

מבקר המדינה
דוח ביקורת
אוניברסיטת בר-אילן



מבקר המדינה

דוח ביקורת

אוניברסיטת בר-אילן
סוגיות במינהל האוניברסיטה



ירושלים, חשון התשע"ג, נובמבר 2012

מס' קטלוגי 2012-007

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה בכתובת
www.mevaker.gov.il

סדר : אונית שירותי מחשב בע"מ

אוניברסיטת בר-אילן

סוגיות במינהל האוניברסיטה

תקציר

אוניברסיטת בר-אילן (להלן גם - האוניברסיטה) היא עמותה רשומה ומוסד להשכלה גבוהה על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958. תקציב אוניברסיטת בר-אילן הוא כמיליארד ש"ח בשנה; כ-60% ממנו הוא מתקציב המדינה, כ-25% הם הכנסות משכר לימוד, והשאר - הכנסות של הקרנות, תקורות והכנסות שונות.

בראשה של הנהלת האוניברסיטה עומד הנשיא, והוא נושא באחריות לפני חבר הנאמנים ולפני הוועד המנהל לניהולה של האוניברסיטה, לרמתה ולאיותה. בתפקידו הניהולי הנשיא משתמש בסמכויות שמעניקים לו תקנון האוניברסיטה, חבר הנאמנים והגופים המוסמכים.

במועד סיום הביקורת נשיא האוניברסיטה הוא פרופ' משה קוה, המכהן בתפקידו זה משנת 1996.

מנכ"ל האוניברסיטה עומד בראש היחידות המינהליות של האוניברסיטה. במועד סיום הביקורת מנכ"ל האוניברסיטה הוא מר חיים גליק, המכהן בתפקידו מינואר 2008.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2011 בדק משרד מבקר המדינה את התנהלות האוניברסיטה בנושאים שונים בשנים האחרונות. השלמות של היבטים מסוימים נעשו לאחר סיום הביקורת ועד יוני 2012. בדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).

עיקרי הממצאים

קביעת שכרם של בכירי האוניברסיטה

שכר בכירים

באוניברסיטת בר-אילן פועלת ועדה לקביעת שכר הנשיא, המשנים לנשיא, הרקטור, סגני הנשיא, המנכ"ל, סגן הרקטור והמבקר (להלן - הוועדה לקביעת שכר בכירים). עם זאת, נשיא האוניברסיטה הוא שקבע בפועל את שכר הבכירים באוניברסיטה, והוועדה לקביעת שכר בכירים שימשה למעשה חותמת גומי להמלצותיו. יתרה מזו, כשהוועדה לקביעת שכר בכירים קיבלה החלטות שלא תאמו את רצון הנשיא, הן לא הוצאו אל הפועל אלא שונו למפרע לפי הנחיותיו.

בעניינים מסוימים פעל נשיא האוניברסיטה למתן תנאים חריגים לנושאי משרה בכירים, שלא באמצעות הוועדה לקביעת שכר בכירים ואף בלא להביא את הדבר לידיעתה.

הוועדה לקביעת שכר בכירים ובראשה פרופ' יעקב נאמן, לא מילאו את תפקידם בקביעת שכר הבכירים באופן אפקטיבי ואפשרו לנשיא האוניברסיטה להכתיב את עמדותיו בנושא זה.

תנאי העסקה של מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק

נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, הוא היחיד שחתם בשם האוניברסיטה על ההסכם להעסקת המנכ"ל, מר חיים גליק, ללא חתימה נוספת וללא חותמת האוניברסיטה, בניגוד לתקנון האוניברסיטה ולנהליה.

הסכם העסקת המנכ"ל כולל תנאי העסקה חריגים. תנאים אלה ניתנו בניגוד להחלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים ולא הובאו לפני הוועדה לקביעת שכר בכירים או לפני ועדת הקבע.

על אף החלטת ועדת הקבע והמלצת הייעוץ המשפטי החיצוני, החליט נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, שלא להעביר את תנאי העסקה של המנכ"ל החדש, מר חיים גליק, לאישור הממונה על השכר כנדרש על פי הנחיותיהם של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) ועל פי קביעת ועדת הקבע של האוניברסיטה כשהחליטה לאשר את המלצת ועדת האיתור ולבחור במר חיים גליק למנכ"ל.

פרופ' נאמן, שבתפקידו כיו"ר ועדת הקבע קבע כי "תנאי השכר של המנכ"ל הנכנס טעונים אישור הממונה על השכר", אישר בתפקידו כיו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים את מתווה הפעולה של נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, שלא להעביר את תנאי העסקה של המנכ"ל לאישור הממונה על השכר כנדרש. בכך, תרם פרופ' נאמן למניעת המידע מהממונה על השכר.

פחות משנה לאחר חתימת ההסכם המקורי להעסקת המנכ"ל, הוועדה לקביעת שכר בכירים נענתה לבקשת הנשיא, בעקבות פניית המנכ"ל אליו, ואישרה להעלות את שכר המנכ"ל החל מיום החלטתה. נמצא כי הסכם העסקת המנכ"ל שונה שלא באמצעות תיקון וחתימות לצדו, או באמצעות נספח עם ציון מועד השינוי, אלא באמצעות השארת ההסכם המקורי בעינו לרבות התאריך והחתימות המקוריים, למעט החלפת העמוד המקורי שבו מצוין השכר בעמוד חדש ובו נקוב השכר המתוקן. בפועל הועלה שכרו של המנכ"ל למפרע מיום תחילת עבודתו, בניגוד להחלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים.

בחווה ההעסקה של מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, הובטחה לו הטבה עבור הצלחת פרויקט ה-ERP (מערכות מידע מוכללות) באוניברסיטה - פרויקט שביצעו טרם אושר באוניברסיטה בעת חתימת חוזה ההעסקה. מדובר בהטבה עתידית של 70,000 ש"ח עבור כל שנת העסקה של המנכ"ל, שתשולם עם סיום העסקתו. הטבה זו לא הובאה לדיון בוועדה לקביעת שכר בכירים ולא דווח עליה בוועדת הקבע שאישרה את ביצוע הפרויקט.

ההטבה האמורה ניתנה בניגוד להחלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים, ולפיה התנאים הנלווים לשכר המנכ"ל יהיו כמקובל באוניברסיטה לנושא תפקיד זה, ובניגוד להמלצה המשפטית שקיבלה האוניברסיטה לבקשתה ממושרד עורכי דין המתמחה בדיני עבודה.

יתרה מזו, אף שנשיא האוניברסיטה ומנכ"ל האוניברסיטה השתתפו בישיבה שבמסגרתה ועדת הקבע דנה בשאלה אם לאשר את ביצוע פרויקט ה-ERP באוניברסיטה, הם לא דיווחו לוועדה על ההטבה האמורה למנכ"ל האוניברסיטה בגין הפרויקט.

בחווה ההעסקה של המנכ"ל הוענקה לו זכות להקצבה שנתית המקבילה לקרן לקשרי מדע בין-לאומיים (להלן - קקמ"ב), בניגוד לדוח שפרסמה ועדת זוסמן¹ (להלן - דוח זוסמן), בניגוד להערות מבקר המדינה, בניגוד למדיניות האוניברסיטה עצמה, כפי שבאה לידי ביטוי בהמלצות ועדת צ'חנובר², בניגוד לייעוץ המשפטי שניתן לאוניברסיטה לבקשתה ממושרד עורכי דין המתמחה בדיני עבודה ובניגוד למטרת הקמת הקרן עצמה - השתלמות מדעית של חברי הסגל האקדמי, העלאת רמת המחקר וקידום קשרי מדע בין-לאומיים.

יתר על כן, הטבה זו לא הובאה לדיון בישיבת הוועדה לקביעת שכר בכירים שדנה בתנאי העסקה של המנכ"ל, ולמותר לציין שהוועדה לא אישרה זאת.

1 במאי 1998 מינה שר האוצר על פי סמכותו לפי חוק יסודות התקציב "ועדה ציבורית לקביעת שכר ותנאי העסקה של בעלי תפקידים בגופים נתמכים". בראש הוועדה עמד פרופ' זוסמן. ביולי 2001 סיכמה הוועדה את המלצותיה לקביעת תנאי שכרם של בעלי תפקידים באוניברסיטאות.

2 דוח קודם של מבקר המדינה כבר עסק בנושא הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות; ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (2009), עמ' 13-80. בעקבות פרסומו של הדוח האמור הקימה אוניברסיטת בר-אילן ועדה ציבורית, בראשות ד"ר יוסף צ'חנובר, שתבחן את ההיבטים השונים של הדוח.

כאמור, על חוזה ההעסקה בין מר גליק לאוניברסיטה חתם בשם האוניברסיטה פרופ' קוה בלבד ללא חתימה נוספת, בניגוד לתקנון ולנוהלי האוניברסיטה. בשל כך צומצמה יכולתם של גורמי בקרה לדעת על דבר קיומן של שתי ההטבות האמורות (ה-ERP והקמ"ב).

לחווה ההעסקה של המנכ"ל הוסף סעיף העוקף את מנגנוני הפיקוח של הממונה על השכר. הסעיף קובע כי אחת היא מה יוחלט במשא ומתן בין האוצר לאוניברסיטאות, שכרו של המנכ"ל, מר גליק, ייוותר על כנו.

התנהלות נשיא האוניברסיטה - פרופ' משה קוה

בחירת נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, לכהונה נוספת

על פי תקנון האוניברסיטה, לצורך בחירת נשיא, חבר הנאמנים של האוניברסיטה ממנה ועדת חיפוש לבחירת נשיא. על ועדת החיפוש להביא את מועמדה לאישור חבר הנאמנים, שיבחר וימנה את הנשיא. הליך זה צריך להתבצע בדרך שבה לא תהיה לנשיא האוניברסיטה המכהן שום נגיעה אליו ושום השפעה עליו. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בנסיבות שבהן הנשיא המכהן מועמד לכהונה נוספת.

עובר לשיבת חבר הנאמנים, שבה אמורה הייתה להתמנות ועדת חיפוש לבחירת נשיא, הכינה לשכת הנשיא במעורבות הנשיא טיוטת מסמך שבה כבר מצוינים שמותיהם של כל חברי ועדת החיפוש שקיבלו את המלצת הגופים המוסמכים, אף שחבר הנאמנים טרם מינה אותם. בטיוטה זו מצוינת החלטתם להמליץ למנות את פרופ' קוה לכהונה נוספת כנשיא.

נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, היה מעורב בהליך בחירתו שלו לכהונה נוספת כנשיא האוניברסיטה. טיוטת המסמך של ההחלטה להמליץ על המשך כהונתו הוכנה בלשכתו, והוא היה מעורב בניסוחה. ההחלטה על בחירתו לנשיא צוינה בטיוטת המסמך עוד לפני שוועדת החיפוש החליטה על המינוי ואף לפני שחבר הנאמנים מינה ועדה זו. הוועדה לא פעלה לאיתור מועמדים אלא חתמה על ההמלצה למינוי של פרופ' קוה שהוכנה בלשכתו.

מהממצאים עולה כי הנשיא הכתיב את עבודת הוועדה, והתערב בהליך שבו אינו אמור לקחת חלק, לטובת אינטרס אישי ברור - המשך כהונתו.

הפעלת מסעדה בבניין קורט שבאוניברסיטה

במכרז להפעלת מסעדה באוניברסיטה נבחרה חברה הקשורה לבני משפחתו של נשיא האוניברסיטה: חברת הבת של החברה הזוכה היא חברה שאותה מנהל גיסו של נשיא האוניברסיטה; אחותו של נשיא האוניברסיטה, רעיית מנהל חברת הבת האמורה, היא מרצה בכירה באוניברסיטת בר-אילן; ואחיינו של נשיא האוניברסיטה הוא בעל זכויות חתימה בה. חברת הבת לא יכלה להשתתף במכרז מאחר שלא עמדה בתנאי הסף שלו.

התנהלות מנכ"ל האוניברסיטה - מר חיים גליק

הפרשה לקרן לקשרי מדע בין - לאומיים (קקמ"ב)

כאמור, חוזה ההעסקה של מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, שחתמו עליו הנשיא והמנכ"ל בלבד, מעניק לו הקצבה המקבילה לזכות לקקמ"ב, בניגוד לדוח זוסמן, בניגוד להערות מבקר המדינה, בניגוד למדיניות האוניברסיטה עצמה ובניגוד לייעוץ המשפטי שניתן לאוניברסיטה לבקשתה ממשרד עורכי דין המתמחה בדיני עבודה.

הממונה על השכר פנה לאוניברסיטת בר-אילן בבקשה להעביר אליו את שמות העובדים בסגל המינהלי הנהנים מתשלום לקרן קשרי מדע ו/או תשלום אחר בגין השתלמויות מקצועיות וביקורים בחו"ל במימון האוניברסיטה. מר גליק לא הכליל עצמו ברשימה שהעביר לממונה על השכר, למרות שהיה עליו להכליל עצמו נוכח בקשת הממונה. בכך מנע מר גליק מן הממונה את היכולת לדעת שקיבל הקצבות לקקמ"ב בשנים המדווחות, על כל המשתמע מכך. מר גליק העלים מידע זה מדיווח שהעביר לממונה על השכר, וביטל הטבה זו בהוראת טלפון לסמנכ"לית הכספים של האוניברסיטה, ללא תיעוד וללא תיקון החוזה כנדרש.

כפילות במימון אחזקת הרכב

מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, קיבל במשך שנה הן רכב צמוד מקופת המדינה (משירות בתי הסוהר) והן תגמול בשווי כספי של רכב צמוד מהאוניברסיטה, הכולל הוצאות שכירות ותחזוקה שוטפת.

כוח אדם

במרוצת השנים ועד מועד סיום הביקורת לא נקבע לאוניברסיטת בר-אילן תקן, הכולל את המבנה הארגוני שלה, תיאור המשרות, הגדרות תפקיד, כפיפויות, מתח דרגות ותנאים נלווים שקופים, קבועים וברורים. היעדר התקן מקשה על האוניברסיטה לפקח על קליטת העובדים בה, לבקר את עבודתם ולהבטיח את פעולתה הקבועה על פי מהותה וצרכיה.

הליך קבלת העובדים המינהליים באוניברסיטת בר-אילן, המכונה "מכרז", מאפשר לממונה הרלוונטי לבחור את המועמד המועדף עליו, ו"ועדת הקבלה" משמשת רק חותמת גומי למימוש בחירתו. הליך זה אינו מבטיח מתן הזדמנות שווה למועמדים בכוח, וקבלת עובדים משיקולים ענייניים בלבד, ללא שרירות ומשוא פנים. יתר על כן, במקרים רבים קודמו עובדים על סמך הנחיית נשיא או מנכ"ל בלי שהתקיים "מכרז" כנדרש.

בנוגע להעסקת קרובי משפחה (נפוטיזם), במועד סיום הביקורת נמצא כי כל עובד חמישי לפחות הוא קרוב משפחה של עובד אחר.

בביקורת נמצאו חוסר אחידות והיעדר קריטריונים ברורים ואובייקטיביים בנושאי שכר והטבות לעובדים באוניברסיטה, וכן היעדר נהלים המסדירים את ההטבות לעובדים. במועד סיום הביקורת טרם יושמו החלטות ועדת הקבע של האוניברסיטה בדבר הצורך בהגדרת אמות מידה אחידות, כתובות, ברורות ועקביות לקביעת השכר והתנאים נלווים לקבוצות העובדים השונות בה.

האוניברסיטה מעסיקה נותני שירותים בהעסקה שיש בה סממנים של יחסי עובד - מעביד, כגון שילובם בהיררכיה של האוניברסיטה ככפופים לעובדים קבועים, והעמדת שירותים מינהליים לרשותם. העסקה זו מעלה חשש, שעליו התריעו היועצים המשפטיים והסמנכ"ל למשאבי אנוש דאז, כי בדיעבד תתקבל קביעה שיפוטית שלפיה התקיימו יחסי עובד - מעביד.

מחלקת משאבי אנוש באוניברסיטה אינה מנהלת חלק ניכר ממקבלי השכר באוניברסיטה ואינה מפקחת עליהם. חלקם מועסקים ברשות המחקר על חשבון תקציבי מחקר; חלקם - אף חמור מכך - מועסקים ברשות המחקר שלא על חשבון התקציבים המתנהלים בה, והיא רק חותמת על הסכמי ההעסקה שלהם, ואין עליהם פיקוח או בקרה של גורם כלשהו. המידע החלקי שבידי מערך משאבי אנוש ומעורבותו החלקית בכל הקשור לקליטה וניהול של כוח האדם נוגדים כללי מינהל תקין ואף עלולים לגרום לאוניברסיטה הפסד כספי.

תגליות

זה שנים אין האוניברסיטה מגנה כיאות על זכויות קניינה הרוחני. היקפה של הבעיה וחומרתה הועלו לפני הנהלת האוניברסיטה פעמים רבות ואף הובאו מקרים קונקרטיים לטיפול. הכללים למניעת זליגה של טכנולוגיות מהאוניברסיטה קיימים ומוסדרים. למרות זאת, במשך שנים, לא התקבלה בעניין זה החלטה מתאימה של הנהלת האוניברסיטה והנשיא בראשה.

שיוך פירות לקרנות צמיתות

אוניברסיטת בר-אילן מנהלת תיקי נכסים כספיים בסכומים ניכרים. הכספים של תיקי הנכסים מקורם בתרומות, בעודפי תזרים מפעילות שוטפת וביעודות שונות. אם התורם התנה את התרומה בהשקעת כספיה לצמיתות ובשימוש בפירות ההשקעה בלבד למטרות שקבע, על האוניברסיטה להקים קרן צמיתה.

נמצא כי האוניברסיטה הורתה להקצות ריבית עודפת לקרנות צמיתות מסוימות, שהתחייבה להן לריבית קבועה, מקרן האיזון של הקרנות, משמע, על חשבון תשואה מכלל הקרנות, במקום לממן זאת מתקציבה (הוראה שלא יושמה בפועל בטעות, אך האוניברסיטה מצהירה כי זו מדיניותה).

סיכום והמלצות

אוניברסיטת בר-אילן היא עמותה רשומה לפי חוק העמותות, והיא גוף נתמך לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.

במודל הארגוני והמשפטי של עמותות קיימות מערכות של איזונים ובלמים, המיועדות להבטיח בקרות נאותות. כך בעמותת אוניברסיטת בר-אילן יש גורמי ניהול בדמות הנשיא, המנכ"ל והנהלה הבכירה שתפקידם לעסוק בניהולה השוטף של האוניברסיטה; גורמי הפיקוח הם חבר הנאמנים, הוועד המנהל וועדת הקבע שתפקידם לקבוע את מדיניות האוניברסיטה ולבצע פיקוח שוטף על הפעלת מדיניותה ותכניותיה; גורמי פנים - היועץ המשפטי, מבקר הפנים וועדת הביקורת שתפקידם, בין היתר, להבטיח את תקינות פעילותה של האוניברסיטה.

מהביקורת עולה כי זה שנים רווח באוניברסיטת בר-אילן דפוס פעולה המתאפיין בהתעלמות מהתרעות של בעלי תפקידים, שומרי סף ומוכיחים בשער. למשל, היועץ המשפטי התריע בעניינים שונים והתעלמו מדבריו; היועץ המשפטי החיצוני, חיווה דעתו, וגם ממנה התעלמו; מר אליהו ספרוני, סמנכ"ל משאבי אנוש דאז, הסתייג ללא הועיל, עד שלבסוף נאלץ להתפטר; מר יואב לאב, מנהל מחלקת קרנות והשקעות, התריע ולא התקבלה דעתו; השופטת (בדימוס), בלהה כהנא, חברת ועדת הביקורת לשעבר, התריעה פעם אחר פעם ונאלצה להתפטר; מר יחזקאל ברנהולץ, חבר דירקטוריון חברת המסחור וחבר ועדת הקבע והוועד המנהל לשעבר, התריע חזור ושנה, וסופו שהתפטר; כך גם לגבי מבקר הפנים.

מערכות של איזונים ובלמים בגופים ציבוריים נועדו להבטיח התנהלות על פי אמות מידה ציבוריות ולמנוע התחזקות יתר של גורם אחד או של גורמים ספורים שיפעלו ללא ריסון וללא פיקוח ובקרה של ממש. מהביקורת עולה כי באוניברסיטת בר-אילן מערכת האיזונים והבלמים כשלה. הלכה למעשה האוניברסיטה מתנהלת לפי רצונם של נשיא האוניברסיטה והמנכ"ל, תוך כדי החלשת הפיקוח והבקרה על פעולותיהם. מצב זה פוגע בכוחה של האוניברסיטה לפעול על פי כללי מינהל תקין, על יסוד שיקולים ציבוריים, על פי עקרון השמירה על הקופה הציבורית ובאופן המבטיח הגנה על האינטרסים שלה.

ממכלול הממצאים המתוארים בדוח זה, על חומרם, כמותם והיקפם, משתקפת תמונה קשה המלמדת על התנהלות בלתי תקינה של נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, ומנכ"ל האוניברסיטה, מר גליק, עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להפסיק לאלתר מודל התנהלות זה. הממצאים החמורים המתוארים בדוח זה מובאים להנהלת האוניברסיטה ולפתחו של חבר הנאמנים של האוניברסיטה, של מל"ג-ות"ת ושל הממונה על השכר, כדי שיפעלו ללא דיחוי לתיקון הליקויים, כל אחד בתחומו.



מבוא

אוניברסיטת בר-אילן (להלן גם - האוניברסיטה) היא עמותה רשומה ומוסד להשכלה גבוהה על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

תקציב אוניברסיטת בר-אילן הוא כמיליארד ש"ח בשנה; כ-60% ממנו מקורם בתקציב המדינה, כ-25% הם הכנסות משכר לימוד והשאר - הכנסות של הקרנות, תקורות והכנסות שונות.

עמותת האוניברסיטה שמה לה למטרה לקיים, לקדם, להחזיק ולנהל את האוניברסיטה כמוסד להשכלה גבוהה, כדי לטפח ולקדם את הלימוד ואת המחקר בכל ענפי התורה והמדע ברוח תורת ישראל ומסורת ישראל.

המוסד העליון של אוניברסיטת בר-אילן הוא חבר הנאמנים, ותפקידו, בין השאר, להתוות את המדיניות הכללית של האוניברסיטה ואת יעדיה, לקבוע אם לאשר את תקציבה ולפקח על ניהולה להשגת מטרותיה וקידומה.

חבר הנאמנים של האוניברסיטה ממנה את הנשיא, את היועץ המשפטי, את רואה החשבון ואת המבקר הפנימי של האוניברסיטה ונושא בסמכות השיורית בכל ענייני האוניברסיטה שהסמכות בעניינם לא הוקנתה בתקנון לרשות או למוסד אחר.

בוועד המנהל של האוניברסיטה משתתפים חברי חבר הנאמנים, שהם תושבי ישראל. מנכ"ל האוניברסיטה חבר בוועד המנהל מתוקף תפקידו. הוועד המנהל מבצע את החלטות חבר הנאמנים, ובתקופות שבין אספה לאספה של חבר הנאמנים הוא משמש מורשה של חבר הנאמנים למלא את כל הסמכויות והכוחות המסורים לחבר הנאמנים, למעט סמכויות שאינן ניתנות להעברה על פי החוק.

את ועדת הקבע של האוניברסיטה ממנה הוועד המנהל מקרב חבריו. נשיא האוניברסיטה חבר בוועדת הקבע מתוקף תפקידו. ועדת הקבע מקיימת פיקוח שוטף על יישום מדיניות האוניברסיטה ותכניותיה ועל ביצוע החלטות חבר הנאמנים והוועד המנהל. ועדת הקבע דנה בכל העניינים המינהליים השוטפים בין ישיבות הוועד המנהל, מקבלת החלטות לגבי עניינים אלה ומתפקדת כוועד עמותת האוניברסיטה.

בראשה של הנהלת האוניברסיטה עומד הנשיא, והוא נושא באחריות כלפי חבר הנאמנים וכלפי הוועד המנהל לניהולה של האוניברסיטה, לרמתה ולאיותה. בתפקידו הניהולי הנשיא משתמש בסמכויות שמעניקים לו תקנון האוניברסיטה, חבר הנאמנים והגופים המוסמכים. נשיא האוניברסיטה הנוכחי הוא פרופ' משה קוה, והוא מכהן בתפקידו זה משנת 1996.

מנכ"ל האוניברסיטה עומד בראש היחידות המינהליות של האוניברסיטה. המנכ"ל הנוכחי הוא מר חיים גליק, והוא מכהן בתפקידו מינואר 2008.

בחודשים פברואר-ספטמבר 2011 בדק משרד מבקר המדינה את התנהלות האוניברסיטה בנושאים שונים בשנים האחרונות. השלמות של היבטים מסוימים נעשו לאחר סיום הביקורת ועד יוני 2012. בדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).

קביעת שכרם של בכירי האוניברסיטה

הקצבות המדינה הן מקור ההכנסה העיקרי של האוניברסיטאות. רוב הוצאותיהן של האוניברסיטאות מיועדות לתשלומי שכר ופנסיה. להוצאות השכר שלהן ולתנאי השכר, הפנסיה והפרישה הנהוגים בהן יש אפוא השפעה מכרעת על מצבן הכספי, על יציבותן ועל יכולתן למלא כראוי את ייעודן העיקרי - הוראה אקדמית ומחקר.³

אופן קביעת שכר בכירים באוניברסיטת בר-אילן

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב)⁴, קובע כי גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים לשינויים בשכר או להטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בכפוף לאישורו של שר האוצר. שר האוצר מפקח על הסכמי השכר באמצעות הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר). בשנים 1997-1998 כיהן פרופ' יעקב נאמן כשר האוצר, ובתקופת סמכותו כשר האוצר אצל הממונה על השכר את הסמכות לאשר הסכמי שכר חורגים, לפקח עליהם ואף לבטלם.

הנחיות המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מ"ג) למוסדות להשכלה גבוהה שאותם מתקצבת הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת) קובעות כי "1) [העמותה] תעסיק את העובדים וכל כוח האדם (לרבות סגל אקדמי... מינהלי...) בהתאם להסכמי שכר מאושרים ולהוראות הממונה על השכר באוצר וואו להנחיות ות"ת. 2) כל הסכמי השכר, לרבות הקיבוציים, האישיים והאחרים יועברו לאישור הממונה על השכר באוצר או בות"ת, בהתאם לעניין, טרם חתימתם" (ההדגשות אינן במקור).

במשך שנים ניסה ועד ראשי האוניברסיטאות (להלן - ור"ה) להתנער מתחולת חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות, בטענה שהוראות חוק זה אינן מתיישבות עם החופש האקדמי והמינהלי שזכאיות לו האוניברסיטאות לפי סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק מ"ג)⁵. הממונה על השכר עמד על דעתו כי חוק יסודות התקציב חל על האוניברסיטאות, וכי חופש אקדמי ומינהלי אין פירושו התנערות מפיקוח תקציבי.⁶

מבקר המדינה קבע⁷ כי "אין להשתמש בעקרון החופש האקדמי, המעוגן בסעיף 15 לחוק המ"ג, באופן גורף, שכן אין באמור בסעיף זה כדי למנוע מהרשויות השונות (הממונה על השכר, אג"ת, החשכ"ל, ות"ת וכו') מלמלא את תפקידיהן ואת חובותיהן ומלפקח כנדרש על המוסדות להשכלה גבוהה, ובייחוד על המוסדות המקבלים כל אחד סיוע של מאות מיליוני שקלים בשנה מתקציב המדינה, שעמם נמנות האוניברסיטאות. לניסיון המתמשך של האוניברסיטאות להתחמק מפיקוחו של הממונה ומטיפולו בחריגות השכר הידועות לו אין אפוא כל מקום".

- 3 מבקר המדינה, דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות" (2009), עמ' 13.
- 4 סעיף 29 לחוק.
- 5 סעיף 15 לחוק המ"ג קובע כי "מוסד מוכר הוא בן חורין לכלכל ענייניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה 'עניינים אקדמיים ומינהליים' - לרבות קביעת תוכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת".
- 6 וראו בעניין זה את דוח מבקר המדינה (ראה הערה 2 לעיל), עמ' 17.
- 7 שם, עמ' 18.

דוח ועדת גיטר: בשנת 1985 המליצה ועדה שמינה ור"ה, ובה השתתפו אנשי ציבור המכהנים במוסדות המינהליים של האוניברסיטאות (להלן - ועדת גיטר), על תנאי השכר של בעלי התפקידים הבכירים באוניברסיטאות.⁸

דוח ועדת זוסמן: במאי 1998 מינה שר האוצר,⁹ על פי סמכותו לפי חוק יסודות התקציב, "ועדה ציבורית לקביעת שכר ותנאי העסקה של בעלי תפקידים בגופים נתמכים" (להלן - ועדת זוסמן). ביולי 2001 סיכמה הוועדה את המלצותיה לקביעת תנאי שכרם של בעלי תפקידים באוניברסיטאות.

ציון כי תנאי השכר הניתנים על פי המלצות ועדת זוסמן טובים פחות מאלו הניתנים על פי המלצות ועדת גיטר. ההפרשים בין תנאי השכר הניתנים על פי המלצות ועדת זוסמן לתנאי השכר הניתנים על פי המלצות ועדת גיטר יכולים להתבטא באלפי שקלים בחודש ובעשרות אלפי שקלים בשנה.

ב-2.8.01 כתב הממונה על השכר דאז, מר יובל רכלבסקי, ליו"ר ות"ת כי החלטות ועדת זוסמן מחייבות, וכי הן יחולו על בעלי תפקידים שייכנסו לתפקידם מ-1.9.01.

באוניברסיטת בר-אילן פועלת ועדה לקביעת שכר הנשיא, המשנים לנשיא, הרקטור, סגני הנשיא, המנכ"ל, סגן הרקטור והמבקר (להלן - הוועדה לקביעת שכר בכירים). ועדה זו הוקמה בעקבות קביעתה של ועדת גיטר כי תנאי השכר וההעסקה לכל בעל תפקיד בכיר בכל מוסד ייקבעו בכפוף להחלטותיה על ידי "ועדה פנימית" של המוסד, ובלבד שרוב חבריה יהיו אנשי ציבור. חברי הוועדה ממלאים את תפקידם בהתנדבות.

החל משנת 1999 כיהן פרופ' יעקב נאמן כיו"ר הוועד המנהל ויו"ר ועדת הקבע של האוניברסיטה. פרופ' נאמן שימש בתקופה זו גם יו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים של האוניברסיטה¹⁰. פרופ' נאמן פרש מתפקידיו באוניברסיטה עם מינויו לשר המשפטים ב-31.3.09.

בישיבתה ב-25.5.03 קבעה הוועדה לקביעת שכר בכירים כדלהלן: "אנחנו מחליטים כי חובה עלינו לאמץ באוניברסיטה 'החלטות ועדת זוסמן' לגבי בעלי התפקידים שנמצאים תחת סמכות החלטתנו כוועדה, ואשר נכנסו לתפקידם החל מיום 1.9.2001 (להלן: 'התאריך הקובע'). ברור כי על הנהלת האוניברסיטה ליישם החלטה זו גם לגבי יתר בעלי התפקידים המפורטים במכתבו של הממונה על השכר מ-2.8.2001, אשר נכנסו לתפקידם 'בתאריך הקובע'."

בעקבות דוח ביקורת של מבקר המדינה משנת 2009 בעניין הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות¹¹ הקימה אוניברסיטת בר-אילן ועדה ציבורית בראשות ד"ר יוסף צ'חנובר (להלן - ועדת צ'חנובר) כדי שתבחן את ההיבטים השונים של הדוח. דוח הוועדה (להלן - דוח צ'חנובר) הוגש לאוניברסיטה ב-29.12.09, וההמלצות שהובאו בו אומצו בוועדת הקבע של האוניברסיטה ב-14.1.10 ובוועד המנהל שלה ב-11.3.10. בישיבה נוספת של ועדת הקבע ב-11.2.10 הוחלט לקבוע דרכי מעקב על יישום המלצות הוועדה.

8 מדובר בתנאי השכר של הנשיא, הרקטור, סגני נשיא, המנכ"ל ובעלי תפקידים בכירים אחרים.
9 בשיתוף נציגי משרד האוצר, חברי הוועדה לגופים נתמכים ונציגי ות"ת.
10 בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-16.2.12, ציין פרופ' נאמן כי הוא מעולם לא מונה ליו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים. מהמסמכים עולה כי פרופ' נאמן שימש בפועל כיו"ר הוועדה, וכך התייחסה אליו האוניברסיטה.
11 ראו בעניין זה את דוח מבקר המדינה (ראה הערה 2 לעיל), עמ' 13.

ברוך צ'חנובר נאמר כי "ביחס לעובדים בכירים חדשים שיכנסו לתפקידם מעתה ואילך, ממליצה הוועדה לקבוע שכרם לפי הכללים שנקבעו בדוח 'ועדת זוסמן' כל עוד לא נקבע אחרת בדיונים המתקיימים בימים אלה עם הממונה על השכר".

