

דר' מאיר אמיר ושות'

ייזום, תכנון, ניהול

וייעוץ כלכלי בע"מ

Dr. Meir Amir & Co.

**Economic planning, management
& consulting Ltd.**

הערכות אגודת הסטודנטים למול דו"ח הוועדה לבחינת

מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל

קריאה כלכלית ביקורתית של הדו"ח

מתווה לתוכנית פעולה אפשרית

מאיר אמיר

ספטמבר 2007

תוכן הענינים

2	פרק א – מבוא ורקע קצר
	פרק ב – ניתוח דו"ח וועדת המשנה לקביעת מערכי הסיוע
6	וגובה שכר הלימוד
14	פרק ג – העלאת שכר הלימוד כארוע מס – ניתוח כלכלי
22	פרק ד – על מערכת ההלוואות המוצעת וכשליה.
29	פרק ה – סיכום ומסקנות. תכנית פעולה מוצעת

פרק א – מבוא ורקע קצר

בחודש יולי 2007 הגישה הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל (להלן וועדת שוחט) את הדו"ח המסכם של עבודתה שעליו שקדה למעלה מחצי שנה. בכתבת הדו"ח היו מעורבים, מלבד חברי הוועדה עצמם, עוד עשרות אנשים שפעלו במסגרת וועדות משנה שונות וכן לוותה הוועדה ווועדות המשנה על ידי הצוות המקצועי הקבוע של הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) ויועצים נוספים. כל הקורא את הדו"ח יוכל להתרשם מההיקף הרחב של העבודה שנעשתה, והניתוח המעמיק. חברי הוועדה וועדות המשנה הם בעלי ידע ומוניטין רב בהיבטים מגוונים של ההשכלה הגבוהה, איש איש בתחומו. הוועדה היטיבה לתאר ולנתח את המשבר העמוק שבו שרוייה מזה מספר שנים מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, משבר שכולו מעשה ידי אדם. בין השנים תשס"א לתשס"ה עלה מספר הסטודנטים לתואר ראשון בכל מוסדות ההשכלה הגבוהה ב 21% כאשר סך התקציב שהופנה על ידי המדינה למוסדות להשכלה גבוהה באמצעות ות"ת קטן ריאלית ב 10%, משמע קיטון ריאלי של כ 30% בתקציב ות"ת פר סטודנט. כאן טמונים זרעי המשבר. המשבר הכספי הזה, שהתגלגל למשבר רחב יריעה במערכות ההוראה, המחקר, קידום וקליטת כוח אדם חדש ומישורים רבים נוספים, יבוא על פתרונו רק כאשר יותאם התקציב הריאלי של מוסדות ההשכלה הגבוהה למספר הסטודנטים הלומדים בפועל ולצרכים נוספים בתחום המחקר ותחומים אחרים וינקטו צעדים רבים נוספים שעליהם המליצה הוועדה בהמשך להמלצתה העיקרית להגדיל (או ליתר דיוק להחזיר לקדמותו) את תקציב ההשכלה הגבוהה. ההסדר אליו הגיעה הוועדה, במסגרת משא ומתן מקביל שנוהל עם משרד האוצר, הוא להגדלת בסיס התקציב של השכלה הגבוהה שמקורו במימון ממשלתי ישיר בכ 1.5 מיליארד ₪ והעלאת שכר הלימוד לתואר ראשון ב 72% (מ 8600 ₪ ל 14800 ₪) אשר תייצר מקור תקציבי נוסף למוסדות ההשכלה הגבוהה של כ 815 מיליון ₪ בשנה.

למרות המשבר החמור במוסדות ההשכלה הגבוהה, שבחלקו הביא ומביא לנזק ישיר ובלתי הפיך, למשל בתחום קליטת סגל חדש לאוניברסיטאות, בתחום החלטות של סטודנטים להמשיך ללימודי תואר שלישי ובתחומי מחקר במדעי הטבע והרפואה שהוזנחו, כל אלה בעטיו של המשבר התקציבי, לא נעשה התיקון התקציבי הנדרש בהינף אחד כמתבקש, אלא הוא נפרס "נמרח" על פני שש שנים עד לשנת תשע"ג.

ענייננו במסמך זה להתרכז בקריאה ביקורתית של עבודת וועדת המשנה לקביעת מערכי הסיוע וגובה שכר הלימוד, שכן, מטבע הדברים, זו הוועדה שמסקנותיה הן הרלבנטיות ביותר לציבור הסטודנטים בישראל, אלה שלומדים כיום ובעיקר אלו שילמדו (או לא ילמדו) בעתיד.

לדעתנו, בעבודת וועדת משנה זו נפלו פגמים רבים שאותם נציג וננתח במסמך זה.

פגמים אלו מטילים צל כבד על המלצת וועדת המשנה להעלות דרסטית את שכר הלימוד לתואר ראשון, לרמה שלא הייתה כדוגמתה מאז קום המדינה, וכן אנו מטילים ספק בישימות המלצתה ובכדאיותה הכלכלית למשק של הצעת הוועדה להקמת מערך הלוואות לסטודנטים לצורך מימון ארוך טווח של חלק משכר הלימוד, אותו מנגנון "הזמינות" פרי ייצירת הוועדה, מנגנון שמעלה יותר קשיים מאשר פתרונות, ואשר לדעתנו בטעות יסודו.

בקביעת שכר לימוד במוסד להשכלה גבוהה אין יתרון לכלכלן. שכר הלימוד יכול לכסות על מלוא ההוצאות הכרוכות במתן שירות זה בתוספת רווח, אם יקבע שכר הלימוד על ידי השוק במסגרת תהליך תחרותי והוא יכול להיות אפס, אם תחליט הממשלה כי זהו שירות חיוני שצריך להיות נגיש לחלוטין לכל אזרח העומד בתנאי הקבלה למוסדות להשכלה גבוהה. בין שני קצוות אלו יתכנו פתרונות ביניים רבים וההחלטה מהו הפתרון המועדף היא בעיקרה החלטה ערכית, נורמטיבית, המבוססת על שיקולים כמו צדק, שיוויון, סולידריות וסדר עדיפות בהקצאת משאבים ציבוריים, שיקולים שבהם אין לכלכלן יתרון.

לכן לכלכלנים שונים יש עמדות שונות בנושא זה והויכוח בנושא זה הוא ויכוח על ערכים וסדרי עדיפויות ולא ויכוח כלכלי "מקצועי".

כפי שיש עמדות שונות לכלכלנים בנושא זה, כן יש הבדלים רבים בין המדינות השונות באשר לגובה שכר הלימוד באוניברסיטאות והגדרת תפקידה של המדינה בתחום זה.

ישנן מדינות שבהן הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה ניתנים בחינם או בתשלום סמלי נומינאלי, ישנם מקומות שבהן שכר הלימוד הוא נמוך ומסובסד בידי המדינה וישנן גם דוגמאות, במקומות שונים או בתחומי לימוד מסוימים, שבהם הסטודנט מכסה חלק ניכר מהעלות המלאה של שכר הלימוד או את כלל העלות.

בעבודתנו כאן לא נעסוק לפיכך בסוגיית מהו שכר הלימוד הראוי, סוגייה שניתן לומר שאין לה תשובה חד משמעית אובייקטיבית.

גישתנו כאן תהייה לנתח בכלים כלכליים את ההמלצה של וועדת שוחט להעלאת שכר הלימוד ב 72%, כאשר אנו משווים בין מצב נתון, גובה שכר הלימוד כיום בטרם שונה על פי המלצות הוועדה, לשכר הלימוד המומלץ על פי הוועדה. המעבר הזה, ממצב נתון למצב דברים עתידי, מאפשר להפעיל כלי ניתוח כלכליים מקובלים.

במהלך עבודת הוועדה ובעיקר בתקופת שביתת הסטודנטים שהתרחשה בעת עבודת הוועדה, חזר יו"ר הוועדה והסביר כי פתרון המשבר להשכלה הגבוהה בישראל, אותה תוספת תקציבית שדובר בה, לא יתאפשר ללא העלאת שכר הלימוד במוסדות ההשכלה הגבוהה. הקביעה הזאת בדבר הכורח להעלאת שכר הלימוד מעוררת תהייה: מהו אותו "הכרח" בהעלאת שכר הלימוד? אין מדובר בהכרח לוגי, פתרון המשבר התקציבי אינו "בהכרח" מותנה בהעלאת שכר הלימוד שכן אין סתירה לוגית בין אי הגדלת שכר לימוד והגדלת תקציב ההשכלה הגבוהה, מאותה סיבה אין מדובר כאן גם "בהכרח" כלכלי, ישנם כמובן פתרונות כלכליים אחרים. "ההכרח"

שאליו התכוון יו"ר הוועדה הוא הכרח פוליטי, משרד האוצר מתנה את הגדלת התקציב להשכלה גבוהה בהעלאה משמעותית של שכר הלימוד.

