

הקשרים בין האוניברסיטאות לאגודות הסטודנטים והפיקוח על האגודות

תקציר

במוסדות להשכלה גבוהה פועלות אגודות סטודנטים (להלן - אגודות) שמאגדות כעמותות ועוסקות בפעילויות שונות לרווחת הסטודנטים. חלק מהאגודות הקימו חברות עסקיות הפועלות בתחומים שונים. המוסדות להשכלה גבוהה גובים מהסטודנטים דמי חבר באגודה ומעבירים אותם לאגודות הסטודנטים. חלקם מעבירים אליהן גם חלק מדמי הרווחה¹ שהם גובים מסטודנטים ומסייעים להן בהקצבות כספיות ובהעמדת נכסים לרשותן.

חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות), קובע, כי הצטרפות לעמותה תהיה בהליך פעיל שבו מצהיר המבקש להצטרף לעמותה על רצונו לעשות כן. ועדה ציבורית שהממשלה אישרה את מסקנותיה (ועדת השופט מלץ) קבעה, כי לא ייגבו מסטודנטים תשלומי רשות נלווים לשכר הלימוד בניגוד להסכמתם, וכי גביית דמי חבר עבור אגודות הסטודנטים תיעשה על פי הסכם בין האגודה למוסד האקדמי.

הביקורת העלתה, כי שתי אוניברסיטאות (בן-גוריון והטכניון) גבו את דמי החבר באגודה גם ממי שלא הצהירו על רצונם להצטרף אליה.

לשלוש אוניברסיטאות (בן-גוריון, העברית וחיפה) אין הסכם עם האגודות בדבר גביית דמי החבר; בהסכמים של שתי אוניברסיטאות אחרות (בר-אילן ותל-אביב) עם אגודות הסטודנטים שלהן לגבי גביית דמי הרווחה לא פורטו השירותים שעל האגודות לתת בתמורה לכספים שיקבלו.

אוניברסיטת בן-גוריון חייבה את הסטודנטים לשלם יחד את שני התשלומים (דמי רווחה ודמי חבר) ולא אפשרה לשלם רק אחד מהם, אף על פי ששניהם תשלומי רשות למטרות שונות, ותשלום כל אחד מהם צריך להעשות באופן וולונטרי ואין מקום להתנות את תשלום האחד בתשלום האחר. אוניברסיטת

1 תשלום רשות עבור שירותים שונים שמעניקות האוניברסיטאות ואגודות הסטודנטים, כגון: בנק בחינות, ייעוץ משפטי ושיעורי עזר.

תל אביב מסרה לסטודנטים בחוברת דברי ההסבר לשכר הלימוד מידע לא נכון, שעל פיו החברות באגודה מותנת בתשלום דמי רווחה לאוניברסיטה.

שלוש אוניברסיטאות (תל-אביב, בן-גוריון והעברית) נותנות לאגודות סיוע כספי ישיר בלא שקבעו כללים בדבר הפעילויות שעבורן יינתן סיוע; משרד מבקר המדינה הציע לוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה לשקול קביעת קווים מנחים לאוניברסיטאות, כדי שיקבעו על פיהם כללים בעניין הכספים שהן מעבירות לאגודות ובעניין דרכי הפיקוח והבקרה על השימוש בהם.

שלוש אוניברסיטאות (בר-אילן, בן-גוריון והטכניון) אין הסכמים עם אגודות הסטודנטים הפועלות בתחומן בדבר השימוש בנכסים שהן העמידו לרשות האגודות ללא תמורה. לאוניברסיטאות אלה אין גם הערכת שווי כלכלי של הטבה זו ושל הטבות נוספות שהן נותנות לאגודות, והסכום הכולל של ההטבות לא אושר בידי מוסדותיהן. אוניברסיטת חיפה שילמה לאגודה שכר דירה על שכירת חדרים בבניין שבבעלות האוניברסיטה ואשר הועמד לשימוש האגודה.

חוק העמותות קובע, כי רשם העמותות יפקח על העמותות כדי להבטיח את ניהולן התקין. במהלך השנים קיבל רשם העמותות מפעם לפעם מידע המצביע על חששות לפעולות לא תקינות של האגודות, אולם הוא לא ניצל את הסמכויות המוקנות לו בחוק העמותות בעניין זה לחקור את החשדות. הוא גם לא נקט את כל הצעדים שהוא רשאי לנקוט על פי חוק העמותות נגד אגודות שלא הגישו לו את הדוח הכספי עד המועד האחרון שנקבע לכך, ובהן אגודות שלא הגישו דוחות כלל במשך שנים מספר. בהיעדר הדוחות אין למעשה אפשרות לקיים פיקוח כלשהו על פעילות האגודות.



מבוא

במוסדות להשכלה גבוהה² פועלות אגודות סטודנטים (להלן גם: אגודות) שמאגדות כעמותות ועוסקות בפעילויות שונות לרווחת הסטודנטים. חלק מהאגודות הקימו בעצמן או בשיתוף הנהלות המוסדות להשכלה גבוהה או גופים כלכליים, חברות עסקיות הפועלות בתחומים שונים, לא כולם בליבת העיסוק שלשמו הוקמו האגודות, שהוא

2 בביקורת זו נבדקו רק אוניברסיטאות ולא מוסדות השכלה גבוהה אחרים שפועלות בהם אגודות סטודנטים.

השכלה גבוהה • הקשרים בין האוניברסיטאות לאגודות הסטודנטים והפיקוח על האגודות

פעילות סטודנטאלית, ובהם: השמת כוח אדם, מכירת ספרים ומכשירי כתיבה, הוצאה לאור, פרסום ושיווק, הפעלת קפטריות ומסעדות, שמירה, השכרת דירות ועוד; לחלק מחברות אלה מחזורי פעילות בעלי היקף כספי ניכר. האגודות וחברות הבת שלהן מעסיקות בעלי תפקידים ועובדים בשכר.

מוסדות להשכלה גבוהה גובים עבור האגודות דמי חבר מסטודנטים, וחלקם מעבירים אליהן חלק מדמי הרווחה³ שהם גובים מסטודנטים (ראו להלן) ומסייעים להן בהקצבות כספיות שונות ובהעמדת נכסים לרשותן ולרשות גופים הקשורים בהן. למרות זאת, אין לאוניברסיטאות מנגנון פיקוח כלשהו על פעילותן של האגודות.

חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות), קובע, כי רשם העמותות יפקח על העמותות כדי להבטיח את ניהולן התקין.

משרד מבקר המדינה בדק את קשרי האוניברסיטאות עם אגודות הסטודנטים שלהן; נבדקו העברות הכספים וההטבות האחרות שנותנות לאגודות האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (להלן - אוניברסיטת בן-גוריון), אוניברסיטת בר-אילן והטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - הטכניון), ובאיוז מידה קיימים באוניברסיטאות אלה (להלן - האוניברסיטאות) הסדרים ראויים בעניין זה. עוד נבדק הפיקוח של רשם העמותות על האגודות. הבדיקה נעשתה באמצעות מידע שהתקבל בתשובות לשאלונים ששלח משרד מבקר המדינה לאוניברסיטאות. בבדיקת עדכון והשלמה נעשו במשרדי רשם העמותות בירושלים, באוניברסיטת חיפה ובטכניון.

הצטרפות לאגודות הסטודנטים וגביית דמי חבר באגודה דמי רווחה

בשנת 1995 מינה שר החינוך דאז "ועדה ציבורית לקביעת גובה שכר הלימוד ומפעלי הסיוע לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה לשנים התשנ"ז (1996/97) - התשס"א (2000/01)" בראשותו של שופט בית המשפט העליון (בדימוס) יעקב מלץ (להלן - ועדת מלץ). בכתב המינוי התחייב שר החינוך בשם הממשלה לקבל את מסקנות הוועדה, והן אכן יושמו. הוועדה עסקה בדוח שלה גם בגביית תשלומי רשות בידי האוניברסיטאות, לרבות דמי חבר באגודות הסטודנטים (להלן - דמי חבר), דמי רווחה ותשלומים עבור שירותים נלווים אחרים.

³ תשלום רשות עבור שירותים שונים שמעניקות האוניברסיטאות ואגודות הסטודנטים כגון: בנק בחינות, ייעוץ משפטי, הנחות בצילום מסמכים ושיעורי עזר. קיימת שונות בין האוניברסיטאות באופן הגבייה של דמי הרווחה והשירותים שעבורם הם משולמים.

בדוח שהגישה ועדת מלץ ביוני 1996 היא המליצה, בין היתר, כי גביית תשלומי רשות, לרבות דמי חבר, תיעשה על פי הסכמים שייחתמו בין הנהלת האגודה המקומית לבין הנהלת המוסד האקדמי, וכי תשלומים אלה לא ייגבו מראש מסטודנט בניגוד להסכמתו. עוד המליצה הוועדה, כי הסכמי רשות אחרים בין האגודה להנהלת המוסד ייחתמו רק בעניין שירותים שאינם אקדמיים ובהסכמה מלאה, ובלבד שלא תישלל זכותו היסודית של כל סטודנט שלא להצטרף להסכמים אלה או להפסיק להיות שותף להם.

