

המכללה האקדמית בתל חי

תהליך ההקמה והמצב הכספי

תקציר

המכללה האקדמית בתל חי (להלן - המכללה האקדמית) נוסדה כעמותה בידי המכללה האזורית שפועלת באותו מקום (להלן - המכללה האזורית). סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, קובע כי "מוסד מוכר הוא בן חורין לכלכל ענייניו... כטוב בעיניו... לרבות מינוי רשויות המוסד". למרות זאת לא נשמרה עצמאות המכללה האקדמית: היא לא הופרדה מהמכללה האזורית, ובתקנון העמותה שמרה לעצמה המכללה האזורית זכויות של גוף מייסד, ובכללן הזכות למנות את כל מנהלי העמותה בארבע השנים הראשונות לפעילותה. למכללה האקדמית לא היו זכויות במקרקעין ובמבנים שבקמפוס המשותף לשתי המכללות, והמכללה האזורית סיפקה למכללה האקדמית את כל השירותים החיוניים, ובכלל זה את רוב העובדים המינהליים והטכניים.

חלק מהעובדים הבכירים של המכללה האקדמית היו חברים בוועד המנהל שלה אף לפני חוק העמותות, התש"ם-1980, הדבר אסור למי שמקבל שכר מן העמותה שלא בשל היותו חבר בוועד המנהל.

המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מ"ג) לא דאגה להבטיח באמצעות הוועדה שלה לתכנון ולתקצוב (ות"ת), שמתן ההיתר להפעלת המכללה האקדמית יותנה בשינוי התקנון באופן שיבטיח את עצמאותה של המכללה האקדמית. רק בשנה השלישית לקיומה של המכללה האקדמית נודע לוות"ת על העובדה שההפרדה הנדרשת בתחום המינהלי והכספי טרם נעשתה. באותו מועד גם נודע לראשונה לוות"ת על הפסדיה של המכללה האקדמית בפעילותה השוטפת.

ות"ת הגיעה לסיכום עם הנהלת המכללה האקדמית שלפיו המכללה תעביר את סמכויות הניהול שלה לידי ות"ת. העברת הסמכויות למנות את חברי הוועד המנהל לידי ות"ת לא עוגנה בתקנון. צוות חדש של עובדים במכללה האקדמית הצליח לחלצה ממצבה הכספי הקשה ואף להקטין את ההפסדים שצברה. הוא גם הצליח להביא להפרדה בניהול החשבונות בתחומים מסוימים, ולעצמאות של המכללה האקדמית באותם תחומים.

בגלל התלות של המכללה האקדמית במכללה האזורית הייתה המכללה האקדמית מעורבת בענייני המכללה האזורית שנקלעה לקשיים כספיים. באישורה של ות"ת מפברואר 2002 קיבלה המכללה האקדמית כספים מוות"ת והעבירה אותם למימון פעילותה של המכללה האזורית, שאיננה בתחום אחריותה של ות"ת, במטרה למנוע הפסקת האספקה של השירותים בקמפוס המשותף לשתי המכללות, שחיוניים גם להמשך הפעילות של המכללה האקדמית.

עד מועד סיום הביקורת נותרה בעינה אי התאמה שנמצאה בין תקנון המכללה האקדמית התקף שנתקבל אצל רשם העמותות במאי 1995 לצורך רישום העמותה, ובין התקנון (מיולי 1997) שעל פיו פעלה המכללה, אף שלא אושר באסיפה הכללית.



מבוא

משנת 1957 פועלת בתל חי מכללה אזורית (להלן - המכללה האזורית), המספקת שירותי חינוך ותרבות לתושבי אצבע הגליל. עד שנת 1996 פעל בה גם מסלול אקדמי בחסות מוסדות להשכלה גבוהה שמחוץ לאזור.

המכללה האזורית הגישה ביוני 1994 למועצה להשכלה גבוהה (להלן - מ"ג) בקשה לקבלת היתר לפתוח ולקיים מוסד עצמאי להשכלה גבוהה, המתבסס על המסלול האקדמי שלה. הבקשה הוגשה בעקבות תכנית אב שהוכנה בידי משרד החינוך והתרבות והוועדה לתכנון ותקצוב של מ"ג (להלן - ות"ת) ואושרה בידי מ"ג בדצמבר 1993. בתכנית האב צוין, שהמסלול האקדמי של המכללה האזורית ישמש בסיס לאחת המכללות האקדמיות העצמאיות, שיתאגדו כל אחת בנפרד מן המכללות האזוריות שהקימו אותן.

ביולי 1994 דנה מ"ג בבקשה של המכללה האזורית והחליטה להקים ועדת משנה לבדיקתה. בדצמבר 1995 החליטה מ"ג לאמץ את המלצות ועדת המשנה ולתת למכללה האקדמית בתל-חי (להלן - המכללה האקדמית או העמותה) היתר לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה. בהחלטה נאמר, בין השאר, כי "ההיתר ניתן מיום 1.1.96 והוא מותנה בהגשת תקנוני המכללה (שיהיו מקובלים על צוות מינהל ות"ת) לא יאוחר מן ה-1.1.96". בדצמבר 1996 ניתנה תעודת ההיתר, לפי סעיף 21 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק מ"ג).

המכללה האקדמית נרשמה כעמותה ב-19.3.96. שנת הלימודים הראשונה שלה התחילה ב-1.10.96. בישיבת מ"ג ביוני 1997 הוחלט לתת למכללה הכרה והסמכה להעניק תואר ראשון. תעודת ההכרה ניתנה בנובמבר 1997.

לפי נתוני המכללה האקדמית מ-31.12.01, למדו בה 1,220 סטודנטים בשבעה חוגים. 65% מהסטודנטים היו תושבי הסביבה, והיתר תושבים מחיפה ומדרום לה. סגל המכללה מונה 79 עובדים, מהם 65 בתחום ההוראה (בכללם 23 מורים מן החוץ) ו-14 בתחום הטכני והמינהלי. בכל אחת משנות הלימודים התשנ"ז-התשנ"ט היו למכללה גירעונות כתוצאה מפעילותה השוטפת. בשנת הלימודים התש"ס היה לה לראשונה עודף הכנסות על הוצאות בפעילות השוטפת. בשנת הלימודים התשס"א הגיעו הכנסותיה לכ-38 מיליון ש"ח, ושוב היה לה עודף הכנסות על הוצאות בפעילות השוטפת, והגירעון המצטבר שלה ב-30.9.01 ירד לכ-7.7 מיליון ש"ח.

בחודשים מרס-אוקטובר 2002 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך ההקמה של המכללה האקדמית ואת מצבה הכספי. בירורי השלמה נעשו בוות"ת ואצל רשם העמותות (להלן - הרשם).

אישור התקנון

הבדיקות במכללה האקדמית, אצל הרשם ובוות"ת העלו כי יש נוסחים אחדים של תקנון העמותה. הנוסח שנמצא בתיק העמותה אצל הרשם התקבל אצלו ב-25.5.95 לצורך רישום העמותה והוא הנוסח התקף. נוסח זה לא נמצא בתיקי המכללה האקדמית. סעיף 11 לחוק העמותות התש"ס-1980, קובע כי "עמותה רשאית לשנות את תקנונה... בהחלטת האסיפה הכללית שנתקבלה ברוב קולות הזכאים להצביע בה; החלטה לפי סעיף זה טעונה רישום בידי הרשם... תוקפה של ההחלטה מיום רישומה בידי הרשם".

