

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



המועצה להשכלה גבוהה

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה



היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

רקע

המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) היא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה. תפקידה נקבעו בחוק¹, ובהם הכרה במוסד להשכלה גבוהה, הצעה בנוגע להשתתפות המדינה בתקציבי מוסדות מוכרים, הכרה בתארים אקדמיים, הסמכת מוסדות השכלה גבוהה להענקתם ופיקוח על הענקתם. הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) היא הגוף שהממשלה כוננה כוועדת משנה של המל"ג והטילה עליו, בין השאר, לעסוק בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה, להציע מה יהיה התקציב הרגיל של המוסדות להשכלה גבוהה ומה יהיה תקציב הפיתוח של המוסדות, להקצות את התקציבים ולעקוב אחר ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות וחריגות. על פי החלטת ממשלה², ות"ת גם מחווה דעתה לפני המל"ג טרם ההחלטה על פתיחת מוסד אקדמי חדש או יחידה חדשה אשר לה משמעות כספית ניכרת. אחריותה של ות"ת לפיקוח ולבקרה התקציביים של המוסדות מחייבת אותה לנקוט צעדים להבטחת תפקודם התקציבי השוטף והסדיר לאורך זמן.

נכון לשנת הלימודים האקדמית³ (שנה"ל) התשפ"א (2020 - 2021), קיימים 59 מוסדות אקדמיים, 10 אוניברסיטאות ו-49 מכללות אקדמיות. ות"ת תקצבה 32 מהם (מוסדות מתוקצבים); 9 אוניברסיטאות ו-23 מכללות; יש 10 מוסדות אקדמיים שהמדינה אינה מתקצבת (מוסדות לא מתוקצבים); ו-17 מכללות אקדמיות לחינוך (דוח זה אינו עוסק בהן) מתוקצבות באמצעות משרד החינוך.

1 הקמתה של המל"ג וסמכויותיה עוגנו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התש"ח-1958.

2 החלטת הממשלה 666, "תפקידי הוועדה לתכנון ולתקצוב" (6.6.77).

3 שנת הלימודים האקדמית מתחילה ב-1 באוקטובר ומסתיימת ב-30 בספטמבר. שנות הלימודים יכוננו להלן לפי השנה העברית שחלה בחודש אוקטובר של אותה השנה.



נתוני מפתח

8 53% 59%-ו ביקורות על האיתנות הפיננסית במוסדות שוות"ת ביצעה בסיוע רואה חשבון חיצוני בשנים התשע"ז- התשפ"א, מתוך 15 שהייתה אמורה לערוך	10 מיליארד ש"ח השתתפות ות"ת בהתשפ"א בתקציבי המוסדות המתקצבים. 8 מיליארד ש"ח באוניברסיטאות ו-2 מיליארד ש"ח במכללות	12.3 מיליארד ש"ח תקציב ות"ת למערכת ההשכלה הגבוהה לשנה"ל התשפ"א
8 29.8 מיליארד ש"ח מתוך 30 מוסדות שהתבקשו ע"י משרד מבקר המדינה להגיש נתונים, לא הכינו סקר סיכונים כללי	11 מיליארד ש"ח לפי חישוב של ות"ת, סך ההתחייבויות האקטואריות לפנסייה תקציבית בעשורים הבאים של האוניברסיטאות: תל אביב, הטכניון, העברית וחיפה	8 מוסדות מתקצבים מתוך 32 היו בהתש"ף בטווח האדום על פי מדד אלטמן שאימצה ות"ת כאחד הכלים לבקרה פיננסית על המוסדות. האוניברסיטאות: תל אביב, בר-אילן, חיפה והעברית; המכללות: הרצוג, כנרת, שנקר והאקדמיה למוסיקה ולמחול

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ - אוגוסט 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים כספיים בפעילות של מוסדות להשכלה גבוהה, ובכלל זה את אופן הפיקוח של ות"ת עליהם. בכלל זה נבדקה התנהלות המוסדות בנוגע לסיכונים כלליים ופיננסיים ולסיכונים הנוגעים למאגרי המידע שלהם. הבדיקה מתייחסת לשנה"ל התשע"ז - התש"ף, והיא נערכה בוות"ת ובמוסדות





האקדמיים, ובעיקר באלו המתוקצבים. בדיקה פרטנית נערכה בשלוש אוניברסיטאות: אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת אריאל ואוניברסיטת בר-אילן, וכן בשלוש מכללות מתוקצבות: מכללת כנרת, מכללת צפת והאקדמיה למוסיקה ולמחול (המוסדות שנבדקו).

תמונת המצב העולה מן הביקורת



תמונת מצב פיננסית בהתבסס על הדוחות הכספיים של המוסדות - עולה כי בסוף התש"ף לארבע האוניברסיטאות שנכללו בטווח האדום עפ"י מדד אלטמן (אשר יפורט להלן): העברית, תל אביב, חיפה ובר-אילן, גירעון מצטבר מפעילויות בהיקף של כ-11 מיליארד ש"ח (כולל כ-8.9 מיליארד ש"ח בגין התחייבות פנסיונית); נכסים נטו שיועדו ע"י ההנהלה בהיקף מצטבר של כ-1.3 מיליארד ש"ח ונכסים נטו ששימשו לרכוש קבוע בהיקף של כ-11 מיליארד ש"ח; ויש מוסדות שהיה להם בסוף שנת התש"ף מחזור פעילות (הכנסות והוצאות בשנת פעילות) גירעוני - האוניברסיטאות: העברית, חיפה, הפתוחה והאקדמיה למוסיקה ולמחול. מדדים אלה מצביעים על צורך להמשיך ולבחון בעקביות את המצב הפיננסי של המוסדות ולעמוד על התפתחות של קשיים פיננסיים בהם.



נתוני סטודנטים מתוקצבים - בין השנים התש"ף להתשפ"א גדל מספר הסטודנטים המתוקצבים ב-2.4% באוניברסיטאות וב-1% במכללות; סה"כ תוקצבו בשנת התשפ"א 183,785 סטודנטים. מספר הסטודנטים בפועל גדל בשנים אלו בשיעור של 5.9% באוניברסיטאות ובשיעור של 7.3% במכללות; סה"כ למדו בשנת התשפ"א 193,069 סטודנטים, ומספר הסטודנטים הלא מתוקצבים גדל מכ-1,000 בהתש"ף לכ-9,300 בהתשפ"א. יצוין כי לקראת התשפ"ב החליטה ות"ת על תוספת של כ-2,600 מכסות להגדלת מספר הסטודנטים המתוקצבים.



מחויבות של המוסדות לפנסייה תקציבית - לפי נתונים שמסרה ות"ת לביקורת באוגוסט 2021, ההתחייבות האקטוארית של ארבע האוניברסיטאות (העברית, תל אביב, חיפה והטכניון) בגין הפנסייה התקציבית, לעשורים הבאים, מסתכמת ב-29.8 מיליארד ש"ח, וההוצאה השנתית הממוצעת שלהן בעשור הנוכחי בגין תשלומי הפנסייה מסתכמת בכ-1,331 מיליוני ש"ח. יצוין שאין ביד המוסדות יעודות לכיסוי מלוא התחייבויות אלו וכי הוצאה זו מהווה נטל על תקציביהם. השתתפות ות"ת בהוצאות נעה בשנים האחרונות בטווח של 48% עד 55%, ועל פי ההסכמים בין ות"ת למשרד האוצר, נוהג זה צפוי להימשך גם במסגרת התוכנית הרב-שנתית החדשה (שתסתיים בהתשפ"ב), וכן צפוי שהנוהג יימשך בעתיד; בפועל, האוניברסיטאות העברית, תל אביב, חיפה, בן-גוריון ובר-אילן הציגו בדוחותיהן הכספיים לשנים התשע"ט והתש"ף את ההתחייבויות העתידיות לפנסייה תקציבית בניכוי השיעור המרבי של השתתפות ות"ת - 55%, אף שוות"ת לא החליטה שתשתתף בשיעור המרבי.



הוצאות הנהלה וכלליות במכללת כנרת - מכללת כנרת לא שיקפה בדוחותיה הכספיים לשנים התשע"ח - התש"ף באופן נאות את הוצאותיה להנהלה וכלליות, לפחות בשלוש השנים האחרונות.



מדד אלטמן - ות"ת אימצה את מדד אלטמן כאחד הכלים לבקרה פיננסית על המוסדות, אך היא לא ידעה את המוסדות באופן יזום על השימוש המסוים שהיא עושה במדד אלטמן, וכן היא לא שיתפה את המוסדות בתוצאות המדדים שחישבה. לפי תפיסת ות"ת מדד אלטמן אינו נותן מענה מספק. ה-40FS מדרג את המוסדות להשכלה גבוהה באנגליה על פי רמות שקבע ומפרסם את הדירוג לציבור. הדירוג מתייחס לאיכות ההוראה וסביבתה ולהשגת מטרות הלמידה של הסטודנטים וכן למצבם הכספי של המוסדות, כולל נתונים מצטברים על המוסדות, פילוח הכנסותיהם והוצאותיהם, עודפים או הפסדים מפעילותם ומצבם מבחינת נזילות. לעומת זאת, אתר האינטרנט של ות"ת כולל את הדוחות הכספיים של המוסדות להשכלה גבוהה, אך אינו כולל ניתוחים ונתונים פרטניים ומצטברים על הדוחות הללו ועל המוסדות עצמם ומצבם.

תדירות ביצוע בדיקות העומק במוסדות - ות"ת לא עמדה ביעד שנקבע בתוכנית הרב-שנתית לשנים התשע"ז - התשפ"א, לערוך ביקורת על האיתנות הפיננסית של 15 מוסדות, זאת בסיוע של רואי חשבון חיצוניים; היא קיימה שמונה ביקורות בתקופה זו, בשבעה מוסדות (שלוש בדיקות עומק וחמש סקירות פיננסיות, שהיקפן מצומצם מזה של בדיקת עומק). בפועל, בשנים התשע"ט - התשפ"א נבדקו בבדיקת עומק שני מוסדות - מכללת צפת ואוניברסיטת בר-אילן, מהם מוסד אחד אדום (בר-אילן). עוד שבעה מוסדות "אדומים" לא נבדקו, ובהם האוניברסיטאות חיפה ותל אביב, מכללת כנרת והאקדמיה למוסיקה ולמחול. עלה שאף שנקבע בסיכום התוכנית הרב-שנתית שוות"ת תציג לאגף התקציבים שבמשרד האוצר את ממצאי הביקורות שהיא עשתה, הדבר לא בוצע.

פעולות שנעשו בעקבות ביקורת העומק במכללת צפת - מאז שקיבלה ות"ת את דוח ביקורת העומק על מכללת צפת, ביוני 2019, מליאת ות"ת לא דנה בממצאי הדוח. ביוני 2021, שנתיים לאחר מועד זה, הנחתה הנהלת ות"ת לבדוק את תיקון הליקויים שהציגה מכללת צפת.

תוכנית ההתייעלות וביקורת עומק בבר-אילן - מליאת ות"ת החליטה לסייע לבר-אילן לאזן את תקציבה בתנאי שבר-אילן תציג תוכנית להבראה ולנקיטת צעדי התייעלות. בר-אילן הגישה לוות"ת את התוכנית, אך הצוות המקצועי בוות"ת לא הביא את התוכנית לדיון לפני מליאת ות"ת והמליאה לא דנה בה ולא אישרה אותה או את מסגרת התמיכה שבר-אילן ביקשה. על אף זאת הועבר סיוע לבר-אילן בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח, חלקו עבור הקמת הפקולטה לרפואה בצפת. ות"ת לא דרשה מהצוות המקצועי לדווח לה על מצבה הכספי של בר-אילן בעקבות צעדי ההתייעלות שהיא התבקשה לבצע; אף שעל פי החלטת מליאת ות"ת מיוני 2019, לקראת שנה"ל התשפ"א היה על הצוות המקצועי לדווח לוות"ת על ההתקדמות במצב הכספי של בר-אילן עד הגעה לאיזון בבסיס התקציב, הצוות לא עשה כן. בתחילת שנת התשפ"א, בר-אילן לא הגיעה לאיזון תקציבי, ודיווח של הצוות המקצועי על המצב הכספי של בר-אילן נמסר למליאת ות"ת במהלך הביקורת, ביוני 2021, לקראת שנה"ל התשפ"ב. נוסף על כך, הנחיית ות"ת שהצוות המקצועי יסיים את הליך בירור הממצאים בנושא השכר לא בוצעה, ולכן גם לא הוצגו לממונה על השכר העובדות בנוגע לחריגות השכר, בהתאם לאחריותו ולסמכותו.

4 The Office for Students (OFS) הוא המאסדר של מערכת ההשכלה הגבוהה באנגליה, והוא ממונה, בין היתר, על תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה באנגליה.



תוכנית להתמודדות אוניברסיטת חיפה עם הגירעון - בשנים התשע"ח - התש"ף גדל באוניברסיטת חיפה שיעור העתודות לזכויות עובדים מסך ההתחייבויות והנכסים נטו ב-9%; העתודות לזכויות עובדים לזמן ארוך גדלו ב-212 מיליון ש"ח (כ-30%); ההכנסות נטו בכל אחת מהשנים הן גירעוניות, והן עלו בתקופה זו מגירעון של 20 מיליון ש"ח לגירעון של 37 מיליון ש"ח (85%), והגירעון המצטבר של האוניברסיטה מפעילויות הגיע ל-1,013 מיליון ש"ח. יצוין כי לצד הגירעון המצטבר, הדוחות הכספיים של האוניברסיטה מציגים נכסים נטו שיעדו ע"י ההנהלה בסך 208 מיליון ש"ח, ו-1,176 מיליון ש"ח ששימשו לרכישת רכוש קבוע. עלה כי עד אוגוסט 2021, אוניברסיטת חיפה לא הציגה לווית"ת תוכנית להתמודדות עם הגירעון האמור. ות"ת לא דרשה זאת ממנה אף שבמשך התקופה הזאת הגדירה ות"ת את האוניברסיטה בסיווג "אדום". נכון למועד סיום הביקורת לא התגבשה תוכנית בעניינה של אוניברסיטת חיפה שתביאה לאיזון.



מתן היתרי אשראי מוות"ת למוסדות המתוקצבים - אף שחלף יותר מעשור מאז שנקבע כתב ההסמכה שבו שר האוצר הסמיך את מנכ"ל המל"ג להעניק למוסדות היתרים לצורך קבלת אשראי (מאי 2011), ההליך לא עודכן ומסגרות האשראי שנקבעו אז לכל מוסד לא עודכנו.



סקרי סיכונים שביצעו מוסדות מתוקצבים - משרד מבקר המדינה ביקש מהמוסדות המתוקצבים להמציא לו נתונים בנוגע לסקרי סיכונים כלליים, לסקרי סיכונים פיננסיים ולסקרי סיכונים בתחום מערכות מידע שהם ערכו. מהנתונים שהתקבלו עלה כי 13 מוסדות (מתוך 30) עשו סקרים מלאים בשלושת התחומים שנבדקו. שמונה מוסדות לא הכינו סקר סיכונים כללי, ושלושה מוסדות הכינו סקרי סיכונים כלליים וחלקיים. מוסד אחד לא הכין כלל סקרי סיכונים, משום סוג. עוד עלה כי יש שונות בסקרי הסיכונים שביצעו המוסדות. כמה מהמוסדות התייחסו בסקרים לסיכונים האפשריים התייחסות מקיפה ומקצועית, ואחרים התייחסו אליהם באופן מצומצם. 17 מהסקרים בוצעו לפני יותר משלוש שנים.



יישום תקינה חשבונאית - יצוין לחיוב כי בשנה"ל התשע"ח (2017/18) החלו המוסדות ליישם בדוחות הכספיים שלהם את הוראות תקן חשבונאות 39 "הטבות עובד" (תקינה ישראלית), המבוסס על תקן חשבונאות בין-לאומי 19 "הטבות עובד" (IAS 19). תקן זה קובע את הטיפול החשבונאי בהטבות לעובדים. על פי חוות הדעת של רואי החשבון שביקרו את הדוחות הכספיים של המוסדות, דוחות אלו כוללים עתודות לזכויות עובדים בעת פרישה על בסיס הערכה אקטוארית, כנדרש על פי התקנים החשבונאיים. העתודות מוצגות בדוחות הכספיים בניכוי היעודות⁵, וככל שיש למוסד יעודות חסרות - מוצגת העתודה נטו כהתחייבות.



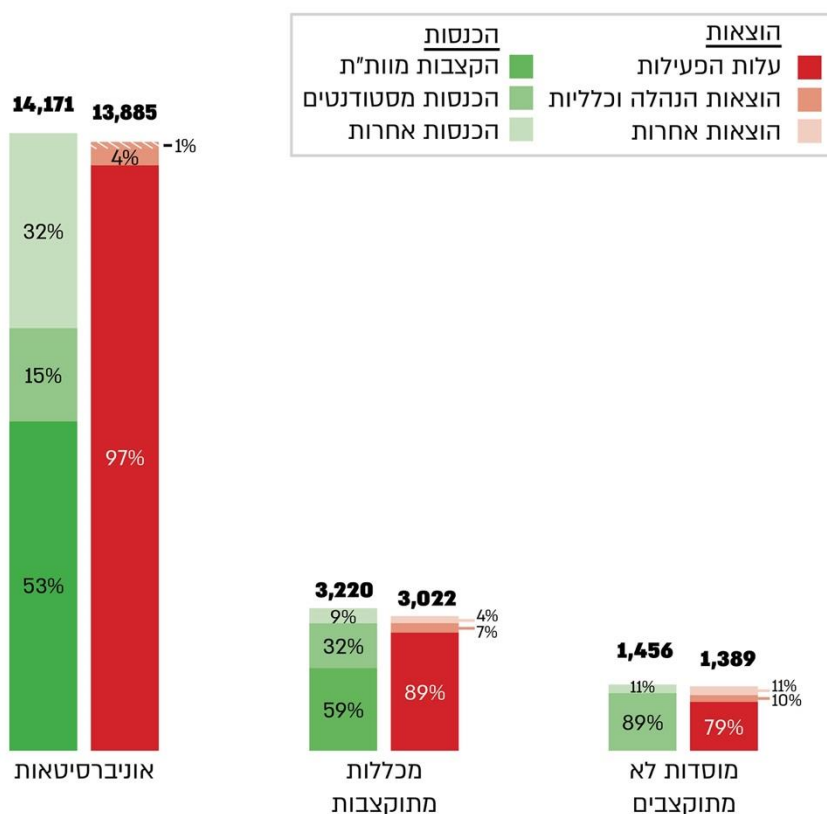
עיקרי המלצות הביקורת

-  מומלץ שוות"ת תמשיך לוודא שכלל המוסדות, מתוקצבים ולא מתוקצבים, יגיעו לאיוון, בין השאר באמצעות מעקב אחר מצבם הכספי של המוסדות, כפי שהוא מוצג בדוחותיהם הכספיים, ובדגש על מוסדות שיש בנוגע להם סיכונים המצביעים על קושי כלכלי-פיננסי; מומלץ גם שתמשיך לוודא יישום החלטותיה בנוגע לתוכניות התייעלות שעל המוסדות ליישם בהתאם להנחיותיה. עוד מומלץ לוות"ת להסדיר את המתכונת לדיונים קבועים עם המוסדות בנוגע לתוצאות הדוחות הכספיים השנתיים שלהם, ולכלל הפחות לאלו שהתעורר חשש לקשיים פיננסיים בתפעולם השוטף לאורך זמן, קשיים הבאים לידי ביטוי, למשל, בממד שהיא קבעה לבדיקת החוסן הכלכלי של המוסדות. כמו כן מומלץ שוות"ת תגדיר בנהול פנימי את סדרי הפיקוח והבקרה שהיא מפעילה על המוסדות להשכלה גבוהה.
-  מומלץ לוות"ת לשקול להרחיב את המידע שהיא מפרסמת כיום ולבחון את האפשרות לאמץ מודל דומה לזה הקיים באנגליה, שבו המידע על הדירוג יפורסם למוסדות ולציבור. בפרט הדבר חשוב לגבי המוסדות שאינם מתוקצבים.
-  על ות"ת לפעול על פי החלטתה מאוגוסט 2018 ולבצע את ביקורות העומק בדגש על מוסדות שהיא מצאה שיש חשש בנוגע לאיתנותם הפיננסית - המוסדות ה"אדומים". עליה גם להציג לאגף התקציבים שבאוצר את ממצאי הביקורות שעלו.
-  מאחר שלנושא ההתחייבויות לטווח ארוך בגין הפנסייה התקציבית של המוסדות השלכות כספיות בהיקפים של מיליארדי ש"ח על הדוחות הכספיים שלהם, מומלץ שוות"ת ומשרד האוצר יבחנו במשותף את ההשלכות של מגמה זו, יקבעו את ההשתתפות העתידית של ות"ת בהוצאות אלו של המוסדות, וינחו בהתאם את המוסדות. על ות"ת, משרד האוצר והנהלות המוסדות לפעול לפתרון הכיסוי הנדרש והאפשרי לכלל העתודות לזכויות עובדים, ובפרט בנוגע למחויבויות לפנסיות תקציביות, וזאת בראייה ארוכת טווח.
-  מומלץ שוות"ת תפעל בשיתוף עם המוסדות לגיבוש מענה לקשיים שהוצגו ולצמצום הגירעונות של אוניברסיטת חיפה, האקדמיה למוסיקה ולמחול ואוניברסיטת בר-אילן.
-  מומלץ שמשרד האוצר, בהתייעצות עם ות"ת, ישקול לפשט ולייעל את התהליך למתן היתרי אשראי למוסדות כדי למנוע עיכוב טכני בהפקתו. עוד מומלץ למשרד האוצר ולוות"ת להשלים את בחינת ההליך ואת מסגרות האשראי שנקבעו אז לכל מוסד ולעדכןם, ככל ונדרש, כדי שיענו על הצרכים ויבוססו על תבחינים מקצועיים.
-  מומלץ לוות"ת שבמסגרת דיוניה בנושא תקצוב מכסות סטודנטים ולפי מדיניותה, היא תבחן את ההשלכות היכולות לנבוע מהפערים בין מספר הסטודנטים המתוקצבים לבין מספרם בפועל. כמו כן, מומלץ שתבחן את הפערים בהתאם לגידול בתחומי הלימוד שאותם היא הגדירה בעדיפות לאומית - תחומי ההיי-טק.



מומלץ להנהלות המוסדות לערוך סקרי סיכונים כדי לעקוב באופן שוטף אחר הסיכונים המהותיים הנשקפים למוסד ולהיערך להם כדי למזער את הנזק האפשרי מהם. מומלץ לוות"ת להמליץ להנהלות המוסדות לערוך סקרי סיכונים תקופתיים. לגבי מוסדות "אדומים", ראוי שהמלצה זו תהפוך למחייבת.

תמצית נתוני הדוחות על הפעילויות של כל המוסדות, התש"ף (במיליוני ש"ח)





סיכום

הממשלה הטילה על ות"ת לעסוק בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה, להציע את התקציב הרגיל של המוסדות ואת תקציב הפיתוח, להקצות להם את התקציבים ולעקוב אחר ניצול התקציב כדי למנוע גירעונות וחריגות. לפיכך מומלץ שוות"ת תמשיך לעקוב אחר מצבם הכספי של המוסדות, כפי שהוא מוצג בדוחות הכספיים, ובעיקר תעקוב אחר מוסדות שיש לגביהם "נורות אזהרה" המצביעות על קושי כלכלי-פיננסי אפשרי. בביקורת עלו ליקויים בעניין הפיקוח והבקרה של ות"ת על מוסדות אקדמיים אלו. מומלץ כי ות"ת תפעל בשקיפות ובשיתוף פעולה עם המוסדות למעקב אחר שיפור מצבם הכספי וכי היא תגדיר בנוהל פנימי את סדרי הפיקוח והבקרה שהיא מפעילה עליהם. עוד מומלץ שוות"ת תבחן שימוש בכלים מתאימים נוספים שיסייעו בבדיקת איתנותם של המוסדות ומצבם הפיננסי, ובפרט בנוגע למוסדות הלא מתוקצבים, וכי תבחן פרסום לציבור של ממצאי בחינת האיתנות הפיננסית של כלל המוסדות.



היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

מבוא

להשקעה הציבורית בהשכלה גבוהה תרומה לפרט ולמדינה. השכלה גבוהה היא בסיס למחקר, היא מבטיחה קדמה, יש לה תפקיד מרכזי בשימור היתרון היחסי של מדינת ישראל ביחס למדינות העולם, היא כלי לקידום חברתי ולצמצום פערים חברתיים והיא גם תורמת לכלכלה בהיותה כלי המניע את המשק ומייצר מקורות תעסוקה.

המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג) היא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה. תפקידה נקבעו בחוק¹ (שר החינוך הוא השר הממונה על ביצוע החוק²), ובהם הכרה במוסד להשכלה גבוהה, הצעה בנוגע להשתתפות המדינה בתקציבי מוסדות מוכרים, הכרה בתארים אקדמיים, הסמכת מוסדות השכלה גבוהה להענקתם ופיקוח על הענקתם. הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת) היא הגוף שהממשלה כוננה כוועדת משנה של המל"ג והטילה עליו, בין השאר, לעסוק בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה, להציע מה יהיה התקציב הרגיל של המוסדות להשכלה גבוהה ומה יהיה תקציב הפיתוח של המוסדות, להקצות את התקציבים ולעקוב אחר ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות וחריגות. על פי החלטת ממשלה, ות"ת גם מחווה דעתה לפני המל"ג טרם ההחלטה על פתיחת מוסד אקדמי חדש או יחידה חדשה אשר לה משמעות כספית ניכרת³.

סעיף 3א בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), מגדיר "מוסד ציבורי"⁴ כגוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה והוא פועל למטרות המנויות בסעיף, ובהן למטרות חינוך (להלן - מוסד ציבורי). עוד נקבע בסעיף זה כי בחוק התקציב השנתי (שהוא חוק התקציב לאותה השנה) ייקבעו הוצאות הממשלה לצורך תמיכה. שר האוצר קבע נוהל להגשת בקשות תמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן⁵ בהתאם לחוק יסודות התקציב (להלן - נוהל תמיכות). בשנת 1985 קבע שר האוצר כי האוניברסיטאות הגדולות (וגם כמה גופים אחרים) הן "גופים נתמכים" (להלן - מוסד נתמך). ות"ת קבעה הנחיות תאגידיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות⁶, שבהן עשתה אבחנה בין מוסד (מכללה אקדמית) שהמדינה משתתפת בתקציבו - "מוסד נתמך", ובין מוסד שהמדינה אינה משתתפת בתקציב - "מוסד שאינו נתמך".

1 הקמתה של המל"ג וסמכויותיה עוגנו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

2 בחודשים מאי - דצמבר 2020 היה ממונה על ביצוע החוק שר ההשכלה והמשלימה ושר משאבי המים.

3 החלטת הממשלה 666, "תפקידי הוועדה לתכנון ולתקצוב" (6.6.77).

4 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מוגדר "מוסד ציבורי" כגוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה והוא פועל למטרות חינוך, תרבות, דת, מדע, אומנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה.

5 "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985" (16.1.13).

6 [נהלים תאגידיים באתר מל"ג-ות"ת](#).



נכון לשנת הלימודים האקדמית⁷ (להלן - גם שנה"ל) התשפ"א (2020 - 2021), המוסדות להשכלה גבוהה כוללים 10 אוניברסיטאות ו-49 מכללות אקדמיות (להלן - מכללות); ות"ת תקצבה 9 מהאוניברסיטאות ו-23 מהמכללות⁸ (להלן - מוסדות מתוקצבים); נוסף על כך יש 17 מכללות אקדמיות לחינוך המתוקצבות באמצעות משרד החינוך ו-10 מוסדות אקדמיים שהמדינה אינה מתקצבת (להלן - מוסדות לא מתוקצבים). דוח זה מתייחס למוסדות האקדמיים המתוקצבים והלא מתוקצבים פרט למכללות האקדמיות לחינוך (להלן - מוסדות להשכלה גבוהה או מוסדות). יצוין כי לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, סעיף 9(8), הועמדו לביקורת מבקר המדינה המוסדות המתוקצבים בהיותם גוף הנתמך, במישרין או בעקיפין, על ידי הממשלה.

