

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**המרוץ אחר המכללה:
תחרות בין רשויות מקומיות בישראל
על מוסדות להשכלה גבוהה**

גלעד רוזן וערן רזין

ירושלים, דצמבר 2004

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

The College Chase:

*Competition among Local Authorities in Israel over
Institutions of Higher Education*

Gillad Rosen and Eran Razin

עורכת אחראית: שונמית קרין
עורכת לשונית: ליאורה הרציג
הכנה לדפוס: רותי לרנר
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/53
ISSN 0792-6251

© 2004 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 02-5666243 פקס: 02-5666252
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחברים

מר **גלעד רוזן** – תלמיד מחקר במחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

פרופ' **ערן רזין** – פרופסור-חבר במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים וחוקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

על המחקר

השינוי המבני במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל יצר "חלון הזדמנויות" אשר דרכו יכלו הרשויות מקומיות לגלות יזמה ולהתחרות על משיכת מוסדות להשכלה גבוהה. מחקר זה בוחן את יזמתן של הרשויות המקומיות בתחום זה, מצביע על כך שתהליך הביזור שעבר על המערכת אינו מבטא אך ורק השפעה גדלה של כוחות השוק ומראה כיצד משפיע מיקום הרשות המקומית על דפוסי היזמה המקומית. סביר להניח שמערכת ההשכלה הגבוהה כבר הגיעה לרוויה מסוימת ובתנאים של מצוקה תקציבית מן הראוי לחזק את שיתוף הפעולה בין מוסדות שונים להשכלה גבוהה ובין רשויות מקומיות סמוכות.

על המכון

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכז בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; יהודים וערבים בישראל; ישראל ושכנותיה הערביות; חברה, מרחב וממשל בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (י"ר), עו"ד **י' עמינוב** - **פורת** (סגן י"ר), מר **דוד ברודט**, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר **הירש גודמן**, עמית מחקר בכיר במרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב. ראש המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' **שלמה חסון** מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

תודות

פרסום זה מבוסס על ממצאי מחקרים שנתמכו על ידי הקרן הישראלית למדע (מענק מס' 774/00-1) ועל ידי קרן מפעל הפיס על שם פנחס ספיר.

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי משנת 1995

1. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
2. דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
3. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
4. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
5. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
6. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
7. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
8. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלית המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
9. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
10. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1997
11. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
12. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
13. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
14. ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
15. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
16. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
17. לביאה אפלבוט ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
18. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל?, 1997
19. דויד ג'אנר קלואזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
20. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
21. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
22. מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
23. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
24. עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
25. נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה), 1998
26. דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999

27. רחל אלתרמן, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל**, 1999
28. ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות**, 1999
29. יצחק שנל, **עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו**, 1999
30. אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**, 1999
31. נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**, 1999
32. ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?**, 2000
33. נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
34. ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
35. דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
36. נחום בן-אליא, **אזרח החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
37. אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
38. גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים**, 1990-1992, 2001
39. ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
40. ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
41. יצחק שנל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
42. לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות החדית בסביבה משתנה**, 2002
43. ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2002
44. שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
45. אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003
46. ערן רזין, **עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות**, 2003
47. נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, 2004
48. גלעד רוזן וערן רזין, **המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה**, 2004

תוכן עניינים

9	עיקרי הדברים
13	מבוא
18	1 שלטון מקומי והשכלה גבוהה
18	רשויות מקומיות ופיתוח מקומי
20	מוסדות להשכלה גבוהה ופיתוח מקומי
21	מעורבות השלטון המקומי בקידום מוסדות להשכלה גבוהה
21	מערכות השכלה גבוהה בעולם המערבי
24	2 מערכת ההשכלה הגבוהה במדינת ישראל
24	גידול והתגוננות
27	התרחבות גאוגרפית
30	כללי המשחק: הכוונה מרכזית לעומת יזמה מקומית
35	3 חקר מקבצים נבחרים של רשויות מקומיות
35	א. צפון מטרופולין תל אביב
36	תגובה מהירה ויעילה להזדמנויות פיתוח – הרצליה והוד השרון
41	יזמה עצמית ויצירת הזדמנויות פיתוח – רעננה וכפר סבא
43	סיכום
44	ב. השוליים הצפוניים של מטרופולין תל אביב
47	ג. השוליים הדרומיים של מטרופולין תל אביב
52	מסקנות
52	האמנם יזמה מקומית?
53	ביזור מערכת ההשכלה הגבוהה: השפעה גדלה של כוחות השוק?
54	עד כמה מכתוב המיקום את אופי היזמה המקומית ותוצאותיה?
57	כיווני התפתחות ואסטרטגיות פעולה לעתיד
59	רשימת מקורות

עיקרי הדברים

מחקרים שעסקו בהיבטים מרחביים של מערכת ההשכלה הגבוהה, התמקדו בדרך כלל בהשפעתם של מוסדות להשכלה גבוהה על הפיתוח המקומי – השפעות כלכליות, חברתיות, פוליטיות ותרבותיות. שיקולי המיקום של המוסדות, לרבות המאזן שבין כוחות השוק למעורבות ציבורית בהחלטות המיקום, נחקרו הרבה פחות.

מעורבותן של רשויות מקומיות בהקמת מוסדות להשכלה גבוהה ובקידום איננה דבר מובן מאליה. במקומות שונים באירופה ובצפון אמריקה יש לה אמנם שורשים היסטוריים עמוקים, וגם בישראל הייתה לרשויות המקומיות מעורבות כזו או אחרת בהקמת חלק מהאוניברסיטאות הוותיקות, כמו אוניברסיטת חיפה. אולם במדינות רבות ובכללן ישראל התגבשו בהדרגה כללים שלפיהם מדיניות פיתוחה של מערכת ההשכלה הגבוהה היא באחריות השלטון המרכזי, המיוצג בישראל על ידי המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג). לרשויות המקומיות לא היה לכאורה תפקיד במערכת זו, בפרט במה שנוגע לתקצוב המוסדות להשכלה גבוהה שבתחומן. אולם מאז שנות ה-90 חל שינוי מהותי בנושא זה: מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל השתנתה לחלוטין, וראשי הרשויות המקומיות החלו לראות בפיתוחם של מוסדות להשכלה גבוהה מרכיב חשוב באסטרטגיית הפיתוח המקומי בכלל.

מחקר זה עוסק אפוא במעורבותן של רשויות מקומיות במיקומם של מוסדות להשכלה גבוהה ובפיתוחם מאז אמצע שנות ה-80 של המאה ה-20, כמרכיב באסטרטגיית הפיתוח המקומי. הטענות המרכזיות שנידונו במחקרנו הן אלה:

1. השינוי המבני במערכת ההשכלה הגבוהה יצר "חלון הזדמנויות" שאפשר לרשויות מקומיות לגלות יזמה ולהתחרות יותר ויותר על משיכת מוסדות להשכלה גבוהה, למרות שרשמית הן אינן אמורות לעסוק בתחום זה. ניצול חלון הזדמנויות זה הוא אפוא דוגמה מובהקת ליזמה מקומית בתחום הפיתוח המקומי.

2. הטענה לפיה ביזור מערכת ההשכלה הגבוהה, ובכלל זה מעורבותן של רשויות מקומיות בתחום, יוצר דגם פיתוח המונע על ידי כוחות השוק, שצפוי להתבטא בפיצול למספר גדול יותר של מוסדות ובריכוז גאוגרפי רב יותר באזורי ביקוש גבוה, היא פשטנית. ביזור אין פירושו בהכרח התפוררות מנגנוני הרגולציה והסתלקות השלטון המרכזי, באמצעות מל"ג, ממעורבות עמוקה בהכוונת המערכת, גם אם קבלת ההחלטות הופכת פלורליסטית וחשופה ללחצים מגוונים יותר מאשר בעבר. לחצים מצד רשויות מקומיות ויזמים אינם מבטאים אך ורק את מגמות השוק החופשי, וכוללים גם הפעלת כלים פוליטיים לפיתוח מוסדות במימון ציבורי. הביזור מביא אפוא לתוצאות מורכבות ולא רק לריכוז גאוגרפי באזורי הביקוש שהוא גבוה מזה שהיה מתקבל לולא גילו הרשויות המקומיות יזמה בתחום.

3. יזמת רשות מקומית בתחום ההשכלה הגבוהה מושפעת ממאפייניה, בעיקר מיקומה ומאפייני הנהגתה של הרשות. השונות ביזמת הרשויות המקומיות עשויה להתבטא בכמה היבטים: שיתוף פעולה או תחרות פנים-אזורית, שתדלנות לקבלת תקצוב ממשלתי או להכרה אקדמית בלבד, אסטרטגיה של תגובה יעילה להזדמנויות לעומת אסטרטגיה של יזמה עצמית, תמריצים ישירים או תמריצים עקיפים.

המחקר מתבסס על מיפוי מפורט של מערכת ההשכלה הגבוהה, על שאלונים שהופצו בדואר בקרב מדגם של רשויות מקומיות שבתחומן פועלים מוסדות להשכלה גבוהה ובקרב המוסדות עצמם, על ראיון בעלי תפקידים מרכזיים בתחום ההשכלה הגבוהה ועל מחקר מפורט בשלושה מקבצים של רשויות מקומיות סמוכות: האחד בטבעת הפנימית הצפונית של מטרופולין תל אביב, השני בשוליים הצפוניים של מטרופולין תל אביב והשלישי בשוליים הדרומיים של מטרופולין תל אביב. נבחנים מניעי הרשויות המקומיות לקידום פיתוח מוסדות להשכלה גבוהה בתחומן, היקף מעורבותן של הרשויות, דרכי פעולתן והתוצאות.

הממצאים מצביעים על כך שרשויות מקומיות אכן הפכו בשנים האחרונות לשחקני מפתח בקידום הקמתם של מוסדות להשכלה גבוהה בישראל. השינוי המבני במערכת ההשכלה הגבוהה יצר עבור הרשויות המקומיות חלון הזדמנויות לשילוב מרכיב חדש באסטרטגיות הפיתוח שלהן. פעילות הרשויות המקומיות בתחום זה איננה פעילות שגרתית, והיא תואמת הגדרות מקובלות של יזמה מקומית. סביר להניח שמי שניצלו בזמן את חלון ההזדמנויות, שהתבטא בהקמת עשרות מכללות ובהכרה אקדמית

במוסדות קיימים רבים, זכו ביתרון ארוך טווח, כי בכל הנוגע להקמת מוסדות חדשים אפשר להעריך שהמערכת מתקרבת לרוויה.

תהליך הביזור שעבר על מערכת ההשכלה הגבוהה אכן אינו מבטא אך ורק השפעה גדלה של כוחות השוק. המל"ג והות"ת (הוועדה לתכנון ולתקצוב של מל"ג) נותרו גופים רבי עוצמה השולטים ומנהלים את המערכת, גם אם אופי קבלת ההחלטות השתנה והפך חשוף יותר ללחצים ואפילו לקביעת עובדות בשטח. כוחות השוק באים לידי ביטוי בעיקר במיקום מוסדות לא מתוקצבים, שאכן נוטים מאוד להתקבץ באזורי הביקוש הגבוה, אולם הגאוגרפיה של המוסדות המתוקצבים מפוזרת הרבה יותר. פעילותן של הרשויות המקומיות תרמה לגידול במספר המוסדות האקדמיים, לגיוון גדל במערכת ולפיזור גאוגרפי רב יותר מזה שהיה מתקבל קרוב לודאי לו פעלו בנושא רק מל"ג (שהייתה שואפת לרכז את הפיתוח במספר קטן יותר של מוסדות) או כוחות השוק (שהיו מביאים לריכוז רב יותר של המוסדות באזורי ביקוש גבוה). ליזמה המקומית היה תפקיד משמעותי במיוחד באזורי ביניים בין אזורי הביקוש הגבוה שבחלקים המרכזיים והאמידים יותר של מטרופולין תל אביב לבין הפריפריה הלאומית החלשה. לאזורי ביניים אלה קשה להביא מוסדות פרטיים וגם קשה להשיג אישור להקמת מוסדות בתקצוב ציבורי. מיקום פריפריאלי מקל על גיוס סיוע ממשלתי, אך רשויות מבוססות ובעלות יכולת ארגונית נהנות מיתרון משמעותי על רשויות עניות וחלשות גם באזורי פריפריה.

באזורים מרכזיים, איתור והקצאת קרקע מתאימה במחיר מוזל או כמעט בחינם הם התמריץ המשמעותי ביותר. שתדלנות באזורים אלה נדרשת בעיקר להכרה אקדמית במוסד או בתכניות לימוד חדשות. באזורי פריפריה קיימת תלות רבה בשתדלנות ובקשרים עם השלטון המרכזי. משאב הקרקע זמין הרבה יותר, אך לא ניתן לקדם יזמות ללא תקצוב ציבורי. תגובה מהירה ויעילה של הרשות המקומית להזדמנויות פיתוח הנקרות בדרכה עשויה להספיק באזורי ביקוש גבוה, אך יזמה עצמית ויצירת הזדמנויות פיתוח על ידי הרשות המקומית עשויה להיות הכרחית באזורים אחרים. רשויות מקומיות אינן נוטות לשתף פעולה זו עם זו בקידום מוסדות להשכלה גבוהה, בפרט לא במרכז הארץ. שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות הוא לעתים כורח המציאות באזורי הביקוש הנמוך, אם כי גם שם הוא מתקיים רק באופן מוגבל.

סביר להניח שמערכת ההשכלה הגבוהה בישראל כבר הגיעה לרוויה מסוימת וחלון ההזדמנויות להקמת מוסדות חדשים הולך ונסגר. הקמת מוסדות חדשים עשויה להתמקד

בשנים הבאות בפלחי שוק שעדיין לא זכו לשירותים נאותים, בדרך כלל פלחי שוק פחות אטרקטיביים מבחינה כלכלית. צפוי שהתחרות בשנים הבאות תתמקד יותר בשימור המוסדות הקיימים ובשדרוג מעמדם, בתנאים של עודף היצע בתחום ההשכלה הגבוהה ושל מצוקה תקציבית בשלטון המקומי ובמערכת ההשכלה הגבוהה. המצוקה התקציבית והרוויה בתחום עשויות להגביר את הצורך בחיזוק שיתוף הפעולה בין מוסדות שונים להשכלה גבוהה ובין רשויות מקומיות סמוכות. רשויות מקומיות סמוכות שמזהות את היתרון שבקיום מוסד מבוסס להשכלה גבוהה, ראוי שיפעלו יחדיו להבטיח את המשך פעילותו של מוסד מרכזי מצליח באזור.

מבוא

רשויות מקומיות רבות עברו בעשורים האחרונים שינוי בתפיסת תפקידן בתחומי הפיתוח המקומי והפכו במידה רבה מארגונים פסיביים לגופים יזמים המתחרים ביניהם על פעילויות כלכליות (פלזנשטיין, 1994; רזין, 1991; Harvey, 1989). התחרות על משיכת השקעות ציבוריות ופרטיות נתפסת כאמצעי ישיר ליצירת מקומות תעסוקה, לחיזוק הכלכלה המקומית ולהגדלת בסיס המס המקומי, או כאמצעי עקיף לעידוד הפיתוח הכלכלי על ידי שיפור איכות החיים ושינוי התדמית (Ashworth and Voogd, 1995; Duffy, 1995). השקעות בתחומים כמו חידוש מרכזי הערים, מוזיאונים וספורט מקצועני הן דוגמאות לאמצעים עקיפים, שבטווח הקצר אינם תורמים בהכרח לתוצר המקומי, לתעסוקה ולבסיס המס המקומי, אך הציפייה היא שתרומתם לאיכות החיים ולדימוי המקומי תביא לפיתוח כלכלי מקומי משמעותי בטווח הארוך (Rosentraub, 1997; Hamnet and Shoval, 2004). בהקשר זה עלתה הטענה שארגונים ללא כוונת רווח, כמו מוסדות להשכלה גבוהה ובתי חולים, הם מרכיב חשוב בפיתוח הכלכלי המקומי, שלא זכה עד כה לתשומת הלב הראויה (Adams, 2003).

סקירה זו עוסקת במעורבותן של רשויות מקומיות בישראל במיקומם של מוסדות להשכלה גבוהה ובפיתוחם מאז אמצע שנות ה-80, כמרכיב באסטרטגיית הפיתוח המקומי. רשויות מקומיות באירופה ובצפון אמריקה היו מעורבות בעבר בהקמתם של מוסדות להשכלה גבוהה ובקידומם. עם זאת, עליית כוחה של מדינת הלאום מאז המאה ה-19 והתגבשות מנגנוני מדינת הרווחה במחצית השנייה של המאה ה-20 גרמו להגדלת מעורבותן של השלטון המרכזי בתחום ההשכלה הגבוהה וצמצמו את מרחב הפעולה של רשויות מקומיות. מעורבות זו של השלטון המרכזי קשורה להכרה בתרומתם של מוסדות להשכלה גבוהה לקידום ההון האנושי ברמה הלאומית ובהיותם מקור חידושים והפצת ידע ומידע.

מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל החלה להתפתח בשנות ה-20 של המאה ה-20, עם ייסוד הטכניון והאוניברסיטה העברית. מאז ועד אמצע שנות ה-80, עוצבה מערכת

ההשכלה הגבוהה בדמותה של האוניברסיטה העברית בירושלים (Troen, 1992; Guri- Rozenblit, 1993). תהליך זה דמה בעיקרו למה שהוגדר במחקר הגנטי כ"אפקט המייסד". כלומר המייסד מוריש תכונה מסוימת לצאצאים שמתגוררים באזור מוגדר, שמתרבים בו ושיוצרים אזור עשיר בפרטים בעלי אותה תכונה (Goodenough, 1978; Griffiths *et al.*, 1985).

מאמצע שנות ה-80 חלה תפנית בדפוס התפתחותה של מערכת ההשכלה הגבוהה, שהתבטאה בהתפתחותם של מוסדות מטיפוסים מגוונים יותר. בין החידושים ניתן למנות את התפתחות האוניברסיטה הפתוחה (שנוסדה עוד בשנות ה-70) והקמת מכללות רבות. בין המכללות מוסדות להכשרת עובדי הוראה שזכו להכרה אקדמית, מכללות אזוריות שתפקדו כשלוחות אוניברסיטאית וזכו לאחר מכן בהכרה שאפשרה להם להעניק תארים באופן עצמאי, מוסדות טכנולוגיים וכן מוסדות פרטיים להשכלה גבוהה שאינם זכאים לתקצוב ממשלתי באמצעות ות"ת. המכללה היא מוסד אקדמי שאיננו בדמות "המייסד" ושעיקר תכליתו היא הוראה אקדמית לתואר ראשון. המכללה מציעה מגוון מצומצם יותר של מסלולים אקדמיים, ועם זאת היא מתאפיינת בגמישות תפעולית ונגישות לשכבות מגוונות בחברה הישראלית.

העיסוק הגדל של רשויות מקומיות בישראל בפיתוח כלכלי, מאז שנות ה-80 התבטא בעיקר בתחרות על משיכת השקעות בתעשייה, במסחר ובתיירות (Razin, 1990; 1998). אכן הערים הגדולות, בעיקר חיפה ותל אביב, היו מעורבות בעבר בהקמת אוניברסיטאות בתחומן, אולם מעורבותו של השלטון המקומי בכלל בפיתוח מוסדות להשכלה גבוהה פחתה עם התמסדותם של התכנון, הפיתוח והמימון של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל באמצעות המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת). באמצעות גופים אלה, הפך קידום ההשכלה הגבוהה למונופול של השלטון המרכזי. מל"ג וות"ת גם נקטו גישה זהירה כלפי הרחבת מערכת ההשכלה הגבוהה ונטו להעדיף את ביסוס המוסדות הקיימים, מה שצמצם עוד יותר את אפשרויותיהן של הרשויות המקומיות לקדם יזמות בתחום ההשכלה הגבוהה. כל זאת השתנה בשנות ה-90, בעקבות התפנית החדה במדיניות מל"ג וות"ת, תפנית שהפכה את ההשכלה הגבוהה לזירת תחרות נוספת בין הרשויות המקומיות. מעורבותן של רשויות מקומיות בתחום ההשכלה הגבוהה משקפת אפוא שינוי במאפייני מערכת ההשכלה הגבוהה. שינוי זה תרם להכרה המחודשת בחשיבות התחום כמרכיב באסטרטגיית הפיתוח המקומית ויצר הזדמנויות פיתוח שלא היו קיימות קודם לכן.

מחקר זה בא להמחיש כמה טענות מרכזיות. טענה אחת גורסת שהשינוי המבני במערכת ההשכלה הגבוהה יצר חלון הזדמנויות שאפשר לרשויות מקומיות לגלות יזמה, להתחרות יותר ויותר על משיכת מוסדות להשכלה גבוהה לתחומן ולעודד את פיתוחם של מוסדות קיימים. ניצול חלון הזדמנויות זה על ידי רשויות מקומיות, למרות שרשמית הן אינן אמורות לעסוק בתחום זה, שהוא באחריות השלטון המרכזי הפועל באמצעות מל"ג וות"ת, הוא אפוא דוגמה מובהקת ליזמה מקומית בתחום הפיתוח המקומי.

