

המכללה האקדמית עמק יזרעאל

היבטים מינהליים

תקציר

המכללה האקדמית¹ עמק יזרעאל על שם מקס שטרן (להלן - מכללת יזרעאל או המכללה) הנמצאת סמוך לעפולה, הוקמה ביוזמת המכללה האזורית² שקדמה לה. המכללה התאגדה כחברה פרטית במאי 1996, והחלה את פעילותה באוקטובר אותה שנה. בנובמבר 1997 הוכרה המכללה כמוסד אקדמי עצמאי על ידי המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מ"ג). באוקטובר 1999 התאגדה המכללה כחברה לתועלת הציבור³ (להלן - חל"ץ). משנת 1996 המכללה מתקצבת בידי הוועדה לתכנון ולתקצוב של מ"ג (להלן - ות"ת).

במכללה לומדים תלמידים לתארים אקדמיים (ראשון ושני) ותלמידים במכינות קדם-אקדמיות. בשנת הלימודים התשע"א (אוקטובר 2010 - ספטמבר 2011) למדו במכללה ובמכינותיה הקדם-אקדמיות כ-5,000 תלמידים בהיקף לימודים מלא וחלקי. המכללה מקיימת 13 מסלולי לימוד לתואר ראשון ושני מסלולים לתואר שני. בשנה זו הועסקו במכללה 98 חברי סגל אקדמי, 284 חברי סגל אקדמי במעמד "עמיתי הוראה" ו-135 עובדים מינהליים. בשנת הלימודים התש"ע (אוקטובר 2009 - ספטמבר 2010) הסתכמו הכנסותיה של המכללה ב-97.2 מיליון ש"ח, והוצאותיה ב-86.8 מיליון ש"ח. חלק ניכר (48%) מהכנסות המכללה הוא מתשלומי סטודנטים וחלק אחר (44.4%) מהקצבות ות"ת.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2011 - דצמבר 2011, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה, כמה נושאים הנוגעים לפעילותה של המכללה. בירורים וביקורת השלמה נעשו במל"ג, בוות"ת ואצל הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).

1 בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, נקבע כי מכללה אקדמית היא מוסד שביקש להשתמש בכינוי זה, והוא אחד מאלה: "מוסד להשכלה גבוהה, שאינו אוניברסיטה, שהוכר [על ידי המועצה להשכלה גבוהה] על יסוד כללים שנקבעו על ידיה להכרה במוסדות להשכלה גבוהה] והוסמך להעניק לבוגריו תואר מוכר באחת או יותר מיחידותיו".

2 מכללות אזוריות הוקמו בשעתן על ידי גופים שונים, ובכללם רשויות מקומיות, ועסקו בהקניית השכלה וידע בתחומים שונים לתושבי האזור. עד הסדרת ההפרדה המוחלטת בין ההוראה האקדמית לכלל פעילות המכללות האזוריות קיימו מקצתן גם מסלולי לימוד אקדמיים, חלקיים או מלאים, בשיתוף אוניברסיטאות וקיבלו לשם כך תקצוב ממל"ג וממשרד החינוך.

3 על פי סעיף 345א בחוק החברות, התשנ"ט-1999, "חברה לתועלת הציבור היא חברה שבתקנונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד וכן איסור על חלוקת רווחים או חלוקה אחרת לבעלי מניותיה".

עיקרי הממצאים

התאגדות המכללה ותקנוניה

בהנחיות מל"ג משנת 1999 נקבע כי הפעילות האקדמית של המכללות האקדמיות המתוקצבות על ידי ות"ת תהיה במסגרת עמותה (ולא תאגיד מסוג אחר), וכי התקנון של המכללה יהיה על בסיס תקנון שצורף להנחיות (התקנון המצוי). בדצמבר 2003 החליטה מל"ג כי גופים אשר יבקשו להפוך למוסדות להשכלה גבוהה יפעלו כמוסד ללא כוונת רווח ויתאגדו כעמותה או כחל"ץ, בהתאם להנחיותיה בנושא (להלן - ההחלטה משנת 2003). מל"ג לא עדכנה את הנחיותיה משנת 1999 בהתאם להחלטה משנת 2003. מל"ג לא פעלה בעקבות בעניין תקופת הכהונה המרבית המותרת לנשיא המכללה ושינתה את הנחיותיה בנושא במהלך השנים.

הביקורת העלתה הבדלים ניכרים, בין הנחיות מל"ג משנת 1999 (לרבות אלו שבאו לידי ביטוי בתקנון המצוי), לבין תקנון המכללה⁴ בנושאים האלה: הכפפת פעילות המכללה להוראות מל"ג; מספר החברים בתאגיד המכללה; ייצוג של גורמים חיצוניים ופנימיים בחבר הנאמנים של המכללה; משך תקופת הכהונה של חברי חבר הנאמנים; משך תקופת הכהונה של יו"ר חבר הנאמנים; משך תקופת הכהונה של יו"ר הוועד המנהל; משך תקופת הכהונה של נשיא המכללה; מספר חברי הוועד המנהל; הרכב הוועד המנהל; תדירות ההתכנסות של הוועד המנהל; ונכסי המכללה לאחר פירוקה.

התקשרויות עם בכירים

העסקת מנהל מרכז: המכללה חתמה באוקטובר 2007 על הסכם העסקה אישי עם איש מקצוע מומחה בתחומו לתפקיד מנהל מרכז. בהסכם נקבעו תנאי העסקה חריגים. הועלה כי שלא לפי הנחיות מל"ג קודם להתקשרות, לא ביקשה המכללה אישור לכך מהממונה על השכר ומוות"ת. רק כשנתיים לאחר חתימת ההסכם פנתה המכללה לוות"ת וביקשה את אישורה בדיעבד להעסקה האמורה לעיל. בבקשתה לא ציינה המכללה כי ההסכם כבר נחתם שנתיים קודם לכן ולא פירטה את כל תנאי העסקתו. באוקטובר 2009 העבירה ות"ת את בקשת המכללה להתייחסות הממונה על השכר וביקשה שתהליך הבחינה של פניות כאלה על ידו ייעשה בשיתוף עמה. במועד סיום הביקורת עדיין לא מסר הממונה על השכר את החלטתו בעניין.

העסקת סגן נשיא למחקר: 1. בסוף 2010 חתמה המכללה על הסכם העסקה אישי עם מדען בכיר לתפקיד סגן נשיא למחקר (להלן - סגן הנשיא). הועלה כי המכללה לא העבירה את ההסכם, אשר כלל תנאים חריגים, לאישור של ות"ת ושל הממונה על השכר קודם חתימתו, כמתחייב מהיותו גוף נתמך. יצוין כי נשיאת המכללה חתמה קודם לכן על זיכרון דברים עם סגן הנשיא, אשר כלל את התנאים החריגים האמורים, בלי שביקשה אישור לכך ממוסדות המכללה.

2. ביוני 2011 נשלח מכתב תלונה למשרד מבקר המדינה ולבעלי תפקידים במל"ג, בוות"ת ובמכללה, בעניין התקשרות המכללה עם סגן הנשיא. בעקבות מכתב התלונה

4 להלן בכל מקום בו מצוין "תקנון המכללה" הכוונה היא לנוסח הוזהר שבשני תקנוני המכללה משנת 2008 ומשנת 2011.

הודיע מנכ"ל מל"ג וות"ת לנשיאת המכללה ולמנכ"ל המכללה כי תנאי ההעסקה של סגן הנשיא אינם ראויים ואינם מקובלים על וות"ת, ובעקבות זאת קבעה וות"ת בתיאום עם הממונה על השכר תנאי העסקה מצומצמים והנחתה את המכללה להחיל אותם על ההסכם להעסקת סגן הנשיא.

3. המכללה שכרה חברת חקירות לאיתורו של כותב מכתב התלונה הנזכר. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מעשה זה ואף מל"ג הביעה את מורת רוחה מהמעשה הנזכר.

4. בסוף אוקטובר 2011, טרם שינתה המכללה את ההסכם להעסקתו של סגן הנשיא כפי שהנחו אותה וות"ת והממונה על השכר. בנובמבר 2011 קבעו הממונה על השכר וות"ת הסדר חדש להעסקתו של סגן הנשיא ובו אושרו בדיעבד חלק מהתנאים החריגים שהעניקה לו המכללה.

התקשרויות עם ספקים

1. ממצאים שהעלתה הביקורת בתחום הרכש והמכרזים מלמדים שפעולות המכללה לא תמיד עלו בקנה אחד עם חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ועם תקנות חובת המכרזים (התקשרויות של מוסד להשכלה גבוהה), התש"ע-2010 שחלים על המכללה: נוהל הרכישות אינו נותן מענה מפורט להתקשרויות ומכרזים כפי שעולה מתקנות המכרזים; אין במכללה תיבת מכרזים; המכללה לא הקפידה להעביר לוועדת המכרזים בקשות הפטורות ממכרז פומבי לסיווג אופן ההתקשרות; לא הקפידה לתעד כנדרש דיונים, החלטות ונימוקים של ועדת המכרזים; ועדת המכרזים לא דיווחה לוועדת הפטור על החלטותיה למתן פטור ממכרז או על קיום מכרז סגור אחת לרבעון; המכללה לא ניהלה רשימת ספקים גלויה למכרזים. ממצאי הביקורת מלמדים גם שפעולות המכללה לא תמיד עלו בקנה אחד עם העקרונות שביסוד דיני המכרזים והמינהל התקין לפני החלת חוק חובת המכרזים התקנות: המכללה קיימה התקשרויות ללא חוזים כלל או ללא חוזים בתוקף; המכללה נהגה להאריך את תקופת ההתקשרות עם ספקים שונים ללא פרסום מכרזים חדשים; כמו כן המכללה לא הקפידה לשמור במרוכז ובמקום אחד את כל מסמכי המכרזים.

2. התקשרות המכללה עם היועץ המשפטי החיצוני שלה לא נעשתה תוך הקפדה על כללי המינהל התקין. המכללה לא תיעדה את אופן הבחירה והשיקולים לבחירתו של היועץ המשפטי החיצוני שלה; לא הגדירה אתו, מאז כניסתו לתפקידו בשנת 2005, את סוג שירותי הייעוץ המשפטי בריטיינר, את היקף השירותים הנוספים שעליו לספק ואת התמורה. היעדר ההגדרה בדבר השירותים הנזכרים גרם לאי-בהירות בקשר לסכומים שעל המכללה לשלם ליועץ המשפטי החיצוני. אשר לאספקת שירותים משפטיים מעורכי דין נוספים, בתחומים ייחודיים ושלא על בסיס קבוע, הועלה כי המכללה לא עשתה השוואה בין הסכומים המבוקשים, תחומי התמחותם ויתרונם המקצועי של עורכי הדין שאליהם פנתה בנושא ולא חתמה עם רובם על הסכם התקשרות.

ביקורת פנימית במכללה

1. סמכות חבר הנאמנים לגבי מינוי ועדת הביקורת נמסרה לידי הוועד המנהל של המכללה שלא בהתאם להוראות בחוק החברות, התשנ"ט-1999, ולתקנון המצוי של מל"ג. ועדת הביקורת לא התכנסה בתדירות שנקבעה בחוק החברות ועל פי תקנון המכללה. הוועדה לא דיווחה על פעולותיה לחבר הנאמנים ולוועד המנהל בתדירות שנקבעה.
2. המכללה לא הבטיחה את עצמאותו של מבקר הפנים כלפי הגופים הביצועיים במכללה.

שימוש בכרטיסי אשראי

לנשיאת המכללה ולמנכ"ל הונפקו כרטיסי אשראי שהוצאות בהם נזקפות לחשבון המכללה. אין במכללה נוהל או הנחיות להסדר השימוש בכרטיסי האשראי של המכללה על ידי בעלי תפקידים במכללה. המכללה לא קבעה מהן ההוצאות המותרות לבעלי התפקידים באמצעות כרטיס האשראי, מהם הסכומים המותרים להוצאה, מיהו הגורם המאשר את ההוצאות, ואילו אסמכתאות והסברים דרושים לאישור ההוצאות. נשיאת המכללה והמנכ"ל לא צירפו אסמכתאות לחלק מההוצאות שביצעו בכרטיס.

סיכום והמלצות

הממצאים בדוח ביקורת זה מלמדים על היעדר פיקוח ובקרה מספיקים של מל"ג וות"ת על היבטים שונים הנוגעים לפעילות מכללת יזרעאל. כבר בדוח מיוחד משנת 2009⁵ ציין מבקר המדינה כי כיוון שחלק ניכר מתקציבן ומהכנסותיהן של המכללות המתוקצבות הוא מהקצבות המדינה ומכספי ציבור, ונוכח משקלן ההולך וגובר במערכת ההשכלה הגבוהה, ראוי שמל"ג וות"ת יישמו בהקדם, כל אחת בתחומה, את הלקחים וההמלצות לשיפור מנגנוני הפיקוח והבקרה שלהן על פעילות המכללות, ויוודאו שייקבעו בהן סדרי בקרה נאותים ושהן יפעלו לפי כללי מינהל תקין. אם יתברר שתנאים אלו אינם מתקיימים, על מל"ג וות"ת לממש את סמכויותיהן ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים בעניין זה.

על מל"ג וות"ת לבחון את ממצאיו של דוח זה גם ביחס לפעילות הפיקוח שלהן בקשר לכלל המכללות. בכלל זה יש לתת את הדעת על הנושאים האלה: איסוף מידע וקבלת דיווח שוטף על תחומי הפעילות במכללות האקדמיות; הצורך בקביעת המעמד המשפטי הראוי של המכללות; ובחינת יישום ההנחיות הנוגעות למכללות בנושא זה; הצורך בפרסום הנחיות מתאימות ותקנון לדוגמה למכללות במעמד של חל"ץ. על מל"ג וות"ת גם לסקור את תקנוניהן של כל המכללות ולוודא שהם אינם חורגים מהנחיותיהן.

5 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (2009), בפרק "המכללה האקדמית צפת", עמ' 285.

על מכללת יזרעאל להקפיד למלא את הנחיות מל"ג וות"ת כנדרש ולהתאים את תקנונה להנחיות מל"ג; יש לקצוב את תקופת כהונתם של בכירים בהתאם להוראות שנקבעו; יש להקפיד כי התקשרויות עם בעלי תפקידים בכירים בהסכמים שבהם נכללים תנאים חריגים תתבצע רק באישור מוקדם של וות"ת ושל הממונה על השכר כנדרש; יש לוודא כי ההתקשרויות עם ספקים ונותני שירות ייעשו על פי חוק חובת המכרזים והתקנות על פיו וכן על פי כללי מינהל תקין. על המכללה להבהיר את כללי השימוש בכרטיסי אשראי שלה; בעניין זה, על מל"ג וות"ת לתת את דעתן על השימוש בכרטיסי אשראי בידי נושאי תפקידים במוסדות להשכלה גבוהה ולקבוע עמדה עקרונית והנחיות בנושא.

המכללות האקדמיות, ובכללן מכללת יזרעאל, ממלאות תפקיד ציבורי חשוב בשיפור נגישותם של תושבי הפריפריה להשכלה הגבוהה ובהגדלת מספר התלמידים במוסדות להשכלה גבוהה. כדי שיושגו המטרות החשובות של קידום המכללה וההשכלה האקדמית בעמק יזרעאל, על המוסדות המנהלים של המכללה לתת בהקדם את דעתם על ממצאי דוח זה והמלצותיו ולוודא שהנהלתה תתקן את הדרוש תיקון. עליהם גם לקבוע את ההסדרים ואת הבקורות הדרושים כדי למנוע את הישנותם של הליקויים שפורטו בדוח זה.



מבוא

המכללה האקדמית⁶ עמק יזרעאל על שם מקס שטרן (להלן - המכללה, מכללת יזרעאל או המכללה האקדמית) הנמצאת סמוך לעפולה, הוקמה ביוזמת המכללה האזורית⁷ שקדמה לה. המכללה האקדמית התאגדה כחברה פרטית⁸ במאי 1996, והחלה את פעילותה באוקטובר אותה שנה. המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) החליטה להכיר במכללה כמוסד אקדמי עצמאי באוגוסט 1997, והממשלה אישרה את ההחלטה בנובמבר אותה שנה. באוקטובר 1999 התאגדה המכללה כחברה לתועלת הציבור⁹ (להלן - חל"ץ) ודירקטוריון החברה משמש כוועד המנהל של המכללה.

לפי הגדרות הוועדה לתכנון ולתקצוב של מל"ג (להלן - ות"ת) המכללה היא מוסד גדול מבחינת מספר תלמידיה והיא מתוקצבת בידי ות"ת משנת 1996. במכללה תלמידים הלומדים לתארים אקדמיים (ראשון ושני) ותלמידים במכינות קדם אקדמיות המכשירות אותם ללימודי התואר

6 בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, נקבע כי מכללה אקדמית היא מוסד, שביקש להשתמש בכינוי זה, והוא אחד מאלה: "מוסד להשכלה גבוהה, שאינו אוניברסיטה, שהוכר [על ידי המועצה להשכלה גבוהה על יסוד כללים שנקבעו על ידיה להכרה במוסדות להשכלה גבוהה] והוסמך להעניק לבוגריו תואר מוכר באחת או יותר מיחידותיו".

7 מכללות אזוריות הוקמו בשעתן על ידי גופים שונים, ובכללם רשויות מקומיות, ועסקו בהקניית השכלה וידע בתחומים שונים לתושבי האזור. עד להסדרת ההפרדה המוחלטת בין ההוראה האקדמית לכלל פעילות המכללות האזוריות קיימו מקצתן גם מסלולי לימוד אקדמיים, חלקיים או מלאים, בשיתוף עם אוניברסיטאות וקיבלו לשם כך תקצוב ממל"ג וממשרד החינוך.

8 ראו להלן את הפרק על התאגדות המכללה ותקנוניה.

9 על פי סעיף 345א בחוק החברות, התשנ"ט-1999, "חברה לתועלת הציבור היא חברה שבתקנונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד וכן איסור על חלוקת רווחים או חלוקה אחרת לבעלי מניותיה".

הראשון. להלן מספר תלמידי המכללה לתארים אקדמיים בשנות הלימודים התשס"ח עד התשע"א (2008-2011) במונחים של היקף לימודים מלא המשמש את ות"ת ככלי לתקצוב*:

שנת לימוד	תואר ראשון	תואר שני	סה"כ תלמידים
התשס"ח	3,344	17	3,361
התשס"ט	3,352	55	3,407
התש"ע	3,413	82	3,495
התשע"א	3,656	103	3,759

* מקור: דיווחי המכללה לוות"ת

בשנת התשע"א (אוקטובר 2010 - ספטמבר 2011) למדו במכללה ובמכינותיה הקדם-אקדמיות כ-5,000 תלמידים בהיקף לימודים מלא וחלקי. המכללה מקיימת 13 מסלולי לימוד לתואר ראשון ושני מסלולים לתואר שני. בשנה זו הועסקו במכללה 98 חברי סגל אקדמי, 284 חברי סגל אקדמי במעמד של עמיתי הוראה ו-135 עובדים מינהליים.

להלן נתונים על ההכנסות ועל ההוצאות של המכללה בשנות הלימודים התשס"ט - התשע"א¹⁰ (אוקטובר 2008 - ספטמבר 2010) במיליוני ש"ח, על פי דוחותיה הכספיים:

	התשס"ט		התש"ע	
	מיליוני ש"ח נומינליים	אחוז	מיליוני ש"ח נומינליים	אחוז
הכנסות				
הקצבות מוות"ת	39.1	42.4	43.2	44.4
הכנסות מסטודנטים	43.8	47.4	46.6	48.0
הכנסות אחרות*	9.4	10.2	7.4	7.6
סה"כ הכנסות	92.3	100	97.2	100
הוצאות				
עלות הפעילויות	84.3**	84.7	69.1	79.6
הנהלה וכלליות	11.8	11.9	12.6	14.5
פרסום, שיווק וגיוס תרומות	3.4	3.4	5.1	5.9
סה"כ הוצאות	99.5	100	86.8	100
הכנסות נטו (גירעון) לשנה	(7.2)		10.4	
נכסים				
התחייבויות	53.2		51.8	
נכסים נטו	32.7		42.8	

* כולל גם הכנסות מימון, תרומות.

** בסעיף זה נכללו בהתשס"ט הוצאות בינוי בסך כ - 17 מיליוני ש"ח.

10 עקב שינוי שיטת ההצגה הכספית בדוחות של שנים אלה אי-אפשר היה להשוות את הנתונים לשנים קודמות.

