



מבקר המדינה

דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה

1/99

ירושלים, התשנ"ט – 1999

ISSN 0792-7940
מס' קטלוגי 092-99

מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל היא אחת ממערכות התשתית החשובות והחיוניות ביותר למדינת ישראל. בשנת 1998 היה מספר הסטודנטים כפול ממספרם בתחילת העשור, עקב גלי העלייה ממדינות חבר העמים, הגידול בשנתונים של בוגרי כיתה י"ב ומקבלי תעודת בגרות, והגידול בביקוש להשכלה גבוהה.

תנאי הכרחי לניהול תקין של מערכת היא קביעת סדרי דיווח אשר יאפשרו קבלת תמונת מצב כספי מלאה, על מנת לאתר את הבעיות העיקריות הטעונות טיפול. במערכת ההשכלה הגבוהה קיימות מספר בעיות תקציביות כבדות משקל, בעיקר בתחום הפנסיה התקציבית וזכויות אחרות של העובדים. רוב הבעיות לא ניתנות לפתרון בטווח הקצר. חשוב לטפל בהן מבעוד מועד ובראיה לטווח ארוך; כדי להבטיח את יציבותה ואת המשך תרומתה האיכותית לעתיד מדינת ישראל. להשגת מטרות אלה צריך להכין תכניות ותקציביים רב-שנתיים מתאימים ולשפר את סדרי התכנון והבקרה במוסדות להשכלה גבוהה, בתאגידים שלהם ובוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה. כן יש לחזק את מעמדו וסמכויותיו של נציב תלונות הסטודנטים.

אליעזר גולדברג
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, ניסן התשנ"ט
אפריל 1999

בקובץ זה מובאים דוחות ביקורת על הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (ות"ת) ועל שבעה מוסדות להשכלה גבוהה: האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת בר אילן, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, ומכון ויצמן למדע.

כל המוסדות האמורים, פרט למועצה להשכלה גבוהה, עומדים לביקורת המדינה מכוח סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), שכן הם נתמכים על ידי הממשלה. המועצה להשכלה גבוהה עומדת לביקורת המדינה מכוח סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה.

תוכן העניינים

11	הסדרי פנסיה ופרישה באוניברסיטאות
22	התקציב הרגיל של האוניברסיטאות - סדרי התקצוב והבקרה
34	ניהול התקציב הרגיל של האוניברסיטה העברית בירושלים
42	ניהול התקציב הרגיל של אוניברסיטת בר אילן
52	ניהול התקציב הרגיל של אוניברסיטת בן גוריון בנגב
61	ניהול התקציב הרגיל של מכון ויצמן למדע
68	קשרי אוניברסיטת בר אילן עם חברה פרטית
74	אוניברסיטת חיפה - נוהל עבודות פרטיות
75	התאגידים של הטכניון והפיקוח עליהם
80	סדרי אבטחה במוסדות להשכלה גבוהה
86	הטיפול בתלונות הסטודנטים

הסדרי פנסיה ופרישה באוניברסיטאות

הסדרי הפנסיה והפרישה נועדו להבטיח אמצעי קיום לעובד ומשפחתו לאחר פרישתו לגמלאות עם הגיעו לגיל הפרישה או לאחר פיטוריו¹. במהלך השנים 1955-1982 הונהגו הסדרי פנסיה תקציבית בטכניון, באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטת חיפה. באוניברסיטאות תל אביב וחיפה הם כללו רק את הסגל האקדמי. לסגל המינהלי באוניברסיטאות אלה הונהג (באוניברסיטת תל אביב ב- 1964 ובאוניברסיטת חיפה ב- 1979) הסדר של פנסיה חיצונית צוברת (בקרן "מקפת"), ולפיו העובד מפריש 5.5% משכרו והמעביד - 12%.

בשנים 1996-1997 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על הסדרי הפנסיה והפרישה בטכניון ובאוניברסיטאות תל אביב וחיפה, וכן בדק כמה עניינים הקשורים לפנסיה התקציבית באוניברסיטה העברית, במסגרת ביקורת על ניהול התקציב הרגיל שלה. כמו כן נבדק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בביקורת קודמת של מבקר המדינה בנושא הסדרי פנסיה ופרישה באוניברסיטאות, שממצאיה פורסמו ב- 1990² (להלן - דוח הביקורת הקודם). בדיקות השלמה נעשו לפי הצורך במהלך שנת 1998. הדוח הנוכחי עוסק בשני עניינים מרכזיים: הסדרי הפנסיה התקציבית באוניברסיטאות; ההטבות בתנאי הפנסיה והפרישה הניתנות בהן, ובכלל זה הטבות השכר המשפיעות על תנאים אלה.

הפנסיה התקציבית

התחייבויות אקטואריות

בסוף שנת התשנ"ז היו לארבע האוניברסיטאות שנבדקו התחייבויות אקטואריות בגין זכויות הפנסיה והפרישה של עובדיהן בסך כולל של 10.077 מיליארד ש"ח. הביקורת העלתה ששלוש מהן לא יצרו עתודות בעבור חלק ניכר מהתחייבויות אלה³: האוניברסיטה העברית - 6.9 מיליארד ש"ח⁴ (כל התחייבויותיה האקטואריות); הטכניון - כ - 1.32 מיליארד ש"ח (כ-72% מהתחייבויותיו); ואוניברסיטת תל אביב - 590 מיליון ש"ח (כ-57% מהתחייבויותיה). עד שנת התשנ"ה הקצו האוניברסיטאות האמורות מתקציביהן כספים ליעודות בעבור יתר התחייבויותיהן, ואילו בשנים התשנ"ה-התשנ"ז באו עיקר ההפקדות ליעודות באוניברסיטאות אלה

1 יש שני סוגים של הסדרי פנסיה : פנסיה תקציבית, המאופיינת במימון מלוא הזכויות מתקציב המעביד, ופנסיה צוברת, המבוססת על הפרשות של עובדים ומעבידים. בין שני הסוגים האלה יש הבדלים נוספים, הגורמים לכך שעלות הפנסיה התקציבית גבוהה מזו של הפנסיה הצוברת, ובהם הגדלת שיעור הפנסיה, הגדלת תקופת השירות, פרישה מוקדמת והטבות נוספות (עוד בעניין זה ראו בדוח שנתי 40, עמ' 1 – 11)

2 ראו "דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה", ירושלים התש"ן – 1990.

3 ראו גם בדוח זה בפרק על התקציב הרגיל של האוניברסיטאות – סדרי תקצוב ובקרה.

4 ראו גם בדוח זה בפרק על ניהול תקציבה הרגיל של האוניברסיטה העברית.

מכספים שהעבירה להן למטרה זו הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן-ות"ת). עוד העלתה הביקורת ששיעורי ההוצאות השוטפות על תשלומי פנסיה מהתקציב הרגיל של שלוש האוניברסיטאות האמורות נמצאים במגמת גידול.

להלן בטבלה נתונים על ההתחייבויות האקטואריות בגין פנסיה תקציבית לעובדים בטכניון ובאוניברסיטת תל אביב (במיליוני ש"ח, במחירי ספטמבר 1997), וכן שיעור ההוצאות השוטפות על פנסיה תקציבית מסך כל ההוצאות באוניברסיטאות אלה, לפי דוחותיהן הכספיים לסופי השנים התשנ"א והתשנ"ז:

ההתחייבויות האקטואריות, היעודות וההוצאות השוטפות על פנסיה				
אוניברסיטת תל אביב		הטכניון		
התשנ"ז	התשנ"א	התשנ"ז	התשנ"א	
1,042	297	1,853	1,013	ההתחייבויות האקטואריות
452	126	528	311	היעודות
				ההתחייבויות האקטואריות
590	171	1,325	702	שלא יצרו בעבורן עתודות
28.4	12.4	56.2	26.6	ההוצאות השוטפות על פנסיה תקציבית
				שיעור ההוצאות על פנסיה תקציבית
2.3	1.6	8.1	5.3	מסך כל ההוצאות (באחוזים)

הטבלה מראה כי חל גידול ניכר בהיקף ההתחייבויות האקטואריות של שני המוסדות. גידול זה נובע בעיקר מתוספות שכר גדולות שניתנו לעובדים, בייחוד לחברי הסגל האקדמי, בעקבות הסכמי השכר שנחתמו עמם בשנים 1993 ו- 1994; הוא נובע גם מן העובדה שחברי הסגל האקדמי רשאים לפרוש בגיל 68 (גיל הפרישה המקובל בדירוגים אחרים הוא 65), ולכן צוברים יותר ותק ומתקדמים עוד בדרגות⁵. עוד מראה הטבלה כי בשני המוסדות גדלו ריאלית, ובהיקף ניכר, ההתחייבויות האקטואריות שהם לא יצרו בעבורן עתודות. שיעור ההתחייבויות האלה מסך כל ההתחייבויות האקטואריות בשנת התשנ"ז היה כ- 72% בטכניון וכ- 57% באוניברסיטת תל אביב. עד שנת התשנ"ב נהג הטכניון להפקיד ביעודה בין 3% ל- 5% משכר עובדיו לכיסוי התחייבויותיו האקטואריות, אך מאותה שנה הוא הפסיק את ההפקדה האמורה. לא נמצא שהמוסדות המנהלים של הטכניון קיימו דיון והחליטו להפסיק את הפקדת הכספים למטרה זו אף כי מדובר בעניין שיש לו השפעה ניכרת על מצבו הכספי.

נוסף על ההתחייבויות האקטואריות שצוינו לעיל יש לטכניון גם התחייבויות אקטואריות בסך 85.8 מיליון ש"ח לעובדי בית ספר להנדסאים ולטכנאים מיסודו של בסמ"ת, שנמצא בבעלותו

5 ראו גם בדוח זה בפרק על ניהול התקציב הרגיל של האוניברסיטה העברית בירושלים.

הבלעדית. כמו כן, הטכניון ערב לזכויות פנסיה תקציבית ולזכויות נוספות שנצברו לזכות עובדי מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ (חברה בבעלות מלאה של הטכניון), על פי הסכמים קיבוציים מיוחדים שנחתמו ב- 14.8.96 וב- 27.11.97 בין נציגיו ונציגי החברה האמורה לבין נציגי העובדים וההסתדרות. בדוחות הכספיים של הטכניון ל- 30.9.97 נאמדות ההתחייבויות בגין הזכויות האלה ב- 213.9 מיליון ש"ח⁶.

לפי הביאורים למאזן הטכניון לשנת התשנ"ז, שיעור ההוצאות השוטפות שלו על תשלומי הפנסיה מהתקציב הרגיל ימשיך לגדול גם בשנים הבאות, ובשנת 2009 יגיע ל- 13.9% (לעומת 8.1% בהתשנ"ז [1997]). לאוניברסיטת תל אביב אין תחזית בדבר נטל ההוצאה על פנסיה בעתיד. ואולם מהטבלה שלעיל עולה כי מהתשנ"א עד התשנ"ז גדלו הוצאותיה השוטפות על פנסיה תקציבית בשיעור ריאלי של כ- 129%, ואילו הסכום הכולל של התחייבויותיה האקטואריות גדל בכ- 251%. מכאן שסביר להניח שגם בעתיד ילך ויגדל שיעור ההוצאות השוטפות שלה על פנסיה תקציבית מסך כל הוצאותיה (כיום שיעור זה נמוך יחסית).

הטכניון הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 1997 כי הוחלט להפסיק את ההפרשה ליעודה עקב מצוקה תקציבית, אך החלטה זו לא קיבלה ביטוי במסמכים. עוד הסביר הטכניון שהוא לא משך כספים מהיעודה, וכל הפירות שנשאה, נוסף על הפרשי ההצמדה, נשארו בה.

בביאור לדוחות הכספיים של הטכניון ליום 30.9.97 הוסבר כי "כיוון שהממשלה משתתפת בכשבעים אחוז מהתקציב השוטף, החליטה הנהלת הטכניון בזמנו ליצור עתודה, בסדר גודל הסכום שלא יכוסה בעתיד על ידי השתתפות הממשלה".

יצוין שאין כל התחייבות של הממשלה לשמור על שיעור קבוע של השתתפותה בתקציבי האוניברסיטאות, וכבר קרה בשנות השמונים שהיקף הסיוע שהיא נתנה למערכת ההשכלה הגבוהה הצטמצם ולא שמר על ערכו הריאלי. זאת ועוד, משרד האוצר וות"ת אינם רואים בממשלה אחראית להבטחת זכויות הפנסיה של עובדי האוניברסיטאות, ומכאן שאחריות זו מוטלת על האוניברסיטאות. אין זה ראוי שהאוניברסיטאות שנהוגה בהן פנסיה תקציבית ידחו במשך שנים רבות את הטיפול בפתרון בעיית ההתחייבויות הצבורות שלהן בהנחה שהממשלה תסייע להן לפתור אותה או תיחלץ לעזרתן בשעת משבר. יש לציין שבאוניברסיטה העברית ובטכניון הסתיימו כמה מהשנים האחרונות בגירעונות שוטפים. כדי למנוע משברים בעתיד, ראוי שאוניברסיטאות אלה ושאר האוניברסיטאות שנבדקו ידאגו מבעוד מועד לפתרון בעיית התחייבויותיהן כלפי עובדיהן.

הפנסיה התקציבית והמעבר לפנסיה חיצונית צוברת

בפברואר 1987 מינתה ות"ת ועדה בהשתתפות נציגי משרד האוצר שתבחן את הביטוח הפנסיוני ואת תנאי הפרישה במוסדות להשכלה גבוהה (להלן - ועדת סורוקר). הוועדה

6 סכום זה נקבע בהתבסס על הערכה אקטוארית שנעשתה במוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ ב- 30.6.96. לפי הדוחות הכספיים של מוסד זה ליום 31.12.97 הגיעו התחייבויות אלו לכ- 230.3 מיליון ש"ח. ראו גם דוח זה בפרק על התאגידים של הטכניון והפיקוח עליהם.

המליצה להפסיק במוסדות אלה את צבירת ההתחייבויות במסגרת הסדר של פנסיה תקציבית, להעביר את כל עובדיהן להסדר של פנסיה חיצונית צוברת, ולהנהיג בהם תכנית פנסיה בעלת תנאי יסוד אחידים. המלצות הוועדה נדונו במליאת ות"ת במארכ 1990. ות"ת החליטה לאמץ והטילה על היו"ר שלה ועל יו"ר הוועדה להציע למוסדות לאמץ גם הם את ההמלצות.

כדי להקל על האוניברסיטאות את המעבר לפנסיה חיצונית צוברת המליצה בין השאר ועדת סורוקר שמושרד האוצר וות"ת יגדילו את בסיס התקציב של המוסדות להשכלה גבוהה שנהוגה בהם פנסיה תקציבית כדי לממן את ההפרשות הכרוכות במעבר להסדר של פנסיה חיצונית צוברת. בישיבת ות"ת ב-28.4.92 נמסר שהיא קיימה סבב שיחות עם ההנהלות של המוסדות להשכלה גבוהה, ואלה הודיעו לה שעל אף נכונותן לאמץ את המלצות הוועדה הן לא יישמו אותן בגלל התנגדות העובדים.

בספטמבר 1992 החליטה הממשלה "לפעול לשם הפסקת צבירת התחייבויות בפנסיה תקציבית לגבי עובדי מדינה חדשים ובמקביל לאפשר להם להבטיח את זכויותיהם הסוציאליות על ידי הצטרפות לתכניות צוברות; ולהחיל עקרונות אלה גם על גופים מתוקצבים ונתמכים". בעקבות החלטה זאת הגישה הממשלה ב-1996 לכנסת השלוש עשרה הצעת חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב] (תיקון מס' 39) (עובדים חדשים), התשנ"ו-1996, העוסקת בהסדרי הפנסיה של העובדים החדשים בשירות המדינה. בדברי ההסבר להצעת החוק נמנו חסרונותיה של שיטת הפנסיה התקציבית, ונאמר בהם בין השאר ש"יצירת ההוצאה התקציבית בעת מימוש זכויות הפנסיה ולא במהלך צבירת ההתחייבויות מעוותת את התקציב ויוצרת התחייבות עתידית גדולה, ללא ביטוי מתאים בתקציב השוטף; כתוצאה מכך יש חשש שקבלת החלטות ועריכת הסכמים... נעשים ללא התחשבות בשיקולים אמיתיים וללא בקרה תקציבית". הצעת החוק לא נדונה בכנסת השלוש עשרה וטרם הוגשה מחדש לכנסת הארבע עשרה⁷.

נציגי המוסדות האמורים אמרו לנציגי משרד מבקר המדינה שספק אם הם יוכלו להעביר את עובדיהם לפנסיה חיצונית צוברת בלי חקיקה מתאימה בעניין, כדוגמת זו המוצעת לגבי עובדי המדינה. ות"ת הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיום 12.3.98 כי היא "מתואמת עם הממונה על השכר לגבי המהלכים בין הממשלה להסתדרות העובדים בנושא המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. מובן מאליו כי המערכת האקדמית לא תוכל להקדים את המהלך הכולל". במארכ 1998 הודיע הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) למשרד מבקר המדינה: "בעניין המעבר לפנסיה צוברת ברצוני להבהיר כי לא ניתן לאכפו או להפעילו באופן חד צדדי - אלא בדרך המו"מ; בסיכום הדברים מיום 8.12.97, בין שר האוצר ויו"ר ההסתדרות, סוכם על ניהול מו"מ אינטנסיבי בנושא זה. מו"מ זה התקדם אך עדיין לא הסתיים בעת כתיבת דברים אלו; בימים אלה הוחל בתהליך של מו"מ בנושא עם ארגוני הסגל האקדמי באוניברסיטאות".

נוכח מצבן הכספי של האוניברסיטאות שנהוגה בהן פנסיה תקציבית והעובדה שהממשלה אינה רואה עצמה אחראית לזכויות הפנסיה של עובדיהן, ונוכח הימשכות

7 ראו דוח שנתי 48, עמ' קיב.

הדיונים בעניין המעבר לפנסיה חיצונית צוברת כבר יותר מעשר שנים, על משרד האוצר, ות"ת והאוניברסיטאות לנקוט צעדים נמרצים יותר לבלימת המשך צבירת ההתחייבויות בגין הפנסיה התקציבית ולעשות כל שניתן להעברת העובדים החדשים לפנסיה חיצונית צוברת.

תנאי שכר, פנסיה ופרישה

הפיקוח של משרד האוצר וות"ת

סעיף 29 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך כהגדרתו בסעיף 32 לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". סעיף 29 במקורו לא חל על גופים נתמכים, ואולם תיקון לסעיף זה שהתקבל בכנסת במארכ 1988 החיל את הנאמר בו גם על גופים כאלה. מאחר ששר האוצר קבע בהודעה ברשומות עוד בספטמבר 1985 כי האוניברסיטאות הן גופים נתמכים לעניין חוק יסודות התקציב, סעיף זה חל גם עליהן. את הסמכות לעניין סעיף 29 אצל שר האוצר לממונה על השכר במשרדו.

בחודש מארכ 1993 התקבל בכנסת תיקון מס' 16 לחוק יסודות התקציב, ולפיו חובה על גופים מתוקצבים ונתמכים לדווח לממונה על השכר על עלויות השכר המשולם לבעלי תפקידים בכירים וליתר העובדים בגופים אלה. בעקבות תיקון זה האוניברסיטאות מעבירות מדי שנה בשנה למשרד האוצר על פי דרישתו נתונים על שכרם של העובדים הבכירים בהן.

הביקורת העלתה שהאוניברסיטאות נותנות לעובדיהן תנאי שכר ופרישה חריגים, אך הממונה על השכר לא פעל למנוע תופעה זו ולא ניהל פיקוח יזום על מתן תנאי השכר והפרישה בהן. אמנם התוספות שנקבעו בשנת 1986 לנושאי תפקידים בכירים מאוד באוניברסיטאות (מדרגת מנכ"ל ומעלה) ניתנות בהסכמתו, אך בדרך כלל האוניברסיטאות אינן פונות אליו כדי לקבל את אישורו למתן תנאי שכר ופרישה חריגים לעובדים שמתחת לדרג מנכ"ל, וגם הוא לא דרש לקבל לידי לבדיקה הסכמים אישיים שהן חתמו עם עובדים.

ות"ת עצמה, שהיא האחראית לתקצוב המוסדות להשכלה גבוהה, לא נקטה צעדים מספיקים למניעת הטבות חריגות בתנאי השכר, הפנסיה והפרישה. היא גם לא העלתה לדיון אצל הממונה על השכר את נושא ההסכמים האישיים באוניברסיטאות ואת חריגות השכר שנודע לה עליהן (בין השאר, מדוחות מבקר המדינה על המוסדות להשכלה גבוהה שפורסמו משנת 1984 ואילך). בסוף שנת 1995 ביקשה ות"ת מהאוניברסיטאות למסור לה נתונים על השכר ותנאי העבודה של עובדים שהן מעסיקות בהסכמים אישיים. אולם הן לא נענו לבקשתה, בנימוק שחוק יסודות התקציב אינו מקנה לה סמכויות כלשהן בעניין זה, אלא לממונה על השכר בלבד, ושעליהן לקיים את הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

ביוני 1997 החליטה הממשלה, בין היתר, להטיל על משרדי הממשלה, כל אחד בתחומו, "לבצע פיקוח ובקרה לצורך הגברת הבקרה על הגופים המתוקצבים והנתמכים ומעקב אחר פעולותיהם בעניין אכיפת הוראות חוק יסודות התקציב בכל הנוגע לנושאי שכר ותנאי עבודה בתיאום עם הממונה על השכר". את חובת הפיקוח והבקרה על המוסדות להשכלה גבוהה החליטה הממשלה להטיל על ות"ת. נמצא כי החלטת הממשלה טרם יושמה.

בתשובות משרד האוצר מיוני ומאוגוסט 1997 למשרד מבקר המדינה נאמר כי החובה לפעול לפי סעיף 29 בחוק יסודות התקציב מוטלת על הגופים המתוקצבים והנתמכים, וכי משרד האוצר מניח שהאוניברסיטאות פועלות על פי החוק. הנהלת ות"ת הבהירה לנציגי משרד מבקר המדינה בפגישות שקיימו עמה בדצמבר 1997 כי כל עוד לא תינתן לוות"ת במפורש סמכות בנושא השכר, אם בדרך של אצילת סמכויות אם בדרך אחרת, היא לא תוכל לבצע את החלטת הממשלה מיוני 1997.

משרד מבקר המדינה העיר לממונה על השכר שעליו ליוזם פעולות פיקוח ואכיפה באוניברסיטאות כדי למנוע בהן מתן הטבות חריגות בתנאי שכר ופרישה; ואם יידרש הדבר, אף להסתייע לשם כך במידע מוות"ת. אשר לוות"ת, עוד בשנת 1984 המליץ מבקר המדינה ש"ות"ת תעסוק בנושאי השכר והתשלומים הנלווים לו בתיאום מלא עם משרד האוצר"⁸. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם אין לוות"ת סמכות חוקית לנהל פיקוח פרטני על תנאי השכר באוניברסיטאות, היא יכולה להשתמש באפשרויות שעומדות לרשותה כמתקצבת כדי להתנות תנאים שיאפשרו לה פיקוח כללי על רכיבי השכר ותנאי השכר.

בדוח על הוצאות השכר של גופים ציבוריים לשנת 1996, שפורסם בדצמבר 1997, הודיע הממונה על השכר כי בעקבות דיונים על האוניברסיטאות עם נציגי משרד מבקר המדינה, בכוונתו לפעול לאכיפת הוראות חוק יסודות התקציב באמצעות יחידת האכיפה לטיפול בחריגות שכר. בחודשים יוני-אוגוסט 1998 פנה מנהל יחידת האכיפה אל אוניברסיטת תל אביב, אל הטכניון ואל אוניברסיטת בר אילן בבקשה להמציא לו את תלושי המשכורת של בעלי התפקידים הבכירים בהם ואת כל ההסכמים והאסמכתאות שלפיהם משולם שכרם. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 1998, עדיין נמשכה בדיקת הממונה על השכר.

תהליך קבלת ההחלטות

באוניברסיטת חיפה ובטכניון יש ועדה העוסקת בתנאי פנסיה ופרישה חריגים לסגל האקדמי ולסגל המינהלי. בשתי האוניברסיטאות נמצאו ליקויים בפעולות הוועדה:

א. **אוניברסיטת חיפה** - בשני פרוטוקולים של הוועדה הפועלת באוניברסיטה זו חסרו חתימות; נציג הציבור נעדר מחמש ישיבות של הוועדה; בשתי ישיבות נדחו בקשות של עובדים ללא נימוק; ויש שאושרו, לעתים גם כן בלי נימוק, פיצויים נוספים ושיעורי פנסיה מוגדלים שחרגו מהקבוע בהסכמים הקיבוציים עם העובדים.

⁸ ראו "דוח על תנאי שכר והתשלומים הנלווים של הסגל האקדמי והסגל המינהלי הבכיר במוסדות להשכלה גבוהה", ירושלים התשמ"ד – 1984, עמ' 54.

ב. **הטכניון** - החלטות בדבר מתן פיצויים מוגדלים שהתקבלו בטכניון אושרו בידי בעלי תפקידים בכירים בו בלי שהעניין הובא לדיון ולאישור בוועדה הנוגעת בדבר; הוועדה עצמה לא גיבשה אמות מידה להגדלה חריגה של הפנסיה לאנשי הסגל המינהלי. היא גם לא גיבשה מראש אמות מידה להכרה ב"שירות קודם" של חברי הסגל האקדמי המאפשר להגדיל להם את הפנסיה. למשל: שירות קודם בחו"ל, סוגי המוסדות שהנהלת הטכניון תכיר בעבודה בהם כ"שירות קודם" ונסיבות מזכות אחרות. על פי רוב לא נמצאו בפרוטוקולים של הוועדה נימוקים להחלטותיה.

ג. גם הוועדה באוניברסיטת חיפה וגם הוועדה בטכניון לא עמדו על כך שכל החלטה המשנה תנאי פרישה של עובד או מחייבת את המוסד לתת לו תנאים חריגים לא תובא לדיון אלא אם יתלווה אליה תחשיב מתאים, כולל חישוב אקטוארי של העלות שתיגרם למוסד בעקבות ההחלטה.

נשיא אוניברסיטת חיפה הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאפריל 1997 כי הנחה את הוועדה לתנאי פרישה חריגים להקפיד על הנהלים ולרשום פרוטוקולים מסודרים של דיוניה.

הטכניון הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאפריל 1997 כי אין אפשרות טכנית לכנס את הוועדה "תוך כדי משא ומתן של כל עובד". עוד הסביר הטכניון כי חברי הסגל האקדמי שהוא הכיר בתקופות שירות קודמות שלהם בחו"ל, הם עולים מחבר המדינות שבאו ארצה לאחר שנים רבות של פעילות אקדמית בארץ מוצאם, אך כל זכויותיהם שם התבטלו עם עלייתם. כן הסביר שגם לפי סעיף 20(ד) בחוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970, אפשר להגדיל את תקופת השירות של עולה חדש עד פי שניים משנות שירותו בפועל. ואולם הביקורת העלתה שהטכניון לא אימץ בחוקת הגמלאות שלו את אמות המידה שבחוק האמור, ושהוועדה לכספים ותנאים אישיים לא השתמשה בהן ולא בדקה באיזו מידה העובדים האמורים עומדים בהן, קודם שקבעה את זכאותם להגדלת תקופת שירותם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהנהלת הטכניון תקבע שסיכומים שיושגו עם עובדים יקבלו תוקף רק אם הוועדה לכספים ותנאים אישיים תאשר אותם. שכן הוועדה היא הגוף המוסמך לפקח על תנאי הפרישה ולקבל החלטות בעניין זה.

הטבות חריגות

הביקורת העלתה כי הטכניון ואוניברסיטת חיפה נתנו הטבות בתנאי פרישה החורגות מהחוקות ומההסכמים הקיבוציים שהיו נהוגים בהם וממה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה: הטכניון נתן ל-6 מבין 160 עובדים שלו שפוטרו בשנים 1992-1995 פיצויי פיטורין בשיעורים שנעו בין 159% ל-200% (שיעור הפיצויים המרבי המותר על פי חוקת הגמלאות של הטכניון הוא 127%); לשישה מחברי הסגל המינהלי של הטכניון ניתנו תוספות שהגדילו את שיעור הפנסיה שלהם ביותר מ-10% מהשכר הקובע, אף שעל פי החוקה "התוספת לא תעלה בשום מקרה על 10%"; אוניברסיטת חיפה הגיעה בשנת 1996 להסדר עם ועד ארגון הסגל המינהלי, ולפיו ניתנה אפשרות לעובדים שצברו יותר מ-70 ימי חופשה לנצל את ימי החופשה העודפים עד סוף דצמבר אותה שנה או לקבל את תמורתם במשכורת של חודש ינואר 1997.

יצוין כי על פי חוק חופשה שנתית, התשי"א- 1951, זכאי עובד לפדיון חופשה אם חדל לעבוד קודם שניתנו לו כל ימי החופשה המגיעים לו כחוק. בשירות המדינה אין אפשרות לפדות ימי חופשה במהלך תקופת העבודה אלא רק בסיומה, ומספר הימים שאפשר לצבור ולפדות לאחר הפרישה מוגבל למספר הימים שנקבעו בחוק.

הטכניון הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאפריל 1997 כי "תוספות הגמלה מעל ל-10% ניתנו כצעד ל"קניית" הסכמה לפרישה כאשר לא היתה אפשרות אחרת להפסיק עבודתם של עובדים בעייתיים במיוחד". אוניברסיטת חיפה הסבירה במארכ 1998 כי היא "ניסתה בעבר שיטות שונות לעידוד יציאה של עובדים לחופשה ולצמצום צבירה של מכסות חופשה... בכל האמצעים שנוסו במהלך השנים לא נמצא פתרון הולם..., כחלק מהסדר זה הסכים הוועד שלא לאפשר יותר צבירה עודפת".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שההטבות שפורטו לעיל אינן מוסכמות ונהוגות לגבי עובדי המדינה, ראוי היה שהטכניון ואוניברסיטת חיפה יפעלו על פי הוראות חוק יסודות התקציב ויביאו את ההסדרים בדבר הטבות אלה לבדיקתו ולאישורו של הממונה על השכר.

הטבות חריגות שצוינו בביקורת קודמת - בדוח הביקורת הקודם (עמ' 96) צוין כי לכמה עובדים שפוטר באוניברסיטת חיפה נקבעו פיצויי פיטורין בשיעור 200%. הביקורת הנוכחית העלתה כי ליקוי זה לא תוקן, וגם כיום האוניברסיטה ממשיכה להעניק לחלק מהעובדים שפוטר את ההטבה האמורה.

על פי הסכם שחתם הטכניון בשנת 1978 עם כל ארגוני העובדים שלו, הטכניון וכל עובד שלו מפרישים לקופת גמל בנקאית ("תמר") כל אחד 1.75% משכר העובד. עובדים הפורשים מהטכניון מקבלים נוסף על הפנסיה או פיצויי הפיטורין גם את כל הכספים שנצברו לזכותם בקופה מהפרשותיהם ומהפרשות המעביד. מבקר המדינה העיר לטכניון בדוח הביקורת משנת 1990 כי לפי סיכום עם משרד האוצר הוא היה אמור לפעול לביטול הפרשה האמורה אך לא עשה כך. הביקורת הנוכחית העלתה כי הטכניון טרם ביטל הפרשה חריגה זאת, והוא אף החיל אותה על עובדים חדשים שהתקבלו לעבודה לאחר שהוחל על האוניברסיטאות סעיף 29 בחוק יסודות התקציב.

הסכמי העסקה אישיים ותנאי שכר ופרישה לסגל המינהלי הבכיר

בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות, ברשויות המקומיות ובתאגידים הסטוטוריים גובשו הסכמי העסקה אישיים ורמות שכר כוללות לעובדים הבכירים, בתיאום עם הממונה על השכר ובאישורו. לעומת זאת, במערכת ההשכלה הגבוהה טרם גובשו בתיאום עם הממונה על השכר נוסחי הסכמים אישיים אחידים ורמות שכר לסגל המינהלי הבכיר שמתחת לדרג מנכ"ל.

בטכניון ובאוניברסיטת תל אביב נהוג להעסיק את חברי הסגל המינהלי הבכיר על פי הסכמי העסקה אישיים, המסדירים את תנאי השכר והפרישה שלהם. באוניברסיטת חיפה הועסק (מ- 1.5.96 עד 30.11.97) עובד בכיר אחד על פי הסכם העסקה אישי. זכויות הפרישה של עובדים אלה (חוץ משניים בטכניון) הוסדרו בביטוח מנהלים. משרד מבקר המדינה בדק 12

הסכמי העסקה אישיים שנחתמו בטכניון ו-16 הסכמים כאלה שנחתמו באוניברסיטת תל אביב. נמצא כי 10 מההסכמים בטכניון ו-8 מההסכמים באוניברסיטת תל אביב נחתמו או שונו לאחר מארס 1988, אך לא הוצגו לפני הממונה על השכר ולא קיבלו את אישורו⁹. עוד נמצא כי ההסכמים האלה קובעים את שכרו הבסיסי של העובד על פי סולמות השכר המקובלים באוניברסיטאות בצירוף תוספות שכר שונות שאינן מוסכמות ונהוגות בשירות המדינה. רוב התוספות מהוות חלק מהמשכורת הקובעת לצורך חישוב הפנסיה החודשית. שכרם של כמה מהעובדים הבכירים, כולל התוספות המשולמות להם, מגיע עד לכ-250% מהשכר הבסיסי. להלן פירוט התוספות:

א. גמול מיוחד בעד שעות נוספות - באוניברסיטת תל אביב שיעורו נע בין 15% ל-60% מהשכר ובטכניון - בין 20% ל-50% מהשכר.

ב. תוספת שכר בגין העדר קביעות - באוניברסיטת תל אביב שיעור התוספת הוא 25% מהשכר. היא חלה גם על הגמול המיוחד בעד שעות נוספות, ולכן בפועל שיעורה נע בין 29% ל-40% מהשכר. בטכניון התוספת נעה בין 10% ל-50% וחלה על השכר הבסיסי בלבד.