טענה שנייה עוסקת במתח שבין תכנון ריכוזי של מערכת ההשכלה הגבוהה באמצעות מל"ג וות"ת לבין מערכת מבוזרת, בה מושפעים דפוסי הפיתוח במידה רבה ממגמות השוק, המתבטאות בהחלטותיהם של יזמים ושל רשויות מקומיות. לכאורה, מערכת ריכוזית אמורה להתאפיין בתכנון רציונלי ומתואם, המונע כפילויות ומממש יתרונות לגודל. תכנון כזה אמור לפעול לפיזור גאוגרפי של מוסדות באופן שכל חלקי המדינה יזכו לשירות סביר, ולהיות רגיש לשיקולים חברתיים, שבבסיסם עידוד הקמתם של מוסדות להשכלה גבוהה באזורי שולים לאומיים. מנגד, פיתוח המונע על ידי כוחות השוק צפוי להתבטא בפיצול למספר גדול יותר של מוסדות ובריכוז גאוגרפי רב יותר באזורי ביקוש גבוה, שם ימצאו מוסדות דומים שיתחרו זה בזה.

לטענתנו, דיכוטומיה זו היא פשטנית, מכיוון שהתכנון הריכוזי הוא פלורליסטי יותר מאשר נדמה וחשוף ללחצים חיצוניים. גם מנגנון השוק איננו שוק חופשי במלוא מובן המילה. רשויות מקומיות תרות אחר תמריצים ותמיכות ציבוריות וגם לאלו הממוקמות באזורים חלשים מבחינה כלכלית יש אפשרות להפעיל כלים פוליטיים לקידום מטרותיהן, כל עוד הן נהנות ממנהיגות בעלת כישורים ועוצמה מספיקים. תהליך הביזור שעבר על מערכת ההשכלה הגבוהה מביא אפוא לתוצאות מורכבות ולא רק לריכוז גאוגרפי באזורי הביקוש שהוא גבוה מזה שהיה מתקבל לולא גילו הרשויות המקומיות יוזמה בתחום זה.

על פי טענה שלישית, פעולתה של רשות מקומית למשיכת מוסדות להשכלה גבוהה ולקידום מושפעת ממאפייני הרשות המקומית, בעיקר מיקומה ומאפייני הנהגתה הפוליטית. השונות ביזמת הרשויות המקומיות בתחום ההשכלה הגבוהה עשויה להתבטא בכמה היבטים מרכזיים:

1. **שיתוף פעולה או תחרות פנים-אזורית.** ניתן לשער שאזורי ביקוש גבוה במטרופולין תל אביב יתאפיינו בתחרות ובהיעדר שיתוף פעולה בקרב רשויות מקומיות, בעוד

שמיקום באזורי ביקוש נמוך יאלץ לעתים רשויות מקומיות סמוכות לשתף פעולה ביניהן.

2. **שתדלנות לקבלת תקצוב ממשלתי או להכרה אקדמית בלבד.** רשויות מקומיות באזורים פריפריאליים יעסקו במידה רבה בשתדלנות אצל פקידי השלטון המרכזי ונבחרי, בעוד ששתדלנות מטעם רשויות מקומית באזורי ביקוש גבוה תהיה מוגבלת יותר להכרה אקדמית במוסד או בתכניות לימוד חדשות.

3. **אסטרטגיה של תגובה יעילה להזדמנויות** (ניהול משא ומתן עם יזמים מסוגים שונים) **לעומת אסטרטגיה של זְמָה עצמית** (זממות של רשויות מקומיות שמשווקות למל"ג ולתומכים פוטנציאליים). הבחירה בין שני דפוסי פעולה אלה תלויה בדפוס הממשל המאפיין כל רשות מקומית ובאופיו של ראש הרשות. אולם ככלל, רשויות מקומיות באזורים פריפריאליים יאלצו לגלות זְמָה רבה יותר מאלה הממוקמות באזורי ביקוש גבוה, שיוכלו להסתפק בתגובה יעילה להזדמנויות.

4. **אמצעים:** תמריצים ישירים – הקצאת קרקע, מבנים או הנחות במסים – או תמריצים עקיפים – הליכי תכנון מזורזים ושתדלנות. צפוי שהקצאת קרקע תהיה חשובה מאוד במיקומים פנים-מטרופוליניים, בעוד שסיוע מקיף להקמת המוסד, לרבות גיבוש קואליציה תומכת שתכלול גם אישים מהשלטון המרכזי, תהיה חיונית באזורים פריפריאליים.

5. **תוצאות:** סביר שזממת הרשויות המקומיות תהיה בעלת השפעה בעיקר ברמה הפנים-אזורית, בעוד שכוחות השוק ומדיניות הממשלה ישפיעו על דפוסי פיתוח ברמה הבין-אזורית. אלה האחרונים ימשכו מוסדות שאינם נהנים מתקצוב ממשלתי השמור למרכזי האוכלוסייה הגדולים והאמידים במטרופולין תל אביב ומוסדות הנשענים על תקצוב ממשלתי לרשויות מקומיות המתאפיינות במיקום פריפריאלי יותר.

המחקר בוחן את ההיבטים הבאים במעורבותן של רשויות מקומיות בתחום ההשכלה הגבוהה:

1. **מניעים:** מהם הגורמים לראיית תחום ההשכלה הגבוהה כמרכיב באסטרטגיית הפיתוח של רשויות מקומיות ולמעורבותן בהחלטות על מיקומם של מוסדות להשכלה גבוהה בתחומן?

2. **היקף ושונות:** באיזו מידה מעורבות רשויות מקומיות בהחלטות המיקום של מוסדות להשכלה גבוהה, בפיתוחם ובקידומם של מוסדות אלה? מהם הגורמים המשפיעים על השונות בנטייתן של רשויות מקומיות לפעול בתחום זה?

3. **דרכי פעולה:** אילו אמצעים נוקטות רשויות מקומיות כדי למשוך מוסדות להשכלה גבוהה אל תחומן ולקדם? האם רשויות מקומיות מעורבות גם בהיבטי פיתוח אקדמי ותפעול של מוסדות להשכלה גבוהה, או שמעורבות זו שמורה רק למועצה להשכלה גבוהה?

4. **תוצאות:** באיזו מידה רשויות מקומיות אכן משפיעות על מיקומם של מוסדות להשכלה גבוהה בהשוואה להשפעת כוחות השוק ומדיניות השלטון המרכזי באמצעות המל"ג והות"ת על פיתוח המערכת?

בשלב ראשון של המחקר נבחנה ההתפתחות המרחבית והמבנית של מערכת ההשכלה הגבוהה באמצעות מיפוי המערכת ואפיון הרשויות המקומיות שבהן פועלים מוסדות להשכלה גבוהה. בשלב שני נבחנה השונות במעורבותן של רשויות מקומיות בתחום ההשכלה הגבוהה. תחילה נערך מחקר גישוש שכלל הפצת שאלונים בדואר בקרב מדגם של רשויות מקומיות שפועלים בתחומן מוסדות להשכלה גבוהה ובקרב מוסדות ההשכלה הללו, ובמקביל רואיינו בעלי תפקידים מרכזיים במועצה להשכלה גבוהה. כל זאת כדי להכיר את השחקנים הראשיים ואת כללי המשחק בתחום ההשכלה הגבוהה בישראל. איסוף המידע הושלם באמצעות מחקר עומק בשלושה מקבצים של רשויות מקומיות סמוכות, המייצגים אזורים בעלי מאפיינים שונים. ניתוח המקבצים התבסס על למעלה מ-20 ראיונות, פרוטוקולים משיבות רלוונטיות, תכניות אב והסכמי שכירות וחכירה שנחתמו בין הרשויות המקומיות לבין הגופים היזמים.

1 שלטון מקומי והשכלה גבוהה

רשויות מקומיות ופיתוח מקומי

התחרות הכלכלית בקרב ערים ואזורים מתעצמת בעשורים האחרונים, כתוצאה מניידות גדלה של רעיונות, אנשים והון. תחרות זו מבוססת במידה רבה על מערכות תשתית מתקדמות (Castells, 1989; Hall, 1995) המאפשרות לתרגם מידע לידע. המשמעות האופרטיבית של התחרות בעידן המידע מתבטאת בשדרוג מתמשך של הון אנושי, בשיפור תשתיות וביכולת לתרגם ליתרונות תחרותיים (Florida, 1995; Morgan, 1997). תהליכים אלו מזוהים עם מושגים כמו: Learning Regions, Smart Cities ו-Industrial Districts ומהווים אסטרטגיה מרכזית עבור חברות מפותחות כדי לשמר את מעמדן ויתרון התחרותי. במקביל, אותה אסטרטגיה עצמה היא אפשרות מכרעת למדינות ולקהילות פחות מפותחות, ואולי הזדמנות של הרגע האחרון, לפרוץ את מחסום ההדרה החברתי-כלכלי ולצמצם פערים בין-אזוריים.

מציאות חדשה זו מציבה אתגר בפני רשויות מקומיות ומחייבת אותן לעבור מדפוס פעולה מנהליים לדפוס פועלה יזמיים (Harvey, 1989). השלטון המקומי נתפס כגוף שצריך להפוך מארגון פסיבי לגוף המעורב בפיתוח המקומי (פלזנשטיין, 1994). רשויות מקומיות הנוקטות גישה זאת ומתחרות האחת בשנייה, פועלות בעצם למנוע את דעיכת הבסיס הכלכלי המקומי (Duffy, 1995). התחרות היא רב-ממדית ומתבטאת בתחרות על הקמת תעשייה, תשתיות תחבורה ותקשורת וכן, במשיכת השקעות ופעילות כלכלית כדי לחזק את בסיס המס המקומי ולהוות מוקדי ייצור (Ashworth and Voogd, 1995) וצריכה (Hall and Hubbard, 2001). עם זאת, התחרות היא גם על איכות חיים (Glaeser, et al., 2001), המתבטאת באיכות השירותים, בתדמית חיובית של המקום, במוסדות תרבות (Rosentraub, 1997; Hamnet and Shoval, 2004), מכוני מחקר ופיתוח ובמוסדות חינוך והשכלה.

כיצד נזהה רשות מקומית יזמית? יש הרואים בכל פעולה לקידום הפיתוח המקומי גילוי של יוזמה מקומית. אלא שאפשר לטעון שראייה זו רחבה מדי וכוללת פעילויות שגרתיות של שיווק ויצירת אקלים חיובי לעסקים, שאין בהן ממד של חדשנות ושל יוזמה אמיתית (Jessop, 1998). מנגד, גם תפיסת היוזמה המקומית אך ורק כחדשנות ברמה שומפטריאנית (Jessop and Sum, 2000), היא צרה מאוד. יוזמה מקומית של רשויות מקומיות כוללת על פי רוב חיקוי של צעדים שהצליחו במקומות אחרים, או תגובה יעילה להזדמנויות שנקרו בדרכה של הרשות. חדשנות אמיתית, כמו הקמת דיסנילנד, פארק המחקר סטאנפורד, וסאן סיטי (עיר המיועדת לגמלאים) בשנות החמישים והשישים בארצות הברית (Findlay, 1992), היא נדירה וככל הנראה שכיחה יותר במגזר הפרטי ואפילו במגזר השלישי (ארגונים ללא כוונת רווח) מאשר בגופי שלטון מרכזי או מקומי.

אכן, הפוטנציאל בחיקוי אסטרטגיות שהצליחו במקומות אחרים יכול להיות מוגבל, מכיוון שסביר שבזמן זה או אחר ייווצר עודף היצע בפרויקטים מהסוג המסוים ומכיוון שאסטרטגיות חיקוי מתעלמות לעיתים מנסיבות מקומיות המשפיעות על סיכויי ההצלחה של הפרויקט. הצלחתה של רשות מקומית לקדם פיתוח תלויה אפוא בזיהוי נכון של הזדמנויות פיתוח ויתרונות מיקום (Rosentraub and Helmke, 1996; Sites, 1997); (Dowding, 2001; Mossberger and Stoker, 2001), כאשר זיהוי מוקדם של הזדמנויות פיתוח עשוי להעניק למקום יתרון תחרותי משמעותי ביחס לערים ואזורים אחרים, שאימצו במאוחר אסטרטגיות שיושמו קודם לכן בהצלחה על ידי מתחרים.

קיים ככל הנראה הבדל מהותי בין ארצות הברית לאירופה בכיוונים אליהם פנתה היוזמה המוניציפלית. בארצות הברית הדגש היה על שותפויות פרטיות-ציבוריות ועל תחרות על השקעות פרטיות, לעיתים קרובות באמצעות מתן תמריצים מהקופה הציבורית. באירופה, נטייתן של רשויות מקומיות להתחרות זו בזו ולשתף פעולה עם המגזר הפרטי הייתה מושרשת פחות (Davies, 2003). שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח המקומי נבעו לעיתים מעידוד ממשלתי ותחרות בין אזורים הייתה פעמים רבות על כספי קרנות ציבוריות, כולל אלו של האיחוד האירופי. אם בעבר התקבלו החלטות על תמריצים והשקעות ציבוריות לפיתוח אזורים נחשלים באירופה בעיקר על ידי גורמי השלטון המרכזי, שנטו לקבל את ההחלטות על סמך הערכותיהם לגבי הצרכים במקומות שונים, הרי שכיום הנטייה היא להקצות כספי קרנות שיקום ופיתוח כלכלי על בסיס תחרות. שינוי כללי המשחק מדרבן את היוזמה המקומית, אך עדין מדובר במידה רבה בתחרות על כסף ציבורי (Jonas and Ward, 2002). קיימת אפוא טענה שמחקרים שעסקו ביוזמה מקומית נטו לתת משקל יתר לתפקידם של שחקנים מקומיים, המתחרים על

משאבי פיתוח בכלכלה גלובלית, ולהתעלם מתפקידה של המדינה. חלקית נבע הדבר מהאורינטציה האמריקאית החזקה של המחקר בתחום זה (MacLeod and Goodwin, 1999), אך גם בארצות הברית לא ניתן המשקל הראוי לתפקידו של השלטון המרכזי, בדרג המדינה (state), בקידום הפיתוח המקומי (Hamilton *et al.*, 2004).

סוגיות אלו רלוונטיות להערכת מעורבותן של רשויות מקומיות בישראל בקידום הפיתוח המקומי, כולל תחום ההשכלה הגבוהה. עד כמה יזמה זו של הרשויות המקומיות היא בגדר חדשנות אמיתית, או שהיא מתאפיינת "בהתנהגות עדר", דהיינו בחיקוי מהלכים שננטקו על ידי אחרים, או שהיא כוללת בפועל פעילות שגרתית בלבד? עד כמה ניתן לראות בתהליך של ביזור פוליטי מגמה של צמצום מעורבותה של המדינה בתחום הפיתוח, כאשר במקרה קיצוני יכולה המדינה להסתלק לחלוטין ממעורבותה בתחומים מסוימים, או שתהליך הביזור הוא מורכב יותר, כאשר המדינה איננה מסתלקת ממעורבותה בתחום, אך פועלת באופן פלורליסטי יותר וחשופה ללחצים כלכליים ופוליטיים אפקטיביים? התשובות לשאלות אלו משמעותיות ביותר להערכת התוצאות הנובעות ממעורבותן של הרשויות המקומיות בפיתוח המקומי בתחומים שונים.

מוסדות להשכלה גבוהה ופיתוח מקומי

מקובלת ההנחה שמוסדות להשכלה גבוהה תורמים לפיתוח המקומי (Hudson, 1974; Bania *et al.*, 1992; Gottman, 1986; Florax, 1992), ועם זאת יש מחלוקת על גודל השפעתם (Beeson and Montgomery, 1993; Beck *et al.*, 1995; Anselin *et al.*, 2000). בטווח הקצר, מוסדות להשכלה גבוהה מספקים מקומות עבודה, הכנסה ויוצרים מכפיל הכנסה מקומי הנובע מהוצאותיהם במקום (Florax and Folmer, 1992; Felsenstein, 1996, 1997). השפעות מוסד להשכלה גבוהה על סביבתו הקרובה תגדלנה ככל שיגדל אותו חלק בפעילות המוסד שממומן ממקורות חיצוניים לאזור, ככל שהמוסד נעזר בספקים מקומיים וככל שהוא מושך סטודנטים מחוץ לאזור (Beck *et al.*, 1995, Felsenstein, 1996). בטווח הארוך, מוסד להשכלה גבוהה גם עשוי להיות מוקד משיכה לפעילויות כלכליות שונות, כמו תעשיות עתירות ידע (Gottman, 1986; Florax, 1992), ועשוי לשפר את הדימוי המקומי, את ההון האנושי במקום (Florax and Folmer, 1992), את רמת השירותים הציבוריים (פרימן ואחרים, 1998; Rosentraub and Warren, 1986) ואת איכות החיים בכלל.

מעורבות השלטון המקומי בקידום מוסדות להשכלה גבוהה

רשויות מקומיות באירופה ובצפון אמריקה היו מעורבות בעבר בהקמתם של מוסדות להשכלה גבוהה ובקידומם. בהולנד, לדוגמה, בלטה מעורבות גדלה של עיריות בתחום ההשכלה הגבוהה במהלך המאה ה-16 במקביל להקטנת השפעה של הכנסייה. מעורבות זו התבטאה במימון מוסדות, במינוי אנשי סגל ובהענקת פטורים ממסים מסוימים (Florax, 1992; Florax and Folmer, 1992). עליית כוחה של מדינת הלאום באירופה במאה ה-19 והמשך התחזקותה במאה ה-20 עם התגבשות מנגנוני מדינת הרווחה, צמצמו את מעורבות השלטון המקומי והגדילו את השפעת השלטון המרכזי על מערכת ההשכלה הגבוהה. יוצאת דופן הייתה ארצות הברית, שבה מערכת ההשכלה הגבוהה הושפעה במידה משמעותית מיזמות פרטית ומיזמות מקומית-ציבורית (Trow, 1988). על מעורבות השלטון המקומי בתחום ההשכלה הגבוהה בארצות הברית, ניתן ללמוד מהקמת השלוחה של Purdue University ב-Fort Wayne שבמדינת אינדיאנה בשנות ה-50 ומפעילותה של עיריית בולטימור בשנות ה-80 להקמת קמפוס חדש בעיר בשנת 1984 (Bayview Research Center). במקרה הראשון, הנהגה פוליטית מקומית שקבעה יעדים ואסטרטגיית פעולה, גיבשה קואליציה עם פוליטיקאים בשלטון המרכזי והכשירה תשתיות הביאה להקמת מוסד להשכלה גבוהה בתחומה (Rosentraub and Helmke, 1996). במקרה השני, שיתוף פעולה בין העירייה לבין אוניברסיטת ג'ון הופקינס בשיפור תשתיות ובהעברת קרקע, מוסדות ומבנים לרשות האוניברסיטה, הביא להעתקת פעילות של השכלה גבוהה ומחקר לאתר חדש בעיר בניסיון לקדם פיתוח מקומי וחדשנות (Feldman, 1994).

מערכות השכלה גבוהה בעולם המערבי

יכולתן של רשויות מקומיות להשפיע על פיתוח מוסדות להשכלה גבוהה וקידומם תלויה במאפייני מערכות ההשכלה הגבוהה (Gittel and Kleiman, 2000). האבחנה הבסיסית בין מערכות שונות היא על פי מידת הביזור או הריכוז המאפיינת אותן. במערכת ריכוזית, ההוראה והמחקר מרוכזים במספר קטן של אוניברסיטאות, קבלת החלטות המרכזיות וניהול-העל הוא בידי השלטון המרכזי, והמוסדות ממוקמים בערים המרכזיות במדינה. מערכת מבוזרת מתאפיינת בריבוי מוסדות מסוגים שונים, בפיזור מרחבי רב ובקבלת החלטות בידי המוסדות עצמם (Florax, 1992).

מערכת ההשכלה הגבוהה בהולנד היא דוגמה מובהקת למערכת ריכוזית. המערכת ההולנדית היא במידה רבה מונופול ציבורי המדגיש עקרונות של שוויון, מניעת הדרה

חברתית ונגישות לכלל האוכלוסייה (Florax, 1992). השפעתו של השלטון המרכזי על עיצוב המערכת מתבטאת בתלות תקציבית כמעט מוחלטת של מוסדות להשכלה גבוהה ציבוריים ופרטיים במימון ממשלתי (Ferris, 1991), במעורבות פעילה של השלטון המרכזי בהליך מינוי אנשי הסגל האקדמי ובמעמד של אנשי הסגל כעובדי מדינה (Cohen, 1983). המדינה היא אפוא שחקן מרכזי במערכת ההשכלה הגבוהה, והאוטונומיה של המוסדות היא מוגבלת.

