

דוח מעקב

מעקב אחר תיקון ליקויים בשנקר

תקציר

ביוני 2002 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על שנקר - בית ספר גבוה להנדסה ולעיצוב¹ (להלן - שנקר); עיקרי הממצאים שהועלו באותו דוח (להלן - הדוח מ-2002) היו בנושאים האלה: הסדרת רישום הזכויות והשימוש בקרקעות שעליהן שוכן בית הספר, ניהול הרכש והמלאי והטיפול בחומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס). ביולי 2003 פרסם משרד מבקר המדינה דוח נוסף על שנקר² (להלן - הדוח מ-2003). הממצאים שהועלו בדוח זה היו בנושא תנאי ההעסקה של הסגל האקדמי בשנקר.

פעולות הביקורת

בפרק הזמן אפריל 2008 - ספטמבר 2009, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה בשנקר את תיקון הליקויים שצוינו בדוחות מ-2002 ומ-2003 (להלן - המעקב או ביקורת המעקב). בדיקות השלמה נעשו במועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) ובוועדה לתכנון ולתקצוב שלה (להלן - ות"ת), במינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל או ממ"י) - מחוז תל אביב, במחלקת הנכסים של עיריית רמת גן, במשרד להגנת הסביבה ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת).

עיקרי הממצאים

ביקורת המעקב העלתה כי חלק מהליקויים שעלו בדוחות מ-2002 ומ-2003 תוקנו; וחלק אחר מהליקויים נמצאים בשלבי תיקון. בדוח שלהלן יפורטו הליקויים שטרם תוקנו וכן ליקויים נוספים, שנמצאו בביקורת המעקב.

מינוי צוות לתיקון ליקויים

1. בנוגע לדוח מ-2002 עלה, כי נשיא שנקר מינה ביולי 2002 את המנכ"ל לעמוד בראש צוות לתיקון ליקויים שהועלו בדוח כנדרש מחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק). הצוות קיבל החלטות בנוגע לתיקון הליקויים

1 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, (יוני 2002), עמ' 779-767.

2 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יולי 2003), עמ' 709-691.

במוסד, אולם הוא לא הגיש לנשיא דוח על פעולותיו. שנקר גם לא דיווח למבקר המדינה על הדיונים וההחלטות של הצוות, כנדרש על פי החוק.

2. אשר לדוח מ-2003 עלה, ששנקר לא מינה צוות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, ולא דיווח למבקר המדינה על מצב תיקון הליקויים.

בטיחות

המערכת הממוחשבת בשנקר אינה מתעדת את תנועת החומ"ס המונפקים למחלקות השונות ולכן אינה מבטיחה בקרה הולמת.

שנקר לא מילא את הנחיית מפקח העבודה המחוזי של משרד העבודה והרווחה מספטמבר 2002 להעסיק במשרה מלאה ממונה על הבטיחות, כנדרש בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996. שנקר העסיק את הממונה על הבטיחות בהיקף של שליש משרה בלבד. בינואר 2005 מונה הממונה על הבטיחות גם כאחראי מחסני כימיקלים ורעלים בשנקר, ובעקבות זאת הוגדל היקף משרתו לחצי משרה (50%).

הממונה על הבטיחות אינו שומר באופן עקבי ושוטף העתקים של גיליונות הבטיחות של החומ"ס, ובמחלקות השונות בשנקר אין מוחזקים גיליונות הבטיחות במקום נגיש ובהישג ידם של העובדים.

בעקבות הדוח מ-2002, הקים שנקר ועדת בטיחות. כיו"ר הוועדה כיהן עד שנת 2007 מנכ"ל שנקר דאז. הוועדה לא אישרה לבצע מטלות, שביצוען נדרש לפי הוראות הבטיחות.

המעקב העלה, כי בתקופה ספטמבר 2004 - דצמבר 2008 התכנסה ועדת הבטיחות של שנקר רק כפעמיים בשנה - תדירות נמוכה בהרבה מזו שנקבעה בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ועדות בטיחות ונאמני בטיחות), התשכ"א-1960, שלפיהן היה עליה להתכנס לפחות שמונה פעמים בשנה. בניגוד להנחיות המוסד לבטיחות ולגיהות³, לא התכנסה הוועדה גם בעקבות תאונות עבודה שאירעו בבית הספר.

שנקר לא הקפיד ליידע את העובדים באופן שיטתי ושוטף בנוגע לסיכונים שהם עלולים להיחשף אליהם במהלך עבודתם. כל המידע בנושא הבטיחות שהופץ במהלך השנים בשנקר שמור רק במחשב האישי של הממונה על הבטיחות. למידע חשוב זה יש גיבוי חלקי בלבד.

הממונה על הבטיחות קיים מפעם לפעם הדרכות לעובדים במחלקות השונות של שנקר, אך לא ניהל רישום מסודר שיאפשר לוודא שכל העובדים קיבלו את ההדרכות הנדרשות על פי עיסוקם בשנקר.

בשנקר לא פעל נאמן בטיחות אף שהדבר מתחייב על פי הוראות הדינים השונים בנושא.

3 המוסד לבטיחות ולגיהות הוקם בחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התש"ד-1954, במטרה לקדם את הבטיחות והבריאות התעסוקתית במקומות העבודה.

על פי היתר הרעלים שקיבל שנקר מהמשרד להגנת הסביבה היה עליו להקים צוות חירום שיטפל באירועי חירום כמו אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים או דליקות, אך הוא לא הקים צוות כזה. המשרד המשיך להעניק לשנקר היתרים אף על פי שלא עשה את מה שנדרש ממנו.

שנקר לא הודיע למפקח העבודה במשרד התמ"ת על תאונות שהתרחשו במוסד, שבהן היו מעורבים עובדים או סטודנטים, כפי שהיה מחויב לעשות על פי דין. משרד התמ"ת ומשרד החינוך מטילים זה על זה את האחריות לטיפול בתאונות של הסטודנטים, ובסופו של דבר הטיפול בסטודנטים "נופל בין הכיסאות", ואין לכך פתרון ברור.

הממונה על הבטיחות מועסק גם במקומות נוספים לשנקר, הן כממונה על בטיחות והן כיועץ בנושא בטיחות. הממונה לא דיווח לשנקר על עבודתו הנוספת, וממילא לא קיבל ממנו את האישור הנדרש לעבודה זו.

שנקר לא ביצע את הנחיות היחידה האזורית לאיכות הסביבה של עיריית רמת גן ובני ברק ולא בדק את עמידות המבנים שבהם מאוחסנים החומ"ס.

שנקר לא הקפיד על ביצוע הוראת תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א-1990, ולא פינה לרמת חובב את הפסולת הרעילה שלו, לפחות פעמיים בשנה כנדרש. בבדיקה שקיים משרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 במחסן הפסולת הרעילה של שנקר נמצאו כמויות גדולות של פסולת רעילה שלא פונו. לא נמצא במחסן שילוט מתאים אודות החומרים שבו, כפי שדורש חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993.

המשרד להגנת הסביבה שינה את סיווגו של שנקר בנוגע לאחזקת חומ"ס, ובכך הקל ברמת הדרישות שעליו לעמוד בהן. לא נמצאו במשרד סימוכין המנמקים החלטה זו.

אגף הפיקוח על העבודה במשרד התמ"ת לא וידא שדרישות הבטיחות שהוא הטיל על שנקר אכן מולאו.

הסדרת השימוש בקרקעות

בדוח מ-2002 נכתב, כי שתיים מחמש החלקות שעליהן שנקר מתפרס הן קרקעות המדינה שבניהול ממ"י, והשימוש בקרקעות ותשלום זכויות החכירה בגינן לממ"י לא הוסדר במשך עשרות שנים. להלן ממצאי ביקורת המעקב בעניין זה:

1. דיונים שניהלו שנקר, ממ"י ועיריית רמת גן⁴ בשנים 2002-2004 בקשר להסדרת קרקעות שנקר, הופסקו למשך כארבע שנים וחודשו רק בשנת 2008, במהלך הביקורת.

2. מחוז תל אביב של ממ"י הציג בדצמבר 2009 להנהלת ממ"י הצעה להסכם עם שנקר, ולפיה חובו של שנקר למינהל הסתכם ב-7.6 מיליון ש"ח וחובה של העירייה על פי ההצעה הסתכם ב-5.7 מיליון ש"ח. הנהלת ממ"י דנה בהצעה ודחתה אותה.

4 העירייה שותפה בדיונים מאחר שמבנים בבעלותה תפשו חלק משטח אחת החלקות.

3. בעקבות פניית משרד מבקר המדינה לממ"י מדצמבר 2009 דנה שוב הנהלת ממ"י בעניין והחליטה כי מנהל מחוז תל אביב בממ"י יעשה ניסיון נוסף להגיע להסדר פשרה בכפוף לתשלום החובות וכן לתשלום דמי שימוש ביחס לשטח המוחזק ללא הסדר חוזי.

ניהול הרכש והרכוש הקבוע

מבדיקת הנוהל החדש שקבע שנקר במאי 2005 (להלן - הנוהל החדש) עולה, כי הוא מסדיר באופן חלקי בלבד פעולות מרכזיות בתחום ביצוע מכרזים, אף שמשרד מבקר המדינה הסב את תשומת לב שנקר לצורך בהסדרתו, כבר בדוח מ-2002. למשל: בנוהל החדש חסרים כללים בעניין מתן פטור ממכרז, דרכי ניהולו של מכרז, אופן הגשת ההצעות למכרז וקביעת התנאים המוקדמים להשתתפות בו, הכנת רשימות קבלנים שישתתפו במכרזים סגורים, הנסיבות שבהן ניתן לנהל משא ומתן עם קבלנים בעקבות מכרז והחובה לרשום פרוטוקולים של משא ומתן זה.

פרויקט לבינוי ולשיפוץ של מבנה ברמת גן (בניין עלית), שנמסר לשימוש של שנקר, חרג מעלותו המתוכננת ב-100%, מ-2 מיליון ש"ח ל-4 מיליון ש"ח. ועדת הכספים של שנקר שהייתה אמורה ללוות את הפרויקט לא מינתה ועדת אד-הוק לליווי הפרויקט ולמעקב ובקרה על תקציבו.

על פי המסמכים, ועדת הרכש העליונה של שנקר התכנסה פעם אחת בלבד במהלך שלוש השנים 2005-2008. לטענת שנקר, כי היא התכנסה יותר מכך, לא נמצאו סימוכין. ליקוי בעניין תיעוד עלה גם מבדיקה של כמה רכישות שביצע מנהל הרכש בשנת 2008; כך למשל נמצא שמנהל הרכש ומנהל התחזוקה מזמינים שירותים וציוד באמצעות הטלפון, וכי הם אינם מתעדים את ההזמנות בכתב. בעניין הרשאות לביצוע הרכש נמצא, שמנהל התחזוקה מתקשר עם ספקים בלי לקבל את אישור מנהל הרכש, גם במקרים שאישור כזה נדרש.

שנקר מתקשר עם ספקי שירותי תחזוקה וספקי חומרים במשך שנים רבות ואינו מרענן את הספקים שעמם הוא עובד בתדירות שנקבעה. הוא גם לא תמיד מנהל תחרות בין מספר ספקים, ומעדיף לפנות לספקים שאליהם הוא רגיל, ומנהל עמם משא ומתן על תנאי ההתקשרות.

שנקר אינו מנהל מעקב הולם אחר כל פריטי הרכוש הקבוע שלו.

כוח אדם

אף שוות"ת העירה לשנקר מדי שנה בשנה על כך שמורים רבים שלו המועסקים במשרה מלאה אינם ממלאים את מכסת שעות ההוראה הנדרשות על פי הנחיות מל"ג, שנקר לא פעל לצמצום התופעה.

שנקר ממשיך לגייס מורים מן החוץ, כיוון שהוא נאלץ להשלים את שעות ההוראה שאותן לא מילאו מוריו. בכך מכביד שנקר על תקציבו ונאלץ להסיט את מקורותיו התקציביים לצרכים אלו. בנוסף לכך עלה, שהיקפי המשרה של מורים מן החוץ גבוהים וחורגים מהנחיות מל"ג וות"ת.

על אף החריגות המתמשכות ממכסת שעות ההוראה של הסגל האקדמי הבכיר בשנקר, ואף שמדובר בהיקף חריגות גבוה במיוחד בהשוואה למוסדות אחרים, לא אכפה ות"ת את הנחיותיה בנושא ולא המשיכה לבדוק עניין זה בכל שנה כמתחייב מנהליה: בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007)⁵ לא בדקה ות"ת כלל את הנושא; בשנים התשס"ח (2007-2008) והתשס"ט (2008-2009) היא בדקה אותו רק לגבי סמסטר ב', וגם בדקה זו נערכה זמן רב לאחר שהשנה הסתיימה.

הביקורת הפנימית בשנקר הפסיקה לעסוק בנושא שעות ההוראה, ולא בדקה אותו שוב מאז 2003, על אף חשיבותו והשפעותיו התקציביות.

שנקר מוסיף לשלם לראשי החוגים גמול תפקיד בשיעור 25% ללא קשר למספר התלמידים, אף ששיעור זה גבוה מהגמול המרבי שקבעה ות"ת (20%), ואף שכל החוגים, למעט אחד, לא עמדו בתנאים המזכים על פי הנחיות ות"ת בגמול תפקיד מרבי. ות"ת ידעה על מתן תוספת זו שניתנה בניגוד להוראותיה והעירה לשנקר על כך, אך לא נקטה שום צעד אופרטיבי להפסקת התופעה.

אף שבדוח מ-2003 צוין, כי שנקר העניק למרצים דרגות פרופסור לצורכי שכר לפני שניתנו להם המינויים האקדמיים ובלי שמ"ג נתנה אישורה לכך, נותרו עדיין שני חברי סגל הנהנים מהסדר לא תקין זה.

שנקר אינו מקפיד על כך שלמורים מן החוץ שהוא מעסיק יהיו תיקים אישיים מסודרים שיכילו את כל המידע והמסמכים הרלוונטיים להם.

שנקר אישר דרגה אקדמית לאנשי סגל על סמך אישור על לימודיהם בחו"ל בלי שביקש מהם להמציא לו חוות הדעת בעניין זה מטעם הגוף להערכת תארים אקדמיים מחו"ל שבמשרד החינוך, שהוא הגורם המוסמך להעריך תעודות, דיפלומות ותארים שהוענקו על ידי מוסדות אקדמיים בחו"ל, לצורך דירוג ושכר.

לשנקר נוהל העוסק בהיעדרות מורים ומרצים משיעורים. נמצא, כי הנוהל אינו מקיים וחברי הסגל אינם מדווחים כנדרש על איחורים ועל היעדרויות שלהם. עוד נמצא, כי המעקב והבקרה שמנהל שנקר אחר נוכחות המורים והיעדרויותיהם לקויים.

בדוח מ-2003 צוין, כי מביאור למאזן של שנקר ליום 30.9.01 עולה, כי שנקר הפריש כספים בגין ימי מחלה שלא נוצלו רק בעבור עובדים שהגיעו לגיל 55. ביקורת המעקב העלתה, כי הליקוי לא תוקן; שנקר ממשיך להפריש כספים בגין ימי מחלה שלא נוצלו רק בעבור עובדים אלה.

בדוח מבקר המדינה משנת 2009⁶ צוין כי בניגוד לכללי חשבונאות מקובלים, רוב האוניברסיטאות אינן רושמות במאזניהן את כל התחייבויותיהן העתידיות בגין זכויות עובדים שהצטברו במשך השנים. עוד צוין כי ות"ת לא פעלה כמתחייב ממעמדה ומסמכותה כדי להביא לכך שהדוחות הכספיים יערכו כהלכה. ממסמכי ות"ת עולה, כי, היא גיבשה בנובמבר 2009 "הנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל", שתחולתן מ-1.10.09.

מעיון בהנחיות אלה עולה כי הן כוללות אמנם הוראה ולפיה יש לרשום במאזני המוסדות את רוב התחייבויותיהם העתידיות בגין זכויות עובדים שהצטברו במשך

5 שנת הלימודים מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר.

6 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (מרס 2009), עמ' 29.

השנים, אולם חלק מהזכויות לא יירשמו עדיין כנדרש: התחייבויות המוסד בגין ימי מחלה שלא נוצלו יחושבו ויירשמו רק בעבור עובדים שמלאו להם 55 שנה; המחויבות האקטוארית בגין פנסיה תקציבית תוצג במאזן רק לאחר שיושג "הסדר כולל למימון המחויבות האקטוארית של המוסדות בגין פנסיה תקציבית". עד אז תוצג המחויבות בביאורים לדוחות הכספיים בלבד; התחייבויות המוסדות בגין הזכות לחופשת שבתון לא תירשם כלל במאזן. התוצאה של יישום הוראה זו היא שמאזניהם של המוסדות עדיין לא יציגו אל נכון את מצבם הכספי, בייחוד בכל הנוגע למחויבות האקטוארית בגין פנסיה תקציבית.

סיכום והמלצות

ביקורת מעקב מקיפה זו שעשה מבקר המדינה בשנקר העלתה, שחלק מהליקויים שהועלו בדוחות הביקורת הקודמים מ-2002 ומ-2003 תוקנו, חלק אחר נמצא בתהליכי תיקון, אולם עדיין נותרו ליקויים רבים ששנקר טרם תיקן. כמו כן עלו בביקורת זו ליקויים נוספים. בדוחות הביקורת הקודמים ובדוח זה עלו ליקויים גם בנוגע למל"ג ולוות"ת, חלק מהם כבר תוקנו ואחרים טרם תוקנו. ביקורת זו נעשתה בנוסף לביקורת אחרת שעשה משרד מבקר המדינה בנושא "היבטים בפעילות שנקר", ואשר ממצאיה מתפרסמים גם הם במסגרת דוח שנתי זה.⁷

חשיבותה של ביקורת מעקב היא בצורך לוודא שהגופים המבוקרים אכן תיקנו את הליקויים, ושהביקורת הקודמת הניעה אותם לנהוג על פי החוק ועל פי סדרי מינהל תקינים, והביאה לשיפור פעולתם ולחיסכון בכספי ציבור. לכן ממליץ משרד מבקר המדינה למל"ג, לוות"ת ולכל המוסדות להשכלה גבוהה, כי יבחנו את הליקויים שעלו בדוח זה ויפיקו לקחים מתאימים גם לגבי התיקונים הנדרשים במוסדותיהם בתחומים שבהם עוסק דוח זה, וגם באורח כללי לגבי הטיפול בממצאי דוחות ביקורת העוסקים במוסדותיהם.

על שנקר להבטיח שהוא נוהג על פי כל המתחייב ובמלוא הזהירות המתבקשת בתחום הבטיחות בכלל ובתחום החומרים המסוכנים בפרט, ויפה שעה אחת קודם; בכך הוא יגן על שלום העובדים, התלמידים וכל המצויים בשטחו, וכן תימנע פגיעה אפשרית לסביבה. על הגופים המפקחים ומבוקרים את תחום הבטיחות - וביניהם המשרד להגנת הסביבה ומשרד התמ"ת - למלא את תפקידם באופן הדוק, ולוודא שהנחיותיהם מיושמות, ולנקוט את האמצעים העומדים לרשותם כדי לאכוף זאת.

סוגיית הבטיחות של סטודנטים בשנקר, שהועלתה בדוח זה (חוסר הבהירות בנוגע למשרד הממשלתי האחראי לטיפול בתאונות סטודנטים), נוגעת לכל הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, ובנוסף לזאת, היא נוגעת גם לתלמידים הלומדים בכיתות המשך - כיתות י"ג-י"ד (טכנאים והנדסאים). נוכח המחלוקת בין עמדת משרד החינוך לבין עמדת משרד התמ"ת נדרש שמל"ג, משרד החינוך ומשרד התמ"ת יכינו עבודת מטה שתלבן את הסוגיה ושתושג עמדה מוסכמת. אם לא יגיעו להסכמה ולהסדר על פי החקיקה הקיימת, עליהם ליזום שינוי חקיקה.

7 בעניין זה ראו לעיל בפרק "היבטים בפעילות שנקר", עמ' 1347.

באוגוסט 2010 ייכנסו לתוקפן התקנות החדשות שנוספו לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, הנוגעות למוסדות להשכלה גבוהה, ובכך יוחל למעשה החוק עליהם. משרד מבקר המדינה ממליץ למוסדות להשכלה גבוהה, ובהם שנקר, להיערך לקראת החוק והתקנות כבר עתה: ללמוד את משמעויותיהם, לגבש נוהלי רכש והתקשרויות מתאימים ולמסד תהליכי רכש אשר יהלמו את החוק ואת התקנות החדשות.

סוגיית שעות ההוראה הפחותות מהנדרש של חברי סגל אקדמי במוסדות להשכלה גבוהה, ובהם המכללות, כתוצאה מכך הגדלת מספר המורים מן החוץ, ידועה מזה זמן רב למל"ג ולוות"ת. ההשלכה מכך כמובן היא גידול בהוצאה על שכר של המוסדות וחשש לפגיעה ברמה האקדמית. ממצאי מעקב זה מלמדים, כי תופעה בלתי תקינה זו קיימת זה שנים רבות גם בשנקר. משרד מבקר המדינה קורא למל"ג ולוות"ת להסדירה, ולמצער לפעול לצמצומה בהקדם.

על שנקר לפעול על פי המתחייב ולהסדיר את הנושא בביתו: עליו להקפיד לקיים את הנחיות ות"ת הנוגעות להיקף ההוראה של חברי הסגל האקדמי, ולהעסיק מורים מן החוץ בשיעור המותר על פי הוראותיה. עליו להימנע מלשלם לחברי הסגל האקדמי תוספת גמול תפקיד שאינם זכאים לה, ולחדול מלהעניק להם דרגות אקדמיות לצורכי שכר באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הנחיות ות"ת וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב).

על ממ"י, עיריית רמת גן ושנקר לעשות מאמץ משותף ולהביא לידי סיום את המחלוקת בעניין הסדרת השימוש שעושה שנקר בקרקעות ותשלום דמי החכירה בגינן שנמשכת כבר שנים רבות. מכיוון שהמאמצים שעשו עד כה לא צלחו, עליהם למצוא מתכונת ליישוב המחלוקת אשר תהיה מקובלת על הצדדים ותביא לפתרון המיוחל.

על מוסדות שנקר לבחון בהקדם את הסיבות לכך, שחלק מהליקויים שצוינו בדוחות הביקורת הקודמים על שנקר מהשנים 2002 ו-2003 לא תוקנו כאמור משך שנים רבות, אף ששנקר התחייב כלפי משרד מבקר המדינה לתקן חלק מליקויים אלה. עליהם לנקוט צעדים ליישום ההמלצות ולתיקון הליקויים.

על מל"ג ות"ת לוודא הן את תיקונם בהקדם של הליקויים האמורים על ידי שנקר והן את תיקון הליקויים שבאחריותן ולנקוט את הצעדים הדרושים למניעת הישנותם. עליהן לפעול בנחישות גם כלפי מוסדות להשכלה גבוהה אחרים שאינם מציינים להנחיותיהן ומגדילים, כדוגמת שנקר, את הוצאות השכר שלהם בניגוד לחוק יסודות התקציב.



מבוא

ביוני 2002 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על שנקר - בית ספר גבוה להנדסה ולעיצוב (להלן - שנקר או בית הספר); הדוח (להלן - הדוח מ-2002)⁸ עסק בעיקר בשני נושאים אלה: הסדרת רישום

8 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יוני 2002), עמ' 779-767.

הזכויות בשתי חלקות והשימוש בקרקעות שעליהן שוכן בית הספר; ניהול הרכש והמלאי והטיפול בחומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס).

ביולי 2003 פרסם משרד מבקר המדינה דוח נוסף על שנקר (להלן - הדוח מ-2003)⁹, בדבר תנאי ההעסקה של הסגל האקדמי בבית הספר: שעות הוראה של חברי הסגל, תשלום גמול תפקיד, מינוי פרופסורים והעסקת מורים מן החוץ.

בתקופה שבין אפריל 2008 לספטמבר 2009, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה בשנקר את תיקון הליקויים שצוינו בדוחות מ-2002 ומ-2003 (להלן - המעקב או ביקורת המעקב). בדיקות השלמה נעשו במועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) ובוועדה לתכנון ולתקצוב שלה (ות"ת), במינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל או ממ"י) - מחוז תל אביב, במחלקת הנכסים של עיריית רמת גן, במשרד להגנת הסביבה ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). תשומת לב מיוחדת ניתנה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח מ-2002 בנושא הבטיחות, בעקבות כמה אירועים הקשורים בחומ"ס שהתרחשו בארץ ובחלקם גם במוסדות להשכלה גבוהה.

בביקורת המעקב עלה, ששנקר תיקן חלק מהליקויים שהועלו בדוחות מ-2002 ומ-2003, ובנוגע למרבית האחרים הוא מסר שהוא מקבל את הערות ביקורת המעקב והוא יטפל בתיקון הליקויים שנתתרו. דוח זה יציג את עיקר הליקויים שטרם תוקנו וכן ליקויים נוספים, שנמצאו בביקורת המעקב.

מינוי צוות לתיקון ליקויים

סעיף 21א לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק) עוסק בחובות החלות על גוף מבוקר לתקן את הליקויים ולדווח על כך למבקר המדינה. בין היתר נקבע בחוק, כי בכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף המבוקר צוות לתיקון ליקויים; וכי ראש הגוף המבוקר ידווח למבקר המדינה, בתוך פרק זמן שנקבע בחוק, בין היתר, על הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם.

