

אוניברסיטת תל-אביב

פינוי שיח' מוניס

תקציר

שכונת שיח' מוניס, ששטחה כ-140 דונם, הייתה עתודת הקרקע היחידה הצמודה לאוניברסיטת תל-אביב (להלן - האוניברסיטה). תכניות בניין ערים מ-1969 ומ-1986 שינו את ייעודן של קרקעות השכונה לשטח לבנייני ציבור. צווי הפקעה פורסמו במטרה להרחיב את קמפוס אוניברסיטת תל-אביב. עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) החלה בפינוי כבר בשנות השבעים של המאה העשרים.

בשנת 1983 הקימו העירייה והאוניברסיטה קרן למימון פינוי שכונת שיח' מוניס מדייריה ולהעברת השטחים שיפנו לאוניברסיטה. הקרן מומנה כל שנה בסכום השווה לארנונה השנתית המקובלת למוסדות חינוך, כ-8-8.5 מיליון ש"ח¹, שהוא חלקה של העירייה שוויתרה לאוניברסיטה על תשלום ארנונה בסכום זה, ועוד סכום זהה, חלקה של האוניברסיטה. האוניברסיטה, שניהלה את הקרן, התקשתה לשאת בנטל. בשנים 1998-2003² שילמה האוניברסיטה למפונים כ-108 מיליון ש"ח במחירים שוטפים ועוד 14.6 מיליון ש"ח לעורך דין, לשמאי ולחברות שמירה. הוצאות האוניברסיטה בגין הפינוי לא הוצגו בהצעות תקציב הפיתוח השנתי של האוניברסיטה, כמתחייב מהוראות הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת).

האוניברסיטה הכינה תכנית למימון הפינוי שהתבססה על תרומות, על עודפי תקציב ועל השתתפות ות"ת. מקורות המימון שהתכנית התבססה עליהם התממשו רק בחלקם, והאוניברסיטה נטלה הלוואה מהקרנות שלה להמשך הפינוי.

ות"ת לא דנה בבעיות המימון של האוניברסיטה עקב הוצאות הפינוי ולא הנחתה אותה כיצד להתמודד עמן.

1 הסכום משתנה בהתאם לגודל השטחים הבנויים באוניברסיטה החייבים בארנונה.
2 שנת תקציב באוניברסיטה מתחילה ב-1.10 ומסתיימת ב-30.9 של השנה העוקבת.

מעורבות המוסדות העליונים של האוניברסיטה בבעיות המימון שלה עקב הפינויים הייתה מועטה; החלטות התקבלו רק כאשר עלות הפינויים איימה לשתק את אפשרויות התשלום של האוניברסיטה לספקיה.

בשנת 1997 הקימה האוניברסיטה ועדה לפינוי שיח' מוניס, שחבריה היו עובדיה הבכירים וכן יו"ר הוועד המנהל והשמאי שטיפל בפינויים. לוועדה לא הוצא כתב מינוי עם הגדרת תפקידים וסמכויות.

הוועדה החליטה על הרחבת הפינוי בלא שהחלטתה אושרה על ידי המוסדות המוסמכים של האוניברסיטה; בעת קבלת ההחלטה לא היו בידי הוועדה מידע מעודכן על עלות ביצועה ותכנית למימונה.

מכתבי ביקורת של רואה החשבון של האוניברסיטה, שעסקו בין היתר בפינוי, לא הועברו לדיון במוסדות העליונים של האוניברסיטה.

נוהלי ההתקשרויות של האוניברסיטה אינם כוללים התקשרויות עם עורכי דין ושמאים; האוניברסיטה התקשרה עם עורך דין, שמאי וחברת שמירה. בעת מינוי עו"ד נבדקו מספר הצעות אך נפלו פגמים בתהליך הבחירה; האוניברסיטה התקשרה עם שמאי בלא שנעשה הליך של בדיקת מספר הצעות; בהתקשרות עם חברת השמירה לא נעשה מכרז. ההסכם עם החברה נחתם לאחר שזו כבר החלה בעבודתה.

באוגוסט 2001, שלוש שנים לאחר שהשמאי החל בעבודתו ונקבעה התמורה שיקבל בעבורה, החליטה האוניברסיטה ביוזמתה להעניק לו תוספת לשכר הטרחה בסך 5.6 מיליון ש"ח בהתאם להפרש בין הערכת השווי שלו למתחמים השונים בשיח' מוניס בתחילת הפינוי ובין הסכומים ששולמו בעבורם בפועל.

טרם הוסדר רישום המקרקעין שפוננו על שם האוניברסיטה.



מבוא

שכונת שיח' מוניס, ששטחה כ-140 דונם, הייתה עתודת הקרקע היחידה הצמודה לאוניברסיטת תל-אביב (להלן - האוניברסיטה). בשכונה התגוררו תושבים ששוכנו בה בשנות החמישים של המאה העשרים. תכניות בניין ערים (להלן - תב"ע) משנת 1969 ומשנת 1986 שינו את ייעוד השכונה לשטח לבנייני ציבור. צווי הפקעה פורסמו לבקשת עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) במטרה להרחיב את קמפוס האוניברסיטה. העירייה

החלה בפינוי כבר בשנות השבעים של המאה העשרים וניהלה עם הדיירים משא ומתן על גובה הפיצוי שיינתן להם על הפקעת רכושם. בשנת 1983 הקימו האוניברסיטה והעירייה קרן משותפת למימון המשך הפינוי. עד שנת 1996 פינתה העירייה את התושבים באמצעות חברת "חלמיש" - חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בת"א-יפו (להלן - חלמיש). בשנת 1997 האיצו העירייה והאוניברסיטה את הפינוי באמצעות התקשרות ישירה של האוניברסיטה עם עורך דין, שקיבל ייפוי כוח מהעירייה לפעול בעניין הפינויים בשמה, ובסיוע שמאים וחברת חקירות. את הפינוי ניהלה מטעם האוניברסיטה ועדה מיוחדת בראשות יו"ר הוועד המנהל (להלן - ועדת הפינויים). הפינוי נעשה בשני שלבים. בשלב א' פונו 13.4 דונם, ובשלב ב' 17.6 דונם. הפינוי הופסק בטרם הסתיים; בסך הכול פונו כ-131 דונם, ונותרו כ-9 דונם שטרם פונו. על פי הדוחות הכספיים של האוניברסיטה, ביום 30.9.02 הסתכמו הסכומים ששולמו בגין הפינויים ופיתוח השטח ביותר מ-277 מיליון ש"ח. על השטח שפונה נבנו בשנים 1996-2003 שישה מבנים³ ושבעה חניונים.

בחודשים אפריל-נובמבר 2003 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של מימון, קבלת החלטות והתקשרויות הקשורים לפינוי שכונת שיח' מוניס. הביקורת נערכה באוניברסיטת תל-אביב ובירורים משלימים נעשו בוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת) ובעירייה.