במאי 2000 מינתה הממשלה ועדה ציבורית נוספת לעניין סכום שכר הלימוד באוניברסיטאות בראשות שופט בית המשפט המחוזי (בדימוס) אליהו וינוגרד. הוועדה המליצה, בין היתר, בדוח שהגישה בינואר 2001, כי יימשכו ההסדרים שקבעה ועדת מלץ בעניין תשלומי הרשות שגובות האוניברסיטאות מהסטודנטים. הממשלה אימצה את דוח הוועדה והחלטותיה.

על פי חוק העמותות והתוספת הראשונה לו, בתקנון של עמותה יהיה סעיף העוסק בקבלת חברים לעמותה; סעיף זה יכלול נוסח של בקשה מפורטת של מי שחפץ להתקבל כחבר בעמותה והצהרה שהוא מכיר את תקנון העמותה ומתחייב לקיים אותו ואת החלטות האסיפה הכללית. מכאן, שלפי חוק העמותות, ההצטרפות לעמותה היא פעולה אקטיבית, והמבקש להיות חבר בעמותה צריך להגיש בקשה כדי להתקבל כחבר בה.

משרד מבקר המדינה בדק את יישום קביעות ועדת מלץ וחוק העמותות בידי האוניברסיטאות בכל הנוגע לגביית דמי החבר ודמי הרווחה מהסטודנטים.

גביית דמי חבר ודמי רווחה

להלן נתונים על סכומי דמי החבר ודמי הרווחה שגבו האוניברסיטאות בשנת הלימודים התשס"ג:

דמי הרווחה שהועברו לאגודות בהתשס"ג (בש"ח)	דמי הרווחה שנגבו בהתשס"ג (בש"ח)	דמי החבר שנגבו והועברו לאגודות בהתשס"ג (בש"ח)	האוניברסיטה
1,557,838	1,557,838	880,803	חיפה
(1)	(1)	439,060	העברית
2,980,536	3,974,048	(2)	בר-אילן
3,309,114	6,090,260	(2)	תל-אביב
3,457,171	3,457,171	(3)	בן-גוריון
1,497,340	2,994,680	1,762,180	הטכניון

1. האוניברסיטה אינה גובה דמי רווחה.
2. האוניברסיטה הודיעה כי אינה גובה דמי חבר אלא דמי רווחה בלבד.
3. האוניברסיטה הודיעה כי אין אפשרות לשלם דמי רווחה בלא לשלם דמי חבר ולכן היא גובה סכום אחד עבור שניהם.

השכלה גבוהה • הקשרים בין האוניברסיטאות לאגודות הסטודנטים והפיקוח על האגודות

1. כאמור, לפי חוק העמותות, ההצטרפות לעמותה אמורה להיות פעולה אקטיבית ווולונטרית. בהמלצות דוח ועדת מלץ נאמר, כי אין לגבות מראש דמי חבר מסטודנט בניגוד להסכמתו. גם מכאן יש ללמוד כי יש לאפשר לכל סטודנט להחליט אם רצונו לשלם את דמי החבר, ואין האוניברסיטאות יכולות לכפות את תשלומם וכך גם את תשלום דמי הרווחה.

הביקורת העלתה, כי שתי אוניברסיטאות גבו את דמי החבר גם ממי שלא הצהירו על רצונם להצטרף אליהן:

(א) אוניברסיטת בן-גוריון - בחוברת ההסבר לשכר הלימוד של האוניברסיטה לשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004) נאמר, שהתשלומים הנלווים לשכר הלימוד "חלים במלואם על כל הסטודנטים... סטודנט רשאי שלא לשלם את דמי הרווחה והאגודה אם יודיע על כך מראש ולא יאוחר מ-14.9.2003". ממסמך של רשם העמותות מינואר 2004 עולה, כי הרשם העיר לאגודה באוניברסיטה זו כבר בשנת 2000 על נוהג "הגבייה האוטומטית" של דמי החבר ודרש להפסיק; האגודה נענתה לדרישתו, ובשנת הלימודים שלאחר אותה שנה גבתה האוניברסיטה את התשלומים רק מסטודנטים המעוניינים בכך, אולם כעבור שנה שבה לגבות את דמי החבר מכל סטודנט שלא הביע את התנגדותו לכך עד המועד שנקבע.

האוניברסיטה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרס 2004, כי היא נותנת לאגודה שירותי גבייה במישור הטכני; היא מעבירה לאגודה את דמי החבר ממקדמה כללית שהיא גובה, ומי שאינו מעוניין בחברות באגודה רשאי להודיע מראש על אי-הסכמתו לגבייה זו; לדעת האוניברסיטה, דרך פעולה זו אינה נוגדת את דוח ועדת מלץ, שלא נקטה עמדה בסוגיית ההצטרפות לאגודה. כמו כן הודיעה האוניברסיטה, כי החל בשנת הלימודים הבאה היא תחדל לגבות את דמי החבר עבור האגודה. אגודת הסטודנטים באוניברסיטת בן-גוריון כתבה למשרד מבקר המדינה במרס 2004, כי תפעל להבטיח שכל מצטרף לאגודה יצהיר על רצונו לעשות זאת.

דרך פעולה זו של האוניברסיטה אינה מתאימה לדרישות חוק העמותות, הקובע שההצטרפות לעמותה תהיה פעילה, כפי שהתריע גם הרשם.

(ב) הטכניון גובה גם הוא עם שכר הלימוד אוטומטית את דמי החבר; מי שאינו מעוניין לשלם חייב להודיע על כך לאגודה ולפנות אליה לקבלת החזר כספי.

הטכניון ואגודת הסטודנטים שלו כתבו בתשובתיהם למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי האגודה מחתימה כל סטודנט במעמד קבלת תעודת הסטודנט על טופס הצטרפות לאגודה, ובכך היא מקיימת, לדעתה, את חוק העמותות. האגודה ציינה, כי "כל

סטודנט רשאי לקבל את כספו חזרה והוא מקבלו מיידית, ללא צורך במתן הסברים כלשהם במשרדי האגודה".

לדעת משרד מבקר המדינה, הנוהג בטכניון של הצטרפות לאגודה לאחר גביית דמי החבר ובטרם הביע הסטודנט את רצונו להצטרף לאגודה, אינו עלה בקנה אחד עם חוק העמותות ועם המלצות ועדת מלץ.

2. כאמור, מאחר שדמי החבר ודמי הרווחה הם תשלומי רשות ולגביית כל אחד מהם נדרשת הסכמה נפרדת, אין להתנות את תשלום האחד בתשלום האחר; יש להפריד את התשלום בעד חברות באגודה מהתשלום בעד שירותי הרווחה, ואין לאלץ את מי שמעוניין בשירותי רווחה לשלם בעד חברות באגודה, ולהפך. להלן הממצאים שהעלתה הביקורת בעניין זה:

(א) אוניברסיטת בן-גוריון גובה יחד את שני התשלומים (דמי החבר ודמי הרווחה), ואין אפשרות לשלם רק אחד מהם.

האוניברסיטה והאגודה כתבו למשרד מבקר המדינה בתשובותיהן ממרס 2004, כי הן הגיעו להסכם להפרדת תשלום דמי הרווחה מדמי החבר.

(ב) אוניברסיטת תל-אביב גובה דמי רווחה בלבד ואינה גובה דמי חבר. אולם הביקורת העלתה, כי בחוברת שכר הלימוד של האוניברסיטה לשנת התשס"ד נכתב כי "בהתאם לתקנון האגודה, לא תנפיק האגודה תעודת סטודנט למי שלא ישלם תשלום דמי רווחה". מכאן, שעל פי החוברת, יש התניה בין תשלום דמי הרווחה לחברות באגודה, ולמעשה יש בדמי הרווחה גם מרכיב של דמי החבר.

אגודת הסטודנטים של אוניברסיטת תל-אביב והאוניברסיטה הסבירו למשרד מבקר המדינה במרס 2004, כי האמור בחוברת היה נכון עד שנת הלימודים התשס"א, ועד אותה שנה ראתה האגודה בכל מי ששילם דמי רווחה חבר בה; לאחר שרשם העמותות העיר לאגודה שההצטרפות אליה צריכה להיות וולונטרית ופעילה, הפרידו האוניברסיטה והאגודה בין הליך ההצטרפות לאגודה ובין תשלום דמי הרווחה: משנת הלימודים התשס"ב ניתן לשלם דמי רווחה בלי להיות חבר באגודה, וניתן להיות חבר באגודה בלי לשלם דמי רווחה. לאוניברסיטה ולאגודה יש סלי שירותים שונים עבור סטודנטים ששילמו דמי רווחה בלבד, סטודנטים ששילמו דמי חבר בלבד, סטודנטים ששילמו את שני התשלומים וסטודנטים שלא שילמו אף לא אחד מהם. אולם מידע זה לא קיבל את ביטוי בחוברת. האוניברסיטה הודיעה, כי לקראת שנת הלימודים התשס"ה היא תתקן את דברי ההסבר בחוברת.

