



כרוניקה של התעלמות איך הצליחו האוניברסיטאות בישראל לחמוק מן הניסיונות לשפר את המבנה הארגוני שלהן

**אוקטובר 2011
חשוון תשע"ב**

© זכויות היוצרים בפרסום זה שמורות לתנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) ולאגודת הסטודנטים באוניברסיטה
העברית (ע"ר)
הרוצה לצטט רשאי לעשות כן בתנאי שיציין את המקור.
מחלקת כלכלה ומחקר, התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר), ת.ד. 4207, ירושלים 91043
<http://www.mgg.org.il>
אגודת הסטודנטים באוניברסיטה העברית, מרכז הסטודנטים, בנין מקסיקו, הר הצופים, ירושלים 91072
<http://aguda.org.il/>
עריכה לשונית: אהרן אריאל לביא
חשוון תשע"ב, אוקטובר 2011

5	פתח דבר
8	תקציר מנהלים
14	המסגרת הנורמטיבית
17	המבנה הארגוני של האוניברסיטאות: דו"חות והחלטות
18	דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה (דו"ח מלץ)
30	החלטת ממשלה מס' 675 מיום 2.9.01
31	החלטה מס' 164/10 של המועצה להשכלה גבוהה מיום 17.12.02
32	החלטת ממשלה מס' 789 מיום 16.9.03
34	החלטה מס' 350/10 של המועצה להשכלה גבוהה מיום 23.9.03
34	הוועדה המשותפת לקביעת הנחיות למבנה הניהולי של מוסדות להשכלה גבוהה (ועדת גרוסמן)
39	החלטה מס' 453/10 של המועצה להשכלה גבוהה מיום 9.3.04
40	נקודות לדמיון ושוני בין הדו"חות וההחלטות
42	חוקיות אכיפת המבנה הארגוני המוצע על האוניברסיטאות
42	פגיעה בעיקרון החופש האקדמי והמינהלי של המוסדות להשכלה גבוהה
44	חתימה תחת סמכויות הוועדה לתכנון ולתקצוב
46	המבנה הארגוני של האוניברסיטאות: המצב כיום
46	חלוקת הסמכויות בין נשיא האוניברסיטה למשנהו
47	הרכב וסמכויות המוסדות המנהלים באוניברסיטאות
49	ייצוג הולם לסטודנטים במוסדות האוניברסיטה
52	כינון גופי ביקורת פנימיים באוניברסיטאות
53	אופן התאגדות האוניברסיטאות
55	המבנה הארגוני של האוניברסיטאות: מסקנות והמלצות
56	הבהרת מעמדם הנורמטיבי ותוקפם של עקרונות ההתאגדות
57	אכיפת עקרונות ההתאגדות על האוניברסיטאות
57	עיגון עקרונות ההתאגדות בכללים מחייבים
59	נספחים
59	נספח א: מכתבה של האוניברסיטה העברית מיום 26.9.11
60	נספח א: מכתבה של האוניברסיטה העברית מיום 24.10.11
63	נספח ב: תרשים ארגוני של מערך תקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה
64	נספח ג: המבנה הארגוני באוניברסיטאות שנבדק על-ידי ועדת מלץ
65	נספח ד: המבנה הארגוני המוצע על-ידי ועדת מלץ
66	נספח ה: מכתבו של פרופ' שלמה גרוסמן מיום 18.7.06

פתח דבר

מסמך זה המובא בפניכם הינו תוצר של שיתוף פעולה בין התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: **התנועה**) לבין אגודת הסטודנטים באוניברסיטה העברית (להלן: **אגודת הסטודנטים**). שיתוף פעולה זה החל מתגבש ביוזמתו של יו"ר אגודת הסטודנטים לשנת תשע"א, יובל אדמון, שניסיונותיו לקבל מידע מהאוניברסיטה העברית הובילו אותו להבנה שנושא השקיפות במוסדות להשכלה גבוהה ראוי לבחינה מעמיקה. לאור זאת ביקש אדמון לחבור לתנועה, שכבר החלה לבחון את נושא שקיפותן של האוניברסיטאות והתנהלותן הארגונית לפני מספר שנים, במטרה להפיק מסמך מקיף בנוגע לנושאים אלו.

ביסוד מסמך זה עומד הרצון להביא להגברת השקיפות בכל תחום ההשכלה הגבוהה בישראל, ובפרט בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה, מתוך ראיית מוסדות אלה כמי שאמורים לשאת את דגל השקיפות ולחנך לפתיחות ושיתוף מרביים בכל הקשור לידע ומידע. התנועה, שבין מטרותיה קידום השקיפות בפעילות השלטון, קיבלה על עצמה לאסוף ולרכז את כל החומר הרלוונטי בנושא, בניסיון לאתר כשלים בהם לוקה מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל ולגבש מסקנות והמלצות באשר לפתרונם. לאחר איסוף החומר הוחלט למקד את המשך המחקר בשני נושאים עיקריים: הראשון, נושא המבנה הארגוני של האוניברסיטאות החל משלהי שנות התשעים ועד היום, והשני, נושא תקצוב ההשכלה הגבוהה בישראל. לכל אחד מהנושאים יוחד מסמך מחקרי נפרד. במסמך המובא בפניכם נסקור את הנושא הראשון מבין השניים, המבנה הארגוני של האוניברסיטאות בישראל, ואילו נושא מערך תקצוב ההשכלה הגבוהה בישראל יידון במסמך נפרד שיפורסם בקרוב. בטרם נמשיך, נקדים כמה מילים על אודות מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, ובפרט על המבנה הארגוני של האוניברסיטאות.

ראשיתה של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל באמצע שנות העשרים של המאה הקודמת, אז הוקמו הטכניון (1924) והאוניברסיטה העברית (1925). שני מוסדות אלו היו היחידים אשר פעלו בעת הקמת המדינה. במהלך שנות החמישים והשישים, על רקע ההתפתחויות הכלכליות והחברתיות והגידול באוכלוסייה, הוקמו בישראל חמש אוניברסיטאות נוספות: אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת בן-גוריון ומכון ויצמן למדע. כולן, למעט מכון ויצמן, הוקמו בצלמה ובדמותה של האוניברסיטה העברית, כפי שנפרט מיד.

מבנה האוניברסיטה העברית התבסס בעיקרו על התרבות האוניברסיטאית האירופאית, ובמיוחד הגרמנית, והתאפיין ב"ניהול דו-ראשי" באמצעות שתי אוטוריטות: נשיא ורקטור. בהיעדר הגדרה ברורה של סמכויות שני המנהלים, יצר הדבר סרבול בתהליכי קבלת ההחלטות. עם התפתחות האוניברסיטאות וצמיחתן במהלך השנים נתגלו במבנה דואלי זה חולשות ניהוליות רבות שגרמו לירידה באיכויות המחקר וההוראה ואף לפגיעה ביעילות המוסד.¹ על רקע מציאות זו התגבשה

¹ ר' גרונאו וד' ברודט **מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב** 41-42 (2003). זמין באינטרנט: www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Pages/PP_46/Publications_Catalog_2046.aspx

בקרב העוסקים בתחום ההכרה בדבר הצורך בעריכת שינוי מבני כולל בהתנהלות הארגונית של האוניברסיטאות, ובכלל זה של המוסדות המנהליים והאקדמיים הפועלים במסגרתן. עם זאת, בפני מי שביקשו להביא לשינויים אלו עמד מכשול מרכזי: חופש הפעולה שניתן לאוניברסיטאות מכח חוק המועצה להשכלה גבוהה אשר הותיר להן שיקול דעת נרחב בניהול ענייניהן המנהליים והאקדמיים, במסגרת תקציבן.

במסמך זה יוצגו הדו"חות וההחלטות שנתקבלו במהלך העשור האחרון בנושא המבנה הארגוני באוניברסיטאות בישראל וכן יחסן של האוניברסיטאות לניסיונות לאכוף עליהן שינויים מבניים נוכח חופש הפעולה האקדמי שהעניק להן המחוקק. [בפרק הראשון](#) תידון המסגרת הנורמטיבית, תוך הצגת גופי הפיקוח המרכזיים הפועלים בתחום ההשכלה הגבוהה בישראל וסמכויותיהם. כמו כן יוצג עקרון החופש האקדמי שהוענק לאוניברסיטאות בחוק, ותוסבר גישתן המרחיבה ביחס להיקפו ולמידת ההגנה שהוא מעניק להן. [בפרק השני](#) תוצגנה ההחלטות שנתקבלו על-ידי וועדות מקצועיות, הממשלה וגופי פיקוח חיצוניים בנושא המבנה הארגוני של האוניברסיטאות. נתייחס גם ליישום ההחלטות באוניברסיטאות, בהסתמך על חוקות האוניברסיטאות ותקנוניהן כפי שמפורסמים על ידן באופן רשמי באינטרנט.² בנוסף יוצגו יחסי הגומלין בין המסמכים השונים בנושא ויודגשו נקודות הדמיון והשוני ביניהם. [בפרק השלישי](#) תוצגנה הטענות המרכזיות שהועלו במהלך השנים מצד האוניברסיטאות בנוגע לחוקיות אכיפתן של המלצות הוועדות והחלטות הממשלה השונות הנוגעות לאוניברסיטאות. [בפרק הרביעי](#) נסקור את המצב הנוכחי באוניברסיטאות מבחינת התנהלותן הארגונית, כעולה מחוקותיהן ותקנוניהן. מסמך גרוסמן, המסמך האחרון שחובר בנושא, ישמש לצורך כך כנקודת ייחוס. לבסוף, [בפרק החמישי](#), תובאנה המלצותינו לעניין אכיפת המבנה הארגוני של האוניברסיטאות ולעניין סמכותם של גורמי הפיקוח לנקוט בסנקציות – אקדמיות וכלכליות – ככל שלא תיושמה הנחיותיהם.

במהלך העבודה עלה הצורך בבחינת המבנה הארגוני של האוניברסיטאות כפי שהוא מתקיים בפועל. לצורך כך נאספו מסמכי האגד של האוניברסיטאות, המפורסמים על-ידן באינטרנט (ובמידה שאלה אינם מפורסמים על-ידם, נעשו פניות למוסדות על-מנת לקבלם). בנוסף, על רקע ההבנה שיתכנו פערים בין מסמכי האגד לבין מצב הדברים בפועל, בין היתר בשל העובדה שחלק מהאוניברסיטאות אינן מקפידות לעדכן באופן שוטף את מסמכי האגד המפורסמים על-ידן בעקבות שינויים ותיקונים שאושרו במסמכים, פנינו אל האוניברסיטאות על מנת לקבל את התייחסותן לשאלה: האם אכן משקפים מסמכי האגד המפורסמים על-ידן גם את מצב הדברים בפועל. עד כה התקבלה התייחסות של אוניברסיטה אחת בלבד, המצורפת כנספח למסמך זה.³

זה המקום להודות בראש ובראשונה לעו"ד אילת רייכמן-עמית על עבודתה המסורה והיסודית בריכוזם של תוצרי המחקר, כתיבתם ועריכתם לכדי המסמך המוגש בזה לפניכם. תודות רבות מגיעות גם לעוזרות המחקר רינת בן-יעקב והילה זהר על עבודתן המקצועית באיסוף החומר

² חוקת האוניברסיטה היא, ככלל, מסמך כללי המפרט את המבנה הארגוני של המוסד בעוד שתקנון האוניברסיטה הוא מפורט יותר ובו מפורטים דרכי הבחירה, הסמכויות והרכבי הגופים השונים. לשם הנוחות יכוננו להלן תקנוני האוניברסיטאות וחוקותיהן בשם הכולל "מסמכי האגד של האוניברסיטה". ראו גם להלן הערה 24.

³ ראו נספחים א ו-2א: מכתבה של האוניברסיטה העברית מיום 26.10.11 ומיום 24.10.11.

הגולמי וביצוע המחקר שהיווה את הבסיס לכתיבתו של המסמך. תודה מיוחדת ליובל אדמון על מעורבותו ועזרתו לאורך כל הדרך. תודות גם לסטודנטים המתנדבים שנטלו חלק בפרויקט זה, יניב לושינסקי ושמאור גרינולד, על עזרתם בבדיקת מסמכי האגד של האוניברסיטאות. תודה אחרונה מסורה להתאחדות הסטודנטים בישראל על שיתוף הפעולה בנושא ובמיוחד על הערותיו הבונות ומאירות העיניים של עמיחי גרין, ראש מחלקת מחקר ומדיניות בהתאחדות הסטודנטים.

לסיום, אנו מקווים שממצאי המסמך וההמלצות המובאות בסופו יובילו לבחינה מחדש של מערך הפיקוח המופעל על התנהלותם הארגונית של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל, ובמבט רחב יותר יובילו לבחינה מחדש של כלל מערך הפיקוח על מערכת ההשכלה הגבוהה.

איתי גוטלר
יו"ר אגודת הסטודנטים
האוניברסיטה העברית

נילי אבן-חן, עו"ד
סמנכ"לית כלכלה ומחקר
התנועה לאיכות השלטון

תקציר מנהלים

המסגרת הנורמטיבית

המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) הינה המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה בישראל. מכח חוק המל"ג הופקדו בידיה, בין היתר, הסמכות להכיר או לבטל הכרה במוסד פלוני כמוסד להשכלה גבוהה, להעניק היתר להקמת מוסד להשכלה גבוהה, להכיר בתואר כתואר מוכר ולהציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים.

הוועדה לתכנון ולתקצוב (הות"ת) הנה ועדת משנה של המל"ג ומהווה את הזרוע הביצועית שלה. לות"ת חלק מרכזי בהצעת אופן חלוקת תקציבי ההשכלה הגבוהה בין המוסדות, כמו גם בחלוקתם בפועל למוסדות, ובנוסף היא מהווה גורם מרכזי בתהליכי קבלת החלטות באשר לפתיחת מוסדות חדשים להשכלה גבוהה. על-אף שהדבר לא נאמר באופן מפורש בהחלטת הממשלה בה כוננה, עמדת הות"ת – עמדה שבאה לידי ביטוי בהחלטותיה, ושלה שותף אף משרד מבקר המדינה – הינה שהיא מוסמכת להטיל סנקציות כספיות ואקדמיות על המוסדות המתוקצבים כאשר הם פועלים בניגוד להנחיותיה וכלליה. עם זאת, נראה שבפועל נמנעת הוועדה מהפעלת סמכויות אכיפה אלו.

במסגרת החוק הוענק למוסדות להשכלה גבוהה המוכרים, ובכלל זה לאוניברסיטאות, חופש פעולה נרחב לכלכל את ענייניהם האקדמיים והמנהליים, במסגרת תקציבם, כראות עיניהם. על יסוד הוראת חוק זו, המעוגנת בס' 15 לחוק המל"ג, נהנות כיום האוניברסיטאות משיקול דעת נרחב, בין השאר בכל הקשור לקביעת המבנה הארגוני שלהן שאינו מוסדר כיום בחוק. האוניברסיטאות סבורות שחופש הפעולה שהעניק להן המחוקק הוא חופש פעולה מוחלט, וכי מכוחו מנועים גורמים חיצוניים מלהתערב בניהולן הפנימי.

מבנה מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל – להבדיל מתוכן והיקף פעילות ההשכלה הגבוהה – לא עבר כל שינוי במשך שנים רבות, ולמעשה הבעיות שאפיינו את המבנה הקיים, ובראשן המבנה הדו-ראשי שאפיין את מרבית האוניברסיטאות, רק הלכו והחמירו עם השנים. מציאות זו הולידה את הצורך לבחון את הבעיות המבניות של האקדמיה בישראל ולאורה הוקמו במרוצת השנים שתי ועדות מקצועיות וכן נתקבלה שורה ארוכה של החלטות בנושא.

המבנה הארגוני של האוניברסיטאות: דו'חות והחלטות

הוועדה הראשונה שעסקה בתחום הייתה ועדת מלץ שהוקמה בשלהי שנות התשעים של המאה הקודמת. המלצתה העיקרית של הוועדה הייתה לבטל את המבנה הדואלי שאפיין אוניברסיטאות רבות בארץ, קרי, קיומן של שתי שדרות ניהוליות מקבילות: האחת ניהולית-תקציבית והשנייה אקדמית. עוד המליצה הוועדה על שינויים בהרכב מוסדות הניהול באוניברסיטאות (חבר הנאמנים והוועד הפועל) וכן על שינוי בהיקף סמכויותיהם. המלצות ועדת מלץ אומצו בהחלטת ממשלה ובהמשך על-ידי מליאת המל"ג.

כשלוש שנים מאוחר יותר, ככל הנראה על רקע עיכוב בביצוע החלטת הממשלה האמורה, התקבלה החלטת ממשלה נוספת ([החלטה מס' 789](#)) שעסקה בהגדרת עקרונות ניהוליים לאוניברסיטאות תוך התניית תקצובן בהטמעת עקרונות אלו. החלטה זו נתקלה בהתנגדות חריפה מצד המל"ג והות"ת. בין השאר נטען שהחלטה מקעקעת את הנהלים שנקבעו בעבר על-ידי הות"ת לצורך תקצוב המוסדות, שהיא מהווה התערבות גסה במבנה הארגוני של המוסדות שלא ברוח המלצות ועדת מלץ ושהיא סותרת את עיקרון העצמאות המנהלית והאקדמית של המוסדות שנקבע בחוק.

בישיבת חירום של המל"ג שהתקיימה ימים ספורים לאחר קבלת החלטה מס' 789, [החליטה המועצה](#) על הקמת ועדה משותפת למל"ג ולות"ת על-מנת לקבוע הנחיות ליצירת המבנה הארגוני הרצוי של מוסדות ההשכלה הגבוהה, ברוח המלצות ועדת מלץ ובמקום אלו שבהחלטה 789. תוצר עבודתה של הוועדה היה מסמך "עקרונות התאגדות מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות (כולל הטכניון ומכון ויצמן למדע)" הידוע יותר בכינויו "[מסמך גרוסמן](#)". מטרת המסמך הייתה להבטיח את קיומה של שדרה ניהולית הירארכית במוסדות, כך שרשות אחת תעמוד בראש כל מוסד, תוך הבהרת סמכויות ואחריות בעלי התפקידים במוסד וכפיפותם לממונים עליהם. המסמך [אושר פה אחד במליאת המל"ג](#) ולאוניברסיטאות הוקצו פרקי זמן קצובים על-מנת ליישם את השינויים במבנה הארגוני במוסד.

מאחר שמסמך גרוסמן גובש ברוח ועדת מלץ, ואך "בשינויים מסוימים" מהמלצות הוועדה, כלשון המסמך, עמדתנו היא שהמלצות ועדת מלץ שאומצו כאמור בהחלטת ממשלה ובהמשך על-ידי ועדת גרוסמן במסגרת מסמך עקרונות ההתאגדות מהוות – גם לאחר אישור מסמך גרוסמן – המלצות בעלות תוקף מחייב שאין ראוי לסטות מהן. מטעם זה טענתנו הינה, כי ככל שמסמך גרוסמן שותק לעניין מסוים, הרי שיש מקום להניח כי לגבי אותו עניין נותרו המלצות ועדת מלץ כהמלצות מחייבות.

[חוקיות אכיפת המבנה הארגוני המוצע באוניברסיטאות](#)

אמנם קיימת הסכמה ארוכת שנים בדבר הצורך בעריכת שינויים מבניים בהתנהלותן הארגונית הפנימית של האוניברסיטאות; ואולם ניסיונות רבים שנעשו לאורך השנים מצד גורמים חיצוניים לאוניברסיטאות להביא לרפורמה בנושא זה, באמצעות החלטות ממשלה שנתקבלו וועדות שהוקמו בנושא, לא צלחו. זאת, בין השאר, עקב הסתייגותן של האוניברסיטאות מהתערבות חיצונית בהתנהלותן הארגונית הפנימית. בהקשר זה עלו שתי טענות עיקריות.

[הטענה האחת](#) היא שהתערבות במבנה האוניברסיטאות מנוגדת לעקרון החופש האקדמי והמנהלי המעוגן בחוק. אלא שכנגד טענה זו, מקובל כיום לטעון שחופש הפעולה שהוענק לאוניברסיטאות הוא איננו חופש מוחלט, ובנסיבות מסוימות הוא עשוי להידחות מפני הצורך בהבטחת התנהלות של האוניברסיטאות לפי כללי המינהל התקין ומפני הצורך בהבטחת ניצול יעיל של כספי הציבור, בשים לב לכך שהכנסתן העיקרית מגיעה מתקציב המדינה המוקצה להן על-ידי הות"ת.

הטענה השנייה מתייחסת לסמכות הממשלה להתנות את תקצוב האוניברסיטאות בהטמעת העקרונות שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 789. נטען כי התניית התקצוב חותרת תחת סמכות הות"ת כאחראית הבלעדית להקצאת התקציב למוסדות. אך חרף טענה זו, התפיסה המקובלת בפסיקה היא כי גם לאחר שהואצלה סמכות התקצוב לות"ת עדיין נותרה בידי הממשלה סמכות הפיקוח – שהרי היא זו המוסמכת לאשר את תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה. מכח סמכות פיקוח זו ניתן לכאורה לומר שהממשלה מוסמכת להתנות את תקצוב המוסדות בביצוע החלטותיה.

המבנה הארגוני של האוניברסיטאות: המצב כיום

בדיקתנו העלתה שעל-אף שקיימים עקרונות שלגביהם קיימת הסכמה רחבה בין חברי הוועדות השונות (ועדת מלץ וועדת גרוסמן) בפועל לא הוטמעו עקרונות אלו במלואם לתוך מסמכי האגד של האוניברסיטאות שנבדקו. כך למשל במסמכי האגד של אחת האוניברסיטאות שנבדקה לא אומץ מבנה ניהולי חד-קודקודי. כמו כן לא הוטמעו עקרונות מרכזיים נוספים במסמכי האגד של האוניברסיטאות שנבדקו, וביניהם: ייצוג לסטודנטים בוועד הפועל ובסנאט, מינוי גופי ביקורת פנימיים כגון רואה חשבון ומבקר פנים וכן התאגדות כתאגיד (ולא כעמותה) לפי חוק המל"ג.

המבנה הארגוני של האוניברסיטאות: מסקנות והמלצות

הסתייגותן של האוניברסיטאות מחלות עקרונות ההתאגדות עליהן והתנגדותן להתערבות בהתנהלותן הפנימית, מדגישה עוד יותר את הצורך בהסדרה סטטוטורית של מעמד הות"ת שתביא לחיזוק סמכויותיה, ובפרט סמכויות האכיפה שבידיה, מחד, ובהבהרת היקף פריסתו של החופש האקדמי והמנהלי שהעניק המחוקק למוסדות להשכלה גבוהה בישראל, ובכללם לאוניברסיטאות, מאידך.⁴ מעבר להמלצות כלליות אלו, מוצעות להלן שלוש המלצות קונקרטיות הנוגעות אך ורק לסוגיית המבנה הארגוני באוניברסיטאות.

ראשית, על הות"ת והמל"ג להבהיר את מעמדו החוקי של מסמך גרוסמן ואת היותו בעל תוקף מחייב, על המשמעויות המשפטיות הנלוות לאי-עמידה בעקרונותיו המחייבים. מטבע הדברים יש צורך להבהיר במסגרת זו גם את מעמדם החוקי של יתר הדו"חות וההחלטות שנתקבלו ושקדמו למסמך, נוכח יחסי הגומלין בין המלצות המסמכים והעקרונות שנקבעו בכל אחד מהם. הבהרת מעמדו של המסמך כבעל תוקף משפטי מחייב הכרחית על-מנת לאפשר לגורמי הפיקוח – ובראשם הות"ת – לאכוף את העקרונות המחייבים ולפעול כנגד האוניברסיטאות הנמנעות מיישומם.

שנית, מן הראוי לפעול לבחינת אכיפת ויישום עקרונות מסמך גרוסמן בכל האוניברסיטאות בישראל, ובתוך כך לבחון האם הופעלו סמכויות הפיקוח והאכיפה שבידי הות"ת (ראו להלן הטבלאות המסכמות באשר לאופן יישום העקרונות על-ידי האוניברסיטאות). כמו כן, על-מנת

⁴ המלצות אלו נידונו בהרחבה בדו"ח התנועה למען איכות השלטון בישראל בשיתוף עם אגודת הסטודנטים של האוניברסיטה העברית "תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה – תכנון, פיקוח ושקיפות" (להלן: דו"ח התנועה לאיכות השלטון ואגודת הסטודנטים בירושלים בנושא תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה).

לאפשר בקרה ציבורית ראויה והולמת על התנהלותן הארגונית של האוניברסיטאות, מן הראוי לעגן בחקיקה את חובתן לפרסם את מסמכי האגד **המעודכנים** שלהן באינטרנט.

שלישית, על-מנת לאפשר אכיפה ראויה של עקרונות ההתאגדות כפי שנקבעו במסמך גרוסמן מן הראוי לעגנם בכללים מחייבים, לרבות באשר לסמכויות האכיפה של עקרונות אלו על המוסדות, ובכלל זה הסמכות לבטל הכרה במוסד מוכר להשכלה גבוהה וכן הסמכות להפחית או לשלול תקציבים. על הכללים, ככל שהם נוגעים לסנקציות אקדמיות וככל שהם באים להוסיף על הכללים הנוכחיים שגובשו בנושא, להיקבע לאחר התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת ובנוסף עליהם להתפרסם ברשומות.

אופן יישום עקרונות ההתאגדות של מסמך גרוסמן על-ידי האוניברסיטאות:
טבלאות מסכמות⁵

הרכב הוועד הפועל (המנהל) בכל אחת מן האוניברסיטאות

מכון ויצמן למדע	הטכניון	האוניברסיטה העברית	אוניברסיטת תל אביב	אוניברסיטת חיפה	אוניברסיטת בר אילן	אוניברסיטת בן גוריון	
לא ידוע	אין הגבלה (בפועל 21)	40 בוועד הפועל, 15 בוועד המנהל	13	אין הגבלה (בפועל 26)	אין הגבלה (בפועל 38)	9-25	מספר חברים מקסימלי (9-25)
לא ידוע	אין הגבלה	אין הגבלה	אין הגבלה	אין הגבלה	אין הגבלה	לכל היותר 20%	שיעור ייצוג הסגל האקדמי (לכל היותר 20%)
לא ידוע	אין קביעה מפורשת	אין קביעה מפורשת	אין קביעה מפורשת	אין קביעה מפורשת	אין קביעה מפורשת	85% לפחות	שיעור ייצוג חברים ישראלים (85% לפחות)
לא ידוע	אין ייצוג	אין ייצוג	ייצוג חלקו (משיקוף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	אין ייצוג	יש ייצוג	חובת ייצוג סטודנטים

⁵ בטבלאות אלו ריבועים אפורים מייצגים יישום מלא של העקרונות על-ידי האוניברסיטאות ואילו ריבועים אדומים מייצגים יישום חסר או היעדר יישום של העקרונות. לאור עמדתנו שככל שמסמך גרוסמן שותק לעניין מסוים ממשיות לחייב המלצותיה של ועדת מלץ, טבלאות אלו משקפות גם את יישום המלצות ועדת מלץ לפי העניין.

הרכב הסנאט בכל אחת מן האוניברסיטאות

מכון ויצמן למדע	הטכניון	האוניברסיטה העברית	אוניברסיטת תל אביב	אוניברסיטת חיפה	אוניברסיטת בר אילן	אוניברסיטת בן גוריון	
לא ידוע	אין הגבלה	אין הגבלה	לכל היותר 100	לכל היותר 71	אין הגבלה	אין הגבלה	מספר חברים מקסימלי (לכל היותר 71)
לא ידוע	בוטלה	בוטלה	בוטלה	בוטלה	בוטלה	בוטלה	ביטול חברות אוטומטית של פרוץ מן המניין
לא ידוע	ייצוג חלקי (משקיף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	ייצוג חלקי (משקיף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	ייצוג חלקי (משקיף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	חובת ייצוג סטודנטים

הרכב חבר הנאמנים בכל אחת מן האוניברסיטאות

מכון ויצמן למדע	הטכניון	האוניברסיטה העברית	אוניברסיטת תל אביב	אוניברסיטת חיפה	אוניברסיטת בר אילן	אוניברסיטת בן גוריון	
לא ידוע	300	200	אין הגבלה	200	120	400	מספר חברים מקסימלי
לא ידוע	אין הגבלה	אין הגבלה	לכל היותר 20%	לכל היותר 20%	אין הגבלה	לכל היותר 20%	שיעור ייצוג הסגל האקדמי
לא ידוע	אין הגבלה	אין הגבלה	לכל היותר 5%	לכל היותר 5%	אין הגבלה	אין הגבלה	שיעור ייצוג גורמי פנים נוספים

ייצוג סטודנטים במוסדות המנהלים ובמוסדות האקדמיים של האוניברסיטאות

מכון ויצמן למדע	הטכניון	האוניברסיטה העברית	אוניברסיטת תל אביב	אוניברסיטת חיפה	אוניברסיטת בר אילן	אוניברסיטת בן גוריון	
לא ידוע	אין ייצוג	אין ייצוג	ייצוג חלקי (בזמן קבוע)	יש ייצוג	אין ייצוג	יש ייצוג	חובת ייצוג סטודנטים בוועד הפועל
לא ידוע	ייצוג חלקי (משקיף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	ייצוג חלקי (משקיף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	ייצוג חלקי (משקיף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	חובת ייצוג סטודנטים בסנאט
לא ידוע	אין ייצוג	אין ייצוג	אין ייצוג	יש ייצוג	אין ייצוג	יש ייצוג רק בחלק מהפקולטות	חובת ייצוג סטודנטים במועצת הפקולטה

כינון גופי ביקורת בכל אחת מן האוניברסיטאות

מכון ויצמן למדע	הטכניון	האוניברסיטה העברית	אוניברסיטת תל אביב	אוניברסיטת חיפה	אוניברסיטת בר אילן	אוניברסיטת בן גוריון	
לא ידוע	חובה למנות רו"ח	אין חובה למנות רו"ח	אין חובה למנות רו"ח	חובה למנות רו"ח	אין חובה למנות רו"ח	חובה למנות רו"ח	חובת מינוי רואה חשבון
לא ידוע	חובה למנות מבקר פנים	אין חובה למנות מבקר פנים	אין חובה למנות מבקר פנים	חובה למנות מבקר פנים	אין חובה למנות מבקר פנים	חובה למנות מבקר פנים	חובת מינוי מבקר פנים
לא ידוע	חובה למנות ועדת ביקורת	אין חובה למנות ועדת ביקורת	אין חובה למנות ועדת ביקורת	חובה למנות ועדת ביקורת	אין חובה למנות ועדת ביקורת	חובה למנות ועדת ביקורת	חובת מינוי ועדת ביקורת
לא ידוע	אין התייחסות מפורשת	מיושם בפועל אך אין עיגון במסמכי האגף	באחריות דיקני הפקולטות	באחריות הסנאט	אין התייחסות מפורשת	באחריות הסנאט	חובת כינון ביקורת אקדמית

המסגרת הנורמטיבית

המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) הינה המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה בישראל. מכח חוק המל"ג הופקדו בידיה, בין היתר, הסמכות להכיר או לבטל הכרה במוסד פלוני כמוסד להשכלה גבוהה, להעניק היתר להקמת מוסד להשכלה גבוהה, להכיר בתואר אקדמי כתואר מוכר ולהציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים. הוועדה לתכנון ולתקצוב (הות"ת) הנה ועדת משנה של המל"ג ומהווה את הזרוע הביצועית שלה.

