

השקעות פיננסיות

תקציר

האוניברסיטאות מנהלות תיקי נכסים כספיים שבהם סכומים ניכרים. מקורם של הכספים בתיקי הנכסים הוא בתרומות, בעודפי תזרים מפעילות שוטפת וביעודות¹ שונות. הכספים שמקורם בתרומות מנוהלים כקרנות צמיתות (אם התורם התנה את התרומה בהשקעת כספיה לצמיתות ובשימוש בפירות ההשקעה בלבד למטרות שקבע) או כקרנות מתכלות (אם התורם קבע כי יש להשתמש בכספי התרומה בהדרגה במהלך כמה שנים). האוניברסיטאות משקיעות את הכספים באפיקי השקעה שונים כדי לשמור על ערכם הריאלי. מדי שנה בשנה משתמשות האוניברסיטאות בתשואה מההשקעות לצרכים המוגדרים מראש², לרוב על ידי התורמים, כגון מחקר, מלגות והלוואות לסטודנטים.

בספטמבר 2009 עמדו לרשות אוניברסיטת תל אביב (להלן גם - האוניברסיטה) נכסים כספיים בסכום של כ-2.3 מיליארד ש"ח, 1.9 מיליארד ש"ח מהם נוהלו על ידי ועדת ההשקעות של האוניברסיטה, שהיא ועדת משנה של הוועד המנהל (להלן - ועדת ההשקעות), ו-0.4 מיליארד ש"ח נוהלו בנפרד³. אגף הכספים של האוניברסיטה אחראי להשקעת הנכסים על פי הנחיות ועדת ההשקעות.

בדוח מבקר המדינה 356 ממאי 2006 פורסם פרק בנושא "השקעות פיננסיות באוניברסיטאות תל-אביב, בר-אילן ובן-גוריון בנגב" (להלן - הדוח הקודם), ובו פורטו ממצאים הנוגעים, בין היתר, לאוניברסיטה.

בחודשים מרס-אפריל 2009 - בעיצומו של המשבר הפיננסי העולמי, שהתאפיין, בין היתר, בירידות שערים ניכרות בשוקי ההון בעולם - מימשה האוניברסיטה, את כל המניות שהיו בהחזקתה ואת איגרות החוב (להלן - האג"ח) הקונצרניות שבסיכון בעקבות החלטה שהייתה מחלוקת בעניינה.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוקטובר 2010 עקב משרד מבקר המדינה לסירוגין אחר תיקון הליקויים בכמה נושאים שהועלו בדוח הקודם באוניברסיטת תל אביב (להלן - המעקב). במעקב לא נבדק תיקון הליקויים באוניברסיטאות בר-אילן ובן-גוריון. פעולות השלמה נעשו במועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג), בוועדה לתכנון ולתקצוב שלה (להלן - ות"ת) ואצל רשם ההקדשות במשרד המשפטים (להלן - הרשם). משרד מבקר המדינה בדק גם את תהליך קבלת ההחלטות של האוניברסיטה

1 נכסים שנצברו לשם מימוש התחייבות הרשומה במאזן כעתודה (התחייבות לזמן ארוך שסכומה ומועדי פירעונה נאמדים).

2 אשר לקרנות מתכלות - מדי שנה בשנה משתמשות האוניברסיטאות גם בחלקים מהקרנות.

3 שבעה תיקי נכסים כספיים מנוהלים על ידי אגף הכספים בחשבונות נפרדים מסיבות שונות, כגון ניהול עם התורם וניהול משותף עם כמה אוניברסיטאות.

בעניין מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני שיש בהם סיכון ואת הפעולות שננקטו ליישום החלטת הוועד המנהל בעניין זה בתחילת 2009.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי הוא לא בחן אם ההחלטה למכור את תיק המניות והאג"ח הקונצרני של האוניברסיטה הייתה נכונה, אלא רק את תהליך קבלת ההחלטות בנושא ואת אופן יישומן. אין לראות בדוח זה משום חוות דעת כלשהי על עצם ההחלטה האמורה. החלטה בעניין זה נתונה לשיקול הדעת של הגורמים הנוגעים בדבר באוניברסיטה, ולכן משרד מבקר המדינה לא מצא מקום לעסוק בכך.

עיקרי הממצאים

מעקב אחר תיקון ליקויים

1. חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק), קובע את החובה של ראש הגוף המבוקר (לעניין האוניברסיטה - הוועד המנהל) למנות צוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל וכן לדווח למבקר המדינה על ההחלטות שהתקבלו לשם תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, על הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם ועל הליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם והנימוקים לכך. האוניברסיטה הקימה צוות לתיקון ליקויים רק לאחר פניית משרד מבקר המדינה אליה, כשנתיים וחצי אחרי פרסום הדוח הקודם.

2. אף שהאוניברסיטה החלה לגבש טיוטת נוהל לוועדת השקעות כבר בשנת 2005, במהלך הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה, הנוהל בנושא נכנס לתוקף רק ביולי 2009, לאחר הפנייה האמורה של משרד מבקר המדינה לאוניברסיטה בעניין הדיווח על תיקון הליקויים.

3. בשנת 2005 מינה מנכ"ל האוניברסיטה דאז ועדה לקביעת נהלים בנושא השקעות לאגף הכספים, והיא הייתה אמורה להגיש את המלצותיה עד ספטמבר 2005. עד אוקטובר 2010, מועד סיום הביקורת, לא השלימה האוניברסיטה את גיבוש הנהלים האמורים.

4. נוהל ועדת השקעות עסק בצורך במניעת מצב של ניגוד עניינים בקרב נציגי הציבור בוועדה, אולם הוא לא עסק כלל במניעת מצב זה בקרב חברי הסגל האקדמי החברים בוועדה, אף שגם הם עלולים להיות במצב של ניגוד עניינים.

5. חברי ועדת השקעות לא נדרשו לגלות את זיקותיהם השונות - העסקיות, החברתיות, הפוליטיות והאישיות - בהצהרה חתומה לפני מינוים לחברים בוועדה.

6. האוניברסיטה עדיין מנכה חלק ניכר מתשלומי ההקצבות המקבילות⁴ (להלן - הניכוי הראשוני), נוסף על ניכוי תקורה בשיעור המקובל באוניברסיטה (שיעור התקורה המנוכה מרוב פירות קרנות המחקר, למשל, הוא 35%). ממסמכי האוניברסיטה אין לדעת מה הסיבות לביצוע הניכוי הראשוני. ניכוי זה הוא תקורה במהותו, ומכאן שבפועל מנכה האוניברסיטה מההקצבות המקבילות תקורה ששיעורה

4 כספים שהאוניברסיטאות מקבלות מוות"ת מדי שנה בשנה, על פי סכומי הקרנות הצמיתות שהן מנהלות ומקורן בתרומות.

גבוה הרבה יותר משיעור התקורה שהיא מנכה מפירות הקרנות הרגילות. לפיכך מנכה האוניברסיטה מההקצבות המקבילות לקרנות מחקר, למשל, כ-66%.

7. האוניברסיטה עדיין לא רשמה כהקדשות את רוב הקרנות הצמיתות המוגדרות כך לפי דרישת התורם, ועמדתה בעניין זה מגובה בחוות דעת בנושא שנתן יועץ משפטי חיזוני לוועד ראשי האוניברסיטאות בשנת 2006. רישום קרנות אלה כהקדשות אצל הרשם דרוש כדי לאפשר פיקוח ציבורי עליהן, למנוע שימוש לרעה בנכסי הקרנות, לתרום לשמירה על ערכן ולהבטיח שינוצלו רק למטרות שסוכמו עם התורמים. במצב הנוכחי ספק רב אם מתקיים הפיקוח הציבורי הדרוש. על פי הדוחות הכספיים של האוניברסיטה מ-30.9.09 ולפי נתונים נוספים שמסרה, במועד זה היא ניהלה כ-1,900 קרנות צמיתות ומיועדות שסך כספיהן כ-1.7 מיליארד ש"ח, אך רק 155 מהן (כ-8%), שסך כספיהן כ-143 מיליון ש"ח (כ-8% מסך כספיהן של כלל הקרנות הצמיתות), נרשמו כהקדשות.

8. משרד מבקר המדינה קבע בדוח הקודם כי "מאחר שכישלון בניהול ההשקעות עלול לגרום לחריגה מהתקציב ולמשבר פיננסי, ונוכח חשיבות השמירה על איתנות הפיננסית של האוניברסיטאות, מן הראוי שוות"ת תשקול לקבוע כללים מנחים לניהול ההשקעות ותכין אותם בתיאום עם האוניברסיטאות". רק ביולי 2010 מינתה ות"ת צוות מטעמה אשר יבחן עם האוניברסיטאות את עמדתן ואת דרך עבודתן בנושא השקעות פיננסיות וימליץ לוות"ת על מדיניות בתחום זה. הצוות אמור להציג את ממצאיו לפני מליאת ות"ת עד מרס 2011.

ההחלטה על מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני ויישומה

1. בישיבת ועדת ההשקעות שהתקיימה ב-11.1.09 דווח כי "על מנת לצמצם את חוסר הוודאות ולאפשר להנהלה לשלוט על היקף הגירעון החזוי, החליטה ההנהלה להמליץ לוועדת ההשקעות על שינוי מבנה ההשקעות ומעבר להשקעות בטוחות יותר בריבית קבועה וזאת על ידי מימוש האחזקות במניות ובאג"ח קונצרני". הפרוטוקולים של ישיבות הנהלת האוניברסיטה שקדמו לישיבת ועדת ההשקעות האמורה אינם מתעדים החלטה כזאת של ההנהלה, ולא ברור אפוא כיצד היא התקבלה ומה נאמר בה.

2. בישיבה שקיים הוועד המנהל של האוניברסיטה במרס 2009 הוחלט לממש את כל המניות ואת האג"ח הקונצרני שיש בו סיכון. אחד מן השיקולים שעליהם נסמכה ההחלטה היה שהאוניברסיטה תיאלץ לשאת ב"קנס" אם יתרת ההשקעות תהיה קטנה מיתרת הקרנות. אף על פי כן לא הוסבר בישיבה מה משמעותו של ה"קנס".

3. לפני הישיבה במרס 2009 המציא אגף הכספים לחברי הוועד המנהל מסמך ובו תמצית מדיניות ההשקעות של האוניברסיטה ממאי 2007 עד פברואר 2009 והרכב תיק ההשקעות בניהול ועדת ההשקעות בפברואר 2009. במסמך לא נכללו פרטים ונתונים חשובים כגון יתרת הקרנות לעומת יתרת ההשקעות (כלומר עד כמה קרובה האוניברסיטה ל"קו האדום" של ההתחייבויות לתורם), ה"קנס" שאפשר שהאוניברסיטה תצטרך לשלם, דרכי פעולה שונות ותוצאות חזויות שלהן. המסמך גם לא כלל חלופות למימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני ודרכים להשקעת הכספים אם תתקבל החלטה לממשו. חברי הוועד המנהל לא ביקשו להמציא להם מסמך מפורט כאמור, ובהיעדרו ספק אם יכלו לקבל החלטה מושכלת.

4. על פי החלטת הוועד המנהל ממרס 2009, ועדת ההשקעות היא שהייתה אמורה להורות על מימוש המניות והאג"ח הקונצרני שבסיכון. מאחר שוועדת ההשקעות ביקשה לדחות את ביצוע ההחלטה מימש סמנכ"ל הכספים דאז, באישורה של יושבת הראש דאז של הוועד המנהל, את כל תיק המניות של האוניברסיטה⁵. בעקבות המימוש התפטרו חברי ועדת ההשקעות. יושבת הראש דאז לא עדכנה את חברי הוועד המנהל בעוד מועד לגבי ההתרחשויות האמורות ולא הביאה לידיעתם שחברי ועדת ההשקעות סירבו לבצע את החלטת הוועד המנהל וביקשו לדחותה עד קיום פגישה בינה ובין יו"ר הוועדה. ממסמכי האוניברסיטה עולה כי בספטמבר 2009 מסר אגף הכספים של האוניברסיטה ליושבת הראש דאז, לבקשתה, הערכה שלפיה ההפסד של האוניברסיטה ממימוש המניות בלבד עקב החלטת הוועד המנהל ממרס 2009 נאמד בכ-70 מיליון ש"ח באוגוסט 2009⁶.

5. במהלך כל התקופה שבה התרחשו הדברים - מהחלטת הוועד המנהל ב-16.3.09 ועד התפטרות חברי ועדת ההשקעות ב-23.4.09 - לא נפגשו יו"ר ועדת ההשקעות דאז ויושבת הראש דאז, כדי לדון בנושא.

6. מנכ"ל האוניברסיטה והנשיא דאז, שהיו ממונים על סמנכ"ל הכספים, לא התערבו בדרך שבה הוא יישם את ההחלטה של הוועד המנהל ממרס 2009.

סיכום והמלצות

חשיבותה של ביקורת מעקב של משרד מבקר המדינה נובעת מן הצורך לוודא שהגופים המבוקרים אכן תיקנו את הליקויים ושהביקורת הניעה אותם לנהוג על פי החוק ועל פי סדרי מינהל תקינים והביאה לידי שיפור פעולתם וחיסכון של כספי ציבור. על כן ממליץ משרד מבקר המדינה לכל המוסדות להשכלה גבוהה כי יבחנו את הליקויים שפורטו בדוח זה ובדוח קודם בעניין הפיקוח והבקרה על ביצוע ההשקעות, הסדרת פעילות ההשקעות על כל צדדיה בנהלים מתאימים ורישום הקרנות הצמיתות שמקורן בכספי תרומות וייעודן נקבע על ידי התורמים אצל רשם ההקדשות, ככל שהדברים רלוונטיים להם, יפיקו לקחים ויישמו אותם.

הממצאים שהועלו בביקורת זו בעניין דרך קבלת ההחלטה בדבר מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני של האוניברסיטה ויישומה בחודשים מרס-אפריל 2009 מלמדים שהיו פגמים וטעויות בהליכי הטיפול בנושא של האוניברסיטה, הוועד המנהל ומי שעמדה אז בראשו. יש מקום להניח כי אילו מימשה האוניברסיטה את כל ההמלצות שנכתבו בדוח הקודם של מבקר המדינה, כמה מהליקויים המועלים בדוח זה היו נמנעים.

על מוסדות אוניברסיטת תל אביב לנקוט צעדים ליישום ההמלצות ולתיקון הליקויים שפורטו הן בדוח הקודם והן בדוח זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע את הישנות הליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה על האוניברסיטה לבחון ביסודיות את המתכונת הראויה לקבלת החלטות בעניין

5 במאי 2009 שונתה מדיניות החזקת האג"ח הקונצרני של האוניברסיטה. הדוח אינו עוסק בעניין זה.
6 הערכה זו התבססה על השווי של המניות האמורות באוגוסט 2009 לעומת שווי המימוש שלהן במרס 2009.

מדיניות ההשקעות שלה ואת הסמכויות של ועדת ההשקעות, ואחר כך לקבוע בנוהל מחייב את הכללים בעניין זה ולפעול ליישומם.

מאחר שכישלון של האוניברסיטאות בניהול ההשקעות עלול לגרום לחריגה מהתקציב שלהן ולמשבר פיננסי, ונוכח חשיבות השמירה על איתנותן הפיננסית, על המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב שלה להשלים בדחיות את בדיקתן בעניין העקרונות המנחים הראויים לניהול ההשקעות, כפי שהמליץ משרד מבקר המדינה בדוח הקודם, וכן את גיבוש עמדתן בנושאים האחרים המפורטים בדוח זה - רישום קרנות כהקדשות וניכוי עמלות מההקצבות המקבילות.



מבוא

האוניברסיטאות מנהלות תיקי נכסים כספיים שבהם סכומים ניכרים. מקורם של הכספים בתיקי הנכסים הוא בתרומות, בעודפי תזרים מפעילות שוטפת וביעודות⁷ שונות. הכספים שמקורם בתרומות מנוהלים כקרנות צמיתות (אם התורם התנה את התרומה בהשקעת כספיה לצמיתות ובשימוש בפירות ההשקעה בלבד למטרות שקבע) או כקרנות מתכלות (אם התורם קבע כי יש להשתמש בכספי התרומה בהדרגה במהלך כמה שנים). האוניברסיטאות משקיעות את הכספים באפיקי השקעה שונים כדי לשמור על ערכם הריאלי. מדי שנה בשנה משתמשות האוניברסיטאות בתשואה מההשקעות לצרכים המוגדרים מראש⁸, לרוב על ידי התורמים, כגון מחקר, מלגות והלוואות לסטודנטים.