להלן הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין פעילות צוות תיקון הליקויים שהקים שנקר:

1. במאי 2008 פנה משרד מבקר המדינה אל נשיא שנקר וביקש ממנו להמציא לו את כתב המינוי של הצוות לתיקון הליקויים, את פירוט שמות חברי הצוות ותפקידיהם, ואת הדיווח על החלטות הצוות, וכן על הפעולות שביצע שנקר בעניין דוחות הביקורת מ-2002 ומ-2003.

בתשובת נשיא שנקר למשרד מבקר המדינה מאותו חודש נמסר, כי ביולי 2002 הוא מינה את המנכ"ל לעמוד בראש הצוות שידון בדרכים לתיקון הליקויים שהועלו בדוח מ-2002; בכתב המינוי נאמר כי תפקיד הצוות לדון בדרכים לתיקון הליקויים בדוח, לקבל החלטות בדבר תיקונם ולדווח לנשיא על הדיונים וההחלטות. עוד ציין הנשיא כי "המנכ"ל הקודם של שנקר... מינה צוות לתיקון הליקויים בנושא הבטיחות עפ"י המתחייב מחוק מבקר המדינה [וכי] הוועדה בראשות המנכ"ל ובהשתתפות [הממונה על הבטיחות בשנקר] התייחסה לכל היבטי הבטיחות כפי שהועלו בדו"ח המבקר מיוני 2002... עפ"י דוחות הוועדה וחוות דעת מומחה הבטיחות, שנקר התייחס לכל הליקויים הבטיחותיים שצוינו בדו"ח והם תוקנו עפ"י החוק".

9 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יולי 2003), עמ' 709-691.

בביקורת המעקב עלה, כי הצוות לא הגיש לנשיא דוח כאמור ושנקר גם לא דיווח למבקר המדינה על הדיונים ועל וההחלטות שהתקבלו, כנדרש על פי החוק. כן עלה, כי ליקויים רבים שהועלו בביקורת משנת 2002 בנושא הטיפול בחומ"ס, לא תוקנו עדיין על ידי שנקר (ראו להלן).

2. משרד מבקר המדינה העלה, כי שנקר לא מינה צוות לתיקון הליקויים שעלו בדוח מ-2003, כמתחייב מהחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לשנקר כי עליו לעמוד בדרישות החוק המחייבות אותו במינה צוות לתיקון ליקויים ולמנות לאלתר צוות לטיפול בליקויים שהועלו בדוח מ-2003. כמו כן, עליו להטיל על צוות זה או על צוות אחר שיקים לטיפול בליקויים שהועלו בדוח הנוכחי ובפרק "היבטים בפעילות שנקר" המתפרסם בדוח זה של מבקר המדינה.

כתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 הודיע שנקר, כי בנובמבר שנה זו מינה הנשיא את מנכ"ל שנקר לעמוד בראש צוות לבדיקת תיקון ליקויים שהועלו בדוחות מבקר המדינה, וכי הצוות התכנס כבר מספר פעמים.

משרד מבקר המדינה מציין, כי תיקון הליקויים שהועלו בדוחותיו הוא לא רק חובה חוקתית, אלא יש בו גם כדי לטייב ולשפר את עבודתו של הגוף המבוקר; על כן, על שנקר ומוסדותיו להקפיד ולתקן את הליקויים שעלו בדוחות הביקורת ולדווח על כך למבקר המדינה.

בטיחות

אירוע חומ"ס הוא תקרית שמעורב בה חומר מסוכן, והוא עלול להתרחש בעיקר בשל סיבות אלה: תקלה במהלך ייצור, שינוע או אחסון של חומ"ס; אסון טבע; מלחמה ופעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע). אירועי חומ"ס עלולים לגרום פגיעה באוכלוסייה ונזק רב, ולכן חשוב למנוע אותם ולטפל בהם ביעילות בעת התרחשותם. הגופים המרכזיים העוסקים במניעת אירועי חומ"ס ובטיפול בהם הם המשרד להגנת הסביבה - האחראי לתחום הסיכונים שמקורם בתקלות תפעוליות ובאסונות טבע, ולריכוז, הנחיה ותיאום פעילותם של יתר הגופים הנוגעים בדבר; פיקוד העורף - האחראי לתחום הסיכונים שמקורם במלחמה; ומשטרת ישראל - האחראית לתחום הסיכונים שמקורם בפח"ע¹⁰. חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק החומ"ס), מסדיר את נושא רישום, אחסנתם ומכירתם של חומ"ס.

הסכנה בשנקר נובעת מהימצאות מלאי גדול של חומ"ס בבית הספר שבו שוהים מדי יום ביומו מאות רבות של עובדים, סטודנטים, ספקים ומבקרים, והוא שוכן בלב שכונת מגורים צפופה במרכז הארץ.

בדוח מ-2002 נכתב, כי שנקר משתמש ביותר מ-40 סוגי חומ"ס המפורטים בחוק. במועד ביצוע ביקורת המעקב השתמש שנקר ב-71 סוגי חומ"ס הנמצאים בעיקר במחסן החומ"ס שלו. המחסן מנפיק אותם לשימוש במחלקות השונות של שנקר (סדנת הדפסה, מעבדת מרקס אנד ספנסר,

10 ראו דוח מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (יולי 2007).

המחלקה לכימיה תעשייתית, המחלקה לתכשיטנות והמעבדה הביו-רפואית). משרד מבקר המדינה בדק את מידת תיקון הליקויים שפורטו בדוח מ-2002, וכן נבדקו כמה נושאים נוספים בתחום הבטיחות והשימוש בחומ"ס בשנקר.

בקשת היתר רעלים וניהול פנקס רעלים

בין היתר מסדיר חוק החומ"ס את ההרשאה לטפל בחומרים מסוכנים ואת דרך הניהול והטיפול בהם. בחוק נקבע כי "לא יעסוק אדם ברעלים אלא אם כן יש בידו היתר רעלים". עוד נקבע בחוק שבעל היתר רעלים ינהל פנקסי רעלים שבהם יירשמו, בין היתר, כל קנייה ומכירה של רעלים.

1. בדוח מ-2002 נאמר כי רכישת החומ"ס בשנקר אינה נעשית במרוכז: מקצתם נרכשים בידי מנהל הרכש ומקצתם במישרין בידי המחלקות המקצועיות בבית הספר. הבדיקה שנעשתה אז העלתה כי בידי מחלקות אלו יש עשרות סוגים של חומ"ס, לרבות רעלים. ואולם שנקר לא פעל כדי לקבל מן המשרד להגנת הסביבה היתרים להחזקת רעלים כנדרש ולא נמצאו אצלו היתרים כאלה.

המעקב העלה כי שנקר מקפיד לבקש כנדרש מהמשרד להגנת הסביבה "בקשה להיתר רעלים" לפי סעיף 3 לחוק החומ"ס, ובידיו היתר רעלים בר-תוקף.

2. בדוח מ-2002 צוין כי הן אצל מנהל הרכש והן במחלקות הרוכשות חומ"ס אין רישום של המלאי, ולא נמצאו אצלם פנקסי רישום רעלים. עוד צוין בדוח, כי הוחל בשנקר במעקב ממוחשב על החומ"ס, אך רשימת החומ"ס של שנקר לא הייתה שלמה ומעודכנת על פי דרישת המשרד להגנת הסביבה.

המעקב העלה, כי המערכת הממוחשבת אחר תנועת החומ"ס בשנקר אינה מתעדת את תנועת החומרים המונפקים למחלקות השונות, ולכן אינה מבטיחה בקרה הולמת. על שנקר לפעול לעדכון המידע הממוחשב כדי שבידי הממונה על הבטיחות והנהלת שנקר יהיה מידע שלם ועדכני על צריכת החומ"ס במחלקות השונות.

משרד מבקר המדינה מעיר לשנקר, כי לנוכח הסיכונים הקיימים בהתרחש אירוע חומ"ס, חשוב שהוא ינהל מעקב ופיקוח הדוקים על חומ"ס, כך שיהיה בידיו מלוא המידע על תנועות החומ"ס בין המחלקות השונות.

המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, כי לפני שיחדש את היתר הרעלים לשנקר הוא יבדוק אם שנקר מקפיד על מעקב אחר תנועת החומ"ס.

היקף העסקת הממונה על הבטיחות

בדוח מ-2002 צוין, בין היתר, כי הממונה על הבטיחות בשנקר לא קיבל את המינוי לתפקידו ממשרד העבודה והרווחה (להלן - משרד העבודה), וכי לא הוקמה בשנקר ועדת בטיחות כנדרש בחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954 (להלן - חוק ארגון הפיקוח על העבודה), ובתקנות שהוצאו מכוחו. משרד העבודה דרש משנקר להכשיר את הממונה על הבטיחות ולהקים ועדת בטיחות שתנחה אותו.

המעקב העלה, כי שנקר מינה בספטמבר 2002 ממונה אחר על הבטיחות, וזה קיבל הסמכה כנדרש בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996 (להלן - תקנות הממונים על הבטיחות), ממפקח העבודה המחוזי של משרד העבודה¹¹. אולם, אף שמפקח העבודה המחוזי הדגיש בכתב המינוי של הממונה על הבטיחות (להלן גם: הממונה), כי עליו לעסוק בתפקידו בהיקף של משרה מלאה, שנקר העסיק אותו בהיקף של שליש משרה בלבד. בינואר 2005 מונה הממונה על הבטיחות גם לאחראי למחסני כימיקלים ורעלים, ובעקבות זאת הוגדל היקף משרתו לחצי משרה.

בתגובת שנקר מנובמבר 2009 לממצאי הביקורת נמסר, כי החליט להגדיל את היקף משרתו של הממונה על הבטיחות ל-60%, ובעתיד, אם יידרש, תוגדל המשרה שוב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התמ"ת, כי עליו לוודא, שהיקף משרתו של הממונה על הבטיחות בשנקר נותן מענה לצורכי הבטיחות בנוגע לחומ"ס, ולהנחות בהתאם לזאת את שנקר. על שנקר לפעול על פי ההנחיות המקצועיות של המפקח כדי להבטיח טיפול נאות בחומ"ס ובבטיחותם.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על שנקר לפעול לפי הוראת מפקח העבודה המחוזי מספטמבר 2002 ולהעסיק ממונה על הבטיחות במשרה מלאה; העובדה שמאז גדלו הן מספר תלמידיו של שנקר, הן מספר המתחמים שלו והן היקף השימוש שלו בחומ"ס מגדילה את צורכי הבטיחות שלו. על שנקר לממש בהקדם את ההוראה האמורה ולהעסיק ממונה במשרה מלאה. מן הראוי שמשרד התמ"ת יודא ששנקר ממלא את הוראתו משנת 2002, ויבחן אם יש מקום לנקוט כלפיו צעדים נוכח אי-קיום ההוראה עד כה.

יישום הוראות חוקי הבטיחות

1. גיליונות בטיחות: תקנות הבטיחות בעבודה (גיליון בטיחות, סיווג אריזה, תיווי וסימון של אריזות), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הבטיחות), מחייבות "מחזיק במקום עבודה"¹² שעוסקים בו בחומר מסוכן¹³, להחזיק ברשותו גיליון בטיחות של כל חומר מסוכן שמקום העבודה עוסק בו, ולדאוג לכך שהעתק מהגיליון יוחזק במקום נגיש ובהישג ידם של העובדים האחרים באותו מקום עבודה. הדוח מ-2002 העלה כי למחלקות בשנקר אין גיליון בטיחות של החומ"ס שהן משתמשות בהם.

המעקב העלה, כי הליקוי לא תוקן: הממונה על הבטיחות אינו שומר באופן עקבי ושוטף העתקים של גיליונות הבטיחות של החומ"ס, והמחלקות השונות בשנקר אינן מחזיקות אותם במקום נגיש ובהישג ידם של העובדים. משרד מבקר המדינה מעיר לשנקר כי עליו להקפיד ולהחזיק כראוי את גיליונות הבטיחות.

11 אגף הפיקוח על העבודה עבר למשרד התמ"ת בשנת 2003.
12 בתקנות הבטיחות מוגדר "מחזיק במקום עבודה - כל אחד מאלה: (1) בעל מקום העבודה; (2) המנהל בפועל את מקום העבודה; (3) מי שבהשגחתו או בפיקוחו פועל מקום העבודה; (4) המנהל בפועל של תאגיד, אם המפעל מצוי בבעלות תאגיד".
13 תקנות הבטיחות הגדירו עיסוק בחומר מסוכן כ"עיסוק, ייצור, עריכת נסיונות ובידיקות, אריזה, אחסנה, שינוע, וכל מלאכה אחרת שענינה טיפול בחומר המסוכן או עבודה באמצעות חומר מסוכן".

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בביקורת הקרובה הוא יבדוק את הדרך שבה מחזיק שנקר בגיליונות הבטיחות.

2. **ועדת בטיחות:** בדוח מ-2002 נאמר, בין היתר, כי לא הוקמה בשנקר ועדת בטיחות כנדרש. המעקב העלה, כי בעקבות הביקורת הקים שנקר ועדת בטיחות. כיו"ר הוועדה כיהן עד שנת 2007 מנכ"ל שנקר דאז.

(א) ממסמכי שנקר עולה כי הוועדה לא אישרה ביצוע מטלות שביצוען נדרש לפי הוראות הבטיחות. לדוגמה:

בינואר 2006 כתב הממונה על הבטיחות למנכ"ל שנקר, כי אסור להשתמש במנפפים¹⁴ במעבדות לכימיה, מאחר שנשיא בית הספר לא אישר את החלפת המסננים שבהם. על כן לא אושרה לביצוע בדיקתם השנתית כפי שמחייבות תקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית בעבודה עם גורמים מסוכנים במעבדות רפואיות, כימיות וביולוגיות), התשס"א-2001. הממונה הוסיף כי "במקרה של אירוע חומ"ס לא יהיה כל כיוון ביטוחי כי הצויד לא שמיש". הוא ציין במכתבו כי על פי החוק "על הנהלת שנקר ליידע את עובדי המוסד כי השימוש במנדפים אסור וכי המנדפים חייבים בבדיקה שנתית שלא בוצעה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 הודיע שנקר, כי נשיא בית הספר הבהיר למנכ"ל דאז, כי הוא לא התנגד להחלפת מסננים, אלא טען שיש להחליף את המפוחים דווקא, שכן הם גדולים מהנדרש. שנקר הוסיף, כי ועדת הבטיחות תבחן את סוגיית התאמת המפוחים.

(ב) תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996, קובעות בין היתר כי על הממונה "לשתף פעולה עם ועדת הבטיחות... ולמסור לה את כל המידע הנדרש לפעילותה השוטפת". הממונה טען לפני משרד מבקר המדינה כי יו"ר הוועדה עד שנת 2007, מנכ"ל שנקר דאז, מנע ממנו להעלות על סדר יומה נושאים מהותיים בתחום הבטיחות כגון: סקר סיכונים, תכנית עבודה ותאונות עבודה.

המנכ"ל דאז כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009, כי טענות הממונה כלפיו אינן נכונות, וכי נעשה סקר סיכונים, נקבעו תכניות עבודה בנושא בטיחות שגם בוצעו בפועל, וכן דווח על תאונות.

משרד מבקר המדינה מציין, כי מהפרוטוקולים של ועדת הבטיחות אין עולה, כי היא דנה בנושאים האמורים (סקר סיכונים ותכניות עבודה) ובנושאים מהותיים אחרים. לדעת משרד מבקר המדינה, התנהגותם של הנשיא והמנכ"ל דאז לא הייתה ראויה, ואינה עולה בקנה אחד עם הוראות התקנות. על הוועד המנהל לבחון את מתכונת עבודתה של ועדת הבטיחות, לשקול מיהם בעלי התפקידים שמן הראוי שישתתפו בישיבותיה, ולנקוט את הצעדים הדרושים להסדרת פעילותה.

(ג) בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ועדות בטיחות ונאמני בטיחות), התשכ"א-1960 (להלן - תקנות ועדות הבטיחות), נקבע כי על ועדת הבטיחות להתכנס לפחות שמונה פעמים בשנה. אם הוועדה לא התכנסה כנדרש, הממונה על הבטיחות יכנסה. גם בתקציר בנושא "ועדת בטיחות נוהל עבודה"¹⁵ מ-2007, שהוציא המוסד לבטיחות ולגיהות¹⁶, צוין כי "ועדת הבטיחות נדרשת, עפ"י חוק

14 מנדף - תא סגור ומאוורר שבו מבצעים ניסויים בגזים ובאדים מזיקים.
15 יוסי עבודי, **תקציר בנושא ועדת בטיחות - נוהל עבודה**, המוסד לבטיחות ולגיהות מחלקת הוצאה לאור תשס"ז-2007.
16 המוסד לבטיחות ולגיהות הוקם בחוק ארגון הפיקוח על העבודה במטרה לקדם את הבטיחות והבריאות התעסוקתית במקומות העבודה.

להתכנס 8 פעמים בשנה", ואילו במקרה של תאונה חמורה חייבת ועדת הבטיחות להתכנס לשיבה שלא מן המניין.

מהפרוטוקולים עולה, כי מספטמבר 2004 עד דצמבר 2008 התכנסה ועדת הבטיחות של שנקר בדרך כלל פעמיים בשנה בלבד, וכי בניגוד להנחיות היא לא התכנסה בעקבות תאונות עבודה שאירעו בשנקר. גם דוח המבקר הפנימי משנת 2003 (להלן - דוח המבקר הפנימי) העיר על תדירות ההתכנסות הנמוכה של ועדת הבטיחות.

לדעת משרד מבקר המדינה, משלא התכנסה הוועדה היה על הממונה לכנסה בעצמו; במיוחד היה עליו לעשות זאת לאחר תאונות העבודה שאירעו בשנקר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר שנקר, כי בעתיד יוקפד על כך שהוועדה תתכנס לפחות שמונה פעמים בשנה.

(ד) בחוק ארגון הפיקוח על העבודה נקבע, כי "מזכיר ועדת הבטיחות ישלח למפקח עבודה אזורי [במשרד התמ"ת] פרוטוקול משיבות הוועדה או תמצית ממנו"¹⁷.

תפקידו של מפקח העבודה, בין היתר, לבקר במקומות העבודה הנתונים לפיקוח, לאתר בהם כשלי בטיחות, וכן להנחות את המחזיקים ואת המעבידים בדבר האמצעים שעליהם לנקוט להסרתם, כדי למנוע תאונות במהלך העבודה. משהתרחשו תאונות כאלה, מוסמך המפקח לחקור ולברר את סיבותיהן ואת נסיבותיהן.

הביקורת העלתה כי בתקופה שבין ספטמבר 2004 לדצמבר 2008 שלח שנקר למפקחת העבודה האזורית רק פרוטוקול של ישיבה אחת של ועדת הבטיחות (ממאי 2006), אף על פי שהיו בתקופה זו ישיבות נוספות.

הממונה על הבטיחות בשנקר הסביר למשרד מבקר המדינה כי הפרוטוקולים של יתר הישיבות שקיימה הוועדה נמסרו באופן אישי למפקחת מטעם משרד התמ"ת בעת ביקוריה בבית הספר. ואולם בביקורת לא נמצאו אצל המפקחת פרוטוקולים כאמור, וגם לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שהיא העירה לשנקר על שלא שלח לה את הפרוטוקולים.

משרד מבקר המדינה העיר לשנקר ולמשרד התמ"ת, כי מאחר שהמפקחת מבקרת בשנקר רק אחת לשנה וגם אינה מקבלת באופן שוטף פרוטוקולים של ישיבות ועדת הבטיחות, אין בידיה מידע מעודכן על נושאי הבטיחות בבית הספר, ולכן אינה יכולה לנקוט את הצעדים הנדרשים להסרת כשלי הבטיחות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע שנקר כי להבא "ישלח למפקחת העבודה האזורית, מהר ככל האפשר, את כל הפרוטוקולים של ועדת הבטיחות ולראיה הפרוטוקול משיבת ועדת הבטיחות שהתקיימה ב-24.11.09 נשלח למפקחת ב-1.12.09".

3. **תכנית בטיחות**: בדוח מ-2002 צוין כי לשנקר אין תכנית בטיחות מאושרת, הוא לא הכין סקר סיכונים, ואין לו נוהל לאיתור מפגעי בטיחות.

17 לעניין אגף הפיקוח במשרד העבודה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 52ב** (2002), עמ' 751.

המעקב העלה כי הממונה על הבטיחות הכין תכנית בטיחות וסקר סיכונים, ואולם ועדת הבטיחות של שנקר לא דנה בה ולא אישרה אותה. כתוצאה מכך היא לא הנחתה את ממונה הבטיחות ליישם את המתחייב מהם.

4. **הפצת מידע:** תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות ההדרכה), קובעות כי "מחזיק במקום עבודה ימסור לעובד במקום העבודה, לכל המאוחר ביום תחילת עבודתו תמצית בכתב של מידע בדבר סיכונים בעבודה שבה הוא מועסק, או הקיימים במקום העבודה או בכל מקום אחר שבו עלול הוא להיחשף להם עקב ביצוע תפקידו".

המעקב העלה כי שנקר לא מסר מידע זה לעובדים באופן שוטף ושיטתי. להלן הפרטים:

(א) ב-2003 הכין הממונה על הבטיחות תקציר נוהל שכותרתו "לעבוד בטוח בשנקר" ומטרתו להפנות את תשומת הלב של העובדים לליקויי הבטיחות ולסכנות הכרוכות בעבודה. בביקורת עלה כי הנוהל לא חולק לעובדים בשל הוראתו של מנכ"ל שנקר דאז שלא להפיץ את הנוהל.

שנקר הודיע בתשובתו למבקר המדינה, כי הוא יפיץ את המידע לעובדים בדבר סיכונים בעבודה בכל מקום שבו עלול העובד להיות חשוף לסיכונים עקב ביצוע עבודתו.

(ב) ביקורת המעקב העלתה, כי אין בשנקר אוגדן של כל ההוראות שהוציא הממונה על הבטיחות למחלקות השונות. ההוראות מצויות אך ורק אצלו, במחשבו האישי יחד עם מידע אחר הנוגע לעיסוקיו במקומות עבודתו הנוספים. עוד עלה שהממונה אינו מקפיד על גיבוי מלא של הקבצים שבמחשבו האישי.

משרד מבקר המדינה מעיר שאין זו הדרך לנהל הוראות ארגוניות. הוראות שאינן זמינות למי שנוקק להן, בעת הצורך, ערכן לא רב. על שנקר לפתח מתכונת לפרסום ההוראות כך שיהיו זמינות לנדרשים להן ולוודא שפועלים על פיה כראוי. בהעדר מתכונת סדורה לגיבוי המידע המהותי שבמחשבו האישי של הממונה על הבטיחות, קיים סיכון לאבדו בלי שתהיה יכולת לשחזרו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר שנקר, כי הוא ישפר את מתכונת גיבוי המידע הנמצא במחשבו האישי של הממונה, וכי עד מרס 2010 הוא יקבץ את הוראות הבטיחות ויפיצם באוגדן לעובדים וגם במערכת המידע הפנימית שלו.

הדרכת עובדים

בתקנות ההדרכה נקבע כי על "מחזיק במקום עבודה" להדריך את עובדיו בכל הקשור למניעת סיכונים ולהגנה מפניהם (להלן - הדרכה). התקנות מסדירות גם את אופן ניהול ההדרכה.

1. **המעקב העלה כי הממונה על הבטיחות קיים מפעם לפעם הדרכות לעובדים במחלקות השונות של שנקר, אך לא ניהל פנקס הדרכה מסודר שיאפשר לוודא שכל העובדים קיבלו את ההדרכות הנדרשות על פי עיסוקם בשנקר. באפריל 2008 התקיים בשנקר יום עיון בנושא בטיחות. בתרשומת סיכום יום העיון כתב הממונה כי "לא כל המוזמנים היו בתרגיל", אך הוא לא ציין מי הוזמן לתרגיל, מי הגיע ומי נעדר ממנו.**

לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול פנקס הדרכה כנדרש בתקנות ההדרכה הוא חיוני לצורך מעקב ובקרה אחר השתלמויות הבטיחות של אנשי סגל בית הספר. על הגורמים הנוגעים בדבר בשנקר לנקוט את הצעדים הדרושים להסדרת הדבר בהקדם.

2. ממסמכי שנקר עולה כי ביוני 2006 קיצר מנכ"ל שנקר לכדי מחצית תכנית הדרכה בנושא הבטיחות שהכין הממונה ואשר הייתה מיועדת ליולי 2006, בלא שנימק בכתב את הסיבות לקיצוץ ניכר זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לשנקר, כי עליו לקבוע בהתייעצות עם המוסד לבטיחות ולגיהות את יעדי ההדרכה שלו בתחום הבטיחות, ומהם לגזור תכנית הדרכה מתאימה, ולעקוב אחר יישומה אצל עובדיו, כך שכל עובד יתוררך בכל המידע וההנחיות הנדרשים לו.

שנקר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בפני ועדת הבטיחות יובא לדיון נושא ההדרכה בעניין הבטיחות ותרגול אירועי בטיחות. כן ציין שנקר, כי הוא החל לבצע הדרכות שוטפות לעובדיו בנושא.