מפרוטוקול ישיבה של מייסדי המכללה האקדמית מ-26.10.95 עולה כי נדון בה, בין היתר, עניין "המל"ג - תקנון", וכי היועץ המשפטי של העמותה "הבהיר כי המדובר בתקנון של העמותה אשר אושר בעבר ומהווה התקנון היסודי שלה המחייב בדיקה ואישור המועצה להשכלה גבוהה, וכי מדובר למעשה בהתייחסויות המל"ג באמצעות היועץ המשפטי שלו ויו"ר ות"ת.... התקנון אושר להצגה בפני המל"ג". הנוסח שהוצג בישיבה האמורה שונה מנוסח התקנון התקף ממאי 1995, אולם מהפרוטוקול ברור שאין מדובר באישור של תיקונים בתקנון עצמו אלא באישור לצורך הצגה למל"ג בלבד.

בתיקי מל"ג נמצא מכתב מ-4.6.97 שנשלח אליה, חתום בידי נשיא המכללה האקדמית, יו"ר הוועד המנהל שלה ומנכ"ל המכללה האזורית, שבו נאמר: "הננו מודיעים לכם בזאת כי תקנון הקבע של עמותת המכללה האקדמית בתל חי ייכנס לתוקף עם קבלת ההכרה מהמועצה להשכלה גבוהה. המכללה האקדמית מתחייבת בזאת לפעול על פי תקנון זה". למכתב לא צורף נוסח של התקנון, אולם בתיקי מל"ג נמצא נוסח של תקנון מיוני 1997, הדומה בתוכנו לנוסח ש"אושר להצגה בפני מל"ג" באוקטובר 1995.

באפריל 2001 וביוני 2002 התקיימו שתי ישיבות: אחת של האסיפה הכללית, ובה אושרו לכאורה שינויים בתקנון, והשנייה של חבר הנאמנים, וגם בה אושרו לכאורה שינויים בתקנון. הביקורת העלתה, כי השינויים מאפריל 2001 ומיוני 2002 הוכנסו בנוסח התקנון

מיוני 1997; נמצא שנוסח זה, השונה מהותית מהנוסח התקף, שהתקבל אצל הרשם במאי 1995, לא הובא כלל לאישור האסיפה הכללית. עם זאת, ממכתב של מזכיר מל"ג ועוזרו למנכ"ל וליו"ר של ות"ת, מאפריל 1999, עולה שמל"ג ראתה בנוסח האמור נוסח סופי.

בינואר 2001 מונתה יועצת משפטית חדשה למכללה האקדמית, והיא סברה בטעות שנוסח התקנון מיוני 1997 אמנם אושר, שכן התיקונים שהיא הציעה לתקנון ושאושרו באסיפה הכללית של המכללה האקדמית באפריל 2001, היו לנוסח האמור ולא לנוסח התקנון התקף ממאי 1995.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המכללה האקדמית לבדוק היטב מהו התקנון התקף שלפיו עליה לפעול, בייחוד בבואה להכניס בו שינויים. מאחר שלא נעשתה בדיקה כזאת התקבלו החלטות בדבר הכנסת שינויים בתקנון שנוסחו לא אושר כדין בידי האסיפה הכללית ולא נרשם אצל הרשם.

בדצמבר 2001 שלח הרשם למכללה האקדמית הודעה על "סירוב מתן אישור ניהול תקין - התראה לפירוק". במכתב מפברואר 2002 של רואה חשבון שמונה בידי הרשם "לבצע בדיקה מעמיקה בעמותה שבנדון, בהתאם לסמכותו עפ"י סעיף 38א' לחוק העמותות, התש"ס-1980, וכן מכח סמכותו הטבועה כממונה על מאגר הפתוח לעיון הקהל, מכוח החוק", צוין: "לתשובתכם צורף תקנון חדש. נראה כי תקנון זה לא קיבל את אישורו של רשם העמותות. נא להעביר עותק מתקנון זה לרשם העמותות, לאישורו".

באוגוסט 2002 הגיש רואה החשבון לרשם דוח על תוצאות בדיקתו (להלן - דוח רואה החשבון מאוגוסט 2002). בדצמבר 2002 נתן הרשם למכללה האקדמית אישור ניהול תקין לאחר שהרשם קיבל מן המכללה האקדמית תגובה על הממצאים (פרטים על חלק מהממצאים - ראו להלן), ומסמכים שביקש. הביקורת העלתה שהמכללה האקדמית לא הבהירה לרואה החשבון כי האסיפה הכללית עשתה את התיקונים בתקנון שאינו תקנון התקף ממאי 1995, ולפיכך אין מדובר בתקנון חדש שאושר כדין באסיפה הכללית.

בתשובת הרשם למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 נאמר בעניין זה: "נציין כי אין כל פגם בהערת רוה"ח מטעמנו, שכן במידה והעמותה הייתה פועלת בהתאם להערה, ומעבירה את נוסח התקנון שהועבר לרוה"ח לאישור הרשם, היה נושא אישור האסיפה הכללית לתקנון (בנוסחו החדש) נבדק על ידינו, בין יתר העניינים שהיו נבדקים לצורך אישור התקנון (כגון התאמת הוראותיו להוראות חוק העמותות)".

בתשובת המכללה האקדמית בנדון למשרד מבקר המדינה נאמר, בין השאר, כי "עמדת המכללה מפורטת במכתבה של היועצת המשפטית מדצמבר 2002, לאמור: מעצם אישור התיקונים על ידי האסיפה הכללית אשר לנגד עיניה היה תקנון מסוים - יש משום אישור של אותו תקנון. עיון בתקנון המקורי שהוגש לרשם העמותות עם הקמת העמותה, מלמד שכל פרשנות אחרת הינה בלתי סבירה, שהרי מבנה המכללה הלכה למעשה, מוסדותיה, נושאי המשרה הבכירים וסמכויותיהם תואמים את אותו תקנון... ואין בינם לבין התקנון

המקורי כמעט כל קשר. החלטות חבר הנאמנים, הרכבו וסמכויותיו נערכו כולן בהתאם לתקנון זה... הוא הדין לגבי הוועד המנהל והנשיא".

לתשובת המכללה האקדמית צורף, כאמור, מכתב של היועצת המשפטית של המכללה האקדמית שבו נאמר: "בימים אלה, הננו שוקדים במסגרת ועדת התקנון של חבר הנאמנים על תקנון חדש לחלוטין אשר יחליף את התקנון הנוכחי (בין אם זה התקנון שפעלנו על פיו הלכה למעשה ובין אם התקנון המופקד אצל רשם העמותות). הכוונה היא להביא הצעה מוסכמת למושב חבר הנאמנים הקרוב - ביוני 2003. בנסיבות אלה, ומאחר וסמכות שינוי התקנון ממילא נתונה לחבר הנאמנים, מוצע: בינתיים - מאחר וחבר הנאמנים במושבו ב-2001 וב-2002 התייחס לנוסח שמצוי היה במכללה (ונמסר לי), יש לראות בהתייחסות זו משום אימוצו ואישורו. חיוזק לעמדה זו ניתן למצוא גם בהתנהגות והתנהלות המכללה בפועל באמצעות נשיא העומד בראשה (פונקציה שלא קיימת על פי התקנון המקורי שנמצא במשרדי הרשם) וללא מנכ"ל (פונקציה המופיעה בתקנון המקורי כעומדת בראש הפרמידה הניהולית). המצב שנוצר הוא בוודאי אינו רצוי ונראה שהוא נעוץ בחבלי הלידה הארגוניים של המכללה האקדמית אשר, כך נראה, באו כבר על פתרונם. יש, אם כן, חשיבות עליונה להביא לאישור חבר הנאמנים הקרוב את ההצעה לתקנון חדש".