ב-13.2.11 שאלה סמנכ"לית הכספים של אוניברסיטת בר-אילן, גב' רלי שביט, את סמנכ"ל משאבי אנוש של האוניברסיטה, מר יעקב מילר: "שואלים אותי מאוניברסיטאות אחרות האם אנו מפעילים זוסמן על עובדים חדשים". ב-23.2.11 ענה לה סמנכ"ל כוח אדם: "קשה לענות על השאלה. הקובעים יגידו שמפעילים את זוסמן אבל המספרים לא יאשרו את דעת הקובעים".

מהביקורת עולה כי הוועדה לקביעת שכר בכירים אינה פועלת על פי קריטריונים אחידים לגבי כלל בעלי התפקידים שאת שכרם היא קובעת. לגבי חלק מבעלי התפקידים הוועדה מיישמת את החלטות ועדת זוסמן, ולגבי אחרים את החלטות ועדת גיטר, כפי שיפורט להלן.

מעורבות הנשיא בהחלטות הוועדה לקביעת שכר בכירים

1. שכר רקטור א'

החלטות הוועדה לקביעת שכר בכירים

ב-25.5.03 החליטה הוועדה לקביעת שכר בכירים בעניין מי שנבחר לכהן כרקטור האוניברסיטה (להלן - רקטור א'), כדלהלן: "אנחנו מחליטים כי חובה עלינו לאמץ באוניברסיטה החלטות ועדת זוסמן לגבי בעלי התפקידים שנמצאים תחת סמכות החלטתנו כוועדה, ואשר נכנסו לתפקידם החל מיום 1.9.2001 (להלן: 'התאריך הקובע')... [לגבי] שכרו של [רקטור א']... תחילת כהונתו מתאריך 1.11.02, דהיינו לאחר 'התאריך הקובע'. שכר הרקטור יהיה לפי הקבוע ב' החלטות ועדת זוסמן'. החלטתנו האמורה... תחול מיום תחולת כהונתו".

ב-13.7.03 פנה רקטור א' אל מנכ"ל האוניברסיטה דאז, ד"ר שבתאי לובל, והודיע לו כי ככוונתו לערער על החלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים בנוגע לשכרו, וביקש בשל כך להקפיא את החלטת הוועדה עד הגשת הערעור (שכרו של רקטור א' כסגן הרקטור, ערב מינויו לתפקיד רקטור, היה גבוה יותר מהשכר שצריך היה להשתלם לו בתפקידו כרקטור על פי החלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים). המנכ"ל דאז העביר את הבקשה לוועדה לקביעת שכר בכירים.

ב-20.7.03 דנה הוועדה בבקשתו של רקטור א' להקפיא את החלטתה בעניין שכרו עד הגשת הערעור וקבעה: "לא הומצא בפנינו שום נימוק לדבר ואיננו מוצאים מקום להקפיאה. אנו מביעים תמיהה על כך שהחלטתנו הנ"ל לא בוצעה עד כה למרות שניתנה כבר לפני קרוב לחודשיים".

בנובמבר 2003 ובאוגוסט 2004 פנה רקטור א' למרכז הוועדה לקביעת שכר בכירים, עו"ד דרור פרנקל, וציין כי הוא מעכב את הגשת הערעור על החלטת הוועדה בנוגע לשכרו משום שוות"ת ומשרד האוצר בודקים מחדש את המלצותיה של ועדת זוסמן בדבר קביעת שכר הבכירים באוניברסיטאות. ב-1.5.05 פנה רקטור א' שוב למרכז הוועדה לקביעת שכר בכירים וציין: "אני מרגיש חובה לחזור ולהבהיר - בהמשך למכתבים ששלחתי כמה וכמה פעמים במהלך השנתיים האחרונות - שאינני מוותר על אף לא אחת מזכויותיי. אנה יידע את הגורמים הרלבנטיים". ב-9.5.05 ענה לו יו"ר הוועדה דאז, פרופ' יעקב נאמן, כי "החלטת הוועדה שרירה וקיימת. גם בדיון נוסף שנערך לבקשתך ב-20.7.03 לא ראתה הוועדה לנכון לסטות מהכללים".

ב-18.10.04 פנה רקטור א' לפרופ' קוה וכתב: "בהמשך לשיחותינו, אני מבקש לאשר לי מקדמה בסך 100,000 ש"ח על חשבון הפרשים לשכר" (ההדגשה אינה במקור). ב-20.10.04 אישר פרופ' קוה את הבקשה והיא בוצעה.

על אף החלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים, אישר נשיא האוניברסיטה מתן "מקדמה" על חשבון הפרשי השכר לרקטור א'; פירושו של דבר, מתן שכר גבוה יותר מהשכר שקבעה הוועדה. ההחלטה לגבי תשלום ה"מקדמה" התקבלה שלא באמצעות הוועדה ואף ללא ידועה. אישור התשלום לרקטור א' הוא הפרה של החלטת הוועדה וקביעה דה-פקטו של הנשיא לגבי גובה שכר הרקטור.

יתר על כן, אישור תשלום בסך 100,000 ש"ח לרקטור א' בידי נשיא האוניברסיטה בניסיונות האמורות, ללא סמכות וללא בסיס ובניגוד מוחלט לנהלים ולהחלטות הוועדה לקביעת שכר בכירים, הוא בגדר הנחיה לתשלום כספי ציבור שלא כדין.

עקיפת החלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים על ידי נשיא האוניברסיטה בשיתוף יו"ר ות"ת

ב-5.2.06 שלח נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, מכתב ליו"ר ות"ת דאז, פרופ' שלמה גרוסמן, בעניין שכר רקטור א' ובו כתב כי רקטור א' "נכנס לתפקידו כרקטור האוניברסיטה ב-1.11.02. לנוכח עובדה זאת, אודה לך באם תודיענו ע"פ איזה טבלת שכר יש לשלם את שכרו". כאמור, הוועדה לקביעת שכר בכירים קבעה את שכרו של רקטור א' כבר ב-25.5.03, וחזרה על קביעתה זו כמה פעמים לאחר מכן.

מכתבו של פרופ' קוה נשלח מלשכת הנשיא, נשא את סמליל (לוגו) האוניברסיטה וסומן כמקובל בלשכת הנשיא במספר הסידורי "נש 80-2006". משרד מבקר המדינה מצא בלשכת הנשיא טיוטת מכתב תשובה מפרופ' גרוסמן לפרופ' קוה, שהוכנה בלשכת נשיא האוניברסיטה, הנושאת מספר סידורי עוקב למכתב הנשיא: "נש 81-2006". טיוטה זו נושאת את אותו התאריך של מכתב הנשיא, אולם אינה נושאת את סמליל האוניברסיטה ואינה חתומה. נוסח טיוטת המכתב היה כדלקמן: "במענה למכתבך... הנני להשיבך, כי לנוכח העובדה כי הרקטור נכנס לתפקידו ב-1.11.02 ניתן לשלם לו כפי שנהגה האוניברסיטה עד אז לבעלי תפקידים אלה באמצעות הוועדה הציבורית הקיימת בכל מוסד ומוסד...". מכך עולה לכאורה כי נשיא האוניברסיטה, או מי מטעמו, הכין בלשכת הנשיא בזמן סמוך וברצף של סימול מספרי הן מכתב פנייה לפרופ' גרוסמן והן טיוטת מענה למכתב זה עצמו בשמו של פרופ' גרוסמן.

ב-1.3.06 ענה פרופ' גרוסמן לפרופ' קוה: "במענה למכתבך... הנני להשיבך כי חלוצות הוראות הממונה על השכר לגבי בעלי תפקידים (דו"ח זוסמן) היא מיום 27.5.03 ולא לפני זה. מאחר והרקטור נכנס לתפקידו ב-1.11.02 דו"ח זוסמן לא חל עליו".

יצוין, כי פרופ' גרוסמן הועסק באוניברסיטת בר-אילן עד 1.10.02 כפרופ' מן המניין, וב-1.10.02 החל לכהן כיו"ר ות"ת לפי הסכם השאלה בינו, בין האוניברסיטה ובין מל"ג (ות"ת). סעיף 4.1.5 להסכם השאלה קובע כי "מוסכם שבזמנו הפנוי, יוכל פרופ' גרוסמן להמשיך בניהול עבודתו המחקרית במעבדתו שבאוניברסיטת בר-אילן כל תקופת כהונתו כיו"ר ות"ת" (ההדגשה אינה במקור). בדצמבר 2003 פג תוקפו של הסכם השאלה. ב-30.12.07, לבקשת פרופ' גרוסמן, כתבו נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, ויו"ר הוועד המנהל של האוניברסיטה, פרופ' נאמן, לפרופ'

גרוסמן, שעדיין כיהן כיו"ר ות"ת: "הזכות להמשיך ולנהל עבודתך המחקרית במעבדתך שבאוניברסיטת בר-אילן, בהתאם לסעיף 4.1.5 להסכם, בתוקפה גם לאחר סיום תקופת כהונתך כיו"ר ות"ת" (ההדגשה אינה במקור).

מהממצאים עולה חשש כי פרופ' קוה ניצל את היכרותו הקודמת עם יו"ר ות"ת דאז, פרופ' גרוסמן, ואת מעמדו כנשיא האוניברסיטה לצורך מתן לגיטימציה לשינוי החלטתה של הוועדה לקביעת שכר בכירים. כמו כן עולה לכאורה שהנשיא אף הכין טיוטת תשובה לשאלתו הוא בשמו של יו"ר הוות"ת, וכך השפיע על קבלת החלטה רשמית של יו"ר הוות"ת, החלטה שהיו לה השלכות עתידיות על שכר הבכירים באוניברסיטת בר-אילן (כפי שיפורט להלן). משרד מבקר המדינה רואה זאת בחומרה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כאמור, על פי הוראות הממונה על השכר, המלצות ועדת זוסמן חלות על בעלי תפקידים שנכנסו לתפקידם החל מ-1.9.01 ואילך. לא ברור אפוא מדוע בחר פרופ' גרוסמן לקבוע בתשובתו לנשיא האוניברסיטה כי הוראות של הממונה על השכר חלה על בעלי תפקידים שנכנסו לתפקידם מ-27.5.03 "ולא לפני זה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי פרופ' גרוסמן חרג מסמכותו כשקבע עמדה כיו"ר ות"ת בעניין מועד תחולת ההוראות של הממונה על השכר, בניגוד לעמדת הממונה עצמו.

פרופ' גרוסמן צירף לתשובתו מ-13.2.12 למשרד מבקר המדינה מכתב שכתב מר יובל ורכלבסקי ב-12.2.12 לבקשת פרופ' גרוסמן לאחר שהתבקשה תגובתו על טיוטת דוח מבקר המדינה. במכתבו כותב מר ורכלבסקי לפרופ' גרוסמן: "בהמשך לפנייתך אלי, לעניין תנאי שכרם של מי שנקלטו לעבודה לתפקידם, לאחר ספטמבר 2001, בחנתי את המסמכים שהועברו אלי, ואנסה להשיבך כמיטב זכרוני, על רקע 'העשור האבוד' ונסיבות הזמן... מועד חלות החלטתי להנחיות ועדת זוסמן הוא חודש מאי 2003".

משרד מבקר המדינה מציין כי העמדה שמציג מר ורכלבסקי במכתבו זה סותרת את עמדתו שלו שנקט כשכיהן בתפקיד הממונה על השכר במכתבו מ-2.8.01 שצוין לעיל.

ב-23.3.06 פנה פרופ' קוה אל הוועדה לקביעת שכר בכירים בבקשה לדון בשכרו של רקטור א' על סמך מכתבו של פרופ' גרוסמן מ-1.3.06. בבקשתו ציין: "אבקשם לדון בשכרו של הרקטור, [רקטור א'], בהתאם לרמת השכר שהייתה נהוגה באוניברסיטה לפני דו"ח זוסמן". ב-17.5.06 התכנסה הוועדה לקביעת שכר בכירים לדיון נוסף בשכרו של רקטור א'. בישיבה זו הוחלט כי "לאור מכתבו הנ"ל של פרופ' שלמה גרוסמן, יו"ר ות"ת, הקובע כי דוח זוסמן לא חל על הרקטור - [רקטור א'], הרינו מתקנים את החלטתנו מ-25.5.03... שכרו של רקטור א' יהיה כשכר הרקטור הקודם... כפי שנקבע בדוחות ועדת גיטר... תחולת הזכאות לתשלומים הנ"ל מיום 1.11.2002, היום בו החל רקטור א' לכהן כרקטור".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הסמכות לקבוע את שכר רקטור האוניברסיטה נתונה בידי הוועדה לקביעת שכר בכירים, והיא אכן קבעה את שכרו; לא היה מקום אפוא לפנייתו של נשיא האוניברסיטה בעניין זה ליו"ר ות"ת, ובפנייתו זו חרג מסמכותו.

הוועדה לקביעת שכר בכירים קבעה את שכרו של רקטור א' על פי הנחייתו של הממונה על השכר. פרופ' נאמן, יו"ר הוועדה, קבע וחזר על קביעתו כי החלטת הוועדה לגבי רקטור א' לפי הנחייתו של הממונה על השכר - שרירה וקיימת, והוועדה אינה רואה לנכון לסטות מן הכללים. יתר על כן, הוא אף הביע תמיחה על שהחלטתה לא בוצעה. אף על פי כן, משקיבלה הוועדה את מכתבו של פרופ' גרוסמן, הסותר את הוראות הממונה על השכר, די היה לה במכתב זה והיא ראתה בו "הכשר" למילוי בקשת הנשיא לשיפור שכרו של רקטור א'. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הוועדה לברר עניין זה לאשורו, ובכלל זה עם הממונה על השכר, לפני שתסתמך על מכתבו של פרופ' גרוסמן כגושפנקה לשינוי החלטתה הקודמת. התוצאה של הפיכת החלטתה הקודמת של הוועדה היא תשלום כספים בניגוד לכללים.

2. שכר רקטור ב' וסגן רקטור ורקטור ג'

שכר רקטור ב'

ב-4.9.06 החליטה הוועדה לקביעת שכר בכירים בעניין שכרו של רקטור ב', שנבחר לכהן כרקטור האוניברסיטה, כדלהלן: "בהחלטתנו מיום 25.5.03 אימצנו את 'החלטות ועדת זוסמן'... בהתאם לעדכון במכתבו של פרופ' גרוסמן, יו"ר ות"ת מ-1.3.06, 'חלות הוראות הממונה על השכר לגבי בעלי תפקידים (דו"ח זוסמן) היא מיום 27.5.03'... אין לנו אלא לקבוע כי שכרו של [רקטור ב'] כרקטור החדש של האוניברסיטה יהיה על פי החלטות ועדת זוסמן".

ב-11.4.07 פנה נשיא האוניברסיטה פרופ' קוה ליו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים דאז פרופ' יעקב נאמן בבקשה לכנס את הוועדה "כדי להשוות את שכרו של הרקטור לזה של כל עמיתיו ביתר האוניברסיטאות" (ההדגשה במקור). ב-29.4.07 פנה שנית פרופ' קוה לפרופ' נאמן וציין: "הנני ממליץ ששכרו של הרקטור ישווה לזה של עמיתיו בטכניון, באוניברסיטה העברית, בחיפה ובבן גוריון. וישולם לו ע"פ דוח ועדת גיטר".

ב-1.5.07 התכנסה שנית הוועדה לקביעת שכר בכירים בעניינו של רקטור ב' "על פי בקשתו של פרופ' משה קוה". בישיבה זו הוחלט להחיל על שכרו של רקטור ב' את המלצות דוח גיטר "במתכונת שהחלנו לגבי הרקטור היוצא [רקטור א']. תחולת החלטתנו זאת הינה מיום כניסתו לתפקיד".

מהביקורת עולה כי הוועדה לקביעת שכר בכירים שינתה את החלטתה בעקבות פנייתו של נשיא האוניברסיטה. הוועדה קבעה את שכר הרקטור על פי בקשת הנשיא, למפרע מיום כניסתו לתפקיד, וזאת בניגוד להנחיית הממונה על השכר, ובניגוד להגדרות שקבעה לעצמה. להחלטה זו השלכות על שכרם של בכירים נוספים באוניברסיטה, כפי שיתואר להלן.

שכר סגן רקטור ורקטור ג'

דוח זוסמן דן בשכר רקטור, אולם אינו עוסק בשכר סגן רקטור. ב-25.5.03 קבעה הוועדה לקביעת שכר בכירים את השכר של סגן רקטור באופן יחסי לתנאי השכר של רקטור, כפי שנקבעו בדוח זוסמן. ב-1.7.07 דנה הוועדה לקביעת שכר בכירים בעניין שכרו של סגן רקטור ג', שהחל כהונתו

בתפקיד זה ב-20.6.07, בעת שרקטור ב' כיהן כרקטור. הוועדה קבעה כי "בהתאם למדיניותנו, אנו מחילים על [סגן רקטור ג'] את המלצות ועדת זוסמן". ב-12.2.09, בעקבות פנייתו של סגן רקטור ג'¹², התכנסה הוועדה שנית לדון בתנאי שכרו וציינה כי ב-1.5.07 היא דנה מחדש בשכרו של רקטור ב', לנוכח דברים שכתב לה נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, החילה עליו את המלצות ועדת גיטר והתאימה את שכרו לשכרם של הרקטורים בשאר האוניברסיטאות. את שכרו של סגן רקטור ג' קבעה הוועדה "בהתאם למצב הדברים שהיו בפנינו באותה עת". ואולם לאחר התאמת שכר הרקטור להמלצות ועדת גיטר, "עדכון שכר הרקטור יצר עיוות בשכרו [של סגן רקטור ג']" (ההדגשה במקור). לפיכך החליטה הוועדה להוסיף לסגן רקטור ג' את התוספות האפשריות על פי המלצות ועדת גיטר אף שהן אסורות על פי המלצות ועדת זוסמן. הוועדה החילה תוספות אלה למפרע, מיום כניסתו של סגן רקטור ג' לתפקידו (20.6.07).

נמצא כי הטבת תנאי שכרו של הרקטור בעקבות מכתבו של נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, הביאה להטבה גם בתנאי שכרו של סגן הרקטור, בניגוד להחלטות המקוריות של הוועדה לקביעת שכר בכירים לגבי תנאי השכר של הרקטור וסגנו.

ב-4.5.10 מונה סגן רקטור ג' לרקטור האוניברסיטה. ב-1.11.10 דנה הוועדה לשכר בכירים בעניין שכרו כרקטור וקבעה, "בהתחשב ברמת שכרו הנוכחי של סגן רקטור ג' כסגן הרקטור... אנו קובעים כי שכרו של סגן רקטור ג' כרקטור האוניברסיטה יהיה שכר הרקטור הקבוע בהוראות 'דוח גיטר', כשכר הרקטור היוצא".

הטבת תנאי שכרו של רקטור ג' עוד כששימש כסגן רקטור - מקביעת שכרו על פי ועדת זוסמן ועד קביעתו על פי הנחיות ועדת גיטר - הביאה לקביעת תנאי שכרו על פי ועדת גיטר כאשר מונה לרקטור, בדומה לתנאי השכר של קודמו בתפקיד. יוצא כי ההחלטה הבלתי תקינה של הוועדה לקביעת שכר בכירים לגבי שכר הרקטור בתקופת כהונתו של רקטור א' ולאחר מכן בתקופת כהונתו של רקטור ב' גרמה לתגובת שרשרת וליישום המלצות ועדת גיטר בקביעת שכר הרקטור, בניגוד להחלטות המקוריות של הוועדה לקביעת שכר בכירים ובניגוד להגדרות שקבעה לעצמה.

3. שכר סגנית רקטור ד'

ב-1.4.04 מונתה סגנית רקטור ד'. גם לגביה לא יושמה בפועל החלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים באשר להעמדת שכר סגן רקטור באופן יחסי לתנאי השכר של רקטור כפי שנקבע בדוח זוסמן, וזאת בלי ליידע את הוועדה על כך.

ב-6.4.05, שנה לאחר מינויה של הסגנית לתפקיד, פנה נשיא האוניברסיטה לוועדה לקביעת שכר בכירים בבקשה להסדיר את שכרה. ב-19.4.05 התכנסה הוועדה וחזרה על קביעתה לגבי סגן שכר הרקטור מ-25.5.03 היינו, כי יש לשלם לסגן רקטור שכר בהתאם לקביעת ועדת זוסמן. ואולם החלטה לא יושמה לגבי סגנית רקטור ד'.

12 פנייה מ-4.12.08 ליו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים דאז, פרופ' יעקב נאמן.

ב-7.6.05 התכנסה הוועדה לדיון חוזר בשכרה של סגנית רקטור ד' על פי בקשת הנשיא "להעביר לעיון הוועדה הצעה לשינוי גמול התפקיד לסגנית הרקטור". לפי ההצעה יוגדל בסיס השכר שעל פיו מחושב גמול התפקיד. הוועדה קבעה: "אנו מקבלים את המלצת הנשיא... החלטתנו זו לא תהווה בשום מקרה תקדים לבעלי תפקידים אחרים". הוועדה החילה את החלטתה למפרע מיום כניסתה לתפקיד של סגנית רקטור ד'. כמו כן ציינה: "אנו שבים ומביעים את מורת רוחנו על כך שלמרות ש[סגנית רקטור ד'] החלה כהונתה ב-1.4.04 לא יושמה החלטתנו בעניין שכר סגן הרקטור עד כה".

4. שכר סגן הנשיא למחקר

על פי דוח זוסמן, אין חבר סגל זכאי לגמול מחקר נוסף על הגמול הגלובלי שאושר. ב-8.3.05 דנה הוועדה לקביעת שכר בכירים בעניין שכרו של מי שנבחר לכהן כסגן הנשיא למחקר, וקבעה כי שכרו יהיה על פי המלצות דוח זוסמן ויכלול תוספת גמול גלובלי בתפקיד בשיעור המרבי.

ב-30.5.05 כתב פרופ' קוה לפרופ' יעקב נאמן, יו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים דאז: "בעקבות שיחתנו בנושא גמול מחקר לסגן הנשיא למחקר, אבקשך להביא לדיון הוועדה... את המלצתי לאשר לסגן הנשיא למחקר גמול מחקר כמקובל לחוקר פעיל באוניברסיטה... מן הראוי לציין שמענק המחקר הראשי נלקח מתוך המענק ולא מתקציב האוניברסיטה". בעקבות פנייה זו התכנסה הוועדה לקביעת שכר בכירים ב-7.6.05 לדיון חוזר בהחלטתה לגבי שכרו של סגן הנשיא למחקר וקבעה כי "בהתחשב בהמלצתו של הנשיא והסבריו בדבר החשיבות המיוחדת בקיום המחקר על ידי סגן הנשיא למחקר, ובעובדה שהתוספת אינה ממומנת מתקציב האוניברסיטה, אנו מאשרים באופן חד פעמי לסגן הנשיא למחקר לקבל תוספת מחקר... בנוסף לשכר והגמול שקבענו לו. החלטתנו זו לא תהווה תקדים למקרים אחרים". החלטה זו התקבלה אף על פי שהוועדה הכירה בכך שתוספת זו אינה מותרת על פי דוח זוסמן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החלטות הוועדה לקביעת שכר בכירים בדבר הטבות חריגות, שהתקבלו בלא הנמקה מבחינה, בנסיבות העניין, ובהתחשב בהסדרים שמהם סטתה הוועדה, אינן ראויות. יתר על כן, הוועדה לא פעלה ליישום החלטותיה, והן אף שוננו למפרע עקב פניית הנשיא ועל פי הנחייתו.

5. שכר המשנה לנשיא א'

ב-15.5.07 החליט חבר הנאמנים למנות את המשנה לנשיא א' לתפקיד המשנה לנשיא האוניברסיטה לתכנון ורה-ארגון, וכי בד בבד עם כהונתו בתפקידו זה הוא ימשיך את הפעילות האקדמית שלו בחוג ללוגיסטיקה. ב-13.5.07 פנה נשיא האוניברסיטה פרופ' קוה לפרופ' יעקב נאמן, יו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים דאז, בעניין תנאי שכרו של המשנה לנשיא א' בעתיד וכתב כי "גובה שכרו החודשי... כ-44,000 ש"ח לחודש + תנאים נלווים לנושא תפקיד זה". שכרו זה של המשנה לנשיא א' חושב על פי דוח גיטר. פרופ' קוה ציין כי במסגרת התנאים הנלווים יהיה המשנה לנשיא א' זכאי לארבעה חודשי שבתון כמקובל לגבי נושא תפקיד אקדמי, וכן כי בגין המשך פעילותו האקדמית הוא יזוכה בחודשי שבתון "לאחר תום כהונתו". ב-14.5.07 אישרה הוועדה לשכר בכירים את תנאי השכר שקבע פרופ' קוה עבור המשנה לנשיא א' בכפוף לקבלת אישור מהממונה על השכר.

ב-6.6.07 כתב הממונה על השכר לפרופ' יעקב נאמן כי על תנאי העסקתו של המשנה לנשיא א' להיקבע לפי דוח זוסמן ולא לפי דוח גיטר. כמו כן ציין הממונה כי "אנו מתנגדים לבקשתכם לזכות את המשנה לנשיא א' בחודשי שבתון בארץ ע"ח האוניברסיטה לאחר תום כהונתו, כפיצוי נוסף על המשך פעילותו ההוראתית. ואין זה מן הראוי לתת לו פיצוי כפול על אותה משרה". ב-22.8.07 אישרה הוועדה לשכר בכירים כי שכרו של המשנה לנשיא א' ייקבע על פי החלטת הממונה על השכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לפנייתו של נשיא האוניברסיטה לוועדה לקביעת שכר בכירים בבקשה לקבוע עבור המשנה לנשיא א' שכר גבוה, החורג מהמקובל לפי דוח זוסמן, שכר הכולל תנאים נלווים מפליגים.

6. שכר המשנה לנשיא ב'

כאמור, הוועד המנהל של האוניברסיטה אימץ את דוח צ'חנובר במרץ 2010. דוח צ'חנובר קבע כי לגבי "עובדים בכירים חדשים שיכנסו לתפקידם מעתה ואילך, ממליצה הוועדה לקבוע שכרם לפי הכללים שנקבעו בדוח 'ועדת זוסמן'". על פי החלטתה של ועדת זוסמן, שכרו של משנה לנשיא יהיה זהה לשכרו של סגן הנשיא. כמו כן קבעה ועדת זוסמן כי "אין להעניק לבעל התפקיד תוספת שכר בגין מחקר... כל סכום שיתקבל בגין פעולות אלה יועבר לרשות המוסד".

ב-11.5.10 מינה חבר הנאמנים של האוניברסיטה את המשנה לנשיא ב' לתפקיד זה. לפי האמור לעיל, שכרה של המשנה לנשיא ב' היה אמור להיות זהה לשכרו של סגן נשיא ללא תוספת תשלום בגין מחקר אקדמי.

ב-6.6.10 כתב סמנכ"ל משאבי אנוש לפרופ' קוה כי "בהתאם לבקשתך להצמיד את שכרה של המשנה לנשיא, המשנה לנשיא ב', לשכרו של סגן נשיא למחקר... להלן פירוט שכרו...". בפירוט השכר כלל סמנכ"ל משאבי אנוש את התוספת שמקבל סגן הנשיא למחקר בגין גמול מחקר א' וציין כי "לאור בקשת פרופ' קוה, האקוויולנט של גמול מחקר א' לגבי העסקתה של המשנה לנשיא ב', הוא גמול בגין הכנסות האוניברסיטה מתכניות מופרטות שתהיה ממונה עליהן" (ההדגשה אינה במקור). ב-13.6.10 פנה מרכז הוועדה לקביעת שכר הבכירים לסמנכ"ל משאבי אנוש בבקשת הבהרה בדבר מהותן של "הכנסות האוניברסיטה מתכניות מופרטות". סמנכ"ל משאבי אנוש פנה בעניין זה לנשיא האוניברסיטה, והלה הנחה אותו במכתבו מ-15.6.10 כי עליו "לענות שהנושא בטיפול הנשיא... שכרה [של המשנה לנשיא ב'] יוצמד לשכר סגן נשיא למחקר הנוכחי. ההכנסות מתכניות כאלו יהיו מיליוני שקלים לשנה, היא לא תקבל בונוסים".

כאמור, שכרה של המשנה לנשיא ב' היה אמור להיקבע, על פי ועדת זוסמן, כשכר סגן נשיא ללא תוספת תשלום בגין מחקר אקדמי. בפועל, על פי הוראת נשיא האוניברסיטה, נמצא תשלום חלופי למחקר האקדמי בדמות "הכנסות האוניברסיטה מתכניות מופרטות". זאת בניגוד להחלטת ועדת זוסמן ולפיה "אין להעניק לבעל התפקיד תוספת שכר בגין מחקר...".

במכתבו של הנשיא אל סמנכ"ל משאבי אנוש מ-15.6.10 הוא ציין כי "שכרה צריך להיות יותר קרוב לרקטור מאשר לסגן נשיא למחקר אבל לא רציתי לייצר דרגת שכר חדשה".

ב-27.6.10 דנה הוועדה לשכר בכירים בעניינה של המשנה לנשיא ב'. נשיא האוניברסיטה הוזמן להשתתף בשיבה זו "על מנת להציג את הנושא, למסור פרטים ולהשיב על שאלות"¹³. הוועדה החליטה כי השכר שיש לקבוע לה "הינו קרוב יותר לשכר המשתלם לרקטור לפי כללי דו"ח ועדת זוסמן, מאשר לשכר המשתלם לסגן נשיא, אך בהפחתה מסוימת", וכי לעניין התנאים הנלווים וההטבות, יחולו על המשנה לנשיא ב' המלצות ועדת זוסמן "לפי הנקבע בנוגע לרקטור".

מהביקורת עולה כי נשיא האוניברסיטה הוא שהוביל לקביעת שכרה של המשנה לנשיא ב', והוועדה לקביעת שכר בכירים בעניינה קיבלה את עמדתו אף שהינה חורגת מתנאי השכר המותרים. יתרה מזו, הנשיא אף התווה את הדרך האפשרית לתת למשנה לנשיא ב' את השכר הרצוי בעניו, שלא לפי החלטות ועדת זוסמן שאימצה האוניברסיטה בדוח צ'חנובר, ובניגוד לדבריו לפיהם אין הוא מעוניין ליצור דרגת שכר חדשה.

7. תנאי ההעסקה של מנכ"ל האוניברסיטה - מר חיים גליק

שכר המנכ"ל

(א) ההחלטה המקורית בדבר שכר המנכ"ל: ב-3.6.07 מינה נשיא האוניברסיטה ועדה לאיתור המנכ"ל הבא של אוניברסיטת בר-אילן. ב-26.8.07, לבקשת הנשיא, כתב לו ממלא מקומו של סמנכ"ל למשאבי אנוש (כתוארו אז), מר יעקב מילר, מכתב המפרט את הנתונים הרלוונטיים לקביעת שכר מנכ"ל באוניברסיטה והציע ששכר זה יהיה כ-50,000 ש"ח ברוטו לחודש. ב-27.8.07 פנה פרופ' קוה ליו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים דאז, פרופ' יעקב נאמן, וציין כי בכוונת ועדת האיתור לפנות למנכ"ל החדש שבחירה בהצעה לגבי שכרו. פרופ' קוה צירף את מכתבו האמור של מר מילר, שבו הוצע שכר המנכ"ל שצוין לעיל, וכתב לפרופ' נאמן כי "אבקש להעניק לו לפחות שכר זה". כמו כן ציין פרופ' קוה בכתב יד על גבי מכתבו לפרופ' נאמן כי "אני נפגש איתו [עם המנכ"ל המיועד] מחר. חשוב לי לקבל הסכמתך. אתפנה בסביבות השעה 14:00 וארצה לקבל ממך ההסכמה. משה" (ההדגשה במקור). באותו היום כתב פרופ' נאמן למרכז הוועדה לשכר בכירים, עו"ד דרור פרנקל, כי "ההצעה נראית לי הגיונית. אבקש לכנס עוד השבוע את הוועדה בנושא". ב-6.9.07 התכנסה הוועדה לקביעת שכר בכירים והחליטה כי שכר המנכ"ל המיועד יהיה 50,000 ש"ח לחודש ברוטו, כפי שהומלץ.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-16.2.12 ציין פרופ' נאמן כי לא נתן כל הסכמה או כל אישור מראש לגבי השכר שביקש הנשיא, אלא הביע עמדה שאינה סופית והיא מותנית בהחלטת הוועדה. משרד מבקר המדינה סבור כי היה על פרופ' נאמן להשיב לנשיא האוניברסיטה כי הוועדה לשכר בכירים היא שתדון בשיבתה בנושא שכר המנכ"ל, כנדרש, והיא שתחליט בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה השתלשלות האירועים שפורטה לעיל, מעלה חשש, כי בפועל לא התקיים בוועדה דיון של ממש בשאלת שכרו של המנכ"ל המיועד, וכי הלכה למעשה שימשה הוועדה לקביעת שכר בכירים חותמת גומי לשכר שנקבע מראש. על פרופ' נאמן היה להימנע מלהביע דעתו מראש בפני פרופ' קוה ולהקפיד על קיום דיון ממשי בוועדה קודם לאישור ההצעה.

13 פרוטוקול החלטת הוועדה לקביעת שכר הבכירים מ-27.6.10.