מינוי נאמני בטיחות

חוק ארגון הפיקוח על העבודה קובע שבמפעל שקיימת בו ועדת בטיחות, ייקחו חלק בוועדה גם עובדים שישמשו כנאמנים לענייני בטיחות וגיהות במפעל. החוק מגדיר את חובותיו וסמכויותיו של נאמן הבטיחות, שהן בין היתר: לעמוד על תנאי הבטיחות והגיהות ולפעול למען שיפורם, ולהדריך את העובדים ולייעץ להם בכל הנוגע לשיפור הבטיחות והגיהות. בחוק נקבע גם שהמעביד ייתן לנאמן הבטיחות את ההקלות הנאותות למילוי תפקידו ויעודד אותו בפעולותיו כנאמן בטיחות.

קמפוס שנקר מתפרס על פני כמה מבנים ושטחים, חלקם נמצאים מחוץ למתחם המרכזי של המוסד. הפיזור הגיאוגרפי מקשה על הממונה על הבטיחות לסייר בתדירות הרצויה בכל המתחמים של בית הספר כדי לעמוד על מצב הבטיחות של המוסד. מינוי של נאמני בטיחות שיוכשרו לתפקידם עשוי לסייע במתן מענה הולם לצורך זה. גם מבקר הפנים עמד על הצורך במינוי נאמן בטיחות בדוח ביקורת שהכין בשנת 2003.

ביקורת המעקב העלתה כי שנקר הכשיר רק עובד אחד לשמש נאמן בטיחות, וכי הוא אינו ממלא בפועל את תפקידו כנאמן בטיחות.

בעקבות ביקורת המעקב הודיע שנקר כי הוא הכשיר שלושה נאמני בטיחות נוספים. יצוין, כי מפרוטוקול ועדת בטיחות מנובמבר 2009, שצירף שנקר לתשובתו, עולה, כי אחד מהם אינו משמש כנאמן בטיחות משום שלא קיבל גיבוי לכך מהממונה עליו.

משרד מבקר המדינה מעיר לשנקר כי עליו לעמוד על היקף משימות הבטיחות העומדות לפניו, ולהעריך מתוך כך את מספר נאמני הבטיחות שעליו למנות ולהכשיר. נוכח הקביעה בחוק שלפיה עליו לתת לנאמן הבטיחות את ההקלות הנאותות בכדי שיוכל למלא את תפקידו, עליו לאתר גם את הדרך הראויה כדי לעודד אותו למלא את משימותיו, ולהכין עבורו נהלים ותכנית עבודה לאיתור מפגעי בטיחות ולטיפול בהם.

מינוי צוות חירום

חוק ארגון הפיקוח על העבודה קובע, כי על תכנית הבטיחות של המוסד לכלול בין היתר "נהלי חירום למצבי סיכון מיוחדים ולמקרי תאונות עבודה".

1. ביקורת המעקב העלתה כי המשרד להגנת הסביבה התנה את ההיתר לאחזקת חומ"ס שנתן לשנקר בשנים 2003, 2005 ו-2007 בכך ששנקר יערך לטיפול באירוע חירום. בין היתר נדרש שנקר להכין צוותי חירום לטיפול באירועים שכאלו, ולקבוע את תפקידיהם ואת שיטת הפעלתם ולקיים תרגולות הפעלה. ביקורת המעקב העלתה כי שנקר לא הקים צוות חירום כנדרש. מנגד, המשרד להגנת הסביבה המשיך כאמור לתת היתרים לשנקר אף על פי שלא עשה את מה שנדרש ממנו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי בכך שהוא אינו עומד על מילוי התנחיותיו, הוא חוטא לאחריותו כממונה על ביצוע חוק החומ"ס.

2. ביקורת המעקב העלתה, כי במרס 2006 פנה הממונה על הבטיחות בשנקר אל המנכ"ל דאז והתריע בפניו על כך שיש צורך לחדש את הקמת הצוות שיתערב בעת אירועי אש וחומ"ס. הממונה פנה שוב אל המנכ"ל ביולי 2006, בתקופת מלחמת לבנון השנייה, וציין בפניו כי בעקבות ההתרעות הביטחוניות הקיימות הוא מציע למנות צוות חירום מבין עובדי בית הספר שיוכשר לטיפול בכיבוי אש, באירוע חומ"ס, עזרה ראשונה וחילוץ נפגעים. גם באוגוסט 2007 פנה הממונה בדרישה דומה למנכ"ל. רק בהמשך לישיבת ועדת הבטיחות מדצמבר 2007 הוטל על הממונה על הבטיחות להקים את צוות החירום בתיאום עם המנכ"ל. אך ביקורת המעקב העלתה, כי שנקר לא הקים צוות חירום.

שנקר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא יקים צוות חירום במהלך שנת 2010, וכי הצוות יתורגל על ידי הממונה על הבטיחות בנושאים של כיבוי אש, עזרה ראשונה, היערכות לאירוע חומ"ס ורעידות אדמה. המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו, כי "הנושא ייבדק בביקורת הקרובה של מרכז ההיתרים המחוזי בתחילת 2010".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התעלמותם של מנכ"לי שנקר לדורותיהם, שהיו אחראים לנושא, מהצורך להקים צוות חירום.

טיפול שנקר בתאונות עבודה

בעקבות כמה וכמה תאונות עבודה שאירעו בשנקר בשנים האחרונות, בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של שנקר בתאונות העבודה ואת הפעולות שנקט למניעתן:

1. בסעיף 3 בפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945, נקבע, בין היתר, כי על המעביד לשלוח מיד למפקח העבודה במשרד התמ"ת הודעה בכתב על תאונה שמקורה בעבודתו של העובד. בתקנות הממונים על הבטיחות נקבע, בין היתר, כי על ממונה הבטיחות לברר את נסיבות תאונות עבודה במגמה להפיק לקחים ולהציע למעביד צעדים מתאימים למניעת הישנות התאונות.

(א) הממונה על הבטיחות בשנקר פרסם בשנת 2003 הוראה בעניין תאונות עבודה, ובה נאמר בין היתר כי אם תרחש תאונה, הוא יחקור אותה וידווח על כך למנכ"ל, לראש החוג הקשור בנושא ולוועדת הבטיחות.

הממונה על הבטיחות מסר במהלך הביקורת למשרד מבקר המדינה, כי שנקר לא הקפיד על קיום הנוהל שלפיו יש לדווח לו מיד על כל תאונה שהתרחשה בבית הספר כדי שיחקור את נסיבותיה. כתוצאה מכך, על רבות מהתאונות נודע לו זמן רב לאחר שקרו, ולכן הוא לא חקר את נסיבותיהן.

שנקר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בעתיד "תדווח כל תאונה מיידית ע"י ממונה הבטיחות לחברי ועדת הבטיחות ולמפקח העבודה במשרד התמ"ת. כמו כן, תכנס ישיבה מיידית (ככל הניתן) על מנת לדון בתאונה שאירעה או אירועי 'כמעט ונפגע', ולהפיק לקחים מתאימים במטרה למנוע הישנות מקרה כזה בעתיד".

(ב) בדוח המבקר הפנימי של שנקר מ-2003 הוא ציין כי חשוב שהממונה יחקור תאונות עבודה ואירועים שבהם כמעט נפגע אדם בתוך 24 שעות (מהתרחשות התאונה), כדי להפיק לקחים שיסייעו למניעת תאונות עבודה בעתיד. כמו כן המליץ, ששנקר יערוך מעקב סטטיסטי שנתי אחר מספר התאונות ואבדן ימי העבודה בגינם.

המעקב העלה כי למרות דוח המבקר הפנימי האמור, לא קיימה ועדת הבטיחות של שנקר דיונים על נסיבות התאונות שאירעו בבית הספר, וממילא לא הפיקה לקחים ומסקנות למניעת הישנותן. עוד עלה, כי עד דצמבר 2009 גם לא קיימו ועדת הבטיחות או הממונה מעקב סטטיסטי אחר מספר התאונות שאירעו בשנקר ואבדן ימי העבודה שנגרמו מהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר דיון ומעקב אחר התאונות המתרחשות בשנקר לא יכול המוסד לאפיין את התאונות - מתי הן קורות, באילו תרחישים, היכן, מי הנפגעים וכד'. מידע כזה נדרש כדי להתמודד טוב יותר עם מניעת התאונות.

2. המעקב העלה, כי בשנים האחרונות אירעו בשנקר כמה תאונות עבודה, בעיקר בעת שסטודנטים הפעילו מכונות או השתמשו במעבדות הכימיות. עוד עלה, כי שנקר לא הודיע למפקח העבודה במשרד התמ"ת על תאונות שהתרחשו במוסד.

מפקחת העבודה האזורית האחראית על תחום הבטיחות בשנקר טענה בפני משרד מבקר המדינה, כי על פי פרשנותה לחוק, מסמכותה לטפל אך ורק בתאונות עבודה של עובדים ולא של תלמידים שהטיפול בהם הוא באחריות משרד החינוך; על כן, גם אם היו מדווחים לה על תאונות של תלמידים, היא לא הייתה מטפלת בהן. בתשובת משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה בעניין זה הוא אימץ את פרשנותה של המפקחת והוסיף כי "חובת הדיווח על תאונות עבודה מעוגנת בפקודת התאונות ומחלות משלוח יד, על פי פקודה זו נדרש מעביד להודיע על תאונות עבודה אם נגרמת פגיעה בעובד, עקב עבודתו. סטודנטים אינם מוגדרים כעובדים (אין יחסי עובד ומעביד) ולפיכך לא קיימת דרישה חוקית שעל בסיסה יכול לחייב ולאכוף אגף הפיקוח על העבודה דווח על תאונות של סטודנטים".

בינואר 2009 מסר הממונה על הבטיחות במשרד החינוך למשרד מבקר המדינה, כי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושא בטיחות חלים רק על תלמידים עד גיל 18, ודין סטודנטים שהם מעל גיל זה בעניין תאונות כדינם של עובדים. על כן, המפקח על העבודה במשרד התמ"ת הוא, לדעתו, הגורם האחראי גם בנושא של תלמידי שנקר הנפגעים בתאונות כאלו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי סוגיית הבטיחות של סטודנטים בשנקר נוגעת לכל הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, בנוסף לזאת היא נוגעת גם לתלמידים הלומדים בכיתות ההמשך - כיתות י"ג-י"ד (טכנאים והנדסאים). כל משרד מטיל את האחריות על משנהו, ובסופו של דבר הטיפול בסטודנטים "נופל בין הכיסאות", ואין לכך פתרון ברור. נוכח המחלוקת בין עמדת משרד החינוך לבין עמדת משרד התמ"ת נדרש שהמועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג), משרד החינוך ומשרד התמ"ת יכינו עבודת מטה שתלבן את הסוגיה ושתושג עמדה מוסכמת. אם לא יגיעו להסכמה ולהסדר על פי החקיקה הקיימת, עליהם ליזום שינוי חקיקה.

3. בינואר 2009, במהלך ביקורת המעקב, סייר נציג משרד מבקר המדינה בשנקר בליווי הממונה על הבטיחות של המוסד. בסיור נמצאו מקרים שבהם סטודנטים השתמשו בציוד מסוכן ללא שימוש באמצעי מיגון כמתחייב.

לדעת משרד מבקר המדינה, תאונות העבודה בשנקר והמקרים של שימוש בציוד ללא אמצעי מיגון מצביעים על רשלנות בהפעלת ציוד ועל היעדר הדרכה מספקת של הסטודנטים בדבר השימוש בציוד ובחומ"ס. על הנהלת שנקר לעשות מאמץ, ולהגביר את היקף פעולות ההדרכה בנושאי הבטיחות בקרב הסטודנטים.

תפקוד הממונה על הבטיחות בשנקר

על פי הסכם קיבוצי של שנקר מדצמבר 1978, עובד המבקש לעבוד עבודה פרטית נוספת בשכר חייב לקבל על כך אישור מראש מאת המנכ"ל. המנכ"ל יקבע את ההגבלות על העיסוק הנוסף. בהסכם צוין גם כי הנהלת שנקר לא תמנע מעובד לעסוק בעבודה פרטית כל עוד "אין היא מפחיתה מיכולתו ומכוננותו של העובד להקדיש לעבודתו [בשנקר] את הזמן הדרוש למילוי תפקידו".

מבירורים שקיים משרד מבקר המדינה עם הממונה על הבטיחות בשנקר עלה, כי מלבד תפקידו זה הוא גם מועסק במקומות עבודה נוספים, הן כממונה על הבטיחות והן כיועץ בנושא הבטיחות. הביקורת העלתה, כי הוא לא דיווח על כך לשנקר, וכי הוא לא קיבל את האישור הנדרש. עוד עלה, שאף שבהסכם העסקתו נקבע, כי עליו להחתים את כרטיס העובד שלו בשעון הנוכחות בכניסתו וביציאתו מהעבודה כמקובל, לא החתים הממונה במשך תקופה ארוכה את כרטיס העובד שלו בשעון הנוכחות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אין מדובר בחריגה רגילה מהוראות שנקר. שכן לעבודתו הנוספת של הממונה על הבטיחות עלולה להיות השלכה על יכולתו למלא באופן הנדרש את תפקידו כממונה על הבטיחות. ספק זה מתעורר במיוחד נוכח העובדה, שמבני שנקר פרוסים על פני שטח נרחב, והוא היחיד במוסד שהוסמך להנפיק למחלקות בשנקר חומ"ס לצורכי לימוד שוטפים.

שנקר צירף לתשובתו למשרד מבקר המדינה הצהרה בכתב של הממונה על עבודתו במקומות אחרים. ואולם, בהצהרה זו חסרים פרטים מלאים על ימים ושעות של עבודתו הנוספת וכן פרטים על ימי עבודתו בשנקר. שנקר ציין עוד בתשובתו, כי "סוכם עם הממונה על הבטיחות כי להבא יקפיד להחתים את כרטיס העובד שלו בשעון הנוכחות בכניסתו וביציאתו משנקר".

לדעת משרד מבקר המדינה, על שנקר לדרוש מהממונה על הבטיחות הצהרה בכתב על עבודתו הנוספת, ובה פרטים מלאים על היקפה ועל המועדים שהוא מועסק בה, וכן פרטים על הימים ועל שעות עבודתו בשנקר (בשים לב לעובדה שהיקף משרתו גדל כאמור ל-60%), ולבחון האם עבודתו הנוספת אינה עלולה לפגוע בתפקודו בשנקר.

מחסני חומרים מסוכנים בשנקר

1. בדוח מ-2002 נאמר כי מחסן החומ"ס המרכזי של שנקר נמצא בחצר, דלתותיו אינן חסינות אש, והוא אינו מבודד דיו. כן צוין כי החומ"ס המוחזקים במחסן אינם מופרדים זה מזה כנדרש, וכי יש להגביר את תחלופת האוויר שבו.

המעקב העלה כי שנקר תיקן את רוב הליקויים שצוינו בדוח מ-2002 בעניין זה: במחסן הותקנה דלת חסינת אש והחומרים מאוחסנים בארונות אש ייעודיים באופן המונע שפך ומגע בין החומרים. כמו כן הותקנה במחסן מערכת אוורור.

2. בביקורת המעקב עלה כי בכל שנה משנת 2006 ואילך העירה היחידה האזורית לאיכות הסביבה של עיריית רמת גן ובני ברק (להלן - היחידה האזורית¹⁸) בדוחות הביקורת שביצעה בשנקר¹⁹, כי עליו להעביר אליה דוח של בודק מומחה בנוגע לעמידות מבני אחסון הרעלים ועמידתם בתקנים שקבע פיקוד העורף.

ביקורת עלה, כי עד דצמבר 2009 לא נערכה בשנקר הבדיקה האמורה.

שנקר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא יבצע בהקדם בדיקה של כשרות המבנה לאחסון חומרים מסוכנים. המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי יחדש את ההיתר לשנקר "על פי הממצאים בשטח".

3. חוק החומ"ס מגדיר כ"כימיקל מזיק" או "רעל" לא רק את החומר כפי שהוא, אלא גם את החומר כשהוא מעורב או ממוזג בחומרים אחרים. בביקורת המעקב עלה כי המשרד להגנת הסביבה והיחידה האזורית לא ביקרו כלל במחסן הפסולת הרעילה של שנקר, וכי אין ברשותם מידע על מצבו של מחסן זה ועל האופן שבו מאוחסנים בו החומרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד להגנת הסביבה והיחידה האזורית יבדקו אם דינו של מחסן הפסולת הרעילה של שנקר כדינו של מחסן החומ"ס, ואם יש לקיים גם בו ביקורות.

המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הנושא ייבדק בביקורת הקרובה של נציג המחוז.

4. על פי תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א-1990 (להלן - תקנות סילוק הפסולת), יש להעביר פסולת של חומ"ס למתקן לפינוי פסולת רעילה הנמצא ברמת חובב.

18 היחידות האזוריות לאיכות הסביבה ברשויות משתפות פעולה עם המשרד להגנת הסביבה. סמכותן לבקר במקומות האחסון של החומ"ס היא מכות תקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993. הרשויות המקומיות המעוניינות בשיתוף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה מקבלות ממנו תמיכה כספית לפעילויות שהן מתבקשות לבצע עבורו לפי תכנית העבודה של היחידות.

19 הביקור האחרון היה בדצמבר 2008.

בתקנות צוין כי יש לסלק פסולת זו בהקדם האפשרי ולא יאוחר משישה חודשים לאחר היווצרותה; כלומר - יש לפנותה לפחות פעמיים בשנה. האחראי לפינוי פסולת זו בשנקה הוא המנכ"ל בשל היותו מבקש הרישיון.

(א) מרישומים שבידי המשרד להגנת הסביבה עולה, כי שנקר לא הקפיד על ביצוע הוראת תקנות סילוק הפסולת, ולא העביר לרמת חובב את הפסולת הרעילה שלו לפחות פעמיים בשנה כנדרש.

(ב) בבדיקה שקיים משרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 במחסן הפסולת הרעילה של שנקר נמצאו בו כמויות גדולות של פסולת רעילה שלא פונו; הצטברות כמות כזו של פסולת רעילה מהווה סיכון בטיחותי וסביבתי. כמו כן לא היה במחסן שילוט מתאים על אודות החומרים שבו, כפי שדורש חוק החומ"ס.

הממונה על הבטיחות הודיע במהלך הביקורת (באוקטובר 2009) למשרד מבקר המדינה כי מאז הבדיקה הוא פינה את הפסולת שבמחסן לאתר ברמת חובב, אך טרם הסדיר את עניין שילוט הפסולת הרעילה והפרדת החומרים. שנקר ציין בתשובתו, כי מחסן פסולת החומ"ס עובר שדרוג בשיטת האחסון. המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הנושא ייבדק בביקורת הקרובה.

(ג) בתקנות סילוק הפסולת נקבע כי "בעל מפעל יחזיק וישמור במשרדיו את החשבונות של אתר הפסולת הרעילה או של מקום המחזור או השימוש החוזר, לפי העניין, ויצגן בפני המנהל, בפני רשות הרישוי או בפני מי שפועל מטעמם, להוכחת סילוק הפסולת כנדרש".

במעקב עלה כי הממונה על הבטיחות לא הקפיד לשמור את כל המסמכים האמורים להוכחת סילוק הפסולת כנדרש. על שנקר לנקוט את האמצעים הדרושים כדי שהנדרש בתקנות סילוק הפסולת בעניין זה יקום כראוי.

5. ברוח מ-2002 צוין כי "מחסן הפסולת אינו מתאים לייעודו, המחסן אינו מאורר כנדרש, וחלונותיו מכוסים ברשת דקה שאינה מונעת החדרת בדלי סיגריות לתוכו".

המעקב העלה כי חלונות המחסן נאטמו, והותקנה בו מערכת אוורור. ואולם דלת המחסן אינה אטומה דיה, ויש רווח בינה ובין הרצפה הפוגע באטימות המחסן ועלול לגרום לדליפה של חומר מסוכן. על שנקר להשלים את התאמת המחסן לאחסון חומ"ס.

שנקר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הליקויים האמורים תוקנו.

I

משרד מבקר המדינה מעיר לשנקר ולגופים המופקדים על אכיפת חוק החומ"ס, כי עליהם לוודא שתדירות סילוק הפסולת הרעילה מתחומי בית הספר תהיה כנדרש בחוק, ולפעול לכך שהפסולת תישמר כראוי באמצעות שילוט מתאים והפרדת חומרים כנדרש. על המשרד להגנת הסביבה והיחידה האזורית גם לברוק מפעם לפעם את מבנה מחסן הפסולת הרעילה, ולוודא שהוא עומד בדרישות ומתאים לייעודו.

טיפול המשרד להגנת הסביבה בענייני שנקר

על פי חוק החומ"ס, המשרד להגנת הסביבה אחראי למתן היתר רעלים למוסדות ולגופים שונים המשתמשים בחומרים אלו. היתר הרעלים ניתן לאחר בדיקת המשרד הכוללת ביקור במקום, בחינת הסיכונים וקביעת דרישות ותנאים לטיפול בהם בעתות שגרה ובעת חירום.

1. עד שנת 2003 ניתן לכל העוסקים בחומ"ס היתר שתוקפו שנה אחת. בשנת 2003 הותקנו תקנות חדשות - תקנות החומרים המסוכנים (אמות מידה לקביעת תוקף היתרים), התשס"ג-2003 (להלן - תקנות ההיתרים), ובהן דורגו העוסקים בחומ"ס בשלוש דרגות לפי מידת הסיכון הנשקפת מהם לאדם ולסביבה, בהתאם לסוגי הרעלים וכמותם, סוגי העסקים ופעילותם: דרגה A - עסקים שנשקף מהם סיכון גדול ותוקף היתר הרעלים הניתן להם הוא לשנה; דרגה B - עסקים שנשקף מהם סיכון בינוני ותוקף ההיתר הניתן להם הוא לשנתיים; דרגה C - עסקים שנשקף מהם סיכון קטן ותוקף ההיתר הניתן להם - שלוש שנים.

מהסיווג לקבוצות השונות נגזרת רמת הפיקוח הנדרשת, סכום האגרה שיש לשלם בעד ההיתר לעיסוק ברעלים, וכן משך תוקפו של ההיתר. על פי תקנות ההיתרים, מכון מחקר, ובכלל זה מכון במוסד אקדמי, שברשותו חומרים מסוימים בכל כמות יסווג בדרגה B; כך סווג שנקר במשך כל השנים. המעקב העלה כי בעת הארכת תוקף היתר הרעלים האחרון בשנת 2007 שונה סיווג שנקר ל-C, והוא קיבל היתר רעלים לשלוש שנים.

בתיקי המשרד להגנת הסביבה לא נמצאו מסמכים המנמקים או מבססים את החלטתו לשנות את סיווגו של שנקר לעניין תקנות ההיתרים, ולמעשה להקל ברמת הדרישות שעליו לעמוד בהן. מן הראוי שהמשרד יתעד החלטה זו.

2. המעקב העלה כי עובד המשרד להגנת הסביבה האחראי למתן היתר רעלים לשנקר ביקר בעבר בבית הספר רק סמוך למועד חידוש ההיתר. עוד נמצא כי לקראת חידוש ההיתר בשנת 2007 שניתן כאמור לתקופה של שלוש שנים, לא ביקר עובד המשרד האמור כלל בבית הספר, והוא נתן את ההיתר רק על סמך ממצאי ביקורו של נציג היחידה האזורית.

המשרד להגנת הסביבה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הערות הביקורת מקובלות עליו וייושמו לאלתר.

3. דוחות הביקור השנתיים של היחידה האזורית מוגשים למשרד להגנת הסביבה. בביקורת עלה כי המשרד לא אכף על שנקר לתקן את הליקויים שצוינו בדוחות הביקור. לדוגמה: בדוחות לשנת 2006 ואילך צוין כאמור כי "יש להעביר [למשרד להגנת הסביבה וליחידה האזורית] דוח של בודק מומחה שמבני אחסון הרעלים [הם] בהתאם להנחיות". כמו כן צוין כי כתנאי להיתר שניתן לשנקר עליו להמציא למשרד להגנת הסביבה רשימה של האנשים בצוותי החירום שהקים ותפקידיהם. עוד עלה, כי אף על פי ששנקר לא תיקן את הליקויים האמורים, לא המציא דוח בודק מומחה ולא הקים צוות חירום - לא העיר לו המשרד על כך, ואף העניק לו כאמור היתר רעלים לתקופה ארוכה יותר מבעבר בלי להתנות את מתן ההיתר בתיקון הליקויים האמורים.

המשרד להגנת הסביבה מסר כי יבדוק את מכלול ההיבטים הסביבתיים לפני חידוש ההיתר, שהינו במועד קרוב, וההיתר לא יחודש או יוגבל, אם יימצאו ממצאים המחייבים זאת ועלולים לפגוע בסביבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שנקר לפעול ללא דיחוי למילוי התנאים שנקבעו בהיתרים שקיבל. על המשרד להגנת הסביבה והיחידה האזורית לוודא כי שנקר מקיים במלואם את תנאי ההיתר, ולשקול את ביטולו אם הם לא יקוימו בתוך פרק זמן שייקבע.