השכלה גבוהה • הקשרים בין האוניברסיטאות לאגודות הסטודנטים והפיקוח על האגודות

(ג) אוניברסיטת בר-אילן גובה גם היא מהסטודנטים דמי רווחה בלבד, והיא מעבירה לאגודה 75% מהם, על פי הסכם בין השתיים. האוניברסיטה מודיעה לסטודנטים על זכותם להתנגד לתשלום דמי הרווחה; אין תשלום עבור חברות באגודה, אך רק מי ששילם דמי רווחה מקבל תעודת סטודנט שמנפיקה האגודה.

אגודת הסטודנטים של האוניברסיטה כתבה למשרד מבקר המדינה במרס 2004 כי כדי שההצטרפות לאגודה תהיה פעילה, היא מחתימה את הסטודנטים במהלך השבועיים הראשונים ללימודים על מסמך הצטרפות אליה. האוניברסיטה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרס 2004, כי היא גובה דמי רווחה בלבד ואינה מוכנה לגבות דמי חבר עבור האגודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, התניית קבלת תעודת הסטודנט בתשלום דמי הרווחה והעברת רוב הסכום לאגודה מלמדים שמה שמכונה דמי רווחה כולל גם דמי חבר, ובכך מתקיימת ההתניה הפסולה של תשלום דמי חבר בתשלום דמי רווחה.

3. להלן נתונים על מספר הסטודנטים ששילמו דמי חבר ודמי רווחה באוניברסיטאות בשנת התשס"ג:

הטכניון	אוניברסיטת בן-גוריון	אוניברסיטת תל-אביב	אוניברסיטת בר-אילן	האוניברסיטה העברית	אוניברסיטת חיפה	
9,607	(4)	(3)	(2)	7,570	8,897	שילמו דמי חבר
9,609	17,617	29,140	17,056	(1)	14,292	שילמו דמי רווחה
9,609	18,597	29,631	19,045	23,886	15,913	מספר הסטודנטים במוסד
כ-100%	(4)	(3)	(2)	31.7%	55.9%	שיעור הסטודנטים ששילמו דמי חבר
100%	94.7%	98.3%	89.6%	(1)	89.8%	שיעור הסטודנטים ששילמו דמי רווחה

1. האוניברסיטה אינה גובה מהסטודנטים דמי רווחה.
2. האוניברסיטה גובה דמי רווחה בלבד, אך ניתן להסיק כי הם כוללים גם דמי חבר.
3. האוניברסיטה גובה דמי רווחה בלבד, אך לפי דברי ההסבר לשכר הלימוד תשלום הוא תנאי לחברות באגודת הסטודנטים.
4. תשלום דמי רווחה כרוך בתשלום דמי החבר.

מהנתונים בטבלה עולה, כי בשתי האוניברסיטאות שבהן נגבו דמי החבר רק ממי שהצהירו על רצונם להיות חברי אגודה (אוניברסיטת חיפה והאוניברסיטה העברית), ניצלו שיעורים גדולים יחסית של הסטודנטים את זכותם להימנע מתשלום דמי החבר. לדעת משרד מבקר המדינה, נתונים אלה מלמדים על החשיבות של גביית דמי החבר רק מסטודנטים שהצהירו על רצונם להיות חברי אגודה.

הסכמים עם האגודות על גביית דמי חבר ודמי רווחה

1. ועדת מלץ המליצה, בין היתר, כי גביית תשלומי רשות, תיעשה על פי הסכמים שייחתמו בין הנהלת האגודה המקומית לבין הנהלת המוסד האקדמי. יצוין כי כל האוניברסיטאות מעניקות לאגודות הסטודנטים את שירותי הגבייה ללא תשלום.

הביקורת העלתה, כי לאוניברסיטת בן-גוריון אין הסכם עם האגודה בדבר גביית דמי החבר ודמי הרווחה, ולאוניברסיטה העברית אין הסכם בכתב בעניין גביית דמי החבר. לאוניברסיטת חיפה היה הסכם בתוקף עד שנת התשס"ב, והוא לא חודש, אך האוניברסיטה והאגודה המשיכו לנהוג על פיו. לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטאות לפעול בהתאם למסקנות ועדת מלץ ולהסדיר בהסכמים עם האגודות את גביית דמי הרווחה ודמי החבר.

2. דמי הרווחה משולמים לאוניברסיטאות בעבור שירותי רווחה שניתנים לסטודנטים בידי האוניברסיטה או אגודת הסטודנטים. כאשר האגודה נותנת שירותים לסטודנטים, גובה האוניברסיטה את דמי הרווחה ומעבירה אותם אליה. לפיכך, מן הראוי שבהסכמים יפורטו סוגי השירותים שעל האגודות לתת, ושהאוניברסיטאות ידרשו מהאגודות לדווח להן על מה הוצאו הכספים. דיווח כזה יאפשר לאוניברסיטה להחליט בשנים הבאות אם להעביר לאגודה כספים אלה או להשתמש בהם לרווחת הסטודנטים שלא באמצעות האגודה.

הביקורת העלתה, כי בהסכמים שחתמו אוניברסיטת בר-אילן ואוניברסיטת תל-אביב עם אגודות הסטודנטים לגבי גביית דמי הרווחה לא פורטו סוגי השירותים שעל האגודות לתת בתמורה לכספים אלה, וגם לא נקבעה בהם חובת דיווח של האגודות על הוצאת הכספים.

שתי האוניברסיטאות כתבו למשרד מבקר המדינה, כי קיימת רשימת שירותים שהאגודות נותנות בתמורה לדמי הרווחה שהן מקבלות, והשירותים מפורטים בפרסומים שונים של האוניברסיטה והאגודות.

השכלה גבוהה • הקשרים בין האוניברסיטאות לאגודות הסטודנטים והפיקוח על האגודות

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטאות לפרט בהסכמים עם האגודות את זכויותיו וחובותיו של כל צד, ובכלל זה את סוגי שירותי הרווחה שהאגודה מתחייבת לתת לסטודנטים. עליהן גם לוודא שהאגודות אכן נותנות את השירותים.

תמיכה כספית ומתן הטבות לאגודות

תמיכה כספית ישירה

האוניברסיטאות מסייעות לאגודות הסטודנטים, בין היתר, באמצעות תמיכה כספית ישירה; יש שהן נותנות להן תקציב כולל, ויש שהן נותנות תקציב לפעולה מסוימת. סוגי התמיכות שנתנו אוניברסיטאות לאגודות הן בעיקר: הקצבה ליחידת הספורט; סיוע שנתי לאגודה; השתתפות בפרויקטים מיוחדים; פיצוי על אבדן הכנסות משכירות; פיצוי על אבדן הכנסות בשל אי-קיום בזארים; סיוע לפעולות חברה לסטודנטים; השתתפות בעלות ביטוח תאונות אישיות.

להלן נתונים על התמיכה הישירה⁴ שנתנו האוניברסיטאות לאגודות הסטודנטים בשנות הלימודים התשס"ב והתשס"ג, על פי נתונים שהמציאו האוניברסיטאות למשרד מבקר המדינה:

האוניברסיטה	התשס"ב			התשס"ג		
	התמיכה הכספית הישירה בש"ח	מספר הסטודנטים	התמיכה הכספית בש"ח לסטודנט	התמיכה הכספית הישירה בש"ח	מספר הסטודנטים	התמיכה הכספית בש"ח לסטודנט
הטכניון	937,964 ⁽¹⁾	10,068	93.2	728,992 ⁽²⁾	9,609	75.9
בן-גוריון	120,000	17,412	6.9	90,000	18,597	4.8
תל-אביב	46,516	29,473	1.6	33,357	29,631	1.1
בר-אילן ⁽³⁾	-	17,818	-	-	19,045	-
העברית	1,745,415	23,603	73.9	1,792,440	23,886	76.6
חיפה	592,658	15,125	39.2	447,333	15,913	28.1

1. כולל הקצבה ליחידת הספורט בסך 487,000 ש"ח.

2. כולל הקצבה ליחידת הספורט בסך 465,300 ש"ח.

3. האוניברסיטה הודיעה כי אינה נותנת סיוע כספי ישיר לאגודות הסטודנטים.

4. לא כולל דמי חבר, דמי רווחה והקצאת נכסים לשימוש האגודות.