בתשובת מל"ג וות"ת למשרד מבקר המדינה מאפריל 2003 נאמר בעניין זה: "בעקבות דו"ח הביקורת, במסגרת בדיקת מסמכי האגד של המוסדות יחוזק הקשר הקיים בין רשם העמותות לבין המל"ג, על מנת למנוע הישנות מקרים כגון אלה שתוארו בדו"ח, בהם המסמכים שהוגשו ונבדקו ע"י המל"ג לא היו המסמכים הרשומים ע"י הרשם. זאת ועוד, בעקבות הביקורת ייבדקו מחדש מסמכי האגד של המכללה האקדמית תל חי על מנת להבטיח עמידה בהנחיות מחד והיות מסמכים אלה המסמכים המאושרים ע"י הגורמים המוסמכים בתאגיד ורשומים כדין ע"י רשם העמותה מאידך".

יוצא אפוא, שהמכללה פועלת על פי תקנון שאינו תקף, ואילו אצל רשם העמותות מופקד תקנון אחר שהמכללה איננה פועלת לפיו. לדעת משרד מבקר המדינה, על המכללה לפעול ללא דיחוי כדי שמוסדותיה יאשרו תקנון עדכני וידאגו לרישומם כדין אצל הרשם.

קיום הוראות התקנון

סעיף 25א בתקנון קובע, בין השאר, כי "מנכ"ל המכללה האזורית, יו"ר ההנהלה האקדמית ונציג הגוף המייסד הם חברי הנהלה מכוח תפקידם". סעיף 28 בתקנון קובע כי "ההנהלה תנהל רשימת חברי חבר הנאמנים וההנהלה וכן ספר פרוטוקולים בו יירשמו כל ההחלטות שתתקבלנה בישיבות ההנהלה. ההנהלה תעביר העתק החלטותיה למנכ"ל". סעיף 29 קובע, בין היתר, כי "ההנהלה תתכנס פעם אחת בחודש ותדווח על פעולותיה לחבר הנאמנים. הדיווח יהיה לפחות פעם בחצי שנה".

במועד הביקורת לא היה במכללה האקדמית ספר פרוטוקולים של ישיבות הוועד המנהל, שלפי התקנון הוא ההנהלה (הוועד) של העמותה. בעקבות הביקורת הודיעה המכללה האקדמית למשרד מבקר המדינה, כי החל ב-15.1.03 מתויקים הפרוטוקולים בספר פרוטוקולים לפי סדר כרונולוגי ומספור שוטף של הישיבות.

לפי תקנון העמותה, תמונה לה ועדת ביקורת ש"תיבחר על ידי חבר הנאמנים וסמכויותיה יהיו כמוקנה בחוק". בבדיקת הפרוטוקולים של האסיפות הכלליות נמצא כי הפרוטוקול הראשון הוא מ-13.7.95, ובו הוחלט למנות ועדת ביקורת. יצוין שמאז ועד מינוי מבקר הפנים לעמותה, בישיבת הוועד המנהל מינואר 2002, ומינוי ועדת ביקורת לעמותה, בישיבת חבר הנאמנים מיוני 2002, לא דווח ולא נמצאו כל מסמכים המצביעים על קיום ביקורת בעמותה, פרט לביקורת של משרד רואי החשבון שנשכר לצורך הכנת הדוחות הכספיים.

סעיף 7 לתוספת הראשונה לחוק העמותות¹ קובע כי "אסיפה כללית רגילה תשמע דינים וחשבונות על פעולות הוועד ועל פעולות ועדת הביקורת, תדון בהם ובדין וחשבון הכספי שהגיש לה הוועד, תחליט על אישורם ותבחר בוועד, ובוועדת הביקורת". נמצא שעד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2002, לא נמסרו לאסיפה הכללית דוחות על פעולות הוועד המנהל וועדת הביקורת, וממילא היא לא דנה בהם.

בתקנון נקבע, כי חברי הוועד המנהל ייבחרו לארבע שנים. חברי הוועד המנהל הראשון ויו"ר הוועד נבחרו באסיפה הכללית של העמותה שבהקמה שהתקיימה ביולי 1995, והישיבה הראשונה של הוועד המנהל הייתה באוגוסט 1995. חברי ועד מנהל חדשים נבחרו רק בישיבת האסיפה הכללית שהתקיימה באפריל 2001.

עוד נמצא, כי מ-1.1.99 עד 4.8.02 היה ראש מינהל כספים במכללה האקדמית חותם יחיד על שקים בסך 5,000 ש"ח לכל היותר, בניגוד לתקנון שמחייב שכל שק, בלי קשר לסכמו, יחתם בידי שני מורשי חתימה לפחות, ובניגוד לכללי מינהל תקין. בישיבת הוועד המנהל ב-4.8.02 נקבע כי חיוב המכללה בכל סכום שהוא טעון חתימתם של שני מורשי חתימה לפחות.

סעיף 25 לחוק העמותות קובע, כי "הוועד ינהל את ענייני העמותה". סעיף 26(א) לחוק קובע, כי הוועד "ייבחר באסיפה כללית רגילה, זולת אם נקבעה בתקנון הוראה אחרת לעניין זה, לרבות הוראה שעל פיה - (1) חברי הוועד, כולם או מקצתם, ימונו על ידי אדם או גוף אחר". לפי סעיפים 38(א)(2) ו-38(ב)(1), על העמותה להגיש לרשם את פרוטוקול הישיבה שבה החליטה האסיפה הכללית לשנות את התקנון, בתוך שבועיים ממועד קבלת ההחלטה. החלטה כאמור טעונה רישום בידי הרשם ותוקפה מיום רישומה. על פי סעיף 25 לתקנון התקף, חברי ההנהלה ייבחרו בידי חבר הנאמנים, מבין חבריו או אחרים; מנכ"ל

1 התוספת הראשונה לחוק העמותות היא התקנון המצוי. סעיף 12(ב) בחוק העמותות קובע: "הוגש לרשם או נרשם על ידו תקנון, ועניין המוסדר בתקנון המצוי אינו מוסדר בו, [או] מוסדר באופן חלקי.... יחולו על החסר.... הוראות התקנון המצוי."

המכללה האזורית, יו"ר ההנהלה האקדמית ונציג הגוף המייסד הם חברי ההנהלה מכוח תפקידם; יו"ר ההנהלה ייבחר בידי חבר הנאמנים.