מהנתונים עולה שמרבית הכנסות המכללה הן מתשלומי סטודנטים - 48% ומהקצבות ות"ת - 44.4%. למכללה היה עודף נכסים על התחייבויות (נכסים נטו) של 32.7 מיליון ש"ח ב-30.9.09 וכ-42.8 מיליון ש"ח ב-30.9.10. מהדוחות הכספיים של המכללה עולה, כי היה לה עודף הכנסות על הוצאות של כ-10 מיליון ש"ח בהתש"ע, שלפי הסברי מנהל הכספים של המכללה, מקורו בתקציבים שהמכללה קיבלה מוות"ת אך לא ניצלה אותם במלואם בשנה זו. כ-40.4 מיליון ש"ח (כ-30.1 מיליון ש"ח ב-30.9.09) מהנכסים נטו של המכללה ב-30.9.10, הם נכסים שאין לגביהם הגבלה - כלומר למכללה שיקול דעת לגבי אופן השימוש בהם. נכון ליום 30.9.10 המכללה החליטה לייעד כ-13.1 מיליון ש"ח, מכלל הנכסים נטו שלא קיימת לגביהם הגבלה, לפעילות מחקרית.

בחודשים אפריל 2011 - דצמבר 2011, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה, כמה נושאים הנוגעים לפעילותה של המכללה. בירורים וביקורת השלמה נעשו במל"ג, בוות"ת ואצל הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר במשרד האוצר).

התאגדות המכללה ותקנוניה

ב-1997 התנתה מל"ג את ההחלטה להכיר במכללה האקדמית כמוסד אקדמי עצמאי¹¹, בקיום הפרדתה המוחלטת מן המכללה האזורית שקדמה לה.

בסוף 1999 פרסמה מל"ג הנחיות למוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידי ות"ת (להלן - הנחיות מל"ג משנת 1999) בדבר אופן התאגדותו של מוסד להשכלה גבוהה ופעילותו, וצירפה להן את "התקנון המצוי של מוסד להשכלה גבוהה המתוקצב על ידי ות"ת" (להלן - התקנון המצוי). בהנחיות קבעה מל"ג כי התקנון של המכללות האקדמיות יקבע על בסיס התקנון המצוי. בסוף ספטמבר 2011 העבירה המחלקה המשפטית של מל"ג, מכתב ליועץ המשפטי של המכללה (להלן - מכתב מל"ג מספטמבר 2011); במכתב זה העירה מל"ג למכללה על אי ההתאמות בין הנחיותיה לבין תקנון המכללה.

בהנחיות מל"ג משנת 1999 נקבע, בין היתר, כי: "במקרים בהם קם המוסד האקדמי מתוך גוף אחר, ... לא אקדמי, תהיה הפרדה מלאה - משפטית, ניהולית ונכסית, הלכה למעשה בין [הארגון שיקים] את המוסד האקדמי ... לבין [הגוף האחר]".

בתשובה לבירור של משרד מבקר המדינה כתבה היועצת המשפטית של מל"ג במרץ 2011 כי מטרתיהן העיקריות של הנחיות מל"ג משנת 1999 הן: לוודא שהמוסד האקדמי יוקם על ידי תאגיד אשר בראש מעייניו תעמוד הפעילות האקדמית ואשר יפעל באורח תקין; להבטיח את עצמאותו של התאגיד ולהפרידו מגופים חיצוניים בעלי עניין, לרבות הגוף שמתוכו קם, דוגמת רשויות מקומיות. לצורך זה "ההנחיות [משנת 1999] קובעות ... עקרונות לפיהם מסמכי האגד של המוסד, תקנונו, מבנהו ונושאי המשרה בו, יבטיחו את ... עצמאותו האקדמית והמנהלית ואי-התלות של התאגיד [בגוף אחר] מבחינה משפטית"¹².

11 ראו לעיל הערה 1 והערה 2.

12 היועצת המשפטית כתבה במכתב זה כי הסקת המסקנות שהובילה לכתובת הנחיות נעשתה בהמשך לממצאי דוח מבקר המדינה על המכללה האקדמית בתל חי; ראו בעניין זה: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יולי 2003), בפרק על המכללה האקדמית בתל חי, עמ' 711.

אופן התאגדותם של מוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידי ות"ת

בהנחיות מל"ג משנת 1999 נקבע, בין היתר, כי "הפעילות האקדמית של המכללות האקדמיות המתוקצבות על ידי ות"ת תהיה במסגרת עמותה (ולא תאגיד מסוג אחר), אשר התקנון שלה יהיה על בסיס התקנון [המצוי] המצ"ב כנספח א'....(ג)...מוסד אשר קיבל הכרה מאת המועצה [להשכלה גבוהה] יתאים את אופן התאגדותו ופעילותו להנחיות אלה בתוך זמן סביר" (ההדגשות אינן במקור).

בדצמבר 2003 החליטה מל"ג (להלן - החלטת 2003), בין היתר, כי "גופים אשר יבקשו להפוך למוסדות להשכלה גבוהה יפעלו כמלכ"ר ויתאגדו כעמותה או כחברה לתועלת הציבור, בהתאם להנחיות התאגידיות של מינהל המועצה [להשכלה גבוהה] וות"ת" (ההדגשה אינה במקור).

בעת פרסום הנחיות מל"ג בשנת 1999, כבר היו בנמצא מכללות שהתאגדו כחל"ץ, ובכלל זאת מכללת עמק יזרעאל, אולם הנחיות אלה לא התייחסו אליהן ואף ההחלטה משנת 2003 לא התייחסה אליהן. נמצא כי אין הסדר מפורש לגבי מכללות המאוגדות כחל"ץ לפני שנת 2003.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שצורת ההתאגדות של מוסד להשכלה גבוהה תוסדר בהנחיות חד-משמעיות וברורות של מל"ג. הנחיות כאלה יסייעו למל"ג, למוסדות להשכלה גבוהה עצמם ולרשויות אחרות, האמורות לפקח על פעילותם, לבצע כראוי את תפקידם וכן לאתר חריגות מההנחיות בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה.

בתשובתה מדצמבר 2011 ציינה מל"ג "הנחיותינו משנת 1999 התייחסו לעמותות בלבד אולם בימים אלה אנו שוקדים על כתיבת הנחיות מעודכנות אשר בין היתר יכללו התייחסות [לחל"צים] באופן שיישקף את המדיניות והחלטות מל"ג וות"ת בנושא ... בהתאם להחלטות ספציפיות שהתקבלו במשך השנים, תיקון חוק החברות בענייני חל"צים וניסיון שנרכש בנושא. [ה]הצעה לעדכון ההנחיות ... תובא לדיון בוות"ת ומל"ג בחודשים הקרובים וישומן ייאכף על ידי כל המוסדות הרלוונטיים".

תקנון המכללה בהשוואה להנחיות מל"ג משנת 1999

1. להנחיות מל"ג משנת 1999 צורף התקנון המצוי אשר היה אמור לשמש בסיס לתקנון של כל אחד מהמוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידי ות"ת. בהנחיות נקבע כי תקנון מוסד להשכלה גבוהה אמור להבטיח "את העצמאות האקדמית והמנהלית ואי-התלות של [המוסד] מבחינה משפטית. אי התלות תהיה מכל גוף ציבורי או אחר, חיצוני או פנימי".

בהנחיות מל"ג משנת 1999 נקבע כי, "לפני פנייה לרשם העמותות לרישום העמותה החדשה, ימציא המוסד למועצה להשכלה גבוהה את טיוטת הפנייה בצירוף התקנון". מכללה קיימת נדרשת לפי ההנחיות להמציא למל"ג "עותק מאושר של תקנון העמותה". באשר לשינוי תקנון קיים נקבע בתקנון המצוי כי "כל הצעה לשינוי התקנון תוגש למועצה להשכלה גבוהה לשם קבלת הערותיה. הערות המועצה להשכלה גבוהה יובאו בפני חבר הנאמנים של [המכללה] לפני הדיון בהצעת שינוי התקנון" (ההדגשות אינן במקור). במכתבה מספטמבר 2011 חזרה מל"ג והדגישה חובות אלה.

חבר הנאמנים של המכללה אישר בשנת 2008 שינויים בתקנונה (להלן - תקנון המכללה משנת 2008 או התקנון משנת 2008), בלא שההצעות לשינוי הועברו לפני הדיון אל מל"ג לקבלת הערותיה. גם בשנת 2011 אישר חבר הנאמנים של המכללה שינויים בתקנון (להלן תקנון המכללה משנת 2011 או התקנון משנת 2011) שבו שונו ארבעה סעיפים בתקנון המכללה משנת 2008 (הסעיפים האחרים נותרו זהים); רק שבוע אחרי שחבר הנאמנים אישר את תקנון המכללה משנת 2011 הוא נשלח למל"ג להערתיה בלא שמל"ג אישרה את השינויים מבעוד מועד. בעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה כי ראוי להקפיד ולהעביר לחבר הנאמנים את ההצעות לשינוי תקנון המכללה רק לאחר שהתקבל אישור מל"ג לשינויים.

2. הביקורת העלתה הבדלים ניכרים, בין הנחיות מל"ג משנת 1999 (לרבות אלו שבאו לידי ביטוי בתקנון המצוי), לבין תקנון המכללה (להלן בכל מקום בו מצוין "תקנון המכללה" הכוונה היא לנוסח הזהה שבשני התקנונים הנזכרים של המכללה) בנושאים הבאים: הכפפת פעילות המכללה להוראות מל"ג; מספר החברים בתאגיד המכללה; ייצוג של גורמים חיצוניים ופנימיים בחבר הנאמנים של המכללה; משך תקופת הכהונה של חברי חבר הנאמנים; משך תקופת הכהונה של יו"ר חבר הנאמנים; משך תקופת הכהונה של יו"ר הוועד המנהל; משך תקופת הכהונה של נשיאת המכללה; מספר חברי הוועד המנהל; הרכב הוועד המנהל; תדירות ההתכנסות של הוועד המנהל; ונכסי המכללה לאחר פירוקה. להלן דוגמאות עיקריות:

תדירות ההתכנסות של הוועד המנהל

בתקנון המצוי נקבע כי על הוועד המנהל להתכנס בדרך כלל פעם בחודש ולא פחות משמונה פעמים בשנה. לעומת זאת בתקנון המכללה נקבע כי על הוועד המנהל להתכנס ארבע פעמים בשנה לפחות.

עולה אפוא כי מספרן המזערי של הישיבות השנתיות של הוועד המנהל, על פי תקנון המכללה, קטן במחצית ממספר ההתכנסויות המצוין בתקנון המצוי.

בתשובתה מדצמבר 2011 הודיעה המכללה כי "תפעל לתיקון הליקויים בהתאם להנחיות מל"ג וכך יקבע כי על הוועד המנהל להתכנס בדרך כלל פעם בחודש ולא פחות משמונה פעמים בשנה".

משך תקופת הכהונה של יו"ר חבר הנאמנים

1. בתקנון המצוי של מל"ג נכתב כי "תקופת הכהונה של יו"ר האסיפה הכללית היא לשלוש שנים. יו"ר האסיפה הכללית יוכל לשוב ולהיבחר לשתי תקופות כהונה נוספות" (כלומר תשע שנים לכל היותר).

לעומת זאת בתקנון המכללה משנת 2008 נכתב כי "יו"ר חבר הנאמנים ומשנהו... יכהנו בתפקידם 4 שנים. חבר הנאמנים רשאי להאריך [את] תקופת כהונתם [של הנ"ל] או לקצרה". בתקנון המכללה משנת 2011 נכתב (לגבי נסיבות השינוי ראו להלן), "... תקופת הכהונה של יו"ר חבר הנאמנים תהיה לקדנציה קצובה שלא תעלה על 5 שנים והיא ניתנת להארכה לתקופת כהונה קצובה נוספת אחת שאף היא לא תעלה על 5 שנים" (כלומר עשר שנים לכל היותר).

עולה אפוא כי לפי התקנון המעודכן משנת 2011, תקופת כהונה אחת של יו"ר חבר הנאמנים ארוכה בשנה מהתקופה הנקובה בתקנון המצוי.

2. באוגוסט 2010 כתבה מל"ג למכללה (להלן - מכתב מל"ג מאוגוסט 2010) כי עליה להתאים את תקנון המכללה לתקנון המצוי, שצורף כאמור להנחיות מל"ג משנת 1999, לגבי משך כהונה של יו"ר חבר הנאמנים. בפברואר 2011 השיבה המכללה למל"ג, באמצעות בא כוחה המשפטי, כי תקנון המכללה יתוקן וכי "תקופת כהונה של יו"ר חבר הנאמנים תהיה לקדנציה קצובה שלא תעלה על 5 שנים והיא ניתנת להארכה לתקופת כהונה קצובה נוספת אחת שאף היא לא תעלה על 5 שנים (כלומר עשר שנים לכל היותר) ... בישיבתו ביום 27.12.2010 בחר חבר הנאמנים של המכללה [ביו"ר חבר הנאמנים], שכינה בתפקיד מאז דצמבר 2002, לכהונה נוספת של קדנציה מקוצרת (לשנתיים) כיו"ר חבר הנאמנים, כך שמשך כהונתו כיו"ר חבר הנאמנים יהיה כנדרש על פי הנחיות המל"ג" (ההדגשה אינה במקור). במכתבה מספטמבר 2011 חזרה מל"ג והעירה למכללה כי תקופת כהונה המצטברת של יו"ר חבר הנאמנים היא תשע שנים.

הביקורת העלתה כי יו"ר חבר הנאמנים הנזכר נבחר לתקופת כהונה הראשונה שלו בדצמבר 2002 ונבחר לתקופת כהונתו השנייה בדצמבר 2006; לפי תקנון המכללה משנת 2008, תקופת כהונתו הייתה אמורה להסתיים בדצמבר 2010. חבר הנאמנים שינה כאמור את תקנון המכללה בהקשר זה בסוף דצמבר 2010, ובכך אפשר ליו"ר חבר הנאמנים להמשיך ולכהן בתפקידו שנתיים נוספות, ובסך הכול עשר שנים, בניגוד להנחיות המפורשות של מל"ג במכתביה למכללה.

לדעת משרד מבקר המדינה דיווחה של המכללה למל"ג, ולפיו תיקנה בתקנון משנת 2011 את משך כהונת היו"ר של חבר הנאמנים בהתאם להנחיות מל"ג, לא היה מדויק. על המכללה לתקן כנדרש את התקנון משנת 2011 ולהתחיל בהקדם בפעולות לבחירת יו"ר חדש.

בתשובתה מדצמבר 2011 הודיעה המכללה כי "תפעל לתיקון תקנונה בהתאם להנחיות מל"ג כך שתקופת כהונתו של יו"ר חבר הנאמנים תהיה שלוש שנים עם אפשרות לשתי תקופות כהונה נוספות (סה"כ 9 שנים) ... היו"ר [הנוכחי] עתיד לסיים את תפקידו בדצמבר 2012".

משך תקופת כהונה של נשיאת המכללה

נושא תקופת כהונתם המרבית של נשיאי מוסדות להשכלה גבוהה נידון בהרחבה בדוח הביקורת של משרד מבקר המדינה שהתייחס למכללת שנקר - בית ספר גבוה להנדסה ועיצוב (להלן - הדוח על שנקר)¹³. בדוח הנזכר הועלה שבשנים האחרונות שינתה מל"ג, פעמים מספר, את החלטותיה בנושא וכי היעדר עקביות והחלטיות של מל"ג פגע ביכולתה לאכוף את הוראותיה בעניין זה על המוסדות להשכלה גבוהה. מל"ג לא ביצעה פעילות של ממש לאכיפת הנחיותיה כאמור, אף שמדובר בעניין הנוגע למשרה בכירה ביותר, בעלת השפעה רבה על תפקודם האקדמי והניהולי של המוסדות.

1. בתקנון המצוי, שצורף כאמור להנחיות מל"ג משנת 1999, נקבע כי משך תקופת כהונה של נשיא מכללה הוא ארבע שנים וכי הוא יכול לשוב ולהיבחר לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד (כלומר תקופה מצטברת מרבית של שמונה שנים); בנובמבר 2003 האריכה מל"ג את תקופת כהונה המצטברת של כהונת נשיא לעשר שנים; ביולי 2008 החליטה מל"ג כי בתום תקופת כהונה המצטברת יוכל נשיא לכהן שוב רק לאחר תקופת צינון בת ארבע שנים. בדצמבר 2008 הורתה מל"ג ליו"ר המכללה ולנשיאתה כי על חבר הנאמנים להימנע מכל פעולה או החלטה הנוגעות להעסקת נשיאת המכללה ללא אישורה המפורש.

13 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), בפרק "היבטים בפעילות שנקר", עמ' 1366.

2. בעקבות הדוח על שנקר הודיעה מל"ג באפריל 2010 למוסדות להשכלה גבוהה, ובכלל זה למכללה, על החלטתה, ולפיה נשיא מוסד יוכל לכהן שלוש תקופות כהונה לכל היותר שאורכן המצטבר לא יעלה על 12 שנים¹⁴.

הביקורת העלתה כי מאז הוצאת הנחיית מל"ג באפריל 2010 לא תוקן בהתאם תקנון המכללה משנת 2008 שבו נקבע כי הנשיא ייבחר לתקופה של ארבע שנים, וכי הוא יכול לשוב ולהיבחר לכהונות נוספות ללא שום הגבלה.

3. באוגוסט 2010 הורתה מל"ג למכללה לשנות את תקנונה בעניין תקופת כהונת הנשיא בהתאם להנחיותיה הנזכרות. בהודעת מל"ג נקבע כי נשיאת המכללה הנוכחית תוכל להמשיך ולכהן בתפקידה עד יולי 2012¹⁵. המכללה נדרשה למנות ועדת חיפוש לנשיא חדש ולעדכן את מל"ג על ביצוע הדבר עד ינואר 2011. כמו כן נדרשה המכללה להעביר לאישור מל"ג עד ינואר 2011 את הנוסח המתוקן של הסעיף בעניין זה בתקנון המוסד.

בסוף ינואר 2011 הודיעה המכללה למל"ג כי יו"ר הוועד המנהל מינה ועדת איתור לנשיא חדש למכללה. ביוני 2011 גם תיקנה המכללה סעיף זה בתקנונה, על פי הנחיות מל"ג, וקבעה בו כי תקופת כהונה של נשיא המכללה תהיה בת ארבע שנים עם אפשרות לשוב ולהיבחר לשתי תקופות כהונה נוספות, ובסך הכול 12 שנים.

נמצא כי נשיאת המכללה פרופ' עליזה שנהר מכהנת בתפקידה ברציפות מאז ספטמבר 1997; בדצמבר 2008 החליט חבר הנאמנים להאריך את כהונתה לתקופה נוספת בת ארבע שנים, דהיינו עד דצמבר 2012 (סך הכול כ-15 שנים).

4. יצוין כי עד מועד הוצאת ההנחיה של מל"ג משנת 2010 ועד שינוי התקנון משנת 2011 לא תאם הסעיף בתקנון המכללה, העוסק במשך כהונתו של נשיא, את הנחיית מל"ג בתקנון המצוי: פרופ' שנהר נבחרה על ידי חבר הנאמנים של המכללה לתפקיד נשיאת המכללה בספטמבר 1997 וכיהנה ברציפות עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2011. במהלך תקופה זו האריך חבר הנאמנים את כהונתה בתפקיד שלוש פעמים.

בתשובתה מדצמבר 2011 הודיעה המכללה כי "תפעל לתיקון תקנונה בהתאם להנחיות החדשות של מל"ג".

בתשובתה מדצמבר 2011 הסבירה מל"ג כי "נושא תקופות הכהונה של הנשיאים [של המכללות] היה מורכב ורגיש ביותר" עקב היותם המייסדים של המכללות. "היום לאחר שחלה התייצבות ובעקבות קבלת החלטה האחרונה של המל"ג [באשר לתקופת כהונה מרבית של נשיאים] והקמת ועדת האכיפה¹⁶ [החלטתה של מל"ג בנושא כהונת הנשיאים אכן מתבצעת. ... [בנובמבר 2011] הודיע ... יו"ר חבר הנאמנים [של המכללה] על בחירתו של [סגן הנשיא] לנשיא המכללה. [סגן הנשיא] יחל [ב]כהונתו ביולי 2012"¹⁷.

14 לפני ההחלטה האמורה הייתה תקופת כהונה המצטברת המרבית, המותרת על ידי מל"ג, עשר שנים.

15 או עד סיום הקדנציה שלה נבחרה (בדצמבר 2012), לפי המועד המוקדם מביניהם.

16 ראו להלן.

17 ראו בעניין זה בפרק הבא.

לדעת משרד מבקר המדינה על מל"ג לנקוט את הפעולות הדרושות כדי שהחלטותיה העקרוניות והנחיותיה המחייבות בעניין ניהול המוסדות להשכלה גבוהה ישתקפו כראוי במסמכים הרשמיים שהיא מפרסמת. על מל"ג גם לפעול לאכיפת החלטותיה, באופן שיטתי ועקבי, על כל המוסדות להשכלה גבוהה ובכלל זאת על המכללה¹⁸.

נכסי המכללה לאחר פירוקה

בתקנון המצוי נכתב כי במקרה של פירוק העמותה "כל רכוש של העמותה, לאחר שיפרעו חובותיה, יועבר בסיום פעולות הפירוק לידי מוסד ציבורי אחר להשכלה גבוהה, כמשמעותו בסעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה, אשר יקבע על ידי המועצה להשכלה גבוהה, ולא יחולק בין חבריה" (ההדגשות אינן במקור).

