



# השכלה גבוהה - שקיפות נמוכה

על מסך העשן האופף את תקציבי ההשכלה הגבוהה בישראל

שבט תשע"ב  
פברואר 2012

© 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.mqg.org.il>

אגודת הסטודנטים באוניברסיטה העברית, מרכז הסטודנטים, בנין מקסיקו, הר הצופים, ירושלים 91072

<http://aguda.org.il/>

עריכה לשונית: איתמר שחר

## תוכן עניינים :

3.....פתח דבר

6.....תקציר מנהלים

14.....המסגרת הנורמטיבית

14..... המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג)

17..... הוועדה לתכנון ולתקצוב (הות"ת)

20..... מעמדם המשפטי של המוסדות להשכלה גבוהה

22..... עקרון החופש האקדמי והמנהלי של המוסדות להשכלה גבוהה

26..... תקציב המוסדות להשכלה גבוהה בישראל: סקירה כללית

27..... הצעת תקציב ההשכלה הגבוהה והקצאתו למוסדות

38..... הפיקוח התקציבי על המוסדות להשכלה גבוהה

51..... שקיפות תקציבית במוסדות להשכלה גבוהה בישראל

52..... פרסום תקציב מוסדות להשכלה הגבוהה על-ידי משרד האוצר והות"ת

57..... פרסום אופן ניצול תקציב ההשכלה הגבוהה בפועל על-ידי המוסדות

71..... שקיפות תקציבית של גופים מתוקצבים בארץ: סקירה משווה

81..... סיכום השוואה לגופים שחוק חופש המידע חל עליהם

83..... שקיפות תקציבית במוסדות להשכלה גבוהה: סקירה בינלאומית

83..... שקיפות תקציבית של מוסדות להשכלה גבוהה באנגליה

92..... שקיפות תקציבית של מוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה

103..... שקיפות תקציבית במוסדות להשכלה גבוהה: מסקנות והמלצות

103..... עקרון החופש האקדמי של מוסדות ההשכלה הגבוהה וגבולותיו

105..... פרסום תקציב המוסדות להשכלה גבוהה ואופן ניצולו

107..... הסדרה סטטוטורית של מעמדה של הוועדה לתכנון ולתקצוב וחיזוק סמכויותיה

109..... הפעלת ביקורת פנימית אפקטיבית על הוועדה לתכנון ולתקצוב

## פתח דבר

מסמך זה הינו תוצר של שיתוף פעולה בן למעלה מחצי שנה בין התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) (להלן: **התנועה**) לבין אגודת הסטודנטים באוניברסיטה העברית. זה המקום לציין כי זהו המסמך השני בסדרה, וקדם לו מסמך המנתח ובודק את המבנה הארגוני של האוניברסיטאות בישראל. בפתח הדברים, נקדים כמה מילים על זכות הציבור לדעת ועל חשיבות שקיפותה של מדיניות חלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה.

הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. זכותו המשפטית של האזרח לקבל מידע מן הרשות בעניינים ציבוריים, זכות שיש בה כדי להטיל חובה משפטית על רשות ציבורית להזרים מידע לאזרח, הוכרה בשורה ארוכה של פסקי-דין עוד קודם לעיגונה בחקיקה הישראלית.<sup>1</sup> כידוע, החל משנת 1998 מעוגנת הזכות בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

בבסיס החקיקה בנושא עומדת התפיסה כי ההגנה על הזכות לחופש מידע הינה תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות-האדם ותאפשר גם בקרה אפקטיבית יותר של הציבור על מעשי השלטון.

ואולם, תחולתה של הזכות אינה מצטמצמת אך לפעולותיהן של רשויות השלטון; הלכה למעשה, היא חלה גם ביחס לפעולותיהם של גופים לא שלטוניים בעלי מאפיינים ציבוריים, ובכלל זה כאלה הממלאים תפקידים ציבוריים והניזונים מכספי המדינה. כך, בין השאר, הוחל חוק חופש המידע, המעגן כאמור את הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות, על **מוסדות להשכלה גבוהה שהמדינה משתתפת בתקציבם**.

תקציב ההשכלה הגבוהה המוקצה למוסדות המתוקצבים על-ידי המדינה עומד כיום על סך של כ- **7 מיליארד ₪ בשנה**. הקצבות המדינה למוסדות מהוות את **הכנסתם העיקרית**, ושיעורן גבוה משמעותית מזה המקובל בעולם – כ-70% מהכנסותיהן של האוניברסיטאות וכ-55% מהכנסותיהן של המכללות האקדמיות – וניתן לומר שאף הרבה יותר מכך, באם ייכלל בחישוב שכר הלימוד, המשולם אף הוא מכיס הציבור.

בהינתן היקפו הגדול של תקציב ההשכלה הגבוהה, ובוודאי כאשר אחוז כה גדול מתקציב זה ממומן מכספי ציבור, קיימת חשיבות עליונה להצגת מדיניות חלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה באופן בהיר וגלוי וברמת פירוט הולמת. חשיבות זו רק מתגברת נוכח הליקויים החמורים שנתגלו

---

<sup>1</sup> ראו דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח 2630, כ' בסיון התשנ"ז, 25.6.97 וכן ראו ז' סגל "זכות האזרח לקבל מידע בעניינים ציבוריים" **עיוני משפט** י 625 (1984).

במהלך השנים בהתנהלותם הכספית של המוסדות להשכלה גבוהה, הפיקוח הלוך בחסר המאפיין את המערכת והמגמה ההולכת וגוברת של הגברת דרגת השקיפות בפעילותם של גופים אלה.

אלא שמאפייניהם המיוחדים של מוסדות אלה – ובראשם חופש הפעולה הנרחב שהעניק להם המחוקק לכלכל את ענייניהם האקדמיים והמנהליים כטוב בעיניהם, כפי שעוגן בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 – מעוררים קושי רב באשר לשאלת היקף חובתם של המוסדות להשכלה גבוהה למסור מידע לציבור. קושי זה מתעורר גם בכל הקשור למסירת מידע תקציבי – שלשקיפותו, כאמור, נודעת חשיבות עליונה.

במסמך זה נבקש לסקור את המצב הקיים בכל הקשור לשקיפות תקציב המוסדות להשכלה גבוהה בישראל. [בפתח המסמך](#) תובא המסגרת הנורמטיבית לדיון, תוך הצגת הגופים המרכזיים הפועלים בישראל בתחום ההשכלה הגבוהה ובחינת מעמדם המשפטי של המוסדות להשכלה גבוהה.<sup>2</sup> [בפרק השני](#) תוצג סקירה כללית של תקציב ההשכלה הגבוהה בישראל תוך שימת דגש על סדרי הגשת הצעת התקציב, אישורו והקצאתו למוסדות. כן יפורט מנגנון הפיקוח המופעל על המוסדות בהיבט התקציבי, תוך התייחסות לממצאי ביקורתו של משרד מבקר המדינה בנושא. [בפרק השלישי](#) יוצג המצב הקיים בכל הקשור לפרסום תקציביהם של המוסדות להשכלה גבוהה וניצול התקציב בפועל, בדגש על היקף חובת הפרסום החלה עליהם בהקשר זה. [בפרק הרביעי](#) תוצג סקירה השוואתית של רמת השקיפות התקציבית המאפיינת גופים פרטיים הפועלים בישראל במעמד משפטי דומה לזה של המוסדות להשכלה גבוהה. [בפרק החמישי](#) תוצג סקירה השוואתית של רמת הפירוט התקציבית המאפיינת מוסדות להשכלה גבוהה במדינות אחרות בעולם. לבסוף, [בפרק השישי](#), יוצגו הקשיים המרכזיים שמעורר מצבה הנוכחי של רמת השקיפות התקציבית במוסדות להשכלה גבוהה, תוך הצעת פתרונות אפשריים.

בשל ההבנה שיתכן שקיימים פרסומים באינטרנט מטעם המוסדות להשכלה גבוהה שלא אותרו על-ידנו, פנינו אל המוסדות בכדי לברר האם קיימים פרסומים נוספים בנוגע להתנהלותם הכספית, בנוסף לאלו שאותרו על-ידנו. אומנם עד לפרסום המסמך התקבלה תגובתם של המוסדות – אך לצערנו הדבר נעשה מבלי שהעונים השיבו לשאלותינו באופן ענייני.

זה המקום להודות בראש ובראשונה לעו"ד אילת רייכמן-עמית על עבודתה המסורה והיסודית בביצוע המחקר, כתיבתו ועריכתו לכדי המסמך המוגש בזה לפניכם. תודות מגיעות גם לעוזרות המחקר המסורות רינת בן-יעקב והילה זהר, על עבודתן המקצועית באיסוף חומר גולמי לביצוע המחקר. תודה מיוחדת ליובל אדמון על מעורבותו ועזרתו לאורך כל הדרך. תודות רבות מגיעות גם לסטודנטים המתנדבים שנטלו חלק בפרויקט זה – ליניב לושינסקי וליונתן הורוביץ על חלקם

---

<sup>2</sup> מסמך זה יעסוק אך ורק במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על-ידי המדינה באמצעות הו"ת (7 אוניברסיטאות, האוניברסיטה הפתוחה ו-21 מכללות אקדמיות). ראו התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודים תשע"א (דצמבר 2010). (להלן: התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודים תשע"א). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/8i8ix>. מסמך זה לא יעסוק במוסדות להשכלה גבוהה המקבלים הקצבות מהמדינה באמצעות משרד החינוך (המכללות להכשרת עובדי הוראה) ובמוסדות להשכלה גבוהה שאינם מקבלים כל תקצוב מהמדינה, ככל שמוסדות כאלה קיימים.

בכתיבתו של הפרק העוסק בהשוואה הבינלאומית, ולאודי ארקין על תרומתו בבדיקת וניתוח פרסומי המוסדות אודות התנהלותם הכספית. תודה נוספת שלוחה לאיתמר שחר אשר סייע בעבודה אף מעבר לתפקידו כעורך לשוני. 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 מסמך זה וההמלצות המובאות בסופו יובילו לבחינה מחדש של סוגיית שקיפות תקציב המוסדות להשכלה גבוהה, ובכלל זה לבחינה מחדש של מערך הפיקוח המופעל על מוסדות אלה, בדגש על התנהלותם הכספית.

איתי גוטלר  
יו"ר אגודת הסטודנטים  
האוניברסיטה העברית

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

שבט תשע"ב, פברואר 2012

## תקציר מנהלים

### המסגרת הנורמטיבית

#### המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג)

המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) הינה **המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה בישראל**. מכוח חוק המל"ג הופקדו בידה, בין היתר, הסמכות להכיר או לבטל הכרה במוסד פלוני כמוסד להשכלה גבוהה, ליתן תעודת היתר להקמת מוסד להשכלה גבוהה, להכיר בתואר אקדמי פלוני כתואר מוכר ולהציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים. הרכבה של המועצה וכן העובדה שהיא חייבת במסירת דין וחשבון למבקר המדינה – ולו בלבד – מבטאים את הרצון להבטיח את אי-תלותה בממשלה.

#### הוועדה לתכנון ולתקצוב (הות"ת)

הוועדה לתכנון ולתקצוב (הות"ת) הנה **ועדת משנה של המל"ג וזרוע ביצועית שלה**. היא נתפסה מאז ומעולם כבעלת מעמד עצמאי וכבעלת סמכויות ביצוע רחבות מאלו המוקנות בחוק המל"ג. סמכויותיה מעוגנות בהחלטת ממשלה מס' 666, מכוחה אמונה הוועדה על תכנון מערכת ההשכלה הגבוהה ותקצובה. לות"ת חלק מרכזי בקבלת ההחלטות באשר לאופן חלוקתם של תקציבי ההשכלה הגבוהה כמו גם חלוקתם בפועל, וכן באשר לפתיחתם של מוסדות חדשים להשכלה גבוהה. בנוסף, ועל-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, בפועל נמנעת הוועדה מהפעלת סמכות אכיפה זו.

#### מעמדם המשפטי של המוסדות להשכלה גבוהה

שאלת מעמדם המשפטי של המוסדות להשכלה גבוהה – שאלה שלה השלכות על היקף חובותיהם של המוסדות כלפי הציבור ועל היקף הפיקוח הציבורי המופעל עליהם – טרם הוכרעה בפסיקה הישראלית. עם זאת, הנטייה היא לראות בהם **גופים דו-מהותיים עליהם חלים כללי המשפט הציבורי, ובכללם חובת הגילוי**, בצד כללי המשפט הפרטי. התפיסה בפסיקה היא כי היקף חובותיהם הציבוריות של המוסדות להשכלה גבוהה ייקבע לאור איזון בין כלל השיקולים הצריכים לעניין. במסגרת איזון זה יינתן משקל, מחד, למאפייניהם הציבוריים של המוסדות, ובפרט למידת הישענותם על כספי הציבור, ומאידך, להבדלים הקיימים בינם לבין רשויות מנהליות-ציבוריות מובהקות, לרבות בכל הקשור לעקרון החופש האקדמי שהעניק להם המחוקק.

#### עקרון החופש האקדמי והמנהלי של המוסדות להשכלה גבוהה

עקרון החופש האקדמי והמנהלי של המוסדות להשכלה גבוהה מעוגן בסעיף 15 לחוק המל"ג. סעיף זה עומד במרכזה של מחלוקת ארוכת שנים בין המוסדות להשכלה גבוהה לבין משרד מבקר המדינה: בעוד הראשונים סבורים שהחוק העניק להם חופש פעולה מוחלט לנהל את כל ענייניהם

האקדמיים והמנהליים על פי שיקול דעתם, סבור האחרון כי חופש הפעולה שהוענק למוסדות איננו בלתי מוגבל.

לעמדתו של מבקר המדינה שותפים גם בתי-המשפט והמחוקק הישראלי, שאף החיל בחקיקה ראשית על מוסדות להשכלה גבוהה כללים מן המשפט הציבורי, בכפוף לשינויים המחויבים ותוך התחשבות באופיים המיוחד. גם משרד האוצר נקט בעמדה דומה, כשבחר להחיל על המוסדות המתוקצבים מגבלות שונות מכוח חוק יסודות התקציב בכל הקשור לתנאי השכר הנהוגים בהם. חרף זאת, המוסדות להשכלה גבוהה ממשיכים להסתייג מתחולת הוראות חוק יסודות התקציב עליהם, ובעבר אף נטען כי הם עושים כל שביכולתם כדי להימנע מלהגיע להכרעה משפטית בעניין זה.

לשם השוואה, במדינות אחרות שנבדקו (אנגליה ואוסטרליה) נהנים גם כן מוסדות להשכלה גבוהה מחופש פעולה נרחב – אולם חופש זה איננו מעוגן באופן מפורש בחוק, ובנוסף היקפו מצומצם ביחס לזה שהוענק למוסדות להשכלה גבוהה בישראל.

## **תקציב המוסדות להשכלה גבוהה בישראל: סקירה כללית**

### **הצעת תקציב ההשכלה הגבוהה**

מרבית המוסדות להשכלה גבוהה בישראל מתוקצבים כיום על-ידי הות"ת ועיקר הכנסתם השנתית מתקבלת מהוועדה. הצעת תקציב ההשכלה הגבוהה מוגשת על-ידי הות"ת לאישור הממשלה בהתאם לסדרי הגשת הצעת התקציב שנקבעו בתקנות, ואינה מובאת לאישור המלי"ג בטרם העברתה לאישור הממשלה. לאחר אישור התקציב על-ידי הממשלה הוא מועבר לות"ת כסכום גלובלי אחד, והיא המוסמכת הבלעדית לחלקו בין המוסדות להשכלה גבוהה.

התקציב אותו מקצה הות"ת למוסדות כולל הן את התקציב הרגיל והן את תקציב הפיתוח. ההקצבות במסגרת תקציב הפיתוח ניתנות למוסדות בגין פרויקטים מוגדרים ועל פי שילוב של שני מודלים תקציביים שפיתחה הות"ת. בפועל, פירוט הקצאת תקציב הפיתוח אינו מפורסם לציבור באופן תקופתי ושוטף, ואף הקריטריונים להקצאתו אינם מפורסמים. אשר לתקציב הרגיל, חלק הארי של ההקצבות במסגרת תקציב זה מצוי תחת סעיף ההשתתפות הישירה, הנעשית על סמך מודל תקצוב שגיבשה הות"ת. על אף שבעבר נמנעה הות"ת מפרסום מודל התקצוב, כיום הוא מפורסם באתר האינטרנט של המלי"ג. עם זאת, יש שטוענים כי מכוח הוראות חוק יסודות התקציב אמור היה מודל התקצוב להיקבע בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ואף להתפרסם ברשומות.

בעבר הוטל ספק באשר לשאלת סמכותה של הות"ת להקצות את תקציב ההשכלה הגבוהה. ואולם, בפסיקה נקבע כי לסמכות זו מקורות נורמטיביים רבים ובהם החלטת ממשלה מס' 666, הוראותיו של חוק המלי"ג ואף חוק יסודות התקציב. עניין נוסף שעורר ביקורת בעבר הוא הרכבה של הות"ת, לגביו נטען שלכאורה הוא מעורר חשש לניגוד עניינים בקבלת החלטותיה. היבטים

מסוימים של ניגוד העניינים הנטען אומנם נדונו בעבר בפסיקה ונדחו, ואולם **לאחרונה המליץ מבקר המדינה לשקול את שינוי הרכבה של הוועדה** כדי להבטיח פיקוח ראוי על המוסדות.

### הפיקוח התקציבי על המוסדות להשכלה גבוהה

לצד סמכותה של הות"ת להציע כיצד יוקצה תקציב ההשכלה הגבוהה וכיצד תתבצע הקצאתו בפועל למוסדות, נתונה לה גם סמכות מעקב ופיקוח על ניצול התקציבים, שנועדה למנוע גירעונות או חריגות. בכלל זה מפקחת הות"ת על תנאי השכר הנהוגים במוסדות, ניהול נכסים כספיים ונכסי נדל"ן וכיוצא באלה. אף שמתבקש היה כי בצד סמכות פיקוח זו תוקנה לות"ת גם סמכות אכיפה אפקטיבית, בפועל לא עוגנה סמכות זו בהחלטת הממשלה. ואולם, עמדת הות"ת – עמדה שבאה לידי ביטוי בהחלטותיה, ושלה שותף אף משרד מבקר המדינה – היא כי בסמכותה להטיל סנקציות (כספיות או אקדמיות) על המוסדות המתוקצבים, כאשר הם פועלים בניגוד להנחיותיה וכלליה.

תחום מרכזי שעל הפיקוח עליו מופקדת הות"ת הוא נושא תנאי השכר והפנסיה במוסדות. סמכויותיה בעניין זה נקבעו אף הן בהחלטת ממשלה, ולא עוגנו בחקיקה ראשית. בצד הות"ת ממלא תפקיד מרכזי בפיקוח על תנאי השכר במוסדות גם **הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר** (להלן: **הממונה**), זאת מכוח הוראות חוק יסודות התקציב. סוגיית הפיקוח על המוסדות מכוח הוראות חוק זה עומדת במרכזה של מחלוקת קשה ורבת שנים בין המוסדות להשכלה גבוהה, גורמי הפיקוח ומשרד מבקר המדינה. עמדת מבקר המדינה, וכך סברה גם ועדת מלץ, היא כי הוראות חוק יסודות התקציב חלות על המוסדות להשכלה הגבוהה. מנגד, המוסדות מסתייגים מחלותן של הוראות החוק, מן הטעם שלטענתם המחוקק העניק להם עצמאות מוחלטת לנהל את כל ענייניהם האקדמיים והמנהליים על פי שיקול דעתם. נושא זה אומנם טרם הוכרע בפסיקה, אך הנטייה שם היא לכיוון החלתן של הוראות החוק על המוסדות, נוכח העובדה שהמדינה משתתפת בתקציבם. נוסף על כך, לאחרונה, בעקבות פרסום ממצאיו הקשים של משרד מבקר המדינה בנושא, הושגה הסכמה בין הות"ת, הממונה ויו"ר ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה) על שקיפות מלאה של נתוני השכר באוניברסיטאות. יחד עם זאת, כלל לא ברור האם בכך נסתם הגולל על המשך המחלוקת סביב חלותן של הוראות חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות, והאם אכן לא תישמע שוב בעתיד הסתייגותן של האוניברסיטאות מחלותן של הוראות חוק זה עליהן.

סמכות הפיקוח שמפעילה הות"ת על התנהלותם הכספית של המוסדות מעוררת קשיים, שכן על אף שבביקורות שערך משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים חמורים בהתנהלות זו, הפיקוח עליהם לוקה בחסר. אומנם, הליקויים בפיקוח שמפעילה הות"ת באו על פתרונם באופן חלקי עם גיבוש **כללי חשבונאות ודיווח כספי מחייבים** על-ידי מוסדות להשכלה גבוהה; אולם מדובר בפתרון חלקי בלבד, שכן המוסדות אינם חייבים בפרסום הדיווחים הנמסרים לות"ת לפי כללים אלה, והדיווחים האלה אף אינם מפורסמים בפועל – בין על-ידי המוסדות עצמם ובין על-ידי הות"ת. כמו כן, כלל לא ידוע האם אכן הוכחה יעילותם של כללי הדיווח במבחן התוצאה. בצד זאת, שבו ועלו במהלך השנים טענות ביקורת בכל הקשור לפיקוח שמופעל על הות"ת עצמה – הן מצד



המל"ג והן מצד הממשלה. טענות אלו אומנם נדחו בפסיקה, ואולם נוכח הסמכויות הרבות המרוכזות בידי הות"ת מן הראוי לקדם הסדרה סטטוטורית של סמכויות הפיקוח עליה, בצד הסדרה של סמכויותיה שלה.

### שקיפות בתקציב המוסדות להשכלה גבוהה

על אף שלכאורה המוסדות להשכלה הגבוהה המתוקצבים מהווים גופים פרטיים, במהותם הם ממלאים תפקידים ציבוריים, ובדומה לפעילות הממשלתית ניתנה להם בלעדיות בהספקת שירותים מסוימים – שירותי השכלה גבוהה בישראל. נוכח היקפו הגדול של תקציב ההשכלה הגבוהה (כ-7 מיליארד ₪ בשנה) קיימת חשיבות עליונה להצגת מדיניות חלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה באופן בהיר וגלוי וברמת פירוט הולמת. חשיבות זו רק מתגברת נוכח הליקויים החמורים שנתגלו במהלך השנים בהתנהלותם הכספית של המוסדות להשכלה גבוהה והפיקוח הלוקה בחסר המאפיין את המערכת. ואולם, יש לזכור כי בשל מאפייניהם המיוחדים העניק המחוקק למוסדות להשכלה גבוהה חופש פעולה נרחב, שעשוי להיתפס בנסיבות מסוימות כעומד בסתירה לחובת הגילוי.

תקציב ההשכלה הגבוהה, ככל יתר תקציבי משרדי הממשלה, מתפרסם בחוק התקציב השנתי וכן באתר האינטרנט של משרד האוצר. באתר האינטרנט של משרד האוצר התקציב מתפרסם ברמת פירוט של 8 תקנות תקציביות, ובסופה של כל שנת תקציב מתפרסם באתר אגף התקציבים גם פירוט של ביצוע התקציב בפועל ברמת פירוט דומה. הפירוט התקציבי של תקציב ההשכלה הגבוהה המפורסם על-ידי משרד האוצר אינו מספק על-מנת לאפשר מסגרת בקרה ראויה על פעולות המוסדות המתוקצבים. מידע תקציבי מפורט יותר מפורסם על-ידי הות"ת באתר האינטרנט של המל"ג. הפירוט התקציבי המפורסם על-ידי הות"ת אומנם מאפשר ללמוד כיצד מחולק תקציב ההשכלה הגבוהה בין המוסדות השונים, אך לא כיצד מנוצל התקציב בפועל על-ידי כל מוסד ומוסד. על-מנת ללמוד על אופן ניצולו בפועל של התקציב על-ידי המוסדות יש לפנות לאתרי האינטרנט של כל אחד מהם.

המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים מחויבים בפרסום פירוט הוצאותיהם לפי סעיפי התקציב, זאת מכוח חוק חופש המידע והתקנות שהותקנו מכוחו. התקנות אינן נוקבות ברמת הפירוט המחייבת את המוסדות, ובפועל קיימת שונות רבה בין המוסדות לעניין ביצוע החוק – חלק מהמוסדות מפרסמים את הוצאותיהם ביחידות של אלפי ש"ח, חלקם מפרסמים ביחידות של מיליוני ש"ח ואחרים מפרסמים ביחידות של מיליוני דולרים. חלק מהמוסדות מבחינים בין סעיף תקציבי של שכר לבין סעיף תקציבי של הוצאות פנסיה ואחרים מאחדים סעיפים אלה. זאת ועוד, המוסדות השונים מאמצים כותרות שונות לסעיפי תקציב שונים, באופן שמקשה על השוואה בין המוסדות ואינו מאפשר להבין אילו הוצאות נכללות תחת סעיף זה או אחר. נוסף על כך, בעוד שבקרב האוניברסיטאות הועלו לאתרי האינטרנט דוחות שנתיים כנדרש לפי חוק חופש המידע (אומנם ברמת פירוט שאינה גבוהה במיוחד, ולמעט אוניברסיטת בר-אילן שכלל אינה מפרסמת דין וחשבון כנדרש בחוק), המכללות האקדמיות כלל אינן מפרסמות דוחות שנתיים כנדרש בחוק, וזאת ללא כל הצדקה. יצוין, כי רמת הפירוט התקציבי של האוניברסיטה העברית היא הגבוהה

ביותר מבין המוסדות שתקציביהם מפורסמים באינטרנט בהתאם לחוק חופש המידע; ואולם, תקציבה מפורסם בשפה האנגלית, ואף קיים קושי רב לאתרו באתר האינטרנט של האוניברסיטה.

### השוואה בין רמות הפירוט התקציבי של האוניברסיטאות השונות



\* אמנם קיימת הפרדה בין סוגים שונים של הוצאות ולכן לכאורה הפרסום הוא ברמת פירוט של 4 תקנות תקציביות, אך נראה כי בפועל מדובר בהפרדה מלאכותית שאינה מוסיפה על הפרסום שנעשה על ידי אוניברסיטאות אחרות.

\*\* רמת הפירוט אמנם גבוהה מזה שבאוניברסיטאות האחרות, למעט האוניברסיטה העברית, אך עדיין לא ניתן ללמוד מהפרסום על חלוקת התקציב בין הפקולטות או היחידות האקדמיות השונות.

מתשובה לפנייתו של יו"ר אגודת הסטודנטים של האוניברסיטה העברית לשנת הלימודים תשע"א עולה כי רמת הפירוט התקציבי הקיימת בידי האוניברסיטה העברית גבוהה מזו המתפרסמת באתר האינטרנט. משמעות הדבר היא שעל-מנת לדעת כיצד מחולק התקציב בפועל, נדרשת פנייה לפי המנגנון הקבוע בחוק חופש המידע ותשלום אגרה כדין. עוד עולה מהתשובה, כי קיים מידע תקציבי שלטעמנו ראוי היה שיימצא בידי האוניברסיטה לצורך ניהול תקין, אך אשר בפועל אינו קיים ברשותה, ומקל וחומר שאין בידה למוסרו לכל דורש.

תשובה זו מעוררת שתי שאלות. האחת, האם כלל המידע המצוי בידי המוסדות עצמם, ושככל הנראה מפורסם רק בחלקו בציבור, הינו ברמת פירוט הולמת שבכוחה לאפשר בקרה אמיתית על אופן ניצול התקציב על-ידי המוסדות. השנייה, האם אין זה ראוי שחובת הפרסום תחול לגבי מכלול המידע התקציבי המצוי בידי המוסד ולא רק על חלקו. באופן כללי יותר, עולה השאלה האם לצורך הבטחת בקרה ציבורית אמיתית ניתן להסתפק ברמת הפירוט התקציבי הנוכחי, או שמא נדרשת רמת פירוט גבוהה יותר.

בשל חשיבותה הציבורית של שקיפות תקציבית, עמדנו היא כי על המוסדות לפרסם את כלל המידע התקציבי המצוי בידיהם, להוציא כמובן המידע הנופל לחריגים המנויים בחוק חופש המידע. מעבר לכך, וכפי שיפורט בהרחבה בהמלצותינו, גישתנו היא כי מן הראוי להבהיר את היקף חובת הפרסום ואת רמת הפירוט המחייבת את המוסדות להשכלה גבוהה לפי חוק. באשר לאכיפת חובת הפרסום, גישתנו היא שלפי חוק חופש המידע, על הות"ת לעגן בהנחיות או בכללים מחייבים את חובותיהם של המוסדות להשכלה גבוהה המתקציבים. במסגרת זו, לגישתנו, על הות"ת להתנות את תקצוב המוסדות בעמידה בחובת הפרסום לפי חוק, ולקבוע שבאפשרותה להטיל סנקציות, לרבות סנקציות כספיות, על מוסדות הנמנעים מפרסום נתונייהם הכספיים כמתחייב בחוק. יש להניח כי לו הייתה הות"ת נוהגת כך, מצב הדברים בכל הקשור לשקיפות המידע התקציבי הנוגע למוסדות להשכלה גבוהה היה טוב בהרבה.

## שקיפות תקציבית של מוסדות מתקציבים בארץ: סקירה משווה

מרבית הגופים עליהם הוחלו הוראות חוק חופש המידע באופן דומה למוסדות להשכלה גבוהה (כאלה הם מפעל הפיס, החברה להשבת רכוש וקופות החולים) מפרסמים דוחות שנתיים לפי חוק חופש המידע ברמת פירוט דומה לזו של המוסדות להשכלה גבוהה, לפחות מן הבחינה הטכנית. ברי כי ככל שהגוף הנבדק קטן יותר והנהלתו מסועפת פחות, כך רמת הפירוט – גם אם אינה גבוהה מן הבחינה הטכנית היבשה – מאפשרת מסגרת בקרה מספקת על התנהלותו. כך לדוגמה, רמת פירוט של 4 תקנות תקציביות מספיקה לצורך בקרה על התנהלותה של החברה להשבת רכוש. ואולם מטבע הדברים, ככל שסעיפי התקציב המפורסמים כלליים יותר, ואף כוללים בתוכם תתי-סעיפים רבים יותר שאינם מפורטים, כך נעשית הבקרה על התנהלותם קשה יותר.

לשם בסיס להשוואת אופן פרסום המידע על-ידי המוסדות להשכלה גבוהה, בדקנו את התנהלותה של חברת החשמל, שהינה חברה ממשלתית שגם עליה חלות הוראות חוק חופש המידע. חברת החשמל מפרסמת אף היא דין וחשבון לפי חוק חופש המידע ברמת פירוט דומה, מן הבחינה הטכנית, ליתר המוסדות שנבדקו. הפרסום לפי החוק אומנם אינו מפורט מאוד, אך הוא כולל הן את הוצאותיה של החברה לפי סעיפי תקציב והן את הכנסותיה, זאת על אף שאין חובה לפי חוק לפרסם את הכנסות החברה בדוח לפי חוק חופש המידע. נוסף על הפרסום לפי חוק חופש המידע מפרסמת חברת החשמל גם את דוחותיה הכספיים המלאים. אלה מפורסמים גם באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות, בצד דוחותיהן הכספיים של חברות ממשלתיות נוספות.

גוף נוסף שנבדק ושעליו חלות הוראות חוק חופש המידע הוא הרשויות המקומיות. אומנם, ראוי להזכיר שלושה מאפיינים ייחודיים של רשויות אלה: ראשית, על הרשויות המקומיות הוחלו הוראות חוק חופש המידע באופן גורף, ומבלי שנדרשה לצורך כך קביעה מפורשת של שר המשפטים. נוסף על כך, אף שהן רשויות מנהל מובהקות הן אינן רשויות מדינה (שהרי הן משתייכות לשלטון המקומי). לבסוף, במילוי תפקידן פועלות הרשויות המקומיות כתאגיד בעל אישיות משפטית כפולה: חלקה מתחום המשפט הציבורי וחלקה מתחום המשפט הפרטי. מכל מקום, רמת הפירוט התקציבי של גופים אלה היא גבוהה ביותר ומאפשרת בקרה ציבורית אמיתית על התנהלותם. עם זאת, ברי כי קיימת שונות של ממש בין אלו למוסדות להשכלה גבוהה, כך שקיים ספק באשר ליכולת להשליך מרמת פירוט התקציב שלהן על חובותיהם של המוסדות להשכלה גבוהה בהקשר זה.

## שקיפות תקציבית במוסדות להשכלה גבוהה: סקירה בינלאומית

סקירה השוואתית בינלאומית של סוגיית התקצוב, הפיקוח והשקיפות במוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה ובאנגליה, מלמדת על קיומו של קשר ישיר חיובי בין היקף התמיכה הציבורית הניתנת למוסדות לבין רמת והיקף הפיקוח המופעל עליהם. רמת השקיפות התקציבית המאפיינת את המוסדות בשתי המדינות שנבדקו, הן ביחסיהם עם הגופים המתקציבים והמפקחים והן כלפי הציבור, גבוהה מזו המאפיינת מוסדות להשכלה גבוהה בישראל.

שוני זה מעלה סימני שאלה לגבי התנהלות המוסדות המתוקצבים בארץ, במיוחד לאור העובדה שרמת הפיקוח על התנהלותם הכספית והמנהלית נמוכה משמעותית מזו המקובלת באנגליה ובאוסטרליה. לכאורה נובע שוני זה אך מפערים בהיקף התקצוב. אלא שנראה כי חובותיהם של המוסדות בכל הקשור לפרסום נתונים כספיים אודותיהם ומידע בעניינים אחרים, נובעות גם ממדיניות כללית המשתקפת בחקיקת חוק חופש המידע במדינות שנבדקו. במדינות אלה החקיקה חותרת להגברת השקיפות והנגישות למידע בכל הקשור להתנהלותן של הרשויות הציבוריות הפועלות במדינה בכללותן. ואולם, גם להיקף החופש האקדמי ולמעמד המשפטי של המוסדות נפקות רבה לעניין זה. מן הסקירה ההשוואתית עולה כי בישראל מובטח למוסדות להשכלה גבוהה חופש פעולה נרחב ביותר ביחס למדינות האחרות שנבדקו. לפיכך, גם לו הייתה חקיקת חופש המידע בישראל רחבה יותר מכפי שהינה כיום, הרי שגם אז עשוי היה המחוקק לסייג את תחולתה על המוסדות להשכלה גבוהה ולצמצמה.

### שקיפות תקציבית במוסדות להשכלה גבוהה: מסקנות והמלצות

על רקע מאפייניהם הייחודיים של המוסדות להשכלה גבוהה – ובפרט היותם נשענים על כספי ציבור, היקפו הרב של התקציב המוקצה להם, הליקויים החמורים בהתנהלותם הכספית והיעדרו של פיקוח נאות עליהם – מתחדד הצורך בעריכת שינויים במבנה הפיקוח על מערכת ההשכלה הגבוהה, תוך חתירה להגברת השקיפות התקציבית במערכת זו. ניתן להצביע על ארבעה כשלים מרכזיים המאפיינים את המערכת ומחייבים פתרון מיידי:

**ראשית**, מתחייב תיקון חקיקתי במסגרת הצעת חוק ממשלתית אשר בגדרו יובהרו כראוי גבולותיו של עקרון החופש האקדמי והמנהלי המובטח למוסדות, ובפרט בכל הקשור **לשקיפותם של מוסדות ההשכלה הגבוהה ותחולת הוראות חוק יסודות התקציב עליהם** – כל זאת תוך מציאת נקודת האיזון הראויה ומבלי לתחום עיקרון זה יתר על המידה.

**שנית**, מן הראוי לקבוע באופן ברור ומפורט את היקף חובת הפרסום אשר החוק מחייב ביחס לתקציבי המוסדות – בין באמצעות תיקון תקנות חופש המידע או חוק המל"ג, בין באמצעות קביעת היקף החובה בהנחיות מחייבות – וכן לקבוע כי על הפרסום להיעשות בפורמט המאפשר ניתוח ועיבוד של הנתונים. כך, למשל, יש לקבוע מהי שפת הפרסום המחייבת; מהן יחידות הפרסום (האם התקציב יפורסם באלפי שקלים או במיליוני שקלים); מהם סעיפי התקציב החייבים בפרסום; ומהי רמת הפירוט המחייבת ביחס לכל אחד מהם. מן הראוי להסדיר במסגרת זו גם את החובה לפרסם את פירוט **הכנסותיהם** של המוסדות, וכן את החובה לפרסם תוכניות רב-שנתיות שהוכנו בנושא ההשכלה הגבוהה ושבמצב השורר כיום אינן מתפרסמות במלואן לציבור. כן ראוי לפעול לאכיפה יעילה יותר של חובת הפרסום באינטרנט, שכן כפי שראינו ישנם מוסדות שאומנם פרסמו באינטרנט דיווחים כנדרש בחוק אך לא עשו זאת באופן עקבי וסדור, וישנם מוסדות שכלל לא פרסמו דיווחים כנדרש וזאת ללא כל הצדקה. הגברת האכיפה יכול שתהא מושגת, בין השאר, באמצעות עיגון חובת הפרסום בהנחיות או בכללים מחייבים של הות"ת ובאמצעות כריכת חובת הפרסום בתקצוב המוסדות, באופן שבו חריגה מהנחיות או כללים אלה תוביל להטלת סנקציות, לרבות סנקציות כספיות, מצד הוועדה.

[שלישית](#), ועל רקע הספק שעלה בעבר באשר לחוקיות הקמתה, יש מקום להסדיר את סמכויותיה של הות"ת בכלל, ובפרט בכל הקשור לתקציב ההשכלה הגבוהה. בכלל זאת יש להבהיר את מעמדן של הנחיותיה והחלטותיה של הות"ת באופן ברור, ולעשות זאת בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה (מכוח הסמכות הנתונה לשר החינוך בסעיף 30 לחוק המל"ג). במסגרת זו מן הראוי להסדיר, בין השאר, את **סמכויות הפיקוח של הות"ת בנושא תנאי השכר**, לאור המחלוקת המשפטית ארוכת השנים בנושא זה. בנוסף יש להסדיר במסגרת זו את **סמכויות האכיפה** של הות"ת, ובכלל זה הסמכות להטיל סנקציות כספיות או אקדמיות ככל שלא תיאכפנה הוראותיה, בין בנושא תנאי השכר ובין בנושאים אחרים. עוד ראוי להסדיר במסגרת זו באופן ברור ומפורט את **סמכויות הפיקוח הנתונות למל"ג ולממשלה על פעולות הות"ת**. בהזדמנות זו מן הראוי לבחון האם אין ראוי כי מודל התקצוב של הות"ת יפורסם ברשומות ולהסדיר את חובותיה של הות"ת בהתאם לכך. כן ראוי לשקול את שינוי הרכבה של הוועדה, כהמלצת משרד מבקר המדינה, וזאת בכדי להתמודד עם טענת ניגוד העניינים בהתנהלותה.

[רביעית](#), יש מקום לוודא שאכן מתבצעת ביקורת פנימית על פעילות הות"ת, ואף לשקול מינוי מבקר פנים נפרד לעבודתה. ניתן אף לשקול הסדרה סטטוטורית של נושא זה.

## המסגרת הנורמטיבית

עד לשלהי שנות השישים לא זכה תחום ההשכלה הגבוהה בישראל למעמד מיוחד בדין הישראלי. התחום הוסדר תחת פקודת החינוך המנדטורית, אשר חלה על כל מוסד חינוכי בו לימדו יותר מעשרה בני-אדם באופן שיטתי – בלא כל הבחנה בין סוגי מוסדות החינוך השונים. בסמוך לאחר קום המדינה התעורר הצורך להוציא את מוסדות ההשכלה הגבוהה מחוץ לתחולתה של פקודת החינוך ולהעניק להם מעמד מיוחד ואוטונומיה אקדמית. צורך זה הוליד את חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן: **החוק**, **חוק המל"ג** או **חוק המועצה להשכלה גבוהה**) במסגרתו הוסדר לראשונה בחקיקה הישראלית באופן נפרד ועצמאי תחום ההשכלה הגבוהה.<sup>3</sup>

### המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג)

המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) הנה המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה בישראל. מכוח חוק המל"ג הופקדו בידיה, בין היתר, הסמכות להכיר או לבטל הכרה במוסד פלוני כמוסד להשכלה גבוהה, ליתן תעודת היתר להקמת מוסד להשכלה גבוהה, להכיר בתואר אקדמי פלוני כתואר מוכר ולהציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים. הרכבה של המועצה וכן העובדה שחייבת במסירת דין וחשבון למבקר המדינה – ולו בלבד – מבטאים את הרצון להבטיח את אי-תלותה בממשלה.

מדברי ההסבר להצעת החוק עולה, כי החוק נועד לכוון מועצה בלתי-תלויה<sup>4</sup> (המכונה כיום "המועצה להשכלה גבוהה") (להלן: **המועצה** או **המל"ג**) שבראשה יעמוד שר החינוך<sup>5</sup> ולהפקיד בידיה, בין היתר, את הסמכויות הבאות: להכיר במוסד פלוני כמוסד להשכלה גבוהה<sup>6</sup> בכפוף לאישור הממשלה (סעיף 9-10 לחוק); לבטל הכרה במוסד מוכר בכפוף לאישור הממשלה (סעיפים 18-19 לחוק); ליתן תעודת היתר להקמת מוסד להשכלה גבוהה בכפוף לאישור הממשלה (סעיף 21 ו-21 לחוק); להכיר בתואר אקדמי פלוני כתואר מוכר ולפקח על הענקת תארים מוכרים (סעיף 22 ו-24 לחוק); וכן להציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים – סמכות המופעלת בפועל, כפי שיפורט בהמשך, בידי ועדת משנה שהקימה המועצה (סעיף 17 לחוק).<sup>7</sup>

חשוב להדגיש כי חוק המל"ג מבחין, לעניין סמכויותיה של המועצה, בין מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות לבין מוסדות להשכלה גבוהה שהם מכללות אקדמיות. המכללות האקדמיות מוגדרות בחוק (בעקבות תיקון מס' 10 לחוק)<sup>8</sup> על דרך השלילה, קרי, "מוסד להשכלה גבוהה

<sup>3</sup> דברי ההסבר להצעת חוק המועצה למוסדות ההשכלה הגבוהה והמדע, התשי"ב-1952, ה"ח 180, י"א בסיון תשי"ב, 4.6.1952; חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958, ס"ח תשי"ח מס' 261 מיום 14.8.58 עמ' 191 (להלן: חוק המל"ג).

<sup>4</sup> 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 כב' השופטת ד' ברלינר (פורסם בנבו, 5.12.07) (להלן: פס"ד ג'רבי).

<sup>5</sup> יצוין כי בהצעת החוק המקורית הוצע כי בראש המועצה יעמוד ראש הממשלה ולא שר החינוך (ר' דברי ההסבר להצעת החוק משנת 1952).

<sup>6</sup> להגדרתן המלאה של המכללות האקדמיות ראו סעיף 1 לחוק המל"ג.

<sup>7</sup> יצוין כי בעוד שביחס לחלק מסמכויות המועצה נקבע כי הן טעונות קבלת אישור הממשלה, ביחס לאחרות לא נקבעה קביעה דומה, ולפיכך ניתן להניח כי המועצה רשאית להפעילן מבלי שתהיינה טעונות אישור הממשלה.

<sup>8</sup> ס"ח תשנ"ה מס' 1506 מיום 24.2.1995 עמ' 134.

שאינו אוניברסיטה" ולחלופין "מקיים לפחות מסלול אחד ללימודים אקדמיים באחריות אוניברסיטה".<sup>9</sup> לעומתן, האוניברסיטאות עצמן לא זכו להגדרה כלשהי בחוק – לא על דרך החיוב ולא על דרך השלילה. מן הבחינה המהותית, אף שמכללות אקדמיות דומות לאוניברסיטאות בהיבטים מסוימים, ניתן להצביע על שני הבדלים מהותיים בין הראשונות לשניות. האחד, במכללות האקדמיות ניתן דגש מיוחד על הנחלת ידע ולא דווקא על יצירת הידע, בניגוד לנעשה באוניברסיטאות. השני הוא הדגש הניתן במכללות האקדמיות על הכשרת הסטודנטים לקראת חייהם מחוץ לקמפוס, ובהתאם לכך על תוכניות לימודים ישימות יותר מאשר באוניברסיטאות.<sup>10</sup> לשם הנוחות, בכל מקום במסמך זה בו נאמר "מוסד להשכלה גבוהה" הכוונה היא הן לאוניברסיטאות מתוקצבות והן למכללות אקדמיות מתוקצבות, למעט אם נאמר אחרת.

במסגרת החוק הוסדרו, בין היתר, גם מעמדה של המועצה כמוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה בישראל (סעיף 2 לחוק), הרכבה ואופן מינוי חבריה (סעיף 4 לחוק), דרכי פעולתה (סעיף 13 לחוק), דרך התנהלותה לעניין קבלתם של עובדים, תנאי עבודתם ושכרם (סעיף 3 לחוק) וכן אופן ביצוע החוק (סעיפים 29 ו-30 לחוק). יצוין בהערת אגב, כי בהצעת החוק המקורית נכללו סעיפים רבים ובהם הוראות מפורטות בדבר סדרי עבודתה של המועצה על ועדותיה השונות – אולם הוראות אלו הושמטו מהצעת החוק כפי שאושרה לבסוף, תוך הותרת קביעתם של סדרי עבודה אלה לשיקול דעתו של שר החינוך (זאת במסגרת תקנות שהשר יהא רשאי להתקין לאחר התייעצות במועצה (סעיף 30 לחוק)). אשר לפיקוח על המועצה קובע החוק כי זו תהא גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (סעיף 3 לחוק), ולמעשה לא תהא מחויבת במסירת דין וחשבון לכל גוף אחר – דבר המסמל גם כלפי חוץ את אי-תלותה בממשלה. יצוין כי בהצעת החוק המקורית חויבה המועצה למסור דין וחשבון על פעולותיה לנשיא המדינה.<sup>11</sup>

כאמור, במסגרת החוק הוסדרו, בין השאר, הרכבה של המועצה ואופן מינוים של חבריה. כעולה מסעיף 4 לחוק המסדיר עניינים אלה, חברי המועצה יוצעו לנשיא המדינה על-ידי הממשלה ולפחות שני שלישים מהם יתמנו לפי המלצתו של שר החינוך והיו בעלי מעמד בשדה ההשכלה הגבוהה. עוד נקבע, כי שניים מחבריה יהיו יו"ר התאחדות הסטודנטים בישראל ויו"ר ארגון סטודנטים ואקדמאים בישראל. החוק קובע עוד, כי במועצה יינתן ייצוג הולם לכל סוגי המוסדות להשכלה גבוהה שהוכרו מכוח החוק. כיום מכהנים במועצה 21 חברים ובהם יו"ר המועצה, יו"ר הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן: הו"ת), עליה יפורט בהמשך, ונציגי הסטודנטים.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> פרופ' אורי קירש "מדיניות ההשכלה הגבוהה בישראל – נגישות, איכות ומצינויות במשאבים מוגבלים", בעמ' 81 (יוני 2010) (להלן: קירש). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/6JjnL>.

<sup>11</sup> ראו דברי ההסבר להצעת החוק משנת 1952. לסקירת הצעות החוק שקדמו להצעת החוק שאושרה לבסוף ראו ד"ר רענן הר-זהב וד"ר ברק מדינה דיני השכלה גבוהה 36-40 (1999) (להלן: דיני השכלה גבוהה).

<sup>12</sup> מתוך אתר האינטרנט של המ"ג: <http://goo.gl/PxJeG>.

אשר לדרכי עבודתה של המועצה: המועצה הוסמכה לפעול באמצעות ועדה, מבין חבריה או בצירוף אנשים שאינם מבין חבריה (סעיף 3 לחוק), כאשר חלוקת העבודה הספציפית בין ועדות המשנה השונות נקבעת לפי שיקול דעתה של המועצה. בהתאם לכך פועלת כיום המועצה באמצעות מספר ועדות משנה, בין השאר לצורך בחינת בקשות שונות המופנות אליה מן המוסדות השונים. בכלל ועדות משנה אלה מצויות הות"ת, ועדת המשנה לענייני אוניברסיטאות ומכללות לחינוך, וכן ועדה לענייני מוסדות שאינם אוניברסיטאות ושלוחות מחו"ל. נוסף על כך ישנן ארבע ועדות עליונות למינוי פרופסורים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות.<sup>13</sup> החל משנת 2004 עוסקת המועצה גם בהערכה רוחבית של איכות הלימודים בתחומים שונים, זאת באמצעות ועדות הערכה בינלאומיות.<sup>14</sup>

למען שלמות התמונה יצוין כי נוכח מאפייניה, אם כי גם מכוח הוראה מפורשת בחוק (סעיף 3 לחוק), המועצה להשכלה גבוהה עונה להגדרה "תאגיד סטטוטורי" (או "תאגיד ציבורי"). המונח "תאגיד סטטוטורי" אומנם לא זכה להגדרה בדן הישראלי, אולם מקובל לראות בו מן הבחינה הפורמלית גוף בעל אישיות משפטית נפרדת, אשר הוקם בחוק או בחיקוק שבגדרו הוטל על התאגיד למלא תפקידים ציבוריים ונקבעו ההסדרים המהותיים והפרוצדורליים החלים עליו.<sup>15</sup>

כאמור, נושא הפיקוח על תאגידים ציבוריים, כמו גם הפיקוח על המועצה להשכלה גבוהה, אינו מוסדר כיום בחקיקה הישראלית. תאגידים ציבוריים מוקמים כיום, לרוב, ללא תפיסה כללית ומקיפה בדבר השיקולים הנוגעים להקמתם או לעניין המבנה המיוחד ודפוסי הניהול המתאימים להם, ותוך שכל אחד מהם מתנהל לפי הסדרים מיוחדים המשתנים לפי דברי החקיקה השונים שמכוחם הוקמו. על רקע הצורך בגיבוש מדיניות כוללת ומושכלת בכל הנוגע לתאגידים ציבוריים, מונתה בשנת 1992 על-ידי שר המשפטים דאז, דן מרידור, 'המועצה לתאגידים ציבוריים', במטרה שזו תוכל "להציע קווי מדיניות להקמת תאגידים ציבוריים, דרכי פעולתם וכל נושא אחר אשר קשור לתאגידים אלה, בהתחשב בהיבטים הכלכליים, המשפטיים והציבוריים הנוגעים לעניין זה". דוח המועצה פורסם ביוני 2003.<sup>16</sup> בין היתר המליצה מועצת התאגידים על הקמת רשות לתאגידים ציבוריים, במטרה לנהל פיקוח רצוף ועקבי על תאגידים אלה ולאחר מוקדי בעיות. עוד המליצה מועצת התאגידים, כי הרשות, לכשתקום, תפעל תחת קורת גג אחת עם רשות החברות הממשלתיות, וכי הפיקוח הממשלתי על מגזר התאגידים הציבוריים יופקד בידי השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות, קרי: שר האוצר.<sup>17</sup> רשות כזו, כאמור, טרם הוקמה.

<sup>13</sup> מתוך אתר האינטרנט של המל"ג: [www.che.org.il/template/default.aspx?PageId=111](http://www.che.org.il/template/default.aspx?PageId=111)  
<sup>14</sup> ראו דברי ההסבר לעיקרי תקציב 2009-2010 של מערכת ההשכלה הגבוהה, בעמ' 18. זמין באינטרנט:

<http://goo.gl/0Dn2D>.

<sup>15</sup> דוח המועצה לתאגידים ציבוריים (יוני 2003).

<sup>16</sup> שם, שם.

זמין באינטרנט: <http://goo.gl/710Ka>.

<sup>17</sup> דוח מבקר המדינה 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, בעמ' 85-87. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/d1sYO>. וראו גם סעיף 71 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, ס"ה תשל"ה מס' 770 מיום 4.7.1975 עמ' 132.



## הוועדה לתכנון ולתקצוב (הות"ת)

הוועדה לתכנון ולתקצוב (הות"ת) הנה ועדת משנה של המל"ג זרוע ביצועית שלה. היא נתפסה מאז ומעולם כבעלת מעמד עצמאי וכבעלת סמכויות ביצוע רחבות מאלה המוקנות בחוק המל"ג. סמכויותיה מעוגנות בהחלטת ממשלה מס' 666, מכוחה אמונה הוועדה על תכנון מערכת ההשכלה הגבוהה ותקצובה. לות"ת חלק מרכזי בקבלת ההחלטות באשר לאופן חלוקתם של תקציבי ההשכלה הגבוהה, כמו גם חלוקתם בפועל, וכן באשר לפתיחתם של 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, בפועל נמנעת הוועדה מהפעלת סמכות אכיפה זו.

על רקע בעיות תיאום ותכנון ממלכתי של ההשכלה הגבוהה שנתרו גם לאחר חקיקתו של חוק המועצה להשכלה גבוהה, הוקמה בשנת 1974 הוועדה לתכנון ולתקצוב – הות"ת.<sup>18</sup> הות"ת הוקמה על-ידי שר החינוך על יסוד המלצות ועדה ציבורית בראשותה של פרופ' רחל שלון (להלן: **ועדת שלון**)<sup>19</sup> ועל רקע מדיניות שקידם משרד החינוך. מדיניות זו כללה הקמת ועדת הקצבות שתפקידיה העיקריים יהיו להציע את ה'תקציב הרגיל' ו'תקציב הפיתוח' הכוללים להשכלה הגבוהה, ולחלקם בין המוסדות לפי עקרונות אובייקטיביים – תפקיד שעד אז נתון היה בידי משרד החינוך.<sup>20</sup>

כינונה ותפקידיה של הות"ת אושרו בהחלטת ממשלה מס' 666 מיום 6.6.1977, שכותרתה "תפקידי הוועדה לתכנון ולתקצוב" (להלן: **החלטת ממשלה מס' 666**).<sup>21</sup> מכוח החלטה זו אמונה הות"ת על תכנון מערכת ההשכלה הגבוהה ותקצובה.<sup>22</sup> כעולה מהחלטת הממשלה האמורה, לות"ת חלק מרכזי בקבלת ההחלטות באשר לאופן חלוקתם של תקציבי ההשכלה הגבוהה, לחלוקתם בפועל, וכן לפתיחתם של מוסדות חדשים להשכלה גבוהה. כך משמשת הות"ת מכוח החלטת הממשלה כגורם מתווך בלתי-תלוי בין הממשלה והמוסדות הלאומיים לבין מוסדות ההשכלה הגבוהה בכל הקשור לענייני **ההקצבות להשכלה הגבוהה**. במסגרת זו על הממשלה והמוסדות הלאומיים (הכנסת, הסוכנות היהודית וכו') להימנע מלקבל בקשות או המלצות ישירות מן המוסדות להשכלה גבוהה עצמם או מכל גורם אחר, וכמו כן להימנע מהקצבת כספים למוסדות להשכלה גבוהה שלא לפי המלצת הות"ת.

<sup>18</sup> דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה, בעמ' 56 (ינואר 2000) (להלן: **דוח מל"ג**).

<sup>19</sup> ד"ר רענן הר-זהב "פגמים משפטיים במערכת תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה" **המשפט** ה' 67 (תשס"א) (להלן: פגמים משפטיים במערכת תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה).

<sup>20</sup> פרשת ג'רבי, לעיל הערה 4, בעמ' 5 לפסק-הדין.

<sup>21</sup> מתוך אתר המל"ג: <http://goo.gl/HPcxG>. ראו גם קירש, לעיל הערה 10, בעמ' 53-55 לעניין שלבי התפתחות הות"ת מאז כינונה.

<sup>22</sup> יצוין גם כי כפי העולה מדיון ועדת החינוך, התרבות והספורט, במסגרת כינונה של הות"ת בהחלטת ממשלה מס' 666 נקבע כי ייבדק הצורך באיזון דברי חקיקה הדרושים כדי ליתן תוקף להחלטה זו, אך הדבר כפי הנראה לא נעשה. ראו פרוטוקול מס' 3 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט מיום 11.5.09. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/XktRL>.