טיפול המפקח על העבודה בענייני שנקר

בעקבות פרסום הדוח מ-2002 סיירו בשנקר נציגי אגף הפיקוח על העבודה במשרד העבודה²⁰ (להלן - האגף) ודרשו משנקר לתקן את הליקויים שצוינו בדוח. כמו כן הוציא האגף לשנקר הנחיות בטיחות הכוללות דרישה להקמת ועדת בטיחות ולהכשרת הממונה על הבטיחות. כאמור, שנקר הקים בעקבות הדוח האמור ועדת בטיחות ומינה ממונה על הבטיחות שהוכשר לתפקידו על ידי הגורמים המוסמכים.

על פי חוק ארגון הפיקוח על העבודה, סמכויותיו של מפקח עבודה מטעם משרד התמ"ת הן בין השאר: "לבדוק במקום-עבודה את סדרי העבודה ואת סידורי הבטיחות, הגיהות והרווחה, ובין השאר גם את המיתקנים, המכונות, הציוד ותהליכי העבודה; לברר את הסיבות והנסיבות של תאונות-עבודה"²¹.

מפקחת עבודה בכירה מטעם אגף הפיקוח על העבודה במשרד התמ"ת ביקרה בשנקר בתקופה שבין דצמבר 2002 לנובמבר 2008 שמונה פעמים. לאחר כל ביקור שלחה המפקחת לשנקר "דוח ביקור" ובו ציינה את הליקויים שהועלו, התקנות והחוקים הרלוונטיים לנושא, הדרישות לביצוע ותאריך ביצוען.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בכל דוחות הביקור של המפקחת צוין כי המועד לביצוע דרישות הבטיחות הוא מיידי. ואולם לא נמצא במסמכים כי שנקר דיווח למפקחת שהליקויים שפורטו בדוחות הביקור אכן תוקנו, ואף לא נמצא, כי המפקחת מצדה ביקשה משנקר שיעביר לה דיווח כזה.

להלן שתי דוגמאות של ממצאים שהעלתה המפקחת והטיפול שנעשה בהם, כפי שעלה בביקורת המעקב:

(א) בביקור באפריל 2007 ציינה המפקחת כי על שנקר להזמין ממעבדה של משרד התמ"ת בדיקות סביבתיות לבדיקת תנאי אקלים ובדיקות מפלס הרעש בכמה מחלקות בשנקר. נמצא כי שנקר לא הזמין בדיקות אלו.

משרד התמ"ת אישר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי אכן לא נמצא בידו תיעוד על ביצוע בדיקות סביבתיות בבית הספר, ובית הספר נדרש על ידיו, בעקבות הביקורת, לבצע בדיקה זו.

(ב) בדוח הביקור מינואר 2008 ציינה המפקחת כי בכמה מחלקות שבהן עובדים ברעש יש לעשות בדיקות סביבתיות על פי תקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובריאות העובדים ברעש), התשמ"ד-1984 (להלן - תקנות בריאות העובדים). המעקב העלה כי בדיקות אלו טרם נעשו.

שנקר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "הוחלט כי יערכו בדיקות מפלסי רעש בסדנאות מסוימות במהלך חודש ינואר 2010". משרד התמ"ת מסר, כי "האגף פועל לגיבוש מדיניות בתחום

20 ראו הערה 11.

21 בעניין בדיקת תאונות של המפקח על העבודה ראו לעיל בפרק "טיפול שנקר בתאונות עבודה", עמ' 1422.

סדר עדיפויות בפיקוח. סדר העדיפות מגלם שיקולים הכוללים בין היתר את רמת הסיכונים במקום העבודה במפוקח, רמת ניהול הבטיחות, תדירות אירועי הבטיחות בו וחומרתם. הביקורים במקומות העבודה ובפרט בשנקר יבוצעו בהתאם לסדר העדיפויות שייקבע.

משרד מבקר המדינה העיר לשנקר כי עליו למלא אלאחר את דרישות האגף לפיקוח על העבודה למען בטיחותם ובריאותם של העובדים והסטודנטים. על האגף להגביר את תדירות הביקורים בשנקר כדי לוודא שדרישותיו אכן מולאו על ידי בית הספר.

ממצאי דוח מבקר הפנים משנת 2009

באוקטובר 2009 הגיש המבקר הפנימי של שנקר טיוטת דוח בנושא "מערך הבטיחות בשנקר" שגובשה לדוח סופי בדצמבר 2009. בינואר 2010 קיימה ועדת הביקורת דיון בנושא ואימצה את ממצאיו.

יצוין כי חלק מהממצאים שהעלה מבקר הפנים בדוח האמור צוינו כבר בדוח מבקר המדינה מ-2002, וחלקם הועלו גם בביקורת הקודמת של מבקר הפנים בנושא משנת 2003.

להלן הנושאים העיקריים שנבדקו בביקורת המבקר הפנימי והממצאים שפורטו בדוח מדצמבר 2009 בעניינם:

ממונה בטיחות: הממונה על הבטיחות מועסק בחצי משרה בניגוד לכתב המינוי של המפקח המחוזי; **ועדת בטיחות:** ועדת הבטיחות אינה מתכנסת בהתאם לתקנות ועדות הבטיחות לפחות שמונה פעמים בשנה; **נאמני בטיחות:** טרם הושלמה הנחיית משרד העבודה "להסמך" נציגי ביה"ס בקורס נאמני בטיחות, וכן לא מונהגת "תוכנית ביקורת נאמני בטיחות"; **תכנית בטיחות שנתית:** המוסד אינו מכין מדי שנה בשנה תכנית בטיחות וסקר סיכונים כמתחייב על פי התקנות; **בדיקות רפואיות תקופתיות:** העובדים החשופים לסיכונים סביבתיים וחומרים מסוכנים לא עברו בדיקות רפואיות כמתחייב ע"פי התקנות; **הדרכות בטיחות:** תכנית ההדרכות לעובדים והרענונים בתחום הבטיחות אינה מעוגנת ומפורטת בתכנית הבטיחות השנתית, ולא נהוג לתדרך קבלני משנה טרם תחילת עבודתם במוסד; **פסולת רעילה:** קיימת חריגה משמעותית מתקנות סילוק הפסולת, ולא נמצא במחסן שילוט לסוגי החומרים; **בדיקת חשיפה לרעש מזיק:** שנקר לא ביצע את הנחיית משרד התמ"ת בנושא, ולא ביצע בדיקות מפלסי רעש כנדרש בתקנות בריאות העובדים; **תאונות עבודה:** טרם הוגדרו בשנקר הוראות דיווח על תאונות עבודה, הממונה אינו מקיים תחקיר כנדרש, ואין מתקיים מעקב סטטיסטי שנתי על היקף התאונות והדרך למניעתן.

בסיכום עיקרי ההמלצות קבע המבקר הפנימי, כי "הביקורת מצאה כי בשנקר קיים מערך בטיחות בעבודה המקיים חלקית [הדגשה במקור] את פקודת הבטיחות בעבודה ואת תקנות ארגון הפיקוח על העבודה. במספר תחומים יש מקום ליתר שלמות והקפדה בביצוע ההערות והליקויים המפורטים בדוח זה והמחייבים טיפול". מהאמור לעיל עולה, כי גם מבקר הפנים התריע בפני שנקר על אי-קיום מלוא חובותיו בנושא הבטיחות.

הסכנה מחומ"ס בשנקר נובעת מהימצאות מלאי גדול של חומרים כאלה במקום שבו שוהים בכל יום מאות רבות של עובדים, סטודנטים, ספקים ואחרים, ומהעובדה ששנקר שוכן בלב שכונת מגורים צפופה במרכז הארץ. כמו כן קיימת בשנקר סכנה של תאונות עבודה בשל השימוש של עובדים וסטודנטים בכלי עבודה, מכונות וחומ"ס בסדנאות ובמעבדות. אירוע חירום שמקורו בחומ"ס, כגון התפוצצות, שרפה או דליפה עלול לגרום לאסון. לכן על שנקר להיערך מראש כדי למנוע את התרחשותו, ולהקפיד על מילוי הוראות הדינים העוסקים בבטיחות ובאמצעים להתמודדות עם אירוע חומ"ס.

האחריות למילוי ההנחיות וההוראות על פי כל דין מוטלת בראש ובראשונה על שנקר, אך גם על אגף הפיקוח על העבודה במשרד התמ"ת ועל המשרד להגנת הסביבה, המופקדים על הבטיחות ועל הטיפול בתאונות ובחומ"ס; גופים אלה חייבים לקיים ביקורות שוטפות בשנקר ולוודא כי הנחיותיהם והוראות הדינים השונים בנושאים אלה מתקיימות כנדרש. הביקורת העלתה שהמשרד להגנת הסביבה ומשרד התמ"ת אינם ממלאים את תפקידם בתחום הבטיחות כראוי וכפי שמצופה מהם. על אף ליקויים שעלו בשמירה על הבטיחות בשנקר, נוכחותם כגורמי הבקרה והפיקוח לא הייתה מספקת, ותפקודם בעניין זה היה לקוי. רמת בטיחות שאינה מספקת מסכנת את שלום הציבור והסביבה; על כן על המשרדים לאכוף את סמכותם כגורמי הפיקוח, ועל שנקר לפעול ביתר שאת לקיים את כל כללי הבטיחות שמחייבים אותו. אם יתברר ששנקר אינו פועל כמתחייב, על המשרדים האמורים לבחון את הסנקציות שיש באפשרותם לנקוט כנגד בית הספר.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העולה מממצאי דוח מעקב זה, ולפיהם שנקר והגורמים הממשלתיים האמורים לא פעלו מיד לתיקון הליקויים שצוינו בדוח הביקורת הקודם של מבקר המדינה משנת 2002 בעניין הטיפול בחומ"ס.

הסדרת השימוש בקרקעות

הקמפוס של שנקר מתפרס על חמש חלקות בתחום השיפוט של עיריית רמת גן ששטחן הכולל כ-11 דונם, בהן שתי חלקות שהן קרקעות מדינה שמנהל ממ"י: חלקה 212 (כ-5 דונמים) שהקרה הקיימת לישראל החכירה בשנת 1946 לאגודה לחינוך ולמחקר תעשייתי²² (להלן - האגודה), וחלקה 682 (כ-1.6 דונם)²³. שלוש החלקות האחרות הן בבעלות עיריית רמת גן שהחכירה אותן לשנקר. בדוח מ-2002 נכתב, בין היתר, כי השימוש במקרקעין בשתי החלקות שבניהול ממ"י והתשלום עבורן טרם הוסדר, וכי זה עשירות שנים שלא שולמו עבורן דמי חכירה לממ"י. משרד מבקר המדינה המליץ אז לשנקר להסדיר את הזכויות והחובות על הקרקעות שברשותו²⁴. להלן הפרטים שצוינו בעניין זה בדוח:

- 22 אגודה שהקימה את שנקר.
 23 על אף שחווה החכירה העמיד לרשות האגודה את חלקה 212 בשלמותה, על חלק ממנה נמצאו מבנים השייכים לעיריית רמת גן. שטחים אלה השתנו במשך הזמן: השטח התפוס על ידי שנקר גדל ואילו השטח שתפוס בידי העירייה קטן.
 24 טיפול בנושא הקרקעות כולל הסדרת רישום זכויות המקרקעין בין העירייה לשנקר, תשלום דמי החכירה או דמי השימוש לממ"י ותשלום מסים בגין הרישום.

1. כיוון ששנקר לא שילם את דמי החכירה השנתיים החל בשנת 1969 בגין חלקה 212, לא הושלמה העברת זכויות החכירה, והן לא נרשמו על שם שנקר; כמו כן ב-1994 ממ"י גם לא חידש את תוקף חוזה החכירה הנוגע לחלקה.

2. בנוגע לחלקה 682 נמצא שהיא בשימוש שנקר ללא חוזה חכירה עם המינהל. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2001 מסר שנקר כי הוא משתמש רק בחלק קטן מהחלקה, שרוב שטחה הוא רחוב ציבורי.

3. על פי תחשיב של ממ"י, בדצמבר 2000 הגיע חובו של שנקר כלפיו לכ-3.2 מיליון ש"ח. החוב כלל דמי חכירה לשבע שנים בעבור חלקה 682 ודמי חכירה בעבור כ-62% משטח חלקה 212. שנקר לא השיג על סכום החוב שנקבע לגבי חלקה 682, ואולם לגבי חלקה 212 טען שנקר כי הוא חייב לשלם לממ"י רק עבור החזקה של כ-40% ממנה. ממ"י הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 כי שנקר העביר בתחילת אותו חודש תשלום ראשון בסך של 300,000 ש"ח על חשבון החוב, וכי הוחל בקביעת הסכומים המעודכנים של החובות בהתאם לסיכום עם שנקר.

בביקורת המעקב עלה כי המחלוקות טרם הוסדרו. להלן תמצית השתלשלות הדברים:

1. בנובמבר 2002 התקיימה פגישה משותפת של נציגי ממ"י, עיריית רמת גן ושנקר ובה נדון תשלום דמי החכירה לממ"י בגין חלקות 212 ו-682. בסיכום הדיון שהופץ למשתתפים צוין בין היתר:

לגבי חלקה 682 - (שלבגביה לא נחתם כאמור כל חוזה עם שנקר) באחריות מחלקת הגזברות של ממ"י לערוך חישוב לתשלום דמי שימוש "לפי מכסה של 2% לשנה לשבע שנים אחרונות, בגין שימוש בקרקע".

לגבי חלקה 212 - "באחריות מח' הגזברות לערוך חשבון על בסיס שומת השמאי הממשלתי ממאי 2002 בהתאם לאחוזי התפיסות [בחלקה] של ביי"ס שנקר והעירייה [עיריית רמת גן] בתקופות השונות, כפי שפורטו בהצהרה שניתנה ע"י נציגי [שנקר] מאוגוסט 2001, באשר לתפיסות בפועל".

בדצמבר 2002 הודיעו נציגי עיריית רמת גן לממ"י, כי סיכום הדיון אינו משקף את עמדות העירייה כפי שהוצגו בדיון וכי "העירייה אינה מסכימה לחייבה בתשלום 2% מערך הקרקע לגבי הקרקע המוחזקת על ידה [כאמור] בחלקה 212".

2. באוגוסט 2003 ביקש מנכ"ל שנקר דאז מממ"י לקיים פגישה דחופה כדי לסיים את פרשיית החובות ההיסטוריים של שנקר לממ"י. המנכ"ל הציע כי תהיה הפרדה מוחלטת בין חובו של שנקר לחובה של עיריית רמת גן לממ"י, וכי שנקר יחתום עם ממ"י על הסכמי חכירה לחלקות 212 ו-682. כמו כן ביקש מנכ"ל שנקר לאפשר לבית הספר להגיש שומה נגדית לזו של ממ"י לחישוב חובו.

3. באוגוסט 2004 התקיימה פגישה משולשת נוספת של הצדדים. בפגישה סוכם, בין היתר, כי שנקר ישלם את חובו למינהל רק על השטחים שהחזיק בהם בפועל, ובנוגע לשטח שהוחזק או מוחזק על ידי העירייה (בחלקה 212), יתקיים דיון נפרד בין ממ"י לעירייה.

המעקב העלה כי גם סיכום זה לא התממש, וכי חלה הפסקה של כארבע שנים בדיוני הצדדים והם התחדשו רק בשנת 2008, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה. מהמסמכים שנמצאו בשנקר לא ניתן לדעת מדוע הייתה הפסקה כה ארוכה בדיונים בין הצדדים.

במאי 2008 השיב נשיא שנקר למשרד מבקר המדינה: "אין שנקר לבדו יכול לטפל בסיום פרשת הסדרת הקרקעות... חלק מהשטחים המוחזקים כיום ע"י שנקר הוחזקו בעבר ע"י העירייה... וכל עוד לא תגיע העירייה לסיכום עם מינהל מקרקעי ישראל לא ניתן לסיים פרשה זו".

4. בספטמבר 2008 התקיימה פגישה של נציגי שנקר עם מנהל מחוז תל אביב בממ"י. שנקר סיכם את הפגישה והפיצה למשתתפים. ממ"י הודיע כי הסיכום אינו משקף את עמדותיו שהוצגו בפגישה, והוא הוציא סיכום נגדי.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, כי מנכ"ל שנקר נפגש באוקטובר 2009 עם מנהל מחלקת הנכסים בעירייה, וסוכם על פעילות משותפת שתסדיר סופית את נושא רישום הקרקעות ואת סילוק החוב לממ"י.

עיריית רמת גן ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, כי העירייה אינה צד להסכם החכירה שבין ממ"י ושנקר ואינה צד למחלוקת הכספית ביניהם. היא מוכנה לשלם דמי חכירה סמליים עבור השטחים שברשותה, אולם ממ"י דורש דמי חכירה מלאים, ולכן נותרה המחלוקת בעינה.

המנהל בפועל של מחוז תל אביב בממ"י כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2010, כי בדצמבר 2009 הוא הציג להנהלת ממ"י הצעה להסדרת המחלוקת עם שנקר. חובו של שנקר למינהל על פי ההצעה, שהתבססה על תשלום דמי חכירה שנתיים ודמי שימוש בשיעור של 2% לשנה, הסתכם בכ-7.6 מיליון ש"ח, ואילו חובה של העירייה למינהל הסתכם ב-5.7 מיליון ש"ח. הנהלת ממ"י החליטה לדחות את ההצעה; ההנהלה הנחתה את המחוז "לתבוע את [שנקר] לסילוק יד, תשלום כל חובות דמי החכירה וכן תשלום דמי שימוש בשיעור 6% לשנה בגין השטח המוחזק על ידה ללא זכות חוזית". אולם, בעקבות קבלת טיוטת דוח משרד מבקר המדינה בעניין מדצמבר 2009, דנה הנהלת המינהל שנית בנושא, והחליטה כי מנהל מחוז תל אביב ייפגש עם נציגי העירייה ונציגי שנקר על מנת להגיע להסדר פשרה בכפוף לתשלום החובות וכן תשלום דמי שימוש ביחס לשטח המוחזק ללא הסדר חוזי. פגישה בין הצדדים נקבעה לינואר 2010.

דיווח כספי על ההתחייבות למינהל

בדוח מ-2002 צוין כי בביאור לסעיף "התחייבויות תלויות"²⁵ בדוח הכספי של שנקר לספטמבר 1999, צוינה עובדת קיומו של החוב האמור לממ"י, ואולם החוב לא נכלל במאזן של שנקר. בדוח העיר משרד מבקר המדינה כי מאחר שהחוב של שנקר לממ"י אינו התחייבות תלויה כי אם התחייבות מוחלטת, ראוי היה ששנקר ייצור במאזן הפרשה לכיסוי החוב. בתשובתו לדוח הודיע שנקר כי יפריש בחשבון נפרד במשך חמש שנים כספים לכיסוי חוב זה, וההפקדה הראשונה תהיה בסך 400,000 ש"ח.

המעקב העלה כי שנקר פעל לתיקון הליקוי בנושא זה: בדוחותיו הכספיים לשנת 2008 קיימת הפרשה בסעיף התחייבויות תלויות בסך כ-4.5 מיליון ש"ח. בביאור לדוח נכתב, בין היתר, כי שנקר שילם לממ"י במהלך שנת 2008 300,000 ש"ח, וכי קיימת בספריו הפרשה בסעיף התחייבויות תלויות בסך כ-4.5 מיליון ש"ח. בביאור צוין, כי בהתחשב בכך שעיריית רמת גן תישא בהוצאות בגין השטחים ששימשו אותה, הסכום האמור מכסה את מלוא חבות שנקר בגין השומות הצפויות כולל מע"מ ודמי שימוש עד וכולל שנת 2008.

25 התחייבויות על תנאי שהפיכתן למוחלטות מותנית בהתרחשותם של אירועים מסוימים.

משרד מבקר המדינה מציין כי נוצר פער של יותר מ-3 מיליון ש"ח בין ההפרשה הקיימת בספרים של שנקר בגין התשלומים המיועדים לממ"י (כ-4.5 מיליון ש"ח), לבין יתרת חובו (כ-7.6 מיליון ש"ח) על פי ההצעה במכתבו של מנהל מחוז תל אביב (בפועל) למשרד מבקר המדינה מינואר 2010.²⁶ על שנקר לבחון יחד עם רואה החשבון שלו את המידע החדש בדבר החוב והמתחייב ממנו, ולתת לכך ביטוי מתאים בדוחותיו הכספיים הבאים.

I

המעקב העלה כי השינוי שביצע שנקר בנושא תשלום חובו בגין הקרקעות שבשימוש איננו מספיק, שכן הסכום שהפריש בדוחותיו הכספיים נמוך בכ-3 מיליון ש"ח מיתרת חובו על פי הצעת הפשרה שגיבש לאחרונה ממ"י. עוד עלה כי למרות המשא ומתן המתנהל זה שנים בין המינהל, שנקר ועיריית רמת גן בסוגיית הקרקעות, עדיין לא הגיעו הצדדים להסכם בנושא והוא טרם הוסדר.

בכוונת שנקר לבנות קמפוס חדש על הקרקעות האמורות, ואולם אי-הסדרת חכירת כל המקרקעין שבשימוש עלולה לפגוע ביכולתו להשיג אישורי בנייה, הקצבות מהוועדה לתכנון ולתקצוב של מל"ג (להלן - ות"ת) ותרומות לבניית הקמפוס החדש. לדעת משרד מבקר המדינה, על ממ"י, עיריית רמת גן ושנקר לעשות מאמץ משותף ולהביא לידי סיום את המחלוקת בעניין הסדרת חכירת הקרקעות ותשלום דמי החכירה בגינן שנמשכת כבר שנים רבות. כיוון שהמאמצים שהם עשו עד כה לא צלחו, עליהם למצוא מתכונת ליישוב המחלוקת אשר תהיה מקובלת על הצדדים ותביא אולי לפתרון המיוחל.

ניהול הרכש והרכוש הקבוע

בביקורת שממצאיה פורסמו בדוח מ-2002 נבדק, בין היתר, נושא ניהול הרכש והמלאי בתחומים האלה: ניהול הרכש, רכישת ציוד וחומרים, רכישת שירותים וניהול המלאי. להלן פירוט הממצאים שהעלתה ביקורת המעקב בנושא זה:

חוק חובת המכרזים והתקנות שהותקנו על פיו

1. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), קובע כי הגופים שנמנו בחוק (ובהם המדינה, התאגידים הממשלתיים והמקומיים, המועצות הדתיות וקופות החולים) "לא יתקשרו בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". בשנת 2002 המליץ משרד מבקר המדינה לשקול יוזמת חקיקה להחלת הנורמות הקבועות בחוק חובת המכרזים גם על המוסדות

26 לגבי מקרים נוספים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין אי-מתן ביטוי ראוי בדוחות הכספיים של שנקר, ראו עמ' 1443 ו-1457.

להשכלה גבוהה²⁷. בעקבות המלצה זו נעשה במסגרת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, תיקון בחוק חובת המכרזים ולפיו גם מוסד להשכלה גבוהה שהממשלה משתתפת בתקציבו, במישרין או בעקיפין, יהיה חייב לקיים מכרז במסגרת ביצוע עסקאותיו מיום התחלת תחולתן של תקנות שיותקנו לעניין עסקאות כאלה. ב-30.11.08, במהלך בדיקת מעקב שביצע משרד מבקר המדינה בנושא, פורסמו ברשומות תקנות חובת מכרזים (התקשרויות של מוסד להשכלה גבוהה), התשס"ט-2008 (להלן - תקנות המוסדות להשכלה גבוהה), והן אמורות היו להיכנס לתוקף ב-30.5.09²⁸.

בפברואר 2009 פורסמו תקנות חובת המכרזים (תיקון), התשס"ט-2009. שינויים עקרוניים נרחבים נעשו בהסדרים הקבועים בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ואולם משרד האוצר, המופקד על ביצוע חוק חובת המכרזים, לא הבחין כי שינויים אלה מחייבים לבצע התאמות ושינויים גם בתקנות המוסדות להשכלה גבוהה. רק לאחר שוועד ראשי האוניברסיטאות פנה אליו במרס 2009 בעניין זה, נדרש משרד האוצר לנושא וקיים מגעים עם נציגי האוניברסיטאות. במאי 2009 פנו שר האוצר, מר יובל שטייניץ, ושר החינוך, מר גדעון סער (להלן - השרים), לח"כ זבולון אורלב, יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - ועדת החינוך), הסבירו לו כי יש צורך לבצע התאמות מהותיות בתקנות המוסדות להשכלה גבוהה, וביקשו לדחות את תחילתן של תקנות אלה בארבעה חודשים.

ביוני 2009 החליטה ועדת החינוך כי תחילת תחולתן של תקנות המוסדות להשכלה גבוהה תהיה ב-1.10.09. ואולם עקב התמהמהותו של משרד האוצר בביצוע ההתאמות וביישום ההבנות שהוסכם עליהן עם נציגי האוניברסיטאות, רק בנובמבר 2009 אישרה ועדת החינוך נוסח חדש של התקנות. התקנות פורסמו ברשומות ב-11.2.10 וייכנסו לתוקף בתוך חצי שנה מיום פרסומן.

יצוין כי בדוח מבקר המדינה משנת 2009 העיר משרד מבקר המדינה לגורמים הנוגעים בדבר על העיכוב הרב ביישום המלצתו להחלת חוק חובת מכרזים על המוסדות להשכלה גבוהה. לא היה מקום אפוא שמשרד האוצר יתמהמה בביצוע ההתאמות, ויגרום, שלא לצורך, לעיכוב נוסף בהליך.