בספטמבר 2009 עמדו לרשות אוניברסיטת תל אביב (להלן גם - האוניברסיטה) נכסים כספיים בסכום של כ-2.3 מיליארד ש"ח, 1.9 מיליארד ש"ח מהם נוהלו על ידי ועדת ההשקעות ו-0.4 מיליארד ש"ח נוהלו בנפרד⁹. אגף הכספים של האוניברסיטה אחראי להשקעת הנכסים על פי הנחיות ועדת ההשקעות (להלן - הוועדה), שהיא ועדת משנה של הוועד המנהל של האוניברסיטה. הוועדה מתכנסת אחת לחודשיים לשם בחינה של סקירות חודשיות המפרטות את הרכב תיק ההשקעות, את עיקרי התנועות והשינויים שחלו בתיק, את הנכסים שבניהול מנהלי התיקים חיצוניים שעמם התקשרה האוניברסיטה ואת ביצועיהם של מנהלי התיקים הללו. באמצעות חבריה ומומחים חיצוניים בוחנת הוועדה גם את ההתפתחויות והתחזיות העיקריות בשוקי ההון, בשוק הישראלי ובשוקי המטבע המקומי והמטבע הזר ואת הציפיות לשינויים במדדים הכלכליים העיקריים הרלוונטיים. בחינה זו מסייעת להכנת תכנית ההשקעות לטווח קצר ולטווח ארוך, ובכלל זה תכנית למנהלי התיקים החיצוניים, שבה מפורטות רמות ההשקעה בתחומים אלו: אפיקים שקליים, אפיקים צמודי מדד וצמודי מט"ח, השקעות לא סחירות והשקעות אחרות. יו"ר הוועד המנהל ומנהל הכספים מוזמנים לישיבות הוועדה כמשקיפים ללא זכות הצבעה.

7 נכסים שנצברו לשם מימוש התחייבות הרשומה במאזן כעתודה (התחייבות לזמן ארוך שסכומה ומועדי פירעונה נאמדים).

8 כאמור, אשר לקרנות מתכלות משתמשות האוניברסיטאות מדי שנה בשנה גם בחלקים מהקרנות.

9 שבעה תיקי נכסים כספיים מנוהלים על ידי אגף הכספים בחשבונות נפרדים מסיבות שונות, כגון ניהול עם התורם וניהול משותף עם כמה אוניברסיטאות.

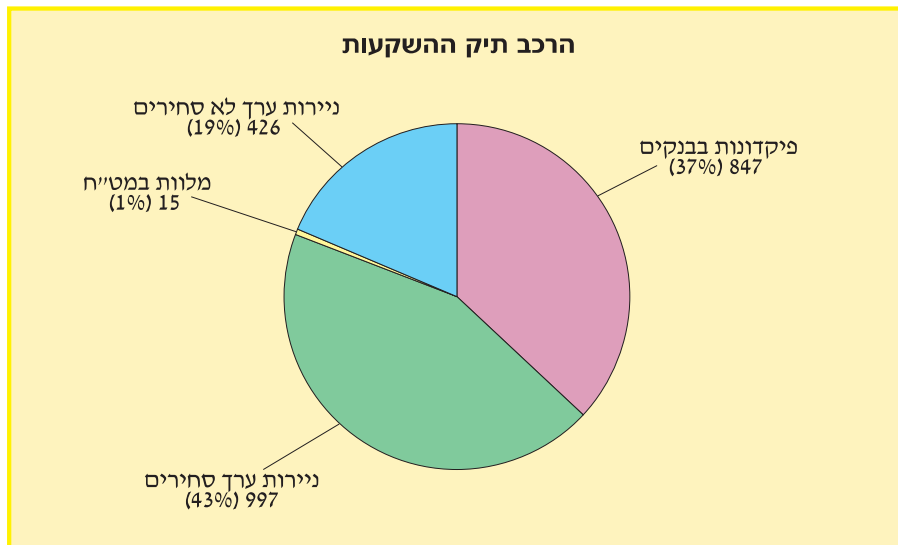
באוקטובר 2010 כיהנו בוועדת ההשקעות שמונה חברים: מנכ"ל האוניברסיטה, החבר בוועדה מתוקף תפקידו, ארבעה נציגי ציבור בעלי ידע וניסיון בשוק ההון ובהשקעות ושלושה חברי הסגל האקדמי של האוניברסיטה (בהווה ובעבר) הבקיאים בנושא.

להלן נתונים בעניין השקעות האוניברסיטה בשנים האקדמיות התשס"ח-התשס"ט¹⁰ (במיליוני ש"ח), על פי הדוחות הכספיים של האוניברסיטה:

התשס"ט (30.9.09)	התשס"ח (30.9.08)	
		מאזנים
		נכסים
2,285	2,069	השקעות בפקדונות, בניירות ערך סחירים ובמלוות
		התחייבויות
(1,753)	(1,685)	קרנות מיעדות צמיתות
		דוחות הכנסות והוצאות
		הכנסות (הוצאות) מימון, נטו
91	89	פירות מהשקעות
82	(165)	רווח (הפסד) מממוש ושינוי של שווי ניירות ערך*
** (100)	9	הכנסות (הוצאות) משיערוך קרנות ומחקרים*

* סווג מחדש. בעת עריכת הדוח הוכללו בכמה סעיפים נושאים אחרים מאלה שהיו בהם בדוחות קודמים.
** על פי הסברי האוניברסיטה, ההוצאות נבעו מעלייה ריאלית של הדולר לעומת המדד באותה השנה.

להלן הרכב תיק ההשקעות בסך 2,285 מיליוני ש"ח ב-30.9.09:



בחודשים מרס-אפריל 2009 - בעיצומו של המשבר הפיננסי העולמי¹¹, שהתאפיין, בין היתר, בירידות שערים ניכרות בשוקי ההון בעולם - מימשה האוניברסיטה את כל המניות שהיו בהחזקה ואת איגרות החוב (להלן - האג"ח) הקונצרניות שבסיכון בעקבות החלטה שהייתה מחלוקת בעניינה. על פי הערכת האוניברסיטה מאוגוסט 2009, שווי תיק המניות שהיה בהחזקה באותו מועד היה נמוך במידה ניכרת משווי התיק שהיה יכול להיות בהחזקה באוגוסט 2009 אילולי המימוש¹².

דוח מבקר המדינה 56 במאי 2006 כלל פרק בנושא "השקעות פיננסיות באוניברסיטאות תל-אביב, בר-אילן ובן-גוריון בנגב" (להלן - הדוח הקודם), ובו פורטו, בין היתר, ממצאים בנושאים האלה: ועדות ההשקעות, ביצוע ההשקעות, מנהלי התיקים, ניהול קרנות צמיתות כהקדש ציבורי, עמידת האוניברסיטאות האמורות בהתחייבויות כלפי התורמים ומידת קיומן של הנחיות הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת) בנושא ההשקעות.

בדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה כי על האוניברסיטה, בין היתר, להגביר את הפיקוח והבקרה על ביצוע ההשקעות, להסדיר בנהלים את פעילות ההשקעות על כל צדדיה ולרשום אצל רשם ההקדשות את הקרנות הצמיתות שמקורן בכספי תרומות ויועדו למטרה מסוימת על ידי התורמים. עוד כתב משרד מבקר המדינה בדוח הקודם כי על ות"ת לשקול לקבוע כללים מנחים למוסדות להשכלה גבוהה בנושא ניהול השקעות ופיקוח עליהן.

בחודשים מאי-אוקטובר 2010 עקב משרד מבקר המדינה לסירוגין אחר תיקון הליקויים בכמה נושאים שהועלו בדוח הקודם באוניברסיטת תל אביב (להלן - המעקב). במעקב לא נבדק תיקון הליקויים באוניברסיטאות בר-אילן ובן-גוריון. פעולות השלמה נעשו במועצה להשכלה גבוהה

11 בשנת 2008 ובדו"ח הראשון של שנת 2009 התרחש משבר פיננסי גלובלי חריף. ניצני המשבר נראו בסוף שנת 2007 בארצות הברית, והוא התפשט ברחבי העולם. בישראל הגיע המשבר לשיאו בספטמבר-אוקטובר 2008. בדו"ח השני של 2009 נראו סימני התאוששות בעולם ובישראל, אולם המשק עדיין היה נתון בתנאי חוסר ודאות. עד סוף שנת 2009 נמחקו חלקים ניכרים מההפסדים בשוקי ההון.

12 בעניין נתוני הערכה זו ראו להלן בפרק "יישום החלטת הוועד המנהל ממרס 2009", עמ' 1437.

(להלן - מ"ג) ובוות"ת ואצל רשם ההקדשות במשרד המשפטים. משרד מבקר המדינה בדק גם את תהליך קבלת ההחלטות של האוניברסיטה בעניין מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני שיש בהם סיכון ואת הפעולות שננקטו ליישום החלטת הוועד המנהל בעניין זה בתחילת 2009.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי הוא לא בחן אם ההחלטה למכור את תיק המניות והאג"ח הקונצרני הייתה נכונה, אלא רק את תהליך קבלת ההחלטות בנושא ואת אופן יישומן. אין לראות בדוח זה משום חוות דעת כלשהי על עצם ההחלטה האמורה. החלטה בעניין זה נתונה לשיקול הדעת של הגורמים הנוגעים בדבר באוניברסיטה, ולכן משרד מבקר המדינה לא מצא מקום לעסוק בכך.

מעקב אחר תיקון ליקויים

צוות לתיקון ליקויים

חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק), קובע את החובה של ראש הגוף המבוקר (לעניין האוניברסיטה - הוועד המנהל) למנות צוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל וכן לדווח למבקר המדינה על ההחלטות שהתקבלו לשם תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, על הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם ועל הליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם והנימוקים לכך.

בדצמבר 2008 פנה משרד מבקר המדינה אל מנכ"ל אוניברסיטת תל אביב וביקש להמציא לו את כתב המינוי של הצוות לתיקון ליקויים שמונה בעקבות הדוח הקודם, שפורסם כאמור במאי 2006, את פירוט שמות חברי הצוות, את תפקידיהם ואת הדיווח של הצוות בנושא.

מתשובת האוניברסיטה ממרס 2009 עולה כי רק בינואר 2009, לאחר פניית משרד מבקר המדינה, מינה יו"ר הוועד המנהל דאז צוות לתיקון הליקויים שפורסמו בדוח הקודם בראשות המנכ"ל (להלן - הצוות לתיקון ליקויים). בתשובה נאמר כי הצוות יגיש את מסקנותיו בקרוב.

נמצא שבד בבד עם הקמת הצוות לתיקון ליקויים הטילו יו"ר הוועד המנהל דאז והמנכ"ל על מבקר האוניברסיטה לבדוק את "הליקויים שצוינו ע"י מבקר המדינה, התייחסות האוניברסיטה בשלביה השונים... והצעדים שננקטו ע"י האוניברסיטה לתיקון אותם ליקויים הדורשים תיקון" וכן להעלות הצעות להמשך הטיפול. בפברואר 2009 הגיש מבקר האוניברסיטה לצוות את ממצאיו והמלצותיו בנושא (להלן - דוח מבקר האוניברסיטה). ביוני 2009 דן הצוות לתיקון ליקויים בממצאים ובהמלצות והחליט לקבל את מרבית ההמלצות. באותו החודש מסר מנכ"ל האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה ריכוז של החלטות הצוות.

משרד מבקר המדינה מצייין כי הקמת צוות לתיקון ליקויים היא חובה חוקית שיש בה כדי לטייב ולשפר את עבודתו של הגוף המבוקר. לפיכך היה על האוניברסיטה להקפיד להקים צוות לתיקון ליקויים, כמתחייב מהחוק, ולדווח על החלטותיו למבקר המדינה סמוך למועד פרסום הדוח הקודם, ולא לעשות זאת רק לאחר פניית משרד מבקר המדינה אליה, כשנתיים וחצי אחרי פרסום הדוח. ייתכן אף כי הפקת הלקחים ותיקון הליקויים במועד היו משפרים את הליכי הבחינה של הרכב תיק ההשקעות שלה והליכי קבלת ההחלטות בענייניו שהתקיימו באוניברסיטה בתחילת 2009 (ראו להלן). על האוניברסיטה לנקוט את הצעדים הדרושים כדי שטיפולו בממצאי דוחות של מבקר המדינה ייעשה על פי הקבוע בחוק.

האוניברסיטה השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי היא מקבלת את הערתו וכי "תקפיד להקים צוות לתיקון ליקויים ולתיקונם כמתחייב מהחוק, ולדווח על ההחלטות למבקר המדינה בסמוך לפרסום הדו"ח".

נוהל ועדת השקעות

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה לאוניברסיטה לקבוע נוהל ייחודי לוועדת ההשקעות ופירט: "בנוהל יש לכלול הגדרה מפורטת של תפקידי הוועדה, כגון תפקידה בקביעת מדיניות ההשקעות של האוניברסיטה במסגרת מדיניות ההשקעות הכוללת שקבע חבר הנאמנים¹³, קביעת סוגי השקעות והאישור הנדרש לכל אחת מהן, הגדרת תחומי הסמכות והאחריות של כל אחד מבעלי התפקידים הרלבנטיים וקביעת סדרי בקרה עליהם וסדרי התקשרות עם מנהלי תיקים ועם הבנקים. ראוי שהנוהל יכלול כללים בדבר סדרי ניהול הוועדה: תדירות כינוסה, מניין חוקי לישיבותיה, קיום ישיבות באמצעות הטלפון, ורישום פרוטוקול של כל דיון".

המעקב העלה כי אף שהאוניברסיטה החלה לגבש טיוטת נוהל לוועדת השקעות כבר בשנת 2005, במהלך הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה, הנוהל בנושא נכנס לתוקף רק ביולי 2009¹⁴, לאחר הפנייה האמורה של משרד מבקר המדינה לאוניברסיטה בדצמבר 2008 בעניין הדיווח על תיקון הליקויים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותו של הנוהל האמור לתפקודה התקין והיעיל של ועדת ההשקעות ולהפקת תועלת מרבית מפעילותה, היה על האוניברסיטה להקפיד ולהשלים את גיבוש הנוהל בנושא סמוך לפרסום הדוח הקודם ולא כשלוש שנים אחרי כן. ייתכן גם כי השלמת הנוהל ופרסומו היו משפרים את הליכי הבחינה של מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני ואת הליכי קבלת ההחלטות בעניין זה, שהתקיימו כאמור בתחילת 2009 (ראו להלן). על האוניברסיטה לנקוט את הצעדים הדרושים כדי שגיבוש נהלים החיוניים לפעילותה השוטפת והתקינה ופרסומם יושלמו בתוך פרק זמן קצר ככל האפשר¹⁵.

האוניברסיטה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי היא סבורה "שהשלמת הנוהל בזמן קצר לא הייתה משנה את תוצאות המקרה אליו מתייחסת הביקורת הנוכחית, בעיקר לנוכח העובדה שהנוהל החדש היה כבר ידוע לכל הנוגעים בדבר, אושר בוועד המנהל בישיבתו מיום 8.3.2009 ורק המתין לפרסומו¹⁶... האוניברסיטה מקבלת את ההערה העקרונית של דוח הביקורת ותנקוט את הצעדים הדרושים כדי שגיבוש ופרסום נהלים חיוניים יושלמו בתוך פרק זמן קצר ככל האפשר" (ההדגשה במקור).

- 13 בשנים 2004-2005 נעשו בחוקת האוניברסיטה שינויים שהביאו לידי הרחבה ניכרת של סמכויות הוועד המנהל וצמצום סמכויות חבר הנאמנים, ובפועל חבר הנאמנים אינו קובע עוד את מדיניות ההשקעה של האוניברסיטה.
- 14 אשר לממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין שינויים שבוצעו בנוהל, ראו להלן עמ' 1441.
- 15 אשר לממצאים נוספים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין עיכוב של פרסום נהלים חיוניים על ידי האוניברסיטה, ראו להלן עמ' 1420.
- 16 בנוהל שאושר נקבע כי תחולתו היא מיום פרסומו.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם הנוהל האמור היה בתוקף במרס 2009 והיה מחייב את הנוגעים בדבר, ייתכן כי חלוקת הסמכויות בין הוועד המנהל, ועדת ההשקעות ואגף הכספים וקשרי הגומלין ביניהם היו ברורים יותר, והדבר היה משפר את הליכי הבחינה של מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני ואת הליכי קבלת החלטות בעניין זה שהתקיימו באותו החודש (ראו להלן).