(ב) חתימה על הסכם העסקת מנכ"ל: ב-6.11.07, לאחר שכל המגעים לגבי שכרו של מר גליק סוכמו כאמור לעיל, החליטה ועדת הקבע לאשר את המלצת ועדת האיתור ולבחור במר חיים גליק למנכ"ל האוניברסיטה.

על פי סעיף 15 לתקנון האוניברסיטה, זכות החתימה בשם האוניברסיטה תוענק לגורמים שהוועד המנהל או ועדת הקבע הסמיכו לכך, "ובלבד שתידרש חתימתם של שני מורשי חתימה לפחות על מנת לחייב את העמותה". הוראות הנהלת האוניברסיטה בעניין "מורשי חתימה"¹⁴ קובעות כי "כל מסמך היוצר התחייבות כספית של אוניברסיטת בר-אילן... חייב להיות חתום על ידי שני מורשי חתימה בצירוף חותמת האוניברסיטה, כמפורט בסעיף 4 להלן" (ההדגשה אינה במקור). בהוראות האמורות מפורטים גם בעלי זכויות החתימה.

חזוה ההעסקה בין אוניברסיטת בר-אילן לבין מר חיים גליק נושא את התאריך 28.10.07.¹⁵ על פי החוזה תשלם האוניברסיטה למר גליק בתקופת העסקתו משכורת חודשית של 50,000 ש"ח ברוטו. בשם האוניברסיטה חתם על החוזה פרופ' קוה בלבד, ללא חתימה נוספת וללא חותמת האוניברסיטה.

מהאמור לעיל עולה כי נשיא האוניברסיטה הוא היחיד שחתם על ההסכם להעסקת המנכ"ל בשם האוניברסיטה ללא חתימה נוספת וללא חותמת האוניברסיטה, בניגוד לתקנון האוניברסיטה ולנהליה. זאת ועוד, הועלה כי הסכם העסקת המנכ"ל כולל תנאי העסקה חריגים. תנאים אלה ניתנו בניגוד להחלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים ולא הובאו לפני הוועדה לקביעת שכר בכירים או לפני ועדת הקבע, כפי שיפורט להלן.¹⁷

נמצא כי חתימתו היחידה של הנשיא בשם האוניברסיטה על חוזה ההעסקה של המנכ"ל, לא רק שנעשתה בניגוד לכללי מינהל תקין, לנהלים ולתקנון אותם קבעה האוניברסיטה עצמה אלא גם אפשרה מתן תנאי העסקה חריגים, בלא יידוע של הגורמים המוסמכים לכך ובלי אישורם.

(ג) העלאת שכר רטרואקטיבי: ב-24.7.08, פחות משנה לאחר חתימת הסכם ההעסקה עמו, פנה מנכ"ל האוניברסיטה, מר גליק, לפרופ' קוה בבקשה להעלות שכרו ל-90% משכר הנשיא ולהצמדתו לשינויים שיחולו בשכר הנשיא. ב-3.11.08 פנה פרופ' קוה ליו"ר הוועדה לשכר בכירים דאז, פרופ' נאמן, והמליץ להעלות את שכרו של מר גליק כפי שביקש. פרופ' קוה צירף להמלצתו מכתב מסמנכ"ל משאבי אנוש שנכתב לבקשת הנשיא¹⁸, ובו מוצע ששכר המנכ"ל יהיה בסך 90% משכרו של הנשיא. ב-27.11.08 התכנסה הוועדה לקביעת שכר בכירים לדיון בשינוי שכר המנכ"ל, על פי בקשת הנשיא, והחליטה כי "הוועדה נענתה לבקשת הנשיא... כי שכרו של המנכ"ל יהיה מהיום 90% משכרו של הנשיא... ההסכם עם המנכ"ל יתוקן בהתאם" (ההדגשה אינה במקור).

- | | |
|----|---|
| 14 | הוראה 06-001. |
| 15 | מועד חתימת החוזה אינו מצוין על גבי החוזה, כמו גם מועד כניסתו לתוקף. מועד תחילת עבודתו בפועל של מר חיים גליק הוא: 13.1.08. |
| 16 | החוזה נחתם לשנתיים עם הארכה אוטומטית לעוד שלוש שנים, ואופציית הארכה נוספת. |
| 17 | ראו להלן בפרק על תנאי ההעסקה של מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, בנושא תשלומים נלווים למנכ"ל. |
| 18 | מכתב מאת סמנכ"ל משאבי אנוש לנשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה - (2.10.08). |

משרד מבקר המדינה ביקש מהאוניברסיטה את ההסכם המתוקן של העסקת המנכ"ל לפי החלטת הוועדה, וקיבל את הסכם ההעסקה המקורי בין האוניברסיטה למנכ"ל מ-28.10.07, אולם העמוד הרלוונטי לעניין שכר המנכ"ל (שבו נכללים סעיפים 5.1 ו-5.2 להסכם) הוצא מן ההסכם והוחלף בעמוד חדש, שבו שונו הסעיפים המתייחסים לשכר ועודכן בהם השכר החדש. מכאן יוצא שלמראית עין ההסכם המתוקן הוא-הוא ההסכם המקורי מ-28.10.07, ולא ניתן לדעת כי ההסכם המקורי הכיל במקור תנאים אחרים על פי החלטה קודמת של הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, שינוי הסכם שלא באמצעות תיקון וחתימות לצדו, או באמצעות נספח עם ציון מועד השינוי, אלא באמצעות השארת ההסכם המקורי בעינו לרבות התאריך והחתימות המקוריים, למעט החלפת העמוד המקורי שבו צוין השכר, עלול לעורר חשש כי מדובר בניסיון להציג מצג שווא, דהיינו להציג את ההסכם המתוקן כהסכם המקורי.

נמצא, כי בניגוד להחלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים מ-27.11.08 ולפיה "שכרו של המנכ"ל יהיה מהיום 90% משכרו של הנשיא" (ההדגשה אינה במקור), בפועל הועלה שכרו של המנכ"ל למפרע מיום תחילת עבודתו ב-13.1.08, כמעט שנה קודם לכן.

לדעת משרד מבקר המדינה, התשלום למפרע היה שלא כדין, ועל האוניברסיטה לדרוש מן המנכ"ל להחזיר את הכספים העודפים ששולמו לו בניגוד להחלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים.

בתשובת האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה מ-1.4.12 טענו באי-כוחה של האוניברסיטה ש"הגורמים באוניברסיטה הממונים על ביצועה [של החלטה] לא שמו לב למילה 'מהיום', והחלטה הובנה כאילו היא מורה על תיקון השכר החל מיום כניסת המנכ"ל לתפקידו... התשלום הרטרואקטיבי בוצע במקורו בשל טעות אנוש בתום לב... התשלום עצמו אושר על ידי הוועדה לקביעת שכר בכירים, לאחר הפניית תשומת הלב מצד צוות הביקורת, בנימוק שזו הייתה כוונתה המקורית של הוועדה". הוועדה לקביעת שכר בכירים בהרכבה הנוכחי קיבלה בשיבתה ב-5.2.11 החלטה חדשה, המתקנת את החלטת הוועדה מ-27.11.08, ולפיה שכרו של המנכ"ל יעודכן למפרע מתחילת כהונתו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אם התשלום למפרע בוצע בתום לב, הרי שהדרך לתקן זאת אינה הכשרתו אלא השבת הכספים, ולא הכשרת התשלום הרטרואקטיבי כדיעבד, באמצעות תיקון החלטת הוועדה המקורית שהתקבלה למעלה משנתיים לפני כן, ובהרכב חברים שונה (למעט שניים שנותרו חברים). מכל מקום, השתלשלות האירועים המתוארת לעיל מצביעה על חריגות משמעותיות מכללי מינהל תקין.

(ד) התנהלות מול הממונה על השכר: שכר מנכ"ל האוניברסיטה, שניהן ערב כניסתו של מר גליק לתפקיד, היה כ-44,500 ש"ח לחודש - שכר הדומה לשכר מנכ"ל על פי דוח גיטר והגבוה משכר מנכ"ל על פי דוח זוסמן¹⁹. כאמור, על פי בקשת הנשיא, ב-6.9.07 החליטה הוועדה לשכר בכירים ששכרו החודשי של המנכ"ל החדש - מר גליק - יהיה 50,000 ש"ח.

19 שכר מירבי למנכ"ל על פי דוח זוסמן יכול להגיע לכ-40,000 ש"ח.

כאמור, ב-6.11.07 החליטה ועדת הקבע "לאשר המלצת ועדת האיתור ולבחור במר חיים גליק כמנכ"ל אוניברסיטת בר-אילן. תנאי השכר של המנכ"ל הנכנס טעונים אישור הממונה על השכר במשרד האוצר. הדבר נמסר ע"י הנשיא למנכ"ל החדש".

על הצורך באישור הממונה על השכר לתנאי השכר של המנכ"ל החדש עמד גם יועץ משפטי חיצוני המומחה לדיני עבודה (להלן - היועץ המשפטי החיצוני) במסגרת הייעוץ המשפטי שנתן לאוניברסיטה בנוגע לתנאי העסקתו של המנכ"ל המיועד. ב-29.11.07 כתב היועץ המשפטי החיצוני לפרופ' קוה כי "המלצתנו היא שלגבי נוסח ההסכם הקיים, יש לפנות לקבלת אישור הממונה על השכר (מטעמי זהירות) או למצער, להעניק למנכ"ל את תנאי ההעסקה המקובלים היום לגבי מנכ"ל האוניברסיטה המכהן".

ב-12.11.07 פנה פרופ' קוה ליו"ר הוועדה לשכר בכירים, פרופ' נאמן, בעניין הפנייה לממונה על השכר לצורך אישור תנאי ההעסקה של המנכ"ל החדש, מר גליק. פרופ' קוה ציין כי ור"ה נמצא במחלוקת עם הממונה על השכר לגבי שכר בכירים, ו"רק עתה התחלנו המו"מ עם הממונה על השכר שלהערכתו כיו"ר ור"ה ימשך מספר חודשים". לפיכך ביקש פרופ' קוה את אישורו של פרופ' נאמן להמתין עם הפנייה לממונה על השכר לאישור תנאי שכרו של מר גליק עד שיתיים המשא ומתן עם הממונה. לבקשתו של פרופ' קוה אישר פרופ' נאמן בחתימתו את "מתווה הפעולה" שהציע הנשיא. יצוין כי עד יוני 2012²⁰ טרם הסתיים המשא ומתן עם הממונה על השכר.

מהביקורת עולה כי על אף החלטת ועדת הקבע והמלצת הייעוץ המשפטי, החליט נשיא אוניברסיטה, פרופ' קוה, שלא להעביר את תנאי ההעסקה של המנכ"ל החדש לאישור הממונה על השכר כנדרש על פי הנחיות מל"ג לשם חתימת החוזה עמו.

יתרה מזו, פרופ' נאמן, שבתפקידו כיו"ר ועדת הקבע קבע כי "תנאי השכר של המנכ"ל הנכנס טעונים אישור הממונה על השכר במשרד האוצר", אישר בתפקידו כיו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים את מתווה הפעולה שלא להעביר את תנאי ההעסקה של המנכ"ל לאישור הממונה על השכר כנדרש. בכך, תרם פרופ' נאמן למניעת המידע מהממונה על השכר.

בישיבת הוועדה לשכר בכירים מ-27.11.08, שבה הוחלט להעלות את שכרו של המנכ"ל ל-90% משכר הנשיא, נקבע כי "יו"ר הוועדה ידווח לממונה על השכר על החלטת הוועדה".

ב-16.12.08 פנה יו"ר הוועדה לשכר בכירים, פרופ' נאמן, לממונה על השכר ודיווח לו על החלטתה של הוועדה לקביעת שכר בכירים לגבי שכר המנכ"ל. ב-17.12.08 השיב הממונה על השכר לפרופ' נאמן כי "שכר המנכ"ל הינו חריגה מהשכר המאושר לתפקידים אלו. לפיכך יש לקבוע את שכרו של המנכ"ל האוניברסיטה עד 170% משכר פרופ' מן המניין בשיא ותק... נבקשם להודיעני בהקדם כי בתיקון לאמור במכתבך... אוניברסיטת בר-אילן פועלת בהתאם לאמור לעיל".

בעקבות מכתב זה כתב פרופ' קוה לראש לשכתו: "עודכנתי על ההתפתחויות האחרונות. לא היה חכם לפנות לממונה על השכר כי הסכסוך בנושא 'שכר בכירים' לא הסתיים... גם בהחלטה הקודמת הייתה פיסקה כזו ושכנעתי את נאמן לא לפעול עד להסדרת הסכסוך. נאמן (?) פנה לממונה והדבר יצא משליטה!" (ההדגשות במקור).

20 מועד סיום השלמות הביקורת.

במכתבו של פרופ' נאמן מ-5.1.09 לממונה על השכר, בתשובה על מכתבו מ-17.12.08, הוא הבהיר את הרקע להחלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים בדבר העלאת שכר המנכ"ל וביקש להותירה על כנה. ב-2.2.10 כתב הממונה על השכר לפרופ' קוה בנושא זה כי "הובא לידיעתנו לאחרונה כי אוניברסיטת בר-אילן אינה מיישמת את הוראתנו במכתב האמור. אודה על התייחסותך לנושא זה בהקדם".

במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, עדיין לא יישמה אוניברסיטת בר-אילן את הוראות הממונה על השכר לגבי שכר המנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההתנהלות המתוארת לעיל של אוניברסיטת בר-אילן, ושל העומד בראשה, פרופ' קוה, מול הממונה על השכר בעניין שכרו של המנכ"ל, מר חיים גליק, הינה בלתי ראויה לחלוטין ונוגדת כללי מינהל תקין.

תשלומים נלווים למנכ"ל

תשלום עבור בנייה והטמעה של מערכות מידע מוכללות (ERP): כאמור, ב-6.9.07 התכנסה הוועדה לקביעת שכר בכירים לדיון בתנאי שכרו של המנכ"ל המיועד, מר חיים גליק, וקבעה כי "התנאים הנלווים יהיו כמקובל באוניברסיטה לנושא תפקיד זה".

סעיף 5 לחוזה ההעסקה של מר גליק עוסק ב"שכר ותשלומים נלווים". סעיף 5.9.11 לחוזה קובע: "העובד יהיה אחראי לבנייה והטמעה של מערכות מוכללות באוניברסיטה בכל התחומים שידרשו, וזאת במסגרת ובנוסף למפורט בהסכם זה. בתמורה להצלחת הפרויקט תשלם האוניברסיטה בסיום העסקתו של העובד סכום של 50,000 ש"ח בגין כל שנת העסקה, ע"פ חוזה זה. סכום זה לא יהווה שכר ולא יפרשו בגינו זכויות סוציאליות". הסכום "50,000" נמחק ידנית בחוזה ותוקן בכתב יד ל-"70,000". ליד התיקון חתמו בראשי תיבות "מ.ק." ו-"ח.ג." (משה קוה וחיים גליק).

יצוין כי האוניברסיטה פנתה למשרד עורכי דין חיצוני לקבלת ייעוץ משפטי לגבי החוזה עם המנכ"ל המיועד. ב-29.11.07 כתב היועץ המשפטי החיצוני לפרופ' קוה בעניין תנאי העסקתו של המנכ"ל המיועד כי "בחנו את תנאי ההעסקה הכלולים בטיטות החוזה המיוחד וערכנו בו תיקונים שאנו מציעים לערוך כדלהלן: ... השמטנו הוראות בחוזה שעניינן הטבות שאינן מקובלות בשירות המדינה לגבי מנהלים כלליים (למשל בנושא המענק של 70,000)".

על אף המלצת היועץ המשפטי החיצוני למחוק את הסעיף הנוגע לתמורה עבור בנייה והטמעה של מערכות מוכללות באוניברסיטה, השאיר פרופ' קוה את הסעיף האמור בחוזה.

בישיבת ועדת הקבע של האוניברסיטה מ-11.3.10 הציג מר גליק את פרויקט ה-ERP וביקש לאשרו. מר גליק לא ציין לפני ועדת הקבע כי על פי ההסכם שנחתם בינו ובין האוניברסיטה הוא זכאי לתמורה בעד בניית פרויקט ה-ERP והטמעתו, כפי שפורט לעיל (וראו בעניין זה להלן), בפרק על התנהלות מנכ"ל האוניברסיטה - פרויקט ה-ERP). פרופ' קוה נכח בישיבה, ואף הוא לא העלה את נושא התמורה המיוחדת שיקבל מר גליק בעד בניית פרויקט ה-ERP והטמעתו. הוועדה החליטה למנות תת-ועדה שתבחן המלצות ותגבש מסקנות, ואלה יובאו לדיון בישיבתה של ועדת הקבע של האוניברסיטה. בישיבת ועדת הקבע מ-22.4.10 נידון שוב פרויקט ה-ERP, והועלו

ההמלצות של תת-הוועדה האמורה. גם בישיבה זו לא דיווחו מר גליק או פרופ' קוה לוועדה על עניין התמורה המיוחדת שיקבל מר גליק עבור הצלחת הפרוייקט. ועדת הקבע החליטה לאשר את הפרוייקט.

מהממצאים עולה כי בחוזה ההעסקה של מר חיים גליק הובטחה לו הטבה עבור הצלחת פרויקט ה-ERP באוניברסיטה. מדובר בהטבה עתידית של 70,000 ש"ח עבור פל שנת העסקה של המנכ"ל. הטבה זו לא הובאה לדיון בוועדה לקביעת שכר בכירים ולא דווח עליה בוועדת הקבע שאישרה את ביצוע הפרוייקט. יתרה מזו, הטבה זו ניתנה בניגוד להחלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים, ולפיה התנאים הנלווים לשכר המנכ"ל יהיו כמקובל באוניברסיטה לנושא תפקיד זה.

כאמור, על חוזה ההעסקה בין מר גליק לאוניברסיטה חתם בשם האוניברסיטה פרופ' קוה בלבד ללא חתימה נוספת, בניגוד לתקנון ולנוהלי האוניברסיטה. בשל כך צומצמה יכולתם של גורמי בקרה לדעת על דבר קיומה.

בתשובת יו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים בתקופת הביקורת, פרופ' נאמן, למשרד מבקר המדינה מ-16.2.12, ציין פרופ' נאמן: "ועדת השכר לא נתבקשה לאשר ומעולם לא אישרה תנאי העסקה בחוזה שנחתם על ידי הנשיא משה קוה עם מר חיים גליק כפי שמתוארים בהערות הביקורת. הוועדה עסקה רק בגובה השכר החדש".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות האוניברסיטה והתנהלות העומד בראשה, פרופ' קוה, בעניין זה. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על האוניברסיטה לפעול לפי החלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים לגבי תנאי העסקתו של מר גליק ולפי המלצת היועץ המשפטי החיצוני ולבטל את ההטבה האמורה, שכאמור לא אושרה על ידי הגורמים המוסמכים, כפי שנעשה לאחר תום תקופת הביקורת, בהסכם המתוקן (ראו להלן).

הפרשה לקרן לקשרי מדע בין-לאומיים: הקרן לקשרי מדע בין-לאומיים (להלן - קקמ"ב או קק"מ) היא קרן דולרית פנימית של האוניברסיטאות²¹, שנוצרת מהקצבות שהן רושמות לזכות חברי הסגל האקדמי שלהן²². הקרן מיועדת לקידום קשרי המדע של חברי הסגל האקדמי ולהרחבת ידיעותיהם המדעיות, בייחוד באמצעות כנסים והשתלמויות קצרות בחו"ל. הקצבות הקרן ממומנות במלואן בידי האוניברסיטאות.

ברוך זוסמן נקבע כי בעלי תפקידים ובהם מנכ"ל "אשר אינם מן האקדמיה, זכאים לשכר זהה לזה של נשיא/סגן נשיא/מנכ"ל מן האקדמיה ללא התוספות המוענקות רק לחברי הסגל האקדמי (שבתון, קק"מ...) (ההדגשה אינה במקור).

ברוחות קודמים של מבקר המדינה²³ צוין כי אוניברסיטת בר-אילן החילה על חלק מעובדיה המינהליים הבכירים תנאי שכר שלפי הסכמי השכר זכאים להם אנשי הסגל האקדמי בלבד, לרבות הקצבה שנתית לקקמ"ב. מבקר המדינה ציין כי "יש לראות בחומרה את העובדה שעל אף

21 האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת בן גוריון, האוניברסיטה הפתוחה, הטכניון ומכון ויצמן.

22 זכאי להקצבה מהקרן חבר הסגל המועסק בחצי משרה לפחות.

23 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (2009), עמ' 13-80.

הביקורת החוזרת ונשנית של מבקר המדינה, המשיכה האוניברסיטה להעביר לקרן במשך שנים רבות סכומים עבור עובדים מינהלים אף על פי שעומדת לרשותם קרן השתלמות למטרות אלה. מתן הקצבות של הקרן שנועדה להעלאת רמת המחקר וההוראה של הסגל האקדמי באוניברסיטה, לעובדים מינהלים בכירים שאינם נמנים עם סגל זה, אינה עולה בקנה אחד עם מטרות הקרן ועם סדרי מינהל תקין²⁴.

ועדת צ'חנובר שמינתה אוניברסיטת בר-אילן כדי שתבחן את ההיבטים השונים של דוח מבקר המדינה האמור, קבעה ב-2009, בין השאר, כי "באשר לעצם הזכאות של העובדים המינהליים הבכירים להקצבה אישית להשתלמות מקצועית, מספר העובדים הזכאים לה כיום... הינו מצומצם ביותר ומדובר במקרים בודדים. ההסדר לפיו הוענקה להם הזכות יסודו בהחלטת ועדה ציבורית משנת 1972 ואין הוא מופעל מזה שנים רבות לגבי עובדים חדשים... אין לאפשר הטבה זאת ביחס לעובדים מינהליים חדשים שאינם נמנים כיום על הקבוצה המצומצמת הנ"ל".

אוניברסיטת בר-אילן ביקשה מיועץ משפטי חיצוני להתייחס לחוזה המוצע בין האוניברסיטה למנכ"ל המיועד, מר גליק, שבו נכלל סעיף המעניק למנכ"ל הקצבה שנתית המקבילה לקמ"ב. ב-29.11.07 שלח היועץ המשפטי החיצוני לנשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, את הערותיו לחוזה, מחק את סעיף זה וכתב כי "השמטנו הוראות בחוזה שעניינן הטבות שאינן מקובלות בשירות המדינה לגבי מנהלים כלליים".

חוזה ההעסקה של מר גליק כולל סעיף המעניק לו הטבות המקבילות לקמ"ב. בהתאם לכך, האוניברסיטה הפרישה עבורו כספים לקרן הקמ"ב בהתאמה²⁵.

מהביקורת עולה כי בחוזה ההעסקה של המנכ"ל הוענקה לו זכות להקצבה שנתית המקבילה לקמ"ב בניגוד לדוח זוסמן, בניגוד להערות מבקר המדינה, בניגוד למדיניות האוניברסיטה עצמה, כפי שבאה לידי ביטוי בדוח צ'חנובר, בניגוד ליועץ המשפטי שניתן לאוניברסיטה לבקשתה ממשרד עורכי דין המתמחה בדיני עבודה ובניגוד למטרת הקמת הקרן עצמה - השתלמות מדעית של חברי הסגל האקדמי, העלאת רמת המחקר וקידום קשרי מדע בינלאומיים.

יתר על כן, הטבה זו לא הובאה לדיון בישיבת הוועדה לקביעת שכר בכירים שדנה בתנאי ההעסקה של המנכ"ל, ולמותר לציין שהוועדה לא אישרה זאת.

כאמור, על חוזה ההעסקה עם המנכ"ל חתום בשם האוניברסיטה פרופ' קוה בלבד, ולפיכך צומצמה יכולתם של גורמי בקרה לדעת על דבר קיומה של הטבה זו.

כאמור, בתשובת יו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים בתקופת הביקורת, פרופ' נאמן, למשרד מבקר המדינה מ-16.2.12, צויין כי: "ועדת השכר לא נתבקשה לאשר ומעולם לא אישרה תנאי העסקה בחוזה שנחתם על ידי הנשיא משה קוה עם מר חיים גליק כפי שמתוארים בהערות הביקורת. הוועדה עסקה רק בגובה השכר החודשי".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על האוניברסיטה לבטל בחוזה ההעסקה של המנכ"ל את הסעיף המעניק לו זכאות דומה לקמ"ב, כפי שנעשה לאחר תום תקופת הביקורת, בהסכם המתוקן (ראו להלן).

24 מבקר המדינה, דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (2009), עמ' 151.

25 מדובר בהקצבה שנתית של כ-9,000 דולר לשנה.

" חסינות " שכר המנכ"ל

סעיף 5.10 להסכם ההעסקה בין אוניברסיטת בר-אילן לבין מר גליק קובע ש"מובהר כי לאוניברסיטאות יש חילוקי דעות משפטיים עם הממונה על השכר במשרד האוצר. האוניברסיטה תפעל כפי שיידרש או יוסכם עם משרד האוצר. יחד עם זאת, אין בהבהרה זו כדי לפגוע בזכויותיו המשפטיות של העובד כעובד האוניברסיטה, ולא יהא על העובד להחזיר תמורה שקיבל ו/או שהוא אמור לקבל עפ"י חוזה זה" (ההדגשה אינה במקור).

מהביקורת עולה כי האוניברסיטה התחייבה לפני מר גליק כי אם שכרו ימצא חורג מהסיכומים שאליהם יגיעו האוניברסיטאות עם משרד האוצר, יישאר השכר "חסיין", ומר גליק לא יצטרך להשיב כספים לאוניברסיטה, בניגוד להוראות הממונה על השכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, סעיף זה הוא בלתי ראוי, בהיותו עוקף את מנגנוני הפיקוח של הממונה על השכר, ולמעשה נוגד את תקנת הציבור. היה על האוניברסיטה לבטל סעיף זה בחוזה ההעסקה של מנכ"ל האוניברסיטה, כפי שנעשה לאחר תום תקופת הביקורת, בהסכם המתוקן (ראו להלן).

יתרה מזו, הוועדה לשכר בכירים התנתה את מתן התוקף להחלטותיה בכך שנושאי משרה ששכרם אושר בוועדה יחתמו על כתב הצהרה ואישור ולפיו ידוע להם כי מתקיימים מגעים ומשא ומתן בין ור"ה ובין הממונה על השכר, וכי הם מסכימים כי הסיכומים שייקבעו במסגרת המשא ומתן האמור יחולו עליהם ויחייבו אותם למפרע. כלומר - הסעיף האמור אף סותר תניה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא זו בלבד שבחוזה ההעסקה של מר גליק האוניברסיטה לא הגנה על עצמה ולא החתימה את מר גליק על הצהרה כאמור, כפי שנהגה לגבי שאר בכירי האוניברסיטה ששכרם אושר על ידי הוועדה לקביעת שכר בכירים, אלא שהיא אף הרחיקה לכת וקבעה מנגנון ולפיו אחת היא מה יוחלט במשא ומתן בין האוצר לאוניברסיטאות, שכרו של המנכ"ל, מר גליק, ייותר על כנו.



בעקבות הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה פנה הממונה על השכר ב-13.2.12 למנכ"ל האוניברסיטה במכתב שימוע²⁶, המפרט את תנאי שכרו והעסקתו החורגים לכאורה מהוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. בעקבות זאת חתם מר גליק על חוזה מתוקן המסדיר את רמת שכרו ותנאי העסקתו (להלן - ההסכם המתוקן), אשר תחולתו מ-1.4.12. בהסכם המתוקן צוין במפורש כי לא תינתן למר גליק תמורה נוספת בעד הצלחת הטמעת פרויקט ה-ERP; בהסכם המתוקן לא מופיע הסעיף המעניק למר גליק הקצבה שנתית הדומה לקמ"ב; ההסכם המתוקן אינו כולל את סעיף ה"חסינות" לשכר המנכ"ל. יתרה מזו, ההסכם המתוקן קובע: "יובהר, כי ככל שייחתם נוסח אחיד של חוזה אישי לבעלי תפקידים בכירים ובכללם למנהלים כלליים באוניברסיטאות, שיגובש בהסכמה עם ור"ה ומשרד האוצר, יחתום העובד על חוזה זה ויחול עליו מכלול ההוראות שתהיינה קבועות בו".

פיקוח ועדת הביקורת בנושא מקבלי השכר הגבוה באוניברסיטה

סעיף 30 לחוק העמותות, התש"ם-1980, עוסק בתפקידי ועדת הביקורת של העמותה וקובע כי "אלה תפקידי ועדת הביקורת... לבדוק את ענייניה הכספיים של העמותה, את פנקסי החשבונות שלה ואת תשלומי השכר בה"²⁷.

ב-15.9.09 נכח הנשיא בישיבת ועדת הביקורת ובמסגרתה דיווח על שכרם של חמשת מקבלי השכר הגבוה באוניברסיטה לשנת 2008 לצורך דיווח לרשם העמותות. השופטת (בדימוס) בלהה כהנא ציינה כי²⁸: "חושבת שלא נמסרו מספיק נתונים כדי שחברי הוועדה ימלאו את חובתם על פי דרישת רשם העמותות. להבנתה, הדרישה היא שחברי ועדת ביקורת יבינו את מרכיבי השכר ויבינו מדוע ניתן השכר שניתן. לאחר שהנשיא הציג את שכר הבכירים מעירה שיש לה שאלות רבות אליו אולם הנשיא נאלץ ללכת לישיבה עם הממונה על השכר ולא יכל לענות על השאלות... בשנה שעברה אמרה דברים דומים... בפעם הזו עומדת על כך, חוששת שהועדה לא מילאה את תפקידה על פי החוק".

ב-21.4.10 הציג היועץ המשפטי של האוניברסיטה לוועדת הביקורת את הדוח המילולי, הדוח הכספי ורשימת חמשת מקבלי השכר הגבוה לשנת 2009 המדווחים לרשם העמותות. פרופ' קוה סקר את הרשימה האמורה. השופטת (בדימוס) כהנא ציינה כי "לא התקבל מספיק מידע המאפשר לוועדה לאשר את רשימת מקבלי השכר הגבוה וכי העירה על כך בעבר". יו"ר ועדת הביקורת, ד"ר יהודה בן מאיר, אמר בתגובה לדברים: "נושא זה צריך להיבדק באופן יסודי. מבקש מהנשיא להציג את רשימת חמשת מקבלי השכר הגבוה באחת הישיבות הבאות, ולקיים דיון לגביהם". למרות דברי השופטת (בדימוס) כהנא ודברי יו"ר הוועדה בישיבה, הוחלט להמליץ לחבר הנאמנים לאשר את הדוח הכספי והמילולי לשנת 2009.

בישיבת ועדת הביקורת שנקבעה ל-16.9.10 הוחלט שאחד הנושאים שעל סדר היום הוא הבהרת נושא השכר של חמשת מקבלי השכר הגבוה באוניברסיטה. לאחר שנדונו בישיבה שאר הנושאים

26 מכתב התראה לפני פגיעה בשכרו.

27 סעיף 30(5) לחוק.

28 דבריה המובאים של השופטת (בדימוס) בלהה כהנא הוספו לפרוטוקול ישיבת ועדת הביקורת מ-15.9.09. בישיבת ועדת הביקורת שלאחריה. זאת בהתאם לבקשתה להוסיף את דבריה שלא נכללו בפרוטוקול.

שעל סדר היום, על פי בקשת נשיא האוניברסיטה, התבקש היועץ המשפטי של האוניברסיטה, עו"ד ררור פרנקל, לצאת מן הישיבה, והחל דיון בנושא השכר של חמשת מקבלי השכר הגבוה באוניברסיטה. יו"ר ועדת הביקורת, ד"ר בן מאיר, ציין כי "בישיבה קודמת סוכם שהנשיא יבדוק לעומק את הסוגיה וידווח לוועדה". פרופ' קוה דיווח כי בדק ביסודיות סוגיה זו, ובבדיקתו נמצאה אנומליה ברשימת חמשת מקבלי השכר הגבוה באוניברסיטה, אנומליה המתבטאת בשינויים החלים מדי שנה ברשימה, לכאורה ללא היגיון. הוא הודיע שבכוונתו להביא את הסוגיה לדיון יסודי לפני ועדת הקבע ואולי אף למנות ועדה שתבדוק את הסוגיה בשלמותה.

בישיבת ועדת הביקורת ב-30.11.10 ציינה השופטת (בדימוס) כהנא כי "הופתעתי כשנודע לי שלא הוקלט פרוטוקול בישיבה הקודמת שעסקה בדיון בשכר בכירים. הדיון היה אמנם בדלתיים סגורות ונכחו בו רק הנשיא וחברי ועדת הביקורת, אך לא יעלה על הדעת שלא יהיה פרוטוקול... זאת כבר פעם שנייה שלא נרשמים דברי והסברי הנשיא בנושא שכר בכירים. הנשיא אישר שלאורך שנים יש תקלות בנושא שכר הבכירים. הסביר שרמות השכר הגבוהות לא אושרו על ידו ולא ידע עליהן והבטיח שהן יתוקנו. על חברי הוועדה מוטלת החובה לטפל בנושא, ועל הפרוטוקול לשקף את דיון הוועדה לרבות את ההחלטות שנתקבלו ואת לוח הזמנים שנקבע לטיפול בתקלות. גם לפני הישיבה האחרונה וגם לאחר ישיבת ועדת הביקורת האחרונה פנו גורמים שונים אלי ולחברי ועדת ביקורת אחרים ודיווחו לנו שאושרו לעובדים חריגות שכר ובנוסף דיווחו גם על נושאים אחרים אשר על פניו נראים כמעשים לא תקינים בלשון המעטה... נראה לי שאין לי מנוס אלא להתפטר מהוועדה".