לעומת זאת בתקנון המכללה נקבע כי "במקרה של פירוק יועבר כל רכוש [החברה] לאחר שיפרעו חובותיה למכללת עמק יזרעאל ע"ש מקס שטרן שתעשה לכינון מוסד ציבורי או תאגיד חינוכי ציבורי בעל מטרות דומות ככל האפשר שמקום פעולתו העיקרי בעמק יזרעאל, ובלבד שהגוף אליו יועבר רכוש החברה כאמור הינו מוסד ציבורי שאושר לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]".

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוסח זה של תקנון המכללה אינו תואם בעניין זה את התקנון המצוי, שמטרתו הן להבטיח שכספי ציבור שהועברו למוסד להשכלה גבוהה, למטרות השכלה גבוהה, ישמשו, גם לאחר פירוקו, אך ורק מוסד להשכלה גבוהה הנתון לפיקוח מל"ג וות"ת; ולמנוע מצב שבו ייהנו מכספים אלה גורמים שאינם מתחום ההשכלה הגבוהה ואינם מפקחים בידי מל"ג וות"ת. כמו כן תקנון המכללה אינו מתייחס למעמדה של מל"ג כפי שנקבע בתקנון המצוי, ולפיו רק מל"ג תקבע את זהותו של המוסד הציבורי להשכלה גבוהה שאליו יועבר רכוש המכללה לאחר פירוקה. העברת כספים למוסד ציבורי "שמקום פעולתו העיקרי בעמק יזרעאל", אינה תואמת את האמור בעניין זה בתקנון המצוי.

בתשובתה מדצמבר 2011 כתבה המכללה כי "תפעל לתיקון סעיף 73 בתקנונה בעניין נכסי המכללה לאחר פירוקה בהתאם להנחיות מל"ג בנושא".

באוקטובר 2007 החליטה מל"ג להסמיך את מנכ"ל המל"ג "למנות צוות אשר יגבש דרכים לאכיפת החלטות המל"ג והוראותיה באשר לסמכויות המועצה להטיל סנקציות על מוסדות [להשכלה גבוהה] החורגים מהוראות החוק, הנחיות וכללי המועצה" (להלן - ועדת אכיפה). במרץ 2009 החליטה מל"ג "להרחיב את" המנדט של הוועדה שהוקמה למעקב אחר יישום הוראות הניהול האקדמי, כך שיכלול גם טיפול בחריגות המוסדות להשכלה גבוהה מהנחיות, החלטות, נהלים וחוקי מל"ג וות"ת".

18 בדוח על שנקר, עמ' 1372, כבר העיר משרד מבקר המדינה כי "על מל"ג להשלים את הפעולות לגיבוש מדיניות בנושא הניהול האקדמי, ובכלל זאת משך כהונת נשיאי המכללות, ולאכוף אותה על המוסדות בשיקול דעת ובאחריות".

נמצא כי ועדת האכיפה לא בדקה את תקנוני המכללות, למעט בעניין משך כהונתם של חברי מוסדות מנהלים ושל נושאי משרה בכירים. מבדיקת הטיפול של מל"ג במשכי הכהונה של נושאי תפקידים אלה עולה כי היא עדכנה סעיפים בנוסח הנחיותיה בנושא והאריכה את תקופות הכהונה, אולם לא פרסמה נוסח כולל ומעודכן של הנחיות. על מל"ג לפרסם בהקדם נוסח עדכני של הנחיותיה.

משרד מבקר המדינה העלה כי מאז פרסמה מל"ג את הנחיותיה משנת 1999 בעניין דרכי התאגדותן של המכללות המתוקצבות היא לא עדכנה את הנחיותיה ולא בדקה כיצד כל הנחיותיה מיושמות הלכה למעשה בתקנוני מכללות אלה (חלק מיישום ההנחיות היא בדקה בספטמבר 2011). לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג לתקן את הנחיותיה משנת 1999 ולעדכן בהתאם לשינויים שעשתה בסעיפים שונים במהלך השנים ולבחון את תקנוני כל המכללות המתוקצבות והתאמתם להנחיות אלה.

התקשרויות עם בכירים

העסקת מנהל מרכז במכללה

1. בסוף יוני 2007 נשלח למנהל משאבי אנוש במכללה האקדמית מכתב החתום על ידי יו"ר חבר הנאמנים, הנשיאה והמנכ"ל של המכללה ובו הודיעו לו שהנהלת המכללה וחוג מסוים מתכוונים להעסיק, החל משנת הלימודים הקרובה, איש מקצוע מומחה בתחומו כמנהל מרכז במכללה (להלן - מנהל המרכז) וכיועץ מקצועי בתחומי הפעילות שמקיים המרכז. במכתב צוין כי עבודתו של מנהל המרכז תתפרס על שלושה ימים בשבוע ותנאיו יכללו: משכורת זהה למשכורת מנכ"ל מכללה במשרה מלאה, מכונית בנפח 2,000 סמ"ק ועוד. מנהל משאבי אנוש התבקש להסדיר את הנדרש בעניין העסקה זו.

2. באוקטובר 2007 חתמה המכללה על הסכם עבודה אישי עם בעל התפקיד האמור לתפקיד מנהל מרכז במכללה (להלן - ההסכם מאוקטובר 2007). בהסכם נקבע, בין היתר, כי שכרו של מנהל המרכז יהיה 31,000 ש"ח לחודש, רכב שירות צמוד ותנאים נוספים (דמי הבראה, חופשה שנתית, קרן השתלמות ופנסיה). כן צוין בהסכם כי "היקף ההעסקה יהיה גמיש ויותאם לצרכים הכלולים בתיאור התפקיד ולא פחות מ-3 ימי עבודה מלאים"; בתשובתו מדצמבר 2011 כתב מנהל המרכז "בפועל אני נמצא במכללה בין 3 ל-4 ימים בשבוע". כן נקבע כי תוקף ההסכם הוא לשנתיים והוא יוארך אוטומטית מדי שנה כל עוד לא הודיע אחד הצדדים על סיומו.

על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, גוף מתוקצב או גוף נתמך, לא יסכים על שינויים בשכר או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם לאישורו של שר האוצר. שר האוצר מבצע את הפיקוח שלו באמצעות הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) והשר האציל לממונה על השכר סמכות לאשר, לפקח ואף לבטל הסכמי שכר חורגים. בשנת 1999, פורסמו כאמור הנחיות מל"ג למוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידי ות"ת, בהן צוין, בין היתר, כי "1) [מוסד להשכלה גבוהה יעסיק] את העובדים וכל כוח האדם (לרבות סגל אקדמי, מינהלי...) בו בהתאם להסכמי שכר מאושרים ולהוראות הממונה על השכר באוצר ו/או להנחיות ות"ת. 2) כל הסכמי השכר, לרבות הקיבוציים, האישיים והאחרים יועברו לאישור הממונה על השכר באוצר או בות"ת, בהתאם לעניין, טרם חתימתם" (ההדגשות אינן במקור).

הועלה כי המכללה לא נקטה בצעדים כדי שההתקשרות האמורה מאוקטובר 2007 תקבל, מבעוד מועד, כנדרש, את אישורו של הממונה על השכר במשרד האוצר ושל ות"ת. משרד מבקר המדינה מעיר למכללה כי מאחר שמדובר בהסכם שכר הכולל תנאים חריגים, על המכללה היה לקבל את האישורים הדרושים מוות"ת ומהממונה על השכר טרם החתימה על ההסכם עם מנהל המרכז.

3. רק בסוף ספטמבר 2009, כשנתיים לאחר חתימת ההסכם מאוקטובר 2007 עם מנהל המרכז, פנה מנכ"ל המכללה לוות"ת וביקש את אישורה בדיעבד להעסקת מנהל המרכז בשכר חודשי מקביל לשכרו של מנכ"ל מכללה כולל תנאים סוציאליים נלווים וכן אחזקת רכב מלאה (להלן - בקשת המכללה).

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנכ"ל המכללה היה לציין במכתבו האמור כי מנהל המרכז מועסק כבר מזה כשנתיים במסגרת הסכם עבודה אישי הכולל את התנאים האמורים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי בהסכם מאוקטובר 2007 נקבע כאמור שהמכללה תממן למנהל המרכז רכב שירות צמוד ולא אחזקת רכב מלאה. על המכללה לתקן אפוא בהקדם את פנייתה בנושא לוות"ת. כמו כן יש מקום כי הממונה על השכר במשרד האוצר וות"ת ידרשו מהמוסדות להשכלה גבוהה לצרף לפנייתם לאישור תנאי העסקה חריגים את הצעת הסכם ההעסקה.

בתשובת המכללה מדצמבר 2011 נכתב "הממונה על השכר באוצר השתכנע בתקופה האחרונה לאפשר למוסדות השונים דפוס העסקה שיש בו גמישות ניהולית, שבו ניתן לאחר קבלת אישור, להעניק תנאים מטיבים לחלק מחברי הסגל אשר המכללה חפצה ביקרם".

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה כי היא כרתה הסכם עם מנהל המרכז בשנת 2007, לפני שקיבלה אישור כנדרש מהממונה על השכר, ממל"ג ומוות"ת ובמועד סיום הביקורת עדיין לא אושר הסכם זה על ידי הממונה על השכר וות"ת.

באוקטובר 2009 העבירה ות"ת את בקשת המכללה להתייחסות הממונה על השכר במשרד האוצר וביקשה שתהליך הבחינה של פניות כאלה על ידו יעשה בשיתוף עמה. הודעה על העברת בקשת המכללה בעניין מנהל המרכז לבדיקת הממונה על השכר, נמסרה על ידי ות"ת למכללה.

4. בסוף יוני 2010 פנה בכתב מנכ"ל המכללה לוות"ת וביקש לברר מה עלה בגורל הבקשה הנזכרת. יום למחרת הוא נענה על ידי ות"ת כי הבקשה הועברה בזמנה לבדיקת הממונה על השכר במשרד האוצר (נציגי ות"ת מסרו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי כחודשיים קודם לכן הם חזרו והזכירו בטלפון לממונה על השכר במשרד האוצר כי טרם קיבלו תשובה בקשר לבקשה האמורה של המכללה).

הועלה כי עד דצמבר 2011, למעלה משנתיים לאחר פניית המכללה לקבלת אישור לתנאי העסקתו של מנהל המרכז, לא קבעה מל"ג עמדה משלה בנושא זה ולא עמדה על קבלת עמדתו של הממונה על השכר במשרד האוצר. גם הממונה על השכר לא השיב עד לחודש זה על בקשת המכללה שהועברה לבדיקתו ולא מסר את עמדתו בנדון.

בתשובת מל"ג מדצמבר 2011 לנושא זה היא כתבה "אנו נקיים דיון בנושא תנאי העסקתו של מנהל המרכז עם הממונה על השכר במשרד האוצר, תוך שנביא בפניו את עמדתנו".

בסוף דצמבר 2011 כתב הממונה על השכר במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה: "הממונה על השכר רואה בחומרה רבה את העובדה כי המכללה פנתה לקבלת אישור לתנאי שכר חריגים עבור [עובד] שנתיים לאחר שהתחילה להנהיג תנאים אלו בפועל. על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כל עוד הממונה על השכר אינו מאשר תנאי שכר ועבודה אחרים הרי שהתנאים המותרים בגוף [הנתמך] הם אלו הנהוגים לגבי עובדים בשירות המדינה או כפי שהממונה על השכר אישר בעבר בהתאם לאישורו כאמור. משכך, כל עוד לא התייחס הממונה על השכר לבקשה של גוף נתמך לאישור תנאים חריגים, שקול הדבר לחוסר הסכמה בעניין. לפיכך, אין המכללה יכולה להיתלות בטענה כי התמהמהות או חוסר מתן תשובה לפניית ות"ת בדבר העסקת מנהל [המרכז] במכללה כמוה כהסכמה לתנאי שכר חריגים ושומה הייתה על המכללה לחזור ולפנות לממונה על השכר לקבלת אישור להנהיג תנאי שכר מטיבים מהמותר בטרם הפעילם. למפרע מתברר, כי הסיבה שהמכללה לא פנתה שוב בעניין הינה כי היא החליטה להנהיג את התנאים החורגים כשנתיים לפני שפנתה לקבלת אישור בעניין".

בתשובת המכללה בנושא זה מדצמבר 2011 היא כתבה "לנו ברור שאי התגובה [של ות"ת] ושל הממונה על השכר במשרד האוצר לא באה מרשלנות או מעומס עבודה אלא מהחלטה לא לאכוף את החריגה. ... החל מ-1.1.12 ייחתם חוזה העסקה חדש עם [מנהל המרכז] שיהיה תקף לשנתיים וישלח כמובן לכל הגורמים לאישור לפני חתימתו".

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה על התנהלותה הבלתי תקינה בעניין העסקתו של מנהל המרכז. קבלת אישור מוות"ת ומהממונה על השכר היא תנאי להעסקה בתנאים חריגים ופנייה בנושא הייתה צריכה להיעשות על ידי מראש ולא בדיעבד לאחר שנתיים. הפרשנות שנתנה המכללה לחוסר התגובה של הממונה על השכר אינה ראויה.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על השכר במשרד האוצר כי ההתמהמהות במתן תשובה לוות"ת לגבי תנאי העסקה חריגים שהוענקו על ידי מוסדות להשכלה גבוהה מתוקצבים, פוגעת ביעילותו של מנגנון הפיקוח על השכר במוסדות אלה. עיכוב ממושך במתן תשובה לגבי תנאי העסקה כאלה פוגע ביכולתם של המוסדות להשכלה גבוהה לנהל את עבודתם באופן מיטבי ותקין.

על הממונה על השכר במשרד האוצר ועל ות"ת לקבוע, ללא דיחוי נוסף, את עמדתם בנוגע לתנאי העסקתו של מנהל המרכז המועסק על ידי המכללה כבר כארבע שנים ולפעול כך שבקשות מסוג זה תטופלנה במהירות וביעילות.

גיוס סגן נשיא למחקר

ק ל י ט ה ו ת נ א י ה ע ס ק ה

בסוף 2010 חתמה המכללה על הסכם העסקה אישי עם מדען בכיר בתחום הפסיכו-ביולוגיה (להלן - מדען בכיר) במטרה להעסיקו כסגן נשיא למחקר. הועלה כי המכללה לא העבירה את ההסכם, כנדרש בהנחיות מל"ג, לאישור ות"ת קודם חתימתו. ההסכם כלל חריגות מהמקובל בהשוואה להסכמי שכר של בעלי תפקידים דומים במכללות אחרות. להלן הממצאים:

1. באמצע 2010 ניהלה המכללה משא ומתן עם המדען הבכיר כדי שיחזור מחו"ל ויעמוד בראש תחום התמחותו במכללה. באוגוסט 2010 חתמה עמו נשיאת המכללה על זיכרון דברים להעסקתו בשנים 2011-2014 כיועץ המעבדה הפסיכו-ביולוגית. בזיכרון הדברים נקבע כי עד סוף ספטמבר

2011 הוא יעבוד בחצי משרה וכי אחר כך, עד סיום תקופת העסקתו, הוא יועסק במשרה מלאה במעמד של פרופסור בשיא הוותק. נקבע כי בתקופה זו הוא ישתלב בעבודת המכללה באופן מדורג (בסך הכול 425 ימים במשך שלוש השנים¹⁹), כיוון שעליו להשלים עבודות מחקר במקום עבודתו הקודם בחו"ל. יצוין כי תנאי ההעסקה של המדען הבכיר כללו גם תשלום של שנת השתלמות בשכר מלא²⁰ לאחר שיעבוד שש שנים במכללה; שכירת דירה מרוהטת בזיכרון יעקב ושכירת רכב עבורו.

הועלה כי אין במכללה מסמכים, ולפיהם ביקשה הנשיאה וקיבלה, מבעוד מועד, אישור ממוסדות המכללה²¹, מהממונה על השכר במשרד האוצר ומוות"ת, לתנאים האמורים שנקבעו בזיכרון הדברים שעליו חתמה בשם המכללה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנשיאה כי היה עליה להקפיד ולקבל אישור כנדרש ממוסדות המכללה, מהממונה על השכר וממל"ג, לפני חתימתה על זיכרון הדברים.

2. באמצע נובמבר 2010 אישר הוועד המנהל של המכללה את מינויו של המדען הבכיר לתפקיד סגן נשיא למחקר ופיתוח (להלן - סגן הנשיא); עשרה ימים לאחר מכן אישר גם חבר הנאמנים מינוי זה.

3. בסוף דצמבר 2010 חתמה המכללה הסכם עבודה אישי עם סגן הנשיא, הנבדל בכמה פרטים מזיכרון הדברים שעליו חתמה כאמור הנשיאה, וללא אישור מוקדם של הממונה על השכר במשרד האוצר ושל וות"ת. מצד המכללה חתמו על ההסכם יו"ר חבר הנאמנים, יו"ר הוועד המנהל ונשיאת המכללה. ההסכם כלל תנאים חריגים, ובכללם: תשלום שכר לפי משרה מלאה, אף שבשנתיים הראשונות לעבודתו הוא ישהה כאמור בארץ 180 יום בלבד בכל שנה; מימון דירה מרוהטת בתל אביב בין ינואר 2011 ועד סוף 2013 (כולל מסים); מימון הוצאות נסיעה במונית מביתו בתל אביב למכללה. יצוין כי בסוף דצמבר 2010 כתבה הנשיאה לסגן הנשיא כי שכירת הדירה תהיה בעלות של עד 15,000 ש"ח לחודש.

4. במרץ 2011 נחתם חוזה לשכירות בלתי מוגנת של דירה בתל אביב בין משכיר הדירה לבין סגן הנשיא, נשיאת המכללה והמנכ"ל. המכללה התחייבה לשלם דמי שכירות בסך 10,000 ש"ח לחודש וכן לממן מסים, תשלומים לעירייה, דמי תפעול, דמי ניהול ואחזקה של הדירה ועוד. להבטחת העסקה נתנה המכללה²² שטר ביטחון של 30,000 ש"ח. באמצע מאי 2011 סיכמה המכללה עם סגן הנשיא כי תרכוש עבורו מוצרי חשמל על פי מפרט שמסר וכן פריטי ריהוט שונים. בסיכום נקבע כי פריטים אלה יועברו לבעלותו של סגן הנשיא בתום תקופת השכירות של הדירה הנזכרת.

5. באמצע יוני 2011 נשלח מכתב תלונה (להלן - מכתב התלונה) בעניין התקשרות המכללה עם סגן הנשיא (ראו להלן) אל משרד מבקר המדינה, אל יו"ר וות"ת ואל מנכ"ל וות"ת ומל"ג, אל יו"ר חבר הנאמנים של המכללה, אל יו"ר הוועד המנהל שלה ואל יו"ר ועדת הביקורת שלה. בהמשך לבירורים שערך משרד מבקר המדינה בנושא מסרה המכללה לוות"ת ביוני 2011 את הפרטים אודות תנאי העסקתו החריגים של סגן הנשיא במכללה.

19 כלומר כ-50% מימי העבודה בפועל בתקופה זו.
20 ניתן לנצל את הזכות לשבתון זה באופן יחסי.
21 הוועד המנהל וחבר הנאמנים.
22 בחתימת הנשיאה והמנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר חבר הנאמנים²³, ליו"ר הוועד המנהל ולנשיאת המכללה, אשר חתמו על ההסכם עם סגן הנשיא, כי בכל מהלך ההתקשרות עמו הם לא פעלו על פי הנחיות מל"ג, בכך שלא ביקשו מבעוד מועד מהממונה על השכר במשרד האוצר ומוות"ת, כנדרש בחוק, אישור לתנאי העסקתו החריגים שנקבעו כאמור להעסקתו.

התערבות ות"ת וגורמים נוספים

1. במכתב התלונה האמור מיוני 2011 קבל הכותב על ההוצאות הגבוהות של ההתקשרות עם סגן הנשיא, ובכללן שכר הדירה הגבוה, הוצאות הנסיעה במוניות ורכישת ריהוט; עוד קבל על חוסר העדכון של ות"ת לגבי תנאי ההתקשרות הללו. למכתב צורפו אסמכתאות אחדות לפרטים שצוינו בו.

