

## מוסדות להשכלה גבוהה

---

### פעולות הביקורת

במועצה להשכלה גבוהה (מל"ג), בוועדה לתכנון ולתקצוב שלה (ות"ת), באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת בר-אילן נבדקו היבטים שונים של הפעלת התכניות המיוחדות (תכניות לימודים חוץ-תקציביות ותכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות), לרבות הליך קבלת ההחלטות בעניינן והפיקוח על יישומן, ניהול המידע הקיים בנושא וסוגיות הקשורות לתנאי העסקה של המרצים המלמדים בתכניות ולתנאי הקבלה אליהן.

במכללה האקדמית עמק יזרעאל נבדקו כמה נושאים הנוגעים לפעילותה. בירורים וביקורת השלמה נעשו במל"ג, בוות"ת ואצל הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.



## תכניות לימודים מיוחדות באוניברסיטאות

### תקציר

בעשור האחרון (2000-2010) נקלעה מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל למשבר כספי עמוק, בין היתר עקב קיצוצים תקציביים שהושטו עליה. המשבר המתמשך הזה הניע את האוניברסיטאות לפעול בדרכים שונות להגדלת הכנסותיהן במטרה לשפר את מצבן הכספי. אחת הדרכים הייתה פיתוח תכניות לימודים מיוחדות, נוסף על תכניות הלימודים הרגילות, שלבוגריהן מוענק תואר אקדמי. תכניות אלו, שנותנות מענה גם לתופעה בולטת נוספת בתחום ההשכלה הגבוהה - עלייה בגילם של הסטודנטים הנרשמים ללימודים, נחלקות לשני סוגים עיקריים: (1) תכניות לימודים "חוץ-תקציביות" - תכניות לימודים שהוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מ"ג) אינה משתתפת במימוןן וששכר הלימוד המשולם עבורן גבוה, לעתים במידה ניכרת, משכר הלימוד הרגיל (להלן - תכניות לימודים חוץ-תקציביות); (2) תכניות לימודים לאוכלוסיות תלמידים ייעודיות - תכניות שהותאמו למקומות עבודה מסוימים, לבעלי מקצועות מסוימים או למגזרים מסוימים בציבור, כגון כוחות הביטחון, אוכלוסיות חרדיות ובני מיעוטים (להלן - תכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות). שכר הלימוד עבור תכניות אלה אינו בהכרח גבוה משכר הלימוד הרגיל, והרווח מהן טמון בכך שנרשמות אליהן קבוצות תלמידים גדולות. שתי התכניות ייקראו יחד בדוח זה "תכניות לימודים מיוחדות" או "תכניות מיוחדות".

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת הלימודים התשס"ט (2008-2009)<sup>1</sup> למדו באוניברסיטאות בסך הכול כ-121,000 סטודנטים. מנתונים שהעבירה ות"ת למשרד מבקר המדינה, המסתמכים על דיווחים שקיבלה במהלך הביקורת מהאוניברסיטאות, עולה כי באותה שנה למדו בהן בתכניות לימודים חוץ-תקציביות 2,096 סטודנטים<sup>2</sup>, וכי מעל 90% מהתכניות היו תכניות לימודים לתואר שני. בתכניות הלימודים לאוכלוסיות ייעודיות (לתואר ראשון ושני) למדו באותה שנה באוניברסיטאות 2,114 סטודנטים<sup>3</sup>.

### פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-דצמבר 2010 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את טיפולן של מ"ג ושל ות"ת בתכניות הלימודים המיוחדות באוניברסיטאות וכן היבטים שונים של הפעלת התכניות על ידי שתי אוניברסיטאות. הבדיקה נעשתה במל"ג ובוות"ת, באוניברסיטת תל-אביב, שהפעילה בעיקר תכניות לימודים חוץ-תקציביות, ובאוניברסיטת בר-אילן, שהפעילה בעיקר תכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות.

1 שנת הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר.

2 לא כולל סטודנטים שלמדו בתכניות בין-לאומיות ברפואה.

3 הנתון חלקי בלבד מאחר שחלק מהאוניברסיטאות לא כללו בדיווחיהן לוות"ת תכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות מסוימות.

יובהר שמשרד מבקר המדינה לא בחן את ההצדקה להפעלתן של התכניות המיוחדות ואין לראות בדוח זה משום חוות דעת כלשהי על רמתן האקדמית ועל הצורך בקיומן. ההחלטות בעניינים אלה נמצאות בתחום שיקול הדעת של מל"ג, ות"ת והמוסדות המנהלים של האוניברסיטאות.

## עיקרי הממצאים

### החלטות מל"ג ות"ת וטיפולן בתכניות הלימודים המיוחדות

1. בידי מל"ג ות"ת לא היו נתונים מלאים ומעודכנים על תכניות הלימודים המיוחדות שהפעילו המוסדות להשכלה גבוהה, ולכן הן לא יכלו לקיים בקרה ופיקוח נאותים בנושא חשוב ומהותי זה.

2. בנובמבר 2004 קבעה מל"ג, בין היתר, כי היקף תכניות הלימודים לאוכלוסיות ייעודיות הוא רחב הרבה יותר מהרצוי והחליטה כי על המוסדות המבקשים לקיים תכניות לימודים כאלה לקבל את אישורה לפני פתיחתן. מל"ג ות"ת לא פנו לאוניברסיטאות בהמשך להחלטה בדרישה חד-משמעית וברורה שידווחו להן על כל תכנית לימודים ייעודית שהן מפעילות, בייחוד על תכניות שנדרש אישור להמשך הפעלתן ועל התכניות החדשות שבכוונתן להפעיל. הועלה כי האוניברסיטאות שנבדקו כאמור בביקורת זו (בר-אילן ותל-אביב) לא ביקשו את אישור מל"ג להמשך הפעלתן של התכניות שעבורן נדרש אישור כזה, כפי שעולה מההחלטה, ואף פתחו והפעילו תכניות לימודים חדשות לאוכלוסיות ייעודיות בלי שעדכנו את מל"ג על כך ולמותר לציין שלא קיבלו לכך את אישורה כנדרש.

אוניברסיטת בר-אילן העלתה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כמה טענות והשגות לעניין סמכותן של מל"ג ות"ת לקבוע הוראות בעניינים שונים, ולעניין מעמדן של החלטות והנחיות של מל"ג ות"ת בכלל, וסמכויותיהן לעניין התכניות המיוחדות בפרט. בין היתר טענה האוניברסיטה כי מל"ג אינה מוסמכת להתנות כל תכנית לימודים, שנועדה להעניק תואר שאושר, באישור מחודש, וכי היא אינה מוסמכת להחליט עבור האוניברסיטאות מה יהיה היקף התכניות המיוחדות. מל"ג, שטענות והשגות האוניברסיטה הובאו לידיעתה, הודיעה למשרד מבקר המדינה כי היא דוחה "מכל וכל את הטענות המטילות ספק באשר לסמכות ות"ת/מל"ג". בין היתר ציינה מל"ג כי היא ות"ת הן המוסמכות לדון בסוגיית תכניות הלימודים המיוחדות במוסדות המתקצבים על מכלול היבטיה ולגבש מסקנותיהן הן באשר לעצם קיומן של תכניות כאמור והן באשר לכללים לקיומן, ככל שיחליטו שניתן לקיימן.

על מל"ג ות"ת להבהיר במפורש לאוניברסיטת בר-אילן וליתר המוסדות להשכלה גבוהה את מעמד מל"ג כגוף מאסדר (רגולטור) המוסמך להכיר במוסדות להשכלה גבוהה ולאשר מתן תארים אקדמאים ואת מעמד ות"ת - הממונה, לפי החלטת הממשלה, על הפן התקציבי של תחום זה - ולא להותיר מצב של עמימות כלשהי בנוגע לסמכויותיהן. כן עליהן להבהיר למוסדות אלה את ההוראות שלפיהן עליהן לפעול ולאכוף הוראות אלה בעקביות.

3. בשנת 2002 נדרשה ות"ת לסוגיית התכניות החוץ-תקציביות. רק באפריל 2007, כחמש שנים מאז, קיבלה מליאת ות"ת החלטה ולפיה אין לאשר תכניות חוץ-תקציביות חדשות במוסדות המתקצבים ואין להגדיל את מספר הסטודנטים

הקיימים בתכניות החוץ-תקציביות של המוסדות המתוקצבים. העיכוב הרב של ות"ת בגיבוש עמדתה בנושא חשוב זה ואי-קביעת הנחיות או הוראות זמניות יצרו מצב שבו בפועל התאפשרה פתיחתן של תכניות חוץ-תקציביות חדשות רבות במהלך חמש השנים האמורות. יובהר כי מל"ג וות"ת ידעו, במשך שנים מספר, על מציאות בלתי תקינה זו ולא פעלו לשינויה.

החלטת ות"ת לא דנה בתנאים שבהם פועלות התכניות החוץ-תקציביות הקיימות ובהם תנאי הקבלה אליהן, ולא הוטל על הגורמים המקצועיים במל"ג וות"ת<sup>4</sup> לקבוע כללים ותנאים להמשך הפעלתן של תכניות אלה.