לות"ת חלק מרכזי בהצעת אופן חלוקת תקציבי ההשכלה הגבוהה בין המוסדות, כמו גם בחלוקתם בפועל למוסדות, ובנוסף היא מהווה גורם מרכזי בתהליכי קבלת ההחלטות באשר לפתיחת מוסדות חדשים להשכלה גבוהה. על-אף שהדבר לא נאמר באופן מפורש בהחלטת הממשלה בה כוננה, עמדת הות"ת, כפי שגם באה לידי ביטוי בהחלטותיה ושלה שותף אף משרד מבקר המדינה, היא כי מוסמכת היא להטיל סנקציות כספיות ואקדמיות על המוסדות המתקצבים כאשר הם פועלים בניגוד להנחיותיה וכלליה. עם זאת, נראה שבפועל נמנעת הוועדה מהפעלת סמכויות אלו.

במסגרת החוק הוענק למוסדות להשכלה גבוהה המוכרים, ובכלל זה לאוניברסיטאות, חופש פעולה נרחב לכלכל את ענייניהם האקדמיים והמנהליים, במסגרת תקציבם, כראות עיניהם. על יסוד הוראת חוק זו, המעוגנת בס' 15 לחוק המל"ג, נהנות כיום האוניברסיטאות משיקול דעת נרחב, בין השאר בכל הקשור לקביעת המבנה הארגוני שלהן שאינו מוסדר כיום בחוק. האוניברסיטאות סבורות שחופש הפעולה שהעניק להן המחוקק הוא חופש פעולה מוחלט, וכי מכוחו מנועים גורמים חיצוניים מלהתערב בניהולן הפנימי.

מבנה מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל – להבדיל מתוכן והיקף פעילות ההשכלה הגבוהה – לא עבר כל שינוי במשך שנים רבות, ולמעשה הבעיות שאפיינו את המבנה הקיים – ובראשן המבנה הדו-ראשי שאפיינו את מרבית האוניברסיטאות – רק הלכו והחמירו עם השנים. מציאות זו הולידה את הצורך לבחון את הבעיות המבניות של האקדמיה בישראל ולאורה הוקמו במרוצת השנים שתי ועדות וכן נתקבלה שורה ארוכה של החלטות בנושא.

החל משלהי שנות השישים מוסדר תחום ההשכלה הגבוהה במסגרת חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן: **החוק** או **חוק המועצה להשכלה גבוהה**).⁶ מכח החוק כוננה המועצה להשכלה גבוהה (להלן גם **המל"ג** או **המועצה**), מועצה בלתי-תלויה⁷ המהווה את המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה ובראשה עומד שר החינוך. בידי המועצה הופקדו סמכויות פיקוח שונות על המוסדות להשכלה גבוהה, וביניהן הסמכות להכיר במוסד פלוני כמוסד להשכלה גבוהה בכפוף לאישור הממשלה (ס' 9-10 לחוק), לבטל הכרה במוסד מוכר בכפוף לאישור הממשלה (ס' 18-19 לחוק),⁸ להעניק היתר להקמת מוסד להשכלה גבוהה בכפוף לאישור הממשלה (ס' 21 א ו-21 ד לחוק), להכיר בתואר כתואר מוכר ולפקח על הענקת תארים מוכרים (ס' 22 ו-24 לחוק) וכן להציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים (ס' 17 לחוק).

הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן: **הוועדה** או **הות"ת**) הוקמה במחצית הראשונה של שנות השבעים כוועדת משנה וכזרוע ביצועית של המועצה. כינונה ותפקידיה של הוועדה אושרו בהחלטת ממשלה מס' 666 מיום 6.6.77 שכותרתה: "תפקידי הוועדה לתכנון ולתקצוב" (להלן: **החלטת ממשלה מס' 666**).⁹ על-פי החלטה זו לות"ת חלק מרכזי בהצעת אופן חלוקת תקציבי ההשכלה הגבוהה בין המוסדות כמו גם חלוקתם בפועל למוסדות וכן באשר לפתיחת מוסדות חדשים להשכלה גבוהה. בנוסף, ועל-אף שהדבר לא נאמר באופן מפורש בהחלטת הממשלה בה כוננה, עמדת הות"ת, כפי

⁶ ס"ח תשי"ח מס' 261 מיום 14.8.1958 עמ' 191.

⁷ ראו לעניין זה גם בג"צ 11075/04 **דוד גרבי נ' שרת החינוך התרבות והספורט – יו"ר המועצה להשכלה גבוהה**, פסקה 17 לפסק דינה של כבי השופטת ד' ברלינר (פורסם בנבו, 5.12.07) (להלן: פס"ד ג'רבי).

⁸ על הסמכות לבטל הכרה במוסד מוכר להיות מופעלת בהתאם לכללי המועצה להשכלה גבוהה (ביטול הכרה במוסד מוכר), התשמ"ח-1988, ק"ת תשמ"ח מס' 5080 מיום 28.1.1988 עמ' 384.

⁹ מתוך אתר המל"ג www.che.org.il/template/default.aspx?PageId=368

שגם באה לידי ביטוי בהחלטותיה ושלה שותף אף משרד מבקר המדינה, היא כי מוסמכת היא להטיל סנקציות כספיות ואקדמיות על המוסדות המתוקצבים כאשר הם פועלים בניגוד להנחיותיה וכלליה. עם זאת, בפועל נמנעת הוועדה מהפעלת סמכויות אכיפה אלו (לתרשים הארגוני של מערך תקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה ראו [נספח ב](#)).¹⁰

תחת חוק המועצה להשכלה גבוהה הוסדרה פעילותם של כלל המוסדות להשכלה גבוהה הפועלים בישראל. לעניין סמכויותיה של המועצה, וכפועל יוצא גם סמכויותיהן של ועדות המשנה באמצעותן היא פועלת, הבחין המחוקק בין מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות לבין מוסדות להשכלה גבוהה שהם מכללות אקדמיות. המכללות האקדמיות מוגדרות בחוק (בעקבות תיקון מס' 10 לחוק)¹¹ על דרך השלילה: "מוסד להשכלה גבוהה, שאינו אוניברסיטה", או לחילופין: "מקיים לפחות מסלול אחד ללימודים אקדמיים באחריות אוניברסיטה".¹² לעומת זאת, האוניברסיטאות עצמן לא זכו להגדרה פוזיטיבית בחוק.¹³ מכל מקום, מסמך זה יעסוק אך ורק במוסדות להשכלה גבוהה שהם **אוניברסיטאות**.¹⁴

המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל, ובכלל זה של האוניברסיטאות הפועלות בישראל, איננו מוסדר בחוק אלא בתקנונים של כל אחד מהמוסדות. המוסדות למעשה חופשיים לקבוע את המבנה הארגוני הפנימי שלהם כמו גם את האופן בו נבחרים בעלי התפקידים במוסד.¹⁵ עצמאות זו נגזרת מהוראת ס' 15 לחוק המ"ג שעניינה חופש הפעולה של המוסדות. על-אף שלפי גישת המוסדות עצמם המחוקק העניק להם חופש פעולה מוחלט לכלכל את ענייניהם המינהליים והאקדמיים במסגרת תקציבם, כיום הולכת וגוברת הנטייה להכיר בגבולותיו של חופש הפעולה המינהלי והאקדמי, ובפרט בכל הקשור לסמכויות הפיקוח שמפעילה המ"ג בעצמה ובאמצעות ועדותיה על התנהלותם המינהלית והכספית של המוסדות. ביטוי לכך ניתן למצוא, בין השאר, בהרחבת החובות הציבוריות על המוסדות להשכלה גבוהה אך גם בדו"חות ובהחלטות הממשלה שנתקבלו במהלך העשור האחרון בנושא המבנה הארגוני של האוניברסיטאות בישראל.¹⁶

¹⁰ להרחבה בנושא הרקע להקמתן של המ"ג והות"ת, סמכויותיהן והפיקוח עליהן ראו דו"ח התנועה לאיכות השלטון ואגודת הסטודנטים בירושלים בנושא תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 4.

¹¹ ס"ח תשנ"ה מס' 1506 מיום 24.2.1995 עמ' 134.

¹² ההגדרה המלאה מופיעה בסעיף 1 לחוק המ"ג:

"מכללה אקדמית" — מוסד, שביקש להשתמש בכינוי זה, והוא אחד מאלה:

(1) מוסד להשכלה גבוהה, שאינו אוניברסיטה, שהוכר לפי סעיף 9 והוסמך להעניק לבוגריו תואר מוכר באחת או יותר מיחידותיו, או שניתנה לו תעודת היתר לפי סעיף 21א;

(2) מקיים לפחות מסלול אחד ללימודים אקדמיים באחריות אוניברסיטה, המורשית, באישור המועצה, להעניק לבוגר המוסד תואר מוכר, ואשר תכנית הלימודים לתואר מתקיימת בו במלואה; מוסד כאמור רשאי לכלול בפעילותו גם מסלולים נוספים ללימודים אקדמיים באחריות אוניברסיטה כאמור, אם תכנית הלימודים המתקיימת במסלולים אלה היא בהיקף של 75% לפחות מתכנית הלימודים לתואר מוכר."

¹³ להרחבה בנושא ההבדלים בין סוגי המוסדות ראו דו"ח התנועה לאיכות השלטון ואגודת הסטודנטים בירושלים בנושא תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 4.

¹⁴ סוגיית הניהול האקדמי של מוסדות להשכלה גבוהה שאינן אוניברסיטאות נדונה בדו"ח הוועדה לבחינת הניהול האקדמי של המוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות (דו"ח ועדת תמר אריאב). ראו לעניין זה החלטת

המ"ג מיום 4.1.1.03 בנושא זה. זמין באינטרנט: www.che.org.il/template/default.aspx?PageId=136

¹⁵ ד"ר רענן הר-זהב וד"ר ברק מדינה **דיני השכלה גבוהה** 402-403 (1999) (להלן: **דיני השכלה גבוהה**).

¹⁶ להרחבה על נושא המחלוקת על גבולות החופש האקדמי ראו דו"ח התנועה לאיכות השלטון ואגודת הסטודנטים בירושלים בנושא תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 4.

מבנה מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל – להבדיל מתוכן והיקף פעילות ההשכלה הגבוהה – לא עבר כל שינוי במשך שנים רבות, ולמעשה הבעיות שאפיינו את מבנה המוסדות רק הלכו וגברו עם השנים, ובראשן קיומו של מבנה ניהולי דואלי בהנהלת המוסדות. מציאות זו הולידה את הצורך לבחון את הבעיות המבניות של האקדמיה ולאורה הוקמו במרוצת השנים שתי ועדות מקצועיות וכן נתקבלה שורה ארוכה של החלטות בנושא המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה האוניברסיטאיים.¹⁷ להלן יפורטו הדו"חות וההחלטות המרכזיים שנתקבלו בנושא. לאחר מכן נפנה לדיון בשאלת חוקיות אכיפת העקרונות שהותוו במסמכים אלה לאור חופש הפעולה שהעניק המחוקק למוסדות בחוק המועצה להשכלה גבוהה.

¹⁷ גם בדברי החסבר לעיקרי התקציב לשנים 2009-2010 צוין שהרקע להקמת הוועדה הציבורית (מלץ) היה השביתה ב-1994.

המבנה הארגוני של האוניברסיטאות: דו"חות והחלטות

במהלך השנים הוקמו כמה ועדות ונתקבלו מספר החלטות מרכזיות בנושא שינוי המבנה הארגוני באוניברסיטאות. הוועדה הראשונה שעסקה בתחום היתה ועדת מלץ שהוקמה בשלהי שנות התשעים של המאה הקודמת. המלצתה העיקרית של הוועדה היתה לבטל את המבנה הדואלי שאפיין אוניברסיטאות רבות בארץ, קרי, קיומן של שתי שדרות ניהוליות מקבילות: האחת ניהולית-תקציבית והשנייה אקדמית. עוד המליצה הוועדה על שינויים בהרכב מוסדות הניהול באוניברסיטאות (חבר הנאמנים והוועד הפועל) וכן על שינוי בהיקף סמכויותיהם. המלצות ועדת מלץ אומצו בהחלט ממשלה ובהמשך על-ידי מליאת המל"ג. כשלוש שנים מאוחר יותר, ככל הנראה על רקע עיכוב בביצוע החלטת הממשלה האמורה התקבלה החלטת ממשלה נוספת (החלטה מס' 789) שעסקה בהגדרת עקרונות ניהוליים לאוניברסיטאות תוך התניית תקצובן בהטמעת עקרונות אלו. החלטה זו נתקלה בהתנגדות חריפה מצד המל"ג והות"ת. בין השאר נטען שהחלטה מקעקעת את הנהלים שנקבעו בעבר על-ידי הות"ת לצורך תקצוב המוסדות, שהיא מהווה התערבות גסה במבנה הארגוני של המוסדות שלא ברוח המלצות ועדת מלץ וסותרת את עיקרון העצמאות המינהלית והאקדמית של המוסדות שנקבע בחוק. בישיבת חירום של המל"ג שהתקיימה ימים ספורים לאחר קבלת החלטה מס' 789, החליטה המועצה על הקמת ועדה משותפת למל"ג ולות"ת על-מנת לקבוע הנחיות ליצירת המבנה הארגוני הרצוי של מוסדות ההשכלה הגבוהה, במקום אלו שבהחלטה 789 וברוח המלצות ועדת מלץ. תוצר עבודתה של הוועדה היה מסמך "עקרונות התאגדות מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות (כולל הטכניון ומכון ויצמן למדע)" הידוע יותר בכינויו "מסמך גרוסמן". מטרת המסמך היתה להבטיח את קיומה של שדרה ניהולית הירארכית במוסדות, כך שרשות אחת תעמוד בראש כל מוסד, תוך הבהרת סמכויות ואחריות בעלי התפקידים במוסד וכפיפותם לממונים עליהם. המסמך אושר פה אחד במליאת המל"ג ולאוניברסיטאות הוקצו פרקי זמן קצובים על-מנת ליישם את השינויים במבנה הארגוני במוסד. מאחר שמסמך גרוסמן גובש ברוח ועדת מלץ, ואך "בשינויים מסויימים" מהמלצות הוועדה, כלשון המסמך, עמדתנו היא שהמלצות ועדת מלץ שאומצו כאמור בהחלטת ממשלה ובהמשך על-ידי ועדת גרוסמן במסגרת מסמך עקרונות ההתאגדות מהוות המלצות בעלות תוקף מחייב שאין ראוי לסטות מהן. מטעם זה גם ניתן לטעון, כי ככל שמסמך גרוסמן שותק לעניין מסויים, הרי שיש מקום להניח כי לגבי אותו עניין נותרו המלצות ועדת מלץ כהמלצות מחייבות.

במהלך השנים הוקמו כמה ועדות ונתקבלו מספר החלטות מרכזיות בנושא שינוי המבנה הארגוני באוניברסיטאות. להלן יוצגו המסמכים המרכזיים בנושא: דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה (להלן: **דו"ח מלץ**), החלטת ממשלה מס' 675 מיום 2.9.01, החלטה מס' 164/10 של המועצה להשכלה גבוהה מיום 17.12.02, החלטת ממשלה מס' 789 מיום 16.9.03, החלטה מס' 350/10 של המועצה להשכלה גבוהה מיום 23.9.03, מסמך עקרונות התאגדות מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות (כולל הטכניון ומכון ויצמן למדע) (להלן: **מסמך גרוסמן**) והחלטה מס' 453/10 של המועצה להשכלה גבוהה מיום 4.9.04.

דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה

גבוהה (דו"ח מלץ)

הרקע להקמתה של הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה היה הסכם שכר שהושג על-ידי הסגל האקדמי הבכיר בסופה של שביתה ממושכת שהתקיימה בשנת 1994. במהלך השביתה התברר שהנהלות האוניברסיטאות צידדו דווקא בסגל השובת ובכך תרמו להתארכות השביתה.¹⁸ העדר "הפרדת הרשויות" המתבקשת בין הנהלת הארגון לבין עובדיו הוא שהוליד את הצורך בבחינה מחדש של המבנה הארגוני של האוניברסיטאות בישראל.¹⁹

ביום 8.1.97 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1311 שכותרתה: "חינוך – בחינת המבנה הארגוני של מוסדות להשכלה גבוהה". מכח החלטה זו הוטלה על יו"ר הו"ת הסמכות להקים ועדה ציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל. הוועדה התבקשה לגבש הצעות לשינויים מבניים במוסדות על-מנת להביא לשיפור התנהלותם, אך זאת תוך שמירה על עצמאותם האקדמית והמינהלית. כהמשך ישיר לכך מונתה ועדת מלץ ביום 7.10.97 על-ידי יו"ר הו"ת דאז, פרופ' נחמיה לבציון. הוועדה סיימה עבודתה ופרסמה את המלצותיה ביום 18.1.00.²⁰

יצוין, כי כתב מינוייה של הוועדה כלל את בחינתם של מוסדות אוניברסיטאיים בלבד (האוניברסיטה העברית, הטכניון, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת בן-גוריון ומכון ויצמן למדע). יחד עם זאת, חברי הוועדה המליצו בפני המל"ג לנסח עקרונות למבנה ארגוני ודפוסי ניהול מתאימים גם למוסדות השכלה גבוהה **שאינם אוניברסיטאיים** במתווה דומה להמלצותיהם בדו"ח. עקרונות כאלו נוסחו בהחלטת המל"ג מס' 356 מיום 4.11.03 שעניינה "הניהול האקדמי של המכללות האקדמיות".²¹

חברי ועדת מלץ הגיעו למסקנה שהמבנה הארגוני ודפוסי העבודה באוניברסיטאות כפי שנדונו בדו"ח הוועדה, אינם מאפשרים ניצול יעיל של המשאבים האנושיים והפיזיים העומדים לרשותן. לפיכך המליצו חברי הוועדה על עריכת שינויים בתחומים אלה. הוועדה סברה, כי את השינויים יש לבסס על המטרות העיקריות של האוניברסיטאות: הוראה אקדמית איכותית לסטודנטים, מחקר איכותי, יצירת עתודה אקדמית למחקר ולהוראה וטיוב סביבת הסגל האקדמי (לתרשימים המציגים את המבנה הארגוני שנדון בדו"ח הוועדה ואת המבנה הארגוני המוצע בדו"ח ראו [נספח ג](#)

¹⁸ על רקע התנהלות האוניברסיטאות במהלך השביתה אף הוגשה המרצת פתיחה על-ידי התאחדות הסטודנטים וגורמים נוספים, בין השאר, נגד האוניברסיטאות בדרישה כי אלו ינקטו לאלתר בצעדים משפטיים כדי להביא לסיום השביתה. ראו ה"פ 1/94 התאחדות הסטודנטים בישראל ואח' נ' האוניברסיטה העברית בירושלים ואח', פ"מ תשנ"ד(2) 508 (1994).

¹⁹ מרכז מחקר ומידע של הכנסת, "המלצות הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה, בראשותו של שופט ביהמ"ש העליון (בדימוס) יעקב מלץ", בעמ' 3 (5.5.02); דברי ההסבר לעיקרי התקציב לשנים 2009-2010; מירב ארלוזורוב "ועד הפרופסורים מנהל את האוניברסיטאות" **זה מרקר** (25.1.07) זמין באינטרנט www.themarker.com/career/1.431833 (להלן: ארלוזורוב).

²⁰ דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה בראשותו של שופט ביהמ"ש העליון (בדימוס) יעקב מלץ, בעמ' 3-2 (ינואר 2000) (להלן: דו"ח מלץ).

²¹ זמין באתר האינטרנט של המל"ג www.che.org.il/template/default.aspx?PageId=136

ונספח ז' בהתאמה).²² עם זאת, חשוב לציין כי מדברי המבוא לדו"ח הוועדה עולה שכוונתה היתה להתוות **מסגרת כללית גרידא** אשר תנחה את המוסדות באשר לכיוון הכללי הראוי **ולא לנסח חוקה או תקנון אחידים לכלל המוסדות**. לגישת חברי הוועדה, אין מקום לכפות אחידות על המוסדות, ויש לאפשר לכל מוסד מוסד מידה של שונות בהתאם למאפייניו הייחודיים, אך זאת תוך הבטחת השגת המטרות של כל מוסד.²³ **להלן יפורטו ממצאי והמלצות הוועדה ובצד כל אחת מהן תובא התייחסות להטמעתן בפועל בחוקותיהן ובתקנוניהן של האוניברסיטאות.**²⁴

חלוקת הסמכויות בין נשיא האוניברסיטה והרקטור (פרובוסט)

ביחס למערכת היחסים בין נשיא האוניברסיטה לבין הרקטור שנדונה בדו"ח הוועדה, צוין, כי מדובר במבנה דואלי הייחודי לישראל שאיננו מקובל באוניברסיטאות אחרות בעולם בהן מכהן ראש מוסד אחד בלבד – נשיא או רקטור – בעוד ששאר נושאי התפקידים הבכירים כפופים לו. מבנה זה, כך נכתב, מבוסס על דגם שפותח על-ידי האוניברסיטה העברית בראשית שנותיה ובהמשך אומץ על-ידי יתר האוניברסיטאות (פרט למכון ויצמן). במסגרת מבנה זה מתקיימות שתי שדרות ניהוליות מקבילות: האחת ניהולית-תקציבית הכוללת את חבר הנאמנים, הוועד הפועל והנשיא, והשנייה אקדמית הכוללת את הסנאט והרקטור, מבלי שברור היחס ביניהן.²⁵

חברי הוועדה ציינו, כי אין במבנה הדואלי הנזכר לעיל בכדי לענות על הצרכים הניהוליים של גופים גדולים ומורכבים כגון האוניברסיטאות וכי עלולים להיווצר בגינו מצבי ניהול בלתי-יעילים, ובהם כפילויות, סרבול תהליכי קבלת החלטות ועיכוב ביצוען – הן ברמה האופקית והן ברמה האנכית של האוניברסיטה. כמו כן, מבנה זה כרוך בבעיות ניהול פנים-מוסדיות כגון ניגודי עניינים, העדר הגדרת סמכויות ברורה ואחריות בעלי התפקידים השונים, קיפאון ניהולי וכן חוסר ניצול יעיל של משאבים פיזיים ואנושיים ועלולות להיווצר בגדרו מתיחויות והפרעה ממשית לניהולה התקין של האוניברסיטה מקום שמתגלעים חילוקי דעות בין הנשיא לרקטור.²⁶

²² דו"ח מלץ, לעיל הערה 20, בעמ' 16-17.

²³ שם, בעמ' 4.

²⁴ ההתייחסות ליישום המלצות ועדת מלץ להלן תיעשה בהתבסס על מסמכי האגד של האוניברסיטאות כפי שמפורסמים באתרי האינטרנט (נכון ליוני 2011):

אוניברסיטת בן-גוריון בכתובת: <http://cmsprod.bgu.ac.il/acadsec/acadtakanon/>

אוניברסיטת בר-אילן בכתובת: www.biu.ac.il/academic-secretary/TOCtakanonim.htm

תקנון הסנאט מפורסם בנפרד בכתובת: www.biu.ac.il/academic-secretary/TakanonHaSenate.htm

אוניברסיטת חיפה בכתובת: http://rector.haifa.ac.il/html/html_heb/takanonim_list.htm

אוניברסיטת תל-אביב בכתובת: www2.tau.ac.il/yoets/constitution.pdf

האוניברסיטה העברית בכתובת: http://www.huji.ac.il/huji/univer_rules1.htm יצויין, כי חוקת האוניברסיטה פורסמה בראשית שנות התשעים גם ברשומות (י"פ 3990, כ"ח באדר ב' התשנ"ב, 2.4.1992).

מסמכי האגד של הטכניון ומכון ויצמן אינם זמינים באינטרנט. על רקע זאת פנינו אל המוסדות בבקשה לקבל את מסמכי האגד שלהם, אך רק פנייתנו לטכניון נענתה בחיוב בעוד שפנייתנו למכון ויצמן נענתה בשלילה מבלי שנומקה. מאחר שטרם עלה בידנו להשיג את מסמכי האגד של מכון ויצמן, לא תובא במסמך זה התייחסות ליישום המלצות ועדת מלץ (כמו גם ועדת גרוסמן – ראו בהמשך) במוסד זה.

²⁵ דו"ח מלץ, לעיל הערה 20, בעמ' 8 ובעמ' 17. באוניברסיטת תל-אביב מתקיימות שתי פירמידות ניהול נפרדות – פירמידה אקדמית ופירמידה אדמיניסטרטיבית; באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת בן-גוריון ובאוניברסיטת חיפה ניתן משקל יחסי מועדף לנשיא, המוגדר כראש האוניברסיטה בעוד שלרקטור סמכויות ייחודיות שמקורן בסנאט ולא בנשיא; ואילו בטכניון כפוף הרקטור לנשיא, אך על-פי מסמכי האגד ניתנו לו סמכויות ייחודיות ללא תלות בנשיא. ראו שם, בעמ' 12.

²⁶ שם, בעמ' 12.

נוכח ממצאיה המליצה הוועדה על אימוץ מבנה חד-קודקודי באוניברסיטאות. במסגרת המבנה המומלץ יעמוד הנשיא בראש "הפירמידה" של המוסד. תחתיו יפעל המשנה לנשיא לעניינים אקדמיים – שיתפוס את מקומו של הרקטור (או הפרובוסט) – שיעמוד בראש הסנאט ויהנה מסמכויות אקדמיות מובהקות. הנשיא ומשנהו יהיו נושאי התפקידים הבכירים במוסד ותוטל עליהם האחריות לגבש את מדיניותו ולפקח על ביצועה. עוד הומלץ שהתואר "משנה לנשיא", להבדיל מתארים אחרים כגון "סגן נשיא" או "מנכ"ל", לא יוענק לנושאי תפקיד אחרים במוסד.²⁷

כמו כן התייחסו חברי הוועדה בהמלצותיהם לסמכויות ודרכי הבחירה של הנשיא ומשנהו. באשר לנשיא המליצו חברי הוועדה שהוא יישא באחריות כלפי הוועד הפועל (ראו בהמשך) לניהולה, לרמתה ולאיותה של האוניברסיטה וכי הוא יהיה אחראי, בין השאר, לביצוע החלטות הוועד הפועל ולהגשת דו"חות תקופתיים לוועד על פעילות האוניברסיטה ועל ההתקדמות במימוש מטרותיה, יעדיה ותכניותיה. בנוסף נקבע שהנשיא יביא לאישור הוועד הפועל את הסמכויות שבכוונתו להאציל למשנהו. לעניין מינוי המליצה הוועדה שהנשיא יבחר על-ידי הוועד הפועל ברוב רגיל של חבריו, לפי המלצתה של ועדת חיפוש שתוקם לצורך כך. תקופת כהונתו תוגבל לארבע שנים, עם אפשרות לשוב ולהיבחר לשתי תקופות כהונה נוספות לכל היותר, כך שנשיא לא יוכל לכהן יותר משנים עשרה שנים ברציפות. עוד התייחסה הוועדה בהמלצותיה גם למינוי של ממלא מקום לנשיא וכן לסמכות להביא לסיום כהונתו של נשיא.²⁸

באשר למשנה לנשיא המליצו חברי הוועדה שהוא יופקד על העניינים האקדמיים של האוניברסיטה ויוכפף לנשיא. כמו כן המליצה הוועדה שהמשנה לנשיא ישמש כממלא מקומו של הנשיא בהעדרו (לתקופה של עד חודשיים) וכן ישמש בתפקידים נוספים בתוקף תפקידו כגון יו"ר הסנאט, יו"ר הוועדה המרכזת, חבר בחבר הנאמנים והוועד הפועל ועוד. המשנה יהא אחראי על ביצוע החלטותיהן של רשויות האוניברסיטה בעניינים אקדמיים ולהפעלת הסמכויות שהאציל לו הנשיא. לעניין בחירתו ומינויו של המשנה לנשיא המליצה הוועדה שהוא ייבחר על-ידי הסנאט, מבין הפרופסורים מן המניין, לפי המלצתה של ועדת חיפוש שתוקם לצורך כך. גם כאן תוגבל תקופת כהונתו לארבע שנים עם אפשרות לשוב ולהיבחר לתקופת כהונה אחת נוספת לכל היותר, כך שמשנה לנשיא לא יוכל לכהן יותר משמונה שנים ברציפות. עוד התייחסה הוועדה גם למינוי ממלא מקום למשנה לנשיא וכן לסמכות להביא לסיום כהונתו.²⁹

²⁷ שם, בעמ' 17.

²⁸ שם, בעמ' 39-40.

²⁹ שם, בעמ' 41-42.

על-אף המלצתה של ועדת מלץ לבטל את המבנה הדואלי באוניברסיטאות, המבנה הארגוני באוניברסיטה העברית, כפי העולה ממסמכי האגד של האוניברסיטה, של שתי שדרות ניהוליות נותר על כנו,³⁰ אף שככל הנראה המודל ההיררכי מיושם הלכה למעשה בהתנהלותה של האוניברסיטה. נוסף על כך, על-אף המלצתה של ועדת מלץ באשר לתקופת כהונתו המקסימלית של נשיא האוניברסיטה, באוניברסיטת בן-גוריון ובאוניברסיטת תל-אביב תקופת הכהונה המקסימלית של הנשיא, כעולה ממסמכי האגד של האוניברסיטאות, גבוהה מזו המומלצת.

חבר הנאמנים של האוניברסיטה

במבנה הארגוני שנדון בדו"ח הוועדה משמש חבר הנאמנים **כרשות העליונה של האוניברסיטה ומורכב ממאות חברים, כמחציתם מחו"ל**. בין השאר אחראי חבר הנאמנים למינויים של בעלי תפקידים מרכזיים באוניברסיטה, ובהם נשיא האוניברסיטה, חברי הוועד הפועל (ראו בהמשך) ולעתים אף מינוי סגני הנשיא והמשנים לנשיא. לפי גישת חברי הוועדה, במבנה ובהרכב שנבדקו לוקה גוף זה בכמה כשלים. **ראשית**, בחירתם של חברי חבר הנאמנים מחו"ל מושפעת במידה רבה מתרומות ופחות מכישורים ניהוליים-מקצועיים, ובפועל החברים מחו"ל אינם מתמצאים די הצורך בענייני האוניברסיטה ובסביבה האקדמית של מדינת ישראל. **שנית**, בשל גודלו והרכבו לא מסוגל חבר הנאמנים להתוות את מדיניות המוסד ולפקח באופן יעיל על הנעשה בין כתליו. **שלישית**, בפועל הוטלו על חבר הנאמנים (מכח חוקת האוניברסיטה או תקנונה) תפקידים וסמכויות אופרטיביים מבלי שנקבעה בצדם אחריות ברורה.³¹ **רביעית**, לחבר הנאמנים נתונה סמכות בלעדית לערוך שינויים בחוקת האוניברסיטה המותנית בהשגת רוב מיוחד. בפועל, בשל הפיזור הרב של חברי חבר הנאמנים בארץ ובחו"ל, השגת רוב מיוחד כנדרש במליאת חבר הנאמנים מעוררת קושי רב ואף כמעט בלתי-אפשרית, כפי שנטען בפני הוועדה. **חמישית**, חבר הנאמנים נוהג לקיים מפגשים טקסיים אחת לשנה כך שבפועל רוב סמכויותיו האופרטיביות מופעלות – בין שני מושבי החבר – על-ידי הוועד הפועל (או הוועד המנהל) ולא על-ידי חבר הנאמנים.³² לצד זאת ציינו חברי הוועדה שלחבר הנאמנים חשיבות רבה וערך ייחודי בהיותו גורם מקשר בין האוניברסיטה ליהדות התפוצות וכן בשל תרומתו לגיוס הכספים לאוניברסיטאות.