יתכן ואלו אמנם היו פני הדברים כאשר גובשה אותה תוכנית "ריכוז תוספת משאבים ומקורות" (עמוד 53 בדו"ח הוועדה) אך אין בכך לתת לפתרון שהוצע מעמד מחייב.

אם הדברים נקבעו על בסיס מה שהתאפשר מבחינה פוליטית ברגע נתון, הרי בסיטואציה פוליטית אחרת ניתן היה להגיע לפתרון אחר ואין דבר נזיל יותר ממצב הדברים הפוליטי.

מאחר ונחתם הסכם בין התאחדות הסטודנטים לממשלת ישראל במאי 2007 לפיו לא יובאו המלצות וועדת שוחט לדיון ואישור הממשלה בטרם תתקיים הידברות בין הממשלה ונציגות הסטודנטים, הידברות שתביא להמלצות המוסכמות על שני הצדדים, אנו גורסים כי יש מקום לקריאה ביקורתית של דו"ח וועדת שוחט עכשיו, כדי שניתן יהיה להצדיק, על בסיס כלכלי אובייקטיבי, שתפיסת עולם ערכית בצידו, את ההתנגדות להמלצות הדו"ח באשר לשכר הלימוד. לפיכך עיקר המסמך יעסוק באמור בביקורת של עבודת וועדת המשנה שעסקה בנושא התקציב ושכר הלימוד. בהמשך נציע תוכנית פעולה לנציגות הסטודנטים בבואה לדון עם הממשלה בהמלצות הדו"ח וננסה לגבש פתרון שיכול להיות מקובל על שני הצדדים.

בפרק הבא, פרק ב, נציג את עיקרי המלצת וועדת המשנה לנושא שכר הלימוד ואת הביקורת שלנו על עבודת וועדת משנה זו.

בפרק ג ננתח את המשמעות הכלכלית של המלצת וועדת המשנה כאשר אנו רואים את המלצת הוועדה כארוע של הטלת מס שאת השלכותיו אנו בוחנים בכלים כלכליים.

בפרק ד נעסוק במנגנון הזמינות שהציעה וועדת המשנה, תוכנית ההלוואות האוניברסלית, ונראה את כשלו של המודל המוצע, על רקע מודל ים דומים בחו"ל.

בפרק המסכם, פרק ה, נציע תוכנית פעולה להמשך ונתווה את הפתרון שנראה לנו בר השגה.

פרק ב – ניתוח דו"ח וועדת המשנה לקביעת מערכי הסיוע וגובה שכר הלימוד

ההוצאה השוטפת של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל ממומנת מגביית שכר לימוד מהסטודנטים, הנעשית על ידי המוסדות עצמם ובאחריותם, כאשר את גובה שכר הלימוד קובעת הממשלה, ומתקציב המדינה המועבר באמצעות ות"ת. נתונים על חלוקת המימון בין שני מקורות אלו מופיע להלן. (מעובד מטבלה המופיעה בדו"ח שוחט עמ' 70)

חלוקת מקורות המימון להשכלה גבוהה - במיליוני ₪ מחירי תשס"ה				
שיעור שכר הלימוד מהשתתפות ות"ת	סך הכל	ות"ת	שכר לימוד	
	2956	2257	699	תש"ן
31%	100%	76%	24%	באחוזים
	4931	3849	1082	תשנ"ה
28%	100%	78%	22%	באחוזים
	6934	5464	1470	תש"ס
27%	100%	79%	21%	באחוזים
	7080	5426	1654	תשס"א
30%	100%	77%	23%	באחוזים
	7105	5490	1615	תשס"ב
29%	100%	77%	23%	באחוזים
	6919	5195	1724	תשס"ג
33%	100%	75%	25%	באחוזים
	6828	5082	1746	תשס"ד
34%	100%	74%	26%	באחוזים

אנו רואים כי שכר הלימוד היווה בממוצע כרבע מכלל התקציב השוטף ואילו ות"ת תרמה כשלושה רבעים מן התקציב. בהתאמה חלקם של הסטודנטים במימון מערך ההשכלה הגבוהה היה כשליש מחלקה של הממשלה. עוד מורה הטבלה כי בשנים האחרונות, החל משנת תש"ס, חלקם של הסטודנטים במימון עלה בהדרגה מ 21% בשנת תש"ס עד ל 26% בשנת תשס"ד. ירידת חלקה של הממשלה לוותה בהקטנה ריאלית של התקציב המופנה על ידי ות"ת. הירידה הריאלית בתקציב של

כ 10% ארעה כאשר מספר הסטודנטים לתואר ראשון עלה בכ 20% , משמע ירידה בהקצבה לסטודנט של כ 30% . למרות הירידה בשכר הלימוד בשיעור של 26% בתקופה, בהתאם להמלצות וועדת וינוגרד (הראשונה) , חלקם של הסטודנטים במימון ההשכלה הגבוהה עלה בכ 20% על רקע הקיצוץ הדרסטי בתקציב ות"ת והגידול במספר הסטודנטים. וועדת שוחט הציעה להחזיר את הקיצוץ בחלקה של הות"ת, אשר הסתכם בכ 30% במונחים ריאליים בחמש השנים האחרונות, ולהגדיל את התקציב של המוסדות להשכלה גבוהה ב 1,565 מיליוני ש"ח ש, ובכך להחזיר את המצב ששרר בשנת תש"ס לקדמותו. עוד הציעה הוועדה להגדיל את מספר הסטודנטים במוסדות ההשכלה הגבוהה ב 14,700 ולמטרה זו לייעד 590 מיליון ש"ח נוספים וכן לייעד תקציב של 200 מיליון ש"ח לתוכנית הבראה בגין בעיות פנסיה תקציבית במספר אוניברסיטאות, 120 מיליון ש"ח נוספים לבנוי ו 210 מיליון ש"ח למלגות לסטודנטים לתואר ראשון. תוכנית ההוצאות שאמורה להגיע למימוש מלא בשנת תשע"ג , 2013 , מוצגת להלן. (מעובד על בסיס דו"ח שוחט עמ' 53)

פירוט גידול הוצאות לשנת 2013 לפי סעיפי הוצאה עיקריים		
22%	590	הוצאות בגין תוספת סטודנטים
8%	210	מלגות לסטודנטים
7%	200	תוכנית הבראה בגין פנסיה תקציבית
4%	120	הוצאות בנוי
58%	1565	עידוד מחקר וקליטת סגל
100%	2685	סה"כ

התוכנית על פניה נראית סבירה אם כי היא רחוקה מלהיות שאפתנית או אתגרית. אין בה מסר של הגדלת משאבים להשכלה הגבוהה אלא רק החזרת מצב לקדמותו, בתקופה שבה המשק נמצא בצמיחה כלכלית וניתן לכאורה לגייס משאבים נוספים לנושאים בעלי חשיבות לאומית ארוכי טווח. התוכנית גם מתפרסת על פני שנים רבות, רק בשנת 2013 תחזור ההשכלה הגבוהה להיקף פעילות ריאלי שבו הייתה בשנת 2000 . האם רק בשנת 2013, כאשר

התוצר לנפש יהיה מן הסתם גבוה ב 30%-20% מזה של שנת 2000, ניתן יהיה לחזור למצב

הדברים שהיה שלוש עשרה שנים לפני כן?

התוכנית להגדיל את מספר הסטודנטים ובמקביל לפתור בעיות נקודתיות בתחום הבנוי

והפנסיה נראית כמובן הגיונית.

לא כאן המקום לעסוק בפרטי תוכנית ההוצאות שהציעה הוועדה (עמ' 56 בדו"ח הוועדה)

נסתפק רק בציון העובדה שרוב רובן של ההוצאות הנוספות נועדו לתשתיות מחקר (בצדק) ולא

לשיפור תנאי ההוראה.

מול כל תוכנית הוצאות צריכה לבוא תוכנית מקורות וזו תוכנית המקורות המוצעת על ידי

וועדת שוחט.

פירוט גידול הכנסות לשנת 2013 לפי ממנים (מיליוני ₪ מחירי 2007)		
		מימון הסטודנטים
30%	815	עדכון שכר לימוד - ברוטו כולל כספים שיופנו לסיוע לסטודנטים
9%	229	תוספת שכר לימוד בגין גידול של 14700 סטודנטים
39%	1044	סך הכל חלק הסטודנטים בתוכנית ריכוז המשאבים
		מימון ממשלתי
42%	1130	הגדלת בסיס תקציבית
13%	361	הגדלת בסיס עקב גידול במספר סטודנטים 14700
56%	1491	סה"כ חלק הממשלה בתוכנית ריכוז המשאבים
		מימון המוסדות להשכלה גבוהה
6%	150	הכנסות עצמיות והתיעלות של מוסדות להשכלה גבוהה
100%	2685	סה"כ תוכנית המשאבים ברוטו
70%		אחוז המימון של הסטודנטים לעומת המימון הממשלתי

הסטודנטים אמורים לממן 39% מהתוכנית, הממשלה 56% והמוסדות עצמם 6%.