ות"ת ומל"ג לא אכפו את ההחלטה דלעיל, ובשל כך המשיכו המוסדות המתוקצבים לפתוח תכניות חוץ-תקציביות חדשות, דבר שהשפיע על מאפייני מערכת ההשכלה הגבוהה כולה.

4. יתר על כן, ספי הקבלה שקבעו אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת בר-אילן עבור מועמדים לכמה תכניות מיוחדות היו נמוכים מספי הקבלה שקבעו עבור מועמדים לתכניות הרגילות. מל"ג מצדה לא קיימה כל פיקוח ובקרה על האוניברסיטאות בעניין זה.

5. מליאת מל"ג לא דנה בנושא התכניות החוץ-תקציביות, אף שלפי מסמכי המטה המקצועי שלה ושל ות"ת, לנושא זה כאמור השפעה מהותית - תקציבית ואקדמית - על מערכת ההשכלה הגבוהה בכללותה. ות"ת מצדה לא יזמה דיון בנושא זה במליאת מל"ג על אף החלטה מפורשת של מליאת ות"ת מיולי 2002 ולפיה היא לא תקבל החלטות בעניין זה לבדה אלא תעביר את העניין לדיון במל"ג.

6. הפעלתן של תכניות לימודים מיוחדות במוסדות להשכלה גבוהה הממומנים בעיקר מכספי מדינה עלולה במקרים מסוימים לגרום למצב בלתי רצוי, שבו משאבים ותשומות הממומנים מכספי מדינה (סגל אקדמי, סגל מינהלי, תשתיות פיזיות) שאמורים לשמש את הציבור הרחב יופנו לתכניות לימודים מיוחדות המיועדות לציבור מסוים בלבד. לשם מניעת מקרים כאלו נדרשת בקרה קפדנית על הקצאת המשאבים והתשומות, ובייחוד תשומות כוח אדם (סגל אקדמי וסגל מינהלי) המופנות לתכניות אלה במסגרת של עבודה נוספת.

בכללים שקבעה ות"ת בנושא עבודה נוספת של חברי סגל אקדמי (להלן - כללי ות"ת) אין התייחסות לעבודה נוספת של חברי סגל באוניברסיטה שבה הם מועסקים דרך קבע בכלל, ולהעסקתם בתכניות הלימודים המיוחדות בפרט, אך ות"ת מתייחסת לעבודה כזאת, במכתבים שהיא מוציאה למוסדות, כמו לעבודה נוספת מחוץ למוסדות. ות"ת העירה לאוניברסיטאות שפעלו בניגוד לכללים, אך לא דרשה מהן דיווח על פעולותיהן בעניין ולא נקטה שום פעולה ממשית, גם כאשר היה מדובר בחריגות חוזרות ונשנות ובחריגות מהותיות או בוטות במיוחד.

בביקורת הועלו מקרים שבהם, בניגוד למתחייב מחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שילמו אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת בר-אילן למרצים שלימדו בתכניות המיוחדות, ללא אישור ות"ת והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן -

4 במל"ג וות"ת קיים מטה מקצועי המורכב מכלכלנים, חשבונאים, סטטיסטיקאים ומשפטנים המסייע בידיהן בקבלת החלטות בסוגיות הנוגעות לתחום ההשכלה הגבוהה.

הממונה על השכר), שכר גבוה מהמותר<sup>5</sup>. מתשובות האוניברסיטאות למשרד מבקר המדינה עולה כי עניין הפיקוח על השכר טרם הוסדר שכן הן מסתייגות מהחלת חוק יסודות התקציב עליהן.

### תכניות לימודים חוץ-תקציביות באוניברסיטת תל-אביב

1. בשנות הלימודים התשנ"ד-התשע"א (1993-2011) החליטה אוניברסיטת תל-אביב (להלן בפרק זה גם - האוניברסיטה) להפעיל 23 תכניות לימודים חוץ-תקציביות לתואר שני ובפועל פתחה 21 מהן. בשנת התשע"א הפעילה האוניברסיטה 19 תכניות חוץ-תקציביות. האוניברסיטה לא ביקשה את אישור מל"ג לשום תכנית מתכניות אלה, גם לא לאלה שאין להן כלל תכנית תקציבית מקבילה.

מלבד הסנט והוועדה המרכזת, המשמשת כהנהלה האקדמית של האוניברסיטה, לא קיבלו מאז שנת 2005 המוסדות המנהלים הנוספים של האוניברסיטה - הוועד המנהל וחבר הנאמנים - דיווח כלשהו מהנהלת האוניברסיטה על התכניות החוץ-תקציביות, על חלקן היחסי בתכניות הלימודים של האוניברסיטה ועל השפעתן על דמותה של האוניברסיטה, אף שראוי היה לכלול דיווח כזה במסגרת הדיווח התקופתי על פעולות האוניברסיטה המוגש לוועד המנהל.

2. בנובמבר 2006 מינה הרקטור ועדה לבדיקת נושא התכניות החוץ-תקציביות באוניברסיטה, ספי הקבלה לתכניות אלה, הרמה האקדמית של הסטודנטים, רמת הלימודים, השפעת הלימודים בתכניות אלה על הסגל האקדמי, ואופן ניהול תכניות אלה (להלן - ועדת הבדיקה); הוועדה הגישה את המלצותיה בפברואר 2007, אך חלק מהותי מהן לא יושם, אף שהסנט החליט לאמץ. מדוח הוועדה ומדוחות ועדות המעקב שמינתה האוניברסיטה לליווי תכניות הלימודים החוץ-תקציביות עולה כי התקבלו לתכניות אלה גם תלמידים שאינם עומדים בתנאי הסף לקבלה ללימודי תואר שני שנקבעו על ידי מל"ג ועל ידי האוניברסיטה, וכי ספי הקבלה שנקבעו לתכניות אלו ללא אישור כנדרש של מל"ג, נמוכים וגמישים יותר מאשר ספי הקבלה של תכניות הלימודים הרגילות לתואר שני. לדוגמה, באחת התכניות שיעור התלמידים שלא עמדו בתנאי הקבלה הרגילים מסך התלמידים בתכנית זו היה כ-20%.

3. בשנים 2006 ו-2007 התקשרה האוניברסיטה בהסכם עם חברת הדרכה פרטית לצורך הפעלת תכנית לימודים לתואר שני במינהל עסקים (MBA) למהנדסים ומנהלי פרויקטים (להלן - התכנית למהנדסים) בשנים אלה. מממצאי הביקורת עולה כי האוניברסיטה פעלה שלא על פי הקבוע בכללי מל"ג, בהנחיותיה ובהחלטותיה: היא נתנה אפשרות לסגל הוראה חיצוני השונה מסגל ההוראה הרגיל ללמד בתכנית והציבה למועמדים לתכנית תנאי קבלה מקלים לעומת המועמדים ללימודים בתכנית הרגילה לתואר שני במינהל עסקים, וזאת בלי שהדבר נבחן כנדרש ואושר על ידי מל"ג וות"ת. כמו כן, האוניברסיטה לא בחנה אם הענקת בלעדיות על ניהול ההרשמה לתכנית לחברת הדרכה פרטית וקביעת תנאי קבלה ולפיהם רק מי שמעסיקו מוכן להתחייב לשאת בעלויות שכר הלימוד שלו רשאי להירשם לתכנית, פגעו בשוויוניות ומהווים פגיעה בעקרונות שנקבעו בחוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007.

5 ברוח שהוציא מבקר המדינה בשנת 2009 בעניין זה (מבקר המדינה, דוחות ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה, שנת 2009) הובאה עמדת האוניברסיטאות אשר הסתייגו מהחלת חוק יסודות התקציב עליהן מאז שנת 1999 ולא אפשרו לממונה על השכר לפקח עליהן.

4. המרצים בתכניות החוץ-תקציביות הם ברובם חברי סגל אקדמי של האוניברסיטה המלמדים בתכניות אלה במסגרת עבודה נוספת. בעניין זה הועלו ליקויים אלה: נוהלי האוניברסיטה בעניין החובה להגיש אישורים לעבודה נוספת באוניברסיטה לא היו מלאים וברורים דיים ולא היו מותאמים לכללי ות"ת והנחיותיה; האוניברסיטה לא קיימה בקרה ופיקוח על עבודת חברי הסגל האקדמי שלה בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות ובעבודה נוספת מחוץ לאוניברסיטה; האוניברסיטה אינה פועלת על פי כללי ות"ת, כאשר אינה דורשת בחלק מהמקרים מחברי הסגל שלה לבקש אישור מראש לעבודה נוספת ולא אוסרת עבודה כזאת על מי שאינו ממלא את כל חובותיו בתכניות הרגילות כלפיה.

האוניברסיטה אפשרה לחלק מחברי הסגל האקדמי שלה לעסוק בהוראה בתכניות לימודים חוץ-תקציביות ובניהולן על חשבון שעות הלימוד הרגילות שלהם. מוסדות האוניברסיטה (הסנט, הוועדה לתואר שני) דנו בתופעה זו והחליטו להפסיקה, אולם הם לא וידאו כי החלטתם זו אכן יושמה על ידי האוניברסיטה.