ג. תוספת כוננות - תוספת זו ניתנת באוניברסיטת תל אביב החל ב-1.10.92 ושיעורה נע בין 6% ל-25%. התוספת ניתנת על השכר הכולל את הגמול המיוחד ואת התוספת בגין העדר קביעות, ומכאן שלמעשה שיעורה נע בין 9% ל-50% מהשכר הבסיסי.

ד. לשני עובדים בכירים באוניברסיטת תל אביב נקבע בהסכם האישי, לאחר מארס 1988, כי אם יסיימו את עבודתם באוניברסיטה לאחר גיל 50, מכל סיבה שהיא ולא דווקא בשל פרישה לגמלאות, הם יקבלו מענק בשיעור של 2% מהמשכורת האחרונה בעד כל חודש עבודה בשירות האוניברסיטה. בדרך כלל האוניברסיטה נותנת מענק זה, שכאמור אינו נהוג בשירות המדינה, רק לעובדים קבועים הפורשים לגמלאות.

ה. הוועדה לשכר בכירים באוניברסיטת תל אביב אפשרה לאחד מעובדיה הבכירים שהיה מבוטח בביטוח מנהלים לעבור לפנסיה תקציבית¹⁰. הסדר זה סוכם עמו ב-1989, במסגרת חידוש הסכם העסקה המקורי שלו שנחתם ב-1977 (בתחולה רטרואקטיבית מ-1.2.76). ב-1996, כשהיה בן 55, פרש העובד מהאוניברסיטה. במועד פרישתו נקבעה לו פנסיה בשיעור המרבי (70%). על פי מסמכי האוניברסיטה חושב שיעור זה כמפורט להלן: שיעור הפנסיה בגין שירותו בתקופה 1.2.76-1.6.88 חושב בדומה לשיטה שהיתה נהוגה לגבי העובדים המינהליים של האוניברסיטה המבוטחים בקרן "מקפת", והוא הגיע ל-43.27%; יתרת הפנסיה עד לשיעור המרבי (70%) ניתנה לו בגין התפקיד והמעמד שהיו לו מ-1.6.88 עד 1.8.96, מועד פרישתו, והיא חושבה לפי שיעור של 4% בשנה. נוסף על כך קיבל העובד על פי ההסכם המקורי שנחתם עמו פיצויי פיטורין בשיעור של 50% בעד עבודתו בשנים 1976-1988. לא נמצא כי האוניברסיטה הכינה תחשיב מפורט של עלות ההסדר קודם שהחליטה לאשר אותו; וממילא היא לא יכלה לבדוק כראוי את משמעות החלטתה.

9 על הסכמי העסקה אישיים ותנאי שכר ופרישה חריגים לסגל המינהלי הבכיר ראו גם בדוחות על ניהול התקציב הרגיל באוניברסיטת בר אילן ובאוניברסיטת בן גוריון.

10 מלוא הזכויות בפוליסת ביטוח המנהלים של העובד הועברו לבעלותה השלמה והמלאה של האוניברסיטה.

ו. הטכניון אפשר לשני עובדים בכירים המועסקים בו על פי הסכם אישי לקבל בעת פרישה פנסיה בשיעור מוגדל: אם יפרשו לפני גיל 56, יקבלו תוספת פנסיה של 10% ; אם יפרשו לאחר מכן, תוקטן תוספת הפנסיה בכל שנה בשיעור של 2%.

ז. בהסכמים האישיים שנחתמו עם ארבעה עובדים באוניברסיטת תל אביב ניתנה להם זכות לצאת עם פרישתם לחופשת הסתגלות מיוחדת בתשלום, שמשכה נע בין 6 ל- 12 חודשים. זכות זאת ניתנה לעובדים לפני החלת חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות, והם אמורים לקבלה הן אם יפרשו ביוזמתם והן אם יפרשו ביוזמת האוניברסיטה. שניים מהעובדים פרשו בשנת 1996 וניצלו את הזכות האמורה.

עוד הועלה כי העובדים הבכירים באוניברסיטת חיפה, שהם עובדים קבועים המועסקים על פי ההסכמים הקיבוציים, החלו לקבל לאחר מארס 1988 תוספות שכר שונות שלא הובאו לאישורו של הממונה על השכר במשרד האוצר: גמול ניהול בשיעור של 35%-10% מהשכר; גמול לזמן קצוב בשיעור 20%-10% , שניתן מפעם לפעם לתקופות קצובות של חצי שנה עד שנה, בעד פעולות נוספות; ותוספת שכר בעד 60-30 שעות נוספות גלובליות בחודש. נוסף על התשלום בעד שעות נוספות גלובליות משלמת האוניברסיטה לשבעה מהעובדים האמורים גם תשלום בעד שעות נוספות לפי דיווח. לדוגמה, אחד העובדים האלה קיבל בחודש יוני 1997, נוסף על תשלום בעד 50 שעות נוספות גלובליות שהוא מקבל בקביעות, גם תשלום בעד 105 שעות נוספות לפי דיווח.

מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עם נציגי הממונה על השכר במשרד האוצר עולה כי רכיב חשוב בבדיקת תנאי השכר הניתנים לעובדים הבכירים של האוניברסיטאות הוא השוואת שכרם הכולל לשכר הבכירים בשירות המדינה המועסקים לפי הסכמים אישיים (שכרם כולל תשלום בעד שעות נוספות ובעד העדר קביעות). משרד מבקר המדינה בדק את תלושי המשכורת לחודש יוני 1997 שקיבלו העובד הבכיר באוניברסיטת חיפה שהועסק על פי הסכם אישי ו- 28 עובדים בכירים שהסכמי העסקה שלהם נבחרו באופן אקראי מבין 60 הסכמי העסקה של עובדים בכירים באוניברסיטת תל אביב ובטכניון. נמצא כי השכר של 11 מהעובדים שתלושי המשכורת שלהם נבדקו (1 באוניברסיטת חיפה, 5 בטכניון ו- 5 באוניברסיטת תל אביב) נע בין 24,155 ש"ח ל- 42,414 ש"ח ברוטו והיה גבוה בשיעור של 116%-30% מהשכר הניתן בשירות המדינה לעובדים המועסקים בתפקידים דומים על פי הסכמים אישיים¹¹. באותו חודש היה שכרו של סמנכ"ל בשירות המדינה המועסק על פי הסכם אישי 18,513 ש"ח, ושכרו של משנה למנכ"ל - 19,602 ש"ח.

במסמך ממאי 1993 הציע הממונה על השכר שבין יתר העקרונות שעליהם יושתתו הסכמים אישיים עם אנשי סגל מינהלי בכיר באוניברסיטה העברית, ייקבע בשיעור תוספת השכר שיהיה אפשר לתת בגין העדר קביעות ינוע בין 20% ל- 25% מהמשכורת הכוללת. האוניברסיטה העברית לא יישמה את העקרונות שהציע לה הממונה על השכר בכל הקשור להסכמים אישיים, ובהם העיקרון האמור, וגם יתר האוניברסיטאות שנבדקו לא פעלו לפיהם.

11 כל רכיבי השכר שהובאו בחשבון בבדיקה הם רכיבים פנסיוניים בלבד (דהיינו בלי תשלומים שניתנו בעד רכב, ביגוד, הבראה, טלפון וכן הפרשים ותשלומים חד-פעמיים). ממצאים דומים הובאו גם בדוח על ניהול התקציב הרגיל באוניברסיטת בר אילן.

במארכ 1998 הודיע הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה כי "ועדת השרים לענייני כלכלה החליטה ביום 30.11.97 למנות ועדה ציבורית שתפקידה לקבוע את שכרם ותנאי העסקתם של בעלי תפקידים בכירים בגופים נתמכים עליהם חל סעיף 29 בחוק יסודות התקציב. המוסדות להשכלה גבוהה כלולים בכלל זה". בהתאם להחלטה זאת מינה שר האוצר במאי 1998 את הוועדה הציבורית לקביעת שכר ותנאי העסקה של בעלי תפקידים בגופים נתמכים. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 1998, לא סיימה הוועדה את עבודתה.

*

הביקורת על הסדרי הפנסיה והפרישה באוניברסיטאות שהנהיגו פנסיה תקציבית העלתה כי הן צברו בגינה התחייבויות בסכומים ניכרים ולא יצרו בעבורן עתודות. האוניברסיטאות דוחות זה שנים את הטיפול בבעיה זו ואינן פועלות כמתחייב ממצבן הכספי האמתי. עוד נמצא כי האוניברסיטאות שנבדקו נתנו למקצת עובדיהן תנאי שכר ופרישה חריגים והמשיכו בכך גם אחרי מארכ 1988, המועד שבו הוחל עליהן סעיף 29 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד האוצר, ות"ת והאוניברסיטאות ינקטו צעדים נמרצים לבלימת צבירת ההתחייבויות האמורות ויחפשו דרכים שיאפשרו לאוניברסיטאות להעביר את עובדיהן החדשים להסדר של פנסיה חיצונית צוברת. כמו כן ראוי שמשרד האוצר ייתן את הדעת על החריגות בתנאי השכר והפרישה שהועלו בביקורת ויפעל למנוע המשך מתן תנאים חריגים באוניברסיטאות; ואם ידרש הדבר, אף יסתייע בוות"ת לשם קבלת מידע ואכיפת החוק בעניין זה.

התקציב הרגיל של האוניברסיטאות - סדרי התקצוב והבקרה

המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) הוקמה בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק המל"ג). בחוק המל"ג נקבע, בין היתר, כי "המועצה היא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה, והיא תמלא את התפקידים המוטלים עליה לפי חוק זה; המועצה רשאית, לאחר התייעצות עם המוסדות המוכרים הנוגעים בדבר, להציע הצעות בדבר ביסוסם, הרחבתם ושכלולם ובדבר שיתוף הפעולה בינם לבין עצמם; כן רשאית המועצה להציע הצעות בדבר קידום המחקר המדעי ובדבר הקמתם של מוסדות להשכלה גבוהה נוספים; המועצה רשאית להציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים".

בשנת 1974 קבעה מל"ג "עקרונות להקצבת כספים למוסדות להשכלה גבוהה". היא מינתה ועדת משנה לתכנון ולתקצוב ואצלה לה את סמכויותיה בתחומי התכנון והתקצוב. ביוני 1977 החליטה הממשלה לסמוך את ידה על כינונה של ועדה זו. בהחלטה נקבע כי תפקידי הוועדה לתכנון ולתקצוב של מל"ג (להלן - ות"ת) יהיו בין היתר:

"להציע את התקציב הרגיל ואת תקציב הפיתוח להשכלה הגבוהה בהתחשב בצורכי החברה והמדינה, תוך שמירה על החירות האקדמית ושקידה על קידום המחקר וההשכלה; להציע לממשלה ולמועצה להשכלה גבוהה תכניות פיתוח של ההשכלה הגבוהה ולתכנן את מימונן; לעשות למען ייעול המוסדות להשכלה גבוהה ולמען תיאום ביניהם, כדי למנוע כפילות מיותרת ולהביא לידי חיסכון; לעקוב אחרי ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות או חריגות".

מאז שנת 1974 ניתנות הקצבות המדינה למוסדות להשכלה גבוהה (ובהם האוניברסיטאות) באמצעות ות"ת. בשנת 1997 העמידה הממשלה לרשות ות"ת סך של כ- 3.9 מיליארד ש"ח לשם חלוקתו בין המוסדות האלה; כ- 3.8 מיליארד ש"ח מסכום זה יועדו לתקציב הרגיל.

בשנים 1996 ו-1997 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולם של ות"ת, מל"ג ומשרד האוצר בהקצבות המדינה לאוניברסיטאות ואת הבקרה שלהם על ניהול התקציבים בידי האוניברסיטאות. דוח זה מתבסס גם על ממצאים של ביקורת בנושא ניהול התקציב הרגיל שנעשתה בארבע אוניברסיטאות¹² (להלן - האוניברסיטאות שנבדקו).

הבקרה של ות"ת על האוניברסיטאות

שיטת הבקרה והיקפה

לפי ה"כללים להצגת תקציבים ודוחות כספיים ולאישור תכניות חדשות במוסדות להשכלה גבוהה", שוות"ת העבירה לאוניברסיטאות בשנת 1983 (להלן - הכללים), התקציב השנתי שהמוסדות מעבירים אליה צריך לכלול את כל התכניות לפעילות השנתית השוטפת לפי

¹² ראו בדוח זה בפרקים על ניהול התקציב הרגיל באוניברסיטה העברית בירושלים, באוניברסיטת בר אילן, באוניברסיטת בן גוריון בנגב ובמכון ויצמן.

המבנה הארגוני והתקציבי של המוסדות, וזאת במסגרות נפרדות כדלקמן: תקציב רגיל; תקציב מחקר; תקציבים אחרים, שאינם במסגרת הרגילה; ותקציב פיתוח.

הביקורת העלתה כי ות"ת מקיימת בקרה רק על חלק מהתקציב השוטף של האוניברסיטאות. היא בודקת רק את התקציב הרגיל שלהן ואינה בודקת את תקציב המחקר, הממומן בידי גופים שמחוץ לאוניברסיטאות, תקציבים מיועדים ותקציבים של יחידות המנוהלות כמשק כספי סגור, אף שתקציבים אלה מהווים חלק חשוב מהפעילות השוטפת של האוניברסיטאות. ות"ת גם אינה עושה בקרה על הפעילות של האוניברסיטאות הנעשית באמצעות התאגידים שהן הקימו (חברות ועמותות).

הצעות התקציב המוגשות למוסדות המנהלים באוניברסיטאות שנבדקו, נעשות על בסיס מחירים ידועים (יש שאף במחירים שהיו נהוגים שנה לפני הגשת ההצעה). לעומת זאת התקציבים שהאוניברסיטאות מגישות לאישורה של ות"ת מתבססים, כמקובל, על מחירים חזויים, שהיא קובעת בהתאם לשינויים הצפויים במדד השכר של ההשכלה הגבוהה, במדד המחירים לצרכן ובשער החליפין של הדולר. משום כך רשומים בשני התקציבים סכומים שונים, ויש קושי להשוות ביניהם.

משנת 1978 מנסה ות"ת לגבש כללי דיווח חשבונאיים מוסכמים שיביאו את כל המוסדות להשכלה גבוהה להכין את דוחותיהם הכספיים בשיטה אחידה, אך היא טרם השיגה יעד זה. יצוין שבגילוי דעת מס' 69 של לשכת רואי החשבון שפורסם ב-1996 הובאו כללי דיווח חשבונאיים שנקבעו למוסדות ללא כוונת רווח, אולם ות"ת התנגדה להחיל כללים אלה על המוסדות להשכלה גבוהה.

דיווח במתכונת אחידה לוות"ת ולמוסדות המנהלים של כל האוניברסיטאות היה מקל ומפשט את הבקרה על ביצוע תקציבי האוניברסיטאות ומאפשר לעשות השוואות ביניהן.

מאחר שהבקרה של ות"ת על התקציב השוטף של האוניברסיטאות היא חלקית, היא מחטיאה את מטרתה. שכן גם במסגרת הפעילות הלא מבוקרת של האוניברסיטאות (באוניברסיטה העברית למשל, מהווה פעילות זו 30% מהפעילות הכספית) נוצרים גירעונות שוטפים, ואלה מועמסים לאחר מכן על התקציב הרגיל, וייתכן שיועמסו בעקיפין על תקציב המדינה. מקצת התאגידים של האוניברסיטאות גם הם צוברים הפסדים, והאוניברסיטאות כבעלים נאלצות לשאת בהפסדים אלה¹³.

ות"ת הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר ובמאוס 1998 כי היא נערכת לעשות בקרה על כל תקציבי האוניברסיטאות, ולא רק על התקציב הרגיל שלהן, וכי לקראת הגשת התקציב לשנת הלימודים התשנ"ט יידרשו האוניברסיטאות לדווח, בין השאר, גם על התאגידים שבשליטתן.

עוד הודיעה ות"ת כי אם תמליץ הוועדה הציבורית לבחינת מבנה המוסדות, שמינה יו"ר ות"ת ב-1997 על פי החלטת הממשלה, "על שינוי מבני [במוסדות להשכלה גבוהה] ואם המלצות אלה תתקבלנה ותיושמה, ייתכן ויווצר מצב חדש בו ימנע מצב של הנחיות שונות

13 ראו לדוגמה בפרק "התאגידים של הטכניון והפיקוח עליהם".

ודיווחים שונים לוות"ת מחד ולהנהלות המוסדות מאידך". במארכ 1998 הודיעה ות"ת למשרד מבקר המדינה כי צוות פנימי שלה, בשיתוף רואה חשבון של מל"ג ורואה חשבון חיצוני, החל בהכנת כללי דיווח חשבונאיים אחידים למוסדות להשכלה גבוהה, וכי היא מצפה שהעקרונות המנחים לכללים אלה יגובשו בחודשים הקרובים.

ניתוח תוצאות הביצוע

הביקורת העלתה שוות"ת אינה עומדת על כך שהאוניברסיטאות יגישו לה את הדוחות הכספיים המבוקרים שלהן בתוך פרק זמן סביר מתום שנת הכספים. משום כך הניתוחים שהיא עושה על סמך הדוחות האלה מוגשים לעיונם של חברי ות"ת באיחור רב - יותר משנה לאחר תום שנת הכספים הנדונה. לדוגמה, הניתוח לשנת התשנ"ו הוגש לעיונם של חברי ות"ת במארכ 1998, דהיינו חצי שנה לאחר סיומה של השנה שאחריה. על פי ניתוח זה הגיעו סך כל הגירעונות המצטברים וההתחייבויות בגין זכויות עובדים שטרם שולמו (ראה להלן) של שבע האוניברסיטאות¹⁴ ל- 8.2 מיליארד ש"ח (במחירי התשנ"ז) - עלייה ריאלית של כ- 21% לעומת התשנ"ה. יצוין כי נתוני הסיכום בניתוחים של ות"ת אף מוטעים כלפי מטה, כיוון שאין הם כוללים את התחייבויות האוניברסיטאות בגין הקרן לקשרי מדע בין-לאומיים ובגין שבתון, המסתכמות במאות מיליוני ש"ח. מכאן שגם אם במועד האמור היו מתקבלות החלטות בעקבות ניתוח הדוחות הכספיים של התשנ"ו, הן לא היו ניתנות ליישום בהתשנ"ז (ואולי גם לא בהתשנ"ח). אף לא נמצא שהתקבלו החלטות כאלה.

ות"ת והאוניברסיטאות שנבדקו גם לא קבעו יעדים להתייעלות ולא פיתחו מדדים כספיים וכמותיים לבדיקת העלויות ולבחינת מידת התייעלותן.

לדעת משרד מבקר המדינה, דיונים על סמך נתונים לא מלאים ולא עדכניים אינם מהווים בסיס מתאים לקבלת החלטות. לכן רצוי שוות"ת תעמוד על כך שהאוניברסיטאות ימסרו לה את הדוחות הכספיים המבוקרים שלהן סמוך ככל האפשר לתום שנת הכספים. רצוי גם שהיא תקפיד לקיים את הדיונים על ניתוחי הביצוע של שנת כספים מסוימת לפני שהסתיימה שנת הכספים שלאחריה, כדי שיהיה אפשר ליישם את ההחלטות ולנקוט את הצעדים הדרושים עוד במהלך שנת הכספים העוקבת.

חשוב גם שוות"ת והאוניברסיטאות יפתחו מדדים לבדיקת העלויות וההתייעלות של האוניברסיטאות וימצאו דרך למדוד את עמידתן ביעדים. הדבר יאפשר גם להשוות את הנעשה בכל אחת מהן עם הנעשה במוסדות אחרים בארץ, ולבחון את ההבדלים ברמת ההוצאות¹⁵ בין האוניברסיטאות ואת הסיבות להיווצרותם.

ות"ת הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מינואר 1998 כי היא בונה "בשיתוף עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מערכת נתונים אשר תאפשר, לאחר בנייתם ואיסוף נתונים על פני זמן, לערוך בחינות יעילות ניהולית ואקדמית כאחד".

14 לא כולל האוניברסיטה הפתוחה.

15 היקף ההוצאות יחסית לגודל המוסד ויחסית לאוניברסיטאות אחרות.

מימוש הסכמים

הביקורת העלתה כי לא תמיד עמדה ות"ת על כך שהאוניברסיטאות יקיימו את כל סעיפי ההסכמים שחתמו עמה. לדוגמה, ממסמכי ות"ת עולה כי מאחר שהיא סברה שהאוניברסיטה העברית לא עמדה בהסכמים הרב-שנתיים שחתמה עמה, היא מנעה ממנה בסוף התשנ"ד הקצבה של כ- 44 מיליון ש"ח שיועדה לצמצום הגירעון המצטבר. נמצא כי ות"ת לא הודיעה לאוניברסיטה לפני כן כי בשל אי-עמידתה בהסכמים שנחתמו ביניהן היא עומדת למנוע ממנה את ההקצבה האמורה. ות"ת הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיום 16.1.98 כי היא "ערה למבנה ההוצאות וההכנסות של כל האוניברסיטאות ופועלת, במסגרת ההסכמים הרב שנתיים, לתקציב מאוזן ולצמצום גירעון במידה וקיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, נקיטת אמצעים נגד אוניברסיטה, כמניעת הקצבה, בלי שניתנה לה הזדמנות נאותה לתגובה, אינה הליך תקין. מאחר שהאוניברסיטה אינה יודעת על קיומם של צעדים אלה הם אינם יעילים ואין בהם כדי ללחוץ עליה לקיים את ההסכמים שנחתמו עמה, לפתור את בעיות התקציב היסודיות שלה ולטפל בהקטנת גירעונותיה.

כבר בדוח על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה ובוות"ת שפורסם בשנת 1987 עמד מבקר המדינה על הצורך לחזק את מעמדה של ות"ת ולפעול להידוק הפיקוח שלה על הנעשה במוסדות אלה. במועד סיום הביקורת, סוף 1997, טרם חוזקו סמכויות הפיקוח של ות"ת על המוסדות.

התחייבויות עתידיות

מידע חשבונאי המדווח על בסיס צבירות¹⁶ נותן תיאור טוב יותר של ביצועי הגוף המדווח, מאשר מידע המדווח על בסיס מזומנים בלבד; כיוון שבדיווח על בסיס צבירות רושמים כהוצאות גם את סכומי ההתחייבויות הנצברים במהלך שנת הכספים ואינם משולמים בפועל, וכנגד רישום זה רושמים סכומים אלה כעתודות. יש לדבר חשיבות בייחוד כאשר מדובר בהתחייבויות בסכומים ניכרים.

רוב האוניברסיטאות מסתמכות על כללי ות"ת, שלפיהם עליהן להגיש לה תקציבים ודוחות כספיים הערוכים על בסיס מזומנים, ונמנעות מלרשום במאזניהן את ההתחייבויות העתידיות שהצטברו בשנה השוטפת בגין פנסיה תקציבית (אם נהוגה בהן פנסיה כזאת) וכן את רוב התחייבויותיהן בגין זכויות אחרות של עובדיהן - התחייבויות שהולכות וגדלות. לכן גם לא יצרו האוניברסיטאות האמורות עתודות בגין התחייבויות אלה¹⁷.

בספטמבר 1997 הגיעו ההתחייבויות האמורות של האוניברסיטאות בגין פנסיה תקציבית לכ- 8.8 מיליארד ש"ח (6.9 מיליארד ש"ח מזה באוניברסיטה העברית), והתחייבויותיהן בגין זכויות אחרות של עובדיהן הגיעו לכ- 861 מיליון ש"ח. יצוין

16 שיטה חשבונאית שלפיה רישום של כל הכנסה או הוצאה נעשה מיד עם ביצוע, בין אם בוצעו במזומנים בין אם לאו.

17 יצוין כי רוב רואי החשבון של האוניברסיטאות גם העירו על כך בדוחות המבקרים שצורפו למאזנים שבוקרו.

שסכום זה אינו אומדן מלא של ההתחייבויות כי אינו כולל את סכומי הזכויות לשבתון של הסגל האקדמי במקצת האוניברסיטאות (ובהן האוניברסיטה העברית ומכון ויצמן), אף שמדובר בסכומים ניכרים, ולכן גם אי אפשר לדעת אם סכומים אלה גדלים או קטנים. כמו כן יצוין שהאוניברסיטה העברית ומכון ויצמן גם גוררים אחריהם גירעונות מצטברים בסכומים ניכרים (הרשומים במאזניהם) עוד מסוף שנות השמונים (האוניברסיטה העברית - 616 מיליון ש"ח ומכון ויצמן - 50 מיליון ש"ח).

האוניברסיטאות שנבדקו הסבירו למשרד מבקר המדינה שמימוש מלא של כל התחייבויותיהן בגין הזכויות הצבורות של העובדים עשוי להידרש רק אם הן ייסגרו, דבר שאינו סביר, וכי מכל מקום יש להן נכסים רבים, ושוויים גדול מזה של ההתחייבויות לעובדיהן. הן גם הסבירו כי ההתחייבויות לתשלומים בשל שבתון הן מותנות, כיוון שהן מתבטלות בעת פרישתו של העובד או פטירתו. הביקורת העלתה שכמעט כל אנשי הסגל האקדמי נוהגים לנצל את זכותם לשבתון באופן שוטף. ות"ת הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1998 כי היא בוחנת כיום שיטת בקרה שתבסס על שילוב של שיטה מתוקנת לדיווח על בסיס מזומן (שהיא פיתחה) ושל שיטת הדיווח על בסיס צבירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שמוסד כמו אוניברסיטה יצבור התחייבויות בשל זכויות עובדיו ויימנע מקבלת החלטות ניהוליות וכספיות בעניין זה, בהסתמך על כך שיוכל לכסות את ההתחייבויות האמורות על ידי מכירת נכסיו, אם ייסגר וידרש לממש את כולן. נכסי האוניברסיטאות נקנו מכספי ציבור כדי לקיים פעילות שוטפת של הוראה ומחקר, ואין לראות בהם אמצעי לכיסוי התחייבויות. יתר על כן, אין זה ראוי שאם תיקלע אוניברסיטה למשבר כספי, היא תעמיד את המדינה לפני הברירה לסגור את האוניברסיטה או לסייע לה לעמוד בהתחייבויותיה. על ות"ת לדאוג שהאוניברסיטאות יכללו את כל ההתחייבויות האמורות במאזניהן, וינקטו מבעוד מועד צעדים שיבטיחו שיהיו בידיהן מקורות מימון מספיקים שיאפשרו להן לעמוד בהתחייבויות אלה.

מאחר שבתקצוב ובדיווח על בסיס מזומנים לא נרשמות כהוצאות כל ההתחייבויות הנצברות במהלך השנה, אין התקציבים שמסוכמים בין ות"ת לאוניברסיטאות משקפים את כל פעולותיהן, והדבר מאפשר להן להגדיל את הוצאותיהן שלא בהתאם להכנסות העומדות לרשותן בפועל. גם הדוחות הכספיים שלהן אינם משקפים את מצבן הכספי האמתי.

תכנון ותקצוב רב-שנתיים

לפי העקרונות להקצבת כספים למוסדות להשכלה גבוהה שקבעה מל"ג בשנת 1974 (להלן - העקרונות), על המוסדות להנהיג תקציב נע רב-שנתי, כלומר תקציב לתקופה של שלוש שנים, ולהגיש מדי שנה בשנה הצעות תקציב לשנה נוספת. תכנון ותקצוב רב-שנתיים יש בהם כדי לסייע לאתר בעיות העלולות להתעורר בטווח הבינוני והארוך ולפתור אותן מבעוד מועד. גם בדוח שהוציאה ב- 1989 "הוועדה הציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה" (כרך ב', פרק ב') הועלה הצורך להכין תכניות ותקציבים רב-שנתיים, הכוללים הגדרת יעדים ומטרות, הגדרת המשאבים הקיימים, קביעת סדרי עדיפויות בהתאם ליכולת הביצוע וקביעת לוח זמנים.

הביקורת העלתה שבארבע האוניברסיטאות שנבדקו יש כמה בעיות תקציביות מהותיות שאי אפשר לפתור אותן בטווח הקצר. הדברים אמורים בייחוד בגירעונות המצטברים ובהתחייבויות הניכרות בגין זכויות עובדים שהאוניברסיטאות לא יצרו בעבורן עתודות. בשנים התשנ"א-התשנ"ז חל גידול ריאלי ניכר בהוצאות האוניברסיטאות על שכר ופנסיה. בעקבות זאת גדל שיעורן מסך כל ההוצאות, ובהתשנ"ז הוא נע בין 72% (במכון ויצמן) ל- 78.2% (באוניברסיטת בר אילן). כיוון שהוצאות אלה נעשות מתוקף הסכמי שכר קיבוציים החלים על העובדים, שרובם עובדים קבועים, גדל הרכיב הקשיח בהוצאות האוניברסיטאות, ופעילותן בתחומים אחרים מצטמצמת. לעומת זאת הולכות ופוחתות ההכנסות העצמיות של האוניברסיטאות, ולכן תלותן בהכנסות שמקורן מתקציב המדינה הולכת וגדלה. כמה מהאוניברסיטאות, למשל אוניברסיטאות בן גוריון ובר אילן, מתכוונות לקלוט סטודנטים במספר גדול ממספר הסטודנטים שוות"ת מוכנה להשתתף במימון לימודיהם. הן גם מבצעות פרויקטים של פיתוח פיזי בהיקף נרחב שלא נגזר מתכנון ותקצוב מסודרים של פיתוח אקדמי.

נוכח האמור לעיל, ראוי היה שוות"ת תפעל בהתאם למתחייב מתפקידיה, ותבחן עם כל אחת מן האוניברסיטאות שנבדקו, אם מצבה הכספי מאפשר לה להמשיך ולקיים את רמת פעילותה הנוכחית. לשאלה זו יש חשיבות בייחוד כאשר מדובר באוניברסיטה כמו האוניברסיטה העברית, שיש לה רמת הוצאות גבוהה כיוון שסגל העובדים שלה ותיק ברובו ובעל דרגות גבוהות. אולם יש מקום לעשות בחינה כזו גם לגבי אוניברסיטה צעירה יותר, כגון אוניברסיטת בן גוריון, כדי לבדוק אם תוכל לעמוד לאורך זמן - בייחוד כאשר ייעצר קצב הגידול שלה¹⁸ - בעלייה הצפויה בהתחייבויותיה ולממן תכניות התרחבות.

מפעם לפעם חותמת ות"ת עם משרד האוצר על הסכמים הקובעים מסגרות לתקציב הפיתוח ולתקציב הרגיל לפרק זמן של שלוש עד חמש שנים. הסכמים אלה כוללים את מסגרות התקציב הרגיל שיעמוד לרשות ות"ת וכן שניים-שלושה יעדים הנוגעים לכלל המערכת. בהתבסס על ההסכמים האמורים חותמת ות"ת עם האוניברסיטאות על הסכמים בדבר מסגרות תקציב שנתיות או רב-שנתיות. נמצא שמקצת מהאוניברסיטאות לא עמדו במסגרות התקציב שנחתמו איתן. כמו כן נמצא שהאוניברסיטאות שנבדקו לא הכינו על פי המסגרות שסוכמו תכניות ותקציבים רב-שנתיים מתואמים עם ות"ת, הכוללים פריסת התקציב במהלך השנים המתוכננות ונותנים ביטוי מלא להשפעות הכספיות של בעיותיהן. תכניות ותקציבים כאלה היו עשויים לסייע לוות"ת בגיבוש תכניותיה לכל מערכת ההשכלה הגבוהה.

ות"ת והאוניברסיטאות לא בדקו אם וכיצד מתיישבת פעילותן של האוניברסיטאות עם המדיניות של מל"ג וות"ת בתחומים האקדמיים והתקציביים וההגבלות שקבעו; אם יש בידיהן מקורות מספיקים למימון הגידול והפיתוח שהן מתכוונות לבצע; ואם הן אינן עלולות לצבור גירעונות נוספים.

בסוף 1993 אישרה מל"ג תכנית אב לפיתוח מערכת ההשכלה הגבוהה שהכינה ות"ת. התכנית הוגשה לממשלה בידי יו"ר מל"ג דאז - שר החינוך, התרבות והספורט, אמנון רובינשטיין,

18 כאשר נעצר קצב הגידול של האוניברסיטה היא חדלה לקלוט עובדים חדשים; עובדיה הוותיקים צוברים ותק ושכרם עולה, ועקב כך עולה השכר הממוצע של כלל עובדיה.

על דעת שר האוצר. הממשלה אישרה את התכנית בספטמבר 1994. התכנית נועדה לתת מענה לבעיית הביקוש ההולך וגדל להשכלה גבוהה, על ידי הקמתן של שבע מכללות אקדמיות - כלליות וטכנולוגיות - וכן לאפשר גידול מוגבל במספר הסטודנטים באוניברסיטאות.

מל"ג וות"ת לא פרסמו את התכנית האמורה, ומשום כך היו מוסדות להשכלה גבוהה שלא ידעו על קיומה. למוסדות אלה לא ניתנה למעשה הזדמנות להעיר את הערותיהם לתכנית, והם גם לא יכלו להיערך על פיה במועד.

לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי היה שההחלטה על הקמתן ופיתוחן של שבע מכללות אקדמיות חדשות תתקבל במל"ג במסגרת הכנת תכנית ותקציב רב-שנתיים כוללים בדבר פיתוח עתידי של כל מערכת ההשכלה הגבוהה, המונה עשרות מוסדות מתוקצבים ונתמכים. הדבר היה מאפשר לבדוק אם וכיצד החלטה זו מתיישבת עם תכניות הפיתוח האקדמי של המוסדות האחרים ועם המקורות הכספיים שיעמדו לרשותם בעתיד. ראוי שוות"ת תדגיש לפני האוניברסיטאות את העקרונות שקבעה מל"ג בדבר הצורך להכין תכניות ותקציבים רב-שנתיים. כמו כן עליה לעמוד על כך שהן יפעלו בתיאום עמה ויגישו לה תכניות ותקציבים רב-שנתיים שיוכנו בהתאם לעקרונות האמורים ולכללים שהיא קבעה, ושיהיה בהם פירוט שיאפשר להגדיר את מקורות המימון ואת הדרישות התקציביות. במסגרת התכניות והתקציבים הרב-שנתיים צריך לטפל בבעיות שצוינו לעיל ולהביא בחשבון את כל ההתחייבויות וההוצאות הצפויות (על בסיס צבירות), מתוך מגמה למנוע מבעוד מועד חריגה מהמסגרת הריאלית של ההכנסות הצפויות. אם הדבר איננו אפשרי, מוטב שהאוניברסיטאות וות"ת יידעו על כך מוקדם ככל האפשר, ישקלו כיצד להתמודד עם העלייה הרצופה בהיקף ההוצאות ויפעלו בהקדם להגברת היעילות של האוניברסיטאות.