1. הבדיקה העלתה, ששלוש מהאוניברסיטאות (תל-אביב, בן-גוריון והעברית) נותנות סיוע כספי ישיר לאגודות בלא שקבעו כללים בדבר הפעילויות שעבורן יינתן סיוע, האסמכתאות שישמשו בסיס לתשלום, התחייבויות האגודה ודיווחיה על הפעילויות ועוד.

האוניברסיטה העברית כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי חלק מהסכום שהיא מעבירה לאגודה (כ-500,000 ש"ח) מועבר על סמך דיווח על ביצוע הפעולות שלהן מיועד הסיוע באותה שנה. היא גם ציינה, כי החל בשנת הלימודים התשס"ד משתתף נציג קבוע שלה בוועדת הכספים של האגודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאוניברסיטאות יקבעו מנגנון פיקוח על השימוש בכספים שהן מעבירות לאגודות. מנגנון זה אפשר שיפעל לפי העקרונות של מתן תמיכות בידי משרדי הממשלה, המתנים את העברת התשלומים בדרישות שונות, כגון הצגת אישור ניהול תקין מטעם רשם העמותות (ראו בעניין זה בהמשך הדברים) ודיווח על שכרם של בעלי המשכורות הגבוהות באגודה. כמו כן, מן הראוי שהכללים למתן סיוע כספי לאגודות יחייבו את האגודות להודיע לאוניברסיטאות אם פנו לגופים אחרים בבקשה למימון פעילותן, ומהו היקף המימון שקיבלו מהם.

באוניברסיטת חיפה נמצא מקרה הממחיש לדעת משרד מבקר המדינה את הצורך בקביעת כללים שיבטיחו שקיפות של מקורות המימון כלפי האוניברסיטה: אגודת הסטודנטים של האוניברסיטה פנתה ב-2002 לדיקן הסטודנטים ולגוף מסחרי בבקשה למימון הוצאותיה על קייטנת קיץ לילדים מעוטי יכולת. לשני הגופים הציגה האגודה אותה חשבונית כאסמכתה לכיסוי ההוצאות, וכל אחד מהם מימן חלק מההוצאות. הועלה, כי סכום ההשתתפות הכולל של שני הגופים בהפעלת הקייטנה עלה על הוצאותיה של האגודה, ונוצר לה עודף מתפעול הקייטנה. כשהתעורר אצל האוניברסיטה חשש, כי האגודה "ביצעה גבייה כפולה וחייבה את שני הגופים על סמך אותה חשבונית", היא הביעה תרעומת על כך, ובעקבותיה הודיעה האגודה כי תיעד את העודף שנוצר לפעילות חברתית שהיא תקיים בעתיד.

אגודת הסטודנטים של אוניברסיטת חיפה מסרה למשרד מבקר המדינה במרס 2004, כי הכסף שקיבלה מהגוף המסחרי ניתן לה בשל חסות שנתן לקייטנה לצורכי שיווק וקידום מכירות; הגוף המסחרי דרש שהתשלום ייעשה כנגד הצגת חשבוניות מס "עד לסכום שנקבע כסכום התמורה, וזאת בין היתר, על מנת לוודא שהתמורה בגין הפרסום והשיווק אכן מיועדת להפעלת הקייטנה ולא לצרכים אחרים". האוניברסיטה דרשה כי תרומתה תשמש רק למשכורת למדריכים, ולדברי האגודה דרישה זו מולאה.

השכלה גבוהה • הקשרים בין האוניברסיטאות לאגודות הסטודנטים והפיקוח על האגודות

2. המדינה משתתפת בתקציבן של האוניברסיטאות, והוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת) קובעת את הסכום שיינתן לכל אוניברסיטה. לפיכך הציע משרד מבקר המדינה לוות"ת לקבוע לאוניברסיטאות קווים מנחים להעברות הכספים ולדרכי הפיקוח והבקרה, כדי שכל מוסד יקבע על פיהם את כלליו ומגבלותיו בעניין העברת הכספים לאגודה הפועלת בתחומו.

ות"ת השיבה למשרד מבקר המדינה במרס 2004, כי היא תומכת "בתיקון אופן גביית הכספים על ידי האוניברסיטאות עבור אגודות הסטודנטים באופן אשר יעלה בקנה אחד עם חוק העמותות והמלצות ועדת מליץ... נבקש התחייבות המוסדות כי הם יתקנו את המצב כנדרש... עד כה, במסגרת כיבוד החופש האקדמי והמינהלי של המוסדות להשכלה גבוהה והעיקרון הנגזר ממנו כי ות"ת אינה בגדר 'מנהל על' של מוסדות אלה, ות"ת לא נכנסה לקשרי גומלין ספציפיים וקבעה כללים לגביהם... אין [לוות"ת] התנגדות לכך שבמסגרת קביעת האוניברסיטאות מנגנון פיקוח להעברת כספים והטבות אלה, הן יעבירו לוות"ת דיווח באשר לכללים והנהלים שנקבעו ואופן הפיקוח על ביצועם".

הקצאת נכסים לשימוש האגודות

האוניברסיטאות מאפשרות לאגודות הסטודנטים להשתמש בנכסיהן ללא תמורה. מדובר בדרך כלל בנכסים המשמשים כמשרדי האגודות, מועדונים ומרכוליות ובמתן רשות להשתמש בשטחים לפעילויות ואירועים סטודנטיאליים, לקיום בזארים ועוד. חלק מהאוניברסיטאות אף אינן גובות מהאגודות את הוצאות התחזוקה של נכסים אלה. מסיכום הנתונים שמסרו אוניברסיטת תל-אביב והאוניברסיטה העברית למשרד מבקר המדינה עולה כי השווי השנתי של הטבות אלה מגיע לכ-125,000 דולר באוניברסיטת תל-אביב, ובאוניברסיטה העברית לכ-192,000 דולר. לדעת משרד מבקר המדינה, על פי כללי מינהל תקין ראוי שגוף המאפשר לגוף אחר להשתמש בנכסיו ייתן להתקשרות זו ביטוי בהסכם בכתב. מן הראוי כי בהסכם כזה ייקבעו הזכויות והחובות של כל אחד מהצדדים בנוגע לשימוש בנכסים, גם אם זכות השימוש בהם ניתנה ללא תמורה.

1. הבדיקה העלתה, כי לשלוש אוניברסיטאות (בר-אילן, בן-גוריון והטכניון) אין הסכמים עם אגודות הסטודנטים הפועלות בתחומן בדבר השימוש בנכסים שונים שהעמידו לרשותן; בין הנכסים: משרדים וחדרי חוגים, מתחמים לקיום בזארים ויום הסטודנט ומתקנים שונים שמפעילה האגודה בשטחי הקמפוס.

הטכניון הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא "נמצא בשלבים מתקדמים של הכנת הסכם עם האגודה באשר לשימוש בנכסים השונים, שהטכניון העמיד לרשותה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי האוניברסיטאות שנמנו לעיל יסדירו בהסכם את השימוש בנכסים שהעמידו לרשות האגודות, לרבות התנאים לשימוש בשטחים לצרכים מסחריים.

2. הביקורת העלתה, כי אוניברסיטת חיפה לא רק מאפשרת לאגודה להשתמש בשטחים ללא תמורה, אלא אף משלמת לה דמי שכירות על חדרים בבניין שבבעלות האוניברסיטה: האוניברסיטה העמידה לרשות האגודה שטחים ב"בית הסטודנט על שם סלא" ושכרה ממנה חדרים בבניין זה תמורת 10,000 ש"ח לשנה.

אגודת הסטודנטים באוניברסיטת חיפה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי היא מימנה 30% מעלות הקמתו של הבניין וסוכם שהבעלות עליו תהיה של האוניברסיטה וניהולו ותפעולו ייעשו בידי האגודה. לפיכך השכירה האגודה לאוניברסיטה כמה חדרים בתמורה כספית. האוניברסיטה הסבירה בתשובתה, שבשל "מצוקת שטחים ומחסור בכיתות לימוד נענתה אגודת הסטודנטים לפנייתה של האוניברסיטה והעמידה לרשותה שטח לפעילויותיה, ובכך מנעה מעצמה שימוש בו. בכך התאפשר לאגודה שימוש במשאב כספי במקום המשאב הפיסי שנמנע ממנה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהאוניברסיטה היא בעלת המבנה, והיא העמידה אותו לרשות האגודה ללא תשלום, אין מקום שתשלם דמי שכירות עבורו.

3. הועלה, כי לשלוש אוניברסיטאות (הטכניון, בן-גוריון, ובר-אילן) לא הייתה הערכת שווי כלכלי של ההטבה שהן נותנות לאגודות בכך שהן מאפשרות להן להשתמש בנכסים ללא תמורה. אוניברסיטת חיפה הכינה הערכת שווי של ההטבה בעקבות בקשת משרד מבקר המדינה. מן הראוי שלאוניברסיטאות יהיו הערכות שווי כלכליות מעודכנות של השימוש של אגודות הסטודנטים בנכסיהן, והן יובאו בכל שנה לאישור מוסדותיהן המנהלים.