נוכח ממצאי בדיקתה באשר להרכבו של חבר הנאמנים וסמכויותיו קבעה הוועדה שבהרכבו המתואר לעיל אין לחבר אפשרות מעשית למלא את התפקידים והסמכויות שהוטלו עליו מכח מסמכי האגד של האוניברסיטאות. לפיכך המליצה לקבוע שייעודו המרכזי של חבר הנאמנים יהיה **טיפוח קשרים בארץ ובחו"ל וגיוס תרומות** ושהרכבו והיחס בין מספר חבריו מהארץ לבין מספר החברים מחו"ל יותאם למטרות אלו. בהתאם לכך המליצה הוועדה שמספר החברים יקבע מפעם לפעם על-ידי הוועד הפועל וכי המספר יצומצם באופן הדרגתי. כך גם המליצה, כי היחס המתאים בין מספר חברי חבר הנאמנים תושבי ישראל לבין חברי החבר תושבי חו"ל יקבע על-ידי הוועד הפועל, "תוך שמירה על איזון בין שתי הקבוצות". באשר למשך כהונת החברים בחבר הומלץ, כי היא תהא קצובה וניתן יהיה להאריכה לתקופות קצובות נוספות. את תקופת כהונתו של יו"ר

³⁰ אמנם נקבע, כי נשיא האוניברסיטה הוא ראש האוניברסיטה, אך בצד זאת נקבע, כי הרקטור הוא "הראש האקדמי של האוניברסיטה ובידיו מלוא הסמכויות בעניינים אקדמיים".

³¹ כך לדוגמה צוין, כי הוטלו על חברי חבר הנאמנים סמכות פיקוח כללית על ניהול ענייני האוניברסיטה, עסקיה ונכסיה, דיון בתקציב ואישורו, דיון במאזנים ובדו"חות הכספיים ואישורם, הקמת פקולטות, בתי ספר וסגירתם, התחברות או שיתוף פעולה עם מוסד אחר, יצירה, שינויים וביטול דרגות אקדמיות או מינהליות, קביעת תאריס, דיפלומות, תעודות וכיוצא באלה. ראו דו"ח מלץ, לעיל הערה 20, בעמ' 9-10.

³² שם, שם.

החבר הומלץ להגביל לתקופה של 5 שנים לכל היותר, עם אפשרות הארכה לתקופה נוספת של עד 5 שנים. כמו כן המליצה הוועדה שהכללים לבחירת היו"ר ויתר חברי חבר הנאמנים, כמו גם סדרי עבודתם יקבעו בחוקת האוניברסיטה; כי יו"ר הוועד הפועל, הנשיא ומשנהו יהיו חברים בחבר הנאמנים מכח תפקידם; כי שיעור חברי חבר הנאמנים המקבלים שכר מהאוניברסיטה יהיה לכל היותר 5% מכלל חברי החבר; וכי חברי חבר הנאמנים לא יקבלו שכר בגין תפקידם זה.³³

על-אף המלצותיה של ועדת מלץ חבר הנאמנים נותר, כעולה ממסמכי האגד של האוניברסיטאות שנבדקו, הרשות העליונה של המוסד. עם זאת, הדבר עולה בקנה אחד עם החלטות ממשלה מאוחרות וכן עם המלצותיה של ועדת גרוסמן שהוקמה מאוחר יותר, כפי שנפרט בהמשך.³⁴ כמו כן, מרבית המלצות הוועדה לעניין הרכב חבר הנאמנים והגבלות על החברות בו לא הוטמעו במסמכי האגד של האוניברסיטאות. מבדיקתנו עולה, כי בכלל האוניברסיטאות שנבדקו לא הוגבל מספר החברים מקבלי השכר; במרבית האוניברסיטאות שנבדקו לא נאסר על קבלת שכר בגין החברות בחבר (למעט באוניברסיטת בר-אילן ובאוניברסיטה העברית שבה נקבע, כי חברי החבר אינם רשאים לקבל "גמול" מהאוניברסיטה); וכן בכמה מהאוניברסיטאות שנבדקו לא הוגבלה כהונתם של חברי החבר כהמלצתה של הוועדה: באוניברסיטת בן-גוריון ובאוניברסיטת חיפה הוגבלה משך כהונתם חברי החבר וכן האפשרות להאריך את תקופת כהונתם ואילו באוניברסיטת בר-אילן, באוניברסיטת תל-אביב, בטכניון ובאוניברסיטה העברית אומצה ההמלצה באופן חלקי בלבד, קרי, לא הוטמעה באופן מלא ההמלצה על הגבלת הארכת הכהונה. לבסוף, גם המלצתה של הוועדה באשר לצמצום הדרגתי של מספר חברי חבר הנאמנים לא יושמה במלואה באוניברסיטאות שנבדקו. כך, באוניברסיטת תל-אביב כלל לא נקבעה הגבלה על מספר חברי חבר הנאמנים וביתר האוניברסיטאות ההגבלה על מספר חברי החבר נעה בין 120 חברים (אוניברסיטת בר-אילן) ל-400 (אוניברסיטת בן-גוריון).

הוועד הפועל של האוניברסיטה

במבנה הארגוני שנדון בדו"ח הוועדה משמש הוועד הפועל כמעין רשות ביצוע כללית בעלת סמכויות רחבות.³⁵ חברי הוועדה ציינו שקיימת הסכמה רחבה באשר לחשיבותו של גוף זה. לרוב מורכב הוועד הפועל מאנשי ציבור המתמנים על-ידי חבר הנאמנים, לרבות יו"ר הוועד, מחברי סנאט וכן מנושאי תפקידים החברים בוועד מתוקף תפקידם באוניברסיטה. בסמכות הוועד הפועל להפעיל כמה מסמכויות חבר הנאמנים בתקופות שבין המושבים הקבועים של החבר. כמו כן אחראי הוועד הפועל על ניהול האוניברסיטה, ענייניה ונכסיה, בכפוף לסמכות חבר הנאמנים ובידיו גם הסמכות להחליט בעניינים הנוגעים לשינויים בתקציב, להמליץ בפני חבר הנאמנים על הקמת יחידות לימוד ויחידות מחקר חדשות, לאשר חוזים והתחייבויות, למנות מורשי חתימה, לאשר מינויים של בעלי תפקידים מסויימים, להקים ועדות ולקבוע את סמכויותיהן וכיוצא באלה. חברי הוועדה ציינו כי רבים מהאישים שהופיעו בפניהם המליצו על חיזוק מעמדו של הוועד הפועל "כמוסד ציבורי ישראלי, מרכזי, זמין ופעיל לניהול האוניברסיטה ולהתווית מדיניותה"³⁶ ואף הוצע לראות בו "את הדרג מעל הנשיא במערך הארגוני של האוניברסיטה".

נוכח ממצאיהם המליצו חברי הוועדה על חיזוק מעמדו של הוועד הפועל תוך הרחבת תפקידיו וסמכויותיו, כך שהוא יהווה את הדרג העליון במוסד והנשיא יהיה כפוף אליו. על-מנת לייעל את

³³ שם, בעמ' 18 ובעמ' 29.

³⁴ ראו להלן גם הפרק העוסק ביחס בין המסמכים והדו"חות השונים שחוברו בנושא בעמ' 40 ואילך.

³⁵ חברי הוועדה ציינו, כי באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת בן-גוריון ובאוניברסיטת חיפה כונתה הרשות "הוועד הפועל", באוניברסיטת תל-אביב, באוניברסיטת בר-אילן ובטכניון כונתה רשות זו "הוועד המנהל" ואילו במכון ויצמן כונתה רשות הביצוע הכללית "Executive Council". ראו דו"ח מלץ, לעיל הערה 20, בעמ' 10. לשם הנוחות, בכל מקום במסמך זה יתייחס המונח "הוועד הפועל" גם ל"ועד המנהל" ול"Executive Council" למעט אם נאמר אחרת.

³⁶ שם, בעמ' 10.

התנהלותו הומלץ להגביל את מספר החברים בוועד הפועל (לכל היותר 50³⁷) וכן לקבוע רף מינימלי של חברים ישראלים בגוף (85%), כל זאת על-מנת להבטיח ביצוע מהיר ויעיל של המשימות שיוטלו על הוועד. יו"ר הוועד, כך הומלץ, יהא תושב ישראל ויבחר בהצבעה חשאית על-ידי מליאת הוועד. בכדי להבטיח רמה מקצועית גבוהה של החברים המליצה הוועדה שרוב חברי הוועד יהיו אנשי ציבור מתחומי חיים מרכזיים (תרבות, מדע וכו') בעוד שיתר חברי הוועד יהיו הנשיא, המשנה לנשיא וחברי הסגל האקדמי. עוד הומלץ להגביל את מספרם של חברי הסגל האקדמי בוועד כך שיהא בין 4 חברים לחמישית (20%) מכלל חברי הוועד וכן לאסור על חברותם של נציגי הסגל האקדמי הנושאים תפקידים מנהליים באוניברסיטה.³⁸

לעניין הליך בחירתם של חברי הוועד הפועל המליצו חברי הוועדה על הקמת ועדת מינויים לצורך איתור המועמדים המתאימים לכהן בוועד אשר תגיש המלצותיה לאישור הוועד. סדרי עבודתה של הוועדה, כמו גם כללי אישור המועמדים, יקבעו בחוקת האוניברסיטה. לצורך בחירת יו"ר הוועד הפועל המליצו חברי הוועדה על הקמת ועדה נפרדת שתכונה "ועדת חיפוש". באשר לתקופת כהונתם של חברי הוועד המליצה הוועדה להגבילה לשלוש שנים לכל היותר עם אפשרות להאריכה בהמלצת ועדת המינויים (ביחס לשני שלישים בלבד מחברי הוועד שביהנו תקופת כהונה אחת. לגבי חברי ועד שביהנו שתי תקופות כהונה תוכל הוועדה להמליץ על הארכת תקופת כהונתם של שלישי בלבד מהחברים שביהנו שתי תקופות כהונה).³⁹

בין סמכויות הוועד הפועל המליצה הוועדה לכלול את מינוי נשיא האוניברסיטה, קביעת חוקת האוניברסיטה ואישור תיקונים בה, פיקוח על ניהול ענייני האוניברסיטה, דיון ואישור תקציבי האוניברסיטה, דיון ואישור תכניות עבודה ותקציבים רב-שנתיים, דיון ואישור שיתופי פעולה עם מוסדות אחרים, דיון בדו"חות פעילות אקדמית שנתיים ותקופתיים, מינוי מבקר האוניברסיטה וחברי ועדת הביקורת, קביעת כללים מחייבים בדבר עבודה נוספת של חברי סגל אקדמי מחוץ לאוניברסיטה וכן סמכות שירות בכל הנושאים שלא הוקנו בחוקה במפורש לגופים אחרים. חברי הוועדה המליצו גם להסמיך את הוועד לאשר קודים אתיים להתנהגותם של עובדי המוסד ולהבטיח את אכיפתם היעילה.⁴⁰ כמו כן הומלץ להסמיך את הוועד למנות ועדת קבע (או ועדה מינהלית) מטעמו, אשר תפעל בגבולות הסמכות שתואצל לה בכדי לקיים פיקוח שוטף על הפעלת מדיניות ותכניות האוניברסיטה ועל יישום החלטות הוועד ולביצוע כל תפקיד אחר שיוטל עליה.⁴¹

לבסוף התייחסה הוועדה גם להיקף האחריות החלה על חברי הוועד. בהקשר זה המליצה הוועדה לקבוע, כי חברי הוועד הפועל יפעלו בנאמנות, במסירות וביושרה למילוי תפקידם ויעשו למען קידומה ופיתוחה של האוניברסיטה במסגרת חוקתה, תקנונה ותכניותיה, והם ישתתפו בקבלת החלטות ללא משוא פנים וימנעו ממעשים או מחדלים הנוגדים את האינטרסים של המוסד.⁴² אל

³⁷ עניין זה זכה להתייחסות בדעת המיעוט שהובאה בדו"ח ועדת מלץ, שם הוצגה עמדתו של אגף התקציבים במשרד האוצר, לפיה להגביל את מספר חברי הוועד הפועל ל-20 חברים לכל היותר. ראו שם, בעמ' 45-46.

³⁸ שם, בעמ' 18 ובעמ' 31-30.

³⁹ שם, בעמ' 32.

⁴⁰ לפירוט המלצותיה של הוועדה בנושא ראו להלן בעמ' 29.

⁴¹ דו"ח מלץ, לעיל הערה 20, בעמ' 18 ובעמ' 32-33.

⁴² שם, בעמ' 31.

מול עמדה זו הוצגה עמדת המיעוט של אגף התקציבים במשרד האוצר, לפיה מן הראוי לכלול בהמלצות הוועדה התייחסות מפורטת לנושא אחריותם של חברי הוועד, תוך התייחסות לחובת אמונים וחובת זהירות, בדומה לנורמות העדכניות כפי שבאו לידי ביטוי בחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן: **חוק החברות**).⁴³ נטען, כי ההתייחסות שנכללה לבסוף בדו"ח הוועדה היא התייחסות **חלקית בלבד**, ואיננה מציעה פתרון ממשי או הגדרה מפורטת למהות ולמידת האחריות שראוי שתחול על חברי הוועד, שבסמכותו לקבל "החלטות להן משמעויות תקציביות ואקדמיות מרחיקות לכת" לגבי פעילותה ועתידה האקדמי והכלכלי של האוניברסיטה.⁴⁴

מבדיקת מסמכי האגד של האוניברסיטאות עולה, כי המלצותיה של הוועדה לא הוטמעו במלואן. באוניברסיטה העברית ממשיכים לפעול הוועד הפועל והוועד המנהל במקביל בניגוד להמלצותיה של הוועדה. כמו כן, בכלל המוסדות נותר מעמד הוועד הפועל כשהיה והוא לא הוגדר כהמלצת הוועדה כדרג העליון במוסד. עם זאת, הדבר עולה בקנה אחד עם החלטות ממשלה מאוחרות וכן עם המלצותיה של ועדת גרוסמן שהוקמה מאוחר יותר, כפי שנפרט בהמשך. אשר להרכב הוועד הפועל, בכלל האוניברסיטאות מספר חברי הוועד הפועל אינו עולה על המומלץ על-ידי הוועדה, אולם רק בחלקן נקבעה הגבלה מפורשת במסמכי האגד באשר למספר חברי הוועד (אוניברסיטת בן-גוריון, אוניברסיטת תל-אביב והאוניברסיטה העברית). כך גם המלצתה של הוועדה באשר לייצוג הסגל האקדמי בוועד הפועל אינה מיושמת במלואה. באוניברסיטת בר-אילן, באוניברסיטת חיפה, באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטה העברית אין כל הגבלה על מספר חברי הסגל האקדמי החברים בוועד. בטכניון לא הוגבל מספר חברי הסגל האקדמי אך בפועל, כפי העולה ממסמכי האגד של האוניברסיטה, מספר חברי הסגל האקדמי החברים בוועד אינו עולה על המומלץ. באופן דומה, גם המלצתה של הוועדה באשר לייצוג החברים הישראליים בוועד אינה מיושמת במלואה. רק באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת בן-גוריון יושמה ההמלצה בעוד שביתר האוניברסיטאות לא הובטח במסמכי האגד ייצוג ישראליים כפי שהמליצה הוועדה (אף שבחלק מהמקרים, בפועל מספר החברים הישראליים תואם את המלצת הוועדה). אשר לסמכויות הוועד הפועל, המלצותיה של הוועדה יושמו רק בחלקן. לעניין סמכות הוועד למנות את נשיא האוניברסיטה ולפקח על מילוי תפקידו, במרבית המוסדות הוכפפה סמכות המינוי לאשרור חבר הנאמנים (אוניברסיטת בן-גוריון, אוניברסיטת חיפה, האוניברסיטה העברית והטכניון) ובאחת האוניברסיטאות ניתנה סמכות המינוי באופן בלעדי לחבר הנאמנים (אוניברסיטת בר-אילן). יצויין, כי הכפפת סמכות הוועד הפועל למנות את הנשיא לאשרור חבר הנאמנים תואמת את המלצתה של ועדת גרוסמן המאוחרת, עליה נפרט בהמשך. לעניין היקף האחריות שתחול על הוועד, במרבית האוניברסיטאות הוטלה אחריות רחבה ברוח דעת המיעוט של ועדת מלץ ובהתאם להמלצות ועדת גרוסמן שיפורטו בהמשך. עם זאת, באוניברסיטת בר-אילן ובאוניברסיטת תל-אביב לא נקבע במפורש שלעניין החובות שיוטלו יחולו הוראות חוק החברות ואילו באוניברסיטה העברית אין כל התייחסות לנושא החובות בהן חבים חברי הוועד בניגוד להמלצות ועדת מלץ.

הסנאט והסגל האקדמי⁴⁵

חברי הוועדה ציינו, כי במבנה שנדון בדו"ח מהווה הסנאט את הרשות האקדמית העליונה באוניברסיטה והחלטותיו מחייבות את כלל הגופים האקדמיים שלה. בין השאר מוסמך הסנאט לפקח על קיום רמת ההוראה והמחקר ביחידות האקדמיות השונות ולאשר – בכפוף לסמכויות חבר הנאמנים – פתיחה, סגירה, הרחבה וצמצום של יחידות. כמו כן אחראי הסנאט על הליכי קידום הסגל האקדמי, אישור והענקה של תארים והפעלת נהלי המשמעת של הסטודנטים והסגל האקדמי. עוד צוין שבמרבית המוסדות חברים בסנאט באופן אוטומטי כלל הפרופסורים מן המניין וכן נציגי דרגות נמוכות יותר, כך שמספר החברים עשוי להגיע למאות רבות.

במבנהו ובהרכבו הקיים, ציינו חברי הוועדה, הסנאט לוקה בכמה כשלים. **ראשית**, בשל גודלו הרב משתתפים בישיבותיו בממוצע רק חלק מחבריו וכתוצאה מכך קבלת ההחלטות תלויה בהרכב

⁴³ ס"ח תשנ"ט מס' 1711 מיום 27.5.1999, עמ' 189.

⁴⁴ דו"ח מלץ, לעיל הערה 20, בעמ' 45-46.

⁴⁵ שם, בעמ' 19-20, 34-36.

החברים שנכח בישיבה. **שנית**, האחראיות להחלטות הסנאט, בדומה לחבר הנאמנים, מתחלקת בין מספר רב של חברים וכתוצאה מכך מטשטשת האחראיות להחלטות, אף אם הן בעלות משמעות מכרעת לעתיד המוסד. **שלישית**, הניהול האקדמי, שבחלקו מוטל על הסנאט ועל חבריו, התאפיין בניגוד עניינים מובנה בשל חברותם של חברי הסגל הבכיר בסנאט: בכובעם כחברי סגל בכיר תובעים חברי הסגל הבכיר מהנהלת המוסד שיפור בתנאי עבודתם ושכרם, ואילו בכובעם כחברי סנאט מופקדים, בין השאר, על ניהול ענייניו האקדמיים של המוסד, תחום שלו, מטבע הדברים, השלכות גם על תנאי עבודתם. הקושי עשוי היה לגבור עוד יותר, שכן לעתים משמשים חברי הסנאט אף כחברי ועד הסגל האקדמי. חברותם של חברי הסגל הבכיר בסנאט אף הובילה להכפפת הרקטור לסגל, תוך שהוא נמנע מניהולו.⁴⁶ **רביעית**, חברי הסנאט נמנעים מנקיטת כל פעולה אפקטיבית להוקעת נורמות עבודה פסולות של מרצים באוניברסיטאות⁴⁷ וכן מהפעלת נהלי המשמעת כלפי חברי סגל שחרגו מנורמות מקובלות. חברי הוועדה ציינו לבסוף שבמבנה הקיים הסנאט נתפס כגוף "פוליטי", כבד פעולה, המונע מן האוניברסיטאות לבצע את השינויים האקדמיים הדרושים כדי למלא את ייעודן במציאות המחייבת תגובות מהירות והחלטות מקצועיות מתוככמות, וזאת בשל הפוליטיקה הפנימית ובשל כהונתם הארוכה של חברי הסגל בתפקידם. לפיכך ציינו חברי הוועדה שגוף זה המרכז בידי את כלל הסמכויות האקדמיות הוא איננו הגוף המתאים לניהול החלק האקדמי באוניברסיטאות.⁴⁸

נוכח ממצאיהם המליצו חברי הוועדה להותיר את הסנאט כגוף האקדמי העליון באוניברסיטה, אך זאת תוך ביטול החברות האוטומטית בו ותוך התאמת תפקידיו, הרכבו ומספר חבריו למשימות האקדמיות שיוטלו עליו. הומלץ שבראש הסנאט יעמוד המשנה לנשיא לעניינים אקדמיים. באשר להרכבו המליצו חברי הוועדה שמספר חברי הסנאט לא יעלה על 71 וכי יהיו חברים בו נושאי תפקידים אקדמיים מכח תפקידם (נשיא, משנה לנשיא, דיקנים) נציגים נבחרים של הסגל האקדמי (מקרב פרופסורים מן המניין ומרצים בכירים) שכללי בחירתם יקבעו בחוקת האוניברסיטה ונציג אחד מטעם הסטודנטים. כמו כן המליצה הוועדה שתקופת כהונתם של חברי הסנאט לא תעלה על 3 שנים, עם אפשרות להאריכה לתקופה נוספת (לגבי מחצית החברים בסנאט בלבד), ושהם יוכלו לשוב ולהיבחר לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד. לאחר תקופת צינון של שלוש שנים לפחות יוכל חבר סנאט לשעבר לשוב ולהיבחר מחדש פעם נוספת. כמו כן הומלץ להגביל את חברותם של חברי ועד סגל אקדמי בסנאט ושל חברים בשנת שבתון.⁴⁹

באשר להיקף סמכויותיו של הסנאט ותפקידיו המליצה הוועדה שאלו יקבעו בחוקת האוניברסיטה. במסגרת סמכויותיו כאמור הומלץ לכלול, בין השאר, את קידום ועידוד המצויינות בהוראה ובמחקר ושמירה על רמתם, הכוונה של יעדי הפיתוח האקדמי לרבות תכניות לימודים, שמירה על נורמות התנהגות מקצועיות ואתיות של הסגל האקדמי וקביעת כללים ברורים

⁴⁶ דברי הסבר להחלטת ממשלה מס' 789 (התכנית הכלכלית לשנת 2004); ארלוזורוב, לעיל הערה 19.

⁴⁷ דו"ח מלץ, לעיל הערה 20, בעמ' 11.

⁴⁸ שם, בעמ' 10-12.

⁴⁹ שם, בעמ' 19 ובעמ' 34.

ומחייבים בדבר עבודה נוספת של חברי הסגל האקדמי מחוץ למוסד,⁵⁰ המלצה בפני הוועד על שיתוף-פעולה בתחומי המדע, ההוראה והמחקר בין האוניברסיטה למוסדות אחרים, טיפוח הקניין הרוחני של האוניברסיטה, המלצה בפני הוועד הפועל או הנשיא על אישור קוד אתי וכללי התנהגות לסגל האקדמי – ובהמשך אכיפתם, וכן מינוי וקביעת הרכב וסמכויות בתי-דין משמעתיים לסגל האקדמי ולסטודנטים. כמו כן המליצה הוועדה על הקמת ועדה מרכזת, אשר תפעל מטעם הסנאט בגבולות הסמכות שיאצול לה, ובכלל זה תפעל למימוש מטרות האוניברסיטה בתחומי המחקר וההוראה ותפקח על יישום החלטותיו. כמו כן הומלץ להסמיק את הסנאט למנות ועדות משנה לכל מטרה שיראה לנכון. באשר להחלטות של הסנאט שהן בעלות השלכות תקציביות הומלץ שהן יחייבו אישור של הוועד הפועל (או ועדת הקבע).⁵¹

גם המלצותיה של הוועדה לעניין סמכויות הסנאט והרכבו לא יושמו במלואן. ראשית, באוניברסיטה העברית נקבע, כי הסנאט מנהל את ענייניה האקדמיים של האוניברסיטה בכפוף לסמכויות חבר הנאמנים והוועד הפועל על-אף המלצתה של הוועדה. כמו כן, במרבית האוניברסיטאות לא אומצה במלואה המלצת הוועדה באשר להגבלת מספר חברי הסנאט: באוניברסיטת בר-אילן, באוניברסיטת בן-גוריון ובאוניברסיטה העברית לא נקבעה הגבלה מפורשת על המספר הכולל של חברי הסנאט ובאוניברסיטת תל-אביב הוגבל מספר חברי הסנאט ל-100, מספר הגבוה משמעותית מהמספר המקסימלי עליו המליצה הוועדה. כך גם בכמה אוניברסיטאות לא אומצה המלצתה של הוועדה לעניין ייצוג הסטודנטים בסנאט: באוניברסיטת בר-אילן, באוניברסיטת תל-אביב ובטכניון הסטודנטים אמנם מיוצגים בסנאט אך משתתפים בשיבותיו כמשקיפים ללא זכות הצבעה. לבסוף, במרבית המוסדות לא אומצה במלואה המלצת הוועדה לעניין הגבלת משך הכהונה של חברי הסנאט: באוניברסיטת בר-אילן לא ברור האם יש הגבלה מוחלטת על בחירה לכהונה שלישית ברצף ללא תקופת צינון; באוניברסיטת חיפה תקופת הצינון היא של שנה בלבד (במקום של שלוש שנים כפי שהמליצה הוועדה); באוניברסיטת תל-אביב ההגבלות על משך תקופת הצינון הוחלו רק על חלק מחברי הסנאט והתקופות קצרות מאלו שעליהן המליצה הוועדה; ובטכניון לא הוטלה הגבלה על רציפות הכהונה. יצויין גם שבכל האוניברסיטאות בוטלה החברות האוטומטית של הפרופסורים מן המניין בסנאט, אולם באוניברסיטת תל-אביב כל הפרופסורים מן המניין (במסלול הרגיל) חברים באופן אוטומטי במליאת הסנאט.

דיקני פקולטות וראשי יחידות אקדמיות

חברי הוועדה ציינו, כי במבנה הארגוני שנדון בדו"ח נבחרים דיקני הפקולטות על-ידי הסגל האקדמי בפקולטה לתקופות מוגבלות. על-אף שבחירת הדיקנים נעשית לתקופות מוגבלות, ובכך נשמר עיקרון דמוקרטי חשוב, הליך הבחירה מעורר מספר קשיים. ראשית, נוצר חשש שהדיקן ימנע מקבלת החלטות מעוררות מחלוקת על-מנת להבטיח את בחירתו החוזרת על-ידי הסגל האקדמי. שנית, כך צוין, הליך הבחירה איננו מוביל בהכרח לבחירת המועמד הטוב ביותר. שלישית, במבנה הקיים רואה עצמו הדיקן כמייצג אינטרסים של הפקולטה שלו, גם אם הם עומדים בסתירה לאינטרסים כלל-אוניברסיטאיים. לבסוף, במסגרת המבנה הקיים מרבית הדיקנים חסרים ידע ונסיון בניהול, הפעלת עובדים וניהול תקציב, וזאת אף על פי שבמסגרת תפקידם נדרשים הם, לרוב, לעסוק בניהול אקדמי, בהפעלת כח אדם ובתכנון תקציבים.⁵²

נוכח ממצאיהם המליצו חברי הוועדה שהדיקנים ימשיכו להיבחר על-ידי מועצת הפקולטה, אך זאת תוך ייעול מנגנון החיפוש והבחירה באמצעות הקמת ועדת חיפוש בראשות המשנה לנשיא

⁵⁰ הומלץ, בין השאר, לאסור על חברי הסגל לעסוק בעיסוקים העלולים לפגוע במחויבותם או להעמידם בניגוד עניינים כלפי האוניברסיטה, ולקבוע, כי עבודתם של חברי הסגל בעבודה נוספת מחוץ לאוניברסיטה תותנה בקבלת אישור מראש ובכתב מאת רשויות האוניברסיטה המוסמכות ותוכפף להגבלות שונות (היקפה של העבודה לא יעלה על יום בשבוע, עניינה יהא ייעוץ או הוראה והיא תבוצע במוסד שלאוניברסיטה עניין בקיום שיתוף פעולה עמו). שם, שם.

⁵¹ שם, בעמ' 19 ובעמ' 35-36.

⁵² שם, בעמ' 12-13.

שתציע, בהתייעצות עם הנשיא, מועמדים אפשריים לאישור המועצה. הנחתם של חברי ועדת מלץ היא שוועדה זו תציע את המועמדים הטובים ביותר. הוועדה ציינה שקיים מודל חלופי לבחירת דיקנים המקובל בארצות-הברית ובמסגרתו מתמנים דיקנים מקצועיים לתקופות ארוכות. עם זאת, צויין שטרם הבשילו התנאים לאימוץ מודל זה בישראל. נוסף על האמור המליצו חברי הוועדה שרשויות האוניברסיטה יפעלו להכשרת ראשי היחידות האקדמיות, ובכללם הדיקנים, בניהול ובהפעלת עובדים ותקציבים.⁵³ באשר לתפקידיו של הדיקן ותקופת כהונתו המליצו חברי הוועדה שהדיקן ישמש כיו"ר מועצת הפקולטה, חבר סנאט, חבר הוועדה המרכזת ויו"ר ועדת המינויים של הפקולטה, וכי תקופת כהונתו תהא קצובה ולא תעלה על 4 שנים עם אפשרות לשוב ולהיבחר לתקופה אחת נוספת בלבד של 4 שנים, כך שלכל היותר יכהן 8 שנים ברציפות.⁵⁴ בעניין סמכויות הדיקן נקבע שהוא יופקד על ניהול הפקולטה מבחינה אקדמית, מינהלית ומשקית ויוכפף למשנה לנשיא עם זיקה ישירה לנושאי תפקידים אחרים באוניברסיטה. עוד נקבע שהדיקן יהיה אחראי להפעלת ולביצוע החלטות הרשויות המוסמכות של האוניברסיטה בעניינים אקדמיים, מנהליים ומשקיים הנוגעים לפקולטה וכן יהא אחראי להפעלת ולביצוע החלטות מועצת הפקולטה והוועדות שימונו על ידיה. עוד התייחסו המלצותיה הוועדה לסמכות למנות ממלא מקום לדיקן וכן לסמכות להביא לסיום כהונתו.⁵⁵

בדיקתנו העלתה, כי מרבית המלצותיה של ועדת מלץ לעניין מינויים של דיקני הפקולטות ומשך כהונתם הוטמעו במסמכי האגד של האוניברסיטאות שנבדקו. עיקר הפערים נותרו במסמכי האגד של אוניברסיטת תל-אביב. ראשית, מינוי דיקני הפקולטות לפי מסמכי האגד של האוניברסיטה נעשה בידי הנשיא ובאישור מועצת הפקולטה (ולא להיפך כפי שהמליצה הוועדה). כך גם תקופת כהונתו של דיקן פקולטה גבוהה מכפי שהמליצה הוועדה וכמו כן לא נקבעה במסמכי האגד הגבלה מפורשת על משך כהונתו הרצופה של דיקן הפקולטה. נוסף על האמור, בכלל האוניברסיטאות שנבדקו לא הוטמעה המלצתה של ועדת מלץ להכשיר דיקנים בניהול והפעלת עובדים ותקציבים, אם כי במסמכי האגד של חלק מהן נקבע שכישורים או נסיון ניהולי יהוו בין השיקולים המרכזיים לבחירתו של הדיקן (כך נקבע במסמכי האגד של אוניברסיטת בן-גוריון, אוניברסיטת חיפה ואוניברסיטת תל-אביב).