הגדלת חלקם של הסטודנטים במימון יגיע מהעלאת שכר הלימוד ללימודי תואר ראשון ב 72%

מ 8600 ₪ כיום ל 14800. (ניתוח כלכלי של העלאת שכר הלימוד יופיע בפרק הבא).

כאן יש למעשה שנוי דרסטי במדיניות מימון ההשכלה הגבוהה בישראל, במקום היחס ההסטורי

של 3:1 בין שכר הלימוד למימון ות"ת, מוצעת כאן תוכנית ביחס של 3:2, חלק הסטודנטים הוא

כפול לעומת המצב בעבר שבו חלק הסטודנטים במימון מתוך מימון ות"ת היה 33%, התוכנית המוצעת נבנית על יחס של 70%.

ההסבר של וועדת שוחט לתפנית הדרסטית הזאת בחלוקת המימון של תקציב השכלה הגבוהה ניתן בעמוד 47 לדו"ח הוועדה:

" יותר מרבע מכספי משלמי המסים מקורם בכספי המחצית של החברה שהיא חלשה מבחינה חברתית וכלכלית – אותו חלק שאינו עומד בתנאי הסף ולפיכך אינו יכול להגיע להשכלה גבוהה" תרגום חופשי של המלים:

העניינים (החצי החלש בחברה) משלמים רבע מהמסים ואינם נהנים מההשכלה הגבוהה (אינם עומדים בתנאי הסף) ולכן צריך להגדיל את חלקם של הסטודנטים בעת הגדלת תקציב ההשכלה הגבוהה (אותה החזרת המצב בתש"ס לקדמותו) שכן הסטודנטים שייכים לחצי החזק של החברה.

יש כאן קושי כפול עם קביעה זו של הוועדה: הקביעה מנוגדת לעקרונות המימון הציבורי והקביעה גם מנוגדת לעובדות.

נתחיל בנושא המימון הציבורי.

מערכת המס מורכבת ממסים ישירים ומסים עקיפים. המסים הישירים מתבססים על עקרונות גביה פרוגרסיביים ולכן המחצית החלשה באוכלוסייה כמעט ואינה משלמת מסי הכנסה.

המסים העקיפים נגבים בעת צריכת המוצרים, למשל מס ערך מוסף, ולכן גם העניינים משלמים מס, וחלקם בסך גביית המסים בישראל, על פי מחקר המצוטט בדו"ח וועדת שוחט, הוא כרבע.

למבנה גביית המס וחלוקתו בין שכבות החברה השונות לא צריכה להיות כל השפעה על מבנה הוצאות הממשלה אשר נקבע על פי סדרי העדיפויות שקובעות הממשלה והכנסת.

זהו הבסיס העקרוני העומד ביסוד פעולתן של כל הממשלות בדמוקרטיה המודרנית: יש

מערכת מס המשקפת את יכולת התשלום של הפרטים והחברות ואת תפישת העולם

הכלכלית/חברתית של המדינה ומולה עומדת מערכת ההוצאות שגם היא משקפת תפיסת עולם וסדר עדיפות מסויים.

אך מדובר בשתי מערכות אוטונומיות שאינן משפיעות אחת על השנייה, זהו בסיס הסולידריות המינימאלי המאפשר ניהול מדינה, הדבק שמחבר בין האזרחים הבודדים והופך אותם לישות מדינית וחברתית אחת שהיא יותר מאשר סך המרכיבים אותה.

במערכת כזאת לא יכול פרט או קבוצת פרטים לבוא ולטעון: חלקי במס גבוה משל חברי ולכן חלקי בהוצאה צריך להיות גבוה יותר.

חובתו של האזרח היא לשלם מס על פי החוק וקיום חובה זו אינה נותנת לו מעמד מיוחד וזכות לקבל העדפה בעת קביעת תקציב ההוצאה של המדינה.

המס אינו תשלום מקדמה על חשבון שירות שאותו מס צריך לממן. המס הוא תשלום חובה שנועד לממן את כלל הוצאות המדינה שאת הרכבם קובעים נציגי הציבור שנבחרים בבחירות הכלליות.

לכן המדינה לא מממנת טיפול רפואי עדיף לעשירים והיא אינה מקפחת במשאבים ישובים עניים שתרומתם למס קטנה מהיקף ההשקעה הממשלתית בהם. אם כבר, ההפך הוא הנכון, המערכת הפיסקלית במדינה סולידרית מחלקת מחדש את ההכנסה הן בשלב הגבייה, באמצעות מסוי פרוגרסיבי והן בשלב ההוצאה כאשר ניתנת העדפה בהכוונת הוצאות ממשלתיות לסקטורים היותר חלשים.

האם יעלה על הדעת שמישהו יעשה תחשיב כלכלי כמה עולה למדינה להגן ולממן את שדרות לעומת תקבולי המס שם.

זהו בדיוק ההבדל בין מימון ציבורי למימון פרטי, בין צריכה ציבורית לצריכה פרטית. בצריכה פרטית הפרט מממן מההכנסה הפנויה שלו, לאחר מס, את רכישת השירותים והמוצרים שהוא מעוניין בהם על פי העדפתו האישית.

בצריכה ציבורית הממשלה מחליטה על מבנה תקציב ההוצאות שלה בלי כל קשר למבנה ההכנסות שלה, חומה סינית גבוהה מפרידה בין שניהם.

מי שכופר בעיקרון זה נותן את ידו לקריסת המנגנון הסולידרי שעומד בבסיס המדינה. וועדת שוחט חשבה שהיא עושה צדק וחסד עם המחצית החלשה שכן היא הצדיקה את הגדלת הנטל על הסטודנטים מטעמים של הגנת החלשים, אך שום חסד לא נעשה כאן. מי שנותן ידו לשיקולים כאלה יגלה כי מחר תבוא המחצית העשירה ותתבע לעצמה, על פי אותו עיקרון שהעלתה וועדת שוחט, חלק גדול יותר בהוצאות הממשלה עד כדי אבסורד, לכל אזרח תתנהל פנקסנות אישית של חלקו בהכנסה והוצאה, מין אידיאל אנרכיסטי הזוי. ויש כאן עוד כשל כלכלי.

תוספת התקציב שאמורה להתקבל מהעלאת שכר הלימוד, אותם 815 מיליון ₪ לשנה, יכולה כמובן שלא להיות ממומנת על ידי הסטודנטים אלא על ידי הגדלת תקציב המדינה. אם יוחלט על הגדלת סך המסים שהמדינה גובה כדי לאזן תוספת עלות זאת, (ואין זה הפתרון היחיד, ניתן להגדיל למשל את הגרעון התקציבי בהיקף זה), הרי פתוחות בפני הממשלה אפשרויות רבות לגביית המס, מהן פרוגרסיביות לעילא, שבהן לא יהיה חלק לחצי החלש של האוכלוסייה. זהו דיון כלכלי קלסי של החלטה לגבי הקצאה שולית שבו לממוצע הקיים אין כל משמעות. אגב, יתכן והמס העקיף הרגרסיבי הוא גבוה מדי בישראל, יש כלכלנים שטוענים שיש להגדיל את המס הישיר הפרוגרסיבי על חשבון המס העקיף (המס הישיר בישראל הוא נמוך יחסית למקובל בארצות מפותחות), אך לכל זאת אין נגיעה לנושא שלנו.

ומה באשר לטענה השנייה של הוועדה: האם אמנם הענייים לא מגיעים למוסדות להשכלה גבוהה?

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אוספת זה מספר שנים נתונים על שנתונים שלמים של בוגרי תיכון אשר היא בוחנת מי מהם התחיל ללמוד במוסד להשכלה גבוהה שמונה שנים לאחר סיום התיכון.

המאפיינים של אותם סטודנטים אינם כוללים משתנים ישירים של הכנסה (אלו קיימים בבסיס הנתונים אך אינם מעובדים כרגע) אך ישנם מאפיינים קרובים הנותנים לנו אומדן טוב למעמד הסוציאקונומי של הסטודנטים.

מאפיין סוציאקונומי ראשון הוא מהיכן מגיעים הסטודנטים, מהי הרמה הסוציאקונומית של ישוב המגורים שלהם. הטבלה להלן שעובדה מלוח 8.37 של השנתון הסטטיסטי לשנת 2006 מציגה את התמונה כדלקמן:

אחוז הלומדים בתוך 8 שנים לאחר סיום תיכון לפי מעמד הישוב (לא כולל אוניברסיטה פתוחה)				
אשכול חברתי כלכלי של הישוב	לומדים באוניברסיטה	לומדים במכללה אקדמית	לומדים במוסד להכשרת עובדי הוראה	סך הכל
1-2	12.5	2.6	9.3	24.4
3-4	12.4	4.8	8.9	26.1
5-6	17.6	8.8	8	34.4
7-8	23.8	13.7	5.1	42.6
9-10	29.5	18.1	3.9	51.5

אנו רואים כי באשכול הנמוך ביותר, 1-2, מגיע כמעט רבע מבוגרי התיכון למוסדות להשכלה גבוהה ושיעור זה גדל ככל שאנו עולים במדרג הסוציאקונומי. אם האשכול החברתי של הישוב הוא קירוב למעמד הכלכלי של הסטודנטים המגיעים ממנו, הרי ניתן להניח כי כשליש מהסטודנטים שייכים לחצי התחתון של האוכלוסייה. קירוב אפשרי להכנסת הורי הסטודנטים הוא השכלת ההורים המורה על מתאם גבוה להכנסה. נתונים על כך, למסיימי תיכון בתשנ"ד (לוח 14 באתר האינטרנט של הלמ"ס תחום השכלה גבוהה) מוצגים להלן.