תרשים 1: המוסדות להשכלה גבוהה, אוקטובר 2021



על פי נתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי נתוני OECD לשנת 2018⁹, לכ-50% מאזרחי מדינת ישראל בגילים 25 - 64 השכלה על-תיכונית ואקדמית. כמו כן עולה מהם כי בישראל, ההכנסה הממוצעת של בעלי השכלה אקדמית גבוהה מזו של בעלי השכלה תיכונית: שכר בעלי תואר אקדמי ראשון גבוה ב-39% מזה של בעלי השכלה תיכונית (במדינות ה-OECD השכר גבוה בממוצע ב-43%); שכר בעלי תואר שני ומעלה בישראל גבוה ב-100% מזה של בעלי השכלה תיכונית (במדינות ה-OECD - 89% בממוצע).

התרשים שלהלן מציג את שיעור ההוצאה להשכלה גבוהה בישראל מתוך התוצר המקומי הגולמי (להלן - התמ"ג) ובחלוקה בין הוצאה ציבורית להוצאה פרטית ביחס לממוצע ה-OECD.

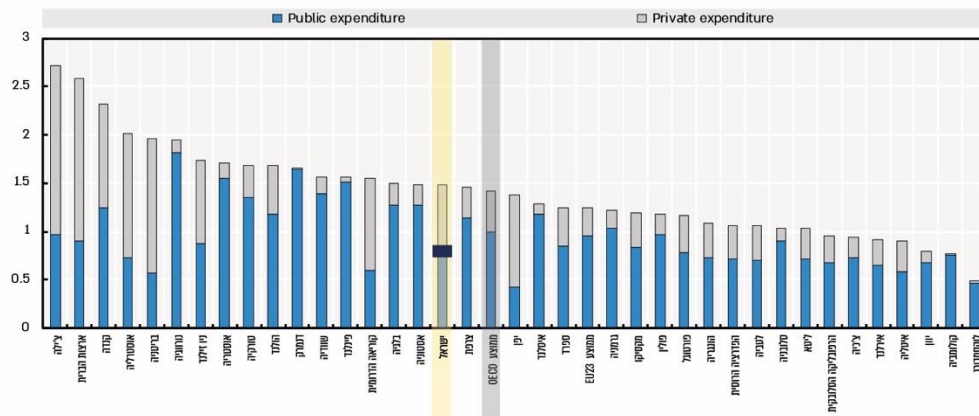
7 שנת הלימודים האקדמית מתחילה ב-1 באוקטובר ומסתיימת ב-30 בספטמבר. שנות הלימודים יכונן להלן לפי השנה העברית שחלה בחודש אוקטובר של אותה השנה.

8 בשנת התש"ף ות"ת תקצבה 23 מכללות. במהלך השנים התש"ף והתשפ"א עברו לתקצובה של ות"ת שתי מכללות שתוקצבו לפני כן על ידי משרד החינוך: בהתש"ף - מכללת הרצוג מיסודן של מכללות ליפשיץ והרצוג; ובהתשפ"א - המכללה האקדמית לחינוך ולספורט אוהליו בקצרין, שהתאחדה עם המכללה האקדמית תל-חי, ומהווה, נכון לשנת 2021, שלוחה של המכללה האקדמית תל-חי הפועלת בקמפוס נפרד - קמפוס קצרין לחדשנות בחינוך ובהוראה. לאחר מעבר זה נותרו בתקצובו של משרד החינוך 17 מכללות אקדמיות לחינוך, ודוח זה אינו עוסק בהן. ראו בלוחות 1 ו-2 את פירוט המוסדות שוות"ת מתקצבת.

9 OECD, *Education at a Glance 2020: OECD Indicators (2020)*, p. 97, Figure A4.2



תרשים 2: שיעור ההוצאה להשכלה גבוהה בישראל, לפי סוג ההוצאה, מתוך התמ"ג ביחס למוצע מדינות ה-OECD



על פי נתוני OECD, Education at a Glance 2020, Figure C2.2, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en#page289

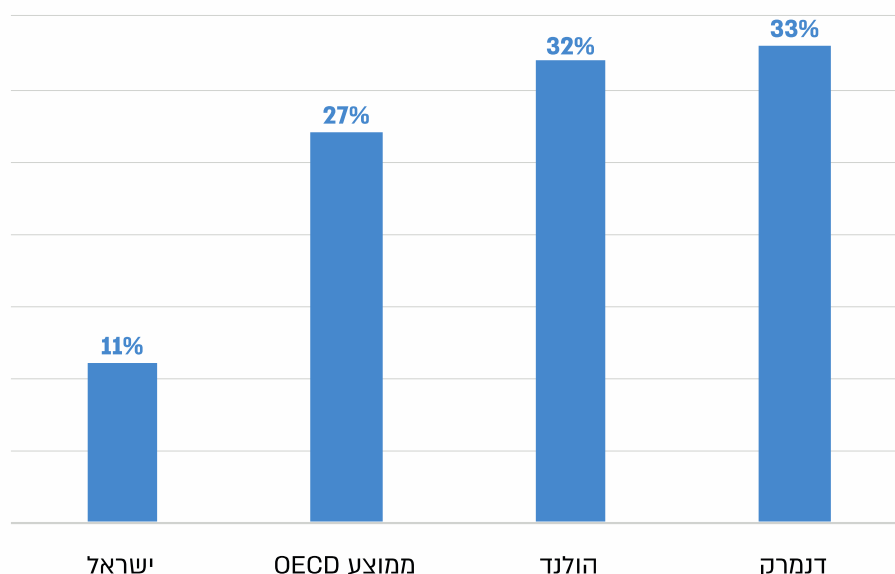
מהתרשים עולה כי ישראל נמצאת במקום ה-17 מתוך 37 מדינות ה-OECD בכל הנוגע לשיעור ההוצאה על השכלה גבוהה מתוך התמ"ג; ואולם שיעור ההוצאה הציבורית על מוסדות להשכלה גבוהה מתוך התמ"ג בישראל (0.8%) נמוך מהממוצע במדינות האיחוד האירופי (1%).

התרשים הבא מציג את שיעור ההוצאה הלאומית למימון מחקר בסיסי במערכת ההשכלה הגבוהה מסך ההוצאה הלאומית למחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) אזורי¹⁰.

10 המו"פ כולל סוגים שונים של פעילות, בהם מימון מחקר בסיסי, הנועד להקנות ולפתח ידע חדש ללא מטרות רווח, ומימון מחקר יישומי המכוון לשפר תשואות על ידי שדרוג שירותים ופיתוח מוצרים. המו"פ האזורי (בשונה ממו"פ צבאי) ממומן על ידי המגזר העסקי, המגזר הממשלתי, מגזר ההשכלה הגבוהה ומגזר המלכ"רים הפרטיים. מרב ההוצאה הלאומית על מו"פ אזורי בישראל מתרחשת בזירה העסקית ומתמקדת במחקר יישומי. בשנת 2017 הגיעה הוצאה זו לכ-49.8 מיליארד ש"ח, קרי 86% מכלל ההוצאה הלאומית למו"פ אזורי (57.8 מיליארד ש"ח). בהפרש גדול, ההשקעה הלאומית לקידום מחקר בסיסי במערכת ההשכלה הגבוהה הייתה 6.6 מיליארד ש"ח, כ-11.4% מההוצאה הלאומית למו"פ אזורי (הלמ"ס, [ההוצאה הלאומית למחקר ופיתוח אזורי 1989 - 2017](https://che.org.il) [23.1.19]); לשם השוואה, סך התקציב של ות"ת לקידום המחקר לשנת התש"ף היה כ-4.7 מיליארד ש"ח (מתוך סך תקציבה להתש"ף, כ-11.8 מיליארד ש"ח [חוברת התקציב לשנה"ל תש"ף, [חוברת התקציב](https://che.org.il)]).



תרשים 3: שיעור ההשקעה במחקר בסיסי במערכת ההשכלה הגבוהה מסך ההוצאה הלאומית על מו"פ אזרחי, 2016



על פי נתוני OECD, [Main Science and Technology Indicators](#) (July 2018) ונתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה ששיעור ההוצאה הלאומית בישראל למימון מחקר בסיסי (11%) נמוך ביחס למדינות אחרות הדומות לישראל בהיבטים גודל האוכלוסייה ותמ"ג (הולנד - 32%, דנמרק - 33%) וביחס לממוצע מדינות ה-OECD (27%).

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ - אוגוסט 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים כספיים בפעילות של מוסדות להשכלה גבוהה, ובכלל זה את אופן הפיקוח והבקרה של ות"ת על הדוחות הכספיים. בכלל זה נבדקה התנהלות המוסדות בנוגע לסיכונים כלליים ופיננסיים ולסיכונים הנוגעים למאגרי המידע שלהם. הבדיקה מתייחסת לשנה"ל התשע"ז - התש"ף, והיא נערכה בוות"ת ובמוסדות האקדמיים המתוקצבים. בדיקה פרטנית נערכה בשלוש אוניברסיטאות: אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת אריאל בשומרון (להלן - אוניברסיטת אריאל) ואוניברסיטת בר-אילן (להלן גם - בר-אילן), וכן בשלוש מכללות מתוקצבות: המכללה האקדמית כנרת בעמק הירדן (להלן - מכללת כנרת), המכללה האקדמית צפת (להלן - מכללת צפת) והאקדמיה למוסיקה ולמחול בירושלים (להלן - האקדמיה למוסיקה ולמחול) (להלן - המוסדות שנבדקו).



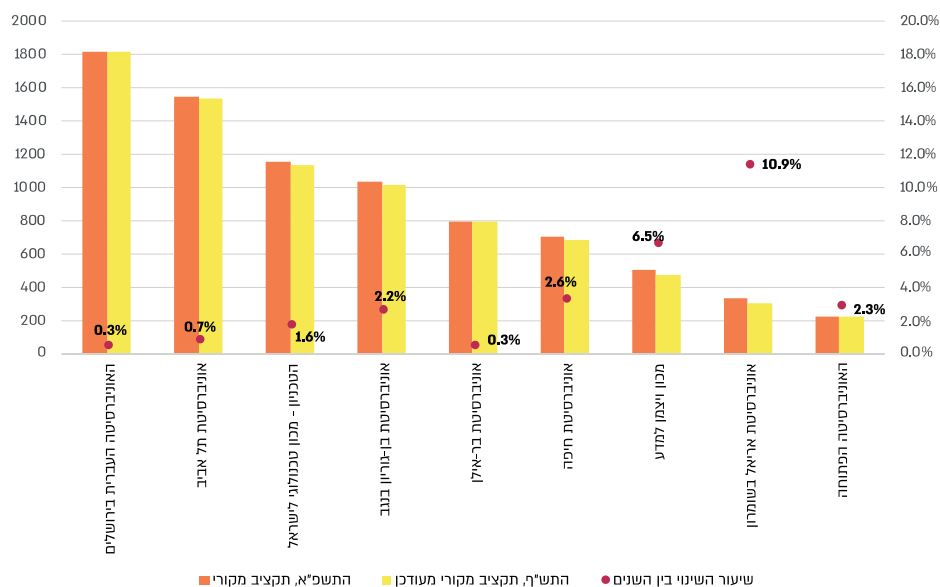
הקצבות ות"ת למוסדות המתוקצבים

ההקצבות מוות"ת הן עיקר מקורות ההכנסה של המוסדות המתוקצבים. מקורות הכנסה אחרים של המוסדות: תשלומי סטודנטים, פרויקטים ומחקרים במימון מגוון גורמים, תרומות, תמלוגים ממסחור ידע ועוד. הוצאות השכר הן ההוצאה העיקרית של המוסדות. יצוין כי במסגרת הביקורת נותחו הדוחות הכספיים של המוסדות, אך פעולה זו לא כללה בדיקה של תהליכי התקצוב של ות"ת למוסדות ואת הבקרה שלה על ביצוע התקציב.

תקציב ות"ת למערכת ההשכלה הגבוהה לשנה"ל התשפ"א (2020 - 2021) היה 12.3 מיליארד ש"ח (בשנת הלימודים התש"ף [2019 - 2020] 11.9 מיליארד ש"ח)¹¹. ממנו ייעדה ות"ת כ-10 מיליארד ש"ח להשתתפות בתקציבי המוסדות המתוקצבים: כ-8 מיליארד ש"ח להשתתפות בתקציבי תשע האוניברסיטאות וכ-2 מיליארד ש"ח להשתתפות בתקציבי 23 המכללות.

בתרשימים שלהלן מפורט התקציב המקורי¹² שוות"ת הקצתה לכל אחד מהמוסדות לשנה"ל התש"ף והתשפ"א.

תרשים 4: תקציב ות"ת המקורי לאוניברסיטאות לשנה"ל התשפ"א ביחס לשנה"ל התש"ף (באלפי ש"ח)



על פי נתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

11 המועצה להשכלה גבוהה, "תקציב ות"ת למערכת ההשכלה הגבוהה, התקציב השוטף - שנת הלימודים תשפ"א" (אוגוסט 2020), נספחים 2 - 4, עמ' 64 - 71; [חוברות-התקציב](#).

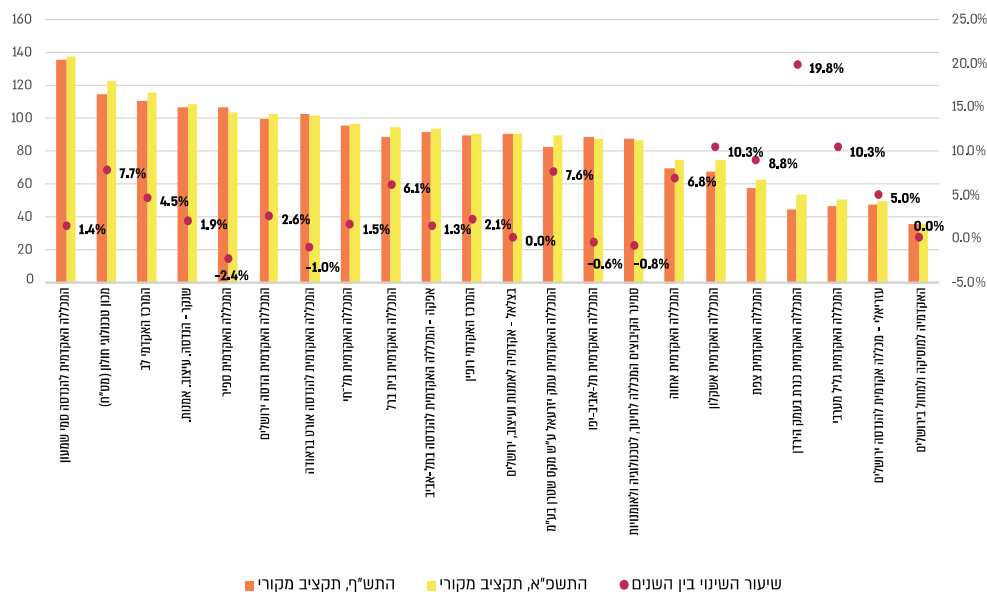
12 התקציב המקורי הוא התקציב שאושר לתחילת שנה"ל. במהלך השנה ייתכנו שינויים.



מהתרחשים עולה כי בשנים התש"ף - התשפ"א עלה התקצוב של אוניברסיטת אריאל מוות"ת בשיעור הגבוה ביותר - 10.9%, ולאחר מכן מכוון ויצמן למדע - 6.5%. יתר האוניברסיטאות זכו לתוספת של פחות מ-1% ועד כ-2%.

אוניברסיטת אריאל מסרה בתגובתה מדצמבר 2021 (להלן - תגובת אריאל) כי הגידול בתקציב נובע מתוספת של סגל אקדמי בכיר וכן מגידול במספר הסטודנטים, ובפרט אלו הלומדים בתחומי מדעי הטבע והבריאות - תחומים המתקצבים בתעריף גבוה יותר.

תרשים 5: תקציב ות"ת המקורי למכללות¹³ לשנה"ל התשפ"א ביחס לשנה"ל התש"ף (באלפי ש"ח)



על פי נתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי בהשוואה בין שנה"ל התש"ף לשנה"ל התשפ"א, עלה התקצוב של מכללת כנרת מוות"ת בשיעור הגבוה ביותר - 19.8%, ולאחר מכן המכללות גליל מערבי ואשקלון - 10.3%. המכללות שתקצובן ירד: המכללה האקדמית ספיר (להלן - מכללת ספיר), שתקצובה ירד בשיעור הגבוה ביותר - 2.4%, והמכללות: המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה (להלן - אורט בראודה), סמינר הקיבוצים המכללה לחינוך, לטכנולוגיה ולאומנויות (להלן - סמינר הקיבוצים), והמכללה האקדמית תל-אביב-יפו, שתקצובן ירד בכ-1%.

המוסדות שונים זה מזה במספר הסטודנטים שהם מלמדים, בפעילויות ההוראה והמחקר שלהם ובהרכב מקורות ההכנסה החיצוניים שלהם. היקף התקצוב של ות"ת לכל מוסד תלוי, בין השאר, במספר הסטודנטים שהיא קבעה כמכסה לתקצוב לכל מוסד; עם זאת, מוסד אקדמי ראשי לקלוט סטודנטים גם מעבר למכסה המתקצבת. ככל וקיים פער בין מספר הסטודנטים שאושר כמכסה

13 למעט מכללת הרצוג, מיסודן של מכללות ליפשיץ והרצוג, שעברה במהלך שנה"ל התש"ף לתקצובה של ות"ת.



מתוקצבת לבין מספרם בפועל, יכול הדבר להשפיע על המצב הפיננסי של המוסד. כך, אם בפועל לומדים במוסד סטודנטים רבים יותר מהמכסה המתוקצבת, עליו לשאת בעלויות הכרוכות בכך, ומנגד, מוסד שלא מילא את מכסת הסטודנטים המתוקצבת, תקצובו יופחת בשל כך.

ות"ת מסרה בתגובתה מינואר 2022 (להלן - תגובת ות"ת) כי היא מתקצבת את המוסדות, לפי שיעור הסטודנטים בשנה הקודמת אל מול המכסות המתוקצבות בשנת התקציב השוטפת. עוד הוסיפה כי הצורך בקביעת מכסות נובע בעיקרו ממגבלות תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה שאינו יכול לתמוך בכלל הביקושים במערכת; קליטת סטודנטים מעבר למכסה היא החלטה פנים מוסדית, המצויה במסגרת החופש האקדמי והמינהלי שהקנה חוק המל"ג למוסדות. עוד מסרה ות"ת, כי בשנת הלימודים התשפ"א היתה עלייה במספר הסטודנטים שנקלטו וזאת בשל גידול משמעותי בביקושים שהוא תוצאה של משבר הקורונה; ות"ת העריכה שזהו גידול חריג, שאינו משקף את המגמה הרב שנתית. ות"ת ציינה כי בינואר 2022 אישרה מליאת ות"ת הקצאה של יותר מ-2,600 מכסות סטודנטים נוספות לשנה התשפ"ב.

בשנה"ל התשפ"ף והתשפ"א תקצבה ות"ת כ-200,000 סטודנטים: כ-110,000 סטודנטים באוניברסיטאות, כ-20,000 באוניברסיטה הפתוחה וכ-70,000 במכללות. בלוחות 1 ו-2 שלהלן מובאת מכסת הסטודנטים המתוקצבת שוות"ת הקצתה למוסדות בשנה"ל התשפ"א ומספר הסטודנטים שלמדו בפועל בשנה זו, לפי נתוני ות"ת.

לוח 1: מכסת הסטודנטים המתוקצבים באוניברסיטאות ומספרם בפועל, שנה"ל התשפ"א

האוניברסיטאות	מכסת הסטודנטים המתוקצבים התשפ"א	מספר הסטודנטים בפועל התשפ"א	ההפרש בין מספר הסטודנטים בפועל למכסה (השיעור)
האוניברסיטה העברית בירושלים	19,170	19,359	189 (1%)
הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל	13,400	12,813	-587 (-4%)
אוניברסיטת תל-אביב	23,920	23,790	-130 (-1%)
אוניברסיטת בר-אילן	15,600	17,485	1,885 (12%)
אוניברסיטת חיפה	15,410	14,952	-458 (-3%)
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב	15,561	16,033	472 (3%)
מכון ויצמן למדע	490	513	23 (5%)
אוניברסיטת אריאל בשומרון	9,594	13,540	3,946 (41%)
סה"כ אוניברסיטאות	113,145	118,485	5,340 (5%)

על פי נתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מלוח 1 עולה כי למעט בטכניון ובאוניברסיטאות חיפה ותל-אביב, שמספר הסטודנטים בהם בפועל היה נמוך מהמכסה המתוקצבת, ביתר האוניברסיטאות מספר הסטודנטים בפועל היה גבוה מהמכסה. ההפרש הגבוה ביותר בין מספר הסטודנטים בפועל למכסה היה באוניברסיטת אריאל - כ-3,900 סטודנטים מעבר למכסה המתוקצבת (41%), ובבר-אילן - כ-1,900 (12%).

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (להלן - אוניברסיטת בן-גוריון או בן-גוריון) מסרה בתגובתה מדצמבר 2021 למשרד מבקר המדינה כי ות"ת קובעת את מסגרת התקציב של כל מוסד לפני פתיחת שנת הלימודים האקדמית לפי מספר הסטודנטים לתואר ראשון ושני אשר למדו במוסד בשנה הקודמת לשנת התקציב השוטפת, וכך מעניקה למוסד ודאות לגבי מסגרת התקציב שעומדת לרשותו; פערים, ככל שיהיו, עשויים לנבוע משני הכיוונים - קליטת סטודנטים בחסר או ביתר. עוד הוסיפה בן-גוריון כי התקצוב באופן הזה תואם את צורכי המוסדות, וחשוב לדעתה לשמרו.

בר-אילן מסרה בתגובתה מינואר 2022 (להלן - תגובת בר-אילן) כי בשל ההתרחבות בפעילותה ות"ת הקצתה לה בשנת התשפ"א תוספת מכסות, כך שבפועל, לא הייתה חריגה משמעותית מהמכסה.

אוניברסיטת אריאל מסרה בתגובתה כי הגדילה במהלך השנים את מספר הסטודנטים כדי להגשים את מטרותיה ומתוך רצון לענות על הביקוש הקיים.



לוח 2: מכסת הסטודנטים המתוקצבים במכללות ומספרם בפועל, לפי נתוני ות"ת, התשפ"א

המכללות	מכסת הסטודנטים המתוקצבים	מספר הסטודנטים בפועל	ההפרש בין מספר הסטודנטים בפועל למכסה
בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב, ירושלים	2,179	2,277	98
האקדמיה למוסיקה ולמחול	826	831	5
שנקר - הנדסה. עיצוב. אמנות.	3,009	3,119	110
המרכז האקדמי לב	3,091	2,947	-144
אורט בראודה	3,269	3,230	-39
אפקה - המכללה האקדמית להנדסה בתל-אביב	2,987	3,315	328
המכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון	4,202	4,563	361
עזריאלי - מכללה אקדמית להנדסה ירושלים	1,751	1,394	-357
מכון טכנולוגי חולון (HIT)	4,119	4,557	438
המכללה האקדמית הדסה ירושלים	2,758	3,577	819
המכללה האקדמית תל-אביב-יפו	4,170	4,560	390
המכללה האקדמית עמק יזרעאל ע"ש מקס שטרן בע"מ	4,472	4,186	-286
המכללה האקדמית תל-חי	3,639	4,675	1,036
המכללה האקדמית ספיר	4,905	4,750	-155
המרכז האקדמי רופין	3,699	4,363	664
המכללה האקדמית אשקלון	3,729	3,872	143
המכללה האקדמית גליל מערבי	2,625	2,680	55
המכללה האקדמית צפת	2,803	2,798	-5
מכללת כנרת	2,286	2,295	9



המכללות	מכסת הסטודנטים המתוקצבים	מספר הסטודנטים בפועל	ההפרש בין מספר הסטודנטים בפועל למכסה
המכללה האקדמית אחוה	2,294	2,432	138
המכללה האקדמית בית ברל	3,039	2,971	-68
מכללת סמינר הקיבוצים	3,236	3,195	-41
מכללת הרצוג מיסודן של מכללות ליפשיץ והרצוג	1,552	1,997	445
סה"כ מכללות	70,640	74,584	3,944

על פי נתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 2 עולה כי בשנה"ל התשפ"א, ב-8 מתוך 23 מכללות הייתה המכסה המתוקצבת נמוכה ממספר הסטודנטים בפועל. הפער נע בין עשרות סטודנטים (המכללות אורט בראודה וסמינר הקיבוצים) למאות (עזריאלי - מכללה אקדמית להנדסה ירושלים, להלן - מכללת עזריאלי). ביתר 15 המכללות מספר הסטודנטים בפועל היה גבוה מהמכסה המתוקצבת, והפער נע בין סטודנטים יחידים (האקדמיה למוסיקה ולמחול ומכללת כנרת) לכ-1,000 (המכללה האקדמית תל-חי).

המכללה האקדמית תל-חי מסרה בתגובתה מדצמבר 2021 כי חלק מתוספת הסטודנטים מעבר למכסה המתוקצבת נובע מהאיחוד שלה עם מכללת אוהל¹⁴ וכי הפער הכולל נמוך יותר - 761.

מכון טכנולוגי חולון מסר בתגובתו מינואר 2022 (להלן - תגובת מכון טכנולוגי חולון) כי הגידול במספר הסטודנטים משקף פתיחה של תוכנית לימודים חדשה שוות"ת אינה משתתפת בתקצובה בשנת ההפעלה הראשונה. המכון הוסיף שגידול במספר הסטודנטים אירע גם בשל משבר הקורונה.



המכללה האקדמית אחוה מסרה בתגובתה מינואר 2022 כי תוספת הסטודנטים מעבר למכסה המתוקצבת נובעת מהחלטת ות"ת לקצץ את המכסה המתוקצבת למכללה, דבר שלדעת המכללה עשוי לפגוע בצמיחתה.

המכללות המרכז האקדמי לב, סמינר הקיבוצים ועזריאלי מסרו בתגובותיהן מדצמבר 2021 וינואר 2022 כי לומדים במוסדותיהן סטודנטים במסגרת תוכניות ייחודיות אשר אינן כלולות במדידה הרגילה של ות"ת.

לוח 3: מכסת סטודנטים מתוקצבים שוות"ת הקצתה למוסדות ומספרם בפועל¹⁵, שנה"ל התש"ף והתשפ"א

סוגי המוסדות	מכסת סטודנטים מתוקצבת			מספר הסטודנטים בפועל		
	התש"ף	התשפ"א	השינוי	התש"ף	התשפ"א	השינוי
אוניברסיטאות	110,514	113,145	2.4%	111,893	118,485	5.9%
מכללות	69,913	70,640	1.0%	69,507	74,584	7.3%
סה"כ	180,427	183,785	1.9%	181,400	193,069	6.4%

על פי נתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה שבין השנים התש"ף להתשפ"א גדל מספר הסטודנטים המתוקצבים ב-2.4% באוניברסיטאות וב-1% במכללות. מספר הסטודנטים בפועל גדל, בשנים אלו, בשיעור של 5.9% באוניברסיטאות ובשיעור של 7.3% במכללות. מספר הסטודנטים הלא מתוקצבים גדל מכ-1,000 בהתש"ף לכ-9,300 בהתשפ"א. יצוין כי לקראת התשפ"ב החליטה ות"ת על תוספת של כ-2,600 מכסות להגדלת מספר הסטודנטים המתוקצבים.

מומלץ לוות"ת שבמסגרת דיוניה בנושא תקצוב מכסות הסטודנטים ולפי מדיניותה היא תבחן את ההשלכות שיכולות לנבוע מהפערים בין מספר הסטודנטים המתוקצבים לבין מספרם בפועל. כמו כן, מומלץ שתבחן את הפערים בהתאם לגידול בתחומי הלימוד שאותם היא הגדירה בעדיפות לאומית - תחומי ההיי-טק.

15 ללא נתוני האוניברסיטה הפתוחה, שמכסתה 20,000 סטודנטים בכל אחת מהשנים.



תמונת מצב פיננסית בהתבסס על הדוחות הכספיים של המוסדות

תמצית נתוני הדוחות הכספיים

בלוח שלהלן מובאת תמצית הנתונים המאזניים מהדוחות הכספיים של כלל המוסדות
המתוקצבים לשנים התשע"ט והתש"ף.