מערכת ההשכלה הגבוהה בארצות הברית היא הדוגמה המובהקת למערכת מבוזרת, המתאפיינת בתחרות עזה בין מוסדות להשכלה גבוהה (Trow, 1988), במגוון רב של מוסדות, במגוון מקורות מימון (Ward, 2000) ובשונות בין המדינות (states) ברמת האוטונומיה המוסדית (Ferris, 1991). מספר גורמים חברו כבר בשנותיה הראשונות של ארצות הברית לעיצובה של מערכת ההשכלה הגבוהה האמריקאית כמערכת מבוזרת:

1. כישלון ניסיונותיהם של נשיאי ארצות הברית הראשונים להקים את "האוניברסיטה של ארצות הברית" כמוסד דגל הקובע תקן ואיכות נדרשת מהמוסדות.
2. פסיקתו של בית המשפט העליון במקרה של Dartmouth College במדינת New-Hampshire בשנת 1819. פסיקה זו הגנה על מוסדות להשכלה גבוהה מפני השתלטות המגזר הציבורי וצמצמה את יכולתו של הממשל להתערב בצורה כוחנית בניהול מוסדות פרטיים להשכלה גבוהה.
3. היעדר חוק מרכזי או רשות מרכזת למערכת ההשכלה הגבוהה ברמה הפדרלית. כתוצאה מכך אין בארצות הברית גוף בדרג הפדרלי שיש לו סמכות לתת היתרים למוסדות חדשים.
4. התגבשות מערכות ניהול של אוניברסיטאות באמצעות ועד מנהל ונשיא חזק ומעמד חלש יחסית של אנשי הסגל האקדמי עקב נסיבות היסטוריות ותרבותיות.
5. קשר חזק בין מנגנון השוק לבין מערכת ההשכלה הגבוהה, המתבטא בתחרות בין המוסדות על משאבים, סטודנטים, תרומות וקשר לסוכנויות הממשל (Trow, 1988; Kerr, 1990).

במערכת ההשכלה הגבוהה האמריקאית מגוון רב של מוסדות המתמחים בתחומי לימוד שונים, בהם אוניברסיטאות מחקר, דרג שני של אוניברסיטאות שמדגיש הוראה לתואר ראשון, קולג'ים קהילתיים, קולג'ים אזוריים, קולג'ים להכשרת מורים, מוסדות טכנולוגיים, בתי ספר למשפטים, בתי ספר לניהול, עסקים, בתי ספר לאמנות, למוזיקה ולעיזוב ומוסדות מתמחים אחרים (Carnegie Classification 2000, 2002). נוסף למגוון המוסדי, השימוש בשיטת ניקוד והערכה דומה אצל המוסדות השונים (The Credit System) מאפשר ניידות מערכתית גבוהה. ברמה הפדרלית, חוק החיילים המשוחררים משנת 1945 (GI Bill of Rights) היה זרז להרחבה משמעותית של מספר המוסדות להשכלה גבוהה שהוקמו על ידי המדינות (Gittell, 2000). חוק זה, שהוחל מאוחר יותר על משוחררי מלחמות נוספות, העניק להם הטבות בשכר לימוד וסיוע כספי להוצאות מחיה (Gittell, 2000). בדומה למענקים והלוואות פדרליות במסגרת תכניות סיוע לתלמידים, שימש החוק כלי רב-עצמה לשבירת מעגל ההדרה החברתית בקרב חלקים מהחברה האמריקאית. קיימת שונות ברמת הביזור של מערכות ההשכלה הגבוהה בין מדינות שונות בארצות הברית. שונות זו משקפת במידה רבה את הפוליטיקה המקומית בתקופות מסוימות ואת השחקנים המרכזיים הפועלים במסגרתה: המושל, מחוקקי המדינה, הקהילה העסקית, ראשי המוסדות להשכלה גבוהה, קבוצות אינטרס, סנטורים וסוכנויות הממשל הפדרלי (Gittell and Kleiman, 2000).

השוואת מאפייני המערכת ההולנדית הריכוזית עם מאפייני המערכת האמריקאית המבוזרת מצביעה על תוצאות אפשריות של תהליך הביזור שפקד מאז שנות התשעים את מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. ממערכת מתואמת, המדגישה יתרונות לגודל ופיזור גאוגרפי של מוסדות גדולים יחסית המשרתים כל אחד אזור מסוים, ניתן היה לצפות למעבר למערכת מפוצלת למספר רב של מוסדות, המתאפיינת דווקא בריכוז גאוגרפי של מוסדות המתחרים זה בזה באזורי ביקוש גבוה. בהקשר הישראלי, אם אכן התבטא תהליך הביזור בהיחלשות מנגנוני הרגולציה על מערכת ההשכלה הגבוהה, התוצאה צפויה לכאורה להיות ריכוזיות גאוגרפית רבה יותר במרכז הארץ. עם זאת, כפי שכבר צוין בסעיף "רשויות מקומיות ופיתוח מקומי", תהליך הביזור אין פירושו בהכרח התפוררות מנגנוני הרגולציה של השלטון המרכזי, גם אם דרך קבלת ההחלטות הופכת פלורליסטית וחשופה יותר ללחצים מקומיים. במקרה זה תוצאות תהליך הביזור לא תהיינה כה פשוטות, אם כי בהחלט צפוי שינוי בדפוסי המיקום של מוסדות להשכלה גבוהה מסוגים שונים.

2 מערכת ההשכלה הגבוהה במדינת ישראל

גידול והתגוונות

מערכת ההשכלה הגבוהה במדינת ישראל כללה בשנת 2004 שש אוניברסיטאות, מוסד מחקר גבוה אחד (מכון וייצמן), אוניברסיטה פתוחה המבוססת על לימוד עצמי, 23 מוסדות להכשרת עובדי הוראה, שש מכללות אזוריות שהן שלוחות של אוניברסיטאות, שלוש מכללות אקדמיות עצמאיות שהתפתחו ממכללות אזוריות, חמש מכללות טכנולוגיות, שבעה מוסדות להשכלה גבוהה בתקצוב ות"ת שאינם אוניברסיטאות (כמו בצלאל – אקדמיה לאמנות ועיצוב, שנקר – בית ספר גבוה להנדסה ועיצוב, המכללה האקדמית הדסה והמרכז האקדמי רופין) ועשרה מוסדות פרטיים, דהיינו שאינם מתקצבים על ידי ות"ת. נוסף לכך, בתוקף רשיון שהוענק על ידי מל"ג, פועלות בישראל כ-18 שלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחו"ל.

מערכת ההשכלה הגבוהה במדינה זוהתה בעבר כמעט בלעדית עם האוניברסיטאות, שהוקמו במספר קטן של ערים מרכזיות – ירושלים, חיפה, תל אביב ובאר שבע. בשנת 1958 נחקק חוק המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג), שקבע כי חברי המועצה ימונו על ידי נשיא המדינה בהתאם להמלצת הממשלה לתקופת חמש שנים. תפקידיה המרכזיים של המועצה הם אלה: להמליץ לממשלה על רשיון לפתיחת מוסדות חדשים להשכלה גבוהה; להמליץ לממשלה על הכרה אקדמית בתכנית לימודים מסוימת במוסד להשכלה גבוהה; לאשר למוסד להשכלה גבוהה הענקת תארים אקדמיים. שינוי החוק בשנת 1972 חיזק את המל"ג בכך שהעניק לה את הסמכות לתכנן ולתקצב מוסדות להשכלה גבוהה. בעקבות זאת ייסדה המועצה ב-1974 את הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת).

מאז שנות ה-80 נתונה מערכת ההשכלה הגבוהה ללחצים חברתיים וכלכליים גדלים בכל הנוגע לשינוי אופייה. לחצים אלה, לצד תהליכים פוליטיים של ביזור, אכן חוללו בסופו של דבר שינוי רדיקלי. מפנה משמעותי היה בשנת 1990. לחץ גדל של סטודנטים, פעילות

"האגודה לקידום החינוך הגבוה בישראל" ולובי פרלמנטרי חזק בראשות פרופ' אמנון רובינשטיין, הביאו לתיקון חוק לשכת עורכי הדין. תיקון זה עקף למעשה את חוק המועצה להשכלה גבוהה ואפשר הקמת מכללות פרטיות למשפטים (Guri-Rozenblit, 1993). בעקבות התפתחות זו תוקן בשנת 1991 חוק המועצה להשכלה גבוהה כדי להסדיר חוקית את הרחבת המערכת ואת בקרת המל"ג עליה (הוועדה לתכנון ולתקצוב, 2000א). פיתוחה של מערכת רב-מוסדית, ובה מכללות המתמקדות בלימודי תואר ראשון ושני לצד האוניברסיטאות, הפך למדיניות מוצהרת של מל"ג. התפתחויות אלו סללו את הדרך להרחבת מעגל ההשפעה של גורמים שונים על המערכת ויצרו הזדמנויות לחדשנות וליזמות מצד גורמים פרטיים וציבוריים שאינם בהכרח חלק מהשלטון המרכזי.

מספר המוסדות המוכרים גדל מ-16 בשנת 1980 ל-30 בשנת 1990 ול-62 בשנת 2003 (לוח1). גידול זה נבע ממספר תהליכים:

1. לפי מדיניות משרד החינוך מאז שנות ה-70, שדרוג המוסדות להכשרת מורים למעמד של מוסדות אקדמיים המוכרים על ידי המל"ג. תכניות הלימודים במוסדות הורחבו לתלת-שנתיות, ונסגרו או אוחדו כ-60 מוסדות למספר קטן יותר של מכללות שהוסמכו להעניק תארי B.Ed.
2. שדרוג מעמדם של מוסדות טכנולוגיים, שהוסמכו להעניק תארי B.Tech.
3. פתיחת מסלולי לימודים אקדמיים במכללות האזוריות. המסלולים היו משותפים למכללות ולאוניברסיטאות של חיפה, בר אילן, בן גוריון ולאוניברסיטה הפתוחה, והתארים האקדמיים הוענקו מטעם האוניברסיטאות. תהליך זה, שראשיתו עוד לפני שנות ה-90, בא לפתור את בעיית הנגישות של אזורים המרוחקים ממרכזי רכישת הידע המסורתיים (שרמן, 1996). כמה מכללות אזוריות אף הוסמכו עם הזמן להעניק תארים באופן עצמאי, בתכניות לימודים מסוימות.
4. המשך התפתחותם של מוסדות מתמחים מתוקצבים שאינם אוניברסיטאות. מוסדות אלה, שהתמחו בתחומים כמו אמנות, עיצוב וטכסטיל, זכו רובם בהכרה עוד לפני שנת 1980, אך התפתחותם הואצה.
5. פתיחתן של מכללות חוץ-תקציביות: מוסדות פרטיים המוכרים על ידי המועצה להשכלה גבוהה ומתמחים במקצועות שיש להם עודף ביקוש כמו משפטים ומנהל עסקים, המתאפיינים בעלויות הוראה נמוכות יחסית.

לוח 1: מספר המוסדות להשכלה גבוהה בישראל לפי סוג מוסד ואזור¹ 1980, 2003

2003				1980				אזור
סה"כ	פריפריה	שולי מטרופולין	מטרופולין	סה"כ	פריפריה	שולי מטרופולין	מטרופולין	
8	1	0	7	8	1	0	7	אוניברסיטאות
6	3	3	0	0	0	0	0	מכללות אזוריות
3	2	1	0	0	0	0	0	מכללות אקדמיות שהתפתחו מאזוריות
5	1	1	3	0	0	0	0	מכללות טכנולוגיות
7	0	1	6	5	0	1	4	מכללות אקדמיות
23	3	7	13	2	0	0	2	מכללות להכשרת עובדי הוראה
10	0	1	9	1	0	0	1	מכללות ללא תקצוב ציבורי
62	10	14	38	16	1	1	14	סה"כ מוסדות להשכלה גבוהה

מקור: המועצה להשכלה גבוהה, 2003.

1. ראו איור 1.

תופעה חדשה נוספת במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל היא פתיחתן של שלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחו"ל הידועות כ"שלוחות זרות". פעילותן הבלתי מבוקרת של השלוחות הזרות, לרבות קשירת שמן של שלוחות לטביה וברלינגטון בארץ עם מרמה ונהלים בלתי תקינים (סער, 2001א; 2001ב), הדגישה את הצורך בעדכון חוק המועצה להשכלה גבוהה. תיקון זה (הוועדה לתכנון ולתקצוב, 2000א) הסדיר במידה מסוימת את פעילותן של שלוחות אלה: רשיון מטעם המועצה להשכלה גבוהה מהווה אישור כי השלוחה מייצגת מוסד מחו"ל המוכר בארצו וכי תואר השלוחה מעניקה בישראל זהה לתואר הניתן במוסד-האם (הרשקוביץ, 1997). עם זאת, הרשיון אינו אסמכתה לפיקוח אקדמי על רמת המוסד (סער, 2001א). בשנת 2004 פעלו בישראל כ-18 שלוחות בתוקף רשיון מטעם המועצה להשכלה גבוהה.

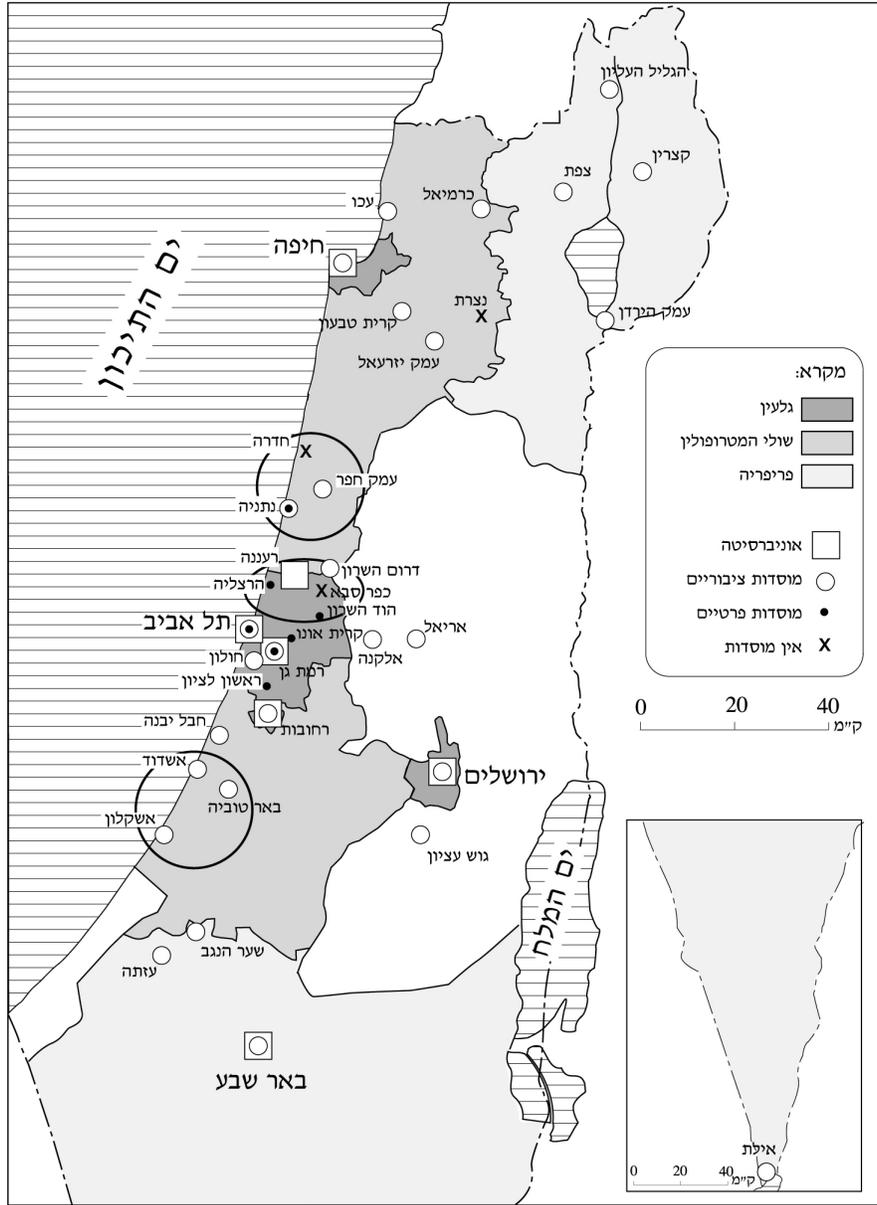
במקביל לגידול המשמעותי במספר המוסדות להשכלה גבוהה, גדל פי שתיים ויותר מספר תלמידי המוסדות בעשרים השנים האחרונות – מ-58,000 תלמידים בשנת 1981 ל-76,000 בשנת 1990 ול-180,000 תלמידים בשנת 1999 (כולל תלמידי שלוחות זרות הפועלות ברשיון, אך אינו כולל כ-32,000 תלמידי האוניברסיטה הפתוחה). הערכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2002), היא כי בשנת 2001 למדו במערכת ההשכלה הגבוהה 206,689 סטודנטים לקראת תואר אקדמי (כולל האוניברסיטה הפתוחה, אך אינו כולל שלוחות זרות). בצירוף כ-14,000 תלמידי השלוחות הזרות (סער, 2001ג), הגיע מספרם בשנה זאת לכ-221,000. גידול זה במספר הסטודנטים נבע במידה רבה מגידול האוכלוסייה המהיר ומהתפתחויות חברתיות-כלכליות נוספות, שהגבירו את הביקוש להשכלה גבוהה (הוועדה לתכנון ולתקצוב, 2000; לימור, 2000; סומך, 2001; Yogev, 2000).

בצד השינויים במסגרת החוקית ובמספרם ומאפייניהם של המוסדות להשכלה גבוהה, התחולל מאבק כוחות על מנגנוני התכנון והתקצוב של המערכת. נקודת ציון במאבק זה הייתה אישור מטעם ממשלת ישראל בראשית שנת 2002 להרכב חדש של המועצה העשירית להשכלה גבוהה (לבנת, 2002; סער, 2002; שביט, 2002). לראשונה שונו יחסי הכוחות בתוך המועצה: נחלש מעמדן של אוניברסיטאות המחקר במל"ג, לכהונת סגן יושב ראש המועצה לא מונה שופט בית משפט עליון בדימוס, ורב מונה לאחד מנציגי הציבור (סער, 2002). השינוי מבטא ניסיון לגוון את האינטרסים המיוצגים במל"ג על ידי קידום של אינטרסים הנתפסים כציבוריים ושחרור המערכת מתדמית של מעין קרטל של אוניברסיטאות המחקר (ארי, 2002; לבנת, 2002). אוניברסיטאות המחקר מצדן רואות במגמה זאת ניסיון לפוליטיזציה של המערכת והחדרת מערכות שיקולים כספיים ופוליטיים חוץ-אקדמיים לתהליכי קבלת ההחלטות (קימרלינג, 2002; שביט, 2002). תוצאותיו של שינוי הרכב מל"ג עדיין אינן ברורות. עם זאת, נראה כי השלטון המרכזי חיזק את השפעתו ושליטתו במערכת ההשכלה הגבוהה על חשבונן של אוניברסיטאות המחקר הוותיקות, כאשר השלטון המקומי נותר מיוצג על ידי נציג בודד.

התרחבות גאוגרפית

עד שנות ה-80 פעלו כל מוסדות ההשכלה הגבוהה בתחומן של שש ערים: תל אביב, ירושלים, חיפה, רמת גן, רחובות ובאר שבע. בשנת 2003 פעלו 62 מוסדות (חוץ מהשלוחות הזרות) בתחומן של 33 רשויות מקומיות (איור 1). עשרה מוסדות פעלו בתחומן של מועצות אזוריות ו-52 מוסדות בתחומן של 23 ערים ומועצות מקומיות.

איור 1 : מוסדות מוכרים להשכלה גבוהה, 2003



רוב המוסדות להשכלה גבוהה (38 מתוך 62) ממוקמים במרכזים המטרופוליניים – תל אביב ופרבריה הסמוכים, ירושלים וחיפה (לוח 1). בפרט יש לציין כי תשעה מתוך עשרה מוסדות שאינם מתוקצבים על ידי ות"ת, ממוקמים במרכזים המטרופוליניים, כמעט כולם בחלקי המרכזים של מטרופולין תל אביב. המוסד הנותר (העשירי) פועל בשוליים הצפוניים של מטרופולין תל אביב – המכללה האקדמית נתניה – וגם הוא ניסה לקבל מימון ציבורי. בדומה לכך, גם השלוחות הזרות פועלות בעיקר במרכז הארץ. לעומת זאת, כל מוסדות ההשכלה הגבוהה הממוקמים בפריפריה הלאומית וכל המוסדות הממוקמים בשולי המטרופולין (למעט המכללה האקדמית נתניה) מתוקצבים על ידי ות"ת (לוח 1).

אף כי המוסדות להשכלה גבוהה מעדיפים להתמקם במרכזים המטרופוליניים, בלטה בשנות ה-90 מגמה של פיזור גאוגרפי המשתקפת בנתונים על מספרי תלמידים (לוח 2). מקור הגידול באחוז הסטודנטים הלומדים במחוזות המרכז והצפון הוא מספר תלמידי המכללות, בעוד שהעלייה באחוז הסטודנטים הלומדים במחוז הדרום נבעה מהתרחבותה של אוניברסיטת בן גוריון.

