

צמצום פערים באמצעות מוסדות מקדמי פריפריה

פרופ' יפעת ביטון¹

רבים הם ההקשרים שבהם "אין" משפטי מוביל ל"יש" משפטי מעוות, בעיקר בהקשר של צמצום פערים. כחוקרת משפט, עסקתי בעברי הן ב"אין" זה והן ב"יש" שנולד ממנו, בתחום של הפליית הקבוצה המזרחית בישראל (ביטון, 2011). ברשימה הנוכחית תוקדש ביקורתי להקשר המצוי ברקע תפקידי כיום: נשיאת מוסד אקדמי, המבקשת לזהות את התפקיד שניתן להשכלה הגבוהה בצמצום פערים חברתיים – אותו תפקיד שקרן איס"ף מקדמת.

ניתוח מערך היחסים שבין האקדמיה לפריפריה מגלה יחס מורכב ולא שיטתי הן מצד העולם האקדמי והן מצד עולם המשפט כלפי חיבור זה, ומחייב מבט פוזיטיבי ונורמטיבי סדור. ראשית אמפה את מערכת היחסים השברירית הזאת, ולאחר מכן אציג את האפשרות ליצירת חלופה סדורה ושיטתית תחתיה.

"פריפריה" בעולם האקדמיה

כדי להבין את יחסה הבעייתי של האקדמיה לפריפריה, עלינו לפנות תחילה לעולם האקדמיה. שם מוכר האתוס שלפיו תפקיד ההשכלה הגבוהה הוא לצמצם פערים ולהביא את הפריפריה אל המרכז. מעצם העובדה המבוצרת, שלפיה רמת ההשכלה ואיכותה בפריפריה נמוכות באופן ניכר מהמרכז, ברי

¹ אני מבקשת להודות לעו"ד שגית פרץ-דרעי על תרומתה לביסוס הטיעון ועל עבודת המחקר שלה לצורך מאמר זה.

כי השכלה גבוהה תהיה כלי מרכזי למוביליות החברתית הנדרשת לגרים ולגרות בה.

מוסדות ההשכלה הגבוהה פועלים מכוח חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958. בשנת 1995 נוסף לו סעיף 25ב, הקובע כי יש לתת העדפה בתקצוב למוסדות הממוקמים ב"אזורי עדיפות לאומית" ולסטודנטיות המגיעות מאזורים אלה.² אך רק בשנת 2012, בדוח לגיבוש מטרות המוסדות להשכלה גבוהה ומודל לתקצובם, נמנה לראשונה קידום הפריפריה הגאוגרפית והחברתית עם מטרותיה המפורשות. ואף על פי כן, למרות ההצהרה בדוח זה, ניכר שבמציאות, דווקא רוח התיקון לחוק מ-1995 היא השלטת, שכן, כפי הנראה, ות"ת-מל"ג מסתמכות בהחלטותיהן בעיקר על המדדים הגאוגרפיים שקבעה הממשלה לזיהוי "אזורי עדיפות לאומית", המושפעים גם מהקשרים ביטחוניים, תכנוניים ופוליטיים מגוונים, ואינם מוקדשים לתכלית של הסרת חסמים בנגישות להשכלה גבוהה דווקא. למשל, בהחלטתה משנת 2018 הבהירה הממשלה כי בסיווג יישובים כ"פריפריה" הובאו בחשבון שיקולים כמו היותם "מאוימים" בשטחי יהודה ושומרון, חדשים, קרובים לקווי גבול ועוד. בכך מתרופף עוד קשר נדרש בין מטרות התקצוב ה"עודף" לפריפריה לבין המטרה הבסיסית של קידומה.