מועצת הפקולטה

חברי הוועדה המליצו שמועצת הפקולטה תהווה את הגוף האמון על הכוונה אקדמית וניהולית של הפקולטה, במסגרת המדיניות הכללית של האוניברסיטה, וכן תפקח על פעילותה. באשר להרכב המועצה הומלץ שבראשה יעמוד דיקן הפקולטה ובין חבריה יכהנו חברים מכח תפקידם (המשנה לנשיא, דיקן הפקולטה וראשי יחידות אקדמיות מרכזיות כגון ראשי חוגים בפקולטה), חברים נבחרים (מקרב פרופסורים מן המניין, פרופסורים חברים בפקולטה, נציגי מרצים בכירים ומרצים), חברים המתמנים מבין פקולטות אחרות וכן נציג סטודנטים אחד מבין הלומדים בפקולטה, אם כי נציג הסטודנטים לא יוכל להשתתף בדיונים והחלטות בענייני מינויים והעלאות בדרגה של חברי הסגל האקדמי. עוד הומלץ שחברי ועד הסגל האקדמי לא יוכלו לכהן כחברים במועצה. באשר לתקופת כהונת חברי המועצה המליצו חברי הוועדה שזו לא תעלה על 3 שנים אך ניתן יהיה לשוב ולהיבחר לתקופת כהונה אחת נוספת. כמו כן, חבר מועצה המעוניין להיבחר מחדש לאחר סיום כהונתו המירבית ידרש להמתין תקופת צינון של 3 שנים לפחות עד לבחירתו

⁵³ שם, בעמ' 20.

⁵⁴ שם, בעמ' 43-44.

⁵⁵ שם, בעמ' 43-44.

מחדש. לעניין תפקידיה של המועצה המליצה הוועדה שבין היתר יהא עליה לפקח על ניהול הפקולטה מבחינה אקדמית, מינהלית ומשקית, לוודא קיום פעולות בקרה והערכה תקופתיות ושוטפות על המחקר וההוראה ביחידות השונות של הפקולטה ולמנות ועדות משנה שתפעלנה מטעמה בגבולות סמכויותיה ולמימוש מטרות ויעדי הפקולטה.⁵⁶

בדיקתנו העלתה, כי שתיים מהמלצות הוועדה לעניין מועצת הפקולטה אינן מיושמות במלואן באוניברסיטאות שמסמכי האגד שלהן נבדקו. ראשית נמצא, כי באף אחת מהאוניברסיטאות לא נקבעה הגבלה מפורשת על משך כהונתם של חברי מועצת הפקולטה. בנוסף, רק באוניברסיטת חיפה הובטח ייצוג לסטודנטים במועצת הפקולטה.

ניצול משאבים ושיתוף פעולה בין-אוניברסיטאי

חברי הוועדה ציינו שבחלק מן המוסדות שנבדקו נמצא שמתקיימים קשרים רופפים בין יחידות ההוראה והמחקר האקדמיות לבין עצמן, ובינן לבין היחידות המרכזיות וכן נמצא שהיחידות הקטנות מתגדרות בתחומיהן. כתוצאה מכך נפגעת באופן ניכר הראייה האינטגרטיבית של המוסד והאפשרויות לעריכת שינויים הכרחיים ותהליכי התחדשות נותרות מוגבלות. עוד ציינו חברי הוועדה שהאוניברסיטאות אינן מנצלות כראוי את משאבי ההוראה שברשותן בתקופות הפגרה (מתקנים, כיתות, ספריות, כוח אדם מנהלי ועוד), דבר שעשוי להוביל להפסד כלכלי גדול למערכת ההשכלה הגבוהה בפרט ולמשק הלאומי בכללותו, וכי קיימות אפשרויות נרחבות לשיתוף-פעולה בין האוניברסיטאות בתחומים מוגדרים. כשל נוסף שעולה מן הדו"ח הוא קיומו של פער בין הצורך בהפעלת טכנולוגיות מידע חדשות לבין הפעלת הטכנולוגיות בפועל וכי במוסדות בישראל לא קיים בעל תפקיד המרכז את הנושא והכפוף לנשיא, שלא כמקובל במערכות ניהול עסקיות גדולות ובאוניברסיטאות שונות בעולם.⁵⁷ מינוי נושא תפקיד זה, כך ציינו חברי הוועדה, עשוי היה לתרום תרומה רבה לתחומי המחקר וההוראה.

נוכח ממצאי הוועדה המליצו חבריה על מינוי ממונה על טכנולוגיית המידע בכל אוניברסיטה אשר יתמנה על-ידי הדרג הבכיר. כמו כן המליצו חברי הוועדה לפעול להרחבת שיתוף הפעולה בין האוניברסיטאות בתחומים מוגדרים – לרבות באמצעות שימוש במתקנים, הקמת מעבדות משותפות והכרה בלימודים אקדמיים קודמים של סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה אחרים, וכן לשם ייעול המערכת ולהבטחת ניצול יעיל יותר של המשאבים הפנימיים של כל אוניברסיטה – לרבות באמצעות בחינת האפשרויות לקיצור תקופת הלימודים של סטודנטים המעוניינים בכך, ריכוזן של יחידות אקדמיות קטנות "בגושים" ועידוד הקמת מרכזים רב-תחומיים ובין-תחומיים וכן באמצעות עידוד לימודי המשך בתקופות הפגרה. בתוך כך דחתה הוועדה את ההצעה להקים מסגרת גג כלל-אוניברסיטאית ("אוניברסיטת ישראל") עם מספר קמפוסים אזוריים בנוסח המקובל באוניברסיטת קליפורניה שבארצות-הברית מן הטעם שאימוצה של הצעה כזו עלול להוביל לריכוזיות יתר ברמה הארצית וכפועל יוצא לפגיעה בחופש הפעולה של המוסדות.⁵⁸

⁵⁶ שם, בעמ' 37-38.

⁵⁷ שם, בעמ' 13.

⁵⁸ שם, בעמ' 21, 23-24.

בדיקתנו העלתה, כי ההמלצות בנושא זה לא אומצו במסמכי האגד של האוניברסיטאות שנבדקו, וכי לא נתמנו מומחים לנושא טכנולוגיית מידע. כן לא נמצאה התייחסות במסמכי האגד לנושא ניצול המשאבים.

קביעת קוד אתי להתנהגות הסגל האקדמי באוניברסיטאות

חברי הוועדה ציינו שהם רואים בעצמאות המוסדית של האוניברסיטאות כעיקרון יסודי במערכת ההשכלה הגבוהה. יחד עם זאת הם מציעים להבחין בין חופש אקדמי כהגדרתו בחוק לבין החופש האקדמי והאחריות של כל אחד מחברי הסגל. בהתאם להבחנה זו המליצה הוועדה על קביעת כללים וקוד אתי להתנהגות הסגל – האקדמי, הטכני והמנהלי – בכל אחת מן האוניברסיטאות. לצורך כך הומלץ שהמלי"ג תמנה ועדה לקביעת גרעין של קוד אתי שימש קו מנחה לניסוח קוד אתי בכל אחת מהאוניברסיטאות, וזאת בהתחשב בחופש האקדמי שהוענק למוסדות. על סמך העקרונות הכלליים שיקבעו יכין וימליץ הסנאט בפני הוועד הפועל או בפני הנשיא על אישור העקרונות, לרבות לעניין חובותיהם ואחריותם האישית כלפי המוסד, כלפי הסטודנטים וכלפי הציבור, וכן לעניין חובת הזהירות והנאמנות למוסד ושמירה על נורמות התנהגות מקצועיות. הודגש, עוד שיש להפעיל את הקוד האתי בסדירות וביעילות וללא משוא פנים.⁵⁹

בדיקת מסמכי האגד של האוניברסיטאות וכן אתרי האינטרנט שלהן העלתה, כי ככל הנראה מרבית האוניברסיטאות לא אימצו קוד אתי כהמלצתה של ועדת מלץ (למעט אוניברסיטת בן-גוריון).⁶⁰ יחד עם זאת, מבדיקה באינטרנט, ובפרט באתר האינטרנט הרשמי של המועצה להשכלה גבוהה, עולה, כי ככל הנראה כלל לא נקבע כנדרש גרעין של קוד אתי שנועד לשמש קו מנחה לכלל האוניברסיטאות כהמלצתה של הוועדה.

כינון מנגנוני בקרה ופיקוח באוניברסיטאות וחיזוק הקשר עם הסטודנטים

חברי הוועדה המליצו על הקמת מנגנון קבע בהנהלת האוניברסיטה ובפקולטות עצמן לטיפול בתלונות סטודנטים. בראש המנגנון יעמוד נציב קבילות הסטודנטים שיתמנה על-ידי נשיא האוניברסיטה.⁶¹ כמו כן המליצו חברי הוועדה לקיים שגרת בקרה והערכה ביחס לאיכות המחקר וההוראה בכל היחידות האקדמיות של המוסד באמצעות ביצוע בקרות תקופתיות ושוטפות.⁶² באשר לטיב ההוראה המליצה הוועדה שיפותחו כלי הערכה מתאימים, לרבות הערכה של סטודנטים את מוריהם. מורים הזקוקים לשיפור דרכי הוראתם יקבלו הכשרה מתאימה.

⁵⁹ שם, בעמ' 21-22.

⁶⁰ ראו בכתובת: <http://cmsprod.bgu.ac.il/acadsec/academiccode/> יצויין, כי באתר האינטרנט של האוניברסיטה העברית לא קיים קוד אתי אחד ויחיד, אך קיימים תקנונים בנושאים שונים – אתיקה במחקר, מניעת הטרדה מינית, קשרים בין חברי סגל אקדמי לגורם עסקי וכו'. ראו בכתובת:

<http://academic-secretary.huji.ac.il/?cmd=staff.129>

בנוסף, באוניברסיטת בר-אילן הוסמך הסנאט לחבר קוד אתי וכללים להתנהגות הסגל האקדמי, אך קוד אתי כאמור לא אותר על-ידנו באתר האינטרנט של האוניברסיטה.

כן ראו מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "היבטים של חופש אקדמי בישראל ובעולם" (כתיבה: רועי גולדשמידט ועו"ד ירון אונגר, 31.10.10), בעמ' 20. כפי שצויין שם, בעבר הוקמה בישראל ועדה בין-אוניברסיטאית לאתיקה אקדמית והיו חברים בה נציגים מכלל האוניברסיטאות, אלא שכל הנראה ועדה זו אינה פעילה כיום.

⁶¹ דו"ח מלץ, לעיל הערה 20, בעמ' 22-23. בהמשך עוגנה החובה למנות נציב תלונות סטודנטים גם בחקיקה ראשית בסעיף 22 לחוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007, ס"ח תשס"ז מס' 2097 מיום 7.6.07 עמ' 320.

⁶² דו"ח מלץ, לעיל הערה 20, בעמ' 24-25.

מבדיקת מסמכי האגד של האוניברסיטאות שנבדקו לא ברור האם מתבצעת בקרת איכות אקדמית בטכניון ובאוניברסיטת בר-אילן. באוניברסיטה העברית אמנם אין עיגון מפורש לנושא במסמכי האגד של האוניברסיטה אך בפועל נראה, כי כוננה ביקורת אקדמית. אשר להמלצת חברי הוועדה להקים מנגנון קבע לטיפול בתלונות סטודנטים, אף שבפועל הנושא לא עוגן במסמכי האגד של מרבית האוניברסיטאות, בפועל הוקם מנגנון כאמור בכולן.

אופן התאגדות המוסדות

חברי הוועדה המליצו, כי כלל מוסדות ההשכלה הגבוהה יתאגדו לפי חוק המל"ג וכי המועצה תיקבע כללים מחייבים באשר למטרותיו ופעילויותו של מוסד להשכלה גבוהה. לחילופין המליצו חברי הוועדה בפני שר החינוך להתקין תקנות התאגדות למוסדות להשכלה גבוהה. חברי הוועדה ציינו כי ככל שיתברר שאף אחת מבין שתי החלופות אינה אפשרית מבחינה חוקית, מומלץ ליזום תיקון לחוק המל"ג שיאפשר פרסום תקנות כאמור.⁶³

בדיקת יישום ההמלצה עולה, כי אוניברסיטת בר-אילן מאוגדת לפי חוק העמותות, התש"ם-1980⁶⁴ (להלן: חוק העמותות) ולא לפי חוק המל"ג. נוסף על כך לא קבעה המועצה, בהמלצת ועדת מל"ג, כללים מחייבים באשר למטרותיו ופעילותו של מוסד להשכלה גבוהה. אמנם מסמך גרוסמן עליו נרחיב בהמשך מסדיר את נושא מטרותיו ופעילותו של מוסד להשכלה גבוהה, אך המסמך לא עוגן בכללים מחייבים כפי שהמליצה הוועדה.⁶⁵

יצוין כי המלצות ועדת מל"ג אומצו מאוחר יותר במספר החלטות ממשלה והחלטות המל"ג תוך הכרה בהיותם **עקרונות** שלאורם יש להתוות את השינויים הנחוצים במבנה הארגוני של מוסדות ההשכלה הגבוהה. זאת ועוד, כלל ההחלטות המאוחרות לדו"ח מל"ג התבססו בחלקן הגדול על עיקרי המלצות הוועדה תוך שאף צוינה מפורשות עובדת הסתמכותן על המלצות קודמות.

החלטת ממשלה מס' 675 מיום 2.9.01

עיקרי המלצות ועדת מל"ג אומצו בהחלטת ממשלה מס' 675 מיום 2.9.01 שכותרתה: "שינוי המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה". במסגרת החלטה החליטה הממשלה להטיל על יו"ר המל"ג להגיש למל"ג תכנית לשינוי המבנה הארגוני של המוסדות, ולהציג בפני הממשלה בתוך זמן קצוב. כפי שנקבע בהחלטה, היה על התכנית להגדיר באופן ברור תחומי אחריות, סמכויות ותפקידים לכל אחד מהגופים המנהלים בכל אחת מהאוניברסיטאות, כל זאת תוך התבססות על עיקרי המלצות ועדת מל"ג, ובראשן ביטול המבנה הדואלי, צמצום סמכויות חבר הנאמנים, חיזוק מעמד הוועד הפועל ושינוי הרכב הסנאט.⁶⁶

בהמשך להחלטת הממשלה האמורה התקבלה במל"ג ביום 16.5.00 החלטה המאמצת את דו"ח ועדת מל"ג. בהתאם להחלטת המל"ג הגיש יו"ר הו"ת למל"ג תכנית יישום שכותרתה:

⁶³ שם, בעמ' 25.

⁶⁴ ס"ח תש"ם מס' 983 מיום 12.8.1980 עמ' 210.

⁶⁵ ראו להלן גם את הדיון בצורך בעיגון העקרונות המבניים המחייבים כדי לאפשר אכיפתם החוקית בעמ' 57.

⁶⁶ יצוין, כי בכתב העת "אקדמיה" של ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה) עלתה הטענה, כי אף שועדת מל"ג עצמה הגדירה המלצותיה כ"מסגרת כללית המנחה את האוניברסיטאות באשר לכוון אליו יש להתור", הן נתפסו **בטעות** והוצגו גם על-ידי ראש הו"ת כחוות דעת מקצועית המייצגת את דעת המל"ג והאוניברסיטאות. עוד נטען, כי עקב פרשנות זו החליטה הממשלה שיש לאכוף "בצורה גורפת ואחידה את ההמלצות על כל מוסדות ההשכלה הגבוהה". ראו פרופ' זאב שוש "במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו" **אקדמיה** 12: 46-48 (פברואר 2003) (להלן: שוש). זמין באינטרנט: www.iucc.ac.il

"התאגדות מוסדות להשכלה גבוהה במסגרת חוק המועצה להשכלה גבוהה, טיוטת הצעה לדיון 14.10.2001" בה נכללו כללים ליישום המלצות ועדת מלץ.⁶⁷ זמן קצר לאחר מכן, ועל רקע אימוץ המלצות של ועדת מלץ על-ידי הממשלה והמל"ג, דנו רוב הסנאטים באוניברסיטאות בהחלטת הממשלה והחליטו לפעול נגד יישומה. בהמשך לכך הוקמה ביום 13.12.01 הוועדה הבין-סנאטית (להלן: הוב"ס) של האוניברסיטאות להגנה על העצמאות האקדמית. חבריה הוסמכו על-ידי הסנאטים והרקטורים באוניברסיטאות לנהל פעילות ציבורית בעניין זה. עמדתה של הוב"ס היתה, כי החלטת הממשלה נוגדת את הוראת ס' 15 לחוק המל"ג וכי עיקר המלצותיה של ועדת מלץ הן שגויות ומבוססות על טענות שרובן חסרות ביסוס. הוב"ס אף טענה, כי המלצותיה של ועדת מלץ הן "מוטות עקב בחירת עדים ועדויות המשקפים מגמה לייצוג יתר של שיקולים מוסדיים ומנהליים וייצוג חסר של שיקולים אקדמיים". בסיכומו של דבר סברה הוב"ס, כי ביצוע החלטת הממשלה "יפגע פגיעה אנושה בעצמאות האקדמית ובחופש האקדמי של המחקר, ההוראה והביטוי של אנשי האקדמיה באוניברסיטאות".

בהתאם לעמדתה האמורה פירסמה הוב"ס נייר עמדה בו מפורטים עיקרי החלטותיה בנושא – תביעה לשמור ולכבד את חוק ההשכלה הגבוהה והגנתו של החופש האקדמי המעוגן; קריאה לממשלה להימנע מלכפות מבנה אקדמי ואדמיניסטרטיבי אחיד על האוניברסיטאות בניגוד לרוחו ולשונו של חוק המל"ג; המלצות ועדת מלץ ידונו בסנאטים של כל אחת מהאוניברסיטאות ויוחלט באופן בלתי-תלוי האם ובאיזה אופן יאומצו המלצותיה; הבעת הסתייגות חריפה מהמלצות ועדת מלץ שעניינה העברת סמכויות רחבות באוניברסיטה מידי הסנאט לידי גופים חוץ-אקדמיים מחשש לפגיעה בעצמאות האקדמית וחופש המחקר במוסדות.⁶⁸

החלטה מס' 164/10 של המועצה להשכלה גבוהה מיום 17.12.02

ימים בודדים לאחר הקמתה של הוב"ס התקבלה במל"ג החלטה מס' 164/10 מיום 17.12.02 שכותרתה: "דו"ח ועדת מלץ – שינויים במבנה הארגוני של האוניברסיטאות בישראל".⁶⁹ בהחלטה, שמשמעותה המעשית היתה זניחת המסמך שגובש על-ידי הות"ת בהמשך להחלטת ממשלה מס' 675, נקבע שהמל"ג רואה בהמלצות ועדת מלץ מתווה חשוב ליעול המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה, וכפי שכתבו חברי הוועדה בדו"ח, יש לראות בהמלצותיהם "מסגרת כללית המנחה את האוניברסיטאות באשר לכיוון אליו יש לתת".⁷⁰ בהתאם לכך הוחלט שהמל"ג תפנה לאוניברסיטאות על-מנת לקבל מהן תוך זמן קצוב (עד סוף דצמבר 2003) דיווח באשר לשינויים

⁶⁷ שם, שם.

⁶⁸ שם, שם.

⁶⁹ זמין באינטרנט www.che.org.il/template/default.aspx?PageId=134

⁷⁰ על-אף שבתחילה לא יישמו המוסדות להשכלה גבוהה את המלצות ועדת מלץ ובהמשך אף אימצה המל"ג את מסמך גרוסמן כפשרה (ראו בהמשך), בהמשך להחלטת ממשלה 789 החל באוניברסיטת תל-אביב מהלך לשינוי החוקה עוד בספטמבר 2003. ראו לעניין זה דו"ח שנתי 61 לשנת 2010 ולשנת הכספים 2009 (להלן: דו"ח שנתי 61). זמין באינטרנט:

www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=595&id=57&contentid=11676&parentid=undefined&bctype=11675&sw=1366&hw=698

שביצעו לאור המלצות של ועדת מלץ.⁷¹ עוד סוכם שהות"ת תפנה גם למוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות על-מנת לקבל את התייחסותם להמלצות חברי ועדת מלץ. **לא ידוע האם אכן הועברו לידי המל"ג דיווחי המוסדות בדבר יישום המלצות ועדת מלץ.**

16.9.03 החלטת ממשלה מס' 789 מיום 16.9.03

ביום 16.9.03, מבלי שגיבשה המל"ג עקרונות ניהוליים לאוניברסיטאות ברוח המלצות ועדת מלץ כאמור,⁷² התקבלה החלטת ממשלה מס' 789 שעניינה המדיניות הכלכלית לשנת 2004.⁷³ בעיקרה נועדה ההחלטה להתוות עקרונות ניהוליים לאוניברסיטאות תוך התניית תקצובן של האוניברסיטאות בהפנמת ויישום עקרונות אלו. בצד זאת הוחלט על הקמת צוות מיוחד (להלן: **הצוות**) על-מנת שיקבע בתוך פרק זמן קצוב (עד ליום 1.12.03) כללים מפורטים לעניין המבנה הארגוני הנדרש לשם קבלת תקצוב מלא (בכפוף לאישור היועץ המשפטי לממשלה), וכן אופן בחינת עמידת המוסדות בכללים שיקבעו. בהחלטה נקבע כי הצוות יורכב משני נציגים לפי בחירתו של יו"ר הות"ת, שני נציגים ממשרד האוצר ונציג ציבור שיתמנה בהסכמת משרד האוצר והות"ת.

בטרם נפנה להצגת עיקרי ההחלטה נציג תחילה את המניעים לקבלתה כפי שהם משתקפים מדברי ההסבר להצעת ההחלטה. בדברי ההסבר פורטו הרקע להחלטה והכשלים שבמבנה הארגוני הקיים, ובין השאר הוזכרו הכשלים עליהם עמדה גם ועדת מלץ. נכתב שם שהמבנה הקיים איננו נותן מענה להתפתחויות שחלו בהיקף ובפעילות מערכת ההשכלה הגבוהה, יוצר בעיות ניהול בתוך המוסדות (ניגודי עניינים, חוסר יעילות וכו') – בין השאר בשל העדר הגדרה ברורה של סמכויות ואחריות ממלאי התפקיד השונים (ובפרט הנשיא מול הרקטור) ולקויים בעבודת הסנאט – וכן איננו תואם את המבנה הארגוני ההירארכי המקובל בעולם.

כעולה מן ההחלטה, מטרתה להתוות עקרונות ניהוליים שיבטיחו מבנה הירארכי ברור ויגדירו תחומי אחריות ובעלי תפקידים. כך נקבע שמינוי והעברה של נושאי משרה יעשה על-ידי הנשיא ובאישור חבר הנאמנים או הוועד הפועל (אלא אם כן יקבע הצוות אחרת) וכי נושא משרה לא יכהן בגוף שמינה אותו או מפקח עליו (פרט לחברי חבר הנאמנים הרשאים לכהן גם כחברי הוועד הפועל). עוד מורה ההחלטה על מניעת ניגוד עניינים בפעולות המוסד ונושאי המשרה, ובכלל זה מעורבות העובדים בניהול המוסד: נושאי המשרה במוסד, לרבות חברי חבר הנאמנים, לא יבחרו, ימונו או יומלצו על-ידי גוף בו מהווים חברי הסגל האקדמי במוסד רוב; אנשי הסגל האקדמי במוסד יוכלו לכהן כחברים בחבר הנאמנים ובוועד הפועל ובלבד שמינויים נעשה בהתאם לעקרונות החלטת הממשלה וכן ששיעורם בגופים הללו לא יעלה על השיעור שיקבע הצוות מתוך כלל חברי הגוף וכן מכלל החברים המשתתפים בישיבה מסויימת של גופים כאמור.

⁷¹ ראו גם מסמך מרכז מחקר ומידע של הכנסת בנושא: המלצות הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה, בראשותו של שופט ביהמ"ש (בדימוס) יעקב מלץ (ינואר 2000), שהוגש לוועדת החינוך והתרבות, מיום 5.5.02.

⁷² בדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה צויין כי אף שהות"ת ניסחה הנחיות באשר לאופן התאגדותם ודרכי פעילותם של מוסדות השכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות, לא נוסחו הנחיות דומות ביחס לאוניברסיטאות. עם זאת, יש להניח, כי עם גיבושו של מסמך גרוסמן לא היה עוד צורך בקביעתן של הנחיות מעין אלו ביחס לאוניברסיטאות.

⁷³ החלטת ממשלה מס' 789 [המדיניות הכלכלית לשנת 2004 (שינויים מבניים והרכב התקציב) מיום 16.9.2003].

באשר לתפקידי הגופים השונים קובעת ההחלטה הגדרות ברורות. כך נקבע כי "חבר הנאמנים" יהא הגוף העליון של המוסד, אף אם תוארו שונה, וקביעת חוקת המוסד ועריכת שינויים בה מעת לעת תהא בסמכותו הבלעדית. עוד נקבע כי "הוועד הפועל" יפעל בכפוף לחבר הנאמנים ובידיו תופקד הסמכות להתוות את מדיניות המוסד ולפקח על ביצוע תפקידי הנשיא. באשר ל"נשיא המוסד" נקבע, כי זה יהא נושא המשרה האחראי לניהול השוטף של המוסד, במסגרת המדיניות שקבע הוועד הפועל ובכפוף להנחיותיו. כמו כן מגדירה החלטת הממשלה מיהו "נושא משרה": חבר הוועד הפועל, נשיא המוסד וסגניו, הרקטור, הדיקנים, ראשי בתי הספר וראשי המחלקות וכל ממלא תפקיד כאמור אף אם תוארו שונה וכן נושא תפקיד ניהולי אחר הכפוף במישרין לנשיא המוסד. בנוסף על האמור קובעת ההחלטה כי נושאי משרה במוסד יחובו בחובת אמונים וזהירות כלפי המוסד בהתאם לקביעותיו של הצוות שיוקם.

כזכור, ההחלטה מורה שתקציבו של מוסד שמבנהו אינו תואם את עקרונותיה יופחת החל מיום כניסתה לתוקף של ההחלטה (1.9.04) לכדי 70% מן התקצוב לו היה זכאי קודם לכן. בצד זאת נקבע שהות"ת, בתיאום עם משרד האוצר, תהא רשאית להעמיד את שיעור ההפחתה על שיעור נמוך מן השיעור האמור ובלבד ששיעור ההפחתה השנתי לא יפחת מ-10% בשנה. מדברי ההסבר להצעת ההחלטה עולה כי ביסוד קביעה זו עומדת התפיסה לפיה הבעיות שיוצר המבנה הארגוני הקיים באוניברסיטאות מחייב להבטיח כי **ניהול כספי הציבור הרבים המושקעים במוסדות (נכון למועד ההחלטה עמד התקציב על סך של כ-5 מיליארד ₪ בשנה) יעשה בצורה ראויה**. בדברי ההסבר להחלטה הוצע אף לקבוע שעקרונות ההחלטה יהוו תנאי לעצם ההכרה במוסד כמוסד מוכר להשכלה גבוהה לפי חוק המל"ג – הן ביחס למוסדות מוכרים קיימים והן ביחס למוסדות שטרם זכו להכרה – תוך תיקון חוק המל"ג, ואולם עניין זה אינו נזכר בנוסח הסופי של ההחלטה ולפיכך יש להניח שזנח. הצעה דומה הוצעה במסמך גרוסמן המאוחר להחלטה (ראו בהמשך), קרי, התניית ההכרה במוסד ביישום עקרונות המסמך, אך זאת מבלי להתייחס לצורך בתיקון החוק לצורך יישום ההמלצה. לבסוף יצויין שהחלטה זו קובעת שהוראותיה באות להוסיף על כל חוק וכי באחריות הות"ת לבחון מדי שנה את מידת התקיימותם של המבנה הארגוני והכללים במוסדות השונים כמפורט בה. נקבע גם שאין בהחלטה בכדי למנוע מהות"ת לקבוע הנחיות נוספות באשר לאופן התנהלות המוסדות, ובלבד שלא יעמדו בסתירה להחלטה.

בהמשך ישיר להחלטת ממשלה מס' 789 כינסו המל"ג והות"ת ישיבת חירום ביום 23.09.03 בה מחו על ההחלטה ותבעו לבטלה. בישיבה זו נטען כי ההחלטה **מקעקעת את הנהלים שנקבעו בעבר על-ידי הות"ת לצורך תקצוב המוסדות, מהווה התערבות גסה במבנה הארגוני של המוסדות שלא ברוח המלצות ועדת מלץ וסותרת את עיקרון העצמאות המינהלית והאקדמית של המוסדות כפי שנקבע בחוק המל"ג**.⁷⁴ אף עמדתו של פרופ' גרוסמן, מי שניסח את מסמך גרוסמן עליו נפרט

⁷⁴ מתוך תשובתו של פרופ' גרוסמן מיום 18.7.06 לפניית התנועה לאיכות השלטון מיום 18.6.06 שכותרתו "המדיניות הכלכלית לשנת 2004 – שינויים מבניים והרכב התקציב" (להלן: תשובת גרוסמן לפניית התנועה) – ראו [ספח ה](#).

בהמשך, היתה שהקריטריונים שנקבעו בהחלטה עומדים בניגוד מוחלט לחוק המל"ג ולתכליתו כמו גם למצב הנוהג באשר לעצמאות מערכת ההשכלה הגבוהה ותקצובה.⁷⁵

החלטה מס' 350/10 של המועצה להשכלה גבוהה מיום 23.9.03

כאמור, בישיבת חירום שקיימה ביום 23.9.03 תחת הכותרת "הקמת הוועדה לקביעת הנחיות למבנה הארגוני של מוסדות להשכלה גבוהה ברוח המתווה של דו"ח מל"ג" החליטה המל"ג על הקמת ועדה משותפת למל"ג ולות"ת בראשות פרופ' שלמה גרוסמן, יו"ר הות"ת דאז, על-מנת לקבוע הנחיות להשגת המבנה הארגוני הרצוי של המוסדות להשכלה גבוהה במקום אלו שבהחלטת הממשלה וברוח המלצות ועדת מל"ג. כפי שיפורט להלן, תוצר עבודתה של הוועדה המשותפת שהוקמה היה מסמך "עקרונות התאגדות מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות (כולל הטכניון ומכון ויצמן למדע)",⁷⁶ הידוע יותר בכינויו "מסמך גרוסמן". עקרונות המסמך אומצו על-ידי מליאת המל"ג בחודש מרץ 2004 (החלטה מס' 453/10).⁷⁷

הוועדה המשותפת לקביעת הנחיות למבנה הניהולי של מוסדות להשכלה גבוהה (ועדת גרוסמן)

מסמך גרוסמן מהווה במהותו מסמך עקרונות מחייב ליעול המבנה הארגוני של האוניברסיטאות, ברוח המלצות ועדת מל"ג. נקודת המוצא של המסמך היא הצורך בקיומה של היררכיה ניהולית ואקדמית ברורה במוסדות ההשכלה הגבוהה. על-פי המסמך, על כל מוסד ליישם את ההמלצות הכלולות בו תוך זמן קצוב (עד ליום 1.1.05) תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות. במסמך אף נקבע כי העקרונות יהיו אחד התנאים להכרה במוסד כמוסד להשכלה גבוהה, להסמכתו של מוסד מוכר להעניק תואר מוכר ואף אחד הקריטריונים לתקצוב מוסדות המתקצבים על-ידי הות"ת.