לוח 2: הפיזור הגאוגרפי של סטודנטים לתואר ראשון, 1990, 1999, 2002, לפי מחוז המוסד

שנוי באחוז הסטודנטים 1990-2002	2002		1999		1990		מחוז
	אוכלוסייה (%)	סטודנטים לתואר ראשון (%)	אוכלוסייה (%)	סטודנטים לתואר ראשון (%)	אוכלוסייה (%)	סטודנטים לתואר ראשון (%)	
-8.4	12.0	14.3	11.9	15.9	12.0	22.7	ירושלים
+6.4	17.0	6.4	17.0	5.8	16.7	0	הצפון
-4.3	12.7	17.4	13.1	17.4	13.6	21.7	חיפה
+11.5	23.2	15.6	22.5	16.5	21.4	4.1	המרכז
-11.5	17.5	31.3	18.8	30.6	22.7	42.8	תל אביב
+6.3	14.3	15.0	13.9	13.8	11.9	8.7	הדרום
NA	3.3	NA	2.8	NA	1.7	NA	יהודה שומרון וחבל עזה
0	100	100	100	100	100	100	סה"כ

מקור: הוועדה לתכנון ולתקצוב, 2000ב, 2003; שנתון סטטיסטי לישראל 2000, 2003.

ב-31% מתוך 35 רשויות מקומיות (שאוכלוסייתן עולה על 5,000 תושבים) המתאפיינות במיקום מטרופוליני מרכזי, פעל לפחות מוסד מוכר אחד להשכלה גבוהה בשנת 2003.

בשאר אזורי הארץ, לעומת זאת, רק ב-12% מהרשויות המקומיות היו מוסדות מוכרים להשכלה גבוהה. אף לא מוסד אחד להשכלה גבוהה מוקם ברשויות מקומיות ערביות, כנראה גם בגלל היעדר זְמָה מקומית יעילה ברשויות מקומיות חלשות אלה וגם בגלל אי-התלהבות אצל השלטון המרכזי מרעיון הקמתם של מוסדות כאלה, שעלולים להפוך למוקד פעילות לאומית ערבית.

מוסדות להשכלה גבוהה נוטים להתמקם ברשויות מקומיות שאוכלוסייתן גדולה, ומוסדות שאינם מתוקצבים נוטים עוד יותר להתמקם בערים גדולות מאשר מוסדות מתוקצבים (לוח 3). אם משמיטים מהניתוח את הרשויות המקומיות הערביות החלשות, שאין בהן כלל מוסדות להשכלה גבוהה, מסתבר שרשויות מקומיות שיש בהן מוסד להשכלה גבוהה הן רק מעט חזקות יותר מבחינה תקציבית מרשויות שאין בהן מוסד, ושתי הקבוצות אינן שונות במובהק זו מזו ברמת הרווחה הכלכלית של תושביהן, לפחות לפי המשתנים האלה: הכנסה ממוצעת לנפש ומספר מכוניות פרטיות ל-1,000 תושבים. אשר למוסדות פרטיים (שאינם מתוקצבים על ידי ות"ת), שיעורם ברשויות מקומיות אמידות גדול יותר מאשר שיעורם של מוסדות הנהנים מתקצוב ציבורי. ניתן לקבוע אפוא שכוחות השוק משפיעים במידה ניכרת על מיקום המוסדות הפרטיים, בעוד שמימון ציבורי קשור לדגם גאוגרפי מפוזר יותר של מוסדות להשכלה גבוהה.

כללי המשחק: הכוונה מרכזית לעומת זְמָה מקומית

מערכת ההשכלה הגבוהה במדינת ישראל מתאפיינת ברמת רגולציה גבוהה, המתבטאת בחלקה הגדול של המדינה במימון המוסדות להשכלה גבוהה ובמשקלה בתכנון ובקרה על המערכת באמצעות מל"ג וות"ת. מקובל אפוא לחשוב כי מיקום מוסדות להשכלה גבוהה בישראל נקבע על ידי מנגנוני השלטון המרכזי – מל"ג וות"ת. עם זאת, ראיון חברים במל"ג מצביע על תמונה מורכבת יותר ועל תפיסות שונות בנוגע לתפקידה בפועל של מל"ג ולמעורבותו של השלטון המקומי בקבלת ההחלטות.

גישה אחת רואה במל"ג (טלר, 2002) ובות"ת (לב ציון, 2001) גופים מקצועיים השולטים באופן מלא על תכנון מערכת ההשכלה הגבוהה ועל פיתוחה. גישה זו מדגישה את העיקרון שהמל"ג מנהלת משא ומתן עם מוסדות אקדמיים בלבד ואיננה מכירה אפוא

במעורבות השלטון המקומי בתהליך עיצובה של מערכת ההשכלה הגבוהה. לפי גישה זו, מוסדות להשכלה גבוהה הם ארגונים עצמאיים, ושיעור בעלי הזיקה הפוליטית (כגון ראשי ערים) היושבים בגופים המנהלים מוסדות אלה, לא יעלה על 20%.

לוח 3: מאפייני רשויות מקומיות יהודיות שיש בהן ושאינן בהן מוסדות להשכלה גבוהה בשנת 2003 – ממוצעים

מספר רשויות מקומיות	הכנסה ממוצעת לנפש	מכוניות פרטיות ל-1,000 תושבים	הכנסה עצמית לנפש בתקציב הרגיל	מספר תושבים	הימצאות מוסד להשכלה גבוהה 2003
מוסד להשכלה גבוהה					
123	2,063	201	1,956	16,948	אין מוסד
33	2,139	200	2,084	82,897	יש מוסד
מוסד ציבורי להשכלה גבוהה					
127	2,090	203	1,963	18,767	אין מוסד
29	2,034	189	2,073	84,028	יש מוסד
מוסד פרטי להשכלה גבוהה					
149	2,058	197	1,969	22,194	אין מוסד
8	2,342	269	2,256	191,944	יש מוסד

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1998א, 1998ב, 1999.

הלוח מתייחס רק לרשויות מקומיות יהודיות שגודל אוכלוסייתן עולה על 5,000 תושבים.

גישה זו ממעיטה בהשפעתן של יזמות שנוקטים מוסדות להשכלה גבוהה ורשויות מקומיות, שמובאות לאחר מכן בפני מל"ג כעובדות מוגמרות. בפועל, יזמתם של מוסדות להשכלה גבוהה עשויה להתבטא, למשל, בקביעת עובדות בשטח בדמות מוסד בלתי מתוכנן, שעומד בדרישות האקדמיות והתקציביות כפי שנקבעו על ידי ות"ת, ולפיכך יזכה בסופו של דבר בהכרה. דוגמה לכך הם מכללות להוראה ומוסדות להנדסאים. מל"ג אחראית רק על הצד האקדמי של המכללות להוראה, ואילו משרד החינוך הוא הגורם המממן. שיתוף פעולה בין רשות מקומית למשרד החינוך עשוי בשלב ראשון להביא לפתיחה של מכללה להוראה שאינה אקדמית, כלומר לקביעת עובדה בשטח שתחייב

בהמשך את התייחסות המועצה להשכלה גבוהה (בן לולו, 2002; טלר, 2002). באופן דומה, הקמת מוסד להנדסאים בעזרתו של משרד העבודה והרווחה תשמש תשתית ראשונית להקמתה של מכללה טכנולוגית. דוגמה למהלך מסוג זה הוא ניסיונה של עיריית נתניה להפוך את בית הספר להנדסאים, "מכללת אורט הרמלין", למכללה טכנולוגית אקדמית (גזית, 2003) בניגוד לתכנית הרב-שנתית תשס"ב-תשס"ו של מל"ג (הוועדה לתכנון ולתקצוב, 2000). לחצים גם הביאו להחלטת מל"ג בשנת 2004 לאפשר לפתוח מסלולים לתואר שני מחקרי במכללות, בניגוד למדיניות הקודמת. לפחות במקרה אחד מצאה מכללה דרך לעקוף את מדיניות מל"ג עוד לפני שינוי המדיניות, על ידי הכשרת תלמידים לתואר שני מחקרי, כאשר הנחית עבודת הגמר היא משותפת למנחה מהמכללה ולמנחה מהאוניברסיטה והתואר ניתן מטעמה של האוניברסיטה (טראובמן, 2004).

יתר על כן, מעשית מתקיימים מגעים בין נציגי השלטון המקומי לחברי מל"ג וות"ת. עניינן של רשויות מקומיות בקידום מוסדות להשכלה גבוהה בתחומן מתבטא גם בהקצאת קרקעות ולעתים גם בהעברת כספים למוסדות ציבוריים להשכלה גבוהה, שמנוגדת למעשה לעיקרון שלפיו וות"ת היא הגוף המתקצב והמתכנן את מערכת ההשכלה הגבוהה (טלר, 2002). מדיוני וות"ת ומתשובת מל"ג בבית המשפט העליון לעתירתה של עיריית אשדוד, עולה כי תקצוב מוסדות להשכלה גבוהה על ידי רשויות מקומיות משבש לדעת המדינה את תכנון מערכת ההשכלה הגבוהה ויוצר צינור העברה נוסף של תקציבים ציבוריים למוסדות (בית המשפט העליון, 1997). העברות כספים של השלטון המקומי, יביאו לכך שמוסדות מסוימים הזכאים לתקצוב של המדינה, ייהנו ממימון ציבורי כפול.

גישה שנייה רואה במל"ג גוף פוליטי, שמייצג מגוון אינטרסים. גופים שונים מנסים לשכנע את חברי מל"ג לבחון הקמת מוסדות חדשים או לאפשר פתיחת מסלולי לימוד חדשים בתחומם מתוך ההכרה כי המועצה היא הגוף הבכיר המתווה את מדיניות ההשכלה הגבוהה במדינה (בן לולו, 2002). גם על פי גישה זו, השלטון המקומי ממלא באופן רשמי תפקיד מצומצם בזירת ההכרעה הפוליטית, שמתבטא במינויו של נציג בודד מתוך 15 חברי מל"ג (נציג המתמנה בהמלצת שר החינוך).

בפועל, כאמור, מעורבות השלטון המקומי רבה יותר ומתבטאת גם ביכולת להשפיע על גורמים שונים בשלטון המרכזי. לדוגמה, החלטת מל"ג להקים מוסד אקדמי בקצרין נבעה גם ממניעים פוליטיים ובהם חיזוק מעמדה של רמת הגולן. לעומת זאת, ניסיונות משולבים של ראשי רשויות מקומיות בתמיכת חברי כנסת, שרים ונציגים במל"ג להקים מכללה בנצרת ולשדרג את מעמד המכללה האקדמית "יהודה ושומרון" שבאריאל

לאוניברסיטה, נתקלו בהתנגדות מל"ג ונכשלו. מאבקים נוספים נגעו ללוד (אייכנר, 2002) ולירוחם (סער, 2003). אשר ללוד, הכריזו ראש הממשלה אריאל שרון וראש העיר מקסים לוי על כוונתם להקים מכללה אקדמית בתחומי לוד כחלק מפרויקט שיקומה של העיר, וזאת בניגוד לעמדת מל"ג (אייכנר, 2002). אשר לירוחם, פעל ראש המועצה המקומית מוטי אביסרור, שכיהן כנציג השלטון המקומי במל"ג, להקים מוסד אקדמי בתחומי ירוחם שישרת לראייתו את תושבי מצפה רמון, ירוחם ודימונה (סער, 2003). זאת, בניגוד למדיניות מל"ג על פי התכנית הרב-שנתית תשס"ב-תשס"ו, הכוללת עיבוי של מערך המוסדות הקיים והקמת מוסדות חדשים בדרום, באזור אשדוד-אשקלון (הוועדה לתכנון ולתקצוב, 2000).

משאלונים שהופצו בדואר עולה כי רשויות מקומיות אכן מסייעות למוסדות להשכלה גבוהה הפועלים בתחומן. שמונה מתוך תשע רשויות מקומיות שהשיבו לשאלונים, רשויות שפועלים בהן מוסדות להשכלה גבוהה שקיבלו הכרה אחרי 1980, סברו כי סייעו למשוך מוסדות להשכלה גבוהה לתחומן. כל השמונה ציינו כי הקצאת קרקעות ומבנים הייתה תרומתה המרכזית של הרשות המקומית למשיכת המכללה. פטור או הנחה מתשלומי הארנונה, מתן מלגות לימודים לסטודנטים מקומיים, סיוע כספי ישיר להקמת המוסד והשתתפות הרשות המקומית בדיוני מל"ג – כל אלה צוינו גם הם כאמצעים שסייעו במשיכתם של מוסדות להשכלה גבוהה. מבחינת המוסדות להשכלה גבוהה, השיקול העיקרי שהשפיע על קביעת המיקום היה הקצאת קרקע ומבנים באתר נגיש המאפשר הרחבה עתידית. הסיוע הכספי הישיר מטעם הרשויות המקומיות היה צנוע, וממילא סיוע כזה הוא בעייתי מנקודת מבטה של ות"ת, כיוון שהוא משבש, כאמור, את תכנון מערכת ההשכלה הגבוהה ויוצר צינור העברה נוסף בלתי מבוקר של תקציבים ציבוריים למוסדות.

ניתן אפוא לראות במל"ג ובות"ת גופים מקצועיים שלשלטון המקומי השפעה מוגבלת עליהם; או גופים פוליטיים המייצגים מגוון אינטרסים, בעיקר אלה של מרכיבים שונים במערכת ההשכלה הגבוהה. אף שלשלטון המקומי נציג אחד בלבד במל"ג, הוא משפיע על עיצובה של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל גם באמצעות ערוצי השפעה נוספים. אין להקל ראש, עם זאת, בעצמתה של מל"ג כגוף מתכנן ומפקח, והדוגמאות שהוזכרו לעיל ממחישות שסטיות ממדיניותו המוצהרת אינן שכיחות.

מדיניות ריכוזית של מל"ג אמורה להתאפיין בתכנון רציונלי השואף בין היתר לממש יתרונות לגודל ולהימנע מבזבז משאבים הנובע מפיצול ומכפילויות בין מוסדות

הנמצאים באותו אזור. המדיניות צפויה גם להעדיף אזורי שולים לאומיים בהקצאת משאבים ציבוריים למוסדות חדשים, אם כי במדיניות הפיתוח הפורמלית של מל"ג לשנים תשס"ב-תשס"ו (הועדה לתכנון ולתקצוב, 2000ב) אין העדפות גאוגרפיות מוצהרות. מדיניות זו עוסקת בסוגי מוסדות ובנגישות לקבוצות אוכלוסייה – ערבים וחרדים. עם זאת מוזכר בה הצורך בהגדלת הפריסה הגאוגרפית של המכללות הטכנולוגיות.

הפער שבין רמת הרגולציה הגבוהה של המערכת מבחינה פורמלית לבין המציאות המבוזרת יותר, צפוי לשחוק את האפקטיביות של מימוש עקרונות מדיניות הפיתוח של מל"ג ואת מידת העקביות של קבלת ההחלטות. אולם הפער בין תכנון ריכוזי פורמלי לבין ביזור משמעותי בפועל, אין פירושו התפרקות מל"ג מכוחו ומסמכויותיו ומתן יד חופשית לכוחות השוק, כולל יזמת הרשויות המקומיות. מל"ג וות"ת נותרו גורמים רבי השפעה וגם אם המערכת הפכה פלורליסטית יותר ומושפעת מלחצים ולעיתים גם מקביעת עובדות בשטח, הרי שמגמות הפיתוח עדין שונות מאוד מאלו שהיו מתקבלות לו היו כוחות השוק פועלים לבדם ללא מעורבות השלטון המרכזי.

3 חקר מקבצים נבחרים של רשויות מקומיות

ניתוח מפורט של שלושה מקבצים של רשויות מקומיות נועד לבחון את השונות במעורבותן של רשויות מקומיות באזורים שונים בארץ במיקומם של מוסדות להשכלה גבוהה. וכן להעריך את דפוסי התחרות הפנים-אזורית והבין-אזורית בתחום ההשכלה הגבוהה. המקבץ הראשון כלל ארבע ערים בצפון מטרופולין תל אביב: הרצליה, רעננה, הוד השרון וכפר סבא. המקבץ השני, בשוליים הצפוניים של מטרופולין תל אביב, כלל שתי ערים – נתניה וחדרה, ומועצה אזורית אחת – עמק חפר. המקבץ השלישי, בשוליים הדרומיים של מטרופולין תל אביב, כלל שתי ערים – אשקלון ואשדוד, ומועצה אזורית אחת – באר טוביה. הניתוח לא כלל בחינה מפורטת של מקבץ בפריפריה הלאומית, אולם מידע שנאסף במהלך המחקר מאפשר התייחסות גם לקטגוריית מיקום זו בכל הנוגע להכללות העוסקות בהשפעת המיקום על מאפייני התחרות בין הרשויות המקומיות על משיכת מוסדות להשכלה גבוהה לתחומן.

פרק זה מציג בפירוט את מגמות התפתחות מערכת ההשכלה הגבוהה במקבץ צפון מטרופולין תל אביב, שהוא אולי הדוגמה המובהקת ביותר לתחרות שהתפתחה בתחום זה בין רשויות מקומיות בישראל. שני המקבצים האחרים מוצגים בקיצור רב יותר, בעיקר על מנת להמחיש את השפעת המיקום בארץ על היזמה המוניציפלית בתחום ההשכלה הגבוהה.

א. צפון מטרופולין תל אביב

מקבץ זה כלל ארבע ערים – הרצליה, רעננה, הוד השרון וכפר סבא – הנהנות ממיקום מרכזי בצפון מטרופולין תל אביב, שמאגד כמה יתרונות:

1. היקף אוכלוסייה המאפשר מימוש יתרונות לגודל וכניסה לשירותים בעלי סף גבוה.
2. מיקום נגיש לאוכלוסייה גדולה של צרכנים פוטנציאליים של שירותי תרבות וחינוך.

3. מעמד חברתי-כלכלי גבוה יחסית, דהיינו מיקום בצד "הנכון" של המטרופולין.

4. אזור הנהנה מדימוי חיובי לפיתוח כלכלי ולמגורים.

הבסיס הכלכלי האיתן, התדמית החיובית והמיקום האטרקטיבי של ערים אלו, הם נכסים המספקים לקברניטי הרשויות המקומיות אפשרויות פעולה גמישות לקידום הפיתוח המקומי בכלל ולקידום מוסדות להשכלה גבוהה בתחומן בפרט.

תגובה מהירה ויעילה להזדמנויות פיתוח – הרצליה והוד השרון

"... חובתה של הרצליה אינה מוציאה את ישראל כולה מידי חובה, אבל כעירו של הרצל מוטלת עליה חובת יתר. בכל לבי הייתי רוצה שהרצליה תהיה מופת ודגם של חיקוי: השכלה וחינוך, זו הבשורה של הרצליה... אלה בעיני סימני הייחוד של הרצליה – לא במקום התיירות, לא במקום המרינה, לא במקום התעשייה, שהרי כל אלה טובים ויפים, אלא בצדם ויחד אתם..." (אבן, 1998: 260).

המרכז הבינתחומי בהרצליה הוא אולי הדוגמה הבולטת ביותר בישראל למכללה פרטית, דהיינו שאיננה מתוקצבת על ידי ות"ת, השואפת להתפתח למוסד יוקרתי ברמתן של אוניברסיטאות המחקר הישראליות ואולי מעבר לכך. רעיון הקמתו של המרכז הבינתחומי החל מתגבש בשנות ה-80. בשנת 1986 ניסה פרופ' אוריאל רייכמן, נשיא המרכז הבינתחומי דהיום, לפתוח מוסד להשכלה גבוהה בגבעת המורה שבעפולה. הרעיון היה להקים מרכז רכישת ידע בפריפריה, שישרת את אזור הגליל התחתון והעמקים הצפוניים. פרופ' רייכמן חבר לקבוצת משקיעים ישראלים פרטיים מאזור המרכז (יזמה והון פרטי) ולראש עיריית עפולה מר עובדיה עלי (השלטון המקומי) שקידם בהתלהבות את הרעיון. ניסיונם של ראש עיריית עפולה ופרופ' רייכמן לקבל את הסכמתו של שר החינוך דאז מר יצחק נבון (נציג השלטון המרכזי) נתקלה בסירוב עיקש, כנראה בגלל היעדר פתיחות לרעיון הקמתו של מוסד פרטי להשכלה גבוהה.

ב-1990, בסיועו של לובי פרלמנטרי חזק בראשות פרופ' אמנון רובינשטיין, התקבל תיקון לחוק לשכת עורכי הדין שאפשר הקמת מוסדות להכשרת עורכי דין, ללא הענקת תואר אקדמי, בחסות האוניברסיטאות ובכפוף לות"ת. שינוי זה אפשר לפרופ' רייכמן לפתוח באותה שנה את מכללת רמות משפט באוניברסיטת תל אביב. מכללה זו פעלה בתחום האוניברסיטה בלי שחלו עליה מגבלות שכר הלימוד של ות"ת (רייכמן, 2002).