תכנון כולל של מערכת ההשכלה הגבוהה גם יאפשר לוות"ת לוודא שהעלות הכוללת של הפעילות המתוכננת של כל האוניברסיטאות אינה חורגת מסך כל המקורות שיעמדו לרשותה ולרשות כל אחת מהן; וכן לבדוק אם ובאיזו מידה נדרש תיאום בין האוניברסיטאות השונות, כדי למנוע כפילות ולהביא לידי חיסכון.

הפיקוח על האשראי שמקבלות האוניברסיטאות

לאוניברסיטאות יש מקורות שונים לקבלת אשראי, ובהם קרנות צמיתות שמקורן בתרומות ומרביתן מיועדות למטרות מוגדרות. נמצא שבאמצע שנות השמונים (עד שנת 1988) היו אוניברסיטאות שלוו כספים מהקרנות כדי לממן גירעונות בתקציבן הרגיל (להלן - אשראי פנימי). בספטמבר 1997 הגיע האשראי הפנימי הכולל שלקחו האוניברסיטאות לסך של כ-182 מיליון ש"ח. את האשראי הגדול ביותר - 164 מיליון ש"ח - לקחה האוניברסיטה העברית בידיעת ות"ת בלי שהתחייבה על מועד הפירעון של מרביתו. ות"ת עצמה לא דרשה מהאוניברסיטה תכנית הכוללת לוח זמנים לפירעון האשראי.

משרד מבקר המדינה העיר לוות"ת שהיה עליה למנוע מהאוניברסיטה לממן את גירעונה על ידי לקיחת אשראי שאין לה יכולת לפרוע אותו. ות"ת הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיום 16.1.98 כי יחסי האוניברסיטה וועדת הקרנות שלה הם עניין פנימי

שאינן לה סמכות להתערב בו, וכי היא אינה רואה עצמה אחראית לפעולה זו או אחרת הנעשית בקרנות ולהעברות בינן לבין האוניברסיטה.

הטלת הגבלות על קבלת אשראי היא אחת הדרכים שבעזרתה יכולה המדינה באמצעות משרד האוצר למנוע מגופים נתמכים לחרוג מתקציבם וליצור גירעונות. על פי סעיף 45 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אין האוניברסיטאות, שהן גופים נתמכים, רשאיות לקבל אשראי מתאגיד בנקאי, לא במישרין ולא בעקיפין, אלא על פי היתר משרד האוצר או ממי שהוא הסמיך לכך.

היועצת המשפטית של משרד האוצר חיוותה את דעתה בנובמבר 1996 כי הגבלות אלה בחוק יסודות התקציב אינן חלות על לקיחת אשראי פנימי ואינן מחייבות פיקוח של המשרד. עם זאת, בשנים 1997-1988 הגביל המשרד בהסכמים בינו לבין ות"ת גם לקיחת אשראי פנימי. ההגבלה על לקיחת אשראי כזה נכללה בהסכמים של ות"ת עם האוניברסיטאות, ומשרד האוצר הסתפק בקבלת דיווח ממנה בעניין זה.

במכתב מ-10.7.97 אצל שר האוצר, דן מרידור, למנכ"ל ות"ת את סמכויות הפיקוח על האשראי הבנקאי שמקבלות האוניברסיטאות. אשר לאשראי הפנימי, הודיעה ות"ת למשרד מבקר המדינה במאוס 1998 כי היא תנחה את האוניברסיטאות שלא ליטול אשראי פנימי ללא אישורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להדק את הפיקוח על לקיחת אשראי פנימי ראוי שמשרד האוצר ישקול ליוזם תיקון בחוק יסודות התקציב, או יפעל בדרך אחרת, כדי להביא לכך שההגבלות על נטילת אשראי יחולו על כל סוגי האשראי, לרבות אשראי פנימי.

הבקרה של משרד האוצר

הצעת התקציב להשכלה גבוהה המוגשת לממשלה ולכנסת באמצעות ות"ת ומשרד האוצר אינה מפורטת במידת הפירוט הנהוגה בתקציב המדינה לגבי גופים או סעיפים אחרים. אי אפשר ללמוד ממנה ומדברי ההסבר הנלווים אליה אם וכיצד מל"ג וות"ת מביאות בחשבון בעת שהן מתקצבות את המוסדות להשכלה גבוהה את סוגי המוסדות ואת תכניות הפיתוח שלהם בתחומי ההוראה והמחקר. שלא כמתחייב מ"תקנות המועצה להשכלה גבוהה (תקציב), תשל"ו-1975" אין בדברי ההסבר פירוט של יעדי התקציב ושל היקף הפעולות הצפויות בשנת הכספים הבאה ובשנים שלאחריה בתחומים האמורים.

על פי הסדר שנקבע בסוף שנות השמונים הונהגו בין משרד האוצר לבין ות"ת סדרי עבודה ודיווח. הסדר זה התקיים עד יולי 1997 (ראה להלן), וביסודו עמדו ההכרה של משרד האוצר במקצועיותה של ות"ת, וההנחה שביכולתה לנהל כיאות את התקציב הכולל הניתן לה ולפקח ביעילות על המוסדות להשכלה גבוהה שהיא מתקצבת. לכן לא ביקש משרד האוצר מוות"ת נתונים על המצב הכספי של המוסדות ועל הבעיות התקציביות העקרוניות של מערכת ההשכלה הגבוהה, וממילא גם לא קיבל ממנה נתונים אלה. נמצא כי ות"ת לא העלתה לפני משרד האוצר כמה בעיות מהותיות הקיימות במוסדות להשכלה גבוהה כדי לשתפו בחיפוש דרכים לפתרונן. לדוגמה, בדיווחיה של ות"ת למשרד האוצר לא נאמר דבר על בעיות עקרוניות בתחומי

הגירעונות המצטברים, החריגות בשכר, הפנסיה התקציבית וההתחייבויות הצבורות האחרות כלפי העובדים שהאוניברסיטאות לא יצרו בעבורן עתודות.

בהסכמים הרב-שנתיים שנחתמו בין ות"ת לבין משרד האוצר בשנים 1986, 1989 ו-1992 לא פורטו במידה מספקת היעדים שביקשה הממשלה להשיג. לדוגמה, בהסכם משנת 1992 צוין רק שהסכומים שהוקצבו לתכנית הרב-שנתית יהיו מיועדים לשיפור התשתית המחקרית באוניברסיטאות, ושהקצאה למטרה זו תיקבע בידי ות"ת; ולא נאמר בו דבר על עניינים חשובים, כגון: תחומי הלימוד, הדרכים לקידום המחקר, התחומים וסוגי המוסדות שתינתן להם עדיפות. בהסכמים האמורים גם לא צוינו התחומים שעל פי מדיניות הממשלה יש לתת להם עדיפות בהתחשב בצורכי החברה והמדינה.

ות"ת היא זו שמנהלת בפועל את תקציב ההשכלה הגבוהה הכלול בתקציב המדינה, כיוון שהוטל עליה "לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה את התקציבים הרגיל והפיתוח, הכוללים והמאושרים". אולם המחוקק והממשלה הטילו על משרד האוצר את האחריות לבצע את המדיניות התקציבית ולפקח על ביצוע תקציב המדינה, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בחוקי התקציב השנתיים ובהחלטות הממשלה. מכאן, שגם על משרד האוצר הוטלה אחריות בתחום תקצוב ההשכלה הגבוהה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לנהל בקרה על השימוש שוות"ת עושה בתקציב שברשותה, כדי שיישמר האיזון המתאים בין האינטרסים של המדינה, דהיינו צורכי המשק והחברה, לבין הרצון לשמור על החופש האקדמי.

ביוני 1997 נחתם בין משרד האוצר לוות"ת הסכם לשנות הלימודים התשנ"ז-התשס"א. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, שהועברו גם למשרד האוצר, פורטה בהסכם מערכת דיווחים חדשה, ולפיה על ות"ת לדווח למשרד האוצר על המוסדות להשכלה גבוהה. עוד נקבע שעל ות"ת להעביר למשרד האוצר בכל שנת כספים דוחות על העניינים האלה: התקציב הרגיל, התקציבים המיועדים, תקציב הפיתוח, סגל העובדים, הפנסיה, המכללות האקדמיות והסטודנטים. במסגרת זו נדרשת ות"ת גם לדווח במתכונת חצי-שנתית על התקציב של כל מוסד מול הביצוע, וכן לדווח על הגירעון הצבור של המוסדות להשכלה גבוהה ועל ההתחייבות של כל אחד מהם לתשלומי פנסיה תקציבית בשנים הבאות. בהסכם נקבע גם כי "מדי שנה תתקיים ישיבה משותפת לוות"ת ולאגף התקציבים, בה תפרט ות"ת את ביצוע ההסכם על סעיפיו השונים, לרבות הגידול במספר הסטודנטים והקצבות למחקר. כן תסקור ות"ת את הקצאת התקציבים למוסדות בפועל מול ההקצאה המתוכננת לפי מודל הקצאת התקציבים ותיתן הסברים לסטיות במידה וקיימות".

הפיקוח של מל"ג

הביקורת העלתה כי זה עשר שנים לפחות לא דנה מל"ג בהיבטים תקציביים עקרוניים של מערכת ההשכלה הגבוהה ולא הפעילה בתחום זה פיקוח על ועדת המשנה שלה - ות"ת. למעשה עשתה מל"ג הפרדה בין החלטות בתחום האקדמי לבין החלטות בתחום התקציבי, והסתפקה בהודעות של ות"ת בנוגע להיבט התקציבי של בקשות מיוחדות שהגישו האוניברסיטאות מפעם לפעם כדי לקבל ממל"ג אישור להפעלת תכניות אקדמיות חדשות.

עיון בפרוטוקולים של מל"ג העלה כי בשנים 1992-1997 הצטמצם היקף הדיווחים שיו"ר ות"ת נהג להעביר לחברי מל"ג בישיבות המועצה, לעומת היקפם בשנות השבעים והשמונים. חוץ מהדיונים בישיבות מל"ג בהכנת תכנית הפיתוח של ההשכלה הגבוהה משנת 1993, לא היו באותן שנים דיווחים ודיונים על נושאים חשובים בתחום התקציב, למרות הסתייגויות שהעלו אחדים מחברי מל"ג באשר לדרך התקצוב של ות"ת. לדוגמה, בישיבת מל"ג באפריל 1995 הסתייג אחד מחברי מל"ג משיטת התקצוב של ות"ת, וביקש לדעת אם יש אפשרות שהיא תובא לדיון מסודר בישיבות מל"ג. יו"ר מל"ג דאז - שר החינוך, התרבות והספורט, אמנון רובינשטיין, הסביר כי "על פי החלטת הממשלה, ות"ת היא גוף סוברני בנושאי התקציב". יו"ר ות"ת הסכים עמו ואמר כי "אין שום בעיה להביא לידיעת חברי המועצה את הדברים שהזכרתם בדבריכם" (ההדגשה במקור), ואולם הנושא לא הועלה לדיון.

ות"ת הסבירה למשרד מבקר המדינה בינואר 1998 כי לדעתה תבנית הקשרים שבינה לבין מל"ג דומה לזו שבין הדירקטוריון לאסיפה הכללית בתאגידים או בעמותות. לדבריה, "בתבנית זו הוועדה לתכנון ולתקצוב היא הדירקטוריון ואילו המועצה להשכלה גבוהה היא האסיפה הכללית. האסיפה - זו המועצה - היא הבוחרת את חברי הדירקטוריון - ות"ת, שלהם האצילה את הסמכות לקבוע את המדיניות ולבצע אותה. אחת לשנה מדווח הדירקטוריון - ות"ת - לאסיפה - למל"ג, ובהזדמנות זו יכולים חברי האסיפה להציג כל שאלה שהיא לדירקטוריון. אבל במהלך הפעילות עצמה אין האסיפה מתערבת וגם איננה מכוונת את מדיניות הדירקטוריון, אף שיש לה הסמכות, לו רצתה, ליטול חזרה את הסמכויות שהאצילה".

לדעת משרד מבקר המדינה, לרבות מן ההחלטות האקדמיות יש משמעות תקציבית, ולהחלטות תקציביות, בייחוד להחלטות עקרוניות, יש לעתים קרובות השפעה על התחום האקדמי. מאחר שהסמכויות שאצלה מל"ג לוות"ת ושאושרו בידי הממשלה הן רק בתחום התכנון והתקצוב, פעולותיה של ות"ת בתחום זה צריכות להיגזר מן המדיניות האקדמית והתקציבית שמל"ג אמורה לקבוע.

ניתן היה לצפות שמל"ג תפקח על ות"ת כדי לוודא שהיא מבצעת את מדיניותה כנדרש, ושמדיניות זו משיגה את יעדיה. הדבר דרוש בעיקר נוכח העובדה שהממשלה, המעוניינת לשמור על החופש האקדמי, מגבילה את מעורבותה שלה במערכת ההשכלה הגבוהה. זאת גם הסיבה שמשרד האוצר עשה רק בקרה מוגבלת על ות"ת, אף שהיא מנהלת את אחד התקציבים הגדולים הכלולים בתקציב המדינה. יתר על כן, רק למל"ג יש סמכות להפעיל שיקול דעת אקדמי ברמה הלאומית, ומשום כך היא הגוף העיקרי שיכול וצריך לפקח באופן שוטף וענייני על פעולות ות"ת.

בתשובתה מינואר 1998 הודיעה ות"ת כי בעקבות הביקורת נקבע נוהל, ולפיו על מל"ג לדון בדוח השנתי של ות"ת. יצוין כי עד כה לא עסק הדוח של ות"ת בראייה רב-שנתית בעניינים עקרוניים הנוגעים למצבם הכספי של המוסדות להשכלה גבוהה, כגון: פנסיה תקציבית, גירעונות מצטברים, חריגות שכר, מדיניות התקצוב ועקרונות התקצוב.

ביולי 1998 הודיע היועץ להשכלה גבוהה של שר החינוך, התרבות והספורט למשרד מבקר המדינה, בשם השר, כי הכוונה היא למסד את הנוהל שלפיו תדון מל"ג בדוח השנתי של ות"ת "..." וללוות את הדוח הכתוב בסקירות בעל פה של יו"ר ות"ת ומנכ"ל המועצה שבהן

תהיינה התייחסות למדיניות ולעקרונות של התקצוב, וכן לטיפול של ות"ת בביקורת על האוניברסיטאות והמוסדות להשכלה גבוהה בהתאם לתחומי סמכותה. זו גם ההזדמנות לחברי המועצה להעלות שאלות והשגות בכל תחומי הפעילות של ות"ת. בנוסף לכך הולך ומתגבש נוהל לפיו, יו"ר ות"ת מדווח בראשית כל ישיבה של המועצה על נושאים הנוגעים לפעילותה השוטפת של ות"ת ומשיב על שאלות של חברי המועצה. השר מאמין כי נהלים אלה, כפי שהם מעוצבים, עונים על ההערות העולות מן הביקורת בדבר הפיקוח של מל"ג".

סיכומי הדיונים בישיבות ות"ת ודיווחיה למל"ג

הפרוטוקולים של ישיבות מל"ג הם מלאים ומפורטים. לעומת זאת, סיכומי הדיונים של ישיבות ות"ת הם קצרים מאוד ולוקים בחסר. הסיבה לכך נעוצה בהחלטת מליאת ות"ת ממאוס 1992, ולפיה סיכומי הדיונים של ישיבותיה יכללו רק את הצגת הנושאים שהועלו לדיון, את עיקרי הדיון ואת ההחלטות שנתקבלו. אמנם לרוב הנושאים שמועלים בישיבות של ות"ת מצורף מראש חומר מפורט, אך סיכומי הדיונים מתמצתים במידה שאינה מאפשרת להבין תמיד מה נאמר בהם, אילו בעיות העלו חברי מליאת ות"ת, ומה התשובות וההסברים שניתנו להם, ולמעשה ממקצת הסיכומים האלה אי אפשר להפיק שום תועלת. לדוגמה, בסיכום דיון בנושא החשוב "הצגת מודל התקצוב", שהתקיים ב- 22.12.93, נרשם רק כי "חברי ות"ת שאלו שאלות שונות לגבי המודל וקיבלו הסברים".

ות"ת מכינה בכל שנה דוח שנתי על פעילותה, המסתיימת בספטמבר, ומגישה אותו למל"ג. נמצא שבדוח אין פרטים על התקציב שמליאת ות"ת אישרה למוסדות להשכלה גבוהה, אלא רק על הסכומים שוות"ת העבירה להם בפועל, ולכן מל"ג אינה יכולה לדעת אם סכומים אלה ניתנו בהתאם לתקציב ולתכניות שאושרו מראש. בדוח גם אין כל מידע על ההקצבה הכוללת שהעמיד משרד האוצר לוות"ת ועל ניצולה בתקופה המדווחת. לדוגמה, על פי הדוח לשנת התשנ"ה שהגישה ות"ת למל"ג הגיעו הסכומים שהקציבה ות"ת במסגרת התקציב הרגיל ל- 2.58 מיליארד שקל; חישוב שעשה משרד מבקר המדינה העלה שהתקציב שהעמידה המדינה לרשות ות"ת באותה שנה היה כ- 2.86 מיליארד ש"ח¹⁹. מאחר שבדוחות השנתיים שוות"ת מגישה למל"ג מפורטים רק הסכומים שהיא הקציבה למוסדות, לא יכלו חברי מל"ג ללמוד מהדוח האמור ש- 280 מיליון ש"ח מהתקציב שהממשלה העמידה לרשות ות"ת בשנת התשנ"ה לא נוצלו והוחזרו למשרד האוצר כעודפים.

משרד מבקר המדינה העיר לוות"ת כי בדוחות השנתיים שהיא מעבירה למל"ג אין שקיפות מספקת, וכי עליה לפרט בדוחות אלה את כל הנתונים הדרושים. ות"ת הודיעה למשרד מבקר המדינה כי הערותיו בדבר דרך פירוט התקציב בדוח השנתי יועברו למי שמכינים את הדוח, והם ישתדלו למלא אחר המלצותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, גילוי נאות, פירוט ובהירות בדוחות ובסיכומי דיון הם חלק מתנאי היסוד של מינהל ציבורי תקין. סיכומי דיונים אמורים לפרט לא רק את ההחלטות

19 25% מההקצבה לשנת 1994 בעד החודשים אוקטובר – דצמבר ו- 75% מההקצבה לשנת 1995 בעד החודשים ינואר – ספטמבר.

שנתקבלו בהם. אמנם אין חובה חוקית לכתוב תמליל מלא של הדיונים של מליאת ות"ת, אולם מן הראוי שסיכומי הדיונים האלה ישקפו את מהלכם ואת עיקרם של דברי המשתתפים בהם, בייחוד כאשר מדובר בנושאים עקרוניים וחשובים.

*

הביקורת העלתה שוות"ת הנחתה את האוניברסיטאות שלא לרשום במסגרת התקציבים והדוחות הכספיים המוגשים לה את ההתחייבויות שנצברו בגין זכויות עובדיהן אך טרם שולמו. רוב האוניברסיטאות הסתמכו על הנחיה זו ונמנעו מלרשום גם במאזניהן התחייבויות אלה. בהתשנ"ז הגיעו התחייבויות אלה לכ- 9.7 מיליארד ש"ח. עוד העלתה הביקורת שוות"ת אינה עומדת על כך שהאוניברסיטאות שנבדקו יכינו במסגרת תקציבן הרגיל תכניות ותקציבים רב-שנתיים מפורטים ויתאמו אותם עמה; הבקרה שלה על תקציבי המוסדות להשכלה גבוהה היא חלקית, והניתוחים שלה על ביצוע תקציביהם נעשים באיחור. כמו כן נמצא שהבקרה של משרד האוצר על ות"ת מוגבלת, וגם הפיקוח של מל"ג עליה אינו מניח את הדעת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהגופים המנהלים את מערכת ההשכלה הגבוהה יקיימו ביניהם איוונים ובלמים נאותים. על משרד האוצר ועל מל"ג להגביר את הבקרה שלהם על השימוש שעושה ות"ת בתקציבים המועברים אליה, ועל ות"ת לשפר את דיווחיה לגופים אלה. כן ראוי שמל"ג וות"ת יהדקו את הבקרה שלהן על האוניברסיטאות; ינקטו צעדים שיגרמו להן לתרום את חלקן לפתרון בעיותיהן התקציביות; וידאגו לכך שמאזניהן יציגו את מצבן הכספי האמתי. על ות"ת לדרוש מהאוניברסיטאות להכין במסגרת תקציבן הרגיל תכניות ותקציבים רב-שנתיים מפורטים ומתואמים עמה. הדבר יאפשר לבדוק אם האוניברסיטאות יכולות לממן את פעולותיהן והתחייבויותיהן בלי לצבור גירעונות נוספים. כמו כן הוא יאפשר למנוע מבעוד מועד חריגה של האוניברסיטאות מהמסגרת הריאלית של ההכנסות הצפויות ומשברים כספיים בהן שיעמידו את המדינה לפני הברירה לסייע להן מתקציבה או להשלים עם סגירתן. ראוי גם שמשרד האוצר ישקול ליזום תיקון בחוק יסודות התקציב, או יפעל בדרך מתאימה אחרת, כדי להגביל את האוניברסיטאות בנטילת כל סוגי האשראי, לרבות אשראי פנימי.

ניהול התקציב הרגיל של האוניברסיטה העברית בירושלים

הפעילות הכספית של האוניברסיטה העברית בירושלים (להלן – האוניברסיטה) מתבצעת באמצעות שלושה סוגי תקציבים שהיקפם הכספי הכולל היה בשנת התשנ"ז 1.58 - מיליארד ש"ח. התקציב הרגיל הוא כ-67% מהיקף הפעילות הכספית; התקציב המיועד - המשמש למחקרים, לפרויקטים מיוחדים וליחידות הפועלות על בסיס משק כספי סגור - כ-30%; ותקציב הפיתוח – כ-3%.

בשנים 1996-1997 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול התקציב הרגיל של האוניברסיטה בשנים התשנ"א- התשנ"ז.²⁰

אישור התקציב

התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח מובאים לדיון ולאישור במוסדות המנהלים ומוסכמים עם הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן – ות"ת), ואילו התקציב המיועד אינו עובר את התהליך הזה. מכאן שהתקציב המאושר הוא חלקי בלבד ואינו משקף את כלל הפעילות הכספית של האוניברסיטה.

התקציבים המסוכמים בין האוניברסיטה לבין ות"ת וההתחשבנות הכספית ביניהן נעשים, לפי דרישת ות"ת, במתכונת של חשבונאות על בסיס מזומנים, שבה לא ניתן ביטוי להתחייבויות עתידיות, המסתכמות מידי שנה בשנה בסכומים ניכרים. בשל נקיטת שיטה זו יש הבדל בין התקציב המסוכם עם ות"ת לבין התקציב המאושר במוסדות המנהלים על בסיס הצבירות²¹. בשנת התשנ"ה, למשל, סיכמו האוניברסיטה וות"ת על מסגרת תקציב מאוזנת, על בסיס מזומנים, ואילו המוסדות המנהלים של האוניברסיטה אישרו תקציב ובו גירעון של 17.6 ש"ח²². דרך פעולה זו איפשרה לאוניברסיטה להוציא סכומים החורגים מהמקורות שעמדו לרשותה.

התקציבים שהאוניברסיטה מגישה לאישור המוסדות המנהלים התבססו על מדדי מחירים של חודשים קודמים – לעיתים על מדדים שהיו כשנה לפני מועד הדיון בתקציב. בעקבות הביקורת תוקן ליקוי זה.

20 שנות הכספים של האוניברסיטאות מקבילות לשנות הלימודים ונמשכות מתחילת אוקטובר בכל שנה עד סוף ספטמבר שלאחריה

21 ראו בעניין זה גם בדוח על התקציב הרגיל של האוניברסיטאות – סדרי תקציב ובקרה.

22 ראו בעניין זה גם בדוח על התקציב הרגיל של האוניברסיטאות – סדרי תקצוב ובקרה.

הכנסות והוצאות

להלן בטבלה ריכוז של הכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל לשנים התשנ"א – התשנ"ז (במחירי התשנ"ז):

ריכוז ההכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל* (במיליוני ש"ח)			
השנה	ההכנסות בפועל	ההוצאות בפועל	עודף (גירעון)
התשנ"א	791.8	781.9	9.9
התשנ"ב	794.4	802.5	(8.1)
התשנ"ג	859.4	859.6	(0.2)
התשנ"ד	886.2	941.5	(55.3)
התשנ"ה	966.8	976.8	(10.0)
התשנ"ו	1,029.6	1,029.4	0.2
התשנ"ז	1,070.8	1,092.3	(21.5)

* מסגרת התקציב בטבלה מבטאת את ההכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל, על בסיס מזומנים במתכונת התקציב המוסכמת בין האוניברסיטה לבין ות"ת.

מהטבלה עולה שבחמש השנים מהשנים הנסקרות סיימה האוניברסיטה את ביצוע התקציב השנתי בגירעון שוטף, על בסיס מזומנים, בסכומים שנעו בין 0.2 מליון ש"ח.על פי הדוחות הכספיים של האוניברסיטה, הנערכים על בסיס הצבירות, היה גירעון גבוה יותר בשש מהשנים הנסקרות. הוא נע בין כ21- מליון ש"ח (בהתשנ"ב) לכ163- מליון ש"ח (בהתשנ"ז) הדבר מלמד שהאוניברסיטה מתקשה לאזן בין הכנסותיה להוצאותיה הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך, ושיש לה רמת הוצאות גבוהה²³. רמת הוצאות זו נובעת, בין היתר, מכך שהאוניברסיטה שוכנת בכמה קמפוסים ובשל היותה מוסד ותיק, יש לה עובדים לא מעטים בעלי דרגות שכר גבוהות.

גירעון גדול במיוחד היה בהתשנ"ד, בעקבות חתימת הסכמי השכר בין המוסדות להשכלה גבוהה לבין ארגוני העובדים, בשנים 1993 ו1994- . בהתשנ"ה, בעקבות המשך הגידול בהכנסות מוות"ת, צומצם הגירעון לכ10- מליון ש"ח. שנת התשנ"ו הסתיימה בעודף קטן והתשנ"ז – בגירעון של 21.5 מליון ש"ח, אף שבתקציבים ובסיכומים עם ות"ת הנוגעים לאותן שנים תוכנן עודף של כ38- מליון ש"ח, שיועד לצמצום הגירעון המצטבר (ראה להלן).

בשנים התשנ"א-התשנ"ז גדל סך כל ההוצאות של האוניברסיטה בערכים ריאליים מ- 781.9 מיליון ש"ח ל1,092.3- מיליון ש"ח, דהיינו גידול של 40% . גידול זה נבע בעיקרו מהסכמי השכר האמורים. ההוצאות על השכר וההוצאות הנלוות להן גדלו

23 היקף ההוצאות יחסית לגודל המוסד ויחסית לאוניברסיטאות אחרות.

ריאלית בשנים האמורות בשיעור של כ-51.5%, וההוצאות על פנסיה ופיצויים גדלו בכ- 62%. בהתשנ"א היו הוצאות השכר והפנסיה כ- 67.6% מסך כל הוצאות התקציב הרגיל של האוניברסיטה, ובהתשנ"ז – כ- 74.2%. העלייה בהוצאות אלה הגדילה את הרכיב הקשיח בהוצאות האוניברסיטה וגרמה לצמצום פעילותה בתחומים אחרים, כגון רכישות ותחזוקה שוטפת של מבנים וציוד.

ממכתב של מנכ"ל האוניברסיטה מיום 24.5.98 אל מנכ"ל ות"ת עולה כי לאוניברסיטה יש גירעון מצטבר נוסף, שאינו רשום בספרים, בשל פעולות תחזוקה שנדחו במשך שנים. ואכן, לפי נתוני ביצוע התקציב של האוניברסיטה, בשנים התשנ"ו והתשנ"ז הוקצו לסעיפים שאינם סעיפי שכר סכומים הקטנים במידה ניכרת מהסכומים שהוקצו להם בהתשנ"א (בהתשנ"ו בכ-65 מיליון ש"ח בערכים ריאליים ובהתשנ"ז בכ-16 מיליון ש"ח).

ההוצאה השנתית על פנסיה היא נטל כבד על תקציב האוניברסיטה, ובמהלך השנים התשנ"א-התשנ"ז היא גדלה ריאלית יותר משיעור עליית השכר באוניברסיטה. בשנת התשנ"א היתה זו הוצאה זו 103 מיליון ש"ח (כ-13.2% מסך ההוצאות בתקציב הרגיל) ובהתשנ"ז – 167 מיליון ש"ח (כ-15.3%). אחת הסיבות לגידול בהוצאה זו היא הגידול במספר הפורשים לפנסיה. על פי הדוחות הכספיים צפוי שההוצאה השנתית על פנסיה תלך ותגדל במשך 25- שנים ותגיע עד כ-300 מיליון ש"ח²⁴.

ות"ת מתקצבת את האוניברסיטה בתחום ההוראה והמחקר. ההקצבה בתחום ההוראה ניתנת על פי מספר הסטודנטים, תחומי הלימוד שלהם והתארים שלקראתם הם לומדים, כהשלמה לשכר הלימוד שהם משלמים, הנקבע בידי ועדה ציבורית שמתמנה מפעם לפעם למטרה זו. מספר הסטודנטים באוניברסיטה גדל בשנים הנסקרות בכ-19%, ועקב כך גדלו הכנסותיה הן משכר הלימוד והן מוות"ת. בצד ההכנסות בולטת במיוחד העלייה בהשתתפות ות"ת בשנים התשנ"א-התשנ"ז. השתתפות זו גדלה באותן שנים מכ-449 מיליון ש"ח לכ-754 מיליון ש"ח, דהיינו גידול ריאלי של כ-68% (לא כולל ההעברות המיוחדות לצמצום הגירעון המצטבר – ראה לעיל – וליתר התקציבים של האוניברסיטה). עקב כך גדל שיעורן של ההכנסות מוות"ת מכלל ההכנסות בתקציב הרגיל של האוניברסיטה מ-56.7% ל-70.4%. הסיבה העיקרית לכך היתה הגידול בהשתתפות ות"ת בשל העלייה בשכר עובדי האוניברסיטה ובשל הגידול במספר הסטודנטים הלומדים בה.

שיעור ההכנסות העצמיות של האוניברסיטה (בעיקר ההכנסות מתרומות, מתשואות הקרנות הצמיתות ומתקורות הנגבות מתקציבי מחקרים) מכלל ההכנסות של התקציב הרגיל ירד בשנים הנסקרות מ-29.2% ל-15.3%. הירידה נבעה בעיקרה מצמצום היקף התרומות וכן מירידה בהכנסות מתשואות של כספי קרנות שבמשך שנים רבות שיעורי התשואה שלהן נפלו משיעור עליית המדד²⁵.

24 תחזית זו נעשתה על פי שיעור ניכיון של 3.5% ובהנחה שבכל שנה תהיה עליית שכר ריאלית בשיעור של 2% מהשכר הקיים.

25 ראו בעניין זה בדוח על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה שפורסם ב-1995, עמ' 32-41.

עקב הירידה בהכנסות העצמיות והעלייה בהוצאות השכר והפנסיה, לא הביא הגידול בהכנסות האוניברסיטה מוות"ת לשיפור של ממש במצבה הכספי. זאת ועוד, הגידול בשיעור ההכנסות מוות"ת מכלל ההכנסות והירידה בשיעור ההכנסות העצמיות הגדילו את תלותה של האוניברסיטה בתקציב המדינה.

הגירעון המצטבר והתחייבויות עתידיות

לאוניברסיטה יש גירעון מצטבר בסכום ניכר שרובו נגרר עוד מאמצע שנות השמונים. אמנם היקפו כמעט לא גדל בשנים הנסקרות, אך הוא גם לא פחת. בסוף התשמ"ח היה הגירעון המצטבר כ-608- מיליון ש"ח²⁶ (במחירים קבועים לסוף התשנ"ז), ובסוף התשנ"ז כ-616- מיליון ש"ח. מימון הגירעון נעשה בעיקר מאשראי ממקורות פנימיים (ראה להלן) מחוב לתקצוב המחקרים ומחוב לזכויות עובדים. הגירעון היה גדול יותר אילולא העבירה ות"ת לאוניברסיטה בשלוש מהשנים הנסקרות, נוסף על ההקצבות השוטפות, כ-126- מיליון ש"ח לצמצום. הסכום האמור ניתן לאוניברסיטה בהתאם להסכמים שנחתמו עם ות"ת לצמצום הגירעון המצטבר והוצאות המימון שנבעו ממנו.

קיומו של גירעון מצטבר בסכום כה גדול מטיל על האוניברסיטה הוצאות נוספות שלחלקן יש ביטוי ישיר בסעיף הוצאות המימון ולחלקן השפעה עקיפה בסעיפים אחרים.

הגירעונות השנתיים והמצטברים המוצגים בדוחות הכספיים של האוניברסיטה אינם משקפים את מלוא הגירעון כיוון שאינם כוללים התחייבויות עתידיות בשל זכויות הפנסיה של עובדיה (ראה להלן) ובשל זכויות לשבתון שאת מרביתן יהיה עליה לממש. על פי הדוחות הכספיים של האוניברסיטה, ההתחייבות האקטואריתש לה, במחירי ספטמבר 1997, הגיעה בסוף התשנ"ז לכ-6.9- מיליארד ש"ח, לעומת 5.3 מיליארד ש"ח בסוף התשנ"ד. דהיינו גידול ריאלי של כ-30%, שנגרם בעיקרו בשל הסכמי השכר שנחתמו בשנים 1993-1994.

