

קרן לקשרי מדע בין-לאומיים

תקציר

הקרן לקשרי מדע בין-לאומיים (להלן - הקרן) היא קרן דולרית פנימית של האוניברסיטאות¹ שנוצרת מהקצבות שהן רושמות לזכות חברי הסגל האקדמי² (להלן - הסגל). הקרן מיועדת לקידום קשרי המדע של חברי הסגל ולהרחבת ידיעותיהם המדעיות, בעיקר באמצעות כנסים והשתלמויות קצרות בחו"ל. הקצבות הקרן ממומנות במלואן על ידי האוניברסיטאות, שמרבית תקציבן, כ-60%-70%, ממומן על ידי המדינה³. בסוף שנת הלימודים התשס"ה (סוף ספטמבר 2005) יתרת הכספים בקרן שהצטברה לזכות מקבלי הקצבותיה וטרם נוצלה, בכל האוניברסיטאות, הסתכמה בכ-144 מיליון דולר, מזה כ-126.6 מיליון דולר עבור חברי הסגל וכ-17.4 מיליון דולר עבור גמלאי הסגל. באותה שנה הקציבו האוניברסיטאות כ-46.5 מיליון דולר לקרן ושילמו מהקצבותיה סכום כולל של כ-40 מיליון דולר.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בעבר היבטים שונים של הסדר הקרן במסגרת בדיקת תנאי ההעסקה של הסגל האקדמי בכמה אוניברסיטאות, ותוצאות הבדיקות פורסמו בדוחות ביקורת בשנים 1977, 1981, 1984, 1987, 1990, 1999. בשנים 2006-2007 בדק משרד מבקר המדינה שוב, לסירוגין, את פעולות האוניברסיטאות בכל הנוגע להפעלת הקרן לגבי הסגל האקדמי הפעיל והגמלאים, לרבות כללי ניצול הקצבותיה, הליכי אישור הנסיעות וההתחשבנויות בגינן. כן נבדקה מעורבותם של גופים אחרים הנוגעים בהפעלת הקרן: מל"ג, ות"ת, ור"ה, יחידת הממונה על השכר ואג"ת (להלן - הגופים המעורבים). ביקורת השלמה נעשתה ברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים).

- 1 האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת בן-גוריון, האוניברסיטה הפתוחה, הטכניון ומכון ויצמן.
- 2 זכאי להקצבה מהקרן חבר הסגל המועסק בחצי משרה לפחות.
- 3 שיעור השתתפות המדינה בתקציב של מכון ויצמן הוא כ-34% ובתקציב האוניברסיטה הפתוחה - 22%.

עיקרי הממצאים

1. הכללים שקבעו האוניברסיטאות להפעלת הקרן לא פורטו במפורש בהסכמים הקיבוציים, ובין האוניברסיטאות לחברי הסגל שלהן לא נחתם הסכם הקובע בצורה מלאה ומחייבת את מטרות הקרן ואת השימושים שייעשו בכספיה. במשך השנים קבעה כל אחת מהאוניברסיטאות בנהליה או במדריכה הפנימיים כללים משלה לניהול הקרן ולניצול הקצבותיה, ובהם הוסיפה על המטרות המקוריות שנקבעו להקצבות הקרן - מימון ההשתתפות בקונגרסים וקידום קשרי מדע בין-לאומיים - והתירה שימושים אחרים שאינם עולים בקנה אחד עם הייעוד המקורי של הקרן (כגון: פדיון היתרה שנצברה או הורשתה והחלת הסדר הקרן על הגמלאים [להלן - קרן גמלאים]), ובאוניברסיטת בר-אילן אף על עובדים מינהליים בכירים אחדים).
2. יתרות ההקצבות שנצברו בקרן בכל אחת מהאוניברסיטאות גדלו בעקביות בתקופה ספטמבר 2001 עד ספטמבר 2005, ובכולן יחד בכ-25%. הדבר מלמד שההקצבות לקרן אינן מנוצלות באופן שוטף, ושאפשר שהסכומים המוקצבים לה גדולים מן הנדרש.
3. האוניברסיטאות בר-אילן, חיפה, תל-אביב, בן-גוריון והעברית והאוניברסיטה הפתוחה קבעו בנוהליהן שחבר הסגל האקדמי יוכל לצבור בקרן את ההקצבה השנתית ללא הגבלת זמן, לפדות את היתרה שנצברה לזכותו בתום מינויו, עם התפטרותו מעבודתו, פיטוריו או פרישתו לפנסיה⁴, ואם נפטר הן מאפשרות להעביר את היתרה שנצברה לזכותו ליורשיו. האפשרות לפדות את יתרת הקרן או להורישו עלולה להוות במקרים מסוימים תמריץ לאי-ניצול שוטף של הקצבותיה בתקופת עבודתו של חבר הסגל באוניברסיטה.
4. הדוחות הכספיים של ארבע אוניברסיטאות לשנים 2003-2005 אינם נותנים גילוי מלא להתחייבותן כלפי חברי הסגל במסגרת הקרן: שלוש אוניברסיטאות (תל-אביב, בן-גוריון, בר-אילן) ציינו התחייבות זו רק בביאורים לדוחות הכספיים, ולא כללו בדוחות הפרשה בגינה⁵; מכון ויצמן לא ציין את סכום ההתחייבות אף בביאורים לדוחות הכספיים.
5. חבר סגל המבקש לקבל מימון לנסיעה מהקצבות הקרן נדרש להגיש בקשה לאישור הנסיעה. בבקשה עליו לציין את מטרת הנסיעה, אך במרבית האוניברסיטאות הוא אינו נדרש לתאר אותה בצורה מפורטת ולציין את הקשר שלה לתחום עיסוקו האקדמי ואת התועלת שתופק ממנה לו ולאוניברסיטה. על פי נוהלי מרבית האוניברסיטאות, בעל הסמכות לאישור הבקשה אינו נדרש לפרט את הנימוקים להחלטתו, בציון הקשר של ההשתלמות לתחום עיסוקו האקדמי של חבר הסגל ותועלתה. עקב כך לא ניתן לעמוד על הנימוקים להחלטות בעניין זה ולדעת

4 האוניברסיטה העברית מאפשרת את פדיון יתרות הקרן רק לחברי סגל שפרשו ואינם מקבלים פנסיה תקציבית ולחברי הסגל הקבוע העוברים לאוניברסיטה אחרת.

5 רואי החשבון של אוניברסיטאות תל-אביב ובר-אילן הסתייגו במפורש בדוחות הכספיים לשנים 2000-2006 מכך שהדוחות אינם כוללים את ההתחייבות בגין הקרן.

באיזו מידה נבחנה חיוניות הנסיעה לשמירת הרמה המקצועית של חבר הסגל ולעדכון הידע שלו.

אישור הבקשות למימון נסיעות מהקצבות הקרן נתון בידי בעלי תפקידים וגופים בתוך האוניברסיטאות - לרוב בתוך הפקולטה עצמה (ראש החוג, הדיקן, רקטור האוניברסיטה או ועדת השתלמויות) - ולא בידי ועדת השתלמויות בלתי תלויה, שעם חבריה נמנים גם נציגי ציבור מקצועיים שבעבר היו חברי סגל אקדמי.

כל האוניברסיטאות חוץ מבר-אילן לא כללו בנוהליהן דרישה שחבר הסגל יגיש דיווח בכתב על הפעילות האקדמית שבה השתתף (להלן - דוח אקדמי)⁶, והאוניברסיטאות אינן דורשות מחברי הסגל להציג להן עבודות מחקר שעשו בבקוריהם למטרות שיתוף פעולה הדדי או עוקבות בדרך אחרת אחר תוצאות הנסיעות במימון הקרן. אוניברסיטת בר-אילן אמנם קבעה שיש להגיש דוח אקדמי על הנסיעה, אולם הביקורת העלתה כי הדיווחים שנמסרו היו תמציתיים ביותר ולא הומצאו לגורם האקדמי שאישר את הנסיעה, כדי שיבחן את תוצאותיה מההיבט האקדמי; הדיווח האמור נמסר רק לגזברות, במצורף לדוח ההוצאות על הנסיעה המוגש לה לצורכי התחשבות.

בהיעדר בקרה על שייכות הפעילות ותרומתה לתחום עיסוקו של חבר הסגל, קיימת האפשרות שייעשה שימוש לא נאות בכספי הקרן, מאחר שידוע שאין צורך לדווח על נסיעה, ונחיצותה ותרומתה לא ייבדקו.

6. אף על פי שהקרן נועדה לצורכי השתלמות ומחקר אקדמי, אוניברסיטת בר-אילן מקצה כספים לקרן עבור עובדים מינהליים בכירים (מנכ"ל האוניברסיטה, המשנה למנכ"ל לענייני כספים⁷, הסמנכ"ל לתפקידים מיוחדים, הסמנכ"ל לבינוי ופיתוח, היועץ המשפטי, מנהל המרכז לתשתיות תקשוב ומערכות מידע והסמנכ"ל לתכנון, ארגון ולוגיסטיקה). מבקר המדינה העיר על מנהג פסול זה בדוחות קודמים, אך חרף ההערות ממשיכה בו האוניברסיטה.

7. אף שסעיף 29 לחוק יסודות התקציב חל על האוניברסיטאות ממרס 1988, חתמו אוניברסיטאות בן-גוריון ובר-אילן לאחר מועד זה, בלא שביקשו את אישור הממונה על השכר, על הסכם עם ארגוני הסגל האקדמי שלהן, ולפיו תינתן הקצבה מהקרן גם לגמלאי הסגל שימשיכו בעבודתם המדעית לאחר פרישתם⁸.

8. נוהלי רוב האוניברסיטאות (חיפה, תל-אביב, בן-גוריון, מכון ויצמן, בר-אילן והאוניברסיטה הפתוחה) מאפשרים לחברי הסגל להשתמש בהקצבות הקרן גם לרכישת ציוד, בעיקר מחשבים וציוד היקפי, הדרוש להם לצורכי מחקר והוראה באוניברסיטה. את הציוד הנרכש יש לרשום במצאי כרכוש האוניברסיטה, אך מותר להוציאו אל מחוץ לאוניברסיטה, בכפוף לקבלת אישור. הוצאת הציוד אל מחוץ

6 חברי הסגל נדרשים להגיש רק דוח למטרות התחשבות, בצירוף קבלות על הוצאותיהם ואישורים שונים.

7 המשנה למנכ"ל פרש לגמלאות בספטמבר 2006. מי שמונתה במקומו אינה נהנית מהקצבות לקרן.

8 על סמכויות הממונה וחובות האוניברסיטאות על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב ראו לעיל בהרחבה בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 26, 39, 51-64.

לאוניברסיטה פוגעת ביכולתה של האוניברסיטה לוודא שהשימוש בצידוד תואם את מטרות הקרן. חמש אוניברסיטאות שהחלו לאפשר רכישת מחשבים מכספי הקרן לאחר שנת 1988 לא פנו לממונה על השכר לקבלת אישורו לפני החלת ההסדר.

9. אוניברסיטאות בר-אילן וחיפה מאפשרות לחברי הסגל שלהן להעביר לקרן עודפי כספים שהצטברו לזכותם בקרן השבתון⁹. אוניברסיטת תל-אביב אינה מאפשרת העברה של עודפי שבתון לקרן, אולם היא מאפשרת להשתמש בהם למימון נסיעות על פי כללי הקרן. משמעותו המעשית של דבר זה היא מתן אפשרות להימנע מתשלום מס על עודפי שבתון והגדלת הסכום שחבר הסגל יכול להשתמש בו לפי כללי הקרן.

10. רוב האוניברסיטאות מאפשרות לגמלאים לממן בכספי הקרן נסיעות לחו"ל לפעילות אקדמית ומקציבות עבורם כספים נוסף על היתרות שנצברו לזכותם כשהיו חברי סגל פעילים¹⁰. האוניברסיטאות מקציבות לקרן כספים עבור כל הגמלאים, גם אם אינם פעילים במחקר ובהוראה, אך על פי תקנוניהן, ההקצבות עבור הגמלאים ינוצלו לפעילות אקדמית בלבד, ואי-אפשר לפדותן או להורישן. הביקורת העלתה כי כמו חברי הסגל הפעילים, גם הגמלאים של רוב האוניברסיטאות אינם נדרשים למסור דיווח אקדמי על הנסיעות הממומנות בכספי הקרן. באוניברסיטת בר-אילן יש נוהל המחייב הגשת דיווח אקדמי לראש המחלקה ולרקטור, אך הוא אינו נאכף.

11. במהלך השנים עמדה רשות המסים, בבדיקות שעשתה, על שימוש לא תקין לכאורה בכספי הקרן והוציאה לאוניברסיטאות שומות בעניין זה. באוקטובר 2007 החליטו רשות המסים ופרקליטות המדינה כי הרשות תבטל את השומות שקבעה לטכניון ואוניברסיטת חיפה שנים מספר קודם לכן, בשל הקושי לבססן בבית המשפט, וכי היא תבקש ממוסדות אלה רשימה של חברי סגל המתאימים לקריטריונים שתקבע ותדרוש מהם להמציא לה דוחות שנתיים על הכנסתם. מעקב שעשה משרד מבקר המדינה במרס 2008 העלה כי על אף החשיבות של בירור נושא מיסוי הוצאות הקרן - בין היתר נוכח אופן טיפול רשות המסים בנושא והתמשכותו כשמונה שנים ונוכח האינטרס הציבורי שבהסדרת הנושא - טרם השלימה רשות המסים את גיבוש הקריטריונים ולכן לא ביקשה מהמוסדות האמורים להמציא לה נתונים הקשורים בחברי סגל העומדים בקריטריונים אלה.

במהלך השנים ניסה בא כוח ור"ה, שהוא גם בא כוחה של כל אחת מהאוניברסיטאות בעניין הקרן, להגיע להסדר עם רשות המסים בדבר מיסוי

9 לחבר סגל בדרגת מרצה ומעלה ניתנת מדי פעם בפעם חופשת שבתון, על פי רוב של 6 או 12 חודשים, המיועדת לעבודות מחקר ולהשתלמות בארץ או בחו"ל. אם חבר הסגל עושה את השבתון בארץ, הוא מקבל בתקופת השבתון מענק במטבע ישראלי השווה למשכורתו, ואם הוא שוהה בחו"ל הוא מקבל מענק מוגדל במטבע חוץ. עוד על השבתון ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 34, 35, 37, 38.

10 מכון ויצמן והאוניברסיטה הפתוחה אינם מקציבים לקרן כספים עבור הגמלאים; גמלאי מכון ויצמן זכאים להשתמש בהקצבות שנותרו לזכותם מתקופת עבודתם במשך שנתיים. באוניברסיטת חיפה ובטכניון ההקצבה לגמלאים היא בהתאם לשיעור הפנסיה שלהם, דהיינו עד 70% מההקצבה לחברי הסגל הפעילים. באוניברסיטה העברית גמלאי זכאי ל-75% מההקצבה לחבר הסגל הפעיל. באוניברסיטת בר-אילן גמלאי שצבר זכויות לפנסיה בשיעור 70% זכאי להקצבה בשיעור 100%.

תשלומי הקרן, אשר יחול על כל האוניברסיטאות. בנובמבר 2005 וביוני 2006, לאחר משא ומתן מתמשך, אשר החל בשנת 2001, גיבשו בא כוח ור"ה ורשות המסים טיוטות של הסכם פשרה ושל חוזר שהיה בהם כדי להביא להסדרת מיסוי הקצבות הקרן שנעשה בהן שימוש, ולניצול מיטבי של כספי הקרן למטרות שלשמן הם נועדו, ולאפשר לרשויות המס ולאוניברסיטאות לפקח בצורה טובה על השימוש בכספי הקרן. על אף זאת דחתה אותם ור"ה, והאמור בהם גם לא קיבל תוקף מחייב בהוראות ביצוע או בחוזרים מקצועיים של רשות המסים.

למרות ממצאיה של רשות המסים על שימוש לא תקין לכאורה בכספי הקרן, ואף שהייתה מודעת לנחיצותן של הנחיות שימנעו שימוש זה בכספים, היא לא פרסמה הנחיות נוספות לגבי מיסוי תשלומי הקרן ולא הנחתה את האוניברסיטאות להקפיד על קיום ההוראות בנושא, לשנות ללא דיחוי את נוהליהן בעניין זה, להדק את הפיקוח על השימוש בכספי הקרן ולנקוט צעדים משלימים למיגור התופעה. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שרשות המסים סברה שיש מקום להסדרת הנחיותיה לגבי מיסוי הקצבות הקרן שנעשה בהן שימוש, לרענן הנהלים ולהידוק הפיקוח של האוניברסיטאות על הדיווחים של חברי הסגל לפני ההשתלמות ואחריה, היה עליה לפעול למתן תוקף לטיוטות החוזרים, לאחר שהמשא ומתן עם האוניברסיטאות לא הניב תוצאות.

ור"ה והאוניברסיטאות, שהיו מודעים לאפשרות לשימוש לא תקין בכספי הקרן, לא נקטו באופן מידי את כל הצעדים המתחייבים בעניין זה. במשך כל השנים שבהן נוהל המשא ומתן האמור, כאשר קיומה של אפשרות זו היה ידוע, לא עודכנו נוהלי האוניברסיטאות בנושא, והאוניברסיטאות הסתפקו בהצעה (באמצעות ור"ה) לרשות המסים כי הן ירעננו את הנהלים ויורו על הידוק הבקרה על ניצול הקצבות הקרן, אך רק בתמורה לעדכון השומות בידי רשות המסים או הפחתתן. ניתן היה לצפות שהאוניברסיטאות - כגוף שחלות עליו חלק מנורמות ההתנהגות של גוף ציבורי - לא יעצמו עיניהן מול האפשרות לשימוש לא תקין בכספי הקרן ולניצול לרעה של תנאי הפטור ממס, אלא ינקטו את כל הצעדים הדרושים בעניין זה.

לפי כל הסכמי הפשרה שעליהם חתמו בעבר רשות המסים והאוניברסיטאות, מי שנשא בעלות המס הן האוניברסיטאות בלבד, ואילו חברי הסגל האקדמי, אשר בגין השימוש הלא תקין לכאורה שעשו בכספי הקרן נדרש תשלום המס, לא חויבו בו, ולא ננקטו כלפיהם צעדים במישור המשמעותי. מתכונת זו אין בה כדי לתמרץ את חברי הסגל להקפיד ולפעול על פי כללי הקרן. על האוניברסיטאות להבהיר לחברי הסגל את הכללים לשימוש בכספי הקרן ולבחון דרכים שיאפשרו לאתר חברי סגל שהשתמשו בכספים שלא כהלכה, לגבות מהם את המס ולהעבירו לרשות המסים (ואם מדובר באוניברסיטאות שהגיעו להסכמי פשרה עם רשות המסים לגבי מיסוי התשלומים - להחזיר את סכום המס לקופתן).

12. ות"ת לא קיימה דיונים ולא קיבלה החלטות בעניין הקרן, אף על פי שידעה על הליקויים בשימוש בהקצבות הקרן. היא לא דרשה מהאוניברסיטאות לפרט בדוחותיהן הכספיים את הוצאותיהן בגין הקרן, וגם לא ריכזה בעצמה נתונים על כך. ות"ת גם לא ביקשה מהאוניברסיטאות לדווח לה על הכללים לניצול הקצבות הקרן שהנהיגה כל אחת מהן ועל האמצעים שהן נוקטות לבקרה על אופן ניצול ההקצבות.

13. ור"ה וועדת השכר שלו לא דנו מעולם באפקטיביות וביעילות של הקרן, מבחינת השפעתה על רמת ההוראה והמחקר ותרומתה לחברי הסגל ולאוניברסיטאות.

14. ביולי 2007 המליצה ועדת שוחט¹¹, בין היתר, על מתן הקצבות מוגדלות מהקרן לחברי סגל חדשים מצטיינים ועל הגבלת ההקצבות לחברי סגל שאינם פעילים במחקר. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שניציגי ות"ת ומשרד האוצר שהיו חברים בוועדה זו, ואשר היו מודעים לאופן השימוש בכספי הקרן, בין היתר בשל דוחות שפרסם משרד מבקר המדינה בעבר בעניין זה, ייזמו נוסף על ההחלטה האמורה גם בחינה של אופן הפעלת הקרן על ידי האוניברסיטאות, של השינויים שהונהגו בה ושל דרכים אפשריות לניצול יעיל יותר של הקצבותיה לחיזוק המצוינות והמחקר.

15. משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה עסקו המבקרים הפנימיים באוניברסיטאות בבדיקת הקרן ופעולותיה בשנים 2000-2005, וזאת נוכח חשיבות מטרות הקרן, הסכומים הניכרים המוקצבים לה והצורך בבקרה על השימוש בהקצבותיה, בהתחשב במגבלות שקבעו רשות המסים והאוניברסיטאות על השימוש בהן. נמצא כי בשש אוניברסיטאות בדקו המבקרים הפנימיים נושאים הקשורים לקרן, אולם רק בשתיים מהן (מכון ויצמן ואוניברסיטת תל-אביב) נבדקו נושאים אלה בצורה מעמיקה; בארבע אוניברסיטאות (חיפה, בר-אילן, בן-גוריון והאוניברסיטה הפתוחה) נעשתה בדיקה חלקית בלבד של נושאים הקשורים לקרן, ובשתיים (הטכניון והאוניברסיטה העברית) לא בדקו המבקרים את הנושא כלל.

16. ההתקשרויות של חלק מהאוניברסיטאות עם חברות תעופה וסוכנויות נסיעות לא כללו נסיעות במימון הקרן. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שאותן אוניברסיטאות יבחנו את הצעדים הדרושים כדי שגם הנסיעות במימון הקרן יבוצעו באמצעות חברות תעופה וסוכנויות נסיעות שייבחרו בתהליך תחרותי, למען החיסכון של כספי ציבור.

אוניברסיטת תל-אביב ומכון ויצמן קיבלו מחברת תעופה חברות חינוך במועדון נוסעים לעובדים בכירים באוניברסיטאות אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת הטבה שעל פי טיבה יכולים ליהנות ממנה רק בעלי תפקידים אחדים באוניברסיטה, אינה ראויה, משום שיש בה - ולו למראית עין - יצירת זיקה בין ההתקשרות ובין קבלת טובת הנאה אישית. בתחילת שנת 2006, במהלך הביקורת, ביטלה אוניברסיטת תל-אביב את החברות של עובדיה הבכירים במועדון.

סיכום והמלצות

מדוח זה עולים ליקויים חמורים בהפעלת הקרן לקשרי מדע בין-לאומיים, הן במישור המהותי והן במישור המינהלי. מבקר המדינה כבר הצביע בעבר על רבים מהם בהרחבה, ויש לראות בחומרה את העובדה שהאוניברסיטאות והגופים האחרים המעורבים בדבר, ובראשם יחידת הממונה וות"ת, לא פעלו לתיקונם.

11 על ועדת שוחט ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 75-76.

הקרן הוקמה למטרה חשובה ביותר - השתלמות מדעית של חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות בארץ, העלאת רמת המחקר וקידום קשרי מדע בין-לאומיים. ואולם בכ-50 שנות קיומה התרחקו השימושים הנעשים בהקצבותיה מיעדיה המקוריים ונוצרו עיוותים שונים בהפעלתה.

נוכח אילוצי התקציב, מצבן הכספי של מרבית האוניברסיטאות והמתחייב מסדרי מינהל תקין, על האוניברסיטאות לבחון בהקדם אפשרויות לקבוע בנוהליהן תנאים שימנעו שימוש בהקצבות הקרן למטרות שהן זרות לייעודה, יביאו את חברי הסגל לנצל את הקרן באופן שוטף בתקופת עבודתם ויחוללו שינויים משמעותיים בטיפול בבקשות לניצול כספי הקרן ובבקרה של האוניברסיטאות על השימוש בהקצבות. על האוניברסיטאות המאפשרות להעביר עודפי שבתון לקרן להפסיק לאלתר לעשות כן.

על ות"ת לגבש ללא דיחוי כללי דיווח כספי שיחייבו את האוניברסיטאות להציג את התחייבויותיהן המלאות בגין הקרן בדוחותיהן הכספיים. כמו כן עליה לסייע לאוניברסיטאות בקביעת נהלים שיבטיחו שהקרן תשמש לייעודה. על רשות המסים להשלים בהקדם את גיבוש ההנחיות בעניין אופן השימוש בהקצבות הקרן על ידי חברי הסגל ובכלל זה לקבוע באילו תנאים ההקצבות פטורות ממס, וכיצד על האוניברסיטאות לקיים בקרה על שימוש זה; עוד על רשות המסים לבדוק אם האוניברסיטאות מיישמות את הנחיותיה ולנקוט בהקדם את כל הפעולות המתחייבות מתוצאות בדיקתה זו.

על יחידת הממונה לבחון את כל ההסדרים בעניין הקרן שחתמו האוניברסיטאות לאחר 1988 ולנקוט את הצעדים המתחייבים מממצאי בדיקתה. נוכח הליקויים שהועלו בביקורת זו לגבי הפעלת ההסדר באוניברסיטאות, על היחידה ועל רשות המסים לתת את דעתן לצורך בבדיקת מתכונת הפעלת ההסדר לגבי עובדים בדירוג המחקר בשירות המדינה, שכן הסדר זה חל גם עליהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שהשימוש בכספי הקרן במתכונתה הנוכחית התרחק ממטרותיה המקוריות, ונוכח העובדה שחלפו יותר מ-50 שנה מאז הונהגה לראשונה, ראוי שהאוניברסיטאות והגופים המעורבים האחרים, בשיתוף ארגוני הסגל האקדמי, יבדקו אם אופן הפעלתה מתיישב עם מטרותיה (קידום המחקר, קידום קשרי מדע, השתלמות והעשרה). כמו כן יש מקום שתיבחן האפשרות להחיל על חברי סגל אקדמי חדשים כללים חדשים שיעודדו ניצול שוטף של הקצבות הקרן למטרותיה, כדי שהאוניברסיטאות והמדינה, המממנת את מרבית תקציבן, יפיקו את מרב התועלת מהשקעתן הגדולה בקרן.



מבוא

הקרן לקשרי מדע בין-לאומיים (להלן - הקרן) היא קרן דולרית פנימית של האוניברסיטאות¹² שנוצרת מהקצבות שהן רושמות לזכות חברי הסגל האקדמי¹³ (להלן - הסגל). הקרן מיועדת לקידום קשרי המדע של חברי הסגל ולהרחבת ידיעותיהם המדעיות, בעיקר באמצעות כנסים והשתלמויות קצרות בחו"ל. עד 1982 נקראה הקרן "קרן השתלמות"; מאחר שמאותה שנה חברי הסגל יכולים להצטרף גם לקרנות השתלמות שקליות, הוסב שמה ל"קרן לקשרי מדע בין-לאומיים". הקצבות הקרן ממומנות במלואן על ידי האוניברסיטאות.

בהענקת זכויות הקרן החלה לראשונה האוניברסיטה העברית בשנות החמישים של המאה העשרים, ואחריה העניקו אותן גם האוניברסיטאות האחרות. במשך השנים עוגנה הזכות לקבלת הקצבות מהקרן בהסכמי השכר הקיבוציים שנחתמו מדי פעם בפעם עם הסגל האקדמי באוניברסיטאות, ומתכונת הפעלתה נקבעה בנהלים של כל אחת מהאוניברסיטאות. ב-1972 החלה האוניברסיטה העברית להעביר הקצבות לקרן גם בגין חברי סגל שפרשו לגמלאות (להלן - קרן גמלאים), ובעקבותיה הנהיגו גם מרבית האוניברסיטאות האחרות במהלך השנים הסדר זה¹⁴.

ההקצבה לקרן עבור כל חבר סגל נקבעת לפי דרגתו והיקף משרתו. ההקצבה היא שנתית, והסכומים שחבר הסגל לא ניצל נצברים לזכותו. סכום ההקצבה נרשם בדולרים, והוא מתעדכן בכל שנה לפי שיעור ההתייקרות הממוצע בארה"ב ובאנגליה. ועדת השכר של ור"ה¹⁵ מביאה לידיעת האוניברסיטאות בכל שנה את שיעורי ההקצבה השנתית המעודכנים. בינואר 2008 היו סכומי ההקצבה השנתית (בתחולה מ-1.10.07) עבור חבר סגל פעיל במשרה מלאה כדלהלן (בדולרים):

9,225	פרופסור מן המניין
6,157	פרופסור חבר
4,726	מרצה בכיר
3,721	מרצה/חוקר
2,723	מדריך
2,104	אסיסטנט ב'
1,464	אסיסטנט א'

בסוף שנת הלימודים התשס"ה (סוף ספטמבר 2005) יתרת הכספים בקרן שהצטברה לזכות מקבלי הקצבותיה וטרם נוצלה, בכל האוניברסיטאות, הסתכמה בכ-144 מיליון דולר, מזה כ-126.6 מיליון דולר עבור חברי הסגל וכ-17.4 מיליון דולר עבור גמלאי הסגל. באותה שנה הקציבו האוניברסיטאות לקרן כ-46.5 מיליון דולר: כ-38 מיליון דולר עבור חברי הסגל וכ-8.5 מיליון דולר עבור הגמלאים; האוניברסיטאות שילמו מהקצבות הקרן בשנה זו סכום כולל של כ-40 מיליון דולר: כ-33 מיליון דולר לחברי הסגל וכ-6 מיליון דולר לגמלאים; כ-1 מיליון דולר שימשו לרכישת מחשבים אישיים וציוד היקפי לחברי הסגל ולגמלאיו¹⁶.

12 האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת בן-גוריון, האוניברסיטה הפתוחה, הטכניון ומכון ויצמן.
 13 זכאי להקצבה מהקרן חבר הסגל המועסק בחצי משרה לפחות.
 14 מכון ויצמן והאוניברסיטה הפתוחה אינם מקציבים לקרן סכומים עבור הגמלאים.
 15 על תפקידי ור"ה ופעילותו ראו גם לעיל בפרק "ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה)", עמ' 9.
 16 בעניין זה ראו להלן, עמ' 151-153.

על פי נוהלי האוניברסיטאות, ההוצאות העיקריות שניתן לממן מהקצבות הקרן הן הוצאות על השתתפות בכנסים בחו"ל ובארץ (הוצאות נסיעה, דמי ביטוח רפואי¹⁷, אשרות, אש"ל), השתתפות בהשתלמויות ובמחקרים משותפים, רכישת ספרות מקצועית¹⁸ ודמי חברות באיגודים מקצועיים ובאגודות מקצועיות. כמה אוניברסיטאות מאפשרות גם רכישת ציוד, בעיקר מחשבים וציוד היקפי (להלן - רכישת ציוד) מכספי הקרן לחברי וגמלאי הסגל. על פי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - פקודת מס הכנסה), תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות), התשל"ב-1972 (להלן - תקנות מס הכנסה), והוראות רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים), התשלומים מהקרן פטורים ממס במגבלות שנקבעו.

יצוין כי מלבד הקרן עומדים לרשות חברי הסגל מקורות תקציב נוספים למימון פעילות אקדמית (השתלמויות, השתתפות בכנסים, מחקר), כגון: תקציבי מחקר באוניברסיטאות הממומנים מגורמי חוץ (משרדי ממשלה וקרנות מחקר שונות), התקציב הרגיל של האוניברסיטאות - שממנו ממומנים בין היתר קרן השבתון וקרן השתלמות שקלית - ותרומות.

על פי נוהלי רוב האוניברסיטאות, חבר סגל המבקש להשתמש בכספים הרשומים לזכותו בקרן יגיש לדיקן הפקולטה, באמצעות ראש היחידה האקדמית שהוא נמנה עמה, בקשה המציינת את מטרת ההקצבה ופרטים נוספים. ההחלטה אם לאשר בקשה או לדחותה נתונה ברוב האוניברסיטאות לשיקול דעתו של הדיקן או הרקטור, לפי העניין¹⁹; בטכניון הבקשות מאושרות על ידי המשנה לנשיא לעניינים אקדמיים או סגנו, ובאוניברסיטת בן-גוריון מאושרות הבקשות, לאחר קבלת המלצת ראש המחלקה ואישור הדיקן, על ידי ועדת החופשות של האוניברסיטה. במכון ויצמן מוגשת הבקשה ל"וועדת השתלמות", שחבריה הם ראש המחלקה ודיקן הפקולטה הממונים על חבר הסגל.

מדורי הנסיעות באוניברסיטאות אחראים לטיפול המינהלי בנסיעות לחו"ל ובכלל זה רכישת כרטיסי טיסה והקצבת מטבע חוץ לאש"ל בסכומים שרשות המסים הכירה בהם כפטורים ממס לצורך פעילות אקדמית בחו"ל. חבר סגל שנסיעתו במימון הקרן אושרה, אמור לפנות למדור הנסיעות לבדיקת זכאותו לשימוש בכספי הקרן ולקבלת מקדמה. בשובו מהנסיעה עליו לפנות שוב למדור להתחשבנות סופית על הוצאות הנסיעה, להסדרת החבות במס הכנסה או פטור ממנו ועוד.

משרד מבקר המדינה בדק בעבר כמה פעמים היבטים שונים של הפעלת הסדר הקרן במסגרת בדיקת תנאי ההעסקה של הסגל האקדמי בכמה אוניברסיטאות, ותוצאות הבדיקות פורסמו בדוחות ביקורת משנים קודמות²⁰. בין היתר בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפעלת הקרן בכמה אוניברסיטאות ואת ההתחייבויות שצברו בגין הקצבות הקרן לחברי הסגל ולגמלאי הסגל. להלן עיקרי הממצאים שפורטו בדוחות האמורים:

- 17 אוניברסיטת חיפה אינה מאפשרת לממן מהקרן דמי ביטוח.
- 18 אוניברסיטת חיפה אינה מאפשרת לממן מהקרן רכישת ספרות מקצועית.
- 19 הדיקן מוסמך לאשר את הבקשה אם הפעילות המבוקשת כרוכה בהיעדרות לפרק זמן שלא יעלה על 60 יום בתקופה שבה אין מתקיימים לימודים, ולפרק זמן שלא יעלה על 10 ימים בתקופת הלימודים; בתנאים אחרים - הסמכות לאשר את הבקשה היא של רקטור האוניברסיטה (לדוגמה כאשר מדובר בבקשה של הדיקן עצמו או בבקשות החורגות מהתנאים שצוינו לעיל).
- 20 ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת באוניברסיטת בר-אילן (1977), עמ' 30-31; דוח על הביקורת באוניברסיטה העברית בירושלים (1981), עמ' 53-58; דוח על הביקורת על תנאי השכר והתשלומים הנילווים של הסגל האקדמי והסגל המינהלי הבכיר במוסדות להשכלה גבוהה (1984), עמ' 29; דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה ובוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (1987), עמ' 75-104; דוח מבקר המדינה משנת 1990, עמ' 163-173; דוח מבקר המדינה משנת 1999, עמ' 22-34, עמ' 45-46.

1. קרן גמלאים: בכמה דוחות מתח מבקר המדינה ביקורת על החלטת האוניברסיטה העברית להחיל את הסדר הקרן גם על חבר סגל שפרש לגמלאות (שיעור ההקצבה עבור גמלאי היה בתחילה 75% מסכום ההקצבה עבור חבר סגל פעיל). עמדת המבקר הייתה כי "ההסדר כולו חריג הוא... ויש לעמוד על כך שלא יונהג ביתר המוסדות"; ההסדר אינו מביא בחשבון את המצב הכספי הקשה של האוניברסיטה; שלא כנהוג לגבי מחקרים הממומנים על ידי גורם חוץ או על ידי האוניברסיטה, שבעניינם חייב החוקר להגיש הצעת מחקר ולדווח על ביצוע המחקר - גמלאי המקבל הקצבות מהקרן פטור מכל אלה, ולכן אין כל ודאות שהוא עוסק בפועל במחקר. בעקבות ביקורתו של מבקר המדינה דרשה אף ות"ת מהאוניברסיטאות לבטל את ההסדר. באחד מדוחות הביקורת צוין כי למרות הביקורת ולמרות דרישת ות"ת, במהלך השנים הגדילה האוניברסיטה העברית את שיעור ההקצבה לגמלאי הסגל והשוותה אותו לשיעור ההקצבה לחברי הסגל הפעילים, ורוב המוסדות האחרים להשכלה גבוהה הנהיגו גם הם קרן גמלאים.

2. ארבע אוניברסיטאות אינן נותנות במאזניהן ביטוי להתחייבותן המצטברת כלפי עובדיהן בקרן, אף על פי שהיא בגדר התחייבות ודאית, והזכות לכספים אף עוברת בירושה; מטרות הקרן לא הוגדרו בהסכמים, וההקצבות לא הוגבלו בתנאים כלשהם בתחום האקדמי; הזכות לנסיעות במימון הקרן מוקנית לכל חבר סגל במידה שווה, בלי שמובאים בחשבון הרמה המדעית של עבודתו ומידת החשיבות של תחום עיסוקו למשק הישראלי; לא נקבעו אמות מידה לניצול מיטבי של הקרן; עודפים מכספי קרן השבתון²¹ (כספים שלא נוצלו במהלך השבתון, שמעבר לסכום המרבי של 3,000 דולר לחודש שממנו אין מנכים מס במקור) מועברים לחשבון הקרן - ועל ידי כך מתאפשרת הימנעות מהחבות במס בגין הכספים, ובמרבית האוניברסיטאות אף אפשר לפדותם במועד הפרישה לגמלאות ולהורישם; העברת העודפים נמשכת חרף הסתייגות מבקר המדינה מכך באחד מדוחותיו.

3. בעניין ההבדל בין הסדר הקרן להסדרים הנהוגים בקרנות השתלמות אחרות ושימושים שנעשו בכספי הקרן העיר מבקר המדינה כי, שלא כקרנות ההשתלמות המקובלות בשירות הציבורי, שגם העובד מפריש אליהן כספים, הקרן ממומנת כולה מהקצבת האוניברסיטה, וכי בהתחשב בהוצאה הכוללת הגבוהה הכרוכה בהסדר זה, מן הדין היה לחתור ככל האפשר לחיסכון בביצועו. עוד העיר מבקר המדינה כי "הסדרי... וההשתלמות על חשבון הקרן, כפי שמבוצעים בפועל, מהווים במידה רבה הטבת שכר לחברי הסגל... על אף הקיצוצים שהיו בשנים האחרונות בתקציבי המוסדות והגירעונות שהתהוו בהם, אשר גרמו לצמצום ההוצאה בנושאים חיוניים, כגון ציוד מדעי וספרים, לא צומצמו הנסיעות... להשתלמות בחו"ל, על אף בקשת ות"ת בנדון, ובכמה מהמוסדות אף גדלו ההוצאות בתחום זה... במידה ניכרת"²². כמו כן העיר מבקר המדינה כי אוניברסיטת בר-אילן החילה על חלק מעובדיה המינהליים הבכירים תנאי שכר שלפי הסכמי השכר זכאים להם חברי הסגל האקדמי בלבד, ובכלל זה הקצבה לקרן.

מהדוחות שפרסם מבקר המדינה במהלך השנים בעניין ההקצבות לקרן ואופן השימוש בהן עולה שהאוניברסיטאות לא פעלו לתיקון מלוא הליקויים שהעלה בנושא וליישום הערותיו.

21 לחבר סגל בדרגת מרצה ומעלה ניתנת מדי פעם בפעם חופשת שבתון, על פי רוב של 6 או 12 חודשים, המיועדת לעבודות מחקר ולהשתלמות בארץ או בחו"ל. אם חבר הסגל עושה את השבתון בארץ, הוא מקבל בתקופת השבתון מענק במטבע ישראלי השווה למשכורתו, ואם הוא שוהה בחו"ל הוא מקבל מענק מוגדל במטבע חוץ. עוד על השבתון ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 34.

22 ראו דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה ובוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (1987), עמ' 103.

בשנים 2006-2007 בדק משרד מבקר המדינה שוב, לסירוגין, את פעולות האוניברסיטאות בכל הנוגע להפעלת הקרן לגבי הסגל האקדמי הפעיל וגמלאיו, לרבות כללי ניצול הקצבותיה, הליכי אישור הנסיעות וההתחשבנויות בגינן. כן נבדקה מעורבותם של גופים נוספים הנוגעים בהפעלת הקרן: מל"ג וות"ת, ור"ה, יחידת הממונה על השכר ואג"ת (להלן - הגופים המעורבים). ביקורת השלמה נעשתה ברשות המסים.

ניהול הקרן וכללי ניצולה

הסכם בדבר מתכונת הפעלת הקרן

כאמור, בהפעלת הקרן הוחל לראשונה באוניברסיטה העברית, ושאר האוניברסיטאות אימצו את ההסדר שקבעה. את ההחלטה קיבלה "ועדת הקבע" של הוועד הפועל של האוניברסיטה העברית בדיון שקיימה בנושא "הקצבות למורים הנוסעים לחו"ל לחופשת שבתון, קונגרסים וכו'". ביוני 1956 הודיע מזכיר ההנהלה של האוניברסיטה העברית במכתב לחברי הסגל האקדמי שלה (להלן - המסמך) על הנהגת הקרן באוניברסיטה. במסמך נקבע כי מכספי הקרן יאושרו הקצבות לעובדי הסגל בצאתם להשתלמות בחו"ל, ורק במקרים מיוחדים תאושר לעובד הקצבה מהקרן גם לשם השתלמות בארץ (להלן - הייעוד המקורי של הקרן על פי המסמך). כספים שהעובד לא ניצל יצטברו לזכותו בחשבון הקרן.

בהסכמי השכר הקיבוציים שנחתמו עד 1979 בין האוניברסיטאות לארגוני הסגל שלהן עוגנה זכות ההקצבה לקרן, ונקבעו בהם רק סכומי ההקצבות (על פי דרגת חבר הסגל האקדמי) ושיטת עדכונם. ההסכמים שנחתמו מ-1979 כללו גם סעיף הקובע כי "תנאים שנקבעו בין הצדדים בהסכמים ובהסדרים קודמים ימשיכו להיות בני תוקף בתקופת תוקפו של הסכם זה, אלא אם שונו במפורש ובמשמע על-ידי הוראה מהוראות הסכם זה"; בהסמך על סעיף זה נמשך הסדר הקרן שנים רבות, בלא שנדון מחדש.

הביקורת העלתה כי במשך השנים קבעה כל אחת מהאוניברסיטאות בנהליה או במדריכיה הפנימיים כללים משלה לניהול הקרן, לתנאי הפעלתה ולניצול הקצבותיה, ויש בעניין זה הבדלים ניכרים בין האוניברסיטאות. עוד העלתה הביקורת, כי האוניברסיטאות הוסיפו על המטרות המקוריות שנקבעו במסמך - מימון ההשתתפות בהשתלמויות ובקונגרסים - והתירו שימושים אחרים שאינם עולים בקנה אחד עם הייעוד המקורי של הקרן (כגון: פדיון היתרה שנצברה בקרן או הורשתה והחלת הסדר הקרן על הגמלאים ובאוניברסיטת בר-אילן אף על עובדים מינהליים בכירים אחדים)²³. בין האוניברסיטאות לבין חברי הסגל שלהן לא נחתם הסכם המגדיר בצורה מלאה ומחייבת את מטרות הקרן ואת השימושים שיעשו בכספיה. הכללים והנהלים שקבעו האוניברסיטאות אין בהם כדי לייתר הסכם כאמור.

23 את ממצאי הביקורת בנושאים אלה ראו להלן, עמ' 141-143, 149-151, 158-165.

בדוח ביקורת קודם כתב מבקר המדינה כי חיוני לשנות מן היסוד את ההסדרים הנהוגים בכל הנוגע להשתלמות על חשבון הקרן כך שפרטיהם יתאימו למטרות שלשמן נועדו. במהלך הביקורת הגיע למשרד מבקר המדינה מידע מגורמים בכירים באקדמיה ולפיו קיים ספק אם השימוש בכספי הקרן אכן תואם את מטרותיה. ביטוי לכך ניתן גם במאמרים שפורסמו בעיתונים²⁴.

אוניברסיטת בר-אילן כתבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי הזכות להקצבות הקרן מעוגנת בחוזה העבודה של חברי הסגל האקדמי, והנהלים הפנימיים נחשבים חלק מהחוזה. לדעתה עיגון ההסדר בהסכם במקום בנהליה הפנימיים עלול להחליש את מעמדה המשפטי, כיוון שמעמד ההסדר יעלה לכדי זכות המוקנית מכוח ההסכם הקיבוצי. עוד טענה האוניברסיטה כי הבעיה אינה היעדר הסכם אלא ניצול לרעה של הקרן במקרים מסוימים; לכן לדעתה יש להגביר את הפיקוח על הביצוע של הסדר הקרן ולא לעגנו בהסכם חדש.

אוניברסיטת תל-אביב כתבה למשרד מבקר המדינה במרס 2007 כי "הלוגיקה בבסיס [הקרן] הינה... הקצאת כספי מעביד באופן מבוזר לצורכי העובד כחלק מתנאי שכרו... הזכות... איננה הטבה חריגה, שכן היא קיימת לא רק לגבי חברי סגל אקדמי באוניברסיטאות והמוסדות האחרים להשכלה גבוהה אלא גם לגבי עובדי מדינה בדירוג המחקר בשירות המדינה, המקביל לדרוג הסגל האקדמי... ובגופים נוספים המעסיקים עובדים בדירוג חוקרים כגון, חברות ממשלתיות". כמו כן ציינה האוניברסיטה כי "אף שלא קיים 'הסכם מכונן', האוניברסיטה פועלת בשקיפות מלאה בהתאם להוראות נוהל [הקרן]."

האוניברסיטה העברית כתבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי היא רואה יתרון בכך ש"התקנון שבידי האוניברסיטה מגדיר את התנאים באופן חד צדדי, ללא שתוף ארגון העובדים, והוא מצוי בפררוגטיבה של הנהלת האוניברסיטה". כמו כן לדעתה "עריכת הסכם מכונן... תהיה טעות חמורה ותהפוך את ארגון הסגל לשותף פעיל בניהול הקרן". היא הוסיפה כי האוניברסיטאות הן גופים עצמאיים הנהנים מחופש פעולה אקדמי ומינהלי על פי סעיף 15 לחוק מ"ג, ואין מוכרים לה כל הוראה או חוק המחייבים אותן לפעול על פי תקנון אחיד בנושא כלשהו. כמו כן טענה כי "כללי הניצול של הקרן לא הורחבו", וכי "בעוד שקרנות ההשתלמות הרגילות הופכות אחרי שש שנים לחסכון של העובד בכל הדירוגים הקיימים במשק, כספי [הקרן] מעולם לא הופכים ל'חסכון'. רק במקרה שעובד מפסיק את עבודתו או נפטר, משתחרר הכסף, וזאת לאחר חיוב המס" (ההדגשה במקור)²⁵. כן ציינה כי בית המשפט העליון הכיר בקרן כקרן השתלמות לכל דבר ועניין²⁶.

הממונה על השכר כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2007, כי הסדר הקרן הוא הסדר קיבוצי שנעשה זמן רב לפני החלת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות, ולכן לא היה חייב באישורו. עם זאת ציין: "אנו נפעל מול ור"ה להתקנת הסדר מכונן במגבלות האובייקטיביות הנובעות מהצורך של ור"ה לשאת ולתת בעניין זה עם ארגון הסגל האקדמי".

24 למשל, "הארץ" 23.9.02, "כך מנצלים כספי מחקר למימון נסיעות לחו"ל"; "מעריב" 23.1.04, "ד"ר ברגמן ומלחמתו במגדל השן" (ד"ר ברגמן הוא מרצה למנהל עסקים באוניברסיטה העברית); "הארץ" 24.5.06, "לימודי ישראל בחו"ל: המרצים ישראלים, התורמים - יהודים".

25 כאמור, חברי הסגל נהנים מהקצבות הקרן נוסף על קרן השתלמות שקלית.

26 ד"ר 9/85 נציב מס הכנסה ומס רכוש נ' בר-זאב, פ"ד מ(4), 351. בעניין זה ראו גם להלן, עמ' 141-142.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמדינה מממנת את מרבית תקציבי האוניברסיטאות, והיות שחשוב שתנאי הזכאות להקצבות הקרן ותהליך אישורן יהיו ברורים לכל הגופים המעורבים, על האוניברסיטאות בשיתוף ות"ת, יחידת הממונה על השכר, ור"ה וחברי הסגל באוניברסיטאות לבחון בהקדם את האפשרות להסדיר בהסכם את אופן ניצול הקצבות הקרן לרבות דרכי הפיקוח על השימוש בהן.

נתונים על הקצבות הקרן ועל ניצולן

להלן בטבלה מובאים נתונים על סכומי ההקצבות של האוניברסיטאות לקרן עבור חברי הסגל (לא כולל הגמלאים) בשנים האקדמיות התשס"ב-התשס"ה (2001-2005), סכומי ההקצבות שנוצלו והיתרות שנצברו כפי שמסרו האוניברסיטאות למשרד מבקר המדינה:

קרוץ הסגל האקדמי - יתרות צבירה, הקצבה וניצול (באלפי דולרים)

היתרה הצבירה	התשס"ד			התשס"ג			התשס"ב			היתרה הצבירה	היתרה הצבירה	סה"כ	
	התשס"ד	הקצבה	הניצול	התשס"ג	הקצבה	הניצול	התשס"ב	הקצבה	הניצול				
12,501	3,426	4,038	11,889	4,297	4,432	11,754	4,040	4,367	11,427	3,718	4,407	10,738	בר-אילן
5,502	2,504	2,878	5,128	2,473	2,784	4,817	2,284	2,663	4,438	2,308	2,587	4,159	חيفا
18,628	5,709	6,590	17,747	5,165	6,401	16,511	4,949	6,209	15,251	4,246	6,120	13,377	בן-גוריון
4,790	2,136	2,354	4,572	2,091	2,580	4,083	1,959	2,010	4,032	2,032	2,093	3,971	מכון ויצמן
36,736	6,450	8,246	34,940	6,990	8,340	33,590	7,478	8,774	32,294	6,311	8,452	30,153	העברית
10,948	4,183	4,360	10,771	3,766	4,359	10,178	3,933	4,289	9,822	3,793	4,298	9,317	הטכניון
36,931	8,216	9,309	37,610	8,649	6,564	33,601	7,823	7,297	31,522	8,039	8,306	29,082	חל-אביב*
612	229	260	581	224	231	574	188	217	545	180	199	526	הפתוחה
126,648	32,853	38,035	123,238	33,655	35,691	115,108	32,654	35,826	109,331	30,627	36,462	101,323	

* ברשיומי האוניברסיטה היתרה הצבירה בסוף השנה בתוספת התקציב לשנה שאחריה (להלן - העקבה) בניכוי הניצול בשנה העוקבת אינו תואם את סך היתרה הצבירה בסוף השנה העוקבת. האוניברסיטה מסרה כי "הדבר נובע מכך שהקצבה לא נקבע על בסיס צבירה שנתית (תחשיבית), אלא על בסיס אומדן ניצול המבוסס על התנהגות 'זיטטורית' (על פני מספר שנים) של השימוש בכספי הקרן".

מהנתונים שבטבלה עולה כי יתרות ההקצבות שנצברו בקרן בכל אחת מהאוניברסיטאות גדלו בעקביות מספטמבר 2001 עד ספטמבר 2005, ובכולן יחד בכ-25%. הדבר מלמד שההקצבות לקרן אינן מנוצלות באופן שוטף, וש אפשר שסכומי ההקצבות שנקבעו גדולים מן הנדרש. האוניברסיטאות העבירו כולן יחד בתקופה זו לקרן עבור חברי הסגל כ-35 מיליון דולר עד כ-38 מיליון דולר לשנה.

הביקורת העלתה כי על אף הגידול ביתרות הצבירה לא בחנו ות"ת והאוניברסיטאות במהלך השנים, כנפרד או ביחד, את הפעולות המתחייבות להבטחת שימוש שוטף ומיטבי בהקצבות, שהן כאמור כספי ציבור, למטרות שלשמן יועדו.

ניצול היתרה שנצברה בקרן עקב פרישה או פטירה

במסמך של האוניברסיטה העברית מיוני 1956 נקבע כאמור כי כספי הקרן שלא נוצלו על ידי חבר הסגל האקדמי יצטברו לזכותו בקרן. במסמך לא נאמר דבר לגבי השימוש בכספים שנצברו לאחר פרישת חבר הסגל או פטירתו; ואולם הפרשנות שנתנו מרבית האוניברסיטאות לקביעה האמורה היא שכספים שהצטברו לזכותו של חבר הסגל ניתנים לא רק לניצול בשנים הבאות, אלא אף לפדיון בעת פרישתו לגמלאות, ואם נפטר - עוברות היתרות שנצברו לזכותו בקרן בירושה לשאיריו.

1. האוניברסיטאות בר-אילן, חיפה, תל-אביב ובן-גוריון והאוניברסיטה הפתוחה קבעו בנוהליהן שחבר הסגל יוכל לצבור בקרן את ההקצבה השנתית ללא הגבלת זמן, לפדות את היתרה שנצברה לזכותו בתום מינויו, התפטרותו מעבודתו, פיטוריו או פרישתו לפנסיה, ואם נפטר הן מאפשרות להעביר את היתרה שנצברה לזכותו ליורשיו - על פי צו ירושה או קיום צוואה²⁷. האוניברסיטה העברית אינה מאפשרת את פדיון יתרות הקרן בעת הפרישה של חבר הסגל, אך היא מאפשרת את הורשתן. יצוין כי פדיון היתרה או הורשתה מחייבים ניכוי מס הכנסה כחוק.

האוניברסיטאות האמורות הסבירו בתשובותיהן מפרברואר 2007 למשרד מבקר המדינה כי הסדר הקרן, לרבות זכות הפדיון וההורשה, קיים ככל הידוע להן גם בשירות המדינה, לגבי עובדים בדירוג המחקר, וכי הסדר זה הוסכם והונהג באוניברסיטאות שנים רבות לפני תחולתו של חוק יסודות התקציב על גופים נתמכים, ולכן לפי חוק זה ולפי הפסיקה, הוא אינו פסול ואף אינו טעון אישור הממונה על השכר. חלק מהאוניברסיטאות ציינו שמאחר שגמלאי הסגל ממשיכים להיות פעילים במחקר, מן הראוי לאפשר להם להמשיך לנצל את הקרן.

עוד הסבירו האוניברסיטאות שאין מדובר בפרשנות למסמך האמור לעיל אלא ביישום הסכם בין הצדדים כמקובל בעניין זה בכל המשק הציבורי, וכי בית המשפט העליון²⁸ קבע כי "המחוקק לא ראה להפריד בין סוגים שונים של קרנות השתלמות", מאחר ש"כל קרנות ההשתלמות אשר מטרתן כיסוי הוצאות השתלמות עובדים, עוברות בירושה לאחר פטירת העובד ויתרה מזו הופכות לחסכון פטור ממס אחרי 6 שנים" (ההדגשה במקור). האוניברסיטאות הסבירו גם שהן הגוף היחיד

27 האפשרות לפדיון הכספים ולהורשתם נקבעה בנוהלי האוניברסיטה הפתוחה במהלך הביקורת, ביולי 2006.

28 ד"נ 9/85 נציב מס הכנסה ומס רכוש נ' בר-זאב, פ"ד מ(4), 351.

שאמור לקבוע את מטרות ההסדר, ולפיכך לא ניתן לומר שפרשנותו אינה עולה בקנה אחד עם ייעודה של הקרן. אוניברסיטת תל-אביב הסבירה גם שחלק מיתרות הקרן לא נוצלו משום שחברי סגל לא מעטים מממנים את נסיעתם מכספי מחקר במקום מכספי הקרן.

הממונה על השכר כתב למשרד מבקר המדינה, כאמור, בינואר 2007 כי מאחר שהסדר הקרן הוא הסדר קיבוצי שנעשה לפני שנת 1988, לא היה צורך באישור הממונה ליישום, ואין מניעה שיקנה לעובד זכויות שמעבר להשתלמות, כגון צבירת סכומי ההקצבה בקרן ופדיונם. לראיה הביא את הסדר קרן ההשתלמות הנהוג במשק, שיש לו היבט של חיסכון לצד ההשתלמות, והוסיף כי כך גם נקבע בהסכם ההחלת הסדר הקרן על עובדי המחקר בשירות המדינה מאפריל 1969.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם אפשר לקבל חלק מהסכרי האוניברסיטאות והממונה על השכר, אין בכך כדי לשנות את העובדה שניצול הקצבות הקרן לפדיון ולהורשה אינו עולה בקנה אחד עם הייעוד המקורי של הקרן על פי המסמך. נוסף על כך קיימים הבדלים מהותיים בין קרנות ההשתלמות לבין הקרן: הקרן ממומנת כולה מהקצבת האוניברסיטה (דהיינו היא כוללת רק הקצבות של המעביד), ואילו קרנות ההשתלמות כוללות גם הפרשות של העובד; קרנות ההשתלמות פטורות ממס בעת הפדיון, בהתקיים תנאים מסוימים, ואילו פדיון כספי הקרן אפשרי רק בניכוי מס כחוק. יצוין גם שהקרן הועמדה לרשות חבר הסגל נוסף על קרן ההשתלמות השקלית שהונהגה במשק הציבורי וקרן השבתון. נוכח ההבדלים העקרוניים האמורים מן הראוי לשקול לקבוע כללים שונים בעניין הפדיון וההורשה של הקצבות הקרן.

יתרה מכך, האפשרות לפדות את יתרת הקרן או להורישה (גם אם הדבר כרוך בתשלום מס) עלולה להוות תמריץ לאי-ניצול שוטף של הקצבותיה בתקופת עבודתו של חבר הסגל באוניברסיטה. מאחר שמטרות הקרן הן כאמור השתתפות בכנסים בין-לאומיים לקידום קשרי מדע, שמירה על רמת חברי הסגל והעלאת רמת המחקר, על האוניברסיטאות - בשיתוף ות"ת, מל"ג וחברי הסגל - לגבש מדיניות שתעודד את חברי הסגל לנצל את הקרן לייעודה באופן שוטף במהלך שנות עבודתם, כדי שהמדינה והאוניברסיטאות יוכלו להפיק ממנה את התועלת המרבית.

אוניברסיטת תל-אביב כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי היא מסכימה שעל האוניברסיטאות לעודד ניצול שוטף של הקרן במהלך שנות עבודתו של חבר הסגל באוניברסיטה, כל עוד נעשה הדבר תוך מתן תשומת לב לתזרים המזומנים של האוניברסיטה.

2. מכון ויצמן, האוניברסיטה העברית והטכניון הגבילו בנהלים את זכות ההורשה והפדיון של יתרות שנצברו בקרן לזכות חברי הסגל. להלן הפרטים:

(א) מ כ ו ן ו י צ מ ן : בנוהלי המכון נקבע כי חבר סגל שסיים את עבודתו משום שהגיע לגיל פרישה ונותרו לו יתרות זכות בקרן, יהא רשאי להשתמש בהן גם לאחר פרישתו, למטרות הקרן, כל עוד הוא מבצע פעילות מדעית. מי שפרש לפני הגיעו לגיל פרישה יהיה רשאי להשתמש ביתרות רק למשך שנתיים ממועד סיום עבודתו במכון, ואחר כך הן יוחזרו למכון. גם היתרות העומדות לזכות חבר סגל שנפטר יחזרו למכון.

(ב) האוניברסיטה העברית: על פי נוהלי האוניברסיטה העברית, חבר סגל שפרש לגמלאות אחרי ינואר 1985 רשאי להשאיר את יתרת חשבונו בקרן או להעבירה לקרן גמלאים. את

קרן לקשרי מדע בין-לאומיים

היתרה שנשארת בקרן אפשר, כאמור, לנצל לנסיעות השתלמות ואפשר להורישה, אולם אי-אפשר לפדותה²⁹.

(ג) הטכניון: על פי נוהלי הטכניון, ההקצבות השנתיות הלא מנוצלות נצברות לזכותו של חבר הסגל עד תשע שנים. חבר סגל המסיים את שירותו בטכניון וזכאי לפיצויים, רשאי לבקש לפדות את יתרת הקרן המגיעה לו בתום שירותו. הסכומים העומדים לזכות חבר סגל שנפטר ניתנים להורשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההגבלה של תשע שנים שקבע הטכניון יש בה כדי לגרום לצבירה מצומצמת יותר של הקצבות הקרן (בהשוואה לאוניברסיטאות שנוכרו לעיל), אולם מן הראוי לשקול דרכים שיביאו לניצול ההקצבות באופן שוטף ובתוך פרק זמן סביר בדרך שתבטיח שחבר הסגל, הטכניון והמדינה אכן יפיקו מהן את התועלת המרבית.



אף שעצם הזכאות לקרן מעוגנת בהסדר הקיבוצי מלפני 1988, הפדיון וההורשה נקבעו רק בכללים פנימיים שקבעה כל אחת מהאוניברסיטאות. לדעת משרד מבקר המדינה, בשל מאפייניה הייחודיים של הקרן וההיקף הכספי הגדול של ההתחייבות בגינה, על הגופים המעורבים לשקול, גם מההיבט הציבורי, את הצורך והאפשרות לנקוט כללים שונים בעניין הפדיון וההורשה של הקצבות הקרן.

³⁰ הדיווח החשבונאי על ההתחייבות הכספית בגין הקרן

כאמור, ברוב האוניברסיטאות הזכאות לכספי הקרן קיימת גם במקרה של פרישה או פטירה, ובאלה שאינן מאפשרות זאת - שיעור הניצול של ההקצבות הוא גבוה. לפיכך ההקצבות הן התחייבות כספית ודאית של האוניברסיטה כלפי חברי הסגל שלה, ויש לתת לה ביטוי מלא בדוחות הכספיים של האוניברסיטאות.

משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטאות כמה פעמים בדוחות קודמים, כי הן אינן נותנות להתחייבויותיהן הכספיות בגין הקרן ביטוי מלא בדוחות הכספיים שלהן.

29 האוניברסיטה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי רשאי לפדות את יתרת הקרן רק גמלאי שאינו מקבל פנסיה תקציבית או חבר סגל קבוע שעבר לאוניברסיטה אחרת.

30 על החשיבות של הכנת דוחות כספיים בשיטה אחידה ומקובלת שתציג את מצבם הכספי האמתי של המוסדות להשכלה גבוהה ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 29-39.

בביקורת הנוכחית העלה משרד מבקר המדינה כי בדוחות הכספיים של ארבע אוניברסיטאות לשנים 2003-2005 עדיין לא ניתן גילוי מלא להתחייבותן כלפי חברי הסגל במסגרת הקרן; שלוש אוניברסיטאות (תל-אביב, בן-גוריון, בר-אילן) ציינו התחייבות זו רק בביאורים לדוחות הכספיים, ולא כללו הפרשה בגינה³¹. מכון ויצמן לא ציין את סכום ההתחייבות אף בביאורים לדוחות הכספיים; בביאור לדוחותיו לשנים 2004-2006 נאמר רק כדלהלן: "לדעת המכון, פעילות אנשי הסגל האקדמי [בשנת שבתון] ובמסגרת הקרן לקשרי מדע בין-לאומיים, מביאה לידי שיפור ברמה האקדמית של המכון בעתיד ואין לראות בתשלומים הכרוכים בכך פיצוי עבור תקופת עבודה קודמות... לאור האמור לעיל, לא יצר המכון עתודה לכיסוי התחייבויותיו בגין הנושאים הנ"ל".

להלן נתונים שריכז משרד מבקר המדינה על סכומי ההתחייבות בגין הקרן של אוניברסיטאות תל-אביב, בן-גוריון ובר-אילן, במיליוני ש"ח:

האוניברסיטה	סכום ההתחייבות ל-30.9.03	סכום ההתחייבות ל-30.9.04	סכום ההתחייבות ל-30.9.05	סכום ההתחייבות ל-30.9.06
תל-אביב	150.0	168.0	170.0	162.0
בן-גוריון	73.0	79.0	85.6	81.7
בר-אילן	51.1	52.2	57.0	53.0

אוניברסיטאות בר-אילן ותל-אביב כתבו בפברואר 2007 למשרד מבקר המדינה כי הדוחות הכספיים שלהן מותאמים לכללי ות"ת, ות"ת מודעת לבעייתיות של הצגת ההתחייבות לקרן בביאורים לדוחות הכספיים ולא בגוף הדוחות, ולדעתן הביאור נותן תמונת מצב מלאה של ההתחייבויות.

המכון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2007 כי שיעור הקצבות הקרן שנוצלו בשנים 2001-2005 הוא כ-91%. עם זאת, בהסברו לגבי מתן הביטוי להתחייבותו כלפי הקרן בדוחותיו הכספיים כתב כי מאחר שחברי הסגל שלו אינם זכאים לפדות את כספי הקרן והכספים אף אינם ניתנים להורשה, "לא ניתן לומר כי הקרן היא התחייבות וודאית של המוסד כלפי הסגל האקדמי שלו... בנסיבות אלה סבור המכון כי אין כל דופי באופן בו מדווחת הקרן בדוחות הכספיים של המכון".

לדעת משרד מבקר המדינה, התחייבות ששיעור מימושה הוא כ-90%, לא ניתן לומר שאינה ודאית. זאת ועוד, הקרן של המכון אינה שונה מההיבט החשבונאי מקרנות של אוניברסיטאות אחרות או מלכ"רים אחרים, ולפי כללי חשבונאות מקובלים היא מהווה התחייבות וחובה לתת לה ביטוי מלא בדוחות הכספיים.

31 רואי החשבון של אוניברסיטאות תל-אביב ובר-אילן הסתייגו במפורש בדוחות הכספיים לשנים 2000-2006 מכך שהדוחות אינם כוללים את ההתחייבות בגין הקרן.

על ות"ת - שמתפקדה להנחות את האוניברסיטאות לגבי הדיווח הכספי - להנחותן ללא דיחוי לתת בדוחותיהן הכספיים ביטוי מלא להתחייבויותיהן כלפי הקרן ולוודא שהן ממלאות הנחיה זו³².

תהליך אישור הנסיעות במימון הקרן

1. חבר סגל המבקש לקבל מימון לנסיעת השתלמות מהקצבות הקרן, נדרש להגיש בקשה לאישור הנסיעה. בבקשה עליו לציין את מטרת הנסיעה, אך במרבית האוניברסיטאות הוא אינו נדרש לתאר אותה בצורה מפורטת ולציין את הקשר של ההשתלמות לתחום העיסוק האקדמי שלו ואת התועלת שיפיקו ממנה הוא והאוניברסיטה. אישור הבקשות שמגישים חברי הסגל למימון נסיעות השתלמות מהקצבות הקרן נתון, כאמור, בידי בעלי תפקידים וגופים בתוך האוניברסיטאות, ולרוב - בתוך הפקולטה עצמה (ראש החוג, הדיקן, רקטור האוניברסיטה או ועדת השתלמויות; באוניברסיטה הפתוחה, בשל המספר הקטן של חברי הסגל שלה, נשיא האוניברסיטה הוא שמאשר את נסיעותיהם).

על פי נוהלי מרבית האוניברסיטאות, בעל הסמכות לאישור בקשה אינו נדרש לנמק את החלטתו, בציון הקשר של ההשתלמות לתחום עיסוקו האקדמי של חבר הסגל והתועלת של ההשתלמות לו ולאוניברסיטה. עקב כך לא ניתן לדעת באיזו מידה נבחנה חיוניות הנסיעה לשמירת הרמה המקצועית של חבר הסגל ולעדכון הידע שלו.

מרבית האוניברסיטאות הודיעו למשרד מבקר המדינה בתחילת 2007 בתשובותיהן כי הן קבעו או מתעתדות לקבוע את הדרישות האמורות בנוהליהן. אוניברסיטאות בר-אילן ותל-אביב כתבו למשרד מבקר המדינה, כי לדעתן אין צורך בהנמקה לבקשת המימון מהקרן, מאחר שאישור הנסיעה על ידי ראש המחלקה או הדיקן הוא אסמכתה להצדקה מהבחינה האקדמית. יתר האוניברסיטאות ציינו כי בין שיקוליהן לעניין אישור הנסיעה נכללים התועלת המחקרית שיפיק חבר הסגל מהנסיעה והשפעת היעדרותו על מערך ההוראה.

אוניברסיטת בן-גוריון והטכניון כתבו למשרד מבקר המדינה כי על חבר הסגל לפרט בטופס הבקשה את מטרת הנסיעה ולהבהיר את חשיבותה. אוניברסיטת בן-גוריון כתבה גם כי אצלה נרשמים פרוטוקולים של ישיבות הוועדה המאשרת את הנסיעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-אפשר להניח כמובן מאליו שעצם החתימה של הדיקן ושל ראש המחלקה על בקשת הנסיעה מלמדת שהנסיעה מוצדקת מהבחינה המדעית. מן הראוי שהאוניברסיטאות יקבעו בנוהל את חובתו של מגיש הבקשה לפרט את מטרת הנסיעה ולהבהיר כיצד היא תתרום למחקרו המדעי, ואת חובתם של הגורמים המאשרים את הנסיעה לנמק את החלטתם בכתב, ומן הראוי שחובות אלה יצוינו גם בטופס הבקשה.

32 על ממצאים נוספים של משרד מבקר המדינה בעניין הדיווח החשבונאי של המוסדות להשכלה גבוהה ראו בהרחבה בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 29-39.

2. משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטאות כי אין מקום להפקיד את אישור הבקשה בידי אדם שאפשר שבעתיד יהיה כפוף לאותו חבר סגל אקדמי שאת בקשתו אישר. כדי למנוע ולו מראית עין של ניגוד עניינים, עליהן לשקול להטיל את אישור הנסיעות במימון הקרן על ועדת השתלמויות שישולבו בה חברי סגל בכירים לשעבר או דיקנים בגמלאות, ולא להותיר את אישור הנסיעות בידי הדיקן בלבד. ועדה כזאת תוכל לתת משקל בהחלטתה גם להיבטים ציבוריים.

מרבית האוניברסיטאות התנגדו להקמת ועדת השתלמויות בלתי תלויה, וזאת, בין היתר, מהנימוקים דלהלן: אין צורך לבחון את מהימנותו של חבר הסגל, הנהנה מרמה ויוקרה בין-לאומית ועל כתפיו מוטלת האחריות לקידומו המדעי של תחום עיסוקו, באמצעות מערכת ביורוקרטית "שלא מביאה כבוד לא למועמד ולא למוסד"; מניעת האפשרות להשתלם או להשפיע על אישור ההשתלמות באמצעות ועדות מיותרות תפגע קשות בהשפעתה של ישראל בקרב הקהילה המדעית הבין-לאומית; הדיקנים ממלאים את תפקידם בהתאם למדיניות שנקבעה בפורום הדיקנים, הליכי האישור הנהוגים סבירים, ואם תתקבל עמדת משרד מבקר המדינה, יש להחילה על כלל תפקידי הדיקן; ההליך שיווצר יגרום לסרבול, ואין זה הגיוני שאנשים שאינם קשורים למחקר יאשרו נסיעות לצורכי מחקר; הקניית שיקול הדעת בנושא אקדמי-מדעי מובהק לגורם חיצוני תפגע בחופש האקדמי המוקנה למוסדות להשכלה גבוהה על פי חוק מ"ג.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת ועדת השתלמויות שתכלול נציגי ציבור מקצועיים שבעבר היו חברי סגל אקדמי, נוסף על גורמים פנים-מחלקתיים, יש בה כדי להביא לשיפור ההחלטות ולניצול מיטבי של הקצבות הקרן לייעודן.

3. נוהל אוניברסיטת בר-אילן בעניין הקרן קובע כדלהלן: "נמצא כי חבר הסגל שהה בחו"ל למעלה ממספר הימים שאושר לו על ידי הרשות המאשרת, יהיה הוא זכאי לתוספת אש"ל בגין ימים נוספים אלה, במידה ויצדיק השארות זו בפעילות מדעית".

האמור בנוהל מאפשר למעשה לחבר הסגל לחרוג על פי שיקול דעתו בלבד ממכסת הימים שאושרה לו. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהשימוש באפשרות זו ייעשה במקרים חריגים בלבד, ועל האוניברסיטה לוודא שהחריגה מהאישור המקורי הייתה מוצדקת מהבחינה המדעית.

הפיקוח על השימוש בכספי הקרן

לגבי הנסיעות למטרות מסוימות קשה לוודא שהכסף משמש למטרה שצוינה בטופס הבקשה ולפקח על כך. לדוגמה, קשה לוודא שחבר הסגל נכח בכנס שבו השתתף כמאזין בלבד, בספרייה או בסיוור למוזיאונים, לבתי כנסת וכד'. גם כשמדובר בשיתוף פעולה מדעי על בסיס אינדיבידואלי קשה להעריך באיזו מידה מדובר בשיתוף פעולה מדעי אמתי, ולא בהזמנות לביקורים הדדיים, שאין להם בהכרח תרומה אקדמית, בתואנה שמדובר בעבודת מחקר משותפת.

