

עבודה נוספת של הסגל האקדמי של האוניברסיטאות

תקציר

במארס 1995 הביעה המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) דאגה מההיקף הגדל והולך של חברי סגל אקדמי באוניברסיטאות שעובדים עבודות נוספות "מעל ומעבר למותר בתקנות האקדמיות של האוניברסיטאות עצמן ובניגוד לנוהל תקין". מל"ג סברה, שמדובר בתופעה הפוגעת ברמת ההוראה והמחקר במערכת ההשכלה הגבוהה. גם ועדה ציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה, שמונתה על פי החלטת ממשלה, קבעה בינואר 2000 כי הניהול האקדמי של האוניברסיטאות לא הצליח להתמודד עם בעיית העבודה הנוספת. יש לציין, שלעבודה נוספת יש גם השפעה על תקציבי האוניברסיטאות, שכן חבר סגל אקדמי, שאינו מועסק במוסד נוסף או מועסק בו בהיקף מצומצם בלבד, זכאי למענק בשיעור של 13.5% משכרו (להלן - המענק), ועל כן יש להקפיד שהמענק יינתן רק למי שמשקיע את עיקר זמנו באוניברסיטה.

משרד מבקר המדינה עשה ביקורת במל"ג, בוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת), באוניברסיטה העברית בירושלים, באוניברסיטת חיפה ובטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - האוניברסיטאות שנבדקו). בין השאר נבדקו תהליך מתן האישורים לעבודה נוספת, ההנחיות והכללים שנקבעו וסדרי הפיקוח והבקרה בתחום זה.

באוגוסט 1995 הפיצה ות"ת הנחיות כלליות בנושא עבודה נוספת של הסגל האקדמי. נמצא, שבהנחיות לא נאמר דבר בעניין עבודה נוספת בשנת שבתון, תוספות שכר אחרות שמקבלים חברי הסגל, ועבודה נוספת של הסגל האקדמי באוניברסיטאות ומחוצה להן. נמצא, שבשנים האחרונות הכניסה אוניברסיטת חיפה בנוהל שלה שינויים שהביאו לירידה במידת הפיקוח והבקרה שלה על העבודה הנוספת. עוד נמצא, כי בנוהל של הטכניון יש

הנחיות כלליות בלבד. יתר על כן, הטכניון נמנע מתיקון ליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוחות קודמים, מהשנים 1985¹ ו-1990².

הבדיקה העלתה, כי לא כל הנחיות ות"ת מבוצעות בידי האוניברסיטאות, ולא תמיד הן מקפידות לקיים ולאכוף את הנהלים שלהן. לדוגמה, אישורים לעבודה נוספת ניתנו בדיעבד, לא הוקפד לוודא שהעבודה הנוספת אינה פוגעת בחובות ההוראה והמחקר של חברי הסגל, לא נבחנה כראוי סוגיית ניגוד העניינים וניתנו אישורים לעבודה נוספת בהיקפים גדולים מהמותר.

בשנת 1998 החלה ות"ת להקים מאגר מידע ממוחשב על חברי הסגל האקדמי המועסקים במוסדות להשכלה גבוהה, שישמש אותה, בין היתר, לצורך פיקוח על עבודה נוספת. אולם המאגר אינו מאפשר לעשות הצלבות נתונים נאותות, משום שהאוניברסיטאות אינן מעבירות לוות"ת נתונים הדרושים לה על "מורים מן החוץ" ועל הסגל המינהלי. לטענתן, חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, אינו מאפשר זאת.

האוניברסיטאות שנבדקו אינן עושות מאמצים מספיקים לפקח על העבודות הנוספות ועל מתן תשלומי מענקים רק לחברי הסגל האקדמי אשר זכאים להם.

משרד מבקר המדינה אסף נתונים חלקיים ממקורות זמינים וגלויים. בחינת נתונים אלה באמצעות האוניברסיטאות שנבדקו העלתה, שעשרות חברי סגל עבדו בשנת התש"ס עבודה נוספת בלי אישור.

עבודה נוספת ללא אישור היא תופעה בלתי רצויה ויש לנקוט צעדים כדי למנוע אותה. ראוי שכל מוסד שנבדק יוודא שכל חבר סגל אקדמי המבקש לעבוד עבודה נוספת, יעשה זאת באישור ולאחר שנבדק ונמצא שהוא ממלא קודם את כל חובותיו למוסד ונותן לו את מלוא התמורה בעד השכר שהוא מקבל ממנו.



האוניברסיטאות בישראל משלבות פעילות של הוראה ומחקר. חובות עובדי ההוראה נקבעות בידי כל אחת מהן; מכסת שעות ההוראה שנקבעה לחברי הסגל האקדמי הבכיר

1 ראו "דוח על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה" ממארס 1985, עמ' 77-79.

2 ראו "דוח על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה" ממאי 1990, עמ' 251-253.

נעה בדרך כלל בין שש לשמונה שעות בשבוע. אין חובת דיווח ורישום נוכחות לחברי הסגל האקדמי, אולם עיקר זמנם אמור להיות מושקע במחקר, ולקדם בכך את הרמה האקדמית והמדעית שלהם ושל המוסד. האוניברסיטאות רואות בעין יפה קיום קשרים בין הסגל האקדמי שלהן לבין התעשייה ומגזרים אחרים, גם במסגרת של עבודה נוספת של חברי הסגל. כדי להבטיח שעבודה כזאת לא תהיה בהיקף נרחב ולא מבוקר, אשר עלול לפגוע ברמה האקדמית והמדעית של המוסד, בסטודנטים וביכולתם של חברי הסגל למלא את חובותיהם כלפי המוסד, יש לקבוע בעניין זה נהלים ותקנונים נאותים ולהקפיד שיישמו.

בחדשים יולי 2000-אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את התהליך שבו ניתנים לחברי הסגל האקדמי אישורים לעבודה נוספת, את ההנחיות והכללים שנקבעו ואת סדרי הפיקוח והבקרה בתחום הזה. הבדיקה נעשתה במועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג), בוועדת המשנה שלה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת), באוניברסיטה העברית בירושלים, באוניברסיטת חיפה ובטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - האוניברסיטאות שנבדקו). בטכניון נבדק גם באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בביקורות קודמות של מבקר המדינה בנושא עבודות חוץ של חברי הסגל האקדמי, שממציאהן פורסמו בשנים 1985³ ו-1990⁴. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובאוניברסיטת בר אילן וכן נעשו בירורים עם חברי סגל אקדמי של האוניברסיטאות שנבדקו.

דיונים והחלטות

במסגרת סמכויותיה ותפקידיה עוסקת מל"ג באופן שוטף בנושאים הקשורים לסגל האקדמי במוסדות האקדמיים, ובהם תנאי העסקה, היקפה ותנאים אחרים הקשורים בהעסקה. על סמך "כללי המועצה להשכלה גבוהה (הכרה במוסדות) תשכ"ד-1964" ו"כללי המועצה להשכלה גבוהה (היתר לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה) תשל"ג-1972" שנקבעו בהתאם לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק המל"ג), קבעה מל"ג "הנחיות להגשת בקשה לפתיחת מוסד להשכלה גבוהה/תכנית לימודים חדשה". בהנחיות נקבע, שגוף המבקש לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה, ומוסד להשכלה גבוהה המבקש לפתוח תכנית לימודים חדשה, צריכים להגיש לה באמצעות ות"ת נתונים בדבר היקפי המשרות במוסד או בתכנית, "דרגות העסקה", מקומות עבודה נוספים של חברי הסגל שלהם והיקף המשרה. כל זאת כדי לבדוק אם המוסד יוכל לקיים רמה אקדמית נאותה, ואם אנשי הסגל האקדמי יוכלו למלא את חובותיהם כלפי המוסד שבו הם מועסקים.

3 ראו "דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה" ממארכ 1985, עמ' 77-79.

4 ראו "דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה" ממאי 1990, עמ' 251-253.

במסגרת התפקידים שהטילה הממשלה על ות"ת, בהחלטה מיום 5.6.77, עליה "לחוות את דעתה בפני המועצה להשכלה גבוהה לפני שזו תגבש את דעתה על פתיחת כל מוסד חדש או יחידה חדשה בעלת משמעות כספית ניכרת". לשם כך מתבקשים המוסדות להעביר לה מידע פרטני על חברי הסגל האקדמי שאמורים ללמד בהם. תפקיד נוסף שהוטל עליה באותה החלטה הוא "לעקוב אחרי ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות או חריגות". לפיכך, נדרשת ות"ת באופן שוטף להשפעות הכספיות של תנאי ההעסקה של הסגל האקדמי על המוסד.

לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת תפקיד זה על ות"ת לפקח על ההיקף הכולל של עבודה נוספת של חברי הסגל האקדמי בכל מוסד, שכן חבר סגל אקדמי שאינו עובד עבודה נוספת או עובד עבודה כזאת בהיקף מצומצם, זכאי למענק בשיעור 13.5% משכרו (ראו להלן), ולדבר יש השפעה כספית על תקציבי האוניברסיטאות. ביוני 1997 אף הטילה הממשלה על ות"ת את חובת הפיקוח והבקרה על המוסדות להשכלה גבוהה בכל הנוגע לנושאי שכר ותנאי עבודה, בתיאום עם הממונה על השכר במשרד האוצר.

בעקבות הגידול שחל בשנות התשעים במספר המוסדות להשכלה גבוהה, בכללם מכללות אקדמיות המקבלות תקציבים מוות"ת, מכללות פרטיות, ושלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל, והתפשטות התופעה של עבודה נוספת בין חברי הסגל האקדמי של האוניברסיטאות, קיימה מל"ג, במאוס 1995, בפעם הראשונה, דיון מיוחד בנושא. בהחלטות שהתקבלו והובאו לידיעתן של כל האוניברסיטאות, צוין, כי "המועצה להשכלה גבוהה רואה בדאגה את התופעה המתרחבת והולכת של חברי סגל אקדמי במשרה מלאה במוסדות להשכלה גבוהה הנוטלים על עצמם התחייבות בתחום ההוראה וניהול במוסדות שמחוץ לאוניברסיטאות מעל ומעבר למותר בתקנות האקדמיות של האוניברסיטאות עצמן, ובניגוד לנוהל תקין. המועצה סבורה כי לפנינו תופעה בלתי רצויה הפוגעת ברמת ההוראה והמחקר במערכת כולה והיא מבקשת מרשויות האוניברסיטה לפעול לקיום התקנות הנוגעות לתעסוקה נוספת של חברי הסגל האקדמי". מל"ג גם הטילה על ות"ת "לבדוק את האפשרויות לדיווח בנושא זה".

נמצא, כי על אף התפשטות התופעה והחשש שהועלה בדבר השפעותיה השליליות על האוניברסיטאות, לא קיימה מל"ג עוד דיון בנושא. היא לא ביקשה ולא קיבלה מוות"ת עדכון על טיפולה בנושא, ולא נדרשה לצורך בקבלת החלטות עקרוניות למניעת התפשטות התופעה.

מליאת ות"ת דנה בנושא עבודה נוספת רק שנתיים וחצי (בנובמבר 1997) לאחר פניית מל"ג אליה. בסיכום הדיון נקבע, כי צוות של עובדי ות"ת "יערוך דיון פנימי על הדרכים השונות לבדיקת הצלבה של שמות אנשי הסגל עם תחומיהם וחלקיות משרותיהם בכל האוניברסיטאות והמכללות". נמצא, כי מאז לא דווח למליאת ות"ת על התקדמות הטיפול בנושא, היא לא קיימה דיון עקרוני וממצא בסוגיית עבודתם הנוספת של חברי הסגל האקדמי במוסדות אקדמיים שונים, ולא בחנה לעומק את ממדי הבעיה והדרכים להתמודד אתה.

המוסדות המנהלים של האוניברסיטאות שנבדקו קיימו בשנים האחרונות כמה דיונים על עבודה נוספת ואישור שינויים בנהלים הנוגעים לה. אולם לא נמצא שהם דנו בהיקף התופעה, בהשפעות שעלולות להיות לה על האוניברסיטה ובדרכים למנוע את התפשטותה.

ב-8.1.97 מינה יו"ר ות"ת, על פי החלטת ממשלה, ועדה ציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה, בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס) יעקב מליץ (להלן - ועדת מליץ). הוועדה דנה גם בתופעה האמורה, ובינואר 2000 הגישה ליו"ר ות"ת דוח מסכם, ובו נאמר בין השאר: "הניהול האקדמי, במתכונתו הנוכחית לא הצליח להתמודד עם בעיית העבודה הנוספת של הסגל האקדמי מחוץ למוסד ולשמור על ענייני האוניברסיטה. יתרה מזאת, חברי סגל מסוימים משתתפים בהנהלות של מוסדות המתחרים עם האוניברסיטה". הוועדה סברה, שהסגל האקדמי, שהוא אמצעי להשגת מטרות האוניברסיטה בתחום ההוראה והמחקר, חייב לראות בעבודתו באוניברסיטה עיסוק עיקרי ולהשקיע בה את מיטב זמנו ומרצו. במסגרת המלצותיה להנהלות המוסדות היא הדגישה, כי עליהן "לקבוע כללים ברורים ומחייבים בדבר עבודה נוספת של חברי הסגל האקדמי מחוץ למוסד".

האוניברסיטה העברית הסבירה בתשובתה מ-14.6.01 למשרד מבקר המדינה, כי דוח ועדת מליץ "לא אומץ ע"י המוסדות ואף גורם רשמי לא נקט עמדה מחייבת לגביו. איננו רואים את האמור בו מחייב אותנו בשלב זה. עם זאת נכנסה האוניברסיטה להליך דיון מעמיק של הדוח, משמעויותיו ודרכי יישומו". ות"ת הודיעה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2000, כי הדוח הופץ למוסדות להשכלה גבוהה, והם עוסקים בלימוד, דיון והיערכות לקראת אימוץ המלצותיו.

מן הראוי שהמוסדות המנהלים של האוניברסיטאות יבחנו באופן מעמיק ויסודי את תופעת העבודה הנוספת של חברי הסגל האקדמי, שעל השפעותיה השליליות על המערכת התריעו גם מל"ג וועדת מליץ. עוד ראוי, שמל"ג תדון שוב בתופעה ותחפש, בשיתוף האוניברסיטאות, דרכים לצמצומה.

הנחיות ות"ת

באוגוסט 1995 שלח מינהל ות"ת לראשי האוניברסיטאות מכתבים המבהירים את הכללים שעל פיהם יש לנהוג בנושא עבודה נוספת של חברי סגל אקדמי. כללים אלו דנים בעיקר בעבודה נוספת במוסדות להשכלה גבוהה:

"1. א. חבר סגל אקדמי חייב לראות באוניברסיטה את עיסוקו העיקרי ולהקדיש לעבודתו באוניברסיטה את מיטב זמנו ומרצו.

ב. על חבר סגל, כנ"ל, להימנע מעיסוקים העשויים לפגוע או להגביל את חובותיו לאוניברסיטה.

2. אין להעסיק חבר סגל אקדמי בכל מערכת ההשכלה הגבוהה, לרבות מכללות ביותר ממשרה אחת תקנית. על עבודה מעבר למשרה התקנית יחולו המגבלות כדלהלן:

א. על חבר סגל אקדמי המבקש לעסוק בעבודה נוספת, בין באוניברסיטה אחרת או באחת מהמכללות או מחוץ למערכת ההשכלה הגבוהה, לקבל אישור מהנהלת האוניברסיטה.

ב. אישור האוניברסיטה לעבודה נוספת, כנ"ל, ינתן תוך הקפדה על כך שאין בהעסקה משום ניגוד אינטרסים לעבודתו באוניברסיטה וכי עבודת החוץ אינה פוגעת בחובות ההוראה והמחקר של חבר הסגל האקדמי באוניברסיטה.

ג. היקפה של עבודה נוספת של חבר סגל אקדמי כמורה מן החוץ לא תעלה על 4 ש"ש באוניברסיטה אחרת או 6-8 שעות במוסדות אקדמיים שאינם אוניברסיטאות.

ד. אישור לעבודה נוספת במוסד אקדמי אחר - יש להתנות בקבלת פנייה מהמוסד האקדמי האחר, המפרטת את מהות ההעסקה והיקפה.

3. על כל מוסד אקדמי המבקש להעסיק חבר סגל אקדמי ממוסד אקדמי אחר - לוודא כי הנ"ל קיבל אישור לעבודה נוספת זו מהמוסד האקדמי שבו הינו מועסק במשרה מלאה".