ביוני 2011, בעקבות מכתב התלונה ובירורים שקיים משרד מבקר המדינה בנושא במכללה ובמל"ג, פירטו נשיאת המכללה והמנכ"ל במכתב שהעבירו לבקשת מנכ"ל מל"ג וות"ת את נסיבות ההסכם שנחתם עם סגן הנשיא; הם הסבירו את ציפיתם לגבי תרומתו למכללה ואת הצורך במתן תנאים מיוחדים: "קליטתו של [סגן הנשיא] מחייבת יצירת תנאים אחרים ושונים לנוכח העובדה, שהוא יחלק במשך 2-3 שנים את זמנו בין ציריך, לסיום מחויבויות שם, לבין ישראל ובתום התקופה תנאים אלה יבוטלו. בנוסף, בביקור שקיים אשתקד הממונה על השכר באוצר... במכללה, הוצע על ידי הממונה, כי במקרים חריגים בהם מבקשת המכללה לחזק עוצמה אקדמית, תוכל, מבלי לחרוג מתנאי השכר, לאפשר תנאים נלווים שונים ומיוחדים... [תנאים אלה] המקובלים באקדמיה שנים רבות ובמיוחד במקרה של מכללה ציבורית פריפריאלית, העוברת תפנית אקדמית ומשמעותית וכחלק מהגמישות הניהולית שהוסכם עליה בהסכם ההעסקה עם הסגל האקדמי, הם סבירים בהחלט". במכתב צוינו בקצרה התנאים המיוחדים שניתנו כאמור לסגן הנשיא בהסכם העסקתו.

באותו חודש השיב מנכ"ל מל"ג וות"ת לנשיאת המכללה ולמנכ"ל המכללה: "התנאים כפי שהוצגו בפנינו בתשובתכם חורגים משמעותית מהנחיות ות"ת בעניין שכר הסגל האקדמי הבכיר, הם אינם ראויים ואינם מקובלים עלינו כלל ועיקר. מכל מקום, כל חריגה מהנחיות ות"ת והממונה על השכר [במשרד האוצר] מחייבת אישור ות"ת והממונה על השכר מראש, אישור אשר ממילא לא ניתן". המכללה נדרשה להעביר לאישור ות"ת בתוך שבוע הסכם העסקה מתוקן עם סגן הנשיא "בהתאם להנחיות ות"ת והממונה על השכר [במשרד האוצר] תוך ביטול כל אותן הטבות חריגות שניתנו, ואת התחייבותכם להימנע ממתן תנאים נוספים מעבר לאמור בהסכם".

ביוני 2011 ביקש גם הממונה על השכר מהמכללה להמציא לו את תנאי ההעסקה המלאים שנקבעו בהסכם עם סגן הנשיא. בסוף אותו חודש העביר מנכ"ל המכללה לממונה את הפרטים המבוקשים.

2. באמצע יוני 2011 חתמה המכללה על הסכם קיבוצי מיוחד עם ארגון הסגל האקדמי הבכיר במכללה. בהסכם צוין, בין היתר, כי בנושא גמישות ניהולית²⁴ תהיה המכללה רשאית "להעסיק עד 15 אחוזים מסך חברי הסגל בהסכמים אישיים מטיבים, בכפוף לאישור הות"ת". בסוף יוני 2011 חתמה ות"ת על הסכם קיבוצי עם כלל המרצים הבכירים במכללות המתוקצבות, והסעיף בנושא הגמישות הניהולית בניסוחו האמור נכלל גם בהסכם זה.

23 יצוין כי יו"ר הוועד המנהל של המכללה, אשר היה אחד החותמים על ההסכם עם סגן הנשיא, כיהן בעבר בתפקיד הממונה על השכר במשרד האוצר בשנים 1999-2005.

24 סעיף 20 בהסכם זה.

באותו החודש פנו נשיאת המכללה ומנכ"ל המכללה אל מנכ"ל מל"ג וות"ת בשם ועד ראשי המכללות²⁵ (להלן - ור"ם) וביקשו ממנו להבהיר את המונח "גמישות ניהולית", המצוין כאמור בהסכם הקיבוצי של הסגל האקדמי הבכיר במכללות. במהלך יולי 2011 המשיכו נשיאת המכללה והמנכ"ל בבירור המושג האמור עם מנכ"ל וות"ת ועם הממונה על השכר במשרד האוצר ובקביעת הקריטריונים ליישומם, והתבססו עליו לצורך נימוק התנאים שהעניקה המכללה לסגן הנשיא.

בסוף יולי 2011 כתבה הממונה על תחום שכר ותנאי העסקה בוות"ת לנשיאת המכללה ולמנכ"ל כי הסדר ההעסקה של סגן הנשיא על ידי המכללה, שאושר על ידי הממונה על השכר, כולל השתתפות בשכר דירה בגובה 3,500 ש"ח בלבד, בתנאי שהדירה תהיה בקרבת המכללה ולתקופה בת שלוש שנים, והדגישה כי "למען הסר ספק, השתתפות המכללה בשכר דירה עבור מגורים בתל אביב אינה מאושרת"; כן ציינה כי הריהוט שנרכש עבור סגן הנשיא הוא רכוש המכללה, ועל כן לא יועבר לידו כנקבע לאחר סיום ההתקשרות, וכי אין התנגדות להסדר נסיעות עבור סגן הנשיא מתל אביב בתנאי שהנסיעות משמשות כמה עובדים או חברי סגל". במכתב הודגש כי על סגן הנשיא לשלם מס כחוק על כל התשלומים שאושרו וכי אין לגלם את המס שלו בתשלומי המכללה²⁶.

מאז אוגוסט 2011 ממשיך נושא "הגמישות הניהולית" והפרשנות שלו להידון בין ור"ם בראשות נשיאת המכללה ומנכ"ל המכללה לבין וות"ת.

על מל"ג, וות"ת והממונה על השכר במשרד האוצר להגדיר בהקדם את ה"גמישות הניהולית" המותרת למוסדות להשכלה גבוהה. עד להשלמת הדיון בסוגיה עקרונית זו מחויבים המוסדות לפעול בהתאם לכללים ולהנחיות שהוציאה מל"ג בנושא.

3. הביקורת העלתה כי עד סוף אוקטובר 2011, טרם תיקנה המכללה את ההסכם להעסקתו של סגן הנשיא כפי שהנחו כאמור הממונה על השכר וות"ת.

בסוף אוגוסט 2011 התקיימה במכללה ישיבה בהשתתפות יו"ר חבר הנאמנים, יו"ר הוועד המנהל, יו"ר ועדת הביקורת, הנשיאה, המנכ"ל, סגן הנשיא והיועץ המשפטי של המכללה. סגן הנשיא ציין בישיבה כי: "אף פרט שהובטח לי לא עמד במבחן המציאות. זה כולל גם את השכר...". יו"ר חבר הנאמנים ויו"ר הוועד המנהל העלו את האפשרות שסגן הנשיא יאלץ להתפטר בעניין תנאי העסקתו על פי האישורים של הממונה על השכר במשרד האוצר וות"ת. בישיבה הוחלט כי עד שהנושאים בעניין תנאי העסקתו של סגן הנשיא יובהרו יונפק לו תלוש שכר זהה לתלושי שכר קודמים שקיבל; כשיהיו הסכמות בעניין זה עם מל"ג ועם הממונה על השכר יבוצעו ההתאמות הדרושות.

בסוף אוקטובר 2011 התקיימה ישיבה בנושא תנאי העסקתו של סגן הנשיא בהשתתפות נציגי הממונה על השכר במשרד האוצר, מל"ג וות"ת והמכללה. בעקבות הישיבה שלחה הממונה על תחום שכר ותנאי העסקה בוות"ת בסוף נובמבר 2011 מכתב למכללה בו פירטה את תנאי ההעסקה שאושרו לסגן הנשיא (להלן - מכתב תנאי העסקה). במכתב נאמר כי בישיבה הנזכרת "ות"ת ציינה שוב בפני המכללה כי תהליך קביעת תנאי העסקה של [סגן הנשיא] היה בלתי תקין, ויש להימנע מכך להבא. כמו כן הובהר כי הסדר ההעסקה המקורי ... חריג מאוד ויש לשנותו. ... מאחר שהמכללה שכרה דירה, ומחויבת להסכם שכירות עד יוני 2012, יוכל [סגן הנשיא] להמשיך ולהתגורר בדירה זו, (תוך תשלום מס כנדרש) עד יוני 2012. לתקופה זו בלבד ההשתתפות בשכר דירה והוצאות דיור נלוות לא תעלה על 10,000 ש"ח לחודש. החל מיולי 2012 [תקטן ההשתתפות] עד לגובה של 4,500 ש"ח לחודש. ההשתתפות תתאפשר ... עד יוני 2014. ... ריהוט [הדירה] שנרכש הוא רכוש המכללה בלבד. הסדר נסיעות - כמקובל לבעל תפקיד זה במכללה. הסדר חריג זה אושר

25 הנשיאה והמנכ"ל מכהנים כיו"ר תורנית וכמנכ"ל תורן של ור"ם.

26 יצוין כי בהסכם ההעסקה של סגן הנשיא לא הייתה התייחסות לנושא זה.

עבור קליטתו של [סגן הנשיא] בלבד, ולתקופה בה מועסק במכללה בפועל במשרה מלאה. ... יש להדגיש כי הסדר זה מהווה חריג, לאור הנסיבות המיוחדות, ולא יהווה תקדים להעסקת סגל במוסד או במוסדות אחרים". המכללה נדרשה לדווח לוות"ת בתוך שלושה חודשים על יישום ההסדר החדש. בסיפא לתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 ציינה מל"ג כי "ההסדר החדש [מסוף נובמבר 2011] מצמצם ומשנה את ההסדר המקורי, תוך התחשבות בהתחייבויות שנבעו מההסדר המקורי".

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על השכר במשרד האוצר ולמל"ג כי בהחלטה האמורה הם אישרו בדיעבד חלק מהתנאים החריגים שהעניקה המכללה לסגן הנשיא, למרות שהמכללה לא קיבלה מבעוד מועד אישור כנדרש לתנאים אלה. התנהלות זו של הממונה על השכר במשרד האוצר ושל וות"ת כלפי המכללה עלולה לגרום לכך שגם מוסדות אחרים להשכלה גבוהה יביאו עובדות מוגמרות חריגות בנושא תנאי העסקה בפני הממונה על השכר במשרד האוצר וות"ת והן יאשרו בחלקן ובכך עלולה להיפגע יכולת הפיקוח שלהם בנושא.

4. משרד מבקר המדינה העיר לממונה על השכר, למל"ג וות"ת ולמכללה כי בהסכם ההעסקה של סגן הנשיא נקבע שבשנתיים הראשונות לעבודתו במכללה הוא ישהה בה 180 יום בלבד בכל שנה, וכי יש להתחשב בכך בתשלום שכרו והתנאים הנוספים, וזאת נוכח קביעתו של הממונה על השכר שההסדר תקף רק לתקופה בה הוא מועסק במשרה מלאה.

בעקבות זאת כתבה מל"ג בשבוע הראשון בדצמבר 2011 למכללה כי "בעקבות מידע שהועבר אלינו ממשרד מבקר המדינה, ובהמשך להסכם ההעסקה המקורי אשר המכללה חתמה בזמנו וללא אישור מראש עם [סגן הנשיא] והועבר עתה לבקשתנו, ברצוננו להבהיר [כי על פי מכתבנו אליכם מסוף נובמבר 2011] שכרו, לרבות התנאים הנלווים, של [סגן הנשיא], מתייחסים להעסקה במשרה מלאה. ... לא מקובלת עלינו ההגדרה ... שממנה ניתן להבין כי משרה מלאה מאפשרת ל[סגן הנשיא] שהייה בארץ של 180 יום בשנה בלבד. יש להסדיר נושא זה, ... מובן שיש לקזז את כל התשלומים שנעשו עבור אותן תקופות בהן שהה [סגן הנשיא] בחו"ל שלא במסגרת עבודתו במכללה ומחויבותו למכללה" (ההדגשה במקור).

בהמשך אותו חודש הודיעה המכללה למשרד מבקר המדינה כי בהמשך להנחיות שקיבלה [המכללה] מוות"ת ומשרד האוצר, היא הורתה למנהל הכספים לתקן כבר במשכורת הקרובה, רטרואקטיבית ואילך, את תנאי שכרו והעסקתו של [סגן הנשיא], על פי לשונן המפורש של ההנחיות [שהתקבלו].

בתשובה למשרד מבקר המדינה מסוף ינואר 2012 כתב סגן הנשיא כי חמור בעיניו שמכתב מל"ג וההנחיות שבו נכתבו ללא שנערך לו קודם לכן שימוע.

בתשובתה מדצמבר 2011 כתבה מל"ג כי היא "תוציא תזכורת למוסדות להשכלה גבוהה על כך שחוזי העסקה שיש בהם תנאים החורגים מהנחיות וות"ת או מתנאים מקובלים להעסקה, חייבים באישור וות"ת והממונה על השכר [במשרד האוצר] טרם חתימתם או הפעלתם".

בדיקה באמצעות חברת חקירות

1. בישיבת הנהלת המכללה²⁷ שהתקיימה בתחילת יולי 2011 דיווח מנכ"ל המכללה כי בכוונת המכללה לפנות לחברה חיצונית לעריכת סקר סיכונים בתחום האבטחה של מערכות המחשבים במכללה. באותו יום דיווח המנכ"ל ליו"ר הוועד המנהל של המכללה כי הנהלת המכללה החליטה לבצע את סקר הסיכונים האמור.

ממסמכי המכללה עולה כי כעבור חודש ביקש מנכ"ל המכללה מהיועץ המשפטי של המכללה לקבל חוות דעת משפטית בקשר לתנאי העסקתו של סגן הנשיא וציין כי: "הנושא הפך לבעייתי ולמעורבות של הממונה על השכר בעצמו וזאת בעקבות 'המכתב המפורסם'^[28], עם העתק למבקר המדינה, כי בתנאים רגילים הנושא היה פחות מורכב".

חמישה ימים לאחר משלוח מכתב המנכ"ל התכנסה הנהלת המכללה, והנשיא דיווחה לנוכחים על "פנייה אנונימית שהועברה למבקר המדינה ולגורמים נוספים בהנהלת המכללה ומחוצה לה... המכתב רוי בהשמצות גסות ובהכפשות אישיות. המכתב מלווה במסמכים פנימיים של המכללה בנוגע להוצאות הכרוכות בקליטתו של [סגן הנשיא] ... מדובר בפריצה באבטחת מידע במכללה ובמעשה הפרת אמון ושימוש במסמכים פנימיים וסודיים של המוסד הנוגעים לתנאי העסקה של העובדים. יש סכנה של דליפת מסמכים גם בנושא רכש ומכרזים". בישיבה ציין סגן הנשיא, בין היתר, כי "צריך להיות ברור למי שכתב את המכתב הזה שהוא לא יוכל להישאר כאן - ולו רק בגין ההשמצה ובגין ההכפשה". חברי ההנהלה החליטו²⁹ כי "חקר האמת יתבצע בכל אמצעי שיתואם ויאושר עם יו"ר חבר הנאמנים, יו"ר הוועד המנהל והיועץ המשפטי".

2. הביקורת העלתה כי בעקבות קבלת החלטתה של הנהלת המכללה התקשרה המכללה עם חברת חקירות להזמנת ביצוע סקר הסיכונים הנזכר על ביטחון המערכות הממוחשבות של המכללה. במסגרת התקשרות זו הוזמנה גם חקירה לצורך איתור שולח מכתב התלונה. להלן הפרטים:

ממכתב ששלח מנהל חברת חקירות (להלן - החוקר הפרטי) ליועץ המשפטי החיצוני של המכללה³⁰ (להלן - היועץ המשפטי החיצוני) ביום 22.6.11, בהמשך לפגישה שקיים עימו באותו יום עולה כי הוא הציע למכללה "לבדוק את רמת אבטחת המידע המחשבי והאחר"; זאת, באמצעות החברה שלו ובאמצעות חברה מסוימת (להלן - חברה א') המתמחה באבטחת מערכות מחשבים. בסוף יוני 2011 כתב החוקר הפרטי למנכ"ל המכללה כי הוא שולח לו הצעה מפורטת וכי הוא צמצם במסגרתה את מספר שעות החקירה המיועדות "לגילוי מדליף אפשרי" למינימום. בתחילת יולי 2011 כתב מנכ"ל המכללה לחוקר הפרטי כי הוא מתכוון לאשר את ההצעה למחרת בישיבת ההנהלה.

בתשובתו מדצמבר 2011 כתב היועץ המשפטי החיצוני של המכללה למשרד מבקר המדינה, כי "סברתי שיתכן ויש ליקויים באבטחת המידע של המכללה (במיוחד בתחום רכש ומכרזים) ולכן נפגשתי ביוזמתי עם [החוקר הפרטי]; ... [הצעת החוקר הפרטי] שנשלחה למשרדי בהמשך לפגישה [שקיימתי עמו] הועברה [על ידי] במישרין למנכ"ל המכללה. ... לא שותפתי בהמשך ההליכים שנקטה המכללה בעניין זה".

הביקורת העלתה כי לוועדת המכרזים והרכש של המכללה הוגשו ארבע הצעות לביצוע סקר הסיכונים למערכות הממוחשבות. רק ההצעה של חברה א', בסכום כולל של כ-124,000 ש"ח,

27 חברי ההנהלה של המכללה הם: הנשיא, המנכ"ל, סגן הנשיא למחקר, חשב המכללה ומנהלי אגפים אחרים.

28 הכוונה למכתב התלונה.

29 שלא בנוכחות סגן הנשיא, אשר יצא מהישיבה אחרי שנשא את דבריו וחזר רק לאחר קבלת ההחלטה בנושא.

30 מעורבותו של היועץ המשפטי החיצוני של המכללה בעניין זה היא גם בתוקף תפקידו כיועץ המשפטי של ועדת המכרזים והרכש של המכללה.

כללה גם 63 שעות חקירה על ידי החוקר הפרטי לפי תשלום של 300 ש"ח לשעה (בסך הכול 18,900 ש"ח). בישיבת ועדת המכרזים והרכש שהתקיימה ביום 2.7.11³¹ ציין מנהל מערכות המידע במכללה כי "הסקר נועד להמליץ כיצד לשפר את נושא מערכת אבטחת מידע בארגון". מנכ"ל המכללה ביקש לאשר את הצעת [חברה א'] אף שהיא הייתה גבוהה יותר מהצעתם של שני מציעים אחרים וקטנה מסכומה של הצעה אחרת, וזאת "בשל אמינות החברה והמלצות". המנכ"ל לא הבהיר בדיון הוועדה כי רק ההצעה של חברה א' כוללת כאמור נוסף על ביצוע סקר הסיכונים גם 63 שעות חקירה על ידי החוקר הפרטי; חברי ועדת המכרזים מצדם לא ביקשו הבהרות לגבי ההמלצה על בחירת ההצעה הגבוהה יותר ולא התייחסו לכך שהצעה זו כוללת מרכיב שלא נכלל בהצעות האחרות. הוועדה החליטה להתקשר עם חברה א'.

הביקורת העלתה כי ועדת המכרזים והרכש של המכללה לא נתנה כאמור את דעתה להבדלים בין המפרטים של ארבע ההצעות שקיבלה, ואישרה את המלצת המנכ"ל לגבי החברה העדיפה לביצוע העבודה (שכללה גם את ביצוע החקירה), בלא שבדקה את כל הפרטים הדרושים ובלא שנימקה את הסיבות לבחירה בחברה שסכום הצעתה היה גדול יותר מסכומי הצעותיהם של שני מציעים אחרים וקטן מסכומה של הצעה אחרת.

משרד מבקר המדינה מציין כי בישיבה הנזכרת של ועדת המכרזים, בה נבחרה חברה א', לא השתתף כאמור היועץ המשפטי החיצוני של המכללה או נציג ממשדו. בתשובתו מדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כתב היועץ המשפטי החיצוני של המכללה, המשמש כאמור גם כיועץ המשפטי של ועדת המכרזים והרכש של המכללה, כי לא ידע על קיומן של הצעות אחרות.

עולה אפוא כי רק אחת מארבע החברות שהגישו הצעות לוועדת המכרזים והרכש כללה הצעה לעבודה נוספת של חוקר פרטי שהוגשה בעקבות פגישה שקיים היועץ המשפטי עם החוקר. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים והרכש של המכללה כי היה עליה לתת דעתה על הבדלים בין המפרטים של ההצעות שקיבלה ולבחון הבדלים אלה, קל וחומר משהחליטה לבחור את ההצעה שסכומה גדול יותר.

3. ביום 4.8.11 כתבה מרכזת לשכת מנכ"ל המכללה לבעלי תפקידים שונים במכללה כי: "בהמשך לסקר שהמכללה מבצעת באמצעות [החוקר הפרטי] אבקש להזמין לבדיקת פוליגרף". מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי בדיקת הפוליגרף שאמור היה לבצע החוקר הפרטי נועדה לאתר את הגורם שכתב את מכתב התלונה.

כעבור ארבעה ימים הודיע מנכ"ל המכללה לבעלי התפקידים הנזכרים שזומנו לבדיקת הפוליגרף, כי בעקבות טרוניות שהעלו "משיקולים שונים החלטנו בשלב זה לא לקיים את בדיקת הפוליגרף".