נוהלי אגף הכספים בנושא ההשקעות

1. בדוח הקודם נקבע כי נוהלי העבודה של אגף הכספים של האוניברסיטה והבקרה הפנימית שלה בעניין ההשקעות לוקים בחסר: "אין בהם למשל הגדרות ברורות של תחומי הסמכות והאחריות של כל אחד מהעוסקים בהשקעות, אופן בחירת מנהלי תיקים, אופן התייעוד הנדרש של תהליך קבלת החלטות וכן כללים למניעת ניגוד עניינים". עוד נאמר בדוח הקודם כי מנכ"ל האוניברסיטה דאז מינה ועדה לקביעת נהלים לביצוע בקרה פנימית באגף הכספים, והיא הייתה אמורה להגיש את המלצותיה עד ספטמבר 2005.

במעקב לא נמצאו מסמכים המעידים שהוועדה הגישה את המלצות והנהלים האמורים. כן הועלה כי רק ביוני 2009, לאחר פניית משרד מבקר המדינה והדיון בממצאי דוח מבקר האוניברסיטה, החליט הצוות לתיקון ליקויים כי עד אוגוסט 2009 יגבש אגף הכספים נוהלי עבודה בנושא ההשקעות. נמצא כי עד אוקטובר 2010, מועד סיום הביקורת, כחמש שנים לאחר המועד שבו הייתה הוועדה אמורה להגיש את המלצותיה, לא השלימה האוניברסיטה את גיבוש נוהלי העבודה לאגף הכספים בנושא ההשקעות.

משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטה כי עליה להשלים ללא דיחוי נוסף את הכנת הנהלים של אגף הכספים כדי להבטיח שהאגף יטפל כראוי בהשקעות האוניברסיטה.

בינואר 2011 הודיעה האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה כי בחודש זה נכנס לתוקף נוהל בעניין עבודת אגף הכספים בנושא ההשקעות.

2. בנוהל ועדת ההשקעות, שפורסם כאמור ביולי 2009, נקבע, בין היתר, כי "יו"ר הוועדה יוודא מניעת מצב של 'ניגוד עניינים' בין תחום עיסוקם של אנשי הציבור לבין חברות בוועדה".

(א) יו"ר ועדת ההשקעות הנכנס¹⁷ מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2010 כי הוא וידא מניעת מצב של ניגוד עניינים בקרב חברי הוועדה באמצעות בדיקת קורות החיים של המועמדים להתמנות לחברי ועדת ההשקעות וכי הוא העביר את קורות החיים האמורים גם לעיונם של חברי הוועד המנהל, הממנה את חברי הוועדה. יו"ר ועדת ההשקעות הוסיף כי החלטות של הוועדה הן כלליות ואינן עוסקות בהשקעות בניירות ערך יחידים וכי בישיבות ועדת ההשקעות מודיעים חבריה על חשש לניגוד עניינים כאשר עולה הצורך בכך.

17 בדצמבר 2009 אישר הוועד המנהל את מינויו ליו"ר הוועדה.

חבר בוועדת ההשקעות עלול להימצא במצב שיש בו ניגוד עניינים כאשר יש לו זיקה כלשהי לעניין הנדון בוועדה אם בשל בתפקיד אחר שהוא ממלא ואם בשל כל עניין אחר. לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבות הנושא והצורך בשקיפות אין מקום להסתפק בפעולות המתוארות כדי למנוע ניגוד עניינים בקרב חברי ועדת ההשקעות. על האוניברסיטה לדרוש מחברי ועדת ההשקעות לחתום על הצהרה שבה יגלו את זיקותיהם השונות - העסקיות, החברתיות, הפוליטיות והאישיות - לפני מינויים לחברים בוועדה וכן יתחייבו לדווח על שינויים בזיקות אלה כדי שכל הגורמים הנוגעים בדבר ובהם היועצת המשפטית של האוניברסיטה יוכלו לבחון אותן בעוד מועד ולתת הנחיות לגבי הפעולות המתחייבות מהן.

(ב) נוהל ועדת ההשקעות עסק בצורך במניעת מצב של ניגוד עניינים בקרב נציגי הציבור בוועדה, אולם הוא לא עסק כלל בחברי הסגל האקדמי החברים בוועדה, אף שגם הם עלולים להיות במצב של ניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה לתקן את הנוהל ולקבוע בו כי יש למנוע מצב של ניגוד עניינים גם בקרב חברי הוועדה שאינם נציגי ציבור וכי גם חברים אלה יחויבו בגילוי זיקותיהם.

האוניברסיטה השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי ממועד זה מועמד לכהונה בוועדת ההשקעות יירש להצהיר על ניגוד עניינים מהותי בין עיסוקיו ובין תפקידו בוועדה. כמו כן "תחייב כל חבר בוועדה, עם מינויו, להודיע על ניגוד עניינים שעשוי להיווצר במהלך דיוני הוועדה בנושאים קונקרטיים אשר יעלו לדיון. כללים אלה אמורים לחול על כל חברי הוועדה, בין אם הם באים מהציבור, מהאקדמיה או נושאי תפקידים באוניברסיטה".

הקצבות מקבילות

הקצבות מקבילות (המכונות "מצ'ינג") הן כספים שהאוניברסיטאות מקבלות מוות"ת מדי שנה בשנה על פי ערך הקרנות הצמיתות הזכאיות שהן מנהלות (ושהיו ברשותן ב-30.9.87, ראו להלן) ומקורן בתרומות, כלומר שווי ההקצבות המקבילות הוא שיעור מסוים מערך הקרנות הצמיתות הללו. ההקצבות שימשו לעידוד הקמת קרנות צמיתות, שפירותיהן מתווספים על התקציב הרגיל של האוניברסיטאות. בשנה האקדמית התשמ"ח (1987-1988) החליטה ות"ת להקפיא את התחייבויותיה בעניין זה מתאריך 30.9.87, ולא לשלם הקצבות מקבילות בגין תרומות חדשות. על פי הדוחות הכספיים של האוניברסיטה ל-30.9.09, היא הייתה זכאית באותה שנה להקצבות מקבילות בסך 25 מיליון ש"ח מוות"ת.

בדוח הקודם נאמר כי "האוניברסיטאות אינן חייבות להקצות את ההקצבות המקבילות לקרנות הצמיתות שבגינן התקבלו ההקצבות. אולם, לדעת משרד מבקר המדינה, אם התחייבה האוניברסיטה או הבטיחה לתורם שההקצבה המקבילה בגין הקרן שהקים תתווסף לפירות הקרן, עליה לעמוד בהתחייבותה... 163 מהתורמים [לאוניברסיטה] התנו בהסכם עמם כי תשלומי ההקבלה שהאוניברסיטה מקבלת מוות"ת בגין הקרנות הזכאיות לכך יתווספו לפירות הקרן הצמיתה שהוקמה מתרומתם. בדוח ביקורת של מבקר [האוניברסיטה] שפורסם בשנת 2000 צוינו בין היתר הממצאים האלה:

1. [האוניברסיטה] קיבלה מוות"ת תשלומי הקבלה [הקצבות מקבילות] בשיעור 7% מערך הקרנות הצמיתות הזכאיות לתשלומים אלה, אולם בדרך כלל העבירה לקרנות רק 4% [להלן - הניכוי הראשוני].

2. מתשלומי ההקבלה שהעבירה [האוניברסיטה] לקרנות (לאחר ההפחתה האמורה) היא ניכתה גם תקורה... הביקורת העלתה כי שיטת ההקצאה לא שונתה בעקבות הדוח האמור של מבקר האוניברסיטה... לדעת משרד מבקר המדינה על [האוניברסיטה] לבחון אם יש הצדקה כלכלית לניכויים ולגביית תקורה בשיעורים שנקבעו ואם ניכויים אלה עולים בקנה אחד עם מחויבותה על פי ההסכמים עם התורמים להעביר את ההקצבה המקבילה לקרנות הצמיתות".

בדוח מבקר האוניברסיטה נכתב, בין היתר, כי "האוניברסיטה ממשיכה לנכות תקורה מכספי ההקצבות המקבילות... מוצע כי ייבחנו ההיבטים המשפטיים של הנושא ובמיוחד עמידת האוניברסיטה בהסכמים עם התורמים בעניין זה". ביוני 2009 כתב מנכ"ל האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה כי הצוות לתיקון ליקויים החליט שבעניין גביית תקורה מהתשואה של הכספים ומההקצבות המקבילות תפעל האוניברסיטה על פי ההוראות המחייבות אותה בנושא, אלא אם כן יש איסור לנכות תקורה או שיעור תקורה מוסכם.

המעקב העלה כי האוניברסיטה עדיין מנכה חלק ניכר מתשלומי ההקצבות המקבילות המתקבלים מוות"ת (הניכוי הראשוני) וכן מנכה מהם תקורה בשיעור המקובל באוניברסיטה (שיעור התקורה המנוכה מן הפירות של רוב קרנות המחקר, למשל, הוא 35%). ממסמכי האוניברסיטה אין לדעת מה הסיבות לביצוע הניכוי הראשוני. ניכוי זה הוא תקורה במהותו, ומכאן שכפועל מנכה האוניברסיטה מההקצבות המקבילות תקורה ששיעורה גבוה הרבה יותר משיעור התקורה שהיא מנכה מפירות הקרנות הרגילות. כך, למשל, היא מנכה מההקצבות המקבילות לקרנות מחקר, כ-66%.

בישיבת ועדת הביקורת של האוניברסיטה שהתקיימה בנובמבר 2009 ציינה היועצת המשפטית של האוניברסיטה כי "הואיל והאוניברסיטה מנכה תקורה מהפירות למימון פעילותה השוטפת, יש הצדקה לניכוי תקורה מהמציג [ההקצבות המקבילות]".

באוקטובר 2010 כתבה היועצת המשפטית של האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה כי "למיטב ידיעתי, ניכוי תקורה גם מכספי [ההקצבות המקבילות] קיים באוניברסיטה, מזה שנים רבות, והפעלתה של החלטה זו נעשתה הרבה בטרם מינוי לתפקיד היועצת המשפטית של האוניברסיטה. יחד עם זאת, דברי בוועדת הביקורת לעניין זה התבססו על העובדה כי כספי [ההקצבות המקבילות] הם בבחינת כספי פירות לכל דבר ועניין, שכן סכומם מקביל לכספי הפירות שמקבלת האוניברסיטה בגינתן של הקרנות השונות. כפי שקיימת הצדקה לנכות תקורה מכספי פירות הקרנות השונים, קיימת אותה הצדקה לנכות תקורה גם מכספי [ההקצבות המקבילות] המגדילים למעשה את סכום פירות הקרנות. אין צורך להכביר במילים בהצדקה הקיימת והמותרת שבניכוי תקורה, וזו מקובלת וראויה; משכך, הרי שההיגיון המשפטי תומך בהחלטה ובהצדקה הקיימת לנכות את התקורה גם מכספי [ההקצבות המקבילות] שהם כאמור כספי פירות נוספים לפירות הקיימים. לא הוצג בפני שום מסמך המונע מהאוניברסיטה לנכות תקורה מכספי [ההקצבות המקבילות] ולא ידוע לי על קיומו של מסמך שכזה, ומשכך, לא ראיתי כל מקום לשנות את החלטת האוניברסיטה מימים עברו".

האוניברסיטה כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מנובמבר 2010 כי היא "מתייחסת לכלל הזכויות הנובעות מכספי התרומות כמקשה אחת באופן שהיא מקצה שיעור אחיד וקבוע של פירות ומציג [הקצבות מקבילות]. שיטה זו מאפשרת לאוניברסיטה לגבות את הקרנות גם כאשר לא ניתן לחלק פירות (בעקבות הפסדים פיננסיים) ובכך לאפשר תפקוד סביר של הפעילויות הממומנות מהפירות [וההקצבות המקבילות]". עוד ציינה האוניברסיטה בתשובתה כי היא "נוהגת לנכות תקורה מכספי [ההקצבות המקבילות] בהתאם לכלליה ובאותו שיעור המנוכה מהפירות בכל

המקרים בהם ההסכם עם התורם מאפשר זאת... הוצאות התקורה בפועל של אותן הפעילויות הממומנות מכספי התרומות גבוהות יותר מהשיעורים המנוכחים".

ות"ת כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי על האוניברסיטה "לבדוק את ההסכמים אשר נחתמו עם [התורמים] ולפעול על פיהם" וכי עמדת משרד מבקר המדינה בנושא מקובלת עליה. עוד ציינה ות"ת בתשובתיה כי צוות שהקימה לבדיקת נושא אחר¹⁸ יבחן גם את סוגיית ניכוי התקורה מההקצבות המקבילות על ידי המוסדות להשכלה גבוהה ויגיש את המלצתו בנושא לדין במליאת ות"ת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מתשובתיהן של היועצת המשפטית והאוניברסיטה עולה שהן לא ישמו כראוי את ההמלצה בדוח הקודם ואת המלצת מבקר האוניברסיטה מפברואר 2009 בעניין הניכוי הראשוני. אשר על כן על האוניברסיטה לבחון בהקדם כיצד ליישם המלצות אלה ובכלל זה לבחון כל אחד מ-163 ההסכמים עם התורמים שבהם התחייבה להוסיף על פירות הקרנות את ההקצבות המקבילות כדי לקבוע אם היא רשאית לנכות מההקצבות המקבילות שהתקבלו בגין קרנותיהם תקורה בכלל ואת הניכוי הראשוני בפרט. על האוניברסיטה לפעול ללא דיחוי ליישום כל המתחייב מבחינה זו. על ות"ת להשלים בהקדם את בחינת הנושא ולהנחות את המוסדות להשכלה גבוהה בעניין ניכוי תקורה לסוגיה השונים מההקצבות המקבילות שהיא מעבירה להן.

ניהול קרנות צמיתות כהקדש ציבורי

לפי חוק הנאמנות, התשל"ט-1979 (להלן - חוק הנאמנות), נאמנות היא זיקה לנכס המחייבת את הנאמן להחזיק בנכס או לפעול בו לטובת נהנה או למטרה אחרת. נאמנות נוצרת על פי חוק, על פי חוזה עם נאמן או על פי כתב הקדש. בחוק הנאמנות נקבע ששר המשפטים ימנה רשם הקדשות (להלן גם - הרשם). עוד קובע החוק כי "נאמן של נאמנות שמטרתה או אחת ממטרותיה היא קידומו של ענין ציבורי (להלן - הקדש ציבורי) חייב, תוך שלושה חדשים מן היום שהיה לנאמן, להודיע לרשם על קיום ההקדש הציבורי" וכן על פרטים הנוגעים להקדש, כגון שמו ומענו של יוצר ההקדש, מטרת ההקדש ונכסיו.

האוניברסיטאות רשאיות להשתמש רק בפירות ההשקעה של קרנות צמיתות מיועדות שמקורן בתרומות ולא בקרנות עצמן. רישום קרנות אלה כהקדש אצל הרשם דרוש כדי לאפשר פיקוח ציבורי עליהן, למנוע שימוש לרעה בנכסי הקרנות, לתרום לשמירה על ערכן ולהבטיח שינוצלו רק למטרות שסוכמו עם התורמים. לצורך זה קובע חוק הנאמנות חובות נאמנות, בהן החזקת נכסי הנאמנות בנפרד מנכסים אחרים או בדרך המאפשרת להבחין ביניהם, מילוי קפדני של מטרות ההקדש, השקעת הכספים בדרכים שנקבעו ושמירה על נכסי הנאמנות. עוד קובע החוק הגבלות פעילות שונות, כגון איסור לשנות את תנאי הנאמנות והגבלות של מכירת נכסי נאמנות.

1. בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי הוא רואה בחומרה את התעלמותן של האוניברסיטאות מחובתן לרשום את הקרנות הצמיתות והמיועדות כהקדש. אשר לאוניברסיטת תל אביב צוין בדוח הקודם כי בדוח מבקר המדינה "על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה שפורסם ב-1995 נאמר כי בהתשנ"ד ניהלה [אוניברסיטת תל אביב] כ-1,400 קרנות צמיתות שמקורן בכספי

18 ראו להלן בפרק "הנחיות ות"ת בנושא ההשקעות של האוניברסיטאות".