הביקורת באוניברסיטאות שנבדקו העלתה, שיש כמה סוגיות ותופעות שוות"ת לא נתנה עליהן את הדעת ולא נאמר עליהן דבר בהנחיותיה:

1. האוניברסיטאות פטרו את חברי הסגל הנמצאים בשנת שבתון מהחובה לקבל אישור לעבוד עבודה נוספת, ואף לא קבעו הגבלות בעניין היקף העבודה הנוספת המותרת בשבתון. נמצא, כי שני חברי סגל מאוניברסיטת בר אילן ששהו בשבתון עבדו באותה העת במוסדות אחרים במשרות שהיקפן 117% ו-140% לפחות, כל אחת. יצוין, שעוד בשנת 1987 העיר מבקר המדינה⁵ כי ברוב המוסדות להשכלה גבוהה "אין הגבלה בדבר היקף העבודה הנוספת בתקופת השבתון וסוגה, כדי להבטיח שהמורה יעסוק רוב זמנו בפעילות שלשמה נועד השבתון". כיוון שמטרת השבתון היא לייחד זמן למחקר או להשתלמות מדעית, מן הראוי שוות"ת תנחה את האוניברסיטאות להגביל את היקף העבודה הנוספת של חברי סגל בזמן שבתון ואף תחיל עליהם את החובה לקבל אישור לעבודה זו, וראוי שהאוניברסיטאות יעגנו את ההגבלות האלו בנהליהן.

5 ראו "דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה ובוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה" מינואר 1987, עמ' 103.

2. האוניברסיטה העברית קבעה בנהליה: "ככלל, העסקת העובד לא תחרוג ממשרה וחצי בתוך המוסד ומחוצה לו; בשום מקרה לא תעלה התוספת על 0.9 משרה כולל תוספת מחקר ותוספת תפקיד". לעומת זאת, אוניברסיטת חיפה והטכניון נותנים אישורים לעבודה נוספת ללא התחשבות בתוספות שכר אחרות (תוספת תפקיד ותוספת מחקר) שמקבל חבר הסגל בעד עבודתו הרגילה.

ות"ת הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה הציבורית לסיווג גופים נתמכים⁶ החליטה לאחרונה כי בעלי תפקיד מדיקן ומעלה לא יורשו לעבוד במקום עבודה נוסף. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהוועדה האמורה לא קבעה הגבלות בעניין עבודה נוספת של בעלי תפקידים אחרים, כגון ראשי חוגים וראשי מחלקות, מן הראוי שוות"ת תיתן את דעתה גם על עניין עבודה נוספת של בעלי תפקידים אחרים, נוסף על דיקן ומעלה, ותיתן לאוניברסיטאות הנחיות מיוחדות בעניינם.

פיקוח ובקרה של ות"ת

בעקבות החלטת ות"ת מנובמבר 1997 בדבר בדיקת הדרכים לביצוע הצלבה של שמות חברי הסגל בכל האוניברסיטאות והמכללות, החלה ות"ת בשנת 1998 להקים מאגר מידע ממוחשב על חברי הסגל האקדמי המועסקים במוסדות להשכלה גבוהה. במאי 1998 אושר ונרשם מאגר המידע בידי רשמת מאגרי המידע במשרד המשפטים (להלן - הרשמת) כנדרש על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), ונקבעו מטרות הקמת המאגר, בהתאם לבקשת ות"ת, כדלקמן:

"(א) המועצה להשכלה גבוהה (להלן: 'המל"ג') במסגרת סמכותה על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה תשי"ח-1958, מעניקה הכרה לפתיחת מוסדות אקדמיים ו/או פתיחת חוגים חדשים במוסדות שיש להם הכרה אקדמית. (ב) אחד מהתבחינים שהמועצה קבעה לעצמה, לצורך זה, הוא היכולת של מוסד לקלוט סגל הוראה אקדמי בכיר - במשרה מלאה ואשר העסקתו במוסד היא תעסוקתו היחידה/העיקרית. (ג) עקב ריבוי במוסדות להשכלה גבוהה התעורר הצורך בהקמת מאגר ממוחשב של חברי הסגל האקדמי הבכיר, על מנת לזהות את השמות החותמים ו/או המופיעים בכל אחת מהבקשות לקבלת הכרה אקדמית ולאפשר היום הצלבת שמות כדי לוודא שאכן הינם עומדים בדרישות שקבעה המל"ג לצורך זה".

6 הוועדה מונתה על פי החלטת ממשלה והחלה לפעול בשנת 1998 כדי להסדיר את אופן קביעת תנאי השכר של העובדים הבכירים בגופים נתמכים (קופות חולים, אוניברסיטאות וכיו"ב).

במהלך שנת 1999 התברר לוות"ת, שמאגר המידע על הסגל האקדמי הבכיר שהיא הקימה מצומצם מדי, ואינו יכול לשמש אותה לצרכיה בכלל, ובעניין עבודה נוספת של סגל אקדמי בפרט. הנתונים שביקשה ות"ת מהאוניברסיטאות לא כללו את שעות ההוראה של חברי הסגל האקדמי הבכיר, ולא פרטים כלשהם על חברי סגל אקדמי זוטרי וחברי סגל המועסקים בתור "מורים מן החוץ". העדר נתונים על "מורים מן החוץ" מונע למעשה אפשרות לעשות הצלבה ראויה של הנתונים על היקף העסקתו של איש סגל כמורה מן החוץ במוסדות אחרים, ושל הנתונים על היקף העסקתו באוניברסיטה שבה הוא מועסק במשרה מלאה.

באפריל 2000 אישרה הרשמת לוות"ת, לפי בקשתה, רישום מעודכן של מאגר מורחב יותר למטרות אלה: 1. ריכוז מידע על סגל אקדמי לצורך החלטה אם לאשר או לא הכרה אקדמית והסמכה למוסד להשכלה גבוהה. 2. ריכוז מידע על כלל הסגל לצורכי מימוש תפקידי המועצה בתחומי הפיקוח והבקרה על פי דין.

אולם האוניברסיטאות הודיעו לוות"ת, כי לדעתן יש בעיה חוקית בהיענות לבקשתה לקבל מהן נתונים נוספים, ויש צורך לבדוק אם הבקשה עומדת בתנאים שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות. ות"ת סבורה שהיא רשאית לבקש ולקבל את הנתונים האמורים והיא נערכה לטפל בהרחבת המאגר: תוגבר הצוות ביחידה לשכר ומינהל העוסק בנושא; פותחה מערכת ממוחשבת המאפשרת לבדוק את נתוני הסגל האקדמי שאמור ללמד בכל תכנית לימודים חדשה; ומתקבלים נתונים ממוסדות אחרים להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות.

העדר הנתונים הנוספים אינו מאפשר לוות"ת למלא כנדרש את תפקידיה בתחומי המעקב והבקרה על פי חוק המל"ג, על פי החלטות הממשלה משנת 1977 ומשנת 1997, ובהתאם להחלטת מל"ג משנת 1995 בעניין עבודה נוספת של חברי סגל אקדמי. יש קושי ניכר לאתר באמצעות המאגר חברי סגל אקדמי של אוניברסיטה אחת המלמדים באוניברסיטה אחרת, וכן חברי סגל המלמדים גם במוסדות שנתונים אינם נמצאים במאגר, כגון שלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל.

בתשובתה מ-7.8.01 למשרד מבקר המדינה הסבירה ות"ת כי "המדיניות הננקטת על ידינו מתבססת על הרצון להגיע עם המוסדות להשכלה גבוהה להבנה הדדית לגבי דרכי הפעילות ולהימנע ככל הניתן מלפעול באופן חד-צדדי. אנו מאמינים כי פעילות הנעשית בהבנה ובהסכמה תניב תוצאות טובות יותר מאשר פעילות הנובעת מהוראות חד-צדדיות. במיוחד אמורים הדברים כלפי המוסדות להשכלה גבוהה הנהנים ממרחב ניכר של עצמאות ניהולית ואקדמית. אכן לתהליכים אלה של הידברות ושיתוף פעולה נדרש לעיתים זמן אולם בסופו של דבר עדיפים אלה על מהלך לא מתואם. דרך זו איננה עומדת בסתירה לסמכויות הניתנות לוות"ת או למל"ג".

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולות הנעשות בהכנה ובהסכמה אכן עדיפות, לעתים, מהוראות חד-צדדיות. אולם אם מחלוקת נמשכת שנים מספר ונותרת ללא פתרון, אין מנוס מהכרעה בה.

נהלים ותקנונים של האוניברסיטאות

האוניברסיטאות שנבדקו קבעו, עוד קודם שנמסרו להן הנחיות ות"ת, נהלים שונים הכוללים סעיפים בעניין עבודה נוספת של חברי סגל אקדמי. הן לא נהגו אחידות בהנחיות ות"ת, ובשנים האחרונות הן אף הכניסו בנהלים שלהן שינויים שחלקם הביאו לירידה ברמת הפיקוח והבקרה, וחלקם עלולים לגרום לאי בהירות:

1. **האוניברסיטה העברית:** הנהלת האוניברסיטה קבעה כמה הוראות מפורטות יותר מהנחיות ות"ת הנוגעות לעבודה נוספת של חברי הסגל האקדמי. ההוראה העיקרית - "עבודה נוספת מחוץ לאוניברסיטה - סגל אקדמי" - אושרה בשנת 1992 בפורום ההנהלה ונקבעו בה התנאים וההליך לאישור עבודה נוספת. בשנת 1995 קבעה הוועדה המתמדת של סנט האוניברסיטה תקנון אקדמי - "עבודה נוספת מחוץ לאוניברסיטה" - והוא עודכן בשנת 1998. התקנון מתבסס על ההוראה, אך שונה ממנה בכמה עניינים. נמצא, שההוראה לא שונתה בהתאם לכך ולא בוטלה במפורש.