על-אף האמור לעיל חשוב להדגיש כי לפי לשון המסמך המוסדות אינם מחוייבים ביישום העקרונות המותווים בו ככתבם וכלשונם, אלא עליהם ליישם "תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות בתקנונו, בהתחשב בסוגו, אופיו וצרכיו המיוחדים".⁷⁸ כך גם הדגיש פרופ' גרוסמן עצמו, בתשובתו לפניית התנועה בנושא לפני כמה שנים, שכוונת המסמך לא היתה ש"כל מוסד יהיה חייב באימוץ כל הוראה מהוראות המסמך באופן דווקני, אלא באמצעות ההתאמות הנדרשות לו, נוכח אופיו הפרטני".⁷⁹ אולם, ברי כי על ההתאמות והשינויים להיות סבירים והמוסדות אינם רשאים לסטות

⁷⁵ שם, שם. לדיון במעמדה הנורמטיבי של ההחלטה לאור טענות אלו ראו בעמ' 42 ואילך.

⁷⁶ "מסמך עקרונות התאגדות מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות (כולל הטכניון ומכון ויצמן)" מיום 31.3.04 (להלן: מסמך גרוסמן). זמין באינטרנט: www.che.org.il/download/files/doc

⁷⁷ במחקרו של פרופ' אורי קירש נטען, כי על-אף התנגדותה החריפה להחלטת הממשלה הבינה הות"ת את המשמעות התקדימית של ההחלטה ופעלה ליישום המלצות ועדת מל"ג כיוזמה שלה, עם כמה שינויים מתבקשים (ככל הנראה בא הדבר לידי ביטוי באמצעות גיבוש מסמך גרוסמן). הליך יישום יוזמת הות"ת התממש בעיקרו מספר שנים, והמעקב על כך נמשך עד היום. עוד צוין, כי ליישום חלק מההמלצות, בעיקר אלו הנוגעות לסמכויות חבר הנאמנים והוועד המנהל, היו השפעות שליליות על התנהלות האוניברסיטאות. ראו פרופ' אורי קירש "מדיניות ההשכלה הגבוהה בישראל – נגישות, איכות ומצוינות במשאבים מוגבלים" (בהוצאת מוסד שמואל נאמן, יוני 2010), בעמ' 63 (להלן: קירש). זמין באינטרנט: www.neaman.org.il/NeamanHeb/UpLoadFiles/DGGallery/2175014847.pdf

⁷⁸ מסמך גרוסמן, לעיל הערה 76.

⁷⁹ תשובת פרופ' גרוסמן לפניית התנועה, לעיל הערה 74.

מן העקרונות המהותיים שמתווה המסמך. **להלן יפורטו עיקרי מסמך גרוסמן, ובצדם תובא התייחסותנו ליישום של עקרונות המסמך בפועל על-ידי האוניברסיטאות.**⁸⁰

מוסדות ונושאי משרה באוניברסיטאות

בהתאם למסמך גרוסמן על כל אחת מן האוניברסיטאות לכוון, בין היתר, גופים מנהלים (ועד פועל וחבר נאמנים), מוסדות אקדמיים (סנאט ומערכת לבקרת איכות אקדמית) ומוסדות ביקורת (רואה חשבון, ועדת ביקורת, מבקר אוניברסיטה ונציב קבילות סטודנטים). כמו-כן קובע המסמך, כי בכל אוניברסיטה יכהנו נשיא, משנה לנשיא לעניינים אקדמיים, מנהל כללי ודיקנים. במסמך צוין, כי אין חובה לכנות את בעלי התפקידים דווקא בשמות הנזכרים לעיל ובלבד שאכן יכונו במוסדות הגופים ונושאי התפקידים בהתאם לעקרונות המבנה הארגוני שמתווה המסמך.

מבדיקת מסמכי האגד של האוניברסיטאות עולה כי חובת מינוים של מבקר פנים, ועדת ביקורת ורואה חשבון לא עוגנה במסמכי האגד של כל האוניברסיטאות. באוניברסיטה העברית לא נקבעה במסמכי האגד סמכות חוקה למנות ועדת ביקורת, מבקר פנים ורואה חשבון על-אף שבפועל מונו גורמי ביקורת אלה. באופן דומה לא נקבעה סמכות חובה למנות ועדת ביקורת מבקר פנים ורואה חשבון במסמכי האגד של אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת בר-אילן ואף בפועל לא ברור האם מונו גורמי ביקורת אלה. בנוסף, כפי שכבר הוזכר קודם לכן, רק בשלוש מבין האוניברסיטאות (אוניברסיטת בן-גוריון, אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת חיפה) יש עיגון מפורש לסמכות לכוון ביקורת אקדמית (באוניברסיטה העברית אין עיגון מפורש לנושא במסמכי האגד של האוניברסיטה אך נראה שבפועל כוננה ביקורת אקדמית), אך בכל האוניברסיטאות שמסמכי האגד שלהן נבדקו הוקמה נציבות סטודנטים.

המוסדות המנהלים: חבר הנאמנים והוועד הפועל

מסמך גרוסמן קובע, כי **חבר הנאמנים** יהווה את הרשות העליונה של המוסד ויורכב מאישים מהארץ ומחו"ל שלהם עניין בפיתוח וקידום המוסד. עוד נקבע שמספרם המקסימלי של חברי חבר הנאמנים שהם תושבי ישראל ותושבי חוץ יקבע בחוקת האוניברסיטה והיחס המתאים ביניהם יקבע על-ידי הוועד הפועל תוך שמירה על איזון ראוי. שיעור הייצוג של הסגל האקדמי בחבר הנאמנים לא יעלה על 20% מכלל החברים ושיעור גורמי פנים נוספים (דוגמת סגל מנהלי וטכני) לא יעלה על 5%. יתר החברים יהיו נציגי ציבור. באשר לבחירתו של יו"ר חבר הנאמנים נקבע, כי זה יבחר מבין נציגי הציבור החברים בחבר הנאמנים בהתייעצות עם יו"ר הוועד הפועל ונשיא האוניברסיטה. חברי חבר הנאמנים יהיו חייבים בחובת אמונים וחובת זהירות כלפי האוניברסיטה (לעניין זה נקבע, כי יחולו הוראות סעיפי חוק החברות בשינויים המתחייבים). באשר לסמכויות חבר הנאמנים נקבע כי הוא יוסמך לבצע מעקב אחר פעילות המוסד, לטפח את קשרי החוץ של האוניברסיטה, לגייס תרומות, לאשרר תיקונים בחוקה, את התקציב השנתי, הדו"חות הכספיים והתכנית הרב-שנתית וכן לקבוע את שכרם של נושאי המשרה באוניברסיטה.

⁸⁰ התייחסות ליישום עקרונות ההתאגדות להלן תיעשה בהתבסס על מסמכי האגד של האוניברסיטאות כפי שמפורסמים באתרי האינטרנט. ראו לעיל הערה 24.

מבדיקת מסמכי האגד של האוניברסיטאות עולה, כי העיקרון שלפיו יהווה חבר הנאמנים את הרשות העליונה במוסד מיושם בכלל האוניברסיטאות שנבדקו, זאת, כאמור, בניגוד להמלצותיה של ועדת מלץ.⁸¹ עם זאת, בכל האוניברסיטאות, למעט אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת חיפה ואוניברסיטת בן-גוריון, לא הוטלה הגבלה מפורשת על שיעור הייצוג של חברי סגל אקדמי בחבר הנאמנים. כך גם רק באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת חיפה הוטלה הגבלה מפורשת על שיעור ייצוג גורמי פנים נוספים כפי שנקבע במסמך גרוסמן (ראו בהמשך **תרשים 3**). לעניין חובותיהם של חברי החבר, באוניברסיטת בר-אילן ואוניברסיטת תל-אביב לא נקבע שיחולו לעניין זה הוראות חוק החברות ואילו באוניברסיטה העברית אין כל התייחסות לעניין חובות חברי חבר הנאמנים.

הוועד הפועל, לפי מסמך גרוסמן, יופקד על קביעת מדיניות המוסד, קביעת אסטרטגיה, פיקוח על המבנה הארגוני-תאגידי של המוסד וכן פיקוח על ניהול ענייני המוסד ונכסיו. בידי הוועד הפועל יופקדו הסמכויות להפעיל פיקוח על ניהול ענייני המוסד ונכסיו; למנות את הנשיא ולהעבירו מכהונה וכן להפעיל פיקוח על אופן פעילותו; לקבוע את חוקת המוסד ולאשר שינויים בה בכפוף לאשרור חבר הנאמנים; לאשר את תקציבי המוסד, הדו"חות הכספיים ותכניות הפיתוח; וכן לקבוע את תנאי העבודה והשכר של נושא משרה שכירים. כמו כן תינתן לוועד הפועל הסמכות השיורית בכל ענייני המוסד שלא הוקנו במפורש בחוקה לרשות אחרת של המוסד (למעט הסמכות השיורית האקדמית שתינתן למשנה לנשיא). באשר להרכב הוועד נקבע כי מספר חבריו לא יפחת מ-9 ולא יעלה על 25 וכי שיעור תושבי ישראל בקרב החברים בו לא יפחת מ-85%. חברי הוועד יתמנו מקרב הסגל האקדמי הבכיר (20% מכלל חברי הוועד) ונציגי ציבור פעילים. כמו כן יכהנו בו הנשיא, המשנה לנשיא לעניינים אקדמיים ונציג הסטודנטים. לא יכהנו בוועד הפועל "גורמי פנים נוספים" בנוסף לנציגי הסגל האקדמי הבכיר וחברי ועדים של הסגלים השונים לא יוכלו לכהן כחברים בוועד. כלל חברי הוועד הפועל יהיו חייבים בחובת אמונים וחובת זהירות כלפי האוניברסיטה (לעניין זה נקבע, כי יחולו בשינויים המחויבים הוראות חוק החברות).

מבדיקת מסמכי האגד של האוניברסיטאות עולה, כי עקרונות ההתאגדות כפי שהותוו במסמך גרוסמן לעניין הוועד הפועל לא הוטמעו במסמכי האגד של כלל האוניברסיטאות. כפי שכבר הוזכר קודם לכן, באוניברסיטה העברית ממשיכים לפעול הוועד הפועל והוועד המנהל במקביל בניגוד להמלצות הוועדה. כמו כן לא הוטמעו במסמכי האגד של כלל האוניברסיטאות, בין היתר, המגבלות לעניין מספר חברי הוועד (רק באוניברסיטת בן-גוריון ובאוניברסיטת תל-אביב נקבעה הגבלה מפורשת על מספר חברי הוועד התואמת את מסמך גרוסמן), לעניין שיעור הייצוג של הסגל הבכיר (רק באוניברסיטת בן-גוריון נקבעה הגבלה מפורשת על שיעור הייצוג בהתאם למסמך גרוסמן) ולעניין שיעור חברי הוועד הישראליים (רק באוניברסיטת בן-גוריון ובאוניברסיטת תל-אביב נקבעה הגבלה כפי שנקבע במסמך גרוסמן). כך גם במרבית האוניברסיטאות לא הוטמע העיקרון בדבר ייצוג הסטודנטים בוועד (רק באוניברסיטת בן-גוריון ובאוניברסיטת חיפה מובטחת נציגות לסטודנטים בוועד הפועל ואילו באוניברסיטת תל-אביב נציג הסטודנטים הוא מוזמן קבוע בלבד ובפועל משמש כמשקיף ללא זכות הצבעה) (ראו בהמשך **תרשים 1**). לעניין חובותיהם של חברי הוועד, באוניברסיטת בר-אילן ואוניברסיטת תל-אביב לא נקבע שיחולו לעניין זה הוראות חוק החברות ואילו באוניברסיטה העברית אין כל התייחסות לעניין חובות חברי הוועד הפועל או המנהל.

המוסדות האקדמיים: הסנאט

מסמך גרוסמן קובע שהאוטונומיה האקדמית באוניברסיטאות חייבת לבוא לידי ביטוי בקיומם של גופים אקדמיים האחראים על הפעילות האקדמית ועל קביעת סטנדרטים אקדמיים באוניברסיטאות. עוד נקבע, כי מינויים אקדמיים ואישור תכניות לימודים חייבים להעשות בכפוף לאישור הגופים האקדמיים המתאימים. כמו כן על חבר המוסדות האקדמיים לפעול בנאמנות,

⁸¹ ראו להלן הדיון ביחס בין המסמכים השונים בנושא בעמ' 40 ואילך.

במסירות וביושרה למילוי תפקידו וכי הוא יהיה חייב בחובת אמונים וחובת זהירות כלפי האוניברסיטה (לעניין זה נקבע, כי יחולו הוראות חוק החברות בשינויים המחויבים).

בהמשך לאמור נקבע, כי על הסנאט, הנמנה לפי המסמך על המוסדות האקדמיים, להוות את הגוף האקדמי העליון של האוניברסיטה. מספר חבריו לא יעלה על 71 חברים וכי הוא יורכב מנבחר הסגל האקדמי ונציג הסטודנטים. בין סמכויותיו העיקריות של הסנאט יהיו הכוונה אסטרטגית של יעדי הפיתוח וקידום ההוראה, פיקוח על רמה נאותה של ההוראה, חינוך ומחקר וכן עיסוק בענייני פיתוח ותכנון בתחום ההוראה המחקר והתכנון הפיזי. בנוסף, בסמכות הסנאט למנות ועדות משנה שתפעלנה מטעמו, לרבות ועדת מינויים אקדמיים ועדת מחקר. החלטות הסנאט המחייבות הוצאה כספית תהיינה חייבות באישור הוועד הפועל.

מרבית העקרונות שהותוו במסמך גרוסמן לעניין הרכבו של הסנאט ומעמדו באוניברסיטה עולים בקנה אחד עם המלצותיה של ועדת מלץ, שכאמור טרם הוטמעו במלואן במסמכי האגד של האוניברסיטאות שנבדקו. כך לדוגמא, וכפי שנאמר קודם לכן, באוניברסיטה העברית נקבע כי הסנאט מנהל את ענייניה האקדמיים של האוניברסיטה בכפוף לסמכויות חבר הנאמנים והוועד הפועל על-אף המלצתה של הוועדה. כמו כן, במסמכי האגד של מרבית האוניברסיטאות לא נקבעה הגבלה מפורשת על מספר חברי הסנאט וכן לא הובטחה במלואה נציגות סטודנטים בגוף זה (באוניברסיטת בר-אילן, באוניברסיטת תל-אביב ובטכניון משתתפים נציגי הסטודנטים בשיבות הסנאט, כעולה ממסמכי האגד של האוניברסיטאות, כמשקפים ללא זכות הצבעה) (ראו בהמשך [תרישים 2](#)). לעניין חובותיהם של חברי הסנאט, באוניברסיטת בר-אילן ואוניברסיטת תל-אביב לא נקבע שיחולו לעניין זה הוראות חוק החברות ואילו באוניברסיטה העברית אין כל התייחסות לעניין חובות חברי הסנאט.

נושאי משרה בכירים: הנשיא, המשנה לנשיא לעניינים אקדמיים והדיקנים

על-פי המסמך יש להפקיד בידי **נשיא האוניברסיטה** את הסמכות לנהל את ענייני המוסד במסגרת הסמכויות שהוענקו לו בחוקה ויש לחייבו בדין וחשבון כלפי הוועד הפועל. תפקידו יכלול את האחריות לביצוע החלטות שהתקבלו על-ידי חבר הנאמנים והוועד וכן ייזום, הכנה לאישור וריכוז התכניות לקידום המוסד ולפיתוחו. הנשיא יועסק במשרה מלאה ויהיה זה מקום עבודתו היחיד.

בשלוש מבין האוניברסיטאות שמסמכי האגד שלהן נבדקו (באוניברסיטת בר-אילן, באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל-אביב) לא נקבע כי נשיא האוניברסיטה יועסק במשרה מלאה וכי יהיה זה מקום עבודתו היחיד.

בכפיפות לנשיא האוניברסיטה יכהן, לפי מסמך גרוסמן, **המשנה לנשיא לעניינים אקדמיים** (הרקטור). המשנה לנשיא יופקד על כלל העניינים האקדמיים של המוסד בהתאם לסמכויותיו מכח החוקה, התקנות האקדמיות או מכח הסמכויות שהואצלו לו על-ידי נשיא האוניברסיטה. תחת אחריות המשנה לנשיא יופקדו גם הנושאים האקדמיים הטהורים המצויים בסמכות הסנאט וועדותיו, כגון קידום אנשי סגל והחלטות אקדמיות שאינן כרוכות בהשלכות תקציביות. בחירת המשנה לנשיא – כמו גם העברתו מתפקידו – תעשה על-ידי הסנאט, והוא יבחר מבין הפרופסורים מן המניין המכהנים במוסד (אם כי תיתכן האפשרות לקבוע בחוקה שמינוי והעברה מתפקיד של המשנה לנשיא יעשו בידי נשיא האוניברסיטה בכפוף לאישור הוועד הפועל של המוסד). המשנה לנשיא ישמש כיו"ר הסנאט, יו"ר הוועדה המרכזת, יו"ר ועדת המינויים האקדמיים העליונה ויו"ר ועדת החיפוש לבחירת דיקני הפקולטות. כמו כן הוא יהיה חבר, מתוקף תפקידו, בחבר הנאמנים, בוועד הפועל ובוועדות הקבע. המשנה לנשיא יחוייב ליתן דין וחשבון שוטף בפני הסנאט ונשיא

האוניברסיטה באשר לפעילות המוסד בתחומי ההוראה והמחקר, ויקיים התייעצויות שוטפות עם הנשיא בכל עניין הדרוש לקידום ענייני ההוראה והמחקר באוניברסיטה.

בדיקתנו העלתה, כי, ככלל, עקרונות ההתאגדות לעניין המשנה לנשיא הוטמעו במסמכי האגד של האוניברסיטאות השונות בשינויים מסויימים.

באשר לדיקני הפקולטות קובע מסמך גרוסמן שהם יופקדו על ניהול הפקולטה מבחינה אקדמית, מינהלית ומשקית וייצגו את הפקולטה בפני כלל רשויות האוניברסיטה. לעניין בחירתם נקבע כי הם יכהנו למשך 4 שנים ויוכלו לשוב ולהיבחר לתקופת כהונה אחת נוספת בלבד (של עד 4 שנים). לצורך בחירת הדיקנים תוקם ועדת חיפוש שתמליץ בפני מועצת הפקולטה על מועמדים ראויים (אם כי תיתכן האפשרות להסמיך בחוקה את הנשיא למנות ולהעביר מכהונה דיקני פקולטות וראשי בתי-ספר). שיקול מרכזי שישימש בעת בחירתו של הדיקן יהיה כישוריו הניהוליים של המועמד. בהתאם למסמך יהיה הדיקן כפוף למשנה לנשיא, יקיים עמו התייעצויות שוטפות ויהיה חייב ליתן דין וחשבון שנתי בפניו ובפני נשיא האוניברסיטה באשר לפעילות הפקולטה.

בדיקתנו העלתה, כפי שכבר נאמר קודם לכן, כי תקופת כהונתם הראשונית המקסימלית של דיקני הפקולטות באוניברסיטת תל-אביב, כעולה ממסמכי האגד שלה, לא הוגבלה כפי שנקבע במסמך גרוסמן, וכפי שהמליצה ועדת מלץ, וכן לא נקבעה הגבלה מפורשת על משך כהונתם הרצוף של דיקני הפקולטה.

תקציב האוניברסיטה

על-פי מסמך גרוסמן, תקציב האוניברסיטה יהיה לשנת לימודים אקדמית ועל האוניברסיטה לפעול במסגרת תקציבה ולהמנע מגרעונות. עוד נקבע כי על הנשיא להכין את התקציב ולהביאו לאישור הוועד הפועל. הגשת התקציב, הפעילות במסגרתו והגשת הדיווחים הכספיים באשר לביצועו יהיו בהתאם להנחיות הות"ת כפי שיפורסמו מעת לעת. כמו-כן נקבע, כי מוסדות השכלה גבוהה שאינם מתוקצבים על-ידי הות"ת לא יקבלו כספי מדינה במישרין או בעקיפין מכל גורם שהוא לרבות משרדי ממשלה, תאגידים סטטוטוריים, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים ועוד. לעניין התקשרות עם הגורמים המנויים לעיל קובע מסמך גרוסמן כי האוניברסיטאות יוכלו להתקשר עם גורמים אלה לצורך מתן שירותים מוגדרים שאינם הוראה אקדמית לקראת תארים אקדמיים ובהתאם להנחיות הות"ת, ויאסר עליהן לקבל תרומה בעין מגורמים אלה, למעט אם שיקול הדעת הבלעדי באשר לשימוש בתרומה יהיה של האוניברסיטאות. לבסוף קובע מסמך גרוסמן שעל האוניברסיטאות למסור דין וחשבון לות"ת על התקשרויות ותרומות.

נושא זה לא עוגן במפורש במסמכי האגד של כלל האוניברסיטאות שנבדקו להוציא אוניברסיטת חיפה וכמו כן לא ברור האם בפועל מתנהלות האוניברסיטאות בהתאם לעקרונות שנקבעו לעניין זה במסמך גרוסמן.⁸²

חוקה ומסמכי האגד של האוניברסיטה

על-פי מסמך גרוסמן, על כל אוניברסיטה לנסח חוקה אשר תהווה את המסמך העליון של המוסד. בחוקה יפורטו מטרות המוסד ויעדיו, כפי שיקבעו על-ידי מוסדותיו המנהלים, וכך המבנה הארגוני ודפוסי הפעולה של המוסד בהתאם לעקרונות מסמך גרוסמן. כמו כן נקבע כי לאוניברסיטה לא יכול להיות מסמך אחר שיעמוד בסתירה לחוקתה. לעניין שינוי מסמכי אגד, ובהם חוקת האוניברסיטה, קובע מסמך גרוסמן כי כל הצעה לשינויים תועבר להערות המלי"ג. הערות המלי"ג לעניין ההצעות לשינוי יובאו בפני הרשויות המוסמכות של המוסד בטרם הדין בהצעת השינוי ועם אישורם של השינויים יובאו מסמכי האגד המתוקנים של המוסד לידיעת המלי"ג. חוקת האוניברסיטה ואופן פעילותה יבטיחו את העצמאות האקדמית והניהולית ואי-התלות של המוסד בכל גוף ציבורי או אחר, חיצוני או פנימי. במידה שהאוניברסיטה קמה מתוך גוף אחר – אקדמי או שאינו אקדמי – תתקיים הפרדה מלאה (משפטית, ניהולית ונכסית) בין התאגיד המקיים את המוסד האקדמי לבין אותו גוף חיצוני, לרבות הפרדה במוסדות המנהלים, נושאי המשרה הציבוריים ונושאי המשרה השכירים.

9.3.04 החלטה מס' 453/10 של המועצה להשכלה גבוהה מיום

ביום 9.3.04 אישרה המלי"ג פה אחד את מסמך גרוסמן. כזכור, במסמך גרוסמן הוקצו לאוניברסיטאות פרקי זמן קצובים על-מנת ליישם את השינויים במבנה הארגוני במוסד (עד ליום 1.1.05) ולהעביר את הצעותיהם לתיקון מסמכי האגד שלהם לאישור המלי"ג (עד ליום 1.7.04).⁸³ יחד עם זאת, בפועל עקרונות מסמך גרוסמן אינם מיושמים במלואם בכל המוסדות נכון למועד כתיבתו של מסמך זה. בנוסף, לא ברור האם הות"ת עושה שימוש בסמכויות הנתונות לה להטיל סנקציות תקציביות על-מנת להביא לאכיפת המסמך.⁸⁴

במסגרת הכנת הצעת תקציב ההשכלה הגבוהה לשנים 2009-2010 נבחנו, בין היתר, פעילות המלי"ג והות"ת לשיפור מערכת ההשכלה הגבוהה, ובתוך כך יישום מסמך גרוסמן. בהקשר זה צויין בדברי ההסבר לעיקרי הצעת התקציב, כי במהלך השנים תשס"ד-תשס"ח התמקדה פעילות המלי"ג והות"ת בעיצוב דפוסי ההשכלה הגבוהה ובייצוב מבנה מערכת ההשכלה הגבוהה, בין השאר על-מנת ללוות ולפקח אחר יישום השינוי המבני-ארגוני של האוניברסיטאות לאור מסמך גרוסמן. יחד עם זאת צויין שאף שחלק מיעדי הות"ת הושגו, **קיימים עניינים בעלי חשיבות רבה שיישומם היה חלקי בלבד**. לפיכך, הות"ת מחוייבת להשלים בהקדם מהלכים שיישומם טרם

⁸² במסמכי האגד של אוניברסיטת חיפה ובמסמכי האגד של אוניברסיטת בר-אילן נקבע, כי חבר הנאמנים ידון בתקציב השנתי של האוניברסיטה ומכך משתמע שהתקציב יהיה לשנת לימודים אחת.

⁸³ צויין כי נציגי משרד האוצר ומשרד המשפטים לא לקחו חלק בשיבות גיבוש המסמך, אך המסמך הועבר טרם אישורו להערות משרד האוצר וגובש בשיתופו. ראו לעניין זה תשובת פרופ' גרוסמן לפניית התנועה, לעיל הערה 74.

⁸⁴ במענה לפניית התנועה כתב פרופ' גרוסמן, כי החל משנת הלימודים תשס"ו אמורה היתה הות"ת להתנות את תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה בעמידה בהנחיות המסמך. עם זאת, בפועל, ככל הנראה, לא ננקטו צעדים כאמור. ראו שם, שם.

הושלם, ובכלל זה שינוי מודל התקצוב של הות"ת, תוך הכנסת מרכיבי איכות משמעותיים יותר, וייצוב התקציב של האוניברסיטאות.⁸⁵

נקודות לדמיון ושוני בין הדו"חות וההחלטות

נראה, כי מסמך גרוסמן – המסמך האחרון שחובר בנושא המבנה הארגוני של האוניברסיטאות – הוא המסמך הקובע לעניין זה, והוא אף יושם בכל האוניברסיטאות בארץ, אך לא באופן מלא. אמנם קיימים עניינים לגביהם חלוקות הדעות בין חברי הוועדות השונות, אך בצד זאת ישנן גם כמה המלצות משותפות המוסכמות הן על חברי ועדת מלץ והן על חברי ועדת גרוסמן. הדבר אף מתיישב עם התפיסה לפיה גובש המסמך ברוח המלצות ועדת מלץ ואך "בשינויים מסויימים" מן ההמלצות.⁸⁶ עמדתנו היא שההמלצות לגביהן קיימת הסכמה רחבה הן המלצות בעלות תוקף מחייב, שאין ראוי לסטות מהן.

ראשית, הן חברי ועדת מלץ והן חברי ועדת גרוסמן מסכימים על הצורך בביטול המבנה הדואלי באוניברסיטאות בשל הבעייתיות שמעורר מבנה זה. שנית, הן חברי ועדת מלץ והן חברי ועדת גרוסמן מסכימים כי יש להכפיף את המשנה לנשיא לעניינים אקדמיים לנשיא וכי עליו להיבחר על-ידי הסנאט. כמו כן מוסכם שיש להפקיד בידיו את כלל הסמכויות בעניינים אקדמיים המוענקים לו מכח החוקה, התקנות האקדמיות או מכח האצלת הסמכויות מהנשיא.

עוד קיימת הסכמה בין חברי ועדת מלץ לבין מחברי מסמך גרוסמן לעניין מעמדו של הוועד הפועל ביחס לוועד המנהל, וכי על הראשון והאחרון להתמזג לגוף אחד. חברי שתי הוועדות מסכימים ביניהם גם על כך שיש להגביל את מספר חברי הוועד, אם כי הם חלוקים ביניהם באשר למספר החברים המקסימלי שראוי להתיר. קיימת הסכמה על כך ששיעור ייצוג הסגל האקדמי בוועד הפועל לא יעלה על 20% מחברי הוועד ושלפחות 85% מחברי הוועד יהיו ישראלים. במסמך גרוסמן גם נקבע, כי יש להבטיח בוועד הפועל נציגות לסטודנטים, עניין שאינו זוכה להתייחסות בדו"ח מלץ. קיימת בין חברי הוועדות הסכמה גם באשר למעמדו ולהרכבו של הסנאט. מוסכם שעל הסנאט להוות את הגוף האקדמי העליון במוסד, שיש לבטל את החברות האוטומטית של פרופסורים מן המניין בגוף זה, להגביל את מספר החברים בו (71 חברים לכל היותר) ולהבטיח בו ייצוג הולם לסטודנטים. עוד מוסכם על חברי שתי הוועדות שבכל מוסד יש למנות נציב קבילות סטודנטים, וכי בחירת הדיקנים תיעשה לפי המלצתה של ועדת חיפוש בראשותו של המשנה לעניינים אקדמיים. לבסוף, חברי שתי הוועדות מסכימים ביניהם גם על כך שיש להחיל על נושאי משרה במוסד חובות ואחריות, אם כי מהות החובות והאחריות שראוי להטיל והיקפן כפי שנזכרים בדו"ח מלץ ובמסמך גרוסמן אינן זהות לחלוטין.

⁸⁵ דברי הסבר לעיקרי תקציב ההשכלה הגבוהה לשנים 2009-2010, בעמ' 25. זמין באינטרנט: www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/MinisteriesBudget/socialBudget/Lists/List1/Attachments/7/haskala2010.pdf לסקירת מודל התקצוב שגיבשה הות"ת ראו דו"ח התנועה לאיכות השלטון ואגודת הסטודנטים בירושלים בנושא תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 4.

⁸⁶ ראו לעניין זה תשובתו של פרופ' גרוסמן לפניית התנועה, לעיל הערה 74.

כאמור, קיימים גם כמה עניינים לגביהם קיים פער בין המלצותיהם של חברי ועדת מלץ לבין המלצותיהם של חברי ועדת גרוסמן. ראשית, בעוד שחברי ועדת מלץ ממליצים לצמצם את סמכויות חבר הנאמנים ולהגביל את תחום פעילותו של הגוף לתחום קשרי החוץ ויחסי הציבור, ועדת גרוסמן ממליצה דווקא להותירו כגוף העליון במוסד. בנוסף קיימים עניינים לגביהם מובאת התייחסות בדו"ח ועדת מלץ בעוד שבמסמך גרוסמן נעדרים עניינים אלה כל התייחסות. כך, בעוד שוועדת מלץ ממליצה על קביעתו של קוד אתי בכל מוסד במטרה להבטיח התנהגות ראויה של הסגל האקדמי בהתאם לחובות הזהירות והנאמנות מסמך גרוסמן נעדר כל התייחסות לעניין זה.

באופן דומה, בעוד שחברי ועדת מלץ ממליצים על הקמתה של ועדה מרכזת מטעם הסנאט שמטרתה להבטיח את מימוש מטרותיה, יעדיה ותכניותיה של האוניברסיטה, מסמך גרוסמן איננו מתייחס לעניין זה בהמלצותיו. עניין נוסף הזוכה להתייחסות בדו"ח מלץ אך לא במסמך גרוסמן הוא נושא ייצוג הסטודנטים במועצת הפקולטה. כך גם אין כל התייחסות לנושא ניצול המשאבים במסמך גרוסמן על-אף ההתייחסות לנושא בדו"ח מלץ. על-אף האמור, לאור העובדה שמסמך גרוסמן גובש "ברוח המתווה של דו"ח ועדת מלץ" ככל שמסמך גרוסמן שותק לעניין מסויים, הרי שיש מקום להניח כי לאותו עניין ממשיות לחייב המלצותיה של ועדת מלץ.