בין השאר מופקדת הות"ת, כאמור, על הצעת אופן חלוקתם של תקציבי ההשכלה הגבוהה וחלוקתם בפועל.<sup>23</sup> בהתאם לכך, על הות"ת להציע כיצד יחולקו התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח להשכלה גבוהה בהתחשב בצורכי החברה והמדינה, תוך שמירה על החירות האקדמית ושקידה על קידום המחקר וההשכלה.<sup>24</sup> הות"ת, כאמור, מופקדת באופן בלעדי גם על חלוקתם של התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח בין מוסדות ההשכלה הגבוהה.<sup>25</sup> כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, את תקציב המוסדות מקצה הות"ת כסכום גלובלי אחד, אשר אותו יכול המוסד להקצות לשימושו השונים כראות עיניו ולפי סדר עדיפויותיו, ובלבד שאינו חורג מן התקציב. תקציב זה שמקצה הות"ת למוסדות מהווה את הרכיב העיקרי בהכנסותיהם. לצורך מילוי תפקידה זה מסתייעת הות"ת באגף התקצוב של מנהל המל"ג, האמון על הקשר התקציבי עם מוסדות ההשכלה הגבוהה ואשר בין יתר תפקידיו הקצאת הכספים למוסדות המתקציבים, באמצעות החשב הכללי וכן קבלה וניתוח דיווחי המוסדות<sup>26</sup> ומעקב אחר ביצוע התקציבים, לפי הנחיות הות"ת.<sup>27</sup> בנוסף, ועל-אף שהדבר לא נאמר באופן מפורש בהחלטת הממשלה בה כוננה, עמדת הוועדה – עמדה שבאה לידי ביטוי בהחלטותיה ושלה שותף אף משרד מבקר המדינה – הינה שהיא מוסמכת להטיל סנקציות כספיות ואקדמיות על המוסדות המתקציבים כאשר הם פועלים בניגוד להנחיותיה וכלליה. עם זאת, וכפי שיפורט בהרחבה בהמשך, בפועל נמנעת הוועדה מהפעלת סמכות אכיפה זו.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> מתוקף תפקידיה אלה חותמת הות"ת על הסכמים רב-שנתיים עם משרד האוצר הנוגעים למערכת ההשכלה הגבוהה, אשר מהם נגזרים התקציב השנתי והתקציב הרב-שנתי של המערכת. ראו לעניין זה דוח ות"ת מס' 34/35 לשנים תשס"ז (2006/7) – תשס"ח (2007/8), 2009. (להלן: דוח ות"ת 34/35).

<sup>24</sup> להסבר על מבנה תקציב ההשכלה הגבוהה ועל משמעות המונחים "תקציב רגיל" ו"תקציב פיתוח" ראו להלן עמ' 22 ואילך.

<sup>25</sup> בשנת הכספים 2010 עמד תקציב ההשכלה הגבוהה מטעם המדינה על סך של כ-7 מיליון ש"ח.

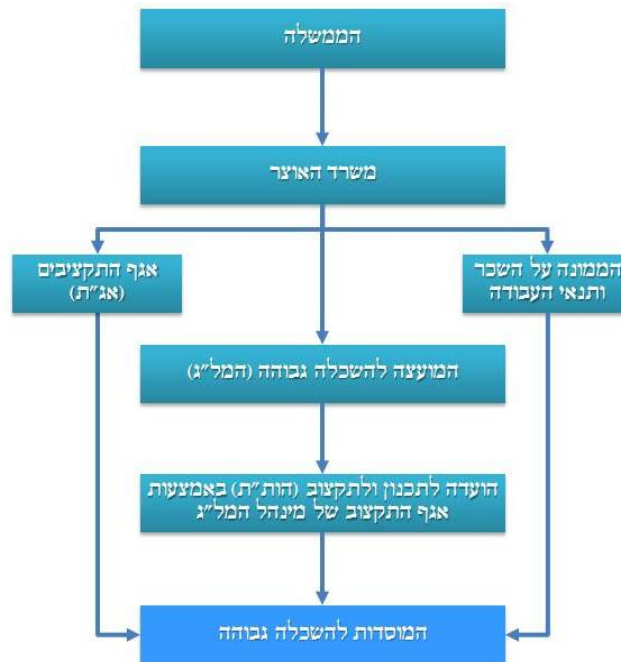
<sup>26</sup> יצוין כי הן האוניברסיטאות והן המכללות מחויבות בדיווחים כספיים שוטפים לות"ת לפי כללי דיווח שנקבעו על ידה, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך. עוד יצוין, כי בשל היותן מאוגדות כעמותות המכללות נושאות הלכה למעשה בחובת דיווח כפולה – הן לות"ת, על פי כללי הדיווח שגיבשה, והן לרשם העמותות, על פי הוראות חוק העמותות, תש"ם-1980 (ס"ח תש"ם מס' 983 מיום 12.8.1980 עמ' 210). ראו לעניין זה את דבריו של מנכ"ל ועד ראשי המכללות (להלן: ור"מ) לשעבר, מר פנחס חליווה, בפרוטוקול מס' 120 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט מיום 21.12.09.

<sup>27</sup> מתוך אתר האינטרנט של המל"ג: <http://goo.gl/qujP8>. ר' גם דוח ות"ת 34/35, ר' לעיל הערה 23.

<sup>28</sup> ראו בעמ' 35 ואילך.

## תרשים 1: המבנה הארגוני של מערך תקצוב מערכת

### ההשכלה הגבוהה בישראל



נוסף על האמור עד כה, הות"ת מוסמכת גם להציע תוכניות פיתוח לממשלה ולמועצה ולתכנן את מימונן, וכן לפעול לייעול מוסדות ההשכלה הגבוהה באופן שיגביר את התיאום ביניהם, ימנע כפילויות מיותרות ויביא לידי חיסכון בניצול המשאבים. מוטל עליה גם לעקוב אחר ניצול תקציבי מוסדות ההשכלה הגבוהה, על-מנת למנוע גירעונות. לבסוף, מכוח החלטת הממשלה האמורה ניתן לעמדתה של הות"ת משקל מכריע לעניין ההחלטה בדבר פתיחתם של מוסדות חדשים להשכלה גבוהה. כך, על הות"ת להציג בפני המועצה את עמדתה באשר לפתיחתו של כל מוסד חדש או יחידה חדשה, בטרם תגבש האחרונה את עמדתה לעניין זה – וזאת הן לעניין הצורך בפתיחתו של מוסד חדש והן לעניין המשמעויות הכספיות של העניין.

אשר למבנה הות"ת, זו מורכבת משבעה חברים המתמנים על-ידי שר החינוך, על דעת יו"ר הוועדה ובאישור המל"ג בהצבעה חשאית. נוסף ליו"ר הות"ת חברים בוועדה ארבעה חברים בעלי מעמד אקדמי בכיר בהשכלה הגבוהה בתחומים שונים, ושני נציגי ציבור מחוגי המשק והכלכלה. יש לציין עוד, כי פעילותה הארגונית, התכנונית והתקציבית של הות"ת, ובפרט הקצאת התקציב למוסדות ההשכלה הגבוהה, מתבצעת בסיוע מנהל המועצה.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> מתוך אתר האינטרנט של המל"ג: <http://goo.gl/1UhcD>. בהרכבה הנוכחי של הוועדה ניתן בה ייצוג למכללות (חבר אחד) לצד הייצוג לאוניברסיטאות (3 חברים). בהרכב זה לא ניתן ייצוג לחברי סגל אקדמי זוטרי וכן לסטודנטים.

בטרם נפנה להצגת נושא תקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה בכלל וסוגיית השקיפות התקציבית במוסדות ההשכלה הגבוהה בפרט, נתייחס להלן למעמד המשפטי של המוסדות ולחופש הפעולה האקדמי והמנהלי שהעניק להם המחוקק.

### מעמד המשפטי של המוסדות להשכלה גבוהה

שאלת מעמד המשפטי של המוסדות להשכלה גבוהה אומנם טרם הוכרעה בפסיקה הישראלית באופן חד-משמעי, אך הנטייה שם היא לראות בהם גופים דו-מהותיים עליהם חלים כללי המשפט הציבורי, ובכללם חובת הגילוי, בצד כללי המשפט הפרטי. התפיסה בפסיקה היא כי היקף חובותיהם הציבוריות של המוסדות להשכלה גבוהה ייקבע לאור איזון בין כלל השיקולים הצריכים לעניין, ובתוך כך יינתן משקל, מחד, למאפייניהם הציבוריים של המוסדות, ובפרט למידת הישענותם על כספי הציבור, ומאידך להבדלים הקיימים בינם לבין רשויות מנהליות-ציבוריות מובהקות, לרבות בכל הקשור לעקרונות החופש האקדמי שהעניק להם המחוקק.

באופן מסורתי הבחינה שיטת המשפט בישראל בין שני תחומי משפט שונים – הציבורי והפרטי. המשפט הציבורי, הכולל את המשפט המנהלי והחוקתי, הוחל על רשויות השלטון – המדינה, וכן הרשויות שהוקמו מכוח חוק – ונועד להסדיר פעולות שלטוניות מובהקות ובעלות אופי חד-צדדי מטבען. לעומתו, המשפט הפרטי, הכולל את דיני החיובים, הקניין והתאגידים, הוחל על פרטים ועל תאגידים פרטיים ונועד להסדיר פעולות משפטיות וולונטריות והמחייבות שיתוף פעולה בין הצדדים הנוגעים בדבר.<sup>30</sup>

בשל קשיים תיאורטיים ומעשיים ביישום ההבחנה בין פעולות "שלטוניות" של המנהל הציבורי ובין פעולות "מסחריות" שלו, החלה מתערערת ההפרדה המסורתית בין המשפט הפרטי למשפט הציבורי. על רקע זאת החלה מתגברת נכונותו של בית-המשפט העליון להחיל את המשפט הציבורי גם על תאגידים פרטיים אשר מבחינה מהותית ממלאים תפקידים ציבוריים – אלה הם הגופים הדו-מהותיים.<sup>31</sup> באשר להיקף התחולה של נורמות מהמשפט הציבורי על גופים דו-מהותיים, הדגישה הפסיקה כי יש להחיל על גופים אלו "את עקרונות היסוד של הגינות, שוויון, סבירות, יושר ותום-לב וכיוצא בהם מושכלות ראשונים של מנהל ציבורי ראוי", ולא "את המשפט המנהלי על מלוא היקפו ודקדוקיו", וזאת מתוך התחשבות באופיים המיוחד כ"יצור כלאיים".<sup>32</sup> לשאלת סיווג של מוסדות להשכלה גבוהה כגופים דו-מהותיים משמעות רבה, אפוא, לעניין היקף ומהות החובות החלים עליהם בכלל, ובפרט בכל הקשור לענייניהם הכספיים.

ואכן, שאלת מעמד של המוסדות להשכלה גבוהה זכתה לדיון מעמיק ונרחב בפסיקה הישראלית, אם כי עד כה נמנע בית-המשפט מלהכריע בסוגיה זו באופן חד משמעי.<sup>33</sup> נקבע כי מוסדות

<sup>30</sup> דפנה ברק-ארז "משפט ציבורי ומשפט פרטי – תחומי גבול והשפעות-גומלין" משפט וממשל ה' 95-96 (תש"ס).

<sup>31</sup> שם, בעמ' 113.

<sup>32</sup> ראו לעניין זה בג"צ 7793/05 אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה ירושלים, פסקה 27 לפסק-דינה של כב' הנשיאה ד' ביניש (פורסם בנבו, 31.1.11) (להלן: פרשת אוניברסיטת בר-אילן), וכן ראו בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד מא(2) 463, 449 (1987) וע"א 3414/93 שמחה און נ' מפעלי בורסת היהלומים (1965) בע"מ, פ"ד מט(3) 196, 207-208 (1995).

<sup>33</sup> ראו לדוגמה ע"מ 7151/04 הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל נ' דין, פ"ד נט(6) 433, 447 (2005) (להלן: פרשת דין); בג"צ 844/06 אוניברסיטת חיפה נ' פרופ' אברהם עוז (פורסם בנבו, 14.5.08); בג"צ 844/06 אוניברסיטת חיפה נ' פרופ' אברהם עוז, פסקה 17 לפסק-דינה של כב' השופטת א' חיות (פורסם בנבו, 14.5.08).

ההשכלה הגבוהה משלבים בפעילותם מאפיינים ציבוריים ופרטיים כאחד,<sup>34</sup> כאשר ההיבט הציבורי בפעילותם בא לידי ביטוי בשני מישורים עיקריים: האחד, מישור הניהול והתקצוב, שבו נשענים מוסדות ההשכלה הגבוהה על כספי הציבור<sup>35</sup> וכפופים למגבלות בעניין תנאי שכר והעסקה<sup>36</sup> מכוח קביעת שר האוצר כי הם בגדר "גופים נתמכים" לעניין חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: **חוק יסודות התקציב**).<sup>37</sup> השני, מישור החובות המוטלות עליהם כלפי הסטודנטים התלויים בשירותיהם על-מנת לזכות בתואר אקדמי מוכר, ובין השאר איסור הפליה וחובה לכבד את חופש הביטוי וההתארגנות של סטודנטים.<sup>38</sup>

מנגד, נקבע כי אין לומר שדינם של מוסדות ההשכלה הגבוהה כדין של רשויות המנהל לכל דבר ועניין.<sup>39</sup> ביטוי לכך ניתן, בין השאר, בהחרגתם של המוסדות מתחולתם של חוקים רבים. כך, לדוגמה, הם אינם כפופים לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992,<sup>40</sup> אם כי הוחל לגביהם הסדר מיוחד בחוק המל"ג (בסעיף 15 לחוק) לעניין זה.<sup>41</sup> כן בחר המחוקק שלא להכפיפם באופן גורף להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998<sup>42</sup> (להלן: **חוק חופש המידע**) וקבע כי על מוסדות השכלה גבוהה שהמדינה משתתפת בתקציבם חלה חובת גילוי רק בכל הנוגע לענייניהם הכספיים, ואף זאת בכפוף לחריגים שנקבעו, כפי שיפורט בהמשך.<sup>43</sup> מאפיין מרכזי נוסף העולה מן הפסיקה, המבחין בין מוסדות ההשכלה הגבוהה לבין רשויות המנהל, נעוץ בסעיף 15 לחוק המל"ג, המעגן את עקרון החופש האקדמי בקובעו כי המוסדות המוכרים להשכלה גבוהה הינם בני חורין לכלכל את ענייניהם האקדמיים והמנהליים, במסגרת תקציבם, כטוב בעיניהם.<sup>44</sup>

מכל מקום, לעניין חובותיהם הציבוריות של המוסדות להשכלה גבוהה, ובכלל זה חובת הגילוי בכל הקשור לענייניהם הכספיים, עמדת הפסיקה היא כי לא סיווגם של המוסדות הוא שיקבע את

---

<sup>34</sup> פרשת **אוניברסיטת בר-אילן**, לעיל הערה 32, פסקה 25 לפסק-דינה של כב' הנשיאה ד' ביניש.  
<sup>35</sup> ראו לעניין זה **דיני השכלה גבוהה**, לעיל הערה 11, בעמ' 259-260. חשוב להעיר, כי קיים פער משמעותי בין היקף התקצוב לו זכות אוניברסיטאות לבין היקף התקצוב לו זכות מכללות אקדמיות, פער הנעוץ בכך שרכיב המחקר אינו בא לידי ביטוי במכללות האקדמיות. ראו לעניין זה להלן בעמ' 23 ואילך. כן ראו התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודים תשע"א, לעיל הערה 2.

<sup>36</sup> ראו סעיף 29 לחוק יסודות התקציב וכן חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.  
<sup>37</sup> ס"ח תשמ"ה מס' 1139 מיום 3.4.1985 עמ' 60. הוראה מס' 13.7.9 של החשב הכללי שעניינה "רשימת גופים נתמכים וגופים מתקציבים". זמין באינטרנט: <http://goo.gl/pacAE>. האוניברסיטאות מסתייגות מתחולת הוראות חוק יסודות התקציב עליהן, כפי שיפורט בהמשך בעמ' 33 ואילך.

<sup>38</sup> ראו הוראות חוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007, ס"ח תשס"ז מס' 2097 מיום 7.6.2007 עמ' 320. להרחבה בנושא זה ראו **דיני השכלה גבוהה**, לעיל הערה 11, בעמ' 280-285.

<sup>39</sup> בעבר אף נדחתה על הסף עתירה שהוגשה, בין השאר, כנגד מוסד להשכלה גבוהה (שנקר – בי"ס גבוה להנדסה ולעיצוב), מן הטעם שמוסדות להשכלה גבוהה אינם ממלאים ככלל תפקיד ציבורי על פי דין, כנדרש בסעיף 15(ד) לחוק יסודות: השפיטה. מטעם זה נקבע, כי "למרות שטענות העותר יכולות להיות מועלות במסגרת תובענה אזרחית שתוגש לבית-המשפט המוסמך, אין להן מקום בבית-משפט הגבוה לצדק". ראו בג"צ 9216/08 **שרון בראון נ' שרת ההינוך ואח'** (פורסם בנבו, 17.11.08). ראו גם פרשת **דץ**, לעיל הערת שוליים 33.

<sup>40</sup> פורסם ס"ח תשנ"ב מס' 1395 מיום 9.4.1992 עמ' 198.  
<sup>41</sup> להרחבה בנושא זה ראו דוח התנועה למען איכות השלטון בישראל בשיתוף עם אגודת הסטודנטים באוניברסיטה העברית בנושא המבנה הניהולי-ארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה (להלן: דוח התנועה לאיכות השלטון ואגודת הסטודנטים בירושלים בנושא המבנה הניהולי-ארגוני של האוניברסיטאות).

<sup>42</sup> ס"ח תשנ"ט מס' 1667 מיום 29.5.98 עמ' 226.  
<sup>43</sup> י"פ, חוברת 5475 מיום כ"ח בכסלו התשס"ו, 29.12.2005. ההחלטה נכנסה לתוקף ביום 29.12.2006.  
<sup>44</sup> פרשת **אוניברסיטת בר-אילן**, לעיל הערת שוליים 32, פסקה 25 לפסק-דינה של כב' הנשיאה ד' ביניש.

**היקף החובות**, אלא האיזון הראוי בין השיקולים הצריכים לענין.<sup>45</sup> יחד עם זאת, נפסק כי מן הראוי ליתן משקל בהקשר זה, מחד, למעמדם הדו-מהותי של המוסדות, הכפופים לעקרונות היסוד של השיטה ולחובות נוספים מתחום המשפט הציבורי, ומאידך, להבדלים שקיימים בינם לבין רשויות מנהליות-ציבוריות מובהקות, לרבות בכל הקשור לעקרון החופש האקדמי.<sup>46</sup> עוד בטרם נפנה להצגת מצב הדברים בפועל בכל הקשור לתקציב המוסדות להשכלה גבוהה, נרחיב להלן על עקרון החופש האקדמי והמתח בינו לבין חובותיהם הציבוריות של המוסדות.

### עקרון החופש האקדמי והמנהלי של המוסדות להשכלה גבוהה

עקרון החופש האקדמי והמנהלי של המוסדות להשכלה גבוהה מעוגן בסעיף 15 לחוק המל"ג. סעיף זה עומד במרכזה של מחלוקת ארוכת שנים בין המוסדות להשכלה גבוהה, הסבורים שהוענק להם חופש פעולה מוחלט לנהל את כל ענייניהם האקדמיים והמנהליים על פי שיקול דעתם, לבין משרד מבקר המדינה, הסבור כי חופש הפעולה שהוענק למוסדות איננו בלתי מוגבל. לעמדתו של מבקר המדינה שותפים גם בתי-המשפט והמחוקק הישראלי, שאף החיל בחקיקה ראשית על המוסדות להשכלה גבוהה כללים מן המשפט הציבורי, בכפוף לשינויים המחויבים ותוך התחשבות באופיים המיוחד. גם משרד האוצר נקט בעמדה דומה, כשבחר להחיל על המוסדות המתוקצבים מגבלות שונות מכוח חוק יסודות התקציב בכל הקשור לתנאי השכר הנהוגים בהם. אולם חרף זאת, המוסדות להשכלה גבוהה ממשיכים להסתייג מתחולת הוראות חוק יסודות התקציב עליהם, ובעבר אף נטען כי הם עושים כל שביכולתם כדי להימנע מלהגיע להכרעה משפטית בעניין זה. לשם השוואה, במדינות אחרות שנבדקו (אנגליה ואוסטרליה) נהנים גם כן מוסדות להשכלה גבוהה מחופש פעולה נרחב, אולם חופש זה איננו מעוגן באופן מפורש בחוק, ובנוסף היקפו מצומצם ביחס לזה שהוענק למוסדות להשכלה גבוהה בישראל.

סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, הנתפס כאבן היסוד לחופש האקדמי והמנהלי של המוסדות להשכלה גבוהה, מבטא, כאמור, את ייחודם של מוסדות אלה ואת שונותם אל מול רשויות המנהל.<sup>47</sup> בגדרו מעוגנת חירותו של מוסד מוכר לכלכל ענייניו האקדמיים והמנהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. עניינים אלה, כעולה מלשון הסעיף, כוללים, בין היתר, "קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת". חופש זה, כפי שנקבע בפסיקה, נועד ליצור במה חופשית להחלפת מידע, דעות ורעיונות ולהבטיח את האפשרות לחתור להרחבת הידע האנושי ללא מורא ובהיעדר התערבות חיצונית.<sup>48</sup> לשם השוואה, במדינות אחרות שנבדקו (אנגליה

<sup>45</sup> שם, פסקה 27 לפסק-דינה של כב' הנשיאה ד' ביניש. באותו עניין דן בית-המשפט באיזון שבין הזכות לעיון ביחס לדיוני ועדות מינויים וקידום באוניברסיטת בר-אילן כנגזרת של זכות הטיעון, אל מול הרצון להגן על יכולתה של הרשות לקבל חוות דעת אמיתיות ביחס לעובד או למועמד שעניינו נדון בפניה כמו גם הרצון לאפשר לגוף הממנה לקיים שיה פנימי פתוח וגלוי, בלא החשש שהדברים יובאו כלשונם לידיעתו של המועמד (ראו פסקה 31 לפסק-הדין).

<sup>46</sup> פרשת **אוניברסיטת בר-אילן**, לעיל הערת שוליים 34, פסקה 39 לפסק-דינה של כב' הנשיאה ד' ביניש.

<sup>47</sup> ראו התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודים תשע"א (דצמבר 2010), לעיל הערה 2.

<sup>48</sup> פרשת **ג'רבי**, לעיל הערה 4, פסקה 16 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר. ראו דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (מרץ, 2009) לגבי השנים המבוקרות 2005-2008, בעמ' 4-5 (להלן: דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/tUqk5>.

יצוין, כי בספרות המשפטית מקובלת ההבחנה בין שני היבטים של החופש האקדמי הקשורים קשר הדוק האחד בשני – חופש אקדמי אישי וחופש אקדמי מוסדי. בעוד שההיבט הראשון, האישי, נועד להגן על חירותו של החוקר מהשפעות זרות ולא ענייניות על המחקר, ההוראה והפרסום המדעי – ההיבט המוסדי נועד להגן על עצמאותה של האקדמיה כמערכת מוסדית מול המערכות השלטוניות המסדירות וממנות אותה. **ההיבט המוסדי** של החופש האקדמי הוא זה שמעוגן בסעיף 15 לחוק המל"ג ובו יעסוק מסמך זה. ראו לעניין זה א' פזי "חופש אקדמי במציאות הישראלית" אקדמיה גיליון 11 5-7 (2002). זמין באינטרנט: [www.iucc.ac.il/academia/Academia\\_11.pdf](http://www.iucc.ac.il/academia/Academia_11.pdf). כן ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת (מ"מ) "היבטים של חופש אקדמי בישראל ובעולם" (כתיבה: רועי גולדשמידט ועו"ד ירון אונגר, 31.10.10). זמין באינטרנט: [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02642.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02642.pdf).

ואוסטרליה) נהנים גם כן מוסדות להשכלה גבוהה מחופש פעולה נרחב, אולם חופש זה איננו מעוגן באופן מפורש בחוק, ובנוסף היקפו מצומצם ביחס לזה שהוענק למוסדות להשכלה גבוהה בישראל.<sup>49</sup>

לאורך השנים נקטו המוסדות להשכלה גבוהה בישראל בגישה לפיה סעיף 15 לחוק המל"ג מעניק להם עצמאות **מוחלטת** לנהל את כל ענייניהם האקדמיים והמנהליים על פי שיקול דעתם. ואולם, עמדה גורפת זו נדחתה בפסיקה, תוך שנקבע כי החופש האקדמי איננו חזות הכל ו"אין מוענק במסגרתו פטור מתחולתן של נורמות היסוד של שיטתנו המשפטית".<sup>50</sup> כך גם סבר מבקר המדינה, כי "למוסדות להשכלה גבוהה תפקיד ציבורי, כי הם נהנים ממימון ציבורי, וכי הם מחויבים לפעול, לפחות בתחומים שנבדקו על-ידי משרד מבקר המדינה, שהם תחומים מנהליים, על-פי כללים מתחום המשפט הציבורי תוך התאמה לאופיים המיוחד; שכן אין בין תחומים אלה ובין החופש האקדמי ולא כלום... על-אף חשיבותו של עקרון החופש האקדמי, אין בו כדי להצדיק סטייה מנורמות ציבוריות ראויות".<sup>51</sup>

גם המחוקק הישראלי שותף לעמדתו של מבקר המדינה, ולפיכך החיל בחקיקה ראשית על המוסדות להשכלה גבוהה, כזכור, כללים מן המשפט הציבורי, בכפוף לשינויים המחויבים ותוך התחשבות באופיים המיוחד.<sup>52</sup> גם החלטתו של שר האוצר לכלול את המוסדות המתוקצבים ברשימת הגופים הנתמכים, וכפועל יוצא להחיל עליהם מגבלות שונות מכוח חוק יסודות התקציב בכל הקשור לתנאי השכר הנהוגים בהם, מבטאת את התפיסה כי עקרון החופש האקדמי איננו בלתי מוגבל.<sup>53</sup> אלא שהמוסדות להשכלה גבוהה מסתייגים מחלות הוראות חוק יסודות התקציב עליהם, ובעבר אף נטען כי הם עושים כל שביכולתם כדי להימנע מלהגיע להכרעה משפטית בעניין זה.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> ראו הדיון בעמ' 75 ואילך.

<sup>50</sup> פרשת ג'רבי, לעיל הערה 4, 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); ה"פ (מחוזי חי') 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 מסוימים 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 11, בעמ' 261-262.

<sup>51</sup> ראו דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 7 וכן ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) "היבטים של חופש אקדמי בישראל ובעולם" (כתיבה: רועי גולדשמידט ועו"ד ירון אונגר, 31.10.10). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/mvXFM>.

ראו גם פרשת **נעאמנה**, לעיל הערה 50; ס"ק (ת"א-יפו) 61/03 ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת בר-אילן ו-12 אח' נ' אוניברסיטת בר-אילן (פורסם בנבו, 6.9.04); ע"ס"ק 1019/04 **אוניברסיטת בר-אילן נ' ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת בר-אילן ו-12 אח'** (פורסם בנבו, 21.4.05).

לביקורת על השימוש לרעה שעושים המוסדות להשכלה גבוהה בעקרון החופש האקדמי ראו גם מאמרו של מנכ"ל התנועה לחופש המידע, מר רועי פלד, "מה מחביאים במגדל השן" (18.10.09). זמין באינטרנט: [www.meida.org.il/?p=359](http://www.meida.org.il/?p=359). כן ראו מאמרו של פרופ' חיים רחמן "שחיתות, שקיפות וחופש אקדמי" **TheMarker** (26.11.08). זמין באינטרנט: [www.themarker.com/markets/1.508398](http://www.themarker.com/markets/1.508398).

<sup>52</sup> דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 6. ראו לדוגמה חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד-1994 וחוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007.

<sup>53</sup> בג"צ 7793/05 **אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה ירושלים**, תק-על 1/2011, 1343 (2011).

<sup>54</sup> ראו בעמ' 39 ואילך.

גם חברי סגל אקדמי בכירים במוסדות שונים להשכלה גבוהה בישראל החברים בעמותת "בשער – קהילה אקדמית למען החברה בישראל" (להלן: **העמותה**) שותפים לתפיסתם של המחוקק ומבקר המדינה בנוגע לגבולות תחולתו של עקרון החופש האקדמי. כך, במסמך שפרסמה העמותה לפני מספר שנים נכתב כי "החופש האקדמי של הסגל האקדמי והאוטונומיה המוסדית של אוניברסיטאות המחקר הם בחזקת זכויות אישיות ומוסדיות מובהקות המעוגנות בעקרונות ובחוק המועצה להשכלה גבוהה, נשענות על ערכי יסוד של מדינת ישראל כמדינה נאורה, מבוססות על החלטת ממשלה (מספר 666) הקובעת את סמכויות הות"ת וחיוניות לפעילות המערכת במדינה מתקדמת. **אולם זכויות אלה טומנות בחובן גם מחויבויות אישיות ומוסדיות כלפי הציבור, החברה והמדינה.**" בהמשך נמנו מחויבויות חברתיות-ציבוריות אלה, וביניהן נמנתה חובתן של מערכת ההשכלה הגבוהה ואוניברסיטאות המחקר "לגלות **שקיפות ציבורית ותגובה חיובית לביקורת חיצונית קונסטרוקטיבית.**"<sup>55</sup>

למצוקה התקציבית בה נתונים רבים מן המוסדות להשכלה גבוהה הפועלים בארץ – בין השאר נוכח הקיצוץ המשמעותי בתקציב הממשלתי למערכת ההשכלה הגבוהה בשנים האחרונות, ומנגד הגידול במספר הלומדים ובהוצאותיהם הקבועות של המוסדות<sup>56</sup> – ישנה זיקה ישירה לדיון בנושא החופש האקדמי. כך, יש שטוענים כי גורמים בעלי עניין – ובראשם משרד האוצר – הביאו את המוסדות למצב של מחנק תקציבי, על-מנת שניתן יהיה לכפות עליהם רפורמות ניהוליות ברוח האידיאולוגיה הכלכלית הניאו-ליברלית, ובתוך כך להתערב בניהול האקדמי שלהן.<sup>57</sup> מנגד נטען כי התלות ההולכת וגדלה של המוסדות, ובעיקר האוניברסיטאות, בתורמים, בגורמים מסחריים ובמקורות כספיים פרטיים אחרים – על רקע הכרסום בתקציב ההשכלה הגבוהה – היא איום גדול בהרבה על החופש האקדמי מאשר התערבות הממשלה.<sup>58</sup>

בכל הקשור לסוגיית השקיפות התקציבית מקבלת מחלוקת זו משנה חשיבות. שהרי כידוע, הגברת השקיפות התקציבית נתפסת ככלי מרכזי ליצירת מסגרת לדיווח ולבקרה על פעולותיה של הרשות, ובתוך כך נפתח לכאורה פתח להתערבות בהתנהלותה. ככל שמדובר במוסדות להשכלה גבוהה הנהנים מחופש פעולה נרחב בהתנהלותם מכוח הדין, הרי שהחלת חובת גילוי נרחב ביחס אליהם עשויה לעורר בעייתיות רבה. זאת, מפאת ההשלכות העשויות להיות לכך, ובין השאר בשל האופן בו מוקצה התקציב למוסדות – כסכום גלובלי אחד. ובכל זאת, נראה כי בכל הקשור לשקיפות תקציבית המגמה היא לתת עדיפות לחובת הגילוי דווקא. ביטוי לכך ניתן למצוא, בין

---

<sup>55</sup> עמותת בשער – קהילה אקדמית למען החברה בישראל "מעמד ההשכלה הגבוהה ואוניברסיטאות המחקר בישראל: תמרורי אזוהרה וקווי מדיניות", בעמ' 62-63 (15.3.04). זמין באינטרנט:

[www.bashaar.org.il/files/report.pdf](http://www.bashaar.org.il/files/report.pdf)

<sup>56</sup> ראו לעניין זה דין וחשבון הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל בראשות מר אברהם (בייגה) שוחט (יולי 2007) (להלן: ועדת שוחט). זמין באינטרנט: [www.che.org.il/download/files/shohat-report\\_e.pdf](http://www.che.org.il/download/files/shohat-report_e.pdf).  
<sup>57</sup> ראו את טיוטת נייר העמדה של הפורום למען ההשכלה הציבורית בישראל. זמין באינטרנט:

[www.publiceducation.org.il/?p=66](http://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](http://www.weizmann.ac.il/ISC/pdf/re-vatat.pdf). כן ראו מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת "החופש האקדמי והחופש המנהלי של מוסדות להשכלה גבוהה בישראל ובמדינות נבחרות" (כתיבה: יובל וורגן ואיתי פידלמן, 20.12.09), בעמ' 8 (להלן: מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/pGnLH>.

להרחבה בנושא ראו דוח התנועה למען איכות השלטון ואגודת הסטודנטים בירושלים על המבנה הניהולי-ארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה.

<sup>58</sup> ראו מאמרה של תמרה טראובמן "חירות, עצמאות והחופש האקדמי". זמין באינטרנט: <http://goo.gl/9y4eN>.



השאר, בהחלטתה של שרת המשפטים לשעבר, ח"כ ציפי לבני, לפני כחמש שנים, להחיל על המוסדות להשכלה גבוהה את הוראותיו של חוק חופש המידע בכל הקשור לענייניהם הכספיים.<sup>59</sup> נושא תחולת הוראות חוק חופש המידע על המוסדות להשכלה גבוהה יידון בהמשך, אך כעת נפנה לסקירה כללית של תקציב מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל.

---

<sup>59</sup> חוק חופש המידע מסמיך את שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, לקבוע כי גוף הממלא תפקיד ציבורי, שהוא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, יוכר כ"רשות ציבורית" לעניין החוק ובאופן זה יוחלו הוראותיו על כל פעילותו של גוף כאמור, או לגבי פעילויות מסוימות (סעיף 2 לחוק חופש המידע). לפירוט בנושא זה ראו בעמ' 51 ואילך. מפרוטוקול מס' 618 של דיון ועדת החוקה חוק ומשפט מיום 22.11.05 (להלן: פרוטוקול ישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט) עולה, כי החלת הוראות חוק חופש המידע על מוסדות להשכלה גבוהה מתקצבים רק בכל הקשור לענייניהם הכספיים מבטאת איזון בין החופש האקדמי שהעניק המחוקק למוסדות לבין הצורך לאפשר שקיפות ופיקוח (בעמ' 2): "בשל התפקיד הציבורי שהם ממלאים, המדינה מממנת אותם בצורה ישירה ועקיפה, ולכן חשבנו שנוכח להחיל עליהם את חוק חופש המידע לעניין העניינים הכספיים. לעניין הזה ביקשנו תחולה יחסית מצומצמת, כי עדיין המוסדות הללו כפופים לסעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, שמקנה להם עצמאות רבה בניהול ענייניהם האקדמיים והמנהליים, וסעיף 15 פורש בפסיקה הישראלית בצורה רחבה. לכן חשבנו שנוכח להחיל עליהם." זאת ועוד: ניסיון להביא להרחבת תחולת החוק גם לעניינים שאינם עניינים כספיים נדחתה נוכח המחלוקת סביב היקף החופש האקדמי ובהנחה שמשמעות הרחבת תחולת החוק הינה ערעור על קביעתו המפורשת של המחוקק בחוק המל"ג (בעמ' 5). מנגד, בדיון הובעה מצד האוניברסיטאות התנגדות להחלה גורפת של חוק חופש המידע בכל הקשור לענייניהן הכספיים של האוניברסיטאות תוך ציון ההבחנה בין כספים שמקורם ציבורי או משלתי לבין כספי תרומות המבטאים פן פרטי של האוניברסיטאות (בעמ' 9). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/0M2vq>. ראו גם האמירות בפרוטוקול מס' 120 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט מיום 21.12.09.

## תקציב המוסדות להשכלה גבוהה בישראל: סקירה כללית

מרבית המוסדות להשכלה גבוהה בישראל מתוקצבים כיום על-ידי הות"ת ועיקר הכנסתם השנתית מתקבלת מהוועדה. הצעת תקציב ההשכלה הגבוהה מוגשת על-ידי הות"ת לאישור הממשלה בהתאם לסדרי הגשת הצעת התקציב שנקבעו בתקנות, ואינה מובאת לאישור המל"ג בטרם העברתה לאישור הממשלה. לאחר אישור התקציב על-ידי הממשלה הוא מועבר לות"ת כסכום גלובלי והיא המוסמכת הבלעדית לחלקו בין המוסדות להשכלה גבוהה.

תחת התקציב אותו מקצה הות"ת למוסדות נכלל הן התקציב הרגיל והן תקציב הפיתוח. ההקצבות במסגרת תקציב הפיתוח ניתנות למוסדות בגין פרויקטים מוגדרים ועל פי שילוב של שני מודלים תקציביים שפיתחה הות"ת. בפועל, פירוש הקצאת תקציב הפיתוח אינו מפורסם לציבור באופן תקופתי ושוטף ואף הקריטריונים להקצאתו אינם מפורסמים ואינם שקופים. אשר לתקציב הרגיל, חלק הארי של ההקצבות במסגרת תקציב זה היא ההשתתפות הישירה, הנעשית על סמך מודל תקצוב שגיבשה הות"ת. על אף שבעבר נמנעה הות"ת מפרסום מודל התקצוב, כיום הוא מפורסם באתר האינטרנט הרשמי של המל"ג. עם זאת, יש שטוענים כי מכוח הוראות חוק יסודות התקציב אמור היה מודל התקצוב להתפרסם ברשומות ולהיקבע בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה.

בעבר הוטל ספק באשר לשאלת סמכותה של הות"ת להקצות את תקציב ההשכלה הגבוהה למוסדות השונים, ואולם בפסיקה נקבע כי לסמכות זו מקורות נורמטיביים רבים ובהם החלטת ממשלה מס' 666, הוראותיו של חוק המל"ג ואף חוק יסודות התקציב. עניין נוסף שעורר ביקורת בעבר הוא הרכבה של הות"ת, שלגביו נטען כי הוא מעורר לכאורה חשש לניגוד עניינים בקבלת החלטותיה. היבטים מסוימים של ניגוד העניינים הנטען אומנם נדונו בעבר בפסיקה ונדחו, אולם לאחרונה המליץ מבקר המדינה לשקול את שינוי הרכבה של הוועדה בכדי להבטיח פיקוח ראוי שלה על המוסדות ולהתמודד עם טענות ניגוד העניינים שעלו.

לצד סמכותה של הות"ת להציע כיצד יוקצה תקציב ההשכלה הגבוהה וכיצד תתבצע הקצאתו בפועל למוסדות, נתונה לה גם סמכות מעקב ופיקוח על ניצול התקציבים, שנועדה למנוע גירעונות או חריגות. בכלל זה מפקחת הות"ת על תנאי השכר הנהוגים במוסדות, ניהול נכסים כספיים ונכסי נדל"ן וכיוצא באלה. אף שמתבקש היה כי בצד סמכות פיקוח זו תינתן לות"ת גם סמכות אכיפה אפקטיבית, בפועל לא עוגנה סמכות זו בהחלטת הממשלה. ואולם, עמדת הות"ת – עמדה שבאה לידי ביטוי בהחלטותיה, ושלה שותף אף מבקר המדינה – היא כי בסמכותה להטיל סנקציות כספיות או אקדמיות על המוסדות המתוקצבים כאשר הם פועלים בחריגה מהוראותיה.

תחום פיקוח מרכזי עליו מופקדת הות"ת הוא נושא תנאי השכר והפנסיה במוסדות. סמכויותיה בעניין זה נקבעו אף הן בהחלטת ממשלה ולא עוגנו בחקיקה ראשית. לצד הות"ת ממלא תפקיד מרכזי בפיקוח על תנאי השכר במוסדות גם הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, זאת מכוח הוראות חוק יסודות התקציב. סוגיית הפיקוח על המוסדות מכוח הוראות חוק זה עומדת במרכז של מחלוקת קשה ורבת שנים בין המוסדות להשכלה גבוהה, גורמי הפיקוח ומשרד מבקר המדינה. עמדת מבקר המדינה בנושא זה היא כי הוראות חוק יסודות התקציב חלות על המוסדות להשכלה הגבוהה, וכך סברה גם ועדת מל"ג. מנגד, המוסדות מסתייגים מחלותן של הוראות החוק, מן הטעם שלטענתם המחוקק העניק להם עצמאות מחלטת לנהל את כל ענייניהם האקדמיים והמנהליים על פי שיקול דעתם. נושא זה אומנם טרם הוכרע בפסיקה, אך הנטייה שם היא לכיוון החלתן של הוראות החוק על המוסדות נוכח העובדה שהן מתוקצבות על-ידי המדינה. נוסף על כך, לאחרונה, בעקבות פרסום ממצאיו הקשים של משרד מבקר המדינה בנושא זה, הושגה הסכמה בין הות"ת, הממונה ויו"ר ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה) על שקיפות מלאה של נתוני השכר באוניברסיטאות. יחד עם זאת, ברי כי מדובר בפתרון אד-הוק שאין בו כדי להבטיח את המשך שיתוף הפעולה מצד האוניברסיטאות בעתיד.

סמכות הפיקוח שמפעילה הות"ת על התנהלותם הכספית של המוסדות מעוררת קשיים, שכן על אף שבביקורות שערך משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים חמורים בהתנהלותם הכספית של המוסדות, הפיקוח עליהם לוקה בחסר. אומנם, הליקויים בפיקוח שמפעילה הות"ת באו על פתרונם באופן חלקי עם גיבוש כללי חשבונאות ודיווח כספי מחייבים על-ידי מוסדות להשכלה גבוהה; אולם מדובר בפתרון חלקי בלבד, שכן המוסדות אינם חייבים בפרסום הדיווחים הנמסרים לות"ת לפי כללים אלה, ואף בפועל דיווחים אלה אינם מפורסמים – בין על-ידי המוסדות עצמם ובין על-ידי הות"ת. כמו כן, כלל לא ידוע האם אכן הוכחו כללי הדיווח כיעילים במבחן התוצאה. בצד זאת שבו ועלו במהלך השנים טענות ביקורת בכל הקשור לפיקוח

שמופעל על הות"ת עצמה – הן מצד המל"ג והן מצד הממשלה. טענות אלו אומנם נדחו בפסיקה, ואולם נוכח הסמכויות הרבות המרוכזות בידי הות"ת מן הראוי לקדם הסדרה סטטוטורית של סמכויות הפיקוח עליה, בצד הסדרה של סמכויותיה שלה.

מרבית המוסדות להשכלה גבוהה הפועלים כיום בישראל מתוקצבים על-ידי הות"ת ועיקר הכנסתם השנתית מתקבלת מהוועדה.<sup>60</sup> תקציב ההשכלה הגבוהה מורכב משני חלקים. האחד, "התקציב הרגיל", מיועד בעיקר למימון פעילותם השוטפת של מוסדות ההשכלה הגבוהה: הוצאות שכר, רכישת ציוד מדעי, רכישת ספרים וכתבי-עת, רכישת חומרים וציוד, תחזוקה שוטפת, שיפוצים, סיוע לסטודנטים ועוד. מקורו של תקציב זה בהשתתפות ציבורית, שכר לימוד והכנסות עצמאיות. השני, "תקציב הפיתוח", מיועד בעיקר לפיתוח המוסדות להשכלה גבוהה,<sup>61</sup> קרי, כיסוי ההשתתפות הציבורית בבניית מבנים להוראה ולמחקר במוסדות אלה.<sup>62</sup> רוב ההוצאות של המוסדות להשכלה גבוהה נכללות בתקציב הרגיל, ותקציב הפיתוח מהווה למעשה רק אחוזים בודדים מתוך כלל תקציב ההשכלה הגבוהה המוקצה למוסדות.<sup>63</sup>

בתוקף סמכותה מקצה הות"ת מדי שנה **מיליארדי ש"ח** למוסדות להשכלה גבוהה בישראל. בשנת 2011 לבדה, לדוגמה, הקצתה הות"ת למוסדות ההשכלה הגבוהה **כ-7 מיליארד ש"ח**. נוכח היקפו הגדול של תקציב ההשכלה הגבוהה, כמו גם העובדה שמימון המדינה מהווה את **הרכיב העיקרי בהכנסות המוסדות**, ניתן היה לצפות שיתאפשר – ויתבצע בפועל – פיקוח הדוק ומעמיק על אופן השימוש בתקציב המוקצה לאוניברסיטאות, על-מנת להבטיח כי הכספים אכן משמשים ליעודם. ברי כי כדי לאפשר בקרה אמתית ואפקטיבית על אופן השימוש בכספים יש להבטיח שקיפות תקציבית מרבית מצד המוסדות. עם זאת, כפי שנראה בהמשך, מצב הדברים הנוכחי בכל הקשור לשקיפות תקציב ההשכלה הגבוהה רחוק מלהיות משביע רצון. אך עוד בטרם נתייחס לעניין זה, נפנה כעת לפירוט חלקה של הות"ת בהצעת תקציב ההשכלה הגבוהה, ולאחר מכן נתייחס לאופן חלוקתו בפועל של התקציב על-ידי הות"ת ולמקורות הנורמטיביים לסמכותה זו.

### **הצעת תקציב ההשכלה הגבוהה והקצאתו למוסדות**

סדרי הגשת הצעת תקציב ההשכלה הגבוהה ואישורו קבועים בתקנות המועצה להשכלה גבוהה (תקציב), התשל"ו-1975 (להלן: **התקנות** או **תקנות התקציב**),<sup>64</sup> שהותקנו, כאמור בהן, מכוח סעיפים 3א ו-30 לחוק המל"ג. זה המקום לציין כי לשונו של סעיף 3א לחוק המל"ג, כמו גם מיקומו של הסעיף בחוק, מרמזים לכאורה על כך שעניינו של הסעיף הוא תקציב פעולות המל"ג עצמה – ולא תקצוב המוסדות שבתקציביהם משתתפת המדינה. עניין פרשני זה נדון בהרחבה בפסיקה, כפי שיפורט בהמשך, אך נציין כבר כעת כי עמדת הפסיקה בנושא זה היא שניתן לראות

<sup>60</sup> סעיף 3 להנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על-ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל (נובמבר, 2009). (להלן: הכללים או כללי הדיווח החשבונאי). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/AI5ho>.

ראו גם התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודים תשע"א, לעיל הערת שוליים 2.

<sup>61</sup> פרשת ג'רבי, לעיל הערה 4, בעמ' 6 לפסק-הדין, פסקה 5 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר.

<sup>62</sup> דין וחשבון מס' 34/35 של המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב לשנים תשס"ז (2006/7) ותשס"ח (2007/8), בעמ' 111 (2009). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/FNPVL> (להלן: דין וחשבון של המל"ג והות"ת לשנים תשס"ז ותשס"ח).

<sup>63</sup> שם, בעמ' 101. ראו תקנות תקציב ההשכלה הגבוהה לשנים 2011-2012. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/EyAYx>. ראו

גם להלן בעמ' 46 את פירוט תקנות תקציב ההשכלה הגבוהה מתוך אתר משרד האוצר.

<sup>64</sup> ק"ת תשל"ו מס' 3425 מיום ס' בכסלו תשל"ו 6.11.75 עמ' 364.

בסעיף 3א לחוק מקור נורמטיבי לסמכות התקצוב הכללית – גם אם הוא אינו מקור סמכות מובהק לכך.

מכל מקום, ולענייננו: תקנה 2 לתקנות התקציב, שכותרתה "דרכי הכנת התקציב", קובעת כי תקציב ההשכלה הגבוהה לכל שנת כספים יהיה מחולק לסעיפי משנה ולפרטים כפי שיורה שר האוצר לאותה שנת כספים לגבי תקציב היחידה.<sup>65</sup> תקנה 3 לתקנות, שכותרתה "דברי הסבר", מוסיפה על הוראת תקנה 2, תוך שנקבע בה כי לתקציב ההשכלה הגבוהה לכל שנת כספים יצורפו דברי הסבר שיתארו את הפעולות שהמועצה מתכוונת לעשותן בשנת הכספים אליה מתייחס התקציב, הן בערכים כספיים והן בערכים כמותיים. דברי ההסבר, כך מורה תקנה 2, יכללו נתונים על פעולות המועצה בשתי שנות הכספים שקדמו לשנת הכספים אליה מתייחס התקציב. באשר לגורם המוסמך להכין את הצעת התקציב, קובעת תקנה 4 לתקנות התקציב כי תקציב ההשכלה הגבוהה, בצירוף דברי ההסבר, יוכן על-ידי ועדה שתמנה המועצה ויימסר לאישור הממשלה באמצעות שר האוצר במועד שיורה שר האוצר לכל שנת כספים. סמכות זו, כזכור, הופקדה בידי הוועדה לתכנון ולתקצוב, אחת מוועדות המשנה של המל"ג. **יצוין עוד כי הצעת התקציב אינה מובאת לאישור המל"ג בטרם העברתה לאישור הממשלה כנדרש בתקנות.**

לכל האמור יש להוסיף כי החל משלהי שנות השמונים של המאה הקודמת, ולהוציא הפסקה בת שלוש שנים, מתבצע על-ידי כלל הגורמים הנוגעים בדבר **תכנון רב-שנתי של תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה**, שמטרתו לאפשר גמישות ואופק תכנון ארוך טווח. כך לפני כשנה הוצגה תכנית שש-שנתית (תשע"א – תשע"ו) למערכת ההשכלה הגבוהה, אשר גובשה על-ידי יו"ר הות"ת פרופ' מנואל טרכטנברג והממונה על התקציבים במשרד האוצר ד"ר אודי ניסן, בגיבוי שר החינוך ויו"ר המל"ג ח"כ גדעון סער ושר האוצר ד"ר יובל שטייניץ.<sup>66</sup>

#### מודל התקצוב של מוסדות ההשכלה הגבוהה

התקציב הממשלתי אותו מקצה הות"ת למוסדות להשכלה גבוהה הינו מרכיב ההכנסות העיקרי של אותם מוסדות. כזכור, הות"ת מוסמכת לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה את התקציב הרגיל ואת תקציב הפיתוח המוקצבים להם מאוצר המדינה. ההקצבות במסגרת תקציב הפיתוח, המהוות רק אחוזים בודדים מתוך כלל תקציב ההשכלה הגבוהה המוקצה למוסדות, מיועדות לכיסוי ההשתתפות הציבורית בהשקעות במבנים להוראה ולמחקר במוסדות להשכלה גבוהה. הן ניתנות למוסדות בגין פרויקטים מוגדרים ולפי מערכת תעריפים, בהתאם לפונקציות הבנייה השונות (כיתות, מעבדות, ספריות וכו'), בהתחשב בהיקפו הפיזי של המבנה (במ"ר), ביעילות בנייתו (יחס נטו/ברוטו) ובכפוף למגבלת התקציב לכל מוסד. ההשתתפות הציבורית כאמור במסגרת תקציב הפיתוח מסתכמת בדרך כלל **בכשליש עד מחצית מן ההשקעות**, והשלמת

<sup>65</sup> יש להעיר, כי בהתאם להוראות חוק יסוד: משק המדינה, תקציב המדינה הינו תקציב שנתי הטעון את אישורה של הכנסת והוא כולל את ההוצאות הצפויות והמתוכננות של הממשלה. לאחרונה נחקק חוק יסוד: תקציב המדינה (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), אשר במסגרתו שונה חוק יסוד: משק המדינה באופן זמני, כך שהצעת התקציב לשנים 2011-2012 תהא דו-שנתית. עתירה שהוגשה בעניין תוקפה של הוראת השעה נדחתה, תוך שנקבע כי אף שהחוק נחקק בדרך שרצוי להימנע מלעשות בה שימוש, הפגיעה הנטענת בו אינה מן הסוג המצדיק את התערבות בית-המשפט בחקיקת יסוד. ראו לעניין זה בג"צ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 7.4.11).

<sup>66</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/q3VoY>.

ההכנסות לצורך האיזון התקציבי של הפרויקט היא מההשתתפות העצמית של המוסד, לרבות מתרומות.<sup>67</sup> בפועל, פירוט הקצאת תקציב הפיתוח אינו מפורסם באופן תקופתי ושוטף לציבור ואף הקריטריונים להקצאתו אינם מפורסמים לציבור ואינם שקופים.

## תרשים 2: פרויקטים באוניברסיטאות בהשתתפות ות"ת

### שאושרו במסגרת התכנית הרב-שנתית בשנים תשס"ד-

#### תשס"ח (באלפי ₪)<sup>68</sup>

שם המוסד	שם הפרויקט	סך עלות הפרויקט	השתתפות הות"ת	השתתפות הות"ת ב-%
האוניברסיטה העברית	בניין מעבדות הוראה	35,019	12,530	36%
	בנייה היחידה לציוד בין מחלקתי בקמפוס רחובות	4,023	122	3%
	בניין הנדסה	170,000	4,785	3%
אוניברסיטת תל-אביב	בניין מעבדות s.p.f.	13,180	5,850	44%
	אוספי טבע לאומיים	59,130	14,500	25%
אוניברסיטת בר-אילן	בניין אולמות הרצאה ע"ש וואהל	46,222	9,615	21%
	בניין מדעי המוח שלב ב' - השלמת מעטפת	19,008	3,440	18%
אוניברסיטת חיפה	הרחבת משכן לאמנויות ע"ש ראובן הכט	7,145	2,560	36%
	קומפלקס בית הסטודנט	63,900	9,800	15%
	הרחבת הספרייה	67,400	18,980	28%
אוניברסיטת בן-גוריון	בניין היי-טק	64,200	14,500	23%
	בניין מדעי הרוח	53,555	15,260	28%
הטכניון	בניין הפקולטה להנדסת ביוטכנולוגיה ומזון	47,640	11,370	24%
<b>סה"כ</b>		<b>650,422</b>	<b>123,312</b>	<b>19%</b>

## תרשים 3: פרויקטים במכללות האקדמיות בהשתתפות

### ות"ת שאושרו במסגרת התכנית הרב-שנתית בשנים

#### תשס"ד-תשס"ח (באלפי ₪)<sup>69</sup>

שם המוסד	שם הפרויקט	סך עלות הפרויקט	השתתפות הות"ת	השתתפות הות"ת ב-%
האקדמיה למוסיקה	תוספת אגף בבניין האקדמיה	13,530	7,250	54%
בצלאל	בניין המחלקה לארכיטקטורה	15,300	4,000	26%
ביה"ס הגבוה לטכנולוגיה	בניין סוחוצקי לכיתות ומעבדות	14,500	5,500	38%
	בניית אודיטוריום והנגשה לבעלי מוגבלויות	2,166	1,037	48%
המכללה האקדמית תל-חי	מבנה רב-תכליתי	62,910	28,623	45%
המכללה האקדמית עמק יזרעאל	בניין הספרייה	14,700	4,900	33%
המכללה האקדמית תל-אביב - יפו	בניין ווסטון למדעי המחשב	70,620	22,340	32%
	בניין ביה"ס לכלכלה	61,000	3,800	6%
המכללה האקדמית ספיר	בית האקדמיה שלב ב'	22,400	10,890	49%

<sup>67</sup> ראו דין וחשבון של המל"ג והות"ת לשנים תשס"ז ותשס"ח, לעיל הערה 62, בעמ' 111 וכן דברי ההסבר להצעת תקציב ההשכלה הגבוהה לשנים 2011-2012, בעמ' 29. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/MZMM4>. יצוין כי ות"ת הגבילה את השתתפותה בתקציבי הפיתוח רק לבניינים המשרתים את פונקציות ההוראה והמחקר של המוסדות. בנייה אחר, כגון מעונות סטודנטים, ממומן במלואו מתרומות או ממקורות עצמיים אחרים של המוסד. עם זאת, כל פרויקט בנייה, גם אם אין בו השתתפות ות"ת, טעון אישור מראש של ות"ת, על-מנת לוודא שקיימים כל המקורות למימון ושהמוסד אינו עלול להיכנס לגירעון כתוצאה מביצועו. מלבד הוכחת מלוא מקורות המימון לאיזון הפרויקט מראש, נדרש המוסד להציג זכויות קנייניות בקרקע ואפיון מפורט עבור הפרויקט המבוקש. ראו לעניין זה דין וחשבון של המל"ג והות"ת לשנים תשס"ז ותשס"ח, לעיל הערה 62, בעמ' 111.

<sup>68</sup> דין וחשבון של המל"ג והות"ת לשנים תשס"ז ותשס"ח, לעיל הערה 62, בעמ' 112-113. העמודה "השתתפות הות"ת ב-%" אינה במקור.  
<sup>69</sup> שם. העמודה "השתתפות הות"ת ב-%" אינה במקור.