"פריפריה" במשפט הישראלי

המשפט הישראלי, כך נראה, לוקה פעמיים בטיפולו במושג "פריפריה": ראשית, בהיעדר הגדרה ראויה למושג; ושנית, בשימוש בלתי-שיטתי במושג הקיים. כמו בעולם האקדמיה, הגדרות אקראיות אד הוק של פריפריה הן מנת חלקו של עולם המשפט. דברי חקיקה, החלטות ממשלה, תקנות ונהלים משתמשים במושג העמום והלא-שיטתי בדרכים שונות, בלי לקבוע הגדרות וקריטריונים ברורים בעניינו, והתוצאות

² המאמר שלהלן נכתב בעברית שוויינית, ומסיבה זו נוסחה צורת ה"סתמי" הדקדוקית לאורכו לעיתים בלשון זכר ולעיתים בלשון נקבה.

המבולבלות של כאוס זה ניכרות ביישום הוראות החוק וההסדרים המתיימרים לחול עליו. למשל, עוד משנת 2008 משתמשת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במדד גאוגרפי מובהק, העיור לפערים הכלכליים הנובעים מריחוק מהמרכז. במדד שפיתחה רשות מקומית פריפריאלית מוגדרת בהתאם להיותה מרוחקת משווקים, ממקומות תעסוקה ומסחר, ממוסדות השכלה ופנאי וכדומה.

בשנת 2016 עשתה הממשלה מעשה, והגדירה מושג חדש: "פריפריה גאוגרפית-חברתית", מתוך רצון להרחיב את ההכרה גם לחלק מהיישובים הממוקמים בדרגות 1-4 במדד האשכולות החברתיים-כלכליים, המביא בחשבון את המאפיינים הדמוגרפיים, הכלכליים וההשכלתיים של האוכלוסייה, ולא רק את ריחוקה מהמרכז. עם זאת, גם מדד זה לא הוחל באופן שיטתי על כלל היישובים בדרגה האמורה, ובכך סוכל עוד ניסיון להסדיר את התחום הכאוטי. אפשר לשער, למשל, שהעובדה שהרשימה החדשה מכילה את כלל היישובים החרדיים אבל לא עירת פיתוח כמו קריית מלאכי, מעוררת ספק גדול באשר לאובייקטיביות הליך הסיווג של רשימת היישובים, ומעלה חשד למניעים פוליטיים בגיבושה (נגררון, 2021).

בין אקדמיה למשפט: כיצד מבצרים את הפריפריה ומצמצמים פערים?

חלק אחרון זה של הרשימה יצביע על עיוותים מרכזיים שמייצג ריבוי הגדרותיו של המושג "פריפריה", ויצג מתווה ראשוני לקידום ראוי לפריפריה באמצעות הנגשת השכלה גבוהה.

היעדר זיהוי והגדרה נכונים ואפקטיביים של תושבים ותושבות החיים בפריפריה. השכלה גבוהה בפריפריה משמעה מתן הזדמנות אמיתית והוגנת למוביליות חברתית ליחידים המבקשים לרכוש אותה. לפיכך, היא מחייבת זיהוי מדויק של נמעניה. היעדר השיטתיות שבזיהוי הנוכחי עלול לגרום חוסר היגיון ביישומו. ניקח, למשל, את האתגר הכלכלי

האדיר הניצב לפני תושבי הפריפריה ותושבותיה בדרכם לרכישת השכלה אקדמית, ואת אחת ההטבות המרכזיות שנועדו להעניק לכול הזדמנות הוגנת למימון. האגף והקרן לחיילים משוחררים במשרד הביטחון מעניקים לבוגרים ולבוגרות של השירות הצבאי והשירות הלאומי מהפריפריה מלגה לשנת לימודיהם הראשונה,³ אך הסדר זה, שבבסיסו נראה חיובי בלבד, יוצר אתגרים מיוחדים ביישומו, בשל ההגדרה הבעייתית של פריפריה במשפט הישראלי.