5. את הפעולות הכספיות של האוניברסיטה הכרוכות בהפעלת רוב התכניות החוץ-תקציביות, לרבות התשלומים לחברי הסגל האקדמי שלימדו בהן, ביצעו שני מכוניס חיצוניים<sup>6</sup> שלה בלא שוות"ת קיימה בקרה בנושא. באמצעות המכוניס, שהיוו "מסלול עוקף" להסדרה המחייבת, שילמה האוניברסיטה לחברי סגל אלה שכר הגבוה בשיעור ניכר מאוד (פי שלושה עד שמונה) מהשכר שנקבע על ידי ות"ת ואושר על ידי הממונה על השכר. בדוח שהגישה ועדת הבדיקה היא המליצה על בחינה מחדש של הפערים הגדולים מאוד בשכר המרצים בתכניות החוץ-תקציביות. לא נמצא כי האוניברסיטה נקטה צעדים ליישום המלצה זו של הוועדה.

6. תכניות הלימודים החוץ-תקציביות נעזרות בתשתיות מינהליות של האוניברסיטה ומתקיימות במבנים שלה שנבנו מכספי מדינה או מתרומות שניתנו למטרות ציבוריות. האוניברסיטה אף שיפצה באיכות מיוחדת קומה שלמה בבניין בית הספר למינהל עסקים ע"ש רקנאטי לשימוש אחד מהמכוניס האמורים; הכניסה לקומה זו אינה אפשרית לכלל הסטודנטים, והיא מתבצעת באמצעות כרטיס אישי המונפק רק לתלמידי המכון. חלק מהלימודים בתכנית החוץ-תקציבית מינהל עסקים למנהלים מתקיימים בקומה זו.

ההכנסות מהתכניות החוץ-תקציביות מסייעות לאוניברסיטה ואולי אף תורמות לתחזוקת התשתיות הפיזיות שלה. עם זאת השימוש שהיא עושה בתשתיות ציבוריות אלה לצורך התכניות האמורות מחייב בחינה עקרונית של הנושא.

7. בעוד שסטודנטים הלומדים בתכניות הלימודים הרגילות יכולים לקבל מהאוניברסיטה מלגות על פי אמות מידה שהיא קבעה, ברוב התכניות החוץ-תקציביות היא אינה מעניקה מלגות או הלוואות לתלמידים.

6 בהוראת ההנהלה של האוניברסיטה "נוהל מכוניס - בקרה אקדמית, מנהלית וכספית" הוגדר מכוניס חיצוני כ"תאגיד עצמאי, בעל אופי אקדמי, הנושא את שם האוניברסיטה ו/או הקשור בה".

### תכניות לימודים מיוחדות באוניברסיטת בר-אילן

1. אוניברסיטת בר-אילן (להלן בפרק זה גם - האוניברסיטה) הפעילה בשנת הלימודים התש"ע 30 תכניות מיוחדות: 26 תכניות לימודים ייעודיות לתואר ראשון ולתואר שני ו-4 תכניות לימודים חוץ-תקציביות לתואר שני.

האוניברסיטה לא ביקשה אישור ממל"ג להפעלת רוב התכניות הייעודיות שלה שהיו קיימות עוד לפני החלטת מל"ג מנובמבר 2004. גם לאחר החלטת מל"ג לא ביקשה האוניברסיטה את אישורה להמשך הפעלת התכניות הייעודיות הקיימות, שלגביהן נדרש אישור כזה. לא זו אף זו, לאחר ההחלטה פתחה האוניברסיטה ללא אישור שלוש תכניות לימודים חדשות לאוכלוסיות ייעודיות.

2. האוניברסיטה קבעה לתכניות מיוחדות ספי קבלה נמוכים מספי הקבלה לתכניות הלימודים הרגילות ואף נמוכים מספי הקבלה שקבעה מל"ג בנושא זה בלי שקיבלה אישור מראש ממל"ג לעשות זאת, כנדרש. לא נמצא שהדבר נעשה כדי לקדם אוכלוסיות חלשות מהבחינה הכלכלית-חברתית, ולא נמצאה כל אסמכתה המצביעה על כך שבאוניברסיטה התקיים דיון יסודי בעניין זה.

3. במסמך שאושר על ידי מל"ג במרץ 2004 נקבע כי אוניברסיטה לא תקבל כספי מדינה במישרין או בעקיפין מכל גורם שהוא, לרבות משרדי ממשלה, למעט הקצבות ות"ת, וכי ות"ת תוכל לאשר מראש לאוניברסיטה התקשרות עם גורם כאמור למתן שירותים להוראה אקדמית לקראת תארים אקדמיים, בנסיבות חריגות ועל פי שיקול דעתה.

מאז אישרה מל"ג את המסמך החלה האוניברסיטה להפעיל שלוש תכניות ייעודיות על סמך התקשרויות שלה עם משרד ראש הממשלה ועם משרד הביטחון אך היא לא דיווחה על כך לוות"ת ומיותר לציין כי לא קיבלה לכך את אישורה כנדרש להתקשרויות אלה ולהפעלת תכניות הלימודים שבגינן בוצעו ההתקשרויות.

בין האוניברסיטה לבין צה"ל או משרד הביטחון לא נחתם הסכם המעגן את חובותיהם וזכויותיהם של כל אחד מהצדדים בהתקשרות להפעלת תכנית חוץ-תקציבית מסוימת ובכלל זה בדבר התמורה שתקבל האוניברסיטה בגין הפעלת התכנית והתנאים המפורטים לקבלת תמורה זאת. בהיעדר הסכם מפורט כאמור התגלעו בשנת 2010 חילוקי דעות בין הצדדים בנוגע לדרישת האוניברסיטה לקבל מצה"ל או ממשרד הביטחון מיליון ש"ח המגיעים לה, לטענתה, בגין שנות הלימודים התשס"ח-התש"ע. במועד סיום הביקורת טרם יושבו חילוקי הדעות כאמור.

4. לרמתם, דרגתם וכישוריהם של מורים בתכניות הלימודים השונות יש השפעה לא מבוטלת על רמתן המקצועית של התכניות, ולכן מצאה לנכון מל"ג, בהנחיות השונות שהיא מעבירה מפעם לפעם למוסדות, להתייחס לעניינים אלה. בעניין זה הועלו הליקויים האלה:

האוניברסיטה לא קיימה את הנחיות מל"ג, שקבעו כי כל המורים בתכניות הלימודים לתואר שני יהיו בעלי תואר שלישי לפחות ושלפחות שני שליש מהם יועסקו על ידי האוניברסיטה במשרה תקנית, שכן רק 8 מ-21 המורים שלמדו בתכנית לימודים חוץ-תקציבית, שהופעלה על ידי גורם פרטי, היו בעלי תואר שלישי, ואף אחד מהם לא הועסק על ידי האוניברסיטה במשרה תקנית.



האוניברסיטה שילמה לחברי הסגל האקדמי המועסקים בתכנית חוץ-תקציבית אחרת, המופעלת אף היא על ידי גורם פרטי, שכר הגבוה ב-50%-100% מהשכר הרגיל שהיא משלמת על פי התעריפים שקובעת ות"ת.

במסמכי האוניברסיטה לא נמצאו אסמכתאות המעידות שנעשתה על ידה בחינה של היתרונות והחסרונות הכרוכים בהפעלת תכניות לימודים על ידי גורם פרטי, ולמעשה לא התקיים כל דיון בעניין חשוב זה.

5. האוניברסיטה הנהיגה הסדר תשלום למרצים המועסקים בתכניות המיוחדות, שמשמעותו תשלום שכר שאינו תואם שעות הוראה בפועל, העוקף למעשה את מגבלת תשלום השכר למורים. בפועל שילמה האוניברסיטה על פי הסדר זה שכר גבוה ב-50% מהשכר שנהוג לשלם בהעסקות מעין אלה. יתרה מכך, מרצים בכירים בתכניות חוץ-תקציביות קיבלו לעתים, על סמך כללים שהתגבשו באוניברסיטה, שכר גבוה ב-100% מהשכר המאושר על ידי ות"ת ועל ידי הממונה על השכר. מתן התשלומים החריגים לא אושר על ידי אחד מהגופים המנהלים של האוניברסיטה (ועד מנהל, ועדת הקבע, ועדת הכספים), והאוניברסיטה אף לא ביקשה מוות"ת ומהממונה על השכר אישור לתשלומים חריגים אלה.

6. האוניברסיטה, באמצעות "תקנון הסנט לעבודה נוספת של חברי סגל אקדמי" שהתקינה, מאפשרת לחברי סגל אקדמי לעבוד שעות נוספות בהיקף גבוה מההיקף שמתירה ות"ת בכלליה. מאישורים לעבודה נוספת שקיבלו חברי סגל אקדמי המלמדים בתכניות המיוחדות אין לעתים אפשרות לוודא אם העבודה הנוספת הנעשית בפועל היא אכן זו שבגינה ניתן האישור. כתבי מינוי להוראה בקורסי קיץ בכלל, ובתכניות מיוחדות בפרט, ניתנו לעתים למרצים לאחר שכבר החלו ללמד; במקרים אחדים ניתנו כתבי המינוי אף לאחר שסיימו לעבוד.