לוח 4: תמצית הנתונים המאזניים מהדוחות הכספיים של המוסדות להשכלה גבוהה, שנה"ל התשע"ט והתש"ף (במיליוני ש"ח)

הסעיפים	סה"כ אוניברסיטאות			סה"כ מכללות מתוקצבות			סה"כ מכללות לא מתוקצבות		
	התשע"ט	התש"ף	שיעור השינוי	התשע"ט	התש"ף	שיעור השינוי	התשע"ט	התש"ף	שיעור השינוי
רכוש שוטף	6,367	6,965	9.4%	2,287	2,608	14.0%	421	512	21.6%
השקעות ויתרות חובה לזמן ארוך	25,741	26,289	2.1%	244	288	18.0%	106	85	(19.8%)
רכוש קבוע ורכוש אחר	19,207	19,732	2.7%	2,420	2,622	8.3%	953	909	(4.6%)
סך נכסים	51,315	52,986	3.3%	4,951	5,518	11.5%	1,480	1,506	1.8%
התחייבויות שוטפות	3,430	4,046	18.0%	717	932	30.0%	403	426	5.7%
עתודות לזכויות עובדים בעת פרישה	15,441	14,703	(4.8%)	242	260	7.4%	77	72	(6.5%)
התחייבויות אחרות	1,432	1,210	(15.5%)	102	99	(2.9%)	209	195	(6.7%)
סך התחייבויות לזמן ארוך	16,873	15,913	(5.7%)	344	359	4.4%	286	267	(6.6%)
נכסים נטו (גירעון בנכסים נטו) שלא חלה עליהם הגבלה	18,776	20,349	8.4%	3,614	3,790	4.9%	685	714	4.2%
נכסים נטו (גירעון בנכסים נטו)	4,896	5,154	5.3%	207	371	79.2%	72	85	18.1%
נכסים נטו (גירעון בנכסים נטו) שחלה	7,340	7,524	2.5%	69	66	(4.3%)	34	14	(58.8%)



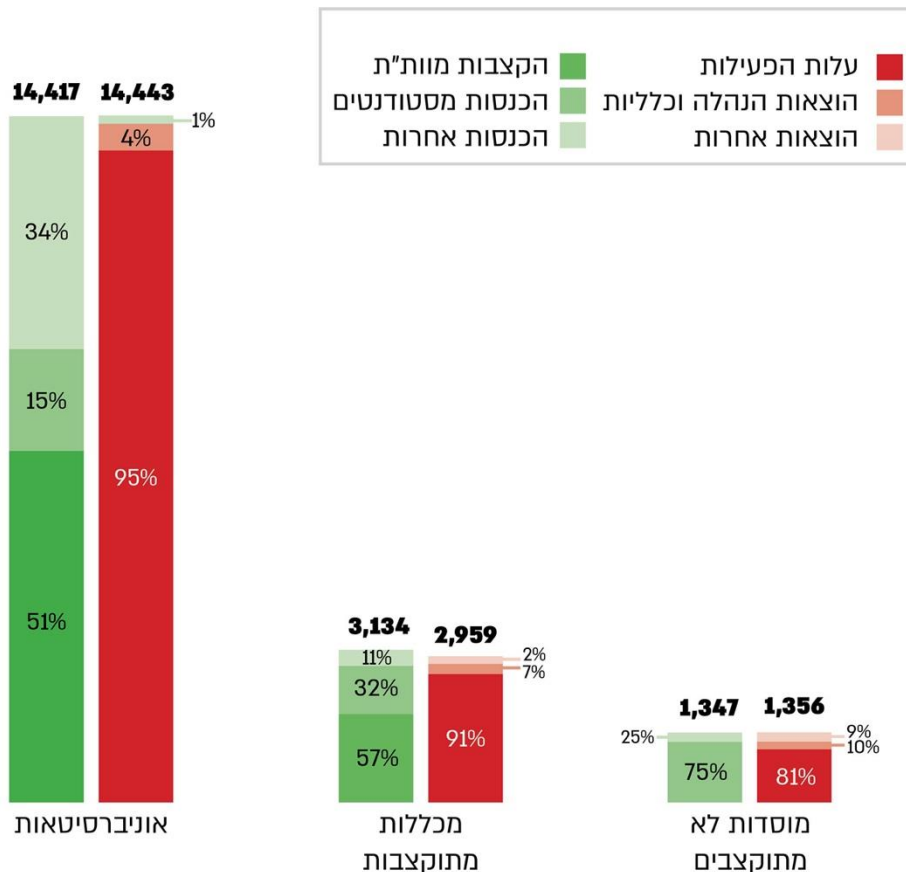
סה"כ מכללות לא מתוקצבות			סה"כ מכללות מתוקצבות			סה"כ אוניברסיטאות			הסעיפים
									עליהם הגבלה קבועה
2.8%	813	791	8.7%	4,227	3,890	6.5%	33,027	31,012	סך נכסים נטו
1.8%	1,506	1,480	11.5%	5,518	4,951	3.3%	52,986	51,315	סך התחייבויות ונכסים נטו

על פי נתוני הדוחות הכספיים של המוסדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשימים שלהלן מובאת תמצית נתוני הדוחות על הפעילויות של המוסדות לשנים התשע"ט והתש"ף, לפי סוגי המוסדות.



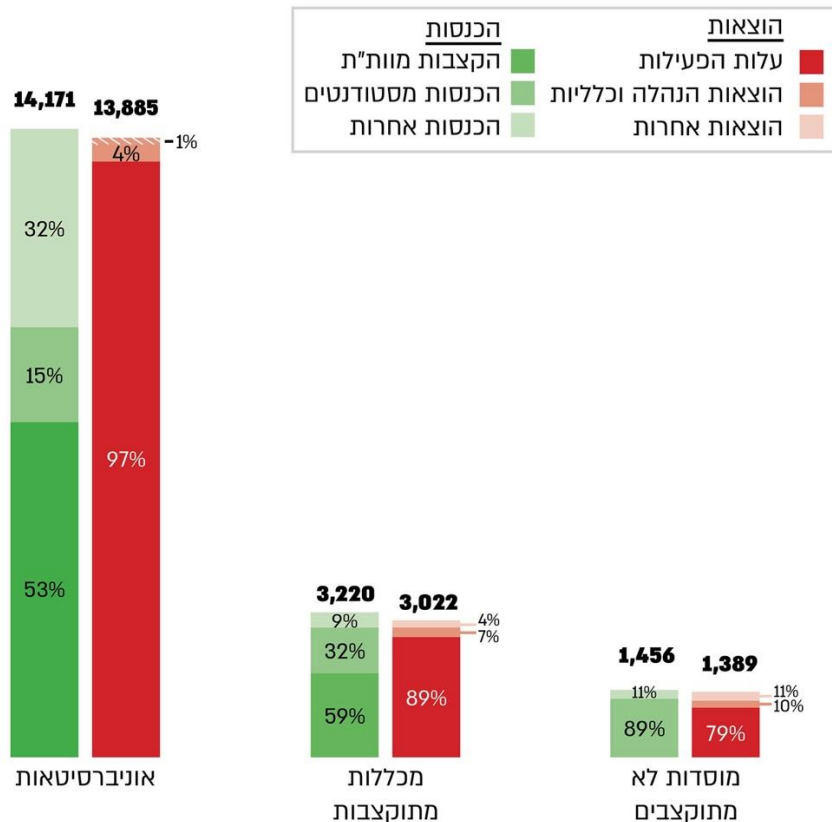
תרשים 6: תמצית נתוני הדוחות על הפעילויות של כל המוסדות מתוך דוחותיהם הכספיים, שנה"ל התשע"ט (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים של המוסדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 7: תמצית נתוני הדוחות על הפעילויות של כל המוסדות מתוך דוחותיהם הכספיים, שנה"ל התש"ף (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים של המוסדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים אפשר ללמוד על מידת התלות של המוסדות המתוקצבים בתקצוב המדינה - יותר ממחצית מהכנסותיהן (53% באוניברסיטאות ו-59% במכללות) בשנת התש"ף הגיעו מהקצבות ות"ת, וגם על מידת התלות של המוסדות הלא מתוקצבים בהכנסות מסטודנטים. יצוין כי המדינה קובעת את גובה שכר הלימוד שהסטודנטים משלמים במוסדות המתוקצבים, והדבר מגביר את תלותם בה.



מהתרשימים עולה כי בשנים התשע"ט והתש"ף ההוצאה העיקרית של כל המוסדות להשכלה גבוהה הייתה לצורכי הפעילות השוטפת, אך בעוד שבמוסדות הלא מתוקצבים שיעורה הממוצע בשנים אלו הוא כ-80%, במוסדות המתוקצבים הוא גבוה יותר (באוניברסיטאות כ-96% ובמכללות המתוקצבות כ-90%). מנגד, השיעור הממוצע של הוצאות הנהלה וכלליות במוסדות הלא מתוקצבים (10%) גבוה יותר מאשר במוסדות המתוקצבים (4% באוניברסיטאות ו-7% במכללות המתוקצבות). גם השיעור הממוצע של ההוצאה על פרסום, שיווק וגיוס תרומות בשנים אלו גבוה יותר במוסדות הלא מתוקצבים (כ-7%) מאשר באוניברסיטאות (2%) ובמכללות המתוקצבות (3%).

יחסים פיננסיים

יחסים פיננסיים נגזרים מנתונים המוצגים בדוחות הכספיים של התאגיד, ומטרתם לתת לקורא הדוחות הכספיים כלים להבנת מצב התאגיד במדדים שונים המלמדים על האיתנות הפיננסית של התאגיד, על הניזילות שלו ועל יעילותו התפעולית. בדיקת היחסים הפיננסיים היא אחד השלבים בניתוח דוחות כספיים, אך לא כל היחסים מתאימים לכל תאגיד. לכן יש לשלבם בבדיקות חשבונאיות אחרות, בהתאם לענף שהתאגיד פועל בו. מדדים פיננסיים היכולים להעיד על סכנה לעתידו של תאגיד עסקי, יעידו, במקרה של מוסד מתוקצב להשכלה גבוהה, על קשיים בפעילותו, בהרכב הכנסותיו והוצאותיו, בסוגיות ניהוליות ועוד, ועל צורך שהן המוסד הן ות"ת יבחנו את מצבו, לרבות בהשוואה למוסדות אחרים, כדי לצמצם סיכונים ולמנוע אותם.

ניזילות פיננסית

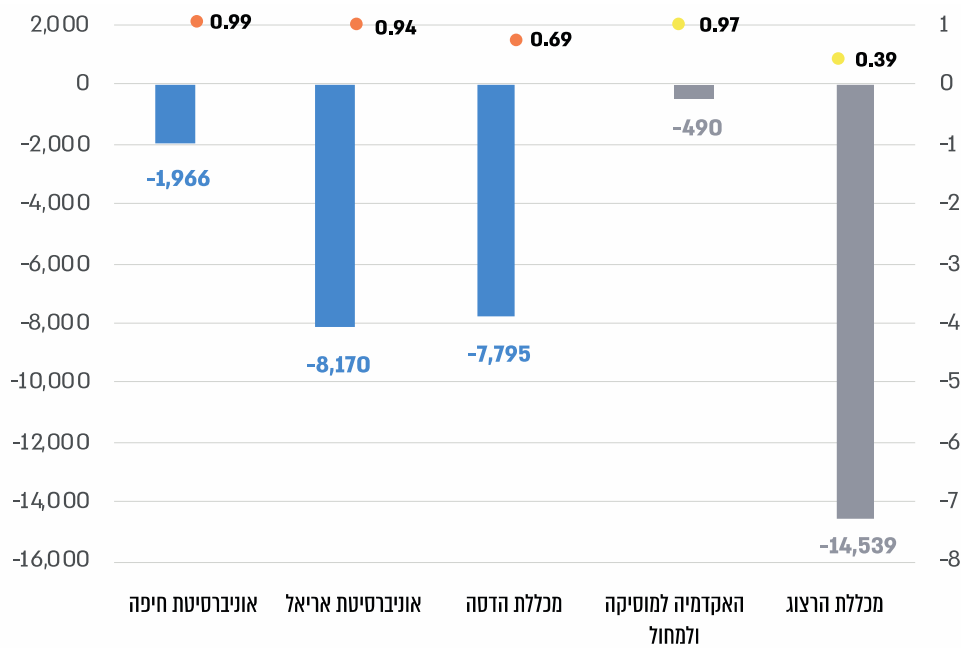
ניזילות פיננסית היא מדד ליכולת המוסד להחזיר את חובותיו במועד פירעונם. יחסים פיננסיים מקובלים המעידים על ניזילות הם הון חוזר ויחס שוטף.

הון חוזר: יחס פיננסי זה מחושב כהפרש שבין הנכסים השוטפים להתחייבויות השוטפות. הון חוזר חיובי מצביע על יכולת התמודדות טובה יותר עם משברים, ואילו הון חוזר שלילי מעיד על קשיים לממן חובות.

יחס שוטף: מחושב כיחס שבין הנכסים השוטפים להתחייבויות השוטפות. יחס פיננסי זה מעיד על היכולת להתמודד עם משברים בטווח הקצר. ככל שהיחס גבוה יותר, היכולת להתמודד עם משברים בטווח הקצר טובה יותר. ככלל, יחס שוטף קטן מ-1 עלול להעיד על מצוקת מזומנים ועל קושי לעמוד בהתחייבויות לזמן הקצר, קושי העלול לסכן את המוסד. אף על פי כן, מאחר שיחסים אלו נמדדים לפי הערכים השוטפים של הנכסים וההתחייבויות ביום הדוח הכספי, הם יכולים להיות מושפעים מאקראיות ולא בהכרח מייצגים קשיים פיננסיים. שני התרשימים שלהלן מציגים את המוסדות המתוקצבים שהיו להם באחת משתי השנים התשע"ט או התש"ף יחסים פיננסיים היכולים להעיד שבאותו המועד היו קשיי ניזילות (הון חוזר שלילי ויחס שוטף הנמוך מ-1; יובהר כי בשנה שלא הוצגה בתרשימים שלהלן היחסים החשבונאיים הללו היו חיוביים, וכי יתר המוסדות לא היו במעמד זה).



תרשים 8: מוסדות מתוקצבים שהיו להם בשנה"ל התשע"ט או בשנת התש"ף הון חוזר שלילי (באלפי ש"ח) ויחס שוטף הנמוך מ-1

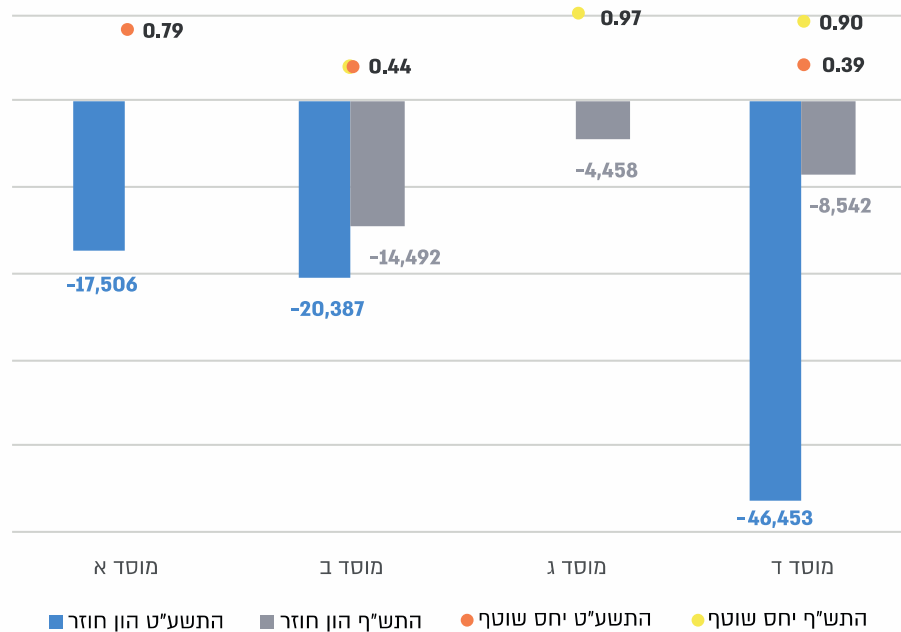


■ התש"ף הון חוזר ■ התשע"ט יחס שוטף ● התש"ף יחס שוטף ● התשע"ט הון חוזר

על פי דוחותיהם הכספיים של המוסדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 9: מוסדות לא מתוקצבים שהיו להם בתשע"ט או התש"ף הון חוזר שלילי (באלפי ש"ח) ויחס שוטף הנמוך מ-1



על פי נתוני הדוחות הכספיים של המוסדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

גירעון נצבר ומחזור פעילות גירעוני

פרמטרים אחרים היכולים להעיד על קשיים פיננסיים שיש למוסד:

1. מחזור פעילות (הכנסות והוצאות בשנת פעילות) גירעוני. בדוחות הכספיים של המוסדות נתון זה נקרא הכנסות נטו¹⁶ שליליות.
2. גירעונות שצבר המוסד במהלך כל תקופות פעילותו עד סוף שנת הפעילות המוצגת בדוח הכספי. בדוחות הכספיים של המוסדות מובאים סוגים שונים של גירעונות, כגון:
 - א. גירעון בנכסים נטו שאין בנוגע להם הגבלה: סכום זה כולל נכסים נטו שייעדה הנהלת המוסד, אך אינו כולל נכסים נטו שיש הגבלה חיצונית על השימוש בהם;
 - ב. גירעון מצטבר מפעילויות (גירעון בנכסים נטו¹⁷) - משקף את הגירעון המצטבר מפעילויות שוטפות עד יום הדוח הכספי. סכום זה אינו כולל גירעונות בנכסים נטו שייעד המוסד, (למשל גירעון בעתודות לזכויות עובדים), ואינו כולל גירעון בנכסים נטו שיש על השימוש בהם הגבלה חיצונית (למשל כספים שתורמים הגבילו את השימוש בהם);

16 הכנסות בניכוי הוצאות.

17 גירעון בנכסים נטו פירושו שהתחייבויות המוסד גבוהות מנכסיו במועד הדוח הכספי.



ג. גירעון בנכסים נטו שחלה עליהם הגבלה - סכום זה כולל גירעונות בנכסים נטו שחלה על השימוש בהם הגבלה חיצונית, זמנית או קבועה.

בלוחות הבאים מרוכזים הנתונים מהדוחות הכספיים של המוסדות בנוגע להכנסות נטו, גירעון מצטבר מפעילויות וגירעון בנכסים נטו שלא חלה עליהם הגבלה. הנתונים מתייחסים לששת המוסדות שנבדקו ולמוסדות מתוקצבים שהיו להם גירעונות בתחומים אלה. המוסדות מופיעים לפי גובה ההכנסות נטו בשנה"ל התש"ף, ומפל הצבעים מייצג את ההכנסות נטו בכל שנה.

לוח 5: הכנסות נטו (גירעון) לשנים התשע"ח-התש"ף של המוסדות המתוקצבים (במיליוני ש"ח)

המוסד	הכנסות נטו (גירעון) התש"ף	הכנסות נטו (גירעון) התשע"ט	הכנסות נטו (גירעון) התשע"ח
אוניברסיטת אריאל	37	0	19
מכללת צפת	8	7	11
אוניברסיטת בר-אילן	5	-33	4
מכללת כנרת	2	2	1
מכללת ספיר	2	-1	-2
אוניברסיטת תל אביב	1	8	3
האקדמיה למוסיקה ולמחול	-2	0	3
האוניברסיטה הפתוחה	-13	-14	10
האוניברסיטה העברית	-29	91	-142
אוניברסיטת חיפה	-37	-42	-20

על פי נתוני הדוחות הכספיים של המוסדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 6: עודף (גירעון) מצטבר מפעילויות של מוסדות מתוקצבים לסוף שנה"ל התש"ף¹⁸ (במיליוני ש"ח)

המוסד	עודף (גירעון) מצטבר מפעילויות לסוף התש"ף
מכללת צפת	2
מכללת ספיר	1
מכללת כנרת	1
האוניברסיטה הפתוחה	0
אוניברסיטת אריאל	-23
האקדמיה למוסיקה ולמחול	-26
אוניברסיטת בר-אילן	-262
אוניברסיטת תל אביב	-358
האוניברסיטה העברית בירושלים	-465
אוניברסיטת חיפה	-1,013

על פי נתוני הדוחות הכספיים של המוסדות לשנה"ל התש"ף, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

18 לא כולל נכסים נטו שיועדו ע"י ההנהלה וכולל נכסים נטו ששימשו לרכישת רכוש קבוע.



לוח 7: נכסים נטו (גירעון בנכסים נטו) שלא חלה עליהם הגבלה של מוסדות מתוקצבים לשנה"ל התשע"ט והתש"ף (במיליוני ש"ח)¹⁹

המוסד	נכסים נטו (גירעון) שלא חלה עליהם הגבלה בסוף התש"ף	נכסים נטו (גירעון) שלא חלה עליהם הגבלה בסוף התשע"ט
האוניברסיטה העברית בירושלים	1,132	896
אוניברסיטת אריאל	440	388
אוניברסיטת חיפה	371	384
אוניברסיטת תל אביב	252	-287
מכללת צפת	185	162
האוניברסיטה הפתוחה	162	174
מכללת ספיר	129	121
מכללת כנרת	11	9
האקדמיה למוסיקה ולמחול	-10	-13
אוניברסיטת בר-אילן	-506	-520

על פי נתוני הדוחות הכספיים של המוסדות לשנה"ל התשע"ט - התש"ף, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁹ הסכומים המוצגים כוללים נכסים נטו שיועדה הנהלת המוסד, כגון נכסים נטו ששימשו לרכוש קבוע ועתודות לזכויות עובדים. לכן יתרות אלו אינן מייצגות את מלוא הגירעונות המצטברים מפעילות שוטפת, ובנטרול הסכומים שיועדה הנהלת המוסד, ההתחייבויות לזכויות עובדים והרכוש הקבוע - המצב הרלוונטי הוא זה המוצג בלוח 6 (עודף [גירעון] מצטבר מפעילויות). אשר להתחייבויות בגין זכויות עובדים - אלה מתייחסות לאוניברסיטאות שיש להן התחייבות פנסיונית, והיא נרשמת בשיעור חלקי, לפי 45% מערך בהתחשב בניכוי השתתפות המדינה. ראו בהמשך בפרק על עתודות לזכויות עובדים בעת פרישה.



מהנתונים עולה כי יש מוסדות שסיימו כמה מחזורי פעילויות שנתיים בגירעון (גירעון מצטבר מפעילויות בסוף השנה), בהם האוניברסיטה העברית בירושלים (להלן - האוניברסיטה העברית), אוניברסיטת חיפה והאוניברסיטה הפתוחה; יש מוסדות שהיה להם גירעון בנכסים נטו שלא חלה עליהם הגבלה במשך שנתיים רצופות - בסוף התשע"ט וגם בסוף שנת התש"ף - אוניברסיטת בר-אילן והאקדמיה למוסיקה ולמחול; ויש מוסדות שהיה להם בסוף התש"ף גירעון מצטבר מפעילויות - אוניברסיטת חיפה (1,013 מלש"ח), האוניברסיטה העברית (465 מלש"ח), אוניברסיטת תל אביב (358 מלש"ח), אוניברסיטת בר-אילן (262 מלש"ח), האקדמיה למוסיקה ולמחול (26 מלש"ח) ואוניברסיטת אריאל (23 מלש"ח). לכמה מהם הצטברו גירעונות גבוהים. כל המדדים האלה מעידים על קשיים פיננסיים מתמשכים.

האוניברסיטה הפתוחה מסרה בתגובתה מינואר 2022 כי הגירעונות משקפים הוצאות חד-פעמיות להשקעות לפיתוח האקדמי של המוסד ומומנו במלואם מיתרות שיועדו בשנים קודמות לכיסוי פעילויות חד-פעמיות.

אוניברסיטת תל אביב מסרה בתגובתה מינואר 2022 (להלן - תגובת אוניברסיטת תל אביב) כי הגירעון המצטבר נמצא במגמת קיטון בשנים האחרונות, והוא נמוך משמעותית מהסף המגדיר סיכון פיננסי בפעילות; על כן לדעתה אין מדובר בקשיים פיננסיים מתמשכים.

האוניברסיטה העברית מסרה בתגובתה מינואר 2022 (להלן - תגובת האוניברסיטה העברית) כי הדוחות החשבונאיים והנתונים העולים מהם מותאמים לכללי החשבונאות וכי הם לא בהכרח משקפים את המצב התקציבי של המוסד. האוניברסיטה העברית הוסיפה כי אם ינוטרלו מהנתונים הוצאות הפחת והמימון, הגירעון יהפוך לעודף. עוד הוסיפה כי בארבע השנים האחרונות היא עומדת בתוכנית ההבראה (שנקבעה לה בשנת 2018) וביעד לאיזון התקציב השוטף.

ות"ת מסרה בתגובתה כי הנתונים על הגירעונות שלא מפעילות שוטפת (אשר מקורם כאמור בדוחות הכספיים של המוסדות) אינם מביאים בחשבון את הנכסים שיש למוסדות ושאנם מוגבלים וכן את העובדה שחלק מהגירעון המוצג מקורו בהתחייבויות לפנסיה תקציבית.

הלוח שלהלן מציג את ניתוח מרכיבי הגירעון המצטבר מפעילויות לסוף שנה"ל התש"ף של האוניברסיטאות חיפה, העברית, תל-אביב ובר-אילן:



**לוח 8: ניתוח מרכיבי הגירעון המצטבר מפעילויות לסוף שנה"ל התש"ף
כמוצג בדוחות הכספיים של האוניברסיטאות חיפה, העברית, תל אביב
ובר-אילן (במיליוני ש"ח)**

האוניברסיטה	מפעילויות	קרנות צמיתות	בגין התחייבות פנסיונית	סה"כ	יועדו ע"י הנהלה	סה"כ	שימוש לרכוש קבוע	סה"כ
תל אביב	-358		-3,028	-3,386	776	2,610	2,862	252
חיפה	-1,013			-1,013	208	-805	1,176	371
בר-אילן	-261		-612	-873	332	-541	36	-505
העברית	-465	-116	-5,302	-5,767		5,767	7,015	1,248
סה"כ	-2,097	-116	-8,942	-11,039	1,316	9,723	11,089	1,366

דוחותיהם הכספיים של המוסדות לשנה"ל התש"ף, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה כי לארבע האוניברסיטאות שנכללו בטווח האדום על פי מדד אלטמן (אשר יפורט להלן): העברית, תל-אביב, חיפה ובר-אילן, גירעון מצטבר מפעילויות בהיקף של 11 מיליארד ש"ח (כולל כ-8.9 מיליארד ש"ח בגין התחייבות פנסיונית); נכסים נטו שיועדו ע"י ההנהלה בהיקף מצטבר של כ-1.3 מיליארד ש"ח ונכסים נטו ששימשו לרכוש קבוע בהיקף של כ-11 מיליארד ש"ח.

גירעונות במוסדות לא מתוקצבים: סקירת הדוחות הכספיים של המוסדות הלא מתוקצבים מעלה כי שלושה מתוך 11 מוסדות סיימו את מחזורי הפעילות בשנתיים האחרונות (שנה"ל התש"ף והתשע"ט) בגירעון שגובהו מאות אלפי ש"ח (200 אלפי ש"ח) עד מיליוני ש"ח (14 מיליון ש"ח) כדלקמן: מוסד אחד סיים את מחזור הפעילות (הכנסות פחות הוצאות) של שנת התש"ף בגירעון של 14.7 מלש"ח ואת שנת התשע"ט בגירעון של 14.3 מלש"ח; מוסד שני סיים את שנת התש"ף בגירעון של 3.5 מלש"ח ואת התשע"ט בגירעון של 209 אלפי ש"ח; מוסד שלישי סיים את שנת התש"ף בגירעון של 2 מלש"ח ואת התשע"ט בגירעון של 1.2 מלש"ח.



מומלץ שוות"ת תמשיך ותוודא שכלל המוסדות, מתוקצבים ולא מתוקצבים, יגיעו לאיזון בדוחותיהם הכספיים. בכלל זה מומלץ שהיא תבקש מהמוסדות להכין תוכנית שתביאם לכדי איזון וכי היא תעקוב אחר ביצוע התוכנית.