הועלה, כי חלק מהאוניברסיטאות לא ריכזו את השווי הכולל של ההטבות לסוגיהן (תמיכות כספיות, שימוש בנכסים ותחזוקתם) שהן מעניקות לאגודות.⁵ לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטאות לרכז נתונים אלה ולהציגם לאישור המוסדות המנהלים שלהן. על האוניברסיטאות לשקול את הדרכים להסדרת מכלול קשרי הגומלין שלהן עם האגודות. במסגרת זו מן הראוי כאמור שהאוניברסיטאות יקבעו כללים ומנגנוני פיקוח ובקרה על מתן כספים והטבות שוות כסף לאגודות הסטודנטים.

הפיקוח של רשם העמותות על האגודות

חוק העמותות מסדיר, בין היתר, את דרך התאגדותה של עמותה, רישומה ואופן פעילותה. מהמבוא להצעת החוק ומדברי ההסבר שנלוו אליה⁶ ואל הצעת חוק העמותות (תיקון מס' 3), התשנ"ה-1995⁷ (להלן - תיקון מס' 3), שנועד, בין היתר, להוסיף לרשם העמותות כלים יעילים לפיקוח, עולה, כי המחוקק ראה חשיבות רבה בפיקוח ממשלתי על כל הנעשה בעמותות, ולכן נקבעו בחוק הוראות לגבי הנהלת החשבונות וביקורתם, שנועדו להבטיח ניהול משק כספים תקין ומבוקר, שמירת זכויות חברי העמותה ונושיה ומניעת הונאתם. הפיקוח הוטל על רשם העמותות (להלן - הרשם) ובחוק נקבעו דרכי מינוי, תפקידיו וסמכויותיו.

תיקון מס' 3 לחוק הרחיב את חובות הדיווח של העמותות לרשם ואת סמכויותיו, הן בנוגע לרישום העמותה ותקנונה והן בנוגע לפעילותה. בכל שנה על כל עמותה להגיש לרשם את המסמכים האלה: (א) מאזן ודין וחשבון של הכנסות העמותה והוצאותיה (להלן - דוח כספי) מאושרים כדין בידי האסיפה הכללית שלה, בצירוף פרוטוקול האסיפה, לא יאוחר מיום 31 בינואר בשנה השנייה שלאחר תום תקופת הדוח, חתום בידי שניים מחברי הוועד. יש לערוך את הדוח הכספי על פי כללי חשבונאות ודיווח מקובלים ולתת בו ביטוי נאות לנתונים הכלולים בפנקסי החשבונות שהעמותה חייבת לנהל; (ב) המלצת ועדת הביקורת או הגוף המבקר, ואם נתמנה רואה חשבון - גם חוות דעתו על הדוח הכספי; (ג) הודעה על תובענות שהוגשו נגד העמותה או נגד חבר ועד בתוקף תפקידו כחבר הוועד; (ד) כל מסמך או מידע נוסף שימצא הרשם לנכון לדרוש להבהרת הדוח הכספי. הפרתן של חלק מחובות העמותה הקבועות בחוק, ובהן החובה להגיש את המסמכים האמורים לרשם, בין בידי העמותה ובין בידי כל אדם שהיה אחראי להפרת החובה, היא עבירה פלילית באחריות קפידה⁸ ודינה קנס.

5 לא כולל את אוניברסיטת תל-אביב והאוניברסיטה העברית. אוניברסיטת תל-אביב הסבירה כי ריכוזה נתונים אך לא הציגה אותם להנהלתה.

6 הצעת חוק 1392 מיום י"ט באדר התשל"ט (18.3.79), עמ' 126.

7 הצעת חוק 2431 מיום ר' באב התשנ"ה (2.8.95), עמ' 592.

8 שאינה טעונה הוכחת מחשבה פלילית או רשלנות.

על פי החוק, לרשם יש סמכויות פיקוח מינהלי הכוללות סמכויות בדיקה. הוא רשאי, בין היתר, לדרוש כי יוגש לו דוח כספי מתוקן ולדרוש הבהרת פרטים בדוח. הוא רשאי גם למנות חוקר שיחקור את דרך ניהול העמותה, את תפקודה בהתאם להוראות החוק, ואת פעולותיה הכספיות. החוקר ימסור לרשם דין וחשבון ויהיו לו סמכויות לפי סעיפים 9-11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים. אם יש לרשם יסוד לחשוד שמתקיימת בעמותה אחת העילות לפירוק המנויות בחוק לפי צו בית משפט, הוא רשאי לקיים בירור מוקדם ולדרוש מכל חבר של העמותה, מוסד ממוסדותיה או עובד שלה למסור לו כל מסמך או מידע שיש בהם כדי לסייע לו בבירור החשש. לרשם סמכות למחוק עמותה שחדלה לפעול, בנסיבות שנקבעו בחוק⁹.

חשיבותו של הרשם במערך הפיקוח הממשלתי קיבלה משנה תוקף עם קבלת החלטת הממשלה מאוקטובר 1998, שבעקבותיה נדרשים החל בשנת 1999 גופים המבקשים תמיכה ממשרד ממשלתי להציג אישור של רשם העמותות על ניהול תקין¹⁰, שתוקפו מוגבל (בדרך כלל לשנה אחת). לשם כך נדרשת עמותה להמציא לרשם את המסמכים האמורים לעיל שצוינו בחוק, וכן רשימה של חמשת מקבלי השכר או המלגה הגבוהים בעמותה והסכומים שקיבלו בשנה האחרונה.

האגודות אינן מקבלות בדרך כלל תמיכה ישירה מהממשלה, ואינן נזקקות על פי רוב באופן שוטף לאישור ניהול תקין שמנפיק הרשם. אולם יש שאגודות מבקשות תמיכה ממשרד ממשלתי כלשהו או מוועדת עזבונות, וכתנאי לקבלת התמיכה הן זקוקות לאישור האמור. יש לציין שבעקבות החלטת הממשלה, בדק הרשם את כל העמותות שביקשו תמיכה מהממשלה, חלקן בדיקה בסיסית וחלקן בדיקה מעמיקה יותר, ומנובמבר 2000 הוא בודק גם עמותות שאינן מקבלות תמיכה, ובהן אגודות הסטודנטים.

מנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מהרשם על סטטוס הטיפול שלו במתן אישור ניהול תקין לאגודות הסטודנטים של שש האוניברסיטאות בשנים 2000-2003 עולה, כי חלק מהאגודות קיבלו אישור ניהול תקין בשנים מסוימות, אולם אף אחת מהן לא קיבלה את האישור בכל שנה מהשנים 2000-2003. יש שלא ניתן אישור כיוון שהאגודה לא ביקשה אישור, והרשם לא עשה ביוזמתו בדיקה בעניינה; יש שלא ניתן אישור עקב ליקויים חשבונאיים או ניהוליים או עקב אי-הגשת מסמכים. כל אחת מהאגודות סורבה לפחות פעם אחת בשנים אלה, דהיינו, לא קיבלה אישור ניהול תקין עקב ליקויים חשבונאיים או ניהוליים; הבדיקות לצורך מתן האישור לשתי אגודות לשנת 2003 טרם הסתיימו. עוד עולה מהנתונים, כי שתי אגודות לא קיבלו אישור ניהול תקין בכל השנים 2000-2003.

9 בכלל זה עמותה שלא הגישה לרשם דוח כספי בתוך 90 יום מהיום האחרון שנקבע לכך.
10 על פי נוסח האישור, משמעותו היא כי "העמותה מקיימת את דרישות חוק העמותות בכל הנוגע להודעות ופרוטוקולים".

השכלה גבוהה • הקשרים בין האוניברסיטאות לאגודות הסטודנטים והפיקוח על האגודות

משרד מבקר המדינה בדק בסוף שנת 2003 במשרד הרשם את תיקי אגודות הסטודנטים ואת טיפולו בעניינן. מהבדיקה עולה, כי לא תמיד נקט הרשם את כל הצעדים שהוא רשאי לנקוט על פי חוק העמותות נגד אגודות שלא קיימו את חובותיהן. להלן הממצאים העיקריים:

1. אגודת סטודנטים א' ¹¹: (א) האגודה נרשמה כעמותה במרס 1993. האגודה הגישה לרשם דוח כספי בשנה הראשונה לפעילותה בלבד, אולם כיוון שלא צירפה כנדרש את המלצות ועדת הביקורת היא התבקשה להמציא לו דוח מתוקן. לא נמצאו בתיקי הרשם מסמכים המעידים שהוא עמד על כך שבקשתו תיענה.

(ב) במרס 2000 פנה לאגודה רואה חשבון שמינה הרשם, במסגרת בדיקה כללית שעשה הרשם בעקבות החלטת הממשלה משנת 1998, והודיע לה כי לצורך קבלת אישור ניהול תקין עליה להמציא לו את כל הדוחות הדרושים על כל שנות פעילותה. מאחר שהדוחות לא התקבלו, לא קיבלה האגודה אישור לשנת 2000. האגודה גם לא קיבלה אישור ניהול תקין לשנים 2001-2003.