## סיכום והמלצות

ממצאי הדוח עולה כי בטיפול בנושא תכניות הלימודים המיוחדות שמפעילים המוסדות להשכלה גבוהה (ובמיוחד האוניברסיטאות) לצד התכניות הרגילות נכשלו מל"ג וות"ת במילוי התפקידים שהוטלו עליהן ובכך נפגעה יכולתן לשמור על קיום האינטרסים הציבוריים. בתחום התכניות לאוכלוסיות ייעודיות - הן לא הפעילו בקרה על מנת לוודא שהמוסדות מבצעים את החלטות שקיבלו בדבר הגבלת התכניות הללו ולא אכפו את החלטותיהן; בתחום התכניות החוץ-תקציביות - ות"ת נמנעה מלקבל החלטה במשך זמן רב, ובכך אפשרה למעשה למוסדות להשכלה גבוהה לפתוח ולהפעיל תכניות לימודים חוץ-תקציביות ללא בחינה ובקרה. מל"ג כלל לא דנה בנושא עקרוני ומהותי זה.

הפעלת תכניות הלימודים המיוחדות על ידי אוניברסיטאות תל-אביב ובר-אילן נעשתה פעמים רבות בניגוד להנחיות מל"ג וות"ת ובלא קבלת אישורן כנדרש; תנאי הקבלה שנקבעו בחלק מהתכניות המיוחדות היו מקלים בהשוואה לתנאי הקבלה שנקבעו בתכניות הלימודים הרגילות וזאת בלי שמל"ג וות"ת בחנו ואישרו הקלות אלו כנדרש. מקרים אלו ראוי כי ייבחנו בקפידה הן על ידי האוניברסיטאות והן על ידי מל"ג וות"ת, וזאת על מנת להבטיח כי אין במצב זה כדי לפגוע בעקרון השוויון בקבלה לתכניות לימודים; האוניברסיטאות האמורות שילמו לעתים לחברי הסגל שלהן שכר

גבוה מזה שהם אמורים לקבל על פי הנחיות ות"ת, אישור הממונה על השכר והסכמי השכר הקיבוציים שהן חתומות עליהם.

הפעלתן של התכניות המיוחדות במוסדות להשכלה גבוהה מחייבת את מל"ג ות"ת לקיים פיקוח בנושא אשר ביסודו יקוימו הליכי בחינה ואישור לגבי כל תכנית. כמו כן עליהן לגבש את עמדתן בנושא תכניות הלימודים החוץ-תקציביות ולגבש הנחיות שיסדירו נושא זה ויאפשרו פיקוח ובקרה עליו.

מלבד פיקוח שוטף ופרטני נדרשות מל"ג ות"ת לקיים הערכה כוללת באשר למגמה המסתמנת בתחום זה לאורך השנים ולבחון מכלול של היבטים תקציביים, ארגוניים ותכנוניים הנובעים מכך. הגידול במספר התכניות המיוחדות, הנובע במידה לא מעטה מהבעיות התקציביות שעמן נאלצות האוניברסיטאות להתמודד במהלך השנים, מחייב את מל"ג ות"ת לבצע הליכי בחינה והערכה יסודיים, לרבות ניתוח היבטים תקציביים כוללים.

יודגש כי מהגידול במספר התכניות החוץ-תקציביות והתכניות הייעודיות בלא קיום הליכי פיקוח נאותים ובלא שתתקיים הערכה ובחינה כוללת בנושא עולים סממנים של הפרטה בלתי מתוכננת ובלתי מבוקרת.



## מבוא

בעשור האחרון (2000-2010) נקלעה מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל למשבר כספי עמוק, בין היתר עקב קיצוצים תקציביים שהושטו עליה. המשבר המתמשך הזה הניע את האוניברסיטאות לפעול בדרכים שונות להגדלת הכנסותיהן במטרה לשפר את מצבן הכספי. אחת הדרכים הייתה פיתוח תכניות לימודים מיוחדות, נוסף על תכניות הלימודים הרגילות, שלבוגריהן מוענק תואר אקדמי. תכניות אלו, שנותנות מענה גם לתופעה בולטת בתחום ההשכלה הגבוהה - עלייה בגילם של הסטודנטים הנרשמים ללימודים, נחלקות לשני סוגים עיקריים: (1) תכניות לימודים "חוץ-תקציביות" - תכניות לימודים שהוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) אינה משתתפת במימוןן וששכר הלימוד המשולם עבורן גבוה, לעתים במידה ניכרת, משכר הלימוד הרגיל (להלן - תכניות לימודים חוץ-תקציביות); (2) תכניות לימודים לאוכלוסיות תלמידים ייעודיות - תכניות שהותאמו למקומות עבודה מסוימים, לבעלי מקצועות מסוימים או למגזורים מסוימים בציבור, כגון כוחות הביטחון, אוכלוסיות חרדיות ובני מיעוטים (להלן - תכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות או תכניות ייעודיות). שכר הלימוד עבור תכניות אלה אינו בהכרח גבוה משכר הלימוד הרגיל, והרווח מהן טמון בכך שנרשמות אליהן קבוצות תלמידים גדולות. שתי התכניות ייקראו יחד בדוח זה "תכניות לימודים מיוחדות" או "תכניות מיוחדות".

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת הלימודים התשס"ט (2008-2009)<sup>7</sup> למדו באוניברסיטאות בסך הכול כ-121,000 סטודנטים. מנתונים שהעבירה ות"ת למשרד מבקר המדינה, המסתמכים על דיווחים שקיבלה במהלך הביקורת מהאוניברסיטאות, עולה כי באותה שנה למדו בהן בתכניות לימודים חוץ-תקציביות 2,096 סטודנטים<sup>8</sup>, מעל 90% מהם לתואר שני. בתכניות

7 שנת הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר.

8 לא כולל סטודנטים שלמדו בתכניות בין-לאומיות ברפואה.

הלימודים לאוכלוסיות ייעודיות (לתואר ראשון ושני) למדו באותה שנה באוניברסיטאות 2,114 סטודנטים<sup>9</sup>.

בחודשים מרץ-דצמבר 2010 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את טיפולן של מל"ג ושל ות"ת בתכניות הלימודים המיוחדות באוניברסיטאות וכן היבטים שונים של הפעלת התכניות על ידי שתי אוניברסיטאות. הבדיקה נעשתה במל"ג ובות"ת, באוניברסיטת תל-אביב, שהפעילה בעיקר תכניות לימודים חוץ-תקציביות, ובאוניברסיטת בר-אילן, שהפעילה בעיקר תכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות.

יובהר שמשרד מבקר המדינה לא בחן את ההצדקה להפעלתן של התכניות המיוחדות ואין לראות בדוח זה משום חוות דעת כלשהי על רמתן האקדמית ועל הצורך בקיומן. ההחלטות בעניינים אלה נמצאות בתחום שיקול הדעת של מל"ג, ות"ת והמוסדות המנהלים של האוניברסיטאות.

## החלטות מל"ג ות"ת וטיפולן בתכניות הלימודים המיוחדות

1. מל"ג היא המוסד הממלכתי הממונה על ענייני השכלה גבוהה במדינה, ואת חבריה ממנה נשיא המדינה על פי הצעת הממשלה. היא פועלת כגוף עצמאי שמטרתו להסדיר את העיסוק בהשכלה גבוהה ולפקח על תחום זה בלא מעורבותה הישירה של הממשלה. הקמת מל"ג וסמכויותיה עוגנו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק מל"ג). תפקידיה העיקריים של מל"ג הם, בין היתר, הכרה במוסדות להשכלה גבוהה (להלן גם - המוסדות) הטעונה את אישור הממשלה והסמכתם להעניק תארים אקדמיים שהיא מכירה בהם; גיבוש הצעות לשינוף פעולה בין מוסדות, לפיתוח תחומי מחקר והוראה ולהקמת מוסדות נוספים; ומתן רישיון לשלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחו"ל לפעול בישראל.

לעניין הענקת תארים נקבע בחוק מל"ג, בין היתר, כי מל"ג "רשאית להסמיך מוסד מוכר להעניק תואר מוכר לפלוני או להעניק תארים מוכרים בדרך כלל, על יסוד כללים שנקבעו על ידיה... ורשאית היא לקבוע כללים בדבר בחינות ממלכתיות שייערכו כתנאי להענקת תואר מוכר פלוני על ידי מוסד מוכר פלוני".