התחייבויות לזמן ארוך

עתודות לזכויות עובדים בעת פרישה

ההתחייבויות לזמן ארוך המוצגות בדוחות הכספיים של המוסדות נחלקות לשני סוגים עיקריים: התחייבויות (להלן - עתודות²⁰) לזכויות עובדים בעת פרישה והתחייבויות אחרות. במרבית המוסדות²¹, התחייבויות לזכויות עובדים בעת פרישה הן עיקר ההתחייבויות, והדבר נכון במיוחד במוסדות שעובדיהם זכאים לפנסיה תקציבית. הוצאות בגין זכויות עובדים בעת פרישה מעוגנות בדרך כלל בחוק או בהסכמים, ולפיכך הן קשיחות - כמעט שאי אפשר לצמצמן גם אם מטילים על המוסדות קיצוצים תקציביים או אם עליהם לנקוט צעדי הבראה לצמצום גירעון. אשר על כן, הוצאות אלו הן נטל כספי ותקציבי, ובעיקר אם היקפן גדל. ככל ששיעורן מסך ההוצאות גבוה יותר, מצטמצמת הגמישות הניהולית, והמוסד מתקשה לקדם תוכניות אחרות.

פנסיה תקציבית: בשנים 1955 - 1982 הונהגו הסדרי פנסיה תקציבית בטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - הטכניון), באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטת חיפה (להלן גם - ארבע האוניברסיטאות). באוניברסיטאות תל אביב וחיפה הונהג ההסדר רק בנוגע לסגל האקדמי. בספטמבר 1992 החליטה הממשלה להפסיק את צבירת ההתחייבויות של הפנסיה התקציבית. בשנת 2001 הנהיגה האוניברסיטה העברית פנסיה צוברת לעובדיה החדשים, ובשנים 2004 - 2007 הנהיגו זאת יתר האוניברסיטאות, שם הייתה נהוגה פנסיה תקציבית. העובדים הוותיקים, שהיו מבוטחים בפנסיה תקציבית, המשיכו להיות מבוטחים כך. בדוח שפרסם מבקר המדינה בנושא זה ב-2009²² (להלן - הדוח הקודם) הוער כי אוניברסיטאות שהנהיגו פנסיה תקציבית צברו בגינה התחייבויות בסכומים ניכרים ולא יצרו בעבורה עתודות ויעודות מספקות. עוד צוין כי אגף התקציבים שבמשרד האוצר וות"ת "נכשלו במשך שנים רבות בתפקידי המעקב והבקרה ולא הצליחו למנוע מהאוניברסיטאות לצבור גרעונות [אקטואריים]. כישלונה של וות"ת בולט בייחוד נוכח העובדה שאחד התפקידים המרכזיים על פי החלטת הממשלה מ-1977 הוא לעקוב אחר ניצול התקציבים של המוסדות להשכלה גבוהה כדי למנוע גרעונות או חריגות".

יצוין לחיוב כי בשנה"ל התשע"ח (2017/18) החלו המוסדות ליישם בדוחות הכספיים שלהם את הוראות תקן חשבוניות 39 "הטבות עובד" (תקינה ישראלית), המבוסס על תקן חשבוניות בין-לאומי 19 "הטבות עובד" (IAS 19). תקן זה קובע את הטיפול החשבונאי בהטבות לעובדים²³. על פי חוות הדעת של רואי החשבון שביקרו את הדוחות הכספיים של המוסדות, דוחות אלו כוללים עתודות לזכויות עובדים בעת פרישה על בסיס הערכה אקטוארית, כנדרש על פי התקנים

20 עתודה - רישום במאזן של התחייבות לזמן ארוך שסכומה ומועדי פירעונה נאמדים.

21 כך, פרט למוסדות שבהם ההתחייבויות האחרות עולות על העתודות לזכויות עובדים בעת פרישה: האוניברסיטה הפתוחה, בצלאל, הדסה, כנרת, רופין ובית ברל, לפי הדוחות הכספיים של המוסדות לשנת התש"ף.

22 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה** (דוחות מיוחדים, 2009), "התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן", עמ' 81 - 126, 82.

23 תקן 39 קובע את הטיפול החשבונאי לגבי ארבעה סוגים של הטבות עובד: הטבות עובד לזמן קצר, הטבות לאחר סיום העסקה, כולל הטבות בגין פיצוי פרישה, הטבות עובד לזמן ארוך והטבות עודפות בגין הפסקת העסקה בנסיבות מיוחדות. ההשפעות העיקריות של יישום התקן הינן: הכרה ברווחים והפסדים אקטואריים ישירות בדוח על השינויים בנכסים נטו והכרה במחויבות בגין פדיון ימי מחלה ומענק שנים עודפות לפי מודל אקטוארי.



החשבונאיים. העתודות מוצגות בדוחות הכספיים בניכוי העודות²⁴, וככל שיש למוסד יעודות חסרות - מחסור בנכסים שנצברו לשם מימוש ההתחייבות הרשומה כעתודה - מוצגת העתודה נטו כהתחייבות. נוסף על כך, אישר הממונה על השכר את תקנוני הפנסיות של האוניברסיטאות במסגרת הסכם שכר.

לפי נתונים שהתקבלו מוות"ת באוגוסט 2021, סך כל ההתחייבות האקטואריות לעשורים הבאים, ההתחייבויות של ארבע האוניברסיטאות - האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת חיפה והטכניון - בגין פנסייה תקציבית הוא 29.8 מיליארד ש"ח. בלוח שלהלן מוצגת ההתחייבות של ארבע האוניברסיטאות לפנסייה תקציבית לזמן ארוך, לשנת התש"ף, לפי דוחותיהן הכספיים:

**לוח 9: התחייבויות של ארבע האוניברסיטאות לפנסייה תקציבית לזמן ארוך
נטו על פי דוחותיהן הכספיים, שנת התש"ף**

האוניברסיטה	הסכום נטו במיליוני ש"ח
האוניברסיטה העברית	4,340
אוניברסיטת תל אביב	2,154
אוניברסיטת חיפה	705
הטכניון	3,225
סה"כ	10,424

דוחותיהם הכספיים של ארבע האוניברסיטאות לשנת התש"ף, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

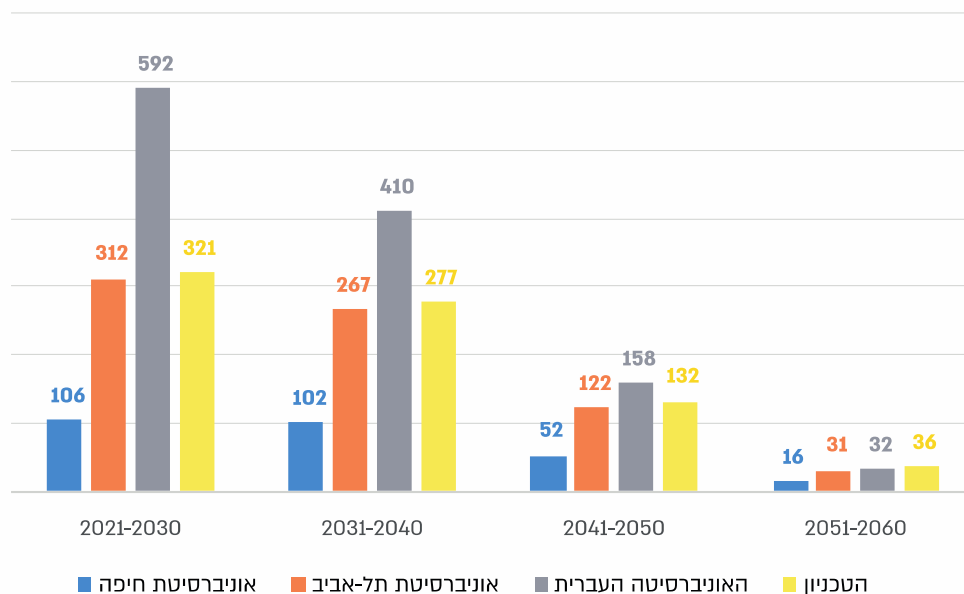
עולה מהלוח כי נכון להתש"ף, סך ההתחייבויות לפנסייה תקציבית של ארבע האוניברסיטאות לאחר ניכוי ההשתתפות של ות"ת, לפי דוחותיהן הכספיים, עומד על למעלה מ-10.4 מיליארד ש"ח (יצוין שהיות שבפועל, למוסדות אין יעודות לכיסוי מלוא ההתחייבויות, מוצגת בדוחות הכספיים העתודה נטו כהתחייבות).

24 יעודה - נכסים שנצברו לשם מימוש ההתחייבות הרשומה כעתודה.



בתרשים שלהלן מוצגים נתוני ות"ת בנוגע לממוצע השנתי של כלל ההתחייבויות האקטואריות לפנסייה תקציבית של ארבע האוניברסיטאות בעשורים הבאים:

תרשים 10: הממוצע השנתי של ההתחייבויות האקטואריות של ארבע האוניברסיטאות לפנסייה תקציבית בעשורים הבאים (במיליוני ש"ח), מוצגים לפי עשור



על פי נתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בנטל העיקרי של ההוצאות לפנסייה תקציבית יישאו ארבע האוניברסיטאות בעשור הנוכחי ובעשור שלאחריו, וכי רק לקראת שנת 2041 תחול ירידה גדולה יותר בהיקף ההתחייבויות האקטואריות שלהן. בולטת האוניברסיטה העברית, שהתחייבותיה האקטואריות הן הגבוהות מבין ארבעת המוסדות, ובעשור הקרוב הן ינשקו ל-600 מיליון ש"ח.

האוניברסיטאות חיפה, תל אביב והטכניון מסרו בתגובותיהן שהנתונים בדוחותיהן הכספיים שונים מהמוצג בתרשים 10 (אשר מבוסס על תחשיבים שנמסרו מוות"ת) ותואמים את המוצג בלוח 9 שלעיל, אולם אין שינוי בתמונה הכוללת, המציגה ירידה של ההתחייבות בעשורים הבאים.

אופן הצגת ההשתתפות של ות"ת בתשלומי הפנסייה התקציבית של המוסדות: על פי ההסכמים בין ות"ת למשרד האוצר, ות"ת משתתפת בתשלומי הפנסייה התקציבית של המוסדות. בכל אחת מהשנים התשע"ט - התשפ"א כלל תקציבה סכום של כ-780 מיליון ש"ח בעבור השתתפות בפנסייה התקציבית של האוניברסיטאות העברית, תל אביב, חיפה, בן-גוריון



בנגב, בר-אילן והטכניון. סכום זה היה 48% - 55% מהסכום ששילמו האוניברסיטאות בפועל כפנסייה תקציבית בשנים אלה. יצוין כי ות"ת הסבירה כי אומנם באוניברסיטאות בן-גוריון ובר-אילן לא מונהגת פנסייה תקציבית, אולם כמה ממרכיבי הפנסייה של עובדיהן צמודים לרכיבי פנסייה תקציבית, ולכן ות"ת כללה את מוסדות אלו במסגרת התקציב לצורך פנסייה תקציבית.

בהנחיות ות"ת למוסדות בנוגע לאופן שעליהן להכין את תקציביהן לשנת התשפ"א היא ציינה ש"בשנים האחרונות" השתתפותה בתשלומי הפנסייה התקציבית של האוניברסיטאות הייתה בשיעור 48% עד 55%, זאת במסגרת ההסכמים הרב-שנתיים בינה ובין משרד האוצר, לרבות התוכנית הרב-שנתית שהסתיימה בשנת התשע"ו. נוהג זה ימשיך גם במסגרת התוכנית הרב-שנתית החדשה (שתסתיים בהתשפ"ב), וצפוי להימשך גם בעתיד. עוד צוין כי ההשתתפות הותנתה, נכון לאותו מועד, במשא ומתן שיתקיים עם משרד האוצר לקידום הסדרים מוסכמים וארוכי טווח לבעיית הפנסייה התקציבית באוניברסיטאות. בפועל, בשנת התשע"ט ות"ת השתתפה בעלות בשיעור של 50%, ובשנים התש"ף והתשפ"א - בשיעור של 55%.

עולה שחמש מתוך שש האוניברסיטאות (פרט לטכניון, שהציג את ההתחייבות של ות"ת לפי שיעור של 50%) הציגו בדוחותיהן הכספיים לשנים התשע"ט והתש"ף את ההתחייבויות העתידיות לפנסייה תקציבית בניכוי השיעור המרבי של השתתפות ות"ת - 55%, אף שוות"ת לא החליטה שתשתתף בשיעור המרבי שנקבע. ואולם, ות"ת לא דנה בהשלכות העלולות להתפתח בעקבות העובדה שמדובר ברף העליון של השתתפותה כפי שנקבע בהסכמים הרב-שנתיים עם משרד האוצר.

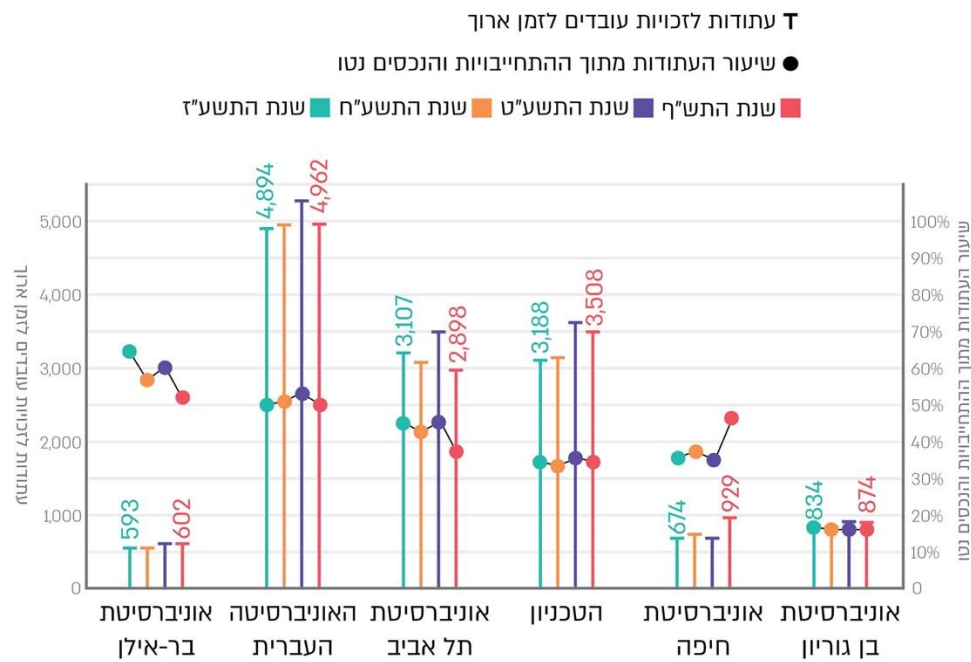
ות"ת ציינה בתגובתה כי שיעור השתתפותה בפועל בתשלומי הפנסייה התקציבית של האוניברסיטאות היא עניין תוצאתי, בהתאם להתפלגות הוצאות הפנסייה התקציבית האקטוארית בכל מוסד ובכל שנה. עוד היא הוסיפה כי אין בכך כדי ליצור התחייבות של המל"ג/ות"ת לשיעור מסוים או לסכום מסוים מעבר לנקבע בהנחיות האמורות.

מאחר שלנושא ההתחייבויות לטווח ארוך של הפנסייה התקציבית השלכות כספיות בהיקפים של מיליארדי ש"ח על הדוחות הכספיים של המוסדות ומאחר שבפועל, בשנים האחרונות תקצבה ות"ת את המוסדות בשיעור המרבי בטווח שקבעה - בשנה"ל התשע"ט 50% ובשנות הלימודים התש"ף והתשפ"א 55% - משרד מבקר המדינה ממליץ שוות"ת ומשרד האוצר יבחנו במשותף את ההשלכות של מגמה זו, יקבעו את ההשתתפות העתידית של ות"ת בהוצאות אלו של המוסדות וינחו אותם בהתאם.

עתודות לזכויות עובדים נטו לזמן ארוך: בתרשים שלהלן מובאים נתונים מהדוחות הכספיים של המוסדות לשנים התשע"ז - התש"ף בדבר העתודות לזכויות עובדים נטו לזמן ארוך ושיעוריהן מתוך סך ההתחייבויות והנכסים נטו שלהם (מובאים רק נתוני מוסדות שבהם שיעורן של ההתחייבויות עולה על 10% מסך ההתחייבויות והנכסים נטו). יצוין כי העתודות לזכויות עובדים נטו כוללות את כל ההתחייבויות לזכויות עובדים לזמן ארוך שאינן מכוסות ביעודה, לרבות הוצאות לפנסייה תקציבית או אחרת.



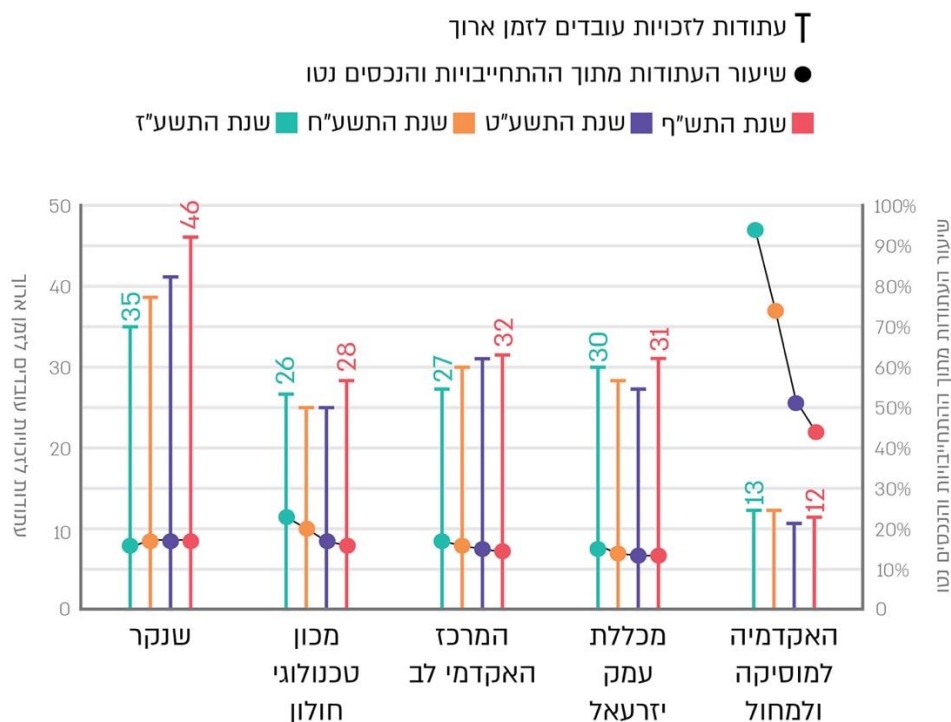
תרשים 11: עתודות לזכויות עובדים נטו לזמן ארוך מסך ההתחייבויות והנכסים נטו באוניברסיטאות, התשע"ז - התש"ף (במיליוני ש"ח)



הדוחות הכספיים של המוסדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 12: עתודות לזכויות עובדים נטו לזמן ארוך מסך ההתחייבויות והנכסים נטו במכללות, התשע"ז - התש"ף (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים של המוסדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי במוסד אחד - אוניברסיטת חיפה - עלה בשנים התשע"ז - התש"ף שיעור העתודות לזכויות עובדים מסך ההתחייבויות והנכסים נטו (11%)²⁵. עוד עולה כי בשישה מוסדות גדלו בשנת התש"ף העתודות לזכויות עובדים לזמן ארוך ביחס לשנת התשע"ט (האקדמיה למוסיקה ולמחול ב-9%, אוניברסיטת חיפה ב-38%, שנקר - הנדסה. עיצוב. אמנות. (להלן - שנקר) ב-12%, מכון טכנולוגי חולון ב-12%, המרכז האקדמי לב ב-3% ומכללת עמק יזרעאל ב-15%).

מכון טכנולוגי חולון ושנקר מסרו בתגובותיהם כי העלייה בעתודות לזכויות עובדים נגרמה בין היתר מהסכם קיבוצי שנחתם עם הסגל האקדמי הבכיר.

25 על מ-674 / 1865 מלש"ח (36%) בהתשע"ז ל-929 / 1967 מלש"ח (47%) בהתש"ף.



אוניברסיטת חיפה: להלן פירוט נתונים על אוניברסיטת חיפה.

**לוח 10: נתונים מהדוחות הכספיים של אוניברסיטת חיפה,
התשע"ח - התש"ף (במיליוני ש"ח)**

הנתון	התש"ף	התשע"ט	התשע"ח
נכסים נטו שלא חלה עליהם הגבלה ושהאוניברסיטה לא ייעדה אותם (גירעון מצטבר מפעילויות בסוף השנה)	(1,013)	(972)	(806)
הכנסות נטו (גירעון) לשנה	(37)	(42)	(20)
עתודות לזכויות עובדים לזמן ארוך, נטו	929	884	717
שיעור העתודות לזכויות עובדים מסך ההתחייבויות והנכסים נטו	47%	46%	38%
סכום שנוכה מההתחייבות לפנסיה תקציבית עבור השתתפות עתידית של המדינה בהתחייבות	1,244	1,250	1,091

על פי נתוני הדוחות הכספיים של אוניברסיטת חיפה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנים התשע"ח - התש"ף גדל באוניברסיטת חיפה שיעור העתודות לזכויות עובדים מסך ההתחייבויות והנכסים נטו ב-9%; העתודות לזכויות עובדים לזמן ארוך גדלו ב-212 מיליון ש"ח (בשיעור של כ-30%); ההכנסות נטו בכל אחת מהשנים הן גירעוניות, והן עלו בתקופה זו מגירעון של 20 מיליון ש"ח לגירעון של 37 מיליון ש"ח (85%). הגירעון המצטבר נטו של האוניברסיטה מפעילויות עלה בתקופה זו מ-806 מיליון ש"ח בסוף התשע"ח ל-1,013 מיליון ש"ח (עלייה של כ-207 מלש"ח ש"ח - 25.7%).

סוגיה זו עמדה גם לפני הוועד המנהל וועדת הכספים של אוניברסיטת חיפה, ואלו ציינו²⁶ כי האתגר העתידי העיקרי העומד לפני האוניברסיטה, לפי הדוח הכספי שלה לשנת התש"ף, הוא הפנסיה התקציבית של 645 אנשי סגל בכיר, פנסיה המוערכת בסכום ברוטו של 2.25 מיליארד ש"ח²⁷. עוד ציינו כי השיא יגיע בעוד 10 שנים, אז יהיה היקף התשלומים השנתי 100 מיליון ש"ח (התשלום בשנת התש"ף היה 93 מיליון ש"ח, ובשנת התשע"ט - 90 מיליון ש"ח). הוועד המנהל ציין כי העלויות השוטפות של האוניברסיטה בגין הפנסיה התקציבית והוצאות המימון שלה²⁸ מכבידות על פעילויותיה וכי המקורות הקיימים למימון נותנים לכך מענה חלקי בלבד: עד סוף תקופת החבות (עוד 30 - 40 שנה) המקור העיקרי לכיסוי תשלומי הפנסיה התקציבית הוא מימון מוות"ת בשיעור של 55%. מקור אחר הוא יעודות של האוניברסיטה ויעודות על שם העובדים,

26 בישיבה של הוועד המנהל של אוניברסיטת חיפה (21.3.21); בישיבה של ועדת הכספים (11.3.21).

27 הסכום נטו ל-30.9.21 הוא 705 מיליון ש"ח.

28 הסכום רגיש לגובה ריבית ההיוון - זו משפיעה מאוד על החבות האקטוארית.



שסכומן הכולל כ-300 מיליון ש"ח, אך הן עתידות להתכלות בתוך כשש עד שבע שנים. ההתכלות הצפויה של היעודות מחייבת היערכות ומציאת פתרון בשנים הקרובות.

אוניברסיטת חיפה מסרה ביוני 2021 לצוות הביקורת כי האוניברסיטה מנהלת את תקציבה באחריות רבה, שומרת מדי שנה על תקציב מאוזן ועל תזרים מזומנים חיובי, ואין לה התחייבויות למערכת הבנקאית. הסיכון הפיננסי הגדול ביותר לאוניברסיטה הוא ההתחייבויות לפנסיה תקציבית. בעוד כשש עד שבע שנים תתקשה האוניברסיטה לממן מתקציבה הרגיל את הפער שבין תשלומי הפנסיה התקציבית ובין ההשתתפות של ות"ת (כ-40 מיליון ש"ח), והיא מאמינה כי יידרשו תוכנית התייעלות (שהיא פועלת לבנייתה) והגדלה של השתתפות ות"ת²⁹.

משרד מבקר המדינה מציין כי הנתונים הכספיים בנוגע לאוניברסיטת חיפה מצביעים כי עלול להיווצר לאוניברסיטה קושי פיננסי מהותי וכי על האוניברסיטה, בתיאום עם ות"ת, לפעול ליישום צעדי התייעלות.

האקדמיה למוסיקה ולמחול: כעולה מהתרשים שלעיל, העתודות לזכויות עובדים של האקדמיה למוסיקה ולמחול היו בסוף התש"פ 12 מיליון ש"ח, ושיעורן מתוך סך ההתחייבויות והנכסים נטו של המוסד היה 43%.

מנהלי האקדמיה למוסיקה ולמחול מסרו ביולי ובאוגוסט 2021 לצוות הביקורת כי בשנים הקודמות הפרישה האקדמיה לזכויות עובדים סכום שלא תאם את הנדרש היום (נכון למועד הביקורת) וכי היקף הפרשה הותאם. עוד מסרו כי ההוצאה הגבוהה בנושא זה נובעת גם מהוותק של הסגל.

האקדמיה למוסיקה ולמחול מסרה בתגובתה מדצמבר 2021 (להלן - תגובת האקדמיה למוסיקה ולמחול) כי בין השנים התשע"ב - התשע"ו היא יישמה תוכנית הבראה, כפי שדרשה ות"ת. גם לאחר סיום תוכנית הבראה היא ממשיכה לנקוט מדיניות של שמירה על איזון תקציבי שוטף, תוך ייעוד עודפים לצמצום הגירעון הצבור. עוד ציינה שהיא מתנהלת בצמצום, בחיסכון ובצניעות לאורך שנים, ולפיכך, לדעתה אין מקום לתוכנית (נוספת) שתביא להתייעלות וחיסכון. האקדמיה ציינה גם שהיא המוסד המתקצב היחיד בישראל המלמד מוסיקה ומחול בלבד, וכי לדעתה יש לתת לה מענה תקציבי ייחודי, שכן מודל התקצוב הקיים של ות"ת למוסדות האקדמיים לא נותן מענה לאתגרים התקציביים הייחודיים העומדים בפני מוסד כמו האקדמיה למוסיקה ולמחול.

בר-אילן: כעולה מהתרשים שלעיל, העתודות לזכויות עובדים של בר-אילן עמדו בסוף התש"פ על סך 602 מיליון ש"ח, ושיעורן מתוך סך ההתחייבויות והנכסים נטו של המוסד היה 52%.

בר-אילן מסרה ביולי 2021 לצוות הביקורת כי הפרשות לזכויות עובדים שאינן מכוסות ביעודות מייצגות מבחינת האוניברסיטה התחייבות הנפרעת לאורך זמן, למעט במקרה של סגירה מוחלטת של האוניברסיטה, אז נכסי הקרקע של האוניברסיטה יוכלו לשמש לכיסויה.

29 ראו להלן גם בפרק תוכניות הבראה - תוכנית להתמודדותה של אוניברסיטת חיפה עם הגירעון.



מומלץ שוות"ת תפעל, בשיתוף עם המוסדות, לגיבוש מענה לקשיים שהוצגו ולצמצום הגירעונות³⁰ של אוניברסיטת חיפה, האקדמיה למוסיקה ולמחול ואוניברסיטת בר-אילן.

מבקר המדינה העלה בדוח הקודם כי לאוניברסיטאות שנהוגה בהן פנסייה תקציבית יש גירעונות אקטואריים ניכרים, ועל פי התחזיות שבידיהן, נטל ההוצאה השנתית בגין תשלומי הפנסייה יכבד מאוד על תקציבן במשך שנים רבות. עוד העלה כי: "הפנסייה התקציבית באוניברסיטאות והגירעונות האקטואריים שהיא גררה משולים לפצצת זמן". מבקר המדינה המליץ אז: "ראוי שכל הנוגעים בדבר - ות"ת, משרד האוצר והאוניברסיטאות - ינקטו פעולה נמרצת ומידית בתחום זה. עליהם לפעול בנחישות ובדחיפות כדי לתת מענה טוב יותר לבעיית הפנסייה התקציבית הצפויה להכביד על תקציבן של האוניברסיטאות, שחלק ניכר מעובדיהן עדיין זכאים לפנסייה תקציבית. יש לגרום לכך שהאוניברסיטאות ינהגו באחריות מרבית, יתרמו את חלקן לפתרון בעיותיהן ויתחילו להפריש באופן מסודר עבור העובדים המבוטחים בפנסייה תקציבית, ליעודות פנימיות או לקרנות חיצוניות, לפחות את ההפרשות הנהוגות בפנסייה צוברת"³¹.