באפריל 1999 התקיימה ישיבה מיוחדת של האסיפה הכללית והוועד המנהל של המכללה האקדמית, שאליה הוזמנו נציגים של ות"ת ושל תושבי האזור. יו"ר ות"ת הודיע בישיבה: "הגענו לכאן בעקבות דוח שעל פיו [המכללה האקדמית] תל חי נמצאת קרוב לקריסה ארגונית וכספית. הגירעון שהצטבר הוא חסר תקדים ואנחנו אחראים לא רק על התקציב אלא גם אחראים כלפי הממשלה על ביצועו. החוק קובע... כי המוסד חייב לפעול במסגרת תקציבו. לכן, מחובתן של המל"ג והוות"ת להתערב במקרה זה, על כל המשתמע מכך".

באותה ישיבה אמר יו"ר ות"ת: "אנו מבקשים מהגוף הזה לקבל החלטה המעבירה את סמכויות הניהול של [המכללה האקדמית] תל חי, זמנית, לוות"ת. לאחר אישורה של ההחלטה, יתקיים מהלך משפטי ליישומה. במהלך תקופת ההבראה תנהל ות"ת ישירות, בתיאום עם בעלי התפקידים, את כל ענייני המכללה. עם זאת ייעשה מאמץ לקצר את התקופה ככל האפשר על מנת להחזיר את הניהול לידי העמותה שתקום, על כל מרכיביה. הפורום של נבחרי הציבור יהיה פורום אתו נתייעץ לכל אורך הדרך. המכללה שייכת לאזור ואי אפשר לקבל החלטות בלי להתייעץ עם הנהגת האזור... אם כי ההחלטות הניהוליות יהיו של ות"ת". בסיכום הישיבה הוחלט "להעביר את סמכויות ניהול המכללה האקדמית, לזמן מוגבל, לוות"ת (בחתימת חוזה)".

על סמך החלטת האסיפה הכללית, התחייבה המכללה האקדמית, במאי 1999, לקבל הנחיות ואישור של ות"ת ומל"ג בנושאים האלה:

1. תיקון תקנון העמותה. התיקון יתייחס, בין השאר, ל:
 - הגדרה מחדש של מוסדות העמותה (אסיפה כללית, ועד מנהל, ועדת ביקורת וכו') ובעלי התפקידים בה; תפקידיהם, סמכויותיהם ודרכי מינוים.
 - הפרדה מלאה בין העמותה האקדמית למכללה הלא-אקדמית.
2. אישים שייבחרו למלא תפקיד במוסדות העמותה (חברי האסיפה הכללית, חברי הוועד, יו"ר האסיפה הכללית ויו"ר הוועד המנהל).
3. אישים שייבחרו או ימונו לתפקיד בעמותה, ובכלל זה: נשיא, ראש אקדמי, מנכ"ל, מנהל כספים וכל משרה אחרת שתקבע על ידי ות"ת.
4. הסדרת מערכת היחסים בין העמותה האקדמית למכללה הלא-אקדמית (המכללה האזורית) ועיגונם בהסכם בין הצדדים.
5. הסדרת הבעלות על הרכוש (קרקעות, מבנים, ציוד וכו') בין העמותה האקדמית למכללה הלא-אקדמית.
6. עריכת בדיקה מקיפה על הנסיבות שהביאו את המכללה האקדמית למצב אליו הגיעה והעמדת כל המסמכים לרשות נציגי ות"ת.

7. ביצוע פעולה שיש בה משום יצירת התחייבות כספית כלשהי של העמותה כלפי צד שלישי כלשהו או ביצוע תשלום בנושאים ובסכומים שייקבעו על ידי ות"ת.
 8. הניהול השוטף והפעלת המכללה האקדמית. לרבות שינוי או ביטול החלטות שהתקבלו בעבר, שינוי או ביטול התחייבויות והתקשרויות שנעשו בעבר בין העמותה לצד שלישי כלשהו.
 9. שינוי במורשים להתחייב בשם העמותה (מוסמכי החתימה).
 10. לא לאשר תקציב ללא אישור מוקדם של ות"ת.
 11. העברת כל נכסיה של העמותה האקדמית הנוכחית והאישורים שניתנו לה על ידי המל"ג לעמותה החדשה, אם יתברר כי הדרך הטובה לפעולה היא הקמת עמותה חדשה.
- יוצא אפוא, שהעמותה ויתרה למעשה על סמכויות ניהול מרכזיות לטובת ות"ת. יתר על כן, הביקורת העלתה שבמשך כשנה וחצי, עד אפריל 2001, פעלה המכללה האקדמית בלי שהוועד המנהל התכנס, בניגוד לסעיף 27 לחוק העמותות, הקובע, שעל חברי הוועד המנהל לפעול לטובת העמותה ובהתאם לתקנון, ובניגוד לסעיף 29(א) לתקנון, הקובע שהוועד המנהל יתכנס פעם בחודש.
- בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המכללה האקדמית, "כי מעורבות ות"ת בניהול המכללה [בשנים 1999-2001] הייתה פעולה נכונה ואחראית נוכח המצב הקשה אליו נקלעה המכללה באותה תקופה. אין ספק כי היה במעשה זה כדי להציל את המכללה מאיום של סגירתה ולסייע לה לעלות על פסים חדשים אשר אפשרו, בסופו של תהליך קשה ומורכב, להחזיר למכללה את עצמאותה בניהול ענייניה בתיאום מלא עם ות"ת ותוך הקפדה על הנחיותיו".

לדעת משרד מבקר המדינה, העברת סמכויות ניהול לוות"ת הייתה צריכה להיעשות בדרך שנקבעה בחוק העמותות ובהגבלות שפורטו בו. העברה כאמור טעונה החלטה של האסיפה הכללית של העמותה בדבר תיקון סעיף 25 לתקנון, באופן שייקבע כי ות"ת תמנה את חברי הוועד המנהל. את פרוטוקול ההחלטה בדבר שינוי התקנון היה על המכללה האקדמית להגיש לרשם בתוך שבועיים מיום קבלת ההחלטה, כמתחייב מסעיף 38 לחוק העמותות, אולם היא לא עשתה זאת.

תשלומי שכר לחברי הוועד המנהל

לפי סעיף 26א לחוק העמותות, "האסיפה הכללית רשאית להחליט על תשלום שכר לחברי הוועד; החליטה כי יש לשלם שכר, תקבע את גובה השכר". נמצא, שהאסיפה הכללית של

העמותה לא החליטה דבר בעניין זה, אולם יו"ר הוועד המנהל הראשון קיבל מהעמותה שכר בשיעור השווה לשליש משכר הנשיא של המכללה האקדמית.

סעיף 29 לחוק העמותות קובע, כי "עמותה חייבת לנהל פנקס חברי הוועד ולרשום בו שמו של כל אחד מהם, מענו, מספר זהותו, תאריך תחילת כהונתו ותאריך פקיעתה". נמצא שהעמותה אינה מנהלת פנקס כזה.

סעיף 33(א)(2) לחוק העמותות קובע כי "לא יכהן כחבר הוועד... מי שנותן שירותים לעמותה בשכר שלא כחבר הוועד...". הביקורת העלתה, כי במרס 1997 היו חברים בוועד המנהל הנשיא של המכללה האקדמית, מתאם חוגים והמשנה לראש בית ספר במכללה האקדמית. המתאם והמשנה האמורים היו חברים בוועד המנהל גם בנובמבר 1998. גם הראש האקדמי של המכללה האקדמית היה חבר בוועד המנהל בנובמבר 1998.

