

מחקרים באוניברסיטאות

במימון גורמי חוץ

תקציר

באוניברסיטאות נעשים מחקרים במימון גורמי חוץ - משרדי ממשלה וקרנות מחקר שונות (להלן - המממנים או הגופים המממנים). ההתקשרות בין הגורמים הללו ובין האוניברסיטאות מעוגנת בהסכמים ששני הצדדים חתומים עליהם.

בשנים 2001-2003 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת באוניברסיטה העברית בירושלים, באוניברסיטת תל-אביב ובמכון ויצמן למדע (להלן - האוניברסיטאות שנבדקו); נבדקו דרכי ניהול המחקר והפיתוח של מחקרים הממומנים בידי גורמי חוץ. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה גם את פעילותה של הקרן הלאומית למדע, המממן הראשי של מענקי המחקר.

באוניברסיטאות שנבדקו נוצרו עודפי הכנסה פנימיים במחקרים, ואלה הועברו לחשבונות מחקר אוניברסיטאיים על שמם של החוקרים השונים (להלן - חשבונות החוקרים). עודפי ההכנסה נוצרו משום שהוצאות שסווגו כהוצאות אוניברסיטאיות רגילות ומומנו מסעיפים של התקציב הרגיל שלהן הוצגו כהוצאות במסגרת המחקר שמומן בידי הגופים המממנים.

בדיווחיהן למממנים לא עמדו האוניברסיטאות שנבדקו ברמת השקיפות הנדרשת לשם בדיקת הדיווחים ואישור העברת הכספים על ידי המממנים ולא יידעו אותם על העודפים שהן יצרו בדרך זו לשם העברתם לחשבונות החוקרים. בייחוד יצוין אופן ההתחשבות של מכון ויצמן: בניגוד לכללי חשבונאות מקובלים ולסדרי מינהל תקינים, הוא ניהל שתי מערכות התחשבות שונות - האחת עם החוקר והאחרת עם המממן.

הפיקוח והבקרה על ההוצאות שבמסגרת תקציבי המחקר הממומנים בידי גורמי חוץ לקוי. היקף העבודה של עוזרי המחקר במסגרת כל חוזה מחקר לא נרשם; לעתים הוא דווח על סמך הצהרת החוקר זמן רב לאחר סיום העבודה ולקראת הגשת הדוח הכספי למממן.

האוניברסיטאות שנבדקו דיווחו למממנים על הוצאות מסוימות וקיבלו עקב כך כספים שלא היו זכאיות להם: האוניברסיטה העברית ומכון ויצמן הגישו

שלושה-עשר דיווחים כפולים - כלומר דיווחו על אותה ההוצאה לשני מממנים שונים. האוניברסיטאות חרגו מתנאי החוזים שלהן עם המממנים בעניין מענקי מחקר שהם מימנו: מממנים מסוימים קבעו כי לא יממנו שכר עובדים המועסקים במשרה מלאה באוניברסיטה ומקבלים ממנה ממילא את משכורתיהם. למרות זאת דיווחו להם האוניברסיטאות על עלות שכרם של עובדים קבועים כולל עובדים מנהליים, ואת ההכנסות שהתקבלו בשל כך מהמממנים העבירו לחשבונות החוקרים.

רמת הבקרה על הפעולות הממומנות מחשבוניות החוקרים נמוכה, והחוקר אינו נדרש להגיש דוח מדעי או דוח כספי עליהן. אף שעל פי החלטות האוניברסיטאות שנבדקו, הועמדו הכספים בחשבונות החוקרים לרשות החוקר למימון מחקרים, נמצא כי מחשבוניות אלה מומנו גם הוצאות שלכאורה לא היו אמורות להיות ממומנות מחשבון המחקר כגון החזר הוצאות רכב לחוקרים ולעובדי מינהל, קורס לניהול עסקי, שיפוץ משרד ושכר לחוקר שפרש לגמלאות.

בביקורת שנערכה בקרן הלאומית למדע התברר כי הקרן לא הקפידה על קיום פיקוח ובקרה מספקים על הניהול הכספי של המחקרים שעבורם היא נותנת מענקים. גם כאשר העביר לה משרד מבקר המדינה פרטים על מימון כפול של שכר עובדי מחקר - מימון שלה ושל גוף מממן אחר - לא עשתה דבר כדי לבדוק אם מקבל המענק היה זכאי לקבל את הסכומים שהעבירה לו.

על האוניברסיטאות שנבדקו לנהוג בשקיפות כלפי המממנים ולדווח על מימון חלק מהוצאות המחקרים שבמימנם גם מהתקציב הרגיל של האוניברסיטאות. עליהן להקפיד לנהל את תקציבי המחקר ולדווח על ההוצאות מהם לפי כללי חשבונאות מקובלים ולהדק את הפיקוח והבקרה על השימוש בכספים המיועדים למחקר - הן מענקים מגורמי חוץ הן חשבונות החוקרים. משרד מבקר המדינה גם המליץ לוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (ות"ת), שתנהל עבודת מטה בשיתוף עם האוניברסיטאות כדי להבטיח ולקדם את השינויים הדרושים לתיקון הליקויים אשר עליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוח זה.

בעקבות הביקורת הקימו ות"ת וועד ראשי האוניברסיטאות ועדה לגיבוש נהלים וכללים אחידים ולקידום השינויים הדרושים לתיקון הליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה. הוועדה הגישה את מסקנותיה והמלצותיה בדצמבר 2003. היא המליצה על כללים מסוימים ליצירת חשבונות החוקרים, על כללים לשימוש שייעשה בהם ועל קיום מנגנונים ניהוליים של פיקוח ובקרה. ות"ת החליטה לאמץ את מסקנות הוועדה והנחתה את האוניברסיטאות לקיים את המלצותיה באופן מיידי. האוניברסיטאות שנבדקו הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי המסקנות

**וההמלצות העקרוניות של הוועדה מקובלות עליהן, ובדעתן לעדכן את נוהליהן
וליישם את השינויים תוך מספר חודשים.**



מבוא

בכל אוניברסיטה יש, דרך כלל, יחידת מטה - רשות או מחלקה (להלן - רשות המחקר או הרשות) - שמתאמת, מפעילה ומקדמת את המחקר המדעי בהתאם למדיניות המוסד ומסייעת לחוקרים בענייני מינהל ותקציב, לרבות איתור מקורות מימון, עזרה לחוקרים בהגשת הצעות מחקר, עריכת חוזי מחקר וחתומה עליהם ותקצוב ודיווח כספי. יחידת מטה זו ואגף הכספים של המוסד אחראים גם לבקרה תקציבית ולדיווח על הוצאות המחקר.

המחקרים באוניברסיטאות נעשים במימון משולב של שלושה גורמים עיקריים: חלק ניכר משכר החוקרים, בעיקר של החוקרים הראשיים, ומן ההוצאות לתשתית ולתחזוקה ממומן על ידי הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת) כחלק מהקצבתה הרגילה לאוניברסיטאות. סעיפי הוצאה אחרים של כל מחקר ומחקר ממומנים ברובם על ידי גורמי חוץ - משרדי ממשלה וקרנות מחקר שונות (להלן - המממנים או הגופים המממנים) - ומיעוטם על ידי האוניברסיטאות - תרומות ופרות של קרנות צמיתות. ההתקשרות בין המממנים ובין האוניברסיטאות מעוגנת בהסכמים הנחתמים בין הצדדים וכפופה לכללים שהמממנים קובעים. כל מממן מפרט בהסכם את הדרישות השונות שעל האוניברסיטה ועל החוקר לעמוד בהן. יצוין, כי חלק מקרנות המחקר הם גופים העומדים לביקורת המדינה.

האוניברסיטאות ממלאות תפקיד ציבורי; חלק ניכר מתקציביהן מקורו בתקציב המדינה. גופים כגון אלה כונו בפסיקה "גופים דו מהותיים", וחלים עליהם הן כללי המשפט הפרטי הן נורמות המשפט הציבורי.¹ היות שהתפקיד שלהן נושא אופי ציבורי, מוטלת עליהן חובת אמון כלפי הציבור, והן צריכות לנהוג לפי כללים המחייבים גופים ציבוריים ולקיים כללי מנהל תקין, סדרי פיקוח, בקרה ודיווח נאותים. הרישומים החשבונאיים והדיווחים הכספיים על ביצוע המחקרים צריכים להתנהל על פי כללי חשבונאות מקובלים תוך הקפדה על גילוי נאות, על שקיפות ועל קיום פיקוח ובקרה ברמה נאותה שתבטיח, בין היתר, עמידה מלאה בדרישות המממנים.

1 ראו בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת חשמל, פ"ד מא (2) 449, 461-462; ע"א 294/91 חברה קדישא נ' קסטנבאום, פ"ד מו (2) 464, 492.

בשנים 2001-2003 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את דרכי ניהול המחקר והפיתוח של מחקרים הממומנים בידי גורמי חוץ באוניברסיטה העברית בירושלים, באוניברסיטת תל-אביב ובמכון ויצמן למדע (להלן - האוניברסיטאות שנבדקו). באוניברסיטה העברית מתנהלים מדי שנה בשנה כ-1,250 מחקרים במימון גורמים מממנים בסכום כולל של כ-288 מיליון ש"ח (כ-64 מיליון דולר); באוניברסיטת תל-אביב - כ-1,350 מחקרים בסכום של כ-144 מיליון ש"ח (כ-32 מיליון דולר); ובמכון ויצמן - כ-1,100 מחקרים בסכום של כ-190 מיליון ש"ח (כ-42 מיליון דולר). כמו כן נעשו בירורים עם ות"ת, עם משרד האוצר, עם מקצת המממנים ועם חברי סגל של האוניברסיטאות שנבדקו.

כדי לבחון את הנושא גם מזווית הראיה של המממן ולא רק מן הצד של המוסדות מקבלי המימון בדק משרד מבקר המדינה גם את פעילותה של הקרן הלאומית למדע, שהיא גוף מבוקר והמממן הראשי של מענקי המחקר, שחילקה בשנת התשס"ב כ-1,050 מענקים (רובם מענקי מחקר אישיים) בכ-213 מיליון ש"ח (כ-47.3 מיליון דולר).

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה כדי למנוע פגיעה בקשרי מסחר בינלאומיים של המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תהליכי רישום ודיווח

הפעילות הכספית של האוניברסיטאות מתקיימת באמצעות כמה סוגי תקציבים: התקציב הרגיל - במסגרתו נעשית הפעילות השוטפת של האוניברסיטה בתחומי ההוראה והמחקר; תקציב הפיתוח - משמש בעיקר לבנייה; תקציבים מיועדים - אלה משמשים למחקרים ממומנים בידי גורמים מממנים, לפרויקטים מיוחדים וליחידות הפועלות כמשק כספי סגור.

הקצבות המדינה לאוניברסיטאות לצורכי ההוראה, המחקר והפיתוח ניתנות באמצעות ות"ת ושיעורן מן ההכנסות בתקציב הרגיל של האוניברסיטאות שנבדקו הוא כדלקמן: כ-70% באוניברסיטה העברית, כ-60% באוניברסיטת תל-אביב וכ-39% במכון ויצמן. ות"ת מקיימת בקרה (כוללת) על הפעילות השוטפת של האוניברסיטאות - היא מאשרת את תקציביהן ובוחרת את הביצוע באמצעות דוחות שאותם מגישות האוניברסיטאות בכל רבעון.

לאחר שהחוקר מגיש הצעת מחקר והצעתו מאושרת על ידי המממן, נחתם חוזה בין האוניברסיטה ובין. בחוזה מפורטים, בדרך כלל, תקופת המחקר, החובות והזכויות של החוקר, האוניברסיטה והמממן, נושא המחקר, הסכום הכספי ומועדי קבלתו בכפוף להגשת דוחות מדעיים וכספיים. בעקבות חתימת החוזה נפתח בספרי החשבונות של האוניברסיטה סעיף תקציבי, ובהתאם ללוח הזמנים נקבעת המסגרת הכספית הקבועה (להלן - תקציב חוזה המחקר), אשר לפיה יתנהל המחקר על פי סעיפי המשנה הנכללים

בחווה. לפי כללי רוב המממנים ובהתאם לחוזים הנחתמים בין האוניברסיטאות ובין המממנים, האוניברסיטאות חייבות לנהל את המחקר כמשק כספי סגור.

המימון מותנה בדיווח כספי של האוניברסיטה ושל החוקר על הוצאותיהם בפועל. אם הסכום שהוצא בפועל בגין המחקר קטן מהסכום שהקציב בעבורו המממן, יועבר לאוניברסיטה ולחוקר רק סכום ההוצאה בפועל. לעתים מעביר המממן מקדמות ע"ח הסכום שהובטח; ייתכן שלאחר קבלת הדיווח על הביצוע יתברר שהמקדמה הייתה גבוהה מההוצאות בפועל. במקרים אלה מבקש המממן מהאוניברסיטאות להחזיר לו את ההפרש.

יש לציין, שהאחריות להגשת דיווחים נכונים למממן מוטלת הן על החוקר הן על האוניברסיטה: החוקר הממונה על ביצוע המחקר חותם על הדוח הכספי המוגש למממן ומאשר בכך את תוכנו. האוניברסיטה מכינה את הדוח הכספי באמצעות הרשות (במכון ויצמן הדבר נעשה באמצעות אגף הכספים) ומגישה אותו למממן; לפני שהיא מאשרת אותו בחתימתה, על פי נהליה, עליה לבדוק את הנתונים הנכללים בכרטיס הנהלת החשבונות של תקציב חווה המחקר ובדוח הכספי.

באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל-אביב נבדקו, בכל אחת מהן, 50 חוזים לעשיית מחקרים שמומנו על ידי גופים מממנים שונים. ברוב המקרים דיווחו האוניברסיטאות למממן על הוצאות שהיו בדיוק בגובה ההקצבה שאישר. במכון ויצמן נבדקו 85 חוזי מחקר, ובכולם היו הסכומים שנרשמו בדיווחים דומים לסכומי ההקצבות.

נמצא, כי חלק מההוצאות המדווחות למממנים, הן הוצאות שנרשמו קודם לכן בסעיפי משנה שונים בתקציב הרגיל ומומנו מהם. כאשר מימון ההוצאות בסעיפי משנה אלה הועבר לתקציב חווה המחקר, קטנו ההוצאות בתקציב הרגיל. היתרות שנוצרו בתקציב הרגיל (להלן - עודפים) הועברו לחשבונות מחקר מיוחדים, המתנהלים בספרי האוניברסיטאות על שם החוקרים. מתשובות שהתקבלו מן האוניברסיטאות שנבדקו וממסמכים נוספים שבידי משרד מבקר המדינה² עולה, כי תופעה דומה רווחת גם באוניברסיטאות נוספות.

באפריל 2003 השיבו האוניברסיטאות שנבדקו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי הדרך שאותה הן נוקטות נועדה לגשר בין הפעילות המדעית, שהיא פעילות מתמשכת מעצם טבעה, ובין התקציב, המאושר לפרק זמן מוגבל. האוניברסיטאות מחזיקות מערך קבוע של חוקרים, לבורנטים, טכנאים, ציוד וחומרים הנחוצים לפעילות המחקרית שלהן כמוסדות מחקר מהשורה הראשונה. תשתית מחקרית רחבה כזו, שמועמדת לרשות החוקרים, מאפשרת לקיים מחקרים הממומנים באופן חלקי על ידי גורמים חיצוניים אשר נדרשים לממן בהתחשבות הוגנת גם חלק מההשקעה של האוניברסיטה; "הזקיפה הינה

2 ראו דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (אפריל 1999) בפרק על התאגידים של הטכניון והפיקוח עליהם, ע"מ 78.

רק בגין עובדים וסטודנטים הקשורים למחקר מסוים". לדברי האוניברסיטאות, העברת העודפים לחשבונות החוקרים מעודדת אותם לזוּם מחקרים ולעשות "מחקרים ראשוניים" ומאפשרת להם לממן מחקרים בתקופות שאין להם מקורות מימון אחרים. לדבריהן, מדובר בהליך חיוני לחוקר ולמחקר המדעי, כאשר סדר העדיפויות בהקצאת משאבים כספיים ואחרים נתון לחלוטין לשיקול דעתן. שיקול דעת זה נגזר, בין היתר, מעקרון החופש האקדמי והמחקר המדעי הבאים לידי ביטוי בסעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

אוניברסיטת תל-אביב גם טענה, כי מסעיף 13 ב"תקנות למתן תוספות מחקר" שפרסמה ות"ת בשנת 1983 ועדכנה בשנת 1991 עולה, כי "ות"ת מכירה בשיטת עודפי מחקר הנהוגה באוניברסיטאות מזה שנים רבות". מכון ויצמן אף טען, כי תקנות אלו מחייבות למעשה את האוניברסיטאות ליצור "עודפי מחקרים" ו"קרנות עודפי מחקר". אולם מבירורים שערך משרד מבקר המדינה עם ות"ת עולה, כי אין להסיק מהסעיף האמור בתקנות כי היא "חייבה את המוסדות ליצור עודפים או כי הוא מהווה מדיניות ליצירת קרנות או עודפים. כל שוות"ת ביקשה לוודא הוא, כי הכספים יוצאו מחוץ לתקציב הרגיל במקרה בו תהיינה יתרות חיוביות בתקציב המחקר". יוצא אפוא שלא היה מקום לפירושים דלעיל, ומן הראוי שוות"ת תבהיר לאוניברסיטאות את משמעות הסעיף.

מעיון בהנחיות ובכללים של מממנים ובהסכמים שנחתמו ביניהם ובין האוניברסיטאות שנבדקו עולה, כי יש מממנים שאינם מוכנים לממן הוצאות המתקצבות ממילא בתקציב הרגיל, והם מוכנים לממן רק הוצאות שנוספו בעקבות קיום המחקר שבמימנם. מממנים אחרים מוכנים לממן הוצאות אלו רק במקרים מיוחדים ובעקבות בקשה של האוניברסיטה. יש מממנים שלא נתנו לתופעה זו כל ביטוי בכללים שלהם ובהסכמים שלהם עם האוניברסיטאות. מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עם מקצת המממנים עולה, כי הם לא היו מודעים ליצירת עודפי מחקר, ולדעתם ראוי שהאוניברסיטאות יפעלו בגילוי נאות ובשקיפות ויעבירו להם את כל הנתונים הדרושים כדי להחליט מה לממן.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדרך שבה נוהגות האוניברסיטאות שנבדקו אינה תקינה, מכיוון שדיווחיהן למממנים אינם ברמת השקיפות הנדרשת. הן אמנם מבקשות מהמממנים את מלוא המימון בגין המחקרים, אך הן לא מיידעות אותם על כך שהן מימנו חלק מההוצאות בגינם מן התקציב הרגיל. התוצאה היא שאוניברסיטאות וחוקרים קיבלו מהמממנים כספים שלא היו זכאים להם על פי כללי המממנים או החוזים שנחתמו עימם; מממנים שלא היו להם כללים בעניין זה, לא ניתנה להם האפשרות להחליט אילו הוצאות שדווחו לממן.

אל לו לעקרון החופש האקדמי והמחקר המדעי לשמש הצדקה לסטייה מכללי חשבונאות מקובלים וגילויי נאות. יתר על כן, יצירת העודפים עלולה דווקא לגרום לפגיעה במחקר, שכן אילו האוניברסיטאות היו מחזירות למממנים עודפים, הם היו יכולים לתת מענקי מחקר לחוקרים שהצעותיהם נמצאו מתאימות וראויות, אך בהיעדר תקציב הם לא קיבלו אותם.

רישומים בהנהלת החשבונות

1. ניהול כספי של תקציב מחקר (לפי חוזה שנחתם עם מממן) ראוי שייעשה על פי כללי חשבונאות מקובלים לגבי מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים), וראוי שכל כרטיס שנפתח בהנהלת החשבונות לכל מחקר יכול את כל ההוצאות שהוצאו במסגרתו. הביקורת העלתה ליקויים בניהול כרטיסי החשבונות שפתחו האוניברסיטאות שנבדקו לשם ניהול תקציבי חוזי המחקר:

האוניברסיטה העברית: סעיפי התקציב הרגיל (בדיווח על-פי כללי חשבונאות של קרנות - "הקרן הבלתי מוגבלת") מזוכים בגובה ההוצאה, ותקציב המחקר מחויב באותו סכום. בו בזמן מוחזרות ההוצאות לאותם סעיפים בתקציב הרגיל על ידי חיובם באותו סכום. 10% מהסכום נרשמים כהכנסה בתקציב הפקולטה המיועד לתמיכה במחקרים, ואילו 90% מהסכום נרשמים כהכנסה בחשבון מחקר מיוחד של החוקר הנקרא "ציוד מיוחד" או "חשבון החזרים" (להלן - חשבון החזרים); חשבון זה מנוהל בספרי האוניברסיטה במסגרת התקציב הרגיל שלה.

אוניברסיטת תל-אביב: תקציב המחקר מחויב בגובה ההוצאה ובמקביל מזוכה הסעיף התקציבי (שבתקציב הרגיל) "עידוד מחקרי תשתית" (להלן - עמ"ת) של היחידה האקדמית שעמה נמנה החוקר. ניהול חשבונות העמ"ת היחידתיים הוא בסמכותם של הממונים על היחידות האקדמיות שלהן שייכים החשבונות האלו, והם מתנהלים כסעיפי תקציב רב-שנתיים שהכספים הרשומים בהם עומדים לרשות היחידות.

הדוחות הכספיים ודוחות ביצוע התקציב שמגישות האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת תל-אביב לוות"ת בסוף כל שנה אינם משקפים כהלכה את מרכיבי ההוצאה השונים. הסכומים שהועברו לחשבונות החוקרים בניכוי ההוצאות שהוצאו מהם במהלך השנה, מופחתים בסוף השנה מסכום ההוצאות הכולל שבתקציב הרגיל, במקום להפחית באופן שוטף את ההוצאות לפי מיון נכון לסעיפי המשנה המתאימים של התקציב הרגיל. כך, לדוגמה, בסעיף השכר בתקציב הרגיל מוצג מדי שנה בשנה סכום גבוה מהסכום שהיה אמור להירשם בו, אילו נרשמו ההוצאות כמקובל ושויכו לסעיף התקציבי המתאים בתקציב הרגיל של האוניברסיטה.

עוד העלתה הביקורת, כי בתקציבי האוניברסיטאות שנבדקו המוגשים לאישור ות"ת לא ניתן כל ביטוי למיליוני שקלים עודפים שמועברים מדי שנה בשנה באלפי העברות לחשבונות החוקרים: מנתונים שהתקבלו מהאוניברסיטה העברית עולה, כי בשנת התשס"א הועברו כ-21.6 מיליון ש"ח, ובשנת התשס"ב - כ-23.9 מיליון ש"ח; באוניברסיטת תל-אביב היו ההעברות בשנת התשס"א 30.2 מיליון ש"ח, ובשנת התשס"ב 32.0 מיליון ש"ח; הסכומים שהועברו לחשבונות החוקרים במכון ויצמן אינם מייצגים בהכרח את יתרות "עודפי הכנסה" בגלל הדרך השונה שאותה נוקט המכון בעניין זה (ראו להלן).

ות"ת לא מקפידה על כך שהצעות התקציב והדוחות הכספיים שמגישות לה האוניברסיטאות ישקפו כהלכה את כל מרכיבי הפעילות לרבות ההעברות בין התקציבים השונים. היא אף אינה דורשת מהן דיווח, אפילו דיווח כללי, על פעילות המחקר שבמסגרת תקציבן הרגיל; וממילא היא אינה בודקת אם הקצבותיה למחקר אכן שימשו למטרה שלשמה ניתנו.

בתשובתה מאפריל 2003 הודיעה ות"ת למשרד מבקר המדינה, כי יש טעם שתקבע נוהל אשר לפיו ידווחו לה המוסדות על תקציב המחקר, אך היא לא תוכל לאכוף עליהן את דרכי הרישום והדיווח. בהשתתפותה הישירה בתקציבי האוניברסיטאות יש סכום שנועד למחקר, אבל היא אינה יכולה ואינה רוצה "לצבוע מרכיבים של ההשתתפות הישירה ולעקוב אחר ביצועם בפועל. עם זאת ברור לאוניברסיטאות, ואולי ראוי שוות"ת תשוב ותזכיר להן, כי מרכיב המחקר בהשתתפות הישירה נועד להניח ולתחזק תשתיות - כלליות וייעודיות - כדי לאפשר לחוקרים להתחרות על קבלת מענקים וחוזים מגורמי חוץ, בידעה כי התקורות של גורמי החוץ מכסות רק חלק קטן מעלות התשתיות".

מ כ ו ן ו י צ מ ן : הביקורת העלתה, כי חמורה במיוחד הדרך שבה מכון ויצמן (להלן - המכון) נותן בספריו ביטוי להוצאות בגין מחקרים ממומנים על ידי גורמי חוץ. הרישום מנוהל באופן שאינו עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקינים: המכון מנהל כרטיס הוצאות לכל חוזה מחקר עם מממן. אולם למעשה אין כרטיסים אלו משקפים את כל ההוצאות שהוצאו במסגרת חוזה המחקר (על שכר, על חומרים ועל שירותים), משום שאינם מחויבים בגין שכרם של עובדים ובגין חומרים הממומנים מהתקציב הרגיל, אף כי למממן דיווח המכון כי הוצאות אלה הוצאו במסגרת תקציב חוזה המחקר. לפיכך נותרים בכרטיס ההוצאות עודפי תקציב אשר מועברים לחשבון על שם החוקר (קרבן הפרויקטים).

בכל פקולטה יש מנהלן שאחראי לניהול המחקרים מבחינה כספית ומנהלית בתיאום עם החוקרים. הוא מדווח על ההוצאות בגין מחקר. חיובי המחקרים נעשים על סמך הדיווח שלו על העובדים שהועסקו במחקר ועל החומרים שהשתמשו בהם. היות שהממנים

דורשים מעקב אחר ביצוע ההוצאות וביקורת על כך, והואיל והמערכת החשבונאית הקיימת אינה יכולה למלא את הדרישה הזאת, הקים המכון מערכת נפרדת המיועדת לצורכי דיווח בלבד, שבה מרכזים את כל המסמכים הקשורים בדיווח למממנים. משרד מבקר המדינה העלה, שריכוז ההוצאות לצורכי דיווח נעשה בעיקר בצורה ידנית; המכון דיווח אמנם למממן כי הוציא את כל התקציב על פי חוזה מחקר מסוים, אולם למעשה, לא ניתן לדעת אם כל ההוצאות אכן הוצאו במסגרת זו.

