



נייר עמדה

התייחסות לתזכיר חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס'

19) (הרשות להשכלה גבוהה), התשע"ה-2014

מוגש ע"י המחלקה הכלכלית בתנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר):

ב' בטבת התשע"ה

24.12.2014

תקציר

תקציב ההשכלה הגבוהה בישראל לשנת תשע"ה עומד על סך של כ-9.5 מיליארד ₪ בשנה.¹ תקציב המדינה למוסדות ההשכלה בישראל מהווה את הכנסתם העיקרית של מוסדות אלו ושיעורו גבוה משמעותית מזה המקובל בעולם. בהינתן היקפו המשמעותי של תקציב ההשכלה הגבוהה, ובוודאי כאשר אחוז כה גדול מתקציב המוסדות ממומן מכספי ציבור, קיימת חשיבות עליונה כי מבנה הרשות להשכלה גבוהה (להלן: "הרל"ג") המוקמת לפי תזכיר חוק זה,² סמכויותיה, אופן הפיקוח בה והצגת מדיניות חלוקת התקציב תבצע באופן בהיר ושקוף לכלל הציבור.

חשיבות זו רק מתגברת נוכח הליקויים החמורים וההתנהלות הפיננסית במוסדות והמשבר התקציבי בו נמצאים חלק נרחב ממוסדות ההשכלה הגבוהה כיום. חופש הפעולה הנרחב שהעניק המחוקק למוסדות ההשכלה הגבוהה לכלכל את ענייניהם האקדמיים והמנהליים כטוב בעיניהם, אינו תואם מבחינה מנהלית את הסטנדרט הנדרש מגוף נתמך תקציבית ונדרש להשתנות לאור מגמות השקיפות והפיקוח הרגולטורי המתחייבים ע"פ חוק.

¹ "תקציב ההשכלה הגבוהה לשנת תשע"ה" che.org.il/?p=32459.

² תזכיר חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 19) (הרשות להשכלה גבוהה), התשע"ה-2014 (להלן: **התזכיר**).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



אנו מברכים את הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה (להלן: "ועדת המשילות"), משרד החינוך והעוסקים במלאכה על הובלת הרפורמה וההליך החקיקתי, במיוחד לאור מאמצי התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) (להלן: "התנועה") בשנים האחרונות, שכללו בין היתר פרסום דו"ח יעודי בסוגיית השקיפות התקציבית והפיקוח על התנהלות מוסדות ההשכלה הגבוהה.³

הצורך הקיים בהסדרה וארגון מחדש של מוסדות המועצה להשכלה גבוהה (להלן: "המל"ג") והוועדה לתכנון ותקצוב (להלן: "הות"ת") שתקרא לעתיד הוועד המנהל (להלן: "הווע"מ") תוך אימוץ נורמות שלטוניות המושתתות על שקיפות, פיקוח ראוי וסדר ציבורי אינו סובל דיחוי ועל כן חשיבות תזכיר חוק זה והדיון בסוגיה.

אף על פי כן, ההצעה עודנה סובלת ממספר קשיים לא מבוטלים, שהינם מהותיים לעיצוב הר"ג כגוף רגולטורי המעצים את מערכת ההשכלה הגבוהה ואת יכולתה להגשים יעדים לאומיים באופן ראוי.

לפיכך עמדת התנועה היא כי נדרשים עיקרי התיקונים הבאים:

- יש להוסיף למטרות הר"ג בסעיף 3(ב) מטרה נוספת והיא:
(8) הבטחת התנהלות תקציבית ראויה ואחראית במוסדות ההשכלה הגבוהה
- יובהר בסעיפי התזכיר ובדברי ההסבר לו כי חופש הפעולה האקדמי המעוגן בסעיף 15 לחוק העיקרי אינו יכול להאפיל ולפגוע בדרישת הר"ג להתנהלות תקציבית תקינה או במטרות האחרון אותן אחראית הרשות להשיא.
- יש להגדיל את מספר נציגי הציבור בווע"מ בכדי לאזן את ייצוג האינטרסים בה על חשבון מספר אנשי האקדמיה החברים בוועדה.
- יש לקבוע בתזכיר החוק את אמות המידה והקווים המנחים לכללי ההתנהלות הכספית הראויה.