תשלום שכר ליו"ר הוועד המנהל הראשון בלי שהאסיפה הכללית החליטה על כך ומינוי עובדים לוועד המנהל במכללה האקדמית המקבלים ממנה שכר שלא בשל היותם חברי הוועד, מנוגדים לחוק העמותות.

בינואר 1998 מונה לנשיא המכללה האקדמית מי שהיה עד אז מנכ"ל המכללה האזורית. עם התמנותו לנשיא שולמה לו משכורת זהה לזו שקיבל בתפקידו הקודם, שנקבעה ב-1996 לפי שכר בכירים בדרגה 4 בשלטון המקומי. בסוף יוני 1998 פרש הנשיא מתפקידו. בהסכם הפרישה שלו, שנחתם ב-25.6.98, נקבע כי המכללה האקדמית תשלם לו הוצאות החזקת רכב במשך שלושה חודשי הסתגלות לאחר מועד הפרישה, וכן תשלום חודשי השווה למלוא שכרו החודשי האחרון למשך שמונה חודשים נוספים עד 30.6.99.

הנשיא הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי תנאי הפרישה האמורים נקבעו בהסכמה בתהליך גישור, וביטאו את העובדה שהוא פרש שלא מרצונו ובטרם הסתיימה תקופת כהונתו, שהייתה לארבע שנים.

באותו מועד כבר תוקצבה המכללה האקדמית בידי ות"ת. בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע שגוף מתוקצב או נתמך לא יסכים לשינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או להטבות 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. נמצא כי תנאי הפרישה של הנשיא חורגים מתנאי הפרישה במגזר הציבורי, למרות זאת לא הובאו לידיעת ות"ת לפני שנקבעו, ולא אושרו בידי הממונה על השכר במשרד האוצר.

מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה במשרד האוצר עולה שבהכרזה שפרסם שר האוצר ברשומות באוקטובר 1998, שהמכללה האקדמית היא גוף נתמך על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקוב שם שגוי של המכללה, דבר שעלול לגרום לאי הבנות מבחינה משפטית. כדי למנוע בעיות כאלה, על משרד האוצר לדאוג לרישום השם הנכון.

באפריל 2001 החליטה האסיפה הכללית של המכללה האקדמית, שבעלי תפקידים מסוימים ישתתפו בישיבות הוועד המנהל בלי זכות הצבעה. מדובר בנשיא, בראש מינהל הכספים ובכמה עובדים אחרים של המכללה האקדמית. העובדים האמורים היו קודם להחלטה חברים בוועד המנהל, והם נותרו ברשימת חברי הוועד שנמסרה ביולי 2001 לרשם, אף על פי שהחלטה האמורה, שהתקבלה שלושה חודשים קודם לכן, שללה מהם זכות הצבעה.

על פי התקנון התקף ממאי 1995, החלטות הוועד המנהל צריכות להתקבל ברוב קולות. אם הקולות שקולים יכריע יו"ר הוועד המנהל. בפרוטוקולים של ישיבות הוועד המנהל לא אוזכרו כלל הצבעות. לדברי המכללה האקדמית, החלטות הוועד המנהל התקבלו בהסכמה כללית וללא הצבעות.

רואה החשבון מטעם הרשם העיר למכללה האקדמית, "כי על פי סעיף 33(א) לחוק העמותות, לא יוכלו לכהן כחברי ועד העמותה או ועדת הביקורת שלה אנשים הנותנים שירותים לעמותה בשכר, שלא כחברי הוועד או כחברי ועדת הביקורת. הואיל והמכללה האקדמית שילמה עד כה שכר לכמה חברי הוועד המנהל, היא התבקשה להגיש [לרשם] הצהרה חתומה בידי יו"ר המכללה האקדמית וחבר ועד נוסף, על כך שהעמותה לא תשלם עוד תשלום כלשהו לחברי הוועד, למעט הסכומים שאושרו עבור השתתפותם בישיבות הוועד המנהל". הצהרה כאמור נמסרה לרשם ב-25.11.02, וצורפה לה רשימת חברי הוועד המנהל ב-27.11.02, שאיננה כוללת בעלי תפקידים בשכר במכללה האקדמית. יצוין שאותם בעלי תפקידים בשכר מוסיפים להשתתף בישיבות הוועד המנהל, אולם ממועד ההצהרה הם הושמטו מרשימת חברי הוועד.

בתשובת המכללה האקדמית מפברואר 2003 למשרד מבקר המדינה נאמר: "כאמור ב-1.4.2001 שונה התקנון והותאם להוראות חוק העמותות כך שנושאי תפקידים במכללה ושהינם עובדים של המכללה אינם עוד חברי ועד מנהל. עם זאת נושאי תפקידים בכירים, כגון הנשיא, המנכ"ל ומנהל הכספים, נוכחים בישיבות הוועד המנהל כמשקיפים וללא זכות הצבעה. עמדת המכללה היא שלא תיתכן ישיבת ועד מנהל במוסד להשכלה גבוהה ללא נוכחות נושאי התפקידים הבכירים - והנשיא בראשם - אשר מדווחים לוועד המנהל על הפעילות השוטפת, מציגים את הנושאים בהם נדרשת התייחסות ו/או החלטה של הוועד המנהל, מציגים את הצעת התקציב, את הדוחות הכספיים וכיו"ב. הוועד המנהל מפקח על הפעילות השוטפת המתנהלת על ידי הנשיא ועוזריו ועל כן עליו לקבל מהם דיווח - מחד, ולהשמיע בפניהם את הנחיותיו, הערותיו והשגותיו - מאידך. עמדה זו עולה בקנה אחד הן עם דרישות חוק העמותות והן עם המקובל והנהוג בכל המוסדות להשכלה גבוהה. יצוין כי במוסדות להשכלה גבוהה שאינם מאוגדים במתכונת של 'עמותה', נושאי התפקידים הבכירים נמנים על חברי הוועד המנהל כחברים מלאים שווים זכויות. ברי כי בעניינים פרסונליים הנוגעים לנשיא ו/או לנושאי תפקידים בכירים אחרים - הדיון מתקיים ללא נוכחותם וכך אמנם נהג הוועד המנהל בפועל".

בתשובת הרשם למשרד מבקר המדינה נאמר בעניין זה: "יצוין כי איננו מוצאים כל פגם בכך שבעלי תפקידים בעמותה בשכר, יהיו נוכחים בישיבות הוועד המנהל, ולעיתים

קרובות זה אף רצוי, כדי לעדכן את הוועד המנהל בעניינים הנוגעים לעבודתם. אם בפועל הוועד המנהל מקבל את המלצות בעלי התפקידים מבלי להפעיל שיקול דעת עצמאי, הרי שיש לבוא בטענות כלפי הוועד המנהל."

לדעת משרד מבקר המדינה, אכן אין מניעה להזמין בעלי תפקידים במכללה לשיבות הוועד המנהל שלה כדי שימסרו לו מידע עדכני ומהימן על הנעשה בה. ואולם יש לפרט בפרוטוקולים את שמות המשתתפים בשיבות ותפקידיהם, ההחלטות שהתקבלו ונתונים על ההצבעות, כדי שיהיה ברור שבעלי תפקידים שאינם חברי ועד אינם משתתפים בהצבעות.