ביום 11.8.11 הביא משרד מבקר המדינה, באמצעות שיחה טלפונית, את הממצאים שהעלה בעניין פעולות המכללה בקשר לשכירת חוקר פרטי לאיתור כותב מכתב התלונה לידיעת יו"ר הוועד המנהל של מכללת יזרעאל. יו"ר הוועד המנהל הודיע כי עצם שכירת החוקר הפרטי הייתה על דעתו ובידיעתו, אך מיד כשנודע לו דבר בדיקת הפוליגרף האמורה ביקש מהנהלת המכללה לעצור אותה, לקיים דיון מסודר ולקבל חוות דעת משפטית בנושא.

נוכח חומרת הממצאים שהועלו לגבי פעולות המכללה בעניין העסקת החוקר הפרטי ומטרת העסקתו ואחרי שנכונותם נבדקה גם עם מנכ"ל המכללה, העביר אותם משרד מבקר המדינה ביום 12.8.11 גם לידיעת מנכ"ל מל"ג וות"ת וביקש את טיפולו בעניין.

31 יצוין כי היועץ המשפטי של הוועדה לא נכח בישיבה זו.

ביום 21.8.11 כתב מנכ"ל מל"ג וות"ת לנשיאת המכללה כי בהמשך לשיחתו עם מנכ"ל המכללה ולמידע שקיבל בנושא ממושרד מבקר המדינה "אני רוצה להביע את דאגתנו והסתייגותנו המוחלטת מההתקשרות שביצעו עם חברת חקירות אשר לפי הבנתנו קיבלה על עצמה גם למצוא ולאתר את העובדים אשר פנו בזמנו למבקר המדינה. גם רעיון הפעלת הפוליגרף בקמפוס נראה לנו בלתי ראוי לחלוטין ולא מתאים למסגרת של מוסד אקדמי... איננו מתערכים בחופש האקדמי והניהולי...[אך] מחובתנו לוודא שאתם נמנעים מכל פעולה או אמירה או איום שיש בהם לפגוע באופן בלתי מוצדק בביטחון התעסוקתי של העובדים בכלל ובביטחון התעסוקתי של העובדים שפנו בזמנו למבקר המדינה בפרט, או בקידומם של עובדים אלה. נראה כי טוב תעשו מכל הבחינות אם תחדלו מהפעלת חברת חקירות לאלתר".

בראשית ספטמבר 2011 הודיע היועץ המשפטי החיצוני של המכללה למשרד מבקר המדינה כי "לא מתנהלת ולא תתנהל חקירה לאיתורו של גורם אשר פנה למבקר המדינה ולמל"ג בנושא [סגן הנשיא]".

בתשובתה מדצמבר 2011 כתבה מל"ג כי בתחילת אוקטובר 2011 דנה ועדת האכיפה בנושא גיוס חברת חקירות בידי המכללה ובעקבות הדיון נשלח מכתב לנשיאת המכללה, ליו"ר חבר הנאמנים, ליו"ר הוועד המנהל ולמנכ"ל. "במכתב הובעה מורת רוחה של הוועדה מהתנהלות מסוג זה של מוסד אקדמי והודעה על כך כי [הוועדה] דוחה לחלוטין שימוש באמצעים אלה ודומיהם מול חברי סגל עובדים במוסד אקדמי. בנוסף רשמה לפניה הוועדה שהבדיקה על ידי חברת החקירות הופסקה לאחר פניית משרד מבקר המדינה ולאחר פניית מל"ג למכללה".

בסוף דצמבר 2011 כתב הממונה על השכר במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי "לאור ממצאי [משרד מבקר המדינה], הממונה על השכר יתקול להנחות את יחידת האכיפה [של האגף לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר] לערוך ביקורת מקיפה בתנאי השכר והעבודה הנהוגים במכללת עמק יזרעאל כחלק מתכנית העבודה שלה לשנת 2012".



משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג ולות"ת כי עליהן לבחון את מערכת הבקרה של מל"ג וות"ת ואת הדיווחים שעל המוסדות להשכלה גבוהה להעביר לה, כדי שתוכל לעמוד על הסכמי העסקה אישיים חריגים במוסדות אלה קודם שייחתמו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לשלול מכול וכול את פעולת המכללה באמצעות חברת חקירות כדי לאתר את שולח מכתב התלונה ובכלל זה את הניסיון לבדוק עובדים באמצעות פוליגרף.

התקשרויות

רכש ומכרזים

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים) מסדיר את תנאי ההתקשרות במכרזים של משרדי ממשלה, תאגידים ממשלתיים, וגופים אחרים שנמנו בחוק חובת המכרזים לביצוע עסקאות בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים. שיטת המכרזים נועדה

להבטיח למפרסם המכרז התקשרות בתנאים המיטביים, ולמציעים בכוח - שוויון הזדמנויות. השיטה אמורה למנוע את האפשרות לפגיעה בטוהר מידות ולמשוא פנים.

מבקר המדינה קבע, בדוחות קודמים³², כי אף שחוק חובת המכרזים לא הוחל במפורש על המוסדות להשכלה גבוהה, חלים עליהם העקרונות שביסוד דיני המכרזים וכללי המינהל התקין, וכי מן הראוי שהמוסדות הללו 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".

בשנת 2006 נקבע כי חוק חובת המכרזים חל גם על המוסדות להשכלה גבוהה ביום שהתקנות בעניינם ייכנסו לתוקף (להלן - תיקון 2006 לחוק חובת המכרזים). בנובמבר 2008 הותקנו תקנות כאלו, אשר היו אמורות להיכנס לתוקף לאחר שישה חודשים, אולם בפועל רק באוגוסט 2010 נכנסו לתוקף תקנות חובת המכרזים (התקשרויות של מוסד להשכלה גבוהה), התש"ע-2010 (להלן - תקנות חובת המכרזים)³³.

למכללה היה "נוהל מכרזים 1998", ובו הוראות בנושאים הקשורים בפרסום מכרזים לרכישת טובין או להזמנת עבודה. סכומי הרכישות עודכנו כמה פעמים במשך השנים. בעקבות התיקון האמור משנת 2006 לחוק חובת המכרזים, נקבע במכללה בספטמבר 2006 "נוהל רכישות" מתוקן בהתאם לכך; במאי 2009 נקבע "נוהל רכישות" חדש אשר עודכן במרץ 2010 בהתאם לשינויים שחלו בתקנות חובת המכרזים לגבי מוסדות להשכלה גבוהה (להלן - נהל הרכישות). במכללה פועלות שלוש ועדות פנימיות העוסקות במכרזים והתקשרויות: ועדת מכרזים; ועדת רכש; ומאז מאי 2009 גם ועדת פטור. סמכויות ההחלטות של ועדת המכרזים והרכש הן בהתאמה לסכומי הרכישות.

משרד מבקר המדינה בדק אם המכללה מקיימת בהתקשרויותיה את חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים שעל פיו (להלן - חוק חובת המכרזים והתקנות) שהוחלו עליה כאמור באוגוסט 2010 ואת הוראות נהל הרכישות. להלן עיקרי הממצאים:

1. **נוהל הרכישות**: הועלה כי נהל הרכישות של המכללה אינו נותן מענה מלא לנושא ההתקשרויות והרכש כמפורט בתקנות חובת המכרזים.

לדעת משרד מבקר המדינה על המכללה להתקין בהקדם נהל מכרזים, רכש והתקשרויות שייתן מענה מלא לנושא ההתקשרויות במכללה כפי שעולה מתקנות חובת המכרזים. זאת כדי לייעל את עבודת ועדת המכרזים והרכש, לשמור על כללי המינהל התקין, ולהפיק את מרב היתרונות בהתקשרויות המכללה. בכלל זה יש לכלול בנהל הוראה המחייבת תיעוד מלא של החלטות ועדת המכרזים ורישום הנימוקים אשר עמדו ביסוד החלטות אלה.

בתשובתה מדצמבר 2011 כתבה המכללה כי "תפעל בהקדם להקמת מחלקת מכרזים רכש והתקשרויות ... [ותפעל] לרענון נהלי רכש ומכרזים בהתאם לתקנות העדכניות".

2. **תיבת מכרזים**: בתקנות חובת המכרזים נקבע כי: "ההצעות למכרז יישמרו עד לפתיחתן, במועד האחרון להגשת ההצעות או אחריו, בתוך תיבה נעולה, אחת או יותר, אשר תיועד לשמירת מסמכי מכרזים (בתקנות אלה - תיבת המכרז)".

32 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, בתאגידים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2002), בפרק "מכרזים והתקשרויות במוסדות להשכלה גבוהה", עמ' 734.

33 לעניין השתלשלות העניינים בנושא התקנת התקנות וכניסתן לתוקף, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), עמ' 1433 ואילך.

הביקורת העלתה כי לא נעשה במכללה שימוש בתיבת מכרזים. מעטפות המכרזים של המציעים מונחות במקום פתוח על אחד מארונות המשרדים או על שולחנו של אחד מחברי ועדת המכרזים.

השימוש בתיבת מכרזים נועד להבטיח את קיומו של הליך שוויוני ולמנוע חשש ממשוא פנים כלפי מציעים ופגיעה אפשרית בטוהר המידות. לדעת משרד מבקר המדינה על המכללה להתקין לאלתר תיבת מכרזים נעולה ולפעול על פי סעיפי תקנות חובת המכרזים המחייבים לעניין זה.

בתשובתה מדצמבר 2011 כתבה המכללה כי "תתקין תיבת מכרזים ותרענן את נוהל פתיחת המכרזים".

3. סיווג התקשרות : בנוהל הרכישות נקבע כי "כל התקשרות ללא מכרז או במכרז סגור [פנייה לקבלת הצעות ממספר ספקים והתקשרויות] תובא לדיון בוועדת מכרזים". בתקנות חובת המכרזים נקבע כי אם החליטה ועדת מכרזים לאשר התקשרות שלא בדרך של מכרז פומבי וגיל, עליה לסווג את ההתקשרות בהתאם לתקנות³⁴.

הביקורת העלתה כי המכללה לא הקפידה להעביר לוועדת המכרזים בקשות לפטור ממכרז פומבי כדי שהוועדה תדון, תסווג אותן ותיתן בהתאם החלטה מנומקת בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם במקרים בהם ניתן לפטור התקשרויות ממכרז פומבי על המכללה להקפיד להביא לדיון בוועדת המכרזים את כל הבקשות הרלוונטיות³⁵ להתקשרויות כאלה ולקיים בוועדה הליך מסודר של קבלת החלטות. עליה גם לוודא כי בפרוטוקולים של דיוני הוועדה יצוינו הטעמים למתן הפטור ממכרז פומבי וכן הסיווג שנקבע. פעולות אלה ישפרו את הביצוע התקין של התקשרויות המכללה כמתחייב מתקנות חובת המכרזים.

4. רישום פרוטוקולים : בתקנות חובת המכרזים נקבע כי במקרים שוועדת המכרזים החליטה לאשר התקשרות שלא בדרך של מכרז פומבי החלטותיה "יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול". כללי המינהל התקין מחייבים רישום של פרוטוקולים מפורטים משיבות של גופים ציבוריים ובעיקר בדיונים שבהם מתקבלות החלטות בעלות השלכות ניהוליות או כלכליות. על הפרוטוקול לכלול את ההחלטות שהתקבלו ואת הנימוקים להן. זאת, כדי שניתן יהיה לדעת מהו המידע שעמד בפני הוועדה ומהם השיקולים שהנחו את הוועדה בהחלטותיה, וכך לוודא שההחלטות התקבלו בהתאם לחוק חובת המכרזים, לתקנות חובת המכרזים ולנוהלי המכללה וללא חשש ממשוא פנים.

הביקורת העלתה כי הפרוטוקולים של ועדת המכרזים ושל ועדת הרכש של המכללה נרשמו בקצרה ובתמציתיות יתר ולא כללו את כל הפרטים הנדרשים; במקרים אחדים גם לא צוין לאילו ספקים פנתה המכללה בבקשה לקבלת הצעות מחיר ומהי זהות הספקים שהגישו הצעות; לא תמיד היה ברור מהפרוטוקולים מה היו השיקולים שהביאו את ועדת המכרזים או את ועדת הרכש לבחור בספק מסוים אף שהצעתו לא הייתה הנמוכה ביותר; נמצאו מקרים שבהם הובאו הצעות מעטות יותר מהמספר הנדרש בלא שניתן לכך הסבר בפרוטוקול; נמצאו התקשרויות עם ספקים שוועדת

34 תקנות חובת המכרזים: 3, 7, 9, 11 או 36 מפרטות את המקרים שבהם ניתן לאשר התקשרות בדרך של מכרז לא פומבי ואת סיווגם.

35 לפי התקנות, התקשרויות מסוימות הפטורות ממכרז, כגון התקשרויות דחופות, אינן מחייבות פנייה לוועדת המכרזים.

המכרזים האריכה עמם את ההתקשרות שנה אחר שנה בלא שהובאו בפרוטוקול הנימוקים (ראו להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה על המכללה לכלול בפרוטוקולים של דיוני ועדת המכרזים וועדת הרכש את כל המידע החסר כאמור.

בתשובתה מדצמבר 2011 כתבה המכללה כי "תפעל בהקדם לרענן הנהלים בעניין אופן עריכת הפרוטוקולים" כך שיפורטו בהם כל מידע רלוונטי המצביע על ניהול מכרז ראוי.

5. ועדת פטור : כאמור, ממאי 2009 קיימת במכללה גם ועדת פטור על פי נוהל המכללה. בתקנות חובת המכרזים נקבע: "החליטה ועדת המכרזים על מתן פטור ממכרז או על עריכת התקשרות בדרך של מכרז סגור, תדווח ועדת המכרזים לוועדת הפטור על החלטותיה, אחת לרבעון".

הביקורת העלתה כי אין במכללה מסמכים המצביעים על כך שוועדת המכרזים דיווחה לוועדת הפטור על החלטותיה למתן פטור ממכרז או על החלטותיה לקיים מכרז סגור וקיבלה את אישור ועדת הפטור לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה כי על ועדת המכרזים להקפיד לדווח בכתב לוועדת הפטור, פעם ברבעון, על החלטותיה בעניין הפטורים, כנדרש לפי תקנות חובת המכרזים ולפעול על פי אישורה. כך תתאפשר בקרה נאותה על החלטותיה בנושא חשוב זה.

בתשובתה מדצמבר 2011 כתבה המכללה כי "תפעל לרענן נהלי ותקבע הנחיות באשר למקרים בהם ידרשו הוועדות לפנות לוועדת פטור בהתאם לקבוע בתקנות".

6. רשימת ספקים : בנוהל הרכישות נקבע כי "ינוהלו רשימות מציעים למכרזים סגורים לפי תחום העיסוק. ניתן להגיש בקשה בכתב להיכלל ברשימה והוועדה תחליט אם לכלול את הפונה ברשימה". בתקנות חובת המכרזים נקבע כי לצורך מכרז סגור³⁶ "תנהל ועדת המכרזים רשימות, הערוכות לפי סוגי התקשרות של ספקים מתאימים. רשימת המציעים תעודכן אחת לשנה לפחות, תנוהל באופן ממוכן, תפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט. ועדת המכרזים תפרסם הודעה בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים; כל הרוצה להיכלל ברשימת המציעים לסוג מסוים של התקשרויות יגיש בקשה בכתב לוועדת המכרזים בצירוף כל הפרטים והמסמכים הצריכים לעניין, והוא ייכלל ברשימה אם תמצא אותו ועדת המכרזים מתאים; ועדת המכרזים תודיע למבקש על החלטתה ונימוקיה".

(א) הביקורת העלתה כי אף שנוהל הרכישות ותקנות חובת המכרזים כאמור מחייבים עריכת רשימת ספקים הפתוחה לעיון הציבור, המכללה מנהלת רשימת ספקים הכוללת ספקים שפנו אליה ביוזמתם, ספקים שהומלצו לפניה על ידי גורמים שונים וספקים שביצעו בעבר עבודות במכללה לשביעות רצונה.

בתשובתה מדצמבר 2011 כתבה המכללה כי "תפעל בהקדם להקמת מחלקת מכרזים רכש והתקשרויות, אשר מתוקף תפקידה תהא אחראית על רענן רשימת ספקי המכללה בהתאם לתקנון".

(ב) הביקורת העלתה כי מאפריל 2008 נהגה המכללה לרכוש טובין בסכומים של עד 30,000 ש"ח ומדצמבר 2010 בסכומים של עד 50,000 ש"ח, באמצעות מערכת ממוחשבת (להלן המערכת)

36 תקנה 7 שבתקנות חובת המכרזים מפרטת את המקרים שבהם מותר שלא לצאת למכרז פומבי אלא למכרז סגור - פנייה לספקים לביצוע עבודה, רכישת שירותים או טובין.

של חברה פרטית (להלן - המפעיל). המכללה מפרסמת באמצעות המערכת, למנויי המערכת, את סוג הטובין הדרושים לה ואת כמותם, ואילו המערכת מאתרת מבין המנויים הללו שמות של ספקים המעוניינים להיענות לבקשה. כמו כן היא מבצעת השוואת מחירים בין ספקים אלה באופן אלקטרוני מלא, באמצעות האינטרנט. עבור שירות זה גובה המפעיל מהמכללה דמי מנוי בסך של כ-20,000 ש"ח לשנה וגם מהספקים המנויים אצלו הוא גובה דמי מינוי³⁷. המערכת מאפשרת להוסיף למאגר ספקים נוספים, ללא הגבלה וללא תשלום, על פי שיקול דעתו של הלקוח.

הביקורת העלתה כי המכללה הוסיפה למאגר המערכת, כמתאפשר, ספקים שסיפקו לה בעבר טובין לשביעות רצונה ואשר לא נרשמו למערכת מיוזמתם. במקרים שונים רכשה המכללה שירותים וטובין מספקים המנויים במערכת, ובכלל זאת מספקים שצורפו כאמור למאגר על ידי המכללה, אף שהצעתם לא הייתה הנמוכה ביותר וללא שתועדו הסיבות לכך. כך למשל מאוגוסט 2010 ועד אפריל 2011 הועלו עשרה מקרים שבהם בחרה המכללה בספקים שהצעותיהם היו יקרות יותר מההצעות שהעלתה המערכת.

בתשובתה מדצמבר 2011 כתבה המכללה כי "בהתאם להערת המבקר הוחלט כי על [עובד המכללה המשתמש במערכת] להחתים את מנהל הרכש בכל מקרה של בחירה בהצעה שאינה הזולה ביותר ולתעד את הסיבות לכך".

לדעת משרד מבקר המדינה אף שהמערכת מתקדמת וידידותית למשתמש מן הבחינה הטכנולוגית, אפשר כי המכללה מקפחת ספקים שלא שילבה במערכת ביוזמתה ושאינם מנויים במערכת. בכך נמנע מכלל הספקים האפשריים להציע את שירותיהם למכללה, ונפגע עקרון שוויון ההזדמנויות שעליו מתבסס המכרז. על המכללה לבחון היבטים אלה עם גורמי הרכש במכללה ועם היועץ המשפטי של המכללה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכללה לפרסם הודעה בדבר כוונתה לקיים רשימה של מציעים לנושאים שונים (להלן - המאגר), כך שכל ספק הרוצה להיכלל במאגר זה יגיש בקשה בכתב בצירוף כל הפרטים והמסמכים הנדרשים, וועדת המכרזים תבדוק את התאמתו ותחליט אם לצרפו למאגר. על המכללה להקפיד לפנות למציעים מתוך המאגר בסבב מחזורי שוויוני והוגן ביניהם, המבטיח את מרב היתרונות למכללה. על המכללה לעדכן את המאגר מעת לעת ולתעד את הנימוקים להחלטותיה לגבי רכישות מסוימות מספק שהצעתו לא הייתה הנמוכה ביותר. על המכללה גם לפרסם את רשימת המציעים באתר האינטרנט שלה.

מכרזים והתקשרויות לטווח ארוך

משרד מבקר המדינה בדק כמה מכרזים והתקשרויות לטווח רחוק ובסכומים גדולים שהתקשרות עמם החלה טרם החלת חוק חובת המכרזים ותקנותיו על פיו ונמשכה גם לאחר החלתם; להלן הממצאים העיקריים:

37 בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאמצע נובמבר 2011 ציין המפעיל כי דמי המינוי השנתיים הנגבים מהספקים הם "סימליים".

מסמכי המכרזים

על פי כללי המינהל התקין על המכללה לשמור את כל מסמכי המכרז כדי שאפשר יהיה לעמוד על הסיבות להחלטות שקיבלה הוועדה. על המסמכים לכלול: נוסח המכרז שהתפרסם; אומדן הוצאות (אם נעשה); הצעות מחיר שהתקבלו; ופרוטוקול מנומק של החלטות ועדת המכרזים וועדת הרכש לאופן בחירת הספק.

הביקורת העלתה כי מסמכי המכרזים שביצעה המכללה לא רוכזו במאגר אחד הנמצא ביחידה אחת של המכללה וכי הם פזורים בחלקם במחלקת הכספים ובחלקם במחלקת הרכש. עקב כך קשה לבדוק, לפקח ולעקוב אחר תהליכי ביצוע המכרזים שנקטה המכללה.