מימון הפינוי

1. באוגוסט 1977 נחתם הסכם בין העירייה ובין חלמיש שעל פיו התחייבה חלמיש להעביר לעירייה 66.3 דונם קרקע שהייתה בבעלותה בשיח' מוניס, ונקבע בו שהקרקע תועבר לאחר מכן לאוניברסיטה. שטח זה היה רק חלק מקרקעות השכונה שיועדו להרחבת קמפוס האוניברסיטה, ובשנת 1983 נחתם הסכם בין העירייה ובין האוניברסיטה להקמת קרן שכספיה יישמשו למימון פינוי יתר שטחי השכונה מהדיירים (להלן - הקרן המשותפת), ולהעברת השטחים שיפונו לאוניברסיטה. האוניברסיטה ניהלה את הקרן; מדי שנה הועבר אליה סכום השווה לכ-8-8.5 מיליון ש"ח⁴, שהוא חלקה של העירייה שוויתרה לאוניברסיטה על תשלום ארנונה בסכום זה, ועוד סכום זהה, חלקה של האוניברסיטה; את שני הסכומים העבירה האוניברסיטה לקרן. בהסכם התחייבה העירייה להחכיר לאוניברסיטה את שטחי שיח' מוניס שייתפנו עד שנת 2013. ביולי 2002 סיכמו העירייה והאוניברסיטה כי הסדר ניהול הקרן ומימונה יהיה בתוקף עד סוף שנת 2006.

3 כולל תוספות למבנים קיימים.

4 הסכום משתנה בהתאם לגודל השטחים הבנויים באוניברסיטה החייבים בארנונה.

מאז חתימת ההסכם בשנת 1983 נושאת האוניברסיטה בעלויות הפיננ. בשנים 1998-2003⁵ שילמה האוניברסיטה למפונים כ-108 מיליון ש"ח במחירים שוטפים ועוד כ-14.6 מיליון ש"ח לעורך דין, לשמאי ולחברות שמירה. סכום הארנונה שהעירייה ויתרה עליו היה כאמור מחצית מהסכום שהאוניברסיטה העבירה מדי שנה בשנה לקרן המשותפת, והאוניברסיטה התקשתה לעמוד בו.

2. על פי נוהלי המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג) לעריכת הצעות תקציב וניהול חשבונות במוסדות להשכלה גבוהה (שפורסמו בינואר 1974), הצעת תקציב פיתוח אמורה להיות מפורטת לפי סעיפי משנה, ובהם בניינים וקרקע. לפי כללים שפרסמה ות"ת להצגת תקציבים ודוחות כספיים ולאישור תכניות חדשות במוסדות להשכלה גבוהה, אמור תקציב הפיתוח לכלול גם הוצאות פיתוח כלליות, לרבות רכישת קרקעות, פיתוח שטחים, הכנת תכניות מתאר ותכניות אב.

הוצאות האוניברסיטה בגין הפיננ. לא הוצגו בהצעות תקציב הפיתוח השנתי שלה. האוניברסיטה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי הוצאות הפיננ. אינן הוצאות רכישה או פיתוח, לא ניתן לצפות את סכומן מראש, ולכן לא היה מקום להכלילן בתקציב הפיתוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, הוצאות הפיננ. דומות באופיין להוצאות בעבור רכישת קרקע; הן היו צפויות בשנים האמורות, מאחר שהעירייה הגישה, לבקשת האוניברסיטה, תביעות פיננ. נגד דיירים בשכונה וניהלה עמם משא ומתן על גובה הפיצוי שיינתן להם. לכן ראוי היה לאמוד את הוצאות הפיננ. על פי ניסיון העבר ולרשום את אומדנן בהצעת התקציב. אי-הכללתן בתקציב הפיתוח אינה עולה בקנה אחד עם נוהלי מל"ג וכללי ות"ת, והיה בכך להביא לחוסר בהירות בכל הנוגע לתכנון תקציב הפיתוח של האוניברסיטה.

3. תכנית מימון אמורה להיות מבוססת על מקורות כספיים ריאליים שהסיכוי לקבל מהם את הכסף גבוה. באוקטובר 1997 הכין אגף הכספים באוניברסיטה תכנית למימון הפיננ. (ראה גם בהמשך בפרק על קבלת החלטות). התכנית הוגשה לוועדת הפיננ. ולהנהלת האוניברסיטה בפברואר 1998. מקורות המימון שצוינו בתכנית היו תרומות, מענקי ות"ת ועודפי תקציב. לא נמצא תיעוד המעיד על הסכומים שציפתה האוניברסיטה לקבל מכל אחד מהמקורות. יצוין, כי בתכנית המימון שהוגשה צוין במפורש, שפניות קודמות לוות"ת בעניין סיוע לפיננ. לא נענו, אולם הדבר לא מנע את הכללת ות"ת כאחד משלושת המקורות למימון הפיננ. משרד מבקר המדינה בדק את קבלת הכספים

5 שנת תקציב באוניברסיטה מתחילה ב-1.10 ומסתיימת ב-30.9 בשנה העוקבת.

מהמקורות שצוינו בתכנית המימון של האוניברסיטה לפינוי שיח' מוניס והעלה ממצאים אלה:

(א) סיוע ות"ת: האוניברסיטה פנתה לוות"ת בבקשות לסיוע תקציבי בדצמבר 1996, בפברואר 1998, בינואר 1999 ובאוקטובר 2000. האוניברסיטה ציינה בפניותיה, בין היתר, כי עלות הפינויים שנותרו מסתכמת ב-40 מיליון דולר והוצאה זו "מכבידה וכמעט בלתי אפשרית לאוניברסיטה", ו"אין אף מוסד אחר אשר נדרש להשקיע עשרות מיליוני דולרים לצורך 'גאולת קרקעות' [והיא מצפה] לחריגה מהכללים המקובלים [כללי התקצוב של ות"ת] במקרה חריג זה". בקשות האוניברסיטה לתקציב נוסף למימון הפינוי לא נענו, אולם ות"ת הסכימה להיענות לבקשתה להקדים העברה של 20 מיליון ש"ח שעמדה להעביר לה במסגרת התמיכות הרגילה שלה באוניברסיטה.

(ב) עודפי תקציב: בשנים 1997-2002 העבירה האוניברסיטה כ-40 מיליון ש"ח מתקציבה למימון הפינויים.

(ג) תרומות: לפי ההסברים שמסר אגף הכספים באוניברסיטה למשרד מבקר המדינה, התקבלה למימון הפינויים תרומה אחת של 300,000 דולר.

מהאמור לעיל עולה, שתכנית המימון של האוניברסיטה התבססה על מקורות מימון שלא התממשו ברובם: ות"ת, כאמור, סייעה לאוניברסיטה בהקדמת מימון בלבד. גם משני המקורות הנוספים שהאוניברסיטה התבססה עליהם בתכנית המימון, הגיע מימון חלקי בלבד. כאמור, האוניברסיטה נאלצה להפסיק את הפינוי לפני סיומו, ונותר בשכונה שטח של כ-9 דונם שטרם פונה.