אם כן, במהלך העשור האחרון העסיק נושא המבנה הארגוני של האוניברסיטאות את כל העוסקים בתחום. המלצות ועדת גרוסמן, שאומצו כאמור, פה אחד במליאת המועצה להשכלה גבוהה מוצגות כיום באתר האינטרנט של המועצה כעקרונות המחייבים לעניין מבנה וניהול האוניברסיטאות. יחד עם זאת, האוניברסיטאות מסתייגות מתחולת העקרונות עליהם, בין השאר, על יסוד הטענה שהדבר מנוגד לעיקרון החופש האקדמי המעוגן בחוק המל"ג. להלן נפנה לדיון בשאלת מעמדו הנורמטיבי של מסמך גרוסמן, המשליך בחלקו גם על שאלת מעמדן הנורמטיבי של המלצות ועדת מלץ כמו גם החלטות הממשלה בנושא. בהמשך תוצג תמונת המצב הנוכחי באשר ליישום עקרונות מסמך גרוסמן באוניברסיטאות.

חוקיות אכיפת המבנה הארגוני המוצע על האוניברסיטאות

אמנם קיימת הסכמה ארוכת שנים בדבר הצורך בעריכת שינויים מבניים בהתנהלותן הארגונית הפנימית של האוניברסיטאות, ואולם נסיונות רבים שנעשו לאורך השנים מצד גורמים חיצוניים לאוניברסיטאות להביא לרפורמה בנושא זה, באמצעות החלטות ממשלה שנתקבלו וועדות שהוקמו בנושא, לא צלחו. זאת, בין השאר עקב הסתייגות האוניברסיטאות מהתערבות חיצונית בהתנהלותן הארגונית הפנימית. בהקשר זה עלו שתי טענות עיקריות. הטענה האחת היא שהתערבות במבנה האוניברסיטאות מנוגדת לעקרון החופש האקדמי והמינהלי המעוגן בחוק. אלא שמקובל כיום שחופש הפעולה שהוענק לאוניברסיטאות הוא איננו חופש מוחלט, ובנסיבות מסוימות הוא עשוי להידחות מפני הצורך בהבטחת התנהלות האוניברסיטאות לפי כללי המינהל התקין ומפני הצורך בהבטחת ניצול יעיל של כספי הציבור, בשים לב לכך שהכנסתן העיקרית מגיעה מתקציב המדינה המוקצה להן על-ידי הו"ת. הטענה השנייה מתייחסת לסמכות הממשלה להתנות את תקצוב האוניברסיטאות בהטמעת העקרונות שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 789. נטען כי התניית התקצוב חותרת תחת סמכות הו"ת כאחראית הבלעדית להקצאת התקציב למוסדות. אך התפיסה המקובלת בפסיקה היא כי גם לאחר שהואצלה סמכות התקצוב לות"ת עדיין נותרה בידי הממשלה סמכות הפיקוח, שהרי היא זו המוסמכת לאשר את תקציב ההשכלה הגבוהה. מכח סמכות פיקוח זו ניתן לכאורה לומר שהממשלה מוסמכת להתנות את תקצוב המוסדות בביצוע החלטותיה.

נראה, כי על-אף הצורך המוסכם בעריכת שינויים מבניים בהתנהלותן הארגונית של האוניברסיטאות, ועל-אף שבמהלך השנים מאז הוכר צורך זה נעשו נסיונות רבים מצד גורמים חיצוניים לאוניברסיטאות להביא לרפורמה בנושא זה, בפועל לא זכו נסיונות אלה להצלחה רבה, נוכח הסתייגותן של האוניברסיטאות מהתערבות חיצונית בהתנהלותן הארגונית הפנימית. למעשה, יותר מאשר הן מסתייגות ממהות השינויים שמבקשים הממשלה וגורמי הפיקוח להחיל עליהן, מסתייגות האוניברסיטאות מעצם החלת שינויים אלה עליהן ומחוקיות החלתם. טענותיהן העיקריות באשר לחוקיות הנסיונות לערוך רפורמה בהתנהלותן הפנימית הן **שתיים**.

פגיעה בעיקרון החופש האקדמי והמינהלי של המוסדות להשכלה גבוהה

ראשית, כפי שנאמר בפתח הדברים, המחוקק הישראלי העניק למוסדות להשכלה גבוהה, ובכלל זה לאוניברסיטאות, חופש פעולה נרחב לכלכל את ענייניהם האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבים, כראות עיניהם. תחת "עניינים אקדמיים ומינהליים" נכללים, לפי לשון הסעיף, "קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת" [ההדגשה הוספה]. הסעיף נוקט בלשון "לרבות", ולפיכך אין ענייננו ברשימה סגורה של עניינים הנכללים תחת צירוף המילים "עניינים אקדמיים ומינהליים". נוכח הלשון הרחבה בה נוקט החוק ניתן, אפוא, לטעון שרפורמה ממשלתית שעניינה המבנה הארגוני של האוניברסיטאות, וודאי כזו הנכפית על האוניברסיטאות בניגוד לרצונן, עשויה להוות התערבות פסולה בענייניהן המינהליים בניגוד לחוק המועצה להשכלה גבוהה. ואכן, על יסוד טענה זו הביעו האוניברסיטאות בעבר את הסתייגותן מחלות החלטת ממשלה מס' 789 עליהן⁸⁷ כמו גם עקרונות מסמך גרוסמן.⁸⁸ אף נטען בהקשר זה, על רקע הקיצוץ המשמעותי בתקציב הממשלתי, כי גורמים בעלי עניין – ובראשם משרד האוצר – הביאו

⁸⁷ ראו דו"ח עמותת בשער – קהילה אקדמית למען החברה בישראל "מעמד ההשכלה הגבוהה ואוניברסיטאות המחקר בישראל: תמרורי אזהרה וקווי מדיניות", בעמ' 56. זמין באינטרנט:

www.bashaar.org.il/files/report.pdf

⁸⁸ שם, שם. ראו גם שוס, לעיל הערה 66.

את המוסדות למצב של מחנק תקציבי, כך שניתן יהיה לכפות עליהם רפורמות ניהוליות ברוח האידיאולוגיה הכלכלית הניאו-ליברלית, ובתוך כך להתערב בניהול האקדמי שלהן.⁸⁹

יחד עם זאת, החופש האקדמי והמינהלי המעוגן בחוק איננו בלתי-מוגבל. על-אף שהגישה בה נקטו המוסדות להשכלה גבוהה לאורך השנים היתה, כי בגדרו של החוק הוענקה להם עצמאות מוחלטת לנהל את כל ענייניהם האקדמיים והמינהליים על-פי שיקול דעתם, העמדה המקובלת בפסיקה, לה שותף גם משרד מבקר המדינה, היא כי החופש האקדמי איננו חזות הכל ו"אין מוענק במסגרתו פטור מתחולתן של נורמות היסוד של שיטתנו המשפטית".⁹⁰ אמנם ניתן לטעון, כי החתירה ליעילות אקדמית ולמניעת סרבול כשלעצמה איננה מצדיקה לכאורה התערבות בענייניהן הארגוניים הפנימיים של האוניברסיטאות תוך פגיעה בחופש הפעולה הנרחב שהוענק להן בחוק. אך מקום בו מתנהלות האוניברסיטאות בניגוד לכללי מנהל תקין עד כדי חשש לפגיעה ברמה האקדמית, קמה הצדקה להתערבות חיצונית בהתנהלותן גם לכאורה במחיר הפגיעה בחירותן.

למעשה, התפיסה היא כי למבנה הארגוני באוניברסיטאות או לשיטת הממשל (governance) באוניברסיטאות, השפעה מהותית על יכולתן להשיג מצוינות אקדמית ולשמר אותה.⁹¹ ודאי שכך הם פני הדברים מקום שהותרת חופש פעולה נרחב לאוניברסיטאות בכל הקשור להתנהלותן הפנימית מובילה לחריגה מתקציבן ולבזבוז כספי ציבור – שהרי כזכור זהו מקור הכנסתן העיקרי, שאז למעשה, נוכח לשון הסעיף, אין האוניברסיטאות נהנות עוד מחופש פעולה בהתנהלותן. ואכן, זוהי גם עמדת הגורמים העוסקים בתחום. ראו לעניין זה דברים שאמר פרופ' גרוסמן, יו"ר הות"ת בעבר ומי שעמד בראש ועדת גרוסמן, במהלך ישיבת ועדת החינוך והתרבות לפני כמה שנים:

"אני רוצה לומר כאן שהיה כאן מאבק עיקש במהלך מספר שנים, שגורם לחוסר אמון ולא אפשר את הדבר. אחד הנושאים המרכזיים היה כל מה שקשור משינוי מבנה הפנימי של האוניברסיטאות. נאמרו סביב הנושא הזה הרבה מאוד דעות, לשמחתנו, תוך שילוב של המוסדות עצמם, קרי הנשיאים, הרקטורים, סגני הנשיאים, האקדמיה, הוועדה הבין-סנאטית ושילוב המועצה להשכלה גבוהה, שרת החינוך וכל המערכת כולה נרתמו לגיבוש, יחד עם האוצר, של מערכת של מבנה ארגוני שנראית לנו, כפי שיו"ר הוועדה אמרה,

⁸⁹ ראו את טיוטת נייר העמדה של הפורום למען ההשכלה הציבורית בישראל. זמין באינטרנט: www.publiceducation.org.il/?p=66 כן ראו את נייר העמדה של הוועדה הבין-סנטית של האוניברסיטאות להגנה על העצמאות האקדמית בנושא ראש ות"ת מיום 4.6.09. זמין באינטרנט:

www.weizmann.ac.il/ISC/pdf/re-vatat.pdf וכן ראו מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת "החופש האקדמי והחופש המינהלי של מוסדות להשכלה גבוהה בישראל ובמדינות נבחרות" (כתיבה: יובל וורגן ואיתי פידלמן, 20.12.09), בעמ' 8. זמין באינטרנט:

www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02381.pdf

⁹⁰ פרשת ג'רבי, לעיל הערה 7, פסקה 16 לפסק דינה של כב' השופטת ד' ברלינר; ראו גם ע"ע (ארצי) 1185/04 אוניברסיטת בר-אילן נ' ד"ר צמח קיסר (פורסם בנבו, 24.3.05); ע"ע 1027/01 ד"ר יוסי גוטרמן נ' המכללה האקדמית עמק יזרעאל (פורסם בנבו, 7.1.03); הי"פ (מחוזי חי"י) 217/05 חנין נעאמנה נ' אוניברסיטת חיפה (פורסם בנבו, 17.8.06) (להלן: פרשת נעאמנה). זוהי גם העמדה בספרות המשפטית. כך לדוגמה מציינים ד"ר רענן הר-זהב וד"ר ברק מדינה, כי "הבטחת חופש הפעולה של המוסדות להשכלה גבוהה נגזרת כאמור מן ההכרה בצורך להגן על החופש האקדמי. ממילא אין מדובר בהגנה מוחלטת מפני התערבות חיצונית: ראשית, במקרים מסויימים ההגנה על החופש האקדמי עשויה לחייב דווקא להסיג את גבולותיה של האוטונומיה המוקנית למוסדות; ושנית, בצד שמירת החופש האקדמי קיימים אינטרסים חיוניים אחרים, ובהם, בעיקר, הגנה על זכויות יסוד של הפרט". ראו דיני השכלה גבוהה, לעיל 15, בעמ' 261-262. ראו גם דו"ח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (מרץ, 2009) לגבי השנים המבוקרות 2005-2008, בעמ' 4-5 (להלן: דו"ח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה). זמין באינטרנט:

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

⁹¹ חיים בן-שחר "בזכות מבנה יוניטרי" אקדמיה 7-8: 16 (2000).

שהיא איננה פוגעת בחופש האקדמי, שהיא מאפשרת לייעל את המבנה במוסדות, שבחלק מהם הוא היה דואלי, חלקם הגיעו לגרעונות כתוצאה מן הקיצוץ אבל גם כתוצאה מקיצוץ שהוא לא היה כפי שהיה צריך להיות... אם כן הנושא הזה של קביעת המבנה הארגוני וביטול החלטת הממשלה, אני חושב שזה למעשה מצעיד אותנו קדימה, ואני שוב חוזר ואומר, אנחנו עובדים, ות"ת ומל"ג בתאום מלא עם מוסדות המחקר, האוניברסיטאות, לשביעות רצוננו." [ההדגשות הוספו]

ראו גם את הדברים שאמרה יו"ר ועדת החינוך והתרבות לשעבר, ח"כ מלי פולישוק-בלוך, במהלך אותה ישיבה:⁹²

"אני גם מסכימה שאם הממשלה מתקצבת, והיא מתקצבת, מה לעשות, את ההשכלה הגבוהה, אז יש מקום שיהיה לה מה לומר גם מבחינת ההתנהלות ואולי אפילו הניהול. אבל אני רוצה שיהיה חד משמעי ברור שחופש אקדמי חייב להישמר. והאוניברסיטאות צריכות להתנהל בצורה הכי עצמאית שרק אנחנו יכולים להרשות, ואת זה אנחנו נשמור מכל משמר. אז פוליטיקה שיהיה פה ואקדמיה שיהיה שם ועל הקשר ביניהם אנחנו נשמור שהוא יהיה הכי נכון שאפשר. כי קשר תמיד יהיה. כי אנחנו מממנים, אין מה לעשות. המדינה מממנת." [ההדגשות הוספו]

תפיסה זו עולה אף מדברי ההסבר להצעת החלטת ממשלה מס' 789. באותה החלטה, כאמור, הוחלט להתנות את תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה בביצוע ההחלטה ובהטמעת עקרונות ההתאגדות כפי שהותוו בה. מדברי ההסבר להצעת ההחלטה עולה שמטרתה העליונה היא להבטיח כי ניהול כספי הציבור הרבים המושקעים במוסדות יעשה בצורה ראוייה.⁹³ מובן שגם לעובדה שמסמך גרוסמן גובש בשיתוף כלל הגורמים הנוגעים בדבר, ובהם נציגי המל"ג והות"ת, ואומץ פה אחד על-ידי מליאת המל"ג יש חשיבות לענייננו, שכן אף בכך יש בכדי לחזק את מעמדו המחייב של המסמך, ולמצער כדי להסיר במידה מסויימת את הספק סביב תקפותו.

חתימה תחת סמכויות הוועדה לתכנון ולתקצוב

טענה נוספת שעלתה באשר לחוקיות השינויים שביקשה הממשלה להחיל על האוניברסיטאות נוגעת לסמכויות האכיפה שהוענקו בהחלטת ממשלה מס' 789 לצורך הבטחת הטמעת השינויים במוסדות. כזכור, הוועדה לתכנון ולתקצוב היא זו שהוסמכה בלעדית להקצות את תקציב ההשכלה הגבוהה למוסדות. חיוב הוועדה בהטלת סנקציות כספיות על המוסדות בשל חריגה מעקרונות מחייבים – בין בהחלטת ממשלה בין במסמך מחייב שאושר על-ידי המועצה להשכלה גבוהה – משמעותו, לכאורה, חתימה תחת סמכויותיה – הגם שאלו אינן מעוגנות כיום בחוק.⁹⁴ טענה זו מקבלת משנה חשיבות במיוחד בכל הקשור להחלטת ממשלה 789, שלא זכתה לתמיכת המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב, אף שכזכור היא הוצגה כמבוססת על המלצות ועדת מלץ, ועדה שהוקמה על דעת המל"ג והמלצותיה אומצו על ידה.

⁹² פרוטוקול מס' 297 ישיבת ועדת חינוך ותרבות מיום 4.8.04.

⁹³ ראו לעיל בעמ' 32.

⁹⁴ קושי דומה עולה בהקשר של החלת הוראות חוק יסודות התקציב על המוסדות להשכלה גבוהה, המסמיכות את הממונה על השכר להפחית ואף לשלול תקציב ממוסדות ככל שאינם מביאים לאישור הסכמי שכר כנדרש. להרחבה בנושא זה ראו דו"ח התנועה לאיכות השלטון ואגודת הסטודנטים בירושלים בנושא תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 4.

אלא שהתפיסה שאומצה בפסיקה היא שגם לאחר שהואצלה לות"ת הסמכות להקצות באופן בלעדי את תקציב ההשכלה הגבוהה למוסדות אין לומר שהממשלה, שנותרה בידיה הסמכות לאשר את התקציב, לא הותירה בידיה כל סמכות לפיקוח על חלוקתו. ניתן לטעון שמכח סמכות פיקוח זו נגזרת גם הסמכות להתנות את תקצוב בביצוע החלטות הממשלה.⁹⁵ נציין, כי הסמכות להטיל סנקציות כספיות מקום שלא נאכפים השינויים הנדרשים הוענקה גם במסמך גרוסמן, אך שם דובר במסמך שחובר על דעת המל"ג והות"ת ושאושר, כזכור, פה אחד במליאת הות"ת. שם, אפוא, לא היה מקום להעלות טענה דומה.

בסיכומו של דבר, על-אף הקשיים שמעוררת התערבות חיצונית בהתנהלותן הארגונית הפנימית של האוניברסיטאות, ובמיוחד כאשר הדבר מלווה בהטלת סנקציות כספיות מקום שהאוניברסיטאות מתנגדות להחלת שינויים כנדרש מהן, נראה כי דינן של טענות ההסתייגות הגורפות שעלו בעבר באשר לחוקיות פעולותיהם של גורמי הפיקוח והממשלה להידחות. **כל זאת, מבלי להמעיט מחשיבותו של חופש הפעולה האקדמי והמינהלי שהוענק למוסדות להשכלה גבוהה בחוק, אך מתוך הבנת הצורך שבהצבת גבולות מסויימים וסבירים לחופש זה.** ואולם, על-אף שנראה שכל עוד נעשה הדבר בגדרי החוק אין מניעה לאכוף על האוניברסיטאות את השינויים המבניים המתבקשים, וודאי השינויים המתבקשים מהטמעת עקרונות מסמך גרוסמן שזכה להסכמה רחבה של גורמים רבים, בפועל, טרם יושמו כלל עקרונות המסמך באוניברסיטאות בעוד שגורמי הפיקוח מצדם – ובראשם הות"ת – מתמידים בהימנעותם מלהפעיל את הסמכויות הנתונות בידיהם על-מנת להביא לאכיפתם. כעת נפנה להצגת המצב הנוכחי בכל הקשור למבנה הארגוני של האוניברסיטאות ולאחר מכן נבקש להציג המלצותינו לעניין זה.

⁹⁵ פרשת ג'רבי, לעיל הערה 7, פסקה 17 לפסק דינה של כב' השופטת ד' ברלינר. יצוין, כי שרי הממשלה, ובהם גם שר החינוך, המשמש כזכור גם כיו"ר המל"ג, מחויבים לביצוע החלטות מכח הנחיה 1.1000 של היועץ המשפטי לממשלה שעניינה "מחויבות שרים להחלטות הממשלה".⁹⁵ מכח הנחייה זו נגזרת מחויבותו של שר החינוך לביצוע החלטת הממשלה, אם כי לא ברור האם בכובעו כיו"ר המל"ג כפוף שר החינוך להנחיית היועץ האמורה.

המבנה הארגוני של האוניברסיטאות: המצב כיום

בדיקתנו העלתה שעל-אף שקיימים עקרונות שלגביהם קיימת הסכמה רחבה בין חברי הוועדות השונות (ועדת מלץ וועדת גרוסמן) בפועל לא הוטמעו עקרונות אלו במלואם לתוך מסמכי האגד של האוניברסיטאות שנבדקו. כך למשל במסמכי האגד של אחת האוניברסיטאות שנבדקה לא אומץ מבנה ניהולי חד-קודדי. כמו כן לא הוטמעו עקרונות מרכזיים נוספים במסמכי האגד של האוניברסיטאות שנבדקו, וביניהם: ייצוג לסטודנטים בוועד הפועל ובסנאט, מינוי גופי ביקורת פנימיים כגון רואה חשבון ומבקר פנים וכן התאגדות כתאגיד לפי חוק המ"ג ולא כעמותה.

על-אף שקיימת הסכמה רחבה בין מחברי המסמכים השונים העוסקים בסוגייה לפחות ביחס לחלק מהעניינים הנוגעים למבנה המוסדות להשכלה גבוהה, ולמרות הזמן הרב שחלף מאז חוברו מסמכים אלה, אף עקרונות התאגדות לגביהם קיימת הסכמה רחבה בין חברי שתי הוועדות שהוקמו בנושא טרם זכו לעיגון מפורש במסמכי האגד של האוניברסיטאות.⁹⁶

חלוקת הסמכויות בין נשיא האוניברסיטה למשנהו

כאמור, באופן מסורתי אפיינה את מבנה האוניברסיטאות בישראל (למעט מכון ויצמן למדע) דואליות בניהול המוסד: בראש האוניברסיטה חבר הנאמנים, שאינו גוף אקדמי במהותו, שהיווה את הרשות העליונה של המוסד והאחראי על הפיקוח על ניהולה. בסמכותו היה לבחור, לתקופה קצובה, את הנשיא, הנחשב לראש מינהל האוניברסיטה והמופקד על הנושאים המנהליים ועל יחסי החוץ של המוסד. בצדו פעל הסנאט, שהורכב מחברי הסגל האקדמי הבכיר במוסד. הסנאט ניהל את ענייניה האקדמיים של האוניברסיטה והיה מוסמך לבחור את הרקטור הפועל בשמו.

נסיון העבר לימד על הבעייתיות שאפיינה מבנה זה. כך לדוגמה נמצא, כי מבנה זה כרוך היה בכפילויות, סרבול ואי-יעילות כמו גם עמימות בחלוקת סמכויות. בהקשרים שונים עשוי היה להתעורר גם ניגוד עניינים בין שתי השדרות הניהוליות. כך, שיקולים אקדמיים עשויים היו לתמוך בהחלטה מסויימת, כגון פתיחה או אי פתיחה של חוג לימודים מסויים, בעוד שיקולים מנהליים וכספיים עשויים היו לתמוך בהחלטה הפוכה. אף שפורמלית ההכרעה בעניין מסורה לרקטור, המרכז בידיו את הסמכות האקדמית העליונה, מבחינה מעשית אין החלטתו מתקבלת תוך התעלמות משיקולים מנהליים. כך בעניינים בעלי השלכות כספיות יכול שהחלטות הרקטור יהיו כפופות לאישור הנשיא, וזאת בנוסף לכפיפות לגורמי פיקוח חיצוניים, בנושאים מסויימים.⁹⁷

כזכור, קיימת הסכמה רחבה – הן של חברי ועדת מלץ, הן של חברי ועדת גרוסמן והן של הממשלה (כעולה מהחלטת ממשלה מס' 789) – כי על האוניברסיטאות לאמץ מבנה ניהולי חד-קודדי. יחד עם זאת, **טרם אומצה במסמכי האגד של כלל האוניברסיטאות ההמלצה הנוגעת לחלוקת הסמכויות בין נשיא האוניברסיטה לבין הרקטור, קרי, ביטול המבנה הדואלי.** כך, במסמכי

⁹⁶ כפי שעולה מבדיקת מסמכי האגד של האוניברסיטאות, לעיל הערה 24.

⁹⁷ דיני השכלה גבוהה, לעיל הערה 15, בעמ' 405-404.

האגד של האוניברסיטה העברית אין עיגון מפורש של המבנה ההיררכי,⁹⁸ אך ככל שידוע לנו **בפועל** מתנהלת האוניברסיטה בהתאם למבנה זה.⁹⁹

הרכב וסמכויות המוסדות המנהלים באוניברסיטאות

על-אף ההסכמה הרחבה באשר לצורך באיחוד הוועד הפועל והוועד המנהל והתנהלותם כגוף אחד, באוניברסיטה העברית שני גופים אלה ממשיכים לפעול כשני גופים נפרדים. מעיון במסמכי האגד של האוניברסיטה עולה כי חברי הוועד המנהל הנם ברובם גם חברי הוועד הפועל: יו"ר שני הגופים הוא יו"ר חבר הנאמנים; הרקטור; לפחות שלושה מבין שמונת נציגי הציבור בוועד המנהל הם חברי הוועד הפועל; שלושה חברי הסגל האקדמי מבין נציגי הסנאט בוועד הפועל חברים גם בוועד המנהל. מעבר לכך, הוועד הפועל הוא האחראי על בחירתם של חברי הוועד המנהל שאינם מכהנים בוועד מתוקף תפקידם, קרי, נציגי הציבור וחברי הסגל האקדמי. ההפרדה בין שני הגופים הללו היא למעשה הפרדה מלאכותית, ומסקנה זו אף עולה מעיון ברשימת הסמכויות של כל אחד מהגופים. כך לדוגמה, בעוד שהאחד מוסמך להחליט על הקמת פקולטות ובתי ספר, שינויים בהם וסגירתם, האחר מוסמך לאשרר החלטה זו. כך גם האחד מוסמך לדון בדו"חות הכספיים ובתקציב האוניברסיטה ולאשרם, והאחר מוסמך לאשררם וכך הלאה. משנמצא שהרכב שני הגופים כמעט זהה, הרי לכאורה לא ברורה משמעותה המעשית של סמכות אשרור זו.

עניין נוסף שאיננו מיושם הנו הרכב המוסדות המנהלים. ראשית, באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל-אביב, באוניברסיטת בר-אילן, בטכניון ובאוניברסיטת חיפה לא נקבעה הגבלה מפורשת על שיעור ייצוג הסגל האקדמי בוועד הפועל כפי שנקבע במסמך גרוסמן וכפי שהמליצה ועדת מלץ. באופן דומה, במרבית האוניברסיטאות שנבדקו לא נקבע במפורש כי לפחות 85% מחברי הוועד יהיו ישראלים (הגבלה מפורשת כאמור נקבעה רק במסמכי האגד של אוניברסיטת בן-גוריון). כך גם במרבית האוניברסיטאות שנבדקו לא הוגבל מספרם הכולל של החברים בוועד הפועל ולרוב מספרם גבוה מן המומלץ על-ידי חברי ועדת גרוסמן (הגבלה מפורשת ברוח זו נקבעה רק במסמכי האגד של אוניברסיטת בן-גוריון ואוניברסיטת תל-אביב).¹⁰⁰

⁹⁸ במסמכי האגד של האוניברסיטה אין קביעה מפורשת, כי הרקטור (או המשנה לנשיא) כפוף לנשיא, ואף נקבע, כי הרקטור אחראי בפני הסנאט בתפקידו כראש האקדמי של האוניברסיטה (ראו סעיף 8 לחוקת האוניברסיטה).

⁹⁹ כך למשל עולה מתרשים המבנה הארגוני המפורסם באתר האינטרנט של האוניברסיטה, שם מופיע הרקטור תחת הנשיא ולא לצדו. ראו בכתובת: www.huji.ac.il/huji/huji_structure.htm

¹⁰⁰ באוניברסיטה העברית הוגבל מספר חברי הוועד הפועל ל-40 חברים (גבוה מכפי שנקבע במסמך גרוסמן) ואילו מספר חברי הוועד המנהל הוגבל ל-15 חברים.

תרשים 1: הרכב הוועד הפועל (המנהל) בכל אחת מן האוניברסיטאות

מכון ויצמן למדע	הטכניון	האוניברסיטה העברית	תל אביב אוניברסיטת	חיפה אוניברסיטת	בר אילן אוניברסיטת	בן גוריון אוניברסיטת	
לא ידוע	אין הגבלה (בפועל 21)	40 בוועד הפועל, 15 בוועד המנהל	13	אין הגבלה (בפועל 26)	אין הגבלה (בפועל 38)	9-25	מספר חברים מקסימלי (9-25)
לא ידוע	אין הגבלה	אין הגבלה	אין הגבלה	אין הגבלה	אין הגבלה	לכל היותר 20%	שיעור ייצוג הסגל האקדמי (לכל היותר 20%)
לא ידוע	אין קביעה מפורשת	אין קביעה מפורשת	אין קביעה מפורשת	אין קביעה מפורשת	אין קביעה מפורשת	85% לפחות	שיעור ייצוג חברים ישראלים (85% לפחות)
לא ידוע	אין ייצוג	אין ייצוג	ייצוג חלקי (משקיף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	אין ייצוג	יש ייצוג	חובת ייצוג סטודנטים

לבסוף, על-אף המלצתה של ועדת מלץ, שאומצה בהמשך במסמך גרוסמן, בדבר הגבלת מספר החברים בסנאט ל-71 חברים בלבד, באוניברסיטת בן-גוריון, באוניברסיטה העברית, בטכניון¹⁰¹ ובאוניברסיטת בר-אילן עולה מספר החברים בגוף זה בפועל על המספר האמור, ואילו באוניברסיטת תל-אביב נקבע במסמכי האגד במפורש, ובניגוד גמור להמלצותיהן של הוועדות, כי מספר חברי הסנאט לא יעלה על 100, קרי, כ-30 חברים מעל למומלץ בדו"חות. ובמילים אחרות: רק באוניברסיטת חיפה נקבע במפורש שמספר חברי הסנאט יהיה לכל היותר 71.

תרשים 2: הרכב הסנאט בכל אחת מן האוניברסיטאות

מכון ויצמן למדע	הטכניון	האוניברסיטה העברית	תל אביב אוניברסיטת	חיפה אוניברסיטת	בר אילן אוניברסיטת	בן גוריון אוניברסיטת	
לא ידוע	אין הגבלה	אין הגבלה	לכל היותר 100	לכל היותר 71	אין הגבלה	אין הגבלה	מספר חברים מקסימלי (לכל היותר 71)
לא ידוע	בוטלה	בוטלה	בוטלה	בוטלה	בוטלה	בוטלה	ביטול חברות אוטומטית של פרוץ' מן המניין
לא ידוע	ייצוג חלקי (משקיף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	ייצוג חלקי (משקיף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	ייצוג חלקי (משקיף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	חובת ייצוג סטודנטים

¹⁰¹ אמנם בתקנות האקדמיות של הטכניון נקבע, כי מספר חברי הסנאט לא יעלה על 71, אולם גם נקבע בתקנות, כי במקרה של סתירה בין התקנות האקדמיות לתקנון ולחוקה, גוברים התקנון והחוקה (סעיף 3.1. לתקנות האקדמיות). משום שבחוקת הטכניון אין הגבלה על מספר חברי הסנאט המקסימלי, ומשום שלפי לשונה מאפשרת החוקה מספר חברים העולה על 71 חברים בסנאט (ראו סעיף 27 לחוקת הטכניון), ומשום שבמקרה של סתירה ידה של החוקה על העליונה, בפועל לא קיימת הגבלה מפורשת על מספר חברי הסנאט בטכניון.