לדעת משרד מבקר המדינה על המכללה להקפיד לשמור את כל מסמכי המכרז יחד ולרכז את כל התיעוד בעניין: נוסח המכרז שהתפרסם, נוסח הפנייה לספקים, ההצעות שהתקבלו, פרוטוקול הדיון וההחלטה בוועדת המכרזים לבחירת הספק הזוכה וכל מסמך רלוונטי אחר, זאת כדי לאפשר בקרה, פיקוח ומעקב יעילים על מהלך המכרז ותקינותו והפקת מרב היתרונות למכללה.

בתשובתה מדצמבר 2011 כתבה המכללה כי "מחלקת המכרזים והרכש החדשה שתוקם תהא אחראית לפעול לריכוז המסמכים של המכרזים ולשמירתם בצורה מסודרת".

מכרז גינון

בשנת 2004 פנתה המכללה במסגרת מכרז סגור למציעים אחדים לקבלת הצעות להספקת עבודות גינון וחצרנות. באוגוסט 2004 נפתחו מעטפות ההצעה של ארבעה קבלנים שהגישו את הצעותיהם למכללה. נמצא כי קבלן מסוים (להלן - קבלן הגינון) הציע את המחיר הנמוך ביותר וזכה במכרז; בהמשך לכך נחתם עמו חוזה התקשרות לשנה אחת מספטמבר 2004 ועד סוף אוגוסט 2005 עם אפשרות להאריך את תקופת החוזה בשנה נוספת בלבד. בחוזה נקבע כי המכללה תשלם לקבלן עבור עבודות גינון במכללה סכום חודשי של 6,600 ש"ח ובגין עבודות גינון במעונות הסטודנטים סכום חודשי של 2,200 ש"ח בחודש³⁸.

הביקורת העלתה כמה ליקויים בתהליך ההתקשרות עם קבלן הגינון:

1. ועדת המכרזים האריכה את ההתקשרות עם הקבלן עד סוף אוגוסט 2011 - חמש שנים מעבר למועד על פי החוזה שנכרת עמו, ובלא שציגה בפרוטוקולים שלה, בכל המקרים, את הנימוקים להחלטתה להארכת ההתקשרות אתו.
2. במשך תקופת ההתקשרות האמורה עם הקבלן הועלו פעמיים התשלומים החודשיים ששולמו לו, בלא שהמכללה קיימה הליך תחרותי חדש.
3. ועדת המכרזים האריכה את תוקף החוזה בשנה נוספת מאוגוסט 2010 ועד אוגוסט 2011, בניגוד לתקנות חובת המכרזים, המחייבות מתאריך זה פנייה תחרותית לכמה מציעים לקבלת הצעות מחיר.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כתב קבלן הגינון כי התשלומים הועלו בגלל הגדלת שטחי הגינון ובגלל עלייה בעלויות התשומות.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה כי בהתאם לנקבע בסעיפי ההסכם עם קבלן הגינון, היה עליה לנקוט בהליך תחרותי לאחר שנתיים לכל המאוחר מתחילת ההתקשרות ולהימנע מהגדלת סכום ההתקשרות ללא הליך תחרותי חדש. זאת, נוכח השינוי שחל כאמור במפרט העבודה עקב הגדלת שטח הגינון ועלייה בעלויות התשומות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מתוקף תקנות חובת המכרזים היה על המכללה לפנות במכרז סגור לכמה מציעים בסוף אוגוסט 2010, ולא להאריך את תוקף ההתקשרות בניגוד לחוק, לתקנות ולהסכם. על המכללה לפרסם לאלתר מכרז חדש לשירותי גינון. המשך התקשרות עם אותו קבלן, חמש שנים אחרי שחזרה ההתקשרות עמו פג, פוגע בעקרון שוויון ההזדמנויות ובמציעים פוטנציאליים אחרים.

בתשובתה מדצמבר 2011 הודיעה המכללה כי "בספטמבר 2011 התקיים מכרז לקבלת שירותי גינון, נבחר ספק חדש ונקצבה תקופת ההתקשרות איתו".

הפעלת חנות ספרים ומכשירי כתיבה

בתחומי המכללה פעלה חנות של רשת חברה מסוימת (להלן - רשת הספרים א') למכירת ספרים, ציוד משרדי, עיתונים כתבי עת, עזרי לימוד ועוד. נמצא כי המכללה חתמה עם רשת הספרים א' על חוזה הפעלה של החנות למשך חמש שנים (מנובמבר 2001 עד סוף ספטמבר 2006), ובתמורה שילמה רשת ספרים זו למכללה סכום שווה ערך ל-2,000 דולרים בחודש בש"ח, על פי שער הדולר ביום התשלום.

מהמסמכים עולה כי ביוני 2006 הועברה הפעלת החנות לידי חברה אחרת (להלן - רשת הספרים ב') אשר קיבלה עליה את כל הזכויות והחובות על פי ההסכם שנחתם כאמור בין רשת הספרים א' למכללה בעניין הפעלת חנות הספרים ומכשירי הכתיבה.

הביקורת העלתה כי מאז תום תקופת ההתקשרות עם רשת הספרים א' (ספטמבר 2006) ועד אוגוסט 2011, כחמש שנים, המשיכה רשת הספרים ב' להפעיל את חנות הספרים במכללה בלי שנחתם בינה לבין המכללה הסכם הפעלה; רק בשיבת ועדת המכרזים שהתקיימה במאי 2011, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, הועלה עניין היעדר ההסכם עם רשת הספרים ב' והוחלט לקיים מכרז סגור להפעלת חנות הספרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר הסכם התקשרות תקף, זה כחמש שנים, עם גורם עסקי הפועל בתחום המכללה, אינו עולה בקנה אחד עם סדרי המינהל התקין ועם עקרונות דיני המכרזים.

בתשובתה מדצמבר 2011 ציינה המכללה כי "בחודש יוני [2011] נערך מכרז להפעלת חנות ספרים ומכשירים כתיבה, נבחר זכיין ונקצבה תקופת ההסכם".

משרד מבקר המדינה בדק כאמור כמה מכרזים ארוכי טווח בסכומים גדולים שבוצעו בשנים שקדמו להחלת חוק חובת המכרזים ותקנותיו, ולהלן עיקרי הממצאים:

מכרז שירותי שמירה ואבטחה

ממסמך שכותרתו "פרוטוקול בחירת חברת שמירה" של ועדת המכרזים והרכש מאוגוסט 2000 עולה כי במועד זה פנתה המכללה לשלוש חברות שמירה במכרז סגור, כדי לקבל מהן הצעות מחיר לשירותי שמירה ואבטחה. במכרז שהתקיים באותו חודש זכתה חברה מסוימת (להלן - חברת אבטחה א') שנתנה את ההצעה הנמוכה ביותר. במכתב של מנהל הרכש של המכללה מאוגוסט 2000 הוא הודיע לחברת אבטחה א' כי ההתקשרות עמה תתחיל בספטמבר 2000 אך הוא לא ציין במכתב את מועד סיום ההתקשרות. נמצא כי ההתקשרות עם חברת אבטחה א' נמשכה כתשע שנים, עד 2009.

הביקורת העלתה כי אין בתיקי המכללה הסכם התקשרות בינה לבין חברת אבטחה א' וגם לאחר שבדצמבר 2007 הגדילה המכללה לחברת אבטחה א' את התשלום בגין שעת שמירה, היא לא כרתה עמה הסכם. המכללה שילמה לחברת אבטחה א' בשנת 2008 סכום של כ-1.6 מיליון ש"ח וב-2009³⁹ סכום של כ-1.4 מיליון ש"ח.

בינואר 2012 כתבה למשרד מבקר המדינה היועצת המשפטית של חברת אבטחה א' כי "החברה לא מחזיקה בהסכם חתום ... [וכי] החברה החלה לעבוד במכללה לאחר שהצעתה נבחרה כהצעה הזוכה. במהלך השנים נערך מו"מ בין הצדדים ולאחר הגעת הצדדים להסכמה, המשיכה החברה את עבודתה בהתאם".

לדעת משרד מבקר המדינה התקשרות ארוכת שנים עם חברה א' פוגעת בעקרון שוויון ההזדמנויות והתחרות ההוגנת בין הספקים שבבסיס עקרונות דיני המכרזים. יתרה מזו, המכללה גם לא קיימה הליך תחרותי חדש אף שב-2007 הוגדל כאמור התשלום לשעת שמירה, ואף שחברת אבטחה א' כבר סיפקה לה, עד מועד זה, שירותי שמירה זה כשבע שנים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למכללה כי עליה להקפיד ולהתקשר מכאן ולהבא עם ספקים רק בחוזים חתומים.

מכרז שירותי הסעדה

במכללה פועלות שתי קפיטריות לשירותי הסעדה, חלבית ובשרית, המשמשות את באי המכללה. המכללה פנתה במסגרת מכרז סגור לכמה מפעילים לקבלת הצעות. חברה מסוימת (להלן - חברת ההסעדה) זכתה במכרז, והמכללה חתמה אתה על חוזה לשנתיים, מתחילת אוקטובר 2005⁴⁰ ועד ספטמבר 2007, עם אפשרות להארכת החוזה בשנתיים נוספות.

המכללה מימשה את האפשרות הנזכרת והאריכה את ההתקשרות עם חברת ההסעדה בשנתיים נוספות (עד סוף אוגוסט 2009); בסיום תקופה זו חתמה המכללה על הסכם התקשרות נוסף לשנתיים עם חברת ההסעדה (מספטמבר 2009 ועד סוף אוגוסט 2011) עם אפשרות להאריך את החוזה בשנה נוספת בכל פעם. עם זאת צוין בחוזה כי על אף החתימה על תקופת ההתקשרות הנזכרת "המכללה רשאית על פי שיקול דעתה הבלעדי, להביא את החוזה לידי סיום, בכל עת בתקופת החוזה... בלא שתצטרך לנמק את הסיבות לסיום ההתקשרות".

הביקורת העלתה כי מאפריל 2009 ואילך הגיע להנהלת המכללה מידע על התנהלות בלתי תקינה של חברת ההסעדה וכן התקבלו במכללה תלונות נגד החברה כגון: גביית מחירים גבוהים יותר מאלה שנקבעו עמה בהסכם, אי-הצבת מחירונים ותפריטים במקומות הנראים לעין, התייחסות לא

39 עד חודש אוגוסט בשנה זו שבו הסתיימה תקופת ההתקשרות.

40 ההסכם נערך ביום 1.2.06.

נאותה של איש צוות מסוים שעבד בקפיטריה, אי-הקפדה על ניקיון וסדר; אי-חיטוי הירקות; החזקת אריזות מזון שתפוגתן פגה ועוד. הועלה כי מנהל הקפיטריה התנצל לפני מנכ"ל המכללה ולפני מנהל הכספים על התנהלות הקפטריה אך בבדיקות שערכה חברה לייעוץ פיקוח ובקרה למערכות מזון (להלן - חברת פיקוח ובקרה) ששכרה המכללה כדי לבדוק את מערך ההסעדה, צוין בשני הדוחות שהוגשו ביוני 2010: "התרשמתי שהזכייין לא הפנים ולא התייחס להערות מהביקורת הקודמת ולמעשה למעט תיקונים קלים שנעשו... כל שאר ההמלצות לבטיחות מזון ולהתנהלות תקינה לא יושמו" (ההדגשה במקור).

נוכח התלונות שהתקבלו כאמור לגבי התנהלות חברת ההסעדה ועובדיה, היה על המכללה לבחון אם יש מקום שתממש את זכותה על פי החוזה בעניין משך ההתקשרות. משרד מבקר המדינה העיר למכללה כי עליה לקיים בהקדם מכרז חדש בנושא כדי להבטיח את מיצוי מרב היתרונות למכללה.

בתשובתה מדצמבר 2011 כתבה המכללה כי "ביולי 2011 נערך מכרז לבחירת זכייין להפעלת הקפיטריה. זכייין חדש נבחר, נחתם עמו הסכם ונקצבה תקופת ההסכם".

מכרז שירותי ניקיון

באוקטובר 2006 פנתה המכללה במכרז סגור לשישה ספקים לקבלת הצעות מחיר לשירותי ניקיון; ארבעה מהם הגישו הצעות ואחת מהן (להלן - חברת הניקיון), שהגישה את ההצעה הנמוכה ביותר בסכום של 1,333,279 ש"ח זכתה במכרז. המכללה חתמה עמה על חוזה התקשרות לשנה אחת (מתחילת נובמבר 2006 עד סוף אוקטובר 2007). בחוזה צוין כי בתום התקופה "רשאית המכללה בתיאום עם הספק להאריך החוזה לתקופה נוספת של שנה אחת".

הביקורת העלתה כי ועדת המכרזים האריכה את חוזה ההתקשרות עם חברת הניקיון בכשנתיים נוספות, עד סוף אוגוסט 2010⁴¹, בניגוד למוסכם בחוזה ובלא שהמכללה חתמה אתה על חוזה התקשרות לתקופה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה כי אם החליטה להאריך את ההתקשרות עם חברת הניקיון, היה עליה לחתום אתה על חוזה חדש ולא להעסיקה בלא חוזה בתוקף.

בתשובת המכללה מדצמבר 2011 נכתב כי "בחודש יולי 2010 התקיים מכרז פומבי ובסיומו נבחרה חברת ניקיון ונחתם עימה הסכם בו נקצבה תקופת ההסכם".

41 במאי 2008 האריכה ועדת המכרזים את החוזה עד סוף אוגוסט 2009 ובמרץ 2010 היא האריכה אותו עד סוף אוגוסט 2010.

הממצאים שהועלו בפרק זה מלמדים על כך שפעולות המכללה בתחום הרכש וההתקשרויות לא עלו תמיד בקנה אחד עם סדרי המינהל התקין, עם עקרונות דיני המכרזים ועם חוק חובת המכרזים והתקנות שחלים על המכללה. נמצא, בין היתר, כי המכללה לא הקפידה לשמור במרוכז את כל מסמכי המכרזים; היא לא הקפידה לתעד כנדרש דיונים, החלטות ונימוקים של ועדת המכרזים שלה; כמו כן היא לא ניהלה רשימת ספקים גלויה למכרזים; המכללה נהגה להאריך את תקופת ההתקשרות לאחר סיומה ללא פרסום מכרזים חדשים או קיום הליכים תחרותיים. כמו כן קיימה המכללה התקשרויות ללא חוזים כלל או ללא חוזים בתוקף.

לדעת משרד מבקר המדינה על המכללה ומוסדותיה לנקוט בהקדם את כל הצעדים הדרושים כדי שכל המכרזים וההתקשרויות שלה יבוצעו על פי דין ולפעול לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת זו. הקפדה על ביצוע חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים תאפשר למכללה לבחור בדרך שוויונית, יעילה ומקצועית את נותן השירות המתאים ביותר לצרכיה, לנצל את משאביה ניצול מיטבי ולחסוך בכספי ציבור.

בתשובת המכללה מדצמבר 2011 צוין כי המכללה "תפעל בהקדם להקמת מחלקת מכרזים, רכש והתקשרויות וכן, תפעל לרענון נהלי רכש ומכרזים בהתאם לתקנות העדכניות... לאחרונה קיימה המכללה מכרז פנימי ובחירה מנהל מחלקת רכש חדש".

שירותי ייעוץ משפטי למכללה

המכללה מקבלת שירותים משפטיים חיצוניים משישה עורכי דין. המכללה התקשרה עם עורך דין המכהן כיועץ משפטי חיצוני שלה (להלן כאמור - היועץ המשפטי החיצוני) מינואר 2005 ומקבל מהמכללה תשלום חודשי קבוע (להלן - ריטיינר) בגין ייעוץ משפטי שוטף וכן תשלומים נוספים עבור טיפול בנושאים משפטיים שונים. חמישה עורכי דין חיצוניים נוספים נותנים למכללה שירותים בתחומים משפטיים ייחודיים, שלא על בסיס קבוע.

הביקורת העלתה ליקויים בהתקשרויות של המכללה לקבלת שירותים משפטיים:

1. (א) אין במכללה מסמכים המתעדים את אופן הבחירה ביועץ המשפטי החיצוני לתפקידו בריטיינר ואת השיקולים שהביאו לבחירתו, ועל כן אי-אפשר לדעת כיצד התקבלה בזמנו ההחלטה בנושא זה ומהם הנתונים שהיו מונחים לפני מקבלי ההחלטה. המכללה מסרה למשרד מבקר המדינה מסמך, ללא תאריך, שנושא "טבלת השוואה עורכי דין", ובו רשימה של שישה משרדי עורכי דין, כתובתם, דרישות שכר הטרחה שלהם והערות לגבי תחומי התמחותם. שמו של היועץ המשפטי החיצוני, שנבחר כאמור לתפקיד, אינו מצוין ברשימה זו. מנהל הכספים של המכללה הסביר למשרד מבקר המדינה כי הטבלה נכתבה במועד סמוך להתקשרות.

באוגוסט 2011 הסביר היועץ המשפטי החיצוני למשרד מבקר המדינה כי קיבל מהמכללה פנייה בעל פה למתן שירותים משפטיים, וכי נבחר על ידי המכללה כיוון שהציע את המחיר הזול ביותר למתן לשירותים אלה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כתב היועץ המשפטי החיצוני כי בדצמבר 2004 הוא מסר למנהל הכספים דאז של המכללה הצעה כתובה (להלן - הצעה מ-2004) לאספקת שירותים משפטיים וכי שכר הטרחה שביקש תמורת שירותים אלה היה כאמור נמוך ביותר בהשוואה למשרדים אחרים של עורכי דין.

בתשובת המכללה מדצמבר 2011 נכתב כי בשנת 2004 היא פנתה למספר משרדים של עורכי דין ובכללם היועץ המשפטי החיצוני, שנמצאו ראויים לדעתה לתת לה שירותי ייעוץ משפטי שוטף, וביקשה לקבל הצעות. לאחר שבחנה את ההצעות העבירה את המלצתה לחבר הנאמנים, שאשר בישיבתו פה אחד את בחירתו של היועץ המשפטי החיצוני כיועץ משפטי למכללה.

כללי המינהל התקין מחייבים את המכללה לתעד בפירוט את מגוון התקשוריותיה. תיעוד זה צריך לכלול, בין היתר, את הפניות למציעים שונים, את הסיבות לפניה אל המציעים הללו, את ההחלטות שהתקבלו ואת הנימוקים להן. היעדר התיעוד המפורט לגבי אופן הבחירה ביועץ המשפטי החיצוני לתפקידו יש בו כדי להצביע על סדרי מינהל לקויים במכללה.

(ב) אשר להספקת שירותים משפטיים מחמשת עורכי הדין הנוספים, בנושאים משפטיים ייחודיים ושלא על בסיס קבוע, נמצא כי התקבלו במכללה הצעות מחיר משלושה משרדי עורכי דין העוסקים באותם תחומים; אין בתיקי המכללה הצעות של שני עורכי הדין הנוספים כאמור שעמם התקשרה המכללה. מנכ"ל המכללה מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2011 כי המכללה התקשרה במישרין ולפי הצורך עם משרדי עורכי דין המתמחים בנושאים משפטיים ייחודיים שעמדו על סדר היום שלה. נמצא כי רק עם עורך דין אחד מבין החמישה חתמה המכללה על הסכם התקשרות. מהנתונים במכללה עולה כי בגין קבלת ייעוץ משפטי בנושאים ייחודיים היא שילמה בין אפריל 2008 עד מאי 2011 כ-370,000 ש"ח לחמשת עורכי הדין האמורים.

לדעת משרד מבקר המדינה על המכללה היה לערוך טבלת השוואה של הצעותיהם של עורכי הדין שאליהם פנתה לקבלת הצעות לייעוץ משפטי בנושאים משפטיים ייחודיים ולציין את הסכומים המבוקשים על ידם, את תחומי התמחותם ואת מאפייניהם המקצועיים כדי לוודא שהמכללה תקבל שירותים משפטיים ברמה הדרושה ובעלות המיטבית מבחינתה.

על המכללה לתעד את ההליך ולהתקשר בהסכם בכתב עם עורכי הדין שייבחרו.

בתשובה נוספת של המכללה מדצמבר 2011 היא הודיעה כי המכללה "תפעל להכנת הסכמי התקשרות מפורטים עם נותני השירות המשפטי. בנוסף המכללה הנחתה את [יועצה] המשפטי להכין, על בסיס הערות [משרד] מבקר המדינה ובהתאם לחוק המכרזים, נוהל להעסקת עורכי דין ויועצים".