2. מבקר המדינה קבע בדוח מ-2002²⁹ כי "מאחר ששנקר ממלא תפקיד בעל אופי ציבורי וחלק ניכר מתקציבו מקורו בתקציב המדינה, מן הראוי שיפעל לפי אמות מידה הנדרשות מגופים בעלי אופי ציבורי... הגם ששנקר אינו כפוף רשמית לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ולתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993, מן הראוי שיאמץ את דיני המכרזים, כפי שנקבעו בחוק ובתקנות האמורים, כדי להבטיח קיום עקרונות יסוד אלה".

שנקר ציין בתשובתו מדצמבר 2009, בין היתר, כי הוא אינו כפוף עדיין כאמור לחוק חובת המכרזים וכי פרסום מכרזים כרוך בעלויות כספיות גבוהות. עם זאת ציין, כי הוא נוהג לקיים מכרזים פומביים בנושאי בנייה שהיקפם מעל 1 מיליון ש"ח, וכי ינהג כמתחייב על פי חוק חובת המכרזים לכשיחול עליו.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה בדוח מ-2002, פרסם שנקר במאי 2005 נוהל רכש והתקשרויות חדש (להלן - נוהל הרכש וההתקשרויות החדש או הנוהל החדש), אשר החליף את הנוהל הישן מינואר 1998.

- 27 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יוני 2002), עמ' 737.
- 28 פרטים על התהליך להחלת חוק חובת המכרזים על המוסדות להשכלה גבוהה ראו בדוח מבקר המדינה משנת 2009, עמ' 195.
- 29 ראו הערה 27, שם עמ' 774.

מבדיקת הנוהל החדש עולה כי הוא מסדיר באופן חלקי בלבד פעולות מרכזיות בתחום ביצוע מכרזים, אף שמשרד מבקר המדינה הסב, כאמור, את תשומת לב שנקר לצורך בהסדרתן, כבר בדוח מ-2002. למשל: בנוהל החדש חסרים כללים בעניין מתן פטור ממכרז, דרכי ניהולו של מכרז, אופן הגשת ההצעות למכרז וקביעת התנאים המוקדמים להשתתפות בו, הכנת רשימות קבלנים שישתתפו במכרזים סגורים, הנסיבות שבהן ניתן לנהל משא ומתן עם קבלנים בעקבות מכרז, והחובה לרשום פרוטוקולים של המשא ומתן עמם.

נוכח אישור התקנות והחלתן הקרובה על המוסדות להשכלה גבוהה, ראוי ששנקר, כמו גם יתר המוסדות להשכלה גבוהה שהממשלה משתתפת בתקציבם, יערכו להחלת התקנות, הן מבחינת תיקון נוהל הרכש שלהן והן מבחינת שינוי תהליכי הרכש, ככל שדרוש.

הוועדות השונות לטיפול ברכש

על פי נוהל הרכש וההתקשרויות החדש של שנקר, שתי ועדות יאשרו תקציבי רכש: "ועדת רכש עליונה" - שתפקידה לאשר רכש של ציוד מהתקציב הרגיל; וועדת כספים - שתפקידה לאשר מסגרת כספית לפרויקטים שמימנם ייעשה מחוץ לתקציב הרגיל וסכומם גדול מ-250,000 ש"ח.

מכרזים ינוהלו באמצעות שתי ועדות: ועדת מכרזים קבועה - המנהלת מכרזים לרכש מהתקציב הרגיל של שנקר; וועדת מכרזים לפרויקטים - המתמנה על ידי ועדת הכספים כאשר מתעורר הצורך למכרז בפרויקט מיוחד.

עוד קובע הנוהל כי ועדת הכספים תמנה על פי הצורך ועדה אד-הוק מבין חבריה, לליוי ובקרה על ביצועו של פרויקט מיוחד ותנהל מעקב ובקרה שוטפת על העמידה בתקציב הפרויקט.

1. פרויקט שיפוץ ובינוי במבנה עלית: במחצית השנייה של שנת 2008 ביצע שנקר עבודות בנייה ושיפוצים במבנה שקיבל מעיריית רמת גן (להלן - בניין עלית או הפרויקט) והכשירו לשימוש המחלקה לאמנות רב-תחומית. מימון התקציב נעשה בעיקרו מתוך תקציב הפיתוח של שנקר. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות הוועדות שמינה שנקר לצורך ניהול הפרויקט. להלן פירוט הממצאים:

(א) על אף עלותו הכספית הגבוהה יחסית של הפרויקט, כ-2 מיליוני ש"ח, לא מינתה ועדת הכספים של שנקר ועדה אד-הוק שתלווה אותו ותפקח על ביצועו, כמתאפשר על פי הנוהל החדש, וגם לא ליוותה את הפרויקט באופן צמוד בעצמה. נמצא כי הפרויקט חרג במידה ניכרת מתקציבו, ועלותו הסופית הייתה כ-4 מיליון ש"ח - פי שניים מהתקציב שאושר.

ביוני 2009 הגישו חברת ביצוע לעבודות בנייה וקבלן הביצוע מטעמה תביעה משפטית³⁰ בסך כ-1.9 מיליון ש"ח נגד שנקר, נשיא שנקר, מנכ"ל שנקר, חברת ניהול הפרויקטים ונציגה. בכתב התביעה טענה חברת הביצוע כי שנקר לא תכנן את כל מערך הבינוי, החשמל והאינסטלציה קודם החתימה על ההסכם לביצוע הפרויקט, ומשום כך נגרם עיכוב של ממש בבנייה.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, כי ועדת הכספים שימשה כוועדה אד-הוק לליוי ובקרה על הפרויקט. בשלב ראשון היא אישרה עבור שיפוץ בניין עלית תקציב של

30 ת"א (ת"א) 171079/09 ג.ש. ברם בע"מ ואח' נ' שנקר - בית ספר גבוה להנדסה ועיצוב ואח'. במועד סיום הביקורת טרם התקיים דיון בתביעה.

2.3 מיליון ש"ח וזאת לצורך התנעת תהליך השיפוץ. לאחר מכן, על סמך הערכה כי עלות השיפוץ תהיה כ-4.6 מיליון ש"ח ובהתאם למשאבים שעמדו לרשות בית הספר באותה עת, אושר תקציב של 3.5 מיליון ש"ח. בהמשך, אושרה תוספת לתקציב וזה הועמד על 4 מיליון ש"ח. שנקר ציין כי מסגרת תקציב זו תאמה את הוצאות השיפוץ בפועל. שנקר הוסיף כי העיכובים המסוימים בעבודות נבעו מהעובדה כי לאחר התחלת העבודה התברר כי ישנו פער בין תכניות הבניין שנמסרו לשנקר לבין המצב בשטח, וכי "מדובר בשינוי נסיבות שלא הייתה כל דרך להביא בחשבון מראש". שנקר ציין כי הוא כופר בכל טענותיה של חברת הביצוע, וכי הוא יגיש תביעה נגדית על נזיקין.

משרד מבקר המדינה בדעה שפרויקט מסוג זה היה ראוי לליווי ופיקוח צמודים של ועדה אד-הוק, כפי שאף עולה מהנוהל החדש של שנקר.

(ב) כאמור הנוהל החדש קובע כי ועדת הכספים תמנה ועדת מכרזים לפרויקטים כאשר מתעורר צורך למכרז בפרויקט מיוחד.

הביקורת העלתה כי אף שפרויקט הבנייה והשיפוץ המתוכנן בבניין עלית הוא פרויקט שניתן להגדירו כפרויקט מיוחד, לנוכח היקפו התקציבי ולנוכח מימונו מחוץ לתקציב הרגיל של שנקר, ועדת הכספים לא מינתה ועדת מכרזים כנדרש מהנוהל. הנהלת שנקר בהיותה גם ועדת הרכש העליונה, שימשה כוועדת מכרזים והיא אשר בחרה את הקבלנים ואת תנאי ההתקשרות עמם. בין היתר ביוני 2008 היא דנה בבחירת מנהל לפרויקט הבנייה והשיפוץ בבניין עלית על פי הצעות מחיר שקיבלה. באוגוסט 2008 היא דנה בבחירת קבלן הריסות וביצוע למחלקה לאמנות רב-תחומית בבניין עלית מתוך רשימת הקבלנים שהגישו הצעות למכרז.

שנקר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "הנוהל אינו מתאים להתנהלות שנקר בפועל ולאור הערת [משרד מבקר המדינה] הוא יתוקן... אין צורך בוועדת מכרזים שתסרב במקום שתיעל. הועד המנהל עוסק בין שאר תפקידיו בפיקוח על עבודת המנהלה בשנקר, לרבות בנושא תקציב רכש (באמצעות ועדת כספים) ובניה (באמצעות ועדת קמפוס)".

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת שנקר אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. אם שנקר סבור מנימוקים ראויים שהנוהל הקיים אינו מתאים, היה עליו לעמוד על הצורך בעדכון ובמקביל לבקש אישור מהגורם המוסמך שלא לפעול על פיו. זאת ועוד, השוני בין הוועדות אינו פורמאלי אלא מהותי: את ועדת המכרזים לפרויקטים ממנה כאמור ועדת הכספים, שהיא ועדת משנה של הוועד המנהל, ואילו ועדת הרכש העליונה מורכבת מבעלי תפקידים בהנהלת בית הספר בלבד. דיון בפרויקט בוועדת המכרזים לפרויקטים, יכול היה גם לאפשר לוועדת הכספים לפקח על הפרויקט בהיבט הכספי באופן הדוק יותר. על שנקר להקפיד על קיום הנהלים שקבע, ולדאוג לכך שכל אחת מהוועדות תפעל בתחום סמכותיה בלבד ולא בתחומן של ועדות אחרות.

2. **התכנסויות ועדת הרכש העליונה:** הנוהל החדש קובע כי ועדת הרכש העליונה תתכנס על פי הצרכים, לשם אישור תכניות שנחיות כלליות לרכישת ציוד ומכשור בלתי מתכלה מהתקציב הרגיל של בית הספר.

ממאי 2005 (מועד פרסום נוהל הרכש וההתקשרויות החדש) ועד אוגוסט 2008 התכנסה ועדת הרכש העליונה, על פי המסמכים, פעם אחת בלבד, באוגוסט 2006, לצורך אישור תכניות שנתיות לרכישת ציוד ומכשור בלתי מתכלה. לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבות התכנון המוקדם של חלוקת הכספים מהתקציב הרגיל, על שנקר להקפיד כי ועדת הרכש העליונה תדון אחת לשנה, בעת הכנת התקציב, בתכנית הרכש השנתית של ציוד בלתי מתכלה ותאשר אותה, ותתעד את הדיון והחלטות שהתקבלו בו.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי ועדת רכש עליונה מתכנסת מדי שנה בשנה לצורך אישור תוכניות שנתיות, וכי על פי החלטותיה נרכש הציוד; הוא הוסיף כי להבא הוא יקפיד על תיוק הפרוטוקולים כנדרש³¹. שנקר לא צירף לתשובתו פרוטוקולים של ישיבות נוספות של הוועדה בתקופות האמורות.

משרד מבקר המדינה העיר לשנקר, כי אין כאמור מסמכים המעידים על התכנסויות נוספות של הוועדה, ועל כי רכש הציוד על ידי המוסד נעשה בהתבסס על החלטותיה. על שנקר להקפיד, כנדרש מכללי מינהל תקין, על ניהול מסודר של פרוטוקולים מישיבות המתנהלות במוסד.

דוח מבקר הפנים

1. בעקבות דוח מבקר המדינה מ-2002 הגיש מבקר הפנים של שנקר בשנת 2004 לוועדת הביקורת דוח בנושא "ניהול הרכש וההתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים". ביקורת המעקב העלתה שמבקר הפנים צירף לדוח הצעה לראשי פרקים לשם ניסוח מחודש של נוהלי הרכש ובהמשך הוא אף כתב בעצמו את נוהל הרכש וההתקשרויות החדש של שנקר.

סעיף 8 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי "מבקר פנימי לא ימלא, בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור... ואף זאת - אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי".

משרד מבקר המדינה מעיר למבקר הפנים ולשנקר, כי השתתפות מבקר הפנים בכתיבת נוהלים אינה מתיישבת עם האמור בחוק הביקורת הפנימית, ואף עלולה להקשות עליו בהמשך לבקר את נאותותם, יעילותם ואופן יישומם משום שיש בכך מעין ביקורת על מעשיו שלו עצמו. מבקר הפנים רשאי להצביע על עקרונות כלליים שיש לפעול לפיהם בהכנת הנוהל, אך לא להיות שותף להכנתו; על מוסדות שנקר להטיל את הכנת הנהלים על גורמים מקצועיים אחרים.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא מקבל את הביקורת בנושא.

2. בבדיקת מעקב שקיים מבקר הפנים בשנת 2004 עלה, כי שנקר טיפל רק בחלק מהליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בדוח מ-2002 בעניין ניהול הרכש וההתקשרויות. בין היתר ציין מבקר הפנים ששנקר לא טיפל באי-תחלופה של הספקים שביצעו עבור שנקר עבודות תחזוקה שונות במשך תקופה ארוכה; בעניין ליקויים בביצוע מכרזים לנותני שירותים וחתימת הסכמים עמם

31 בעניין הממצאים לגבי תיעוד חלקי או אי-תיעוד בכלל של ישיבות שהתקיימו בשנקר, ראו לעיל בפרק "היבטים בפעילות שנקר", עמ' 1395.

ובעניין ניהול הרכוש הקבוע ציין כי שנקר תיקן את הליקויים באופן חלקי בלבד. מבקר הפנים המליץ בדוח לקיים דיון בהנהלת שנקר בממצאי משרד מבקר המדינה, ולהחליט על הצעדים שיינקטו ליישום ההמלצות שטרם יושמו.

המעקב העלה, כי עד אוגוסט 2009 לא יושמו במלואן הערות משרד מבקר המדינה בדוח מ-2002 בנושאים כגון: אופן ביצוע מכרזים והתקשרויות עם נותני שירותים קבועים, תחלופה של ספקים שביצעו עבור שנקר עבודות תחזוקה שונות, ניהול המלאי וטיפול בצידוד מיושן (ראו להלן דוגמאות בעניין זה).

3. בדצמבר 2008 קיימה ועדת הביקורת של שנקר ישיבה ובה נקבעה תכנית העבודה של מבקר הפנים לשנת 2009; התכנית כללה ביצוע ביקורת בנושא ניהול הרכש. במעקב עלה, כי עד אוגוסט 2009 מבקר הפנים לא החל בביקורת בנושא זה.

יו"ר ועדת הביקורת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, כי העיכוב בטיפול בנושא על ידי מבקר הפנים "נבע עקב אילוצים אובייקטיביים והצורך בטיפול בנושאים דחופים שהתעוררו. עם זאת הנושא יטופל על ידי מבקר הפנים בהתאם להנחיית ועדת הביקורת".

משרד מבקר המדינה העיר לשנקר, כי נוכח חשיבותו של הנושא, על ועדת הביקורת להנחות את המבקר להתחיל בהקדם בביצוע ביקורת זו.

רכישת ציוד וחומרים ומעקב אחר צריכתם

1. מערכות המחשוב להזמנות וניהול חשבונות: בביקורת המעקב עלה, כי מערכת ההזמנות הממוחשבת של שנקר אינה מקושרת למערכת הממוחשבת של הנהלת החשבונות, ותהליך אישור ההזמנה והמעקב אחרי הספקת הציוד ותשלום החשבונות נעשה ידנית. משרד מבקר המדינה מעיר לשנקר כי כל זמן שאין בידו יכולת טכנולוגית שתשווה בין הנתונים של שתי המערכות, עליו להקפיד הקפדת יתר שכל החשבונות והתשלומים יהיו מגובים בהזמנות מתאימות, ולוודא שתהליכי הבקרה שהוא נוקט נותנים מענה הולם לצורך זה.

2. רכישת חומרים מתכלים ושירותי תחזוקה: הנוהל החדש קובע בעניין רכישת חומרים מתכלים כי "בסמכות מנהל הרכש ומנהל [התחזוקה] למשוך מספק קבוע חומרים ומוצרים לתצרוכת שוטפת במסגרת התקציב הרגיל ובתנאי שהמשיכות לא יעלו על סך 5,000 ש"ח למשיכה ויעשו במסגרת סבירה... המשיכות יתועדו בהזמנת רכש פנימית חתומה ע"י מנהל הרכש או מנהל [התחזוקה]" (ההדגשה במקור). בעניין התקשרות לצורכי תחזוקה קובע הנוהל החדש כי התקשרות בסכום שאינו עולה על 5,000 ש"ח (כולל מע"מ) תאושר על ידי מנהל התחזוקה ומנהל הרכש; הזמנה דחופה בסכום שאינו עולה על 3,000 ש"ח רשאי לאשרה מנהל התחזוקה.

(א) ביקורת המעקב העלתה כי גם מנהל מערכות המידע מזמין חומרים מתכלים מספקים באמצעות הטלפון, אף על פי שאינו מורשה לכך על פי הנוהל. כמו כן עלה כי הזמנות טלפוניות מספקים נעשות ללא תיעוד מתאים.

(ב) מנהל התחזוקה התקשר ישירות עם ספקי השירותים השונים, גם כאשר לא היה מדובר בצורך דחוף ושנדרש לשם כך אישורו של מנהל הרכש.

משרד מבקר המדינה מעיר לשנקר כי עליו לוודא שרק המורשים להזמין ציוד ישירות מספק יעשו זאת, וכי כל ההזמנות לרבות הזמנות טלפוניות יתועדו בטופסי הזמנת רכש פנימית.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי עקב מגבלות תקציביות, מנהל הרכש מבצע את תפקידו בשנקר לבד. כדי להקל עליו הוחלט לשנות את הנוהל ולקבוע בו שמנהל מערכות מידע ומנהל התחזוקה יוכלו לבצע הזמנות שסכומן עד 5,000 ש"ח באופן עצמאי, גם בטלפון, בתיאום עם מנהל הרכש.

משרד מבקר המדינה מציין, כי תפקידו של נוהל בארגון הוא להסדיר את תהליכי עבודתו כך שיוכל למלא את תפקידיו באופן יעיל ועל פי סדרי ניהול תקינים. אכן, נסיבות שמשנתנות לרבות חוקים, תקנות וכללים כמו גם צרכים פנימיים של הארגון מעלים צורך, מעת לעת, לעדכן את הנהלים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שכל שינוי נוהל בשנקר יובא לדיון אצל הגורמים המקצועיים, לרבות אצל הייעוץ המשפטי שלו, כך שיובטח שהשינוי יעשה במקרים הראויים בלבד ובהתאם לכל הכללים המתבקשים.

3. **קבלת הצעות לרכש:** בדוח מ-2002 נכתב כי שנקר לא ביקש מספקים הצעות מחיר לפני רכישת ציוד וחומרים, או שפנה למספר ספקים קטן מהנדרש בנוהל. בנוהל הרכש החדש נקבע כי לצורך רכישת ציוד ומכשור בלתי מתכלה, וכן חומרים מתכלים בסכומים שבין 5,000 ל-15,000 ש"ח, על מנהל הרכש לקבל שתיים או שלוש הצעות טלפוניות ולתעדן. לצורך רכישה בסכומים שבין 15,000 ל-100,000 ש"ח עליו לקבל הצעות בכתב משניים או שלושה ספקים ולערוך טבלת השוואה ביניהן.

בדיקת המעקב לגבי מספר רכישות שביצע מנהל הרכש בשנת 2008 העלתה, כי לא קיים בשנקר תיעוד מספיק על מנת לוודא שהרכישות בוצעו בהתאם לנוהל האמור. הדבר בולט במיוחד במקרים כגון רכישה מספק על פי מחירונים שבידי מנהל הרכש, או על פי הצעות מחיר שהתקבלו ברכישה קודמת, רכישה מספק בלעדי או על פי דרישה מיוחדת של המחלקה.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "נוהל הרכש החדש מקוים בשנקר אולם התיעוד [בעניין זה] לא היה מושלם ובעתיד יוקפד על כך".

משרד מבקר המדינה מעיר לשנקר כי עליו להקפיד על ביצוע מלא של הנוהל ועל תיעוד אופן בחירת הספקים כדי לוודא שיינתן שוויון הזדמנויות למציעים בכוח, ולהבטיח יעילות וחסכון והפקת תועלת מרבית מהליך הבחירה.

4. **תכנון רכש חומרים מתכלים:** בדוח מ-2002 נמצא כי אין בשנקר תכנון שנתי של כמויות המוצרים המתכלים שיופקו למחלקות, ומנהל הרכש אינו מנהל מעקב אחר מלאי המוצרים המתכלים במחלקות. שנקר הודיע אז למשרד מבקר המדינה כי המלצותיו בדבר ניהול שוטף ועדכני של רשימות המצאי והמלאי ייושמו.

המעקב העלה כי לא חל שינוי בשנקר, בעניין הספקת החומרים המתכלים, מאז הביקורת הקודמת: שנקר אינו מתכנן את צריכת המוצרים המתכלים הנדרשים, ומנהל הרכש אינו מקיים מעקב אחר צריכתם במחלקות.

משרד מבקר המדינה מעיר לשנקר כי עליו לקיים מעקב אחר מלאי הציוד המתכלה שברשותו, ולנהלו באופן שיבטיח את יעילות רכישתו.

רשימות ספקים

בדוח מ-2002 צוין כי "כדי להבטיח תחרות שוויונית והוגנת ברכישות מספקים ולחסוך בהוצאות על רכישות, ראוי ששנקר ינהל רשימות שיכללו מספר גדול של ספקי טובין שהוא נזקק להם... ויעדכן רשימות אלה בזמנים קבועים... על שנקר לקבוע דרישה כזאת בנוהל, שיפורטו בה, בין היתר, הדרכים לעדכון הרשימות, מועד העדכון וסדרי הפנייה לספקים".

המעקב העלה כי בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה קבע שנקר בנוהל החדש הנחיות להתקשרות עם ספקים קבועים לרכישת חומרים מתכלים. בהנחיות נקבע כי רשימת הספקים תיקבע על ידי המנכ"ל ויוגדרו התנאים לבחירת ספק קבוע. עוד נקבע בנוהל כי אחת לשנתיים-שלוש יש לרענן את הרשימה ולבחון את תנאי ההתקשרות ואת המחירים בהשוואה לספקים חלופיים.

המעקב העלה כי הוראות אלו אינן מקיימות: המנכ"ל לא ניהל רשימת ספקים שמהם ירכשו חומרים מתכלים, ורענן הספקים ששנקר קונה מהם חומרים אלה אינו נעשה בתדירות שנקבעה. עוד עלה כי אופן העדכון של רשימת הספקים וסדרי הפנייה אליהם אינם מפורטים בנוהל. יצוין כי הדרישה לנהל רשימת ספקים נקבעה בנוהל רק לגבי רכישת חומרים מתכלים, ולא לגבי ציוד ומכשור שאינו מתכלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על שנקר להחיל את הנוהל גם על רכישת ציוד בלתי מתכלה ולהפעיל בקרה ופיקוח כדי להבטיח שהנוהל יקויים.

רכישות והתקשרויות לצורכי תחזוקה ושמירה

1. **הזמנות טלפוניות:** בדוח מ-2002 צוין, כי מחלקת התחזוקה מוציאה הזמנות ביצוע באמצעות הטלפון ואינה מתעדת אותן בכתב. נוהל הרכש וההתקשרויות החדש קובע כי "בסמכות מנהל הרכש ומנהל [התחזוקה] למשוך מספק קבוע חומרים ומוצרים לתצרוכת שוטפת במסגרת התקציב הרגיל ובתנאי שהמשיכות לא יעלו על סך 5,000 ש"ח למשיכה ויעשו במסגרת סבירה... המשיכות יתועדו בהזמנת רכש פנימית חתומה ע"י מנהל הרכש או מנהל [התחזוקה]".

המעקב העלה כי מחלקת התחזוקה ממשיכה להזמין חומרים ועבודות תחזוקה בטלפון והם אינם מתועדות בכתב.

2. **תחלופת ספקי תחזוקה:** בדוח מ-2002 צוין, כי במשך שנים לא החליף שנקר את הספקים שביצעו בעבורו עבודות תחזוקה שונות, כמו עבודות חשמל, אינסטלציה, הובלות ועוד. כמו כן נמצא, כי במשך שנים רוכשת מחלקת התחזוקה חומרים מספקים קבועים. משרד מבקר המדינה ציין בדוח כי "מן הראוי ששנקר יבחן אחת לפרק זמן מוגדר את חווי המסגרת³² שחתם עם ספקי המוצרים והשירותים, באמצעות השוואת מחיריהם למחירים שמציעים ספקים אחרים".

32 חוזה מסגרת הוא חוזה המסדיר את סוגי השירותים או המוצרים שיספק ספק ואת עלותם למוסד.

המעקב העלה כי שנקר לא שינה את אופן פעולתו כלפי ספקי עבודות התחזוקה וספקי החומרים, והוא עדיין מתקשר עם אותם ספקים שהתקשר אתם לפני שנים רבות. מנהל התחזוקה מסר למשרד מבקר המדינה, כי אין בידו מחירוניהם של הספקים שהוא עובד אתם, והוא אינו משווה את המחירים שלהם למחירי ספקים אחרים.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מנהל התחזוקה עושה השוואה טלפונית של מחירי הספקים וכי אין בעובדה שהוא עובד עם הספקים תקופה ממושכת להוכיח שהוא אינו מקבל את השירות הטוב ביותר; שנקר לא צירף לתשובתו אסמכתאות לגבי השוואות המחירים האמורות. עם זאת ציין שנקר, כי "עד סוף 2009 יבחנו מנהל [התחזוקה] ומנהל הרכש ספק נוסף לצורך השוואת מחירים, כך ששנקר יעבוד מול 2-3 ספקים. במהלך שנת 2010 יבחן שנקר ספקים נוספים וישווה בינם לבין הספקים שעובד מולם. מנהל [התחזוקה] יבחן עד 31.12.09 2-3 ספקים בתחום השיפוצים על מנת שיתנו מחירון השוואתי לשיפוצים בשנקר".