אין בידי האוניברסיטה אומדן של התחייבויותיה לעובדים בשל שבתון. לכן גם אי אפשר לדעת אם הן גדולות או קטנות. הואיל והתחייבויות אלה יכולות להסתכם בסכום גדול ועל האוניברסיטה לפרוע אותן כמעט במלואן ראוי היה שיהיה בידיה אומדן כזה.

פנסיה תקציבית והמעבר לפנסיה צוברת

על פי הסכם שחתמה עם עובדיה, מממנת האוניברסיטה משנת 1982 את הוצאות הפנסיה לעובדיה הקבועים מתקציבה, במתכונת של פנסיה תקציבית²⁷. המעבר לפנסיה תקציבית נעשה אף שעלותה יקרה הרבה יותר מהסדרי פנסיה חיצונית צוברת ואף שאין לאוניברסיטה מקורות עצמיים למימונה. נראה שהיא הסתמכה על ההקצבות של הממשלה, הניתנות באמצעות ות"ת, אף כי אין ביניהן הסכם בעניין זה.

²⁶ היקף הגירעון לסוף התשמ"ח משמש בסיס לצורך התחשבות בין ות"ת לבין האוניברסיטה בעניין זה (על הסיבות להיווצרות הגרעונות, ראה להלן).

²⁷ על ההסכם ראו בדוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה, התש"ן – 1990, עמ' 70-72.

תנאי הפנסיה התקציבית הנהוגים באוניברסיטה טובים מן המקובל בשירות המדינה ובאוניברסיטאות אחרות, שכן עובדיה יכולים לצבור זכויות לפנסיה עד כדי 92% מהמשכורת הקובעת. העובדים הבכירים הקבועים אף יכולים לעשות זאת בפרק זמן קצר יחסית, שכן הם צוברים בכל שנה זכויות בשיעור כפול מיתר העובדים²⁸. הפנסיה של חברי הסגל האקדמי צמודה לשכר השוטף של חברי סגל בדרגה מקבילה, ולכן לא נשחקה בעקבות השינויים במתח הדרגות כמו הפנסיה של עובדים אחרים בשירות הציבורי.

כנגד ההתחייבות האקטוארית האמורה אין האוניברסיטה רושמת עתודות. הביטוי להתחייבות ניתן רק בביאורים למאזן. בתחילת 1995 הציע אחד החברים בוועדת המאזן של האוניברסיטה לתת להתחייבות זו ביטוי במאזן, ולהתחיל לשם כך ברישום עתודה סמלית של כ-20 מיליון ש"ח. גם ות"ת דרשה לכלול עתודה לעניין זה בדוחות הכספיים, אולם בשלושת הדוחות שהוצאו מאז לא נעשה הדבר.

בשנים האחרונות קיבלו המוסדות המנהלים של האוניברסיטה כמה החלטות בדבר הסדרת הביטוח הפנסיוני של עובדים חדשים בקרן פנסיה חיצונית צוברת. הדבר נעשה בגלל הנטל הכבד שהסדרי הפנסיה הנוכחיים מטילים על תקציב האוניברסיטה ונוכח הסיוע המיוחד שהבטיחה ות"ת למטרה האמורה. קדמו לכך המלצות בעניין זה, שהגישה בשנת 1990 ועדה שהוקמה בידי ות"ת לצורך זה. בספטמבר 1992 החליטה הממשלה "לפעול לשם הפסקתה של צבירת התחייבויות בפנסיה תקציבית לגבי עובדים חדשים ולאפשר לעובדי המדינה להבטיח זכויותיהם הסוציאליות על ידי הצטרפות לתכניות צוברות; ולהחיל עקרונות אלה גם על גופים מתוקצבים ונתמכים".

בסוף שנת 1996 הודיעה האוניברסיטה למשרד האוצר שלא עלה בידיה ליישם את ההחלטות האמורות. ממסמכי משרד האוצר בעניין זה עולה שהאוניברסיטה התריעה לפניו כי "עלות הפנסיה התקציבית היא כה גבוהה עד כי היא מסכנת את יכולתם לקיים את המוסד". בעקבות זאת הודיע יו"ר המועצה להשכלה גבוהה, שר החינוך, התרבות והספורט דאז – זבולון המר ז"ל, במכתב מיום 17.12.96 אל שר האוצר דאז – דן מרידור, כי הוא "בוחן את הנושא על מכלול היבטיו תוך התייעצות עם כל הגורמים הרלוונטיים", וביקש "שטרם בחינה זו לא תחליטו בעניין". עד אמצע 1998 לא הוגשו תוצאות הבדיקה לאוניברסיטה ולמשרד האוצר, והאוניברסיטה לא החלה לבטח את עובדיה החדשים בקרן פנסיה חיצונית צוברת. האוניברסיטה הסבירה זאת בהעדר הסכמה עם העובדים. נוכח הנטל הכספי שהוצאות הפנסיה מטילות על תקציב האוניברסיטה ראוי שהיא תפעל ביתר מרץ להעברת העובדים החדשים שיתקבלו בה לפנסיה צוברת.

אשראי פנימי

ממסמכי האוניברסיטה עולה כי היא מימנה חלק מהוצאותיה באמצעות אשראי מקרנות פנימיות, אך היא מתקשה לפרוע אשראי זה.

על פי מאזן ל-30.9.97- היתה האוניברסיטה חייבת לקרנות שלה כ-164 מיליון ש"ח (כ-47 מיליון דולר). רוב החוב נוצר עוד באמצע שנות השמונים, והוא צמוד למדד המחירים

28 ראו שם, עמ' 69 .

לצרכן ונושא ריבית. האוניברסיטה משלמת את הריבית והפרשי ההצמדה באופן שוטף, אך טרם נקבעו מועדי הפירעון של יתרת הקרן. משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטה ולוות"ת כי ספק אם אי-הסדרת הפירעון של החוב מתיישבת עם מחויבות אוניברסיטה כלפי תורמיה ועם אחריותה לניהול הקרנות²⁹.

בפברואר 1998 הודיעה האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה כי הוועד המנהל שלה החליט להחזיר לקרנות הצמיתות סך של 10 מיליון דולר. טרם נקבע המועד להחזרת יתרת הקרן.

ביטול קרנות פנימיות

חלק ניכר מהתרומות שהאוניברסיטה מגייסת ניתן לה ליעדים שהוגדרו בידי התורמים, ועליה לרשום ולנהל אותן בנפרד בתור קרנות צמיתות, שרק בפירותיהן אפשר להתשמש ליעד שהוגדר. בספרי האוניברסיטה ובדוחותיה הכספיים לא היתה הפרדה מלאה בין קרנות שהתורמים קבעו שיש לנהלן כקרנות צמיתות, לבין קרנות שהיא חופשייה ליעד למטרות שנקבעו בידי מוסדותיה המנהלים. משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטה כי עליה לעשות בדיקה יסודית של הקרנות, כדי לאפשר בקרה תקציבית נאותה על אופן השימוש בכספי התורמים, לוודא שכספי הקרנות משמשים למטרות שהם קבעו ולבדוק אם אכן יש בקרנות כספים שהאוניברסיטה רשאית להתשמש בהם לכיסוי גירעונותיה.

נמצא שבשלוש מהשנים שנסקרו ביטלה האוניברסיטה קרנות צמיתות בסכום של כ-68 מיליון ש"ח והעבירה את כספיהן לתקציב הרגיל שלה. העברת הכספים לתקציב הרגיל לא נכללה בתקציב המקורי, אלא נעשתה לקראת סוף כל שנת כספים, משהחלו להסתמן ממדי הגירעון השנתי. האוניברסיטה עשתה זאת כדי לקבל מוות"ת הקצבות מיוחדות, שהותנו בעמידה במסגרות התקציב שסוכמו עמה ובצמצום הגירעון המצטבר.

האוניברסיטה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 1997 שהקרנות שבוטלו מקורן בתרומות שלא נקבע להן ייעוד ובעודפים מקרנות שייעודן כבר מומש, ולכן היה אפשר להעבירן לתקציב הרגיל. כן הודיעה שהדבר נעשה באופן מבוקר, באישור הנהלת האוניברסיטה, וכי היא החלה לבדוק ולמיין את הקנות כדי להפריד בספריה ובדוחותיה הכספיים בין סוגי הקרנות. עד מועד סיום הביקורת, אמצע 1998, לא הושלמה הבדיקה.

הטיפול בפתרון בעיות תקציביות

האוניברסיטה הסבירה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה שהגירעון בתקציבה הוא תוצאה של גורמים שאין לה שליטה עליהם, ובהם: גידול בהוצאות השכר והפנסיה בעקבות הסכמי השכר; הוצאות ייחודיות הנובעות מהסדרי השכר והפנסיה הנהוגים באוניברסיטה, שהיא אינה מקבת מוות"ת פיצוי מלא עליהן; שחיקה בסכום הריאלי של שכר הלימוד; אמות המידה של ות"ת לתקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה שאינן מתאימות לצרכיה; ושער החליפין

29 ראו בעניין זה גם ברוח על התקציב הרגיל באוניברסיטאות – סדרי התקצוב והבקרה.

הנמוך של הדולר, שבגללו אין תמורה מספקת להכנסותיה במטבע חוץ. במאי 1997 טענה האוניברסיטה כי חלק ניכר מהגירעון המצטבר הוא תוצאה של בניית קמפוס הר הצופים ש"רשויות המדינה" עודדו את הקמתו.

הביקורת העלתה כי אין בתשובותיה של האוניברסיטה משום הסבר מספק למצבה הכספי, וזאת מטעמים אלה: ות"ת נותנת פיצוי שוטף על רוב התוספות המתחייבות מהסכמי השכר. אשר לשכר הלימוד, ות"ת רואה בו חלק מהמימון הציבורי להשכלה הגבוהה ולוקחת אותו בחשבון לצורך חישוב השתתפותה בתקציב האוניברסיטה. אשר לאמות המידה של ות"ת לתקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה – לפי הסברי ות"ת אלה נקבעו בעיקר לפי נתונים שנאספו בשתי אוניברסיטאות, ובהן אוניברסיטה העברית. אשר לשערי החליפין של הדולר, יצוין כי נתח לא גדול מהכנסות האוניברסיטה לתקציב הרגיל הן במטבע חוץ; זאת ועוד, שער הדולר הוא נתון שחל על כמ המשק, ועל האוניברסיטה לכלכל את צעדיה לפיו. אשר לבנייה בהר הצופים – לדברי משרד האוצר וות"ת, הממשלה שילמה לאוניברסיטה את כל הסכומים שהתחייבה לשלם למטרה זו.

ממסמכי האוניברסיטה עולה כי ניתוח הסיבות לגירעונות בפרק הזמן הנסקר והדרכים שהוצאו לכיסויים דומים במידה רבה לניתוח ולדרכים שהוצעו עוד בעת המשבר הקודם בשנים 1996-1998³⁰. התכניות לצמצום הגירעון היו בעיקרן קיצוצים בכוח האדם, הגדלת מספר הסטודנטים, הגדלת ההכנסות העצמיות וצמצום הסבסוד של יחידות הפועלות על בסיס משק כספי סגור. התכניות, שמומשו באופן חלקי, לא היה בהן די והבעיות התקציביות טרם נפתרו במלואן. רמת ההוצאות של האוניברסיטה עלתה בהיקף שלא אפשר לה להפחית את הגירעון המצטבר. האוניברסיטה לא הצליחה לשכנע את הממשלה ואת ות"ת בצורך להגדיל את ההקצבות הממשלתיות לכיסוי יתרת הגירעונות המצטברים, וההתחייבויות האמורות.

*

הנהלת האוניברסיטה העברית לא נקטה צעדים מספיקים כדי להתאים את היקף הוצאותיה למקורות הריאליים שעמדו לרשותה, ואת רוב שנות הכספים הנסקרות היא סיימה בגירעון, הוצאות השכר והפנסיה גדלו בשיעור ניכר יחסית לכלל ההוצאות, ואילו התקציבים שיועדו להצטיידות ולתחזוקה קטנו. ההתחייבות האקטוארית של האוניברסיטה כבר היגעה לכ-6.9 מיליארד ש"ח, ושיעור ההוצאה השנתית לשכר ופנסיה מתוך סך ההוצאות שלה תקציב הרגיל שלה הולך וגדל. האוניברסיטה לא יצרה עתודות בגין התחייבויות שנצברו בשל זכויות עובדים לפנסיה ולשבתון. הביטוי להתחייבויות אלה ניתן בביאורים למאזנים בלבד, ולכן אין הגירעון המוצג בהם משקף את התמונה המלאה של מצבה הכספי.

נוכח האמור לעיל על האוניברסיטה לבחון את יכולתה להמשיך בפעילותה ולפתח תכניות חדשות בתנאים הקיימים. בחינה כזאת ראוי שתיעשה על ידי הכנת תכנית ותקציב רב-שנתיים, שבהם ייקבעו היעדים הכספיים, האקדמיים וסדרי העדיפויות לפי תחזית ריאלית

30 ראו בדוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה ממאי 1990, עמ' 121.

של מקורות המימון שיעמדו לרשותה. אם תכנית זו תעלה כי האוניברסיטה לא תוכל לאזן את תקציבה השוטף, לכסות את הגירעון המצטבר ולעמוד בהתחייבויותיה העתידיות כלפי העובדים, יהיה עליה לבנות תכנית אחרת, שתכלול צעדים נמרצים להקטנת הוצאותיה ותעמוד במבחן המציאות. ראוי שתכנית זו תוצג לוות"ת ותתואם עמה כדי שיהיה אפשר לבחון באיזו מידה תכניות האוניברסיטה מתיישבות עם תכניות התקצוב העתידיות של ות"ת ועם ההסכמים ביניהן, ולבדוק אם ראוי לאפשר לאוניברסיטה להרחיב את פעילותה לתחומים חדשים נוכח רמת ההוצאות הגבוהות שלה.

ניהול התקציב הרגיל של אוניברסיטת בר אילן

אוניברסיטת בר אילן (להלן - האוניברסיטה) נמצאת בתנופת פיתוח, ובשנים התשנ"א-התשנ"ו גדל מספר הסטודנטים הלומדים בה בכ- 51%. גידול זה גרם לגידול ניכר בהכנסותיה.

עיקר הפעילות השוטפת של האוניברסיטה נעשית במסגרת התקציב הרגיל. מדי שנה בשנה מקבלת האוניברסיטה מהוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת) הנחיות להכנת התקציב השנתי הרגיל, מסכמת אתה את מסגרת התקציב, ולפי מסגרת זו היא מכינה את הצעת התקציב. התקציב הרגיל מיועד לתשלום שכר בעד הוראה ומחקר, לרכישת ציוד וחומרים, להוצאות מינהליות ולתחזוקה שוטפת. מקורותיו הם הקצבות ות"ת, שכר לימוד, תרומות, פירות מקרנות מיועדות והכנסות עצמיות אחרות. התקציב הרגיל של האוניברסיטה לשנת התשנ"ז שהוסכם עם ות"ת היה כ- 432 מיליון ש"ח. נוסף על התקציב הרגיל יש לאוניברסיטה תקציבים שוטפים למחקר וליחידות אחרות הממומנות בידי גופי חוץ, שגם אותם צריך לתכנן ולהציג לוות"ת.

בשנים 1996-1997 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול התקציב הרגיל של האוניברסיטה בשנים התשנ"א-התשנ"ז³¹.

ביצוע התקציב

להלן נתונים על ההכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל של האוניברסיטה בשנים התשנ"א-התשנ"ז על בסיס מזומנים (במיליוני ש"ח ובמחירי התשנ"ז)³²:

ריכוז ההכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל

השנה	ההכנסות בפועל	ההוצאות בפועל	עודף (גירעון)
התשנ"א	247.0	248.8	(1.8)
התשנ"ב	267.5	268.5	(1)
התשנ"ג	303.7	297.7	6
התשנ"ד	349.2	341.4	7.8
התשנ"ה	395.0	386.6	8.4
התשנ"ו	431.8	417.3	14.5
התשנ"ז	437.2	433.0	4.2

31 שנות הכספים של האוניברסיטאות מקבילות לשנות הלימודים ונמשכות מתחילת אוקטובר בכל שנה עד סוף ספטמבר בשנה שלאחריה.

32 הנתונים משוערכים לפי מדד המחירים לצרכן. שיטת המזומנים המתוקנת שקבעה ות"ת משמשת בסיס לתקצוב ולהתחשבויות בין ות"ת לבין המוסדות להשכלה גבוהה.

מן הטבלה עולה כי בשנים התשנ"א והתשנ"ב הסתיים ביצוע התקציב הרגיל של האוניברסיטה, בחישוב לפי שיטת ות"ת על בסיס מזומנים, בגירעונות שוטפים, וביתר השנים בעודף. אולם מחישוב הנתונים על בסיס צבירות³³ עולה כי בשנים התשנ"א-התשנ"ו הסתיים ביצוע התקציב הרגיל בעודף שנע בין 0.1 ל- 20.3 מיליון ש"ח, ורק בשנת התשנ"ז בגירעון שוטף של 0.8 מיליון ש"ח.

הכנסות האוניברסיטה בתקציב הרגיל גדלו מ- 247 מיליון ש"ח בהתשנ"א ל- 437.2 מיליון ש"ח בהתשנ"ז, דהיינו גידול ריאלי של כ- 77%. בשנת התשנ"ז היה מקורן של כ- 65% מסך כל הכנסות בהקצבות ות"ת, כ- 26% היו משכר לימוד, וכ- 9% - הכנסות עצמיות (תרומות, פירות של קרנות והשקעות והכנסות אחרות). ראוי לציין כי חלק לא מבוטל מן הגידול בהכנסות נבע מן הגידול במספר התלמידים. בשל הגידול בהכנסות הלכו וקטנו הגירעונות השנתיים בתקציב הרגיל, וחלק מהשנים אף הסתיימו בעודף.

הכנסות האוניברסיטה בתקופה הנסקרת מהקצבות ות"ת נמצאות במגמת עלייה, והכנסותיה העצמיות במגמת ירידה, בעיקר עקב ירידה בהכנסותיה מתרומות ובהכנסות אחרות³⁴.

בשנים התשנ"א-התשנ"ז גדלו הוצאות האוניברסיטה על שכר ופנסיה מ- 188.1 מיליון ש"ח ל- 338.7 מיליון ש"ח, דהיינו גידול ריאלי של כ- 80%. בעקבות זאת גדל באותן שנים שיעורן של הוצאות אלה מסך כל ההוצאות בתקציב הרגיל מ- 75.5% בהתשנ"א ל- 78.2% בהתשנ"ז, ושיעור התקציב המיועד לפעילויות אחרות ירד. כיוון שהוצאות אלה נעשות בתוקף הסכמי שכר קיבוציים החלים על העובדים, שרובם עובדים קבועים, הרכיב הקשיח בהוצאות האוניברסיטה גדל.

הטיפול בהתחייבויות בשל זכויות עובדים

הביקורת העלתה שוות"ת הנחתה את האוניברסיטאות לא לרשום במסגרת התקציבים והדוחות הכספיים המוגשים לה את ההתחייבויות שנצברו בגין זכויות עובדיהן, אך טרם שולמו. האוניברסיטה הסתמכה על הנחיה זאת ונמנעה מלרשום במאזניה התחייבויות אלה ולא יצרה בעבורן עתודות. בסוף שנת התשנ"ז הסתכמו התחייבויות אלה ב- 118.3 מיליון ש"ח: התחייבות לפיצויים בסך 29 מיליון ש"ח; לפדיון ימי מחלה שלא נוצלו - 51 מיליון ש"ח; קרן לקשרי מרע בין-לאומיים - 30.7 מיליון ש"ח; לחופשה שנצברה - 7.6 מיליון ש"ח. התחייבויות אלה הן לאחר ניכוי 115.6 מיליון ש"ח שאת רובם העבירה ות"ת בשנים התשנ"ד-התשנ"ז לשם הגדלת היעודה לפיצויי פיטורין. נוסף על כך יש לאוניברסיטה התחייבויות מותנות בשל שבתון שהסתכמו בסוף התשנ"ז ב- 123.2 מיליון ש"ח. כיוון שהאוניברסיטה אינה רושמת במאזניה את מלוא התחייבויותיה בשל זכויות עובדים, הם אינם מציגים תמונה אמיתית³⁵ של מצבה הכספי.

33 שיטה חשבונאית שלפיה רישום של כל הכנסה או הוצאה נעשה מיד עם ביצוע, בין שבוצעו במזומנים ובין שלא.

34 הפרשי שערך, הכנסות מימון, הקצבות למכון הגבוה ולמדרשה, תמלוגים והשתתפות גופי חרץ בהוצאות.

35 גם רואה החשבון של האוניברסיטה העיר על כך במסגרת דוח המבקרים שבמאזן האוניברסיטה.

האוניברסיטה הסבירה במכתבה מיום 4.6.97 למשרד מבקר המדינה ש"זכויות אלה הנן זכויות אשר לא ימומשו במהלך השוטף של פעילות האוניברסיטה, אלא בעת פירוק חלילה; במקרה כזה יש לאוניברסיטה נכסים רבים (בנינים, קרקעות, ציוד וכו') אשר ערכם עולה על ההתחייבויות לעובדים". עוד הסבירה האוניברסיטה כי ההתחייבויות בשל שבתון אינן התחייבויות ממשיות, כיוון שלפי ההסכמים עם חברי הסגל האקדמי אין הם יכולים לפדות אותן לאחר פרישתם מהעבודה באוניברסיטה אלא בהסכמתה.

נמצא כי עד כה ניצלו יותר מ- 98% מחברי הסגל האקדמי את זכות השבתון לפני פרישתם; מכאן שסביר שהאוניברסיטה תממש את מרבית ההתחייבויות בשל שבתון לפני פרישת העובדים לגמלאות, ולכן צריך לרשום אותן במאזן³⁶.

הטיפול בגירעונות בתקציבים אחרים

בהנחיות ות"ת נקבע כי על האוניברסיטה לדאוג מראש למלוא מקורות המימון לביצוע הפרויקטים המתוכננים בתחום הפיתוח הפיזי. הועלה שהאוניברסיטה צוברת גירעונות בתקציב הפיתוח ומשתמשת בכספי התקציב הרגיל להקטנתם. בשנים התשנ"ג, התשנ"ו והתשנ"ז העבירה סכום כולל של 7.4 מיליון ש"ח מהתקציב הרגיל לתקציב הפיתוח. האוניברסיטה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי בידיה עודפי תקציב, ולכן היא יכולה לכסות באמצעותם גירעונות בתקציבי הפיתוח. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהאוניברסיטה אינה רושמת במאזן את מלוא ההתחייבויות בשל זכויות עובדים, אין לה עודף ממשי לכיסוי הגירעונות בתקציבי הפיתוח.

התכניות לעתיד

ות"ת מתקצבת את האוניברסיטה בתחום ההוראה על פי המספר והתמהיל³⁷ של הסטודנטים בראייה רב-שנתית. ות"ת דרשה מהאוניברסיטה שלא לשנות את תמהיל הסטודנטים והגבילה את מספר הסטודנטים שהיא רשאית לקלוט עד שנת התש"ס ל- 15,000. הביקורת העלתה כי האוניברסיטה מתכוונת להגדיל את היקף פעילותה ופועלת בהנחה שוות"ת תבטל את ההגבלה האמורה.

בשנת 1974 קבעה המועצה להשכלה גבוהה בעקרונות להקצבת כספים למוסדות להשכלה גבוהה כי "יונהג תקציב נע, שהתקופה התקציבית היא שלוש שנים. מדי שנה תוגשנה ע"י המוסדות הצעות תקציב לשנה נוספת". האוניברסיטה חתמה עם ות"ת על הסכמים למסגרות תקציב רב-שנתיות לשנים התשנ"א-התשנ"ג והתשנ"ד-התשנ"ה. נמצא כי האוניברסיטה לא הכינה תכניות עבודה ותקציבים רב-שנתיים בתחום הפעילות השוטפת ולא קבעה יעדים וסדרי עדיפויות להשגתם. רק בתחום הפיתוח הפיזי הכינה האוניברסיטה תכניות לטווח ארוך, אף שהסדר הנכון היה מחייב לגזור תכניות כאלה מתכניות רב-שנתיות לפיתוח בתחום האקדמי ובתחום התקציב הרגיל.

36 ראו בעניין זה גם ברוח על התקציב הרגיל של האוניברסיטאות - סדרי התקצוב והבקרה.

37 הרכב הסטודנטים לפי תחומי הלימוד ולפי התארים שלקראתם הם לומדים.

הביקורת העלתה שאין באוניברסיטה נהלים בתחום ניהול מערכת הכספים, כגון נהלים בדבר הכנת תכניות ותקציבים שנתיים ורב-שנתיים, נהלים בדבר סדרי ניהול של החשבונות וסדרי פיקוח ובקרה תקציביים וחשבונאיים (להוציא נוהל מורשי חתימה).

בשנים 1992 ו-1993 החליט חבר הנאמנים של האוניברסיטה להקים ועדה לתכנון אסטרטגי ארוך טווח. הוועדה הוקמה אך התכנסה רק פעמיים, בשנת 1994, ולא סיימה את עבודתה. חבר הנאמנים לא דאג לפקח על קיום החלטתו.

נוכח כוונות ההתרחבות של האוניברסיטה, ההיקף הניכר של ההתחייבויות שהיא לא יצרה בעבורן עתודות (כ-241.5 מיליון ש"ח) והוצאותיה הגדלות והולכות על שכר ופנסיה מתעוררות כמה שאלות: האם תוכל האוניברסיטה להמשיך לקיים בשנים הבאות את היקף פעילותה הנוכחי, אם יישארו הקצבות ות"ת כפי שהן כיום וההכנסות העצמיות של האוניברסיטה ימשיכו לרדת; ואם יהיו לה די מקורות להרחבת פעילותה ולעמידה בהתחייבויותיה לעובדיה. כדי לענות על שאלות אלה יש צורך להכין תכניות ותקציבים רב-שנתיים, שבהם יובאו בחשבון מלוא ההתחייבויות וההוצאות הצפויות ותחזית ריאלית של ההכנסות בשנים הבאות (ראה להלן).

הטבות שכר ופנסיה

סעיף 29(א) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך כהגדרתו בסעיף 32 לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". סעיף 29 במקורו לא חל על גופים נתמכים, ואולם תיקון לסעיף זה שהתקבל בכנסת במאוס 1988 החיל את הנאמר בו גם על גופים כאלה; ומאחר ששר האוצר קבע בהודעה ברשומות עוד בספטמבר 1985 כי האוניברסיטאות הן גופים נתמכים לעניין חוק יסודות התקציב, סעיף זה חל גם עליהן.

הטבות בתנאי השכר

האוניברסיטה החילה על חלק מעובדיה המינהליים הבכירים תנאי שכר שלפי הסכמי השכר זכאים להם אנשי הסגל האקדמי בלבד. לעובדים מינהליים בכירים אחרים ניתנו תוספות תפקיד ותוספות אישיות חריגות. חלק מן ההטבות ניתנו בניגוד לחוק יסודות התקציב, והממצאים הועברו גם להערויותיו של הממונה על השכר במשרד האוצר. הטבות אלה לא ניתנו על סמך תחשיבים מפורטים לטווח ארוך בדבר עלותן, ועל כן למקבלי ההחלטות על מתן ההטבות לא היו נתונים על משמעותן הכספית.

1. לשמונה עובדים מינהליים בכירים משולם שכר לפי טבלת השכר של הסגל האקדמי הבכיר, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין ועם אמות מידה של חיסכון ויעילות. לשניים מהם ניתנו תנאי השכר האמורים לאחר החלת סעיף 29 על האוניברסיטה,

ולכן ניתנו בניגוד לחוק יסודות התקציב. כל העובדים האמורים מקבלים שכר בשיעור של 92% משכר פרופסור מן המניין בשיא הוותק, בתוספת ההטבות שלהלן:

א. משנת 1978 מקבלים כל העובדים האמורים תוספת תפקיד בשיעור 50% משכרם. תוספת זו אושרה להם בעת שמונו לתפקידים בכירים. משנת 1989, דהיינו לאחר החלת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב על האוניברסיטה, הם מקבלים גם תוספת הנהלה בשיעור 18%, שאינה נהוגה ומוסכמת לגבי עובדי המדינה. תוספת זו חלה על כל השכר, לרבות תוספת התפקיד. בסך הכול מגיעות שתי התוספות לשיעור של 77% משכרם הבסיסי.

ב. העובדים האמורים מקבלים הקצבה חודשית מהקרן לקשרי מדע בין-לאומיים, המגיעה לכ- 7,500 דולר לשנה, אף שקבלתה היא זכות בלעדית של הסגל האקדמי. הם מקבלים הקצבה זו נוסף על תשלום לקרן השתלמות שהם זכאים לו על פי הסכמי השכר החלים עליהם. האוניברסיטה גם מעניקה להם כרטיסי טיסה לחו"ל פעם בשלוש-ארבע שנים, כפי שמקובל לגבי הסגל האקדמי במסגרת הסדרי השבתון.

ג. העובדים האמורים קיבלו תוספת שכר בשל "הקדשת זמן מלא", שהיא תוספת ייחודית לסגל האקדמי שהונהגה בעקבות הסכמי השכר שנחתמו ב- 1994 בין האוניברסיטאות לבין נציגי הסגל האקדמי. תוספת זו ניתנה לעובדים האמורים שלא בהתאם לחוק יסודות התקציב.

ד. על פי החלטת ועדת המינהל של האוניברסיטה³⁸ מיום 10.3.93, ניתן לעובדים האמורים החל ב- 1.10.92 תשלום בעד שיחות טלפון, במתכונת שאושרה לדיקני הפקולטות, עד ל- 1,260 יחידות מנייה בחודש. גם הטבה זו אינה נהוגה ומוסכמת לגבי עובדי המדינה, ולכן היא בניגוד לחוק יסודות התקציב.

ה. לעובדים האמורים יש קביעות באוניברסיטה, ודרגתם נמוכה מדרגת מנכ"ל. בחודש יוני 1997 השתכרו עובדים אלה יותר מ- 31,400 ש"ח ברוטו. לשם השוואה, השכר ברוטו של המשנים למנכ"לים המועסקים על פי חוזים אישיים בשירות המדינה הגיע באותו חודש ל- 19,602 ש"ח בלבד, כולל פיצוי על העדר קביעות.

האוניברסיטה הסבירה בתשובתה ביום 4.6.97 למשרד מבקר המדינה כי "העקרונות לשכר [העובדים האמורים], כולל קרן השתלמות... נקבעו בשנת 1972 על-ידי ועדה שהיתה מורכבת מאנשי-ציבור של האוניברסיטה. עקרונות אלה נקבעו בטרם הוחל חוק יסודות התקציב... על האוניברסיטאות בשנת 1988. העדכון לשכר [העובדים האמורים] שנעשה בשנת 1978, נקבע גם כן על-ידי ועדה של אנשי-ציבור, ובטרם הוחל חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות. תוספת ההנהלה אושרה על-ידי ועדה של אנשי-ציבור לאור תוספות שכר, שניתנו לסגל האקדמי ונקראה בשמות שונים. תשלום בגין הקדשת זמן מלא מהווה חלק משכר הסגל האקדמי, ולכן משולמת גם [לעובדים האמורים]".

38 חברי הוועדה הם ממלא מקום יו"ר הוועד המנהל, חבר הוועד המנהל ומנכ"ל האוניברסיטה.

כבר בשנת 1984³⁹ העיר מבקר המדינה לאוניברסיטה על מתן תנאי שכר של חברי הסגל האקדמי לעובדים מינהליים בכירים. אף שעברו מאז כ- 14 שנים לא פעלה האוניברסיטה לתיקון הליקויים. היא המשיכה לתת לעובדים האמורים את ההטבות בתנאי השכר, ואף נתנה הטבות כאלה גם לעובדים חדשים. גם משרד האוצר וות"ת לא נקטו את הצעדים הנדרשים כדי למנוע את החלת ההטבות האמורות על עובדים בכירים חדשים.

2. מבין 12 עובדים בכירים אחרים שנבדקו, ל- 6 שולם ביוני 1997 שכר שנע בין 20,260 ש"ח ל- 22,212 ש"ח, ולאחד - שכר של 28,340 ש"ח. עובדים אלה הם עובדים קבועים, ולמעט אחד שבהם הם בדרגה שמתחת לדרגת סמנכ"ל, אך גם שכרם גבוה משכר המשנים למנכ"לים המועסקים על פי חוזים אישיים בשירות המדינה.

בדיקת התיקים של 12 העובדים האמורים העלתה כי ניתנו להם תוספות תפקיד בשיעור של 50%, ל- 7 מהם לאחר 1988. משנת 1991 ניתנה לעובד אחד גם תוספת ייחודית בשיעור של 27% שהוגדרה "תוספת מאזן", ולעובד אחר - תוספת פרויקטים בשיעור של 25%. לעובד אחד ניתנה גם תוספת כוננות בשיעור של 24%, ומשנת 1989 תוספת שקלית בסך 3,716 שקל לחודש. לעובד אחד ניתנו משנת 1996 תוספת תפקיד בשיעור של 50% ותוספת שקלית בסך 5,159 ש"ח לחודש; התוספות חושבו על בסיס השכר ברוטו והתוספות הקודמות, ושיעורן הגיע עד ל- 105% מהשכר הבסיסי.

3. לעובדים בכירים אחרים ניתנה תוספת גלובלית בעד עבודה בשעות נוספות, ולכמה מהם גם תוספת בעד שעות נוספות על פי דיווח, וזאת בניגוד להוראות האוניברסיטה מחודש יולי 1990. נבדק עניינם של תשעה עובדים. נמצא ששלושה מהם קיבלו נוסף על תשלום גלובלי בעד 35-40 שעות נוספות בחודש, גם תשלום בעד 48-98 שעות נוספות בחודש על פי דיווח. למקצת העובדים שילמה האוניברסיטה בעד שעות נוספות תשלום בשיעור של 300% מתעריף שעה רגילה. תשלומים אלה חריגים, אינם מוסכמים בשירות המדינה, והם נעשו לאחר מועד החלת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב על האוניברסיטה.

הטבות בתנאי הפרישה

גם בתחום הסדרי הפנסיה העלתה הביקורת שניתנו הטבות חריגות, חלקן בניגוד לסעיף 29 לחוק יסודות התקציב.