הפרדת המכללה האקדמית מהמכללה האזורית

כאמור, בהתאם לתכנית אב שהכינו משרד החינוך והתרבות וות"ת, ולפי בקשת המכללה האזורית לפתוח ולקיים מכללה אקדמית, נועדה הבקשה לאפשר למכללה האקדמית עצמאות. עצמאות זו מתחייבת גם מהוראת סעיף 15 לחוק מ"ג, הקובע כי "מוסד מוכר הוא בן חורין לכלכל ענייניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו כטוב בעיניו. בסעיף זה 'עניינים אקדמיים ומינהליים' - לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת".

סימן ו' בתקנון המקורי קובע, כי המכללה האזורית היא "הגוף המייסד של העמותה וככזה יהנה מזכויות יתר, כדלקמן:

- א. הזכות להיות מיוצג בחבר הנאמנים של העמותה בשיעור של 20% ממספר הקולות. אלה יבחרו על ידי חבר הנאמנים מבין מועמדים שיציג הגוף המייסד בפניהם.
- ב. הזכות שללא היוועצות מוקדמת שתיעשה בכתב בגוף המייסד לא תביא העמותה לשינוי במטרותיה, או למינוי ועד מנהל ומועצה אקדמית.
- ג. הזכות ליזום כינוס חבר הנאמנים למושב שלא מן המניין בכל עת.
- ד. למנות בקדנציה הראשונה את הוועד המנהל והמועצה האקדמית של העמותה, כמפורט בהמשך, לתקופה של 4 שנים מיום תחילת כהונתם".

זכויות היתר שהוקנו למכללה האזורית בתקנון המכללה האקדמית, לרבות השתתפות במוסדות המכללה האקדמית ובבחירת גופיה המנהלים בשנים הראשונות לקיומה, אינן עולות בקנה אחד עם ההפרדה הנדרשת בין המכללות. אף על פי כן אישרה ות"ת מתן תעודת היתר למכללה בלי לוודא שתקנון המכללה האקדמית שהוגש לה תוקן באופן שיבטיח את עצמאותה כתנאי למתן התעודה.

באפריל 1996 חתמו משרד החינוך התרבות והספורט וות"ת הסכם שלפיו הסכומים שיוקצו למכללה האקדמית יועברו מתקציב המשרד לתקציב וות"ת החל ב-1.10.96. באפריל אותה שנה שלח עובד אגף התקציבים בוות"ת מכתב אל הגזבר והמנהל האדמיניסטרטיבי של המכללה האקדמית, ובו דרש מסמכים מסוימים בקשר להתאגדות העמותה, וציין כי "נדרשת הפרדה מלאה בין המכללה האקדמית למכללה האזורית. אי לכך יש להימנע ממתן זכות חתימה משותפת בחשבונות הבנקים וממנהלים משותפים, דהיינו - בעלי זכות חתימה בחשבון בנק העמותה החדשה לא יהיו בעלי זכות חתימה בחשבון בנק המכללה האזורית, ומנהלים בעמותה לא יכהנו בתפקידי ניהול במכללה האזורית". העתקים של המכתב נשלחו למנכ"ל וות"ת, לממלא מקום מזכיר מל"ג ולמנהלת המכללה.

יצוין, כי הגזבר והמנהל האדמיניסטרטיבי וכן מנהלת המכללה מילאו באותה עת, ועד 1998, תפקידים של מנהלים בשתי המכללות, והוצאותיהם שולמו בידי המכללה האזורית וחלק מהן כוסו בידי המכללה האקדמית.

בדצמבר 1998 מונה חשב למכללה האקדמית (להלן - החשב) ובינואר 1999 הועבר הניהול הכספי שלה מידי גזבר המכללה האזורית לידי החשב. בדצמבר 1998 שלחה וות"ת מכתב ליו"ר דאז של הוועד המנהל של המכללה האקדמית וציינה כי עיון בטיטת הדוחות הכספיים לשנת התשנ"ז מעלה שאלות רבות, ולפיכך ביקשה דוחות בנושאים שפירטה.

על מכתב וות"ת השיב החשב במרס 1999 וציין כי בינואר באותה שנה קיבלה לידיה המכללה האקדמית את האחריות הבלעדית לניהול הכספי, כולל ניהול חשבון בנק נפרד, ומורשי חתימה נפרדים. לעומת זאת, במאי 1999 דיווח הראש האקדמי של המכללה לוות"ת על מצב המכללה, והדגיש שכמעט בכל תחומי פעילותה (פרט לתחום האקדמי) היא הייתה באותה עת, תלויה תלות מלאה או חלקית במכללה האזורית. הוא ציין כי התלות קיימת בתחומים האלה: תחזוקה, גינון, הסעות, חשמל, מים, הנהלת חשבונות, טלפון ודואר.

עוד ציין הראש האקדמי, שכמה תחומים שייכים למכללה האזורית, "אם כי המכללה האקדמית היא צרכן גדול או עיקרי שלהם: הספרייה, מערך המחשוב והתקשוב, המעבדה, המכונה הקדם אקדמית, מרכז תמיכה לדיסלקטים, דיקנט סטודנטים, ומעונות". ראוי לציין, שבמהלך הזמן שעבר מאז הועברו כמה מהתחומים לניהול המכללה האקדמית, אולם נשארו בבעלות המכללה האזורית.

במכתב של מזכיר מל"ג ועוזרו למנכ"ל וליו"ר של וות"ת, מאפריל 1999, צוין, שהייתה "מדיניות שהובילו וות"ת ומל"ג לאורך כל הדרך: דרישה חד משמעית להפרדה - דה יורה ודה פקטו - של המכללה האקדמית מן המכללה האזורית למען חזוק עצמאות המכללה האקדמית וביסוסה. הדברים נכתבו ונאמרו לראשי המכללה פעמים רבות לאורך כל הדרך והם הודיעו כי מדיניות ההפרדה בה וות"ת ומל"ג נוקטות למען הבטחת החופש האקדמי והניהולי של המכללה האקדמית מקובלת עליהם, והם יפעלו בהתאם לכך".

עוד נאמר במכתב כי "ב-19.5.98 זימן מנכ"ל ות"ת לשיבה את אנשי המכללה האקדמית ואנשי המכללה האזורית, בה נמסר להם באופן ברור ומפורט כיצד צריכה להיראות ההפרדה בין שני המוסדות. אנשי המכללה האקדמית והמכללה האזורית הציגו תמונת מצב לפיה מתקיימת הפרדה בין שני המוסדות. בסיכום הישיבה נקבע כי המכללה נדרשת לדווח לוות"ת תוך שלושה חודשים בעניין הפרדת התפקידים שנתרו משותפים: מנכ"ל, גזבר, יועץ משפטי ועוד. בדיעבד הסתבר כי הדיווח לא היה נכון, שהרי הניהול הכספי של שני המוסדות לא היה באמת מופרד. בפועל, למרות ההבטחות מראשי המכללה האקדמית ומראשי המכללה האזורית, לא נחתמה אמנה בין שני המוסדות, ועצמאותה של המכללה האקדמית לא נשמרה".