באשר להיקף סמכויותיו של חבר הנאמנים ומעמדו של גוף זה, לא קיימת תמימות דעים בין חברי ועדת מלץ לבין מחברי מסמך גרוסמן. בעוד שחברי ועדת מלץ ממליצים לצמצם את סמכויותיו של גוף זה, מסמך גרוסמן קובע כי יש להותיר את סמכויותיו הרחבות בעינן אך ממליץ כאמור להטיל מגבלות על שיעור חברי הסגל האקדמי (לכל היותר 20% מחברי חבר הנאמנים) וגורמי פנים אחרים בגוף זה (לכל היותר 5% מחברי חבר הנאמנים). החלטת ממשלה מס' 789 איננה מתייחסת לעניין, אם כי היא מנחה להקים צוות אשר יקבע את המבנה הארגוני הראוי. מכל מקום, נראה כי בכלל האוניברסיטאות נותרו סמכויות חבר הנאמנים על כנו והוא נותר הגוף העליון באוניברסיטה האמון על ניהולה.¹⁰²

תרשים 3: הרכב חבר הנאמנים בכל אחת מן האוניברסיטאות

מכון ויצמן למדע	הטכניון	האוניברסיטה העברית	אוניברסיטת תל אביב	אוניברסיטת חיפה	אוניברסיטת בר אילן	אוניברסיטת בן גוריון	
לא ידוע	300	200	אין הגבלה	200	120	400	מספר חברים מקסימלי
לא ידוע	אין הגבלה	אין הגבלה	לכל היותר 20%	לכל היותר 20%	אין הגבלה	לכל היותר 20%	שיעור ייצוג הסגל האקדמי
לא ידוע	אין הגבלה	אין הגבלה	לכל היותר 5%	לכל היותר 5%	אין הגבלה	אין הגבלה	שיעור ייצוג גורמי פנים נוספים

בצד האמור יש להוסיף כי לאחרונה עלתה הטענה שיישום המלצתה של ועדת מלץ בדבר חיזוק מעמד הוועד הפועל ושינוי הרכבו באוניברסיטאות בכלל, ובאוניברסיטת תל-אביב בפרט, הוביל להפרת האיזון העדין בין מרכזי הכח השונים באוניברסיטאות – הפרופסורים, הוועד הפועל וחבר הנאמנים. נטען, כי במבנהו הנוכחי פחתה השפעתם של אנשי הסגל האקדמי והסטודנטים ובתוך כך התחזק מעמדו של הוועד הפועל, שאנשיו הם "אורחים לזמן קצוב". יו"ר הוועד חולק, לעתים קרובות, עם נציגי משרד האוצר שפה משותפת ומערכת מושגים המבוססת על מדידת תפוקות ותועלתנות. לפיכך, כך נטען, עשוי השינוי המבני האמור לבטא את התפוררות החזית המאוחדת שהציגו ראשי האוניברסיטאות עד כה בעימותיהם מול האוצר.¹⁰³

ייצוג הולם לסטודנטים במוסדות האוניברסיטה

הלכה ידועה היא כי להבטחת ייצוג הולם לכלל המגזרים בגופים האמונים על קבלת החלטות חשיבות עליונה, על אחת כמה וכמה במקום שבו ניתן בגופים אלה ייצוג למגזרים שלהם עניין

¹⁰² נזכיר, כי המלצותיה של ועדת מלץ לעניין הרכבו של חבר הנאמנים וההגבלות שיש להחיל על חברי החבר, עניינים שלא זכו לכל התייחסות מצד חברי ועדת גרוסמן, גם הן אינן מיושמות באוניברסיטאות (בכלל זה צמצום מספר חברי הסנאט, הגבלת שיעור מקבלי השכר והגבלת כהונתם של חברי חבר הנאמנים). כך גם לא מיושמות המלצותיה של ועדת גרוסמן לעניין הרכבו של חבר הנאמנים מצד כלל האוניברסיטאות (שיעור הייצוג לסגל האקדמי בחבר הנאמנים ושיעור ייצוג גורמי פנים נוספים).

¹⁰³ קירש, לעיל הערה 77, בעמ' 93-94.

בפעולותיהם. התפיסה היא כי גם בנסיבות אלה, וכל עוד מיוצגים בגוף כלל המגזרים הנוגעים בדבר, מובטח, כי ינתן ביטוי למגוון הדעות והאינטרסים של כלל הנוגעים בדבר, ובמקרה של מחלוקת – למכנה המשותף של הדעות והאינטרסים, או לפשרה ביניהם. במצב זה מקובל כי "אין ניגוד אינטרסים בין טובת הגוף הציבורי לבין טובתם של החברים בו, המייצגים אינטרסים של מגזרים שונים". במקום בו גוף מסויים מורכב מנציגי המגזרים השונים הנוגעים לעניין **מתבטל, אפוא, החשש לניגוד עניינים בשל הרכבו המאוזן של הגוף.**¹⁰⁴

מבחינה פורמלית מתקיימת הבחנה ברורה במוסדות להשכלה גבוהה בין אנשי הסגל – האקדמי והמנהלי – לבין ציבור הסטודנטים. אנשי הסגל האקדמי עוסקים בהוראה ומטבע הדברים מתקיימים יחסים הירארכיים בינם לבין הסטודנטים. עם זאת, גוברת ההכרה בפסיקה כי מוסד להשכלה הוא מפעל משותף בו נוטלים חלק לא רק אנשי הסגל אלא גם ציבור הסטודנטים. כך, לדוגמא, נפסק בפרשת **התאחדות הסטודנטים**¹⁰⁵ ש"האוניברסיטה היא מוסד הכולל פעילות משולבת של הוראה ומחקר אקדמי. כשמדברים על 'טובת האוניברסיטה', הכוונה היא למכלול הפעילות האקדמית, שהסטודנטים הם חלק ממנה". משום כך, "על האוניברסיטה לשקול את מכלול האינטרסים – הן של הסטודנטים והן של העובדים".¹⁰⁶

ככל הנראה, על יסוד האמור המליצו חברי ועדת מלץ וחברי ועדת גרוסמן להבטיח את ייצוגם של הסטודנטים בגוף האקדמי העליון של האוניברסיטה – **הסנאט**. בפועל, כפי שעולה מבדיקתנו, המלצה זו אינה מיושמת במלואה במוסדות. כך, באוניברסיטת תל-אביב, באוניברסיטת בר-אילן ובטכניון נציג הסטודנטים **בסנאט** איננו חבר מן המניין (בשונה מיתר המוסדות) ומשמש כמשקיף בלבד ללא זכות הצבעה. חברי ועדת גרוסמן המליצו גם כי יובטח ייצוג לסטודנטים **בוועד הפועל** ואף המלצה זו אינה מיושמת במלואה. כך מתברר, כי רק באוניברסיטת חיפה ובאוניברסיטת בן-גוריון מובטח ייצוג לסטודנטים בוועד ואילו באוניברסיטת תל-אביב נציג הסטודנטים משתתף בישיבות כמוזמן קבוע אך, כעולה ממסמכי האגד של האוניברסיטה, איננו נמנה על חברי הוועד ולמעשה משמש כמשקיף בלבד ללא זכות הצבעה. נעיר, כי ועדת מלץ המליצה גם על הבטחת ייצוג לסטודנטים במועצת הפקולטה, בעוד שמסמך גרוסמן כלל לא התייחס לעניין זה. מכל מקום, מבדיקתנו עולה כי רק באוניברסיטת חיפה מובטחת נציגות לסטודנטים במועצה, בעוד שביתר האוניברסיטאות שנבדקו כלל לא ברור האם מובטח ייצוג כאמור.¹⁰⁷

¹⁰⁴ בג"צ 5575/94 **מהדרין בע"מ נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מט(3) 133, 147 (1995). וראו גם **דיני השכלה גבוהה**, לעיל הערה 15, שם מתייחסים הכותבים לסוגיית הייצוג ההולם בהקשר להרכבה של הות"ת. להרחבה בנושא זה ראו דו"ח התנועה לאיכות השלטון ואגודת הסטודנטים בירושלים בנושא תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 4.

¹⁰⁵ לעיל הערה 18.

¹⁰⁶ **דיני השכלה גבוהה**, לעיל הערה 15, בעמ' 411.

¹⁰⁷ באוניברסיטת בן-גוריון ישנה נציגות סטודנטים אקדמית במועצה של שתיים מהפקולטות, באחת נציגות קבועה ובשנייה כתלות בהחלטתו של הדיקן, אך בשתיהן מדובר בנציגות שאינה מלווה בזכות הצבעה בישיבות המועצה (הפקולטה למדעי הרוח והחברה והפקולטה למדעי הבריאות).

תרשים 4: ייצוג סטודנטים במוסדות המנהלים והאקדמיים של האוניברסיטאות

אוניברסיטת בן גוריון	אוניברסיטת בר אילן	אוניברסיטת חיפה	אוניברסיטת תל אביב	האוניברסיטה העברית	הטכניון	טכון ויצמן למדע	
יש ייצוג	אין ייצוג	יש ייצוג	ייצוג חלקי (בזמן קבוע)	אין ייצוג	אין ייצוג	לא ידוע	חובת סטודנטים בוועד הפועל
יש ייצוג	ייצוג חלקי (בשיקוף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	ייצוג חלקי (בשיקוף ללא זכות הצבעה)	יש ייצוג	ייצוג חלקי (בשיקוף ללא זכות הצבעה)	לא ידוע	חובת סטודנטים בסנאט
יש ייצוג רק בחלק מהפקולטות	אין ייצוג	יש ייצוג	אין ייצוג	אין ייצוג	אין ייצוג	לא ידוע	חובת סטודנטים במועצת הפקולטה

למותר לציין, כי הלכה למעשה מקובל להעניק לסטודנטים נציגות במרבית הגופים האקדמיים באוניברסיטאות. כך יו"ר התאחדות הסטודנטים הארצית הנו חבר במועצה להשכלה גבוהה (ס' 4א לחוק המ"ג); וכן מיוצגים הסטודנטים בחלק מן המוסדות הפנימיים של האוניברסיטאות, כגון ועדת ההוראה, הועדה לענייני תלמידים ובתי-הדין המשמעתיים.¹⁰⁸ לפיכך מפתיע לגלות, כי דווקא במוסדות האקדמיים והמנהלים של האוניברסיטאות, בהם חשובה במיוחד הבטחת נציגות לסטודנטים, נמנעים המוסדות מהבטחת ייצוג הולם כאמור על כל המשמעויות הנלוות לכך.

¹⁰⁸ דיני השכלה גבוהה, לעיל הערה 15, בעמ' 412.

כינון גופי ביקורת פנימיים באוניברסיטאות

הביקורת הפנימית הוכרה על-ידי המחוקק הישראלי כגורם תוך-ארגוני חיוני, שנועד לקיים מערכת בחינה והערכה בלתי-תלויות של מכלול הפעילויות הכספיות והארגוניות בגופים ציבוריים. על רקע הכרה זו נחקק בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992,¹⁰⁹ שנועד להחיל, ככל הניתן, את הביקורת הפנימית על כל הגופים המוגדרים כ"גופים ציבוריים". אך תחולתו של החוק סוייגה כך שהוא איננו חל כיום על מוסדות להשכלה גבוהה, ובכלל זה אוניברסיטאות, אם כי ככל שמחליט מוסד להשכלה גבוהה לקיים ביקורת פנימית באמצעות מבקר פנימי, יחולו עליו סעיפי חוק זה בשינויים המחוייבים.¹¹⁰ המחוקק הותיר, אפוא, את הפעלתה של ביקורת פנימית באוניברסיטאות לשיקול דעתו.¹¹¹

כאמור, וככל הנראה על רקע הבנת הכרחיות הפעלתה של ביקורת פנימית גם במוסדות להשכלה גבוהה, המליצו חברי ועדת גרוסמן על מינויים של ועדת ביקורת, מבקר פנים ורואה חשבון באוניברסיטאות. כמו כן המליצו הן חברי ועדת מלץ והן חברי ועדת גרוסמן על **כינונה של ביקורת אקדמית והקמת נציבות קבילות סטודנטים** בכל המוסדות להשכלה גבוהה האוניברסיטאיים.

מבדיקתנו עולה כי חובת מינויים של מבקר פנים, ועדת ביקורת ורואה חשבון לא עוגנה במסמכי האגד של כלל האוניברסיטאות. באוניברסיטה העברית, למשל, לא נקבעה במסמכי האגד סמכות חוקה למנות ועדת ביקורת, מבקר פנים ורואה חשבון על-אף שבפועל מונו ועדת ביקורת, מבקר פנים ורואה חשבון. באופן דומה לא נקבעה סמכות חובה למנות ועדת ביקורת מבקר פנים ורואה חשבון במסמכי האגד של אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת בר-אילן ואף בפועל לא ברור האם מונו ועדת ביקורת, מבקר פנים ורואה חשבון כאמור. בנוסף, רק בשתיים מבין האוניברסיטאות (אוניברסיטת בן-גוריון ואוניברסיטת חיפה) ישנו עיגון מפורש לסמכות לכונן ביקורת אקדמית, אך בכל האוניברסיטאות שנבדקו הוקמה נציבות סטודנטים.

¹⁰⁹ ס"ח תשנ"ב מס' 1395 מיום 9.4.1992 עמ' 198.

¹¹⁰ סעיף 15א לחוק המל"ג קובע, כי "על המבקר של מוסד מוכר יחולו הוראות סעיפים 3, 4, 8 עד 10, 12, 14 (ב) ו-14 (ג) לחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992, בשינויים המחוייבים לפי הענין."

¹¹¹ אשר פרידברג "חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 – תחולתו והפטורים ממנו" **משפט וממשל** ב 219 (תשנ"ד).

תרשים 5: כינון גופי ביקורת בכל אחת מן האוניברסיטאות

מכון ויצמן למדע	הטכניון	האוניברסיטה העברית	אוניברסיטת תל אביב	אוניברסיטת חיפה	אוניברסיטת בר אילן	אוניברסיטת בן גוריון	
לא ידוע	חובה למנות רו"ח	אין חובה למנות רו"ח	אין חובה למנות רו"ח	חובה למנות רו"ח	אין חובה למנות רו"ח	חובה למנות רו"ח	חובת מינוי רואה חשבון
לא ידוע	חובה למנות מבקר פנים	אין חובה למנות מבקר פנים	אין חובה למנות מבקר פנים	חובה למנות מבקר פנים	אין חובה למנות מבקר פנים	חובה למנות מבקר פנים	חובת מינוי מבקר פנים
לא ידוע	חובה למנות ועדת ביקורת	אין חובה למנות ועדת ביקורת	אין חובה למנות ועדת ביקורת	חובה למנות ועדת ביקורת	אין חובה למנות ועדת ביקורת	חובה למנות ועדת ביקורת	חובת מינוי ועדת ביקורת
לא ידוע	אין התייחסות מפורשת	מיושם בפועל אך אין עיגון במסמכי האגד	באחריות דיקני הפקולטות	באחריות הסנאט	אין התייחסות מפורשת	באחריות הסנאט	חובת כינון ביקורת אקדמית

אופן התאגדות האוניברסיטאות

כזכור, חברי שתי הוועדות הסכימו ביניהם גם על כך שעל האוניברסיטאות להתאגד לפי חוק המלי"ג – ולא כעמותות לפי חוק העמותות. מבדיקתנו עולה, כי על-אף המלצה זו, אוניברסיטה בר-אילן, לפי מסמכי האגד שלה, עודנה מאוגדת כעמותה. חשוב לציין בהקשר זה, כי ככל הנראה, כיום, וכל עוד לא עוגן מסמך גרוסמן כמו גם הנחיותיה האחרות של הו"ת"ת בכללים, יש להניח כי אין לאופן התאגדותן של האוניברסיטאות משמעות רבה. למעשה, ניתן אף לומר, כי במציאות המשפטית הנוכחית דווקא הפיקוח על אוניברסיטת בר-אילן הדוק יותר מזה שעל שאר האוניברסיטאות, שכן כעמותה מחוייבת האוניברסיטה בדיווח כפול – הן לות"ת והן לרשם העמותות על-פי החוק.¹¹² בנוסף לכך חלות על האוניברסיטה כעמותה הוראות חוק העמותות הנוגעות למסירת רשימת מקבלי שכר גבוה אותה מוסמך רשם העמותות לפרסם באינטרנט, אם כי בפועל סמכות זו אינה מופעלת כיום ככל הנראה.¹¹³

סקירת המצב כיום בכל הקשור למבנה הארגוני של האוניברסיטאות, וזאת בראי המלצותיה של ועדת מלץ ומסמך עקרונות ההתאגדות של ועדת גרוסמן, מצביעה על כך שגם כיום, בחלוף זמן רב

¹¹² למעשה, דו"חותיה הכספיים של אוניברסיטת בר-אילן הם היחידים המפורסמים באינטרנט (מבין כלל המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים שנבדקו על ידנו). הפרסום נעשה ביוזמת ארגון גיידסטאר ישראל (Guidestar Israel), ארגון הפועל ללא מטרת רווח הפועל להגברת השקיפות בפעילות עמותות בעולם. ראו בכתובת:

www.guidestar.org.il/Charity-Profile.aspx?CCReg=580063683

¹¹³ לפי חוק העמותות, על העמותה לצרף לדו"חות הכספיים שמעבירה לרשם העמותות גם הודעה ובה פירוט מלא ומדויק של כל התשלומים ששילמה העמותה או שהתחייבה לשלם, בשנה שלגביה מוגש הדו"ח הכספי, לכל אחד מחמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר בעמותה לרבות פרטים בענין תנאי פרישה (סעיף 36(ב) לחוק העמותות). בהתאם לחוק, משצורפה הודעה כאמור, על רשם העמותות לפרסם את הרשימה בלא פירוט שמות מקבלי השכר הגבוהה (סעיף 39(ג) לחוק העמותות). חיפוש באתר האינטרנט של רשם העמותות העלה, כי בפועל לא מפורסמת רשימה כאמור (או לחילופין רשימה כאמור מפורסמת אך לא ניתן לאתר בנקל באתר האינטרנט).

מאז פורסמו הדו"חות, טרם אומצו עקרונות ההתאגדות לגביהם קיימת הסכמה רחבה על-ידי כלל האוניברסיטאות, וטרם הוטמעו בחוקותיהן ובתקנוניהן.

מציאות זו נובעת ככל הנראה משני גורמים עיקריים – האחד, התנגדות האוניברסיטאות להחלת עקרונות ההתאגדות עליהן והתערבות בהתנהלותן הארגונית הפנימית בשם חופש הפעולה האקדמי והמנהלי שהוענק להן. הגורם השני הנו המנעותם של גורמי הפיקוח, ובראשם הות"ת, מאכיפת עקרונות ההתאגדות ומשימוש בכלים שהוענקו להם לשם אכיפת הנחיותיהם על האוניברסיטאות. חומרת הדברים מקבלת משנה תוקף נוכח היקפו הנרחב של התקצוב הממשלתי עליו נשענות האוניברסיטאות בהתנהלותן, עובדה המחייבת להבטיח כי האוניברסיטאות אכן מתנהלות ביעילות כלכלית ותוך חתירה להשגת מצויינות אקדמית ושימורה. ברקע דברים אלה נפנה כעת להצגת המלצותינו בכל הקשור למבנה הארגוני של האוניברסיטאות.

המבנה הארגוני של האוניברסיטאות: מסקנות והמלצות

הסתייגותן של האוניברסיטאות מחלות עקרוניות ההתאגדות עליהן והתנגדותן להתערבות בהתנהלותן הפנימית, מדגישה עוד יותר את הצורך, מחד, בהסדרה סטטוטורית של מעמד הו"ת שתביא לחיזוק סמכויותיה, ובפרט סמכויות האכיפה שבידיה, ומאידך, בהבהרת היקף פריסתו של החופש האקדמי והמינהלי שהעניק המחוקק למוסדות להשכלה גבוהה, ובכללם לאוניברסיטאות. מעבר להמלצות כלליות אלו, מוצעות להלן שלוש המלצות קונקרטיות הנוגעות אך ורק לסוגיית המבנה הארגוני באוניברסיטאות.

ראשית, על הו"ת והמ"ג להבהיר את מעמדו החוקי של מסמך גרוסמן ואת היותו בעל תוקף מחייב על המשמעויות המשפטיות הנלוות לאי-עמידה בעקרונותיו המחייבים. מטבע הדברים יש צורך להבהיר במסגרת זו גם את מעמדם החוקי של יתר הדו"חות וההחלטות שנתקבלו ושקדמו למסמך, נוכח יחסי הגומלין בין המלצות המסמכים והעקרונות שנקבעו בכל אחד מהם. הבהרת מעמדו של המסמך כבעל תוקף משפטי מחייב הכרחית על-מנת לאפשר לגורמי הפיקוח – ובראשם הו"ת – לאכוף את העקרונות המחייבים ולפעול כנגד האוניברסיטאות הנמנעות מיישומם.

שנית, מן הראוי לפעול לבחינת אכיפת ויישום עקרונות מסמך גרוסמן בכל האוניברסיטאות בישראל, ובתוך כך לבחון האם הופעלו סמכויות הפיקוח והאכיפה שבידי הו"ת (ראו להלן הטבלאות המסכמות באשר לאופן יישום העקרונות על-ידי האוניברסיטאות). כמו כן, על-מנת לאפשר מסגרת בקרה ציבורית ראויה והולמת על התנהלותן הארגונית של האוניברסיטאות, מן הראוי לעגן בחקיקה את חובתן לפרסם את מסמכי האגד שלהן באינטרנט.

שלישית, על-מנת לאפשר אכיפה ראוייה של עקרונות ההתאגדות כפי שנקבעו במסמך גרוסמן מן הראוי לעגןם בכללים מחייבים, לרבות באשר לסמכויות האכיפה של עקרונות אלו על המוסדות, ובכלל זה הסמכות לבטל הכרה במוסד מוכר להשכלה גבוהה וכן הסמכות להפחית או לשלול תקציבים. על הכללים, ככל שהם נוגעים לסנקציות אקדמיות וככל שהם באים להוסיף על הכללים הנוכחיים שגובשו בנושא, להיקבע לאחר התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת ובנוסף עליהם להתפרסם ברשומות.

סקירת הדו"חות וההחלטות שהתקבלו במהלך העשור האחרון בנוגע למבנה הארגוני של האוניברסיטאות מלמד כי בפועל האוניברסיטאות ממשיכות להתנגד להתערבות חיצונית בהתנהלותן הפנימית מן ההיבט הארגוני, וכפועל יוצא מכך נמנעות מיישום העקרונות המחייבים שנקבעו על דעת ובשיתוף הגורמים המפקחים עליהן: המ"ג והו"ת. התנגדות האוניברסיטאות לעריכת השינויים עליהם המליצו חברי הוועדות מדגישה עוד יותר את הצורך בהבהרת גבולותיו של החופש האקדמי בו רואות האוניברסיטאות כמקנה להן חופש פעולה מוחלט ושלעיתים משמש אף אמתלה להתנהלות בניגוד לכללי המנהל התקין.

במציאות הנוכחית מורגש גם ביתר שאת הצורך בהסדרה סטטוטורית של מעמד וסמכויות הו"ת, ובפרט הסמכות לאכוף את כלליה ונהליה שלא הוקנתה לה מפורשות בהחלטת הממשלה בה כוונה. כפי שפורט בהרחבה בדו"ח התנועה למען איכות השלטון בישראל בשיתוף עם אגודת הסטודנטים של האוניברסיטה העברית בנושא תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה,¹¹⁴ עמדת הו"ת, לה שותף אף מבקר המדינה, היא כי היא איננה נעדרת סמכויות אכיפה בצד סמכויות הפיקוח הנתונות לה אף שהן אינן מעוגנות בצורה מפורשת בהחלטת הממשלה.

יחד עם זאת, בפועל נמנעת הו"ת מהפעלת סנקציות – אקדמיות או כספיות – במקום שהנחיותיה וכלליה אינם נאכפים כראוי על-ידי המוסדות. לפיכך, התפיסה היא כי עיגון סמכויות ומעמד הו"ת בחקיקה ראשית – או בחקיקת משנה – תתרום לחיזוק סמכויות הוועדה, ובפרט

¹¹⁴ המלצות אלו נידונו בהרחבה בדו"ח התנועה לאיכות השלטון ואגודת הסטודנטים בירושלים בנושא תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 4.

סמכויות האכיפה שבידיה, וכפועל יוצא תוביל להגברת אמון הציבור בכללותו במערכת ההשכלה הגבוהה הנשענת על כספי הציבור, כמו גם להגברת האמון ההדדי בתוך המערכת בין הסטודנטים לבין הסגל האקדמי, הסגל המנהלי והנהלות המוסדות. המלצותינו, שיובאו להלן, באות להוסיף על ההמלצות הכלליות כאמור והן מתייחסות אך ורק לסוגיית המבנה הארגוני באוניברסיטאות.

הבהרת מעמדם הנורמטיבי ותוקפם של עקרונות ההתאגדות

מתחייב להבהיר את מעמדו של מסמך גרוסמן ואת המשמעויות המשפטיות של אי עמידה בעקרונותיו המחייבים. מטבע הדברים מתחייבת גם הבהרת מעמדם של יתר הד"רות וההחלטות שנתקבלו ושקדמו למסמך נוכח יחסי הגומלין בין המלצות המסמכים והעקרונות שנקבעו בכל אחד מהם.

כזכור, כנגד תוקפו המשפטי של מסמך גרוסמן עלו טענות שונות בקרב אנשי האקדמיה, בין השאר נוכח הוראת ס' 15 לחוק המל"ג שעניינה החופש האקדמי שהעניק המחוקק למוסדות להשכלה גבוהה, וזאת על-אף שהמלצות ועדת גרוסמן אומצו על-ידי המל"ג פה אחד בהחלטתה מיום 9.3.04. לטענת המוסדות, בתחרות שבין החופש האקדמי שהעניק להם המחוקק לבין החלטתם של גורמי הפיקוח השונים להחיל עליהם רפורמה ניהולית – ידו של החופש האקדמי על העליונה.

בפועל, נראה כי על-מנת לאפשר את אכיפת עקרונות המסמך ואת אימוצם במוסדות להשכלה גבוהה כראוי יש צורך שהמל"ג והות"ת יפעלו להבהרת מעמדו המחייב של המסמך על המשמעויות המשפטיות של אי-עמידה בעקרונותיו המחייבים. מטבע הדברים מתחייבת גם הבהרת המעמד של יתר הדו"רות וההחלטות שנתקבלו ושקדמו למסמך גרוסמן נוכח יחסי הגומלין בין המלצות המסמכים והעקרונות שנקבעו בכל אחד מהם. ברי כי בהעדר הנחייה ברורה לאוניברסיטאות לגבי העקרונות המחייבים אותם עליהן לאמץ, יתקשו גורמי הפיקוח – ובראשם הות"ת – לאכוף את העקרונות ולפעול כנגד המוסדות הנמנעים מיישומם. ככל שימצא כי המסמכים שקדמו למסמך גרוסמן עומדים בתוקפם, ואינם עומדים בסתירה לעקרונות המסמך, הרי שראוי לפעול לאכיפתם באופן מלא על-ידי האוניברסיטאות, כפי שיפורט בהרחבה להלן.

בשל חלוף הזמן, וככל שיתעוררו גם בעתיד קשיים באכיפתו של מסמך גרוסמן נוכח התנגדות האוניברסיטאות, ניתן יהא לשקול הקמת צוות משותף למשרד האוצר, הציבור, המל"ג, האוניברסיטאות והסטודנטים לצורך גיבוש מסמך עקרונות חדש ומוסכם על כלל הגורמים באשר למבנה הארגוני הראוי. במידה שיוחלט על עריכת מסמך עקרונות עדכני, מן הראוי שיובהר בו מעמדו המשפטי המחייב והדרכים לאכיפתו, ובכלל זה האפשרות להטיל סנקציות אקדמיות וכספיות ככל שלא ייאכף.

אכיפת עקרונות ההתאגדות על האוניברסיטאות

מן הראוי לפעול לבחינת הטמעת ויישום עקרונות המסמך בכלל האוניברסיטאות בישראל, ובתוך כך לבחון האם הופעלו סמכויות הפיקוח והאכיפה שבידי הו"ת.¹¹⁵

כהשלמה להבהרת מעמדו המשפטי המחייב של מסמך גרוסמן, וככל שיובהר שאכן מסמך גרוסמן הוא בעל מעמד משפטי מחייב, **מן הראוי לפעול לבחינת אכיפת ויישום עקרונות המסמך בכלל האוניברסיטאות בישראל, ובתוך כך לבחון האם הופעלו סמכויות הפיקוח והאכיפה שבידי הו"ת בהתאם לאמור במסמך וכפי שפורט קודם לכן.** כזכור, מבדיקת מסמכי האגד של האוניברסיטאות עולה, כי בפועל קיימים עניינים מסויימים שלא הוטמעו בחוקותיהן ובתקנוניהן של האוניברסיטאות וכן קיימים עניינים שכלל לא זכו להתייחסות במסמכי האגד,¹¹⁵ אם כי יתכן **שבפועל מתנהלות האוניברסיטאות בהתאם למסמך.**

ברי כי העדר התייחסות לנושאים השונים במסמכי האגד מקשה על מעקב אחר יישום העקרונות הארגוניים הראויים וממילא איננו מאפשר מסגרת בקרה ציבורית הולמת על התנהלות האוניברסיטאות. למותר לציין כי במסגרת בדיקתנו התברר כי מבין שבע האוניברסיטאות הפועלות כיום בישראל שתיים אינן נוהגות לפרסם את מסמכי האגד שלהן באינטרנט באופן נגיש לציבור (מכון ויצמן והטכניון). פנייתנו לקבלת מסמכי האגד של מוסדות אלו נענתה בחיוב מצד הטכניון ובשליחה מצד מכון ויצמן. בשל כך, עמדתנו היא שמן הראוי לבחון **עיגון בחקיקה ראשית, ולמצער בחקיקת משנה, של חובת האוניברסיטאות בפרט ושל המוסדות להשכלה גבוהה בכלל לפרסם באינטרנט ובאופן נגיש לציבור את מסמכי האגד המעודכנים שלהם, על-מנת להבטיח שקיפות מרבית של מבנה המוסדות ושל התנהלותם הארגונית-הפנימית לציבור וכפועל יוצא לאפשר מסגרת בקרה ציבורית הולמת על נושא זה.**

עיגון עקרונות ההתאגדות בכללים מחייבים

על-מנת לאפשר אכיפה כראוי של עקרונות ההתאגדות מן הראוי לעגנם בכללים מחייבים, לרבות לענין סמכויות האכיפה מקום שלא יוטמעו במסמכי האגד של המוסדות, ובכלל זה הסמכות שלא להכיר במוסד להשכלה גבוהה כמוסד מוכר וכן הסמכות להפחית או לשלול תקציב ממוסד כאמור. על הכללים, ככל שהם נוגעים לסנקציות אקדמיות וככל שהם באים להוסיף על הכללים הנוכחיים שגובשו בנושא, להיקבע לאחר התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת וכן עליהם להתפרסם ברשומות.

לצורך אכיפת עקרונות מסמך גרוסמן על האוניברסיטאות באופן אפקטיבי, ועל-מנת להכשיר את הקרקע לאפשרות להטיל סנקציות כספיות ככל שלא ייושמו עקרונות המסמך, **מן הראוי לעגן את עקרונותיו של המסמך בכללים מחייבים, שהם בבחינת תקנת משנה, מכח סמכותו של שר**

¹¹⁵ כך לדוגמא, מסמכי האגד של אוניברסיטת חיפה ומסמכי האגד של אוניברסיטת תל-אביב נעדרים התייחסות לנושא מועצת הפקולטה; במסמכי האגד של אוניברסיטת בן-גוריון אין כל התייחסות לנושא התאגדות האוניברסיטה; במסמכי האגד של האוניברסיטה העברית, של אוניברסיטת חיפה ושל אוניברסיטת תל-אביב אין התייחסות לקוד האתי; מסמכי האגד של כלל האוניברסיטאות (פרט לאוניברסיטת חיפה) נעדרים התייחסות לנושא ניצול משאבים ולנושא תקציב המוסד.

החינוך הקבועה בסעיף 30 לחוק המל"ג.¹¹⁶ כמו כן, ככל שיקבעו סנקציות אקדמיות הנוגעות להענקת היתרים או ביטול הכרה במוסדות להשכלה גבוהה המוסיפות על הכללים הנוכחיים¹¹⁷ – בצד סנקציות כספיות שיוטלו על מוסדות שיחרגו מן הכללים שיקבעו – **על הכללים להיקבע לאחר התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת וכן עליהם להתפרסם ברשומות.**¹¹⁸

הצורך בעיגון עקרונות מסמך גרוסמן בכללים על-מנת לאפשר בהמשך את אכיפתם על-ידי הות"ת עולה מתוך ממצאי דו"ח מבקר המדינה 60 לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008. אמנם שם נדונה אכיפת הנחיותיהן של המל"ג והות"ת בכל הקשור לניהול האקדמי במכללות באמצעות סנקציות אקדמיות ותקציביות, אך דומה שהדברים שנאמרו שם יפים מקל וחומר גם לענייננו.¹¹⁹ למעלה מן הצורך יצויין, כי עיגון העקרונות בכללים, תוך הבהרת האפשרות להתנות הכרה במוסד להשכלה גבוהה כמוסד מוכר ולחילופין להתנות תקצוב מוסדות להשכלה גבוהה בעמידה בעקרונות המסמך, יתרום לחיזוק תוקפם של העקרונות ולהבהרת מעמדם המחייב – גם אם אין הדבר נחוץ מן הבחינה המשפטית.