³ התנועה למען איכות השלטון בישראל ואגודת הסטודנטים באוניברסיטה העברית "השכלה גבוהה – שקיפות נמוכה, על מסך העשן האופף את תקציבי ההשכלה הגבוהה בישראל" (2012) - www.mqg.org.il/Portals/0/Article-pdf/high%20education.pdf

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- ראוי שהקווים המנחים בנושא הגברת השקיפות ונגישות הציבור למידע יקבעו בחקיקה ראשית ויכללו בין היתר:
 - הנחיות בדבר אימוץ כללי חשבונאות ודיווח כספי על-ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל
 - הוראות בדבר פרסום תקציב המוסדות ואופן עריכתו שלפיו תהא:
 - אחידות בין פרסומי המוסדות השונים
 - יכולת הפרדת חלוקת התקציב בין יחידות ומחלקות שונות בפקולטות
 - שקיפות מלאה ופרסומו ברבים בהתאם להוראות הועדה
- יש להוסיף לסמכויות הוע"מ בחוק כי הועדה תהיה רשאית לבצע בעקבות הפרה של הוראותיה להתנהלות תקציבית ראויה את הצעדים הבאים: הפחתה, שלילה, עיכוב או ביטול תקצוב. הוראות אלו יעשו בכפוף לזכותו של המוסד לתקן את הליקויים ולהגיב לחריגה בטרם הטלת הסנקציה.
- הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר יחיל את סמכויות הפיקוח והאכיפה על שכר המרצים והסגל במוסדות המתוקצבים מכח חוק יסודות התקציב או לכל הפחות על הוע"מ להחיל סמכויות פיקוח ואכיפה על שכר המרצים והסגל במוסדות המתוקצבים.
- יש לקבוע כי הוועד המנהל יפרסם את פרוטוקול ישיבותיו באופן פומבי.
- יש לאמץ מנגנון בחוק אשר יאפשר לבחון בטלות החלטות שהתקבלו כאשר התקיים ליקוי במינויו או המשך כהונתו של אחד החברים.

סימן א': הרשות להשכלה גבוהה - כללי

סעיף 3(ב) - מטרות

סעיף 6 לתזכיר החוק מפרט את מטרות הרל"ג אשר נובעות מהמלצות ועדת המשילות. עמדת התנועה היא כי יש להוסיף למטרות הרל"ג בסעיף 3(ב) מטרה נוספת והיא:
(8) הבטחת התנהלות תקציבית ראויה ואחראית במוסדות ההשכלה הגבוהה

הצורך האמור, לבקר ולהבטיח את התנהלותה התקציבית הראויה במערכת ההשכלה הגבוהה, עולה מתוך מסקנות ועדת המשילות אשר קבעה שכלי מרכזי בהגשמת מטרות הרל"ג הינו פיקוח ובקרה תקציבית⁴ וכן הבטחת שימוש ראוי בכספי הציבור לרבות כללי הקצאה נאותים, שימוש

⁴ משרד החינוך הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה 57 (2014) (להלן: הוועדה).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



יעיל, פיקוח ובקרה⁵ וקביעת נורמות ראויות לדיווח והתנהלות.⁶ חשיבות מרכזית זו של הפיקוח התקציבי מחייב כי מטרה מאין זו תעמוד בפני עצמה לעיני הרל"ג. זאת לאור היקף התקציבים הציבוריים הניכר שמושקעים במוסדות ההשכלה הגבוהה והחשיבות העקרונית לניהול כספים אחראי וראוי במוסדות הממומנים בעזרת כספי הציבור.