תרומות, מהן 79 בלבד היו רשומות אצל הרשם. בעקבות הדוח האמור שלח הרשם בשנת 1996 [לאוניברסיטה] בקשה להעביר למשרדו טפסים לרישום כל הקרנות הצמיתות והמיועדות המנוהלות אצלה ולצרף אליהם מסמכי יסוד... למרות הזמן הרב שחלף ממועד הביקורת האמורה לא רשמה [האוניברסיטה] את כל הקרנות הצמיתות והמיועדות שלה כהקדשות: בשנת התשס"ד היו רשומות אצל הרשם רק 139 מבין כ-1,600 קרנות צמיתות ומיועדות... מדיניות [האוניברסיטה] היא לא לרשום כהקדש עזבונות שהתקבלו מחו"ל ותרומות שנתקבלו מתורמים בחייהם; נרשמו כהקדש בעיקר עזבונות שהתקבלו מהאפוטרופוס הכללי".

עוד נאמר בדוח הקודם כי "רשם ההקדשות כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005, כי 'כאשר מדובר בכספים המועברים לאוניברסיטה ומיועדים למטרה מסוימת, בין אם באמצעות מנהלי עיזבון, ובין ע"י תורמים, עמדתנו היא כי לאוניברסיטה אין שיקול דעת בעניין, ועליה לרשום הקדשות'. עם זאת, הוסיף הרשם, כי האוניברסיטה אינה חייבת לרשום כהקדש תרומות בלתי מיועדות שלפי החלטתה הפכו לקרנות צמיתות" (ההדגשות אינן במקור).

המעקב העלה כי האוניברסיטה לא שינתה את עמדתה ועדיין לא רשמה כהקדשות את רוב הקרנות הצמיתות המוגדרות כך לפי דרישת התורם, ולכן לא מתאפשר פיקוח ציבורי עליהן. על פי הדוחות הכספיים של האוניברסיטה מ-30.9.09 ולפי נתונים נוספים שמסרה, במועד זה היא ניהלה כ-1,900 קרנות צמיתות ומיועדות שסך כספיהן כ-1.7 מיליארד ש"ח, אך רק 155 מהן (כ-8%), שסך כספיהן כ-143 מיליון ש"ח (כ-8% מסך כספיהן של כלל הקרנות הצמיתות), רשמה האוניברסיטה כהקדשות. עמדתה של האוניברסיטה בנושא גובתה בחוות דעת של יועץ משפטי חיצוני שקיבל ועד ראשי האוניברסיטאות בשנת 2006.

2. בדוח מבקר המדינה בנושא "היבטים בניהול נכסי דלא נידי של האוניברסיטאות", שפורסם במאי 2007, צוין¹⁹ כי "רשם ההקדשות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2007 כי... 'עדיין נותרה מחלוקת עם האוניברסיטאות באשר לחלק מן הקרנות שבניהולן, בשאלה האם הן נחשבות כהקדשות', והוסיף כי הוא פועל לגיבוש מדיניות בנושאים שונים הנוגעים לעניין" (ההדגשה אינה במקור).

ביוני 2010 פנה משרד מבקר המדינה לראש רשות התאגידים במשרד המשפטים²⁰ וביקש לדעת אם הוא השלים את גיבוש מדיניותו בנושא. באוגוסט 2010 העביר משרד מבקר המדינה לראש רשות התאגידים את חוות הדעת האמורה שקיבל ועד ראשי האוניברסיטאות וביקש כי יבהיר את עמדתו, בהתחשב באמור בה ויצוין "מתי ובהתקיים אלו נסיבות קרן צמיתה הינה הקדש ציבורי והוראות חוק הנאמנות, לרבות רישום הקרן ברשם ההקדשות, יחולו".

במכתביו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 ומספטמבר 2010 כתב ראש רשות התאגידים: "מדיניות הרשם היא כי לא כל קרן צמיתה היא הקדש ציבורי, וכל מקרה שמועבר לרשם אם לאחר פניית הרשם ואם ביזמת האוניברסיטה, נבחן לגופו, ואם נמצא שקיים שטר הקדש ומתקיימים תנאי חוק הנאמנות, נרשמת הקרן כהקדש ציבורי... בכל מקרה שהאוניברסיטה מתבקשת על ידי גורם חיצוני, המעביר לה כספים, להקים קרן צמיתה, עליה להעביר את הפרטים לבדיקת רשם ההקדשות, כדי שיבחן האם מדובר בהקדש ציבורי... החובה לרשום הקדש ציבורי מוטלת על הנאמן, ולא קיימת חובה על רשם ההקדשות לפנות לנאמנים פוטנציאלים ולדרוש מהם להעביר אינפורמציה כדי לבחון האם הם מחזיקים בהקדשות. יחד עם זאת... רשם ההקדשות פעל מול חלק מהאוניברסיטאות לרישום קרנות שהן מנהלות כהקדשות, ככל שאכן מדובר כהקדשות. אכן כתוצאה מכך נרשמו הקדשות רבים על ידי האוניברסיטאות מאז 2006" (ההדגשה אינה במקור).

19 מבקר המדינה, דוח שנתי 257 (2007), עמ' 861.

20 בשנת 2004 צורפה יחידת רשם ההקדשות למשרד רשם העמותות ברשות התאגידים.

ראש רשות התאגידים ציין כי בעקבות דוחות משרד מבקר המדינה בנושא מ-2006 ועד אוגוסט 2010 רשמה האוניברסיטה העברית 139 הקדשות נוספים, אוניברסיטת תל אביב רשמה 17 הקדשות נוספים ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב רשמה 4 הקדשות נוספים.

בחוק הנאמנות נקבע²¹, בין היתר, כי "קיים יסוד סביר לחשש שלגבי הקדש ציבורי לא קוימה הוראה מהוראות חוק זה או מהוראות כתב ההקדש, או שפרטים או מסמכים שנמסרו לרשם אינם מלאים או אינם נכונים, רשאי הרשם, מיזמתו או לפי בקשת היועץ המשפטי לממשלה, לחקור בענינו של אותו הקדש ציבורי ויהיו לו לענין זה הסמכויות לפי... חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שכ-92% מכספי הקרנות הצמיתות של האוניברסיטה, ששוויים הכולל גדול מ-1.6 מיליארד ש"ח, אינם רשומים כהקדש ציבורי ומאחר שהאוניברסיטה - הנאמן - טוענת כי לא מדובר בהקדשות ולכן לא מוטלת עליה החובה לרשםם כך, על רשם ההקדשות לשקול אם יש מקום להפעיל בעניין זה את סמכויות החקירה שניתנו לו מכוח חוק הנאמנות. בחקירה זו יוכל הרשם לבדוק, ולו באמצעות מדגם, אם הקרנות הצמיתות הרבות של האוניברסיטה שעדיין לא נרשמו כהקדש ציבורי חייבות להירשם ככאלה. על רשם ההקדשות לבדוק את הנושא גם בשאר האוניברסיטאות ולשקול אם יש מקום לנקוט צעדים נוספים בעניין זה, על פי תוצאות הבדיקה.

האוניברסיטה השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי נוכח חוות הדעת המשפטית בנושא שקיבל כאמור ועד ראשי האוניברסיטאות בשנת 2006, היא סבורה שהתנהלותה בעניין "כדין יסודה, יחד עם זאת, לאור מורכבות הנושא, ההשלכות הכלליות והמשפטיות האפשריות מהחלטה בנושא זה והצורך המובן לפיקוח ציבורי נאות נראה לנו שיש ללבן סוגיה זאת יחד עם האוניברסיטאות במסגרת ות"ת".

ות"ת כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי צוות שהקימה לבדיקת נושא אחר²² יבחן גם את סוגיית רישום הקרנות כהקדש ציבורי על ידי המוסדות להשכלה גבוהה ויגיש את המלצתו בנושא לדיון במליאת ות"ת.

סגנית ראש רשות התאגידים השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי האוניברסיטה "אינה נמצאת תחת פיקוח רשם העמותות או רשם ההקדשות, ולפיכך אין לרשם כל אינדיקציה באשר להיקף הקרנות שבאוניברסיטה ובאשר לאופיין. יחד עם זאת, לאחר קבלת דו"ח סופי של המבקר, אין מניעה כי הרשם יפנה לאוניברסיטה על בסיס המידע שיהיה בדוח ויבקש הבהרות באשר לאפשרות כי קרנות צמיתות נוספות של האוניברסיטה הן הקדשות ציבוריים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על ות"ת, רשות התאגידים והאוניברסיטה להשלים בהקדם, כל אחת בתחומה, את בחינת הנושא ואת ביצוע כל המתחייב מתוצאותיה.

3. במכתב שהעבירה האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2010 היא הודיעה, בין היתר, כי "חלק מהקרנות הצמיתות הוקמו, במהלך השנים, [על פי] החלטת האוניברסיטה, ולא מכח התחייבות כלשהי".

21 סעיף 30 לחוק.

22 ראו להלן בפרק "הנחיות ות"ת בנושא ההשקעות של האוניברסיטאות".

הביקורת העלתה כי בדוחות הכספיים של האוניברסיטה לא נעשתה הפרדה בין קרנות שהתורמים קבעו כי הן ישמשו קרנות צמיחות ובין קרנות שהוקמו על פי החלטתה והיא רשאית לייעד אותן למטרות שקבעו מוסדותיה המנהלים. משמעות הדבר היא שהאוניברסיטה מחזיקה בקרנות כספים שהיא יכולה להשתמש בהם למטרות דחופות, כגון כיסוי גירעונות.

האוניברסיטה השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "ההפרדה בין קרנות התורמים הקיימת בדוחות הכספיים של האוניברסיטה הינה בהתאם להנחיות ות"ת לגבי כללי הדיווח הכספיים. האוניברסיטה במערכותיה הפנימיות מסוגלת להבחין בין הקרנות שיש להן יעוד ע"פ ההסכמים עם התורמים לבין הקרנות שיועדו ע"פ החלטות ההנהלה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובתה של האוניברסיטה מתבססת על הנחיות ות"ת משנת 1983, ואולם הנחיות שקבעה ות"ת בנובמבר 2009 "בדבר כללי חשבוונאות ודיווח כספיים על ידי מוסדות להשכלה גבוהה" נקבע, בין היתר, כי על המוסדות להפריד בדיווחיהן בין קרנות שהתורמים קבעו כי הן ישמשו קרנות צמיחות ובין קרנות שהוקמו לפי החלטת המוסד. על האוניברסיטה להקפיד על קיום הוראה זאת ולהציג את הקרנות שהוקמו לפי החלטתה בנפרד בדוחותיה הכספיים (מספטמבר 2010²³). על ות"ת לוודא כי הדיווחים של האוניברסיטה ושל האוניברסיטאות האחרות בעניין זה בדוחותיהן הכספיים תואמים את הנחיותיה כדי שתושג שקיפות מרבית.

הנחיות ות"ת בנושא ההשקעות של האוניברסיטאות

על פי החלטת ממשלה מ-1977, תפקידי ות"ת הם, בין היתר, "להיות גוף בלתי תלוי, שיעמוד בין הממשלה והמוסדות הלאומיים מצד אחד למוסדות להשכלה גבוהה מצד שני בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה... לחלק בלעדית בין מוסדות להשכלה גבוהה את התקציבים הרגיל והפיתוח, הכוללים והמאושרים... לעשות למען ייעול המוסדות להשכלה גבוהה... להביא לידי חיסכון; לעקוב אחר ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות או חריגות".

בדוח הקודם הועלה כי ות"ת לא קבעה כללים מנחים לאוניברסיטאות בדבר ניהול ההשקעות הפיננסיות שלהן ודרכי הפיקוח והבקרה עליהן. בתגובה כתבה אז ות"ת, בין היתר, ש"מאחר שחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, קובע כי המוסדות להשכלה גבוהה הם תאגידים עצמאיים הנהנים מחופש אקדמי ומינהלי במסגרת תקציבם, וחופש זה כולל כל פעולה מדעית, חינוכית או משקית, מ"ג וות"ת רואות חשיבות רבה בשמירת החופש האמור ונמנעות מלהתערב בניהול המוסדות להשכלה גבוהה, לרבות בקביעת כללים לניהול השקעותיהם". ות"ת ציינה בתגובתה כי יש חשש שאם "ות"ת תקבע כללים לניהול ההשקעות המוסדות יטילו על ות"ת את האחריות לתוצאות שעלולות לנבוע מהם - תשואות נמוכות מהרצויות".

משרד מבקר המדינה קבע בדוח הקודם כי "מאחר שכישלון בניהול ההשקעות עלול לגרום לחריגה מהתקציב ולמשבר פיננסי, ונוכח חשיבות השמירה על איתנותן הפיננסית של האוניברסיטאות"²⁴, מן הראוי שוות"ת תשקול לקבוע כללים מנחים לניהול ההשקעות ותכין אותם בתיאום עם האוניברסיטאות. כללים אלה יכולים לכלול הנחיות בכל הקשור לוועדת השקעות, תפקידיה, אופן פעילותה, תדירות התכנסותה והוראות כלליות בעניין אפיקי ההשקעה. בין היתר, ראוי שוות"ת תנחה את הנהלות האוניברסיטאות לגבש תוכנית לניהול סיכונים הנוגעת לפעילות האוניברסיטאות בתחום מדיניות ההשקעות וניהול תיק הנכסים שלהן".

בדצמבר 2008, בעיצומו של המשבר הפיננסי העולמי, פנה משרד מבקר המדינה אל מנכ"ל מל"ג וות"ת דאז וביקש לדעת מהם הצעדים שנקטה ות"ת בעקבות המלצתו האמורה בדוח הקודם. בפנייתו כתב משרד מבקר המדינה: "אם לא נקטתם עדיין בצעדים כאמור, נבקשכם להודיענו את הסיבות לכך והאם נוכח המשבר הפיננסי העולמי והשלכותיו, בכוונתכם לבצע פעולות כלשהן בעניין זה".

בינואר 2009 הודיע מנכ"ל מל"ג וות"ת דאז למשרד מבקר המדינה כי ות"ת בוחנת מחדש את המלצתו בדוח הקודם לקבוע כללים מנחים לניהול השקעות ואת עמדתה כי אין מקום להתערבותה בנושא בגלל עקרון החופש המינהלי של המוסדות. מהתשובה האמורה עולה כי עד אותו המועד לא נקטו מל"ג וות"ת צעדים כלשהם בנושא.

המעקב העלה כי הבחינה המחודשת של ות"ת נמשכת זמן רב. ביולי 2010 כתב מנכ"ל מל"ג וות"ת למשרד מבקר המדינה כי בחודש זה מינתה ות"ת צוות מטעמה אשר יבחן עם האוניברסיטאות את עמדתן ואת דרך עבודתן בנושא השקעות פיננסיות וימליץ לוות"ת על מדיניות בתחום זה. הוא הוסיף כי הצוות אמור להציג את ממצאיו לפני מליאת ות"ת עד 31.12.10. באוקטובר 2010 הודיע מנכ"ל מל"ג וות"ת למשרד מבקר המדינה כי הצוות "קיים דיון מעמיק ובדק נתונים אשר הוכאו בפניו [וביקש] לקבל נתונים נוספים בטרם יגיש המלצה למליאת ות"ת". הוא שב וציין כי עד 31.12.10 יגיש הצוות את המלצתו למליאת ות"ת.

בדצמבר 2010 הודיעה ות"ת למשרד מבקר המדינה כי הצוות החליט "לאור מורכבות הנושא ולאור סוגיות נוספות שהועלו, לרבות סוגיות שהועלו על ידי משרד מבקר המדינה, [כי] יש צורך להעמיק את הבדיקה ולהיפגש עם כמה חשבים ומנהלים של כמה אוניברסיטאות... [הצוות ימסור] דיווח ביניים בישיבת [מליאת] ות"ת הקרובה".

בישיבה שקיימה מליאת ות"ת באותו חודש דיווחו חברי הצוות "שאינן להם ספק שיהיה מקום שות"ת תיקבע כללים כלשהם לעניין ההשקעות הפיננסיות של האוניברסיטאות, ושהם יוכלו להציע מסגרת כללים כזו לאחר שיערכו הפגישות... ולאחר שילמדו את הפרטים הרלבנטיים לעומקם". לאחר הדיווח ולאחר דיון שהתקיים סוכם כי הצוות יציג בפני מליאת ות"ת בישיבתה במרס 2011 את המלצתו בנושא.

24 בעניין ממצאי הביקורת לגבי הנזקים הכספיים שנגרמו לאוניברסיטה בהשקעותיה עקב המשבר הפיננסי העולמי שהתרחש בשנים 2008-2009, ראו להלן.