א. בעקבות הסכם שחתמה הנהלת האוניברסיטה עם ארגון הסגל האקדמי שלה בשנת 1994, החליטה האוניברסיטה להפריש מאוקטובר 1996 לקרן הפנסיה "גלעד"⁴⁰ 13.25% מן השכר במקום 12%, והעובדים מפרישים 6.75% במקום 5.5%. על סמך החלטה זו מקבל העובד מהקרן בעת פרישתו, נוסף על הגמלה, מענק בשיעור של 2.5% מהמשכורת ששולמה לו החל במועד הפרשת הכספים.

39 ראו דוח על תנאי השכר והתשלומים הנלווים של הסגל האקדמי והסגל המינהלי הבכיר במוסדות להשכלה גבוהה, התשמ"ד- 1984, עמ' 53.

40 באוניברסיטת בר אילן נהוגה פנסיה חיצונית צוברת בקרן "גלעד".

ב. לעובד מינהלי בכיר בדרגה שמתחת לדרגת מנכ"ל אישרה הוועדה לקביעת שכר בכירים באוניברסיטה, החל ב- 1.10.90, פנסיה תקציבית בשיעור של 3% בשנה במקום 2% כנהוג.

ג. עובד מינהלי בכיר אחר, שעבד באוניברסיטה בשנים 1974-1996, צבר זכויות פנסיה תקציבית בשיעור 70%, על פי הסכם משנת 1981. נוסף על כך ביטחה אותו האוניברסיטה בשנים 1992-1996 בביטוח מנהלים. האוניברסיטה העבירה לעובד עם פרישתו את כל הסכומים שהצטברו לזכותו בביטוח המנהלים ובקרן לקשרי מדע בין-לאומיים. כמו כן שולמה לו משכורת במשך 23 חודשים בלי שעבד באוניברסיטה: 11 חודשים בשל פדיון שבתון שלא הספיק לנצל עד 1988 בעת כהונתו בתפקידו הראשון; ו- 12 חודשים בעבור תקופת הסתגלות, אף שבאותה שנה עבד מחוץ לאוניברסיטה בתחום דומה לזה שעבד בו באוניברסיטה והצורך בהסתגלות התייתר.

עורך דינו של העובד טען במכתב מיום 17.6.97 בתגובה להערות משרד מבקר המדינה, כי מתן השכר בגין פדיון שבתון וחופשת ההסתגלות סוכם עם העובד עוד בשנת 1987, בעקבות דוח של מבקר המדינה משנת 1984. לדבריו, תנאים אלה הוזכרו גם בהסכם שנחתם עם העובד בשנת 1990 ואין בהם משום חריגה מחוק יסודות התקציב, כיוון שהם נקבעו לפני מועד החלת סעיף 29 בחוק זה על האוניברסיטה.

מענק ההסתגלות בשיעור 30% משכרו של העובד (ל-70% היה זכאי בגין הפנסיה שאושרה לו), מענקי הפרישה וביטוח המנהלים שקיבל, שהסתכמו ב- 438,360 ש"ח, לא נכללו בהסכם שנחתם עמו בשנת 1981, ולא נמצאו הסכמים המעידים שההטבות האלה נקבעו לפני החלת סעיף 29 בחוק יסודות התקציב על האוניברסיטה.

השקעות פיננסיות

ברשות האוניברסיטה כספים שהצטברו בקרנות צמיתות וביעודות שונות. לצורך שמירת ערכם והגדלתם, הם מושקעים בפיקדונות בבנקים ובניירות ערך. בשנת התשנ"ז הגיע היקף ההשקעות הפיננסיות לפי מאזן האוניברסיטה לסוף אותה שנה לכ- 290 מיליון ש"ח.

תיעוד ההתקשרויות עם הבנקים

ההתקשרויות עם הבנקים נעשו בדרך כלל בלא אסמכתאות על השוואה בין בנקים, ובלא שהועלו על הכתב הנימוקים להחלטות. האוניברסיטה הודיעה במכתבה למשרד מבקר המדינה מיום 24.2.98 כי כיום הסיכומים הטלפוניים עם הבנק מתועדים.

הדיווח לוועדת ההשקעות

ועדת ההשקעות⁴¹ לא דרשה ממבצעי ההשקעות דוחות הכוללים את תחשיבי התשואות

41 בוועדה משתתפים המשנה למנכ"ל לענייני כספים, ארבעה אנשי ציבור ופרופ' לכלכלה מהחוג לכלכלה באוניברסיטה.

הריאליות של ההשקעות, ואגף הכספים לא הכין דוחות כאלה ביוזמתו. הוועדה לא קבעה כלל את סוגי הדיווחים שברצונה לקבל ואת תדירותם. לבקשת משרד מבקר המדינה המציא לו יו"ר הוועדה ביוני 1998 תחשיב, ולפיו התשואה של הקרנות הצמיתות הדולריות והשקליות בהתשנ"ז היתה 6.2%. לא התקבלו תחשיבים בדבר התשואה הריאלית של ההשקעות הפיננסיות של האוניברסיטה בשנים קודמות.

מנתוני האוניברסיטה עולה כי רוב השקעותיה היו באפיקים הצמודים למט"ח. כך למשל, שיעור ההשקעות באפיקים הצמודים למט"ח בשנים 1994-1996 נע בין 53% לבין 55% מסך כל ההשקעות הפיננסיות שלה. עיקר ההשקעות באפיקים הצמודים למט"ח היו צמודות לדולר של ארה"ב (בין 46% ל-49% מסך ההשקעות של האוניברסיטה). השקעות אלו צברו רווחים נמוכים משהייה אפשר להשיג באפיקי השקעה הצמודים למדד המחירים לצרכן, משום ששיעור עליית המדד היה גדול משיעור עליית שער החליפין של הדולר לעומת השקל.

האוניברסיטה הסבירה במכתבה מיום 4.6.97 למשרד מבקר המדינה כי "ההשקעה באפיקים דולריים נובעת כתוצאה מקבלת תרומות בנכסים דולריים מהתורמים, או מהוראות של התורמים, או כתוצאה מניצול מצב בו האפיקים הדולריים נותנים ריבית הגבוהה בהרבה מזו המתקבלת באפיקים מדדיים; ועדת ההשקעות קובעת הנחיותיה על סמך השיקולים וההערכות הידועים בעת קבלת ההחלטה; אכן כמו בכל מקום קורה והערכות אינן מתממשות".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהוועדה תדרוש דיווחים תכופים ובהם תחשיבים של התשואות הריאליות של ההשקעות שהושגו בפועל, תעקוב ביתר תדירות אחר רווחיות ההשקעות ותבחן אפיקי השקעה חילופיים.

רכישת מניות

מעיון במסמכי בדיקה מיוחדת שעשה מבקר האוניברסיטה ב-1992, בעקבות פרסום בעיתונים, עולה כי האוניברסיטה השקיעה לפי המלצת עובד האחראי לביצוע ההשקעות הפיננסיות ובידיעת הוועדה סך של 510,000 ש"ח, ו-350,000 ש"ח נוספים מכספי קרן שבשליטתה, במניות של חברה שהעובד האמור השקיע מכספיו במניותיה (להלן - חברה א'). בעת הבדיקה הסתכם שווי המניות של חברה א' שבידי העובד בכמה עשרות אלפי שקלים. בדוח מבקר האוניברסיטה צוין כי מאחר שבמניות מסוג זה "המחזורים קטנים, והסחירות אינה גבוהה, קיימת אפשרות של ניגוד אינטרסים, בעת שחבר ועדת ההשקעות (האחראי גם לביצוע הרכישות והמכירות בשם האוניברסיטה) מחזיק במניות שהאוניברסיטה רוכשת. לנוכח היקף המסחר במניות אלה עלול להיווצר קושי במכירת המניות בבורסה בטווח קצר". מבקר האוניברסיטה ציין כי "רכישת המניות ע"י העובד עבור עצמו היתה ידועה לחברי ועדת ההשקעות", והוסיף כי "ממצאי הבדיקה המפורטת אינם מצביעים על פעולה ספציפית לא תקינה של העובד האחראי על ההשקעות".

משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטה כי עליה לקבוע סדרי פיקוח שימנעו מחברי הוועדה ומכל מי שעוסק באוניברסיטה בתחום ההשקעות מלהשתתף בדיון ובהחלטה

על השקעה בניירות ערך שבהם יש לו אחזקות פרטיות בסכומים משמעותיים, כדי למנוע ניגוד עניינים. עוד העיר כי על המוסדות המנהלים של האוניברסיטה לשקול אם רצוי שהמופקד על ביצוע השקעותיה וניהולן יהיה חבר בוועדה המפקחת על עבודתו.

האוניברסיטה הודיעה במכתבה מיום 4.6.97 שהוועדה קבעה כי חבר בוועדה המשקיע במניות מסוימות לא ישתתף בדיון ובקבלת ההחלטות הנוגעות להן, וב- 9.6.98 הודיעה כי "החל מינואר 1997 אין השקעות במניות ספציפיות אלא אך ורק בקרנות נאמנות של מניות".

בדיקת נתונייהם של העוסקים בהשקעות

כדי למנוע אנשים לא מתאימים מלמלא תפקידים רגישים דוגמת ניהול כספים, רכישות וביצוע השקעות פיננסיות, יש צורך לבדוק את הכישורים ואת הרקע של המועמדים לתפקידים אלה. הביקורת העלתה כי האוניברסיטה לא הגדירה את הכישורים הנדרשים מן המועסקים בביצוע ההשקעות הפיננסיות, לא קבעה נוהל בעניין זה ולא דרשה מהם הצהרות הון⁴². יצוין שהצהרת הון נדרשת מעובדים בכירים בשירות המדינה הנמצאים בשתי הדרגות העליונות בדירוגם, מכוח חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

האוניברסיטה הודיעה ב- 24.2.98 בתשובתה למשרד מבקר המדינה ש"כאשר תקבל בעתיד עובד חדש לביצוע ההשקעות היא תגדיר את כישוריו. לאוניברסיטה יש מלוא הנתונים על הרקע של העובדים העוסקים בהשקעות... האוניברסיטה גם לא תדרוש הצהרות הון כל עוד החוק אינו מחייבה לכך".

רכישת המניות של חברה א' מצביעה על הצורך לנקוט אמצעי זהירות, כדוגמת ההסדר שהונהג על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, המחייב עובדי מדינה בכירים להצהיר על רכושם. לדעת משרד מבקר המדינה, אין הכרח שאמצעים יינקטו רק כאשר החוק מחייב זאת. על כן מן הראוי שהאוניברסיטה תגדיר את הכישורים והתנאים הנדרשים מהמועמדים לתפקידים בתחום ההשקעות הפיננסיות, תמצא דרכים לבדיקת הרקע שלהם ותשקול דרישה מבעלי התפקידים לתת הצהרות הון. אמצעים אלה ראוי לנקוט גם בנוגע לעובדים אחרים האחראים לתחומי הכספים.

בשנים התשנ"א-התשנ"ז גדלה האוניברסיטה במידה רבה וקלטה סטודנטים רבים, בעיקר במדעי החברה והרוח. הגידול במספר הסטודנטים והעברת הקצבות מוות"ת לכיסוי הגירעונות שצברה שיפרו את מצבה הכספי. עם זאת נמצא כי יש לה התחייבויות עתידיות בסכומים גדולים בשל זכויות עובדים, שלא יצרה בעבורן עתודות. התחייבויות אלה לא נרשמו בספרים בתור הוצאה על בסיס הצבירות, והאוניברסיטה הסתפקה בהצגתן בביאורים למאזן. על כן המאזן אינו מציג את תמונת המצב האמתית.

42 ראו בעניין זה גם בדוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה משנת 1995, עמ' 37.

רצוי שהאוניברסיטה תכין תכנית ותקציב רב-שנתיים שבהם יצוינו בין היתר דרכי המימון של התחייבויות אלה, ויבדק אם היא תוכל לממן את הגדלת היקף פעילותה בתחום האקדמי כפי שהיא מתכוונת לעשות. ראוי שהאוניברסיטה תציג לוות"ת את התכנית ואת התקציב הרב-שנתיים לשם התיאום ביניהן וכדי למנוע בעוד מועד צבירת גירעונות בשנים הבאות בכל תחומי הפעילות השוטפת של האוניברסיטה. מן הראוי גם שהממונה על השכר יידרש לחריגות בתנאי השכר והפנסיה שצוינו בדוח זה וידווח למשרד מבקר המדינה על תוצאות בירוריו ועל הפעולות שבדעתו לנקוט בעקבותיהם.

ניהול התקציב הרגיל של אוניברסיטת בן גוריון בנגב

הפעילות השוטפת של אוניברסיטת בן גוריון בנגב (להלן - האוניברסיטה) בתחומי ההוראה והמחקר ממומנת מהתקציב הרגיל שלה, שמסגרתו נקבעת מדי שנה בשנה בידי ות"ת ומאושרת בידי חבר הנאמנים של האוניברסיטה. עיקר הכנסות האוניברסיטה באות מהקצבות ות"ת והיתר משכר לימוד וממקורות עצמיים. הוצאותיה העיקריות של האוניברסיטה הן על שכר, פנסיה ופיצויים.

בשנים 1996-1997 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול התקציב הרגיל של אוניברסיטת בן גוריון בנגב בשנים התשנ"א-התשנ"ז⁴³.

הכנת התקציב ואישורו

1. בשנת 1991 הוקם באוניברסיטה האגף לתכנון, לתקצוב ולכלכלה, שמופקד על הכנת התכניות והתקציבים של האוניברסיטה ועל ביצועם. עד להקמתו הוטלה האחריות בתחום זה על אגף הכספים. אף שהקמת האגף החדש היתה כרוכה בחלוקת סמכויות ועבודה בינו לבין אגף הכספים, שינוי זה לא קיבל ביטוי בנוהלי האוניברסיטה כפי שראוי היה לעשות, והם נשארו כפי שהוגדרו ב- 1970.

2. התקציב שמאשרים המוסדות המנהלים של האוניברסיטה וות"ת אינו משקף את כלל הפעילות הכספית השוטפת של האוניברסיטה, שכן האוניברסיטה אינה מתקצבת מראש את הפעילות המחקרית שממומנת מגופי חוץ ומקרנות מיועדות, אף כי מדובר בסכומים גדולים. לדוגמה, בהתשנ"ז היו סכומים אלה כ- 15% מהסכום הכולל (כ- 684.9 מיליון ש"ח) שהוציאה האוניברסיטה באותה שנה על פעילותה השוטפת. יצוין שבעבר נאלצה האוניברסיטה לממן מתקציבה הרגיל גירעונות שנוצרו במסגרת הפעילות המחקרית שאמורה להיות ממומנת בידי גופי חוץ. חוסר בקרה תקציבית נאותה על פעילות זו אינו מאפשר לאוניברסיטה למנוע מבעוד מועד היווצרות גירעונות.

3. עד שנת התשנ"ד לא נהגה האוניברסיטה להכין תכנית עבודה שנתית לביצוע התקציב. בהתשנ"ה הוחל לראשונה בהכנת תכנית כזו, אך לא הוכנה מערכת למעקב אחר ביצועה. בהתשנ"ו הוחל במעקב אחר ביצוע תכנית העבודה, אך הוא נעשה בצורה ידנית.

במאי 1997 הודיעה האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה כי בפברואר 1996 היא מינתה ועדת נהלים שתפקידה לעדכן את הוראות ההנהלה בכל התחומים, ובמסגרת זו יעודכנו גם הנהלים הנוגעים להכנת התקציב ולביצועו. בירור שנעשה במארכ 1998 עם האוניברסיטה העלה כי היא טרם השלימה את עדכון הנהלים האלה. עוד הודיעה האוניברסיטה שלהבא יוגש לאישור ועדת הכספים שלה התקציב הכולל של האוניברסיטה.

43 שנות הכספים של האוניברסיטאות מקבילות לשנות הלימודים ונמשכות מתחילת אוקטובר בכל שנה עד סוף ספטמבר שלאחריה.

ביצוע התקציב

להלן נתונים על ההכנסות וההוצאות בפועל של האוניברסיטה בשנים התשנ"א-התשנ"ז (במחירי התשנ"ז), לפי שיטת ההתחשבות של ות"ת במסגרת התקציב הרגיל (דהיינו על בסיס מזומנים)⁴⁴ :

ריכוז ההכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל (במיליוני ש"ח)

השנה	ההכנסות בפועל	ההוצאות בפועל	עודף (גירעון)
התשנ"א	280.6	263.2	17.4
התשנ"ב	305.6	289.8	15.8
התשנ"ג	347.8	316.7	31.1
התשנ"ד	379.2	351.2	28.0
התשנ"ה	428.9	392.5	36.4
התשנ"ו	474.4	430.7	43.7
התשנ"ז	551.6	460.4	91.2

הטבלה מראה שבכל אחת מהשנים האמורות סיימה האוניברסיטה בעודף את פעילותה במסגרת התקציב הרגיל. חלק מהעודף יועד בשנים התשנ"א-התשנ"ג לחיסול הגירעון המצטבר, שהגיע בתחילת התשנ"א לכ- 26 מיליון ש"ח (במחירי התשנ"ז), וחלקו יועד ליצירת עתודה לפיצויי פרישה לעובדי האוניברסיטה. אולם הנתונים שבטבלה אינם מלאים, כיוון שהאוניברסיטה אינה רושמת במאזניה חלק מהתחייבויותיה הצבורות בגין זכויות עובדים (ראה להלן).

הכנסות האוניברסיטה גדלו מ- 280.6 מיליון ש"ח בהתשנ"א ל- 551.6 מיליון ש"ח בהתשנ"ז; דהיינו גידול ריאלי של כ- 97%. עיקר הכנסות האוניברסיטה בהתשנ"ז - 66.3% - היו מהקצבות ות"ת, והשאר - מסטודנטים (16.7%, בעיקר משכר לימוד), מתרומות ומפירות של קרנות צמיתות (12.5%), וממקורות אחרים (4.5%).

הוצאות האוניברסיטה על שכר ופנסיה גדלו מ- 180.8 מיליון ש"ח בהתשנ"א ל- 343.1 מיליון ש"ח בהתשנ"ז (במחירי התשנ"ז), דהיינו גידול ריאלי של 89.8%. שיעורן של הוצאות השכר והפנסיה מסך כל ההוצאות בתקציב הרגיל גדל מ- 68.6% בהתשנ"א ל- 74.5% בהתשנ"ז.

התחייבויות בגין זכויות צבורות של העובדים

על פי כללי החשבונאות המקובלים יש לערוך את הדוחות הכספיים על בסיס צבירות,

44 הנתונים הכספיים בפרק זה מקורם בדוחות נומינליים של האוניברסיטה ובהסברים להם, המוגשים לוות"ת. הנתונים משוערכים לפי מדד המחירים לצרכן, אלא אם כן צוין אחרת.

ולכלול בהם את כל ההכנסות וההוצאות בין שבוצעו במזומנים ובין שלא. בעקבות הכללים של ות"ת להצגת תקציבים ודוחות כספים נמנעה האוניברסיטה מלרשום במאזניה את מלוא התחייבויותיה בעבור דמי חופשה, פיצוי בגין ימי מחלה שלא נוצלו, מענקי פרישה, מענקי השתלמות לחברי הסגל האקדמי והשלמת התחייבויות לתשלום פיצויי פיטורין. התחייבויות אלה מוצגות רק בביאורים למאזן⁴⁵. האוניברסיטה לא הפרישה בגין מלוא ההתחייבויות האמורות כספים לעתודות⁴⁶. לפי הביאורים לדוח הכספי של האוניברסיטה לשנת התשנ"ז הגיעו התחייבויות אלה לכ- 185.6 מיליון ש"ח; לאחר קיזוז עתודה בסך כ- 71 מיליון ש"ח, שהוקמה מכספי האוניברסיטה, וכספים שהועברו לה מוות"ת לצורך יצירת עתודות ולהשלמת התחייבויות פנסיוניות לעובדיה עד ליום 30.9.97. נוסף על כך יש לאוניברסיטה התחייבויות מותנות בגין שבתון לאנשי הסגל האקדמי שלא נכללו במאזן. על פי הביאורים לדוחות הכספיים של האוניברסיטה לסוף התשנ"ז הגיעו התחייבויות אלה לכ- 178 מיליון ש"ח.

האוניברסיטה ציינה שמימוש מלא של כל התחייבויותיה בגין הזכויות הצבורות של העובדים עשוי להידרש רק אם היא תיסגר, דבר שאינו סביר; וכי מכל מקום יש לה נכסים רבים, ושוויים גדול מזה של ההתחייבויות לעובדים. מהבירורים עם האוניברסיטה עולה שכמעט כל חברי הסגל האקדמי מנצלים את זכות השבתון. מכאן שסביר שהאוניברסיטה תידרש לשלם כמעט את מלוא ההתחייבויות האמורות כלפי עובדיה. לדעת משרד מבקר המדינה בשל אי-יצירת עתודות ובשל אי-רישומן של ההתחייבויות האמורות, המאזנים של האוניברסיטה אינם משקפים את מצבה הכספי האמתי.

תכנון ותקצוב רב-שנתיים

בשנים הנסקרות נהגו האוניברסיטה וות"ת לחתום על הסכמים דו-שנתיים בדבר מסגרת התקציב הרגיל של האוניברסיטה. ות"ת גם קבעה את מספר הסטודנטים והתמהיל שלהם שהיא מסכימה לאשרם לאוניברסיטה ולהשתתף במימונם.

החל בשנת 1993 מטפלת האוניברסיטה בגיבוש מדיניות ומטרות לפיתוחה האקדמי והפיזי ולפיתוח תכניות לימודים חדשות עד לשנת 2000. בשנים האחרונות היא גם הכינה תכניות לימודים חדשות. ואולם, האוניברסיטה לא תרגמה זאת לתכניות ולתקציבים רב-שנתיים מפורטים⁴⁷.

בשנת התשנ"ה הציבה האוניברסיטה לעצמה יעד להגיע בשנת התש"ס (שנת 2000) לכ- 12,000 סטודנטים, מהם 25% סטודנטים לתארים מתקדמים (תואר שני ושלישי). למעשה, יעד זה כבר הושג : לפי נתוני האוניברסיטה גדל מספר הסטודנטים הלומדים בה מ- 6,410 בשנת התשנ"א ל- 12,387 בשנת התשנ"ז, דהיינו גידול של כ- 93%; ושיעור הלומדים בה לתארים מתקדמים הגיע בשנת התשנ"ז ל- 36%.

45 יצוין כי ללא קשר להתחייבויות האמורות, האוניברסיטה מפרשה כספים לקרן פנסיה חיצונית צוברת לשם הבטחת זכויות הפנסיה של עובדיה.

46 יצוין כי גם רואה החשבון של האוניברסיטה העיר על כך במסגרת דוח המבקרים שבמאזן האוניברסיטה.

47 ראו בעניין זה גם בדוח התקציב הרגיל של האוניברסיטאות - סדרי התקצוב והבקרה .

בעקבות זאת שינתה האוניברסיטה את היעד של מספר הסטודנטים לשנת התש"ס והעמידה אותו על 15,000. באוגוסט 1997 הסכימה ות"ת לאשר לאוניברסיטה לשנת התש"ס מסגרת של 13,000 סטודנטים בלבד. האוניברסיטה רואה בהחלטה זו של ות"ת פגיעה בצמיחתה. בפברואר 1998 הסבירה ות"ת למשרד מבקר המדינה שבהחלטה האמורה היא הביאה בחשבון את כלל צורכי המשק ואת צורכי הפיתוח של יתר המוסדות האקדמיים באזור הנגב.

נוכח העובדה שמספר הסטודנטים שהאוניברסיטה מתכוונת לצרף אליה גדול בהרבה ממספר הסטודנטים שוות"ת מוכנה להשתתף במימון לימודיהם, ונוכח הוצאותיה הגדולות והולכות על שכר ופנסיה וההיקף הניכר של ההתחייבויות בגין זכויות עובדים שהיא לא יצרה בעבורן עתודות (כ- 363.6 מיליון ש"ח), מתעוררות כמה שאלות בסיסיות: האם תוכל האוניברסיטה להמשיך ולקיים את פעילותה הנוכחית גם בעתיד, אם ההיקף הריאלי של ההקצבות שהיא מקבלת מוות"ת לא ישתנה; האם מצב זה יאפשר לה לעמוד בהתחייבויותיה כלפי העובדים, והאם יהיו לה די אמצעים כספיים לממן את תכניותיה לפיתוח אקדמי ולשינויים ארגוניים בלא לצבור גירעונות. שאלות אלה מתעוררות גם נוכח האפשרות שבשנים הקרובות, ייעצר הגידול במספר הסטודנטים הלומדים באוניברסיטה ועמו תיעצר גם מגמת הגידול בהכנסותיה, ואילו השכר הממוצע בה יגדל בשל העלייה בוותק ובדרגות השכר של חברי הסגל האקדמי. עליית שכר זו היא מעין התחייבויות לא רשומה שתגדיל את הוצאות האוניברסיטה בעתיד, ולכן גם אותה יש להביא בחשבון בתכנון כספי לטווח ארוך.

כדי לתת מענה הולם לשאלות האמורות, על האוניברסיטה להכין בתיאום עם ות"ת תכניות ותקציבים רב-שנתיים שבהם יובאו בחשבון מלוא ההתחייבויות וההוצאות הצפויות והתחזית הריאלית של ההכנסות בשנים הבאות. הואיל ולהגבלות שקבעה ות"ת עלולה להיות השפעה הן על תחום התקצוב והן על התחום האקדמי, ראוי לאפשר לאוניברסיטה, אם יש לה השגות בעניין זה, להביא את השגותיה לפני מליאת ות"ת, ובמידת הצורך גם לפני מל"ג.

תנאי שכר והסדרי פרישה

תנאי שכר ופרישה לסגל המינהלי הבכיר

סעיף 29 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה- 1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך כהגדרתו בסעיף 32 לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". סעיף 29 במקורו לא חל על גופים נתמכים, ואולם תיקון לסעיף זה שהתקבל בכנסת במארכ 1988 החיל את הנאמר בו גם על גופים כאלה. מאחר ששר האוצר קבע בהודעה ברשומות עוד בספטמבר 1985 כי האוניברסיטאות הן גופים נתמכים לעניין חוק יסודות התקציב, סעיף זה חל גם עליהן.

הביקורת העלתה שהאוניברסיטה נוהגת לתת לעובדיה הטבות שכר ופרישה חריגות בניגוד לחוק יסודות התקציב.

1. האוניברסיטה נוהגת לשלם ל- 30 עובדים מינהליים בכירים בעד 25-65 שעות נוספות גלובליות בחודש, שלא לפי רישום ודיווח. ל- 15 מהעובדים האמורים אושר תשלום זה לאחר חודש מארס 1988, המועד שבו הוחלו עליה הוראות חוק יסודות התקציב. שלא כדוגמת התשלומים בעד שעות נוספות לפי רישום ודיווח, התשלומים הניתנים באוניברסיטה בעד שעות נוספות גלובליות מהווים רכיב פנסיוני. האוניברסיטה מפרישה לקרן הפנסיה - הנהוגה בה זה שנים - הפרשות בשיעור של 12% בגין תשלומים בעד שעות נוספות גלובליות לעובדים האמורים, והפרשות אלה מגדילות את הוצאותיה על שכר ופנסיה. מבקר המדינה העיר למוסדות להשכלה גבוהה בעניין זה כבר בדוח שלו על תנאי השכר של הסגל המינהלי הבכיר⁴⁸, אך למרות זאת האוניברסיטה עדיין ממשיכה לשלם לרוב עובדיה הבכירים בעד שעות נוספות גלובליות.

עוד העלתה הביקורת שנוסף על התשלום בעד שעות נוספות גלובליות, משלמת האוניברסיטה למקצת העובדים האמורים גם תשלום בעבור שעות נוספות לפי רישום. לדוגמה, בשנת התשנ"ו שילמה האוניברסיטה בכל חודש לעשרה מהם בעד 10-30 שעות כאלה.

משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטה שאין זה תקין לשלם לעובדים בעד שעות נוספות גלובליות, ועל אחת כמה וכמה למי שמקבלים תשלום גם בעד שעות נוספות לפי רישום. האוניברסיטה הסבירה בתשובתה מ- 18.2.98 כי התשלום בעד שעות נוספות גלובליות נעשה בידיעת ות"ת, שהאוניברסיטה אחראית כלפיה. עוד הודיעה האוניברסיטה כי היא "תפעל שלא להרחיב את המסגרת למתן שעות נוספות לפי רישום, נוסף על התשלום בעד שעות נוספות גלובליות". 2. נמצא כי הסכמי פרישה חריגים לעובדים נעשים על פי אישור מנכ"ל האוניברסיטה. בתשובתה ממאי 1997 הסבירה האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה "שבמקרים בהם יש צורך לנהל מו"מ עם ועד העובדים והעובד, יש להשאיר גמישות בידי הנהלתה ולא ליטול את הסמכות בנושא זה ממנה". מבקר המדינה המליץ כבר ב"דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה" משנת 1990 (עמוד 99) להעביר את הסמכות לאשר הסכמים כאלה לידי ועדה שמשתתפים בה גם נציגי ציבור החברים במוסדות המנהלים של האוניברסיטה, ואולם הדבר לא נעשה. גם מבקר האוניברסיטה העיר, בישיבת ועדת הביקורת של האוניברסיטה ביום 16.1.96, שאין זה תקין שהסמכות האמורה תהיה בידי המנכ"ל.

3. עובד מינהלי בכיר לשעבר של האוניברסיטה הועסק מ- 1.2.93 עד 31.1.96 בחוזה מיוחד. בהסכם הפרישה שחתמה עמו האוניברסיטה ב-31.8.95 אושרו לו כמה תנאים חריגים בלא שהובאו לאישור הממונה על השכר במשרד האוצר כמתחייב מסעיף 29 בחוק יסודות התקציב, ואלה הם: פנסיה תקציבית בשיעור של 2% לכל שנת שירות, נוסף על ביטוח מנהלים, שתשלום לו לפי שכר של עובד בכיר באוניברסיטה בעת שיגיע לגיל 65; מענק פרישה מיוחד בסכום של שלוש משכורות ברוטו.

נמצא כי האוניברסיטה אישרה לעובד הטבה נוספת - השתלמות מקצועית בחו"ל. העובד יצא לחו"ל ב- 4.9.95 וחזר ארצה ב- 30.11.95 אף שההשתלמות הסתיימה ב- 15.11.95.

48 דוח על תנאי השכר והתשלומים הנלווים של הסגל האקדמי והסגל המינהלי הבכיר במוסדות להשכלה גבוהה, 1984, עמ' 49.

השתלמות מומנה בידי אגודת השוחרים של האוניברסיטה בחו"ל, ואת הוצאות הטיסה והאש"ל - 10,687 דולר - מימנה האוניברסיטה. בהסכם הפרישה סוכם עם העובד שלאחר ההשתלמות הוא יישאר בחו"ל עוד שלושה עד ארבעה שבועות כדי לעשות סקר ארגוני בשתי אוניברסיטאות, ועם שובו ארצה הוא "יערוך היועצות ליישום הסקר בארץ". עוד סוכם עמו שבתום ההשתלמות הוא ישמש בתפקיד יועץ מיוחד עד 31.1.96, מועד סיום חוזה העבודה שנחתם עמו, ושיהיה עליו להתייצב באוניברסיטה לכשייקרא כדי לעסוק במשימות המיוחדות.

הביקורת העלתה כי לאחר שהעובד חזר ארצה הוא ביקש לאשר לו לצאת שוב לחו"ל כדי לעשות את הסקר, ואולם האוניברסיטה ויתרה על ביצוע הסקר. האוניברסיטה ציינה שלדעתה תהליך הפרישה ותנאי הפרישה של העובד נקבעו לאחר שיקול דעת מרבי, ולאחר שנדונו ואושרו בידי הגורמים המוסמכים באוניברסיטה.

נמצא כי לאחר שובו של העובד מההשתלמות הוא לא שימש יועץ לאוניברסיטה, ואף שלא עבד שולמה לו משכורת מלאה מ- 1.9.95 עד 31.1.96. עם פרישתו ניתנו לו כל הטבות הפרישה שפורטו לעיל, וכן מענק בעד שלושה חודשי הסתגלות. מכאן שקיבל מענק כולל בסכום של שש משכורות.

4. האוניברסיטה העסיקה בחוזים אישיים חמישה עובדים בכירים מקרב הסגל המינהלי. החוזים עם ארבעה מהם נחתמו לאחר 29.3.88, המועד שבו הוחלו על האוניברסיטה הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, והם לא קיבלו את אישור הממונה על השכר, כמתחייב מחוק זה. שכרם של ארבעת העובדים האמורים נקבע לפי סכום גלובלי, ולא לפי סולם השכר המקובל בשירות הציבורי. בחוזים האישיים של שניים מהם אישרה האוניברסיטה - בניגוד לחוק יסודות התקציב - הפרשות לפנסיה ופיצויים שהועברו לביטוח מנהלים וקופות גמל, ששיעורן 20.83%, במקום - 18.33% השיעור המקובל בחוזים אישיים הנחתמים עם עובדים בכירים המתקבלים לשירות המדינה. האוניברסיטה הודיעה למשרד מבקר המדינה במכתב מ- 18.2.98 כי דוגמה מהחוזה האישי שנחתם עם העובדים האמורים הועברה בזמנו לוות"ת. יצוין, כי את סמכויות הפיקוח בענייני שכר אצל שר האוצר אך ורק לממונה על השכר במשרד האוצר ולא לוות"ת, ולכן אין האוניברסיטה פטורה מפנייה אל הממונה על השכר ומקבלת אישורו בעניין זה.

הסדרי פנסיה ופרישה לעובדים הקבועים

כל עובדי האוניברסיטה הקבועים מבוטחים בקרן פנסיה חיצונית ("מקפת"). התשלום בעד ביטוח זה הוא 17.5% מן השכר, ונושאים בו המעביד - בשיעור של 12% מהשכר, והעובד - בשיעור של 5.5% ממנו. חוץ מהפנסיה שהם מקבלים מקרן הפנסיה העובדים האמורים מקבלים מתקציב האוניברסיטה עם פרישתם לגמלאות כמה תשלומים נוספים, כמפורט להלן:

(א) עד 31.5.88 שולם לעובדים האמורים מענק פרישה בשיעור 4.83% מהמשכורת האחרונה כפול מספר חודשי העבודה. מ- 1.6.88 הוגדל ל- 5.08% שיעור המענק הניתן לאנשי הסגל המינהלי והטכני, ומ- 1.4.89 זכאים הן אנשי הסגל הזה והן אנשי הסגל האקדמי למענק פרישה בשיעור של 5.33%. האוניברסיטה הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיום

8.2.98 כי הגדלת שיעורו של המענק ב- 0.5% נעשתה עקב הגדלת הניכוי משכר העובד מ- 5% ל- 5.5% , דבר שאינו נהוג באוניברסיטאות שיש בהן פנסיה תקציבית.