4. כאמור, הקרן המשותפת נוהלה בידי האוניברסיטה, שהתחייבה להפקיד בה את חלקה ואת חלק העירייה בהתאם לחיובה בארנונה השנתית. האוניברסיטה התחייבה לדווח לעירייה על מצב הקרן אחת לשישה חודשים או לפי דרישת העירייה.

הביקורת העלתה, כי האוניברסיטה דיווחה לעירייה על מצב הקרן רק פעם בשנה, והעירייה לא דרשה ממנה את הדיווחים החצי-שנתיים.

עיריית תל אביב-יפו הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי תקפיד לקבל את הדיווח התקופתי מהאוניברסיטה על מצב הקרן בהתאם להסכם ביניהן.

מימון החזר הלוואה

האוניברסיטה נטלה הלוואה למימון הפינוי מקרנות שברשותה. על פי הדוחות הכספיים של האוניברסיטה ליום 30.9.02, הסתכמה ההלוואה בסך של כ-97 מיליון ש"ח. בביאורים

לדוחות הכספיים של האוניברסיטה לשנים 2000-2002 צוינו שלושה מקורות להחזר ההלוואה: 1. תרומות; 2. קריאת רחובות וכיכרות בשיח' מוניס על שם תורמים; 3. השתתפות ות"ת בעלות הפינאנסיים או בהוצאות מימון לפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמקורות להחזר ההלוואה שנטלה האוניברסיטה, שאותם ציינה בדוחותיה הכספיים, הם אותם המקורות שצוינו כבר בתוכנית המימון, וההכנסות מהם לא התממשו ברובן, קיים ספק רב אם אפשר היה להסתמך עליהם בעניין החזר ההלוואה, והיה צורך לתת לכך ביטוי ראוי בביאורים. יודגש, כי האוניברסיטה לא בררה עם ות"ת, אם זו תאות לסייע לה במימון ההלוואה.

התנהלות ות"ת בעניין הפינאנסי

תפקיד ות"ת הוגדר בהחלטת הממשלה 666 ביוני 1977. בין היתר נקבע שם, שעל ות"ת "לעקוב אחר ניצול התקציבים [במוסדות להשכלה גבוהה] כדי למנוע חריגות או גירעונות". האוניברסיטה הגישה לוות"ת דוחות כספיים רבעוניים ודוחות שנתיים שמהם ניתן היה ללמוד על מצבה הכספי ועל השפעת הוצאות הפינאנסי עליו, ובקשות חוזרות ונשנות לקבלת סיוע כספי למימון הפינאנסי.

משרד מבקר המדינה העלה, כי ות"ת לא דנה בבעיות המימון של האוניברסיטה עקב הוצאות הפינאנסי ולא הנחתה אותה כיצד להתמודד עמן. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמוסדות להשכלה גבוהה, בדרך כלל, אינם נדרשים לממן בעצמם את חכירת הקרקע או את פינאנסי, היה על ות"ת לתת את הדעת למצב הייחודי של האוניברסיטה, שבשונה ממוסדות אחרים נאלצת לשאת בעלויות פינאנסי הקרקע המיועדת לה.

ות"ת השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי תקציב הפיתוח שלה מיועד לסיוע בהקמת מבנים בלבד, וגודלו לא היה מאפשר לה להתמודד עם סדרי הגודל של תקציב הפינאנסי של האוניברסיטה, אלא היה מאלץ אותה להפחית את תמיכתה לכל המוסדות להשכלה גבוהה, דבר שלא מצאה לנכון לעשות. עוד הסבירה, שהעריכה כי יש ביכולת האוניברסיטה לגייס מקורות עצמיים למימון הדרגתי של הפינאנסי, ושיעור ההשתתפות של ות"ת בתקציבה של האוניברסיטה לא הצדיק סיוע נוסף.

לדעת משרד מבקר המדינה, ות"ת יכולה להסיק מהפניות הרבות של האוניברסיטה לסיוע ומהדוחות הכספיים שהעבירה לה, שאין ביכולתה להתמודד עם הוצאות הפינוי; על ות"ת היה להביא את בעיית מימון הפינוי לדיון במליאתה ולהנחות את האוניברסיטה כיצד להתמודד עמה. ות"ת לא עשתה כן והניחה לאוניברסיטה לצבור גירעונות. התנהלות ות"ת בסוגיית הפינוי לא עולה בקנה אחד עם תפקידה לעקוב אחר ניצול תקציבי המוסדות להשכלה גבוהה כדי למנוע גירעונות או חריגות.

תהליך קבלת ההחלטות

1. חוקת האוניברסיטה קובעת את מוסדותיה המוסמכים לקבל החלטות ואת תפקידיהם: חבר הנאמנים, הוועד המנהל, הוועדה המנהלית וההנהלה⁶. חבר הנאמנים הוא הגוף העליון של האוניברסיטה שתפקידו לפקח על הנהלת ענייניה, עסקיה ונכסיה; לאשר את התכניות והתקציבים הרב-שנתיים לפיתוחה; לאשר תכניות שנתיות ותקציבים שנתיים רגילים לפיתוח; לדאוג למימון. מאחר שחבר הנאמנים הוא גוף גדול המתכנס רק אחת לשנה, הואצלו לוועד המנהל רוב סמכויות חבר הנאמנים בתקופות שבין המושבים הקבועים שלו. הוועדה המינהלית תפקידה לטפל בכל נושא שיש לו השפעות כספיות, שיוטל עליה על ידי הוועד המנהל, להחליט על שינויים בתקציב המאושר של האוניברסיטה עד סכום שנקבע על ידי הוועד המנהל, ולהחליט על חתימת חוזים והתחייבויות בהיקף שלא יעלה על סכום אשר יקבע מזמן לזמן הוועד המנהל.

משרד מבקר המדינה בדק את מעורבות המוסדות העליונים של האוניברסיטה בנושא הפינויים, ולהלן הממצאים.

(א) **חבר הנאמנים**: מעיון בפרוטוקולים של ועדות חבר הנאמנים שהיו אמורות לדון בנושא הפינוי ולקבל החלטות בעניין, עולה כי אף לא אחת מהן (הוועדה לפיתוח הקמפוס, ועדת הכספים, ועדת הקרנות) דנה וקבלה החלטה בנדון.

(ב) **הוועד המנהל**: מינואר 1998 ועד אוגוסט 2002 אישר הוועד המנהל דוחות ביצוע תקציב אחת למספר חודשים. כבר בינואר 1998 הודיע המנכ"ל שהפינויים הם נטל על תקציב האוניברסיטה, שהסכום הצפוי לפינויים בשלב ב' הוא 25 מיליון דולר, ושלאוניברסיטה אין מקורות למימון. בדיונים בשנים 1999 ו-2001 ציין המנכ"ל, שהוצאות הפינוי מהוות מעמסה על תזרים המזומנים של האוניברסיטה.