2. הביקורת העלתה כי אף שהמכללה החלה להעסיק כאמור את היועץ המשפטי החיצוני של המכללה כבר בראשית 2005, היא לא הגדירה עמו עד אוגוסט 2011, במסמך כתוב, את שירותי הייעוץ המשפטי השוטפים שעליו לספק במסגרת הריטיינר; את היקפם של השירותים הללו; את שירותי הייעוץ המשפטי הנוספים שעליו לספק ובכלל זאת את התמורה שתשלם לו המכללה בגינם. כן הועלה כי הבסיס לתשלומים של המכללה ליועץ המשפטי החיצוני הוא ההצעה משנת 2004 כאמור למנהל הכספים דאז של המכללה, שבה ציין: "עבור יעוץ משפטי שוטף כמבוקש ע"י המכללה (לפי ההסבר שקיבלנו ממך בישיבה), הננו מבקשים [שכר טרחה] בסך של 1,000 דולר ארה"ב לחודש. נושאים נוספים, כגון תביעות משפטיות כנגד המכללה, עסקאות מקרקעין, יטופלו ע"י משרדנו תמורת [שכר טרחה] כפי שיסוכם בנפרד". יצוין כי אין במכללה מסמכים נוספים המתעדים את ההסדר שנקבע להעסקת היועץ המשפטי החיצוני.

הביקורת העלתה כי עקב היעדר קביעה מוסכמת בדבר היקף "הייעוץ המשפטי השוטף" ובדבר אופן חישוב שכר הטרחה ל"טיפול בנושאים נוספים", התגלעו במהלך השנים חילוקי דעות, לעתים חריפים, בין המכללה ליועץ המשפטי החיצוני להלן דוגמאות:

(א) בעקבות בקשת היועץ המשפטי החיצוני לקבל מקדמה על סך 20,000 דולרים על חשבון שכר טרחה בנושא תקנון המכללה השיב לו מנכ"ל המכללה באוגוסט 2008: "בתדהמה ובהפתעה קיבלנו את דרישתכם לתשלום... הננו מחזירים את החשבון תוך כדי מחאה שכן [בין היתר מדובר

בנושא שהוא] חלק אינטגרלי של עבודתכם השוטפת... החשבון הנ"ל השאיר אצלנו טעם רע, וחבל".

(ב) בסוף אוגוסט 2008 כתב מנהל הכספים של המכללה ליועץ המשפטי החיצוני: "התקבלה] במשרדנו בקשה לשכ"ט בתיק... בסך 12,000 [דולרים]. בהתאם להחלטת הנהלת המכללה, אין באפשרותי להעביר חשבון זה ללא פירוט שעות ותעריפי שעה" (ראו להלן).

(ג) במענה למכתב של היועץ המשפטי החיצוני מפברואר 2009 לבקשת שכר טרחה בסך 5,000 דולרים השיב לו מנכ"ל המכללה: "נדהמנו מבקשתכם להמציא לכם שכ"ט בעבור טיפולכם...; לא זכור לנו שמתברר הליך משפטי בנושא... נראה לנו שההשגות... הן חלק אינטגרלי מהפעילות השוטפת; החשבון מוחזר תוך מחאה".

(ד) ביוני 2009 כתב, בין היתר, מנהל הכספים למנכ"ל המכללה בנושא שכר טרחה בתיק מסוים: "התלוננתי בעבר על כך שמשרד [היועץ המשפטי החיצוני] מחייב אותנו עפ"י שיטת ה'מצליח' ללא ניהול רישום שעות ובקרה על השקעה שביצעו בתיקים שהם מנהלים... מנגנון תמחיר זה אינו יכול לעמוד במבחן בשום גוף עסקי או ציבורי". היועץ המשפטי החיצוני הסכים "למען הסדר הטוב... להפחית סך של 10,000 [דולרים] + מע"מ מהיתרה" בטיפול שבתיק.

הביקורת העלתה כי מרבית התשלומים אשר שילמה המכללה ליועץ המשפטי החיצוני מאז 2005 היו בגין "טיפול בנושאים נוספים" שלא נכללו במסגרת הריטיינר. אין במכללה תיעוד של אופן החישוב של תשלומים אלה ושל התעריף שלפיהם בוצעו. בעקבות אי-קביעה מראש של אופן החישוב והתעריף בגין טיפולו של היועץ המשפטי החיצוני ב"נושאים נוספים" טופלה בנפרד כל בקשה שלו לקבלת שכר טרחה⁴².

היועץ המשפטי החיצוני כתב בתשובתו מדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי הצעתו מ-2004 והארכת ההתקשרות עמו אושרו מדי שנה על ידי חבר הנאמנים של המכללה וכי "עצם קבלת ההצעה [ואישורה השנתי בידי חבר הנאמנים], מהווה התקשרות משפטית לכל דבר ועניין". כן כתב כי שכר הטרחה שגבה תמורת ייעוץ משפטי שוטף למכללה ושכר הטרחה שגבה תמורת טיפול בנושאים שלא נכללו בהגדרה של ייעוץ משפטי שוטף, היה נמוך באופן משמעותי מהמקובל לשכר טרחה בנושאים אלה והוא אף נתן למכללה הנחות משמעותיות בשכר הטרחה.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה כי לפי עקרונות המינהל התקין היה עליה להגדיר, לפני תחילת העסקתו של היועץ המשפטי החיצוני, בהסכם כתוב, את סוג שירותי הייעוץ המשפטי השוטף אשר היה עליו לספק למכללה כריטיינר. כמו כן היה עליה לקבוע במסמך הנזכר את היקף השירותים ולקבוע את אופן חישוב שכר טרחתו בגין הטיפול בנושאים נוספים. זאת כדי שישולמו לו התשלומים הנאותים וללא צורך בחילוקי דעות ואי-הבנות בנוגע לתשלומים, כפי שקרה בפועל. לדעת משרד מבקר המדינה לא ניתן לראות במכתב ההצעה מ-2004 של היועץ המשפטי החיצוני תחליף להסכם התקשרות כאמור.

הביקורת העלתה כי במשך כשבע שנות ההתקשרות עם היועץ המשפטי החיצוני לא בחנה המכללה את הפעולות שביצע מול התשלום שקיבל ואף לא בחנה את גובה התשלום בהשוואה למקובל בעניין זה בענף הייעוץ המשפטי. בתיקי המכללה יש בעניין זה רק מכתב אחד, מדצמבר 2005,

42 מהמסמכים שהומצאו למשרד מבקר המדינה עולה כי התשלומים שהעבירה המכללה ליועץ המשפטי החיצוני מאז ינואר 2005 ועד סוף אוגוסט 2011 הסתכמו בסך של כ-1.4 מיליון ש"ח. סכום זה כולל ריטיינר, שכר טרחה בגין טיפול בתביעות נגד המכללה, החזר הוצאות משלוח, כתבי הגנה ומע"ם.

ששלח היועץ המשפטי החיצוני אל מנכ"ל המכללה, ובו פירוט הנושאים שבהם טיפל מתחילת אותה שנה ואומדן שלו על אודות היקף השעות שהקדיש לכל נושא. אין בתיקי המכללה מסמכים כאלה מתאריך מאוחר יותר וזאת על אף שבאוגוסט 2008 החליטה הנהלת המכללה לדרוש ממנו לספק לה פירוט של שעות עבודה בטרם יאושר לו התשלום החודשי. יצוין כי במרוצת השנים הועלה סכום הרייטינג היועץ המשפטי החיצוני בגין הייעוץ המשפטי השוטף פעמים מספר, ובאוגוסט 2011 הגיע התשלום לכדי פי שניים וחצי מהסכום המקורי (בערכים דולריים), כך שעמד על 2,500 דולרים לחודש בתוספת מע"ם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכללה לבחון בהקדם את נושא קבלת השירותים המשפטיים על היבטיו השונים ולפעול בעניין זה על פי המתחייב מחוק חובת המכרזים והתקנות על פיו. על המכללה לחתום עם עורך הדין שיספק את השירותים המשפטיים למכללה הסכם מפורט שיוגדרו בו השירותים שיספק, וכן לקבוע את המנגנון לחישוב השכר ועדכונו, את סדרי הדיווח השוטפים שיימסרו על ידו ואת הליכי אישור החשבונות בגין שכר טרחתו.

היבטים של ביקורת, פיקוח ובקרה

ביקורת פנימית במכללה

ביקורת פנימית היא "פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית של הבטחה וייעוץ אשר מיועדת להוסיף ערך ולשפר את פעולות הארגון. היא מסייעת לארגון להשיג את יעדיו בהבאת גישה שיטתית וממוסדת, לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה וממשל תאגידים"⁴³.

עבודת הביקורת הפנימית מוסדרת, בין היתר, בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), אשר חלק מהוראותיו הוחלו על מוסדות להשכלה גבוהה מכוח סעיף 15א לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, ובחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות). המכללה היא כאמור חל"ץ, ועל פי חוק החברות חלה עליה חובת מינוי מבקר פנים (כיוון שמחזור השנתי עולה על 10 מיליון ש"ח)⁴⁴. הוראות החוק הנזכרות קובעות, בין היתר, כי בכל גוף ציבורי תיעשה ביקורת פנימית על ידי מבקר פנים ומפרטות, בין השאר, את ההיבטים האלה: הדרישות מממלא המשרה; ציון תפקידיו של מבקר הפנים והגדרת סמכויותיו ומעמדו; הגורמים שלהם יגיש את דיווחיו; וסדרי אישור תכנית העבודה שלו. נוסף על כך על המכללה, בתוקף היותה גוף ציבורי הנתמך בכספי מדינה, להקפיד להתנהל בחיסכון, ביעילות ובטוהר מידות, ועל כן ראוי שתקיים ביקורת פנימית המאפשרת להנהלה העומדת בראשה לקבל הערכה בלתי תלויה בנושא תפקוד המכללה במגוון תחומי פעילותה.

מאחר שארגונים נבדלים זה מזה בכל הנוגע לסביבת העבודה של מבקר הפנים, רצוי לקבוע בכל ארגון נוהל פנימי המגדיר בבירור את מקומו ואת מעמדו של מבקר הפנים בארגון. על הנוהל להגדיר את יחסי הגומלין בין מבקר הפנים לבין נושאי המשרה בדרגים השונים של הארגון ולעגן את אי-

43 ראו "הגדרת מקצוע הביקורת הפנימית" באתר הבית של לשכת המבקרים הפנימיים בישראל: <http://www.iaa.org.il>.

44 יצוין כי ב-1998 הייתה המכללה חברה פרטית; דרך הפיקוח על עבודת הביקורת מפורטת בסעיף א שבנוהל המכללה לגבי סדרי העבודה של ועדת הביקורת שכבר היה בתוקף באותה עת ונשאר בתוקף כשהמכללה נרשמה כחל"ץ.

תלותו כדי שיוכל למלא את תפקידו ללא חשש. במאי 2003 אישרה ועדת הביקורת של המכללה נוהל ביקורת פנימית (להלן - הנוהל), ובו נקבע, בין היתר, כי "אחריות ליישום הנוהל [חלה] על המנכ"ל ועל המבקר לפי העניין".

המכללה מקיימת ביקורת פנימית באמצעות מבקר פנים (ראו להלן).

ועדת הביקורת

ועדת הביקורת היא המוסד המנהל העליון במכללה האמון על קיום ביקורת פנימית שוטפת ויעילה. על הוועדה להיות בלתי תלויה, לדון בליקויים שעליהם דיווח מבקר הפנים בדוחותיו ולפקח על תיקונם באמצעות העברת מסקנותיה והמלצותיה ליו"ר הוועד המנהל, לנשיא המכללה, למנכ"ל המכללה ולמבקר הפנים.

1. המכללה מאוגדת כיום כחל"ץ, והאספה הכללית שלה היא הגוף המוסמך על פי חוק החברות למנות את ועדת הביקורת; כך גם לפי התקנון המצוי שקבעה המל"ג בשנת 1999 לצורך התנהלותם של מוסדות להשכלה גבוהה (כאמור, לפי תקנון המכללה "חבר הנאמנים הוא האספה הכללית של החברה").

הביקורת העלתה כי חרף האמור העניקה המכללה בתקנון שלה לוועד המנהל את הסמכויות הנוגעות ל"מינוי ועדת הביקורת וקביעת סמכויותיה", תוך כדי שהיא מעניקה לחבר הנאמנים סמכות של "אשרור" המינוי וקביעת הסמכות של המבקר הפנימי. יצוין כי בסעיף אחר בתקנון מוצגת בצורה שונה חלוקת הסמכויות בין המוסדות המנהלים הללו בעניין מינוי ועדת הביקורת: "חבר הנאמנים ימנה את ועדת הביקורת עפ"י המלצת הוועד המנהל".

מהאמור לעיל עולה כי סמכות חבר הנאמנים לגבי מינוי ועדת הביקורת נמסרה לידי הוועד המנהל שלא בהתאם להוראות חוק החברות ולתקנון המצוי של מל"ג.

ממסמכי המכללה עולה כי שלא על פי תקנון המכללה פעל בעצמו יו"ר ועדת הביקורת לאיתור מועמדים לוועדת הביקורת ולקביעת הרכב הוועדה. מנכ"ל המכללה, הממלא תפקיד ניהולי מרכזי בה והכפוף להחלטותיה של ועדת הביקורת, אף אישר מהלך זה.

משרד מבקר המדינה העיר למכללה כי עליה להתאים בהקדם את הוראות התקנון שלה⁴⁵ בנושא מינוי ועדת הביקורת להוראות המחייבות על פי דין, לנהוג על פי הוראות המל"ג בנושא הביקורת הפנימית במוסדות להשכלה גבוהה, ולקיים הליך אשר ימנע מעורבות של בעלי תפקידים הכפופים לביקורת של מבקר הפנים, בעניין מינוי הוועדה.

2. כיוון שהמכללה מאוגדת כאמור על פי חוק החברות כחל"ץ, חייבת ועדת הביקורת שלה להתכנס "לפחות אחת לשלושה חודשים"⁴⁶, והמניין החוקי לפתיחת ישיבה של הוועדה הוא רוב חבריה⁴⁷. בנוהל נקבע כי: "ועדת הביקורת תתכנס לפחות 3 פעמים בשנה [ועל] הוועדה לעקוב אחר ביצוע תוכנית עבודה של מבקר הפנים, לקבל את דוחותיו באורח שוטף, לפחות אחת ל-3 חודשים,

45 בעניין חוסר ההתאמה בנושאים אחרים ראו הפרק על התאגדות המכללה ותקנוניה.

46 על פי חוק החברות לגבי ועדת ביקורת בחברה לתועלת הציבור.

47 "אלא אם כן נקבע אחרת בתקנון" – הכול כאמור בחוק החברות שהוחל בשינויים המחויבים גם על ועדת ביקורת בחל"ץ.

לדון בהם וביישום התיקונים והשיפורים המתחייבים מן הממצאים, המסקנות וההמלצות של מבקר הפנים".

הביקורת העלתה כי מתחילת 2007 ועד אפריל 2011 (למעלה מחמש שנים) התכנסה ועדת הביקורת חמש פעמים בלבד⁴⁸. בסוף 2007 פרשה מהוועדה אחת מחמשת החברים בה, ועד חודש מאי 2011 לא מונה חבר אחר במקומה. יצוין כי ביוני 2010 התכנסה הוועדה בהשתתפות שניים מחבריה בלבד.

על המכללה ומוסדותיה לנקוט את צעדים הנדרשים כדי להבטיח שהביקורת הפנימית במכללה תיעשה כראוי, ובכלל זאת להקפיד שוועדת הביקורת תתכנס בתדירות שנקבעה בחוק החברות ובמניין החוקי האמור.

3. בתקנון המכללה נקבע, בין היתר, כי תפקידי ועדת הביקורת הם, בין היתר, "להציע לוועד המנהל וחבר הנאמנים דרכים לתיקון הליקויים בניהול [המכללה]... לבדוק כל נושא... הקשור בפעילות [המכללה]... להביא לפני הוועד המנהל וחבר הנאמנים את מסקנותיה לאור הבדיקה".

על פי הסמכויות ונוהלי העבודה במכללה שאישר חבר הנאמנים "ועדת הביקורת תמסור דיווח מלא על פעילותה לפחות פעם בשנה, והוועד המנהל ידון בדוח [הביקורת]".

הועלה כי בשנים 2007 עד ינואר 2011, שבמהלכן התכנס הוועד המנהל 14 פעמים, דיווחה ועדת הביקורת לוועד המנהל רק פעם אחת, בנובמבר 2008, על תוצאות בדיקה של נושא מסוים. בשנים 2007 ועד דצמבר 2010, שבמהלכן התכנס חבר הנאמנים שש פעמים, דיווח יו"ר ועדת הביקורת לחבר הנאמנים שלוש פעמים בלבד על ממצאי דוחות מבקר הפנים.

לדעת משרד מבקר המדינה על ועדת הביקורת להקפיד למלא את תפקידה כנקבע בתקנון המכללה ולדווח על פעילותה, לפחות אחת לשנה, לחבר הנאמנים ולוועד המנהל.

העסקת מבקר פנים

מינוי מבקר הפנים הנוכחי

1. לפי חוק החברות, מבקר הפנים אמור להתמנות על ידי המוסד המנהל המשמש דירקטוריון החברה ולפי הצעת ועדת הביקורת. לפי תקנון המכללה, הוועד המנהל של המכללה הוא דירקטוריון החברה. יוצא אפוא שהוועד המנהל הוא המוסמך למנות את מבקר הפנים, כפי שאף עולה מהתקנון המצוי. המכללה קבעה בתקנון שלה כי ועדת הביקורת אמורה להביא את מינוי מבקר הפנים לאישור הוועד המנהל וחבר הנאמנים בנוהל שייקבע על ידה; לפי התקנון, סמכותו של הוועד המנהל בנושא מצטמצמת לכדי "אישור מינוי מבקר הפנים לאחר היוועצות עם ועדת הביקורת, עם הנשיא ועם המנכ"ל".

לדעת משרד מבקר המדינה על המכללה להתאים את התקנון שלה להוראות החוקיות החלות עליה בנושא הליך מינוי מבקר הפנים, ולמנוע מעורבות בהליך זה מצד ממלאי תפקידים במכללה העומדים לביקורת של מבקר הפנים, כגון מנכ"ל המכללה.

בתשובתה מדצמבר 2011 הודיעה המכללה כי הנחתה את היועץ המשפטי שלה להכין נוהל בנושא מינוי מבקר הפנים בהתאם להמלצת משרד מבקר המדינה.

2. בדצמבר 2010 ציין מנכ"ל המכללה לפני חבר הנאמנים: "בשנת 2007 אישרנו את בחירת ועדת הביקורת ואת מבקר הפנים, באמצעות מכתב ששלחנו לחברי חבר הנאמנים וקבלת הסכמתם. היינו חייבים בישיבה העוקבת לאשרר את בחירתם אך הדבר נשכח מאיתנו ועל כן באיחור אנו מביאים לאשרור את בחירתו של מבקר הפנים ... ואת חברי ועדת הביקורת". בהמשך לכך החליט חבר הנאמנים כי הוא "מאשרר פה אחד את בחירתו של מבקר הפנים וחברי ועדת הביקורת". הביקורת העלתה כי במכתב שהזכיר המנכ"ל בדבריו אלה התבקשו החברים לאשרר הן מינוי של יו"ר חדש לוועדת הביקורת והן צירוף חבר נוסף לוועדה, אולם מבקר הפנים המוצע לא נזכר במכתב כלל ומילא לא התבקשו החברים להסכים למינויו.

משרד מבקר המדינה מסב את תשומת לב המכללה לכך שראוי להבטיח את עצמאותו של מבקר הפנים למול הגופים הביצועיים במכללה, ובכלל זה למנוע מעורבות מצד גורמים מינהליים במכללה בתהליך הבחירה או האישור של חברי ועדת הביקורת ושל מבקר הפנים.

הפסקת העסקתו של מבקר הפנים הקודם

בחוק הביקורת הפנימית⁴⁹, נקבע כי "לא תופסק כהונתו של מבקר פנימי שלא בהסכמתו לפני תום התקופה אשר לה נתמנה, והוא לא יושעה מתפקידו [בגוף ציבורי שאינו משרד ממשלתי או בנק ישראלי] אלא אם כן החליט על כך הדירקטוריון או הגוף הממלא תפקיד הדומה לתפקיד הדירקטוריון...". לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי הדירקטוריון שדבר הפסקת הכהונה או ההשעיה יידון באותה ישיבה, ובאישור הדירקטוריון ברוב של שני שלישים מחבריו לאחר שניתנה למבקר הפנים אפשרות לשאת לפני הדירקטוריון את דברו בעניין. יצוין כי ההליך הנזכר נועד להבטיח את אי-תלותו של מבקר הפנים בממלאי תפקידים הנתונים לביקורתו.

בפברואר 2004 התבקשה היועצת המשפטית דאז של המכללה לחוות את דעתה באשר להליך הדרוש לסיום כהונתו של מבקר הפנים הקודם. בחוות הדעת שהכינה היועצת, שהעתק ממנה נשלח למנכ"ל המכללה, צוין כי כדי להפסיק את כהונת מבקר הפנים על הוועד המנהל של המכללה⁵⁰ לקבל החלטה מתאימה ברוב של שני שלישים מחבריו. כן צוין כי על ההחלטה להתקבל בישיבת הוועד המנהל אחרי שניתנה הודעה כדין לכל חברי הוועד שדבר הפסקת הכהונה יידון באותה ישיבה ואחרי שניתנה זכות טיעון למבקר במהלך הישיבה.