11%	1,265	11,870	בית האקדמיה שלב ג'	המכללה האקדמית אורט בראודה המכללה האקדמית סמי שמעון
48%	12,195	25,525	בניין הנדסה ואלקטרוניקה בניין המחלקה להנדסת חשמל ואלקטרוניקה שלב ב' בניין ג' בקמפוס ב"ש	
35%	9,130	25,750		המכללה האקדמית להנדסה ת"א אפקה
51%	22,100	43,000		
46%	4,118	8,884	שיפוץ בניין הפיקוס	המכללה האקדמית להנדסה ירושלים
36%	3,980	11,170	תוספת קומה לבניין הפיקוס	
50%	2,280	4,600	שיפוצים	המכון הטכנולוגי חולון
46%	2,385	5,140	בנייה ארעית	
50%	980	1,960	הנגשה לבעלי מוגבלויות (מעליות)	המכללה האקדמית הדסה המרכז האקדמי רופין המכללה האקדמית יו"ש המכללה האקדמית אשקלון המכללה האקדמית גליל מערבי המכללה האקדמית כנרת עמק הירדן
56%	10,800	19,120	בניין עיצוב תשתיות חשמל ושיפור הנגישות לבעלי מוגבלויות	
17%	1,565	8,990	הרחבת מרכז אסתר גוטסמן	המכללה האקדמית הדסה המרכז האקדמי רופין המכללה האקדמית יו"ש
33%	5,415	16,600	בניין הספרייה	
45%	11,875	26,620	בניין הספרייה	המכללה האקדמית אשקלון המכללה האקדמית גליל מערבי המכללה האקדמית כנרת עמק הירדן
75%	18,900	25,350	מבנה רב-תכליתי (מבנה F)	
39%	11,150	28,615	שיפור תשתיות	המכללה האקדמית צפת
70%	1,400	2,000		
10%	3,450	33,960	בניין טריגובוף	המכללה האקדמית צפת
44%	11,530	26,000	בניין הספרייה רכישת ושיפוץ מבנה הכיתות "בית המשטרה"	
79%	2,710	3,425	בנייה קלה - כיתות ומשרדים	המכללה האקדמית צפת
60%	750	1,254	בנייה קלה - הרחבת הספרייה	
58%	535	922	רכישת מבנה כ"ח	
30%	835	2,775		

**סה"כ 37% 235,688 630,656**

אשר לתקציב הרגיל, חלקן העיקרי של ההקצבות במסגרת תקציב זה (75%-70%) הוא ההשתתפות הישירה למוסדות, המורכבת מהקצבות בגין הוראה ומחקר. יתר ההקצבות, המכונות "הקצבות ייעודיות", הן הקצבות מקבילות (Matching) לקרנות הצמיתות שבידי המוסדות,<sup>70</sup> הקצבות מיועדות שתכליתן לעודד מוסדות לפעולות שהות"ת מבקשת לקדם וכן להתייעלות ולשיתוף פעולה בין-מוסדי, הקצבות למחקר והקצבות לנושאים מיוחדים בעלי חשיבות לאומית.<sup>71</sup> ההקצבה הישירה למוסדות מתוך התקציב הרגיל נקבעת לפי מודל תקצוב שפותח על-ידי ות"ת עבור האוניברסיטאות, וחלקים ממנו אומצו לתקצוב המכללות.<sup>72</sup> ברקע מודל זה ניצב סעיף 17א לחוק המל"ג שכותרתו "אמות מידה לתקצוב":

"תקצוב המדינה במוסדות להשכלה גבוהה ובמכללות האקדמיות, שהמדינה משתתפת בתקציביהם, יהיה על פי אמות מידה שוויוניות, שתיקבענה, בין היתר, בהתחשב בסוגי המוסדות ובתכנון הפיתוח, ההוראה והמחקר

<sup>70</sup> הכוונה היא לקרנות שהמוסדות להשכלה גבוהה רשאים להשתמש רק בפירות ההשקעה שלהן ולא בהן עצמן. הקצבה זו מוקפאת בערכים ריאליים מאז שנת תשמ"ט, ומשנה זו ואילך תרומות נוספות לקרנות הצמיתות אינן זכאיות להקצבות מקבילות מות"ת. ראו דברי ההסבר להצעת תקציב ההשכלה הגבוהה לשנים 2011-2012, בעמ' 23.

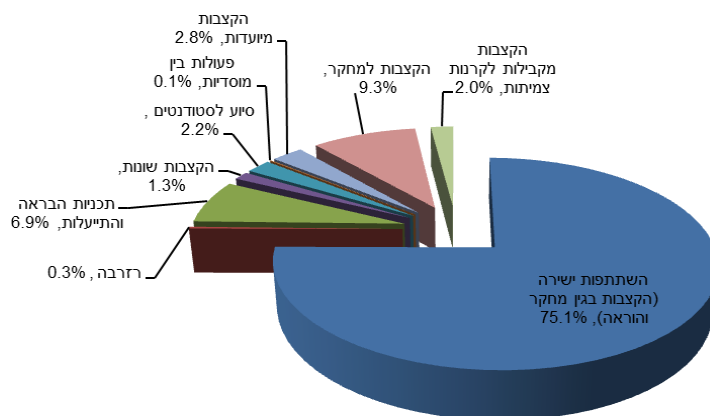
<sup>71</sup> בתחום אחרון זה ניתן למנות נושאים חינוכיים דוגמת המכינות הקדם אקדמיות, פרויקט החונכות (פר"ח), מתן מענקים והלוואות לסטודנטים נזקקים באמצעות קרן הסיוע לסטודנטים, ההקצבה לאקדמיה הלאומית למדעים וההקצבה למכונים בשדה בוקר במסגרת תקציב אוניברסיטת בן-גוריון. שם, בעמ' 23-24.

<sup>72</sup> דין וחשבון של המל"ג והות"ת לשנים תשס"ז ותשס"ח, לעיל הערה 62, בעמ' 107. יוער, כי עד השנים האחרונות לא היה מתפרסם מודל התקצוב של הות"ת – לא לציבור בכללותו, ובפרט לא למוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים. ראו לעניין זה להלן וכן פרטוקול מס' 424 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט מיום 22.3.05. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/4p9vP>

שאישרה המועצה, ועדה מועדונית שהוסמכה לכך, או משרד החינוך, התרבות והספורט, הכל לפי העניין".

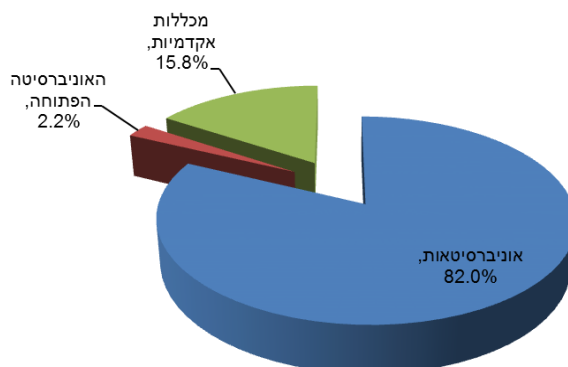
**תרשים 4: התקציב הרגיל של מערכת ההשכלה הגבוהה**

**<sup>73</sup> (לשנת תשע"א)**



**תרשים 5: התקציב הרגיל של ההשתתפות הגבוהה רכיב**

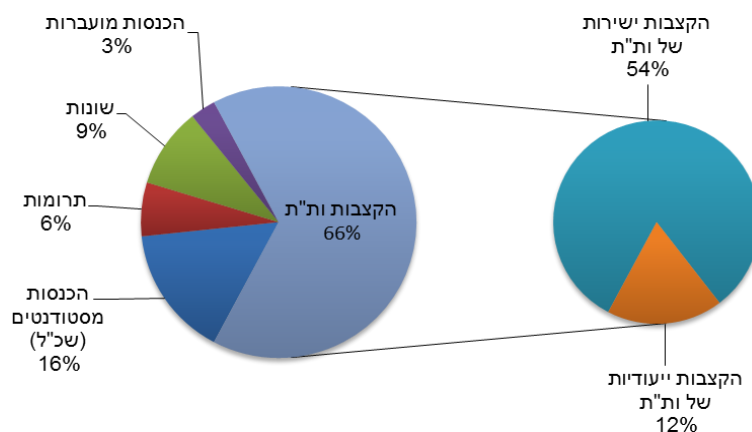
**<sup>74</sup> (לשנת תשע"א)**



<sup>73</sup> התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודים תשע"א, לעיל הערת שוליים 2, בעמ' 3.  
<sup>74</sup> שם, שם.

**תרשים 6: הכנסות בתקציב הרגיל של האוניברסיטאות בשנת תש"ע (באלפי ₪)**

**סה"כ כ-7 מיליארד ₪<sup>75</sup>**



**תרשים 7: הכנסות בתקציב הרגיל של האוניברסיטאות בשנת תש"ע (באלפי ₪)<sup>76</sup>**

הכנסות מועברות	הכנסות אחרות*			הקצבות ות"ת*		סה"כ הכנסות	סה"כ
	שונות	תרומות	הכנסות מסטודנטים	ייעודיות	ישירות		
220,860	699,110	470,325	1,144,176	883,367	3,951,303	7,349,140	סה"כ
2.7%	9.5%	6.4%	15.6%	12.0%	53.8%	100%	התפלגות הכנסות (%)
125,099	92,883	100,000	173,042	310,534	817,252	1,618,810	האוניברסיטה העברית
-	120,733	48,000	93,342	154,063	622,885	1,039,023	הטכניון
70,224	148,660	99,600	313,987	173,991	788,317	1,594,779	אוניברסיטת תל-אביב
-	57,221	8,153	168,358	56,729	446,305	736,766	אוניברסיטת בר-אילן
-	33,500	16,900	190,000	76,900	320,700	638,000	אוניברסיטת חיפה
5,537	84,214	9,572	205,447	65,672	609,340	979,782	אוניברסיטת בן-גוריון
-	161,900	188,100	-	45,478	346,504	741,982	מכון ויצמן למדע

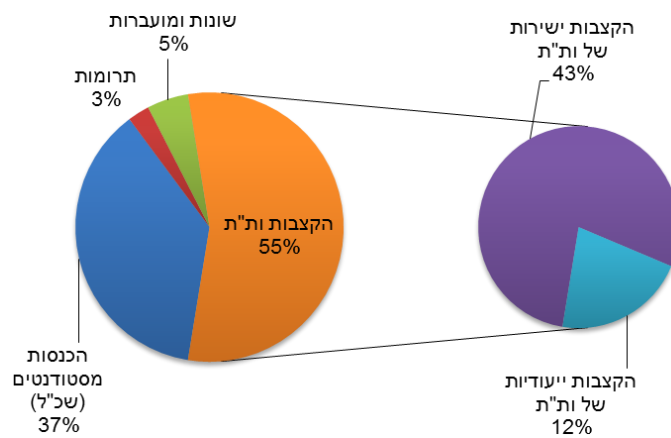
\* תקציב כולל השתתפות שוטפת של הות"ת בתוכניות הבראה והתייעלות. לא כולל סכומים שטרם הוקצו בתש"ע.  
 \*\* על פי הצעות התקציב לשנת תש"ע, אשר הגישו המוסדות.

<sup>75</sup> במחירי תש"ע. הנתונים לקוחים מתוך דברי ההסבר להצעת תקציב ההשכלה הגבוהה לשנים 2011-2012, בעמ' 22. ההקצבות של ות"ת (ישירות וייעודיות) כוללות השתתפות שוטפת של ות"ת בתוכניות הבראה והתייעלות, אך אינן כוללות סכומים שטרם הוקצו בתש"ע). הנתונים האחרים מבוססים על הצעות התקציב לשנת תש"ע שהגישו המוסדות.  
<sup>76</sup> שם, שם.



## תרשים 8: הכנסות בתקציב הרגיל של המכללות

האקדמיות בשנת תשס"ט (באלפי ₪)<sup>77</sup>



מודל התקצוב לפיו מקצה הות"ת את התקציב הרגיל מורכב משני חלקים. האחד, מרכיב ההוראה, הוא תוצאת מכפלתם של ארבעה גורמים – תעריף ממוצע לכל מוסד, המחושב על בסיס תמהיל הסטודנטים בתחומים וברמות התואר במוסד טרם ההכפלה במקדם הניצולת; מכסת הסטודנטים; מקדם הניצולת בפועל; ומקדמי התאמה בהתאם ליעדי ות"ת לתוכנית הרב-שנתית. השני, מרכיב המחקר, המחולק לפי חלקו היחסי של כל מוסד בסך תקציב המחקר.<sup>78</sup> יצוין כי כתנאי לקבלת התקציב מחויבים מוסדות להשכלה מתוקצבים בעמידה במגבלות שונות, ובכלל זה מגבלות על מכסת התלמידים שיוכלו לקבל מידי שנה, מגבלות על שכר סגל ההוראה והעובדים, מגבלות על גובה שכר הלימוד שהם רשאים לגבות ועוד.<sup>79</sup>

מודל התקצוב מבוסס למעשה על ארבעה עקרונות מרכזיים: תקצוב על בסיס תפוקות (כאשר עלות התשומות ברקע);<sup>80</sup> קיצור הזמן בין תפוקה לתקצוב ככל הניתן; העצמת המודל ככלי מרכזי לתמרוץ וחתירה ליעדי התוכנית הרב שנתית; והגברת שקיפות המודל למוסדות ולציבור הרחב.<sup>81</sup> המודל מתייחס ליעדי התוכנית הרב שנתית כפי שקבעה ות"ת, לרבות עידוד המצוינות המדעית-מחקרית בדגש על חיזוק היתרונות היחסיים של המוסדות; שיפור באיכות ההוראה וההון האנושי

<sup>77</sup> במחירי תשס"ט. הנתונים המוצגים מבוססים על נתוני ביצוע שנתי של המוסדות במחירים שוטפים ועל נתוני ביצוע סוף שנה של ות"ת. ההשתתפות הישירה כוללת את מרכיב ההוראה, מרכיב היסטורי, מרכיב מחקר והקצבה לשיפור איכות ההוראה. הקצבות ות"ת הייעודיות כוללות את שיפוי המוסדות בגין ההפחתה בשכר הלימוד, שדרוג תשתיות הוראה וכו'. הקצבה זו אינה כוללת את השתתפות ות"ת בפיתוח יעדי המוסדות. הנתונים לקוחים מתוך דברי ההסבר להצעת תקציב ההשכלה הגבוהה לשנים 2011-2012, בעמ' 22-24.

<sup>78</sup> המשקל החדש שניתן לכל רכיב מחקר במסגרת המודל החדש הינו כדלקמן: קרנות מחקר תחרותיות 34%, פרסומים 34%, קרנות מחקר לא תחרותיות 15%, סטודנטים לתואר שלישי 15%, סטודנטים לתואר שני עם תזה 2%. בנוסף, עודכנו נוסחאות רכיבי הקרנות התחרותיות והפרסומים (המהווים יחד כשני שלישי מסך מרכיב המחקר), כך שהתקצוב בגינם יתבצע על בסיס חלוקה לפי תחומי ידע מרכזיים (מדעי החברה, מדעי הרוח, מדעים ביולוגיים וכו'), כאשר בכל תחום ידע תינתנה תוספות בשיעור של כ-20% לשני המוסדות המובילים בתפוקות באותו התחום. כמו כן, בוצע קיצור של שנה בפרק הזמן שבין התפוקה לבין התקצוב ברכיבי הקרנות התחרותיות והקרנות הלא תחרותיות. ראו התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודית תשע"א, לעיל הערת שוליים 2, בעמ' 10.

<sup>79</sup> פרשת ג'רבי, לעיל הערה 4, בעמ' 6 לפסק-הדין, פסקה 5 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר.  
<sup>80</sup> "תשומות": המשאבים, העבודה והעלויות הכרוכים בפעילות כלכלית מסוימת (בענייננו: פעילות השכלה גבוהה). "תפוקות": התוצרים הסופיים של פעילות זו.

<sup>81</sup> דין וחשבון של המל"ג והות"ת לשנים תשס"ז ותשס"ח, לעיל הערה 62, בעמ' 107. כפי העולה מפרסום משרד החינוך בנוגע לתכנית השש-שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה, הדגש במודל החדש הושם על מצוינות במחקר ובאיכות ההוראה. ראו לעיל הערה 68.

הנרכש, ובכלל זה עידוד גיוס מוגבר של סגל אקדמי צעיר מצטיין; והתייחסות לצרכים לאומיים נוספים, כגון הגברת הנגישות לאוכלוסיות ייחודיות, צורכי שוק העבודה ועוד.<sup>82</sup>

יש להדגיש, כי המדובר במודל תקצוב חדש, אשר אושר במליאת ות"ת ביום 6.10.10.<sup>83</sup> השינויים במודל התקצוב אותם הוחלט ליישם באופן מיידי במליאת הות"ת, הכוללים בעיקר שינויי נוסחאות ופרמטרים שאינם דורשים נתונים או מידע חדש, הוטמעו כבר בתקציב לשנה"ל תשע"א. במהלך שנת הלימודים הנוכחית אמורה הייתה להיעשות עבודת מטה נרחבת בכיוונים נוספים שות"ת ביקשה לבחון לקראת הפעימה השנייה של עדכון מודל התקצוב, החל משנת הלימודים הבאה (תשע"ב) ואילך.<sup>84</sup> עוד יש להעיר, כי מודל התקצוב הובא בפני חברי המל"ג רק לאחרונה, לאחר שלמעשה כבר החלה הטמעתו בתקציב מוסדות ההשכלה הגבוהה.<sup>85</sup> זאת ועוד: מודל התקצוב פורסם לציבור באתר האינטרנט של המל"ג **לאחר שכבר החלה למעשה הטמעתו במוסדות, במהלך החציון השני של שנת הלימודים תשע"א שהסתיימה לאחרונה.**<sup>86</sup>

מלכתחילה נועד מודל התקצוב של הות"ת לפצות את המוסדות להשכלה גבוהה על אותו חלק מעלויותיהם שאינו מכוסה על-ידי שכר הלימוד. התפיסה ביסודה הייתה שמורכבותה של מערכת ההשכלה הגבוהה מחייבת שימוש באמצעים ישירים למטרות תכנון, בעוד מודל התקצוב משמש מכשיר הקצאה בלבד. בהתאם לכך, בשנים הראשונות להפעלתו, במהלך שנות התשעים, העדיפה הוועדה שלא לפרסם את פרטי המודל, והשתמשה במכסות הסטודנטים והתקציבים הייעודיים כבמכשירי התכנון העיקריים. בפועל, הפך מודל התקצוב במרוצת השנים למכשיר תכנון בעל חשיבות הולכת וגדלה, בין השאר על רקע פרסומו; הפחתת שכר הלימוד שהגדילה את תלותה של המערכת בהקצאות הוועדה; המצוקה התקציבית ההולכת וגוברת, שהובילה להתאמת פעילות המוסדות למודל כאמצעי להגדלת חלקם במקורות; והאוטונומיה המוגברת ממנה נהנו המוסדות. מודל התקצוב החדש של הות"ת גובש על רקע התפתחויות אלו, וכן על רקע המלצותיה של הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל בראשות מר אברהם (בייגה) שוחט, שהוקמה בשנת 2006 במטרה להמליץ על מדיניות למבנה ושיפור ההשכלה הגבוהה ומתכונת אופן תקצובה.<sup>87</sup>

הערה מרכזית שיש לציין בעניין זה, היא שבספרות המשפטית עלתה הטענה כי הקריטריונים שעל פיהם תיקבע עצם הזכאות לתקצוב, וכן אמות המידה לחלוקת התקצוב בין המוסדות השונים (אותן כאמור משקף מודל התקצוב של ות"ת), **אמורים היו להתפרסם ברשומות, מכוח הוראות חוק יסודות התקציב.**<sup>88</sup> זאת ועוד, נטען כי מכוח הוראות חוק יסודות התקציב, על הות"ת,

<sup>82</sup> שם, שם.

<sup>83</sup> ישיבת הוועדה לתכנון ולתקצוב מס' 2 (951) שהתקיימה ביום 6.10.10. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/PHthc>.

<sup>84</sup> דין וחשבון של המל"ג והות"ת לשנים תשס"ז ותשס"ח, לעיל הערה 62, בעמ' 107.

<sup>85</sup> כך עולה מפרוטוקול ישיבת המל"ג מס' 63 (498) מיום 12.4.10, כי חברי המל"ג לא היו מעורבים בקביעת הקריטריונים האקדמיים במודל התקצוב החדש, ולמעשה אלה הובאו בפניהם במסגרת כנס שנתי שערכה המל"ג ביום 7.4.11. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/KOuSs>.

<sup>86</sup> הוברת התקציב של הות"ת לשנת תשע"א בה מופיע מודל התקצוב אומנם נושאת את התאריך "דצמבר 2010", אולם בפועל כאמור היא פורסמה באינטרנט במועד מאוחר הרבה יותר.

<sup>87</sup> ועדת שוחט, לעיל הערה 56, בעמ' 94-91.

<sup>88</sup> הן התקציב הרגיל והן תקציב הפיתוח.

כממונה על סעיף התקציב למוסדות להשכלה גבוהה, מוטל היה לקבוע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת התקציב.<sup>89</sup> כאמור, כיום מפורסמים הקריטריונים באתר האינטרנט של המל"ג, ובקביעתם אין מעורב היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו.

יצוין עוד, כי בספרות המשפטית עלו טענות שונות באשר להרכבה של הות"ת, המעורר לכאורה חשש ממשי לניגוד עניינים מובנה בקבלת ההחלטות בה – בעייתיות שכל שאכן קיימת מקבלת משנה תוקף נוכח הכוח הרב המרוכז בידי חברה. ראשית, נטען כי יו"ר ות"ת, שהוא בעל התפקיד הבכיר היחיד בות"ת המכהן במשרה מלאה בשכר, תלוי לעניין מינויו ולהמשך כהונתו במערכת האוניברסיטאית, שכן מינויו נעשה בידי שר החינוך ובאישור המל"ג, שבה רוב מכריע לנציגי האוניברסיטאות. החשש לניגוד עניינים הוא, לכן, בין האינטרס הציבורי עליו מופקד יו"ר הוועדה לבין האינטרס הפרטי שלו – קרי: רצונו להמשיך ולשמר את כיסאו, דבר התלוי במידה רבה בשביעות רצון נציגי האוניברסיטאות מהחלטותיו. שנית, וחשוב יותר לענייננו, נטען כי הרכב ומבנה ות"ת יוצרים אצל חלק מחבריה, הבאים מקרב המוסדות המתוקצבים, חשש ממשי לניגוד עניינים. שהרי בכובעם האחד עליהם להחליט בדבר חלוקת כספי הציבור למוסדות השונים להשכלה גבוהה, בעוד שבכובעם השני הם משתייכים לאותם מוסדות המבקשים לקבל תקצוב. בהקשר של האינטרס הציבורי עליו מופקדים חברי הוועדה, והמבטא את טובת האוניברסיטאות בכלל, נכתב כי יש לחשוש לניגוד עניינים כפול: הן בינו לבין האינטרס המוסדי, והן בינו לבין האינטרס הפרטי של חברי הוועדה – קרי, הרצון לנקוט בעמדה שתבטיח את שימור מעמדם באוניברסיטה ממנה הם באים.<sup>90</sup> לבסוף, נטען כי מצב פסול של ניגוד עניינים מתקיים גם בשל העובדה שבות"ת ניתן ייצוג למגזר אחד בתחום ההשכלה הגבוהה: האוניברסיטאות, בעוד שהמכללות האקדמיות לסוגיהן, כמו גם הסטודנטים מכל סוגי המוסדות, אינם מיוצגים בה. בהקשר זה הוצעו שני פתרונות: האחד, מתן ייצוג הולם לכל המגזרים המעוניינים, דבר שנועד להחליש במידה מסוימת את ניגודי העניינים; והשני, שינוי הרכבה של הות"ת כך שלא תכלול עוד נציגים של מגזר כלשהו, אלא תורכב מחברים שאין להם נגיעה לעניין.<sup>91</sup>

שני היבטיה האחרונים של טענת ניגוד העניינים נדונו זה מכבר בפסיקה הישראלית. ראשית, לעניין הטענה כי הנציגים בות"ת נגועים בניגוד עניינים שכן הם מחלקי התקציב וגם מקבליו. בעניין זה נקבע כי משנבחרים חברי הות"ת על יסוד הישגיהם האישיים, על יסוד היותם "בעלי

<sup>89</sup> ראו לעניין זה: פגמים משפטיים במערכת תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה, לעיל הערת שוליים 19, בעמ' 74-76. סעיף 3א לחוק יסודות התקציב קובע בס"ק (ד), כי "הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים", ובס"ק (ה) נקבע, כי "הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור". חובת הפרסום ברשומות של המבחנים קבועה בס"ק (ז). סעיף 3א לחוק מגדיר "מוסד ציבור" כ"גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה". במאמרו מתייחס הר-זהב לאפשרות לטעון כי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב אינו חל על הקצבות המדינה למוסדות להשכלה גבוהה, שבהם חל סעיף 17א לחוק המועצה להשכלה גבוהה. עם זאת, לגישתו אין מקום לקבל טענה זו, הן בשל נוסחו הרחב של סעיף 3א החל על כלל הקצבות המדינה למוסדות ציבור, הן בשל תכליתו של הסעיף, והן משום שמקובל לפרש חקיקה באופן הרמוני כך שהחוקים יעלו בקנה אחד זה עם זה ושתחולת הוראת חוק תיחדה מפני הוראת חוק אחרת רק מקום שההוראות סותרות זו את זו. ראו גם דיני השכלה גבוהה, לעיל הערה 11, בעמ' 240-242.

<sup>90</sup> שם, בעמ' 70-73.

<sup>91</sup> שם, שם. ראו גם מרכז אדווה "הזכות להשכלה גבוהה בישראל – מבט משפטי ותקציבי", בעמ' 18-19 (כתביה: נוגה דגן-בוזגלו, ינואר 2007). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/cb89b>. כן ראו דיני השכלה גבוהה, לעיל הערה 11, בעמ' 231-235.

מעמד בהשכלה הגבוהה", כפי שדורש החוק, וכאשר הרכב החברים כולל את כל המוסדות המתוקצבים – הרי שחזקה שההחלטות שתתקבלנה תהיינה מאוזנות ותשקפנה את צרכיה של ההשכלה הגבוהה בישראל, ולא אינטרס צר ודווקני של מוסד כזה או אחר.<sup>92</sup> מאידך גיסא, לגישת משרד מבקר המדינה, הגם שחברי הסגל האקדמי המכהנים בוועדה אינם נציגים של המוסדות להשכלה גבוהה, הם עדיין מועסקים במוסדות אלה – ובכך יש כדי להקשות עליהם את הטיפול בכל עניין הקשור למוסד בו כל אחד מהם מועסק, על אחת כמה וכמה בענייני שכר. לאור דברים אלו, ועל-מנת להבטיח פיקוח ראוי של הוועדה על המוסדות בתחום השכר, בכלל, ולעניין חריגות שכר והאכיפה המתבקשת, בפרט, המליץ המשרד לשקול את שינוי הרכב הות"ת, בין השאר באמצעות הגדלת מספר נציגי הציבור במליאה.<sup>93</sup> יצוין כי בעבר הושמעה טענה דומה בהקשר להרכבה של המלי"ג, בדונה בבקשה למתן רישיון להקמת שלוחה של לימודים פרה-קליניים, אך גם זו נדחתה על-ידי בית-המשפט העליון. נקבע, כי החברות במועצה כשלעצמה איננה מהווה "נציגות" של מוסד זה או אחר, כי אם משקפת את כישוריו של חבר המועצה, בין היתר על בסיס כהונתו במוסד אקדמי מסוים. לפיכך, נקבע כי גישה אשר לפיה חבר מועצה נגוע בניגוד עניינים אך משום שהשלוחה שהקמתה מתבקשת חופפת או משיקה למקצוע הנלמד גם במוסד האקדמי בו הוא מכהן, תפסול מראש את כל מי שמכהן בפועל במוסד אקדמי, ולמעשה תאפשר אך את חברותם של מי שפרשו זה מכבר מעולם האקדמיה (ושמא אף הם ייחשבו לפסולים, בשל קשרים או זיקה שעדיין יש להם למוסד שבו כיהנו בעבר).<sup>94</sup>

גם הטענה כי הרכבה של הות"ת נעדר ייצוג הולם למוסדות החוץ תקציביים נדונה ונדחתה בפסיקה מכמה טעמים. ראשית, צוין כי אף שייתכן שלעניין הצעת תוכניות פיתוח גם נציגי המוסדות הבלתי מתוקצבים עשויים לתרום תרומתם ולהציע הצעות, אין מדובר בתרומה ייחודית הנובעת מעצם מעמדם השונים כמייצגים מוסדות בלתי מתוקצבים – אלא תרומה כללית של רעיונות לעניין פיתוח ההשכלה הגבוהה בישראל. עוד צוין, כי בין חברי הות"ת נמנים שני נציגי ציבור מתחום המשק והכלכלה, היכולים לשמש לצורך זה. בית-המשפט הדגיש גם כי לעניין השתתפות בתקציבי מוסד שטרם קיבל תקציב מהמדינה סמכותה של הות"ת היא סמכות ייעוץ בלבד, ולא סמכות אופרטיבית. לבסוף צוין, כי משנמצא כי המוסדות הבלתי מתוקצבים עצמם כלל אינם צד לעתירה, הרי שניתן ללמוד מכך על כך שהם אינם מעוניינים בנציגות בות"ת.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> פרשת ג'רבי, לעיל הערה 4, פסקה 22 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר. יצוין כי לפני כשנתיים נכללה בהצעת חוק ההסדרים הצעה לשנות את הרכבה של הות"ת כך שזו תורכב משני נציגי האוניברסיטאות, נציג המכללות וארבעה נציגי ציבור שייבחרו על-ידי ועדה ציבורית. מי שיעמוד בראש הות"ת, לפי ההצעה, גם הוא נציג ציבור. ההצעה נתפסה ככזו שתוביל לאובדן שליטתן של האוניברסיטאות על תקציב ההשכלה הגבוהה. ראו לעניין זה עפרי אילני "האוצר: האוניברסיטאות יאבדו את שליטתן בות"ת" **הארץ Online** (27.4.09). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/kYbuI>; וראו גם פרוטוקול מס' 3 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט מיום 11.5.09 בנושא "הכוונה לשינויים בהתנהלות ההשכלה הגבוהה (חוק ההסדרים במשק, תקציב המדינה והחלטות הממשלה)", שם החליטה הוועדה לדחות "מכל וכל את הכוונה לערוך שינוי מבני בות"ת על-פי הצעת האוצר ולהעביר את השליטה מנציגי האוניברסיטאות והמכללות לנציגי ציבור". זמין באינטרנט: <http://goo.gl/9GE7Q>. חשש נוסף שעלה בהקשר זה הוא שמשמעותו המעשית של שינוי הרכב הוועדה תהיה נטרול השפעת האקדמיה על הוועדה ופתיחת פתח להתערבות ומעורבות פוליטית גוברת בעבודתה, על הנזקים הנלווים לכך. ראו קירש, לעיל הערה 10, בעמ' 68.

<sup>93</sup> דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 68.

<sup>94</sup> בג"צ 6671/04 עמותת שחר אגודה לקידום החינוך בישראל נ' המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 15 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר (טרם פורסם, 28.3.07). לעניין טענת "ניגוד עניינים" אפשרי של חברי המלי"ג ראו גם קירש, לעיל הערה 10, בעמ' 58-59.

<sup>95</sup> פרשת ג'רבי, לעיל הערה 4, פסקה 23 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר.

## המקורות הנורמטיביים לסמכות התקצוב שבידי הוועדה לתכנון ולתקצוב

על המקורות הנורמטיביים לסמכות התקצוב שבידי הוועדה לתכנון ולתקצוב בית-המשפט העליון בבג"צ ג'רבי, שם נדרש בית-המשפט העליון לסוגיית שוויוניות מדיניות הקצאת התקציב של המל"ג. מפסק-הדין עולה כי קיימים מספר מקורות נורמטיביים להקצאת תקציב ההשכלה הגבוהה בידי הוועדה. ראשית, החלטת ממשלה מס' 666, שעניינה "תפקידי הוועדה לתכנון ולתקצוב". בהחלטה זו הוגדרו תפקידיה של הוועדה, וביניהם: לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה את "התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח". השני, חוק המל"ג, ובפרט סעיף 3ה שלו, וכן תקנות המל"ג (תקציב), שהותקנו מכוח סעיף זה ומכוח סעיף 30 לחוק, ושעל עיקרן עמדנו לעיל.<sup>96</sup> נקבע עוד כי על היותו של חוק המל"ג מקור נורמטיבי לסמכות הוועדה להקצות את תקציב ההשכלה הגבוהה ניתן ללמוד גם מצירוף סעיפים 17 ו-17א לחוק, המאפשרים, יחדיו, את פעילותה של המל"ג, באמצעות ועדה מוועדותיה, בחלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה על פי אמות המידה שיקבעו מכוח החוק.<sup>97</sup>

למקורות הנורמטיביים האמורים מצטרף, כעולה מפסק-דינו של בית-המשפט העליון, מקור נורמטיבי שלישי – הוא חוק יסודות התקציב. בהתאם לכך נקבע כי יש לראות בהחלטת ממשלה מס' 666 החלטה שמבטאת את רצון הממשלה להאציל מסמכותה לחלק את כספי המדינה – סמכות הקבועה בסעיף 3 לחוק יסודות התקציב<sup>98</sup> – לות"ת, ומכאן ואילך זהו הבסיס לפעילותה של הוועדה.<sup>99</sup> לחלופין, נקבע בפסק-הדין כי גם אם נראה בחלוקת תקציב ההשכלה הגבוהה סמכות שלא הוסדרה לפי כל דין, הרי שניתן יהיה לראות בהחלטת ממשלה מס' 666 פעולה שנעשתה על-ידי הממשלה מכוח סמכותה השירותית הקבועה בסעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה ומכוח סמכות האצילה הנתונה לממשלה והקבועה בסעיף 33(א) לחוק יסוד: הממשלה.<sup>100</sup>

זה המקום לציין כי מעבר לשאלת חוקיות הפעלת סמכות התקצוב על-ידי הוועדה, הועלה בעבר ספק בספרות המשפטית גם באשר לעצם חוקיות הקמתה של הוועדה. כזכור, הוועדה הוקמה כוועדת משנה של המל"ג ומן הבחינה הפורמלית היא משמשת כזרוע ביצועית שלה. לאור זאת נטען כי אומנם בהקמתה של הוועדה לא היה משום נטילה מסמכויותיה הסטוטוריות של המל"ג – שהרי האחרונה לא הוסמכה בחוק "לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה" את תקציב ההשכלה הגבוהה – ואולם הלכה למעשה אמורה הייתה המועצה להיות הגוף המוסמך לפעול בעניין זה. מכאן, שמשוהווסמה הוועדה לקבוע בעצמה, ובאופן בלעדי את אופן חלוקת התקציב בין המוסדות השונים, הרי שאין לראות בה עוד "ועדת משנה" כהגדרתה הפורמאלית, כי אם גוף עצמאי הפועל במקומה של המועצה בכל הקשור לחלוקת התקציבים. מצב דברים זה, כך נטען, מעורר ספק באשר לחוקיות הקמתה של הוועדה, שכן למעשה הועברו לה – בלא בסיס בדין –

<sup>96</sup> שם, פסקה 3 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר. בתוך כך נדחתה טענת העותרים, כי בשל מיקומו של סעיף 3ה לחוק אין לראות בו מקור סמכות לתקצוב ההשכלה הגבוהה – בין בשל שיהוי בהעלאת הטענה ובין מטעמים המהותיים שנמנו בפסק-הדין, ובכלל זה אופיין הכללי של התקנות שהותקנו מכוחו, והחלטת ממשלה מס' 666 המאוחרת לו. ראו לעניין זה פרשת ג'רבי, לעיל הערה 4, פסקה 12 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר.

<sup>97</sup> שם, פסקה 13 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר.

<sup>98</sup> "הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב בהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה".

<sup>99</sup> פרשת ג'רבי, לעיל הערה 4, פסקה 14 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר.

<sup>100</sup> ס"ח התשנ"ב 150.

סמכויות בעלות חשיבות ציבורית רבה, וזאת מבלי שבידי הגוף המעביר (או האוצל), קרי המועצה, נותרה הסמכות לפעול באותו תחום.<sup>101</sup> עם זאת, וכפי שנרחיב בהמשך, טענה זו נדחתה בפסיקה.<sup>102</sup>

לות"ת חלק מרכזי, אפוא, בקבלת ההחלטה בדבר אופן חלוקתו של תקציב ההשכלה הגבוהה בישראל. בתוקף סמכותה נושאת ונותנת הות"ת עם הממשלה – משרד האוצר ואגף התקציבים – ועם הכנסת על חלקה של ההשכלה הגבוהה בתקציב המדינה. משעה שאושר התקציב, מעביר החשב הכללי במשרד האוצר את המימון הנדרש מדי חודש בחודשו על-פי הנחיות ות"ת, והיא המוסמכת להקצות בפועל את התקציב בין המוסדות השונים.<sup>103</sup> להלן נפנה להצגת מנגנוני הפיקוח על המוסדות להשכלה גבוהה, על הקשיים והבעייתיות המאפיינים אותם.

### **הפיקוח התקציבי על המוסדות להשכלה גבוהה**

כאמור, לצד סמכותה להציע כיצד יוקצה תקציב ההשכלה הגבוהה וסמכותה להקצות בפועל את התקציב למוסדות להשכלה גבוהה, הוקנתה לות"ת גם הסמכות "לעקוב אחרי ניצול התקציבים כדי למנוע גרעונות או חריגות". תחומי הפיקוח עליהם אמונה הות"ת הם רבים, וביניהם ניתן למנות את נושא תנאי השכר והפנסיה הנהוגים במוסדות, ניהול נכסיהם הכספיים ונכסי הנדל"ן ועניינים אחרים הנוגעים להתנהלותם הכספית. לצורך הפעלת סמכויות הפיקוח מקבלת הות"ת מהמוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים דיווחים שוטפים על אודות ניצול התקציב על ידן.<sup>104</sup> יצוין כי בשל היותן מאוגדות כעמותות, המכללות נושאות הלכה למעשה בחובת דיווח כפולה – הן לות"ת, והן לרשם העמותות על פי הוראות חוק העמותות, תש"ס-1980.<sup>105</sup> כפי שכבר הוזכר לעיל, לצורך מילוי תפקידה בתחום התקצוב מסתייעת הות"ת באגף התקצוב של מנהל המל"ג, האמון על הקשר התקציבי עם מוסדות ההשכלה הגבוהה ובין יתר תפקידיו קבלה וניתוח דיווחי המוסדות ומעקב אחר ביצוע התקציבים לפי הנחיות הות"ת.<sup>106</sup>

ברי כי סמכויות פיקוח – גם אם נרחבות ביותר, כפי שהוענקו לות"ת – שאין נלוות להן סמכויות אכיפה יעילות, מאבדות במידה רבה מעוצמתן. לפיכך מפתיע לגלות כי החלטת הממשלה בה כוננה הוועדה ובה מפורטות סמכויותיה ותפקידיה, ובכללן סמכות הפיקוח האמורה, אינה קובעת כל סמכויות אכיפה בצדה. ואף על פי כן, עמדת הות"ת, לה שותף אף משרד מבקר המדינה,<sup>107</sup> היא

<sup>101</sup> דיני השכלה גבוהה, לעיל הערה 11, בעמ' 227-231.

<sup>102</sup> ראו בעמ' 46 ואילך.

<sup>103</sup> דין וחשבון של המל"ג והות"ת לשנים תשס"ז ותשס"ח, לעיל הערה 62, בעמ' 5.

<sup>104</sup> התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודים תשע"א (דצמבר 2010), לעיל הערה 2.

<sup>105</sup> ס"ח תש"ס מס' 983 מיום 12.8.1980 עמ' 210. ראו לעניין זה את דבריו של מנכ"ל ור"מ לשעבר, מר פנחס חליווה, בפרוטוקול מס' 120 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט מיום 21.12.09. יצוין כי לעובדה זו עשויות להיות השלכות גם לגבי אוניברסיטאות המאוגדות כעמותה, דוגמת אוניברסיטת בר-אילן. כך לדוגמה, דוחותיה הכספיים של אוניברסיטת בר-אילן מפורסמים באינטרנט על-ידי ארגון גייסטאר ישראל. ראו להלן הטקסט שליד הערה 207.

<sup>106</sup> מתוך אתר האינטרנט של המל"ג: <http://goo.gl/qFYWz>. ר' גם דוח ות"ת 34/35, ר' לעיל הערה 23.

<sup>107</sup> ראו לדוגמה הביקורת על התנהלות הות"ת ועל כך שלא הפעילה סנקציות כספיות, בדוח מבקר המדינה 60 בשנת 2009 ולהשבונו שנת הכספים 2008, שבחן היבטים בפעילות בית-הספר הגבוה להנדסה ולעיצוב "שנקר" (2010) (להלן: דוח שנקר). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/AJexX>. נקודת המוצא של משרד מבקר המדינה בדוח שנקר היא כי הוועדה מוסמכת להטיל סנקציות כספיות על-מנת לאכוף הנחיותיה. ואכן, בהמשך למצאי דוח הביקורת החליטה הות"ת על הפסקת הזרמת הכספים לשנקר והתנגיית חידושן בתיקון הליקויים, כמפורט בהחלטה. ראו החלטות הות"ת מס' I (935) מיום 30.9.09. זמין

כי היא אינה נעדרת סמכות אכיפה בצד סמכויות הפיקוח הנתונות לה, וכי לסמכותה זו שני מקורות נורמטיביים שונים.<sup>108</sup> **האחד**, סעיף 1 לכללי המל"ג (ביטול הכרה במוסד מוכר), תשמ"ח-1988,<sup>109</sup> המסמך את המועצה להחליט על ביטול הכרה במוסד מוכר בנסיבות מסוימות. ככל שהפרות הנמנות בכללים אכן מהוות עילה לביטול ההכרה שניתנה למוסד, הרי שלגישת הות"ת, מקל וחומר שמאפשרות הן אף הטלת סנקציות קלות יותר מאשר ביטול הכרה. **השני**, סעיף 17א לחוק המל"ג, שעניינו הסמכות לקבוע קריטריונים שוויוניים להקצאת התקציב למוסדות ההשכלה הגבוהה. הות"ת סבורה כי מכוח סעיף זה רשאית היא לקבוע כי תנאי מוקדם לתקצוב מוסד להשכלה גבוהה יהא, בין השאר, מילוי אחר החלטותיהן, הנחיותיהן וכלליהן של המל"ג והות"ת.<sup>110</sup>

ביטוי לעמדתה זו של הות"ת ניתן למצוא בהחלטתה מיום 22.1.04 בדבר הצעדים שיש לנקוט כנגד מוסדות שאינם עומדים בכללים והנחיות הוועדה או המל"ג. לצורך עניין זה אף גיבשה הות"ת רשימה של סנקציות אותן תוכלנה היא או המל"ג להטיל על מוסדות כאמור, ובכלל זה **הפחתה, שלילה, עיכוב או ביטול תקצוב** – בכפוף לזכותו של המוסד לתקן את הליקויים ולהגיב לחריגה מן ההנחיות שנמצאה בטרם הטלת הסנקציה.<sup>111</sup> מכל מקום, וכפי שיפורט להלן, אף בהנחה שהות"ת אכן מוסמכת להטיל סנקציות כספיות מקום שחורגים המוסדות מהנחיותיה והחלטותיה, וחרף החלטתה האמורה של הות"ת, **הרי שבפועל היא נמנעת לרוב מלעשות כן**.<sup>112</sup>

#### הפיקוח על תנאי השכר במוסדות להשכלה גבוהה

תחום פיקוח מרכזי עליו מופקדת הות"ת הינו כאמור נושא תנאי השכר והפנסיה המונהגים במוסדות להשכלה גבוהה. ההוצאות על שכר ופנסיה הן מרכיב ההוצאה העיקרי בתקציבי

---

באינטרנט: <http://goo.gl/OcUxZ>. כן ראו מסמך מרכז המחקר והמידע בנושא החלטת ות"ת בדבר התנהלות "המכון הטכנולוגי חולון" (כתיבה: וורגן, 22.1.07) (להלן: מסמך מרכז המחקר והמידע בנושא התנהלות המכון הטכנולוגי חולון). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/iUO87>.

<sup>108</sup> דין והשבון מס' 33 של הות"ת לשנת תשס"ו (2005/2006), בעמ' 51-52 (אפריל 2008) (להלן: דוח הות"ת לשנת תשס"ו). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/gJc80>.

<sup>109</sup> פורסמו ק"ת תשמ"ח מס' 5080 מיום 28.1.1988 עמ' 384.

<sup>110</sup> מפרסומי הות"ת עולה כי היא אכן ביקשה להתנות את תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה במילוי הנחיותיה במסגרת טיטוט קריטריונים לתקצוב שגיבשה ושהועברו לאישור משרד המשפטים. אלא שבמודל התקצוב החדש, שעל אודותיו פירטנו לעיל, אין כל התייחסות להתניית התקצוב במילוי הנחיותיה וכלליה של הות"ת ובעמידה בהוראות חוק המל"ג. יצוין שאף בפסיקה נקבע כי כאשר מוענקת הסמכות לקבוע כללים לעניין הענקתה של קצבה, הרי שסמכות זו כוללת בחובה – על פי עצם טיבה – גם סמכות לשלול קצבה בתנאים מסוימים, "והוא אם תנאים אלה עולים בקנה אחד עם מטרות החוק". ראו לעניין זה בג"צ 5129/92 **קרמן נ' בית הדין הארצי לעבודה**, מז(4) 678, פסקה 7 לפסק-דינו של כב' השופט (בדימוס) מ' חשין (1993). עוד יצוין, כי כפי העולה מדוח שנקר, לעיל הערה 107, קביעת סנקציות אקדמיות דוגמת שלילת הכרה במוסד כמוסד מוכר בגין חריגה מהנחיות או כללי הות"ת – וייתכן שגם הטלת סנקציות כספיות – מחייבת היוועצות בוועדת החינוך והתרבות של הכנסת, וכן נדרש כי הכללים או ההנחיות יתפרסמו ברשומות. ראו לעניין זה פרק ההמלצות בדוח התנועה לאיכות השלטון ואגודת הסטודנטים בירושלים בנושא המבנה הניהולי-ארגוני של האוניברסיטאות, לעיל הערת שוליים 41.

<sup>111</sup> דוח הות"ת לשנת תשס"ו, לעיל הערה 108.

<sup>112</sup> ראו מסמך מרכז המחקר והמידע בנושא התנהלות המכון הטכנולוגי חולון, לעיל הערה 107, בעמ' 5. יצוין כי מדוחות ביקורת של משרד מבקר המדינה שחוברו במהלך השנים בנוגע להתנהלותן של מכללות אקדמיות עולה כי בפועל החלטות המועצה אינן נאכפות כראוי באופן עקבי, וכתוצאה מכך נוצרה תובנה בקרב המכללות שנבדקו כי המועצה והות"ת (ראו בהמשך) נוהגות בהנחיותיהן כ"הלכה ואין מורין כן". ראו דוח שנקר, לעיל הערה 107, בעמ' 1376-1362. לאור ממצאיו המליץ מבקר המדינה למל"ג ולות"ת להשלים את הפעולות לגיבוש מדיניותן בנושאים שנדונו בדוח ולהסדיר בהקדם את התוקף המשפטי של כל הנחיותיהן (בעמ' 1376 לדוח שנקר). ראו גם דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2002). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/CWo4h>. כן ראו דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 285.

המוסדות, ובאוניברסיטאות מגיע שיעורן לעתים עד כדי 75% מסך הוצאותיהן. מטבע הדברים, הוצאות אלה השפעה מכרעת על מצבם הכספי של המוסדות – שכן גירעונות הנוצרים בשל הוצאות אלו מועמסים על התקציב הרגיל של המוסדות, ואף ייתכן שיועמסו בעקיפין על תקציב המדינה – על יציבותם ועל יכולתם למלא את ייעודם העיקרי שהנו הוראה אקדמית ומחקר. סמכויות הות"ת לעניין פיקוח על תנאי השכר במוסדות נגזרות, בין השאר, מהחלטת ממשלה מס' 2101 מיום 6.6.97. בהחלטה זו נקבע שיש להטיל על משרדי הממשלה, כל אחד בתחומו – ובכלל זה על הות"ת, בכל הקשור לתחום הפיקוח והבקרה על המוסדות להשכלה גבוהה – "לבצע פיקוח ובקרה לצורך הגברת הבקרה על הגופים המתוקצבים והנתמכים ומעקב אחר פעולותיהם בעניין אכיפת הוראות חוק יסודות התקציב בכל הנוגע לנושאי שכר ותנאי עבודה בתיאום עם הממונה על השכר".<sup>113</sup> גורם מפקח נוסף מכוח הדין בתחום זה הינו הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן: הממונה).

סמכות הפיקוח על תנאי השכר במוסדות המתוקצבים, ובכלל זה הסמכות להטיל סנקציות תקציביות כלפי מוסד המנהיג שינויים בהסדרי השכר בלא אישורו הנדרש של שר האוצר; מצויה בידי הממונה מכוח סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.<sup>114</sup> בצד סעיף 29 לחוק יסודות התקציב עיגן המחוקק בסעיף 33א לחוק יסודות התקציב (במסגרת תיקון מס' 16 לחוק)<sup>115</sup> את חובת הגופים המתוקצבים, ובהם המוסדות להשכלה גבוהה, למסור דין וחשבון שנתי על עלויות השכר המשולם לבעלי תפקידים בכירים וליתר העובדים בגופים אלה. הממונה, מצדו, חייב להגיש לכנסת מדי שנה דין וחשבון שיכיל סקירה כללית וכן ממצאים לגבי עיקרי הדוחות שנמסרו לו.<sup>116</sup>

במהלך השנים הביעו האוניברסיטאות התנגדות למגמה להחיל עליהן את הוראות חוק יסודות התקציב,<sup>117</sup> ומכוחן את סמכויות הפיקוח של הממונה, מן הטעם שלטענתן העניק להם המחוקק

---

<sup>113</sup> "דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה 1/99 של משרד מבקר המדינה" (1999). בעמ' 15-16 (להלן: דוח מבקר המדינה על ההשכלה הגבוהה משנת 1999). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/Vy17r>. כן ראו דוח הות"ת לשנת תשס"ו, לעיל הערת שוליים 108.

<sup>114</sup> מתוך אתר משרד האוצר. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/H1jVr>. סעיף 29 קובע, כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך כהגדרתו בסעיף 32 לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". בתחילה לא חל סעיף 29 על גופים נתמכים, ואולם תיקון לסעיף זה שהתקבל בכנסת במרץ 1988 החיל את הנאמר בו גם על גופים כאלה. מאחר ששר האוצר קבע בהודעה ברשומות כבר בספטמבר 1985 (י"פ 3258, ב' בחשון התשמ"ו, 17.10.1985) כי האוניברסיטאות הן גופים נתמכים לעניין חוק יסודות התקציב, סעיף זה חל גם עליהן. את הסמכות לעניין סעיף 29 אצל שר האוצר לממונה על השכר. ראו דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 13.

<sup>115</sup> ס"ח תשנ"ג מס' 1416 מיום 5.3.1993 עמ' 88.

<sup>116</sup> פרופ' ז' סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע 37-38 (2000) (להלן: סגל). יצוין כי בעקבות עתירתה של התנועה הודיע הממונה כי חלק מן ההחלטות המתקבלות בעניינם של מקבלי שכר חורג מכוח סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, שעניינן תוצאות בטלות ההסכם החורג, יפורסמו כששמות מקבלי השכר החורג יהיו גלויים. ראו בג"צ 5133/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר (פורסם בנבו, 9.2.09). הדוחות מתפרסמים באתר משרד האוצר בכתובת: <http://hsgs.mof.gov.il>. דוח על הוצאות השכר של גופים ציבוריים לשנת 2009 שפרסם הממונה זמין בכתובת: <http://goo.gl/0s95C>.

<sup>117</sup> נזכיר, כי אף ור"ה מתנגד להחלת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב בהקשר למוסדות ההשכלה הגבוהה, והתנגדותו היא כפולה – הן התנגדות להכפפתן של האוניברסיטאות לפיקוחו של הממונה על השכר, והן התנגדות להכפפתו של ור"ה עצמו לפיקוח כאמור. ראו לעניין זה דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 17. יצוין גם כי בביקורת שנערכה על ההשכלה הגבוהה בסוף שנות התשעים צוין, כי בתגובה לפניית הות"ת לאוניברסיטאות בבקשה למסור לה נתונים על השכר ותנאי העבודה של עובדים בהסכמים אישיים סירבו האוניברסיטאות לבקשה בנימוק "שחוק יסודות התקציב אינו מקנה לה סמכויות כלשהן בעניין זה, אלא לממונה על השכר בלבד, ושעליהן לקיים את הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981". ראו דוח מבקר המדינה על ההשכלה הגבוהה משנת 1999, לעיל הערה 113, בעמ' 15 [ההדגשות הוספו].



עצמאות מוחלטת לנהל את כל ענייניהם האקדמיים והמנהליים על פי שיקול דעתן.<sup>118</sup> לא זו אף זו: על יסוד תפיסה זו נמצא בעבר כי ראשי האוניברסיטאות וועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה) עושים כל שביכולתם כדי למנוע מהממונה לקיים על האוניברסיטאות פיקוח אמתי ויעיל, ואף עושים כל שביכולתם כדי להימנע מלהגיע להכרעה משפטית בנושא החלת חוק יסודות התקציב בעניינן.<sup>119</sup> ציון כי האוניברסיטאות חלקו בעבר גם על סמכויותיה של הות"ת בנושא הפיקוח על תנאי השכר. בהקשר זה נטען כי חוק יסודות התקציב אינו מקנה לוועדה סמכויות כלשהן בעניין זה, וממילא תנאי השכר הנהוגים במוסדות מוגנים מכוח הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.<sup>120</sup> ואולם, לגישת משרד מבקר המדינה, הגם שטרם עוגנה סמכותה החוקית של הות"ת לנהל פיקוח פרטני על תנאי השכר, עדיין בכוחה, כגורם המתקצב, להתנות תנאים שיאפשרו לה פיקוח כללי על רכיבי ותנאי השכר.<sup>121</sup>

למעשה כבר בשלהי שנות התשעים נדחו טענותיו של ור"ה בדבר הסתייגותו מתחולת חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות, על-ידי המחלקה לסכסוכי עבודה בפרקליטות המדינה. בהמשך, ועל רקע סירובן המתמשך של האוניברסיטאות לשתף פעולה עם הממונה והתבצרותן בעמדתן, החליטה הממשלה לבחון את הצורך בתיקון חקיקתי שיבהיר – למען הסר ספק – את כפיפות המוסדות להשכלה גבוהה להוראות חוק יסודות התקציב כלשונו, ולתקן את החקיקה במידת הצורך. בהתאם לכך התקיים כבר לפני כעשר שנים דיון בנושא בלשכת היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועץ), שבו הוחלט לעשות מאמץ לשם הסדרת נוהל הדיווח של האוניברסיטאות לממונה באמצעות ות"ת בתוך זמן קצוב. חרף זאת, האוניברסיטאות התמידו בהתנגדותן לשתף פעולה עם הממונה דאז. הממונה, מצדו, על אף שקיבל את אישור היועץ לפתור את העניין, במידת הצורך, בדרך של הכרעה משפטית, המשיך, מסיבות שלא הובהרו, לנהל עם ור"ה משא ומתן בנושא הפיקוח על השכר באוניברסיטאות, ואף הציע לו בשנת 2004 הסדר שאפשר לאוניברסיטאות "להכשיר" חריגות שכר של עובדים רבים. באופן דומה, גם הממונים שכיהנו בתפקיד בשנים האחרונות המשיכו לנהל עם ור"ה משא ומתן בנושא; וגם לאחר שנוכחו כי המו"מ אינו נושא פרי, לא עשו שימוש בכל האמצעים שעמדו לרשותם להסדרת הפיקוח על האוניברסיטאות והטיפול בחריגות השכר הניכרות. הם אף לא פנו לאגף התקציבים במשרד האוצר כדי לשקול נקיטת סנקציות תקציביות כלפי האוניברסיטאות, ובהן עצירת תקציבים.<sup>122</sup>

המחלוקת סביב החלתו של פיקוח מטעם הממונה על התנהלות המוסדות להשכלה גבוהה מבטאת, למעשה, את המתח שבין הצורך בהענקת חירות אקדמית לעוסקים בתחומי ההשכלה הגבוהה, מחד, ומאידיך הצורך בהסדרה ובפיקוח על תחום זה, בשים לב לתפקידם הציבורי של המוסדות להשכלה הגבוהה ולמעורבות המדינה במימון פעילותם, במטרה להבטיח שרמתם

<sup>118</sup> דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 4-5.

<sup>119</sup> שם, בעמ' 22.

<sup>120</sup> ס"ח תשמ"א מס' 1011 מיום 11.3.1981 עמ' 128.

<sup>121</sup> דוח מבקר המדינה על ההשכלה הגבוהה משנת 1999, לעיל הערה 113, בעמ' 15-16. מנגד, הות"ת מתנגדת לתיקון חוק המל"ג באופן שיטיל עליה אחריות לביצוע בדיקות פרטניות בענייני שכר הנתונות לסמכות הממונה מכוח חוק יסודות התקציב.

ראו דוח הביקורת על ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 19.

<sup>122</sup> דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 54-60.