6 בנוסח החוקה משנת 2000 לא מופיעה ההנהלה אלא הוועדה המנהלית; לדברי היועצת המשפטית של האוניברסיטה, בנוסח החדש תופיע ההנהלה ולא הוועדה המנהלית.

על אף היעדר מקורות מימון לפינוי, לא דן הוועד המנהל בהמשכו או בהשגת מקורות חלופיים. רק בשנת 2001 עדכן המנכ"ל את הוועד המנהל על אי-היענות ות"ת לסיוע לפינוי למרות שאי-ההיענות הייתה כבר בשנים 1996 ו-1998. הוועד המנהל דווח על נטילת ההלוואה מקרנות האוניברסיטה למימון הפינויים רק בדיעבד ואף לא נתבקש לאשרה.

(ג) הוועדה המינהלית: הוועד המנהל לא הטיל על ועדה זו לדון בנושאים הקשורים לפינוי שיח' מוניס.

(ד) הנהלת האוניברסיטה: נושא הפינויים הועלה בישיבות הנהלה שהתקיימו בשנים 1993, 1997 ו-1998, אך לא התקבלו בהן החלטות כלשהן; בעת אישור תקציבי הפיתוח נאמר להנהלה שתקציב הפיתוח אינו כולל את עלויות הפינויים, שהגיעו עד אותו מועד לעשרות מיליוני ש"ח. רק עם קבלת מכתב המשנה למנכ"ל מינואר 2000 אשר בו צוין כי "תשלום של 36 מיליון דולר בשנתיים הקרובות מהאמצעים הקיימים הינו בלתי אפשרי, ועלול לשתק את יכולתנו לשלם לספקים", התכנסה ההנהלה במרץ 2000 והחליטה על נטילת הלוואה מקרנות האוניברסיטה כפי שהציעה המשנה למנכ"ל. באפריל 2002 החליטה ההנהלה על הקפאת הפינויים בשיח' מוניס.

מהאמור לעיל עולה, כי למרות עלות הפינויים הניכרת, השפעת הסכום על התקציב השוטף של האוניברסיטה וחשיבותם של שטחים אלו להתרחבותה בעתיד, הייתה מעורבות המוסדות העליונים של האוניברסיטה בבעיות המימון של האוניברסיטה עקב הפינויים מצומצמת; חלקם לא עסק כלל בבעיות המימון, וחלקם קיבל דווח אך לא דן בנושא; החלטות התקבלו רק כאשר עלות הפינויים איימה לשתק את אפשרויות התשלום של האוניברסיטה לספקיה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה האוניברסיטה, כי היא נמצאת בתהליך מסיבי של ארגון מחדש של המבנה המינהלי שלה, וחלק ניכר מהבכירים שעסקו בנושא הפינויים כבר אינו מועסק על ידה. עוד הסבירה, כי הימנעותה מהבאת נושא הפינויים לדיון בוועד המנהל נבע מחשש מהדלפות, שכן אם נתונים מסוימים היו מגיעים לדיירי שיח' מוניס, הדבר היה עלול לגרום נזק ניכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועד המנהל היה להתמודד עם החשש להדלפות ולדון בעניין בתכיפות גדולה יותר.

2. בשנת 1997 הקימה האוניברסיטה ועדה לפינוי שיח' מוניס (להלן - ועדת הפינויים), שחבריה היו עובדיה הבכירים, בין היתר, יו"ר הוועד המנהל והשמאי שטיפל בפינויים.

הוועדה התכנסה אחת למספר חודשים, קיבלה דיווחים שוטפים על התקדמות הפינויים והחלטות על פינויים והתקשרות עם נותני שירותים, עורך דין, שמאים וחברות שמירה.

על פי נוהלי האוניברסיטה, ניתן למנות בה ועדה שתפקידה וסמכויותה מעוגנים בנהליה, או ועדה שאין הוראות אוניברסיטה הנוגעות לפעולותיה, ולכן יש להסמיך את חבריה בכתב מינוי שבו יצוינו תפקידה וסמכויותה. מאחר שתפקידה וסמכויותה של ועדת הפינויים אינם מעוגנים בנוהלי האוניברסיטה, היה אמור להיות לה כתב מינוי.

משרד מבקר המדינה העלה, כי לוועדת הפינויים לא נמסר כתב מינוי כאמור. לדעת משרד מבקר המדינה, פעילותה במשך שנים של הוועדה, שקיבלה החלטות בעלות משמעות כספית של עשרות מיליוני ש"ח בלא שהוגדרו סמכויותה ותפקידה, אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

האוניברסיטה הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מפרוואר 2004, כי היה כשל באופן מינוי ועדת הפינויים, ובינתיים היא חדלה לפעול.

3. באוקטובר 1997 החליטה ועדת הפינויים לפעול לפינוי כ-27 דונם שטרם פונו, והפנתה בקשה לעירייה להגיש תביעות נגד כל הדיירים בשיח' מוניס - החלטה שמשמעותה הייתה הגדלה ניכרת של הנטל הכספי על האוניברסיטה; בעקבות ההחלטה פונו עוד 17.6 דונם בעלות של כ-24 מיליון דולר. נותרו עוד כ-9 דונם שטרם פונו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ההשפעה של החלטה זו על מצבה הכספי של האוניברסיטה, היה ראוי שתתקבל בידי מוסדותיה המוסמכים (הוועד המנהל וההנהלה) ולא רק בידי הוועדה.

4. על פי הוראות האוניברסיטה, כל נושא חדש או שינוי מהותי בעל משמעות כספית יהיה מלווה בחוות דעת של החשב אשר תציג אותו במונחי תקציב בטרם יובא לדיון והחלטה בגופים המוסמכים; חוות הדעת אמורה לכלול, בין היתר, נתונים על עלות ההצעה, מקורות מימונה ותנאיו האפשריים וחלופות.

הביקורת העלתה, כי לוועדת הפינויים שהחליטה על הרחבת הפינוי לא הייתה בעת הדיון חוות דעת של החשב עם אומדן עלותה ועם תכנית למימונה. סמנכ"ל הכספים העירה באותו דיון, כי תכנית הפינויים צריכה להיות מגובה בתכנית מימון, ולכן ביקשה ממנה ועדת הפינויים שתכין מסמך על בעיות המימון עם חלופות למימון הפינוי, ורק בעקבות הבקשה הוכן המסמך.

יושב ראש ועדת הפינאנסיים הסביר למשרד מבקר המדינה בינואר 2004, כי הוועדה החליטה שיש להאיץ את הפינאנסיים ולממנן מכל מקור שהוא, מאחר שסברה כי עלות הפינאנסיים יכולה רק לגדול ככל שהזמן חולף.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההחלטה על המשך הפינאנסיים ועל הרחבתם הייתה צריכה להתקבל רק לאחר העברת מידע לוועדת הפינאנסיים על עלותה ועל המקורות הריאליים למימנה. העובדה שקודם הוחלט על הרחבת הפינאנסיים ורק לאחר מכן התבקש מידע על השפעותיה הכספיות מעידה על הליך לקוי של קבלת החלטות.