ב-13.1.11 כתבה השופטת (בדימוס) כהנא ליו"ר הוועד המנהל כי "בהמשך להודעתי בישיבת ועדת הביקורת מיום 30.11.10, אבקש להודיעך כי החלטתי להתפטר מחברותי בוועדת הביקורת, בין היתר מהנימוקים שהעליתי בישיבת הוועדה".

בישיבת ועדת הביקורת ב-25.1.11 ציין יו"ר הוועדה, ד"ר בן מאיר, כי "השופטת בלהה כהנא התפטרה מועדת הביקורת". חבר נוסף מוועדת הביקורת ציין כי "הדברים שציינה השופטת כהנא בישיבה הקודמת חמורים וטרם באו לידי פתרון... צריך לחשוב מדוע חברת וועדה התפטרה". יו"ר הוועדה ציין כי "נעשה מאמץ לקיים ישיבה בנושאים שהעלתה השופטת כהנא".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על חברי ועדת הביקורת להתעמק בנושא שכר הבכירים, נושא שחברת ועדת הביקורת העלתה שוב ושוב ואשר אף הביא לבסוף להתפטרותה. הנסיבות המתוארות מעוררות חשש בדבר קיומה של בעיה עקרונית ומהותית הנוגעת להתנהלות הנהלת האוניברסיטה בענייני הטבות שכר. על כל אחד מחברי הוועדה חלה חובה לעמוד על מיצוי הבירור הנדרש של נושא זה עם הגורמים הרלוונטיים, לרבות נשיא האוניברסיטה.

חברת ועדת הביקורת דאז, השופטת (בדימוס) בלהה כהנא, חששה, לדבריה, כי נושא שכר הבכירים באוניברסיטת בר-אילן אינו מתנהל בשקיפות הראויה ועל פי כללי מינהל תקין. עקב כך היא פעלה בנחישות ראויה לציון לקיים דיון מעמיק בנושא במטרה לשמור על מינהל תקין. אולם משנוכחה לדעת שאין נכונות לדון בדברים כאמור, ובשל נושאים נוספים החליטה להתפטר.

משרד מבקר המדינה בדק ומצא כי ככלל, בישיבות ועדת הביקורת משתתפים נשיא האוניברסיטה והמנכ"ל, שאינם חברים בוועדה זו בהיותם גורמים אותם היא מבקרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, השתתפותם של נשיא האוניברסיטה והמנכ"ל בשיבות ועדת הביקורת בקביעות, עלולה לפגוע באי-תלותה של הוועדה - עקרון יסוד בפעילותה.



מהביקורת עולה כי נשיא האוניברסיטה הוא שקבע בפועל את שכר בכירים באוניברסיטה, והוועדה לקביעת שכר בכירים שימשה למעשה כחותמת גומי להמלצותיו.

יתרה מזו, כשהוועדה לקביעת שכר בכירים קיבלה החלטות שלא תאמו את רצון הנשיא, הן לא הוצאו אל הפועל אלא שונו למפרע לפי הנחיותיו.

בעניינים מסוימים פעל נשיא האוניברסיטה למתן תנאים חריגים לנושאי משרה בכירים, שלא באמצעות הוועדה לקביעת שכר בכירים ואף בלא להביא את הדבר לידיעתה.

נשיא האוניברסיטה התם לכדו בשם האוניברסיטה על ההסכם להעסקת המנכ"ל, בניגוד לתקנון האוניברסיטה ולנהליה. חתימתו היחידה של הנשיא בשם האוניברסיטה, לא זו בלבד שנעשתה בניגוד לכללי מינהל תקין אלא שגם אפשרה מתן תנאי העסקה חריגים, ללא אישור של הגורמים המוסמכים לכך ומתוך התעלמות מהנחיות הממונה על השכר בעניין זה.

האחריות לחריגות השכר הניכרות באוניברסיטת בר-אילן מוטלת בראש ובראשונה על נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, שטיפל בנושאים אלה באופן ישיר - מצד אחד העניק לבכירה באופן מתמשך ושיטתי תנאי שכר מועדפים וחריגים, ומצד אחר סיכל ניסיונות לפקח על האוניברסיטה כדין.

הוועדה לשכר בכירים ובראשה פרופ' יעקב נאמן, לא מילאו את תפקידם בקביעת שכר הבכירים באופן אפקטיבי ואפשרו לנשיא האוניברסיטה להכתיב את עמדותיו בנושא זה.

ההוצאות על השכר הן מרכיב ההוצאה העיקרי של האוניברסיטאות. אחת הדרכים לחסוך כספים כדי להפנות משאבים גדולים יותר למילוי ייעודן העיקרי - הוראה אקדמית ומחקר - היא מניעת תנאי שכר מועדפים וחריגות שכר. לדעת משרד מבקר המדינה, היה אפשר לצפות מפרופ' קוה, נשיא האוניברסיטה, ומפרופ' נאמן, ששימש כיו"ר הוועד המנהל, כיו"ר ועדת הקבע וכיו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים של האוניברסיטה, כמי שמופקדים על כספי ציבור ועל ניהולה של האוניברסיטה, שיעשו את כל שנדרש כדי שהאוניברסיטה תימנע מהענקת תנאי שכר מועדפים וחריגות שכר. ואולם, מהאמור לעיל עולה כי לא זו בלבד שהם לא פעלו כנדרש, אלא שהגדילו לעשות ומנעו מהממונה על השכר לפקח על האוניברסיטה פיקוח ממשי ויעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה להקפיד על כך שהוועדה הציבורית לקביעת שכר בכירים, היא לבדה, תדון ותקבל את החלטותיה על פי כללים מוסכמים, אחידים ושקופים השווים לכולם, בהתאם להחלטות ועדת זוסמן, באופן עצמאי ולא תלוי, במקצועיות, בשוויוניות ובשקיפות.

בתשובתו של יו"ר ועדת הביקורת, ד"ר יהודה בן מאיר, למשרד מבקר המדינה מ-27.3.12, ציין היו"ר כי בעקבות טיוטת דוח מבקר המדינה, החליטה ועדת הביקורת להטיל על מבקר האוניברסיטה, לאחר קבלת הדוח הסופי של הביקורת, לבקר את תפקודה של הוועדה לקביעת שכר בכירים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים המוסמכים, ובהם הממונה על השכר, ות"ת והנהלת האוניברסיטה, לפעול בנחישות כדי שהאוניברסיטה תפעל להשיב לקופתה את הכספים ששולמו לבכירי האוניברסיטה שלא כדין.

התנהלות נשיא האוניברסיטה - פרופ' משה קוה

האיסור להימצא בניגוד עניינים החל על עובד ציבור, הוא עיקרון מרכזי בשיטתנו המשפטית. המאפיין מצב של ניגוד עניינים הוא הימצאותו של עובד ציבור במצב שבו עולה ניגוד בין האינטרס שעליו מופקד העובד לבין אינטרס אחר כלשהו.

כדברי השופט חשין בעניין ניגוד עניינים של עובד ציבור²⁹: "עיקר בהלכה הוא, כידוע, שאסור הוא איש הציבור המחזיק בשררה ובשלטון להיקלע למצב של ניגוד עניינים: ניגוד עניינים בין עניין ציבורי שהופקד בידו לבין עניין אחר: עניין אישי או עניין שיש לו בתוקף תפקיד ציבורי אחר שהוא מחזיק בו. האינטרס האישי או האינטרס הציבורי האחר יכולים שיערפלו את מחשבתו הנקייה של איש הציבור - מחשבה האמורה להטביע עצמה אך באינטרס שהוא מופקד על קידומו - יסטו אותו מדרך הישר וירחיקו את ליבו מן העיקר שהוא חייב בו. אם בהשפעות חיצוניות יעשה, ייפגם אמון הציבור בו, ועל-כן אסור הוא איש הציבור להימצא במצב שבו יילכד בצבת של ניגוד אינטרסים... טעמו של הכלל האוסר ניגוד עניינים הוא כפול: ראשית, הוא נועד להבטיח כי עובד הציבור ישקול שיקולים ענייניים בלבד; שנית, הוא מיעד למנוע פגיעה באמון הציבור במערכת השלטונית ומראית עין של התנהלות בלתי תקינה".

ברור כי ככל שמעמדו של עובד הציבור בכיר יותר וככל שיש לו זיקה רבה יותר לאינטרס האחר, כך גדלה עצמת ניגוד העניינים. עמד על כך בית המשפט בפרשת שבס³⁰ בדבריו אלה: "ככל שעוצמת ניגוד העניינים חריפה יותר, כן מתחזקת האפשרות לפגיעה מהותית באמון הציבור, בטוהר המידות או בתקינות פעולת המינהל... לא הרי ניגוד עניינים המבוסס על קשר כספי אישי או אינטרס כלכלי כהרי ניגוד עניינים המבוסס על קשר מוסדי... ככל שמעמדו של עובד הציבור רם יותר, כן עשוי ניגוד העניינים שבו הוא מצוי להגביר את הפגיעה המהותית בערך המוגן על ידי האיסור הפלילי. לא הרי ניגוד עניינים של המפקח הכללי של המשטרה כהרי ניגוד העניינים של שוטר מהשורה; לא הרי עובד ציבור הממונה על מספר רב של עובדים המבקשים ללמוד ממנו ולחקות אותו, כהרי עובד ציבור שאין לו תפקיד של ניהול".

29 בג"ץ 971/99 התנועה לאיכות השלטון נ' ועדת הכנסת, פ"ד נו(6) 117.

30 דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4) 385, עמ' 418, 419.

בחירת נשיא האוניברסיטה לכהונה נוספת

סעיף 1.8.2.א. לתקנון האוניברסיטה קובע כי "הנשיא ייבחר וימונה על ידי חבר הנאמנים... לתקופת כהונה בת ארבע שנים עם אפשרות לשוב ולהיבחר לתקופת כהונה נוספת בנות ארבע שנים כל אחת".

סעיף 1.8.2.ב. לתקנון האוניברסיטה קובע כי "לצורך בחירת הנשיא תוקם ועדת חיפוש שתמונה על ידי חבר הנאמנים... תוקם ועדת חיפוש חדשה לקראת כל תקופת כהונה של נשיא. הוועדה תוכל להמליץ על מינוי הנשיא המכהן לתקופת כהונה נוספת".

נשיאה של האוניברסיטה, פרופ' קוה, מכהן כנשיא אוניברסיטת בר-אילן משנת 1996. תקופת כהונתו הקודמת של פרופ' קוה כנשיא הסתיימה ביוני 2009.

מהאמור לעיל עולה כי על פי התקנון, לפני יוני 2009 היה על חבר הנאמנים של האוניברסיטה למנות ועדת חיפוש לבחירת נשיא. על ועדת החיפוש היה להביא את מועמדה לאישור חבר הנאמנים, שיבחר וימנה את הנשיא. הליך זה צריך להתבצע בדרך שבה לא תהיה לנשיא האוניברסיטה המכהן שום נגיעה אליו ושום השפעה עליו. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בנסיבות שבהן הנשיא המכהן מועמד לכהונה נוספת.

ב-26.2.08 כתב יו"ר הוועד המנהל דאז, פרופ' יעקב נאמן, לרקטור כי "ע"פ תקנון האוניברסיטה... חבר הנאמנים בישיבתו הקרובה בתאריך 4.6.08 יקים ועדת חיפוש לבחירת נשיא האוניברסיטה".

לפני ישיבת חבר הנאמנים האמורה כתב נשיא האוניברסיטה לראש לשכתו מכתב פנימי, כדלהלן: ".... (דחוף) [חסוין], אם תוכלי להסתכל 3 שנים אחורה מה היו הפרוצדורות לוועדת חיפוש לנשיא: (... יתכן שנביא את... לרכז הנושא) לפי זכרוני בלבד: ... צריך לכנס ועדת חיפוש. לאחר בחירת ועדת החיפוש, את זה נעשה בסוף חבר הנאמנים... יו"ר ועדת החיפוש הוא יו"ר חבר הנאמנים וכמובן שיו"ר ועד המנהל גם הוא חבר הוועדה. נא להמציא לי את חברי הוועדה אז".

ב-1.6.08, שלושה ימים לפני ישיבת חבר הנאמנים, שעל סדר יומה הקמת ועדת חיפוש לבחירת נשיא האוניברסיטה, הוכן בלשכת הנשיא מסמך שסומן כמקובל בלשכת הנשיא במספר סידורי "נש 2008-392", ובו נכתבו הדברים האלה: "אנו חברי ועדת החיפוש לבחירת נשיא האוניברסיטה, שהתמינו ע"פ תקנון האוניברסיטה - סעיף 8 (2.1.ב) ע"י חבר הנאמנים בישיבתו ב-א' בסיוון תשס"ח, 4 ביוני 2008, ממליצים על פרופ' משה קוה כנשיא האוניברסיטה לכהונה נוספת של 4 שנים ע"פ תקנון האוניברסיטה סעיף 8 (2.1.א)". בהמשך המכתב מצוינים שמותיהם של תשעת חברי הוועדה עם מקום לחתימה ליד כל שם.

על טיוטת המסמך האמור כתבה ראש לשכת הנשיא לנשיא בכתב יד את אלה: "התקשרתי ל... לברר מועד הישיבה, היא הציעה לי שלא לציין ליד שמה של... 'סגנית יו"ר ח. הנאמנים'... נא אישורך (לכן הורדתי את כל התארים)". הנשיא השלים בכתב ידו, ליד שמו של כל אחד מחברי הוועדה המצוינים במסמך, את תוארו. המסמך תוקן בהתאם להשלמות הנשיא, ועל גבי המסמך המתוקן נכתב בכתב יד "1.6.08 17:00 נשלח לנשיא בפקס".

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מ-1.4.12 ציינו באי כוחה של האוניברסיטה כי שמות חברי ועדת החיפוש שפורטו במסמך האמור כוללים את מומלצי הסנט והוועד המנהל, שאותם הם בחרו בהתאם לתקנון האוניברסיטה, ללא מעורבות הנשיא.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אכן שמות חברי ועדת החיפוש המופיעים במסמך כללו את אלה שהומלצו על ידי הוועד המנהל והסנט. אולם על פי תקנון האוניברסיטה, הוועד המנהל והסנט

ממליצים, אך חבר הנאמנים הוא הממנה את ועדת החיפוש. כלומר, הליך בחירת הנשיא צריך להיות מנותק ממעורבות הנשיא המכהן או המועמד לתפקיד.

מן הדברים עולה, כי עובר לשיבת חבר הנאמנים, שבה אמורה הייתה להתמנות ועדת חיפוש לבחירת נשיא, הכינה לשכת הנשיא - במעורבות הנשיא - טיוטת מסמך שבה כבר מצוינים שמותיהם של כל חברי ועדת החיפוש שקיבלו את המלצת הגופים המוסמכים, אף שחבר הנאמנים טרם מינה אותם. בטיוטה זו מצוינת החלטתם להמליץ למנות את פרופ' קוה לכהונה נוספת כנשיא.

בישיבת חבר הנאמנים שהתכנסה ב-4.6.08 הוחלט שחברי הוועדה שצוינו בטיוטת המסמך האמור ימונו לחברי הוועדה לחיפוש נשיא. באותו היום נחתם המסמך האמור כלשונו, ותאריכו תוקן בכתב יד מ-1.6.08 ל-4.6.08. חברי הוועדה לחיפוש נשיא חתמו על החלטתם למנות את פרופ' קוה לכהונה נוספת באותו היום שבו מונו.

מהממצאים עולה כי למרות שבאופן רשמי מונתה ועדת החיפוש על ידי חבר הנאמנים, היה פרופ' קוה עצמו מעורב במינויה ובהליך בחירתו שלו לכהונה נוספת כנשיא האוניברסיטה. טיוטת המסמך של ההחלטה להמליץ על המשך כהונתו הוכנה בלשכתו, והוא היה מעורב בניסוחה. ההחלטה על בחירתו לנשיא צוינה בטיוטת המסמך עוד לפני שוועדת החיפוש החליטה על המינוי ואף לפני שחבר הנאמנים מינה ועדה זו.

למעשה, הוועדה לא פעלה לאיתור מועמדים אלא חתמה על ההמלצה למינוי של פרופ' קוה שהוכנה בלשכתו. מהממצאים עולה כי הנשיא הכתיב את עבודת הוועדה, והתערב בהליך שבו אינו אמור לקחת חלק, לטובת אינטרס אישי ברור - המשך כהונתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על פרופ' קוה, בתור נשיא מכהן ומועמד לכהונה נוספת, למדר עצמו מכל הקשור להליך בחירתו. מעורבות הנשיא בהליך בחירתו כמתואר אינה הולמת, והיא מחזקת את האפשרות לניגוד עניינים ולפגיעה מהותית בתהליך בחירת הנשיא.

בתשובת האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה מ-11.9.12 טענו באי-כוחה של האוניברסיטה ש: "לשכת הנשיא נתנה שירות טכני בלבד, בנסיבות מיוחדות שבהן לא היה גורם אחר שהיה ביכולתו לתת שירות זה" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיים טעם לפגם במעורבות הנשיא בתהליך הבחירה, וכי היה עליו לוודא שלא הוא ולא לשכתו יהיו מעורבים בתהליך.

התקשרות עם חברה להפעלת מסעדה באוניברסיטה

בפברואר 2010 פרסמה אוניברסיטת בר-אילן מכרז להפעלת מסעדה בבניין קורט לשפות. למכרז ניגש מציע אחד בלבד (להלן - חברה א'). ב-27.4.10 התכנסה ועדת המכרזים של האוניברסיטה והחליטה לקבל את הצעתה של חברה א'. ב-3.5.10 הודיע סמנכ"ל תכנון, ארגון ולוגיסטיקה,

לחברה א' כי ועדת המכרזים החליטה לקבל את הצעתה. בעקבות הזכייה נחתם בין חברה א' לאוניברסיטה הסכם זיכיון להפעלת המסעדה.

ב-28.6.10 הודיע מר א' בשם חברה א' לסמנכ"ל תכנון, ארגון ולוגיסטיקה באוניברסיטה כי בכל הקשור לזכיית החברה במכרז להפעלת מסעדה בשיתוף בבנין קורט לשפות, תעמוד חברה ב', אשר הוקמה על ידי חברה א', בקשרים עם האוניברסיטה.

ב-13.7.10 כתב מר א' לאוניברסיטת בר-אילן בשם חברה א' כי חברה ב' הינה חברת בת של חברה א, שהוקמה לצורך מימוש החוזה עם זכיית חברה א' במכרז.

בעקבות פניית מר א' כאמור כתבה ראש לשכת היועץ המשפטי לעובד מחלקת תכנון וארגון באוניברסיטה כי "במכרז זכתה [חברה א']... תנאי הסף קפדניים מאד. על פי ההסכם לא ניתן להעביר זכויות ללא אישור האוניברסיטה".

ב-21.7.10 כתב היועץ המשפטי של האוניברסיטה לסמנכ"ל לתכנון, ארגון ולוגיסטיקה בעניין "מסעדה בבנין קורט - שינוי תנאי המכרז" כדלקמן: "התבקשתי להכין מסמך המעגן העברת הרשאה להפעלת מסעדה בבנין קורט מספק שזכה במכרז לחברת בת שלו: מדובר בשינוי בדיעבד של תנאי המכרז... בתנאי הסף שבמכרז נקבעו מספר דרישות מהמציעים המעידות על ניסיון קודם, היקף פעילות ומחזור מינימאלי. כן נדרש המציע להיות תאגיד הרשום כדין בישראל במשך ארבע השנים שקדמו למועד פרסום המכרז, אשר מפעיל ומנהל מסעדה אחת לפחות בעלת רישיון עסק תקף. חברת הבת [חברה ב'] לא עונה על תנאים אלו, ולו הייתה ניגשת למכרז הייתה נפסלת ללא דיון לאור אי עמידתה בתנאי הסף... מהלכה של החברה הזוכה הינו ניסיון להכשיר זכייה במכרז של חברה שמלכתחילה לא הייתה יכולה להתמודד" (ההדגשה אינה במקור).

יתרה מזו, היועץ המשפטי של האוניברסיטה הוסיף במכתבו האמור כי "העובדה שרק חברה אחת הציעה הצעתה במכרז מעלה חשש שמא תנאי הסף היו מחמירים מדי, ודווקא במצב דברים זה - היה ותקבל בקשת הזוכה - יוכלו חברות אחרות לטעון שהן היו מתמודדות לולא תנאי הסף".

משרד מבקר המדינה בדק את רישומי רשם החברות לגבי חברה ב' - החברה שלדברי מר א' "הוקמה לצורך מימוש החוזה עם זכיית [חברה א'] במכרז". נמצא כי חברה ב', חברת הבת של החברה הזוכה במכרז, היא חברה שמר א', מנהל המכירות שלה, הוא גיסו של נשיא האוניברסיטה; אחותו של נשיא האוניברסיטה, רעיית מר א', מנהל המכירות של חברת הבת האמורה, היא מרצה בכירה באוניברסיטת בר-אילן; וכנו של מר א' - אחיינו של נשיא האוניברסיטה - הוא מורשה החתימה שלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עולה חשש כי החברה הזוכה התמודדה במכרז על מנת להעביר את הזיכיון לחברת הבת שלה - חברה ב', שגיסו של נשיא האוניברסיטה מנהל שלה, ואחיינו הוא בעל זכויות חתימה בה. חברה ב' לא יכלה לגשת למכרז מאחר שלא עמדה בתנאי הסף של המכרז.

ב-23.1.11 פנה מדור התקבולים של האוניברסיטה ליועץ המשפטי בשאלה הזאת: "[חברה א'] העבירה המחאה ע"ש [חברה ג']... האם יש מניעה לקבל את התקבולים".

ב-30.1.11 פנה מדור תקבולים באוניברסיטה לחברה א' בעניין ההסכם להפעלת המסעדה וציין כי "באפריל 2010 חתמה [חברה א'], כמי שזכתה במכרז, על הסכם זיכיון להפעלת מסעדה... לפני כשבועיים קיבלתי מחברה ג' המחאה לתשלום עבור שכירות המסעדה לחודש דצמבר 2010... לא

ברור לנו כיצד התקבל צ'ק על ידי גורם זר... אי קבלת התשלום מאת מי שזכה במכרו והתחייב להפעיל את המסעדה מהווה הפרת ההסכם".

ב-29.6.11 הורתה לשכת הסמנכ"ל לתכנון, ארגון ולוגיסטיקה שהמסעדה "צריכה להעביר הזמנות תשלום ע"ש [חברה א'] ולא [חברה ג'] ולכן אין להעביר תשלום [לחברה ג'] אלא [לחברה א']". באותו היום כתב סמנכ"ל תכנון, ארגון ולוגיסטיקה ליועץ המשפטי: "עצרתי את התשלומים [לחברה ג'] מאחר ולא הם זכו במכרו".

בביקורת נמצא שבפועל שובר החיוב בכרטיס אשראי, המונפק ללקוחות המסעדה, הוא על שם [חברה ג'] (להלן - חברה ג').

את חברה ג' ייסד אחיינו האמור - בן אחותו - של נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה. על פי רישומי החברה ברשם החברות, מען החברה הוא המען של אחיינו של נשיא האוניברסיטה, והאחייני גם משמש דירקטור בחברה. ב-50% ממניות חברה ג' מחזיקה חברה נוספת, ש-99% ממנה מחזיק מר א', גיסו - בעלה של אחותו - של נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה.

מהממצאים עולה כי חברה א', שבה מעורבים בני משפחתו של הנשיא באופן שלא הובהר למשרד מבקר המדינה עד תום, זכתה במכרו, אולם מאחוריה עומדים בני משפחתו של נשיא האוניברסיטה בדמות חברה ג'.

חוק העמותות קובע כי על כל עמותה להגיש עם הדוח הכספי גם דוח מילולי, הכולל פירוט בעניינים המנויים בתוספת השלישית לחוק. על פי סעיף (9) לתוספת השלישית לחוק, יש לדווח על עסקאות של העמותה עם "צדדים קשורים", שהם: חברי העמותה, עובדי העמותה... קרובים של כל הנ"ל או תאגידים שאחד מכל הנ"ל (כולל הקרובים) מחזיק ב-25% לפחות של המניות בהם או של כוח ההצבעה בהם או מכהן בהם כנושא משרה או בתפקיד מקביל לנושא משרה... "קרוב", לעניין זה, הינו בן זוג, אח או אחות... או בן זוגו של כל אחד מאלה".

ב-10.3.11 כתב היועץ המשפטי של אוניברסיטת בר-אילן לנשיא האוניברסיטה כי "לצורך הכנת הדוח המילולי של עמותת אוניברסיטת בר-אילן לשנת תש"ע (אוקטובר 2009 - ספטמבר 2010), ולאור תפקידך בעמותה... נבקשך למסור הפרטים הבאים... מצ"ב טופס למילוי הפרטים". פרופ' קוה הצהיר בחתימתו לרשם העמותות בטופס המצורף כי אין עסקאות בין האוניברסיטה ובין מי מקרוביו או עם תאגיד שמי מקרוביו החזיק ב-25% לפחות של המניות או של כוח ההצבעה בו.

אמנם מהבחינה הרשמית התקשרה האוניברסיטה עם חברה א' - התקשרות שלא חייבה דיווח על קשר משפחתי. אולם מהותית, החברה המפעילה את המסעדה באוניברסיטה היא חברה שגיסו של נשיא האוניברסיטה פועל בשמה ומשמש מנהל המכירות של חברת הבת שלה. אחיינו של נשיא האוניברסיטה הוא מורשה חתימה שלה, והשם המוטבע על שוברי החיוב המונפקים בה הוא שם החברה שבשליטת הגיס.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מ-1.4.12 ציינו באי-כוחה של האוניברסיטה כי לא קמה חובת דיווח על פי החוק לרשם העמותות משום שהחברה שזכתה פורמאלית במכרו לא קשורה לנשיא, ולכן לא התקיימו אף אחת מהזיקות המחייבות דיווח.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מהות הקשרים כמתואר, ולפיהם החברה המפעילה את המסעדה בפועל קשורה בבני משפחתו, היה על נשיא האוניברסיטה לדווח לרשם העמותות על קשרי משפחתו עם החברות כאמור.

בתגובה לאמור לעיל, טען פרופ' קוה, כי עד שמשרד מבקר המדינה פנה אליו הוא לא ידע על הקשר בין גיסו ואחיינו לחברה שזכתה במכרז להפעלת מסעדה בבניין קורט.



הביקורת מצאה ליקויים חמורים בהתנהלות נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה - פרופ' קוה התערב בהליך בחירת עצמו לנשיא - הליך שבו אינו אמור להשתתף, הכתיב את עבודתה של ועדת החיפוש לבחירת נשיא לטובת אינטרס אישי ברור. מעורבות זו מחזקת את האפשרות לניגוד עניינים ולפגיעה מהותית בתהליך בחירת הנשיא; במכרז להפעלת מסעדה באוניברסיטה נבחרה חברה הקשורה לבני משפחתו של נשיא האוניברסיטה. משרד מבקר המדינה רואה זאת בחומרה.

התנהלות מנכ"ל האוניברסיטה - מר חיים גליק

1. הפרשה לקרן לקשרי מדע בין-לאומיים (קקמ"ב)

כאמור, לחוזה ההעסקה של מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, הוסף סעיף המעניק לו הקצבה שנתית המקבילה לזכות לקקמ"ב, שלא לפי החלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים, בלא שהדבר הובא לידיעתה ולאישורה ובניגוד לכללי מינהל תקין (ראו לעיל בפרק: תנאי ההעסקה של מנכ"ל האוניברסיטה - הפרשה לקרן לקשרי מדע בין-לאומיים).

ב-17.12.08 כתב הממונה על השכר ליו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים, פרופ' נאמן, בעניין תנאי שכרו של המנכ"ל כי "יובהר כי בעל תפקיד שאינו מן האקדמיה לא יהיה זכאי לזכויות המוענקות לחברי הסגל האקדמי (שבתון, קק"מ וכו)".

ב-19.9.10 כתב מר ניר רייס, סגן בכיר לממונה על השכר, לנשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, בעניין תשלום לקקמ"ב לעובדי סגל מינהלי וביקש "לשלוח אלינו את שמות העובדים בסגל המינהלי הנהנים מתשלום לקרן קשרי מדע ו/או תשלום אחר בגין השתלמויות מקצועיות וביקורים בחו"ל במימון האוניברסיטה". מר רייס ביקש לצרף עבור כל עובד בנפרד את סכום ההקצבות ואת הסכום שנוצל בגין השנים 2009 ו-2010.

ב-4.10.10 העביר פרופ' קוה את המכתב האמור לראש לשכתו, וכך כתב: "... (דחוף) חיים גליק צריך להעביר לו מכתב תשובה".

ב-7.10.10 כתב מנכ"ל האוניברסיטה, מר גליק, בתשובה למכתבו של מר רייס כי "הריני מעביר בזאת את הנתונים המבוקשים במכתבך..." הנתונים שצורפו כללו פירוט של העובדים בסגל המינהלי הנהנים מתשלום לקמ"ב - סכום ההקצבות וסכום הניצול עבור השנים 2009 ו-2010. מר גליק לא נכלל ברשימה זו, אף שהופרשו לו הקצבות לקמ"ב מיום תחילת עבודתו (ינואר 2008) ועד ספטמבר 2010.

יודגש כי מר גליק ביקש את הנתונים הרלוונטיים מהגורם האחראי להקצבות לקמ"ב באוניברסיטה, ושמו הופיע ברשימת העובדים המינהליים, שהופקדו לזכותם כספים לקמ"ב. אף על פי כן, לא הכליל עצמו מר גליק ברשימה שהעביר לממונה על השכר.

באותו יום, 7.10.10, כתבה גב' רלי שביט, סמנכ"לית הכספים של האוניברסיטה, למר אריה יעקובוביץ, רמ"ד תשלומי סגל אקדמי באוניברסיטה (האחראי לנושא הקמ"ב) כי "בעקבות פנייה של מנכ"ל האוניברסיטה, יש לבטל לחלוטין את קרן הקמ"ב שלו. נא טיפולך".

גב' שביט מסרה למשרד מבקר המדינה כי פנייתו האמורה של מנכ"ל האוניברסיטה אליה הייתה בטלפון וכי אין בנמצא אסמכתה בכתב לעניין זה. יתר על כן, נמצא כי חוזה ההעסקה של המנכ"ל, הכולל את הסעיף המעניק לו זכאות הדומה לקמ"ב, נשאר בעינו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על סמנכ"לית הכספים לדרוש אסמכתה בכתב על כל פעולת זיכוי או חיוב בנושאים כספיים, בייחוד כשמדובר בכיטול בעל פה של הטבה למנכ"ל האוניברסיטה, אשר לו היא כפופה.

לפי הוראת סמנכ"לית הכספים, ההפרשות לקמ"ב עבור מר גליק הופסקו ובוטלו למפרע ב-7.10.10, ביום שבו שלח מר גליק תשובה כאמור לסגן הממונה על השכר.

מהביקורת עלה כי מר גליק לא הכליל עצמו ברשימה שהעביר לממונה על השכר, למרות שהיה עליו להכליל עצמו נוכח בקשת הממונה. בכך מנע מר גליק מן הממונה את היכולת לדעת שקיבל הקצבות לקמ"ב בשנים המדווחות, על כל המשתמע מכך.

יתרה מזו, חוזה ההעסקה של מר גליק לא תוקן בעקבות פניית סמנכ"לית הכספים שתכליתה ביטול של קרן הקמ"ב שלו.

כאמור, בעקבות הביקורת, נחתם הסכם חדש בין מר גליק ובין האוניברסיטה (ההסכם המתוקן). בהסכם המתוקן לא מופיע הסעיף המעניק למר גליק הקצבה שנתית הדומה לקמ"ב.

מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הדיווח המטעה של מר גליק לממונה על השכר כאמור ואת הוראתו באמצעות הטלפון להפסיק את ההפרשה לקרן, אשר מעלים חשש לפגיעה בטוהר המידות.

2. כפילות במימון החזקת הרכב

ב-6.9.07 התכנסה הוועדה לקביעת שכר בכירים לדיון בתנאי שכרו של מנכ"ל האוניברסיטה החדש, מר חיים גליק, וקבעה כי "התנאים הנלווים יהיו כמקובל באוניברסיטה לנושא תפקיד זה".

סעיף 5.3 לחוזה ההעסקה של מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, קובע כי "העובד יהיה זכאי לקבל מהאוניברסיטה רכב בליסינג בנפח מנוע של עד 2,000 סמ"ק. הוצאות השכירות והתחזוקה השוטפת ימומנו על ידי האוניברסיטה".