2. **אוניברסיטת חיפה:** הנהלת האוניברסיטה קבעה עוד בשנת 1993 נוהל ושמו "כללים לאישור תעסוקה נוספת של חבר סגל אקדמי". על פי נוהל זה הוקמה ועדה לעבודה נוספת, ובה היו חברים שני חברי סגל שמונו בידי הרקטור. הוועדה דנה בבקשות של חברי סגל לעבודה נוספת ואישרה אותן לאחר שנבדקו ואושרו בידי הממונים האקדמיים על חברי הסגל ובידי האגף למשאבי אנוש. כמו כן קיבלה הוועדה החלטות עקרוניות והגישו המלצות. לדוגמה, באפריל 1995 החליטה הוועדה שלא לאשר עוד בקשות של חברי סגל שקיבלו קודם לכן אישור להקטין את עומס ההוראה שלהם. ב-26.7.95 אישרה הוועדה המתמדת של הסנט "נוהל לתעסוקה נוספת של חבר הסגל האקדמי באוניברסיטה ומחוצה לה" וביטלה את הנוהל הקודם ואת הוועדה לעבודה נוספת.

לנוהל מ-1995 צורפו ההנחיות הכלליות של ות"ת ונקבעו בו גם התנאים וההליך לאישור עבודה נוספת: האישור יינתן בידי הממונים האקדמיים של חבר הסגל, המזכיר האקדמי וראש האגף למשאבי אנוש, כל אחד מהם בנפרד. על פי נוהל זה, חבר סגל המבקש אישור לעבודה נוספת אינו נדרש עוד למסור פרטים עליה, ובכלל זה מקום העבודה, מהותה והיקפה.

מן האמור לעיל עולה, שהוועדה לעבודה נוספת שימשה מנגנון בקרה למתן אישורים. היא קיבלה, כאמור, גם החלטות עקרוניות והגישו המלצות מתוך ראייה כוללת של התופעה, דבר שאינו נעשה כיום.

3. הטכניון: בתקנות האקדמיות של הטכניון יש פרק העוסק בזכויות ובחובות של הסגל האקדמי בכל הקשור לעבודה נוספת. הביקורת העלתה, כי בפרק האמור יש הנחיות כלליות בלבד ואין נהלים מפורטים. הדגש בהנחיות הוא על עיסוק נוסף ביערץ, ואין פירוט של סוגי העיסוקים שמותר לאשר וסוגי עיסוקים שאין לאשר; אין פירוט של הליך מתן האישורים לעבודה נוספת. על פי התקנות, חבר הסגל האקדמי חייב לקבל אישור לעבודה נוספת שהיא "התקשרות ממושכת". אין התקנות מפרטות מהי התקשרות ממושכת, ומה הדין כשחבר סגל מועסק במשך השנה בהרבה עבודות נוספות קצרות מועד, שהיקפן המצטבר גדול. יצוין, שהתקנות אינן כוללות את כל ההנחיות של ות"ת בנושא זה, ובכללן הימנעות מעיסוק העלול לפגוע בקיום חובותיו של חבר הסגל לטכניון והימנעות מעיסוק שיש בו ניגוד עניינים לעבודתו בטכניון. הנהלת הטכניון גם קיבלה בשנים האחרונות כמה החלטות בנוגע לעבודה נוספת, ובהן כללים להשתתפות בדירקטוריונים של חברות והטלת איסור ללמד במכללות, אולם ההחלטות לא עוגנו בתקנות האקדמיות.

במבוא לתקנות האקדמיות צוין בעבר כי "לא יוכל חבר סגל לנהל משרד מחוץ לטכניון". בעקבות ביקורת שעשה מבקר המדינה בנדון, המליצה במארכ 1984 ועדה של חמישה חברי סגל אקדמי בכירים, שמינה נשיא הטכניון, כי יאסר על חבר סגל אקדמי לעסוק בעבודה נוספת הכרוכה בקבלת אחריות ניהולית כלשהי בעסק, במשרד, בחברה או בשותפות, למעט חברות במועצות מנהלים, בעלות על מניות או חלק בשותפות, בתנאי שאינו עוסק בניהולם. בינואר 1985 הציע היועץ המשפטי של הטכניון, בחוות דעת שהגיש, להרחיב את ההגבלות על חברי הסגל האקדמי ולאסור גם השתתפות במישרין או בעקיפין בניהול של משרד, תאגיד או שותפות, וכן לאסור עליהם לכהן בתפקיד יו"ר דירקטוריון של חברה. בדוח שפרסם מבקר המדינה במארכ אותה שנה⁷ צוין, כי חברי סגל אקדמי ניהלו חברות בלי שקיבלו אישור לכך, וכי הטכניון טרם יישם את המלצות המבקר לשינוי הנהלים.

בדוח שפרסם מבקר המדינה במאי 1990⁸ צוין, כי הנהלת הטכניון לא ניסתה כלל לשנות את התקנות בגלל התנגדות צפויה של הסנט, ולא תוקנו הליקויים שעליהם הצביע המבקר בדוח מ-1985. בפברואר 1991 פנה הטכניון במכתב למשרד מבקר המדינה והסביר את "המרכיבים החשובים בהפעלת התקנות ובפיקוח על קיום התנאים שנקבעו בהן".

הביקורת הנוכחית העלתה, כי ב-12.7.98 החליט סנט הטכניון כי באוקטובר אותה שנה ישונו התקנות, ובמסגרת זו יימחק הסעיף האוסר על חבר סגל לנהל משרד מחוץ לטכניון. בתשובתו מ-15.7.01 למשרד מבקר המדינה טען הטכניון כי השינוי בתקנות "מחדד את המסר".

7 ראו "דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה" ממארכ 1985, עמ' 77-79.

8 ראו "דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה" ממאי 1990, עמ' 251-253.

לדעת משרד מבקר המדינה, השינוי בתקנות אינו "מחדד את המסר". בתקנות הקודמות הודגש שעבודה נוספת אסור שתפגע בתפקידי ההוראה והמחקר של חבר סגל במשרה מלאה, ולפיכך נאסר על חברי הסגל לנהל משרד מחוץ לטכניון, ואילו בנוסח החדש של התקנות לא נכלל איסור זה. משרד מבקר המדינה סרק באופן חלקי ואקראי את "דפי זהב", ספרי הטלפונים והמאגרים של רשם החברות ורשם השותפויות, ומצא כי שלושה חברי סגל של הטכניון רשומים בתור מנהלי חברות.

כפי שסבר הטכניון בעבר, ניהול חברה בידי חבר סגל עלול לפגום במילוי תפקידיו בטכניון, ולא ניתן כל הסבר משכנע לשינוי בעמדה זו. מן הראוי שהטכניון יעדכן את תקנותיו האקדמיות בכל הקשור לעבודה נוספת ויכלול בהן, כפי שעשו אוניברסיטאות אחרות, הגדרה נרחבת של עבודה נוספת, בין בתמורה ובין שלא בתמורה, הטענה אישור מדי שנה בשנה.

פיקוח ובקרה של האוניברסיטאות

1. לפי נתונים שהתקבלו מהאוניברסיטאות שנבדקו, בשנת התש"ס קיבלו אישור לעבודה נוספת מחוץ לאוניברסיטה 68 חברי סגל מהאוניברסיטה העברית, 27 חברי סגל מאוניברסיטת חיפה ו-38 חברי סגל מהטכניון.

הביקורת העלתה, כי לאוניברסיטאות שנבדקו אין מאגר מרוכז ומסודר של הבקשות והאישורים לעבודה נוספת שקיבל כל אחד מחברי הסגל במהלך שנות עבודתו באוניברסיטה, ואין להן נתונים על מספר הבקשות בשנת התש"ס. בעלי התפקידים המעורבים באישור הבקשות אינם יכולים להיעזר במידע שמצטבר במהלך השנים לצורך קבלת החלטות בנדון, כיוון שהעתקי הבקשות והאישורים אינם מתויקים בתיקים האישיים של חברי הסגל. האוניברסיטה העברית הקימה בשנת 2001 מאגר ממוחשב, ולדבריה אפשר באמצעותו לקבל מידע במגוון רחב של חתכים. אולם מאגר זה אינו מספק, כיוון שעדיין לא הוזנו לו נתונים משנים קודמות. אוניברסיטת חיפה הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מ-30.5.01 כי היא מקבלת "את הערת המבקר שבקשת חבר הסגל תהיה מתויקת בתיקו האישי במשאבי אנוש... כמו כן, תיבדק האפשרות שבמסגרת מערכת ה-ERP⁹ שהאוניברסיטה תרכוש, ינוהל מאגר מידע מרוכז שיפרט את כל בקשותיהם של חברי הסגל לאישור לתעסוקה נוספת לאורך השנים".