בשנת 1994 נסגר המוסד עקב לחץ של גורמים שונים באוניברסיטת תל אביב ובת"ת. עוד לפני סגירתו של המוסד, כאשר הסתמנו סימני שאלה לגבי עתידו חיפש פרופ' רייכמן אכסניה חדשה. בחיפושיו נפגש עם גורמים בשלטון המקומי באשקלון, בהרצליה, במקווה ישראל וברעננה. בתקופה זו עדיין לא הכיר השלטון המקומי בפוטנציאל הגלום במוסד מסוג זה, והמגעים לוו בחשדנות (רייכמן, 2002). יוצא מן הכלל היה ראש עיריית הרצליה, מר אלי לנדאו. בשנת 1983, עם היבחרו לתפקיד ראש העיר, ניסה לנדאו לקדם בהרצליה את הקמתו של מרכז לנוער יהודי מכל העולם שיפעל לשמירה ולחיזוק של הקשר שבין יהודי הפזורה וצעירי הארץ (לנדאו, 1998). הקמתו של מרכז זה לא התאפשרה בשנות ה-80. הצעתו של פרופ' רייכמן ללנדאו בשנת 1993 להקים אוניברסיטה ברמה אקדמית מהדרג הראשון, נתפסה כהזדמנות פז. בקרב בכירים בעירייה התגבשה ההבנה כי מוסד מסוג זה ישדרג את מעמדה של העיר וידגיש את ייחודה. יתר על כן יוקרתו של המוסד תסייע במשיכת צעירים לאזור, תעלה את שווי הנדל"ן בסביבת המוסד ותחזק את הבסיס הכלכלי המקומי בכך שתהווה מנוף לתעשיות מתקדמות (לנדאו, 2002). עם זאת, ניסיונות למצוא אתר מתאים למוסד בהרצליה לא צלחו.

במהלך שנת 1994 התנהל משא ומתן מואץ בין פרופ' רייכמן לראש עיריית רעננה זאב בילסקי על מיקום המכללה בתחומה המוניציפלי של רעננה (לביא-רשפי, 2002; קידר, 2002). העירייה הציעה למקם את המוסד סמוך לבית הספר הדתי על מגרש של כ-50 דונמים (רייכמן, 2002). השלמת המהלך לא הסתייעה בגלל קשייה של עיריית רעננה בהגשת סיוע כספי ראשוני למוסד, והמכללה פנתה בשנית לעיריית הרצליה. עיריית הרצליה הבינה כי אין להחמיץ את ההזדמנות השנייה והחלה לחפש אתר מתאים למוסד, לבסוף הוקם המרכז הבינתחומי על שטח של כ-100 דונמים ששימש בעבר בסיס נ"מ של חיל האוויר (לביא-רשפי, 2002; לנדאו, 2002; רייכמן, 2002).

כאמור, הקמת מוסד אוניברסיטאי בתחומי הרצליה התאפשרה במידה רבה בזכות יכולתה של הרשות המקומית להגיב במהירות וביעילות להזדמנות הפיתוח שנקרתה בדרכה. חזונו האישי של ראש העיר במה שנוגע לפיתוח המקומי בצד ההכרה כי החמצת ההזדמנות תביא להקמת המוסד האקדמי בתחומי עיר שכנה, עודדו את צוות התכנון העירוני לקדם במהירות עסקה קרקעית (לנדאו, 2002), שעיקריה היו כדלהלן:

1. העירייה קיבלה לרשותה שני מתחמים סמוכים ממנהל מקרקעי ישראל. מתחם אחד שימש בעבר מחנה נ"מ (הסכם שכירות וחכירה, 1994; לנדאו, 1998). המתחם השני נמצא בסמיכות מקום למחנה הנ"מ ושימש בעבר אזור חקלאי.

2. בתמורה למתחמים אלה, הסכימה העירייה להקים את בית חיל האוויר באזור הבאסה וכן שכונה לזוגות צעירים ועולים חדשים באדמות קיבוץ גליל ים (פרוטוקול מועצת עיריית הרצליה, 1994).

אזור בסיס הנ"מ היה חיץ לפיתוח העירוני של העיר ותוכנן לשמש עם פינוי שכונה לזוגות צעירים, כאשר שיווק הקרקע למגורים נועד לממן את עלות פינוי מחנה הצבא. על ידי הקצאת השטח למרכז הבינתחומי הרוויחה העירייה במספר מישורים:

1. פינוי הבסיס וניצול התשתיות והמבנים בו להקמת מוסד ציבורי (פרוטוקול מועצת עיריית הרצליה, 1994).

2. הפשרת קרקע חקלאית הצמודה לבסיס הנ"מ להקמת מוסד ציבורי (הסכם שכירות וחכירה, 1994).

3. קבלת קרקעות נוספות ממנהל מקרקעי ישראל להקמת שכונה לזוגות צעירים בגליל ים.

4. הקמת המרכז הבינתחומי, כצעד לקראת הקמתה של אוניברסיטה פרטית מובילה בהרצליה – מוסד שיהיה "הרווארד של המזרח התיכון" (לביא-רשפי, 2002). מוסד כזה הוא מנוף לפיתוח מקומי – הוא משפר את התדמית המקומית, מעלה את יוקרת המקום ומושך לאזור תושבים ומשקיעים.

5. שותפות סמלית של העירייה בניהול המוסד. על ידי מתן מספר מצומצם של מניות רגילות (מניות מנהלה ולא מניות אקדמיות) וחברות של ראש העיר בדירקטוריון המוסד כנציג העירייה (הסכם שכירות וחכירה, 1994). סמליות זו מתבטאת היטב בדבריו של ראש העיר בהצבעה לאישור ההסכם: "... מדובר על אוניברסיטה בהרצליה ולא באוניברסיטה של עיריית הרצליה..." (פרוטוקול מועצת עיריית הרצליה, 1994).

6. חיזוק מעמדו של ראש העיר.

לדברי פרופ' רייכמן, הבעיות העיקריות בתהליך הקמת המוסד היו איתור מקום מתאים, הקצאת קרקע, גיוס הון ופרוצדורות שהתארכו (אישורים והכרה במל"ג ואישורי פיתוח עירוניים). תרומתה המשמעותית ביותר של העירייה, לדברי מר לנדאו, הייתה "לשכב על הגדר למען המוסד ולעשות" (רייכמן, 2002). פעילות העירייה בכלל וראש העיר בפרט התמקדה בשלושה צירים מרכזיים:

הציר הראשון היה קידום מהיר וללא עקבות של פרוצדורות באחריותה של הרשות המקומית, תמיכה נלהבת ואישור הסכם הקמת המוסד, סיוע כספי ראשוני מצומצם (פרוטוקול מועצת עיריית הרצליה, 1994), הקצאת קרקע, שיפוץ מבנים, פיתוח תשתיות (הסכם שכירות וחכירה, 1994) וקידום תוכניות לבינוי ערים. השכרת המתחם והחכרתו למוסד לתקופת 49 שנים הייתה בתמורה חודשית סמלית (הסכם שכירות וחכירה, 1994).

הציר השני התבטא בקישור בין תורמים ומשקיעים פרטיים מחו"ל ומישראל (הסקטור הפרטי) לבין המרכז הבינתחומי. בין אנשי העסקים המקומיים שתרמו לפיתוח המוסד היה מר יולי עופר. בין אנשי העסקים מהרמה הארצית היו נציגים של בנק דיסקונט ושל פפסי (לביא-רשפי, 2002; לנדאו, 2002).

הציר השלישי משקף את קשריו של השלטון המקומי עם גורמים בשלטון המרכזי ואת יכולתו לזכות בתמיכתם למהלכים שונים. בהקשר זה פעלה העירייה מול שלושה גורמים מרכזיים: מנהל מקרקעי ישראל, משרד הביטחון ומשרד החינוך (פרוטוקול מועצת עיריית הרצליה, 1994). יש לזכור כי המשא ומתן עם מל"ג (הליך קבלת ההכרה האקדמית של המוסד) התבצע על ידי פרופ' רייכמן ולא על ידי הרשות המקומית (רייכמן, 2002).

מן הראוי לציין שגם לאחר הקמתו של המוסד בתחומי עיריית הרצליה, ניסו רשויות מקומיות אחדות מהאזור הקרוב להרצליה לשכנעו להעביר את המוסד לתחומן (רייכמן, 2002). עובדה זו מצביעה על מעורבותן של רשויות מקומיות בתחום ההשכלה הגבוהה ומדגימה דפוס פעולה של תחרות אזורית. לא נמצא ניסיון לשיתוף פעולה בין עיריית הרצליה לבין רשויות מקומיות סמוכות בתחום ההשכלה הגבוהה. שיתוף הפעולה בין הרצליה לבין רעננה וכפר שמריהו מוגבל למקרים של אינטרס מקומי משותף: למשל תמיכה כספית בקבוצות ספורט וניסיונות משותפים לסלק את שדה התעופה המקומי (לביא-רשפי, 2002).

במקביל לזמת פרופ' רייכמן ויוצאי אוניברסיטת תל אביב בהקמת המרכז הבינתחומי, התארגנה קבוצה של יזמים בראשותה של השופטת לשעבר שרה פריש. גב' פריש ונציגים מאוניברסיטת בר אילן (מוסד-האם שעליו הסתמכה המכללה בהענקת תארים עד קבלת ההכרה מהמועצה להשכלה גבוהה) פנו בשנים 1994 ו-1995 למספר רשויות מקומיות באזור, בהן רעננה והוד השרון, כדי לבחון אפשרות שהמוסד יוקם בתחומן.

עיריית הוד השרון מנסה זה זמן רב לשווק את העיר כמקום של אוכלוסייה איכותית באווירת כפר ירוקה ורוגעת (בנימיני, 2001). חלק מתדמית זו מתבסס על איכות החיים המקומית (עיר קטנה עם שירותים קהילתיים ופארקים), קידום אזור תעשייה עתירת-ידע וביסוס מוקד עירוני של מוסדות חינוך ותרבות. הקמתה של מכללת שערי משפט בתחומי הוד השרון שירתה את קידום התדמית הזו והתאפשרה במידה רבה בזכות תגובתה המהירה של עיריית הוד השרון, בהנהגתו של עזרא בנימיני, להזדמנות הפיתוח שנקרתה בדרכה. הקשר שבין העירייה למכללה נוצר על ידי היזמים ועל ידי הנהלת אוניברסיטת בר אילן (בן יוסף, 2002).

עיריית הוד השרון הקצתה כספים לבניית המכללה ופיתחה תשתיות (פרוטוקול מועצת עיריית הוד השרון, 1996; 1997). נוסף לכך, עתודות הקרקע העומדות לרשות העירייה

אפשרו לצדדים לבחור מקום מתאים לפעילות המוסד. האתר שנבחר נועד לאפשר למכללה להשתלב בקמפוס חינוכי קיים, שהתאים לדרישות המכללה ולתדמית המיוחלת מבחינת נגישות, ואפשרויות פיתוח עתידיות. העירייה קיוותה שפעילותו של המוסד בתחומי העיר תתרום בצורה משמעותית לתדמיתה. אפילו דובר על הפיכתה של העיר למעין קיימברידג'. שערי משפט, היא מרכיב חשוב ב"ציר החינוך והתרבות" בתכנית-האב של העיר, שיכלול לפי המתוכנן קמפוס אוניברסיטאי, בתי ספר תיכוניים, מכוני מחקר, מוסדות תרבות ואמנות, מרכז כנסים ובנייני תקשורת (שחר וכהן, 2001). השאיפה הייתה שהמכללה תמשוך צעירים להוד השרון ותתרום לכלכלה ולחיי החברה והתרבות המקומיים (אלקבט, 2002).

מכללת שערי משפט ניהלה כאמור מגעים עם מספר רשויות מקומיות באזור. לא היה כל ניסיון של עיריית הוד השרון לשתף פעולה בתחום זה עם רשויות מקומיות שכנות. מיקומה המרכזי של העיר בכלל ושל כפר הנוער בפרט, בצירוף תדמיתה הכפרית והסיוע מתחילת המשא ומתן ועד להפעלת המוסד (כשנה וחצי), הביאו לכך שהמכללה בחרה להתמקם בתחומה המוניציפלי של הוד השרון.

זְמַה עֲצֵמִית וִיצִירַת הַזְדַּמְנוּיוֹת פִּיתוּחַ – רַעֲנָנָה וְכֹפֶר סַבָּא

רעננה וכפר סבא הן דוגמאות בולטות לערים שכשלו בתחרות הפנים-אזורית על מוסדות לא מתוקצבים וכתוצאה מכך לא יכלו להסתפק בתגובה להזדמנויות פיתוח שנקרו בדרכן, אלא פנו לדפוסי פעולה המתאפיינים ביוזמה עצמית רבה יותר ליצירת הזדמנויות פיתוח. כפי שתואר, המשא ומתן בין פרופ' רייכמן לראש עיריית רעננה, זאב בילסקי, בשנת 1994, לא עלה יפה והמרכז הבינתחומי הוקם בהרצליה. במקביל נערך משא ומתן עם מכללת שערי משפט (קידר, 2002) – אך גם זו העדיפה בסופו של דבר מקום אחר: את הוד השרון הסמוכה, שהציעה חבילה אטרקטיבית יותר שכללה קרקע והשקעה ציבורית במימון תשתיות ומבנים עבור המוסד.

תפיסת העירייה כי פעילות מוסד אקדמי בתחומי רעננה תהפוך אותה לעיר אוניברסיטאית (פרוטוקול מועצת עיריית רעננה, 1995) הביאה לניסיונות נוספים למקם בתחומי העיר מוסד להשכלה גבוהה, זְמַה מסוג זה, במהלך שנת 1994, כללה שיתוף פעולה בין העירייה לבין עמותת מכללת רעננה, שאיננה מסובסדת על ידי העירייה אך הוקמה בזמנת ראש העיר ובתמיכתו. הרעיון היה להקים מכללה, בתחומי העיר שתעניק תארים מטעם האוניברסיטה הפתוחה. לעירייה משקיפים בעמותה ועובדים בכירים בעירייה משמשים גם נציגים בה. כיום פועלת המכללה במבנה שהוקם והוחכר לה באמצעות החברה העירונית למשק ולכלכלה (פרוטוקול מועצת עיריית רעננה, 1999; קידר, 2002). ניסיון נוסף, משמעותי יותר, היה הצלחת מטה העירייה, בשנת 1995, לשכנע

את הנהלת האוניברסיטה הפתוחה ואת המרכז לטכנולוגיה חינוכית לעבור מרמת אביב לרעננה. בהסכם שנחתם בין נציגי העירייה ובין נציגי האוניברסיטה הפתוחה נקבע שבצפון-מזרח העיר יוקם מתחם חדש לאוניברסיטה על שטח של כ-54 דונמים, (פרוטוקול מועצת רעננה, 1995).

לכל ניסיונותיה של עיריית רעננה למקם בתחומה מוסד אקדמי נתלוותה נכונות לסייע בהקצאת קרקע ובקידום תכניות בנייה ערים. המשא ומתן עם המכללות הפרטיות ועם האוניברסיטה הפתוחה והמרכז לטכנולוגיה חינוכית התבסס על הכרתה של העירייה בכך שלמוסדות אלו יש כמה חלופות-מיקום באזור. העירייה ציפתה שכניסת מוסדות השכלה גבוהה לתחומי העיר ישפר את תדמיתה, נוסף להשלכות חיוביות אחרות הקשורות למוסד, כמו הכשרת מורים, הקמת ספריות ופעילות סטודנטים ומורים במרחב העירוני (קידר, 2002).

גם עיריית כפר סבא, בהנהגתו של ראש העיר יצחק ולד, ניסתה במהלך שנות ה-90 למשוך לתחומיה מספר מוסדות להשכלה גבוהה, אך קצרה הצלחה מוגבלת. הרעיון לפתח מכללה אקדמית בעיר באמצעות המכללה למנהל לא התממש. העירייה הציעה להקצות שטחים לפיתוח המוסד (אלונים, 2002), אולם פתיחת קמפוס חדש של המכללה למנהל בראשון לציון ב-1995 סתם ככל הנראה את הגולל על מגעים אלה. העירייה גם עודדה את פעילותה של מכללת אורט, בשיתוף עם מכללת אורט הרמלין מנתניה. כמו כן הופעלו בעיר שלוחות של אוניברסיטאות זרות, הבכירה בהן היא שלוחת אוניברסיטת דרבי, המעניקה תארים ראשון ושני.

הצעד המשמעותי יותר שהעירייה מנסה לקדם הוא שיתוף פעולה עם מכללת בית ברל, השוכנת בתחום השיפוט של המועצה האזורית דרום השרון, לקראת הפיכת המוסד לרב-תחומי בשלב ראשון ולאוניברסיטה בהמשך (אלונים, 2002; שרוני, 2002). כוונת העירייה היא להרחיב את שטח השיפוט שלה צפונה, על אף התנגדות המועצה האזורית, ולספח את מכללת בית ברל לתחומה המוניציפלי. בניסיון לממש אסטרטגיה זו נפגשו נציגי העירייה עם מספר שרי פנים וביקשו להקים וועדת גבולות שתבחן את ההצעה. צעדים נוספים היו פגישה עם צוות התכנון של תמ"א 35 והצגת רעיון הרחבת תחום השיפוט ופיתוח רצף עירוני עד לבית ברל, ייעוד המכללה והשטחים החוצצים בין כפר סבא לבין בית ברל לפיתוח עירוני בתכנית-האב של העיר, ולבסוף חתימת הסכם בין עיריית כפר סבא ובין המוסד (אלונים, 2002).

הניסיון לספח את המוסד האקדמי אל תחום השיפוט של כפר סבא מבוסס על מפגש אינטרסים בין המוסד האקדמי ובין עיריית כפר סבא. מכללת בית ברל מעונינת לחזק את מעמדה כמוסד אקדמי מוביל, לגוון את תחומי הלימוד, לקלוט מכללות וסמינרים (בדומה לקליטתו של בית הספר לאמנויות שהעביר את פעילותו מרמת השרון) ולהפוך בעתיד

לאוניברסיטה. כיום, כ-18% מכ-6,000 הסטודנטים הלומדים במוסד הם ערבים (שרוני, 2002). מצב דברים זה הוא בסיס למשיכת סטודנטים ערבים נוספים ממרחב המשולש ולהפיכת המוסד לאוניברסיטה בעלת מעמד מיוחד עבור ערביי ישראל. שיתוף הפעולה הקיים עם עיריית כפר סבא מתבטא בהכשרת עובדי הוראה, בהסכמה רעיונית על כיווני פיתוח עתידיים של המוסד ובהשתלמויות משותפות בחו"ל של נציגי העירייה והמכללה. השתלמויות אלו נערכות בעיר התאומה של כפר סבא, דלפט, שבהולנד ומטרתם כפולה: ראשית, להקים שלוחה של המוסד הטכנולוגי בבית ברל, בתיאום עם אוניברסיטת תל אביב ובשיתוף פעולה עם הפלסטינים, רעיון שאינו ישים כרגע בשל המצב הפוליטי; שנית, להפיק לקחים על שיתוף פעולה בין מוסד טכנולוגי לבין עיר מניסיונה של העיר ההולנדית, שבה פועל מוסד טכנולוגי.

כפי שכבר תואר, בערים אחרות קרקע ומבנים היו תמריץ מרכזי שהשפיע על החלטת מיקום של מוסדות להשכלה גבוהה, אך בנוגע למכללת בית ברל מדובר על קמפוס עצום בשטח של 270 דונם (70 אלף מ"ר בנוי) ועל עתודות קרקע בבעלות קרן ההשקעות של ברל כצנלסון בשטח של כ-1,080 דונמים (שרוני, 2002). במסגרת דיוני ועדת החקירה לענייני גבולות, ביקשה עיריית כפר סבא לספח לתחומה 3,230 דונם משטח היישובים צופית, ניר אליהו, גן חיים וקרקעות פרטיות בשטח המועצה האזורית דרום השרון (מאור, 2004), אך ועדת הגבולות דחתה את תביעתה של כפר סבא לצירוף בית ברל לשטח השיפוט שלה.

סיכום

ערי צפון מטרופולין תל אביב הן מיקום מועדף למוסדות להשכלה גבוהה. מיקום בערים אלו מקנה קרבה מרבית לריכוזי האוכלוסייה העיקריים בישראל, בעיקר לפלח גדול של האוכלוסייה האמידה יותר. כוחות השוק מושכים מוסדות להשכלה גבוהה לאזור זה, גם ללא תמיכה ציבורית ואכן האזור משך אליו מוסדות שאינם נהנים מתקצוב ות"ת. עם זאת, מסתבר שלזמת, השלטון המקומי הייתה חשיבות קריטית בהחלטות המיקום הפנים-אזוריות של מוסדות להשכלה גבוהה באזור מרכזי זה.

התחרות סביב מיקום המרכז הבינתחומי ומכללת שערי משפט – מוסדות לא מתוקצבים, שפעילותם מבוססת על גביית שכר לימוד גבוה ומשיכת מספר גדול ככל האפשר של תלמידים במקצועות מבוקשים – הצביעה על כך שהחלטת המיקום הייתה תלויה במידה רבה ביכולתה של הרשות המקומית להגיב במהירות וביעילות להזדמנות הפיתוח שנקרתה בדרכה. בסביבה של תחרות עזה בין רשויות מקומיות, יכולתה של הרשות המקומית להקצות קרקע מתאימה היה גורם מרכזי בהחלטת המיקום. הקצאת קרקע (בחינם או כמעט בחינם), סיוע בפיתוח תשתיות ומבנים, קידום מהיר של הליכים

הנמצאים באחריות הרשות המקומית וניצול יעיל של קשרים של העירייה ושל ראש העיר עם גורמים שונים, בפרט בשלטון המרכזי – היו אמצעים יעילים למשיכת מוסדות לא מתוקצבים.