עובר לתחילת כהונתו של מר חיים גליק כמנכ"ל האוניברסיטה, הועסק מר גליק בשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס). נוהל שב"ס בעניין הקצאת רכב בחופשת פרישה קובע כי: "לקציין... היוצא לחופשת פרישה, יוקצה רכב למשך חופשת הפרישה... ברכב שהועמד לרשות הקציין אין להשתמש לצורכי עבודה אזרחית, אך הקציין רשאי להשתמש בו כדי להגיע למקום העבודה ולחזור ממנו... הועמד לרשות קציין רכב צמוד על ידי מקום עבודתו החדש, יחזיר את רכב השירות שברשותו".

ב-18.2.08 כתב מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, לסמנכ"ל משאבי אנוש, מר יעקב מילר, וציין כי "בשנת העסקתי הראשונה עד 1.2.09 אני זכאי להשתמש ברכב הצמוד שלי מהשב"ס. בנסיבות אלו, בקשתי לקבל את עלות הרכב והשימוש בו כפי שאמורה הייתה להיות לאוניברסיטה. מדובר בהוצאה בגין הליסינג, וכן, הוצאות בגין אחזקת הרכב... הנושא הוצג בפני הנשיא וקיבל את אישורו". ב-21.2.08 כתב מר מילר לראש מדור משכורת כלהלן: "מצ"ב מכתבו של מנכ"ל האוניברסיטה... הינך מתבקש להוסיף לשכרו החודשי של מנכ"ל האוניברסיטה סכום של 7,653 שקלים לחודש, החל מיום תחילת עבודתו באוניברסיטה ועד 1.2.09".

מהביקורת עולה כי מר חיים גליק קיבל במשך שנה הן רכב צמוד מקופת המדינה (משב"ס) והן תגמול בשווי כספי של רכב צמוד מהאוניברסיטה, הכולל הוצאות שכירות ותחזוקה שוטפת, וזאת לאחר אישור נשיא האוניברסיטה והוראה אישית של מר גליק לסמנכ"ל משאבי אנוש הכפוף לו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה לפעול להשבת הכספים ששולמו למר גליק בגין כפל החזקת רכב.

יצוין כי ב-10.6.12, בעקבות הביקורת, שלח הממונה על השכר מכתב שימוע לנשיא האוניברסיטה ולמנכ"ל בנושא כפילות במימון החזקת רכב שקיבל המנכ"ל.

3. פרויקט ה-ERP

(א) כאמור, בחוזה ההעסקה של מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, שנחתם באוקטובר 2007, הוענקה לו הטבה עבור בנייה והטמעה של פרויקט ה-ERP (מערכות מידע מוכללות) באוניברסיטה. מדובר בהטבה עתידית של 70,000 ש"ח עבור כל שנת העסקתו כמנכ"ל. על החוזה חתומים מר גליק ופרופ' קוה בלבד (ראו לעיל בפרק על תשלום עבור בנייה והטמעה של מערכות מידע מוכללות [ERP]).

בישיבת ועדת הקבע של האוניברסיטה מ-11.3.10 הציג מר גליק לפני הוועדה את פרויקט ה-ERP וביקש את אישורה לבצעו באוניברסיטה. מר גליק לא דיווח לוועדה על ההטבה תמורת בניית פרויקט ה-ERP והטמעתו, הטבה שהיה זכאי לה על פי ההסכם בינו ובין האוניברסיטה. גם נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, לא דיווח לוועדה על ההטבה האמורה. מר גליק ציין כי "אינו מסוגל להבין כיצד ניתן לנהל את האוניברסיטה ללא מערכות מוכללות... סבור שזו משימה ראשונה במעלה המוצבת כיום בפני האוניברסיטה". נוסף על כך "הבהיר כי ללא מעורבות ניהולית של ראש המערכת (מנכ"ל) - יש סבירות שהפרויקט יכשל", והציע "לאשר את המתווה המוצע של

ה-ERP". ועדת הקבע החליטה למנות תת-וועדה אשר תבחן ותבדוק את המתווה שהוצע, והמלצותיה ומסקנותיה יובאו לדיון בוועדת הקבע.

בישיבת ועדת הקבע של האוניברסיטה מ-22.4.10 התקיים דיון נוסף לגבי פרויקט ה-ERP, והועלו ההמלצות של תת-הוועדה האמורה בנושא זה. גם בישיבה זו לא דיווחו מר גליק או פרופ' קוה לוועדה על ההטבה שנקבעה בחוזה ההעסקה האישי של מר גליק בעניין הפרויקט, וועדת הקבע החליטה לאשר את הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום שבעת הצגת הפרויקט בפני ועדת הקבע, יוצגו בפניה גם נתונים אודות ההטבה שהובטחה בעניין זה בחוזה המנכ"ל, ויש להצר על כך שהמנכ"ל מר חיים גליק לא גילה נתון זה.

(ב) בישיבת ועדת הקבע של האוניברסיטה מ-11.3.10 ציין מבקר הפנים של האוניברסיטה שוועדת הקבע תוכל לקבל עליה את האחריות לאישור בנייתו של פרויקט ה-ERP רק לאחר שהנהלת האוניברסיטה תציג לה מידע מפורט והערכת סיכונים לגביו. סוכם כי מבקר הפנים יציג בכתב את עמדתו בעניין תפקידיה של ועדת הקבע בתהליך אישור הפרויקט. ב-18.3.10 כתב מבקר האוניברסיטה ליו"ר הוועד המנהל, ד"ר רוזנצוויג, את עמדתו בעניין זה. הוא ציין, בין השאר, כי מינוי תת-הוועדה על ידי ועדת הקבע כדי לבחון את היבטי הפרויקט אינו תחליף להצגת מידע מפורט לפני ועדת הקבע. "מבחינת הפיקוח הציבורי והאחריות המוטלת על כל חברי ועדת הקבע, מן הראוי לתת לכל חברי הוועדה אפשרות לקבל הבהרות לנתונים שיוגשו על ידי הנהלת האוניברסיטה" (ההדגשה במקור).

בישיבת ועדת הביקורת ב-21.4.10 הציע יו"ר ועדת הביקורת, ד"ר יהודה בן מאיר, לדחות את הדיון בחוות הדעת שהגיש מבקר הפנים בעניין פרויקט ה-ERP בגלל חוסר הזמן ומורכבות הנושא. פרופ' קוה ציין כי "מחר תקבל ועדת הקבע החלטה אם לאשר את הפרויקט (ERP)". מר גליק ציין כי "אם המבקר רוצה להיכנס לרזולוציה כפי שבאה לידי ביטוי בחוות הדעת שלו, עליו להשתתף בתהליך קבלת החלטות... הצעתי למבקר להיות חבר בוועדת ההיגוי שבראשותי ולהשתתף בתהליך קבלת ההחלטות, אולם המבקר דחה את הצעתי... המבקר אינו יכול לחוות דעתו כאשר הוא אינו שותף בתהליך קבלת ההחלטות". יו"ר ועדת הביקורת ציין כי "צודק המבקר שאינו מוכן להשתתף בוועדת ההיגוי, המבקר אינו צריך להיות חלק מתהליך קבלת ההחלטות".

בהמשך ישיבת ועדת הביקורת האמורה ציינה השופטת (בדימוס) כהנא, חברת ועדת הביקורת דאז, כי יש לה דברים לומר בנושא, אולם יו"ר ועדת הביקורת ענה כי "הנושא אינו עולה לדיון אלא לידיעה בלבד". מבקר הפנים ציין כי "לאור הניסיון המר שהיה לאוניברסיטה בעבר בנושא ה-ERP, צריכה להיות בקרה ציבורית הדוקה כפי שמפורט בחוות הדעת". כאמור, למחרת אישרה ועדת הקבע את פרויקט ה-ERP.

מהביקורת עולה כי מבקר הפנים של האוניברסיטה ביקש שוועדת הקבע תקבל מידע מפורט, הבהרות ונתונים, ולא תסתפק בחוות הדעת של תת-וועדה, לפני שתאשר פרויקט שהיו בו כישלונות בעבר וכרוך בהוצאה כספית ניכרת. לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום לקיים דיון מעמיק יותר תוך התייחסות להערות שהועלו טרם אישור הפרויקט, וזאת נוכח מורכבותו והמשאבים הרבים שמושקעים בו.

בתשובת יו"ר ועדת הביקורת, ד"ר יהודה בן מאיר, למשרד מבקר המדינה מ-27.3.12, ציין היו"ר כי "אני סבור שאכן היה מקום שוועדת הביקורת הייתה עומדת יותר על הצורך להדק את הפיקוח על ידי ועדת הקבע על פרויקט ה-ERP, וזאת עד למועד עלייתו לאוויר... נושא ה-ERP יזכה בעתיד למלוא תשומת הלב של הוועדה, אשר תשים דגש מיוחד למעקב אחר פרויקט חשוב ויקר זה".



הביקורת מצאה ליקויים בהתנהלות מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק. מר גליק ביקש וקיבל משך תקופה מסוימת החזקת רכב כפולה: רכב צמוד מקופת המדינה בהיותו בחופשת פרישה וכן אחזקת רכב מלאה מהאוניברסיטה.

חוזה ההעסקה של מר חיים גליק, שחתמו עליו הנשיא והמנכ"ל בלבד, מעניק לו הקצבה המקבילה לזכות לקמ"ב, בניגוד להחלטת הוועדה לקביעת שכר בכירים, בניגוד לדוח זוסמן, בניגוד להערות מבקר המדינה, בניגוד למדיניות האוניברסיטה עצמה ובניגוד ליעוץ המשפטי שניתן לאוניברסיטה לבקשתה ממשרד עורכי דין המתמחה בדיני עבודה. מר גליק העלים מידע זה מדיווח שהעביר לממונה על השכר וביטל הטבה זו בהוראת טלפון בלא שתיעד אותה ובלא שתיקן את החוזה כנדרש. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ההתנהלות האמורה של הנשיא והמנכ"ל, המעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות.

כוח אדם

תקן ומבנה ארגוני לעובדים מינהליים באוניברסיטה

תקן כוח האדם (להלן - תקן) של ארגון מציג את המשרות בארגון ואת הדרגות הצמודות להן. התקן קובע את המבנה הארגוני, מגדיר את המשרות ומספרן ואת הכפופות הניהולית של ממלאי המשרות. הוא נועד להבטיח את פעולתו הקבועה של הארגון על פי מהותו ועל פי צרכיו, ולא על פי צורכיהם של בעלי התפקידים בו. נוסף על כך משמש התקן כלי לפיקוח על מספר המשרות בארגון, על דרגותיהם של העובדים ועל היחס ביניהן תוך ניתוק בין התקן לממלאי המשרות³¹.

כאמור, אוניברסיטת בר-אילן היא מוסד להשכלה גבוהה על פי חוק המל"ג, וכ-60% מתקציבה נסמך על תקציב המדינה. הקצבות המדינה הן מקור ההכנסה העיקרי של האוניברסיטה, ורוב הוצאותיה מיועדות לתשלומי שכר. בהיותה גוף מתוקצב ומאחר שעלות העסקת עובדיה, כמו זו של עובדי השירות הציבורי, ממומנת ברובה מכספי ציבור, הנורמות החלות בשירות הציבורי

31 מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), "העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה", עמ' 41.

בנוגע להעסקת כוח אדם חלות גם עליה. בעניין העסקת כוח אדם האוניברסיטה מתנהלת על פי מושגי תקן, דירוג ודרגה המקובלים בשירות המדינה.

לאוניברסיטה מסמך שכותרתו "הוראת הנהלה מספר 05-014" מ-5.1.88 ועניינו "העסקת כוח אדם מינהלי". מטרת ההוראה "לקבוע את הגורמים האחראים לתקצוב ואישור התקנים המינהליים, המעקב והדיווח אחר אופן ניצולם". ההוראה מגדירה תקן מינהלי כ"מספר המשרות המינהליות ביחידה תקציבית, כפי שנקבע ואושר במסגרת התקציב הרגיל של האוניברסיטה" (סעיף 2 לנוהל).

משרד מבקר המדינה מעיר שהגדרת התקן המינהלי כמספר המשרות בלבד אינה מספקת. ואכן, התקן המינהלי של אוניברסיטת בר-אילן אינו קובע את המבנה הארגוני של מינהל האוניברסיטה, אינו מגדיר את הכפיפות הניהולית, אינו קובע דירוגים שונים למשרות, אינו מציין את מספר העובדים בכל דירוג שתעסיק האוניברסיטה ואת מתח הדרגות של כל משרה. משום כך הוא אינו מאפשר בקרה ופיקוח על קליטת עובדים מינהליים ואינו מבטיח את פעולתה המינהלית הקבועה של האוניברסיטה על פי מהותה וצרכיה באופן חסכוני ויעיל.

ב-16.6.08 כתב מנכ"ל האוניברסיטה מר חיים גליק לסמנכ"ל משאבי אנוש מר יעקב מילר, בעניין בניית מערכת ארגונית מדורגת לעובדי המינהל באוניברסיטה, כי "באוניברסיטה לא קיימת מערכת מובנית של הגדרות תפקיד, והגדרות התפקיד אינן נקבעות תמיד על פי קריטריונים ידועים וקבועים, ואינן מתבססות על ניתוח העיסוק של בעל התפקיד אלא לוקחות בחשבון את הוותק שלו, מסירותו, העומס עליו וכו' - פרמטרים שאינם רלוונטיים להגדרת התפקיד של העובד. לבעלי הגדרות תפקיד זהות אין את הזכויות והמעמד הנגזרים מהגדרת תפקידם בארגון... יש מקרים שעובדים מבצעים עבודה זהה, אך הגדרת תפקידם ומעמדם אינו זהה. אין דרגה מקסימאלית להגדרת תפקיד וקיימים מקרים שעובד יכול להתקדם בדרגתו ללא קשר להגדרת התפקיד שלו".

ב-22.6.08 כתב מנכ"ל האוניברסיטה לסמנכ"ל משאבי אנוש בעניין זה כי "אחד הנושאים עליו הכרזתי עם כניסתי לתפקיד היה הטיפול במבנה הארגוני של האוניברסיטה, שלמיטב הבנתי אינו קיים... מדובר בכניית מבנה ארגוני התואם את צרכי האוניברסיטה, המבוסס על מדרג מסודר וחופף תחומים ותהליכים באופן איכותי ומסדיר בין היתר גם את הגדרות התפקיד תנאים נלווים וכדומה".

בישיבת ועדת הביקורת של האוניברסיטה ב-9.2.10 סקר מנכ"ל האוניברסיטה את המבנה הארגוני והתפקודי של יחידות המינהל באוניברסיטה, כפי שהוא משתקף, למיטב הבנתו, בפעילות האוניברסיטה וציין כי המבנה "אינו מופיע בנהלי האוניברסיטה ובתקנונים שלה".

עד מועד סיום הביקורת לא נקבע תקן לאוניברסיטה, הכולל מבנה ארגוני, תיאור המשרות, הגדרות תפקיד, כפיפויות, מתח דרגות ותנאים נלווים קבועים וברורים. זאת, אף שהמנכ"ל הכיר בחיוניות תקן כזה יותר משלוש שנים לפני מועד סיום הביקורת.

כאמור, בעקבות דוח ביקורת מבקר המדינה משנת 2009 בעניין הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות³², מינתה אוניברסיטת בר-אילן ועדה ציבורית בראשות ד"ר יוסף צ'חנובר כדי שתבחן את ההיבטים השונים של הדוח.

דוח צ'חנובר קובע כי "לא קיימת אחידות בקביעת השכר, תנאי העבודה והזכויות הניתנות לעובדים במגזרים, בתפקידים ובדירוגים השונים. במקרים לא מעטים נקבעת הטבת השכר אד-פרסונם ולא על פי קריטריון מובהק וברור... הוועדה מצאה אי אחידות בקביעת הכללים, היעדר בקרה ציבורית מספקת בקביעת שכר ותנאים, וחוסר בקריטריונים ברורים לקביעת תנאי עבודה ושכר". האוניברסיטה אימצה את מסקנות ועדת צ'חנובר ב-14.1.10, באמצעות ועדת הקבע. בישיבת ועדת הקבע ב-11.2.10 הוחלט לקבוע דרכים למעקב אחר יישום המלצות הוועדה.

בישיבה זו הוחלט "לשאוף ככל שניתן לקביעה ולהפעלה של אמות מידה אחידות, כתובות, ברורות ועקביות בקביעת שכר ותנאים נלווים לקבוצות העובדים השונות באוניברסיטה", וצוין כי "לצורך כך ראוי לשקול קודיפיקציה חדשה של התנאים והנהלים הרבים, לרבות בניית סולמות שכר והטבות אחידים". כמו כן נקבע כי האחריות ליישום ההמלצות מסורה בידי המנכ"ל וסמנכ"ל כוח האדם, וכי על ההתקדמות בנושא זה ידווח לוועדת הקבע בתוך שלושה עד שישה חודשים.

נמצא, כי ביוני 2012³³ טרם יושמו החלטות ועדת הקבע בדבר קביעת אמות מידה אחידות, כתובות, ברורות ועקביות לקביעת השכר והתנאים הנלווים של קבוצות העובדים השונות באוניברסיטה.

העסקת עובדים לפי שעות

ב-5.5.78 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין האוניברסיטה, בין העובדים המינהליים שלה באמצעות ועד העובדים המינהליים ובין המחלקה לאיגוד מקצועי של הפועל המזרחי (להלן - ההסכם הקיבוצי).

ההסכם הקיבוצי קובע כי עובד המתקבל לעבודה במשרה קבועה יקבל כתב מינוי של עובד זמני לתקופת ניסיון של שישה חודשים. ההנהלה רשאית להאריך את תקופת הניסיון בשישה חודשים נוספים והיא תימשך לא יותר משנה אחת. במשך תקופת הניסיון רשאית ההנהלה לפטר את העובד, אולם אם הסתיימה תקופת הניסיון שלו, הוא יהפוך לעובד קבוע.

עוד קובע ההסכם הקיבוצי כי ניתן להעסיק "עובד זמני", קרי עובד המועסק במשרה שאינה קבועה, לתקופה של עד שישה חודשים. במקרים מיוחדים ניתן להאריך את העסקתו כאמור לתקופה נוספת של שישה חודשים, והעסקתו במעמד זה תימשך לא יותר משנה אחת. כמו כן, ההסכם קובע כי ניתן להעסיק "עובד ארעי", קרי עובד המועסק במילוי מקום או בעבודה עונתית, לעבודות עונתיות או ארעיות בשכר חודשי, יומי, או בשכר לפי שעות.

באוניברסיטת בר-אילן מועסקים כ-40 עובדים מינהליים העובדים בה ברציפות יותר מחמש שנים אך אינם עובדים קבועים במשרות בתקן, אלא מקבלים שכר לפי שעות על פי חוזה המתחדש מדי

32 מבקר המדינה, דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 13.

33 מועד סיום השלמות הביקורת.

פעם בפעם. עבודתם של עובדים אלה זהה לזו של עובדים אחרים שהם עובדים קבועים המועסקים לפי התקן כדין.

בפסיקת בתי הדין לעבודה בעניין תביעות של עובדים זמניים שהועסקו כמה שנים במוסדות ציבוריים שבהם נהוגה קביעות, ביקרו בתי הדין את המעסיקים ותיארו את צורת ההעסקה האמורה כפוגעת בזכויות העובדים³⁴.

לדעת משרד מבקר המדינה, העסקת עשרות עובדים מינהליים בעבודות צמיתות בצביון אינה מתיישבת עם עקרונות ההסכם הקיבוצי. על האוניברסיטה לבחון את צורת ההעסקה האמורה בהתחשב בהסכם הקיבוצי, בצורכי האוניברסיטה, בזכויות העובדים ובנורמות הראויות למוסד ציבורי אוניברסיטאי כמעסיק.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מאפריל 2012 ציינו באי כוחה של האוניברסיטה כי מדובר בעובדים המועסקים בעבודות שאינן צמיתות, המתקיימות מפעם לפעם והיקפן קטן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר בעובדים בעלי ותק של חמש שנים רצופות לפחות שעברו בשנה שקדמה למועד סיום הביקורת 12 חודשים ברציפות. יתר על כן, העסקתם כעובדים שעתים אף אינה אפשרית על פי ההסכם הקיבוצי.

קבלה וקידום של עובדים מינהליים

הליך קבלת עובדים מינהליים באוניברסיטת בר-אילן

מכרז מיועד להבטיח את בחירת הכשירים ביותר לכל משרה, תוך כדי שמירה על שוויון הזדמנויות, על היעדר שרירות ומשוא פנים ועל ניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים.

ההסכם הקיבוצי קובע כי עובד לא יתקבל לעבודה אלא אם כן "נתקבל ע"י ועדת קבלה"³⁵. משהתפתה משרה או נוצרה משרה ויש לאישה, תפרסם האוניברסיטה מכרז פנימי³⁶. אם לא נמצא בין עובדי האוניברסיטה עובד מתאים, תפנה ההנהלה לשירות התעסוקה ותזמין מועמדים למשרה המוצעת³⁷. אם לא אוישה המשרה בדרך של מכרז פנימי או פנייה לשירות התעסוקה, תפרסם ההנהלה מכרז חיצוני שיהיה זהה בתנאיו למכרז הפנימי.

ההסכם הקיבוצי אינו מגדיר "ועדת קבלה" ואינו עוסק בדרכי פעולתה ובהליך עבודתה. בפועל, הליך קבלת העובדים המינהליים באוניברסיטת בר-אילן המכונה "מכרז", מתנהל בין מועמדים העומדים בתנאי הסף, והממונה העתידי בוחר את הזוכה. הממונה העתידי מעביר למערך משאבי

34 וראו בעניין זה, ע"ע 389/99 יעקב חסון ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון, תק-אר 2003(3), 125.

35 למעט "עובד מיוחד" - עובד שהתקבל לעבודה לפי חוזה עבודה מיוחד ולפרק זמן קצוב ואינו עובר את שלבי הקבלה, בהסכמת ועד העובדים.

36 סעיף 11 להסכם.

37 הפנייה לשירות התעסוקה תיעשה רק לגבי משרה שהדרגה הצמודה לה אינה גבוהה מדרגה יג בדירוג האחיד או בדרגות המקבילות בדירוגים האחרים (סעיף 12 להסכם).

אנוש את המלצתו לאיוש המשרה. מערך משאבי אנוש מזמין את המועמד שנבחר ל"ועדת קבלה"³⁸; על פי מסמכי האוניברסיטה, תפקידה של ועדת הקבלה לאשר את קבלתו של המועמד המועדף ולסכם את תנאי העסקתו. יוצא, כי ועדת הקבלה משמשת למעשה חותמת גומי לבחירת הממונה.

ההליך המתואר לא עוגן בנוהל רשמי של האוניברסיטה. הוא קבוע בטיוטת נוהל "קבלת עובדים מינהליים לעבודה באוניברסיטה", ובמועד סיום הביקורת טרם אושר.

1. ב-1.1.07 העבירה סמנכ"לית הכספים גב' רלי שביט למנכ"ל האוניברסיטה דאז ד"ר שבתאי לובל את "תאור התפקיד עבור [כאן צוין שמה של מועמדת שלא הייתה באותה עת עובדת האוניברסיטה; להלן - עובדת א']. אשמח אם תקדם הנושא. היא תשמח להתחיל בסוף באפריל" (ההדגשה אינה במקור). ב-7.3.07 כתבה סמנכ"לית הכספים למנכ"ל דאז כי היא מבקשת לקלוט באגף הכספים עובדת וציינה: "יש לי מועמדת מתאימה שתמלא התפקיד... לאור הנ"ל אני מבקשת את אישורך לגייסה באגף הכספים".

ב-1.7.07 פורסם מכרז פנימי למשרת "מנהל/ת פרויקטים בתחום מערכות מידע בגזברות". במסגרת מכרז זה לא התכנסה ועדת קבלה. ב-16.9.07 כתבה סמנכ"לית הכספים לסמנכ"ל משאבי אנוש: "דברתי עם הנשיא. הסברתי לו לגבי השכר של [עובדת א']. הוא מוכן לאשר... עדיף שכר כולל של 20,000 ש"ח, חוזה אישי זה נראה לי נכון יותר". ב-25.11.07 כתב סמנכ"ל משאבי אנוש לראש מדור משכורת: "אבקשך לשלם [לעובדת א'] מקדמה על חשבון משכורת. הסכום לחודש הוא 20,000 ש"ח ברוטו לחודש. [עובדת א'] החלה עבודתה באוניברסיטה ב-7.10.07".

ב-13.2.08 נחתם עם עובדת א' חוזה מיוחד לתקופה של שנה, ולפיו היא תועסק בתפקיד מנהלת פרויקטים בתחום מערכות מידע בגזברות. החוזה הוחל למפרע מיום תחילת עבודתה - 7.10.07. ב-1.7.09 הודיע מנכ"ל האוניברסיטה לסמנכ"ל משאבי אנוש כי אושרה לעובדת א' קביעות מיום 1.7.09, ובעקבות זאת התבטל החוזה המיוחד עמה.

מהאמור לעיל עולה כי אף שפורסם מכרז פנימי למילוי התפקיד, לא התכנסה ועדת קבלה, ובפועל התקבלה לתפקיד מועמדת חיצונית ללא מכרז.

2. מ-1.1.07 הועסקה עובדת ב' באוניברסיטה לפי שעות. ב-11.2.10 פורסם מכרז לתפקיד "מתאמת/ת תקצוב וניהול תרומות במערך פיתוח משאבים עולמי". ב-28.5.10 כתבה המשנה לנשיא האוניברסיטה, אל מנכ"ל האוניברסיטה: "נאלצנו להעסיק את [עובדת ב'] מבלי שהסדרנו את הנושא מולך ומול מר מילר [סמנכ"ל משאבי אנוש] כנדרש... אודה לך אם ישולם לה סך של 6,000 ש"ח עבור עבודתה בחודש אפריל ו-6,000 ש"ח עבור עבודתה בחודש מאי". במכתב מ-30.5.10, בעקבות פנייה נוספת של המשנה לנשיא האוניברסיטה למנכ"ל בעניין זה, צוין כי "כבר נשלח אישור מנכ"ל דרך יעקב מילר [סמנכ"ל משאבי אנוש]". ב-6.7.10 התכנסה ועדת קבלה ואישרה את מינויה של עובדת ב' לתפקיד. ב-12.7.10 נחתם עמה חוזה עבודה מיוחד שהוחל למפרע מיום 6.4.10.

3. ב-22.2.11 כתבה ממלאת מקום ראש מערך פיתוח משאבים עולמי לעוזרת ראשית לסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש בעניין העסקת רכות יחידת ביקורים ואירועים: "אבקש לקדם את העסקתה

38 ועדת הקבלה מורכבת מנציגי ההנהלה וועד העובדים: הממונה, יו"ר ועד העובדים, ע/ראשי לסמנכ"ל למשאבי אנוש, סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש.

של [עובדת ג'] בתפקיד רכזת יחידת ביקורים ואירועים". ב-24.3.11, כעבור כחודש, התכנסה ועדת קבלה ואישרה את מינויה של עובדת ג' לתפקיד. ב-10.3.11, קודם התכנסותה של ועדת הקבלה, כתבה ראש מערך פיתוח משאבים עולמי: "אני מבקשת להעלות על הכתב את הבקשה לגבי שכרה החודשי של [עובדת ג']... [עובדת ג'] מונתה למתאמת ביקורים ומשלחות" (ההדגשה אינה במקור).

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מ-1.4.12 ציינו באי כוחה של האוניברסיטה כי כוונתן של המילים "עובדת ג' מונתה", שלא נכתבו על ידי גורם מתחום משאבי האנוש, היא: "עובדת ג' נבחרה".

הליך קבלת העובדים המינהליים באוניברסיטת בר-אילן מאפשר לממונה הרלוונטי לבחור את המועמד המועדף עליו, ואילו ועדת הקבלה משמשת כאמור רק חותמת גומי למימוש בחירתו. לדעת משרד מבקר המדינה, הליך זה עלול לפגוע במילוי החובה לתת הזדמנות שווה למועמדים בכוח ולקבל עובדים משיקולים ענייניים בלבד ללא שרירות ומשא פנים.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה ציינו באי כוחה של האוניברסיטה כי "באוניברסיטה מתנהל בשנים האחרונות הליך מתמיד של עדכון ושיפור ההליכים המינהליים. במסגרת זו נערכת בחודשים האחרונים גם עבודת מטה לטיוב הליכי הקבלה, ונוהל מעודכן שיהיה בו להבטיח עוד יותר את השגת מטרות המכרז, מצוי בהכנה. בין היתר, עומדת לדיון השאלה, אם יהיה זה עדיף שבהליך גיבוש ההמלצה על מועמד מסוים מבין המועמדים שניגשו למכרז, ייטלו חלק גורמים נוספים מחוץ ליחידה".

ה י מ נ ע ו ת מ מ כ ר ז

כאמור, על פי ההסכם הקיבוצי, לא יתקבל עובד לעבודה אלא אם כן "נתקבל ע"י ועדת קבלה". משתפתה משרה ו/או נוצרה משרה ויש לאישה, תפרסם האוניברסיטה מכרז³⁹.

ב-7.1.10 כתבה העוזרת הראשית לסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, לעוזרת המנכ"ל כי כל שינוי בהגדרת תפקיד שמשמעותו קידום במעמד או בשכר מחייב לפי ההסכם הקיבוצי ולפי נוהלי האוניברסיטה פרסום מכרז.

הביקורת העלתה כי בניגוד להוראות ההסכם הקיבוצי, במקרים רבים שונתה הגדרת תפקידים של עובדים לתפקידים שונים באוניברסיטה תוך כדי שיפור תנאי העסקתם ללא מכרז.

1. ב-7.1.10 כתבה העוזרת הראשית לסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש אל עוזרת המנכ"ל כי "לטענה ש[עובדת ד' היא] מרכזת דסק צפון אמריקה אין כל סימוכין בתיקה האישי. כנראה ש[ראש מערך המגביות דאן] עשה שינוי פנימי מבלי ליידע את משאבי אנוש... זה לא המקרה הראשון שבו הם עושים שינויים מבלי ליידע ולקבל אישור ממשאבי אנוש".

39 סעיפים 11-13 להסכם הקיבוצי.

2. עד 1.8.08 עבדה עובדת ה' באוניברסיטה בתפקיד עוזרת הנשיא וראש לשכה. ב-1.8.08, בהוראת מנכ"ל האוניברסיטה, שונתה הגדרת תפקידה ל"עוזר בכיר לנשיא וראש הלשכה", ושכרה הוגדל ל-25,000 ש"ח ברוטו לחודש, ללא מכרז.
3. ב-23.7.08 השתנה תפקידו של עובד ו' ממזכיר אקדמי ל"ראש מערך הנשיא ויועץ בכיר" במינוי נשיא האוניברסיטה. ב-28.7.08 אישרה ועדת הקבע את המינוי. ב-6.8.08 ניתנה הוראה במחלקת משאבי אנוש "לפעול ליישום החלטת המנכ"ל בעניין שכרו של [עובד ו']".
4. ב-8.3.06 החל עובד ז' לעבוד באוניברסיטה בתפקיד "ראש מחלקת תמיכה במשתמש במרכז לתקשוב ומידע". ב-13.12.10 מונה העובד ללא מכרז למנהל פרויקטים. משכורתו ברוטו הועלתה בכ-6,000 ש"ח, והוא קיבל רכב בהתקפר (ליסינג), טלפון סולרי והטבות נוספות.

מהביקורת עולה כי אוניברסיטת בר-אילן אינה מקפידה כנדרש על קיום הליך של מכרז לקבלת עובדים ולקידומם. בכלל זה נמצאו מקרים שבהם קודמו עובדים על סמך הנחיית הנשיא או המנכ"ל בלי שהתקיים מכרז.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מ-1.4.12 ציינו באי כוחה של האוניברסיטה כי האוניברסיטה מקפידה על קיום הליך מכרז לקבלת עובדים, בהתאם להוראות הסכם העבודה ולנורמות החלות על גופים ציבוריים. הנחיות הנשיא והמנכ"ל ניתנו במסגרת סמכותם, ללא הפרה של הסכם העבודה ובהסכמת ועד העובדים במקום שזו נדרשת בהסכם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חובה על האוניברסיטה לנהוג בהתאם לדין ולכללי מינהל תקין ללא קשר להסכמיה ולהסכמותיה עם ועד העובדים.

העסקת קרובי משפחה (נפוטיזם)

בפברואר 2008 התקיימה פגישה של סמנכ"לים באוניברסיטה בהשתתפות המנכ"ל והנשיא ובה נדונו נושאים שונים. ב-10.4.08 כתב נשיא האוניברסיטה פרופ' קוה למנכ"ל האוניברסיטה מר חיים גליק: "מצ"ב דברים שהכנתי לפגישתנו עם הסמנכ"לים שנערכה לפני כחודשיים. נא לבדוק ביצוע הנקודות שהועלו. (לגבי) דברים שלא בוצעו, ארצה לקבל לוחות זמנים. לשייבה בינינו בהודמנות הראשונה". בין הנקודות שהעלה ציין הנשיא כי יש "תלונות קשות על בני זוג ומשפחה המועסקים באוניברסיטה הדבר הגיע למימדים בעיתיים!!" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה בדק את היקף העסקתם של קרובי משפחה באוניברסיטה והעלה כי בתקופה של שנה - מיוני 2010 ועד מאי 2011 - לכ-20% ממקבלי השכר באוניברסיטה היה קרוב משפחה מדרגה ראשונה⁴⁰ המועסק בה גם הוא.