רק באפריל 2001, בעקבות הוראות ות"ת, הוכנסו בתקנון המכללה האקדמית שינויים שנועדו בעיקר למנוע אפשרות שנושאי משרות מסוימות במכללה האקדמית ואנשי חבר הנאמנים שלה יהיו בעלי תפקידים במכללה האזורית. היועצת המשפטית של המכללה האקדמית הציגה באסיפה הכללית מאותו מועד את השינויים בתקנון. להלן דבריה, כפי שנרשמו בפרוטוקול האסיפה:

"בדקתי את תקנון העמותה. יש בו מספר הוראות שלא תואמות את הוראות הוות"ת ועל כן יש צורך לערוך שינויים. הוראות ות"ת העיקריות בנושא זה הן:

1. לשם שמירה על עצמאות המכללה ואי תלותה, יש הוראה לגבי מכסה מקסימלית של 20% בכל אחת מרשויות העמותה לחברים שהם נציגים פנימיים (עובדים, סטודנטים, חברי סגל) ונציגים חיצוניים (רשויות מקומיות, מוסדות חינוך, תאגידים ציבוריים). בתקנון שלנו (סעיף 8(א)) יש שריון של 20% מחברי האסיפה הכללית למכללה האזורית, זה כמובן לא עולה בקנה אחד עם הוראות ות"ת. אין מניעה, כמובן, שבעתיד כאשר יתגבש ההרכב הרצוי של חבר הנאמנים והוועד המנהל יהיה שריון יחסי לנציגי הגופים השונים הנ"ל אשר יסתכם סה"כ ב-20% כדרישת הוות"ת.

2. נושאי משרה בכירים (אישי ציבור) של המכללה האזורית ו/או של הרשויות המקומיות והתאגידים אינם יכולים לשמש בתפקידים הבכירים בעמותה: יו"ר העמותה, יו"ר הוועד המנהל, יו"ר ועדות.

3. נושאי משרה בכירים (שכירים) - צריכה להיות הפרדה בין נושאי המשרה הבכירים השכירים במכללה האזורית לבין אלה במכללה האקדמית.

4. עובדי המכללה המקבלים ממנה שכר (כמו נשיא, סגני נשיא וכו') לא יכולים לשמש חברים בוועד המנהל. אי לכך צריך לתקן את סעיף 25 לתקנון העמותה".

בדוח רואה החשבון מאוגוסט 2002 נמסר, כי המכללה האקדמית הסבירה, כי הנהלת החשבונות שלה ושל המכללה האזורית "הינה משותפת, אך יש הפרדה ברורה ברישומים בין שני הגופים". בתשובה לשאלת רואה החשבון כיצד נעשית חלוקת הרכוש בין המכללה האקדמית לבין המכללה האזורית, ענתה המכללה האקדמית כי "בספרי כל אחד

משני הגופים בקמפוס תל חי רשום רק הרכוש הקבוע שנרכש על ידם ונמצא בבעלותם. שני הגופים משתמשים ברכוש הנמצא בקמפוס בהסכמה הדדית וללא תמורה.

בדוח ציין רואה החשבון כי "לעמותה אין זכויות במקרקעין ובמבנים בהם היא משתמשת", וכי ביקש מהמכללה האקדמית "להסביר את ההגיון בהשקעה של 2,258,000 ש"ח במבנים שאינם בבעלות העמותה", והוסבר לו כי "לעמותה נוצר צורך בהגדלת שטח מעבדות המחשבים לצורך הגדלת מספר הסטודנטים", וכי "התקבלה תרומה ספציפית לצורך כך".

בתשובת המכללה האקדמית למשרד מבקר המדינה מפורסם 2003 נאמר בעניין זה, כי "בימים אלה מתגבשים במקביל שני הסכמים עם שני הבעלים של הקרקעות עליהן בנוי הקמפוס: האחד הסכם הרשאה עם הסוכנות היהודית, והשני - הסכם חכירה עם המועצה האזורית גליל עליון".

בינואר 2002 שלח נשיא המכללה האקדמית מכתב לוות"ת ובו פירט את התנאים ההכרחיים, לדעתו, להמשך פעילות סדירה של המכללה בקמפוס בתל חי, ובהם: להעביר את כל עובדי מרכזי השירות מן המכללה האזורית למכללה האקדמית; לקבל אחריות כספית לכל ההוצאות הקשורות בהפעלת מרכזי השירות; להעביר למכללה האקדמית זכויות בנכסים.

במאזן של המכללה האקדמית ל-30.9.01 צוין, כי "לאחר תאריך המאזן נקלעה המכללה האזורית לקשיים כספיים. בעקבות כך מונה מנהל מיוחד לניהול שוטף שלה, ומתנהל משא ומתן מואץ למציאת פתרון לבעיותיה הכספיות. בהתחשב בפעילות המשותפת של שני הגופים, ועל מנת לאפשר פעילות תקינה של המכללה האקדמית, הזרימה האחרונה באותה שנה, באישור ות"ת, סך של כ-700,000 ש"ח, למימון הפעילות השוטפת של המכללה האזורית. לא ניתן להעריך בשלב זה את ההשלכות הכספיות העתידיות על המכללה האקדמית במידה ולא ימצא פתרון לבעיות הכספיות, והמכללה האזורית לא תוכל להמשיך בפעילותה".

בפברואר 2002 החליטה ות"ת כי היא "תסייע למכללה האקדמית רק לאחר שינקטו ההליכים המשפטיים שיבטיחו כי החובות והגירעון של המכללה האזורית לא יתגלגלו אל המכללה האקדמית". אולם באותו מועד החלה ות"ת להעביר למכללה האקדמית כספים לכיסוי הוצאות שהמכללה האזורית אמורה לשאת בהן.

המכללה האקדמית הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "הסיוע של ות"ת אינו בדרך של הזרמת כספים ... כי אם בדרך של הלוואה למכללה האקדמית". בפברואר 2003 ביקש משרד מבקר המדינה מהמכללה האקדמית אסמכתא בדבר קבלת הלוואה מוות"ת, ותנאי הלוואה. על כך השיבה המכללה במרס 2003: "במהלך התקופה מאפריל 2002 ועד חתימת ההסכם בין המכללות, התבצעו העברות כספים מיוחדות מהמכללה האקדמית למכללה האזורית באישור ומימון ות"ת. העברת הכספים הנ"ל נקבעה כהלוואה שניתנה

מהמכללה האקדמית למרכז להשכלה [כלומר, המכללה האזורית]... בישיבת ות"ת האחרונה שהתקיימה ביום 12/3/03 אושר סופית היקף ההלוואה ותנאיה."