כפי שנאמר לעיל, בשנים 2008-2009, לאחר פרסום הדוח הקודם, התרחש משבר פיננסי קשה בשוקים בעולם, אשר פגע גם באוניברסיטאות בישראל. הדבר חידד את הצורך שמל"ג וות"ת יפעלו ללא דיחוי להשלמת יישום המלצות מבקר המדינה בדוח הקודם בדבר בחינת הצורך בקביעת כללים מנחים לניהול ההשקעות של האוניברסיטאות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התנהלות מל"ג וות"ת בנושא, ועליהן להשלים ללא דיחוי נוסף את בחינתן ולפעול ליישום הצעדים המתחייבים מתוצאות בחינה זו.



ביקורת המעקב של משרד מבקר המדינה מיועדת לוודא שהגופים המבוקרים אכן תיקנו את הליקויים ושהביקורת הניעה אותם לנהוג על פי החוק ועל פי סדרי מינהל תקינים והביאה לידי שיפור פעולתם וחיסכון של כספי ציבור.

במעקב שעשה משרד מבקר המדינה בעניין יישום כמה מן ההמלצות שנכתבו בדוח הקודם ותיקון הליקויים שהועלו בו נמצא כי האוניברסיטה, מל"ג וות"ת לא נקטו את כל הצעדים הדרושים לאחר פרסום הדוח. יש מקום להניח כי אילו מימשו האוניברסיטה, מל"ג וות"ת את כל ההמלצות שנכתבו בדוח הקודם, אפשר שכמה מהליקויים המועלים בדוח הנוכחי היו נמנעים. על הגורמים האמורים להשלים בהקדם את פעולותיהם בנושא ולקבוע את ההסדרים הדרושים לקיום הוראות החוק בעניין הטיפול בדוחות מבקר המדינה.

ההחלטה על מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני ויישומה

בחוקת האוניברסיטה אין כל התייחסות מפורשת להיבטים השונים של השקעות האוניברסיטה, לא נקבעו הגורמים המוסמכים לקבל החלטות בעניינים אלה, ואף קיומה של ועדת השקעות לא הוזכר. הסמכויות וחלוקת התפקידים בנושא נקבעו במרוצת השנים באמצעות יישום התפקידים הכלליים שהוטלו בחוקה על המוסדות המנהלים השונים, כלהלן:

הוועד המנהל: בין היתר, נקבע בחוקה כי הוא "יהיה אחראי לאיכותה, לתפקודה ולרמתה של האוניברסיטה. סמכויותיו של הוועד המנהל הינן... ליזום פיתוח מקורות מימון חדשים לצורך הגשמת יעדי האוניברסיטה ולפקח על אופן ניצול המקורות הקיימים... למנות וועדות משנה ולקבוע את סמכויותיהן והרכבן... לוועד המנהל הסמכות השירותית בכל ענייני האוניברסיטה שבהם לא הוקנתה סמכות בחוקה [זו] או בתקנוני האוניברסיטה, לגופים ולמוסדות אחרים".

הנהלה: בחוקה נקבע כי הנהלת האוניברסיטה (להלן - גם הנהלה) "תהא אחראית על הפעלת נושאי הניהול היומיומיים של האוניברסיטה... היקף סמכויות הנהלה ותוקף ההחלטות שתתקבלנה על ידה ייקבעו על ידי הוועד המנהל". חברי הנהלה הם: נשיא האוניברסיטה, רקטור האוניברסיטה, סגני הנשיא, המנכ"ל וסגן הרקטור, ובחוקה נקבע כי "הנשיא עומד בראש האוניברסיטה ומהווה את הסמכות האקדמית והמנהלית העליונה בה" וכי על המנכ"ל "לסייע לנשיא בכל נושאי המנהל והכספים".

ועדת ההשקעות: הוועדה היא אחת מוועדות המשנה שמינה הוועד המנהל. הוועד המנהל גם הגדיר את סמכויותיה ועיגן אותה בכתבי המינוי שהוצאו לחבריה²⁵. על פי ספר ועדות הקבע המינהליות של האוניברסיטה לשנים התש"ס-התשס"ב (1999-2000 - 2001-2002), תפקידה של ועדת ההשקעות הוא: "בחינת תיק ההשקעות של האוניברסיטה, בין מושב חבר-הנאמנים למשנהו... גיבוש המלצות להנהלת האוניברסיטה, לגבי אפיקי ההשקעה האופטימליים בהתייחס למצב שוק ההון בארץ במטרה לשמור על תשואה מרבית תוך שמירה על ערך הקרנות האוניברסיטאיות".

יצוין כי אף שהדבר לא נאמר במפורש בהגדרת התפקיד של ועדת ההשקעות, במרוצת השנים לא פעלו הנהלת האוניברסיטה ואגף הכספים בניגוד להמלצות ועדת ההשקעות, חוץ ממקרה אחד שאירע בשנת 2007 (השנה האקדמית התשס"ח) ובו העבירה ההנהלה חלק מכספי ההשקעות (214 מיליון ש"ח) לניהול בחו"ל על פי החלטת הוועד המנהל ובניגוד להמלצת ועדת ההשקעות.

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך קבלת ההחלטות ופעולות האוניברסיטה בעניין מימוש תיק המניות וחלק מהאג"ח הקונצרני בתחילת שנת 2009. יודגש שוב כי משרד מבקר המדינה לא בחן אם ההחלטה האמורה הייתה נכונה, ואין לראות בממצאים המפורטים להלן משום חוות דעת כלשהי על עצם ההחלטה.

יזמת ההנהלה למימוש מניות

בשנת 2008 וברבעון הראשון של שנת 2009 התרחש כאמור משבר פיננסי גלובלי חריף. ניצני המשבר נראו בסוף שנת 2007 בארצות הברית, והוא התפשט ברחבי העולם. בישראל הגיע המשבר לשיאו בספטמבר-אוקטובר 2008. ברבעון השני של 2009, לאחר קבלת ההחלטה של הוועד המנהל, נראו סימני התאוששות בעולם ובישראל, אולם המשק עדיין היה נתון בתנאי חוסר ודאות. עד סוף שנת 2009 נמחקו חלקים ניכרים מההפסדים בשוקי ההון.

לאוניברסיטה כאמור קרנות צמיתות שרבות מהן כרוכות בהתחייבויות לתורמים. האוניברסיטה נדרשת להשקיע את כספי התורמים ולהשתמש בפירות ההשקעות (ההכנסות מההשקעות) לצרכיה השונים, לעתים לפי יעדים שקבעו התורמים. בשנת הלימודים התשס"ט (2008-2009) ירדה יתרת ההשקעות של האוניברסיטה והתקרבה ליתרת הקרנות המשוערכת על פי ההתחייבויות לתורמים עקב המשבר בשוק ההון. בשל המשבר גם לא היו לאוניברסיטה הכנסות מהשקעות, שעליהן התבססה בתכנון תקציבה (כ-76 מיליון ש"ח), והדבר תרם להיווצרות גירעון תקציבי בשנה זו.

1. בישיבת ועדת ההשקעות שהתקיימה ב-11.1.09 דווח כי "על מנת לצמצם את חוסר הוודאות ולאפשר להנהלה לשלוט על היקף הגירעון החזוי, החליטה ההנהלה²⁶ להמליץ לוועדת ההשקעות על שינוי מבנה ההשקעות ומעבר להשקעות בטוחות יותר בריבית קבועה וזאת על ידי מימוש האחזקות במניות ובאג"ח קונצרני" (ההדגשות אינן במקור). מפרוטוקול הישיבה אין לדעת מי היה הגורם המדווח.

יצוין כי הפרוטוקולים של ישיבות ההנהלה שקדמו לישיבת ועדת ההשקעות האמורה אינם מתעדים החלטה כזאת, ולא ברור אפוא כיצד היא התקבלה ומה נאמר בה.

25 הגדרת התפקיד נכללה בכתבי המינוי של חברים חדשים לוועדת ההשקעות לפני יולי 2009, מועד פרסומו של נוהל ועדת ההשקעות.

26 בעניין תפקידי ההנהלה והרכבה על פי החוקה ראו לעיל.

האוניברסיטה השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "קרוב לודאי שנפלה טעות ובשוגג לא נרשמה ההחלטה הנ"ל שהתקבלה בהנהלה".

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי בעת אישור פרוטוקולים של ישיבות המתקיימות בה, ובייחוד ישיבות הנהלה, עליה להקפיד שהם ישקפו כראוי את מהלך הדין וההחלטות שהתקבלו בו.

2. ועדת ההשקעות התנגדה למהלך של מימוש החזקות האוניברסיטה במניות ובאג"ח קונצרני והחליטה לבקש מהנהלה לדון מחדש בנושא ולהודיע לה על החלטתה. בישיבת הנהלה שהתקיימה ב-26.1.09 טען סמנכ"ל הכספים דאז, מר עמית שטרייט (להלן - סמנכ"ל הכספים דאז), כי יש "לצאת לגמרי מאחזקת מניות", ואילו המנכ"ל סבר כי "צריך להקטין את שיעור האחזקה במניות [בתיק] מ-12% ל-8%"²⁷. ההחלטה שקיבלה הנהלה הייתה "להציע לוועדת ההשקעות שוב, להוריד אחזקת המניות בתיק"²⁸ (ההדגשה אינה במקור).

בהודעה ששלחה גזברית האוניברסיטה לחברי ועדת ההשקעות לאחר ישיבת הנהלה נכתב: "בישיבת הנהלה שהתקיימה היום דנה הנהלה בנושא וקיבלה החלטה להמליץ לוועדת ההשקעות להקטין את שיעור האחזקה באפיק המנייתי" (ההדגשה אינה במקור).

3. בישיבת ועדת ההשקעות שהתקיימה בפברואר 2009 דווח כי עמדתה של הנהלה בנושא לא השתנתה, והיא מבקשת "להקטין את שיעורי האחזקה באפיק המנייתי" (ההדגשות אינן במקור). בישיבה זו החליטה ועדת ההשקעות "לא לרדת בשיעור המניות הכללי" (ההדגשה אינה במקור) בתיק ההשקעות של האוניברסיטה.

ד"ר ליאורה מרידור (להלן - ד"ר מרידור או יושבת הראש דאז), שכינה כיו"ר הוועד המנהל ממרס 2009 עד ספטמבר 2010,²⁹ ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 (שניתנה באמצעות באתר כוחה) כי נוסח ההחלטה שקיבלה הנהלה בישיבתה ב-26.1.09 (לפני כניסתה לתפקיד) יכול להתפרש "כהורדת מרכיב המניות מתיק ההשקעות (בהתאמה מלאה עם ההחלטה הקודמת המדוברת על מכירת ההחזקות במניות) ויכול בדוחק להתפרש כהורדת שיעור המניות בתיק" (ההדגשות אינן במקור).

מנכ"ל האוניברסיטה כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2011 כי החלטת הנהלה שהתקבלה בישיבה ב-26.1.09, שבה השתתף, הייתה "לצמצם את שיעור החשיפה למניות, ולא למכור את כלל התיק".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום לקיומו של פער כה גדול בין הדברים שהבינה ד"ר מרידור לדברים שהבין מנכ"ל האוניברסיטה שכן מדובר בהחלטה חשובה ביותר של הנהלה שיש לה השפעות ניכרות על כספי האוניברסיטה. על האוניברסיטה להקפיד לנהל רישום מדויק וברור של מהלך הדיונים המתקיימים בה ושל ההחלטות המתקבלות בהם כדי למנוע הישנות של אי-הבנה כזאת.

27 יצוין כי בדיון שקיים הוועד המנהל בנושא במרס 2009 (ראו להלן) ציין מנכ"ל האוניברסיטה כי יש לאפשר לוועדת ההשקעות לקבוע על פי שיקול דעתה כיצד ומתי להקטין את שיעור האחזקה במניות.

28 בעניין פרשנות יושבת הראש דאז להחלטה זו והשפעותיה על החלטת הוועד המנהל ראו להלן.

29 בישיבת הוועד המנהל שהתקיימה בספטמבר 2010 הודיעה ד"ר מרידור כי החליטה להתפטר מתפקידה וכי התפטרותה תיכנס לתוקף ב-30.9.10.

4. יו"ר הוועד המנהל דאז (שקדם בתפקיד לד"ר מרידור), מר דב לאוטמן, שהיה גם חבר ועדת ההשקעות אך לא השתתף בישיבות האמורות של הוועדה, מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2010 כי הנושא וחילוקי הדעות האמורים בין ועדת ההשקעות ובין ההנהלה הובאו לידיעתו, אולם הוא העדיף שלא לטפל בכך ואף לא לערב את הוועד המנהל בהחלטת ועדת ההשקעות משום שסבר, בין היתר, שחברי ועדת ההשקעות הם אנשים מקצועיים המבינים היטב בנושא.

ישיבת הוועד המנהל במרס 2009

בפברואר ובמרס 2009, לפני כניסתה לתפקיד יושבת הראש, נפגשה ד"ר מרידור, שהיא בעלת תואר דוקטור בכלכלה והתמחתה בתחומי כלכלה ושוק ההון, עם בעלי תפקידים בכירים באוניברסיטה, בהם סמנכ"ל הכספים דאז, ועודכנה, בין היתר, בנושאים אלו: מבנה תיק ההשקעות של האוניברסיטה, נוהל ועדת ההשקעות שאושר בישיבת הוועד המנהל ב-8.3.09³⁰ והמחלוקת בין ועדת ההשקעות להנהלה בעניין מימוש המניות והאג"ח הקונצרני בתיק ההשקעות. לפיכך ביקשה יושבת הראש דאז לקיים דיון בנושא מדיניות ההשקעות של האוניברסיטה בישיבה הראשונה שיקיים הוועד בראשותה.

ואכן מפרוטוקולים של ישיבות הוועד המנהל עולה כי הוא דן בנושא לראשונה בישיבה שהתקיימה ב-16.3.09, שהייתה הישיבה הראשונה שקיים הוועד בראשות ד"ר מרידור.

יושבת הראש דאז כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי "מאחר והתקופה היתה תקופת משבר כלכלי עולמי חסר תקדים שלווה בירידות חריפות במחירי המניות והאג"ח הקונצרני והסיכון לתיק ההשקעות של האוניברסיטה היה גבוה מאד, ולאור העובדה שערך תיק ההשקעות ירד כבר באופן ניכר והגיע לרמה בה ההפסד בערך התיק מחייב הזרמת כסף ממקורות אחרים אשר ימנעו עמידה ביעדים התקציביים של האוניברסיטה ולאור סירובה של ועדת ההשקעות לקיים את בקשת ההנהלה - [יושבת הראש דאז] החליטה לקיים בעניין דיון דחוף".

1. בישיבת הוועד המנהל שהתקיימה ב-16.3.09 (להלן גם - ישיבת הוועד המנהל במרס 2009) השתתפו תשעת חברי הוועד המנהל שכינהו באותה העת והמשקיפים הקבועים על פי החוקה - מנכ"ל האוניברסיטה, היועצת המשפטית ויו"ר אגודת הסטודנטים דאז. נוסף על כך, הוזמנו להשתתף בדיון סמנכ"ל הכספים דאז וחברי ועדת ההשקעות³¹. יו"ר ועדת ההשקעות דאז³² הודיע מראש כי לא יוכל להשתתף בדיון במועד שנקבע, אולם מאחר שיושבת הראש דאז ראתה חשיבות בקיום הדיון בנושא בדחיפות עקב המשבר הפיננסי המתמשך, היא החליטה לקיימו בלעדיו. ממלא מקום יו"ר ועדת ההשקעות וחברי הוועדה האחרים הציגו בדיון את עמדתם בנושא. הוועד המנהל החליט בדיון להוריד את רמת הסיכון בתיק ההשקעות למינימום האפשרי ולבקש "מוועדת ההשקעות לפרוע את כל המניות שבתיק ואת כל אגרות החוב הקונצרניות ברמה שיש בהן סיכון" (להלן - החלטת הוועד המנהל במרס 2009) (ההדגשה אינה במקור).

(א) מפרוטוקול הישיבה עולה כי יושבת הראש דאז חששה שעקב המשבר הפיננסי השקעות האוניברסיטה יצטמצמו עוד יותר, ולכן היא רצתה לשנות את הרכב תיק ההשקעות באמצעות הקטנת הסיכון שבו, כלומר לממש את כל המניות והאג"ח הקונצרני שיש בו סיכון.

30 בעניין זה ראו להלן, עמ' 1441.