אחוז הלומדים בתוך 8 שנים לאחר סיום תיכון לפי השכלת האב (לא כולל אוניברסיטה פתוחה)				
השכלת האב בשנות לימוד	לומדים באוניברסיטה	לומדים במכללה אקדמית	לומדים במוסד להכשרת עובדי הוראה	סך הכל
1-8	9.2	3.0	6.0	18.2
9-12	16.4	7.3	7.1	30.8
13-15	31	10.6	7.7	49.3
16+	40.4	11.2	8.9	60.5

גם על בסיס נתונים אלו ניתן לבסס טענה כי קרוב לשליש מהסטודנטים מוצאם מהחצי התחתון.

אישוש מוחלט לגבי נושא זה יתאפשר רק לאחר הרצת הנתונים על פי נתוני שכר ההורים, וכבר פנינו בכתב ללמ"ס בנדון לקבל גם את החתכים הללו.

על כך נוכל לומר לחברים בוועדת שוחט: היזהרו בבני עניים, הם בכל זאת (בניגוד למה שאתם חושבים) רוצים ללמוד תורה.

באופן דיאלקטי ממצאים אלו לגבי השתתפות העניים בלימודים במוסדות להשכלה גבוהה מציבים בעייה נוספת בפני וועדת שוחט: העניים הם הראשונים שיפגעו מהעלאת שכר הלימוד ועל כך נדון בפרק הבא של עבודתנו.

פרק ג – העלאת שכר הלימוד כארוע מס – ניתוח כלכלי

העלאת שכר הלימוד ללימודי תואר ראשון ב 72% שהציעה וועדת שוחט נראית על פניה כצעד תמוה, גם עבור מי שחושב ששכר הלימוד הנוכחי בגובה 8600 הוא נמוך יחסית. וועדת שוחט הייתה ערה לכך שתיתכן ביקורת ציבורית להעלאה חסרת תקדים זאת ולכן ובנוסף להסברים שנתנה, הסברים מופרכים שבהם דנו בפרק הקודם (העניינים משלמים רבע מהמסים ולא מגיעים לאוניברסיטה) היא הציגה פתרון שלדעתה פותר לחלוטין את בעייה הגובה האבסולוטי של שכר הלימוד, אותם 14800 ש"ח:

היא הציעה לחלק את התשלום בסך של 14800 לשניים: 5800 במזומן (לעומת 8600 מזומן כיום) ו 9000 ₪ בהלוואה לעשר שנים, המשולמת החל משנה מתום הלימודים, נושאת ריבית צמודה של 3.26% שהיא ריבית מסובסדת. (גובה הריבית האפקטיבית חושב על ידנו מתוך תוכנית ההחזרים של ההלוואה ועל כך נרחיב בפרק הבא). ועוד הוסיפה הוועדה והיטיבה את המצב כאשר קבעה כי סטודנט שלא יגיע במהלך עשר השנים מתום לימודיו לסף הכנסה של 5300 ₪ לחודש, יהיה פטור מהחזר הלוואה.

הזמינות של ההלוואה והפתרון הפרוגרסיבי לסטודנטים שהכנסתם לא תגיע בעתיד לסף מינימאלי, נראו לחברי הוועדה כגורמים שמאפשרים הצדקת העלאת שכר הלימוד, גם העלינו את שכר הלימוד וגם מצאנו דרך שאיש לא יפגע מכך. (הפטנט הישראלי המקורי של "גם וגם") כבר אמר כלכלן אחד שאין ארוחות חינם וגם וועדת שוחט למרות שהשתדלה, לא הצליחה להפריך אמרה זאת. השאלה הראשונה שאנו רוצים לשאול היא מה פשר המנגנון הפרוגרסיבי שמציעה הוועדה. האם יכול להיות מצב שבו מישהו לא יחזיר את מלוא ההלוואה. התשובה היא לא, כולם ישלמו ואין כאן כל מנגנון "ביטוח" או איזה שהוא מהלך פרוגרסיבי. הבה נבחן את הלוח המופיע בעמוד 147 של דו"ח וועדת שוחט, שאמנם הוצג לצרכים אחרים, אם אנו מוצאים לנכון להתבסס עליו לצורך טענתנו.

לוח 1: שכר חודשי ממוצע של בוגרי התואר הראשון בשנים תש"ס-תשס"א
בשנת סיום התואר ושלוש שנים לאחר מכן, הכלולים באוכלוסיית המחקר*,
בחלוקה למקצוע לימוד מקובץ¹
(שקלים, במחירים שוטפים)

שנה שלישית		שנה ראשונה		מקצוע לימוד מקובץ	תחום לימודים
אוניבר- סיטאות ²	מכללות אקדמיות	אוניבר- סיטאות ²	מכללות אקדמיות		
10,075	10,299	8,449	8,718		סה"כ
5,549	4,501	4,445	3,913	חינוך**	מדעי הרוח
5,571	5,584	4,930	4,823	אמנות ⁴	
10,063	9,607	7,163	7,234	כלכלה	מדעי החברה
6,423	4,995	5,324	4,239	סוציולוגיה ואנתרופולוגיה	
8,197	10,307	6,768	8,954	מדע המדינה ויחב"ל	
5,701	5,994	4,700	3,469	עבודה סוציאלית	
9,845	6,123	7,142	4,989	קומוניקציה	
8,336	9,451	6,916	7,651	מינהל עסקים ⁵	
9,132	6,653	6,051	4,270	חשבונאות	
8,605	7,017	7,949	5,571	אחר ⁶	
9,886	8,870	6,610	6,434	משפטים	
17,029	14,598	16,179	14,981	מדעי המחשב	
12,755	11,958	12,742	9,938	הנדסת מכונות	הנדסה
20,227	16,251	17,387	15,234	הנדסת חשמל	
11,878	9,029	9,223	7,511	הנדסה כימית	
14,447	11,330	12,537	9,458	הנדסת תעשייה וניהול	
9,269	8,171	6,052	7,261	הנדסת מזון וביוטכנולוגיה	

* **המקור:** זוסמן, פורמן, קפלן ורומנוב (2007), "הבדלים באיכות ההשכלה בין אוניברסיטאות למכללות: בחינה באמצעות התמורה בשוק העבודה", מוסד שמואל נאמן.
** ללא מכללות למורים.

- (1) במקצועות לימוד משותפים, בהיקף של לפחות 30 בוגרים לכל סוג מוסד.
- (2) לא כולל את האוניברסיטה הפתוחה.
- (3) אוניברסיטאות ביחס למכללות.
- (4) תולדות האמנות ואמנויות.
- (5) ומדעי התנהגות.
- (6) חוג מצורף במדעי החברה.

אנו רואים כי שלוש שנים לאחר תום הלימודים, כל הסטודנטים עברו את סף 5300 הש"ח לחודש למעט סטודנטים שלמדו חינוך ואלו שלמדו סוציולוגיה ואנתרופולוגיה. ובכן לגבי סטודנטים לחינוך, רובם אם לא כולם מורים, נחתם השנה הסכם שכר חדש עם הסתדרות המורים לפיו הרף התחתון של השכר של מורה מתחיל בשנה הראשונה לעבודתו יהיה 5300 ₪ ולכן קבוצה זו תידרש להחזיר את מלוא ההלוואה. הסטודנטים לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, בוגרי מכללות שמרוויחים בממוצע רק 4995 ₪, לכאורה מתחת לסף התחתון יאלצו גם הם לפרוע את מלוא ההלוואה שכן על פי המלצת הוועדה (עמ' 50 בדו"ח) מי שיגיע לרף של 5300 ₪ **במהלך עשר שנים** (צריך לקרוא זאת שוב כדי להאמין) יצטרך להתחיל לפרוע את מלוא ההלוואה במהלך עשר השנים הבאות.

הבה נדמיין לעצמנו סטודנט לסוציולוגיה, בוגר מכללה, שהכנסתו הייתה במשך 10 שנים פחות מ 5300 ₪ לחודש (למרות שבממוצע כבר אחרי 3 שנים הוא היה אמור להשתכר 4995 ₪) והנה בשנה העשירית הוא חצה את סף ה 5300 ₪. קרה לו דבר נורא, מכאן ואילך במשך עשר שנים הוא ישלם מידי חודש 295 ₪, החזר קרן וריבית על שלוש הלוואות של 9000 ₪ שנטל למימון שכר הלימוד שלו. וכך עשרים שנה לאחר תום לימודיו והוא כבר קרוב לגיל חמשים, ישלים סו"ס את תשלום שכר הלימוד שלו.