9 מערכת ממוחשבת חדשה לצורכי ניהול.

2. בדיקת התהליכים של הדיווח, האישור, הפיקוח והמעקב בכל הקשור לעבודה נוספת, הננקטים באוניברסיטאות שנבדקו, העלתה שלא כל הנחיות ות"ת מבוצעות בידי האוניברסיטאות ולא תמיד הן מקפידות לקיים ולאכוף את הנהלים שלהן:

(א) האוניברסיטאות שנבדקו אוסרות על חברי הסגל להתחייב לעבוד עבודה נוספת קודם שקיבלו לכך אישור מגורם מוסמך במוסד. אולם הביקורת העלתה, כי לא היתה הקפדה על איסור זה וניתנו לחברי סגל אישורים בדיעבד. במיוחד יש לציין את האוניברסיטה העברית שבה 36 חברי סגל (יותר מ-50% ממגיש הבקשות) החלו לעבוד מחוצה לה חודש עד תשעה חודשים קודם שקיבלו את אישור האוניברסיטה. אוניברסיטת חיפה נתנה אישור אחד בדיעבד וכן גם הטכניון.

האוניברסיטה העברית הסבירה בתשובתה מ-14.6.01, כי "בפני האוניברסיטה עמדו אותה עת, שתי אפשרויות: האחת, לא לאשר את הבקשות, תוך ידיעה ברורה, שחברי הסגל התחייבו כבר כלפי גורמים חיצוניים ואי מתן האישור יגרום להפרת התחייבותם. האפשרות השנייה שעמדה לפנינו היא, לאשר את הבקשות בדיעבד, תוך שאנו מודיעים שאישורים בדיעבד לא יינתנו יותר בעתיד, כל זאת, כחלק ממדיניות כוללת שנועדה להגביר את הפיקוח והמעקב ולהפיץ ברבים את העובדה שבכוונת האוניברסיטה לאכוף את הנהלים¹⁰. יצוין כי בחלק לא מבוטל של המקרים, הוגשו בקשות בעקבות מידע שהגיע לאוניברסיטה ואשר בעקבותיו היא חייבה את המורים להגיש הבקשה לאחר שכבר החלו לעבוד".

(ב) האוניברסיטאות שנבדקו לא ביצעו את הנחיות ות"ת ולא הקפידו לוודא עוד לפני מתן האישור לעבודה נוספת שהיא לא פוגעת במילוי חובות ההוראה והמחקר של חבר הסגל האקדמי באוניברסיטה. חובות אלו מפורטות בתקנונים של האוניברסיטאות או בדיעונים המופצים לחברי הסגל. הן כוללות, בין היתר, הוראה פרונטלית בהיקף של שש-שמונה שעות בשבוע, מתן הדרכה וייעוץ לתלמידים, בדיקת עבודות ובחינות של תלמידים, עיסוק במחקר ודיווח על תוצאותיו, חברות בוועדות אקדמיות של המוסד ופעילות אקדמית מינהלית. להלן הממצאים שהועלו:

הטכניון: המשנה לנשיא למחקר בודק רק את היקף המחקרים שעושה חבר הסגל, ודיקן הפקולטה בודק אם ביצוע עבודה נוספת עלול לפגוע בקידומו האקדמי. אולם בדיקות אלו אינן מקיפות את כל החובות המוטלות על חבר הסגל.

10 ההדגשה במקור.

אוניברסיטת חיפה: בהליך למתן האישורים מעורבים הממונים האקדמיים על חבר הסגל, המזכיר האקדמי וראש האגף למשאבי אנוש. האוניברסיטה לא קבעה הנחיות לבדיקות מפורטות שכל אחד מהם חייב לבצע. למעשה, כל בעל תפקיד סמך על בדיקות שהיה אמור לבצע בעל תפקיד אחר, ואין מסמכים המעידים שנבדק אם חבר הסגל מקיים במסגרת פעילותו הרגילה את כל חובותיו למוסד. בעקבות הביקורת קבעה האוניברסיטה נוהל חדש, בספטמבר 2001, אולם גם בו לא הוסדר העניין באופן מלא.

האוניברסיטה העברית: הביקורת העלתה, כי ניתנו 23 אישורים (מקצתם משנת התשס"א) לחברי סגל שלא מילאו את מכסת ההוראה הפרונטלית באוניברסיטה, אף שבבקשות לקבלת האישורים הם מסרו מידע על כך והוא ניתן לבדיקה במערכת הממוחשבת של האוניברסיטה. האוניברסיטה טענה בתשובתה מ-14.6.01 למשרד מבקר המדינה, כי "אין כל הוראה תקפה באוניברסיטה המחייבת חברי סגל למלא את מכסת ההוראה כתנאי למתן אישור לעבודה נוספת. כמו כן, אין לכך כל בסיס בתקנון..."¹¹ ישנם מקרים בהם אין דורשים מבעלי תפקידים מרכזיים למלא את מכסת השעות".

יצוין, שלפי תקנון האוניברסיטה, על חבר סגל להימנע מעיסוקים נוספים שעלולים לפגוע במילוי חובותיו כלפיה או להגבילם. מכאן שמילוי החובות, ובהן מכסת ההוראה פרונטלית בהיקף של שש-שמונה שעות בשבוע, קודם לעיסוקים הנוספים. יתר על כן, רקטור האוניברסיטה העביר בספטמבר 1999 הוראה מפורשת לראש אגף משאבי אנוש, שלפיה הבקשות יאושרו כתנאי שמכסת ההוראה היא בהיקף האמור ומקרים חריגים יובאו לאישור הרקטור.

לא נמצא כל מסמך המצביע על הסיבות למתן האישורים החריגים, ולא ברור מי מ-23 חברי הסגל האמורים לא נדרש למלא את מכסת ההוראה ומדוע. גם לא נמצא כל מסמך המעיד שלפני מתן אישור לעבודה נוספת נעשת בדיקה כלשהי כדי לוודא שמבקש האישור ממלא את כל חובותיו לאוניברסיטה. בבירורים שנעשו עם כמה דיקנים וראשי חוגים הועלה, שאין הם עושים את הבדיקות האמורות כראוי, או שאינם עושים אותן כלל.

לדעת משרד מבקר המדינה, עובד בגוף ציבורי, כמו אוניברסיטה, חייב למלא קודם כל את חובותיו לאותו גוף, וראוי שאישור לעבודה נוספת יותנה, בין השאר, במילוי כל חובותיו של העובד למקום עבודתו העיקרי. חובה זאת עולה אף מהנחיות ות"ת וראוי שהאוניברסיטאות יבהירו זאת במפורש בתקנונים ובנהלים שלהן, כדי לשמור על רמת ההוראה והמחקר ולהבטיח שחברי הסגל האקדמי יתנו את מלוא התמורה בעד השכר שהאוניברסיטאות משלמות להם.

(ג) הביקורת העלתה, שגם סוגיית ניגוד העניינים לא נבחנה, בדרך כלל, כראוי בעת מתן האישור:

האוניברסיטה העברית: על פי הוראות הנהלת האוניברסיטה, חבר סגל אינו רשאי לעבוד במוסד אחר להשכלה גבוהה בתפקיד ניהולי אקדמי, בייעוץ אקדמי, אינו רשאי להיות חבר בוועדות אקדמיות קבועות, ולעסוק בפעילות ארגונית או מינהלית ובכל פעולה אחרת שיש בה פגיעה באינטרסים של האוניברסיטה, אלא אם כן קיבל לכך אישור מיוחד מהוועדה המתמדת.

במהלך שנת 1999 ביקש עוזר הרקטור מראש אגף משאבי אנוש שבטופסי הבקשה לעבודה נוספת יכלול סעיף שבו יצהיר הדיקן כי "הוא בחן את שאלת ניגוד האינטרסים בין עבודת המורה אצלנו לבין עבודתו בגוף החוץ אוניברסיטאי". אולם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2001, לא נכלל סעיף כזה בטופס הבקשה. האוניברסיטה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי התקנון הכולל את טופס הבקשה נמצא בתהליך עדכון וכשיסתיים העדכון יכלול הטופס סעיף שבו יצהירו הדיקנים שהם בחנו את סוגיית ניגוד העניינים. עוד הסבירה האוניברסיטה, כי הוועדה המתמדת שלה דנה דיונים ארוכים בנושא ניגוד העניינים.