האקדמית של המוסדות תהא נאותה.<sup>123</sup> והנה, אל מול המוסדות להשכלה גבוהה, הסבורים כי הם אינם כפופים לסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, הרי שהנטייה כיום היא לכיוון החלתן של הוראות חוק יסודות התקציב על המוסדות – הן מצד מבקר המדינה והן מצד הפסיקה, אם כי בזו האחרונה לא הוכרעה סוגיה זו באופן סופי.<sup>124</sup> עמדה זו הייתה גם עמדתם של חברי ועדת מלץ, אשר הוקמה לשם בחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה. חברי הוועדה אומנם ציינו כי הם רואים חשיבות עליונה בהבטחת עצמאות המוסדות כאבן יסוד במערכת ההשכלה הגבוהה, אך בצד זאת קבעו מפורשות כי מוסדות ההשכלה הגבוהה כפופים לסעיף 29 לחוק יסודות התקציב.<sup>125</sup>

זה המקום לציין כי בעוד שביחס לאוניברסיטאות טרם נקטה הות"ת עמדה פורמלית באשר ליחס שבין חופש הפעולה של המוסדות המעוגן בסעיף 15 לחוק המל"ג לבין הוראות חוק יסודות התקציב, הרי שלא כך ביחס למכללות האקדמיות, שכזכור חלקן בתקציב הממשלתי המוקצה להשכלה הגבוהה פחות בהרבה מזה של האוניברסיטאות. ביחס למכללות נקבע במפורש כי אלו מחויבות לפעול, בין השאר, "על פי כל החוקים וההוראות החלים על גוף נתמך בכלל ועל פי הוראות חוק יסודות התקציב החלות על גוף נתמך בפרט".<sup>126</sup>

מכל מקום, גם אם נניח, כפי שמבקשים המוסדות לטעון, כי המדובר בשני דברי חקיקה הסותרים זה את זה – קרי, חופש הפעולה שבסעיף 15 לחוק המל"ג עומד בסתירה להוראות חוק יסודות התקציב – הרי שבהתנגשות בין סעיפי החוק השונים, ובהיקש מפסיקתו של בית-המשפט העליון בעניין מעמדו של חוק יסודות התקציב, זוכה האחרון לעליונות נורמטיבית ולפיכך ידו אמורה להיות על העליונה. מאידך, ניתן לטעון כי בעת שנקבעה עליונותו הנורמטיבית של חוק יסודות התקציב בפסיקה דן בית-המשפט העליון רק ביחסים שבינו לבין חוקי היסוד השנתיים, ובשים לב למאטריה בה עוסקים דברי החקיקה והאופי הייחודי של כל אחד מהם – ולפיכך ההלכה בדבר

<sup>123</sup> שם, בעמ' 4-5.

<sup>124</sup> ראו לעניין זה ס"ק (ת"א) 501/09 ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת ת"א נ' אוניברסיטת תל-אביב (פורסם בנבו, 21.5.11) שם אומנם נמנע בית הדין האזורי לעבודה להכריע בסוגיה, אך העיר כי "העובדה כי לאוניברסיטה מועברים תקציבים על-ידי משרדי הממשלה, יש בכך כדי להכריע כי מדובר בגוף שסעיף 29 חל עליו". בית הדין אף הוסיף וציין, כי למעמד המשפטי של המוסדות להשכלה גבוהה השלכות גם לעניין סוגיית חלות חוק יסודות התקציב על המוסדות (פסקה 34 לפסק-הדין). ראו והשוו: ע"ב (ת"א) 302667/96 ד"ר פטר בנדל ואח' נ' מכון ויצמן למדע (פורסם בנבו, 3.9.02) שם הנחת המוצא של בית-המשפט היא כי בשל כך שמוסדות להשכלה גבוהה מתוקצבים על-ידי המדינה, ולפיכך הינם גופים נתמכים כמשמעותם בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, הרי שחלות עליהם הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, והם אינם רשאים להתחייב על תשלומי שכר או הטבות כלפי עובדיהם מבלי שאלה אושרו קודם לכן על-ידי הות"ת והממונה על השכר באוצר. כן ראו ס"ק (ארצי) 21/07 האוניברסיטה העברית בירושלים נ' ארגון הסגל האקדמי הבכיר של האוניברסיטה העברית בירושלים (פורסם בנבו, 14.1.08) וכן ע"ב (י-ם) 2046/00 אבידור חיה נ' האוניברסיטה העברית (פורסם בנבו, 30.4.06).

<sup>125</sup> דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה בראשותו של שופט ביהמ"ש העליון (בדימוס) יעקב מליץ (ינואר 2000).

<sup>126</sup> ראו בסעיף 3 להנחיות למוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על-ידי ות"ת. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/3hJcQ>. נוסף על כך יש לציין כי לפי חוק העמותות על העמותה לצרף לדוחות הכספיים שהיא מעבירה לרשם העמותות גם הדעה ובה פירוט מלא ומדויק של כל התשלומים ששילמה העמותה או שהתחייבה לשלם, בשנה שלגביה מוגש הדוח הכספי, לכל אחד מחמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר בעמותה, לרבות פרטים בעניין תנאי פרישה (סעיף 36(ב) לחוק העמותות). בהתאם לחוק, משצורפה הדעה כאמור, על רשם העמותות לפרסם את הרשימה בלא פירוט שמות מקבלי השכר הגבוה (סעיף 39(ג) לחוק העמותות). חיפוש באתר האינטרנט של רשם העמותות העלה, כי בפועל לא מפורסמת רשימה כאמור (לחלופין ייתכן שרשימה כאמור מפורסמת אך לא ניתן לאתרה בנקל באתר האינטרנט).

עליונותו הנורמטיבית אינה חלה בענייננו.<sup>127</sup> ואולם, גם לפי כלל ברירת הדינים הרגיל, המורה כי ככלל הוראת חוק מאוחרת גוברת על הוראת חוק מוקדמת, ובלבד ששתי ההוראות שוות מעמד, גובר חוק יסודות התקציב המאוחר יותר. למעשה, המחוקק אף קבע מפורשות כי כל הסכם או הסדר הנוגד את הוראות החוק בטל **"על-אף האמור בכל דין"**.<sup>128</sup> ובכל זאת, עדיין ניתן לטעון כי החלתו של סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, ובפרט סעיף 29(ג) לחוק,<sup>129</sup> כרוכה בקושי מובנה: בהחלתן של הוראות חוק יסודות התקציב יש כדי להביא להגבלת עצמאותה של הות"ת, ולפיכך לפגיעה בתכלית שלשמה הוקמה – הסמכת גוף חיזוני לממשלה לקבוע את אופן חלוקת התמיכה הציבורית בהשכלה הגבוהה.<sup>130</sup> זאת ועוד: בשל אופן הקצאתו של תקציב ההשכלה הגבוהה – כסכום גלובלי אחד המועבר לות"ת, שהיא האחראית הבלעדית על חלוקת התקציב למוסדות – הרי ששיתוף פעולתה המלא של הוועדה הכרחי לצורך הפעלתן של הסמכויות מכוח החוק, וספק אם אכן רשאי שר האוצר לכפות שיתוף פעולה שכזה. במילים אחרות: ספק אם רשאי שר האוצר להפחית סכומים מתקציב ההשכלה הגבוהה הכולל, בגין חריגה שנעשית על-ידי אחד המוסדות המתוקצבים.<sup>131</sup>

לבעייתיות הנובעת מהתנגדותם של המוסדות מהחלת הוראות חוק יסודות התקציב, ושבאה לידי ביטוי, בין השאר, בהימנעות המוסדות ממסירת נתונים בדבר תנאי השכר המונהגים בהם, מצטרפת גם העובדה כי בפועל לוקה הפיקוח בתחום זה בחסר. כך, בביקורות שערך משרד מבקר המדינה נמצא כי הפיקוח שמפעילה הות"ת בנושא הינו כללי בלבד, וגם הוא מבוצע באופן חלקי ובלתי מספק. חמור מכך: נמצא כי על אף שות"ת ידעה שנים רבות על חריגות שכר ניכרות,<sup>132</sup> שלהן כאמור השפעה ישירה ומכרעת על מצבם הכספי של המוסדות להשכלה גבוהה ועל יכולתם למלא כראוי את ייעודם, ואף שהמוסדות התעלמו מהערותיה ומהנחיותיה של הות"ת ולא פעלו לתיקון החריגות – **לא הטילה עליהם הות"ת סנקציות כספיות כלשהן**.<sup>133</sup> הות"ת אף לא עשתה שימוש בסמכותה כמתקצבת כדי להביא את המוסדות להכיר בסמכותו של הממונה ולשתף עמו פעולה. בהתאם לכך קבע משרד מבקר המדינה, כי פעולותיה של הות"ת בנושא אינן עולות תמיד בקנה אחד עם התפקידים שהטילה עליה הממשלה ועם האינטרס של המדינה.<sup>134</sup>

בצד זאת, נמצאו כשלים גם בפיקוח שמפעיל בתחום זה הממונה, ובפרט הצביעו הממצאים על כך שהוא לא פעל למנוע את תופעת חריגות השכר ולא ניהל פיקוח יזום על מתן תנאי השכר והפרישה במוסדות. נמצא גם כי עקב הסתייגות המוסדות שנבדקו מתחולת חוק יסודות התקציב עליהם,

<sup>127</sup> בג"צ 4124/00 ארנון יקותיאל ואח' נ' השר לענייני דתות ואח' (פורסם בנבו, 14.6.10) וראו גם בג"צ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337 (1999).

<sup>128</sup> סעיף 29(ב) לחוק יסודות התקציב. ראו לעניין זה דיני השכלה גבוהה, לעיל הערה 11, בעמ' 278. ראו גם ה"מ (מחוזי ת"א) 4170/95 מדינת ישראל נ' אוניברסיטת תל-אביב ואח', דינים מחוזי 1995 (2) 414 (1995).

<sup>129</sup> סעיף 29(ג) לחוק יסודות התקציב קובע כדלהלן: "ראה שר האוצר כי גוף מתוקצב או גוף נתמך לא קיים את הוראות סעיף קטן (א), רשאי הוא להפחית סכום השווה לסכום ששולם עקב כך מן הסכומים שיש להעבירם לאותו גוף מתקציב המדינה לפי כל דין, ורשאי הוא להפחית או להפחית כל מענק או השתתפות שהגוף היה מקבל מהממשלה אלמלא החריגה, כל עוד מבצע הגוף תשלומים בניגוד להוראות סעיף זה" [ההדגשה הוספה].

<sup>130</sup> דיני השכלה גבוהה, לעיל הערה 11, בעמ' 276-280.

<sup>131</sup> שם, בעמ' 239.

<sup>132</sup> הכוונה היא לתנאי שכר שלא אושרו כנדרש על-ידי הממונה או על-ידי ות"ת. ראו דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 15.

<sup>133</sup> לעניין סוגיית המקורות הנורמטיביים לסמכות האכיפה שבידי ות"ת ראו לעיל בעמ' 33.

<sup>134</sup> דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 20.

לא עשתה יחידת הממונה בשנים שנבדקו כל פעולות אכיפה בתחום חריגות השכר.<sup>135</sup> יצוין כי בעקבות ממצאי הביקורת, שפורסמו לפני כשנתיים הושגה הסכמה בין הות"ת, הממונה ויו"ר ור"ה (ראו בהמשך) על שקיפות מלאה של נתוני השכר באוניברסיטאות. במסגרת זו הוסכם, בין השאר, על העברת נתוני השכר מכל אוניברסיטה ישירות לממונה על השכר וכן לות"ת, על-מנת לאפשר את ביצוע תפקידה כאחראית על תקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה.<sup>136</sup> ואכן, בעקבות ההסכם שהושג הועברו לממונה נתוני השכר לשנת 2009 בשלמותם.<sup>137</sup> גם נתוני השכר לשנת 2010 הועברו לממונה ופורסמו לאחרונה לציבור באינטרנט; ואולם, כלל לא ברור האם בכך נסתם הגולל על המשך המחלוקת סביב חלותן של הוראות חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות, והאם אכן לא תישמע עוד שוב בעתיד הסתייגותן מחלות חוק זה עליהן.

נוסף לנושא תנאי השכר מפעילה הות"ת פיקוח גם בתחומים אחרים הנוגעים להתנהלותם הכספית של המוסדות.<sup>138</sup> כך, לדוגמה, לות"ת סמכויות פיקוח על כל הקשור להסדרי הפנסיה והפרישה שמנהיגים המוסדות;<sup>139</sup> על יישום הסדר הקרן לקשרי מדע בינלאומיים – קרן המיועדת לקידום קשרי המדע של הסגל האקדמי, בין השאר באמצעות כנסים והשתלמויות בחו"ל;<sup>140</sup> על כל הקשור לניהול נכסים כספיים<sup>141</sup> ונדלי"ן על-ידי המוסדות;<sup>142</sup> וכן על כל הקשור למימון מחקרים בידי גורמי חוץ.<sup>143</sup> ואולם, גם הפיקוח בתחומים אלה לוקה בחסר, כמפורט להלן.<sup>144</sup>

<sup>135</sup> שם, בעמ' 60.

<sup>136</sup> פרוטוקול מס' 28 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 16.9.09 בנושא "דוח מבקר המדינה על מערכת ההשכלה הגבוהה (מרץ 2009)", בעמ' 10 (להלן: פרוטוקול מס' 28 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/F04dt>.

<sup>137</sup> ראו פרוטוקול מס' 120 משיבת ועדת החינוך התרבות והספורט מיום 21.12.09, בעמ' 7. נתונים אלה אף פורסמו באתר האינטרנט של החשב הכללי בכתובת: <http://goo.gl/GI3Cx>.

מהנתונים שפורסמו עולה, כי קיימים שלושה מוסדות בהם הוחלט על העלאות שכר חריגות לכאורה בשנת 2009: האוניברסיטה העברית, מכון ויצמן והמכללה האקדמית בצלאל – אקדמיה לאמנות ועיצוב. כמו כן, אוניברסיטת בר-אילן מופיעה ברשימת שיאני השכר לשנת 2009. נתונים לשנת 2010 טרם פורסמו באינטרנט.

<sup>138</sup> יצוין כי דוחות הביקורת עסקו גם בהיבטים ניהוליים ולא רק כספיים של הפיקוח על המוסדות. כך, לדוגמה, עולה מדוחות שחברו כי קיימים כשלים בפיקוח שמפעילה הות"ת בכל הקשור לניהולן האקדמי של המכללות. בהקשר זה נכתב כי "בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על הניהול של שנקר - כשלו גם מ"ג וות"ת: הן נהגו בחוסר עקביות בעניין קיום הנחיותיהן בנושא הניהול האקדמי של המכללות ובכלל זה משך השהייה של נשיאי המכללות, ובהם נשיא שנקר, ונהגו בסוגיה זאת בדרך של "הלכה ואין מורין כן". הן לא בחנו ביסודיות את הצעדים שעליהן לבצע נוכח המידע שהתקבל אצלן בעניין חריגות מכללי מינהל תקין בבית הספר; הגיבו לכך באטיות ובאופן לא מספק, וטיפולן בנושא טרם הושלם. תפקוד זה אינו עולה בקנה אחד עם התפקידים הציבוריים שהטילו עליהן המחוקק והממשלה – לפקח על מערכת ההשכלה הגבוהה ולהסדירה." (דוח שנקר, לעיל הערה 107, בעמ' 1406, ההדגשות הוספו). יצוין כי אף שדוחות הביקורת התייחסו למכללות אקדמיות מסוימות שנבדקו (המכללה האקדמית "שנקר – בי"ס גבוה להנדסה ולעיצוב" והמכללה האקדמית צפת), המבקר ציין כי הלקחים העולים מן הביקורת "הם כלליים ועשויים להיות רלוונטיים למערכת ההשכלה הגבוהה בכללותה" (בעמ' 1406 לדוח שנקר).

<sup>139</sup> דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 81-126.

<sup>140</sup> שם, בעמ' 127-194.

<sup>141</sup> הכוונה היא לניהול נכסים כספיים של האוניברסיטאות שמקורם בתרומות, בעודפי תזרים, מפעילות שוטפת ומיעודות שונות, קרי, נכסים שנצטברו לשם מימוש התחייבות הרשומה במאזן כעתודה (התחייבות לזמן ארוך שסכומה ומועדי פירעונה נאמדים). ראו דוח מבקר המדינה 56 לשנת 2005 ולהשבונות שנת הכספים 2004, בעמ' 937-993 (להלן: דוח שנתי 56). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/g6139>. ראו גם דוח מבקר המדינה 61 לשנת 2010 ולהשבונות שנת הכספים 2009, בעמ' 1411-1444 (להלן: דוח שנתי 61). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/tvFiw>. כן ראו הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 61 (מאי 2011), בעמ' 345-348. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/kUFwM>.

<sup>142</sup> דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולשנת הכספים 2005 (להלן: דוח שנתי 57).

<sup>143</sup> הכוונה היא למשרדי ממשלה וקרנות שונות. יצוין, כי חלק ניכר משכר החוקרים, בעיקר של החוקרים הראשיים, ומן ההוצאות לתשתית ולתחזוקה, ממומן על-ידי הות"ת, כחלק מהקצבתה הרגילה לאוניברסיטאות. סעיפי הוצאה אחרים ממומנים ברובם על-ידי גורמי חוץ, ומיעוטם ממומן על-ידי האוניברסיטאות עצמן מתוך כספי תרומות ופירות של קרנות צמיחה. ראו דוח ביקורת על מחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי חוץ (אוגוסט 2004). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/IBg4Q>.

הפיקוח שמפעילה הות"ת בתחומים אלה, כעולה מממצאי משרד מבקר המדינה הנו לקוי בכמה היבטים: בהימנעותה מן הדרישה לקבל דיווחים מלאים מהמוסדות בנושאים אלה; בכך שלא ריכזה נתונים בנושאים אלה בעצמה; בכך שלא נתנה לעניינים אלה את המשקל הראוי בדיוניה; <sup>145</sup> וכן בכך שנמנעה מקביעת כללים מנחים להתנהלותם הכספית של המוסדות בתחומים אלה, על-אף המשמעויות כבדות המשקל שיש להם על מצבם הכספי. <sup>146</sup> אין זה מפתיע, אפוא, כי בצד הליקויים שנמצאו בפיקוח שמפעילה הות"ת בתחומים האמורים, נמצאו גם ליקויים חמורים בהתנהלותם של המוסדות. כך, לדוגמה, נמצא כי לאוניברסיטאות שנבדקו ושבחן נהוגה פנסייה תקציבית <sup>147</sup> יש גירעונות אקטואריים <sup>148</sup> ניכרים, ולפי התחזיות שבידיהן נטל ההוצאה השנתית בגין תשלומי הפנסייה עתיד להכביד עד מאוד על תקציבן במשך שנים רבות. כן נמצא כי אוניברסיטאות אלו נהגו, וממשיכות לנהוג, בחוסר אחריות בכך שאינן מפרישות כספים די הצורך – אם בכלל – כדי שיוכלו לעמוד בעתיד בנטל הכבד של תשלומי הפנסייה. <sup>149</sup> ליקויים נמצאו גם בכל הקשור לקרן לקשרי מדע בינלאומיים, ליקויים הנוגעים בעיקרם לכללים שקבעו האוניברסיטאות להפעלת הקרן וכן לאי-הכללתה בדיווחים החשבונאיים של האוניברסיטאות. <sup>150</sup> כן נמצאו ליקויים בניהול ההשקעות הכספיות וההוניות של האוניברסיטאות שנבדקו – הן בהיבטים של דיווח ורישום והן בהיבטים של מנהל תקין והיעדרם של כללי ניהול בעניינים אלה. בנוסף, נמצאו ליקויים בכל הקשור למחקרים במימון גורמי חוץ, אשר לגביהם נמצא כי לא קיימת בקרה מספקת על ההוצאות הנוגעות למחקרים וכי הרישום החשבונאי והדיווח הכספי למממנים נעשה באופן שאינו מתיישב עם סדרי מנהל תקין. <sup>151</sup>

מעניין לגלות כי בחלק מן המקרים תלתה הות"ת את הימנעותה מהתערבות בהתנהלותם הכספית של המוסדות בעניינים אלה ומקביעת כללים בנושאים האמורים בחשש מפני פגיעה בחופש הפעולה האקדמי של המוסדות. כך, לדוגמה, בתגובה לממצאי ביקורת בנוגע למחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי חוץ, כתבה הות"ת למשרד מבקר המדינה כי בהשתתפותה הישירה

---

<sup>144</sup> יצוין כי משרד מבקר המדינה התייחס בדוחות הביקורת בנושא ההשכלה הגבוהה גם לכשלים במעורבות הות"ת בנושא הסיוע הכספי לסטודנטים. לרשות הסטודנטים עומד מגוון של מקורות לסיוע כספי – סיוע ישיר ועקיף מתקציב המדינה, לצד סיוע של גורמים פרטיים. מרבית הסיוע לסטודנטים מתקציב המדינה ניתן באמצעות ות"ת. בביקורת נמצא כי ות"ת לא פירטה בתקציב שאישרה למוסדות להשכלה גבוהה מה הסכום שנועד לסיוע לסטודנטים, ובכלל זה איזה סכום מהתוספת האמורה נועד למטרה זו. משרד מבקר המדינה ציין עוד כי לא נעשתה בדיקה על-מנת לדעת מהו סכום ההוצאות הכולל של סטודנט באוניברסיטה ועל-מנת לאמוד את מספר הסטודנטים הזקוקים לסיוע כספי ואת הסכום הכולל הנדרש לשם כך. בהיעדר נתונים אלו, נכתב בדוח הביקורת, "לא ברור כיצד קבעו מקבלי ההחלטות את סכומי המלגות ואת התקציב השנתי שיועד למטרה זו ואת אופן חלוקתו". ראו דוח שנת 2006, לעיל הערה 141, בעמ' 965 ובעמ' 968.

<sup>145</sup> ממצאי הביקורת התייחסו גם לליקויים בהתנהלות אגף התקציבים במשרד האוצר, שבמסגרת ההסכמים הרב-שנתיים שחתם עם הות"ת לא עמד על כך שהאוניברסיטאות תפעלנה לכיסוי גירעונותיהן ולשיפור מצבן, בין היתר באמצעות מכירת נכסי נדל"ן שברשותן. ראו דוח שנתי 2007, לעיל הערה 142, בעמ' 847-848.

<sup>146</sup> דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 131.

<sup>147</sup> הכוונה היא לתשלומי פנסייה לגמלאים המשולמים מהתקציב השוטף של הגוף שבו עבד הגמלאי הזכאי להם (על-ידי המעביד בלבד). לעומת זאת, פנסייה חיצונית צוברת משמעה תשלומי פנסייה לגמלאים המשולמים מתוך הפרשות העובד והמעביד (שהפרשותיו הן ביחס להפרשות העובד) לקרן הפנסייה. ראו דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 81-86.

<sup>148</sup> קרי: הפרשים שליליים, מצב שבו הערך הנוכחי של נכסים שהצטברו בקרן פנסייה, יחד עם הערך הנוכחי של התשואה עליהם והפרשות עתידיות, לא יספיקו כדי למלא אחרי ההתייבויות העתידיות.

<sup>149</sup> דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 81-126.

<sup>150</sup> שם, בעמ' 127-194.

<sup>151</sup> ראו דוח ביקורת על מחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי חוץ (אוגוסט 2004), לעיל הערה 145.

בתקציבי האוניברסיטאות יש סכום שנועד למחקר, אך אין היא יכולה ואינה רוצה "לצבוע מרכיבים של ההשתתפות הישירה ולעקוב אחר ביצועם בפועל".<sup>152</sup> כך גם עולה מדבריו של יו"ר ארגון הסגל האקדמי הבכיר של אוניברסיטת תל-אביב לשעבר, מר אלי להר, בדיון ועדת החינוך, התרבות והספורט לפני מספר שנים בנושא הפרמטרים לחלוקת כספי ההשכלה הגבוהה. לדבריו, "יש תחושה שוות"ת קצת מתנערת מאחריות למה שקורה לכסף אחרי שהוא מגיע למוסד" [ההדגשה הוספה].<sup>153</sup> ואולם, בעקבות פרסום ממצאי הביקורת הביעה הוות"ת נכונות לפעול לפתרון הבעיות שנתגלו בשיתוף פעולה עם המוסדות ונציגיהם – באמצעות הקמת צוותי בדיקה,<sup>154</sup> ועדות היגוי,<sup>155</sup> ועדות קבע<sup>156</sup> וועדות בדיקה פנימיות מקצועיות לבחינת הממצאים ולתיקון הליקויים,<sup>157</sup> וכן באמצעות קביעת נהלים בהתאם להמלצות משרד מבקר המדינה בשיתוף המוסדות ותוך קבלת עמדתם.<sup>158</sup> עם זאת, אין בידנו לדעת האם אכן ננקטו הפעולות כאמור.

### הנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על-ידי מוסדות להשכלה גבוהה

הליקויים האמורים בביקורת שמפעילה הוות"ת על התנהלות המוסדות להשכלה גבוהה באו בחלקם על פתרונם, עם גיבושם לאחרונה של כללי הדיווח החשבונאי האחד.<sup>159</sup> למעשה, עד לפני זמן לא רב מנגנון הדיווח של המוסדות היה מאופיין בהיעדר אחידות, כך שבפועל כל אחד מהמוסדות היה מאמץ לעצמו כללים משלו לצורך הדיווח, באופן שהקשה על הבקרה על תקציבי המוסדות ועל ביצוע השוואות ביניהם. על רקע השונות הרבה בדיווח בין המוסדות, מתוך הבנת הקשיים שמציאות זו מעוררת ועל רקע ניסיונותיה המתמשכים של הוות"ת לגבש כללי דיווח חשבונאיים מוסכמים מבלי שאלה נשאו פרי,<sup>160</sup> התקבלה ביום 12.8.07 החלטת ממשלה מס' 2196

---

<sup>152</sup> שם. וכן ראו דוח שנתי 2006, לעיל הערה 141, בעמ' 962.

<sup>153</sup> ראו פרוטוקול מס' 424 מיישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט מיום 22.3.05, בעמ' 30-31. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/4p9vP>.

<sup>154</sup> כך לדוגמה הוקם צוות בדיקה בנושא השקעות פיננסיות במוסדות להשכלה גבוהה. ראו דוח שנתי 2006, לעיל הערה 141, בעמ' 1413. הצוות אומנם הגיש המלצותיו עוד במרץ 2011, ואולם לאחר שאלו הועברו להערותיהם של ור"ה וור"מ הוחלט כי הצוות יתכנס שוב וישמע את התייחסותם גם בעל פה. לאחר מכן יתקיים דיון נוסף בות"ת. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 13 של הוות"ת מיום 13.4.11. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/wHPVh>.

<sup>155</sup> כך לדוגמה בהחלטת הוות"ת מיום 8.12.10 הוחלט על הקמת ועדת היגוי לפיקוח על עבודת תכנון להתייעלות והסכון באוניברסיטאות, במסגרתה ייבדקו גם נושאי שכר וכוח אדם. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/IVOPN>.

<sup>156</sup> כך לדוגמה הוחלט על הקמתה של ועדת קבע אשר הוסמכה לדון בכל סוגי החריגות של המוסדות להשכלה גבוהה, ובכללן חריגות מחוק המל"ג ומכללי המל"ג, וכן חריגות מהנחיות ומנהלים של המל"ג ושל ות"ת, ולהמליץ בפני מל"ג וות"ת על סנקציות בגינן. ראו מסמך מרכז המחקר והמידע, לעיל הערה 57.

<sup>157</sup> כך לדוגמה הוקמו ועדות בדיקה מקצועיות לבחינת הסוגיות הנוגעות לקרן קשרי מדע בינלאומיים וכן הוקמה ועדה לדון בפתרון הבעיה של הפנסיה התקציבית. ראו לעניין זה פרוטוקול מס' 28 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, לעיל הערה 136, בעמ' 10. כן הוקמה ועדה משותפת לות"ת, למשרד האוצר, לאוניברסיטאות ולנציגי הסגל, לצורך גיבוש פתרון כולל לבעיית הפנסיה התקציבית. ראו מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לעיל הערה 57.

<sup>158</sup> דוח ביקורת על מחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי חוץ, בעמ' 7-8 (אוגוסט 2004), לעיל הערה 145.

<sup>159</sup> בצד ההחלטה בעניין כללי הדיווח החשבונאי התקבלו מספר החלטות במטרה להביא לקידום פתרון הליקויים. בין השאר נחתם בעקבות ממצאי הדוח הסכם הבנות להסדרת שקיפות מלאה של נתוני השכר באוניברסיטאות והוסכם על הקמתו של צוות לטיפול במיפוי ובדיקת הסכמי השכר בביקורת ועדת היגוי של הוות"ת ובשיתוף עם אגף הממונה על השכר באוצר. ראו בכתובת: <http://goo.gl/OTaSN>.

<sup>160</sup> למעשה כבר במהלך שנות השבעים של המאה הקודמת החלה הוות"ת בניסיונות לגבש כללי דיווח חשבונאיים מוסכמים שיביאו את כל המוסדות להשכלה גבוהה להכין את דוחותיהם הכספיים בשיטה אחידה. אולם, כפי שצוין, רק לאחרונה גובשו כללי דיווח כאמור. יצוין כי בגילוי דעת מס' 69 של לשכת רואי החשבון שפורסם ב-1996 הובאו כללי דיווח חשבונאיים שנקבעו למוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים), אולם ות"ת התנגדה להחיל כללים אלה על המוסדות להשכלה גבוהה. בהמשך, בשנת 2005 החליטה הוות"ת על אימוץ מלא של כללים אלה תוך החרגת נושאים מסוימים, אך מועד ביצוע ההנחיות נדחה שוב

שעניינה "דוחות כספיים על פי כללי חשבונאות מקובלים במוסדות להשכלה גבוהה".<sup>161</sup> בהחלטה זו התבקשה הות"ת "להורות למוסדות להשכלה גבוהה ולמכללות האקדמיות, כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, שהמדינה משתתפת בתקציביהם לפרסם דוחות כספיים מבוקרים הערוכים בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים החל משנת הלימודים תשס"ח".<sup>162</sup> עוד נקבע בהחלטה זו, כי אי-עמידה בחובת הדיווח בהתאם להנחיות הות"ת תגרום סנקציות תקציביות, כך שהחל משנת הלימודים התשס"ט, מוסד שלא מילא אחר הנחיות הות"ת יהיה זכאי ל-95% מהתקצוב לו היה זכאי אילו היה נמנע מקיום ההנחיות.<sup>163</sup>

בהמשך להחלטת הממשלה, ובסיומה של עבודת מטה ממושכת, שכללה עבודת ניתוח והכנה מקיפה וכן לימוד וניתוח של כללי הדיווח החשבונאי במוסדות להשכלה גבוהה בעולם,<sup>164</sup> גובשו "הנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על-ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל" (להלן: **הכללים**).<sup>165</sup> הכללים נדונו ואושרו על-ידי ועדת המשנה של הות"ת לעניין דוחות כספיים של מוסדות להשכלה גבוהה בראשות פרופ' משה מנדלבאום, אומצו על-ידי הות"ת בישיבתה מיום 4.11.09<sup>166</sup> ונכנסו לתוקפם ביום 1.10.09.<sup>167</sup> בגדר הכללים נקבע כי "על המוסד לאמץ הנחיות אלו באופן מחייב וגורף וללא הסתייגויות ו/או החרגות" (סעיף 99 לכללי הדיווח).

כפי העולה מן הכללים עצמם, מתכונת הדיווח שאומצה תואמת בעקרונותיה את אלה של הדיווחים הכספיים המוגשים על-ידי עמותות ציבוריות, חברות ציבוריות וחברות ממשלתיות, בכפוף להתאמות ושינויים מינוריים.<sup>168</sup> בין השאר מתווים הכללים את אופן הדיווח המחייב בכל הקשור להוצאות המוסדות. הכללים מורים כי על הוצאות המוסדות בדיווחיהן להיות ממוינים בחלוקה לשלוש קטגוריות: **הראשונה** – הוראה, מחקר ושירותי עזר – תכלול, בין השאר, הוצאות בגין פעילות מסייעת לפעילות הוראה ומחקר, ובכלל זה הפעלת ספרייה כללית, הפעלת מחסן חומרים למחקר, הפעלת מרכז מחשבים ומנהל אקדמי. **השנייה** – שירותים לסטודנטים – תכלול, בין השאר, מלגות ופרסים לסטודנטים, הוצאות בקשר לדיקן הסטודנטים וסיוע לסטודנטים, ובכלל זה, תמיכה בסטודנטים עם לקווי למידה ונכויות, סטודנטים שביצעו שירות מילואים ועוד; **והשלישית** – הנהלה והוצאות כלליות.

עוד נקבע, כי הוצאות בגין פעילות של יחידות שמטרתן ביצוע מחקר או הוראה על פי תוכניות לימודים מאושרות המובילות לתואר אקדמי ימוינו להוצאות הוראה ומחקר. עוד קובעות

---

שוב מבלי שאלו יושמו בפועל אי פעם. ראו דוח מבקר המדינה על ההשכלה הגבוהה משנת 1999, לעיל הערת שוליים 113, בעמ' 23. כן ראו דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 37-36.

<sup>161</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/h0cbx>.

<sup>162</sup> סעיפים 12-14 להנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על-ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל.

<sup>163</sup> למקורות הנורמטיביים לסמכות הות"ת להטיל סנקציות כספיות ראו לעיל בעמ' 31.

<sup>164</sup> סעיפים 12-14 להנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על-ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל.

<sup>165</sup> מוסד להשכלה גבוהה מוגדר בסעיף 17 לכללים כ"תאגיד שקיבל הכרה כמוסד להשכלה גבוהה לפי סעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, או שקיבל תעודת היתר מאת המועצה להשכלה גבוהה לפי סעיף 21(א) לחוק המועצה להשכלה גבוהה, או שקיבל אישור לפי סעיף 21(ג) לחוק המועצה להשכלה גבוהה."

<sup>166</sup> פרוטוקול ישיבת הות"ת מס' 2 (936) מיום 4.11.09. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/YpuKK>.

<sup>167</sup> ההודעה לאוניברסיטאות פורסמה באתר המל"ג בכתובת: <http://goo.gl/SRrdi>.

<sup>168</sup> הודעת הות"ת מיום 8.12.09 כפי שפורסמה באתר האינטרנט של המל"ג בכתובת: <http://goo.gl/Wxy5B>. לפירוט מטרות הדיווחים ראו סעיף 11 להנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על-ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל.

ההנחיות, כי בביאורים לדוחות הכספיים ייכללו ביאורים לעניין הוצאות הוראה ומחקר ושירותי עזר ולעניין הוצאות בגין שירותים לסטודנטים, בהם יפורטו הוצאות שכר נלוות והוצאות שוטפות המרכיבות הוצאות אלו. כן ייכללו ביאור המרכז את כלל הוצאות השכר של המוסד ובנפרד יפורטו הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות של המוסד, תוך הפרדה ופירוט הוצאות ההנהלה.<sup>169</sup> ההנחיות מתייחסות גם לנכסי הנדל"ן שבידי המוסדות וקובעות בהתאם כי על המוסדות לכלול בביאורים לדוחות הכספיים תיאור מפורט של כל נכסי המקרקעין שבבעלותם, תוך הפרדה בין נכסי המקרקעין משמשים לפעילות הוראה ומחקר, מנהל ושירות לסטודנטים, לבין נכסי המקרקעין שאינם משמשים לפעילות הוראה ומחקר, מנהל ושירות לסטודנטים.<sup>170</sup>

חשוב לענייננו להדגיש כי המוסדות להשכלה גבוהה מחויבים אומנם בהגשת הדוחות לות"ת בהתאם לכללי הדיווח, אך הם אינם מחויבים בפרסומם ואף בפועל **אין הם מפרסמים דוחות אלה** – כך שאין בידנו לדעת האם אכן הועברו הדיווחים כנדרש. כך גם אין ידוע לנו, האם הופעלו סנקציות כספיות כנגד מוסדות ככל שאלה לא העבירו את דיווחיהם בהתאם לכללי הדיווח. נזכיר, כי המכללות האקדמיות נדרשות בדיווח כפול – הן לות"ת והן לרשם העמותות, כך שאף שאומנם הן אינן מחויבות בפרסום דוחותיהן הכספיים המועברים לות"ת בהתאם לכללי הדיווח החשבונאי, ואף אינן מפרסמות דוחות אלו בפועל – בכל זאת נתונה הכספיים נגישים ושקופים לציבור יותר מאלה של האוניברסיטאות, שהרי ניתן לעיין בדוחותיהן הכספיים גם אצל רשם העמותות.<sup>171</sup>

#### הפיקוח על התנהלותה של הוועדה לתכנון ולתקצוב עצמה

בצד הביקורת באשר **לפיקוח שמפעילה הות"ת** על המוסדות להשכלה גבוהה, שבו ועלו במהלך השנים טענות ביקורת גם בכל הקשור **לפיקוח שמופעל על הות"ת עצמה**. כך נטען, כי שעה שהואצלו לות"ת הסמכות להקצות את התקציב למוסדות להשכלה גבוהה והסמכות לפקח על ניצולו בפועל, לא נותרה בידי המל"ג – או הממשלה, לצורך העניין – כל סמכות פיקוח על חלוקת התקציב. ואולם, טענה זו נדחתה בפסיקה. אשר לסמכות הפיקוח של המל"ג נקבע כי נוכח הרכבה של הות"ת ומעמדה העצמאי לעניין התקצוב, יש לראות בה כזרועה הארוכה של המל"ג וכזו המשקפת את "ליבת כישוריה של המל"ג לעניין ביצוע התפקיד שהוטל עליה". בהתאם לכך נקבע כי הקמתה של הות"ת כשלעצמה משקפת את פיקוחה של המל"ג, ומעבר לכך אלמנט פיקוח קיים גם בכך שיושב ראש הות"ת הוא חבר המל"ג.<sup>172</sup>

<sup>169</sup> סעיפים 65-62 להנחיות בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על-ידי מוסדות להשכלה גבוהה בישראל. זמין באינטרנט:

<http://goo.gl/ImdYg>.

<sup>170</sup> ראו סעיף 43 לכללי הדיווח החשבונאי.

<sup>171</sup> ראו סעיפים 36, 38 ו-39 לחוק העמותות. סעיף 39(ב) לחוק העמותות קובע, כי "המסמכים שהוגשו לרשם לפי סעיפים 2, 10 או 38 יהיו פתוחים במשרדו לעיון של כל דורש". בין השאר נדרשת עמותה להגיש לרשם, לפי סעיף 38, דוח כספי (סעיף 38(ב)(3) לחוק העמותות). כן ראו לעיל בעמ' 33.

<sup>172</sup> פרשת ג'רבי, לעיל הערה 4, פסקה 17 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר. התפיסה לפיה בסמכותה של המל"ג לפקח על הות"ת עולה גם מדוח מבקר המדינה על ההשכלה הגבוהה משנת 1999, לעיל הערה 113, בעמ' 31-30. בין השאר ציין משרד מבקר המדינה בהקשר זה, כי "רק למל"ג יש סמכות להפעיל שיקול דעת אקדמי ברמה הלאומית, ומשום כך היא הגוף העיקרי שיכול וצריך לפקח באופן שוטף וענייני על פעולות ות"ת" [ההדגשות הוספו]. מאידך, ראו הביקורת על הרכב הות"ת וההמלצות לשנותו, לעיל בעמ' 23. ראו והשוו קירש, לעיל הערה 10, בעמ' 57-56 שם מתייחס הכותב לטענות



כך גם באשר לסמכות הפיקוח בידי הממשלה. נקבע כי אף אם בפועל נמנעת הממשלה מהתערבות, עדיין הסמכות לאשר את התקציב לא נלקחה מידיה – ומכאן שנתרה בידה סמכות פיקוח.<sup>173</sup> בעניין זה יש משמעות גם לעובדה שהמחוקק הוא אשר קובע מדי שנה בחוק התקציב מה יהיה גובה החלק המוקצה להשכלה הגבוהה ואף את מרכיביו העיקריים, בעוד שהות"ת מקבלת לידיה למעשה נתח מוכן, שגובש לאור המלצותיה לקראת אותה שנת כספים, ואשר לגביו היא עורכת תוכנית חלוקה. עליונותה ההיררכית של הממשלה על פני הות"ת בתקצוב המוסדות ניכרת גם מן הצעדים הנדרשים מן הות"ת כאשר זו מעוניינת להמליץ לממשלה על תקצובו של מוסד שלא תוקצב עד כה. ככל שמוצאת הות"ת לנכון להמליץ לתקצב בשנה פלונית מוסד שעד כה לא השתתפה המדינה בתקציבו, נוהל עבודה תקין מחייב שהיא תפרט זאת בהמלצותיה ותנמק את המניעים לכך. בנוסף, בדברי ההסבר שהוועדה עורכת לתקציב שהכינה לחלוקה למוסדות (לאחר שהתקבל חוק התקציב) היא אף נדרשת מכוח החוק לכלול נתונים על פעולות המועצה בשתי שנות הכספים הקודמות, על-מנת שהממשלה תוכל להעריך את משמעות ההשתתפות בתקציבו של מוסד חדש טרם תאשר את התקציב (תקנה 3 לתקנות התקציב).<sup>174</sup>

לתפיסה לפיה הות"ת כפופה לממשלה לעניין הפיקוח על חלוקת התקציב למוסדות, שותף גם משרד מבקר המדינה – כפי העולה מדוח ביקורת שחיבר בנושא. בדוח צוין כי אף שהות"ת היא זו שמנהלת בפועל את תקציב ההשכלה הגבוהה הכלול בתקציב המדינה, המחוקק והממשלה הטילו על משרד האוצר את האחריות לבצע את המדיניות התקציבית ולפקח על ביצוע תקציב המדינה, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר בחוק יסודות התקציב, בחוקי התקציב השנתיים ובהחלטות הממשלה. עוד צוין, כי במסגרת הסכם שנחתם בשלהי שנות התשעים בין משרד האוצר לות"ת נקבע שעל האחרונה להעביר למשרד האוצר בכל שנת כספים דיווחים בעניינים שונים, ובהם התקציב הרגיל, תקציב הפיתוח, הפנסיה, המכללות האקדמיות והסטודנטים. כן נדרשה הות"ת במסגרת זו לדווח במתכונת חצי-שנתית על תקציבו של כל מוסד מול ניצולו, וכן לדווח על הגירעון הצבור של המוסדות להשכלה גבוהה ועל ההתחייבות של כל אחד מהם לתשלומי פנסיה תקציבית בעתיד.<sup>175</sup> בהסכם הרב-שנתי לשנים 2003-2008, שנחתם באמצע שנת 2004, נקבע לראשונה כי אחד מהיעדים שות"ת תיתן להם עדיפות בתקופת ההסכם יהיה "הסדרת הפיקוח והבקרה על תנאי העסקה ושכר של הסגל במוסדות להשכלה גבוהה".<sup>176</sup>

גורמים רבים, אם כן, נוטלים חלק במלאכת הפיקוח על התנהלותם הכספית של המוסדות להשכלה גבוהה. בראשם ניצבת הות"ת, לה הוקנתה הסמכות בהחלטת ממשלה "לעקוב אחרי ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות או חריגות", ומכוחה אמורה היא להפעיל פיקוח נרחב

---

שעלו במהלך השנים כלפי הות"ת באשר לסמכויות היתר ולעצמאות היתר שניתנה לה. כן צוין שם, כי בעבר ראו ראשי הות"ת בוועדה גוף עצמאי בתחום התכנון ולא גוף מבצע של המל"ג.

<sup>173</sup> שם, שם. יש אף שטוענים, כי המגבלות התקציביות שהממשלה מטילה בעת אישור התקציב פוגעות בעצמאותה של הות"ת ומהווה התערבות שלטונית בהתנהלותה. ראו לעניין זה דברי יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט בפרוטוקול מס' 429 משיבת הוועדה מיום 29.3.05. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/3Pd4A>.

<sup>174</sup> פרשת ג'רבי, לעיל הערה 4, פסקה 18 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר.

<sup>175</sup> דוח מבקר המדינה על ההשכלה הגבוהה משנת 1999, לעיל הערה 113, בעמ' 30.

<sup>176</sup> דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 70.

ובתחומים רבים על התנהלותם הכספית של המוסדות להשכלה גבוהה. לצדה פועלים גורמי פיקוח נוספים, בהם הממונה על השכר ואגף התקציבים במשרד האוצר, להם נתונות סמכויות פיקוח בכל הקשור לתנאי השכר והפנסיה הנהוגים במוסדות. **עם זאת, בפועל, התנהלותם הכספית של המוסדות לוקה בכשלים רבים, וכך גם הפיקוח המופעל על התנהלותם על-ידי גורמי הפיקוח השונים. במציאות זו, הגברת השקיפות התקציבית בהתנהלותם של המוסדות, שממילא מתחייבת נוכח הישענותם של המוסדות על כספי ציבור, מתחייבת אף יותר.**

## שקיפות תקציבית במוסדות להשכלה גבוהה בישראל

תקציב ההשכלה הגבוהה מתפרסם, ככל יתר תקציבי משרדי הממשלה, בחוק התקציב השנתי וכן באתר האינטרנט של משרד האוצר. רמת הפירוט בה מתפרסם תקציב ההשכלה הגבוהה באתר האינטרנט של משרד האוצר אינה מספקת על-מנת לאפשר מסגרת בקרה ראויה על פעולות המוסדות המתוקצבים. מידע תקציבי ברמת פירוט גבוהה יותר מפורסם על-ידי הות"ת באתר האינטרנט של המל"ג. הפירוט התקציבי המפורסם על-ידי הות"ת אומנם מאפשר ללמוד כיצד מחולק תקציב ההשכלה הגבוהה בין המוסדות השונים, אולם הוא אינו ברמת פירוט מספקת על-מנת ללמוד כיצד מנוצל התקציב בפועל על-ידי כל מוסד ומוסד. לצורך כך יש לפנות לאתרי האינטרנט של כל אחד מהמוסדות, המחויבים בפרסום פירוט הוצאותיהם לפי סעיפי התקציב מכוח חוק חופש המידע והתקנות שהותקנו מכוחו. התקנות אינן נוקבות ברמת הפירוט המחייבת את המוסדות, ובפועל קיימת שונות רבה בין המוסדות לעניין ביצוע החוק. מעבר לכך, קיימים מוסדות שכלל אינם מפרסמים דין וחשבון כנדרש בחוק. בפועל, רמת הפירוט התקציבי המפורסמת אינה מאפשרת בקרה ציבורית ראויה על התנהלותם של המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים, ובין השאר אינה מאפשרת לעמוד על היקף תקצובו של ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה) – גוף המתנגד לכפיפותו לביקורת המדינה. מתשובה לפנייה לפי חוק חופש המידע של יו"ר אגודת הסטודנטים של האוניברסיטה העברית לשנת הלימודים תשע"א ניתן ללמוד כי למעשה בידי האוניברסיטה קיים מידע ברמת פירוט גבוהה מזו המפורסמת על ידה – ואולם גם מידע זה אינו בהכרח מספיק לצורך בקרה ציבורית אמיתית, ואף אין ברור האם הוא מספיק לצורך התנהלות התקינה של האוניברסיטה עצמה.

משמעו של המונח "שקיפות" (Transparency) הוא היותו של מידע נגיש, גלוי ומובן, ובכלל זה מידע לגבי סדרי עדיפות, אמות מידה, החלטות ומעשים.<sup>177</sup> בכל הקשור למדיניות התקציב נודעת לשקיפות חשיבות עליונה. היא משמשת כאמצעי להשגת אמינותה של מדיניות נתונה, זאת באמצעות חיזוק המידע שיש לציבור לגביה, הקטנת מידת אי-הוודאות לגבי המהלכים שיינקטו במצבים שונים והגברת יכולת הציבור להבין את מצב המשק ולהעריך את יכולת התפקוד של המוסדות השונים. בשל כך הכירה הפסיקה הישראלית זה מכבר בחשיבות שבהצגת מדיניות התקציב לציבור בצורה בהירה וגלויה וברמת פירוט שתאפשר בחינה לעומק של פעולות הממשלה.<sup>178</sup>

מקובל כי דרישת השקיפות אף מתעצמת בכל הקשור לפעילותה של הממשלה, זאת נוכח מעמדה הבלעדי של הממשלה בהספקת שירותים מסוימים. בפסיקה נקבע, בהתייחס לתקציב משרד ממשלתי, כי מטרת הצגת התקציב באופן בהיר וברור איננה רק שכל אדם יוכל לקרוא ולהבין, כמצוות הדמוקרטיה, אלא גם לאפשר מסגרת לבקרה על פעולותיהם של משרדי הממשלה.<sup>179</sup> ראו לעניין זה דבריו של כב' השופט (בדימוס) י' זמיר בבג"צ 1113/99 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נד (2) 164, 180 (2000):

"לכל אלה אני מבקש להוסיף הערה. לאחר שהפכתי והפכתי בתקציב המשרד לענייני דתות, כמין צפנת פענח, כדי להשיב על השאלה איזה סכום הוקצה לבתי עלמין יהודיים ואיזה סכום לבתי עלמין אחרים, חשתי שאני הולך

<sup>177</sup> מתוך דוח מבקר המדינה שנתי 54 לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002, בעמ' 333-334. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/y2LNF>.

<sup>178</sup> המכון הישראלי לדמוקרטיה "אמינות ושקיפות במשק" נייר עמדה מס' 45, בעמ' 9 (נובמבר 2003). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/GKT4e>.

<sup>179</sup> מתוך דוח שנתי 50 לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998 של מבקר המדינה, עמ' 15. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/UNNsB>.

לאיבוד בין הסעיפים והמספרים. מרוב סעיפים אין רואים את התשובה. בגלל המבנה והפיזור של הסעיפים אפשר לטעון כך, כמו העותרת, ואפשר לטעון אחרת, כמו המשרד, ותשבי יתרץ קושיות ובעיות.

לא כך צריך לבנות תקציב של משרד ממשלתי. תקציב המשרד צריך להיות ברור מעצמו לאדם רגיל מחוץ למשרד, לרבות שופט, ולא רק ליודעי ח"ן במשרד לענייני דתות או במשרד האוצר, שהרי בסופו של דבר התקציב הוא חוק המדינה, ולכן הוא נהנה ממעמד ומחסינות של חוק, וחוק זה קובע מה ייעשה בנכסי המדינה, שהם נכסים של כל האזרחים. וכי אין זה ברור שהחוק צריך להיות ברור? החוק, לרבות חוק התקציב, צריך להיות ברור לא רק כדי שכל אדם יוכל לקרוא ולהבין את החוק, כמצוות הדמוקרטיה, אלא גם כדי שלא תיפתח הדרך בפני עובדי המשרד, כל משרד, לעשות בתקציב מניפולציות שאינן ראויות."

כפי שיפורט בהמשך, מוסדות ההשכלה הגבוהה המתוקצבים, אף שלכאורה הם גופים פרטיים, ממלאים במהותם תפקידים ציבוריים, ובדומה לפעילות הממשלתית ניתנה להם בלעדיות בהספקת שירותים מסוימים – שירותי השכלה גבוהה בישראל.<sup>180</sup> מהאמור יוצא כי כל אותן הנמקות והצדקות באשר להגברת השקיפות התקציבית והצורך בהצגת מדיניות התקציב באופן בהיר וגלוי וברמת הפירוט ההולמת, תקפות במלוא עוזן גם לגביהם. **הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח היקף תקציב ההשכלה הגבוהה (כ-7 מיליארד ₪ בשנה), הליקויים החמורים שנתגלו בהתנהלותם הכספית של המוסדות והפיקוח הלוקה בחסר המאפיין את המערכת.**<sup>181</sup> לא זו אף זו, מתגברת כיום ההבנה כי התפתחויות חברתיות, ערכיות ומשפטיות, אשר באו לידי ביטוי בין היתר בחקיקת חוק חופש המידע, מחייבות הגברה של דרגת השקיפות בפעילותם של גופים אלה.<sup>182</sup> דא עקא, שבשונה ממשרדי הממשלה, המחוקק הישראלי הכיר בצורך להבטיח למוסדות אלה – בשל מאפייניהם המיוחדים – חופש פעולה נרחב לכלכל את ענייניהם במסגרת תקציבם, חופש העלול להיתפס בנסיבות מסוימות כעומד בסתירה לחובות הגילוי החלות עליהם (ראו הפירוט [בפרק הראשון](#)). להלן נפנה לסקירת המצב הקיים בכל הקשור לפרסום תקציב ההשכלה הגבוהה בכלל, ואופן ניצול התקציב על-ידי המוסדות המתוקצבים בפרט.

### **פרסום תקציב מוסדות ההשכלה הגבוהה על-ידי משרד האוצר והות"ת**

המסגרת החוקית לתקציב המדינה מצויה, כידוע, בחוק יסוד: משק המדינה<sup>183</sup> ובחוקי התקציב השנתיים. חוק יסוד: משק המדינה קובע, כי תקציב המדינה יקבע בחוק; הוא יהיה לשנה אחת ויפרט את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות (סעיף 3 לחוק היסוד).<sup>184</sup> מבנה חוק התקציב השנתי קובע בחוק יסודות התקציב, אשר מתווה נורמות כלליות המוטמעות בחוקי התקציב המתקבלים מדי שנה בשנה.<sup>185</sup> סעיף 2 לחוק יסודות התקציב קובע כי בתקציב יפורטו, בין היתר, הסכומים אותם רשאית המדינה להוציא באותה שנת תקציב, וכי "**הסכומים והמספרים יחולקו לסעיפי תקציב, תחומי פעולה ותכניות**" [ההדגשות הוספו].

<sup>180</sup> ראו לעניין זה דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 294.

<sup>181</sup> ראו לעיל בפרק העוסק בפיקוח על תקציב המוסדות להשכלה גבוהה על-ידי הות"ת והממונה על השכר.

<sup>182</sup> פרשת ג'רבי, לעיל הערה 4, פסקה 39 לפסק-דינה של כב' השופטת ד' ברלינר.

<sup>183</sup> ס"ח תשל"ה מס' 777 מיום 31.7.1975 עמ' 206.

<sup>184</sup> ראו גם ד"ר א' ויתקון "תקציב המדינה בראי השפיטה" משפטים י 367, 367 (תשמ"מ).

<sup>185</sup> ראו בג"צ 7142/97 מועצת תנועות הנוער בישראל נ' שר החינוך ואח', פ"ד נב(3) 433, בעמ' 438 (1998).

מכוח הוראות חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב, מתפרסם חוק התקציב השנתי מדי שנה בשנה.<sup>186</sup> כל אחד מסעיפי התקציב השונים מיוצג על-ידי מספר דו-ספרתי. כל ספרה נקראת "תקנה תקציבית", כך שלמעשה כל סעיף תקציב מיוצג על-ידי שתי תקנות תקציביות. מטבע הדברים, ככל שסעיפי התקציב הם רבים, מסועפים ומפורטים יותר, כך מספר התקנות התקציביות המייצגות את סעיפי התקציב גבוה יותר. לצורך המחשה, ראו להלן את תקציב הפיתוח של המוסדות להשכלה גבוהה מתוך תקציב המדינה לשנת 2011:

### **תרשים 9: תקציב ההשכלה הגבוהה לשנת 2011**

#### **(באלפי ₪) השתתפות בתקציב מוסדות (תקציב פיתוח)**

סעיף	הוצאה	
<b>21</b> השכלה גבוהה	<u>7,391,473</u>	<b>(2 תקנות תקציביות)</b>
<b>2106</b> פיתוח מוסדות להשכלה גבוהה	50,000	<b>(4 תקנות תקציביות)</b>
<b>210601</b> מענקים לפיתוח מוסדות להשכלה גבוהה	50,000	<b>(6 תקנות תקציביות)</b>
<b>21060101</b> מענקים לפיתוח מוסדות להשכלה גבוהה	50,000	<b>(8 תקנות תקציביות)</b>

נוסף על פרסום תקציב המדינה השנתי בחוק התקציב השנתי, מתפרסם התקציב בפירוט לפי סעיפי תקציב גם באתר האינטרנט של משרד האוצר. בעבר פורסם תקציב המדינה באינטרנט גם כן ברמת פירוט של **6 תקנות תקציביות**, קרי, באותה רמת פירוט בה התפרסם בחוק התקציב השנתי. עם זאת, בעקבות פניות חוזרות ונשנות של התנועה, ניאות משרד האוצר לפרסם את התקציב ברמת פירוט גבוהה של **8 תקנות תקציביות** החל משנת 2004. בהתאם לכך, כיום מפורסם התקציב ברמת פירוט של **8 תקנות תקציביות** באתר האינטרנט של משרד האוצר. נוסף על כך מפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר גם פירוט **ביצוע תקציב המדינה בפועל**.<sup>187</sup>

אם כן, במסגרת פרסום תקציב המדינה באתר האינטרנט של משרד האוצר מתפרסמים תקציביהם של משרדי הממשלה השונים. ככל יתר משרדי הממשלה, כך גם תקציב ההשכלה הגבוהה מתפרסם מידי שנה באתר האינטרנט של משרד האוצר.<sup>188</sup> רמת הפירוט של תקציב ההשכלה הגבוהה היא של **8 תקנות תקציביות**, ככל משרד ממשלתי אחר. דא עקא, שעל-מנת ללמוד כיצד מחולק תקציב ההשכלה הגבוהה **בין המוסדות השונים** וכיצד מנוצל בפועל נדרש

<sup>186</sup> יצוין כי לאחרונה נחקק חוק יסוד: תקציב המדינה (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), במסגרתו שונה חוק יסוד: משק המדינה באופן זמני, כך שהצעת התקציב לשנים 2011-2012 תהא דו-שנתית. ראו לעיל הטקסט שליד הערה 65. כן ראו את חוק התקציב לשנת הכספים 2011 ו-2012, התשע"א-2011, ס"ח 2282, כ"ב באדר ב' התשע"א, 28.3.11, בעמ' 448.  
<sup>187</sup> באתר אגף התקציבים במשרד האוצר מפורסמים נתונים בדבר ביצוע תקציב המדינה ברמת פירוט של 6 תקנות תקציביות בלבד (במסגרת מערכת שאילתות מקוונת לתקציב המדינה וביצועו). ראו בכתובת: <http://goo.gl/Be8wE>.  
<sup>188</sup> ראו בכתובת: [www.mof.gov.il](http://www.mof.gov.il). חשוב לציין כי באתר משרד האוצר מתפרסמת הן הצעת התקציב והן הניצול בפועל של התקציב, אלא שפירוט ביצועו בפועל של התקציב מתפרסם ברמת פירוט של 6 תקנות תקציביות בלבד. ראו מערכת שאילתות מקוונת לתקציב המדינה וביצועו, הערה 190.