כל זה כתוב ומוצע בדו"ח וועדת שוחט. ועל כך יש לשאול: מה הועילו חכמים בתקנתם? אם כולם משלמים הרי יש לנו כאן אירוע פשוט של העלאת שכר לימוד שאותו אנו רוצים לנתח להלן.

העלאת שכר לימוד כארוע מס

השירות של מתן השכלה גבוהה בישראל הוא שירות שמפוקח ומסובסד על ידי המדינה. כאשר אתה מקטין את הסבסוד של שירות זה, מבחינה כלכלית בצעת פעולה שהיא שוות ערך להטלת מס, מס על המשתמשים בשירות זה, ציבור הסטודנטים.

הדברים מקבלים משנה תוקף עקב העובדה שלא חל גידול בעלות הספקת שירות זה או באיכותו המצדיק העלאת מחיר של 72%. הממשלה רצתה לגבות עוד 815 מיליון ₪, בהזדמנות שהיא מחזירה חלק מהקיצוץ שבוצע בתקציב להשכלה גבוהה, ומכל המסים הנוספים שאותם יכלה להטיל היא בחרה במס על המשתמשים, מס השכלה גבוהה. (אגב הממשלה מציעה להגדיל את בסיס תקציב ות"ת בכ 1 מיליארד ₪ אך הקיצוץ הריאלי בתקציב הות"ת היה 1.5 מיליארד ₪) ניתוח השפעתו של מס חדש מחייב התייחסות לארבעה היבטים: תחולת המס, עלות גביית המס, רמת הפרוגרסיביות של המס והשפעת המס על הקצאת המקורות במשק. ניגש להלן לביצוע ניתוח זה.

1. תחולת המס

בסעיף זה אנו שואלים ומאפיינים את האוכלוסייה שעליה הושת מס ההשכלה הגבוהה. מיהו ציבור הסטודנטים בישראל? ובכן אלו צעירים וצעירות בגילאי 27-23 בממוצע, כ 95% מהגברים שביניהם שרתו בצבא, לרובם אין הכנסה בשלב הלימודים או שהכנסתם מן הסתם אינה מגיעה לשכר המינימום, (על פי המידע המופיע באתר האיטרנט של חברת ליסינג אקדמי העוסקת במתן הלוואות לא מסובסדות לסטודנטים, 87% מנוטלי הלוואות הם רווקים, הכנסתם הממוצעת היא 2200 ₪ לחודש וגילם הממוצע הוא 25.8) ועוד לפנייהם המשימה להשלים את הלימודים, להיקלט בשוק העבודה, לרכוש דירה בבוא היום ולבסס את חייהם. רובם גם משרתים במילואים. נהוג לומר שהציבור הזה הוא "העתיד של המדינה" מתוכו תתגבש המנהיגות המדינית והכלכלית, וכן יתרום עשרות אלפי מועסקים אקדמאים בסקטור הפרטי, מנועי הצמיחה של המשק, ואלפי משרתי ציבור בסקטור הציבורי. זהו הציבור שעליו החליטה הוועדה להטיל מס שנתי של 815 מיליון ₪.

2. עלות גביית המס

היום נגבה שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה בשני אופנים: החלק של הות"ת משולם מתקציב המדינה שהכנסותיו נגבות במסגרת מערכת המס הקיימת בישראל ואילו חלקם של הסטודנטים נגבה כשכר לימוד על ידי מחלקות הגבייה של המוסדות להשכלה גבוהה. וועדת שוחט יצרה מנגנון גבייה חדש, שלישי, שיפעל בצד שני המנגנונים הקיימים: אלו הם הבנקים שיבחרו להפעיל את מערכת ההלוואות ובפועל יהיו אחראים על גביית מרבית שכר הלימוד, 9000 ₪ מתוך 14800. את 5800 הנותרים ימשיכו לגבות המוסדות להשכלה גבוהה. אין מדובר בקליטת מטלה שולית בעלות מזערית למערכת קיימת שיש לה הוצאות קבועות ומעט הוצאות משתנות.

נהפוך הוא, מדובר בצורך להקים מנגנונים חדשים שינהלו מערכות הלוואות למאות אלפי לווים לאורך תקופה של 15-25 שנה; מדובר בהלוואות שניתנות לכל מי שמתקבל ללימודים ולא נדרש לעבור איזה שהוא מבחן יכולת; מדובר בהסדר שלפיו את כל הסיכון של אי פרעון הלוואה יטלו עליהם הבנקים, משמע יהיה צורך להקים מערכת אכיפה וטיפול בקשיי וכשלי גבייה ושוב לא מדובר בהוצאה שולית; ולבסוף מדובר בהלוואות בהיקף קטן מאד, 9000 ₪ לכל הלוואה שנתית, 27000 סה"כ לתואר ראשון בסך הכל, הנפרסות על תקופה ארוכה, משמעות הדבר הוצאה ממוצעת גבוהה לטיפול בהלוואה יחסית לגובה ההלוואה שכן הטיפול בהלוואה של 300 אלף ₪ אינו שונה מהטיפול בהלוואה של 30 אלף ₪.

מדובר אם כך, בבזבוז משאבים של המשק הלאומי. שני מנגנוני הגבייה הקיימים, המוסדות להשכלה עצמם ומערכת המס הלאומית היו יכולים לגבות את תוספת המס של 800 מיליון ₪ בעלות שולית של אפס ובמקום זאת קבלנו מנגנון חדש ומיותר שעוד נעסוק בו בהרחבה בפרק הבא.

3. רמת הפרוגרסיביות של מס השכלה הגבוהה המוצע

המס המוצע לפיו כל בוגר אוניברסיטה שנטל הלוואה לשלוש שנות לימודיו בסך 27000 ₪ ישלם במשך עשר שנים, לאחר שנת גריס בתום הלימודים, 285 ₪ לחודש, הוא למעשה מס גולגולת, מס הנגבה מכולם בסכום קבוע ללא תלות בגובה הכנסת הפרט. זהו מס רגרסיבי קלסי. ככל שהכנסתך נמוכה יותר, והסברנו כבר כי היא לא יכולה להיות נמוכה מספיק כדי לפטור אותך ממס זה, שיעור המס הזה מהכנסתך או מתשלומי מס ההכנסה הרגילים שלך הוא יותר גבוה. הטבלה להלן נותנת לכך בטוי מדוייק.

השפעת מס שכר לימוד על שכר נטו ברמות שכר שונות					
15,000	10,500	7,500	6,500	5,500	שכר חודשי ברוטו
752	437	227	157	87	ביטוח לאומי
664	439	289	239	189	ביטוח בריאות
3087	1566	704	494	284	מס הכנסה
10497	8058	6280	5610	4940	שכר נטו
285	285	285	285	285	מס שכר לימוד
10212	7773	5995	5325	4655	נטו לאחר מס שכר לימוד
2.7%	3.5%	4.5%	5.1%	5.8%	אחוז מס שכר לימוד מהנטו
9.2%	18.2%	40.5%	57.7%	100.4%	אחוז מס שכר לימוד ממס הכנסה

שוב לפנינו אותו דיסוננס מוזר המאפיין את וועדת שוחט: בבואה להמציא מעין פתרון פרוגרסיבי יצרה מערכת רגרסיבית שבה עיקר נטל מס ההשכלה הגבוהה נופל, באופן יחסי, על קבוצת האקדמאים החלשים, בעלי הכנסה של 5500-7500 ₪, מורים, עובדים סוציאליים, פסיכולוגים.

4. השפעת מס ההשכלה הגבוהה על הקצאת מקורות במשק

המוצר או השירות שבו מדובר, השכלה גבוהה, התייקר ב 72% והוא עולה לפי המוצע כעת 14800 ₪. למען ההגינות נציין כי וועדת שוחט אולי תטען, לא 14800 אלא 13800, כאשר אלף הש"ח המפרידים בין שני סכומים אלו מקורם בסבסוד הלוואה של 1.7% במונחי ערך נוכחי של מועד לקיחת הלוואה, של הלוואת שכר הלימוד המוצעת. על כך נאמר כי יתכן ויהיו רבים

שירצו לשלם במזומן ולא להסתבך בלוח סילוקין שילוה אותם 15 שנה ואז 14800 הוא המחיר שישלמו. טענה שנייה היא שאין אנו משוכנעים כי הצרכן הרציונאלי יודע להפנים את הערך הנוכחי בן 1000 ₪ שמקורו בהלוואה בתנאי שוק מינוס 1.7% ובהתאם לכוון את החלטותיו. הקורא בדו"ח וועדת שוחט מתרשם שחברי הוועדה חושבים (או שאולי כלל לא חשבו על הנושא) כי הביקוש להשכלה גבוהה הוא קשיח לחלוטין, גמישות ביקוש של 0, גידול במחיר של 72% משאיר את הכמות המבוקשת באותה רמה.