31 אחד מחברי הוועד המנהל שהשתתפו בדיון היה גם חבר ועדת ההשקעות.

32 הוא שימש בתפקיד זה עד המחצית השנייה של חודש אפריל 2009. ראו להלן.

משרד מבקר המדינה מציין כי עמדתה זו של יושבת הראש דאז לגבי פעולות האוניברסיטה המתחייבות בעניין מבנה תיק ההשקעות לא תאמה את עמדתה של ההנהלה, שלפיה יש להקטין כאמור את החזקת המניות בתיק, ואת עמדתה של ועדת ההשקעות שלא לשנות את שיעור ההחזקה בהן.

(ב) מפרוטוקול הישיבה עולה כי עמדתה האמורה של יושבת הראש דאז נבעה מחשש שהאוניברסיטה תיאלץ לשאת ב"קנס" אם יתרת ההשקעות תהיה קטנה מיתרת הקרנות. יושבת הראש דאז שאלה בדיון את חברי ועדת ההשקעות אם הרכב תיק ההשקעות מתאים למצב שבו יש "קנס" גדול מאוד אם ההשקעות יורדות אל מתחת לסכום מסוים.

יצוין כי בישיבה לא הוסברה משמעותו של הביטוי "קנס", ולכן לא ברור אם הוא סכום שהאוניברסיטה תיאלץ להקצות מיד לקרנות מתקציבה הרגיל בשל התחייבותה לתורמים לשמור על ערך הקרנות אם ערך ההשקעות יהיה נמוך מערך הקרנות; או שמא משמעותו היא שהאוניברסיטה לא תוכל לחלק באותה השנה, ואולי גם בשנים שלאחריה, פירות מהקרנות עקב תשואה נמוכה, ואף שלילית, של ההשקעות ותיאלץ לחפש מקורות חלופיים למימון פעילותה השוטפת או לצמצמה.

סמנכ"ל הכספים דאז הסביר למשרד מבקר המדינה במאי 2010 כי האוניברסיטה אכן חשבה תחילה שאם המצב יחמיר ויתרת ההשקעות תהיה קטנה מיתרת הקרנות יהיה עליה "לשלם קנס", כלומר להשלים מתקציבה את ההפרש ביניהן. ואולם, לדבריו, בבירור משפטי שהתקיים באוניברסיטה אחר כך הובהר שאין לאוניברסיטה חובה משפטית להחזיר מיד לקרנות את ההפרש מהתקציב, והפרש זה יוחזר בחלוף הזמן באמצעות אי-חלוקת פירות הקרנות. יצוין כי מתשובת האוניברסיטה מנובמבר 2010 עולה שביורור כזה התקיים עוד לפני ישיבת הוועד המנהל במרס 2009.

ביולי 2010 ביקש משרד מבקר המדינה ממנכ"ל האוניברסיטה שימציא לו את המסמכים המתעדים את הבירור המשפטי בנושא ה"קנס" שצייין סמנכ"ל הכספים ואת תוצאותיו. באוגוסט 2010 השיב מנכ"ל האוניברסיטה כי "לא התקיים דיון ולא התקבלה חוות דעת משפטית בנושא. הדברים בנושא עלו במסגרת התייעצויות לא פורמאליות באוניברסיטה והשאלה המרכזית היתה האם בתקופה בה האוניברסיטה מפסידה על השקעותיה כתוצאה ממשבר בשוק ההון, היא מחוייבת להשלים [את] ערך הקרנות מתקציבה. הדעה הרווחת היתה שאין זאת חובתה" (ההדגשה אינה במקור). האוניברסיטה וסמנכ"ל הכספים דאז כתבו בתשובתם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי "לא הייתה חוות דעת פורמאלית אלא התייעצות בלתי פורמאלית".

בספטמבר 2010 כתבה יושבת הראש דאז למשרד מבקר המדינה כי "במילה 'קנס' התכוונתי למחיר גבוה שהאוניברסיטה - בגלל מחויבויותיה לתורמים - תיאלץ לשלם, אם התיק יישמר ברמת הסיכון הנוכחית ויתממש התסריט החמור שאיים אז על שוקי ההון בעולם... ירידת הערך של קרנות ההשקעה אל מתחת למחויבויות לתורמים הייתה מחייבת את האוניברסיטה להעביר כספים מן התקציב השוטף של ההוראה והמחקר אל קרנות ההשקעה. ה'קנס' הזה יכול היה להגיע למאות מיליוני שקלים".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הנהלת האוניברסיטה להבהיר בדיון לחברי הוועד המנהל מה משמעות ה"קנס" ואם הוא יכול על האוניברסיטה ולהציג לפניו בכתב חוות דעת משפטית בעניין. זאת ועוד, מאחר שנושא ה"קנס" היה, כאמור, אחד השיקולים המרכזיים שעליהם נסמכה ההחלטה בנושא, היה על חברי הוועד המנהל לדרוש לקבל הסבר ממצה ומקצועי על ה"קנס" ומשמעויותיו כדי שההחלטה בעניין הרכב תיק ההשקעות תסתמך על עובדות ברורות ומבוססות. אין זה ראוי שההחלטה בנושא כה מהותי ובעל השפעות ניכרות על כספי האוניברסיטה תתקבל על סמך חוות דעת "לא פורמאלית" והתייעצות "בלתי פורמאלית".

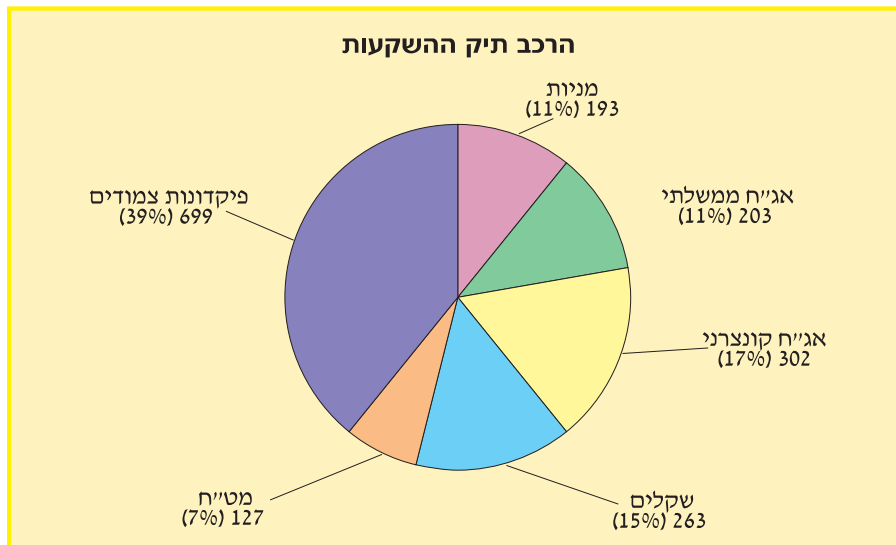
מתשובותיהן של האוניברסיטה ושל יושבת הראש דאז למשרד מבקר המדינה מנוכח 2010 עולה כי תפיסתה של הנהלת האוניברסיטה בעניין המונח "קנס" והמתחייב ממנו אינה מתיישבת עם תפיסתה של יו"ר הוועד המנהל דאז בעניין זה:

הנהלת האוניברסיטה סברה כי היא לא תצטרך להחזיר מיד את ההפרש בין יתרת הקרנות ובין יתרת ההשקעות מהתקציב השוטף, ואילו לדברי יושבת הראש דאז, האפשרות שלא להחזיר מיד לקרנות את ההפרש בין יתרת הקרנות ליתרת ההשקעות, שלדבריה כאמור עלול היה להגיע למאות מיליוני שקלים, לא הועלתה כלל לפניו באותו המועד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לעיתוי כסוי ההפרש בין יתרת הקרנות ליתרת ההשקעות השפעה ניכרת על התקציב השוטף ועניין זה היה אחד השיקולים המרכזיים שעליהם נסמכה ההחלטה בדבר שינוי הרכב תיק ההשקעות, שכן יש הבדל ניכר בין תשלום "קנס" מידי ובין אי-מימוש תחזית הכנסה, שאפשר להיערך לה בעוד מועד, בין היתר באמצעות נקיטת צעדי התייעלות. נוסף על כך, ייתכן כי במרוצת הזמן לא יידרש קנס עקב מחיקת הפער באמצעות עליית פירות הקרן או התייעלות. על כן היה על הנהלת האוניברסיטה להבהיר כראוי את משמעות המונח "קנס" בדיון של הוועד המנהל בנושא, ועל הוועד היה לבקש הבהרה זו. אין זה ראוי שההחלטה בנושא כה מהותי תתקבל על סמך נתונים שאינם ברורים דיים.

(ג) לפני ישיבת הוועד המנהל במרס 2009 המציא אגף הכספים לחברי הוועד המנהל מסמך ובו תמצית מדיניות ההשקעות של האוניברסיטה ממאי 2007 עד פברואר 2009 והרכב תיק ההשקעות בניהול ועדת ההשקעות בפברואר 2009.

להלן הרכב התיק בסך 1,787 מיליון ש"ח שניהלה ועדת ההשקעות בפברואר 2009, לפי המסמך:



הביקורת העלתה כי במסמך לא נכללו פרטים ונתונים חשובים, כגון יתרת הקרנות לעומת יתרת ההשקעות (כלומר עד כמה קרובה האוניברסיטה ל"קו האדום" של ההתחייבויות לתורם), ה"קנס" שאפשר שהאוניברסיטה תצטרך לשלם, דרכי פעולה שונות ותוצאות חזויות שלהן. המסמך גם לא כלל חלופות למימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני ודרכים להשקעת הכספים אם תקבל החלטה לממשו. חברי הוועד המנהל לא ביקשו להמציא להם מסמך מפורט כאמור ובהיעדרו ספק אם יכלו לקבל החלטה מושכלת בנושא. יצוין כי מסמך מפורט כזה הוכן על ידי אגף הכספים והוצג לפני ועדת ההשקעות בינואר 2009.

האוניברסיטה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי המסמך האמור "היה בידי מקבלי החלטות של האוניברסיטה" (ההדגשה במקור). יצוין כי האוניברסיטה לא הבהירה בתשובתה מי הם "מקבלי החלטות" האמורים.

יושבת הראש דאז כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי היא "סבורה שכל הנתונים הרלבנטיים לקבלת החלטה הוצגו במהלך הישיבה ומתועדים בפרוטוקול: גודל התיק והרכבו, הקביעה שכל הנהלת האוניברסיטה הציגה כי האוניברסיטה הגיעה לקו האדום, שאסור לרדת מתחתיו וכי יש סיכון גבוה למרכיב המניות והאג"ח הקונצרני בתיק ההשקעות... לצורך קבלת החלטה של הוועד המנהל על הקטנת החשיפה לסיכון אין צורך בנתונים נוספים ובודאי לא ברזולוציה שמתבקשת בדיוני ועדת ההשקעות. החלופות אף הן הוצגו בפני [חברי] הוועד המנהל: לא לעשות דבר כפי שסברו חלק מחברי ועדת ההשקעות... לגשת לתיק שמרני... לשנות את המינון... ולשנות את ההרכב באופן שכל ההשקעות המסוכנות תימכרנה - כפי [שהציגה] יושבת הראש דאז] ומעבר לכל אלו - עמדת הנהלה כפי שהוצגה [בדיון] על ידי סמנכ"ל הכספים ומנכ"ל האוניברסיטה. לפיכך האמירות שלא נבחנו חלופות ולא הוצגו הנתונים - אינה נכונה".

ועדת ההשקעות היא הגורם האמור לבחון באופן שוטף את השקעות כספי האוניברסיטה ולהחליט בעניינן. לצורך כך היא נדרשת להסתמך על מידע מפורט וסקירות מקצועיות, והחלטותיה אמורות להתקבל לאחר בחינה מפורטת של ההתפתחויות בשווקים השונים, התחזיות לשווקים אלו והשפעותיהן האפשריות על מצבה הכספי של האוניברסיטה. לדעת משרד מבקר המדינה, משהחליט הוועד המנהל לקיים בעצמו את הליך ההחלטה בעניין תיק ההשקעות של האוניברסיטה עקב המשבר הכלכלי, היה עליו לבחון בדקדקנות את הנושא, כפי שנדרש מוועדת ההשקעות. לדרישה זו משנה תוקף כשהוועד המנהל עומד לקבל החלטה המנוגדת לזו של ועדת ההשקעות.

כאמור, לוועד המנהל לא נמסרו פרטים ונתונים חשובים לעניין קבלת ההחלטה, והוא לא ביקש לקבלם. מן הראוי היה שלפני קבלת החלטה חשובה כל כך יקפיד הוועד המנהל לקיים הליך בחינה סדור ושלם של הנושא.

2. חוקת האוניברסיטה קובעת כי "החלטות הוועד המנהל יתקבלו ברוב רגיל של המשתתפים בהצבעה, אלא אם כן נאמר אחרת בחוקה זו. אם יתחלקו הדעות שווה בשווה, תהיה ליו"ר הוועד המנהל דעה מכרעת".

על פי פרוטוקול ישיבת הוועד המנהל במרס 2009, חברי ועדת ההשקעות הביעו את עמדותיהם ולאחר שיצאו המשיכו חברי הוועד המנהל לדון בנושא. ההחלטה שהתקבלה הייתה: "הוועד המנהל מחליט להוריד את רמת הסיכון בתיק ההשקעות למינימום האפשרי ומבקש מוועדת ההשקעות לפרוע את כל המניות שבתיק ואת כל אגרות החוב הקונצרניות ברמה שיש בהן סיכון. הוועד המנהל יבדוק בעוד חודשיים את החלטתו" (ההדגשות אינן במקור).

משרד מבקר המדינה מצייין כי הפרוטוקול לא היה מפורט דיו, ולכן אין לדעת ממנו כיצד התקבלה ההחלטה בשיבה, אם התקיימה הצבעה, מי התנגד להחלטה ומי תמך בה. עם זאת מבדיקת תמליל הישיבה עולה כי לא התקיימה הצבעה על מימוש המניות והאג"ח הקונצרני וכי ההחלטה שהתקבלה אמנם שיקפה את עמדת יושבת הראש דאז ואת עמדתם של מרבית חברי הוועד, אך היה חבר אחד שלא הסכים עם ההחלטה במלואה וחבר נוסף שלא הביע את דעתו בנושא.

על פי התמליל, אמרה יו"ר הוועדה: "אני מבקשת את ההסכמה שלכם. אני מבינה שלא כולם מסכימים עם הבקשה שלי להקטין את הסיכון עד למינימום... זה לא מדיניות לטווח ארוך מה שאנחנו עושים, נסתכל על זה בעוד חודשיים או משהו. אני אנסח את זה. אני מבקשת מהוועדה לפרוע את כל המניות שבתיק, ואת כל אגרות החוב הקונצרניות ברמה שיש בהם סיכון, ובעוד חודשיים אנחנו נבדוק את ההחלטה שלנו. אני יושבת ראש וועדת השקעות של [חברה מסוימת]... גם שם אמרתי לרדת. לא כל כך הרבה".

יושבת הראש דאז כתבה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2010 כי "במהלך הדיון הביעו חברי הוועד המנהל את דעותיהם. הרושם הברור היה שכולם, או כמעט כולם, תומכים בהחלטה כפי שהיא מופיעה בפרוטוקול. כך סיכמתי את הדיון וכך נתקבלה ההחלטה. לאור העמדות שהובעו בדיון, וכפי שמקובל במקרים כאלה, לא היה צורך בהצבעה פורמלית. למותר לציין שחברי הוועד המנהל קיבלו את דברי הסכום שלי ואיש לא העיר עליהם, כפי שעולה מהתמליל. מדבריו של אחד החברים בדיון ניתן היה להבין שאינו תומך בהצעת ההחלטה, אולם גם הוא לא הביע התנגדות להחלטה כפי שסיכמתי אותה. בדיעבד, בררתי עמו והוא אישר שגם הוא תומך בהחלטה. לכן הסקתי מכך שכולם הסכימו עם ההחלטה כפי שניסחתי".

יושבת הראש דאז ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי "היה ברור שישנו רוב גורף ושהרוב המכריע של חברי הוועד המנהל תומך [בהצעת]... אילו היה מדובר במקרה גבולי שלא ידוע כמה מן הנוכחים בעד וכמה נגד ואם יש נמנעים, היה נכון לקיים הצבעה בהנפת ידיים".