על שנקר לרענן מדי פעם בפעם את רשימות הספקים ונותני השירות שלו ולבדוק את העלויות של השירותים והחומרים הניתנים לו על ידי השוואתם להצעות מחיר של נותני שירותים וספקים אחרים. כמו כן על שנקר לתעד את בדיקות המחירים.

3. בדוח מ-2002 צוין כי נותני שירותים הועסקו בשנקר שנים רבות, ולעתים אף ללא חוזה, בניגוד לנוהל שקבע שהתקשרויות עם נותני שירותים יהיו לפרק זמן מוגבל. המעקב העלה כי שנקר מימש את המלצת הדוח מ-2002 בעניין אימוץ עקרונות חוק חובת המכרזים והתקנות שנקבעו לפיו ובנוהל החדש נקבע כי "אחת לשנתיים שלוש תיערך בדיקה של ההתקשרויות עם נותני השירותים במכרזים חדשים, או על ידי קבלת הצעות אלטרנטיביות לפי העניין". על פי הנוהל כוללים השירותים, בין היתר, ביטוח, ניקיון, אבטחה, אחזקת מחשבים, מזגנים ושירותי דפוס. בבדיקת המעקב נבדקו כמה התקשרויות של שנקר עם נותני שירותים. להלן עיקרי הממצאים:

(א) התקשרות עם חברת שמירה: בדוח הביקורת הקודם צוין כי שנקר מעסיק חברת שמירה במשך שנים בלי שבדק בכל שנה הצעות מחיר של חברת שמירה אחרות. כמו כן לא נמצא חוזה התקשרות עימה. בבדיקת המעקב עלה ששנקר ממשיך להעסיק את אותה החברה זה יותר מעשר שנים, וכי ההוצאה השנתית לשירותי השמירה בשנת התשס"ח הסתכמה בכ-600,000 ש"ח. גם בבדיקת זו לא נמצא חוזה התקשרות עם החברה³³. כמו כן, למרות הדרישה בנוהל החדש לבדוק אחת לשנתיים-שלוש את ההתקשרויות עם נותני שירותים, לא נמצאו סימוכין לכך ששנקר בדק הצעות חלופיות.

מנכ"ל שנקר לשעבר³⁴ כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009, כי חתם בעבר על הסכם מעודכן עם חברת השמירה שבו הופחתו משמעותית עלויות ההתקשרות עימה. מנכ"ל שנקר הקודם³⁵ מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי עם כניסתו לתפקיד דרש מחברת האבטחה להפחית את התשלום בגין שירותיה ב-8%. יצוין כי להסכם המעודכן ולהפחתת התשלומים לחברת השמירה לא נמצאו סימוכין בשנקר.

33 יצוין כי מבקר הפנים של שנקר הגיש להנהלת שנקר וליו"ר הוועד המנהל באוגוסט 2008 דוח בנושא מערך הביטחון והאבטחה ובו הצביע על כשלים בתפקודה של חברת השמירה בשנקר.

34 המנכ"ל סיים את תפקידו ביולי 2007.

35 המנכ"ל סיים את תפקידו ביולי 2009.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אין די בהסכמת חברת השמירה להפחתת עלויות. על שנקר היה לפעול לקבלת כמה הצעות חלופיות לשירותי שמירה, כפי שנדרש בנוהל החדש ולהשוותן.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בסמוך לכניסתו של המנכ"ל החדש לתפקידו ביולי 2009, הוא בחן הצעות מחיר מארבע חברות שמירה שונות. בסופו של דבר נבחרה אותה חברה, בין היתר נוכח היותה זולה יותר, ובנובמבר 2009 נחתם כנדרש חוזה עמה.

(ב) התקשרות עם חברת ניקיון: שנקר משתמש משנת 1998 בשירותיה של חברת ניקיון מסוימת. ההוצאה השנתית על שירותי הניקיון בשנת הלימודים התשס"ח הסתכמה בכ-800,000 ש"ח. בדוח מ-2002 צוין כי היקף העבודה של חברת הניקיון הורחב בשנת 2000 בכ-60% בלא שהתקיים מכרז חדש. משרד מבקר המדינה העיר אז כי על שנקר להגדיר בנוהל מהו שיעור הגידול בהיקף העבודה המחייב פרסום מכרז חדש.

המעקב העלה כי הנוהל החדש של שנקר אינו נדרש כלל לעניין זה. עוד עלה, כי אותה חברת ניקיון הועסקה עד אוגוסט 2009 על פי הסכם שנחתם עמה בשנת 2002, ללא בדיקה של הצעות חלופיות - זאת בניגוד להוראות הנוהל החדש הקובעות כאמור כי אחת לשנתיים-שלוש תיערך כאמור בדיקה של ההתקשרויות עם נותני שירותים.

מנכ"ל שנקר לשעבר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי חתם בעבר על הסכם מעודכן שבו הופחתו משמעותית עלויות ההתקשרות עם חברת הניקיון. גם במקרה זה לא נמצאו בשנקר סימוכין להסכם המעודכן ולהפחתת התשלומים.

שנקר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא "יבחן הצעות מחיר לחברת ניקיון חדשה לקראת סוף שנת הלימודים האקדמית, קרי עד יוני 2010".

(ג) בחינת ההתקשרויות הקיימות על ידי ועדת הכספים: בשל המצב הכלכלי במשק והצורך לחסוך בהוצאות, החליט הוועד המנהל של שנקר בדצמבר 2008, כי ועדת הכספים של בית הספר תבוא בדברים עם נותני השירותים לשנקר כדי לקצץ בעלויות המשולמות ולקבל הצעות נוספות ממשרדים מובילים. בישיבת ועדת הכספים שהתקיימה באותו חודש הסמיכה הוועדה את מנכ"ל שנקר לבדוק את ההצעות של כל נותני השירותים.

המעקב העלה, כי עד אוגוסט 2009 לא נעשו שינויים בהתקשרויות של שנקר עם נותני השירותים האמורים. משרד מבקר המדינה העיר לשנקר כי עליו לפעול לביצוע החלטת הוועד המנהל.

I

תהליכי ההתקשרות של שנקר כפי שתוארו לעיל מצביעים על כך ששנקר תיקן את הליקויים בתחום זה שעלו בדוחות הקודמים רק באופן חלקי. מאחר שבקרויב אמורות להיכנס לתוקפן התקנות לחוק חובת המכרזים, ובעקבותיהן יוחל החוק על המוסדות להשכלה גבוהה שהממשלה משתתפת בתקציבם, על שנקר להיערך לקראת אימוצן, ובכלל זה לעדכן את תהליכי העבודה שלו בתחום ההתקשרויות והרכש, ולעדכן בהתאם גם את נהליו בנושא זה. בכך יבטיח שנקר שהוא יתנהל כחוק ועל פי המצופה ממנו כגוף בעל מאפיינים ציבוריים. כיוון שחלק ניכר מתקציבו מקורו בתקציב המדינה וחלק נוסף מקורו כאמור בתקציבי תלמידיו, עליו לנהוג בכספים בנאמנות, להקפיד על חיסכון ויעילות תוך הגשמת עקרונות ההגינות והשוויון.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "הנהלים שהיו מקובלים בשנקר לא התאימו להתפתחות המוסד למצבו כיום. המנכ"ל הנוכחי פועל לרענון והתאמת הנהלים ויקפיד על עמידה בהם".

ניהול הרכוש הקבוע

רישום הרכוש הקבוע נועד להגן על זכויות הבעלות של שנקר על הציוד שרכש, למנוע אבדן ציוד ורכישות מיותרות ולהביא לידי ניצול יעיל יותר של הרכוש הקיים.

מעקב אחר הרכוש הקבוע: בביקורת משנת 2002 נמצא, כי שנקר אינו מנהל מעקב הולם אחר הרכוש הקבוע שברשותו; בין היתר הוא אינו רושם את פרטי הרכוש, אינו מסמן אותם בסימן זיהוי ולמעשה אינו עוקב אחר מקום הימצאם.

המעקב העלה, ששנקר לא תיקן במלואו את הליקוי, ופרט למעקב אחר ציוד המחשבים והמקנינים שברשותו, אין מעקב הולם אחר הרכוש הקבוע.

כללי מינהל תקין מחייבים רישום ומעקב אחר רכוש קבוע. היעדר ניהול שוטף של רשימות הרכוש הקבוע פוגע בתהליכי הרכישה, מקשה על שמירת הרכוש, מצמצם את האפשרות לבטחו ולעקוב אחר גנבות או נזקים שנגרמו לו. יצוין כי החל מאוקטובר 2009 חלים כללי דיווח כספי אחיד במוסדות להשכלה גבוהה שהכינה ות"ת, והם יבואו לידי ביטוי לראשונה בדוחות הכספיים לשנת התש"ע³⁶. בכללים אלה נקבע, בין היתר, כי יש להציג במאזן את הרכוש הקבוע ואת הפחת בגינו. לדעת משרד מבקר המדינה, על שנקר לפעול בהקדם להקמת מערכת הולמת לשיפור המעקב אחר הרכוש הקבוע שלו; הדבר יסייע לו גם ביישום כללי ות"ת האמורים.

הטיפול בציוד מיושן

בדוח מ-2002 צוין כי בנוהל הרכש של שנקר אין הוראות בנוגע לטיפול בציוד שהתיישן, פסילתו לשימוש ואופן רישומו.

המעקב העלה כי בעקבות הביקורת הוציא שנקר בדצמבר 2002 הוראה בדבר "ציוד בסיסי"³⁷, ובה הנחיות בדבר מכירת ציוד ישן והשמדתו. ואולם מנהל הרכש ומנהל התחזוקה אינם מכירים הוראה זו ואינם פועלים לפיה. עוד עלה, כי גם את ההוראה בדבר מכירה או סילוק של טובין ישנים שקבע שנקר בדצמבר 2002, העוסקת בטיפול בטובין מיושנים או בלתי שמישים, שנקר אינו מקיים; כמו כן, רק מחלקת המחשבים מעבירה למנהל הרכש רשימה של ציוד להשמדה.

אחסנת ציוד במקלט

בדוח מ-2002 עלה, כי שנקר מאחסן במקלט שבתחומו ציוד רב, וכי הוא אינו מנהל רישום לגביו. משרד מבקר המדינה העיר בדוח כי "המקלט בשנקר אינו מיועד לאחסון ציוד, ועליו להישאר נקי ומסודר כדי שבשעת חירום יוכל לשמש מחסה ראוי לסטודנטים ולעובדים".

המעקב העלה כי המקלט ממשיך לשמש לאחסון ציוד, ועל כן הוא אינו פנוי לשימוש בשעת חירום. יודגש כי הדבר חמור במיוחד, משום שזהו מקלט ציבורי האמור לשמש בשעת חירום גם את תושבי האזור.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "אין בשנקר מחסנים לאחסנת ציוד. המקום היחידי לאחזקת מלאי שוטף הוא אך ורק המקלט... עם זאת, לאור הערת מבקר המדינה, אנו נתחיל באופן הדרגתי לדלל את תכולת המקלט ולצמצמה למינימום הנדרש".

משרד מבקר המדינה קורא לשנקר לפנות בדחיפות מן המקלט את הציוד שאוחסן בו ולהכשיר את המקלט לשימוש המקורי.

I

שנקר הכין נוהל רכש והתקשרויות חדש בעקבות דוח משרד מבקר המדינה משנת 2002. שנקר מינה גם מנהל רכש חדש, וניכר שיפור מסוים בתהליכי הרכש, ברישומי ההזמנות, במעקב אחר הספקתן, במעקב על קבלת החשבוניות מהספק ובהקפדה על אישור התשלום על ידי בעלי התפקידים הדרושים.

עם זאת, ההוראות שבנוהל החדש מכסות חלקית בלבד פעולות מרכזיות בתחום ביצוע המכרזים. כמו כן, שנקר לא יישם את המלצות הדוח האמור בנושאים, כגון אופן הביצוע של מכרזים והתקשרויות עם נותני שירותים קבועים, תחלופה של ספקי עבודות תחזוקה, ניהול הרכוש הקבוע והטיפול בציוד מיושן.

משרד מבקר המדינה העיר לשנקר, כי עליו לנקוט בהקדם צעדים לתיקון מלוא הליקויים שהועלו בביקורת שנעשתה בשנת 2002 ובביקורת מעקב זו.

37 המונח "ציוד בסיסי" על פי ההוראה משמעותו מכשיר, מכונה, יחידת ציוד או מערכת - בני קיימא - המיועדים לצורכי מחקר, הוראה או עבודה. אין הוא כולל פריטים כגון רהיטים, כלי רכב ואוספים.

כוח אדם

שעות הוראה של הסגל האקדמי הקבוע

הדוח מ-2003 (להלן גם - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת) עסק בשעות ההוראה של הסגל האקדמי בשנקר (להלן - שעות ההוראה או עומס ההוראה). בין היתר נאמר בנושא זה: "תנאי ההעסקה והדירוג במוסד להשכלה גבוהה שאינו אוניברסיטה (להלן - מכללה) שונים מאלה של האוניברסיטאות. ההבדל העיקרי נובע מכך שבאוניברסיטאות מקדיש הסגל האקדמי הקבוע חלק ניכר מזמנו למחקר, ולכן שעות ההוראה השבועיות הן 6 עד 8. לפי הנחיות ות"ת, מכסת שעות ההוראה השבועיות של הסגל הבכיר במכללה היא 12, ושל סגל ההוראה הזוטור (מורה משנה)³⁸ ומדריך ד"ר) 16".

לגבי הוראות הנוהל בשנקר צוין בדוח כי אף הן מחייבות "ללמד 12 שעות בשבוע... מכאן שמורים בשנקר המלמדים בסטודיו חייבים ללמד 16 שעות בשבוע, ומורים המלמדים במעבדה חייבים ב-24 שעות בשבוע. המורים נדרשים להיות נוכחים בבית הספר 30 שעות בשבוע בארבעה ימי עבודה מלאים. הנוכחות דרושה לצורכי קבלה וייעוץ לתלמידים, לפיתוח תכניות לימוד ועזרי לימוד, להשתתפות בישיבות, דיונים, סימפוזיונים, הנחיית פרויקטים, להכנת תצוגות, תערוכות ואירועים, לבדיקת מבחנים וכדו'. חובת הנוכחות חלה גם בפגרות מהלימודים".

עוד צוין בדוח הקודם כי רוב חברי הסגל האקדמי, ובהם ראשי החוגים, לא מילאו את מכסת שעות ההוראה הנדרשת על פי הנחיות ות"ת ועל פי נוהלי שנקר, ועבדו ארבע עד עשר שעות בשבוע בלבד. מבקרת הפנים של שנקר עמדה על כך כבר בדוח משנת 1996 והעירה, כי "מצב זה של אי מיצוי מלא של משרות בשנקר הינו בלתי סביר ובלתי תקין וכרוך בהפסדים כספיים של מאות אלפי שקלים בשנה" (ההדגשה אינה במקור). בדיון שקיימה ועדת הביקורת של שנקר בנושא בשנת 1999 דחה נשיא שנקר, שהיה אז חבר הוועדה, את עמדת מבקרת הפנים, ובמכתב לחברי הוועדה ביקש מהם "להורות למבקרת הפנימית להפסיק לאלתר את הטיפול בסוגיה זו". אך ועדת הביקורת החליטה כי "הנשיא ימשיך לעשות כמיטב יכולתו בנושא עומס הוראה".

מבקר המדינה ציין אז, שכיוון שהמורים לא מילאו את מכסת שעות ההוראה, נזקק המוסד למורים רבים נוספים, והוא מילא את החסר על ידי גיוס מורים מן החוץ ובדרך זו הוא אף הגדיל את הוצאותיו.

המעקב שעשה משרד מבקר המדינה אחר טיפול שנקר בממצאי הדוח הקודם בנושא שעות ההוראה של הסגל האקדמי העלה את הממצאים האלה:

1. מורים רבים המועסקים בשנקר במשרה מלאה עדיין אינם ממלאים את מכסת שעות ההוראה הנדרשות. ממסמכי ות"ת עולה כי בעקבות בדיקותיה השנתיות בנושא גם היא העירה לשנקר מדי שנה בשנה על שעות ההוראה המופחתות של חברי הסגל.

2. בדוח הקודם צוין כי ות"ת לא נקטה צעדים ממשיים לאכיפת הנחיותיה, וכי ראוי שתיתן את דעתה לנושא במטרה למצוא פתרונות לבעיה מהותית זו.

38 בדירוג סגל הוראה שאינו בכיר יש חמש דרגות: עוזרי הוראה, מורה משנה א', מורה משנה ב', מדריך וד"ר.

המעקב העלה כי ות"ת ידעה על החריגות של שנקר והעירה לו על כך³⁹, אולם היא לא נקטה צעדים אופרטיביים לאכיפת הנחיותיה.

3. על אף החריגות המתמשכות ממכסת שעות ההוראה של הסגל האקדמי הבכיר בשנקר ואף שמדובר בהיקף חריגות גבוה במיוחד בהשוואה למוסדות אחרים, ות"ת לא הקפידה לבדוק עניין זה בכל שנה כמתחייב מנהליה: בשנת התשס"ז (2006-2007)⁴⁰ לא בדקה ות"ת את הנושא כלל; בשנים התשס"ח (2007-2008) והתשס"ט (2008-2009) היא בדקה אותו רק לגבי סמסטר ב'. וגם בדקה זו בוצעה זמן רב לאחר שהשנה הסתיימה.

ות"ת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, כי "בשנים תשס"ח ותשס"ט בחינת היקפי העסקה נעשתה על בסיס נתוני סמסטר ב' כדי לאפשר בחינת היקפי העסקה לאורך השנה כולה... נתונים אלה מתגבשים בימים אלה לדוח שיוצא בחודשים הקרובים לדיון במליאת ות"ת, וייבחנו הדרכים לטיפול בחריגות אלה".

משרד מבקר המדינה מציין שכבר בשנת 2004 החליטו מל"ג ות"ת על נקיטת צעדי עונשין כנגד מוסדות שאינם מציינים להנחיותיהן⁴¹. לדעת משרד מבקר המדינה, עקב החריגות הרבות והמתמשכות בעניין העסקת סגל אקדמי בשנקר, היה על ות"ת להקפיד על ביצוע בדיקותיה בכל סמסטר, כמתחייב מנהליה. כמו כן, על מל"ג ות"ת לאכוף את הנחיותיהן באמצעות צעדים אופרטיביים - צעדי ענישה, כפי שאף החליטו, ולא להסתפק במכתבי התראה.

4. הביקורת הפנימית בשנקר לא עסקה מאז 2003 בנושא שעות ההוראה ולא בדקה אותו. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבתו של נושא שעות ההוראה והשפעתו על תקציב בית הספר חשוב שוועדת הביקורת תבחן את הנושא בהקדם.

יור"ר ועדת הביקורת כתב בתשובתו למבקר המדינה, כי ועדת הביקורת תכלול נושא זה "במסגרת הנושאים שדורשים טיפול בעבודת מבקר הפנים".

5. שנקר ממשיך לגייס מורים מן החוץ כיוון שנאלץ להשלים את שעות ההוראה שאותן לא מילאו מוריו. משרד מבקר המדינה מעיר כי בכך מכביד שנקר על תקציבו ונאלץ להסיט את מקורותיו התקציביים לצרכים אלו, מה עוד שהדבר אינו ראוי מבחינה אקדמית.

39 החריגות שוות"ת העירה עליהן היו: מספר שעות הוראה נמוך מהמכסה של הסגל הקבוע, ושעות הוראה החורגות מהמותר של מורים מן החוץ. ראו לעניין זה בהמשך בפרק "מורים מן החוץ".

40 שנת הלימודים מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר.

41 בינואר 2004 החליטה מליאת ות"ת להסמיך את היו"ר שלה ואת מנכ"ל מל"ג המשמש גם מנכ"ל ות"ת, לקבוע מה תהיה הסנקציה התקציבית שתניקט נגד מוסדות שאינם עומדים בהנחיותיה בתחומים שבהם היא מטפלת, לרבות תחום השכר. בדוח השנתי של ות"ת לשנת התשס"ג (שהוגש למל"ג במרס 2005) צוין, בין היתר, כי ההחלטה האמורה התקבלה מאחר שהתברר לוות"ת שמוסדות להשכלה גבוהה פעלו בכל מיני נושאים שלא על פי חוק מל"ג, לא על פי כללי מל"ג ולא על פי החלטות או הנחיות של מל"ג או ות"ת. ראו עוד בעניין זה בדוח מבקר המדינה משנת 2009, עמ' 67.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "הוא לא פוסק מלעסוק בנושא עומס ההוראה והוא נבדק על ידו מידי שנה". הוא גם ציין בתשובתו כי "קיימת בעיה במוסדות להשכלה גבוהה אודות מרצים במשרה שתחומי התמחותם אין בהם כדי למלא עומס הוראה... ולא ניתן כיום להפחית את אחוזי ההעסקה של חבר סגל שאינו ממלא את עומס ההוראה מבלי שהדבר יגרור תגובה קשה מטעם ועד המרצים... השימוש במורים מן החוץ פותר חלק מהבעיה בכך שמאפשר בתחומי התמחות ספציפיים להעסיק מרצים על בסיס שעות מבלי ליצור חוזה המכתיב עומס הוראה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג וות"ת לעמוד על סוגיה זו ולקבוע דרכים לצמצומה ובוודאי לא לאפשר להרחיבה מעבר לקיים. משרד מבקר המדינה מעיר לשנקר, כי עליו לצמצם ככל שניתן את התופעה שכבר קיימת, ולהימנע לחלוטין מגיוס של מורים חדשים לשורותיו שמשרתם חורגת משעות ההוראה המוצעות שמורים חייבים ללמד.

גמול תפקיד

בדוח הקודם נאמר כי על פי הנחיות ות"ת היו זכאים בעלי תפקידים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות בתקופת מינויים לגמול תפקיד: "נשיא יהיה זכאי לתוספת של 75% משכרו, דיקן - ל-30%, וראשי חוגים יהיו זכאים לתוספת תפקיד על פי מספר הסטודנטים ומספר תכניות הלימוד שבחוג. בחוג שלומדים בו עד 100 תלמידים, ובו שתי תכניות לימוד לפחות - יהיה גמול התפקיד בשיעור של 7%. על כל 100 תלמידים נוספים ותכנית לימוד נוספת (באופן מצטבר) תגדל תוספת התפקיד ב-5% עד תקרה של 27%" (עמ' 698).

בדוח צוין כי ראשי החוגים והמגמות קיבלו גמול תפקיד חודשי בשיעור של 25% משכרם ללא קשר למספר התלמידים בחוג. הסכומים נעו בין 3,500 ל-4,000 ש"ח. עוד נאמר בדוח כי "שום חוג לא עמד בתנאים המזכים, על פי הנחיות ות"ת, בגמול תפקיד בשיעור של 25%. יש בשנקר חוגים עם 22 תלמידים, וגם ראשי החוגים אלה מקבלים גמול תפקיד בשיעור של 25%".

שנקר השיב אז למשרד מבקר המדינה, כי הסיבה לתשלום גמול אחיד בלי קשר למספר התלמידים היא "הנחת היסוד... שהעבודה האדמיניסטרטיבית הכרוכה בניהול חוג על מסלוליו... הינה כמעט זהה לכל חוג ללא תלות במספר הסטודנטים בו".

בתשובתה אז למשרד מבקר המדינה הסתייגה ות"ת מתשלום גמול התפקיד לבעלי תפקידים בשנקר. מבקר המדינה ציין אז: "על שנקר לפעול בהתאם להנחיות ות"ת, ועל ות"ת למצוא את הדרך לאכוף עליו את ביצוע הנחיותיה".

להלן ממצאי ביקורת המעקב בנושא זה:

בהוראות ות"ת שפורסמו ב-2005⁴² וב-2008⁴³ נאמר כי "בעלי תפקידים שהם ראשי חוגים/ראשי מגמות/ראשי מחלקות יהיו זכאים לתוספת תפקיד בשיעורים כדלהלן: בחוג שלומדים בו עד 100 תלמידים - תוספת בשיעור של 5%. על כל 100 תלמידים נוספים תוגדל תוספת התפקיד ב-5% עד לתקרה של 20%".

42 המועצה להשכלה גבוהה, תנאי העסקה ודירוג במוסדות שאינם אוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות, (מאי 2005), עמ' 15.

43 תנאי העסקה שפרסמה ות"ת בחוברת ממרס 2008 בעניין "גמול תפקיד" זהים בעיקרם לאלו שפרסמה בחוברת מיולי 2005.

המעקב העלה כי שנקר מוסיף לשלם לראשי החוגים גמול תפקיד בשיעור 25% ללא קשר למספר התלמידים, אף ששיעור זה גבוה מהגמול המירבי שקבעה ות"ת (20%). יצוין גם שכל החוגים בשנקר למעט אחד (תעשייה וניהול), לא עמדו בתנאים המזכים בגמול תפקיד מירבי.