פרסום ברמת פירוט גבוהה מזו הנהוגה כיום באתר משרד האוצר. לשם המחשה תובא להלן דרך פרסום תקציב ההשכלה הגבוהה באתר משרד האוצר לשנת הכספים הנוכחית.<sup>189</sup>

### **תרשים 10: התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח**

**של ההשכלה הגבוהה לשנת 2011 (באלפי ₪)<sup>190</sup>**

הוצאה	סעיף
<u>7,391,473</u>	<u>21 השכלה גבוהה</u>
30,500	21 01 תחום פעולה כללי
6,649,772	21 02 השתתפות בתקציב המוסדות
507,650	21 03 השתתפות בפעולות
9,156	21 04 פעולות עם משרדים ומוסדות אחרים
144,395	21 05 רזרבה להתייקרויות
50,000	21 06 פיתוח מוסדות להשכלה גבוהה

### **תרשים 11: תקציב ההשכלה הגבוהה לשנת 2011**

**(באלפי ₪) השתתפות בתקציב מוסדות (תקציב רגיל)<sup>191</sup>**

הוצאה	סעיף
<u>7,391,473</u>	<u>21 השכלה גבוהה</u>
6,649,772	21 02 השתתפות בתקציב המוסדות
6,649,772	02 01 השתתפות בתקציב המוסדות להשכלה גבוהה
6,170,773	01 01 השתתפות בתקציב המוסדות להשכלה גבוהה
200,589	01 10 השתתפות במשרד התמ"ת
	21 02 למימון קרן המו"פ האירופאי
4,126	01 13 דמי השתתפות ב-ESRF (מאיץ)
	21 02 החלקיקים האירופאי
(-)1,889	01 22 השתתפות משרד הבריאות
	21 02
52,363	01 27 מכוני ננו טכנולוגיה
	21 02 באוניברסיטאות
(-) 26,224	01 28 השתתפות תמ"ת במכוני ננו טכנולוגיה
	21 02
200,000	01 47 רזרבה לסיכום רב שנתי חדש
	21 02
6,300	01 52 השתתפות במשרד התמ"ת - מכון לביו טכנולוגיה
	21 02
2,840	01 55 תכנית ישראלגרד
	21 02
(-) 1,225	01 56 השתתפות משרד התמ"ת - תכנית ישראלגרד
	21 02
(-) 430	01 57 השתתפות משרד הביטחון - תכנית ישראלגרד
	21 02
40,000	01 60 מרכזי מצוינות
	21 02

<sup>189</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/EyAYx>.

<sup>190</sup> שם.

<sup>191</sup> ראו לעיל תרשים 8 לפירוט תקציב הפיתוח של המוסדות לשנת 2011.

לשם השוואה, תקציב משרד ממשלתי ברמת פירוט של 8 תקנות תקציביות מעניק תמונה מפורטת הרבה יותר, ומקל וחומר מאפשר מסגרת רחבה ואמינה של דיווח ובקרה על פעולות המשרד. לצורך המחשה יוצג להלן פירוט תקציב משרד החינוך שהוקצה לפעולות חשב המשרד וכן פירוט ביצוע התקציב בפועל. הסעיף התקציבי המוצג נבחר באופן אקראי ולצורך המחשה בלבד.

### תרשים 12: תקציב משרד החינוך לשנת 2010

#### פעולות חשב המשרד (באלפי ₪)<sup>192</sup>

הוצאה	סעיף
<u>32,418,924</u>	<u>20 משרד החינוך</u>
1,392,125	20 21 יחידות מטה
844	20 21 03 פעולות החשב השתתפות במשרד האוצר עבור בדיקת
79	20 21 03 41 שחיקת מורים
156	20 21 03 47 קנית שרותי חוץ למחלקת הכספים
-	20 21 03 48 הכנסות מגורמי חוץ
609	20 21 03 49 תשלום פסקי-דין ופיצויים
-	20 21 03 98 הכנסות מהחזרים בגין תמיכה עודפת
-	20 21 03 99 החזרי תמיכות עודפות

### תרשים 13: ניצול בפועל של תקציב משרד החינוך לשנת 2010

#### פעולות חשב המשרד (באלפי ₪)<sup>193</sup>

% ביצוע	ביצוע תקציב	תקציב מקורי נטו	סעיף
<u>102.4</u>	<u>33,207.5</u>	<u>32,418,924</u>	<u>20 משרד החינוך</u>
18	250,511	1,392,125	20 21 יחידות מטה
1,354.7	11,434	844	20 21 03 פעולות החשב השתתפות במשרד האוצר עבור
0.0		79	20 21 03 41 בדיקת שחיקת מורים
	120		20 21 03 43 פעולות החשב
	8,452		20 21 03 45 רכישת שירותים לחישובי
	-70		20 21 03 46 השתתפות החשב הכללי
171.3	5,407	3,156	20 21 03 47 קנית שרותי חוץ
166.7	-5,000	-3,000	20 21 03 48 הכנסות מגורמי חוץ למחלקת הכספים
414.6	2,525	609	20 21 03 49 תשלום פסקי-דין ופיצויים
			20 21 03 51 השתתפות במשרד הפנים
0.0		-8,000	20 21 03 98 הכנסות מהחזרים בגין
0.0		8,000	20 21 03 99 החזרי תמיכות עודפות

<sup>192</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/TmzYJ>

<sup>193</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/bQEKP>

יוצא מן האמור, כי אומנם מן הבחינה הטכנית רמת הפירוט של תקציב ההשכלה הגבוהה זהה לזו של תקציבו של כל משרד ממשלתי אחר, קרי, רמת פירוט של 8 תקנות תקציביות. אך יחד עם זאת, כאמור, מן הבחינה המהותית רמת הפירוט התקציבי הנהוגה לגבי המוסדות אינה מספיקה על-מנת ללמוד כיצד מחולק תקציב ההשכלה הגבוהה בפועל בין המוסדות המתוקצבים, וממילא כיצד מנוצל התקציב בפועל על-ידי המוסדות. מיניה וביה מובן שרמת פירוט זו אינה מספיקה על-מנת לאפשר מסגרת בקרה ציבורית ראויה על פעולות המוסדות.

על-מנת ללמוד כיצד מוקצה בפועל תקציב ההשכלה הגבוהה למוסדות יש לפנות לאתר האינטרנט של המלי"ג, שם מפורסם כמדי שנה התקציב הרגיל שמקצה ות"ת. רמת הפירוט התקציבי המפורסמת על-ידי הות"ת היא של 8 תקנות תקציביות, ובצירוף הפירוט המפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר המדובר בפירוט כולל של 16 תקנות תקציביות. מן הראוי לציין, כפי שגם יפורט בהמשך, כי בידי הות"ת אמור להימצא מידע מפורט גם באשר לאופן ניצול התקציב בפועל על-ידי מוסדות ההשכלה הגבוהה, זאת מכוח סמכותה לבצע מעקב אחר ביצוע התקציב.<sup>194</sup> ואולם, מידע זה אינו חייב בפרסום על ידה – שהרי אין מדובר בפירוט ניצול תקציב הוועדה עצמה, אשר חייב בפרסום לפי חוק – ואכן בפועל אין המידע מפורסם על ידה. עוד חשוב לציין, כי התקציב הרגיל מאושר על-ידי הות"ת במהלך שנת הלימודים הנדונה. כך, לדוגמה, בשנת הלימודים תשע"א הובא התקציב לאישור חברי הות"ת בראשית חודש נובמבר 2010, ואילו באתר האינטרנט של המלי"ג פורסם התקציב לציבור רק מספר חודשים מאוחר יותר.

### **תרשים 14: תקציב ות"ת לשנת תשע"א (2011)**

#### **שחולק לאוניברסיטאות (באלפי ₪)**

אוניברסיטאות	תקציב ות"ת	תקציב ות"ת (סה"כ)
5,467,390	7,375,237	
4,363,552	5,537,860	1 השתתפות ישירה
142,654	143,834	2 הקצבות מקבילות לקרנות צמיתות <sup>195</sup>
138,342	689,490	3 הקצבות למחקר
131,015	204,552	4 הקצבות מיועדות
10,607	10,607	5 פעולות בין-מוסדיות
103,693	163,222	6 סיוע לסטודנטים
68,787	93,382	7 הקצבות שונות
508,739	508,739	8 תוכניות הבראה והתייעלות
	23,550	100 סה"כ דרבה

<sup>194</sup> התקציב הרגיל של ות"ת לשנת הלימודים תשע"א (דצמבר 2010), לעיל הערה 2.

<sup>195</sup> קרנות שהאוניברסיטאות רשאיות להשתמש רק בפירות ההשקעה שלהן ולא בהן עצמן. ראו דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 24.



**תרשים 15: תקציב ות"ת לשנת תשע"א (2011) (באלפי ₪)**

**השתתפות ישירה באוניברסיטאות**

מכון ויצמן	אוניברסיטת בן-גוריון	אוניברסיטת חיפה	אוניברסיטת בר-אילן	אוניברסיטת תל-אביב	הטכניון	האוניברסיטה העברית	תקציב ות"ת
401,809	750,556	416,437	564,300	1,022,646	822,961	1,253,993	
357,089	704,854	363,818	504,301	867,811	670,481	890,840	אוניברסיטאות
14,500	413,162	245,544	295,810	439,929	287,323	392,059	מרכיב הוראה
284,106	244,872	115,560	199,511	420,230	320,769	496,341	מרכיב המחקר

אם כן, כל עוד מבקש המידע יכול להסתפק בפירוט אופן חלוקת התקציב בין מוסדות ההשכלה הגבוהה השונים, די לו כי יפנה לאתר האינטרנט של המל"ג (ואם המידע הדרוש הוא אך סך כל התקציב המוקצה להשכלה גבוהה, ניתן אף להסתפק בפנייה לאתר האינטרנט של משרד האוצר). אולם כאשר נדרש פירוט ברמה גבוהה יותר – מידע הנוגע לדרך ניצולו בפועל של התקציב בכל מוסד ומוסד – הרי שיש לפנות לאתרי האינטרנט של כל אחד מהמוסדות, אשר חבים בפרסום דין וחשבון שנתי לפי חוק חופש המידע, שבו בין השאר נדרשים הם לכלול פירוט תקציבי, כפי שיפורט להלן.

**פרסום אופן ניצול תקציב ההשכלה הגבוהה בפועל על-ידי המוסדות**

כידוע, חוק חופש המידע נחקק במטרה להביא להסדרה סטטוטורית של הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות. בהתאם לכך, נקבע בחוק כי "רשות ציבורית תפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה" (סעיף 5(א) לחוק). היקף הפרסום בדין וחשבון האמור נקבע בתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999<sup>196</sup> (להלן: **תקנות חופש המידע**). מכוח תקנות אלה מחויבת רשות ציבורית לפרסם, בין השאר, את מבנה הרשות, אגפיה, שמות בעלי תפקידים בכירים, תחומי אחריותה, עיקרי פעילותה בשנה החולפת, עיקרי הפעולות המתוכננות לשנה הנוכחית, תקציב הרשות בשנה החולפת וכן פירוט הוצאות הרשות לפי סעיפי התקציב,<sup>197</sup> תקציב הרשות לשנה הנוכחית וכיוצא באלה (תקנה 6). יצוין כי התקנות אינן נוקבות ברמת הפירוט בה מחויבת הרשות לעמוד בעת הפרסום. עוד קובעות התקנות כי על רשות אשר לה אתר אינטרנט חלה חובה לפרסם עותק של הדין וחשבון השנתי באתר בתוך שנה מיום הפעלתו (תקנה 8(ה)).

<sup>196</sup> ק"ת תשנ"ט מס' 5976 מיום 28.5.99 עמ' 858.

<sup>197</sup> בפועל נראה, כי רמת הפירוט התקציבי אינה גבוהה. כך, במענה לפנייה לפי חוק חופש המידע של יו"ר אגודת הסטודנטים, מר יובל אדמון, בה ביקש נתונים אודות תקציב האוניברסיטה העברית, נכתב כי אין אפשרות לכמת את הנתונים בנוגע לחלוקת התקציב לפעילויות הספציפיות שנעשו בפקולטות; אין אפשרות לכמת את הנתונים בנוגע לפעילויות הספציפיות שנעשו ביחידות בכל הקשור לליקויי הלמידה של האוניברסיטה; ואין אפשרות לכמת את הפעילויות של הרקטור והמזכירות האקדמית בכל הקשור לשיפור מיומנויות ההוראה של הסגל האקדמי.

כזכור, אף שחוק חופש המידע נחקק עוד בשנת 1998, רק כעבור מספר שנים, בשנת 2005, הוחלט לראשונה על החלתו גם על מוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על-ידי המדינה.<sup>198</sup> בתוקף ההחלטה על החלתו של החוק גם על מוסדות אלה סויגה תחולתו **כך שיחול בכל הנוגע לניהול ענייניהם הכספיים**, זולת שני עניינים – גילוי זהותם של תורמים שהביעו את דעתם שאינם מעוניינים בגילוי זה", וכן "מידע על תקציבים ומענקים למחקר מסוים, במידה שמסירת המידע עלולה לחשוף קיום מחקר שאינו ידוע לציבור, וחשיפת המחקר עלולה לפגוע בו".<sup>199</sup> במסגרת החלת חוק חופש המידע על המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים **לא נקבעה רמת הפירוט המחייבת לעניין הפרסום**, כפי שגם לא נקבעה רמת פירוט מחייבת ביחס לגופים אחרים החייבים בפרסום לפי החוק. כיום חל חוק חופש המידע הן על אוניברסיטאות והן על מכללות אקדמיות – כהגדרתן בחוק המל"ג – המתוקצבות על-ידי המדינה.<sup>200</sup> נזכיר, כי חובותיהם של המוסדות מכוח חוק חופש המידע בכל הקשור לשקיפות תקציבית מצטרפות לחובותיהם מכוח חוק יסודות התקציב הנוגעות לתנאי השכר במוסדות וכן לכללי הדיווח החשבונאי של הות"ת, כפי שפורט בהרחבה קודם לכן.<sup>201</sup>

יוצא מן האמור שכיום מחויבים מוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על-ידי המדינה בפרסום דין וחשבון שנתי באתרי האינטרנט שלהם ובהם, בין השאר, פירוט אודות הוצאותיהם בפועל לפי **סעיפי התקציב**.<sup>202</sup> אלא שמבדיקת אתרי האינטרנט של האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת בן-גוריון, מכון ויצמן למדע והטכניון עולה כי **לא כל האוניברסיטאות עומדות בהוראותיו של חוק חופש המידע והתקנות שהותקנו מכוחו**.<sup>203</sup> כך, באתר האינטרנט של האוניברסיטה העברית פורסם דין וחשבון שנתי לפי חוק חופש המידע בשנה

---

<sup>198</sup> חוק חופש המידע מסמיך את שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, לקבוע כי גוף הממלא תפקיד ציבורי, שהוא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, יוכר כ"רשות ציבורית" לעניין החוק, ובאופן זה יוחלו הוראותיו על כל פעילותו של גוף כאמור או לגבי פעילויות מסוימות. ר' סעיף 2 לחוק חופש המידע. יצוין כי בספרות המשפטית עלתה בעבר הטענה כי מן הראוי להרחיב את תחולתו של חוק חופש המידע גם על גופים אוניברסיטאיים בפועלתם בתחום ההשכלה הגבוהה, וזאת עוד קודם לקביעתה של שרת המשפטים לשעבר כי יש לכלול מוסדות להשכלה גבוהה מתוקצבים תחת ההגדרה "רשות ציבורית". ראו לעניין זה פרופ' ז' סגל פרופ' הזכות לדעת באור חוק חופש המידע - 136-137 (2000) (להלן: סגל). עם זאת, גישה זו נדחתה בפסיקה. ראו פרשת ד"ץ, לעיל הערת שוליים 33, פסקה 15 לפסק-דינו של כב' הנשיא (בדימוס) א' ברק. עוד יצוין, כי בטרם קבלת חוק חופש המידע הועלתה הצעה לפיה מן הראוי להרחיב את תחולת החוק כך שיחול במפורש על כל גוף שמתוקצב או שנתמך מתקציב המדינה. ראו סגל, בעמ' 137-138 והתקסט שלייד הערה 381.

<sup>199</sup> י"פ, חוברת 5475 מיום כ"ח בכסלו התשס"ו, 29.12.05. ההחלטה נכנסה לתוקף ביום 29.12.06. לצורך העניין נקבע, כי "מוסד להשכלה גבוהה" הוא אחד מאלה:

- (1) מוסד שהכירה המועצה להשכלה גבוהה לפי סעיף 9 לחוק המל"ג;
- (2) מוסד שניתן לו היתר או אישור לפי סעיף 21א לחוק המל"ג;
- (3) מוסד שהתואר שהוא מעניק הוכר לפי סעיף 28א לחוק המל"ג.

<sup>200</sup> הגדרתה של "מכללה אקדמית" מובאת בסעיף 1 לחוק המל"ג:  
"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."

<sup>201</sup> ראו לעיל בעמ' 33 והלאה.

<sup>202</sup> יצוין כי אף המועצה להשכלה גבוהה עצמה מחויבת בפרסום דין וחשבון שנתי לפי חוק חופש המידע, בהיותה תאגיד שהוקם לפי חוק (ראו הגדרת "רשות ציבורית" בחוק חופש המידע). יחד עם זאת, מבדיקת אתר האינטרנט של המועצה עולה כי בפועל אין מפרסמת המועצה דוחות כנדרש באופן שוטף ותקופתי.

<sup>203</sup> יצוין כי מבדיקת אתר האינטרנט של המל"ג, שאף עליה חלות הוראות חוק חופש המידע ותקנותיו, מתוקף היותה "רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק (ראו לעיל בעמ' 17), עולה כי אף היא איננה עומדת בהוראות הדין ונראה כי מעולם לא פרסמה דוחות שנתיים כנדרש. ראו בכתובת: <http://goo.gl/CxPGg>.

הראשונה לתחולתו של החוק על האוניברסיטאות (2006) – אך בשנה זו בלבד.<sup>204</sup> מאז פורסמו מספר דוחות שנתיים באתר האינטרנט של האוניברסיטה, תחת הכותרת "דוח הנשיא". דוחות אלה אומנם מפורסמים ברמת פירוט גבוהה הרבה יותר מאשר זו המתפרסמת לפי חוק חופש המידע, אלא שהפרסום הוא בשפה האנגלית והסכומים נקובים בדולרים.<sup>205</sup> באוניברסיטת בר-אילן כלל לא ניתן לאתר באתר האינטרנט של האוניברסיטה דין וחשבון שפורסם כנדרש בחוק,<sup>206</sup> אף שדוחותיה הכספיים של האוניברסיטה זמינים באינטרנט.<sup>207</sup> באתר האינטרנט של מכון ויצמן פורסם דין וחשבון שנתי כאמור החל משנת 2006 ועד לשנת 2008, אך לא פורסמו באתר דוחות לגבי השנים 2009 ו-2010.<sup>208</sup> באוניברסיטת חיפה מופיע באתר האינטרנט של האוניברסיטה דין וחשבון לגבי שנת 2010 בלבד.<sup>209</sup> באוניברסיטת תל-אביב פורסמו דוחות לשנים 2009-2006, אך לא פורסם דין וחשבון לשנת 2010.<sup>210</sup> למעשה, רק באתרי האינטרנט של אוניברסיטת בן-גוריון<sup>211</sup> ושל הטכניון<sup>212</sup> פורסמו דוחות שנתיים כדרישת החוק עד לשנת 2010 – אם כי באתר האינטרנט של הטכניון לא מופיע דין וחשבון לשנת 2006. לצורך המחשת השונויות וחוסר האחידות בפרסום נתוני התקציב, וכן לצורך המחשת רמת השקיפות הנמוכה בפרסום, יובאו להלן נתונין הכספיים של כמה מן האוניברסיטאות הנגישים לציבור באינטרנט – בין מכוח חוק חופש המידע ובין במסגרת דוחות הנשיא השנתיים.

<sup>204</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/JopH2>.

<sup>205</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/GFzIo>. יצוין כי מי שאינו בקיא באתר האינטרנט של האוניברסיטה עשוי להיתקל בקושי רב באיתור הדוחות. למעשה, על-מנת לצפות בהם יש להיכנס לאתר הבית של האוניברסיטה, להקיש על "מידע שימושי" ולאחר מכן יש להקיש על "חוק חופש המידע". בדף האינטרנט שייפתח יש להקיש על "מבנה האוניברסיטה" ולאחר מכן על "אודות האוניברסיטה", שם יש להקיש על "דוחות שנתיים". קשה לומר, אפוא, כי הפרסום במתכונתו הנוכחית מאפשר גישה נוחה וקלה לציבור.

יש לציין כי בדומה לאוניברסיטה העברית, כך גם הטכניון, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת בן-גוריון ומכון ויצמן מפרסמים דוחות שנתיים מפורטים בשפה האנגלית, בין השאר בנושאי תקציב, המכונים "דוח הנשיא". אלא שבשונה מהאוניברסיטה העברית, דוחותיהם של יתר המוסדות אינם מוסיפים מידע תקציבי רב מעבר למידע המפורסם לפי חוק חופש המידע. בטכניון כולל הדוח פירוט גם בדבר אופן התפלגות הכנסות הטכניון וכן בדבר תקציב הפיתוח שהוקצה לו (ראו להלן). באוניברסיטת חיפה, באוניברסיטת בן-גוריון ובמכון ויצמן עיקר התוספת לפרסום לפי חוק חופש המידע נוגעת לפירוט הכנסות המוסדות.

לדוח הנשיא של הטכניון ראו בכתובת: <http://goo.gl/Kpnbe>.

לדוח הנשיא של אוניברסיטת חיפה ראו בכתובת: <http://goo.gl/jxF3S>.

לדוח הנשיא של מכון ויצמן ראו בכתובת: <http://goo.gl/c4NdD>.

לדוח הנשיא של אוניברסיטת בן-גוריון ראו בכתובת: <http://goo.gl/Rgek6>.

ראו בכתובת: <http://goo.gl/rNqVI>.

<sup>207</sup> ארגון גיידסטאר ישראל (Guidestar Israel) מפרסם באינטרנט דוחות כספיים שהוגשו על-ידי עמותות, ובכלל זה גם אוניברסיטת בר-אילן, שמאגדת, כזכור, כעמותה, לרשם העמותות. באתר קיימים דוחות כספיים של האוניברסיטה לשנים 2008-2009. ראו בכתובת: <http://goo.gl/H9cqz>.

עוד יצוין, כי נתוני תקציב נוספים אודות האוניברסיטה זמינים גם דרך אתר האינטרנט של ארגון גיידסטאר העולמי (Guidestar international). ראו בכתובת: [www2.guidestar.org](http://www2.guidestar.org). ניתן להירשם לאתר ולצפות בטפסי 990 שהוגשו לרשות המסים האמריקאית (ה-IRS). טפסי 990 מכילים מאזן כספי בסיסי של עמותות בעולם ומפורטים בהם, בין השאר, נתונים אודות הנכסים, ההכנסות וההוצאות לשנה נתונה (לגבי אוניברסיטת בר-אילן מפורסמים טפסים לשנים 2007-2009). כמו כן, קיים מידע נוסף באתר שקבלתו כרוכה בתשלום. יודגש, כי מדובר בפרסום שאינו נגיש בקלות לציבור, ובנוסף מפורסם בשפה האנגלית. לפירוט אודות טופס 990 ראו בכתובת: <http://goo.gl/xtqUI>.

<sup>208</sup> ראו בכתובת: [www.weizmann.ac.il/homepage/pages/ChofeshMeidah.html](http://www.weizmann.ac.il/homepage/pages/ChofeshMeidah.html).

<sup>209</sup> ראו בכתובת: [www.haifa.ac.il/html/html\\_heb/hofesh\\_hameyda.htm](http://www.haifa.ac.il/html/html_heb/hofesh_hameyda.htm).

<sup>210</sup> ראו בכתובת: [www.tau.ac.il/finance/foia](http://www.tau.ac.il/finance/foia).

<sup>211</sup> ראו בכתובת: <http://web.bgu.ac.il/Units/finance/InfoFreedom>.

<sup>212</sup> ראו בכתובת: [www.admin.technion.ac.il/FreeInfo](http://www.admin.technion.ac.il/FreeInfo).

**תרשים 16: תקציב אוניברסיטת בן-גוריון ריכוז ההוצאות**

**בתקציב הרגיל (באלפי ₪) לשנת תש"ע<sup>213</sup>**

731,800	סה"כ הוצאות שכר
650,024	הוצאות שכר
81,776	הוצאות בגין פנסיה ופיצויים
241,686	סה"כ הוצאות שאינן הוצאות שכר
9,721	רכישת ציוד ומחשבים
21,784	רכישת ספרים וכתבי-עת
142,722	הוצאות שוטפות, אחזקה ואחרות
3,608	הוצאות מימון
56,554	מלגאים וסיוע לסטודנטים
7,297	פרסום ויחסי ציבור
14,114	הוצאות מועברות לתקציבים אחרים
<b>987,600</b>	<b>סה"כ הוצאות</b>

**תרשים 17: פירוט הכנסות אוניברסיטת בן-גוריון לשנים**

**2010/11<sup>214</sup>**

	NIS m	\$ m	%
Planning & Budgeting Committee	740.1	198.4	71.2%
Tuition and Dorms	203.0	54.4	19.5%
Contributions	9.8	2.6	0.9%
Endowment Funds	35.0	9.4	3.4%
Other income	48.7	13.1	4.7%
Transfer from Funds	3.4	0.9	0.3%
<b>TOTAL</b>	<b>1040.0</b>	<b>278.8</b>	<b>100.0%</b>

**תרשים 18: פעילות התקציב הרגיל באוניברסיטת חיפה**

**תש"ע-תשע"א במיליוני ₪ – מחירים נומינליים<sup>215</sup>**

תשע"א	תש"ע	תקציב	ביצוע	תקציב	מקורי
522.2	490.3	494.5	494.5	494.5	שכר ונלווים
27.8	26.5	29.2	29.2	29.2	רכישות וספרים
80.7	74.8	76.2	76.2	76.2	תפעול ותחזוקה
31.5	28.7	29.7	29.7	29.7	מלגות
27.7	78.8	33.3	33.3	33.3	הוצאות אחרות
690	694.1	663	663	663	סה"כ

<sup>213</sup> ראו בכתובת: <http://web.bgu.ac.il/Units/finance/InfoFreedom>

<sup>214</sup> ראו בכתובת: [http://in.bgu.ac.il/President%20Report/PR\\_2011.pdf](http://in.bgu.ac.il/President%20Report/PR_2011.pdf)

<sup>215</sup> ראו בכתובת: [www.haifa.ac.il/html/html\\_heb/hofesh\\_hameyda.htm](http://www.haifa.ac.il/html/html_heb/hofesh_hameyda.htm)

**תרשים 19: התפלגות הכנסות של התקציב הרגיל תשע"א**

**באוניברסיטת חיפה (במיליוני ₪)<sup>216</sup>**

61%	421.7	הקצבות ות"ת
1%	4	שימוש בקרנות למימון פרויקטים חד-פעמיים
3%	21	שימוש בהשקעות מיעדות לפנסיה ופיצויים
2%	16.9	תרומות
3%	17.9	הכנסות שונות
1%	7.8	הכנסות מימון
29%	200.7	הכנסות מסטודנטים
<b>100%</b>	<b>690</b>	<b>סה"כ</b>

**תרשים 20: פירוט הוצאות של הטכניון לשנת תש"ע**

**(באלפי ₪)**

ביצוע	תקציב	
542,505.7	537,075	<b>הוצאות ביחידות</b>
26,891.5	32,141.2	שכר והוצאות נלוות
3,989.3	2,992.4	הוצאות שוטפות
59,784.0	65,993.0	הצטיידות ומחשוב
<b>633,171.0</b>	<b>638,201.8</b>	תחזוקה
		<b>סה"כ הוצאות ביחידות</b>
		<b>הוצאות פנסיה ופיצויים</b>
200,565.5	193,179.2	פנסיה
7,248.1	9,523.0	פדיון ימי מחלה
6,364.3	5,685.8	פיצויים
<b>214,177.9</b>	<b>208,388.0</b>	<b>סה"כ הוצאות פנסיה</b>
		<b>הוצאות כלליות</b>
53,006.2	58,292.9	הוצאות לכוח אדם
81,454.1	80,716.7	סיוע לסטודנטים
27,801.3	17,217.3	העברות למחקר
11,524.6	12,596.5	ביטוח ושמירה
24,049.5	22,581.7	תחזוקה כללית
24,673.0	22,301.3	הוצאות כלליות
7,198.2	7,549.6	שירותי מחשוב מרכזי
9,421.3	8,639.7	הקצבות ות"ת לציוד מחקר
<b>239,128.2</b>	<b>229,895.7</b>	<b>סה"כ הוצאות כלליות</b>
<b>1,086,477.1</b>	<b>1,076,485.5</b>	<b>סה"כ הוצאות</b>

**תרשים 21: פירוט הכנסות הטכניון לשנים 2010-2011**

**(במיליוני ₪)<sup>217</sup>**

VATAT	802	74%
Tuition	100	9%
Societies	47	4%
Self-incom	142	13%
<b>Total</b>	<b>1091</b>	<b>100%</b>

<sup>216</sup> ראו בכתובת: [www.haifa.ac.il/html/html\\_heb/haifa\\_uni\\_report\\_2011\\_Heb\\_web.pdf](http://www.haifa.ac.il/html/html_heb/haifa_uni_report_2011_Heb_web.pdf)

<sup>217</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/Kpnbe>

**תרשים 22: פירוט הוצאות הפיתוח של הטכניון**

**לשנים 2009-2010 (במיליוני ₪)<sup>218</sup>**

Category	Invested in Projects 2009/2010
Buildings, renovations, infrastructure	203
Multidisciplinary research centers	27
Equipment	11
<b>Total</b>	<b>241</b>

**תרשים 23: פירוט הוצאות והכנסות של**

**האוניברסיטה העברית לשנים 2009-2010 (במיליוני \$)<sup>219</sup>**

		Expenditure
(65%)	438	Salaries & Pension
(5%)	35	Acquisitions <sup>220</sup>
(7%)	49	Scholarships
(23%)	153	Others
<b>(100%)</b>	<b>675</b>	<b>Total Expenditure</b>
		<b>Income</b>
(49%)	325	Government (PBC)
(10%)	69	Student Fees
(3%)	18	Friends of HU
(2%)	14	Yissum
(36%)	239	Others
<b>(100%)</b>	<b>665</b>	<b>Total Income</b>

**תרשים 24: פירוט תקציב כללי וסגור של**

**האוניברסיטה העברית לשנים 2009-2010 (במיליוני \$)<sup>221</sup>**

Total	Closed Budgets	Central Costs & Administrative Units*	Academic Support Units	Experimental Units	Non-Experimental Units	Units Implementation
231.9	17.8	37.0	6.1	98.5	72.5	Salaries
144.2	-	144.2	-	-	-	Pensions & Severance Payments
9.0	3.0	2.6	-	3.0	0.4	Acquisitions
6.2	0.2	1.4	0.9	1.8	1.9	Scholarships
121.7	34.8	64.0	15.1	5.5	2.3	Other
<b>513.0</b>	<b>55.8</b>	<b>249.2</b>	<b>22.1</b>	<b>108.8</b>	<b>77.1</b>	<b>Total Expenditures</b>
100.0%	11.0%	48.5%	4.5%	21.0%	15.0%	Percentage of Total Expenditures

<sup>218</sup> ש.ם.

<sup>219</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/tDpwS>.

<sup>220</sup> הכוונה היא לרכישות של ספרים, ציוד בסיסי, מחשבים וכיוצא באלה.

<sup>221</sup> ראו הערה 223.

\*Including central expenses such as pension costs and maintenance

**תרשים 25: פירוט הוצאות של יחידות ניסוייות**

**222 באוניברסיטה העברית לשנים 2009-2010 (במיליוני \$)**

Total	Agriculture	Sciences, Engineering & Computer	Pharmacy	Dental Medicine	Medicine	
98.5	22.0	49.4	5.1	3.2	18.8	Salaries
-	-	-	-	-	-	Pensions & Severance Payments
3.0	0.3	2.1	0.1	0.2	0.3	Acquisitions
1.8	0.3	0.7	0.3	0.2	0.3	Scholarships
5.5	2.5	1.3	0.2	0.2	1.3	Other
<b>108.8</b>	<b>25.1</b>	<b>53.5</b>	<b>5.7</b>	<b>3.8</b>	<b>20.7</b>	<b>Total Expenditures</b>

**תרשים 26: פירוט הוצאות של יחידות שאינן ניסוייות**

**223 באוניברסיטה העברית לשנים 2009-2010 (במיליוני \$)**

Total	Law	Social Sciences	Social Work	Education	Humanities	
72.5	6.0	26.9	4.5	6.1	29.0	Salaries
-	-	-	-	-	-	Pensions & Severance Payments
0.4	-	0.3	-	-	0.1	Acquisitions
1.9	-	0.5	-	0.1	1.3	Scholarships
2.3	0.2	1.1	0.1	0.3	0.6	Other
<b>77.1</b>	<b>6.2</b>	<b>28.8</b>	<b>4.6</b>	<b>6.5</b>	<b>31.0</b>	<b>Total Expenditures</b>

**תרשים 27: פירוט תקציבי מחקר באוניברסיטה העברית לפי**

**224 פקולטות לשנים 2009/2010 (באלפי \$)**

<b>Group 1:</b> Faculty of Science, School of Engineering & Computer Science	52,602
<b>Group 2:</b> Faculty of Medicine, School of Pharmacy, Faculty of Dental Medicine	30,132
<b>Group 3:</b> Faculty of Humanities, School of Education, School of Business Administration	13,348
<b>Group 4:</b> Faculty of Agriculture, Food & Environment	15,621
<b>Group 5:</b> Faculty of Social Sciences, School of Social Work & Social Welfare	10,185
<b>Group 6:</b> Faculty of Law	1,823
<b>Total</b>	<b>123,711</b>

\*Based on signed research grants; figures calculated at rate of exchange on September 30, 2010

<sup>222</sup> הוצאות של Experimental Units. ראו שם.

<sup>223</sup> פירוט הוצאות של Non-experimental Units. ראו שם.

<sup>224</sup> פירוט הוצאות של Experimental Units. ראו שם.

**תרשים 28: דוחות הכנסות והוצאות בתקציב הרגיל של**

**אוניברסיטת בר-אילן לשנת 2009 (באלפי ₪) <sup>225</sup>**

<b>הכנסות</b>	
438,079	הקצבות הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה:
140,078	הקצבות לפעילות שוטפת
(45,345)	הקצבות מיוחדות
9,738	העברה לתקציבים סגורים
28,175	הקצבות מקבילות
570,725	שיפוי בגין הפחתת שכר לימוד
156,170	שכר לימוד ודמי הרשמה
4,072	תרומות
49,498	הכנסות (הוצאות) למטרות מוגדרות, נטו – למלגות, לקתדראות ולמטרות אחרות
15,724	הכנסות מימון ואחרות, נטו
796,189	הכנסות מחקרים, קורסים ותקציבים סגורים
302,420	<b>סך הכנסות</b>
<b>1,098,609</b>	
<b>הוצאות</b>	
403,102	הוראה ומחקר
78,410	שרותי עזר להוראה ומחקר
67,855	מלגות ושירותים לסטודנטים
67,383	הנהלה וכלליות
79,209	בינוי, תחזוקה ולוגיסטיקה
23,959	פיצויים ופנסיה
(35,035)	תקורה שהועמסה
684,883	הוצאות מחקרים, קורסים ותקציבים סגורים
307,169	<b>סך הוצאות</b>
992,052	
106,557	עודף (גרעון) מפעילות
(10,299)	הגדלת הקרנות הצמיתות בגין הפסדי המימון של שנה קודמת
60,000	הקטנת העתודה לפיצויים
156,258	עודף (גרעון) לשנה

**תרשים 29: תקציב הפיתוח של אוניברסיטת בר-אילן לשנת**

**2009 (באלפי ₪) <sup>226</sup>**

<b>הכנסות</b>	
42,880	הקצבות הוועדה לתכנון ולתקצוב
14,588	תרומות והעברה מסכומים מיועדים לפיתוח
60,000	העברה מסכומים מיועדים למטרות אחרות
117,468	השתתפות התקציב הרגיל
<b>הוצאות</b>	
95,954	בנייה, תכנון ופיתוח
<b>עודף לשנה</b>	
21,514	גרעון – לתחילת השנה
(57,711)	גרעון – לגמר השנה
36,197	

יצוין עוד, כי כפי שעולה מן הנתונים שהובאו לעיל וכן מדוחותיהן של יתר האוניברסיטאות שנבדקו, ככלל רמת הפירוט המתפרסמת היא של 2 תקנות תקציביות בלבד – למעט תקציב האוניברסיטה העברית, המתפרסם, כאמור, ברמת פירוט של 4 תקנות תקציביות. רמת פירוט של

<sup>225</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/YU5zM>  
<sup>226</sup> ראו שם.



4 תקנות תקציביות, כפי שעולה מהטבלאות לעיל, מאפשרת ללמוד כיצד הוקצה תקציב המוסד בין הפקולטות השונות, אך לא בין היחידות האקדמיות השונות, וכן אינה מאפשרת להבחין בין סוגי התארים השונים (תואר ראשון, שני, שלישי וכן הלאה). לפיכך, בפועל מתקבלת תמונה כללית בלבד של אופן הקצאת התקציב, גם כאשר רמת הפירוט מעט גבוהה יותר מזו המקובלת ביתר המוסדות. זאת ועוד, רמת הפירוט הנוכחית כלל אינה מספיקה על-מנת ללמוד על מידת עמידתם של המוסדות באמות המידה שקבעה הות"ת לתקצוב בהתאם למודל התקצוב שגובש (למעט פרסום האוניברסיטה העברית שמפרט, אומנם בשפה האנגלית, את תקציבי המחקר בחלוקה ליחידות). במובן זה ניתן לטעון כי אין כל משמעות מעשית אמתית לפרסום כפי שהוא נעשה כיום, וכי הוא נעשה רק "כדי לצאת ידי חובה", מבלי שיש בו כדי להשיג את תכליותיה של חובת הפרסום המעוגנת בחוק.

לכך יש להוסיף כי כפי העולה מן הנתונים שהובאו לעיל, האוניברסיטאות, ככלל, אינן נוהגות לפרסם את פירוט הכנסותיהן במסגרת הפרסומים לפי חוק חופש המידע, וממילא אינן עושות כן לפי סעיפי תקציב. כאמור, בחלק מהאוניברסיטאות נמצא כי מפורסם, ביוזמתן, דוח מפורט על פעילות המוסד המכונה "דוח הנשיא", ובו מובא פירוט גם של הכנסות האוניברסיטה לצד פירוט הוצאותיה. עם זאת, כאמור, רק חלק מן האוניברסיטאות נוהגות לפרסם נתונים על אודות היקף הכנסותיהן, ובמרבית המקרים הפרסום נעשה בשפה האנגלית, כך שבפועל לא בנקל ניתן לדעת מהו היקף התמיכה הממשלתית בכל אוניברסיטה מתוך כלל הכנסותיה.

### תרשים 30: השוואה בין רמות הפירוט התקציבי של

#### האוניברסיטאות השונות



\* אמנם קיימת הפרדה בין סוגים שונים של הוצאות ולכן לכאורה הפרסום הוא ברמת פירוט של 4 תקנות תקציביות, אך נראה כי בפועל מדובר בהפרדה מלאכותית שאינה בסייפה על הפרסום שנעשה על ידי אוניברסיטאות אחרות.

\*\* רמת הפירוט אמנם גבוהה מזו שבאוניברסיטאות האחרות, למעט האוניברסיטה העברית, אך עדיין לא ניתן ללמוד מהפרסום על חלוקת התקציב בין הפקולטות או היחידות האקדמיות השונות.

בעוד שבאוניברסיטאות מתפרסמים דוחות לפי חוק חופש המידע – גם אם לא באופן עקבי – הרי שבמכללות האקדמיות, שאף עליהן הוחל חוק חופש המידע החל משנת 2006, המצב חמור הרבה יותר. מבדיקת אתרי האינטרנט של 21 המכללות האקדמיות המתוקצבות על-ידי הות"ת נמצא כי אף אחת מן המכללות האקדמיות לא פרסמה באתר האינטרנט שלה דין וחשבון לפי חוק חופש המידע כנדרש בחוק.<sup>227</sup> המכללות שנבדקו הן: בצלאל – אקדמיה לאמנות ועיצוב;<sup>228</sup> האקדמיה

<sup>227</sup> יצוין כי בשל היותן מאוגדות כעמותות דוחותיהן הכספיים של המכללות נגישים, לפחות בחלקם, באתר האינטרנט של ארגון גיידסטר (ראו לעיל הערה 207), בדומה לדוחותיה הכספיים של אוניברסיטת בר-אילן – אך ודאי שבכך אין כדי לרפא את הפגם שבאי קיום הוראות חוק חופש המידע.

למוסיקה ולמחול בירושלים;<sup>229</sup> שנקר – בית-ספר גבוה להנדסה ועיצוב;<sup>230</sup> בית-ספר גבוה לטכנולוגיה (בג"ט) בירושלים;<sup>231</sup> המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה;<sup>232</sup> אפקה – המכללה האקדמית להנדסה בתל-אביב;<sup>233</sup> המכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון;<sup>234</sup> המכללה האקדמית להנדסה בירושלים;<sup>235</sup> מכון טכנולוגי חולון;<sup>236</sup> המכללה האקדמית תל-אביב-יפו;<sup>237</sup> המכללה האקדמית עמק יזרעאל;<sup>238</sup> המכללה האקדמית תל חי;<sup>239</sup> המכללה האקדמית ספיר;<sup>240</sup> המכללה האקדמית הדסה ירושלים;<sup>241</sup> המרכז האוניברסיטאי יהודה ושומרון;<sup>242</sup> המרכז האקדמי רופין;<sup>243</sup> המכללה האקדמית אשקלון;<sup>244</sup> המכללה האקדמית גליל מערבי;<sup>245</sup> המכללה האקדמית צפת;<sup>246</sup> המכללה האקדמית כינרת בעמק הירדן;<sup>247</sup> והמכללה האקדמית אחווה.<sup>248</sup> באתר האינטרנט של האוניברסיטה הפתוחה פורסם דין וחשבון לפי חוק חופש המידע רק החל משנת 2008.<sup>249</sup>

את האשם בשונות שקיימת בין המוסדות בכל הנוגע לפרסום הוצאותיהם מכוח חוק חופש המידע, ניתן לתלות במידה רבה בנוסחן הכללי והעמום של תקנות חופש המידע. על הקושי הטמון בנוסחן של התקנות ניתן ללמוד גם מתשובתה של הממונה על יישום חוק חופש המידע באוניברסיטה העברית, הגב' רונית עזר, לפנייתו לפי חוק חופש המידע של יו"ר אגודת הסטודנטים לשנת הלימודים תשע"א, מר יובל אדמון. מתשובת הממונה עולה כי רמת הפירוט התקציבי הקיימת בידי האוניברסיטה גבוהה מזו המאפיינת את המידע שמפורסם באתר האינטרנט ונגיש לכלל הציבור, כך שעל-מנת לדעת כיצד מחולק התקציב בפועל נדרשים פנייה לפי המנגנון הקבוע בחוק ותשלום אגרה כדין. עוד עולה מהתשובה, כי קיים מידע תקציבי שאינו קיים ברשותה של האוניברסיטה, ומקל וחומר שאין בידה למסרו לכל דורש.<sup>250</sup>

<sup>228</sup> ראו בכתובת: [www.bezalel.ac.il](http://www.bezalel.ac.il)

<sup>229</sup> ראו בכתובת: [www.jamd.ac.il](http://www.jamd.ac.il)

<sup>230</sup> ראו בכתובת: [www.shenkar.ac.il](http://www.shenkar.ac.il)

<sup>231</sup> ראו בכתובת: [www.jct.ac.il](http://www.jct.ac.il)

<sup>232</sup> ראו בכתובת: [www.braude.ac.il](http://www.braude.ac.il)

<sup>233</sup> ראו בכתובת: [www.afeka.ac.il](http://www.afeka.ac.il)

<sup>234</sup> ראו בכתובת: [www.sce.ac.il](http://www.sce.ac.il)

<sup>235</sup> ראו בכתובת: [www.jce.ac.il](http://www.jce.ac.il)

<sup>236</sup> ראו בכתובת: [www.hit.ac.il](http://www.hit.ac.il)

<sup>237</sup> ראו בכתובת: [www.mta.ac.il](http://www.mta.ac.il)

<sup>238</sup> ראו בכתובת: [www.yvc.ac.il](http://www.yvc.ac.il)

<sup>239</sup> ראו בכתובת: <http://website.telhai.ac.il>

<sup>240</sup> ראו בכתובת: [www.sapir.ac.il](http://www.sapir.ac.il)

<sup>241</sup> ראו בכתובת: [www.hadassah.ac.il](http://www.hadassah.ac.il)

<sup>242</sup> ראו בכתובת: [www.ariel.ac.il](http://www.ariel.ac.il)

<sup>243</sup> ראו בכתובת: [www.ruppim.ac.il](http://www.ruppim.ac.il)

<sup>244</sup> ראו בכתובת: [www.ash-college.ac.il](http://www.ash-college.ac.il)

<sup>245</sup> ראו בכתובת: [www.wgalil.ac.il](http://www.wgalil.ac.il)

<sup>246</sup> ראו בכתובת: [www.zefat.ac.il](http://www.zefat.ac.il)

<sup>247</sup> ראו בכתובת: [www.kinneret.ac.il](http://www.kinneret.ac.il)

<sup>248</sup> ראו בכתובת: [www.achva.ac.il](http://www.achva.ac.il)

<sup>249</sup> זמין בכתובת: [www.openu.ac.il/General/download/doch2010.pdf](http://www.openu.ac.il/General/download/doch2010.pdf)

<sup>250</sup> בפנייתו של יו"ר אגודת הסטודנטים של האוניברסיטה העברית לשעבר, מר יובל אדמון, מיום 23.1.11 התבקש המידע להלן:

1. "תקציב האוניברסיטה בשנים תשס"ו-תש"ע שמומש לטובת "הוראה רכה" – שעות הוראה פרונטאליות, תרגול, מעבדות ובדיקות תרגילים ומבחנים על-ידי סגל זוטרי, בחלוקה לרמת הפקולטה / ביה"ס. כלומר – כמה תקציב

”מצ”ב פירוט הוצאות, הכנסות ותקנים בתקציב לקויי הלמידה של האוניברסיטה לשנים תשס”ו-תש”ע. נעשות פעילויות נוספות ביחידות, אך אין בידינו מידע על כך, על כן לא ניתן לכמת זאת.  
מצ”ב פירוט הקצאת האוניברסיטה לפקולטות להוראה ועבודה לשנים תשס”ו-תש”ע. החלוקה לפעילויות ספציפיות נעשתה בפקולטה, על פי הצרכים שלהם, בכל שנה וכיוון שכך, אין אפשרות לכמת את הנתונים בהקשר הנ”ל.  
שיפור מיומנויות ההוראה של הסגל האקדמי, מטופל במסגרת הארגונית של לשכת הרקטור והמזכירות האקדמית, במסגרת תקציב יחידות אלו ואין באפשרותנו לכמת פעולות אלה בנפרד.” [ההדגשות הוספו]

נציין כי לגישתנו מדובר במידע שראוי היה שיימצא בידי האוניברסיטה לצורך ניהול תקין, אך אשר בפועל, כעולה מן התשובה, אינו מצוי בידה. חשוב גם לציין כי לפי חוק חופש המידע, רשות ציבורית מוסמכת לדחות בקשה לקבלת מידע, לאחר שנקטה אמצעים סבירים להשגתו. בין השאר נתונה לה זכות זו בנסיבות בהן המידע המבוקש אינו מצוי ברשותה, כפי שהיה גם במקרה של בקשתו של מר אדמון, או כאשר הטיפול בבקשה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירים, וזאת מכוח סעיף 1(8) ו-3(8) לחוק חופש המידע. ביסודם של חריגים אלה לחובת מסירת המידע עומדת התפיסה כי האינטרס הציבורי מחייב לאזן בין הרצון לקבל מידע שיייתכן וקיים בידי הרשות, לבין הצורך לאפשר לרשות למלא את תפקידה ביעילות לטובת הכלל.<sup>251</sup>

ואולם, בנסיבות אלו מתעוררת השאלה, האם אכן הסתמכותה של האוניברסיטה על חריגים אלה לחוק חופש המידע הינה ראויה? וליתר דיוק: האם כלל המידע המצוי בידי המוסדות עצמם, ושכפי הנראה מפורסם רק בחלקו בציבור, הינו ברמת פירוט הולמת שמאפשרת את התנהלותה התקינה של הרשות – ואף חשוב מכך: ברמת פירוט שיש בכוחה לאפשר בקרה אמיתית מצד הציבור על אופן ניצול התקציב על-ידי המוסדות? מעבר לכך מתעוררת השאלה, האם אין זה ראוי שחובת הפרסום תחול לגבי מכלול המידע התקציבי המצוי בידי המוסד, ולא רק על חלקו? ובאופן כללי יותר, עולה השאלה האם ניתן להסתפק ברמת הפירוט התקציבי הנוכחי, או שמא נדרשת רמת פירוט גבוהה יותר לצורך הבטחת בקרה ציבורית אמיתית?

בהקשר אחרון זה יצוין כי רמת הפירוט הנוכחית אינה מאפשרת לעמוד על היקף תקצובו של ור”ה.<sup>252</sup> עובדה זו מעוררת קושי רב, שכן גוף זה אינו נתון לביקורתו של שום גוף חיצוני ואף חולק על כפיפותו לביקורת המדינה. ור”ה הוקם במהלך שנות השישים של המאה הקודמת על-ידי

---

הקצתה כל פקולטה וביה”ס באוניברסיטה עבור הנושאים הללו מדי שנה, בחלוקה לתקנים, ובתקציב כספי (שקלים).

2. ”תקציב האוניברסיטה בשנים תשס”ו-תש”ע שמומש לטובת הפעלת המרכז לליקויי למידה של האוניברסיטה. הצגת מספר התקנים לעובדים במקום מדי שנה והיקפי משרה וכן תקציב הפעילות השוטף. כמו כן חלוקת ההצגה לסך התקציב שהתקבל מדי שנה על-ידי ות”ת לטובת העניין אל מול סך התקציב שהאוניברסיטה הוסיפה ממקורותיה.

3. ”תקציב האוניברסיטה בשנים תשס”ו-תש”ע שמומש לטובת שיפור מיומנויות ההוראה של הסגל האקדמי בחלוקה לתקציב ששולם לגופים חיצוניים עבור שירותים בתחום ותקציבים ו/או שעות עבודה, תקנים שהוקצו לטובת הנושא בתוך האוניברסיטה.”

<sup>251</sup> ראו דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ”ו-1996, ה”ח 2523, ט”ז באדר התשנ”ו, 7.3.96, וכן ראו דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ”ז-1997, ה”ח 2630, כ’ בסיון התשנ”ז, 25.6.97.

<sup>252</sup> תקציב ור”ה אינו מפורסם באינטרנט ולמעשה אין בידי התנועה כל מידע באשר להיקף תקצובו – זאת להבדיל מהיקף הוצאותיו, שפורטו בדוח על מערכת ההשכלה הגבוהה שפורסם לפני כשנתיים.

מספר אוניברסיטאות<sup>253</sup> במטרה לטפל בנושאים המשותפים להן. בין תפקידיו נמנים קיום משא ומתן עם ארגוני העובדים באוניברסיטאות, בין היתר לצורך קביעת הסכמי שכר; מילוי תפקיד של פורום המתאם בין האוניברסיטאות בנושאי מדיניות המשותפים להן; ריכוז פעילויות של גופים שונים, ובהם המרכז הארצי לבחינות, מרכז החישובים הבין-אוניברסיטאי (מחב"א) והוועדה למדיניות קבלה לאוניברסיטאות; קביעת תכנים לשיתוף פעולה במחקר עם מוסדות אקדמיים בחו"ל; וטיפול קשרים עם אוניברסיטאות בחו"ל.<sup>254</sup>

נציגי האוניברסיטאות המיוצגות בור"ה הם בעלי התפקידים הבכירים בהן ויו"ר ור"ה הוא אחד מבין נשיאי האוניברסיטאות, המתחלף, ככלל, פעם בשנה. אשר להחלטותיו והמלצותיו של ור"ה, אלו מתקבלות בפורום הכולל את ראשי האוניברסיטאות – נשיאים או רקטורים – ולפיכך לראשי האוניברסיטאות אחריות לנעשה בגוף זה ולפעולותיו. מימונו של ור"ה נעשה מתוך הקצבה שנתית שמקצה כל אחת מהאוניברסיטאות לגוף, לפי חלקה היחסי בתקציב המדינה המחולק לאוניברסיטאות על-ידי הות"ת.<sup>255</sup> סך הוצאות ור"ה בשנת הלימודים התשס"ז עמד על כ-2.5 מיליון ₪, מתוכן למעלה מ-50% הן הוצאות שכר בעלי תפקידים.<sup>256</sup>

כאמור, סביב שאלת העמדתו של ור"ה לביקורת המדינה נטושה זה זמן מה מחלוקת בין משרד מבקר המדינה, הסבור כי הגוף כפוף לביקורתו, לבין ור"ה עצמו, השולל את כפיפותו לביקורת. כפי שעולה מדוח ביקורת שעסק בפעילותו של ור"ה, מאז ומעולם ראה מבקר המדינה בור"ה גוף מבוקר כמשמעו בחוק מבקר המדינה – הן משום שכל אחד מחבריו הוא נציג של גוף המבוקר על-ידי משרד המבקר והן משום שפעולותיו, החלטותיו והמלצותיו של ור"ה נגזרות ממטרות האוניברסיטאות ומפעולותיהן ואף משפיעות עליהן. נוכח הימנעות ור"ה משיתוף פעולה עם משרד מבקר המדינה, החליט משרד המבקר, למען הסר ספק, להפעיל את הסמכות הנתונה לו בחוק (סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה) ולהחיל את ביקורת המדינה מפורשות על ור"ה, בהיותו גוף הנתמך על-ידי הממשלה – גם אם בעקיפין – בדרך של מימון שניתן מתקציב האוניברסיטאות.

עם זאת, ועל-אף החלתה של ביקורת המדינה על ור"ה מפורשות על-ידי מבקר המדינה, המשיך ור"ה לטעון כי כלל לא ניתן היה להחיל עליו את ביקורת המדינה מכוח סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, שכן: המדובר בהתכנסות וולונטרית לא מחייבת (ולא מפעל, מוסד, קרן או גוף); ור"ה אינו מאוגד ואין לו תקנון; החלטותיו אינן מחייבות את האוניברסיטאות; והוא אינו נתמך על-ידי הממשלה אלא על-ידי המדינה. יצוין שמדוח הביקורת עולה כי בעוד שור"ה טען בפני המבקר שאין לו תקנון וכי החלטותיו אינן מחייבות, בפועל קיימת הצעת תקנון, שהוכנה כבר בשנת 1988,

---

<sup>253</sup> האוניברסיטה העברית, מכון ויצמן למדע, הטכניון, אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת חיפה. החל משנת 2006 פועל לצד ועד ראשי האוניברסיטאות גם גוף המאגד את המכללות האקדמיות הפועלות בישראל – ועד ראשי המכללות האקדמיות (ור"מ). מעמדו של ור"מ, גם הוא גוף וולונטרי, טרם זכה להתייחסותו של מבקר המדינה, אך ניתן להניח כי המחלוקת סביב מעמדו של ור"ה ושאלת העמדתו לביקורתו של מבקר המדינה, כפי שתוארה לעיל, תקפה גם בכל הקשור לור"מ.