סימן ב': מועצת הרשות להשכלה גבוהה

סעיף 3ב3(12) - תפקידי המועצה

תזכיר החוק קובע כי תפקיד המועצה הוא "קביעת הנחיות בדבר התנהלות מוסדות להשכלה גבוהה, תוך הבאה בחשבון של הצעותיהם של הוועד המנהל והוועדה להסמכה ותוך שמירה על עקרון חופש הפעולה של מוסדות להשכלה גבוהה כאמור בסעיף 15". זאת, בין היתר, לפי סעיף "במטרה להבטיח התנהלות תקציבית תקינה של המוסדות להשכלה גבוהה, לפי המלצות הוועד המנהל".⁷

המלצת התנועה היא כי יובהר בסעיפי התזכיר ובדברי ההסבר לו כי חופש הפעולה האקדמי המעוגן בסעיף 15 לחוק העיקרי אינו יכול להאפיל ולפגוע בדרישת הרל"ג להתנהלות תקציבית תקינה או במטרות האחרון אותן אחראית הרשות להשיא.

החופש האקדמי הינו אבן יסוד בחוק זה אך הוא כפוף לנורמות ניהול ראויות ותקינות אשר חוק זה בא להבטיח. נדרש לטעמנו לשנות את הסעיף כך שיבטיח את החופש האקדמי המהותי ולא יכפיף את הנורמות התקציביות והאתיות האמורות אליו.

נדגיש כי על חשיבות החופש האקדמי ומעמדו אל מול המחויבות להתנהלות אתית, שקיפות ואחריותיות עמדה ועדת המשילות אשר קבעה כי מטרות הרל"ג כוללות שני ערכים אלו זה לצד זה ולא בכפיפות.⁸

סעיף 3ב3 עד 5ב3

התנועה למען איכות השלטון מחזקת את כותבי תזכיר החוק אשר ביקשו לעגן בסעיף 3ב3 את כפיפות הווע"מ, אשר כיום נקרא הווע"ת, להחלטות המועצה וכן את עיגון תפקיד המועצה כמאשררת את עיקרי התקציב בכפוף למדיניותה והתוכנית הרב שנתית שאושרה, את תפקידה כמפקחת ומבקרת את תקינות ההליכים שמתקיימים בועד המנהל ואת הגברת השקיפות

⁵ שם, בעמוד 23.

⁶ שם, בעמוד 49.

⁷ התזכיר, לעיל הי"ש 2, ס' 3ב3(12)(ה).

⁸ הוועדה, לעיל הי"ש 4, בעמוד 5.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



התקציבית תוך קביעת ההנחיות בדבר פרסום הנתונים הכספיים, תקציביים ודוחות שנתיים של מוסדות ההשכלה הגבוהה כמפורט בתזכיר החוק.

התנועה אף מחזקת את כותבי תזכיר החוק על כתיבת סעיף 5ב3 הקובע את סמכות המועצה לדרוש דיון מחדש בהחלטה שקיבלה הועדה, המעגן גם הוא את הליכי הביקורת הראויים המיושמים בתזכיר החוק ואת אופן ההתנהלות הראוי של הועדה המנהלת אל מול המועצה.

סימן ג': הוועד המנהל

סעיף 6ב3 – הוועד המנהל

תזכיר החוק קובע כי הוועד המנהל יורכב מתשעה חברים ביניהם שישה אנשי אקדמיה, אשר חמישה מהם מועסקים במשרה תקנית במוסד להשכלה גבוהה, שני נציגי ציבור בעלי מעמד ציבורי בולט וכן נציג ציבור נוסף שימונה לאחר התייעצות עם התאחדות הסטודנטים.

עמדת התנועה היא כי יש להגדיל את מספר נציגי הציבור בוועד המנהל בכדי לאזן את ייצוג האינטרסים בה על חשבון מספר אנשי האקדמיה (בעלי משרה תקנית) החברים בוועדה.

התנועה מחזקת את אימוץ העיקרון שנקבע בתזכיר החוק והוא שיש לאזן בין נקודות מבט שונות ויצוג האינטרסים בוועד המנהל. עקרון זה מתבטא בתזכיר בכך שמוצע שחברי האקדמיה יוכלו להיות נציגים מכלל מוסדות ההשכלה הגבוהה ובמינוי נציג הציבור הנוסף בהמלצת חברי אגודת הסטודנטים, אולם המינון בין חברי האקדמיה לנציגי הציבור שנקבע בתזכיר אינו משנה את העובדה שרוב חברי הווע"מ יהיו נתונים לפוטנציאל ניגוד עניינים אשר יש בו להכשיל את תפקודם ולהפריע לביצוע תפקידם כגוף רגולטורי האחראי לפקח בצורה ניטרלית ואמינה על התפקוד התקציבי של מוסדות ההשכלה הגבוהה ותקציב הציבור.