מהמסמכים עולה כי ות"ת ידעה על מתן תוספת זו בניגוד להוראותיה והעירה לשנקר על כך במרס 2006 וביוני 2008, אך לא נקטה שום צעד אופרטיבי להפסקת התופעה. גם המבקר הפנימי של שנקר, ברוח שהגיש במרס 2005 לוועד המנהל, לנשיא ולמנכ"ל, העיר על תשלום זה, וציין שמשרד מבקר המדינה העיר על כך כבר ברוח מ-2003. כמו כן התייחס המבקר הפנימי לשלושה ראשי חוגים שמונו בשנים 2003 ו-2004 וקיבלו תוספת גמול תפקיד אחידה של 25%, וציין כי "התוספות הנ"ל אינן תואמות את הנחית הות"ת".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שלמרות הערותיו ברוח הקודם ולמרות הערות דוח המבקר הפנימי ממרס 2005 המשיך שנקר לשלם לראשי החוגים שלו, לרבות החדשים מביניהם, תוספות שכר בניגוד להנחיות ות"ת ולסעיף 29 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב)⁴⁴ המחייב את שנקר, מאחר ששר האוצר קבע בהודעה ברשומות כי שנקר הוא גוף נתמך לעניין חוק זה.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הנשיא "יזמן אליו את ראשי המחלקות ויעמיד את תוספת התפקיד על 20%, כפי שמקובל במוסדות אחרים".

משרד מבקר המדינה מעיר לשנקר כי צעד זה אינו מתקן את הליקוי האמור שכן על פי כללי ות"ת, לתוספת תפקיד בשיעור 20% זכאים ראשי חוגים שמספר התלמידים בהם הוא 400 לפחות; בהעמדת תוספת התפקיד על 20% בלא לבדוק אם מספר התלמידים בחוג מצדיק בכלל תוספת זו, אין אפוא כדי לקיים את הוראות ות"ת בנושא.

ות"ת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי היא העירה לשנקר כמה פעמים על כך שגמול התפקיד בבית הספר גבוה מכפי שנקבע בהנחיותיה, וכי היא העבירה את המידע לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר). כן ציינה ות"ת כי "סמכויות האכיפה ובכללן הדרישה להשבת כספים נמצאות בידי הממונה על השכר על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב ואינן בסמכותה של ות"ת". הממונה על השכר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, כי יפעל לבדיקת הממצאים ואם ימצא שקיימות חריגות שכר יטפל בהן.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי עליה למלא את חובותיה שנקבעו בהחלטת הממשלה ב-1977, ובהן, בין היתר, "לעקוב אחר ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות או חריגות". התוספות החריגות שנותן שנקר לעובדיו עלולות לגרום גירעון לבית הספר, ולא היה מקום שוות"ת תשלם עם חריגה של שנקר מהנחיותיה. על ות"ת והממונה על השכר לשקול את הצעדים שיש לנקוט נגד שנקר וחברי הסגל שקיבלו את התשלומים החריגים האמורים, לרבות השבתם.

44 החוק קובע כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך, לא יסכים על שינויים בשכר ובתנאי פרישה לגמלאות או כל הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר".

מינוי פרופסורים

1. ברוח הקודם נכתב כי בניגוד לנוהל של שנקר הוא העניק למרצים דרגת פרופסור לצורכי הטבות שכר לפני שניתן להם המינוי האקדמי לדרגה. פעולה זו נעשתה בלי שמל"ג אישרה את המינוי⁴⁵. עוד צוין כי בעקבות מתן דרגת פרופסור לצורכי שכר לאנשי הסגל האקדמי החלו כמה חברי סגל להשתמש בתואר זה כתואר אקדמי, אף שכאמור הוא לא אושר להם על ידי הגורמים המוסמכים. שנקר לא הסב את תשומת לבם לחובתם להימנע מהשימוש בתואר זה. יתרה מכך, הנהלת בית הספר החלה בעצמה להשתמש בתואר זה בהתכתבות עם אותם חברי סגל אקדמי ובפרסומי המוסד המופנים לציבור הרחב, דוגמת הידיעון לסטודנט.

המעקב העלה כי הליקוי האמור לא תוקן. אמנם אין חברי סגל אקדמי נוספים המקבלים שכר על פי דרגת פרופסור חבר או פרופסור מן המניין ללא אישור ועדת המינויים של מל"ג, ואולם עניין זה לא הוסדר לגבי שניים מחברי הסגל שהוזכרו בדוח הקודם (ד"ר ק' וד"ר ג').

2. בעניין זה עלה במעקב, כי בינואר 2003 כתב הסמנכ"ל לשכר ומינהל של ות"ת לנשיא שנקר כי "בהמשך לשיחתנו בעניין העסקתו של (ד"ר ק') אני מאשר: שכרו של (ד"ר ק') יהיה עפ"י דרגתו האקדמית ועל פי ויתקו" (מרצה בכיר בתואר שלישי) (ההדגשה במקור). עוד עלה, כי גם לאחר החלטה זו המשיך שנקר לשלם לד"ר ק' שכר על פי דרגת פרופסור חבר ולא על פי דרגתו האקדמית. עוד עלה, כי תשלום זה נמשך גם לאחר שהועדה העליונה למינוי פרופסורים בוות"ת, בישיבתה בנובמבר 2004, החליטה שלא לאשר את בקשת שנקר להעלות את ד"ר ק' לדרגת פרופסור חבר. זאת מאחר שאין לו "פעילות מחקרית ופרסומית המקובלת באקדמיה והנדרשת ממועמדים להעלאה לדרגות פרופסור". רק בפברואר 2005, עם צאתו של ד"ר ק' לשנת שבתון והחלטתו בראש חוג אחר, הפסיק שנקר לשלם לו שכר של פרופסור.

עוד עלה כי כל אותה העת וגם לאחר סיום כהונתו כראש החוג, ממשיך ד"ר ק' להשתמש בתואר פרופסור במכתביו, בפרסומיו ובאירועים אקדמיים שונים שהוא משתתף בהם.

יצוין כי במאי 2009, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, פנה נשיא שנקר לוועדת המינויים במל"ג בבקשה לקדם את ד"ר ק' מדרגת מרצה בכיר לדרגת פרופסור-חבר נלווה. עד אוקטובר 2009 לא הסתיים טיפול מל"ג בבקשה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, להתנהגותו האמורה של ד"ר ק' לא היה מקום.

45 על פי החלטות מל"ג מתחילת שנות השמונים המינוי לדרגות פרופסור-חבר ופרופסור מן המניין במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות ייעשה באמצעות ועדות המינויים העליונות של מל"ג, לאחר שהמועמדים הומלצו על ידי ועדת המינויים המוסדית.

3. ממסמכי שנקר עולה כי עובדת השימוש בתואר "פרופסור" על ידי ד"ר ק' הייתה ידועה היטב לנשיא שנקר, מאחר שד"ר ק' הקפיד להביא לידיעתו כל כתבה שפורסמה בתקשורת על אודותיו, והנשיא הורה לתייקה בתיקו האישי. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שהנשיא ידע שד"ר ק' משתמש בתואר "פרופסור" שלא כדין, ולא דרש ממנו להפסיק לאלתר את הדבר, בהתחשב גם בכך שבחלק מהפרסומים צוין כי הוא חבר הסגל האקדמי של שנקר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין שנקר כי בעקבות הביקורת ד"ר ג' יקבל שכר על פי דרגת מרצה בכיר בוותק מכסימלי, ובית הספר יגיש בהקדם בקשה לקידומו לדרגת פרופ' חבר. עוד צוין שם כי "הנשיא פונה לד"ר ק' רק כד"ר והורה לו לא פעם שלא להשתמש בתואר פרופסור".

ד"ר ק' ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009, כי הוא יימנע משימוש בעתיד בתואר פרופ' בהקשר לפעילות אקדמית בשנקר עד לאישור הדרגה הסופית ע"י ועדת המינויים של מ"ג.

הממונה על השכר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא רואה בחומרה את תשלומי השכר לסגל האקדמי שלא בהתאם לכללים המזכים בדרגה האקדמית, והוא יפעל לבדיקת הממצאים ולטיפול בהם ככל שימצא שקיימות חריגות שכר.

I

בדוח הביקורת הקודם צוין כי "התואר פרופסור מעיד על רמה אקדמית-מחקרית של התמחות מדעית במקצוע, והוא מוכר ומכובד בקהילה המדעית ומחוצה לה בארץ ובעולם. שימוש בתואר זה בידי אדם שהתואר לא הוענק לו בידי הגורמים המוסמכים לכך מטעה".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שלמרות ממצאי הדוח הקודם בנושא המשך שנקר במתן תנאי העסקה של פרופסור למי שאינם זכאים לכך, תוך הפרת חוק מ"ג, כלליה והנחיותיה והוראות סעיף 29 בחוק יסודות התקציב. לדעת משרד מבקר המדינה, על ות"ת ועל הממונה על השכר לבחון את הצעדים שיש ביכולתם לנקוט, לרבות האפשרות לדרוש מד"ר ק' ומד"ר ג' להשיב לשנקר את הכספים ששולמו להם שלא כדין. על מ"ג וות"ת לשקול גם נקיטת צעדים כלפי שנקר, שהפר את הוראותיהן, הן בנוגע לתנאי העסקת סגל אקדמי והן בנוגע לשימוש שלא כדין בתארים אקדמיים. יש לשקול גם נקיטת צעדים אישיים כלפי נשיא שנקר שהסכים לתנאי השכר החריגים וידע על השימוש שלא כדין בתארים האקדמיים ולא מנע זאת.

מורים מן החוץ

העסקת גרעין עובדים קבוע

בדוח הקודם נכתב כי המוסדות להשכלה גבוהה מעסיקים סגל הוראה קבוע ומורים מן החוץ במשרה חלקית; המורים מן החוץ מועסקים על פי חוזה מיוחד, בדרך כלל לתקופה מוגבלת, סמסטר אחד או שניים, ולא יותר מתשעה חודשים בשנה. עלות העסקתם נמוכה מעלות העסקת חברי הסגל הקבוע, ולכן מעדיפים המוסדות העסקת מורים מן החוץ במקום סגל קבוע.

על פי כללי מל"ג, ההכרה במוסד כמוסד להשכלה גבוהה מותנית בין היתר בכך שלפחות 25% מחברי הסגל האקדמי יהיו עובדים קבועים במשרה מלאה. בשלבי ההכרה ומתן האישורים השונים בודקת מל"ג עמידה בתנאים אלו. הוראות ות"ת דורשות שלמוסד יהיה סגל הוראה תקני, קבוע וברגות גבוהות ככל האפשר כדי להבטיח רציפות, אחריות של המרצים לתלמידיהם ורמה גבוהה יותר של הוראה.

בדוח הקודם נכתב "כי לאחר שמל"ג נתנה הכרה למוסד והסמיכה אותו להעניק תואר אקדמי בתחום מסוים, היא לא בדקה אם המוסד הכניס שינויים בתכנית הלימודים ואם הרכב הסגל האקדמי שלו היה בהתאם לכללים. חוגים ותיקים בשנקר שינו את הרכבם מיום קבלת ההכרה, מורים קבועים פרשו ובמקומם נכנסו מורים מן החוץ, והחוג נשאר עם גרעין קבוע מצומצם של סגל אקדמי, פחות ממנימום המרצים שנקבע על ידי ות"ת". בדוח צוין כי "על מל"ג ועל ות"ת לפקח על הרכב הסגל האקדמי בחוגי הלימוד גם לאחר סיום ההליך של הענקת ההכרה או של האישור לפתיחת תכנית לימודים חדשה. מתשובת ות"ת למשרד מבקר המדינה עולה, כי מל"ג וות"ת טרם נערכו כנדרש כדי לפקח על הרכב הסגל האקדמי בחוגים קיימים ותיקים, ובכוונתן להקים בעתיד מנגנון שיבדוק, בין השאר, גם עניין זה".

לעניין שנקר צוין בדוח כי "בשנת הלימודים התשס"ב הועסקו בשנקר 198 מורים מן החוץ נוסף על 50 המורים הקבועים. כלומר, שיעור חברי הסגל האקדמי הקבוע היה נמוך מ-25%, וזאת בניגוד למתחייב מכללי מל"ג. הבדיקות העלו כי שנים רבות העסיק שנקר חלק מסגל ההוראה שלו בתנאים של מורה מן החוץ".

להלן פירוט ממצאי ביקורת המעקב בנוגע להעסקת מורים מן החוץ:

1. על פי נתונים שהמציאה ות"ת למשרד מבקר המדינה חלה ירידה של כ-50% בשיעור סגל ההוראה הקבוע במשרה מלאה של שנקר ורק כ-13% מאנשי הסגל האקדמי שהעסיק שנקר בסמסטר ב' של שנת הלימודים התשס"ט היו קבועים במשרה מלאה. מהנתונים עולה גם כי 61% ממורי החוץ שהעסיק שנקר הם אנשי סגל זוטרים (בעלי תואר מוסמך או בוגר או מורים חסרי תואר ועוזרי הוראה).

בדיקה שביצע משרד מבקר המדינה לגבי הרכב הסגל האקדמי בכמה מחלקות של שנקר בסמסטר ב' של שנת הלימודים התשס"ט העלתה כי בכל המחלקות, למעט מחלקת הנדסת כימיה, מרבית הסגל הם עדיין מורים מן החוץ, ויש מחלקות שבהן מלבד ראש המחלקה ומרצה אחד אין חברי סגל אקדמי במשרה מלאה וקבועה.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי על פי כללי המועצה להשכלה גבוהה (הכרה במוסדות) התשס"ד-1964, התפלגות היחסים בין הסגל במשרה למורים מן החוץ צריכה להימדד לפי שעות הוראה בפועל ולא לפי "ראשים". ות"ת בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה גם היא פרשנות זו. עם זאת היא ציינה בתשובתה, כי "יבחן מחדש הצורך בבדיקת שיעור המורים מן החוץ על פי תחומים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פרשנותם של ות"ת ושנקר אינה עולה בקנה אחד עם הכללים של מל"ג; כללי מל"ג לעניין סגל של מוסד מתייחסים במפורש ל"סגל אקדמי קבוע, ובו לפחות רבע במשרה מלאה" ולא ל"שעות הוראה". כלל זה הוא גם תנאי של מל"ג להכרה במוסד או בתכניות לימודים חדשות; נראה כי מאחורי התנאי עומד הצורך שיותר מורים קבועים ובמשרה מלאה יקחו חלק בפעילות חוגי הלימוד כדי לשפר את הרמה האקדמית של המוסד והשירות לסטודנטים, צורך שקשה יותר לקיימו כאשר במוסד יש שיעור גבוה של מורים מן החוץ.

2. המעקב העלה כי ועדת מומחים להערכת האיכות האקדמית של לימודי העיצוב התעשייתי, שהקימה מל"ג, בדקה את תחום העיצוב התעשייתי בשנקר ובעוד כמה מוסדות להשכלה גבוהה. הדוח שפרסמה הוועדה ב-2008 היה ברובו חיובי בנוגע למחלקה לעיצוב תעשייתי בשנקר. עם זאת נאמר בו, בין היתר, כי אף שהמורים מן החוץ הם מרכיב מפתח במחלקה זו, שכרם נמוך משכר מרצה במסלול ההוראה הרגיל, וסיכוייהם להתקדם למעמד של חברי הסגל הקבוע נמוכים מאוד, ואלה עלולים ליצור מורל נמוך ולפגוע במקצועיותם.

ממצאי ביקורת המעקב האמורים ודוח הוועדה דלעיל מחזקים את עמדת מבקר המדינה מהדוח הקודם לפיה: "מספר מצומצם של אנשי סגל קבוע בחוגים מקשה על ראשי החוגים לקיים את המטלות ההכרחיות כדי לשמור על הרמה האקדמית הדרושה, מאחר שאינם יכולים להטיל משימות ותפקידים על מורים מן החוץ המגיעים למוסד רק לשעות ההוראה הקבועות; לפיכך עלולים להיפגע הרמה האקדמית של המוסד והשירות לסטודנטים..."

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג ולו"ת כי עליהן לגבש בהקדם את עמדתן בעניין היקף סגל ההוראה הקבוע שעל שנקר ומכללות אחרות להעסיק, ולהביאה לידיעת אותם מוסדות. אל הן להסתפק בקבלת דיווחים המלמדים על אי-קיומן של ההנחיות. על המוסדות המנהלים של שנקר לדון בהקדם בהיקף העסקת מורים מן החוץ ולפעול לכך שתישמר רציפות, אחריות של המרצים לתלמידיהם ורמה אקדמית גבוהה של הוראה.

היקפי המשרות של מורים מן החוץ

בדוח הקודם צוין, כי "על פי כללי ות"ת ניתן להעסיק מורה מן החוץ לא יותר מחצי משרה, אם הוא מומחה בתחומו או מועסק במוסד אחר להשכלה גבוהה. במקרים מיוחדים, על פי אישור פרטני של ות"ת, ניתן להעסיק מומחים בתחומם יותר מחצי משרה". הביקורת הקודמת העלתה כי שנקר לא דרש מהמורים מן החוץ פרטים על מקומות עיסוק אחרים; לא דרש מהם למסור לו אישור לעבודתם הנוספת בשנקר מהמוסד שבו הייתה משרתם העיקרית, כפי שהנחיות ות"ת דורשות, ולא הסביר להם את כללי ות"ת בעניין זה. כמו כן נמצא, כי בניגוד להוראות ות"ת, חלק מהמורים מן החוץ הועסקו בשנקר במשרה, במשרה וחצי או ביותר משתי משרות בלי אישור ות"ת. עוד נמצא, כי למרות הודעות חוזרות ונשנות של ות"ת לא תיקן שנקר את הליקויים. שנקר הסביר אז בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בשנת הלימודים התשס"ג צומצמו שעות ההוראה של המורים הללו, אך תהליך ההתאמה לדרישות ות"ת ממושך מאחר שיש למצוא מורים אחרים בעלי כישורים מתאימים.

המעקב העלה כי הליקויים שצוינו בדוח הקודם טרם תוקנו. להלן הפרטים:

1. שנקר ממשיך להעסיק מורים מן החוץ בהיקפי משרה גבוהים מהמותר. ות"ת העלתה שבשנות הלימודים התשס"ו (2005-2006) והתשס"ח המורים מן החוץ בשנקר הועסקו גם במוסדות אקדמיים אחרים, ומספר שעות עבודתם בשני המקומות יחד היה גדול מהמותר על פי הוראותיה. מהמסמכים עולה כי ביוני 2006, לקראת סוף שנת הלימודים התשס"ו, ובספטמבר 2008, לאחר סוף שנת הלימודים התשס"ח, הפנתה ות"ת לשנקר את הנתונים שהעלתה ודרשה לקבל את הסבריו. יצוין כי בדיקה כזו לא נערכה בנוגע לשנת הלימודים התשס"ו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין שנקר, כי "בשנתיים האחרונות הטמיע המינהל האקדמי בשנקר את תהליך הבדיקה מראש של מצב ההעסקה של המורים מן החוץ במסגרת נוהל חדש והוא פונה ביוזמתו אל הוות"ת לקבל אישור העסקה חריג למורים, וכך הוא נהג לגבי השנים תשס"ט ותש"ע".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל האקדמי בשנקר להנהיג בדיקה קבועה של היקף העסקת המורים בבית הספר ולוודא שהוא תואם את הנחיות ות"ת. ראוי אף שהתהליך יגובה בנוהל מתאים. כמו כן, נוכח הממצאים האמורים שהעלה משרד מבקר המדינה, על ות"ת לקיים בעקביות בדיקה של היקפי משרות מורי חוץ בכל שנה.

2. על פי הנחיות מל"ג ממאי 2005 בנושא "תנאי העסקה ודירוג במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות", יש לדווח לוות"ת על העסקת מורים מן החוץ שאינם אנשי סגל במוסדות להשכלה גבוהה, אם הם מלמדים בין 6 ל-12 שעות (שבועיות), כלומר היקף שאינו עולה על שווה ערך של משרה, ולבקש מיחידת השכר בוות"ת אישור פרטני להעסקת מורים מן החוץ בהיקף העולה על שווה ערך של משרה (8 שעות בשבוע למורה מן החוץ בכיר באוניברסיטאות, ו-12 שעות לבכירים ממוסדות אחרים).

המעקב העלה כי שנקר אינו דורש מהמורים הצהרה על היקף משרתם במוסדות אחרים ואין לו מידע מסודר בעניין זה. הוא למד על היקף משרתם הגבוה של המורים רק מהערות ות"ת. שנקר גם לא הקפיד לדווח ליחידת השכר בוות"ת או לבקש ממנה אישור פרטני להעסקת מורים מן החוץ לפני פתיחת שנת הלימודים - כנדרש. לעתים הוא דיווח על המורים לוות"ת רק לאחר פתיחת שנת הלימודים, לאחר שהמורים כבר שובצו לקורסי הלימוד השונים, ושינוי בשעות ההוראה שלהם באותו סמסטר היה בלתי אפשרי.

ות"ת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "היא מודעת לבעיות בהעסקת מורים מן החוץ במכללות, אשר חלקם מועסקים במסלול זה בהיקף שעות גדול, שנים רבות וללא זכויות סוציאליות. ות"ת פועלת לשינוי תנאי העסקה של סגל זה על ידי פתרון העסקה למורים מן החוץ, בדומה לפתרונות שבהסכם השכר עם הסגל הזוטר באוניברסיטאות".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה ששנקר לא תיקן את הליקויים בעניין היקף המשרה של מורים מן החוץ שצוינו בדוח הביקורת הקודם, וכי אין בידי נתונים על היקפי המשרות של מורים מן החוץ המלמדים אצלו. לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג וות"ת לדרוש משנקר לדווח להן בכל שנה על כל העסקה חורגת של מורים מן החוץ ולקבל את אישורן לכך.

תיקים אישיים

בדוח הביקורת הקודם נאמר כי "המורים מן החוץ אינם נדרשים למסור מסמכים המעידים על השכלתם... אינם מעבירים מסמכים ממקומות עבודה קודמים המעידים על כישוריהם ועל הניסיון הקודם שלהם בהוראה או מכתבי הערכה, וחלק גדול מהם אף לא מסר לשנקר קורות חיים". בשנקר לא ניהלו תיק אישי לכל אחד מהמורים מן החוץ. חווי העסקה שלהם תויקו במרוכז ללא מסמכים נלווים, ולמורים המועסקים שנים רבות היה תיק אישי לא מעודכן וללא מסמכים מהשנים האחרונות. "למעשה, פרט לחוזה ההעסקה המכיל מעט פרטים, לא היה בתיקי המורים מן החוץ כל מסמך אחר".

עוד נאמר בדוח הקודם כי "קיום תיק אישי עם המסמכים הנוגעים להשכלתו, להכשרתו ולניסיונו של המורה במוסד הוא צורך חיוני לשם קביעת תנאי העסקתו ולניהול תקין - של כוח האדם במוסד. תיק

אישי יכול לסייע למוסד גם בעת קבלת החלטה לשיבוץ המורה בעתיד, בעניין העברתו למעמד של מורה קבוע ועוד. שנקר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עמדת הביקורת מקובלת עליו.

במעקב עלה כי הליקוי האמור תוקן רק בחלקו. אמנם, בשנת הלימודים התשס"ה פתח שנקר תיק אישי לכל המורים מן החוץ שהעסיק באותו מועד, ודרש מהם להמציא לו תעודות המעידות על השכלתם; אך הוא לא המשיך בכך בנוגע למורים מן החוץ החדשים שהוא החל להעסיקם לאחר מכן. בבדיקה אקראית של 68 מורים מן החוץ שהתקבלו לעבודה בשנקר לאחר שנת התשס"ה נמצא כי ל-18 (26%) מהם לא היו תיקים אישיים כלל, ובתיקים של 22 (32%) מורים לא היו אישורים על השכלתם.

עוד עלה במעקב כי בתיקים האישיים של יתר המורים תויקו החוזה שנחתם עמם, קורות חיים ותעודות בדבר השכלתם, אולם לא תויקו בו מסמכים חשובים אחרים, כגון אסמכתאות על העסקתם במקומות עבודה קודמים, מכתבי הערכה של הממונים עליהם ודוחות משוב של סקרי הוראה. מסמכים אלו חשובים, שכן דרגתו של המורה ותנאי שכרו נקבעים בין היתר על סמך ניסיונו המקצועי.

בביקורת המעקב נמצאו גם מקרים שבהם העניק שנקר דרגה אקדמית לאיש סגל על סמך אישור על לימודים בחו"ל אולם הוא לא ביקש במקרים אלה מאיש הסגל להמציא לו את חוות הדעת של הגוף להערכת תארים אקדמיים מחו"ל שבמשרד החינוך, שהוא הגורם המוסמך להעריך - לצורך דירוג ושכר - תעודות, דיפלומות ותארים שהוענקו על ידי מוסדות אקדמיים בחו"ל, בהשוואה לתעודות, דיפלומות ותארים שנותנים מוסדות אקדמיים במדינת ישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר לשנקר כי עליו להקפיד כי לכל אחד ממוריו ינוהל תיק אישי ושיימצאו בו כל המסמכים הנוגעים להכשרתו ולניסיונו, ובהם ההערכות שהוא מקבל. הדבר חיוני לקביעת תנאי העסקתו של המורה ולקבלת החלטות על קידומו, וגם לניהול תקין של כוח האדם בבית הספר.