(ב) השלמת הקצבה שהעובד מקבל מקרן הפנסיה בשלושת החודשים הראשונים לאחר צאתו לפנסיה, עד לסכום המשכורת ברוטו ששולמה לו באוניברסיטה קודם לפרישתו מהעבודה.

(ג) מינואר 1993 האוניברסיטה מפרישה לקרן חיסכון 1.25% ממשכורת העובד, וכספים אלה ניתנים לו בעת פרישתו לפנסיה.

השינויים שהנהיגה האוניברסיטה בשיעור מענק הפרישה אינם מוסכמים ונהוגים לגבי עובדי המדינה (על מענק פרישה בשיעור 4.83% הוחלט לפני 29.3.88, מועד החלת הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב על האוניברסיטה). האוניברסיטה הודיעה ב- 8.2.98 למשרד מבקר המדינה כי היא "הביאה את כל הנושאים הללו לידיעת ות"ת".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהחלטות האוניברסיטה בעניין הסדרי פנסיה חריגים לעובדיה יתקבלו רק לאחר שנדונו בוועדה שמשותפים בה נציגי ציבור החברים במוסדות המנהלים של האוניברסיטה, ולאחר שייעשה תחשיב לטווח ארוך של העלות הנוספת הכרוכה במימושם, ובכפוף לאישור הממונה על השכר במשרד האוצר.

השקעות פיננסיות

הפיקוח על ביצוע ההשקעות

כספי האוניברסיטה שהצטברו בקרנות וביעודות מושקעים בפיקדונות בבנקים ובניירות ערך. היקף ההשקעות הפיננסיות של האוניברסיטה גדל במחירים שוטפים מכ- 240 מיליון ש"ח בסוף ספטמבר 1991 לכ- 752 מיליון ש"ח בסוף ספטמבר 1997.

מדיניות ההשקעות של האוניברסיטה נקבעת בידי ועדת ההשקעות שלה; בוועדה חברים ארבעה נציגי ציבור, שהתמנו בידי הנהלת האוניברסיטה, ומנכ"ל האוניברסיטה. ועדת ההשקעות מקבלת מהאוניברסיטה לפני ישיבותיה - בדרך כלל אחת לחודש - דוחות ובהם פירוט התשואות של ההשקעות לפי תיקי ההשקעה של מנהלי התיקים השונים, וכן נתונים כלליים של הבורסה לניירות ערך על התשואות באפיקי ההשקעה השונים (איגרות חוב, מניות, מטבע חוץ). אולם הוועדה אינה מקבלת נתונים על התשואה הריאלית שהושגה בכל אחד מאפיקי ההשקעות הכלולים בתיק ההשקעות של האוניברסיטה. בעקבות הביקורת הודיעה האוניברסיטה כי היא תבחן את האפשרות לשפר את המערכת הממוחשבת שלה כדי שיהיה ניתן להפיק את הנתונים החסרים.

ועדת ההשקעות קובעת את המדיניות באשר להרכב העקרוני של השקעות האוניברסיטה, אך ההרכב בפועל של תיק ההשקעות נקבע בידי עובדי האוניברסיטה שעוסקים בטיפול השוטף בהשקעות. הוועדה אינה דורשת לדווח לה על ההפקדות והמשיכות של פיקדונות שנעשו בכל בנק, וכן על שיעורי העמלות המשולמות לבנקים בעד הפעולות הפיננסיות השונות או על שיעורי ההחזרים המתקבלים מהם, אם מתקבלים החזרים. לדעת משרד

מבקר המדינה, אין זה ראוי שדרגי הביצוע יפקחו על עצמם, וחשוב שוועדת ההשקעות תפקח על ביצוע ההחלטות שהיא מקבלת.

בדיקת הכישורים והרקע של העוסקים בהשקעות

הביקורת העלתה שהאוניברסיטה לא הגדירה את הכישורים הנדרשים ממועמדים לעבודה בתחום ההשקעות הפיננסיות, ולא גיבשה נהלים כתובים לבירור הרקע שלהם. היא גם אינה דורשת הצהרת הון מעובדים אלה⁴⁹. יצוין שהצהרת הון נדרשת מעובדים בכירים בשירות המדינה הנמצאים בשתי הדרגות העליונות בדירוגם, מכוח חוק שירות המדינה [מינויים], התשי"ט-1959. נהלים אלה מתאימים גם לכל העובדים שאחראים לתחומי הכספים והרכש. במכתבה מ-8.2.98 הודיעה האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה שהיא מבררת את הרקע של העובדים ושל אנשי ועדת ההשקעות, וכי לדעתה אין מקום לדרוש מהם הצהרת הון. האוניברסיטה הוסיפה כי היא מפעילה אמצעי בקרה מתאימים, ובהם הפרדה בין הגופים הבודקים את נתוני ההשקעות לגופים הרושמים אותם. לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע השקעות פיננסיות של מוסדות ציבור הוא תפקיד רגיש ביותר. משום כך חשוב לעשות בקרה נאותה על פעילותם של העוסקים בתפקיד זה, לפני בחירתם לתפקיד וגם לאחר מכן, ולנקוט את כל האמצעים הדרושים למניעת אפשרות של פגיעה בטוהר המידות. בכלל זה יש מקום לשקול דרישה להצהרת הון מהמועמדים לתפקיד.

זאת ועוד, מאחר שהעובדים שעוסקים בהשקעות פיננסיות, וכן חברי ועדת ההשקעות עלולים להיקלע למצב של ניגוד עניינים, ראוי שהאוניברסיטה תקבע נוהל, ולפיו עובד העוסק בהשקעות או חבר בוועדת ההשקעות לא יוכל להשתתף בדיון ובהחלטה על ביצוע השקעות בניירות ערך שיש לו בהם אחזקות פרטיות בסכומים משמעותיים. האוניברסיטה הודיעה למשרד מבקר המדינה ב-8.2.98 כי היא תכלול את המלצתו במסגרת נוהל ועדת ההשקעות שלה.

אוניברסיטת בן גוריון בנגב גיבשה מדיניות ומטרות לשנים הבאות. היא מתכוונת לפתוח תכניות לימוד חדשות וכן להגדיל את מספר הסטודנטים הלומדים בה בשיעור גדול מזה שאישרה לה ות"ת, אך היא לא בחנה באמצעות תכניות ותקציבים רב-שנתיים את כושרה הכספי לממש מטרות אלה. לאוניברסיטה יש התחייבויות של מאות מיליוני ש"ח בגין זכויות עובדים שלא יצרה בעבורן עתודות, ולכן מאזניה אינם משקפים את מצבה הכספי האמתי. הצעות התקציב שהאוניברסיטה מגישה למוסדות המנהלים שלה ולוות"ת אינן כוללות את הפעילות המחקרית שממומנת בידי גופי חוץ ומקרנות מיועדות. כמו כן יא מאשרת לעובדיה הטבות שכר והסכמי פרישה החורגים מהמקובל לגבי עובדי המדינה בלי

49 ראו בעניין זה גם בדוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה משנת 1995, עמ' 37.

שניתן להם אישור הממונה על השכר, כנדרש בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה להכין תכניות ותקציבים רב-שנתיים הכוללים הגדרת יעדים וכן לוח זמנים למימושם. הדבר יאפשר לה לבחון, בהתחשב במגמת הגידול בהוצאותיה, בעיקר על שכר, בהתחשב בהתחייבויות הצפויות ובמסגרת תחזית ריאלית של ההכנסות שיעמדו לרשותה, אם ביכולתה לממש את תכניות ההתרחבות שלה. כמו כן עליה לדאוג שהצעות התקציב והמאזנים שהיא מגישה למוסדות המנהלים שלה ולוות"ת ישקפו את כלל פעילותה ואת מצבה הכספי לאשורו. ראוי גם שהאוניברסיטה תימנע ממתן הטבות שכר ותנאי פרישה חריגים שלא על פי חוק יסודות התקציב, ושהממונה על השכר במשרד האוצר יפעל לחיקון הליקויים בתחום זה.

ניהול התקציב הרגיל של מכון ויצמן למדע

מכון ויצמן למדע (להלן - המכון) עוסק בעיקר במחקר. משנת 1958 המכון עוסק גם בהוראה, ומכשיר תלמידים לתואר שני ולתואר שלישי במדעי הטבע ובמדעים מדויקים. בשנת התשנ"ז למדו במכון 750 תלמידים, והועסקו בו עובדי סגל אקדמי בהיקף של כ- 275 משרות ועובדי סגל מינהלי וטכני בהיקף של כ- 866 משרות, על חשבון התקציב הרגיל. סך כל הפעילות השוטפת של המכון בשנת התשנ"ז היתה כ- 558.8 מיליון ש"ח. כ- 78% ממנה מומנה מתקציבו הרגיל, והיתר - מתקציבי המחקר שמקציבים גופי חוץ (רובם אינם ממומנים מתקציב המדינה) באמצעות מענקים או חוזי מחקר. ההכנסות בתקציבו הרגיל באות בעיקר מתקציב המדינה באמצעות הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג). יתרת ההכנסות לתקציב הרגיל מקורן בתרומות של אגודות ידידי המכון בארץ ובחו"ל ומהכנסות עצמיות אחרות של המכון.

בשנים 1996-1997 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ניהול התקציב הרגיל של המכון בשנים התשנ"א-התשנ"ז.

ביצוע התקציב

ות"ת מנהלת את ההתחשבנות התקציבית עם האוניברסיטאות על בסיס מזומנים ולא על בסיס צבירות⁵⁰. לכן הוצאות שישולמו בפועל רק בעתיד אינן נכללות במסגרת ההתחשבנות בין המכון לוות"ת (ראה להלן).

להלן בטבלה ההכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל בשנים התשנ"א-התשנ"ז לפי המתכונת המוסכמת בין המכון לוות"ת (על בסיס מזומנים), משוערכות למחירי התשנ"ז לפי מדד המחירים לצרכן.

ריכוז ההכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל (במיליוני ש"ח)

השנה	ההכנסות בפועל	ההוצאות בפועל	עודף (גירעון)
התשנ"א	355.1	358.3	(3.2)
התשנ"ב	356.5	343.6	12.9
התשנ"ג	379.3	380.8	(1.5)
התשנ"ד	389.1	404.9	(15.8)
התשנ"ה	394.9	435.7	(40.8)
התשנ"ו	428.4	421.8	6.6
התשנ"ז	433.7	432.1	1.6

50 שיטה חשבונאית שלפיה רישום של כל הכנסה או הוצאה נעשה מיד עם ביצוען, בין אם בוצעו במזומנים ובין אם לאו.

מהטבלה עולה שהמכון סיים בארבע מבין שבע השנים הנסקרות את ביצוע תקציבו השנתי בגירעון תקציבי שנע בין 1.5 מיליון ש"ח ל- 40.8 מיליון ש"ח, ובסך הכול נוצרו למכון באותן שנים גירעונות תקציביים בסכום של כ- 40.2 מיליון ש"ח. הגירעונות הגדולים בשנים התשנ"ד והתשנ"ה נוצרו בעיקר בשל הזמן שעבר עד שוות"ת התאימה את הקצבותיה השוטפות למכון לעלייה שחלה בשכר עובדיו בעקבות ההסכמים הקיבוציים הכלליים שנחתמו במהלך השנים 1993 ו- 1994.

בשנים התשנ"ו והתשנ"ז חל שיפור במצבו הכספי של המכון בעקבות גידול בהקצבות ות"ת לתקציבו הרגיל ובעקבות הצעדים שנקט לצמצום הוצאותיו השוטפות. הוצאות המימון של המכון פחתו עקב הקטנת מצבת ההלוואות (ראו להלן) ועקב הצמצום באשראי לזמן קצר שלקח. כמו כן היה צמצום זמני בהוצאות המכון על שכר, לאחר שבאפריל 1996 הוא חתם על הסכם עם אנשי הסגל האקדמי לפיו הם ויתרו על חלק משכרם במשך שנתיים, וכן על הסכם עם אנשי הסגל המינהלי והטכני בדבר דחיית התשלום של חלק משכרם במשך שנתיים החל בהתשנ"ו.

מתכונת ההתחשבנות שבין המכון לוות"ת לצורכי תקצוב ובדיקת המצב הכספי אינה מאפשרת לקבל תמונה אמיתית של מצבו הכספי. שכן, בהתחשבנות במתכונת זו לא נכללות חלק מההתחייבויות העתידיות של המכון, וכיוון שהכנסותיו והוצאותיו בגין פעילויות אחרות שלו אינן כלולות בתקציב הרגיל. בהן: הקצבות מיוחדות שקיבל לצמצום הגירעון המצטבר ומחקרים הממומנים בידי גופי חוץ. כדי שיהיה אפשר לקבל תמונה מלאה ומדויקת יותר של מצבו הכספי של המכון יש צורך לבחון את הנתונים הכספיים על בסיס צבירות.

הגירעון המצטבר והתחייבויות עתידיות

להלן בטבלה הגירעונות השנתיים שנוצרו במהלך השנים התשנ"ה-התשנ"ז והתפתחות הגירעון המצטבר, בחישוב על בסיס צבירות (משוערכים למחירי התשנ"ז לפי מדד המחירים לצרכן):

התפתחות הגירעון המצטבר* (במיליוני ש"ח)

שנה	עודף (גירעון) שנתי	הקצבות ות"ת לכיסוי הגירעון המצטבר	ויתור אגודות הידידים על חוב	הגירעון המצטבר
התשנ"א				139.7
התשנ"ב	5.3			134.4
התשנ"ג	0.4	13.7		120.3
התשנ"ד	(9.5)	6.1		123.7
התשנ"ה	(25.0)	19.7	32.2	96.8
התשנ"ו	9.2	10.5		77.1
התשנ"ז	9.6	16.8		50.7
ס"ה	(10)	66.8	32.2	

* לפי המאזנים של המכון, המותאמים לש"ח.

הטבלה מראה כי במהלך השנים הנסקרות פחת הגירעון המצטבר של המכון מ- 139.7 מיליון ש"ח ל- 50.7 מיליון ש"ח. ההפחתה מוסברת בעיקר בהקצבות מיוחדות (לא שוטפות) של ות"ת בסכום של 66.8 מיליון שהועברו למכון בשנים התשנ"ג-התשנ"ז לצמצום הגירעון המצטבר; ובויתור של אגודת הידידים בארצות הברית על חוב של המכון בסך 32.2 מיליון ש"ח. סכומים אלה הפחיתו את הוצאות הריבית של המכון ושימשו גם לכיסוי גירעונות נוספים בסך של 10 מיליון ש"ח שנוצרו במהלך התקופה הנסקרת.

עם זאת, ספרי המכון הערוכים על בסיס צבירות, אינם משקפים את כל ההתחייבויות שלו בגין זכויות עובדים. בהתשנ"א הגיעו ההתחייבויות שלא נרשמו לכ-95 מיליון ש"ח (במחירי התשנ"ז), ובהתשנ"ז הן הגיעו לכ-141.6 מיליון ש"ח, כמפורט להלן: 53 מיליון ש"ח עתודה לפיצויי פרישה ומענקי פרישה; 52.8 מיליון ש"ח הפרשה לדמי חופשה; 6.9 מיליון ש"ח הפרשה לפנסיה מוקדמת; 25.8 מיליון ש"ח הפרשה לתשלום פיצוי בגין ימי מחלה לא מנוצלים; 3.1 מיליון ש"ח הפרשה בגין ויתור זמני של העובדים על שכר. יצוין שגם סכומים אלה אינם מבטאים את כל יתרת ההתחייבויות שלא נכללו במאזני המכון כיוון שהם אינם כוללים את התחייבויותיו בגין שבתון וקרן לקשרי מדע בין-לאומיים, שהוא לא עשה אומדן של סכומיהן, ואף הן עשויות להסתכם בסכומים ניכרים.

המכון הסתפק בהצגת ההתחייבויות שהוא אמד את סכומיהן בביאורים למאזנים. הוא לא רשם כהוצאות את כל ההתחייבויות האמורות ולא יצר בעבורן עתודות במאזניו. המכון הסביר כי התחייבויותיו לתשלומים בשל שבתון הן התחייבויות מותנות כיוון שהן מתבטלות בעת פרישת העובד או פטירתו.

ניסיון העבר מלמד שהמכון יצטרך לשלם במהלך פעילותו השוטפת את רוב ההתחייבויות בגין השבתון והקרן לקשרי מדע בין-לאומיים. את העתודה הדרושה בעבור התחייבויות אלה יכול המכון לאמוד על פי ההיקף של מימושן בעבר. בשל כך שהתחייבויות אלה וההתחייבויות האחרות לא נכללו במאזניו, לא מתקבלת תמונה מלאה של מצבו הכספי.

מן האמור לעיל עולה כי למרות הסיוע המיוחד (כ-99 מיליון ש"ח) שקיבל המכון מוות"ת ומאגודת הידידים שלו בארצות הברית, עדיין יש לו גירעון מצטבר, וחלק מהשנים הנסקרות הסתיימו בגירעון שוטף. ההתחייבויות והגירעונות המצטברים של המכון, שאינם כוללים התחייבויות בגין שבתון וקרן לקשרי מדע בין-לאומיים, הגיעו בהתשנ"ז לכ-192 מיליון ש"ח ומהווים 44.5% מתקציב ההוצאות הרגיל שלו באותה שנה.

ניתוח ביצוע התקציב הרגיל של המכון העלה כי בשנים הנסקרות היתה מגמה של ירידה בשיעור הכנסותיו העצמיות, מסך כל הכנסותיו בתקציב הרגיל, מכ-51% לכ-33%. שיעור ההכנסות העצמיות פחת בשל עליית ההיקף והשיעור של ההכנסות מוות"ת, וכן היתה ירידה בהכנסות אלה בשל רווחיות נמוכה של השקעותיו הפיננסיות (ראה להלן), ושחיקת ערך התרומות ומענקי המחקר שהתקבלו במטבע חוץ עקב עליית שער החליפין של הדולר בשיעור קטן מהעלייה במדד המחירים לצרכן (להלן - המדד). תלותו של המכון בתקציב המדינה הלכה וגדלה, ושיעור ההכנסות מוות"ת בתקציבו הרגיל עלה מכ-49% לכ-67%.

הוצאותיו של המכון על שכר ופנסיה גדלו ריאלית מהתשנ"א להתשנ"ז ב-31%, בעיקר בשל הסכמי השכר הקיבוציים הכלליים שנחתמו במהלך השנים 1993 ו-1994. הוצאות

אלה גבוהות גם משום שהמכון הוא מוסד ותיק שיש בו עובדים ותיקים רבים בעלי שכר גבוה. בהתשנ"ז היו הוצאותיו של המכון על שכר כ- 72% מסך כל הוצאותיו בתקציב הרגיל.

נוכח האמור לעיל, על המכון להכין תכניות ותקציבים רב-שנתיים כדי לבחון אם יוכל להמשיך ולקיים את פעילותו השוטפת במסגרת התקציבים הקיימים, ללא תקבולים חד-פעמיים נוספים⁵¹. חשוב גם שהמכון יציג לוות"ת את התכניות והתקציבים הרב-שנתיים שיכין, כדי שיוכל לתאם עמה את דרכי הפתרון לבעיותיו וכדי לאפשר לה לוודא שהוא יפעל במסגרת המקורות הממשיים שיעמדו לרשותו.

תנאי שכר והעסקה

תשלום גלובלי בעד שעות נוספות

בהתשנ"ב הועסקו במכון על חשבון התקציב הרגיל עובדים טכניים ומינהליים בהיקף של 915 משרות, ובהתשנ"ז - בהיקף של 866 משרות. כמחצית מעובדי המכון בדירוג המינהלי ובדירוג הטכני מקבלים תשלום בעד שעות נוספות לסוגיהן. חלקם מקבלים תשלום בעד שעות נוספות גלובליות בעקבות הסכם שנחתם עם עובדי דירוגים אלה בשנת 1992, ובו סוכם שיקבלו תשלום גלובלי בעד 60% מהכמות הממוצעת של שעות נוספות שבעדן שולם להם עד אז על פי דיווח. 227 עובדים הסכימו לעבור להסדר החדש, ועובדים אחרים העדיפו להמשיך ולקבל תשלום בעד שעות נוספות לפי דיווח. לפי נתוני המכון, בשנים 1992-1997 צומצמה בכ- 9,000 הכמות הכוללת של השעות הנוספות לסוגיהן שהוא משלם בעדן.

כתוצאה מההסכם האמור צריך המכון להפקיד כספים בקרן פיצויים בעד שעות נוספות גלובליות (מה שאין כן לגבי תשלום בעד שעות נוספות על פי דיווח), וכן הוציא המכון מידי את האפשרות להקטין את מספר השעות הנוספות שעליו לשלם בעדן לעובדים האמורים.

תקינה ומתח דרגות

אין במכון תקינה ומתח דרגות לצורך קידום של הסגל המינהלי והטכני. רוב העובדים המינהליים והטכניים כבר הגיעו לדרגות השכר העליונות, כיוון שהתקדמותם אינה תלויה בתפקידיהם. בהסכם בין ות"ת למכון לשנים התשנ"ג-התשנ"ד נדרש המכון להנהיג תקינה ומתח דרגות לסגל האמור, אך הוא לא מילא דרישה זו. בהסכם לשנים התשנ"ו-התשנ"ח חזרה ות"ת על דרישתה בעניין זה.

המכון הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 1997 כי לא הצליח להנהיג תקינה מחמת התנגדות העובדים. בפברואר 1998 הוא הודיע למשרד מבקר המדינה כי במאוס 1997 הוא חתם עם הלבורנטים על הסכם הקובע תקינה לעובדים חדשים, ובדרגות הגבוהות

51 בעניין זה ראו גם ברוח "ניהול התקציב הרגיל של האוניברסיטאות - סדרי התקצוב והבקרה".

- גם לעובדים הוותיקים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון לפעול כדי להנהיג תקינה גם לעובדי דירוגים אחרים.

צבירת ימי חופשה

על פי חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951, חובה על עובד לצאת לחופשה שנתית, ואין הוא רשאי לצבור ימי חופשה אלא בהסכמת המעביד ובהגבלות שנקבעו בחוק. לדוגמה, בשירות המדינה מותר לצבור כיום עד 55 ימים.

בדוח שפורסם בשנת 1985⁵² ציין מבקר המדינה שהנהלת המכון לא קבעה כללים בעניין ההגבלות על צבירת ימי חופשה, ועובדים רבים צברו מאות ימי חופשה. ליקוי זה טרם תוקן.

בשנת התשנ"ז שילם המכון לעובדים שפרשו לגמלאות פדיון ימי חופשה שהגיע לכ- 1.3 מיליון ש"ח, ועל פי הביאור למאזן לאותה שנה הגיעה ההתחייבות המצטברת של המכון בשל ימי חופשה לכ- 52.8 מיליון ש"ח. המכון הסביר כי מספר ימי החופשה הצבורים יורד בכל שנה, והגידול בערכם הכספי נובע מגידול בשכר. בתשובתו מיום 5.2.98 הודיע המכון למשרד מבקר המדינה כי ההנהלה דרשה מהעובדים לנצל את ימי החופשה שעומדים לרשותם.

מתן קביעות לעובדים ששכרם ממומן ממענקי מחקר

27 מהעובדים הקבועים של המכון בסוף התשנ"ז הועסקו בו בהיקף של 20 משרות בביצוע מחקרים שאמורים להיות ממומנים בידי גופי חוץ; אך כיוון שהמימון למחקרים אלה נגמר, שילם המכון את שכר העובדים האלה מתקציבו הרגיל. שכרם הגיע באותה שנה לכ- 4 מיליון ש"ח. העובדים האמורים הועסקו בתחילה כעובדים זמניים לתקופת ביצוע המחקר; אך על פי ההסכמים עם ועדי העובדים, הם נעשו במהלך תקופת העסקתם לעובדים קבועים.

חלק מהעובדים האמורים הם לבורנטים; והמכון הודיע באפריל 1997 למשרד מבקר המדינה כי בהסכם האמור ממאוס 1997 נקבע שלבורנטים חדשים שיגויסו לעבודה במחקר ממומן החל בשנת 2000 יועסקו על פי הסכמים אישיים, שאינם מחייבים מתן קביעות, וכך תתאפשר גמישות בהעסקתם.

השקעות פיננסיות

במכון פועלת ועדת השקעות (להלן - הוועדה) שחבריה הם אנשי ציבור. הוועדה אמורה לקבוע מדיניות השקעות ולפקח על ביצוען. הוועדה אכן קובעת מפעם לפעם את מדיניות ההשקעות, לרבות שיעור ההשקעות באפיקים השונים, ואת שיעור ההשקעות שיבוצעו

52 דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה, התשמ"ה-1985, עמ' 166.

באמצעות חברות המנהלות תיקי השקעות. עד 30.9.97 היו בקרנות צמיתות שבניהול המכון כ-165 מיליון ש"ח. לצורך שמירת ערכם ושימוש בפירותיהם, הושקעו הכספים בפקדונות ובניירות ערך.

בהתאם למדיניות שקבעה ועדת ההשקעות, הושקעו בשנים 1990-1995 עשרות מיליוני דולרים באפיקים הצמודים למט"ח, שהניבו תשואות ריאליות נמוכות מכפי שהיה אפשר להשיג באפיקי השקעה הצמודים למדד, ומקצתן אף הניבו תשואות שליליות. לפי מסמכי המכון, בשנים 1993-1995 השיגו ההשקעות באפיקים צמודי מדד תשואות ריאליות בשיעור של 2.65% - 3.65%, ואילו להשקעות באפיקים צמודי מט"ח היו תשואות ריאליות שליליות בשיעורים שנעו בין 1.39% לבין 6.22%. כדי להגדיל את רווחיות ההשקעות העביר המכון בשנת 1996 את רוב כספו לאפיקים צמודי מדד לטווח ארוך.

במכון אין נוהל בדבר אופן ניהול ההשקעות הפיננסיות וסדרי הפיקוח על ביצוען. בביצוע ההשקעות מטפל גזבר המכון, והוא משמש גם מזכיר הוועדה. החלטותיו בדבר ההשקעות תאמו את המדיניות שקבעה הוועדה, ובפועל הן נקבעו על פי תוצאות המשא ומתן שניהל עם הבנקים על שיעורי הריבית, העמלות, התקופות של ההשקעות וכיו"ב. הגזבר הסביר למשרד מבקר המדינה כי בדרך כלל, לפני קבלת החלטות שוטפות, הוא נוהג לקבל חוות דעת בטלפון מחברים בוועדה ולהתייעץ עם ראש אגף הכספים. אין מסמכים המעידים על כך, ואין בפרוטוקולים של הוועדה רישום המעיד כי הגזבר דיווח לה על ההצעות שקיבל מן הבנקים לביצוע העסקאות באמצעותם - לא מראש ולא בדיעבד. על אף שלא נמצא כי הגזבר חרג מהמדיניות של ועדת ההשקעות או החלטותיה, רצוי שהוועדה תגבש נוהל בדבר אופן ניהול ההשקעות ותפקח על ביצוען; וכן תדרוש מן העובדים שאחראים לביצוע ההשקעות לתעד את ההצעות שהם מקבלים בעניין זה ואת הנימוקים להחלטותיהם ולדווח לה עליהם.

בדיקת הכישורים והרקע של העוסקים בהשקעות

הביקורת העלתה שהמכון לא הגדיר את הכישורים הנדרשים ממועמדים לעבודה בתחום ההשקעות הפיננסיות ולא גיבש נהלים כתובים לבירור הרקע שלהם⁵³. הוא גם אינו דורש מהם הצהרת הון. יצוין, שעל פי חוק שירות המדינה [מינויים], התשי"ט-1959, נדרשים העובדים הבכירים הנמצאים בשתי הדרגות העליונות בדירוגם להגיש הצהרות הון. לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע השקעות פיננסיות של מוסדות ציבור הוא תפקיד רגיש ביותר. משום כך חשוב שהמכון יעשה בקרה נאותה על פעילותם של העובדים בתחום זה, ולפני בחירתם לתפקיד וגם לאחר מכן ינקוט באמצעים האמורים למניעת אפשרות של פגיעה בטוהר המידות. כחלק מאמצעים אלה ראוי שהוא ישקול לדרוש הצהרת הון מהמועמדים לעסוק בהשקעות, אף שהחוק אינו מחייב אותו לעשות זאת⁵⁴. באמצעים אלה ראוי לנקוט לא רק לגבי עובדים העוסקים בהשקעות פיננסיות, אלא גם לגבי עובדים אחרים האחראים לתחומי הכספים והרכש.

53 יצוין כי למנהל אגף הכספים ולגזבר הנוכחיים יש הכישורים הדרושים.

54 ראו בעניין זה גם בדוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה משנת 1995, עמ' 37.



למכון יש גירעון מצטבר גדול והתחייבויות בסכומים ניכרים כלפי עובדיו שהוא לא יצר בעבורן עתודות. מן הראוי שהמכון יכין תכניות ותקציבים רב-שנתיים, לפי תחזית ההכנסות, ההוצאות ונטל החובות הצפויים לו בשנים הבאות. בעזרת תכניות ותקציבים אלה יוכלו המוסדות המנהלים שלו וות"ת לבחון אם הוא יכול להמשיך ולקיים את היקף פעילותו הנוכחית, להרחיבה, או לצמצמה, אם יידרש הדבר. בעזרתם יוכלו המכון וות"ת לנקוט מבעוד מועד בצעדים הדרושים להבטחת המשך פעילותו התקינה של המכון.

קשרי אוניברסיטת בר אילן עם חברה פרטית

מנהל מרכז המחקשים של אוניברסיטת בר אילן (להלן - המנהל) ועובד של המרכז (להלן - העובד) פיתחו ב- 1985 מוצר תוכנה (להלן - המוצר). בפברואר 1986 חתם המנהל בשם האוניברסיטה על הסכם עקרוני עם חברה מחו"ל שמעניק לה את הזכות לשווק את המוצר.

בשנים 1988-1989 בדק מבקר אוניברסיטת בר אילן (להלן - האוניברסיטה), במסגרת בדיקת המחקר היישומי באוניברסיטה, את הנסיבות שהביאו לכך שהמוצר שווק בידי חברה פרטית לשיווק מוצרי תוכנה, ששכנה בתחומי האוניברסיטה. בדוח מ- 18.4.89 שהגיש מבקר האוניברסיטה ליו"ר ועדת הביקורת שלה הוא הצביע על הליקויים האלה: "א) חתימת חוזה עם... [חברה זרה לשיווק המוצר] על ידי מי שלא הוסמך לכך על פי נוהלי האוניברסיטה. ב) ניהול משא ומתן כספי על ידי גורם שיש לו הטבה כספית מכך. ג) נוצר מעין ניגוד אינטרסים אצל מנהל מרכז המחקשים לאחר פרישתו של... [העובד], שכן מצד אחד הוא אחראי לחייב בתשלום את כל הצרכנים החיצוניים של משאבי המחקש ומאידך הוא שותף לרווחים של אחד מהצרכנים האלה, אשר גם מועסק אצלו בשירותי יעוץ בשכר" (ראה להלן). בדוח צוין כי "... נראה היה לביקורת, כי לגבי האמור בסעיף האחרון, יש צורך לשפר, במסגרת האפשר, את אמצעי הבקרה לגבי השימוש במשאבי המחקש". כן צוין כי בעקבות הערת המבקר העביר אליו המנהל הצעה בעניין תהליך הוצאת החיוב הכספי, שיש בה משום "... שיפור לעומת המצב הקיים והיא הועברה לגזברות למעקב".

בינואר 1994 התקבלה במשרד מבקר המדינה תלונה על אי-סדרים בקשרים שבין האוניברסיטה לבין מנהלי החברה הפרטית. התלונה הועברה למבקר האוניברסיטה. לאחר שבדק את העניין הוא הודיע למשרד מבקר המדינה ב- 15.3.95 שהאוניברסיטה עשתה לפי עצת מומחה למחקשים כמה שינויים טכניים שאמורים למנוע ניגוד עניינים בעבודתו של המנהל, ושאל אם נוכח ביצוע שינויים אלה עדיין יש למשרד מבקר המדינה הערה כלשהיא הנוגעת לאפשרות של ניגוד עניינים במרכז המחקשים של האוניברסיטה. בעקבות זאת בדק המשרד בשנים 1996 ו- 1997, לסירוגין, את אופן טיפולה של האוניברסיטה בפיתוחו ובשיווקו של המוצר, את הנסיבות שהביאו להקמת החברה הפרטית ואת קשרי האוניברסיטה עם החברה.

הזכויות על המוצר

בתקנון הפטנטים והתגליות של האוניברסיטה (להלן - התקנון), שאושר במאי 1984, הוגדר המונח "תגלית שירות": "תגלית שירות - כל תגלית שעובד הגיע אליה, כולה או בחלקה, עקב שירותו ובתקופת שירותו באוניברסיטה". בתקנון נקבע שתגלית שירות היא קניינה הבלעדי של האוניברסיטה, ומקנה לה זכאות ל- 60% מההכנסות נטו הנובעות ממנה. עוד נקבע בתקנון, שעובד של האוניברסיטה, בין עובד הנמנה עם הסגל האקדמי ובין עובד מינהלי, חייב "למסור לרשות המחקר שלה הודעה בכתב על תגלית, סמוך ככל האפשר לאחר שהמציא אותה וכן על כל בקשת פטנט שהגיש"; ועדת התגליות של

האוניברסיטה מוסמכת לקבוע את זכויות האוניברסיטה ועובדיה בכל הקשור לתגליות שנעשו באוניברסיטה ולהחליט איזו מהן היא "תגלית שירות", וערים על החלטותיה ניתן להגיש לוועדת הערר.