בחלק מהמקרים באזור זה, רשויות מקומיות יכלו להסתפק בתגובה להזדמנויות שנוצרו על ידי יזמים שחיפשו מיקום מתאים ובניהול משא ומתן יעיל עם יזמים אלה. רשויות שלא זכו בתחרות על יזמות מסוג זה נאלצו לייצר בעצמן את הזדמנויות הפיתוח. כך, לדוגמה, הקימה רעננה מכללה עירונית והעבירה לתחומה את האוניברסיטה הפתוחה, ואילו כפר סבא ניסתה להעביר אליה מכללה קיימת באמצעות הרחבת תחום השיפוט שלה.

שאלת השאלה לשם מה השקיעו עריות שאינן סובלות מאבטלה, ממחסור בהון אנושי או מבעיות תקציביות מיוחדות, מאמצים כה רבים למשוך לתחומן מוסדות להשכלה גבוהה? שיפור התדמית והעלאת יוקרת המקום, הצפויים להגדיל את כוח המשיכה של האזור למשקיעים ולאוכלוסייה איכותית, נתפסו כהצדקה עיקרית לכך. שאיפתן של ערים להידמות לערים אוניברסיטאיות, תוך אזכור שמות אוניברסיטאות כמו הרווארד וקיימברידג', מדגימה דפוס חשיבה זה. פיתוח מוסדות להשכלה גבוהה נתפס גם כתרומה לחיי החברה והתרבות במקום, כשדרוג הפעילות החינוכית בעיר (שרמן, 1996), כמנוף לקידום פרויקטים בתחום המגורים ולהשבחת ערכי הנדל"ן. הפעילות בתחום זה גם מאפשרת לראש עיר להטביע חותם ייחודי על הפיתוח העירוני ולהצטייר כאיש/אשת ביצוע מצליח/ה.

דפוס היחסים בין הרשויות המקומיות באזור מרכזי זה התאפיין בהיעדר שיתוף פעולה ובתחרות פנים-אזורית עזה על מיקום מוסדות להשכלה גבוהה, תחרות שהתבססה על עמדת עֶצְמָה במערכת הבין-אזורית. פעילותם של מוסדות לא מתוקצבים באזור צמצמה במידה רבה את מעורבותו של השלטון המרכזי ביזמות, מכיוון שלא קיימת תלות בלעדית בתקצוב הציבורי.

ב. השוליים הצפוניים של מטרופולין תל אביב

מקבץ זה כלל מועצה אזורית אחת – עמק חפר, ושתי ערים – נתניה וחדרה, השוכנות כולן באזור השוליים הצפוניים של מטרופולין תל אביב. אזור זה נהנה ממיקום טוב במרכז הארץ, בין תל אביב לחיפה, אך נחות מזה של ערי מקבץ צפון מטרופולין תל אביב. האזור פחות נגיש לריכוזי האוכלוסייה הגדולים של מטרופולין תל אביב, והאוכלוסייה המתגוררת בו ובקרבתו איננה מתאפיינת במעמד כלכלי-חברתי גבוה כמו

כזה של אזור הרצליה-רעננה. כפי שיודגם בהמשך, לרשות המקומית תפקיד מכריע בפיתוח מוסדות להשכלה גבוהה באזור זה – אזור תפר בין מטרופולינים.

המוסד האקדמי הוותיק ביותר באזור – המרכז האקדמי רופין, ששמו הקודם היה מדרשת רופין – שוכן במועצה האזורית עמק חפר. מדרשת רופין זכתה בהכרה אקדמית כבר בתחילת שנות ה-80, ופעלה כמוסד פרטי בבעלות "ניר שיתופי" – אגודה שיתופית של קיבוצי ומושבי הסביבה – ללא קשר למועצה האזורית. באמצע שנות ה-90 נקלעה מדרשת רופין למשבר כספי חמור והיה חשש שהמוסד ייסגר. בנסיבות אלו, החליטה ב-1995 המועצה האזורית עמק חפר להתערב על מנת להמשיך את פעילותו של המוסד בתחומה (עין דר, 2002).

תרומתה המשמעותית ביותר של המועצה האזורית עמק חפר למוסד החינוכי התבטאה בהסדרת המשבר הכספי שהמוסד נקלע אליו ובמגעים עם משרד החינוך וות"ת. בשנת 1999, כתוצאה מהסכם שגובש עם וות"ת, נוסדה עמותת המרכז האקדמי רופין שמתפקידה לנהל את המוסד כמוסד אקדמי עצמאי. תרומה נוספת של המועצה האזורית למוסד התבטאה בהקמה משותפת של ספרייה ובהסדרת אישורי בנייה באמצעות ועדת התכנון המקומית. בשנת 2002 הצליח המרכז האקדמי רופין לזכות בהכרה כמוסד המתוקצב על ידי וות"ת, למרות מיקומו במרכז הארץ, באזור שבו הקמת מוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידי המדינה איננה זוכה לעדיפות. צעד זה מבסס אמנם את המכללה, אך גם מצביע על קשיי ההישרדות של מוסד שאינו מתוקצב מחוץ לאזורי הביקוש הגבוה ביותר במטרופולין תל אביב.

בשנים 1991-1993 התנהל משא ומתן בין קבוצת יזמים מאוניברסיטת בר אילן לבין עיריית נתניה על הקמת מכללה אקדמית פרטית בתחומי העיר (פרוטוקול מועצת עיריית נתניה, 1993). היזמה זכתה בתמיכת וות"ת ובסוף 1993 אושר ההסכם בין העירייה ובין עמותת מכללת נתניה על הקמת המוסד בתחומי העיר. עיריית נתניה שכנעה את המכללה להתמקם בתחומה באמצעות סל תמריצים, בהם הקצאת קרקע וסיוע בפיתוח תשתיות ובהליכי התכנון (אלראי, 2002). סיוע עקיף כלל פגישות של העמותה עם יו"ר ועדת החינוך של הכנסת ועם שר החינוך (פרוטוקול מועצת עיריית נתניה, 1993). הקרקע שהוקצתה תחילה התאפיינה בנגישות גבוהה – קרבה לתחנת הרכבת החדשה ולנתיבי איילון המתוכננים. אולם מצבה הסטטוטורי לא אפשר פיתוח בשנת 1995, ועל מנת למנוע את בריחת היזמים למקום אחר, הוקצתה קרקע חלופית שיועדה תחילה להקמת בית ספר תיכון (תורן, 2002).

לצד המכללה האקדמית פועלות בנתניה שתי מכללות נוספות. האחת היא המכללה לחינוך גופני ולספורט ע"ש זינמן במכון וינגייט, שהועברה לאתר בדרום נתניה מהרצליה בשנת 1957 והוכרה בשנת 1984 כמוסד אקדמי להכשרת עובדי הוראה מטעם המועצה

להשכלה גבוהה. המכללה השנייה היא מכללת אורט הרמלין, הפועלת כיום כבית ספר להנדסאים. עיריית נתניה עשתה לאחרונה מאמצים לשדרג את מעמדה של מכללת אורט הרמלין למכללה טכנולוגית אקדמית (גזית, 2003). זאת בניגוד לעמדת המועצה להשכלה גבוהה כפי שהיא מתבטאת בתכנית הרב-שנתית תשס"ב-תשס"ו (הוועדה לתכנון ולתקצוב, 2000ב: 47-50).

גם עיריית חדרה קיימה מגעים עם יזמי המכללה האקדמית שהעדיפו לבסוף את נתניה (בלדב, 2002). הזדמנות שנייה לחדרה עלתה על הפרק כאשר שקעה המכללה האזורית שפעלה בקיבוץ גבעת חביבה, בתחום המועצה אזורית מנשה, במשבר כלכלי. המועצה האזורית מנשה הסכימה להעביר את השליטה על המוסד לידי עיריית חדרה ולהעתיק את מיקומו לתחום שיפוטה של העיר. דובר על שליטה משותפת במוסד של חדרה, המועצה האזורית חוף הכרמל, פרדס חנה ואור עקיבא, כאשר יו"ר הוועד המנהל יהיה נחמיה לב ציון (יו"ר ות"ת). חוסר רצונה של עיריית חדרה להתחלק עם רשויות מקומיות אחרות בשליטה במוסד וסירובה להשתתף בכיסוי הגירעון התקציבי של המוסד הביאו לסגירתה של המכללה האזורית מנשה בשנת 1994 (בלדב, 2002). במקרה זה נוצרה סיטואציה שבה המועצה להשכלה גבוהה, מתוך שיקולי תכנון לאומי, ניסתה לשמר את קיומו של המוסד במרחב, אך הרשויות המקומיות באזור ועיריית חדרה בפרט לא הצליחו או לא רצו "להרים את הכפפה". לאחר סגירתה של מכללת מנשה, ניסתה עיריית חדרה למשוך מוסדות אקדמיים נוספים לתחומה, אך מאמצים אלה לא עלו יפה. הזדמנות נוספת שלא מומשה הייתה כרוכה במשבר הכלכלי ששקעה בו מדרשת רופין. המוסד פנה לעיריית חדרה בהצעה לשיתוף פעולה ולפתיחת שלוחה (בלדב, 2002), אך בסופו של דבר, המועצה האזורית עמק חפר היא שנחלצה לעזרתו של המוסד.

לסיכום, הרשויות המקומיות הממוקמות "באמצע הדרך", בין המרכזים המטרופוליניים של תל אביב וחיפה מציעות מיקום שהוא פחות אטרקטיבי למוסדות להשכלה גבוהה מאשר אזורים מרכזיים יותר במטרופולין תל אביב. לכאורה, המיקום שמציע אזור זה הוא מרכזי מאוד ברמה הארצית, אבל מסתבר שאפילו התרחקות צנועה יחסית מריכוזי האוכלוסייה והעושר העיקריים במטרופולין תל אביב, מקשה על התקיימותם של מוסדות פרטיים. מדגימים זאת הקשיים שפקדו את מדרשת רופין, שהפכה בסופו של דבר בשנת 2002 למוסד הנהנה מתקצוב ציבורי, כמו גם גישושים של המכללה האקדמית נתניה – המוסד הפרטי היחיד שנותר באזור – לקראת האפשרות להפוך למוסד מתוקצב ציבורי.

מצד שני, מכיוון שהאזור הוא בלבו של מרכז הארץ, קשה להצדיק הקמתם של מוסדות מתוקצבים חדשים. מדובר אפוא באזור תפר שקשה להשיג בו מימון ציבורי מהמדינה, אך קשה גם לשכנע מוסדות פרטיים להתמקם בו. בתנאים אלה, לְיִזְמָה המקומית תפקיד מכריע בפיתוח מוסדות להשכלה גבוהה. גמישות ותגובה מהירה להזדמנויות הן אפוא מרכיבים קריטיים בסיכויי ההצלחה. המועצה אזורית עמק חפר ניצלה את המשבר הכספי

שאיים על המשך קיומה של מדרשת רופין על מנת להתערב להצלת המוסד ולקידומו. עיריית נתניה הפגינה התאמה מהירה עצמה במהירות לנסיבות משתנות על מנת לקדם את הקמת המכללה האקדמית בעיר. חדרה, לעומת זאת, פעלה בחוסר החלטיות וכשלה במאמציה לפתח בתחומה מוסד להשכלה גבוהה.

האמצעים שנקטו רשויות מקומיות במקבץ זה דומים לאלה שנקטו העיריות בטבעת הפנימית הצפונית של מטרופולין תל אביב. אלא שהרשויות המקומיות בשוליים הצפוניים חלשות יותר תקציבית מהעיריות בטבעת הפנימית ומעמדן התחרותי ברמה הבין-אזורית הוא כאמור נחות. למרות חולשות אלו ולמרות לחצים מצד ות"ת, הרשויות המקומיות באזור לא היו מוכנות לשתף פעולה ביניהן, אפילו כאשר מכללות אזוריות (מדרשת רופין ומכללת מנשה) עמדו בפני סכנת סגירה.

ג. השוליים הדרומיים של מטרופולין תל אביב

השולים הדרומיים של מטרופולין תל אביב מתאפיינים במיקום מרוחק יחסית מגלעין המטרופולין ודימוי של אזור סמי-פריפריאלי, שהוא הפחות אמיד במטרופולין תל אביב ובמישור החוף כולו. השחקנים המקומיים המרכזיים בתחום פיתוח ההשכלה הגבוהה באזור זה היו שלוש הרשויות המקומיות שנכללו במקבץ: אשדוד ואשקלון, שהן ערים בינוניות שזכו לתנופת פיתוח גדולה מאז ראשית שנות ה-90 בעקבות קליטת העלייה מברית המועצות לשעבר, והמועצה האזורית באר טוביה, שהיא המועצה האזורית המאוכלסת ביותר בדרום הארץ ושוכנים בה ארבעה אזורי תעשייה התורמים לחוסנה הכלכלי וליכולתה לקדם פיתוח מקומי.

מכללת אחווה, בתחום המועצה האזורית באר טוביה, הייתה בין השנים 1971 ל-1994 מחלקה של המועצה האזורית ותפקדה כבית ספר לעובדים סוציאליים וכסמינר למורים. בהדרגה הרחיבה המכללה את פעילותה, בשיתוף פעולה עם אוניברסיטת בן גוריון. בראשית שנות ה-90 חל שינוי במעמדם של המוסדות להכשרת עובדי הוראה. תכנית הלימודים במוסדות הורחבה לתלת-שנתית ונסגרו או אוחדו כ-60 מוסדות. צעדים אלה הובילו להכרה בהם מטעם המל"ג כמוסדות אקדמיים, המוסמכים להעניק תארי B.Ed. ו-B.Ed.Tech. במסגרת רפורמה זו ניסה משרד החינוך לסגור את מכללת אחווה. קואליציה אזורית בראשות ראש המועצה האזורית באר טוביה, ראש עיריית אשקלון וסגן השר (משה קצב – ראש עיריית קריית מלאכי לשעבר) ניהלה משא ומתן עם משרד החינוך, תוך שהיא מארגנת שדולה בכנסת (חסיד, 2002), והצליחה להבטיח את המשך קיומו של המוסד ואת שדרוגו. משא ומתן עם המל"ג הביא להכרה אקדמית במכללה בשנת 1996 לאחר שהוקמה עמותה עצמאית לניהול המוסד (חסיד, 2002; הסכם בין ה"מועצה" לבין "עמל", 1995). צעד נוסף להבטחת פיתוחו העתידי של המוסד כלל החכרת

כ-20 דונם למתחם הקמפוס לתקופה של 999 שנים והסדרת דמי השכירות לכל התקופה במחיר מוזל (הסכם בין ה"המחכיר" לבין "החוכר", 2002).

כאמור, הקמת מכללה אקדמית בתחומי המועצה האזורית באר טוביה היא תוצאה של יזמה מקומית, שהתאפשרה במידה רבה בזכות יכולתה של הרשות המקומית להתאים עצמה לדרישות המועצה להשכלה גבוהה. המועצה האזורית באר טוביה ראתה בהמשך פעילותו של המוסד אינטרס של המועצה ושל האזור כולו. המוסד מספק מקומות עבודה לתושבי האזור ומהווה מוקד משיכה לאוכלוסייה איכותית הבאה ללמד וללמוד במוסד. נוסף ללימודים האקדמיים, המוסד הוא חלק ממערך שירותים לתושבים, הכולל לימודי עזר והשלמות לחיילים משוחררים, לימודי מכינה ופעילות העשרה לתלמידי תיכון (חסיד, 2002). קרבת המוסד לקריית מלאכי מסייעת גם לעיר זו במתן השתלמויות למורים ובתגבור בתי הספר בתלמידי הוראה, אם כי ניסיון להקים מגורי סטודנטים בקריית מלאכי לא צלח. הרשויות המקומיות באזור שיתפו פעולה אל מול האיום על סגירת המוסד, אולם קיומו של אינטרס אזורי משותף לא היה ערובה להמשך שיתוף פעולה בין כל הצדדים. כאשר חלף האיום השתנה דפוס היחסים לתחרות. תוכנית-האב של קריית מלאכי מלמדת שהעירייה התעניינה באפשרות לספח את מכללת אחווה ואת אזור התעשייה הסמוך לתחומה המוניציפאלי (גרטר, 2001). רעיון המכלול – הקמת מוסד אוניברסיטאי רב-קמפוס שיאגד מספר מכללות – שהוצע בשנת 2000 על ידי ות"ת כמנוף לפיתוח אזורי (הוועדה לתכנון ולתקצוב, 2000ב), נדחה על ידי המועצה האזורית באר טוביה. השותפות הפוטנציאליות האחרות, אשקלון ואשדוד, בירכו אמנם על ההצעה ברמה העירונית אך הציבו תנאים מקשים ברמה המעשית.

בסוף שנות ה-60 החלה אוניברסיטת בר אילן לפתוח שלוחות אקדמיות ביישובי פריפריה, ובהם אשקלון, המועצה האזורית עמק הירדן וצפת. היזמה באה מאוניברסיטת בר אילן, ואילו הרשויות המקומיות ובכלל זה אשקלון העמידו לרשותה מבנה שימש ללימודי אחר הצהריים (בדרך כלל מבנה של בית הספר), עובד ניקיון ומזכירה בחצי תקן (חליוה, 2002). השלוחה באשקלון פעלה בהיקף מצומצם והייתה על סף סגירה בשנת 1987, בעקבות החלטת אוניברסיטת בר אילן לסגור את השלוחות בגלל צבירת חובות. מגעים בין עיריית אשקלון לבין שר החינוך מנעו את סגירת השלוחה, ובסופו של דבר הפכה השלוחה למוסד עצמאי המתוקצב על ידי ות"ת (למעט חסות אקדמית של אוניברסיטת בר אילן). צעד זה נבע במידה רבה מיזמת העירייה, שדאגה למכללה למבנה ואחר כך להקצאת שטח של כ-100 דונם בו הוקם מבנה חדש. הקצאת שטח זה הייתה בעייתית, אך העירייה ניהלה מ"מ עם משרד השיכון ועם מנהל מקרקעי ישראל והצליחה להביא לשינוי ייעוד הקרקע ולפיתוחה כקמפוס אקדמי, שנפתח ב-1998 (חליוה, 2002). מיקומה של מכללת אשקלון ופעילותה קשורים אפוא ביזמות אישית של מנכ"ל המכללה ובמעורבות העירייה שהתבטאה בהקצאת קרקע, מבנים, מימון וניצול קשרים פוליטיים.

נוסף לפעילותה לקידום מכללת אשקלון, פעלה עיריית אשקלון בתחילת שנות ה-90 כחלק מהשדולה למניעת סגירתה של מכללת אחווה שבמועצה האזורית באר טוביה. לעומת זאת יחסה של אשקלון לשכנתה הצפונית, אשדוד, היה שונה. בראשית שנות ה-90 ניסתה עיריית אשדוד לפתוח שלוחה אקדמית של אוניברסיטת בר אילן בתחומה. כישלון זימה זו נבע, ככל הנראה, מהתערבותה המהירה של עיריית אשקלון ומהתנגדות נציגי המכללה שהוגשה להנהלת אוניברסיטת בר אילן (חליוה, 2002). התנגדות זו נבעה מההבנה שלאשדוד פוטנציאל צמיחה מהיר, בזכות גודל אוכלוסייתה ומיקום קרוב יותר למטרופולין תל אביב; כל אלה היו עלולים לפגוע בפיתוחה של מכללת אשקלון אם אכן תזכה אשדוד לסיועה של אוניברסיטת בר אילן. עיריית אשקלון מעורבת גם ביזמה להקמת בית ספר פרטי לרפואה ראשון בארץ בתחומי העיר (רזניק, 2002). גורלה של זימה זו אינו ברור, ובינתיים נדחתה במל"ג הבקשה לפתוח את המוסד כשלוחה של אוניברסיטת גונסק הפולנית.

אשדוד נהנתה מתנופת פיתוח גדולה מאז 1990 ובשנת 2002 הייתה לעיר החמישית בגודלה בישראל. למרות זאת, קברניטי העיר מרגישים כי נוהגים בהם אפליה בכל הנוגע למערך הארצי של שירותים ציבוריים, המתבטא בהעדרם של אוניברסיטה ובית חולים בעיר שמספר תושביה מגיע לכ-200,000 (דרי, 2002). ייתכן שהקושי בו נתקלה אשדוד, בהשוואה לערים כמו אשקלון, נבע מכך שמקבלי ההחלטות ראו אותה כמשתייכת למטרופולין תל אביב, מה שמקשה על קבלת החלטה במל"ג לאשר הקמת מוסד בתחומה הנהנה מתקצוב ציבורי. מצד שני, המיקום באשדוד אינו אטרקטיבי דיו למוסדות שאינם נהנים מתקצוב ציבורי.

עם פתיחת שוק ההשכלה הגבוהה לתחרות בראשית שנות ה-90, ניסתה העירייה למקם בתחומה מוסד פרטי להשכלה גבוהה. העירייה הציעה קרקע ומבנים ליזמי מכללת שערי משפט (דרי, 2002), אך מוסד זה בחר לבסוף להתמקם בהוד השרון ככל הנראה מחשש שלא יהיה די ביקוש לשירותיו באזור אשדוד. נוהל גם משא ומתן עם המכללה למנהל (פרוטוקול מועצת עיריית אשדוד, 2001). העירייה הקצתה קרקע ומבנים, סיוע כספי והתחייבות לבלעדיותו של המוסד בעיר כארבע שנים. אולם פתיחת קמפוס חדש של המכללה למנהל בראשון לציון סתמה את הגולל על התפתחויות משמעותיות במסלול זה. מכישלונות אלה ניתן היה להסיק כי אין סיכוי רב למשוך לאשדוד מוסדות לא מתוקצבים ומוסד אקדמי שיוקם באשדוד צריך להיות מתוקצב ציבורית.