ימי מחלה שלא נוצלו

1. סדרי דיווח: בדוח מ-2003 צוין כי לפי הסכמים קיבוציים שנחתמו בשנים 1981 ו-1991 בין המוסדות להשכלה גבוהה ובין ארגוני הסגל האקדמי במוסדות, "מכסת ימי המחלה שלא תנוצלו עד לפרישה תזכה את חבר הסגל בפיצוי שישולם בעת פרישתו לגמלאות. שיעור הפיצוי ייקבע לפי מספר ימי המחלה שחבר הסגל יהיה זכאי להם ולא ניצל במשך תקופת עבודתו". כמו כן נקבע הסדר דיווח על ימי מחלה שנוצלו. בדוח מ-2003 צוין כי סדרי הדיווח של המרצים בשנקר לא היו תקינים.

במעקב עלה, שהמרצים אינם מקפידים עדיין על דיווח כנדרש ובמועד בנוגע לימי המחלה שהם ניצלו. משרד מבקר המדינה העיר לשנקר, כי עליו להקפיד שהמורים ידווחו על ימי המחלה שניצלו כנדרש בהוראות, וכי הטיפול בהצהרות על מחלה יהיה בהתאם.

שנקר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "כל מרצה ימלא הצהרת ימי מחלה מיד עם חזרתו לעבודה וימסור אותה למזכירת המחלקה בה מלמד. המזכירה תציין על גבי ההצהרות את תאריך

קבלתן ותעבירן במרוכז אחת לחודש למנהל האקדמי, אשר ימנה אחראי על העברת הטפסים במרוכז לחשבת השכר".

בדוח הקודם נכתב כי "לדעת משרד מבקר המדינה, יש לדרוש ממרצים לדווח על היעדרותם מיד לאחריה ללא קשר לדיווח ההצהרתי על אי-ניצול ימי מחלה בתום כל סמסטר. יצוין כי מזכירות החוגים והמזכירות האקדמית אינן שומרות רישומי ביטול שיעורים, כך שאי-אפשר לאמת את הצהרותיהם של המרצים בהשוואה לרישומים כאלה. בתשובת שנקר למשרד מבקר המדינה נאמר כי הוא מקבל את עמדת משרד מבקר המדינה, והוא יחייב את כל חברי הסגל האקדמי לדווח בכתב על כל היעדרות מיד עם התהוותה". שנקר הודיע גם ש'הפיקוח על היעדרות משיעורים ועל קבלת הדיווחים בהתאם יוטלו על מזכירות החוגים".

(א) במעקב עלה, כי בספטמבר 2004, בעקבות ממצאי הדוח הקודם, הוציאו ראש המינהל האקדמי ומנכ"ל שנקר "נוהל דיווח היעדרות ואיחורים למורים ומרצים" ובו נאמר בין היתר: "באחריות המזכירה של כל חוג לדווח בסוף כל חודש על היעדרות ו-או איחורים מעל 1/4 שעה של מרצים וחברי סגל... (מצ"ב טופס דיווח)... יש לדווח מהו סוג היעדרות: חופשת לידה, מילואים או מחלה בצירוף אישורים. כל היעדרות אחרת תקוזז מן השכר... הדיווח יעשה ישירות [לאחראית מערכות וסגל] אשר תדווח את ריכוז היעדרויות [לחשבת השכר] שתקוזז את היעדרויות מן השכר... מרצים שנעדרים ומבקשים להחזיר שעות בסיום הסמסטר חייבים לדווח על היעדרות ולקבל את אישור המנהל האקדמי... האחריות על תשלומים מיותרים למרצים שיעדרו או יאחרו תחול על ראש החוג" (ההדגשה במקור).

עוד עלה בבדיקת המעקב, כי בקובץ נהלים שמוציא ראש המינהל האקדמי בכל שנה נכתב בפרק "היעדרות מרצה משיעור" כי "על היעדרות לא צפויה (כגון: מחלה וכד') יש להודיע למזכירות המחלקה ולאחראית מערכות וסגל מוקדם ככל האפשר, כדי שניתן יהיה ליידע את הסטודנטים... בהתאם להוראות, אין להיעדר משיעורים... אלא אם נתקבל אישור בכתב מראש המחלקה. כל היעדרות חייבת להיות מדווחת למנהל האקדמי... בכל מקרה, את השיעור החסר נדרש המרצה להחזיר תוך תיאום מראש עם אחראית מערכות וסגל. דוח היעדרות יועבר מדי חודש לידיעת ראשי המחלקה הרלוונטיים".

(ב) בדוח שהגיש המבקר הפנימי במרס 2005 בנושא "שכר מרצים ומורים בבית הספר" הוא נדרש, בין היתר, לנושא היעדרויות והאיחורים של מרצים ומורים, וציין כי "רוב המרצים מדווחים על נוכחותם על דרך השלילה, כלומר, הם מדווחים על היעדרות צפויה ולא על נוכחות בפועל... הבקרה על השלמת שיעורים חסרים כתוצאה מהיעדרות לוקה בחסר ואינה מתבצעת במערכת הכלים הקיימים במערכת". המבקר הפנימי המליץ בדוח שלו כי "הנהלת המוסד תשקול הנהגת דווח חיובי על נוכחות בפועל לגבי הסגל האקדמי הקבוע וכן מורים מן החוץ... לחילופין, הביקורת הפנימית ממליצה לשפר את תהליך הבקרה הקיים ע"י שימוש בדוח הנוכחות בפועל של מערכת [המחייב] לצורך סגירת המעגל"⁴⁶ (ההדגשה במקור).

ועדת הביקורת של שנקר דנה בדוח באפריל 2005 והחליטה כי "יש להגביר את הבקרה בתחום היעדרויות והאיחורים של מרצים ומורים". לא נמצא כי הוועד המנהל של שנקר דן בנושא למרות חשיבותו והמלצות המבקר וועדת הביקורת.

46 באותו דוח ציין מבקר הפנים כי החל בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) הוכנסה לשימוש בשנקר מערכת ניהול ממוחשבת "מכלול 2000" המפיקה דוחות המאפשרים לתמוך בבקרה ובמעקב אחר הנוכחות בפועל. ניתן להפיק לכל מרצה דוח נוכחות בתוך חודשי או בתוך סמסטריאלי, לאחר שהמערכת עורכנה בהיעדרויות שדווחו על ידי מזכירת החוג.

(ג) במעקב עלה, כי ההוראות והנהלים שפורסמו בנושא אינם מקוימים; מזכירות החוגים, האמורות לדווח לאחראית למערכות סגל ולמינהל האקדמי על כל היעדרות של מרצה ועל איחורים של רבע שעה, חדלו לעשות זאת עם עזיבתו של המזכיר האקדמי הקודם בנובמבר 2006. "אחראית מערכות הסגל" בשנקר מסרה למשרד מבקר המדינה, כי רק החוג לתעשייה וניהול מדווח לה על היעדרויות המורים, והיא עוקבת אחר הדיווחים ומוודאת שהמרצים בחוג זה ישלימו את השיעורים החסרים. כן עלה, כי מזכירות החוגים והמינהל האקדמי אינם משתמשים במערכת הממוחשבת הקיימת בשנקר לצורך מעקב ובקרה אחר נוכחות המורים והיעדרויותיהם.

מהאמור לעיל עולה כי בניגוד לכתוב בתגובה ששלח שנקר בזמנו על ממצאי הדוח הקודם, לא תוקנו עדיין הליקויים שהועלו בו, והמצב של היעדר פיקוח ובקרה על היעדרויות המורים ממשיך ומתקיים: לא נעשה אימות של הצהרותיהם על ימי המחלה; חברי הסגל האקדמי אינם מדווחים בכתב על היעדרותם מיד לאחריה; אין דיווח על היעדרויות למזכירות האקדמית, וזו אינה מרכזת נתונים בנושא ואינה מטפלת בו כלל; וגם לראשי החוגים בשנקר לא נמסרים נתונים על היעדרויות של המורים במחלקתם.

שנקר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "חווה ההתקשרות עם סגל המורים מבהיר בצורה חד משמעית כי על המורה הנעדר משנקר להשלים כל שיעור שהחסיר. הדרישה מופיעה גם בקובץ הנהלים שכל מורה מקבל יחד עם החווה". שנקר ציין בתשובתו כי אכן לא כל המחלקות מדווחות למערכת הממוחשבת על היעדרות המורה, וכי הוא יקפיד לבצע רישום במערכת הממוחשבת של היעדרויות המורים של יתר המחלקות בבית הספר.

המעקב העלה גם כי היעדרויות ואיחורים חוזרים ונשנים של מורים לא אוזכרו בתיקיהם האישיים של אותם מורים. להלן דוגמה:

מורה במחלקה לעיצוב טקסטיל הרבתה להיעדר מהשיעורים, ולפעמים הגיעה לשיעורים באיחור רב. היו תלונות רבות של סטודנטים על כך, ואז החליטה ראש המחלקה לנהל רישום נוכחות של המורה, ומצאה כי בסמסטר א' של שנת הלימודים התשס"ח היא איחרה או נעדרה 12 פעמים. במכתב שנשלח לאותה מורה בפברואר 2008 ציינה ראש המחלקה כי היא לא הציגה לה אישור רפואי לשום היעדרות, פעמים רבות גם לא הודיעה מראש על היעדרויותיה ואיחוריה, ונודע לה על כך מהסטודנטים רק לאחר תחילת השיעור. ראש המחלקה ציינה כי המורה לא החזירה ולו שיעור אחד שהחסירה וגם לא מילאה את שאר חובותיה כלפי המחלקה והסטודנטים.

המעקב העלה כי אף שראש המחלקה, המתאמת האקדמית במחלקה ומזכירת החוג ידעו על האירועים האמורים ואף תיעדו אותם, הן לא מצאו לנכון להביאם לידיעת דיקן הפקולטה, המזכיר האקדמי, המועצה האקדמית, הנשיא והמנכ"ל של שנקר. כמו כן, המכתבים בנושא היעדרויות לא תויקו בתיק האישי של המורה.

(ד) המעקב העלה כי אי-הדיווח גרם גם לכך שמורה שילדה ונעדרה על כן מעבודתה המשיכה לקבל משכורת לאחר הלידה, משום שהמידע על הלידה לא הובא לידיעת חשבת השכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, הרישום הלקוי של היעדרויות המורים, היעדר הפיקוח על הדיווח עליהם לגורמים המוסמכים והיעדר המעקב אחר השלמת השיעורים החסרים, מעידים על תפקוד בלתי תקין של שנקר בעניין זה.

שנקר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא יקפיד שכל ההיעדרויות הבלתי מוצדקות יתיקו בתיק האישי של חבר הסגל, והיעדרות מוצדקת תיבחן על ידי המנהל האקדמי על מנת להשלים את השיעורים החסרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שנקר לקבוע בנוהל את הפעולות שיש לבצע במקרה של איחורים והיעדרויות של מורים וחובת התייעוד של המידע וההתכתבויות בנושא בתיק האישי של המורה. על שנקר להביא בהקדם את הנוהל לידיעת כל הנוגעים בדבר במוסד ולאכוף את ביצועו המלא.

2. הפרשה בגין ימי מחלה שלא נוצלו במאזן שנקר: ברוח הקודם צוין, כי מביאור למאזן של שנקר ליום 30.9.01 עולה כי שנקר הפריש כספים בגין ימי מחלה שלא נוצלו רק בעבור עובדים שהגיעו לגיל 55 בשל אי-ודאות בנוגע למתן פיצוי זה לעובדים שטרם הגיעו לאותו גיל, הואיל וייתכן שאלה ינצלו את ימי המחלה או יצאו לפרישה מוקדמת ולא יהיו זכאים למענק פרישה זה. ברוח נכתב עוד כי "מאחר שבדרך כלל עובדים מנצלים זכות זו, על המוסד לקבוע את אומדן ההתחייבויות המצטברת עבור ימי מחלה שלא נוצלו לגבי כל העובדים ולהפריש בגינה את הסכומים המתאימים".

בתשובתו דאז למבקר המדינה הודיע שנקר כי "לאור המלצת המבקר יופרש בעתיד תקציב לימי מחלה שלא נוצלו גם לעובדים מתחת לגיל 55".

המעקב העלה כי שנקר ממשיך להפריש כספים בגין ימי מחלה שלא נוצלו רק בעבור עובדים שהגיעו לגיל 55 שנה.

שנקר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, כי סוגיית הפרשות לימי חופשה לעובדים גם מתחת לגיל 55 תועבר לחוות דעת של משרד רואה החשבון של שנקר.

3. הפרשות בגין זכויות עובדים במאזני המוסדות להשכלה גבוהה: ברוח מבקר המדינה משנת 2009 צוין כי בניגוד לכללי חשבונאות מקובלים, רוב האוניברסיטאות אינן רושמות במאזניהן את כל התחייבויותיהן העתידיות בגין זכויות עובדים שהצטברו במשך השנים, ובכלל זאת התחייבויותיהן בגין ימי מחלה שלא נוצלו. עוד צוין כי ות"ת לא פעלה כמתחייב ממעמדה ומסמכותה כדי להביא לכך שהדוחות הכספיים יערכו כהלכה.

עוד נכתב ברוח כי "באוגוסט 2007... החליטה הממשלה... להנחות את ות"ת להורות למוסדות להשכלה גבוהה ולמכללות האקדמיות המתוקצבות לפרסם דוחות כספיים מבוקרים ולערוך אותם בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים החל משנת הלימודים התשס"ח (עמ' 37).

המעקב העלה כי החלטה זו יושמה על ידי ות"ת באיחור של שנתיים ואף זאת חלקית בלבד (ראו להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 הסביר אגף החשכ"ל, המופקד מטעם משרד האוצר על הנושא החשבונאי, כי הוא פנה מספר פעמים לוות"ת ולאחרונה בנובמבר 2009, לצורך קבלת עדכון על ביצוע החלטת הממשלה, וכי הוא "עוקב ופועל בכלים העומדים לרשותו על מנת שהמוסדות להשכלה גבוהה יפרסמו דוחות כספיים על פי כללי החשבונאות".

לדעת משרד מבקר המדינה, עיכוב של שנתיים בביצוע החלטת הממשלה אינו סביר ומעיד על כך שהן ות"ת והן אגף החשכ"ל לא פעלו בנחישות מספקת ולא הקפידו שהחלטה תיושם במועד.

ממסמכי ות"ת עולה, כי היא גיבשה בנובמבר 2009 "הנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל" שתחולתן החל מ-1.10.09, דהיינו החל משנת הלימודים התש"ע. מעיון בהנחיות אלה עולה כי הן כוללות אמנם הוראה ולפיה יש לרשום במאזני המוסדות את רוב התחייבויותיהם העתידיות בגין זכויות עובדים שהצטברו במשך השנים, אולם חלק מהזכויות לא יירשמו עדיין כנדרש: התחייבויות המוסד בגין ימי מחלה שלא נוצלו יחושבו ויירשמו רק בעבור עובדים שמלאו להם 55 שנה; המחויבות האקטוארית בגין פנסיה תקציבית תוצג במאזן רק לאחר שיושג "הסדר כולל למימון המחויבות האקטוארית של המוסדות בגין פנסיה תקציבית". עד אז תוצג המחויבות בביאורים למאזנים בלבד; התחייבויות המוסדות בגין הזכות לחופשת שבתון לא תירשם כלל בדוח הכספי.

במכתבה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 הודיעה ות"ת, בין היתר, כי לדעתה "אין צורך ליצור הפרשה בגין ימי מחלה שנצברו ולא נוצלו עבור עובדים מתחת לגיל 55... [אין מקום ליצירת הפרשה חשבונאית בגין חופשת השבתון". אשר לפנסיה התקציבית טענה ות"ת כי עד תחילת שנת 2011, המועד בו יאושרו הדוחות הכספיים של המוסדות להשכלה גבוהה לשנת התש"ע, יסתיימו הדיונים באשר להסדר למימון המחויבות האקטוארית של האוניברסיטאות. "כאשר ייוודעו תוצאות הדיונים ישוקף חלק מההפרשות בהן יישאו האוניברסיטאות בגוף הדוחות הכספיים [לשנת התש"ע] כהתחייבות מוחלטת". ות"ת ציינה גם כי הוועדה המקצועית שגיבשה את כללי הדיווח תמשיך לפעול "לבחינת יישום הכללים ופיתרון סוגיות שיתעוררו ולבטח שיתעוררו בשנים הראשונות ליישום הכללים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התוצאה של יישום הוראה זו היא שמאזניהם של המוסדות עדיין לא יציגו אל נכון את מצבם הכספי, במיוחד בכל הנוגע למחויבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית. כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, על ות"ת ועל הוועדה המקצועית האמורה לחזור ולבחון את עמדתן מתוך ראייה רחבה של הנורמות המקובלות במישור זה במגזר המוסדות להשכלה גבוהה בעולם המערבי וכן במגזרים אחרים, ולבחון מחדש את עמדתן יחד עם לשכת רואי חשבון בישראל או עם המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות. נוסף על כך - על ות"ת להודיע למוסדות להשכלה גבוהה כי אם לא יושג כצפוי ההסדר האמור למימון התחייבויותיהם האקטואריות עד תחילת שנת 2011, יהיה עליהם לרשום במאזניהם התחייבויות אלה במלואן כבר בדוח הכספי לשנת התש"ע; הכול כדי לשקף אל נכון את מצבן הכספי.

I

על שנקר להימנע מהקטנת מכסת שעות ההוראה המביאה לידי העסקת מורים מן החוץ בהיקף נרחב, הוצאות מיותרות ופגיעה ברמה האקדמית של המוסד. על שנקר להימנע גם מחשולם גמול תפקיד והענקת דרגות אקדמיות לצורכי שכר, בניגוד לכללי מ"ג והנחיותיה ולסעיף 29 לחוק יסודות התקציב. מהליקויים שהועלו בביקורת המעקב על ניהול התיקים האישיים של העובדים והמעקב אחר ימי מחלה והיעדרויות עולה, כי בשנקר אין עדיין בקרה מלאה ויעילה בעניינים אלה.

נושא ניהול כוח האדם (משאבי אנוש) בשנקר על היבטיו הרבים אינו מטופל זה שנים רבות, כמקובל, על ידי אחראי שרוב זמנו מוקדש לנושא חשוב ומורכב זה. לדעת משרד מבקר המדינה, עקב הגידול הניכר שחל במספר העובדים בשנקר המונה כיום כ-670 עובדים (חברי סגל אקדמי, מורים מן החוץ ועובדים טכניים ומינהליים) והליקויים החמורים שהועלו בביקורת זו בנוגע לטיפול של שנקר בנושאי כוח אדם - על מוסדות שנקר לבחון בהקדם את האפשרות להעסיק מנהל משאבי אנוש כדי להביא לידי שיפור הניהול של נושא חשוב זה.

שנקר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא מינה מנהלת משאבי אנוש שהחלה כבר את עבודתה בשנקר בנובמבר 2009, שתרכז ותטפל במכלול הנושאים הקשורים למשאבי אנוש בשנקר.

סיכום

ביקורת מעקב מקיפה זו שעשה מבקר המדינה בשנקר העלתה, שחלק מהליקויים שהועלו בדוחות הביקורת הקודמים מ-2002 ומ-2003 תוקנו, חלק אחר נמצא בתהליכי תיקון, אולם עדיין נותרו ליקויים רבים ששנקר טרם תיקן. כמו כן עלו בביקורת זו ליקויים נוספים. בדוחות הביקורת הקודמים ובדוח זה עלו ליקויים גם בנוגע למל"ג ולוות"ת, חלק מהם כבר תוקנו ואחרים טרם תוקנו. ביקורת זו נעשתה בנוסף לביקורת אחרת שעשה משרד מבקר המדינה בנושא "היבטים בפעילות שנקר", ואשר ממצאיה מתפרסמים גם הם במסגרת דוח שנתי זה.

חשיבותה של ביקורת מעקב היא בצורך לוודא שהגופים המבוקרים אכן תיקנו את הליקויים, ושהביקורת הקודמת הגיעה אותם לנהוג על פי החוק ועל פי סדרי מינהל תקינים, והביאה לשיפור פעולתם ולחיסכון בכספי ציבור. לכן ממליץ משרד מבקר המדינה למל"ג, לוות"ת ולכל המוסדות להשכלה גבוהה, כי יבחנו את הליקויים שעלו בדוח זה ויפיקו לקחים מתאימים גם לגבי התיקונים הנדרשים במוסדותיהם בתחומים שבהם עוסק דוח זה, וגם באורח כללי לגבי הטיפול בממצאי דוחות ביקורת העוסקים במוסדותיהם.

על שנקר להבטיח שהוא נוהג על פי כל המתחייב ובמלוא הזהירות המתבקשת בתחום הבטיחות בכלל ובתחום החומרים המסוכנים בפרט, ויפה שעה אחת קודם; בכך הוא יגן על שלום העובדים, התלמידים וכל המצויים בשטחו וכן תימנע פגיעה אפשרית לסביבה. על הגופים המפקחים ומבקרים את תחום הבטיחות - וביניהם המשרד להגנת הסביבה ומשרד התמ"ת - למלא את תפקידם באופן הדוק ולוודא שהנחיותיהם מיושמות, ולנקוט את האמצעים העומדים לרשותם כדי לאכוף זאת.

סוגיית הבטיחות של סטודנטים בשנקר, שהועלתה בדוח זה (חוסר הבהירות באשר למשרד הממשלתי האחראי לטיפול בתאונות סטודנטים), נוגעת לכל הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, ובנוסף לזאת, היא נוגעת גם לתלמידים הלומדים בכיתות ההמשך - כיתות י"ג-י"ד (טכנאים והנדסאים). נוכח המחלוקת בין עמדת משרד החינוך לבין עמדת משרד התמ"ת נדרש שמל"ג, משרד החינוך ומשרד התמ"ת יכינו עבודת מטה שתלבן את הסוגיה ושתושג עמדה מוסכמת. אם לא יגיעו להסכמה ולהסדר על פי החקיקה הקיימת, עליהם ליזום שינוי חקיקה.

באוגוסט 2010 ייכנסו לתוקפן התקנות החדשות שנוספו לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, הנוגעות למוסדות להשכלה גבוהה, ובכך יוחל למעשה החוק עליהם. משרד מבקר המדינה ממליץ למוסדות להשכלה גבוהה ובהם שנקר, להיערך לקראת החוק והתקנות כבר עתה: ללמוד את משמעויותיהן, לגבש נהלי רכש והתקשרויות מתאימים ולמסד תהליכי רכש אשר יהלמו את החוק ואת התקנות החדשות.

סוגיית שעות ההוראה הפחותות מהנדרש של חברי סגל אקדמי במוסדות להשכלה גבוהה, ובכללם מכללות, וכתוצאה מכך הגדלת מספר המורים מן החוץ, ידועה זה זמן רב למל"ג ולוות"ת. ההשלכה מכך כמובן היא גידול בהוצאה על השכר של המוסדות, וחשש לפגיעה ברמה האקדמית. ממצאי דוח זה מלמדים, כי תופעה בלתי תקינה זו קיימת זה שנים רבות גם בשנקר. משרד מבקר המדינה קורא למל"ג ולוות"ת להסדירה, ולמצער לפעול לצמצומה בהקדם.

על שנקר לפעול על פי המתחייב ולהסדיר את הנושא בביתו: עליו להקפיד לקיים את הנחיות ות"ת הנוגעות להיקף ההוראה של חברי הסגל האקדמי, ולהעסיק מורים מן החוץ בשיעור המותר על פי הוראותיה. עליו להימנע מלשלם לחברי הסגל האקדמי תוספת גמול תפקיד שאינם זכאים לה, ולחדול מלהעניק להם דרגות אקדמיות לצורכי שכר באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הנחיות ות"ת וחוק יסודות התקציב.

על מל"ג, עיריית רמת גן ושנקר לעשות מאמץ משותף ולהביא לידי סיום את המחלוקת בעניין הסדרת השימוש שעושה שנקר בקרקעות ותשלום דמי החכירה בגינן שנמשכת כבר שנים רבות. מכיוון שהמאמצים שעשו עד כה לא צלחו, עליהם למצוא מתכונת ליישוב המחלוקת אשר תהיה מקובלת על הצדדים ותביא לפתרון המיוחל.

על מוסדות שנקר לבחון בהקדם את הסיבות לכך, שחלק מהליקויים שצוינו בדוחות הביקורת הקודמים על שנקר מהשנים 2002 ו-2003 לא תוקנו כאמור במשך שנים רבות, אף ששנקר התחייב כלפי משרד מבקר המדינה לתקן חלק מליקויים אלה. עליהם לנקוט צעדים ליישום ההמלצות ולתיקון הליקויים.

על מל"ג וות"ת לוודא גם הן את תיקונם בהקדם של הליקויים האמורים על ידי שנקר, ועליהן לתקן כמובן גם את הליקויים שבאחריותן, ולנקוט את הצעדים הדרושים למניעת הישנותם. עליהן לפעול בנחישות גם כלפי מוסדות להשכלה גבוהה אחרים שאינם מציינים להנחיותיהן ומגדילים, כדוגמת שנקר, את הוצאות השכר שלהם בניגוד לחוק יסודות התקציב.