¹¹⁶ סעיף 30 לחוק המל"ג קובע, כי "שר החינוך והתרבות רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה, להתקין תקנות לביצוע חוק זה, ובין השאר בדבר מועדים לטיפול, תוך זמן סביר, בבקשות למתן רשיון למוסדות ובבקשות הכרה של מוסדות – משעת הגשתן עד החלטה בהן, במועצה ובמשלה".

¹¹⁷ ראו לעיל הערה 8.

¹¹⁸ ראו סעיף 21 לחוק המל"ג.

¹¹⁹ בדו"ח מבקר המדינה צוין, כי בעקבות המלצות ועדת אריאב, ועדה שהוקמה לבחינת נושא הניהול האקדמי של המכללות, בנובמבר 2003 החליטה מל"ג להוציא הנחיות חדשות בנושא הניהול האקדמי של מכללות. בין היתר נקבע, כי בדיוני ות"ת בבקשות להקצבה כספית שיוגשו על-ידי המכללות, יובא בחשבון יישום הנחיות מל"ג האמורות. בהמשך פנתה המל"ג למשרד עורכי דין חיצוני כדי לקבל חוות דעת משפטית לגבי תוקף הנחיותיה האמורות מנובמבר 2003. ביוני 2004 התקבלה חוות הדעת, ובה נאמר, בין היתר, כי "החלטה בדבר הניהול האקדמי, שתחייב את המכללות, צריכה להיות מעוגנת בכללים, ביחד עם יתר התנאים הקבועים בכללי ההיתר ובכללים להכרה... לסיכום, החלטותיה של המל"ג מצויות במסגרת סמכותה של המל"ג מכח תפקידה לפקח על המוסדות להשכלה גבוהה ולשמור על רמה אקדמית נאותה בהן. יחד עם זאת, הדרך לחייב את המוסדות לקיים החלטה זו היא על-ידי קביעת כללים, שהם בבחינת תקנת משנה". יחד עם זאת צוין בדו"ח מבקר המדינה, כי אף שבעקבות חוות הדעת החליטה מל"ג בנובמבר 2004 לפעול לעיגון החלטתה בדבר הניהול האקדמי בכללים, בפועל לא פעלה המל"ג בהתאם להחלטתה ולא עיגנה את הנחיותיה בעניין הניהול האקדמי של המכללות בכללים כנדרש. ראו דו"ח שנתי 60 לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008. זמין באינטרנט:

www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=568&id=192&contentid=&parentid=undefined&sw=1366&hw=698

נספחים

נספח א1: מכתבה של האוניברסיטה העברית מיום 26.9.11

האוניברסיטה העברית בירושלים
The Hebrew University of Jerusalem



התנועה למען
איכות השלטון בישראל נע"ר

11. 10. 2011

נתקבל

לשכת נשיא
Office of the President

כ"ז אלול, תשע"א
26 ספטמבר, 2011

לכבוד
עו"ד איילת רייכמן עמית
התנועה למען איכות השלטון בישראל
רח' יפו 208
ירושלים 94383

אני מאשר בתודה קבלת מכתבך מיום 22.9.2011 לפרופ' מנחם בן ששון נשיא
האוניברסיטה העברית.

העברתי את מכתבך ללשכה המשפטית של האוניברסיטה שתגיב אליך למכתב זה.

לאור עומס העבודה והעובדה שמדובר בתקופת החגים, תימסר אליך תשובה רק לאחר
החגים.

לתשומת ליבכם מסמכי הייסוד של האוניברסיטה העברית זמינים באתר האינטרנט של
האוניברסיטה, זמין גם הדוח השנתי של האוניברסיטה לכל המתעניין בדבר.

בברכה,

הר הצופים
ירושלים 91905
טלפון: 02-5882903/5
פקס: 02-5813102
Mount Scopus
Jerusalem 91905, Israel
Tel. 972-2-5882903/5
Fax. 972-2-5813102

יהונתן מנדלזאג
עוזר בכיר לנשיא

העתק: עו"ד פני יקירביץ, יועצת משפטית

נספח א2: מכתבה של האוניברסיטה העברית מיום 24.10.11

האוניברסיטה העברית בירושלים
The Hebrew University of Jerusalem



כ"ו תשרי תשע"ב
24 אוקטובר 2011

התנועה למען
איכות השלטון בישראל נע"ד

26. 10. 2011

נ ות ק ב ל

✓
לכבוד

לשכת
היועצת המשפטית

Office of the
Legal Adviser

מר איתי גוטלר
יו"ר אגודת הסטודנטים
האוניברסיטה העברית בירושלים

בפקס: 02-5816204

גב' אילת רייכמן עמית, עו"ד
התנועה למען איכות השלטון בישראל
רח' יפו 208
ת.ד. 4207
ירושלים 91013

בפקס: 02-5000076

פפי יקירביץ, עו"ד
היועצת המשפטית
Pepi Yakirevich, Adv.
pepiy@savion.huji.ac.il

שלום רב,

ענת טל, עו"ד
Anat Tal, Adv.
anatt@savion.huji.ac.il

הנדון: יישום המלצות מסמך גרוסמן בנוגע למבנה הארגוני של האוניברסיטאות
מכתבכם מיום 22.9.2011

מכתבכם לנשיא האוניברסיטה הועבר ללשכתי והריני להשיבכם כדלקמן:

מאיה צמח, עו"ד
Maya Tsemach, Adv.
mayat@savion.huji.ac.il

1. כנקודת מוצא אציין את הרקע המשפטי למעמדן של האוניברסיטאות בישראל.

א. סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה מעניק למוסדות להשכלה גבוהה אוטונומיה ניהולית וקובע באופן מפורש כי:

"מוסד מוכר הוא בן-חורין לכלכל עניניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה, "ענינים אקדמיים ומינהליים" - לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטות הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת".

ב. עצמאותן של האוניברסיטאות בישראל והבטחת חופש פעולתן מהווים עיקרון יסודי אשר הוכר כאמור הן על ידי המחוקק והן על ידי בתי המשפט בישראל.

כבר לפני למעלה מ-50 שנה נדרש בית המשפט העליון לדון במעמדה של האוניברסיטה העברית. בע"א 319/65 דוד אלבלדה נ' האוניברסיטה העברית, פ"ד כ 1, 204, 210 (1965) קבע בית המשפט העליון:

"המועצה להשכלה גבוהה נותנת למוסד את הגושפנקא שלה לאותן מטרות המפורטות בחוק, למשל לצורך השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים לפי סעיף 17 של החוק. בכך ניתן למוסדות ההשכלה הגבוהה המוכרים מעמד ביניים, בין מוסדות ממלכתיים ובין מוסדות פרטיים גרידא. וסעיף 15 דווקא יוכיח ...; בקבעו את העיקרון

הר הצופים
ירושלים 91906
טלפון: 02-5882923/6
פקס: 02-5880013



של חופש מעולתם של המוסדות המוכרים בעניניהם האקדמיים ומינהליים, אין סעיף זה מעניק למוסד המוכר שום סמכויות בשטחים אלה. אדרבא, הוא שומר על החופש של המוסד. לפעול בשטחים אלה, ויודגש: לא רק בעניניו האקדמיים, אלא גם בענינים מינהליים - כטוב בעיניו, על-פי הסמכויות הנתונות לו ממילא, בלי שסמכויות אלה נאצלו לו מכוח חוק המועצה להשכלה גבוהה."

לשכת
היועצת המשפטית

Office of the
Legal Adviser

פפי יקירביץ, עו"ד
היועצת המשפטית
Pepi Yakirevich, Adv.
pepiy@savion.huji.ac.il

ענת טל, עו"ד
Anat Tal, Adv.
anatt@savion.huji.ac.il

מאיה צמח, עו"ד
Maya Tsemach, Adv.
mayat@savion.huji.ac.il

ג. גם ביחסים שבין המוסדות להשכלה גבוהה לבין ות"ת הדגישו בתי המשפט את עצמאותם של המוסדות ואת חוסר הסמכות של ות"ת להורות למוסד מוכר כיצד להתנהל.

בבג"צ 4126/94 גזית-כהן אסנת ו-54 אה' נ' המועצה להשכלה גבוהה, תק-על (3)94, 15, 17 (1994), קבע בית המשפט הגבוה לצדק כדלקמן:

"אך אין היא [ות"ת - פ.י.] מוסמכת להורות למוסד אליו מועברים כספים כיצד יעשה שימוש בתקציבו. עניין זה מסור למוסד עצמו מכוח הוראות סעיף 15 הנ"ל. לפיכך, אין יסוד לדרישת העותרים ממשיבה זו שתייעד מתוך כספים שהיא מקציבה לה כספים שישמשו לתשלום לסטודנטים במסגרת עבודתם בבית החולים ובמכון הוטרינרי."

2. למען האמת, תמוה בעיני שהתנועה למען איכות השלטון לא הזדעקה דווקא כאשר גורמים שלטוניים ביקשו להתערב בשיטות הניהול של האוניברסיטאות ולכפות עליהן עקרונות שגובשו ע"י גורמים חיצוניים בלחצי משרד האוצר, תוך איום בקיצוצי תקציב. הייתי מצפה שבאותה העת, הן התנועה למען איכות השלטון והן אגודת הסטודנטים יתייצבו לימינן של האוניברסיטאות בישראל וידרשו להדוף מכל וכל התערבות חיצונית שלטונית באופן ניהולן.

תחת זאת מצאתם לנכון - לאחר דיונים אין ספור בין ות"ת לבין האוניברסיטאות, לאחר משא ומתן ממושך במטרה למנוע קיצוצים תקציביים מחד גיסא ושמירה על עקרונות עצמאות האוניברסיטאות מאידך - לדרוש דין וחשבון דווקא מהאוניברסיטאות על רמת חציות שלהן לדרישות ות"ת. חבל שכך.

3. אין בכוונתנו להיכנס כאן לניתוח מעמיק של כל אחד ואחד מהסעיפים שפורטו במכתבכם. אם תעיינו בתקנון האוניברסיטה, המפורסם באינטרנט, תיווכחו שאכן התקנון עונה על מרבית עקרונות דו"ח גרוסמן.

4. יחד עם זאת, חלק מהשינויים שנקבעו בדו"ח התנגשו עם אינטרסים חיוניים של האוניברסיטה והתנהל דיאלוג ממושך עם ות"ת על מנת להגיע להסכמות בנושאים אלו. יש לזכור שדו"ח גרוסמן לא נמסר לנו במעמד הר סיני וברור היה לכל הנוגעים בדבר שיש להתאימו לכל מוסד אקדמי.

5. השופטת דליה דורנר, יו"ר ועדת החוקה של האוניברסיטה נטלה חלק במגעים אלו והשתתפה בישיבות עם יו"ר ות"ת. בסופו של דבר הגיעו ות"ת והאוניברסיטה חעברית להסכמה לענין השינויים שיש לבצע בתקנון האוניברסיטה.

הר הזופים
ירושלים 91905
טלפון: 02-5882923/5
פקס: 02-5880013

האוניברסיטה העברית בירושלים
The Hebrew University of Jerusalem



6. נציין שאישור השינויים המחוייבים שנדרשו לא היה ענין של מה בכך, אלא הליך קשה וכואב אשר נתקבל בהתנגדות עזה הן של חלק מהסגל האקדמי והן של חברי חבר הנאמנים מחו"ל אשר ראו בעקרונות דו"ח גרוסמן ניסיון פסול לפגוע במעמדם ובהשפעתם בניהול האוניברסיטה.

תהליך זה כאמור הסתיים עם אישור התיקונים האחרונים לתקנון האוניברסיטה בחבר הנאמנים האחרון בחודש יוני 2011.

7. ניהול תקין של האוניברסיטאות חייב להיות מושתת על שיתוף פעולה מלא בין המגזרים השונים הנוטלים חלק בניהולו - הסגל האקדמי, אנשי הציבור ונציגי התורמים מחו"ל. יצויין בנוסף כי ציבור הסטודנטים מיוצג הן בסינט האוניברסיטה והן בחבר הנאמנים של האוניברסיטה. אנו בדעה שהתקנון אכן משקף את האיזון העדין ומעגן בתוכו את עקרונות דו"ח גרוסמן כפי שפורשו על ידי ותית והאוניברסיטה העברית.

לשכת
היועצת המשפטית

Office of the
Legal Adviser

פפי יקירביץ, עו"ד
היועצת המשפטית
Pepi Yakirevich, Adv.
pepiy@savion.huji.ac.il

ענת טל, עו"ד
Anat Tal, Adv.
anatt@savion.huji.ac.il

מאיה צמח, עו"ד
Maya Tsemach, Adv.
mayat@savion.huji.ac.il

במידה ויש לכם שאלות ספציפיות אשמח להיפגש עמכם ולהשיב לכם.

בכבוד רב,

פפי יקירביץ, עו"ד

היועצת המשפטית

העתקים:
פרופי מנחם בן ששון, נשיא
פרופי שרה סטרומזה, רקטור

זר הצופים
ירושלים 91905
טלפון: 02-5882923/6
פקס: 02-5880013

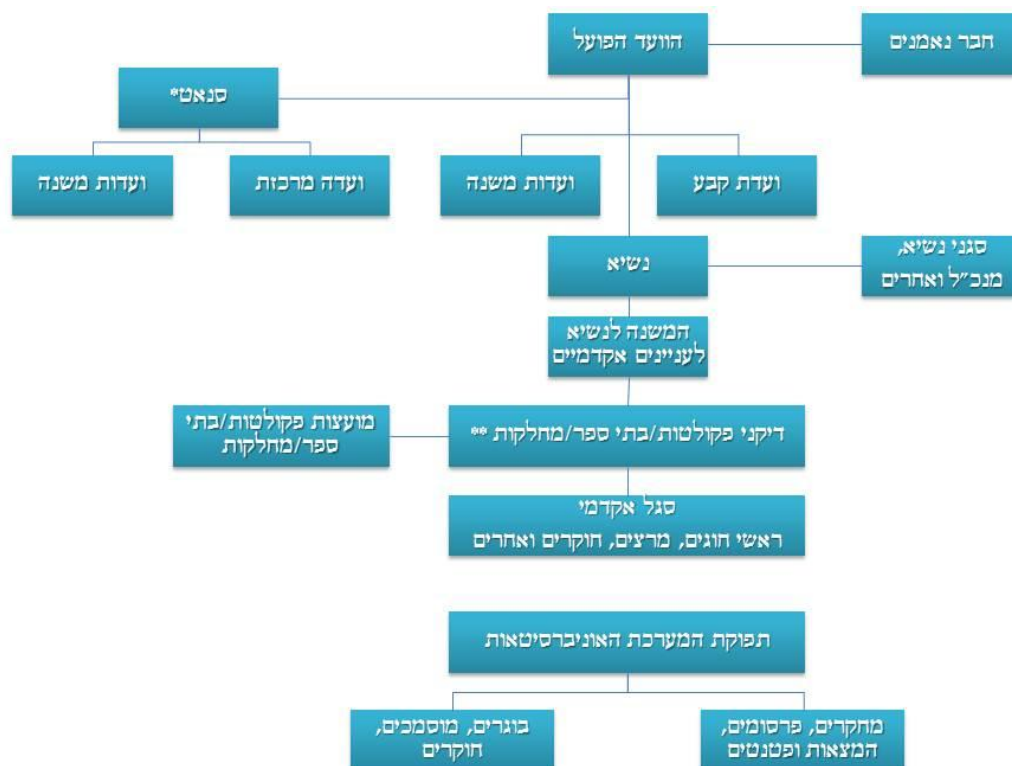
236 / 2011

נספח ג: המבנה הארגוני באוניברסיטאות שנבדק על-ידי ועדת מלץ¹²⁰



¹²⁰ מתוך דו"ח מלץ, לעיל הערה 20, בעמ' 14. צוין, כי הסכמה אינה מייצגת מבנה ארגוני קונקרטי באוניברסיטאות אלא מטרתה להמחיש באורח כללי את מוקדי הניהול הכלליים והאקדמיים ותפוקתם.

נספח ד: המבנה הארגוני המוצע על-ידי ועדת מלץ¹²¹



¹²¹ שם, בעמ' 26.

* המשנה לנשיא לעניינים אקדמיים הוא יו"ר הסנאט.

** הדיקן הוא יו"ר מועצת הפקולטה וכפוף למשנה לנשיא לעניינים אקדמיים עם זיקה ישירה לנושאי תפקידים אחרים באוניברסיטה לפי הנושא.

נספח ה: מכתבו של פרופ' שלמה גרוסמן מיום 18.7.06



Prof. Shlomo Grossman
כ"ב תמוז, תשס"ו
The Chairman 2006, 18 יולי
1.0-102

פרופ' שלמה גרוסמן
יושבי-ראש וח"ת

לכבוד
גב' תמר ארד
מחלקת פניות הציבור
התנועה למען איכות השלטון בישראל
ת.ד. 4207, ירושלים 91043
בפקס: 5000076 ובזואר
שלום רב,

הזדיון: המדיניות הכלכלית לשנת 2004 – שינויים מבניים ותרם התקציב מכתבם מיום 18.6.06

בהמשך לפגישתכם אלינו, לחלו השתלשלות העניינים בנושא המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה.

א. רקע

1. נושא בחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה נמצא על סדר היום הציבורי כעשר שנים, כאשר תרועה להקמת הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה הוא השביתה הגדולה של הסגל האקדמי בשנת 1994, במסגרתה התגלו, לדעת האוצר וות"ת בעיות במבנה הארגוני של האוניברסיטאות.
2. ביום 7.10.1997 מינה, יו"ר ות"ת דאז, פרופ' נתניהו לבצין ז"ל, ועדה ציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה. הוועדה נתמנתה ע"י החלטת הממשלה מס' 1311 מיום 8.1.1997, במסגרת דיוניה על שינויים מבניים ליישום המגזר הציבורי לשנת 1998. הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה כללה 9 חברים: 3 נציגי ציבור ביניהם יו"ר הוועדה - שופט בית המשפט העליון (בדימוס) יעקב מלך, 3 נציגי המוסדות להשכלה גבוהה, מנכ"ל המועצה להשכלה גבוהה ונציג משרד האוצר.
3. הוועדה פרסמה את המלצותיה בינואר 2000. הוועדה בחנה את מבנה האוניברסיטאות מול מטרותיהן ויעדיהן והגיעה למסקנה כי המבנה הטכני הפוסט העבודה הקיימים באוניברסיטאות אינם מאפשרים ניצול יעיל של המשאבים האנושיים והפיזיים העומדים לרשותן. הוועדה סברה, כי יש להשתית את המבנה הארגוני החזש על בסיס המטרות ויעדי הפעולה העיקריים של האוניברסיטאות, באופן בו תהא חלוקת תפקידים וסמכויות נכונה, צינורות תקשורת פתוחים ויחסי גומלין ברורים בין רשויות האוניברסיטאות לבין עצמן ובין לבין נושאי התפקידים העיקריים.
4. הוועדה קבעה בחמלצותיה, כי היא לא התכוונה לסח חוקה או תקנון אחידים וכי יש לראות בהמלצותיה מסגרת כללית המנחה את האוניברסיטאות באשר לכיוון אליו יש להתנו" וכי אין לכפות אחידות ויש לאפשר מידה מסוימת של שונות לכל מוסד בתחום התאמו ולצרכיו המיוחדים ולהתמחות האקדמית שלו, אך כל מבנה ארגוני תיב להיות מושתת על יסודות שיבטיחו ניהול יעיל והשגת מטרותיה, יעידה ותוכניות של האוניברסיטה להתאמתו במחקר ובחוראה.

ב. עיקרי המלצות ועדת מלץ לעניין התפקידים והסמכויות של הרשויות ונושאי התפקידים המרכזיים במוסדות להשכלה גבוהה

5. המבנה הניהולי של כל האוניברסיטאות המובילות בעולם מבוסס על איזון בין שלושה מרכיבים:

- א. גוף ציבורי (חבר נאמנים, ועד פועל וכד') המייצג את החברה הנהנית משירותי המוסד והימכת בו.
- ב. מערכת ניהולית ותפעולית בעלת חתמה ברורה ומנהלית משנה.
- ג. סגל אקדמי או נציגי.

מבנה ניהולי נכון של אוניברסיטה מחייב איזון ראוי בין שלושת המרכיבים הללו. ביקורת העיקרית של חוועמי על המבנה הקיים במוסדות להשכלה גבוהה, נסובה על חוסר איזון בין המרכיב הניהולי התפעולי לבין הסגל האקדמי. בעיה זו באה לחד ביטוי במיוחד במבנה הודאלי של נשיא-רקטור ובמבנה ובגודל של הסטאפים ברוב האוניברסיטאות בישראל, מצב שאין שני לו בעולם.

6. עיקרי המלצות ועדת מלץ פוללים התייחסות לנושאים הבאים:

א. המבנה הודאלי נשיא-רקטור

הוועדה סברה כי המבנה הודאלי של נשיא-רקטור הקיים באוניברסיטאות בישראל, מקורו בתפתחות היסטורית שאינה מקובלת באוניברסיטאות בעולם. הוועדה סברה, כי אין המבנה עונה על צרכי ניהולם של גופים ארגוניים גדולים ומורכבים ויוצר מצבי ניהול בלתי יעילים.

לניהול אוניברסיטאות המתקדש צורך בוויזרית ניהולית ברורה של ראש אחד ברור, חכפוף לגוף הציבורי. הוועדה המליצה על מבנה חד-קודקוד, כאשר הנשיא עומד בראש הפירמידה תוא ראש המוסד ונושא באחריות לפני הוועד הפועל לניהול, לרמתו ולאיותו של המוסד. הנשיא נבחר ע"י הוועד הפועל באמצעות ועדת היפוש, ובכפפות לו יפעל משנה לנשיא לעניינים אקדמיים שיעמוד בראש הסטאט.

ב. חבר הנאמנים

הוועדה הגיעה למסקנה כי אין מורכבו הנוכחי של חבר הנאמנים המורכב ממאות חברים, כמחציתם מחו"ל, אפשרויות מעשיות למלא את התפקידים והסמכויות האופרטיביים המוטלים עליו עפ"י חוקות האוניברסיטאות. לפיכך סברה הוועדה, כי ייעודו המרכזי של חבר הנאמנים צריך להתמקד בטיפוח קשרים בארץ ובחול ונגיט תרומות, וכך כי יש להתאים את הרכבו ומספר חבריו מוארץ ומחול.

ג. חוועד הפועל

הוועדה הגיעה למסקנה כי יש לחזק את מעמדו של חוועד הפועל ולהרחיב את תפקידיו וסמכויותיו וכך עליו להיות המוסד העליון באוניברסיטה אליו יהיה כפוף הנשיא. חוועד הפועל יהיה גוף אופרטיבי, פעיל וזמין והרכבו ומספר חבריו יבטיחו את מילוי המשימות שיוטלו עליו במהירות וביעילות.

ד. הסטאט

הוועדה סברה כי יש להתאים את תפקידיו, הרכבו ומספר חבריו של הסטאט למשימות האקדמיות שיוטלו עליו. יש לבטל את החברות האוטומטיות בסטאט והוא יורכב מנושאי תפקידים אקדמיים מכוח תפקידם, מנציגים נבחרים של הסגל האקדמי ונציג הסטודנטים ומספר חבריו יוגבל.

ג. החלטות הממשלה והמועצה להשכלה גבוהה בדבר יישום דו"ח ועדת מלץ

7. בישיבתה מיום 17.12.02 החליטה המועצה להשכלה גבוהה כי היא רואה בחיוב את הצורך בהתייעלות במבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה ויואה בהמלצות ועדת מלץ קווים מתווים חשובים להתייעלות ארגונית זו, אך יחד עם זאת יש לראות בחמלצות מסגרת כללית המנחה את האוניברסיטאות. המועצה בקשה לקבל עד סוף דצמבר 2003 דו"ח על השינויים הארגוניים שביצע כל המוסד תוך התייחסות לנושאים העולים מהדו"ח.

8. ביום 16.9.03 קבעה הממשלה, במסגרת החלטתה בעניין "שיפור ההשכלה הגבוהה", קריטריונים לתקצוב מוסדות להשכלה גבוהה, אשר לחם השלכות אקדמיות ותקציביות, חמנוניות באופן מוחלט לחוק המועצה להשכלה גבוהה ולתכליתו, ולמצב נוהג מזה עשרות שנים בכל הנוגע לעצמאות מערכת ההשכלה הגבוהה ותקצובה. החסדרים אשר פורטו בהחלטת הממשלה, אשר התיימרו להיות יישום של דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה בראשות שופט ביהמ"ש העליון (בדימוס) יעקב מלץ, ברובם הלכת למעשה לא עלו בקנה עם החסדרים שפורטו בדו"ח ועדת מלץ.

9. בהמשך להחלטת הממשלה, התכנסו חברי המועצה להשכלה גבוהה וות"ת לשליבת חירום ביום 23.9.2003, וקבלו, בין היתר, את ההחלטות הבאות:
 החלטת 397/10:
 (א) המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב מנחות בתריות על החלטת הממשלה מיום 16.9.2003 בנושא "שיפור החשמה הגבוהה" ותובענות את ביטולה.
 (ב) החלטת הממשלה מקצועית את החלים שנקבעו בעבר לצרכי תקצובם של מוסדות להשכלה גבוהה, על ידי תוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת), על סודי שיקולים מקצועיים, תוך ניתוקם משיקולים פוליטיים קצרי טווח. נתלים אלה אפשרו את התפתחותה של מערכת ההשכלה הגבוהה בעשורים האחרונים, שעלה התבססו חשיגיה המדעיים של ישראל ורמתם של מוסדותיה האקדמיים.
 (ג) החלטת הממשלה מתערבת ברגל גסה במבנה הניהולי של המוסדות להשכלה גבוהה, ושלא בחתאם להחלטות ועדת מלץ.
 המועצה להשכלה גבוהה ות"ת מחליטות לפעול ליישום עקרונות הניהול שהומלצו על ידי ועדת מלץ ויזרו את מימוש עיקרי החלטות. לשם כך מתמנית ועדה מיוחדת. התעריבות הממשלה בנושא הניהול האקדמי של המוסדות להשכלה גבוהה סותרת את עיקרון העצמאות המנהלית והאקדמית של המוסדות, שנקבע בחוק המועצה להשכלה גבוהה.

החלטת 350/10:

במסגרת פעילותה ליישום העקרונות לחתימות האוניברסיטאות ושיפור המבנה הארגוני שלהן מחליטות המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב להקים ועדה משותפת אשר תקבע עד סוף שנת 2003 הנחיות למעול המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה, ברוח המהווה של דו"ת ועדת מלץ.

הרכב הוועדה יזיח:

- פרופ' שלמה גרוסמן – יו"ר ות"ת – יו"ר הוועדה
- פרופ' יחזקאל טלר – סגן יו"ר המועצה
- מר שגיב אסולין
- מר אחרון בית הלחמי
- פרופ' אחרון בן ואב
- מר אריה הרמלין,
- פרופ' אורי קירש
- נציג משרד האוצר
- נציג משרד המשפטים

ד. "מסמך גרוסמן"

10. בהמשך להחלטת האמורה נכשה הוועדה (נציגי משרד האוצר ומשרד המשפטים לא הגיעו לשיבות) מסמך, הכולל עקרונות ליישום המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה ולוח זמנים ליישום. מסמך העקרונות אושר ע"י ות"ת. עקרונות המסמך נסמכים על החלטות דו"ת מלץ בשינויים מסוימים. המסמך בתיקונים קלים – אושר פה אחד ע"י מליאת המועצה להשכלה גבוהה בישיבתה מיום 9.3.04 (לחלן- מסמך גרוסמן). יש לציין בהקשר זה, כי המסמך הועבר קודם לאישורו, להערות נציגי משרד האוצר ונבש בשינופו.
11. העקרונות באו לאון בין האינטרסים השונים במסד, בהתבסס על עקרונות החלטות ועדת מלץ, תוך עריכת התאמות ושינויים שראו מליג ות"ת לנכון, ותוך עריכת האיזון הראוי בין הצורך בשינויי ויעול המבנה הארגוני לבין האינטרס של שמירה על החופש האקדמי והמנהלי של המוסדות להשכלה גבוהה.
12. במסגרת מסמך העקרונות נקבע, כי העקרונות יתייב את המוסדות להשכלה גבוהה ויהיו אחד התנאים להכרה במוסד המוסד להשכלה גבוהה, להסמכת מוסד מוכר לחעניק תואר מוכר כל מוסד יישם עקרונות אלה תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות בתקנונו, בהתחשב בין היתר, בסוגו, אופיו וצרכיו המיוחדים. כן נקבע, כי פעילות המוסד תעשה במסגרת יישום העקרונות, ותאפשר שונות לכל מוסד בחתאם לתנאיו וצרכיו המיוחדים ולהתמחות האקדמית שלו.
13. מטרתו המרכזית של "מסמך גרוסמן" היתה להבטיח שדרה ניהולית הירארכית באמצעות מבנה ניהולי ואקדמי ברור. ראש אחד עומד בראש המערכת כפוף לנוף העיבור, ואחראי למערכת הכוללת בעלי תפקידים בעלי סמכות ואחריות ברורה הכפופים לממונים עליהם ואולם – אין הכוונה כי כל מוסד יהיה חייב באימוץ כל הוראה מוראות המסמך באופן זיקני, אלא באמצעות ההתאמות הנדרשות לו, נוכח אופיו הפרטני.

14. גם במסגרת ההסכם הרב שנתי שחתם עם האוצר לשנים תשס"ד-תשס"ה, נכלל פרק לנושא שינוי המבנה הארגוני של האוניברסיטאות כדי שאושר ע"י הו"ת ומליג. בהסכם נקבע כי החל משנת תשס"ו ות"ת התנת את העברת מלוא השתתפותם המיועדת למוסדות בעמידה בהנחיות האמורות. במקביל התחייב אגף התקציבים באוצר לפעול לביטול החלטת הממשלה מס' 789 מיום 15/9/03 בנושא שינוי ההשכלה הגבוהה. למיטב ידיעתנו עד כה החלטה זו לא בוטלה.

15. לאור תאמור, ות"ת ומליג עומדות על יישום עקרונות המסמך ונמצאות בקשר ישיר עם המוסדות הרלוונטיים ליישום ההנחיות, בתאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר.

משמח לעמוד לרשותכם להבהרות נוספות, ככל שתידרשנה ואף לפגוש את נציגכם על מנת להסביר את הנושא.

בברכה

אריה אלון
סרופי שלמה גרוסמן

יו"ר ות"ת

העתק:

סטיבן סתיו- מנכ"ל מליג/ות"ת

מרב שביב- סמנכ"ל תקצוב

אביטל בלוזט- ממנה תחום תקצוב אוניברסיטאות

עוזי יעל ט. כספא- ממנה תחום משפטי

מר קובי חבר- משרד האוצר

עוזי מיכל צוק- אוצר