יתר על כן, באוניברסיטה מועסקים כמה מבני אותה משפחה. כך לדוגמה, מנהל כוח האדם האקדמי באוניברסיטה הוא גיסו של מנכ"ל האוניברסיטה הקודם וגיסו החורג של מנכ"ל האוניברסיטה המכהן עתה, ושני בניו וכלתו של מנהל כוח האדם האקדמי באוניברסיטה עובדים גם הם באוניברסיטה (כולם החלו לעבוד בה זמן רב לפני מינויו של מנכ"ל האוניברסיטה הנוכחי).

40 הורה, ילד, בן זוג, אח וגיס.

אשתו, בנו וכלתו של המנכ"ל הקודם (שהוא כאמור גיסו של מנהל כוח אדם האקדמי באוניברסיטה) מועסקים גם הם באוניברסיטה.

כאמור, האוניברסיטה אינה מקפידה על קיום מכרזים לקליטת עובדים כדין. הליך הקבלה של עובדים מינהליים וקידומם מאפשר לממונה הרלוונטי לבחור את המועמד המועדף עליו, וועדת הקבלה רק מאשרת את בחירתו. מצב זה מאפשר לקלוט עובדים על פי קשרי משפחה, עד לכדי מצב שבו באוניברסיטה כל עובד חמישי לכל הפחות הוא קרוב משפחה של עובד אחר.

ברי שעל האוניברסיטה, כמוסד ציבורי הנסמך על תקציב המדינה, לפעול לפי כללי מינהל תקין ולקבוע הסדרים שימנעו חשש לניגוד עניינים בעת העסקתם של קרובי משפחה.

ב-30.4.08 כתב מר גליק במענה לפרופ' קוה כי "בהמשך לבקשתך מצ"ב התייחסותי לנושאים שהועלו בפגישה ... העסקה של קרובים מדרגה ראשונה: טופל: יצא נוהל מנכ"ל כי אין העסקה של קרובי משפחה מדרגה ראשונה". בביקורת לא נמצא נוהל כאמור. לשאלת משרד מבקר המדינה בעניין זה השיבה באוקטובר 2011 לשכת המנכ"ל כי הנוהל עדיין בהכנה.

כתשובתם למשרד מבקר המדינה מ-1.4.12 ציינו באי כוחה של האוניברסיטה כי אף על פי שנוהל העסקת קרובים עדיין בהכנה, מאז כניסתו של המנכ"ל הנוכחי לתפקידו, האוניברסיטה מקפידה שלא יתקבלו קרובים מדרגה ראשונה, למעט באמצעות ועדת חריגים. עוד ציינו כי ממועד כניסתו של המנכ"ל הנוכחי ועד מועד סיום הביקורת, אחוז אחד בלבד ממי שהתקבלו לעבודה היו עובדים שהצהירו על קרבת משפחה מדרגה ראשונה, וכולם אושרו בידי ועדת החריגים.

במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, כשלוש שנים וחצי לאחר דיווח מנכ"ל האוניברסיטה לנשיאה כי נושא העסקת קרובים מדרגה ראשונה טופל, טרם הושלם נוהל האוניברסיטה בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה להקפיד שבקבלת עובדים וקידומם תינתן הזדמנות שווה למועמדים בכוח ובלא תלות בקשרים משפחתיים לעובדי האוניברסיטה.

תנאי העסקה

מתן הטבות ותוספות שכר לעובדים

באוניברסיטת בר-אילן פועלת ועדת קידום עובדים, שבראשה סמנכ"ל משאבי אנוש. ועדה זו דנה בקידום בדרגות, שעות נוספות גלובליות ותוספת מכסת נסועה (קילומטרז') (להלן - ההטבות).

ברוח צ'חנובר נאמר בעניין זה כי "לוועדה התברר כי תשלומים שונים הניתנים לעובדים בנוסף לשכר היסוד כמו תשלומי קילומטראז' ושעות נוספות גלובליות - משמשים למעשה כמכשיר לתוספי שכר גרידא על אף ששם מעיד לכאורה על ייעודם".

ברוח צ'חנובר נאמר כי "הוועדה ממליצה לבצע שינוי באופן קביעת הטבות השכר למיניהן ולקבוע סולם אחיד להטבות שיוצמדו לתפקידים ולרמות שכר במחלקות השונות ובכלל אלה

גמולי תפקיד, תוספת רכב, שעות נוספות וכדומה. הוועדה מודעת לקושי הכרוך בבניית סולמות אלו אך סבורה כי כללי מינהל תקין מחייבים קביעתם.

הביקורת העלתה כי האוניברסיטה לא קבעה קריטריונים לקבלת חלק מן ההטבות, ובעניין חלקן נקבעו קריטריונים מנחים בלבד שאינם קובעים תנאי סף לקבלתן. כפועל יוצא מכך, עובד המעוניין בקבלת הטבה אינו יכול לדעת אם הוא זכאי לה אם לאו, וממילא לא יוכל לערער על החלטה שלא להעניקה לו.

יתר על כן, מהביקורת עולה כי במקרים רבים ניתנות ההטבות בעקבות החלטות מנכ"ל או נשיא, ולא בעקבות הליך סדור במערך משאבי אנוש. להלן דוגמאות:

1. תוספת שכר ותוספת אישית

(א) מ-7.10.07 הועסקה עובדת א' באוניברסיטת בר-אילן לפי חוזה מיוחד. משכורתה נקבעה בחוזה ל-20,000 ש"ח ברוטו לחודש. בחוזה צוין, כי "גובה התמורה נקבע בהתחשב בעובדה, כי לו הייתה העובדת מתקבלת לעבודה באוניברסיטה שלא על פי תנאי חוזה מיוחד היה שכרה הכולל כ-14,000 ש"ח בחודש". ב-2.7.09 הודיע סמנכ"ל משאבי אנוש לעובדת א' כי על פי החלטת המנכ"ל, החל ב-1.7.12 היא תועסק באוניברסיטה כעובדת קבועה, וכי אף שעל פי החוזה עמה שכרה כולל גם פיצוי על היעדר קביעות, "הסכים המנכ"ל באופן חריג ויוצא מן הכלל שלא להקטין את שכרה בהתאם, ולהשאיר אותו כפי שהוא משולם היום".

(ב) ב-4.7.10 ביקש הנשיא להעלות בדרגה את עובדת ח', מרכזת לשכתו. כשהתברר שאין הדבר אפשרי מאחר שהעלאתה בדרגה תשווה אותה לדרגה של הממונה עליה, הומלץ "במידה ורוצים: הוספת כסף לתוספת האישית".

(ג) כזכור, ב-1.8.08, בהוראת מנכ"ל האוניברסיטה, שונתה הגדרת תפקידה של עובדת ה' ל"עוזר בכיר לנשיא וראש הלשכה", הוגדלה התוספת האישית המשולמת לה וניתנה לה תוספת של 50% מהשכר המשולב הכולל ששולם לה.

(ד) עוזרת המנכ"ל מועסקת באוניברסיטה לפי חוזה מיוחד מ-17.2.08. ב-16.6.09 כתב המנכ"ל לסמנכ"ל משאבי אנוש כי הוא מבקש להוסיף לשכרה סכום של 2,000 ש"ח לחודש. ב-3.12.08 הנחה המנכ"ל את סמנכ"ל משאבי אנוש להצמיד את שכרה של עוזרת המנכ"ל להסכמים הקבוציים שיושמו באוניברסיטה לגבי עובדים המדורגים בדירוג המח"ר "וכן להוסיף 1% לשנה בגין ותק. הינך מתבקש לפעול ליישום המפורט במכתב זה".

(ה) ב-24.11.08 פנה הנשיא לעובד ט' במכתב שהעתקו נשלח למנכ"ל ובו כתב: "בהמשך לפגישתנו... הנני מסכם את מה שהסכמנו: ...סוכם ששכרך יועלה מ-18,000 ש"ח לחודש ל-25,000 ש"ח לחודש החל מ-1.10.08". עוזרת המנכ"ל העבירה את מכתב הנשיא לסמנכ"ל משאבי אנוש וציינה: "נא טיפולך בהתאם".

2. תשלום חד-פעמי

ב-15.11.06 הודיע סמנכ"ל משאבי אנוש דאז מר אליהו ספרוני לעובד ו', כי על פי המלצת הנשיא אושר לו תשלום חד-פעמי בסך 150,000 ש"ח בגין ניהול אירועי שנת היובל לאוניברסיטה, "מעבר לעבודתך הרגילה".

3. טלפון נייד

עובד ו', ראש מערך הנשיא ויועץ בכיר, ביקש ב-22.8.10 מנשיא האוניברסיטה לאשר לו "העלאת אחזקת הטלפון הנייד ל-650 ש"ח". הנשיא אישר את בקשתו.

לעניין מכשירי הטלפון הניידים, הודיע מנכ"ל האוניברסיטה בפורום הנהלה מ-14.12.09 על "הקמת ועדת פלאפונים לבדיקת הקריטריונים לנחיתת פלאפונים לעובדים". טיוטה של הוראות ההנהלה בעניין מכשירי טלפון ניידים שמטרתה "לקבוע את הזכאים ואת תהליך הקצאת טלפונים ניידים לעובדים הנדרשים להשתמש בטלפונים ניידים לצורך עבודתם וגובה השתתפות האוניברסיטה בעלויות או בשינויים שבעלויות האלה", נמצאת בהכנה מאז 28.12.10.

מהממצאים שלעיל עולה כי באוניברסיטת בר-אילן שימשו הטבות שונות לעובדים כלי להעלאת שכר שלא בהליך הרגיל המתקיים בוועדת קידום עובדים.

כאמור, ועדת הקבע של האוניברסיטה החליטה בעקבות דוח צ'חנובר בפברואר 2012 "לשאוף ככל שניתן" לקבוע אמות מידה אחידות בכל הנוגע לקביעת השכר והתנאים הנלווים לקבוצות העובדים השונות באוניברסיטה; היא קבעה שהאחריות לביצועם של אלה מסורה בידי המנכ"ל וסמנכ"ל כוח האדם, וכי על ההתקדמות בנושא זה ידווח לה בתוך לא יותר מחצי שנה.

למרות כל אלה, במועד סיום הביקורת, בספטמבר 2011, לא נקבעו נהלים המסדירים את הטבות לעובדים, ולא יושמו החלטות ועדת הקבע בדבר הגדרת אמות מידה אחידות, כתובות, ברורות ועקביות לקביעת השכר והתנאים הנלווים של קבוצות העובדים השונות באוניברסיטה.

הקצאת רכב לעוזרת המנכ"ל והעלאת שכרם בסכום השתתפות בהוצאות החזקת רכב

בפברואר 2008 נחתם הסכם העסקה בין האוניברסיטה ובין עוזרת המנכ"ל ולפיו היא תועסק בתפקיד עוזרת בכירה למנכ"ל. הסכם העסקה אינו מקנה לעוזרת המנכ"ל זכות לקבל רכב או קצובת השתתפות בהוצאות החזקת רכב (להלן - השתתפות בהחזקת רכב).

ב-17.8.08 כתבה מחלקת משאבי אנוש לעוזרת המנכ"ל: "הריני להודיעך כי בהתאם להוראת המנכ"ל, מר ח. גליק, הוחלט לאשר לך השתתפות באחזקת רכב בשיעור של 750 ק"מ לחודש והשתתפות בהוצאות רישוי וביטוח בשיעור של 100%".

בפברואר 2011 קיבלה עוזרת המנכ"ל רכב צמוד מהאוניברסיטה. ב-8.2.11 כתב מנכ"ל האוניברסיטה מר חיים גליק לסמנכ"ל משאבי אנוש: "בהמשך לקבלת הרכב שקיבלה [עוזרת

המנכ"ל], אבקש להוריד את אחזקת הרכב שקיבלה עד עתה. יחד עם זאת, בהמשך לעלייה הדרמטית בפעילות לשכת המנכ"ל וקבלת האחריות על הקמת הפקולטה לרפואה בגליל והנגזרת ממנו לפעילותה ואחריותה של [עוזרת המנכ"ל], החלטתי להמיר סכום זה ולהוסיפו לשכרה כתמריץ לעלייה בהיקף עבודתה" (ההדגשה אינה במקור).

מהביקורת עולה כי מנכ"ל האוניברסיטה הורה לתת רכב צמוד לעוזרת שלו ולהגדיל את שכרה בסכום ההשתתפות בהחזקת הרכב, שהייתה זכאית לו רק אילו לא קיבלה רכב צמוד, וזאת מעבר לתנאי ההעסקה שלהם התחייבה האוניברסיטה בחוזה שחתמה עימה. היה מצופה ממנכ"ל האוניברסיטה שלא ינצל את מעמדו ואת היעדרם של קריטריונים ברורים ושקופים לקידום עובדים, על מנת להיטיב עם העוזרת שלו.



בתשובתם למשרד מבקר המדינה ציינו באי כוחה של האוניברסיטה, כי האוניברסיטה מקבלת את הערת הביקורת שהקריטריונים שקבעה אינם מאפשרים לקבוע באורח חד-משמעי אם עובד זכאי להטבה מסוימת. לדבריהם, עניין זה צפוי לבוא על פתרונו במסגרת הליך התקנון, שבמסגרתו ייקבעו גם קריטריונים ברורים יותר, תוך שמירת שיקול הדעת בהתאם לנסיבות כל מקרה. האוניברסיטה מקבלת גם את הערת הביקורת, כי יש לעגן בנהלים את היחס בין פעילותה של הוועדה לקידום בשכר, לבין טיפולם של הנשיא והמנכ"ל בהטבות.

היעדר כללים כתובים אחידים, מפורשים וגלויים, אינו מתיישב עם מושכלות היסוד של מינהל תקין. לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה לקבוע כללים ברורים למתן ההטבות השונות לעובדים ולהנהיג הליך שוויוני ואחיד למתן ההטבות, שבמסגרתו כל בקשה לקבלת הטבה תובא לפני ועדת קידום עובדים. זאת כדי להבטיח כי על עובדים שמעמדם ודירוגם זהים יחולו כללים אחידים לגבי קבלת הטבות בתנאי העסקתם. רק בעניינים חריגים יינתנו הטבות על פי החלטות מנכ"ל האוניברסיטה או הנשיא, וגם הליך קבלת ההחלטות בעניין זה יוסדר בנוהל ברור וגלוי.

נותני שירותים

העסקת יועצים:

יש שירותים שיכולים להינתן הן על ידי עובד המועסק במוסד והן על ידי נותן שירות שאין עמו יחסי עובד-מעביד. לעתים עקב מאפייני ההתקשרות עם נותן השירות, בתי הדין לעבודה פוסקים בדיעבד כי נותן השירות היה במהותו עובד על כל המשתמע מכך. בבתי הדין לעבודה התגבשה התפיסה שכדי לקבוע אם מדובר בהעסקה לפי חוזה למתן שירותים או בקיומם של יחסי עובד-מעביד, יש לבחון לא רק את צורת ההתקשרות אלא גם את מהותה, לרבות סממני ההתקשרות

ומאפייניה⁴¹. פסיקה זו מחייבת מעסיקים לכלכל את צעדיהם כך שיימנעו מקביעה בדיעבד של יחסי עובד-מעביד, מקום שמלכתחילה אין כוונה לעשות כן.

1. משנת 2008 עבד עובד י' באוניברסיטת בר-אילן כיועץ שותף בצוות ההקמה של הפקולטה לרפואה, במעמד של יועץ בכיר למשנה לנשיא לתכנון ופיתוח. במרץ 2011 חתמה האוניברסיטה על הסכם עמו, ולפיו הוא ימשיך לשמש באותו תפקיד בהיקף של חצי משרה כספק עצמאי. בהסכם נקבע כי "היועץ יהיה כפוף למנכ"ל האוניברסיטה", וכי "יהיה זכאי להחזר הוצאות שנעשו במסגרת מתן השירות ואלו ישולמו ישירות על ידי האוניברסיטה בכפוף לאישור האוניברסיטה מראש". כמו כן נקבע כי "הואיל ומתן שירותיו של היועץ כרוך לעיתים בנסיעות מרובות ובעיקר לצפון הארץ, לצורך זה תעמיד האוניברסיטה לרשות היועץ רכב של האוניברסיטה, ובלבד שנסיעה זו אושרה על ידי מנכ"ל האוניברסיטה".

2. ב-9.9.08 נחתם הסכם בין האוניברסיטה ובין חברת תקשורת, ולפיו ייתן יועץ א' לאוניברסיטה שירותי דוברות כיועץ חיצוני. בהסכם צוין כי "לצורך בצוע השירות תעמיד האוניברסיטה לרשות היועץ ונציגו שרותי משרד/חדר וצוות עובדים בהתאם לשיקול דעתה". על גבי טיוטת ההסכם מ-6.8.08 ציין היועץ המשפטי של האוניברסיטה כי "חוזה זה אינו מתאים לצורת ההעסקה האמיתית, משום שבפועל הדובר אמור להיות מועסק במשרה מלאה ויחידה באוניברסיטה וממונה על עובדיה ומנהל כאן צוות שלם" (ההדגשה אינה במקור).

3. ב-30.6.09 נחתם עם יועץ ב' הסכם למתן שירותי ייעוץ תקשורתי ודוברות לנשיא האוניברסיטה, בתור ספק עצמאי. בהסכם צוין כי יועץ ב' יועסק כיועץ תקשורת של האוניברסיטה ולא ייחשב לעובד האוניברסיטה. עם זאת צוין כי "[יועץ ב'] יהיה כפוף לנשיא האוניברסיטה או למי שהוא ממנה". ב-26.5.09 כתב היועץ המשפטי של האוניברסיטה לסמנכ"ל משאבי אנוש כי הוא "שוב חוזר ומזכיר שיש סיכוי גדול שמתקיימים יחסי עובד מעביד וקשה להתגונן מפני זה".

ב-12.5.08 כתב היועץ המשפטי של האוניברסיטה לסמנכ"ל משאבי אנוש בעניין העסקת יועץ ב' כי "הדרך שבה מתנהלים הדברים, השינויים הדחופים במתכונות ההעסקה בעוד שמבחינה מהותית לא חל שינוי, לא במקום העבודה לא בטיבה ולא בזהות נותן השירותים בפועל, מהווה בסיס חזק לתביעה אפשרית בעתיד... בעילת קיום יחסי עובד מעביד בינו לבין האוניברסיטה".

העסקת כוח אדם במערך המגביות :

באוניברסיטה קיים מערך מגביות העוסק בהתרמה וגיוס כספים עבור האוניברסיטה. ב-5.3.07 כתב נשיא האוניברסיטה לסמנכ"ל משאבי אנוש בעניין "כללים לקביעת שכר ותנאי שכר לעובדים מינהליים חדשים" כי בשיבת פורום הנשיא שהתקיימה ב-28.2.07 הוחלט לגבי "עובדים במחלקת מגביות:

א. עובדים שמתקבלים ע"פ הכללים המקובלים לגבי עובדי האוניברסיטה.

ב. עובדים בשכר גבוה - ישולבו בדירוג מומחים.

ג. עובדים בשכר גבוה שיועסקו כעוסקים מורשים או כחברה הנותנת שירותים. השכר ותנאי השכר - יאושרו מראש ע"י הנשיא" (ההדגשה אינה במקור).

41 דב"ע נב/142 חסן עליאה אל הרינאת נ' כפר רות ואח', פר"ע כד 535.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיומם של יחסי עובד-מעביד אינו תלוי רק באופן שבו מגדיר המעסיק את היחסים⁴². עובד אינו יכול להיות מועסק כעוסק מורשה. כשבפועל מתקיימים יחסי עובד-מעביד, עשוי להיחשב לעובד גם מי שצורת התשלום עבור עבודתו היא במתכונת של עוסק מורשה.

1. ב-1.11.06 החלה עובדת י"א לעבוד באוניברסיטה כמנהלת דסק צפון אמריקה. במרץ 2007 נשקלה האפשרות לסיים את העסקתה כעובדת האוניברסיטה ולהעסיקה באמצעות חברה חיצונית "אשר יכולה להעניק [לה] תנאי העסקה אשר לאוניברסיטה אין יכולת להעניק". האוניברסיטה פנתה לייעוץ משפטי חיצוני בסוגיה זו. ב-13.3.07 הציע היועץ המשפטי החיצוני נקיטת פעולות מתקנות שפירט במכתבו, שתקטין "במידת מה, אם כי לא תעלים, את הסיכון שאם וככל ששאלת 'זהות המעביד' תובא להכרעה משפטית יקבע כי האוניברסיטה ולא החברה היא מעבידתה של [עובדת י"א]. יחד עם זאת, עלינו לציין ולהדגיש, כי עצם העובדה ש[עובדת י"א] הועסקה תחילה כעובדת האוניברסיטה... ורק כיום מתבצע השינוי במתכונת העסקה, למעשה משיקולי שכר בלבד, עלולה בסבירות גבוהה לעמוד לאוניברסיטה לרועץ בעתיד ולהגדיל את הסיכוי שאם וככל שהעניין יגיע להכרעה משפטית... יראו את האוניברסיטה כמעסיקה האמיתית של [עובדת י"א]."

ב-25.7.07 נחתם חוזה העסקה מיוחד לתקופה קצובה בין האוניברסיטה ובין עובדת י"א, ולפיו היא תועסק בתפקיד "מנהל דסק צפון אמריקה". החוזה הוחל למפרע מתאריך תחילת עבודתה בפועל (1.11.06). בשנת 2011⁴³ נחתם בין האוניברסיטה ובין עובדת י"א הסכם למתן שירותים לפרק הזמן שמ-10.1.10 עד 31.9.14, וצוין בו כי "עם כניסת החוזה לתוקף תפסיק נותנת השירותים להיות עובדת האוניברסיטה על כל המשתמע".

2. ב-26.6.08 נחתם בין האוניברסיטה ובין יועץ ג' הסכם למתן שירותים. בהסכם צוין כי היועץ "יהיה רשאי להזדהות כנציג האוניברסיטה"⁴⁴, וכי הוא "יהיה כפוף למנהל דסק ישראל באוניברסיטה"⁴⁵. בטיוטת החוזה מ-18.5.08, שהעבירה לשכת הייעוץ המשפטי למערך המגביות ולמחלקת משאבי אנוש, ציינה לשכת הייעוץ המשפטי: "כללית אנו שוב מפנים לבעייתיות הרגילה של דפוס העסקה כקבלן כאשר מהות העבודה ואופייה הם בעיקרם של שכיר".

3. ב-30.6.10 נחתם בין האוניברסיטה ובין יועצת ד' הסכם למתן שירותים. בהסכם נקבע כי "היועצת תבצע פעולות גיוס כספים... התואר הרשמי של היועצת בו תציג את עצמה בקשריה עם גורמי חוץ הוא בעברית: 'מנהלת דסק צרפת'... והיא תהיה רשאית להזדהות בתואר זה כנציגת האוניברסיטה"⁴⁶. עוד צוין בהסכם כי "היועצת תהיה כפופה למנהל דסק אירופה במערך פיתוח משאבים עולמי באוניברסיטה"⁴⁷. כמו כן קובע ההסכם⁴⁸ כי "בנוסף, זכאית היועצת לקבלת החזרים חודשיים בגין הוצאות שוטפות במסגרת פעילותה בארץ ובחו"ל כמנהלת דסק צרפת, כנגד הצגת קבלות". בטיוטת ההסכם מ-24.3.09, שהעבירה לשכת הייעוץ המשפטי למערך המגביות ולמחלקת משאבי אנוש, צוין: "אנחנו מוצאים לנכון להציב פעם נוספת את השאלה מדוע היא לא מועסקת כעובדת רגילה במסגרת משאבי אנוש?".

42 ראו למשל בג"ץ 319/78 שמן נ' ביה"ד הארצי ואח', פ"ד (2) 75.

43 על החוזה אין תאריך וחתימה.

44 סעיף 2.1 להסכם.

45 סעיף 2.4 להסכם.

46 סעיף 2.2 להסכם.

47 סעיף 2.2.3 להסכם.

48 סעיף 6.3 להסכם.

ב-20.8.06 כתב היועץ המשפטי של האוניברסיטה לסגן נשיא נלווה ולראש מערך קשרי החוץ בעניין העסקת כוח אדם במערך המגביות כי לדעתו "כל העסקה של כוח אדם על ידי מערך מגביות חייבת להיות מתואמת עם מערך משאבי אנוש".

ב-28.8.06 כתב סמנכ"ל משאבי אנוש דאז מר אליהו ספרוני למנכ"ל האוניברסיטה דאז מר שבתאי לובל בעניין העסקת כוח אדם במערך המגביות כי "הקמת מערך המגביות במתכונתו הנוכחית, צורת הפעלת היועצים... אינה עולה בקנה אחד עם תפיסת ניהול משאבי אנוש כפי שאני מבין אותה וניסיתי לקדמה. היא גם היוותה אחת העילות הישירות להתפטרותי".

ב-20.12.06 כתב היועץ המשפטי לסגן נשיא נלווה בעניין העסקת עובדים בכירים במגביות כנותני שירותים ולא כעובדים: "אני חוזר ומתריע, בפעם המי יודע כמה, כי מתכונת זו אינה ראויה, אינה נכונה, ואינה אמיתית, ובבוא עת פקודה ספק רב אם תתקבל כמתכונת האמיתית של ההעסקה, דבר שעלול לגרום לאוניברסיטה נזקים רבים, הן כספיים והן תדמיתיים. במיוחד חמור הדבר... בעובד כל כך בכיר וכל כך מרכזי במערכת, שמהווה חלק ממשו ומותי מהמערכת".



בתשובתם למשרד מבקר המדינה ציינו באי כוחה של האוניברסיטה כי הסיבה לכך שמערך המגביות מעסיק נותני שירותים על בסיס קבלני נעוצה בייחודיות של תפקידיהם. הם בעלי מומחיות מיוחדת, וקשה עד בלתי אפשרי להעסיקם כעובדים ברמות השכר המקובלות. הכנסתם תלויה בתרומות שהם מצליחים לאסוף, ולכן צורת העסקתם אינה מתאימה להעסקת עובד קבוע.

העסקה של נותני שירות שיש בה סממנים של יחסי עובד-מעביד - כגון שילובם בהיררכיה של האוניברסיטה ככפופים לעובדים קבועים והעמדת שירותים מינהליים לרשותם - מעלה חשש, שעליו התריעו היועצים המשפטיים והסמנכ"ל למשאבי אנוש דאז, כי בדיעבד תתקבל קביעה שיפוטית שלפיה התקיימו יחסי עובד-מעביד. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור לעיל, יש מקום שאוניברסיטת בר-אילן תבחן מחדש מהי דרך העסקתם המיטבית של עובדי המגביות.

העסקת כוח אדם שלא באמצעות מחלקת משאבי אנוש

מחלקת משאבי אנוש אמונה על ניהול כוח האדם, ועליה להקפיד שקבלתם של כלל עובדי האוניברסיטה והעסקתם ייעשו על פי הנורמות המחייבות.

משרד מבקר המדינה השווה בין מספר מקבלי השכר באוניברסיטה מיוני 2010 ועד מאי 2011 ובין מספר העובדים באותה תקופה שהיו בפיקוחה של מחלקת משאבי אנוש על פי רישומיה. נמצא כי מספר מקבלי השכר בתקופה שנבדקה היה 6,918, ואילו מספר העובדים שהיו בפיקוחה של מחלקת משאבי אנוש באותה תקופה היה 4,090.

מהממצאים עולה כי 2,828 עובדים שקיבלו שכר מהאוניברסיטה, שהם כ-40% מכלל מקבלי השכר באותה התקופה, לא היו בפיקוחה ובניהולה של מחלקת משאבי אנוש.

העסקת עובדים ברשות המחקר במימון תקציבי מחקר

האוניברסיטה מעסיקה ברשות המחקר כמה מאות עובדים המועסקים במסגרת רשות המחקר ולא באמצעות מחלקת משאבי אנוש. מדובר בעובדים בעבודה אקדמית או מינהלית במכוני מחקר, במרכזי מחקר, בקתדרות ובמחקרים. שכרם ממומן מתקציבי מחקר והם מועסקים על בסיס הסכמי העסקה תקופתיים המתחדשים מפעם לפעם או לפי שעות.

מהביקורת עולה כי את שכר העובדים האמורים קובעים החוקרים הראשיים, שלא על פי טבלאות השכר והמקובל באוניברסיטה. דוח מבקר הפנים של האוניברסיטה מ-6.5.10 בנושא קביעת תנאי שכרם של עובדים המועסקים במימון תקציבי מחקר מעלה, כי האוניברסיטה לא קיימה בקרה נאותה של גובה השכר שקבעו החוקרים, וסמנכ"ל משאבי אנוש אישר את הסכמי העסקה בלא בדיקה ושיקול דעת.

יתר על כן, מערך משאבי אנוש לא פיקח על נוכחותם בעבודה של מרבית העובדים המועסקים על בסיס הסכמי העסקה שבמימון תקציבי המחקר. חלק מעובדים אלה לא הגישו הצהרת נוכחות, חלקם לא החתימו כרטיסי נוכחות ולא דיווחו למערך משאבי אנוש באופן ידני על בסיס קבוע. העובדים המועסקים לפי שעות במימון תקציבי המחקר אינם מחתימים כרטיסי נוכחות. כיוון שכך אין בידי האוניברסיטה הנתונים הנדרשים לניהול פנקס שכר לעובדים אלה, ואין היא יכולה לכלול נתונים אלה בתלוש השכר שלהם כנדרש בחוק הגנת השכר.

1. הקרן הלאומית למדע ביצעה בשנים 2008-2009 ביקורת באוניברסיטה בנושא מחקרים הנעשים במימון הקרן, ובין השאר עלה נושא העסקת כוח אדם ברשות המחקר. בביקורת שעשתה הקרן נמצא כי "אין מעקב ופיקוח על עבודתם של עוזרי מחקר במחקר לא על ידי רשות המחקר ולא על ידי מחלקת משאבי אנוש... מספר שעות העבודה המדווח בטופס הידני של עוזרי המחקר אינו ניתן לאימות על ידי אף גורם באוניברסיטה... ברוב המוסדות שנבדקו על ידנו נמצא כי הדיווח לקרן התבצע על סמך הפלטים ממערכת השכר. לעומת זאת, באוניברסיטת בר-אילן, התהליך מתבצע באופן הפוך - הנתונים מרשות המחקר מוזרמים אל מחלקת השכר באוניברסיטה... לדעתנו, הגורם הראשוני אשר אמור לטפל בהעסקת עובדים ושכרם הינו מחלקת השכר באוניברסיטה, ורק לאחר מכן על הנתונים להיות מועברים לרשות המחקר לצורך הדיווחים לקרן".

2. ב-16.6.10 כתב מנהל רשות המחקר ד"ר איסר ישראל פאר מסמך בעניין דוח הביקורת של הקרן הלאומית למדע. כותרת המסמך הייתה "פתרון בעיות", וציין בו כי "רשות המחקר מתפקדת גם כחידת משאבי אנוש ומעסיקה כ-800 איש בשנה, כמחציתם בחוזים ויתרם עובדים שעתיים. אין לכך אח ורע באף אוניברסיטה. הח"מ כמו גם סגני הנשיא למחקר, התריעו על מצב לא תקין זה... אין פלא שדוחות הביקורת, הן של הקרן הלאומית למדע והן של המבקר הפנימי, מתריעים כי העסקת העובדים מתקציבי מחקר אינה נעשית בדרך הראויה. חשוב לציין שהביקורות עלו רק באופן חלקי על הבעייתיות שבהתנהלות זו. על מנת לבצע כראוי העסקה של עובדים נדרשת פעילות מקצועית של עובדי משאבי אנוש שאינה קיימת ברשות המחקר אלא ביחידה למשאבי אנוש".

3. בעקבות דוח מבקר הפנים מ-6.5.10 בנושא שכרם של עובדים המועסקים על חשבון תקציבי מחקר כתב ב-30.5.10 מנכ"ל האוניברסיטה מר חיים גליק למנהל רשות המחקר ולסמנכ"ל משאבי אנוש באוניברסיטה כי "עיון בדו"ח מלמד כי הליקויים חמורים והוא עוסק בכל תחומי העסקת עובדים ברשות המחקר... חמורה מכך העובדה שגם לאוניברסיטה אין שום נגישות לנושא, ולא קיים פיקוח של אגף משאבי אנוש על התנהלות רשות המחקר לעניין זה... החל מפרסום מכתבי זה, העסקת כל עובד מינהלי ברשות מחקר טעונה את אישוריו של סמנכ"ל משאבי אנוש, אשר

יבדוק את הגדרת התפקיד, התאמת הכישורים, השכר ותנאיו בהתאם לנוהלי האוניברסיטה" (ההדגשה במקור).