בתשובת מל"ג וות"ת מאפריל 2003 למשרד מבקר המדינה נאמר כי הוסדר, בין היתר, "החזר ההלוואה שניתנה ע"י המכללה האקדמית למכללה האזורית לטובת תשלום שכר עבודה ועלויות אחזקת הקמפוס בסך של 5 מיליון ש"ח. פירעון ההלוואה יהיה במהלך תקופה שלא תעלה על שמונה שנים. כספי ההלוואה הועברו למכללה האקדמית מאת ות"ת כמקדמה על חשבון התקצוב השוטף, וקוזזו ממנו במהלך שנת הלימודים. הכספים שהעבירה המכללה האקדמית למכללה האזורית הינם הלוואה, ולא מענק, והחזר מובטח בכתב שיפוי שנחתם ע"י הרשויות. העברת כספים אלה ע"י ות"ת, כמו גם העברת מענק חד-פעמי למכללה האקדמית בסך 3.7 מיליון ש"ח לסיוע במימון עלויות המעבר, נועדו למנוע קריסת הקמפוס והפסקת תפקודו, דבר אשר במצב הדברים שהיה קיים עד לחתימת ההסכם והשלמת הליך ההפרדה היה משליך באופן קשה על אפשרות תפקודה של המכללה האקדמית".

במרס 2002 הודיע הסמנכ"ל לתקצוב בוות"ת לנשיא המכללה האקדמית כי מינה רואה חשבון חיצוני שיעשה בדיקה כלכלית וחשבונאית בשתי המכללות בתל חי.

באוגוסט 2002 הגיש רואה החשבון החיצוני דוח לוות"ת. בעניין המכללה האזורית נאמר בו כי היא "נקלעה למצב בו קיים סיכון להמשך קיומה כעסק חי במידה ולא ימצא פתרון מימוני חיצוני לגירעונותיה הנצברים. (עפ"י נתוני טיוטת הדוחות הכספיים לתשס"א - גירעון נצבר מפעילות מסתכם ל-18 מיליון ש"ח, מתוכו גירעון בהון חוזר שמסתכם לכ-9.7 מיליון ש"ח)."

ברוח של רואה החשבון צוין כי לעמותה האקדמית יש יכולת כלכלית לקיים את עצמה, אם תנוהל כראוי ואם תוכן ותיושם תכנית הבראה מקיפה, בתנאי שפעילותה תופרד לחלוטין, פיזית וכלכלית, מפעילות הגופים האחרים.

בעניין ההפרדה הודיעה המכללה האקדמית למשרד מבקר המדינה כי "בדצמבר 2002 הושלם המהלך ונחתמו שני הסכמים בין המכללות - הן הסכם כללי בדבר העברת רוב הפעילות מהמכללה האזורית לאקדמית לרבות שימוש במקרקעין ובמבנים והן בדבר העברת העובדים. ההסכם האחרון הושג לאחר משא ומתן עם נציגות העובדים ובהסכמתה. שני ההסכמים נערכו בהסכמת ות"ת, אישורה וסיועה..."

עוד הודיעה המכללה האקדמית, כי "הכינו תכנית הבראה... הנמצאת בשלביה הסופיים"; כן הוכן "כתב השיפוי שניתן על ידי הרשויות המקומיות והאזוריות לטובת המכללה האקדמית. כתב השיפוי אף הוא מבטיח כיסוי למכללה האקדמית בכל מקרה שתהא חשופה לנזק ו/או הוצאה כלשהי עקב מחדלי או מעשי המכללה האזורית."

בתשובת מל"ג וות"ת מאפריל 2003 נאמר בעניין זה: "מאז סיום כתיבת דוח הביקורת חלה התפתחות משמעותית לכיוון סיום הליך ההפרדה בין המכללות, אשר תוצאתו חיזוק עצמאותה של המכללה האקדמית. ות"ת סיעה ככל שביכולתה על מנת להביא לסיומו

המוצלח של ההליך, תוך הבטחת המשך הפעילות בקמפוס מצד אחד והבטחת הזכויות הכספיות והאחרות של המכללה האקדמית מצד שני. זאת ועוד, בעקבות ניסיון העבר, לרבות, ואולי בעיקר, המקרה הנדון, גובשו הנחיות תאגידיות מובנות יותר, אשר באות להבטיח את ניהולם התקין, היעיל והעצמאי של המוסדות להשכלה גבוהה ולהקל עלינו בבדיקתם.

בתגובת רואה החשבון שמונה לנאמן לביצוע הסדר נושים של המכללה האזורית (בהקפאת הליכים) ממרס 2003 נאמר, בין השאר, כי "לאחר שניסיון לביצוע הסדר נושים מחוץ לכותלי בית המשפט כשל - עקב סירובם של הבנקים הנושים במכללה האזורית להצטרף אליו - לא נותרה בידי המכללה האזורית ברירה אלא לפנות לבית המשפט ולפתוח בהליך משפטי אשר יבטיח לה הגנה מפני נושיה ויתן בידיה את הזמן לגבש הסדר נושים ותכנית הבראה וימנע פגיעה בתפקוד השוטף של המכללה האקדמית שקיבלה לאחריותה את הפעלת כל המתחם, ואכן ב-24 לחודש דצמבר 2002 נתן כב' נשיא בית המשפט בנצרת צו הקפאת הליכים כנגד המכללה האזורית לתקופה של 120 יום.

כיום, כשלושה חודשים לאחר מתן הצו כאמור, נמסרו בידי (במעמדי כנאמן) כל תביעות החוב של הנושים, יושמו הסדרים פרטניים (באישורו של בית המשפט) עם נושים מסוימים, ועתיד להיקבע מועד לכינוס אסיפת נושים בתחילת חודש אפריל 2003, בה יוצג בפני הנושים הסדר הנושים המוצע, אשר הכנתו הינה לקראת סיום - ואנו תקווה כי יאושר".

מן האמור לעיל עולה, כי עקב המצב הכספי הקשה של המכללה האזורית ובהיעדר הפרדה בינה לבין המכללה האקדמית נפגעה היכולת להפעיל את המכללה האקדמית באופן תקין, ועדיין מטפלים בהסדרת החובות ומערכת היחסים ביניהן.



המכללה האזורית הקימה את המכללה האקדמית בלי שוות"ת פיקחה כראוי על הפרדתן זו מזו, אף כי הייתה אמורה לדאוג לכך מטעם מל"ג. התלות של המכללה האקדמית במכללה האזורית גררה אותה למעורבות בענייני המכללה האזורית משזו נקלעה לקשיים כספיים. באישורה של ות"ת, מפברואר 2002, העבירה המכללה האקדמית כספים שקיבלה ממנה למימון פעילותה של המכללה האזורית, שאינה בתחום אחריותה של ות"ת. הכספים הועברו כדי למנוע הפסקת האספקה של השירותים בקמפוס, שחיוניים גם להמשך הפעילות של המכללה האקדמית עצמה.

שנים רבות נמשך המשא והמתן בין הצדדים להסדרת היחסים בין שתי המכללות ובכלל זה להעברת האחזיות לחלק מן הפעילויות, לכווח האדם ולנכסים, מן המכללה האזורית למכללה האקדמית. ות"ת עשתה כמה פעולות כדי להביא להפרדה בין שתי המכללות אך ללא הצלחה, וגם היא נעשתה מעורבת יותר ויותר, אם כי בעקיפין, בהזרמת כספים למכללה האזורית ובניהולה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שוות"ת תפיק את מלוא הלקחים מטיפול הלקוי בהקמת המכללה האקדמית בכלל, ומהעדר ההפרדה בין שתי המכללות בפרט, כדי למנוע הישנות תופעות כאלה בעת הקמת מכללות חדשות.