ממצאי דוח זה מצביעים כי בחלוף יותר מעשור מפרסום הדוח הקודם, ולפי נתוני ות"ת נכון לאוגוסט 2021, ההתחייבויות האקטואריות לפנסייה תקציבית לעשורים הבאים מסתכמות בכ-29.8 מיליארדי ש"ח בארבעה מוסדות (האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת חיפה והטכניון), והיא מהווה הוצאה שנתית ממוצעת לתקופת העשור הנוכחי, של כ-1,331 מיליון ש"ח, הכלולה במסגרת תקציבי המוסדות. לפיכך, המלצות אלו תקפות גם היום בנוגע לכלל העתודות לזכויות עובדים. על ות"ת, משרד האוצר והנהלות המוסדות לפעול לפתרון הכיסוי הנדרש והאפשרי לכלל העתודות לזכויות עובדים, ובפרט למחויבויות לפנסיות תקציביות, וזאת בראייה ארוכת טווח.

הוצאות הנהלה וכלליות מסך הכנסות המוסד

הוצאות הנהלה וכלליות הן ההוצאות המינהליות בארגון. שיעור הוצאות הנהלה והכלליות מסך ההכנסות משמש מדד ליעילות ארגונית.

המכללות להשכלה גבוהה מאגדות כעמותות וכחברות לתועלת הציבור (חל"צ). על מכללות המאגדות כעמותות לפעול לפי הנחיות רשות התאגידים³², שלפיהן על עמותה להקפיד כי הוצאות הנהלה וכלליות לא יעלו על שיעור סביר מהמחזור השנתי שלה. בפועל, מכללות כאלו יוכלו לקבל את התקציב מוות"ת בתנאי שהן קיבלו מרשם העמותות אישור ניהול תקין שמעיד שההתנהלות הכספית של העמותה תקינה, כי היא עומדת בדרישות הנוגעות להגשת דוחות, הודעות ופרוטוקולים, וכי אין בידי הרשם אינדיקציה להתנהלות בלתי תקינה המצדיקה אי-מתן אישור.

30 פירוט נוסף בעניין זה מופיע גם בפרק הפיקוח הפיננסי של ות"ת על המוסדות.

31 הדוח הקודם, עמ' 87.

32 רשות התאגידים, **הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, התש"ם-1980** (דצמבר 2015), מועד עדכון: מרץ 2017, עורכות: עו"ד אביטל שרייבר, עו"ד גלי גרוס, עו"ד יפית בבילה שמר.



היות שוות"ת היא גוף בלתי תלוי, האמון באופן בלעדי על התקצוב של המוסדות להשכלה גבוהה, הוראות נוהל תמיכות חלות על המוסדות להשכלה גבוהה רק בנושאים שאינם נושאי הליבה של עיסוקם (הוראה ומחקר). עם זאת, בנוהל נקבעו שיעורי ההוצאות המותרים במדויק, והוא עשוי להוות אינדיקציה להתנהלות ראויה ומינהל תקין. בנוהל נקבע³³ כי שיעור הוצאות ההנהלה והכלליות של מוסד ציבורי מסך מחזור הכנסותיו השנתי לא יעלה על שיעור מרבי שנקבע בנוהל, בתלות בגודל מחזור ההכנסות השנתי של המוסד, וזאת כדי שמרבית הכספים המתקבלים ישמשו לפעולות ציבוריות, בהתאם לייעוד המוסד.

כמדד להשוואה, נערכה בדיקה לבחינת העמידה של המוסדות המתוקצבים במגבלה שנקבעה בנוהל תמיכות ועלה כי כל המוסדות עומדים בה, פרט למכללת כנרת. עוד עלה כי בשנים התשע"ח - התש"ף כל המכללות המתוקצבות קיבלו אישור ניהול תקין מאת רשם העמותות.

מכללת כנרת מסרה לצוות הביקורת כי חלק מההוצאות שנרשמו כהוצאות הנהלה וכלליות הוצאו על פעילות אקדמית אך לא שויכו נכון ונרשמו ללא הפרדה, כמפורט להלן:

1. בשנת התשע"ח - כ-5.7 מיליון ש"ח מסך של כ-14.6 מיליון ש"ח (39%);
2. בשנת התשע"ט - כ-7.3 מיליון ש"ח מסך של כ-17 מיליון ש"ח (43%);
3. בשנת התש"ף - כ-7.4 מיליון ש"ח מסך של כ-17.2 מיליון ש"ח (43%).

מתשובתה של מכללת כנרת עולה כי היא לא שיקפה בדוחותיה הכספיים לשנים התשע"ח - התש"ף באופן נאות את הוצאותיה להנהלה וכלליות, לפחות בשלוש השנים האחרונות.

רשם העמותות מסר בתגובתו מדצמבר 2021 כי הנחיותיו דורשות כי הוצאות ההנהלה והכלליות יהיו סבירות ביחס להיקף הפעילות של העמותה, ואינן דורשות כי העמותות יעמדו בכללים שנקבעו על ידי החשכ"ל בעניין זה. עוד מסר כי לא מצא כי הוצאות ההנהלה והכלליות של מכללת כנרת הינן בלתי סבירות באופן המצדיק התערבות, ולכן לא הייתה מניעה לתת לה אישור ניהול תקין.

על הנהלת מכללת כנרת להקפיד בדוחותיה הכספיים על מיון ועל סיווג נכון של הוצאותיה על פי שיוכן.

מכללת כנרת מסרה בתגובתה מדצמבר 2021 כי היא מקבלת את ההערה ותיישם את התיקון בדוח הקרוב לשנת התשפ"א ובמספרי ההשוואה לשנת התש"ף.



מומלץ כי ות"ת תבחן את הצורך בגיבוש קווים מנחים לעניין הוצאות הנהלה וכלליות במוסדות להשכלה גבוהה ובהתאם לכך תבדוק את עמידת המוסדות בקווים מנחים אלו.

הפיקוח הפיננסי של ות"ת על המוסדות

הפיקוח הפיננסי של ות"ת על הדוחות הכספיים של המוסדות הלא מתוקצבים

לפי עמדת הלשכה המשפטית של ות"ת שהובאה לפני צוות הביקורת, מוסדות שאינם מתוקצבים נבדקים בהיבט האיתנות הפיננסית, וזאת כדי להבטיח שיוכלו לעמוד בהתחייבויותיהם כלפי התלמידים הלומדים בהם. מכוח האמור, נבדקים גם הדוחות הכספיים של המוסדות שאינם מתוקצבים, וכן נבדקת ומבוקרת פעילותם התאגידית ותקינותה. יצוין בנוגע לכך כי בעבר היו מוסדות שנסגרו בשל קשיים פיננסיים, וות"ת ומל"ג נאלצו להתערב במתן פתרונות לסטודנטים שלמדו בהם³⁴.

יחידת החשבות והבקרה בוות"ת מסרה לצוות הביקורת כי היא בודקת את הדוחות הכספיים של המוסדות הבלתי מתוקצבים בדומה לאלו של המוסדות המתוקצבים וכי שני סוגי המוסדות נבדלים זה מזה בבדיקה בעיקר בכך שאגף התקצוב בוות"ת עוקב ומפקח רק על פעילות המוסדות המתוקצבים.

בין השאר, יחידת החשבות והבקרה מבקשת ומקבלת מהמוסדות המתוקצבים והלא מתוקצבים דוחות כספיים שנתיים, תמצית דוחות כספיים, והחל משנת 2019 (בנוגע לדוחות הכספיים לשנת התשע"ח ואילך) נדרשים המוסדות לענות על שאלון אחיד, שבו עליהם לספק מידע ונתונים. בין הנושאים שהם נשאלים עליהם: מועדי ההתכנסות של הוועד המנהל, של ועדת הביקורת, של ועדת הכספים ושל ועדת ההשקעות; תרומות שהתקבלו, אירועים חריגים, הרכוש הקבוע, הכנסות אחרות וההשקעות הפיננסיות של המוסדות³⁵.

כמו כן, אם מוסד לא מתוקצב מבקש לקבל הסמכה, אם מוגשת בקשה לפתוח מוסד וכשיש אינדיקציה פרטנית אחרת, יחידת החשבות עורכת בדיקות עומק (ראו פירוט בהמשך) או בדיקות פרטניות באמצעות משרדי רואי חשבון חיצוניים. לעיתים הבדיקה נעשית בשיתוף פעולה עם רשות התאגידים, כדי למנוע כפילויות.

34 לדוגמה - מוסדות אקדמיים שנסגרו: המכללה החרדית ירושלים, המרכז ללימודים אקדמיים (מל"א), המרכז האקדמי כרמל.

35 ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ג** (2021), "ניהול השקעות פיננסיות במוסדות להשכלה גבוהה", עמ' 1545 - 1570, 1685.



הגורמים בוות"ת האמונים על הפיקוח הפיננסי על המוסדות

אגף התקצוב (להלן - האגף): ממונה על תכנון והצעת מסגרת התקציב למערכת ההשכלה הגבוהה בהתאם למדיניות שקבעה ות"ת, והוא פועל מול המוסדות המתוקצבים. בין היתר האגף בוחן את בקשות המוסדות לתקצוב השנתי ומאשרן; בוחן את דוח הביצוע שהוא מקבל בתום כל שנה מכל מוסד, ובהמשך גם דוח כספי מבוקר; בודק את תקציבי המוסדות; מציג למליאת ות"ת סקירות פיננסיות של המוסדות, מאשר למוסדות לבצע מיזמי בינוי ועסקאות כלכליות משמעותיות; מעריך את האיתנות הפיננסית של המוסדות.

יחידת החשבות והבקרה: ממונה על תחום ניהול החשבות של תקציב ות"ת מול המוסדות המתוקצבים ומלווה ומבצעת ביקורת שוטפת במוסדות המתוקצבים והלא מתוקצבים.

הפיקוח הפיננסי של ות"ת על המוסדות

דירוגים במערכת ההשכלה הגבוהה באנגליה המתייחסים למצב הכספי של המוסדות

The Office for Students³⁶ (להלן - ה-OFS) הוא המאסדר (הרגולטור) של מערכת ההשכלה הגבוהה באנגליה, והוא ממונה, בין היתר, על תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה באנגליה³⁷. ה-OFS מדרג את המוסדות להשכלה גבוהה באנגליה על פי רמות שקבע: זהב, כסף, ארד (ברונזה) ודירוג זמני (הניתן למוסדות שאין עליהם די מידע). כמו כן, הוא מפרסם לציבור את הדירוג שקבע בעבור כל מוסד³⁸. דירוג זה מתייחס לאיכות ההוראה וסביבתה ולהשגת מטרות הלמידה של הסטודנטים. ה-OFS גם בודק את מצבם הכספי של מוסדות להשכלה גבוהה באנגליה ומפרסם מפעם לפעם דיווחים בעניין זה³⁹, כולל נתונים מצטברים על המוסדות להשכלה הגבוהה, פילוח הכנסותיהם והוצאותיהם, עודפים או הפסדים מפעילותם ומצבם מבחינת נזילות.

הנתונים שפרסם ה-OFS באתר האינטרנט שלו⁴⁰ (1.7.21) כוללים ציון פרטי ל-290 מוסדות, כדלקמן: ל-77 מוסדות נתן ה-OFS את הציון "זהב"; ל-136 מוסדות את הציון "כסף"; ל-61 מוסדות את הציון "ארד"; ל-16 מוסדות נתן ציון "זמני". כל סטודנט (וגם כל אדם אחר) יכול לבדוק איזה ציון נתן ה-OFS למוסד שהוא רוצה ללמוד בו.

³⁶ <https://www.officeforstudents.org.uk/>

³⁷ עד 1.4.18 היה ממונה על כך גוף בשם (HEFCE) The Higher Education Funding Council for England. ה-OFS אינו אחראי לתקצוב המחקר. על כך ממונה גוף אחר (UKRI).

³⁸ <https://www.officeforstudents.org.uk/advice-and-guidance/teaching/tef-outcomes/#/tefoutcomes>

³⁹ OFS, *Financial sustainability of higher education providers in England* (Reference OFS 2019.14) (4.4.19); OFS, *Higher education financial sustainability, An update* (Reference OFS 2020.56) (11.12.20)

⁴⁰ באתר האינטרנט שלו (1.7.21).



יצוין שאתר האינטרנט של ות"ת כולל את הדוחות הכספיים של המוסדות להשכלה גבוהה⁴¹, אך הוא אינו כולל ניתוחים ונתונים פרטניים ומצטברים על הדוחות הללו, על המוסדות עצמם ועל מצבם, בשונה מאשר במערכת הקיימת באנגליה.

מומלץ לוות"ת לשקול להרחיב את המידע שהיא מפרסמת כיום ולבחון לאמץ מודל דומה, שבו המידע על הדירוג יפורסם למוסדות ולציבור. בפרט הדבר חשוב בנוגע למוסדות שאינם מתוקצבים.

בדיקת ות"ת את האיתנות הפיננסית של המוסדות

בעולם הכלכלי-פיננסי נהוג להשתמש במודלים שונים כדי להעריך איתנות וחוסן פיננסי של גופים, וכך לנבא בשיעור גבוה של הצלחה את ההסתברות שיגיעו לחדלות פירעון ויתפרקו. המודלים מתבססים על נוסחה המביאה בחשבון מגוון מדדים, בעיקר מהדוחות הכספיים, וכן יחסים פיננסיים, שלכל אחד מהם ניתן משקל שונה. המודלים מותאמים למגזר הפעילות של הגופים הנבדקים. כך, למשל, המודל FITREX (גוגנהיים) מתבסס על תזרים המזומנים, הרווח וההון החוזר של החברה לחיזוי כישלון עסקי. מודל זה מנטרל רישומים אשר אינם כרוכים בזרימת מזומנים, מאחר שלפיו המדד הקובע את הסיכוי לפשיטת רגל הוא תזרים מזומנים פנוי⁴².

ב-15.8.18 החליטה ות"ת⁴³ לייעל את תהליכי העבודה בבדיקות תקציביות בהסתמך על איתנותם הפיננסית של המוסדות (להלן - החלטת הייעול מאוגוסט 2018). בין השאר היא החליטה לאמץ נהלים לייעול העבודה על בסיס שני עקרונות:

- מדד ההישרדות של אלטמן (להלן - מדד אלטמן)⁴⁴ - מדד לאיתנות פיננסית שהיא התאימה עבור המוסדות להשכלה גבוהה כדי שישמש כלי פנימי לבקרה פיננסית במוסדות ושיאפשר להתריע, ככל האפשר מראש, על מצוקה תקציבית;
- איוון תקציבי - איוון תקציבי שוטף של המוסד בשלוש השנים האחרונות.

בעקבות הבדיקות מוערכת האיתנות הפיננסית של המוסדות, והם מסווגים למסלולי בדיקה: סבירות לאיתנות גבוהה (מעל 2.5) - ירוק; סבירות לאיתנות נמוכה (נמוך מ-1.1) - אדום. מוסדות שבדיקת האיתנות לא הצביעה חד-משמעית על מסלול בדיקה מתאים עבורם (1.1 - 2.5) - צהוב - מסווגים באמצעות בדיקה של מדדים נוספים ועל סמך שיקול הדעת של ות"ת. בדיקות אלו מעודכנות מדי שנה, ותוצאותיהן קובעות את עומק המעורבות, הבקרה והפיקוח של ות"ת על הפעילות הפיננסית והתקציבית של המוסדות ואת הפעולות שיש להן השלכות כלכליות שהמוסדות נדרשים לקבל אישור מוות"ת כדי לבצען, למשל אישור לפתוח תוכניות לימוד חדשות, אישור לבצע פיתוח פיזי, הכללת המוסד בביקורת עומק חשבונאית והכרה במוסד מצד

41 [דוחות כספיים של המוסדות באתר מל"ג](#).

42 ד"ר דניאל גוגנהיים, "תזרימי מזומנים ותחזית של פשיטות רגל בישראל", **רואה החשבון** ל"ז, מס' 4 (365) (אב התשמ"ח, אוגוסט 1988): 354 - 351. המאמר בחן את המודל לגבי חברות תעשייתיות ומסחריות שניירות הערך שלהן נסחרים בבורסה.

43 [ייעול תהליכי עבודה בבדיקות תקציביות בהסתמך על רמת איתנות פיננסית](#).

44 פיתח את המדד פרופ' אדוארד אלטמן מאוניברסיטת ניו יורק בשנת 1968.



מל"ג. במרץ 2021 החליטה ות"ת להרחיב את מתכונת ייעול תהליכי העבודה שהיא אישרה באוגוסט 2018 ולכלול בה גם אישור עסקאות כלכליות משמעותיות בפיתוח פיזי⁴⁵.

ות"ת מסרה לצוות הביקורת כי נוסף על עקרונות החלטת הייעול מאוגוסט 2018, לצורך הערכת האיתנות הפיננסית של המוסדות היא משתמשת בכלים כגון פגישות עם מנהלי המוסדות ובדיקת תקציבים ומסמכים שהמוסדות מגישים. עוד מסרה כי לא כל תוצאה נמוכה או שלילית במדדים מצריכה את התערבותה, שכן ייתכן שהמוסד יכול להתמודד עם מצבו בכוחות עצמו. ככל הנדרש, ות"ת מבצעת בדיקת עומק במוסד, ובהתאם לתוצאותיה מחליטה אילו צעדים יש לנקוט (ראו להלן בפרק - בדיקות עומק במוסדות). כמו כן, ציינה ות"ת כי במהלך השנים 2012 - 2020 נקטה ות"ת כמה פעולות שבעקבותיהן קטן מספר המוסדות הנמצאים בטווח האדום.

עוד מסרה ות"ת כי היא משתמשת בעקרונות שנקבעו בהחלטת הייעול מאוגוסט 2018 כתבחין לצורך בדיקת איתנותם הכספית של המוסדות וכי כאשר המדדים מלמדים שמצבו הפיננסי של מוסד אינו איתן (בהקשר של מדד אלטמן - צבע אדום), הצוות המקצועי באגף התקצוב מתחיל בעבודה צמודה עם המוסד.

המצב הפיננסי של המוסדות לפי מדד אלטמן

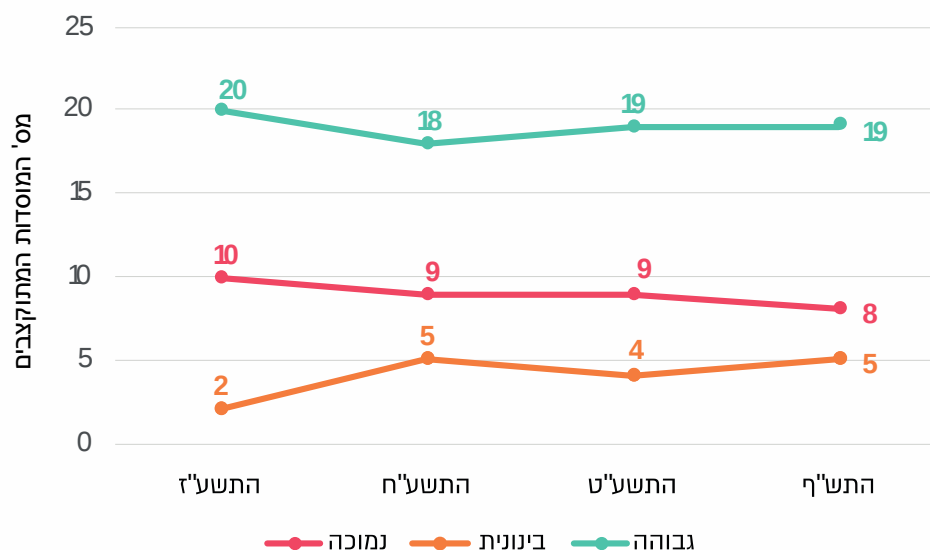
בשנים התשע"ז - התש"ף: על פי חישובי ות"ת, שבעה מוסדות היו בטווח האדום לפי מדד אלטמן במשך כל התקופה: האוניברסיטאות תל אביב, בר-אילן, חיפה והעברית; המכללות שנקר, כנרת והאקדמיה למוסיקה ולמחול. בשנת התש"ף, על פי חישובי ות"ת, מוסדות אלו היו בטווח האדום לפי מדד אלטמן: האוניברסיטאות תל אביב, בר-אילן, חיפה והעברית; המכללות הרצוג, כנרת, שנקר והאקדמיה למוסיקה ולמחול. בטווח הצהוב היו האוניברסיטה הפתוחה; המכללות בצלאל, עזריאלי ורופין.

התרשים שלהלן מציג את ההתפלגות של המוסדות המתוקצבים לפי מדד אלטמן בשנים התשע"ז - התש"ף.

45 על פי החלטת ות"ת מ-18.3.21, עסקה כלכלית משמעותית היא כל עסקה כלכלית החורגת בהיקפה מסכומים שגובהם תלוי במחזור הפעילות של המוסד ובסיווגו (ירוק/אדום).



תרשים 13: מדד אלטמן למוסדות המתוקצבים, התשע"ז - התש"ף



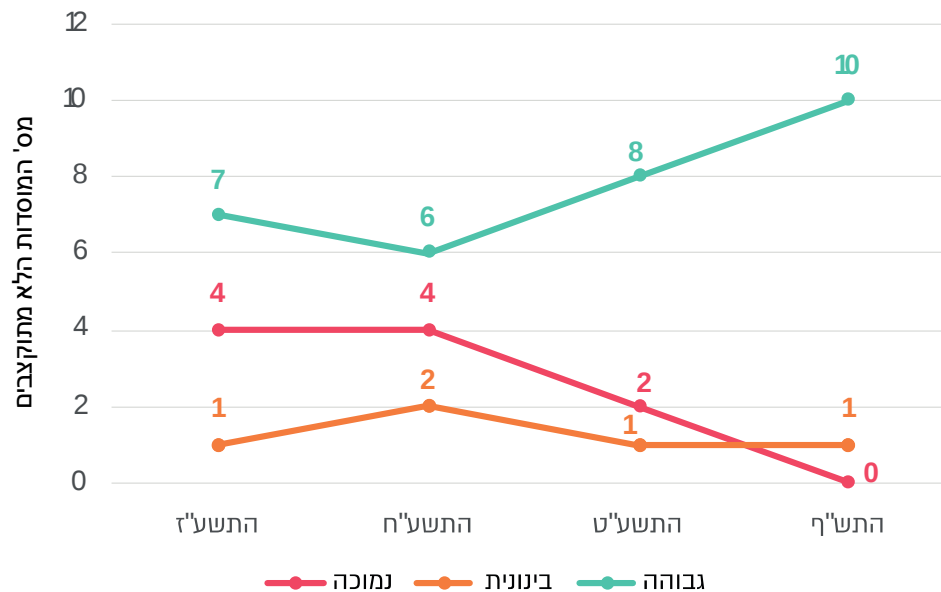
נתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי עיקר השינוי היה במוסדות שוות"ת מצאה שאיתנותם לא הצביעה חד-משמעית על מסלול בדיקה מתאים - עלייה משני מוסדות לחמישה. להבדיל, ירד מספר המוסדות המתוקצבים שוות"ת העריכה את סבירותם לאיתנות הפיננסית כנמוכה - מעשרה לשמונה, אך גם ירד גם מספר המוסדות המתוקצבים שסבירותם לאיתנות פיננסית גבוהה - מ-20 ל-19.

התרשים שלהלן מציג את התפלגות המוסדות הלא מתוקצבים לפי מדד אלטמן בשנים התשע"ז - התש"ף.



תרשים 14: מדד אלטמן למוסדות הלא מתוקצבים, התשע"ז - התש"ף



על פי נתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שככלל, תוצאות החישוב של ות"ת מראות שיפור באיתנות הפיננסית של המוסדות הלא מתוקצבים - בשנת התש"ף אין אף מוסד לא מתוקצב שהסבירות לאיתנותו הפיננסית נמוכה. ות"ת מצאה שרק מוסד אחד, איתנותו אינה מצביעה חד-משמעית על מסלול בדיקה מתאים.

אומנם ות"ת מעורבת פחות במוסדות הלא מתוקצבים מאשר באלו המתוקצבים, אולם לנוכח החשיבות שיש לאיתנות הפיננסית של המוסדות למערכת ההשכלה הגבוהה ואחריותה של מל"ג כלפי הסטודנטים במוסדות אלה, וכדי להבטיח שהמוסדות יעמדו בהתחייבויותיהם כלפי התלמידים, מומלץ שוות"ת תשקול לבחון באופן שוטף את ההיבטים הפיננסיים של מוסדות אלו באופן מעמיק.

ות"ת מסרה בתגובתה כי מדובר בבדיקות שדורשות משאבים רבים, ובמדיניות שעל הנהלת ות"ת ומשרד האוצר לקבל כהחלטה מושכלת.



הסתייגויות מהשימוש במדד אלטמן ככלי לבקרה פיננסית על המוסדות

בביקורת עלה כי ות"ת אימצה את מדד אלטמן כאחד הכלים לבקרה פיננסית על המוסדות, אך לא יידעה אותם באופן יזום על השימוש המסוים שהיא עושה במדד אלטמן - למשל באמצעות הוצאת חוזר או הודעה למוסדות. כמו כן היא לא שיתפה את המוסדות בתוצאות המדדים שחישבה.

ות"ת ציינה בתגובתה כי אין מקום שהיא תיוועץ במוסדות להשכלה גבוהה בעניין שימוש בכלי בקרה פנימי זה או אחר. עוד ציינה שהיא עדכנה חלק מהמוסדות שזכו לציון שלילי במדד אלטמן, והתקיימו עימם פגישות כדי לקבל את הערותיהם.

בביקורת עלו הסתייגויות מהשימוש במדד אלטמן לבחינת מצבם של מלכ"רים בכלל ושל המוסדות בפרט וכן בנוגע להתאמות שביצעה ות"ת למדד ואופן חישובו:

מחקר באוניברסיטת הארוורד: במחקר שנעשה במרכז האזור שבאוניברסיטת הארוורד (2005)⁴⁶ נבחנו תקפותם של שלושה מודלים לבחינת איתנות פיננסית של מלכ"רים, ובהם מדד אלטמן. המחקר העלה כי אין באף אחד ממודלים אלה כדי לאותת על מצב מצוקה פיננסית במלכ"ר או על היתכנות לחדלות פירעון, וכי אף אחד מהם אינו יכול לשקף ברמת סבירות גבוהה את מצבו של מלכ"ר. לפיכך הוצע במחקר להרחיב את המדידה הקיימת ולהוסיף לה תבחינים.

עמדת אוניברסיטת אריאל: אוניברסיטת אריאל מסרה לצוות הביקורת כי לדעתה מדד אלטמן אינו משקף נכונה את מצבו של המוסד מאחר שאינו כולל תבחינים הקשורים לוותק של האוניברסיטה ולגודלה ומשום שגירעונות אקטואריים מנוטרלים ממנו. עוד ציינה כי בשנת התש"ף עלה ציון המדד המחושב של אוניברסיטת אריאל ל-2.53.

עמדת אוניברסיטת חיפה: אוניברסיטת חיפה הסתייגה מהשימוש במדד אלטמן לצורך שיקוף מצבם של מלכ"רים והסתמכה גם על פרסום בנושא⁴⁷. האוניברסיטה ציינה כי לפי ההגדרות של מדד אלטמן, יש להפחית רק את יתרת הפנסייה התקציבית נטו מסך ההתחייבויות, ואילו ות"ת מפחיתה גם את הרכוש הקבוע (מתוך תפיסה שהרכוש הקבוע של המוסדות אינו ניתן למימוש ברובו ושערכי הרכוש הקבוע ויתרת ההתחייבות לפנסייה תקציבית רלוונטיים רק במצב של חדלות פירעון, ומאחר שהם מתקזזים, נכון יותר לנטרלם). אופן חישוב זה משפיע רבות על התוצאות. לדעת האוניברסיטה, חישוב מעודכן של מדד אלטמן ללא נטרול הרכוש הקבוע יוביל לתוצאות חיוביות יותר.

אוניברסיטת חיפה מסרה בתגובתה כי היא מסתייגת מהשימוש במדד ומאופן החישוב היות שלהבנתה הוא אינו משקף באופן מדויק את מצבה הפיננסי שלדבריה הוא יציב, אלמלא ההתחייבויות לפנסייה התקציבית.