2. ות"ת היא ועדת משנה של מל"ג והזרוע המבצעת שלה, כאשר המקור הנורמטיבי לפעילותה ולסמכויותיה מתבסס הן על חוק מל"ג, והן על החלטת ממשלה משנת 1977 מכוח סמכותה על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב); ות"ת היא גוף בלתי תלוי העומד בין הממשלה ובין המוסדות להשכלה גבוהה ותפקידו לחלק בין המוסדות המתוקצבים את תקציב המדינה להשכלה גבוהה (חוץ מן המכללות להכשרת עובדי הוראה שמקבלות הקצבות מהמדינה באמצעות משרד החינוך). סכום התקציב להשכלה גבוהה נקבע על ידי הממשלה, לפי המלצת ות"ת, וטעון אישור הכנסת במסגרת אישור חוק התקציב השנתי. סמכויותיה ופעילותה של ות"ת נקבעו בהחלטת הממשלה האמורה. ות"ת מחויבת על פי החלטה זו, בין היתר, לפעול לייעול תפקודם של המוסדות ולעקוב אחר האופן שבו הם מנצלים את תקציביהם כדי למנוע גירעונות או חריגות. לשיטתה של ות"ת, "הפרה של תנאי מתנאי התקצוב מאפשרת [לה] להטיל סנקציות

9. הנתון חלקי בלבד מאחר שחלק מהאוניברסיטאות לא כללו בדיווחיהן לוות"ת תכניות לימוד לאוכלוסיות ייעודיות מסוימות. עוד בעניין זה ראו בהמשך.

במישור התקציבי בהתאם לשיקול דעתה<sup>10</sup>. ות"ת גם מסייעת ומייעצת למל"ג בדיוניה לגבי פתיחת מוסדות חדשים וכן לגבי אישור יחידות ותכניות לימודים חדשות במוסדות קיימים. בנושאים שוות"ת מוצאת לנכון היא מנחה את המוסדות שהיא מתקצבת כיצד לפעול.

3. (א) על פי "הנחיות להגשת בקשה לפתיחת מוסד להשכלה גבוהה / תכנית לימודים חדשה" (להלן - ההנחיות לפתיחת מוסד ותכנית לימודים) שהעבירה מל"ג מפעם לפעם<sup>11</sup> למוסדות להשכלה גבוהה הם חייבים באישורה לצורך פתיחת תכניות לימודים אקדמיות חדשות או הסמכה להעניק תארים אקדמיים. כך, מוסד המעוניין לפתוח תכניות לימודים חדשות צריך להגיש בקשה מיוחדת ומפורטת למל"ג עבור כל תכנית ולהעביר לה מידע בנושאים שונים הנוגעים לתכנית כגון תכנית לימודים, סגל הוראה, תשתיות פיזיות ותנאי קבלה. על פי נוהלי העבודה שקבעה מל"ג בעניין זה, המפורטים בדוחות השנתיים שמוציאה ות"ת המופצים גם בין המוסדות להשכלה גבוהה, החלטותיה בעניינים אלה ניתנות רק לאחר חוות דעת של ות"ת בעניין תכניות הלימודים, העוסקת הן בהיבט התכנוני של צורכי המשק והחברה והן במשמעות הכספית של התכנית ובהשפעתה על מצבו הכלכלי של המוסד. על פי ההנחיות האמורות הדיון במל"ג הוא לגבי כל תכנית לימודים בנפרד, והחלטותיה מתקבלות עבור כל בקשה לאישור תכנית לימודים.

(ב) בדוחות השנתיים של ות"ת בשנים 2001-2008, נאמר בין היתר: "מוסד מוכר (או שקיבל היתר) המבקש לקיים לימודים אקדמיים ולהעניק בהם תארים בתכניות נוספות על אלה שקיבל בעבר, חייב להגיש למועצה בקשה לגבי כל תכנית חדשה. לעניין זה, תכנית חדשה - לרבות קיום תכנית שאושרה בעבר והמוסד מבקש לקיימה באתר שונה, בתנאים שונים מאלה שהוגשו בעת ההגשה המקורית לאותה תכנית או לשנות את התואר האקדמי הניתן".

משרד מבקר המדינה העלה כי מל"ג ות"ת לא הביאו לידיעת האוניברסיטאות באופן ברור וחד-משמעי הנחיה זו ולא פיקחו על כך שהאוניברסיטאות<sup>12</sup> יגישו בקשות לתכניות לימודים מיוחדות שרצו לפתוח באתר שונה, במתכונת או בתנאים שונים מאלו שהיו בעת שאישרה מל"ג את התכנית לראשונה. בפועל כל אוניברסיטה שרצתה לפתוח תכנית לימודים מיוחדת יכולה הייתה לעשות כן גם אם לא קיבלה את אישור מל"ג לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג ולוות"ת כי בשל אי-העברת הנחיות מסודרות וברורות וחוסר הפיקוח שלהן נוצרו עובדות בשטח ונפתחו תכניות מיוחדות ללא אישורן.

אוניברסיטת תל-אביב טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כי "ההסתמכות על דוחות ות"ת כמקור מחייב אינה נכונה... [והם] אינם ערוץ חילופי לפרסום הנחיות... בפועל, נוהל מל"ג הנוגע לשינויים בתכניות הלימודים הקיימות הגיע לידינו רק בחודש מרץ 2010". גם אוניברסיטת בר-אילן טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 כי "דוח שנתי איננו הנחיה" וכי כשמדובר על "תנאים שונים" של התכניות הכוונה היא לשינוי יסודי בהן.

- 10 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוחות ביקורת על מערכת ההשכלה בגבוהה, שנת 2009 (להלן - דוח מבקר המדינה מ-2009), עמ' 67.
- 11 ההנחיות הועברו בשנים 1998, 2002 ו-2005.
- 12 דוח זה מתייחס לאוניברסיטאות ואינו מתייחס למוסדות להשכלה גבוהה אחרים, כגון המכללות האקדמיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטאות אלה כי מקום שבו חל שינוי בתנאים שעל פיהם העניקה מל"ג בעבר אישור לתכניות לימודים מחייב פנייה למל"ג, תוך הצגת תנאי התכניות השונים (כגון תכנית הלימודים, סגל המורים, תנאי הקבלה לתכנית). זאת כדי שמל"ג תוכל להחליט על בסיס נתונים אלה אם לאפשר לאוניברסיטאות לקיים את התכניות במתכונתן החדשה על סמך אישורים שניתנו להן בעבר, או שיש צורך לפתוח שוב בהליך הרגיל שבסופו נותנת מל"ג הסמכה למוסד להשכלה גבוהה לפתוח תכנית לימודים ולהעניק לבוגריה תואר אקדמי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 הודיעה מל"ג כי היא נקטה לאחרונה כמה פעולות, ובהן חידוד האיסור שחל על המוסדות להשכלה גבוהה לפתוח תכניות לימודים מחוץ לקמפוס וחידוד הצורך בקבלת אישור מראש לפתיחת תכניות מיוחדות לאוכלוסיות ייחודיות, וכי "פעולות אלו ימנעו מעתה ואילך פתיחת תכניות חוץ תקציביות חדשות ללא אישור מראש של מל"ג".

### תכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות

בנובמבר 2004 החליטה מל"ג בין היתר, כי "היקף התכניות המיוחדות [לאוכלוסיות ייעודיות] כיום הוא רחב הרבה יותר מהרצוי. ככלל, על הלימודים להתקיים במסגרת תכניות הלימודים הרגילות של המוסדות, הפתוחות לכל הסטודנטים. תכניות לימוד מיוחדות, אם לזרועות הביטחון ואם לקבוצות אוכלוסייה אחרות, צריכות להתקיים רק במקרים שהם באופן ברור יוצאים מן הכלל"<sup>13</sup>. מל"ג קבעה בהחלטה (להלן - ההחלטה מנובמבר 2004), שהועברה לידיעת כל האוניברסיטאות, כמה תנאים לקיומן של תכניות הלימודים המיוחדות לאוכלוסיות ייעודיות, ובהם:

1. "תכניות הלימודים שניתן יהיה להפעיל במסגרת מיוחדת יהיו רק כאלה שהמוסד קיבל אישור מהמועצה להשכלה גבוהה להפעילן והסמכה להעניק עבורן תואר אקדמי".
2. "תכניות הלימודים (תכנים והיקף) סגל ההוראה, תנאי הקבלה, ספי הקבלה, דרישות המעבר ודרישות הסיום, יהיו זהים בדרך כלל לאלה בתכניות הרגילות. רק במקרים מיוחדים ניתן לעשות שינוי, בכפוף לאישור המועצה להשכלה גבוהה".
3. הלימודים יתקיימו בקמפוס המוסד. הוראה מחוץ לקמפוס תהיה מוגבלת בהיקפה: היקף הלימודים מחוץ לקמפוס לתלמידים מכוחות הביטחון יהיה 50%, ושישית לאוכלוסיות אחרות. מגבלה זאת אינה חלה על תכניות לימודים ייעודיות לציבור החרדי.
4. "על המוסדות המבקשים לקיים תכניות לימודים מיוחדות לקבל אישור המועצה להשכלה גבוהה לפני פתיחתן".