5. נוהלי האוניברסיטה אינם מפרטים למי יועברו מכתבי ביקורת של רואה החשבון שלה העוסקים בסדרי בקרה ומינהל באוניברסיטה. לפי הסברי אגף הכספים באוניברסיטה, המכתבים מועברים למנהל האגף, והוא מחליט למי להעבירם. במכתבי ביקורת שכתב רואה החשבון באוגוסט 1998 ובאוגוסט 2001 הוא העיר, בין היתר, על היעדר נהלים להגדרת אחריות כללית לניהול הפינאנסי וליהשגת המטרות ועל אי-מינוי מרכז לפרויקט לטיפול בחלוקת תפקידים, בהרשאות למינוי נותני שירותים, במינוי מורשי חתימה ובנוהלי עבודה. כמו כן כתב רואה החשבון כי יש לבדוק אם קיימים נוהלי התקשרות עם עורכי דין והתייחס לאי-חתימת הסכם בין האוניברסיטה ובין השמאי שהעסיקה בעניין הפינאנסיים (ראו בהמשך).

הביקורת העלתה, כי המכתבים הועברו למשנה למנכ"ל הממונה על יחידת הכספים וליועץ המשפטי, שהיה מעורב בנושא הפינאנסיים, אך הנהלת האוניברסיטה או כל גוף ניהולי אחר לא דנו בהם, ועל כן הערותיו המהותיות של רואה החשבון לא קיבלו את ההתייחסות הראויה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה האוניברסיטה, כי בנובמבר 2003 סיכם המבקר הפנימי שלה בעל פה עם משרד רואי החשבון כי מכתבי הביקורת של רואה החשבון יועברו לעיונו. נוסף על כך, הודיע מנכ"ל האוניברסיטה, כי ידאג לכך שדוחות הביקורת של רואה החשבון יידונו בהנהלת האוניברסיטה.

התקשרויות

לשם פינוי שכונת שיח' מוניס התקשרה האוניברסיטה עם כמה נותני שירותים: שמאי⁷, עורך דין וחברות שמירה. לפי נתוני האוניברסיטה, בתקופה אוקטובר 1998 - ספטמבר 2003 שולמו עבור שירותים אלו הסכומים הבאים (במחירים שוטפים בש"ח): שמאי - כ-8 מיליון; עו"ד - כ-3 מיליון; חברת שמירה א' - 320,000; חברת שמירה ב' - 330,000.

1. בחוקת האוניברסיטה ובנהליה הוגדרו הגורמים השונים הרשאים להתקשר בשמה; לוועד המנהל הוקנתה הסמכות "לאשר בשם האוניברסיטה חתימת חוזים, עריכת הסכמי עבודה קיבוציים, קבלת התחייבויות והקמת תאגידים". ניתנה לו גם הסמכות לבחור ועדה מנהלית וועדות אחרות ולקבוע את סמכויותיהן במסגרת החוקה; למנות את המנהל הכללי, היועץ המשפטי והחשב ולקבוע את סמכויותיהם. כאמור, הוקמה באוניברסיטה ועדה מינהלית שהוסמכה לטפל בכל נושא בעל השפעות כספיות שיוטל עליה, ולהחליט על חתימת חוזים והתחייבויות בהיקף שלא יהיה גדול מסכום אשר הוועד המנהל יקבע מזמן לזמן.

משרד מבקר המדינה העלה, כי לא זו בלבד שלא הוגדרו סמכויותיה ותפקידה של ועדת הפינויים, אלא שוועדה זו החליטה על ההתקשרויות עם הגורמים השונים שטיפלו בפינוי, ולא הגורמים שנקבעו לכך בחוקת האוניברסיטה ובנהליה.

2. נוהלי ההתקשרות של האוניברסיטה לעבודות ולרכישת טובין מעוגנים בקובץ הוראות. הקובץ כולל הוראות בעניינים אלה: נוהלי מכרזים, הזמנת עבודות וקבלת הצעות לביצוען, הזמנת הצעות לרכישת טובין ולביצוע עבודות וקבלתן.

משרד מבקר המדינה העלה, כי הוראות האוניברסיטה באשר להתקשרויות עניינן רק עבודות שמזמין אגף ההנדסה של האוניברסיטה, ואין הן נוגעות להתקשרויות עם עורך דין או עם שמאי, שאופיין שונה לחלוטין מההתקשרויות המנויות בהוראה. מן הראוי שהאוניברסיטה תעדכן את הוראותיה ותכלול בהן הוראות להתקשרות עם נותני שירותים כגון אלה שיתבססו על הנורמות הקבועות בתקנות חובת המכרזים.

7 שמאי זה הועסק על ידי האוניברסיטה ופעל מטעמה, להבדיל משמאי בורר שמונה על ידי בית המשפט, ופעל רק במקרים של מחלוקות עם המפונים לגבי סכומי הפיצויים.

התקשרות עם עורך דין

1. האוניברסיטה פנתה למספר עורכי דין המתמחים בפינויים וביקשה מהם הצעות להתקשרות בעניין השלב השני של הפינויים; התקבלו הצעות משלושה עורכי דין.
 2. ועדת הפינויים החליטה בפברואר 1998 כי תנהל עם שניים מעורכי הדין משא ומתן על הצעותיהם. המנכ"ל אף הודיע ליו"ר הוועד המנהל בפברואר 1998, כי הוא עומד להיפגש עמם על מנת לקדם את בחירתו של אחד מהם לתפקיד. ביוני 1998 החליטה הוועדה כי היועץ המשפטי של האוניברסיטה ייפגש עם היועצת המשפטית של העירייה כדי לבדוק אם דעת העירייה נוחה משני מועמדים אשר שמם הועלה בישיבה: אחד מהשניים שהוחלט לנהל עמם משא ומתן, ומועמדת שלא פנו אליה כלל לקבלת הצעה, וידווח על תוצאות השיחה לחברי הוועדה. לאחר מכן יוחלט מי ייבחר.
- בעקבות השיחות שקיים היועץ המשפטי של האוניברסיטה עם היועצת המשפטית של העירייה, פנה לאוניברסיטה בספטמבר 1998 עורך דין נוסף (להלן - עו"ד א'), ששימש עד אותה שנה כמשנה ליועץ המשפטי בעירייה, והציע את שירותיו. באוקטובר 1998 הגיש בכתב היועץ המשפטי של האוניברסיטה את הצעת עו"ד א' לחברי ועדת הפינויים, וביקשם לבחור בו על סמך הצעתו מבלי לכנס את הוועדה. האישיור של חברי הוועדה ניתן באמצעות חתימתם על מכתבו.
- האוניברסיטה השיבה למשרד מבקר המדינה, כי לדעתה, לשקילת ההצעה של המועמד הזוכה במועד אחר ובצורה שונה משאר הצעות המועמדים ולא-קיום דיון אין משמעות מן ההיבט של מינהל תקין, מאחר שחברי הוועדה הם שאישרו את הבחירה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004 הודיעה העירייה כי התקשרות עם עורך דין פטורה ממכרז בשל יחסי האמון המיוחדים שהיא דורשת, ולעו"ד א' יש ידע נרחב בתחום הפקעות הקרקע מתוקף תפקידו הקודם כמנהל המחלקה האזרחית בעירייה והמשנה ליועץ המשפטי שלה. עו"ד א' הודיע למשרד מבקר המדינה שהואיל ותפקידו חייב יחסי אמון מיוחדים עם העירייה, מינויו היה ראוי בהחלט. עוד ציין כי שכר טרחתו היה "נמוך במיוחד".