האמנם אלו הם פני הדברים?

אנו מטילים בכך ספק רב מאד.

תיאורטית ניתן לטעון שכל עשירון בהכנסה מגדיר לעצמו פונקציית ביקוש שונה להשכלה גבוהה שהרי פונקציית הביקוש מניחה הכנסה נתונה, קבועה, של הצרכן ובהכנסות שונות ניתן להניח פונקציות ביקוש שונות.

יתכן ואצל העשירונים הגבוהים פונקציית הביקוש, בטווחי המחירים שבהם אנו עוסקים, היא קשיחה לחלוטין. אכן מי שהוריו משתכרים 50 אלף ₪ לחודש יספוג את ההעלאה בלי לשנות את תוכניותיו באשר לרכישת השכלה גבוהה.

אבל, האם מעלה מישהו על הדעת שאותו דין חל על כל העשירונים. האם בחצי התחתון שתורם כ 30% מהסטודנטים אין רגישות מחיר. ואפילו אם נניח שהגמישות היא מאד נמוכה בין 0.1 ל 0.2 הרי נמצא כי אלפי סטודנטים עניים לא יקלטו במערכת ההשכלה הגבוהה כתוצאה מהעלאת שכר הלימוד.

אנו רואים כי אותם עניים, שוועדת שוחט רצתה להגן עליהם ולא לחייבם להשתתף בכסוי התקציב הנוסף הדרוש להשכלה הגבוהה, הם אלו שהוועדה בעצם מפנה להם עורף. וכבר הסברנו כי מנגנון הזמינות שהוועדה מנופפת בו, אינו פתרון קסם כפי שהוא מוצג.

הלוואות צריך להחזיר ומוצר המשתלם בתשלומים, תהא פריסתם ארוכה ככל שתהייה, אינו זול יותר ממוצר המשולם במזומן, אולי ההפך הוא הנכון.

5. סיכום ביניים

אנו רואים כי בכל המבחנים שבהם העמדנו את מס ההשכלה הגבוהה המוצע גילינו תוצאות מאכזבות והשפעות שליליות, שמן הסתם וועדת שוחט לא הייתה ערה להן.

אין ברירה אלא לומר כבר בשלב זה שההצעה להעלאת שכר הלימוד ב 72% התקבלה ללא עיון מספיק בכל היבטיה והיא דורשת תיקון.

במסגרת העלאת שכר הלימוד הציעה הוועדה כי מתוך תוספת תקבול כוללת של כ 815 מיליון ₪

שנובעת מהעלאה זו (5200 ₪ לסטודנט, 6200 פחות 1000 ₪ שנותר מכל הלוואה אצל הבנקים

לכסוי המרווח בריבית, כאשר האוכלוסייה המשלמת היא כ 157 אלף תלמידי תואר ראשון) 210

מיליון ₪ יופנו למתן מענקים לסטודנטים. סכום זה מאפשר לפטור משכר הלימוד כ 10%

מהסטודנטים ואינו פוטר את בעיית כלל האוכלוסייה הסטודנטאלית החלשה.

שאלה אחרת היא אם סבסוד העשירון התחתון של הסטודנטים צריך להתממן על ידי

הסטודנטים, נושא שנדון בו בפרק המסכם של העבודה. בהקשר זה נזכיר עוד המלצה של

הוועדה לפיה פרויקט פר"ח, שמייצר הכנסות של כ 125 מיליון ₪ לשנה לסטודנטים הנוטלים בו

חלק, ייועד מעתה (לאחר העלאת שכר הלימוד) רק לרובד התחתון של הסטודנטים כדי לסייע

במימון מרכיב המזומן של שכר הלימוד.

זו הצעה פסולה בעינינו מבחינה ערכית, לקחת פרויקט טוב שעובד ולהפוך אותו לפיתרון רק

לעניים ובכך ליצור סטיגמה במקום שאין הצדקה לכך.

פרק ד – על מערכת ההלוואות המוצעת וכשליה.

בדו"ח וועדת שוחט אין כמעט התייחסות לשאלה כיצד תפעל מערכת ההלוואות שעומדת בבסיס ההמלצה להעלות דרסטית את שכר הלימוד. מצויין רק שתהליך בחירת הבנקים שיבצעו את ההלוואות יהיה באמצעות מכרז "על אלמנט הסבסוד הגלום בהלוואה" באופן דומה למכרז של המשכנתאות לזכאים. (עמ' 156 והערה מס' 45).

כוונת הוועדה היא כי ההלוואות תתבצעה באחריות הבנק, אין ערבות מדינה, ניהול ההלוואות וקביעת זכאות לאי תשלום ההחזר תהייה של הבנקים וכן לא תהייה לבנקים כל שיקול דעת לגבי נתינת ההלוואות: כל מי שהתקבל למוסד להשכלה גבוהה יהיה זכאי להלוואה של 27 אלף ₪, 9000 ₪ לכל שנת לימודים.

האיזכור של הלוואות המשכנתא לזכאים הוא מעניין ומביא אותנו לבחון את מאפייני השוני בין המשכנתאות להלוואות המוצעות על ידי וועדת שוחט למימון ההשכלה הגבוהה שיטלו הסטודנטים.

מידי שנה ניתנות בארץ כ 100 אלף הלוואות משכנתא בהיקף כספי של 20-25 מיליארד ₪ ומכאן שמשכנתא ממוצעת היא בין 200-250 אלף ₪.

רוב רובן של המשכנתאות ניתנות על ידי הבנקים ממקורותיהם ועל חשבונם.

הבנקים נוהגים לבחון את הפונים ולהחליט אם לתת להם הלוואות לדיור. מלכתחילה מדובר באוכלוסייה שעצם הפנייה שלה מלמד עליה מספר דברים:

מדובר בדרך כלל בזוגות נשואים, בעלי מקום עבודה קבוע, בגיל של 30 ומעלה, בעלי הון עצמי מינימאלי שקבלו החלטה לרכוש נכס מאד מוחשי.

עבור הבנק זו כבר אוכלוסייה שעברה סינון ראשון בנוסף לסינון שהוא מפעיל בעצמו.

ההלוואה נלקחת בהינף אחד, הבנק מנפיק לוח החזרים וכל מה שיש לו לוודא הוא כי התשלום החודשי מתבצע כסדרו. אם מתעוררים קשיי גבייה, ומדובר בערך ב 5% מההלוואות, יש לבנק

ביטחון משמעותי, הדירה המשועבדת לצורך ההלוואה. חזקה על הלווים שיעשו כל מאמץ כדי שלא "יושלכו לרחוב". מדובר בסכום הלוואה גבוה יחסית שעלות הטיפול בו, כולל טיפול בקשיי גבייה הוא נמוך, ולכן המרווח הבנקאי יכול להיות נמוך, בארה"ב מדובר על מרווח של 2%-3%. נעבור לאפיין את הלוואת שכר הלימוד המוצעת.

גובה ההלוואה הוא 9000 ₪, כל סטודנט מקבל במהלך לימודיו שלוש הלוואות, אבל בתנאים שונים, כל אחת על פי תנאי השוק בעת נתינתה. גובה הלוואת שכר הלימוד הוא כ 4% מהלוואת המשכנתא אבל ההוצאות הקבועות לטיפול בהלוואה, אינן נמוכות מהלוואת המשכנתא. למעשה ההוצאות על הלוואות הסטודנטים תהיינה גבוהות יותר מבחינת הבנקים. הסטודנט הרווק בגיל 25 עדיין לא יודע מה תהייה הכנסתו בעתיד והיכן יעבוד. הבנק מנוע מלבצע אבחון וסינון מוקדם כי כולם זכאים לקבל הלוואות. לבנק אין נכס ביד כדי לתת לו בטחון לפרעון, לסטודנט אין איום ממשי מצד הבנק כי ההלוואה ניתנת ללא בטחונות. הבנק צריך גם לעקוב עבור המדינה אחרי מסלול חייו של הסטודנט הלווה. האם השתכר מתחת לרף ואינו חייב להחזיר את ההלוואה, יש להמשיך ולעקוב אחריו במשך עשר שנים, שמא יחצה את הסף ויקבל לוח החזרים למשך עשר השנים הבאות. (אגב מי ישא בתשלומי הריבית על התקופה שבה הלווה היה פטור מתשלום ההחזר).