ביולי 1986 הודיעו המנהל והעובד לרשות המחקר של האוניברסיטה על המוצר שפיתחו. העניין הועבר לטיפול של ועדת התגליות של האוניברסיטה, וזו החליטה בינואר 1987 כי המוצר הוא תגלית שירות. בפברואר אותה שנה הגישו הממציאים ערר על החלטה זו. עניין הערר שהגישו הממציאים נדון בישיבת ועדת התגליות במאוס 1987, אך הוועדה לא שינתה את החלטתה. הערר לא נדון בוועדת הערר שכן הצדדים הגיעו לידי הסכם (ראה להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1996 הסביר המנהל, כי התקנון אינו חל עליו מאחר שהוא אינו כלול בהסכם העבודה שנחתם עם העובדים המינהליים של האוניברסיטה. העובד טען בתשובה למשרד מבקר המדינה מאותו חודש כי "לכאורה ניתן להחיל על עובד כללים אך ורק בהסכמתו, ולפחות בהסכמת ועד העובדים". יצוין שבמכתב לוועדת התגליות שנכתב עוד ב-16.7.86 טען המנהל כי הוא לא היה מודע לתקנון. עוד יצוין שבמהלך התקופה יולי-1986 מאוס 1987 קיימו המנהל והעובד דיונים וניהלו התכתבויות עם ועדת התגליות, שהוקמה ופעלה לפי התקנון.

האוניברסיטה הסבירה בתשובתה מיולי 1998 כי "אין חולק על כך שתקנון הפטנטים חל על העובדים האקדמאים, הועלו ספקות אם הוא חל על העובדים המינהליים. ברור שהאוניברסיטה תצטרך לתת דעתה על כך. השאלה היא אם יש מקום לעורר עתה בעיה זו ולפתוח במו"מ עם העובדים המינהליים על נושא שאינו רלוונטי. עלינו לציין שבארבעים שנות קיום האוניברסיטה היה רק מקרה אחד של המצאה על ידי עובד מנהלי (המקרה שלפנינו), בעוד שבסגל האקדמי היו עשרות מקרים".

לדעת משרד מבקר המדינה, שאלות בדבר חלות התקנון וזכויות הבעלות על תוצאות המחקרים והפיתוחים עשויות להתעורר בכל עת. מאחר שלאחרונה הועלו ספקות בדבר חלות התקנון על העובדים המינהליים של האוניברסיטה, מן הראוי שהאוניברסיטה תבדוק את העניין ותנקוט את הצעדים המתחייבים מתוצאות הבדיקה.

הקמת החברה הפרטית

האוניברסיטה נשאה ונתנה עם העובד על זכויות קניין ותמלוגים, ובספטמבר 1987 חתמה עמו על הסכם. יצוין שהאוניברסיטה לא הסתייעה בליווי משפטי במהלך המשא ומתן ובהכנת ההסכם, והסתפקה בכך שאיש הציבור שהיה בין החותמים מטעמה על ההסכם הוא עורך דין במקצועו. לפי ההסכם העובד יפרוש מעבודתו מיד, ולאחר פרישתו יינתנו לו הבעלות על המוצר וכל הזכויות הנובעות מכך; הוא יקים בית תוכנה עצמאי ויועסק בידי האוניברסיטה כיועץ מיוחד (ראה להלן). במסגרת ההסכם ביטל העובד את הערר שהגיש לוועדת הערר, והאוניברסיטה הסבה על שמו את ההסכם העקרוני לשיווק המוצר שנחתם בפברואר 1986 עם החברה מחו"ל. היא גם התחייבה להעמיד לרשותו לצורך הפעלת בית התוכנה עד 25,000 דולר הלוואה צמודה לדולר שאינה נושאת ריבית, לתקופה של עד 18 חודש. עוד נקבע בהסכם שהאוניברסיטה תהיה זכאית להשתמש בלא תשלום במוצר התוכנה ובגרסאות משופרות שלו ולקבל תמלוגים בשיעור של 10% מן הרווח התפעולי שיתקבל

מהם, ושבידי האוניברסיטה תישאר במלואה המקדמה בסך כ- 200,000 דולר שהתקבלה מהחברה מחו"ל על חשבון הסכומים המגיעים ממנה בעד המוצר (ראה להלן).

באוקטובר 1987 פרש העובד מעבודתו כשכיר באוניברסיטה, ובינואר 1988 הקים חברה פרטית לשיווק המוצר (להלן - החברה). החברה שוכנה בשטחה של האוניברסיטה⁵⁵, והיא נותנת לאוניברסיטה שירותי ייעוץ. היא גם מקבלת מהאוניברסיטה שירותי מחשב תמורת תשלום. האוניברסיטה הזמינה ממומחה בתחום המחשבים בדיקה של "חיובי..." [החברה] עבור קבלת שירותים במרכז המחשבים של האוניברסיטה". בחוות דעת מ- 12.7.94 ציין המומחה, בין היתר, "כי באופן כללי אפשר לקבוע שהחוזה בין האוניברסיטה לבין... [החברה] הוא חוזה הוגן כלפי שני הצדדים, והאוניברסיטה מקבלת מהחברה תמורה הולמת למשאבי המחשב שהיא מעמידה לרשות החברה". מינואר 1995 מחזיק העובד רק באחוז אחד ממניות החברה.

קשריו של מנהל מרכז המחשבים עם החברה

התברר כי המנהל, שהוא עובד מן המניין של האוניברסיטה, משמש גם מנהל כללי פעיל, בלא שכר, בחברה שבבעלות העובד, וכן זכאי לקבל ממנה תמלוגים על חלקו בפיתוח המוצר. משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטה כי הדבר אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, שכן עלול להיווצר ניגוד עניינים בין תפקידו של המנהל באוניברסיטה לתפקידו בחברה:

א. הועלה כי המנהל משתמש בשירותי הרכש של מרכז המחשבים של האוניברסיטה לביצוע רכישות בתחום המחשבים בעבור החברה (התשלומים נעשים בידי החברה), וכי הוא עצמו מאשר מטעם האוניברסיטה את החשבוניות שהחברה מגישה לה באמצעותו בגין שירותי הייעוץ. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 1996 הסבירה האוניברסיטה כי החשבוניות שמגישה לה החברה הן סטנדרטיות, והסכום לתשלום נקבע לפי החוזה, ולא על פי שיקול דעתו של המנהל. בעקבות הביקורת החלה החברה להגיש את החשבוניות כשהן חתומות בידי נציג אחר שלה. יצוין שעל פי מסמכי האוניברסיטה התשלומים של החברה לאוניברסיטה בעד השימוש במחשב מוסדרים באופן שאינו מאפשר למנהל כל השפעה בעניין זה.

ב. בחוזה העבודה ממאי 1978 שנחתם בין האוניברסיטה לבין המנהל נקבע כי הוא "לא יהא רשאי לעבוד בכל עבודה ו/או תפקיד שהוא מלבד תפקידו ועבודתו כמנהל מרכז המחשבים". בנוהל האוניברסיטה בדבר "עבודה נוספת בשכר מחוץ לאוניברסיטה" הוגדר המונח "עבודה נוספת" - "עבודה מתמשכת וסדירה תמורת שכר או עיסוק בעסק שמטרתו היא קבלת הכנסה או רווחים מחוץ לאוניברסיטה". לפי הנוהל, עובד המבקש לעבוד עבודה נוספת צריך לפנות בכתב באמצעות הממונה הישיר אל "הוועדה לאישור עבודה נוספת". אחד השיקולים שעל הוועדה להביא בחשבון קודם שהיא מחליטה על האישור הוא "אם אין בעבודה הנוספת התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו של העובד באוניברסיטה ואין בה קשר ישיר לעבודתו".

55 החברה שכרה לאחרונה משרדים בירושלים. לפי בירור שנעשה עם האוניברסיטה ב-15.10.98 רוב פעילות החברה נעשית ממשרדים אלו.

הבדיקה העלתה כי המנהל לא פנה בכתב אל הוועדה בבקשה לקבל אישור לעבודה נוספת, וממילא היא לא בדקה את העניין ולא אישרה את עבודתו בחברה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1996 הסביר המנהל כי כל פעילותו "נעשתה בידיעה ברורה של כל הגורמים המוסמכים ואיני חושב שהיה עלי לפנות ולקבל אישור לדבר שהיה ידוע ושאושר בפועל". אשר לעניין ניגוד העניינים, השיב המנהל כדלקמן: "כל מקרה בו אני חשבתי שיש צל צלו של ספק בן ספק בפירוש לא נכון של החלטותי - פסקתי לחומרה ולחובתה של החברה". כמו כן טען, שבמשך עשר שנות קיומה של החברה לא נוצר אפילו פעם אחת מצב של ניגוד עניינים בין שני תפקידיו שגרם לפגיעה באינטרסים של האוניברסיטה.

בשל קשריו של המנהל עם החברה והתפקיד שהוא ממלא בה נוסף על תפקידיו באוניברסיטה הוא עלול להיקלע למצב של ניגוד עניינים. וכבר קבע בית המשפט הגבוה לצדק כי "ניגוד [אינטרסים] אינו חייב להתקיים הלכה למעשה. די בכך שהוא עלול להתרחש"⁵⁶. המנהל נדרש לשקול מפעם לפעם את המשך הקשר בין האוניברסיטה לחברה ואת כדאיותו לאוניברסיטה ולבדוק אפשרות לרכוש מוצרים חילופיים למוצרי החברה; והוא זה שאמור לחוות את דעתו באשר למידת שביעות רצונה של האוניברסיטה משירותי הייעוץ של בעל החברה ולקבוע אם הם דרושים לאוניברסיטה.

ג. על פי נוהלי האוניברסיטה, מנהל מרכז המחקשים אחראי לאבטחת המידע הממוחשב שבמחשב המרכזי של האוניברסיטה. הועלה שהאוניברסיטה הטילה עליו את האחריות לאבטחת כל מערכות המידע שלה. במסגרת תפקיד זה הוא אחראי בין היתר לגיבושם, לעיבודם ולפרסומם של נהלים פנימיים הקשורים לאבטחת מידע ממוחשב ולאכיפתם ביחידות האוניברסיטה; וכן לאיתור ניסיונות של חדירה לא מורשית למאגרי המידע או עקיפה של כללי השימוש והגישה למאגרי המידע. יצוין כי על פי ההסכם משנת 1987 בין האוניברסיטה לבין העובד החברה רוכשת מהאוניברסיטה שירותי מחשב לצרכיה המסחריים.

בתשובתו מנובמבר 1996 הסביר המנהל למשרד מבקר המדינה כי הוא אינו יודע את קודי הגישה למערכות המידע ואינו אמור לדעת אותם. האוניברסיטה הסבירה בתשובתה מיולי אותה שנה כי החברה הפרטית "כמו כל יתר הלקוחות החיצוניים של האוניברסיטה עובדת בסביבה מבודדת ממערכות המידע של האוניברסיטה ואין שום דרך שלקוח חיצוני יוכל לחדור למערכות המידע שלה" (ראו הערת השוליים בעמוד 70).

לדעת משרד מבקר המדינה, החברה אינה בבחינת לקוח חיצוני רגיל של האוניברסיטה שכן מנהלה משמש גם מנהל מרכז המחקשים של האוניברסיטה, וכן ממונה על אבטחת מערכות המידע המצויות בה.

נוכח האמור לעיל אין זה תקין שהאוניברסיטה תשלים עם הקשרים, כפי שהם, בין המנהל לבין החברה, קשרים שהיה ידוע לה עליהם זמן רב. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע אפשרות של ניגוד עניינים בעבודתו של המנהל, על האוניברסיטה לפעול בהתאם לסדרי מינהל תקין ולמתחייב מ"נוהל עבודה נוספת בשכר מחוץ לאוניברסיטה".

56 בג"ץ 595/89, משה שמעון ואח' נגד שלום דנינו, הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים ואח', מ"ד (1) 409.

קשרי העובד עם האוניברסיטה

בהסכם עם העובד התחייבה האוניברסיטה שלאחר פרישתו ממנה, באוקטובר 1987, היא תעסיק אותו כיועץ חיצוני מיוחד לענייני תקשורת ומחשבים בהיקף של 60 שעות בחודש, תמורת שכר חודשי קבוע וצמוד למדד, ששיעורו שווה למחצית השכר שקיבל ערב פרישתו, דהיינו 11,000 ש"ח (במחירי 1997). האוניברסיטה העסיקה את העובד על פי ההסכם האמור מאז פרישתו ועד סוף שנת 1997. בינואר 1998 הודיע לו המנהל כי האוניברסיטה מבקשת "להפסיק את הייעוץ על בסיס שוטף ולהמירו בייעוץ לפי קריאה ובתעריף שיוסכם בין הצדדים".

נמצא שבהסכם שנחתם עם העובד ב-1987 אין פירוט, ואי אפשר ללמוד ממנו אילו שירותי ייעוץ עליו לספק וכיצד יינתנו. נציגי האוניברסיטה הסבירו ביולי 1996 כי שירותי הייעוץ ניתנים "למחלקת מערכת הפעלה במרכז המחשבים בתחומים הקשורים בתוכנת התקשורת VTAM, בהטמעת מוצרי החברה במרכז המחשבים, בטיפול במדפסות מבוזרות ובכל נושא שבתחום ההתמחות של... [החברה]". עוד הועלה כי בחשבוניות שהגיש העובד לא פורטו השירותים שתמורתם נדרש התשלום. כאמור, חשבוניות אלה אושרו לתשלום בידי המנהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסכם ההתקשרות היה צריך לכלול פירוט של השירותים שהאוניברסיטה תרכוש מן העובד ותיאור של אופן אספקתם. הדבר היה מאפשר לפקח על אופן מימוש ההסכם ולבדוק כראוי את החשבוניות המוגשות לתשלום. כמו כן ראוי היה שהאוניברסיטה תמנה אדם בלתי תלוי, שיהיה אחראי לפיקוח ולבקרה על שירותי הייעוץ ועל ההתחשבות עם העובד.

ההתקשרויות עם החברה מחו"ל ועם החברה הפרטית

א. מההסכם עם העובד עולה, לכאורה, כי חוץ ממקדמה של 100,000 דולר הרשומה בהסכם העקרוני שחתם המנהל ב-1986 עם החברה מחו"ל, העבירה חברה זו לאוניברסיטה עוד כ-100,000 דולר על חשבון הסכומים המגיעים ממנה בעד המוצר. נציגי משרד מבקר המדינה ביקשו מהאוניברסיטה להמציא להם את כל המסמכים המעידים על התשלום השני, אולם האוניברסיטה המציאה אסמכתאות חלקיות ולא ברורות דיין על קבלת סכום של כ-80,000 דולר בלבד. האוניברסיטה הסבירה שסכום התשלום השני היה בגדר אומדן בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם בהסכם דובר באומדן בלבד, ההבדל בין האומדן לבין הסכום ששולם בפועל על פי האסמכתאות שהציגה האוניברסיטה אינו סביר. על כן ראוי שהאוניברסיטה תבדוק את הסיבות לפער בין הסכומים ותוודא שהיא אכן קיבלה את מלוא הסכום שהיתה אמורה לקבל.

ב. כאמור, האוניברסיטה מקבלת תמלוגים בשיעור של 10% מההכנסות על המוצר, לאחר ניכוי כל ההוצאות הדרושות להמשך פיתוחו ולשיווקו. הביקורת העלתה כי החברה מגישה לאוניברסיטה פירוט של הוצאותיה במסמכים מאושרים בידי רואה חשבון, אך הדיווח שהיא מגישה לה על הכנסותיה אינו מפורט ואינו מאושר בידי רואה חשבון. האוניברסיטה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 1998 כי היא ביקשה מהחברה להמציא לה אישור מרואה החשבון של החברה בדבר גובה התמלוגים שהתקבלו מהחברה מחו"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאוניברסיטה תדרוש מהחברה להגיש לה פירוט מלא ומאושר בידי רואה חשבון של כל ההכנסות מפיתוח המוצר ומשיווקו, לא רק בחו"ל אלא גם בארץ; כדי שהיא תוכל לוודא שקיבלה מהחברה את מלוא התמלוגים המגיעים לה ממנה.

*

הביקורת העלתה שיש חשש להיווצרות ניגוד עניינים בין תפקידיו של מנהל מרכז המחשבים באוניברסיטה לבין תפקידו בחברה הפרטית. לדעת משרד מבקר המדינה על האוניברסיטה לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי למנוע אפשרות של ניגוד עניינים בין העיסוקים הפרטיים של עובדיה, בייחוד הבכירים שבהם כדוגמת המנהל, לבין תפקידיהם באוניברסיטה.

נוכח הספקות שהועלו במהלך הביקורת בדבר חלות תקנון הפטנטים והתגליות על עובדי האוניברסיטה, מן הראוי שהיא תידרש גם לבעיה זו.

האוניברסיטה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הערותיו ככל הקשור לניגוד עניינים ולצורת הדיווח של החברה הפרטית על הכנסותיה ייבחנו ויישקלו בידי הגורמים המוסמכים באוניברסיטה לאחר הפרסום הרשמי של דוח מבקר המדינה בנדון.

אוניברסיטת חיפה - נוהל עבודות פרטיות

משרד מבקר המדינה בדק בתחילת שנת 1996 את נוהל עבודות פרטיות באוניברסיטת חיפה. בבדיקה נמצא שהנוהל לקה בחסר בעניין אישור עבודות פרטיות, והיה בו פתח לניצול האוניברסיטה ומשאביה לצרכים פרטיים. ממצאי הבדיקה הובאו לידיעת האוניברסיטה במאס אותה שנה, ובעקבות זאת היא תיקנה את הנוהל. אולם בדיקה חוזרת שנעשתה בשנת 1997 העלתה כי בנוהל המתוקן לא תוקנו כל הליקויים.

הנוהל המתוקן איננו מחייב את עובדי האוניברסיטה לדווח על עבודה פרטית בשכר הנמשכת עד חודש. משום כך האוניברסיטה אינה יכולה לעמוד על היקף עבודה פרטית כזאת של עובדיה, ולבחון אם עבודה זו פוגעת בעבודתם באוניברסיטה, ואם יש ניגוד עניינים בין שתי העבודות.

הנוהל המתוקן אוסר רק על הסגל המינהלי להשתמש בציוד ובמתקנים של האוניברסיטה לצורך ביצוע עבודות פרטיות. לדעת משרד מבקר המדינה על האוניברסיטה להחיל את האיסור האמור גם על הסגל האקדמי, למעט כאשר יש נסיבות חריגות שמצריכות אישור מיוחד, וכן לחייב את עובדיה לדווח גם על עבודה פרטית הנמשכת עד חודש.

התאגידים של הטכניון והפיקוח עליהם

לטכניון - מכון טכנולוגי לישראל אחד-עשר תאגידים, מהם בשליטתו המלאה ומהם משותפים לו ולגופים אחרים. יש תאגידים שהם מכוני מחקר או הוראה, ויש העוסקים בפעילות כלכלית. בשנים 1996 ו-1997 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את מערך הקשרים של הטכניון עם תאגידיו, ובעיקר עם התאגיד הגדול ביותר שלו - מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ. הביקורת נערכה בטכניון ולא בתאגידים עצמם, כיוון שהם אינם גופים מבוקרים, לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

מטרות הטכניון בהקמת התאגידים

חוקת הטכניון מתירה לו להשתתף בבעלותם ובהנהלתם של תאגידים, או בהנהלתם בלבד. תקנון הטכניון קובע, כי על המוסדות המנהלים שלו - הקורטוריון, והוועד המנהל וועדותיו - לפקח על ניהול ענייניו, עסקיו ורכושו של הטכניון. יכולת ההשפעה של הטכניון שונה מתאגיד לתאגיד בהתאם לחלקו בבעלות בתאגיד. כאשר גוף ציבורי דוגמת הטכניון מקים תאגידים, או מחליט להשתתף בבעלותם או בניהולם של תאגידים, יש להניח שהוא בדק ומצא שהתאגידים משרתים מטרות מוגדרות שלו, ושניתן לבחון באיזו מידה הם אכן מסייעים לו למלא את תפקידיו. היה צפוי, אפוא, שהטכניון יגדיר בבירור את מטרותיו בהקמת התאגידים ובניהולם, יקבע מדיניות כלפיהם וכן דרכים למעקב אחר פעולתם.

נמצא, כי מטרות הטכניון בהקמת התאגידים, כפי שהן נוסחו בפרוטוקולים שלו ובמסמכי ההקמה של התאגידים, היו כלליות. הן לא התגבשו לכדי מדיניות כוללת שתאפשר הכוונה והנחיה של המוסדות בטכניון שאמורים לעקוב אחרי פעולתם ומימוש ייעודם של התאגידים, ואין בהן כדי להנחות ולתחום את פעולות התאגידים עצמם.

דיווח לטכניון ומעקב אחר התאגידים

הטכניון ממנה חברים לגופים המנהלים של התאגידים. החברים אינם אמורים לדווח לגוף כלשהו בטכניון, ואין דיווח כזה נעשה בפועל, פרט לסקירות קצרות על כמה מהתאגידים. את הסקירות מכינים מנהלי התאגידים, והן נכללות בדוח השנתי שמגיש נשיא הטכניון לקורטוריון. לטכניון אין נוהל בדבר אופן הקמת התאגידים ובדבר המעקב המקצועי, המינהלי והכספי עליהם. נמצא, כי בפרוטוקולים של המוסדות המנהלים של הטכניון אין מידע על רוב התאגידים, וכי הטכניון אינו עוקב במידה מספקת אחר התאגידים. לטכניון נגרם הפסד כבד מהשקעותיו בתאגיד הגדול ביותר שלו (ראה להלן).

אין בטכניון יחידה, או נושאי משרה כלשהם שאמורים להחזיק בדוחות הכספיים ובפרוטוקולים של התאגידים, לרכז אותם, ולנתחם. בדוחות הכספיים של הטכניון מצוינות ההשקעות של הטכניון בתאגידים, אולם אין ביטוי להיקף הכספי של פעולות התאגידים.

היה על הנהלת הטכניון לנקוט אמצעים שיאפשרו לה לקבל דיווח כספי מלא על התאגידים, לרבות על מלוא ההתחייבויות שלהם, כדי לעמוד על המצב לאשורו.

הקמת מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ ומטרותיו

בספטמבר 1951 החליט הוועד המנהל של הטכניון להקים "חברה למחקר ופיתוח לטיפול בעניינים משקיים ובמחקר מוזמן שיבוצע בטכניון". בפברואר 1952 היא נרשמה כחברה פרטית בשם "מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ" (להלן - החברה).

החברה משמשת מסגרת מינהלית וכספית לביצוע מחקרים, בדיקות וניסויים מדעיים, טכניים ואחרים, על ידי סגל הטכניון ועובדי החברה. העיסוק בתחום המחקר היה בשנת 1997 כ- 65% מהיקף הפעילות הכספית של החברה. פעילותן של המעבדות והמבדקות העוסקות בבדיקות תקינה ובייעוץ למטרות עסקיות היתה כ- 27% מהיקף הפעילות הכספית של החברה באותה השנה. החברה גם מנהלת את היחידה ללימודי המשך ולימודי חוץ (להלן - היחידה), המשמשת זרוע של הטכניון למתן קורסים והשתלמויות, ומספקת לציבור שירותי הוראה, הדרכה וחינוך. פעילות היחידה היתה כ- 8% מכלל הפעילות הכספית של החברה בשנת 1997. עיקר פעילויות החברה כגוף עסקי אמורות להיות רווחיות, והיא גם פועלת, לפחות בחלק מעיסוקיה, במסגרת שוק תחרותי. היקף ההוצאות של החברה בשנת 1997 הסתכם בכ- 180 מיליון ש"ח.

הסדרת זכויות הטכניון בחברה ובחברות נכדות

בעת הביקורת היתה לחברה חברת בת אחת עם 42 חברות נכדות. חברת הבת פועלת כזרוע של החברה לקידום הפיתוח והיישום התעשייתי ולשיווק תוצאות המחקרים הנעשים במסגרת החברה. נמצא, שהטכניון לא דאג להבטיח את זכויותיו המוחשיות והבלתי מוחשיות במסגרת הפעילות של החברה הבת והחברות הנכדות, ובהן: הזכויות על הרכוש הפיזי, על הפטנטים ועל זכויות היוצרים.

ההפסד המצטבר ואופן הצגתו

בעקבות ההצגה מחדש והתיאום למפרע (ראה להלן), הגיעה יתרת ההפסד המצטבר של החברה ליום 31.12.97 לכ- 340 מיליון ש"ח, לעומת כ- 16 מיליון ש"ח לפי הדוח הכספי המקורי ל- 31.12.95, ולעומת כ- 180 מיליון ש"ח לפי הדוח המתואם למפרע לאותו מועד. יתרת הגירעון בהון העצמי, דהיינו יתרת ההפסד המצטבר של החברה בניכוי השקעות הטכניון עד 31.12.97 בהון החברה, הגיעה לכ- 259 מיליון ש"ח.

מהדוחות הכספיים של החברה עולה, שההפסד נובע בעיקר מצבירת התחייבויות לעובדים. מאז 1991 הסתייגו רואי החשבון של החברה מן הדוחות שלה, משום שלא נכללה בהם עתודה בגין מרבית התחייבויות החברה כלפי עובדיה, שישולמו בעת פרישתם מן העבודה. מהפרוטוקולים של הנהלת הטכניון עולה, שהיא לא דנה בהערוך רואי החשבון של החברה בעניין זה.

בשנת 1997 התחלפו רואי החשבון של החברה. בדוח שהם הגישו ביום 29.12.97 לשנת 1996 צוין, כי החברה תיאמה למפרע, בדרך של הצגה מחדש, את הדוחות הכספיים לשנים הקודמות ועד לשנה המסתיימת ביום 31.12.95. זאת, בעקבות ההחלטה להציג לראשונה במסגרת הדוחות הכספיים את מלוא התחייבויות החברה לתשלום פנסיה בעתיד בגין מחויבויות העבר. עד אז הוצג רק חלק קטן מן ההתחייבויות בגין זכויות עובדי החברה. לדעת משרד מבקר המדינה חוסר הגילוי מבעוד מועד של מלוא היקף ההתחייבויות במאזני החברה מנע שקיפות מספקת כלפי המוסדות המנהלים של הטכניון. האחרונים לא עמדו על כך, שהמאזנים יכללו את מלוא ההתחייבויות; וממילא הם לא דנו ולא נקטו מבעוד מועד את הצעדים המתחייבים כדי למנוע צבירת הפסדים כה גדולים.

גביית דמי שכירות

הביקורת העלתה, כי הטכניון לא הסדיר את זכויותיו על נכסי דלא ניירי שהעמיד לרשות התאגידים, לא קבע קריטריונים שעל פיהם יוחלט מאלו תאגידים לגבות דמי שכירות, ובפועל לא נהג לגבות דמי שכירות מתאגידיו, למעט מהחברה. הטכניון החל לגבות את דמי השכירות מהחברה בשנת 1994 למפרע מ-1987. לאחר שהחלה החברה לשלם דמי שכירות הגדיל הטכניון את השקעותיו בחברה באותם סכומים. הסכום המצטבר של דמי השכירות, והסכום המקביל שהושקע בחברה, הסתכם ביום 30.9.97 ב-20 מיליון ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהטכניון יחייב בדמי שכירות תאגידים השוכנים בבניינים שהוא הקים, כדי להבטיח דיווח כספי נכון, גם בטכניון וגם בתאגידים, על ההוצאות וההכנסות בגין שכירות.

החלת ההסכמים הקיבוציים של הטכניון על עובדי החברה

בחוקת הגמלאות שנחתמה ב-1965 בין הנהלת הטכניון והחברה לבין ועדי העובדים, נכללה זכות עובדי החברה הקבועים לפנסיה תקציבית הממומנת מהתקציב השנתי של החברה. זאת, כשלא מקובל בארץ שחברה עסקית משלמת פנסיה תקציבית לעובדיה ומצמידה את תנאי שכרם להסכמים במגזר הציבורי.

ביוני 1997 פרץ סכסוך עבודה בין החברה לבין ועדי העובדים שלה, בין היתר בעניין מחויבות הטכניון לגבי זכויות הפנסיה של עובדי החברה. בסופו, חתמו הצדדים ב-26.11.97 על הסכם עבודה קיבוצי חדש. במסגרת הסכם זה והתכניות של הטכניון, הוכר הצורך לשנות את המבנה הארגוני של החברה, לצמצם את מצבת כוח האדם, ולשנות את תנאי ההעסקה של העובדים הלא קבועים בחברה. תוקף ההסכם הותנה בחתימת נציגי הטכניון על כתב ערבות להתחייבויות החברה כלפי העובדים. כיוון שהטכניון החיל את חוקת הגמלאות שלו גם על עובדי החברה, חתמו נציגי הטכניון על כתב הערבות; לפיו, ערב הטכניון לכל התחייבויות החברה בגין כל הזכויות שנצברו או ייצברו בעתיד לזכות העובדים הקבועים אשר שמוטיהם פורטו ברשימה שצורפה.

בדוח לשנת 1997 שהגישו רואי החשבון של החברה נעשה גם שערור של התחייבויות החברה שהצטברו בגין זכויות העובדים. התחייבויות כלפי העובדים, ליום 31.12.97, הגיעו

לכ- 267 מיליון ש"ח. בניכוי יעודה של כ- 37 מיליון ש"ח, הגיעו ההתחייבויות האלה לכ- 230 מיליון ש"ח; הן נכללו בהפסד המצטבר, ומהווים את עיקרו.

מימון מחקרים בחברה בידי הטכניון

מטרת הטכניון בהקמת החברה היתה שהחברה תבצע מחקרים מוזמנים במימון גורמי חוץ. התברר, שגם הטכניון מממן מאמצעיו מקצת המחקרים הנעשים בחברה. ההוצאה הכוללת של הטכניון למטרה זאת נמצאת במגמת עלייה, והגיעה ל-8.4 מיליון ש"ח בשנה שהסתיימה ביום 30.9.97. יתרת הכספים של הטכניון שנועדו למימון מחקרים ושטרם הוצאה, נרשמת במאזן החברה, בחובה, בסעיף "קרנות לעידוד מחקרים, קתדראות ואחרות".

בתשובתו מספטמבר 1997 הסביר הטכניון למשרד מבקר המדינה, כי העברות כספי מחקר לחברה היו עבור ביצוע מחקרים מוגדרים שאישר המשנה לנשיא הטכניון למחקר, ולא לשם מימון פעילות שוטפת של החברה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מדובר במימון של פעילות המתבצעת בחברה מכספי הטכניון, וספק אם הדבר מתיישב עם מטרת הטכניון בהקמת החברה לשם ביצוע מחקרים במימון גורמי חוץ.

יתרות מחקר

1. במכתב של חשב החברה למשנה לנשיא הטכניון למחקר מיום 8.11.94 הוסבר כיצד נוצרו עודפים של כספי המחקר הרשומים בספרי החברה על שם החוקרים (להלן - יתרות מחקר) ומה נעשה בהם:

א. במחקרים שבהם המממנים אינם דורשים דיווח כספי, נשארות יתרות המחקר בחשבונות המחקר.

ב. במחקרים שבהם המממנים דורשים דיווח כספי, מועברות יתרות המחקר לחשבונות האישיים של החוקרים. העברות אלו נעשות כנגד חיובי המחקרים, המוצגים כשירותים שנותנים חברי הסגל ישירות או באמצעות מרכזי המחקר בחברה, שבהם פועלים חברי הסגל. חשב החברה הוסיף וציין, כי "לא ניתן לאמת האם ניתנו שירותים למחקרים כנגד העברות הנ"ל".

כבר במכתב קודם של המשנה לנשיא הטכניון למחקר אל נשיא הטכניון, מיום 31.5.94, נאמר לעניין זה, בין השאר, "שלא כל הוצאות המרכזים [מרכזי המחקר] הן למטרות מחקר. הוצאות אלה כוללות הטבות לעובדים בתנאים נלווים, נסיעות לחו"ל של חברי סגל ועובדים טכניים ומינהליים, וכן הוצאות הקשורות לפקולטות ולהוראה ללא כל קשר למחקר".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חיוב מחקרים ודיווח עליהם בגין הוצאות שלא ניתן לאמתן או שאינן הכרחיות לביצוע המחקרים, הם פגיעה חמורה בסדרי מינהל תקינים. למשרד מבקר המדינה אין גישה לנתוני החברה, כאמור. ראוי, לפיכך, שהנהלת הטכניון תבדוק עניין זה, לרבות הסכומים שבהם מדובר, ותנקוט את הצעדים המתחייבים מהביורור.

2. בדוחות הכספיים לשנת 1997 הוצג הפסד מצטבר של כ- 46.5 מיליון ש"ח בתחום

המחקרים. בהעדר נתונים ומסמכים מתאימים בטכניון בדבר הסיבות להיווצרות הפסד זה, לא היה יכול משרד מבקר המדינה לרדת לשורשו, לעמוד על מלוא משמעותו ועל הקשר בינו לבין היתרות האמורות בחשבונות המחקר של החוקרים.

*

משרד מבקר המדינה העלה, כי סדרי הניהול והמעקב של הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, הנוגעים לתאגידים שבשליטתו או בניהולו (המלאים או החלקיים) היו לקויים. הנהלת הטכניון לא דאגה כי יהא בידיה לבדוק את הנעשה בכל אחד ואחד מתאגידיה, ואם כל אחד מהם פעל על פי המטרות שהציב לו הטכניון, ומהו מצבם הכספי של תאגידים אלה. עד שנת 1997 לא היה ב"מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ" (שכונה לעיל - החברה), גילוי נאות של מלוא ההתחייבויות בגין זכויות העובדים. שקיפות של מלוא ההתחייבויות, החל ממועד היווצרותן, היתה מאפשרת לטכניון לנקוט צעדים, מבעוד מועד, לצמצום ההפסדים, אם לא למניעתם. לא נמצא שהטכניון הפיק תועלת מהשקעותיו בחברה. נהפוך הוא, החברה צברה הפסדים של כ- 340 מיליון ש"ח, והטכניון - כבעלים שלה - הוא הנושא הבלעדי בהפסדים אלה.