לדעת משרד מבקר המדינה, משהוגשו הצעותיהם של שני עורכי הדין הראשונים, והוחלט שינוהל אתם משא ומתן, ראוי היה לדון גם בהצעות אלה, ולא לבחור בעו"ד א', בדרך שבה נבחר.

התקשרות עם שמאי

1. האוניברסיטה התקשרה עם שמאי לצורך הערכת שווי נכסים המיועדים לפינוי שלב א' בנובמבר 1996; במאי אותה שנה שלח עורך הדין שטיפל מטעמה של האוניברסיטה בפינויים, מכתב ליועץ המשפטי של האוניברסיטה, ובו ציין, ש"על פי המלצת העירייה נפגשתי עם השמאי ... שהוא בעל ניסיון, המלצות ועושה רושם טוב". היועץ המשפטי השיב לעורך הדין כי האוניברסיטה מוכנה להעסיק את השמאי על פי התנאים שהוצעו במכתב.

האוניברסיטה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי בשלב א' של הפינוי ביקשה ממנה העירייה להעסיק את השמאי, והאוניברסיטה כיבדה את החלטתה, מאחר ש"שעה שתביעות הפינוי מוגשות על ידי עיריית תל אביב, זכאית העירייה להחליט מי יהיו עורך הדין והשמאי שייצגו אותה".

2. לקראת שלב ב' של הפינוי החליטה ועדת הפינויים בפברואר 1998 כי נוסף על השמאי שהועסק בשלב א', יפנו מנכ"ל האוניברסיטה ועוד חבר ועדה לשני שמאים ויבקשו הצעות לשכר טרחה, כדי שבידי האוניברסיטה יהיו הצעות לשכר טרחה משלושה שמאים, בכללם השמאי שהועסק בשלב א' של הפינויים.

משרד מבקר המדינה העלה שהאוניברסיטה לא פנתה לקבל הצעות משמאים נוספים לבד מהצעת השמאי שהועסק בשלב א'. ביוני 1998 אישרה ועדת הפינויים את העסקת השמאי להכנת אומדן עלות שלב ב' של הפינוי. מן האמור לעיל עולה כי לא נשמרה בעת בחירת השמאי הנורמה של קבלת מספר הצעות ובחירת ההצעה הטובה ביותר באופן הוגן.

שכר הטרחה של השמאי

הוראות האוניברסיטה וכללי מינהל תקין מחייבים כי עבודות יימסרו לביצוע רק לאחר עשיית הסכם בכתב עם נותן השירות, אשר בו יוגדרו מחויבויותיו כלפי האוניברסיטה והתמורה שיקבל בגין עבודתו.

1. ממסמכי האוניברסיטה עולה, כי לגבי שלב א' של הפינויים, נענה היועץ המשפטי של האוניברסיטה בנובמבר 1996 להצעת השמאי להעסיקו בתנאי שכר לפיהם יקבל 1.25% מהתשלום בפועל בגין הפינוי ותוספת לשכר הטרחה (בנוסף), אם התשלום למפונים יהיה נמוך מהאומדן הראשוני שקבע השמאי. מלבד הודעת היועץ המשפטי לא נחתם הסכם עם השמאי.

2. תנאי העסקתו של השמאי בשלב ב' של הפינוי נקבעו גם הם בחליפת מכתבים בין השמאי לבין היועץ המשפטי של האוניברסיטה. בהודעה ששלח לו היועץ המשפטי

בנובמבר 1998, נאמר כי שכר הטרחה יהיה 1.25% מהתשלום בפועל בגין הפינוי; בישיבת ועדת הפינויים ביולי 1999 הודיע המנכ"ל כי השמאי פנה אליו וביקש לקבל, נוסף על שכר הטרחה, תוספת בגין "הצלחה" באותו פינוי. הוועדה החליטה שמתן התוספת לשמאי יידון בינו ובין יו"ר הוועד המנהל והאוניברסיטה רק עם סיום הפינוי.

ביולי 2000 סיכם צוות בראשות יו"ר הוועד המנהל, כי המנכ"ל והיועץ המשפטי יכינו טבלה שבה יושוו הסכומים שבהם העריך השמאי את בתי המפונים לעומת התשלומים בפועל, ובמקביל תוכן הצעה לתגמל את השמאי על פינוי במחיר נמוך מהאומדן.

באוגוסט 2001 הודיעה האוניברסיטה לשמאי, כי שכר טרחתו בגין שני שלבי הפינוי יכלול שני רכיבים: 1.25% מהסכום ששולם בפועל בגין הפינוי ושכר טרחה נוסף שיקבל אם תפחת העלות בפועל מהאומדנים שקבע בתחילת הפינוי; שיעור שכר הטרחה הנוסף יהיה 10% עבור חלק מההפרש בין האומדן לעלות בפועל ו-15% עבור יתרת ההפרש. ההודעה נחתמה בידי השמאי, והיא למעשה ההסכם הקובע בעניין שכר טרחתו.

משרד מבקר המדינה העלה, כי שינוי תנאי ההעסקה של השמאי באוגוסט 2001 והוספת רכיב תוספת שכר טרחה, בשונה ממה שסוכם עליו בהודעת היועץ המשפטי בנובמבר 1998, הגדילו מאוד את עלות שכר הטרחה שלו: האוניברסיטה שילמה לו 8 מיליון ש"ח שכר טרחה; 5.6 מיליון ש"ח מסכום זה הם התוספת שניתנה לו על פי ההסכם מאוגוסט 2001. כלומר, התוספת גדולה יותר מפי שניים מהסכום שהאוניברסיטה התחייבה לשלם לו בהתאם להודעת היועץ המשפטי דלעיל בעניין שכר הטרחה שלו.