עמנום הקריטריונים וקיומן של "רשימות" לזיהוי של פריפריה מובילים לעיתים לתוצאות המדגימות היטב את האבסורד שחוסר השיטתיות הזה יוצר, כאשר מחברים יחדיו את תנאי הענקת ההטבה של הקרן ואת הגדרת יישובי פריפריה בהחלטת הממשלה האחרונה: סטודנט בוגר צבא מעומר הלומד באוניברסיטת תל אביב יקבל מלגה, ואילו סטודנטית בוגרת צבא מקריית מלאכי, הלומדת במכללת אחוה, קרוב לביתה, או שהצליחה להתקבל לאוניברסיטת תל אביב, לא תקבל מלגה. ובמילים אחרות: סטודנט המגיע מיישוב באשכול 10 יקבל מלגה, ואילו סטודנטית המגיעה מיישוב באשכול 4 לא תקבלה. עוד אבסורד העולה מהסדרים אלה ניכר בדוגמה הזאת: סטודנטית בוגרת צבא מרמת השרון הלומדת משפטים במכללת ספיר שבדרום תקבל מלגה, ואילו סטודנטית מקריית גת הלומדת קלינאות תקשורת במכללת אחוה לא תקבל מלגה.

דוגמה שנייה לחוסר הסדירות המובהק היא תוכנית "הישגים", שהוקמה בשיתוף פעולה עם המועצה להשכלה גבוהה. התוכנית, המופעלת מכספי ציבור ומוקדשת למטרה החשובה של הנגשת השכלה גבוהה לצעירות וצעירים מהפריפריה, מציגה רשימה משלה של היישובים שהיא פועלת בהם.⁴ עיון

³ ראו כאן: <https://www.hachvana.mod.gov.il/education/toar1/Pages/mehaperiferia.aspx>

⁴ ראו כאן: <https://hesegim.org.il/> מצאו-אותנו

ברשימה זו מגלה כי אחדים מן היישובים המצויים בה – כמו קריית מלאכי, בת ים ועוד – אינם כלולים כלל בהגדרת הפריפריה לזכאות להנחות בשכר לימוד, למשל, שהן הכלי הבולט ביותר להנגשת השכלה גבוהה.

מודל תקצוב פריפריאלי חלש. בחינת המודל המופיע באתר ות"ת-מל"ג, שלפיו הן אמורות לתקצב מוסדות אקדמיים, מגלה שהוא דווקא כולל מרכיב של פריפריאליות. בכך אכן באה לידי ביטוי המחויבות של ות"ת-מל"ג לעידוד השכלה גבוהה בפריפריה, אם כי היא מתונה בלבד, משום שגם הן כוללות בין תנאיהן לזיהוי הפריפריה את המרחק מהמרכז. תנאי זה מתעלם – ביתר-שאת, בהקשר אתגרי האקדמיה – מהפערים הגדולים המתקיימים, למשל, בין ערים גדולות לבין ערי פריפריה מובהקות הקרובות להן. חֶשְׁבוֹ, לדוגמה, על צעירות בערים הסמוכות לתל אביב, כמו רמלה, לוד או אור יהודה. כיצד אפשר להתייחס אליהן כמי שאינן מתמודדות עם קשיים טיפוסיים לחיים בפריפריה? האם הן בעלות "מיומנויות רכות" הנרכשות בסביבה רווית אקדמיה? האם הייתה להן נגישות בלתי-אמצעית לשפה האנגלית? האם יש בבתייהן מודלים קרובים של אקדמאים או אקדמאיות? סביר להניח שלכל אלה התשובה בעיקרה שלילית.