<sup>254</sup> דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 9.

<sup>255</sup> שם, שם.

<sup>256</sup> תקציב ור"ה אינו מתפרסם לציבור ואינו מפורט בדיווחי המוסדות לפי חוק חופש המידע. לפיכך, הנתונים הקיימים בידי התנועה הינם אלה המופיעים בדוח הביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה שפורסם בשנת 2009. ראו דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 10.

שמטרתה לרכז את הכללים הנוגעים למבנה ור"ה, לסמכויותיו ולדרכי פעילותו, שהתגבשו במשך השנים. עוד צוין בדוח, כי מהתבטאויותיו של מנכ"ל ור"ה לשעבר עולה כי בפועל פעל ור"ה לפי הצעת תקנון זו, אשר בה נקבע, בין השאר, כי החלטות ור"ה בנושאים עקרוניים מחייבות את כלל האוניברסיטאות.

מכל מקום, בסופו של דבר התרצה ור"ה והודיע למבקר המדינה כי על-אף המחלוקת המשפטית הוחלט "מבחינה ציבורית לשתף פעולה עם ביקורת משרד מבקר המדינה, ככל אשר יידרש". אולם אף על פי כן, בתגובותיו לממצאי הביקורת המשיך ור"ה וחזר על טענותיו באשר לאי כפיפותו לביקורת המדינה.<sup>257</sup> על רקע דברים אלה מתח מבקר המדינה ביקורת חריפה על התנהלותם של ור"ה בכלל, ושל נשיאי האוניברסיטאות ומנכ"ליהן בפרט, בכל הנוגע למחלוקת על אודות תחולתה של ביקורת המדינה על הגוף. המבקר קבע כי אין זה ראוי שנשיאי האוניברסיטאות ומנכ"ליהן, בעצה אחת, יעשו לסיכול ביקורת המדינה,<sup>258</sup> במקום להכיר בחשיבותה ובתועלתה ולאפשר את פעולתה, כפי שניתן היה לצפות מגורמים כה בכירים בגופים בעלי אופי ציבורי.<sup>259</sup>

מן האמור עולה כי אומנם בהחלטו של חוק חופש המידע על המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים היה כדי לתרום במידה רבה להגברת השקיפות התקציבית של המוסדות ולשיפור וייעול הבקרה המתבצעת על הפעילות הפיננסית של האוניברסיטאות, ובכלל זה בכל הנוגע למקורות התקציב ולניצולו בפועל; אולם יחד עם זאת, התקנות אינן נוקטות לשון מפורשת באשר לרמת הפירוט הנדרשת בכל הקשור לניצול התקציב בפועל, כך שבגדרן מתאפשרת שונות בין המוסדות באשר לפרסום התקציב – שונות שאף מתקיימת בפועל. יצוין כי כללי הדיווח החשבונאי שגיבשה הות"ת לאחרונה, עליהם עמדנו בהרחבה קודם לכן, אשר נועדו להביא להגברת השקיפות התקציבית,<sup>260</sup> דווקא מבהירים מהי רמת הפירוט התקציבי שעל המוסדות לכלול בדיווחיהן לות"ת. עם זאת, המוסדות אינם נדרשים לפרסם דוחות אלה לציבור, ומעבר לכך, רמת הפירוט הנדרשת מהם במסגרת כללי הדיווח אינה גבוהה משמעותית מזו שאימצו המוסדות לצורך פרסום דוחותיהם לפי חוק חופש המידע. נזכיר עוד כי חלק מן המוסדות מפרסמים, ביוזמתם, דוחות מפורטים מעט יותר על פעילותם ("דוח הנשיא"), ובין היתר מתייחסים הם להוצאות והכנסות המוסד. אלא שבמקרים רבים נעשה הפרסום בשפה האנגלית, ככל הנראה משום שהוא מיועד לתורמים, ובנוסף הוא איננו נגיש בצורה קלה מתוך אתר האינטרנט של המוסד.<sup>261</sup>

<sup>257</sup> שם, בעמ' 9-10.

<sup>258</sup> בין היתר, נכתב בדוח שהביקורת העלתה כי ור"ה הנחה את האוניברסיטאות שלא למסור למשרד מבקר המדינה כל תגובה על הליקויים שהעלתה הביקורת על האוניברסיטאות, לפני שור"ה עצמו ימסור לו את תגובתו. רק לאחר פניות חוזרות ונשנות של משרד מבקר המדינה לאוניברסיטאות מסרו לו אלה את תגובותיהן על הליקויים.

<sup>259</sup> שם, בעמ' 13. יצוין כי ממצאי הביקורת שערך משרד מבקר המדינה הצביעו על כך ששולמו תוספות שכר ליו"ר ועדת המנכ"לים של ור"ה בניגוד להמלצותיה של ועדה ציבורית שמינה ור"ה ושאושרו על-ידי הממונה על השכר. כמו כן הצביעה הביקורת על הצורך בתחלופה של נושא משרה זה (יו"ר ועדת המנכ"לים) מפעם לפעם – נוכח חשיבותו של תפקיד זה ומאפייניו – בדומה לתחלופה הנהוגה של יו"ר ור"ה. ראו דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 11. יצוין עוד כי כעולה ממסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בהמשך לפרסום ממצאי הביקורת מונה יו"ר חדש לוועדת המנכ"לים. ראו מסמך מרכז המחקר והמידע, לעיל הערה 57.

<sup>260</sup> הודעת הות"ת מיום 8.12.09, ראו לעיל הערה 171.

<sup>261</sup> דוחות הנשיא שאותרו על ידנו הם אלה שמפורסמים על-ידי האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת חיפה והטכניון.

רמת הפירוט התקציבי המאפיינת את המוסדות להשכלה גבוהה אינה אחידה ואינה מספקת, כמדומה, על-מנת לאפשר מסגרת בקרה ראויה על התנהלותם של המוסדות. על-מנת ללמוד מהי נורמת השקיפות המקובלת בארץ והאם רמת הפירוט של המוסדות עולה בקנה אחד עם נורמה זו, מתבקשת בחינת רמת הפירוט התקציבי של גופים בעלי מאפיינים דומים לאלה של המוסדות להשכלה גבוהה. במסגרת זו יש לבחון גופים שגם עליהם הוחלו הוראות חוק חופש המידע מכוח קביעה מפורשת של שר המשפטים ולא באופן גורף, בדומה לאופן שבו הוחלו ההוראות על המוסדות להשכלה גבוהה. בדיקה דומה מתבקשת גם ביחס למוסדות להשכלה גבוהה במדינות אחרות בעולם. בטרם נפתח בסקירה המשווה נעיר רק כי אף שלסקירה מעין זו מעלות רבות חשוב לזכור גם את מגבלותיה, שהרי על-אף הדמיון בין הגופים הנבדקים ככלות הכל אין הם זהים לחלוטין. נתחיל, אם כן, בסקירת הגופים בישראל.

## שקיפות תקציבית של גופים מתוקצבים בארץ: סקירה משווה

מבדיקת גופים בעלי מאפיינים דומים לאלה של המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים עולה כי קיימת שונות רבה באופן פרסום פירוט הוצאות המוסדות מכוח חובתם לפי חוק חופש המידע. בשל העובדה שלגבי חלק מהגופים מפורסם פירוט התקציב באתר האינטרנט של משרד האוצר נוסף על הפירוט המפורסם על-ידי הגופים עצמם באתרי האינטרנט שלהם, קיים קושי להצביע על רמת הפירוט המבטאת את נקודת האמצע בין המוסדות. בצד זאת, ניתן לראות כי לרמת הפירוט הטכנית של הגופים הללו, קרי, מספר התקנות התקציביות המפורסמות באתרי האינטרנט שלהם, אין בהכרח קשר ישיר לרמת הפירוט המהותית של תקציבי הגופים. ובמילים אחרות: קיימים גופים המפרסמים את תקציביהם ברמת פירוט של 4 תקנות תקציביות, אך רמת פירוט זו מאפשרת מסגרת בקרה ציבורית ראויה על התנהלותם – בעוד שלגבי גופים אחרים, גם רמת פירוט גבוהה יותר (לדוגמה של 6 תקנות תקציביות) לא תאפשר בהכרח מסגרת בקרה הולמת. מהסקירה המשווה עולה, אפוא, כי הקושי שמתעורר ביחס למוסדות להשכלה גבוהה בכל הקשור לפרסום תקציביהם מכוח החוק תקף גם בכל הקשור לגופים אחרים עליהם חל החוק, ולפיכך לא ניתן ללמוד מן הסקירה מהי רמת השקיפות המחייבת לפי החוק. יחד עם זאת, מרבית הגופים שנבדקו מפרסמים בצד פירוט הוצאותיהם גם את דוחותיהם הכספיים – המלאים או תמציתם – ובכל מקרה מפרסמים גם נתונים על אודות הכנסותיהם, דבר שאינו מאפיין את פרסומי המוסדות להשכלה גבוהה לפי החוק. מכל מקום, הסקירה המובאת להלן מצביעה באופן חד משמעי על מגמה של הגברת השקיפות בתקציביהם של גופים הממלאים תפקידים ציבוריים באופן שיאפשר פיקוח עליהם.

לצורך בחינת השאלה האם רמת הפירוט התקציבי של האוניברסיטאות עולה בקנה אחד עם נורמת השקיפות המקובלת ביחס לגופים בעלי מאפיינים דומים הפועלים בישראל נציג להלן את דרך יישום חוק חופש המידע בכל הקשור לפרסום פירוט תקציבי ביחס למספר גופים בקטגוריות משפטיות שונות. במסגרת זו נסקור חברה ממשלתית (חברת החשמל לישראל בע"מ), תאגיד סטטוטורי (החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה בע"מ), קופת חולים שמאוגדת כאגודה עות'מאנית (שירותי בריאות כללית), רשות מקומית (עיריית ירושלים ועיריית תל-אביב) וגוף בעל תפקידים ציבוריים שסמכויותיו לא הוסדרו בחוק (מפעל הפיס). על כלל הגופים שפירוט תקציביהם יוצג להלן, ולמעט הרשויות המקומיות, הוחל חוק חופש המידע **שלא באופן גורף אלא לפי קביעתו המפורשת של שר המשפטים** – בדומה למוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים – בהיותם גופים הממלאים תפקיד ציבורי והנתונים לביקורתו של משרד מבקר המדינה.<sup>262</sup>

### גוף הממלא תפקיד ציבורי שסמכויותיו לא הוסדרו בחוק: מפעל הפיס

**מפעל הפיס** הוקם בשנת 1951, לפי החלטת ממשלה, כחברה מוגבלת בערבות ללא הון מניות. המפעל הוא גוף ציבורי בעל זיכיון בלעדי מהמדינה לעריכת הגרלות ומשחקי מזל בישראל, שסמכויותיו לא הוסדרו בדן.<sup>263</sup> הוא הוקם אומנם על-ידי רשויות השלטון המרכזי והשלטון המקומי ומנוהל על ידן, אך הוא אינו ממומן על-ידי רשות כלשהי כי אם **מכספי ציבור**, אותם הוא מגייס באמצעות קיום הגרלות ומשחקי מזל. זהו גוף הפועל ללא מטרות רווח, שכל תכליתו להעמיד את הרווחים שהפיק ממפעל ההגרלות כמענקים לרשויות המקומיות ולמשרד האוצר.<sup>264</sup> חלוקת משאביו לציבור נעשית באמצעות הרשויות המקומיות והיא מתבססת על אמות מידה

<sup>262</sup> ראו סעיף 2 לחוק חופש המידע.

<sup>263</sup> לדיון נרחב בסוגיה זו ראו בג"צ 126/84 נתן גלבוע נ' מפעל הפיס, פ"ד לט(4) 68 (1985).

<sup>264</sup> לדיון בשאלת מעמדו של מפעל הפיס כגוף דו-מהותי ראו ע"ע 1046/04 גואטה ואח' נ' מפעל הפיס (פורסם בנבו, 7.8.05).

המפורסמות באתר האינטרנט של מפעל הפיס.<sup>265</sup> בשל העובדה שהמדינה משתתפת בהנהלתו של מפעל הפיס, הוא נכלל ברשימת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה.<sup>266</sup>

חוק חופש המידע הוחל על מפעל הפיס החל משנת 2006, מתוקף החלטתה של ממלאת מקום שר המשפטים דאז, ח"כ צפי לבני.<sup>267</sup> תחולתו של החוק סויגה, בין השאר, בתחומים של נתוני תקציב ופירוט ביצוע תקציבי לעניין הגרלות והימורים.<sup>268</sup> בהתאם לכך, מפורסם באתר מפעל הפיס מדי שנה דין וחשבון שנתי לפי חוק חופש המידע. נוסף על כך מפורסמת באתר האינטרנט תמצית הדוחות הכספיים השנתיים.<sup>269</sup> כאמור, תקציב מפעל הפיס מקורו בכספים שהוא מגייס באמצעות קיום הגרלות ומשחקי מזל – ולא בכספי ציבור שמקורם בתקציב המדינה. לפיכך, נתוני התקציב הנגישים לציבור בכל הקשור למפעל הפיס הם רק אלה המפורסמים באתר האינטרנט על ידו – ולא קיים פירוט נוסף באתר משרד האוצר. רמת פירוט התקציב המפורסם באתר האינטרנט, בהשוואה לרמת פירוט של משרד ממשלתי, היא של **ארבע תקנות תקציביות בלבד**. בפועל, כפי שעולה מהנתונים שיוצגו להלן, רמת הפירוט המפורסמת על-ידי מפעל הפיס אינה מספיקה על-מנת לאפשר בקרה ציבורית מספקת על התנהלותו. סעיפי התקציב הם כוללניים ואינם מלווים בפירוט מספק. למעשה, רמת הפירוט הקיימת **אינה מאפשרת כל בקרה על פעילותו העיקרית של מפעל הפיס, קרי הקצאת הרווחים ממפעל הגרלות לרשות הציבור**.

<sup>265</sup> מתוך אתר מפעל הפיס בכתובת: <http://goo.gl/vS1Nx>. לרשימת הקריטריונים ראו בכתובת: <http://goo.gl/rvs7k>.

<sup>266</sup> ראו דוח שנתי 2016, לעיל הערה 141, בעמ' 79 ואילך.

<sup>267</sup> קביעת רשות ציבורית לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, י"פ 5367, ו' באדר א' התשס"ה, 15.2.05.

<sup>268</sup> תחולתו של חוק חופש המידע על מפעל הפיס סויגה לעניין הגרלות והימורים בתחומים אלה: (1) מידע לגבי זכויות ששולמו בחיש גז ובלבד שלא הסתיימה במלואה מכירת כל כרטיסי הסדרה שלגביה מתבקש המידע; (2) פירוט תשלומי זכויות בעבור כל נקודת מכירה; (3) כמות ואופן הקצאת מוצרי ההגרלות וההימורים שמוכל מפעל הפיס למשווקים; (4) חלוקת הוצאות הפרסום בין מוצרי פיס; (5) נתוני תקציב, לרבות פירוט ביצוע תקציבי ונתונים על העברות תקציביות מסעיף תקציבי אחד למשנהו והכל לענין החלוקה בין מוצרי פיס; (6) התקשרויות או מכרזים ובכלל זה מידע הנוגע להליכי הבחירה בהליכי רכש ושמות הספקים והכל לענין מוצרי פיס; (7) מחקרים וסקרים שבוצעו בעבור מפעל הפיס או על ידו, ובכלל זה המידע שנאסף בהם ותוצאותיהם והכל לענין מוצרי פיס; (8) תכניות אסטרטגיות בנוגע למוצרי פיס; (9) פיתוח מוצרי פיס חדשים; (10) פרוטוקולים וסיכומי דיון של דיוני דירקטוריון ותכונות פנימיות ככל שהם נוגעים למוצרי פיס; (11) פירוט סעיפים במאזנים, בדוחות תזרימי המזומנים ובדוחות רווח והפסד, והכל לענין חלוקת המשאבים בין מוצרי פיס; (12) מידע פנימי הנוגע לבקרה, לאבטחה ולאבטחת המידע כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, במוצרי פיס. [ההדגשות הוספו] ראו קביעת רשות ציבורית לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, י"פ 5367, ו' באדר א' התשס"ה, 15.2.05.

<sup>269</sup> <http://goo.gl/c08om>.



### תרשים 31: תמצית הדוחות על הפעילויות מתוך תמצית

דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2010 של מפעל הפיס<sup>270</sup>

<u>2008</u> <u>אלפי ₪</u>	<u>2009</u> <u>אלפי ₪</u>	<u>2010</u> <u>אלפי ₪</u>	
3,946,530	4,515,131	4,627,162	פדיון מהגרלות
<u>2,368,571</u>	<u>2,636,457</u>	<u>2,735,875</u>	זכויות
1,577,959	1,878,674	1,891,287	עודף גולמי
675,045	786,109	805,934	הוצאות הקשורות בהגרלות
<u>60,025</u>	<u>94,178</u>	<u>83,819</u>	הוצאות הנהלה וכלליות
842,889	998,387	1,001,534	עודף תפעולי
<u>(8,788)</u>	<u>176,565</u>	<u>136,462</u>	הכנסות מימון ואחרות, נטו
834,101	1,174,952	1,137,996	הכנסות נטו מפעילויות
<u>(775,584)</u>	<u>(790,418)</u>	<u>(812,825)</u>	בניכוי מענקים והעברות
58,517	384,534	325,171	שאשור הכנסות נטו מפעילויות בניכוי
<u>(601,081)</u>	<u>(542,564)</u>	<u>(158,030)</u>	מענקים והעברות שאושרו לשנה
<u>542,564</u>	<u>158,030</u>	<u>167,141</u>	גרעון בנכסים נטו לתחילת השנה
			עודף בנכסים נטו לסוף השנה

### תרשים 32: פירוט התקציב וההוצאות של מפעל הפיס

לשנת 2009 (באלפי ₪)<sup>271</sup>

<u>ביצוע נכון ליום 31/12/09</u>	<u>תקציב 2009 מעודכן</u>	<u>תיאור חטיבה/אגף</u>
635,29	33,727	הנהלה
2,244	2,419	זכויות והגרלות
2,098	2,211	שמירה וקב"ט
59,045	58,659	מנהל וא' רשת הפצה
11,541	13,588	כספים וכלכלה
6,036	7,268	הקצאות ופיתוח
52,191	59,064	מחשוב ותקשורת
75,099	81,456	שיווק
75,324	78,500	פרסום
4,456	5,101	פנסיונרים
<b>317,779</b>	<b>351,993</b>	<b>סה"כ הוצאות תפעוליות</b>

### אגודה עות'מאנית: שירותי בריאות כללית

מקור נוסף להשוואה לעניין רמת השקיפות התקציבית של גופים ציבוריים הינו **קופות החולים**, אשר חלק משירותי הבריאות הניתנים על ידן ממומן מכספי מדינה.<sup>272</sup> מעמדן המשפטי של קופות החולים הוא כשל אגודה עות'מאנית, והן מוכרות כקופות חולים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.<sup>273</sup> קופת החולים היא למעשה גוף פרטי שלפעילותו מאפיינים ציבוריים – היא משרתת את כלל תושבי המדינה, מטרתה המרכזית היא לספק את שירותי הבריאות למבוטחים על פי החוק, והיא מתקצבת מקופת הציבור – ועל כן ניתן לראות בה גוף דו-מהותי.<sup>274</sup>

<sup>270</sup> שם.

<sup>271</sup> זמין באינטרנט: <http://goo.gl/igBy4>.

<sup>272</sup> סעיפים 3(ב), 13 עד 20 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.

<sup>273</sup> ס"ח תשנ"ד מס' 1469 מיום 26.6.1994 עמ' 156.

<sup>274</sup> וכך אף נקבע בפסיקה, כי בעת שמופקדת קופת החולים על מתן שירותי בריאות לתושבי המדינה יש לראות בה רשות ציבורית עליה חלים כללים מהמשפט הציבורי: "הנה-כי-כן, עת מדברים אנו בקופת חולים, שעה שהיא מופקדת על מתן שירותי בריאות לתושבי המדינה – שהוא נושא דיונו בערעור זה – מדברים אנו ברשות ציבורית, עליה חלות אמות-המידה של המשפט הציבורי והמנהלי, ובהן היא מחויבת כלפי החברים בה בכלל, ובשירות אותו

נוכח מאפייניהן הציבוריים של קופות החולים חלים עליהן עקרונות יסוד של המשפט הציבורי, והן נדרשות לנהל פעולותיהן תוך שמירה על שוויון ושקיפות ועל נורמות של מנהל תקין וטוהר מידות, ובכלל זה שמירת זכויות המבוטחים. מכאן גם החשיבות המיוחדת לשמירה על המקצועיות ותקינות הפעולה של המוסדות המנהלים של הקופה, אשר תפקידיהם העיקריים הם לקבוע את מדיניותה ולקיים בקרה על ההנהלה ועל פעולותיה. החוק אף קובע כי משרד הבריאות יפקח על פעילותן של קופות החולים ויבקר את איכות שירותיהן.<sup>275</sup> חשוב להדגיש כי על אף שקופות החולים פועלות על פי החוק העות'מאני, שאינו תואם את הנורמות העדכניות כיום ומטיל על האגודות הפועלות לפיו חובות מעטות בלבד, עדיין חובות אלה רחבות מאלו החלות לפי חוק על המוסדות להשכלה גבוהה.<sup>276</sup> ובכל זאת, נוכח מעמדן הציבורי והעובדה שבאחריות לנהל ולספק שירותים ייחודיים שערכם הכולל מסתכם בכ-38.5 מיליארד ₪ בשנה, הולכת ומתחזקת כיום הנכונות – **אף מצד הקופות עצמן** – להחיל על קופות החולים נורמות עדכניות של גופים ציבוריים. נורמות אלה נכללות, בין היתר, בחוק החברות הממשלתיות ובחוק החברות, התשנ"ט-1999,<sup>277</sup> והן נוגעות למנגנוני ניהול, בקרה ושקיפות בגופים אלה.<sup>278</sup>

לענייננו, החל משנת 2004 הוחל חוק חופש המידע גם על קופות החולים, כהגדרתן בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, מתוקף החלטתו של שר המשפטים דאז, מר מאיר שטרית.<sup>279</sup> דוחות כספיים של הקופות מפורסמים כיום באתר האינטרנט של משרד הבריאות.<sup>280</sup> בדומה למפעל הפיס, גם דוחות אלה מפורסמים ברמת פירוט של **ארבע תקנות תקציביות** (בהקבלה לרמת הפירוט של תקציב המדינה). יוער, כי באתרי האינטרנט של הקופות שנבדקו לא אותר דין וחשבון שנתי, כנדרש לפי החוק, על-אף שלפי תקנות חופש המידע הקופות מחויבות בפרסום הנתונים באינטרנט.<sup>281</sup> להלן נציג את פירוט התקציב המוקצה לקופות החולים מתוך תקציב המדינה המפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר, וכן את הדוח הכספי של שירותי בריאות כללית לשנת 2009 כפי שמפורסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות. מהנתונים שיובאו להלן עולה כי הפירוט התקציבי המפורסם על-ידי משרד האוצר, בצירוף הפירוט התקציבי המפורסם על-ידי משרד הבריאות, אינו מספק על-מנת לאפשר בקרה ציבורית אמיתית על התנהלותן של קופות החולים. זאת, בדומה לאופן שבו רמת הפירוט הנהוגה ביחס למפעל הפיס, כמו גם ביחס למוסדות להשכלה גבוהה המתקצבים, אינה מספקת למטרה זו. כך לדוגמה, רמת הפירוט הקיימת בקופות החולים

---

היא נותנת להם בפרט, על-פי דין ומתוקף הדין והוראותיו... על קופת החולים החובה להגשים את תכליתו של חוק הבריאות ומטרתו, לנהוג בסבירות, בהגינות, בשוויון מתוך הקפדה על כבוד האדם ועל כבודו של החבר הבא בשעריה. "ראו ע"ע 1091/00 אלעד שטרית נ' קופת חולים מאוחדת, פד"ע לה 5, 24-27 (2000).

<sup>275</sup> דוחות ביקורת על קופות החולים של משרד מבקר המדינה מיום 15.11.10. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/34OHO>.

<sup>276</sup> ראו לעניין זה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.1501 (21.951) מיום 1.8.72 שכותרתה "חובת דיווח – אגודות

עותמאניות". זמין באינטרנט: <http://goo.gl/1q09L>.

<sup>277</sup> ס"ח תשנ"ט מס' 1711 מיום 27.5.1999 עמ' 189.

<sup>278</sup> ראו דוחות ביקורת על קופות החולים של משרד מבקר המדינה (נובמבר 2010), לעיל הערה 280.

<sup>279</sup> י"פ 5157, ה' באדר א' התשס"ג, 10.2.2003.

<sup>280</sup> זמין באינטרנט: <http://goo.gl/BdkOC> (נבדק בתאריך 30.1.2012). יש לציין, כי באתר מפורסמים הדוחות הכספיים

של הקופות לשנים 2008, 2009 ו-2010 בלבד, כך שלא ברור האם עוד קודם לכן פורסמו דוחותיהן של הקופות באתר משרד הבריאות.

<sup>281</sup> שירותי בריאות כללית בכתובת: <http://goo.gl/VW0sj>; קופת חולים מאוחדת בכתובת: [www.meuhedet.co.il](http://www.meuhedet.co.il) (ל'א

קיימת כל התייחסות באתר האינטרנט של הקופה לחוק חופש המידע ומסירת מידע על ידה מכוון חוק זה); מכבי שירותי בריאות בכתובת: <http://goo.gl/JBFAj>; וקופת חולים לאומית בכתובת: <http://goo.gl/9nckT>.

אינה מספיקה כדי לעמוד על הוצאות שכר עובדים, אלא מאפשרת לדעת באופן כללי בלבד מהו סכום הוצאות ההנהלה שהוצאו על-ידי הקופה בשנת כספים פלונית.

### תרשים 33: תקציב משרד הבריאות המוקצה

לקופות חולים (באלפי ₪) <sup>282</sup>

הוצאה	סעיף תקציבי
<b>19,867,335</b>	<b>24 משרד הבריאות</b>
15,514,320	2420 חוק ביטוח בריאות ממלכתי
423,767	242002 יעודה להשלמת עלות סל שירותי בריאות עפ"י סעיף 13(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי
423,767	24200201 רזרבה להשלמת עלות סל שירותי בריאות עפ"י סעיף 13(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי
15,090,553	242003 השלמת עלות סל שירותי בריאות עפ"י סעיף 13(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי
303,003	24200302 רזרבה להתייקריות
14,281,550	24200303 השלמת עלות סל הבריאות עפ"י סעיף 13(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי
240,000	24200317 תמיכה בקופו"ח בגין עמידה ביעדי גירעון 2002
210,000	24200318 ייעודה לתמיכה בקופות
56,000	24200323 תמיכה בקופות חולים – הנחות בחיסונים לקשישים
-	24200334 מתן הנחות ברכישת תרופות לקשישים

### תרשים 34: דוח על הפעילויות לשנת 2009 של שירותי

בריאות כללית בסכומים מדווחים (במיליוני ₪) <sup>283</sup>

מאוחד	הכללית	
21,301	20,807	מחזור הפעולות
18,824	19,352	עלות השירותים והמכירות
1,577	1,455	עודף גולמי
26	14	הוצאות שיווק
1,803	1,746	הוצאות הנהלה וכלליות
1,829	1,760	
(252)	(305)	גרעון מפעולות
31	22	הכנסות (הוצאות) מימון, נטו
50	54	הכנסות אחרות, נטו
		שינוי בעתודה בגין שירותי בריאות נוספים
(62)	(62)	גרעון מפעולות, לפני מסים על ההכנסה
(233)	(291)	מסים על ההכנסה
15	-	גרעון מפעולות לאחר מסים על ההכנסה
(248)	(291)	חלקה של הכללית בתוצאות מפעולות רגילות של תאגידי מוחזקים (מאוחד: תאגידי כלולים)
26	66	חלק המיעוט בתוצאות, מפעולות רגילות של תאגידי מאוחדים
(3)	-	
(255)	(255)	גירעון לשנה

<sup>282</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/3h2R1>.

<sup>283</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/JBQ0U> (נבדק בתאריך 30.1.2012).

## חברה ממשלתית: חברת החשמל לישראל בע"מ

**חברת החשמל לישראל בע"מ** (להלן: **חברת החשמל**) היא חברה ממשלתית, ולפיכך אף היא מחויבת בפרסום דין וחשבון שנתי לפי חוק חופש המידע. זאת, בעקבות תיקון מס' 5 לחוק, שבגדרו הוחל החוק באופן אוטומטי על כל החברות הממשלתיות ועל חברות בנות ממשלתיות, למעט חברות שהוצאו במפורש מחוץ לתחולתו של החוק.<sup>284</sup> באתר האינטרנט של חברת החשמל מפורסמים הן דין וחשבון שנתי לפי חוק חופש המידע והן דוחות כספיים של החברה, הכוללים כל אחד הן את פירוט הוצאותיה של החברה לפי סעיפי תקציב והן את פירוט הכנסותיה לפי סעיפי תקציב. רמת הפירוט של התקציב המפורסם לפי חוק חופש המידע גבוהה במקצת מזו של המוסדות להשכלה גבוהה. יחד עם זאת, בשונה מהמוסדות להשכלה גבוהה, תקציב חברת החשמל אינו נשען במישרין על כספי ציבור שמקורם בתקציב המדינה,<sup>285</sup> ולפיכך נוסף לפירוט התקציבי המפורסם באתר האינטרנט של חברת החשמל לא קיים פירוט תקציבי בדבר התנהלותה של חברת החשמל באתר האינטרנט של משרד האוצר.

פירוט הוצאות חברת החשמל בדין וחשבון אותו היא מפרסמת לפי חוק חופש המידע איננו מאפשר, למעשה, בקרה אמתית על התנהלותה. אך בצד הדין וחשבון שמפורסם על-ידי חברת החשמל לפי החוק, מפורסמים באתר האינטרנט של החברה גם דוחותיה הכספיים השנתיים **המלאים**, המספקים לציבור מידע תקציבי מפורט ביותר באשר להכנסות החברה כמו גם באשר להוצאותיה. לאור זאת נראה כי **רמת הפירוט התקציבי המאפיינת את חברת החשמל גבוהה מזו המאפיינת את המוסדות להשכלה גבוהה**. עובדה זו ראויה לציון, שכן הפסיקה הישראלית נוטה לראות גם במוסדות אלה – בדומה לראייתה את חברת החשמל – "יצור כלאיים" שעליו יש להחיל חובות שאינן מנת חלקם של גופים פרטיים מובהקים.<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> ס"ח תשס"ז מס' 2107 מיום 2.8.2007 עמ' 432. מדברי ההסבר להצעת החוק עולה, כי התיקון לחוק נועד להפוך את ברירת המחזל שהייתה קבועה עד לתיקון החוק, כדי שחוק חופש המידע יוחל על כל החברות הממשלתיות וחברות הבנות הממשלתיות, למעט אותן חברות שלגביהן יקבע מפורשות שחוק חופש המידע לא יחול עליהן. ביסוד הצעת החוק, כפי שעולה מדברי ההסבר, עומדים שלושה טעמים עיקריים: "אופיין הציבורי של החברות הממשלתיות המוקמות לשם קידום מטרות ויעדים ציבוריים, העובדה שמרבית החברות הממשלתיות פועלות בשוק לא תחרותי ועוסקות במתן שירות חיוני לאזרחים, והעיכוב שנוצר בהחלת חוק חופש המידע על חברות ממשלתיות, על-אף נסיונות לעשות כן". ראו ה"ח – הכנסת 160, ט"ו בתמוז התשס"ז, 2.7.07.

<sup>285</sup> חשוב להבהיר כי בכך אין כדי ללמד על כך שחברת החשמל פועלת באופן עצמאי לחלוטין ואין קיימת כל מעורבות ציבורית בהתנהלותה. כך, לדוגמה, חברת החשמל נשענת על הלוואות מדינה, ומחיר החשמל הנגבה על ידה נתון לפיקוח ציבורי. אלא שמעורבות ציבורית מן הסוגים המנויים לעיל אינה באה לידי ביטוי בתקציב המדינה המפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר, באופן שמאפשר מעקב ובקרה ציבורית על תקציב החברה.

<sup>286</sup> לדיון במעמדה המשפטי של חברת החשמל כ"יצור כלאיים" ראו בג'צ"731/86 מיקרו דף נ' **חברת החשמל לישראל**, פ"ד מא(2) 449 (1987).

## תרשים 35: תקציב חברת החשמל בשנת 2009

ופירוט הוצאות החברה לפי סעיפי תקציב (במיליוני ₪) <sup>287</sup>

הוצאה בפועל	תקציב	היעד התקציבי
		<b>תקציב התפעול ואחזקה שוטפת</b>
1,529.81	1,582.21	מערכת ייצור החשמל
281.5	264.7	מערכת קווי ההולכה ותחנות משנה
1,073.0	1,119.8	מערכת החלוקה (רשת מתח גבוה ונמוך)
636.8	645.2	ניהול והוצאות משותפות
5.5	12.2	פרויקטים במחקר ופיתוח
	12.8	רזרבה
<b>3,509.8</b>	<b>3,653.7</b>	<b>סה"כ תקציב התפעול</b>
		<b>תקציב הפיתוח</b>
2,359.3	3,239.9	השקעות במערכת ייצור החשמל
568.5	560.8	השקעות במערכת קווי ההולכה ותחנות משנה
1,053.1	1,077.8	השקעות במערכת החלוקה (רשת מתח גבוה ונמוך)
484.9	634.3	רכישות והשקעות שונות
	45.0	רזרבה
<b>4,466.0</b>	<b>5,557.8</b>	<b>סה"כ תקציב הפיתוח</b>
		<b>תקציב הדלק</b>
245.8	220.0	מזוט
5,000.4	5,273.0	פחם
1,148.1	1,141.0	סולר
2,245.2	2,326.0	גז טבעי
<b>8,639.5</b>	<b>8,960.0</b>	<b>סה"כ תקציב הדלק</b>

יצוין כי נוסף על פרסום הדוחות הכספיים של חברת החשמל באתר האינטרנט של חברת החשמל, מפורסמים דוחותיה הכספיים של החברה גם באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות – הגורם האמון, בין השאר, על הפיקוח על פעילותן של החברות הממשלתיות ומצבן הכספי<sup>288</sup> – בצד דוחותיהן הכספיים של חברות ממשלתיות נוספות, דוגמת רכבת ישראל ונתיבי הגז הטבעי.<sup>289</sup>

### תאגיד סטטוטורי: החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה בע"מ

החל משנת 2007 חוק חופש המידע ותקנות חופש המידע שהותקנו מכוחו חלים, בכפוף לסייגים מסוימים, גם על החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה בע"מ (להלן בסעיף זה: **החברה להשבת רכוש או החברה**),<sup>290</sup> תאגיד סטטוטורי שהוקם מכוח חוק נכסים של נספי השואה (השבה לירשיים והקדשה למטרות סיוע והנצחה), תשס"ו-2006<sup>291</sup> ולצורך ביצוע מטרותיו. במסגרת דין וחשבון שנתי שמפרסמת החברה מוצגות גם הוצאותיה לפי סעיפי תקציב ברמת פירוט של ארבע תקנות תקציביות, בהשוואה לרמת הפירוט של משרד ממשלתי. החברה אינה נשענת על כספי ציבור שמקורם בתקציב המדינה, אלא על כספים שמקורם בנכסים

<sup>287</sup> דין וחשבון שנתי על פי חוק חופש המידע – לשנת 2009 של חברת החשמל לישראל. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/mGfMa>.

<sup>288</sup> ראו סעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות, ובפרט ס"ק (5) הקובע כי רשות החברות הממשלתיות "תעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, ותודיע על ממצאיה לשרים".

<sup>289</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/iXYGp>.

<sup>290</sup> י"פ 5707, ז' באלול התשס"ז, 21.8.07.

<sup>291</sup> ס"ח תשס"ו מס' 2049 מיום 3.1.2006 עמ' 202.

הכספיים הנזילים המוחזקים בנאמנות על-ידי החברה, ולפיכך לא קיים פירוט תקציבי נוסף הנוגע לחברה באתר האינטרנט של משרד האוצר.<sup>292</sup> מן הנתונים להלן עולה כי אף שמן הבחינה הטכנית רמת הפירוט של תקציב החברה אינה גבוהה במיוחד, **בפועל רמת הפירוט המפורסמת הנה גבוהה מן הבחינה המהותית ומאפשרת מסגרת בקרה ציבורית מספקת על ניצול התקציב בידי החברה.**

אכן, לא ניתן להתעלם מן העובדה שהיקף התקציב הכולל של החברה להשבת רכוש – 20 מיליון ש"ח – קטן משמעותית מזה של מוסדות להשכלה גבוהה או גופים אחרים שנבדקו על-ידינו. ובכל זאת, ברי כי העובדה שתקציבו של מוסד בעל מאפיינים ציבוריים מובהקים והנשען על כספי ציבור הינו גדול או קטן במיוחד, אין בה כדי לפטור את המוסד מיניה וביה מלפרסם נתונים על אודות התנהלותו הכספית באופן שלא יאפשר בקרה ציבורית הולמת על התנהלותו.

### **תרשים 36: פירוט הוצאותיה של החברה להשבת רכוש**

**לשנת 2010**<sup>293</sup>

הוצאה	סעיף תקציבי
351,170	גמול ישיבות דירקטוריון וועדות ציבוריות
8,926,997	משכורת ונלוות
2,304,111	הוצאות משרדיות אחזקת משרד
3,522,661	שירותים מקצועיים
2,310,434	פרסום
149,841	כיבודים ואירוח
1,160,203	פחת
591,955	מחשוב טלפון ותקשורת
423,498	רכב ונסיעות
<b>19,740,870</b>	<b>סה"כ</b>

יצוין כי בדומה לחברת החשמל, כך גם החברה להשבת רכוש נוהגת לפרסם את **דוחותיה הכספיים המלאים** באתר האינטרנט שלה, על-אף שאינה מחויבת לכך בחוק.<sup>294</sup>

### **רשויות מקומיות: עיריית ירושלים ועיריית תל-אביב**

סוג גוף נוסף שעליו חל חוק חופש המידע הוא **הרשויות המקומיות**, וזאת מכוח סעיף 2 לחוק. רשות מקומית מוגדרת כגוף המנהל יישוב או קבוצת יישובים. היא נבחרת על-ידי התושבים ומשמשת הן כנציגתם בפני השלטון המרכזי והן כנציגת השלטון המרכזי בפני התושבים.<sup>295</sup> הרשות המקומית היא אומנם רשות מנהלית מובהקת, אך היא משתייכת לשלטון המקומי – ולא נמנית על רשויות המדינה. מעבר לכך, מקובל כי במילוי תפקידה פועלת הרשות המקומית כתאגיד בעל אישיות משפטית כפולה: הן בתחום המשפט הציבורי והן בתחום המשפט הפרטי.<sup>296</sup>

<sup>292</sup> התקציב התפעולי של החברה עמד בשנת 2010 על סך של כ-20.7 מיליון ש"ח.

<sup>293</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/qTbUI>.

<sup>294</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/z86WC>.

<sup>295</sup> מתוך אתר האינטרנט 'שער הממשלה'. ראו בכתובת: <http://goo.gl/IVxIv>.

<sup>296</sup> י' זמיר **הסמכות המנהלית** כרך א 371 (חשנ"ו).

תקציב הרשויות המקומיות מפורסם גם הוא באתר האינטרנט. תקציב הרשויות מפורסם למעשה ברמת פירוט כוללת של **16 תקנות תקציביות** – שכן תקציב הרשויות נכלל בתקציב משרד הפנים, המפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר,<sup>297</sup> ובצד זאת מפורסם תקציב כל אחת מהרשויות המקומיות באתר האינטרנט של כל אחת מהן. כך לדוגמה, באתר האינטרנט של עיריית ירושלים מפורסם תקציב העירייה ברמת פירוט של **10 תקנות תקציביות**. יוער, כי מקור נורמטיבי נוסף לחובה לפרסם את תקציב העיריות הינו סעיף 209 לפקודת העיריות [נוסח חדש],<sup>298</sup> המורה כי תמצית תקציבה המאושר של העירייה יפורסם ברשומות. בצד פרסום התקציב מפרסמת עיריית ירושלים גם את דוחותיה הכספיים השנתיים המלאים, וזאת על אף שמעיקר הדין החוק מחייבה לפרסם רק את תמציתם.<sup>299</sup> כפי שעולה מהנתונים שיוצגו להלן, רמת הפירוט הנגישה לציבור של תקציב הרשות המקומית גבוהה מן הבחינה המהותית, ולפיכך מאפשרת בקרה ציבורית אמתית ואיכותית על התנהלותה של הרשות.

### תרשים 37: פירוט תקציב הרשויות המקומיות מתוך

#### תקציב המדינה<sup>300</sup>

הוצאה	סעיפי תקציב	
3,882,210	רשויות מקומיות	18
3,458,934	העברות לרשויות מקומיות	1801
3,092,483	מענקים שוטפים לרשויות	180101
366,451	תכניות הבראה	18 01 15
423,276	מענקים מיועדים לרשויות	18 03
45,839	מענקים מיועדים	18 03 01
4,023	בטחון ברשויות המקומיות	18 03 02
275,655	איגודי כבאות	18 03 05
10,000	תמיכות בקריות חינוך	180306
76,666	זרבה להתייקרויות	180399

<sup>297</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/4t2ZV>.

<sup>298</sup> דיני מדינת ישראל מס' 8 מיום 9.8.64 עמ' 197.

<sup>299</sup> ראו באתר העירייה: <http://www.jerusalem.muni.il> ← "העיר והעירייה" ← דוחות כספיים.

סעיף 216 עניינו עריכת הדוחות הכספיים. בעקבות תיקון מס' 70 לפקודת העיריות (ס"ה תשנ"ט מס' 1704 מיום 15.2.1999 עמ' 90) נוספה בס"ק (ב) חובתן של הרשויות המקומיות לפרסם את תמצית הדוחות הכספיים בעיתון מקומי: "תמצית הדוחות הכספיים השנתיים הכוללת פרטים כפי שיקבעו שר הפנים ושר האוצר (בסעיף זה – תמצית הדוחות הכספיים), תפורסם בעיריה שבה קיים עיתון מקומי – בעיתון מקומי, לא יאוחר מיום 1 באוקטובר של כל שנה לענין דוח המתייחס לשנה הקודמת, וכן תפורסם בכל עיריה בדרך ובמועד שיקבע שר הפנים, דרך כלל או לסוגי עיריות; בסעיף זה, "עיתון מקומי" – שבועון היוצא לאור בעיריה או באזור שבו נמצאת העיריה, המיועד לרוב תושבי העיריה." מכוח סעיף 248 לפקודת העיריות מחויבות הרשויות המקומיות בפרסום הדוחות הכספיים באינטרנט. ראו לענין זה גם חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2009 מיום 6.1.09. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/3nx8C>.

<sup>300</sup> בשל סעיפי התקציב הרבים המופיעים בתקציב הרשויות המקומיות יובא להלן התקציב ברמת פירוט של 6 תקנות תקציביות בלבד. ראו בכתובת: <http://goo.gl/v8Dt7>.

### תרשים 38: פירוט הוצאות עיריית ירושלים לשנת 2009 לפי

#### סעיפי תקציב (ב-ש) <sup>301</sup>

תקציב שנתי 2008	תקציב שנתי 2009	שם הפרק	סעיפי תקציב
345,178,446	347,630,098	יחידות מטה	1
1,059,322,459	1,106,607,217	המנהל הכספי	2
404,375,624	433,690,615	אגפי תחזוקה	3
118,476,169	124,613,583	מנהל תכנון	4
824,627,836	883,840,692	חינוך תרבות וקידום נוער	5
91,094,854	99,629,061	אמנויות, חברה וספורט	6
461,475,053	497,152,100	מנהל שירותי קהילה	7
-131,550,441	-140,163,366	הפחתה – העמסות	8
3,173,000,000	3,353,000,000		סה"כ הוצאות

### תרשים 39: פירוט הוצאות עיריית ירושלים לשנת 2009

#### יחידת המנהל הכספי (ב-ש) <sup>302</sup>

תקציב 2009	שם היחידה
<u>1,106,607,217</u>	2 המנהל הכספי
<u>66,314,754</u>	62 גזברות
<u>10,390,872</u>	62 11 הנהלת המנהל הכספי
<u>28,976</u>	62 11 61 07 כיבודים
20,226	שתייה חמה וקרה לעובדים
4,250	הרמת כוסית לחג הפסח וראש השנה
2,500	כיבוד בלשכת הנהלת מנהל כספי
2,000	כיבוד בלשכת הנהלת אגף תקציבים

באופן דומה, גם באתר האינטרנט של עיריית תל-אביב מפורסם תקציב העירייה ברמת פירוט גבוהה של **10 תקנות תקציביות**.<sup>303</sup> יש לציין עוד, כי בעקבות עתירה שהגישה לפני כשנה התנועה לחופש המידע בשיתוף עם סיעת "עיר לכולנו" במועצת עיריית תל-אביב, מפורסם תקציב העירייה באינטרנט בפורמט Excel שמאפשר עיבוד וניתוח ממוחשב של הנתונים.<sup>304</sup>

<sup>301</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/or6bE>.

<sup>302</sup> שם.

<sup>303</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/nIELC>.

<sup>304</sup> עת"10-02-345 התנועה לחופש המידע ואח' נ' תל-אביב – יפו ואח' (טרם פורסם, 5.7.10). כתב העתירה ופסק-דינו של כב' השופט ע' מודריק בעתירה זמינים באינטרנט בכתובת: [www.meida.org.il/?p=1094](http://www.meida.org.il/?p=1094). יצוין עוד, כי בעקבות פניית התנועה לחופש המידע החל גם משרד האוצר לפרסם את תקציב המדינה בפורמט Excel, המאפשר עיבוד נתונים. ראו לעניין זה: [www.meida.org.il/?p=1847](http://www.meida.org.il/?p=1847).



## תרשים 40: פירוט הוצאות עיריית תל-אביב לשנת 2011

יחידת הנהלת מנהל הכספים (ב-ש)<sup>305</sup>

הצעת תקציב 2011	שם היחידה	
	מנהל כספי	62
5,596,000	מטה מנהל הכספים	62 11
3,167,000	משכורת, שכר והוצאות גלויות	62 11 11
1,840,000	משכורת כוללת	62 11 11 08
389,000	הוצאות גלויות	62 11 12 01
71,000	החזר הוצאות	62 11 12 45
68,000	הבראה	62 11 12 67
250,000	השתתפות באחזקת רכב	62 11 12 78
204,000	תשלומים מיוחדים	62 11 13 03
640,000	זכויות סוציאליות לעובדים	62 11 18 04
343,000	מיסים וביטוח לאומי	62 11 11 08
297,000	קופות גמל והשתלמות	62 11 11 08
59,000	שעות נוספות רשומות	62 11 11 08
35,000	שעות נוספות מיוחדות	62 11 11 08

### סיכום ההשוואה לגופים שחוק חופש המידע חל עליהם

מן הסקירה ההשוואתית שהובאה זה עתה עולה כי השונויות וחוסר האחידות המאפיינות את המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים בכל הקשור לפרסום תקציביהם לפי חוק חופש המידע, מאפיינת גם את יתר הגופים שנבדקו שחוק חופש המידע חל עליהם. חוסר אחידות זה מופיע בין גופים שהחוק חל עליהם מכוח קביעה מפורשת של שר המשפטים, דוגמת המוסדות להשכלה גבוהה, קופות החולים ומפעל הפיס, ובין גופים שהחוק חל עליהם באופן גורף, דוגמת החברות הממשלתיות והרשויות המקומיות. עובדה זו מחזקת עוד יותר את המסקנה לפיה מתבקש תיקון חקיקתי שיבהיר את היקף חובת הפרסום החלה על רשויות ציבוריות כהגדרתן בחוק חופש המידע, ובכלל זה את רמת הפירוט התקציבי המחייבת.

כן מחזקת הסקירה ההשוואתית לעיל את הצורך בבחינת האפשרות לחייב לכלול בפרסום מכוח החוק והתקנות גם את הכנסות הרשויות הציבוריות כשהן מפורטות לפי סעיפי תקציב – פירוט שכזכור אינו מחויב כיום בחוק. בלא פירוט כאמור מתקבלת תמונה חלקית בלבד של תקציב הגופים, בלא שמתאפשרת מסגרת בקרה ציבורית אמתית על התנהלותם. בחינת יישום חוק חופש המידע על-ידי הגופים השונים מראה כי קיימים גופים (דוגמת חברת החשמל, הרשויות המקומיות, החברה להשבת רכוש ומפעל הפיס) המפרסמים, בצד הדוח שחובה עליהם לפרסם מכוח החוק, גם את דוחותיהם הכספיים, ולמצער את תמצית הדוחות – בין באופן יזום ובין לפי חוק, באופן המאפשר לציבור לקבל תמונה מפורטת ואמינה של התנהלותם הכספית. המוסדות

<sup>305</sup> ראו לעיל הערה 308.

להשכלה גבוהה אינם מחויבים בפרסום דוחותיהם הכספיים, ואכן בפועל אינם מפרסמים דוחות אלה. עם זאת, נראה כי נוכח מעמד המשפטי של המוסדות והישענותם על כספי ציבור, מן הראוי שאף מוסדות אלה יראו בפרסום דוחותיהם הכספיים נורמה מחייבת – בין אם יעשו זאת בעצמם ובין אם יוכרחו לעשות זאת באמצעות גורמי הפיקוח עליהם.

## שקיפות תקציבית במוסדות להשכלה גבוהה: סקירה בינלאומית

סקירה השוואתית בינלאומית של סוגיית התקצוב, הפיקוח והשקיפות במוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה ובאנגליה מלמדת על קיומו של קשר ישיר בין היקף התמיכה הציבורית הניתנת למוסדות לבין רמת והיקף הפיקוח המופעל עליהם. רמת השקיפות התקציבית המאפיינת את המוסדות בשתי המדינות שנבדקו, הן ביחסיהם עם הגופים המתקצבים והמפקחים והן כלפי הציבור, גבוהה מזו המאפיינת מוסדות להשכלה גבוהה בישראל, באופן שאינו מתיישב עם העובדה שרמת הפיקוח על התנהלותם הכספית והמנהלית של המוסדות המתקצבים בישראל נמוכה משמעותית מזו המקובלת במדינות אלה. לכאורה נובע שוני זה מפערים בהיקף התקצוב. אלא שנראה כי חובותיהם של המוסדות בכל הקשור לפרסום נתונים כספיים אודותיהם ומידע בעניינים אחרים נובעות ממדיניות כללית, המשקפת בחקיקת חוק חופש המידע במדינות שנבדקו, והחותרת להגברת השקיפות והנגישות למידע בכל הקשור להתנהלותן של הרשויות הציבוריות הפועלות במדינה בכללותן. מן הסקירה ההשוואתית עולה, כי בישראל מובטח למוסדות להשכלה גבוהה חופש פעולה נרחב ביותר ביחס למדינות האחרות שנבדקו. לפיכך, גם לו הייתה חקיקת חופש המידע בישראל רחבה יותר מכפי שקיימת כיום, הרי שגם אז עשוי היה המחקר לסייג את תחולתה על המוסדות להשכלה גבוהה ולצמצמה.

### שקיפות תקציבית של מוסדות להשכלה גבוהה באנגליה

#### תקצוב מוסדות להשכלה גבוהה באנגליה

תקציב ההשכלה הגבוהה באנגליה המוקצה למוסדות להשכלה גבוהה<sup>306</sup> עומד כיום על כ-6.5 מיליארד ליש"ט (כ-35 מיליארד ₪),<sup>307</sup> פי חמישה מהסכום המוקצה לטובת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל (כ-7 מיליארד ₪ בשנה). אף שתקציב ההשכלה הגבוהה באנגליה גדול משמעותית מזה שבישראל, נראה כי בשל העובדה שמספר המוסדות ביניהם מחולק התקציב באנגליה (131 מוסדות<sup>308</sup>) גם הוא גבוה משמעותית מזה שבישראל (29 מוסדות), לכאורה לא קיים פער משמעותי בסכום המוקצה לכל מוסד **בממוצע** מתוך סך תקציב ההשכלה הגבוהה – כ-260 מיליון ₪ המוקצים לטובת ההשכלה הגבוהה באנגליה, לעומת כ-240 מיליון ₪ בישראל.

ועדיין, בשונה מן המוסדות בישראל, באנגליה מהווה התקציב הממשלתי המוקצה למוסדות להשכלה גבוהה אחוז קטן יחסית מתוך סך ההכנסות השנתיות של המוסד (פחות מ-40%),<sup>309</sup> וממילא התמיכה הממשלתית, ככלל, אינה מהווה את מקור ההכנסות העיקרי של המוסד. כך,

<sup>306</sup> מוסדות להשכלה גבוהה באנגליה מכונים בקיצור HEIs.

<sup>307</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/ZYMmb> (נבדק בתאריך: 21.8.11). יצוין, כי במהלך השנים האחרונות הופחת היקפו של תקציב ההשכלה הגבוהה בכ-80%. כמו כן יש להדגיש כי המדובר בתמיכה ישירה במוסדות וכי קיימת גם תמיכה ממשלתית בסטודנטים בתשלום שכר הלימוד למוסדות. הערך ב-₪ נבדק לפי השער היציג המפורסם באתר בנק ישראל נכון ליום 8.7.11 (5.4220 ₪). ראו בכתובת: <http://goo.gl/fV8Bi>.

<sup>308</sup> לרשימת המוסדות להשכלה גבוהה המתקצבים ראו בכתובת: [www.hefce.ac.uk/UniColl/HE/](http://www.hefce.ac.uk/UniColl/HE/) (נבדק בתאריך: 17.8.11). הכוונה היא הן לאוניברסיטאות והן למכללות אקדמיות (Higher Education Colleges). הרוב המכריע של האוניברסיטאות באנגליה מתקצבות על-ידי המדינה בעוד שקיימת אוניברסיטה אחת בלבד, אוניברסיטת בקינגהם (The University of Buckingham), שהנה אוניברסיטה פרטית שאינה נשענת על כספי ציבור. כמו כן קיים מספר מצומצם של מכללות פרטיות שאינן מתקצבות על-ידי המדינה. ראו "Academic freedom and institutional autonomy of higher education in the United Kingdom, New Zealand and Hong Kong", p.4 (November 2007) (להלן: Pak-Kwan), זמין באינטרנט: <http://goo.gl/INVZD> (נבדק בתאריך: 17.8.11).

<sup>309</sup> Higher Education Funding Council for England, "Guide to Funding: How HEFCE Allocates its Funds", p. 5 (September 2010) (להלן: מודל התקצוב של ה-HEFCE), זמין באינטרנט: <http://goo.gl/vdMVX> (נבדק בתאריך: 17.8.11).

לדוגמה, באוניברסיטת לונדון עמדה התמיכה הממשלתית לשנת התקציב 2010 על כ-15% מסך הכנסות המוסד;<sup>310</sup> באוניברסיטת קיימברידג' עמדה התמיכה הממשלתית לשנת התקציב 2009 על כ-18% מסך הכנסות המוסד;<sup>311</sup> באוניברסיטת אוקספורד עמדה התמיכה הממשלתית לשנת התקציב 2010 על כ-23% מסך הכנסות המוסד;<sup>312</sup> ובאוניברסיטת בריסטול עמדה התמיכה הממשלתית לשנת התקציב 2010 על כ-37% מכלל הכנסותיו של המוסד.<sup>313</sup> לעומת זאת, בישראל מהווה תקציב ההשכלה הגבוהה את מקור ההכנסה העיקרי של המוסדות להשכלה גבוהה (כ-70% מהכנסות האוניברסיטאות וכ-55% מהכנסות המכללות האקדמאיות).