עוד החליטה מל"ג כי מוסדות שכבר הפעילו תכניות לימודים ייעודיות יתאימו החל משנת התשס"ו את פעילותן לתנאים שקבעה וידווחו לה על כך. מכאן שמוסד שהפעיל לפני החלטת מל"ג תכנית כאמור, שתנאיה לא היו זהים לתנאי התכנית הרגילה המקבילה לה, היה צריך לפנות למל"ג ולבקש את אישורה להמשיך הפעלת התכנית.

הביקורת העלתה כי מל"ג וות"ת לא פנו לאוניברסיטאות בהמשך להחלטה האמורה בדרישה חד-משמעית וברורה שידווחו להן על כל תכנית לימודים ייעודית שהן מפעילות, בייחוד על תכניות שנדרש אישור להמשך הפעלתן ועל התכניות החדשות שבכוונתן להפעיל. כן הועלה כי האוניברסיטאות שנבדקו כאמור בביקורת זו (בר-אילן ותל-אביב) לא ביקשו את אישור מל"ג להמשך הפעלתן של תכניות הלימודים הייעודיות שתנאיהן לא היו זהים לתנאי התכניות הרגילות, ואף פתחו והפעילו תכניות ייעודיות גם לאחר החלטת מל"ג מנובמבר 2004, בלי שעדכנו את מל"ג על כך וכלי שקיבלו כנדרש את אישורה להפעלתן (ראו להלן).

בתשובתה של אוניברסיטת בר-אילן למשרד מבקר המדינה נכללו כמה טענות והשגות באשר לסמכויות מל"ג וות"ת בכלל, וסמכויותיהן לעניין התכניות המיוחדות בפרט. בין היתר טענה האוניברסיטה כי הנוהג של מל"ג להעניק תואר מוכר לתחומי לימוד ספציפיים אינו מעוגן בדין; כי היא אינה מוסמכת להתנות כל תכנית לימודים, שנועדה להעניק תואר שכבר אושר, באישור מחודש; כי היא אינה מוסמכת להחליט עבור האוניברסיטאות מה יהיה היקף התכניות המיוחדות; כי וות"ת לא התבקשה על פי החלטת הממשלה לייעץ למל"ג לגבי אישור תכניות לימודים חדשות במוסדות קיימים; וכי לא הוקנתה בחוק מל"ג סמכות למל"ג או לוועדותיה להטיל סנקציות על המוסדות להשכלה גבוהה.

מל"ג, שטענות והשגות האוניברסיטה הובאו לידיעתה, הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי היא דוחה "מכל וכל את הטענות המטילות ספק באשר לסמכות וות"ת/מל"ג". בין היתר ציינה מל"ג כי לאור ההיבטים הרבים הנוגעים לסוגיית התכניות המיוחדות, "לרבות ההיבטים החברתיים-ציבוריים, הכלכליים, המשפטיים ועוד, מל"ג וות"ת הן המוסמכות לדון בסוגיית תכניות הלימודים המיוחדות במוסדות המתוקצבים, על מכלול היבטיה ולגבש מסקנותיהן הן באשר לעצם קיומן של תכניות כאמור והן באשר לכלליים לקיומן, ככל שיחליטו שניתן לקיימן. על הכללים להבטיח, בין היתר, כי כספי המדינה המיועדים לפעילות המתוקצבת לא 'יזלגו' לתכנית, אשר אמורה להיבדק ולהיות מאושרת כחוק-תקציבית. כמו כן, עליהן להתייחס לנושאים נוספים שיעלו במסגרת הדיונים בהיבטים חברתיים, הכלכליים והאחרים, כגון הגנה על התכניות המתוקצבות, קידום מטרות חברתיות, הגבלת היקף תכניות אלה, הסדרת העסקת הסגל בתכניות אלה ועוד... פועל יוצא ממתן סמכות פיקוח על הענקת תארים מוכרים הוא הסמכות לקבוע תנאים ו/או סנקציות בגין חריגה מהוראות המל"ג ו/או וות"ת, שאם לא כן, תהא זו סמכות עקרה מכל תוכן".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהעיסוק בהשכלה גבוהה הוסדר בחוק ומל"ג נקבעה כגוף מאסדר (רגולטור), המוסמך להכיר במוסדות להשכלה גבוהה ולאשר מתן תארים אקדמיים, ומאחר שוות"ת, לפי החלטת הממשלה, ממונה על הפן התקציבי של תחום חשוב זה, וכיוון שהאוניברסיטאות, ובכללן אוניברסיטת בר-אילן, מקבלות מדי שנה בשנה מהמדינה תקציב של מאות מיליוני ש"ח בגין עיסוק זה, עליהן לפעול על פי הוראות מל"ג וות"ת.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג ולוות"ת כי עליהן להבהיר במפורש לאוניברסיטת בר-אילן וליתר המוסדות להשכלה גבוהה את ההוראות שלפיהן עליהם לפעול ולא להותיר מצב של עמימות כלשהי בנוגע לסמכויותיהן ולאכופף הוראות אלה באופן שיטתי והחלטי.

## תכניות לימודים חוץ-תקציביות

### עמדות הגורמים המקצועיים במל"ג וות"ת

במסמך שהגיש במרץ 2002 יו"ר וות"ת לדיון במליאת וות"ת נאמר כי "על מנת לאפשר לאוניברסיטאות לקלוט את הביקושים לתואר שני ללא-תזה מוצע כי לאוניברסיטאות תינתן האפשרות, על פי בחירתן, לגבות שכר לימוד ריאלי [שמשקף את עלות הלימודים בלא תקצוב וות"ת] מתלמידי התואר השני. בכך תהינה האוניברסיטאות פטורות מן המגבלות הכרוכות בתקצוב תלמידים לתואר שני, ותוכלנה לקלוט מספר בלתי מוגבל של תלמידי תואר שני".

בעקבות המסמך האמור בחן צוות המטה המקצועי של מל"ג וות"ת<sup>14</sup> (להלן - הגורמים המקצועיים במל"ג וות"ת) את ההשפעות התקציביות, האקדמיות, המשפטיות והחברתיות של המהלך המוצע.

הועלה כי הגורמים המקצועיים במל"ג וות"ת הביעו בשנים 2002-2004 עמדות המשקפות את הקשיים והחששות הכרוכים בהנהגת תכניות לימודים חוץ-תקציביות במוסדות להשכלה גבוהה. החששות העיקריים שהועלו היו: פגיעה בתכניות הלימודים המתוקצבות במוסדות שיונהגו בהם תכניות חוץ-תקציביות; פגיעה ביכולתן של מל"ג וות"ת לתכנן את מערכת ההשכלה הגבוהה על פי צרכים לאומיים, כלכליים וחברתיים אם יפתחו במוסדות תכניות לימודים חוץ-תקציביות שלא בהתחשב בשיקולים אלה; יצירת תחרות לא הוגנת עם המוסדות שאינם מתוקצבים (מאחר שהמוסדות המתוקצבים משתמשים בתשתיות שנבנו בסיוע המדינה); החלשה אקדמית ותקציבית של המכללות המתוקצבות, בעיקר בפריפריה, בשל ירידה אפשרית בביקושים, בייחוד מצד תלמידים בעלי נתוני קבלה גבוהים; הורדת דרישות הקבלה והרמה האקדמית בחוגים המופרטים, עקב קבלת סטודנטים על סמך אמות מידה כלכליות במקום איכותיות; תשלום שכר גבוה יותר לחברי הסגל המלמדים במסלולי הלימוד בתכניות שאינן מתוקצבות בהשוואה לחברי סגל המלמדים במסלולים בתכניות המתוקצבות, שעלול לגרום ללחצי שכר שישפיעו על תקציב המוסד; חוסר יכולת לקיים הפרדה אמיתית בין שתי השיטות (תכניות מתוקצבות ותכניות שאינן מתוקצבות) במוסד מתוקצב בשל לחצים על שכר, לחצים על תקורות, והשפעת אי-היציבות של הביקושים על גירעונות המוסד.

הגורמים המקצועיים במל"ג וות"ת היו בדעה שבשל מורכבות הנושא ומשמעותיותו לגבי מערכת ההשכלה הגבוהה בכללותה, יש לבצע לפני אישור תכניות לימודים אלה בדיקות שונות, לרבות בחינת הנושא בידי ועדה ציבורית. כמו כן, הם העלו את הצורך בהצבת תנאים מקדמיים להפעלתן של התכניות החוץ-תקציביות על מנת למנוע פגיעה בתכניות הלימודים המתוקצבות, כדוגמת התנאים הללו: התכניות יהיו מאוזנות תקציבית ויתקיימו במסגרת משק כספי סגור; העסקת הסגל בתכניות תהיה לפי הנחיות הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ולפי הנחיות וות"ת; שכר הלימוד לתכניות לא יעלה על הדרוש לכיסוי הוצאות הפעלתן; והמוסדות יקצו מכסה של מלגות לתלמידי התכניות על בסיס מעמדם הכלכלי-חברתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, העמדות האמורות, הקשיים והשאלות המהותיות שהעלו הגורמים המקצועיים במל"ג וות"ת בנושא תכניות הלימודים החוץ-תקציביות בשנים האמורות לעיל, חייבו את מל"ג וות"ת לבחון כבר אז את הנושא והשלכותיו ביסודיות, ועל סמך בחינה זאת לקבל החלטה בעניין זה.