ישנם סטודנטים שבתום הלימודים נוסעים לחו"ל, מה יעשה הבנק, ימתין לשובם, יחייב אותם לשלם בכל זאת וכיצד יעקוב אחריהם. כרבע מהסטודנטים ממשיכים לימודים לתואר שני וחלקם לא נקלט בשוק העבודה. יש סטודנטים שלא מוצאים עבודה, יש שמאבדים את מקום העבודה, חלקם נפטר, חלקם נעלם, נשים יוצאות לחופשת לידה ארוכה, כל ארוע כזה, וניתן לחשוב על עשרות ארועים כאלו, הוא בגדר מכשול בפני הבנק הגובה, נטול הבטחונות. וועדת שוחט מציעה גם כי כל המבקש פטור מהחזרי הלוואה יצטרך להמציא אישורים ממס הכנסה,

מביטוח לאומי ואף היא מציעה לשקול הצהרה משפטית מחייבת. כל אלו הם בגדר נטל נוסף על הבנק המנהל כל זאת.

עלויות האכיפה, הוצאה לפועל, עורכי דין, הן גבוהות אבל עבור הלוואה של 9000 ₪ אין אינן כדאיות.

לולא הסתייגנו משימוש בקלישאות היינו מכנים את המערכת המוצעת "מערכת קפקאית" או אם להשאר לרקע באותו אזור גאוגרפי "גולם שייצרה וועדה". (שאולי יקום על יוצרו). וועדת שוחט הקלה בכל הנושאים הללו, עובדה היא שהיא לא טרחה לציין איזה אחוז מהסטודנטים לדעתה יהיה זכאי לפטור מהחזר עקב אי הגעה לסף ההכנסה, קשה להאמין שהוועדה חשבה שגם את הסיכון הזה ניתן להעביר לבנקים.

הסטודנט הישראלי אינו נוטה לקחת הלוואת למימון שכר לימוד.

גם הלוואות מיועדות לסטודנטים נזקקים, מסובסדות (צמודות מדד ללא ריבית) מנוצלות באופן חלקי, 30%-50% כפי שמצא מבקר המדינה, (דו"ח וועדת שוחט עמ' 205) וכאן מציעה הוועדה להכריח את הסטודנט לשנות את הרגליו ולהכנס להתחייבות שיצטרך לפרוע בהקדם, עוד 570 ₪ לזוג למשך עשר שנים מעבר לתשלומי המשכנתא, או שכר הדירה הבלתי נמנעים. אם נניח כי המערכת תכלול 160 אלף סטודנטים בממוצע הרי מידי שנה ינתנו 160 אלף הלוואות שכר לימוד בהיקף של כ 1.5 מיליארד ₪, כ 5% מנפח המשכנתאות במונחים כספיים אך 60% יותר בכמות ההלוואות.

כל נוטל הלוואה יצטרך להיות מלווה על ידי הבנק למשך לפחות 14 שנה, אם ילמד משפטים או הנדסה יתווספו עוד שנה שנתיים ואם לא יעמוד בסף ההכנסה בראשית התקופה ויחצה אותה במהלכה, הוא יכול להיות מלווה על ידי הבנק במשך 25 שנה.

מדובר במערכת אשר תגיע ב STEADY STATE ל 800 אלף לווים כאשר הגבייה פר לווה בשנה תהייה 1000 ₪, במונחי תוספת שכר לימוד, שכן המערכת אמורה להוסיף הכנסות של 800

מיליון ₪ בשנה. כאן עולה השאלה אם הבנקים יסכימו ליטול על עצמם את תחזוקת המערכת הדרקונית שהכתיבה להם וועדת שוחט ואיזה מרווח ריבית הם יבקשו כדי לכסות את העלות של טיפול, ניהול וגבייה של כל המערכת הזאת. לדעת וועדת שוחט התשובה היא מרווח של 1.7% על הריבית ולכן אם הריבית הגלומה בלוח ההחזרים של וועדת שוחט היא כאמור 3.26% הרי הבנקים יסתפקו בריבית של 4.96% כדי לממן ולהרוויח על כל הפעילות הזאת. לדעתנו קשה לשער מה תהייה העלות הריאלית של המערכת הזאת.

ניתוח כלכלי של מודל ההלוואות המוצע בש"ח מחירים קבועים				
העברת שכר הלימוד שנגבה בדרך הלוואה למוסדות להשכלה גבוהה				
	חלופת שוק 2	חלופת שוק 1	חלופת שוחט	מלוא הסכום
שנה				
1	-6340	-7000	-8000	-9000
2	-6340	-7000	-8000	-9000
3	-6340	-7000	-8000	-9000
4	0	0	0	0
החזרים שנתיים של הלוואה				
5	3420	3420	3420	3420
6	3420	3420	3420	3420
7	3420	3420	3420	3420
8	3420	3420	3420	3420
9	3420	3420	3420	3420
10	3420	3420	3420	3420
11	3420	3420	3420	3420
12	3420	3420	3420	3420
13	3420	3420	3420	3420
14	3420	3420	3420	3420
ריבית גלומה בהלוואה	8.50%	6.96%	4.96%	3.26%
מרווח ריבית אפקטיבי	5.24%	3.71%	1.70%	0.00%
עלות העמדת הלוואה	2660	2000	1000	0
שיעור העלות מתוך העלות שכר לימוד של 6200	43%	32%	16%	0%
עלות עודפת למשק בשנה	425,600,000	320,000,000	160,000,000	0
עלות עודפת מתוך גבייה חדשה ברוטו 815000000	52%	39%	20%	0%
עלות עודפת מתוך גבייה חדשה נטו 605000000	70%	53%	26%	0%

בטבלה בעמוד הקודם אנו בוחנים חלופות שונות למרווחי ריבית על ההלוואה לסטודנטים. על פי החלופה שהציגה וועדת שוחט המרווח הנדרש הוא 1.7% שווה ערך לסך של 1000 ₪ להלוואה (הבנק גובה החזר עבור 9000 ₪ אך מעביר לאוניברסיטה רק 8000 ₪) ולכן העלות השנתית העודפת למשק של כל המערך הזה, שלא היתה באה לעולם אילולא נהגה רעיון הזמינות, היא 160 מיליון ₪, 16% מתוך העלאת מחיר הלימודים, 20% מתוספת ההכנסה ברוטו למוסדות להשכלה גבוהה ו 26% מהתוספת נטו, לאחר שניכינו את ההכנסות המוצעות למתן מלגות.

המרווח של 1.7% אינו נראה לנו ריאלי, לאחר שיחות שקיימנו עם בנקאים וכלכלנים העוסקים בתחום. לפיכך ריבית של 4.96% כפי שנקבה וועדת שוחט אינה יכולה לכסות את העלות של הבנקים שירצו ליטול חלק בתוכנית הזאת.

קשה מאד לאמוד את הריבית הנכונה.

בנק הפועלים מציע לסטודנטים "שלו" שמנהלים אצלו חשבון כבר מספר שנים והוא מכיר את רקורד האשראי שלהם, הלוואות לשכר לימוד לשמונה שנים בריבית צמודה של 5.05%. זו בפרוש ריבית מסובסדת מבחינת הבנק שמחפש דרכים לקשור את הסטודנט אל הבנק לעתיד הרחוק. לבנק גם אין עלות נוספת לביצוע הלוואה זו שכן לסטודנט יש כבר חשבון פעיל. זו לא הריבית עבור לווה אנונימי ללא בטחונות וערבויות "שנחת" לפתע.

חברת ליסינג אקדמי, חברה למטרות רווח שכל פעולתה היא במתן הלוואות לסטודנטים גובה ריבית צמודה של 8.5% על הלוואות ארוכות טווח. חברה זאת אינה צריכה לנהל את מערכת המעקב המסועפת אחר הלווים, חובקת עולם, שהציעה וועדת שוחט.

אם נתבסס על ריבית זאת כמדד למחיר האמיתי של ההלוואה מנקודת ראות הבנק, ומדובר בעובדה מוצקה ולא השערה בעלמא, הרי העלות העודפת למשק של כל הפרויקט הזה היא כ 425

מיליון ₪ בשנה, למעלה ממחצית מסך הכספים הנגבים מהסטודנטים משמשים לצורך הפעלת מנגנון הזמינות, שיעור מוגזם, שלא לומר מוטרף.

אין אנו טוענים שהבנקים ימנעו מלהשתתף במכרז, לממשלה יש שיטות משלה לשכנע את הבנקים ליטול חלק בפרויקטים שהיא מעוניינת בהם, ואף בנק לא ירצה לפרוש מן הציבור ולאבד את הסטודנטים "שלו" לטובת המתחרים.

איננו טוענים גם כי הריבית שיציעו הבנקים במכרז תהייה הריבית המכסימלית שציינו בטבלה בעמוד הקודם. הבנקים מציעים לפעמים מחירים נמוכים מאד בלהט התחרות, במלחמה על רכישת לקוחות חדשים.