ניהול משא ומתן עם נותן שירותים לאחר שסוכמו עמו תנאי העסקתו והוא החל בעבודתו, אינו עולה בקנה אחד עם מינהל תקין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004 כתב מנכ"ל האוניברסיטה בין היתר: "ב-30.8.01... נשלח לשמאי מכתב, שנוסח על ידי היועץ המשפטי הקודם של האוניברסיטה, אך נחתם על ידי המנכ"ל הקודם ועל ידי סמנכ"ל כספים הקודמת, שבו נקבעה 'הפרמיה' [כלומר תוספת שכר הטרחה], מבלי שהדבר נדון בוועדת הפינויים, או הובא לידיעה ו/או אישור של הנהלת האוניברסיטה". המנכ"ל הוסיף בתשובתו שסמנכ"ל הכספים דאז אמרה לו כי כשהגיע ההסכם לחתימה, סירבה לחתום עליו, אך היועץ המשפטי (הקודם) אמר לה שאין לה ברירה. כן מסר המנכ"ל, שלדעתו, "הנוגעים בדבר המוזכרים כאן... פעלו... בחוסר סמכות ותוך עקיפת הנהלים", וציין, שהם "סיימו את תפקידם ו/או פוטרו מהאוניברסיטה: המנכ"ל הקודם, סמנכ"ל כספים הקודמת, והיועץ המשפטי הקודם".

היועץ המשפטי הקודם של האוניברסיטה כתב למשרד מבקר המדינה במארס 2004, כי לדעתו המסמך בנושא שכר הטרחה של השמאי משנת 2001 אינו יוצר מחויבות אלא

מעלה על הכתב התחייבות מפורשת שניתנה לשמאי על ידי המנכ"ל הקודם מספר שנים לפני שהשמאי החל בעבודתו. עניינים כדוגמת החלטות בעניין התקשרות עם יועצים, שמאים, עורכי דין וכיו"ב היו באוניברסיטה במשך שנים בסמכות המנכ"ל ונקבעו על ידיו ללא הבאתם לאישור נוסף. הוא גם הסתייג מדברי הסמנכ"ל לכספים של האוניברסיטה, שכביכול אמר לה, שאין לה ברירה אלא לחתום על המסמך.

המשנה למנכ"ל האוניברסיטה לשעבר כתבה למשרד מבקר המדינה במארס 2004, כי סמכות החתימה ניתנה לה בתוקף תפקידה על פי נוהלי האוניברסיטה ללא תנאי. עוד כתבה, כי ההסכם הנדון לא הובא לאישור מוסדות האוניברסיטה, אך לא היה בכך משום חריג משום שלא היה נהוג להביא הסכמים מעין אלה לאישור גורמים כלשהם מלבד המנכ"ל. עם זאת ציינה, כי על הסתייגותה מההסכם ניתן ללמוד מכך שבשלב הראשון ביקשה שלא לחתום עליו, וחתמה עליו רק לאחר שהיועץ המשפטי אמר לה שהמסמך הוא על דעת המנכ"ל.

המנכ"ל הקודם של האוניברסיטה כתב למשרד מבקר המדינה במארס 2004, כי לדעתו, הוא לא חרג מסמכותו אלא שינה את נוסחת שכר הטרחה בלבד כך שיהיה בה תמריץ לשמאי, ולפיכך לא היה צורך באישור ועדת הפינאנסיים או גוף אחר כלשהו. הוא גם הדגיש כי לא פוטר מתפקידו אלא סיים אותו מרצונו.

לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלות האוניברסיטה כפי שהיא עולה מתשובותיהם של נושאי התפקידים, כאמור לעיל, מחייבת אותה לעגן בנהליה את סדרי ההתקשרות עם נותני שירותים, ובסמכות מי לשנות מתנאי ההתקשרות.

3. שיטת התמרוץ שנקטה האוניברסיטה כלפי השמאי התבססה כאמור על תוספת שכר טרחה, שחושב כאחוז מסוים מן ההפרש בין הסכום ששולם בפועל לאומדנים שקבע הוא עצמו. לדעת משרד מבקר המדינה, השיטה שנקבעה בעייתית, מאחר שיש בה כדי לעודד שמאי ששכרו משולם על בסיס שיטה זו לקבוע אומדנים ראשוניים גבוהים, כדי שגם ההפרש בינם לסכום שמשולם בפועל יהיה גבוה.

האוניברסיטה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת היא יזמה בדיקה של העסקת השמאי ושכר הטרחה שלו בעזרת חבר הנהלת האוניברסיטה וחבר הוועד המנהל שלה, שהוא שמאי בעצמו, ובסיוע עוד שני חברים שעוסקים בענייני נדל"ן, והיא תשקול נקיטת צעדים אפשריים בהתאם לממצאים.

התקשרות עם חברת שמירה

בהוראות האוניברסיטה נקבע, שהתקשרות לצורך רכישת טובין או שירותים תהיה פטורה ממכרז, בין השאר, כאשר 1. האומדן הכולל של עלות העבודה הנדרשת נמוך מ-31,000 ש"ח; 2. נותן השירותים הוא היחיד בארץ שיכול לעשות את העבודה; 3. מנהל אגף ההנדסה אישר המלצה של מנהל היחידה שאדם מסוים יעשה את העבודה; 4. ביצוע העבודה חייב להיות מיידי כדי להציל חיי אדם או רכוש.

בישיבת ועדת הפינויים ביוני 1999 העלה אחד מחבריה את ההצעה להעסיק את חברת השמירה א' כדי להילחם בבנייה הלא חוקית בשיח' מוניס. הביקורת העלתה, כי העסקת החברה אושרה באותו דיון על בסיס הצעתה למתן שירותי שמירה שונים תמורת סכום חודשי של 34,445 ש"ח (לא כולל מע"מ), וכי לא הוגשו הצעות חלופיות להצעה זו.

האוניברסיטה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי צורכי השמירה בשיח' מוניס חייבו כישורים מיוחדים ומיומנות בהפעלת אמצעי בקרה ושמירה, ולא ניתן היה לקיים מכרז רגיל בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, שירותי השמירה אינם כה מיוחדים עד שלא ניתן היה לקיים מכרז לגביהם. מאחר שבמקרה זה לא נשקלו הצעות חלופיות, ספק אם האוניברסיטה קיבלה את ההצעה הטובה והכדאית ביותר עבורה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי ההסכם עם החברה נחתם בדיעבד: הוא נושא את התאריך 21.10.99 אך הוא חל על תקופה שקדמה לו, 11.7.99 עד 10.9.99. החברה החלה אפוא בעבודתה בטרם נחתם הסכם עמה - בניגוד להוראות האוניברסיטה.

בדוח קודם⁸ של מבקר המדינה נאמר בעניין מכרזים והתקשרויות של מוסדות להשכלה גבוהה: "החוק [חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992] והתקנות [שהותקנו על פיו] אמנם לא הוחלו על המוסדות, אולם מאחר שהתקשרויותיהם העסקיות ממומנות מכספי ציבור, והיות שהתפקיד שלהם נושא אופי ציבורי, מוטלת עליהם חובת אמון כלפי הציבור. מן הראוי שהמוסדות יפעלו כך שהתקשרויותיהם יהיו יעילות ככל האפשר ולא יפגעו בעקרונות העומדים ביסוד דיני המכרזים כפי שנקבעו לא אחת בפסיקת בית המשפט העליון ומצאו את ביטויים בחוק".