14 במל"ג וות"ת קיים מטה מקצועי המורכב מכלכלנים, חשבונאים, סטטיסטיקאים ומשפטנים המסייע בידי מל"ג וות"ת בקבלת החלטות בסוגיות הנוגעות לתחום ההשכלה הגבוהה.

### החלטות ות"ת בעניין תכניות לימודים חוץ-תקציביות

1. עד שנת 2002 קיימה אוניברסיטת תל-אביב שתי תכניות חוץ-תקציביות שנלמדו במסגרת בית הספר למינהל עסקים לצד התכניות הרגילות של בית הספר. באותה שנה פנתה אוניברסיטת תל-אביב לוות"ת וביקשה לאשר לה לקיים במתכונת של מימון עצמי (התכניות יתוקצבו רק משכר הלימוד ולא יתוקצבו על ידי ות"ת) את כל תכניות הלימודים לתואר שני במסלול שאינו כולל תזה, שבהן ישלמו הסטודנטים שכר לימוד דיפרנציאלי (בהתאם לתחומי הלימוד ובהתאם לביקוש ולתחרות). עוד כתבה האוניברסיטה בפנייתה כי תעמיד מלגות לימודים לסטודנטים בתכניות אלה ותסייע להם בקבלת הלוואות בתנאים מועדפים, וכי ההיקף הכולל של הסיוע האמור לא יפחת מ-5% מהכנסות שכר הלימוד בתכניות אלה.

בעקבות בקשתה של האוניברסיטה קיימה מליאת ות"ת דיונים עקרוניים בנושא התכניות החוץ-תקציביות, אך היא לא קיימה דיון מיוחד בבקשה זאת, ולא העבירה הנחיות כלשהן לאוניברסיטה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 הודיעה אוניברסיטת תל-אביב כי משלא קבלה תשובה "נותר [לה] רק המסלול של התכניות החוץ-תקציביות שבו הלימודים התקיימו במקביל לתכניות [הרגילות]" (בעניין פעולות האוניברסיטה ראו להלן).

2. ביולי 2002 ובמאי 2004 קיימה מליאת ות"ת דיונים עקרוניים בנושא הפעלת תכניות לימודים חוץ-תקציביות, ובין היתר הוצגה לפנייה חוות דעת בנושא של היועץ המשפטי החיצוני שלה. בחוות הדעת המשפטית נאמר, בין היתר, כי למל"ג יש סמכות לקבוע כללים ותנאים לאישורן של תכניות לא מתוקצבות, כדי להגן על האופן שבו נעשה השימוש בתקציב שהיא מעבירה למוסדות, ולפקח שלא ינוצל למטרות שונות מאלו שלשמן ניתן. בדיונים הוחלט כי נוכח המצב הכלכלי הקשה שבו נמצאה מערכת ההשכלה הגבוהה יש מקום לאפשר פתיחת תכניות חוץ-תקציביות לפרק זמן מוגבל ובהיקפים מוגבלים, אך "ות"ת לא תוכל לקבל לבדה החלטה סופית בנושא, והיא תעביר את המלצותיה לדיון במל"ג. אפשר גם שהמל"ג תהיה סבורה כי החלטה מחייבת על נושא הקשור לשכר לימוד במוסדות מתוקצבים צריכה להתקבל בוועדה ציבורית" (ההדגשות אינן במקור).

כמו כן הוחלט למנות צוות שיבחן את הפרטים ויצבי כללים להפעלת התכניות ולאחר "גיבוש המלצת הצוות היא תובא לאשור ות"ת ולאחר מכן תועבר למל"ג"<sup>15</sup> (ההדגשה אינה במקור).

מפרוטוקול הדיונים עולה כי אין ביטוי לכך שוות"ת נתנה דעתה לעמדות הגורמים המקצועיים של מל"ג וות"ת, שהצביעו כאמור על הבעיות הרבות הקשורות בהפעלת התכניות ועל הצורך לברר סוגיות שונות ומהותיות לפני קבלת ההחלטה בעניין זה. עוד עולה כי רק בינואר 2006, למעלה משנה וחצי מאז התקבלו ההחלטות האמורות, מינתה ות"ת צוות מקצועי בראשות סגן יו"ר ות"ת דאז שיעסוק בהכנת הצעות החלטה למל"ג וות"ת בנושא "תכניות חוץ-תקציביות במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים ע"י ות"ת" (להלן - צוות הבדיקה או הצוות).

משרד מבקר המדינה מעיר גם למל"ג ולוות"ת כי היה עליהן לקבוע עמדה בנושא מוקדם ככל האפשר כדי שניתן יהיה להנחות את האוניברסיטאות כיצד עליהן לפעול. העובדה שהחלטת מליאת ות"ת על הקמת צוות מקצועי לעניין התכניות החוץ-תקציביות יושמה באיחור ניכר גרמה לעיכוב נוסף ומיותר בגיבוש עמדת ות"ת ופגעה באפקטיביות החלטותיה בנושא.

15 היועצים המשפטיים של מל"ג וות"ת המליצו בחוות דעת שכתבו בינואר-מאי 2004 כי לפני קבלת ההחלטה בנושא יש לבחון אותו על כל היבטיו, בהתאם לכללי המשפט המינהלי, ובכלל זה לשמוע את הגורמים הנוגעים לעניין, לרבות גורמים מהמערכת החוץ-תקציבית.



3. על פי תכנית העבודה של צוות הבדיקה, המלצותיו היו אמורות להינתן לאחר איסוף וריכוז חומר קיים בנושא ולאחר שמיעת עמדות המוסדות להשכלה גבוהה.

**בביקורת לא נמצאו מסמכים המתעדים את דיוני צוות הבדיקה ואת פניותיו למוסדות להשכלה גבוהה.**

4. באפריל 2006 העביר הצוות לחברי ות"ת את המלצותיו המתואמות עם יו"ר ות"ת ומנכ"ל מל"ג/ות"ת ובהן המלצה לשנות את החלטת ות"ת בנושא ממאי 2004. הצוות נימק את המלצתו ב"קיומם של נימוקים כבדי משקל כנגד קיום תכניות [חוץ-תקציביות] והשלכות הרוחב הכבדות שתהיינה לפתיחתן... על כלל מערכת ההשכלה הגבוהה".

מליאת ות"ת קיימה כמה דיונים בנושא ואף פנתה אל ראשי המוסדות להשכלה גבוהה על מנת לקבל את התייחסותם לסוגיית תכניות לימודים חוץ-תקציביות במוסדות המתוקצבים על ידי המדינה: רובם של המוסדות המתוקצבים היו בעד הנהגת תכניות לימודים חוץ-תקציביות אצלם, ואילו המוסדות שאינם מתוקצבים התנגדו להנהגת תכניות כאלה במוסדות המתוקצבים.

בדיון שקיימה מליאת ות"ת באפריל 2007 נאמר, בין היתר, כי "ות"ת הייתה ערה לתהליך של הגדלת מספר הסטודנטים הלא מתוקצבים במוסדות המתוקצבים, ות"ת העלימה עין מהתופעה כיוון שהמוסדות היו במצוקה תקציבית... ההכרח ליצור תכניות כאלה הוא על מנת להתגבר על הגירעונות של האוניברסיטאות".

בדיון התקבלו ההחלטות הללו:

1. ות"ת מחליטה שלא לאשר בשלב זה תכניות חוץ תקציביות חדשות במוסדות המתוקצבים.
2. ות"ת מחליטה לא להגדיל את מספר הסטודנטים הקיימים בתכניות החוץ תקציביות של המוסדות המתוקצבים.
3. ות"ת מחליטה לחייב את המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים המקיימים תכניות חוץ תקציביות, לדווח לה על היקף מספרי התלמידים הלומדים בכל תכנית ותכנית.
4. ות"ת מבקשת מהמחלקה המשפטית שלה... לנסח עבור ות"ת את חוות הדעת המשפטית... בעניין האיסור לפתוח תכנית חוץ תקציבית במוסדות המתוקצבים".

בהחלטה לא הייתה התייחסות לתכניות החוץ-תקציביות הקיימות, ולא הוטל על הגורמים המקצועיים במל"ג וות"ת לקבוע כללים ותנאים להמשך הפעלתן של תכניות אלה. יתר על כן, משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי ההתממהות שלה בגיבוש עמדתה בנושא חשוב זה ואי-קביעת הנחיות או הוראות זמניות, בשעה שהייתה ערה לשינוי שחל בתחום זה בשטח, אפשרו למעשה לאוניברסיטאות לפתוח ולהפעיל תכניות חוץ-תקציביות חדשות ולהמשיך את הפעלתן של התכניות הקיימות, בלי שביקשו את אישורה של מל"ג להפעלתן כנדרש בחוק מל"ג.