נמצא, שחמישה חברי סגל ציינו בטופס כי יעבדו עבודה נוספת בביתם ולא ציינו כנדרש בשביל מי, וחמישה אחרים ציינו רק את התחום שבו יעסקו. האוניברסיטה לא דרשה מחברי הסגל האמורים שישלימו את הפרטים החסרים על עבודתם הנוספת. העדר מידע מלא על מקום העבודה הנוספת ועל התפקיד שימלא בו חבר הסגל, מונע את האפשרות לבחון כראוי את סוגיית ניגוד העניינים. עוד נמצא, שהרקטור אישר לשני חברי סגל תעסוקה נוספת בייעוץ אקדמי. אישור אחד ניתן בדיעבד, לאחר שנודע לאוניברסיטה כי חבר הסגל קשור לשלוחה של אוניברסיטה מחו"ל. עניינם של כל חברי הסגל האמורים לא הועלה לדיון בוועדה המתמדת.

אוניברסיטת חיפה: על פי הנוהל של האוניברסיטה, חבר סגל המבקש אישור לעבודה נוספת אינו נדרש לציין את שם מקום העבודה הנוספת ואת אופייה. משום כך אין האוניברסיטה יכולה לבחון את סוגיית ניגוד העניינים. ב-25.5.95 החליטה הוועדה המתמדת של האוניברסיטה שחבר סגל אקדמי צריך להודיע לראש היחידה הנוגעת בדבר אם הוא עלול להיקלע למצב של ניגוד עניינים למשרתו באוניברסיטה, בשל מילוי תפקיד בכיר, ניהולי, מינהלי או אקדמי במוסד אחר. במקרה כזה נדרש אישור מראש של הרקטור, והוא מותנה בצמצום מתאים בהיקף המשרה באוניברסיטה. החלטה זו לא עוגנה בנוהל של האוניברסיטה ואין לה כל ביטוי בטופס הבקשה.

משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטה כי ראוי שהיא תעדכן את הנוהל ותשנה את טופס הבקשה כך שהמבקש יידרש למסור את מלוא המידע הנחוץ לה, גם אם אין חשש לניגוד

עניינים. האוניברסיטה הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מ-30.5.01, כי היא תשפר את הבקרה על עבודה נוספת. לנוהל החדש שהיא קבעה בעקבות הביקורת צורף טופס בקשה חדש ובו נדרש חבר הסגל לציין את מקום העבודה הנוספת. בנוהל החדש גם עוגנה ההחלטה האמורה של הוועדה המתמדת.

(ד) אוניברסיטת חיפה אינה מחייבת את חברי הסגל שלה המבקשים אישור לעבודה נוספת, לציין על גבי טופס הבקשה את היקף העבודה הנוספת, אלא רק לציין את היום בשבוע שבו יעדרו מהאוניברסיטה. כתוצאה מכך היא אינה יכולה לדעת אם התעסוקה הנוספת במוסד אחר להשכלה גבוהה אינה חורגת מההיקף המותר שקבעה ות"ת ואם מצורפת לבקשה, בהתאם להנחיות ות"ת, פנייה מהמוסד האחר המפרטת את מהות ההעסקה והיקפה. בנוהל החדש שנקבע בעקבות הביקורת הוסדר עניין זה.

(ה) האוניברסיטה העברית - נמצא כי אושרו שלוש בקשות לעבודה נוספת במוסדות אחרים להשכלה גבוהה בהיקף גדול מן המותר; אושרו תשע בקשות לעבודה נוספת בהוראה במוסדות אקדמיים אחרים, אף על פי שלא צורפו, בהתאם להנחיות ות"ת, פניות של המוסדות המפרטות את מהות העסקה והיקפה; אושרו 20 בקשות של חברי סגל לעבוד עבודה נוספת במוסדות לא אקדמיים אף שלא צורפו להן אישורים מראש מהגופים המוסמכים לכך באוניברסיטה - יישום¹² חברה לפיתוח המחקר של האוניברסיטה העברית ירושלים או של הרשות למחקר ופיתוח. לפי נוהלי האוניברסיטה, בקשה שאושרה תיחתם בידי הרקטור או ראש האגף למשאבי אנוש, אולם במרבית הבקשות שאושרו חסרות חתימותיהם, וההודעות על אישורן הועברו לחברי הסגל על ידי העוזרת לעניינים אקדמיים בשמו של ראש האגף. האוניברסיטה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי "ראש אגף משאבי אנוש, הוא זה אשר יאשר הבקשות בחתימת ידו ובידיו יש יפוי כח חתום לתקופה מוגדרת מהרקטור".

עבודה נוספת בתוך האוניברסיטה

1. בהנחיות הכלליות של ות"ת בעניין עבודה נוספת, לא נאמר דבר בעניין עבודה נוספת של חבר סגל אקדמי באוניברסיטה שהוא מועסק בה דרך קבע. ות"ת לא אסרה עבודה כזאת ואף הזכירה אותה בהקשר לתשלום מענק אקדמי (ראו להלן). אולם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2001, לא מסרה ות"ת לאוניברסיטאות הנחיה ברורה בדבר ההיקף המרבי המותר של העבודה הנוספת הכוללת - באוניברסיטה עצמה ומחוץ לה. הביקורת

12 חברה בת של האוניברסיטה העברית העוסקת, בין היתר, בניצול מסחרי של תוצאות המחקרים של חברי הסגל האקדמי.

באוניברסיטאות שנבדקו העלתה שכל אחת מהן נוהגת אחרת בעניין עבודה נוספת באוניברסיטה עצמה, כמפורט להלן:

(א) האוניברסיטה העברית קבעה בשנת 1996 הוראה מיוחדת בדבר "העסקה נוספת באוניברסיטה בשכר בתחום הוראה ומחקר", ובה מפורטים הכללים לאישור העסקה זו, תנאיה, תהליך הגשת הבקשה ואישורה. בין היתר נקבע בה, כי העסקתו של חבר הסגל "לא תחרוג ממשרה וחצי בתוך המוסד ומחוצה לו".

על פי נתוני האוניברסיטה, בשנת התש"ס ניתנו 85 אישורים לעבודה נוספת באוניברסיטה עצמה. בדיקה אקראית של 15 מהאישורים העלתה ליקויים אחדים הדומים לאלה שנמצאו בבדיקת האישורים לעבודה מחוצה לה, ובהם: אישור בקשות בידי מי שאינו מוסמך לכך; מתן אישורים בדיעבד; מתן אישורים לחברי סגל אף שלא מילאו את מכסת שעות ההוראה שלהם; ועבודה נוספת בהיקף גדול מהמותר.

(ב) לאוניברסיטת חיפה יש נוהל אחד לעבודה נוספת באוניברסיטה ומחוצה לה, אולם לא נאמר בו דבר על ההיקף המרבי המותר של העבודה הנוספת של חבר סגל אקדמי שעובד בעבודה נוספת הן בתוך האוניברסיטה והן מחוצה לה. בנוהל נקבע כי "חבר סגל רשאי לעבוד בתעסוקה נוספת באוניברסיטה עד ארבע יחידות הוראה למעט בתכניות הרגילות בחוג האם. במקרים מיוחדים, לזמן מוגבל, ובאישור מיוחד של הרקטור, יהיה חבר סגל רשאי לעבוד בתעסוקה נוספת באוניברסיטה מעבר לנאמר". בשנת התש"ס קיבלו אישורים לעבודה נוספת באוניברסיטה 116 חברי סגל, 6 מהם קיבלו אישור לעבודה נוספת גם מחוצה לה והיקפה אינו ידוע כאמור.

מן הראוי שוות"ת תגבש הנחיות גם בעניין זה ותעביר אותן לאוניברסיטאות.

2. חברי סגל של מוסדות אחרים להשכלה גבוהה מועסקים בעבודה נוספת באוניברסיטאות שנבדקו. הביקורת העלתה, כי הן אינן מקיימות את הנחיות ות"ת ואינן מוודאות שחברי סגל כאמור קיבלו אישור לעבודה נוספת זו מהמוסדות שבהם הם מועסקים במשרה מלאה. לדעת משרד מבקר המדינה, כלל זה של אישורים הדדיים נועד לעזור לכל המוסדות להשכלה גבוהה לפקח על תעסוקת חברי הסגל שלהם, כדי לשמור על הרמה האקדמית. על כן ראוי שהאוניברסיטאות שנבדקו יבצעו את הנחיות ות"ת וגם יעגנו בנהליהן את הצורך בקבלת אישור מהמוסדות האחרים.