4. ב-19.7.10 כתב מנכ"ל האוניברסיטה מר חיים גליק לסגן הנשיא למחקר "סיכום פגישה בנושא דו"ח הקרן הלאומית למדע ודו"ח מבקר האוניברסיטה ברשות המחקר". במסמך הסיכום נכתב: "בכוונתי להעביר את הטיפול בכוח האדם המועסק על ידי החוקרים, לטיפולו של אגף משאבי אנוש באוניברסיטה, על מנת ליצור מערכת אחידה ונורמות בסיסיות להתנהלות שקופה ומקצועית של תחום זה. הפיקוח על ההתנהלות הכספית יהודק, וכולו יהיה במישור של ניהול כספי הנדרש על ידי הנורמות והנהלים של האוניברסיטה וההסכמים עליהם היא חתומה".

5. סוגיית הפיקוח על עובדים המועסקים על חשבון תקציבי המחקר באה לידי ביטוי גם בדוח מבקר הפנים שהוגש ב-7.2.11⁴⁹. בין השאר צוין בו כי "כיוון שרובם של העובדים המועסקים במסגרת הסכמי העסקה במימון תקציבי מחקר אינם מדווחים על נוכחותם בעבודה, כולל דיווח הנוגע לשירות המילואים שלהם, אין האוניברסיטה יכולה לתבוע מהמוסד לביטוח לאומי את ההחזר הכספי בגין הימים בהם נעדרו העובדים מהעבודה בגלל שירות מילואים. מאחר שמצב זה נמשך במשך שנים רבות, קרוב לוודאי שנגרמו לאוניברסיטה עקב כך הפסדים כספיים שלא ניתן לאומדם כיום".

6. מנכ"ל האוניברסיטה, בתגובתו על דוח מבקר הפנים מ-7.2.11 בנושא הפיקוח והבקרה על נוכחות העובדים המועסקים על בסיס הסכמי העסקה במימון תקציבי מחקר, ציין כי "הטיפול בפעילות רשות מחקר וקשריה עם מערך משאבי אנוש מורכב וטעון שינוי יסודי והקצאת משאבים... בכוונתי להגדיל את משאבי כוח האדם במערך משאבי אנוש במטרה להגביר, בין השאר, את הפיקוח והבקרה על עבודתם של העובדים המועסקים מתקציבי מחקר".

7. בתגובתו על טיוטת דוח מבקר הפנים מדצמבר 2011 בנושא העסקת עובדים לפי שעות במימון תקציבי מחקר, ציין המנכ"ל כי "הכין מסמך המתווה את סדרי הפיקוח והבקרה הנוגעים לנושא האמור אשר נמצא בשלב של דיונים אחרונים עם סגן הנשיא למחקר".

מנהל רשות המחקר, בתגובתו על טיוטת דוח מבקר הפנים האמור, ציין כי "רשות המחקר אינה הגוף המתאים לניהול ובקרת כוח אדם ובכלל זה אוכלוסיית העובדים המועסקים לפי שעות. עובדי רשות המחקר לא הוכשרו לטפל בנושאי כוח אדם, ועיסוקה של רשות המחקר בנושא זה מסיט את הרשות מיעודה לנהל את הגשת הצעות המחקר והמענקים ולהגדיל את תפוקות המחקר של האוניברסיטה. מאז כניסתו לתפקיד, התריע כמו גם סגני הנשיא למחקר הקודמים, על כך שרשות המחקר אינה הגוף המתאים לניהול ובקרת כוח אדם, וההנהלה הבטיחה שנושא זה יועבר מרשות המחקר. המנכ"ל התחייב לפני כשנה להעביר את הטיפול בנושא למערך משאבי אנוש של האוניברסיטה. המתווה שהכין המנכ"ל אינו נותן מענה לסוגיית ניהול כוח האדם המועסק מתקציבי מחקר שכן הוא מנציח את המצב הקיים".

העסקה ברשות המחקר שלא במימון תקציבי מחקר

עוד עולה מהביקורת, כי רשות המחקר חותמת על הסכמי העסקה לעשרות עובדים, שאינם מקבלים את שכרם מתקציבי המחקר. מאחר ועובדים אלה אינם מקבלים את שכרם מתקציבי

49 דוח מבקר הפנים מ-7.2.11 בנושא "הפיקוח והבקרה אחר נוכחות עובדים המועסקים על בסיס הסכמי העסקה במימון תקציבי מחקר".

המחקר, רשות המחקר אינה מפקחת עליהם ומנהלת אותם. גם מחלקת משאבי אנוש אינה מפקחת עליהם, אין גורם באוניברסיטה שמפקח עליהם או מבקר את עבודתם.

ב-4.5.06 כתב מנהל רשות המחקר ד"ר איסר ישראל פאר לסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש דאז, כי "ישנם גורמים באוניברסיטה שמסיבות היסטוריות תקציבם מנוהל ברשות המחקר על אף שאין עתה כל פעילות מחקרית הכרוכה בכך, אולם המנהלים של אותן היחידות ממשיכים להפנות לרשות דרישות להעסקת עובדים מתקציבים אלו. עניין זה הינו מאד בעייתי בלשון המעטה ואינו חדש... מובן מאליו שהבעיה... לא נפתרה אלא העצימה עם הזמן... לא יעלה על הדעת שהאוניברסיטה תנפיק חוזה העסקה במחקר לתפקידי מזכירות, דוברות, מנהל חינוכי, מנהל אדמיניסטרטיבי, מנכ"ל נגרות, מורים לתלמידים בתיכון (ואלו רק מקצת הדוגמאות) לפעילויות שהינן אולי חשובות כשלעצמן אולם אין לכך שום קשר לפעילות מחקרית כלשהיא... מדובר במצב בלתי אפשרי הרבה מעבר לביטוי, מינהל לא תקין... אין צורך להוסיף מילים על השערורייה שתפרוץ אם דבר זה ימשך... הנושא השני הינו מתן הוראות תשלום שכר לעובדים לפי שעות והכוונה לעובדים שאין ביניהם לבין האוניברסיטה חוזה העסקה אלא משלמים להם לפי שעות עבודתם בפועל... נוצר מצב שמועברים לרשות המחקר בקשות לביצוע הוראות תשלום שכר לעובדים שאין כל קשר בין מחקר לבין מהות עבודתם... אין לרשות המחקר ולאוניברסיטה כל מושג או דרכי פיקוח על עבודתם בתהליך מוזר זה" (כל ההדגשות במקור).

ב-7.11.11 כתב מנהל רשות המחקר לסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש מר יעקב מילר, במענה לדרישתו שיחתום על חוזה העסקה של קבוצת עובדים שאינם מועסקים על חשבון תקציבי מחקר: "כפי שהתרעתי בעבר מדובר בנוהל לא תקין והתנהלות לא רגילה של רשות המחקר, כיוון שכיום עובדים אלו כלל לא מועסקים מתקציבים המתנהלים ברשות המחקר, ואין להם שום קשר לרשות המחקר".

מהממצאים עולה כי מחלקת משאבי אנוש אינה מנהלת חלק ניכר ממקבלי השכר באוניברסיטה ואינה מפקחת עליהם. חלקם מועסקים ברשות המחקר על חשבון תקציבי מחקר; חלקם - אף חמור מכך - מועסקים ברשות המחקר שלא על חשבון תקציבים המתנהלים בה, והיא רק חותמת על הסכמי העסקה שלהם, ואין עליהם פיקוח או בקרה של גורם כלשהו.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מ-1.4.12 ציינו באי כוחה של האוניברסיטה כי הביקורת של משרד מבקר המדינה בפרק זה נשענת בעיקרה על ממצאי ביקורת של מבקר האוניברסיטה ושל הקרן הלאומית למדע, והם ממצאים נכונים. מדובר בליקויים שנמשכו שנים רבות, וכעת עומדים לפני תיקון. באגף משאבי אנוש מוקם בימים אלה מדור מיוחד, אשר תפקידו לפקח על האופן שבו רשות המחקר מטפלת בכוח האדם שלה, והוא גם ימלא חלק מהתפקידים הכרוכים בכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, המידע החלקי שבידי מערך משאבי אנוש ומעורבותו החלקית בכל הקשור לקליטה וניהול של כוח האדם נוגדים כללי מינהל תקין ואף עלולים לגרום לאוניברסיטה הפסד כספי. על מחלקת משאבי אנוש לנהל את כלל עובדי האוניברסיטה ולפקח עליהם פיקוח מלא.



מהממצאים בפרק זה עולה כי במרוצת השנים לא נקבע לאוניברסיטת בר-אילן תקן, הכולל את המבנה הארגוני שלה, תיאור המשרות, הגדרות תפקיד, כפיפויות, מתח דרגות ותנאים נלווים שקופים, קבועים וברורים. זאת למרות המלצות ועדת צ'חנובר ואף על פי שמנכ"ל האוניברסיטה הכיר בחיוניות התקן והצהיר יותר משלוש שנים לפני מועד סיום הביקורת שיטפל בכך. היעדר התקן מקשה על האוניברסיטה לפקח על קליטת העובדים בה, לבקר את עבודתם ולהבטיח את פעולתה הקבועה על פי מהותה וצרכיה.

עוד עלה בביקורת, כי הנשיא והמנכ"ל מינו עובדים לתפקידים שאינם קיימים בתקן וקבעו להם שכר עבור תפקידם החדש. לאחר מכן ניתנה למשאבי אנוש הוראה ליצור משרה בהתאם להגדרה ולשכר שקבעו הנשיא והמנכ"ל. ממצאים אלה מעלים חשש כי יצירת המשרות החדשות נעשתה לשם מילוי צורכי העובדים ולא בשל צורכי האוניברסיטה. הגדרת המשרות ותנאי העסקת בעלי התפקידים הממלאים אותן צריכים להיות קבועים בתקן ולא להיקבע לפי החלטת הנשיא או המנכ"ל אד-פרסונם.

הליך קבלת העובדים המינהליים באוניברסיטת בר-אילן המכונה "מכרז" מאפשר לממונה הרלוונטי לבחור את המועמד המועדף עליו, ו"ועדת הקבלה" משמשת רק חותמת גומי למימוש בחירתו. הליך זה אינו מבטיח מתן הזדמנות שווה למועמדים בכוח וקבלת עובדים משיקולים ענייניים בלבד, ללא שרירות ומשוא פנים. יתר על כן, במקרים רבים קודמו עובדים על סמך הנחיית נשיא או מנכ"ל בלי שהתקיים "מכרז" כנדרש.

התנהלות האוניברסיטה בכל הנוגע לקבלת העובדים המינהליים אפשרה העסקת עובדים על פי קשרים משפחתיים, עד כדי כך שבמועד סיום הביקורת כל עובד חמישי לפחות הוא קרוב משפחה של עובד אחר.

הביקורת מצאה חוסר אחידות והיעדר קריטריונים ברורים ואובייקטיביים בנושאי שכר והטבות לעובדים באוניברסיטה. אין נהלים המסדירים את מתן ההטבות לעובדים, ובמועד סיום הביקורת טרם יושמו החלטות ועדת הקבע של האוניברסיטה בדבר הצורך בהגדרת אמות מידה אחידות, כתובות, ברורות ועקביות לקביעת השכר והתנאים הנלווים לקבוצות העובדים השונות בה. היעדר כללים כתובים ואחידים, מפורשים וגלויים, אינו מתיישב עם מושכלות היסוד של מינהל תקין.

מהממצאים עולה כי על חלק ניכר (כ-40%) ממקבלי השכר באוניברסיטה אין פיקוח של מערך משאבי האנוש שלה. בכך נגרע מתפקידה של מחלקת משאבי אנוש, ונפגעה יכולתה לנהל את כוח האדם באוניברסיטה בראייה כוללת. חוסר המידע והמעורבות החלקית בלבד של מערך משאבי אנוש בכל הקשור לקליטה וניהול של כוח האדם נוגד את כללי מינהל תקין, ואף עלול לגרום לאוניברסיטה הפסד כספי. לדעת משרד מבקר המדינה על מחלקת משאבי אנוש לנהל את כלל עובדי האוניברסיטה ולפקח עליהם באופן מלא.

תגליות

רקע

על פי תקנון התגליות והפטנטים של האוניברסיטה, האוניברסיטה היא בעלת הזכויות והקניין הרוחני על תגליות⁵⁰ החוקרים⁵¹. על החוקר לדווח לוועדת התגליות על כל תגלית שהגיע אליה במסגרת עבודתו באוניברסיטה⁵². ועדת התגליות רשאית להכריז על התגלית כתגלית מזכה, הנשארת בבעלות האוניברסיטה. החוקר זכאי ל-40% מההכנסות נטו בעדה, ואם אין האוניברסיטה מעוניינת למסחר אותה תשחרר התגלית. אם התגלית שוחררה לחוקר, תהיה האוניברסיטה זכאית לקבל 20% מרווחי מסחר התגלית בידי החוקר.

שחרור התגלית נעשה בהליך מסודר שנתמך בהסכם שחרור. הסכם שחרור הוא חוזה שנחתם בין האוניברסיטה ובין החוקר. בהסכם מוסדרות התחייבויות שונות של החוקר, שנועדו לאפשר לא רק בקרה ופיקוח על מימוש זכויות האוניברסיטה אלא אף להבטיח כי לא ייעשה שימוש במשאבי האוניברסיטה בהמשך פיתוח התגלית, ולא תהיה זליגת טכנולוגיה מהאוניברסיטה. למשל, בהסכם נאסר על החוקר במפורש להמשיך לפתח במעבדות האוניברסיטה או במימון האוניברסיטה את התגלית ששוחררה, וכן מוטלת עליו החובה לדווח על כל התקשרות מסחרית בנוגע לפטנט ששוחרר.

חברת "בר-אילן חברה למחקר ופיתוח בע"מ" (להלן - החברה), הנמצאת בבעלותה המלאה של אוניברסיטת בר-אילן, היא הזרוע היישומית של האוניברסיטה, והיא המורשית הבלעדית שלה לניהול קניינה וליישום מסחרי של תגליות החוקרים. החברה פועלת כגוף הממסחר המצאות וקניין רוחני השייכים לאוניברסיטה. מטרת החברה היא לגשר בין אוצרות המידע והידע הנמצאים בידי חוקרי האוניברסיטה ובין עולם העסקים והתעשייה.

במסגרת החברה פועלים שני מרכזי רווח, פרויקט השו"ת (שאלות ותשובות) והמרכז להשתלמויות בנייהול, אך פעילותה העיקרית של החברה היא קידום ומסחר של הידע והתוצר הרוחני של האוניברסיטה, ובתחום זה מרוכזים עיקר משאביה. האוניברסיטה היא המקור היחיד לטכנולוגיות שאותן החברה יכולה למסחר. הצלחת החברה מותנית בפיתוח טכנולוגיות חדשניות על ידי החוקרים.

מערכת היחסים בין האוניברסיטה לחברה הוסדרה בהסכם משנת 1997, שחלו בו שינויים במרוצת השנים ותוקפו מוארך מדי פעם בפעם (להלן - ההסכם).

סעיף 2 א להסכם קובע כי "החברה תשמש כמורשית בלעדית של האוניברסיטה לניהול קניינה של האוניברסיטה וליישום מסחרי של הפרויקטים"⁵³.

50 "תגלית" מוגדרת בתקנון (סעיף 2) כאמצאה או ידע, בין שהיא כשירת פטנט ובין שאינה כשירת פטנט, אך יש בה משום חידוש והיא ניתנת לניצול כלכלי ולרבות כל שיפור, השלמה ופיתוח של הנ"ל.

51 תקנון הפטנטים והתגליות חל על "זכאי", המוגדר כ"עובד האוניברסיטה, בין קבוע ובין ארעי, בין בסגל האקדמי ובין עובד מינהלי, סטודנט, תלמיד מחקר, עובד מינהלי או חבר סגל אקדמי הנמצא בשבתון או בהשתלמות מטעם האוניברסיטה או בחל"ת" (סעיף 2 לתקנון).

52 תגלית שהגיע אליה כולה או בחלקה עקב היותו "זכאי" ובתקופת זכאותו. אם התגלית התגלתה לאחר תום תקופת הזכאות של ה"זכאי", אך נובעת מהזכאות, יראו גם אותה כתגלית מזכה (סעיף 2 לתקנון).

53 "פרויקטים" מוגדרים בהסכם כהמצאות, תגליות, מחקרים בעלי פוטנציאל יישומי ומסחרי בתחומים שונים ושירותי מחקר לחברות מסחריות.

זליגת טכנולוגיות

1. מהביקורת עולה כי חוקרים רבים אינם פועלים על פי התחייבויותיהם ועל פי תקנון הפטנטים והתגליות או על פי הסכמי השחרור, ובדרכים שונות מפתחים תגליות או ממסחרים אותן בניגוד להתחייבויותיהם. לא אחת למדה הנהלת האוניברסיטה מהתקשורת על התקשורות מסוג זה, שהן עתירות ידע וכספים.

פיתוח תגליות ומסחרן באופן עצמאי נעשה הן לגבי תגליות שלא דווח עליהן לוועדת התגליות - בניגוד לתקנון הפטנטים והתגליות, והן לגבי תגליות ששחררו - בניגוד להסכם השחרור.

ב-20.12.10 ציין מר יחזקאל ברנהולץ, חבר הדירקטוריון של החברה, וחבר ועדת הקבע והוועד המנהל של האוניברסיטה, בישיבה משותפת של דירקטוריון החברה וועדת הבדיקה שהקימה ועדת הקבע לשם בדיקת החברה (ראו להלן) כי "מראשית ימי בחברה ולאחר לימוד לעומקה, לא פסקתי מלטעון שהבעיה העיקרית המרכזית היא זליגת המידע כאשר מדענים המחויבים על פי חוזה העבודה שלהם ותקנון התגליות להעביר כל המצאה אך ורק דרך החברה, מברייחים (שלא להתבטא בחריפות יותר גונבים) המידע ומקימים חברות וממסחרים שלא דרך החברה".

ב-13.2.11 כינס מנכ"ל האוניברסיטה פגישה בנושא מתווה למקסום עבודתם המשותפת של רשות המחקר והחברה. בפגישה ציין המנכ"ל כי "נמצא כי כל נושא שחרור התגליות אינו מפקח ולעיתים נוצרת מציאות שבה האוניברסיטה משחררת תגליות שנראות 'לכאורה' כלא מסחריות, אך בפועל, 'מאחורי הקלעים' מתפתחת חברה מסחרית המנצלת באופן חד צדדי את תוצרי המחקר והתגליות ומונעת זכויות מהאוניברסיטה מתגלית זו".

2. עוד עולה מהביקורת כי חוקרים פיתחו ומסחרו בעצמם תגליות באמצעות שיתופי פעולה בינם وبين גורמים חיצוניים במסווה של "ייעוץ". למעשה, הייעוץ הוא התקשורת עם גורמים חיצוניים בלי לקבל כנדרש אישור מהגורמים המתאימים באוניברסיטה ובלי להבטיח את התמורה שהיא זכאית לה בשל כך.

ב"תקנון הסנט לעבודה נוספת של חברי הסגל האקדמי באוניברסיטה" נקבעו סוגי עבודות נוספות המותרות לחברי הסגל האקדמי ובהן "ייעוץ מקצועי בתחום מומחיותו של חבר הסגל". ייעוץ זה יכול להינתן, מטבע הדברים, לגורמים שונים מעולם העסקים והתעשייה. בתקנון נקבע כי עבודות אלה מותרות בתנאים ובמגבלות שונות, לרבות הצורך לקבל מראש אישור של הדיקן או של הוועדה לעבודה נוספת של האוניברסיטה.

בישיבה מיום - 20.12.10 ציין מר ברנהולץ, לגבי זליגת טכנולוגיות מן החברה, כי "הפירצה החמורה ביותר נמצאת בתקנון התגליות המתיר לחוקרים לתת "שירותי ייעוץ" לכל דורש. תמורת הייעוץ הם מרוויחים סכומים נאים ומעבירים לגורמים זרים ידע השייך למוסד".

ההסכם בין האוניברסיטה לחברה קובע כי "האוניברסיטה תנקוט בצעדים מתאימים ובכלל זה צעדי מניעה ואכיפה, למניעת מסחר עצמאי של ידע ותגליות,^[54] על ידי הזכאים,^[55] ... שלא באמצעות החברה. הביטוי "ידע" האמור לעיל משמעו גם ייעוץ לגורם מסחרי המבוסס על פעילות מחקרית המתבצעת בקשר ובזמן פעילות מחקרית באוניברסיטה"⁵⁶ (ההדגשה אינה במקור).

54 ראו לעיל. הערה 50.

55 ראו לעיל הערה 51.

56 סעיף 12 להסכם.

לדעת משרד מבקר המדינה על האוניברסיטה לעמוד על מסחור הידע והתגליות אך ורק באמצעות החברה; להקפיד על כך שחברי הסגל יקיימו את נהליה בעניין זה; ולנקוט צעדים מתאימים למניעת התקשרויות של חוקרים עם גורמים חיצוניים לצורך "ייעוץ", שבמהותו אינו אלא מסחור עצמאי של ידע ותגליות, הנעשה בלי לבקש את אישורה של האוניברסיטה, ובלי להבטיח שתקבל את התמורה שהיא זכאית לה בעד מסחור התגלית.

הטיפול בזליגת טכנולוגיות

כאמור, על פי ההסכם בין האוניברסיטה לחברה⁵⁷: "האוניברסיטה תנקוט בצעדים מתאימים ובכלל זה צעדי מניעה ואכיפה, למניעת מסחור עצמאי של ידע ותגליות' על ידי הזכאים'... שלא באמצעות החברה".

ב-25.9.05 כתב מבקר הפנים דאז כי נפגש עם סגן הנשיא למחקר לפי בקשתו, לדון בשמירה על זכויות האוניברסיטה ברישום פטנטים, וכי "סגן הנשיא למחקר ציין כי פנה ל-6 חברי סגל במכתב בו ביקש הסברים לרישום פטנטים על ידי אותם חברי סגל למרות שעל פניו נראה שלא קיבלו שחרור מהאוניברסיטה לגבי אותם פטנטים. [סגן הנשיא למחקר], לדבריו, קיבל תשובות מכולם... ובהם תשובות לא חד משמעיות או לא ברורות... יש לעקוב אחרי נושא זה... ולשקול אם יש מקום להכניס את הנושא לתכנית הביקורת".

במועד סיום הביקורת עדיין לא נעשתה ביקורת פנים בנושא זליגת טכנולוגיות באוניברסיטה, אף שהבעייתיות בעניינה בעינה עומדת, כפי שיפורט להלן.

ב-11.10.05 כתב היועץ המשפטי של האוניברסיטה לסגן הנשיא למחקר דאז, כי "לאוניברסיטה חובה לשמור על קניינה הרוחני. אף דירקטוריון חברת בר-אילן למחקר ופיתוח בע"מ, אשר רואה את האוניברסיטה כאחראית על קניינה הרוחני, פנה באמצעות מנכ"ל החברה לאוניברסיטה וביקש כי הנושא יטופל, זאת לאור הממצאים המדגמיים המעוררים שאלות ותהיות. הבעיה רחבה ועמוקה ונוגעת לכל החוקרים".

ב-27.12.06 התכנסה ישיבת פורום הנשיא שבה ציין מנכ"ל האוניברסיטה דאז, מר שבתאי לובל, כי "הטענה המרכזית היא שהחברה אינה מקבלת באופן שוטף את פוטנציאל ההמצאות של החוקרים באוניברסיטה... יש בעיה נוספת של זליגת פטנטים מצד החוקרים... מר גבי קינן [מנכ"ל החברה] ומר ברנהולץ [דירקטור בחברה] זועקים שקיימת זליגת פטנטים. נערכו בדיקות והסתבר ש-10 חוקרים שלנו אכן רשמו על שמם פטנטים. יש לבדוק את הנושא ולשקול להעמידם לוועדת משמעת. פרופ' משה קוה ביקש להפנות שאלה ליועץ המשפטי, מה הפרוצדורה המשפטית של האוניברסיטה לגבי חוקרים שרשמו פטנטים על שמם מבלי שיידעו את המערכת וקיבלו אישור".

ב-22.1.07 כתב היועץ המשפטי לנשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, בעניין זליגת טכנולוגיות כי "התבקשתי להתייחס לשאלת הפרוצדורה המשפטית של האוניברסיטה לגבי חוקרים שאינם מדווחים לאוניברסיטה על פעולות מסחור שלהם בתגליות... פיתוח תגליות ומסחורן באופן עצמאי יכול לקרות בשני מקרים: האחד, כאשר מדובר באמצאה שלא עברה דרך ועדת תגליות

57 ש.ם.

בכלל, והשני כאשר מדובר באמצאה ששחררה לחוקר והוא אינו מדווח כמתחייב על מסחור והכנסות ממנו. בשני המקרים מדובר בהפרת של חובות חבר הסגל בניגוד לתקנון הפטנטים והתגליות, היינו: בהפרת משמעת ובהפרת התחייבויות כעובד כלפי המעסיק... כאשר מדובר בקניין רוחני ששחרר לחבר הסגל, ההפרה חמורה יותר משום שמדובר בנוסף גם בהפרת הסכם השחרור אשר נחתם עם אותו חבר הסגל. בהסכם השחרור קיימת דבר שבשגרה הוראה בדבר חובת דיווח לאוניברסיטה על כל מסחור של התגליות... במשך השנים העליתי הנושא בוועדת תגליות ואף פניתי לסגני הנשיא למחקר שכהנו מעת לעת והתרעתי נגד התופעה... הצעד המתבקש בעניינים אלו הוא הליך משמעת".

ב-11.5.10 הגיש מר יחזקאל ברנהולץ, דירקטור בחברה, ליו"ר החברה דאז מכתב התפטרות מחברות בדירקטוריון החברה. במכתב ציין מר ברנהולץ כי "במשך כל שנות חברותי בדירקטוריון, טענתי בתחושת בטן שיש זליגת טכנולוגיות מתוך מעבדות האוניברסיטה ואם כבר הומצאה המצאה מבית מדרשה של בר-אילן, היא מצאה את דרכה החוצה. נושא זה לא נבדק משום מה עד היום על ידי האוניברסיטה. תפילה בליבי שתערך בדיקה ממצה בנושא על ידי מבקר האוניברסיטה או ע"י בודק חיצוני בלתי תלוי".

ב-16.5.10 כתב יו"ר החברה דאז לנשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, כי "אכן שותף אני לדעה שהביע מר ברנהולץ בשנים האחרונות, שיש מקום לביקורת עומק באשר לזליגת טכנולוגיה מהאוניברסיטה, דבר הפוגע בהכנסות החברה".

ב-6.9.10 כתב מר ברנהולץ לפרופ' קוה בעניין ועדת בדיקה שאותה מינתה ועדת הקבע לשם בדיקת החברה והתריע כי "יש לבדוק למי מהמדענים שחררו פטנטים, ומי באוניברסיטה עוקב מה קרה להם אחרי שחרורם? על הוועדה לבדוק בעצמה, או על ידי חוקר מיוחד, האם זלגה או זולגת טכנולוגיה, וזאת אפילו בעשר השנים האחרונות... במסגרת ישיבות הדירקטוריון הועלו לא פעם שמות ומקרים של פרופסורים שהקימו חברות ופועלים בתוך האוניברסיטה מבלי שלחברה יש כל נגיעה, זאת אומרת עקיפת החברה, האם אין חובה לבדוק מקרים אלה?".

ב-20.12.10, ציין מר ברנהולץ בישיבה משותפת לדירקטוריון החברה ולוועדת הבדיקה האמורה: "שום פעולת אכיפה או בקרה משמעותית לא נעשתה למיטב ידיעתי עד כה על ידי הנהלת המוסד לא לגבי השימוש בפרצה זאת ולא לגבי תגליות ששחררו על ידי האוניברסיטה לחוקרים לאחר השחרור, וכך נפגעות הכנסות החברה ותקציב האוניברסיטה מפסיד. יושבים כאן מספיק אנשים שיאשרו שכמעט בכל ישיבה העליתי את נושא הזליגה, ושלא נעשה דבר מאז שנים לבדיקת הנושא... לפני מספר חודשים הגשתי את התפטרותי מהדירקטוריון מהכרתי שאין האוניברסיטה מוכנה לבדוק אל נכון את נושא זליגת המידע".

ב-13.2.11 כינס מנכ"ל האוניברסיטה פגישה בנושא מתווה למקסום עבודתם המשותפת של רשות המחקר והחברה. בסיכום הפגישה ציין מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, כי "נמצא כי חוסר מקסום יכולת האוניברסיטה נובע מ'זליגות' בתחומים הבאים: אי עמידת החוקרים בתנאים שמתחייבים על פי התקנון... ובהמשך אל מול החברה עוד בשלבים של טרום ועדת התגליות... ניצול סעיפים בתקנון המאפשרים מתן ייעוץ ועל בסיס הרחבתו לכדי הקמת מיזמים או חברות משותפות בניגוד לנוהלי האוניברסיטה... שחרור תגליות - נמצא כי כל נושא שחרור התגליות אינם מפוקחים... מוסכם בנוסף כי חלק מהזליגות... הן תוצאה של אי אכיפת נהלים והסדרתם ניתנת בקלות יחסית באמצעות הגברת המשמעת הארגונית הלקויה מאד בתחום זה".

ב-28.2.11 כתב היועץ המשפטי למנכ"ל האוניברסיטה בעניין סיכום הפגישה האמורה כי "הבעיה היא בפיקוח על קורות התגלית המשוחררת לאחר חתימת הסכם השחרור. כאן יש טיפול לא מספק. פניתי בכתב כמה פעמים לסגני נשיא לדורותיהם. הנושא הובא על ידם לפורום נשיא

ובסופו של דבר לא הייתה שום החלטה אופרטיבית... היינו לדעתי העדר פעילות אכיפה בהעדר החלטה מתאימה של פורום נשיא... התוצאה אובדן שליטה ופיקוח עד אובדן הפרויקט כולו. הבעיה היא של אכיפה".

מהביקורת עולה כי משך שנים אין האוניברסיטה מגנה כראוי על זכויות קניינה הרוחני. היקפה של הבעיה וחומרתה הועלו לפני הנהלת האוניברסיטה פעמים רבות ואף הובאו מקרים קונקרטיים לטיפול. הכללים למניעת זליגה של טכנולוגיות באוניברסיטה קיימים ומוסדרים. למרות זאת, במשך שנים, לא התקבלה בעניין זה החלטה מתאימה של הנהלת האוניברסיטה והנשיא העומד בראשה. לדעת משרד מבקר המדינה, הנהלת האוניברסיטה והנשיא העומד בראשה אחראים לכישלון האוניברסיטה בשמירה על קניינה הרוחני ולהפסד הכספי הנגרם בשל כך.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מ-1.4.12 ציינו באי-כוחה של האוניברסיטה כי: "הנשיא הוא זה אשר אחז לראשונה את השור בקרניו, והצביע על הצורך בבחינה מעמיקה של כשלי המסחור של הקניין הרוחני האוניברסיטאי. התופעה המכונה 'זליגת ידע' הוא אחד הסימפטומים של כשלון זה ולא סיבתו... הנשיא ביקש אפוא... לבנות את הסכר מחדש, באופן התואם את סביבת העבודה האוניברסיטאית שהשתנתה".

דוגמה מובהקת לזליגת טכנולוגיות מן האוניברסיטה, בלא שהנהלת האוניברסיטה פעלה כנדרש לעצור זאת, היא פרויקט הסלסקאן (ראו פירוט להלן) על נגזרותיו.

בראשית שנות התשעים של המאה העשרים בוצע מחקר באוניברסיטה, במסגרתו פותחו מכשיר, ידע, מוצרים ותהליכים בתחום סריקת תאים לאבחון מוקדם של סרטן ואבחונים רפואיים ובדיקות ביולוגיות אחרות במערכת הידועה כמערכת הסלסקאן.

בחלוף השנים התפתח פרויקט הסלסקאן למיזם רחב היקף בעל נגזרות רבות. במשך השנים ועד סיום הביקורת נרשמו פטנטים ונחתמו הסכמים עם משקיעים, קרנות וחברות שונות לגבי השקעה וחלוקת רווחים מהפיתוחים השונים של פרויקט זה. באוניברסיטה הוקם מרכז הסלסקאן ע"ש ג'רום שוטנסטין לגילוי מוקדם של סרטן (להלן - מרכז שוטנסטין).

מהביקורת עולה כי נגזרותיו של פרויקט הסלסקאן, לא עברו דרך החברה במרוצת השנים ובמועד הביקורת, ואת ניהולם ויישומם המסחרי ביצעו נשיא האוניברסיטה וסגן הנשיא למחקר ולא החברה.

נשיא האוניברסיטה כתב, חתם וניהל משא ומתן עם משקיעים על גובה התמלוגים וכיוצא באלה בעצמו, ואילו החברה אינה צד בעניין. עקיפת החברה בדרך זו נעשית בניגוד לתקנון התגליות והפטנטים ובניגוד להסכם שבין האוניברסיטה לחברה.

בדיונים פנים-אוניברסיטאיים בעניין זליגת טכנולוגיות (ראו להלן בפרק על התגליות) הועלה פרויקט הסלסקאן כמה פעמים כדוגמה מובהקת ל"התערבות ההנהלה השוטפת בתהליכי המסחור והוצאת נושאים מובהקים של המסחור מן המסגרת המקצועית של החברה"⁵⁸.

58 מכתב ששלח היועץ המשפטי של האוניברסיטה למנכ"ל האוניברסיטה ב-28.2.11.