לאור מטרות הווע"מ וסמכויותיו הנרחבות המוצעות בתזכיר החוק, ראוי כי איזון זה ימתן את ניגוד האינטרסים בו עשויים להימצא חברי האקדמיה החברים בוועדה. מחד, מצופה מחברי הווע"מ שהינם מועסקים במוסדות ההשכלה הגבוהה לנקוט עמדות שיכולות לפגוע במוסד האקדמי בו הם חברים ולבקרו ומנגד קיים רצונם האישי להבטיח את שימור מעמדם במוסד ממנו הם באים.⁹

מבקר המדינה התייחס לניגוד זה והמליץ לשקול את שינוי הרכב הווע"מ, בין השאר באמצעות הגדלת מספר נציגי הציבור במליאה.¹⁰ התנועה סבורה כי שינוי ההרכב הינו הכרחי ושתמהיל

⁹ ד"ר רענן הר-זהב "פגמים משפטיים במערכת תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה" המשפט ה 74-76 (התשס"א).
¹⁰ דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (מרץ, 2009) לגבי השנים המבוקרות 2005-2008, בעמוד 68 (להלן: **דוח הביקורת**).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



החברים בווע"מ כפי שמוצע בתזכיר החוק אינו משקף בצורה מיטבית את נקודת המבט הרחבה הנדרשת אשר אף דברי ההסבר לחוק מבקשים להשיג.¹¹

סעיף 7ב3(4) - תפקידי הוועד המנהל

הסעיף קובע כי תפקיד הווע"מ הוא להבטיח שימוש ראוי ויעיל בכספי הציבור, בין היתר באמצעות קביעת כללים להתנהלות כספית ראויה וכן פיקוח וביקורת על המוסדות.

התנועה סבורה כי יש לקבוע בתזכיר החוק את אמות המידה והקווים המנחים לכללי ההתנהלות הכספית הראויה.

כידוע לאור עקרון הפרדת הרשויות ראוי כי הרשות המחוקקת היא שתקבע עקרונות מנחים ואמות מידה לפעולת הרשות המבצעת.¹² אף על פי כן הצעת החוק אינה קובעת עקרונות כלליים ואמות מידה מפורטות באשר לכללים הניהוליים ורמת הפירוט הנדרשת ממוסדות ההשכלה הגבוהה, ומותרת שיקול דעת רחב מהראוי לוועד המנהל. תזכיר החוק טומן בחובו פוטנציאל רב לשינוי התנהלותן הכלכלית של מוסדות ההשכלה הגבוהה ואופן הפיקוח והבקרה עליהן. אולם, היעדרן של אמות מידה ועקרונות מנחים עשוי להוביל למימוש חסר או מוטעה של ההסדרים המוצעים.

סעיף 7ב3(11) - תפקידי הוועד המנהל

תזכיר החוק קובע כי תפקיד הוועדה בין היתר הוא לפעול להגברת השקיפות והנגישות למידע בתחום ההשכלה הגבוהה לציבור ובכלל זה להמליץ על קווים מנחים בדבר פרסום מידע כאמור בסעיף 7ב3(11).

עמדת התנועה היא שראוי שהקווים המנחים בנושא זה יקבעו בחקיקה ראשית ויכללו בין היתר:

1. הנחיות בדבר אימוץ כללי חשבונאות ודיווח כספי על-ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל

2. הוראות בדבר פרסום תקציב המוסדות ואופן עריכתו שלפיו תהא:

- א. אחידות בין פרסומי המוסדות השונים
- ב. יכולת הפרדת חלוקת התקציב בין יחידות ומחלקות שונות בפקולטות

¹¹ סימן ג' לדברי ההסבר לתזכיר חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 19) (הרשות להשכלה גבוהה), התשע"ה-2014 (להלן: **דברי ההסבר**).