(ג) בספטמבר 2000 קיבל הרשם מכתב מסטודנט החבר באגודה. הסטודנט ציין, כי נגד האגודה הוגשה תביעה בבית המשפט המחוזי בשל גביית כספים מסטודנטים שלא כדין ¹². הוא ביקש מהרשם למנות חוקר מיוחד שיבדוק היבטים של פעולה זו וכן חשדות לשחיתות. בעקבות קבלת המכתב מינה הרשם רואה חשבון מיוחד, הסמיך אותו "לבדוק את הפעילות הכספית של העמותה מאז היווסדה, וכן לוודא כי העמותה מקיימת את מטרותיה המאושרות", וביקש ממנו להמציא לו את ממצאיו ומסקנותיו "הנוגעים לתפקוד העמותה וקיום דרישות החוק על ידה".

במשרד הרשם לא נמצא דוח מסכם של הבדיקה האמורה ולא ברור אם התלונה נבדקה כלל.

בפברואר 2003 פנה שוב הסטודנט לרשם וביקש ממנו שיממש את הסמכות שהוענקה לו בחוק וימנה חוקר לבדיקת פעילותה של האגודה. במרס 2003 הודיע הרשם לסטודנט כי לא יוכל לקבוע עמדה בנושא "כל עוד הדברים תלויים ועומדים בבית המשפט", וביקש מהסטודנט להמציא לו פרוטוקולים מהדיונים בנושא בבית המשפט ופסקי דין הנוגעים בדבר כתנאי להמשך הטיפול.

משרד מבקר המדינה עשה בירורים במשרד הרשם כדי לדעת מדוע הטיפול בתלונתו של הסטודנט מתעכב זמן כה רב. בעקבות הביקורת עשה משרד הרשם ב-28.7.03 בירור עם

11 אגודות הסטודנטים אינן גופים מבוקרים, ולפיכך הושמטו שמותיהן בפרק זה שעניינו ביקורת על רשם העמותות. הדבר ניתן היה להיעשות (שלא כבפרק הראשון).

12 ממכתבים נוספים ששלח הסטודנט לרשם עולה שמדובר בגביית דמי חבר ודמי רווחה. פרטים נוספים על תשלומים אלה ראו לעיל בפרק "הצטרפות לאגודות הסטודנטים וגביית דמי חבר באגודה ודמי רווחה מהסטודנטים".

הסטודנט, וזה טען כי לא קיבל את הודעת הרשם ממרס, ומסר כי התיק המשפטי בעניין התביעה נסגר מאחר שהוא לא הפקיד בבית המשפט העליון את הסכום הדרוש להבטחת הוצאות הנתבעים. למחרת (29.7.03) פנה הרשם לאגודה ותבע ממנה להגיש לו על פי סעיף 38 לחוק את המסמכים הנדרשים לשנים 1994-2001 ובהם דוחות כספיים, המלצות ועדת הביקורת, פירוט התשלומים ששילמה לחמשת מקבלי השכר הגבוה ועוד. עד מועד סיום הביקורת בנושא (דצמבר 2003), לא הסתיים הטיפול של הרשם בעניינה של האגודה.

בתשובתו ממרס 2004 דיווח הרשם למשרד מבקר המדינה, כי עניינה של האגודה עדיין נמצא בבדיקה, וכי היא הגישה את המסמכים האמורים. לדבריו נוהלה התכתבות שוטפת עם המתלונן ועם האגודה, לא ניתן לאגודה אישור ניהול תקין, וכיוון שהבדיקות לא הסתיימו אין מקום להזדרז ולנקוט כלפיה סנקציות נוספות.

אמצעי האכיפה נועדו ליצור פיקוח יעיל, ואי-מימושם במשך שנים כה רבות עלול לעודד את האגודות שלא למלא את חובותיהן. מהאמור לעיל עולה, כי במשך יותר מעשר שנים - מיום הקמתה בשנת 1993 ועד סוף 2003 - לא נקט הרשם צעדים על מנת להביא את האגודה למלא את חובותיה המעוגנות בחוק העמותות כלפי הרשם ולהגיש לו את המסמכים הדרושים. הרשם לא מיצה את תהליך החקירה ולא ניצל את הסמכויות האחרות שהקנה לו המחוקק, כגון הסמכות למחוק את האגודה ואף להעמידה לדין בשל אי-הגשת מסמכים - עבירה שדינה קנס, שאפשר לחייב בו הן את האגודה והן את האחראים להפרות החוק. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשם להשלים בהקדם את הטיפול בעניינה של האגודה כדי להבטיח שהיא תפעל על פי החוק ותקפיד לקיים במועד את כל חובותיה.

2. אגודת סטודנטים ב': (א) ביולי 1993 פנה הרשם לאגודה, בהחיר לה כי טרם הגישה את הדוחות הכספיים כנדרש וביקש ממנה להגיש לו את הדוחות לשנים 1988-1992, בצירוף המלצות ועדת הביקורת. האגודה הגישה דוח כספי לשנת 1988 בלבד.

בדצמבר 1998 הודיע עיתון מסוים לרשם כי לאחר שכתב שלו עיין בתיק האגודה במשרד הרשם הוא גילה שחסרים בתיק מסמכים הנוגעים לשנת 1992 ואילך - דוחות כספיים, המלצות ועדת הביקורת ופירוט מקבלי השכר הגבוה באגודה. בעקבות זאת פנה הרשם לאגודה והודיע לה כי כיוון שלא המציאה למשרדו את המסמכים האמורים הוא החל בהליכים למחקתה. בינואר 1999 הגישה האגודה לרשם את הדוחות לשנים 1993-1995, אולם את הדוחות לשנת 1996 הגישה רק ב-26.6.00.

מעיון בדוח לשנת 1996 עולה, כי הוא נחתם בידי רואה החשבון ואושר בידי האסיפה הכללית של האגודה רק במרס 2000, דהיינו יותר משלוש שנים לאחר שהסתיימה שנת 1996.

(ב) באוגוסט 2000 הודיע הרשם לאגודה, כי אם לא תמציא לו בתוך 90 יום את הדוחות לשנים 1997-1999, הוא ימשיך בהליכי המחיקה. בינואר 2001 התקבל במשרדי הרשם הדוח לשנת 1997 שגם הוא נערך, נחתם ואושר בידי האסיפה הכללית של האגודה באיחור רב (ב-25.10.00). ביוני 2001 התקבל במשרדי הרשם הדוח לשנת 1998, שאושר במרס 2001.

(ג) בספטמבר 2002 הגיש אחד מחברי מועצת האגודה לרשם תלונה על "האופן שבו מתנהלת כרגע [האגודה]". בעקבות זאת מינה הרשם רואה חשבון מיוחד לבדיקת התלונה. בנובמבר 2002 דרש רואה החשבון מהאגודה להמציא לו את המסמכים הקבועים בחוק העמותות וכן את תגובתה על התלונה. ביוני 2003 הודיע הרשם לאגודה כי העביר את תיקה אל מחלקת ניהול תקין שבמשרדו "לסירוב הוצאת אישור על ניהול תקין".

בספטמבר ובנובמבר 2003 הגישה האגודה לרשם את המסמכים הדרושים, ומהם עולה, כי הדוח הכספי לשנת 2001 אושר גם הוא באיחור (ב-24.6.03) והוגש לרשם כשבעה חודשים לאחר המועד הנקוב בסעיף 36(ד) לחוק העמותות. בתחילת שנת 2004 הסתיים הטיפול בעניינה של האגודה, והיא קיבלה לראשונה מהרשם אישור ניהול תקין.

מהאמור לעיל עולה, כי במשך יותר מעשור לא הגישה האגודה לרשם באופן שוטף ובמועד את המסמכים הקבועים בחוק העמותות, והרשם לא נקט צעדים מספקים נגדה, בהתאם לסמכויותיו הקבועות בחוק¹³. לדעת משרד מבקר המדינה, הכנת הדוחות הכספיים ואישורם בידי האסיפה הכללית של האגודה באיחור של שנים מספר היה בהם לחייב בדיקה מעמיקה בידי הרשם, שמא הם נובעים מאי תקינות התנהלותה של האגודה.

יש לציין, כי גם מעיון בהמלצות של עורך דין חיצוני המשמש הגוף המבקר של האגודה ובחוות דעתו על דוחותיה הכספיים לשנים 2000 ו-2001, שהוגשו לרשם במרס ובספטמבר 2003, עולה חשש לתקינות פעולותיה, שחייב לכאורה התערבות של הרשם ולפחות בדיקה שלו. בהמלצות אלה ציין עורך הדין כי לדעתו "התנהלות התקציב" של האגודה אינה תקינה ויש לשנותה, מאחר שהתקציב מובא לאישור האסיפה הכללית לאחר שרוב ההוצאות בוצעו, ולעתים אף אינו מובא כלל לאישורה.