עוד כתבה יושבת הראש דאז בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "הפרוש הנכון של הסעיף הוא, שכאשר מתקבלת החלטה בהצבעה, ההחלטה מתקבלת ברוב רגיל של המשתתפים בה (ולא, למשל, פה אחד, ברוב מיוחס כלשהו, ברוב חברי הוועד המנהל וכו'). בגוף כה קטן, כאשר ברור בעליל מהי דעת הרוב, אם אף אחד מהמשתתפים לא מבקש הצבעה ואיש אינו מתנגד לסיכום של יו"ר הישיבה, אין צורך להורות על הרמת ידיים כדי לספור את הידיים המייצגות את מה שנאמר זה עתה והברור לכולם" (ההדגשה במקור).

כאמור, חוקת האוניברסיטה קובעת כי החלטות הוועד המנהל יתקבלו ברוב רגיל של המשתתפים בהצבעה, כלומר צריכה להתקיים הצבעה ודרוש רוב לקבלת החלטה. לדעת משרד מבקר המדינה, גם כאשר החברים או רובם תמימי דעים יש להקפיד לקיים את הוראות החוקה המחייבות הצבעה. מלבד זאת, מאחר שהנושא שנדון היה בעל חשיבות רבה לאוניברסיטה ובעל השפעה ניכרת על כספיה ומאחר שהוועדה המקצועית של הוועד המנהל (ועדת ההשקעות) וההנהלה היו חלוקות בענייניו, מן הראוי היה שיוצג מראש נוסח של ההחלטה ותתאפשר בחינה מסודרת של הנוסח המוצע.

3. להלן תגובותיהם של יושבת הראש דאז, יו"ר ועדת ההשקעות דאז, המנכ"ל וגזברית האוניברסיטה בדבר נסיבות קיומה של ישיבת הוועד המנהל במרס 2009:

יושבת הראש דאז כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי "לאחר שני דיונים של ועדת ההשקעות - שבסיומו של הדיון הראשון החזירה את הדיון אל ההנהלה ולאחר שהנהלה שבה אליה בהמלצה זוהי - החליטה ועדת ההשקעות בדיון השני שלא להחליט. ועדת ההשקעות החליטה להעביר את הנושא להחלטת הוועד המנהל ובכך לגלגל את האחריות לפתחו... לכך יש אישור הן במכתבה של... גזברית האוניברסיטה והן במכתבו של... מנכ"ל האוניברסיטה... אולם גם לאחר שהוועד המנהל דן בנושא... וקיבל החלטה ברורה... סירבה ועדת ההשקעות לשתף פעולה ולנהוג על פי החלטת הוועד המנהל" (ההדגשה אינה במקור).

יו"ר ועדת ההשקעות דאז כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי "ככל שאני רואה בפרוטוקולים וככל שאני זוכר, אף פעם ועדת ההשקעות לא הפנתה את ההנהלה לקבל הנחיות ו/או חוות דעת מהוועד המנהל. ועדת ההשקעות ראתה עצמה אחראית מספיק לקיים את מה שמוטל עליה קריא: קביעת מדיניות ההשקעות ודרך ביצועה. במהלך התקופה החל מחודש ספטמבר 2008 סמנכ"ל הכספים הביא לדיון מספר פעמים הצעות של עצמו ושל הנהלת האוניברסיטה להקטין את החשיפה למניות ואג"ח קונצרני, אולם בכל הפעמים אחרי דיונים בנדון הוחלט לא להיענות להצעה מתוך הערכה שהתיקים הנ"ל יחזרו למצבם הקודם ואין לצמצמם דבר שעשוי לגרום להפסדים כבדים לאוניברסיטה. חשוב להדגיש שאחד מחברי הוועדה אמר שאולי נעביר את הדיון לוועד המנהל [אולם] כל החברים התנגדו לכך. (בין השאר מהסיבה הפשוטה שהוועד המנהל אינו מורכב ממומחים בשוק ההון ואינו מקבל יעוץ מקצועי בנדון).] אי לכך למיטב זכרוני ואחר התייעצות עם חברים בוועדה אני יכול... לומר שלא היה מצב שועדת ההשקעות העבירה את הדיון לוועד המנהל".

המנכ"ל כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי "חברי ועדת ההשקעות עמדו על עמדתם המקורית, לא קיבלו את בקשת ההנהלה והודיעו: זאת החלטתנו ולשנותה יכול רק הוועד המנהל בהחלטה מפורשת... ההחלטה הפורמאלית נוסחה בלשון זהירה והתייחסה רק לדברים שבסמכות ועדת ההשקעות ולא לאפשרויות פעולה אחרות... התייעצות בנושא נעשתה עם יו"ר הוועד המנהל דאז... מר לאוטמן בחר שלא להתערב לשינוי החלטת ועדת ההשקעות. החלטת ועדת ההשקעות הובאה גם לידיעת [יושבת הראש דאז] אשר החליפה את מר לאוטמן ואשר בחרה להביא הנושא להכרעה בוועד המנהל".

גזברית האוניברסיטה כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי בשיבת ועדת ההשקעות שהתקיימה בינואר 2009 עלתה "בקשת ועדת ההשקעות להעלות נושא זה להחלטת הוועד המנהל

כפי שניתן לראות מדברי [אחד מחברי ועדת ההשקעות] אך הוחלט כי בשלב ראשון יש לבקש את ההנהלה לדון מחדש בהמלצות לאור הנאמר בישיבה". עוד כתבה הגזברית כי עם עדכון חברי ועדת ההשקעות בישיבת הוועדה בפברואר 2009 על המלצת ההנהלה "מיום 26.1.09 שלא לשנות את המלצותיה עולה כי יש להעביר זאת להחלטת הוועד המנהל... אם כי לא צוין מפורשות בפרוטוקול".

בפרוטוקול ישיבת ועדת ההשקעות מינואר 2009 אין כל אזכור של החלטת הוועדה להעביר את ההכרעה בנושא לוועד המנהל, ונכתב רק כי אחד מחברי הוועדה העלה את האפשרות להעביר את הנושא לדיון של הוועד המנהל. יצוין כי גם בחומר הרקע שהוגש לוועד המנהל לקראת הדיון לא נמצאה כל עדות לכך שהוועד המנהל התכנס בעקבות בקשה של ועדת ההשקעות וגם מתמליל הישיבה לא עולה כי ועדת ההשקעות היא שביקשה לקיים את הדיון. החלטה להעביר את ההכרעה בנושא הנדון מוועדה שמינה הוועד המנהל לוועד המנהל היא מרכזית ומהותית וצריכה להתקבל לאחר כתיבת נוסח החלטה ברור והצבעה לגבי נוסח ההחלטה. נוסף על כך, היא צריכה להיות מתועדת בפרוטוקול. בביקורת התגלה פער יסודי ונרחב בין גרסת יושבת הראש דאז לפיה ועדת ההשקעות החליטה להעביר את הנושא להחלטת הוועד המנהל, ובין גרסת יו"ר ועדת ההשקעות דאז, שלפיה לא התקבלה החלטה כאמור. דברי המנכ"ל והגזברית, שלפיהם אפשר היה לפרש כי הכוונה הייתה להעביר את ההחלטה לוועד המנהל, מדגישים את העמימות, שהיא תוצאה לא רצויה המצביעה על ליקוי בניהול ההליכים בנושא זה.

בינואר 2011 הבהירה יושבת הראש דאז למשרד מבקר המדינה כי הדיון של הוועד המנהל לא התקיים בעקבות בקשת ועדת ההשקעות, כפי שעלה מתשובתה מנובמבר 2010, אלא מפני שראתה צורך לדון בנושא זה בדחיפות לנוכח מצב המשק.

יישום החלטת הוועד המנהל ממרס 2009

1. יומיים לאחר קבלת ההחלטה בישיבת הוועד המנהל במרס 2009 שלחה גזברית האוניברסיטה לחברי ועדת ההשקעות, בהנחיית סמנכ"ל הכספים דאז, הודעת דואר אלקטרוני (להלן - ההודעה) שבה נכתב: "הוועד המנהל בישיבתו החליט להנחות את ועדת ההשקעות להוריד באופן משמעותי את רמת הסיכון בתיק ובכלל זה: א. לפרוע את כל תיק המניות; ב. למכור כל אג"ח קונצרני שיש בו סיכון; ג. להשאיר לוועדת ההשקעות לבנות את התיק מחדש ולהחליט איך להשקיע הכספים המתפנים. טרם יצא מסמך פורמאלי בנידון" (ההדגשה אינה במקור).

סמנכ"ל הכספים דאז כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010, בין היתר, כי "על פי תמלול הדיון מ-16 למרץ... לאורך כל הדיון היה ויכוח האם ההחלטה היא על [מימוש] כל המניות או על חלקם והחלטה הסופית הייתה [מימוש] כל המניות ומתוך האג"ח רק אילו שיש בהם סיכון... והיה ברור כי החלטת הוועד המנהל קבעה שנמכור את כל המניות... ולמותר לציין שכל ההנחיות תואמו [עם יושבת הראש דאז]... ולמרות הויכוחים בנושא זה והתנגדות חברי ועדת ההשקעות, עמדה יו"ר הוועד המנהל על החלטת הוועד המנהל הברורה ואישרה את המשך הליך מכירת כל המניות" (ההדגשות במקור).

מדבריו של סמנכ"ל הכספים דאז עולה כי פעל למכירת כל המניות על דעתה ובאישורה של יושבת הראש דאז.

2. החלטת הוועד המנהל ממרס 2009 יושמה על ידי אגף הכספים בשלושה שלבים עיקריים: א. מימוש תיקי המניות המנוהלים בחו"ל; ב. מימוש תיקי המניות ותעודות הסל המנוהלים בארץ; ג. שינוי מדיניות החזקת האג"ח הקונצרני. להלן פירוט תהליך הביצוע של שני השלבים הראשונים והממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין זה:

(א) מימוש תיקי המניות המנוהלים בחו"ל (תיקי ניו יורק)³³: בהודעה האמורה כתבה הגזברית לחברי ועדת ההשקעות כי אגף הכספים מבקש לממש את תיקי ניו יורק בסך 94 מיליון ש"ח (נכון ל-28.2.09) ואת תיק ההשקעות בחו"ל בסך 22 מיליון ש"ח, המנוהלים במישרין על ידי אגף הכספים. עוד כתבה הגזברית לחברי ועדת ההשקעות כי מאחר שהאגף מעוניין להשקיע עוד באותו היום את הכספים המתפנים ממימוש המניות באג"ח של מדינת ישראל ובאג"ח של חברה ממשלתית מתבקשת תגובתם המהירה על כך.

נמצא שרוב חברי ועדת ההשקעות עסקו בתשובתם לגזברית, כמבוקש, באופן השקעת הכספים שיתפנו מהמימוש, אולם הם הביעו את הסתייגותם מהחלטת הוועד המנהל ממרס 2009. יו"ר הוועדה דאז כתב לחברי הוועדה כי בנסיבות אלו הוא אינו רואה צורך בהמשך קיומה של הוועדה והוא מבקש לכנס אותה בדחיפות.

הביקורת העלתה כי ביום שבו שלחה גזברית האוניברסיטה את ההודעה הורה סמנכ"ל הכספים דאז לגורמים הנוגעים בדבר, באישורה של יושבת הראש דאז, לממש את תיקי ניו יורק בסך 94 מיליון ש"ח (תיקי ההשקעות בחו"ל המנוהלים במישרין על ידי אגף הכספים לא מומשו). יצוין כי בהחלטה של הוועד המנהל נקבע במפורש כי ועדת ההשקעות היא שתבצע את החלטת הוועד המנהל ממרס 2009.

(ב) מימוש תיקי המניות ותעודות הסל המנוהלים בארץ: בישיבת ועדת ההשקעות שהתקיימה ב-29.3.09 דיווח יו"ר ועדת ההשקעות דאז כי ביקש מיושבת הראש דאז להגיע לישיבה, אך היא אינה יכולה להשתתף בה. מפרוטוקול הישיבה עולה כי ועדת ההשקעות סברה כי החלטת הוועד המנהל ממרס 2009 שגויה והחליטה כי יו"ר הוועדה ייפגש עם יושבת הראש דאז ויביא לפניו את טיעוני הוועדה בעניין החלטת הוועד המנהל.

יושבת הראש דאז כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי "ישיבת ועדת ההשקעות נקבעה למועד בו היו [ליושבת הראש דאז] התחייבויות קודמות, אותן לא יכלה לבטל. למרות בקשתה לשנות את מועד הישיבה, המועד לא שונה".

ב-2.4.09 כתב סמנכ"ל הכספים דאז לחברי ועדת ההשקעות כי "החלטות הוועד המנהל בנוגע לשינוי מדיניות הסיכון/תשואה קובעות כי עלינו לממש את כל תיק המניות. לאור הדיון בוועדה עיכבנו במעט את המימוש אך היות והפגישה הנוספת של [יו"ר ועדת ההשקעות דאז עם יושבת הראש דאז נקבעה רק ל-21.4] חובה עלינו להתחיל ליישמה. היות והביצוע נעשה בהדרגה, והיות ולהבנת הויכוח העיקרי בוועדה נגע לאג"ח הקונצרני אנו מתכוונים להמשיך ולממש בימים הקרובים את אפיק המניות בתיק ההשקעות האוניברסיטה" (ההדגשות אינן במקור). סמנכ"ל הכספים דאז פירט במכתבו את הרכב התיק שבכוונתו לממש: מניות ותעודות סל שסכומן הכולל הוא 105 מיליון ש"ח (נכון ל-28.2.09).

בתשובותיהם לסמנכ"ל הכספים דאז התנגדו חברי ועדת ההשקעות להחלטה לממש את המניות וביקשו ממנו להשהות את המימוש עד קיום הפגישה המתוכננת של יושבת הראש דאז ויו"ר ועדת ההשקעות דאז, כפי שהחליטה ועדת ההשקעות. מהמסמכים עולה כי סמנכ"ל הכספים דאז עדיין לא יושבת הראש דאז כמה פעמים על ההתרחשויות והשיב לחברי ועדת ההשקעות כי אין לו מנדט שלא לבצע את הוראות הוועד המנהל, ואם הם לא ייתנו לו הנחיות ספציפיות לגבי סדר המימוש והחלופות להשקעת הכספים שיתפנו, הוא ימכור את יתרת המניות בתיק בתוך כמה ימים.

33 תיקי מניות שנוהלו על ידי שני מנהלי תיקים מחו"ל.

ב-3.4.09 הודיע יו"ר ועדת ההשקעות דאז לסמנכ"ל הכספים דאז כי אם ימכור את יתרת המניות אין טעם לקיים את הפגישה בינו ובין יושבת הראש דאז והוא יתפטר מתפקידו ויפור את הוועדה. עותק ממכתבו נשלח לכל חברי הוועדה.

ב-7.4.09 הודיע סמנכ"ל הכספים דאז לחברי ועדת ההשקעות כי למנהלי התיקים של האוניברסיטה ניתנה הוראה לממש את כל המניות שבתיקים בהקדם ובתוך שבועיים. בתגובה הודיעו כמה מחברי הוועדה ליושבת הראש דאז, לנשיא האוניברסיטה דאז, למנכ"ל ולסמנכ"ל הכספים דאז על רצונם להתפטר מתפקידם. את מכתב ההתפטרות הרשמי של חברי הוועדה³⁴ הגיש יו"ר הוועדה דאז ליושבת הראש דאז ב-23.4.09.

הביקורת העלתה כי יושבת הראש דאז אישרה במישרין לסמנכ"ל הכספים דאז לבצע לאלתר את המימוש של תיק המניות בשני השלבים האמורים. כן הועלה כי יושבת הראש דאז לא עדכנה את חברי הוועד המנהל בעוד מועד לגבי ההתרחשויות האמורות ולא הביאה לידיעתם שחברי ועדת ההשקעות סירבו לבצע את החלטת הוועד המנהל וביקשו שלא לבצע עד קיום פגישה בינה ובין יו"ר הוועדה, וממילא היא גם לא ביקשה לשמוע את עמדתם בנושא.

רק בשיבת הוועד המנהל שהתקיימה ב-27.4.09, לאחר המימוש, עסקה יושבת הראש דאז בעניין זה ואמרה: "אין זה תקין שוועדת השקעות אינה מוכנה לקבל את רצון הלקוח ככל מה שקשור לרמת הסיכון שהוא מוכן לקחת, וזכותו של ועד מנהל להביע את רצונו, להחליט על המדיניות, ולדרוש מוועדת ההשקעות לבצע זאת הלכה למעשה".