ב-20.12.10 ציין מר ברנהולץ כי "לדוגמא אציין כי בדיקה מעמיקה מאד של תוצאות החטיפה מן החברה של פרויקט הסלסקאן... ייתן אל נכון לוועדה תמונה ברורה. הרי לא יתכן שבמשך כל השנים לא הומצאה במסגרת פרויקט זה ולו המצאה אחת הראויה למסחור!"

במכתבו של היועץ המשפטי למנכ"ל האוניברסיטה מ-28.2.11 צוין כי "גם פניות שלי בשנים עברו בנושא ובפרט לגבי תגלית חשובה ששחררה, לא טופלו. איני יודע מדוע... הדגשתי בדיון את הבעיה של התערבות ההנהלה השוטפת בתהליכי המסחור והוצאת נושאים מובהקים של המסחור מן המסגרת המקצועית של החברה... התוצאה - אובדן שליטה ופיקוח עד אובדן הפרויקט כולו. נתתי בדיון דוגמא מובהקת אחת = הסלסקאן".

כאמור, פרופ' קוה מונה לנשיא אוניברסיטת בר-אילן בשנת 1996. בשנים 1994 ו-1995, שבהן שימש פרופ' קוה כרקטור, הוא עסק בניהול הקשרים הבין-לאומיים ושימש כמדען ראשי של פרויקט הסלסקאן, במסגרת הסכם בינו ובין חברה ד'. האוניברסיטה העבירה לחברה זו את האחריות ואת הסמכות לביצוע עבודות המחקר והפיתוח של הפרויקט, שבמסגרתו הועסק בה גם מנהל המחקר. חברה ד' שילמה את שכרם של מנהל המחקר ופרופ' קוה עבור עבודתם בפרויקט הסלסקאן מתקציב המחקר של הפרויקט.

מהממצאים עולה כי פרופ' קוה, שהועסק בעבר בפרויקט הסלסקאן לצדו של מנהל המחקר, מעורב בניהולם המסחרי של פרויקטים, שנטען כי הם נגזרות של פרויקט הסלסקאן, תוך הדרת החברה, בניגוד לתקנון התגליות והפטנטים וההסכם עם החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תקנון התגליות והפטנטים של האוניברסיטה וההסכם בין האוניברסיטה לזרוע היישומית שלה - החברה - נועדו לעגן את האינטרס של האוניברסיטה לשמור על זכויות קניינה הרוחני. נשיא האוניברסיטה, בתוקף תפקידו, מופקד על שמירת זכויות הקניין הרוחני של האוניברסיטה לגבי כלל תגליותיה. בפועל בחר נשיא האוניברסיטה להתעלם מהנהלים ומאינטרס האוניברסיטה לגבי נגזרותיו של פרויקט הסלסקאן.

נמצא אפוא שלגבי נגזרות פרויקט הסלסקאן, לא זו בלבד שהנהלת האוניברסיטה בראשות הנשיא לא מנעה את זליגת הטכנולוגיה אלא שהנשיא אף נתן ידו למסחור הטכנולוגיה שלא באמצעות החברה.

החלפת דירקטוריון החברה

ב-24.6.10 החליטה ועדת הקבע "למנות ועדה אשר תבחן את מבנה החברה, בעקבות התפתחות דרמטית של האוניברסיטה במדע הניסיוני, וזאת בהתייעצות עם אנשי כלכלה שונים וכן עם חברי דירקטוריון של החברה... המלצות הוועדה יובאו לאישור ועדת הקבע" (להלן - ועדת הבדיקה).

בישיבת פורום הנשיא מ-23.12.10 דווח כי "ועדת הקבע מינתה ועדת מסחור אשר בחנה ובדקה את פעילותה של החברה למחקר ופיתוח ותפקוד הדירקטוריון. הוצע 'לרענן' את הדירקטוריון ולבחור חברים חדשים בעלי מעוף, המתמחים בשיווק ובקניין רוחני, אשר ימנפו את פעילותה של החברה. בישיבת ועדת הקבע הקרובה יבחרו חברי דירקטוריון חדשים". בישיבת ועדת הקבע מ-28.12.10 אישרה ועדת הקבע פה אחד את מינוים של חברי הדירקטוריון החדשים.

בפועל מונו כדירקטורים בדירקטוריון החדש של החברה כל חברי ועדת הבדיקה, למעט אחת.

מהביקורת עולה אפוא כי כל חברי ועדת הבדיקה, למעט חברה אחת, מונו לחברי הדירקטוריון החדש של החברה.

במכתבו של מר יחזקאל ברנהולץ, חבר בדירקטוריון החברה היוצא, מ-20.12.10 צוין כי הוא "מצפה שאף אחד מחברי הוועדה לא יכהן כדירקטור כי אחרת יובן שכל מטרת הוועדה הייתה לצורך החלפת הדירקטוריון ומינוי חלק מכם כדירקטורים, וזה לא יראה יפה. צדק צריך להיעשות ולהראות".

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מ-1.4.12 ציינו באי כוחה של האוניברסיטה כי חברי ועדת הבדיקה הם בעלי רקע, השכלה וניסיון מתאימים ובזכות זאת גם נבחרו, לצד אחרים בעלי רקע דומה, לדירקטוריון החדש. מינויים של חברי ועדת הבדיקה לחברי דירקטוריון חסכה תקופת לימוד ממושכת שהייתה נדרשת מחברים חדשים, שלא הכירו את ענייני החברה לעומק. חברי הדירקטוריון אינם מקבלים כל תמורה או גמול על חברותם זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, קיים טעם לפגם בכך שאותם חברים שמונו לחברי ועדת הבדיקה מונו בעקבות זאת כחברי הדירקטוריון החדש של החברה. יודגש כי אין בכך כדי להטיל דופי בכישוריהם של חברי הדירקטוריון החדש.

שיוך פירות לקרנות צמיתות

רקע

קרנות צמיתות ודרכי השקעת כספיהן

אוניברסיטת בר-אילן מנהלת תיקי נכסים כספיים בסכומים ניכרים. הכספים שבתיקי הנכסים מקורם בתרומות, בעודפי תזרים מפעילות שוטפת וביעודות שונות. אם התורם התנה את התרומה בהשקעת כספיה לצמיתות ובשימוש בפירות ההשקעה בלבד למטרות שקבע, על האוניברסיטה להקים קרן צמיתה. בשנת 2011 היו לאוניברסיטת בר-אילן קרנות צמיתות בסכום של כ-400 מיליון ש"ח.

מבחינת דרכי השקעת כספי הקרנות הצמיתות, ניתן לחלקן לשני סוגים: (א) קרנות משויכות, שהתורם נתן לאוניברסיטה הוראות בדבר אופן השקעת כספיהן; (ב) קרנות לא משויכות, שבהן שיטת ההשקעה של כספי התרומה מסורה לשיקול דעתה של האוניברסיטה.

האוניברסיטה משקיעה את כספי הקרנות הצמיתות שאינן משויכות על פי מדיניות ועדת ההשקעות שלה, שאותה ממנה הוועד המנהל של האוניברסיטה. כספי קרנות אלה מושקעים ב"סל" אחד ובאפיקי השקעה שונים לפי מדיניות ועדת ההשקעות. הנהלת החשבונות של האוניברסיטה מבצעת רישום נפרד לכל קרן, והדבר מאפשר להנהלת האוניברסיטה לשייך לקרן את התשואה הפירותית המתאימה על פי תנאי הקרן.

הקצאת פירות ההשקעה לקרנות הצמיתות

במסגרת קביעת התקציב של האוניברסיטה ואישורו בתחילת השנה מתבצע גם הליך של הקצאת פירות ההשקעה לשנת הפעילות. התקציב השנתי משמש בסיס לפעילות האוניברסיטה במהלך השנה כולה. עודפי הפירות של הקרנות שלא הוקצו, קרי ההפרש בין ההכנסות בפועל שהניב תיק ההשקעות של הקרנות ובין ההקצאה בפועל, נצברים בקרן רוזבה כללית (להלן - קרן האיזון).

קרן האיזון נוסדה באוניברסיטה בשנת 2005 במטרה לשמור על יציבות בפעילות הקרנות. אל קרן האיזון מופנות יתרות ההכנסה מהשקעת כספי הקרנות, בתקופות שבהן יש יתרות כאלה, כדי שיעמדו לרשות הקרנות בתקופות שבהן לא יהיה אפשר להשיג את התשואות המתאימות לשמירת הפעילות של הקרנות. קרן האיזון צוברת כספים בשנים שבהן נוצר עודף פירות שלא הוקצה, ונגרעים ממנה כספים בשנים שבהן נוצר גירעון כאמור. בסוף כל שנה, לאחר סיום תהליך ההקצאות וחישוב ההכנסות בפועל, נבדק שיעור העודף או החוסר שיוזרם לקרן האיזון.

ההחלטה לגבי שיעור הקצאת הפירות בפועל לקרנות וכתוצאה מכך גובה הרוזבה הכספית שתועבר לקרן האיזון, מתקבלת ב"פורום נשיא".

הקצבות מקבילות (matching)

בשל מחסור במטבע חוץ ששרר בארץ בתחילת שנות השבעים של המאה העשרים, ביקשה המדינה לעודד תרומות מחו"ל, ולכן נתנה לאוניברסיטאות הקצבות מקבילות בסכומים זהים לתרומות שהן גייסו להקמת קרנות צמיתות (להלן - הקרנות הזכאיות). באמצע שנות השבעים של המאה העשרים הועבר הטיפול בנושא ההקצבות המקבילות ממשרד האוצר לוות"ת. בשנת 1980 שונתה השיטה, וההקצבות המקבילות ניתנו בשיעור של 7% בשנה מהון הקרנות הזכאיות. בשנת 1987 הוחלט לחדול מלתת הקצבה מקבילה על תרומות. במועד סיום הביקורת הקרנות שהוקמו עד 30.9.87 ממשיכות לקבל מוות"ת הקצבה מקבילה בשיעור של כ-6% בשנה.

בשנת 2011 היו לאוניברסיטה קרנות בסכום של כ-160 מיליון ש"ח, הזכאיות לתשלומי הקבלה בסך של כ-11 מיליון ש"ח בשנה.

האוניברסיטאות אינן חייבות להקצות את ההקצבות המקבילות לקרנות הצמיתות שבגינן התקבלו ההקצבות, אולם לדעת משרד מבקר המדינה אם התחייבה האוניברסיטה או הבטיחה לתורם שההקצבה המקבילה בגין הקרן שהקים תתווסף לפירות הקרן, עליה לעמוד בהתחייבותה⁵⁹.

שיוך פירות לקרנות הצמיתות

בתוך מאגר הקרנות הצמיתות הלא משויכות של האוניברסיטה מבדילים בין קרנות ששיעור הקצאתן הוא על פי החלטת ההנהלה כמפורט לעיל, לבין קרנות ששיעור הקצאתן אינו מותנה בהחלטת ההנהלה ואשר לגביהן נקבע שיעור הקצאה קבוע על פי חוזה. קרנות אלה נהנות מריבית קבועה, שלעתיים היא גדולה מן הריבית המוקצית לכלל הקרנות הצמיתות של האוניברסיטה שאינן משויכות (להלן ריבית קבועה או ריבית מובטחת).

59 ראו בעניין זה את מבקר המדינה, דוח שנתי 56, בפרק על השקעות פיננסיות באוניברסיטאות (2006), עמ' 958.

במועד סיום הביקורת היו באוניברסיטה 38 קרנות שנהנו מריבית קבועה. רוב רובן⁶⁰ של קרנות אלה הן בנות יותר מ-20 שנה, קרנות שהאוניברסיטה מקבלת בגינן תשלומי הקבלה.

ב-2.5.11 כתב מנהל מחלקת קרנות והשקעות באוניברסיטה, מר יואב לאב, לסמנכ"לית הכספים, גב' רלי שביט, כי "הרציונאל שעמד מאחורי ההחלטה של האוניברסיטה להקצות לקרנות... פירות בשיעור 10% הוא תשלומי המצ"נג (7%) אשר נשארים בידי האוניברסיטה!! לוגיקה זו גם מסבירה בדיעבד (גם אם לא נכתב בפירוש) את הרציונאל לפיו במקרים מסוימים החליטה האוניברסיטה להקצות לקרנות מסוימות פירות בשיעורים קבועים שאינם תלויי הרווחים בפועל משוק ההון, מאחר והיה בידיה כיסוי בדמות כספי המצ"נג הישירים או העודפים הנשארים בידיה".

מהביקורת עולה כי סמנכ"לית הכספים של האוניברסיטה, גב' רלי שביט, באישור מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, הורו למנהל מחלקת קרנות והשקעות באוניברסיטה, מר יואב לאב, בסוף שנת 2010, להקצות לקרנות עם שיעור ריבית קבוע את הריבית ה"עודפת" שהובטחה להן מהתחשב של קרן האיוון, ולא מתקציבה השוטף של האוניברסיטה, כפי שהיה נהוג עד אז. כלומר, הריבית המבוטחת של הקרנות עם שיעור ריבית קבוע תמומן באמצעות קרן האיוון.

מימון עודף ההקצאה של הקרנות עם הריבית המבוטחת על הקרנות האחרות על חשבון כלל הכנסות הקרנות גורם במישור להקטנת קרן האיוון עבור שאר הקרנות. כתוצאה מכך, הקרנות עם הריבית המבוטחת נהנות באופן גורף ועדיף מהכנסות כלל הקרנות.

ב-30.12.10 כתב מנהל מחלקת קרנות והשקעות, מר יואב לאב, להנהלת האוניברסיטה בעניין קרן האיוון: "אנו סבורים כי בבואנו לחשב את עודף הפירות שלא הוקצו, עלינו לנטרל את השפעתו של שיעור ההקצאה המיוחד שאינו תוצאה של החלטת ההקצאה השנתית של ההנהלה [הכוונה לשיעור ההקצאה ה"עודף" לקרנות עם שיעור ריבית קבוע]. אי ביצוע הנטרול יגרום בפועל שכספי רזרבה שהיו אמורים להיזקף לקרנות האחרות ישמשו לכיסוי שיעור ההקצאה המפלה שנקבע לקרנות המיוחדות".

ב-2.5.11 כתב מר יואב לאב לסמנכ"לית הכספים, גב' רלי שביט, כי "עד שהוקמה קרן האיוון, הלכו כל עודפי ההכנסה משוק ההון שלא הוקצו לקרנות לטובת רווחי המימון של האוניברסיטה... שונה הדבר לאחר שהוקמה קרן האיוון. הבה נזכור שבמקרה המבחן הראשון, עת חל המשבר בשוק ההון, 'התנערה' האוניברסיטה מאותם עודפי רווחים שהועברו אליה מהקרנות במשך שנים רבות, וטענה - לקרנות יש קרן איוון, הקרנות אמונות על בניית הרזרבה שלהן. אם אנו באים לבנות קרן איוון לקרנות, לא יתכן לקזז מעודפי הרווחים של הקרנות את אותן התחייבויות עבר של האוניברסיטה אשר כנגדן היה לה ויש לה מקור מימון. אם אנו מנתחים את אותם מקרים בהם האוניברסיטה התחייבה לפירות עודפים, אזי שמדובר בתקופה בה ניתן היה לקבל מצ"נג, או שמדובר בקרנות ישנות שנחתמו עימן ההסכמים בתקופה טרם הקמתה של קרן האיוון שאז האוניברסיטה שימשה כקרן רזרבה".

ב-6.4.11, בדיון בהשתתפות מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, סמנכ"לית הכספים של האוניברסיטה, גב' רלי שביט, ומנהל מחלקת קרנות והשקעות, מר יואב לאב, בדבר חישוב קרן האיוון בעניין קרנות שיש להן הסכם ריבית קבועה, החליט מנכ"ל האוניברסיטה שלצורך חישוב

60 רק שבע מ-38 הקרנות אינן מתקופת ה-matching. שלוש משבע הקרנות האמורות הן קרנות מתכלות, הממנות את עצמן. מכאן מדובר למעשה רק בארבע קרנות עם ריבית קבועה מבוטחת שאינן מתקופת ה-matching.

קרן האיזון ימשיכו להפחית מההכנסות של הקרנות הצמיתות את כל ההקצאות לקרנות, לרבות ההקצאות לקרנות שלהן מקצים ריבית בשיעור קבוע.

לשאלת הביקורת לגבי אומדן ה"נוק" לקרנות שאין להן ריבית מובטחת בשל הפחתה מקרן האיזון בשיעור ההקצאה העודפת לקרנות בעלות ריבית בשיעור קבוע, השיב מנהל מחלקת קרנות והשקעות באוניברסיטה כי מדובר בכ-500,000 ש"ח בשנה.

בתשובת האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה מ-1.4.12 טענו באי-כוחה של האוניברסיטה כי "הנחייתה [של סמנכ"לית הכספים] שקיבלה את אישור המנכ"ל ניתנה לראשונה בשנת תשע"א, ואמורה הייתה להיות מיושמת לראשונה ביחס לדוחות הכספיים של תש"ע... מסתבר שבפועל, הנחיית הסמנכ"לית והמנכ"ל לא בוצעה בדוחות הכספיים של תש"ע, לטענת מר לאב בטעות... נמצא שגם אם צודקת טענת הביקורת שעמדת הסמנכ"לית גורמת ל'נוק' לקרנות הלא מובטחות, הרי שעד כה, 'הנוק' היה תיאורטי בלבד" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, שימוש בקרן האיזון כמקור תקציבי למימון הריבית הקבועה של קרנות מסוימות מערער את הבסיס לטיעון האוניברסיטה לגבי מטרתה של קרן האיזון - אי-הקצאה של כל רווחי הקרנות מדי שנה על מנת להתכונן לימים קשים. שהרי אילו הקצתה האוניברסיטה את כל הרווחים מדי שנה ללא שמירת רוזבה, היה צריך לדאוג למקור מימון אחר לאותן קרנות מועדפות עם ריבית מובטחת.

הנהלת האוניברסיטה הבטיחה במקרים מסוימים הקצאת פירות קבועה שאינה תלויה בשיעור ההכנסות, אולם הקצאה זו אמורה להתבצע על חשבון האוניברסיטה ולא על חשבון קרנות אחרות. הקצאת ריבית עודפת לקרנות עם ריבית קבועה מקרן האיזון של כלל הקרנות יוצרת העדפה של קרנות אלה, שאינה הוגנת כלפי קרנות שאין להן ריבית מובטחת.

יתר על כן, להנהלת האוניברסיטה או "לפורום הנשיא" הסמכות להחליט לשמר רוזבות על חשבון ההכנסות של הקרנות, ולא להקצות את כל ההכנסה כפירות לקרן. אולם אין הם רשאים להורות על דרכי חישוב מפלות, קרי לתת את הרוזבה של כלל הקרנות לקרנות מסוימות. פעילות על פי שיטה זו משמעה הפרת ההתחייבויות כלפי חלק מהתורמים.

בדיון האמור ב-6.4.11 הסבירה סמנכ"לית הכספים את הסיבה למימון הריבית החריגה של הקרנות עם שיעור ריבית קבוע באמצעות קרן האיזון. לגישתה, קרן האיזון היא כללית, דהיינו מיועדת לכל הקרנות, ואינה מוקצית פרטנית לכל קרן; לכן, לצורך חישוב קרן האיזון מופחתות מההכנסות של כלל הקרנות הצמיתות כל ההקצאות, לרבות ההקצאות ה"עודפות" - לקרנות שלהן מקצים ריבית קבועה.

ב-7.4.11 כתב מר יואב לאב למנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, בעניין זה כי "הסמכות של האוניברסיטה שלא לחלק לקרנות מדי שנה את כל הרווח המושג בגין השקעותיהן שלהן - נובעת מהצהרתה שהיא מעוניינת לשמור עבורן רוזבה ל'ימים קשים'. מכאן שהרוזבה היא עבור הקרנות. אין נפקות מעשית אם הרוזבה נשמרת לכל קרן בחשבונה היא או אם הרוזבה נשמרת בחשבון אחד כללי. זה נושא שמהותו היא 'טכנית' גרידא, ואין בו כדי ללמד על הרשאה לביצוע התנהגות מפלה".

על האוניברסיטה מוטלת אחריות רבה בכל הנוגע לניהול הקרנות ולהקצאת פירותיהן, הן בשל התחייבותה כלפי התורמים והן בשל מחויבותה כמוסד ציבורי לניהול תקין ואחראי של הקרנות ושל הפעילויות הממוגנות מכספי פירותיהן.

מר יואב לאב, מנהל מחלקת קרנות והשקעות באוניברסיטה, פעל בנחישות ראויה לציון לשמירת כספי הקרנות והתורמים לאוניברסיטה, ועשה ככל יכולתו כדי שהכנסות הקרנות יופנו לייעודן לפי ההסכם עם התורמים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גב' רלי שביט, סמנכ"לית הכספים של האוניברסיטה, המופקדת בתוקף תפקידה על ניהול נכון של נכסי האוניברסיטה, לרבות על כספי הקרנות הצמיתות, נתנה את הסכמתה לכך שהנהלת האוניברסיטה תוכל להקצות ריבית עודפת לקרנות מסוימות מקרן האיזון של כלל הקרנות, ללא הבטחה כי כספי כלל הקרנות ינותבו למטרותיהן בהתאם לייעודן על פי מצוות התורם (במועד סיום הביקורת הדבר טרם בוצע בפועל).



ממצאיו של פרק ביקורת זה מלמדים כי אף שהבעייתיות בעניין זה והמחלוקת בגינה הובאה להכרעתה של הנהלת האוניברסיטה, היא הורתה להקצות ריבית עודפת לקרנות צמיתות מסוימות, שהתחייבה להן, על חשבון תשואה מכלל הקרנות, במקום לממן אותה מתקציבה (הוראה שלא יושמה בפועל בטעות, אך האוניברסיטה מצהירה כי זו מדיניותה).

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות האוניברסיטה בנושא זה. לדעת משרד מבקר המדינה על האוניברסיטה להימנע מלפעול בשיטה פסולה זו. לדעת משרד מבקר המדינה, על ות"ת לפקח על עניין זה ולמנוע מימון ריבית עודפת לקרנות מסוימות על חשבון קרנות אחרות.

סיכום

מקור ההכנסה העיקרי של אוניברסיטת בר-אילן (כ-60% מתקציבה) הוא הקצבות המדינה. כ-75% מתקציב האוניברסיטה מיועד לתשלומי שכר. להוצאות השכר של האוניברסיטה ולתנאי השכר הנהוגים בה יש אפוא השפעה מכרעת על מצבה הכספי, על ציבותה ועל יכולתה למלא כראוי את ייעודה העיקרי - הוראה אקדמית ומחקר.

הביקורת העלתה כי פרופ' משה קוה, נשיא האוניברסיטה, הוא שקבע בפועל את שכר הבכירים באוניברסיטה, והוועדה לקביעת שכר בכירים שימשה למעשה חותמת גומי להמלצותיו. יתרה מזו, כשהוועדה לקביעת שכר בכירים קיבלה החלטות שלא תאמו את רצון הנשיא, הן לא הוצאו אל הפועל אלא שונו למפרע לפי הנחיותיו.

בעניינים מסוימים פעל נשיא האוניברסיטה למתן תנאים חריגים לנושאי משרה בכירים, שלא באמצעות הוועדה לקביעת שכר בכירים ואף בלא להביא את הדבר לידיעתה.

האחריות לחריגות השכר הניכרות באוניברסיטת בר-אילן מוטלת בראש ובראשונה על נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, שטיפל בנושאים אלה באופן ישיר - מצד אחד העניק לבכירה באופן מתמשך ושיטתי תנאי שכר מועדפים וחריגים, ומצד אחר סיכל ניסיונות לפקח על האוניברסיטה כדין.

הוועדה לשכר בכירים ובראשה פרופ' יעקב נאמן, לא מילאו את תפקידם בקביעת שכר הבכירים באופן אפקטיבי ואפשרו לנשיא האוניברסיטה להכתיב את עמדותיו בנושא זה.

פרופ' נאמן, בתוקף תפקידו כיו"ר הוועדה לקביעת שכר בכירים באוניברסיטת בר-אילן, תרם למגיעת מידע מהמונה על השכר.

הביקורת מצאה ליקויים חמורים בהתנהלות נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה - פרופ' קוה התערב בהליך בחירת עצמו לנשיא - הליך שבו אינו אמור להשתתף, הכתיב את עבודתה של ועדת החיפוש לבחירת נשיא לטובת אינטרס אישי ברור. מעורבות זו מחזקת את האפשרות לניגוד עניינים ולפגיעה מהותית בתהליך בחירת הנשיא; במרכז להפעלת מסעדה באוניברסיטה נבחרה חברה הקשורה לבני משפחתו של נשיא האוניברסיטה.

הביקורת מצאה ליקויים בהתנהלות מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק. חוזה ההעסקה של מנכ"ל האוניברסיטה, מר חיים גליק, שחתמו עליו הנשיא והמנכ"ל בלבד, מעניק לו הקצבה המקבילה לזכות לקמ"ב, בניגוד לדוח זוסמן, בניגוד להערות מבקר המדינה, בניגוד למדיניות האוניברסיטה עצמה ובניגוד לייעוץ המשפטי שניתן לאוניברסיטה לבקשתה ממשרד עורכי דין המתמחה בדיני עבודה. מר גליק העלים מידע זה מדיווח שהעביר לממונה על השכר וביטל הטבה זו בהוראת טלפון בלא שתיעד אותה ובלא שתיקן את החוזה כנדרש. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ההתנהלות האמורה של הנשיא והמנכ"ל, המעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות.

מר גליק ביקש וקיבל משך תקופה מסוימת החזקת רכב כפולה: רכב צמוד מקופת המדינה בהיותו בחופשת פרישה וכן אחזקת רכב מלאה מהאוניברסיטה.

הביקורת העלתה ליקויים רבים הנוגעים לניהולה של אוניברסיטת בר-אילן בתחום כוח האדם. במרוצת השנים ובמועד סיום הביקורת לא נקבע לאוניברסיטה תקן הכולל את המבנה הארגוני שלה, תיאור המשרות, הגדרות תפקיד, כפיפויות, מתח דרגות ותנאים נלווים שקופים, קבועים וברורים. היעדר התקן מקשה על האוניברסיטה לפקח על קליטת העובדים בה, לבקר את עבודתם ולהבטיח את פעולתה הקבועה על פי מהותה וצרכיה.

הליך קבלת העובדים המינהליים באוניברסיטת בר-אילן, המכונה "מכרז", מאפשר לממונה הרלוונטי לבחור את המועמד המועדף עליו, ו"ועדת הקבלה" משמשת רק חותמת גומי למימוש בחירתו. הליך זה אינו מבטיח מתן הזדמנות שווה למועמדים בכוח, וקבלת עובדים משיקולים ענייניים בלבד, ללא שרירות ומשוא פנים. יתר על כן, במקרים רבים קודמו עובדים על סמך הנחיית נשיא או מנכ"ל בלי שהתקיים "מכרז" כנדרש.

בנוגע להעסקת קרובי משפחה (נפוטזים), במועד סיום הביקורת נמצא כי כל עובד חמישי לפחות הוא קרוב משפחה של עובד אחר.

בביקורת נמצאו חוסר אחידות והיעדר קריטריונים ברורים ואובייקטיביים בנושאי שכר והטבות לעובדים באוניברסיטה, וכן היעדר נהלים המסדירים את ההטבות לעובדים. במועד סיום הביקורת טרם יושמו החלטות ועדת הקבע של האוניברסיטה בדבר הצורך בהגדרת אמות מידה אחידות, כתובות, ברורות ועקביות לקביעת השכר והתנאים נלווים לקבוצות העובדים השונות בה.

מחלקת משאבי אנוש באוניברסיטה אינה מנהלת חלק ניכר ממקבלי השכר באוניברסיטה ואינה מפקחת עליהם. חלקם מועסקים ברשות המחקר על חשבון תקציבי מחקר; חלקם - אף חמור מכך - מועסקים ברשות המחקר שלא על חשבון התקציבים המתנהלים בה, והיא רק חותמת על הסכמי ההעסקה שלהם, ואין עליהם פיקוח או בקרה של גורם כלשהו. המידע החלקי שבידי מערך משאבי אנוש ומעורבותו החלקית בכל הקשור לקליטה וניהול של כוח האדם נוגדים כללי מינהל תקין ואף עלולים לגרום לאוניברסיטה הפסד כספי.

נמצא עוד כי זה שנים אין האוניברסיטה מגנה כראויות על זכויות קניינה הרוחני. היקפה של הבעיה וחומרתה הועלו לפני הנהלת האוניברסיטה פעמים רבות, ואף הובאו מקרים קונקרטיים לטיפול. הכללים למניעת זליגה של טכנולוגיות מהאוניברסיטה קיימים ומוסדרים. למרות זאת, במשך שנים, לא התקבלה בעניין זה החלטה מתאימה של הנהלת האוניברסיטה והנשיא בראשה. הנהלת האוניברסיטה והנשיא העומד בראשה אחראים לכישלון האוניברסיטה בשמירה על קניינה הרוחני ולהפסד הכספי הנגרם בשל כך.

אשר להקצאה של פירות הרווחים לקרנות הצמיתות של האוניברסיטה, נמצא כי האוניברסיטה הורתה להקצות ריבית עודפת לקרנות צמיתות מסוימות שהתחייבה להן לריבית קבועה, על חשבון תשואה מכלל הקרנות, במקום לממן זאת מתקציבה (הוראה שלא יושמה בפועל בטעות, אך האוניברסיטה מצהירה כי זו מדיניותה). משמעה של הוראה זו היא חיסכון כספי של האוניברסיטה על חשבון הקרנות, באופן שהקרנות שלא הובטחה להן ריבית קבועה יממנו, במקום האוניברסיטה, את הריבית העודפת שהוקצתה לקרנות בעלות הריבית הקבועה.



אוניברסיטת בר-אילן היא עמותה רשומה לפי חוק העמותות, והיא גוף נתמך לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.

במודל הארגוני והמשפטי של עמותות קיימות מערכות של איזונים ובלמים, המיועדות להבטיח בקרות נאותות. כך בעמותת אוניברסיטת בר-אילן יש גורמי ניהול בדמות הנשיא, המנכ"ל וההנהלה הבכירה שתפקידם לעסוק בניהולה השוטף של האוניברסיטה; גורמי הפיקוח הם חבר הנאמנים, הוועד המנהל וועדת הקבע שתפקידם לקבוע את מדיניות האוניברסיטה ולבצע פיקוח שוטף על הפעלת מדיניותה ותכניותיה; גורמי פנים - היועץ המשפטי, מבקר הפנים וועדת הביקורת שתפקידם, בין היתר, להבטיח את תקינות פעילותה של האוניברסיטה.

מהביקורת עולה כי זה שנים רווח באוניברסיטת בר-אילן דפוס פעולה המתאפיין בהתעלמות מהתרעות של בעלי תפקידים, שומרי סף ומוכיחים בשער. למשל, היועץ המשפטי התריע בעניינים שונים והתעלמו מדבריו; היועץ המשפטי החיצוני, חיווה דעתו, וגם ממנה התעלמו; מר אליהו ספרוני, סמנכ"ל משאבי אנוש דאז, הסתייג ללא הועיל, עד שלבסוף נאלץ להתפטר; מר יואב לאב, מנהל מחלקת קרנות והשקעות, התריע ולא התקבלה דעתו; השופטת (בדימוס), בלהה כהנא, חברת ועדת הביקורת לשעבר, התריעה פעם אחר פעם ונאלצה להתפטר; מר יחזקאל ברנהולץ, חבר דירקטוריון חברת המסחר וחבר ועדת הקבע והוועד המנהל לשעבר, התריע חוזר ושנה, וסופו שהתפטר; כך גם לגבי מבקר הפנים.

מערכות של איזונים ובלמים בגופים ציבוריים נועדו להבטיח התנהלות על פי אמות מידה ציבוריות ולמנוע התחזקות יתר של גורם אחד או של גורמים ספורים שיפעלו ללא ריסון וללא פיקוח ובקרה של ממש. מהביקורת עולה כי באוניברסיטת בר-אילן מערכת האיזונים והבלמים כשלה. הלכה למעשה האוניברסיטה מתנהלת לפי רצונם של נשיא האוניברסיטה והמנכ"ל, תוך כדי החלשת הפיקוח והבקרה על פעולותיהם. מצב זה פוגע בכוחה של האוניברסיטה לפעול על פי כללי מינהל תקין, על יסוד שיקולים ציבוריים, על פי עקרון השמירה על הקופה הציבורית ובאופן המבטיח הגנה על האינטרסים שלה.

ממכלול הממצאים המתוארים בדוח זה, על חומרתם, כמותם והיקפם, משתקפת תמונה קשה המלמדת על התנהלות בלתי תקינה של נשיא האוניברסיטה, פרופ' קוה, ומנכ"ל האוניברסיטה, מר גליק, עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להפסיק לאלתר מודל התנהלות זה. הממצאים החמורים המתוארים בדוח זה מובאים להנהלת האוניברסיטה ולפתחו של חבר הנאמנים של האוניברסיטה, של מל"ג-ות"ת ושל הממונה על השכר, כדי שיפעלו ללא דיחוי לתיקון הליקויים, כל אחד בתחומו.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, חשון התשע"ג
נובמבר 2012