העירייה פעלה לפתיחת שלוחה של האוניברסיטה הפתוחה בעיר (דרי, 2002) ובעיקר פעלה לשדרוג מעמד מוסד הנדסאים שפעל בתחומה על ידי פנייה למועצה להשכלה גבוהה שתהפוך אותו למכללה טכנולוגית המעניקה תארי B.Tech (בית המשפט העליון, 1997; הועדה לתכנון ולתקצוב, 2000), כצעד ראשון להקמתו בעיר של מוסד אוניברסיטאי בדמות הטכניון (פרוטוקול מועצת עיריית אשדוד, 2001). כדי לקדם את

התהליך, עתרה העירייה לבג"צ למתן צו על תנאי שיורה למ"ג לנמק מדוע לא ידון בעניין (בית המשפט העליון, 1997). עתירה זו לא הגיעה לכלל דיון (בית המשפט העליון, 2001), אך שימשה שוט בידי העירייה במגעייה עם המועצה להשכלה גבוהה. במקביל הפעילה העירייה לחץ פוליטי באמצעות חברי כנסת ממפלגות שונות ושרים, בעיקר שרי חינוך. לחץ זה התאפשר תודות לקשרים אישיים של פוליטיקאים מדרג מקומי עם עמיתיהם בדרג הארצי (דרי, 2002). בהמשך גובשה קואליציה שתמכה בבקשת עיריית אשדוד במועצה להשכלה גבוהה והסתייעה בנציג השלטון המקומי במל"ג ובשרת החינוך. בסופו של דבר, במהלך שנת 2001 קיבלה ות"ת החלטה שלפיה תפתח המכללה האקדמית להנדסה בנגב קמפוס באשדוד שיעניק תואר מהנדס בתעשייה וניהול.

לסיכום, הרשויות המקומיות בשוליים הדרומיים של מטרופולין תל אביב מתאפיינות במיקום פחות אטרקטיבי למוסדות להשכלה גבוהה מאשר הרשויות שבחלקיו המרכזיים והצפוניים של המטרופולין. הרשויות המקומיות בשוליים הדרומיים של מטרופולין תל אביב נאלצו אפוא להגביל את עצמן לתחרות על מוסדות להשכלה גבוהה הנשענים על תקצוב ציבורי. כאמור, בתחרות על מיקום מוסד פרטי להשכלה גבוהה, יצא שיותר מפעם אחת, הפסידו רשויות מקומיות באזור זה לטובת רשויות מקומיות השוכנות במיקום אטרקטיבי יותר במטרופולין תל אביב. אף שבאזור זה, אתגר התחרות הבין-אזורית מאפיל אולי על אתגר התחרות הפנים-אזורית, דפוס היחסים השכיח בין הרשויות המקומיות בתחום ההשכלה הגבוהה היה של תחרות פנים-אזורית והיעדר שיתוף פעולה. במקרה אחד שיתפו הרשויות המקומיות פעולה כדי למנוע את סגירת מכללת אחווה, אך עם חלוף הסכנה חזרו היחסים לדפוס של תחרות.

השינוי בכללי המשחק, המסתמן בשולים הדרומיים של מטרופולין תל אביב, בולט עוד יותר ככל שמתרחקים לאזורי פריפריה מרוחקים. שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות הופך יותר ויותר לכורח באזורים מרוחקים, בגלל הביקוש המוגבל להשכלה גבוהה והחולשה הכלכלית והפוליטית של רשויות מקומיות רבות, המקשה עליהן לפעול באורח עצמאי. בפריפריה המרוחקת, בגלל חולשתן של הרשויות העירוניות, בולטת הדומיננטיות של המועצות האזוריות בתחום קידום ההשכלה הגבוהה. מניעי שאיפה לפתח מוסדות להשכלה גבוהה דומים למדי לאלה של רשויות מקומיות במרכז הארץ, אך האמצעים למימוש שאיפה זו מתמקדים יותר במגעים עם השלטון המרכזי (שרמן, 1996) בגלל התלות המוחלטת במימון ציבורי. הרשויות המקומיות נכונות תמיד להקצות קרקע ליזמות להקמת מוסדות להשכלה גבוהה, אולם משקלו של גורם זה במשיכת המוסדות קטן יותר באזורי פריפריה מרוחקים שבהם הקרקע זמינה יותר וזולה יותר.

שיתוף פעולה אזורי בפריפריה מתבטא בשני תחומים: האחד, פיתוחן של המכללות האזוריות – רשויות מקומיות עירוניות השתתפו בוועדים המנהלים של מכללות שהוקמו בזממת המועצות האזוריות, כגון עיריית קריית שמונה במכללת תל חי שהוקמה בזממת

המועצה האזורית גליל עליון, ועיריית שדרות במכללת ספיר שהוקמה ביזמת המועצה האזורית שער הנגב (שרמון, 1995, 1996).

התחום השני הוא רעיון המכלול. הרצון למנוע את סגירתן של מכללות החיה את רעיון המכלול, שעל פיו יוקמו מוסדות אוניברסיטאיים רב-קמפוסיים שיאגדו מספר מכללות. רעיון זה הוצע בשנת 2000 על ידי ות"ת (הוועדה לתכנון ולתקצוב, 2000ב), דהיינו הוא לא נבע מיזמה מקומית. גובשו שתי התאגדויות אזוריות של מוסדות להשכלה גבוהה (האחת – המועצה האזורית הגליל העליון, כרמיאל וצפת; והשנייה – המועצה האזורית עמק הירדן, המועצה האזורית עמק יזרעאל ועכו) (אס, 2002), אך היזמה לא מומשה עד כה.

מסקנות

האמנם יזמה מקומית?

המחקר מצביע על כך שהשינוי המבני שהתחולל במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל בשנות ה-90 יצר "חלון הזדמנויות" לרשויות מקומיות לכלול מרכיב חדש באסטרטגיות הפיתוח שלהן – מרכיב שבאופן פורמלי אמור להיות באחריות השלטון המרכזי, באמצעות מל"ג וות"ת. פעילות הרשויות המקומיות בתחום זה איננה פעילות שגרתית, שהרי הרשויות אינן אמורות לעסוק בו כלל, והיא תואמת הגדרות מקובלות של יזמה מקומית. יזמה אפקטיבית של רשויות מקומיות לקידום מוסדות להשכלה גבוהה מתבטאת בשיווק הרשות כמיקום אטרקטיבי ובגיבוש חבילת תמריצים ליזמים פוטנציאליים. היוזמה עשויה לכלול גם הפעלת לחצים על מקבלי החלטות ולעיתים ביצוע צעדים שהם בתחום האפור מבחינת המינהל התקין, על מנת להבטיח את התנאים הנדרשים בעיתוי המתאים לקבלת החלטת מיקום של מוסד להשכלה גבוהה.

המניעים למעורבותן של רשויות מקומיות בתחרות על מיקום מוסדות להשכלה גבוהה דומים מאוד כמעט בכל מקום. אף שמוסדות להשכלה גבוהה אינם תורמים ישירות לבסיס המס המקומי, קיימת ציפייה שתהיה להם השפעה חיובית על הכלכלה המקומית, על משיכת אוכלוסייה איכותית ועל החיים החברתיים והתרבותיים במקום. גם מצפים שהם ישפרו את הדימוי של הרשות המקומית ויזקפו לזכותו של ראש הרשות שדאג להביאם ולקדםם.

הנורמה הרווחת בקרב רשויות מקומיות בתחום זה, כמו בתחומים רבים אחרים, היא חיקוי צעדים שנקטו רשויות מקומיות שכנות, גם מתוך החשש להישאר מאחור בעוד רשויות מקומיות שכנות "לוקחות את כל הקופה". באסטרטגיות חיקוי טמון כמובן הסיכון של היווצרות עודף היצע, ומל"ג הוא הגורם המנסה לווסת את המערכת ולמנוע את הקמתם של מוסדות דומים בסמוך זה לזה. רשויות מקומיות קטנות או חלשות לא השתתפו בדרך כלל במרוץ אחר ההשכלה הגבוהה, אך המחקר לא זיהה מדיניות חלופית מודעת של רשויות מקומיות להתמקד בפיתוח תחומים אחרים שהמקום נהנה בהם

מיתרון תחרותי ולהותיר את התחרות על מוסדות להשכלה גבוהה לרשויות המקומיות שנהנו מעמדה עדיפה בתחום זה.

המקרים שנבחנו מעידים כי לימוד מהיר של כללי המשחק הוא מרכיב חשוב מאין כמוהו בהצלחתה של הרשות המקומית למשוך לתחומה מוסד להשכלה גבוהה. כללי המשחק נקבעים על ידי מל"ג, אך נתונים ללחצי שינוי תמידיים של השוק ושל פוליטיקאים שבכוחם לשנות את מסגרת הפעולה החוקית ואת הרכב מל"ג. רשויות מקומיות שרכשו ידע וניסיון הן לא פעם אלה שנכנסו בשלב מוקדם יחסית לתחרות בתחום ההשכלה הגבוהה ולמדו גם מכישלונות העבר שלהן עצמן. רשויות אלו היו בגדר יזמים ומחדשים בכל הנוגע למעורבות השלטון המקומי בתחום ההשכלה הגבוהה, אם כי השלטון המקומי לא היה זה שפרץ את הדרך לשינוי המבני בהשכלה הגבוהה. הרשויות שנכנסו בשלב מוקדם לתחרות נהנו גם מיתרון מכיוון שחלון ההזדמנויות להקמת מוסדות חדשים להשכלה גבוהה הוא מוגבל והמאחרים צפויים לגלות שהתחום כבר הגיע לרוויה.

ביזור מערכת ההשכלה הגבוהה: השפעה גדלה של כוחות השוק?

הממצאים מעידים על כך שההשערה לפיה תהליך הביזור שעבר על מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל הביא להשפעה גדולה יותר של כוחות השוק ולריכוזיות גדלה של מוסדות להשכלה גבוהה באזורי ביקוש גבוהה היא אכן פשטנית ואיננה עומדת במבחן המציאות. תהליך הביזור אין פירושו הסתלקות של המדינה ממעורבות עמוקה במערכת ההשכלה הגבוהה. מל"ג וות"ת נותרו גופים רבי עוצמה השולטים ומנהלים את המערכת, אולם אופי הניהול השתנה וקבלת ההחלטות הפכה פלורליסטית וחשופה יותר ללחצים מאשר בעבר. לחצים אלה אינם רק לחצים המשקפים את כוחות השוק, אלא גם לחצים פוליטיים להשקעות לאו דווקא באזורי הביקוש הגבוה.

כוחות השוק באים לידי ביטוי בעיקר במיקום המוסדות הלא מתוקצבים, שאכן נוטים מאוד להתקבץ באזור תל אביב ובפרט בחלקים אמידים יותר של מטרופולין זה. אולם הגאוגרפיה של המוסדות המתוקצבים מפוזרת הרבה יותר. ככלל, ההתרחבות העצומה של מערכת ההשכלה הגבוהה הביאה לצמצום הדומיננטיות של הערים הגדולות ולפיתוח מוסדות בפריפריה – במקומות שמוסדות להשכלה גבוהה לא הגיעו אליהם קודם לכן.

פעילותן של הרשויות המקומיות בארץ תרמה לביזור המערכתי של מערכת ההשכלה הגבוהה. הפעילות תרמה לגידול נוסף במספר המוסדות האקדמיים, לגיוון גדל במערכת ולפיזור גאוגרפי רב יותר מזה שהיה מתקבל קרוב לוודאי לו פעלו בנושא רק המועצה להשכלה גבוהה (שהייתה שואפת לרכז את הפיתוח במספר קטן יותר של מוסדות) או כוחות השוק (שהיו מובילים לריכוז המוסדות במספר קטן יותר של יישובים אטרקטיביים). המערך המרחבי שהתקבל פחות רציונלי מזה שהיה ניתן לצפות לו לולא

הופעלו לחצים חיצוניים חזקים על מ"ג וות"ת, אך גם אינו משקף דומיננטיות של כוחות השוק. כוחות השוק שיחקו תפקיד חשוב בחלקים המרכזיים של מטרופולין תל אביב. לְיִזְמָה פוליטית ולמעורבות השלטון המרכזי והשלטון המקומי היה תפקיד מכריע בפריפריה, ואילו לְיִזְמָה המקומית היה תפקיד משמעותי במיוחד באזורי הביניים שבשולי המטרופולין, שקשה לשכנע מוסדות פרטים להתמקם בהם וגם קשה להשיג עבורם מימון ציבורי. ללא מעורבותן של הרשויות המקומיות, סביר להניח שפיתוח תחום ההשכלה הגבוהה בהן היה מצומצם.

עד כמה מכתיב המיקום את אופי היזמה המקומית ותוצאותיה?

באשר לשונות במעורבותן של רשויות מקומיות בתחרות על מיקום מוסדות להשכלה גבוהה וקידום, רשויות מקומיות גדולות ומבוססות תקציבית, שהתאפיינו במיקום טוב ובאוכלוסייה אמידה יחסית, נהנו מסיכויים טובים ביותר בתחרות, בעיקר למשיכת מוסדות פרטיים להשכלה גבוהה אל תחומן. רשויות מקומיות אחרות מתחרות אך ורק על מוסדות הנסמכים על תקצוב ציבורי. מיקום פריפריאלי מקל על גיוס סיוע ממשלתי, אם כי רשויות מבוססות ובעלות יכולת ארגונית נהנות מיתרון משמעותי על רשויות עניות וחלשות יותר גם באזורי פריפריה.

הקצאת קרקע לפיתוח המוסד, במחיר מוזל או כמעט בחינם, היא מרכיב חיוני בסל התמריצים שמציעות הרשויות המקומיות למוסדות להשכלה גבוהה, אך אין די במרכיב זה לבדו בדרך כלל. סיוע כספי ישיר והטבות מס הם בעלי חשיבות שולית. סיוע כספי סותר את הנחיות ות"ת, והטבות מס אינן משמעותיות מכיוון שמוסדות ללא כוונת רווח משלמים מלכתחילה מסים מקומיים נמוכים, ולעיתים אינם משלמים בכלל. לעומת זאת, סיוע בתשתיות ובמבנים, זירוז הליכי תכנון וקשרים מועילים עם תורמים ועם גורמים בעלי השפעה בכנסת ובממשלה הם בעלי משקל רב. באזורים מרכזיים, איתור והקצאת קרקע מתאימה הם התמריץ המשמעותי ביותר, בעוד שהיכולת להניע קואליציה פוליטית יעילה היא חשובה ביותר בפריפריה.

השפעה משמעותית של רשות מקומית על מיקומו של מוסד להשכלה גבוהה בתחומה קשורה גם לאופי היחסים שבין היזם לבין הרשות. כדי לקדם מהלך הכרוך בסיכון כלכלי לשני הצדדים, הכרח ליצור אמון בין היזם לבין הרשות המקומית. האמור חל בעיקר על היחסים בין מוסדות פרטיים להשכלה גבוהה לבין רשויות מקומיות. כשנוצרו אמון הדדי ושותפות בין הצדדים התאפשרה הקמה מהירה ויעילה של מוסדות להשכלה גבוהה. לעומת זאת, חוסר אמון הדדי וחשש מפני ניצול (הנובע בין השאר מפערי מידע) פגע ביזמות להקים מוסדות.

שני דפוסים פעולה מרכזים של רשויות מקומיות הם תגובה יעילה להזדמנויות וגילוי זְזמה עצמית. הדפוס הראשון, המתבטא בתגובה מהירה ויעילה של הרשות המקומית להזדמנויות פיתוח הנקרות בדרכה, עשוי להספיק באזורי ביקוש גבוה במרכז הארץ. הדפוס השני, המתבטא בזְזמה עצמית וביצירת הזדמנויות פיתוח על ידי הרשות המקומית, צפוי להיות חיוני במקומות פחות אטרקטיביים. זְזמה עצמית עשויה להסתבר כקריטית באזורי ביניים שאינם מתאפיינים בביקוש גבוה מחד גיסא, אך גם אינם אזורי עדיפות מובהקים הזכאים לתמיכות ציבוריות מאידך גיסא.

ככלל, הרשויות המקומיות אינן נוטות לשתף פעולה בקידום מוסדות להשכלה גבוהה, בפרט לא במרכז הארץ, והמצב השכיח הוא של תחרות ביניהן. העובדה שלא ניתן להפיק יתרונות כלכליים קצרי טווח ממוסדות להשכלה גבוהה, דהיינו הכנסות שרשויות מקומיות שותפות יכולות לחלוק ביניהן, ההערכה שהרשות המארחת את המוסד היא זו שתיהנה מעיקר היתרונות בתחום הדימוי וכן ההערכה שהתרומה לאיכות החיים היא בעיקרה לטווח הארוך – כל אלה מקטינים מן הסתם את המוטיבציה (הנמוכה ממילא) של רשויות מקומיות לשתף פעולה ולהשקיע מאמצים ומשאבים בקידום מוסדות להשכלה גבוהה הפועלים ברשויות מקומיות שכנות. רק בפריפריה הרחוקה שיתוף הפעולה הוא שכיח יותר, וזאת בגלל ההזדמנויות המוגבלות. המועצות האזוריות, שבמקרים רבים הן חזקות יותר מבחינה ארגונית, הן שבלטו בייזום מכללות באזורי הפריפריה, ובמשך הזמן שותפו ביזמות גם רשויות עירוניות שכנות. הזְזמה להקמת אוניברסיטת הגליל, שתכלול כמה מכללות קיימות בצפון הארץ (אס, 2002), היא דוגמה לשיתוף פעולה אזורי אפשרי, שעשוי אולי לקרום עור וגידים בתנאי המשבר הכלכלי הנוכחי.

לוח 4: שלטון מקומי והשכלה גבוהה: השוואה בין ארבע קטגוריות מיקום

אזור	כוח המשיכה האזורי	יחסי שלטון מרכזי שלטון מקומי	דפוס היחסים בין הרשויות המקומיות
צפון מטרופולין תל אביב	מיקום מאוד אטרקטיבי ליזמים פרטיים ולמוסדות פרטיים להשכלה גבוהה.	אין מעורבות משמעותית של השלטון המרכזי בפיתוח תחום ההשכלה הגבוהה. הקשר שבין השלטון המקומי ובין השלטון המרכזי אינו מתבטא בבקשות תקצוב. מגעים של המוסדות עם המועצה להשכלה גבוהה הם בעיקר להכרה אקדמית במוסדות ובתכניות.	תחרות פנים-אזורית חזקה מתוך עמדת עצמה במערכת הבין-אזורית. אין שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות.
השוליים הצפוניים של מטרופולין תל אביב	מיקום נחות ביחס לפנים המטרופולין, אך עדיף על אזור השוליים הדרומיים של המטרופולין.	אזור תפר שקשה להשיג בו מימון ציבורי, אך קשה גם לשכנע מוסדות פרטיים להתמקם בו. לִיזְמָה המקומית תפקיד מכריע בפיתוח תחום ההשכלה הגבוהה.	אין שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות.
השוליים הדרומיים של מטרופולין תל אביב	מיקום נחות ביחס לפנים המטרופולין ולשוליים הצפוניים של המטרופולין.	תלות גדולה בתקצוב ציבורי ומיקום לא אטרקטיבי למוסדות פרטיים להשכלה גבוהה.	תחרות פנים-אזורית אך גם שיתוף פעולה מוגבל, בעיקר אל מול איום. הִיזְמָה בידי ערים גדולות ומועצות אזוריות חזקות.
אזור הפריפריה	מיקום מרוחק ממוקדי הכלכלה ומאזורי הביקוש העיקריים להשכלה גבוהה.	תלות גדולה בתקצוב ציבורי ובמנגנוני השלטון המרכזי.	שיתוף פעולה רב יותר (אך עדיין מוגבל) בהשוואה לאזורים האחרים. דומיננטיות של מועצות אזוריות לאור חולשתן של רשויות מקומיות עירוניות.

מאפייני התחרות בין הרשויות המקומיות בתחום ההשכלה הגבוהה מוצגים בלוח 4, המבחין בין ארבע קטגוריות מיקום. לוח זה מסכם את ההערכה האיכותנית בדבר השפעת השלטון המקומי על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעומת השפעת כוחות השוק והשפעת מוסדות השלטון המרכזי. רשויות מקומיות אכן השפיעו באופן משמעותי על מיקום מוסדות להשכלה גבוהה ברמה הפנים-אזורית. עם זאת, הרשויות המקומיות מתקשות להשפיע על גורמי מיקום המוכתבים על ידי כוחות השוק ברמה הבין-אזורית. ריכוז המוסדות הפרטיים בעיקר במקומות האטרקטיביים ביותר במטרופולין תל אביב, מדגים קושי זה. נוסף לכך, רק לעתים רחוקות מצליחות רשויות מקומיות להשפיע על מדיניות התקצוב של מל"ג/ות"ת ברמה הבין-אזורית.