⁴⁶ <https://cpl.hks.harvard.edu/publications/assessing-financial-vulnerability-nonprofit-sector>

⁴⁷ ניסן לימור, "מאמרים: מהי איתנות פיננסית של ארגון ללא-כוונת-רווח?", BDO Israel (2.8.11).



עמדת אוניברסיטת תל אביב: אוניברסיטת תל אביב מסרה בתגובתה כי היא מערערת על אופן החישוב של ות"ת ועל תוצאותיו, שלטעמה הן שגויות ומטעות, וכי לפי חישובי האוניברסיטה היא מעולם לא הייתה בטווח האדום, וכעת היא אף נושקת לטווח הירוק.

עמדת האוניברסיטה העברית: האוניברסיטה העברית מסרה בתגובתה כי לפי חישוביה האוניברסיטה עומדת בטווח הירוק לפי מדד אלטמן.

עמדת שנקר: שנקר מסרה בתגובתה מינואר 2022 כי על פי חישוביה היא נמצאת בטווח הצהוב של מדד אלטמן.

עמדת אוניברסיטת בר-אילן: בר-אילן מסרה בתגובתה כי בהתאם למגמת השיפור בפעילות האוניברסיטה ובאיתנותה הפיננסית, היא צופה שיפור בתוצאות מדד זה.

עמדת ות"ת: ות"ת מסרה לצוות הביקורת כי מדד אלטמן, אשר הוא אחד מכלי הבקרה שבהם היא משתמשת לצורך בדיקת איתנות פיננסית של המוסדות, אינו מספק מענה שלם והולם לצורך להעריך את המצב הפיננסי של המוסדות וכי הוא נדרש לטיוב - יש לפתח כלים ומדדים נוספים להשלמתו וכן לפתח ממשקים בין מערכות המידע של המוסדות לאלו של ות"ת כדי שיהיה אפשר לזהות סיכונים ולבדוק את האיתנות של המוסדות ואת מצבם הפיננסי בזמן אמת ולא באיחור של כחצי שנה, לאחר קבלת הדוחות הכספיים שלהם. עוד ציינה ות"ת כי מדד אלטמן אינו עונה על סוגיות הפנסיה התקציבית והרכוש.

בתגובתה הוסיפה ות"ת בנוגע למדד אלטמן כי קשה לפתח ולהסתמך על מדדים רוחביים במערכת מאוד מגוונת ובעלת שונות רבה וכי מטעם זה היא מתייחסת למדד אלטמן בעירבון מוגבל ומנתחת את תוצאותיו בצורה פרטנית לכל מוסד. עוד מסרה כי זו הסיבה לכך שהיא אינה מפרסמת את תוצאות חישוב מדד אלטמן בנוגע למוסדות, שכן הן עלולות להציג מצג מטעה לגבי המצב הפיננסי האמיתי שלהם.

עולה מכך שוות"ת שילבה כמה מרכיבים כדי לבחון את הסבירות לרמת האיתנות הפיננסית של המוסדות: מדד אלטמן, איוון תקציבי בשלוש השנים האחרונות ושיקול דעת נוסף שלה בהתבסס על מכלול הנסיבות בנוגע לכל מוסד. ואולם, מאחר שגם לפי תפיסת ות"ת מדד אלטמן אינו נותן מענה מספק, משרד מבקר המדינה ממליץ לוות"ת לבחון שימוש בכלים נוספים, איכותיים דיים בעיניה, שיאפשרו לה לבדוק את איתנותם של המוסדות ואת מצבם הפיננסי בזמן אמת. בעניין זה מומלץ לוות"ת לפעול בשקיפות כלפי המוסדות, שכן הדבר יכול לסייע להם לתת דגש על המרכיבים המהווים אבן בוחן להערכת איתנותם הפיננסית, וכך לשמר מרכיבים התורמים לאיתנותם הפיננסית ולשפר את אלו הפוגעים בה.

פעולות ות"ת בעקבות העולה מהדוחות הכספיים של המוסדות ומהערכת המצב הפיננסי שלהם בהתאם לעקרונות שקבעה ב-2018

כאמור, על ות"ת חלה חובה למנוע גירעונות במוסדות ועליה לבדוק את האיתנות הפיננסית של המוסדות כדי להבטיח שהם יוכלו לעמוד בהתחייבויותיהם כלפי תלמידיהם. ות"ת גם מסרה,



כאמור, כי היא משתמשת בעקרונות שנקבעו בהחלטת הייעול מאוגוסט 2018 כתבחין לצורך בדיקת איתנותם הכספית של המוסדות וכי במוסדות שהמדדים מצביעים שמצבם הפיננסי אינו איתן, הצוות המקצועי באגף התקצוב עובד צמוד עם המוסד.

מהאמור עולה שהיה על ות"ת להשתמש במדדים שחישבה ובנתונים האחרים שיש ברשותה כדי לבחור אילו מוסדות ברצונה לבחון לעומק. מאחר שוות"ת בחרה להשתמש במדד אלטמן כאחד הכלים לבחינת מצבם של המוסדות, היה עליה להעמיק ולבחון את המוסדות שהמדד הצביע על בעיה במצבם. לפיכך היה אפשר לצפות שוות"ת תדון עם המוסדות בדוחות הכספיים שהם מגישים לה, בעקבות הגשתם ובהמשך לחישובי המדדים שהיא מבצעת על בסיסם. עוד היה אפשר לצפות שוות"ת תשתף את המוסדות בתוצאות חישובי המדדים שערכה, תבקש הבהרות, תעלה השגות וכיוצא בזה.

עלה כי ות"ת לא ניתחה את הגורמים שהביאו את המוסדות למדד שלילי ולא דנה עם המוסדות שנבדקו בתוצאות המדדים ובדוחות הכספיים שהם מגישים לה, כדבר שבשגרה.

בתגובתה ציינה ות"ת כי מליאת ות"ת מקבלת סקירה פיננסית שוטפת על המוסדות, ובפרט על מקרים הדורשים התייחסות מיוחדת. כמו כן, יש לה קשר שוטף עם המוסדות באמצעות שיחות ופגישות בין גורמי המקצוע, אך אין הן מתועדות כולן.

להלן הפירוט לגבי הממשקים שבין ות"ת לבין ששת המוסדות שנבדקו בביקורת, ממשקים שהתקיימו לאחר שאלו העבירו לוות"ת את דוחותיהם הכספיים:

דיווח המוסדות שנבדקו על פעולות שנקטה ות"ת בנוגע לאיתנותם הפיננסית בשנות הלימודים התשע"ז - התשפ"א

במסגרת הביקורת התבקשו ששת המוסדות שנבדקו לדווח על הממשקים בינם ובין ות"ת לאחר שהעבירו אליה את דוחותיהם הכספיים לארבע השנים האחרונות (הדוחות לשנים התשע"ז - התש"ף, הממשקים בשנים התשע"ח - התשפ"א): האם במשך ארבע השנים הללו, לאחר שהעבירו לוות"ת את הדוחות הכספיים שלהם, הם דנו עם ות"ת בדוחותיהם הכספיים ובמצבם הפיננסי; אם התכתבו בעניין זה; אם התבקשו לספק לוות"ת הבהרות בנוגע לדוחות הכספיים, ואם היו סיכומים בין נציגי ות"ת לבינם בעניין זה. בלוח שלהלן ריכוז המידע שנאסף.



לוח 11: ריכוז מידע בדבר ממשקים בין המוסדות שנבדקו לוות"ת לאחר שהגישו לה את דוחותיהם הכספיים, התשע"ז - התש"ף

התשע"ז	התשע"ח	התשע"ט	התש"ף	
✗	✗	✗	✓ ^[1]	אוניברסיטת חיפה
✗	✗	✗	✗	מכללת כנרת
✗	✗	✗	✗ ^[2]	האקדמיה למוסיקה ולמחול
✗	✓ ^[3]	✗	✗	בר-אילן
✗	✗	✗	✓ ^[4]	אוניברסיטת אריאל
✗	✗	✗	✗	מכללת צפת

✓ יש ממשק עם ות"ת

✗ אין ממשק עם ות"ת

■ סבירות לאיתנות פיננסית גבוהה של המוסד האקדמי

■ סבירות לאיתנות פיננסית נמוכה של המוסד האקדמי

■ הבדיקה לא הצביעה חד-משמעית על מידת האיתנות הפיננסית של המוסד האקדמי

על פי נתוני המוסדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

[1] התקיים דיון אחד במהלך הביקורת - אוגוסט 2021. אין החלטות.

[2] אין, למעט שיחת טלפון לא מתוכננת בנוגע לדוחות התש"ף. אין החלטות.

[3] התקיים דיון אחד ביולי 2018. אין החלטות.

[4] התקיים דיון אחד במאי 2021. אין החלטות.

להלן הרחבה בנוגע למוסדות:

אוניברסיטת חיפה: כמוצג לעיל, בכל ארבע השנים שנבדקו נמצאה האוניברסיטה, לפי החישוב של ות"ת, בטווח האדום של מדד אלטמן. דהיינו, להערכת ות"ת יש תבחינים - "אורות אדומים" - המעוררים חשש בנוגע לאיתנותה הפיננסית. אף על פי כן, על פי הדיווח של סמנכ"ל הכספים של האוניברסיטה לצוות הביקורת, במשך ארבע השנים לא דנה ות"ת עם האוניברסיטה בתוצאות הדוחות הכספיים של האוניברסיטה. עוד הוא ציין שבמשך כל התקופה הוא לא נחשף לכך שוות"ת משתמשת במדד אלטמן להערכת האיתנות הפיננסית של האוניברסיטאות, לרבות זו של חיפה. עוד הוא ציין כי לפני כארבע שנים (בשנה"ל התשע"ז או לפני כן) דנה ות"ת עם



האוניברסיטה בנושא הפנסייה התקציבית, ומאז, במשך כל התקופה ועד אוגוסט 2021, לא שבה לדון עימה בכך. במהלך הביקורת, באוגוסט 2021, דנה ות"ת עם האוניברסיטה במצבה הפיננסי (ראו להלן, בפרק תוכנית להתמודדות אוניברסיטת חיפה עם הגירעון).

מכללת כנרת: ות"ת חישה ומצאה שאף היא הייתה בכל ארבע השנים שנבדקו בטווח האדום של מדד אלטמן. ואולם, סמנכ"ל הכספים של מכללת כנרת מסר לצוות הביקורת כי במשך ארבע השנים שנבדקו, המכללה לא התבקשה למסור לוות"ת הבהרות בנוגע לדוחות הכספיים שלה וכי במהלך תקופה זו לא התקיימו עם ות"ת מפגשים או דיונים בנוגע לדוחותיה הכספיים של המכללה ולמצבה הפיננסי.

מכללת כנרת מסרה בתגובתה מדצמבר 2021 כי תוצאות המדד האמורות הושפעו מהליכי בינוי שביצעה בשנים האחרונות, וכי היא צופה שבשנים הקרובות תוצאות המדד יצביעו על יציבות כלכלית ועל איתנות פיננסית.

האקדמיה למוסיקה ולמחול: גם מכללה זו נמצאה על פי החישוב של ות"ת בכל ארבע השנים שנבדקו - בטווח האדום של מדד אלטמן. אף על פי כן, האקדמיה מסרה לצוות הביקורת כי במשך ארבע השנים שנבדקו היא לא דנה עם ות"ת בדוחותיה הכספיים. לעיתים, באופן מזדמן, עלו מצד ות"ת שאלות אד-הוק בעניינים כספיים, אך הדבר לא נעשה במסגרת סדורה. אשר לדוח הכספי לשנת התש"ף, דוח שהושלם במהלך תקופת הביקורת של צוות הביקורת, מסרה האקדמיה כי לאחר הגשתו התקיימה שיחת טלפון בינה ובין צוות מאגף תקצוב בוות"ת, ובה נידונו כמה סוגיות הנוגעות לו. ואולם, זו לא הייתה שיחה סדורה ומתוכננת, והחלטות או הנחיות לביצוע לא הופצו בעקבותיה או בעקבות השיחות המזדמנות האחרות שהתקיימו בנושא.

האקדמיה למוסיקה ולמחול הבהירה כי תחומי העיסוק שלה - מוסיקה ומחול - מחייבים אופי הוראה ייחודי, ובכלל זה למידה יחידנית ולמידה בקבוצות קטנות ומצומצמות - ולפיכך מחייבים תשומות הוראה גבוהות. לנוכח זאת, היחס סטודנט-סגל באקדמיה הוא מהגבוהים במערכת ההשכלה הגבוהה⁴⁸. מאפיינים ייחודיים אלו של האקדמיה מגבילים גם את יכולתה להגדיל את מספר הסטודנטים. נסיבות אלו משפיעות על המצב הפיננסי של המוסד, אך אין הן נכללות בשיקולים לחישוב מדד אלטמן.

בר-אילן: בכל ארבע השנים שנבדקו נמצאה האוניברסיטה בטווח האדום של מדד אלטמן. דהיינו, להערכת ות"ת יש תבחינים - "אורות אדומים" - המעוררים חשש בנוגע לאיתנותה הפיננסית. בר-אילן מסרה לצוות הביקורת כי במשך ארבע השנים שנבדקו דנה עימה ות"ת פעם אחת בלבד, ביולי 2018, בדוחותיה הכספיים, ובדיון זה דרשה ממנה לספק הבהרות והסברים. עוד מסרה בר-אילן כי נחשפה לעובדה שוות"ת משתמשת במדד אלטמן לצורך הערכת האיתנות הפיננסית של המוסדות רק כשפנה אליה צוות הביקורת.

אוניברסיטת אריאל: מנהלי אוניברסיטת אריאל מסרו לצוות הביקורת כי במאי 2021, לאחר שהגישו לוות"ת את הדוחות הכספיים של האוניברסיטה לשנת התש"ף, התקיימה ישיבה בינם ובין נציגי ות"ת לדיון בדוחות אלה, ובמהלכה שאלו נציגי ות"ת שאלות ונענו. הישיבה לא סוכמה

48 על פי נתוני ות"ת, היחס סטודנט-סגל באקדמיה למוסיקה ולמחול גבוה מהיחס בכל אחד מהמוסדות האחרים, למעט במכון ויצמן (שאינו בו לימודים לתואר ראשון) - 1 ל-13.5, ואילו הממוצע הכולל הוא 31.4 במכללות ו-20.2 באוניברסיטאות (ות"ת, **חוברת התקציב לשנת התשפ"א** (אוגוסט 2020), "תקציב ות"ת למערכת ההשכלה הגבוהה", נספח 7, עמ' 74).



בכתב. עוד מסרו כי בעבור הדוחות שקדמו לדוח לשנת התש"ף לא התקיים דיון כזה, ואין להם תיעוד על שאלות של ות"ת, אם היו כאלה, בנוגע לדוחות אלו.

מכללת צפת: מנהלי מכללת צפת מסרו לצוות הביקורת ביולי 2021 שלא התקיימו ישיבות עם ות"ת לגבי מצבה הפיננסי של המכללה לאחר שהגישו לוות"ת את דוחותיה הכספיים ושהם לא התבקשו לספק הבהרות לגבי דוחות אלו.

ות"ת מסרה בתגובתה כי הצוות המקצועי בוות"ת מקיים בקרה רציפה ושוטפת מול המוסדות ונמצא בשיח רציף מולם, ובפרט מול מוסדות שקיים חשש לגבי יציבותם הפיננסית. עוד מסרה כי במהלך החודשים האחרונים הועברה סקירה פיננסית בפני מליאת ות"ת על האוניברסיטאות חיפה, בן-גוריון, בר-אילן ואריאל, ועל המכללות שנקר, האקדמיה למוסיקה ולמחול, בצלאל ועוד. כמו כן, הועברה סקירה רוחבית על כל המוסדות באופן השוואתי.



מדיווחי ששת המוסדות שנבדקו עולה כי ות"ת מעטה לקיים דיונים סדורים שנתיים עם המוסדות שנבדקו בנוגע לתוצאות הדוחות הכספיים השנתיים שלהם, לרבות בנוגע למוסדות שלהם קשיים פיננסיים ייחודיים ולמוסדות שהיא סיווגה כ"אדומים", כאלה שהתעורר חשש בנוגע לאיתנותם הפיננסית, ובהתאם מעטה להנחותם לנקוט פעולות נדרשות.

עולה גם כי ות"ת בחרה להשתמש במדד אלטמן להערכת האיתנות הפיננסית של המוסדות ולאיתור מוסדות שיש חשש שייקלעו למצב של חדלות פירעון, אך היא לא יידעה בכך את המוסדות באופן יזום ולא אפשרה להם להתייחס למודל זה. ות"ת גם מעטה לקיים פעולות סדירות אחרות לצורך ניתוח עמוק של הגורמים שהביאו את המוסדות הללו להגיע למדדים שליליים ולתוצאות שליליות, מדדים שמקצתם חוזרים על עצמם מדי שנה, והמוסדות אינם נחלצים ממצב זה, זאת למעט בדיקות עומק מסוימות שהיא מבצעת במוסדות (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה ממליץ לוות"ת להסדיר את המתכונת לדיונים קבועים עם המוסדות בנוגע לתוצאות הדוחות הכספיים השנתיים שלהם, ולכל הפחות לאלו שהתעורר חשש לקשיים פיננסיים בתפעולם השוטף לאורך זמן, קשיים הבאים לידי ביטוי במדד שהיא קבעה לבדיקת החוסן הכלכלי של המוסדות. דיונים אלו עשויים למנוע מצב גירעוני חמור המחייב הזרמה של כספי מדינה. נדרש גם שוות"ת תקפיד לתעד את דיוניה ואת ההחלטות שהיא מקבלת ולהפיצם לגורמים הרלוונטיים. עוד מומלץ שכאשר ות"ת מקבלת החלטות הנוגעות למתכונת הפיקוח על התנהלות המוסדות, היא תיידע אותם על כך כחלק מעבודת מטה סדורה טרם קבלת החלטה משמעותית וקביעת מדיניות. פעולה זו נחוצה הן כדי לעמוד על כל הנסיבות וההשלכות של ההחלטה שיש לקבל הן כדי ליצור שיתופי פעולה הכרחיים בינה ובין המוסדות.

עוד עלה כי לוות"ת אין נוהל פנימי המגדיר את סדרי הפיקוח והבקרה שהיא מפעילה על המוסדות להשכלה גבוהה. מומלץ שוות"ת תגדיר נוהל בעניין זה.



בדיקות עומק שוות"ת ביצעה במוסדות

ות"ת עורכת, מפעם לפעם, בדיקות עומק במוסדות, ובמסגרתן היא בודקת אם הדוחות הכספיים ערוכים בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, את מצבה הפיננסי של האונברסיטה, את נאותות הדיווחים הכספיים, אם מתקיימים בקרה ופיקוח נאותים במוסד, את רכיבי השכר המשולמים לעובדים, את הליכי המינוי במוסד ועוד. את הבדיקות היא מבצעת בהתאם לצרכים העולים ובהתאם לשיקול דעתה, למשל כאשר עולות שאלות עומק שצריך לברר או חששות העולים בעניין איתנות פיננסית או בנוגע להתנהלות מסוימת. יש בדיקות המחייבות עמידה בלוח זמנים, למשל בקשה להיתר ובקשה להכרה, והן מבוצעות ראשונות. ות"ת מסרה לצוות הביקורת כי בסופו של דבר כל המוסדות עתידים להיבדק, והיא קובעת את הקדימות לפי צרכי העבודה השוטפת. הבדיקות מתייחסות בדרך כלל, בין השאר, לאיתנות הפיננסית של המוסד.

תדירות ביצוע בדיקות העומק במוסדות: בספטמבר 2016 (אלול התשע"ו) חתמו יו"ר ות"ת, מנכ"ל ות"ת-מל"ג וסגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) על "סיכום בדבר תכנית רב שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה (תשע"ז - תשפ"ב)" (להלן - תוכנית רב-שנתית). בתוכנית הרב-שנתית צוין כי ות"ת תקיים מדי שנה, בסיוע רואה חשבון חיצוני, ביקורת על האיתנות הפיננסית בשלושה מוסדות (מתוקצבים או לא מתוקצבים) לפחות, ותציג לאג"ת את ממצאי הביקורת.

מכאן שנכון לאוגוסט 2021, מועד סיום הביקורת (להלן - מועד סיום הביקורת), בחלוף חמש שנים מתחילת התוכנית הרב-שנתית, הייתה אמורה ות"ת לערוך בדיקות של האיתנות הפיננסית ב-15 מוסדות.

בביקורת עלה שוות"ת לא עמדה ביעד שנקבע בתוכנית הרב-שנתית, וכי היא קיימה שמונה בדיקות בתקופה זו, בשבעה מוסדות (שלוש בדיקות עומק וחמש סקירות פיננסיות, שהיקפן מצומצם מזה של בדיקת עומק) אף שיעד לבדיקה היה 15 מוסדות. להלן הפירוט.

לוח 12: מספר הדוחות שוות"ת קיבלה מרואי החשבון החיצוניים, התשע"ז - התשפ"ב

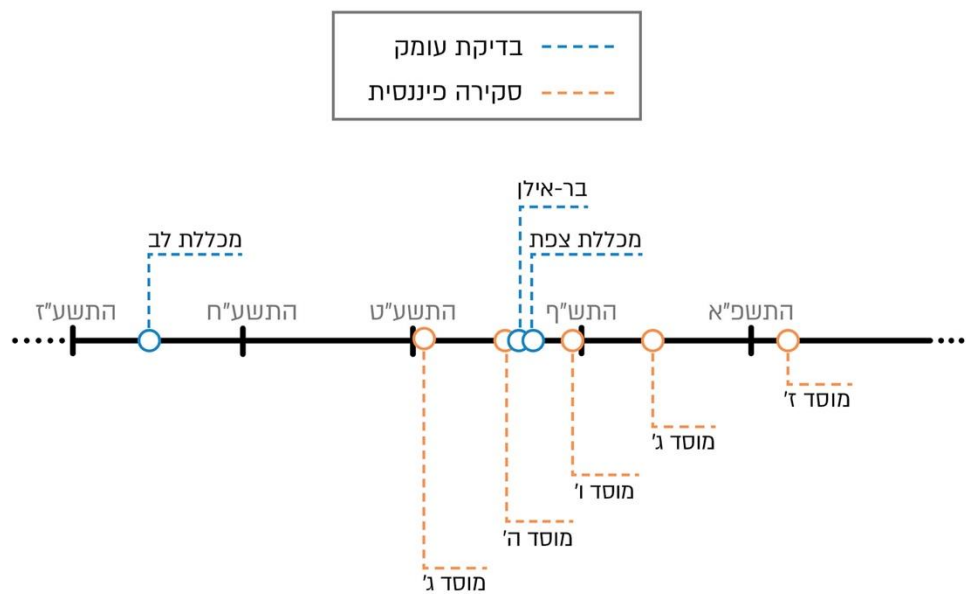
- בשנת התשע"ז - 1
- בשנת התשע"ח - 0
- בשנת התשע"ט - 5
- בשנת התש"ף - 1
- בשנת התשפ"א - 1

על פי נתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בתרשים שלהלן מפורטים הדוחות שוות"ת קיבלה מרואי החשבון החיצוניים בעקבות בדיקות עומק שביצעו בעבורה בשנים התשע"ז - התשפ"א.

תרשים 15: בדיקות עומק במוסדות מתוקצבים (בכחול) ובמוסדות לא מתוקצבים (בכתום)*



על פי נתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נכון למועד הביקורת, מל"ג אינה מכירה במוסד ז' כמוסד אקדמי. לפי אתר האינטרנט של מל"ג ביולי 2021, יש 11 מוסדות אקדמיים להשכלה גבוהה שהיא מכירה בהם והם אינם מתוקצבים.

ות"ת מסרה בתגובתה כי הבדיקה שבוצעה במוסד ז' הינה בדיקה להכרה במוסד חדש וכמו היא בדיקה רחבה שגולה זמן ומשאבים רבים והשפיעה על היכולת לבצע במקביל בדיקות עומק. עוד מסרה כי הטעם המרכזי לכך שלא בוצעו שלוש ביקורות עומק חיצוניות בכל שנה הוא מחסור בתקן ביחידת החשבונות. התקן אושר רק לפני כמה חודשים. נוסף על כך, עם פרוץ מגפת הקורונה הוחלט שלא להוסיף ביקורות עומק מעבר לבדיקות הפיננסיות השגרתיות שוות"ת מבצעת, זאת כדי שלא להעמיס על המוסדות אשר נאלצו להתמודד בתקופה זו עם אתגרים משמעותיים ולא צפויים.

בדיקת עומק במוסדות אדומים: בהחלטת הייעול מאוגוסט 2018 החליטה ות"ת כי סיווג המוסד למסלול ירוק או אדום יהיה תבחין לקביעה אילו מוסדות לכלול בתוכנית בדיקות העומק של השנה העוקבת. תוצאת הבדיקה תובא בחשבון בבניית תוכנית הביקורת והיקפה.



בביקורת עלה כי בפועל, בשנים התשע"ט - התשפ"א נבדקו בבדיקת עומק שני מוסדות - מכללת צפת ואוניברסיטת בר-אילן, מהם מוסד אחד אדום (בר-אילן). עוד שבעה מוסדות אדומים לא נבדקו, ובהם האוניברסיטאות חיפה ותל אביב, מכללת כנרת והאקדמיה למוסיקה ולמחול. עוד עלה שאף שנקבע בסיכום התוכנית הרב-שנתית שוות"ת תציג לאג"ת את ממצאי הביקורות שהיא עשתה, הדבר לא בוצע.

נציגי ות"ת מסרו לצוות הביקורת כי מגבלות מינהליות ותקציביות ומגבלות מגפת הקורונה (שפרצה בארץ במרץ 2020 - אדר התש"ף) מנעו מהם לבצע את בדיקות העומק בהיקף נרחב יותר, אף שלדעתם היה הדבר רצוי, שכן הם נוכחו בתועלת שבבדיקות אלו ובערך המוסף שהן מביאות. עוד הוסיפו כי הנהלת מל"ג-ות"ת ביקשה שתגובש תוכנית עבודה וכן במסגרתה ייקבע מספר הבדיקות שייעשו בכל שנה בהתאם למשאבים הקיימים וכן כי ייקבעו סדרי עדיפויות.

ות"ת מסרה באוגוסט 2021 לצוות הביקורת כי באופן עקרוני, ממצאי הביקורת מוצגים למליאת ות"ת, והם זמינים להצגה לאג"ת לפי בקשתו.

על ות"ת לפעול על פי החלטתה, החלטת היעול מאוגוסט 2018, ולבצע את ביקורות העומק בדגש על מוסדות שהיא מצאה שיש חשש בנוגע לאיתנותם הפיננסית - המוסדות ה"אדומים". עליה גם להציג לפני אג"ת את ממצאי הביקורות שביצעה. מומלץ שאג"ת תעקוב אחר הדבר באופן שוטף.

אג"ת מסר בתגובתו מינואר 2022 כי הסקירות הן כלי לפיקוח שמטרתו העמקה במצב הפיננסי של מוסד מסוים כדי לגבש את תמונת הידע של ות"ת, ולא רק כאמצעי להגברת המעורבות של ות"ת לצורך הבטחת האיתנות הפיננסית של מוסד שיציבותו הפיננסית לוקה בחסר. זו הסיבה שוות"ת מבצעת סקירות עומק גם במוסדות יציבים פיננסית. עוד הוסיף כי תדירות הסקירות תיבחן למול ות"ת, ויבוצעו התאמות ככל שיידרש.

פעולות שנעשו בעקבות בדיקות העומק

פעולות שנעשו בעקבות בדיקת העומק במכללת צפת

בשנים התשע"ט - התשפ"א מצאה ות"ת כי מכללת צפת הייתה בטווח הירוק של האיתנות הפיננסית. בדיקת העומק על מכללת צפת נערכה בשנים התשע"ו - התשע"ח (2016 - 2018). הבדיקה התבססה על נתונים כספיים של מכללת צפת מהשנים התשע"ד והתשע"ה (1.10.13 - 30.9.15). הדוח בעניין זה הוגש לוות"ת ביוני 2019 (להלן - הדוח על מכללת צפת), ועלו בו ליקויים הנוגעים לניגודי עניינים, התקשרויות, נוהלי בקרה, מורשי חתימה והמידה שהמכללה והתקנון שלה עמדו בהנחיות של מל"ג-ות"ת למוסדות שאינם אוניברסיטאות⁴⁹. במועד הכנת הדוח על מכללת צפת היא הוגדרה בטווח הירוק, והיא נמצאה בטווח זה גם במועד סיום הביקורת (לפי הדוח הכספי שלה לשנת התש"ף, יתרת הנכסים נטו שלא חלה עליהם הגבלה היא 185 מיליון ש"ח).