אוניברסיטת חיפה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל בעניין האמור כמתחייב מהנחיות ות"ת. הטכניון הודיע כי יבדוק מחדש את חובתו לדרוש אישורים

מחברי סגל של מוסדות אחרים המועסקים גם אצלו. האוניברסיטה העברית לא הגיבה על הממצאים בעניין זה.

מענקים אקדמיים

סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך 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 זה הוחל במארכס 1988 על גופים נתמכים, ובהם האוניברסיטאות. את הסמכות לעניין סעיף 29 אצל שר האוצר לממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).

בשנת 1994 סוכם בין ארגוני חברי הסגל האקדמי לבין ראשי האוניברסיטאות, באישור הממונה על השכר, על הסדר לתשלום מענק אקדמי המורכב משני חלקים, שתוספות השכר בגינו יכולות להגיע ל-27%. החלק הראשון של המענק ניתן לחבר סגל שאינו עוסק בעבודה נוספת מתמשכת או סדירה במקום אחר, או שהכנסתו הנוספת נמוכה מהכנסה מרבית שנקבעה בהסדר ומתעדכנת מפעם לפעם, או שעובד עבודה נוספת בהוראה בפקולטה אחרת, בתכניות לימודים מסוימות, באוניברסיטה אחרת או במכללה אקדמית המתקצבת על ידי ות"ת, בתנאים של מורה מן החוץ ובהיקף שאינו גדול מארבע שעות בשבוע. החלק השני של המענק ניתן לחבר סגל שעושה עבודה "מעבר למתחייב מן התקנות האקדמיות באוניברסיטה" כפי שייקבע בקריטריונים.

בדיונים שהתקיימו בשנת 1995 בין ראשי האוניברסיטאות לבין יו"ר ות"ת סוכם שתשלום החלק הראשון של המענק יותנה בבקרה שתעשה המזכירות האקדמית של כל אוניברסיטה. בביקורת על יישום ההסדר באוניברסיטאות שנבדקו, על רקע זיקתו לעניין עבודה נוספת, הועלה כי בניגוד לסיכום מ-1995, האוניברסיטאות שנבדקו אינן עושות בקרה ראויה בכל הקשור לתשלום החלק הראשון של המענק:

חברי סגל המבקשים לקבל את המענק מצהירים על גבי טופס מיוחד כי אינם עובדים עבודה נוספת, או שהכנסתם מעבודה זאת נמוכה מההכנסה המרבית או שהיקף עבודתם הנוספת אינו חורג מההיקף המרבי המזכה במענק. הצהרות אלו אינן נבדקות בהשוואה למידע שיש באוניברסיטאות בדבר עבודה נוספת. אין עושים בדיקה ואימות של הצהרות, ואף לא דורשים מחברי הסגל פרטים על סכום הכנסתם. באוניברסיטת חיפה נמצא, כי בשנים 1995-1998 עשה עובד של המזכירות האקדמית בקרה ומעקב מדגמיים על הצהרות חברי הסגל, אולם בשנת 1998 הפסיקה האוניברסיטה את עבודתו ומאז לא נעשת גם בה בקרה ראויה.

באוניברסיטה העברית ניתן בשנת התש"ס, לדוגמה, החלק הראשון של המענק ל-21 חברי סגל שאושרה להם עבודה נוספת במוסדות שאינם אוניברסיטאות או מכללות אקדמיות המתקצבות על ידי ות"ת, ואיש מהם לא נדרש להצהיר על סכום הכנסתו. רוב חברי הסגל

האמורים קיבלו אישור לעבודה נוספת בהיקף של חצי משרה במקומות עבודה שונים, בהם מכללה למשפטים, חברות טכנולוגיות ומכללות פרטיות, אף כי סביר להניח ששכרם היה גדול מהסכום המרבי הקבוע בהנחיות (2,758 ש"ח לחודש). האוניברסיטה הסבירה בתשובתה כי "אין חובה לפעול בעניין זה כפי שמציינת הביקורת. יתר על כן, אין האוניברסיטה סבורה שראוי לנהוג כך. המידע לגבי גובה הכנסתו של חבר ממקור מחוץ לאוניברסיטה" הוא אישי ואינו רלבנטי "ועל כן אין מקום לדרוש מסירת מידע זה מחבר הסגל".

כאמור, ההנחיות בנוגע למענק, שאושרו בידי הממונה על השכר, קובעות כי למענק זכאי רק מי שאינו עוסק בעבודה נוספת כלשהי, אלא אם כן הוא עובד עבודה נוספת (על פי התקנון האקדמי הנהוג במוסד) והכנסתו המרבית היא בסכום שנקבע לפי דרגתו. כלומר, גם אם לאוניברסיטה יש סמכות לפעול על פי תקנונה ולאשר עבודה נוספת בהיקף גדול מחצי משרה, הרי שעל פי ההנחיות עדיין קיים מבחן ההכנסה ויש לבחון אם העובד עומד בו.

הטכניון הודיע בתשובתו מ-15.7.01 למשרד מבקר המדינה, כי "עמדת הטכניון בנדון היא כי אין זה נכון לכוון פעולות 'שיטור' לא בעניין עבודות חוץ ולא בעניינים אחרים". ות"ת הסבירה למשרד מבקר המדינה כי "תשלום המענק האקדמי והקריטריונים שנקבעו למתן המענק הם באחריות כל מוסד ומוסד אשר אמור לבצע בדיקות לעניין הזכאות למענק האקדמי לפי הכללים שנקבעו".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מדובר בפעולות "שיטור", אלא בקבלת נתונים לקביעת הזכאות למענק מכספי האוניברסיטה. על כן, מן הראוי כי האוניברסיטאות יעשו פיקוח כנדרש על זכאות חברי הסגל שלהן למענקים האקדמיים, וכי ות"ת מצדה תידרש מפעם לפעם לנושא, כדי לוודא שהן מיישמות כהלכה את הסדרי השכר שהושגו לעניין תשלום המענקים לסגל האקדמי.

נמצא, כי לשלושה חברי סגל של האוניברסיטה העברית ולחמישה חברי סגל של אוניברסיטת חיפה ניתנו אישורים לעבודה נוספת באוניברסיטה בהיקף גדול מארבע שעות הוראה בשבוע, או בתכניות לימודים שאינן כלולות בהסדר, והכנסתם ממנה עלתה על ההכנסה המרבית המותרת. למרות זאת, כל השמונה קיבלו את החלק הראשון של המענק. אוניברסיטת חיפה הודיעה כי "תבחן את חמשת המקרים בהם ניתנו מענק בגין הקדשת זמן מלא למי שלא היו זכאים לו".

עבודה נוספת ללא אישור

1. סדרי מינהל תקין דורשים שעובד המועסק במשרה מלאה בגוף ציבורי ורוצה לעבוד עבודה נוספת במקום עבודה אחר יבקש ממעסיקו אישור לכך. בתקנות שירות המדינה,

לדוגמה, יש הנחיות ברורות בעניין תעסוקה נוספת של עובדי מדינה ובהן החובה לבקש ולקבל אישור. גם ההנחיות הכלליות של ות"ת קובעות שעבודה נוספת של חבר סגל טעונה אישור מהנהלת האוניברסיטה. בנהלים של הטכניון ושל אוניברסיטת חיפה לא נאמר איך לנהוג במי שעבד עבודה נוספת ללא אישור. בהוראות של האוניברסיטה העברית, לעומת זאת, נקבע כי "עיסוק בעבודה נוספת ללא אישור או בניגוד לתנאי האישור מהווה עבירה משמעת", וכי "דיקני פקולטות/מנהלי בתי ספר אחראים לנהל מעקב על עבודה נוספת של חברי סגל ביחידותיהם". לדברי האוניברסיטה, הרקטור אף הנחה את ראשי היחידות לנקוט פעולות, ובכללן שימוע לחברי סגל שהתברר לאוניברסיטה כי הם עובדים עבודה נוספת ללא אישור. בתיקים שנבדקו באוניברסיטה, לא נמצאו כלל מסמכים המעידים על דבר קיום השימועים ותוצאותיהם. הואיל ועבודה נוספת ללא אישור היא עבירה משמעתית, מן הראוי שהשימועים יתועדו, לפחות בתיקים האישיים של חברי הסגל.

הביקורת העלתה, כי בידי כל אחת מהאוניברסיטאות שנבדקו יש נתונים בדבר עשרות חברי סגל שלהן שלא הגישו בקשות לקבלת החלק הראשון של המענק, דבר המעיד, לכאורה, על עבודה נוספת. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב האוניברסיטאות לנתונים האמורים והציע להן לפנות לחברי סגל הללו כדי לברר אם הם עובדים עבודות נוספות. האוניברסיטה העברית לא פנתה ל-162 חברי סגל שלה שלא הגישו בקשות, ונימקה זאת בטענה כי "הקשר שעושה הביקורת בין הימנעות מבקשת מענק לכך שחבר סגל עובד לכאורה עבודה נוספת ללא אישור, תמוה ולא ניתן לקבלו".