כן נאמר בדוח האמור, כי "יש מקום לשקול יוזמת חקיקה להחלת הנורמות הקבועות בחוק [חובת המכרזים, התשנ"ב-1992] על המוסדות, בהתאמות הדרושות, כפי שהוחל על גופים אחרים שמחוץ לממשלה, כדי להבטיח שמירה על כללי מינהל תקין ומתן הזדמנות שווה למתחרים בכוח, והפקת מרב היתרונות לעושה המכרז. במסגרת התקנות

8 דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (2002), עמ' 734.

יהיה צורך, כמובן, לעשות התאמות המחויבות מטיבם ואופים של המוסדות, כפי שהדבר נעשה למשל, בתקנות שנקבעו לקופות החולים".

לדעת משרד מבקר המדינה הממצאים שהועלו לגבי התקשרויות האוניברסיטה לצורך הפינוי, מחדדים את הנאמר בדוח הנ"ל.

רישום הקרקעות

על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, עיסקה במקרקעין טעונה רישום בפנקסי המקרקעין. בהסכם בין האוניברסיטה ובין עיריית תל אביב-יפו שנחתם ביולי 1983, נקבע, כי העירייה תחכיר לאוניברסיטה את שטחי שיח' מונים באותם תנאים שבהם הוחכרו שטחי הקמפוס על פי ההסכם ביניהן משנת 1965. כאמור, מרבית שטחי שיח' מונים פונו, ועל חלקם בנתה האוניברסיטה בניינים. בספטמבר 1999 קיבלה ועדת הפינויים, בין היתר, את ההחלטות האלה: לפעול להכנתם של הסכמי חכירה עם העירייה לגבי קרקעות שיח' מונים עליהן הוקמו בנינים, לדרוש על ההסכם לשלטונות מיסוי מקרקעין לכשיחתם, ולבדוק את שאלת המע"מ⁹ עם עיריית תל אביב.

בין האוניברסיטה ובין העירייה התנהלה חליפת מכתבים, ובספטמבר 2000 כתב הממונה על אגף נכסי העירייה ליועץ המשפטי של האוניברסיטה כי "עריכת הסכמי חכירה כיום בגין קרקעות שיח' מונים, על פי תנאי ההסכם המקורי, תשית על העירייה תשלומים שאיננו מוצאים הצדקה להטילם על העירייה". הוא הציע, כי עד שנת 2013 ייעשו הסכמי שאילה והפעלה (ולא הסכמי חכירה), אשר יאפשרו לאוניברסיטה המשך שימוש במקרקעין ללא תמורה והמשך הבנייה בשטח.

במאי 2000 פרסם המבקר הפנימי של האוניברסיטה דוח שעוסק בשנים 1998-1999. בדוח נאמר, כי לא נחתם עדיין הסכם חכירה עם העירייה לגבי שטחי שיח' מונים, אף שבישיבה במרס 2000 בהשתתפות יו"ר הוועד המנהל, המנכ"ל והיועץ המשפטי סוכם, כי יש לקדם את חתימת הסכמי החכירה לגבי החלקות שעליהן כבר נבנו בניינים בשטחי שיח' מונים. בעקבות הדוח החליטה ההנהלה באפריל 2001 כי נשיא האוניברסיטה ויו"ר הוועד המנהל ייפגשו עם שר האוצר במטרה להסדיר את נושא רישום קרקעות שיח' מונים על שם האוניברסיטה ואת המיסוי שיחול על האוניברסיטה בגין עיסקה זו (מס רכישה), והלשכה המשפטית תכין את המסמכים הדרושים לקראת פגישה זו.

9 על פי חוק מע"מ, עסקת אקראי במקרקעין כאשר מלכ"ר הוא המוכר, חייבת במע"מ שאותו אמור לשלם המלכ"ר המוכר.

היועצת המשפטית של האוניברסיטה מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2003, שהפגישה שתוכננה עם שר האוצר לא התקיימה, ונושא רישום קרקעות שיח' מוניס ע"ש האוניברסיטה טרם הוסדר. עם זאת היא הסבירה, כי האוניברסיטה נשאה ונתנה עם העירייה להסדרת העניין. בדוחות הכספיים של האוניברסיטה לשנת 2002 נאמר, כי סכומי מס הרכישה שרישום המקרקעין מותנה בתשלומם, לא ניתנים להערכה בשלב זה.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי אין לדעתה הצדקה לעשות מספר חוזי חכירה אלא חוזה אחד מקיף הנוגע לכל קרקעות השכונה לרבות הפינויים, בהתאם להסכם עם האוניברסיטה משנת 1983, והיא הציעה לאוניברסיטה סוגי התקשרויות שיעניקו לה זכויות במקרקעין בתקופת הביניים.

מהאמור לעיל עולה, כי למרות הזמן הרב שחלף, לא יושמו החלטות ועדת הפינויים: רישום הקרקעות שהוקמו עליהן בנייני האוניברסיטה בשיח' מוניס לא הוסדר, וזכויותיה של האוניברסיטה בקרקע שהשקיעה בה יותר מ-277 מיליון ש"ח¹⁰ לא נרשמו עדיין בספרי המקרקעין; ממסמכים של העירייה והאוניברסיטה עולה, שהעיכוב ברישום המקרקעין נובע, בין היתר, מחבות מס של האוניברסיטה והעירייה על העסקה: האוניברסיטה במס רכישה והעירייה בתשלום מע"מ. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהפניוי הופסק, ואין לדעת אם ומתי יסתיים, על האוניברסיטה ועל העירייה לפעול להסדרת רישום המקרקעין בהקדם האפשרי.



מוסדותיה הרשמיים של אוניברסיטת תל-אביב לא היו מעורבים דיים בתהליך קבלת ההחלטות על פינוי שיח' מוניס. האוניברסיטה המשיכה בפינוי כללי של שכונת שיח' מוניס עד שהגיעה למשבר כספי של ממש; היעדר המקורות למימון גרם, בסופו של דבר, להפסקת הפינוי לפני שהושלם, ונותרו כ-9 דונמים שטרם פונו. ות"ת לא דנה בבעיית המימון של האוניברסיטה עקב הפינוי ולא הנחתה אותה איך להתמודד עמה.

על האוניברסיטה לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות שלה ואת הבקרה עליהם, כך שהחלטות יתקבלו על בסיס מידע מלא על עלות ביצוען ועל מקורות המימון לכך.

10 על פי הדוחות הכספיים של האוניברסיטה ליום 30.9.02.

התקשרויות של האוניברסיטה עם נותני שירותים ששכרה היו לקויות. על האוניברסיטה להתקשר עם נותני שירותים בהליך תחרותי לאחר בדיקת מספר הצעות באופן הוגן. על עיריית תל אביב-יפו ועל האוניברסיטה להסדיר את רישום הקרקעות שתמורת פינויים שילמה האוניברסיטה כסף רב.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שוות"ת תשפר את תהליך הבקרה שלה על השקעות הפיתוח של האוניברסיטאות כדי למנוע גירעונות תקציביים.