתפקידה, בין היתר, לבחון את תפקוד המוסדות, את פעילותם בהתאם לחוק ובכך יחזק הפיקוח על פעילותם. בדומה, מוצע לעגן במפורש את הדין שלפיו החלטות המועצה מחייבות את המוסדות, תוך מתן כלים למועצה לפעול במקרים בהם נמצא כי מוסד מפר את החלטותיה ולא מתקן את ההפרה.

מוצע לחייב הן את עובדי וחברי המועצה והן את ראשי המוסדות להשכלה גבוהה להתייצב לדיונים אליהם הוזמנו בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. חברי הוועדה יכולים, בהצבעה של רוב חבריה, לדרוש התייצבות של גורם בדיון. על גורם כאמור שלא התייצב יוטל קנס.

אמצעי נוסף להגברת הפיקוח הינו חובת דין וחשבון שנתי שיוגש על ידי המועצה לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ויעסוק בנושאים מהותיים ומשמעותיים בעבודת המועצה.

עוד מוצע כי הממשלה תוכל להיכנס בנעלי המועצה להשכלה גבוהה ולקבל במקומה החלטות בנושאים שהיא תכריז עליהם כבלי חשיבות לאומית. ההכרזה תעמוד בתוקפה למשך 3 חודשים.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

כ"ז בתמוז התשפ"ה (23.07.2025)