¹² בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו(6) 25 (2002); בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, (אתר הרשות השופטת, 2004).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ג. שקיפות מלאה ופרסומו ברבים בהתאם להוראות הוועדה

הגברת השקיפות התקציבית, המעוגנות בסעיף 3ב3(11) ו14ב7(14) היא יסוד להבטחת התנהלות תקציבית אחראית וראויה ולשיפור נגישות הציבור למידע שכן כספו מהווה את החלק הארי מתקציביהן השנתי של מוסדות אלו.¹³ אין צורך להכביר מילים על כך כי השענות המוסדות להשכלה גבוהה על מימון ציבורי מחייבת אותם לניהול תקציבי אחראי, מפקח ושקוף, וכי ראוי כי המוסדות להשכלה גבוהה יהיו מחויבים לכללי הפרסום החשבונאי שיאפשר ביקורת ציבורית על ניהול תקציבים אלו.

כיום, למרות החלת חוק חופש המידע על מוסדות ההשכלה הגבוהה, דוחות כספיים וחשבונאים אינם מפורסמים לציבור באתרי המוסדות באופן רציף ומלא, כך שבפועל אינם מפורסמים בעבור כל השנים המחויבות ואלו המפורסמים פורסמו ברמת פירוט אשר איננה מאפשרת למידה מקיפה על ניהול תקציב המוסד וחלוקתו בין המחלקות בפקולטות השונות.

על כן נדרש כי הוועד המנהל ינחה בצורה ברורה מהם הסטנדרטים הנדרשים לפרסום דוחות אלו לציבור וזאת לאור אמות מידע ועקרונות שיקבעו בחקיקה ראשית ויבטיחו את הגשמת עקרונות השקיפות הראויים.

נדגיש כי, הצעת התנועה אינה מתנגשת עם מסקנות הוועדה בדבר גבולות החופש האקדמי ומבקשת לשמור על חופש זה מבלי שתפגע בשקיפות הנדרשת אשר תאפשר ביקורת ציבורית על הנעשה.¹⁴

סעיף 8ב3(א) – סמכויות הוועד המנהל

תזכיר החוק מפרט כיום את סמכויותיו של הווע"מ אשר באות להגשים את מטרותיו ותפקידיו כמפורט בתזכיר החוק.

עמדת התנועה היא שיש להוסיף לסמכויות הווע"מ בחוק כי הוועדה תהיה רשאית לבצע בעקבות הפרה של הוראותיה להתנהלות תקציבית ראויה את הצעדים הבאים: הפחתה, שלילה, עיכוב או ביטול תקצוב. הוראות אלו יעשו בכפוף לזכותו של המוסד לתקן את הליקויים ולהגיב לחריגה בטרם הטלת הסנקציה.

ניכר כי סעיף סמכויות הוועד המנהל בחוק הינו נגזרת ישירה של מטרותיו כמתוארות בתזכיר החוק ואמור הוא לספק את הכלים המתאימים לגוף רגולטורי מעין זה למלא אחר מחויבויותיו השלטוניות כלפי הציבור. אולם, עקרון יסוד הוא שבכדי שגוף רגולטורי יצליח לבצע את תפקידו

¹³ הוועדה, לעיל ה"ש 4, בעמוד 23.

¹⁴ דברי ההסבר, לעיל ה"ש 11, סימן ג'.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



נאמנה, סמכויותיו על פי חוק מחויבות להיות מתאימות ומשמעותיות בכדי שלא יהא כעלה תאנה ושופר שאינו נשמע.

עניין הסדרת סמכויות הות"ת והגדרת עומק מעורבותו בניהול התקציבי והפיקוח עליו עלה עוד בדו"ח מבקר המדינה בשנת 2009 בו נקבע כי ישנה חשיבות רבה לעיגון סמכויות הפיקוח והאכיפה שבידי הות"ת דוגמת סמכות הפיקוח לתנאי השכר המונהגים במוסדות.¹⁵ בנוסף למבקר המדינה, גם יו"ר הועדה, פרופ' מנואל טרכטנברג התייחס לסוגיה ואמר כי הועדה החלה בהיערכות "לקראת הפעלה של כלי אכיפה נחשים ותקיפים יותר מאשר היו"¹⁶ ואולם גם בתזכיר זה נראה בפועל כי לא חלה התקדמות ממשית לקראת הסדרה סטוטורית של הנושא. יש להניח שעניגון מפורש של סמכויות האכיפה של הוע"מ יביא לחיזוקן ולהפעלתן לעיתים קרובות יותר ובאופן אפקטיבי.¹⁷