הטכניון קיבל את המלצתו של משרד מבקר המדינה והודיע כי יפנה ל-18 חברי הסגל שלא ביקשו את המענק. אוניברסיטת חיפה פנתה ל-23 חברי סגל כאמור והעבירה את תשובותיהם לידי משרד מבקר המדינה. מהתשובות עולה כי 18 מחברי הסגל של אוניברסיטת חיפה אכן עבדו בשנת התש"ס עבודה נוספת ללא אישור. מכאן, שמידע פנימי שבידי האוניברסיטאות על חברי סגל שלא הגישו בקשה לקבלת החלק הראשון של המענק, עשוי לשמש אותן לצורך הברור אם חברי סגל אלה עובדים עבודות נוספות ללא אישור.

יצוין, שוות"ת הפנתה בעבר את תשומת לבו של האוניברסיטה העברית לתופעת העבודה הנוספת של חברי הסגל שלה וגם אז היה הטיפול של האוניברסיטה לקוי: ביולי 1996 הודיע יו"ר ות"ת דאז לאוניברסיטה העברית, כי "חלק ניכר מחברי הסגל האקדמי של הפקולטה למשפטים מלמד כיום, בנוסף לחובותיו באוניברסיטה גם במוסדות מחוץ לאוניברסיטה דבר הפוגע בפעילות המחקרית של הפקולטה". ביולי 1997 העבירה מל"ג לאוניברסיטה רשימה של 20 חברי סגל של הפקולטה המועסקים גם במכללה האקדמית למשפטים ברמת גן (להלן - המכללה). באותו חודש הודיעה האוניברסיטה למל"ג כי עבודתם של חברי הסגל האמורים מחוץ לאוניברסיטה "נעשית באישור, בהתאם לתקנות האוניברסיטאיות". אולם מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ומתשובת האוניברסיטה עולה ש-13 מבין 20 חברי הסגל שעבדו בשנת התשנ"ז במכללה לא קיבלו אישור לעבודה נוספת באותה שנה; 6 מה-13 קיבלו אישור לעבודה במכללה בשנה שקדמה לה ו-7 לא

קיבלו אישור כלל. הביקורת העלתה, שהתופעה נמשכה: בשנת הלימודים התש"ס עברו גם במכללה 16 מבין 36 חברי הסגל של הפקולטה, מהם 11 ללא אישור, בכללם 3 שכבר בשנת התשנ"ז עברו במכללה ללא אישור.

סביר להניח, שאילו טיפלה האוניברסיטה כראוי כבר בשנת התשנ"ז במידע שהעבירה לה ות"ת, נקטה צעדים נגד חברי הסגל שעברו ללא אישור, והפנתה את תשומת לבם של כלל חברי סגל הפקולטה לחובה לבקש אישור לעבודה נוספת, היה נמנע המשך התופעה בשנת התש"ס.

2. משרד מבקר המדינה אסף נתונים על עבודת חברי סגל, ממקורות זמינים וגלויים, מידעונים של מוסדות להשכלה גבוהה, מעיתונים ומהאינטרנט. כן נעזר בנתונים שבידי ות"ת ובמידע מפורט יותר שקיבל מהאוניברסיטאות שנבדקו. בחינת נתונים אלה באמצעות האוניברסיטאות שנבדקו העלתה, שעשרות חברי סגל עברו עבודה נוספת בלי אישור; מקצתם אף ביקשו וקיבלו את החלק הראשון של המענק. משרד מבקר המדינה ביקש מהאוניברסיטאות האמורות שיקיימו ברורים עם כל אחד מחברי הסגל הללו בדבר העבודה הנוספת שעברו, והיקפה. על האוניברסיטאות גם לוודא שכל מי שקיבל את החלק הראשון של המענק אכן היה זכאי לו על פי מבחני ההכנסה והיקף העבודה הנוספת.

חלק מחברי הסגל הסבירו שלא ביקשו אישור לעבודה נוספת מכיוון שלא ביקשו לקבל את החלק הראשון של המענק, מקצתם טענו שקיבלו אישורים בשנים קודמות וסברו שאישורים אלו מספיקים, ומקצתם הסבירו שלא ידעו או שכחו. מן הראוי שהאוניברסיטאות שנבדקו יתעדו את הבירורים שנעשו, יתייקו את המסמכים על כך בתיקים האישיים של חברי הסגל ויבהירו מפעם לפעם לכל חברי הסגל שלהן את חובתם לבקש ולקבל מדי שנה בשנה אישור לתעסוקה נוספת במקומות עבודה אחרים.

נמצא, שכמה מכללות כללו בפרסומיהן לשנת הלימודים התש"ס, במסגרת הסגל האקדמי שלהן, שמות של חברי סגל אקדמי מהאוניברסיטאות שנבדקו, אף שלטענת אותם חברי סגל הם לא לימדו במכללות האלה באותה שנה. שימוש שלא כהלכה בשמות של חברי סגל הוא תופעה פסולה. מן הראוי שמל"ג וות"ת, בתיאום עם האוניברסיטאות ועם חברי הסגל האקדמי שלהן, ינקטו את הצעדים המתאימים לחיסול התופעה.

יצוין, שהנתונים שאסף משרד מבקר המדינה אינם אלא חלקיים, שכן הם אינם כוללים נתונים על עבודה נוספת של חברי סגל אקדמי במגזר הפרטי, בבתי ספר תיכוניים, במקצת המכללות להכשרת עובדי הוראה, במכללות פרטיות ובשלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל. לפיכך, אפשר שתופעת העבודה הנוספת מחוץ לאוניברסיטאות ללא אישור נרחבת אף יותר.



היקף שעות ההוראה השבועיות ומספר חודשי העבודה של חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות נקבע כדי לאפשר להם להשקיע את עיקר זמנם במחקר. עבודה נוספת בהיקף נרחב ולא מבוקר בידי האוניברסיטה, עלולה לפגוע ברמת המחקר ואף בסטודנטים שלה. בשנים האחרונות התרחבה התופעה של חברי סגל אקדמי באוניברסיטאות העוסקים בעבודה נוספת במוסדות אחרים להשכלה גבוהה, או במגזרים אחרים, בהיקף גדול מהמותר בתקנות האקדמיות של האוניברסיטאות. תופעה זו עלולה לפגוע ברמת ההוראה והמחקר במערכת ההשכלה הגבוהה כולה. הביקורת העלתה, שמאז שנת 1995 לא נדרשה המועצה להשכלה גבוהה לסוגיה זו, לא עמדה על קבלת דיווח מהוועדה לתכנון ולתקצוב על הצעדים שהיא נקטה בעניין זה, ולא קיבלה החלטות עקרוניות בנושא. גם המוסדות המנהלים של האוניברסיטאות שנבדקו לא קיימו עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2001, דיון מיוחד ועקרוני בנושא, לא חיפשו דרכים למנוע את התפשטות התופעה, ולא נקטו צעדים של ממש בעניין הזה.

הנחיות ות"ת, התקנונים והנהלים של האוניברסיטאות אינם מסדירים באופן מלא את הטיפול במתן אישורים לעבודה נוספת, ואף אינם מיושמים במלואם הן בידי יחידות המינהל באוניברסיטאות והן בידי חברי הסגל האקדמי שלהן. מאגר הנתונים של ות"ת על חברי הסגל האקדמי עדיין אינו מאפשר בדיקות הצלבה כנדרש. פעולות שנוקטת ות"ת להרחבתו שנויות במחלוקת משפטית.

האוניברסיטאות שנבדקו אינן עושות מאמצים מספיקים לפקח על העבודות הנוספות ועל מתן מענקים רק לחברי הסגל האקדמי אשר זכאים להם.

עבודה נוספת ללא אישור היא תופעה פסולה שיש למנוע אותה. ראוי שהאוניברסיטאות שנבדקו יוודאו שכל חבר סגל אקדמי המבקש לעבוד עבודה נוספת, יעשה זאת אך ורק באישור; האישור יינתן לאחר שנבדק ונמצא שהוא ממלא ראשית לכל את כל חובותיו ונותן לאוניברסיטה את מלוא התמורה בעד השכר שהוא מקבל ממנה. ראוי שמל"ג, ות"ת והאוניברסיטאות שנבדקו, יקיימו דיונים עקרוניים ויבחנו לעומק את ממדי התופעה, השפעותיה והדרכים למניעת פגיעה אפשרית ברמת ההוראה והמחקר באוניברסיטאות.