אבל בטווח הארוך לא ניתן לאורך זמן לתת שירות במחיר הנמוך מעלותו, ואם לא ניתן לתקן את העלות (למה לא בעצם, תמיד ניתן להפעיל לחץ על האוצר לתקן תנאים וכבר היו דברים מעולם) הרי השירות בסופו של דבר יפגע, וכמו בכל מקרה אחר, הנפגעים יהיו הסטודנטים הפחות אטרקטיביים, כאלו שהבנק נאלץ לקלוט אותם כנגד רצונו. אגב, בשיחה עם מנהל אחד הבנקים הוא העריך כי הבנקים שיתנו את ההלוואות לסטודנטים יעשו זאת על חשבון מסגרת האשראי הרגילה שהם נותנים לסטודנטים ובעצם ישתמשו במקורות קיימים שכן כושר ההחזר של הסטודנט (שהבנק בודק אותו בבואו להציע אשראי) לא יוכל לשרת עוד 27 אלף ₪.

הניסיון של הוועדה להעביר את כל נושא ההלוואות למיקור חוץ של בנקים לא נראה לנו רציני. אם רוצים לתת גישה ונגישות מוחלטת להלוואות לכל הסטודנטים יש להבטיח ערבות מדינה ללווים. אין הלוואות מסחריות ללא סינון וללא שיקול דעת למלווה בטווח הארוך.

בארצות הברית, מאז שנת 1972 פועלת סוכנות פדרלית, שלפני מספר שנים הופרטה והפכה לחברה ציבורית הנסחרת בבורסה בניו יורק, בשם SALLIEMAE (אתר האינטרנט שלה הוא

salliemae.com) המעניקה הלוואות פדרליות לכל סטודנט המתקבל למוסד להשכלה גבוהה, הלוואות מכספי המדינה או בערבות מדינה, הריבית מסובסדת על ידי המדינה. בשנת 2006 נתנו הלוואות ביותר מ 50 מיליארד דולר למטרה זו. באוסטרליה, שהניסיון שלה עמד בפני וועדת שוחט, כל נושא הפטור מהחזר הלוואות שכר לימוד מתבצע באמצעות מנגנון הביטוח הלאומי. וועדת שוחט, בהתאם לסנטימנט השולט באוצר, חושבת שניתן לפתור את הבעייה באמצעות השוק הפרטי. לסיכום: אפילו אם נקבל את ההנחה (הלא מבוססת) של וועדת שוחט שניתן להפעיל מערכת הלוואות במרווח של 1.7% הרי העלות המשקית העודפת של 160 מיליון ₪ לשנה, עמלת ביצוע אפקטיבית של 20%, היא כשלעצמה צריכה להפיל את הרעיון כולו.

פרק ה – סיכום ומסקנות. תכנית פעולה מוצעת

לא יהיה זה נכון מצד הסטודנטים להתעלם מהקשיים שעמדו בפני וועדת שוחט כאשר החליטה מה שהחליטה.

הוועדה אולצה, לדעתנו, על ידי האוצר, להצביע על מקורות נוספים למימון ההשכלה הגבוהה ומכאן הלחץ על המוסדות להשכלה גבוהה "להתייעלות" וההעלאה הדרסטית בשכר הלימוד.

על הסטודנטים להראות כי הם מוכנים לתרום "משהו" לטובת מימון ההשכלה הגבוהה.

התרומה הראשונה היא ויתור על נקודת הזכוי שכל סטודנט זכאי לה עם תום לימודיו לתקופה של שלוש שנים.

להלן הנוסח המעודכן המופיע בפקודת מס הכנסה:

בחישוב המס של יחיד תושב ישראל (בסעיף זה - יחיד) תובא בחשבון נקודת זיכוי אחת אם הוא זכאי לקבל תואר אקדמי ראשון ומחצית נקודת זיכוי אם הוא זכאי לקבל תואר אקדמי שני, ממוסד להשכלה גבוהה.

חוק (מס' 156) תשס"ז-2007**

(ב) נקודת זיכוי אחת או מחצית נקודת זיכוי כאמור בסעיף זה, לפי הענין, תובא בחשבון במספר שנות מס שהן כמספר שנות לימודיו האקדמיות, ובלבד שתובא בחשבון בלא יותר משלוש שנות מס בעבור לימודי תואר אקדמי ראשון ובלא יותר משתי שנות מס בעבור לימודי תואר אקדמי שני.

שווי נקודת זכוי כיום הוא 178 ₪ לחודש.

סטודנט המסיים תואר ראשון זכאי לפיכך לזכוי מס של 2136 ₪ לשנה, כנגד כל אחת משלוש שנות הלימוד שלו.

בפועל לא כל הסטודנטים מנצלים את ההטבה הזאת, שמחייבת פניה לחשב השכר במקום העבודה כדי שיתן נקודת זכוי נוספת לסטודנט הבוגר.

פורמלית מבחינת האוצר, רוב רובם של הסטודנטים מגיעים לסף הכנסה המאפשרת ניצול

הטבה זו ולכן ויתור עליה מהווה הכנסה לקופת האוצר כפי שמורה הטבלה להלן:

חישוב סף השכר החודשי המאפשר ניצול הטבת נקודת זכוי		
גבר	אשה	
178 ₪	178 ₪	ערך של נקודת זכוי
401 ₪	490 ₪	ערכם של 2.75 נ"ז לאשה ו 2.25 לגבר
579 ₪	668 ₪	בתוספת נקודת זכוי לבוגר תואר ראשון
4,991 ₪	5,415 ₪	סף השכר החודשי המאפשר מימוש הטבה לבוגר תואר ראשון
	2,136 ₪	תוספת הכנסה שנתית ממס הכנסה עבור בוגר לאחר ויתור על נקודת הזכוי

היתרון שבויתור על נקודת הזכוי שהוא כמעט אינו מורגש (פסיכולוגית או מעשית זו כבר סוגייה אחרת) על ידי ציבור הסטודנטים, וודאי שאין דינו כדין הלוואה המגיעה בלוח סילוקין מהבנק. ניתן להציג אותה במו"מ עם הממשלה כויתור נטו ולהוריד אותה מתחשיב העלאת השכר שקבעה וועדת שוחט.

המהלך הבא הוא דרישה חד משמעית להוריד מסדר היום את מנגנון הזמינות, אותו סד הלוואות, שאינו יעיל מבחינת המשק, ונתפס באור שלילי על ידי הסטודנטים. עצם השימוש במכשיר זה כשלעצמה יש בה משום אילוץ לא דמוקרטי שבו המדינה אומרת לסטודנט: העלנו את שכר הלימוד, אתה בדרך כלל לא נוטה לקחת הלוואות למימון לימודיך, עכשיו אתה תהייה חייב לעשות את זה.

נראה לנו כי נתנו מספיק צידוקים והסברים מדוע הרעיון הזה, הוא שליפה שאין מחשבה מאחוריה.

הצעד הבא הוא לתבוע כי אותו חלק מהעלאת שכר הלימוד המוצעת אשר נועד למתן מלגות לסטודנטים נזקקים לא יוטל על הסטודנטים.

אם המדינה רוצה לתמוך באוכלוסיות החלשות מקרב הלומדים, וזה רעיון נכון וצודק, היא צריכה לעשות זאת מאמצעיה היא, מהמסים שהיא גובה, או מתוספת מס שהיא תגבה מאלו

שיכולים לשלם. (למשל מס חברות לא חייב לרדת ל 25% במסלול שהתווה האוצר בימי נתניהו, מדרגת המס המכסימלית לא חייבת להיות 49% וכיו"ב).

הרעיון לחייב את הסטודנטים ליטול הלוואות למימון הלימודים כאשר כרבע מהעלות השכר נועדה לממן את המלגות לעשירון התחתון בקרב הסטודנטים הוא רעיון לא צודק ולא חכם. על מנת להשלים את התמונה ולהציג פתרון אחראי שבו גם הסטודנטים נוטלים חלק נראה לנו כי ניתן להסכים עם העלאת שכר לימוד של 20%, שתבצע באופן הדרגתי על פני חמש שנים, במקביל להעלאת תקציב ההשכלה הגבוהה באופן הדרגתי, לרמה סבירה של 10,324 ₪, שתקובע בהסכם כשכר הלימוד הריאלי שישרור כאן עד שנת 2020.

כל המהלך הזה מוצג בטבלה להלן:

עקרונות ההסדר המוצע	
תוספת הכנסה מהעלאת שכר הלימוד המוצעת	815,000,000 ₪
מזה מלגות לסטודנטים	210,000,000 ₪
תוספת הכנסה נטו מוצעת	605,000,000 ₪
תוספת הכנסה נטו לסטודנט	5,200 ₪
מספר הסטודנטים בחישוב	156,731
תוספת שכ"ל בכ"ל מלגות	3,860 ₪
ויתור על נקודת זכוי לסטודנט לשנה	2,136 ₪
העלאת שכר נדרשת לסטודנט	1,724 ₪
שכר לימוד כיום	8,600 ₪
שכר לימוד מוצע	10,324 ₪
שיעור ההעלאה המוצע	20%

יתכן ומבינה "טקטית" בהתאם למקובל בניהול מו"מ, לא צריך להציג את נקודת ההסכמה שאליה יגיעו הצדדים בסוף המשא ומתן המתמשך.

דעתנו היא כי אם ניתן להגיע להסדר זה, יש לכוון לקראתו.