הפתרון: זיהוי מוסד כ"מקדם פריפריה" בצד הגדרה נכונה של זכאות לקידום על בסיס פריפריאליות. למכללות הציבוריות בישראל תפקיד מרכזי בהנגשת ההשכלה הגבוהה לפריפריה. מעבר לכך שכך נתפס תפקידן – הן עושות זאת בפועל. ראו, למשל, מחקר שערך הסוציולוג ינון כהן ב-2021 בשיתוף המוסד לביטוח לאומי, שגילה כי מרבית הדור הראשון להשכלה גבוהה ממוצא מזרחי לומד במכללות, ואילו האוניברסיטאות ממשיכות להיות מעין "מגדל שן" של אליטה עיקשת (Cohen et al., 2021). העברת מרכז הכובד ממקום המוסד לזיהוי מדויק של התושבים והתושבות מהפריפריה שהוא משרת תאפשר להעביר את רוב תקציבי עידוד

הפריפריה למכללות הציבוריות, הנזקקות להם ממילא – בהתחשב בכך שהן מלמדות כמחצית מהסטודנטיות והסטודנטים בישראל, אך מתוקצבות בכ-14% בלבד מסך תקציבי ההשכלה הגבוהה, כפי שטוען ועד ראשי המכללות.

כדי לקדם צמצום פערים בהנגשת השכלה גבוהה איכותית לפריפריה, יש לעבור למודל תקצוב הנשען על דירוג של מוסד אקדמי כ"מוסד מקדם פריפריה". הגדרה כזאת תישען על מתן נתח משמעותי בהרבה למאפייני הפריפריאליות של הסטודנטים והסטודנטיות, ועל תיעדופם על פני שאלת המקום הפריפריאלי המובהק של המוסד. לא בכדי עומד מודל זה בבסיס התקצוב במערכת המשוכללת של ההשכלה הגבוהה בארצות הברית, שהשכילה להבין את תפקידה החשוב בקידום תושבות הפריפריה ותושביה. חשוב להדגיש כי זיהוי מוסד אקדמי כ"מקדם פריפריה" יאפשר להשיג את המטרה של קידום הפריפריה לא רק בכלים תקציביים, אלא גם בהענקת כלים אפקטיביים ואסטרטגיים אחרים שישמשו לכך. למשל, אפשר לתת למוסדות אלו חופש ביצירת נתיבי קבלה מאפשרים, בהגדלת מכסת החריגים לתוכניות, בקביעת יחס סגל-סטודנטים נדיב יותר ועוד, כדי לאפשר לו למלא את ייעודו ולקדם את אוכלוסיית הפריפריה בדרך הטובה ביותר.

סיכום

הסדרת חוסר השיטתיות בהגדרת המושג "פריפריה" יכולה להיעשות בשלל אמצעים. כל עוד המערכת המשפטית לא תקבל על עצמה את המשימה הלאומית של הגדרת הפריפריה באופן הברור ביותר וקביעת סט מטרות מובנה לצמצום הפערים בחברה – פערים שמקורם בחוסר ההגינות הכרוך בחיים בפריפריה – כל שינוי אחר יהיה קוסמטי, נקודתי, ועלול להציף בעיות בתחום אחר, גם אם נועד לתקן תחום אחד.

פרופ' יפעת ביטון היא נשיאת המכללה האקדמית אחוה ופעילה חברתית-משפטית לקידום שוויון, בוגרת האוניברסיטה העברית בירושלים ובוגרת תואר שני בהצטיינות יתרה במשפטים מאוניברסיטת ייל (Yale University). כמו כן הייתה חוקרת אורחת כעמיתת קרן פולברייט בבית הספר למשפטים של אוניברסיטת הרווארד (Harvard University), והכול כמלגאית של קרן אייסף. פרופ' ביטון הייתה גם מרצה אורחת באוניברסיטת ניו יורק (NYU) וחברת סגל ב-School of Transnational Law באוניברסיטת בייג'ינג שבסין. שימשה פרופ' חברה בבית הספר למשפטים של המכללה למנהל, שם ניהלה את מרכז תמורה לקידום השוויון, שהקימה כדי לבסס אסטרטגיה משפטית לקידום שוויון ומיגור הפליה באמצעות תביעות נזיקיות. זוכת פרסים רבים על עבודתה המשפטית והציבורית, והוצבה פעמיים כמועמדת הצעירה ביותר לשיפוט בבית המשפט העליון (2016–2017).