בספטמבר 2010 כתבה יושבת הראש דאז למשרד מבקר המדינה כי "הזמן היה גורם מכריע, כי בעת משבר כל דחייה, ולו של יום, עלולה להיות מהותית".

בנובמבר 2010 כתבה יושבת הראש דאז למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "ועדת ההשקעות גררה רגליה בכל הנוגע לקבלת החלטה בנוגע לניהול תיק ההשקעות של האוניברסיטה ודגלה במדיניות של 'שב ואל תעשה'". עוד ציינה יושבת הראש דאז בתשובתה כי "ועדת ההשקעות ניסתה פעם נוספת לעכב פעולה חיונית ונדרשת שהיה צורך לבצע כבר בחודש ינואר. במקום זאת, ביקשה לדחות את ביצוע הפעולה... עקב נסיעה לחו"ל של יו"ר ועדת ההשקעות... ושעה שהיה ברור לכולם שבכל יום שחולף עלולים להגרם נזקים ויש לנקוט בפעולה מהירה - לא היתה [ליו"ר הוועד המנהל] כל אפשרות אחרת אלא ליתן את ההוראות המתאימות בעצמה... בדיון [של הוועד המנהל] הוצגה עמדת ועדת ההשקעות וזו היתה ידועה לחברי הוועד המנהל. לא היה שינוי נסיבות או נימוקים חדשים שהוצגו על ידי חברי ועדת ההשקעות ולכן לא היה מקום לקיים דיון נוסף או התייעצות נוספת... יצוין, כי כינוסו של הוועד המנהל אינו דבר שנעשה בזמן קצר".

עוד כתבה יושבת הראש דאז בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי היא "נהגה בזהירות ראויה. גם בכבודם של חברי ועדת ההשקעות נהגה בזהירות ראויה. אולם מאחר וזה עתה התקיים דיון מלא ומפורט בהשתתפות רוב חברי ועדת ההשקעות והתקבלה החלטה מפורשת, כל שעשתה... היה לבצע במהירות האפשרית את ההחלטה... אין ספק כי חברים [בוועד] המנהל ידעו על ההתפתחויות האלה עוד לפני הדיווח הרשמי על כך בועד המנהל ואיש מהם לא ביקש לקיים דיון נוסף... יתר על כן גם הנוהל שאושר וטרם היה בתוקף [ראו להלן], אינו מתייחס לשאלה של עדכון חברי הוועד המנהל או צורך בשיבה נוספת במקרה כזה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי יישום החלטת הוועד המנהל ממרס 2009 חייב ביצוע בדיקות והפעלת שיקול דעת מקצועי כדי לקבוע איזה אג"ח קונצרני יימכר, כיצד יושקעו הכספים המתפנים ועוד.

לפיכך בנסיבות יוצאות הדופן של המקרה כאשר ועדת ההשקעות סירבה, מסיבות מקצועיות שהעלתה, ליישם מיד את הנחיות הוועד המנהל, היה על יושבת הראש דאז לפעול ביתר זהירות ולהקפיד שהמידע העדכני יימסר לחברי הוועד המנהל ודרך יישום ההחלטה תקבל את אישורו.

3. הביקורת העלתה כי בכל התקופה שבה התרחשו הדברים - מהחלטת הוועד המנהל ב-16.3.09 ועד התפטרות חברי ועדת ההשקעות ב-23.4.09 - לא נפגשו יו"ר ועדת ההשקעות דאז ויושבת הראש דאז כדי לדון בנושא.

יושבת הראש דאז כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי "לא התקיימה פגישה [ביניה] ליו"ר ועדת השקעות מאחר והאחרון שהה בחו"ל בכל התקופה ומיד עם שובו הודיע על התפטרות מן הוועדה... [ביקשת] ולא [זכית] לשיתוף פעולה בכיצוע החלטת הוועד המנהל".

יו"ר ועדת ההשקעות דאז כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי "החלטת הוועד המנהל מה-16.3.09 נתקלה בהתנגדותם הנמרצת של כל חברי ועדת ההשקעות אשר היו נוכחים בישיבות וכן בהחלפת מיילים זועמים... במועד [ישיבת הוועד המנהל] אני הייתי בחו"ל ולכן לא יכולתי להשתתף... עם שובי... שוחחתי טלפונית עם יו"ר הוועד המנהל... [שהשיבה] שזו ההחלטה ועלינו לבצעה... [בישיבת ועדת ההשקעות] שהתקיימה ב-29.3.09 הובעה תרעומת והתנגדות נחרצת להחלטה והוטל עלי להיפגש עם יו"ר הוועד המנהל ולנסות להניא אותה מקיום ההחלטה... מאחר וב-2.4.09 נסעתי לחו"ל... הפגישה נקבעה לתאריך ה-21.4.09, מיד עם שובי".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הנושא והיבטיו הכספיים, היה על יו"ר ועדת ההשקעות דאז ויושבת הראש דאז לעשות כל מאמץ כדי להבהיר את עמדותיהם בנושא ולנסות, תוך שיתוף פעולה, לקבל החלטה מוסכמת בעניין מהותי זה.

4. מהמסמכים עולה כי מנכ"ל האוניברסיטה והנשיא דאז, שהיו ממונים על סמנכ"ל הכספים, לא התערבו בדרך שבה הוא יישם את ההחלטה של הוועד המנהל ממרס 2009.

המנכ"ל, המכהן בוועדת ההשקעות מתוקף תפקידו, הסביר למשרד מבקר המדינה כי סבר שההחלטה לממש את כל המניות והאג"ח הקונצרני קיצונית ואף הביע את עמדתו זו בישיבת הוועד המנהל במרס 2009, אבל מאחר שבישיבת הוועד המנהל התקבלה החלטה בנושא ומאחר שיושבת הראש דאז הנחתה במישרין את סמנכ"ל הכספים דאז כיצד ליישם את ההחלטה הוא החליט שלא להתערב בעניין זה.

5. ממסמכי האוניברסיטה עולה כי בספטמבר 2009 מסר אגף הכספים של האוניברסיטה ליושבת הראש דאז, לבקשתה, הערכה שלפיה ההפסד של האוניברסיטה ממימוש המניות בלבד עקב החלטת הוועד המנהל ממרס 2009 נאמד בכ-70 מיליון ש"ח באוגוסט 2009³⁵.

35 הערכה זו התבססה על השווי של המניות האמורות באוגוסט 2009 לעומת שווי המימוש שלהן במרס 2009.

יושבת הראש דאז כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי "חישובים בדיעבד בפרט בשוק ניירות הערך, אינם רלבנטיים לצורך הערכת איכות ההחלטה, ולכן יש בהצגתם משום הטעיה... [נוכח ההפסד הניכר עד אותו המועד] נדרשה פעולה דחופה לביצוע... הסך הנ"ל בודק בדיעבד מה היה קורה לתיק המניות במועד חסר משמעות וללא מכירתו במרץ 2009. ההחלטה על המכירה נעשתה כאשר התחזית היתה לרמה גבוהה של סיכון ולירידות מחירי מניות ולא לעליות". עוד ציינה יושבת הראש דאז כי במאי 2009 קיבל חבר הנאמנים דיווח על המכירה ואשרר את מדיניות הקטנת הסיכון שנקטה האוניברסיטה.

יו"ר ועדת ההשקעות דאז כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי "אף אחד בוועדת ההשקעות לא חשב שניפגע כתוצאה מדחיית ביצוע ההחלטה. בדיעבד, לאור התפתחות מצב שוק ההון בהמשך, ככל שההחלטה היתה נדחית - קרנות האוניברסיטה היו יוצאות נשכרות... בעקבות החריגה הבוטה מהנהלים, חוסר המקצועיות של המחליטים והצורה החפזוה בה הוחלט לבצע את המהלך, לא ראיתי יותר צורך בהמשך קיומה של ועדת ההשקעות וקיבלתי אישור מכל חברי הוועדה, למעט [אחד], על התפטרות קולקטיבית והחזרת המנדט לוועד המנהל ולהנהלת האוניברסיטה... למותר לציין שכל חברי הוועדה פעלו לאורך שנים באוניברסיטה בהתנדבות ומתוך כוונה כנה לפעול לטובת המוסד החשוב תוך אינטגרטי והפעלת חוות דעת מקצועית מלומדה. לא היה מקום להחליט בניגוד מוחלט לדעתם".

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה לבחון ביסודיות את הליקויים שהועלו בעניין דרך הקבלה של החלטת הוועד המנהל ממרס 2009, יישומה ואופן תפקודם של נושאי תפקידים בכירים בה בנושא ולנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים למניעת הישנותם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציינה האוניברסיטה כי "שרשרת האירועים אשר הביאה למכירת תיק המניות ולהתפטרות חברי ועדת ההשקעות חייבה את האוניברסיטה לבחון את עצמה באופן מידי עוד בסמוך לאירוע עצמו. הדיונים וההתייעצויות אשר התקיימו כללו את בעלי התפקידים הרלוונטיים ובכללם יו"ר הוועד המנהל, המנכ"ל, הסמנכ"ל לכספים וחברים מתוך ועדת ההשקעות. במהלך התייעצויות אלה גובשו הצעות לתיקון נוהל ההשקעות של האוניברסיטה. נוהל חדש זה... מביא לידי ביטוי [את] הלקחים אשר הופקו על ידינו מהאירוע... בכל מקרה, בהמשך לדוח הביקורת [של משרד מבקר המדינה] וכמתחייב בחוק תוקם ועדה ליישום ההמלצות הנוספות אשר יופיעו במסגרת הדוח".

שינויים בנוהל ועדת ההשקעות

1. כאמור, בכתבי המינוי שהוצאו מפעם לפעם לחברי ועדת ההשקעות עוגנו סמכויות הוועדה ותפקידיה, אך הם לא עסקו כלל בקשרי הגומלין בין הוועד המנהל ובין הוועדה. לפיכך לא היה ברור מה תפקידו של הוועד המנהל בתחום ההשקעות נוסף על מינוי חברי הוועדה.

בנוהל ועדת ההשקעות שאישר הוועד המנהל ב-8.3.09 צוין כי תפקידי הוועדה הם, בין היתר, "לקבוע את מדיניות ההשקעות של האוניברסיטה ואת הרכב תיק ההשקעות שלה". אשר לוועד המנהל נקבע בנוהל כי אחת לשישה חודשים הוא יקבל דיווח מיו"ר הוועדה על הנושאים העקרוניים שנדונו בישיבות הוועדה. אולם גם בנוהל זה לא הובהרו יחסי הגומלין בין הוועד המנהל ובין ועדת ההשקעות. ב-16.3.09, מועד קיומה של ישיבת הוועד המנהל שבה התקבלה ההחלטה לממש את כל תיק המניות ואת האג"ח הקונצרני שיש בו סיכון, עדיין לא נכנס לתוקף נוהל ועדת ההשקעות משום שנקבע בו כי תחולתו היא מיום פרסומו.

ביוני 2009 - לאחר שהתקבלה החלטת הוועד המנהל ממרס 2009, שעסקה למעשה במדיניות ההשקעה של האוניברסיטה, ולאחר מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני והתפטרות חברי ועדת ההשקעות - אישר הוועד המנהל, ביזמת יושבת הראש דאז, שינוי בהגדרת תפקידי הוועדה בנוהל וקבע בנוהל מעודכן כי "ועדת ההשקעות היא הגוף האחראי ליישום מדיניות ההשקעות של האוניברסיטה, כפי שתקבע מעת לעת ע"י הוועד המנהל, ולפיקוח ובקרה על אופן הביצוע של הנחיותיה ע"י אגף הכספים" (ההדגשה אינה במקור). משמעות הדברים היא שהסמכות לקביעת מדיניות ההשקעות של האוניברסיטה הועברה מוועדת ההשקעות לוועד המנהל. הנוהל המעודכן נכנס לתוקף ביולי 2009 בעת פרסומו.

2. באוקטובר 2009 החליטה ועדת ההשקעות שמונתה לאחר התפטרות חברי הוועדה הקודמת³⁶ לבקש מאגף הכספים ומהוועד המנהל להסדיר בנוהל המעודכן את מערכת היחסים בין ועדת ההשקעות לוועד המנהל. חברי ועדת ההשקעות ביקשו כי בנוהל יובהר כי "ועדת ההשקעות היא הגוף האחראי ליישום מדיניות ההשקעה במסגרת שנקבעה [על ידי] הוועד המנהל, להורות לאגף הכספים על ביצוע פעולות, לפקח ולבקר על אופן הביצוע של הנחיותיה [על ידי] אגף הכספים". כמו כן ביקשו חברי הוועדה להבהיר כי הוועד המנהל לא יבצע שינוי במדיניות ההשקעות שקבע קודם שנועץ ביו"ר ועדת ההשקעות ולא יעביר הוראות ביצוע לאגף הכספים שלא באמצעות ועדת ההשקעות, אלא אם כן פיטר את חברי הוועדה.

ביולי 2010 אישר הוועד המנהל שינוי בנוהל המעודכן כדלהלן: "ביקש הוועד המנהל לשנות את מדיניות ההשקעות כפי שזו נקבעה על ידו, יבצע השינוי לאחר התייעצות עם ועדת ההשקעות בדבר השינוי המבוקש". נוסף על כך, במועד זה אישר הוועד המנהל שינוי בנוהל המעודכן שלפיו גזבר האוניברסיטה, המרכז את הוועדה, יהיה אחראי ל"ביצוע השקעות בהתאם להנחיות ועדת ההשקעות, בתיקי ההשקעות המנוהלים ע"י אגף הכספים של האוניברסיטה".

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי ראוי שתשקול לשלב בנוהל הוראה המבהירה כי הנחיות והוראות לביצוע הנוגעות להרכב תיק ההשקעות יועברו לאגף הכספים רק על ידי הגורם המקצועי האמון עליהן, קרי ועדת ההשקעות.

סיכום

חשיבותה של ביקורת מעקב של משרד מבקר המדינה נובעת מן הצורך לוודא שהגופים המבוקרים אכן תיקנו את הליקויים ושהביקורת הניעה אותם לנהוג על פי החוק ועל פי סדרי מינהל תקינים והביאה לידי שיפור פעולתם וחיסכון של כספי ציבור. על כן ממליץ משרד מבקר המדינה לכל המוסדות להשכלה גבוהה כי יבחנו את הליקויים שפורטו בדוח זה ובדוח קודם בעניין הפיקוח והבקרה על ביצוע ההשקעות, הסדרת פעילות ההשקעות על כל צדדיה בנהלים מתאימים ורישום הקרנות הצמיתות שמקורן בכספי תרומות וייעודן נקבע על ידי התורמים אצל רשם ההקדשות, ככל שהדברים רלוונטיים להם, יפיקו לקחים ויישמו אותם.

36 שלושת חברי הסגל האקדמי של האוניברסיטה שהיו חברים בוועדת ההשקעות הקודמת מכהנים גם בוועדת ההשקעות החדשה.

הממצאים שהועלו בביקורת זו בעניין דרך קבלת ההחלטה בדבר מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני של האוניברסיטה ויישומה בחודשים מרס-אפריל 2009 מלמדים שהיו פגמים וטעויות בהליכי הטיפול בנושא של האוניברסיטה, הוועד המנהל ומי שעמדה אז בראשו. יש מקום להניח כי אילו מימשה האוניברסיטה את כל ההמלצות שנכתבו בדוח הקודם של מבקר המדינה, כמה מהליקויים המועלים בדוח זה היו נמנעים.

על מוסדות אוניברסיטת תל אביב לנקוט צעדים ליישום ההמלצות ולתיקון הליקויים שפורטו הן בדוח הקודם והן בדוח זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע את הישנות הליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה על האוניברסיטה לבחון ביסודיות את המתכונת הראויה לקבלת ההחלטות בעניין מדיניות ההשקעות שלה ואת הסמכויות של ועדת ההשקעות, ואחר כך לקבוע בנוהל מחייב את הכללים בעניין זה ולפעול ליישומם.

מאחר שכישלון של האוניברסיטאות בניהול ההשקעות עלול לגרום לחריגה מהתקציב שלהן ולמשבר פיננסי, ונוכח חשיבות השמירה על איתנותן הפיננסית, על המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב שלה להשלים בדחיפות את בדיקתן בעניין העקרונות המנחים הראויים לניהול השקעות, כפי שהמליץ משרד מבקר המדינה בדוח הקודם, וכן את גיבוש עמדתן בנושאים האחרים המפורטים בדוח זה - רישום קרנות כהקדשות וניכוי עמלות מההקצבות המקבילות.