כמו היקף התקצוב, כך גם מבנה מערכת ההשכלה הגבוהה באנגליה דומה לזה שבישראל. עיקר הקצאת תקציב ההשכלה הגבוהה למוסדות נעשית באנגליה באמצעות גוף ציבורי חיצוני לממשלה,<sup>314</sup> ה-HEFCE (Higher Education Funding Council for England) גוף זה משמש כגוף מתווך בין המוסדות להשכלה גבוהה באנגליה לבין הממשלה והוא פועל מכוח סעיף 65 ל-FHEA (Further and Higher Education Act (1992))<sup>316</sup> בין השאר אמון גוף זה על הקצאת כספים לאוניברסיטאות ומכללות עבור הוראה, מחקר ופעילויות קשורות; הקצאת כספי תמיכה לפיתוח ההשכלה הגבוהה; וכן פיקוח על התנהלותם הכספית והמנהלית של המוסדות המתוקצבים.<sup>317</sup> את תקציב ההשכלה הגבוהה מקצה ה-HEFCE כסכום גלובלי אחד (Block Grant), בדומה לאופן הקצאת התקציב על-ידי הות"ת בישראל, כך שלמוסדות נותר שיקול דעת נרחב לעשות שימוש בכספים שהוקצו להם כראות עיניהם, ובלבד שהשימוש בכספים נעשה

<sup>310</sup> ראו הדוחות הכספיים של אוניברסיטת לונדון לשנת 2010, בעמ' 3 ובעמ' 8. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/GYLTi> (נבדק בתאריך: 20.8.11).

<sup>311</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/rwyTM> (נבדק בתאריך: 20.8.11).

<sup>312</sup> ראו הדוחות הכספיים של אוניברסיטת אוקספורד לשנת 2010, בעמ' 9. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/emPHH> (נבדק בתאריך: 20.8.11).

<sup>313</sup> ראו הדוחות הכספיים של אוניברסיטת בריסטול לשנת התקציב 2009-2010, בעמ' 5. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/sKGO7> (נבדק בתאריך: 20.8.11).

<sup>314</sup> במונחים אנגליים, ה-HEFCE מוגדר כ-non-departmental public body (או בקיצור NDPB), קרי, אחד מהגופים ציבוריים שאינם נמנים על רשויות הממשלה אך מהווים הלכה למעשה זרועם הארוכה של שרי הממשלה, ובענייננו: של המשרד לעסקים, המצאות וכישורים (Department for Business, Innovation and Skills) (BIS)). ראו בכתובת: <http://goo.gl/obdTg> (נבדק בתאריך: 17.8.11).

<sup>315</sup> ה-HEFCE מהווה את מקור ההכנסה הציבורית הגדול ביותר, אך לצדו קיימים גופים ציבוריים נוספים הלוקחים חלק בתקצוב ההשכלה הגבוהה באנגליה ובכלל זה: מועצות מחקר (Research Councils) הממומנות על-ידי ה-BIS ומשרדי ממשלה נוספים; שירות הבריאות הלאומי (ה-National Health Service או ה-NHS) בשיתוף עם ה-HEFCE הלוקחים חלק בתקצוב מתקנים קליניים המשמשים להוראה ומחקר בבתי חולים; וכן הרשות לפיתוח והתלמדות עבור בתי-ספר (ה-Training and Development Agency for Schools ובקיצור TDA), המממנת הכשרה והתלמדות של מורים. ראו מודל התקצוב של ה-HEFCE, לעיל הערה 309, בעמ' 11. כפי שכבר הוזכר קודם לכן, תחום ההשכלה הגבוהה באנגליה עוגן לראשונה בחקיקה רק בראשית שנות התשעים. למעשה, למן שלהי שנות העשרים ועד שלהי שנות השמונים של המאה הקודמת הוקצה תקציב ההשכלה הגבוהה באנגליה על-ידי ה-UGC. בשנת 1988, עם חקיקתו של ה-Education Reform Act (ERA) הוחלף גוף זה ב-HEFCE. ראו Pak-Kwan, לעיל הערה 308, בעמ' 10-11.

<sup>316</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/n5W6C> (נבדק בתאריך: 17.8.11).

סעיף 65(1) ל-FHEA קובע כדלקמן:

"Each council shall be responsible, subject to the provisions of this Part of this Act, for administering funds made available to the council by the Secretary of State and others for the purposes of providing financial support for activities eligible for funding under this section."

לרשימת הקריטריונים לפיהם מתבצעת חלוקת התקציב למוסדות השונים ראו מודל התקצוב של ה-HEFCE, לעיל הערה 309.

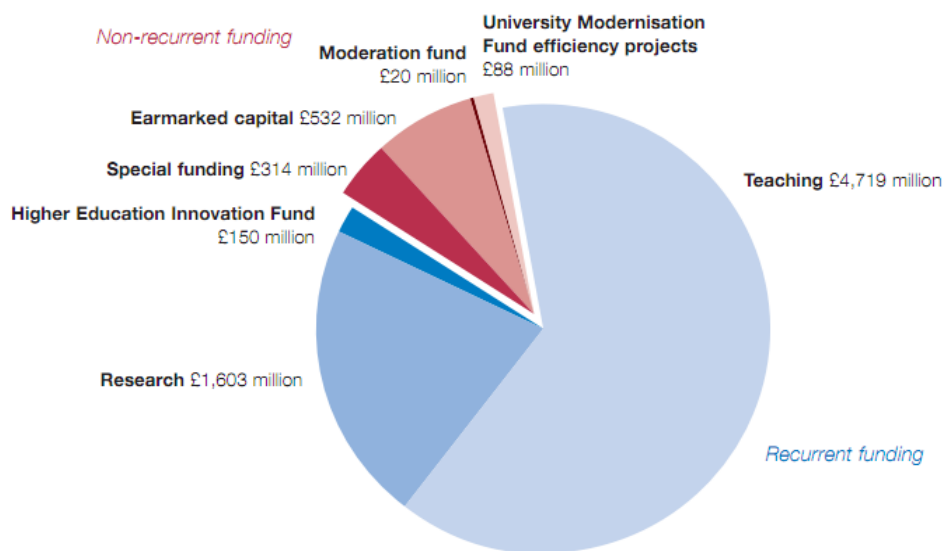
<sup>317</sup> ראו בכתובת: [www.hefce.ac.uk/aboutus/history](http://www.hefce.ac.uk/aboutus/history)

למטרות שלשמן יועד (ובכלל זה לימוד, הוראה ופעילויות קרובות).<sup>318</sup> למותר לציין כי אין זה מקרי שקיים דמיון רב בין מערכת ההשכלה הגבוהה האנגלית לזו הישראלית, שהרי כזכור, הות"ת הוקמה ברוח מודל התקצוב האנגלי שהיה נהוג ערב הקמתה.

במסגרת הקצאת תקציב ההשכלה הגבוהה למוסדות על-ידי ה-HEFCE מקובל להבחין בין שני סוגי הקצבות עיקריים – "הקצבות קבועות" (recurrent funding) ו"הקצבות מיוחדות" (non-recurrent funding). בעוד שהקצבות מן הסוג הראשון הן הקצבות שנתיות הנוגעות לפעילויות הליבה של המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים ומהוות את חלק הארי של תקציב ההשכלה הגבוהה באנגליה, הקצבות מן הסוג השני הן הקצבות חד פעמיות שמטרתן לממן פעילויות קצרות-טווח.<sup>319</sup> תחת ה"הקצבות הקבועות" נכללות הקצבות לטובת הוראה, מחקר והקרן לחדשנות בהשכלה הגבוהה.<sup>320</sup> בדומה למתרחש בישראל, גם באנגליה הקצבות לטובת הוראה נעשות בהתבסס על נוסחה המתחשבת במספר התלמידים בכל מוסד ובתחומי הלימוד<sup>321</sup> ואילו הקצבות לטובת מחקר נעשות בהתאם לתעריפים קבועים.<sup>322</sup> ה"הקצבות המיוחדות" כוללות, לעומת זאת, הקצבות מיוחדות ומיועדות (Special Funding and Earmarked Capital Grants), והן מוקצות, בין השאר, לטובת תמיכה בפרויקטים של בנייה, יוזמות פיתוח אחרות וכו'.<sup>323</sup>

#### **תרשים 41: הקצאת תקציב ההשכלה הגבוהה על-ידי ה-**

**HEFCE לשנים 2010-2011 (סה"כ 7 מיליארד ליש"ט)**<sup>324</sup>



<sup>318</sup> Dr. Peter Maasen, "Models of Financing Higher Education in Europe", pp. 64-65 (March 2000). Available at: <http://goo.gl/Gf2O1>.

בדומה לישראל, גם באנגליה לממשלה אין יכולת להתערב באופן חלוקת התקציב בין המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים עצמם, אלא רק בהיקף תקציב ההשכלה הגבוהה המאושר כסכום גלובלי אחד על-ידי הממשלה.  
<sup>319</sup> הבחנה זו מזכירה במידה רבה את החלוקה המקובלת בישראל בין תקציב רגיל לתקציב פיתוח.

<sup>320</sup> A fund for business and community engagement projects.

<sup>321</sup> מודל התקצוב של ה-HEFCE, לעיל הערה 309, בעמ' 8-9.

<sup>322</sup> שם, בעמ' 10.

<sup>323</sup> שם, בעמ' 6.

<sup>324</sup> שם, שם.

## החופש האקדמי והמנהלי של המוסדות להשכלה גבוהה באנגליה

באנגליה, כמו בישראל, נהנים המוסדות להשכלה גבוהה מחופש פעולה אקדמי. בדומה לנהוג בישראל, מקובל באנגליה להבחין בין שני היבטים שונים של החופש האקדמי – חופש אקדמי אישי, של אנשי סגל ואקדמיה,<sup>325</sup> וחופש אקדמי מוסדי, של המוסדות להשכלה גבוהה עצמם.<sup>326</sup> החופש האקדמי המוסדי, שהוא הרלוונטי לענייננו, מעוגן בסעיף 32(2) לחוק המועצה להשכלה גבוהה הבריטי (ה- (HEA) Higher Education Act (2004)), הקובע כדלקמן:

- "(2) In the performance of his functions under this Part, the Director has a duty to protect academic freedom including, in particular, the freedom of institutions—
- (a) to determine the contents of particular courses and the manner in which they are taught, supervised or assessed, and
  - (b) to determine the criteria for the admission of students and apply those criteria in particular cases."

לפי לשון הסעיף, נראה כי עיקר ההגנה שהעניק המחוקק האנגלי למוסדות להשכלה גבוהה נוגעת לעניינים אקדמיים מובהקים – קביעת תכנים ושיטת הוראה ולימוד וקביעת קריטריונים לקבלת מועמדים ללימודים. מכאן עולה לכאורה כי חופש הפעולה שהוענק למוסדות להשכלה גבוהה באנגליה **מצומצם** ביחס לזה שהוענק למוסדות להשכלה גבוהה בישראל – שהרי בישראל נהנה מוסד להשכלה גבוהה, לפחות לפי לשון החוק, מחופש פעולה כמעט בלתי מוחלט "לכלכל את ענייניו האקדמיים והמנהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו". עם זאת, מקובל כי בפועל נהנים מוסדות להשכלה גבוהה באנגליה מהגנה **נרחבת** על האוטונומיה האקדמית והמנהלית – האישית והמוסדית – מעבר להגנה המעוגנת בחוק, זאת מכוח מסורת רבת שנים<sup>327</sup> וכן מכוח אמנות בינלאומיות.<sup>328</sup> אוטונומיה זו באה לידי ביטוי גם במישור התנהלותם הכספית של המוסדות.<sup>329</sup>

---

<sup>325</sup> ראו סעיף 202(a)(2) ל- Education Reform Act (1988) הקובע: "...that academic staff have freedom within the law to question and test received wisdom, and to put forward new ideas and controversial or unpopular opinions, without placing themselves in jeopardy of losing their jobs or privileges they may have at their institutions". ראו גם מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לעיל הערה 57. יש שטוענים כי דווקא עיגונו המפורש של החופש האקדמי האישי של אנשי הסגל הוביל להיחלשותו של עיקרון זה באנגליה. ראו לעניין זה Terence Karran, *Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis*, 20 Higher Education Policy 289, 297 (2007). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/OdgcC>.

<sup>326</sup> David Palfreyman, *Is academic freedom under threat in UK and US higher education* (New College, Oxford, OX1 3BN, UK). Available at: <http://goo.gl/mcPXM> (להלן: Palfreyman). ראו Pak-Kwan, לעיל הערה 308, בעמ' 5 וכן מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לעיל הערה 57, בעמ' 17-18. <sup>327</sup> כך לדוגמה נהנים המוסדות להשכלה גבוהה באנגליה מאוטונומיה אקדמית מכוח אמנת ה- Magna Charta Universitatum שנחתמה בשנת 1988 בבולוניה, אם כי אמנה זו אינה מחייבת את ממשלת אנגליה. ראו בסעיף 1 לאמנה. ראו בכתובת: <http://goo.gl/3SfQ8> (נבדק בתאריך: 17.8.11). <sup>328</sup> ראו גם Palfreyman, לעיל הערה 326.

ראו בהקשר זה גם את מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לעיל הערה 57, בעמ' 17, שם צוין, כי בשנת 1997 פרסם ארגון החינוך, המדע והתרבות של האו"ם (אונסק"ו) המלצות הנוגעות למערכות ההשכלה הגבוהה בעולם. במסגרת ההמלצות נדרשו המדינות החברות בארגון לכבד את האוטונומיה המוסדית של המוסדות להשכלה גבוהה בכדי לאפשר להם לנהל את ענייניהם תוך חתירה להרחבת הידע, המחקר וההוראה ללא חשש מהתערבות חיצונית. בצד זאת התבקשו המדינות למצוא את

בצד זאת, נראה כי בדומה לישראל גם עמדת המחוקק האנגלי היא שהחופש האקדמי והמנהלי ממנו נהנים המוסדות להשכלה גבוהה אינו בלתי מוגבל, בפרט בכל הקשור להתנהלותם הכספית. אלא שבעוד שבישראל תפיסה זו טרם עוגנה באופן מפורש בחקיקה, באנגליה הוכפפו המוסדות להשכלה גבוהה בחוק למנגנוני פיקוח הדוקים. בכלל זה ניתן למנות את הכפפתם של המוסדות להשכלה גבוהה לפיקוחו של מבקר המדינה ומבקר החשבונות הלאומי;<sup>330</sup> חיוב המוסדות בהגשת דיווחים כספיים שנתיים למבקר המדינה ולמבקר החשבונות הלאומי, באמצעות מבקר חשבונות מוסמך שעליהם למנות;<sup>331</sup> וכן חיובם בהגשת כלל המסמכים המעידים על התנהלותם הפיננסית למבקר המדינה ולמבקר החשבונות הלאומי – שבהמשך נדרשים להגיש, על סמך המסמכים שנמסרו להם, דוחות ביקורת על התנהלות המוסדות לפרלמנט.<sup>332</sup> בנוסף לכך הקים ה-HEFCE גוף ביקורת חשבונות חיצוני למוסדות שתפקידו להעריך את מצבם הפיננסי ולהתריע כשמתעורר חשש להתנהלות כושלת ולגירעון תקציבי. במסגרת תפקידו הוסמך גוף זה לבקר במוסדות להשכלה גבוהה וכן לקבל לידי דוחות הביקורת השנתיים של המוסדות.<sup>333</sup>

מעבר לכל אלה, ובשים לב למאפייניהם הייחודיים של המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על-ידי המדינה, מפעיל ה-HEFCE אמצעי בקרה ופיקוח נוספים במישור התנהלותם הכספית והמנהלית של המוסדות על-מנת להבטיח את אחריותיות המוסדות המתוקצבים, ובכלל זה התניית תקצוב המוסדות בעמידה בתנאי סף שקבע והנוגעים להתנהלות המוסדות.<sup>334</sup>

### הפיקוח על המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים באנגליה

כאמור, בצד הסמכות שהוענקה ל-HEFCE להקצות את תקציב ההשכלה הגבוהה למוסדות המתוקצבים, מוסמך גוף זה גם לפקח על התנהלותם הכספית והמנהלית. הנחת המוצא היא כי

---

האיזון הראוי שבין האוטונומיה המוקנית למוסדות לבין הדרישה לשמירה על כללי מנהל תקין מצדם, בין השאר כדי להבטיח ניצול יעיל של התקציב ושקיפות פיננסית של המוסד.

<sup>329</sup> כך, לדוגמה, אף שהמדינה היא זו הקובעת את גובה הוצאות השכר והחזר הוצאות המחיה של מרצים, המוסדות עצמם חופשיים להעניק תוספות שכר לאנשי סגל ההוראה בהתאם להישגיהם האקדמיים. ראו לעניין זה מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לעיל הערה 57, בעמ' 17.

<sup>330</sup> Education Reform Act 1988, section 135(1).

<sup>331</sup> Further and Higher Education Act 1992, schedule 1, section 16(1).

<sup>332</sup> Higher Education Act 2004, section 6 (4 and 5).

יצוין כי מעיון בדוחות המפורסמים באינטרנט עולה, כי ה-HEFCE אינו מפרסם את ממצאי בדיקתו תוך התייחסות קונקרטית למוסד זה או אחר, אלא מציין את תמונת המצב הכללית בכל הקשור למצבם הפיננסי והתנהלות המוסדות. ראו לדוגמה "Financial health of the higher education sector: Including overview of 2009-10 annual accountability returns". Available at: [www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2011/11\\_23](http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2011/11_23).

כמו כן יש לציין כי מאז שלהי שנות התשעים של המאה הקודמת נדרשים המוסדות גם למסור מידע ל-HEFCE אודות הכנסותיהם והוצאותיהם (בהחלוקה לסוגי פעילויות – הוראה, מחקר, פעילויות אקדמיות אחרות וכו') ואופן מימון הפעילות (מימון ציבורי או שאינו ציבורי), וברמת פירוט של מחלקות אקדמיות (התהליך כולו מכונה The Transparent Approach (TRAC) Costing). להרחבה בנושא זה ראו בכתובת: [www.hefce.ac.uk/finance/fundinghe/trac](http://www.hefce.ac.uk/finance/fundinghe/trac). כן ראו Higher Education Funding Council for England (HEFCE), "Financial Management and Governance in HEIs: England", p.8 (January 2004). Available at: <http://goo.gl/p9Yna>.

<sup>333</sup> Pak-Kwan, לעיל הערה 308, בעמ' 16.

<sup>334</sup> *Financial Management and Governance in HEIs*, לעיל הערה 332, בעמ' 28 (להלן: *Financial Management and Governance in HEIs: England*). לפירוט על אופן הפעלת הפיקוח על המוסדות ראו בכתובת: <http://goo.gl/p9Yna>.

בשל היקף התקצוב הציבורי הנרחב של המוסדות להשכלה גבוהה באנגליה, מן הצורך להבטיח: אחריותיות (Accountability) מצד המוסדות בנוגע לשימוש שנעשה על ידם בתמיכה הציבורית המוקצית להם; כי תינתן תמורה הולמת בעבור תמיכה זו; וכי התמיכה הציבורית תשקף את התמורה הניתנת בעדה כאמור על-ידי המוסדות.<sup>335</sup> לצורך הגשמת מטרות אלו גובשו כמה כלים להפעלת פיקוח על התנהלותם של המוסדות. ראשית, מודל התקצוב עצמו משמש ככלי תכנוני, המעודד מוסדות למקד את מאמצייהם באותן פעילויות שתוכלנה להבטיח את הגדלת היקף התמיכה הציבורית בהם. כלי נוסף המשמש לפיקוח על התנהלות המוסדות הוא תנאי הסף הנקבעים לצורך קבלת תמיכה ציבורית והנוגעים, בין השאר, להתנהלות המוסדות, באופן שאי עמידה בהם עשויה לגרור הפחתת התקצוב או שלילתו.<sup>336</sup> תנאים אלה מוסדרים במסגרת התזכיר הפיננסי שמפרסם ה-HEFCE (Financial Memorandum) המורכב משני חלקים. החלק האחד מסדיר את התנאים בהם יינתן המענק, אשר חלים על כלל המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים (HEIs) באשר הם.<sup>337</sup> בין יתר התנאים שמתווה התזכיר הפיננסי, מוזכר כי על המוסדות המתוקצבים להקים ועדות ביקורת שתחברנה דוחות ביקורת שנתיים, אשר יכללו, בין השאר, המלצות הנוגעות לניהול סיכונים במוסד, יעילות והתייעלות, וכן ניהול והבטחת איכות של מידע הנמסר לגופים המתקצבים. כמו כן נדרשים המוסדות המתוקצבים, כמו גם גופים אחרים הנהנים בעקיפין מהקצבות ה-HEFCE, לעמוד בקוד התנהלות (The Audit Code of Practice) כתנאי לתקצוב. החלק השני, המכונה "הסכם תמיכה" (funding agreement), מתווה תנאים ייחודיים לקבלת תמיכה ממשלתית לכל מוסד ומוסד. לבסוף, אחריותיות המוסדות מושגת גם באמצעות הגברת השקיפות בכל הקשור להתנהלותם ולהישגייהם האקדמיים.<sup>338</sup>

בצד הפיקוח על התנהלותם של המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים, מפעיל ה-HEFCE פיקוח שוטף על הדיווחים הנמסרים על-ידי המוסדות, זאת לצורך קביעת היקף התמיכה הציבורית בהם. פיקוח כאמור מתבצע בכמה אמצעים: בדיקות אימות (Validation checks) המתבצעות, בין השאר, באמצעות סקרים אלקטרוניים שנדרשים המוסדות למלא; בדיקות אמינות (Credibility checks); בקרת נתונים (Data audit) שנועדה לבחון את אופן ניהול הנתונים על-ידי המוסדות עצמם; וכן מנגנון תיקון נתונים (Data reconciliation) המופעל בסופה של כל שנה אקדמית ובמסגרתו מתבצעת השוואה בין הנתונים הנמסרים על-ידי המוסדות ל-HEFCE לבין הנתונים

<sup>335</sup> Higher Education Funding Council for England, "Model Financial Memorandum between HEFCE and Institutions", pp.3 (July 2010), זמין בכתובת: <http://goo.gl/mWZ8A> (להלן: התזכיר הפיננסי).

<sup>336</sup> מודל התקצוב של ה-HEFCE, לעיל הערה 309, בעמ' 14-15. הסמכות לשלול תקצוב ממוסד להשכלה גבוהה מתוקצב מוסדרת באופן מפורש בחוק מכוחו הוקם ה-HEFCE. ראו סעיף 65(4) ל-FHEA:

"The terms and conditions on which a council may make any grants, loans or other payments under this section may in particular—

(a) enable the council to require the repayment, in whole or in part, of sums paid by the council if any of the terms and conditions subject to which the sums were paid is not complied with, and  
(b) require the payment of interest in respect of any period during which a sum due to the council in accordance with any of the terms and conditions remains unpaid,

but shall not relate to the application by the body to whom the grants or other payments are made of any sums derived otherwise than from the council."

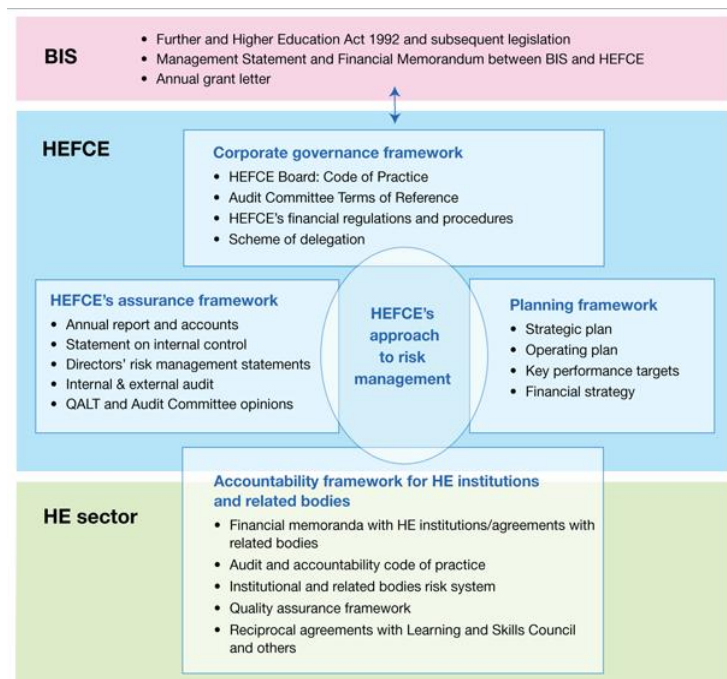
<sup>337</sup> שם, שם; ראו גם התזכיר הפיננסי, לעיל הערה 334, בעמ' 5.  
<sup>338</sup> מודל התקצוב של ה-HEFCE, לעיל הערה 309, בעמ' 14-15.



הנמסרים על-ידי המוסדות ללשכת הסטטיסטיקה של ההשכלה הגבוהה ( The Higher Education Statistics Agency ובקיצור ה- HESA). ככל שמתגלים פערי מידע נדרשים המוסדות לספק הסברים, ובמידת הצורך נדרשים להעביר נתונים מתוקנים ללשכת הסטטיסטיקה. חרף הפעלתם של מנגנוני הבקרה הרבים, עמדת ה- HEFCE היא שהמוסדות עצמם הם אלה האחראים בסופו של יום לאיכות הנתונים המדווחים. לפיכך, מקום שנמצא כי מידע שגוי הוביל להקצאת יתר של כספים למוסד, התקצוב למוסד זה יופחת בהתאם.<sup>339</sup>

## תרשים 42: הפיקוח על הנתונים הנמסרים על-ידי המוסדות

### לצורך הקצאת התקציב על-ידי ה- HEFCE<sup>340</sup>



יוצא מן האמור, כי לעובדת הישענותם של המוסדות להשכלה גבוהה באנגליה על כספי ציבור משמעות רבה לעניין עצם הפיקוח המופעל עליהם והיקפו, בפרט בכל הקשור להתנהלותם הפיננסית. במסגרת הסדרי הפיקוח הקיימים מחויבים המוסדות המתוקצבים במסירת דיווחים שוטפים לגורמי הפיקוח, אך במרבית המקרים המידע המדווח אינו מחויב בפרסום ועל כן אינו נגיש לציבור. ברי כי הסדרי הפיקוח הקיימים, על אף שמספקים מסגרת בקרה על התנהלות המוסדות, אינם גורעים מן הצורך והחשיבות שבהטחת שקיפות תקציבית ונגישות הציבור למידע תקציבי אודות התנהלות המוסדות. להלן נפנה לסקירת המצב הקיים בכל הקשור לחובתם של מוסדות להשכלה גבוהה מתוקצבים באנגליה לפרסם את נתוניהם התקציביים.

<sup>339</sup> שם, בעמ' 48-49.

<sup>340</sup> ראו בכתובת: [www.hefce.ac.uk/aboutus/accframe](http://www.hefce.ac.uk/aboutus/accframe) (נבדק בתאריך: 17.8.11).

## שקיפות תקציבית של מוסדות להשכלה גבוהה מתוקצבים באנגליה

תקציב המדינה של אנגליה, הכולל את תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה, מתפרסם כמדי שנה, בדומה לזה הישראלי, באתר האינטרנט של משרד האוצר הבריטי (Her Majesty's Treasury ובקיצור HM Treasury).<sup>341</sup> כשם שבישראל מתפרסם התקציב ברמת פירוט שאינה מאפשרת ללמוד על אופן הקצאתו בין המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים, כך גם באנגליה. רמת הפירוט באתר משרד האוצר הבריטי אינה גבוהה דיה על-מנת ללמוד על אופן הקצאתו של התקציב בין המוסדות עצמם,<sup>342</sup> ולשם השגת מידע זה יש לפנות לאתר האינטרנט של הגורם האמון על הקצאת התקציב בין המוסדות, ה-HEFCE.<sup>343</sup>

אשר לפרסום אופן ניצול התקציב על-ידי כל מוסד ומוסד – אף פרסום זה, בדומה לנהוג בישראל, נעשה מכוח חובתם של גופים ציבוריים באנגליה לפרסם מידע על אודות התנהלותם, כפי שעוגנה בחוק חופש המידע הבריטי (ה-Freedom of Information Act) שנכנס לתוקפו בינואר 2005,<sup>344</sup> בכפוף למגבלות על הפרסום שנקבעו בחוק הגנת המידע (The Data Protection Act (1998)).<sup>345</sup> החובה לפרסם מידע לציבור, שהוחלה, בין השאר, גם על ה-HEFCE<sup>346</sup> ועל מוסדות להשכלה גבוהה מתוקצבים לפי סעיף 65 ל-FHEA,<sup>347</sup> מעוגנת בסעיף 19 לחוק. לפי סעיף זה מחויבים כלל הגופים הציבוריים עליהם הוחל החוק לאמץ, בכפוף לאישורו של הממונה על אכיפת החוק (The Information Commissioner (ICO)), מודל לפרסום מידע ("publication scheme") שאותו עליהם לעדכן מעת לעת (להלן: **מודל הפרסום**). במסגרת זו על הגופים לציין את סוג המידע שיפורסם והדרך בה יובא לפרסום, וכן עליהם לציין האם גישה למידע תהא כרוכה בתשלום אם לאו. החוק קובע עוד כי את מודל הפרסום יש לגבש בשים לב לאינטרס הציבור לקבל מידע הקיים בידי הרשות וכן מידע בדבר השיקולים והנימוקים המונחים ביסוד החלטותיה.<sup>348</sup>

<sup>341</sup> ראו בכתובת: [www.hm-treasury.gov.uk/home.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/home.htm) (נבדק בתאריך: 21.8.11).

<sup>342</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/4nDCf> (נבדק בתאריך: 21.8.11).

<sup>343</sup> ראו בכתובת: [www.hefce.ac.uk/finance/recurrent/2011](http://www.hefce.ac.uk/finance/recurrent/2011) (נבדק בתאריך: 21.8.11).

<sup>344</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/sU2y1> (נבדק בתאריך: 18.8.11).

<sup>345</sup> ראו בכתובת: [www.hefce.ac.uk](http://www.hefce.ac.uk) (נבדק בתאריך: 18.8.11).

<sup>346</sup> ראו חלק VI לחוק חופש המידע האנגלי.

<sup>347</sup> סעיף 53(1)(b) לחוק חופש המידע האנגלי קובע, כי החוק יחול, בין השאר, על "a university receiving financial support under section 65 of the Further and Higher Education Act 1992".

<sup>348</sup> וזו לשון סעיף 19 לחוק חופש המידע האנגלי:

### "19. Publication schemes

- (1) It shall be the duty of every public authority—
  - (a) to adopt and maintain a scheme which relates to the publication of information by the authority and is approved by the Commissioner (in this Act referred to as a "publication scheme"),
  - (b) to publish information in accordance with its publication scheme, and
  - (c) from time to time to review its publication scheme.
- (2) A publication scheme must—
  - (a) specify classes of information which the public authority publishes or intends to publish,
  - (b) specify the manner in which information of each class is, or is intended to be, published, and
  - (c) specify whether the material is, or is intended to be, available to the public free of charge or on payment.

מכוח הוראות חוק חופש המידע הבריטי ובהתאם למודל הפרסום שקבע ה-ICO,<sup>349</sup> מפרסם ה-HEFCE מדריך למידע הזמין לציבור הנוגע לגוף זה, ובכלל זה מידע אודות הכנסותיו והוצאותיו של ה-HEFCE, רשימת גופים מתוקצבים על ידו ואופן הקצאת התקציב בין המוסדות המתוקצבים, פירוט המודל להקצאת התקציב וכן דוחות ביקורת פנימיים.<sup>350</sup> באופן דומה, המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים עצמם מפרסמים מדריך המפרט את המידע הזמין לציבור בנוגע למוסדות, ובכלל זה מידע אודות המבנה הארגוני של המוסדות וכן מידע כספי מפורט על הכנסותיהם והוצאותיהם בחלוקה לתחומי פעילות שונים (נכסים, שכר, השקעות פיננסיות וכו').

כך, לדוגמה, באתר האינטרנט של אוניברסיטת אוקספורד מפורסמת רשימה ארוכה של נתונים כספיים ומידע הזמינים לציבור באתר האינטרנט של האוניברסיטה. נתונים אלו כוללים דוחות כספיים מלאים ובהם, בין השאר, פירוט על אודות הכנסותיה והוצאותיה של האוניברסיטה, מידע על נכסים כספיים ונכסי נדל"ן המנוהלים על ידה, מידע מפורט אודות הוצאות שכר (לפי דרגות שכר ותפקידים במוסד) וכן הוצאות תשלומי פנסיה לעובדים, חוזי מחקר, מענקים אקדמיים ועוד.<sup>351</sup> גם אוניברסיטאות נוספות שנבדקו (אוניברסיטת בריסטול,<sup>352</sup> אוניברסיטת קיימברידג'<sup>353</sup> ואוניברסיטת לונדון<sup>354</sup>) מפרסמות את דוחותיהן הכספיים המלאים ונתונים כספיים אחרים ברמת פירוט גבוהה. אומנם המידע המפורסם אינו מפורט לפי תחומי הוראה, וממילא אינו מפורט לפי יחידות אקדמיות (כפי שנהוג על-ידי האוניברסיטה העברית) – אולם בפועל וכמכלול, רמת הפירוט המפורסמת גבוהה משמעותית מזו המאפיינת את מרבית המוסדות להשכלה גבוהה בישראל.

מן הסקירה לעיל עולה כי התקציב המוקצה למוסדות להשכלה גבוהה באנגליה, עם היותו גבוה משמעותית ביחס לתקציב המוקצה למוסדות בישראל, מחולק בין מספר רב יותר של מוסדות, כך שהלכה למעשה לא קיים פער מהותי בהיקף התקצוב בין המדינות. לאור עובדה זו ניתן היה לצפות כי רמת הפירוט של נתוניהם הכספיים של המוסדות המפורסמים לציבור על-ידי המוסדות עצמם תהא אף היא דומה. ניתן היה לצפות גם כי נורמת השקיפות בישראל תהא דווקא גבוהה מזו שבאנגליה, בשל העובדה שהתמיכה הממשלתית מהווה את מקור הכנסתם העיקרי של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל, וההנחה היא שככל ששיעור המימון הציבורי גבוה יותר כך נדרשת מהמוסדות מידה גבוהה יותר של מתן דין וחשבון (accountability) פיננסי.

(3) In adopting or reviewing a publication scheme, a public authority shall have regard to the public interest—

- (a) in allowing public access to information held by the authority, and  
(b) in the publication of reasons for decisions made by the authority...."

<sup>349</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/3gJdH>. המידע המתחייב בפרסום לפי המודל הינו כדלקמן: מידע כללי אודות הגוף (מידע ארגוני, מיקום ודרכי התקשרות וכו'); מידע פיננסי (הוצאות והכנסות בפועל וצפויות, מכרזים, רכישות וחוזים); סדרי עדיפויות (מידע אודות מדיניות וביצועים, תכניות, הערכות וכו'); דרכי קבלת החלטות (קריטריונים, פרוצדורה, התייעצויות וכו'); שירותים שניתנים (ייעוץ והכוונה, פרסומים וכו'); וכן הדרכים בהן יובא המידע לכדי פרסום.

<sup>350</sup> המדריך מפורסם בכתובת: <http://goo.gl/5WUbl>.

<sup>351</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/LcZDZ> (נבדק בתאריך: 17.8.11).

<sup>352</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/dFqYq> (נבדק בתאריך: 20.8.11).

<sup>353</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/HMDXc> (נבדק בתאריך: 20.8.11).

<sup>354</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/A1yjk> (נבדק בתאריך: 17.8.11).

אלא שבניגוד למצופה, ובאופן שאינו עולה בקנה אחד עם היקף התקצוב הנרחב שמוקצה למוסדות בישראל מדי שנה, כמו גם עם רמת הפיקוח הנמוכה על התנהלותם הכספית והמנהלית, שהינה נמוכה משמעותית מזו המקובלת באנגליה – רמת השקיפות המאפיינת את המוסדות בישראל נמוכה דה פקטו משמעותית מזו המקובלת באנגליה. אומנם, ניתן היה לטעון כי היקף ההגנה שהעניק המחוקק האנגלי לאוטונומיה המוסדית של המוסדות להשכלה גבוהה באנגליה מצומצם משמעותי ביחס לזה שהוענק בדין הישראלי, ובכך לכאורה ניתן לתלות את המעורבות הרבה של הגורם המתקצב בהתנהלות המוסדות. יחד עם זאת, בפועל נתפס ה-HEFCE, בעיני המוסדות ובכלל, כגורם המכבד את האוטונומיה המוסדית של המוסדות, שאינו כופה את דעותיו על המוסדות ואינו מחייבם לנהוג בדרך זו או אחרת, כי אם משמש כגורם מתווך מייעץ ומכווין בלבד.<sup>355</sup>

### שקיפות תקציבית של מוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה

#### תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה

בהיותה מדינת פדרציה, חלוקת הסמכויות באוסטרליה בין השלטון המרכזי (או השלטון הפדרלי ובאנגלית: The Commonwealth of Australia) לבין המדינות והמחוזות הפדרליים השונים המרכיבים את הפדרציה (השלטון המקומי) מוסדרת תחת חוקת המדינה. במסגרת החוקה הוענקו לממשל הפדרלי סמכויות בתחום יחסי החוץ, מסחר, הגנה והגירה. סמכויותיו של השלטון המקומי מוגדרות באופן שיורי, קרי, כל סמכות שלא הוענקה בחוקה לשלטון המרכזי.<sup>356</sup>

משתחום החינוך בכלל, ותחום ההשכלה הגבוהה ותקצובו בפרט, לא הוסדרו תחת חוקת המדינה, נתון היה באופן היסטורי תחום זה באחריותן של המדינות והמחוזות במדינה – ולא באחריות השלטון המרכזי.<sup>357</sup> בהתאם לכך, פעילותם של המוסדות להשכלה גבוהה במדינה, הן הפרטיים והן הציבוריים, ולהוציא האוניברסיטה הלאומית של אוסטרליה (The Australian National University (ANU)), הוסדרה בחקיקה המדינתית. כך, לדוגמה, הוסדרו תחת חקיקה זו סמכותם של המוסדות להעניק תארים אקדמיים, יעדיהם ומטרותיהם של המוסדות, מבנם הארגוני, מינוי בעלי תפקידים לגופים המנהלים של המוסדות, אופן ניהול כספם ונכסיהם ובקרה על התנהלותם הכספית. כמו כן הוסמכו המדינות או המחוזות, לפי העניין, ליתן תוקף חוקי למוסדות להשכלה גבוהה חדשים ולאפשר פתיחתם של קורסים חדשים במוסדות.<sup>358</sup> מטבע הדברים, אופן הסדרת

<sup>355</sup> *Financial Management and Governance in HEIs: England*, לעיל הערה 332, בעמ' 31 ובעמ' 40.

<sup>356</sup> ראו בכתובת: [www.dfat.gov.au/facts/sys\\_gov.html](http://www.dfat.gov.au/facts/sys_gov.html) (נבדק בתאריך: 24.8.11).

<sup>357</sup> Jim Jackson, *Commonwealth Controls over Australian Schools, TAFE and Universities via Tied Funding: Time for Constitutional Reform?*, 13 AUSTL. & N.Z. J.L. & EDUC. 101, 101 (2008) (Hereinafter: Jackson).

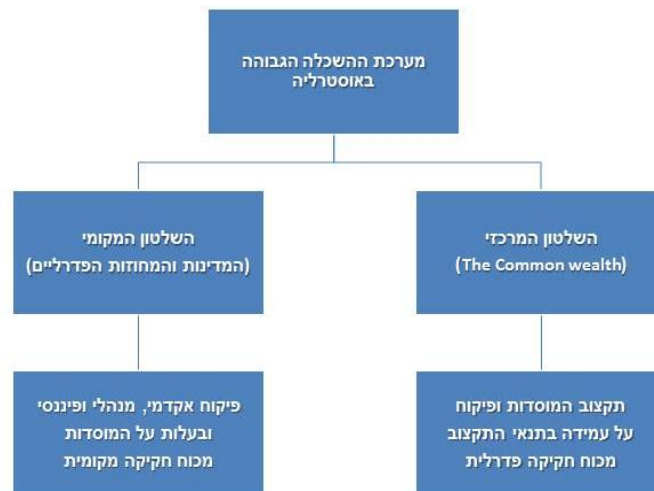
<sup>358</sup> Andrew Norton, *Commonwealth Control of Universities*, 12 AGENDA 99, 102 (2005). Available at:

<http://goo.gl/oo0hb> (נבדק בתאריך: 22.8.11) (להלן: Norton).

יצוין כי המוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה הם בגדר גופים סטטוטוריים (Statutory Body) המוקמים כל אחד לפי חוק נפרד וספציפי. כך, לדוגמה, אוניברסיטת Queensland הוקמה (1909) ופועלת מכוח ה-University of Queensland Act; אוניברסיטת מלבורן הוקמה (1853) ופועלת מכוח ה-University of Melbourne Act; אוניברסיטת Monash הוקמה

עניינים אלה משתנה ממדינה למדינה וההסדרים הקיימים כיום לוקים בחוסר אחידות רבה.<sup>359</sup> אשר לאחריות על תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה – זו מצויה בידי השלטון המרכזי הפדרלי, בכפוף לאמות מידה שנקבעו לצורך כך,<sup>360</sup> ואולם יש שמטילים ספק באשר לחוקיות הסדר זה.<sup>361</sup>

### תרשים 43: מבנה מערכת ההשכלה הגבוהה באוסטרליה



הסמכות הכללית להקצות תמיכה ציבורית למוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה מעוגנת בחוק ההשכלה הגבוהה הפדרלי (The Higher Education Support Act 2003) (להלן: **חוק ההשכלה הגבוהה האוסטרלי או ה-HESA**), ובפרט בסעיף 3 לחוק הקובע כדלקמן:<sup>362</sup>

(1958) ופועלת מכוח ה-Monash University Act; ואוניברסיטת סידיני הוקמה (1850) ופועלת מכוח ה-University of Sydney Act. כמו כן, קיימת חקיקה מדינתית כללית שנועדה להסדיר את תחום ההשכלה הגבוהה בשלטון המקומי. כך, לדוגמה, במדינת קווינסלנד (Queensland) מוסדר תחום ההשכלה הגבוהה תחת ה-Higher Education (General Provisions) act 2008; בטריטוריה הצפונית (Northern Territory) מוסדר תחום ההשכלה הגבוהה תחת ה-Higher Education Act 2004; במחוז הבירה של אוסטרליה (Australian Capital Territory) מוסדר תחום ההשכלה הגבוהה תחת ה-Higher Education Act 2004; במדינת ניו סאות' ויילס (New South Wales) מוסדר התחום תחת ה-Higher Education Act 2001; במדינת טסמניה (Tasmania) מוסדר תחום ההשכלה הגבוהה תחת אותה החקיקה המסדירה את הקמתה ופעילותה של אוניברסיטת טסמניה, University of Tasmania Act.

<sup>359</sup> *Rationalising Responsibility for Higher Education in Australia*, לעיל הערה 363, בעמ' 9-10.

<sup>360</sup> יצוין כי סמכות התקצוב לא הייתה מצויה מאז ומעולם בידי השלטון המרכזי. למעשה, עד ראשית שנות התשעים של המאה הקודמת היה דווקא השלטון המקומי המוסמך לתקצב את המוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה. אלא שעל רקע רצון להביא לפתרון בעיות שעורר ההסדר הקיים דאז, החליט הממשל הפדרלי ליטול את תפקיד הקצאת כספי התמיכה למוסדות מן השלטון המקומי כך שמעתה ואילך יוקצו כספי התמיכה במישרין למוסדות הזכאים על-ידי הממשל הפדרלי עצמו. בהמשך ישיר לכך, במהלך השנים 2004 ו-2005 נערכו שינויים בחקיקה המדינתית על-מנת להתאימה למדיניות הכללית של הפדרציה וכדי להבטיח שהמוסדות אכן ייהנו מהמימון הציבורי שמוקצה על-ידי ממשלת הפדרציה. ראו לעניין זה שם, בעמ' 9-10 וכן Norton, לעיל הערה 358, בעמ' 104. ראו גם מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא היבטים השוואתיים במערך ההשכלה הגבוהה. זמין בכתובת: <http://goo.gl/zzI7i> (נבדק בתאריך: 23.8.11). לסקירה כללית של התפתחות מערכת ההשכלה באוסטרליה ראו Milestones in Australian higher education financing, Background paper prepared by Michael Gallagher, Director Policy & Planning ANU, for "Seminar "John Fogarty" Australia and Argentina (Buenos Aires, 2007). Available at: <http://goo.gl/UbH8M>.

<sup>361</sup> ראו לעניין זה Norton, לעיל הערה 358. הספקות שהוטלו ביחס לחוקיות תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה במישרין על-ידי ממשלת הפדרציה נובעים מכך שנושא החינוך או ההשכלה הגבוהה אינו מוזכר בחוקת אוסטרליה. ראו גם Alan Fenna, "Commonwealth Fiscal Power and Australian Federalism", 31 U.N.S.W.L.J. 509, 521 (2008).

<sup>362</sup> ראו HESA ל-Devison 3 או HESA, או בכתובת: <http://goo.gl/Iyk97> (נבדק בתאריך: 22.8.11).

"Act primarily provides for the Commonwealth to give "This financial support for higher education and certain vocational education and training:

- (a) through grants and other payments made largely to higher education providers; and
- (b) through financial assistance to students (usually in the form of loans)."

מכוח החוק מתוקצבים מידי שנה כ-40 מוסדות להשכלה גבוהה.<sup>363</sup> התמיכה הציבורית המוקצית למוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה (ברמה הפדרלית והמדינתית) מדי שנה מהווה כ-40% מכלל הכנסתם (כ-12 מיליארד דולר או כ-44 מיליארד ש"ח).<sup>364</sup> כך, לדוגמה, באוניברסיטת מלבורן עמדה התמיכה הממשלתית בשנת 2009 על כ-41% מתוך סך ההכנסות של המוסד; באוניברסיטת סידני עמדה התמיכה הממשלתית על כ-43% מתוך סך ההכנסות של המוסד; באוניברסיטת Monash עמדה התמיכה הממשלתית על כ-42% מתוך סך ההכנסות של המוסד; ובאוניברסיטת Queensland עמדה התמיכה הממשלתית בשנת 2009 על כ-43% מתוך סך ההכנסות של המוסד.<sup>366</sup> נזכיר, לשם השוואה, כי תקציב ההשכלה הגבוהה בישראל עומד על כ-6.5 מיליארד ש"ח בשנה שמוקצה לכ-29 מוסדות להשכלה גבוהה, כך שלמעשה קיים פער משמעותי בשיעור התמיכה בממוצע למוסד (כ-1.1 מיליארד ש"ח מוקצים למוסד להשכלה גבוהה באוסטרליה לעומת כ-240 מיליון ש"ח בלבד שמוקצים למוסד להשכלה גבוהה בישראל).

---

Department of Education, Science and Training, "Rationalising Responsibility for Higher Education in Australia", p. 8 (2004) (Hereinafter: *Rationalising Responsibility for Higher Education in Australia*).

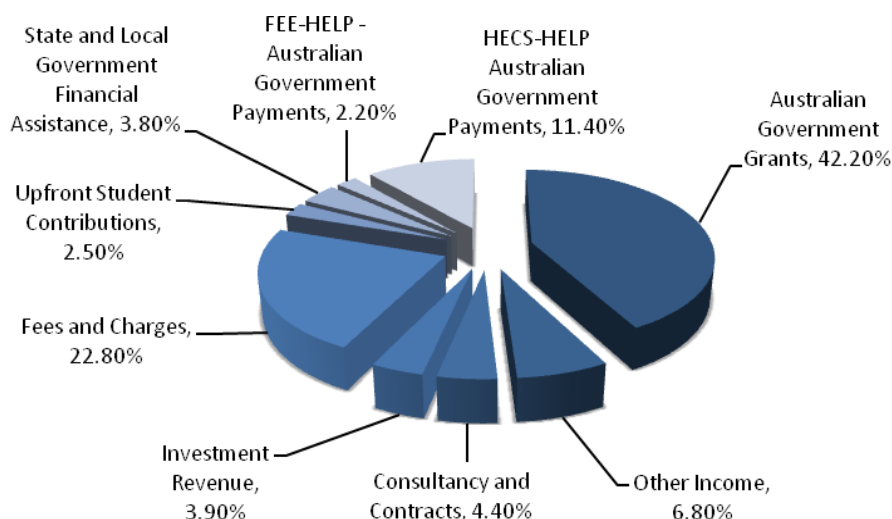
Available at: <http://goo.gl/BpwVR> (נבדק בתאריך: 24.8.11).

<sup>364</sup> הערך ב-ש"ח נבדק לפי השער היציג המפורסם באתר בנק ישראל נכון ליום 25.8.11 (3.608 ש"ח). ראו לעיל הערה 313.  
<sup>365</sup> הכוונה היא להכנסות תפעוליות בלבד (Operating Revenues). Finance 2009 – Financial Reports of Higher Education Providers, p. 3 (December 2010) (Hereinafter: *Financial Reports of Higher Education Providers*). Available at: <http://goo.gl/rqLrg> (נבדק בתאריך: 22.8.11).

חשוב להדגיש, כי נוסף לתמיכה הישירה במוסדות להשכלה גבוהה – ברמה הפדרלית והמקומית – ניתנת תמיכה ממשלתית לסטודנטים עצמם בהיקף כספי נרחב (כ-3 מיליארד דולר), כפי שיפורט בהמשך.  
<sup>366</sup> ש"ח, ש"ח.

**תרשים 44: פירוט הכנסות המוסדות להשכלה גבוהה  
באוסטרליה לשנת 2009 (בחלוקה לפי סוג ההכנסה) (סה"כ**

**כ-20.5 מיליארד דולר)<sup>367</sup>**



כאמור, תקצוב ההשכלה הגבוהה באוסטרליה נעשה בעיקרו מכוח הוראות חוק ההשכלה הגבוהה האוסטרלי.<sup>368</sup> בדומה למקובל בישראל ובאנגליה, כך גם באוסטרליה קיימת הבחנה לעניין התקצוב בין תמיכה ממשלתית בהוראה לבין תמיכה ממשלתית במחקר. התמיכה במחקר במוסדות להשכלה גבוהה נעשית באוסטרליה במסגרת שני הסדרים נפרדים: האחד, **הקצבה כסוכים גלובלי (block funding)** כנגזרת של מספר התלמידים במוסד, והשני, **הקצבה על בסיס תחרותי (Competitive funding)** באמצעות מועצות המחקר (Research Councils).<sup>369</sup>

מודל התמיכה בהוראה במוסדות אף הוא נעשה, כפי שעולה מלשון החוק,<sup>370</sup> במסגרת שני הסדרים נפרדים – הסדר המיועד לתמיכה **במוסדות** להשכלה גבוהה והסדר המיועד לתמיכה **בתלמידים** המבקשים לרכוש השכלה גבוהה במוסדות. התמיכה במוסדות עצמם מוסדרת תחת פרק 2 לחוק ההשכלה הגבוהה האוסטרלי והיא כוללת שלושה הסדרים נפרדים להקצאת תמיכה. הראשון והעיקרי שבהם הוא **ההקצבה הממשלתית (The Commonwealth Grant Scheme (CGS))**, במסגרתה מוקצית תמיכה למוסדות כנגזרת של מספר התלמידים במוסד ותחומי הלימוד.<sup>371</sup> בגדר הקצבה זו יש התחשבות בעלויות ההוראה לצד שיקולי מדיניות, ובכלל זה

<sup>367</sup> Financial Reports of Higher Education Providers, לעיל הערת שוליים 365. יודגש כי התרשים מתייחס להכנסות תפעול בלבד (Operating Revenue). הכנסות המוסדות להשכלה גבוהה מפעילויות עמדו בשנת 2009 על כ-20 מיליארד דולר. הכנסה אחרת (Other Income) כוללת את חוללת ל-royalties, trademarks and licenses and the share of net result of associates and joint ventures accounted for using the equity method.

<sup>368</sup> Higher Education Report 2009, p. 3 (2011) (Hereinafter: Higher Education Report). Available at: <http://goo.gl/1k1E5>.

<sup>369</sup> Higher Education in Australia, לעיל הערה 377, בעמ' 54-61.

<sup>370</sup> ראו סעיף 3 ל-HESA כפי שהובא לעיל.

<sup>371</sup> בדומה לישראל ואנגליה, כך גם באוסטרליה השלטון המרכזי קובע מידי שנה תעריפים לתחומי הלימוד השונים לצורך הקצאת התמיכה וקביעת גובהה. ראו לעניין זה Higher education report, לעיל הערה 368, בעמ' 6.

הגדלת תמיכה בתחומים שלשלטון המרכזי אינטרס מיוחד בהם. תנאי מרכזי לקבלת תמיכה במסגרת הסדר זה הוא התקשרות המוסד בהסכם פרטני עם הממשלה לצורך קבלת התמיכה.<sup>372</sup>

שני הסדרים נוספים להקצאת תמיכה למוסדות הם **הקצבות אחרות** (Other Grants), הכוללות, בין השאר, הקצבות לקידום שוויון הזדמנויות בהשכלה הגבוהה וכן הקצבות לקידום לימוד והוראה במוסדות,<sup>373</sup> והקצאת תמיכה באמצעות **מלגות ממשלתיות** (Commonwealth Scholarships).<sup>374</sup> כאמור, בצד ההסדרים שעניינם תמיכה ממשלתית במוסדות להשכלה גבוהה, מעוגנים תחת חוק ההשכלה הגבוהה האוסטרלי גם הסדרים שעניינם **סיוע ממשלתי רחב היקף לתלמידים** במוסדות להשכלה גבוהה – בין כהלוואה ממשלתית הניתנת בתנאים מוטבים, ובין כהנחה בתשלום שכר הלימוד למוסד הניתנת בהתקיים דרישות מסוימות המפורטות בחוק ההשכלה הגבוהה האוסטרלי (HELP) (The Higher Education Loan Program).<sup>375</sup>

---

<sup>372</sup> Higher Education Finance and Cost-Sharing in Australia, p. 2 (2006) (Hereinafter: Higher Education Finance and Cost-Sharing in Australia). Available at: <http://goo.gl/i0Y40>. הקווים המנחים להפעלת ההסדר והסדרו תחת ה-1. Commonwealth Grant Scheme Guidelines No. 1-11. ראו בכתובת: <http://goo.gl/h4l3p>.

<sup>373</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/baC3Y>.  
כן ראו Higher education report, לעיל הערה 368, בעמ' 11. הרשימה המלאה כוללת: Grants to promote equality of opportunity in higher education; Grants to enhance learning and teaching in higher education; Grants to support national institutes specified in the Other Grants Guidelines for the purposes of this item; Grants to support the capital development projects of higher education providers' superannuation liabilities; Grants to assist with the costs of higher education providers; Grants to support diversity and structural reform; Grants for activities that Assure and enhance the quality of Australia's higher education sector or Support open access to higher education across Australia; And Grants to assist higher education providers with the transitional costs of changes to maximum student contribution amounts. To the Other Grants Guideline see: <http://goo.gl/CzqeH>

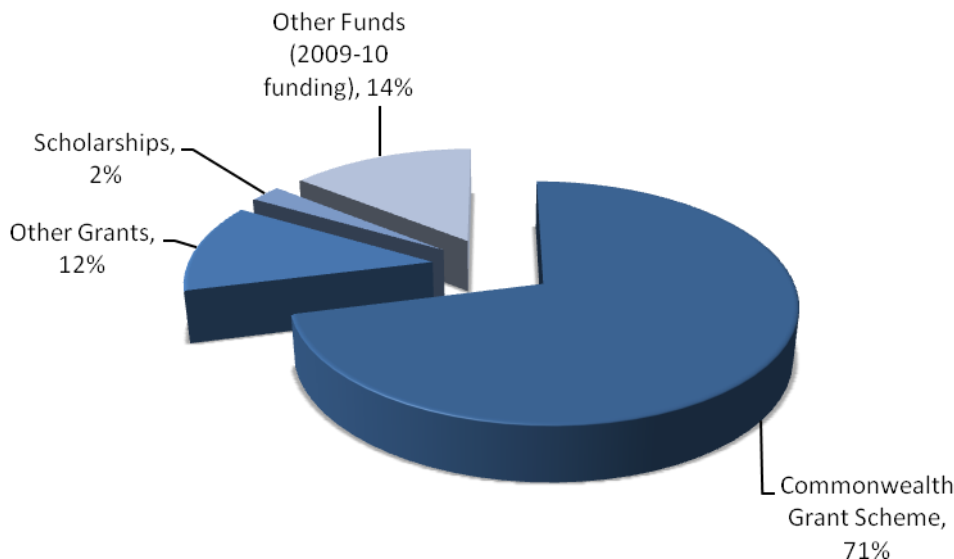
<sup>374</sup> Higher Education in Australia, לעיל הערה 377, בעמ' 43.  
<sup>375</sup> במסגרת החקיקה האוסטרלית – הפדרלית והמדינתית – עוגנו הסדרים נרחבים שמטרתם להסיר חסמים סוציו-אקונומיים בדרך לרכישת השכלה גבוהה. עיקר ההסדרים נוגעים למתן הלוואות בתנאים מוטבים וכן הנחות בתנאים מסוימים (כאשר סכום ההנחה משולם על-ידי הממשלה). ראו לעניין זה פרק 3, שכותרתו "Assistance to Students", ופרק 4, שכותרתו "Repayment of loans", ל-HESA. כן ראו Higher Education Finance and Cost-Sharing in Australia, p. 3-5 (2006). Available at: <http://goo.gl/0dXR0>.