הביקורת העלתה שכל האוניברסיטאות חוץ מבר-אילן לא כללו בנוהליהן דרישה שחבר הסגל יגיש דיווח בכתב על הפעילות האקדמית שבה השתתף (להלן - דוח אקדמי)³³, והאוניברסיטאות אינן עוקבות בדרך כלשהי אחר תוצאות הנסיעות במימון הקרוך. לפיכך אין להן אפשרות להעריך את תרומת הנסיעות ואף לוודא שהן שימשו למטרה שצוינה בטופס הבקשה.

אוניברסיטת בר-אילן אמנם קבעה שיש להגיש דוח אקדמי על הנסיעה, אולם הביקורת העלתה כי הדיווחים שנמסרו היו תמציתיים ביותר ולא הומצאו לגורם האקדמי שאישר את הנסיעה, כדי שיבחן את תוצאותיה מההיבט האקדמי; הדיווח האמור נמסר רק לגזברות, במצורף לדיווח על הוצאות הנסיעה המוגש לה לצורכי התחשבות.

האוניברסיטה העברית כתבה שהסגל האקדמי מבצע חלק גדול מהעבודה באופן עצמאי, עבודתו מושתתת על מידה רבה יותר של אמון מכפי שמקובל ביחסי עבודה, ואין לצפות שדווקא בתחום של נסיעות לכנסים והשתלמויות בחו"ל יהודק הפיקוח על עבודתו. אוניברסיטת בר-אילן כתבה כי "המטרות המוצהרות של הנסיעה מוגדרות לצרכים אקדמיים" וטענה שניצול כספי הקרוך בפועל תואם מטרות אלה. האוניברסיטה הפתוחה כתבה כי רובן המכריע של הנסיעות היו למטרות כנסים, השתלמויות ושיתוף פעולה מחקרי.

מוסדות אחרים טענו שתהליך אישור בקשות הנסיעה מבטיח שההקצבות ישמשו לייעודן. מכון ויצמן כתב עוד כי ועדת ההשתלמות מאשרת את הנסיעות לאחר שאימתה את התאמתן למטרות הקרוך, וכי נדרש אישור הממונה לכל שינוי בתכנית הנסיעה. אוניברסיטת בן-גוריון הודיעה כי חברי הסגל שלה נדרשים לצרף לבקשתם את ההזמנה לשיתוף הפעולה האקדמי ואת התכתובת שקדמה לקבלת ההזמנה; בקשר לביקורים בספריות ובמוזיאונים - חברי הסגל מתבקשים לצרף מכתב בקשה מפורט המתאר את הנושא הנחקר ומסביר את חשיבותו ואת מקום המוזיאון או הספרייה בהקשר של המחקר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהקרוך חיונית לקידום המחקר והמדע, אין זה סביר שהאוניברסיטאות לא יקיימו פיקוח יסודי על השימוש בעשרות מיליוני הדולרים שהן מקציבות מדי שנה לקרוך ולא יעקבו אחר התועלת המופקת מהם, לרבות נקיטת אמצעי בקרה לפני אישור הבקשות, על מנת שתשיג את ייעודה. נימוקי האוניברסיטה העברית שמדובר בעבודה המושתתת על אמון רב יותר מהמקובל ביחסי עבודה, אין משמעותם שיש לוותר על פיקוח ובקרה.

מכון ויצמן הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "ההשתתפות בפעילויות אלה אינן בהכרח ניתנות לכימות מידיי חד מימדי...; אין כל דרך לערוך כימות של תועלת מהשתתפות בכינוס מדעי או ביקור במעבדה בחו"ל. אין כל דרך למדוד תפוקות מדעיות ישירות הנובעות מהשתתפות כאמור". אוניברסיטת בר-אילן הסבירה בין היתר כי אופייה האקדמי של האוניברסיטה אינו מאפשר ברוב המקרים בקרה מידית על התועלת והתפוקה של מטרת הנסיעה, וכי כאשר הנסיעה מניבה פריצת דרך מדעית, מפורסם הדבר בפורומים מחלקתיים ומובא לידעת העוסקים בתחום המחקר הרלוונטי. אוניברסיטת תל-אביב כתבה כי "לא ניתן למדוד את התועלת של ביקור עבודה

33 חברי הסגל נדרשים להגיש דוח למטרות התחשבות, בצירוף קבלות על הוצאותיהם ואישורים שונים.

מדעי בן מספר שבועות אצל עמיתים במונחי 'תפוקה' של מאמרים. רעיונות שעלו בפגישות עם עמיתים עשויים להגיע לכלל מאמר מדעי מספר שנים מאוחר יותר, אך גם אין כל בטחון שפגישה עם עמיתים תביא לתוצאות מוחשיות". עוד ציינה האוניברסיטה שאין ערך רב לכתיבת דוח על "הישגים" מהשתתפות בכנס. האוניברסיטה העברית כתבה כי הבקרה על השגת יעדי הנסיעה נעשית באמצעות מספר הפרסומים שהחוקרים מפרסמים.

עם זאת, אוניברסיטת חיפה והאוניברסיטה הפתוחה כתבו למשרד מבקר המדינה שיבחנו בחיוב את ההצעה להנהיג חובת דיווח אקדמי. יצוין כי גם רקטור אוניברסיטת בר-אילן לשעבר כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 כי "ראוי לבדוק בקפדנות כל בקשה לשימוש בכספי הקרן [של חברי סגל פעילים או גמלאים]. כן ראוי לבקר בקפדנות ביצוע לאחר קבלת ההקצבה, ולקבל תמונה מלאה של התפוקה המדעית". עוד יצוין שהמועצה המתאמת של ארגוני הסגל האקדמי כתבה עוד ב-2004 ליו"ר ור"ה כי היא מוכנה ואף מעוניינת שתוקם מערכת בקרה מקיפה יותר מהקיימת כדי לוודא שכספי הקרן משמשים למטרותיה בלבד.

קבלת דוח אקדמי על הנסיעה חשובה מאוד הן לבחינת השגת יעדי הנסיעה ומירוב (מקסום) התועלת שלה לאוניברסיטה, והן לצורך הפקת לקחים והחלטה בדבר בקשות דומות בעתיד. בהיעדר בקרה על שייכות הפעילות ותרומתה לתחום עיסוקו של חבר הסגל, קיימת האפשרות שייעשה שימוש לא נאות בכספי הקרן, מאחר שידוע שאין צורך לדווח על נסיעה, ונחיצותה ותרומתה לא ייבדקו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטאות לקבוע בנוהליהן כי חברי הסגל הנוסעים במימון הקרן לחו"ל יהיו חייבים בהגשת דוח שיפרט את מטרת הנסיעה, אירועים חשובים שאירעו ופגישות שהתקיימו במהלכה, תרומתה לעבודתם המדעית, לקחים ופרטים נוספים שיש בהם כדי להבהיר כי הנסיעה אכן שירתה את מטרות הקרן ולסייע לחבר הסגל ולאוניברסיטה להפיק ממנה תועלת. על האוניברסיטאות להתנות את ההתחשבות הסופית בגין הוצאות הנסיעה בהגשת הדוח, בדיקתו על ידי גורמים מתאימים וקבלת אישורם כי מימון הנסיעה תואם את מטרות הקרן.

טיפול בחשבונות הנסיעות

נוהלי מרבית האוניברסיטאות קובעים כי חבר הסגל הנוסע לחו"ל במימון הקרן יגיש דוח הוצאות נסיעה למדור הנסיעות באוניברסיטה בתוך 30 יום ממועד חזרתו מהנסיעה, לצורך התחשבות סופית בגינה.

מאחר שחברי סגל שנסיעתם אושרה מקבלים מהקרן מקדמות המכסות את עלות הנסיעות כמעט במלואה, אין להם לכאורה תמריץ להגיש את דוח ההוצאות בפרק הזמן שנקבע בנהלים. ואכן, מממצאי המבקרים הפנימיים של חלק מהאוניברסיטאות עולה שיש פיגור בסיום ההתחשבות בגין חלק מהנסיעות³⁴. כל עוד לא הוגש דוח ההוצאות, מערכת המידע של האוניברסיטאות עלולה שלא להיות מעודכנת בכל הנוגע למאזן ימי ההיעדרות של חבר הסגל והיתרה הכספית העומדת לזכותו בקרן. נתונים אלה אמורים לשמש בסיס להחלטה בדבר בקשותיו העתידיות להיעדרות בתפקיד ונסיעה על חשבון הקרן, ולכן עליהם להיות מעודכנים ככל האפשר.

אוניברסיטת בר-אילן כתבה למשרד מבקר המדינה כי היא שולחת בתוך 30 יום תזכורות לכל חברי הסגל שלא הגישו דוחות בזמן הנקוב; במקרים נדירים, שבהם לאחר משלוח שלוש תזכורות טרם הוסדרה ההתחשבות, היא מקזזת ממשכורת חבר הסגל את סכומי המקדמות ששולמו לו. אוניברסיטת חיפה כתבה כי היא "תקפיד ותגביל את הגשת דוח ההוצאות לנסיעה תוך 30 יום ממועד חזרתו של חבר הסגל מהנסיעה לצורך התחשבות נוספת בגין הנסיעה". אוניברסיטת בן-גוריון כתבה כי היא מקפידה שחברי הסגל יגישו דוח במועד ואינה מאשרת נסיעות לחברי סגל שלא הגישו דוח לגבי נסיעתם הקודמת. האוניברסיטה העברית כתבה כי רק מספר קטן של חברי סגל אינם משלימים את הדיווח במועד, ולכן מערכת המידע שלה על הנסיעות משקפת כמעט לחלוטין את המצב בפועל. מכון ויצמן כתב למשרד מבקר המדינה כי רוב חברי הסגל מגישים את דוח ההוצאות בתוך 30 יום ממועד חזרתם ארצה. הטכניון כתב למשרד מבקר המדינה כי הוא מקיים מעקב אחר דיווחים שטרם הוגשו, ואין להסיק כי קיים אצלו פיגור בהגשת החשבונות. האוניברסיטה הפתוחה כתבה למשרד מבקר המדינה כי ההתחשבות הכספית נבדקת לפני הנסיעה וגם אחריה וכי לאוניברסיטה בקרה מלאה על הנסיעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטאות להקפיד שכל חברי הסגל יגישו את דוחות ההוצאות בגין נסיעות במסגרת הקרן, בתוך פרק הזמן שנקבע ולסיים את ההתחשבות בהקדם.

הקצבות הקרן לעובדים מינהליים באוניברסיטת בר-אילן

כאמור, הקצבות הקרן מיועדות להשתלמויות ולהרחבת הידיעות המדעיות של חברי הסגל האקדמי.

בדוחות קודמים ציין כאמור מבקר המדינה כי אוניברסיטת בר-אילן החילה על חלק מעובדיה המינהליים הבכירים תנאי שכר שלפי הסכמי השכר זכאים להם אנשי הסגל האקדמי בלבד, ובכלל זה הקצבה שנתית מהקרן³⁵. כמו כן צוין כי למרות הסתייגות המבקר המשיכה האוניברסיטה לתת לאותם עובדים את ההטבות האמורות, ואף נתנה אותן לעובדים חדשים. כן צוין כי משרד האוצר

34 בעניין זה ראו להלן עמ' 188 ועמ' 190.

35 בעניין זה ראו בהרחבה בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 26-28, 40, 47.

וות"ת לא נקטו את הצעדים הנדרשים כדי למנוע את החלת ההטבה האמורה על עובדים בכירים חדשים.

בביקורת הנוכחית הועלה כי על אף האמור לעיל המשיכה האוניברסיטה להקצות כספים לקרן עבור שבעה מעובדיה המינהליים הבכירים: מנכ"ל האוניברסיטה, ד"ר שבתאי לובל; המשנה למנכ"ל לענייני כספים³⁶, מר יצחק כהן; הסמנכ"ל לתפקידים מיוחדים, מר יעקב מילר; הסמנכ"ל לבינוי ופיתוח, מר שמואל גן-אל; היועץ המשפטי, עו"ד דרור פרנקל; מנהל המרכז לתשתיות תקשוב ומערכות מידע, מר משה גוטליב; הסמנכ"ל לתכנון, ארגון ולוגיסטיקה, מר אלי קליינמן.

האוניברסיטה כתבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006 כי "מקור הזכאות מתבסס על החלטות ועדה ציבורית אשר דנה בצורכי האוניברסיטה הקשורים עם מכלול הסמכויות, היקף ותחומי האחריות ותוכן התפקיד של הבכירים המנהליים באוניברסיטה. לאור הנ"ל, קבעה הוועדה את תנאי העבודה וההעסקה של העובדים הבכירים". האוניברסיטה צירפה לתשובתה את העתק ההחלטה מ-1972 של הוועדה לקביעת שכר ותנאי עבודה בעניין המנכ"ל, הסמנכ"לים, המזכיר האקדמי והמבקר, שבה קבעה הוועדה כלהלן: המנכ"ל זכאי להקצבות של הקרן כמו פרופסור מן המניין החל מאפריל 1968; הסמנכ"לים והמזכיר האקדמי יקבלו 85% מהמשכורת וההטבות של המנכ"ל, לרבות הקצבות של הקרן; גם לגבי המבקר נקבע בהחלטה כי האוניברסיטה תממן הוצאות נסיעה לצורך השתלמות בתדירות מסוימת³⁷. האוניברסיטה כתבה גם כי חברי הוועדה היו אנשי ציבור החברים בוועד המנהל ובחבר הנאמנים של האוניברסיטה, וכי "העקרונות לשכר [העובדים האמורים] נקבעו בטרם הוחל חוק יסודות התקציב... על האוניברסיטאות בשנת 1988".

האוניברסיטה ציינה גם שהחלטת הוועדה הציבורית "יושמה לאורך 35 שנים על קומץ העובדים המינהליים באוניברסיטה ובכך נקלטה, על יתרונותיה וחסרונותיה, לתוך 'חוזה העבודה' של העובדים הנ"ל כזכות חוזית מושרשת רבת שנים ובעלת תוקף משפטי מחייב מצד העובד ובגדר מימוש אינטרס של האוניברסיטה המעסיק מצד שני". כמו כן הדגישה האוניברסיטה את האמור בסעיף 15 בחוק מל"ג, הקובע כי מוסד מוכר הוא בן חורין לכלכל את ענייניו האקדמיים והמינהליים במסגרת תקציבו כטוב בעיניו. עוד ציינה האוניברסיטה כי גם העובדים המינהליים חייבים לשפר ולהרחיב את ידיעותיהם המקצועיות, והוסיפה כי מדובר בהסדר בעל מאפיינים טכניים דומים להסדר הקרן, אולם מהותו הותאמה לאופי תפקידם של העובדים האמורים; להבדיל מחברי הסגל האקדמי, היוצאים לחו"ל במימון הקרן, העובדים המינהליים יוצאים לחו"ל על חשבון ימי החופשה שלהם, וההסדר מסתיים עם פרישתו של העובד מהאוניברסיטה.

משרד מבקר המדינה העלה כי בוועדה ה"ציבורית" האמורה היו חברים רק אנשי ציבור החברים בוועד המנהל ובחבר הנאמנים של האוניברסיטה, הקשורים בפעילותה של האוניברסיטה ובנושאי תפקידים בה, ולא נציגי ציבור חיצוניים ובלתי תלויים. זאת ועוד, האוניברסיטה מעניקה כאמור את האפשרות לקבל הקצבות מכספי הקרן גם לבעלי תפקידים שלא צוינו בהחלטת הוועדה - יועצה המשפטי ומנהל המרכז לתשתיות תקשוב ומערכות מידע.

36 המשנה למנכ"ל פרש לגמלאות בספטמבר 2006. מי שמונתה במקומו אינה נהנית מהקצבות לקרן.
37 בפועל המזכיר האקדמי ומבקר האוניברסיטה אינם נהנים מהקצבות לקרן.

היועץ המשפטי של האוניברסיטה ציין בתשובתו מינואר 2007 כי נקבעו לו תנאי העסקה, מעמד ושכר השווים לאלה של סמנכ"ל בכיר באוניברסיטה, וכי "ההשתלמויות תורמות באופן ישיר לידע ולכישורים הנדרשים ממני בתחום המנהלי של המוסד על מגוון היבטיו".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שעל אף הביקורת החוזרת ונשנית של מבקר המדינה המשיכה האוניברסיטה להעביר לקרן, במשך שנים רבות, סכומים עבור עובדים מינהליים, אף על פי שעומדת לרשותם קרן השתלמות למטרות אלה. מתן הקצבות של הקרן, שנועדה להעלאת רמת המחקר וההוראה של הסגל האקדמי באוניברסיטה, לעובדים מינהליים בכירים שאינם נמנים עם סגל זה, אינה עולה בקנה אחד עם מטרות הקרן ועם סדרי מינהל תקין. גם מתשובת האוניברסיטה עולה שההקצבה לקרן עבור העובדים המינהליים משמשת תוספת שכר גרידא ולא נועדה למימוש מטרות הקרן.

כאמור, משרד מבקר המדינה התריע בעבר לפני האוניברסיטה, לפני יחידת הממונה ולפני ות"ת על פעולה בלתי תקינה זו של האוניברסיטה. לדעת משרד מבקר המדינה, על יחידת הממונה לבחון בהקדם את הנושא על כל היבטיו. מכל מקום על היחידה ועל ות"ת להנחות את האוניברסיטה להימנע מלהעניק את ההטבה האמורה לעובדים שהחליפו לאחר שנת 1988 את נושאי התפקידים האמורים ולבחון את האפשרות להשבת ההקצבות ששולמו להם. נוכח העובדה שהקצבות אלה לא שימשו למטרות הקרן, מן הראוי שרשות המסים תבחן את היבטי המס הכרוכים בהטבה שקיבלו העובדים המינהליים האמורים.

רכישת ציוד בכספי הקרן

על פי פקודת מס הכנסה כל משיכה מהקרן דינה כדין הכנסת עבודה של העובד. אם הוציא העובד הוצאה מותרת על פי הפקודה והתקנות, היא תקוזה מהכנסת העבודה. רכישת ציוד לשימוש פרטי אינה הוצאה מותרת, ולכן סכומים שנמשכו מהקרן למטרה זו חייבים במס.

1. נוהלי רוב האוניברסיטאות (חיפה, תל-אביב, בן-גוריון, מכון ויצמן, בר-אילן והאוניברסיטה הפתוחה) מאפשרים, כאמור, לחברי הסגל להשתמש בהקצבות הקרן גם לרכישת ציוד הדרוש להם לצורכי מחקר והוראה באוניברסיטה, בעיקר מחשבים וציוד היקפי. יצוין כי נוהלי הטכניון והאוניברסיטה העברית אינם מאפשרים לחברי הסגל להשתמש בכספי הקרן לרכישת ציוד, אולם הם מאפשרים זאת לגמלאי הסגל. את הציוד הנרכש יש לרשום על פי נוהלי האוניברסיטאות במצאי כרכוש האוניברסיטה, אך מותר להוציאו אל מחוץ לאוניברסיטה, בכפוף לקבלת אישורים מתאימים.

להלן ריכוז נתוני האוניברסיטאות על הקצבות הקרן ששימשו את חברי הסגל לרכישת ציוד בשנים האקדמיות התשס"א-התשס"ה (2000-2005) באלפי דולרים³⁸:

38 אוניברסיטת בר-אילן הודיעה למשרד מבקר המדינה כי אין בידיה נתונים על רכישת ציוד בכספי הקרן. בעניין זה ראו להלן עמ' 152; האוניברסיטה העברית לא מסרה למשרד מבקר המדינה נתונים על רכישת ציוד בכספי הקרן בידי גמלאי הסגל.

התשס"ה	התשס"ד	התשס"ג	התשס"ב	התשס"א	האוניברסיטה
443	491	610	467	561	תל-אביב
126	111	148	117	134	חיפה
211	168	112	120	137	בן-גוריון
70	12	9	32	36	מכון ויצמן
19	16	8	12	15	הפתחה
869	798	887	748	883	סה"כ

2. רשות המסים כתבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי עמדתה "בעניין רכישת ציוד לעובדים לשימוש פרטי מחוץ לאוניברסיטה, ידועה, ובאה לידי ביטוי בקובץ ההוראות המקצועיות המאגד את כל החוזרים וההנחיות. לעניין זה אין הבדל בין איש סגל אקדמי לבין כל עובד אחר, ואין צורך בהנחיות מיוחדות. ... מדובר בהטבת שכר ויש לנכות ממנה מס בהתאם (עמדה זו באה לידי ביטוי בשומות שנעשו בשנת 2003 לאוניברסיטת בר-אילן בגין שנות המס 1996-2002). האכיפה [בנושא] מתבצעת במסגרת שומות הניכויים לאוניברסיטאות" (ההדגשה אינה במקור).

האוניברסיטאות בן-גוריון, חיפה ובר-אילן ומכון ויצמן הסבירו למשרד מבקר המדינה כי לדעתם אין מדובר בטובת הנאה שיש לחייבה במס, שכן מהות העבודה האקדמית מחייבת לאפשר לחבר הסגל לעבוד גם בביתו, והמחשבים האישיים הם כלי עבודה חיוני המאפשר לו להיכנס למאגרי מידע אלקטרוניים לקדם עבודתו המדעית והמחקרית ולשיפור קשריו המדעיים. אוניברסיטת בר-אילן ציינה כי הגיעה להסדר תשלומים עם רשות המסים בנוגע לחיוב במס על רכישת מחשב על ידי חברי הסגל לשימוש מחוץ לאוניברסיטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הוצאת ציוד מחוץ לאוניברסיטה פוגעת ביכולתה של האוניברסיטה לוודא שהשימוש בציוד תואם את מטרת הקרן. על רשות המסים והאוניברסיטאות לבחון את נושא השימוש בציוד שנרכש בהקצבות הקרן מחוץ לאוניברסיטאות, לקבוע הנחיות ברורות בעניין זה ולאכוף אותן. בין היתר, על האוניברסיטאות להתנות את רכישת הציוד מהקצבות הקרן ואת הוצאתו אל מחוץ לאוניברסיטה באישור גורם מוסמך שידון בנחיצות הרכישה ובהתאמתה למטרות הקרן. על האוניברסיטאות גם לקבוע בנהלים אמצעי בקרה שיאפשרו מעקב אחר שלמות הציוד ואחר השימוש בו.

3. הביקורת העלתה כי שלא כאוניברסיטאות האחרות, אוניברסיטת בר-אילן אינה ממינת ברישומיה את הוצאות הקרן לסוגיהן: השתלמויות, תשלום דמי חבר לאגודות מקצועיות ורכישת ציוד, ולכן היא לא יכלה למסור למשרד מבקר המדינה נתונים על הוצאותיה לרכישת ציוד בשנים הנדונות. האוניברסיטה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי אין לה צורך ברישום נפרד של הוצאות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה לנקוט ללא דיחוי את הצעדים הדרושים לרישום ההוצאות השונות מהקצבות הקרן על פי ייעודן.

4. הביקורת העלתה כי חמש אוניברסיטאות (חיפה, בר-אילן, מכון ויצמן, בן-גוריון והאוניברסיטה הפתוחה) החלו לאפשר את השימוש בכספי הקרון לרכישת מחשבים וציוד היקפי לאחר שנת 1988 בלא שביקשו את אישור הממונה על השכר, הנדרש לכל שינוי בתנאי השכר של עובדיהן שאינו נהוג אצל כלל עובדי המדינה.

בדצמבר 2007 כתב הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה כי מבדיקתו בנוגע לאפשרות רכישת מחשבים אישיים מהקצבות הקרון "עולה כי על פי כללי השימוש מכספי הקרון - לא ניתן לקנות מחשבים אישיים מכספי קרון קשרי מדע".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהממונה על השכר יבחן בהקדם את הנושא ויפעל יחד עם ות"ת ליישום עמדתו זו על ידי האוניברסיטאות האמורות.

העברת עודפים מקרון השבתון לקרון קשרי מדע בין-לאומיים

חבר סגל זכאי אחת לשבע שנים לשנת שבתון, המוגדרת בנוהלי האוניברסיטאות כתקופה שבה אין חלות עליו חובות הוראה או נוכחות באוניברסיטה, ואשר נועדה לעבודת מחקר או לפעילות מדעית בארץ או בחו"ל. בתקופת השבתון חבר הסגל מקבל מענק במטבע ישראלי השווה למשכורתו, אם הוא עושה את השבתון בארץ, או מענק מוגדל במטבע חוץ, אם הוא שוהה בחו"ל. סכום המענק לשוהה בחו"ל נקבע על פי דרגת חבר הסגל. לסכומים שחבר הסגל זכאי להם מתווספת תוספת ותק, המגיעה עד 77.5%. להלן פירוט סכומי מענק השבתון החודשי בחו"ל (בדולרים) שקבע ור"ה בינואר 2008, בתחולה מ-1.10.07 (לא כולל תוספת ותק):

פרופסור מן המניין	5,849 *
פרופסור חבר	4,722 **
מרצה בכיר	3,714
מרצה	3,040

* דמי השבתון לפרופסור מן המניין הזכאי לתוספת הוותק המרבית בשיעור 77.5% הם 10,382 דולר לחודש.
 ** דמי השבתון לפרופסור חבר הזכאי לתוספת הוותק המרבית בשיעור 77.5% הם 8,382 דולר לחודש.

הזכות לצבירת מענק השבתון מוקנית לחבר סגל המועסק בהיקף של חצי משרה שנתית לפחות, והיא מקנה לחבר סגל במשרה מלאה זכות לקבל שני חודשי שבתון לכל שנת עבודה, כרטיסי טיסה ותנאים נוספים. שלא כהקצבות הקרון, את סכומי מענק השבתון שלא נוצלו אי-אפשר לפדות והם אינם עוברים בירושה.

על פי פקודת מס הכנסה ותקנות מס הכנסה, אוניברסיטה חייבת לנכות מתשלומיה לחבר סגל שנסע לפעילות אקדמית בחו"ל מסים וניכויים נוספים כדין. ההקצבה הפטורה ממס ליום שהייה בשבתון בחו"ל היא כ-100 דולר, דהיינו כ-3,000 דולר לחודש שבתון. לעתים מענק השבתון בניכוי הוצאות בתקופת השבתון עולה אפוא במידה ניכרת על ההקצבה הפטורה ממס; סכומי

מענק השבתון המשולמים לחבר הסגל האקדמי מעבר לסכומים הפטורים ממס חייבים בניכוי מס במקור³⁹. בניכוי אלה מעדיפים חברי סגל שלא לנצל את כל סכום המענק שהם זכאים לו, ולזכותם נותרים אפוא עודפים (להלן - עודפי שבתון).

ברוחות קודמים של מבקר המדינה צוין כי שלוש מהאוניברסיטאות (העברית, תל-אביב ובר-אילן) העבירו עודפי שבתון שצברו חברי סגל אל חשבונם בקרן, לפי בקשתם, וכי מבקר המדינה הסתייג מכך וכתב בעניין זה: "לדעת הביקורת, אף על פי שהמטרות של שבתון והשתלמות הממומנות מהקרן דומות הן, אין להעביר כספים הנובעים מזכויות שבתון, אשר מותנים בקיומו, אינם ניתנים לפדיון ואינם עוברים בירושה, לקרן שכספיה ניתנים לפדיון עם סיום עבודתו של חבר הסגל באוניברסיטה ואף עוברים בירושה. מתברר, שלמעשה המטרה העיקרית של ההסדר האמור, לגבי רוב חברי הסגל המבקשים ליהנות ממנו, היא להקטין את החבות במס החל על תשלום המענק בסכומים גבוהים יותר או להימנע ממנה... ההסדר גם מצביע על כך, ששיעור מענק השבתון המרבי גבוה מהדרוש ויש מקום לשקול הקטנתו".

במרס 2006 פנה משרד מבקר המדינה לאוניברסיטאות בשאלה האם הן מאפשרות העברת עודפי שבתון לקרן, ואם כן - באיזה אופן, ומה הם הסכומים שהועברו בכל אחת מהשנים האקדמיות התשס"א-התשס"ה.

1. מהתשובות שהתקבלו עולה כי האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת תל-אביב אינן מאפשרות עוד לחברי הסגל להעביר עודפי שבתון לקרן⁴⁰, ואילו אוניברסיטת בר-אילן ממשיכה לאפשר זאת, ואליה אף הצטרפה אוניברסיטת חיפה, שלא אפשרה זאת בעבר. יתר על כן, שתי האוניברסיטאות האמורות מאפשרות להעביר את העודפים לקרן בלא שניכרו מהם מס. להלן נתונים על סכום עודפי השבתון שהעבירו שתי האוניברסיטאות לקרן לבקשת חברי סגל בכל אחת מהשנים התשס"א-התשס"ה (באלפי דולרים):

השנה	חיפה	בר-אילן
התשס"א	215	416
התשס"ב	94	454
התשס"ג	116	603
התשס"ד	74	* 491
התשס"ה	84	** 749
סה"כ	583	2,713

* בהתשס"ד העבירו 65 מחברי הסגל האקדמי של אוניברסיטת בר-אילן עודפי שבתון לקרן. הסכומים שהעבירו שבעה מהם עלו על 20,000 דולר, וסכום אחד אף עלה על 40,000 דולר.

** בהתשס"ה העבירו 67 מחברי הסגל האקדמי של בר-אילן עודפי שבתון לקרן. הסכומים שהעבירו 13 מהם עלו על 20,000 דולר, וסכום אחד אף עלה על 52,000 דולר.

39 בעניין הממצאים שהעלתה בעניין זה הביקורת ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 47 (1997), עמ' 99-103.

40 את הממצאים בעניין זה שהעלתה הביקורת לגבי אוניברסיטת תל אביב, ראו להלן עמ' 155-156.

מהנתונים דלעיל עולה כי אוניברסיטאות חיפה ובר-אילן אפשרו בשנים התשס"א- התשס"ה לחברי הסגל שלהן להעביר לקרן עודפי שבתון בסכום כולל של כ-3.3 מיליון דולר, בלי לנכות מהם מס. לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים לשקול אם יש מקום לחייב את האוניברסיטאות לנכות את המס בעת העברת עודפי השבתון לקרן, כדי למנוע פעולה שמטרתה הקטנת חבות המס.

יצוין שאוניברסיטת בר-אילן טענה בתשובתה בפברואר 2007 שבפועל היתרות שהועברו לקרן קטנות מהמפורט בטבלה, משום שעם העברת היתרות לקרן מקוזזים מהן תשלומי מס ההכנסה שבהם חויב חבר הסגל עבור כספי השבתון שקיבל. לדבריה, "מבדיקה שערכנו לגבי השנים תשס"ד ותשס"ה נמצא כי הסכומים נטו שהועברו ... [היו] 349 אלף דולר בשנת תשס"ד ו-324 אלף דולר בתשס"ה. לאחר תיקון הצגת הסכומים כמוסבר לעיל ... בתשס"ד היו 5 מקרים שסכום ההעברה עלה על 20 אלף דולר וסכום אחד עלה על 40 אלף דולר. בתשס"ה היו 5 מקרים שסכום העברה עלה על 20 אלף דולר ולא היה מקרה בו סכום העברה עלה על 50 אלף דולר". האסמכתאות שהמציאה האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה לא ביססו את ההסבר שהובא בתשובתה.

רשות המסים השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי הנושא ייבדק "מחדש וביסודיות בביקורת הניכויים הקרובה שתיערך בשנת 2007... העברת כספי קרן שבתון לקרן אינה יוצרת אירוע מס, רק בעת משיכת הכספים ייווצר אירוע מס, בין אם המשיכה בוצעה מקרן שבתון ובין אם מקרן קשרי מדע. יחד עם זאת, על פי התגובה שנתקבלה מהלשכה המשפטית [של הרשות], יש טעם בטענת המבקר כי העברת כספים מזוהים מקרן שבתון לקרן אחרת, יש לראותה כקבלת הכנסה במזומן החייבת במס. לנוכח ממצאי המבקר, רצוי לבחון את התשתית העובדתית ולהוציא חוות דעת משפטית בהתאם".

מעקב שעשה משרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 העלה כי רשות המסים עדיין לא גיבשה את עמדתה בנושא.

2. אוניברסיטת בר-אילן כתבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי אם לא יאושר לחברי הסגל להעביר את העודפים לקרן ימשכו כולם את כל הסכומים בעת יציאתם לשבתון, והדבר יפגע בתזרים המזומנים שלה. יצוין כי האוניברסיטה לא צירפה לתשובתה מסמכים התומכים בעמדתה זו. כמו כן כתבה כי המס על עודפי השבתון ישולם בעת פדיון כספי הקרן לאחר פרישה לגמלאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, סכומי עודפי השבתון אינם גדולים עד כדי כך שיש במשיכתם כדי לפגוע בתזרים המזומנים של האוניברסיטה. נוסף על כך, עודפי השבתון שהועברו לקרן ואשר ינוצלו למטרות הקרן בלא חריגה מהסכום החודשי הפטור ממס, לא ישולם עליהם כאמור מס. בהעברת הכספים לקרן גם יש משום הגדלה עקיפה של הקצבות האוניברסיטה לקרן.

3. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2006 כתבה אוניברסיטת תל-אביב כי היא אינה מעבירה עודפי שבתון לקרן.

הביקורת העלתה כי האוניברסיטה אמנם אינה מאפשרת העברה של עודפי שבתון לקרן, אולם היא מאפשרת להשתמש בהם למימון נסיעות על פי כללי הקרן. משמעותו המעשית של דבר זה היא - כמו המשמעות של העברת העודפים לקרן בפועל - אפשרות להימנע מתשלום מס על עודפי שבתון והגדלת הסכום שחבר הסגל האקדמי יכול להשתמש בו לפי כללי הקרן. מן הראוי היה שהאוניברסיטה תבהיר את הדברים בתשובתה.

4. אוניברסיטת חיפה, בדומה לאוניברסיטת תל-אביב, מאפשרת להעביר את עודפי השבתון לחשבון מיוחד ולהשתמש בהם לפי כללי הקרן. האוניברסיטה ציינה בתשובתה כי אי-אפשר לפדות או להוריש כספים אלה.



מהביקורת הנוכחית עולה שלמרות הדוחות הקודמים של מבקר המדינה, אוניברסיטאות חיפה ובר-אילן מאפשרות להעביר לקרן עודפי שבתון, ואוניברסיטת תל-אביב מאפשרת להשתמש בהם על פי כללי הקרן. הדברים שאמר משרד מבקר המדינה בעבר נכונים גם היום: העברת עודפי שבתון לקרן לא זו בלבד שהיא מביאה לשימוש בכספים שלא למטרה שלה נועדו - היא גם מאפשרת הימנעות מתשלום מס בגינם וכן פדיון והורשה של כספים שלכתחילה לא הותר לפדותם ולהורישם. על אוניברסיטאות חיפה ובר-אילן להדול לאלתר מנוהג זה, ועל אוניברסיטת תל-אביב לבטל לאלתר את האפשרות להשתמש בעודפי השבתון למימון נסיעות על פי כללי הקרן. על רשות המסים להשלים בהקדם את בדיקתה בנושא, להביא את הנחיותיה בעניין זה לידיעת האוניברסיטאות ולנקוט את כל הצעדים הדרושים ליישומן.

השימוש במענק השבתון ובהקצבות הקרן

כאמור, השבתון ונסיעת השתלמות במימון הקרן נועדו לקידום עבודתו האקדמית והמדעית של חבר סגל אקדמי. מרבית האוניברסיטאות מאפשרות פיצול של שנת השבתון לתקופות של חודשיים או שלושה חודשים (להלן - שבתון קצר). מנגד, שיעור מסוים של ההשתלמויות שחברי הסגל משתתפים בהם במימון הקרן נמשכות 60 יום ויותר.

הביקורת העלתה כי אף ששבתון קצר ונסיעת השתלמות ארוכה יחסית בחו"ל או בארץ במימון הקרן דומים במטרותיהם, נוהלי האישור והדיווח שקבעו האוניברסיטאות לגביהם שונים באופן מהותי: נוהלי האישור של היציאה לשבתון דקדקניים בהרבה, ונדרשים הגשת תכנית פעילות אקדמית ומדעית שמונה חודשים מראש ודיווח על הפעילות בתוך שלושה חודשים מסיום השבתון; לעומת זאת, נוהלי הקרן אינם מחייבים הגשת תכנית מפורטת לתקופת ההשתלמות או המחקר, וכאמור, אינם מחייבים למסור דיווח אקדמי בסופה.

קרן לקשרי מדע בין-לאומיים

להלן ריכוז הנתונים שהמציאו האוניברסיטאות על שיעור השבתונים הקצרים, עד 90 יום, מסך כל השבתונים שניצלו חברי הסגל, ועל שיעור הפעילויות שנעשו במימון הקרן ונמשכו יותר מ-60 יום בשנים התשס"ג-התשס"ה (באחוזים):

	נסיעת השתלמות לזמן ארוך במימון הקרן (יותר מ-60 יום)			שבתונים קצרים (עד 90 יום)		
	התשס"ה	התשס"ד	התשס"ג	התשס"ה	התשס"ד	התשס"ג
מכון ויצמן	9.4	8.9	9.9	10	20	10
חיפה*	5.0	5.0	6.0	14	23	28
תל-אביב	2.4	3.0	3.0	20	15	17
בן-גוריון**	2.5	3.0	2.3	11	9	7
בר-אילן	0.7	0.6	2.0	23	20	12
הטכניון	1.1	1.0	1.6	19	26	19
העברית***	-	-	-	36	43	40

* אוניברסיטת חיפה ציינה כי על פי נהליה, שבתון מאושר לתקופה של סמסטר, שנה או חופשת קיץ.
 ** אוניברסיטת בן-גוריון ציינה כי מרבית ההשתלמויות במימון הקרן הנמשכות יותר מ-120 יום הן השתלמויות בארץ, המתקיימות אחת לשבוע.
 *** האוניברסיטה העברית ציינה כי 99% מנסיעות ההשתלמות שממומנות על ידי הקרן קצרות מ-60 יום.

מהטבלה עולה כי שבתונים קצרים מ-90 יום נפוצים למדי - בחמש אוניברסיטאות היה שיעורם בשנת התשס"ד כ-20% ויותר מהשבתונים - ושיעור ההשתלמויות הארוכות על חשבון הקרן הוא קטן יחסית.

אוניברסיטת בן-גוריון הסבירה למשרד מבקר המדינה כי "ועדת החופשות מקפידה לא לאשר השתלמויות ארוכות מעל ל-60 יום אלא כשבתון וברוב המקרים מדובר בהשתלמות בארץ". אוניברסיטת בר-אילן הודיעה כי נסיעות ארוכות על חשבון הקרן הן חריגות, וכי חבר סגל המבקש מימון לנסיעה כזאת צריך להגיש בקשה מנומקת, והסמכות לאשרה היא של הרקטור. האוניברסיטה ציינה כי "השבתון הינה השתלמות ארוכת טווח שיש לה מטרה מוצהרת והצפי מחבר הסגל ששהה בשבתון הוא רענון קורסים, יצירת קורסים חדשים, הבאת פרויקטים חדשים ועוד. הנ"ל הם פרמטרים מדידים אותם ניתן להעריך. אין כך הדבר בנסיעות לימים ספורים שרק האפקט המצטבר שלהם יכול לתת פרמטר מדיד".

כללי האוניברסיטאות לאישור נסיעות השתלמות במימון הקרן אינם מבחינים בין נסיעות השתלמות לזמן קצר ובין נסיעות השתלמות לזמן ארוך שדומות לשבתון. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמטרות הקרן וקרן השבתון דומות במהותן (פעילות מדעית ואקדמית), ולכתחילה קרן השבתון היא המיועדת למימון נסיעות ממושכות למטרות מחקר או השתלמות, על האוניברסיטאות להימנע מאישור נסיעות השתלמות לזמן ארוך במימון הקרן, ולממן השתלמויות כאלה מקרן השבתון, שניצולה מוסדר, כאמור, בכללים קפדניים יותר ויתרותיה אינן ניתנות לפדיון ולהורשה.



אף שעברו כ-50 שנה מאז הונהג הסדר הקרן ולמרות דוחות קודמים של מבקר המדינה בנושא, לא בחנו הגופים הקשורים בתקצובו ובתפעולו של ההסדר (האוניברסיטאות, ור"ה, ות"ת, אג"ת ויחידת הממונה על השכר) את הצורך לעשות בו שינויים כדי להבטיח שהקצבות הקרן ישמשו ליעדיה המקוריים. האוניברסיטאות גם לא בחנו את נתוני הניצול של הקרן ואת השפעת הקצבותיה על היקף המחקר ועל איכותו.

בפרק הזמן שבו מופעל הסדר הקרן התרחקו השימושים הנעשים בכספי הקרן מיעדיה המקוריים; ניתנה אפשרות לפדיון הכספים בעת הפרישה ולהורשתם והבקרה של חלק מהאוניברסיטאות על הנסיעות שהן מממנות מועטה. גם כאשר מדובר בנסיעות שמשכן זה לזה של נסיעות שבתון, אישורי הנסיעה ניתנים בלא הנמקה על ידי גורמים פנימיים באוניברסיטאות, בהליך מקל בהשוואה להליך האישור של נסיעות לשבתון שמטרתן דומה. מרבית האוניברסיטאות אינן דורשות מחברי הסגל למסור להן דיווח אקדמי על נסיעתם במימון הקרן עם שובם ארצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות של מימוש מטרות הקרן, נוכח הסכומים הניכרים המוקצים לה, מרביתם מתקציב המדינה, ונוכח מצבן הכספי של מרבית האוניברסיטאות - על הגופים המעורבים בנושא לבחון בהקדם וביסודיות את יעילות ההסדרים הנהוגים לגבי הקרן ואת האפקטיביות שלהם. לשם כך עליהם לאסוף נתונים בדבר השגת מטרות הקרן, לרבות מחקרים שקודמו או בוצעו בזכות הפעולות שמומנו בכספיה, ואת ההתפתחויות הטכנולוגיות שחלו מאז הונהג ההסדר, ולהסיק מסקנות בדבר תרומת הקרן לפעילות האקדמית והמחקרית של האוניברסיטאות ובדבר השינויים שיש לעשות בהסדר כדי שהתועלת המופקת ממנו תהיה מרבית.

על יחידת הממונה לבחון בהקדם את כל ההסדרים בעניין הקרן שהונהגו לאחר 1988 ולנקוט את הצעדים המתחייבים מממצאי בדיקתה. נוכח הליקויים שהועלו בביקורת זו לגבי הפעלת ההסדר באוניברסיטאות, על היחידה ורשות המסים לתת את דעתן לצורך בבדיקת מתכונת הפעלת ההסדר לגבי עובדים בדירוג המחקר בשירות המדינה, שגם לגביהם קיים הסדר כזה⁴¹.

קרן גמלאים

ברוחות קודמים ציין משרד מבקר המדינה כי "ב-1972 חתמה האוניברסיטה [העברית] עם הסגל האקדמי על הסכם שלפיו היא תמשיך להקציב לקרן... בגין [חבר סגל] שפרש לגמלאות, סכומים

41 בעניין ממצאים לגבי נסיעות עובדי התעשייה הצבאית לישראל בע"מ לחו"ל מכספי קרן השתלמות לעובדים בדירוג מחקר, ראו מבקר המדינה, דוחות ביקורת על איגודים הקשורים למערכת הביטחון (1998), עמ' 107-117, וממצאי מעקב בנושא ראו בדוח 53 א (2002), עמ' 275-286.

בשיעור של 75% מהסכום הנהוג לגבי [חבר סגל] בדרגתו שעודנו מועסק... הסדר כזה אינו קיים ביתר המוסדות להשכלה גבוהה בישראל ומן הנכון לעיין בו מחדש". במהלך השנים אף הגדילה האוניברסיטה את סכום ההקצבה עבור כל גמלאי של הסגל (להלן - גמלאי) הממשיך בעבודתו המדעית לסכום השווה להקצבה עבור חבר סגל פעיל. משרד מבקר המדינה העיר בדוחותיו כי אין להנהיג הסדר זה באוניברסיטאות אחרות, כיוון שמדובר בהסדר חריג. לאוניברסיטת תל-אביב, שבה הונהגה קרן גמלאים ב-1986, בתחולה מאוקטובר 1983, העיר מבקר המדינה גם כי "הסדר זה... אינו מתחשב במצב הכספי הקשה של האוניברסיטה".

הביקורת הנוכחית העלתה כי רוב האוניברסיטאות מאפשרות לגמלאים לממן בכספי הקרן נסיעות לחו"ל לפעילות אקדמית, ומקציבות עבורם כספים נוסף על היתרות שנצברו לזכותם כשהיו חברי סגל פעילים⁴². חלק מהגמלאים ממשיכים לעסוק בהוראה או במחקר בשכר חלקי או בהתנדבות. האוניברסיטאות מקציבות לקרן כספים עבור כל הגמלאים, גם אם אינם פעילים במחקר ובהוראה. על פי תקנוני האוניברסיטאות האמורות, ההקצבות עבור הגמלאים ינוצלו לפעילות אקדמית בלבד, ואי-אפשר לפדותן או להורישן.

אוניברסיטת תל-אביב כתבה למשרד מבקר המדינה כי "הניסיון מלמד כי חלק ניכר מגמלאי הסגל האקדמי הבכיר ממשיכים בפעילות מחקר אינטנסיבית ובעלת הישגים - במשך שנים רבות לאחר פרישתו". אוניברסיטת חיפה כתבה בפברואר 2007 כי היא "רואה את גמלאיה כחלק אינטגרלי מהקהילה ומאפשרת להם להמשיך לחקור וחלקם אף מלמדים כעמיתי הוראה; קרן הגמלאים באה לאפשר גם השתתפות בפעילות אקדמית בינלאומית. השתתפות זו תורמת לאוניברסיטה, מעלה את יוקרתה ומחזקת את קשריה הבין-לאומיים"; האוניברסיטה הדגישה כי היא מקפידה ש"רק לאחר ניצול מלא של כספי הקרן יועמדו לרשות גמלאי הסגל האקדמי הקצבות האמריטוס"⁴³. האוניברסיטה העברית כתבה למשרד מבקר המדינה ש"הקרן לגמלאים מעוגנת בהסכם קיבוצי משנת 1972". אוניברסיטת בר-אילן כתבה כי "מדובר בהסכם עבודה חתום ע"י הנהלת האוניברסיטה דאז וארגון הסגל האקדמי, על כל המשתמע מכך". אוניברסיטת בן-גוריון כתבה כי על פי נהליה רק גמלאים הפעילים במחקר זכאים לנצל את כספי הקרן.

להלן בטבלה ריכוז נתוני האוניברסיטאות על יתרות הצבירה והניצול של קרן גמלאים בשנים האקדמיות התשס"ג-התשס"ה (2002-2005), באלפי דולרים:

42 כאמור, מכון ויצמן והאוניברסיטה הפתוחה אינם מקציבים לקרן כספים עבור הגמלאים, אך גמלאי מכון ויצמן זכאים להשתמש בהקצבות שנותרו לזכותם מתקופת עבודתם למשך שנתיים ממועד סיום עבודתם. באוניברסיטת חיפה ובטכניון ההקצבה לגמלאים היא בהתאם לשיעור הפנסיה שלהם, דהיינו עד 70% מההקצבה לחברי הסגל הפעילים. באוניברסיטה העברית גמלאי הסגל מקבלים, מאז 1985, הקצבה ששיעורה 100% מההקצבה לחבר סגל פעיל. באוניברסיטת בר-אילן גמלאי שצבר זכויות לפנסיה בשיעור 70% זכאי, מאז 1991, להקצבה בשיעור 100%.

43 פרופסור אמריטוס - פרופסור בעל קביעות באוניברסיטה שפרש לגמלאות.

קרון גמלאים - יתרות צבירה, הקצבה וניצול שנותי (באלפי דולרים)

היתרה הצבורה	המשפ"ח		המשפ"ד		המשפ"ג		היתרה הצבורה	היתרה הצבורה	היתרה הצבורה	האונברסיטה*
	היתרה הצבורה	הקצבה	היתרה הצבורה	הקצבה	היתרה הצבורה	הקצבה				
30.9.05-כ	30.9.04-כ	30.9.03-כ	30.9.02-כ							
821	964	1,157	628	953	1,131	450	787	873	364	תל-אביב
4,204	287	940	3,551	249	894	2,906	239	787	2,358	בר-אילן
457	257	349	365	228	355	238	233	294	177	חלפה
1,845	511	825	1,531	413	624	1,320	326	447	1,199	בן-גוריון
725	66	-	719	116	-	495	68	-	406	מכון ויצמן**
8,215	3,261	4,367	7,109	3,233	3,929	6,413	2,640	3,549	5,504	העברית
1,122	704	842	984	660	780	864	482	722	624	הטכניון
17,389	6,050	8,480	14,887	5,852	7,713	12,686	4,775	6,672	10,632	סה"כ

* כאמור, באוניברסיטה הפתוחה הגמלאים אינם זכאים לניצול הקצבות הקרן.
 ** כאמור, במכון ויצמן הגמלאים אינם זכאים להקצבות לקרן, אך הם זכאים לניצול במשך שנתיים לאחר פרישתם הקצבות שנוצרו בתקופת עבודתם.

מהטבלה עולה כי מספטמבר 2002 עד ספטמבר 2005 עלו היתרות שהצטברו לזכות הגמלאים בכ-64% והגיעו לכ-17.4 מיליון דולר, ושיעור הכספים שניצלו הגמלאים בתקופה האמורה עלה בכ-27%. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אילוצי התקציב ומצבן הכספי של מרבית האוניברסיטאות ולנוכח מטרות הקרן, מן הראוי שכל אחת מהן תקבע בהקדם אמות מידה לזכאות להקצבות מקרן גמלאים, ותיתן הקצבות אלה רק לגמלאים שווידאה כי הם ממשיכים במחקר בפועל.

להלן עיקרי הממצאים שהועלו בביקורת הנוכחית בעניין קרן גמלאים:

הנהגת ההסדר בלי אישור הממונה על השכר

הביקורת העלתה כי אוניברסיטת בר-אילן ואוניברסיטת בן-גוריון חתמו על ההסכמים עם ארגוני הסגל האקדמי שלהן בעניין קרן גמלאים לאחר שנת 1988 בלא שביקשו את אישור הממונה על השכר לחתימה. אוניברסיטת בר-אילן חתמה על ההסכם במאי 1992 (תוקפו מאוקטובר 1991), ואוניברסיטת בן-גוריון - בדצמבר 1991 (תוקפו מאוקטובר 1990).

לדעת משרד מבקר המדינה, על אוניברסיטאות אלה להעביר את ההסכם ללא דיחוי לאישור הממונה על השכר, כמתחייב מחוק יסודות התקציב. על הממונה לבחון בהקדם את הנושא ולנקוט כלפי האוניברסיטאות את הצעדים המתחייבים מממצאי בחינתו.

דיווח אקדמי על הנסיעות הממומנות בכספי הקרן

הביקורת העלתה כי כמו חברי הסגל הפעילים, גם הגמלאים של רוב האוניברסיטאות אינם נדרשים למסור דיווח אקדמי על הנסיעות הממומנות בכספי הקרן. באוניברסיטת בר-אילן יש נוהל המחייב הגשת דיווח אקדמי לראש המחלקה ולרקטור, אך הוא אינו נאכף.

כפי שצוין קודם לגבי חברי הסגל הפעילים, לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטאות לחייב בנוהליהן גם את הגמלאים היוצאים להשתלמות על חשבון הקרן להגיש דוח מפורט על נסיעתם. הדבר חשוב הן כדי לוודא שהכספים שימשו למטרה שלה יועדו, והן כדי לאסוף מידע שיאפשר לאוניברסיטאות להעריך את התועלת של החלת ההסדר על הגמלאים.

אוניברסיטת בר-אילן

בדיקה שנעשתה באוניברסיטת בר-אילן בנושא העלתה את הממצאים האלה:

1. ההסכם של האוניברסיטה עם ארגון הסגל האקדמי קובע כי מטרת קרן גמלאים היא עידוד המחקר האוניברסיטאי וסיוע במילוי צורכי המחקר של האוניברסיטה.

הביקורת העלתה כי האוניברסיטה אינה מקיימת בקרה שוטפת אחר ביצוע המחקר של הגמלאים; אין לה מידע על רמת המחקר שהם מבצעים, היקפו, מידת חשיבותו ותרומתו למדע וכן על תרומתו למוניטין של האוניברסיטה. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שהאוניברסיטה תוכל לגבש עמדה לגבי אופן המשך הפעלתו של ההסדר, עליה לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים לקבלת המידע האמור, לרבות הדרישה מגמלאי הסגל להגיש דיווח על פעילות המחקר במימון הקרן, ולקיים בקרה אקדמית על דיווח זה.

2. נוהל אוניברסיטת בר-אילן קובע כי "לאחר הנסיעה ולא יאוחר מחודש מיום שובו יגיש הגמלאי... דוח ענייני בכתב לראש המחלקה על נסיעתו. העתק הדוח יועבר גם לרקטור".

הועלה כי הנוהל אינו קובע את הפרטים שעל הגמלאי לכלול בדיווח הענייני בעניין הפעילות האקדמית ואת הצורך להשוות אותם לפרטים שצוינו בטופס הבקשה לאישור הנסיעה בדבר הפעילות המתוכננת והתוצרים המחקריים שהיו צפויים ממנה.

3. בדוח של מבקר האוניברסיטה ממאי 2003 צוין כי הדוח על הנסיעה שמגישים הגמלאים מועבר רק לראש מדור תשלומים של הסגל האקדמי, ולא נעשה בו שימוש למטרה שלה יועד. מבקר האוניברסיטה העיר כי מן הראוי לנקוט אמצעים כדי לוודא שהתשלומים לגמלאים אכן סייעו במילוי צורכי המחקר של האוניברסיטה, ולבחון בקפדנות יתרה את הבקשות לניצול כספי הקרן. כמו כן המליץ להתנות את תשלום הכספים עבור הנסיעה בהגשת דוח הפעילות המדעית לרקטור.

בדצמבר 2003, בעקבות הדוח האמור של מבקר אוניברסיטת בר-אילן, פנה הרקטור לגמלאים, כדי לרענן כמה הנחיות הנוגעות לניצול כספי קרן גמלאים. במכתבו ציין כי טופס הבקשה לנסיעה בחו"ל צריך לכלול "הצדקה מחקרית ברורה ומפורטת, הכוללת פרוט הפעילות המתוכננת והתוצרים המחקריים הצפויים ממנה. עם שובו של הגמלאי מנסיעה עליו למלא טופס דו"ח על השתלמות בחו"ל, על כל פרטיו, להחתים את ראש המחלקה ולהעבירו לרקטור. הדו"ח יכול את פרוט כל הפעילויות האקדמיות שבוצעו בפועל ואת תרומתם הצפויה לפעילות המחקרית של ממלא הדו"ח... מעתה, בקשות להשתלמות בחו"ל יאושרו רק לחברי סגל שהגישו דו"חות כנ"ל בגין נסיעות קודמות" (ההדגשה במקור).

במכתב נוסף ששלח הרקטור לגמלאים באותו מועד ביקש מהם להגיש לו דוח על פעילותם המחקרית בשנים התש"ס-התשס"ג, הכולל רשימה של כל המאמרים והספרים שפרסמו באותן שנים, ואף לציין אם המאמרים והספרים פורסמו תוך אזכור שמה של בר-אילן כגוף המפרסם. באותו חודש כתב הרקטור למבקר האוניברסיטה כי בכוונתו "להגביל נסיעות לחו"ל של גמלאים לצרכי מחקר לתקופות קצרות ככל האפשר, להוציא בקשות חריגות שיבחנו לגופו של עניין"; במכתבו ציין כי "מימוש כוונה זו דורש בדיקה עם היועץ המשפטי".

הביקורת העלתה כי למרות דוח מבקר האוניברסיטה ופניות הרקטור, לא שונה הנוהל מאפריל 2001 בעניין קרן גמלאים; האוניברסיטה דרשה מהגמלאים בדצמבר 2003, באופן חד-פעמי, להמציא לה דוח על תפוקות המחקר שלהם, ולא חזרה על דרישתה זו בשנים שלאחר מכן. הדוח האקדמי של הגמלאים אינו מוגש לרקטור כמתחייב על פי הנוהל, ודיווח מצומצם בעניין זה נמסר לגזברות האוניברסיטה בלבד.

רקטור האוניברסיטה שכיהן בשנת 2003 כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי קיבל במענה למכתבו 55 דוחות מגמלאים, וכי הדוחות הצביעו על תפוקה משמעותית מבחינה מדעית. כמו כן ציין כי חשיבות פעולתו הייתה בעצם העברת המסר לגמלאים כי האוניברסיטה עוקבת אחר תפוקותיהם המדעיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, להגשת הדוח האקדמי לראש המחלקה ולרקטור חשיבות רבה, מאחר שהם המאשרים את בקשות הנסיעה, ולכן הם הגורמים היכולים לקיים מעקב ובקרה נאותים כדי לוודא שהפעילות מתאימה לאישור שניתן. קבלת דיווח חד-פעמי על תפוקות המחקר של הגמלאים בפרק זמן מסוים אין בה די לצורכי מעקב ופיקוח. על האוניברסיטה לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי לוודא באופן שוטף שההקצבות לגמלאים אכן מסייעות במילוי צורכי המחקר שלה ומקדמים את השגת מטרות הקרן.

אוניברסיטת תל-אביב

האוניברסיטה ציינה בנוהל שקבעה בשנת 1989 כי מטרת ההקצבה היא לאפשר לגמלאים הפעילים במחקר להמשיך בפעילות מחקרית.

הביקורת העלתה כי בנוהל האמור לא נקבעו הנחיות הנוגעות לאישור הנסיעות ולבקרה עליהן. למשל לא נקבע בו מי מוסמך לאשר את הנסיעות, והאם הגמלאים נדרשים לציין את המטרות האקדמיות בבקשה לאישור הנסיעה ולדווח על מידת השגתן אחרי הנסיעה. הנוהל מפרט את מגוון השימושים שהגמלאים יכולים לעשות בהקצבות הקרן, אולם אינו מפרט דרישות שעליהם למלא, כמו דיווח על פעילותם המחקרית, ולכן אין לאוניברסיטה כלי למעקב ובקרה אחר הפעילות המחקרית של גמלאיה הממומנות מהקצבות הקרן ועל התרומה שהאוניברסיטה והמחקר בכלל מפיקים ממנה.

האוניברסיטה כתבה למשרד מבקר המדינה במרס 2007 כי משרד הרקטור הוא המאשר את הנסיעות, וכי הוא מקפיד על בחינה מדוקדקת של מידת פעילותם המחקרית של הגמלאים קודם אישור נסיעתם על חשבון הקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה לעגן את הדבר בנוהל ולפרט בו גם מי מוסמך לאשר את הנסיעות ומה הן הדרישות שעל הגמלאים למלא.

שימוש בכספי הקרן למטרות רפואיות

במידעון מ-1998 שהפיצה האוניברסיטה העברית לחברי הסגל הבכיר שלה נקבע כי "גמלאי שנשארו לזכותו כספים בקרן... יכול לפנות לנשיא האוניברסיטה בבקשה למשוך אותם לצורך כיסוי הוצאות רפואיות והוצאות סיעוד גבוהות".

לדעת משרד מבקר המדינה, השימוש בכספי הקרן למטרות רפואיות אינו עולה בקנה אחד עם מטרותיה, ועל האוניברסיטה לבטל לאלתר את האפשרות לשימוש זה בכספים. על הממונה על השכר לבחון בהקדם את הנושא ולנקוט כלפי האוניברסיטה את כל הצעדים המתחייבים מממצאי בחינתו.

ההקצבות לקרן עבור יו"ר ות"ת

יו"ר ות"ת מתמנה מקרב חברי הסגל האקדמי של אחת מהאוניברסיטאות, ובתקופת כהונתו הוא מועסק על ידי ות"ת על פי הסכם השאלה בינה לבין האוניברסיטה שבה הועסק. ועדת השירות של מל"ג קבעה בינואר 2004 ששכר יו"ר ות"ת יהיה כשכר נשיא אוניברסיטה בתוספת 12.5%. לשכר זה יתווספו התוספות הנלוות המקובלות לשכר נשיא אוניברסיטה ובכלל זה הזכות להקצבות לקרן לקשרי מדע ושבתון.

יו"ר ות"ת הנוכחי, פרופ' שלמה גרוסמן, נמנה עם חברי הסגל האקדמי של אוניברסיטת בר-אילן כשמונה לתפקיד. מאוקטובר 2002 ועד דצמבר 2003 הוא הועסק כיו"ר ות"ת על פי הסכם השאלה בין האוניברסיטה לבין מל"ג ות"ת; בדצמבר 2003 פרש לגמלאות מהאוניברסיטה, ומאז הוא מועסק בתפקיד על ידי ות"ת כעובד בשכר.

בהסכם השאלה של פרופ' גרוסמן נקבע כי בתקופת ההשאלה תחזיר ות"ת לאוניברסיטה, בכל שלושה חודשים, את מלוא עלות העסקתו. בהסכם העבודה האישי שחתמה עמו ות"ת בדצמבר 2003, עם סיום תקופת השאלתו, נקבע שתנאי שכרו והעסקתו כיו"ר ות"ת לא יפחתו מהתנאים שהוא היה זכאי להם בתקופת ההשאלה, וכי יתאפשר לו לנצל את זכויות השבתון והקרן המגיעות לו מתוקף הסכם העבודה עמו.

בתקופת ההשאלה הקציבה ות"ת לקרן הקצבות עבור היו"ר בקרן. הועלה כי בשנים 2004-2006, שבהן היה גמלאי של האוניברסיטה והועסק במישרין על ידי ות"ת, המשיכה ות"ת להקציב לקרן סכומים לזכותו - בתקופה זו נצברו לזכותו הקצבות בסך כ-23,000 דולר - והוא ניצל כ-20,000 דולר לנסיעות.

יו"ר ות"ת מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006 כי בסופי שבוע הוא מדרוך אסיסטנטים ודוקטורנטים של אוניברסיטת בר-אילן, וכי יש לו מעבדת מחקר באוניברסיטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלפי נוהלי אוניברסיטת בר-אילן יו"ר ות"ת זכאי לקבל מהקרן, כגמלאי של סגל האוניברסיטה, הקצבה בשיעור של 100%, אין מקום שתשלומים אלה ימומנו מתקציב ות"ת, בייחוד נוכח פעילותו האמורה באוניברסיטה. על ות"ת להפסיק להעביר לקרן הקצבות עבור יו"ר ות"ת, ועליה לדרוש מהאוניברסיטה להחזיר לה את כל ההקצבות ששילמה עבורו מדצמבר 2003 ואילך. כמו כן על ות"ת לקבוע בנהליה כי היא לא תישא בעתיד בהקצבות לקרן עבור עובדים הזכאים להקצבות על פי זכויות קודמות.

בפברואר 2007 הודיעה ות"ת למשרד מבקר המדינה כי היא תפסיק להעביר הקצבות לקרן עבור היו"ר ותפנה לאוניברסיטת בר-אילן כדי שתקצה את הסכומים עבורו. כמו כן הודיעה כי תקבע בנהליה שהיא לא תישא עוד בהקצבות הקרן עבור עובדים הזכאים להן על פי זכויות קודמות. משרד מבקר המדינה העיר לוות"ת כי עליה לפעול לקבלת החזר ההקצבות האמורות מהאוניברסיטה.

בנובמבר 2007 כתבה ות"ת למשרד מבקר המדינה כי פנתה "לאוניברסיטת בר-אילן בבקשה לשלם לפרופ' שלמה גרוסמן, יו"ר הות"ת, את התשלומים עבור הקרן לקשרי מדע. טרם נענינו על ידי [האוניברסיטה] אשר הנהלתה מסרה כי היא בוחנת הנושא".



יש לראות בחומרה את העובדה ש-6 אוניברסיטאות החילו את הסדר הקרן על הגמלאים על אף העמדה החד-משמעית בעניין זה שהביע משרד מבקר המדינה בדוחות שפרסם במהלך השנים. בחומרה יתרה יש לראות את התנהגותן של האוניברסיטאות בר-אילן ובן-גוריון, שהנהיגו את ההסדר לאחר שנת 1988 בלא שביקשו את אישורו של הממונה על השכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטאות לקבוע בנהליהן כללים מפורטים בעניין תהליכי האישור של נסיעות גמלאים במימון הקרן וכן חובת דיווח על הפעילות האקדמית והתפוקות המדעיות של הגמלאים המשתמשים בכספי הקרן, כדי שניתן יהיה לוודא שהכספים משמשים למטרות הקרן. כמו כן יש מקום לקבוע אמות מידה לזכויות להקצבות קרן גמלאים, שיביאו לידי ביטוי הן את האינטרס של חיסכון והן את האינטרס של קידום המחקר וההוראה.

על פי עמדת רשות המסים, השתלמויות של גמלאים במימון הקרן פטורות ממס רק אם הגמלאי ממשיך בעבודתו המדעית כגון מחקר או פרסום מאמרים מקצועיים. לדעת משרד מבקר המדינה, עמדת רשות המסים בנושא מחזקת את הצורך בפיקוח ובקרה של האוניברסיטאות על תפוקות המחקר של גמלאים.

התקשרויות עם סוכנויות נסיעות וחברות תעופה

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעים כי התקשרות לביצוע עסקות בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, של משרדי הממשלה, תאגידים ממשלתיים וגופים אחרים שנמנו בחוק, חייבת להיעשות בדרך של מכרז. בדוח מבקר המדינה משנת 2002⁴⁴ נאמר: "המוסדות להשכלה גבוהה... ממלאים תפקיד ציבורי חשוב וחלק ניכר מתקציביהם מקורו בתקציב המדינה. גופים כגון אלה כונו בפסיקה 'גופים דו-מהותיים' שחלים עליהם הן כללי המשפט הפרטי והן נורמות המשפט הציבורי, לרבות דיני המכרזים. קיום הליך תקין של מכרזים והתקשרויות לביצוע עבודות או לרכישת שירותים (להלן - התקשרויות) נובע מהצורך לשלב בין האינטרס העסקי לבין האינטרס הציבורי, דהיינו להפיק תועלת כלכלית אגב שמירה על כללי מינהל תקין... החוק והתקנות אמנם לא הוחלו על המוסדות"⁴⁵. אולם מאחר שהתקשרויותיהם העסקיות ממומנות מכספי ציבור, והיות שהתפקיד שלהם נושא אופי ציבורי, מוטלת עליהם חובת אמון כלפי הציבור. מן הראוי אפוא, שהמוסדות יפעלו כך שהתקשרויותיהם יהיו יעילות ככל האפשר ולא יפגעו בעקרונות העומדים ביסוד דיני המכרזים". שניים מעקרונות אלה הם השוויון והתחרות ההוגנת.

משרד מבקר המדינה בדק את ההתקשרויות של כמה אוניברסיטאות עם סוכנויות נסיעות וחברות תעופה לקבלת שירותים הנוגעים לנסיעות חברי הסגל במימון הקרן ונסיעות אחרות לחו"ל, וכן קבלת הנחות ותנאי אשראי מספקים אלה. להלן עיקרי הממצאים:

האוניברסיטה העברית

1. לאוניברסיטה היה הסכם עם שתי סוכנויות נסיעות שנבחרו במכרז שהתקיים עוד בשנת 2000. בשנת 2007, לאחר הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, קיימה האוניברסיטה מכרז נוסף לשירותי נסיעות, אולם הוא לא כלל נסיעות בכספי הקרן אלא רק נסיעות מינהלתיות ונסיעות על חשבון קרן השבתון. נוסף על כך לאוניברסיטה הסכמים עם שתי חברות תעופה בתנאים האלה: מחברה א' היא מקבלת החזר כספי בשיעור 3% מהתשלום עבור הטיסות שנעשו באמצעותה, ואילו מחברה ב' היא מקבלת שוברי טיסה בשווי 4% מהתשלום עבור הטיסות.

2. על פי הוראות הנהלת האוניברסיטה מיולי 2001, התקשרויות עם סוכנויות נסיעות הן בתחום סמכותה של הנהלה. בהוראות לא נאמר דבר בעניין התקשרויות עם חברות תעופה, ונקבע בהן כי לגבי נושאים שאינם מוזכרים בהן, יש לפנות למזכיר ועדת המכרזים לקבלת ייעוץ.

44 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, דוח 1/שנת 2002 (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2002 או הדוח משנת 2002), עמ' 731-734.

45 על הצעדים להחלת החוק על מוסדות אלה ראו להלן בפרק "החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה", עמ' 195.

לדעת משרד מבקר המדינה, קודם להתקשרות של האוניברסיטה עם חברת תעופה עליה לקיים הליך תחרותי לקבלת הצעות מכמה חברות תעופה, כדי לתת הזדמנות שווה למועמדים ולאפשר בחירה בהצעה הטובה ביותר.

(א) חשב האוניברסיטה הסביר באוקטובר 2006 למשרד מבקר המדינה כי ההתקשרות עם חברה א' נעשתה לפני שנים ביזמת שני הצדדים, וההתקשרות עם חברה ב' נעשתה ביזמת האוניברסיטה. לדבריו, האוניברסיטה פנתה בעבר גם לשלוש חברות תעופה אחרות, אולם הן סירבו להגיע להסכם הטבות עמה. לטענתו לא היה טעם לפנות לחברות תעופה נוספות, מאחר שהיקף העסקים של האוניברסיטה עם חברות א' וב' ממילא אינו גדול.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שעבר זמן רב ממועד ההתקשרות עם חברות תעופה, על האוניברסיטה לחדש את פנייתה לחברות התעופה לקבלת הצעותיהן ולנקוט הליך בחירה תחרותי ושוויוני.

(ב) הועלה כי האוניברסיטה לא חתמה על הסכם בכתב עם חברות התעופה א' וב'. לדעת משרד מבקר המדינה על האוניברסיטה להקפיד ולעגן בהסכם הסדרים והתקשרויות, על מנת להבהיר את זכויותיהם וחובותיהם של הצדדים ולמנוע חילוקי דעות ביניהם.

(ג) כאמור, המכרז שקיימה האוניברסיטה בשנת 2007 לא חל על נסיעות בכספי הקרן. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהאוניברסיטה תשקול אילו צעדים עליה לנקוט כדי שגם הנסיעות במימון הקרן יבוצעו באמצעות סוכנויות נסיעות וחברות תעופה שייבחרו בתהליך תחרותי, למען החיסכון של כספי ציבור.

אוניברסיטת בן-גוריון

1. האוניברסיטה התקשרה עם כמה סוכנויות נסיעות שנבחרו במכרז סגור⁴⁶ בנובמבר 1995; ההתקשרות נעשתה לצורך ביצוע נסיעות לחו"ל של חברי הסגל האקדמי והמינהלי, שאינן נסיעות במימון הקרן. בשנים 2001 ו-2004 האריכה האוניברסיטה את ההתקשרות והתקשרה עם סוכנויות נוספות, בהליך של פנייה לקבלת הצעות מכמה סוכנויות. כיום קשורה האוניברסיטה בהסכמי התקשרות אחידים עם 11 סוכנויות נסיעות. יצוין כי נוהל האוניברסיטה בעניין מכרזים, רכש טובין ושירותים מדצמבר 2005⁴⁷ קובע כי "בכל מקרה לא תוארך התקשרות... לתקופה מצטברת העולה על 5 שנים אלא בהליכי מכרז".

מאחר שהמכרז בעניין בחירת סוכנויות הנסיעות נעשה כבר לפני 12 שנה, על האוניברסיטה לפעול כנדרש בנהליה ולקיים מכרז חדש לשירותי נסיעות.

46 מכרז שבו הפנייה לקבלת הצעות נעשית למספר מוגבל וידוע מראש של מציעים.
47 לפני כן לא היה לאוניברסיטה נוהל בנושא רכש שירותים וטובין.

האוניברסיטה הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי אין היא מגבילה את מספר הסוכנויות שהיא קשורה עמן, והיא מאפשרת לכל סוכנות המוכנה לקבל את תנאי ההתקשרות שלה להצטרף להסדר.

לדעת משרד מבקר המדינה על האוניברסיטה היה לפרסם את הדבר כדי שכל סוכנות המעוניינת להציע לה שירותי נסיעה תוכל לעשות זאת. מכל מקום, בקיום מרכז יש גם מתן הזדמנות שווה ואפשרות לבחור את ההצעה הטובה ביותר לאוניברסיטה, ודבר זה לא מוצה בתהליך שביצעה האוניברסיטה.

2. האוניברסיטה התקשרה בהסכם לשנים 2001-2005 עם חברת תעופה א', והיא רוכשת ממנה במישרין כרטיסי טיסה. מנהל אגף הכספים של האוניברסיטה הסביר למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 2006, כי ההתקשרות נעשתה בעקבות פניית חברה א' לאוניברסיטה, ועניינה היה תנאי אשראי נוחים יותר. האוניברסיטה לא קיבלה הטבות אחרות מחברה א'.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על האוניברסיטה לפנות לכמה חברות תעופה המתאימות למתן השירותים ולבקש שיגישו לה הצעות, כדי לאפשר בחירה של ההצעה הטובה ביותר.

3. כאמור המכרז שקיימה האוניברסיטה בשנת 1995 לא חל על נסיעות במימון הקרן. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהאוניברסיטה תשקול אילו צעדים עליה לנקוט כדי שגם הנסיעות במימון הקרן יבוצעו באמצעות סוכנויות נסיעות וחברות תעופה שייבחרו בתהליך תחרותי, למען ההיסכון של כספי ציבור.