הביקורת העלתה כי באוגוסט 2006 הודיע מנכ"ל המכללה למבקר הפנים הקודם על החלטת ההנהלה הפעילה⁵¹ של המכללה לסיים את תפקידו כמבקר המכללה. בישיבת ועדת הביקורת, שהתקיימה בחודש לאחר מכן, ביקש מנכ"ל המכללה לבחון את המשך העסקתו של מבקר הפנים וועדת הביקורת החליטה להפסיק את העסקתו ולאחר מבקר פנים חדש; למחרת הישיבה הודיע היו"ר דאז של הוועדה במכתב למבקר הקודם על החלטת הוועדה בנושא. רק כעבור כחודש דיווחה יו"ר ועדת הביקורת דאז לוועד המנהל על סיום כהונתו של מבקר הפנים ועל פנייה ללשכת

49 חוק הביקורת הוחל על מבקרי פנים במוסדות להשכלה גבוהה לפי סעיף 15א לחוק המועצה להשכלה גבוהה.

50 המשמש כדירקטוריון החברה.

51 על פי תקנון המכללה "הוועד המנהל ימנה הנהלה פעילה שתורכב מנושאי תפקידים [בכירים במכללה]"; בשנת 2006 כללה ההנהלה הפעילה את הנשיאה, את המנכ"ל, את מנהל אגף הכספים ואת מנהל הרכש.

המבקרים הפנימיים לקבלת שמות של מועמדים לתפקיד; ובדצמבר 2006 היא דיווחה לחבר הנאמנים על סיום כהונתו של מבקר הפנים ועל פרסום מכרז לבחירת מבקר פנים חדש; במרץ 2007 הודיעה יו"ר ועדת הביקורת לוועד המנהל על בחירת מבקר פנים חדש (המבקר הנוכחי), והוועד המנהל אישר את הבחירה.

מהשתלשלות העניינים המתוארת לעיל עולה כי ועדת הביקורת, אשר אינה הגוף המוסמך להחליט על הפסקת כהונתו של המבקר הפנימי, הייתה הגורם שקיבל הלכה למעשה את ההחלטה על סיום העסקתו של המבקר הקודם. על חבר הנאמנים, הוועד המנהל וועדת הביקורת היה לפעול בעניין הפסקת כהונתו של מבקר הפנים כמתחייב על פי החוק וחווה הדעת המשפטית האמורה. על שלושת הגורמים הללו להפיק מהשתלשלות עניינים זו את הלקחים הנדרשים כדי להבטיח את עצמאותו של מבקר הפנים. יש לראות בחומרה את מעורבותה של ההנהלה הפעילה של המכללה, המורכבת מממלאי תפקידים הנתונים לביקורת מבקר הפנים, בתהליך זה.

הסכם ההתקשרות עם מבקר הפנים הנוכחי

לאחר הפסקת כהונתו של מבקר הפנים הקודם, פרסום מכרז פומבי לתפקיד ובחירת המועמד המועדף, נחתם בפברואר 2007 הסכם התקשרות עם מבקר הפנים הנוכחי.

הביקורת העלתה כי המבקר מועסק על ידי המכללה מאז ינואר 2009 ללא הסכם התקשרות בר-תוקף, לאחר שתוקף ההסכם הראשוני שנחתם עמו פג, וכי הנהלת המכללה לא פעלה מאז לחידוש ההסכם. ביוני 2010 החליטה הנהלת המכללה להעלות את התשלום בגין שעת עבודה של המבקר. יצוין כי בדרך כלל אושרה למבקר הפנים של המכללה עבודה בהיקף של כ-200 שעות בשנה שהן כ-10% מהיקף השעות של משרה מלאה.

בתשובתה מדצמבר 2011 ציינה המכללה כי "שכרו של מבקר הפנים הוצמד על פי בקשתו לשכר מבקרי פנים בחברות הממשלתיות וכך גם נקבע מנגנון עדכון [לשכר] אובייקטיבי ושקוף".

על המכללה לעגן את העסקתו של מבקר הפנים בהסכם. בעת גיבוש ההסכם רצוי כי ייבחן היקף ההעסקה של מבקר הפנים העומד היום על כ-10% מהיקף השעות של משרה מלאה.

אי-תלות מבקר הפנים

1. בדוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה⁵² שהתפרסם במרץ 2009 נכתב: "על [נוהל מבקר הפנים] להגדיר את יחסי הגומלין בין המבקר הפנימי ובין נושאי המשרה בדרגים השונים של הארגון ולעגן את אי-תלותו כדי שיוכל למלא את תפקידו ללא חשש".

בהסכם ההתקשרות עם מבקר הפנים הנוכחי, אשר תוקפו נקבע עד דצמבר 2008, נכתב כי התשלום עבור שירותיו של מבקר הפנים, שאיננו עובד המכללה, ייעשה לפי מכסה של שעות עבודה, שהיקפה לא נקבע בהסכם, והוא עדיין נתון למשא ומתן בין מבקר הפנים לוועדת הביקורת ומנכ"ל

52 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (2009), בפרק "המכללה האקדמית צפת - היבטים מינהליים", עמ' 234.

המכללה. כן נקבע בהסכם כי שעות עבודה החורגות ממכסה זו יאושרו מראש על ידי מנכ"ל המכללה. היקף מכסת שעות העבודה האמור לא נקבע בהסכם אלא נותר פתוח למשא ומתן בין מבקר הפנים למכללה.

2. בנוהל המכללה לגבי ועדת הביקורת (סמכויות, כהונה, סדרי עבודה) נקבע, בין היתר, כי בסמכות ועדת הביקורת "לאשר את תוכנית העבודה של מבקר הפנים, לאחר התייעצות עימו ולהמליץ בפני הנשיא על התקציב הנכון לביצוע התוכנית לאישור במסגרת תקציב המכללה".

הביקורת העלתה כי הנהלת המכללה הייתה מעורבת בהקצאת שעות העבודה של מבקר הפנים: באוגוסט 2010 הציע מבקר הפנים לוועדת הביקורת היקף שעות שנתי הנדרש לבדיקת שישה נושאים שהציע לביצוע בשנת 2011. בספטמבר אותה שנה המליץ מנכ"ל המכללה למבקר הפנים על ביצוע ביקורת בשני נושאים מבין אלה שהציע המבקר. במכתבו הוא הציע חלוקת שעות עבודה שונה מזו שהציע מבקר הפנים: 150 שעות שנתיות לנושא אחד (במקום 180 שעות שהציע המבקר) ו-50 שעות לנושא אחר (במקום 40 שעות שהציע המבקר). כשבוע מאוחר יותר כתב יו"ר ועדת הביקורת למנכ"ל המכללה כי הוא מסכים להצעת הנושאים שלו אך בחלוקת שעות שונה.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה כי מעורבותו של מנכ"ל המכללה, שהוא מבוקר על ידי מבקר הפנים, בקביעת היקף שעות העבודה של מבקר הפנים עלולה לפגוע באי-תלותו של המבקר. המוסד המנהל המוסמך לקבוע את תכנית העבודה של מבקר הפנים ולכן גם את היקף שעות העבודה הנדרש לביצוע התכנית, הוא, על פי נוהל המכללה, ועדת הביקורת. חלוקת שעות העבודה לביצוע והנושאים הכלולים בתכנית הביקורת יכולה להיקבע אגב התחשבות בעמדת הנהלת המכללה, אך ראוי שהדבר יעשה באמצעות מכתב מפורט שתשלח ההנהלה לוועדת הביקורת ואשר יכלול את הטעמים המקצועיים לדרישתה. באופן זה אפשר יהיה לשמור באופן טוב יותר על עצמאותם המקצועית של המבקר הפנימי ושל ועדת הביקורת בבואם לקבל החלטות.

מעקב אחר תיקון ליקויים

בנוהל הביקורת הפנימית של המכללה הנזכר לעיל נקבע כי: "כחלק מהתוכנית השנתית, יקיים המבקר מעקב מתמיד כדי לוודא כי היחידות המבוקרות נקטו באמצעים הדרושים ליישום המלצות ומסקנות כאמור, וידווח בכתב על אופן [יישום] ההמלצות והמסקנות של דוחות הביקורת] למנכ"ל ולועדת הביקורת".

הביקורת העלתה כי מבקר הפנים לא דיווח בכתב למנכ"ל ולוועדת הביקורת על תיקון הליקויים שעליהם הצביע בדוחות שהגיש למכללה מאז 2007, וכי גם ועדת הביקורת לא דרשה מהמבקר דיווח כזה.

למעקב של מבקר הפנים וועדת הביקורת, ובאמצעותם של הוועד המנהל, אחר תיקון הליקויים בדוחות הביקורת יש חשיבות מרובה. על ועדת הביקורת לבצע בהקדם מעקב כזה ולוודא שהליקויים שעליהם הצביע מבקר הפנים בדוחותיו יבואו על תיקונם. יש מקום כי מבקר הפנים ימסור לוועדת הביקורת ולמנכ"ל דיווח תקופתי על סיכום תוצאות הפעולות לתיקון הליקויים שהועלו בדוחותיו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בסוף נובמבר 2011 כתב מבקר הפנים כי בחודש ינואר 2012 הוא יציג בפני חברי ועדת הביקורת, בישיבה שתתקיים, דוח אודות מצב תיקון הליקויים עליהם הצביע בדוחות קודמים.

שימוש בכרטיסי אשראי

המכללה הפקידה בידי נשיאת המכללה (להלן - הנשיאה) והמנכ"ל כרטיסי אשראי בנקאיים שלה (להלן - כרטיסי אשראי) לתשלום הוצאות בתפקיד. חשבון הבנק של המכללה מחויב ישירות בהוצאות המשולמות באמצעות כרטיסי אשראי אלה. הועלה כי כרטיס האשראי של הנשיאה משמש את המכללה גם לרכישות ולהוצאות כלליות של המכללה. יצוין כי במכללה נהוגה גם קופה קטנה להחזר הוצאות לעובדי המכללה בסכומים נמוכים, ונמצא שגם הנשיאה והמנכ"ל משתמשים בה.

1. הביקורת העלתה כי אין במכללה נוהל או הנחיות להסדרת השימוש שעושים נושאי התפקידים האמורים בכרטיסי האשראי שהעמידה המכללה לרשותם. ממילא לא נקבע אילו הוצאות מותר לבעלי התפקידים לבצע בכרטיסים, מהו גובה הסכומים המותרים להוצאה, מי הגורם המאשר את ההוצאות ומתן האסמכתאות וההסברים הדרושים לאישור ההוצאות.

2. מדי חודש הנשיאה והמנכ"ל מקבלים, כל אחד, מחברת כרטיסי האשראי דוח המפרט את הרכישות שביצעו בכרטיס שהפקידה המכללה בידיהם, את מועד הרכישה ואת סכום ההוצאה. בהמשך לכך הם מעבירים את הדוח בצירוף הקבלות והחשבוניות של ההוצאות (להלן - אסמכתאות להוצאות) ליחידת הנהלת החשבונות שבאגף הכספים של המכללה. אחת מעובדות היחידה רושמת - על גבי הדוח ליד כל סכום הוצאה בהתאם לקבלות ולחשבוניות שהומצאו - את ההסבר להוצאות על סמך המידע הקיים באסמכתאות אלה. בדרך כלל ציינה העובדת כי ההוצאות היו בגין אכילה, שתייה, לינה (להלן - אש"ל), אירוח וקשרי ציבור.

הביקורת העלתה כי הנשיאה והמנכ"ל לא נהגו לצרף לדוח שהגישו פירוט והסברים להוצאות שביצעו באמצעות כרטיס האשראי מעבר לחשבוניות ולקבלות. כמו כן במקצת מהמקרים הם גם לא צירפו אסמכתאות להוצאות אלה. עקב היעדר פירוט והסברים לאסמכתאות, לא היה אגף הכספים במכללה יכול לדעת, במקרים מסוימים⁵³, פרטים מהותיים כגון סוג ההוצאה, מטרת ההוצאה, שמות הסועדים, תפקידם או עיסוקם. מידע זה רלוונטי לצורך בחינת ההוצאה ואישורה. כך למשל על פי אסמכתאות אחדות חויב כרטיס המנכ"ל בגין ארוחות עם אנשים אחדים; המנכ"ל לא פירט את שמות הסועדים ולא ברור אם היו אלה עובדים מהמכללה, אורחים שלה או אנשים אחרים. הביקורת העלתה כי אגף הכספים ייחס מקרים כאלה להחזר הוצאות אש"ל, אף שהוצאות מסוג זה מותרות למנכ"ל רק בגין הוצאות שביצע עבור עצמו ולא עבור אחרים⁵⁴.

בנובמבר 2008 כתב מנהל הכספים לנשיאה ולמנכ"ל: "למרות פניותינו בעבר, הדיווחים [בדבר הוצאות בכרטיסי אשראי] עדין אינם עומדים בהתאם לסדרי מינהל תקינים ולתקנות מס הכנסה". לנוכח האמור הציע מנהל הכספים לנשיאה ולמנכ"ל להפקיד את "כרטיסי האשראי בכספת לצורך נסיעות חו"ל בלבד ו[לעשות] שימוש בכרטיס אשראי פרטי וקבלת החזר הוצאות בשכר". ממסמכי המכללה אין עולה כי עמדתו האמורה של מנהל הכספים נבחנה כראוי על ידי בעלי התפקידים האמורים או שננקטו בעקבותיה פעולות כלשהן.

יצוין כי במקרים שבהם הוצאות האש"ל של הנשיאה ושל המנכ"ל בכרטיסי האשראי עלו על הסכום שנקבע בתקנות מס הכנסה כהוצאה מוכרת למס, שילמה המכללה מס הכנסה בגובה של 90% בגין הוצאות עורפות אלה. מהאמור לעיל עולה כי בהיעדר הגבלה מצד המכללה על גובה סכומי

53 לעיתים אפשר היה להסיק את הפרטים מהדוח של חברת האשראי או מהאסמכתאות.

54 אם אין אלה הוצאות אש"ל יש לרשום אותן כהוצאות אירוח וכו' ולהסביר מה הקשר של ההוצאות למכללה.

ההוצאות לאש"ל המותרים בכרטיסי האשראי שניתנו לנשיאה ולמנכ"ל נגרמו למכללה הוצאות מיותרות.

יצוין כי מבקרת המדינה העירה כבר ב-1993⁵⁵ כי "אין זה רצוי שעובר [של מוסד להשכלה גבוהה] ישתמש בכרטיס אשראי מטעמה". שימוש בכרטיס אשראי שבאמצעותו מחויב אוטומטית חשבון הבנק של המכללה, עלול לאפשר ביצוע תשלומי הוצאות קודם שנבחנה נאותותם וקודם שקיבלו אישור כנדרש.

על המוסדות המנהלים של המכללה לקבוע נוהל מפורט לשיטת החזר הוצאות של ממלאי תפקידים בכירים במכללה; בנוהל יש לקבוע, בין היתר, את סוג ההוצאות שבגינן הם זכאים לקבל החזרים, את הסכום המרבי של ההוצאה ואת אופן הדיווח על ההוצאות. כמו כן יש להגדיר את תהליך אישורן.

מן הראוי שהמכללה תבחן את עצם השימוש בכרטיסי האשראי. במסגרת בחינה זו עליה למצוא פתרונות חלופיים להחזר ההוצאות של המנכ"ל ושל הנשיא בדרכים אחרות כגון החזרים מקופה קטנה, מתן דמי קדימה, או כפי שמנהל אגף הכספים של המכללה הציע במכתבו מנובמבר 2008: "שימוש בכרטיס אשראי פרטי... וקבלת החזר הוצאות בשכר". שימוש של נושאי תפקיד במכללה בכרטיס אשראי שלה ראוי כי ייעשה רק באותם מקרים חריגים שבהם אי-אפשר לבצע תשלומים בדרך אחרת.

לדעת משרד מבקר המדינה על ות"ת לבדוק במוסדות אחרים להשכלה גבוהה, אם גם בהם משתמשים מנהלים ועובדים בכרטיסי אשראי שקיבלו מהמוסד, לבחון את הנושא ולקבוע את עמדתה לגביו. על ות"ת לתת דעתה לבעייתיות הכרוכה בנושא זה ולקבוע הנחיות באשר לאופן החזר הוצאות בתפקיד למנהלי המוסדות להשכלה גבוהה ולעובדיהם.

בתשובת מל"ג וות"ת מדצמבר 2011 היא ציינה כי פנתה כבר בנושא "לכלל המוסדות [להשכלה גבוהה] לשם קבלת תמונת מצב עדכנית וכן [תבחן] את הנושא לרבות הוצאות כללים בעניין זה". הועלה כי ות"ת ביקשה בתחילת דצמבר 2011 מכל המנכ"לים של המוסדות להשכלה גבוהה למסור לה פירוט של הנהלים הקיימים בעניין מדיניות כרטיסי אשראי במוסד שלהם, ובכלל זה "את המצב העובדתי של כרטיסי אשראי של המוסד ומי מוסמך לעשות בו שימוש, לרבות המצב העובדתי של כרטיסי אשראי פרטיים שמחויבים ישירות לחשבון המוסד".

55 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1993), בפרק "התפתחותו של נשיא אוניברסיטת חיפה לשעבר ותוצאותיה", עמ' 913.

סיכום

הממצאים בדוח ביקורת זה מלמדים על היעדר פיקוח ובקרה מספיקים של מל"ג וות"ת על היבטים שונים הנוגעים לפעילות מכללת יזרעאל. כבר בדוח מיוחד משנת 2009⁵⁶ ציין מבקר המדינה כי כיוון שחלק ניכר מתקציבן ומהכנסותיהן של המכללות המתוקצבות הוא מהקצבות המדינה ומכספי ציבור, ונוכח משקלן ההולך וגובר במערכת ההשכלה הגבוהה, ראוי שמל"ג וות"ת יישמו בהקדם, כל אחת בתחומה, את הלקחים וההמלצות לשיפור מנגנוני הפיקוח והבקרה שלהן על פעילות המכללות, ויוודאו שייקבעו בהן סדרי בקרה נאותים ושהן יפעלו לפי כללי מינהל תקין. אם יתברר שתנאים אלו אינם מתקיימים, על מל"ג וות"ת לממש את סמכויותיהן ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים בעניין זה.

על מל"ג וות"ת לבחון את ממצאיו של דוח זה גם ביחס לפעילות הפיקוח שלהן בקשר לכלל המכללות. בכלל זה יש לתת את הדעת על הנושאים האלה: איסוף מידע וקבלת דיווח שוטף על תחומי הפעילות במכללות האקדמיות; הצורך בקביעת המעמד המשפטי הראוי של המכללות; ובחינת יישום ההנחיות הנוגעות למכללות בנושא זה; הצורך בפרסום הנחיות מתאימות ותקנון לדוגמה למכללות במעמד של חל"ץ. על מל"ג וות"ת גם לסקור את תקנוניהן של כל המכללות ולוודא שהם אינם חורגים מהנחיותיהן.

על מכללת יזרעאל להקפיד למלא את הנחיות מל"ג וות"ת כנדרש ולהתאים את תקנונה להנחיות מל"ג; יש לקצוב את תקופת כהונתם של בכירים בה כהתאם להוראות שנקבעו; יש להקפיד כי התקשרות עם בעלי תפקידים בכירים בהסכמים שבהם נכללים תנאים חריגים תבצע רק באישור מוקדם של וות"ת ושל הממונה על השכר כנדרש; יש לוודא כי ההתקשרויות עם ספקים ונותני שירות ייעשו על פי חוק חובת המכרזים והתקנות על פיו וכן על פי כללי מינהל תקין. על המכללה להבהיר את כללי השימוש בכרטיסי אשראי שלה; בעניין זה, על מל"ג וות"ת לתת את דעתן על השימוש בכרטיסי אשראי בידי נושאי תפקידים במוסדות להשכלה גבוהה ולקבוע עמדה עקרונית והנחיות בנושא.

המכללות האקדמיות, ובכללן מכללת יזרעאל, ממלאות תפקיד ציבורי חשוב בשיפור נגישותם של תושבי הפריפריה להשכלה הגבוהה ובהגדלת מספר התלמידים במוסדות להשכלה גבוהה. כדי שיושגו המטרות החשובות של קידום המכללה וההשכלה האקדמית בעמק יזרעאל, על המוסדות המנהלים של המכללה לתת בהקדם את דעתם על ממצאי דוח זה והמלצותיו ולוודא שהנהלתה תתקן את הדרוש תיקון. עליהם גם לקבוע את ההסדרים ואת הבקורות הדרושים כדי למנוע את הישנותם של הליקויים שפורטו בדוח זה.

56 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (2009), בפרק "המכללה האקדמית צפת", עמ' 285.