לפי חוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב], התאגידים של הטכניון אינם גופים מבוקרים. יוצא, כי במקרה של החברה, לא עמדו הוצאות והתחייבויות של הטכניון לביקורתו של משרד מבקר המדינה, ככל שאלה בוצעו להלכה באמצעות החברה שכולה בבעלות הטכניון. הטכניון אף "דאג" להוסיף בתקנות ההתאגדות של החברה (סעיף 107)⁵⁷ כי: "המנהלים יחליטו מזמן לזמן, בכל מקרה מסוים או בסוג מסוים של מקרים, או בדרך כלל, אם ובאיזו מידה ובאיזה זמן ומקום ולפי איזה תנאים או תקנות יהיו החשבונות והפנקסים של החברה, או איזה מהם, פתוחים לביקורת החברים, ולשום חבר (שאינו מנהל) לא תהא כל זכות לעיין בכל חשבון או פנקס או מסמך של החברה, אלא אם על ידי המנהלים, או לפי החלטת החברה באסיפה הכללית".

לדעת משרד מבקר המדינה יש לפעול לתיקון המצב באופן שכל הוצאותיו, הכנסותיו והתחייבויותיו של הטכניון יהיו פתוחים לביקורת המדינה. מטרה זו ניתן להשיג, בין היתר, באחת מן הדרכים האלה: א. הטכניון יעשה את כל פעולותיו בעצמו ולא באמצעות תאגידים; ב. בחוזה שבין הטכניון לבין כל אחד מהתאגידים (שבו מוסדרות הפעולות שמבצעים התאגידים עבור הטכניון), ייכלל סעיף המחייב את התאגידים ב"שקיפות מלאה" לפני הטכניון, וממילא לפני ביקורת המדינה; ג. העמדת התאגידים לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה⁵⁸. המצב בו גוף מבוקר אינו זכאי לקבל את כל המידע שברשות תאגיד שבבעלותו, יוצר מציאות בה הגוף המבוקר אינו עומד לביקורת מלאה של מבקר המדינה כתוצאה מהקמת תאגידים בבעלותו, החסינים מביקורת. מציאות כזאת אינה ראויה שתימשך.

57 סעיף 107 בנוסח המתוקן מיום 8.1.74. סעיף 116 בנוסח המקורי מיום 19.2.52.
58 ראו חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]: "9. ואלה הגופים (בחוק זה - גוף מבוקר), אשר יעמדו לביקורתו של המבקר: ... (6) כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה".

סדרי אבטחה במוסדות להשכלה גבוהה

בשנת הלימודים התשנ"ז הגיע מספר הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה (לרבות מוסדות שאינם מתוקצבים על ידי הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה) לכ-135,000, מהם כ-77.6% באוניברסיטאות, כ-10.3% במכללות להכשרת מורים, והיתר במוסדות אחרים. במוסדות להשכלה גבוהה מועסקים יותר מ-19,000 עובדים, ובכל יום מבקרים בהם אלפי אנשים. בשנים האחרונות היו בישראל מעשי חבלה המונית שבהם נהרגו ונפצעו אזרחים רבים. משרד מבקר המדינה בדק, לסירוגין בשנים 1996-1997 את הטיפול בסדרי האבטחה: שמירת סטודנטים ודמי שמירה, החלטות הממשלה והאחריות לאבטחה, קביעת מידת הביטחון הנדרשת, סדרי האבטחה, התקציבים לשמירה, איכות כוח האדם המועסק באבטחה, בדיקת עירנות ופיקוח על חברות השמירה. הביקורת נערכה באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל אביב, באוניברסיטת חיפה ובטכניון. בדיקות השלמה נעשו בוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה, במשטרת ישראל, במשרד לביטחון פנים ובמשרד החינוך התרבות והספורט, ובגופים אחרים. ממצאי הביקורת נמסרו לגופים המבוקרים.

שמירת סטודנטים ודמי שמירה

עד 31.8.93 היו בתוקף תקנות שעת חירום (אבטחת מוסדות חינוך), התשל"ד-1974, ועל פיהן היו רשאויות הנהלות המוסדות להשכלה גבוהה לחייב את הסטודנטים לעשות תורנות שמירה במוסדותיהן. הוועדה הציבורית לקביעת סכום שכר הלימוד ומפעלי הסיוע לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה לשנים התשנ"ז-התשס"א (להלן - ועדת מלץ) קבעה ביוני 1996 כי "גובה שירותי אבטחה (פדיון שמירה) ייקבע בהסכמה בין הנהלת המוסד האקדמי לבין הנהלת אגודת הסטודנטים המקומית". לפיכך לאחר שפג תוקפן של התקנות האמורות ב-1994 הגיעו אוניברסיטאות תל אביב וחיפה להסכם עם אגודות הסטודנטים שלהן בדבר הסדרת חובת השמירה של הסטודנטים או תשלום דמי שמירה. האוניברסיטה העברית רוכשת את שירותי השמירה מחברה השייכת לאגודת הסטודנטים שלה. היא הסבירה ב-10.3.97 למשרד מבקר המדינה, כי "דוח מלץ נתן בכך לאגודה עמדה ברורה לבוא בדרישות ובהתניות בגין הסכמתה להגיע עם האוניברסיטה לתעריף מוסכם שייגבה מהסטודנטים עבור אבטחה. מעבר לכך יש לאוניברסיטה אינטרס לספק תעסוקה לציבור הסטודנטים שהינו גם ציבור איכותי יותר מזה שמסופק על ידי חברות השמירה".

הסטודנטים בטכניון חויבו לעשות במשך היום (שעות האור) תורנות שמירה בפתחי הבניינים שבקמפוס (למעט בפגרת הקיץ). כבר בנובמבר 1992 קבע קצין הביטחון של הטכניון (להלן - הקב"ט) כי שמירת הסטודנטים לקויה מאוד והתלונן שאינם מתייצבים לתורנויות. לפיכך ביקש מן ההנהלה להעסיק שומרים בתשלום, ולממן את העסקתם מדמי שמירה שישלמו הסטודנטים. היועצת המשפטית של הטכניון חיוותה באוגוסט 1994 את דעתה שהטכניון לא יוכל לחייב את הסטודנטים לשלם דמי שמירה שלא בהסכמתם. הטכניון טרם הגיע להסכמה עם אגודת הסטודנטים. עם זאת המשנה לנשיא למינהל ופיננסים ביקש מן

הקב"ט ב18.9.94 - למצות את הדין עם סטודנטים שלא ימלאו כראוי את חובת השמירה שלהם.

משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטה העברית שדוח ועדת מלץ אינו קובע שהיא חייבת להעסיק חברה של האגודה. אם האוניברסיטה העברית והטכניון אינם מגיעים להסכמה עם אגודת הסטודנטים, פתוחה לפניהם האפשרות להעביר את העניין להכרעת מנגנון הבוררות שקבעה ועדת מלץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה רצוי שהאבטחה מפני פעולות עוינות תהיה תלויה במשא ומתן עם אגודות הסטודנטים ובהתניות שיכולות לפגוע בקיום סדרי אבטחה נאותים. מן הראוי ששמירת הסטודנטים, ולחלופין מימונה באמצעות דמי שמירה, יעוגנו בהסדר מחייב, כגון: הסדר מעוגן בחוק, הסכם או החלטות של גורם מוסמך.

החלטת הממשלה בעניין האבטחה ומימושה

הממשלה החליטה בשנת 1975 כי "משטרת ישראל - במסגרת אחריותה לקיום הסדר הציבורי ולביטחון הנפש והרכוש, אחראית אחריות כוללת לאבטחת הציבור, ובכלל זה לאבטחת מוסדות ומתקנים ממשלתיים וציבוריים..."⁵⁹. מפקודת המשטרה ומהחלטת הממשלה עולה שהמשטרה אחראית לביטחון המוסדות להשכלה גבוהה, שהם מוסדות ציבוריים ופרטיים כאחד. יצוין שלכל תכניות העבודה השנתיות של יחידת האבטחה במשטרה, שהוכנו בשנים האחרונות, צורפה רשימת הגופים שהמשטרה אחראית לאבטחתם ובכללם המוסדות להשכלה גבוהה.

הביקורת העלתה שהמשטרה לא ביצעה במוסדות אלה את הפעולות שבתחום אחריותה (הנחיה, הדרכה, פיקוח ובקרה), אין הוראות מחייבות בדבר אחריותה לסדרי האבטחה במוסדות האלה ובדבר הקשר שעליה לקיים עמם וכל מרחב של המשטרה נוהג לפי שיקול דעתו. קצין המתקנים של מרחב חיפה נוהג להעביר לקב"טים של אוניברסיטת חיפה ושל הטכניון התרעות על פעולות חבלה עוינות, מבקר פעם בשנה במוסדות אלה, מכין על כל ביקור סיכום לצורכי המשטרה ושולח עותק שלו למוסד שבו ביקר, אולם הסיכומים מנוסחים באופן כללי ואינם כוללים המלצות. האוניברסיטה העברית מקיימת קשרים עם גורמי ביטחון, כגון המשטרה, בעיקר במסגרת העבודה השוטפת והטיפול באירועים פליליים. קצין האבטחה של מרחב תל אביב ביקר באוניברסיטת תל אביב ביקור חד-פעמי בתחילת שנת 1995.

מתשובות המוסדות שנבדקו למשרד מבקר המדינה עולה שפעולות המשטרה המתוארות לעיל יצרו אצל כמה מהם רושם שסדרי האבטחה שלהם נמצאים בפיקוח המשטרה והם מונחים ומבוקרים בידי האחראים לכך במרחבי המשטרה. לדוגמה, ההנהלות של הטכניון ושל אוניברסיטת חיפה ראו בהעדר הערות בסיכומי קצין המתקנים אישור לתקינותם של סדרי האבטחה הנהוגים בהם. המשטרה הסבירה בתשובותיה מ3.4.97 ומ11.1.98 -

59 בסעיף 3 בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, נקבע בין היתר, כי המשטרה תעסוק "בקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש".

למשרד מבקר המדינה, כי החלטת הממשלה משנת 1975 אינה חלה על המוסדות להשכלה גבוהה. מהתשובה משתמע שהמשרה סבורה כי אינה נושאת באחריות לאבטחה בפועל של המוסדות הללו. לדבריה, הקשרים עם המוסדות אינם פורמליים ובהעדר בסיס חוקי מחייב, אין היא יכולה לבקר את סדרי האבטחה בהם ולפקח עליהם ואינה יכולה לחייבם לקיים את דרישותיה.

משרד מבקר המדינה המליץ לגופים המטפלים בביטחון הפנים במדינה להבהיר את אחריות המשטרה לאבטחת המוסדות להשכלה גבוהה, ולקבוע את סדרי ההנחיה, ההדרכה והפיקוח שלה ושל כל גוף אחר שייקבע בתחום האבטחה של המוסדות האלה.

א. המשטרה הודיעה בתשובתה מ-3.4.97- שהיא מקבלת את המלצות משרד מבקר המדינה בכל הנוגע להנחיה ולטיפול באבטחת המוסדות להשכלה גבוהה. בתשובתה מ-12.10.97- היא הודיעה, כי בנושא האבטחה מתנהלת עבודה מטה ובמסגרתה נבחנת סוגיית ההנחיה. בתשובתה מ-11.1.98- הביעה המשטרה את דעתה כי בהצעת חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח- 1998, שהיא מעורבת בהכנתה, יש לכלול את המוסדות להשכלה גבוהה כדי לחייבם לקיים אבטחה נאותה על פי חוק. ב-28.7.98- נחקק חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח- 1998, שתחולתו החל ב-7.8.99-; מתברר שבחוק מובאת רשימת הגופים שהחוק חל עליהם והמוסדות להשכלה גבוהה אינם נכללים בה, אולם בחוק נקבעו דרכים לשנות את הרשימה.

ב. בתשובת ראש המטה ללוחמה בטרור שבמשרד ראש הממשלה מ-17.4.97- למשרד מבקר המדינה הוא ציין, כי המשטרה היא הגוף שצריך להנחות את כל המוסדות להשכלה גבוהה והודיע שהמטה בודק את הנושא במטרה להביא לעדכון החלטת הממשלה מ-26.1.75-; במסגרת זו ייבדק עניין האבטחה של המוסדות הללו, ותיבדק האחריות לתקצוב ולהכנת תכניות רב-שנתיות לאבטחתם.

ג. המשרד לביטחון פנים הודיע בתשובתו מ-2.7.97- למשרד מבקר המדינה, כי המשטרה תבוא בדברים עם המועצה להשכלה גבוהה (מ"ג) כדי למצוא דרך להבהיר מי האחראים לאבטחת המוסדות להשכלה גבוהה.

ד. ות"ת כתבה בתשובתה מ-8.9.97- למשרד מבקר המדינה, כי אין היא רואה את עצמה פטורה מלטפל באבטחת המוסדות להשכלה גבוהה. בתשובתה מ-1.2.98- ציינה ות"ת כי אינה סבורה שהיא גוף מקצועי המוסמך לקבוע סדרי אבטחה במוסדות, ואולם אם יקבעו הממשלה והגופים המוסמכים הסדרים והנחיות נאותים וות"ת תתבקש לתאם את הנושא עם המוסדות להשכלה גבוהה, היא תעשה זאת. היא גם הסבירה כי תקצוב צורכי האבטחה הוא עניין של סדרי העדיפויות הפנימיים של המוסדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שוות"ת תדאג שבתקציבי המוסדות יוקצו סכומים מספיקים לצורכי האבטחה הבסיסיים.

ה. מנהל האגף לביטחון, לבטיחות ולשעת חירום במשרד החינוך הסביר במכתבו מ-20.5.97- למשרד מבקר המדינה, כי "ההתייחסות למוסדות להשכלה גבוהה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך שפורסם בשנת 1977 בנושא הוראות ביטחון ואבטחת מוסדות חינוך (התשל"ז)

הינה תחת הכותרת של תקנות שעת חירום (אבטחת מוסדות חינוך), התשל"ה- 1975, ובסעיף זה ישנה העתקה של התקנות משנת 1974; בסעיף ההגדרות תחת הכותרת 'מוסד' נמצא גם מוסד להשכלה גבוהה וכל מוסד אחר שבו ניתן חינוך; מטרת הוספת המוסד להשכלה גבוהה וכל מוסד אחר שבו ניתן חינוך בתקנות שעת חירום היתה, לאפשר הטלת חובת אבטחה על תלמידים במוסדות להשכלה גבוהה...; תקנות שעת חירום בנושא הוראות ביטחון ואבטחת מוסדות חינוך בוטלו בשנת 1994 ומאז אין אזכור בחזור המנכ"ל לגבי המוסדות להשכלה גבוהה...; משרד החינוך מעולם לא טיפל ולא הנחה את המוסדות להשכלה גבוהה; אבטחתם של תלמידים מבוגרים הנמצאים בסמינרים ומכללות של משרד החינוך ו/או בפיקוחו נבחנת כעת במשרד החינוך התרבות והספורט במסגרת יישום המסקנות המערכתיות של ועדת פרסלר שדנה באסון נהריים".

קביעת מידת הביטחון הנדרשת

בהעדר קנה מידה והנחיות מן האחראים לביטחון הפנים במדינה קבעו הנהלות המוסדות שנבדקו, כל אחת לפי שיקוליה וסדרי העדיפות שלה, את סדרי האבטחה במוסדותיהן, אך לא יכלו לוודא שסדרי האבטחה אכן מתאימים לצרכים, משום שהאחראים לביטחון הפנים במדינה לא העבירו אליהם מידע בדבר האיומים שעליהם להתמודד עמם.

לפי החוקות והתקנות של המוסדות שנבדקו מוטלת על הנהלותיהם⁶⁰ או על ועדות מטעמן החובה לקבוע מדיניות, לאשר תקציבים, לפקח על ניהולם ועל ביצוע החלטותיהן. כיוון שאבטחת המוסדות היא נושא חשוב, מוטלת על הנהלות המוסדות גם האחריות לדאוג לביטחונם - לקבוע מדיניות ולקיים פיקוח על סדרי האבטחה של הבאים בשעריהם. לצורך זה עליהן לדעת מה הם הסיכונים הנשקפים למוסדותיהן.

הביקורת העלתה כי הנהלות המוסדות לא דנו באופן מסודר ושיטתי במדיניות האבטחה, לא ביקשו מן המופקדים על האבטחה למסור להן רשימה של הסיכונים הנשקפים למוסדותיהן ולא קבעו את מידת הביטחון הנדרשת. רובן אף לא התייעצו עם אנשי מקצוע חיצוניים כדי לקבוע את סדרי האבטחה הנחוצים. נמצא שקציני הביטחון של המוסדות הם הקובעים את צורכי הביטחון, הם המבצעים והם גם מפקחים על האבטחה. יש שהקב"ט דיווח לממונים עליו על בעיות בסדרי האבטחה, אולם לא נמצא שדיווחיו שימשו בסיס לדיון מסודר ושיטתי על מידת הביטחון הנדרשת במוסד. כך למשל, הציג הקב"ט של אחד המוסדות לפני ההנהלה של אותו מוסד אקדמי רשימה של סיכונים, אולם לא הוסקו ממנה כל מסקנות.

ועדות ביטחון של הנהלות המוסדות

א. *האוניברסיטה העברית*. לפני שנים הקימה האוניברסיטה ועדת ביטחון שתפקידה ללוות ולהנחות את היחידה לביטחון ולייעץ לה; חברי הוועדה היו מרצים ועובדים מינהליים.

60 בכללן חבר הנאמנים, הוועד הפועל והוועד המנהל, שחבריהם אנשי ציבור והם מעל דרגי הביצוע.

התברר שהוועדה לא התכנסה במשך כארבע שנים עד 1997. האוניברסיטה הודיעה למשרד מבקר המדינה שמונתה ועדת ביטחון חדשה והיא התכנסה לראשונה ב-6.3.97.

ב. **אוניברסיטת תל אביב.** ב-11.8.96 מינה מנכ"ל האוניברסיטה ועדה אד-הוק לבחינת אמצעי השמירה והביטחון במוסד; לוועדה מונו שבעה מעובדי האוניברסיטה, לראש הוועדה מונה חבר הוועד המנהל של האוניברסיטה. הוועדה התבקשה להגיש דוח עד 31.12.96, אולם הגישה את המלצותיה רק ב-30.6.97, הן אושרו ב-14.9.97 וההנהלה החליטה ליישמן בהדרגה.

משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטה שאין די בוועדה שתפקידה מסתיים עם הגשת דוח, והמליץ שהנהלת האוניברסיטה תמנה ועדת ביטחון קבועה שתקבע את מדיניות האבטחה ותפקח על ביצועה. בעקבות המלצה זו הוקמה באוקטובר 1997 ועדת ביטחון קבועה. למרכז הוועדה מונה מנהל מדור הביטחון של האוניברסיטה, אף כי עלול להיווצר ניגוד עניינים בין שני תפקידיו. כל חברי הוועדה הם עובדי האוניברסיטה, למעט יו"ר הוועדה שהוא חבר בוועד המנהל. דבר זה עלול ליצור מצב שחברי הוועדה יפקחו על עבודתם הם. לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי שחברי הוועדה ימונו מקרב אנשי הציבור שחברים במוסדות המנהלים של האוניברסיטה, כדי שהוועדה תוכל לפקח באופן בלתי תלוי על העובדים בדרגי הביצוע.

ג. **אוניברסיטת חיפה** - בתחילת שנת 1991 הקים המנכ"ל דאז של האוניברסיטה ועדת ביטחון שנועדה ללוות דרך קבע את עבודת הקב"ט, ולסקור את צורכי הביטחון של האוניברסיטה. הביקורת העלתה שהוועדה התכנסה רק פעם אחת (בתחילת שנת 1992). בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה הקימה האוניברסיטה ועדת ביטחון חדשה. הוועדה נועדה לדון בענייני ביטחון שוטפים ולקבוע מדיניות ביטחון ושמירה. בראש הוועדה עומד סגן הנשיא למינהל וחברים בה שני נציגי ציבור ועובדי אוניברסיטה. הוועדה התכנסה לראשונה ב-25.6.97 וקבעה שתדון בנושאים האלה: מדיניות הביטחון של האוניברסיטה, מעקב אחר ביצועה, ומידת הביטחון באוניברסיטה. הוועדה החליטה שהקב"ט יגיש לה בכתב הצעה בדבר מדיניות הביטחון הדרושה לאוניברסיטה ולאחר שתדון בהצעה היא תזמין מומחה חיצוני שיחווה את דעתו עליה. ב-4.2.98 דנה הוועדה במסמך שהגיש לה הקב"ט.

ד. **הטכניון** - הביקורת העלתה שהנהלת הטכניון לא הקימה ועדת ביטחון.

נהלים

א. **הטכניון** - בטכניון אין נהלים בדבר סדרי האבטחה. בתשובתו הסביר הטכניון שהקב"ט שולח הנחיות למנהלי היחידות, וכי יש סכנה ביטחונית בפרסום נהלים בנודון. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להבדיל בין הנחיות מקצועיות ומבצעיות לבין נהלים כלליים הקובעים את תחומי האחריות והסמכות של בעלי תפקידים שונים; אם הטכניון סבור שיש סכנה ביטחונית מפרסום הנהלים הכלליים, הוא יכול להגביל את תפוצתם.

ב. **אוניברסיטת חיפה** - הנהלת האוניברסיטה קבעה כמה נהלים לאבטחה. בנוהל שבו הוגדרו תפקידיהם וסמכויותיהם של עובדי הביטחון באוניברסיטה לא פורטה הדרך שבה על

המוסדות המנהלים לטפל בנושא ולא פורטו סדרי התכנון, סדרי התיאום וההתייעצות עם גורמי ביטחון שמחוץ לאוניברסיטה, והדרך שבה הם יפקחו על קיום האבטחה בידי הקב"ט. משרד מבקר המדינה המליץ לעדכן באופן שוטף את רשימות צוותי הכוננות ולציין את תאריך העדכון. בעקבות ההמלצה עדכנה האוניברסיטה את הרשימות וציינה את תאריך העדכון.

*

בכל אחד מהמוסדות להשכלה גבוהה שוהים בכל יום עשרות אלפי אנשים. האחריות לאבטחתם של כל הבאים בשערי המוסדות ולביטחון המבנים והמתקנים שבשטחם חלה בראש ובראשונה על הנהלותיהם. ממצאי הביקורת מראים שהאבטחה של המוסדות האלה לא קיבלה את תשומת הלב הראויה של הגופים המופקדים על ביטחון הפנים במדינה: אין הנחיות מטעם האחראים לביטחון הפנים במדינה, הקובעות את האחריות, החובות והתקנים לאבטחת מוסדות אלה, והחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, אינו חל על המוסדות להשכלה גבוהה.

המשטרה לא דאגה להנחיה, להדרכה, לפיקוח ולבקרה בכל הקשור לאבטחת המוסדות הללו. גם מל"ג וות"ת לא טיפלו בתחום הנדון, והן סבורות שהוא נמצא באחריות עניינית וכספית של הנהלות המוסדות. משרד החינוך, התרבות והספורט לא טיפל בתחום האמור ולא הנחה את המוסדות, משום שהם אינם באחריותו. עם זאת, מן הראוי לציין שבתחום האחריות של המשרד האמור נמצאים מוסדות שונים לחינוך מבוגרים, ובהם מכללות אקדמיות אזוריות.

הביקורת העלתה שהנהלות המוסדות שנבדקו לא נתנו את דעתן על הצורך בגיבוש מדיניות אבטחה וסדרי עדיפויות לביצועה ולא דאגו לפיקוח על סדרי האבטחה. כל מוסד קובע את סדרי האבטחה שלו לפי הבנתו, בהתחשב בעיקר באילוצים תקציביים. קציני הביטחון של המוסדות מתכננים ומבצעים סדרי אבטחה שקבעו הם עצמם ומפקחים על קיומם של הסדרים אלה. לא נבדקה בשיטתיות ובמידה מספקת עירנות השומרים; חברות שמירה שהעסיקו המוסדות שנבדקו מספקות אבטחה ברמה נמוכה מהנדרש בחוזים שנחתמו אתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשפר את סדרי האבטחה במוסדות שנבדקו, ויפה שעה אחת קודם. מן הראוי שקביעת סדרי אבטחה נאותים במוסדות להשכלה גבוהה תקבל את תשומת הלב הראויה הן של הממונים על ביטחון הפנים במדינה והן של המוסדות, ולפי הצורך - גם של וות"ת. יש צורך לקבוע במישור הארצי את הגופים האחראים להנחיה, להדרכה, לפיקוח ולבקרה בכל הקשור לאבטחה, ולדאוג שיוקצו לכך המשאבים הדרושים.

הטיפול בתלונות הסטודנטים

הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה מקבלים מהמוסדות שירותים אקדמיים ומינהליים, והם רשאים להגיש למוסדות תלונות על השירותים הללו כאשר הם נתקלים בבעיות שלא באו על פתרון.

עוד ב- 22.11.93 שלח פרופ' אמנון רובינשטיין, שר החינוך, התרבות והספורט דאז, שבתוקף תפקידו שימש גם יו"ר המועצה להשכלה גבוהה, ליו"ר ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה) מכתב וטיוטת הצעת חוק בדבר הצורך בנציב תלונות סטודנטים בכל מוסד. במכתב נאמר: "עיקרי החוק למינוי אומבודסמן בכל אוניברסיטה... מתחייבים לדעתי, מן החופש המינהלי והאקדמי המוקנה למוסדות אלה במטרה להבטיח לציבור הנזקק לשירותי האוניברסיטאות הגנה ודאית על זכויותיהם". ב- 24.4.94 כתב השר ליו"ר ור"ה: "בדקתי את החומר שהתקבל מהאוניברסיטאות לגבי המנגנונים לטיפול בתלונות סטודנטים אשר נשלח אלי על ידיך. התמונה המתקבלת אינה מספקת לדעתי, ואין הנושא מוסדר דיו... זהו נושא המקיים זכות בסיסית של הסטודנטים באוניברסיטאות, ובהעדר הסדרה כאמור, אראה מקום להגנה על זכויות הסטודנטים באמצעות חקיקה".

בשנים 1996-1997 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הטיפול בתלונות הסטודנטים באוניברסיטת תל אביב, באוניברסיטת חיפה ובטכניון.

הגופים והדרכים לטיפול בתלונות

בכל אחד מן המוסדות שנבדקו טיפלו כמה יחידות ובעלי תפקידים בתלונות של סטודנטים. באוניברסיטת תל אביב ובטכניון טיפלו בתלונות דיקני הסטודנטים, מבקרי המוסדות ואגודות הסטודנטים. בטכניון טיפלו בתלונות גם נשיא המוסד, המשנה הבכיר שלו והדיקנים ללימודי תואר ראשון ותארים מתקדמים. באוניברסיטת חיפה, שבה היה נציב תלונות סטודנטים, טיפלו בתלונות גם דיקן הסטודנטים ואגודת הסטודנטים. עקב ריבוי הגופים המטפלים, הוגשו תלונות בנושאים דומים לנושאי משרות שונים.

בדיקה וניתוח של תהליך הטיפול בתלונות שהוגשו העלו כי מרבית התלונות שהוגשו לדיקנט של אוניברסיטת תל אביב טופלו במחלקה לשירותי רווחה לסטודנט בידי עובדת מינהלית שאינה בת סמכא בתחום האקדמי, אף שחלק מהן נסבו על עניינים אקדמיים. תהליך הטיפול גם לא תועד כראוי, ולא תמיד השיבה המחלקה למתלונן בכתב עם סיום הבירור בתלונתו. נוהלי אוניברסיטת חיפה חייבו את הסטודנט להגיש את תלונתו לנציב בכתב באמצעות הדיקנט. נמצא שבשלוש תלונות שהיו ממוענות לנציב והועברו תחילה לעיונו של דיקן הסטודנטים, טיפל הדיקן בלי להביאן לידיעתו של הנציב.

דיקני הסטודנטים עלולים להתקשות לטפל בתלונות הסטודנטים באופן בלתי תלוי ובלא משוא פנים, כיוון שמקצת התלונות המוגשות להם נוגעות לתחומים שהם ממונים עליהם. כן אפשר לטעון כי הדיקן, שהוא פרופסור מן המניין, תלוי בעמיתיו לסגל האקדמי כיוון שהם בחרו בו לתפקידו, וכיוון שהוא קשור לפקולטה שבה פעל לפני מינויו לדיקן וישוב

לפעול בה לאחר סיום תפקידו. גם טיפול בתלונות בידי מבקרי המוסדות אינו יכול להביא את התועלת המרבית למתלונן, כיוון שהם מבררים את התלונות כדי לבדוק את המערכת המינהלית במסגרת הביקורת הכללית ולא כדי לתת שירות לסטודנטים; הם גם אמורים לדווח על תוצאות ביקורתם למוסדות המנהלים ולא לסטודנטים. זאת ועוד, הם אינם יכולים לטפל בתלונות בנושאים אקדמיים כיוון שאין להם סמכות להפעיל שיקול דעת אקדמי, ולא צריכה להיות להם סמכות כזו.

פרסום ודיווח

בפרסומים לסטודנטים של אוניברסיטת תל אביב והטכניון צוינו כמה כתובות של בעלי תפקידים שהסטודנט יכול להגיש להם תלונות. בפרסומים אלו הוגדרו באופן כללי בלבד הסמכויות ותחומי העיסוק של בעלי התפקידים האמורים. כמו כן העלתה הביקורת שהגופים המטפלים בתלונות סטודנטים במוסדות שנבדקו, חוץ ממבקרי המוסדות ונציגי תלונות הסטודנטים באוניברסיטת חיפה, לא אספו נתונים על התלונות שהוגשו להם ולא ניהלו רישום מרוכז שלהן, וממילא גם לא הכינו דוחות שנתיים על הטיפול בהן.

מסקנות והמלצות

סטודנט שאינו בקיא בנוהלי האוניברסיטאות שהוא לומד בהן יתקשה לדעת בבירור מה הן הסמכויות של כל אחד מבעלי התפקידים האמורים לטפל בתלונות ועלול להפנות את תלונתו לגוף לא מתאים. משום כך דרוש כי בכל מוסד להשכלה גבוהה יהיה גוף אחד בלתי תלוי לטיפול בתלונות, שגם ישמש ערכאה עליונה לטיפול בתלונות שלא באו על פתרון במסגרות אחרות. סמכויותיו ודרכי טיפולו של גוף זה בתלונות יוגדרו ויפורסמו.

משרד מבקר המדינה המליץ להנהלת אוניברסיטת תל אביב ולהנהלת הטכניון למנות נציגי תלונות סטודנטים בלתי תלוי, בר סמכא הן בתחומים האקדמיים והן בתחומים המינהליים, שישמש גוף ייעודי לטיפול בתלונות סטודנטים. כמו כן הומלץ לפרסם בבירור ובהבלטה את דרכי הפנייה לנציב, את סמכויותיו ואת דרכי הטיפול בתלונות. משרד מבקר המדינה גם הסב את תשומת הלב של אוניברסיטת חיפה לכך שאין זה רצוי שתלונות סטודנטים הממוענות לנציב התלונות יועברו תחילה לדיקן ויטופלו בידו, וכי יש להעבירן ישירות לנציב.

עוד הומלץ שהמידע ירוכז בידי הנציב כדי שיהיה אפשר לעמוד על מספר התלונות, מספר המתלוננים, נושאייהן והגופים שעליהם מתלוננים, וכן כדי לעקוב אחר הטיפול בכל תלונה ואחר תוצאותיו. מידע זה ישמש להכנת דוחות שנתיים על הטיפול בתלונות. בדוחות כאלה יש כדי להרחיע ולסייע להנהלות המוסדות להפיק לקחים ולפעול לשיפור השירות לסטודנטים. הדוחות יועמדו גם לעיון הסטודנטים כדי שיוכלו להיווכח באיזו מידה המוסדות קשובים לתלונותיהם.

בעקבות הביקורת מינתה אוניברסיטת תל אביב באוגוסט 1996 נציב תלונות סטודנטים, והמידע עליו הובא לידיעת הסטודנטים בידיעונים שלה, החל בשנת הלימודים התשנ"ח.

הטכניון מינה נציב בינואר 1998 ופרסם את המידע עליו בקטלוג לשנת הלימודים התשנ"ט. הוא הודיע למשרד מבקר המדינה כי הנציב ירכז את המידע על התלונות ויכין דוח שנתי. לדעת משרד מבקר המדינה רצוי שדבר מינויו של נציב תלונות סטודנטים יעוגן גם בנוהלי המוסדות ובתקנוניהם, ויפורטו בהם סמכויותיו, דרכי הפנייה אליו ודרכי פעולתו. במאי 1996 הודיעה אוניברסיטת חיפה למשרד מבקר המדינה כי התלונות הממוענות אל הנציב יועברו אליו להבא בלא סינון כלשהו.

אשר לתיעוד תהליך הטיפול בתלונות הסטודנטים ולדיווח על תוצאות הטיפול הודיע דיקן הסטודנטים של אוניברסיטת תל אביב ביולי 1996 למשרד מבקר המדינה, כי הבירורים שנעשים עם הגופים כנגדם הוגשו תלונות יתועדו, וכי תימסר למתלונן הודעה בכתב על תוצאות הטיפול בתלונתו; הדיקן גם ידאג כי יוכנו ויפורסמו דוחות תקופתיים על התלונות שטופלו. האוניברסיטה גם הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 1998 שהנציב מגיש דוח שנתי המפרט את הטיפול בתלונות שקיבל. דיקן הסטודנטים של אוניברסיטת חיפה הודיע במאי 1996 למשרד מבקר המדינה כי בעתיד יעשה "מעקב יותר פורמלי" אחר הפניות אליו; ובפרסום של הדיקנט מאוקטובר אותה שנה פורטו תפקיד נציב התלונות ודרכי הפנייה אליו בבהירות ובלא אזכור הדיקן.

*

ההגנה על זכויות הסטודנטים היא עיקרון בסיסי. באוניברסיטת חיפה היה נציב תלונות סטודנטים, ובעקבות הביקורת מינו גם אוניברסיטת תל אביב והטכניון נציב. יש לצפות כי קיומו של נציב תלונות סטודנטים במוסדות שבהם נעשתה הביקורת, וריכוז הטיפול בתלונות בידיו, ישפרו את הטיפול בתלונותיהם של הסטודנטים במוסדות אלה.