אוניברסיטת תל-אביב

1. נוהלי ההתקשרות של האוניברסיטה לעבודות ולרכישת טובין מעוגנים בקובץ בנושא "מכרזים, הזמנה וקבלת הצעות לביצוע עבודות והזמנת והספקת טובין".

בדוח משנת 2004 קבע מבקר המדינה כי "הוראות האוניברסיטה באשר להתקשרויות עניינן רק עבודות שמזמין אגף ההנדסה של האוניברסיטה... מן הראוי, שהאוניברסיטה תעדכן את הוראותיה ותכלול בהן הוראות להתקשרות עם נותני שירותים [שונים] שיתבססו על הנורמות הקבועות בתקנות חובת מכרזים"⁴⁸.

בביקורת הנוכחית הועלה כי הוראות האוניברסיטה בדבר התקשרויות טרם עודכנו, והן עדיין עוסקות אך ורק בהתקשרויות שמזמין אגף ההנדסה. על האוניברסיטה לעדכן לאלתר את נהליה ולכלול בהן הוראות להתקשרויות עם נותני שירותים שונים ובכללם סוכנויות נסיעות וחברות תעופה.

48 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2004) (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2004), עמ' 265.

קרו לקשרי מדע בין-לאומיים

2. האוניברסיטה הסבירה ביוני 2006 למשרד מבקר המדינה כי הזמנת כרטיסים לנסיעה לחו"ל על חשבון הקרן נעשית באמצעות 120 סוכנים שבחרה שלא במכרז, ויש לה הסכם אתם לצורך הזמנת נסיעות. לדבריה, הסוכנים נבחרו בדרך שתבטיח פריסה גאוגרפית רחבה, על פי המלצות אנשי סגל שביקשו לעבוד עמם ובקשות שהגישו הסוכנים עצמם לאוניברסיטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה ראוי שהאוניברסיטה תסתפק בבחירת מספר רב של סוכנים ותתקשר עמם; על מנת לאפשר לה גם להשיג את הנאי ההתקשרות הטובים ביותר עליה לפרסם מכרז פומבי או לנקוט תהליך תחרותי ראוי אחר, שיאפשר לכל סוכנויות הנסיעות המעוניינות בכך להגיש לה הצעות לאספקת שירותי נסיעות.

3. נוסף על הסוכנים האמורים, יש לאוניברסיטה הסכם התקשרות עם שתי סוכנויות שנבחרו במכרז למתן שירותי נסיעות לשבתון ונסיעות בתפקיד על חשבון תקציב האוניברסיטה (לא כולל נסיעות במימון הקרן).

(א) הביקורת העלתה כי ההסכמים עם שתי הסוכנויות נחתמו רק כחצי שנה לאחר תחילת ההתקשרות על פי ההסכם: ההסכם עם סוכנות א' נחתם בינואר 2004 וההסכם עם סוכנות ב' בדצמבר 2003, אף שתקופת ההתקשרות הנקובה בהסכמים עם שתיהן היא יוני 2003 - יוני 2004. חתימת הסכם בדיעבד, לאחר שחלפה כמחצית מתקופת ההתקשרות, אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין.

(ב) סדרי מינהל תקין מחייבים שגם הארכה של תוקף ההסכמים תיעשה בכתב, בין היתר כדי למנוע מחלוקות בין הצדדים בדבר תוקף ההסכם. בהסכמים שחתמה האוניברסיטה עם סוכנויות א' וב' נאמר כי תוקפם יהיה לשנה אחת, ובסיומה "תחליט האוניברסיטה האם להאריך או לא להאריך את ההתקשרות לתקופה נוספת, והודעה על הארכה תומצא לפחות 30 יום לפני תום תקופת הניסיון. אם תחליט האוניברסיטה על הארכת ההתקשרות יוארך תוקפו של ההסכם בשנה נוספת וחוזר חלילה".

בתיקי האוניברסיטה לא נמצאו הודעות על הארכת תוקף ההסכמים עם שתי החברות. האוניברסיטה כתבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2006 כי "ההסכמים תקפים ומתחדשים מעצמם, לאחר שהחברות עמדו בתקופת הניסיון. ... ככל הנראה לא ניתנה לחברות הודעה בכתב על עמידה בתקופת הניסיון".

על האוניברסיטה להקפיד, כפי שגם התחייבה בהסכמים, כי הארכת תוקף ההסכמים תיעשה אך ורק בכתב, לקבוע זאת בהוראותיה ולוודא את יישומן.

4. האוניברסיטה התקשרה שלא במכרז עם חמש חברות תעופה לצורך קבלת תנאים מיוחדים (הנחות ותנאי כרטוס טובים יותר) עבור חברי הסגל האקדמי ועובדיה המינהליים; הועלה כי רק עם שתיים מהחברות יש לאוניברסיטה הסכם בכתב. האוניברסיטה הסבירה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006 כי "חברות התעופה נבחרו על פי פנייתן, או בהמלצת סוכנים, כדי לתת מענה למצבים שונים: מחירים תחרותיים, לוחות זמנים ו-connections [טיסות המשך] טובים". כמו כן ציינה האוניברסיטה כי היא אינה מתערבת בהחלטת חברי הסגל האקדמי באשר לבחירת חברת תעופה בנסיעותיהם על חשבון הקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה לפנות לכל חברות התעופה המתאימות למתן השירותים בבקשת הצעות למתן שירותי טיסה, ולעגן בהסכם בכתב את ההסכמות עמן. הסכם כזה יבהיר את החובות והזכויות של הצדדים וימנע מחלוקות ביניהם. ראוי שהאוניברסיטה תבחן את הצעדים הדרושים כדי שגם הנסיעות במימון הקרן יבוצעו באמצעות סוכנויות נסיעות וחברות תעופה שייבחרו בתהליך תחרותי, למען החיסכון של כספי ציבור.

5. הועלה כי בין הבונוסים שקיבלה האוניברסיטה מחברה א' לאחר ההתקשרות עמה, בלא שהדבר עוגן בהסכם, הייתה חברות חינם במועדון נוסעים יוקרתי⁴⁹ לשישה אנשים. לפי ההסברים שמסרה האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, ארבעה עובדים בכירים באוניברסיטה קיבלו זכות זו בשנים האחרונות לשימוש האישי.

משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטה כי עליה לתת את הדעת לכך שקבלת ההטבה, שעל פי טיבה יכולים ליהנות ממנה רק בעלי תפקידים אחדים באוניברסיטה, אינה ראויה מאחר שהדבר עלול להשפיע, בין היתר, על ההחלטה על המשך ההתקשרות עם החברה, ויש בו - ולו למראית עין - יצירת זיקה בין ההתקשרות ובין קבלת טובת הנאה אישית.

בתחילת שנת 2006, במהלך הביקורת בנושא, ביטלה האוניברסיטה את החברות של עובדיה האמורים במועדון. העובדים האמורים כתבו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי הם קיבלו את הכרטיס בתום לב ולא ידעו שהוא ניתן בחינם על ידי חברה א'.

מכון ויצמן

1. מכון ויצמן התקשר עם שלוש חברות תעופה לקבלת שירותי טיסות לחו"ל (לא כולל טיסות במימון הקרן). מחברה א' הוא מקבל החזר כספי בשיעור כ-3% מהתשלום עבור הטיסות שנעשו באמצעותה; בשנים 2001-2005 היו סכומי החזר בין 9,000 דולר ל-13,000 דולר. משתי החברות האחרות קיבל המכון שוברי טיסה בשווי של כ-3% מהתשלום עבור הטיסות.

המכון הסביר למשרד מבקר המדינה ביוני 2006 כי ההתקשרויות האמורות נעשו בעבר בעקבות פניותיו לכמה חברות תעופה. כיום התקשרויותיו של המכון עם חברה א' וחברה ב' מעוגנות בהסכם בכתב. חברה ג' מעניקה לו שוברי טיסה חינם בלא שיש ביניהם הסכם בכתב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון לעגן בהסכמים את כל פרטי ההתקשרויות ואת כל ההטבות שהוא מקבל מחברות התעופה.

49 מועדון זה מקנה זכות לשירות משופר לפני הטיסה ואחריה: התייצבות לטיסה זמן קצר יחסית לפני שעת ההמראה, דלפקי בידוק מיוחדים, טיפול מועדף בכל משרדי החברה בארץ ובעולם, אירוח וכיבוד קל בטרקליני שדות תעופה בארץ ובעולם וקדימות בפריקת הכבודה בתום הטיסה. לפי פרסומי החברה, דמי החברות במועדון הם כ-300 דולר לשנה.

קרוך לקשרי מדע בין-לאומיים

2. הועלה כי גם המכון קיבל מחברה א' לאחר ההתקשרות עמה, בלא שהדבר עוגן בהסכם, חברות חנים במועדון הנוסעים היוקרתי האמור לשלושה אנשים. לדברי המכון שלושה עובדים בכירים שלו קיבלו זכות זו לשימוש האישי.

מהסברי המכון והעובדים הבכירים למשרד מבקר המדינה עולה כי הם קיבלו את ההטבה על פי החלטת נשיא המכון לשם ניצולה המיטבי, שכן הם נדרשים במסגרת תפקידם לנסוע לחו"ל לעתים קרובות. לדבריהם, אותם עובדים לא ניהלו משא ומתן עם חברה א', ולא הייתה להם השפעה על מספר כרטיסי הטיסה לחו"ל הנקנים ממנה. הבכירים ציינו כי אם הביקורת בעניין זה תעמוד בעינה תבוטל חברותם במועדון.

כאמור בעניין אוניברסיטת תל-אביב, לדעת משרד מבקר המדינה על המכון היה לתת את הדעת לכך שקבלת ההטבה, שעל פי טיבה יכולים ליהנות ממנה רק בעלי תפקידים אחדים במכון, עלולה ליצור מראית עין של זיקה בין ההתקשרות ובין קבלת טובת הנאה אישית, ולכן, מן הראוי שחברותם של בעלי התפקידים האמורים במועדון תבוטל.

3. נוהלי ההתקשרות של מכון ויצמן אינם כוללים הוראות לגבי התקשרויות עם סוכנויות נסיעות וחברות תעופה, אלא עוסקים בשירותים וברכש טובין באמצעות אגף בינוי, משק ותחזוקה של המכון בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון לעדכן את נהליו ולכלול בהם גם כללים בעניין התקשרויות עם נותני שירותים וספקי מוצרים בתחומים אחרים, ובהם חברות תעופה וסוכנויות נסיעות.

4. כאמור, ההתקשרות של המכון עם חברות התעופה לא כללה נסיעות במימון הקרוך.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שגם הנסיעות במימון הקרוך יבוצעו באמצעות חברות תעופה שייבחרו בתהליך תחרותי, למען החיסכון של כספי ציבור.

צבירת נקודות חברות במועדון "הנוסע המתמיד"

1. עובדים מינהליים וחברי סגל (להלן בפרק זה - עובדים) הנוסעים לחו"ל על חשבון תקציב האוניברסיטאות ובכלל זה על חשבון הקרוך, לא ראוי שיהנו באופן אישי מזכויות שנתנות חברות התעופה במסגרת תכניות "הנוסע המתמיד" (להלן - זכויות "הנוסע המתמיד" או נקודות "הנוסע המתמיד"), מכיוון שזכויות אלה, שנובעות מכספי ציבור, הן קניין של האוניברסיטה. על העובדים להעביר את הזכויות האמורות לאוניברסיטה, כדי שתוכל להשתמש בהן ולחסוך בהוצאותיה למימון טיסות לחו"ל. יצוין כי לפי הסדר שעשה החשכ"ל עם חברות תעופה, ניתן להמיר את נקודות "הנוסע המתמיד" שזכאים להן עובדי מדינה הנוסעים לחו"ל במסגרת תפקידם, בהנחה שתיתן למדינה בעת רכישת כרטיסי טיסה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי שש מהאוניברסיטאות שנבדקו⁵⁰ אינן מחייבות את עובדיהן לחתום על כתבי ויתור על זכויות "הנוסע המתמיד" והעברתן לאוניברסיטה, והן גם לא קבעו כל מנגנון אחר שיאפשר את העברת הזכויות לזכותן (כגון חתימה על הצהרה שבה מתחייב חבר הסגל שהנקודות ישמשו רק לנסיעות מטעם האוניברסיטה). העובדים מקבלים אפוא את הזכויות אף על פי שנסיעותיהם ממומנות במלואן על ידי האוניברסיטאות.

מכון ויצמן כתב למשרד מבקר המדינה כי "הטבת נקודות הנוסע המתמיד אינה ניתנת על ידי 'הגוף הנתמך' [דהיינו האוניברסיטה], אלא לעובדו של 'הגוף הנתמך'... כתוצאה מהחלטה יוזמה של גוף אחר, פרטי, מבלי שהגוף הנתמך נדרש לדבר". המכון הוסיף כי מדובר בנוהג רב שנים, ו"אין המכון רואה לנכון לקפח את עובדי הסגל למול עובדים אחרים במשק הממשיכים ליהנות מהטבה זו". לדעת משרד מבקר המדינה אין בתשובת המכון כדי להצדיק את אי-העברת הזכויות האמורות למכון.

2. יצוין כי שתי אוניברסיטאות (בר-אילן והעברית) קבעו כללים להעברת נקודות "הנוסע המתמיד" לרשותן, אולם הביקורת העלתה כי הן לא אכפו את מילויים. להלן הפרטים:

(א) אוניברסיטת בר-אילן: האוניברסיטה מחייבת כל נוסע לחו"ל במימון הקרן לחתום על מסמך שבו הוא מצהיר כי הוא יודע שהזכויות האמורות הן קניין האוניברסיטה ומתחייב שלא לנצלן. האוניברסיטה כתבה ביולי 2006 למשרד מבקר המדינה כי "עד היום לא מסרו חברי הסגל מידע בכתב בנושא זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה לאכוף על חברי הסגל שלה את העמידה בהתחייבותם בנושא זה ולהתנות את תשלום הוצאות הנסיעה בהעברת הזכויות האמורות אליה. כמו כן עליה להחיל זאת על עובדים מינהליים וחברי סגל הנוסעים במסגרת תפקידם על חשבון האוניברסיטאות.

(ב) האוניברסיטה העברית: בעקבות ביקורת שעשה מבקר האוניברסיטה בשנת התשס"ג (2002-2003), ערכנה האוניברסיטה את הוראותיה וקבעה בדצמבר 2004 כי "הנקודות שיצבור הנוסע (כנוסע מתמיד) בנסיעותיו כאמור בהוראה זו, ישמשו אותו אך ורק לנסיעותיו האחרות בתפקיד לרבות לשדרוג כרטיס הטיסה למחלקה גבוהה יותר"; בהוראות נאמר כי הוראה זו "אינה חלה על נסיעות הממומנות מכספי [הקרן] וכספי השבתון". בדוח הביקורת של מבקר האוניברסיטה לשנת התשס"ה (2004-2005) צוין כי ההוראות עדיין אינן מיושמות בשל קשיי מעקב ואכיפה, והומלץ לחפש דרכים להתגבר על הקשיים. הוועדה לענייני ביקורת של האוניברסיטה בישיבותיה בדצמבר 2005 ובפברואר ואוגוסט 2006 החליטה לאמץ את דעת מבקר האוניברסיטה וקבעה כי נקודות "הנוסע המתמיד" הן רכוש האוניברסיטה, ו"על הנהלת האוניברסיטה לפעול כדי שנקודות הזכות יביאו לחסכון ממשי לאוניברסיטה, כך שיתאפשר לה שלא לשלם עבור נסיעות עתידיות בתפקיד, בהתאם לצבירת הנקודות".

50 האוניברסיטאות תל-אביב, חיפה ובן-גוריון, הטכניון, האוניברסיטה הפתוחה ומכון ויצמן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שגם נסיעות מכספי הקרן וקרן השבתון מקורן בעיקר בכספי ציבור, אין מקום להבחין בינן לבין שאר הנסיעות, ועל האוניברסיטה לקבוע בהוראותיה שגם הזכויות בגינן יעברו לזכותה.



לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטאות לקבוע שההטבות הנובעות מנקודות "הנוסע המתמיד" הנצברות בטיסות במימון (נסיעות בתפקיד ונסיעות הממומנות מכספי הקרן וקרן השבתון), יועברו אליהן, לקבוע מנגנון שיאפשר לממש זאת ולוודא את יישומו. הדבר יאפשר להן, בין היתר, להמיר הטבות אלה לשיעורי הנחה, כפי שעושה החשכ"ל בעניין נסיעותיהם של עובדי המדינה, ולהקטין את הוצאותיהן הרבות על רכישת כרטיסי טיסה. החשכ"ל ששימש במועד הביקורת כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007, כי הוא מסכים עם עמדת המשרד, ומן הראוי היה שהאוניברסיטאות יאמצו את הכללים שקבע בעניין זה לגבי נסיעותיהם של עובדי מדינה.

נסיעות במחלקת עסקים

הועלה כי כל האוניברסיטאות חוץ מהאוניברסיטה הפתוחה מאפשרות לנוסעים על חשבון הקרן להזמין טיסה במחלקת עסקים - שעלותה גבוהה במידה ניכרת מעלות הטיסה במחלקת תיירים - על חשבון הסכומים העומדים לרשותם בקרן. אוניברסיטת בן-גוריון מאפשרת לעשות זאת כשמדובר בנסיעות ארוכות בלבד (יותר מעשר שעות טיסה), ואוניברסיטת תל-אביב - רק מסיבות רפואיות, באישור הרקטור או סגנו.

האוניברסיטאות העברית, חיפה, והטכניון כתבו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי מאחר שרשות המסים מכירה בהוצאות נסיעה להשתלמות במחלקת עסקים כהוצאה מוכרת, הן מאפשרות נסיעה במחלקה הזו. מכון ויצמן כתב כי "בהתייחס לעובדה שמדובר בהקצבה אישית, מוגבלת בסכום שניתנת לחבר הסגל לשימושו האקדמי-מדעי, יש להותיר את שיקול הדעת לחבר הסגל המדעי בעניין זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל והסכומים הועברו לקרן לצורכי השתלמות ומחקר אקדמי, יש מקום שהאוניברסיטאות יקבעו אמות מידה לאישור טיסה במחלקת עסקים זו על חשבון הקרן, וכי היא תאושר רק בנסיבות חריגות.

ריכוז הטיפול בנסיעות

מספר רב של חברי סגל נוסעים בכל שנה לפעילות אקדמית בחו"ל, אם לשבתון ואם במימון הקרן; כמו כן נוסעים בעלי תפקידים רבים אחרים באוניברסיטאות לחו"ל, במימון האוניברסיטאות. רכישת כרטיסי הטיסה והסדרת השהייה בחו"ל נעשות כאמור בנפרד על ידי כל אחת מהאוניברסיטאות באמצעות חברות תעופה וסוכנויות נסיעות כמפורט לעיל, או במישרין על ידי הנוסעים עצמם.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב במספר הניכר של הנוסעים ובעלות הנסיעות, על האוניברסיטאות לבחון אם ניתן להוזיל את עלויות הנסיעה, בין היתר, על ידי ניצול היתרונות לגודל וביצוע התקשרויות משותפות שיקנו להן את מרב התועלת וההיסכון.



לדעת משרד מבקר המדינה, בביצוע ההתקשרויות עם חברות תעופה וסוכנויות נסיעות על האוניברסיטאות לפעול, ברוח הנורמות שנקבעו בחוק חובת המכרזים, במטרה לאפשר תחרות הוגנת ושוויונית ובחירת ההצעה הטובה ביותר מבחינתן⁵¹. על האוניברסיטאות גם לבחון את הדרכים לכלול גם את הנסיעות במימון הקרן במסגרת המכרז בין סוכנויות הנסיעות וחברות התעופה, כדי לחסוך בהוצאותיה בתחום זה.

מיסוי הקצבות הקרן שנעשה בהן שימוש

הנחיות רשות המסים

אופן הפעלת הקרן באוניברסיטאות ובייחוד השימושים שעושים חברי הסגל האקדמי בהקצבותיה קובעים אם יש לנכות מס הכנסה בגין ההקצבות שנעשה בהן שימוש (להלן - תשלומי הקרן). להלן פירוט הכללים העיקריים של רשות המסים בנושא:

1. על פי פקודת מס הכנסה, יש לשלם מס בין היתר על הכנסה שמקורה השתכרות או רווח מעבודה ובכלל זה כל טובת הנאה או קצובה שניתנו לעובד ממעבידו. על המשלם או האחראי לתשלום ההכנסה לנכות ממנה מס הכנסה בעת התשלום (להלן - ניכוי מס במקור). תקנות מס

51 בעניין זה ראו גם בדוח מבקר המדינה משנת 2002, בפרק "מכרזים והתקשרויות במוסדות להשכלה גבוהה", עמ' 731 וכן לעיל בפרק "החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה", עמ' 198-202.

הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות), התשל"ב-1972, מתירות שלא לשלם מס על הוצאות נסיעה לחו"ל ושהייה שם של חברי סגל אקדמי, במגבלות ובתנאים שנקבעו בתקנות.

2. בהוראת ביצוע של רשות המסים למשרדי השומה מאוגוסט 1977 נאמר: "הנסיון מראה כי אישורים [של ועדת ההשתלמות של המוסד להשכלה גבוהה] ניתנים בצורה 'ליברלית' ביותר ושיקולי הוועדות אינם תואמים בכל מקרה את הכללים שנקבעו לעניין התרת ההוצאה בניכוי⁵²... [ההדגשה אינה במקור] הוצאות ההשתלמות לאקדמאים יוכרו... כהוצאה מותרת רק אם התקיימו בה התנאים האלה:

(א) ועדת ההשתלמות [של המוסד להשכלה גבוהה] אישרה בכתב כי ההשתלמות הינה לשם שמירה על רמה מקצועית קיימת ושהיא נעשית במסגרת תפקידו הנוכחי של העובד...

(ב) הוועדה תאשר את מטרת ההשתלמות, את מהותה, ואת תקופת ההשתלמות.

(ג) העובד יוכיח על פי מסמכים נאותים ממקום ההשתלמות, כי אכן שהה (או ישהה) בהשתלמות באותו מקום. במסמך זה יצוין באיזה מקצוע השתלם וכמה זמן ארכה ההשתלמות.

(ד) אם ההשתלמות היא בחו"ל, על ועדת ההשתלמות או על המעביד לאשר בכתב כי ההשתלמות הינה הכרחית ואין כל אפשרות להשתלמות כזו בארץ" (ההדגשות במקור).

3. במאי 1998 הוציאה רשות המסים הוראת רענון בעניין "מיסוי הסגל האקדמי בתקופת שבתון ובעיתות השתלמות". בהוראה נאמר, בין היתר: "כל משתלם (כולל שבתוניסט) מחויב עם חזרתו, להגיש למוסד המחקר דו"ח על הוצאותיו בצירוף מסמכים מאמתים כמו כל עובד שנשלח בתפקיד. יש להקפיד ולהגיש מסמכים על משך ההשתלמות ותוכנה, כולל לגבי כנסים מדעיים ומקצועיים"⁵³.

4. בדצמבר 1999 פנתה רשות המסים לאוניברסיטאות (העתק הפנייה נשלח לוור"ה) וציינה: "בביקורות ניכויים שנערכו לאחרונה במספר חברות אשר עובדיהן נמצאים בדרוג חוקרים, התברר כי נמצאו ליקויים במיסוי המשכיות מן הקרנות הדולריות (הקרב לקשרי מדע וקרן השבתון). אנו מביאים לידיעתכם את עמדתנו בנדון וכן את הוראת הביצוע 11/98 העוסקת במיסוי הסגל האקדמי בתקופת שבתון ובעיתות השתלמות. הקצאת כספים לעובד מקרנות המכוננות... 'קרנות דולריות' אין בה כדי לסווג את התשלומים סיווג מיוחד אך ורק בגלל הכינוי/השם. עמדתנו הינה חד-משמעית כי הקצאה זו כמוה כשכר לכל דבר אלא אם כן יוכח כי הכספים שולמו לכיסוי השתלמות לשמירה על הקיים, וההוצאות מותרות בניכוי לפי הוראות הפקודה, התקנות וההלכות שנפקדו בנדון ע"י בתי המשפט" (ההדגשה אינה במקור).

רשות המסים פירטה במכתבה האמור את עיקרי התנאים שיש להוכיח כי התקיימו על מנת שההשתלמות תיחשב "השתלמות לשמירה על הקיים" (שהוצאותיה פטורות, כאמור, ממס במגבלות שפורטו בפקודה ובתקנות מס הכנסה), כדלהלן:

ההשתלמות הכרחית לצורכי עבודה והמעביד אישר זאת מראש; היזמה להשתלמות חייבת להיות מגובה באסמכתאות, לרבות תכתובת שהתקיימה לפני ההשתלמות או חילופי מידע בין המעביד לבין המוסד המקיים את ההשתלמות; "נקבעה תוכנית מוגדרת להשתלמות, מגובה במסמכים

52 הוצאה מותרת בניכוי - הוצאה שיותר לנכותה מהסכום החייב, כלומר הוצאה שאין צריך לשלם עליה מס.

53 בהוראות הביצוע של רשות המסים הוגדרה ההשתלמות בתקופת שבתון כהשתלמות לתקופה ארוכה, וההשתלמות במימון הקרבן - השתלמות קצרת מועד או השתתפות בכנס מקצועי מדעי.

מפורטים ברמה היומית; השתתפות בכנס מדעי או מקצועי תיחשב השתלמות לשמירה על הקיים רק אם היא בתחום העיסוק של העובד, ויש מסמכים המאשרים את השתתפותו בה; "דיווח של העובד בעת חזרתו מהשתלמות: על העובד להגיש דוח מפורט ברמה היומית, במסגרתו יצוינו הפגישות שנערכו ו/או קורסים שנלמדו, תוך פירוט מועדים מדויקים ותוכנית. העובד יגיש למעביד את כל הקבלות המפרטות את ההוצאות הכרוכות בייצור ההכנסה שהוציא בחו"ל". עוד נקבע כי "המעביד ירכז וישמור את כל המסמכים הנוגעים ליציאתו של העובד להשתלמות לחו"ל, לרבות, תכנית הלימודים ו/או הסיוורים כפי שנקבעה מראש. הדיווח שהגיש העובד בתום ההשתלמות, הקבלות שהמציא העובד וההתחשבות של העובד מול סוכנות הנסיעות. כל המסמכים האמורים ירוכזו בתיק נפרד שייועד לעניין ויוכל לעמוד לעיונו של פקיד השומה בכל עת".

5. בהוראות רשות המסים האמורות הוטלה על האוניברסיטאות, כמעסיק, החובה למלא אחר התנאים שנקבעו בהן, לרבות ניכוי מס במקור במקרים המתאימים, בדיקת המסמכים שעל חבר הסגל האקדמי להמציא לפני ההשתלמות ואחריה, ואישור ועדת ההשתלמות של האוניברסיטה כי ההשתלמות בחו"ל הייתה הכרחית ולא ניתן היה לקיימה בארץ.

קביעת שומות מס הכנסה עבור תשלומי הקרן

1. בביקורות ניכויים שעשתה רשות המסים בכמה אוניברסיטאות בשנים 1998-2004 הועלו לכאורה ליקויים לגבי השימוש בתשלומי הקרן. בנוגע למקצת התשלומים אף קבעה הרשות שספק אם הנסיעה לחו"ל והשהות שם עומדים בקריטריון של "הוצאה הכרחית ליצור הכנסה", שהוא, כאמור, תנאי לקבלת הפטור שנקבע בתקנות. בעניין שתיים מהשומות שהוציאה הרשות בעקבות הביקורות האמורות לטכניון ולאוניברסיטת חיפה, התקיים הליך משפטי. באפריל 2003 ובפברואר 2004 הגישו הטכניון ואוניברסיטת חיפה, בהתאמה, לבית המשפט המחוזי בחיפה ערעורים על השומות שנקבעו להם. כיוון שסוגיית השומה במוסדות אלה הייתה דומה אוחדו הדיונים בבית המשפט בערעוריהן.

2. ממסמכי רשות המסים עולה כי במהלך השנים הופסקו הדיונים בבית המשפט לבקשת הצדדים, כדי לאפשר לבא כוח ור"ה, שהוא גם בא כוחה של כל אחת מהאוניברסיטאות בעניין הקרן, להגיע להסדר עם רשות המסים בדבר מיסוי תשלומי הקרן - הסדר שיחול על כל האוניברסיטאות. הדיון בבית המשפט המחוזי בחיפה החל ב-2003 ולא הסתיים עד ינואר 2007 - המועד שבו העביר משרד מבקר המדינה את ממצאיו הראשוניים בנושא לגורמים המעורבים לקבלת תגובתם, בין היתר בשל המשא ומתן האמור⁵⁴.

3. (א) מעקב שעשה משרד מבקר המדינה העלה שבאפריל 2007, כשבע שנים לאחר שרשות המסים הוציאה לטכניון את שומת הניכויים בגין תשלומי הקרן, התקיימה ישיבה בנושא בהשתתפות נציגי הרשות ונציגי פרקליטות המדינה. בישיבה צויין, בין היתר, כי יש קושי להשתמש במדגם שעל בסיסו הוצאו השומות כראיה בבית המשפט, ולכן "ניתן לרדת מהצווים על הקרן..."

54 את ממצאי הביקורת בנושא המשא ומתן בין הרשות לאוניברסיטאות ראו להלן, בעמ' 178-181.

ולדרוש מהמרצים שנסעו לחו"ל הגשת דוחות לשנים הפתוחות". עקב כך הורתה מנהלת מחלקת ערעורים בלשכה המשפטית ברשות המסים לבדוק אם ניתן לחתום הסכם פשרה עם האוניברסיטאות בקשר לניכוי מס במקור בשל תשלומי הקרן, לפי טיוטת ההסכם בנושא שגובשה עמן בעבר⁵⁵.

(ב) באוקטובר 2007 התקיימה ישיבה נוספת של נציגי רשות המסים ונציגי פרקליטות המדינה בנושא. בישיבה צוין, בין היתר, כי הרשות מתקשה לבסס את השומות שקבעה, וכי הטכניון, אוניברסיטת חיפה וסוכני הנסיעות שעובדים אתם אינם משתפים עמה פעולה; "אנו לא יודעים בפועל אם מרצה שנסע לכנס... אכן השתתף בכנס. המרצה לא צריך להביא אישור לאוניברסיטה בדבר השתתפות בכנס ותוכן הכנס. יש מרצים, שנוסעים לתקופה ארוכה שמעבר לתקופת הכנס. המרצים, טוענים שזה לצורך ישיבות עם מרצים אחרים, כתיבה אקדמית וכדו'. לעיתים המרצים נוסעים עם בני המשפחה להשתלמות, ונוסעים לטיולים מעבר להשתלמות. קשה מאוד להתמודד עם זאת, ולברר מה קשור להשתלמות".

בישיבה זו הוחלט סופית כי בשל הקושי לבסס את השומות הן יבוטלו, ורשות המסים תבקש מהטכניון ומאוניברסיטת חיפה רשימה של חברי סגל על פי קריטריונים שתקבע ותדרוש מהם להמציא לה דוחות שנתיים על הכנסתם.

בדצמבר 2007 הוגשה לבית המשפט המחוזי בחיפה "הודעה מטעם הצדדים" ולפיה הם הגיעו להסכמה על ביטול השומות. ההודעה קיבלה באותו חודש תוקף של פסק דין, בלא שניתן צו לתשלום הוצאות משפט.

רשות המסים ופרקליטות המדינה הסבירו למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי הטיפול בנושא התעכב בשל המשא ומתן שהתקיים בין הרשות לבין נציגי המוסדות להשכלה גבוהה במטרה להגיע להסדר פשרה עם כל האוניברסיטאות.

(ג) מעקב שעשה משרד מבקר המדינה במרס 2008 העלה כי על אף החשיבות והדחיפות של בירור נושא מיסוי תשלומי הקרן - בין היתר נוכח אופן טיפולה של רשות המסים בנושא והתמשכותו כשמונה שנים ונוכח האינטרס הציבורי שבהסדרת הנושא - עדיין לא השלימה הרשות את גיבוש הקריטריונים שעל קביעתם הוחלט כאמור באוקטובר 2007, ולכן לא ביקשה מהמוסדות האמורים להמציא לה נתונים הקשורים בחברי סגל העומדים בקריטריונים אלה. למעשה המגעים בין הצדדים הופסקו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לקבוע בהקדם את הקריטריונים האמורים כדי שתוכל לבחון את השימוש שעשו אותם חברי הסגל בהקצבות הקרן; מן הראוי שהמדגם שייבדק יהיה בהיקף שיאפשר להסיק ממנו מסקנות כוללות. בהתחשב בממצאי הבדיקה, שנוכח המתכונת שנקבעה לבחירת המדגם יהיו מבוססים ומפורטים, תוכל הרשות לשקול בעתיד אם יש מקום לחזור ולקבוע למוסדות האמורים (וליתר האוניברסיטאות) שומה כוללת על הוצאותיהם מהקרן בשנים שנבדקו.

55 בעניין טיוטת הסכם זה והממצאים שהעלתה הביקורת בנושא ראו להלן, עמ' 179-181.

הסדרת המיסוי של תשלומי הקרן

במקביל להתדיינות המשפטית בעניין השומות האמורות ניהלו, כאמור, בשנים 2001-2006 בא כוח ור"ה ורשות המסים משא ומתן בעניין מיסוי תשלומי הקרן והסכומים שישלמו כלל האוניברסיטאות כפועל יוצא מכך, ובעניין הנחיות נוספות שיאפשרו את הידוק הפיקוח על השימוש בכספי הקרן. הרשות הודיעה לבא כוח ור"ה, שאם לא יסתיים המשא ומתן בהסכם, היא תוציא שומות ניכויים לאוניברסיטאות שטרם הוצאו להן שומות על תשלומים מהקרן בגין שנות המס הרלוונטיות. הביקורת העלתה כי המשא ומתן לא הושלם וההנחיות האמורות לא נקבעו ולמרות זאת לא הוצאו שומות נוספות. להלן הממצאים העיקריים הקשורים במשא ומתן האמור:

1. בפברואר 2001 פנה בא כוח ור"ה אל רשות המסים. במכתבו ציין, בין היתר, כדלהלן: "עד לאחרונה הכירה [רשות המסים] בכך שכל ההוצאות [מהקרן], אשר אושרו על ידי המוסדות, מהוות הוצאות השתלמות. עם זאת, לאחרונה, בעקבות ביקורת אשר נערכה בטכניון... הוצאה לטכניון שומת ניכויים בה הועלתה על ידי פקיד השומה הטענה כי חלק מהוצאותיהם של אנשי הסגל כדי שיעור שרירותי של 25%, מהווה הוצאות פרטיות... בשל חשיבות הנושא ובשל כך שמדובר בשאלה משפטית המשותפת לכלל האוניברסיטאות בארץ, בקשנו כי הנושא יידון על ידי נציבות מס הכנסה. ועד ראשי האוניברסיטאות סבור, כי עובדי סגל המנהלים את הקרן לצרכים פרטיים צריכים לשלם מס בגין מרכיב ההוצאה הפרטית. אולם, אין האוניברסיטאות יכולות 'להעניש' באופן קולקטיבי את כלל אנשי הסגל בגלל האפשרות שיתכן וישנם קומץ 'מפירי חוק'". בא כוח ור"ה הציע לרשות המסים הסדר ולפיו ור"ה "ירענן את הנהלים הישנים, ויורה על הידוק הפיקוח על הדיווחים לפני ואחרי ההשתלמות. מוצע כי נהלי אישורי היציאה להשתלמות כמו גם נהלי הפיקוח בדיעבד יתואמו עם [רשות המסים] באופן שיניח את דעתן של הרשויות כי האוניברסיטאות נוקטות בכל האמצעים הנדרשים להבטיח כי עובדי הסגל ישתמשו בכספי הקרן למטרות ההשתלמות". כן הציע, כי "אם יתברר, לאחר גיבוש הנהלים, שחבר סגל עשה שימוש פרטי בכספי הקרן הוא יידרש לשלם את סכום המס המתבקש מכך, באמצעות שומה אישית שתוצא לו. נודה... אם [תאשרו] לנו... כי העמדה העקרונית [של רשות המסים היא ש]הוצאות הקרן... הנן הוצאות השתלמות, בכפוף לגיבוש המנגנון המתאים לפיקוח"⁵⁶.

2. במאי 2001 כתבה רשות המסים לבא כוח ור"ה, בין היתר, כלהלן: "אין לנו התנגדות להיות שותפים ל[ור"ה], בקביעת נהלים חדשים, אשר יצמצמו את אפשרויות משיכת כספי הקרן... למטרות זרות. יחד עם זאת איננו סבורים כי יש מקום להעביר את דרישת המס מן המוסד להשכלה גבוהה למישור האישי של חברי הסגל, שכן על המוסדות הללו, כעל כל מעביד אחר, מוטלת החובה לבחון את השימוש שנעשה ע"י העובדים בכספים שהועמדו לרשותם, וליישם את כל הוראות החוק הצווים והתקנות, לרבות תקנות מס-הכנסה".

3. ביוני 2001 שב ופנה בא כוח ור"ה לרשות המסים, וציין בחיוב את נכונותה "ליטול חלק בגיבוש נהלים, אשר יבטיחו באופן מיטבי כי כספי הקרן יישמשו אך ורק למחקר האקדמי [ואת עמדתה] העקרונית, לפיה הוצאות הקרן הן הוצאות השתלמות נשארה בעינה".

4. בספטמבר 2001 עדכן בא כוח ור"ה את חברי ור"ה בפרטי המשא ומתן בנושא עם רשות המסים. הוא כתב כי עמדת רשות המסים היא כי "חלק מאנשי הסגל באוניברסיטאות מנצלים לרעה את הקרן... ועושים בכספי הקרן שימושים פרטיים. לפיכך, והואיל ואין בידי רשויות המס אמצעים ויכולת לבקר את האוניברסיטאות ואת השימוש האמיתי... בכספי הקרן, הוצע לקבוע

56 כל ההדגשות בציטוטים בפרק זה אינן במקור.

מנגנון, לפיו חלק מסוים [מההוצאות במימון הקרן]... יחויב במס". מהמכתב עולה כי האוניברסיטאות לא קיבלו הצעה זו אולם הן הציעו כי "על מנת לסייע בהידוק הפיקוח על השימוש הנעשה בכספי הקרן... כל איש סגל ימלא טפסים... בהם יהא עליו לפרט על בסיס יומי איזו פעילות אקדמית ביצע כמו גם ליתן פירוט מלא לגבי הוצאותיו". בא כוח ור"ה גם ציין במכתבו כי "למיטב ידיעת [רשות המסים] האוניברסיטאות לא נקטו כל צעדים נגד חברי הסגל שהשתמשו בכספי הקרן... למטרות אישיות: לדוגמא: חברי סגל לא נדרשו להחזיר כספים לקרן ולא הועמדו לדין משמעתי".

5. בנובמבר 2005, לאחר משא ומתן ממושך, גיבשו בא כוח ור"ה ונציגי רשות המסים טיוטת הסכם פשרה בין רשות המסים לבין כל אחת מהאוניברסיטאות המתייחס, בין היתר, לשומות שקבעה להן רשות המסים ולחובות ניכוי מס במקור בגין תשלומי הקרן. לטיוטת הסכם הפשרה צורפה גם טיוטת חוזר מס הכנסה הקובע תנאים למתן פטור ממס בגין תשלומים אלה.

באותו חודש דיווח בא כוח ור"ה לראשי האוניברסיטאות על עקרונות טיוטת הסכם הפשרה שעיקריו היו כלהלן:

(א) המוסדות להשכלה גבוהה ינכו מס במקור בשיעור המס השולי של חבר הסגל האקדמי, מהסכומים אשר שולמו לחבר הסגל האקדמי... ניכוי המס יחושב על בסיס מספר ימי השהיה של העובד לצרכי עבודתו המדעית מחוץ לישראל וזאת כמפורט להלן: ... עד 30 יום - כל ההוצאות הנן מותרות (לא ינוכה מס במקור). מהיום ה-31, 100% מן ההוצאות היומיות יסווגו - בשלב זה - כהוצאה לא מותרת וינוכה מהן מס במקור בשיעור המס השולי החל על חבר הסגל האקדמי [ההדרגשה במקור].

(ב) יודגש כי הניכוי מהסכומים שתשלם הקרן... לחבר סגל אקדמי יהווה ניכוי במקור בלבד. כל חבר סגל יהא רשאי להגיש לפקיד השומה בקשה לפטור מלא או חלקי מניכוי מס במקור. כמו כן, כל חבר סגל רשאי להגיש לפקיד השומה... דוח שנתי במסגרתו יהיה זכאי לדרוש החזרים ולהוכיח לפקיד השומה כי הרכיב הפרטי בנסיעה היה נמוך מן הרכיב ממנו נוכה מס במקור. יחד עם זאת, פקיד השומה יהיה רשאי לטעון, ששיעור השימוש 'הפרטי' בכספי הקרן הינו גבוה יותר ושעל איש הסגל להוסיף על המס אשר נוכה במקור.

(ג) הכלל האמור ייושם לגבי כלל המוסדות להשכלה גבוהה לגבי תקופה של בין שנתיים לארבע שנים אחורה. הסדר הניכוי במקור יחול החל בשנת המס 2006 והוא יעוגן בחוזר חד צדדי אשר יוצא על ידי רשות המסים. המוסדות להשכלה גבוהה לא יידרשו לחתום על הסדר פשרה צופה פני עתיד אלא לנהוג בהתאם לנקבע בחוזר רשות המסים".

בא כוח ור"ה צידד בפני ראשי האוניברסיטאות בקבלת טיוטת הסכם הפשרה וציין כי זהו הסדר טוב המאפשר לחברי הסגל להשתמש בכספי הקרן למטרות שלשמן הם נועדו, ולרשויות המס ולמוסדות להשכלה גבוהה לפקח על השימוש בכספים. כן ציין בא כוח ור"ה כי ההסדר של ניכוי מס במקור אינו פוגע בזכויות חבר הסגל, וכי כל חבר סגל רשאי לפנות לרשות המסים ולבקש על פי כללי מס הכנסה פטור מניכוי מס במקור וכן להימנע מתשלום מס אם יוכיח כי כל הסכומים שקיבל מיועדים למטרות הקרן.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אף שהיה בעקרונות הסכם הפשרה המוצע כדי להסדיר את מיסוי תשלומי הקרן, לגרום לשימוש מיטבי בכספי הקרן למטרותיה ולהדק את הפיקוח על השימוש בכספים, לא קיבל ור"ה את ההצעה של בא כוחו ודחה את ההסכם.

6. לאחר משא ומתן נוסף גיבשו בא כוח ור"ה ורשות המסים ביולי 2006 טיוטת חוזר של הרשות בנושא "הנחיה בדבר ניכוי מס במקור בגין תשלומים מהקרן לקשרי מדע" (להלן - טיוטת החוזר), ובה נאמר, בין היתר, כדלהלן:

1. כל נסיעת חבר סגל תאושר על ידי הגורמים האקדמיים המוסמכים במוסד להשכלה גבוהה ורק לאחר שייקבע כי מדובר בנסיעה חיונית לצורך עבודתו במוסד.
2. כל חבר סגל יתחייב להגיש דוח מפורט על נסיעתו תוך 30 יום מיום חזרתו. לדוח יצורפו אישורים ומסמכים מתאימים.
3. בכפוף לסכומים שבתקנות, לא ינוכה מס במקור מנסיעה שאינה עולה על 30 יום (היה הפרש של עד 7 ימים בין שתי נסיעות, תיחשבנה הנסיעות כנסיעה אחת).
4. עלה משך הנסיעה על 30 יום, ינכה המוסד מס במקור כאילו מדובר בהכנסת עבודה בגין התשלומים המתייחסים לתקופה שמעל 30 יום.
5. לעניין מניין הימים ייחשב כיום גם חלק מיום וכן ייחשבו כחלק מהנסיעה יום היציאה ויום החזרה.
6. כל סכום שקיבל חבר סגל שלא שימש להוצאה מותרת בניכוי (או לא שימש כלל להוצאה) ושלא הוחזר על ידי חבר הסגל למוסד האקדמי, ייחשב כהכנסת עבודה לפי פקודת מס הכנסה לכל דבר ועניין.
7. בתום כל שנת מס יכין המוסד דוח מרכז בנושא נסיעות אלו שיכללו את פרטי איש הסגל, משך הנסיעה, יעד הנסיעה ומטרתה ואת הסכומים ששולמו והמס שנוכה מהם.
8. מובהר בזאת כי הוראה זו מתייחסת להיבט ניכוי מס במקור בלבד. פקיד השומה יהיה רשאי לדרוש דוח מכל איש סגל לפי שיקול דעתו. במקביל יוכל כל איש סגל שסבור כי נוכח לו מס בעודף להגיש דוח שנתי לפקיד השומה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי אף שגם בעקרונות טיוטת החוזר המוצע היה כדי להסדיר את מיסוי תשלומי הקרן ולהדק את הפיקוח על השימוש בכספים - דחה ור"ה גם אותם.

7. כאמור, המגעים שהתקיימו לסירוגין משנת 2001 בין בא כוח ור"ה לבין רשות המסים בעניין מיסוי תשלומי הקרן וההנחיות שיוצאו לרענון הנהלים ולהידוק הפיקוח על השימוש בכספי הקרן - מגעים אלה הופסקו והנושא טרם הוסדר.

רשות המסים כתבה למשרד מבקר המדינה במרס 2008, בין היתר, כי היא שאפה להגיע לפתרון על דרך הפשרה, "אלא שהדבר לא צלח שכן המו"מ לא הבשיל [וכי] ככל הידוע לא הייתה נכונות מצד נציגי האוניברסיטאות לחתום על הסכם פשרה שאינו כולל את הסדרת הנושא בכללותו".

בא כוח ור"ה כתב למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי "בין האוניברסיטאות עצמן לבין רשות המסים נערכו דיונים, בין השאר בעידודו של בית המשפט, על מנת להגיע להסדר אשר ייתר הדיונים המשפטיים בקשר לסוגיית מיסוי שימוש בכספי הקרן. במסגרת זו, הציעו האוניברסיטאות להגביר הפיקוח על השימוש בכספים, באופן שיניח את דעתן של רשויות המס ולא משום שסברו כי הפיקוח הקיים אין בו די. אך מובן, כי אין כל הגיון בטענה, כי היה על האוניברסיטאות לאמץ וולונטרית את ההצעות שהעלו בעצמן במסגרת משא ומתן עם רשות המסים... אין, ולא היה, כל טעם בהמשך המשא ומתן כאמור, שעה שרשות המסים לא הצליחה להציג ולו מקרה אחד בו נוצלו כספי הקרן שלא כדין, ואף חזרה בה מהשומות שהוציאה לאוניברסיטת חיפה ולטכניון לאחר שלא יכלה לעמוד מאחוריהן" (ההדגשה במקור).

ממצאי משרד מבקר המדינה עולה כי האוניברסיטאות ורשות המסים היו מודעות לצורך בהגברת הפיקוח על השימוש בהקצבות הקרן. לפיכך היה ראוי שינקטו את כל הפעולות הדרושות בעניין זה בלי קשר למשא ומתן שקיימו.

8. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אף שכאמור, בעקרונות שנקבעו בטיוטת הסכם הפשרה ובטיוטת החוזר היה כדי לגרום להסדרת מיסוי תשלומי הקרן ולאפשר לרשויות המס ולאוניברסיטאות לפקח טוב יותר על השימוש בכספים - הם לא קיבלו תוקף מחייב, בהוראות ביצוע או בחוזרים מקצועיים של רשות המסים. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שרשות המסים סברה שיש מקום להסדרת הנחיותיה בנושא, לרענון הנהלים ולהידוק הפיקוח של האוניברסיטאות על הדיווחים של חברי הסגל לפני ההשתלמות ואחריה, היה עליה לפעול למתן תוקף לטיוטת החוזרים, לאחר שהמשא ומתן עם האוניברסיטאות לא הניב תוצאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, האינטרס הציבורי מחייב שרשות המסים תעשה מאמץ להשלים בהקדם את גיבוש הנחיות שפורטו בטיוטת החוזר ובטיוטת הסכם הפשרה. כמו כן ראוי שתבחן אם יש מקום לכלול את ההנחיות האמורות בהוראות ביצוע ובחוזרים מקצועיים שהיא מוציאה.

חיוב חברי הסגל האקדמי במס

בעקבות בדיקות שעשתה רשות המסים במהלך השנים באוניברסיטאות לגבי השימוש בהקצבות הקרן, היא הוציאה להן שומות, ולאחר משא ומתן עמן סיכמה אתן את סכום השומות שישלמו. להלן דוגמאות:

אוניברסיטת בר-אילן: רשות המסים הגיעה בשנת 2003 להסכם שומה עם האוניברסיטה לגבי מיסוי נסיעות ורכישת מחשבים במימון הקרן. ההסכם התייחס לשנות המס 1996-2002, והוסכם בו על תשלום מס בסך כ-250,000 דולר.

אוניברסיטת תל-אביב: רשות המסים עשתה בשנת 2004 ביקורת נכויים באוניברסיטה שהתייחסה לשנים 1996-2001. במדגם של היוצאים לחו"ל במימון הקרן מצאה הרשות ש"רק 12% מהמשתלמים [על חשבון הקרן] הביאו חשבונות או קבלה, כל השאר הביאו הזמנה לכנס או תדפיס מהאי-מייל שנשלח אליהם. יוצא שמרביתם כלל לא הוכיחו כי שהו בכנס... 15%

מהמשתלמים יצאו להשתלמות/כנס עם בנות זוגם ולעיתים גם עם ילדיהם". כמו כן צוין, כי האפשרות שניתנת לאנשי הסגל האקדמי באוניברסיטה לרכוש מחשב וציוד היקפי במימון הקרן, להוציאו לביתם ולאחר כשלוש שנים לרכשו במחיר מופחת (כ-10% בלבד), היא טובת הנאה החייבת במס על פי סעיף 2(2) לפקודה.

בעקבות הביקורת הגיעה רשות המסים להסכם פשרה עם האוניברסיטה לגבי חלק מהתקופה שנבדקה על תשלום כמיליון ש"ח בגין רכישת מחשבים, חיוב בגין כרטיסי טיסה וחיוב בגין אש"ל חו"ל.

אחת המחלוקות העיקריות במשא ומתן בין רשות המסים לבא כוח ור"ה הייתה על מי תוטל החבות במס על תשלומי הקרן שלא שימשו לפעילות מדעית: על האוניברסיטה או על חבר הסגל. עמדת רשות המסים הייתה שעל האוניברסיטה מוטלת החבות במס, מאחר שחובתה כמעסיק לבחון את השימוש של חברי סגל בכספים וליישם את הוראות החוק בנושא. עמדת בא כוח ור"ה הייתה שעל רשות המסים לגבות את המס במישרין מחברי סגל שיימצא שהשתמשו בכספי הקרן שלא לפעילות מדעית.

יצוין כי לפי הסכמי הפשרה שעליה חתמו בעבר רשות המסים והאוניברסיטאות, מי שנשא בעלות המס הן האוניברסיטאות בלבד, ואילו חברי הסגל, אשר בגין ניצול לא תקין לכאורה של כספי הקרן בידיהם נדרש תשלום המס, לא חויבו בו ולא ננקטו כלפיהם צעדים במישור המשמעתי. מתכונת זו אין בה כדי לתמרץ את חברי הסגל להקפיד ולפעול על פי כללי הקרן.

רשות המסים כתבה למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי תפיסתה היא כי "ככל שמדובר בהכנסתם של שכירים ה'כתובת' העיקרית והראשונה תהא תמיד המעביד... [והוא] שחייב בניכוי מס במקור כדין והוא החייב לקבוע את הכנסת העובד ממנה ינוכה מס במקור. בהקשר המדובר משמעות הדבר הינה כי על האוניברסיטה לבחון אם אומנם נעשה שימוש בכספי הקרן לצורך השתלמות שנועדה לשמירה על הקיים, וככזאת מותרת לעובד בניכוי... או שמא ההוצאה [הייתה] שלא לשם השתלמות כאמור, כי אם לצרכים פרטיים, שאז יש לראותם כטובת הנאה ממעביד לעובד החייבת בניכוי מס במקור... [הרשות] רואה חשיבות בכך שהמוסדות להשכלה גבוהה לא יסירו מעצמם את האחריות המוטלת עליהם כמעבידי החייב בניכוי מס במקור וגם בשל כך קיימת עדיפות לשומת ניכויים... יצוין כי... בהטלת חובת תשלום על המוסד האקדמי מושג אפקט ההרתעה, שכן יש להניח שהמוסד יתרה בעובדים לכשיידרש לשלם מס. עוד יצוין כי בידי המוסד לחזור אל העובדים ולחייבם בתשלום המס".

בא כוח ור"ה כתב למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי "גלגול האחריות המלאה לפיקוח, הביקורת והאכיפה על השימוש בכספי הקרן, ולניכוי המס בשל השימוש בכספים, [אל האוניברסיטאות] עלול להביא את רשויות המס מזה והסגל האקדמי מזה להתנער מחובותיהם על פי דין. כך, אין לאפשר לרשות המסים להוציא לאוניברסיטאות שומות כוללניות, הנעדרות כל בסיס עובדתי, במקום לקיים בדיקה פרטנית ואישית של חברי הסגל, כפי שנעשה כלפי כל נישום אחר. בה בעת, הכשרת הוצאתן של שומות כלליות לאוניברסיטאות, עלולה, חלילה, לתמרץ אנשי סגל להקפיד פחות על אופן השימוש בכספי הקרן, מאחר שהחשיפה לתוצאות בשל כך לא תחול על אנשי הסגל באופן אישי, אלא על האוניברסיטאות".

אמנם על פי כללי רשות המסים, האחריות לפיקוח על השימוש בכספי הקרן, שהם כספי ציבור, ולתשלום המס במקרים המתאימים, מוטלת כאמור על האוניברסיטאות, כמעסיק, אולם האחריות לדיווח עובדתי על אופן השימוש בכספי הקרן מוטלת על חברי הסגל. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות השימוש בהקצבות הקרן למטרות שלשמן ההקצבות נועדו, על האוניברסיטאות להבהיר לחברי הסגל את הכללים המחייבים את נאותות השימוש בכספי הקרן ולבחון דרכים שיאפשרו לאתר חברי סגל שהשתמשו שלא כהלכה בכספי הקרן, לגבות מהם את המס ולהעבירו לרשות המסים (ואם מדובר באוניברסיטאות שהגיעו להסכמי פשרה עם הרשות לגבי מיסוי התשלומים - להחזיר את המס לקופתן).



בשנים 2001-2006 קיימו ור"ה ורשות המסים, לסירוגין, מגעים בעניין הסדרת סוגיית המיסוי של נסיעות חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות במימון הקרן והמתכונת להידוק הפיקוח על השימוש בכספי הקרן. במרס 2008 טרם הוסדר הנושא.

במהלך השנים עמדה רשות המסים, בבדיקות שעשתה, על שימוש לא תקין לכאורה בכספי הקרן. על אף זאת ואף בהכירה בנחיצותן של הנחיות שימנעו שימוש זה בכספים, היא לא פרסמה הנחיות נוספות לגבי מיסוי תשלומי הקרן ולא הנחתה את האוניברסיטאות להקפיד על קיום ההוראות בנושא, לשנות ללא דיחוי את נוהליהן בעניין זה, להדק את הפיקוח על השימוש בכספי הקרן ולנקוט צעדים משלימים למניעת האפשרות לשימוש לא תקין בהם.

גם ור"ה והאוניברסיטאות, שהיו ערים לאפשרות האמורה, לא נקטו באופן מידי את הצעדים המתחייבים, ובכלל זה בחינת השימוש בכספי הקרן ונקיטת הצעדים המתחייבים כלפי חברי סגל שהשתמשו בהם למטרות לא ראויות, הן במישור החיוב במס והן במישור המשמעותי. למעשה, במשך כל השנים שבהן נוהל המשא ומתן האמור, כאשר קיומה של אפשרות זו היה ידוע, לא עודכנו נוהלי האוניברסיטאות בנושא, והאוניברסיטאות הסתפקו בהצעה (באמצעות ור"ה) לרשות המסים כי הן ירעננו את הנהלים ויורו על הידוק הפיקוח והבקרה על ניצול הקצבות הקרן, אך זאת רק בתמורה לביטול השומות או הפחתת שיעורן. ניתן היה לצפות שהאוניברסיטאות - כגופים שחלות עליהם חלק מנורמות ההתנהגות של גוף ציבורי - לא יעצמו את עיניהן מול האפשרות לשימוש לא תקין בכספי הקרן ולניצול לרעה של הפטור ממס וינקטו את הצעדים הדרושים בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בכספי ציבור ובפעולות שאינן עולות לכאורה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין, לא היה מקום לקשור בין הסכם על סכום השומות שקבעה רשות המסים ובין נקיטת הפעולות המתחייבות למניעת שימוש לא תקין בכספי הקרן. יש לראות בחומרה את העובדה שרשות המסים, ור"ה והאוניברסיטאות לא פעלו לאתור, כבר בשנת 2001, להידוק הפיקוח על הדיווחים הנמסרים לפני ההשתלמויות ולאחריהן ולא נקטו את כל האמצעים הנדרשים כדי להבטיח שכספי הקרן ינוצלו לייעודם, אלא המשיכו במשא ומתן ביניהם בנושא ואף הפסיקו אותו בסוף 2006 בלא שננקטו הצעדים האמורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים, ור"ה והאוניברסיטאות לנקוט ללא דיחוי, כל אחד בתחומו, את כל הצעדים המתחייבים, ובכלל זה גיבוש הנחיות ואמצעי בקרה שימנעו אפשרות לשימוש לא נאות בכספי הקרן.

נוכח הממצאים שהעלתה רשות המסים במהלך השנים בבדיקותיה באוניברסיטאות והמידע שצברה לגבי השימוש בהקצבות הקרן ונוכח האינטרס הציבורי בנושא, על הרשות גם לפעול בהקדם האפשרי למימוש החלטתה מאוקטובר 2007 ולבדוק על פי קריטריונים שייקבעו, באופן פרטני-אישי ובמדגם מספיק, את השימוש שעשו חברי סגל באוניברסיטאות השונות בהקצבות הקרן ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים מממצאי בדיקה זו בטווח הקצר ובטווח הארוך.

פיקוח ובקרה על יישום הסדר הקרן

הבקרה של ות"ת

בהחלטת הממשלה מ-1977 שלפיה הוקמה ות"ת נקבע כאמור, בין היתר, כי על ות"ת "לעשות למען ייעול המוסדות להשכלה גבוהה ולמען תיאום ביניהם, כדי למנוע כפילות מיותרת ולהביא לידי חסכון; לעקוב אחרי ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות או חריגות" (ההדגשה אינה במקור).⁵⁷

הביקורת העלתה כי ות"ת לא קיימה דיונים ולא קיבלה החלטות בעניין הקרן. אף על פי שידעה על הליקויים בשימוש בהקצבות הקרן, היא לא דרשה מהאוניברסיטאות לפרט בדוחותיהן הכספיים את הוצאותיהן בגין הקרן, וגם לא ריכזה בעצמה נתונים על סכום ההקצבות שניצלו חברי הסגל והגמלאים בכל שנה. ות"ת גם לא ביקשה מהאוניברסיטאות לדווח לה על הכללים לניצול הקצבות הקרן שהנהיגה כל אחת מהן ועל האמצעים שהן נוקטות לבקרה על אופן ניצול ההקצבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת תפקידה על פי החלטת הממשלה מ-1977 ונוכח אילוץ התקציב ומצבן הכספי של מרבית האוניברסיטאות, היה על ות"ת לדרוש מהאוניברסיטאות להמציא לה באופן שוטף את המידע האמור ולנתחו כדי לבחון את האפקטיביות והיעילות של הקרן באוניברסיטאות השונות, ולשקול את הצעדים המתחייבים ממסקנותיה.

ות"ת הודיעה בתשובתה מפברואר 2007 למשרד מבקר המדינה כי "לאור הביקורת החוזרת ונשנית על הסדרי הקרן לקשרי מדע ואופן ניצולה, מתכוונת ות"ת לבחון את הכללים הנהוגים במוסדות השונים בנוגע לקרן ולגבש את עמדתה. ות"ת תודיע עמדתה בפני המוסדות ותפעל במסגרת סמכויותיה ליישום השינויים המתחייבים לצורך מימוש ייעודה של הקרן". במרס 2008 הודיעה ות"ת למשרד מבקר המדינה כי "הטיפול בנושא התעכב עקב אילוצים שונים (לרבות הפעלת ועדת שוחט על כל הכרוך בה). יחד עם זאת הנושא נמצא בתוכנית העבודה של ות"ת אשר מתכוונת בתקופה הקרובה לבחון אותו".

57 על ות"ת ותפקידיה ראו לעיל בהרחבה בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 64-69.

מעורבות ור"ה⁵⁸ בקרן

כאמור, מכוח ההסכמים הקיבוציים של הסגל האקדמי עם האוניברסיטאות, ור"ה, באמצעות ועדת השכר שלו, מביא לידיעת האוניברסיטאות בכל שנה את הסכומים המעודכנים של ההקצבה השנתית לקרן. הביקורת העלתה כי ור"ה וועדת השכר שלו לא דנו מעולם ביעילות ובאפקטיביות של הקרן, לא מבחינת השפעתה על רמת ההוראה והמחקר ולא מבחינת תרומתה לחברי הסגל ולאוניברסיטאות.

בתשובתו מפברואר 2007 כתב בא כוח ור"ה למשרד מבקר המדינה כי "המנגנון לעדכון ושינוי גובה ההקצבה לקרן נקבע בהסכם שכר מ-1970, והוא מבוסס על מדדים מסוימים אותם בודק ור"ה כאקט טכני בלבד".

לדעת משרד מבקר המדינה, ניתן היה לצפות שור"ה - המורכב כאמור מראשי האוניברסיטאות, שהיו מודעים למצבן הכספי והכירו את הממצאים שפרסם בעבר מבקר המדינה בעניין הקרן - לא יסתפק בעדכון סכומי ההקצבות, אלא ייתן דעתו גם לאופן הפעלת הקרן.

בחינת הסדר הקרן בידי משרד האוצר וועדות בהשתתפות נציגיו

1. כאמור, קרן גמלאים הונהגה באוניברסיטאות בר-אילן ובן-גוריון והאפשרות לרכישת ציוד (מחשבים וציוד היקפי) במימון הקרן הונהגה בחמש משמונה האוניברסיטאות לאחר מרס 1988, בלא שאותן האוניברסיטאות ביקשו את אישורו של הממונה על השכר לשינויים אלה.

יחידת הממונה הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 כי האוניברסיטאות לא הכירו במשך שנים רבות בסמכותו של הממונה כלפיהן, ולכן גם לא העבירו לאישורו את כל ההסדרים שהנהיגו אצלן בתחום השכר ובכלל זה השינויים בקרן, אלא רק הסכמי שכר קיבוציים⁵⁹.

ואולם, משרד מבקר המדינה מעיר כי הממונה ידע על השינויים האמורים שביצעו האוניברסיטאות, בין היתר, מדוחות מבקר המדינה, ואולם הוא לא נקט כל פעולה כלפיהן, אף על פי שממכתבו מדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה עולה כי לדעתו, על פי כללי השימוש בכספי הקרן לא ניתן לקנות מחשבים אישיים מכספים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על יחידת הממונה לדרוש מהאוניברסיטאות להמציא לה בהקדם מידע על כל השינויים שהונהגו בהסדר הקרן וכן את כל ההסכמים בעניין הקרן שעליהם חתמו לאחר 1988, לבחון אותם ולנקוט את הצעדים המתחייבים מממצאי בדיקתה.

58 על הקמת ור"ה ופעולותיו ראו בהרחבה בפרק "ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה)", עמ' 9.

59 על ההבדלים בין הסכם קיבוצי לבין הסדר קיבוצי ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 53.

2. ב-2005 הוקמה ועדה משותפת למשרד האוצר (אג"ת ויחידת הממונה) ולוות"ת, העוסקת ביישום של הסכם שנחתם ב-2004 בין אג"ת לוות"ת על הכנת תכנית רב-שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה. התכנית כוללת ביצוע הסדרי הבראה באוניברסיטאות שבהן הדבר נדרש, והיא עוסקת בנושא "פיקוח ובקרה בנושאי שכר ותנאי עבודה".

משרד מבקר המדינה העלה כי בדיוניה לא דנה הוועדה בקרן ובאופן הפעלתה באוניברסיטאות⁶⁰.

3. בשנת 2006 הוחל בניהול משא ומתן בין שני צוותים - אחד בהשתתפות נציגי הממונה על השכר וות"ת, והשני בהשתתפות נציגי ור"ה - על הדרכים להסדרת הפיקוח על השכר באוניברסיטאות ועל מבנה השכר בכלל, ושכר בעלי תפקידים מיוחדים בפרט⁶¹. במועד סיום הביקורת בנושא ביוני 2007 טרם עסקו הצוותים בקרן ובאופן הפעלתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי שהצוותים יבחנו גם את הסדר הקרן ואת אופן הפעלתו על ידי האוניברסיטאות וימליצו המלצות בעניין זה.

הממונה על השכר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 כי ידרוש מוור"ה לשאת ולתת עם הסגל האקדמי במטרה להגיע להסכם חדש המסדיר את ענייני הקרן, לרבות ביטול זכויות לא ראויות (קרן גמלאים, העברת עודפי שבתון לקרן, הקצבה עבור עובדים מינהליים); הממונה ציין כי פעולה כזאת יכולה להתבצע רק בהסכמת ארגון הסגל האקדמי באוניברסיטאות. במרס 2008 הודיע הממונה למשרד מבקר המדינה, כי עדיין לא נקט את הפעולות האמורות, וכי ככוונתו לפנות בהקדם בנושא ליו"ר ור"ה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שהממונה יבחן בתיאום עם האוניברסיטאות את הדרך הראויה לביטול ההטבות שאינן עולות בקנה אחד עם מטרות הקרן - בייחוד בכל הקשור לחברי סגל אקדמי חדשים.

4. בדוח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל (ועדת שוחט⁶²), שהוגש ביולי 2007 לראש הממשלה, לשר האוצר ולשרת החינוך, צוין כי בין המטרות שהוועדה הציבה לפניה - "לעבות ולחזק את המצוינות במחקר ובהוראה", והומלץ להקנות לאוניברסיטאות גמישות ניהולית שתשפר את יכולתן "לגייס סגל איכותי בראשית דרכו האקדמית ומומחים בעלי שם בשיא פעילותם המחקרית, לשם כינון וטיפוח שטחי מחקר עדיפים". בין האמצעים להשגת מטרה זו ציינה הוועדה מתן חבילת קליטה דיפרנציאלית למצטיינים מקרב חברי הסגל החדשים, שתכלול, בין היתר "הקצאות מוגדלות לקרן לקשרי מדע עד לקידום בדרגה (לפרק זמן ש]לא יעלה על 5 שנים)". הוועדה גם המליצה כי "חבר סגל שאינו פעיל במחקר (על פי אמות מידה אקדמיות שייקבעו בכל אוניברסיטה) יוגבל בניצול הקרן [לקשרי מדע] ויציאה לשבתון. ההמלצה בעניין

60 על הוועדה ראו לעיל בהרחבה בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 72-73.

61 על ניהול המשא ומתן ראו בהרחבה שם, עמ' 57-60.

62 על ועדת שוחט ראו לעיל, שם, עמ' 75-76.

קרן לקשרי מדע בין-לאומיים

[תהיה] נתונה בידי הסמכות האקדמית המתאימה שבידה, על פי הכללים האקדמיים במוסד, להעלות את עומס ההוראה של חבר סגל שאינו פעיל במחקר במוסד" (ההדגשה אינה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שנוציגי ות"ת ומשרד האוצר שהיו חברים בוועדה, אשר היו מודעים לאופן השימוש בכספי הקרן, בין היתר בשל דוחות שפרסם משרד מבקר המדינה בעבר בעניין זה, ייזמו גם בחינה של אופן הפעלת הקרן על ידי האוניברסיטאות, של השינויים שהונהגו בה ושל דרכים אפשריות לניצול יעיל יותר של הקצבותיה לחיזוק המצוינות והמחקר, כפי שהומלץ בדוחות הביקורת בעבר.



לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח אילוצי התקציב ומצבן הכספי של מרבית האוניברסיטאות מחד גיסא והיתרות שהצטברו בקרן, כ-144 מיליון דולר, מאידך גיסא, שחלקן משמשות למטרות שהתרחקו מהמטרה שלשמה הוקמה הקרן, על הגופים המעורבים (ות"ת, ור"ה, אג"ת ויחידת הממונה על השכר) לוודא שכספי הקרן ישמשו למטרות שלשמן הוקמה. כמו כן, נוסף על יישום המלצות ועדת שוחט יש מקום שגורמים אלה ייתנו את דעתם גם לתיקון הליקויים במתכונת הפעלת הקרן שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוח ביקורת זה ובדוחות קודמים. על גורמים אלה גם לנקוט בצעדים כדי שניצול הכספים ייעשה באופן מיטבי למימוש מטרות הקרן.

ביקורת פנימית בעניין הקרן

משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה עסקו המבקרים הפנימיים באוניברסיטאות בביקורת הקרן ופעולותיה בשנים 2000-2005, וזאת נוכח חשיבות הקרן, השינויים שהונהגו בהסדר הקרן, הסכומים הניכרים המוקצבים לה והצורך בבקרה על השימוש בהקצבותיה, בהתחשב במגבלות שקבעו רשות המסים והאוניברסיטאות על השימוש בהן.

נמצא כי בשש אוניברסיטאות בדקו המבקרים הפנימיים נושאים הקשורים לקרן, אולם רק בשתיים מהן (מכון ויצמן ואוניברסיטת תל-אביב) נבדקו נושאים אלה בצורה מעמיקה; בארבע אוניברסיטאות (חיפה, בר-אילן, בן-גוריון והאוניברסיטה הפתוחה) נעשתה בדיקה חלקית בלבד של נושאים הקשורים לקרן, ובשתיים (הטכניון והאוניברסיטה העברית) לא בדקו המבקרים את הנושא כלל.

להלן פירוט הממצאים שהעלו המבקרים הפנימיים בעניין הקרן והממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בדבר הטיפול של חלק מהאוניברסיטאות בהמלצות מבקריהן בעניין הקרן:

מכון ויצמן

בדוח הביקורת שהגיש מבקר המכון לנשיא המכון ביוני 2003 הוא הצביע, בין היתר, על הממצאים האלה: חוסר יעילות בניהול המידע על הקרן, היעדר מידע על עלות הנסיעה (בין היתר על החלוקה בין מקורות המימון שלה - הקרן או תקציב מחקר), היעדר מידע לגבי סוכני נסיעות שמהם נרכשו כרטיסי טיסה ושירותי נסיעה וכשל בבקורות שבגללו לא נמנעו תשלומים שגויים. מבקר המכון המליץ לייעל את מערכות המידע הממוחשבות ולהפיק מהן דוחות נוספים, ובכללם - דוח פיגורים, שיתריע על חברי סגל שלא פנו למדור הנסיעות עם שובם ארצה לסגירת חשבונם, וכן דוחות ובהם נתונים ממוינים לפי פרמטרים כגון מטרת ההקצבה, הדרגה האקדמית של מקבל ההקצבה, היתרה בקרן ומשך הנסיעה. ביולי 2003 החליטה ועדת הביקורת של המכון לקבל את המלצות המבקר.

הועלה כי עד מרס 2006 יושמו המלצות מבקר המכון באופן חלקי בלבד: המערכת הממוחשבת של המידע הכספי והמינהלי הנוגע לקרן מיושנת ועדיין לא הוחלפה, ולא ניתן להפיק ממנה את הדוחות שהמבקר המליץ עליהם.

בדצמבר 2006, בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה, בדק מבקר המכון אם בוצעו המלצותיו בנושא וכתב למשרד מבקר המדינה כי חלק מהמלצותיו ייושמו רק לאחר הקמת מערכת מחשוב חדשה במכון. באוקטובר 2007 הודיע מבקר המכון למשרד מבקר המדינה כי מערכת מידע חדשה הותקנה והופעלה בספטמבר אותה שנה.

אוניברסיטת תל-אביב

מבקר האוניברסיטה בדק שלוש פעמים בשנים 1991-2001 את סדרי הטיפול בנסיעות חברי הסגל האקדמי לחו"ל במימון הקרן. המבקר העלה ליקויים מינהליים שונים בטיפול בבקשות כגון: נסיעות רבות אושרו אף שהאסמכתאות שנלוו לבקשה לקן בחסר או שחסרו בבקשה פרטים; בטופסי בקשה הוכנסו שינויים שלא ניתן היה לקבוע מי הכניסם והאם נעשו באישור הרשות המוסמכת ובמועד; חלק מהנסיעות חויבו שלא מהסעיף התקציבי שיועד לכך.