## תרשים 45: הקצאת תמיכה ממשלתית (הוראה)

### למוסדות להשכלה גבוהה בחלוקה לפי סוגי

### התמיכה (סה"כ כ-5.5 מיליארד דולר)<sup>376</sup>



אופן תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה משתנה בהתאם לסוג המוסד, כאשר החוק האוסטרלי מבחין לעניין זה בין שלושה סוגי מוסדות עיקריים.<sup>377</sup> סוג אחד הוא מוסדות להשכלה גבוהה ציבוריים הזכאים לכלל סוגי התמיכות הציבוריות מכוח החוק;<sup>378</sup> סוג שני הוא מוסדות להשכלה גבוהה בעלי גישה מוגבלת לכמה מסוגי התמיכות הציבוריות שמציע החוק;<sup>379</sup> והסוג השלישי הוא מוסדות להשכלה גבוהה זרים שהקימו שלוחה של המוסד באוסטרליה, ואשר תלמידיהם הלומדים באוסטרליה זכאים לתמיכה כספית מכוח החוק במסגרת שני הסדרי הלוואות לסטודנטים.<sup>380</sup> בנוסף לכך קיימים כמה מוסדות להשכלה גבוהה פרטיים הזכאים לתמיכה ציבורית במסגרת פרויקטים מיוחדים (מכללות טכנולוגיות וכן מוסדות המתמקצעים

<sup>376</sup> Higher education report, לעיל הערה 368, בעמ' 5.

<sup>377</sup> ראו לעניין זה Department of Education, Science and Training, "Rationalising Responsibility for Higher Education in Australia", p. 8 (2004) (Hereinafter: *Rationalising Responsibility for Higher Education in Australia*). Available at: <http://goo.gl/dVwV7> (נבדק בתאריך: 24.8.11). מוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה מכונים "ספקי השכלה גבוהה" ("Higher Education Providers" ובקיצור HEP). ה-HEP משמעו גוף שהוקם או הוכר מכוח או לפי חקיקה אוסטרלית – פדרלית או מדינתית. עליו להיות מוכר על-ידי שר החינוך האוסטרלי כתנאי לקבלת תמיכה ציבורית – או ישירה, או על-ידי תמיכה בתלמידי המוסד תחת חוק ההשכלה הגבוהה האוסטרלי (ראו בהמשך). ראו לעניין זה IHEM Country Report, "Higher Education in Australia", p. 18 (2008) (Hereinafter: IHEM Country Report). Available at: <http://goo.gl/AuQ6y> (נבדק בתאריך: 25.8.11).

<sup>378</sup> בקטגוריה זו נכללים המוסדות להשכלה הציבוריים שהוקמו מכוח חקיקה מקומית ומצויים בבעלות המדינה או המחוז הפדרלי בו הוקמו. בקטגוריה זו נכללים גם שלושה מוסדות להשכלה גבוהה נוספים (האוניברסיטה הלאומית של אוסטרליה Australian Maritime College) ומכללת Maritime האוסטרלית (the Australian National University (ANU)) שהוקמו מכוח חקיקה פדרלית, והאוניברסיטה הקתולית האוסטרלית (The Australian Catholic University (ACU)) חברה ציבורית מוגבלת שניתנה לה הכרה חוקית מכוח חקיקת מדינת New South Wales (ACU Australian Catholic University Act 1990) שאף הם נהנים מתמיכה ציבורית.

<sup>379</sup> קיימים שלושה מוסדות בלבד המשתייכים כיום לקטגוריה זו: Bond University; The University of Notre Dame

<sup>380</sup> ההסדרים הם ה-FEE-HELP וה-OS-HELP. קיים מוסד אחד בלבד המשתייך כיום לקטגוריה זו: Carnegie Mellon University.

בתחומי לימוד ייחודיים).<sup>381</sup> התמיכה הציבורית במוסדות אלה אינה נעשית במישרין באמצעות הקצאת כספי ציבור מהממשלה, כי אם באמצעות מתן תמיכה כספית לסטודנטים.<sup>382</sup>

כפי שכבר נאמר קודם לכן, למעמד המשפטי של המוסדות להשכלה גבוהה ולהיקף האוטונומיה המוסדית שהוענק להם – בין מכוח המסורת במדינה והן ובוודאי מכוח הדין – השלכות כבדות משקל על שאלת היקף הפיקוח המופעל על המוסדות, כמו גם על שאלת היקף השקיפות התקציבית המחייבת את המוסדות כלפי הגופים המפקחים עליהם וכלפי הציבור בכללותו. להלן נפנה לסקירת המצב המשפטי באוסטרליה בכל הקשור לחופש האקדמי של המוסדות להשכלה גבוהה. לאחר מכן נפנה להצגת סוגיית הפיקוח המופעל על המוסדות ורמת השקיפות המחייבת אותם, ובכלל זה רמת השקיפות התקציבית שנהוגה בפועל על-ידי המוסדות.

### החופש האקדמי של המוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה

כשם שמקובל בישראל ובאנגליה, בהן המוסדות להשכלה גבוהה נהנים מאוטונומיה רחבה בכל הקשור להתנהלותם ואינם נמנים על רשויות המדינה, כך גם באוסטרליה מקובל כי למוסדות אלה חופש פעולה מנהלי ואקדמי נרחב.<sup>383</sup> אומנם, חופש הפעולה – האישי כמו גם המוסדי – של המוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה אינו מעוגן באופן מפורש בחקיקה, אך בפועל נהנים המוסדות מחופש אקדמי נרחב במרבית תחומי פעילותם (בעלות על נכסים וציוד; שיקול דעת נרחב באופן ניצול התקציב; קביעת המבנה האקדמי של המוסד ותכני הלימוד; וכן קביעת שכר העובדים ודרכי העסקתם). עם זאת, בתחומי פעילות אחרים נהנים המוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה מחופש פעולה חלקי (קביעת שכר הלימוד, קביעת תקרת הנרשמים בתחום לימוד מסוים וכו').<sup>384</sup>

יוצא מן האמור, כי אף שהמוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה אכן נהנים מחופש פעולה רב, היקף האוטונומיה שהוענקה להם בפועל מצומצם משמעותית ביחס לזה שהוענק למוסדות להשכלה גבוהה באנגליה או בישראל. אומנם קיימת כיום באוסטרליה מגמה של הרחבת היקף האוטונומיה של המוסדות להשכלה גבוהה, אך למגמה זו מתלווה תהליך של הרחבת והידוק הפיקוח על התנהלות המוסדות, תוך הוספתם של מנגנוני פיקוח ושליטה מצד הממשל על ביצועי המוסדות, איכותם ותקצובם.<sup>385</sup> נוסף על כך, מבחינה משפטית נתפסים מוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה כגופים ציבוריים – ולא כגופים דו-מהותיים (או בעלי מאפיינים ציבוריים) כפי

---

<sup>381</sup> לרוב מדובר במוסדות שמאגדים חברות תחת חוק החברות האוסטרלי (The Corporations Act), כדוגמת מכללת Marcus Oldham (Marcus Odham College) והמכללה לתיאולוגיה בסידני (Sydney College of Divinity), או כעמותות המאוגדות תחת חקיקה מדינתית, כדוגמת מכללת Tabor (Tabor College Incorporated).

<sup>382</sup> IHEM Country Report, לעיל הערה 363, בעמ' 19.  
<sup>383</sup> יצוין כי הדמיון לאנגליה נובע גם מכך שמקורותיה של מערכת ההשכלה הגבוהה האוסטרלית נעוצים במסורת קיימברידג' (Cambridge) ואוקספורד (Oxford), בדגש על המסורת האקדמית הליברלית. כיום משלבים מוסדות להשכלה גבוהה אלמנטים שמקורם הן במערכת ההשכלה הגבוהה האנגלית והן בוו האמריקאית. ראו לעניין זה IHEM Country Report, לעיל הערה 363, בעמ' 16.

<sup>384</sup> OECD, EDUCATION POLICY ANALYSIS – CHANGING PATTERNS OF GOVERNANCE IN HIGHER EDUCATION, p. 63 (2003). Available at: <http://goo.gl/pUjUM> (נבדק בתאריך: 22.8.11). כן ראו *Rationalising Responsibility for Higher Education in Australia*, לעיל הערה 363, בעמ' 8.  
<sup>385</sup> שם, שם וראו גם Norton, לעיל הערה 358, בעמ' 110-111.

שמקובל בישראל – על המשמעויות הנובעות מכך. עובדה זאת נובעת בין השאר, מכך שהמוסדות ממלאים תפקיד ציבורי, מוקמים מכוח חקיקה ציבורית, נשענים על כספי ציבור ונתונים לשליטה ציבורית מסוימת. כתוצאה מתפיסה זו, חלים עליהם דינים הנוגעים להגנת הפרטיות, שחיתות וחופש המידע, וכמו כן הם נתונים לביקורתו של נציב תלונות הציבור של הפרלמנט האוסטרלי (באנגלית: The Parliamentary Ombudsman's Office).<sup>386</sup> כעת נפנה להצגת מנגנוני הפיקוח המופעלים על המוסדות להשכלה גבוהה.

### הפיקוח על המוסדות להשכלה גבוהה המתקצבים באוסטרליה

מוסדות להשכלה גבוהה ציבוריים באוסטרליה, בהיותם גופים סטטוטוריים הנשענים על כספי ציבור, מחויבים באחריותיות כלפי השלטון המקומי, מחד, וכלפי השלטון המרכזי, מאידך. ברמה הפדרלית מתבצע הפיקוח על התנהלות המוסדות בכמה תחומים ובאמצעות כמה מנגנונים. ראשית, תקצוב מוסדות להשכלה גבוהה במדינה מותנה, כפי שנקבע בחוק ההשכלה הגבוהה האוסטרלי, בעמידה בדרישות מחמירות שעניינן איכות (Quality) ואחריותיות. דרישות נוספות החלות על המוסדות להשכלה גבוהה נוגעות לקבלה ללימודים ולגביית שכר הלימוד.<sup>387</sup> מכוח החוק מחויבים המוסדות גם למסור לשר החינוך לפי בקשתו מידע בדבר יכולתם לעמוד בתנאים הקבועים בחוק לקבלת תקצוב ממשלתי.<sup>388</sup> מנגנון פיקוח נוסף שפותח על-ידי השלטון המרכזי משמש להערכת ביצועי המוסדות (The Institution Assessment Framework – IAF). ההערכה מתבצעת בנוגע לכמה תחומים: ראשית, הכושר הארגוני של המוסד, קרי, האם למוסד מדיניות מבוססת וניהול פיננסי מבוסס, והאם הוא יוכל להמשיך ולספק את השירותים בגינם הוא מתקצב; שנית, הישגי המוסד בתחום ההשכלה הגבוהה, קרי, האם השירותים המסופקים על-ידי המוסד עולים בקנה אחד עם יעדי הממשלה; שלישית, איכות התוצרים של המוסד; ולבסוף, השימוש שעשה המוסד בכספי התמיכה למוסדות והשאלה האם אכן אלה משמשים למטרות שבשלבן הוקצו ובהתאם לדין.<sup>389</sup>

---

<sup>386</sup> Tom Karmel, *Financing Higher Education in Australia* (1999). Available at: <http://goo.gl/XgtG7> (נבדק בתאריך: 22.8.11).

ראו גם Patty Kamvounias and Sally Varnham, "Legal Challenges to University Decisions Affecting Students in Australian Courts and Tribunals", 34 MELB. U. L. REV. 140, 143-144 (2010) (hereinafter: Kamvounias & Varnham); see also *Re University of Sydney* [1963] SR 723, 727, 729 (Sugerman, Else-Mitchell and Moffitt JJ). יצוין כי בשל מאפייניהם הייחודיים וההתפתחויות שחלו במהלך השנים בתחום ההשכלה הגבוהה, אופיינו המוסדות להשכלה גבוהה בפסיקה האוסטרלית כ"Trading Corporations", זאת על-אף שלא הוקמו למטרות מסחר ועל-אף שהגדרה זו לא תאמה את מאפייניהם בעת הקמתם. כפועל יוצא מכך הוכפפו המוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה גם לחקיקה פדרלית בתחום התאגידי.

<sup>387</sup> כך, לדוגמה, נדרשים המוסדות לנהוג בשקיפות ובפתיחות בעת קבלה ללימודים, כחלק מדרישת ההוגנות (Fairness). ראו לעניין זה Jackson, לעיל הערת שוליים 357, בעמ' 105.

<sup>388</sup> שם, שם.

<sup>389</sup> ראו *Rationalising Responsibility for Higher Education in Australia*, לעיל הערה 363, בעמ' 12-13. יצוין כי בעבר נקבע בחוק ההשכלה הגבוהה האוסטרלי כי מוסדות שלא יעמדו ב-National Governance Protocols (מסמך שנועד להבטיח את עמידתם של המוסדות להשכלה גבוהה בקריטריונים ברורים ואת הימצאותם תחת פיקוח הולם) וב-Higher Education Workplace Relations Requirements (HEWRs) עשויים לסבול מהפחתה בתקציבם – אולם דרישה זו הוסרה לפני כשלוש שנים. עם זאת, בפועל, על-אף הסרת הדרישה המפורשת מלשון החוק, מוסדות רבים עודם נוהגים בהתאם למסמכים אלה, ועקרונותיהם באים לידי ביטוי בחקיקתן של האוניברסיטאות. ראו Jackson, לעיל הערת שוליים 357, בעמ' 106. מסמך ה-National Governance Protocols זמין בכתובת: <http://goo.gl/nRZHW>.

מעבר לכך, המוסדות להשכלה גבוהה המתקצבים נדרשים, מכוח חוק ההשכלה הגבוהה האוסטרלי, למסור למדינה או למחוז הפדרלי הרלוונטי דין וחשבון שנתי שבו עליהם לכלול את דוחותיהם הכספיים המבוקרים בהתאם לכללי הדיווח שנקבעו לצורך כך,<sup>390</sup> מידע אודות ביצועים, ועניינים פיננסיים או עסקיים מיוחדים אחרים. הדיווחים מוגשים במתכונת שנקבעה בחקיקה המקומית. לעתים מתבקשים המוסדות לכלול בדיווחים השנתיים התייחסות לנושאים דוגמת בקשות לפי חוק חופש המידע, פניות לנציב תלונות הציבור ועניינים אחרים הנוגעים להתנהלות המוסד.<sup>391</sup> בנוסף על כך נושאים המוסדות באחריות בפני הפרלמנט במדינה או המחוז הפדרלי בו הם פועלים, ובמיוחד בפני שר החינוך של אותה מדינה או מחוז. גופים דוגמת מבקר המדינה, נציב תלונות הציבור ואחרים אחראים על בחינת היבטים מגוונים של התנהלות המוסדות, ובהיותם גופים סטטוטוריים נושאים המוסדות באחריות בהיקף דומה לזה שנושאים בה גופים סטטוטוריים אחרים במדינה.

### שקיפות תקציבית במוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה

כמו בישראל ובאנגליה, כך גם באוסטרליה תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה המוקצה למוסדות הפועלים במדינה מתפרסם באינטרנט; אך בשונה מהנהוג בישראל ובאנגליה מתפרסם התקציב באתר אינטרנט נפרד המיועד למטרה זו בלבד.<sup>392</sup> תקציב המדינה המתפרסם כולל מידע תקציבי כללי אודות היקף תקציב ההשכלה הגבוהה, אך לשם הבנת אופן הקצאתו של התקציב בפועל בין המוסדות השונים, יש לפנות לאתר האינטרנט של המשרד הממשלתי האמון על הקצאת התקציב למוסדות ועל הפעלת הפיקוח עליהם, ה-DEEWR.<sup>393</sup> שלא כפי שמקובל בישראל ובאנגליה, באוסטרליה המידע התקציבי המתפרסם על-ידי ה-DEEWR כולל לא רק נתונים מפורטים אודות אופן הקצאת התקציב בין המוסדות, כי אם גם התייחסות לאופן **ניצול התקציב בפועל**, בהתבסס על דוחותיהם הכספיים המבוקרים של המוסדות כפי שנמסרו ל-DEEWR.<sup>394</sup> מעבר לכך, מפרסם כל אחד מהמוסדות מידע תקציבי מפורט מכוח חקיקת חופש המידע במדינה.

הזכות לחופש המידע הוסדרה לראשונה בחקיקה האוסטרלית הפדרלית בשנת 1982 תחת חוק חופש המידע האוסטרלי (The freedom of Information Act 1982). בהמשך הוסדרה זכות זו גם בחוקיהן של כל אחת ממדינות הפדרציה.<sup>395</sup> בדומה לחקיקת חופש המידע באנגליה, כך גם

<sup>390</sup> ראו פירוט בהמשך.

<sup>391</sup> ראו *Rationalising Responsibility for Higher Education in Australia*, לעיל הערה 363, בעמ' 12-13. למעשה, בשל העובדה שמתכונת הדיווח נקבעת בחקיקה המקומית ולא המרכזית, הדיווח מתאפיין בחוסר אחידות ובכפילויות. להרחבה בנושא זה ראו Australian Government – Department of Education, Science and training, "Building Better Foundations for Higher Education in Australia: A Discussion about Re-aligning Commonwealth-State Responsibilities" (2005). Available at: <http://goo.gl/JBUQ0> (25.8.11).

<sup>392</sup> ראו בכתובת: [www.budget.gov.au/](http://www.budget.gov.au/). ראו שם לפירוט התקציב לשנים 2011-2012.

<sup>393</sup> The department of Education, Employment and Workplace relations. ראו בכתובת:

[www.deewr.gov.au](http://www.deewr.gov.au)

<sup>394</sup> Financial Reports for Higher Education Providers, לעיל הערת שוליים 365, בעמ' 1.

<sup>395</sup> בעוד שהחקיקה הפדרלית חלה על רשויות ה-Commonwealth (חוק חופש המידע הפדרלי פותח במשפט "An Act to give to members of the public rights of access to official documents of the Government of the Commonwealth and of its agencies" [מופיע בפתח החוקה, ההדגשה הוספה]), החקיקה המדינתית חלה על

החקיקה האוסטרלית – הפדרלית והמדינתית – מחייבת רשויות עליהן הוחל חוק חופש המידע, ובכלל זה מוסדות להשכלה גבוהה,<sup>396</sup> לפרסם לציבור מדריך למידע הנגיש דרך אתר האינטרנט של הרשויות. מדריך זה מפרט איזה מידע בכוונת הרשויות לפרסם, כיצד יפרסמו אותו ומיהו קהל היעד של הפרסום. כמו כן מפרט החוק מה המידע המחויב בפרסום לפי חוק, ובמסגרת זו נכלל מבנה הרשות, מינויים לפי חוק של בעלי תפקידים ברשות, מידע המצוי בידי הרשות והמועבר באופן תקופתי לפרלמנט וכן מידע המצוי בדוחותיה השנתיים של הרשות המונחים בפני הפרלמנט.<sup>397</sup>

בהתאם לאמור מפרסמת אוניברסיטת Monash באתר האינטרנט שלה את המידע הנגיש לציבור, ובכלל זה מידע אודות המוסד ותפקידיו וכן מידע אודות פרסומי המוסד ודוחות המפורסמים על ידו.<sup>398</sup> תחת הקטגוריה של "דוחות המפורסמים על-ידי המוסד" ניתן לצפות בדוחות השנתיים שמפרסמת Monash מדי שנה והכוללים, בין השאר, גם **דוחות כספיים שנתיים מלאים ומפורטים על פעילות האוניברסיטה.**<sup>399</sup>

באופן דומה מפרסמת אוניברסיטת מלבורן את המידע הנגיש לציבור באתר האינטרנט שלה, בחלוקה לקטגוריות.<sup>400</sup> עם זאת, בשונה מאוניברסיטת Monash, דוחותיה השנתיים של אוניברסיטת מלבורן נגישים פחות לציבור – במדריך ליישום חוק חופש המידע המפורסם באתר לא מצוין היכן מפורסמים הדוחות השנתיים ואף לא כיצד ניתן לאתרם. מעבר לכך. גם לאחר איתור הדוחות השנתיים אין בהם כדי לתרום תרומה רבה בכל הקשור למידע אודות התנהלותו הכספית של המוסד, שכן הם כוללים פירוט כללי ביותר של הוצאותיו והכנסותיו, מידע אודות היקף התמיכה הממשלתית במוסד והכנסות והוצאות ממחקר. **ועדיין, רמת הפירוט בהם גבוהה מזו המקובלת במרבית המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים בישראל.**<sup>401</sup>

אוניברסיטת סידני מפרסמת אף היא מדריך למידע אודותיה הנגיש לציבור ( Publication Guide),<sup>402</sup> ובכלל זה מצויים דוחותיה השנתיים הכוללים, בין השאר, את הדוחות הכספיים

---

הרשויות בכל מדינה ומחוז פדרלי בה עוגנה ( Australian Capital Territory, the Freedom of Information Act 1989; New South Wales, the Government Information (Public Access) Act 2009; Northern Territory, the Information Act 2003; Queensland, the Right to Information Act 2009; South Australia, the Freedom of Information Act 1991; Tasmania, the Right to Information Act 2009; Victoria, the Freedom of Information Act 1992; Western Australia, the Freedom of Information Act 1982).

<sup>396</sup> חקיקת חופש המידע, הפדרלית והמדינתית, מחילה חובת פרסום מידע על הרשויות (agencies). בפסיקה פורשה הגדרה זו ככוללת בחובה גם אוניברסיטאות. Michael Taggart, "Freedom of information and the University", OTAGO L. REV. 638, 638 (1985-1988). 6. כן ראו יונתן ארבל ותהילה אלטשולר (בהנחיית מרדכי קרמניצר) "מידע רוצה להיות חופשי – הטמעת חוק חופש המידע בישראל" מחקר מדיניות 74 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008). זמין באינטרנט: <http://goo.gl/q6c4z>.

<sup>397</sup> ראו 8 sec. 2 Division 2 לחוק חופש המידע הפדרלי.

<sup>398</sup> ראו בכתובת: <http://adm.monash.edu.au/excerv/foi/foi-compliance.html>.

<sup>399</sup> ראו בכתובת: [www.monash.edu.au/pubs/ar/](http://www.monash.edu.au/pubs/ar/).

<sup>400</sup> ראו בכתובת: [www.unimelb.edu.au/unisec/foipart2.html](http://www.unimelb.edu.au/unisec/foipart2.html).

<sup>401</sup> ראו בכתובת: [www.unimelb.edu.au/publications/](http://www.unimelb.edu.au/publications/). וראו גם הדוח השנתי של אוניברסיטת מלבורן לשנת 2010

בכתובת: <http://goo.gl/z6590>.

<sup>402</sup> ראו בכתובת: <http://sydney.edu.au/arms/gipa/pubguide.shtml>.

השנתיים המלאים והמפורטים של האוניברסיטה.<sup>403</sup> כך גם אוניברסיטת Queensland מפרסמת מדריך למידע הנגיש לציבור דרך אתר האינטרנט שלה, הכולל מידע אודות השירותים שמספקת האוניברסיטה, מידע מפורט אודות הכנסותיה והוצאותיה, מידע אודות סדרי עדיפויות והליכי קבלת החלטות וכיוצא באלה.<sup>404</sup> מעיון במידע המפורסם באתר האינטרנט של האוניברסיטה עולה, כי רמת הפירוט של אוניברסיטה זו בכל הנוגע לענייניה הכספיים היא הגבוהה ביותר מבין האוניברסיטאות שנבדקו – האוניברסיטה מפרסמת מידע מפורט אודות תקציבה, הכנסותיה והוצאותיה, שכרם של אנשי הסגל האקדמי (לפי תפקידים ודרגות שכר) ועוד.<sup>405</sup>

יצוין, כי על כלל המוסדות להשכלה גבוהה הוחלו כללים אחידים ומחייבים לעניין אופן הגשת הדוחות הכספיים השנתיים, ועמידה בכללים אלה היא אחד התנאים לקבלת תקצוב ממשלתי מכוח ה-HESA.<sup>406</sup> כפי שמצוין בכללים עצמם, על הדוחות הכספיים לכלול מאזן כספי נכון למועד הדיווח; מידע אודות הכנסות המוסד; מידע אודות התמיכה הממשלתית במוסד; וכן פירוט ניצול כספי התמיכה הממשלתית בפועל נכון למועד הדיווח.<sup>407</sup> עוד יצוין, כי כללי הדיווח שנקבעו משקפים את דרישות הדיווח החלות מכוח החקיקה התאגידית באוסטרליה (Corporation Act 2001), ואף נקבע כי כללי הדיווח נועדו, בין השאר, להתאים את כללי הדיווח של המוסדות להשכלה הגבוהה לנורמות הדיווח המקובלות בעולם התאגידי.<sup>408</sup>

**נראה, אם כן, כי רמת השקיפות התקציבית המאפיינת את המוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה גבוהה משמעותית מזו המאפיינת את המוסדות בישראל ודומה במידה רבה לזו המאפיינת את המוסדות באנגליה.** היקף הפרסום של המידע התקציבי על-ידי המוסדות באוסטרליה מאפשר הלכה למעשה מידה רבה של בקרה ציבורית על התנהלות המוסדות – בקרה שנודעת לה חשיבות רבה נוכח היקף התקצוב הציבורי הנרחב של המוסדות במדינה. אומנם, כזכור, מידת הפיקוח והיקפו נגזרת במידה רבה מהיקף התקצוב וכן מהיקף האוטונומיה והחופש האקדמי מהם נהנים המוסדות בפועל; לפיכך, ניתן היה לטעון לכאורה כי משנמצא שקיימת שונות רבה לעניין היקף התקצוב והפיקוח בין אוסטרליה לישראל, השוואה בין המדינות לעניין תחום ההשכלה הגבוהה איננה נקייה מספקות. אלא שהלכה למעשה הרף שנקבע בחקיקה האוסטרלית לעניין היקף השקיפות המחייב אינו מיוחד למוסדות להשכלה גבוהה, כי אם חל ללא הבחנה על כלל הרשויות במדינה עליהן הוחלה חקיקת חופש המידע. רמת השקיפות התקציבית הנרחבת המאפיינת את המוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה, נובעת, אפוא, ממדיניות ממשלתית כללית החותרת להגברת השקיפות ונגישות הציבור למידע. מכאן, שאף שיש לנקוט בזהירות משנה בעת הלימוד מניסיונה של אוסטרליה, הרי שיש ללימוד זה נפקות רבה לענייננו.

<sup>403</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/yMgG1>. כן ראו את הדוחות הכספיים של אוניברסיטת סידני לשנת 2010 בכתובת:

<http://goo.gl/rnBzl>

<sup>404</sup> המדריך מפורסם בכתובת: <http://goo.gl/g5XZL>.

<sup>405</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/OJgst>.

<sup>406</sup> Financial Statement Guidelines for Australian Higher Education Providers for the 2009 Reporting Period (Herein after: Financial Statement Guidelines). Available at: <http://goo.gl/ZsCjZ>.

<sup>407</sup> שם, בעמ' 2.

<sup>408</sup> שם, בעמ' 6.

## שקיפות תקציבית במוסדות להשכלה גבוהה: מסקנות והמלצות

ניתן להצביע על ארבעה קשיים מרכזיים המאפיינים את המערכת הנוגעת לתקצוב ההשכלה הגבוהה בישראל ומחייבים פתרון מיידי.

ראשית, מתחייב תיקון חקיקתי במסגרת הצעת חוק ממשלתית, אשר בגדרו יובהרו גבולותיו של עקרון החופש האקדמי והמנהלי, ובפרט בכל הקשור לשקיפות המוסדות ותחולת הוראות חוק יסודות התקציב עליהם.

שנית, מן הראוי לקבוע באופן ברור ומפורש את היקף חובת הפרסום המתחייבת בחוק חופש המידע וכן פורמט המאפשר ניתוח ועיבוד של הנתונים. במסגרת זו מן הראוי להסדיר גם את החובה לפרסם תוכניות רב-שנתיות שהוכנו בנושא ההשכלה הגבוהה וכן לשקול להטיל חובת פרסום דוחות כספיים מלאים, כפי שמקובל ביחס לחברות ממשלתיות. בצד זאת ראוי לפעול לאכיפה יעילה של חובת הפרסום באינטרנט.

שלישית, מן הראוי להסדיר את סמכויותיה של הות"ת ולהבהיר את מעמדה של הנחיותיה והחלטותיה באופן ברור, ובכלל זה להסדיר את סמכויות הפיקוח של הוועדה בנושא תנאי השכר ואת סמכות האכיפה שבידה, לרבות סמכותה להטיל סנקציות כספיות. עוד ראוי להסדיר במסגרת זו באופן ברור ומפורט את סמכויות הפיקוח הנתונות למל"ג ולממשלה על פעולות הות"ת. מן הראוי לבחון גם את שאלת פרסום מודל התקצוב של הות"ת ברשומות, ובהתאם לכך להסדיר את חובתה של הות"ת כאמור. כן ראוי לשקול את שינוי הרכבה של הוועדה, כהמלצת משרד מבקר המדינה.

רביעית, יש מקום לוודא שאכן מתבצעת ביקורת פנימית גם על פעילות הות"ת, ואף לשקול מינוי מבקר פנים נפרד לעבודתה של הוועדה. כמו כן, ניתן לשקול הסדרה סטטוטורית של נושא זה.

מן האמור במסמך זה במקובץ, עולה כי רמת השקיפות התקציבית המאפיינת את מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל אינה משביעת רצון. אומנם, רמת הפירוט התקציבי של המוסדות להשכלה גבוהה אינה נמוכה מזו של רוב הגופים הציבוריים האחרים שנבדקו הפועלים לצדם והחייבים גם הם בפרסום נתונים התקציביים לפי חוק. יחד עם זאת, נראה כי מאפייניהם הייחודיים של המוסדות להשכלה גבוהה, היקפו הרב של התקציב המוקצה למוסדות, הליקויים החמורים בהתנהלותם הכספית והיעדרו של פיקוח נאות עליהם, מחייבים את הגברת השקיפות התקציבית במוסדות. הליקויים הרבים והמתמשכים בהתנהלותם הכספית של מוסדות להשכלה גבוהה שנבדקו על-ידי משרד מבקר המדינה מעידים באופן חד-משמעי על הצורך בשינוי – ובראש ובראשונה מעידים על הצורך בהבהרת היקף חופש הפעולה שהוענק למוסדות להשכלה גבוהה על-ידי המחוקק, והמשמש לא פעם בידי המוסדות כאמתלה לאי-תיקון ליקויים ולהתנערותן מהמלצותיה של ביקורת חיצונית. להלן נסכם את עיקרי הקשיים שמעורר המצב הקיים בכל הקשור לשקיפות תקציב ההשכלה הגבוהה, תוך התייחסות לפתרונות אפשריים.

### עקרון החופש האקדמי של מוסדות ההשכלה הגבוהה וגבולותיו

מתחייב תיקון חקיקתי במסגרת הצעת חוק ממשלתית, אשר בגדרו יובהרו גבולותיו של עקרון החופש האקדמי והמנהלי, ובפרט בכל הקשור לשקיפות המוסדות ותחולת הוראות חוק יסודות התקציב עליהם.

שאלת היקף פריסתו של עקרון החופש האקדמי והמנהלי של המוסדות להשכלה גבוהה, המעוגן בסעיף 15 לחוק המל"ג, עומדת מזה זמן רב במרכזו של ויכוח ציבורי-משפטי קשה ומורכב.<sup>409</sup> עיקר הקושי בסעיף טמון בנוסחו העמום, הנתפס כמכשיר את הקרקע למוסדות להשכלה גבוהה לפעול "כטוב בעיניהם", באופן שאינו מתיישב בהכרח עם כללי מנהל תקין ועם חובותיהם הציבוריות של המוסדות (המתוקצבים, כזכור, על-ידי המדינה), ובהם, בראש ובראשונה, **חובת השקיפות**.

הקושי הניכר שמעורר נוסחו של הסעיף הביא לתובנה בקרב העוסקים בתחום כי מתחייב תיקון חקיקתי אשר בגדרו יובהרו כראוי גבולותיו של עקרון החופש האקדמי והמנהלי המובטח למוסדות. בפרט, יש להבהיר גבולות אלה בכל הקשור לשקיפותם של מוסדות ההשכלה הגבוהה ותחולת הוראות חוק יסודות התקציב עליהם, כל זאת תוך מציאת נקודת האיזון הראויה ומבלי לתחום עיקרון זה יתר על המידה. ניסיון העבר מלמד כי הדרך ההולמת ביותר להביא לשינוי המיוחל הנה באמצעות **גיבושה של הצעת חוק ממשלתית בשיתוף כלל הגורמים הנוגעים בדבר**. כפי שהציע בעבר יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט לשעבר, ח"כ זבולון אורלב, בדיון שקיים בנושא:<sup>410</sup>

**"צריכה להיות הצעת חוק ממשלתית, בהובלת שר החינוך ובעצה אחת עם המועצה להשכלה גבוהה, עם ות"ת עם ור"ה ועם כל יתר הגופים, משתי סיבות. קודם כול, לממשלה יש איזונים משלה, ואם בתהליך החקיקה מתקבלים דברים לכאורה בגלל רוב מקרי כזה או אחר הממשלה יכולה תמיד למשוך את הצעת החוק, מה שאין כן בהצעות חוק פרטיות. ובכלל, המשמעת בהצעות חוק ממשלתית, אני סבור שכולנו צריכים לקבל על עצמנו את הריסון ואת האיפוק הזה."** [בעמ' 3, ההדגשות הוספו]

**ואולם, אף שנראה כי בין הגורמים הנוגעים בדבר קיימת הסכמה באשר להכרח שבהסדרה ברורה של נושא היקף החופש האקדמי – זאת לאור חלוף הזמן מאז נחקק חוק המל"ג לראשונה, פסיקתו של בית-המשפט העליון והמלצות מבקר המדינה, ובפרט בשל הצורך להבהיר את היחס בינו לבין הוראות חוק יסודות התקציב – הרי שבפועל לא ננקט כל צעד משמעותי בכיוון זה.** יוער, כי אף שבעקבות המלצות דוח מבקר המדינה בנוגע לחריגות השכר הועברו נתוני השכר על-ידי האוניברסיטאות לממונה, מדובר בפתרון אד-הוק שאינו יכול לבוא תחת הסדרה סטטוטורית של הנושא. לבסוף יצוין כי לפני מספר חודשים אישרה המל"ג פה אחד גילוי דעת בנושא החופש האקדמי – אלא שאף בו אין כדי לסייע בהבהרת הנושא, שכן הוא כלל אינו נותן את הדעת לנושא השקיפות התקציבית והתנהלותם הכספית של המוסדות.<sup>411</sup>

יש להעיר כי הצורך בהבהרת גבולות פריסתו של סעיף 15 לחוק המל"ג פחות במידה מסוימת בכל הקשור למכללות האקדמיות המתוקצבות על-ידי הות"ת – זאת בהשוואה לאוניברסיטאות. הטעם לכך הוא שבעוד שבנוגע לאוניברסיטאות טרם נקטה הות"ת עמדה פורמלית באשר ליחס שבין סעיף זה לבין הוראות חוק יסודות התקציב, באשר למכללות האקדמיות נקבע במפורש כי

<sup>409</sup> ראו לעיל בעמ' 17 ואילך.

<sup>410</sup> ראו פרוטוקול מס' 120 מיישיבת ועדת החינוך התרבות והספורט מיום 21.12.09.

<sup>411</sup> ראו פרוטוקול מיישיבת המל"ג מס' 493 (58) מיום 21.12.10. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/Lu6hJ>.



אלו מחויבות לפעול, בין השאר, "על פי כל החוקים וההוראות החלים על גוף נתמך בכלל ועל פי הוראות חוק יסודות התקציב החלות על גוף נתמך בפרט".<sup>412</sup>

### פרסום תקציב המוסדות להשכלה גבוהה ואופן ניצולו

מן הראוי לקבוע באופן ברור ומפורש את היקף חובת הפרסום המתחייבת בחוק חופש המידע וכן פורמט המאפשר ניתוח ועיבוד של הנתונים. במסגרת זו מן הראוי להסדיר גם את החובה לפרסם תוכניות רב-שנתיות שהוכנו בנושא ההשכלה הגבוהה וכן לשקול להטיל חובת פרסום דוחות כספיים מלאים כפי שמקובל ביחס לחברות ממשלתיות. בצד זאת ראוי לפעול לאכיפה יעילה של חובת הפרסום באינטרנט.

הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. מקובל כי הגנתה של זכות זו היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. לשקיפות בכלל, ובפרט בכל הקשור לענייניהן הכספיים של הרשויות הציבוריות, נודעת חשיבות רבה בכל הקשור להגברת אמון הציבור במערכת הציבורית, הנשענת על כספי הציבור. באשר למוסדות להשכלה גבוהה המתקצבים מיוחסת לשקיפות התקציבית חשיבות רבה גם בהגברת האמון ההדדי בתוך המערכת עצמה – בין ציבור הסטודנטים לבין הנהלת המוסדות להשכלה גבוהה וחברי הסגל האקדמי והמנהלי.

כזכור, חובת פרסום תקציב המוסדות להשכלה גבוהה מעוגנת בחוק חופש המידע ובתקנות חופש המידע שהותקנו מכוחו. בפועל מטילות התקנות חובה כללית בלבד לפרסם באתר האינטרנט את פירוט הוצאותיהן של רשויות ציבוריות, כהגדרתן בחוק חופש המידע, לפי סעיפי תקציב. תקנות חופש המידע אינן נוקבות ברמת הפירוט הנדרשת על-מנת לעמוד בחובת הפרסום המתחייבת בחוק, ובכך פותחות פתח לשונויות בין המוסדות ולחוסר בהירות בנוגע להיקף חובת הפרסום בו הם חבים. כך לעניין תקציביהן של כלל הרשויות הציבוריות כהגדרתן בחוק חופש המידע, וכך ביחס לתקציביהם של מוסדות להשכלה גבוהה.

במצב הדברים הנוכחי נראה כי מן הראוי לקבוע באופן ברור ומפורש את היקף חובת הפרסום המתחייבת בחוק – בין באמצעות תיקון תקנות חופש המידע בין באמצעות קביעת היקף החובה בהנחיות מחייבות. בעת בחינת היקף חובת הפרסום ראוי להתייחס במיוחד לרמת פירוט שתאפשר פיקוח ובקרה ציבורית אפקטיביים, וכך למשל לחייב פרסום ברמת פירוט שתאפשר בקרה על עמידתם של המוסדות במודל התקצוב שגיבשה הות"ת, וכן ללמוד על השתתפות המוסדות בתקציב ועד ראשי האוניברסיטאות וועד ראשי המכללות. מעבר לכך, מן הראוי לפעול לפרסום פירוט הכנסותיהם של המוסדות להשכלה גבוהה לפי סעיפי תקציב – פירוט שאינו מחויב כיום בפרסום לפי החוק, על-אף נחיצותו הרבה לצורך בקרה ציבורית על התנהלות המוסדות. כן ראוי להסדיר במסגרת זו את החובה לפרסם תוכניות רב-שנתיות שהוכנו בנושא ההשכלה הגבוהה, אשר כיום אינן מתפרסמות במלואן לציבור.

<sup>412</sup> ראו בסעיף 3 להנחיות למוסדות להשכלה גבוהה המתקצבים על-ידי ות"ת. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/wts9O>.

ראוי אף לבחון את האפשרות כי המוסדות להשכלה גבוהה יפרסמו – בעצמם או באמצעות הות"ת – גם את דוחותיהם הכספיים המלאים כפי שמועברים לוועדה, בדומה לנעשה כיום לגבי חברות ממשלתיות כדוגמת חברת החשמל לישראל.<sup>413</sup> נוסף על כך, לאור ממצאי הבדיקה באתרי האינטרנט של המוסדות להשכלה גבוהה שנבדקו, מן הראוי לפעול לאכיפה יעילה יותר של חובת הפרסום באינטרנט. כזכור, ישנם מוסדות שאומנם פרסמו דיווחים לפי החוק אך לא באופן עקבי וסדור, וישנם מוסדות שכלל לא פרסמו דיווחים כנדרש, וזאת ללא כל הצדקה. לבסוף, לאור ההתפתחויות שחלו בתחום לאחרונה, מן הראוי לפעול לקידום חובת פרסום בפורמט שיאפשר עיבוד וניתוח של הנתונים, קרי, פרסום נתוני התקציב באופן הדומה לזה שבו מתפרסמים הנתונים באתר משרד האוצר או באתרי האינטרנט של חלק מהרשויות המקומיות.<sup>414</sup>

על רקע הבנת הצורך בהגברת שקיפות תקציב המוסדות להשכלה גבוהה, הוגשה לפני כשנתיים הצעת חוק פרטית שמטרתיה הגברת השקיפות במוסדות וכן לאפשר לציבור הסטודנטים להכיר כראוי את סדרי העדיפויות של המוסדות במסגרת הקצאת התקציב על ידם.<sup>415</sup> בהתאם לכך הוצע במסגרת הצעת החוק לתקן את חוק המל"ג כך שתעוגן בו חובת המוסדות להשכלה גבוהה לפרסם ברמת פירוט גבוהה את אופן השימוש בתקציב על ידם, על-ידי הוספת סעיף 17ב שכותרתו "שקיפות השימוש בתקציב":<sup>416</sup>

"מוסדות להשכלה גבוהה ומכללות אקדמיות שהמדינה משתתפת בתקציביהם יפרסמו את אופן השימוש בתקציב שהעמידה לרשותם המדינה וחלוקתו לתחומי הפעילות השונים".

אלא שככל הנראה, הצעת החוק האמורה, שטרם הובאה אף לקריאה טרומית, נזנחה.<sup>417</sup> מכל מקום, נראה כי הדרך ההולמת להביא לתמורה אמתית ברמת השקיפות המאפיינת כיום את מערכת ההשכלה הגבוהה היא על-ידי שילוב של שני אלה: הבהרת היקף פריסתו של החופש האקדמי שהעניק המחוקק למוסדות להשכלה גבוהה, לצד הבהרת היקף חובתם של המוסדות לפרסם מידע לציבור, ובמיוחד מידע הנוגע להתנהלותם הכספית.

---

<sup>413</sup> דוחותיהם הכספיים של החברות הממשלתיות מתפרסמים באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות על-ידי רשות החברות הממשלתיות, ובנוסף כל אחת מהן מפרסמת באתר האינטרנט שלה את דוחותיה הכספיים. ראו לעיל בעמ' 68.

<sup>414</sup> ביטוי להתפתחויות אלה ניתן למצוא גם באתר האינטרנט החדש שהוקם ביוזמתו של ח"כ מיכאל איתן, "תקציב פתוח", בו מובא תקציב המדינה באופן המאפשר צפייה נוחה בנתוני התקציב באינטרנט. ראו בכתובת: <http://goo.gl/iAYjT>. בהקשר זה ראו גם מאמרו של יובל אדמון, "מה יש לאוניברסיטאות להסתיר" nrg מעריב (10.5.11).

<sup>415</sup> יצוין כי מפרוטוקול מס' 120 משיבת ועדת החינוך והספורט מיום 21.12.09 עולה, כי עוד באותו זמן הושגה הסכמה בין יו"ר הוועדה דאז לבין יו"ר הות"ת באשר לצורך בהבהרת גבולות פריסתו של סעיף 15 לחוק המל"ג; ואולם בפועל לא נעשה דבר על-מנת להביא לתיקון חקיקתי בעניין.

<sup>416</sup> הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – שקיפות השימוש בתקציב), התשס"ט-2009, הצעת חוק פרטית מס' פ/807/18 שהוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים והונחה על שולחן הכנסת ביום 4.5.09.

<sup>417</sup> יוער, כי בשנים האחרונות הוגשו גם מספר הצעות שתכליתן הפוכה, קרי, חיזוק האוטונומיה והחופש האקדמי של המוסדות להשכלה גבוהה באמצעות הרחבת תחולתו של סעיף 15 לחוק המל"ג. ראו, לדוגמה, הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – חופש אקדמי), התש"ע-2009, הצעת חוק פרטית מס' פ/1732/18 שהוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים והונחה על שולחן הכנסת ביום 2.11.09.

## הסדרה סטטוטורית של מעמדה של הוועדה לתכנון ולתקצוב וחיזוק סמכויותיה

מן הראוי להסדיר את סמכויותיה של הות"ת ולהבהיר את מעמדה של הנחיותיה והחלטותיה באופן ברור, ובכלל זה להסדיר את סמכויות הפיקוח של הוועדה בנושא תנאי השכר ואת סמכויות האכיפה שבידיה, לרבות סמכותה להטיל סנקציות כספיות ואקדמיות. עוד ראוי להסדיר במסגרת זו באופן ברור ומפורט את סמכויות הפיקוח הנתונות למל"ג ולמשלה על פעולות הות"ת. מן הראוי לבחון גם את שאלת פרסום מודל התקצוב של הות"ת ברשומות, ובהתאם לכך להסדיר את חובתה של הות"ת כאמור. כן ראוי לשקול את שינוי הרכבה של הוועדה, כהמלצת משרד מבקר המדינה.

למעשה, כבר לפני כשלושה עשורים עמד משרד מבקר המדינה על הצורך לחזק את מעמדה של הות"ת ולפעול להידוק הפיקוח שלה על הנעשה במוסדות להשכלה גבוהה.<sup>418</sup> ביקורת זו שבה ועלתה במהלך השנים בהקשרים שונים, ובראשם נושא הפיקוח על תנאי השכר והפנסיה המונהגים במוסדות. מעיון בממצאי הביקורות ומתגובות הגורמים המבוקרים לממצאים, ניתן ללמוד כי במקרים רבים לעצם המחלוקת סביב היקפו של החופש האקדמי ומידת הפיקוח שראוי שתופעל על התנהלותם של מוסדות ההשכלה הגבוהה – מן ההיבט התקציבי ובכלל – ישנה לעתים תרומה רבה לקיומם של הליקויים ולהימשכותם.

סמכויותיה של הות"ת, ובפרט סמכויותיה בכל הקשור לתקציב ההשכלה הגבוהה, נקבעו, כזכור, בהחלטת ממשלה בשנות השבעים. מכוח החלטה זו, לצד מקורות נורמטיביים אחרים, משתפת הות"ת בהצעת תקציב ההשכלה הגבוהה, הקצאתו בפועל והפיקוח על ניצולו על-ידי המוסדות המתוקצבים על ידה. אומנם, טענות שעלו בעבר לעניין המקורות הנורמטיביים לסמכויותיה האמורות נדחו בפסיקה; אך עם זאת, נראה כי יש מקום להסדיר את סמכויותיה של הות"ת בכלל – ובפרט בכל הקשור לפיקוח על תקציב המוסדות להשכלה הגבוהה – ולהבהיר את מעמדה של הנחיותיה והחלטותיה באופן ברור, בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה (מכוח הסמכות הנתונה לשר החינוך בסעיף 30 לחוק המל"ג). צורך זה מתגבר עשרת מונים נוכח הספק שעלה בספרות המשפטית באשר לעצם חוקיות הקמתה של הוועדה.<sup>419</sup>

חשיבות רבה יש לייחס גם לעיגון סמכויות הפיקוח וסמכויות האכיפה שבידי הות"ת, ובפרט אלו הנוטות לעורר מחלוקת, דוגמת סמכות הפיקוח בכל הקשור לתנאי השכר המונהגים במוסדות.<sup>420</sup> יש להניח, כי עיגון מפורש של סמכויותיה אלו של הות"ת, ובייחוד סמכות האכיפה

<sup>418</sup> ראו "דוח על תנאי שכר והתשלומים הנלווים של הסגל האקדמי והסגל המנהלי הבכיר במוסדות להשכלה גבוהה" (1984), בעמ' 54, המובא בדוח מבקר המדינה על ההשכלה הגבוהה משנת 1999, לעיל הערה 113, בעמ' 16.

<sup>419</sup> ראו לעיל בעמ' 31. יצוין, כי הקמתה של הוועדה בהחלטה מנהלית, בלא חקיקה מתאימה, נעשתה ברוח המקובל באותה עת באנגליה, שם פעלה מאז תחילת המאה העשרים ה-UGC) University Grants Committee), שהוסמכה לחלק בין המוסדות השונים את כספי התמיכה הציבורית בהשכלה הגבוהה. אלא שבמהלך השנים הוסדר מעמדו של גוף זה באנגליה בחקיקה במסגרת ה-1988 Education Reform Act וה-1992 Further and Higher Education Reform Act, שמכוחם הוחלף ה-UGC בשלושה גופים המכונים Funding Councils המחלקים ביניהם את הסמכות לתקצוב המוסדות השונים להשכלה גבוהה בבריטניה. ראו דיני השכלה גבוהה, לעיל הערה 11, בעמ' 225.

<sup>420</sup> בהקשר זה אף כתב משרד מבקר המדינה, כי "ות"ת מתנגדת לתיקון חוק מל"ג באופן שיטיל עליה אחריות לביצוע בדיקות פרטניות בענייני שכר הנתונות לסמכות הממונה מכוח חוק יסודות התקציב. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הביקורת הנוכחית מתעצם הצורך הדחוף להקנות לות"ת סמכויות חוקיות אפקטיביות, כדי שתוכל למלא את תפקידה כראוי ולסייע לממונה ככל שיידרש". ראו לעניין זה דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, לעיל הערה 48, בעמ' 65.

שבידה – שכאמור אינה מעוגנת כיום אף לא בהחלטת הממשלה – יביא לחיזוקן ולהפעלתן לעתים קרובות יותר ובאופן אפקטיבי.<sup>421</sup>

במסגרת עיגון מעמדה וסמכויותיה של הות"ת, מן הראוי להסדיר את סמכויות הפיקוח על פעולות הות"ת ועל השימוש בתקציבים המועברים אליה – סמכויות הנתונות לממשלה (באמצעות משרד האוצר), וחשוב עוד יותר: **למל"ג**; וכן את דיווחה של הות"ת לגופים אלה. החשיבות שבהסדרה סטוטורית של הפיקוח על הות"ת על-ידי המל"ג – ובפרט חובתה של הות"ת ליתן דין וחשבון בפני המל"ג – מקבלת משנה חשיבות נוכח הטענות שעלו במהלך השנים כלפי הות"ת באשר לסמכויות היתר ולעצמאות היתר שניתנה לה, והעובדה כי ראשי הות"ת ראו בוועדה גוף עצמאי בתחום התכנון ולא גוף מבצע של המל"ג.<sup>422</sup>

הצורך בהסדרה סטוטורית של מעמדה של הות"ת עלה במהלך דיון בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט לפני כשנתיים, דיון בו נדונה הצעת חקיקה שנועדה לשנות את הרכבה של הות"ת. בסופו של הדיון הוסכם כי חברי הוועדה יגישו הצעות חקיקה להסדרת מעמדה של הות"ת, ואולם נראה כי בפועל הדבר לא נעשה.<sup>423</sup>

**"היו"ר זבולון אורלב: ...הוועדה דוחה מכל וכל את הכוונה לערוך שינוי מבני בות"ת על-פי הצעת האוצר ולהעביר את השליטה מנציגי האוניברסיטאות והמכללות לנציגי ציבור... הוועדה רשמה לפנייה את הדיווח של הות"ת ושל האוצר, שבעקבות הדיון אתמול בממשלה החליטה הממשלה לקיים הידברות עם המל"ג והות"ת על ההצעות לשינויים מבניים, ומקווה כי יושג הסכם בהבנה שיבטיח את עתיד ההשכלה הגבוהה בישראל.**

**באשר לחקיקה, כדי למנוע פגיעה במעמד ההשכלה הגבוהה, חברי הוועדה יגישו הצעות חקיקה, בין בחקיקה ראשית ובין באישור תקנות... הם יציעו להסדיר בחקיקה את מעמד הות"ת, בין בחקיקה ראשית, בין בתקנות, באופן שיגן על הות"ת ושיבטיח שבעתיד כל שינוי יחייב דיון ציבורי פתוח באישור הכנסת." [עמ' 25 לפרוטוקול הדיון, ההדגשות הוספו]**

מספר חודשים מאוחר יותר הצהיר היו"ר הות"ת, פרופ' מנואל טרכטנברג, כי הוועדה החלה בהיערכות "לקראת הפעלה של כלי אכיפה נחוצים יותר ותקיפים יותר מאשר היו".<sup>424</sup> ואולם, בפועל נראה כי לא חלה כל התקדמות ממשית לקראת הסדרה סטוטורית של הנושא.

למותר לציין, כי במסגרת הסדרה סטוטורית של סמכויות הות"ת ומעמדה, **מן הראוי לקבוע באופן ברור ומפורש את חובתה של הוועדה לפרסם ברשומות את מודל התקצוב המשמש אותה להקצאת תקציב ההשכלה הגבוהה למוסדות.** למעשה, רק בשנים האחרונות החלה הות"ת לפרסם לציבור את המודל, אך עשתה זאת במסגרת פרסומים שנתיים באתר האינטרנט של המל"ג – כך שבפועל לא כל אדם המעוניין לעיין במבחני התקצוב אכן יידע היכן למוצאם. נזכיר

<sup>421</sup> להתייחסותו של משרד מבקר המדינה לליקויים בהפעלת סמכויות האכיפה והפיקוח בהקשרים מנהליים ראו דוח שנקר, לעיל הערה 107. כן ראו דוח שנתי 61ב, לעיל הערה 141, ממנו עולה, כי הנחיותיה של הות"ת, אומנם בהקשרים שאינם נוגעים לסוגיית התקציב, אינן נאכפות.

<sup>422</sup> ראו לעיל בעמ' 43 וכן ראו קירש, לעיל הערה 10, בעמ' 56-57.

<sup>423</sup> פרוטוקול מס' 3 מיישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט מיום 11.5.09. זמין באינטרנט: <http://goo.gl/vqZdj>.

<sup>424</sup> ראו פרוטוקול מס' 120 מיישיבת ועדת החינוך התרבות והספורט מיום 21.12.09.

גם שבספרות המשפטית עלתה הטענה כי בכך שהוועדה אינה מפרסמת כיום את מודל התקצוב ברשומות יש, הלכה למעשה, משום עבירה על הוראותיו של סעיף 3א לחוק יסודות התקציב.<sup>425</sup> מן הראוי לבחון בהזדמנות זו גם את האפשרות לשנות את הרכבה של הות"ת על-מנת להתמודד עם טענת ניגוד העניינים המובנה שבוועדה. במסגרת זו ראוי לשקול הוספתם של נציגים מן הסגל האקדמי הזוטר וכן מקרב הסטודנטים, על-מנת להבטיח ייצוג הולם בהרכב הוועדה לכלל הגורמים הנוגעים בדבר.

### **הפעלת ביקורת פנימית אפקטיבית על הוועדה לתכנון ולתקצוב**

**יש מקום לוודא שאכן מתבצעת ביקורת פנימית גם על פעילות הות"ת, ואף לשקול מינוי מבקר פנים נפרד לעבודתה של הוועדה. כמו כן, ניתן לשקול הסדרה סטטוטורית של נושא זה.**

הוראותיו של חוק הביקורת הפנימית חלות על כל "גוף ציבורי" כהגדרתו בחוק, ובכלל זה על המועצה להשכלה גבוהה, מכוח היותה גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה (סעיף 1 לחוק). החוק מורה כי בכל גוף ציבורי תקום ביקורת פנימית על-ידי מבקר פנים, אשר בין תפקידיו יידרש לבדוק "אם הפעולות של הגוף הציבורי שבו הוא משמש מבקר ושל נושאי משרה וממלאי תפקידים באותו גוף תקינות, מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות, ואם הן מועילות להשגת היעדים שנקבעו להן", וכן "אם מקוימות ההוראות המחייבות את הגוף הציבורי" (סעיף 2(א) ו-4(א) לחוק).

מעיון במסמכי מכרז "לאספקת שירותי ביקורת פנים למועצה להשכלה גבוהה" עולה כי בגדר השירותים המבוקשים לא נכללת במפורש עריכת ביקורת על התנהלותן של ועדות המשנה של המל"ג, ובכלל זה הות"ת. כל שמצוין במכרז הוא כי השירותים המבוקשים יכללו, בין השאר, עריכת ביקורת על הניהול התקין והשוטף, לרבות עריכת ביקורת על תהליכי העבודה הקיימים במל"ג, על תהליכי קבלת החלטות המתקבלות במל"ג ועל כל הקשור בנהלי העבודה והפעילות הכוללת של המל"ג.<sup>426</sup> מאחר שמסמכי המכרז לא ברור האם ובאיזה היקף מתבצעת ביקורת פנימית על התנהלות הות"ת, ומעבר לכך – בשים לב לסמכויות הרבות המרוכזות בידי הות"ת ושאינן נתונות לפיקוח המל"ג במישרין – יש מקום לוודא שאכן מתבצעת ביקורת פנימית גם על פעילות הות"ת, ואף לשקול מינוי מבקר פנים נפרד לעבודתה של הוועדה.

<sup>425</sup> להרחבה ראו בפרק העוסק במודל התקצוב של הות"ת.

<sup>426</sup> ראו בכתובת: <http://goo.gl/nZUrw>.