התנועה רואה לנכון שהממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר יחיל את סמכויות הפיקוח והאכיפה על שכר המרצים והסגל במוסדות המתוקצבים מכח חוק יסודות התקציב או לכל הפחות כי הוע"מ יחיל סמכויות פיקוח ואכיפה על שכר המרצים והסגל במוסדות המתוקצבים.

הוצאות השכר והפנסיה במוסדות ההשכלה הגבוהה הן מרכיב עיקרי מתקציב המוסדות ומגיעות לעיתים עד כדי 75% מסך הוצאותיהם ולכן, מטבע הדברים, השפעה מכרעת על מצבם הכספי של המוסדות ועל התקציב המפוקח על ידי הות"ת.

סמכות הפיקוח על תנאי השכר במוסדות המתוקצבים, ובכלל זה הסמכות להטיל כלפי מוסד המנהיג שינויים בהסדרי השכר בלא אישורו הנדרש של שר האוצר, מצויה בידי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן: "הממונה") מכח סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.¹⁸ בצד סעיף זה עיגן המחוקק בסעיף 33 לחוק יסודות התקציב את חובת הגופים המתוקצבים, ובהם המוסדות להשכלה גבוהה, למסור דין וחשבון שנתי על עלויות השכר המשולם לבעלי תפקידים בכירים וליתר העובדים בגופים אלה. לאור התנגדות מוסדות ההשכלה הגבוהה לאורך השנים להכיר בסמכות הממונה לבקר את תנאי השכר. התנועה רואה לנכון לנצל הזדמנות זו להסדרת

¹⁵ בהקשר זה אף כתב משרד מבקר המדינה, כי "ות"ת מתנגדת לתיקון חוק מל"ג באופן שיטיל עליה אחריות לביצוע בדיקות פרטניות בענייני שכר הנתונות לסמכות הממונה מכוח חוק יסודות התקציב. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הביקורת הנוכחית מתעצם הצורך הדחוף להקנות לות"ת סמכויות חוקיות אפקטיביות, כדי שתוכל למלא את תפקידה כראוי ולסייע לממונה ככל שיידרש. "ראו לעניין זה דוח הביקורת, לעיל ה"ש 10, בעמוד 65.
¹⁶ ראו פרוטוקול מס' 120 משיבת ועדת החינוך והתרבות והספורט מיום 21.12.09.
¹⁷ ראו לדוגמה הביקורת על התנהלות הות"ת ועל כך שלא הפעילה סנקציות כספיות, בדוח מבקר המדינה 60ב לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008, שבחן היבטים בפעילות בית-הספר הגבוה להנדסה ולעיצוב" שנקר" (2010).
¹⁸ סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



הסוגיה ורואה לנכון כי תהא בתזכיר החוק קביעה החלטית כי שכר הבכירים והעובדים במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל יפוקח על ידי הממונה.

לחלופין, טוענת התנועה כי סמכויות הות"ת לעניין פיקוח על תנאי השכר במוסדות נגזרת מהחלטת הממשלה מס 2101 מיום 6.6.97 בה נקבע שיש להטיל על משרדי הממשלה, בכלל זה על הות"ת, "לבצע פיקוח ובקרה על הגופים המתוקצבים והנתמכים ומעקב אחר פעולותיהם בעניין אכיפת הוראות חוק התקציב בכל הנוגע לתנאי השכר".¹⁹

עם הסדרת מעמדן העצמאי של האוניברסיטאות ועיגון החופש המהותי הניתן להם במסגרת חוק זה ודו"ח הועדה להסדרת המשילות של המערכת להשכלה הגבוהה²⁰ ראוי כי יוסדרו מנגד גם חובותיהן של המוסדות להשכלה גבוהה והחלה מפורשת של פיקוח על שכר המרצים והפנסיה על ידי הממונה או לכל הפחות על ידי הווע"מ.