בדיון שקיימה ועדת הביקורת של האוניברסיטה בממצאים באפריל 2002 ציין המבקר כי "בעשר השנים האחרונות נבדק נושא הנסיעות לחו"ל שלוש פעמים ועדיין קיימים ליקויים בסדרי ההתחשבות עם חברי הסגל, בסדרי גביית התקבולים ובסדרי הבקרה הנהוגים במדור".

הועלה כי המלצות המבקר הפנימי בעניין הפיקוח על תשלום ההוצאות ובעניין מחשוב הנתונים מולאו על ידי האוניברסיטה באופן חלקי בלבד, והבקרה של האוניברסיטה בנושא עדיין לקויה.

אוניברסיטת חיפה

מבקר האוניברסיטה בדק ב-2003 רק את נושא רכישת הציוד במימון הקרן, ואלה ממצאיו העיקריים: חברי הסגל רכשו פריטי ציוד שאינם מותרים לרכישה מכספי הקרן; חלק מטופסי הבקשות שאושרו לרכישת ציוד מחשוב נעלמו; אף שנוהל הקרן קובע כי "טופס הבקשה יועבר לאישור ועדת ההשתלמויות בפקולטה" - אין בפקולטות ועדות השתלמות, והדייקנים בלבד חתמו על הבקשות. מבקר האוניברסיטה המליץ להורות לממונים להקפיד ולמלא אחר הוראות הנוהל ולהורות על מינוי ועדת השתלמויות. עוד המליץ לעגן בנוהל חובת מעקב ובקרה שוטפת על הפעולות שננקטו על פי טופסי בקשות מאושרות לרכישת ציוד.

הועלה כי ועדת הביקורת של האוניברסיטה לא דנה בממצאי המבקר הפנימי, ואין מסמכים המעידים שהמלצותיו יושמו.

אוניברסיטת בר-אילן

משנת 2000 בדק מבקר האוניברסיטה רק היבטים כלליים הנוגעים לקרן גמלאים⁶³ ושני מקרים פרטניים הנוגעים לקרן זו. בדיקתו העלתה כי סדרי הפיקוח הרופפים על השימוש בכספי קרן גמלאים יוצרים פוטנציאל רב לשימוש לא תקין בכספים אלה, כפי שמדגימים המקרים הפרטניים שבדק:

1. בנובמבר 2003 דיווח מבקר הפנים לרקטור על ממצאי בדיקה שעשה לגבי נסיעת חבר סגל לחו"ל במימון הקרן. חבר הסגל הגיש למדור התשלומים באוניברסיטה חשבונית לתשלום של סוכנות נסיעות ולפיה שילם 1,189 דולר עבור כרטיס טיסה, ואילו הסכום שצוין על גבי כרטיס הטיסה המנוצל שצירף לחשבונית היה 339 דולר בלבד - כ-30% מהסכום שציינה סוכנות הנסיעות על גבי החשבונית. חבר הסגל הודה שהחשבונית אינה משקפת את מחיר כרטיס הטיסה שלו, וכי אשתו נסעה אתו כמעט בכל הנסיעות במימון הקרן: הוא שילם עבור כרטיס טיסה למחלקת עסקים, קיבל כרטיס למחלקת תיירים, והיתרה מימנה באופן מלא או חלקי את נסיעת אשתו. לדבריו ידע שהוראות האוניברסיטה אוסרות שימוש בכספי הקרן למימון נסיעות בני זוג וילדים, אולם העדיף לנצל את הכספים העומדים לזכותו בקרן למימון נסיעת אשתו לחו"ל, במקום לשלם מס הכנסה על כספים אלה בעת פרישתו לגמלאות. מבקר האוניברסיטה בדק ומצא שחבר הסגל, בתיאום עם סוכנות הנסיעה, פעל בדרך זו בכל נסיעותיו במימון הקרן במשך שלוש שנים. בעקבות חשיפת המקרה החזיר חבר הסגל לאוניברסיטה 20,000 ש"ח, וההתקשרות עם חברת הנסיעות שנתנה לו את שירותיה הופסקה עד סוף שנת 2005. בית הדין למשמעת של האוניברסיטה שלל את זכותו של חבר הסגל להקצאת כספים מקרן גמלאים בשנה הראשונה לאחר צאתו לגמלאות.

2. גמלאי של האוניברסיטה הגיש לקרן גמלאים בשנים התשנ"ט-התשס"ב (1998-2002) בקשות לסייע במימון ההוצאה לאור של ספר. הסכום המבוקש הסתכם בכ-35,000 דולר.

63 על ממצאיו בעניין זה ראו לעיל, עמ' 162-163.

מבקר האוניברסיטה העלה כי כ-27,500 דולר מסכום זה שולמו לעוזר אישי שסייע לגמלאי עקב מצב בריאותו, אולם השירותים שסיפק העוזר לגמלאי, ממועד מסירת כתב היד להוצאה לאור בקיץ 2001 ועד קיץ 2004, לא היו קשורים כלל להוצאת הספר לאור. דהיינו, החשבונות שהוגשו לא שיקפו כראוי את השירות שניתן. מבקר האוניברסיטה קבע ש"גם אם הסיוע שניתן לגמלאי בתקופה האחרונה הינו חשוב, אין הוא כלול ביעדים המוגדרים של קרן המחקר ולא אושר על ידי הגורמים המוסמכים לאשר משיכות מהקרן".

בעקבות בדיקה שעשתה עובדת הרווחה של האוניברסיטה המליץ הרקטור לנשיא האוניברסיטה שלא לשלם את החשבונות שהגיש הגמלאי בחודשים יולי-אוגוסט 2004 - שהתברר שאין להן קשר להוצאת הספר - אך לא לתבוע את החזר הכספים ששילמה האוניברסיטה לגמלאי בשנים 2001-2004. כמו כן המליץ שהנשיא ישקול לגופו של עניין כל בקשה להקצבה מהקרן שיגיש הגמלאי בעתיד, לאחר-קבלת המלצה של הוועדה האקדמית לבחינת בקשות גמלאים לשימוש בקרן גמלאים למטרת הוצאת ספרים (ועדה שהקימה האוניברסיטה בעקבות דוח מבקר האוניברסיטה בעניין זה).

האוניברסיטה העברית

משנת 2000 בדק מבקר האוניברסיטה רק את השימוש בנקודות הנוסע המתמיד בנסיעות לחו"ל על חשבון האוניברסיטה. מבקר האוניברסיטה כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי לנוכח המחסור במשאבים וריבוי הנושאים לביקורת, תמיד יהיו נושאים חשובים שלא ייבדקו.

נוכח חשיבות העניין, הסכומים הגדולים שבהם מדובר והפוטנציאל לביצוע פעולות שאינן עולות בקנה אחד עם הכללים וההוראות, משרד מבקר המדינה ממליץ שמבקר האוניברסיטה יבחן את האפשרות לשלב בדיקה של יישום הסדר הקרן, על היבטיו השונים, בתכנית העבודה שלו.

אוניברסיטת בן-גוריון

ביולי 2002 הגיש מבקר האוניברסיטה דוח בנושא החזר הוצאות עבור נסיעות לחו"ל ובכללן נסיעות במימון הקרן. בין היתר העיר שיש פיגור בסיום ההתחשבות בגין חלק מהנסיעות. כמו כן העלה כי תהליך אישור הנסיעות במימון הקרן באגף משאבי אנוש נעשה ידנית ולא באמצעות מחשב, למרות המספר הרב של הנסיעות, ויש בכך כדי לפגוע באיכות הבקרה בנושא. המבקר המליץ בין היתר לקיים מכרז חדש לקבלת שירותי נסיעות לחו"ל. בנובמבר 2002 דנה ועדת הביקורת בדוח והמליצה לנקוט צעדים נגד חברי סגל שלא סיימו את ההתחשבות עם מדור הנסיעות באוניברסיטה. כן המליצה שלא לאשר נסיעות למי שטרם השלימו את התחשבותם בגין נסיעותיהם הקודמות.

לא נמצאו מסמכים המעידים כי המלצות ועדת הביקורת יושמו. יצוין כי בינואר 2004 חזר מבקר האוניברסיטה על המלצתו לקיים מכרז חדש לסוכני נסיעות, אולם המלצתו לא התקבלה.

מבקר אוניברסיטת בן-גוריון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 כי בדק נושאים נוספים הנוגעים לקרן: התקשורות עם סוכני נסיעות וחברות תעופה, צבירת נקודות הנוסע המתמיד, החזר תשלום עבור לינה בחו"ל ודיווח לרשות המסים על השתלמויות במימון משולב של הקרן ושל קרן מחקר. ביולי 2007 כתב כי המלצותיו יושמו למעט ההמלצה בדבר הטבות "הנוסע המתמיד". כן ציין כי האוניברסיטה אינה מאשרת נסיעות מהקצבות הקרן לחברי סגל שלא השלימו את ההתחשבות בגין נסיעות קודמות.



נוכח הליקויים שהעלו מבקרי האוניברסיטאות בעניין הקרן, הסכומים הגדולים המוקצבים לקרן והחשיבות הרבה הנודעת לשימוש ראוי בהקצבותיה - ונוכח הממצאים שהובאו בדוח זה - ראוי שמבקרי האוניברסיטאות שטרם ביצעו ביקורת מקיפה בנושא הנדון ישקלו לשלב בתכנית העבודה השנתית שלהם, המוגשת לאישור ועדת הביקורת שלה, בהתחשב בסדרי העדיפויות ובאילוצים הקיימים בקביעת תכניות העבודה.

סיכום

מדוח זה עולים ליקויים חמורים בהפעלת הקרן לקשרי מדע בין-לאומיים, הן במישור המהותי והן במישור המינהלי.

הקרן הוקמה למטרה חשובה ביותר - השתלמות מדעית של חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות בארץ, העלאת רמת המחקר באוניברסיטאות וקידום קשרי מדע בין-לאומיים. ואולם בכ-50 שנות קיומה התרחקו השימושים הנעשים בהקצבותיה מיעדיה המקוריים ונוצרו עיוותים שונים בהפעלתה: רוב האוניברסיטאות מאפשרות לפדות את הכספים שנצברו בקרן גם שנים לאחר הפרישה ואף להורישם, והדבר עלול ליצור תמריץ שלא לנצל באופן שוטף את ההקצבות של הקרן למטרותיה אלא לחסוך אותן. יש גידול מתמיד של היתרות הצבורות בקרן (עבור הסגל הפעיל והגמלאים), מכ-110 מיליון דולר בסוף 2001 לכ-144 מיליון דולר בסוף 2005; רוב האוניברסיטאות מאפשרות לרכוש ציוד במימון הקרן ואף להוציא אל מחוץ לכותליהן; רובן ממשיכות להפריש כספים גם עבור גמלאיהן, בלא לבדוק אם הם ממשיכים בפעילות אקדמית, והדבר יוצר את הרושם שמדובר בהטבת שכר במסווה של שיפור הרמה האקדמית. רושם זה מתחזק נוכח ההסדר שהנהיגה אוניברסיטת בר-אילן, המקצה לקרן כספים גם עבור עובדים מינהליים בכירים.

רוב כספי הקרן - כמו רוב תקציב האוניברסיטאות - מקורם בתקציב המדינה, ונדרשת קביעה ברורה לגבי אופן ניצולם. למרות זאת, יעדי הקרן ומתכונת הפעלתה לא הוסדרו כראוי: בהסכמי השכר של הסגל האקדמי מעוגנת רק עצם הזכות להקצבות הקרן. לא נחתם עם ארגוני הסגל הסכם הקובע את יעדיה ואת מתכונת הפעלתה, וההסדרים האמורים לעיל נקבעו רק בנהלים הפנימיים של האוניברסיטאות. מאז הוחל חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות ב-1988, שינויים בהסדר שהנהיגו אוניברסיטאות בן-גוריון ובר-אילן לגבי מתן הקצבות לגמלאים ורכישת ציוד בכספי הקרן נעשו בלא אישור הממונה על השכר.

לא נעשה די כדי להבטיח שהנסיעות לחו"ל במימון הקרן אכן משמשות למימוש מטרותיה: בתהליך הבקשה והאישור של הנסיעות אין חובה לנמק את הצורך בנסיעה ולפרט את הקשר שלה לעבודתו האקדמית של חבר הסגל. האישור נעשה בידי בעלי תפקידים באוניברסיטאות, דבר שמטבע הדברים חושף אותם ללחצים ועלול להעמידם במצב בעייתי. מרבית האוניברסיטאות אינן דורשות מחברי הסגל למסור דיווח ענייני על תוצאות הנסיעות וערכן המדעי, והן אינן פועלות בדרך אחרת להערכת היעילות והאפקטיביות של הפעילות המדעית הממומנת מכספי הקרן ולהפקת לקחים.

מבקר המדינה כבר הצביע על רבים מהליקויים האמורים בדוחות שפרסם, ויש לראות בחומרה את העובדה שהאוניברסיטאות והגופים האחזים המעורבים בדבר ובראשם יחידת הממונה וות"ת לא פעלו לתיקונם.

נוכח אילוץ התקציב, מצבן הכספי של מרבית האוניברסיטאות והמתחייב מסדרי מינהל תקין, על האוניברסיטאות לבחון בהקדם אפשרויות לשנות את נוהליהן ולקבוע בהם תנאים שלא יאפשרו שימוש בהקצבות הקרן למטרות שהן זרות לייעודה, ואשר יביאו את חברי הסגל לנצל את הקרן באופן שוטף בתקופת עבודתם ויחוללו שינויים משמעותיים בטיפול בבקשות לניצול כספי הקרן ובבקרה של האוניברסיטאות על השימוש בהקצבות. על האוניברסיטאות המאפשרות להעביר עודפי שבתון לקרן להפסיק לאלתר לעשות כן.

על וות"ת לגבש ללא דיחוי כללי דיווח כספי שיחייבו את האוניברסיטאות להציג את התחייבויותיהן המלאות כלפי הקרן בדוחותיהן הכספיים. כמו כן עליה לסייע לאוניברסיטאות בקביעת נהלים שיבטיחו שהקרן תשמש לייעודה. על רשות המסים להשלים בהקדם את גיבוש ההנחיות בעניין אופן השימוש בהקצבות הקרן על ידי חברי הסגל האקדמי, ובכלל זה לקבוע את התנאים שבהם ההקצבות פטורות ממס, וכיצד על האוניברסיטאות לקיים בקרה על שימוש זה; על רשות המסים לבדוק אם האוניברסיטאות מיישמות את הנחיותיה ולנקוט בהקדם את כל הפעולות המתחייבות מתוצאות בדיקתה זו, ובכלל זה גיבוש כללים ואמצעי בקרה שימנעו שימוש לא תקין בכספי הקרן.

על יחידת הממונה לבחון את כל ההסדרים בעניין הקרן שהונהגו לאחר 1988, ולנקוט את הצעדים המתחייבים מממצאי בדיקתה. נוכח הליקויים שהועלו בביקורת זו לגבי הפעלת ההסדר באוניברסיטאות, על היחידה ועל רשות המסים לתת את דעתן לצורך בבדיקת מתכונת הפעלת ההסדר לגבי עובדים בדירוג המחקר בשירות המדינה, שכן הסדר זה חל גם עליהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השינויים שחלו במתכונת הפעלתה של הקרן והתרחקותה ממטרותיה המקוריות, ונוכח העובדה שחלפו יותר מ-50 שנה מאז הונהגה לראשונה, ראוי שהאוניברסיטאות והגופים המעורבים האחרים, בשיתוף ארגוני הסגל האקדמי, יבדקו אם אופן הפעלתה מתיישב עם מטרותיה (קידום המחקר, קידום קשרי מדע, השתלמות והעשרה). יש מקום שתיבחן האפשרות להחיל על חברי סגל אקדמי חדשים כללים חדשים שיעודדו ניצול שוטף של הקצבות הקרן למטרותיה, כדי שהאוניברסיטאות והמדינה, המממנת את מרבית תקציבן, יפיקו את מרב התועלת מהשקעתן הגדולה בקרן.

החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה

תקציר

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), מסדירים את תנאי ההתקשרויות של משרדי ממשלה, תאגידים ממשלתיים וגופים אחרים שנמנו בחוק לביצוע עסקאות בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, לרבות התנאים לקבלת פטור ממכרז. שיטת המכרזים נועדה להבטיח למפרסם המכרז התקשרות בתנאים המיטביים, ולמציעים בכוח - שוויון הזדמנויות. השיטה אמורה להקטין את האפשרות של פגיעה בטוהר מידות ושל העדפה לא הוגנת של חברה או ספק.

משרד מבקר המדינה פרסם בעבר דוחות ביקורת בנושא ההתקשרויות של כמה מוסדות להשכלה גבוהה, שהם גופים הממלאים תפקיד ציבורי חשוב, וחלק ניכר מתקציביהם של רבים מהם מקורו בתקציב המדינה. בדוחות אלה פורטו ליקויים מהותיים רבים שאינם מתיישבים עם סדרי מינהל תקין, וצוין בהם כי המוסדות מיישמים את רוח חוק חובת המכרזים והתקנות באופן חלקי בלבד. בדוח מבקר המדינה משנת 2002 הומלץ "לשקול יוזמת חקיקה להחלת הנורמות הקבועות בחוק על המוסדות, בהתאמות הדרושות, כפי שהוחל על גופים אחרים שמחוץ לממשלה, כדי להבטיח שמירה על כללי מינהל תקין ומתן הזדמנות שווה למתחרים בכוח, והפקת מרב היתרונות לעושה המכרז. במסגרת התקנות יהיה צורך... לעשות התאמות המתחייבות מטיבם ואופיים של המוסדות כפי שהדבר נעשה למשל, בתקנות שנקבעו לקופות החולים". המלצה זו של מבקר המדינה הייתה מקובלת על משרד האוצר, המופקד על ביצוע חוק חובת המכרזים, והוא אמור היה לפעול לקידום יזמת החקיקה. במאי 2006 תיקנה הכנסת את חוק חובת המכרזים כדי שיחול על המוסדות להשכלה גבוהה, אולם רק באוגוסט 2008, במהלך הביקורת ובעקבותיה, אושרו התקנות הדרושות כדי להחיל בפועל את חובת המכרזים על התקשרויותיהם המשקיות והמינהליות של מוסדות אלה. ב-30.11.2008 פורסמו התקנות לאחר ששר האוצר ושרת החינוך חתמו עליהן, והן ייכנסו לתוקף חצי שנה לאחר פרסומן.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2005 - נובמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות שנקטו משרד האוצר וות"ת, המשמשת גוף בלתי תלוי העומד בין הממשלה

ובין המוסדות להשכלה גבוהה, לקידום יזמת חקיקה שתחיל את החוק על מוסדות אלה (להלן - בדיקת המעקב). בדיקות השלמה נעשו אצל ור"ה.

עיקרי הממצאים

1. ביולי 1991 הוגשה לכנסת הצעת חוק חובת המכרזים, התשנ"א-1991. האוניברסיטאות התנגדו להחלת החוק עליהן ופעלו, באמצעות ור"ה, למנוע את הדבר.

2. אף שכבר בשנת 2002 המליץ משרד מבקר המדינה למשרד האוצר לתקן את חוק חובת המכרזים כדי שיוחל גם על המוסדות להשכלה גבוהה, רק באוגוסט 2005, במהלך בדיקת המעקב של משרד מבקר המדינה, העלה משרד האוצר לפני הממשלה הצעה לתיקון החוק ובה אומצה המלצתו של משרד מבקר המדינה. ואכן באותו חודש החליטה הממשלה לתקן את חוק חובת המכרזים כדי שיוחל גם על המוסדות להשכלה גבוהה. בעקבות זאת הוכנה באוגוסט 2005 הצעה לתיקון החוק ולהחלתו על מוסדות אלה במסגרת הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2005.

נמצא כי ור"ה אמנם לא הודיע בגלוי ובמפורש שהוא מתנגד ליזמה להחלת החוק על המוסדות להשכלה גבוהה ולהתקנת התקנות, אולם בפועל עשה כל שביכולתו כדי להקשות את תהליך החקיקה ולעכב את החקיקה ואף לסכל את מטרתה באמצעות ריקון התקנות מתוכן:

ור"ה הכין בנובמבר 2005 הצעה לשינויים בחוק, המותאמים למוסדות להשכלה גבוהה (להלן - הצעת התקנות של ור"ה), ולפיה סוגי התקשוריות רבים לא יהיו טעונים מכרז, ולפיכך היקף הפטור שהוצע בה נרחב לעומת המקובל בגופים ציבוריים, לרבות גופים בעלי מאפיינים ייחודיים (למשל: קופות החולים). מלבד זה פעל ור"ה באמצעות שדלן (לוביסט) ממשרד העוסק בשדלנות בקרב חברי הכנסת כדי "להתנות את כניסת תיקון החוק לתוקף בפרסומן של התקנות ובתקופת הסתגלות של שנה אחת". השדלן הודיע לוור"ה כי הביא להעברת הדיון בהחלת חוק חובת המכרזים על המוסדות להשכלה גבוהה מוועדת הכספים של הכנסת לוועדת החינוך, התרבות והספורט (להלן - ועדת החינוך), וכי "ההישג הוא מאוד גדול - השגנו דיון בוועדה אוהדת שתדון ביתר אריכות בסעיף ובה נוכל להעלות את כל הנקודות אותן אנו רוצים להעלות בניגוד לדיון בוועדת הכספים בו דנים על כל סעיף כ-5 דקות מפאת קוצר הזמן".

3. במאי 2006 החליטה ועדת החינוך כי הסעיף המחיל את חוק חובת המכרזים על המוסדות להשכלה גבוהה יישאר בחוק חובת המכרזים, אך ייכנס לתוקף רק לאחר ששרת החינוך ושר האוצר, בהתייעצות עם מל"ג ובאישור ועדת החינוך, יתקינו תקנות מתאימות ויגישו אותן לוועדה בתוך 12 חודשים. מאחר שהתיקון לחוק פורסם ב-15.6.06, היו שרת החינוך ושר האוצר אמורים להגיש את התקנות לוועדת החינוך לא יאוחר מ-15.6.07.

ור"ה העביר לוות"ת את הצעת התקנות שהכין עוד בנובמבר 2005, וות"ת גיבשה את הצעתה לתקנות והעבירה אותה למשרד האוצר רק בינואר 2007 (כעבור כ-13 חודשים, וכשבעה חודשים לאחר שהתקבלה החלטת ועדת החינוך). להצעה צירפה ות"ת מכתב שהעביר לה ור"ה, ובו פירט את הסתייגויותיו מהצעת ות"ת.

בדברי ההסבר להצעת התקנות של ות"ת נאמר כי יש מקום לקבוע תקנות ברורות וחד-משמעיות כדי לשמור על אופיים המיוחד של המוסדות להשכלה גבוהה ועל החופש האקדמי שלהם, אולם בהצעת התקנות של ות"ת ובהצעת התקנות של ור"ה נכללו, בין היתר, סעיפי פטור להתקשרויות שאין ביניהן ובין החופש האקדמי ולא כלום, כגון התקשרויות לצורך העסקת עובדים והתקשרויות הממומנות באמצעות תרומות. לדברי ור"ה, "ליבת פעילותם של המוסדות היא הפעילות האקדמית-מחקרית שנהנית ממעמד מוגן על פי חוק... המחוקק רואה את פעילותו המשקית של מוסד להשכלה גבוהה כחלק אינטגרלי ממהותו כמוסד מוכר להשכלה גבוהה וככזו היא אף חוסה תחת החופש האקדמי".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין חולק על כך שליבת פעילותם של המוסדות להשכלה גבוהה היא פעילות אקדמית-מחקרית, אולם למרבית הפעילות המשקית-כלכלית הענפה שהם מנהלים אין כל קשר לחופש האקדמי. למשל, אין כל קשר בין בינוי ורכישת שירותי גינון, ניקיון, אבטחה או הסעדה ובין פעילותם האקדמית-מחקרית של המוסדות.

4. משרד האוצר הכין בפברואר 2007 נוסח חדש של תקנות, ובו הוטמעו מקצת ההצעות וההערות של ות"ת. שר האוצר דאז, מר אברהם הירשזון, ושרת החינוך פרופ' יולי תמיר חתמו על הנוסח החדש. ואולם התקנות בנוסח זה לא נכנסו לתוקף, בין השאר משום שלא הועברו במועד לעיונם של משרד המשפטים, ור"ה וות"ת, ומשום שגם לאחר חתימת השרים התגלעו מחלוקות מהותיות בין משרד החינוך ובין משרד האוצר בנוגע לתוכן התקנות.

5. משרד החינוך לא היה מעורב בשלבים הראשונים של התהליך, אף שלפי התיקון לחוק חובת המכרזים שפורסם ביוני 2006, נדרשה כאמור מעורבות כזו: משרד האוצר לא פנה אל משרד החינוך ולא התייעץ עמו בעת הכנת התקנות, ואילו משרד החינוך, למרות ההוראה האמורה ואף שידע על קיומו של התהליך, לא פנה מיזמתו למשרד האוצר ולא ביקש להיות מעורב בתהליך.

6. באוקטובר 2007 התקיים לבקשתו של מבקר המדינה דיון משותף של ועדת החינוך ושל הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בנושא "החלת חובת מכרזים במוסדות להשכלה גבוהה". בסיכום הדיון נקבע, בין היתר, כי "החובה בחוק לפיה יובאו התקנות עד חודש יוני 2007 לא מולאה על ידי שני השרים, שרת החינוך ושר האוצר, וזאת בגלל התנהלות לא ראויה באשר לסוגיית היועצות [עם מל"ג]... אנחנו תובעים שתוך 45 ימים [עד 15.12.07] יובאו התקנות לדיון לצורך אישורן בוועדת החינוך".

לאחר הדיון האמור בכנסת התקיימה היועצות בכמה ישיבות בהשתתפות נציגים ממשרדי האוצר, החינוך והמשפטים ונציגים מוות"ת ומוור"ה, ורק ביוני 2008 - שנתיים לאחר חקיקת התיקון לחוק חובת המכרזים - לאחר שהושגה הסכמה בין

הצדדים על נוסח התקנות, אישרה אותן ועדת החינוך בכפוף לכמה שינויים שהצדדים נדרשו לעשות. בסוף נובמבר 2008, לאחר שהסתיים ביצוע השינויים והשרים חתמו על התקנות, פורסמו התקנות, והן ייכנסו לתוקף כעבור חצי שנה.

סיכום והמלצות

בבדיקת המעקב התברר למשרד מבקר המדינה כי יותר מחמש שנים מאז המליץ ליזום חקיקה כדי להחיל על המוסדות להשכלה גבוהה את הנורמות הקבועות בחוק חובת המכרזים, טרם הושלם הליך החקיקה. מדובר בליקוי בפעילותם של כל גופי הביצוע הנוגעים בדבר, ועיכוב זה הוא חמור במיוחד נוכח הגירעונות הכבדים שצברו חלק מן המוסדות להשכלה גבוהה.

בנובמבר 2007 התריע משרד מבקר המדינה לפני הגורמים המעורבים בדבר - משרד האוצר, משרד החינוך, ות"ת וור"ה - שעליהם לפעול בנחישות ובנמרצות לסיום מהיר של ההליך, ולהגיש בהקדם האפשרי לוועדת החינוך, נוסח מוסכם של תקנות, שיחילו כנדרש את חוק חובת המכרזים על המוסדות להשכלה גבוהה.

רק בנובמבר 2008, כשש שנים מאז המליץ משרד מבקר המדינה ליזום את החקיקה האמורה, ויותר משנתיים לאחר שהכנסת תיקנה את חוק חובת המכרזים כדי שיוחל על המוסדות להשכלה גבוהה, הושלם ההליך. לדעת משרד מבקר המדינה, פרסום מכרזים פומביים לצורך התקשרויות, ובייחוד התקשרויות שיש להן אופי מינהלי-משקי מובהק, יוכל לשמש אבן בוחן ליישום החוק והתקנות וכל מוסד ומוסד ייבחן על פיה.



מבוא

המוסדות להשכלה גבוהה (להלן גם - המוסדות) ממלאים תפקיד ציבורי חשוב, וחלק ניכר מתקציביהם של רבים מהם מקורו בתקציב המדינה, והוא מועבר להם באמצעות ות"ת. גופים כגון אלה כוננו בפסיקת בית המשפט העליון "גופים דו-מהותיים", שחלים עליהם הן כללי המשפט הפרטי והן נורמות המשפט הציבורי, לרבות דיני המכרזים, מתוך התחשבות באופיו של כל גוף¹.

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), מסדירים את תנאי ההתקשרויות של משרדי ממשלה, של תאגידים ממשלתיים ושל גופים אחרים שנמנו בחוק לביצוע עסקאות בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים.

1 ראו כללית - בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל, פ"ד מא(2) 449, 461-462; ע"א 294/91 חברה קדישא נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464, 492; ובנוגע למוסדות להשכלה גבוהה - ע"ע 1185/04 אוניברסיטת בר-אילן נ' קיסר, תקדין; ה"פ 217/05 נעאמנה ואח' נ' אוניברסיטת חיפה, תקדין.

החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה

בסעיף 2 לחוק חובת המכרזים, העוסק בחובת מכרז, נאמר כי הגופים שהוחל עליהם החוק "לא יתקשרו בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". שיטת המכרזים נועדה להבטיח למפרסם המכרז התקשרות בתנאים המיטביים ולמציעים בכוח - שוויון הזדמנויות. השיטה מיועדת להקטין את האפשרות של פגיעה בטוהר המידות ושל העדפה לא הוגנת של חברה או ספק. בתקנות נקבעו כללים שונים והתאמות, ובהם כללי פטור ממכרז להתקשרויות של הגופים שהחוק חל עליהם.

משרד מבקר המדינה פרסם בעבר דוחות ביקורת בנושא ההתקשרויות של כמה מוסדות להשכלה גבוהה². בדוחות אלה פורטו ליקויים מהותיים רבים שאינם מתיישבים עם סדרי מינהל תקין, וצוין בהם כי המוסדות מיישמים את רוח חוק חובת המכרזים והתקנות באופן חלקי בלבד. בדוח מבקר המדינה משנת 2002 המליץ משרד מבקר המדינה "לשקול יוזמת חקיקה להחלת הנורמות הקבועות בחוק על המוסדות, בהתאמות הדרושות, כפי שהוחל על גופים אחרים שמחוץ לממשלה, כדי להבטיח שמירה על כללי מינהל תקין ומתן הזדמנות שווה למתחרים בכוח, והפקת מרב היתרונות לעושה המכרז. במסגרת התקנות יהיה צורך... לעשות התאמות המתחייבות מטיבם ואופיים של המוסדות כפי שהדבר נעשה למשל, בתקנות שנקבעו לקופות החולים"³. המלצה זו של מבקר המדינה הייתה מקובלת על משרד האוצר, המופקד על ביצוע חוק חובת המכרזים, ואשר אמור היה לפעול לקידום יזמת החקיקה⁴.

בחודשים מאי 2005-נובמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות שנקטו משרד האוצר וות"ת⁵, לקידום יזמת חקיקה שתחיל את חוק חובת המכרזים על המוסדות להשכלה גבוהה (להלן - בדיקת המעקב). בדיקות השלמה נעשו אצל ור"ה. להלן תיאור של מקצת הליקויים שפורטו בדוחות קודמים של מבקר המדינה בעניין התקשרויות של המוסדות להשכלה גבוהה, ופירוט הליקויים שהעלתה בדיקת המעקב בעניין החלת חוק חובת המכרזים על מוסדות אלה:

ליקויים והמלצות שפורטו בדוחות קודמים של מבקר המדינה

1. דוח מבקר המדינה משנת 1995 עסק, בין היתר, בהתקשרויות שביצעו אוניברסיטאות תל-אביב, בר-אילן, ובן-גוריון ומכון ויצמן, והועלה בו כי לצורך קביעת הספק או נותן השירות הם לא פרסמו מכרזים פומביים אלא הסתפקו בביצוע מכרזים סגורים, כלומר בפנייה אל מספר מוגבל של מציעים בבקשה להגיש הצעות מחיר. בשלוש מהאוניברסיטאות נמצאו חריגות גם בהליכים אלה.

- 2 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה, שנת 1995, עמ' 11-22 (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 1995 או הדוח משנת 1995); דוח שנתי 51א (2000), עמ' 433-441; דוח מבקר המדינה משנת 2002 או הדוח משנת 2002; דוח מבקר המדינה משנת 2004, עמ' 255-273; דוח שנתי 57ב (2007), עמ' 880-881 (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2007).
- 3 ראו דוח מבקר המדינה משנת 2002, עמ' 737.
- 4 שם, עמ' 738.
- 5 פרטים נוספים בעניין ות"ת ותפקידיה ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות" עמ' 64-65.

לדוגמה, אוניברסיטת בר-אילן פסלה חברה שהשתתפה במכרז סגור לבניית בניין, אשר הצעתה הייתה זולה מההצעה של החברה שנבחרה לביצוע העבודה, על סמך מידע שלילי על החברה שהתקבל, לדברי האוניברסיטה, אף שלא נמצאו אסמכתאות בעניינו בתיקים.

משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטאות האמורות כי "ראוי שהן ישפרו את נוהלי המכרזים שלהן ויקבעו באילו מקרים יש לפעול בדרך של מכרז פומבי. הקביעה צריכה להיעשות כך שיפורסמו ככל האפשר יותר מכרזים פומביים; בייחוד כאשר מדובר בעבודות ורכישות סטנדרטיות בהיקפים כספיים ניכרים. שיפור נוהלי המכרזים נועד להבטיח הזדמנות שווה לכל חברת בנייה או ספק שרוצים לגשת למכרזים של האוניברסיטאות האלה, להגביר את התחרות, לשפר את הדרך לבחינת הצעות מחיר ולצמצם את האפשרות לפגיעה בטוהר המידות".⁶

2. (א) בדוח מבקר המדינה משנת 2002, בפרק שעסק ביישום עקרונות בסיסיים של חוק חובת המכרזים והתקנות ב-11 מוסדות להשכלה גבוהה,⁷ צוין כי המוסדות לא יישמו את המלצתו של מבקר המדינה, הם המשיכו לקיים בדרך כלל מכרזים סגורים ויישמו את רוח חוק חובת המכרזים והתקנות באופן חלקי בלבד. בדוח פורטו ליקויים מהותיים נוספים כמו "אי-הקמת ועדות מכרזים או אי-התכנסות הוועדות; קיום משא ומתן בלא סמכות ובהליך לקוי; פנייה חוזרת ונשנית לאותם קבלנים וספקים להשתתף במכרזים ומסירת העבודות לקבוצה מצומצמת".⁸

משרד מבקר המדינה העיר כי אף שחוק חובת המכרזים לא הוחל במפורש על המוסדות להשכלה גבוהה, חלים עליהם העקרונות שביסוד דיני המכרזים וכללי מינהל תקין, וכי מן הראוי שהמוסדות יפעלו בהתאם לעקרונות אלה. זאת ועוד, "מאחר שהתקשרויותיהם העסקיות [של המוסדות] ממומנות מכספי ציבור, והיות שהתפקיד שלהם נושא אופי ציבורי, מוטלת עליהם חובת אמון כלפי הציבור. מן הראוי אפוא, שהמוסדות יפעלו כך שהתקשרויותיהם יהיו יעילות ככל האפשר ולא יפגעו בעקרונות העומדים ביסוד דיני המכרזים כפי שנקבעו לא אחת בפסיקת בית המשפט העליון ומצאו את ביטויים בחוק".⁹

מאחר שמתוצאות הבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה הצטיירה תמונת מצב הרחוקה מלהשביע רצון, שכן נמצאו ליקויים חמורים, ומאחר שהאוניברסיטאות לא יישמו את המלצותיו משנת 1995, המליץ כאמור משרד מבקר המדינה בדוח משנת 2002 "לשקול יוזמת חקיקה כדי להחיל על המוסדות את הנורמות הקבועות בחוק [חובת המכרזים] בהתאמות הדרושות. משרד האוצר, המופקד על ביצוע החוק [היה] שותף אף הוא לדעה זו".¹⁰

(ב) בפרק שעסק בעבודות פיתוח וניהול נדל"ן במכון ויצמן, בדוח האמור משנת 2002, הועלו ליקויים רבים, ובהם: המכון לא פרסם כלל מכרזים פומביים לביצוע עבודות אלא מכרזים סגורים;

6 ראו דוח מבקר המדינה משנת 1995, עמ' 22.
7 מדובר בשמונה האוניברסיטאות (שבע אוניברסיטאות המחקר והאוניברסיטה הפתוחה) והמוסדות להשכלה גבוהה הנוספים שהיו מבוקרים אז על ידי משרד מבקר המדינה - בצלאל - אקדמיה לאמנות ולעיצוב, שנקר - בית ספר גבוה להנדסה ולעיצוב והמכללה האקדמית עמק יזרעאל.
8 ראו דוח מבקר המדינה משנת 2002, עמ' 731.
9 שם, עמ' 737.
10 שם, עמ' 737-738.

החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה

רק חלק קטן מהקבלנים הכלולים ברשימות הקבלנים הוזמנו להשתתף במכרזים הסגורים, ובדרך כלל זכו בהם אותם שלושה או ארבעה קבלנים.

משרד מבקר המדינה העיר באותו פרק בדוח כי על המוסדות להשכלה גבוהה "לנהוג ביעילות ובחיסכון בכספי הציבור ולהגשים את עקרונות ההגינות והשוויון על ידי מתן הזדמנות שווה לכל המעוניין לבצע עבודות בעבורם"¹¹. עוד העיר משרד מבקר המדינה בדוח כי "הגם שהמכון אינו כפוף באורח פורמלי לחוק חובת המכרזים... ולתקנות... מן הראוי שיאמץ את עיקרי דיני המכרזים, שנקבעו בחוק ובתקנות; כדי להבטיח... קיום עקרונות יסוד של הגינות ושוויון"¹².

3. בדוח מבקר המדינה משנת 2004, שעסק, בין היתר, בפינוי שכונת שיח' מוניס בידי אוניברסיטת תל-אביב, הועלו ליקויים שונים, ובהם התקשוריות עם חברת שמירה ועם שמאי שנעשו ללא קיום מכרז וללא קבלת הצעות נוספות, ולפיכך ספק אם קיבלה האוניברסיטה את ההצעות הטובות ביותר והכדאיות ביותר עבורה.

מאחר שמשרד מבקר המדינה סבר כי הממצאים לגבי ההתקשוריות של אוניברסיטת תל-אביב חידדו את הנאמר בדוח משנת 2002 בעניין הצורך שהמוסדות להשכלה גבוהה ישפרו את הליכי ההתקשוריות שלהם, ושהנורמות הקבועות בחוק חובת המכרזים יוחלו עליהם, הוא שב וחזר בדוח משנת 2004 על המלצותיו בעניין זה.

4. בדוח מבקר המדינה משנת 2007, שעסק, בין היתר, ב"היבטים בניהול נכסי דלא נידי של האוניברסיטאות" צוין כי הטכניון רוכש שירותים משפטיים זה עשרות שנים ממשרד פרטי של עורכי דין, וזה מטפל, בין היתר, בתחום הנדל"ן של הטכניון.

מבקר המדינה העיר לטכניון כי מאחר שהוא גוף דו-מהותי, אשר חלים עליו בצד המשפט הפרטי גם עקרונות יסוד מהמשפט הציבורי, אפשר לצפות ממנו לנהוג על פי עקרונות דיני המכרזים. מעקרונות אלה נובע כלל יסודי: גם בהתקשוריות שבבסיסן יחסי אמון, כגון התקשוריות לקבלת ייעוץ משפטי, יש מקום לעשות - ככל הניתן - סבב מחזורי הוגן במגמה להחליף את נותן השירות מפעם לפעם; ואולם דבר זה לא נעשה בטכניון¹³.



11 שם, עמ' 741.

12 שם, עמ' 742.

13 ראו דוח מבקר המדינה משנת 2007, עמ' 881.

מבקר המדינה הצביע פעמים מספר בעבר על ליקויים מהותיים בתחום ההתקשרויות של מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מתיישבים עם סדרי מינהל תקין. כן העיר משרד מבקר המדינה כי ההתקשרויות נעשו, כמעט כולן, בהליכי מכרז סגור, שאינו מקנה למפרסם המכרז את מרב היתרונות ואינו מאפשר לספקים, לקבלנים ולנותני שירותים רבים להשתתף במכרז.

המלצותיהם של מבקרי המדינה למוסדות להשכלה גבוהה, כי יאמצו את העקרונות הבסיסיים שביסוד דיני המכרזים ויפעלו לפיהם, לא יושמו. לכן המליץ משרד מבקר המדינה בדוח משנת 2002 להחיל על מוסדות אלה את חוק חובת המכרזים ואת התקנות שהותקנו על פיו.

פעילותם של ור"ה והאוניברסיטאות בעניין חוק חובת המכרזים

1. המכרז נועד ביסודו להביא לידי ביטוי הן את האינטרס העסקי והן את האינטרס הציבורי. בבג"ץ 368/76 נאמר, בין היתר: "שיטת המכרז נוצרה כדי ליצור שילוב נאות בין שני האינטרסים האמורים ולקבוע עקרונות פעולה, אשר על פיהם תנסה הרשות הציבורית להפיק תועלת כלכלית, תוך שמירה על כללי אתיקה ומינהל תקין היונקים מן היסוד הציבורי ומשקפים אותו". בעניין האינטרס הציבורי נאמר בהחלטה כי מדובר ב"הבטחת ממשל תקין על ידי ניהול ענייניה של הרשות בדרך שיש בה משום מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור". האינטרס העסקי של הרשות הציבורית מתבטא, בין היתר, ב"שימוש מושכל בכספי הציבור כדי שתצמח לציבור מירב התועלת תמורת מחיר זול ככל האפשר"¹⁴.

ביולי 1991 הוגשה לכנסת הצעת חוק חובת המכרזים, התשנ"א-1991. בבדיקת המעקב, שבוצעה כאמור גם במשרדי ור"ה¹⁵, נמצא כי באוקטובר 1991 קיים ור"ה דיון בהצעת החוק ובמשמעותה. בדיון הועלה הצורך "למנוע קבלת הצעת החוק כמות שהיא", וסוכם כי נציגי ור"ה ייפגשו עם חברי כנסת ויסבירו להם את "חומרת החוק עבור האוניברסיטאות".

בתיקי ור"ה לא נמצא מסמך כלשהו מאותה תקופה ובו הסבר מדוע לדעת האוניברסיטאות חוק חובת המכרזים אינו צריך לחול עליהן, ואילו נזקים היו עלולים להיגרם להן אם יוחל עליהן.

2. בנובמבר 1991 דווח לחברי ועדת המנכ"לים של ור"ה כי הובטח לנציגי ור"ה ש"האוניברסיטאות לא יכללו בהצעת החוק". המנכ"לים לא הסתפקו בהודעה זו וביקשו מוור"ה "לקבל החלטה תומכת שחוק זה לא אמור לחול על האוניברסיטאות [ושוור"ה] יעשה הכל על מנת שאכן כך יהיה" (ההדגשה אינה במקור). בפברואר 1992 נענתה מליאת ור"ה לבקשה וקיבלה החלטה "התומכת בהוצאת האוניברסיטאות ממסגרת חוק [חובת המכרזים]".

14 ראו: בג"ץ 368/76 גוזלן נ' המועצה המקומית בית שמש ואח', פ"ד לא(1) 505, עמ' 511-512.

15 פרטים נוספים בעניין ור"ה ופעולותיו ראו לעיל, עמ' 9-12.

החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה

נמצא, כמפורט להלן, כי ראשי האוניברסיטאות פעלו במהלך השנים באופן מתמשך ועקבי כדי לסכל את החלת חוק חובת המכרזים על המוסדות להשכלה גבוהה, ולא פעלו לאכיפת העקרונות הגלומים בו, אף שהחלתו עליהן עשויה להביא לחיסכון ולהגברת היעילות, יעדים שראשי האוניברסיטאות מחויבים להם מעצם תפקידם.

3. בעת הכנת הדוח משנת 1995 העלה כאמור משרד מבקר המדינה כי האוניברסיטאות שנבדקו אז - אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת בר-אילן - לא נהגו על פי העקרונות שביסוד חוק חובת המכרזים וביצעו את רוב התקשוריותהן באמצעות מכרזים סגורים ולא באמצעות מכרזים פומביים. האוניברסיטאות הסבירו למשרד מבקר המדינה בתשובותיהן לטיטת הדוח כי הן נוהגות כך בין היתר מכיוון שחוק חובת המכרזים אינו חל עליהן.

בדוח מבקר המדינה משנת 2002 נאמר כי שתי אוניברסיטאות - תל-אביב ובן-גוריון - הודיעו למשרד מבקר המדינה כי אמנם הן אינן חולקות על עמדתו בכל הנוגע לחשיבות של תקינות הנהלים הפנימיים לעניין ההתקשוריות שהן מבצעות, "אך הן מתנגדות להחלת [חוק חובת המכרזים] עליהן".



מהאמור לעיל עולה כי בעת חקיקת חוק חובת המכרזים התנגדו האוניברסיטאות להחלתו עליהן ופעלו, באמצעות ור"ה, למנוע זאת.

הפעולות להחלת החוק על המוסדות להשכלה גבוהה

1. כאמור, נדרשת ות"ת, בין יתר תפקידיה, "לעקוב אחר ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות או חריגות" (ההדגשה אינה במקור). מכאן שצריך להיות לוות"ת עניין בכך שהמוסדות להשכלה גבוהה שהיא מתקצבת יבצעו את התקשוריותיהם ביעילות ובחסכנות, ויש לכך משנה חשיבות נוכח הגירעונות הניכרים שצברו המוסדות במשך השנים. השיטה המקובלת לביצוע יעיל וחסכוני של התקשוריות במוסדות ציבור, בוודאי לאחר חקיקתו של חוק חובת המכרזים, היא שיטת המכרזים.

ואולם ות"ת לא עשתה דבר להחלת חוק חובת המכרזים על המוסדות להשכלה גבוהה.

2. כאמור, בדוחות משנת 2002 ומשנת 2004 המליץ משרד מבקר המדינה לשקול יזמת חקיקה להחלת הנורמות הקבועות בחוק חובת המכרזים בהתאמות הדרושות על המוסדות להשכלה גבוהה. כבר בשנת 2002 הודיע משרד האוצר, המופקד על ביצוע חוק זה, כי ההמלצה מקובלת עליו, והיה אפשר לצפות ממשרד זה, אשר מתוקף תפקידו יש לו גם עניין ברור שהשימוש בכספים אשר המדינה מקציבה לגופים השונים יהיה יעיל ותקין, שיפעל בנמרצות ליישום ההמלצות. אולם עד שנת 2005 לא עשה משרד האוצר דבר בעניין.

במאי 2005 פנה משרד מבקר המדינה ללשכה המשפטית של משרד האוצר וביקש לדעת, בין היתר, אילו פעולות נקט המשרד כדי לקדם את יזמת החקיקה. הלשכה המשפטית השיבה באותו חודש כי משרד האוצר "שוקל להגיש הצעת החלטה לממשלה במסגרת הצעות ההחלטה המתלוות לתקציב המדינה, לפיה יוחל חוק חובת המכרזים גם על מוסדות מוכרים להשכלה גבוהה, שהמדינה משתתפת בתקציבם (כפי שנעשה בזמנו לגבי מועצות דתיות וקופות חולים)". ואכן, באוגוסט 2005 החליטה הממשלה, על פי הצעתו של משרד האוצר, לתקן את חוק חובת המכרזים כדי שיוחל גם על המוסדות להשכלה גבוהה; להטיל על שר האוצר לבחון, בשיתוף מל"ג, אם בעקבות החלת החוק נדרשות התאמות לעניין ההתקשרויות של מוסדות אלה, המחויבות בשל טיבם ואופיים; ולהטיל על שר האוצר להשתמש בסמכויותיו לפי החוק ולתקן את התקנות ככל הנדרש.

בדברי ההסבר להחלטה הובאו ציטוטים מדוח מבקר המדינה משנת 2002, ובהם הקביעה כי חוק חובת המכרזים והתקנות "אמנם לא הוחלו על מוסדות להשכלה גבוהה, אולם מאחר שהתקשרויותיהם העסקיות ממומנות מכספי ציבור, והיות שהתפקיד שלהם נושא אופי ציבורי, מוטלת עליהם חובת אמון כלפי הציבור. מן הראוי אפוא, שהמוסדות יפעלו כך שהתקשרויותיהם יהיו יעילות ככל האפשר ולא יפגעו בעקרונות העומדים ביסוד דיני המכרזים כפי שנקבעו לא אחת בפסיקת בית המשפט העליון ומצאו את ביטויים בחוק".

משרד האוצר הביא את ההצעה להחלטת הממשלה האמורה, המאמצת למעשה את המלצת משרד מבקר המדינה משנת 2002, רק שלוש שנים לאחר פרסום ההמלצה.

3. בעקבות החלטת הממשלה הוכנה באוגוסט 2005 הצעה לתיקון חוק חובת המכרזים ולהחלתו על המוסדות להשכלה גבוהה במסגרת הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2005 (להלן - הצעת חוק הסדרים).

בספטמבר 2005 התקיים דיון בוועדת המנכ"לים של ור"ה בהשתתפות שדלן (לוביסט) ממשרד העוסק בשדלנות בקרב חברי הכנסת, והוא המליץ לגבש דרכים לפעול "על מנת שהחלת החוק לא תפגע בהתנהלות האוניברסיטאות בכל הנוגע לנושא התקשרויות של האוניברסיטאות עם גורמים חיצוניים לצורך מסירת עבודות". בדיון הוחלט שצוות מטעם ור"ה יגבש בתוך חודש ימים נייר עמדה, ובו הצעת האוניברסיטאות לשינויים בחוק המותאמים למוסדות להשכלה גבוהה (להלן - הצעת התקנות של ור"ה).

בנובמבר 2005 הגיש הצוות לוועדת המנכ"לים את הצעת התקנות של ור"ה. הצוות הסביר כי מאחר שקיים דמיון בין פעילותם של המוסדות להשכלה גבוהה בתחומי המחקר המדעי ובין פעילות קופות החולים, בתחום שירותי הבריאות, הבסיס להצעה היה ההסדר המיוחד שגובש עם קופות החולים, אשר גם עליהן הוחל החוק, ולפיו נקבעו תקנות המותאמות לאופיין ולצורכיהן.

בדיון שקיימה ועדת המנכ"לים של ור"ה בנובמבר 2005 היא אימצה את הצעת התקנות של ור"ה; לפי הצעה זו סוגי התקשרויות רבים לא יהיו טעונים מכרז, ולפיכך היקף הפטור שהוצע בה רחב בהרבה מזה שניתן בהסדר שגובש לגבי קופות החולים, ולמעשה היא מרוקנת את התקנות מתוכן. הוועדה העבירה את ההצעה לוות"ת, ובתוך כך ביקשה שתביא את "תוכן מסמך זה לגורמים המטפלים בנושא" במל"ג ובמשרד האוצר. הוועדה גם החליטה כי השדלן יפעל בכנסת כדי "להתנות את כניסת תיקון החוק לתוקף בפרסומן של התקנות ובתקופת הסתגלות של שנה אחת".

החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה

4. עקב המשבר בממשלה והמגעים להקדמת הבחירות לא הוגשה כמתוכנן לכנסת בדצמבר 2005 הצעת חוק ההסדרים, ואף לא התקיימו כל מגעים בין משרד האוצר למל"ג וור"ה בעניין החלת חוק חובת המכרזים על המוסדות להשכלה גבוהה. באפריל 2006, לאחר הבחירות והקמת ממשלה חדשה, הוגשה לכנסת הצעת חוק ההסדרים לשנת 2006. בעקבות זאת קיימה ועדת המנכ"לים של ור"ה במאי 2006 דיון, ובו החליטה, בין היתר, כדלהלן:

(א) לבקש מוות"ת לטפל בנושא מול משרד האוצר; (ב) לקיים שיחות עם חברי הכנסת אשר ור"ה נמצא אתם בקשר כדי שיפעלו בדיונים לאישור חוק ההסדרים בוועדת הכספים להוציא את התיקון לחוק חובת המכרזים מחוק ההסדרים; (ג) להביא לידיעת משרד האוצר את ההתאמות הנדרשות בחוק ובתקנות לשם החלת החוק על המוסדות להשכלה גבוהה בהתבסס על הצעת התקנות של ור"ה.

בעקבות דיון זה כתב השדלן באותו חודש לוור"ה כי בעקבות פעילותו יועבר הדיון בהחלת החוק על המוסדות להשכלה גבוהה מוועדת הכספים של הכנסת לוועדת החינוך, התרבות והספורט (להלן - ועדת החינוך). השדלן כתב בסיכום מכתבו: "ההישג הוא מאוד גדול - השגנו דיון בוועדה אוהדת שתדון ביתר אריכות בסעיף ובה נוכל להעלות את כל הנקודות אותן אנו רוצים להעלות בניגוד לדיון בוועדת הכספים בו דנים על כל סעיף 5-5 דקות מפאת קוצר הזמן" (ההדגשה אינה במקור).

בעקבות זאת פנה יו"ר ור"ה בסוף מאי 2006 לחברי ועדת החינוך וציין, בין היתר: "המוסדות להשכלה גבוהה בדעה כי החלת חובת קיום המכרזים עליהם ראוי שתיעשה בדרך המלך... קבלת התיקון המוצע דרך חוק ההסדרים, במיוחד בלי שהותקנו קודם לכן תקנות המביאות לידי ביטוי את ייחודם של המוסדות, יפגע במוסדות, ובתוך כך, אף בצבור, פגיעה מהותית ביותר... חיוב המוסדות לעריכת מכרזים, בכל התקשרות וללא סייגים, יפגע פגיעה מהותית ביותר במחקר ובמצוינות האקדמיים... ולפיכך: יש להבטיח כי לא יאושר התיקון המוצע במסגרת חוק ההסדרים בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט ביום רביעי הקרוב, 31.5.06" (ההדגשה במקור).

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 טען ור"ה כי המאמצים הלגיטימיים שעשה נועדו לשמור על האינטרסים החוקיים של המוסדות להשכלה גבוהה.

לדעת משרד מבקר המדינה, "האינטרסים החוקיים" של המוסדות להשכלה גבוהה כוללים גם את החובה להשתמש ביעילות ובחיסכון בכספי הציבור שהם מקבלים ולפעול לפי עקרונות ההגיונות והשוויון, המושגים באמצעות יישום חוק חובת המכרזים.

מהאמור לעיל עולה כי אמנם ור"ה לא הודיע בגלוי ובמפורש שהוא מתנגד ליוזמה להחלת החוק על המוסדות להשכלה גבוהה ולהתקנת התקנות, אולם בפועל הוא עשה כל שביכולתו כדי להקשות את תהליך החקיקה ולעכב אותה, ואף כאמור לסכל את מטרתה באמצעות ריקון התקנות מתוכן.

5. ב-31.5.06 דנה ועדת החינוך בהצעה שהגישה הממשלה לתיקון חוק חובת המכרזים ולהחלתו על המוסדות להשכלה גבוהה, ולאחר ששמעה את עמדותיהם של משרד האוצר, ות"ת וור"ה היא אישרה את התיקון בהסתייגויות שונות. בהודעה לעיתונות מאותו יום הבהירה הוועדה שהיא "הסכימה כי מפאת מינהל תקין יש להחיל חובת המכרזים גם על המוסדות להשכלה גבוהה, וגם המועצה להשכלה גבוהה וראשי האוניברסיטאות הסכימו לכך. כל זאת תוך התחשבות

בייחודיות המוסדות כמו חופש אקדמי, שמירת סודיות מדעית וכדומה". הוועדה החליטה כי הסעיף המחיל את החוק על מוסדות אלה יישאר בחוק, אך ייכנס לתוקף רק לאחר ששרת החינוך ושר האוצר, בהתייעצות עם מל"ג ובאישור ועדת החינוך יתקינו תקנות מתאימות; עוד החליטה הוועדה כי התקנות יוגשו לה בתוך 12 חודשים. יצוין כי אמנם ור"ה לא הוזכר בהחלטה, אולם מפרוטוקול הדיון עולה כי במסגרת ההתייעצות אמורה מל"ג לפנות לוור"ה כדי שיוודע לה מה עמדת האוניברסיטאות בעניין זה.

6. ב-15.6.06 פורסם בחוק ההסדרים לשנת 2006 התיקון לחוק חובת המכרזים, ולפיו יוחל החוק על המוסדות להשכלה גבוהה ביום תחילתן של תקנות שיותקנו בעניינם. לפי התיקון "תקנות ראשונות לפי חוק חובת המכרזים, כנוסחו בסעיף 60 לחוק [ההסדרים], לעניין עסקאות של מוסד להשכלה גבוהה, יובאו לאישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת בתוך 12 חודשים מיום פרסומו של חוק זה". לפיכך שר החינוך ושר האוצר היו אמורים להגיש את התקנות לוועדת החינוך לא יאוחר מ-15.6.07.

בבדיקת המעקב הועלה כי מאז פורסם התיקון לחוק התקיימו מגעים בין משרד האוצר, המופקד על ביצוע החוק, ובין מל"ג (באמצעות ועדת המשנה שלה - ות"ת)¹⁶ ובין ות"ת וור"ה; ואולם למרות ההוראה האמורה בחוק ההסדרים, רק בנובמבר 2008, יותר משנתיים לאחר שתיקנה הכנסת את חוק חובת המכרזים כדי שיוחל על המוסדות להשכלה גבוהה, הסתיים ההליך של התקנת התקנות (התקנות פורסמו ב-30.11.08, והן ייכנסו לתוקף כעבור חצי שנה).

עוד העלתה הביקורת כי משרד החינוך לא היה מעורב בשלבים הראשונים של התהליך, אף שכאמור, לפי התיקון לחוק חובת המכרזים מיוני 2006 נדרשה מעורבות כזו: משרד האוצר לא פנה אל משרד החינוך ולא התייעץ עמו כלל בעת הכנת התקנות, ואילו משרד החינוך, למרות ההוראה האמורה ואף שידע על קיומו של התהליך, לא פנה מיזמתו למשרד האוצר ולא ביקש להיות מעורב בתהליך.

היועצת המשפטית של משרד החינוך טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסוף ינואר 2008 כי כל פנייה מטעמה למשרד האוצר בעת גיבוש עמדתן של מל"ג וות"ת "היתה מתפרשת כהתערבות מוקדמת מדי, הפוגעת בסמכותן הייחודית".

לדעת משרד מבקר המדינה, משרד החינוך היה יכול להיות מעורב בתהליך, כנדרש בהוראות התיקון לחוק חובת המכרזים, ובה בעת היה אפשר לשמור על מעמדן המיוחד של מל"ג וות"ת.

7. להלן פירוט הפעולות שביצעו הנוגעים בדבר לאחר שהתקבלה החלטת ועדת החינוך:

(א) ביולי 2006 שלח משרד האוצר למנכ"ל ות"ת נוסח מוצע לתקנות שעניינן התקשרויות במוסדות להשכלה גבוהה. בנוסח המוצע הוסף לתקנות חובת המכרזים הכלליות פרק מיוחד - "התקשרויות מוסדות להשכלה גבוהה" (פרק 2), ובו הוראה כללית המחילה את התקנות על מוסדות אלה בשינויים המחויבים, כפי שנעשה בתקנות המיוחדות לגבי התקשרויות של קופות

16 מאחר שוות"ת פועלת כוועדת משנה של מל"ג ומאחר שהטיפול בנושא נעשה באמצעותה, תהיה ההתייחסות בהמשך הרוח לוות"ת ולא למל"ג.

החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה

החולים. ואולם להבדיל מן התקנות המיוחדות לקופות החולים, לא הוסיף משרד האוצר בהצעתו סעיף מיוחד ובו פירוט התקשרויות של המוסדות להשכלה גבוהה שאינן טעונות מכרז, ולא נתן ביטוי לאופיים הייחודי של מוסדות אלה. בסעיפים 4 ו-5 להצעה צויין כי ועדת המכרזים של מוסד להשכלה גבוהה תדווח על מתן פטור מחובת מכרז למנכ"ל ות"ת, וזה ימנה ועדת פטור של שלושה חברים, "שבין חבריה המנהל הכללי של ות"ת או נציגו, והוא יהיה היושב ראש, חשב ות"ת או נציגו, וכן היועץ המשפטי או נציגו".

(ב) באוגוסט 2006 היו חילופי מכתבים בין משרד האוצר ובין ות"ת, ובהם הסתמנה מחלוקת בין הצדדים בעניין ועדת הפטור: ות"ת טענה כי ההצעה שמנכ"ל ות"ת ימנה ועדת פטור אינה עולה בקנה אחד עם סעיף 15 לחוק מל"ג, הקובע "חופש אקדמי ומנהלי למוסדות להשכלה גבוהה ועל כן [נושא הוועדה אינו] בתחום סמכותה ואחריותה של ות"ת". משרד האוצר טען, לעומת זאת, כי סעיף 15 לחוק מל"ג "עוסק בחופש האקדמי של המוסדות להשכלה גבוהה ואין בינו לבין התקשרויות של המוסדות להשכלה גבוהה ולא כלום"; וכי מינויה של ועדת פטור בוות"ת עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה שהגדירה את תפקיד ות"ת, "והיא אף תבטיח הוצאה יעילה וחסכונית של כספי המוסדות להשכלה גבוהה".

(ג) במסגרת המגעים בין משרד האוצר לוות"ת הודיעה ות"ת למשרד האוצר באוגוסט 2006 כי בשל אופיים הייחודי של המוסדות להשכלה גבוהה יש לקבוע לדעתה הוראות פטור מפורשות בתחומים שלא ראוי להחיל בהם על מוסדות אלה את חוק חובת המכרזים כמו שהוא, ולכן ככוונתה להעביר למשרד האוצר בהקדם האפשרי הצעה מטעמה לתקנות.

משרד מבקר המדינה פנה פעמים מספר למשרד האוצר וביקש לברר אם התקנת התקנות מתקדמת. בעקבות זאת פנה משרד האוצר לוות"ת בנובמבר 2006 והודיע לה כי טרם קיבל תגובה על נוסח התקנות שהציע. כמו כן הבהיר לה כי אין מקובלת עליו כוונתה להציע נוסח חלופי, וביקש ממנה שוב להעביר אליו בהקדם האפשרי הערות ספציפיות לנוסח שהציע.

בינואר 2007 העבירה ות"ת ללשכות המשפטיות של משרד האוצר ומשרד החינוך את הצעתה ל"נוסח לטיטת תקנות חובת המכרזים (תיקון - מוסדות להשכלה גבוהה), התשס"ז-2007" (להלן - הצעת התקנות של ות"ת). להצעה צירפה ות"ת מכתב שהעביר לה ור"ה, ובו פירט את הסתייגויותיו מהצעתה.

ות"ת הבהירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2007 כי היא רואה "חשיבות רבה בהסדרת הנושא, כמו גם בקיום הליך היועצות כדין", והוסיפה: "גיבוש הצעה לתקנות אשר מחד תבטיח כי התקשרויות המוסדות להשכלה גבוהה תערכנה ככלל, באמצעות מכרז, אך מאידך, תבטיח כי המוסדות להשכלה גבוהה מכוח אופיים המיוחד, יוכלו להמשיך לקיים את פעילותם האקדמית, הינו הליך מורכב אשר דרש עבודה רבה והתייעצויות עם גורמים שונים, לרבות פגישות עם נציגי ור"ה... גיבוש הצעה בעניין מורכב זה בלוח הזמנים שגובש הינו סביר וראוי".

משרד מבקר המדינה מעיר כי כאמור, ור"ה שלח לוות"ת את הצעת התקנות שהכין עוד בנובמבר 2005, אולם ות"ת העבירה לו"ה את הצעתה לתקנות "לצורך קבלת הערות נוספות, ככל שקיימות" רק בסוף דצמבר 2006. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום שגיבוש התקנות בידי ות"ת לשם העברתן למשרד האוצר יימשך זמן כה רב (כ-13 חודשים מאז שלח לה ור"ה את הצעת התקנות שהכין וכשבעה חודשים מאז התקבלה החלטת ועדת החינוך).

(ד) בדברי ההסבר להצעת התקנות של ות"ת נאמר כי היא מתבססת "על העמדה כי נוכח אופיים הייחודי של המוסדות להשכלה גבוהה והחופש האקדמי שלהם מכוח סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, יש מקום לקביעת תקנות ברורות וחד משמעיות להתאמות הנדרשות לסוגי מוסדות אלה, תוך שמירה על אופיים המיוחד והחופש האקדמי שלהם, המהווה נר לרגלי מערכת ההשכלה הגבוהה בדומה לתקנות שנקבעו להתקשרויות של קופות החולים".

אולם מעיון בהצעת התקנות של ות"ת ובהצעת התקנות של ור"ה עולה כי הם כללו בהן, בין היתר, סעיפי פטור להתקשרויות שאין ביניהן ובין החופש האקדמי ולא כלום, כגון התקשרויות לצורך העסקת עובדים והתקשרויות הממומנות באמצעות תרומות. בעניין זה ציין מבקר המדינה עוד בדוח משנת 2002 כי "רוב ההתקשרויות והרכישות של המוסדות להשכלה גבוהה הן בעלות אופי משקי סטנדרטי, ולכן ההסתמכות על עקרון החופש האקדמי אינה ממין העניין (שכן בעניינים מינהליים עסקינן)".¹⁷

ור"ה טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007: "ליבת פעילותם של המוסדות היא הפעילות האקדמית-מחקרית שנהנית ממעמד מוגן על פי חוק בעוד שהפעילויות המשקיות 'הרגילות' לא נועדו אלא לקדם, לתמוך ולשמר את הרמה האקדמית-מחקרית של המוסדות להשכלה גבוהה... המחוקק רואה את פעילותו המשקית של מוסד להשכלה גבוהה כחלק אינטגרלי מהותו כמוסד להשכלה גבוהה וכזו אף היא חוסה תחת החופש האקדמי ואינה מנותקת ממנו". ות"ת בתשובתה טענה כי הצעתה התייחסה למקרים חריגים בלבד, וכי "קיימים מקרים בהם עריכת מכרז לא תביא לחיסכון וליעילות אלא היא עלולה דווקא לפגוע ביכולתו של המוסד לקיים את פעילותו התקינה".

אין חולק על כך שמוענק למוסדות להשכלה גבוהה חופש אקדמי, ועל כך שליבת פעילותם היא אקדמית-מחקרית. אולם למרבית הפעילות המשקית-כלכלית הענפה שהם מנהלים אין כל קשר לחופש האקדמי. למשל, אין כל קשר בין בינוי ורכישת שירותי גינון, ניקיון, אבטחה או הסעדה ובין החופש האקדמי והפעילות המחקרית של המוסדות. ההתקשרויות לביצוע פעילויות מסוג זה צריכות להיעשות על פי עקרונות השקיפות, השוויון, היעילות וההגינות, המושגים גם באמצעות קיום מלא וללא סייגים של הוראות חוק חובת המכרזים, והקפדה שפטור מקיום מכרזים יינתן במקרים מעטים וחריגים בלבד.

(ה) לאחר קבלת הצעת התקנות של ור"ה, הכין משרד האוצר נוסח חדש של תקנות (להלן - הצעת התקנות של משרד האוצר), ובו הוטמעו מקצת ההצעות וההערות של ות"ת. כמה מהן, ובהן הערותיה בעניין ועדת הפטור, נדחו. לאחר שחתם שר האוצר דאז מר אברהם הירשזון על התקנות, הוא העבירן בתחילת פברואר 2007 לשרת החינוך פרופ' יולי תמיר, וזו חתמה עליהן בסוף מרס 2007.

בדיקת המעקב העלתה כי משרד האוצר לא הודיע על כך לוות"ת ולוור"ה, אף שבסוף ינואר 2007 פנה ור"ה אליו ואל משרד החינוך וביקש שלא תתקבל כל החלטה בעניין התקנות בטרם ישיעו המוסדות להשכלה גבוהה את טענותיהם.

החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה

בסוף מאי 2007 פנה שוב ור"ה ללשכות המשפטיות של משרד האוצר ומשרד החינוך וטען כי יום קודם לכן נודע לו "בדיעבד ובאקראי כי משרדי האוצר והחינוך ניסחו תקנות מטעמם ואף החתימו עליהן את שרי האוצר והחינוך, כל זאת בלא שהתקיימה התייעצות עם המל"ג... ובלא שנשמעה עמדת המוסדות להשכלה גבוהה, למרות בקשתנו המפורשת בכתב". ור"ה טען במכתבו כי "לא יעלה על הדעת כי הליך התקנת התקנות יעשה בדרך של מחטף ובלא התייעצות ראויה עם המל"ג ועם המוסדות להשכלה גבוהה", וביקש להעביר לעיונו את נוסח התקנות שמשרד האוצר ומשרד החינוך מציעים כדי שיוכל להגיב עליו. ואולם משרד האוצר ומשרד החינוך לא נענו לבקשתו של ור"ה ולא העבירו לעיונו את נוסח התקנות האמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד האוצר, משרד החינוך, ות"ת וור"ה, כל אחד בתחומו, לקיים את ההיוועצות כנדרש בתיקון האמור לחוק חובת המכרזים באופן ענייני ובתום לב, כדי שמהלך החקיקה יושלם ללא עיכוב. כדי לשמור על כללי ההגיונות והשקיפות ראוי היה שמשרד האוצר ומשרד החינוך יעבירו לעיונם של ות"ת וור"ה את נוסח התקנות שחתמו עליו השרים, ובייחוד משום שהתבקשו לעשות זאת.

(1) באפריל 2007, לאחר חתימת השרים, העביר משרד האוצר את נוסח התקנות לבחינתו של משרד המשפטים. משרד המשפטים בחן את הנוסח, העביר למשרד האוצר באותו חודש "מסמך הערות ראשון", ובאמצע יוני 2007 העביר לו הערות נוספות.

משרד המשפטים העיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 כי לפי המקובל, נדרש היה להעביר אליו הצעת תקנות לפני חתימת השרים ולא לאחר מכן. כמו כן הסביר כי עמדתו, שהובאה בהערות, "מפורטת מן הבחינה המשפטית ומבוססת בין היתר על בחינה השוואתית של ההסדרים השונים הקבועים כיום בתקנות חובת המכרזים". מעיון בהערות אלה עולה, בין היתר, כי למשרד המשפטים היו כמה השגות, ובהן השגה הקשורה לוועדת הפטור, אשר תואמת בעיקרה את עמדת ות"ת בעניין.

(2) בדיקת המעקב העלתה כי היועצת המשפטית של משרד החינוך פנתה לשרת החינוך ביוני 2007 - כחמישה חודשים לאחר שקיבלה כאמור את הצעת התקנות של ות"ת ושל ור"ה ואת פנייתו של ור"ה וכשלושה חודשים לאחר שחתמה שרת החינוך על התקנות - והביעה את הסתייגותה ממקצת הסעיפים בהצעת התקנות של משרד האוצר, הן לעניין ועדת הפטור וסמכויות ות"ת והמנכ"ל שלה והן לעניין "פטורים הקשורים לייחודיות המוסדות להשכלה גבוהה". היועצת המשפטית הציעה "לקיים דיון משותף, בהקדם האפשרי, עם נציגי משרד האוצר והמל"ג בנושאים העקרוניים שפורטו לעיל, ולהשיב לשר האוצר כי אין מקום לאישור נוסח התקנות שהציע עד לקיום דיון בנושא" (ההדגשה במקור).

8. הביקורת העלתה כי נותרו מחלוקות רבות ומהותיות בין משרד האוצר ובין ות"ת וור"ה, וכי ספק אם מוצה תהליך ההיוועצות עד תום. לפיכך פנה משרד מבקר המדינה למשרד האוצר באוגוסט 2007 וביקש שיחיש את טיפולו בהתקנת התקנות. משרד האוצר קיים באמצע אוקטובר 2007 דיון בעניין התקנות עם נציגי ות"ת. מאחר שהנושאים השנויים במחלוקת לא מוצו בדיון, סוכם כי הצדדים ייפגשו במהרה שוב.

9. בשל העיכוב המתמשך בהליכים להחלת חוק חובת המכרזים על המוסדות להשכלה גבוהה ובשל החשש שמא ירדו לטמיון כל העבודה והמאמץ הרב שהושקעו ולא יוסדר עניין חשוב זה, פנה מבקר המדינה במכתב ביולי 2007 ליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דאז, ח"כ זבולון אורלב. מבקר המדינה הבהיר במכתבו, בין היתר, כי בשל חשיבות הנושא משרדו מקיים זה זמן מעקב אחר יישום ההמלצה שהובאה בדוח מבקר המדינה משנת 2002 לשקול יזמת חקיקה להחלת הנורמות הקבועות בחוק חובת המכרזים על המוסדות להשכלה גבוהה ומעקב אחר הפעולות שעושים בעניין זה הגורמים הנוגעים בדבר. עוד הבהיר מבקר המדינה: "עדיין נותר פער גדול בין התקנות שיש להתקין למוסדות להשכלה גבוהה על פי תפיסתו של משרד האוצר, ובין התקנות המקובלות על המוסדות להשכלה גבוהה... אנו חוששים כי לכשיוגשו התקנות לוועדה, עלולים חילוקי הדעות לצוץ שוב ולגרור לעיכוב נוסף ומיותר בהתקנת התקנות".

מבקר המדינה ציין במכתבו כי הוא סבור ש"אין מניעה לשלב בין ייחודיות של המוסדות להשכלה גבוהה ולהבטיח כי החופש האקדמי שלהם לא ייפגע, ומצד שני להבטיח שההתקשרויות של מוסדות להשכלה גבוהה בעניינים הקשורים במינהל ומשק יתבצעו באופן המבטיח פיקוח ציבורי על הוצאת כספי ציבור, ומהווה הדרך הטובה ביותר לבחינת מחירים ותנאים אחרים בקשר לעסקאות הנערכות בכספי ציבור. נוכח העובדה שמדובר במימוש המלצות מבקרי המדינה לדורותיהם, אני סבור שטובת העניין מחייבת קיום דיון משותף של ועדת החינוך והוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת באישור התקנות האמורות, שבו נוכל להשתתף ולהביע את עמדתנו".

בסוף אוקטובר 2007 התקיים בכנסת דיון משותף של ועדת החינוך ושל הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בנושא "החלת חובת מכרזים במוסדות להשכלה גבוהה". בישיבה התברר כי קיימים חילוקי דעות בין ות"ת וור"ה ובין משרד האוצר בשאלה אם התקיימה חובת ההיוועצות ביניהם, כנדרש בתיקון לחוק חובת המכרזים בעניין התקנות הקשורות להחלת החוק על המוסדות להשכלה גבוהה, אם לאו.

בסיכום הדיון המשותף נקבע כדלהלן: "שתי הוועדות קובעות שהחובה בחוק לפיה יובאו התקנות עד חודש יוני 2007 לא מולאה על ידי שני השרים, שרת החינוך ושר האוצר, וזאת בגלל התנהלות לא ראויה באשר לסוגיית ההיוועצות. שנית, שתי הוועדות דורשות במפגיע ובתוקף משרת החינוך ומשרד האוצר, המוזכרים בחוק, להביא לסיום מהיר של ההתייעצות, שתכלול דיונים בהידברות, מפגשים וחילופי דברים, כדי לנסות ולהגיע להבנה המירבית שניתן להגיע אליה. חובת ההיוועצות היא עם המל"ג, עם הוות"ת וגם עם ור"ה... אנחנו תובעים שתוך 45 ימים [עד 15.12.07] יובאו התקנות לדיון לצורך אישורן בוועדת החינוך והתרבות".

לאחר הדיון האמור בכנסת התקיימו חמש ישיבות, בנובמבר ובדצמבר 2007 ובינואר, פברואר ומרס 2008, בהשתתפות נציגים ממשרדי האוצר, החינוך והמשפטים ונציגים מוות"ת ומוור"ה¹⁸. ב-18.12.07 פנה החשכ"ל מר שוקי אורן ליו"ר ועדת החינוך וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ומסר להם כי בשל מורכבות הנושא וריבוי הגופים הנוגעים בדבר ומאחר שהוא מבקש ללמוד נושא זה אישית עם כניסתו לתפקיד, לא יהיה אפשר לעמוד במועד שקצבו

18 בישיבה הראשונה לא השתתפו נציגי ור"ה.

החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה

הוועדות, וכי הוא צופה כי התקנות יושלמו ויוגשו בשבועות הקרובים. ב-26.3.08 פנה שוב החשכ"ל ליושבי הראש של הוועדות האמורות והודיע להם כי הושגה הסכמה על נוסח התקנות, וכי נוסח זה הועבר למשרד המשפטים. החשב הוסיף כי עם השלמת ניסוחן של התקנות הן יועברו לאישורה של שרת החינוך ולאחר קבלת האישור הוא יפנה אליהם כדי לקבוע מועד לדיון בכנסת.

ב-11.6.08 התקיים בכנסת דיון משותף של שתי הוועדות ובו אישרה ועדת החינוך את התקנות שהגישו לה שר האוצר ושרת החינוך בכפוף לכמה שינויים שהגופים הנוגעים בדבר נדרשו לעשות. באוגוסט 2008 הסתיים ביצוע השינויים, ובספטמבר ובאוקטובר 2008 חתמו שר האוצר ושרת החינוך על התקנות. התקנות פורסמו, כאמור, ב-30.11.08 והן ייכנסו לתוקף כעבור חצי שנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, העיכוב הרב במימוש המלצותיו בעניין החלת חוק חובת המכרזים על המוסדות להשכלה גבוהה וביישום התיקון לחוק, שנחקק בעקבות המלצות אלה, הוא בבחינת ליקוי בפעילותם של כל גופי הביצוע הנוגעים בדבר, ועיכוב זה הוא חמור במיוחד נוכח הגירעונות הכבדים שצברו חלק מן המוסדות להשכלה גבוהה בישראל.

סיכום

המוסדות להשכלה גבוהה מיועדים להוראה ולמחקר ולקידום. הם מקיימים פעילויות ייחודיות רבות בעלות אופי אקדמי-מדעי, ולפיכך יש מקום לאפשר להם, במסגרת החופש האקדמי המוקנה להם על פי דין, שיקול דעת בביצוע פעילויות אלה, לרבות בהתקשרויות לביצוען.

ואולם לרבות מההתקשרויות של מוסדות אלה יש אופי מינהלי ומשקי מובהק, ואין מקום שיחולו עליהן כללים ונורמות שונים מאלה החלים על יתר הגופים הציבוריים. מדובר בהתקשרויות רבות לביצוע עבודות בנייה ופיתוח, לרכישת חומרים וציוד, לרכישת שירותים שונים (אבטחה, ניקיון, מחשוב, גינון וכיוצא באלה), שביניהן ובין פעילות מדעית וחופש אקדמי אין ולא כלום.

משרד מבקר המדינה העלה בעבר כי מוסדות להשכלה גבוהה, ובהם האוניברסיטאות, שלא הוחל עליהם חוק חובת המכרזים, עשו בכל הקשור להתקשרויותיהם השונות, ובהן גם אלה בעלות האופי המינהלי והמשקי המובהק, דין לעצמם. אמנם הם קבעו נהלים פנימיים להסדרת ההתקשרויות, אולם לא הקפידו לקיימם, ואת רוב ההתקשרויות ביצעו שלא באמצעות מכרזים פומביים כמקובל, אלא באמצעות מכרזים סגורים, או בלא הליך תחרותי כלל; וגם במכרזים הסגורים שביצעו נפלו פגמים רבים. בשנת 2002 המליץ משרד מבקר המדינה לשקול להחיל על המוסדות את הנורמות הקבועות בחוק חובת המכרזים, אולם עד שנת 2005 לא נעשה דבר בעניין. בעקבות זאת החל משרד מבקר המדינה בביצוע בדיקת מעקב בנושא.

רק בנובמבר 2008, במסגרת בדיקת המעקב - כשש שנים לאחר שהמליץ משרד מבקר המדינה ליזום תיקוני חקיקה כדי להחיל על המוסדות להשכלה גבוהה את הנורמות הקבועות בחוק חובת המכרזים, ויותר משנתיים לאחר שתיקנה הכנסת את חוק חובת המכרזים כדי שיוחל על מוסדות אלה - הושלם ההליך, עם פרסומן של התקנות הדרושות כדי להחיל בפועל את החוק על המוסדות. העיכוב נגרם בין היתר משום שמשרד האוצר השתהה בהגשת הצעה לתיקון החוק לכנסת ומשום שלא פעל כנדרש בעניין חובת ההיוועצות עם ות"ת; וכן משום שהמוסדות להשכלה גבוהה עשו באמצעות ור"ה, באופן עקבי ומתמשך, כל שביכולתם כדי להקשות את תהליך החקיקה ולעכב אותה ואף לסכל את מטרתה באמצעות ריקון התקנות מתוכן.

עם זאת, יש לברך על השלמת ההליך ולקוות שבעתיד יפעלו המוסדות להשכלה גבוהה על פי התקנות, וכך יבטיחו כי רוב ההתקשרויות בתחומי המינהל והמשק ייעשו על פי העקרונות שביסוד חוק חובת המכרזים ויובטחו שוויון הזדמנויות למתמודדים בכוח ותועלת מרבית לעורכי המכרזים, תוך כדי שמירה על פומביות, על שקיפות, על היסכון ועל יעילות. פרסום מכרזים פומביים בהתקשרויות, ובייחוד התקשרויות שיש להן אופי מינהלי-משקי מובהק, יוכל לשמש אבן בוחן ליישום החוק והתקנות שכל מוסד ומוסד ייבחן על פיה.

המכללה האקדמית צפת

היבטים מינהליים

תקציר

בשנת 1986 נוסדה בצפת עמותת "המכללה לפיתוח ההשכלה בגליל" (להלן - המכללה האזורית), והיא עסקה בהוראה בתחומים שונים, ובכלל זה הוראה בתחומים אקדמיים באחריות אוניברסיטת בר-אילן. את עיקר המימון לפעולותיה קיבלה עמותה זו ממשרד החינוך. בשנת 1998 החלה ות"ת לממן את הפעילויות האקדמיות של המכללה האזורית, ובשנת 2000 הוקמה כעמותה המכללה האקדמית צפת (להלן - מכללת צפת או המכללה), ופעילויות אלה הועברו אליה.

מכללת צפת, שהחלה את פעילותה בתחילת שנת 2001, היא מכללה בינונית מבחינת מספר תלמידיה בהשוואה למכללות אחרות. בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) למדו בה 1,674 סטודנטים לתואר ראשון (מקצתם בהיקף לימודים חלקי) ועוד כ-200 תלמידים במכינות קדם-אקדמיות. המכללה מקיימת 12 מסלולי לימוד לתואר ראשון שמרביתם באחריות אקדמית של אוניברסיטת בר-אילן, ומועסקים בה כ-110 חברי סגל אקדמי וכ-80 עובדי סגל מינהלי. כ-50% מהכנסותיה של המכללה הן מהקצבות המדינה וכ-40% מקורן בשכר לימוד שמשלמים הסטודנטים. בשנים האחרונות נמצאת המכללה בתהליכי קבלת עצמאות אקדמית שמשמעותה קיום מסלולי לימוד ללא אחריות אקדמית של מוסד אחר והענקת תארים אקדמיים משלה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה כמה מתחומי פעילותה של מכללת צפת. ביקורת השלמה נעשתה בוות"ת ובמל"ג ואצל רשם העמותות. השלמות ועדכונים נעשו עד אוקטובר 2008.

עיקרי הממצאים

הסכם בין המכללה האזורית ובין מכללת צפת

בסוף שנת 2000 נכנס לתוקפו הסכם שחתמו המכללה האזורית ומכללת צפת להפרדת פעילויותיהן ולהסדרת היחסים ביניהן (להלן - הסכם ההפרדה). בין היתר הוסכם להעביר מהמכללה האזורית למכללת צפת את הפעילויות האקדמיות ועובדים שעסקו בניהולן, זכויות למבנים, מיטלטלין ואת מרבית כספי המכללה האזורית. כמו כן הוסכם שמכללת צפת תמכור למכללה האזורית שירותים מינהלים (תחזוקה, ניקיון ועוד).

אחד המבנים, ש-70% מהסכום ששימש את המכללה האזורית לרכישתו מקורו בעודפי כספים שיועדו לשימושים אקדמיים, נותר בבעלותה. בשנת 2005 נחתם בין שתי המכללות הסכם פשרה ומבנה זה נמכר; מחצית מהסכום שהתקבל מהמכירה נמסרה למכללת צפת, והמחצית האחרת שימשה לכיסוי תשלום של המכללה האזורית למכללת צפת בגין שירותים מינהליים. מחישובי משרד מבקר המדינה עולה שלפי ההסכם קיבלה מכללת צפת תשלום הקטן בכ-970,000 ש"ח מזה שהיה עליה לקבל (כ-520,000 ש"ח בשל אי-קבלת כ-20% מתמורת מכירת המבנה¹ וכ-450,000 ש"ח בגין הערכת חסר של עלות השימוש במתקניה ובשירותיה).

בחינת תכנית המכלול

אף שמל"ג קבעה את תכנית המכלול² כבר בשנת 2001, היא וות"ת עדיין לא דנו בצורת ההתארגנות המיטבית של כלל המכללות האקדמיות, בהתחשב בטובת מערכת ההשכלה הגבוהה, כמתחייב מתכנית המכלול.

מכללת צפת ניהלה במשך כמה שנים משא ומתן על מיזוגה עם המכללה האקדמית תל-חי. מניתוחים ובחינות שונות שנעשו בה עלה כי למיזוג יתרונות רבים, וגם ועדת שוחט תמכה ב-2007 במהלך כזה. ב-2005 החליטו האסיפה הכללית והוועד המנהל של מכללת צפת שלא לבצע את המיזוג, בעיקר בשל חשש מאיבוד השפעתם במוסדות המכללה הממוזגת. החלטתם זו נותרה בעינה אף שצוות משותף לשתי המכללות קבע ב-2007 כי מיזוג חיוני לפיתוחן וכי רצוי שהמיזוג יעשה בהקדם האפשרי; והם העדיפו לפעול כדי שמכללת צפת תקבל עצמאות מינהלית ואקדמית, הליך שהמכללה נמצאת בעיצומו.

מל"ג וות"ת לא בחנו באופן קונקרטי את הנתונים הנוגעים למכללת צפת ולא החליטו אם היתרונות של המשך קיומה העצמאי גוברים על התועלת שבמיזוגה עם מכללה אחרת. עם זאת, ב-2008 קיימו מל"ג וות"ת דיון בעקבות הגשת דוח ועדת שוחט

1 מכללת צפת קיבלה רק כ-50% מתמורת המכירה של המבנה, אף שלפי האמור לעיל, היה ראוי שיועברו אליה כ-70% מהבעלות עליו.

2 תכנית שלפיה מכללות אחדות הנמצאות באותו אזור יתארגנו במסגרת משותפת של מוסד רב-קמפוס, כדי להגדיל את מגוון תכניות הלימוד שלהן ולהגביר את היעילות וההיסכון.

והחליטו כי יעדי מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הבא יכללו, בין היתר, את חיזוק המכללות האקדמיות גם באמצעות מיזוגים והקמת מסגרות רב-קמפוסיות.

כוח אדם

במכללה לא היו כללים ברורים בדבר העסקת העובדים המינהליים וכן תקן מפורט וטבלת שכר. רק במרס 2008, לאחר שהובאו לידיעתה ממצאי הביקורת, אישר הוועד המנהל טבלת דירוג לעובדי המכללה. במכללה לא נמצאו מסמכים המעידים על ביצוע הערכות עובדים שנתיות, והבקרה על נוכחות עובדים לא הייתה תקינה. רק במאי 2008 אישרה הנהלת המכללה נוהל בעניין סדרי הקבלה וההעסקה של עובדים, ואולם הנוהל טרם אושר כנדרש על ידי הוועד המנהל. ות"ת לא אישרה עדיין את טבלת הדירוג החדשה שהכינה המכללה וטרם הביאה לאישור הממונה על השכר הצעה שהכינה לדירוג עובדי הסגל המינהלי במכללות ולקידומם.

באשר לעובדים בכירים נמצא כדלהלן: אף שבהסכם ההעסקה של נשיא המכללה הקודם (פרופ' אמנון כספי) שכיחן בתקופה דצמבר 2006 - דצמבר 2007 נקבע כי הוא יקבל שכום חודשי עבור החזקת רכבו, הוא קיבל תשלומים נוספים עבור נסיעה במוניות. מנכ"ל המכללה הועסק בתפקידו מאז תחילת פעילותה בשנת 2001 בלא שנחתם עמו כנדרש חוזה הקובע את תנאי העסקתו, ורק בנובמבר 2006 נחתם עמו חוזה העסקה. גם חשב המכללה הועסק בה מאז הקמתה בלא שנחתם עמו חוזה העסקה, ורק במרס 2008 בעקבות הביקורת, נחתם עמו חוזה כזה. החשב קיבל את שכרו על סמך חשבוניות שהגיש, ולא היה במכללה נוהל המגדיר את תנאי העסקתו, תפקידיו, סמכויותיו ומעמדו. לפני איוש התפקיד לא ביקשה המכללה כמה הצעות למתן שירותי חשבות קבלניים. כן נמצא כי החשב הוא הבעלים של משרד רואי חשבון שהוא מנהל בעצמו (להלן - העיסוק הנוסף), ועם לקוחותיו אף נמנים אחד מספקי המכללה ויו"ר הוועד המנהל. החשב לא נדרש לדווח לממונים עליו על העניינים שבהם הוא מטפל במסגרת העיסוק הנוסף, ועקב כך נבצר מהם לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בין תפקידו במכללה ובין עיסוקו הפרטיים. ות"ת מסרה למשרד מבקר המדינה כי המכללה לא מסרה לה את מלוא המידע בעניין עיסוקו הנוסף של חשב המכללה, האסור לפי החלטות ות"ת והנחיותיה. כן הועלה כי הסכמי השכר של העובדים הבכירים במכללה לא הובאו לידיעת ואישור ות"ת.

מעמד יושבי הראש של מוסדות המכללה

מאז ייסוד עמותת מכללת צפת בשנת 2000 יושבי הראש של הוועד המנהל שלה ניהלו על פי מינוי או למעשה את ישיבות האסיפה הכללית, וגם בעת הביקורת במכללה בשנת 2007 ניהל למעשה אדם אחד - עו"ד אריה הרמלין - את הישיבות של שני מוסדות אלה. דבר זה יש בו כדי להקשות על האסיפה הכללית לפקח פיקוח נאות על פעולות הוועד המנהל ובאמצעותו על פעולותיה של הנהלת המכללה. ות"ת מסרה למשרד מבקר המדינה כי מדיניותה היא שעל מנת לאפשר את האיזונים והבלמים הראויים בין האסיפה הכללית ובין הוועד המנהל, יו"ר הוועד המנהל אינו

יכול לכהן גם כיו"ר האסיפה הכללית, וכי המצג שהציגה המכללה לה ולמל"ג הוא כי אין זהות בין ממלאי התפקידים האמורים.

חשש לניגוד עניינים במכללה

על חברי העמותה של המכללה וכן על עובדיה ומנהליה חלות נורמות התנהגות ציבוריות ובכללן נורמות האוסרות ביצוע פעולה במצב של ניגוד עניינים ואף הימצאות במצב היוצר פוטנציאל לניגוד עניינים. הועלה כי לאחדים מעובדי המכללה ומחברי מוסדותיה יש קשרים עסקיים, קשרי עבודה וקשרי משפחה ביניהם או עם ספקים ונותני שירותים של המכללה, או שהם נמצאים בחשש לניגוד עניינים.

בין היתר הועלה כי שני אחים, גיסם, חתנו של אותו גיס ובן דודם של האחים קשורים למכללה בקשרים שונים של העסקה, כהונה ומתן שירותים. יצוין כי חלק מקרובים אלה נמצאים בתפקידים הקשורים זה לזה, וחלקם אף אמורים לפקח על קרוביהם. גם אשתו של יו"ר הוועד המנהל הנוכחי של המכללה (עו"ד הרמלין) הועסקה במכללה בתפקיד בכיר, וזאת בעת ששותפו למשרד היה יו"ר הוועד המנהל.

המכללה לא הקפידה למסור לוות"ת ולרשם העמותות דיווח מלא ומדויק על הקשרים המשפחתיים והעסקיים הקיימים בה. הגורמים האמורים לא הקפידו לוודא את שלמות המידע והנתונים שנמסרו להם לבקשתם בעניין זה.

רכש ומכרזים

הממצאים בתחום הרכש במכללה מעלים תמונה של חוסר יעילות, היעדר חיסכון, ניגוד עניינים ואף חשש לפגיעה בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות:

רכישות של טובין ושירותים לא נעשו תמיד על פי עקרונות דיני המכרזים, שוויון ההזדמנויות והתחרות ההוגנת; מקצת המכרזים שבוצעו לא היו תקינים, ויש חשש שאחת החברות זכתה במכרז משיקולים פסולים של העדפת קרוב משפחה של אחד מחברי ועדת המכרזים וקרוביו האחרים בהנהלה.

המכללה לא הקפידה כי לפני כל הוצאה יתקבל אישור תקציבי כדי להימנע מחריגה תקציבית; לא הקפידה שימולאו כל הפרטים הדרושים בטופס ההזמנה, ושהטפסים יהיו חתומים כנדרש על ידי מורשי החתימה; ולא מנעה ביצוע תשלומים שלא אושרו מראש או עבור הזמנות שלא נעשו כנדרש. רבים ממסמכי הרכישה לא נשמרו במרוכז ובצמוד להזמנות.

טיפול המכללה בנכסי דלא נידי

אחד התנאים העיקריים שקבעה מל"ג למתן היתר למכללה אקדמית לפתוח מוסד להשכלה גבוהה ולקיים בו תכניות לימודים עצמאיות לתואר ראשון תוך התנתקות מאוניברסיטה המעניקה אחריות אקדמית (להלן - היתר מל"ג), הוא הצגת תשתית

פיזית ראויה לקיום לימודים אקדמיים תוך הסדרת הזכויות על הקרקע והמבנים שבשימושה. במענה לבקשת מכללת צפת לקבלת היתר, התנתה מל"ג בתחילה את קבלתו בהוכחת קיומה של התשתית הפיזית הנדרשת, אך נוכח המצב בצפון בשל מלחמת לבנון השנייה, היא החליטה לחרוג מהמקובל ונתנה למכללה את ההיתר בנובמבר 2006, על סמך התחייבות נְרָא של המכללה להסדיר בעתיד את זכויותיה על הנכסים המשמשים אותה. בשנת 2007 קבעה מל"ג שהמכללה חייבת להסדיר את זכויותיה עד סוף אותה שנה, אולם לא בדקה כנדרש את המסמכים בעניין זה שמסרה לה המכללה, כדי לוודא שהזכויות הוסדרו. מממצאי משרד מבקר המדינה עולה שהמכללה טרם הסדירה את זכויותיה כנדרש. בתחילת 2008 יזמה מל"ג פנייה של יו"ר מל"ג (שהיא שרת החינוך) אל הממשלה כדי שתאשר את החלטת מל"ג להעניק למכללה את ההיתר. בדברי ההסבר של מל"ג ובחוות הדעת המשפטית שצורפו להצעת ההחלטה לא הייתה התייחסות לאי-קיום התנאי האמור, אף שמל"ג ידעה על כך כבר במועד הגשתם. באפריל 2008 אישרה הממשלה את החלטת מל"ג בנדון.

המכללה לא ניהלה ספר נכסי דלא נידי, ולא היה לה ריכוז אחר של המידע על נכסים אלה. חלק מהמידע נמצא בתיקים שונים של בעלי תפקידים במכללה שעסקו מדי פעם בפעם בנושאי המקרקעין.

לפי קביעת עיריית צפת הקימה המכללה במתחם שהיא פועלת בו כמה מבנים ללא היתר ובהפרה של דיני התכנון והבנייה. העירייה התריעה לפני המכללה על כמה מבנים מסוכנים והעלתה דרישות בקשר לטיפול בהם. המכללה לא מלאה דרישות אלה כמתחייב על פי החוק, והעירייה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לא השלימו את טיפולן בנושא כדי לגרום למכללה למנוע את הסיכון.

חשש לניגוד עניינים של חברי מל"ג שהייתה להם זיקה למכללה

גם על חברי מל"ג חלות הנורמות האוסרות ביצוע פעולה במצב של ניגוד עניינים ואף הימצאות במצב היוצר פוטנציאל לניגוד עניינים. מפרוטוקולים של ישיבות מל"ג וות"ת עולה כי שלושה מחברי מל"ג, שהייתה להם זיקה למכללת צפת, היו רשומים כמשתתפים בתחילת ישיבות שבהן נדונה, בין היתר, מכללת צפת, ונמצא כי הם לא דיווחו בפתיחת אותן ישיבות, כנדרש על פי התחייבותם לפני מינוים, על זיקותיהם למכללה: יו"ר ות"ת השתתף בישיבות ות"ת שנגעו למכללה בתקופה שבנו שימש בה כמרצה מן החוץ וכן בישיבות מל"ג סמוך לאותה תקופה. הנשיא דאז של המכללה (פרופ' ברוך נבו) שימש אחרי סיום תפקידו זה כיועץ שלה בתשלום ובאותה עת היה חבר מל"ג; הוא השתתף כנציג המכללה בישיבה שהתקיימה במשרדי מל"ג הנוגעת למכללה וכן נרשם כמשתתף בתחילת ישיבה שקיימה מל"ג הנוגעת, בין היתר, למכללה. עו"ד הרמלין כיהן במל"ג כנציג ציבור בעת שהיה חבר האסיפה הכללית של המכללה, והוא נרשם כמשתתף בתחילת שלוש ישיבות של מל"ג שבהן נדונו, בין היתר, ענייני המכללה. פרופ' נבו ועו"ד הרמלין מסרו למשרד מבקר המדינה כי הם נמנעו מלהשתתף בדיונים ובהצבעות שהייתה להם נגיעה למכללה.

אף על פי שניגוד העניינים המוסדי מובנה בפעילותה של מל"ג בשל הרכב חבריה על פי חוק מל"ג, לא היה במל"ג נוהל המחייב את חבריה לדווח על זיקות מוסדיות ואישיות וקובע כללי התנהגות ברורים בעניין זה. להתחייבות המפורשת בדבר הימנעות מניגוד עניינים שנתן כל אחד מחבריה בכתב, וחזר ונתן בפני הוועדה לבדיקת מינויים הפועלת ברשות החברות הממשלתיות ואחראית לאישור מינויים של בכירים בשירות הציבורי, לרבות בתצהיר חתום בפני עו"ד - לא יצקה אפוא מל"ג תוכן של ממש. יתרה מכך, בפברואר 2006 דנה מל"ג בנושא וחבריה החליטו "להצהיר כי אין ניגוד עניינים של חברי מל"ג. היעדר ניגוד העניינים נובע מעצם הגדרת הרכב המל"ג כגוף המורכב מנציגי מוסדות להשכלה גבוהה ונציגי ציבור שאושרו [בוועדה לבדיקת מינויים]". החלטה זו של מל"ג לא התיישבה עם חוות הדעת המשפטיות שקיבלה, עם הדינים המחייבים בשירות הציבורי (ובכלל זה בגופים סטטוטוריים דומים) ועם הצהרת המועמדים והתחייבותם בכתב לפני מינוים למל"ג; רק בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה שינתה מל"ג ביולי 2007 את החלטה האמורה וקבעה כי על מנת למנוע חשש לניגוד עניינים, חבריה לא יהיו נוכחים בדיוני מל"ג וועדות המשנה שלה בנושאים הנוגעים למוסד להשכלה גבוהה שהם מועסקים בו ולא יצביעו כשמתקבלות החלטות הנוגעות אליו.

הפיקוח של ות"ת ורשם העמותות על המכללה

אף שלידי ות"ת ורשם העמותות הגיעו במשך השנים תלונות על ניגוד עניינים ועל ליקויים מינהליים במכללה, הם לא נקטו את כל הפעולות הדרושות כדי לברר אותן עד תומן. הם גם לא נקטו את מלוא הפעולות המתחייבות מהממצאים שהעלו בבדיקותיהם במכללה.

סיכום והמלצות

ממצאי הדוח מלמדים שקיימת במכללה מערכת מורכבת של קשרי משפחה וקשרים עסקיים בקרב אחדים מחברי מוסדות המכללה, מנהליה, עובדיה וספקיה היוצרים חשש לניגוד עניינים ולפגיעה בסדרי מינהל תקין. על מוסדות המכללה לתת בהקדם את הדעת לממצאי הדוח ולהמלצותיו ולוודא שהנהלתה תתקן בהקדם את הדרוש תיקון ותקפיד לפעול על פי כללי מינהל תקין. עליהם גם לקבוע את ההסדרים והבקורות הדרושים כדי למנוע את הישנותם של הליקויים שפורטו בדוח זה.

הממצאים מצביעים גם על היעדר פיקוח ובקרה מספיקים של מל"ג, ות"ת ורשם העמותות על הנעשה במכללת צפת. נוכח משקלן ההולך וגובר של המכללות במערכת ההשכלה הגבוהה, הן מבחינת מספרן ומספר תלמידיהן והן מבחינת חלקן בתקציב המדינה להשכלה הגבוהה - ראוי כי מל"ג, ות"ת ורשם העמותות יישמו בהקדם, כל אחד בתחומו, את הלקחים וההמלצות העולים מדוח זה; בכלל זה ראוי שיישמו את ההמלצות לשיפור מנגנוני הפיקוח והבקרה שלהם על פעילות המכללות, ויודאו שייקבעו בהן סדרי בקרה נאותים ושהן יפעלו לפי כללי מינהל תקין.

אף שניגוד העניינים המוסדי מובנה בפעילותה של מל"ג, היא לא הסדירה את הנושא כראוי. אחדים מחבריה שהיו קשורים למכללת צפת, בהם יו"ר ות"ת, נמצאו במצב של חשש לניגוד עניינים, בעת קבלת החלטות הנוגעות למכללה. מן הראוי כי מל"ג תסדיר בהקדם את סוגיית ניגוד העניינים באופן מקיף ככל האפשר.



מבוא

1. על פי נתוני ות"ת כוללת כאמור מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל כמה סוגים של מוסדות המקיימים לימודים לקראת תארים אקדמיים: שמונה אוניברסיטאות; 29 מכללות אקדמיות עצמאיות³; שתי מכללות אקדמיות אזוריות, שאוניברסיטה אחראית להן מהבחינה האקדמית; 27 מכללות אקדמיות להכשרת עובדי הוראה (מורים); ו-13 שלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחו"ל.

המכללות האקדמיות ממלאות תפקיד חשוב בשיפור הנגישות של תושבי הפריפריה להשכלה הגבוהה ובהגדלת מספר הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה. בשנת הלימודים התשנ"ז (1996-1997) למדו במכללות האקדמיות⁴ 37% מכלל מהתלמידים לתואר ראשון, ואילו בהתשס"ה (2004-2005) למדו בהן 55% מתלמידים אלה. בהתשס"ה למדו במכללות המתקצבות על ידי המדינה 25% מהתלמידים לתואר ראשון⁵, 59% למדו באוניברסיטאות, והשאר למדו במכללות להכשרת עובדי הוראה ובמכללות שאינן מתקצבות על ידי המדינה.

בהתשס"ה היו הוצאות המכללות המתקצבות על ידי ות"ת (להלן - מכללות מתקצבות) כ-1.19 מיליארד ש"ח⁶, ומזה היה המימון של ות"ת (הקצבות ישירות וייעודיות) כ-697 מיליון ש"ח (כ-59%). מימון בשיעור דומה מההוצאות נותנת ות"ת לאוניברסיטאות.

המוסדות להשכלה גבוהה, ובכלל זה המכללות האקדמיות, ממלאים כאמור תפקיד ציבורי חשוב, וחלק ניכר מהתקציב של רבים מהם מקורו בתקציב המדינה ובכספי ציבור אחרים. בדוחות ביקורת שפורסמו במשך השנים הדגישו מבקרי המדינה לדורותיהם כי מוסדות אלה מחויבים לפעול, בתחומים שנבדקו בביקורת המדינה ובתחומים נוספים, שהם מינהליים בעיקרם, על פי כללים מתחום המשפט הציבורי, בהתאמה לאופיים המיוחד⁷. בין היתר העירו מבקרי המדינה למוסדות כי עליהם לפעול לפי כללי מינהל תקין ולקיים סדרי בקרה ודיווח נאותים בכל הנוגע להתקשרויותיהם לרכישת מוצרים ושירותים (שרובן בעלות אופי משקי סטנדרטי) ולקבוע הסדרים שימנעו חשש לניגוד עניינים בעת העסקתם של קרובי משפחה.

3 רבות מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מוגדרים מכללות, כגון בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים ושנקר - בית ספר גבוה להנדסה ועיצוב. 18 מהמכללות הנזכרות נתמכות על ידי המדינה, באמצעות ות"ת.

4 רבות מכללות שאינן מתקצבות בידי המדינה ומכללות להכשרת עובדי הוראה הממומנות בידי משרד החינוך.

5 בהתשס"ו למדו במכללות אלה 27% מהתלמידים לתואר ראשון.

6 לשם השוואה, סכום זה היה כ-17.5% מסכום ההוצאות של האוניברסיטאות.

7 בעניין זה ראו גם לעיל במבוא לקובץ דוחות זה.

נוכח משקלן ההולך וגובר של המכללות המתוקצבות על ידי המדינה בתחום ההשכלה הגבוהה, הן מבחינת מספרן ומספר תלמידיהן והן מבחינת חלקן בהקצבות המדינה להשכלה הגבוהה, גוברת החשיבות של הפיקוח הממשלתי עליהן באמצעות מל"ג, ות"ת ורשם העמותות - כדי לוודא שנקבעו בהן סדרי בקרה נאותים ושהן פועלות על פי כללי מינהל תקין.

בשנים 1999 ו-2002 החיל מבקר המדינה את ביקורת המדינה על שלוש מכללות מתוקצבות, ובמרס 2006 הוא החליט להחיל את ביקורתו על יתר המכללות המתוקצבות לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה.

2. "המכללה האקדמית צפת" (להלן - מכללת צפת או המכללה) הנמצאת בעיר צפת, היא עמותה רשומה על פי חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות), ומוסדותיה המנהלים הם האסיפה הכללית והוועד המנהל (להלן - מוסדות המכללה)⁸. העמותה נרשמה באוקטובר 2000 אצל רשם העמותות בשם "מכללת צפת - באחריות אקדמית של אוניברסיטת בר-אילן"⁹, ומטרתה הוראת לימודים אקדמיים לתואר ראשון ולימודים קדם-אקדמיים. נוסח תקנון העמותה נקבע לפי הוראות חוק העמותות והנחיות ות"ת.

מכללת צפת היא מכללה בינונית מבחינת מספר תלמידיה, והיא מתוקצבת בידי ות"ת משנת 1998. בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) למדו בה 1,674 סטודנטים¹⁰. לפי תחשיב שעשה משרד מבקר המדינה בהתבסס על נתוני המכללה, מספר הסטודנטים שלה במונחים של היקף לימודים מלא - המשמש את ות"ת ככלי לתקצוב - היה בהתשס"ז (2006-2007) כ-1,500. נוסף על כך למדו במכללה כ-200 תלמידים במכינות קדם-אקדמיות. המכללה מקיימת 12 מסלולי לימוד לתואר ראשון שמרביתם באחריות אקדמית של אוניברסיטת בר-אילן¹¹. במכללה מועסקים כ-110 חברי סגל אקדמי וכ-80 עובדי סגל מינהלי. בשנים האחרונות יש מגמה של גידול במספר תלמידי המכללה ובמספר תכניות הלימודים שהיא מציעה, והיא נמצאת בתהליכי קבלת עצמאות אקדמית¹².

להלן ננתנים על ההכנסות וההוצאות של המכללה בשנות הלימודים התשס"ג-התשס"ז (אוקטובר 2002 - ספטמבר 2007), באלפי ש"ח, על פי הדוחות הכספיים שלה:

-
- | | |
|----|---|
| 8 | מל"ג מגדירה את האסיפה הכללית והוועד המנהל כ"מוסדות מנהלים". בעניין תפקידיהם וסמכויותיהם של מוסדות אלה במכללה ראו להלן בעמ' 237. |
| 9 | שמה של המכללה שונה בדצמבר 2007, באישור רשם העמותות, ל"מכללה אקדמית צפת". |
| 10 | מקצתם בהיקף לימודים חלקי. |
| 11 | המשמעות של האחריות האקדמית היא כדלהלן: 1. סגל ההוראה במכללה מאושר על ידי האוניברסיטה נותנת האחריות האקדמית, לפי אמות המידה המקובלות לגבי הסגל האקדמי של האוניברסיטה; 2. תכניות הלימודים במכללה דומות לתכניות הלימודים באוניברסיטה; 3. האוניברסיטה קובעת את תכניות הלימודים ואת החובות האקדמיות של התלמידים; 4. האוניברסיטה קובעת את תנאי הקבלה של התלמידים; 5. האוניברסיטה מעניקה תואר אקדמי לתלמידי המסלולים האקדמיים במכללה, שהשלימו את לימודיהם. |
| 12 | קיום מסלולי לימוד ללא אחריות אקדמית של מוסד אחר והענקת תארים אקדמיים משלה. |

המכללה האקדמית צפת

פירוט	שנה				
	התשס"ז	התשס"ו	התשס"ה	התשס"ד	התשס"ג
הכנסות					
הקצבות ות"ת - השתתפות ישירה	16,594	13,177	10,223	8,631	10,504
הקצבות חד-פעמיות מוות"ת לרכישת נכסי דלא נידי ושיפוצם	3,462	2,756	4,891	1,893	-
שכר לימוד והכנסות אחרות מסטודנטים	16,090	11,598	11,156	9,443	9,664
הקצבות ממוסדות ומאחרים	1,230	1,176	1,551	2,679	4,462
הכנסות שוטפות אחרות	621	701	560	497	1,004
הכנסות מימון נטו	557	331	181	147	74
הכנסות אחרות	1,413	85	-	479	-
סה"כ הכנסות	39,967	29,824	28,562	23,769	25,708
הוצאות					
הוראה ומחקר ושירותי עזר	17,736	14,522	15,411	13,655	15,444
שירותים לסטודנט	2,365	776	865	703	634
הוצאות הנהלה והוצאות כלליות	9,272	8,896	8,768	7,294	6,045
גידול (קיטון) בהתחייבויות בשל יחסי עובר ומעביד	273	200	(44)	58	181
הוצאות פחת	1,848	1,471	1,094	323	-
סה"כ הוצאות	31,494	25,865	26,094	22,033	22,304
עודף ההכנסות על ההוצאות	8,473	3,959	2,468	1,736	3,404

מהנתונים דלעיל עולה כי כמחצית מהכנסותיה של המכללה הן מהקצבות מדינה (השתתפות ישירה והקצבות חד-פעמיות לרכישת נכסי דלא נידי ושיפוצם), וכ-40% מהכנסותיה מקורן בתשלומי שכר הלימוד. בשנים התשס"ד-התשס"ז כללה ות"ת בהקצבותיה למכללה כ-1 מיליון ש"ח לשנה כפיצוי על הוצאות הנגרמות מהמרחק של המכללה ממרכז הארץ¹³ ועוד כ-2.5 מיליון ש"ח לשנה לסיוע בתהליך קבלת העצמאות האקדמית.

עקב מיקום המכללה יש לה הוצאות גדולות על הסעה והלנה של מרצים ממרכז הארץ. היא משלמת לאוניברסיטת בר-אילן תקורה של יותר מ-1,000 ש"ח לשנה עבור כל סטודנט הלומד במסלול שבאחריותה האקדמית וכן למימון העסקתו של "הראש האקדמי"¹⁴ שממנה האוניברסיטה. הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות של המכללה הגיעו בשנות הלימודים התשס"ד עד התשס"ו לכ-34% מהוצאותיה. ב-30.9.06 היה לה עודף נכסים על התחייבויות בסך כ-29 מיליון ש"ח, מזה כ-22 מיליון ש"ח ערך הרכוש הקבוע.

13 ות"ת נותנת גם למכללות אחרות פיצוי מסוג זה על פי פרמטרים שקבעה.

14 בהנחיות מל"ג מכונה בכינוי זה המנהל האקדמי של המסלולים שבאחריות אקדמית של אוניברסיטה.

העובדה שרוב הכנסותיה של המכללה הן מכספי ציבור מחזקת את חובתה לפעול לפי כללים מתחום המשפט הציבורי וכללי מינהל תקין.

בחודשים אפריל-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה כמה מתחומי פעילותה של המכללה. ביקורת השלמה נעשתה במל"ג ובוות"ת ואצל רשם העמותות. השלמות ועדכונים נעשו עד אוקטובר 2008.

הסכם בין המכללה האזורית ובין מכללת צפת

בשנת 1986 נוסדה בצפת עמותת "המכללה לפיתוח ההשכלה בגליל" (להלן - המכללה האזורית), והיא עסקה בהוראה בתחומים שונים ובכללם תחומים אקדמיים, באחריות אוניברסיטת בר-אילן. את עיקר המימון לפעולותיה קיבלה עמותה זו ממשרד החינוך.

לפי ההנחיות שפרסמה ות"ת למכללות שהיא מתקצבת (להלן - הנחיות ות"ת), שנועדו בין היתר להבטיח שהקצבותיה יישמשו למטרות אקדמיות בלבד, מכללה המעוניינת לקבל הקצבות מוות"ת חייבת להתאגד כעמותה שעיקר פעילותה יהיה אקדמי. לפיכך הוקמה מכללת צפת, והועברו אליה הפעולות האקדמיות של המכללה האזורית. היא נרשמה, כאמור, אצל רשם העמותות באוקטובר 2000 והחלה בפעילותה בתחילת שנת 2001.

בסוף שנת 2000 נכנס לתוקפו הסכם שחתמו המכללה האזורית ומכללת צפת להפרדת פעילויותיהן ולהסדרת היחסים ביניהן (להלן - הסכם ההפרדה). בין היתר הוסכם להעביר מהמכללה האזורית למכללת צפת את הפעילויות האקדמיות ועובדים שעסקו בניהולן, זכויות למבנים, מיטלטלין ואת מרבית כספי המכללה האזורית. כמו כן הוסכם שמכללת צפת תמכור למכללה האזורית שירותים מינהליים (תחזוקה, ניקיון ועוד). כיום מנהלת המכללה האזורית בית ספר להנדסאים ומקיימת קורסים שונים והכשרות מקצועיות.

על פי הנחיות ות"ת, מותר למקצת החברים בעמותה של מכללה אזורית להיות חברים בעמותה של מכללה אקדמית. אחדים מחברי האסיפה הכללית והוועד המנהל של המכללה האזורית כיהנו במקביל כחברים גם במוסדות המקבילים של מכללת צפת; למשל, יו"ר הוועד המנהל של המכללה האזורית, שחתם על הסכם ההפרדה, היה בה בעת חבר באסיפה הכללית של מכללת צפת.

להלן פירוט הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין העברת הזכויות על מבנה המכונה "מוטל צפת" (להלן - המוטל), שהיה בבעלותה של המכללה האזורית (רכישתו מומנה מעודפי כספים שיועדו לפעילות אקדמית של המכללה האזורית)¹⁵:

1. בהסכם ההפרדה נקבע, כאמור, כי יועברו למכללה זכויות על מבנים שיפורטו בהסכם, אך לא צוין בו מה ייעשה במוטל. בדוח שכתב בשנת 2003 בודק שמינתה ות"ת¹⁶ צוין ש"תחת העמותה הישנה [המכללה האזורית] נשאר [המוטל] על כל צידו. המוטל הינו המבנה היחיד

15 ממצאים על העברת עובדים מהמכללה האזורית למכללת צפת ראו להלן בעמ' 235.

16 ראו להלן בפרק על גורמים חיצוניים המפקחים על המכללה.

שנרכש ע"י המכללה [האזורית] בשנת 1990 בעלות של 650,000 דולר. עלות רכישת המוטל למעט סך של 200,000 דולר שהתקבל מהסוכנות היהודית, נעשה מעודפי הפעילות האקדמית [של המכללה האזורית] (ההדגשה אינה במקור).

בדוחות הכספיים השנתיים של מכללת צפת שפורסמו מאז הקמתה בשנת 2001 ועד שנת 2005 נכלל ביאור ולפיו "ליום עריכת הדוחות הכספיים קיימת מחלוקת בין מנהלי [המכללה האזורית ומכללת צפת] בדבר הבעלות על [המוטל] הרשום על שם המכללה [האזורית]".

בישיבת הוועד המנהל של מכללת צפת במרס 2005 ציין יו"ר הוועד דאז כי "המוטל נשאר ברישום בעלות [המכללה האזורית]... משיקולי מס ולא כהחלטה [שלא] להעביר את מוטל צפת [למכללת צפת]. קיימת הבנה בין שתי [המכללות] שהמוטל שייך לשני הגופים" (ההדגשה אינה במקור).

מהנתונים שהובאו לעיל עולה כי כ-450,000 דולר (כ-70%) מהסכום ששימש את המכללה האזורית לרכישת המוטל מקורם בעודפי כספים מתקציבים ציבוריים שיועדו לפעילות אקדמית. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח זאת מן הראוי היה שמנהלי מכללת צפת יפעלו להבטיח שיירשמו לזכותה עוד במסגרת הסכם ההפרדה גם כ-70% מהבעלות על המוטל. לפי האמור לעיל נראה שבחתימה על הסכם ההפרדה הביאו מקימי מכללת צפת בחשבון גם אינטרסים של המכללה האזורית, אף שהיה עליהם להתחשב בראש ובראשונה בטובתה של מכללת צפת.

2. בשנת 2005, כארבע שנים לאחר הקמת מכללת צפת, גיבשו שתי המכללות תנאים לפשרה ביניהן בעניין הבעלות על המוטל ולפיהם הוא יימכר, והתמורה תועבר במלואה למכללת צפת בניכוי עלויות המכירה; בתמורה תעניק מכללת צפת למכללה האזורית זכות שימוש במתקניה ללא תשלום מתחילת שנת 2005 ועד סוף שנת 2007. בדצמבר 2006 נמכר המוטל בסכום של 580,000 דולר (כ-2.7 מיליון ש"ח)¹⁷. נקבע בין הצדדים כי זכות השימוש של המכללה האזורית במתקנים ובשירותים של מכללת צפת תהיה בסכום של כ-450,000 ש"ח לשנה, דהיינו כ-1.35 מיליון ש"ח לשלוש השנים האמורות¹⁸.

הביקורת העלתה כי לפני גיבוש הסכם הפשרה שילמה המכללה האזורית למכללת צפת עבור השימוש במתקנים ובשירותים בהתשס"ב כ-500,000 ש"ח ובהתשס"ג כ-600,000 ש"ח, ולא 450,000 ש"ח כפי שהעריך הוועד המנהל לגבי התשלומים בשנים הבאות. מכאן שהתשלומים שסוכמו בהסכם היו נמוכים מהסכומים ששילמה המכללה האזורית קודם לכן בכ-50,000 עד 150,000 ש"ח לשנה; דהיינו סכום כולל של עד 450,000 ש"ח במשך שלוש שנים. נוסף על כך לא קיבלה המכללה כ-520,000 ש"ח בשל אי-קבלת כ-20% מתמורת מכירת המוטל¹⁹, ובסך הכול קיבלה סכום הקטן בכ-970,000 ש"ח מהסכום שהיה עליה לקבל.

17 לפי השער היציג באותו מועד.

18 כמחצית התמורה ממכירת המוטל.

19 המכללה האקדמית קיבלה כאמור רק כ-50% מתמורת המכירה של המוטל, אף שכאמור היה ראוי שיועברו אליה כ-70% מהבעלות עליו.

המכללה האזורית ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008 כי הנהלתה חושבת גם כיום כי "מבנה מוטל צפת שייך [לה] נכסית, קניינית, רישומית, מוסרית ועניינית... [אולם] מתוך רצון למנוע מחלוקות והדייניות משפטיות ארוכות ויקרות בין שני גופים ציבוריים השואפים לאותה מטרה חשובה של קידום ההשכלה הגבוהה, החינוך וההכשרה המקצועית לתושבי הפריפריה הגלילית - הסכמנו לחלוק את ערך המבנה שמקורו במכללה האזורית צפת בין שתי המכללות, וזאת בנוסף לנכסים שהמכללה האזורית העבירה [למכללת צפת] בעקבות הסכם ההפרדה". באשר לתשלום למכללת צפת בגין שירותים ציינה המכללה האזורית כי בשנת 2003 היה הסכום גבוה יותר, כיוון שאז היא נדרשה להוסיף לתשלום דמי שמירה בסך של כ-120,000 ש"ח. כן ציינה כי לדעתה התמורה שנדרשה בגין השימוש במתקנים ובשירותים הייתה גבוהה לאין שיעור מהעלות האמתית שלהם ולכן היא הופחתה ל-450,000 ש"ח.

מכללת צפת השיבה למשרד מבקר המדינה²⁰ במרס 2008 כי "הקטנת תמורת השירותים נבעה מפניית המכללה האזורית בשל אי יכולתה לעמוד בעלות של 600 אלף ש"ח. מבדיקה שנעשתה עלה כי העלות של השירותים בפועל [למכללת צפת] נמוכה במאות אלפי ש"ח מהמחיר שהיא גבתה מהמכללה האזורית. לפיכך, לאחר מו"מ בין המכללות ולאחר דיון בוועד [המנהל] הוחלט להעמיד את התמורה שתיגבה מאת המכללה האזורית בעבור השירותים השנתיים על סך 450 [אלפי ש"ח]". מנכ"ל מכללת צפת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008 כי "חיוב התקורה הגבוהה גרם לכך שהמכללה האזורית סיימה שנים אלה [לפני שהתקורה הופחתה ל-450,000 ש"ח] בגרעון כספי גדול והיה חשש לסגירתה של המכללה האזורית. משמעות סגירת המכללה האזורית פירושה אובדן הכנסות של המכללה האקדמית בגובה של 450 אלפי ש"ח מידי שנה. אי לכך שקלה המכללה האקדמית שוב את נושא התקורה וצמצמה את התקורה ל-450 אלף ש"ח... בשנים האחרונות הרוויחה המכללה האקדמית סכום של 1,350 אלפי ש"ח דמי תקורה מהמכללה האזורית, שאם [מכללת צפת] לא הייתה מקטינה את התקורה - המכללה האזורית הייתה... נסגרת".

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה ראוי שמכללת צפת תסכם עם המכללה האזורית על תשלום מופחת בסכום כה ניכר בשל התחשבות במצבה הכספי. הסיוע לשיפור מצבה הכספי לא היה צריך להיעשות על ידי ויתורה של מכללת צפת על קבלת מלוא התמורה המגיעה לה ממכירת המוטל (שכ-70% מהסכום ששימש כאמור את המכללה האזורית לרכישתו ומקורו מתקציבים ציבוריים שיועדו לפעילות אקדמית), ואת התשלום הראוי עבור השימוש במתקניה ובשירותיה. יצוין כי להסברים האמורים של מכללת צפת ושל מנכ"לה בדבר המשקל שניתן למצבה הכספי של המכללה האזורית בהסכם שחתמה אתה מכללת צפת, לא נמצאו תימוכין במסמכי המכללה.

20 תשובות המכללה ניתנו בשמה על ידי יו"ר הוועד המנהל - עו"ד אריה הרמלין.

בחינת תכנית המכלול

1. (א) ברוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2004 נכלל פרק העוסק בטיפולן של מל"ג וות"ת בתהליך המכלול²¹ (להלן - דוח מבקר המדינה על המכלול)²². בתקציר הפרק נכתב, בין היתר, כדלהלן:

"לפי החלטת הממשלה, על... ות"ת להציע לממשלה ולמל"ג תכניות לפיתוח ההשכלה הגבוהה ולתכנן את מימונן, ולעשות לייעול המוסדות להשכלה גבוהה ולתיאום ביניהם, כדי למנוע כפילות מיותרת ולהביא לחיסכון...; בנובמבר 1999 הגיש יו"ר ות"ת ליו"ר מל"ג, שהוא שר החינוך, התרבות והספורט, מסמך על תכנון מערך המכללות ובו הציג תכנית מכלול. לפי התכנית, מכללות אחדות הנמצאות באותו אזור יתארגנו במסגרת משותפת של מוסד רב-קמפוס; בצפון יוקמו מוסד אחד או שניים...; ליכוד המוסדות הקטנים למוסד גדול נועד ליצור 'מסה קריטית' של סטודנטים ומרצים ולאפשר למכללות להעסיק סגל אקדמי של מרצים במשרה מלאה ולהגדיל את מגוון תכניות הלימוד; הכוח הארגוני והכלכלי של המכלול יהיה גדול מזה של המכללות הנפרדות, והמכלול יביא למניעת כפילויות בנושאים הנלמדים במכללות, לחיסכון בכוח אדם מינהלי ואקדמי ולתקצוב יעיל יותר.

בינואר 2001 החליטה מל"ג, כי השנה האחרונה ללימודים במכללות באחריות אקדמית של אוניברסיטה תהיה שנת הלימודים התשס"ו (2005-2006). עוד החליטה, כי מכללה תוכל להגיש בקשה להכרה כמוסד עצמאי להשכלה גבוהה, או להגיש עם קבוצת מכללות בקשה להכרה כמוסד רב-קמפוס להשכלה גבוהה...; משמעות ההחלטה שקיבלה מל"ג בנושא המכלול היא העברת הבחירה בדבר צורת ההתארגנות למכללות. זאת כשלמכללות אינטרסים משלהן שאינם זהים בהכרח לעקרונות שקבעה הממשלה לפעילות ות"ת, שהם חיסכון ויעילות ומניעת כפילות, והן עלולות לבחור בצורת התארגנות שלא תעלה בקנה אחד עם צורכי מערכת ההשכלה הגבוהה. החלטת מל"ג על סיום הלימודים שבאחריות אקדמית במכללות אין בה כדי להבטיח את השגת היעדים שביקשה ות"ת להשיג באמצעות תכנית המכלול: הגדלת מספר התלמידים במכללות, גיוון בתכניות הלימוד ויצירת סגל מתאים".

ברוח האמור גם צוין כי בשנת 2001 קבעה ות"ת שמספר הסטודנטים המזערי הרצוי למכללה הוא 3,000, אולם בשנת 2003 היא הקטינה אותו ל-2,000. ברוח הומלץ שוות"ת תעשה בדיקה כלכלית "שבה ייבדקו כמה חלופות, לצורות מבניות שונות של מערך המכללות ויומלץ על החלופה המקדמת בצורה המיטבית את היעדים האקדמיים ואת החיסכון".

(ב) בשנת 2007 המליצה גם ועדת שוחט²³ "לחתור להעלאת רמתן האקדמית וחוסן הכלכלי של מכללות חלשות באמצעות מיזוגן עם מכללות חזקות, גם אם המיזוג כרוך בהקמת מכללות

21 לפי תכנית שיזמה ות"ת בשנת 1999 (ראו להלן), מכללות אחדות הנמצאות באותו אזור יתארגנו במסגרת משותפת המכונה "מכלול", "צָבֵר" או "מוסד רב-קמפוס" (להלן תכונה התארגנות זו: מכלול).

22 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2004), עמ' 227-241.

23 פרטים על הוועדה ראו בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות" בעמ' 13.

דו-קמפוסיות. המשך קיומן של מכללות שאינן עומדות במבחן האיכות והיעילות הכלכלית יותנה במיזוג²⁴. יצוין כי מל"ג דנה בהמלצות הוועדה במרס 2008, אך טרם קיבלה החלטות אופרטיביות בנושא²⁵; הממשלה דנה בהמלצות הוועדה ביולי 2008. המלצה זו ניתנה על בסיס חוות דעתה של ועדת משנה של ועדת שוחט ולפיה "באזורי הפריפריה יש כיום עודף מכללות, והדבר מקשה עליהן להגיע למסה קריטית הן מבחינת מספר התלמידים והן מבחינת האיכות. לנוכח הקושי שבסגירת מכללות, מומלץ לבדוק מיזוג של זוגות מכללות... הנמצאות בסמיכות גיאוגרפית (למשל מכללות תל-חי וצפת...)... בטווח הארוך עשוי מיזוג מעין זה להניב, בהנהגה אקדמית מתאימה, גם ביטול כפילויות וניצול טוב יותר של כוחות ההוראה"²⁶ (ההדגשה אינה במקור).

הועלה כי מאז פרסום הדוח על המכלול בשנת 2004 ועד אוקטובר 2008 לא פעלו מל"ג וות"ת לבחינת המתחייב מתכנית המכלול בכלל, ובעניין מכללת צפת בפרט.

2. משרד מבקר המדינה בדק את פעולותיה של מכללת צפת בנושא המיזוג עם המכללה האקדמית תל-חי (להלן - מכללת תל-חי); להלן עיקר הממצאים:

(א) בישיבת הוועד המנהל של מכללת צפת שהתקיימה בנובמבר 2004 ציין הנשיא דאז פרופ' ברוך נבו (להלן - פרופ' נבו או הנשיא דאז), כי בזכות המיזוג עם מכללת תל-חי תחסוך המכללה כ-2.5 מיליון ש"ח לשנה. בדצמבר 2004 התכנסה ועדה של נציגים ממכללת צפת ונציגים ממכללת תל-חי, כדי לדון באפשרות למיזוג שתי המכללות. הוועדה ציינה בהמלצותיה כי המיזוג יכול לתרום לקידום האקדמי ולהשגת המטרות של שתי המכללות ולהגשמת חזון ההשכלה הגבוהה בגליל. המלצות הוועדה היו אמורות לשמש מצע לדיון במוסדות מכללת צפת.

(ב) בנייתו של הצעת המיזוג שהכין באותו חודש הנשיא דאז של מכללת צפת, צוין כי המכללה הממוזגת תכלול 3,500 סטודנטים, כלומר יותר מהמספר המזערי הרצוי שקבעה ות"ת. כן צוין כי תוקם מכללה אחת עם שני קמפוסים ולה אסיפה כללית אחת, ועד מנהל אחד, מנכ"ל אחד, חשב אחד וכו'. בין היתרונות שתפיק מכללת צפת מהמיזוג צוינו המעבר המהיר למעמד של מכללה עצמאית; פתיחת מסלולי לימוד חדשים; המוניטין האקדמי הטוב של מכללת תל-חי וחיסכון כספי. החסרונות שצוינו הם אבדן השליטה של הגופים המנהלים של מכללת צפת; פיטורי עובדים; אבדן קשרים טובים עם עיריית צפת; "היבלעות" במכללה גדולה יותר ואבדן הייחודיות. בין נקודות המחלוקת עם מכללת תל-חי צוינו אלה: הקמת עמותה חדשה או "היבלעות" בעמותת תל-חי; ייצוג שווה במוסדות העמותה או ייצוג על פי מספר הסטודנטים (שאו יהיו נציגי מכללת צפת במיעוט); האם התהליך יהיה הפיך; כיצד ייבחרו בעלי התפקידים במטה העמותה המאוחדת (בידי הנשיא או בידי ועדה פריטטית); מקום המטה של המכללה הממוזגת (צפת, תל-חי או מקום אחר); האם כל מכללה תדאג לאיזון תקציבי קודם המיזוג (למכללת תל-חי היה גירעון תקציבי מצטבר של כ-9 מיליון ש"ח), או שהחוב של מכללת תל-חי יועבר למכללה הממוזגת, ולמכללת צפת תהיה זכות לקבלת תקציב שסכומו זהה לסכום חוב זה לשם בניית בניין חדש.

24 ראו דוח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל (2007), עמ' 27.

25 בעניין זה ראו גם להלן עמ' 228.

26 ראו דוח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל (2007), הפרק שכתבה ועדת המשנה לחלוקת תפקידים רצויה בין אוניברסיטאות למכללות ופריסת המוסדות, עמ' 87.

(ג) בינואר 2005 דנה האסיפה הכללית של מכללת צפת בנושא המיזוג והחליטה לתמוך בפעולה לקבלת עצמאות אקדמית בלי מיזוג עם מכללת תל-חי. חברי האסיפה הביעו מורת רוח מהצעת מכללת תל-חי למיזוג מלא של המכללות, שכן לדעתם יגרום הדבר לביטול קיומם של מוסדות מכללת צפת, וטענו שאם היחס המספרי בין נציגי שתי המכללות בהנהלת המכללה הממוזגת ייקבע על פי מספר הסטודנטים בכל מכללה - הם יהיו במיעוט; כן העלו חברי האסיפה הכללית חשש שהמכללה לא תוכל להחזיר את המצב לקדמותו לאחר שיבוצע המיזוג.

(ד) במרס 2005 אישר הוועד המנהל של המכללה לקיים פגישה נוספת לבחינת היתכנות המיזוג, זאת בשל נכונותה של מכללת תל-חי לדון באפשרות לייצוג שוויוני של שתי המכללות במוסדות המכללה הממוזגת. ביוני 2006 דיווח הנשיא דאז לוועד המנהל כי הוקמו שני צוותים משותפים עם מכללת תל-חי, האחד לבחינת ההיבטים המינהליים של המיזוג והאחר לבחינת היבטי האקדמיים. בתחילת 2007 סיכמו נציגי שתי המכללות בצוות לבחינת ההיבטים האקדמיים "כי מיזוג שתי המכללות הוא הליך חיוני, נכון ונחוץ לפיתוחן וכי רצוי להאיץ את קצב המיזוג ככל שניתן". הסיכום האמור הועבר על ידי נשיאי שתי המכללות לחברי הצוות לבחינת ההיבטים המינהליים של המיזוג, ובמכתב הלוואי ציינו בין היתר כי "הצוות האקדמי סבור כי מיזוג שתי המכללות יביא להקמת מכללה גדולה וחזקה אחת [וכן]...ויתורים הדדיים, שיתבצעו לאחר המיזוג, יביאו למצב של שני קמפוסים חיים ותוססים המציעים ביחד מגוון מרשים ביותר של תכניות לימוד מרתקות ושפתניות" (ההדגשות בשתיטטים אינן במקור).

לא נמצא כי הצוות לבחינת היבטים מינהליים של המיזוג הגיש דוח מסכם. הביקורת העלתה כי עד אוגוסט 2008 לא הייתה התקדמות בבחינת ההיבטים השונים של נושא המיזוג עם מכללת תל-חי והמגעים בנושא לא חודשו, ומכללת צפת ממשיכה בפעולותיה לקבלת מעמד של מכללה עצמאית. מהאמור לעיל עולה שחברי המוסדות המנהלים של מכללת צפת מייחסים חשיבות רבה לקיומה העצמאי של המכללה על כל המשתמע מכך, ועל כן הם לא המשיכו בפעולות לבחינת נושא המיזוג עם מכללת תל-חי, אף שהם מכירים בכך שיש במיזוג יתרונות רבים ושהוא יאפשר חיסכון ניכר של כספי ציבור.

מכללת צפת השיבה למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי היא נמצאת בתהליך של פיתוח והתרחבות, והיא ממתינה לאישור תכניות אקדמיות שהגישה אשר יאפשרו לה לקלוט תלמידים נוספים. כן ציינה כי המכללות מרוחקות זו מזו כ-40 ק"מ, והדבר "מעלה בעיות ושאלות רבות, שטרם ניתנה להם תשובה". לדבריה, "איחוד מכללות איננו רק שאלה טכנית. חשוב לזכור, כי מעבר לכל - מכללות צפת ותל-חי שונות במהותן ובתרבותן. מכללת תל-חי מצויה, אמנם, בפריפריה אולם רוב רובם של תלמידיה באים ממרכז הארץ. מכללת צפת לעומתה נמצאת בפריפריה ורוב רובם של תלמידיה הם מהפריפריה עצמה. נוסף לכך, בכל שיחותינו עם נציגי תל-חי לא מצאנו פתרון לגרעון הגדול בו מצויה [מכללת תל-חי]. זאת, לעומת היתרות החיוביות בחשבונות מכללת צפת". באוגוסט 2008 השיבה המכללה למשרד מבקר המדינה כי היא אינה שוללת באופן מוחלט את "רעיון המיזוג האפשרי בין המכללות. אין זה מן הנמנע כי רעיון המיזוג ישוב ויעלה על השולחן במועד הראוי לכשיבשילו התנאים לכך".

(ה) ביולי 2005 דנה ות"ת בבקשת מכללת צפת לקבל היתר לפתוח מוסד עצמאי להשכלה גבוהה ולקיים בו תכניות לימודים לתואר ראשון במדעי ההתנהגות ובעבודה סוציאלית. בדיון הוצגה תכנית רב-שנתית שהגישה המכללה ובקשתה לקבל תוספות תקציב. עמדת אגף התקציבים של ות"ת בדיון הייתה כי דרוש "שמכללת צפת תתאחד עם מכללה אקדמית בצפון על מנת ליצור מערכות אקדמיות חזקות כלכלית ואקדמית", ולכן יש להתנות את תוספת התקציב בחתימה על הסכם עקרונות בדבר איחוד המכללה.

הועלה כי על אף העמדה שהביע אגף התקציבים של ות"ת בדיון, לא קיימו מוסדות מל"ג וות"ת, בטרם אישרו את בקשת המכללה, בחינה של מכלול הנתונים הכלכליים והאקדמיים הקשורים באיחוד במטרה לגבש עמדה בנושא.²⁷

ות"ת כתבה בתשובתה ממרס 2008 למשרד מבקר המדינה כי "בעיקרון, קיימות אפשרויות רבות ושונות של הצטרפות מכללות לצבר או למבנה רב קמפוס. האפשרויות משתנות בהתאם [לפרמטרים רבים] לפיכך התועלת שתצמח לכל מוסד מהצטרפות [כזו] משתנה ממכללה למכללה...., כך שעריכת תחשיב ובדיקה כלכלית ותקציבית, מלכתחילה, באופן גורף אינה ראויה מכל היבט שהוא, אלא לאחר שתוצג הצעה קונקרטיה אשר תיבדק על כל היבטיה. כמובן שאחד הקריטריונים החשובים לאישור [מכלול] מנקודת ראותה של ות"ת הוא כלכלי, אולם היא שוקלת, כפי שעליה לשקול, גם שיקולים נוספים, אקדמיים, חברתיים, ערכיים ואחרים" (ההדגשה במקור). ות"ת הוסיפה כי "המלצות ועדת שוחט לפרטיהן, אם וככל שיש בהן כדי להשליך על נושא המכלול", טרם נדונו במליאת מל"ג, ועל כן הן אינן מחייבות ואינן גוברות על החלטות מל"ג וות"ת, וכי "גם השיקולים הכלכליים כשלעצמם אינם מצביעים בהכרח על דרך המכלול".

גם מתשובה זו עולה כי מל"ג וות"ת טרם בחנו באופן קונקרטי את מכלול הנתונים הדרושים לקבלת החלטות בעניין המכלול ובכלל זה בעניין מכללת צפת.

ימים מספר לאחר שמסרה מל"ג את תשובתה האמורה למשרד מבקר המדינה, דנו מל"ג וות"ת בהמלצות ועדת שוחט והחליטו כי יעדי מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור 2008-2017 יכללו, בין היתר, את "חיזוק המכללות האקדמיות הקיימות על ידי העלאת הרמה האקדמית והחוסן הכלכלי, חיזוק התשתיות ופיתוח הספריות, וזאת גם באמצעות מיזוגים והקמת מסגרות רב קמפוסיות" (ההדגשה אינה במקור).



לדעת משרד מבקר המדינה, לאור ההסכמות הנזכרות, מן הראוי שמוסדות מכללת צפת יחזירו לסדר היום שלהם את בחינת נושא המיזוג על היבטיו השונים ויגבשו את החלטתם בעניין זה.

ראוי כי מל"ג, שהחליטה בעבר על ביצוע תכנית המכלול, תדון בצורת ההתארגנות המיטבית של כלל המכללות האקדמיות בהתחשב בטובת מערכת ההשכלה הגבוהה. ראוי גם כי מל"ג וות"ת²⁸ ייכנסו לעובי הקורה בעניין מכללת צפת, יבחנו באופן קונקרטי את הנתונים הנוגעים אליה בהתחשב בליקויים המינהליים שהועלו בדוח זה (ראו להלן) ובבדיקות שעשתה כאמור המכללה בנושא לבדה ובשיתוף מכללת תל-חי, ויגיעו להחלטות מחייבות בנושא.

27 בעניין אישור בקשת המכללה לקבל היתר לפתוח מוסד עצמאי להשכלה גבוהה, ראו להלן עמ' 261.

28 בעניין תפקידי ות"ת לפי החלטת הממשלה ראו לעיל עמ' 225.

כוח אדם

סדרי העסקת עובדים מינהליים

ביולי 2007 הועסקו במכללה כ-80 עובדים מינהליים, בהם 13 עובדים במשרות ניהול בכירות. בעקבות דוח המבקרת הפנימית של המכללה בנושא סדרי העסקת עובדים מינהליים דן הוועד המנהל, במרס 2003, בהצעת נוהל שנועד לקבוע "את הכללים וההליכים להעסקת עובדים מנהליים בתקן ועובדים לפי שעות, להגדיר את תהליך קבלתם וכן את הכללים להפסקת עבודתם".

הביקורת העלתה כי באפריל 2008, טרם אישר הוועד המנהל את הצעת הנוהל האמורה בדבר סדרי הקבלה וההעסקה של עובדים, והמכללה פועלת בעניין זה לפי הוראות ההנהלה שפורסמו מפעם לפעם במשך השנים, אשר אינן מפורטות דיין ואינן מרוכזות. משרד מבקר המדינה המליץ למכללה בפברואר 2008, כי מוסדותיה יפעלו בהקדם לקביעת נוהל בנושא וינקטו את הצעדים הדרושים ליישומו.

באוגוסט 2008 הודיעה המכללה למשרד מבקר המדינה כי בסוף מאי 2008 אישרה הנהלת המכללה נוהל להעסקת עובדים. יצוין כי נוהל זה טרם אושר כמתחייב בידי הוועד המנהל.

1. הערכת עובדים: על פי סדרים מקובלים של ניהול כוח אדם מבוצעות הערכות שנתיות של עובדים, וגיליונות ההערכה מתויקים בתיקיהם האישיים.

בבדיקה שביצע משרד מבקר המדינה בכ-20% מהתיקים האישיים של העובדים המינהליים שנבחרו בבחירה אקראית במכללה, לא נמצאו מסמכים המעידים על ביצוע הערכות שנתיות.

המכללה השיבה למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי המנכ"ל יונחה לתקן את הליקויים בנושא זה.

2. בקרה על נוכחות עובדים: על פי הוראות הנהלת המכללה, עובד המבקש לצאת לחופשה נדרש לקבל אישור מוקדם מהממונה עליו; את בקשת האישור עליו להגיש בטופס מיוחד למנהל יחידת משאבי אנוש. אם נעדר העובד היעדרות לא מתוכננת, עליו למלא את טופס הבקשה בעת חזרתו לעבודה. באשר להחתמת כרטיס נוכחות נקבע בהוראות האמורות (באפריל 2004) כי "כל העובדים המנהליים במכללה יחתימו כרטיס נוכחות ממוחשב... פעמיים ביום בכניסה וביציאה". ממסמכי המכללה עולה כי המנכ"ל ומנהל יחידת משאבי אנוש חזרו והתריעו לפני העובדים על אי-קיום הנחיות אלה ועל הצורך לעמוד בהן.

בביקורת נמצא כי אף שעובדים במכללה לא קיימו את ההנחיות האמורות, לא תמיד ננקטו נגדם הצעדים הדרושים, כגון הפחתת תשלום בגין שעות היעדרות. בבדיקת הדיווחים החודשיים של העובדים לחודשים אוקטובר-דצמבר 2005 שביצע מנהל יחידת משאבי אנוש נמצאו 74 מקרים של אי-החתמת כרטיס נוכחות כנדרש (מספר זה אינו כולל דיווחים בגין תקלה בשעון), ובבדיקת הדיווחים לחודשים ינואר-פברואר 2006 נמצאו 54 מקרים כאלה. במרס 2007 כתב המנכ"ל למנהלי המחלקות במכללה כי "לאחרונה גברה התופעה לפיה מנהלים יוצאים לחופשה ללא דיווח וללא אישור. ... [ו]כי מנהל שיצא לחופשה ללא קבלת אישור מראש, לא יחשב לו אותו יום כיום חופשה" [וערכו ינוכה משכרו].

על המכללה להקפיד שהמנהלים והעובדים ימלאו את ההוראות בדיוקנות ולנקוט את כל האמצעים הדרושים נגד מי שהפר אותן. כמו כן עליה לרכז בהקדם את כל ההוראות בנושא זה ולהביאן לידיעת העובדים.

מנהל יחידת משאבי אנוש ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008, כי "בוצעו פעולות מתקנות כדי למזער את [הליקויים בנושא זה], מאז וכבר במהלך הביקורת [של משרד מבקר המדינה]... פורסמו תזכירים לכלל העובדים וכן זומנו לברור עובדים שחורגו באופן מובהק מהסביר תוך נקיטת אמצעים של הפחתת שעות עבודה".

עובדים מינהליים בכירים

ביולי 2007 הועסקו במכללה 13 עובדים במשרות ניהול בכירות. להלן פירוט הממצאים שהעלתה הביקורת בעניין סדרי העסקתם של ארבעה מעובדים אלה:

1. הנשיא : ביולי 2006 נחתם הסכם העסקה לשלוש שנים עם נשיא המכללה הקודם, פרופ' אמנון כספי, שכהן בתפקיד זה גם בעת הביקורת²⁹. לפי ההסכם זכאי הנשיא שיועמד לרשותו רכב צמוד. לאור בקשתו להמשיך ולנסוע ברכבו הפרטי, נקבע בנובמבר 2006 כי במקום להעמיד לרשותו כלי רכב, תשלם לו המכללה עבור החזקת רכבו כסומו חודשי לכיסוי ההוצאות הקבועות וכן עבור מכסה של 3,000 ק"מ בחודש, ללא דיווח, לכיסוי ההוצאות המשתנות. נקבע כי הסדר זה יוחל מדצמבר 2006 (מועד תחילת כהונתו כנשיא המכללה) ויחליף את ההסדר שנקבע בחוזה עמו בעניין רכב צמוד.

הביקורת העלתה כי נוסף על הסכום החודשי ששילמה המכללה לנשיא עבור החזקת רכבו, היא שילמה לו על פי דיווחיו תשלומים גם עבור נסיעה במוניות: לדוגמה, עבור החודשים דצמבר 2006 עד מאי 2007 בלבד שולם לו סכום מצטבר של כ-5,000 ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008 כתב פרופ' כספי כי "בתקופה האמורה [מילא], גם את תפקיד הראש האקדמי [ללא תמורה]", וכך נחסכו למכללה עשרות אלפי שקלים. הוא ציין כי ביצע את הנסיעות במוניות "במקביל להסדר אחזקת הרכב, בתוקף תפקידי כראש אקדמי".

29 פרופ' כספי כיהן כנשיא המכללה עד דצמבר 2007; מאותו חודש מכהן במכללה נשיא חדש.

פרופ' כספי ציין בתשובתו כי אם "יוברר... כי יש ספק לגבי סכום כלשהו שלכאורה שולם על ידי המכללה שלא כדין, [סכום זה] יוחזר..."

המכללה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2008 כי "המוניות הוזמנו ע"י הנשיא היוצא [פרופ' כספי] שלא עפ"י ההסכם עימו וללא ידיעת מי מחברי הוועד המנהל... מיד כשנודע הדבר לוועד המנהל, פנה יו"ר הוועד המנהל לנשיא... וביקשו לחדול מנוהג זה של הזמנת מוניות... הוועד המנהל יבחן האפשרות לדרישות החוזרים...". המכללה צירפה לתשובתה מכתב של המבקרת הפנימית ובו נאמר, בין היתר, כי "בבדיקת דוחות הריכוז... למוניות לחודשים 12/2006 עד 4/2007 נמצא כי מקרב העובדים המנהליים, רק נשיא המכללה עושה שימוש בשירותי המוניות... על בסיס קבוע ובהיקף חודשי ניכר... בבדיקה עם חשב המכללה עולה כי לא מתבצע קיזוז שכנגד מעלות אחזקת הרכב החודשית שאושרה לו. לאור ההסדר עימו של תשלום אחזקת רכב מלאה, שהוא [שווה ערך] לרכב צמוד, נראה כי המדובר בכפל תשלום, שכן אחזקת רכב צמוד אמורה לתת מענה לכל נסיעות העובד".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבהסכם ההעסקה נקבע תשלום קבוע שישולם לנשיא עבור החזקת רכבו, לא היה ראוי שהמכללה תישא בהוצאות נסיעה נוספות שלו. על הנשיא היה לוודא שכל תשלום או החזר הוצאות בגין מילוי תפקיד נוסף שקיבל עליו יעוגן בהסכם ההעסקה שלו או לפנות בבקשה בעניין זה למכללה. על המכללה לקבוע סדרי בקרה למניעת תשלומים החורגים מהמתחייב על פי הסדרי ההעסקה של עובדיה.

2. המנכ"ל : הביקורת העלתה כי מנכ"ל המכללה, עו"ד חברון טרבלסי, הועסק בתפקיד זה מאז תחילת פעילותה בשנת 2001, בלא שנחתם עמו כנדרש הסכם העסקה הקובע את תנאי העסקתו. רק בנובמבר 2006, כשש שנים לאחר התחלת העסקתו, חתמה עמו המכללה על הסכם העסקה.

בהנחיות של ות"ת למכללות המתוקצבות נקבע כי "כל הסכמי השכר... [ובכללם ההסכמים] האישיים יועברו לאישור... ות"ת, בהתאם לעניין, טרם חתימתם. הסכמי השכר הקיימים יועברו לידיעת ות"ת ולאישורה"³⁰. הביקורת העלתה כי קודם חתימת ההסכם עם המנכ"ל לא העבירה אותו המכללה לאישור ות"ת כנדרש.

המנכ"ל כתב בפברואר 2008 בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי כיהן כמנכ"ל המכללה האזורית בלא שנחתם עמו הסכם העסקה, ודרך זו של העסקתו נמשכה גם כשעבר לעבוד במכללת צפת, וכי "זכויותיו וחובותיו של המנכ"ל נקבעו בתקנון העמותה". ואולם משרד מבקר המדינה מעיר כי בתקנון המכללה, על עדכוניו השונים, לא נאמר דבר על תנאי העסקה של המנכ"ל.

אף שבהנחיות ות"ת נקבע כאמור כי כל הסכמי השכר יועברו לאישורה, ציינה ות"ת בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2008 כי הסכם העסקה אישי "יקל על ניהול שכרו [של המנכ"ל] אך מבחינת הנחיותינו אין זה עניין [שעלינו] לאוכפו".

30 מאחר שבדצמבר 2006 קבע שר האוצר בהודעה ברשומות כי המכללה היא גוף נתמך כהגדרתו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, היא חייבת לדווח החל מדצמבר 2007 (על פי סעיף 33א לחוק) לממונה על השכר לפי דרישתו על תנאי העסקתם של עובדיה. כמו כן, על פי סעיף 29 לחוק זה היא צריכה לקבל את אישורו של הממונה לכל שינוי בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות החורג משינוי שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המכללה להעסיק את מנכ"לה, אשר על פי דיווחי המכללה לרשם העמותות נמנה עם חמשת מקבלי השכר הגבוה בה, על פי הסכם העסקה שבו נקבעו חובותיו וזכויותיו. על מוסדות המכללה וות"ת לתת את הדעת לצורך במנגנוני בקרה יעילים על קיום חובות המכללה בנושא העסקת עובדים. על המכללה להעביר בהקדם לאישור וות"ת את החוזה של המנכ"ל.

3. החשב: (א) חשבי מכללות מועסקים בדרך כלל כשכירים במעמד המקביל לסמנכ"ל. הועלה כי מאז תחילת פעילותה העסיקה המכללה את חשבה, רו"ח יהודה עוז, כנותן שירות (המכונה גם ספק שירותים או קבלן), והוא קיבל את שכרו, כמקובל לגבי נותני שירות, כנגד חשבונות שהגיש.

בשנת 2003 המליץ למכללה בודק מטעם וות"ת (ראו להלן) לשקול את האפשרות להעסיק את החשב כעובד המכללה ולא כנותן שירות. בישיבת הוועד המנהל שהתקיימה ביולי 2006 דיווח נשיא המכללה דאז כי פנה לסמנכ"ל לשכר ומינהל בוות"ת כדי לקבל את אישורו להעלות את שכרו של החשב ונענה כי "החשב מועסק באופן שאינו ראויה ובוודאי שבתנאים אלה שכרו אינו בתחום [אחריות וות"ת]... אמרו לי בוות"ת שאם הוא ספק שירותים, אז אתם צריכים להוציא מכרו, מה שכרו פר שעה ומה שכרו פר יום" (ההדגשות אינן במקור). בישיבה הוחלט כי הנשיא יבדוק עם וות"ת את סוגיית דרך ההעסקה של החשב.

הועלה, כי לפני איוש תפקיד החשב לא ביקשה המכללה כמה הצעות למתן שירותי חשבות קבלניים. הביקורת העלתה גם כי המכללה לא חתמה עם החשב על חוזה הקובע את תנאי העסקתו³¹, את תפקידיו, סמכויותיו ומעמדו.

החשב ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2008 כי התקבל למכללה האזורית כבר בשנת 1994 כנותן שירות על פי מכרז כדין, ונחתם עמו חוזה העסקה, וכאשר הועברו עובדי המכללה האזורית למכללת צפת הועבר גם הוא כמוהם, על כל תנאי ההעסקה שלו. החשב הודיע כי אין באפשרותו להמציא את חוזה ההעסקה האמור.

המכללה השיבה למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי "כאשר בשירות הדורש יחסי אופן מיוחדים עסקינן, שאפילו לפי דיני המכרזים במלוא חומרתם היה מקום לפוטרו ממכרז, אין להעלות על הדעת לפרסם מכרז לגביו".

לדעת משרד מבקר המדינה, משהחליטה המכללה להעסיק חשב בדרך של ספק שירותים, היה עליה לבקש הצעות לקבלת שירותים אלה ולבחור את המתאים ביותר מבין כמה מציעים כנדרש על פי דיני המכרזים, גם אם מדובר לדעתה בשירות הדורש יחסי אופן מיוחדים.

31 בעניין ממצאי הביקורת לגבי קשריו המשפחתיים של החשב לנושא תפקיד אחר במכללה ראו להלן עמ' 247.

(ב) בהנחיות ות"ת לגבי תנאי העסקה ודירוג במכללות אקדמיות שעודכנו במאי 2005 נקבע, כי "בעלי תפקידים... אקדמיים ומנהליים יוכלו לעבוד במקום עבודה נוסף אם היקף העסקתם במוסד אינו מלא (וזאת באישור הנהלת המוסד), עד למשרה אחת בסה"כ".

(1) ממסמכי המכללה עולה כי היקף השירותים שנותן לה החשב דרך קבע שווה ערך מבחינת שעות עבודה ל-100% משרה, ועל בסיס נתון זה הוא מקבל תשלום. הביקורת העלתה כי החשב הוא גם הבעלים של משרד רואי חשבון שהוא מנהל (להלן - העיסוק הנוסף), ועם לקוחותיו נמנים אחד מספקי המכללה וכן משרד עורכי הדין שבו שותפים יו"ר הוועד המנהל והיום ויו"ר הוועד המנהל בעבר³². ממסמכי המכללה עולה, כי היא לא קבעה אילו פעולות נדרשות בשל עיסוקיו הנוספים של החשב נוכח הנחיית ות"ת האמורה. החשב גם לא נדרש לדווח לממונים עליו על העניינים שבהם הוא מטפל במסגרת העיסוק הנוסף, ועקב כך נבצר מהם לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בין ענייני המכללה ובין עיסוק זה.

(2) המכללה מאפשרת לבכיריה (ובכללם החשב) להחתים את כרטיס הנוכחות שלהם רק פעם אחת ביום בשעות הנוכחות. הועלה כי החשב אינו נוהג להחתים את כרטיסו בשעות הנוכחות כלל ואינו מדווח באופן אחר על שעות נוכחותו במכללה, וכי המכללה אינה מפקחת בדרך אחרת על חלוקת זמנו בין המכללה ובין עסקיו ועיסוקו הנוסף.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבמשך שנים העסיקה המכללה חשב, שמעמדו כשל סמנכ"ל והוא אחד מ"שומרי הסף" של המכללה, כספק שירותים חיצוני, ללא הסכם העסקה תקף, שלא לפי הנחיות ות"ת ובלא פיקוח מספק על היקף השירותים שהוא נותן ועל השלכות עיסוקו הנוסף על תפקידו במכללה. מאחר שהחשב מועסק במכללה במשרה מלאה, לאור חשיבות תפקיד החשב מעצם טיבו וגם לאור המלצת הבודק מטעם ות"ת, על המכללה לבחון ביסודיות אם יש מקום להמשך ההעסקה במתכונת זו או שעליה להעסיק חשב במשרה קבועה. אם תחליט המכללה להמשיך להעסיק את חשבה הנוכחי, עליה לבחון את נושא עבודתו הנוספת ולהסדיר בהסכם ההעסקה שייחתם עמו את חובותיו וזכויותיו בעניין זה וכן לקבוע הסדר שיאפשר לוודא שהוא נוכח במכללה כנדרש לפי היקף משרתו. כמו כן על הוועד המנהל לדרוש מהחשב להמציא לו מידע מלא על קשריו עם גופים אחרים ועם נושאי תפקידים במכללה, לבחון אם יש ניגוד עניינים או חשש לניגוד עניינים בין קשרים אלה ובין תפקידו במכללה ולקבוע כיצד יש לפעול בעניין זה.

במרס 2008 הודיע החשב למשרד מבקר המדינה כי המכללה חתמה עמו לאחרונה על הסכם העסקה כשכיר. הועלה כי גם את ההסכם הזה לא העבירה המכללה לוות"ת לקבלת אישורה קודם חתימתו כנדרש. על המכללה להעביר את ההסכם לוות"ת בהקדם כדי לקבל את אישורה.

(ג) ות"ת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2008 כי "האגף לשכר ומנהל בוות"ת העיר למוסד בעבר על חריגה בשכרו של החשב, אך הואיל והמכללה השיבה כי הוא מקבל שכרו בחשבונית וכי השכר המדווח הינו סך עלות השכר כולל עלות מעביד ובהנחה שאופן העסקת החשב נשקל ונבדק על ידי המכללה וכל המשמעויות ותהליך הבחירה התנהל כראוי ע"י המכללה,

32 את ממצאי הביקורת בנושא זה ראו להלן בעמ' 240.

לא מצא האגף מקום להתנגד. עם זאת, שב האגף והבהיר כי ראוי שהחשב יהיה מועסק כעובד מן המניין. בקשר לעיסוק הנוסף של החשב ציינה ות"ת כי בשנת 1999, לקראת הקמת מכללת צפת, הבהירה ות"ת לעו"ד אריה הרמלין (להלן - עו"ד הרמלין), יו"ר הוועד המנהל של המכללה, כי "נושאי משרה בכירים בעמותה הם אלה המוגדרים כמקבלי החלטות ובעלי זכות חתימה בשם התאגיד. בכלל זה - ראש המוסד, מנהל כללי וסגניו, מנהל כספים/חשב ומנהל כוח אדם. משרתם של נושאי משרה בתאגיד החדש תהיה משרתם היחידה, והם לא יוכלו לכהן בתאגיד הישן [כלומר במכללה האזורית] או במקום עבודה אחר... בהתאם למידע שהציגה המכללה בפנינו במסגרת הבדיקות שנערכו לה על-ידינו, הן בהליך ההפרדה והן במסגרת יציאתה לעצמאות, נמצאה המכללה כעומדת בהנחיה זו" (ההדגשה במקור).

לפי הסיפה של תשובת ות"ת, המכללה לא מסרה לה את מלוא המידע בעניין עיסוקיו הנוספים של החשב, האסורים לפי הנחיות ות"ת. לדעת משרד מבקר המדינה על ות"ת לבחון את הנושא ולנקוט את הצעדים המתחייבים מתוצאות בחינתה. כמו כן מן הראוי שוות"ת תפיק לקחים לגבי הדרך שבה עליה לפעול כדי שתקבל את מלוא המידע בעניינים אלה ממוסדות אחרים להשכלה גבוהה.

4. המבקר תפנימית: (א) המבקר תפנימית של המכללה מועסקת בה ברבע משרה מיום תחילת פעילותה של המכללה בשנת 2001.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שבדוח זה (ראו גם להלן), המעידים בין היתר על הצורך לשפר את הפיקוח של מוסדות המכללה על הנעשה בה, מן הראוי שמוסדות אלה ישקלו להרחיב את היקף הביקורת הפנימית.

(ב) מאחר שארגונים נבדלים זה מזה בכל הנוגע לסביבת העבודה של המבקר הפנימי, נהוג להכין בכל ארגון נוהל פנימי המגדיר בבירור את מקומו ומעמדו של המבקר הפנימי בארגון. על הנוהל להגדיר את יחסי הגומלין בין המבקר הפנימי ובין נושאי המשרה בדרגים השונים של הארגון ולעגן את אי-תלותו כדי שיוכל למלא את תפקידו ללא חשש³³.

הביקורת העלתה כי במכללה לא היה נוהל המגדיר את מעמדו של המבקר הפנימי. רק במאי 2007, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, אישר הוועד המנהל "נוהל ועדת ביקורת פנימית באמצעות מבקרת המכללה" הקובע את יחסי הכפיפות של המבקר הפנימי ואת סמכויותיו.

(ג) הביקורת העלתה כי עד אוגוסט 2008, כשמונה שנים לאחר תחילת העסקתה של המבקר הפנימית, טרם נקבעו בהסכם הסדרי העסקתה. לדעת משרד מבקר המדינה היה על המכללה להסדיר את הנושא מיד עם קבלתה לעבודה בשנת 2001 ולחתום עמה על הסכם העסקה שבו יפורטו חובותיה וזכויותיה. המבקר הפנימית הייתה צריכה גם היא לעמוד על כך שהעסקתה תוסדר בהסכם. על המכללה לקבוע בהקדם את הסדרי העסקתה של המבקר הפנימית ולהעביר את ההסכם לאישור ות"ת כנדרש קודם חתימתו.

33 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007) עמ' 973; דוח שנתי 56א (2005) עמ' 105; דוחות ביקורת על איגודים, דוח מספר 2, שנת 2001.

המכללה השיבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2008 כי הממצאים בעניין העסקת המבקרת הפנימית יידונו בישיבת הוועד המנהל הקרובה ובעקבותיה ינקטו הצעדים המתחייבים.

עובדים מינהליים שאינם בכירים

בנוגע להעסקת עובדים מינהליים שאינם בכירים קבעה ות"ת קווים מנחים בלבד, ולפיהם מכללות יכולות "לאמץ את תנאי ההעסקה של הסגל המינהלי עפ"י ההסכמים הקיבוציים הארציים הקיימים לגבי כל דירוג ודירוג כפי שנערכו ונחתמו בין המוסדות להשכלה גבוהה (ומעסיקים אחרים) ובין הסתדרות העובדים החדשה". לקווים המנחים צורף לוח ובו עשר רמות שכר של בעלי תפקידים שונים לפי דירוגי השכר שנקבעו בהסכמים הקיבוציים הנזכרים.

1. בהסכם ההפרדה שנחתם כאמור בסוף שנת 2000 בין המכללה האזורית למכללת צפת הוסכם כי "כל העובדים המועסקים ע"י המכללה יועברו על מלוא זכויותיהם להמשך עבודה אצל המכללה החדשה", וכי "הצדדים נקטו בכל האמצעים הנדרשים לשם העברת העובדים על זכויותיהם למכללה החדשה". לצורך שמירת הזכויות הסוציאליות של העובדים שהעסיקה המכללה האזורית היא העבירה למכללת צפת 5 מיליון ש"ח.

בינואר 2005 כתבה ממונה תחום משפטי במל"ג, עו"ד יעל טור-כספא, (להלן - הממונה על התחום המשפטי במל"ג) לנשיא המכללה דאז, פרופ' נבו, כי "אין ולא תהיה [למכללת צפת] כל אחריות כלפי העבר לעובדי היחידות [של המכללה האזורית] שתועברנה למסגרתה. היה ותחליט המכללה על קבלת עובדים מסוימים, יועסקו עובדים אלה בהתאם להנחיות המוסד האקדמי, ות"ת והממונה על השכר". יצוין כי העקרונות הללו שציינה מל"ג בעניין קבלת עובדים על ידי מכללת צפת, לא נכללו בהסכם ההפרדה שנערך בין המכללה האזורית למכללה.

2. עוד בשנת 2003 המליץ בודק מטעם ות"ת (ראו להלן) למכללה לקבוע "תקן מפורט [לכוח אדם] על פי מחלקות" וכן נהלים מפורטים הקובעים מי רשאי - ובאילו נסיבות - לשנות את תקן כוח האדם. הועלה כי עד פברואר 2008 לא ביצעה המכללה את ההמלצה, וות"ת לא בדקה אם בוצעה.

3. ביוני 2001 אישר הוועד המנהל טווח דרגות לכל תפקיד במכללה. הועלה כי במכללה לא נקבעה עדיין דרך שיטתית לקביעת תנאי ההעסקה והקידום של העובדים המינהליים.

בפברואר 2006, כחמש שנים לאחר שהוקמה המכללה, כתב מנהל יחידת משאבי אנוש לנשיא דאז, פרופ' נבו, ולמנכ"ל כי "א. לא קיימת [במכללה] אבחנה ברורה בין קידום מנהלים הנמצאים בהתקשרות חוזית לבין אלו שאינם בהתקשרות חוזית; ב. אין טבלאות שכר ברורות לקידום מנהלים ולקידום עובדים; ג. אין מסגרת להערכת מנהלים ולהערכת עובדים; ד. חלק מן המנהלים חתומים על חוזה עבודה אישי בעוד החלק האחר אינו חתום; ה. אין הסכם אישי או קיבוצי לעובדים; ו. אין מסגרת קידום למנהלים ולעובדים; ז. אין תכנית השתלמויות למנהלים ולעובדים".

באותה שנה הכינו מנהל יחידת משאבי אנוש והחשב טבלת דירוג חדשה לכלל העובדים המינהליים במכללה. בטבלה פורטו דרגות על פי סולם המביא בחשבון את תפקיד העובד ואת הוותק שלו. מתוצאות בדיקה שהם עשו לגבי 44 עובדים עלה, כי 14 (32%) מהם מדורגים בדרגות

נמוכות מאלה שהם זכאים להן על פי הטבלה החדשה; 22 (50%) עובדים מדורגים בדרגות גבוהות מאלה שהם זכאים להן; ורק שמונה (18%) מהעובדים מדורגים כנדרש.

המנכ"ל והחשב הסבירו למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי טבלת הדירוג החדשה "אינה רלוונטית", וכי רק כאשר יגובש במכללה דירוג שכר שיעוגן בהסכם או בנוהל, יהיה אפשר לקבוע מי מהעובדים אינם מדורגים כראוי.

נשיא המכללה דאז, פרופ' נבו, כתב למשרד מבקר המדינה ביולי 2008: "האחריות המלאה לעיכובים שבהסדרת עניין חשוב זה, היא [של ות"ת]. מתחילת 2005 ועד לסיום כהונתי כנשיא בנובמבר 2006 חזרתי והעליתי את הנושא [בפני ות"ת]... לא הייתי הנשיא היחיד [של מכללה] שהמתין [לחשוב ות"ת]... נוכח ההבטחה [של ות"ת להסדרת הנושא] נוצר פיתוי חזק לעכב את ההסדרים המקומיים בצפת".

המכללה השיבה למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי הוועד המנהל אישר באותו חודש את טבלת הדירוג החדשה, ובאוגוסט 2008 הודיעה כי ההנהלה אישרה במאי אותה שנה את הנוהל להעסקת עובדים. ות"ת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי היא "מתכוונת להביא לאישור הממונה על השכר באוצר הצעה לדירוג וקידום עובדי הסגל המינהלי במכללות. ההצעה תגובש בחודשים הקרובים על בסיס 'פילוט' שמתקיים מזה כשנה באחת המכללות". בספטמבר 2008 הודיעה המכללה למשרד מבקר המדינה כי הטבלה האמורה טרם אושרה על ידי ות"ת.



לדעת משרד מבקר המדינה, על מוסדות המכללה לקיים בהקדם בחינה יסודית של סדרי העסקת העובדים במכללה, לקבוע כללים ברורים בנושא ולעקוב אחר ביצועם. על ות"ת להביא בהקדם לאישור הממונה על השכר את ההצעה לדירוג עובדי הסגל המינהלי במכללות; עליה גם להורות למכללה לפעול לפי הקווים המנחים שקבעה בתחום זה ולהמציא לאישורה כנדרש את טבלת הדירוג החדשה ואת כל הסכמי השכר של עובדי המכללה, ובכללם הסכמים אישיים, קודם חתימתם; וכן להעביר אליה, לידיעתה ולאישורה, את הסכמי השכר שכבר נחתמו וכל מידע רלוונטי אחר לגבי סדרי העסקתם של העובדים.

מעמד יושבי הראש של האסיפה הכללית ושל הוועד המנהל

1. על פי תקנון העמותה של המכללה, מספר חבריה לא יעלה על 50; והאסיפה הכללית שלה "תהיה מורכבת מחברי העמותה". מהפרוטוקולים של ישיבות האסיפה הכללית שהתקיימו מאז שנת 2005 עולה כי מספר חבריה היה 17-18 (כשנאמר להלן "חברי העמותה" הכוונה לחברי האסיפה הכללית).

אלה עיקר תפקידיה וסמכויותיה של האספה הכללית: לדון ביעדים, בתכניות העבודה ובתקציבים הרב-שנתיים ולאשרם; לקבוע את מדיניות העמותה; לבחור את יו"ר האספה הכללית ואת המזכיר שלה; לבחור מבין חבריה את חברי הוועד המנהל של המכללה ואת היו"ר שלו; לאשר את הדוחות הכספיים של העמותה; למנות ועדת ביקורת או מבקר; למנות רואה חשבון ולדון בהצעות לשינוי תקנון העמותה. עוד נקבע בתקנון כי תקופת הכהונה של יו"ר האספה הכללית היא שלוש שנים. הועלה כי משנת 2001 ועד שנת 2008 בחרה האספה הכללית רק יו"ר אחד, והוא כיהן בחלק מתקופה זו³⁴.

אשר לוועד המנהל של המכללה - על פי התקנון, הוועד המנהל הוא הרשות הממונה על ניהולה של העמותה על פי המדיניות שקובעת האספה הכללית והחלטותיה, ואלה תפקידיה וסמכויותיה של הוועד המנהל: קבלת החלטות בכל העניינים המינהליים, הכספיים, הנכסיים והמשפטיים; אישור תקציב העמותה; מינוי המנכ"ל וממלאי תפקידים בכירים אחרים וקביעת תנאי העסקתם. לוועד המנהל מוקנית גם כל סמכות שלא יוחדה לאספה הכללית או למוסד אחר בעמותה או לממלא תפקיד בעמותה. מהפרוטוקולים של ישיבות הוועד המנהל שהתקיימו מאז שנת 2005 עולה כי מספר חבריו היה 10-11. מכאן שרוב חברי האספה הכללית של המכללה משמשים חברי הוועד המנהל שלה.

2. מהפרוטוקולים של ישיבות האספה הכללית והוועד המנהל של המכללה עולה כי מאז ייסוד העמותה ועד שנת 2008 יושבי הראש של הוועד המנהל ניהלו במינוי³⁵ או למעשה³⁶ את ישיבות האספה הכללית³⁷. בחלק מהפרוטוקולים של ישיבות האספה הכללית נרשם יו"ר האספה הכללית ברשימת המשתתפים כ"יו"ר העמותה", בחלק נרשם כ"יו"ר" בלבד ובאחרים כ"יו"ר האספה", ובפרוטוקול ישיבה אחת הוא נרשם כ"יו"ר האספה הכללית".

באפריל 2007 נבחר עו"ד הרמלין ליו"ר הוועד המנהל, וברשימת המשתתפים של ישיבות הוועד שהתקיימו לאחר בחירתו הוא נרשם בתפקידו זה. בפרוטוקולים של ישיבות האספה הכללית שהתקיימו ביוני ובספטמבר 2007 הוא נרשם ברשימת המשתתפים כיו"ר הוועד המנהל וכיו"ר העמותה בהתאמה; מהפרוטוקולים עולה כי לא נבחר בישיבות אלה יו"ר לאספה, אולם למעשה ניהל עו"ד הרמלין ישיבות אלה³⁸. בפרוטוקול נוסף, של ישיבת האספה הכללית שהתקיימה בינואר 2008, מופיע שמו של עו"ד הרמלין ברשימת החברים בתואר "יו"ר" ומצוין כי הוא נעדר מהאספה.

הממונה על התחום המשפטי במל"ג כתבה בדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה, כי "נוכח תפקידיהם של האספה הכללית והוועד המנהל [של מוסד להשכלה גבוהה] ועל מנת לאפשר את האיזונים והבלמים הראויים בין שני גופים אלה, [מדיניות מל"ג הנוהגת] היא כי יו"ר הוועד המנהל אינו יכול לכהן גם כיו"ר האספה הכללית... הדרישה שיו"ר חבר הנאמנים [האספה

34 בעניין מינוי זה ראו להלן עמ' 242.

35 ביוני 2006 החליטה האספה הכללית של המכללה לאשר את בחירתו של עו"ד נפתלי ויטמן ליו"ר העמותה ויו"ר הוועד המנהל. מפרוטוקול ישיבת האספה הכללית הבאה מספטמבר 2006 עולה כי עו"ד ויטמן נרשם בו כיו"ר האספה הכללית.

36 מהפרוטוקולים עולה כי יושבי הראש של הוועד המנהל ניהלו למעשה את ישיבות האספה הכללית.

37 יצוין כי תפקידי יו"ר האספה הכללית ויו"ר הוועד המנהל מבוצעים במכללה ללא שכר.

38 בעניין זה ראו גם להלן עמ' 275.

הכללית] ויו"ר הוועד המנהל לא יהיו מבין נציגי 'גורמי החוץ'³⁹ או 'גורמי הפנים'⁴⁰ של המוסד, גם היא מחייבת כי לא תהיה כפילות תפקידים כאמור" (ההדגשה אינה במקור). יצוין כי הממונה על התחום המשפטי במל"ג לא צירפה לתשובתה מסמך המצביע על כך שמדיניות זו הובאה בכתובים לידיעת הנוגעים בדבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הממצאים עולה תמונה של אי-בהירות באשר להפרדה בין תפקידי יושבי הראש של האסיפה הכללית והוועד המנהל במכללה. מילוי שני תפקידים אלה בידי אדם אחד יש בו כדי להקשות על האסיפה הכללית לקיים פיקוח נאות על פעולות הוועד המנהל ובאמצעותו על פעולותיה של הנהלת המכללה. בראש הגוף המפקח לא יכול לעמוד אדם העומד בראש הגוף המבצע; הפרדה זו בין התפקידים חיונית לפעילותה התקינה של המכללה, כפי שאף עולה ממדיניות מל"ג שהוצגה בתשובתה.

עו"ד הרמלין כתב במרס ובאוגוסט 2008 למשרד מבקר המדינה: "ב-4/07 אכן נבחרתי לתפקיד יו"ר הוועד המנהל של המכללה. מעולם לא נבחרתי לתפקיד יו"ר האסיפה הכללית... [ב]ישיבת האסיפה הכללית [שהתקיימה ביוני 2007 אני מופיע בשמי ובתוארין] 'כיו"ר הוועד המנהל'. ב-9/07 לא כיהנתי כיו"ר האסיפה הכללית. באותה ישיבה לא נבחר יו"ר אסיפה כללית" (ההדגשה במקור).

ות"ת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2008 כי "המצג שהוצג בפני מל"ג וות"ת על ידי המכללה לאורך השנים היה - כי אין זהות בין יושב ראש הוועד המנהל ליושב ראש האסיפה הכללית" (ההדגשה במקור). באוקטובר 2008 כתבה הממונה על התחום המשפטי במל"ג למשרד מבקר המדינה, כי באוקטובר 2007 התקבלה במל"ג פניה אנונימית בה צוין, בין היתר, כי עו"ד הרמלין מכהן במקביל כיו"ר הוועד המנהל וכיו"ר האסיפה הכללית. בעקבות זאת פנתה מל"ג למכללה לקבלת הבהרות, ועו"ד הרמלין השיב לה במכתב "כי הוא לא מונה ליו"ר האסיפה הכללית. לאור תשובתו הבנו כי [הוא] אינו מכהן בו זמנית בשני התפקידים ועל כן לא ראינו צורך במתן הבהרות נוספות למכללה בעניין זה".

מתשובתה של ות"ת עולה כי עו"ד הרמלין לא הציג למל"ג את מלוא התמונה בעניין האמור, שכן הוא ניהל למעשה את ישיבות האסיפה הכללית שהתקיימו ביוני ובספטמבר 2007.

(א) לדעת משרד המדינה, מן הראוי שוות"ת תמצא דרך לשפר את מנגנוני הפיקוח שלה כך שתוכל לוודא את שלמות המידע והנתונים שהמוסדות להשכלה גבוהה מוסרים לה לבקשתה בעניינים שונים. על מל"ג לעדכן את הנחיותיה ולהבהיר בהן את עמדתה האמורה בעניין כהונה במקביל בתפקיד יו"ר האסיפה הכללית ויו"ר הוועד המנהל.

באוקטובר 2008 הודיעה מל"ג למשרד מבקר המדינה כי תפעל לעדכון הנחיותיה כך שעמדתה "בעניין זה תובהר מפורשות".

39 אישים או גופים המייצגים גופים, מוסדות ותאגידים חיצוניים למוסד להשכלה גבוהה.

40 עובדי המוסד - מהסגל האקדמי, הטכני, המינהלי או סגל אחר.

(ב) על המכללה להקפיד על הפרדה ברורה בין התפקידים האמורים ולקיים את הוראות התקנון בעניין בחירת יו"ר האסיפה ורישום תפקידו כראוי ברשימת המשתתפים. על ות"ת ורשם העמותות לוודא שהמכללה פועלת בעניין זה כמתחייב מהתקנון שלה.

באפריל 2008 הודיע יו"ר הוועד המנהל למשרד מבקר המדינה כי בישיבות האסיפה הכללית של המכללה ייבחר יו"ר לאסיפה הכללית, והרישום בפרוטוקולי הישיבות ייעשה מכאן ולהבא כנדרש.

חשש לניגוד עניינים במכללה

עובד ציבור עלול להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים, כאשר עניין שהוא מופקד עליו בתוקף תפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שיש לו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא; על פי פסיקת בית המשפט העליון, הכלל האוסר על עובד ציבור להיות במצב של ניגוד עניינים מטרתו למנוע את האפשרות שבעת מילוי תפקידו הציבורי הוא יושפע מאינטרסים זרים שלו או של גורם הקשור אליו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם בתפקידו הציבורי⁴¹. הפרת הכלל תיתכן גם כאשר בפועל העובד הנמצא במצב של ניגוד עניינים ממלא את תפקידו בתום לב ואינו מושפע מהאינטרס הזר⁴².

מאחר שכאמור המכללה ממלאת תפקיד ציבורי, ומאחר שפעילותה ממומנת בעיקר מכספי המדינה, חלות עליה הנורמות הציבוריות האוסרות הימצאות במצב של ניגוד עניינים ואף פעילות במצב של חשש לניגוד עניינים. ות"ת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2008, כי "עקרונות יסוד של המשפט הציבורי חלים גם על גופים של המשפט הפרטי, אשר יש להם מהות של גוף ציבורי...עמדתנו היא כי לעניין ניגוד העניינים חלים על המוסדות להשכלה גבוהה כללי המשפט הציבורי".

באוגוסט 2004 הסב פרופ' נבו, הנשיא דאז, את תשומת לבו של יו"ר הוועד המנהל (עו"ד יוסף עוז) "לחשש לניגוד אינטרסים הקיים אצל חברי העמותה הקשורים עם המכללה בקשרים עסקיים [וציין כי זו] בעיה שלא נוכל להתעלם ממנה לאורך זמן".

41 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57 ב (2007), הפרק "ניגוד עניינים בתחום הרכש במערכת הבריאות", עמ' 469, והפרק "היבטים בפעולות מפעל הפיס", עמ' 292.

42 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה ואח', פ"ד לד(2) 566, עמ' 569, 572.

הביקורת העלתה מצבים של חשש לניגוד עניינים של חברים אחדים באסיפה הכללית, חברים אחדים בוועד המנהל, עובדים אחדים במכללה, ספקים ונתני שירותים אחדים. החשש לניגוד עניינים נוצר, בין היתר, בגלל קיומה של מערכת מורכבת של קשרי משפחה⁴³ וקשרים עסקיים בקרב אותם בעלי תפקידים, עובדים וספקים שיש בהם כדי להקשות על הניהול התקין של המכללה. להלן עיקרי הממצאים:

חברי מוסדות העמותה

1. (א) משרדו הפרטי של רו"ח יהודה עוז, שהוא כאמור חשב המכללה⁴⁴, מעניק זה שנים רבות שירותי ראיית חשבון למשרד עורכי הדין שבו שותפים אחיו עו"ד יוסף עוז, אשר כיהן מפברואר 2002 עד יוני 2006 כיו"ר הוועד המנהל במינוי וניהל למעשה את ישיבות האסיפה הכללית; ועו"ד הרמלין, המשמש כאמור חבר האסיפה הכללית של המכללה מאז היווסדה, יו"ר הוועד המנהל דהיום, ומאז מינויו לתפקיד זה מנהל למעשה את ישיבות האסיפה הכללית.

הביקורת העלתה כי עו"ד הרמלין, עו"ד עוז ורו"ח עוז לא דיווחו בכתב למוסדות המכללה ולוות"ת על קבלת השירותים האמורים מחשב המכללה, ועל כן לא חיו גורמים אלה את דעתם בעניין זה.

עו"ד הרמלין כתב למשרד מבקר המדינה באפריל 2008, בין היתר, כי "שירותי רו"ח עוז ניתנים למשרדנו מאז 1992, טרם החל לעבוד במכללה האזורית [ובמכללת צפת]; רו"ח עוז נתן שירותיו למכללה האזורית ועבר כמו יתר העובדים [למכללת צפת]...; ... מעולם לא עסקתי בנושא שכרו, תנאיו וכר'... מידרתי עצמי מטיפול בנושא זה". באוגוסט 2008 כתב עו"ד הרמלין למשרד מבקר המדינה כי גם עו"ד עוז נהג כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עו"ד הרמלין ועו"ד עוז היה לדווח בכתב למוסדות המכללה ולוות"ת, מיד לאחר הקמת המכללה, כי משרדו הפרטי של חשב המכללה מעניק למשרד שירותי ראיית חשבון, כדי שיוכלו לבדוק את הדבר ולהחליט אילו פעולות מתחייבות ממנו. על ות"ת ומוסדות המכללה לבחון בהקדם את הנושא על היבטיו השונים, לקבוע את עמדתם ולהנחות את הנוגעים בדבר כיצד לפעול.

43. על פי ההגדרות שנקבעו בכללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבת משפחה), התשכ"ט-1969, ובתקשי"ר, קרוב משפחה הוא הורה, בן, בת, אח, אחות, בן זוג, גיס, גיסה, דוד, דודה, אחיין, אחיינית, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה. יש לציין שהתקשי"ר אמנם אינו חל על המכללה, אולם ראוי היה שגופים הממלאים תפקידים ציבוריים דוגמת המכללה יפעלו בעניין קשרי משפחה על פי רוח הכללים והוראות התקשי"ר.

44. בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ממשלתיים", עמ' 3-103.

44. בעניין קשרי המשפחה של רו"ח יהודה עוז ראו להלן עמ' 247.

(ב) החשב כיהן בהתנדבות משנת 2005 כיו"ר הדירקטוריון של "החברה למרכזים קהילתיים בצפת בע"מ"⁴⁵ הנותנת לציבור שירותים שונים במימון עיריית צפת.⁴⁶ בשל הקשרים בין חברה זו לעירייה מחד גיסא ובין המכללה לעירייה מאידך גיסא, היה עלול להיווצר חשש לניגוד עניינים בין תפקידו בחברה ובין תפקידו במכללה, החשב מסר בספטמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי הודיע זמן קצר לפני כן לעירייה על התפטרותו מתפקיד יו"ר הדירקטוריון.

2. ראש עיריית צפת הצטרף לעמותה בינואר 2005 כמו קודמיו לתפקיד. כפועל יוצא מכך הוא חבר האסיפה הכללית של המכללה, ובמועד האמור הוא גם מונה לחבר הוועד המנהל שלה. בעקבות מכרז פומבי שקיימה העירייה היא התקשרה ביולי 2007 עם משרד עורכי הדין שבו שותף כאמור עו"ד הרמלין לשם קבלת שירותים משפטיים. בהסכם בין הצדדים צוין, כי עורכי הדין במשרד מתחייבים כי לא יטפלו בכל עניין וכן לא ייתנו כל ייעוץ או שירות משפטי במקרים שבהם יהיו במצב של ניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח קשרי הגומלין שבין העירייה לבין המכללה, ראוי היה שנושא החשש לניגוד העניינים יוסדר גם מצד המכללה ושהמכללה תבקש מבעלי התפקידים הנותנים שירותים לעירייה לחתום על הסדר כאמור.

עו"ד הרמלין כתב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2008, בין היתר, כי "אין ולא היה כל פגם בהתקשרות... שבאה בעקבות מכרז... אין ולא היה כל קשר בין התקשרות זו לבין תפקידו... במכללה או לבין חברותו של ראש עיריית צפת בוועד המנהל של המכללה... כפי שהיו קודמיו בתפקיד ראש העירייה... [וכי בהתייחסות הביקורת לנושא] יש משום פגיעה, בלתי מוצדקת ובוודאי בלתי מידתית, בזכות היסוד של חופש העיסוק".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שוות"ת ומוסדות המכללה יבחנו אם נוכח קשרי הגומלין הרבים בין המכללה לעירייה, נכון שמי שמשמש בתפקיד יו"ר הוועד המנהל ומנהל למעשה את ישיבות האסיפה הכללית של המכללה יעניק שירותים משפטיים לעירייה, שהעומד בראשה חבר עמו במוסדות המכללה, וזאת גם נוכח העובדה שמספר חברי האסיפה הכללית והוועד המנהל שלה קטן. אם ימצא כי אין מניעה להענקת השירותים האמורים, על המכללה והעירייה לקבוע הסדרים ברורים כדי למנוע חשש לניגוד עניינים.

3. עו"ד הרמלין ועו"ד יוסף עוז הם כאמור בעלי משרד עורכי דין משותף, ושניהם ניהלו כאמור למעשה (בתקופות שונות) את ישיבות האסיפה הכללית וכיהנו בתפקיד יו"ר הוועד המנהל של המכללה; ובשנים 2002-2006 הם היו חברים יחד באסיפה הכללית של המכללה.

4. עו"ד נפתלי ויטמן כיהן בשנים 1996-2005 כמזכיר מל"ג. בתוקף תפקידו זה הוא היה אחראי לריכוז עבודת מל"ג וות"ת ולניהול עבודת האגף האקדמי במל"ג. בהסכם ההעסקה של

45 החברה היא חברה פרטית.

46 הפעלת מרכזים קהילתיים וביצוע של פעילויות לימוד, הכשרה, תרבות וספורט במסגרתם.

עו"ד ויטמן במל"ג נקבע, כי "יחולו על העובד הוראות התקשי"ר והודעות נציבות שירות המדינה, כפי שהן בתוקף מזמן לזמן... והוראות אלו תחשבנה לחלק בלתי נפרד של חוזה מיוחד זה".

בתקשי"ר נקבעו הוראות שונות שתכליתן מניעת ניגוד עניינים ו"צינון" - איסורים מוחלטים ומגבלות החלים על עובדים שפרשו ממשרה מסוימת כדי להבטיח שאין בעיסוקם שלאחר הפרישה פגיעה בטוהר המידות. בין היתר נקבע כי "עובד לשעבר אינו רשאי לקבל טובת הנאה מאדם שהיה נזקק להחלטתו כשהיה בשירות... תוקף האיסור לפי פסקה זו עד תום שנה אחת מיום פרישתו של העובד". עוד נקבע כי "עובד לשעבר הנמנה עם סוגים ששר המשפטים קבע בתקנות כמפורט להלן, אינו רשאי לאחר פרישתו לייצג אדם לפני עובד שהיה כפוף לו לפני פרישתו, או לבקש מעובד כזה להעניק זכות לו עצמו ולצורך עסק, במשך שנה אחת מיום פרישתו" (ההדגשה אינה במקור).

ביוני 2006 החליטה האסיפה הכללית של המכללה, פה אחד, לאשר את בחירתו של עו"ד ויטמן "כיו"ר העמותה ויו"ר הוועד המנהל"⁴⁷.

בעקבות ההחלטה האמורה החל עו"ד ויטמן לכהן בהתנדבות כיו"ר האסיפה הכללית וכיו"ר הוועד המנהל כבר באותו חודש (יוני 2006), כחצי שנה בלבד לאחר פרישתו ממל"ג. יצוין כי בפרוטוקול ישיבת האסיפה הכללית הבאה שהתקיימה בספטמבר 2006 אף נרשם עו"ד ויטמן כיו"ר האסיפה הכללית. כן יצוין כי במסגרת תפקידיו האמורים במכללה היה על עו"ד ויטמן גם לייצג את המכללה מול גורמי מל"ג שהיו קשורים עמו בתפקידו הקודם.

ביוני וביולי 2006 פנתה המכללה למל"ג וביקשה את אישורה למינויו של עו"ד ויטמן כיו"ר הוועד המנהל. בנובמבר 2006 השיבה מל"ג למכללה כי "מר ויטמן יוכל להתחיל לכהן כיו"ר הוועד המנהל של המכללה החל מחודש ינואר 2007" (ההדגשות אינן במקור). ממסמכי המכללה אין עולה כי היא הודיעה למל"ג שעו"ד ויטמן כבר החל לכהן בתפקיד ביוני 2006 והוא מכהן מאותו מועד גם בתפקיד יו"ר האסיפה הכללית של העמותה.

מהאמור לעיל עולה שבמינויו של עו"ד ויטמן לתפקיד במכללה לא נהגו המכללה ועו"ד ויטמן כנדרש: המינוי לא הובא, מבעוד מועד, לידיעת מל"ג ולאישורה ונעשה מוקדם מהמתחשב בכך שהמכללה נזקקה להחלטותיו של עו"ד ויטמן בעת שכיהן במל"ג ובמסגרת תפקידיו האמורים במכללה, ייתכן שידרש לייצג את המכללה לפני מל"ג, מינויו לתפקידים במכללה נעשה מוקדם מהמתחשב לפי הוראות התקשי"ר והנחיות מל"ג. על המכללה ועל עו"ד ויטמן היה להקפיד על קיום ההנחיות וההוראות האמורות ולהתחיל לכהן במכללה רק בינואר 2007, שנה לאחר פרישתו מתפקידו כמזכיר מל"ג, כפי שנקבע גם בתשובת מל"ג למכללה. יש לראות בחומרה את אי-דיווחם של עו"ד ויטמן והמכללה למל"ג כי עו"ד ויטמן החל לכהן כיו"ר הוועד המנהל עוד לפני פניית המכללה לקבלת אישורה.

47 בעניין עמדת מל"ג ומשרד מבקר המדינה לגבי מילוי תפקידים אלו על ידי אותו אדם וממצאי הביקורת בנושא, ראו לעיל עמ' 237.

5. בחוק העמותות ובתקנון המכללה נקבע כי לא יכהן כחבר בוועד המנהל מי שנתון לעמותה שירותים לעמותה בשכר שלא במסגרת תפקידו כחבר הוועד המנהל. נמצא כי חבר אחד של הוועד המנהל נתן למכללה שירותים בתשלום וחבר נוסף אחר קיבל ממנה תקציב; להלן הפרטים:

(א) אחד ממייסדי העמותה של מכללת צפת (להלן - חבר עמותה א'), כיהן כחבר בוועד המנהל ממאי 2002 ועד נובמבר 2004. בנובמבר 2004 פרש מהוועד המנהל והחל לנהל את עסקי אביו המנוח. בשנת 2005 שימש נציג ציבור בוועדת ההשקעות של העמותה, וביוני 2007 החל לכהן כיו"ר ועדת הביקורת של המכללה.

הביקורת העלתה כי בבעלות אביו של חבר עמותה א' הייתה חנות לציווד משרדי, והמכללה קנתה מחנות זו בשנים 2003-2005 ציוד תמורת כ-110,000 ש"ח.

בתשובה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2008 כתב חבר עמותה א' כי "אכן, יש טעם לפגם. לא יתכן שחבר עמותה יציע (ואף יצליח למכור) את מרכולתו לעמותה שבה הוא חבר. ... זה נראה לא טוב. ... ניגוד העניינים בולט לעין. ... בשנת 2005 הוקמה ועדת השקעות... התפלאתי שהתעלמו מניגוד העניינים, שעמד בבסיס החלטתי להתפטר שנה קודם [לכן]. ברם, בשיחה ארוכה שקיימתי עם הנשיא [דאז] הוא הפציר בי לקבל על עצמי את התפקיד, ואכן הסכמתי, לאחר שהובהר לי שעובדי המכללה המתעסקים בקניות לא קשורים לוועדה זו". חבר עמותה א' צירף למכתבו מכתב מאותו חודש שבו הודיע ליו"ר הוועד המנהל על התפטרותו מתפקיד יו"ר ועדת הביקורת של המכללה ומחברותו בעמותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, רכישת ציוד על ידי המכללה מחבר עמותה א' או מאביו, בעת שהיה חבר בוועד המנהל ובוועדות של מוסדות המכללה, יוצרת למצער רושם של העדפה בלתי ראויה. על המכללה היה להימנע, כמתחייב מחוק העמותות ומתקנון המכללה, מקיום קשרים עסקיים עמו ועם אביו בעת שכהן בתפקידים הנזכרים.

(ב) בינואר 2007 דן הוועד המנהל בהשתתפות המכללה במימון הוצאת ביוגרפיה שעמד להוציא חבר בוועד המנהל. על פי פרוטוקול הישיבה, לא נכח חבר הוועד המנהל האמור בדיון בנושא זה; אחדים מחברי הוועד המנהל ציינו בישיבה שהעניין "יוצר מצב לא נעים... במידה ולא נאשר", אולם הביעו חוסר נוחות "עם מימון ספר שאינו קשור במכללה". על אף האמור לעיל הוחלט בישיבה לאשר "השתתפות בהוצאת ספרו של [חבר הוועד המנהל] בתנאי שילווח בעמוד הקדמה על פועלו ותרומתו למכללה. השתתפות המכללה תהיה עד 10,000 ש"ח ולא יותר מ-50% מההוצאה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2008 כתב חבר הוועד המנהל האמור, בין היתר: "בשיחה מקרית עם מנכ"ל המכללה ספרתי לו שאני עומד להוציא את הספר ומנכ"ל המכללה הציע לי להוציא את הספר בחסות המכללה. הטעם לדבר היה בעניין שיש למכללה בהיסטוריה של האזור שבו היא שוכנת. הצעתו נראתה לי כביטוי לרצון לכבד את ההיסטוריה עליה כתבתי... ועל כן הסכמתי להצעתו זו. ... הפנייה לוועד המנהל של המכללה הייתה ברוח האמור לעיל... בתום לב היה לי ברור כי למכללה יש עניין אמיתי בפרסום הספר".

יצוין כי המכללה נהגת במקרים מסוימים להשתתף במימון הוצאת ספרים בנושאים אקדמיים של חברי הסגל האקדמי, אולם חבר הוועד המנהל האמור לא נמנה עם סגל זה. לפי פרוטוקול ישיבת הוועד המנהל, ההשתתפות הכספית האמורה של המכללה אושרה רק בגלל חברותו בוועד המנהל. לדעת משרד מבקר המדינה לא היה מקום שהמכללה תשתתף במימון הוצאת הספר.

6. על המכללה לפעול, כאמור, על פי כללים מהמשפט הציבורי, בהתאמה לאופייה המיוחד, ובכלל זה עליה לבצע את רכישותיה בהליך תחרותי שוויוני והוגן. חובה זו נכונה במיוחד כאשר עומדת על הפרק רכישת שירותים מחברי האסיפה הכללית שלה. כדי להבטיח את השגת התועלת הטמונה בהליך תחרותי, אף יש לקבוע במידת הצורך כללים שימנעו מתן יתרון לחברים באסיפה הכללית המציעים לה שירותים. הצורך בכללים אלה נובע בנסיבות העניין גם מסמכויותיה הנרחבות של האסיפה הכללית ומהעובדה ששיעור ניכר מחבריה חברים גם בוועד המנהל. הועלה כי שניים מחברי האסיפה הכללית נתנו למכללה שירותים בשכר בעת שכיהנו בתפקיד זה, בלא שהתקיים הליך שוויוני ותחרותי הוגן; להלן הפרטים:

(א) בשנים 2003-2005 רכשה המכללה מחבר באסיפה הכללית ובוועדת כוח האדם של המכללה (להלן - חבר עמותה ב') שירותי הנדסה תמורת כ-20,000 ש"ח, בלא שקיימה הליך תחרותי הוגן ושוויוני.

כתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2008 כתב חבר העמותה ב' כי נתן למכללה את השירותים על פי פנייתה, עשה זאת בתום לב, ולו ידע שהדבר אינו תקין היה נמנע מלתת לה שירותים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה ראוי שהמכללה תרכוש שירותים מאדם החבר באסיפה הכללית ובוועדת כוח האדם בלא שבחנה כמה הצעות לרכישת השירותים.

(ב) מר יונה עמר הוא חבר באסיפה הכללית, כיהן בעבר כחבר בוועדת הכספים של המכללה, ובמועד הביקורת כיהן כחבר בוועדת המכרזים שלה. מר עמר הציע למכללה ליוזם פעולות שמטרתן לסייע לה בהקמת חוג ידידים ובגיוס סטודנטים.

בחילופי מכתבים שהתקיימו מאפריל 2004 עד יוני 2006, לאחר שהועלתה ההצעה האמורה, בין הנשיא דאז פרופ' נבו ומנכ"ל המכללה לבין מר עמר סוכם כדלהלן:

(1) בעד הקמת חוג הידידים יקבל מר עמר מהמכללה תשלום בסך 18,000 ש"ח (לא כולל מע"מ); יהיה עליו לגבש את חוג ידידי המכללה בתוך שישה חודשים (מתחילת מאי ועד סוף אוקטובר 2005), ובפרק זמן זה תעמיד המכללה לרשותו אמצעים לוגיסטיים כגון טיסות או מוניות למרכז הארץ לפגישות עם מועמדים אפשריים, שיחות טלפון וכיו"ב. כל הסכומים שיוציאו בתקופה זו יקוזזו מהסכום שהוא אמור לקבל. יצוין שבישיבת הוועד המנהל ביולי 2006 הוחלט להפסיק תשלומים אלה למר יונה עמר.

(2) בעבור גיוס של כל קבוצת לימוד שתמנה לפחות 25 סטודנטים יקבל מר עמר 2,000 ש"ח (כולל מע"מ) לכל סטודנט. ההסכם עם מר עמר בעניין זה יהיה תקף למשך חצי שנה, מנובמבר

2004 ועד סוף יוני 2005. יצוין שביולי 2005 כתב נשיא המכללה דאז למר עמר: "למרבה הצער, הרעיונות השונים שהעלית בגין גיוס סטודנטים, לא נשאו פרי כמקווה... אם יגוייסו סטודנטים בעזרתך, עד פתיחת שנת הלימודים תשס"ו... המכללה תשלם בהתאם למספרי הסטודנטים".

על פי נתוני המכללה, בשנים 2005-2006 היא שילמה בפועל למר יונה עמר בעד פעולותיו להקמת חוג הידידים ולגיוס הסטודנטים כ-40,000 ש"ח. הועלה כי דיווח על ההתקשרות עמו לגיוס סטודנטים נמסר לוועד המנהל רק בדעיבר, בנובמבר 2005.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008 כתב הנשיא דאז, פרופ' נבו, כי אין אישור חוקי על קיום קשרים כאלה בין חברי האסיפה למכללה, וכי פעל בעניין זה על פי חוות דעת משפטית שקיבל בספטמבר 2004 מיו"ר הוועד המנהל דאז, עו"ד יוסף עוז. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008 כתב מר יונה עמר: "אני ביוזמתי העליתי את [ה]חשש שמא בשל היותי חבר עמותה אינני רשאי להיות מועסק בתפקיד. המנכ"ל והנשיא אמרו לי שהם בדקו את הנושא וכי אין כל בעיה מאחר שאינני חבר ועד המנהל. הדיווח לוועד המנהל על העסקתי לא היה באחריותי אלא באחריותם של המנכ"ל ונשיא המכללה אשר הם הציעו ואף יזמו את פעילותי בתחום זה". מר עמר הוסיף כי אין בידו אסמכתאות לאמור בתשובתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההתקשרות עם מר עמר לגיוס סטודנטים ולהקמת חוג ידידים תמורת שכר בהיותו חבר באסיפה הכללית ובוועדות שונות של המכללה, בלא שנבחנו כמה הצעות לרכישת השירותים האמורים, לא הייתה תקינה. יש לראות בחומרה את העובדה שהדיווח למוסדות המכללה על ההתקשרות עמו לגיוס סטודנטים נעשה רק בדעיבר.

7. במסגרת הליכים לקבלת אישור של מוסד ציבורי⁴⁸, התחייבה המכללה באוקטובר 2005 לפני נציבות מס הכנסה, בין היתר, "כי לא יהיה קשר עסקי בין חברי ועד העמותה או קרוביהם לבין העמותה".

נוסף על ההתחייבות האמורה החליט הוועד המנהל של המכללה בנובמבר 2005 כי "כל חבר עמותה שמקבל שכר מהמכללה ו/או נותן שירותים למכללה, יש להביא [את עניינן] לאישור מוקדם בוועד המנהל [וכי] יש להביא לידיעת חברי הוועד המנהל את רשימת [חברי העמותה והוועד המנהל] שמקבלים שכר מהמכללה". בעקבות זאת דיווח הנשיא דאז ליו"ר הוועד המנהל על חברי העמותה האמורים וביקש את אישור הוועד המנהל להמשך ההתקשרות עמם.

על המכללה לנקוט את הצעדים הדרושים לביצוע שוטף של החלטת הוועד המנהל בנובמבר 2005 ולקיום התחייבותה לפני נציבות מס הכנסה מאוקטובר אותה שנה.

8. המבקר הפנימית של המכללה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008, בין היתר: "באשר לניגוד עניינים של חברי המוסדות המנהלים [ההדגשה במקור] - אכן קיים חשש אמיתי לניגוד עניינים במצב בו חברי אסיפה נותנים במקביל שירותים בתשלום למכללה. אף שהוועד המנהל והאסיפה הכללית אינם נתונים לביקורתו של מבקר הפנים, דאגתי לא אחת

48 "מוסד ציבורי" כמשמעו בסעיף 46 לפקודת מס הכנסה.

להעלות את הנושא בפני הממונים עלי (יושבי ראש הוועד המנהל בתקופות הרלוונטיות). בעקבות הערותיו הנושא אף הובא לדיון בוועד המנהל, אשר קיבל החלטה כי כל חבר עמותה המקבל שכר מהמכללה יובא לידיעת ואישור הוועד... למיטב ידיעתי עד לקבלת ההחלטה הנ"ל, חברי הוועד המנהל לא ידעו על קיומם של ההתקשרויות הנ"ל, אשר בוצעו באמצעות מנהל הרכש ו/או המנכ"ל" (ההדגשה אינה במקור).



לדעת משרד מבקר המדינה, אף שרכישת שירותים מחברי האסיפה הכללית אינה אסורה על פי חוק העמותות ועל פי תקנון המכללה, מן הראוי היה שהמכללה תתייחס להתקשרויות עם חברי האסיפה הכללית בזהירות ותאשר את ביצוען רק לאחר קיום הליך של בדיקת כמה הצעות המצביע על עדיפותן וכדאיותן למכללה. על המכללה לשקול לקבוע כללים שימנעו מתן יתרון לחברים באסיפה הכללית המציעים לה שירותים. זאת מכיוון שמספר חברי האסיפה הכללית קטן (17-18) ורוב חבריה משמשים כאמור כחברי הוועד המנהל (11-12), ועצם חברותם באסיפה הכללית והיכרותם הקרובה עם חברי הוועד המנהל, מעניקה להם יתרון לא הוגן על ספקי שירותים וציווד אחרים. במצב זה גם אין ודאות שהמכללה מקבלת את השירות הטוב והזול ביותר, ויש חשש לניגוד עניינים בין טובתה ובין טובתם הפרטית של אנשים אלה.

ראוי היה שחברי האסיפה והוועד המנהל יביאו מבעוד מועד לידיעת הוועד המנהל ולאישורו את כל המידע על קשריהם העסקיים הקיימים או המתוכננים עם המכללה, וזאת גם לפני שהוועד המנהל החליט להתנות קשרים כאלה באישורו המוקדם.

כגוף ציבורי המתקצב בעיקר מכספי המדינה, על המכללה לקיים הליך שוויוני תחרותי והוגן ולהקפיד לנהוג ללא משוא פנים בהתקשרויותיה עם נותני שירותים וספקים ובהקצאת כספיה⁴⁹.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שרשם העמותות יבחן אם ניתן לאפשר מתן שירותים בשכר על ידי חברים בעמותות דוגמת העמותה של המכללה, שחלק ניכר מתקציבן מקורו בתקציב המדינה, אשר מספר חברי האסיפה הכללית בהן קטן, ורובם חברים בוועד המנהל, ואם כן - באילו תנאים ובאילו מגבלות.

קשרי משפחה במכללה

כיוון שהמוסדות להשכלה גבוהה ובכלל זה המכללות האקדמיות ממלאים תפקיד ציבורי חשוב, וחלק ניכר מתקציביהם של רבים מהם מקורו בתקציב המדינה, מחויבים, כאמור מוסדות אלה והעומדים בראשם לפעול על פי כללים מתחום המשפט הציבורי, בהתאמה לאופיים המיוחד. בין

49 בעניין ממצאי משרד מבקר המדינה לגבי רכש ומכרזים שביצעה המכללה והנורמות שלפיהן היה עליה לנהוג, ראו להלן עמ' 254-255.

היתר עליהם לפעול לפי כללי מינהל תקין ולקבוע הסדרים שימנעו חשש לניגוד עניינים בעת העסקתם של קרובי משפחה.

הועלה כי במכללת צפת יש מערכת מורכבת של קשרי משפחה, קשרים עסקיים בין חברים במוסדותיה, עובדים וספקים; קשרים אלה יש בהם כדי ליצור חשש לניגוד עניינים ולהקשות את הניהול התקין של המכללה. להלן הפרטים:

1. (א) בהוראות לניהולן של עמותות שפרסם בינואר 2005 רשם העמותות במשרד המשפטים נקבע כי "מורשי חתימה בעמותה לא יהיו קרובי משפחה מדרגה ראשונה".

מורשי החתימה במכללה נחלקים לשתי קבוצות: קבוצה א' וקבוצה ב'. הוועד המנהל קבע כי רק חתימה של חבר אחד מקבוצה א' בתוספת חתימה של חבר מקבוצה ב' וחתימת העמותה מחייבות את המכללה לכל דבר ועניין; על כן לא תיתכן חתימה של שני מורשי חתימה מאותה הקבוצה, שתחייב את המכללה.

הועלה כי עם מורשי החתימה שבקבוצה ב' נמנו חשב המכללה רו"ח יהודה עוז ואחיו עו"ד יוסף עוז, שכיחן, כאמור, מפברואר 2002 עד יוני 2006 כיו"ר הוועד המנהל וניהל למעשה את ישיבות האסיפה הכללית באותה תקופה.

לדעת משרד מבקר המדינה גם אם שני האחים לא יכלו לחייב בחתימה משותפת את המכללה, עצם היות שניהם מורשי חתימה בעמותה יותר מארבע שנים, נגד את הוראות רשם העמותות, האוסרות כאמור על קרובי משפחה מדרגה ראשונה להיות מורשי חתימה באותה עמותה. העובדה ששני אחים גם מילאו באותו מועד תפקידים בכירים במכללה, האחד במוסד מנהל שלה והאחר בהנהלתה, יוצרת מראית עין שההחלטות במכללה התקבלו שלא רק על יסוד שיקולים ענייניים.

ות"ת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2008 כי נשיא המכללה דאז, פרופ' נבו, כתב לה כבר בנובמבר 2005 כי "לאורך תקופת החפיפה הקפידו [יוסף] עוז ויהודה עוז על הפרדה מוחלטת בתחומי האחריות והביצוע... [וכי] למרות האמור לעיל, העיקרון, [שהעלתה ות"ת] בדבר החשש לניגוד אינטרסים - ולו גם מן ההיבט של מראית עין בלבד - ... מקובל על חברי ההנהלה בצפת כולל על דעת עו"ד עוז עצמו. אשר על כן, אני מבקש [להודיע] כי בכינוס הראשון של אסיפת העמותה החדשה... ייבחר ועד מנהל חדש ועו"ד עוז אינו מתכוון להגיש מועמדות לתפקיד". יצוין כי ביוני 2006 אכן הפסיק כאמור עו"ד יוסף עוז לכהן כיו"ר הוועד המנהל של המכללה.

(ב) מר יונה עמר הנזכר לעיל (חבר האסיפה הכללית וחבר ועדת המכרזים של המכללה) הוא גיסם של יהודה עוז - חשב המכללה ויוסף עוז - לשעבר חבר האסיפה הכללית ויו"ר הוועד המנהל (אשתו היא אחותם).

(ג) הממונה על המחשוב במכללה נשוי לבתו של מר יונה עמר הנזכר; כלומר מר יונה עמר הוא חותנו והאחים יהודה ויוסף עוז הם דודים של אשתו. יצוין כי הממונה על המחשוב נשא לאישה את בתו של מר יונה עמר לאחר תחילת עבודתו במכללה.

מהאמור לעיל עולה כי שני אחים, גיסם וחתנו של אותו גיס קשורים למכללה בקשרים שונים של העסקה, כהונה ומתן שירותים⁵⁰. יצוין כי חלק מקרובים אלה נמצאים כאמור בתפקידים הקשורים זה לזה, וחלקם אף אמורים לפקח על קרוביהם, דבר שאינו ראוי.

2. רכות תכניות לימודים במכללה, היא גיסתו (אשת אחיו) של מנכ"ל המכללה, עו"ד חברון טרבלסי. יצוין כי על פי פרוטוקול דיון מיוני 2002 על תנאי שכרה של רכות תכניות הלימודים, הודיע המנכ"ל כי בשל קרבת המשפחה ביניהם, הוא לא יהיה שותף להחלטה בנושא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2008 כתבה רכות תכניות הלימודים: "מעולם לא קיבלתי קידום או הטבות שכר כל שהם מכיוון שעו"ד חברון טרבלסי הוא גיסי, נהפוך הוא, עובדה זו מנעה ממני להתקדם לתפקידים או לבקש הטבה כל שהיא בשכרי".

3. אחיו של מי שכיהן כיו"ר ועדת הביקורת, ובמועד סיום הביקורת כיהן כחבר הוועד המנהל, משמש יועץ אקדמי שכיר של המכללה במשרה חלקית.

4. עו"ד הרמלין הוא, כאמור, חבר העמותה וכפועל יוצא מכך חבר האסיפה הכללית מאז היווסדה. הוא שימש יו"ר הוועד המנהל בתקופות ינואר 2001 - פברואר 2002 ומאפריל 2007 וניהל למעשה את ישיבות האסיפה הכללית בתקופות אלה. אשתו מונתה באוגוסט 2003 לתפקיד בכיר כמנהלת המכינות הקדם-אקדמיות של המכללה⁵¹ (להלן גם - מנהלת המכינה או המכינות); במרס 2006 עזבה תפקיד זה ומונתה למנהלת מכינת הבוגרים "שלושים פלוס" ולמורה במכינה זו. על פי דיווחי המכללה לרשם העמותות היא נמנתה עם חמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר במכללה⁵².

(א) בדצמבר 2007 כתב עו"ד הרמלין למל"ג בהמשך לפנייתה אליו בעניין העסקת אשתו במכללה כי כשהיא התקבלה לעבודה במכללה הוא לא מילא כל תפקיד במכללה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי באוגוסט 2003, המועד שבו מונתה אשתו למנהלת המכינות הקדם-אקדמיות, הוא אמנם לא מילא תפקיד רשמי במכללה, אולם היה חבר באסיפה הכללית, שיש לה, כאמור תפקידים וסמכויות נרחבים⁵³ ויכול שתהיה לה השפעה על החלטות שונות המתקבלות במכללה. על עו"ד הרמלין היה לציין בתשובתו למל"ג את כל הזיקות הרלוונטיות שלו ובכלל זאת כי במועד מינויה של אשתו כיהן כאמור שותפו למשרד עורכי הדין - עו"ד יוסף עוז - כיו"ר הוועד המנהל וניהל את ישיבות האסיפה הכללית.

(ב) במרס 2005, בעקבות ירידה במספר התלמידים במכינה הקדם-אקדמית ושיבושים קשים בפעילותה, פנה נשיא המכללה דאז, פרופ' ברוך נבו, למנכ"ל לשעבר של "האגודה לקידום החינוך ירושלים (ע"ר)"⁵⁴ (להלן - מנכ"ל האגודה) בבקשה לבחון את פעילות המכינה. ביוני 2005

50 על הקשר של קרוב משפחה נוסף שלהם למכללה ראו להלן בפרק על רכש ומכרזים, עמ' 258.
 51 במסגרת תפקידה זה הייתה גם מנהלת מכינת הבוגרים "שלושים פלוס".
 52 שכרה היה מורכב משכר עבור תפקידה כמנהלת המכינות ותשלום עבור שעות הוראה בפועל.
 53 בעניין תפקידיה וסמכויותיה של האסיפה הכללית של המכללה על פי תקנון העמותה, ראו לעיל עמ' 237.
 54 האגודה לקידום החינוך פועלת לגישור על הפערים החברתיים והחינוכיים בישראל, בין היתר באמצעות תמיכה במכינות קדם-אקדמיות.

מסר מנכ"ל האגודה לנשיא המכללה דוח ובו פורטו, בין היתר, ממצאים חמורים בעניין תפקודה של מנהלת המכינה.

בעקבות קבלת הדוח האמור כתב פרופ' נבו באוגוסט 2005 ליו"ר הוועד המנהל דאז, עו"ד יוסף עוז, כי "התמונה הכללית המתקבלת, מקריאת הדו"ח, היא של משבר חמור [וכי הוא] מבקש כי הדו"ח יעלה לדיון בישיבת הוועד המנהל".

הביקורת העלתה כי על אף בקשתו המפורשת של נשיא המכללה דאז ולמרות חומרת הממצאים שפורטו בדוח מנכ"ל האגודה, בין היתר בעניין תפקודה של מנהלת המכינה, לא דן הוועד המנהל בממצאי הדוח. הועלה כי באפריל 2006 נדון בוועד המנהל עניין "המשך קיום המכינה הקדם-אקדמית במכללה" ובכלל זה דווח על השינוי האמור לעיל בתפקידה של מנהלת המכינה. ממסמכי המכללה לא ניתן ללמוד מדוע לא התקיים הדיון בממצאי הדוח. כאמור, יו"ר הוועד המנהל שכיחן באותו מועד, חולק עם בעלה של מנהלת המכינה את הבעלות על משרד עורכי דין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2008 כתב הנשיא דאז פרופ' נבו: "נכון הדבר שביקשתי לדון בעניין בוועד המנהל ובקשתי לא נענתה. אבל את הבעיה עצמה פתרנו גם בלי הוועד המנהל. יתכן שפרק הזמן שעבר ממועד הגשת דוח [מנכ"ל האגודה] ועד לביצוע השינוי במעמדה של [מנהלת המכינה] היה ארוך מדי, אך... שינויים יש לבצע במתינות ובהתחשבות".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008 כתבה מנהלת המכינה, בין היתר, כי השכר ששולם לה עבור תפקידיה במכללה היה נמוך מהמגיע לה, וכי עובדת היותה אשתו של עו"ד הרמלין לא השפיעה כלל על תנאי העסקתה או על ההחלטות שהתקבלו בעניינה במכללה. כן ציינה בתשובתה כי לנוכח דוח מנכ"ל האגודה היא ביקשה ביזמתה מהנשיא דאז לסיים מיד את תפקידה כמנהלת המכינות, ולבקשת נשיא המכללה נדחה סיום תפקידה לסוף ינואר 2006 בשל "הרצון להשלים את רישום התלמידים לשנת הלימודים והטיפול הביורוקראטי הכרוך בעבודה מול משרד הביטחון והאגודה לקידום החינוך".

(ג) בפברואר 2006 הפסיקה מנהלת המכינות הקדם-אקדמיות לכהן בתפקיד זה. על אף הממצאים בדוח מנכ"ל האגודה בעניין תפקודה היא מונתה, על פי הסכם שנחתם עמה במרס 2006, לנהל את מכינת הבוגרים "שלושים פלוס" במכללה (במשרה חלקית) וללמד בה, בכפופות מינהלית למנכ"ל המכללה, ולא למנהל המכינות כמתחייב. יצוין שבאותה עת לא היה מנהל למכינות, אך גם כאשר אויש תפקיד זה באוגוסט 2006 היא הוסיפה להיות כפופה מינהלית למנכ"ל המכללה.

יו"ר הוועד המנהל דהיום עו"ד הרמלין כתב בשם המכללה למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי העובדה שמנהלת המכינה היא רעייתו "אך גרמה לה לקיפוח, להצרת צעדיה ולמעשה לפגיעה בזכויותיה. ההתייחסות [אליה] ע"י המכללה ומנהליה היתה מחמירה יותר, קפדנית, [כאשר הוא] שימש כחבר העמותה". עוד ציין "כי בכל הזמנים [הוא] הקפיד שלא להתערב ולא להיות מעורב בכל הקשור [לרעייתו]", וכי עניין קבלתה במכללה "נבדק על ידי רשם העמותות ולא נמצא בו פגם"⁵⁵.

55 בעניין זה ראו להלן עמ' 283.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים שהועלו בעניין הטיפול של המכללה בעניינה של מנהלת המכינה מעלים חשש כי להיותה אשתו של עו"ד הרמלין הייתה השפעה על הפעולות של המכללה ומנהליה בעניינה. במקרה זה יש גם כדי להמחיש את הקשיים בניהול עובדים יעיל במכללה בגלל קשרי המשפחה הקיימים בה.

באוגוסט 2008 הודיע עו"ד הרמלין למשרד מבקר המדינה, כי אשתו החליטה להתפטר גם מתפקידה כמנהלת מכינת "שלושים פלוס" וכי התפטרות זו תיכנס לתוקף בקרוב.