כיווני התפתחות ואסטרטגיות פעולה לעתיד

מחקר זה עסק בתגובתן של רשויות מקומיות ל"חלון הזדמנויות" שנפתח לזמן מוגבל, כתוצאה משינוי מהותי במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. קצבי גידול והקמה של מוסדות חדשים כמו אלה שהיו בשנות ה-90, אינם יכולים להימשך זמן רב. סביר שמערכת ההשכלה הגבוהה בישראל כבר הגיעה לרוויה מסוימת ורשויות שלא הזדרזו לנצל את ההזדמנויות יגלו כי "איחרו את הרכבת". צפוי שהתחרות בשנים הבאות תתמקד יותר בשימור המוסדות הקיימים ובשדרוג מעמדם בתנאים של מצוקה תקציבית ושל עודף היצע בתחום ההשכלה הגבוהה. לחצים לאפשר למכללות לפתוח מסלולים לתואר שני מחקרי ולהעניק למכללות מעמד של אוניברסיטה יגדילו עוד יותר את התחרות על העוגה התקציבית שספק רב אם תגדל.

המשבר הכלכלי, לרבות המשבר הכספי ברשויות המקומיות והמגמה לצמצום ארוך טווח בהיקפו של המגזר הציבורי, יוצר מציאות חדשה שצפויה להשפיע על כללי המשחק. מרבית המכללות שהוקמו בשנות ה-90 נשענות על תקצוב ציבורי, וחלקן יתקשו לשרוד אם התקצוב יקטן. גם לרשויות המקומיות יהיה פחות כסף לעידוד הפיתוח המקומי, ובכלל זה ההשכלה הגבוהה. באותה מהירות שבה נפתחו מכללות ופרחו בעקבות ביקוש גבוה לשירותיהן, הן עלולות להיקלע למשבר ולהיסגר, אם בגלל שינויים בכללי המשחק וירידה בביקוש או בעקבות פתיחת מכללות אחרות שיענו על ביקוש מסוג אחר. לדוגמה, עודף היצע בשוק עורכי הדין ושינויים בכללי המשחק במשק הציבורי בכל הנוגע לתוספות שכר בגין תארים אקדמיים – עשויים להוריד את הביקוש ללימודים מתקדמים מסוגים מסוימים. מתחת לסף מסוים, מכללות פרטיות עלולות למצוא עצמן ברמות רווח בלתי כדאיות שיקשו על המשך פעולתן.

המצוקה התקציבית והרוויה (הזמנית לפחות) בתחום ההשכלה הגבוהה עשויות להגביר את הצורך בחיזוק שיתוף הפעולה בין מוסדות שונים להשכלה גבוהה ובין רשויות מקומיות סמוכות. סביר שיעלה הצורך לאחד מוסדות מתוקצבים, ובפרט מדובר על צמצום דרסטי במספר המכללות להוראה ואולי גם בביטול תואר ה-B.Ed. (פפר, 2004א; 2004ב). הסיכון המשמעותי בהיצע עודף של מוסדות להשכלה גבוהה והעובדה שהשפעתם של מוסדות אלה היא במידה רבה אזורית ולא מקומית, מעלים תמיהות לגבי נטייתן של רשויות מקומיות סמוכות לא לשתף פעולה בתחום זה. רשויות מקומיות סמוכות שמזהות את היתרון שבקיום מוסד מבוסס להשכלה גבוהה, ראוי שיפעלו יחדיו להבטיח את המשך פעילותו של מוסד מרכזי מצליח באזור.

הקמת מוסדות חדשים עשויה להתמקד בשנים הבאות בפלחי שוק שעדיין לא זכו לשירות נאות, בדרך כלל פלחי שוק פחות אטרקטיביים מבחינה כלכלית. המדובר לדוגמה במכללות פרטיות בתחומים כמו רפואה (אם כי לא ברור כלל אם מכללה איכותית בתחום זה מסוגלת להתקיים ללא תקצוב ציבורי), במכללות ערביות ובמכללות אקדמיות למגזר החרדי.

רשימת מקורות

- אבא, א' (1998) אזרח כבוד בעירו של חוזה המדינה, בתוך: ד' גולדשטיין, **הרצליה אגדה של עיר**, הוצאת מלוא בע"מ, תל אביב, עמ' 260.
- אייכנר, א' (2002) שרון: אני אישית אציל את לוד, **ידיעות אחרונות**, 22.7.
- אס, א' (2002) חינוך - שש מכללות בצפון יתאחדו לשני גושים אקדמיים, **הארץ**, 4.12.
- בנימיני, ע' (2001) דברי ברכה, **תכנית אב הוד השרון - עיקרי התכנית**, בעריכת כהן לאה, הוד השרון.
- בית המשפט העליון (1997) עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לקבוע דיון בעתירה בהקדם, בג"צ 97/2397.
- בית המשפט העליון (2001) התרעה על חוסר מעש, בג"צ 97/2397.
- גרטנר, ש' (2001) **תכנית אב קריית מלאכי**, הוכנה עבור מנהל מרקעי ישראל על ידי גרטנר, גבור וקומט אדריכלים בע"מ.
- הוועדה לתכנון ולתקצוב (2000) **דין וחשבון שנתי מס' 25 תשנ"ח 1997-1998**, ירושלים: המועצה להשכלה גבוהה.
- הוועדה לתכנון ולתקצוב (2000) **התכנית הרב-שנתית תשס"ב-תשס"ו לתכנון ההשכלה הגבוהה בישראל**. ירושלים: המועצה להשכלה גבוהה.
- הוועדה לתכנון ולתקצוב (2001) **דין וחשבון שנתי מס' 26 1998-2000**, ירושלים: המועצה להשכלה גבוהה.
- הוועדה לתכנון ולתקצוב (2003) **דין וחשבון שנתי מס' 28/29 2000-2002**. ירושלים: המועצה להשכלה גבוהה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1998) **הרשויות המקומיות בישראל 1995 נתונים כספיים**, פרסום מס' 1095, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1998ב) **הרשויות המקומיות בישראל 1995 נתונים פיזיים**, פרסום מס' 1046, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999). **אפיון ודירוג הרשויות המקומיות בישראל, לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ברשויות**, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2002) **סטודנטים באוניברסיטאות ובמוסדות אחרים להשכלה גבוהה**, תשס"א.

http://www.cbs.gov.il/hodaot2002/06_02_23.htm < January 30, 2002

המועצה להשכלה גבוהה (2003)

www.che.org.il < January, 2003.// :

הסכם שכירות וחכירה בין עיריית הרצליה לבין המרכז הבינתחומי שנחתם ביום ה- 11/05/1994.

הסכם שנחתם בין המועצה האזורית באר טוביה ("המועצה") לבין ההסתדרות הכללית של עובדים בא"י ("עמ"ל") שנחתם ביום ה- 14/12/1995.

הסכם שנחתם בין המועצה האזורית באר טוביה ("המחכיר") לבין עמותת מכללת אחווה ("החוכר") שנחתם ביום ה- 24/02/2002.

הרשקוביץ, ש' (1997) **מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל מגמות והתפתחויות – ד"ח סטטיסטי 1997**, המועצה להשכלה גבוהה הוועדה לתכנון ולתקצוב, ירושלים.

טראובמן, ת' (2004) במכללת אריאל כבר מצאו דרך ללמד תואר מחקרי – כעת יגישו בקשה רשמית, **הארץ** 29.10.

לבנת, ל' (2002) האקדמיה בישראל: סוף הקרטל, **הארץ** 6.1.

לימור, נ' (2000) העשור הראשון- למי נפתחו השערים?, בתוך: רימון, עופר, **מי נהנה מהשכלה גבוהה? - יום עיון במכון ון-ליר**, משרד החינוך, ירושלים.

לנדאו, א' (1998) בהרצליה התחוללה מהפכה, בתוך: ד' גולדשטיין, **הרצליה אגדה של עיר**, מלוא בע"מ, תל אביב עמ' 11-14.

מאור, ז' (2004) ועדת גבולות: בית ברל לא תסופח לכפ"ס, לא תתאפשר בניית 3,000 דירות במתחם, **הארץ** 14.5.

סומך, ש' (2001) לימודים לאורך החיים, בתוך ד' פישמן, ומוסף "אקדמיה", – **הארץ**, 6.4.

סער, ר' (2001א) אין פיקוח על הרמה האקדמית של שלוחות של אוניברסיטאות זרות, **הארץ**, 13.12.

סער, ר' (2001ב) לבנת: נבחן צעדים נגד מי שקיבל תואר שלא כדין, **הארץ**, 13.12.
סער, ר' (2001ג) האוצר פועל להקטין את הגמול לעובדי המדינה שילמדו בשלוחות הזרות, **הארץ**, 14.12.

סער, ר' (2002) הממשלה אישרה את רשימת חברי המל"ג של לבנת, **הארץ**, 18.2.
סער, ר' (2003) חינוך – צעד נוסף לקראת הקמת שלוחה אוניברסיטאית בירוחם, **הארץ**, 9.1.

פלזנשטיין, ד' (1994) **העיר כיזם: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

פפר, א' (2004א) הכשרת מורים תילקח כנראה מהמכללות, **הארץ**, 5.2.
פפר, א' (2004ב) תוכנית לסגירת מחצית מהמכללות להוראה – בגלל קיצוץ תקציבי, **הארץ**, 8.2.

פרוטוקול מועצת עיריית אשדוד משיבה שנערכה ביום ה-2/05/2001.
פרוטוקול מועצת עיריית הוד השרון משיבה שנערכה ביום ה-18/04/1996.
פרוטוקול מועצת עיריית הוד השרון משיבה שנערכה ביום ה-9/06/1997.
פרוטוקול מועצת עיריית הרצליה משיבה שנערכה ביום ה-27/04/1994.
פרוטוקול מועצת עיריית נתניה משיבה שנערכה ביום ה-22/10/1993.
פרוטוקול מועצת עיריית רעננה משיבה שנערכה ביום ה-9/06/1997.
פרוטוקול מועצת עיריית רעננה מס' 17/95 משיבה שנערכה ביום ה-5/09/1995.
פרוטוקול מועצת עיריית רעננה מס' 33/97 משיבה שנערכה ביום ה-2/09/1999.

פרימן, ד' פליישר, ע' ופלזנשטיין, ד' (1988) **השפעות כלכליות של מכללות על פיתוח האזור – המקרה של מכללת מעלה אפרים**, המרכז ללימודי הפיתוח, רחובות.

קימרינג, ב' (2002). "קץ האוניברסיטאות", **הארץ**, 8.1.

רזין, ע' (1991). **זמה מקומית כמנוף לצמיחה עירונית: מגמות בהתפתחות מערכת הערים במישור החוף הדרומי של ישראל**, האוניברסיטה העברית, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים.

רזניק, ר' (2002) המבקר חוקר האישור לביה"ס הפרטי לרפואה, **הארץ**, 8.11.

שביט, א' (2002) מלחמת העולמות, הארץ, 8.2.

שחר, א' ול' כהן (2001) **תכנית אב הוד השרון – עיקרי התוכנית**, בעריכת כהן לאה, הוד השרון.

שרמון, נ' (1995) **התרחבות ההשכלה הגבוהה בישראל והמכללות האזוריות**, המרכז ללימודי הפיתוח, רחובות.

שרמון, נ' (1996) **המכללות כמשאב בפיתוחם של אזורי פריפריה**, המרכז ללימודי הפיתוח, רחובות.

שרוני, י' (2002) עסק חינוכי, מדור "עסקי" – מעריב, 18.6.

Adams, C. (2003) The Meds and Eds in Urban Economic Development, *Journal of Urban Affairs*, 25, 571-588.

Anselin, L., Attila, V. and Acs, Z. (2000) Geographical Spillovers and University Research: A Spatial Econometric Perspective, *Growth and Change*, 31, 501-515.

Ashworth G. J. and Voogd H. (1995) *Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*, Baffins Lane: John Wiley and Sons Ltd.

Bania, N., Eberts W.R. and Fogarty S.M. (1993) Universities and the Startup of New Companies: Can We Generalize From Route 128 and Silicon Valley? *The Review of Economics and Statistics*, 4, 761-766.

Beck, R. et al. (1995) Economic Impact Studies of Regional Public Colleges and Universities, *Growth and Change*, 26, 245-260.

Beeson, P. and Montgomery, E. (1993) The Effects of Colleges and Universities on Local Labor Markets, *The Review of Economics and Statistics*, 4, 753-760.

Carnegie Classification 2000. The Carnegie Classification of Institutions of Higher Education, 2000 Edition.

<<http://www.carnegiefoundation.org/Classification/CIHE2000/Tables.htm>>July 2002.

Castell, M. (2003) *End of Millennium*, Oxford: Blackwell Publishing.

- Cohen, A. (1983) An Historical Overview of the State and Higher Education in the Netherlands, *European Journal of Education*, 17, 271-281.
- Davies, J.S. (2003) Partnerships Versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK, *Journal of Urban Affairs*, 25, 253-269.
- Dowding, K. (2001) Explaining Urban Regimes, *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 7-19.
- Duffy, H. (1995) *Competitive Cities Succeeding in the Global Economy*, London: Chapman and Hall.
- Feldman, P.M. (1994) The University and Economic Development: The Case of Johns Hopkins University and Baltimore, *Economic Development Quarterly*, 8, 67-76.
- Felsenstein, D. (1996) The University in the Metropolitan Arena: Impacts and Public Policy Implications, *Urban Studies*, 33, 1565-1580.
- Felsenstein, D. (1997) Estimating Some of the Impacts on Local and Regional Economic Development Associates with Ben-Gurion University of the Negev, Ben Gurion University, Beer Sheva: Negev Center for Regional Development.
- Ferris, M.J. (1991) Competition and Regulation in Higher Education: A Comparison of the Netherlands and the United States, *Higher Education*, 22, 93-108.
- Findlay, J.M. (1992) *Magic Lands*, Berkeley: University of California Press.
- Florax, R. (1992) *The University: A Regional Booster?* Aldershot: Avebury.
- Florax, R. and Folmer, H. (1992) Knowledge Impacts of Universities on Industry: An Aggregate Simultaneous Investment Model, *Journal of Regional Science*, 32, 437-466.
- Florida, R. (1995) Toward the Learning Region, *Futures*, 27, 527-536.
- Gittell, M. (2000) Introduction - Higher Education - Politics, Access, and Economic Development in the States, *American Behavioral Scientist*, 43, 1053-1057.

- Gittell, M. and Kleiman, S.N. (2000). The Political Context of Higher Education, *American Behavioral Scientist*, 43, 1058-1091.
- Glaeser, E. L., Kalko, J. and Saiz, A. (2001) "Consumer City, *Journal of Economic Geography*, 1, 27-50.
- Goodenough, U. (1978) *Genetics*, 2nd edition, Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- Gottmann, J. (1986) The Role of the University in Modern Urban Development, *Policy Studies Journal*, 14, 429- 436.
- Griffiths. A.G.F., Miller, J.H., Suzuki, D.T., Lewontin, R.E. and Felbart, W.M. (1985) *An Introduction to Genetic Analysis*, 6th edition, New York: W. H. Freeman and Company.
- Guri-Rozenblit, S. (1993) Trends of Diversification and Expansion in Israeli Higher Education, *Higher Education*, 25, 457-472.
- Hall, P. (1995) Towards a General Urban Theory, in: J. Brotchie *et al.* (eds.), *Cities in Competition Productive and Sustainable Cities for the 21st Century*, Melbourne: Longman.
- Hall, T. and Hubbard, P. (1996) The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geographies? *Progress in Human Geography*, 20, 153-174.
- Hamilton, D.K., Miller, D.Y. and Paytas, J. (2004) Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions, *Urban Affairs Review*, 40, 147-182.
- Hamnett, C. and Shoval, N. (2004) Museums as Flagships of Urban Development, in: L.M. Hoffman, D. Judd and S.S. Fainstein (eds.), *Cities and Visitors: Regulating People, Markets, and City Space*, Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, *Geografiska Annaler*, 71B, 3-17.
- Hudson. M.B. (1974) Regional Economic Effects of Higher Education Institutions, *Socio- Economic Planning Sciences*, 8, 181-194.

- Jessop, B. (1998) The Narrative of Enterprise and the Enterprise of Narrative: Place Marketing and the Entrepreneurial City, in: T. Hall and P. Hubbard (eds.), *The Entrepreneurial City, Geographies of Politics, Regime and Representation*, pp. 77-99. Chichester: Wiley.
- Jessop, B. and Sum, N-L. (2000) An Entrepreneurial City in Action: Hong Kong's Emerging Strategies in and for (Inter)Urban Competition, *Urban Studies*, 37, 2287-2313.
- Jonas, A.E.G. and Ward, K. (2002) A World of Regionalisms? Towards a US-UK Urban and Regional Policy Framework Comparison, *Journal of Urban Affairs*, 24, 377-401.
- Kerr, C. (1990) The American Mixture of Higher Education in Perspective: Four Dimensions, *Higher Education*, 19, 1-19.
- MacLeod, G. and Goodwin, M. (1999) Space, Scale and State Strategy: Rethinking Urban and Regional Governance, *Progress in Human Geography*, 23, 503-527.
- Morgan, K. (1997) The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal, *Regional Studies*, 31, 491-503.
- Mossberger, K. and Stoker, G. (2001) The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization, *Urban Affairs Review*, 36, 810-835.
- Razin, E. (1990) Urban Economic Development in A Period of Local Initiative: Competition among Towns in Israel's Southern Coastal Plain, *Urban Studies*, 27, 685-703.
- Razin, E. (1998) Policies to Control Urban Sprawl: Planning Regulations or Changes in the "Rules of the Game", *Urban Studies*, 35, 321-340.
- Razin, E. (2000) The Impact of Local Government Organization on Development and Disparities – a Comparative Perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, 17-31.
- Rosentraub, M.S. (1997) *Major League Losers*, New York: Oxford University Press.

- Rosentraub M.S. and Warren, R. (1986) Urban Universities and The Distribution of Growth in Developed Nations, *Policy Studies Journal*, 14, 445-450.
- Rosentraub M.S. and Helmke, P. (1996) Location Theory, A Growth Coalition, and a Regime in the Development of a Medium-Sized City, *Urban Affairs Review*, 31, 482-507.
- Svara, H.J. (1990) *Official Leadership in the City – Patterns of Conflict and Cooperation*, New York: Oxford University Press.
- Sites, W. (1997) The Limits of Urban Theory: New York City Under Koch, Dinkins, and Giuliani, *Urban Affairs Review*, 32, 536-557.
- Troen S.I. (1992) Higher Education in Israel: an Historical Perspective, *Higher Education*, 23, 45-63.
- Trow, M. (1988) American Higher Education Past, Present, and Future, *Educational Researcher*, 17, 13-23.
- Yogev, A. (2000) The Stratification of Israeli Universities: Implications for Higher Education Policy, *Higher Education*, 40, 181-201.

ראיונות ושאלונים

- אורן פינס, אהובה**, סגן נשיא למנהל המרכז הבינתחומי הרצליה.
אידן, רן, מנהל המרכז האקדמי רופין (15/07/2002).
אלונים, מאיר, מנכ"ל עיריית כפר סבא (9/07/2002).
אלקבט, איציק, מנהל פיתוח תשתיות עיריית הוד השרון (3/07/2002).
אלראי, יואל, לשעבר ראש עיריית נתניה (13/08/2002).
אריאל, ראובן, מנכ"ל המועצה האזורית הגליל העליון.
בלדב, אברהם, סגן עיריית חדרה (16/07/2002).
בן דוד, אברהם, מנכ"ל עיריית אשקלון.
בן יוסף, זכריה, סמנכ"ל בעיריית הוד השרון (3/07/2002).
בן לולו, אלי, לשעבר נציג השלטון המקומי במועצה להשכלה גבוהה (27/08/2002).
גזית, שרה, מנהלת מחלקת תכנון בעיריית נתניה (10/03/2003).
גרודס, יהודה, פרופ' באוניברסיטת באר שבע ומתאם אקדמי לענייני מכללות במוסד (9/12/2002).
דרי, יצחק, יו"ר מועצת העיר אשדוד ואחראי על נושא החינוך (7/07/2002).
חליוה, פנחס, מנכ"ל המכללה האקדמית אשקלון (17/07/2002).
חסיד, חנוך, ראש המועצה האזורית באר טוביה (3/07/2002).
חרמש, שי, ראש המועצה האזורית שער הנגב.
טלר, יחזקאל, פרופ' באוניברסיטת חיפה וסגן יו"ר המועצה להשכלה גבוהה (3/12/2002).
לב ציון, נחמיה, פרופ' באוניברסיטה העברית בירושלים וראש הות"ת (3/05/2001).
לביא-רשפי, אורית, לשעבר חברת מועצת עיריית הרצליה (28/05/2002).
לוי, און, דובר עיריית הוד השרון.
לנדאו, אלי, לשעבר ראש עיריית הרצליה (18/06/2002).
עין דר, דוד, סגן מועצה אזורית עמק חפר ומ"מ ראש המועצה (15/07/2002).
קידר, אורי, מנכ"ל עיריית רעננה (21/07/2002).
רייכמן, אוריאל, נשיא המרכז הבינתחומי הרצליה (24/07/2002).
תורג'מן, שמעון, דובר עיריית שדרות.
תורן, חנה, סמנכ"ל יזמות ונכסים עיריית נתניה (21/07/2002).