הרשם ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי אמנם אישור מאוחר של דוחות כספיים איננו מצב רצוי, "אולם האלטרנטיבה היא שלא יהיה אישור כלל". הוא הוסיף, כי הסנקציה שננקטה נגד האגודה הייתה אי-הנפקת אישור ניהול תקין, וכי העובדה שיש לאגודה גוף מבקר פעיל מקטינה את הצורך בהתערבותו שלו בפעילותה. יצוין, כי האגודה

13 מהמסמכים במשרדי הרשם עולה, כי התנהלות האגודה ופעולות הרשם כלפיה היו דומות מאז הוקמה בשנת 1984.

מסרה למשרד מבקר המדינה במרס 2004, כי לאחרונה "חלו [בה] שינויים מרחיקי לכת... אשר השפיעו באופן מכריע על התנהלותה... הדוחות הכספיים לשנת 2002 אושרו במועד וכך גם יעשה לגבי הדוחות לשנת 2003".

לדעת משרד מבקר המדינה, התוצאות של אי-מתן אישור ניהול תקין לאגודות אינן משמעותיות כיום, מאחר שהאוניברסיטאות אינן דורשות אישור זה כתנאי להעברת כספים אליהן. לו דרשו האוניברסיטאות מהאגודות אישור ניהול תקין כתנאי להעברת כספים, הדבר היה ממריץ את האגודות לפעול לפי חוק העמותות. מכל מקום, על הרשם לשקול שימוש בסמכויות נוספות שהוקנו לו בחוק כדי להבטיח את פעילותה התקינה של האגודה. קיומו של גוף מבקר פעיל באגודה מחייב בחוק כחלק ממערך הפיקוח על עמותות ואיננו פוטר את הרשם מקיום חובותיו ומימוש סמכויותיו.

3. אגודת סטודנטים ג': (א) האגודה הוקמה בשנת 1951 ונרשמה כאגודה עותומנית בספטמבר אותה שנה. בספטמבר 1996 נרשמה האגודה כעמותה. בשנת 2002 עשה רואה חשבון שמינה הרשם ביקורת מקיפה על האגודה ופירט בדוח מסכם מיום 5.9.02 את הליקויים שמצא, ובכללם: היעדר המלצות ועדת הביקורת לשנת 2000; האגודה הגישה לרשם צילום של פרוטוקולים שלא נחתמו כנדרש בידי שני חברי ועד; על רשימת מקבלי השכר הגבוה בעמותה שהומצאה לרשם חתמו שני חברים באגודה שאינם חברי הנהלה; לא ניתן לדעת אם "הוצאות הנהלה וכלליות" הן יותר מ-30% מסך ההוצאות, כיוון שהאגודה לא ביצעה מיון של הוצאות השכר להוצאות הקשורות לעובדי המינהלה והוצאות הקשורות לפעילות ישירה של האגודה.

רואה החשבון ציין, כי לאגודה שתי חברות קשורות (חברה בת וחברה נכדה), האחת עוסקת במכירת עזרי לימוד והאחרת בפרסום ובארגון אירועים, והמליץ להעמיק את הבדיקה באגודה "תוך הצלבה עם שתי החברות הקשורות אליה". כמו כן ציין רואה החשבון, כי חברי הוועד המנהל וחברי ועדת הביקורת של האגודה מקבלים מהאגודה משכורת מכוח התקנון, והמליץ לבדוק אם תשלומים אלה תואמים את החוק. בעקבות קבלת דוח זה הודיע הרשם לאגודה באוקטובר 2002, כי כיוון שהבדיקה טרם הסתיימה הוא נותן לה אישור ניהול תקין זמני לשנת 2002 שתוקפו יפוג ב-10.11.02.

(ב) בינואר 2003 ביקשה האגודה מהרשם אישור ניהול תקין לשנת 2003, שנזקקה לו, לדבריה, לשם קבלת תמיכה ממשרד המדע והספורט ומהעירייה. במאי אותה שנה נענה הרשם לבקשת האגודה ונתן לה אישור ניהול תקין לשנת 2003.

מעיון בתיקי הרשם עולה, שהאגודה לא הגישה לו את המסמכים שבגלל אי-הגשתם לא קיבלה אישור ניהול תקין לכל שנת 2002, ולא ברור מדוע ויתר הרשם על דרישותיו ונתן לה אישור לשנת 2003. מן הראוי שהרשם יודא שאגודה עומדת בהתחייבויותיה הקודמות לפני שהוא נותן לה אישור כזה.

הרשם ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "אכן לא ברור ממסמכי התיק האם נבדק עניין תיקון הליקויים שנמצאו בשנת 2002, והעניין ייבדק".

4. אגודת סטודנטים ד': (א) האגודה נרשמה כעמותה ביוני 1986. במשך השנים הגישה לרשם את דוחותיה באיחור רב, ורק לאחר שקיבלה ממנו התראות. במרס 1997 שלח הרשם לאגודה "התראה לפני מחיקה" והודיע לה כי טרם המציאה לו דוחות לשנים 1993 ואילך. בעקבות פנייה זו הגישה האגודה לרשם במאי 1997 את הדוחות לשנים 1993-1995.

(ב) בשנת 2000 התברר שוב לרשם, כי האגודה אינה ממציאה לו דוחות באופן סדיר וטרם הגישה לו את הדוחות לשנים 1996-1999. ביולי אותה שנה הוא הודיע לאגודה, כי הוחל בהליך מחיקתה. ההליך הופסק לאחר שהאגודה הגישה לרשם באוגוסט 2000 דוחות לשנים 1996 ו-1997.

(ג) בינואר 2002 מינה הרשם רואה חשבון מיוחד לביצוע בדיקה מקיפה באגודה, וזה דרש מהאגודה להמציא לו מסמכים שונים כדי שיוכל לבחון אם היא פועלת לפי החוק ולפי מטרותיה. רשימת המסמכים שדרש כללה דוחות לשנים 1990 ו-2000 שהאגודה טרם הגישה לרשם כנדרש.

(ד) את הדוח המלא לשנת 2000 הגישה האגודה בדצמבר 2002 - כשנה לאחר המועד המתחייב על פי חוק העמותות. גם הדוח הכספי לשנת 2001 הוגש באיחור של כתשעה חודשים ולא צורפו לו המסמכים הנדרשים על פי החוק.

(ה) מנתונים שמסר משרד הרשם למשרד מבקר המדינה בינואר 2004 עולה, בין היתר, כי הרשם סירב לתת לאגודה אישור ניהול תקין לשנת 2000. הוא לא נתן לאגודה אישור ניהול תקין לשנים 2001 ו-2002, עקב "ליקויים מהותיים", וגם לשנת 2003 לא ניתן אישור כזה כיוון שעדיין לא הסתיימה הבדיקה של הבודק מטעמו.

מהאמור לעיל עולה, כי פעמים החל הרשם בהליכים למחיקת האגודה, לאחר שמאז הקמתה לא עמדה בהתחייבויות כלפיו ולא הגישה לו באופן סדיר את דוחותיה. לדעת משרד מבקר המדינה, משנמשכה הגשת הדוחות באיחור, לא היה די בהתראה על מחיקה ובאי-מתן אישורי ניהול תקין, ומן הראוי שהרשם ישקול להשתמש בסמכויות האחרות שהוקנו לו בחוק כדי להבטיח את פעילותה התקינה של האגודה ובכלל זה הגשת דוחותיה במועד.

(ו) מתחילת שנת 2002 התקבלו במשרד הרשם תלונות רבות שהעלו חשדות חמורים לכאורה בדבר ליקויים בתפקודה של האגודה. התלונות עסקו, בין היתר, בגביית דמי חבר בניגוד לחוק, בתשלום כספים שלא כדין לחברה בת של האגודה, במינויים ובקבלת תפקידים באגודה באופן לא תקין, בניצול כספי האגודה ומשאביה לקידום עניינים פוליטיים ובאי-סדרים כספיים.

מהמסמכים עולה כי הטיפול של משרד הרשם בתלונות נמשך זמן רב. הרשם שקל למנות חוקר לאגודה ולשם כך, במהלך הביקורת, קיים שימוע לנציגי האגודה. בעקבות הביקורת הואץ הטיפול של הרשם בעניין, ובסוף ינואר 2004 שלח הרשם מכתב ליו"ר האגודה, ליו"ר ועדת הביקורת של האגודה, לאוניברסיטה, למתלוננים ולמשרד מבקר המדינה ובו פירט את התלונות ואת תוצאות טיפולו בהן. מהמכתב עולה, כי הרשם סבר שהמקום לבדיקתן של חלק מהתלונות הוא במשטרה, חלק מהתלונות דחה ואת השאר יבדוק משרדו ורואה חשבון מטעמו, שכן לדעתו "אין הצדקה ציבורית להוצאה הכספית ולמשאבים הנדרשים למינוי חוקר".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע הרשם, כי "הליך חקירה הוא הליך מסורבל, מורכב ויקר... קיימים נימוקים כלליים הכרוכים בביורוקרטיה ובמחסור בכח אדם, המצדיקים במקרים רבים נקיטה בדרכים חילופיות, כדי לייעל את הטיפול".