5. במסגרת בדיקה שעשה בודק מטעם רשם העמותות (ראו להלן) נדרשה העמותה, בפברואר 2006, לספק "הצהרה חתומה ע"י שני חברי ועד מנהל על קיומה של קירבה משפחתית או עסקית בין בעלי תפקידים בכירים בעמותה, בינם לבין עצמם, ובינם לבין עובדים, ספקים ונותני שירותים לעמותה". במענה שלחה המכללה, באפריל 2006, הצהרה בחתימת עו"ד יוסף עוז וחבר נוסף בוועד המנהל ובה פורטו "הקרבות המשפחתיות והעסקיות הקיימות בעמותה" (ההדגשות אינן במקור).

הביקורת העלתה כי ההצהרה האמורה לא הייתה מלאה ולא פורטו בה כל הזיקות העסקיות והמשפחתיות. לדוגמה, לא צוינה בה הבעלות המשותפת של עו"ד הרמלין (חבר העמותה וחבר האסיפה הכללית דאז⁵⁶) ועו"ד יוסף עוז במשרד עו"ד; לא צוין שמשרדו הפרטי של חשב המכללה נותן שירותי ראיית חשבון למשרד עורכי הדין בו שותפים עו"ד הרמלין ועו"ד יוסף עוז; ולא צוינה הקרבה המשפחתית בין הממונה על המחשוב במכללה למר יונה עמר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2008 כתב חבר הוועד המנהל האמור כי ההצהרה ששלחה המכללה לרשם העמותות הייתה מבוססת על הגדרה של קרובי משפחה שמסר הרשם למכללה במענה לפנייתה (הגדרה המבוססת על התוספת לחוק העמותות⁵⁷). כמו כן ציין כי בהצהרה נכללו כל קשרי המשפחה "שהיו לפי ידיעתי באותה עת ולפי המידע שקיבלנו ממנכ"ל המכללה הבקי בכל פרטי העובדים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי המכללה נדרשה להצהיר לפני רשם העמותות על קשרים עסקיים ומשפחתיים, וכי ההצהרה לא כללה פירוט של כל הקשרים כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות העניין לא היה מקום שהמכללה תצמצם את הדיווח לבודק על קרובי משפחה לפי הגדרתם בחוק העמותות, שנועדה בעיקרה לצרכים אחרים (עסקאות עם בעלי עניין). על חותמי ההצהרה הייתה מוטלת החובה לקיים בירור ראוי ולדווח כפי שדרש הבודק, על כל המקרים של קרבה משפחתית כלשהי או קשר עסקי בין בעלי תפקידים בכירים בעמותה ובינם לבין עובדים, ספקים ונותני שירותים לעמותה, וזאת בהתבסס, בין היתר, על מיפוי זיקות כולל שאמור להיות קיים במכללה. נוכח האמור לעיל יש לראות בחומרה את ההתנהלות האמורה של המכללה ושל נותני ההצהרה.

56 בעניין תפקידיה וסמכויותיה הנרחבים של האסיפה הכללית של המכללה על פי תקנון העמותה ראו לעיל עמ' 237.

57 על פי התוספת לחוק העמותות, ההגדרה של "קרוב" היא: בן זוג, אח או אחות, הורה, הורי הורה, צאצא או צאצא של בן הזוג או בן הזוג של כל אחד מאלה.

6. ות"ת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2008 כדלהלן: "בהמשך לפנייתנו למכללה [מיוני 2005] בה בקשנו [מהמכללה] לקבל פירוט '...האם קיימים קשרי משפחה ו/או קשרים אחרים רלוונטיים בין חברי המוסדות המנהלים את המכללה ונושאי משרה בכירים בה...' הודיע נשיא המכללה דאז, פרופ' נבו, במכתבו [מאותו חודש], כי פרט לקשר המשפחתי בין עו"ד [יוסף] עוז ורו"ח יהודה עוז וכן עו"ד הרמלין [ומנהלת המכינה]... - אין עוד קשרי משפחה". עוד ציינה ות"ת "במסגרת האקדמיזציה של המכללה נבדקו על-ידנו גם רשימות חברי מוסדות המנהלים כמו גם נושאי המשרה הבכירים. בנוסף, בכל פעם שהתקבלה אצלנו תלונה בעניין, היא נבדקה על ידינו והמכללה הציגה בפנינו מידע מניח את הדעת. עם זאת מובן, כי במקרה שבו יסתבר כי בפני ות"ת ומל"ג לא הוצג המידע המלא והנכון יובא הנושא בפניהן" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את הדיווח החסר שמסרה המכללה בהצהרה לוות"ת ולמל"ג על הקשרים המשפחתיים וקשרים אחרים רלוונטיים לרבות קשרים עסקיים בין חברי מוסדותיה ונושאי משרה בכירים בה.

מן הראוי שוות"ת תבחן את הצעדים שיש לנקוט במקרים שבהם נמסר לה דיווח חסר או לא נכון ממוסדות להשכלה גבוהה.

7. בינואר 2004 כתב פרופ' נבו, הנשיא דאז, למנכ"ל המכללה: "בעת ביקורי האחרון בוות"ת/מל"ג הופנתה תשומת לבי לתופעה של העסקת קרובי משפחה בסגל המינהלי של המכללה, כאשר לעתים הקרבה היא בין עובדים ולעתים בין עובדים לחברי ועד העמותה... בינתיים, כהוראת שעה, אני מבקש - כי החל מתאריך מכתב זה - שלא לקבל לעבודה במכללת צפת אף עובד מינהלי שהוא קרוב משפחה של מי מהעובדים או חברי ועד העמותה או המרצים. הוראת שעה זו, אין כוונתה לפגוע בזכויותיהם או במעמדם של עובדים קרובי משפחה שנקלטו במכללה טרם לתאריך מכתב זה".

באפריל 2005 הציע מנהל יחידת משאבי אנוש של המכללה להוסיף להצעת נוהל העסקת עובדים שנדונה כאמור בוועד המנהל בתחילת שנת 2003 הנחיה ולפיה "ככלל, לא ייקלט לעבודה במכללה עובד שהוא קרוב משפחה מדרגה ראשונה או מדרגה שנייה של עובד במכללה. הדבר תומך את היותו של המוסד גוף ציבורי אשר בו כל איש יתבצע [על פי] הכללים הקיימים [של] טוהר המידות - במקרה שנמצא מועמד ראוי והוא קרוב משפחה לעובד במכללה - תידון בקשתו להתקבל לעבודה בוועדת [כוח אדם]". מנהל יחידת משאבי אנוש שלח את הצעתו האמורה למנהלי המחלקות במכללת צפת לקבלת חוות דעתם ולוועד המנהל לקבלת אישורו הסופי.

המכללה השיבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2008, כי במאי אותה שנה אושר בהנהלה נוהל להעסקת עובדים שאמור להיכנס לתוקף בתוך חודש. בדיקת הנוהל העלתה כי נקבע בו שקרבה משפחתית היא "הורים, אחים, בעל ואישה, ילדיו של העובד, סבא, סבתא, גיס/ה, דוד/ה, אחיינים, חותן/נת, חתן/כלה ונכד [וכן] ככלל לא יתקבלו מועמדים לעבודה שיש להם קרבה משפחתית לאחד מעובדי המכללה".

הועלה כי בספטמבר 2008, כשלוש שנים לאחר שהוגשה ההצעה האמורה, טרם אושר הנוהל כנדרש בוועד המנהל. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שאישור הנוהל יועלה בהקדם על סדר יומו של הוועד המנהל.

8. (א) מאז שנת 2001 עשתה המבקר הפנימית ביקורת במכללה בנושאים שונים וכתבה כמה דוחות בכל שנה. הדוחות נדונו בוועד המנהל של המכללה, וחבריו ביקשו ליישם את המלצות המבקר לתיקון הליקויים.

הועלה כי דוחות הביקורת הפנימית לא עסקו בקשרי המשפחה ובחשש לניגוד עניינים במכללה, על אף היקפם, רגישותם וההשפעות השליליות שעלולות להיות להם על תפקוד המכללה. מוסדות המכללה גם לא ביקשו מהמבקר הפנימית לבחון, אם יש מקום לכיצוע ביקורת בנושא זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי ביקורת המדינה מן הראוי שיישקל לכלול בתכנית העבודה השנתית הקרובה של הביקורת הפנימית, ביקורת מקיפה בנושא קשרי המשפחה והאפשרות לניגוד העניינים במכללה והשפעתם על תפקודה התקיין.

המבקר הפנימית ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2008 כי תביא "את הנושא לאישור יו"ר הוועד [המנהל] באחת מתוכניות העבודה הקרובות של הביקורת הפנימית".

(ב) סעיף 8 בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי "מבקר פנימי לא ימלא, בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור... ואף זאת - אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי".

הועלה כי המבקר הפנימית השתתפה, על פי בקשת המכללה, בכתיבת נהלים בנושאים שונים, כגון: העסקת עובדים מינהליים, רכש, קידום עובדים מינהליים וקידום מנהלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, השתתפות המבקר הפנימית בכתיבת הנהלים אינה מתיישבת עם האמור בחוק הביקורת הפנימית ואף עלולה להקשות עליה לבצע ביקורת בעניין נאותותם, יעילותם ואופן יישומם של הנהלים, כיוון שזו עשויה להיות ביקורת על מעשיה עצמה. על המבקר הפנימית להעיר על ליקויים ולהמליץ על עקרונות שיש לפעול לפיהם אך לא להיות שותפה לכיצוע. מן הראוי היה שמוסדות המכללה יטילו את הכנת נהלים על גורמים מקצועיים אחרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2008 הודיע המנכ"ל כי "המכללה מקבלת את הערת הביקורת בנושא שיתוף המבקר הפנימית בכתיבת נהלים של המכללה... [ו]בעתיד תימנע מלבקש השתתפות המבקר הפנימית בכתיבת נהלים".



מהממצאים שפורטו לעיל עולה כי לחלק מעובדי המכללה ומחברי מוסדותיה יש קשרים עסקיים, קשרי עבודה וקשרי משפחה ביניהם או עם ספקים ונותני השירותים של המכללה, או שהם נמצאים בחשש לניגוד עניינים; מצב זה יש בו טעם לפגם והוא אינו הולם גוף ציבורי דוגמת המכללה.

1. המכללה השיבה למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי "בהוראות ניהול תקין של עמותות שפרסם רשם העמותות בינואר 2005, נכלל פרק שכותרתו 'דרכי התקשרות וניגוד עניינים' ובו פרק משנה שעניינו 'קרבת משפחה'. לפי הוראות פרק משנה זה, '...כעיקרון לא יועסקו בעמותה בשכר יותר מ-10% עובדים שהם קרובי משפחה של חברי וועד [המנהל] ולא ישולם למעלה מ-10% מהשכר שמשולם על ידי העמותה, לקרובי משפחה כאמור...'. אין בהוראות מגבלה כלשהי על העסקת קרובי משפחה של חברים בעמותה שאינם חברי ועד".

משרד מבקר המדינה מעיר כי כוחם של כללי ניהול תקין של רשם העמותות יפה למטרות שלשמן נקבעו, אולם הדרישות הנורמטיביות החלות על המכללה אינן מתמצות בכללים אלה; המכללה כגוף הנותן שירותים לציבור שחלק ניכר מתקציבו ממומן מכספי המדינה וכגוף המופקד על כספי ציבור, כפופה לנורמות רחבות יותר החלות על גופים מסוג זה.

2. עוד הודיעה המכללה בתשובתה כי "תנקוט... בכל הצעדים הנדרשים בנושא חובת הגילוי הנאות של זיקת עובדים ונושאי תפקידים וספקים של המכללה. בנוסף לכך [תובא] לדיון, בפני ועד העמותה [ההמלצה] בנושא קשר עסקי בין חברי העמותה למכללה".

המכללה הוסיפה כי עמותת מכללת צפת "מורכבת מחברים, תושבי צפת והאזור... שהצטרפו לעמותה... מתוך הבנתם את הצורך החשוב בבניית מרכז אקדמי בעיר צפת... לצורך כך, חברי העמותה ובפרט חברי ועד העמותה משקיעים מזמנם וממרחם, למען המכללה והקהילה בכלל בהתנדבות, הכל שלא על מנת לקבל פרס, אלא להיפך, לעיתים, תוך נשיאה בהוצאות אישיות... במכללת צפת שלא כמכללות אחרות, חברי ועד העמותה ויושב הראש שלה, לא מקבלים אף החזר הוצאות בגין פעילותם, ישיבות וועדות שהם משתתפים וכו'. איתור חברים לעמותה אינו קל. קשה למצוא בצפת ובאזור הקרוב חברים... המוכנים... להשקיע מזמנם בהתנדבות".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תשובת המכללה מן הראוי שתבחן אם ניתן להגדיל את מספרי חברי העמותה, ולכלול בה חברים נוספים מכלל אזורי הארץ.

משרד מבקר המדינה ער לכך שחברי מוסדות המכללה ממלאים את תפקידם בהתנדבות ומשקיעים מזמנם וממרחם למטרה הציבורית החשובה של קידום המכללה וההשכלה האקדמית בגליל ומשבח אותם על כך. עם זאת, גם כאשר מדובר במתנדבים יש בקשרים המשפחתיים והעסקיים האמורים כדי חשש לניגוד עניינים ולפגיעה בפעילותה התקינה של המכללה ובאינטרסים שלה. לפיכך על המכללה, כגוף הנותן שירותים לציבור ומופקד על כספי ציבור, לנקוט בהקדם את כל הצעדים הדרושים בעניין זה, ובכלל זאת אישור התוספת לנוהל הפנימי בעניין חובת הגילוי של זיקות העובדים ונושאי התפקידים במכללה וספקיה; הכנת הסדרי ניגוד עניינים במקרים הרלוונטיים והבאת מידע זה בשיקוליה בעניין העסקתם או התקשרות עמם. לעניין חובת גילוי הזיקות הפנימית בין קרובי משפחה וספקים, על המכללה לדרוש מעובדיה מכאן ולהבא גילוי מלא. על ות"ת לעשות את הנדרש כדי שהוראותיה למכללות המאוגדות כעמותות יותאמו לכללים שחלים על עמותות אחרות. ראוי כי רשם העמותות יבחן אם נוכח ממצאי דוח זה יש מקום לעדכן את כללי ניהול תקין בעניין הגדרת קרובי משפחה או להתאימם לסוגים שונים של עמותות.

רכש ומכרזים

המכללה שילמה לספקים ולנותני שירותים (בעבור ציוד למחשבים, שירותי פרסום ושיווק, ספרים וכתבי עת לספרייה ורכישות שוטפות לצורכי תחזוקה) כ-2.5 מיליון ש"ח בשנת 2005, כ-3.8 מיליון ש"ח בשנת 2006 וכ-3.5 מיליון ש"ח במחצית הראשונה של שנת 2007. משרד מבקר המדינה בדק היבטים של תהליכי הרכש והמכרזים במכללה ולהלן עיקרי הממצאים:

1. הועלה כי למכללה לא היה נוהל רכש, ואף שטיטת נוהל כזה נוסחה וגובשה בשנת 2006 בעקבות דוח של המבקר הפנימית, רק במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה אישר הוועד המנהל נוהל בנושא.

2. (א) חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), מסדירים את תנאי ההתקשרויות של משרדי ממשלה, תאגידים ממשלתיים וגופים אחרים שנמנו בחוק לביצוע עסקאות בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, לרבות התנאים לקבלת פטור ממכרז. שיטת המכרזים נועדה להבטיח לעורך המכרז התקשרות בתנאים המיטביים ולמציעים בכוח - שוויון הזדמנויות. השיטה אמורה להקטין את האפשרות של פגיעה בטוהר מידות ושל העדפה לא הוגנת של ספק.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח ביקורת משנת 2002⁵⁸ כי אף שחוק חובת המכרזים לא הוחל במפורש על המוסדות להשכלה גבוהה, חלים עליהם העקרונות שביסוד דיני המכרזים וכללי מינהל תקין, וכי מן הראוי שהמוסדות יפעלו לפי עקרונות אלה. עוד צוין בדוח האמור כי "מאחר שהתקשרויותיהם העסקיות [של המוסדות] ממומנות מכספי ציבור, והיות שהתפקיד שלהם נושא אופי ציבורי, מוטלת עליהם חובת אמון כלפי הציבור. מן הראוי אפוא, שהמוסדות יפעלו כך שהתקשרויותיהם יהיו יעילות ככל האפשר ולא יפגעו בעקרונות העומדים ביסוד דיני המכרזים כפי שנקבעו לא אחת בפסיקת בית המשפט העליון ומצאו את ביטויים בחוק". חובת המכרז הוטלה במאי 2006 על המוסדות להשכלה גבוהה בתיקון לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, בכפוף להתקנת תקנות מתאימות. בנובמבר 2008 פורסמו התקנות, והן ייכנסו לתוקף חצי שנה לאחר פרסומן⁵⁹.

ות"ת ציינה במכתבה למשרד מבקר המדינה ממרס 2008, בין היתר: "באשר לרכישת שירותים ע"י המכללה, עמדתנו היא כי טרם תוקן חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 (להלן - החוק), קבע סעיף 2 לחוק, כי החוק חל על המדינה, כל תאגיד... על כן, עד לתיקון האמור, לא חל החוק על המוסדות להשכלה גבוהה. עם זאת... נוכח הפסיקה בדבר החלת עקרונות יסוד של המשפט הציבורי גם על גופים של המשפט הפרטי, אשר יש להם מהות של גוף ציבורי, ניתן היה לומר, כי בין גופים אשר חלה עליהם הדואליות הנורמטיבית (בהיקף ועוצמה כלשהם) ניתן לראות גם את המוסדות להשכלה גבוהה הנתמכים מתקציב המדינה ועל כן עליהם לפעול עפ"י כללי מינהל תקין והדינים החלים על גופים נתמכים, ובהתאם להתחייבות אותם תאגידים בבקשתם את תקצוב ות"ת ולפעול על מנת להביא לחסכון ויעילות מחד ומאידך למנוע התקשרויות שיש להן ניגוד עניינים. חובה זו חלה על המוסדות להשכלה גבוהה ובאחריותם" (ההדגשה אינה במקור).

58 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, בתאגידים ובמוסדות להשכלה גבוהה, שנת 2002, עמ' 731-738.

59 את ממצאי הביקורת בנושא זה ראו לעיל בפרק "החלת חוק חובת המכרזים", התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה, עמ' 195.

כיוון שהמכללה ממלאת תפקיד ציבורי, וכמחצית מהכנסותיה השנתית (כ-20 מיליון ש"ח בשנת התשס"ז) מקורו כאמור בהקצבות המדינה וכ-40% מקורו משכר לימוד שמשלמים הסטודנטים, חלים עליה לצד דיני המשפט הפרטי גם עקרונות יסוד מהמשפט הציבורי. לפיכך היה על המכללה להקפיד לבצע את התקשרויותיה על פי עקרונות שוויון ההזדמנויות והתחרות ההוגנת, בהתאם לעקרונות היסוד של דיני המכרזים.

(ב) בהנחיות ל"ניהול תקין של עמותות"⁶⁰ נקבע כי "כאשר עמותה מזמינה שירות או מוצר מספק, עליה לבדוק האם מבחינת המחיר, האיכות וכו', המדובר בהצעה הטובה ביותר שבאפשרות העמותה לקבל".

הביקורת העלתה כי המכללה יישמה בהתקשרויותיה את העקרונות וההנחיות האמורים באופן חלקי בלבד. להלן הממצאים העיקריים:

רשימת ספקים

יחידת הרכש במכללה נהגה לבצע את רכישותיה בסכומים לא גדולים (עד כ-3,000 ש"ח) מספקים שנכללו ברשימה קבועה שהייתה בידיה. הועלה כי המכללה לא פנתה לספקים בבקשה לקבלת הצעות למתן שירות כדי לקבוע מי מהם ייכללו ברשימה. עוד הועלה כי לעניין רכישת מוצרים ושירותים נתנה יחידת הרכש עדיפות לספקים מהעיר צפת, גם אם הצעתם לא הייתה הטובה ביותר מבחינת המכללה; להלן דוגמאות:

1. מפרוטוקול ישיבת ועדת הרכש מנובמבר 2006 עולה כי היא פנתה לשישה ספקים לקבלת הצעות מחיר לצורכי משרד וקיבלה חמש הצעות מספקים ששניים מהם מצפת. בישיבה הוחלט כי "במידה והספקים המקומיים... נתנו הצעה גבוהה במקסימום +5%, יש לעבוד איתם, אחרת לעבוד עם הזול ביותר".

מאותו פרוטוקול גם עולה כי המכללה פנתה לחמישה ספקים של חומרי בניין וקיבלה הצעות מחיר משלושה ספקים, שניים מהם מצפת והשלישי מאזור חיפה. ההחלטה שהתקבלה בישיבה הייתה: "בשוטף, מומלץ לקנות [מהספקים שמצפת], למרות שעלות המחירים של [הספק השלישי] נמוכה יותר. ההמלצה הינה תוצאה של מרחק... ברכש שאינו שוטף, מוצרים גדולים שהדחיפות בזמן איננה פרמטר, יש לרכוש [מהספק השלישי]" (ההדגשה במקור). הועלה כי ההחלטה התקבלה בלא שנבדק עם הספק השלישי אם יש לו אכן קושי כלשהו באספקה מהירה בגין המרחק.

2. לפרוטוקול ישיבת ועדת הרכש מדצמבר 2006 צורפה רשימת ספקים שמהם ניתן להזמין מוצרים ושירותים. בישיבה הוחלט כי "למעט מקרים שמצריכים עבודות יצירה של בעלי מקצוע שבהם שיקול הדעת המקצועי הוא מכריע, יש לבצע רכש שוטף מכל הספקים הנמצאים ברשימה - הצפתיים".

60 רשם העמותות, ניהול תקין של עמותות (ינואר 2005); בעניין רשם העמותות ראו בהרחבה בעמ' 282.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת לבצע ביעילות את פעולות הרכש ולהימנע מהוצאות מיותרות, על המכללה שלא להפלות לרעה ספקים שאינם מאזור צפת. אם מהירות האספקה חיונית, יש לקבוע אותה כתנאי במכרז. על המכללה לקבוע בנהליה כללים ברורים בעניין זה ואת הבקרה שתיעשה כדי לוודא את ביצועם.

מנהל יחידת הרכש (להלן - מנהל הרכש) ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008, כי המכללה אינה נותנת עוד עדיפות לספקים מצפת.

ליקויים בהתקשרויות עם ספקים

הביקורת העלתה כי לעתים התקשרה המכללה עם ספקים ונותני שירותים או חידשה התקשרויות קודמות שלא על פי עקרונות שוויון ההזדמנויות והתחרות ההוגנת; להלן דוגמאות:

1. המכללה פרסמה מכרז לרכישת שירותי אבטחה במרס 2002; בתנאי המכרז לא נקבע שההתקשרות תוגבל בזמן. עד ספטמבר 2007 לא פרסמה המכללה מכרזים נוספים בתחום זה והמשיכה להעסיק את החברה שזכתה במכרז. זאת אף שעלות שירותים אלה גדלה משנה לשנה והסתכמה בשנת 2005 בכ-285,000 ש"ח, בשנת 2006 בכ-300,000 ש"ח ובשנת 2007 בכ-400,000 ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008 ציין מנהל הרכש כי "מכרז השמירה לא חודש במשך [מספר] שנים מפני שהמכללה הייתה מאוד מרוצה מהשירות של חברת השמירה... מה גם שלא נקבע תאריך לסיום ההתקשרות. השנה המכללה הוציאה בקשה למתן הצעות לשירותי שמירה".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שההתקשרות לרכישת שירותי האבטחה שעלותם כה ניכרת, תוגבל בזמן, וכי יקום מפעם לפעם מכרז לצורך התקשרות זו.

2. כדי להגדיל את מספר הסטודנטים מפרסמת המכללה את עצמה באמצעי תקשורת שונים. סכום ההוצאה על פרסום בשנים 2005 ו-2006 היה כ-700,000 ש"ח בשנה.

הביקורת העלתה כי הפרסום של המכללה נעשה במשך כמה שנים באמצעות מספר מצומצם של ספקים קבועים וכי לא פורסם מכרז לבחירתם. רק במהלך הביקורת פרסמה המכללה מכרז לפרסום מסלולי לימוד עצמאיים⁶¹.

3. רכישות מעטות של טובין ושירותים נעשו באמצעות מכרזים, אולם חלק מהמכרזים לא היו תקינים. להלן דוגמה:

רוב המרצים המלמדים במכללה מטעם אוניברסיטת בר-אילן גרים מחוץ לעיר צפת, והמכללה מעמידה לרשותם שירותי הסעה במוניות מכל חלקי הארץ.

61 מסלולי לימוד שהמכללה קיבלה ממל"ג היתר ללמדם ללא אחריות אקדמית של אוניברסיטת בר-אילן.

(א) ביולי 2003 פרסמה המכללה מכרז להסעות בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004). באוגוסט 2003 החליטה ועדת המכרזים כי המכרז מיועד לתחנות מוניות בלבד וכי תוכל להשתתף במכרז תחנה המפעילה חמש מוניות לפחות. למכרז ניגשו שמונה חברות הסעה.

בישיבה שקיימה ועדת המכרזים כעבור כשבועיים הציג מנהל הרכש טבלאות השוואה בין שמונה החברות והעיר כי "מנהל חברה ב" לא ידע היכן נמצא [יישוב מסוים] ותמחר את ההסעה במחיר נמוך ביותר". לפי פרוטוקול ישיבת הוועדה, מנהל הרכש ביקש שהמחיר שהציעה חברה ב' לנסיעה לאותו יישוב יועלה למחיר הממוצע שהציעו החברות האחרות לאותה נסיעה, וחברי הוועדה אישרו את בקשתו.

הוועדה החליטה שהזוכה במכרז היא חברה ב', שהצעתה הייתה הזולה ביותר, בכפוף לכמה תנאים: "למרות שסל המחירים שנתן הוא הזול ביותר, [מנהל הרכש] ינסה להוריד אותו בכל הנסיעות למחיר הזול ביותר שהתקבל; תנאי הכרחי לקבלת המכרז הוא שבחברת ההסעות שלו יהיו לפחות 5-6 מוניות כדי לעמוד בדרישות המכללה; במידה והוא יעמוד בתנאים הנ"ל, אפשר לחתום איתו על חוזה".

הביקורת העלתה כי חברה ב' לא עמדה בתנאי הסף של המכרז, ועל ועדת המכרזים היה לפסול מלכתחילה את מועמדותה: על פי המסמכים שצירפה החברה להצעתה, היו ברשותה במועד הגשת הצעתה למכרז שלוש מוניות בלבד.

מהפרוטוקול של ישיבת ועדת המכרזים עולה, כאמור, שלאחר פתיחת ההצעות העלתה הוועדה ביזמתה את מחיר הנסיעה ליישוב מסוים שהציעה חברה ב', והשוותה אותו לסכום הממוצע של מחירי הנסיעה ליישוב זה שהציעו החברות האחרות. נוסף על כך החליטה הוועדה לפנות לחברה ב' כדי שתזיל את מחיריה לנסיעות ליעדים האחרים ותשווה אותם למחירים הזולים ביותר שהציעו החברות האחרות, בלא שהחליטה לפנות בבקשה זוהי לחברות האחרות, וכך אפשרה לה לשפר את הצעתה באופן לא שוויוני.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שחברה ב' לא עמדה בתנאי הסף של המכרז, היה על ועדת המכרזים לפסול מלכתחילה את הצעתה. אם למרות זאת מצאה הוועדה לנכון לפנות לחברה ב' כדי שתפחית את המחיר שהציעה, היה עליה לפנות בעניין זה גם לחברות האחרות שעמדו בתנאי הסף ובכללן חברה א', שסיפקה למכללה באותה עת שירותי הסעה לשביעות רצונם של המכללה והמרצים.⁶²

אי-פסילת הצעתה של חברה ב' אף שלא עמדה בתנאי הסף, ומתן האפשרות לחברה זו בלבד לשפר את הצעתה בדיעבד, מעוררים חשש שהוועדה פעלה שלא על פי כללי מינהל תקין ועקרונות דיני המכרזים, המחייבים מתן הזדמנות שווה לכל משתתף במכרז; על הוועדה היה לבחור בחברת הסעות שעמדה בתנאי המכרז שפורסמו.

(ב) בספטמבר 2005 פרסמה המכללה מכרז חדש לשירותי הסעת המרצים. למכרז ניגשו חברה א' וחברה ב' ועוד שתי חברות הסעה (בכללן חברה ג').

62 חברה א' סיפקה בשנים 2002-2003 שירותי הסעת מרצים למכללה. החברה צירפה להצעתה למכרז זה המלצות רבות של מרצים, ובישיבת ההנהלה של המכללה ב-21.8.03 אף ציין מנהל הרכש: "אנו עובדים כבר שנתיים עם [חברה א'], אנו מרוצים מהם וגם המרצים מרוצים מהם מאוד".

מפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מאוקטובר 2005 עולה כי אף אחת מארבע מהחברות שניגשו למכרז לא עמדה בכל דרישותיו, ואף על פי כן החליטה הוועדה להמשיך בתהליך המכרז.

הביקורת העלתה כי אף שחברה ג' הציעה במכרז את המחיר הזול ביותר, פסלה הוועדה את הצעתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008 כתב מנהל הרכש כי ועדת המכרזים החליטה לפסול את חברה ג' מאחר שמדובר בנהג שאין לו תחנת מוניות או משרד מאויש היכולים לנהל הסעות סדירות. יצוין כי נימוק זה לא נכתב בפרוטוקול הישיבה.

הוועדה בחרה בחברה ב' בכפוף לשני תנאים: "1. המחירון יותאם למחירון הנמוך. 2. [עובד מסוים של חברה ב' (להלן - עובד חברה ב')] ינהל את תפעול ההסעות מול המכללה במתכונת השנתיים שעברו [מכיוון]... שאנו מרוצים ממנו". הוועדה קבעה כי אם לא תעמוד חברה ב' בתנאים אלה, תזכה במכרז חברה א', בתנאי ש"המחירון שלה יותאם למחירון הנמוך".

ממסמכי הוועדה אי-אפשר ללמוד מדוע היא העדיפה את חברה ב'. אולם הועלה כי עובד חברה ב' הוא בן הדוד של אשתו של מר יונה עמר - שהיה אחד מחברי ועדת המכרזים והשתתף בדיון האמור - ובן דודם של האחים יוסף ויהודה עוז (בעניין תפקידיהם במכללה ראו לעיל). יצוין כי מפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים אין עולה כי מר עמר דיווח על הקרבה המשפחתית האמורה.

בתשובותיהם מפברואר ומרס 2008 למשרד מבקר המדינה ציינו מנהל הרכש של המכללה, מר יונה עמר והמנהל של חברה ב' כי התנאי שעובד חברה ב' ינהל את תפעול ההסעות מטעם חברה ב', הועלה כיוון שמנהל הרכש סבר, בהסתמך על ניסיונו, שלא יוכל לעבוד ביעילות עם מנהל של החברה. יצוין כי נימוק זה לא נכתב בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים. בתשובתו ממרס 2008 למשרד מבקר המדינה ציין חשב המכללה רו"ח יהודה עוז "אין לי צל של מושג מה היה שם, על מה מדובר, ומה הסיבות לקביעת ועדת המכרזים כפי שקבעו!" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, גם במקרה זה לא היה מקום שהוועדה תפנה רק לאחד המשתתפים במכרז כדי שיתקן את הצעתו; לאחר שהתברר לה ששום חברה לא עמדה בכל דרישות המכרז, היה עליה להציע לכלל המשתתפים לתקן את הצעתם, ולחילופין לפרסם מכרז חדש, ולא לתת עדיפות לחברה אחת, תוך פגיעה בעקרון השוויון.

יתרה מזו, מממצאי הביקורת ומהתשובות דלעיל עולה, בין היתר, כי ועדת המכרזים התעלמה מחוסר שביעות הרצון של המכללה מהעבודה עם מנהל חברה ב' וקיבלה החלטות שאפשרו לחברה זו, לזכות במכרז על אף האמור לעיל.

יש לראות בחומרה את פעולותיהן של הוועדה והמכללה במכרז ואת התנהלותו האמורה של מר יונה עמר. הדבר מעלה חשש שחברה ב' נבחרה משיקולים פסולים ותוך ניגוד עניינים.

ביצוע הזמנות

מנהל הרכש אחראי לרכישת טובין ולהתקשרויות עם נותני שירותים (למעט רכש והתקשרויות בתחומי המחשבים, הספרייה והפרסום). לכל יחידה מיחידות המכללה יש תקציב רכש שנתי. מנהל יחידה המבקש להזמין טובין או שירות ממלא טופס הזמנה. לצורך ביצוע הזמנה, עליה להיות מאושרת בחתימתו של מנהל הרכש, הנדרש לוודא שיש להזמנה כסוי תקציבי, ובחתימותיהם של המנכ"ל ושל חשב המכללה.

על פי כללי מינהל תקין היה על המכללה לנהל תיק הזמנות מרוכז ובו יישמרו בצירוף לכל הזמנה כל מסמכי הרכישה הרלוונטיים; להקפיד כי לפני כל הוצאה יתקבל אישור תקציבי כדי להימנע מחריגה תקציבית, וכי בהזמנה יצוין הסעיף התקציבי שיחויב; להקפיד שימולאו כל הפרטים שבטופס ההזמנה, ושהטפסים יהיו חתומים כנדרש על ידי מורשי החתימה; ולמנוע ביצוע תשלומים אם הם לא אושרו מראש או אם טופס ההזמנה לא מולא כנדרש.

1. הביקורת העלתה אי-סדרים רבים בהזמנת הטובין והשירותים: יחידת הרכש אינה שומרת בצמוד לטופסי ההזמנה את המסמכים הנדרשים כגון הצעות מחיר, תעודות משלוח וחשבוניות; נמצאו טופסי הזמנה שעליהם הייתה רק חתימתו של אחד ממורשי החתימה במקום שלוש החתימות הנדרשות, וטפסים שעליהם חתמה רק מזכירת מנהל הרכש, שאינה נמנית עם מורשי החתימה ואין לה סמכות לאשר רכישות; על טופסי ההזמנות לא צוין מספר הסעיף התקציבי שיש לחייב בגין ההזמנה, ולכן אין לדעת אם קודם ביצוע ההזמנה בדק מנהל הרכש אם ניתן אישור תקציבי מאת החשבות.

הועלה כי גם ביחידת החשב לא תמיד הקפידו לברוק, לפני ביצוע התשלום, אם מולאו כל הפרטים הנדרשים בטופס ההזמנה ואם הוא חתום כנדרש.

א. מנהל הרכש צירף לתשובתו למשרד מבקר המדינה מכתב שכתב לחשב המכללה באוקטובר 2006 ובו ייפה את כוחה של מזכירתו לחתום בעצמה על חלק מההזמנות שסכומן עד 3,000 ש"ח. הוא ציין בתשובתו כי "לפעמים היה צורך בהזמנה מיידית... ואני... לא הייתי בנמצא, במקרים הנ"ל אישרתי למזכירת... להוציא הזמנות דחופות לצרכים שוטפים וזאת כדי לאפשר תפעול תקין של המערכת".

לדעת משרד מבקר המדינה, על פי נוהל הרכש לא היה רשאי מנהל הרכש לאצול למזכירתו, סמכות לאשר רכישות.

ב. החשב ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2008 כי "על אף שהביקורת לגבי התנהלות הרכש נכונה אין להפנותה אל החשב!... החשב איננו מטפל ו/או ממלא הזמנות. חתימת החשב על ההזמנה נדרשת מההיבט התקציבי ולא אישור אופן ניהול וביצוע הרכש. ובדיקת ההיבט התקציבי אפשרית גם מול החשבונית שמנהל הרכש מעביר לתשלום" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שיחידת החשב היא אחד מגורמי הבקרה על תהליך הרכש, עליה לברוק לפני ביצוע התשלום אם כל הפרטים בטופס ההזמנה מולאו כנדרש ואם לא - להימנע מלחת אישור תקציבי לביצועה.

2. משרד מבקר המדינה העיר למכללה כי ללא שמירת המסמכים במרוכז בצמוד להזמנות וללא סדרי בידוק תקינים לא ניתן לעקוב אחר ההוצאות, ולפקח עליהן כדי להבטיח שהוצאת הכספים תהיה תקינה. על המכללה לנקוט את הצעדים הדרושים להסדרת הנושא.

בתשובתו מפברואר 2008 הודיע מנהל הרכש למשרד מבקר המדינה, כי מערכת ממוחשבת לניהול רכש ומשאבים שרכשה המכללה הוטמעה לאחרונה במכללה, והיא אינה מאפשרת "רכישת מוצר מסוים לפני שנבדק תהליך הרכישה והוצאו כל המסמכים והאישורים הרלוונטיים, כגון אישור ועדת רכש, אישור תקציבי (אישור חשב), אישור מנכ"ל".

רכש של הספרייה

ספריית המכללה רוכשת ספרים בכמיליון ש"ח בשנה. הספרייה מבצעת את הרכישות אצל מספר מצומצם של ספקים ואינה פונה במישרין אל הוצאות הספרים, כיוון שלפי הסברי מנהלת הספרייה הן רבות מאוד, והפנייה אליהן תסרב את תהליך הרכש.

הביקורת העלתה כי הספרייה מבצעת את הרכישות באופן עצמאי. הספרנית אינה ממלאת טופס הזמנה, אלא שולחת מזכר בחתימת ידה ליחידת החשב ומודיעה על ביצוע הרכישה. הספרנית או מי שהיא הסמיכה לכך חותמים על אישור של קבלת הפריטים המוזמנים, והחשבונית נמסרת ליחידת החשב לתשלום.

לדעת משרד מבקר המדינה אין זה ראוי כי רכישה של ספרים בסכום כה ניכר תיעשה בידי אדם יחיד, בניגוד לסדרי ביצוע ההזמנות ביחידות אחרות של המכללה. על המכללה לגבש ללא דיחוי נוהל שיאפשר לרכוש את הספרים לפי סדרים אלה ואף לוודא שהם מיושמים. עליה גם לבחון דרכים נוספות לרכישת ספרים שייתכן שיהיה בהן כדי להוזיל את הרכש בתחום זה.

בפברואר 2008 ציין מנכ"ל המכללה בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "המכללה מקבלת את הערות הביקורת בנושא ובימים אלה היא מגבשת נוהל שיאפשר רכישת ספרים לספרייה, תוך ביקורת נאותה".

ביקורת פנימית

בשנת 2005 עשתה המבקרת הפנימית ביקורת בנושא תהליך הרכש במכללה, ובדוח הביקורת ציינה, בין היתר, כי: "ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים מהותיים בכל הנוגע לניהול תחום הרכש במכללה ועל חוסר אחידות בשיטת העבודה ע"י הגורמים השונים העוסקים ברכש".

ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה בעניין ביצוע הרכש במכללה עולה כי המכללה תיקנה רק חלק מהליקויים בנושא שציינה המבקרת הפנימית, ורבים מהליקויים נמצאו עדיין בביקורת זו.

מנכ"ל המכללה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008, בין היתר, כי "בעקבות הדרו"ח הפנימי של מבקרת המכללה, גיבשה המכללה נוהל רכש".



לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים שהועלו בביקורת זו בתחום תהליך הרכש במכללה מעלים תמונה של חוסר יעילות, היעדר היסכון, ניגוד עניינים ואף חשש לפגיעה בסדרי מינהל תקין. על מוסדות המכללה לנקוט את הצעדים הדרושים כדי שייקבעו, ללא דיחוי, נהלים לביצוע רכישות והזמנות לפי עקרונות דיני המכרזים וכללי המינהל התקין, ולוודא שפעולות הרכש יבוצעו כראוי. נוכח חומרת הממצאים האמורים מן הראוי שהמכללה תעשה בדיקה מדגמית לגבי תקינות ההתקשרויות שביצעה בשנים האחרונות. על המכללה גם לפעול לתיקון הליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין המכרזים לרכישת שירותי ההסעה, האבטחה והפרסום.

הטיפול בנכסי דלא נידי

עמידה בתנאי מל"ג בעניין מקרקעין

ככלל, תהליך האקדמיזציה של מוסד להשכלה גבוהה כולל שני שלבים: (א) קבלת היתר מל"ג לפתוח מוסד להשכלה גבוהה ולקיים בו לימודים לתואר ראשון; (ב) הכרה של מל"ג במוסד לפי סעיף 9 לחוק מל"ג⁶³.

אחד התנאים העיקריים שקבעה מל"ג למתן היתר למכללה מתוקצבת, לפתוח מוסד להשכלה גבוהה ולקיים בו תכניות לימודים עצמאיות לתואר ראשון תוך התנתקות מאוניברסיטה המעניקה אחריות אקדמית, הוא הצגת תשתית פיזית ראויה לקיום לימודים אקדמיים תוך הסדרת הזכויות על הקרקע והמבנים שבשימושה. תנאי זה נועד, בין היתר, להבטיח את יכולתו של המוסד לפעול לאורך זמן, את עצמאותו האקדמית והמנהלית ואת עתידן של השקעות המדינה בפיתוח התשתית הפיזית שלו.

הפעילויות האקדמיות והמינהליות במכללת צפת מתנהלות בחמישה בניינים; המכללה מאפשרת כאמור למכללה האזורית לפעול במבנים אלה, לפי ההסדר שקבעה עמה.

בשנת 2003 העריך יו"ר הוועד המנהל של המכללה את העלות המשוערת של הסדרת זכויות הקניין של המכללה על המבנים והמקרקעין ששימשו אותה באותו מועד (הסבה מהסכמי שימוש

63 כל עוד לא הכירה מל"ג במוסד, הוא אינו נהנה מחופש פעולה אקדמי ומינהלי ואינו רשאי להעניק תארים אקדמיים.

לזכויות בעלות או חכירה לדורות) בסכום כולל של כ-2.5 מיליון ש"ח. לדבריו המכללה הוציאה מאות אלפי שקלים לתכנון של בינוי הקמפוס, בכלל זה כדי שיוקצו לה מקרקעין, אך פעולות אלה לא נשאו פרי.

1. (א) במענה לבקשת המכללה בשנת 2004 לקבל את היתר מל"ג לפתוח מוסד עצמאי להשכלה גבוהה ולקיים בו תכנית לימודים לתואר ראשון במדעי ההתנהגות ועבודה סוציאלית (להלן - ההיתר), המליצה ות"ת למל"ג ביולי 2005 כי אם יוחלט על מתן ההיתר למכללה, כניסתו לתוקף תותנה, בין היתר, בכך ש"המוסד [המכללה] יוכיח זכויותיו על הקרקע לאורך זמן, לרבות תיקון ההסכמים, בהתאם להנחיות ות"ת ולתכתובות עמו". בנובמבר 2005 אימצה מל"ג המלצה זו וביולי 2006 חזרה על ההחלטה לאמצה. מל"ג הסמיכה את יו"ר ועדת המשנה למוסדות שאינם אוניברסיטאות, את סגן יו"ר ות"ת ואת מזכיר מל"ג להחליט, לאחר שהמכללה תמלא את כל התנאים שנקבעו, על כניסת ההיתר לתוקף ועל מתן אישור לפרסם את דבר פתיחת המוסד ולרשום תלמידים לתוכניות האמורות. (ב) בנובמבר 2006 החליטה מל"ג לשנות את החלטותיה הקודמות "נוכח המצב בצפון"⁶⁴, ו"להעניק תעודת היתר למכללה... החל מ-1.1.2007... בכפוף לתנאים [שנקבעו בהחלטה זו ובכללם התנאי שהמכללה תגיש], לא יאוחר מיום 15.12.2006, התחייבות להסדרת זכויותיה על הקרקע, לאורך זמן ולתיקון ההסכמים שלה, בהתאם [להערת ממונה תחום משפטי במל"ג]" (ההדגשות בציטוטים בקטע זה אינן במקור). בהחלטת מל"ג לא נקבע המועד האחרון לקיום ההתחייבות להסדרת זכויות המכללה על הקרקע.

בישיבת ות"ת שהתקיימה בנובמבר 2006 לאחר קבלת ההחלטה האמורה של מל"ג צוין, בין היתר, כי מל"ג החליטה להעניק את ההיתר למכללה בלא לדרוש ממנה לעמוד מבעוד מועד בתנאים שהציעה ות"ת. הממונה על התחום המשפטי במל"ג ציינה בישיבה שיש "בעיות גדולות לגבי ההתחייבויות [של המכללה להסדיר את הזכויות] על הקרקע". עם זאת החליטה ות"ת לאמץ את החלטות מל"ג בנושא מתן ההיתר למכללה, אך קבעה כי אם לא תעמוד המכללה בהתחייבויותיה להסדרת זכויותיה על הקרקע, היא תשקול לנקוט נגדה צעדים.

באפריל 2007, כארבעה חודשים לאחר המועד שקבעה מל"ג, הגיש נשיא המכללה הקודם, פרופ' כספי, לוות"ת התחייבות של המכללה להסדיר את זכויות הקניין שלה על הנכסים המשמשים אותה, בדרך שתבטיח את השימוש בהם לתקופה ארוכה, לפי העקרונות הנהוגים במל"ג לגבי נכסים המשמשים מוסדות אקדמיים. נשיא המכללה לא ציין במכתבו את המועד האחרון לקיום ההתחייבות האמורה ומל"ג לא דרשה ממנו לעשות זאת.

(ג) ביוני 2007 החליטה מל"ג לשנות גם את החלטתה מנובמבר 2006 (שלא נכנסה לתוקף מאחר שהמכללה לא הגישה במועד את התחייבות האמורה) וקבעה כי ההיתר למכללה ייכנס לתוקפו לאלתר בכפוף לתנאים אלה: הסדרת זכויות המכללה על הקרקע; תיקון רשימת המוסדות המנהלים; וקבלת אישור רשם העמותות לרישום תקנות העמותה, לרשימת מוסדותיה המנהלים ולתיקון שמה (בהחלטה נקבע גם המועד האחרון לעמידה בכל אחד מהתנאים). בעניין התנאי של הסדרת הזכויות על הקרקע נקבע, כי על המכללה לתקן "את ההסכמים להסדרת [זכויותיה] על הקרקע... ובאישור הוות"ת כי הסכמים אלה מסדירים את זכויות המכללה לאורך

64 הכוונה למלחמת לבנון השנייה, שבה נפגעה גם מכללת צפת.

זמן... לא יאוחר [מ-19.12.07]. כן נקבע בהחלטה כי "לא תוענק הכרה למוסד"⁶⁵ טרם מילוי כל התנאים דלעיל".

מהאמור לעיל עולה כי הדרישה של מל"ג מהמכללה להוכיח כמקובל, לפני קבלת ההיתר, זכויות על קרקע ותשתית פיזית ראויה לקיום לימודים אקדמיים, כתנאי לקבלת ההיתר - דרישה זו התמתנה במהלך השנים, והמכללה נדרשה רק להתחייב להסדיר בעתיד את זכויותיה בעניין זה. לא נמצאו במל"ג - בפרוטוקולים של הישיבות שדנו בנושא או במסמכים אחרים - נימוקים למיתון הדרישה האמורה.

2. המכללה השיבה למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי לאחר סיום ביקורתו בנושא ביצעה המכללה פעולות להסדרת זכויות המקרקעין שלה לשם עמידה בתנאי מל"ג, וכי "היום מחזיקה המכללה ב'מסת זכויות' במקרקעין שמן הסתם תספק ותעמוד בדרישת המל"ג". באוגוסט 2008 כתבה המכללה, בין היתר, כי בהיתר אין משום הכרה קבועה במוסד והוא זמני מטבעו וניתן לארבע שנים. כן ציינה כי "מל"ג נוהגת כעניין שבשגרה, ליתן למוסדות היתרים גם אם טרם עמדו במלוא התנאים החומריים שנדרשו מהם, לרבות בעניין הנדל"ן. כך נהגה מל"ג... גם ביחסה למכללת צפת".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2008 ציינה ות"ת בעניין זה: "טרם עלה בידנו לבדוק את המסמכים שהעביר [בא כות] המכללה... בנושא, ועל כן איננו יודעים האם המכללה עמדה בתנאי האמור. אנו עושים מאמצים לבדוק מסמכים אלה בימים הקרובים". עוד ציינה ות"ת כי "הוכחת זכויות מוסדות להשכלה גבוהה על הקרקע כדאי היה שיתמלאו טרם הענקת היתר למוסדות אלה. יחד עם זאת, בהתאם לשיקול דעת ות"ת ומל"ג, במקרים בעייתיים אחרים, בהם לא יכלו המוסדות להוכיח זכויותיהם על הקרקע בשלב זה, נוכח מגבלות [אובייקטיביות] חיצוניות למוסד, החליטו ות"ת ומל"ג להעניק היתר מותנה למוסדות אלה בהוכחת הזכויות בקרקע תוך פרק זמן סביר".

משרד מבקר המדינה העיר למל"ג ות"ת במהלך הביקורת כי עליהן להשלים ללא דיחוי נוסף את הבדיקה אם המכללה עומדת בתנאים שקבעו בעניין החזקת נכסים והסדרת זכויותיה עליהם, ולהנחות את המכללה בעניין הפעולות שעליה להשלים בנושא.

הועלה כי רק ביולי 2008 סיימה מל"ג את בדיקת הנתונים הנוספים שמסרה לה כאמור המכללה בעניין זה עוד בדצמבר 2006. ממסמך המפרט את תוצאות הבדיקה ששלחה מל"ג למכללה באותו חודש עולה כי המכללה פעלה להסדרת זכויותיה על הנכסים שבשימושה, אך טרם השלימה את ההליך וטרם עמדה בהתחייבותה - התחייבות שבהתבסס עליה נתנה לה מל"ג עוד בנובמבר 2006 את ההיתר המותנה. כן הועלה שוות"ת לא שקלה אם יש מקום לנקוט צעדים כלשהן כלפי המכללה, על אף החלטתה מנובמבר 2006 לעשות כן, אם לא תעמוד המכללה בהתחייבותה.

65 על משמעותה של הכרה זו ראו לעיל עמ' 261.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג וות"ת לקבוע בהקדם לוח זמנים מחייב להשלמת פעולות המכללה בעניין החזקת נכסים והסדרת זכויותיה עליהם ועל המכללה לנקוט בהקדם את כל הצעדים הדרושים כדי לעמוד בהתחייבותה. מן הראוי שמל"ג וות"ת יבדקו לאור ממצאי הדוח את מכלול פעולותיהן והחלטותיהן בעניין מתן ההיתר למכללה ויפיקו את הלקחים הדרושים מכך. בייחוד ראוי לבדוק את הנסיבות שהביאו לשינוי ההחלטות בנושא וכן את העיכובים בבדיקת עמידת המכללה בתנאי הנוגע להחזקת נכסים ולהסדרת זכויותיה עליהם.

באוגוסט 2008 השיבה המכללה למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי היא נוקטת בצעדים להשלמת התחייבויותיה, וכי שטח של 2,243 מ"ר והמבנה שעליו שהיה בידי המכללה "בחווה בר רשות ל-24 שנים ו-11 חודשים, נרכש על ידינו בבעלות מלאה. חווה הרכישה אושר ביום 5.8.08 בוועד המנהל ועתיד להיחתם בימים הקרובים. כמו כן אישר הוועד באותו מועד... הסכם לבניית פרויקט... [בשטח חלקות של] 2,792 מ"ר ואנו עתידים לבנות שם מבנה רב תכליתי וחניה תת קרקעית בשטח של כ- 5,800 מ"ר ברוטו"⁶⁶.

3. בפברואר 2008 יזמה מל"ג פנייה של שרת החינוך ויו"ר מל"ג, פרופ' יולי תמיר, לממשלה, כדי שתאשר את החלטת מל"ג להעניק למכללה את ההיתר⁶⁷.

בדברי ההסבר שהכינה מל"ג, אשר צורפו להצעת ההחלטה בנושא שהוגשה לממשלה (להלן - הצעת ההחלטה), נמסרה תמצית ההחלטות השונות של מל"ג בעניין מתן ההיתר. בדברי ההסבר ובחוות דעת של הממונה על התחום המשפטי במל"ג שצורפה להצעת ההחלטה נאמר, בין היתר, כי לאחר שהתמלא התנאי של קבלת אישורו של רשם העמותות לרישום תקנון העמותה, לרשימות מוסדותיה ולתיקון שמה, אין מניעה משפטית לאשר את החלטת מל"ג מיוני 2007 על הענקת ההיתר.

הועלה כי בדברי ההסבר להצעת ההחלטה ובחוות הדעת המשפטית לא הייתה התייחסות לאי-קיום התנאי בהחלטת מל"ג מיוני 2007, ולפיו על המכללה להסדיר את זכויותיה על הנכסים שבשימושה עד דצמבר 2007, אף שבמועד שבו הוגשה הצעת ההחלטה כבר ידעה מל"ג על אי-קיום התנאי האמור. בסוף אפריל 2008 החליטה הממשלה לאשר את החלטת מל"ג להעניק למכללה את ההיתר.

הממונה על התחום המשפטי במל"ג כתבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2008, בין היתר, כי "לאחר עמידת המכללה בתנאי היחיד שנקבע לכניסת ההיתר לתוקפו - לא הייתה מניעה כלשהיא לאישור הממשלה להענקת ההיתר למכללה... עמידת המכללה ביתר התנאים הפנימיים שנקבעו על ידי המועצה ואשר היוו תנאי לכניסת ההיתר לתוקפו, אינם מעניינה של הממשלה בבואה להחליט על אישור מתן היתר למכללה". שרת החינוך כתבה בנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי מקובלות עליה "הערות הגורמים המקצועיים במל"ג".

66 בעניין הודעת מל"ג למכללה שלפיה ביולי 2008 טרם עמדה המכללה בדרישות הנוגעות להחזקת נכסים ולהסדרת זכויותיה עליהם, ראו לעיל עמ' 263.

67 על פי סעיף 21 לחוק מל"ג, "החליטה המועצה לתת היתר, תהיה החלטתה טעונה אישור הממשלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שמל"ג תציג לממשלה תמונה מלאה ותציין בדברי ההסבר ובחוות הדעת המשפטית כי על אף ההקלות שקיבלה המכללה במהלך השנים בעניין מתן ההיתר, היא עדיין אינה עומדת בתנאי הנוגע להסדרת זכויותיה על הנכסים.

רישום המקרקעין בספרי רשם המקרקעין

על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, עסקת מקרקעין טעונה רישום בפנקסי המקרקעין שמנהל רשם המקרקעין שבמשרד המשפטים, והיא נגמרת רק עם רישום כאמור. מכאן שעל המכללה להקפיד לרשום אצל רשם המקרקעין את המקרקעין שהועברו לבעלותה, שרכשה או יש לה זכויות אחרות עליהם בהתאם למצבם, ובכלל זה לרשום הערות אזהרה אם הדבר נדרש.

הביקורת העלתה כי אף שהמכללה דיווחה למל"ג בדצמבר 2006 על זכויותיה על שטח בנוי של 9,750 מ"ר, נרשמו אצל רשם המקרקעין עד ספטמבר 2007 רק זכויותיה על 1,756 מ"ר של מבנה המכונה "בית המשטרה", שבו מתקיימים לימודים קדם-אקדמיים. כדי להבטיח את זכויותיה על הנכסים, על המכללה להסדיר בהקדם את רישום מלוא זכויותיה אצל רשם המקרקעין, לרבות רישום הערות אזהרה במקרים הראויים.

ניהול ספר נכסים

בהנחיות לדיווח החשבונאי שנתנה ות"ת למוסדות להשכלה גבוהה במאי 2005 נקבע כי על כל מוסד להשכלה גבוהה לנהל באופן שוטף אינוונטר (ספר נכסים) ובו יירשמו כל נכסי דלא נייד בתוספת מידע מלא, מפורט ומעודכן על כל אחד מהם. ספר זה נועד לשמש בסיס נתונים שממנו ניתן יהיה לקבל מידע על הנכסים המוצגים בדוחות הכספיים. כמו כן ניתן יהיה להפיק ממנו רשימות מרוכזות ומעודכנות של הנכסים שישמשו בסיס עובדתי נאות לקבלת החלטות. על ספר הנכסים לכלול, בין היתר, פרטים מזהים על סוג הנכס, מקומו ושטחו, ייעוד הנכס על פי תכנית בניין עיר, זכויות הבעלות עליו, פרטים על השימוש בו, ההוצאות השוטפות בגינו, התנאים למימוש הנכס, ייעוד התמורה שתקבל, מצבו של הנכס וערכו הכספי⁶⁸.

הביקורת העלתה כי המכללה לא ניהלה ספר נכסים ולא היה לה ריכוז אחר של המידע על נכסיה. חלק מהמידע על הנכסים נמצא בתיקים שונים של בעלי תפקידים במכללה שעסקו מדי פעם בפעם בנושאי המקרקעין. משרד מבקר המדינה העיר למכללה כי עליה להכין בהקדם ספר נכסים ולנהלו כנדרש.

מנכ"ל המכללה כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2008, בין היתר, כי "המכללה מקבלת את הערות הביקורת בנושא ניהול ספר נכסים ותעשה זאת מיידית".

68 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, עמ' 854, 882.

רכישת מקרקעין במימון ות"ת

בסוף אפריל 2007 הודיעה ות"ת למכללה כי החליטה לממן באופן חריג וחד-פעמי את רכישת מבנה בית המשטרה במלוא עלותו, ולהשתתף במימון שיפוץ המבנה ובסכום שלא ייעלה על 900,000 ש"ח. הועלה כי הסיוע האמור ניתן על ידי ות"ת למכללה בלא כל תנאי.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהמכללה לא עמדה כאמור, במשך תקופה ארוכה, בתנאי שהציבה מל"ג לקבלת ההיתר על אף התחייבותה לעשות זאת, ראוי היה שוות"ת תבחן דרכים שונות לגבי אופן טיפולה בסיוע האמור, שיגרמו למכללה להמציא לוח זמנים מחייב ומבוסס להשלמת הזכויות על הקרקע והמבנים שבשימושה, בצירוף אסמכתאות לביסוס התחייבות זו, לפני מתן הסכמתה לממן את רכישת בית המשטרה.

חריגות בנייה במכללה

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נקבע כי לביצוע עבודות בנייה מסוימות נדרש היתר מהוועדה המקומית לתכנון ולבניה. בנייה בהיתר מבטיחה שיילקחו בחשבון מכלול השיקולים הרלוונטיים ובהם הנחיות מהנדסים, הנחיות לכיבוי אש, הנחיות מגורמים הממונים על איכות הסביבה וכיוצא בזה; בנייה ללא היתר עלולה לסכן את הבונה ואת שכניו וסביבתו ואת המאכלסים את המבנה.

לבקשת משרד מבקר המדינה ביצע מהנדס עיריית צפת, באמצעות יחידת הפיקוח על הבנייה בעירייה, בדיקה לגבי כמה מבנים במתחם שבו פועלת המכללה. בפברואר 2008 הודיע מהנדס העירייה למשרד מבקר המדינה כי "התגלו מספר חריגות בנייה שנגרם מחלקת הבנייה [הכינה] תביעה משפטית כללית לכל החריגות". בתשובת המהנדס גם צוין כי החריגות כללו בנייה ללא היתר של שלוש כיתות לימוד, שני מרחבים מוגנים (ממ"דים), שלושה קרוונים, שתי מכולות ומגרש חניה ששטחו 1,120 מ"ר ויש בו שער חשמלי; כמו כן נבנו בסטייה מהיתרים גשר בין שני מבנים של המכללה, פיר מעלית וסככה.

משרד מבקר המדינה רואה בדאגה את העולה מתשובת מהנדס העירייה בעניין הפרת דיני התכנון והבניה על ידי המכללה, ואת העובדה שהוועדה המקומית לתכנון ולבניה צפת ויחידת הפיקוח על הבנייה בעירייה עמדו על חריגות הבנייה במכללה ונקטו פעולות בעניין זה רק בעקבות פניית משרד מבקר המדינה. על גורמים אלה להשלים בהקדם את טיפולם בנושא ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים מכך.

ביולי 2008 כתב היועץ המשפטי של העירייה למכללה, בין היתר, כי "ביצוע העבודות המפורטות לעיל בלא היתר כדין מהווה עבירה פלילית לפי הוראות חוק התכנון והבניה". המכללה הוזמנה להביא את גרסתה בנושא בתוך 30 יום לפני הגורמים המוסמכים בעירייה, או להוציא היתר בנייה כדין, או להרוס את העבודות שבוצעו בתוך 60 יום מיום שיגורו של המכתב.

אי-מילוי צו פינוי מבנה

1. לפי חוק עזר לצפת (הריסת מבנים מסוכנים), התש"ס-1980, מי שקיבל מהעירייה הודעה ולפיה בניין השייך לו מסכן את המחזיקים בו או את הציבור, חייב לבצע את העבודות למניעת הסכנות באופן המפורט בהודעת העירייה. בעקבות הודעה שמסרה מכללת צפת לעיריית צפת על התמוטטות קיר של מבנה במכללה (להלן - המבנה), הוציא מהנדס העירייה למכללה בסוף פברואר 2003 צו פינוי לשתי קומותיו של המבנה. בצו צוין כי התמוטטות קירות התומכים במבנה, ועמודים הניצבים מעל קירות שתמכו במרפסת היו בסכנת התמוטטות; סדקים הופיעו ברצפת החצר שליד קיר הסמוך למדרגות המובילות למבנה, והדבר העיד לדעתו על הסכנה שקיר זה יתמוטט. בצו ניתנו הנחיות לתיקון הליקויים בדחיפות.

כשבוע לאחר משלוח ההודעה כתב מהנדס העירייה למנכ"ל המכללה כי צו הפינוי טרם בוצע וציין: "הריני להודיעך שהנך לוקח אחריות כבדה מאוד במתן רשות לתלמידים להיכנס למבנה שנמצא בסכנת התמוטטות. כל נזק שיגרם לעובדים, לתלמידים ולמרצים יהיה בלתי הפיך והאחריות כולה חלה עליך". המהנדס דרש מהמנכ"ל "לבצע את כל ההוראות שהועלו בצו הפינוי שהועבר אליך וזאת עד קבלת מכתב ממני על כשירות המבנה ואכלוסו מחדש לאחר ביצוע חיזוקים על פי הנחיות יועץ קרקע ומהנדס קונסטרוקציה".

כעבור שבוע שלח מהנדס העירייה למנכ"ל המכללה מכתב התראה נוסף על אי-ביצוע הצו ובו הוא נדרש "לא לאפשר כל גישה למבנה המסוכן".

2. בנובמבר 2003, מהנדסת קונסטרוקציה שהמכללה התקשרה עמה כתבה למכללה, במענה לבקשת המכללה לקבל הנחיות לתיקון המפגעים במבנה האמור, כי "מאחר ולא בוצע עדין חיזוק לקיר התומך יש להימנע משימוש בחלק הסמוך לו הן במפלס העליון וגם בתחתון" (המפלס התחתון הוא למעשה חלק מהרחוב שליד הקיר התומך).

3. בספטמבר 2007 מסר מהנדס עיריית צפת למשרד מבקר המדינה כי "כל הדרישות שהועלו במכתבי מיום 2.3.03 בוצעו. באחריות המכללה קבלת אישור של מהנדס קונסטרוקציה על יציבות המבנה לצורך השימוש בו". מהנדסת הקונסטרוקציה הבהירה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007, כי הנחיותיה האמורות מנובמבר 2003 עדיין בתוקף, כיוון שהקיר התומך טרם חוזק.

הביקורת העלתה כי בניגוד למתחייב מחוק העזר האמור, בנובמבר 2007 טרם השלימה המכללה, את חיזוק הקיר התומך כנדרש.

מנכ"ל המכללה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008, כי "נושא הקיר התומך [יטופל] בהמשך עם תחילת בניית המבנה החדש שימוקם בסמוך למבנה המדובר".

מעקב העלה כי עד מרס 2008 לא קיבלה המכללה אישור ממהנדס קונסטרוקציה ולפיו האזור המסוכן שבמבנה ראוי לשימוש.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את את אי-ביצוען של כל הפעולות שנדרשו מהמכללה כדי לאפשר שימוש בטוח במבנה ובשטחים הסמוכים אליו. יש לראות בחומרה גם את העובדה שעיריית צפת ומהנדסי העירייה לא עשו במשך כ-4.5 שנים, עד לפניית משרד מבקר המדינה בנושא, את כל הנדרש כדי לוודא שהמכללה תבצע את כל הפעולות הנחוצות לתיקון במבנה ובשטחים הסמוכים אליו, אף שיש שם חלקים הנמצאים בסכנת התמוטטות.

חשש לניגוד עניינים של חברי מל"ג שהייתה להם זיקה למכללה

בחוק מל"ג נקבע כי מספר חברי מל"ג לא יפחת מ-19 ולא יעלה על 25. לפחות שני שלישים מהם יהיו בעלי מעמד בשדה ההשכלה הגבוהה, ששר החינוך המליץ עליהם לממשלה, לאחר התייעצות עם המוסדות להשכלה גבוהה; חבר אחד יהיה יו"ר התאחדות הסטודנטים בישראל, חבר אחד יהיה יו"ר ארגון הסטודנטים והאקדמאים בישראל והשאר נציגי ציבור; במועצה יינתן ייצוג הולם לכל סוגי המוסדות להשכלה גבוהה שהוכרו לפי סעיף 9 לחוק. את חברי מל"ג ממנה נשיא המדינה על פי הצעת הממשלה.

כמה מההוראות בעניין מינויים הקבועות בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), חלות גם על תאגידים שהוקמו בחוק כדוגמת מל"ג. הכללים שנקבעו בחוק זה ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 בעניין מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים (להלן - הנחיות היועץ המשפטי לממשלה) חלים אפוא גם על המועמדים לשמש חברי מל"ג ועל השותפים לתהליך בדיקתם - שר החינוך, רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) והוועדה לבדיקת מינויים הפועלת מכוח סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים או הוועדה).

1. מחוק החברות הממשלתיות, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונוהלי הוועדה לבדיקת מינויים עולה, שבדיקת כשירותו והתאמתו של מועמד לתפקיד חבר מל"ג, תיעשה, בין היתר, כלהלן:

(א) מועמד שבכוונת שר החינוך להציע את מועמדותו צריך למסור לשר שאלון שמילא (להלן - השאלון), הכולל מידע הנדרש לבחינת מועמדותו, ובכלל זה פירוט השכלתו וניסיונו המקצועי. נוסף על כך, עליו לציין אם יש לו עיסוקים שהם בתחום פעילותה של מל"ג ואם יש לו זיקה לשר משרי הממשלה. על המועמד להצהיר לפני עורך דין על אמתותו ושלמותו של המידע שמסר.

(ב) על שר החינוך לוודא במידת האפשר שהמידע הנמצא לפניו הוא "שלם, אמיתי ונכון", ולכל הפחות שהשאלון מולא בקפידה. עליו לצרף להצעת המינוי מכתב בחתימתו, ולפיו הסב את תשומת לב המועמד לכך שעל השאלון לשקף כיאות ובמלואו את כל המידע הדרוש והסב את תשומת לבו לסעיפי החוק, להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולחוזרי הרשות הנוגעים לעניין. כמו כן עליו לצרף חוות דעת משפטית מטעם היועץ המשפטי של המשרד, הקובעת כי המינוי המוצע תואם את הוראות חוק מל"ג.

(ג) הרשות מחווה את דעתה על כמה שאלות ובהן האם המועמד כשיר לתפקיד חבר מל"ג לפי הוראות חוק החברות הממשלתיות, האם עלול להיווצר מצב של ניגוד עניינים בשל עיסוקיו האחרים, והאם יש לו זיקה לשר משרי הממשלה.

הרשות כתבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2008 כי "בדיקה של כשירות מועמד לתפקיד בתאגיד ציבורי בהתאם לתנאי הכשירות הקבועים בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, בידי הגורמים המקצועיים [ברשות], אינה מתייחסת להתקיימות הוראות החוק המקים את התאגיד הציבורי הרלוונטי", וכי בדיקה [זו] נעשת, לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בידי היועץ המשפטי של השר הממנה.

(ד) כל המידע שנאסף בעניין המינוי המוצע נמסר לוועדה לבדיקת מינויים. על הוועדה לדון בנתוני המועמד ולבחון את כשירותו לתפקיד. עוד עליה לבחון אם המועמד עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים בשל עיסוקיו האחרים ולקבוע במידת הצורך הסדרים למניעתו. לצורך ביצוע תפקידיה אלה הוועדה רשאית לדרוש מהרשות כל מידע או חוות דעת. בתום הבדיקה נדרשת הוועדה לייצג לשר החינוך בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד.

יצוין כי בשאלון מזהיר המועמד כי המידע שמסר בשאלון הוא מלא ונכון, וכי אין ניגוד עניינים בין ענייניו האישיים לבין תפקידו, ואם ייווצר ניגוד עניינים כזה הוא יודיע על כך מיד הן למל"ג והן לרשות החברות ויימנע "מלהשתתף ולהצביע ו/או להשפיע בכל צורה שהיא על החלטת המל"ג במקרה האמור". המועמד גם חותם קודם מינויו על הצהרה בדבר "הימנעות מניגוד עניינים" ולפיה הוא מתחייב להימנע מכל פעולה המעמידה אותו בניגוד עניינים בין תפקידו במל"ג לבין ענייניו האישיים, ואם יתעורר מצב של ניגוד עניינים - לדווח על כך למל"ג ולפעול בעניין זה לפי הנחיות יועצה המשפטי⁶⁹ (להלן - ההתחייבויות בשאלון ובהצהרה על הימנעות מניגוד עניינים).

2. (א) כאמור, לפי חוק מל"ג, לפחות שני שלישים מחברי מל"ג יהיו בעלי מעמד בתחום ההשכלה הגבוהה. הממונה על התחום המשפטי במל"ג מסרה למשרד מבקר המדינה, כי על פי עמדת מל"ג, מינוי של נושא משרה או של בעל תפקיד ניהולי במוסד להשכלה גבוהה לחבר מל"ג מעלה חשש לניגוד עניינים בין תפקידו במוסד לבין חברותו במל"ג, שמתפקדה לפי החוק להסדיר גם את פעולת המוסד שהוא מכהן בו ולפקח עליו. נוכח האמור לעיל לא מונו למל"ג נושאי משרה ובעלי תפקידים ניהוליים במוסדות להשכלה גבוהה, וכן חברים בגופים המנהלים שלהם (המוסמכים לקבל החלטות מחייבות בעלות היבטים מינהליים וכספיים), בגלל ההתנגשות האפשרית בין תפקידי מל"ג לבין עיסוקם בניהול המוסדות. חברי מל"ג אף התפטרו מחברותם בה עם מינוים לנושאי משרה או כל תפקיד ניהולי במוסד להשכלה גבוהה⁷⁰. יצוין כי הגדרת נושאי המשרה ובעלי התפקידים הניהוליים במכתבים האמורים, כללה את הנשיא, סגן הנשיא, הרקטור, הראש האקדמי, המנכ"ל והדיקן וכן חברים בגופי ההנהלה המוסמכים לקבל החלטות מחייבות גם בהיבטים מינהליים וכספיים.

בפברואר 2006 דנה מל"ג בנושא ניגוד עניינים של חבריה, ובפרוטוקול הישיבה צוין כי "חברי המועצה דנו בנושא והחליטו להצהיר כי אין ניגוד עניינים של חברי מל"ג. היעדר ניגוד עניינים נובע מעצם הגדרת הרכב המל"ג כגוף המורכב מנציגי מוסדות להשכלה גבוהה ונציגי ציבור שאושרו [בוועדה לבדיקת מינויים]...". (להלן - החלטת מל"ג מפברואר 2006). החלטה זו אף פורסמה על ידי מל"ג, במרס 2007, בקובץ של החלטות עקרוניות שקיבלה בשנים 2002-2007⁷¹.

מל"ג הציגה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת את עמדתה הנוהגת לדבריה מזה זמן ולפיה הגופים (המוסדות) המנהלים הם הנהלת המוסד ובכלל זה חבר הנאמנים (או האסיפה הכללית) והוועד המנהל (או הוועד הפועל)⁷². ביולי 2008 הבהיר יו"ר ות"ת כי "בהתאם לחוות הדעת המשפטית של היועצים המשפטיים של [מל"ג], כמו גם של משרד המשפטים... אם חבר [מל"ג], שהוא בעל מעמד בשדה ההשכלה הגבוהה, משמש במקביל בתפקיד בכיר בהנהלת מוסד להשכלה גבוהה ו/או מכהן כחבר במוסדות המנהלים במוסד, יש למנוע מראש את החשש לניגוד העניינים על ידי איסור מינויו כחבר מל"ג ו/או ות"ת, אלא אם עובר למינויו, יחדל מלשמש בתפקידו במוסד. בנוסף, חברי המל"ג שיש להם קשר למוסדות להשכלה גבוהה יוכלו להשתתף

69 באשר להלכה הפסוקה של בית המשפט העליון בעניין ניגוד עניינים, ראו לעיל עמ' 239.
70 עמדה זו באה לידי ביטוי במכתבה של הממונה על התחום המשפטי במל"ג, מינואר 2002, ליועצת המשפטית של משרד החינוך; ובמכתבה מפברואר 2007 של היועצת המשפטית של משרד החינוך ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים.
71 בעניין החלטה זו והתייחסות משרד מבקר המדינה אליה ראו להלן עמ' 270.
72 עמדה זו באה לידי ביטוי במכתבה מפברואר 2007, של היועצת המשפטית של משרד החינוך ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים.