לדוגמה, הקרן הלאומית למדע אישרה מענק מחקר לחוקרת במכון, לתקופה 1.10.00-30.9.03. על פי הדיווח לקרן, בשנה הראשונה היו ההוצאות בגין העסקתם של ארבעה עובדים בפרויקט כ-97,600 ש"ח, וכ-63,000 ש"ח דווחו כהוצאה עבור חומרים. הנתונים שנרשמו בכרטיס ההוצאות של המחקר היו שונים: כ-65,300 ש"ח בלבד נרשמו כהוצאות בעבור שכר, ולא נרשמו כלל הוצאות על חומרים, כך שנשארה יתרה של כ-101,400 ש"ח להעברה. כ-25,000 ש"ח מהיתרה הועברו לקרן המחלקה של החוקרת, וכ-76,400 ש"ח הועברו לכרטיס ההוצאות של שנת המחקר השנייה. מצד אחד, בכרטיס ההוצאות של המחקר לא מופיעות הוצאות השכר שמומנו מהתקציב הרגיל, אף שהן דווחו כהוצאות לקרן, ומן הצד האחר, נכלל בו שכר של עובדת שלא נכללה בדיווח.

בתשובתו מאפריל 2003 למשרד מבקר המדינה טען המכון, כי "מערכת הדיווח במכון, אינה נפרדת מהמערכת החשבונאית", אלא נגזרת [ההדגשות במקור] ממנה, ולכן מבחינתו מדובר במערכת תקינה. לדעת משרד מבקר המדינה, סדרי מינהל תקין וכללי חשבונאות מקובלים מחייבים קיום מערכת חשבונאית אחת שתשרת הן את המכון הן את המממנים. מערכת שאינה פועלת לפי כללים אלה היא מערכת בלתי תקינה.

יתר על כן, מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה בעקבות תשובתו של המכון ולאחר שהתקבלו תשובות ממקצת המממנים, עולה, כי כאשר מממן מבקש מהמכון פירוט של ההוצאות הוא מכין עבורו במיוחד כרטיס הוצאות של המחקר במתכונת של כרטיס הנהלת חשבונות. בכרטיס זה - "דוח פרויקטים - הוצאות בפועל" - נכללות הוצאות שאינן רשומות בכרטיס ההוצאות של חוזה המחקר. במקרה כזה אין המכון נוהג להבהיר למממן, כי מדובר בכרטיס הוצאות שהוכן במיוחד עבורו אשר איננו משקף את הנהלת החשבונות הרגילה של המכון ואת כרטיס ההוצאות של חוזה המחקר במלואם.

יצוין, שמשרד המדע עשה במכון ביקורת על מחקרים שמימן, באמצעות רואי חשבון שאת שירותיהם שכר לשם כך. הם קבעו, בין היתר, כי אין ניהול חשבונות נפרד לכל מחקר; אין התאמה בין הדוחות המוגשים למשרד המדע ובין כרטיסי הנהלת החשבונות, ואין במערכת הנהלת החשבונות של המחקר הפרדה בין הסעיפים השונים. הם ציינו, כי "אופן ניהול החשבונות במתכונתו הנוכחית גורם לאי סדר ומהווה סכנה ופחת לטעויות במערכת הנהלת החשבונות ובדיווחים כספיים לגופים שונים ככלל".

המכון הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא עוסק בפרויקט רב-שלבי שנועד לשדרג את מערכת "ניהול המקורות והשימושים" שלו, ובכוונתו "להשלים את הפרויקט במהלך השנתיים הקרובות". במסגרת הפרויקט "ייכנס לשימוש 'כרטיס פרויקט' מתוחכם יותר מן הקיים, אשר יוכל לשקף את כלל העלויות לכל מענק מחקר ספציפי תוך הפרדה בין עלויות שתחויבנה למענק המחקר ואלו שמחויבות לתקציב השוטף של המכון או קרן פרויקטים".

אולם מעיון בטיוטת ההגדרות של כרטיס הפרויקט שהועברה למשרד מבקר המדינה עולה, כי המכון מתכוון להמשיך לנהל שתי מערכות התחשבות שונות: האחת - עם החוקר, והאחרת - עם המממן, ולאפשר גם העברה מתקציב מחקר אחד לאחר לצורך דיווח. לדעת משרד מבקר המדינה, דרך פעולה זו נוגדת סדרי מנהל תקינים ואינה עולה בקנה אחד עם כללי חשבונאות מקובלים המחייבים לנהל מערכת חשבונאית אחת ויחידה הן לצורך הניהול הפנימי הן לצורך ההתקשרות והדיווחים לגורמים החיצוניים.

2. כדי להגביר את יכולת הבקרה ולמנוע טעויות ודיווחים לא תקינים יש לרשום את ההוצאות בספרי האוניברסיטה בחשבונות המתאימים סמוך ככל האפשר למועד היווצרן וללוות את הרישום בתיעוד. נמצא, כי הוצאות רבות, במיוחד אלה שמועברות מהתקציב הרגיל ומתקציבי מחקר אחרים, נרשמות באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל-אביב לחובת תקציבי המחקר הממומנים על ידי הגופים הממומנים זמן רב מאד לאחר שהוצאו ומדווחות למממנים בהתאם לכך. לעתים יש פיגור של שנה וחצי ברישום ההוצאות. נוהל עבודה זה מושרש באוניברסיטאות זה שנים רבות: לקראת מועד הגשת דוח כספי, בין שמדובר בדוח ביניים בין שמדובר בדוח סופי, מעביר עובד רשות המחקר המכין את הדוח (להלן - המדווח) לחוקר נתונים על ההוצאות בפועל עד אותו מועד ועל היתרות התקציביות שלא נוצלו ומבקש מהחוקר להודיע לו כיצד לטפל ביתרות.

אוניברסיטת תל-אביב הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "קיים צורך ורצון לחייב את המחקרים במלוא ההשתתפות בהוצאות הישירות והעקיפות... במשך כל חיי המחקר. אולם מטבע הדברים לא ניתן לזקוף למחקר את כל ההוצאות העקיפות". ולכן "לקראת הגשת הדוח הכספי, אם מתברר כי נותרו יתרות במחקר אנו מאשרים לחוקר לחייב גם בהוצאות עקיפות, בגובה היתרה". האוניברסיטה הסבירה כי לו נהגה באופן שונה הייתה מחייבת את "כל ההוצאות העקיפות, למרות שלא מובטח [להן] כיסוי מלא בתקציב המחקר" והתוצאה של פעולה זו הייתה "מצב שחרגנו מתקציב המחקר".

בעניין זה יש לציין, כי הוצאות כגון שכר לעובדי מעבדה ולסטודנטים והוצאות על קניית ציוד וחומרים אינן הוצאות עקיפות. לכן אין, לדעת משרד מבקר המדינה, כל סיבה

לרישום מאוחר שלהן, ויש לרשמן בסעיף התקציבי המתאים סמוך ככל האפשר למועד היווצרן. גם הוצאות עקיפות שבגינן נגבית תקורה יש לתמחר מראש, לרישום אותן במועד ולדווח עליהן למממנים בהתאם למתחייב מהחוזה אתם.

קרן א', שהיא גוף מממן, העירה לאוניברסיטה העברית בעניין זה בדוח על ביקורת שעשתה באוניברסיטה בשנת 1999 והגישה לה בפברואר 2000. הקרן ציינה, כי "מעיון במסמכים הכספיים השונים... נוצר לעיתים הרושם כי העובד מועסק על חשבון התקציב הכללי של האוניברסיטה ולא על תקציב הקרן. רק לאחר פרק זמן ארוך למדי... מדווח החוקר רטרואקטיבית כי העובד מועסק על חשבון מענק הקרן. כל אותה עת לא מופיע הסעיף התקציבי של הקרן על המסמכים הכספיים של העובד בגין העסקתו על תקציב הקרן. חיוב רטרואקטיבי של תקציב הקרן במועד כה מאוחר עלול לגרום לטעויות בהתחשבות, לחוסר עדכון בדיווחים לקרן, ומכאן לפתח לאי-הבנות בין הגורמים הנוגעים בדבר". למרות זאת המשיכה האוניברסיטה העברית ברישומים של חיובים רטרואקטיביים, כאמור לעיל. לדברי האוניברסיטה, היעד שלה "הוא אך ורק התחשבות הוגנת בגין חלק מהוצאותיה על ביצוע המחקר המוזמן".

3. למשרד מבקר המדינה התברר, כי באוניברסיטאות שכיחה העברת כספים בין תקציבי מחקר שונים. במכון ויצמן, למשל, נעשה מימון הוצאות המחקרים מחשבונות שונים של החוקר לפי היתרות שבהם, בלי לבדוק את התאמת התקציב להוצאה. כדי לא להיכנס לגירעון מעבירים החוקרים כספים מפרויקט לפרויקט לפי צורכיהם במועד מסוים בלי בקרה מספקת של המכון: אין נוהל הקובע מי רשאי להעביר את הכסף; בדרך כלל עושה זאת המנהלן המלווה את הפרויקט, ולעיתים - גם החוקר עצמו. פעולות אלה אינן מלוות במסמכים עם נימוקים. המכון הסביר למשרד מבקר המדינה כי העברות אלה נרשמות בחשבונות שונים בחובה ובזכות בעת ובעונה אחת, וכך פעולה אחת מקזזת את השניה. לדעת משרד מבקר המדינה, מערכת הנהלת החשבונות הקיימת אינה מאפשרת בקרה ושליטה נאותות על העברות כספים אלה. כספים מחשבונו של חוקר מסוים מועברים גם לחשבונות של חוקרים אחרים במכון, מחוץ לקבוצת החשבונות של החוקר.

העברות רבות בין תקציבי מחקר שונים ובמיוחד בין התקציב הרגיל ובין תקציב המחקר גורמות גם לקשיים בזיהוי הוצאות שנעשו במסגרת המחקרים השונים ובפיקוח עליהן. מסיבה זו אין האוניברסיטאות שנבדקו יכולות לקבוע בוודאות אם הדיווחים למממנים משקפים את ההוצאות בפועל או שמא עליהן להשיב להם יתרות של כספי מענקים שלא נוצלו, ואם כן - מהם הסכומים שעליהן להחזיר.

לנוכח הליקויים בניהול המחקרים הממומנים באמצעות גופים מממנים, מן הראוי כי האוניברסיטאות שנבדקו יקפידו לשמור על העקרונות האלה: ניהול תקציבי המחקר על פי כללים מקובלים של חשבוונאות מלכ"רים; ניהול כל תקציב חוזה מחקר בנפרד כמשק כספי סגור; יצירת הקבלה מלאה בין מבנה התקציב ובין הנהלת החשבונות של האוניברסיטה והדוחות הכספיים שלה; הקפדה על רישום שוטף של כל הוצאה והכנסה בפועל בתקציב חוזה המחקר כמתחייב מהנהלים ומחוזי המחקר; הקפדה על התאמה מלאה בין הדיווח הכספי למממנים ובין הרישומים בפועל בספרי החשבונות של האוניברסיטה; ניהול מערכת שתאפשר לקבל דיווחים תקופתיים אשר ישקפו באופן מלא את ההוצאות וההכנסות של כל מחקר; הקפדה על תיעוד מלא ומדויק.

התחשבוניות ועמידה בהסכמים

האוניברסיטאות צריכות לעמוד בהתחייבויות החוזיות שנטלו על עצמן בהסכמים עם המממנים, ובכללים שלהם בעניין הגשת הצעות המחקר. יש חשיבות מיוחדת לשמירה על שמן הטוב של האוניברסיטאות ועל אמינותן אצל המממנים. משרד מבקר המדינה העלה סדרה של ליקויים שנובעים מנהלים שאינם מספקים, מדיווחים לא תקינים ומחריגות רבות של האוניברסיטאות מתנאי החוזים שנחתמו עם המממנים בנוגע למענקי מחקר שהם מעבירים לאוניברסיטאות.

נהלים

כדי להבטיח ניהול כספי תקין של מחקרים יש לקבוע נהלים כתובים וברורים ולעגן בהם באופן מדויק את תהליך הטיפול במחקרים - רישום, ניהול, דיווח, פיקוח ובקרה - כולל חלוקה ברורה של סמכויות ואחריות. הביקורת העלתה, כי מכון ויצמן ואוניברסיטת תל-אביב לא קבעו נהלים מפורטים בעניין זה, והאוניברסיטה העברית פועלת על סמך נוהל שאינו מעודכן.

מכון ויצמן: המכון לא קבע הוראות כלליות ואחידות לטיפול במענקי מחקר. מבקר המדינה כבר העיר על כך בדוח משנת 1985³ ובדוח מעקב שפורסם בשנת 1990⁴. בתשובת המכון למשרד מבקר המדינה באפריל 2003 צוין, כי "אמנם אין במכון נוהל כתוב לעניין השימוש על ידי המדענים במענקי מחקר, אולם הנחיות המכון בעניין זה ברורות ואף אם יחליט המכון, והוא שוקל זאת, להעלות את ההנחיות על הכתב - יהיה הנוהל מצומצם לעניינים טכניים בלבד הואיל וכמדיניות מחקרית ראויה בהתחשב בעיסוקו במחקר בסיסי - אין המכון מתערב בהחלטות המדען הפרטני על סוג, אופי או כיוון מחקריו במכון". לדעת משרד מבקר המדינה, מדיניות מחקרית אינה אמורה להיפגע כתוצאה מהנהגת סדרי מנהל נאותים, וראוי שהניהול, הפיקוח והבקרה על השימוש במענקי המחקר ייעשו לפי נוהל מפורט שהמכון יקבע.

אוניברסיטת תל-אביב: על פי תקנון רשות המחקר של האוניברסיטה, מוטלת עליה האחריות "לביצוע המחקרים על ידי החוקרים ולניהולם התקין מבחינה מינהלית, כספית ודיווחית". אולם הביקורת העלתה, כי לרשות אין נוהל כתוב בעניין הפיקוח על ההוצאות והדיווח עליהן למממנים, אלא הוראות חלקיות מתקופות שונות, אולם הן לא הובאו לידיעת עובדיה. בהיעדר נהלים מנסים עובדי הרשות לפעול על-פי מיטב הבנתם ושיפוטם, ובפועל נהוגים סדרי עבודה לא אחידים. האוניברסיטה הודיעה כי בעקבות הביקורת תפעל רשות המחקר "בהקדם במטרה להכין קובץ של נהלים כתובים ומפורטים לגבי ההוצאות המותרות במחקר".