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול בתלונות בעניינה של האגודה נמשך יתר על המידה, ובמסמכי הרשם לא ניתן הסבר לכך. מן הראוי שהרשם יאיץ את בדיקותיו בנושא, וישקול שוב, לפי תוצאות הבדיקות, ותוך פרק זמן סביר, אם יש מקום למנות חוקר מטעמו והאם יש להטיל, על פי סעיף 41(א) לחוק העמותות, את הוצאות החקירה על העמותה, על חברי הוועד או על מבקשי החקירה.

5. המצאת מידע על חברות בנות או קשורות: על פי כללי החשבונאות המקובלים וכללי הגילוי הנאות המחייבים, שומה על עמותות להציג, בתנאים מסוימים, דוחות כספיים מאוחדים להן ולחברות שבשליטתן, או לתת בדוחות הכספיים גילוי נאות על הגופים המוחזקים שלא אוחדו ונימוקים לאי-איחודם. מבקר המדינה כבר העיר בדוח קודם¹⁴, כי רשם העמותות לא הקפיד לדרוש מעמותות להמציא לו דוחות כספיים מאוחדים או לנמק בדוחותיהן את אי-האיחוד.

מעיון בדוחות הכספיים של אגודות הסטודנטים שנמצאו בתיקי הרשם עולה, כי לכולן יש חברות בנות שהיקף פעילותן הכספית לא מבוטל, אולם אף לא אגודה אחת הגישה דוחות מאוחדים כנדרש. שתי אגודות - אגודת סטודנטים א' (על פי דוח כספי לשנת 1993) ואגודת סטודנטים ד' (על פי דוח כספי לשנת 2001) - הציגו את ההשקעה בחברות הבנות בשיטת השווי המאזני בלבד.

14 דוח שנתי 2002 של מבקר המדינה (2002), עמ' 810.

רק אגודה אחת - אגודת סטודנטים ג' - נימקה ברוח הכספי שלה את אי-האיחוד. אגודת סטודנטים ה' מסרה למשרד מבקר המדינה, כי "מעולם לא נתקבלה... דרישה מאת רשם העמותות להגיש דוחות כספיים מאוחדים". אגודת סטודנטים ב' טענה, כי בעת הכנת הדוחות הכספיים השנתיים לא היו בידיה הדוחות של כל "האגודות המוחזקות".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשם יקפיד שאגודות שיש להן חברות בנות או עמותות קשורות יגישו לו מאזנים מאוחדים, שיספקו מידע על פעילותן הכוללת, ולפחות ייתנו בדוחותיהן ביטוי מפורט לכך.



מהממצאים שתוארו לעיל עולה, כי במהלך השנים קיבל הרשם מפעם לפעם מידע המצביע על חששות לפעולות לא תקינות של אגודות סטודנטים. אולם הרשם, שהוא הרשות היחידה שבסמכותה לפקח על האגודות, לא השתמש במידע זה ולא מימש את כל הסמכויות שהוקנו לו בחוק העמותות לבדיקה ולטיפול בעניין זה. טיפולו בחלק מהאגודות החל או הואץ רק בעקבות הביקורת. הרשם לא הקפיד שהאגודות יגישו לו את דוחותיהן בזמן וברציפות ולא נקט את כל הצעדים שהוא רשאי לנקוט על פי החוק נגד אגודה שלא הגישה לו את הדוח הכספי עד המועד האחרון שנקבע לכך או לא הגישה אותו כלל. הוא אף לא יזם צעדים שיאפשרו לקנוס אגודות אלה. בהיעדר הדוחות האמורים אין למעשה אפשרות לקיים פיקוח ציבורי כלשהו על פעולות האגודות.

הרשם טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מדובר בעבירות קלות שהפרקליטות, עקב עומס העבודה שלה, אינה מטפלת בהן, והוא פועל זה שנים מספר להגדרתן כעבירות מינהליות, כדי לאפשר הטלת קנסות מינהליים בלא הגשת כתבי אישום. הוא הסביר כי בעקבות דוחות קודמים של מבקר המדינה ובעקבות החלטת הממשלה משנת 1998, הוא החל בשנת 1999 לפקח באופן אינטנסיבי, למרות כוח האדם המצומצם שברשותו, על יותר מ-10,000 עמותות פעילות. עם זאת, הוא אינו מזדרז לנקוט סנקציות קיצוניות כשנראה לו שפניות נוספות לעמותות יביאו לתיקון הליקויים. לדבריו, נקיטת סנקציות כלפי עמותות כמו אגודות הסטודנטים, שמנהליהן מתחלפים לעתים קרובות ואין בהן רצף של פעילות מינהלית, צריכה להיעשות מתוך שיקול דעת זהיר.

יצוין, כי ב- 17.3.2004 הותקנו תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - עמותות), התשס"ד-2004, לפיהן עבירות של אחריות קפידה על חוק העמותות, ובהן אי הגשת

דוחות כספיים לרשם, הן עבירות מינהליות, ונקבע גובה קנס מינהלי שיוטל בגינן. תחולתן של תקנות אלה באפריל 2004.

לדעת משרד מבקר המדינה, אגודת סטודנטים היא אישיות משפטית עצמאית, ויש רציפות בפעילותה, ואין בתחלופה של מנהליה כדי להפחית ממחויבותה וממחויבות מנהליה לקיום הוראות החוק. יודגש, כי מדובר בעמותות שפעילותן חשובה מבחינה ציבורית והן ראויות לתשומת לב הרשם, מאחר שהן משרתות אנשים רבים ומקבלות גם סיוע מכספי ציבור. הימנעות של הרשם מנקיטת צעדים מדורגת, ובכלל זה הטלת סנקציות שהוסמך בחוק העמותות להטילן, עלולה להתפרש על ידי האגודות במתן גושפנקה לאי מילוי חובותיהן, ולכן חשוב שהרשם ימצה במקרים מתאימים את הסמכויות האחרות שהוקנו לו בחוק - מינוי חוקר, מחיקת עמותה או הגשת תביעה משפטית - ויודא שהאגודות יקיימו את כל חובותיהן המעוגנות בחוק כלפיו.



בביקורת זו הועלו ליקויים הקשורים בקשרי הגומלין שבין אוניברסיטאות לאגודות הסטודנטים שלהן, ובכללם גבייה אוטומטית של דמי החבר באגודה ודמי הרווחה והתניית החברות באגודה ותשלום דמי החבר בתשלום דמי רווחה ולהיפך; היעדר הסכמים בעניין דמי החבר ודמי הרווחה; והיעדר נתונים בדבר שוויון הכולל של ההטבות שמעניקות האוניברסיטאות לאגודות.

רשם העמותות לא ניצל את כל הסמכויות שהוקנו לו בחוק העמותות כאשר הובא לידיעתו מידע על חשש למעשים לא תקינים לכאורה שנעשו באגודות. הוא גם לא נקט את כל הצעדים שהחוק הסמיכו לנקוט כלפי אגודות שלא הגישו לו במועד את דוחותיהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, לצורך פיקוח יעיל של האוניברסיטאות על האגודות רצוי שיהיה שיתוף פעולה עם רשם העמותות, שכן הוא בעל סמכויות הפיקוח על האגודות, ועומדים לרשותו כלים לצורך כך. ניתן, בין היתר, לשקול להחיל על האגודות במסגרת מנגנון הפיקוח דרישות שונות החלות על עמותות המקבלות תמיכות ממשרדי ממשלה, כגון דיווח לאוניברסיטאות על שכר בעלי התפקידים באגודה והצגת אישור ניהול תקין מרשם העמותות. דרישה זו תגביר את האפקטיביות של פיקוח הרשם, כיוון שהיא תמריץ את האגודות לקבל את אישורו לצורך קבלת תמיכה מהאוניברסיטאות, והאוניברסיטאות ייתנו את התמיכה רק לאגודות המתנהלות כראוי.

השכלה גבוהה • הקשרים בין האוניברסיטאות לאגודות הסטודנטים והפיקוח על האגודות

משרד מבקר המדינה הציע לוות"ת לשקול גם בעניין קשרי הגומלין של המוסדות להשכלה גבוהה עם האגודות, קביעת קווים מנחים להעברות הכספים ולצורכי הפיקוח והבקרה, כפי שהיא עושה בתחומים אחרים, כדי שכל מוסד יקבע על פיהם את כלליו ומגבלותיו בעניין העברת הכספים לאגודה הפועלת בתחומו.