בדיונים הנסבים אודות המוסד אליו הם קשורים, אך יימנעו מלהצביע⁷³ (ההדגשות בציטוט אינן במקור).

במאי 2008 כתבה הממונה על התחום המשפטי במל"ג למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "על מנת למנוע מצב של חשש לניגוד עניינים, על חברי המועצה להשכלה גבוהה וות"ת להימנע מלכהן במוסדות המנהלים (ועד מנהל ואסיפה כללית) ו/או בנושאי משרה בכירים במוסדות להשכלה גבוהה - בתקופת כהונתם כחברי המועצה להשכלה גבוהה וות"ת. עמדה זו הובאה בפני חברי המועצה להשכלה גבוהה בדצמבר 2005 במסגרת חוות דעת משפטיות שנשלחו לחברים לקראת דיון בנושא סוגיית ניגוד עניינים של חברי המועצה להשכלה גבוהה וות"ת. בנוסף, על המועמדים לכהן כחברי המועצה להשכלה גבוהה... לדווח לוועדה [לבדיקת מינויים] על כל תפקיד אותו הם ממלאים במוסדות להשכלה גבוהה... [וכן] על כל תפקיד העלול להציבם במצב אפשרי של חשש לניגוד עניינים ולנהוג לפי הנחיות היועץ המשפטי של המועצה" (ההדגשות אינן במקור).

בספטמבר 2008 כתבה הממונה על התחום המשפטי במל"ג למשרד מבקר המדינה כי "עמדת משרד המשפטים בנושא מניעת החשש לניגוד עניינים של חבר מל"ג המשמש במקביל בתפקיד בכיר בהנהלת מוסד להשכלה גבוהה ו/או מכהן במוסדות המנהלים של המוסד, הובהרה לנו פעמים רבות לאורך השנים במסגרת ישיבות והתייעצויות שונות". במכתב הודגש שוב כי על פי עמדת מל"ג "המוסדות המנהלים של מוסד להשכלה גבוהה כוללים את האסיפה הכללית ואת הוועד המנהל" (ההדגשות אינן במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג, כי החלטתה מפברואר 2006 לא התיישרה עם חוות הדעת המשפטיות שהתקבלו אצלה לקראת הדיון בנושא, עם הדינים המחייבים בשירות הציבורי (ובכלל זה בגופים סטטוטוריים דומים) ועם הצהרת המועמדים והתחייבותם בשאלון ובמכתב לפני מינוים למל"ג.

(ב) מהאמור לעיל עולה כי מחד גיסא, מכוח הדין הכללי וההתחייבויות שעליהן התמו בשאלון ובהצהרה, היו חברי מל"ג צריכים לפעול תוך הימנעות ממצבי ניגוד עניינים. מאידך גיסא הנוהג במל"ג, שבא לידי ביטוי בהחלטתה מפברואר 2006, לא תאם את ההוראות וההתחייבויות האמורות; ואף לא את העמדה הרשמית בעניין זה של הממונה על התחום המשפטי במל"ג.

שניות זו יצרה בעייתיות; להלן הפרטים:

מהמסמכים עולה כי שלושה מחברי מל"ג שהייתה להם זיקה למכללת צפת, השתתפו בישיבות מל"ג וות"ת שבהן נדונו, בין היתר, עניינים הנוגעים למכללה ולא דיווחו בפתחת אותן ישיבות, כנדרש על פי התחייבותם לפני מינויים, על זיקתם אליה⁷⁴. להלן הפרטים:

73 יו"ר ות"ת והממונה על התחום המשפטי במל"ג הבהירו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2008, כי הגורמים הנוגעים בדבר במל"ג, מחזיקים בעמדות אלה כבר מזה זמן.

74 יצוין כי החובה להודיע על זיקה, אין פירושה כי מתקיים בהכרח מצב של ניגוד עניינים או כי על הנוגע בדבר לפסול את עצמו מלהשתתף בהחלטות בנושא. בחלק מהמקרים די בגילוי זיקות ואין צורך באמצעים נוספים.

(1) פרופ' שלמה גרוסמן מאוניברסיטת בר-אילן⁷⁵ חבר במל"ג ממרס 2002. פרופ' גרוסמן כיהן כסגן יו"ר ות"ת משנת 1997, וממרס 2003 הוא מכהן כיו"ר ות"ת.

בנו של פרופ' גרוסמן שימש, במשרה חלקית, מורה מן החוץ במכללה מאוקטובר 2003 עד יוני 2005. הועלה כי פרופ' גרוסמן השתתף בישיבה שהתקיימה בוות"ת⁷⁶ בסוף אוגוסט 2003 (כחודש לפני שבנו החל לעבוד במכללה) בנושא מתן עצמאות למכללות הפועלות באחריות אקדמית של אוניברסיטאות ובכלל זה מכללת צפת; יצוין כי במועד זה כבר נכלל שם בנו של פרופ' גרוסמן במערכת השעות של הקורסים שבשנתון המכללה לשנת הלימודים הבאה. כמו כן השתתף פרופ' גרוסמן בכמה ישיבות של ות"ת בנושאים הקשורים למכללה שהתקיימו בתקופת העסקתו של בנו במכללה. עוד השתתף בישיבות שהתקיימו במל"ג ובאחת מוועדותיה זמן מה לאחר שבנו חדל לעבוד במכללה, ובהן נדון, בין היתר, עניין המכללה, לרבות הישיבות שבהן הוחלט כאמור לתת למכללה היתר חריג לקיים תכניות לימודים עצמאיות לתואר ראשון בלא שהמכללה הוכיחה שיש ברשותה תשתית פיזית ומקרקעין כנדרש⁷⁷.

הביקורת העלתה שפרופ' גרוסמן לא דיווח לוות"ת ולמל"ג לפני הישיבות האמורות או במהלכן על הקשר של בנו למכללה.

פרופ' גרוסמן ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2008 כי בתקופת העסקתו של בנו במכללה "לא התקבלו החלטות עקרוניות כלשהן בעניינה של מכללת צפת... באשר להחלטות שהתקבלו בשנת 2003, הרי שההחלטה הרלבנטית לכאורה שהתקבלה הייתה כאשר ות"ת דנה בנושא יציאתן לעצמאות של המכללות באחריות אקדמית (המכללות האזוריות ובכללן מכללת צפת) במסגרת 2 ימי עיון שהתקיימו [בחודש זה] קודם לתקופת העסקתו של בני במכללת צפת...⁷⁸ [מדובר בהחלטה עקרונית שהתייחסה למספר מכללות במסגרת מדיניות הוות"ת בעניין, ובשום מקרה היא לא נגעה למכללת צפת בלבד, ואף לא הושפעה בשום דרך מעצם היותה של מכללת צפת בין המכללות אליהן התייחסה אותה החלטה... באשר להחלטות מל"ג מנובמבר 2006 ומיוני ויולי 2007 - בדבר מתן היתר למכללה... הרי שגם במועדים אלה לא הועסק בני במכללה... החלטת המל"ג בדבר הענקת היתר למכללה אשר כללה גם תנאי בדבר הסדרת זכויות המכללה על הקרקע, כלל אינה מהווה חריג... נוכח האמור ברור הוא, כי החלטות עקרוניות של ות"ת ומל"ג בעניינה של מכללת צפת התקבלו בתקופה בה בני לא היה מועסק בה כלל ועל כן לא ניתן לטעון כי היה חשש לניגוד עניינים כלשהו וכי היה עלי להימנע מלהשתתף בדיונים אלה. למעלה מכך, בנסיבות העניין ומתוקף תפקידי, הייתי חייב לקחת בהם חלק פעיל" (ההדגשות במקור).

ביולי 2008 כתבה הממונה על התחום המשפטי במל"ג למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "איזון השיקולים השונים ובהם: היקף העבודה המצומצם של בנו של פרופ' גרוסמן במכללה ואופן העסקתו כמורה מן החוץ (ולא בתפקיד ניהולי) מחד והעובדה שלא התקבלו החלטות עקרוניות בנוגע למכללה ו/או בנוגע לתחומים המשיקים לתחום עיסוקו של בנו... במכללה מאידך - די בהם כדי לקבוע כי לא היה חשש סביר לניגוד עניינים... נוכח האמור, לא העלה פרופ' גרוסמן על דעתו

75 כאמור, אוניברסיטת בר-אילן נותנת אחריות אקדמית למכללת צפת.

76 שהיא ועדת משנה של מל"ג.

77 בעניין ממצאי הביקורת בנושא זה ראו לעיל עמ' 262.

78 בעניין המעמד של בנו במועד זה ראו לעיל.

כי העסקת בנו כאמור לעיל במכללה עלולה להעלות טענות מסוג זה ועל כן גם לא סבר כי יש מקום למסור דיווח למל"ג וות"ת בעניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל תפקידיו הבכירים של פרופ' גרוסמן כחבר מל"ג וכיו"ר וות"ת, ונוכח חובותיו בעניין זה על פי כל דין והתחייבותו בשאלון ובהצהרה על הימנעות מניגוד עניינים, היה עליו להקפיד להודיע מראש לוות"ת ולמל"ג על העסקת בנו במכללה ולבקש את הנחיותיהן בכל הנוגע לקבלת החלטות המתייחסות במישרין או בעקיפין למכללה.

(2) פרופ' ברוך נבו, שכהן עד סוף נובמבר 2006 בתפקיד נשיא המכללה, הוא חבר במל"ג מסוף פברואר 2007 כנציג המכללות המתוקצבות. במועד מינויו לחבר מל"ג שימש יועץ אקדמי בכיר בשכר לנשיא המכללה, והוא המשיך לכהן בתפקיד זה עד סוף נובמבר 2007.⁷⁹

במכתב של המכללה מאפריל 2006 המסכם את פרטי העסקתו ואת תנאי העסקתו של פרופ' נבו כיועץ אקדמי נאמר, בין היתר, כי תפקידו כולל "יזום רעיונות חדשים בדבר תכניות פיתוח אקדמיות; בדיקת תכניות טרם הגשתן למל"ג, עריכתן ותיקונן (עפ"י הצורך)"⁸⁰; תפקידים מיוחדים שיוטלו על ידי נשיא המכללה. כן צוין כי בתוקף תפקידו יהיה פרופ' נבו כפוף לנשיא המכללה.

א. פרופ' נבו ציין בשאלון שמילא בינואר 2007 עבור הוועדה ואשר עותק ממנו נמצא במשרדי מל"ג⁸¹, כי הוא משמש יועץ אקדמי למכללה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי כשנבדקו במשרד החינוך שאלוני המועמדים למל"ג, התעוררה שאלת כהונתם של כמה מועמדים החברים בגופי הניהול של המוסדות להשכלה גבוהה. היועצת המשפטית של משרד החינוך כתבה למשרד מבקר המדינה, כי לצורך ליבון סוגיה זו, פנתה לשכתה בטלפון אל המועמדים שהיה חשש לניגוד עניינים בין תפקידיהם במוסדות ובין תחומי הפעילות של מל"ג, בשאלות הבהרה בעניין פרטים שציינו בשאלון. בין הנשאלים היה פרופ' נבו, ולטענת היועצת המשפטית של משרד החינוך במכתבה מפברואר 2007 ליו"ר הוועדה, הוא אמר בשיחת הטלפון האמורה כי אינו משמש יועץ למכללה אלא חבר המועצה האקדמית והוועדה המתמדת של המכללה. בעקבות השיחות עם המועמדים חיוותה היועצת המשפטית במכתב האמור את דעתה לפני הוועדה לבדיקת מינויים: "לא נראה כי עולה חשש לניגוד עניינים" לגבי כלל המועמדים, ובכללם פרופ' נבו.

79 במרס 2007, עם מינויו לחבר מל"ג, הופחת שכרו כיועץ.
80 על פי חוק מל"ג וכללים שקבעה מל"ג, היא מסמיכה מוסד שהכירה בו כמוסד להשכלה גבוהה להעניק תואר אקדמי, לאחר שבדקה את תוכנית הלימודים שהגיש ואישרה אותה.
81 צוין כי במשרדי מל"ג נמצא רק עותק של השאלון שמילא פרופ' נבו וכתב המינוי למל"ג שהעניק לו נשיא המדינה ולא צורפו אליו מסמכי הבדיקה של המינוי ברשות החברות ובמשרד החינוך וכן תכתובות אחרות הקשורות במינוי.

ב"טופס בחינת מועמד לתפקיד" שצורף לשאלון של פרופ' נבו, שמילא הרפרנט של הרשות בפברואר 2007, בסעיף "האם יש למועמד ניגוד עניינים", צוין כי פרופ' נבו "עובד באוניברסיטת חיפה כפרופ' מן המניין ומשמש כיועץ אקדמי במכללת צפת", אולם מתחת למילים אלה כתב הרפרנט, בעקבות חוות הדעת האמורה של היועצת המשפטית של משרד החינוך: "תיקון: חבר המועצה האקדמית והוועדה המתמדת של המכללה"⁸². על בסיס הדברים האלה אישרה הוועדה לבדיקת מינויים בפברואר 2007 את מועמדותו של פרופ' נבו לחבר מל"ג.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2008 טען פרופ' נבו, בין היתר, כי אינו זוכר אם שיחת הטלפון האמורה התקיימה, אך אם התקיימה - לא אמר את שמיוחס לו.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועצת המשפטית של משרד החינוך כי מן הראוי שתשומות של בירורים מעין אלה יתועדו מיד בכתב, ואם מדובר בעניינים רגישים מן הראוי שהנוגעים בדבר אף ישיבו בכתב או יוחתמו על התרשומת.

בספטמבר 2008 מסרה היועצת המשפטית של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי "בשל הצורך במתן חוות-דעת מורכבת ורחופה על כל המועמדים, הסתפקנו ברישום הפרטים בתיק מבלי לפרט את המועדים המדויקים של השיחות עם כל אחד מהמועמדים עימם שוחחנו. בהסתמך על [ההבהרה האמורה] של פרופ' נבו, ובסמוך לקבלתה בע"פ, חיוותי דעתי ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, כי לא נראה כי עולה חשש לניגוד עניינים בקשר למועמדותו כאמור במכתבי הנ"ל. להבא, בכוננתנו לקבל את הבהרות המועמדים בכתב בלבד".

יצוין כי במכתב נוסף של המכללה שנכתב באפריל 2007, לאחר מינויו של פרופ' נבו למל"ג, ובו סוכמו פרטי ותנאי העסקתו במכללה, שונה התיאור של אחד מתפקידיו, ובמקום "ייוזם רעיונות חדשים בדבר תוכניות פיתוח אקדמיות", נקבע התפקיד "סיוע בחשיבה אסטרטגית". כן צוין בו נוסף על האמור במכתב הקודם בעניין זה, כי "לתפקיד היועץ אין סמכויות ניהוליות וביצועיות".

ב. במכתב של מנכ"ל מל"ג וות"ת למשרד מבקר המדינה ממאי 2008 צוין, כי בישיבה שהתקיימה במשרדי מל"ג במאי 2007 "בהשתתפות המכללה" ונציגי מל"ג וות"ת השתתף, בין נציגי המכללה, גם פרופ' נבו, אשר כיהן באותה עת כחבר מל"ג. בישיבה נדון מתן ההיתר למכללת צפת לפתוח מוסד להשכלה גבוהה, וסוכם שהנושא יובא לדיון נוסף בוות"ת ובמל"ג; במכתב נוסף של מנכ"ל מל"ג וות"ת מיולי 2008 הובהר, כי הישיבה האמורה "נערכה ונקבעה על מנת להתעדכן ולדון עם הגורמים השונים כדי שנוכל לגבש דעה ועמדות לקראת הדיונים המסכמים בנוגע [למכללה] בות"ת ובמל"ג". פרופ' נבו כתב למשרד מבקר המדינה לגבי הישיבה, בין היתר, כי היתה זו "פגישה בלתי פורמלית", "פגישה סתמית", "פגישת התייעצות זניחה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף אם הייתה זו רק פגישת התייעצות, אין זה ראוי שחבר מל"ג ישתתף בה בתור "נציג המכללה".

82 בעניין תפקידה של הרשות בתהליך בדיקת השאלונים של מועמדים למל"ג ראו לעיל עמ' 268.

ביוני 2007 בהמשך לסיכום האמור אכן נדון הנושא במליאת ות"ת, והיא המליצה למל"ג, כאמור, להעניק למכללה היתר, בכפוף לכמה תנאים. על פי פרוטוקול ישיבת מל"ג שהתקיימה באותו חודש, נרשם פרופ' נבו כמשתתף בתחילת ישיבה זו, שבהמשכה נדונה, בין היתר, בקשת המכללה לתת לה היתר חריג ללימודים לתואר ראשון בלא שהוכיחה מראש שיש ברשותה מקרקעין כנדרש על פי כללי מל"ג⁸³. בפרוטוקול לא נרשם כי פרופ' נבו השתתף בהצבעה שהתקיימה.

מהפרוטוקול של ישיבה זו גם עולה, כי זיקתו של פרופ' נבו למכללה לא הוזכרה; לטענת פרופ' נבו המשתתפים ידעו על זיקה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת למנוע חששות לניגוד עניינים ראוי כי משתתף שיש לו זיקה למוסד אקדמי מסוים יודיע למשתתפי הישיבה על זיקתו זו וידאג שהדבר ירשם בפרוטוקול, וזאת אף אם הוא סבור כי המשתתפים האחרים מודעים לה.

בהתייחס, בין השאר, לישיבה שקיימה מל"ג ביוני 2007 כתב פרופ' נבו למשרד מבקר המדינה "כי הוא לא השתתף באף ישיבה של מל"ג או של וועדת המשנה למוסדות שאינם אוניברסיטאות... [בה הוא חבר] בנושא שעסק במכללת צפת. בכל פעם שנושא צפת עלה, יצאתי מן האולם. לא רק שנעדרתי מהצבעות אלא גם נעדרתי מדיונים" (ההדגשה במקור). פרופ' נבו צירף לתשובתו תצהיר לאישור הודעתו האמורה, וכן מכתב שכתבה חברה במל"ג על פי בקשתו, בפברואר 2008, ובו ציינה כי היא זוכרת שבכל עת שעלה נושא הקשור במכללת צפת במליאת מל"ג ובוועדת המשנה יצא פרופ' נבו מהחדר ולא חזר לשם אלא לאחר תום ההצבעה. הוא אף ציין כי בפרוטוקול ישיבת מל"ג שהתקיימה ביוני 2007 נכתב לגבי תוצאות ההצבעה בעניין כי חבר אחד לא השתתף בהצבעה, ולדבריו "קיימת סבירות גבוהה" כי הוא חבר זה. נוסף על כך צורף מכתב מהסמנכ"ל לעניינים אקדמיים ומזכיר מל"ג, ולפיו בפרוטוקולים של ישיבות מל"ג נרשמת הנוכחות של המשתתפים בתחילת הישיבה בלבד, ואין נרשמות יציאותיהם מהאולם וכניסותיהם אליו, ועל כן לא ניתן לברר אם חבר השתתף בהצבעה מסוימת.

עוד ציין פרופ' נבו בתשובתו את החלטת מל"ג מפברואר 2006, שהתקבלה עוד לפני מינויו למל"ג, ולפיה חברי מל"ג אינם נמצאים בניגוד עניינים בשל תפקידם במוסד להשכלה גבוהה. כמו כן ציין: "אני, כמו כל חברי מל"ג ה-11 קיבלתי לידי בישיבת מל"ג הראשונה בה השתתפתי... חוברת שכללה מיקבץ של החלטות מל"ג. בבחינת 'כזה ראה וקדש'. אלה היו כללי ההתנהגות וכללי החשיבה והכללים האקדמיים שקיבלנו לידינו כהנחיות פעולה [והחלטת מל"ג האמורה מפברואר 2006] הופיעה שם... פגישת ההתייעצות הנוכרת לעיל התקיימה... [כאשר החלטה זו הייתה בתוקף]".

יו"ר ות"ת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2008, כי המידע בדבר תפקידו של פרופ' נבו כיועץ אקדמי למכללה "לא היה ידוע לנו עד לקריאת טיוטת דוח זה ולמותר לציין כי מידע זה מעלה בעיות בכל הנוגע לחשש לניגוד עניינים ולמיטב ידיעתנו, אינו עולה בקנה אחד עם המגבלות המוטלות על חברי מל"ג על ידי הוועדה לבדיקת מינויים שליד רשות החברות הממשלתיות". בספטמבר 2008 כתבה הממונה על התחום המשפטי במל"ג למשרד מבקר המדינה כי "על פניו נראה, כי יועץ אקדמי למוסד, בהנחה שהוא מיועץ למוסד גם בעניין כוונת התפתחות אקדמיים והוא בעל השפעה על החלטת הנהלת המוסד ומקבל שכר מהמוסד עבור הייעוץ, עלול התפקיד ליצור חשש לניגוד עניינים עם חברותו במל"ג" (ההדגשה אינה במקור).

83 בעניין ההחלטות שהתקבלו בישיבה זו ראו לעיל עמ' 262.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המידע בדבר תפקידו של פרופ' נבו כיועץ אקדמי למכללה היה בשאלון המקורי שמילא, ואשר נמצא כאמור במשרדי מל"ג, וכי גורמי מל"ג המופקדים על הנושא, ובכללם הממונה על התחום המשפטי במל"ג, היו צריכים לבחון מידע זה ביסודיות ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים ממנו בעניין השתתפותו בישיבות מל"ג הקשורות במכללה; כך היה ראוי שיבחנו את השאלה אם בכלל ראוי שיועץ אקדמי ישמש חבר מל"ג בכלל - שאלה שלא נדונה ולא הוכרעה במפורש עד מועד סיום הביקורת. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי על נציגי ות"ת שהשתתפו בישיבה שהתקיימה במאי 2007, וידעו שפרופ' נבו הוא חבר מל"ג, היה ללבן את נושא השתתפותו בישיבה כנציג המכללה בטרם החלו בדיון לגוף העניין בהשתתפותו.

(3) א. ממועד היווסדה של המכללה בשנת 2000 ועד פברואר 2002 שימש עו"ד הרמלין כיו"ר הוועד המנהל וכן ניהל את ישיבות האסיפה הכללית⁸⁴, וממסר 2002 עד פברואר 2007 כיהן כחבר מל"ג נציג ציבור. בקורות החיים שצירף לשאלון למועמד לחברות במל"ג, שמילא בינואר 2002 עבור הוועדה לבדיקת מינויים, הוא ציין כי הוא "יו"ר הוועד המנהל של מכללת צפת"; בשאלון עצמו בסעיף "כהונה נוכחית בדירקטוריונים או בהנהלות של חברות, תאגידים, רשויות וגופים ציבוריים אחרים", ציין כי הוא "יו"ר העמותה" של מכללת צפת, והוסיף: "רצ"ב הודעת התפטרות". בהודעה שצירף עו"ד הרמלין לשאלון נאמר: "עם השלמת הליך מינוי כחבר המועצה להשכלה גבוהה אתפטר מתפקידי במכללת צפת" (ההדגשה אינה במקור).

בפברואר 2002 הודיע יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים לעו"ד הרמלין, בין היתר, כי הוא מתבקש להפקיד בידי הוועדה מכתב התפטרות מתפקידו בוועד המנהל של המכללה, וכי המכתב יכנס לתוקף עם מינויו לחבר מל"ג. באותו חודש הודיע עו"ד הרמלין למכללה, כפי שנדרש, על התפטרותו מכהונתו בוועד המנהל שלה. העתק המכתב הומצא גם לוועדה לבדיקת מינויים.

על אף עמדתה האמורה של מל"ג, שלפיה יש חשש לניגוד עניינים גם בין החברות באסיפה הכללית של מוסד להשכלה גבוהה ובין החברות במל"ג (שלפי גרסת הממונה על התחום המשפטי במל"ג, הייתה העמדה גם בעת בחינת מועמדותו של עו"ד הרמלין למל"ג), לא דרשה הוועדה לבדיקת מינויים מעו"ד הרמלין, בייחוד נוכח מועמדותו למל"ג כנציג ציבור להתפטר גם מתפקיד חבר האסיפה הכללית כתנאי לאישור חברותו במל"ג; דרישה זו הייתה נחוצה במיוחד נוכח משמעות החברות באסיפה הכללית של מכללת צפת, שבה רוב חברי האסיפה הכללית הם גם חברי הוועד המנהל.

במאי 2008 כתבה הממונה על התחום המשפטי במל"ג למשרד מבקר המדינה כי "במהלך שנת 2005 נודע לנו כי עו"ד הרמלין מכהן כחבר האסיפה הכללית של המכללה האקדמית צפת. עם היוודע הדבר ולמיטב ידיעתנו הובהר לעו"ד אריה הרמלין בעל פה על ידי הנהלת מל"ג, כי עליו לסיים את תפקידו באסיפה הכללית של המכללה והוא התחייב כי כך יפעל" (ההדגשות אינן במקור).

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ציין עו"ד הרמלין כי האמור במכתבה של הממונה על התחום המשפטי במל"ג אינו מדויק והכחיש מכול וכול כי הנהלת מל"ג הבהירה לו במועד כלשהו שעליו לסיים את תפקידו באסיפה הכללית של המכללה וכי התחייב כי כך יפעל. עו"ד הרמלין טען כי

84 האסיפה הכללית לא בחרה לעצמה בתקופה זו יו"ר, כנדרש על פי תקנון המכללה. מהפרוטוקולים של ישיבותיה שהתקיימו באותה תקופה עולה כי למעשה ניהל אותן עו"ד הרמלין.

דיווח למוסדות מל"ג בכתב על זיקותיו למכללת צפת, והוסיף: "נצטוויתי להפקיד מכתב התפטרות מתפקידי בועד המנהל של מכללת צפת וכך עשיתי כתנאי למינוי. לא נצטוויתי להתפטר מהאסיפה הכללית. מן הסתם [הוועדה] לא ראתה בכהונתי במל"ג מחד וכחבר אסיפה כללית, מאידך כל ניגוד עניינים, שאם כן [הייתה] מורה לי להתפטר גם מתפקידי כחבר בעמותה". כן ציין כי "בכל פעם שנושא צפת עלה, יצאתי מן האולם. לא רק שנעדרתי מהצבעות אלא גם נעדרתי מדיונים" (ההדגשות בציטוטים במקור).

עוד ציין עו"ד הרמלין כי בחוות דעתה של הממונה על התחום המשפטי במל"ג מדצמבר 2005 הומלץ כי "חברי מל"ג, המועסקים במוסד השכלה גבוהה (בין ש[ה]התמנו מכח 'מעמדם בשדה ההשכלה הגבוהה' ובין אם כ'נציגי ציבור'), אומנם לא ימנעו מהשתתפות בדיונים בעניין המוסד להשכלה גבוהה בו הם מועסקים, אך ימנעו מלהצביע בעניין המוסד האמור". כן ציין עו"ד הרמלין כי בחוות הדעת גם לא נקבע שחבר אסיפה כללית לא יכהן כחבר מל"ג, אלא נאמר בה: "בנוסף נראה כי יש לשקול להציע, כי לא יכהן כחבר מל"ג מי שנושא בתפקיד במוסד להשכלה גבוהה אשר בניגוד הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים. בין התפקידים הרלוונטיים לעניין זה ניתן למנות... יו"ר אסיפה כללית ויו"ר ועד מנהל ואולי אף חברי אסיפה כללית / ועד מנהל" (ההדגשות במקור). כן ציין עו"ד הרמלין כי מל"ג דנה בפברואר 2006 בחוות הדעת והחליטה שלא לאמץ את ההצעות האמורות וקבעה כאמור כי חברי מל"ג אינם נתונים בניגוד עניינים.

לשיטתו מהאמור לעיל עולה שעד מועד מתן חוות הדעת (בדצמבר 2005) לא הייתה במל"ג נורמה האוסרת על חבר אסיפה כללית לכהן כחבר מל"ג, וכי מפברואר 2006, מועד החלטת מל"ג האמורה ועד שהשתנתה ההחלטה בעקבות הביקורת (ראו להלן), הנורמה מתוקף החלטה זו הייתה שחברי מל"ג אינם נתונים בניגוד עניינים. בהתייחס להודעתה של הממונה על התחום המשפטי במל"ג למשרד מבקר המדינה ממאי 2008 טען עו"ד הרמלין כי האמור בה אינו מייצג את עמדת מל"ג בנושא, וכי "המל"ג הוא גוף קולגיאלי, שעמדותיה נקבעות בהצעה ולאחר דיון [וכי הממונה על התחום המשפטי במל"ג] אינה מוסמכת לקבוע את עמדת מל"ג [בכלל] ובוודאי לא בנושא דנן".

משרד מבקר המדינה מעיר כי כאמור החלטת מל"ג מפברואר 2006 לא התיישבה עם חוות הדעת המשפטיות שהתקבלו, עם הדינים המחייבים בשירות הציבורי (ובכלל זה בגופים סטטוטוריים דומים) ועם הצהרת המועמדים והתחייבותם בשאלון ובמכתב לפני מינויים למל"ג.

באוגוסט ובספטמבר 2008 כתבה הממונה על התחום המשפטי במל"ג למשרד מבקר המדינה, בהתייחס לתגובת עו"ד הרמלין שלעיל, בין היתר, כי העמדה שהובאה בדצמבר 2005 לפני חברי מל"ג בעניין השתתפותם של חברי מל"ג המועסקים במוסד השכלה גבוהה בדיונים בעניין אותו מוסד "מתייחסת לחברים המועסקים כסגל אקדמי במסגרת המוסדות ולא כחברים במוסדות המנהלים". עוד ציינה כי סוגיית ניגוד העניינים של חברי מל"ג עלתה במסגרת עתירה לבג"ץ נגד מל"ג שבה נטען, בין היתר, כי כמה מחברי מל"ג היו נגועים בניגוד עניינים בעת הצבעה על עניין שנדון בעתירה.⁸⁵ לטענתה:

85 בג"ץ 10823/05 המכללה האקדמית אשקלון נ' מל"ג ואח', לא פורסם. המכללה האקדמית צפת היא אחד המשיבים לעתירה זו.

"במסגרת העתירה התברר לנו לראשונה, כי שני נציגי ציבור חברי המועצה וביניהם עו"ד אריה הרמלין חברים במוסדות המנהלים של מוסדות להשכלה גבוהה. בהתאם [להנחיות שהוציאה מל"ג בשנת 1999 למוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידי ות"ת] האסיפה הכללית קובעת את מדיניות העמותה, דנה ביעדים, בתכניות העבודה ובתקציבים הרב שנתיים ומאשרת אותם. האסיפה גם ממנה את הוועד המנהל והיושב ראש שלו, את ראש המוסד, את ועדת הביקורת או המבקר, את רוה"ח ועוד. נוכח האמור אנו בדעה כי לא ראוי שחבר מל"ג או ות"ת יהיה חבר באסיפה הכללית של מוסד להשכלה גבוהה. עם היוודע הדבר ולמיטב ידיעתי וזכרוני, לאור רגישות הנושא, הובהר לנציגי הציבור [האמורים] בעל פה על ידי מנכ"לית המל"ג דאז... כי עליהם לסיים את תפקידם במוסדות המנהלים. בהמשך לכך, במועד זה המציא נציג הציבור השני מכתב התפטרות מהמוסדות המנהלים של האוניברסיטה.

נוכח האמור ולפי המלצת משרד המשפטים הובא נושא סוגיית ניגוד העניינים של חברי מל"ג ות"ת לדיון במליאת המועצה במטרה לקבוע נוהל ברור בנושא. לקראת הדיון הובאו בפני חברי המועצה חוות דעתו של... היועץ המשפטי החיצוני של המועצה, וחוות דעתי, במסגרתן הומלץ לשקול קבלת החלטה כי לא יכהן כחבר מל"ג מי שנושא בתפקיד במוסד להשכלה גבוהה אשר בגינו הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים. הרכב ואופן מינוי חברי המל"ג נקבע... [בחוק ולפיו] לפחות שני שלישים יהיו בעלי מעמד בשדה ההשכלה הגבוהה. המבנה המיוחד שבו המועצה מורכבת משני שלישים לפחות שהם 'בעלי עניין' משליך על ההסדר הרצוי בנושא ניגוד עניינים. במטרה לאזן בין האינטרסים השונים - מומחיות בעלי המעמד בשדה ההשכלה הגבוהה מחד והרצון למזער את ניגוד העניינים מאידך - נראה היה כי יש מקום לקבוע כללים ברורים בנושא. [בפברואר 2006] החליטה המועצה להצהיר כי אין ניגוד עניינים של חברי המל"ג וכי היעדר ניגוד העניינים נובע מעצם הגדרת הרכב המל"ג כגוף המורכב מנציגי מוסדות להשכלה גבוהה ומנציגי ציבור שאושרו... [בוועדה] לאישור מינויים. מובן כי ההמלצות בחוות הדעת [המשפטית שלי] התייחסו לעניין קבלת נוהל מסודר של המועצה אך העמדה המשפטית שנכתבה בחוות הדעת היא העמדה המשפטית המחייבת ואינה רק בגדר המלצה. עמדה זו היא גם העמדה המקובלת של משרד המשפטים [והוועדה לבדיקת מינויים] במסגרת בדיקת מועמדים לכהונה במועצה" (ההדגשות אינן במקור).

משרד מבקר המדינה העיר למל"ג, כי העובדה שעו"ד הרמלין הוא יו"ר הוועד המנהל (וממילא כאמור חבר האסיפה הכללית) עלתה בבירור מהשאלון שמילא לפני מינויו ואילו העובדה שנדרש על ידי הוועדה להתפטר רק מכהונתו בוועד המנהל עלתה בבירור ממכתב יו"ר הוועדה; לכן על מל"ג לבחון מדוע נודע לה הדבר, כטענתה, רק בשנת 2005. זאת ועוד - משנודע הדבר אגב דיון בעתירה לבג"ץ, ומל"ג סברה שיש להסדירו בדרך של סיום תפקידו של עו"ד הרמלין באסיפה הכללית, היה עליה לעשות זאת בהקדם ולתעד את הפעולות ולא להסתפק בהבהרות בעל פה, שהוכחו כאמור על ידי עו"ד הרמלין.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למל"ג, כי ממועד קבלת החלטת מל"ג מפברואר 2006, שאף פורסמה כאמור בקובץ החלטות עקרוניות שלה ועד מועד הביקורת שקיים בנושא, לא עשו הממונה על התחום משפטי במל"ג או כל גורם אחר כל פעולה לשינוי החלטה זו.⁸⁶

86 בעניין שינוי החלטה זו בעקבות הביקורת ראו להלן עמ' 280.

(ב) ביוני 2005 דנה מל"ג, בין היתר, בבקשה שהגישה מכללת צפת לפתוח תכנית לימודים לתואר ראשון במשפטים והחליטה כי "מצפון הארץ תוכל המכללה האקדמית צפת... להגיש למועצה להשכלה גבוהה בקשה לפתיחת תכנית לימודים לתואר ראשון במשפטים, במסגרת תהליך יציאתה לעצמאות"; בנובמבר 2005 אישרה מל"ג, בין היתר, המלצה של ועדת משנה שלה בעניין בקשת המכללה לקבלת היתר לפתוח מוסד להשכלה גבוהה ולקיים בו תכנית לימודים לתואר ראשון במדעי ההתנהגות ועבודה סוציאלית. ביולי ובנובמבר 2006 דנה מל"ג, בין היתר, בבקשת מכללת צפת לקבל היתר לפתוח מוסד להשכלה גבוהה ולקיים בו תכניות לימודים לתואר ראשון במדעי ההתנהגות ועבודה סוציאלית. מהפרוטוקולים של ישיבות אלה עולה כי עו"ד הרמלין, שהיה כאמור במועד זה חבר מל"ג וחבר האסיפה הכללית של המכללה, נרשם כמשתתף בתחילת ישיבות אלה.

מהפרוטוקולים עולה כי נושא זיקתו של עו"ד הרמלין למכללת צפת לא הוזכר ולא נבחן לפני הדיונים והישיבות שהתקיימו כאמור ביוני ובנובמבר 2005 וביולי ובנובמבר 2006 או במהלכם.

כתשוכתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2008 כתב עו"ד הרמלין כי בישיבה ביוני 2005 הוא המתין מחוץ לאולם הישיבות עד לסיום הדיון וקבלת ההחלטה בנושא, וכי הדבר לא נרשם בפרוטוקול. לבקשתו כתבה חברה במל"ג למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי היא זוכרת שהוא יצא מהישיבה כאשר נדון הנושא. עו"ד הרמלין גם צירף לתשובתו את מכתבה של הסמנכ"ל לעניינים אקדמיים ומזכיר מל"ג אליו מפברואר 2008 שבו נאמר, בין היתר, כי "בפרוטוקול של ישיבות המל"ג לא נרשמות יציאות וכניסות של חברי המל"ג לאולם; לא ניתן לברר אם חבר השתתף בהצבעה ספציפית במקרה שיצא מהאולם או נכנס בשעת הצבעה מאחר שסופרים את המצביעים... הספירה אינה שמית אלא מספרית". בתשובתו מאוגוסט 2008 למשרד מבקר המדינה ציין עו"ד הרמלין כי בישיבה בנובמבר 2005 אישרה מל"ג את המלצת ועדת המשנה האמורה בלא שהתקיימו דיון והצבעה בנושא, וזאת על פי "נוהל קבלת החלטות בכתב" של מל"ג; וכי בפרוטוקולים של ישיבות מל"ג שהתקיימו ביולי ובנובמבר 2006 צוין כי חבר אחד לא השתתף בדיונים בעניין המכללה וכי הוא חבר זה; כן ציין: "החמרת על עצמי מעבר לדרישות הדיון ובכל תקופת כהונתי כחבר מל"ג, נמנעתי, באורח מוחלט, מכל השתתפות בדיונים ובהצבעות שהייתה להם נגיעה [למכללה]" וכי אילו השתתף בישיבות אלה לא היה "מפר בכך את המסגרת הנורמטיבית שהייתה [במל"ג] בתוקף באותו מועד".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא מדובר ביזמה או בנורמה אישית, אלא בהתחייבות מפורשת להימנע ממצב של ניגוד עניינים שעו"ד הרמלין חתם עליה לפני מינויו למל"ג, הן בשאלון והן בשולי המכתב שיוחד לעניין זה ונכתב בו, בין השאר: כי "חזקה עלייך כי נהירים לך הכללים להימנע מניגוד עניינים". כחבר מל"ג שהוא גם עו"ד בהכשרתו ובמקצועו, היה על עו"ד הרמלין, שחתם כאמור לפני הוועדה לבדיקת מינויים פעמיים על התחייבות להימנע מניגוד עניינים, להקפיד על הנושא יותר מכפי שעולה מממצאי הביקורת.

3. מהאמור לעיל עולה כי לא נמצא שפרופ' נבו ועו"ד הרמלין דיווחו, כפי שהתחייבו, למל"ג ולוות"ת על זיקתם למכללה לפני הישיבות שבהן התקיימו, דיונים הנוגעים אליה או במהלכן.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובותיהם של פרופ' נבו ועו"ד הרמלין בעניינים אלה מלמדות כי על הממונה על התחום המשפטי במל"ג היה להבהיר לכל הגורמים הנוגעים בדבר, בכתב ובצורה מפורשת וחד-משמעית את עמדתה בעניין הגופים הנכללים בהגדרת "מוסדות מנהלים" של המוסדות להשכלה גבוהה; וכן את עמדתה בשאלה מי הם נושאי המשרה ובעלי התפקידים הניהוליים והתפקידים הבכירים במוסדות להשכלה גבוהה, המנועים מלכהן במל"ג נוכח ניגוד העניינים האפשרי בין תפקידם במוסדות לבין תפקידם במל"ג. מאחר שלא עשתה זאת מיד עם גיבוש עמדתה בעניינים אלה, עליה לעשות זאת כעת ללא דיחוי נוסף.

4. הביקורת העלתה כי אף על פי שניגוד העניינים המוסדי מובנה כאמור בפעילותה של מל"ג בשל הרכב חבריה על פי חוק מל"ג, היא לא ריכזה את המידע שנאסף בשאלון ובבדיקות שנעשו ברשות החברות, במשרד החינוך ובוועדה לבדיקת מינויים בכל הנוגע לזיקותיהם האישיות ולעיסוקיהם של חברי מל"ג, ולא קבעה כללי התנהגות ברורים בעניין השתתפות חבריה בדיונים בנושאים המעמידים אותם במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים. להתחייבות המפורשת שנתן כל אחד מחבריה בכתב, וחזר ונתן לפני הוועדה לבדיקת מינויים, לרבות בתצהיר חתום לפני עו"ד - לא יצקה אפוא מל"ג תוכן של ממש. יתרה מכך, בפברואר 2006 אף החליטה כאמור מל"ג שחבריה אינם נתונים בניגוד עניינים. בפרוטוקול הישיבה שבה התקבלה ההחלטה לא הובהר מה הבסיס להחלטה זו המנוגדת לחוות הדעת המשפטיות של היועץ המשפטי החיצוני של מל"ג והממונה על התחום המשפטי במל"ג, לדינים המחייבים בשירות הציבורי (ובכלל זה בגופים סטטוטוריים דומים) ולהצהרת המועמדים והתחייבותם לפני מינוים למל"ג.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג לרכז את המידע האמור על הזיקות האישיות והמוסדיות של חבריה ולהורות להם לדווח לה באורח שוטף על שינויים בתחום זה, כדי שיהיה בידיה מידע מעודכן בנושא. כמו כן עליה ליישם את המסקנות המתחייבות ממידע זה בכל הנוגע להשתתפותם בדיונים ובקבלת ההחלטות.

5. הועלה כי אין במל"ג נוהל בעניין רישום פרוטוקולים של ישיבות מל"ג וועדותיה והנוכחים בהן; מל"ג הודיעה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת בעניין זה על פי "הליכי עבודה" שהשתרשו אצלה בנושא במהלך השנים, ולפיהם נרשמים פרוטוקולים הכוללים פירוט של עיקרי הדברים שנאמרו בדיונים וההחלטות שהתקבלו, רישום החברים שנכחו בתחילת הישיבה ורישום יציאתו של חבר מהדיון אם הוא מבקש זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את הדבר שלגוף הסטטוטורי המופקד על מערכת ההשכלה הגבוהה⁸⁷ לא היה נוהל בעניין רישום ההחלטות המתקבלות בישיבותיו. על מל"ג לגבש, ללא דיחוי, נוהל בעניין זה ולפיו, בין היתר, יצוינו בפרוטוקול שמותיהם של חברי מל"ג שנכחו בכל שלב של הישיבה והנושאים שנדונו בו, ויצוין אם יש לחברים זיקה לנושאים אלה ומי השתתף בקבלת ההחלטות. על חברי מל"ג שעניין הנוגע להם נדון בישיבה להקפיד לצאת מהישיבה ולוודא באותה עת ובעת אישור פרוטוקול הישיבה כי הדבר נרשם בפרוטוקול כראוי.

87 על חשיבות מערכת ההשכלה הגבוהה למדינה ולפרט ראו לעיל במבוא לקובץ דוחות זה.

באוקטובר 2008 הודיעה מל"ג למשרד מבקר המדינה כי גיבשה "נוהל פנימי לעריכת פרוטוקולים והחלטות של מל"ג וות"ת, במסגרתו נכלל בין היתר רישום חברים שנמנעו מהצבעה בעניין מוסד בו הם מועסקים עקב חשש לניגוד עניינים".

6. בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה שינתה מל"ג ביולי 2007 את ההחלטה מפברואר 2006 וקבעה כי "על מנת למנוע חשש לניגוד עניינים... חברה לא יהיו נוכחים בדיוני המועצה, בדיוני ועדות המשנה שלה ולא יצביעו בנושאים הנוגעים למוסד להשכלה גבוהה בו הם מועסקים".

משרד מבקר המדינה מברך על ההחלטה האמורה של מל"ג, שיש בה מיסוד חלקי של הטיפול בסוגיית ניגוד העניינים של חברי מל"ג ותיקון נדרש להחלטה מפברואר 2006. עם זאת, יש להצר על שההחלטה התקבלה בשלב כה מאוחר, וכך שהיא אוסרת על חבר מל"ג רק השתתפות בדיונים על המוסד שבו הוא מועסק (ניגוד עניינים מוסדי), ואינה עוסקת במכלול הזיקות האפשריות, המוסדיות והאישיות, העלולות להעמיד חבר מל"ג במצב של ניגוד עניינים.⁸⁸ מן הראוי שמל"ג תדון שוב בהקדם בנושא ותקבל החלטה מקיפה יותר העוסקת במכלול הזיקות של חברה ותוודא כי היא מיושמת כראוי.

7. ביולי 2007, במהלך הביקורת, החליטה הממשלה על הקמת צוות שימליץ על שינויים והתאמות, ככל שנדרש, בעניין חברי מל"ג וועדותיה, לרבות וות"ת, בין היתר בכל הנוגע למניעת ניגוד עניינים.⁸⁹ בהחלטה נקבע כי בראש הצוות תעמוד יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, והיוו חברים בו נציגי מל"ג, ות"ת, הממונה על השכר והממונה על התקציבים במשרד האוצר והיועץ המשפטי לממשלה. לפי החלטת הממשלה, את ההמלצות בעניין מניעת ניגוד עניינים על הצוות להגיש לממשלה עד נובמבר 2008.

בספטמבר 2008 כתבה יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים למשרד מבקר המדינה כי ביוני אותה שנה היא הודיעה לשרת החינוך כי בישיבה שהתקיימה בחודש מאי "הוחלט להשעות את פעילותו של הצוות משום חוסר תמיכה לוגיסטית מספקת". יו"ר הוועדה הודיעה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2008, כי "לאור העובדה שהקפאנו את [עבודת] הצוות אין [לה] פרוטוקול סופי של [ישיבה זו]".

שרת החינוך כתבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2009, כי "הוסכם על דעת נציגי משרדי הממשלה השותפים בצוות [למנות את] יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים... בראש הצוות [והיא הסכימה] לקבל את התפקיד והחלה לפעול. הצוות התכנס מספר פעמים ואף זומנתי להופיע בפניו ולהציג את עמדתי בנוגע לנושאים האמורים. יש לציין, כי יו"ר הוועדה החלה בפעילותה תוך ידיעה ברורה כי לאור הצרכים העולים מפעילותה של הוועדה נדרשת תמיכה לוגיסטית. למרות פניות חוזרות ונשנות לעניין זה לא סיפק מינהל המל"ג מענה לנושאים האירגוניים ועבודתה של הוועדה הוקפאה. יש להוסיף, כי לא הייתה כל בעיה תקציבית שמנעה את מתן המענה הארגוני".

88 בעניין זה ראו בג"ץ 11075/04, 64/05 גרבי ואח' נ' שר החינוך והתכנון ואח', וההבחנה שם בין ניגוד עניינים מוסדי ואישי.

89 נוסח החלטה זו תוקן בפברואר 2008.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות הרבה של מניעת ניגוד העניינים של חברי מל"ג, על הגורמים הנוגעים בדבר לחדש את עבודת הצוות ולחילופין לבקש את אישור הממשלה למלא בדרך אחרת את המשימות שהטילה על הצוות.



מן הראוי שהוועדה לבדיקת מינויים, רשות החברות, משרד החינוך ומל"ג יבחנו את ממצאי משרד מבקר המדינה בפרק זה ויפיקו, כל אחד בתחומו, את הלקחים הדרושים בעניין בדיקת מועמדותם של חברי מל"ג והטיפול במניעת ניגוד עניינים שלהם לפני מינוים ולאחריו.

הפיקוח של ות"ת ושל רשם העמותות על המכללה

ות"ת

1. במסגרת תפקידי ות"ת שנקבעו בהחלטת הממשלה, עליה כאמור להציע לממשלה ולמל"ג, תכניות לפיתוח ההשכלה הגבוהה ולתכנן את מימונן, לעקוב אחר ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות וחריגות וכן לעשות לייעול המוסדות להשכלה גבוהה ולהסדיר את התיאום ביניהם, כדי למנוע כפילות מיותרת ולחסוך כספים. כיוון שוות"ת מעבירה למרבית המוסדות האלה כספי ציבור, עליה גם לוודא שמונהגים בהם סדרי מינהל ובקרה נאותים.

באמצע שנת 2002, בעקבות דיווחים כספיים שהגישה המכללה לוות"ת, מינתה ות"ת רואה חשבון לביצוע בדיקה חשבונאית וכלכלית במכללה. רואה החשבון החל בבדיקתו בנובמבר אותה שנה וסיים אותה במרס 2003. בדוח שכתב ציין, בין היתר, כי הניהול הכספי, הארגוני והאקדמי של המכללה לקוי; אין מבנים בבעלותה ויש בה בעלי תפקידים הנמצאים בניגוד עניינים.

אמנם בעקבות הדוח של רואה החשבון פעלה ות"ת לשיפור הניהול הכספי של המכללה, אולם היא לא דרשה מהמכללה לתקן את הליקויים האחרים שהעלה רואה החשבון. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח תפקידיה של ות"ת על פי החלטת הממשלה, היה עליה לדרוש מהמכללה לתקן גם את הליקויים האחרים שפורטו בדוח רואה החשבון בתוך פרק זמן שתקבע, ולנקוט את הצעדים המתחייבים כדי שתמלא אותה. על ות"ת גם היה לשקול את הצורך בביקורת נוספת במכללה, נוכח הליקויים הנוספים שהעלה רואה החשבון. מן הראוי שוות"ת תבחן צורך זה בהתחשב בממצאי משרד מבקר המדינה.

2. כאמור מספר חברי האסיפה הכללית של המכללה קטן ורובם חברים בוועד המנהל. הועלה כי ות"ת לא שקלה אם עליה לקיים בקרה מיוחדת על פעילות המכללה עקב כך. ולא קבעה למוסדות שהיא מתקצבת כללים בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שוות"ת תבחן את סוגיית מספר חברי המוסדות המנהלים (האסיפה הכללית והוועד המנהל) והיחס ביניהם במוסדות שהיא מתקצבת ותורה להם כיצד לנהוג בעניין זה.

רשם העמותות

1. חוק העמותות, מסדיר, בין היתר, את דרך התאגדותה של עמותה, רישומה ואופן פעילותה. מהמבוא להצעת החוק ומדברי ההסבר שנלוו אליה ואל הצעת חוק העמותות (תיקון מס' 3), התשנ"ה-1995, שנועד, בין היתר, להוסיף לרשם העמותות כלים יעילים לפיקוח, עולה כי המחוקק ראה חשיבות רבה בפיקוח ממשלתי על כל הנעשה בעמותות, ולכן נקבעו בחוק הוראות לגבי הנהלת החשבונות וביקורתם, שנועדו להבטיח ניהול משק כספים תקין ומבוקר, שמירת זכויות חברי העמותה ונושייה ומניעת הונאתם. הפיקוח בעניין זה הוטל על רשם העמותות.

לפי החוק, על כל עמותה להגיש לרשם העמותות בכל שנה מסמכים שונים. לרשם יש סמכויות פיקוח מינהלי הכוללות סמכויות בדיקה. הוא רשאי, בין היתר, למנות חוקר שיחקור את דרך ניהול העמותה ואת פעולותיה הכספיות ויבדוק אם היא פועלת לפי הוראות החוק. הפרתן של חלק מחובות העמותה הקבועות בחוק, ובהן החובה להגיש את המסמכים לרשם, בין בידי העמותה ובין בידי כל אדם שהיה אחראי להפרת החובה, היא עבירה פלילית באחריות קפידה⁹⁰ ודינה קנס. החוקר ימסור לרשם דין וחשבון, ויהיו לו סמכויות לפי סעיפים 11-9 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים. אם יש לרשם העמותות יסוד לחשוד שמתקיימת בעמותה אחת העילות המנויות בחוק לפירוק לפי צו בית משפט, הוא רשאי לקיים בירור מוקדם ולדרוש מכל חבר או עובד של העמותה או מוסד ממוסדותיה למסור לו כל מסמך או מידע שיש בהם כדי לסייע לו בבירור החשש. לרשם סמכות למחוק עמותה שחדלה לפעול, בנסיבות שנקבעו בחוק⁹¹.

חשיבותו של רשם העמותות במערך הפיקוח הממשלתי קיבלה משנה תוקף עם קבלת החלטת הממשלה מאוקטובר 1998, שבעקבותיה נדרשים החל בשנת 1999 גופים המבקשים תמיכה ממשרד ממשלתי להציג אישור של רשם העמותות על ניהול תקין⁹², שתוקפו מוגבל (בדרך כלל לשנה אחת). לשם כך נדרשת העמותה להמציא לרשם את המסמכים האמורים לעיל שצוינו בחוק, וכן רשימה של חמשת מקבלי השכר או המלגה הגבוהים בעמותה והסכומים שקיבלו בשנה האחרונה.

2. בסוף ספטמבר 2002 קיבל רשם העמותות תלונה שכללה מידע על ניגוד עניינים לכאורה עקב קרבת משפחה וקשרים עסקיים בין בעלי תפקידים במכללה ובמוסדותיה. בסוף מאי 2003 שלח הרשם את התלונה למכללה לקבלת תגובתה, והמכללה אישרה את מקצת העובדות שפורטו בה בדבר הקשרים המשפחתיים, אך טענה כי "ננקטו [על ידה] כל הצעדים על מנת שלא יהיו ניגודי אינטרסים".

90 דהיינו עבירה פלילית שהטלת האחריות לה אינה טעונה הוכחת מחשבה פלילית או רשלנות.
91 בכלל זה עמותה שלא הגישה לרשם דוח כספי בתוך 90 יום מהיום האחרון שנקבע לכך.
92 על פי נוסח האישור, משמעותו היא כי "העמותה מקיימת את דרישות חוק העמותות בכל הנוגע להודעות ופרוטוקולים".

ממסמכי הרשם עולה כי הוא הסתפק בתשובת המכללה, לא ביקש ממנה להמציא לו דיווח מפורט על קשרי המשפחה שבהם מדובר ועל הצעדים שנקטו לדבריה למניעת ניגוד עניינים ולצורך לתשובתה אסמכתאות בעניין צעדים אלה.

3. באוגוסט 2003 מינה רשם העמותות רואה חשבון לבדוק את הניהול התקין של המכללה. רואה החשבון עשה במכללה בדיקות בשנים 2003-2006, וביוני 2007 פירט את ממצאיו בדוח מסכם. בכל אחת מהשנים שבהן נעשו הבדיקות נתן רשם העמותות למכללה אישור זמני על ניהול תקין בנימוק שברצונו "למנוע נזק לפעולתה השוטפת"; ובשנת 2007, על סמך ממצאי הדוח המסכם, אף נתן לה אישור ניהול תקין בלא שצוינו תנאים לגביו.

בדוח המסכם ציין רואה החשבון, בין היתר, כי "לא נמצא מצב של ניגוד עניינים בעמותה"; הוא תיאר בדוח את מכרו ההסעות מ-2005 שבו זכתה, כאמור, חברה ב' וציין את הדרישה של ועדת המכרזים לבחור בחברה זו מפני שעובד חברה ב' מנהל את תפעול ההסעות מול המכללה (ראו לעיל); רואה החשבון כתב בדוח כי "...על העמותה לקיים מכרז חדש עם קריטריונים ברורים, הביקורת מציינת כי אי קיום מכרז נוגד את המלצות המבקר [הפנימית] והחלטות האסיפה הכללית; ... לעניין רכישות אצל מקורבים לחברי הוועד - הנהלת העמותה רשמה לפנייה את הערת המבקר [רואה החשבון] לעניין זה" (ההדגשות במקור).

הועלה כי רואה החשבון לא פירט בדוח את נתוני מכרו ההסעות ואת הממצאים שהעלה בבדיקת הנושא ולא ציין אם המכללה אכן קיימה, כפי שקבע, מכרז חדש בנושא, כמו כן לא ציין, מה היו ממצאיו בעניין רכישות אצל מקורבים לחברי הוועד; הוא אף לא נימק את קביעותיו שהמכללה פעלה באופן תקין בכל הנושאים שהועלו בתלונות האמורות לעיל. ממסמכי רשם העמותות אין עולה כי הוא ביקש מרואה החשבון לנמק את קביעותיו ולצורך אסמכתאות המבססות אותן, אף על פי שעשויה להיות להם השפעה מהותית על החלטותיו לגבי אופן התנהלות המכללה, ולכן הייתה מוטלת על הרשם חובה מיוחדת לוודא שהן מבוססות. כאמור, על סמך הדוח המסכם נתן רשם העמותות למכללה, בשנת 2007, אישור ניהול תקין קבוע.

רואה החשבון כתב במרס 2008 לרשם העמותות בתגובה על טיוטת דוח מבקר המדינה, כי תהליך המינוי של מנהלת המכינה היה סביר ולא נמצאה בו בעיה, כיוון שאין לה קשרים משפחתיים לחברים בוועד המנהל, ומאחר שבעת מינויה לא כיהן בעלה בתפקיד פעיל במכללה. באשר למכרזים ולרכישות ציין רואה החשבון כי המכללה נדרשה להתקין נוהל רכש כתנאי לקבלת אישור לניהול תקין, וכי מכרו ההסעות מ-2005 "נבדק ונראה על פניו כי לא קיימת קרבה משפחתית בין הזוכה למי מחברי הוועד"⁹³. רואה החשבון גם ציין כי ביקש וקיבל הצהרה חתומה על ידי שני חברים בוועד המנהל בנוגע לקשרי משפחה, אך לא היה בידו "לבדוק את הצהרות העמותה [לגבי קשרי משפחה] מעבר לאמור לעיל".

ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה המפורטים בדוח זה עולה, כי חלק מהקביעות והמסקנות בדוח המסכם על המכללה לא היו מבוססות כראוי. משרד מבקר המדינה העיר לרשם העמותות כי עליו לבחון אילו שיפורים דרושים בתהליכי בדיקותיו ובהנחיות הניתנות לבודקים מטעמו.

93 בעניין הקרבה של חבר הוועדה לעובד החברה הזוכה ראו לעיל עמ' 258.

רשם העמותות כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2008 כי לא הייתה לרואה החשבון הבודק אפשרות לבחון את אמתות ההצהרות שנמסרו לו, וכי הבדיקה שנעשתה במכללה הייתה ראויה בנסיבות העניין. עוד הודיע הרשם כי הוא "החל בבניית מכרז חדש אשר במסגרתו [בכוונתו] לכלול מפרט חדש, שמטרתו לייעל את בדיקות העומק [שהוא מבצע] ולמקד אותן".



אף שלידי מל"ג, ות"ת ורשם העמותות הגיעו במשך השנים תלונות על ניגוד עניינים ועל ליקויים מינהליים שונים במכללה, הם לא נקטו את כל הפעולות הדרושות כדי לברר אותן עד תומן. לנוכח הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בדוח זה בנושאים האמורים, על גורמים אלה להפיק את הלקחים מממצאי הדוח על מנת שלא יישנו. מינוי בודקים בהשקעה של כספי ציבור רבים מחייב את הגורמים שמינו אותם להקפיד שעבודת הבודקים תיעשה כנדרש ושממצאיה יטופלו בהתאם.

סיכום

1. מכללת צפת, שהחלה את פעילותה בשנת 2001, היא מכללה בינונית מבחינת מספר תלמידיה, שהוקמה במטרה לאפשר לימודים אקדמיים בעיקר לתושבי העיר צפת וסביבתה. כמחצית מהכנסותיה מקורן בהקצבות המדינה וכ-40% בתשלומי שכר לימוד. בשנים האחרונות יש מגמה של גידול במספר תלמידי המכללה ובמספר תכניות הלימודים שהיא מציעה. בנובמבר 2006 החליטה המועצה להשכלה גבוהה לתת למכללה היתר לפתוח מוסד להשכלה גבוהה ולקיים בו תכניות לימודים עצמאיות לתואר ראשון כנגד התחייבות המכללה להסדיר בעתיד את זכויותיה על הקרקע; וזאת בשונה ממדיניותה המחייבת את המוסד האקדמי להציג תשתית פיזית ראויה לקיום לימודים אקדמיים תוך הסדרת זכויותיו על הקרקע והמבנים שברשותו, לפני קבלת ההיתר. המועצה נימקה את החלטתה האמורה כמצב בצפון הארץ, לאחר מלחמת לבנון השנייה.

ממצאי הדוח מלמדים שקיימת במכללה מערכת מורכבת של קשרי משפחה וקשרים עסקיים בקרב אחדים מחברי מוסדות המכללה (האסיפה הכללית והוועד המנהל), מנהליה, עובדיה וספקיה, היוצרים חשש לניגוד עניינים ולפגיעה בסדרי מינהל תקין. על מוסדות המכללה לתת בהקדם את הדעת לממצאי הדוח ולהמלצותיו ולוודא שהנהלתה תתקן בהקדם את הדרוש תיקון. עליהם גם לקבוע את ההסדרים והבקורות הדרושים כדי למנוע את הישנותם של הליקויים שפורטו בדוח זה.

יש לשבח את חברי מוסדות המכללה על שהם ממלאים את תפקידם בהתנדבות ומשקיעים מזמנם וממורצם למטרה הציבורית החשובה של קידום המכללה וההשכלה האקדמית בגליל. עם זאת, מהממצאים המובאים בדוח עולה שהתנהלותם של אחדים מחברי מוסדות המכללה ומנושאי התפקידים הבכירים בה לא הייתה תקינה. על חברי מוסדות המכללה ונושאי תפקידים בה להקפיד לפעול לפי כללי מינהל תקין; נוכח הודעת המכללה כי היא מתקשה לאישיש את מוסדותיה במועמדים ראויים מצפון הארץ, מן הראוי שתבחן אם ניתן להגדיל את מספר חברי העמותה ולכלול בה חברים מכלל אזורי הארץ.

2. עוד ראוי שמוסדות המכללה יחזירו בהקדם לסדר היום שלהם את נושא המיזוג עם מכללה אחרת יבחנו את היבטיו השונים ויפעלו על פי תוצאות בחינתם. נוכח הליקויים שהועלו בדוח זה, על מל"ג וות"ת לבדוק את ההיבטים השונים של המיזוג ולהתחשב בהחלטתה בעניין זה, בין היתר, בבדיקות שנעשו כאמור בנושא על ידי המכללה לבד ובמשותף עם מכללה אחרת ובהמלצות ועדת שוחט. על מל"ג וות"ת גם לבחון את תהליכי מתן היתר למכללה לפתוח מוסד להשכלה גבוהה ולקיים בו תכניות לימודים עצמאיות לתואר ראשון לפני שהסדירה כנדרש את זכויותיה על הקרקע והמבנים שברשותה, ולהפיק את הלקחים מכך לגבי טיפולה במקרים דומים.

3. הממצאים מצביעים גם על היעדר פיקוח ובקרה מספיקים של מל"ג, ות"ת ורשם העמותות על הנעשה במכללת צפת. המכללות האקדמיות ממלאות תפקיד חשוב בשיפור הנגישות של תושבי הפריפריה להשכלה הגבוהה ובהגדלת מספר הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שחלק ניכר מתקציבן ומהכנסותיהן של מכללות אלה הוא מהקצבות המדינה ומכספי ציבור, ונוכח משקלן ההולך וגובר במערכת ההשכלה הגבוהה, הן מבחינת מספרן ומספר תלמידיהן והן מבחינת חלקן בתקציב המדינה להשכלה הגבוהה - ראוי כי מל"ג, ות"ת ורשם העמותות יישמו בהקדם, כל אחד בתחומו, את הלקחים וההמלצות העולים מדוח זה, בכלל זה ההמלצות לשיפור מנגנוני הפיקוח והבקרה שלהם על פעילות המכללות, ויודאו שייקבעו בהן סדרי בקרה נאותים ושהן יפעלו לפי כללי מינהל תקין. אם יתברר שתנאים אלו אינם מתקיימים, על הגורמים האמורים לממש את סמכויותיהם ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים בעניין זה.

4. אף שניגוד העניינים המוסדי מובנה בפעילותה של מל"ג, היא לא התקינה נהלים מתאימים, לא ריכזה את המידע בנושא שקיבלה ממקורות שונים ולא דרשה מחבריה דיווח על זיקותיהם המוסדיות והאישיות ועל שינויים בהן במהלך כהונתם. ממצאי הביקורת עולה כי אחדים מחברי מל"ג שהיו קשורים למכללת צפת, בהם יו"ר ות"ת, נמצאו במצב של חשש לניגוד עניינים בעת קבלת החלטות הנוגעות למכללה. מן הראוי אפוא שמל"ג תנהיג בהקדם הליך שיסדיר את סוגיית ניגוד העניינים באופן מקיף ככל האפשר, ובו תינתן הדעת לגילוי מכלול הזיקות, המוסדיות והאישיות, העלולות לגרום לניגוד עניינים של חברי מל"ג.

סיכום

1. בידי המוסדות להשכלה גבוהה מופקדת בנאמנות השליטה במשאבים לאומיים חיוניים - ההשכלה הגבוהה והמחקר המדעי - שיש להם השפעה מכרעת על התפתחותה של החברה בתחומי הכלכלה, התרבות, הרוח והמדע. במדינת ישראל, החסרה משאבי טבע, תרומתם של המוסדות לשגשוגה של המדינה היא גדולה במיוחד. חלק ניכר מתקציביהם של רבים מהמוסדות להשכלה גבוהה בישראל, בסכום של מיליארדי שקלים בשנה, ממומן מכספי המדינה.

2. כדי לאפשר פיתוח מערכת אקדמית טובה ככל שניתן ולמען קידום המחקר, המדע והאמנות והוראתם, העניק המחוקק חופש פעולה למוסדות שהוכרו כמוסדות להשכלה גבוהה. חופש זה, המכונה "חופש אקדמי", עוגן בסעיף 15 לחוק מל"ג, בין היתר, בזו הלשון: "מוסד מוכר הוא בן חורין לכלכל את ענייניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו".

אין חולק על חשיבותו הרבה של החופש האקדמי בפעילותם של מוסדות ההשכלה הגבוהה, ואולם, החופש האקדמי אינו נוגע למינהל המוסדות ובוודאי שאינו פוטר את המוסדות מתחולתם של עקרונות יסוד במשפט המינהלי, וכי שיקול דעתם בניהול ענייניהם אינו מוחלט; יש להבחין בין עניינים בעלי אופי מינהלי, שבהם על המוסדות לפעול לפי נורמות ציבוריות, ובין עניינים אקדמיים-מקצועיים מובהקים, שבהם היקפו של חופש הפעולה של המוסדות רחב יותר. כדי לשמור על החופש האקדמי של המוסדות ובה בעת להבטיח את ניהולם התקין, עליהם לפעול אפוא לפי נורמות ציבוריות ראויות וסדרי מינהל תקין ולהימנע מבזבוז משאבי הציבור המועברים אליהם. ואולם ממצאי דוח ביקורת זה, כמו ממצאי דוחות קודמים של מבקר המדינה ופסקי דין של מערכת המשפט, מעידים כי לא אחת חלק מהמוסדות אינם נוהגים כך.

בתגובותיהם של כמה מהמוסדות על ממצאי הביקורת הם השתמשו בחופש האקדמי, כהצדקה לאי-עמידתם בכללים מקובלים וכמחסום לשינויים גם בתחום המינהלי. גם ור"ה השתמש באמתלה של השמירה על החופש האקדמי כדי לסכל את יזמתו של משרד האוצר לפקח על תנאי השכר והפרישה הנהוגים באוניברסיטאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום להשתמש בעקרון החופש האקדמי באופן גורף להצדקת פעילות לקויה בתחומי מינהל שאין דבר בינם ובין נושאים אקדמיים. איזון ראוי בין החופש האקדמי ובין עקרונות המשפט הכלליים והנורמות הציבוריות יביא לידי כך שעל המוסדות יוחלו עקרונות המוחלים על גופים ציבוריים, בשינויים והתאמות. יתרה מכך, על המוסדות, השואפים ופועלים למצוינות אקדמית וזוכים להכרה על כך בארץ ובעולם, לחרות על דגלם את הצורך לשמש דוגמה לגופים אחרים בתחומי המינהל, המשק והכספים, לטובת המוסדות עצמם, הסטודנטים הלומדים בהם, עובדיהם, הגופים הנותנים להם שירותים, התורמים להם וכלל הציבור.

אם ימשיכו מוסדות להשכלה גבוהה לפעול באופן המתואר לעיל, עלולה להיפגע יכולתם לבצע את תפקידם כראוי; כמו כן עלול הדבר לפגוע קשות באמון שנותן בהם הציבור, לרבות אמון התורמים מהארץ ומחו"ל שמבקשים באמצעות תרומותיהם לקדם את המחקר והמדע בישראל ומצפים שמוסדות חשובים כגון אלה יפעלו באופן תקין.

3. בביקורת ניתנה תשומת לב מיוחדת לפעולותיהם של הגורמים המופקדים על הפיקוח והבקרה על המוסדות להשכלה גבוהה - מל"ג, ות"ת ומשרד האוצר. מממצאי הביקורת עולה כי גורמים אלה פעלו להחלת נורמות ציבוריות מסוימות על המוסדות; אולם הם לא קיימו פיקוח ובקרה מספיקים על הנעשה במוסדות, אוניברסיטאות ומכללות כאחד, ולא תמיד נקטו צעדים מספיקים שיבטיחו שמוסדות המקבלים כאמור הקצבות ניכרות מכספי מדינה יפעלו על פי סדרי מינהל תקין ובאופן סביר. לדוגמה, במקרים שבהם ות"ת מצאה לנכון להנחות את המוסדות שהיא מתקצבת כיצד לנהוג, היא לא עמדה על כך שהנחיותיה ייושמו, ועד מועד סיום הביקורת היא לא מימשה את כוונתה להטיל סנקציה על מוסדות שלא קיימו את ההנחיות האמורות. בלי לגרוע כהוא זה מאחריותם של המוסדות להשכלה גבוהה, גם לגורמים האמורים אחריות לא מבוטלת לליקויים שהועלו בקובץ דוחות זה.

ראוי כי מל"ג, ות"ת ומשרד האוצר, וכן רשויות מדינה נוספות המנהלות מגעים עם המוסדות להשכלה גבוהה, ידגישו לפני המוסדות, בהקדם ובאופן ברור, כי עליהם לנהל את ענייניהם המינהליים על פי נורמות ציבוריות מקובלות; על אותם גורמים לפעול בכל הדרכים העומדות לרשותם כדי לוודא שהדבר אכן ייעשה.

4. הביקורת מלמדת כי לוור"ה יש השפעה ניכרת על חלק לא קטן מהתהליכים המתקיימים במערכת ההשכלה הגבוהה, והוא אף נושא באחריות לחלק מהליקויים שנמצאו בביקורת; והדבר מעיד אף על אחריותם האישית של ראשי האוניברסיטאות לנעשה.

5. זה מכבר מביעים אישים באקדמיה את החשש שעקב הפחתת הקצבות המדינה למערכת ההשכלה הגבוהה ונוכח היקף המשאבים העומדים כיום לרשותה, לא יהיה אפשר לשמור על מקומו ומעמדו של המחקר המדעי הישראלי בקהילת העמים. מוטל אפוא על המוסדות להשכלה גבוהה לנהוג במשאבים המוקצים להם בזהירות, למנוע בזבוזים מיותרים או הוצאות שאינן נדרשות ולהקפיד לפעול לפי כללים שיבטיחו הקצאת משאבים טובה ויעילה בצד המינהלי של פעילותם.

על המוסדות ועל מל"ג וות"ת, כל אחד בתחומו, למצות את המרב מהמצוי ולשפר את האופן שבו מנוצלים המשאבים העומדים לרשותם. כפי שעולה מן הממצאים שבקובץ זה, עדיין יש מרחב ניכר לפעולות שיביאו לחיסכון ולהתייעלות בתחומי כוח האדם, המשק והכספים בלא לפגוע בהישגיה האקדמיים ובמצוינות של המערכת. על מל"ג וות"ת לבחון לעומק אם השיטה שבה מתוקצבים המוסדות יעילה, לבחון את מנגנוני הבקרה שלהן על מערכת זו ולבדוק אם העברת הכספים בשיטה הנהוגה נותנת מענה הולם לבעיות הניצבות לפני המערכת.

בביצוע כל האמור לעיל יהיה כדי לתרום לחוסנם הכלכלי של המוסדות להשכלה גבוהה ולמעמדם המוסרי, וכן לביצור החופש האקדמי, למען המשך השמירה על החברה הישראלית כחברה פתוחה ומתקדמת הנושאת עיניה בתקווה ובביטחון אל העתיד.

סיכום

על המוסדות להשכלה גבוהה, ור"ה, מל"ג, ות"ת, משרד האוצר והגופים הנוספים שפעולותיהם נבחנו בביקורת זו, לתקן את כל הליקויים שצוינו בדוח זה, ויפה שעה אחת קודם. משרד מבקר המדינה ימשיך בכיצוע מעקבים שוטפים על תיקון הליקויים במערכת ההשכלה הגבוהה ובגופים הקשורים בפעילותה.



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התשס"ט
מרץ 2009