49 הנחיות תאגידיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינן אוניברסיטאות.



מנהלי מכללת צפת מסרו לצוות הביקורת כי המכללה קיבלה טיטות דוח והגיבה עליה, אך לא קיבלה דוח סופי. עוד ציינו כי לדעתם נפלו בטיטות הדוח טעויות שיש לתקנן וכי הם ביקשו מוות"ת לקבל טיטות מתוקנת. עוד מסרו כי ליקויים שהדוח הצביע עליהם תוקנו וכי תקנון המכללה עודכן⁵⁰.

ות"ת מסרה לצוות הביקורת כי קיבלה בינואר 2020 מסמך ממכללת צפת המפרט אילו מהליקויים שעלו בביקורת העומק תוקנו. עוד מסרה שהדיון בוות"ת בנושא התעכב עקב שנת הקורונה וכי בדיון שהתקיים ביוני 2021 הונחתה היחידה לבדוק את תיקון הליקויים, ולאחר מכן להציג זאת בדיון שתקיים ות"ת.

עלה כי מאז שקיבלה ות"ת את דוח ביקורת העומק על מכללת צפת, ביוני 2019, היא לא דנה בממצאי הדוח, וכי ביוני 2021, שנתיים לאחר המועד שוות"ת קיבלה את הדוח, הנחתה הנהלתה לבדוק את תיקון הליקויים שהציגה מכללת צפת.

ות"ת מסרה בתגובתה כי זמן קצר לאחר שקיבלה את תגובת מכללת צפת, בינואר 2020, פרצה מגפת הקורונה, והדבר העסיק רבות את כלל הגופים הציבוריים, ובהם המל"ג. לכן הוחלט שלא להוסיף ביקורות על המוסדות בתקופה זו. במהלך שנת 2021, כאשר המשק חזר לעבודה לצד הקורונה, הוחלט להמשיך ולקדם את דוח ביקורת העומק למכללת צפת. נוכח חלוף הזמן, התקבלה במל"ג הנחיה לבצע בדיקה מהירה כדי לעדכן את הדוח ולבחון את תיקון הליקויים שנעשה במכללה.

מכללת צפת מסרה בתגובתה מדצמבר 2021 למשרד מבקר המדינה כי בדצמבר 2021 היא התבקשה למסור הבהרות לוות"ת בנוגע לדוח ביקורת העומק, ועשתה כן, והיא ממתינה עדיין לקבל נוסח סופי של הדוח.

מומלץ לוות"ת לקבוע את פרקי הזמן לדיון בדוחות ביקורת עומק שהיא מקבלת. הממצאים בדוחות אלו מתבססים על נתונים ישנים יחסית, וככל שהזמן חולף הם עלולים להיות לא רלוונטיים או לחלופין - ככל שהם עדיין רלוונטיים, הרי שמדובר בממצאים עקרוניים הנוגעים להתנהלות קבועה של המוסד, ומכאן שחשוב לעקוב אחר תיקונם. דיון מעמיק בממצאי הביקורת, שאינו מתעכב יתר על המידה, מלמד גם שהנהלת ות"ת מייחסת חשיבות לביצוע הביקורות ולתרומתן לשיפור ההתנהלות של המוסדות. מומלץ לוות"ת גם להפיץ את דוחות הביקורת הסופיים למבוקרים כדי שילמדו מהם וישמו את שעדיין לא תוקן.

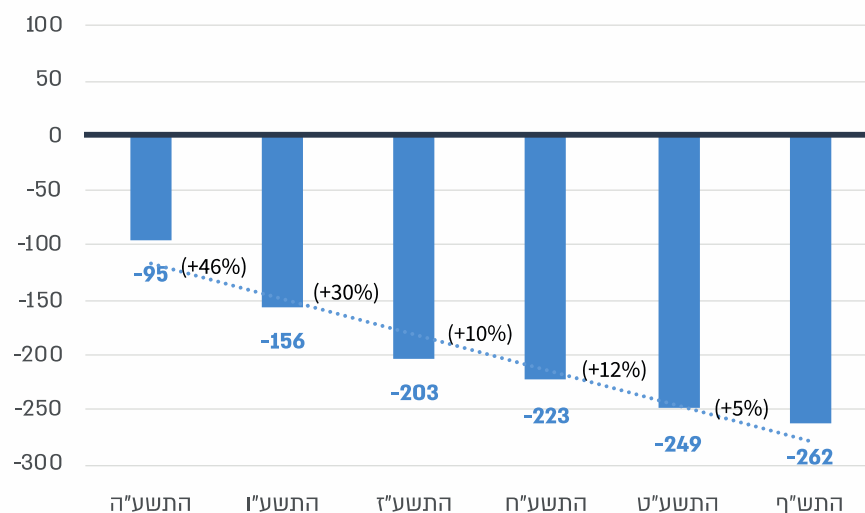
תוכנית התייעלות ובדיקת העומק בבר-אילן

הגירעון המצטבר של בר-אילן: הדוחות הכספיים של בר-אילן מצביעים על עלייה בגירעון המצטבר מפעילויות בשנים התשע"ט - התש"ף. על פי הערכת ות"ת נמצאה בר-אילן בשנים אלו בטווח האדום של האיתנות הפיננסית. דהיינו - המוסד נדרש לבקרה ממוקדת ולמעקב אחר התנהלותו הפיננסית.

50 התקנון החדש של מכללת צפת נושא את התאריך 10.8.20.

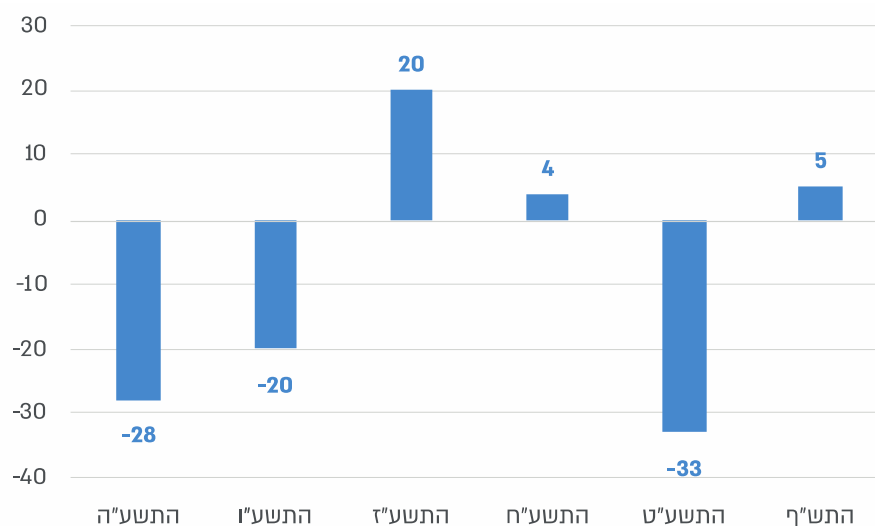


תרשים 16: גירעון מצטבר מפעילויות⁵¹ בסוף השנה על פי הדוחות הכספיים של בר-אילן, התשע"ה - התש"ף (במיליוני ש"ח)



הדוחות הכספיים של בר-אילן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 17: עודף (גירעון) לשנה מהדוח על הפעילויות, הדוחות הכספיים של בר-אילן, התשע"ה - התש"ף (במיליוני ש"ח)



על פי הדוחות הכספיים של בר-אילן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁵¹ גירעון זה לא כולל גירעון בעתודות לזכויות עובדים, נכסים נטו שיעדו ע"י האוניברסיטה ונכסים נטו ששימשו לרכוש קבוע המשמש להוראה ולמחקר.



החלטת ות"ת לאשר לבר-אילן למשוך כספי יעודה לפיצויים (ינואר 2017) והדרישה לכתוב תוכנית אסטרטגית להתייעלות כלכלית: בעקבות בקשה של בר-אילן מוות"ת למשוך את יתרת כספי היעודה לפנסייה ולפיצויים החליטה ות"ת בינואר 2017 (התשע"ז) (להלן - החלטה מינואר 2017)⁵² לאשר את הבקשה עד סכום של 7.8 מיליון ש"ח במסגרת ביצוע תקציב בר-אילן לשנת התשע"ו. האישור הוכפף להתחייבות הנהלת בר-אילן להגיש לצוות המקצועי בוות"ת תוכנית אסטרטגית להתייעלות כלכלית עד יוני 2017. ות"ת דרשה לקבל את דוח בדיקת העומק שנעשתה בבר-אילן באותה העת כדי לבחון את התנהלות התקציבית (ראו להלן).

עלה כי אף שוות"ת אישרה לבר-אילן את בקשתה, את התוכנית האסטרטגית להתייעלות כלכלית הגישה בר-אילן באיחור של שנה - באוגוסט 2018.

החלטת ות"ת לתמוך תקציבית בבר-אילן (אפריל 2017): באפריל 2017, חודשיים לפני המועד שהיה על בר-אילן להגיש תוכנית התייעלות לפי החלטת ות"ת מינואר 2017 (יוני 2017), החליטה ות"ת להקצות לבר-אילן תוספת תקציב⁵³. התוספת נועדה, בין היתר, להשלמת תקצוב בגובה של כ-56 מיליון ש"ח שהממשלה התחייבה להקצות להקמת הפקולטה לרפואה בצפת (להלן גם - הפקולטה). סך הכול הסתכמה התוכנית בתוספת של 70 מיליון ש"ח⁵⁴ כלהלן:

1. **הקטנת חוב בר-אילן ב-45 מיליון ש"ח**: החוב, בגובה 45 מיליון ש"ח, ירד מהחוב של בר-אילן ליעודה לפנסייה ולפיצויים (שהיקפה 60 מיליון ש"ח; יעודה שהוקמה בסיוע ות"ת) בהתאם להחלטת ות"ת מינואר 2017⁵⁵;
2. **תוספת 15 מיליון ש"ח לתקציב לבר-אילן**: ות"ת תקצה 15 מיליון ש"ח עבור ההוצאות השוטפות בשתי פעימות, בשנים התשע"ז והתשע"ח;
3. **תוספת 10 מיליון ש"ח לתמיכה בפקולטה לרפואה בצפת**: ות"ת תקצה 10 מיליון ש"ח לתמיכה חד-פעמית בתקציב הפקולטה בכפוף לדיווחי בר-אילן על קליטת סגל ועל הוצאות נלוות.

ההחלטה של ות"ת לתמוך תקציבית בבר-אילן (ינואר 2018): בינואר 2018 (התשע"ח), לאחר שחלף המועד שבר-אילן נדרשה להגיש תוכנית התייעלות וכחצי שנה לפני שהיא הגישה אותה (ראו בהמשך), דנה ות"ת בנושא תמיכת ות"ת באוניברסיטת בר-אילן כמקדמה שתינתן בשנת התשע"ח לקראת תוכנית הבראה. היא החליטה⁵⁶ כי לנוכח המצב הפיננסי של בר-אילן, ועד שהיא תציג תוכנית רב-שנתית להתייעלות והבראה, "מוצע לתמוך באופן חד פעמי" בצמצום הגירעון השוטף - כ-105 מיליון ש"ח בשנה"ל התשע"ח (ההחלטה התקבלה בעיצומה של השנה) (להלן - החלטת ות"ת מינואר 2018). ות"ת התנתה את תמיכתה

52 [החלטות ות"ת \(18.1.17\)](#).

53 [החלטות ות"ת \(26.4.17\)](#).

54 בדצמבר 2019 תוקן הסכום ל-66 מיליון ש"ח. ראו בהערות השוליים הבאה.

55 ב-23.12.19 החליטה ות"ת כי אין הכרח לראות בכספים אלה חוב או הלוואה, וכפועל יוצא מכך אישרה לבר-אילן 41 מיליון ש"ח נוספים עבור בית הספר לרפואה. המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ולתקצוב, "הפקולטה לרפואה בצפת של אוניברסיטת בר-אילן", [החלטות ות"ת \(23.12.19\)](#).

56 [החלטות ות"ת \(3.1.18\)](#).



התקציבית "בקיום צעדי ההתייעלות ותוכנית הבראה, ושיתוף פעולה עם רואה החשבון המבקר".
להלן פירוט התמיכה של ות"ת בבר-אילן:

1. מקדמה תקציבית לתוכנית ההבראה בדמות תמיכה בתקציבה השוטף של האוניברסיטה בגובה 10 מיליון ש"ח בשנה"ל התשע"ח.
2. בר-אילן תבצע התייעלות בתקציב התשע"ח בגובה של 15 מיליון ש"ח לכל הפחות.
3. ות"ת תתמוך בתקציב הפקולטה לרפואה בצפת בהיקף נוסף של 20 מיליון ש"ח: 10 מיליון ש"ח לטובת רכש ציוד מחקר תשתיתי ותמיכה בקליטת סגל נוסף, בכפוף לדיווחי הוצאות בפועל של האוניברסיטה, ו-10 מיליון ש"ח תמיכה בתקציב השוטף של הפקולטה.
4. לאוניברסיטה יאושר לפתוח את שנה"ל התשע"ח (שהחלה שלושה חודשים לפני כן) בגירעון תקציבי של עד 30 מיליון ש"ח.
5. עד חודש מאי 2018 תגיש האוניברסיטה טיוטה מפורטת לתוכנית הבראה רב-שנתית.

תוכנית בר-אילן להתייעלות והבראה ודרישה לתוספת תקציב מוות"ת (אוגוסט 2018): באוגוסט 2018 (התשע"ח) הציגה בר-אילן לסמנכ"ל התקצוב דאז ולצוות המקצועי בוות"ת (להלן - הצוות המקצועי) תוכנית אסטרטגית רב-שנתית שכללה מתווה להתייעלות רב-שנתית של האוניברסיטה בשנים התשע"ח - התשפ"ב (להלן - התוכנית). בר-אילן ציינה בתוכנית כי יש לה גירעון מבני שנתי ממוצע בסך של כ-135 מיליון ש"ח (כולל הגירעון של הפקולטה לרפואה ולפני יישום התוכנית). התוכנית כללה קיצוץ של כ-30 תקני סגל מינהלי במשך 3 שנים ושל עוד כ-30 תקנים, ארגון מחדש של הספריות והתייעלות בנושא הרכש, וצפי להגדלת הכנסות. נוסף על כך, התוכנית שהגישה בר-אילן כללה את ההנחה שהאוניברסיטה תקבל תמיכה תקציבית מיוחדת מוות"ת, כלהלן:

1. דרישה לתוספת של הקצבה רב-שנתית מיוחדת מוות"ת בסך 25 מיליון ש"ח לכל אחת מהשנים התשע"ט - התשפ"ב (בסה"כ 100 מיליון ש"ח).
2. תוספת תקציבית של ות"ת בשנה"ל התשע"ח - 10 מיליון ש"ח לתמיכה בתקציב השוטף של הפקולטה - בהתאם להחלטת ות"ת מינואר 2018.
3. דרישה לתוספת תקציבית עבור הפקולטה - בסכום כולל של 35.7 בשנת התשע"ח ועוד 19.4 מיליון ש"ח בשנת התשע"ט - סה"כ 55.1 מיליון ש"ח (כאמור, על פי החלטת הממשלה הפקולטה הייתה אמורה להיות מתוקצבת ב-56 מיליון ש"ח).

בביקורת עלה כי הצוות המקצועי בוות"ת לא הביא את התוכנית שהגישה בר-אילן לדיון לפני מליאת ות"ת וכי המליאה לא דנה בה ולא אישרה אותה או את מסגרת התמיכה שבר-אילן ביקשה.

אשר לכך, אגף התקצוב מסר לצוות הביקורת כי מליאת ות"ת לא דנה בתוכנית שהגישה בר-אילן, ולפיכך גם לא התחייבה להקציב לבר-אילן סכומים כלשהם. האגף ציין שמידע על כך נמסר בפתיחת ישיבת מליאת ות"ת, אך אין לכך תיעוד. נוסף על כך הוא ציין כי במסגרת העבודה המשותפת עם בר-אילן בנושא התייעלות ושיפור מצבה הפיננסי של האוניברסיטה, האוניברסיטה התחייבה לצמצם את הגירעון השוטף שלה עד איזון תקציבי בשנת התשפ"ב, וזאת



באמצעות צעדי התייעלות פנימיים. הוא הוסיף וציין שלשנת התשפ"ב הגישה בר-אילן תקציב מאוזן וכי לנוכח הגידול במכסת הסטודנטים, צפוי שיפור במצב הכספי של האוניברסיטה עוד בשנה זו ובשנים הבאות. עוד הוא ציין שההחלטה להימנע מביצוע תוכנית הבראה "התקבעה" בצוות המקצועי כאשר "התחזקה" אצלו ה"הבנה" שהאוניברסיטה תוכל להתמודד עם המצב הכספי שלה "בכוחות עצמה וללא תמיכה מבחוץ כפי שקרה בפועל".

בבדיקה לא נמצא תיעוד לכך שהצוות המקצועי או כל גורם אחר במטה ות"ת ביטא לפני מליאת ות"ת את הדעה שיש לבטל את ההחלטה לדרוש מבר-אילן להציג את התוכנית. ות"ת לא דנה בסוגיה זו, ולפיכך גם לא ביטלה את החלטתה.

תוספת תקציב בפועל של ות"ת לפי הדיווח של בר-אילן: על פי הדיווח של בר-אילן לצוות הביקורת, בשנים התשע"ח - התשפ"א העבירה לה ות"ת תמיכה תקציבית בשווי של 88 מיליון ש"ח. להלן הפירוט.

1. בשנת התשע"ח - 30 מיליון ש"ח (10 מיליון ש"ח כמקדמה תקציבית לתמיכה בתוכנית ההתייעלות, 10 מיליון ש"ח לרכישת ציוד מחקר לפקולטה לרפואה בצפת ו-10 מיליון ש"ח לתמיכה בתקציב השוטף של הפקולטה).
2. בשנת התשע"ט - 25 מיליון ש"ח להקמת בית ספר לרפואה בצפת.
3. בשנת התש"ף - 16 מיליון ש"ח להקמת בית הספר לרפואה.
4. בשנת התשפ"א - לפי התוכנית שהוגשה, ות"ת הייתה אמורה לתמוך בבר-אילן בשנה"ל התשפ"א ב-25 מיליון ש"ח. חלף זאת, והחל משנת התשפ"ב, ות"ת הגדילה את מכסת הסטודנטים של בר-אילן ב-1,263 סטודנטים (שווי להתשפ"ב - כ-17 מיליון ש"ח).

מהאמור עולה כי נכון לינואר 2018, ולפני שבר-אילן הגישה את התוכנית הרב-שנתית להתייעלות והבראה, תוכנית שהגשתה הייתה אמורה להיות תנאי לתמיכה, העבירה ות"ת לבר-אילן תמיכה תקציבית בסכום של 30 מיליון ש"ח: 10 מיליון ש"ח כמקדמה על חשבון התוכנית ועוד 20 מיליון ש"ח לתמיכה בפקולטה. בהמשך לכך, בתוכנית שהגישה בר-אילן היא הביאה בחשבון תמיכה של ות"ת בסכום גדול הרבה יותר - 165.1 מיליון ש"ח - בשנים התשע"ח - התשפ"ב. בפועל, על פי הדיווח של בר-אילן, ות"ת תמכה בה בשנים התשע"ח - התשפ"א בסכום של 71 מיליון ש"ח (כולל התמיכה בפקולטה בצפת), וכן התחייבה להגדיל את מכסת הסטודנטים שהאוניברסיטה תקלוט החל משנה"ל התשפ"ב בשווי של 17 מיליון ש"ח בשנה.

דוח בדיקת העומק בבר-אילן: באוניברסיטת בר-אילן נערכה בדיקת עומק בשנים 2016 - 2018. הבדיקה התבססה על נתונים מאוניברסיטת בר-אילן ועל דוחות כספיים שלה מהשנים התשע"ג - התשע"ז. הדוח המסכם את בדיקת העומק הוגש לוות"ת במאי 2019 (להלן - דוח בדיקת העומק על בר-אילן). הדוח העלה ליקויים במערכי הבקרה והפיקוח הפנימיים של בר-אילן ובנושאים נאותות דיווחיה ומידת דיוקם, לרבות דיווח יתר לוות"ת על מספר המשרות באוניברסיטה, דיווח שהיה עשוי להשפיע על גובה התקציב המאושר לה.



בדוח בדיקת העומק צוין כי התנהלות אחראית יותר מצד המוסד בתחום השכר הייתה יכולה לשפר את תוצאותיו במיליוני ש"ח בשנה. עוד צוין כי מצבה הפיננסי של בר-אילן יציב בטווח הקצר. לצד זה צוין כי הגירעון הנצבר שלה, גירעון בפעילויות שאינן מתקצבות והתחייבויותיה בגין פרישת עובדים עלולים להביאה בטווח הבינוני והארוך למצב של איתנות פיננסית נמוכה אם לא תשנה את התנהלותה הפיננסית.

מנהלי בר-אילן מסרו לצוות הביקורת כי קיבלו טיטוט דוח בלבד ולא קיבלו דוח סופי. עוד ציינו כי בתגובתם לטיטוט הדוח, בפברואר 2019, הם מסרו לוות"ת כי הטיטה התמקדה בשנים התשע"ג - התשע"ז, וכי חלק לא מבוטל מהממצאים שהועלו בה טופלו ותוקנו. עוד ציינו כי מאז הבדיקה חלו שינויים מהותיים בהתנהלות המוסד, לרבות שינויים ארגוניים, החלפה של בעלי תפקידים באוניברסיטה וכן שינויים במערכי הבקרה והדיווח. להבנתם, שינויים אלו צפויים למנוע ליקויים כאלו שעלו בטיטוט דוח בדיקת העומק.

דיון בוות"ת על דוח בדיקת העומק בבר-אילן: ביוני 2019, כעשרה חודשים לאחר שאוניברסיטת בר-אילן הגישה לצוות המקצועי את התוכנית (תוכנית שכאמור לא הוצגה לפני מליאת ות"ת), דנה המליאה בדוח בדיקת העומק של בר-אילן.

מפרוטוקול הדיון עולה כי אף שהדיון עסק במצבה הפיננסי של בר-אילן, לא הוזכרה בו ההחלטה הקודמת של ות"ת שעסקה בנושא זה, ולפיה היא תסייע לבר-אילן לאזן את תקציבה בתנאי שבר-אילן תציג תוכנית להבראה ולנקיטת צעדי התייעלות. יצוין שאחד ממשותפי הדיון⁵⁷ ביקש לברר אם מדובר "על מצב שדומה למצב של האוניברסיטה העברית" (שגובשה עבורה תוכנית הבראה בשל גירעון מצטבר שהיה לה). על כך השיבה הסמנכ"לית לתקצוב דאז "שאינן ולא יהיה תהליך של תכנית הבראה. זה לא המקרה בענין בר-אילן".

בסיכום הדיון החליטה ות"ת להטיל על הצוות המקצועי מטעמה לעקוב אחר תיקון הליקויים, כמפורט בדוח ביקורת העומק, ולדווח לוות"ת, במידת הצורך, על ההתקדמות בטיפול בהם; לעקוב אחר המצב הפיננסי והתקציבי של בר-אילן ולדווח לה לקראת שנה"ל התשפ"א על התקדמות במצבה הפיננסי ובהתנהלותה עד הגעה לאיזון בבסיס התקציבי; להמשיך בבירור הממצאים בנושאי השכר מול הנהלת המוסד, וככל שיידרש - להעביר לידיעת הממונה על השכר באוצר את הממצאים הרלוונטיים לתחום אחריותו וסמכותו.

בנוגע להנחיית ות"ת בהחלטתה מיוני 2019, שלפיה יש להעביר לידיעת הממונה על השכר באוצר את הממצאים הרלוונטיים, מסרה ות"ת כי בר-אילן היתה נתונה באכיפה פעילה מצד הממונה על השכר בכל הקשור לסגל המינהלי. לאחר שהסתיים תהליך זה, בחן הצוות המקצועי בוות"ת עם בר-אילן את עמידתה בהנחיות ות"ת והממונה על השכר. עוד מסרה כי הצוות המקצועי ממשיך לבדוק את הנושא וכי הבדיקה תימשך עוד כשלושה חודשים (מאוגוסט 2021).

ות"ת מסרה בתגובתה כי הצוות המקצועי בוות"ת בוחן את עמידת בר-אילן בהנחיות של ות"ת ובהנחיות של הממונה על השכר לפי הסעיפים שעלו בדוח בדיקת העומק.

57 שמו אינו מוזכר בפרוטוקול.



לגבי החלטת ות"ת מינואר 2018 על "קיום צעדי ההתייעלות ותוכנית הבראה" בבר-אילן, ציינה ות"ת בתשובתה כי "תוכנית הבראה במוסד הינה תהליך מורכב ביותר הדורש את מעורבות ות"ת באופן התנהלות המוסד, העמדת משאבים תוספתיים מצד המדינה וקיצוצים בליבת הפעילות של המוסד. לא כל ליווי של מוסד עם חשש ליציבות פיננסית אמור להתגבש לכדי תוכנית הבראה, והדבר נבחן בהתאם לעניין ולמצב המוסד ובהתאם לקריטריונים שקבעה ות"ת בנושא".

עולה שהחלטות מליאת ות"ת מיוני 2019 התקבלו על רקע תשתית עובדתית חסרה - לא הובאה בחשבון העובדה שעשרה חודשים קודם לכן, באוגוסט 2018, הגישה בר-אילן לצוות המקצועי בוות"ת תוכנית הבראה והתייעלות בהתאם להחלטת המליאה מינואר 2018. מליאת ות"ת לא הכירה את התוכנית שהוגשה, שכן היא לא הוצגה לפניו, והיא גם לא דרשה שתוכנית כזאת תוגש. מליאת ות"ת גם לא דרשה מהצוות המקצועי לדווח לה על מצבה הכספי של בר-אילן בעקבות צעדי ההתייעלות שהיא התבקשה לבצע, וזאת אף שוות"ת כבר העבירה לבר-אילן תמיכה תקציבית בסך עשרות מיליוני ש"ח על חשבון תוכנית הבראה.

כפי שהוצג לעיל, בתרשים 16, אומנם בשנים התשע"ז - התש"ף גדל הגירעון המצטבר של בר-אילן מ-203 מיליוני ש"ח ל-262 מיליוני ש"ח, אך שיעור הגידול התמתן בתקופה זו. ואולם, אף שעל פי ההחלטה מיוני 2019, לקראת שנה"ל התשפ"א היה על הצוות המקצועי לדווח למליאת ות"ת על ההתקדמות במצב הכספי של בר-אילן עד הגעה לאיזון בבסיס התקציב, הצוות לא עשה כן. למעשה, בתחילת שנת התשפ"א, בר-אילן לא הגיעה לאיזון תקציבי. דיווח של הצוות המקצועי על המצב הכספי של בר-אילן נמסר למליאת ות"ת רק במהלך הביקורת, ביוני 2021, לקראת שנה"ל התשפ"ב. גם הנחיית ות"ת שהצוות המקצועי יסיים את הליך בירור הממצאים בנושא השכר לא בוצעה, ולכן גם לא הוצגו לממונה על השכר העובדות בנוגע לחריגות השכר, בהתאם לאחריותו ולסמכותו.

מליאת ות"ת אמורה לדון בתוכנית הבראה של בר-אילן ולאשר תמיכה באוניברסיטה מעבר לתקציבה המאושר. מליאת ות"ת היא המאשרת את תקציבי המוסדות ואת השינויים בהם, לרבות תוספות תקציב, וככל שיש צורך לשנות מהחלטותיה, יש להביאן לפתחה. ות"ת לא עקבה אחר יישום החלטותיה ולא עקבה אחר השגת היעד שקבעה לתמיכה בבר-אילן. פעולה זו עומדת בבסיסו של מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה ממליץ למל"ג ולוות"ת לבחון לעומק את מנגנון המעקב של ות"ת אחר החלטותיה, ובפרט לנתח את הליך היישום של ההחלטה להתנות את התמיכה בבר-אילן בביצוע צעדי התייעלות ובגיבוש תוכנית הבראה - החלטה שלא שונתה ולא יושמה. עוד מומלץ שוות"ת תבחן לעומק את מצבה הכספי של בר-אילן בראייה ארוכת טווח ובהתחשב בכל השיקולים היכולים להשפיע על כך, לרבות בנוגע לפקולטה בצפת, להתחייבויות האקטואריות שלה ולצעדים שבכוונתה לנקוט כדי להתמודד עם מצבה הכספי כדי להגיע לאיזון.

עוד מומלץ שוות"ת תיישם את החלטתה מיוני 2019 שלפיה יש להמשיך בבירור הממצאים בנושא השכר מול הנהלת בר-אילן, וככל שיידרש, להעביר לידיעת הממונה על השכר באוצר את הממצאים הרלוונטיים לתחום אחריותו ולסמכותו.



בר-אילן מסרה בתגובתה מינואר 2022 כי אכן חוותה שנים "קשות" מבחינה כלכלית, ובעקבותיהם פעלה לשיפור מצבה ולאיוון תקציבה השוטף. להערכתה, הצעדים שנקטה יביאו בעתיד לקיטון הדרגתי של הגירעון הנצבר.

תוכנית להתמודדות אוניברסיטת חיפה עם הגירעון

על פי דוחותיה הכספיים של אוניברסיטת חיפה לשנים התש"ף - התשע"ח, היא סיימה את פעילותה בגירעון שוטף של עשרות (20 - 40) מיליוני ש"ח מדי שנה ובגירעון מצטבר מפעילות בסך של 1,013 מיליון ש"ח (סכום זה כולל הן נכסים נטו שיועדו ע"י ההנהלה בסכום של 208 מיליון ש"ח הן נכסים נטו ששימשו לרכישת רכוש קבוע בסך 1,176 מיליון ש"ח). ההתחייבויות של האוניברסיטה לפנסייה תקציבית מסתכמות בסכום ברוטו של 2.25 מיליארד ש"ח⁵⁸ לשנת התש"ף. מקצתן מכוסות באמצעות יעודות העתידות להתכלות בתוך שש עד שבע שנים.

במרץ 2019 אישרה ות"ת⁵⁹ את בקשת אוניברסיטת חיפה לעדכן את משיכותיה מהיעודה לפנסייה ולפיצויים שהוקמה בסיוע ות"ת והנחתה אותה להציג לה תוכנית המשך להתמודדות עם ההוצאות לפנסייה ועם התשלומים לעובדים.

בביקורת עלה כי עד אוגוסט 2021 אוניברסיטת חיפה לא הציגה לוות"ת תוכנית המשך וכי ות"ת לא דרשה זאת ממנה אף שבמשך התקופה הזאת הגדירה ות"ת את האוניברסיטה בסיווג "אדום".

באוגוסט 2021, לאחר שצוות הביקורת פנה לוות"ת ולאוניברסיטת חיפה בנושא, התקיימה פגישה בין האוניברסיטה לוות"ת, ובה ביקשה האוניברסיטה להגדיל את שיעור ההשתתפות של ות"ת במימון הפנסייה התקציבית החל משנה"ל התשפ"ז (2027). האוניברסיטה מצידה הציעה לנקוט צעדי התייעלות ולהגדיל את מספר הסטודנטים. בפגישה סוכם כי הצדדים ימשיכו לדון בנושא בתוך כחודשיים.

נכון למועד סיום הביקורת לא התגבשה התוכנית בעניינה של אוניברסיטת חיפה.

אוניברסיטת חיפה מסרה לצוות הביקורת בנובמבר 2021 כי התקיימה פגישה המשך וכי האוניברסיטה התבקשה להגיש לוות"ת תוכנית לסגירת הגירעון הצפוי בתוך חמש עד שש שנים, כשתסתיים היעודה לפנסייה תקציבית. האוניברסיטה מסרה עוד כי תגיש את התוכנית עד סוף חודש דצמבר 2021.

ות"ת מסרה בתגובתה כי מליאת ות"ת עודכנה לגבי מצבה של אוניברסיטת חיפה, ותוכניות להמשך צפויות להגיע לדיון פרטני באחת משיבות ות"ת הקרובות.

58 הסכום נטו ל-30.9.21 הוא 705 מיליון ש"ח.

59 החלטת ות"ת (13.3.19).



הנתונים הכספיים של אוניברסיטת חיפה מצביעים כי עלול להתפתח קושי פיננסי מהותי הדורש נקיטת צעדים מקדימים. נוכח זאת, מומלץ שוות"ת ואוניברסיטת חיפה ישלימו את הכנת התוכנית להתמודדות עם הגירעונות שהאוניברסיטה צברה, ובכללם עם הגירעון האקטוארי שלה. מומלץ כי ות"ת תדון בתוכנית, ולאחר שתאשרה, תעקוב אחר ביצועה.

תוכנית להתמודדות אוניברסיטת אריאל עם הגירעון

ב-21.5.17 החליטה⁶⁰ ות"ת לאשר לאוניברסיטת אריאל תוכנית בינוי בהיקף של 25.5 מיליון ש"ח בכפוף להתחייבות של האוניברסיטה לכסות, בתוך שש שנים, את גירעונה הצבור. גירעון זה היה בסוף התשע"ז בסך של 42,357 אלפי ש"ח, והצמצום היה אמור להתבצע החל משנת התשע"ח. נקבע שהאוניברסיטה תצמצם את גירעונה ב-20 מיליון ש"ח לפחות עד סוף התש"ף, ואת יתרתו היא תכסה עד סוף התשפ"ג.

על פי הדוחות הכספיים של אוניברסיטת אריאל, בסוף שנת התש"ף היה הגירעון המצטבר של האוניברסיטה 23,012 אלפי ש"ח. מכאן שעד סוף שנת התש"ף צמצמה אוניברסיטת אריאל את הגירעון שלה בהיקף של כ-19.3 מיליון ש"ח.

אוניברסיטת אריאל מסרה לצוות הביקורת כי במסגרת הליך אישור התקציב השנתי, ות"ת מאשרת לאוניברסיטה גם את יעד כיסוי הגירעון המצטבר לאותה השנה.

על אוניברסיטת אריאל לעמוד על צמצום גירעונה עד סוף התשפ"ג. מומלץ כי ות"ת תמשיך לעקוב אחר צמצום הגירעון של אוניברסיטת אריאל.



אחריותה של ות"ת לפיקוח ולבקרה התקציביים של המוסדות מחייבת אותה לנקוט צעדים להבטחת תפקודם התקציבי השוטף והסדיר של כל המוסדות לאורך זמן. מומלץ שבמסגרת המעקב של ות"ת אחר מצבם הכספי של המוסדות היא תיתן דגש למוסדות שיש בנוגע להם סיכונים המצביעים על קושי כלכלי-פיננסי ותוודא יישום של החלטותיה בנוגע לתוכניות ההתייעלות שעל המוסדות היה ליישם בהתאם להנחיותיה.

מתן היתרי אשראי מוות"ת למוסדות המתוקצבים

לעיתים נזקקים מוסדות לאשראי לצרכים שונים. לפי חוק יסודות התקציב, המוסדות יכולים לקבל אשראי רק אם ניתן להם היתר לכך. שר האוצר הסמיך את מנכ"ל המל"ג להעניק למוסדות היתרים לצורך קבלת אשראי. בכתב ההסמכה נקבעו סכומים למסגרות האשראי המותרות לכל מוסד.

60 החלטת ות"ת (21.5.17).



להלן נתוני ות"ת לשנת 2020 בדבר מתן היתרי אשראי בעבור כל המוסדות המתקצבים:

אשראי שוטף: על פי ההיתרים, סך תקרת מסגרת האשראי השוטף למוסדות הייתה 91 מלש"ח, ומתוכה אישרה ות"ת למוסדות 41 מלש"ח. המוסדות שקיבלו מוות"ת היתר לאשראי שוטף בסכומים הגדולים ביותר הם: אוניברסיטת תל-אביב (10 מלש"ח), אוניברסיטת בן-גוריון (7.5 מלש"ח) ובר-אילן (5.6 מלש"ח).

ערבויות: סך תקרת מסגרת האשראי לערבויות הייתה 49 מלש"ח, ומתוכה אישרה ות"ת למוסדות 27 מלש"ח. המוסדות שקיבלו היתר לאשראי עבור ערבויות בסכומים הגדולים ביותר הם: אוניברסיטת תל אביב (5 מלש"ח), העברית (4 מלש"ח) ובר-אילן (3.4 מלש"ח).

עסקאות עתידיות: תקרת מסגרת האשראי לעסקאות עתידיות לכלל המוסדות בשנת 2020 הייתה 842 מלש"ח, ומתוכה אישרה ות"ת למוסדות 142 מלש"ח. המוסדות שקיבלו היתר לאשראי לעסקאות עתידיות בסכומים הגדולים ביותר הם: האוניברסיטאות תל אביב והעברית (50 מלש"ח לכל אחת), בר-אילן (30 מלש"ח) ואוניברסיטת בן-גוריון (20 מלש"ח).

עלה שכתב ההסמכה האחרון הוצא במאי 2011 וכי אף שחלף יותר מעשור מאז שהוא נקבע, הוא לא עודכן, ויש צורך לבחון אם ההליך ומסגרות האשראי שנקבעו אז לכל מוסד עדיין רלוונטיים ולעדכןם, ככל ונדרש. יצוין שההיתר ניתן לשנה קלנדרית ולא לשנת פעילות אקדמית, מסגרת הזמן שלפיה פועלים המוסדות, והדבר גורם לעיתים קושי בלוחות הזמנים.

כתב ההסמכה מאפשר למנכ"ל המל"ג לתת היתר לעסקאות עתידיות עבור חודשיים בלבד. מעבר לתקופה זו, על המנכ"ל לפנות בבקשה מנומקת לשר האוצר לקבלת היתר פרטני. הליך זה אינו מידי, והוא לעיתים גורם עיכובים העלולים לפגוע במוסד, למשל עקב חוסר יכולת להציג ערבות לפרויקטים מסוימים. לדוגמה:

1. ב-30.12.18 הודיעה ות"ת למוסדות כי עקב חילופים בבעלי תפקידים במשרד האוצר, טרם התקבל אישור ממשרד האוצר להעניק היתרים לעסקאות עתידיות לשנת 2019. עקב כך התעכב מתן האישורים בכשבעים.
2. ב-26.1.20 הודיעה ות"ת למוסדות על עיכוב בהפקת היתרי האשראי לשנת 2020 בשל צורך לעדכן את סמכויות החתימה עקב חילופים בבעלי תפקידים. עקב כך, כל 31 המוסדות שביקשו היתרי אשראי לשנת 2020 פעלו במשך כחודש ללא היתר אשראי.
3. ב-10.11.20 פנתה ות"ת למשרד האוצר כדי לקבל היתר לאשראי עבור עסקאות עתידיות של המוסדות ולביצוע פעולות גידור כנגד סיכונים מט"ח לשנת 2021. ב-4.3.21 התקבל בוות"ת האישור המבוקש. הדבר נמשך יותר מחודשיים, ובפרק זמן זה המוסדות לא יכלו לקבל את ההיתרים שביקשו.

מומלץ שמשרד האוצר, בהתייעצות עם ות"ת, ישקול לפשט ולייעל את התהליך כדי למנוע עיכוב טכני בהפקת האישורים.



אוניברסיטת תל אביב מסרה בתגובתה כי בהקשר של עדכון הליך היתרי האשראי, נדרש לאפשר למוסדות לגדר גם סיכוני מדד, ולא רק סיכוני מט"ח. עוד מסרה כי ההיתר מאפשר כיום לגדר עסקאות עתידיות לתקופה של 12 חודשים בלבד אף שבמקרים רבים זול יותר לגדר עסקאות לתקופה ארוכה יותר.

בעקבות פניית צוות הביקורת לוות"ת ולמשרד האוצר בנושא מסרו נציגי ות"ת והחשכ"ל לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי הם בודקים את הנושא עם אגף התקציבים במשרד האוצר כדי לוודא שהמנגנון מתאים.

אג"ת מסר בתגובתו מינואר 2022 כי החלה עבודת מטה בין גורמי המקצוע הרלוונטיים במשרד האוצר לבין ות"ת בנושא זה, וכי נבחנים עדכונים אפשריים לכתב ההסמכה, בהתאם לצורכי ות"ת כרגולטור ולצורכי המוסדות להשכלה גבוהה, באופן שיאזן בין הגמישות התפעולית הדרושה לבין הצורך להבטיח את איתנותם הפיננסית של המוסדות.

ות"ת מסרה בתגובתה כי נדרש עדכון של ההליך לצורך פישוטו וייעולו ולצורך צמצום התלות השנתית במשרד האוצר, מעבר לעדכון המסגרות. עוד מסרה כי במהלך השנים האחרונות החל הליך לעדכון כתב ההסמכה, אך הדבר לא הבשיל מסיבות שונות.

מומלץ למשרד האוצר ולוות"ת להשלים את בחינת ההליך למתן היתרי אשראי ואת הצורך לעדכנו כדי שיענה על הצרכים ויבוסס על תבחינים מקצועיים.

עריכת סקרי סיכונים

ניהול סיכונים הוא תהליך ניהולי לזיהוי הסיכונים העומדים לפני הארגון, לקביעת סוג הסיכון ורמתו, להערכת ההסתברות להתרחשותו וההשלכות הצפויות בעקבות זאת, לקביעת סדרי עדיפות לטיפול בסיכונים ולקביעת המשאבים והפעולות הנדרשים לשם התמודדות עם כל סיכון. ניהול הסיכונים מתבצע על פי מסגרת מטרות הארגון ויעדיו, לרבות יעדים שהוגדרו בחקיקה ובהחלטות של רשויות המדינה. הצלחה בניהול הסיכונים תאפשר לארגון לשפר את ביצועיו ואת יכולתו לקבוע יעדים, להימנע מהפסדים, להבטיח דיווח אפקטיבי ולציית להוראות החוק. ניהול סיכונים אפקטיבי הוא גורם משפיע, שיש להתחשב בו בתהליך קבלת החלטות.

סקר סיכונים הוא סקר מעמיק בנושא פעילות הארגון. סקר כזה מתבצע מדי כמה שנים, והוא מאפשר לארגון לקבוע איזו רמת סיכון הוא מעוניין או יכול לקבל בכל נושא. סקר הסיכונים מבוצע בהליך מובנה שבמסגרתו מזוהים הסיכונים הקיימים בתהליכי העבודה השונים בארגון, והם ממופים ומדורגים לפי רמת ההשלכה הפוטנציאלית שלהם על הארגון⁶¹ (להלן - סקר סיכונים). סקר הסיכונים הוא כלי חשוב בידי הארגון להתמודדות עם הסיכונים, והוא משמש גם את המבקר הפנימי ואת ועדת הביקורת לבקרה על ההתמודדות וכבסיס לקביעת תוכנית העבודה הרב-שנתית של הביקורת הפנימית.



לפני המוסדות להשכלה גבוהה עומדים סיכונים מתחומים שונים⁶², ובהם סיכונים אקדמיים: למשל סיכוני מחקר וסיכוני איכות; סיכוני כוח אדם וסגלי למשל עזיבה של סגל בכיר; סיכונים אתיים: למשל פרקטיקות לא אתיות במחקר; סיכונים פוליטיים, למשל כאלה הקשורים במימון ממשלתי; סיכונים הקשורים בסטודנטים, למשל חוסר ביקוש, סיכוני בטיחות ומחסור במשאבים פיזיים; סיכוני מסחור וזליגת מידע; סיכוני תחרותיות; סיכונים פיננסיים וסיכונים באבטחת מערכות מידע ומאגרי מידע, לרבות סיכוני סייבר.

המצב הנורמטיבי

חוזר רשות החברות הממשלתיות: בשנת 2009 הוציאה רשות החברות הממשלתיות חוזר (שעודכן בשנת 2020⁶³), ובו נקבעו עקרונות להסדרת חובתה של חברה ממשלתית למסד תהליך מסודר לניהול הסיכונים שהיא חשופה להם. נקבע כי על הדירקטוריון להתוות מדיניות ניהול סיכונים ולפקח על יישומה.

מדריך משרד ראש הממשלה לניהול סיכונים עבור גופים ציבוריים: בשנת 2018 הוציא משרד ראש הממשלה מדריך לניהול סיכונים עבור גופים ציבוריים. המדריך מציג את עקרונות היסוד של שיטת ניהול הסיכונים הציבוריים, עוסק בניהול הסיכונים בקביעת הרגולציה ובקביעת המדיניות הציבורית הנדרשת, וכן הוא עוסק בפיקוח ובאכיפת הציות להוראות⁶⁴.

הוראת תכ"ם בנושא סקר סיכונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר הוא הגוף הממונה על כתיבה ופרסום של תקנון הכספים והמשק של מדינת ישראל (להלן - תכ"ם) מתוקף חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951. הוראות התכ"ם כוללות הנחיות אופרטיביות, מקצועיות ועדכניות. הנחיות אלו מחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו. הוראות אלו כוללות, בין היתר, הוראות בדבר ביצוע סקרי סיכונים⁶⁵.

יודגש כי נורמות אלו אינן מחייבות את המוסדות להשכלה גבוהה, אך הן משמשות מצפן בנוגע לצורך לבצע סקר סיכונים ולאופן שיש לבצע זאת. לפיכך המליץ משרד מבקר המדינה בדוח על "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים" שתאגידים ציבוריים שלא ביצעו סקר סיכונים יבצעו זאת וכי הם יעסקו בניהול סיכונים⁶⁶.

סקרי סיכונים שביצעו מוסדות מתוקצבים

30 מוסדות מתוקצבים התבקשו להגיש למשרד מבקר המדינה נתונים בנוגע לסקרי סיכונים כלליים, לסקרי סיכונים פיננסיים⁶⁷ ולסקרי סיכונים בתחום מערכות מידע שערכו. בלוח שלהלן מוצגים הנתונים שהתקבלו מהמוסדות בנוגע לסקרי סיכונים שהם הכינו בתחומים אלו.

- | | |
|----|--|
| 62 | Y. Raanan, "Risk Management in Higher Education: Do We Need it?" <i>Sinergie</i> 78 (2009) |
| 63 | רשות החברות הממשלתיות, "חוזר ניהול סיכונים תאגידי בחברות ממשלתיות וחברות בת ממשלתיות" (ינואר 2020). |
| 64 | משרד ראש הממשלה, מדריך לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית (יוני 2018). |
| 65 | הוראות התכ"ם מס' 5.2.0.1 - 5.2.0.4. |
| 66 | מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2021), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", עמ' 25 - 79, 88. |
| 67 | בדוח זה לא ניתן ביטוי לסיכונים הקשורים בהשקעות פיננסיות מאחר שדוח קודם של מבקר המדינה עסק בכך (מבקר המדינה, דוח שנתי 71ג [2021], "ניהול השקעות במוסדות להשכלה גבוהה", עמ' 1547 - 1685). |



לוח 13: סקרי סיכונים שביצעו מוסדות מתוקצבים

שנה אחרונה שבוצע סקר מערכות מידע	סקר אבטחת מידע ומערכות מידע	סקר סיכונים פיננסיים	שנה אחרונה שבוצע הסקר הכללי	סקר סיכונים כללי	המוסד
2019	✓	✗	--	✗	מכללת עזריאלי
2018	✓	✓	2019	✓	המכללה האקדמית תל-אביב יפו
2021	✓	✗	2015	✗	מכללת כנרת
2021	✓	✓	2019	✓	בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב
2019	✓	✓	2017	✓	האקדמית הדסה
2021	✓	✗	2020	✓	שנקר
2021	✓	✗	2018	✓	אפקה - המכללה האקדמית להנדסה בתל-אביב
2021	✓	✗	--	✗	המרכז האקדמי רופין
2019	✓	✓	2020	✓	המרכז האקדמי לב
2019	✓	✓	2019	✓	האקדמית אחוה
2018	✓	✗	--	✗	מכללת ספיר
2020	✓	✗	--	✗	האקדמית גליל מערבי
2016	✓	✗	--	✗	אורט בראודה
2018	✗	✓	2018	✓	האקדמית אשקלון
2018	✓	✓	2018	✓	האקדמית בית ברל
--	✗	✗	--	✗	האקדמיה למוסיקה ולמחול
2017	✓	✗	--	✗	מכון טכנולוגי חולון



שנה אחרונה שבוע סקר מערכות מידע	סקר אבטחת מידע ומערכות מידע	סקר סיכונים פיננסיים	שנה אחרונה שבוע הסקר הכללי	סקר סיכונים כללי	המוסד
2019	✓	✓	2015	✓	האקדמית להנדסה סמי שמעון
2019	✓	✗	2020	✓	האקדמית עמק יזרעאל
2021	✓	✗	2021	✗	מכללת צפת
2020	✓	✗	2021	✓	מכללת תל-חי
2021	✓	✓	2020	✓	אוניברסיטת אריאל
2019	✓	✓	2019	✓	אוניברסיטת בן-גוריון
2018	✓	✓	2018	✓	בר-אילן
2020	✓	✗	2020	✗	האוניברסיטה העברית
2018	✓	✓	2018	✓	האוניברסיטה הפתוחה
2020	✓	✗	--	✗	מכון ויצמן למדע
2021	✓	✓	2021	✓	אוניברסיטת חיפה
2019	✓	✗	2013	✓	הטכניון
2021	✓	✓	2019	✓	אוניברסיטת תל-אביב

על פי נתוני המוסדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 מקרא: ✓ = סופק לביקורת מסמך בנידון/קיים; ✗ = לא סופק לביקורת מסמך בנידון/לא ידוע
 אם קיים/לא קיים; ✗ = סופק לביקורת מסמך העונה על הנידון באופן חלקי/קיים חלקית.



מהלוח שלעיל ומהבדיקה של המסמכים שהמוסדות המציאו לצוות הביקורת עלה:

1. מתוך 30 מוסדות, שמונה מוסדות לא הכינו סקר סיכונים כללי, ושלושה מוסדות הכינו סקרי סיכונים כלליים וחלקיים.

2. יש שונות בסקרי הסיכונים שביצעו המוסדות. כמה מהמוסדות התייחסו בסקרים לסיכונים האפשריים התייחסות מקיפה ומקצועית, למשל הם פירטו את הסיכונים והתרחישים האפשריים, הסבירות להתרחשותם, עוצמתם והנזק האפשרי מהם, לרבות ערכו הכספי. כמו כן, הם קבעו סדר עדיפות לטיפול בגורמי הסיכון ופירטו את דרכי הפעולה וההתמודדות עימם. מוסדות אחרים כללו תיאור מצומצם של הסיכון, ללא העמקה ופירוט.

3. 17 מהסקרים בוצעו לפני יותר משלוש שנים.

4. 13 מוסדות (מתוך 30) עשו סקרים מלאים בשלושת התחומים שנבדקו. מוסד אחד לא הכין כל סקר סיכונים.

משרד מבקר המדינה ממליץ להנהלות המוסדות לערוך סקרי סיכונים כדי לעקוב באופן שוטף אחר הסיכונים המהותיים הנשקפים למוסדות ולהיערך להם או לטפל במניעתם, וכך למזער את הנזק האפשרי מהם.

נציגי ות"ת מסרו לצוות הביקורת כי לדעתם תחום הכנת סקרי הסיכונים נכלל במסגרת החופש האקדמי והמינהלי המוקנה למוסדות בסעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, ולפיו מוסד מוכר חופשי לכלכל את את ענייניו האקדמיים והמינהליים במסגרת תקציבו ועל פי שיקול דעתו. לכן ות"ת אינה עוסקת בכך ואינה מנחה את המוסדות לבצע סקרי סיכונים.

אורט בראודה מסרה בתגובתה מדצמבר 2021 כי נכון למועד סיום הביקורת היא עורכת סקר סיכונים כללי, ותוצאותיו צפויות להתקבל בסמוך לכך.

המכללה האקדמית גליל מערבי מסרה בתגובתה מדצמבר 2021 כי הוראות התכ"ם אינן מחייבות את המוסדות להשכלה גבוהה וכי המכללה מבצעת פעולות לזיהוי הסיכונים הכלליים והפיננסיים במתכונת שונה, פנימית.

מכללת כנרת מסרה בתגובתה כי היא מתכננת לרענן את סקר הסיכונים הכללי והפיננסי בשנת 2022.

המכללה האקדמית אשקלון מסרה בתגובתה מדצמבר 2021 כי התקשרה במהלך שנת 2021 עם שני גופים לעריכת סקרי סיכונים - כללי ובתחום אבטחת מידע - ויישמה תיקונים בהתאם להמלצות המקצועיות.

האקדמיה למוסיקה ולמחול מסרה בתגובתה כי תבחן את האפשרות לבצע סקרי סיכונים רלוונטיים.



מכון ויצמן למדע מסר בתגובתו מינואר 2022 כי השלים לאחרונה מיפוי של כלל האיומים והתרחישים, והוא מצוי בשלבי בחינת שיטות העבודה ונוהלי ההמשכיות העסקית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוות"ת - המאסדר (רגולטור) של מערכת ההשכלה הגבוהה בכל ענייני התקציב והכספים, מתוקף תפקידה המוגדר - לוודא שהמוסדות לא ייקלעו לגירעונות ולהמליץ להנהלות המוסדות להשכלה גבוהה להוסיף לארגז הכלים הניהולי שלהם את הצורך לעסוק בניהול סיכונים, ובכלל זה לערוך סקרי סיכונים תקופתיים. לגבי מוסדות "אדומים", ראוי שהמלצה זו תהפוך למחייבת.



סיכום

הממשלה הטילה על ות"ת לעסוק בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה, להציע את התקציב הרגיל של המוסדות ואת תקציב הפיתוח שלהם, להקצות להם את התקציבים ולעקוב אחר ניצול התקציב כדי למנוע גירעונות וחריגות. אחריותה של ות"ת לפיקוח ולבקרה התקציביים של המוסדות מחייבת אותה לנקוט צעדים להבטחת תפקודם התקציבי השוטף והסדיר לאורך זמן. לפיכך מומלץ שוות"ת תמשיך לעקוב אחר מצבם הכספי של המוסדות, כפי שהוא מוצג בדוחות הכספיים. בעיקר מומלץ שוות"ת תעקוב אחר מוסדות שיש לגביהם "נורות אזהרה" המצביעות על קושי כלכלי-פיננסי אפשרי, כגון מוסדות שעולה מהדוחות הכספיים שלהם כי הם סיימו כמה מחזורי פעילות שנתיים בגירעון ומוסדות שהצטברו להם גירעונות גבוהים - נתונים המעידים על קשיים פיננסיים.

בביקורת עלו ליקויים בעניין הפיקוח והבקרה של ות"ת על המוסדות האקדמיים שיש להם קושי כלכלי-פיננסי. ות"ת לא עקבה אחר יישום החלטותיה בנוגע לתוכניות התייעלות שעל המוסדות היה ליישם בהתאם להנחיותיה ושבתמורה להן היא העבירה למוסדות תמיכה כספית. עוד עלה שבדומה לביקורת שעשה מבקר המדינה בשנת 2009⁶⁸, העתודות לזכויות עובדים שאינן מגובות ביעודות והתשלומים השנתיים בגינם הם נטל על תקציבי המוסדות. עלה כי ות"ת לא עמדה ביעד שנקבע בתוכנית הרב-שנתית לבצע בדיקות עומק ב-15 מוסדות בתקופה שנבדקה, והיא ביצעה שמונה בדיקות בתקופה זו, בשבעה מוסדות.

על ות"ת לבחון את מנגנון המעקב אחר החלטותיה, ובפרט לנתח את הליך היישום של ההחלטה להתנות את התמיכה באוניברסיטת בר-אילן בביצוע צעדי התייעלות וגיבוש תוכנית הבראה, החלטה שלא יושמה ושבמקומה ננקטו צעדים חלופיים - מהלך שלא הובא מראש לאישורה. מומלץ כי ות"ת תפעל בשקיפות ובשיתוף פעולה עם המוסדות במעקב אחר שיפור מצבם הכספי וכי היא תגדיר בנהל פנימי את סדרי הפיקוח והבקרה שהיא מפעילה עליהם. עוד מומלץ לוות"ת לבחון שימוש בכלים נוספים, איכותיים דיים בעיניה, שיאפשרו לה לבדוק את איתנותם של המוסדות ואת מצבם הפיננסי, ובפרט בנוגע למוסדות הלא מתוקצבים, וכי תבחן פרסום לציבור של ממצאי בחינת האיתנות הפיננסית של כלל המוסדות.

68 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה** (דוחות מיוחדים, 2009), "התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן", עמ' 81 - 132, 82.