נוח אדם

1. כאשר חוקר מדווח על עובדים שהועסקו במחקר שעליו הוא ממונה ראוי שהדיווח יהיה מעודכן ויכלול פרטים מדויקים שיאפשרו לאוניברסיטה ולמממן לקיים בקרה על היקף עבודתם. הביקורת העלתה, כי האוניברסיטאות שנבדקו לא הקפידו על כך.

האוניברסיטה העברית: בחלק מהדיווחים שנבדקו החוקרים לא ציינו על גבי הטופס המתאים את תקופת העסקת העובד במחקר ואת חלקיותה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה האוניברסיטה, כי "כיום, החוקר נדרש למלא מראש את שיעור ההשתתפות של העובד במחקר". היא גם הודיעה כי "תקפיד על קיום הנוהל במדויק".

אוניברסיטת תל-אביב: ברשות לא מקפידים על קבלה מראש של כל האסמכתאות בנוגע להעסקת העובדים המדווחים. לעתים הדיווח מועבר רק על סמך מכתב נלווה והצהרה של האחראי למינהל ביחידה המדווחת על השכר ששולם לעובד (בתקופה המדווחת) מהתקציב הרגיל של האוניברסיטה.

3 ראו דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (התשמ"ה-1985), עמ' 146.

4 ראו דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (התש"ן-1990), עמ' 281.

מ כ ו ן ו י צ מ ן : החלוקה של הוצאות שכר העובדים בין המחקרים השונים שרירותית ונעשית לצורכי הדיווח בלבד בידי המנהלן באישור החוקר.

עוד נמצא, כי באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל-אביב לא מתנהל כל רישום על היקף העבודה בפועל של עובדים המועסקים במחקרים השונים, ואין אפשרות לדעת כמה זמן הועסקו על חשבון תקציבי חוזי המחקר השונים; יש עובדים שמועסקים בכמה מחקרים בעת ובעונה אחת, וכל חוזה מחקר ממומן ממקור אחר. במקרים אלה קשה עוד יותר לייחס את עלות שכרם לתקציבים של חוזי המחקר השונים.

יצוין, כי גם רואה החשבון של האוניברסיטה העברית, שאישר, על פי דרישת משרד המדע, את הדוחות הכספיים של המחקרים הממומנים על ידי המשרד, הסתייג ביוני 2001 מכך ש"רישומים של שעות העבודה של עובדי המחקר וכן אחוז התעסוקה נקבעו בהתאם להצהרת מנהל המחקר".

לדברי האוניברסיטאות, לא קל לנהל מערכת רישום מדויקת. עם זאת הן יבחנו את הנושא ויעשו מאמצים להגיע לרישום מדויק יותר של תשומות כוח האדם.

2. הביקורת העלתה, כי אין באוניברסיטאות שנבדקו מנגנוני פיקוח ובקרה שיבטיחו דיווחים מדויקים ואמינים למממנים וימנעו אפשרות לדווח דיווח כפול. בבדיקה של 50 חוזי מחקר באוניברסיטה העברית ו-85 חוזי מחקר במכון ויצמן נמצא כי 13 פעמים הוגשו דיווחים כפולים למממנים שונים; עובדים דווחו כמי שהועסקו בכמה מחקרים בעת ובעונה אחת (עשרה באוניברסיטה העברית ושלושה במכון ויצמן). לפי הדיווחים של האוניברסיטאות, עלות השכר הכוללת של כל אחד מהעובדים הללו הייתה גבוהה מעלות השכר ששולם בגינו בפועל בתקופה המדווחת. הדבר נבע מכך שהוצאות על שכר או על חלק משכר העובדים דווחו פעמיים. כך קיבלו אוניברסיטאות אלו יותר כספים ממה שאמורות היו לקבל.

למשל, בשנת 2001 דיווחה האוניברסיטה העברית לקרן ג' על העסקה של עובדת מסוימת במחקר במימונה בהיקף של משרה מלאה; בעקבות הדיווח מימנה הקרן את עלות שכרה. במקביל דיווחה האוניברסיטה גם לקרן הלאומית למדע על עלות שכרה של עובדת זו וקיבלה בעבורה מימון כפול: כ-70,000 ש"ח מכל מקור.

האוניברסיטה העברית הסבירה, שהדיווחים הכפולים הם "בעליל תולדה של ליקויי בקרה ולא של כוונת זדון להונות" והודיעה על הקמת מנגנון שימנע לחלוטין את האפשרות לדווח דיווחים כפולים על אותן תשומות. גם מכון ויצמן הסביר כי הדיווחים הכפולים מקורם בטעות.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבם של שבעה מממנים לדיווחים כפולים אלו. בתגובה הודיע משרד התשתיות הלאומיות באפריל 2003, "כי בהעדר גישה למכלול הנתונים של הרשות למו"פ [מחקר ופיתוח] אין לנו כלים להגיע למסקנות חד משמעיות בעניין 'דיווחים שגויים ואף דיווחים כפולים' שניתנו לכאורה ע"י האוניברסיטה במסגרת המחקר שמומן ע"י המשרד. לאור הממצאים אנחנו מבקשים מהאוניברסיטה הסבר לגבי סוגיית המימון של המחקר. המשרד ער לבעיית 'התשלומים העודפים' ונחוש להתמודד אתה באמצעים העומדים לרשותו (אם ניתן, כמובן, לגלות את התופעה). חוזי המחקר של המשרד מחייבים את המוסדות להצהיר על כל מימון שניתן למחקר ע"י גורם כלשהו, כולל ממשלת ישראל... למרות זאת, לאחר ניתוח ממצאי הביקורת המשרד הגיע למסקנה כי יש מקום לרענן את כללי ההתקשרות עם מוסדות המחקר. אנחנו מעוניינים לקבל גישה למאגרי מידע על מכלול מקורות המימון הניתנים למחקרים שמתבצעים מכספי המשרד. מעבר לכך, בכוונתנו לדרוש אישור רו"ח חיצוני על העדר מימון כפול". קרן א' הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה למניעת מקרים כאלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאוניברסיטאות שנבדקו יכנו מערכת ניהול כספים שתסגור את הפרצות ותמנע ככל האפשר טעויות ודיווחים כפולים.

3. האוניברסיטאות נוהגות לדווח למממנים גם על עלות העסקתם של סטודנטים עוזרי הוראה, אשר שכרם אמור להיות משולם מסעיפי התקציב הרגיל.

האוניברסיטה העברית: האוניברסיטה מעסיקה סטודנטים עוזרי הוראה על חשבון התקציב הרגיל, אבל היא נוהגת לכלול בדוח הכספי המוגש למממנים את עלות שכרם, אף שהשכר משולם להם בעיקר עבור הוראה. ב-14 מ-50 חוזי המחקר שנבדקו התברר, ששכרם של 27 עוזרי הוראה שולם מתקציב המחקר אף שעסקו בעיקר בהוראה; תשלומים אלה הסתכמו בכ-637 אלף ש"ח. האוניברסיטה מסרה, כי יש קושי "לבודד בדיווח את פעילות המחקר מפעילות ההוראה השזורה בה אך בוודאי שננקטו כל הצעדים להבטיח ששוב לא תדווח תשומת הוראה כתשומת מחקר".

מכון ויצמן: חלק מתלמידי התואר השני במכון מקבלים מלגת קיום על חשבון תקציב מדרשת פיינברג העוסקת בהוראה, אשר תקציבה ממומן מהתקציב הרגיל של המכון. נמצא, שגם עלות המלגה של תלמידים המתקצבת ומשולמת מהתקציב הרגיל של המכון, מדווחת למממנים כהוצאה על חשבון תקציב המחקר.

4. מבדיקה של 50 חוזי מחקר באוניברסיטה העברית ו-50 חוזי מחקר באוניברסיטת תל-אביב התברר, שכמה חודשים חייבו אוניברסיטאות אלו את תקציב המחקר ודיווחו למממן על עלות העסקתן של שתי עובדות בשיעור של 70%-100% משרה, אף שאותן עובדות הועסקו בהן ממילא בתפקיד מנהלי מוגדר (שאינו כולל עיסוק במחקר) במשרה מלאה, ומשכורתן שולמה מהתקציב הרגיל (מזכירת יחידה באוניברסיטת תל-אביב

ועוזרת מנהלית באוניברסיטה העברית). התשלום שקיבלו האוניברסיטאות מהממנים בעבור משכורותיהן הועבר לחשבונות החוקרים לעתים בניכוי תקורה של עשרה אחוזים.

אחד הגופים המממנים, שעניין זה הובא לידיעתו, הודיע למשרד מבקר המדינה שיעמוד על כך שיקבל בעתיד, מוקדם ככל האפשר, את שמות העובדים המועסקים במחקר, כדי שיוכל לבדוק אם הדיווח על העסקתם תואם הן עקרונות מינהל תקין הן את הנחיותיו. משרד המדע, שמימן את המחקר השני, הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו באפריל 2003 כי בדרך כלל הוא אינו מאשר הוצאות שכר לעובדי האוניברסיטה הנמנים עם הסגל הקבוע של המוסד, ומשכורת משולמת רק לעובדים המגויסים במיוחד לצורכי מחקר. המשרד יבדוק את כל המחקרים שהובאו לידיעתו ויסיק את המסקנות הנדרשות, כולל הבאה בחשבון של דרישה להשבת כספים ששולמו שלא כדין.

5. משרד מבקר המדינה מצא דיווחים לא מדויקים נוספים של האוניברסיטאות על העסקת עובדים.

האוניברסיטה העברית: שש פעמים דיווחה האוניברסיטה למממנים על עובדים שהועסקו בתקציבי מחקר שונים במשרה מלאה או כמעט מלאה, אף כי בדיקת דוחות הנוכחות של אותם עובדים מלמדת כי בחודשים מסוימים עבדו באופן חלקי בלבד. לדוגמה, בדוח על תקציב שמימן משרד המדע דיווחה האוניברסיטה על לבורנטית שהועסקה במחקר בתקופה יולי 2000 - אפריל 2001 במשרה מלאה; עלות שכרה באותה תקופה הייתה כ-131,000 ש"ח. מבדיקת דוחות הנוכחות של אותה עובדת עולה, כי בספטמבר 2000 ובפברואר 2001 היא עבדה רק 4 ימים בכל חודש.

מכון ויצמן: הבדיקה העלתה שבשישה מקרים לא הייתה זהה רשימת העובדים שדווחו לרשימת העובדים שהועסקו בפועל.

6. מממנים מסוימים אינם מתירים לממן ממענקי המחקר שלהם שכר של עובדים קבועים או עובדים במשרה מלאה במוסד מקבל המענק. נמצא, ש-26 פעמים דיווחו האוניברסיטאות שנבדקו לאותם מממנים על עלות שכרם של עובדים כאלה, שהסתכמה בכ-1.62 מיליון ש"ח (האוניברסיטה העברית - 16 פעמים, הסכום הכולל - כ-1.2 מיליון ש"ח; אוניברסיטת תל-אביב - 8 פעמים, הסכום הכולל - כ-376,000 ש"ח; מכון ויצמן - פעמיים, הסכום הכולל - כ-47,000 ש"ח). דיווחים אלה היו בניגוד לכללי המממן ולחווה שנחתם עמו, ובעקבותיהם קיבלו האוניברסיטאות מימון שלא היו זכאיות לקבל. להלן יובאו פרטים על התקשרויות עם שני מממנים.

(א) בהנחיות של קרן ד' למבקשים מענקי מחקר ולזוכים בהם נקבע במפורש, שעובדים קבועים לא יקבלו משכורת או כל תשלום מסוג אחר מהקרן המממנת. בביקורת נמצאו שני חוזי מחקר אשר בנוגע אליהם דיווחה האוניברסיטה העברית לקרן ד' על עלות שכרם של שני עובדים קבועים, וחווה מחקר אחד אשר בנוגע אליו דיווחה אוניברסיטת תל-אביב על עלות שכרם של שלושה עובדים כאלו. האוניברסיטאות לא ביקשו לכך אישור מראש ואף לא ציינו שמדובר בעובדים קבועים שלהן, שארבעה מהם הועסקו במשרה מלאה. כך קיבלו מימון שלא היו זכאיות לו.

הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בנושא הפיקוח והבקרה היא מסתמכת בראש ובראשונה על הרשויות למחקר ופיתוח של האוניברסיטאות וכי "בשום אופן" אין באפשרותה "לוודא את סטטוס העסקה של העובד במוסד".

(ב) אחד מכללי היסוד בתקנון הקרן הלאומית למדע קבע, כי "מענק המחקר לא יכלול תשלום משכורת לחוקר ראשי/עובד מחקר אשר מועסק במשרה מלאה. ניתן ליעד חלק מהמענק להשלמת שכר, עד גובה משכורת עבור משרה אחת. במקרה זה יש לצרף אישור על ההיקף הנוכחי של המשרה, הדרגה והמשכורת". כלל אחר קבע, כי "הקרן רשאית להקטין את ההקצבה או להפסיק את תמיכתה במחקר במקרה של הפרת אחד מסעיפי התקנון". נמצאו חמישה חוזי מחקר אשר בדוחות הכספיים הנוגעים להם שהגישה האוניברסיטה העברית לקרן נכללו שבעה עובדים קבועים במשרה מלאה. באוניברסיטת תל-אביב נמצאו חמישה חוזי מחקר שבדוחות הכספיים הנוגעים להם שהגישה לקרן כללה האוניברסיטה חמישה עובדים במשרה מלאה, מהם שלושה עובדים קבועים. במכון ויצמן נמצא חוזה מחקר אחד אשר במסגרת מימושו דווח על עובדים שהועסקו במכון במשרה מלאה. האוניברסיטאות לא ציינו שאותם עובדים כבר קיבלו את משכורתיהם מן התקציב הרגיל שלהן.

7. בנספח תקציבי של חוזה שנחתם עם מממן או בפרק התקציב של הצעת המחקר המוגשת לו, נהוג לציין את סוגי העובדים שיועסקו במחקר. הביקורת העלתה, כי בשבעה תקציבי מחקר באוניברסיטה העברית נכתב בנספח התקציבי או בפרק התקציב כי הוצאות השכר בתקציב מיועדות להעסקת סטודנטים, אך בפועל חלק גדול מהמענק שהתקבל עבור העסקת עובדים שימש למימון שכרם של עובדים קבועים במוסד.

האוניברסיטה העברית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "תוסיף בנהלים שלה הנחיה שבעת דיווח למממנים, במידה שהביצוע בפועל לא תאם למפרטי התקציב המוסכמים מראש- יודגש הדבר בפני המממן". עוד הוסיפה כי בדקה כל מקרה לגופו, ו"החריגות" נעשו מחוסר תשומת לב "ולא מתוך כוונה לקבל כספים שלא כדין".

חומרים וציוד

1. בביקורת באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל-אביב נמצא, כי גם הוצאות בגין חומרים וציוד שממומנות מהתקציב הרגיל, נזקפות לחובת תקציבי המחקר, אולם הדבר נעשה זמן רב לאחר שהוצאו הכספים. לפיכך נוצר קושי לבדוק אם הוצאות אלו אכן קשורות לחוזה מחקר מסוים.

באוניברסיטת תל-אביב מסמכי המקור של הרכישות השונות לא הועברו באופן שגרתי לעיונה ולבדיקתה של הרשות; היא מצדה לא עמדה על כך שהיחידות והחוקרים יעבירו אליה צילומים של מסמכי הרכישה. על כן אין לה היכולת לבדוק את מהימנות הדיווחים, למנוע דיווח כפול למממנים שונים בגין אותם חומרים וציוד ולוודא שהחומרים או הציוד אשר עליהם דווח אכן שימשו את המחקר.

למשרד מבקר המדינה התברר, כי כמה פעמים דיווחו חוקרים מסוימים על הוצאות לרכישת ציוד וחומרים, אבל בפועל נעשו הרכישות בידי חוקרים או בעלי תפקידים אחרים.

2. הבדיקה במכון ויצמן העלתה, כי המכון תומך בחוקרים באמצעות סבסוד חומרים, ציוד ושירותים שונים הדרושים להם לצורך המחקר אשר נרכשים ביחידותיו. המכון מסבסד את החוקרים בגין רכישתם בשיעור משתנה עד 75% מהעלות בפועל ומחייב אותם בהתאם. למממנים מדווח המכון על העלות הריאלית. לדברי המכון, הוא הקטין במשך השנים את שיעור הסבסוד כדי למנוע בזבוז ולעודד את החוקרים לנהוג בחומרים, בציוד ובשירותים ביעילות ובחיסכון. לדבריו, בדיווחים למממנים נקובות העלויות במלואן, אבל לצורך תקציב המחקר, החוקר מחויב רק בחלק מהעלות האמיתית והמכון נושא בתשלום ההפרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב שלכל חוקר יהיה מידע מדויק על העלות הריאלית של מחקריו. חיוב החוקרים בעלות הנמוכה מהעלות בפועל יוצר עיוות בשימוש במקורות, אינו יעיל מבחינה כלכלית ואף אינו עולה בקנה אחד עם כללי חשבונאות מקובלים. התעריף המוזל שגובה המכון מהחוקרים מעוות את תמונת המצב האמיתית בנוגע להוצאות הריאליות של המחקר, מה גם שהסבסוד שניתן לחוקר אינו חלק אינטגרלי מהמערכת התקציבית והחשבונאית של המכון. מן הראוי לכן לחייב את החוקרים במלוא העלות כפי שהמכון מדווח עליה למממנים ולמצוא דרך נאותה אחרת לתמוך בהם.

עוד העלתה הבדיקה, כי הניהול והרישום של ההוצאות על חומרים וציוד במכון אינם מתיישבים עם סדרי מינהל תקין: מבדיקת המסמכים אשר עליהם הסתמך הדיווח של המכון למממנים במספר מחקרים, עולה, כי לחלק מההוצאות לא נרשמה פקודת יומן⁵, והן לא נרשמו כהוצאה בהנהלת החשבונות; בכמה מקרים נעשה שימוש בהעתקי מסמכים ולא במקור; חלק מהמסמכים אינם חתומים; חלק מהאסמכתאות הן תעודות משלוח ולא חשבוניות; יש עותקים של חשבוניות החוזרים יותר מפעם אחת.

תקורה

האוניברסיטאות שנבדקו נוהגות לנכות ממענקי המחקר סכום מסוים לתקורה. התקורה נועדה לממן הוצאות עקיפות הקשורות לביצוע המחקרים. בדרך כלל, המממנים מגבילים את שיעור התקורה שהם מתירים לאוניברסיטאות לנכות. הקרן הלאומית למדע, למשל, מאשרת תקורה בשיעור 15%. מממנים מסוימים אינם מתירים לאוניברסיטאות לנכות תקורה כלשהי ממענקי המחקר שלהם.

בדיונים שקיים משרד מבקר המדינה עם האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת תל-אביב בינואר 2003, מסרו האוניברסיטאות, כי המממנים מאפשרים להן לגבות תקורה בשיעור נמוך שאינו מכסה את כל עלויות המחקר. לדבריהן, בדרך כלל מחקר נמשך תקופה ארוכה יותר מהתקופה המאושרת לדיווח לקרנות על פי ההסכמים, וזו אחת הסיבות לכך שאין די בשיעור התקורה הנגבה. האוניברסיטאות העבירו למשרד מבקר המדינה סיכום דיון מ-3.12.02 בין נציגי ות"ת והאוניברסיטאות ובין נציגי משרד האוצר שבו סוכם כי ות"ת "תכין מסמך המפרט את התקורה הנדרשת לדעתה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שוות"ת והחשב הכללי במשרד האוצר יקדמו את הטיפול בנושא ויבחנו את שיעור התקורה שראוי להתיר לאוניברסיטאות לגבות מכספי המחקר שמשרדי הממשלה וגופים ישראליים אחרים מעמידים לרשותן. במרס 2003 הודיע החשב הכללי במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי אכן הביע את נכונותו לבחון זאת, אך ות"ת טרם העבירה לו את המסמך שהיה עליה להכין. אוניברסיטת תל-אביב הודיעה, כי אגף הכספים שלה החל לבדוק עלויות עקיפות והוצאות מינהל הקשורות למחקר באוניברסיטה.

5 מסמך רישום עסקות ופעולות כספיות אחרות בספרי הנהלת החשבונות לפי סדר כרונולוגי שבו מצוינים שם החשבון שיש לחייב ושם החשבון שיש לזכות.

העברות תקציביות

לפי כללי הקרן הלאומית למדע מ-11.11.01, "העברה של עד 25% מסעיף לסעיף בתקציב השנתי של המענק אינה מחייבת קבלת אישור הקרן מראש". משרד מבקר המדינה העלה, כי בתקציב מחקר אחד במכון ויצמן ובשני תקציבי מחקר באוניברסיטה העברית הועברו בין סעיפי תקציב כספים בשיעורים העולים באופן ניכר על 25% ללא קבלת אישור הקרן מראש. האוניברסיטה העברית הסבירה בתשובתה, שהיא מקפידה לבקר את ההעברות בין סעיפי תקציב המחקר "באמצעות פרמטר ממוחשב המגדיר מראש את זכות החוקר לסטות מהיקף התקציב בסעיף כלשהו". היא הסבירה, שכאשר תקופת המחקר בת יותר משנה אחת היא מקפידה "לאזן את המשקל היחסי של ההוצאות, בהתאמה לסעיפים, רק לקראת סיום המחקר וסיכומו". בעניין זה יש לציין כי הנחיות הקרן הלאומית למדע בנושא אינן מתייחסות לכל תקופת המחקר, אלא לשנת מחקר אחת בלבד.

הקרן הלאומית למדע הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי מינתה מבקר מטעמה והוסיפה, כי "באותם מקרים בהם יתברר שאכן הייתה חריגה מהנהלים, נדון בגביה חוזרת. יודגש כי בעבר הופסק המימון או בוצעה גבייה חוזרת במקרים ברורים של אי עמידה בתקנות הקרן".

מן הראוי לכן שבענייני ניהול החוזים וההסכמים יקפידו האוניברסיטאות שנבדקו על אלה: ניהול נפרד של כל מחקר ומחקר כמשק כספי סגור על פי הכללים והתנאים שקבעו המממנים; שקיפות כלפי המממנים בכל הנוגע למימון המחקר ממקורות נוספים, כולל מימון תשומות על חשבון התקציב הרגיל; ודיווחים אמיתיים.

מועדי הדיווח למממנים

התשלום של המממנים עבור המחקרים שאת מימנם אישרו, למעט המקדמות, נעשה לאחר הגשת דוחות כספיים על ההוצאות שבמסגרתם. עיכוב בהגשת הדוח הכספי גורר עיכוב בהעברת הכספים מהמממן. לכן יש חשיבות להגשת הדוחות הכספיים במועד שקבעו המממנים. התברר, שבנוגע למקצת תקציבי המחקר באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל-אביב הוגשו הדוחות הכספיים באיחור של חמישה חודשים ויותר. האוניברסיטה העברית הודיעה למשרד מבקר המדינה באפריל 2003, כי מאז הבדיקה הושלמו מהלכים ארגוניים אחדים שמטרתם הייתה לקצר את זמני הדיווח, ובעת תשובתה היה הפיגור בדיווח קטן בהרבה. אוניברסיטת תל-אביב הודיעה למשרד מבקר המדינה באפריל 2003, כי "לאחרונה" נעשה מאמץ להקטין את הפיגורים בהעברת הדוחות הכספיים והמדעיים למממנים.

חשבונות החוקרים

יתרות

כאמור, בכל האוניברסיטאות שנבדקו מתנהלים חשבונות מחקר פנימיים מיוחדים על שם החוקרים, ובהם יתרות המצטברות לזכותם. מקורן של יתרות אלו הוא בעיקר הוצאות במסגרת התקציב הרגיל שדווחו למממנים כחלק מהוצאות המחקר. נמצא, כי בדוחות הכספיים של האוניברסיטאות לא מוצגות היתרות המצטברות בחשבונות החוקרים. התוצאה היא שאין בדוחות כל ביטוי להתחייבות הפנימית של האוניברסיטה לחוקריה בגין יתרות הכספים שעומדים לזכותם בחשבונות המחקר שעל שמם.

האוניברסיטאות הסבירו למשרד מבקר המדינה, כי מדובר בכספים שנועדו לשרת את המחקר, ומבחינה משפטית הם כספי האוניברסיטה ולא כספי החוקרים, ולכן התחייבויות אלו אינן מחייבות רישום במאזן. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שבפועל ההחלטה על ייעוד הכספים ועל עיתוי השימוש בהם נתונה בידי החוקרים, ראוי היה לפעול בהתאם לכללי חשבוניות מקובלים ולתת להתחייבויות פנימיות אלו ביטוי במאזן או לכל הפחות בביאורים הנלווים אליו.

מנתונים שהעבירו האוניברסיטאות למשרד מבקר המדינה לפי בקשתו, עולה, כי בשנת 2002 היו סכומי היתרות שהצטברו במשך השנים לזכות החוקרים כדלקמן: באוניברסיטה העברית - כ-110.4 מיליוני ש"ח; באוניברסיטת תל-אביב - כ-113.9 מיליוני ש"ח; במכון ויצמן - כ-67.2 מיליוני ש"ח.

הנתון שהתקבל ממכון ויצמן אינו מדויק, ולדברי המכון אף אין לו משמעות, כיוון שבניגוד לתפיסה המקובלת שכל מחקר מחייב חשבון משלו, חלק מהחוקרים במכון מעדיפים שלכל מחקריהם יהיה חשבון מרכזי אחד. לפיכך הם מעבירים את כל הסכומים העומדים לרשותם בתקציבי המחקר לחשבון המחקר המיוחד שלהם. האוניברסיטה העברית הסבירה בתשובתה, כי היתרות שנצברו בחשבונות החוקרים מייצגות אחוז קטן מאוד מהפעילות שלה, שכן הן נצברו במשך שנים רבות שבהן הפעילות הכוללת הסתכמה במיליארדי ש"ח.

מנתונים שאסף משרד מבקר המדינה עולה, כי חוקרים רבים צברו במשך השנים יתרות נכבדות בחשבונות המחקר שלהם:

האוניברסיטה העברית: נאספו נתונים על היתרות בחשבונותיהם של כל החוקרים באוניברסיטה, ונמצא כי בספטמבר 2002 נעה היתרה בחשבון המחקר של 61 חוקרים בין 0.5 מיליון ש"ח ל-2.4 מיליוני ש"ח לכל חוקר.

אוניברסיטת תל-אביב : בחשבונוניהם של רוב החוקרים בארבע יחידות אקדמיות שנבדקו היו בסוף שנת הלימודים התשס"ב יתרות חיוביות. לאחדים נצברו במשך השנים עשרות אלפי ש"ח ואף יותר. לאחד החוקרים הייתה יתרה של יותר מ-1.35 מיליון ש"ח.

נתונים אלה משקפים את העובדה שהכספים אינם מנוצלים ביעילות מרבית: אילו היו העודפים של כספי המחקר מושבים למממנים, הם היו יכולים למצוא את דרכם למימון מחקרים נוספים, וכך היה יוצא המחקר המדעי בארץ נשכר.

פיקוח ובקרה

הביקורת העלתה, כי הפיקוח והבקרה על השימוש בכספים המועברים לחשבונות המחקר על שם החוקרים מצומצמים מהפיקוח על ההוצאות מתקציבי המחקר שמממנים גורמי חוץ. החוקרים אינם נדרשים להגיש דוחות תקופתיים כספיים או מדעיים על השימוש שעשו בכספי חשבונות אלה כדי לוודא שהם אכן נוצלו למטרות מדעיות ייחודיות.

מן הראוי כי פעילות אשר ממומנת מן הכספים העומדים לרשות החוקרים בחשבונות המחקר שלהם תיעשה בהסתמכות על נוהל ברור המעוגן בכתובים. נוהל כזה צריך לכלול, בין היתר, ציון ברור של ייעוד הכספים, את הסייגים לשימושם ואת הליכי האישור להוצאת הכספים ולדיווח ולבקרה על השימוש בהם. האוניברסיטה העברית קבעה נוהל כזה - "כללים לשימוש בכספי החזורים" (להלן - נוהל ההחזורים), ואילו שתי האוניברסיטאות האחרות שנבדקו לא עשו כן.

אוניברסיטת תל-אביב : משנת 1980 ניתנו מפעם לפעם הנחיות שונות בעניין ייעוד הכספים בחשבונות המיוחדים של החוקרים (חשבונות העמ"ת) ונקבעו סייגים לשימוש בהם. בין היתר, נתן הדיקן למחקר של האוניברסיטה הנחייה אשר לפיה כל יחידה תקציבית באוניברסיטה תקים ועדת מחקר, שתקבע בהתאם לעדיפויות המחקר של היחידה את אופן ההקצאה והשימוש במשאבים אלה.

עוד נמצא, כי בניגוד להנחיות הדיקן למחקר אין ביחידות האקדמיות שנבדקו ועדות לקביעת אופן ההקצאה של הכספים שבחשבונות העמ"ת והשימוש בהם. התברר כי היחידות מנהלות מערכת פנימית של חשבונות שבמסגרתה נזקפים לחשבון על שם החוקר העודפים שהועברו מתקציבי המחקר שלו לאחר ניכוי תקורה על ידי היחידה. לחשבונות החוקרים המתנהלים ביחידות השונות אין כל ביטוי בהנהלת החשבונות של האוניברסיטה.

אוניברסיטת תל-אביב הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי "בהתאם להמלצת המבקר, האוניברסיטה תאמץ נוהל מפורט המגדיר את הכללים לשימוש בכספי עמ"ת".

מ כ ו ן ו י צ מ ן : הביקורת העלתה, כי למכון אין נוהל המסדיר את הפעילות במסגרת חשבונות החוקרים, ואף לא נמצאו הנחיות כתובות אחרות בנושא. המכון הודיע למשרד מבקר המדינה, כי השימוש בכספי חשבונות אלו מפקח ומבוקר ככל נושא אחר במכון; הכסף מיועד למחקר של החוקר ולא להוצאות אחרות "ובוודאי שלא לשימוש האישי כלל".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להסתמך על "תורה שבעל פה" בעניינים הנוגעים לשימוש בכסף ולבקרה ולפיקוח על כך, ויש לקבוע לכך כללים ולעגנם בנוהל כתוב, ברור ונגיש הן לבעלי התפקידים הן לחוקרים.

הוצאות חריגות

הביקורת באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל-אביב העלתה, כי לעתים מומנו מחשבונות החוקרים הוצאות שלכאורה אינן קשורות לביצוע מחקרים.

אוניברסיטת תל-אביב : משרד מבקר המדינה בדק את אופן ניהול חשבונות העמ"ת בארבע יחידות אקדמיות. התברר, כי במשך מספר שנים מומנו מחשבון עמ"ת של אחת מהן הוצאות נסיעה של עובדת מנהלית בסכום של כ-1000 ש"ח לחודש. בנובמבר 2001 מומנו מהחשבון ריהוט וריצוף של חדר חוקר בבניין היחידה בסכום של כ-36,000 ש"ח. ביחידה אחרת השתמשו בכספי חשבונות של שני חוקרים, 7,500 ש"ח מחשבון אחד ו-3,750 ש"ח מהחשבון האחר, למימון שיפוץ של דירה שכורה באילת המשמשת מזה שלושה עשורים את חוקרי היחידה, כאשר הם שוהים בעיר לרגל מחקריהם. כמו כן נמצא שפעמים רבות השתמשו בכספים אלה למימון כיבוד קל ואירוח (פגישות עם עמיתים).

האוניברסיטה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי כל ההוצאות שעליהן הצביע משרד מבקר המדינה, כולל שיפוץ החדר והדירה, קשורות למחקר ולעידוד תשתיות מחקר. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאוניברסיטה תגדיר חד-משמעית את ההוצאות המותרות בגין תשתיות מחקר, ותקבע הליך מסודר ומתועד שבמסגרתו ניתן יהיה לאשרן, כך שלא ניתן יהיה לממן מחשבונות העמ"ת הוצאות שאינן קשורות ישירות למחקר.

על אף שהממנים אוסרים במפורש תשלומי שכר לחוקרים הראשיים מתקציב חוזה המחקר, לא מנעה אוניברסיטת תל-אביב שימוש כזה בכספי חשבונות העמ"ת. למשרד מבקר המדינה התברר שחוקר שפרש לגמלאות המשיך לעשות מחקרים לבדו או בשיתוף עם חוקרים נוספים וקיבל מאוקטובר 2001 עד יולי 2002 שכר חודשי של כ-8,000-16,350 ש"ח; השכר שולם מחשבון העמ"ת שלו. לטענת האוניברסיטה, "תשלום שכרו של חוקר הוא חלק מהותי בעידודם ובביצועם של מחקרים". כאמור, הממנים אינם מתירים זאת.

האוניברסיטה העברית: 1. בבדיקת 30 חשבונות של החוקרים התברר למשרד מבקר המדינה, כי מחשבונות אלו שולמו כ-5,100 ש"ח עבור כיסא מרופד וכ-3,200 ש"ח עבור רכישת "מיני תמי בר" לקירור מים ולהרתחתם. חוקר אחר שילם מחשבונו 14,000 ש"ח עבור קורס ניהול עסקי למנהלת טכנית של מעבדה ביחידה האקדמית אשר אליה הוא משתייך. הוצאות רכב של שתי עובדות קבועות באחת היחידות האקדמיות של האוניברסיטה שולמו מחשבון של חוקר באותה יחידה, אף ששתייהן מקבלות החזר הוצאות רכב מהתקציב הרגיל של האוניברסיטה ותשלום עבור "בוררות נסיעה בין קמפוסים". בחודשים מרס 2001 - מאי 2002 הייתה עלות ההשתתפות באחזקת הרכב לעובדת אחת כ-600 ש"ח לחודש. ההשתתפות באחזקת הרכב לעובדת השנייה הייתה כ-1,200 ש"ח לחודש, ובסך הכל שולמו לה כ-33,600 ש"ח בתקופה אפריל 1999 - מאי 2002.

2. חמש פעמים הוצאו מחשבונות החוקרים שנסקרו הוצאות שמנוגדות להוראות שבנוהל ההחזרים: בחודשים ינואר 1999 - מאי 2002 קיבלו שלושה חוקרים תשלום בגין השתתפות באחזקת רכב או בעבור תנאים סוציאליים בגין תוספת ניהול מחקר סכום כולל של כ-63,000 ש"ח; שני חוקרים נסעו לחו"ל בעלות כוללת של כ-10,000 ש"ח. האוניברסיטה השיבה כי בטעות חויבו בעלות הנסיעות לחו"ל חשבונות החוקרים. הטעות תוקנה, וההוצאות הועברו לתקציבים המתאימים. אשר להחזר הוצאות רכב, הסבירה האוניברסיטה כי במקרים חריגים ניתן אישור מיוחד לחוקרים לממנו מחשבונות אלו, מאחר שהן חלק הכרחי של פעילותם המחקרית השוטפת. הביקורת העלתה, כי בניגוד לאמור בנוהל של האוניברסיטה, את ההשתתפות באחזקת הרכב אישר עוזר כוח-אדם ושכר ולא הגורם המוסמך, מנהל הכספים או סגן הנשיא למחקר ולפיתוח.

עוד הסבירה האוניברסיטה, "שחלק משמעותי מההוצאות המחויבות בתקציבי ההחזרים הן העברות מתקציבי מחקר. העברות כאלה מבוצעות בסיכומי של פרוייקט ולאחר איזונו מבחינה תפעולית. מה שלא ממומן ע"י מקור חיצוני מועבר כהוצאה לתקציב ההחזרים - ז"א, מקטין את יתרת תקציבו של החוקר ובכך בעצם ממומן ע"י האוניברסיטה. באופן כזה לעתים אין שום דרך אחרת, (בהנחה הסבירה, שנבדקת בכל פעם מחדש, שהחוקר לא גרם בכוונה לחריגה), אלא לשלם מתקציב זה גם חלק משכר החוקר ו/או מנסיעותיו לחו"ל. מקרים כאלה מצריכים אישור מיוחד עפ"י כללים שנקבעו לאחרונה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על החוקרים ועל האוניברסיטה להקפיד שהוצאות במסגרת מענקי מחקר יוצאו בהתאם להנחיות המממנים, לפי ההסכמים שנחתמו עימם, בהתאם לתקציב שאושר ועל פי הנהלים הפנימיים של האוניברסיטה. כך לא יודקו להתאמות ולהעברות רבות, הגורמות, בין היתר, לכך שחשבונות ההחזרים יממנו הוצאות בניגוד לנהלי האוניברסיטה.

3. נוהל ההחזרים קובע, כי הסכום המועבר לחשבון ההחזרים של החוקר מתקציב מחקר מסוים לא יהיה גדול מ-50% מתקציב זה. לדברי האוניברסיטה העברית קביעה זאת "משקפת את נחישותה... לבקר את תהליך ההחזרים ולוודא את ביצועו התקין". נמצא כי

בשישה תקציבי מחקר היה שיעור ההחזרים גדול מ-50% מהתקציב, בניגוד להוראה זו. לדוגמה, בחוזה מחקר לתקופה אוקטובר 1998 - ספטמבר 2001 בסכום של כ-347,000 ש"ח, במימון הקרן הלאומית למדע, הסתכמו ההחזרים בכ-261,500 ש"ח - כ-75% מתקציב המחקר. באפריל 2003 הודיעה האוניברסיטה כי אכן, מסיבות ארגוניות הייתה תקופה שבה מגבלת חמישים האחוזים לא נשמרה בקפדנות, ו"כיום נשמר כלל זה בקפדנות".

לאור האמור לעיל, ראוי שהאוניברסיטאות שנבדקו ישפרו את סדרי הפיקוח והבקרה בתחום התמיכה במחקרים ויגבשו בתיאום עם ות"ת נהלים והנחיות למניעת הוצאות חריגות. נהלים והנחיות אלו צריכים להתבסס על כללי המינהל התקין, על כללי החשבונאות המקובלים ועל העקרונות הבאים: קביעת קריטריונים לתמיכה בהנבטת רעיונות, בגיבוש הצעות מחקר ובגישור על תקופות של מחסור במענקים לחוקרים; ניהול כספי התמיכה ללא קשר ישיר לניהול מחקרים ממומנים על ידי גורמי חוץ; גיבוש קריטריונים ברורים בנוגע לשימוש של החוקרים בכספי התמיכה תוך הידוק הפיקוח והבקרה של האוניברסיטה על ההוצאות בפועל.

תפקוד רשויות המחקר

משרד מבקר המדינה בדק באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל-אביב את תפקודם של המוסדות המנהלים את המחקר בהן, בייחוד את רשויות המחקר, בכל הקשור לקביעת מדיניות וקבלת החלטות עקרוניות.

האוניברסיטה העברית: לרשות המחקר ועד מנהל שתפקידיו הם לכוון ולאשר את פעולותיה, לבקר אותן ולקבוע את המדיניות שתישם. מאפריל 1999 ועד אוקטובר 2002 קיים הוועד שלוש ישיבות בלבד, ובמהלכן דן בנושאים שעניינם טיפוח וקידום של מרכזי המחקר, צירוף יחידת הדיווח שפעלה באגף הכספים לרשות ושינוי במדיניות של חלוקת הכספים הפנימיים המוקצים למחקר. האוניברסיטה העברית מסרה בתשובתה, כי תדירות הישיבות ירדה יחסית לשנים קודמות בשל חילופי גברי ברשות. היא גם ציינה, כי דיונים רבים בסוגיות מחקר ופיתוח שונות התקיימו בהרכבים חלקיים שכללו את הנשיא, הרקטור, סגן הנשיא למחקר ופיתוח, המנכ"ל ומנהל הרשות.

אוניברסיטת תל-אביב: בראש הרשות עומדת מועצה. בתקנון הרשות נקבע, כי "המועצה תגבש את מדיניות האוניברסיטה בנושאי מחקר, תמליץ בפני רשויות האוניברסיטה על הקצאת משאבים למחקר, תנחה - באמצעות הדקאן למחקר - את פעולות רשות המחקר ותפקח עליהן". על פי התקנון, על המועצה לקיים שתי ישיבות

בשנה, אולם מעיון בתיקי הרשות נמצאו פרוטוקולים משלוש ישיבות בלבד: - אחת בשנת 1995, אחת בשנת 1997 ואחת בסוף שנת 2002.

אחת מוועדות המשנה של סנט האוניברסיטה היא הוועדה לתכנון אקדמי, שתפקידיה לא הוגדרו בכתובים. הוועדה מתכנסת מדי מספר שבועות ודנה, בין השאר, בפרויקטים של מחקר המתנהלים באוניברסיטה, בהקמת מרכזי מחקר שונים, בעידוד פרויקטים ועוד. בסוף שנת 1997 דנה הוועדה בנושא "התמונה הלאומית של המחקר בארץ ומקומה של אוניברסיטת תל-אביב בתוכה". בוועדה הוחלט, בין השאר, להתמקד בתחומים שפיתוחם יכול לשמש מנוף לפיתוח תחומים אחרים. לא נמצא שנוהל מעקב אחר יישום ההחלטות, וגם לא נערך דיון נוסף בנושא.

ועדת ות"ת - ור"ה⁶

בתשובותיה מאפריל וממאי 2003 למשרד מבקר המדינה הודיעה ות"ת, כי בעקבות ממצאי הביקורת היא הקימה יחד עם ור"ה ועדה "אשר תגבש נהלים וכללים אחידים על מנת להבטיח כי ההתנהלות הכספית של המחקרים הממומנים על ידי גורמי חוץ תבוצע בהתאם לסדרי מינהל תקינים, לרבות הקפדה על רישומים חשבונאים תקינים, דיווחים כספיים, פיקוח ובקרה הדוקים יותר תוך הקפדה על גילוי נאות כלפי נותני המענקים. הוועדה תתייחס בין היתר לעקרונות אשר פורטו בטיוטת הדו"ח בתחום ניהול החוזים, החשבוונאות והתקצוב, הדיווח, הפיקוח והבקרה, וכן בכל הקשור לנהלים אחידים וברורים באשר לקרן עודפי התקציב השמורה לחוקרים לביצוע ותמיכה במחקרים ותפעל לקידום ביצוע השינויים הדרושים לתיקון הליקויים עליהם הצביע דוח הביקורת... כאחראית על תקצוב האוניברסיטאות, ות"ת תמשיך לעקוב מקרוב אחר יישום האמור לעיל". גם האוניברסיטאות שנבדקו הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי ישתפו פעולה עם ות"ת במסגרת הוועדה.

הוועדה, שבה היו חברים ארבעה סגני נשיא למו"פ מארבע אוניברסיטאות והחשב של ות"ת, הגישה לוות"ת בדצמבר 2003 את מסקנותיה והמלצותיה. היא קבעה, כי יש לכבד את האוטונומיה הניהולית של האוניברסיטאות, אולם יש גם לעמוד על מספר עקרונות יסוד הראויים לשמש את כל האוניברסיטאות כבסיס לקביעותיהן האוטונומיות, ובהם: עמידה בהתחייבויות למממנים; ניהול המחקרים בהתאם להוראותיהן; ניהול חשבוונות של כל מחקר באופן מפורט, שקוף ופתוח לביקורת מטעם המממנים; עבודה לפי תקני חשבוונאות מקובלים והקפדה על כל היבטי המנהל התקין.

הוועדה עודדה את האוניברסיטאות לפעול לשכנוע המממנים לעדכן את כלליהם באופן שיקנה לאוניברסיטאות את הגמישות התפעולית הנדרשת להן. מדוח הוועדה עולה, כי הן כבר פנו בעניין זה לקרנות המחקר הראשיות, ובכוונתן לפנות באותן הבקשות גם למשרדי

6 ועד ראשי האוניברסיטאות.

ממשלה המממנים מחקרים. הקרן הלאומית למדע, קרן א', וקרנות נוספות נענו לפנייה והתירו לאוניברסיטאות להעסיק במחקרים שהן מממנות גם עובדי מחקר "קבועים", וגם קרן ד' הביעה את נכונותה להסכים לכך.

אשר ליצירת חשבונות החוקרים, הוועדה המליצה, כי "בשום אופן לא ידווחו על הוצאות שאינן קשורות ישירות למחקר. ההתחשבות היא ספציפית למחקר מסוים ובהתייחס לתשומות קונקרטיות" שניתנות לזיהוי "שהושקעו בו בפועל ודווחו למממן... כל מוסד ידאג לקיום מנגנונים מנהליים שיבטיחו דיווח מפורט, אמין ומדויק למממנים השונים באשר לתשומות שנצרכו ולעלותן".

הוועדה גם המליצה, על אימוץ כללים מסוימים לשימוש בחשבונות החוקרים: "חוקר שיצטרך לממן מחקרים על ידי החזרים [מחשבון החוקר] יפנה לרשות המחקר עם הצעת מחקר והצעה תקציבית עם הסעיפים המותרים. הרשות תפתח לחוקר תקציב מחקר ספציפי שדורש דיווח מדעי ודיווח כספי שנתי. לא תבוצענה בו כל הוצאות בעלות משמעות של טובת הנאה אישית לחוקר באוניברסיטה. בין השאר, ייאסר תשלום תוספות לשכרו ותוגבלנה הנסיעות לחו"ל. התקציב ישמש אך ורק לפעילות מחקר או שיפור תשתיות המחקר המתבצע על ידי החוקר במוסדו, בעת שהוא משרת בו... כל מוסד ידאג לקיום מנגנונים מנהליים שיבטיחו ניצול תקציבים אלה, לפי הוראות האוניברסיטה. מנגנונים אלה יכללו גם תהליכי דיווח פנימיים תקופתיים באשר לאופן ניצולם הכספי והמדעי".

ות"ת החליטה לאמץ את מסקנות הוועדה, ובתחילת ינואר 2004 הנחתה את האוניברסיטאות לקיים את המלצותיה באופן מיידי. האוניברסיטאות שנבדקו הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי המסקנות וההמלצות העקרוניות של הוועדה מקובלות עליהן, ובדעתן לעדכן את נוהליהן וליישם את השינויים שהומלצו בתוך מספר חודשים. אוניברסיטת תל-אביב אף הודיעה, כי ועדה פנימית שהקימה בעקבות הביקורת לניסוח נהלים חדשים "כדי שהאוניברסיטה תוכל ליישם את המלצות דוח המבקר ולעקוב אחר ביצוען" מסיימת את עבודתה, והיא תשלב במסגרת הדוח שלה גם את המלצות ועדת ות"ת-ור"ה.

הקרן הלאומית למדע

סדרי מינהל

1. בשנת 1972 החליטה ממשלת ישראל להקצות כספים למחקר בסיסי לחוקרים מצטיינים והטילה על האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים (להלן - האקדמיה) לפעול למימוש החלטה זו. לשם כך הקימה האקדמיה את הזרוע למחקר בסיסי, שבשנת 1981 שונה שמה ל"הקרן למחקר בסיסי". בשנת 1992 שונה שמה פעם נוספת ומאז היא נקראת

"הקרן הלאומית למדע" (להלן - הקרן). בשנת 1995 נרשמה הקרן כעמותה. נציגי ות"ת ונציגי האקדמיה נמנים עם חבריה ומכהנים גם במוסדות המנהלים שלה. כמעט כל תקציב הקרן מקורו בתקציב המדינה, והוא מועבר אליה באמצעות ות"ת. התקציב גדל מכשני מיליון דולר ב-1985 לכ-48.8 מיליון דולר ב-2002.

על פי תקנון העמותה, אלה מטרותיה של הקרן: להעריך, לבחור ולתמוך בהצעות למחקר בסיסי בכל התחומים של מדעי הטבע, מדעי החיים, מדעי ההנדסה, מדעי הרוח ומדעי החברה הראויות, לדעת העמותה, למענקי מחקר על בסיס הצטיינות של החוקר (או של קבוצת חוקרים) ושל הצעת המחקר ללא קשר עם ההשתייכות המוסדית. העמותה רשאית לייעד משאבים "לתכניות מחקר" ולפעולות מדעיות לצורכי המחקר הבסיסי על בסיס הצטיינות מחקרית.

בתקנון נקבעו גם מוסדות העמותה:

(א) מועצת העמותה - האסיפה הכללית של העמותה. בראשה עומד נשיא האקדמיה וחברים בה נציגים של ות"ת, האקדמיה, הסגל האקדמי הבכיר של האוניברסיטאות ואנשי ציבור. המועצה קובעת בין השאר מדיניות, ממנה את חברי ההנהלה האקדמית וחברי הוועד המנהל, מאשרת את התקציב ומאשרת את הדוחות הכספיים השנתיים.

(ב) הוועד המנהל - מונה שלושה חברים האחראים על הפעילות הניהולית והכספית של הקרן.

(ג) ההנהלה האקדמית - מונה שבעה חברים כולל ראשי שלושת התחומים (המדעים המדויקים והטכנולוגיה, מדעי החיים והרפואה, מדעי הרוח והחברה). תפקידיה, בין השאר, הוצאה לפועל של מדיניות המועצה, מינוי ועדות שיפוט מקצועית, בניית התקציב, פיקוח על הטיפול בהצעות המחקר והמענקים.

(ד) ועדות תחומיות - לכל תחום מחקר ראשי יש להקים ועדה תחומית שתפקידיה, בין השאר, לבדוק את המלצות הוועדות המקצועיות על הצעות המחקר הזוכות, לדון בהן ולהעביר להנהלה האקדמית את המלצותיה, לבדוק כל דוח מדעי מסכם ולהגישו להנהלה.

(ה) ועדות מקצועיות - תפקידיהן, בין השאר, למנות בודקים חיצוניים להצעות מחקר, להעריך אותן, לבדוק את התקציב המבוקש להן ולהעביר את המלצותיהן לוועדה התחומית ו"לבדוק כל דין וחשבון, לרבות דין וחשבון כספי ביחס להתקדמות ביצוע מחקר".

נמצא, כי בשנת 2001 לא התכנס כלל הוועד המנהל. בשנת 2002 הוא התכנס פעם אחת בלבד ודן בנושאים הקשורים בדוחות כספיים. בתשובת הקרן למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 (להלן - תשובת הקרן) נאמר, כי "הוועד המנהל, שהינו גוף מצומצם, מתכנס על פי הצורך, לדין בנושא ממוקד כזה או אחר". לדעת משרד מבקר המדינה, אין הסבר זה מצדיק תדירות דיונים כה נמוכה של המוסד הניהולי העיקרי של הקרן.

עוד העלתה הביקורת, כי אמנם מונו ראשי תחומים, אך הוועדות התחומיות כלל לא הוקמו. את התפקידים שיועדו להן בתקנון ממלאים ראשי תחומים או "מרכזות מדעיות". גם הוועדות המקצועיות לא מילאו את כל תפקידיהן ולא בדקו את הדוחות הכספיים בהשוואה להתקדמות המחקר; במקומן עשתה זאת באופן חלקי הממונה על ההקצבות והחשבונות בקרן. הפרוטוקולים מהדיונים נכתבו בכתב יד לא תמיד ברור, ולעתים גם נמחקו דברים. הם לא אושרו ע"י חברי הוועדה, ובמקרים רבים לא כללו נימוקים להחלטות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הקרן, כי התקנון נמצא בהליכי שינוי במטרה להתאימו לקצב התפתחותה. במסגרת התקנון המעודכן יושמט נושא הוועדות התחומיות, ויתוקנו תפקידיהן של הוועדות המקצועיות. היא הודיעה, כי הערת משרד מבקר המדינה בנוגע לצורך בקבלת אישור הפרוטוקולים על ידי חברי הוועדות המקצועיות מקובלת עליה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה זה תקין כי הקרן פעלה במשך שמונה שנים בדרך שונה מהדרך שהתקנון מתווה. לוועדות המקצועיות יש חשיבות רבה, והפרוטוקולים מדיוניהן, אשר בהם הרשימות המדרגות את הבקשות המומלצות לקבלת מענקי מחקר, המועברים לאישורה של ההנהלה האקדמית, צריכים להירשם כמקובל בצורה מסודרת. נוסף על הדירוג, עליהם לכלול גם נימוקים להמלצות על הזוכים במענקים ועל הסכומים שאושרו להם.

2. כאמור מאוגדת הקרן כעמותה וחייבת לפעול בהתאם לחוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות). הביקורת העלתה, כי הקרן אינה עומדת בחובה זו במלואה בשל המבנה הניהולי שלה, לרבות הרכב הוועד המנהל, ויחסיה עם האקדמיה:

בחוק העמותות נקבע, כי "לא יכהן כחבר ועד או כחבר ועדת הביקורת... מי שנותן שירותים לעמותה בשכר שלא כחבר הוועד או כחבר ועדת הביקורת, לפי העניין". עוד נקבע בחוק, כי "האסיפה הכללית רשאית להחליט על תשלום שכר לחברי הוועד, החליטה כי יש לשלם שכר, תקבע את גובה השכר". על פי תקנון הקרן, "המועצה תבחר מבין חבריה בוועד המנהל בן שלושה חברים או יותר"; יו"ר הוועד המנהל, שיהיה גם יו"ר ההנהלה האקדמית, יהיה פרופסור מן המניין במוסד להשכלה גבוהה.

תפקיד יו"ר הוועד המנהל מחייב השקעת זמן ומשאבים רבים הן בניהול השוטף של הקרן הן בייצוג מוסדות המדע הישראליים בגופים ובארגונים מדעיים בעולם. בתמורה מקבל יו"ר הוועד המנהל מהאוניברסיטה אשר בה הוא מועסק כאיש סגל אקדמי תוספת של 50% לשכרו. הקרן מחזירה לאוניברסיטה את עלות העסקתו כיו"ר הוועד המנהל בקרן. בשנת הלימודים התשס"ב היה הסכום כ-19,700 ש"ח לחודש בממוצע.

מנכ"ל האקדמיה הוא גם חבר הוועד המנהל של הקרן. ממכתביה של הקרן לרשם העמותות מ-17.3.02 ומ-25.5.02 עולה, כי הניהול האדמיניסטרטיבי והכספי של הקרן

נעשה על ידי האקדמיה וכי מטרת ההסדר הייתה לחסוך בהוצאות ולהימנע "מניהול רישומים של עלויות, חלוקת שכר עובדים בין האקדמיה לקרן. מדובר במנכ"ל האקדמיה שחלק מהותי מזמנו מוקדש לענייני הקרן למדע... סמנכ"ל למנהל וכספים... מנהלת החשבונות של האקדמיה... מנהלת השכר וכ"א... וכן הלאה". עוד עולה ממכתבים אלה, כי מנכ"ל האקדמיה אחראי גם לניהול השוטף של האדמיניסטרציה והכספים של הקרן. על פי הדוחות הכספיים של הקרן, היא שילמה לאקדמיה 220,000 דולר מדי שנה בשנה בגין שירותים אלו.

במהלך בדיקה שגרתית שעשה רשם העמותות בינואר 2000 לשם מתן אישור ניהול תקין לקרן לשנת 2000 התברר, כי היא לא עמדה בקריטריונים למתן אישור כזה. עד אפריל 2004 לא עמדה הקרן בחלק מדרישות הרשם, לא ניתן לה אישור ניהול תקין, וגם לא נרשם התקנון שלפיו היא פועלת.

3. הביקורת העלתה, כי לא מופעלים פיקוח ובקרה חיצוניים על פעילותה של הקרן. כאמור, מבוסס תקציב הקרן ברובו על הקצבות המדינה המועברות אליה באמצעות ות"ת. לא נקבעו דרכי פיקוח ובקרה ייחודיות על השימוש שעושה הקרן בהקצבות אלו, ואילו הכללים המסדירים את הפיקוח על השימוש הנעשה בכספי מדינה החלים על תמיכות לפי הוראת התכ"ם ("תמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור"), אינם חלים על הקרן. אף לא חלות עליה הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הנוגעות לפיקוח ולבקרה על גופים שהוכרו כ"גופים נתמכים" לפיו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2003 הודיע החשב הכללי במשרד האוצר, כי הוא סבור ש"יש הכרח בקיומו של אישור ניהול תקין לפעילותה של הקרן וכי יש לפתור בהקדם את סוגיית מעמדה המיוחד של הקרן. נושאים אלו, וכן נושא הקמת מנגנוני הפיקוח והבקרה המתאימים, יטופלו בהקדם מול הגורמים הרלוונטיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שעמותה המקבלת את רוב תקציבה מהמדינה, תתנהל בהתאם לחוק העמותות ולדרישות רשם העמותות.

פיקוח ובקרה על תשלום המענקים

1. כ-75% מהמענקים שהקרן מחלקת הם מענקי מחקר אישיים לחוקרים, וכ-18% - מענקים לציוד. יתר המענקים ניתנים עבור מוקדי מחקר⁷, סדנאות ופרויקטים מיוחדים. הקרן מאשרת מענקי מחקר אישיים לתקופה של שנה עד ארבע שנים. רוב המענקים

7 פרויקט משותף למספר חוקרים או צוותי מחקר עצמאיים אשר בו מתנהלת פעילות מחקרית ברמה גבוהה ביותר ובהיקף העולה על המקובל בהצעות הרגילות המוגשות לקרן.

מאושרים לשלוש שנים. בשנת התשס"א הוגשו 839 בקשות ואושרו 36% מהן, ובשנת התשס"ב הוגשו 810 בקשות ואושרו 38% מהן. המענקים משולמים בכל שנה אקדמית בשני מועדים (ב-15 בדצמבר ו-15 במרס); התשלום המועבר בדצמבר מורכב ממקדמה בגין אותה שנה אקדמית ומתשלום סופי בגין השנה האקדמית שחלפה. עד שנת 2000 נדרשו החוקרים להגיש בכל שנה שני דוחות כספיים. משנת 2001 נדרש החוקר להגיש דוח כספי אחד ב-15 באוקטובר; הגשת הדוח היא תנאי לתשלום המענק הסופי לאותה שנה. דוח כספי מפורט לשנת המענק האחרונה יש להגיש עד 31 בדצמבר אותה שנה.

משרד מבקר המדינה מצא, שחוקרים רבים מפגרים בהגשת הדוחות הכספיים. ב-21 מ-40 תיקי מחקר שנבדקו הוגשו דוחות כספיים באיחור או היו חסרים דוחות לתקופות מסוימות. לבקשת משרד מבקר המדינה, הנפיקה הקרן במאי 2002 דוח על פיגורים בהגשת הדוחות הכספיים. מהדוח עולה, שב-107 מחקרים (מכ-800) היו חסרים דוחות כספיים. ראוי לציין, שבישיבת מועצת הקרן ב-14.2.01 מסר הסמנכ"ל למינהל הכספים, שיש במחקרים יתרות גבוהות לא מנוצלות עקב העיכוב בהגשת הדוחות הכספיים. על פי מאזן הקרן ל-30.9.01, היו לה באותו מועד 75 מיליון ש"ח במזומן בבנק, ובשנה קודמת היו לה 62.2 מיליון ש"ח. על פי נתונים שהעבירה הקרן למשרד מבקר המדינה, בחודש דצמבר 2002, ולאחר שהעבירה תשלומים רבים עבור מחקרים שבוצעו, עדיין היו לה התחייבויות גדולות בלתי מנוצלות בסך 52.3 מיליון ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה הקרן, כי אין לה שליטה על המועדים שבהם מגישים החוקרים את הדוחות הכספיים וכי הצעה שהועלתה בזמנו בקרן "לנצל את עודפי הכספים התזרימים למתן מענקים נוספים גם במחיר יצירת גירעון תקציבי" נדונה ולא התקבלה.

2. "בהנחיות להגשת בקשה למענק מחקר אישי" ו"בתנאים להפעלת מענק מחקר" מפרטת הקרן כללי יסוד, הנחיות להגשת הבקשה וסייגים ומגבלות שונים המחייבים את החוקרים ואת האוניברסיטאות. בין היתר, מפורטים בהם עלויות השכר של העובדים אשר את שכרם היא מוכנה לממן בהתאם לתפקידיהם והאיסור לכלול במענק המחקר תשלום לעובדי מחקר המועסקים באוניברסיטאות ממילא במשרה מלאה.

פעמיים אישרה הקרן ללא בדיקה ובירור דוחות כספיים שהגישו חוקרים מהאוניברסיטה העברית ומאוניברסיטת תל-אביב שהיה בהם דיווח על עלויות שכר לא סבירות - כ-22,000 דולר לחודש עבור עובדת שמהות תפקידה לא הוגדרה ו-10,000 דולר לחודש עבור עוזר מחקר (הסכום אשר אותו מוכנה הקרן לשלם על פי התנאים שקבעה כעלות שכר חודשית של עוזר מחקר לא יהיה גדול מכ-1,400 דולר בלבד).

מתשובתה של הקרן למשרד מבקר המדינה ומבירורים שנערכו עם האוניברסיטאות שצינו עולה, כי בדוחות הכספיים שהוגשו לקרן חלו "טעויות סופר", ובפועל השכר ששולם לא חרג מהמקובל. אולם עובדה היא, כי הקרן ביררה את העובדות בעקבות הביקורת - דבר המעיד על ליקוי בפיקוח ובבקרה שלה.

הקרן לא הקפידה כי בהצעות התקציב ובדוחות הכספיים שמגישות לה האוניברסיטאות, יצוין סוג ההעסקה של העובדים במחקר והיקף משרתם. הביקורת באוניברסיטאות שנבדקו העלתה, כאמור, כי עקב כך הן קיבלו מהקרן כספים שספק אם היו זכאיות להם.

עוד העלתה הביקורת, כי בניגוד למקובל בגופים מממנים אחרים, לא נהגה הקרן לבדוק מפעם לפעם את הניהול הכספי של המחקרים באוניברסיטאות השונות ואת מהימנות הדיווחים באמצעות רואה חשבון. יתר על כן, בספטמבר 2001, בעקבות ביקורת במכון ויצמן הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבו לכפל תשלומים. מממצאי הביקורת עולה, שהמכון דיווח לקרן על עלות שכרם של שני עובדים שכבר דווחו למממן אחר. הקרן לא עשתה דבר כדי לבדוק את העניין וכדי לוודא שהמכון אכן היה זכאי לקבל את הסכומים שהועברו לו בגין דיווח זה. הקרן הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001 כי "אין זה מתפקידה לבדוק אם המוסד הגיש דיווח כספי על אותן הוצאות גם לגוף מממן אחר. הקרן סומכת על הדיווח הכספי המוגש לה מטעם המוסד בו עובד החוקר, המאושר ע"י רשות המחקר של אותו מוסד".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הקרן להנהיג בדיקות מעקב ובקרה מדגמיות במטרה להבטיח שכספי המדינה המיועדים למחקרים בסיסיים אכן ישמשו למטרה שלשמה נועדו בהתאם לכללים ולתנאים אשר לפיהם ניתנו. ות"ת, המעבירה לקרן את הקצבות המדינה ושולחת נציגים מטעמה למוסדות הקרן, הייתה צריכה לוודא שהקרן אכן עושה כן.

בתשובותיה מינואר 2003 ומאפריל 2004 למשרד מבקר המדינה הודיעה הקרן כי החליטה להפעיל במוסדות ביקורת מטעמה באמצעות רואה חשבון, שהגיש כבר דוחות על ביקורת שעשה בשני מוסדות.



הביקורת על ניהול המחקר והפיתוח באוניברסיטאות שנבדקו העלתה, כי במקרים רבים הן יצרו עודפי כספים בחשבונות של מחקרים הממומנים על ידי גורמי חוץ באופן שאינו מתיישב עם סדרי מינהל תקינים. האוניברסיטאות מדווחות למממנים שעמם חתמו על חוזה מחקר על תשומות שממומנות מן התקציב הרגיל או על-ידי גופים אחרים. את עודף ההכנסה שנוצר הן מעבירות ללא ידיעת המממנים לחשבונות מחקר שפתחו על שם החוקרים. הן גם אינן מקיימות בקרה נאותה כדי לוודא שכל ההוצאות שדווחו למממן בנוגע למחקר כלשהו שנשא במימונו אכן הוצאו במסגרת אותו מחקר.

הבקרה על השימוש שעושים החוקרים בכספים שהועברו לחשבונות המחקר שנפתחו על שמם מצומצמת עוד יותר. הביקורת העלתה גם מקרים של קבלת מימון כפול עקב דיווחים למממנים שונים על אותה הוצאה; דיווח למממנים על עלות שכרם של עובדי מינהל ושל סטודנטים, אף שהוא שולם להם עבור תפקידי מינהל או הוראה שמילאו באוניברסיטאות; דיווח על הוצאות לרכישת ציוד וחומרים שאינו משקף את כל העובדות שידיעתן נחוצה לצורך בדיקת הדוח ואישור העברת הכספים; דיווח על הוצאות החורגות מתנאי החוזים עם המממנים.

הביקורת בקרן הלאומית למדע העלתה כי בניגוד למקובל אצל מממנים אחרים, לא נהגה הקרן לבדוק מפעם לפעם באמצעות רואה חשבון את הדוחות ואת הניהול הכספי של המחקרים באוניברסיטאות השונות שאותם היא מממנת; גם הבדיקות והמעקב שקיימו עובדיה בעניין זה לא היו מספקים.

ות"ת, המעבירה לקרן הלאומית למדע את הקצבות המדינה ושולחת נציגים מטעמה למוסדות הקרן, גם צריכה לוודא שהקרן תנהיג סדרי מעקב ובקרה כנדרש ותנהל כראוי כך שתוכל לקבל מרשם העמותות "אישור ניהול תקין".

משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטאות שנבדקו, כי ראוי שהן ימצאו דרכים להבטיח את קידום המחקר המדעי בלי לפגוע בסדרי מינהל תקינים, ולשפר את מערכות ניהול הכספים באופן שתהא הקפדה על אמינות הדיווחים ועל רישום ודיווח בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים. משרד מבקר המדינה המליץ לוות"ת, האחראית לתכנון ותקצוב המוסדות להשכלה גבוהה במדינה, לגלות מעורבות גדולה יותר בנושא ולרכז עבודת מטה בשיתוף עם האוניברסיטאות כדי לשפר מערכות אלה.

בעקבות הביקורת הקימו ות"ת וועד ראשי האוניברסיטאות ועדה לגיבוש נהלים וכללים אחידים ולקידום השינויים הדרושים לתיקון הליקויים אשר עליהם הצביע משרד מבקר המדינה. הוועדה הגישה את מסקנותיה והמלצותיה בדצמבר 2003.

היא המליצה על כללים ליצירת חשבונות החוקרים, על השימוש שייעשה בהם ועל מנגנונים ניהוליים לפיקוח ולבקרה. ות"ת החליטה לאמץ את מסקנות הוועדה והנחתה את האוניברסיטאות לקיים את המלצותיה באופן מיידי. האוניברסיטאות שנבדקו הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי המסקנות וההמלצות העקרוניות של הוועדה מקובלות עליהן, ובדעתן לעדכן את נוהליהן וליישם את השינויים שהומלצו תוך מספר חודשים.