סעיף 9ב3(ג) - סדרי עבודת הוועד המנהל

התזכיר קובע כי הוועדה מחוייבת לעריכת פרוטוקולים של כלל דיוניה.

עמדת התנועה היא כי יש לקבוע כי הוועדה תפרסם את פרוטוקול ישיבותיה באופן פומבי

התקציב הממשלתי אותן מקצה הות"ת למוסדות ההשכלה הגבוהה הינו כאמור המרכיב העיקרי בתקציב המוסדות להשכלה גבוהה. שליטת הות"ת על תקציבים משמעותיים מתקציב המדינה וכספי הציבור מחייב גוף זה לנורמות שלטוניות מחמירות ביניהן שקיפות מרבית.²¹

הייתה זו ועדת המשילות שקבעה כי על הווע"מ לפעול: "בשקיפות מלאה, תוך הישענות על מודלים לתקצוב הבנויים על קריטריונים אובייקטיביים שקופים לחלוטין".²²

לאור האמור בסעיף 9ב3(ד) המחייב את הוועדה לפרסם לעיון הציבור את כלל החלטותיה מבקשת התנועה לפרסם גם את פרוטוקול הישיבות כך שהוועדה תעמוד בסטדנט המחמיר אותו היא מבקשת להשית על מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל.

סימן ה': הוראות משותפות למועצה, לוועד המנהל ולוועדה להסמכה

סעיף 26ב3 - תוקף פעילות

התזכיר קובע כי קיום המועצה, הוועד המנהל או הוועדה להסמכה, לפי העניין, סמכויותיהם ותוקף פועלם, לא יפגעו מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו של אחד מחבריהם.

¹⁹ "דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה 1/99 של משרד מבקר המדינה" (1999), בעמ' 15-16.

²⁰ הוועדה, לעיל ה"ש 4, בעמוד 56.

²¹ שם, בעמוד 23.

²² שם, בעמוד 62.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



עמדת התנועה כי יש לאמץ מנגנון בחוק אשר יאפשר לבחון בטלות החלטות שהתקבלו כאשר התקיים ליקוי במינויו או המשך כהונתו של אחד החברים.

סעיף 26ב3 מעגן בחקיקה מנגנון המכשיר חריגה מנורמות, אשר תזכיר חוק זה מבקש לעגן. סעיף 18ב3 לדוגמא, קובע כי חבר בוועדה להסמכה לא יטפל ולא ישתתף בדיון ובהצבעה בישיבות, בנושא העלול להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים. סעיף 26ב3 מכשיר בפועל החלטות שיתקבלו תוך ניגוד עניינים ובכך מעקר את מהות ההגבלה האמורה. מחד, התזכיר מקיים שורת סעיפים, אשר מטרתם התמודדות עם פוטנציאל ניגוד האינטרסים, אימוץ נורמות מנהל תקין והסדרת תהליך קבלת החלטות בר"ג. אולם, מנגד מעגן התזכיר מנגנון, אשר מאפשר לחרוג מנורמות אלו מבלי שתהא בכך פגיעה בהחלטותיו ותוקף פעילות האורגנים הרלוונטיים.

התנועה תוהה האם ראוי שתזכיר החוק יקבע כי על הר"ג האחריות להשית ולפקח כי מוסדות ההשכלה הגבוהה יקיימו נורמות ועקרונות התנהלות שקופים וראויים, אך באותו המסמך יקבע כי אורגני הר"ג עצמו יוכלו לקבל החלטות שיהיו תקפות גם במצב של ניגוד עניינים או ליקוי אחר כאמור.

סיכום

אנו סבורים כי על חברי משרד החינוך לנצל את ההזדמנות שנקרתה בפניהם ולדאוג שעיצובו של ההסדר המתגבש באמצעות הצעת החוק יטיב עם הציבור ויגביר הן את משילות הציבור ופיקוחו על אופן ניהול כספיו וכן יאפשר החלת נורמות תקציביות מחייבות ושקיפות תקציבית ממוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל.