



# שקיפות תקציבית

## באוניברסיטאות

**מבוא****המועצה להשכלה גבוהה (להלן: מל"ג)**

ההשכלה הגבוהה בישראל מוסדרת במסגרת חוק המועצה להשכלה גבוהה.<sup>1</sup> ה-מל"ג היא תאגיד סטטוטורי<sup>2</sup> ובראשה עומד שר החינוך (יו"ר).<sup>3</sup> ה-מל"ג מהווה את המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה,<sup>4</sup> והיא גוף עצמאי, א-פוליטי, שאינו תלוי בממשלה.<sup>5</sup> כמו כן, ה-מל"ג היא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958.<sup>6</sup>

**הועדה לתכנון ותקצוב (להלן: ות"ת)**

ה-ות"ת הינה ועדת משנה של ה-מל"ג והזרוע המבצעת שלה, שנתמנתה ע"י שר החינוך ובאישור ה-מל"ג וכינונה אושר בהחלטת הממשלה מס' 666 מיום ב' בסיוון תשל"ז, 6 ביוני 1977.

**תפקידי הועדה**

כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 666 (לעיל):

1. להיות גוף **בלתי-תלוי**, שיעמוד בין הממשלה והמוסדות הלאומיים<sup>7</sup> מצד אחד והמוסדות להשכלה גבוהה מצד שני בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה. הממשלה והמוסדות הלאומיים יימנעו מלקבל בקשות או המלצות מהמוסדות להשכלה גבוהה עצמם או מכל מקור אחר וכן יימנעו מלהקציב הקצבות למוסד להשכלה גבוהה שלא בהמלצת הוועדה לתכנון ולתקצוב.
2. **להציע את התקציב הרגיל** ואת תקציב הפיתוח להשכלה גבוהה בהתחשב בצרכי החברה והמדינה, תוך שמירה על החירות האקדמית ושקידה על קידום המחקר וההשכלה.
3. **לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה את התקציב הרגיל והפיתוח**, הכוללים והמאושרים.
4. להציע לממשלה ול-מל"ג **תוכניות פיתוח** של ההשכלה הגבוהה ולתכנן את מימונן.
5. לעשות למען **ייעול המוסדות** להשכלה גבוהה ולמען תיאום ביניהם, כדי למנוע כפילות מיותרת ולהביא לידי חסכון.
6. לעקוב אחרי ניצול התקציבים כדי **למנוע גירעונות** או חריגות.

<sup>1</sup> **חוק המועצה להשכלה גבוהה**, תשי"ח-1958. (להלן- חוק המל"ג) [http://www.che.org.il/download/files\\_doc.4425\\_חוק\\_המלג](http://www.che.org.il/download/files_doc.4425_חוק_המלג)

<sup>2</sup> ס' 3א לחוק המל"ג, ר' לעיל הי"ש 1.

<sup>3</sup> ס' 6 לחוק המל"ג, ר' לעיל הי"ש 1.

<sup>4</sup> ס' 3 לחוק המל"ג, ר' לעיל הי"ש 1.

<sup>5</sup> בג"צ 11075/04 **דוד גרבי נ' שרת החינוך התרבות והספורט – יו"ר המועצה להשכלה גבוהה**, ס' 17 לדברי השופטת ברלינר. (להלן- פס"ד גרבי)

<sup>6</sup> ס' 3ב לחוק המל"ג, ר' לעיל הי"ש 1; ס' 9 לחוק המבקר: ואלה הגופים (בחוק זה – גוף מבוקר), אשר יעמדו לביקורתו של המבקר (...): (6) כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה.

[http://www.mevaker.gov.il/serve/site/docs/law\\_mevaker2009\\_05\\_05.pdf](http://www.mevaker.gov.il/serve/site/docs/law_mevaker2009_05_05.pdf)

<sup>7</sup> כנסת, הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, קק"ל.

7. לחוות את דעתה בפני ה-מליג לפני שזו תגבש את דעתה על פתיחת כל מוסד חדש או יחידה חדשה בעלת משמעות כספית ניכרת במוסד הקיים. חוות דעתה המנומקת של הוועדה תענה על שתי שאלות עיקריות אלה:

(א) אם יש צורך במוסד החדש או ביחידה החדשה;

(ב) מה המשמעות הכספית של פתיחת המוסד החדש או היחידה החדשה, כשהוועדה היא אשר תקבע אם יש או אין משמעות כספית לפתיחת היחידה החדשה.

### אגף תקציבים במשרד האוצר

אגף תקציבים פועל כיחידה מקצועית ומרכזית בתוך משרד האוצר והוא אחראי על קביעת המדיניות הכלכלית של הממשלה. בין תפקידיו העיקריים: הכנת תקציב המדינה והגשתו לאישור הממשלה וכן גיבוש המדיניות המאקרו-כלכלית של הממשלה והגשתה לאישור מקבלי ההחלטות.<sup>8</sup>

בין תחומי האחריות של האגף<sup>9</sup>:

- א. **הכנת תקציב המדינה** - בניית תקציב, הגשתו לאישור הממשלה והכנסת, יישום מדיניות הממשלה בתחום תקציב המדינה, ליווי משרדי הממשלה במהלך שנת התקציב וביצוע שינויים והתאמות בתקציב במהלכה.
- ב. **מעקב אחר ביצוע התקציב** בפועל ועריכת שינויים בתקציב במהלך השנה.

### תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה

חוק יסוד: משק המדינה<sup>10</sup> קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק,<sup>11</sup> יהא לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות,<sup>12</sup> כאשר החוק מוגש לאישורה של הכנסת.<sup>13</sup> בשל התפזרות הכנסת ה-17 ואי אישור הצעת התקציב לשנת 2009, הוכנה הצעת תקציב דו-שנתי לשנים 2009-2010, שאושרה בכנסת ביום 15.7.2009. בדומה לתקציב בשנים אלו, ולאחר שבאוצר ביקשו לבחון אפשרות לעבור לתקציב דו-שנתי באופן קבוע, התקבל בכנסת חוק יסוד: תקציב המדינה (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון),<sup>14</sup> לפיו ישונה חוק יסוד: משק המדינה באופן זמני, כך שגם התקציב לשנים 2010-2011 יהיה דו-שנתי. בבג"צ **בר-און**<sup>15</sup> נקבע כי הוראת שעה זו מהווה חוק יסוד, ועל אף שהיא מעוררת קשיים, אין הצדקה לבטלה.

<sup>8</sup> מתוך אתר משרד האוצר.

<sup>9</sup> שם.

<sup>10</sup> נתקבל בכנסת ביום י"ג באב התשל"ה (21 ביולי 1975).

<sup>11</sup> ס' 3(א)(1) לחוק.

<sup>12</sup> ס' 3(א)(2) לחוק.

<sup>13</sup> ס' 3(ב)(1) לחוק.

<sup>14</sup> התקבל בכנסת ביום י' בתמוז התש"ע (22 ביוני 2010).

<sup>15</sup> בג"צ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל, תק-על 2011(2), 284 (2011).

חוק יסודות התקציב<sup>16</sup> הוא הקובע את עקרונות מבנה חוק התקציב השנתי, ואף את מגבלות הכנת התקציב והשימוש בתקציב.

תקציב המדינה מחולק ל"סעיפים" המייצגים פעילויות מרכזיות של הממשלה, וביניהם גם סעיף "השכלה גבוהה" [בשנת 2010 עמד תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה על כ-7 מיליארד ש"ח]. כל אחד מהסעיפים מחולק ל"תחומי פעולה"; כל אחד מתחומי הפעולה מחולק ל"תכניות"; כל תוכנית מתחלקת למרכיבים קטנים יותר, להם מספר כינויים- תקנות תקציביות, סעיפים תקציביים, מספרי פרט, פריטי תקציב, פריטי הוצאה.

רוב התקציב של המוסדות להשכלה גבוהה מועבר למוסדות מהממשלה (יתר התקציב נסמך על הכנסות משכר לימוד סטודנטים והכנסות עצמיות- תרומות, תקורה ממענקי מחקר והכנסות אחרות).<sup>17</sup>

חוק ה-מל"ג קובע כי הכנת תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה ומסירתו לממשלה לאישור יהיו בדרכים שנקבעו בתקנות.<sup>18</sup> מתקנות המועצה להשכלה גבוהה (תקציב), תשל"ו-1975<sup>19</sup> עולה כי התקציב לכל שנת כספים יהיה מחולק לסעיפי משנה ולפרטים כפי שיורה שר האוצר, ואלו יצורפו דברי הסבר שיתארו את הפעולות שה-מל"ג מתכוונת לעשותן בשנת הכספים (כולל נתונים על פעולות ה-מל"ג בשתי שנות הכספים הקודמות). התקציב, בצירוף דברי ההסבר, יוכן על ידי ועדה שתמנה ה-מל"ג ויימסר לאישור הממשלה באמצעות שר האוצר במועד שיורה שר האוצר לכל שנת כספים.

**ל-ות"ת (כוועדה שמינתה ה-מל"ג) ישנה הסמכות להציע לממשלה את תקציב ההשכלה הגבוהה ולחלק את התקציב בין המוסדות השונים** (כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מס' 666). הצעת התקציב מובאת למשרד האוצר, זה האחרון מגבש את הצעת התקציב ומביא אותה לממשלה לאישורה (גיוס קולות הרוב- משרדי הממשלה). הממשלה מעבירה את התקציב לאישור הכנסת.

#### **מקור סמכות התקצוב בידי ות"ת**

מקור סמכות ות"ת הובהר בבג"צ ג'רבי<sup>20</sup>. בפס"ד עלו מספר אפשרויות לשאוב את מקור סמכות לפעולות ות"ת, בעיקר בהקשרי חלוקת תקציב למוסדות, וכולן התקבלו בחיוב ע"י ביהמ"ש:

א. **החלטת הממשלה מספר 666** בדבר כינונה של ות"ת ותפקידיה, הקובעת (סעיף 3) כי בין תפקידי ות"ת לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה את התקציב הרגיל והפיתוח, הכוללים והמאושרים.

<sup>16</sup> חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985. (להלן: חוק יסודות התקציב)

<sup>17</sup> עיקרי תקציב 2009-2010- השכלה גבוהה, מסמך אגף התקציבים במשרד האוצר.

<sup>18</sup> סי 3ה לחוק המל"ג, ר' לעיל הי"ש 1.

<sup>19</sup> ק"ת, תשל"ו, 264. <http://www.che.org.il/template/default.aspx?PageId=59>

<sup>20</sup> בג"צ 11075/04 דוד ג'רבי נ' שרת החינוך התרבות והספורט- יו"ר המועצה להשכלה גבוהה, תק-על 2007(4), 3286 (2007).

ב. **ס' 3 לחוק המל"ג** - גם אם אינו מקור סמכות מובהק לתקצוב ההשכלה הגבוהה (שכן ממוקם בפרק הנוגע למועצה עצמה ולא למוסדות ההשכלה הגבוהה), איננו שולל את השימוש בו לצורך זה. הסעיף קובע: **"הכנת התקציב ומסירתו לממשלה לאישור יהיו בדרכים שנקבעו בתקנות"**.<sup>21</sup>

ג. **ס' 30 לחוק מסמך את השר (יו"ר המל"ג) להתקין תקנות לביצוע החוק. תקנה 4** לתקנות התקציב<sup>22</sup> קובעת: **"התקציב, בצירוף דברי ההסבר, יוכן על ידי ועדה שתמנה המועצה ויימסר לאישור הממשלה באמצעות שר האוצר במועד שיורה שר האוצר לכל שנת כספים"**.

ד. **סעיפים 17 ו-17א לחוק המל"ג** -

**17. 'המועצה רשאית להציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים."**

**17א. 'יתקצוב המדינה במוסדות להשכלה גבוהה ובמכללות האקדמיות, שהמדינה משתתפת בתקציביהם, יהיה על פי אמות מידה שוויוניות, שתיקבענה בין היתר, בהתחשב בסוגי המוסדות ובתכניות הפיתוח, ההוראה והמחקר שאישרה המועצה, ועדה מועדונית שהוסמכה לכך, או משרד החינוך, התרבות והספורט, הכל לפי הענין."**

הפרשנות בפסק הדין של צירוף הסעיפים היא **שקביעת אמות המידה לתקצוב בתוך חוק המל"ג נחוצה בהנחה שהמועצה, או גוף מטעמה, אכן עוסקים בפועל בתקצוב.**

ה. **ס' 3 לחוק יסודות התקציב**<sup>23</sup>: **"הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה."** סעיף זה הוא המקור הנורמטיבי להחלטת הממשלה מספר 666. בהסתמך על סעיף זה יכולה הייתה הממשלה להסדיר בהחלטה את חלוקתו של סעיף תקציב ההשכלה הגבוהה. **אצילת הסמכות לות"ת נעשתה ישירות מהממשלה, ולא ממל"ג.**  
לחילופין:

ו. **ס' 32 לחוק יסוד: הממשלה**<sup>24</sup> קובע: **"הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת."**

אם נראה בחלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה סמכות שלא הוסדרה לפי כל דין, **אזי החלטת הממשלה מספר 666 נעשתה ע"י הממשלה מכוח סמכותה השיורית** ← סמכות כאמור של הממשלה הואצלה לשר החינוך, המכהן גם כיו"ר המל"ג, מכוח ס' 33(א) לחוק יסוד: הממשלה ← **והלה האצילה** לוועדה שהחליט למנות (ות"ת) מכוח ס' 33(ג) לחוק-היסוד. בהחלטת הממשלה 666 נמצא למעשה אישור הממשלה להאצלה זו של השר.

#### **דיווחים כספיים ע"י מוסדות להשכלה גבוהה**

כאמור, שניים מתפקידיה של ה-ות"ת<sup>25</sup> (כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 666) הם להציע את תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה ולהציע תוכניות פיתוח של ההשכלה הגבוהה ולתכנן את מימונן.

<sup>21</sup> ס' 3 לחוק המל"ג, תשי"ח-1958.

<sup>22</sup> תקנות המועצה להשכלה גבוהה (תקציב), תשל"ו – 1975, ק"ת 364.

<sup>23</sup> [http://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/P233\\_001.htm#Seif26](http://www.nevo.co.il/law_html/law01/P233_001.htm#Seif26)

<sup>24</sup> חוק יסוד: הממשלה, ס"ח התשנ"ב 150

כתוצאה מכך, ה-ות"ת ומשרד האוצר חותמים על הסכמים רב-שנתיים הנוגעים למערכת ההשכלה הגבוהה (תקצוב ופיתוח), שמהם נגזרים התקציב השנתי והתקציב הרב-שנתי של מערכת ההשכלה הגבוהה.<sup>26</sup>

הקצאת התקציבים (השנתי והרב-שנתי) הישירה<sup>27</sup> למוסדות מצויה בסמכותה הבלעדית של ה-ות"ת.<sup>28</sup> במקביל לכך, סעיף 15 לחוק ה-מל"ג קובע כי "מוסד מוכר הוא **בן חורין לכלכל ענייניו האקדמיים והמנהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו**. בסעיף זה, 'עניינים אקדמיים ומינהליים' - לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת."

מהאמור לעיל נגזרים היחסים בין ה-ות"ת למוסדות להשכלה גבוהה. הכספים המוקצבים למוסד להשכלה גבוהה ע"י ה-ות"ת ניתנים כסכום גלובלי אחד, אותו יכול המוסד להקצות לשימושו השונים כראות עיניו, לפי סדר עדיפויותיו (כל עוד אינו חורג מהתקציב). עם זאת, במסגרת תפקידה לעקוב אחר ניצול תקציבים בכדי למנוע גירעונות,<sup>29</sup> בסמכותה של ה-ות"ת לאשר את מסגרת התקציב של המוסד ואת השתתפות המדינה בתקציבו, **והמוסד עצמו חייב בדיווח כספי תקופתי ל-ות"ת**.<sup>30</sup>

סמכות זו של ה-ות"ת באה לידי ביטוי בתפקידי אגף התקצוב של מינהל ה-מל"ג. מינהל ה-מל"ג פועל בשלושה אגפים: האגף האקדמי, אגף התקצוב ואגף התכנון והמידע. **אגף התקצוב הוא האמון על הקשר התקציבי עם המוסדות להשכלה גבוהה, והוא מסייע ל-ות"ת בפעילותה התקציבית**. בין תפקידי אגף התקצוב, כפי שמופיעים באתר ה-מל"ג:

1. להציע את מסגרת התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח של מערכת ההשכלה הגבוהה.
2. להציע סדרי עדיפויות בתקציב ההשכלה הגבוהה וקריטריונים לחלוקתו בין המוסדות.
3. לסייע בדיונים מול משרד האוצר בגיבוש התוכנית הרב-שנתית של מערכת ההשכלה הגבוהה ובנושאים שוטפים.
4. לחוות דעה בקשר לתקציבי המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים ע"י ות"ת ולטפל בהם באופן שוטף.
5. **הקצאת הכספים למוסדות המתוקצבים באמצעות החשב הכללי**.
6. קבלה וניתוח דיווחי המוסדות, **ומעקב אחר ביצוע התקציבים** לפי הנחיות ות"ת, לרבות:
  - דו"חות ביצוע תקציב רבעוניים מצטברים ודו"ח ביצוע תקציבי שנתי.

<sup>25</sup> כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 666.

<sup>26</sup> דו"ח ות"ת מס' 34/35 לשנים תשס"ז (2006/7) – תשס"ח (2007/8), 2009. (להלן: דו"ח ות"ת 34/35) [http://www.che.org.il/download/files/vatat-2\\_1.pdf](http://www.che.org.il/download/files/vatat-2_1.pdf)

<sup>27</sup> השתתפות ות"ת בתקצוב המוסדות מתחלקת להקצבה ישירה (רוב התקציב), והקצבות עקיפות (למחקר, סיוע לסטודנטים, הקצאות התייעלות למוסדות, ועוד).

<sup>28</sup> כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מס' 666.

<sup>29</sup> כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מס' 666.

<sup>30</sup> דו"ח ות"ת 34/35, ר' לעיל ה"ש 23.

- דו"חות ניצול אשראי.
- דו"חות כספיים מבוקרים שנתיים.
- 7. לחוות דעה בפני ות"ת על המשמעות הכספית הכרוכה בפתיחת תוכניות לימודים, יחידות ומוסדות חדשים, במוסדות מתוקצבים ושאינם מתוקצבים.
- 8. ליעץ ל-ות"ת בנושאים הקשורים לתקציבים ולתקצוב ההשכלה הגבוהה.

### הממונה על השכר

הממונה על השכר עומד בראש אגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר. מכוח ס' 29 לחוק יסודות התקציב,<sup>31</sup> בסמכות הממונה (בשם שר האוצר) לפקח על הסדרי שכר במוסדות להשכלה גבוהה ואף לנקוט סנקציות תקציביות כלפי מוסד המנהיג שינויים בהסדרי שכר ללא אישור שר האוצר:

"29 (א) גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר; ואולם רשאי שר האוצר, באישור הועדה, לפטור מהוראות סעיף זה, חברה מעורבת כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, אם ראה שטעמים של מכירת מניותיה, לרבות הנפקתן לציבור או למשקיעים, מחייבים זאת, ונחה דעתו שלא תהיה למתן הפטור ולשינויים שיונהגו בעקבותיו, השפעה בלתי רצויה על מדיניות השכר הכוללת במגזר הציבורי; הפטור יכנס לתוקפו עם ביצוע המכירה או במועד מאוחר יותר שיקבע השר.

(ב) על אף האמור בכל דין, כל הסכם או הסדר בטל במידה שהוא נוגד את הוראות סעיף קטן (א).

(ג) ראה שר האוצר כי גוף מתוקצב או גוף נתמך לא קיים את הוראות סעיף קטן (א), רשאי הוא להפחית סכום השווה לסכום ששולם עקב כך מן הסכומים שיש להעבירם לאותו גוף מתקציב המדינה לפי כל דין, ורשאי הוא להפסיק או להפחית כל מענק או השתתפות שהגוף היה מקבל מהממשלה אלמלא החריגה, כל עוד מבצע הגוף תשלומים בניגוד להוראות סעיף זה."

תקציב המדינה להשכלה גבוהה לשנת 2011 עומד על כ-7.4 מיליארד ₪.

דו"ח מבקר המדינה (דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה) 2009<sup>32</sup>

(לגבי שנים מבוקרות 2005-2008):

תנאי השכר והפיקוח עליהם

א. חוזי שכר אישיים ותוספות שכר

<sup>31</sup> [http://www.nevo.co.il/law/html/law01/P233\\_001.htm](http://www.nevo.co.il/law/html/law01/P233_001.htm)

<sup>32</sup>

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=540&id=157&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>

**הפרת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב - האוניברסיטאות מייצרות חוזי שכר אישיים ותוספות שכר על דעת עצמן וללא אישור הממונה על השכר במשרד האוצר.** זאת, לאחר שהוכרו כגוף נתמך ע"י שר האוצר עוד ב-1985,<sup>33</sup> ובניגוד לאמור בס' 29(א) לחוק יסודות התקציב<sup>34</sup> הקובע כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר".

"גוף נתמך" כהגדרתו בס' 32 לחוק יסודות התקציב הינו תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין ושר האוצר קבע לגביו ברשומות כי הוא גוף נתמך לעניין זה. הוראה 13.7.9 לחשב הכללי, קובעת כי אוניברסיטאות ומכללות הן גופים נתמכים שהמדינה משתתפת בתקציביהם.

**בין יתר חריגות השכר - תנאי שכר של סגל אקדמי לסגל מנהלי;** דירוג עובדים רבים בשלוש דרגות השכר הגבוהות; העדר מתח דרגות קבוע ונטייה מתמדת לכיוון העלאה בדרגות; מתן מענקים אקדמיים למספר חברי סגל גבוה מהשיעור המוסכם; מתן קצובת הבראה גבוהה; זחילת שכר שלא ע"פ מדדי השכר המחושבים; הנהגת שיטת פנסיה תקציבית (תשלום עתידי) היוצרת מצג שווא של המצב הכספי בפועל- ר' סעיף גירעונות להלן.

[עוד בדברי ההסבר לעיקרי התקציב 2009-2010<sup>35</sup> עולה כי בינואר 2008 נחתם הסכם שכר בין ועד ראשי האוניברסיטאות לבין ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות, במסגרתו ניתנו תוספות שכר של כ-24% (המיטיבות בעיקר עם הסגל הוותיק), ואשר גרם לתוספת בתקציב ההשכלה הגבוהה לשנים אלו בשל השפעתו על מודל התקצוב של ה-ות"ת].

**הוועדה לענייני ביקורת המדינה** (מיום רביעי כ"ז באלול התשס"ט (16 בספטמבר 2009) בעניין דו"ח מבקר המדינה לעיל, עולה כי בין יו"ר ועדת תכנון ותקצוב (להלן - ות"ת), הממונה על השכר ויו"ר ועד ראשי האוניברסיטאות (להלן - ור"ה):

- א. נחתם הסכם הבנות, במסגרתו סוכם על שקיפות מלאה של נתוני השכר באוניברסיטאות.
- ב. הוסכם על הקמת צוות אשר יטפל, עם אגף הממונה על השכר, במיפוי ובדיקת הסכמי השכר, על מנת לאפשר את בחינת השכר, לרבות הסדרת חריגות שכר, תוך פיקוח ועדת היגוי של ות"ת על הנושא.

### **ב.פנסיה וגירעונות**

**רקע:** זכויות הפנסיה של עובדי האוניברסיטאות נקבעו מפעם לפעם בהסכמים נפרדים בין כל אחת מהאוניברסיטאות לארגוני העובדים שלה. בשנים 1955-1982 הונהגו הסדרי פנסיה

<sup>33</sup> הוראה מס' 13.7.9 לחשב הכללי במשרד האוצר בנושא "רשימת גופים נתמכים וגופים מתוקצבים", בתוקף מיום 4.2.10 (מהדורה 02).

<sup>34</sup> חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

<sup>35</sup> דברי ההסבר לעיקרי התקציב לשנים 2009-2010, אגף תקציבים, משרד האוצר.



תקציבית<sup>36</sup> בטכניון, באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת חיפה. בתל-אביב ובחיפה כללו ההסדרים הללו רק את הסגל האקדמי. לסגל המנהלי באוניברסיטאות האלה הונהג (בתל-אביב ב-1964 ובחיפה ב-1979) הסדר של פנסיה חיצונית צוברת<sup>37</sup> (להלן - פנסיה צוברת), ולפיו העובד מפריש 5.5% משכרו, והמעביד - 12%.

בספטמבר 1992 החליטה הממשלה "לפעול להפסקתה של צבירת ההתחייבויות בפנסיה תקציבית לגבי עובדי מדינה חדשים... להטיל על הממונה על השכר באוצר לנהל במסגרת הסכם... בשרות הציבורי... מו"מ על ביטוח פנסיוני לעובדים חדשים בשרות הציבורי בתוכנית צוברת". כמו כן הוחלט להחיל את העקרונות האלה גם על גופים מתוקצבים ונתמכים (כהגדרתם בחוק יסודות התקציב).<sup>38</sup>

נציגי משרד האוצר וראשי האוניברסיטאות דנו בעניין הפנסיה התקציבית באוניברסיטאות כבר ב-1997. ב-2001 הנהיגה האוניברסיטה העברית פנסיה צוברת לעובדיה החדשים, ובשנים 2004 - 2007 הסדירו זאת שאר האוניברסיטאות שבהן הייתה נהוגה פנסיה תקציבית<sup>39</sup>. העובדים הוותיקים באוניברסיטאות האלה ממשיכים להיות מבוטחים בפנסיה תקציבית.

באוניברסיטאות<sup>40</sup> נמצא, בין היתר, כי האוניברסיטאות שהנהיגו פנסיה תקציבית צברו בגינה התחייבויות בסכומים ניכרים ולא יצרו עבורן עתודות ויעודות<sup>41</sup> להבטחת זכויות העובדים, וכי הן גם דחו במשך שנים את הטיפול בבעיה ולא פעלו כמתחייב ממצבן.

ההתחייבויות האקטואריות<sup>42</sup> בגין הזכויות שצוברים העובדים מושפעות כאמור הן מהסדר הפנסיה החל עליהם ומתנאיו, והן מתנאי השכר שהם מקבלים בעת עבודתם.

עבור המעביד, עלותה של הפנסיה התקציבית גבוהה יותר מזו של הפנסיה הצוברת, בהנחה שתנאי השכר בשני הסדרי הפנסיה זהים.

בדוח מבקר המדינה משנת 1999<sup>43</sup> צוין כי בסוף שנת הכספים<sup>44</sup> התשנ"ז (30.9.97) היו לארבע האוניברסיטאות שנהוגה בהן פנסיה תקציבית (העברית, תל-אביב, חיפה והטכניון) התחייבויות אקטואריות בגין זכויות הפנסיה והפרישה של עובדיהן בסך כולל של כ-10 מיליארד ש"ח, וכי שלוש מהן (העברית, תל-אביב והטכניון) לא יצרו עתודות בעבור חלק ניכר מהתחייבויות אלה.

<sup>36</sup> תשלומי פנסיה לגמלאים המשולמים מהתקציב השוטף של הגוף שבו עבד הגמלאי הזכאי להם (ע"י המעביד בלבד).  
<sup>37</sup> תשלומי פנסיה לגמלאים המשולמים מתוך הפרשות העובד והמעביד (שהפרשותיו הן ביחס להפרשות העובד) לקרן הפנסיה.

<sup>38</sup> מאחר שהאוניברסיטאות הן גופים נתמכים לעניין חוק יסודות התקציב (ראו לעיל, עמ' 26), חייבה ההחלטה את משרד האוצר לטפל גם בעניינן.

<sup>39</sup> האוניברסיטה העברית - כלפי עובדים שהחלו לעבוד בה מ-1.7.00; אוניברסיטת תל-אביב - כלפי עובדים שהחלו לעבוד בה מ-1.10.03; אוניברסיטת חיפה והטכניון - כלפי עובדים שהחלו לעבוד בהם מ-1.1.04.

<sup>40</sup> ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת באוניברסיטה העברית בירושלים** (1967), עמ' 26-32; מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בטכניון - מכון טכנולוגי** (1968), עמ' 36-39; מבקר המדינה, **דוח על הביקורת באוניברסיטה העברית בירושלים** (1981), עמ' 65-69; דוח מבקר המדינה משנת 1990, עמ' 55-102; דוח מבקר המדינה משנת 1999, עמ' 11-21.

<sup>41</sup> **עתודה** - רישום במאזן של התחייבות לזמן ארוך שסכומה ומועדי פירעונה נאמדים. **יעודה** - נכסים שנצברו לשם מימוש ההתחייבות הרשומה כעתודה.

<sup>42</sup> או: גירעון אקטוארי - הפרש שלילי, מצב שבו הערך הנוכחי של נכסים שהצטברו בקרן פנסיה, יחד עם הערך הנוכחי של התשואה עליהם והפרשות עתידיות, לא יספיקו כדי למלא אחרי ההתחייבויות העתידיות.

<sup>43</sup> על הממצאים שהועלו באותו דוח בעניין הפיקוח על תנאי השכר, הפנסיה והפרישה באוניברסיטאות ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות" עמ' 27, 28, 29, 51, 63.

<sup>44</sup> שנת הכספים של האוניברסיטאות מקבילה פחות או יותר לשנת הלימודים האקדמית ונמשכת מתחילת אוקטובר עד סוף ספטמבר בשנה שלאחר מכן.

<sup>45</sup> נכון ליום 30.9.1997.

### ליקויים העולים בדו"ח

**גירעון האוניברסיטות בפועל -** האוניברסיטאות אינן מכניסות למאזנים זכויות עתידיות של עובדי האוניברסיטאות (כגון זכויות פנסיוניות, התחייבויות אקטואריות). אי לכך, גירעון האוניברסיטאות בפועל גבוה בצורה ניכרת מהגירעונות המדווחים על ידן (**הפרש של כ-16 מיליארד שקלים**), והן אף אינן מייצרות עתודות בעד החובות העתידיים.<sup>46</sup>

**מאזנים חשבונאיים -** האוניברסיטאות אינן רושמות את מאזניהן החשבונאיים ע"פ כללי החשבונאות של מלכ"רים (מוסדות ללא כוונת רווח), וזאת **בניגוד להחלטת הממשלה מס' 2196**<sup>47</sup> בדבר עריכת דו"חות כספיים אחידים במוסדות להשכלה גבוהה ע"פ כללי חשבונאות מקובלים ובניגוד להנחיות ות"ת בדבר "כללי חשבונאות ודיווח כספי ע"י מוסדות להשכלה גבוהה בישראל" מנובמבר 2009.<sup>48</sup> בהנחיות הות"ת נקבע כי על המוסדות לאמצן באופן גורף וללא הסתייגויות.<sup>49</sup>

**תנאי פנסיה מועדפים -** למרות המלצותיו של מבקר המדינה לבטל את תנאי הפנסיה המועדפים, ממשיכות האוניברסיטות להעניק את כל ההטבות האמורות לעובדים הוותיקים, המבוטחים בפנסיה תקציבית.

**הוועדה לענייני ביקורת המדינה** [מיום רביעי כ"ז באלול התשס"ט (16 בספטמבר 2009)]: מלבד שלושת המוסדות שהיו מלכתחילה בפנסיה צוברת (מכון ויצמן, אוניברסיטת בר אילן ואוניברסיטת בן גוריון), כל העובדים החדשים (דור ב') שהתקבלו במוסדות האחרים עם פנסיה תקציבית, עברו לפנסיה צוברת.

### **בתשובה לפניית המרכז למחקר ומידע של הכנסת מדצמבר 2009 :**

א. ענה יו"ר ות"ת לגבי נושא הפנסיה התקציבית כי הנושא נמצא בעדיפות עליונה של ות"ת לשם צמצום החוב האקטוארי והגדלת המשאבים לפעילות הוראה ומחקר של האוניברסיטאות בטווח הארוך.

ב. בנוסף ציין כי לאחרונה הוקמה ועדה משותפת לות"ת, למשרד האוצר, לאוניברסיטאות ולנציגי הסגל לצורך גיבוש פתרון כולל של בעיה זו :

**בשלב הראשון -** התקבלו התקנונים הרלוונטיים ונערך מיפוי זכויות הפנסיה התקציביות בכל אוניברסיטה (סגל מינהלי ואקדמי). בתוך כך נעשתה השוואה בין המוסדות ובינם לבין שירות המדינה.

**בשלב השני -** התקבלו נתונים בסיסיים מהאוניברסיטאות, שנועדו להכנת דוח אקטוארי ותזרים צפוי לשנים הבאות. בהמשך ייערכו סימולציות על בסיס נתונים אלו.

<sup>46</sup> בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) הצטבר הגירעון של כל האוניברסיטאות לכדי 17.9 מיליארד ש"ח<sup>46</sup>, ולא כ- 1.59 מיליארד ש"ח בלבד כנקוב במאזנים עצמם (עמ' 14 לדו"ח המבקר).

<sup>47</sup> החלטת ממשלה מס' 2196 מיום 12.8.07 בדבר "דוח"יות כספיים על פי כללי חשבונאות מקובלים במוסדות להשכלה גבוהה". <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/08/des2196.htm>

<sup>48</sup> תחולת ההנחיות- החל מ 1.10.09 (ס' 100 להנחיות).

<sup>49</sup> ס' 99 להנחיות.

**החלטת ות"ת מיום 08/12/10 -**

- א. בתשע"א תתבצע עבודת תכנון מעמיקה הקשורה להתייעלות וחסכון באוניברסיטאות, במסגרתה ייבדקו גם נושאי שכר וכ"א.
- ב. צפויה לקום ועדת היגוי בראשות מנכ"ל / ות"ת שתפקח על כך.
- ג. הועדה גם תמליץ על צעדים נגד מוסדות שלא ישתפו פעולה כנדרש ותדווח ל-אג"ת על ההתקדמות. האוניברסיטאות יצטרכו להראות התקדמות בחסכון ויעילות תוך 3 שנים.

**מהחלטת ה-ות"ת מיום 15/09/10** עולה כי אוניברסיטת חיפה שיפרה משמעותית את הדיווח שלה; נעשו מספר הסכמות עם האוצר (שינוי מודל התקציב ושקיפותו, הסכמי שכר עם הסגל האקדמי, הסדר הפנסיה התקציבית); הוצג מודל התקצוב החדש.

**מהדגשים בתכנית הרב שנתית תשע"א-תשע"ב**<sup>50</sup> צוין כי "סוכם כי יימשך המשא ומתן המשותף במאמץ להגיע לפתרון בנושא הפנסיה התקציבית באוניברסיטאות לצורך קידום של הסכמים ארוכי טווח".

**חוסר פיקוח על כספי המוסדות**

ה-ות"ת נכשלה בתפקידה למנוע חריגות תקציביות במוסדות להשכלה גבוהה. ה-ות"ת לא השתמשה בכלי הטלת סנקציות כספיות שבידיה. בעבר המליץ המבקר להעניק לה סמכויות לאכיפה בחוק, אך זו סירבה בטענה שזהו תפקיד הממונה על השכר (במשרד האוצר).

**בהחלטת הממשלה 2196** לעיל (12.8.07) נקבע: "מוסד... שלא מילא אחר הוראות סעיף 1 לעיל (הערה שלנו: כללי דיווח) יתוקצב באופן חלקי, כך שהחל משנת הלימודים התשס"ט, יהיה זכאי ל-95% מהתקצוב לו היה זכאי בהתאם לאמות המידה שנקבעו על ידי ות"ת בנושא".

**אי-מניעת חריגות תקציביות במוסדות להשכלה גבוהה** - ות"ת לא השתמשה בכלי הטלת סנקציות כספיות שבידיה. בעבר המליץ המבקר להעניק לה סמכויות לאכיפה בחוק, אך זו סירבה בטענה שזהו תפקיד הממונה על השכר (במשרד האוצר).

**דיווחים חשבונאיים** - ב-2007 הנחתה הממשלה את ות"ת לאכוף על האוניברסיטאות רישום מלא (דיווחים חשבונאיים). נמצא שות"ת שוקלת לא להכניס למאזן התחייבויות אקטואריות (זכויות פנסיוניות לעובדים); להמליץ להכניס למאזן רק התחייבויות חדשות (משנת תשס"ח) ולא התחייבויות בגין חופשות שבתון (בטענה שלרוב אינן מנוצלות, כאשר בפועל ההפך הוא הנכון).

<sup>50</sup> תכנית שש שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה שגובשה ע"י ה-ות"ת והממונה על התקציבים במשרד האוצר, בגיבוי יו"ר ה-מ"יג (שר החינוך) ושר האוצר. כוללת תוספת תקצוב משמעותית למערכת ההשכלה הגבוהה.

**ועדת היגוי** - החלטת ות"ת מיום 08/12/10 : צפויה לקום ועדת היגוי בראשות מנכ"ל מל"ג/ות"ת שתמליץ על צעדים נגד מוסדות שלא ישתפו פעולה כנדרש ותדווח לאג"ת על ההתקדמות. האוניברסיטאות יצטרפו להראות התקדמות בחסכון ויעילות תוך 3 שנים.

### החלטות נוספות

- **החלטת ות"ת (15/09/10)<sup>51</sup>** - אוניברסיטת חיפה שיפרה משמעותית את הדיווח שלה; נעשו מספר הסכמות עם האוצר (שינוי מודל התקציב ושקיפותו, הסכמי שכר עם הסגל האקדמי, הסדר הפנסיה התקציבית); הוצג מודל התקצוב החדש.
- **החלטת ות"ת (18/10/10)<sup>52</sup>** - במהלך תשע"א יתקיים דיון פנימי בנושא הבקרה על התקציב.
- **החלטת ות"ת (03/11/10)<sup>53</sup>** - תוך 6 חודשים אמור היה להתקיים דיון שיכלול בין היתר את נושא החריגות ממכסה מתוקצבת.

### הממונה על השכר באגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר

ס' 29(ג) לחוק יסודות התקציב (לעיל): "ראה שר האוצר כי גוף מתוקצב או גוף נתמך לא קיים את הוראות סעיף קטן (א), רשאי הוא להפחית סכום השווה לסכום ששולם עקב כך מן הסכומים שיש להעבירם לאותו גוף מתקציב המדינה לפי כל דין, ורשאי הוא להפסיק או להפחית כל מענק או השתתפות שהגוף היה מקבל מהממשלה אלמלא החריגה, כל עוד מבצע הגוף תשלומים בניגוד להוראות סעיף זה."

**פיקוח הממונה על השכר במשרד האוצר** - על תנאי השכר והפנסיה, לקוי עד לא קיים.<sup>54</sup> ב-2000 החליטה הממשלה לבחון את הצורך בתיקון ס' 15 למל"ג כך שיובהר כי מוסדות להשכלה גבוהה כפופים לס' 29 לחוק יסודות התקציב, אך ור"ה והאוניברסיטאות ממשיכות להתנגד לכפיפות זו. באותה שנה היה גם ניסיון להסדרת נוהל דיווח האוניברסיטאות עד שנת 2001.

**בדו"ח הנוכחי** - נמצא כי הצדדים הרלוונטיים (יועמ"ש, הממונה על השכר, ור"ה, ות"ת) לא הגיעו להסדר, ור"ה המשיך להטיל ספק בכפיפותו לממונה, והאוניברסיטאות התנגדו לשיתוף פעולה:

- ניהול מו"מ** - כל הממונים על השכר, עד מועד הביקורת, המשיכו בניהול מו"מ עם ור"ה בכדי לנסות להגיע להסדר, למרות שהיכוח נותר עקר לאורך כל הדרך.
- פעולות אכיפה** - לאורך השנים היו בידי הממונים נתונים על חריגות שכר של האוניברסיטאות והם לא ביצעו כל פעולות אכיפה כדרוש, ובכלל זה, לא פנו לאגף

51

[http://www.che.org.il/download/files/%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%94%20%D7%9E%D7%A1%201\\_5.pdf](http://www.che.org.il/download/files/%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%94%20%D7%9E%D7%A1%201_5.pdf)

52

[http://www.che.org.il/download/files/%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%94%20%D7%9E%D7%A1%203\\_2.pdf](http://www.che.org.il/download/files/%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%94%20%D7%9E%D7%A1%203_2.pdf)

53

[http://www.che.org.il/download/files/%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%94%20%D7%9E%D7%A1%204\\_3.pdf](http://www.che.org.il/download/files/%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%94%20%D7%9E%D7%A1%204_3.pdf)

<sup>54</sup> כך נקבע בדו"ח המבקר הקודם מ-99.

**תקציבים בכדי לשקול סנקציות תקציביות כלפיהן.** יחידת האכיפה של הממונה החלה ליזום בדיקות, אך לא השלימה אותן וממילא לא ביצעה אכיפה.

### חופש אקדמי ומנהלי של המוסדות

#### סעיף 15 לחוק המל"ג

מוסדות להשכלה גבוהה טוענים בצורה חוזרת נשנית וחוזרת כי כל החריגות מתקציביהן, השינויים וההטבות בתנאי השכר לעובדיהם אפשריים מכוח **סעיף זה הקובע: "מוסד מוכר הוא בן חורין לכלכל ענייניו האקדמיים והמנהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה, עניינים אקדמיים ומינהליים- לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת."**

**פרוטוקול מס' 120 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט (21 בדצמבר, 2009) - יו"ר הועדה** סבור כי ישנו צורך בשינוי ס' 15 כך שיהא ברור מה גבולות תחולתו ומה נכנס בגדרו. אף יו"ר ות"ת הסכים לעובדת היות החוק עמום וכי יש מקום להבהיר החוק.

#### סעיף 29 לחוק יסודות התקציב

המוסדות מסתייגים מכפיפותם לס' 29 (לעיל) בשל קיומו של ס' 15, וזאת למרות שהוכרו כגופים נתמכים ולכן נראה כי חוק יסודות התקציב אמור לחול עליהם.

עוד בשנת 2000, קבעה **ועדת מלץ<sup>55</sup> מפורשות כי מוסדות להשכלה גבוהה כפופים לס' 29 לחוק יסודות התקציב (פרק א' לדו"ח).** הוועדה ציינה כי היא רואה חשיבות עליונה בהבטחת עצמאות המוסדות כאבן יסוד במערכת ההשכלה הגבוהה, אך היא מבחינה בין עצמאות המוסד כמוגדר בסעיף 15 בחוק המל"ג, לבין החופש האקדמי והאחריות של כל אחד מחברי הסגל, ולכן המליצה לקבוע קוד אתי בכל מוסד (Code of Practice).

**מעמד החוק** - יתרה מכך, בבג"צ האברכים<sup>56</sup> ביסס ביהמ"ש קביעה קודמת שלו (בפרשת התנועה המסורתית<sup>57</sup>- בדבר מדרגו הנורמטיבי של חוק יסודות התקציב, לפיה חוק זה איננו באותה מדרגה עם יתר החוקים, **מעמדו כמעין חוק יסוד** וכי ניתן לפסול סעיפי תקציב אם הם עומדים בניגוד לחוק.

חוק יסודות התקציב הוא דוגמא לחוקים המכונים בספרות ההשוואתית "חוקי מסגרת", ומהותם הבניית אופן חקיקת החוקים אשר בתחום העניין אותו הם מסדירים.

### פסיקה

<sup>55</sup> דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה בראשותו של שופט ביהמ"ש העליון (בדימוס) יעקב מלץ (ינואר 2000).

<sup>56</sup> בג"צ 4124/00 ארנון יקותיאלי ואח' נ' השר לענייני דתות ואח', תק-על 2010(2), 3431 (2010).

<sup>57</sup> בג"צ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5), 337 (1999).

הפסיקה התייחסה לעניין גבולותיו של החופש האקדמי במסגרת סעיף 15 ולהיותם של מוסדות להשכלה גבוהה גופים דו-מהותיים הכפופים לכללי המשפט המנהלי במספר מקרים :

**עע (ארצי) 1185/04 אוניברסיטת בר-אילן נ' ד"ר צמח קיסר : 58**

עיקרי הדברים: הדיון נסב אודות השאלה האם יש להביא לידיעת המשיבים, הטוענים שקידום האוניברסיטאי עוכב ונמנע מטעמי גיל, את פרוטוקולי דיוני ועדת המינויים של אוניברסיטת בר-אילן בעניינם. ככל שהמדובר בפעילותה של האוניברסיטה כמעסיקה.

"החופש האקדמי" אינו מילת קסם הדוחה מלפניה את הגשתם של עיקרי הצדק הטבעי ומימוש זכויות שבדין... אף אין מטרתו למנוע את זכות הטיעון מהעובד, או את קיומה של הביקורת השיפוטית על החלטותיה.

**בג"צ 4485/08 רבקה אלישע נ' אוניברסיטת ת"א : 59**

"... אין להתעלם מכך שהמשיבה אינה גוף פרטי באופן מובהק וזאת בין היתר, נוכח מקורותיה התקציביים מכספי הציבור ואופי השירות שאותו היא נותנת לציבור. אי לכך, אף אם לא נקבע כי האוניברסיטה הינה גוף דו-מהותי כהגדרתו, הרי שאין ספק כי יש לה מאפיינים או סממנים ציבוריים המקרבים אותה להגדרה זו..."<sup>60</sup>

**ע"ע 1027/01 - גוטרמן - המכללה האקדמית עמק יזרעאל : 61**

"חופש אקדמי" - אינה מילת קסם הנועלת את שערי הטיעון והשימוע מפני מי שהעסקתם עומדת להכרעה. אין לשים גבולות לערכי היסוד של השיטה המשפטית. תחולתם היא אוניברסלית ומשתרעת על כל גוף הנתון לביקורת שיפוטית. בלשונה של הוראת סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958 (...). כשם שהוראה זו אינה פוטר את המוסד האקדמי מתחולתם של עקרונות יסוד המחיבים, בין היתר, שוויון, הימנעות מהפליה, תום-לב והגינות, וכשם שלא תישמע טענה לתקינותה של החלטה שהתקבלה שלא על-פי עקרונות אלה ובמסגרתם, בה במידה יש לקיים את חובת הגילוי וההנמקה, כמו גם את חובת קיומו של הליך שימוע.

**הפ (חי') 217/05 - חנין נעאמנה נ' אוניברסיטת חיפה : 62**

למוסד אקדמאי חירות לכלכל ענייניו האקדמיים והמנהליים (סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה), אך פעולתו תחומה בעקרונות המשפט - עקרונות המשפט הפרטי, ולאור מעמדם של המוסדות המוכרים להשכלה גבוהה, גם בעקרונות המשפט המנהלי.

**ס"ק (ת"א) 501/09 ארגון הסגל האקדמאי הבכיר באונ' ת"א :**

רקע: דיון סביב השאלה מהו ההסדר הפנסיוני שיש להחיל על עובדים חדשים של ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת תל-אביב.

<sup>58</sup> עע (ארצי) 1185/04 אוניברסיטת בר-אילן נ' ד"ר צמח קיסר, תק-אר 2005(1), 274 (2005).  
<sup>59</sup> בג"צ 4485/08 רבקה אלישע נ' אוניברסיטת ת"א, תק-על 2009(4), 116 (2009). (להלן: בג"צ אלישע)

<sup>60</sup> בג"צ אלישע, ר' לעיל ה"ש 38, ס' 22 לדברי השופט ארבל.

<sup>61</sup> ע"ע 1027/01 ד"ר יוסי גוטרמן נ' המכללה האקדמית עמק יזרעאל, תק-אר 2003(1), 1 (2003).

<sup>62</sup> ה"פ (מחוזי חי') 217/05 חנין נעאמנה נ' אוניברסיטת חיפה, תק-מח 2006(3), 6499 (2006).

במסגרת זו נדון מעמדה המשפטי של אוניברסיטת ת"א לפי חוק יסודות התקציב ועלתה השאלה האם ס' 15 לחוק המליג יכול לדור בחפיפה אחת עם חוק יסודות התקציב, והאם קביעת גובה שכר וביטוחם של עובדי אוני' בפנסיה הינם במסגרת החופש האקדמי.

לאור העובדה כי ההסכם הנדון הותנה מראש באישור הממונה על השכר, לא היה צורך להכריע בשאלה, והסוגיה האמורה נותרה בצ"ע. אך מצייין ביהמ"ש כי העובדה כי לאוניברסיטה מועברים תקציבים ע"י משרד הממשלה יש בכך כדי להכריע כי מדובר בגוף שסעיף 29 חל עליו.

במאמר מוסגר נאמר כי הערכאות השונות חלוקות באשר למעמדה המשפטי של האוני' בהיותה גוף דו-מהותי אם לאו, ולכך תיתכנה השלכות גם לעניין סוגיות חלות חוק יסודות התקציב על האוני'. לאור העובדה כי ההסכם הנדון הותנה מראש באישור הממונה על השכר, לא היה צורך להכריע בשאלה.

#### בג"צ 7793/05 אוניברסיטת בר אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה ירושלים: 63

רקע: הדיון נסב אודות היקף הגילוי המתחייב מהמוסדות האקדמיים בהליך שיפוטי המתנהל בפני ערכאה מוסמכת, ואודות החובות המוטלות על העותרות כלפי חברי הסגל האקדמי בטרם התגבש בין הצדדים סכסוך משפטי.

#### עיקרי הדברים

"אין חולק כי העותרות משלבות בפעילותן מאפיינים ציבוריים ופרטיים כאחד. "מאפיין ציבורי מרכזי של העותרות נעוץ בהיותן מתוקצבות בכספי המדינה בהתאם, קבע שר האוצר כי האוני' הינן בגדר 'גופים נתמכים' לעניין חוק יסודות התקציב (התשמ"א 1985) וכפועל יוצא מכך הן כפופות למגבלות בתנאי שכר והעסקה (ס' 29 לחוק יסודות התקציב) וכן להוראות חוק חובת המכרזים (התשנ"ב 1992)... " (ישנם מאפיינים ציבוריים נוספים בדינים השונים).

מנגד: "... (אין לומר כי דינן של העותרות כדינן של רשויות המנהל לכל דבר ועניין. בהתאם, הוחרגו המוסדות להשכלה גבוהה מתחולתם של מגוון חוקים... וחלף זאת נקבע, כי על המוסדות להשכלה גבוהה שהמדינה משתתפת בתקציבם חלה חובת גילו בכל הנוגע לעניינים הכספיים. מאפיין מרכזי נוסף המבחין בין העותרות לבין רשויות המנהל נעוץ בס' 15 לחוק המליג המעגן את החופש האקדמי.

ההיבט הציבורי בפעילותם של המוסדות להשכלה גבוהה בא לידי ביטוי בעיקר בשני מישורים: מישור הניהול והתקצוב בו הן נשענות על כספי הציבור, ומישור החובות המוטלות עליהן כלפי הסטודנטים התלויים בשירותיהם על מנת לזכור בתואר אקדמי מוכר.

#### עתמ (חי') 1376/03 ליאור דץ נ' הטכניון מכון הטכנולוגי לישראל<sup>64</sup>

"הטכניון הוא מוסד בעל מאפיינים ציבוריים גם אם אינו פועל על פי דין, והוא גוף דו מהותי הפועל הן בתחום המשפט הפרטי והן בתחום המשפט הציבורי. אופי דו-מהותי זה אינו עומד

<sup>63</sup> בג"צ 7793/05 אוניברסיטת בר אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה ירושלים, תק-על 2011(1), 1343 (2011).  
<sup>64</sup> עת"מ (מנהליים חי') 1376/03 ליאור דץ נ' הטכניון מכון הטכנולוגי לישראל, תק-מח 2004(4), 836 (2004).

בסתירה להוראות חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958 המעניק גם סמכויות ניהול עצמאיות (ראה סעיף 15).<sup>65</sup>

#### לסיכום -

- ככל שפעולת המוסדות להשכלה גבוהה היא בעלת זיקה גבוהה יותר לתחום הציבורי, ניטה לסווגם כגופים דו-מהותיים. משכך, חלים עליהם חובות המשפט הציבורי וכללי המנהל התקין.
- חופש אקדמי כאמור בס' 15 לעיל אינו דוחה אוטומטית כל טענה להיות המוסדות כפופים למשפט הציבורי.
- אין תשובה חד-משמעית האם העובדה כי המוסדות מתוקצבים ע"י הממשלה מכפיפה אותם לס' 29 לחוק יסודות התקציב, כאשר התשובה לכך נוטה לכיוון החיוב.

#### ספרות

נראה כי בספרות תומכים ברעיון שמערכת ההשכלה הגבוהה הינה גוף דו- מהותי ועל כן כפופה לכללי המנהל התקין:

#### אסף הראל בספרו "גופים דו-מהותיים"<sup>66</sup>

**עניין ציבורי - "העניין הציבורי" כלשון ביה"ד לעבודה,<sup>67</sup> היה הטעם היחיד להכרה במעמדו המעין ציבורי של מוסד להשכלה גבוהה. בכך העניק ביה"ד משקל מכריע לחינניות הפונקציונאלית ("ציבוריותו" הפונקציונאלית של ביה"ס נבעה מעצם אספקת שירותי חינוך. מכאן נובע כי כל גוף פרטי המעביר שירותי חינוך בין אם מכוח סמכות שלטונית שהוקנתה לו על פי דין ובין אם לאו ועשוי להיחשב כמבצע תפקיד ציבורי מבחינה פונקציונלית ציבורית של מתן השכלה גבוהה, ולא נדרש כלל לבחינת תפקידים שלטוניים שהוענקו לה בדין).<sup>68</sup> עם זאת, לאחרונה הביע ביהמ"ש העליון הסתייגות מ"סיווג אוטומטי" של כל מוסד להשכלה גבוהה (הטכניון) כגוף דו-מהותי בכל הקשר, כלשונו.**

מדיניות ביהמ"ש בישראל היא חד-משמעית: ככל שניתן להצביע על כוח רב יותר ובלתי מרוסן, וככל שנצביע על חינניות הפונקציה הציבורית ועל סממנים מונופוליסטיים בפעילותו, כך תוגבר הנטייה לסווגו כדו-מהותי.

**מימון ציבורי פונקציונאלי -**גוף פרטי הניזון מתמיכה ציבורית אינו גוף פרטי מובהק שכן פעילותו נתמכת (באופן מלא או חלקי) מכספי ציבורי.<sup>69</sup> גוף כזה אינו רשאי לעשות כרצונו ב"קניינו" כאילו היה גוף פרטי לכל דבר ועניין. בישראל נוהגים ביהמ"ש לפרש את המונח "מימון ציבורי" פרשנות מרחיבה.

<sup>65</sup> שם, ס' 15 לדברי השופטת וסרקרוג.

<sup>66</sup> אסף הראל, גופים דו-מהותיים: גופים פרטיים במשפט המינהלי / אסף הראל; [עריכה ומפתחות: טובה אולשטיין], תל-אביב: ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, 2008.

<sup>67</sup> פרשת האוניברסיטה העברית

<sup>68</sup> רענן הר-זהב; ברק מדינה, דיני השכלה גבוהה, תל-אביב: דפוס גרפית, תש"ס, 1999

<sup>69</sup> פרשת ארגון השוטרים



ניתן למנות מספר סימנים למונח "תפקיד בעל אופי ציבורי": חיוניות לציבור, הענקת שירות לציבור, פעילות שלא מטרת רווח, מונופולין, ריכוז כוח בלתי מרוסן ותמיכה מכספי ציבור (רשימה זו אינה רשימה סגורה). חרף סממנים אלה, הן בישראל והן במשפט המשווה, "ציבוריות" הגוף הפרטי אינה מוכרעת על פי שיקולים כלליים ומופשטים, אלא ע"פ בחינה נקודתית, כל מקרה לגופו על רקע מאפייני הגוף הפרטי ושיקולי מדיניות משפטית. גישת ביהמ"ש אינה אחידה.

בפרשנות המונח "תפקיד בעל אופי ציבורי" ועוצמתו בשאלת הכפפת גוף פרטי לנורמות ציבוריות, ייקבעו לאור שיקולי מדיניות ובהתאם לבחינה קונקרטית של כל מקרה לגופו. (לא אחת הסתפקו ביהמ"ש בזיקה הפונקציונאלית בלבד על מנת לסווג גוף דו-מהותי, ולא נדרשו כלל לבחינת זיקה המוסדית). בצד התועלת הגלומה במדיניות גמישה זו, לא ניתן להתעלם מחוסר האחידות הגלום בה.<sup>70</sup>

#### ד"ר יצחק (יאני) נבו<sup>71</sup> -

מבחין בין שני מאפיינים לחופש האקדמי:

- א. חירות אקדמית אינדיבידואלית- יכולת אנשי האקדמיה לפעול ללא חשש וללא התערבות מוסדית או שלטונית בכל מה שנוגע במחקר, בהוראה, בפרסום ובביטוי דעות והשקפות.
- ב. חירות אקדמית מוסדית- עצמאותה של האקדמיה כמערכת מוסדית ביחס למערכות השלטוניות המסדירות ומממנות אותה.

**מטרת ותכלית החירות האקדמית המוסדית** - בראש ובראשונה להבטיח את החירות האינדיבידואלית, שכן רק הבטחת עצמאותה המוסדית של האקדמיה בתחומים כגון קביעת תוכנית הלימודים, מינויים וקידום מאפשרת למנוע התערבות חיצונית (שלטונית, מסחרית, דתית או אחרת) בתחומים אקדמיים מובהקים – התערבות אשר עלולה לפגוע בחירותו האינדיבידואלית של החוקר וביכולתה של האוניברסיטה כולה לממש את יעדיה.

**מבנה הניהולי הפנימי** - של האוניברסיטות בישראל נועד להבטיח עצמאות מרבית של האקדמיה. במבנה ניהולי זה, הסמכויות האקדמיות העליונות מוענקות לרקטור האוני, הנבחר בבחירות חשאיות ע"י חברי הסנאט האוני. נשיאי האוני וחברי הנאמנים שלהן כמו גם הוועד הפועל בכל אחת מהן, אינם יכולים להתערב בתהליכי קבלת החלטות האקדמיות. כן מוגבלת השפעת על מנגנונים ומינויים ציבוריים ופוליטיים על הנעשה במישורי ההתנהלות האקדמית של האוני.

**הצעת חוק "שיפור ההשכלה הגבוהה"** (התכנית הכלכלית לשנת 2004) - אם יתקבל החוק לא תתקיים חירות מוסדית אקדמית באוני בישראל. החירות האקדמית נועדה לאפשר לאוני למלא תפקידה בחינוך הדמוקרטי ותפקיד זה בא לידי ביטוי ביצירת קהילת חוקרים המנוהלת על ידי עצמה לפי עקרונות דמוקרטיים וסובלניים במיוחד,

#### דיני השכלה גבוהה (מדינה ורענן הר-זהב)<sup>72</sup> -

מבחינה ארגונית יש לראות במוסדות להשכלה גבוהה גופים פרטיים. עם זאת, אין בכך כדי לשלול את תחולתן של חובות ואת ההכרה בקיומם של כוחות – מתחום המשפט הציבורי ביחס למוסדות אלה. **בשנים האחרונות ניכרת מגמה של הרחבת היקף הפיקוח השיפוטי על פעילותם של גופים**

<sup>70</sup> שם, עמ' 136-137.

<sup>71</sup> יצחק (יאני) נבו, "שני דגמים של חופש אקדמי: המקרה הישראלי", **תרבות דמוקרטית** 9, תשס"ה, עמ' 137-167.

<sup>72</sup> רענן הר-זהב, ברק מדינה, **דיני השכלה גבוהה**, תל אביב, דפוס גרפית, תש"ס, 1999.

**שונים, המאוגדים בתחומי המשפט הפרטי.** המבחן הרלוונטי הוא המבחן המהותי שעניינו סוג העניינים בהם הוא עוסק ומידת העניין שיש לציבור בפעילותו. ככל שהוא עוסק יותר בעניינים כאלה ועניין הציבור בו גובר כך ייחשב ציבורי.

**מוסד להשכלה גבוהה כ"גוף נתמך" לפי חוק יסודות התקציב** - מקור נורמטיבי נוסף להטיל חובות מהמשפט הציבורי חוק יסודות התקציב.

מוסד להשכלה גבוהה אשר זוכה לתמיכה ממשלתית עשוי להיחשב, לצורך חוק יסודות התקציב **"גוף נתמך"** (לפי ס' 32 לחוק יסודות המגדיר גוף נתמך) הגבלות: ס' 33 לחוק יסודות התקציב, למסור מידע למנכ"ל של משרד האוצר "למטרות מעקב אחרי ביצוע"; **חובת דיווח** שנתית בדבר "תנאי העסקתו של כל בעל תפקיד בגוף נתמך ושל כל עובד, לפי דרישת הממונה על השכר במשרד האוצר, מכוח ס' 33 לחוק. וכן סעיף ס' 29.

**היחס בין 15 ל-29?** ת.א. (ת"א) 528/95 **מדינת ישראל נ' אונ' ת"א** (לא פורסם) – עדיפות לס' 29 וזוהי גם הפרקטיקה הנוהגת. ספק אך אם זו הפרשנות היחידה האפשרית מכיוון שיש פגיעה קשה בעיקרון החופש האקדמי.

**קושי** - הסנקציה המסורה ב-29(ג) "הפחתת הסכום השווה לסכום ששולם מן הסכום שיש להעביר". הקושי נובע מכך שהתמיכה הממשלתית במוסדות השונים אינה נקבעת בחוק התקציב, אלא נקבעת רק המסגרת הכוללת בעוד שחלוקתו של התקציב הכולל בין המוסדות נעשית ע"י ות"ת. הות"ת אמורה לפעול באופן עצמאי. בפועל נוהגת ות"ת לשתף פעולה עם האוצר ולאכוף את ס' 29(א), עם זאת ספק אם שר האוצר יכול לכפות על ות"ת שת"פ כזה (החלטה 666).

**היקף הפיקוח השיפוטי על המוסדות להשכלה גבוהה** - בחוק הביקורת הפנימית נקבע כי החובה חלה למעט מוסד להשכלה גבוהה שהוכר לפי חוק המל"ג. בהקשר זה נק' האיזון שנבחרה ע"י המחוקק משקפת העדפה של האינטרס בדבר הבטחת החופש האקדמי של המוסדות להשכלה גבוהה... לעומת זאת נק' האיזון לכל הקשור להחלת הוראות חוק התקציב מבטאת, לפחות לפי הגישה המקובלת, העדפה של האינטרס הציבורי בהחלת פיקוח הדוק על היקף ההוצאות הכספיות של המוסדות המתוקצבים על חשבון שמירת החופש האקדמי ועצמאותן של המועצה להשכלה גבוהה וות"ת.

#### **ועד ראשי האוניברסיטאות (להלן - ור"ה)**

ור"ה וקם בשנות ה-60. תפקידיו, בין היתר: קיום מו"מ עם ארגוני העובדים באוניברסיטאות, גם לצורך קביעת תנאי שכר; פורום מתאם בין האוניברסיטאות בנושאי מדיניות משותפים, וגוף מייצג במגעים עם גופים ציבוריים ורשויות שלטוניות (כנסת, משרדי ממשלה, רשות המיסים, מל"ג, ות"ת). את האוניברסיטאות מייצגים בור"ה נציגים בכירים, ויו"ר ור"ה הוא אחד מנשיאי האוניברסיטאות (מתחלף פעם בשנה). **האוניברסיטאות הן שממנות את פעילות ור"ה באמצעות הקצבה שנתית של כל אחת, בהתאם לחלקה בתקציב שמחלקת ות"ת.** כפי שעולה מהצעת התקנון של ור"ה (בהמשך), ומדברים שכתב מנכ"ל ור"ה בעבר, נראה כי החלטות ור"ה בנושאים עקרוניים מחייבות את כלל האוניברסיטאות.

**שכר ובעלי תפקידים - ב-1992** אימץ ור"ה המלצות ועדה ציבורית שמינה בדבר אי העסקת בעלי תפקידים בכירים באוניברסיטאות בפעילויות חוץ-אוניברסיטאיות תמורת שכר. ואולם, העומד בראש ועדת המנכ"לים של ור"ה מזה שנים רבות הוא מי ששימש עד 2008 מנכ"ל אוניברסיטת בר-אילן, ולו משולמת תוספת שכר של 20% מאז 1995.

עיקר ההוצאות של ור"ה הן על שכר בעלי תפקידים ויועצים מקצועיים.

בתשובה לפניית המרכז למחקר ומידע של הכנסת מדצמבר 2009 טוען יו"ר ור"ה כי מונה יושב-ראש חדש לוועדת המנכ"לים של ור"ה.

**כפיפות לביקורת המדינה** – ור"ה משיג על כפיפותו המדינה. לטענתו, הוא התכנסות לא מחייבת, להבדיל מגוף או מוסד ועל כן לא עומד בתנאי סי' 9(8) לחוק מבקר המדינה<sup>73</sup>. עוד טוען ור"ה כי איננו מאוגד ואין לו תקנון, איננו מחליט עבור האוניברסיטאות ומתקצב ע"י המדינה ולא ע"י הממשלה.

#### **ביקורת**

א. כל אחד מחברי ור"ה הוא נציג של גוף מבוקר, פעולותיו נגזרות ממטרות האוניברסיטאות, וכאמור תקציבו מופרש מתקציב ות"ת לאוניברסיטאות. אשר על כן, ור"ה הוא בבחינת גוף מבוקר.  
ב. ור"ה העביר הנחיה לכלל האוניברסיטאות לא להגיב לליקויים שהעלה משרד המבקר עד שיגיב עליהם בעצמו.

#### **קרו לקשרי מדע בינלאומיים**

קרו דולרית פנימית של האוניברסיטה המיועדת לקידום קשרי המדע והידיעות המדעית של חברי הסגל (מימון נסיעות לכנסים והשתלמויות בחו"ל). הקרו ממומנת מהקצבות שהאוניברסיטה רושמת לטובת חברי הסגל המגיעות מתקציבה הכולל.

#### **שימוש בכספי הקרו**

אין הסכם מפורש הקובע את מטרות הקרו והשימושים בה. כל אוניברסיטה מנהלת אותה אחרת. כמו כן, האוניברסיטאות הוסיפו לקרו שימושים אחרים שאינם עולים בקנה אחד עם מטרותיה המקוריות. בבר-אילן מוקצים כספים מהקרו לעובדים מנהליים; בבר-אילן וחיפה ניתן להעביר לקרו כספים מקרו השבתון, וכך לא משולם מס על כספי השבתון.

<sup>73</sup> ואלה הגופים (בחוק זה – גוף מבוקר), אשר יעמדו לבקרתו של המבקר: (...) (8) כל מפעל, מוסד, קרו או גוף אחר הנתמכים, במישרין או בעקיפין, על ידי הממשלה (...) בדרך הקצבה, ערבות וכיוצא באלה; אולם הבקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו.

חבר סגל שרוצה ליהנות ממימון נסיעה אינו צריך לנמק בצורה מפורטת את סיבת נסיעתו ואף אינו צריך לדווח על ממצאי הפעילות בחזרתו מהנסיעה. אישור בקשת הנסיעה מוגש לבעלי תפקידים בתוך האוניברסיטה (ולא לגורם חיצוני בלתי-תלוי).

האוניברסיטאות מאפשרות לחבר סגל לפדות את הסכום הנצבר לו בקרן גם לאחר פרישתו או להוריש אותו- תמריץ לאי-ניצולה של הקרן בזמן העבודה ולצרכי העבודה.<sup>74</sup> הסדר הקרן מוחל גם על גמלאים, ולעיתים מוקצבים להם כספים גם מעבר למה שנצבר להם.

בפרוטוקול הועדה לענייני ביקורת המדינה [מיום רביעי כ"ז באלול התשס"ט (16 בספטמבר 2009)] בעניין דו"ח מבקר המדינה לעיל, ציין יו"ר הועדה ציין כי מדברי חברי הועדה עולה כי בניגוד לעבר הופסק הנוהג של תשלומים למי שאינו זכאי לכך ואינו חלק מהסגל האקדמי.

מהנחיות ה-ות"ת בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי<sup>75</sup> עולה כי ההנחה היא שהזכויות בגין הקרן אכן ניתנות לפדיון לאחר פרישה או להורשה לשארים.

## רישום וייעוד כספים

אפשר שהסכומים המוקדשים לקרן גדולים מהנדרש. כמו כן, חלק מהאוניברסיטאות אינן מכניסות אותה למאזן הכספים.

## פיקוח על הקרן

ה-ות"ת לא קיימה דיונים ולא קיבלה החלטות בעניין הקרן, אף על פי שידעה על הליקויים בשימוש בהקצבות הקרן; לא דרשה מהאוניברסיטאות לפרט בדוחותיהן הכספיים את הוצאותיהן בגין הקרן; לא ריכזה בעצמה נתונים על כך; לא ביקשה מהאוניברסיטאות לדווח לה על הכללים לניצול הקצבות הקרן שהנהיגה כל אחת מהן ועל אמצעי הבקרה שהן נוקטות על אופן ניצול ההקצבות.

מפרוטוקול הועדה לענייני ביקורת המדינה [מיום רביעי כ"ז באלול התשס"ט (16 בספטמבר 2009)] בעניין דו"ח מבקר המדינה לעיל, עולה כי על הקרן הוגבר הפיקוח באוניברסיטאות וכי הוקמו ועדות פנימיות לבדיקת דו"ח המבקר בעניין, המבצעות תיקוני ליקויים לפי הצורך.

יו"ר הועדה ציין כי על נושא עקרונות הקרן להיות מנוסח מחדש, וכי ה-ות"ת היא האחראית להסדרת הנושא.

<sup>74</sup> הנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי ע"י מוסדות להשכלה גבוהה בישראל (נובמבר 2009). <http://www.che.org.il/download/files/%D7%94%D7%A0%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%91%D7%93%D7%91%D7%A8%20%D7%9B%D7%9C%D7%9C%D7%99%20%D7%97%D7%A9%D7%91%D7%95%D7%A0%D7%90%D7%95%D7%AA%20%D7%95%D7%93%D7%99%D7%95%D7%95%D7%97.pdf>

<sup>75</sup> הנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי ע"י מוסדות להשכלה גבוהה בישראל (נובמבר 2009).

מהחלטת ה-ות"ת מיום 3.11.10 עולה כי לקרן לקשרי מדע נוסף תקציב של 15 מיליון ש"ח לתשע"א.<sup>76</sup>

קרן דולרית פנימית של האוניברסיטה המיועדת לקידום קשרי המדע והידעיות המדעית של חברי הסגל (מימון נסיעות לכנסים והשתלמויות בחו"ל). הקרן ממומנת מהקצבות שהאוניברסיטה רושמת לטובת חברי הסגל המגיעות מתקציבה הכולל.

### מחקרים במימון גורמי חוץ

מדו"ח מבקר המדינה<sup>77</sup> באוניברסיטאות נעשים מחקרים במימון גורמי חוץ - משרדי ממשלה וקרנות מחקר שונות- מכוח חוזה בין האוניברסיטאות למממנים. המבקר בדק את האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב ומכון ויצמן למדע ומצא את הליקויים הבאים :

**רמת שקיפות בדיווחים -** האוניברסיטאות חרגו מתנאי החוזים שלהן עם המממנים בעניין מענקי מחקר שהם מימנו. 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 (מכון ויצמן אף ניהל שתי מערכות התחשבות שונות - האחת עם החוקר והאחרת עם המממן).

**דיווחים כפולים -** האוניברסיטאות שנבדקו דיווחו למממנים על הוצאות מסוימות וקיבלו עקב כך כספים שלא היו זכאיות להם, כולל דיווחים כפולים.

לעניין הדיווח הכספי - טוען יו"ר ות"ת (פרופ' גרוסמן) :

א. כי כללי הדיווח הבסיסיים האם אחידים בכל המוסדות. לדבריו, "אני מתאר לעצמי שיש הבדלים קטנים, אבל בסך הכול הכנסנו נהלים ברורים ומגובשים." כמו-כן, לדברי היו"ר קיימת בקרה ופיקוח של הות"ת בנושא. לקראת סוף השנה הייתה אמורה להיות ביקורת של הות"ת.

ב. היו"ר ביקש מהאגף לענייני ביקורת המדינה וביקורת פנים במשרד המבקר לבדוק האם ישנם עודפי כספים בקרנות המימון והאם ישנו כפל מימון מחקרים תוך חצי שנה מיום הישיבה.

**רישום לקוי - עודפי הכנסה -** באוניברסיטאות נוצרו עודפי הכנסה פנימיים במחקרים, ואלה הועברו לחשבונות מחקר אוניברסיטאיים על שמם של החוקרים השונים. עודפי הכנסה נוצרו משום שהוצאות שסווגו כהוצאות אוניברסיטאות רגילות ומומנו מסעיפים של התקציב הרגיל שלהן הוצגו כהוצאות במסגרת המחקר שמומן בידי הגופים המממנים.

### פיקוח ובקרה :

- א. הפיקוח והבקרה על ההוצאות שבמסגרת תקציבי המחקר הממומנים ע"י גורמי חוץ לקוי: היקף עבודת עוזרי המחקר במסגרת כל חוזה מחקר לא נרשם; לעתים הוא דווח על סמך הצהרת החוקר זמן רב לאחר סיום העבודה ולקראת הגשת הדו"ח הכספי למממן.
- ב. רמת הבקרה על הפעולות הממומנות מחשבונות החוקרים נמוכה, והחוקר אינו נדרש להגיש דוח עליהן. מחשבונות אלה מומנו גם הוצאות שלכאורה לא היו אמורות להיות ממומנות מחשבון המחקר.
- ג. מפרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה (מס' 122 מיום 25 באוקטובר 2004) עולה כי רשות המחקר היא בעלת התמונה הכוללת לגבי איזה חוקר קיבל איזו קרן, והאם הוא מקבל מימון כפול.

**ועדה לגיבוש נהלים - (מתוך דו"ח המבקר) בעקבות הביקורת הקימו ות"ת וור"ה ועדה לגיבוש נהלים לקידום השינויים הדרושים לתיקון הליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה. הוועדה הגישה את מסקנותיה והמלצותיה בדצמבר 2003:**

- א. היא המליצה על כללים מסוימים ליצירת חשבונות החוקרים, על כללים לשימוש שייעשה בהם ועל קיום מנגנונים ניהוליים של פיקוח ובקרה.
- ב. ת"ת החליטה לאמץ את מסקנות הוועדה והנחתה את האוניברסיטאות לקיים את המלצותיה באופן מיידי.
- ג. האוניברסיטאות שנבדקו הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי המסקנות וההמלצות העקרוניות של הוועדה מקובלות עליהן, ובדעתן לעדכן את נוהליהן וליישם את השינויים תוך מספר חודשים.

**מפרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה (מס' 122 מיום 25 באוקטובר 2004):**<sup>78</sup> עולות ההתייחסויות הבאות:

אוניברסיטת ת"א: "בשנה האחרונה התחלנו לכתוב את הנהלים, עברנו על כל קרן, בדקנו את הנהלים שלה, עדכנו את החוקרים ואת העובדים כדי שיקפידו על הנהלים וידווחו בהתאם לכל הנהלים של הקרנות. בהתאם להמלצות הוועדה גיבשנו נהלים לפיקוח על העודפים באוניברסיטה, העברה שלהם לפיקוח של רשות המחקר כדי שיהיה פיקוח ובקרה יותר טובים מזה שהתנהל עד היום. אצלנו ניהול העודפים היה בפקולטות(...)"<sup>79</sup>.

מכון ויצמן:

- "התיאור שנשארים עודפי כספים שמתקבלים מהתקציב השוטף ומדווחים פעמיים הוא לדעתנו לא נכון. לא נשארים עודפי כספים בכלל מהמחקרים. כבוד היושב ראש אמר שאנחנו מדווחים כסף מהתקציב השוטף למחקר... מה שלא נבדק הוא מהיכן התקציב השוטף לוקח את הכסף שלו. חלק מהתקציב השוטף הוא כספים שבאים מהקרנות... מה שהתגלה וצריך לתקן, והמכון עובד על התיקון הזה... לא נשאר כסף לחוקר. מהן הקרנות

<sup>78</sup> <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/bikoret/2004-10-25.html>

<sup>79</sup> מדברי מוזמנת הוועדה לאה פאיס, מנהלת רשות למחקר-אוניברסיטת תל-אביב.

העודפות שכולם מדברים עליהן? אלה לא כספים, ולכן הם לא נמצאים בתקציבי המכון. אלה הבטחות לחוקר שבעתיד כשיצטרך את הכסף הוא יקבל אותו...<sup>80</sup>

- מה שכתוב בדוח עשה את האנליזה עד השלב החשבונאי שמבחינת הבהירות יצטרכו לתקן מאיפה פיסית נלקח הכסף, ולאן הוא יצא. הוא פספס את הנקודה שהכסף שכאילו מימן בא בעצם מאותו מקור של הקרן.<sup>81</sup>
- יו"ר הוועדה וחברים נוספים טוענים בכל זאת שהמכון קיבל מימון כפול למחקרים שונים (ממספר קרנות) ואף העביר חלק מהם לתקציב השוטף.

עוד עולה מדו"ח המבקר (לעיל) כי רשות המחקר היא בעלת התמונה הכוללת לגבי איזה חוקר קיבל איזו קרן, והאם הוא מקבל מימון כפול.

### השקעות פיננסיות - 82

דו"ח מבקר המדינה מס' 356- השקעות פיננסיות באוניברסיטאות תל-אביב, בר-אילן ובן-גוריון לשנת 2005.

האוניברסיטאות מנהלות תיקי נכסים כספיים בסכומים ניכרים (בממוצע בגובה 1.26 מיליארד ₪). הכספים שמופנים להשקעות הפיננסיות מגיעים ממספר מקורות: קרנות צמיתות שנוצרו מתרומות שהתורמים קבעו לגביהן כי מותר להשתמש רק בפירות השקעותיהן למטרות שקבעו התורמים; עודפי תזרים מפעילות שוטפת; כספי יעודות.

נוהלי העבודה באוניברסיטאות בעניין ניהול השקעות הפיננסיות אינם עוסקים בכלל ההיבטים של ניהולן, והנהלות האוניברסיטאות לא עשו סקר סיכונים בתחום ניהול השקעות.

#### **א. השקעות באוניברסיטאות:**

##### **אוניברסיטת תל אביב -**

באוניברסיטת ת"א בכתב המינוי של חברי ועדת ההשקעות לא נקבע משך המינוי, ולוועדה אין נוהל ייחודי, לא הוגדרו תפקידיה, לא נקבעו סדרי ניהולה כגון תדירות כינוסה, מניין חוקי לשיבותיה ואופן תיעוד הדיונים.

##### **1) אוניברסיטת בר-אילן -**

א. לא החילה על ועדת ההשקעות את הסעיף בתקנון האוניברסיטה שעניינו מעקב אחר ביצוע החלטותיה ובקרה עליהן.

ב. שדוחות על ביצוע פעולות השקעה נערכו והוגשו לוועדת ההשקעות בידי מבצעי ההשקעות של האוניברסיטאות בלא שנבדקו בידי גורם אחר

##### **2) אוניברסיטת בן-גוריון -**

<sup>80</sup> מדברי מוזמן הוועדה הפרופ' גד קובר, סגן נשיא למנהל- מכון ויצמן למדע.

<sup>81</sup> מדברי מוזמן הוועדה הפרופ' גד קובר, סגן נשיא למנהל- מכון ויצמן למדע.

<sup>82</sup> מדו"ח מבקר המדינה מס' 356- השקעות פיננסיות באוניברסיטאות תל-אביב, בר-אילן ובן-גוריון לשנת 2005.  
<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=463&id=57&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>

- א. ועדת ההשקעות של האוניברסיטה לא דיווחה לוועד המנהל של האוניברסיטה אחת לארבעה חודשים על מדיניות ההשקעות ועל אופן ביצועה, כמתחייב מתקנון הוועדה.
- ב. דוחות על ביצוע פעולות השקעה נערכו והוגשו לוועדת ההשקעות בידי מבצעי ההשקעות של האוניברסיטאות בלא שנבדקו בידי גורם אחר
- 3) **בשלוש האוניברסיטאות** הגורם המבצע את החלטות ועדת ההשקעות הוא שרשם את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה. **באוניברסיטת תל-אביב** יו"ר הוועדה לא חתם על פרוטוקולים; בפרוטוקולים לא נרשמו מהלכי הדיונים, אילו חלופות הוצגו בפני הוועדה והנימוקים להחלטותיה ולכן אין לדעת כיצד הן התקבלו. מהפרוטוקולים אין לדעת אם הוועדה בדקה אם יושמו החלטותיה. **באוניברסיטת בר-אילן** נמצאו תשע פעולות השקעה שבוצעו ללא תיעוד על התייעצויות שקדמו להן עם אחד מחברי הוועדה, שנבחר על ידה כמי שרשאי לאשר פעולות אלה.
- 4) האוניברסיטאות לא עמדו בדרישות ס' 26 (א) לחוק הנאמנות,<sup>83</sup> (הקובע כי "נאמן של נאמנות שמטרתה או אחת ממטרותיה היא קידומו של ענין ציבורי (להלן – הקדש ציבורי) חייב, תוך שלושה חדשים מן היום שהיה לנאמן, להודיע לרשם על קיום ההקדש הציבורי ועל הפרטים המנויים להלן, זולת אם ניתנה עליהם הודעה לפני כן, והוא חייב להודיע לרשם על כל שינוי בפרטים אלה תוך שלושה חודשים מיום השינוי") ולא רשמו כהקדשות את כל הקרנות הצמיתות שמקורן בכספי תרומות, שהתורמים ייעדו למטרה מסוימת. האוניברסיטאות לא ניהלו את כספי ההקדשות בחשבון בנק נפרד משל שאר כספי האוניברסיטה כמתחייב מתקנות ההקדשות לצורכי צדקה,<sup>84</sup> חוק הנאמנות ותקנות הנאמנות<sup>85</sup> ולא העבירו לרשם ההקדשות את הדיווחים הנדרשים לפי חוק הנאמנות ותקנותיו.
- 5) **גילוי נאות** - האוניברסיטאות לא נהגו בגילוי נאות כלפי התורמים בכל הנוגע לגביית הוצאות תקורה (הוצאות שלא ניתן לשייכן לתחום מסוים) מהפירות של הקרנות הצמיתות.

## ב. פיקוח ות"ת

### כללים מנחים:

- א. ות"ת לא קבעה למוסדות להשכלה גבוהה כללים מנחים לניהול נכסיהם הכספיים אף על פי שהיא הגוף שייאלץ להתמודד עם מצבי משבר כספי שאליו עלולים להיקלע המוסדות הללו אם ייכשלו בניהול נכסיהם הכספיים.
- ב. החלטת ות"ת מיום 29/12/10<sup>86</sup> עולה כי ועדה לבחינת מעורבות ות"ת בהשקעות הפיננסיות של האוניברסיטאות סבורה כי ראוי שות"ת תקבע כללים באשר להשקעות כאלו. בעת מתן ההחלטה

<sup>83</sup> **חוק הנאמנות**, תשל"ט-1979. (להלן: חוק הנאמנות). הסעיף קובע כי "נאמן של נאמנות שמטרתה או אחת ממטרותיה היא קידומו של עניין ציבורי (להלן – הקדש ציבורי) חייב, תוך שלושה חדשים מן היום שהיה לנאמן, להודיע לרשם על קיום ההקדש הציבורי ועל הפרטים המנויים להלן, זולת אם ניתנה עליהם הודעה לפני כן, והוא חייב להודיע לרשם על כל שינוי בפרטים אלה תוך שלושה חודשים מיום השינוי".

<sup>84</sup> תקנות ההקדשות לצרכי צדקה, התשל"ד-1974.

<sup>85</sup> תקנות הנאמנות (דרכי השקעת כספי הקדש ציבורי), התשס"ד-2004.

<sup>86</sup>



הועדה הייתה בעיצומה של עבודה (כולל זימון נציגי אוניברסיטאות) לשם הצגת המלצותיה בעניין מידת מעורבות ות"ת הרצויה בנושא, והייתה אמורה להגיש המלצותיה אלו עד ה- 23/03/11.

בעת מתן ההחלטה הועדה הייתה בעיצומה של עבודה (כולל זימון נציגי אוניברסיטאות) לשם הצגת המלצותיה בעניין מידת מעורבות ה-ות"ת הרצויה בנושא, והייתה אמורה להגיש המלצותיה אלו עד ליום 23.03.11.

### **דוח מבקר המדינה שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009 – אוניברסיטת ת"א**

בחודשים מאי-אוקטובר 2010 עקב משרד מבקר המדינה לסירוגין אחר תיקון הליקויים בכמה נושאים שהועלו בדוח הקודם באוניברסיטת תל אביב. פעולות השלמה נעשו במועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג), בוועדה לתכנון ולתקצוב שלה (להלן - ות"ת) ואצל רשם ההקדשות במשרד המשפטים (להלן - הרשם). משרד מבקר המדינה בדק גם את תהליך קבלת ההחלטות של האוניברסיטה.

### **ממצאים עיקריים**

- א. האוניברסיטה הקימה צוות לתיקון ליקויים רק לאחר פניית משרד מבקר המדינה אליה, כשנתיים וחצי אחרי פרסום הדוח הקודם.<sup>87</sup>
- ב. בשנת 2005 מינה מנכ"ל האוניברסיטה דאז ועדה לקביעת נהלים בנושא השקעות לאגף הכספים, והיא הייתה אמורה להגיש את המלצותיה עד ספטמבר 2005. עד אוקטובר 2010, מועד סיום הביקורת, לא השלימה האוניברסיטה את גיבוש הנהלים האמורים.
- ג. חברי ועדת ההשקעות לא נדרשו לגלות את זיקותיהם השונות - העסקיות, החברתיות, הפוליטיות והאישיות - בהצהרה חתומה לפני מינוים לחברים בוועדה.
- ד. האוניברסיטה עדיין מנכה חלק ניכר מתשלומי ההקצבות המקבילות<sup>88</sup> (להלן - הניכוי הראשוני), נוסף על ניכוי תקורה בשיעור המקובל באוניברסיטה (שיעור התקורה<sup>89</sup> המנוכה מרוב פירות קרנות המחקר, למשל, הוא 35%). ממסמכי האוניברסיטה אין לדעת מה הסיבות לביצוע הניכוי הראשוני. ניכוי זה הוא תקורה במהותו, ומכאן שבפועל מנכה האוניברסיטה מההקצבות המקבילות תקורה ששיעורה.
- ה. האוניברסיטה עדיין לא רשמה כהקדשות את רוב הקרנות הצמיתות המוגדרות כך לפי דרישת התורם, ועמדתה בעניין זה מגובה בחוות דעת בנושא שנתן יועץ משפטי חיצוני לוועד ראשי האוניברסיטאות בשנת 2006. רישום קרנות אלה כהקדשות אצל הרשם דרוש כדי לאפשר

<sup>87</sup> דוח מבקר המדינה 356 ממאי 2006 פרסם פרק בנושא "השקעות פיננסיות באוניברסיטאות תל-אביב, בר-אילן ובן-גוריון בנגב" (להלן - הדוח הקודם), ובו פורטו ממצאים הנוגעים, בין היתר, לאוניברסיטה.

<sup>88</sup> כספים שהאוניברסיטאות מקבלות מוות"ת מדי שנה בשנה, על פי סכומי הקרנות הצמיתות שהן מנהלות ומקורן בתרומות.

<sup>89</sup> הערה שלנו - התקורה אמורה לשקף את העלות הנגרמת בפועל למוסד בגין השקעת משאבים השוטפים, בתשתיות, באנרגיה, בכוח אדם ובהצטיידות, עלות שיש ליחסה לפעילויות מסוימות. תקורה היא הוצאה כספית (למשל שכר דירה, הוצאות צריכת חשמל, תשלומי שכר וכו') שהיא הכרחית להמשך קיום העסק אך לא מפיקים רווח באופן ישיר.

פיקוח ציבורי עליהן, למנוע שימוש לרעה בנכסי הקרנות, לתרום לשמירה על ערכן ולהבטיח שינוצלו רק למטרות שסוכמו עם התורמים.

ו. רק ביולי 2010 מינתה ות"ת צוות מטעמה אשר יבחן עם האוניברסיטאות את עמדתן ואת דרך עבודתן בנושא השקעות פיננסיות וימליץ לוות"ת על מדיניות בתחום זה. הצוות אמור להציג את ממצאיו לפני מליאת ות"ת עד מרס 2011. בניגוד לנאמר בדו"ח מבקר המדינה הקודם.

#### **ההחלטה על מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני ויישומה**

ז. על פי החלטת הוועד המנהל ממרס 2009, ועדת ההשקעות (היא שהייתה אמורה להורות על מימוש המניות והאג"ח הקונצרני שבסיכון. מאחר שוועדת ההשקעות (ועדת משנה של הוועד המנהל) ביקשה לדחות את ביצוע ההחלטה מימש סמנכ"ל הכספים דאז, באישורה של יושבת הראש דאז של הוועד המנהל, את כל תיק המניות של האוניברסיטה<sup>90</sup>. בעקבות המימוש התפטרו חברי ועדת ההשקעות. יושבת הראש דאז לא עדכנה את חברי הוועד המנהל בעוד מועד לגבי ההתרחשויות האמורות ולא הביאה לידיעתם שחברי ועדת ההשקעות סירבו לבצע את החלטת הוועד המנהל וביקשו לדחותה עד קיום פגישה בינה ובין יו"ר הוועדה. ממסמכי האוניברסיטה עולה כי בספטמבר 2009 מסר אגף הכספים של האוניברסיטה ליושבת הראש דאז, לבקשתה, הערכה שלפיה ההפסד של האוניברסיטה ממימוש המניות בלבד עקב החלטת הוועד המנהל ממרס 2009 נאמד בכ-70 מיליון ש"ח באוגוסט 2009<sup>91</sup>.

ח. במהלך כל התקופה שבה התרחשו הדברים - מהחלטת הוועד המנהל ב-16.3.09 ועד התפטרות חברי ועדת ההשקעות ב-23.4.09 - לא נפגשו יו"ר ועדת ההשקעות דאז ויושבת הראש דאז, כדי לדון בנושא.

ט. מנכ"ל האוניברסיטה והנשיא דאז, שהיו ממונים על סמנכ"ל הכספים, לא התערבו בדרך שבה הוא יישם את ההחלטה של הוועד המנהל ממרס 2009.

גבוה הרבה יותר משיעור התקורה שהיא מנכה מפירות הקרנות הרגילות. לפיכך מנכה האוניברסיטה מההקצבות המקבילות לקרנות מחקר, למשל, כ-66%.

#### **המלצות**

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע את הישנות הליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה על האוניברסיטה לבחון ביסודיות את המתכונת הראויה לקבלת החלטות בעניין.

מדיניות ההשקעות שלה ואת הסמכויות של ועדת ההשקעות, ואחר כך לקבוע בנוהל מחייב את הכללים בעניין זה ולפעול ליישומם.

בעניין מימוש תיק המניות והאג"ח הקונצרני שיש בהם סיכון ואת הפעולות שנקטו ליישום החלטת הוועד המנהל בעניין זה בתחילת 2009.

<sup>90</sup> במאי 2009 שונתה מדיניות החזקת האג"ח הקונצרני של האוניברסיטה. הדוח אינו עוסק בעניין זה.  
<sup>91</sup> הערכה זו התבססה על השווי של המניות האמורות באוגוסט 2009 לעומת שווי המימוש שלהן במרס 2009.

**ניהול נדל"ן מחוץ לקמפוסים<sup>92</sup>**

מדו"ח מבקר המדינה (דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005) עולה כי האוניברסיטאות מחזיקות נכסים מחוץ לקמפוסים שלהן, לרבות נדל"ן רבי ערך. בנכסים שרכשו האוניברסיטאות בעצמן, ובנכסים שהתקבלו מתרומות ולא נקבעו לגביהם מטרות שימוש האוניברסיטאות יכולות לעשות כרצונן.

**א. נדל"ן**

1) **פירוט נתוני הנדל"ן - בדוחות הכספיים של האוניברסיטאות יש הבדלים במידת הפירוט של נתוני הנדל"ן, והמידע על הנדל"ן אינו מפורט דיו (הנכסים מוצגים בדרך כלל בערך סמלי בלבד ולא מופרש בגינם פחת; בדרך כלל אין בדוחות די פרטים על שטחם של הנכסים ועל ייעודם);** אי-דיווח על נכסים הנמצאים מחוץ לקמפוס.

מ"הנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל<sup>93</sup> משנת 2009 של ה-ות"ת, נראה כי הוכנסו גם נכסים מחוץ לקמפוסים לחובת הדיווח של המוסדות במאזניהם החשבונאיים (ס' 40, 43 להנחיות).

2) **האוניברסיטה העברית והטכניון** קיבלו מה-ות"ת הקצבות כספיות מיוחדות לשם יצירת עתודות כספיות, במקביל למכירת נכסים שהיו ברשותן ללא דיווח על כך ל-ות"ת בסכומים לא מבוטלים, ללא קבלת אישור למכירתם וללא דיווח על נכסים אחרים שניתן לממשם.

3) **באוניברסיטה העברית**: לא הוכן נוהל כולל לטיפול בנדל"ן; בספר הנכסים של האוניברסיטה חסרים פרטים מהותיים (תשואה שנתית, הוצאות טיפול בנכסים, שווי חלק מהנכסים); נכסים מסוימים רשומים במסגרת קרנות צמיתות במקום בקרן בלתי מוגבלת, כך שהאוניברסיטה יכולה להשתמש בתמורה ממכירתם לכל מטרה; נמצאו אי-התאמות בין הרישומים שבפנקסי רשם המקרקעין ובין הרישומים שבספרי האוניברסיטה; בפנקס ההקדשות הציבוריים שמנהל רשם ההקדשות לא היו רשומים נכסים של הקרנות הצמיתות שלא כנדרש בחוק הנאמנות,<sup>94</sup> ועל אף הנאמר בדוחות קודמים של מבקר המדינה; רשם ההקדשות לא הודיע לרשם המקרקעין על כל המקרקעין של האוניברסיטה שנרשמו כנכסי הקדש ציבורי, שלא כנדרש בתקנות המקרקעין (ניהול ורישום).<sup>95</sup>

המוסדות המנהלים של האוניברסיטה לא דרשו דוח מקיף בדבר מצבת הנכסים של האוניברסיטה, שוויים ואפשרויות מימושם, ולא קיימו דיונים עקרוניים בנושא; לא נבחן אם החזקתם של הנכסים השונים כדאית, ולא נמסר ניתוח בעניין זה למוסדות המנהלים של האוניברסיטה; במדור הקרנות של האוניברסיטה (להלן - המדור) רשומות רק שלוש קרנות שבהן יש נכסי מקרקעין, ואילו ליתר הנכסים שהחברה מנהלת, הרישומים אצלה כנכסי

<sup>92</sup> דו"ח מבקר המדינה (דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005)

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=488&id=57&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>

<sup>93</sup>

<http://www.che.org.il/download/files/%D7%94%D7%A0%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%91%D7%93%D7%91%D7%A8%20%D7%9B%D7%9C%D7%9C%D7%99%20%D7%97%D7%A9%D7%91%D7%95%D7%A0%D7%90%D7%95%D7%AA%20%D7%95%D7%93%D7%99%D7%95%D7%95%D7%97.pdf>

<sup>94</sup> חוק הנאמנות, ר' לעיל ה"ש 83.

<sup>95</sup> תקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התש"ל-1969.

קרנות מיועדות, לא ניתן ביטוי, וממילא המדור אינו מייעד את פירותיהם ליעדים שקבעו התורמים.

(4) **טכניון:** הטכניון לא קבע נוהל כולל העוסק במגוון התחומים הנוגעים לטיפול בנדל"ן וכן לתפקידם, לסמכותם ולתחומי אחריותם של כל הגורמים העוסקים בנושא; הטכניון אינו מנהל ספר נכסים. רשימה מרוכזת שהוכנה בעקבות בקשתו של משרד מבקר המדינה אינה כוללת הערכת שווי של רוב הנכסים והגדרת מצבם על סמך ביקורות שוטפות; רישום המקרקעין בדוח הכספי של הטכניון לוקה בחסר: הטכניון לא סיווג אותם על פי מטרותיהם, ובפועל כל המקרקעין נרשמו בדוחות הכספיים כנכסי קרן הפיתוח ולא כנכסי הקרנות המיועדות או הקרן הכללית, יש מקרקעין שלא נכללו ברשימת המקרקעין שצורפה לדוח הכספי, אף שלטכניון יש זכויות בהם, הטכניון מציג בדוחות הכספיים את כל המקרקעין, לרבות אלה שרכש מכספו, לפי שווי סמלי של שקל אחד בלבד, כולל מקרקעין שיש בידיו הערכה מעודכנת בדבר שוויים, ברשימת המקרקעין שהוצגו כאילו התקבלו כתרומות נכללו לפחות שניים שלא התקבלו כתרומות, אלא נרכשו על ידי הטכניון מכספו, לעסקות שביצע הטכניון, שבמסגרתן מכר חלק מהמקרקעין שלו, לא ניתן ביטוי מלא בדוחות הכספיים שלו;

כדי לזכות בפטור מתשלום מס שבח בגין מכירת דירה שקיבל כתרומה, דיווח הטכניון למשרדי מס שבח מקרקעין בחיפה כי מסר את התמורה שקיבל ל"מימון מענקי עידוד המחקר לשנת התשס"ד". ואולם מעיון במסמכי הטכניון אי-אפשר לדעת בוודאות אם אכן נתן הטכניון מענקי עידוד שלא היה נותן לולא מכר את הדירה; הטכניון לא הסדיר את זכויותיו בנדל"ן שהוא מעמיד לרשות תאגידיו, והוא אינו גובה מהם דמי שכירות. אגף נכסים והשקעות לא טיפל כלל בנדל"ן שהועמד לרשות התאגידים, ולא ברור אפוא מי אמור לטפל בניהול השוטף של הנכסים האלה.

## ב. חוסר פיקוח על ניהול הנדל"ן

### 1) ות"ת

(א) עד נובמבר 2006, מועד סיום הביקורת, לא קיימה ות"ת כל דיון בעניין הנדל"ן שהאוניברסיטאות מחזיקות מחוץ לקמפוסים שלהן, אף שפעולות כגון החזקתם, קבלתם כתרומה, רכישתם או מכירתם של הנכסים יכולות להשפיע על מצבן הכספי של האוניברסיטאות.

(ב) ה-ות"ת אף לא קבעה כללים בעניין נדל"ן שהאוניברסיטאות רוכשות או מקבלות ובעניין החזקתן ומכירתן. אמנם במסגרת דיוני התקציב השנתיים עם האוניברסיטאות השונות עלה מפעם לפעם נושא הנדל"ן, אך ה-ות"ת לא ביקשה מהאוניברסיטאות רשימה מפורטת של נכסים שבה יצוין, בין היתר, הערך הכספי המועדכן של כל נכס, והאוניברסיטאות לא מסרו מיוזמתן רשימה כזו ל-ות"ת.

(ג) נוסף על כך, אין בידי ה-ות"ת מידע על סך ההוצאות וההכנסות של כל אוניברסיטה בגין הנכסים שהיא מחזיקה מחוץ לקמפוסים, ולפיכך אין היא יודעת אם האוניברסיטה מנהלת אותם ביעילות. ה-ות"ת ממילא לא קיבלה עד מועד סיום הביקורת כל החלטה בעניין הנכסים. היא לא הנחתה את האוניברסיטאות כיצד לדווח עליהם, ובעת שקיבלה החלטות בעניין העברת ההקצבות לאוניברסיטאות היא לא הביאה בחשבון את הנכסים שברשותן.

(ד) בשנים 1994-2006 הקצתה ות"ת לכל האוניברסיטאות הקצבות מיוחדות בסך כולל של כ- 600 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) לשם יצירת עתודות ויעודות. ות"ת לא עמדה על כך שהאוניברסיטאות יעמדו בהתחייבויותיהן להקצות מכספיהן לעתודות וליעודות ויפעלו לגיוס כספים למטרה זו, בין היתר באמצעות מכירת נכסים שברשותן.

(ה) **האוניברסיטה העברית והטכניון** קיבלו מות"ת הקצבות כספיות מיוחדות לשם יצירת עתודות כספיות, זאת במקביל למכירת נכסים שהיו ברשותן בסכומים לא מבוטלים ללא דיווח על כך לות"ת, ללא קבלת אישור למכירתם וללא דיווח על נכסים אחרים שניתן לממשם.

(ו) ההקצבות המיוחדות לכיסוי גירעונות או ליצירת עתודות ויעודות למימון תשלומי הפנסיה- לא תמיד הקצו האוניברסיטאות ליעודות את כל הסכומים שנדרשו להקצות להן מכספן, ות"ת לא עמדה על כך שהן יעמדו בהתחייבויותיהן כלפיה ויפעלו בנחישות לגיוס כספים למטרה זו, בין היתר באמצעות מכירת נכסים שברשותן.

(ז) כאמור לעיל, מ"הנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל" משנת 2009 של ה-ות"ת, נראה כי הוכנסו גם נכסים מחוץ לקמפוסים לחובת הדיווח של המוסדות במאזניהם החשבונאיים (ס' 40, 43 להנחיות

## 2) אג"ת (משרד האוצר)

### הסכמים הרב-שנתיים

בהסכמים הרב-שנתיים שאגף התקציבים חתם עם ות"ת (העברת דיווחים אודות מצבם הכספי של המוסדות להשכלה גבוהה) הוא לא נדרש למקרקעין שהאוניברסיטאות מחזיקות מחוץ לקמפוסים שלהן. אמנם הוא דרש שוות"ת תיתן עדיפות להשגת ייצוב תקציבי של אוניברסיטאות שיש להן גירעון, **אולם הוא לא עמד על כך שהאוניברסיטאות יפעלו לכיסוי גירעונותיהן בין היתר באמצעות מכירת נדל"ן שברשותן**. על אגף התקציבים לעמוד על כך שוות"ת תטיל על האוניברסיטאות לפחות חלק מהאחריות למציאת פתרון לבעיותיהן התקציביות ולכיסוי גירעונותיהן, בין היתר באמצעות מכירת נכסים הנמצאים מחוץ לקמפוסים שלהן.

בהסכמים שאגף התקציבים שבמשרד האוצר חתם עם ות"ת הוא לא עמד על כך שהאוניברסיטאות יפעלו לכיסוי גירעונותיהן ולשיפור מצבן, בין היתר באמצעות מכירת נדל"ן שברשותן.

### דו"ח מבקר המדינה על ההשכלה הגבוהה (1999)

בדו"ח זה הופיעו כל הליקויים האמורים לעיל, ונראה כי לא נעשה כמעט דבר מאז.

כמו כן, כבר אז עלתה גם בעיית עמימות ס' 15 למ"ג. מתוך הדו"ח: "בתשובות משרד האוצר מיוני ומאוגוסט 1997 למשרד מבקר המדינה נאמר כי החובה לפעול לפי סעיף 29 בחוק יסודות התקציב מוטלת על הגופים המתוקצבים והנתמכים, וכי משרד האוצר מניח שהאוניברסיטאות פועלות על פי החוק. הנהלת ות"ת הבהירה לנציגי משרד מבקר המדינה בפגישות שקיימו עמה

בדצמבר 1997 כי כל עוד לא תינתן לוות"ת במפורש סמכות בנושא השכר, אם בדרך של אצילת סמכויות אם בדרך אחרת, היא לא תוכל לבצע את החלטת הממשלה מיוני 1997". כאמור, כבר אז עלה הצורך בהבהרת היקף החופש האקדמי והכלים לאכיפה העומדים לרשות ות"ת.

### מכללות כעמותות

מתוך "הנחיות למוסדות להשכלה גבוהה המתקצבים על ידי ות"ת", עולה כי "הפעילות האקדמית של המכללות האקדמיות המתקצבות על ידי ות"ת תהיה במסגרת עמותה". אי לכך, מכללות כפופות לחוק העמותות, המורה בין היתר על דיווחים כספיים שוטפים למלי"ג.

### חוק חופש המידע

חוק חופש המידע<sup>96</sup> קובע כי "רשות ציבורית תפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה (...)" עוד קובע החוק כי "הוראות בדבר מתכונת הדין וחשבון ודרך פרסומו ייקבעו בתקנות."<sup>97</sup>

בתקנות חופש המידע<sup>98</sup> נקבע תוכן הדין וחשבון השנתי של רשות ציבורית. בין יתר הפרטים האמורים להיכלל בדו"ח מצויים, בין היתר: פירוט מבנה הרשות, אגפיה, שמות בעלי תפקידים בכירים, תחומי אחריות הרשות, סקירת עיקרי פעילות הרשות בשנה החולפת, עיקרי הפעולות המתוכננות לשנה הנוכחית, תקציב הרשות בשנה החולפת ופירוט הוצאות הרשות לפי סעיפי התקציב, תקציב הרשות לשנה הנוכחית, ועוד.

מכוח חוק חופש המידע,<sup>99</sup> ומכוח תקנות חופש המידע,<sup>100</sup> הכירה הממשלה במוסדות להשכלה גבוהה, שהמדינה משתתפת בתקציבם, כרשויות מקומיות לעניין חוק חופש המידע. ואולם, מוסדות להשכלה גבוהה הוכרו כחייבים במילוי החוק בכל הנוגע לניהול **ענייניהם הכספיים בלבד**.<sup>101</sup>

### מועצה לתאגידים ציבוריים<sup>102</sup>

סמכותו של השר לאשר את תקציבו של תאגיד ציבורי לא נועדה לאפשר לו התערבות בניהולו השוטף של התאגיד, בפרשנות מטרות התאגיד או בקביעת סדרי העדיפות הפנימיים שלו, למעט במקרים החריגים, בהם הוא יחליט להנחות את התאגיד לפי הפרוצדורה שתיקבע לכך בחוק, כפי שיפורט להלן. אלה הן סמכויותיה של מועצת התאגיד<sup>103</sup>.

### קביעת כללים על ידי תאגיד ציבורי

<sup>96</sup> ס' 5 (א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

<sup>97</sup> שם, ס' 5(ג).

<sup>98</sup> ס' 6 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999. (להלן: תקנות חופש המידע)

<sup>99</sup> שם, ס' 4(א).

<sup>100</sup> ס' 2(א) לתקנות חופש המידע, ר' לעיל ה"ש 70.

<sup>101</sup> ילקוט הפרסומים, חוברת 5475 מיום כ"ח בכסלו התשס"ו, 29.12.2005. ההחלטה נכנסה לתוקף ביום 29.12.2006.

<sup>102</sup> [http://knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H01-03-2007\\_12-02-31\\_doch.doc](http://knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H01-03-2007_12-02-31_doch.doc)

<sup>103</sup> המועצה לתאגידים ציבוריים, עמ' 80

המבנה החוקתי בישראל קובע, ככלל, שהסמכות להתקין תקנות בנות פועל תחיקתי מוקנית לשרי הממשלה, להבדיל מרשויות מנהליות אחרות, וככלל, אסור לשרים להאציל סמכות זו לאחרים<sup>104</sup>. לכן, רוב החוקים המקימים תאגידיים ציבוריים, המסמיכים את מועצת התאגיד להתקין תקנות בנות פעולה תחיקתי, (שנועדו לחול על ציבור בלתי מסוים), קובעים גם, כי הם טעונים אישור השר הממונה על התאגיד... מידה רבה יותר של עצמאות ניתנה למועצה להשכלה גבוהה, המוסמכת להוציא כללים בעניינים מסוימים ללא אישור השר ואף ללא התייעצות עמו, לעניין הכרה במוסד כמוסד להשכלה גבוהה, ביטול הכרה כאמור, הכרה בתואר אקדמי, והסמכת מוסד להעניק תארים אקדמיים.

בדיקת הנושאים בהם מוסמכת מועצת תאגיד ציבורי לקבוע כללים ללא אישור השר הממונה (אף ללא יידועו) מעלה כי המדובר בעניינים רגישים במיוחד, שחשוב להשאירם לטיפול לגורמים מקצועיים ולמנוע מעורבות של הדרג הפוליטי בהם, דוגמת כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו<sup>105</sup> והכללים הנוגעים למוסדות להשכלה גבוהה, או, לחילופין, בחקיקה בעלת אופי טכני או מקצועי בעיקרו, המחייבת מומחיות מיוחדת של הגוף המחוקק, למשל, כללים שמוציא המפקח על הבנקים.

**מדו"ח מבקר המדינה** [דו"ח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001]<sup>106</sup> עולה כי המועצה המליצה על הקמת רשות לתאגידיים ציבוריים, שיאפשרו לה להפעיל פיקוח רצוף ועקבי ולאתר מוקדי בעיות. לדעת המועצה, ראוי היה שהרשות תפעל תחת קורת גג אחת עם רשות החברות הממשלתיות, כמו כן הציעה המועצה שהשר הממונה על הרשות לתאגידיים ציבוריים יהיה גם השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות **כך שבידיו תהא אחריות לפיקוח ממשלתי על מגזר התאגידיים הציבוריים.**

המועצה לתאגידיים ציבוריים מציעה להבחין בין שני סוגי כללים: כללים המסדירים את ההתנהלות הפנימית של התאגיד הציבורי, וכללים הרלוונטיים לציבור בכללותו (היינו - תקנות בנות פועל תחיקתי). מוצע, כי כללים מן הסוג הראשון ייקבעו על ידי התאגיד עצמו, ללא התערבות גורם חיצוני. תאגיד ציבורי שיקבע כללים כאלה ידווח על קביעתם לרשות התאגידיים הציבוריים. לעומת זאת, כללים מן הסוג השני, ראוי שיותקנו רק לאחר שקיבלו את אישור השר הממונה על התאגיד, אלא אם נקבע הסדר אחר בחוק המקים, לפיו התאגיד הציבורי יקבע את כלליו באופן עצמאי, או לפי אישורים מיוחדים. הסדר כזה, ראוי שיהיה מותאם, כמובן, לאופיו של התאגיד הציבורי ולטיב הכללים.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> ראה סעיף 33 (ב) 331-ג) לחוק יסוד: הממשלה, שנכנס לתוקף עם תחילת כהונת הכנסת השש-עשרה. עם זאת, עקרון זה איננו אוסר על שיתופם של גופים אחרים בשלבי השונים של הליך התקנת התקנות. כך, למשל, שר המוסמך להתקין תקנות רשאי להיוועץ בגופים בעלי ידע ומומחיות, ולעתים - אף להיות מחוייב להיוועץ בהם. לעניין זה ראה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 60.012 מיום 1 בנובמבר 1985 בנושא חקיקת משנה: נוהל והנחיות. הכלל הקבוע בסעיף 17 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] קובע, כי יש לפרסם תקנות מסוג זה ברשומות כדי ליידע את הציבור בדבר התקנתן.

<sup>105</sup> לעומת זאת, בקנדה, ה - Law Reform Commission המליץ, שככלל יש לאפשר לתאגידיים ציבוריים המתקינים כללים המופנים כלפי הציבור לעצב אותם באורח עצמאי. לפי המלצה זו יש להעניק סמכות לשר הממונה לבטל את התקנה במקרה שיראה לנכון, ותוך זמן מסויים, אך אין להכפיף את התקנת התקנות לו. לעומת זאת, אף לפי תפיסה זו, תקנות אלה טעונות אישור הפרלמנט, והוועדה ממליצה על שיתוף הציבור בהליך ההתקנה. וראה שם Reform Commission of Canada, Independent Administrative Agencies, 1985

<sup>106</sup>

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=376&id=57&contentid=&parentcid=undefined&sw=1024&hw=698>

<sup>107</sup> מועצות ציבוריות, עמ' 109-108

### פערי מידע

- א. **החלטת ות"ת מיום 08/12/10** - בתשע"א תתבצע עבודת תכנון מעמיקה הקשורה להתייעלות וחסכון באוניברסיטאות, במסגרתה ייבדקו גם נושאי שכר וכ"א, וכי צפויה לקום ועדת היגוי בראשות מנכ"ל מל"ג/ות"ת שתפקח על כך. האם הוקמה, האם נערכה בדיקה כזו?
- ב. האם הוקמה ועדה משותפת לות"ת, למשרד האוצר, לאוניברסיטאות ולנציגי הסגל כפי שאמר יו"ר הות"ת בתשובה לשאלת מרכז המחקר והמידע
- ג. **החלטת הממשלה 2196** לעיל (12.8.07) - מדוע לא יושם?
- ד. האם ות"ת גיבשה תוכנית חומש + מודל תקצוב חדש.
- ה. האם קמה **ועדת היגוי** בראשות מנכ"ל מל"ג/ות"ת שתמליץ על צעדים נגד מוסדות שלא ישתפו פעולה כנדרש ותדווח לאג"ת על ההתקדמות לפי החלטת ות"ת מיום 08/12/10.
- ו. **דיווחים** - האם המוסדות השונים אכן מדווחים החל מאוקטובר 2009 לפי הכללים החשבונאיים הרצויים האמורים ואם לא, האם ות"ת משתמשת בסנקציות התקציביות העומדות לרשותה.
- ז. **כפיפות לס' 29** - האם עצם היותם של המוסדות מתוקצבים ע"י הממשלה מכפיפה אותם לס' 29 לחוק יסודות התקציב, כאשר התשובה לכך נוטה לכיוון החיוב.
- ח. **ור"ה** - האם ור"ה כפוף לס' 29 לחוק יסודות התקציב ולביקורת המדינה; שקיפות שימוש בכספי ור"ה.
- ט. האם יושמו מסקנות הועדה שהוקמה לגיבוש נהלים הנוגע למימון ע"י גורמי חוץ שהוקמה ב-2003 ע"י ות"ת וור"ה.
- י. האם המוסדות מדווחים כראוי על נכסיהם מחוץ לקמפוסים; האם ות"ת אוכפת דיווח זה.
- יא. **ממונה על השכר** - האם המוסדות השונים אכן מדווחים החל מאוקטובר 2009 לפי הכללים החשבונאיים הרצויים האמורים ואם לא, האם ות"ת משתמשת בסנקציות התקציביות העומדות לרשותה.
- יב. האם בוצעו פעולות אכיפה כלשהן ע"י הממונה על השכר בעקבות אי-דיווח, ובעקבות חריגות שכר.
- יג. **קרן קשרי מידע** - האם אכן הוסדרו נהלים לגבי שימוש וניהול כספי הקרן והאם ות"ת מפקחת כראוי על הנושא.
- יד. האם הציגה ות"ת המלצותיה בעניין מידת מעורבות ות"ת בקביע כללים להשקעות פיננסיות של האוניברסיטאות.

### המלצות

- א. [מתוך מסמך שקיפות ניהולית:] - **הבהרת המושג "חופש אקדמי"** - הקבוע בסעיף 15 לחוק המל"ג. הסעיף קובע כי "מוסד מוכר הוא בן חורין לכלכל ענייניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה, 'עניינים אקדמיים ומינהליים'. האוניברסיטות חוסות תחת סעיף זה ואינן מקבלות על עצמן את דרישות חוק יסודות התקציב.

**דרכי פעולה:**



תיקון סעיף 15 לחוק המ"ג: **להותיר על כנו את החופש האקדמי, ועם זאת לדרוש שהחירות התקציבית תוגבל ע"י:**

- א. פיקוח מחמיר יותר על ניהול התקציב באוניברסיטאות, או
- ב. עיגון חובת השקיפות בחוק (כמו במדינות אירופה). כך, מוסד שחרג ממסגרת תקציבו, יהא נתון לביקורת שיפוטית וציבורית כאחד.
- ג. לחילופין, יש להגדיר בבירור מה נכנס בגדרי המונח חופש אקדמי, ולקבוע כי עניינים כספיים (כמו גם דיווח כספי) לא נכללים תחת מושג זה.
- ד. לחילופי חילופין - הכרה באוניברסיטאות כעמותות והכפפתן לחוק העמותות (בדומה למכללות) תאפשר בקרה טובה יותר עליהן. (בר-אילן הינה האוניברסיטה היחידה (אין מידע על מכון וייצמן))

**מכוח:**

- א. **החלטת מל"ג מישיבתה ביום 21.12.10** - גילוי דעת בנושא חופש אקדמי, נאמר כי "החופש האקדמי הוא החופש לחשוב ולחקור ללא מגבלה". לא מוזכר החופש התקציבי והחריגה מכללי המנהל הציבורי התקין.
- ב. **פרוטוקול 120 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט (21 בדצמבר, 2009)** - נידונה עמימות המונח והצורך לקבוע כללים נחרצים.
- ג. **פסיקה** - נקבע פעמים רבות כי החופש האקדמי אינו מאפשר לאוניברסיטות לנהוג ככל העולה על רוחן<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> עע (ארצי) 1185/04 אוניברסיטת בר-אילן נ' ד"ר צמח קיסר; בג"צ 4485/08 רבקה אלישע נ' אוניברסיטת ת"א ; ע"ע 1027/01 - גוטרמן – המכללה האקדמית עמק יזרעאל; בג"צ 4124/00 ארנון יקותיאלי ואח' נ' השר לענייני דתות ואח', תק-על 2010(2), 3431 (2010). בג"צ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5), 337 (1999); הפ (ח"י) 217/05 - חנין נעאמנה נ' אוניברסיטת חיפה; ס"ק (ת"א) 501/09 ארגון הסגל האקדמאי הבכיר באוני' ת"א; בג"צ 7793/05 אוניברסיטת בר אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה ירושלים ; עתמ (ח"י) 1376/03 ליאור דץ נ' הטכניון - מכון הטכנולוגי לישראל.