ות"ת בחרה למעשה להעלים עין מהנושא וזאת נוכח המצוקה התקציבית של האוניברסיטאות ובכך אפשרה להן שלא לקיים את ההוראות בנושא, ולפתוח תכניות לימודים שלא נבדקו על ידה ועל ידי מל"ג כנדרש. לדוגמה, בשנים 2002-2007 אישרו מוסדות אוניברסיטת תל-אביב פתיחת 18 תכניות לימודים חוץ-תקציביות חדשות.

5. משרד מבקר המדינה בדק את יישום החלטת ות"ת מאפריל 2007 בעניין אי-אישור הפעלת תכניות לימודים חוץ-תקציביות (להלן - ההחלטה). להלן עיקרי הממצאים:

(א) אי-אישור תכניות חוץ-תקציביות חדשות: הועלה כי גם משהתקבלה החלטת ות"ת בנושא היא לא הודיעה למוסדות להשכלה גבוהה כי על פי ההחלטה נאסר עליהם לפתוח תכניות לימודים חוץ-תקציביות חדשות. הועלה כי מוסדות אוניברסיטת תל-אביב אישרו מאפריל 2007 (לאחר ההחלטה) ועד דצמבר 2010 ארבע תכניות לימודים חוץ-תקציביות כאלה; כן הועלה כי גם אוניברסיטת בר-אילן פתחה בתקופה זו שלוש תכניות לימודים חוץ-תקציביות כאלה.

(ב) מידע על תכניות חוץ-תקציביות: הועלה כי המוסדות להשכלה גבוהה לא העבירו למל"ג ולוות"ת ביזמתם מידע על התכניות החוץ-תקציביות שהם מקיימים, והמידע שקיים בידיהן על תכניות אלה ועל מספר הלומדים בהן חלקי בלבד.

(ג) אי-הגדלת מספר התלמידים בתכניות החוץ-תקציביות: כתוצאה מכך שהמוסדות להשכלה גבוהה, המשיכו לפתוח תכניות חדשות, גדל מספר התלמידים בתכניות החוץ-תקציביות בניגוד להחלטת ות"ת.

(ד) חוות דעת משפטית להחלטה: הועלה כי חוות דעת משפטית לא הומצאה לוות"ת.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי לא דאגה ליישם את רוב סעיפי ההחלטה שקיבלה. עוד יוער כי בשל היעדר פיקוח ומעקב של מל"ג וות"ת המשיכו להיפתח ללא בדיקה ובקרה תכניות חוץ-תקציביות חדשות שיכולות להשפיע בעתיד על מאפייני מערכת ההשכלה הגבוהה כולה. על ות"ת להסיק את המסקנות המתבקשות בנושא זה ולפעול לקיום המעקב והפיקוח הדרושים ליישום החלטותיה<sup>16</sup>.

## קבלת תלמידים לתכניות הלימודים המיוחדות

בכללים שונים שקבעה מל"ג מתוקף סמכותה לפי חוק מל"ג, נכללו גם הוראות שונות למוסדות להשכלה גבוהה בנושא קבלת תלמידים; בכללי המועצה להשכלה גבוהה (הכרה במוסדות), התשכ"ד-1964 (להלן - כללי הכרה במוסדות), נקבע כי "מוסד להשכלה גבוהה לא יקבל תלמידים אלא על יסוד תעודות בגרות ישראליות או שוות ערך"; בכללי המועצה להשכלה גבוהה (היתר לפתוח ולקיים מוסד להשכלה גבוהה), התשל"ג-1972, נקבע כי מוסד להשכלה גבוהה "לא יקבל תלמידים אלא על יסוד תעודות בגרות ישראליות או שוות ערך או על פי קריטריונים שקבעה המועצה".

בכללי הכרה במוסדות התייחסה מל"ג גם להפליה בין מועמדים ללימודים וקבעה כי "לא יפלה המוסד להשכלה גבוהה בין מועמדים שונים אך בשל גזעם, מינם, דתם, לאומיותם או מעמדם החברתי". גם מבקר המדינה, בדוח שפרסם בשנת 1985<sup>17</sup>, התייחס להפליה כזו וקבע כי אמות מידה לקבלת תלמידים למוסד להשכלה גבוהה "חייבות לחול באופן שווה על כל המועמדים... כל סטייה מאמות מידה אלו מהווה הפליה שלא כדין... חריגה מכלל זה תתכן רק אם הדבר מעוגן במפורש בחוק".

בדוחות שמוציאה ות"ת בכל שנה (לעתים בכל שנתיים) מפורט, בין היתר, ההליך שבאמצעותו מסמיכה מל"ג, על סמך ההנחיות לפתיחת מוסד ותכנית לימודים, מוסד להשכלה גבוהה להפעיל

16 לעניין זה ראו גם בפרק "הפיקוח של מל"ג על ות"ת בעניין התכניות החוץ-תקציביות", עמ' 1364.

17 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה, שנת 1985, עמ' 18.

תכנית לימודים ולהעניק למסיימים אותה תואר אקדמי. במסגרת הליך זה נבדקים על ידי מל"ג וות"ת, בין היתר, "תנאי הקבלה של הסטודנטים לתכנית ותנאי המעבר משנה לשנה". בנובמבר 2004 החליטה כאמור מל"ג כי תנאי הקבלה, ספי הקבלה, דרישות המעבר ודרישות הסיום בתכניות המיוחדות "יהיו זהים בדרך כלל לאלה בתכניות הרגילות. רק במקרים מיוחדים ניתן לעשות שינוי, ככפוף לאישור המועצה להשכלה גבוהה" (ההדגשה אינה במקור)<sup>18</sup>.

בחוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007 (להלן - חוק זכויות הסטודנט), שנכנס לתוקף ב-1.9.07, נאמר בין היתר, כי "מטרתו של חוק זה לקבוע עקרונות לזכויות האזרח הישראלי ותושב ישראל לנגישות להשכלה גבוהה, ועקרונות לזכויות הסטודנט, מתוך הכרה במחויבות החברה בישראל לזכויות אלה ולשויון הזדמנויות בהשכלה גבוהה". החוק אוסר באופן עקרוני על קיום הפליה, אך מאפשר מתן העדפה מתקנת לקבוצות אוכלוסייה מסוימות כדי לקדם שוויון מהותי בין הסטודנטים והמועמדים<sup>19</sup>. סעיף 4 בחוק אוסר הפליה של מועמדים או סטודנטים מטעמים שונים, בין היתר בקבלה למסלולי לימוד מיוחדים. על פי החוק אין לראות הפליה בקיומם של מסלולי לימודים נפרדים ובקיומם של תנאי קבלה מקלים לצורך קידום הנגישות של מועמדים מקבוצות אוכלוסייה מסוימות לרבות מטעמים של רקע חברתי-כלכלי.

מהאמור לעיל עולה כי עד שנכנס חוק זכויות הסטודנט לתוקף, תנאי הקבלה לכל תכניות הלימודים, ובכלל זאת תנאי קבלה לתכניות מיוחדות השונים מתנאי הקבלה לתכניות הרגילות, היו צריכים לקבל מראש את אישור מל"ג; אישור כזה היה צריך להינתן, בין היתר, על בסיס כללי ההכרה במוסדות שלה. מעת שנכנס חוק זכויות הסטודנט לתוקף - יש גם להקפיד כי קביעת תנאי קבלה מקלים לא תגרום להפליה וכי העדפה של אוכלוסייה מסוימת תיעשה רק במקרים שהיא נועדה לקדם נגישות להשכלה גבוהה של אותה אוכלוסייה, בהתאם לאמור בחוק.

מל"ג מסרה למשרד מבקר המדינה כי "מעולם לא הייתה, בשום שלב, כוונה בוות"ת או במל"ג להתיר למוסדות לפתוח תכניות לימודים שרמתן האקדמית נופלת מהתכניות המקובלות המתוקצבות, לרבות לא באמצעות קביעת ספי קבלה שונים".

בביקורת שנעשתה באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת בר-אילן עלה כי ספי הקבלה שקבעו אוניברסיטאות אלה, ללא אישור מל"ג כנדרש, עבור מועמדים לכמה תכניות מיוחדות נמוכים מספי הקבלה שקבעו עבור מועמדים לתכניות הרגילות. כמו כן, התלמידים בתכניות אלה נהנים מתנאי למידה משופרים - מבנים מיוחדים, קבוצות לימוד קטנות, תקופת לימודים קצרה יותר ולימודים המרוכזים ביום או יומיים בשבוע כדי להקל על הסטודנטים העובדים. עוד הועלה כי מל"ג מצדה לא קיימה כל פיקוח ובקרה על האוניברסיטאות בעניין זה.

בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה טענו אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת בר-אילן כי "לא כל שינוי בתנאי הקבלה הוא בבחינת שינוי יסודי המחייב פנייה למל"ג, ואכן בדרך של שגרה נערכים שינויים בתנאי הקבלה ללא אישור של מל"ג... קביעת תנאי הקבלה היא פרוגרטיבה של המוסדות, כחלק מהחירות שניתנה להם לכלכל את ענייניהם האקדמיים. ממילא, כוללת פרוגרטיבה זו את האפשרות לשנות מעת לעת את תנאי הקבלה (והדבר אכן נעשה בפועל) או לקבוע תנאי קבלה שונים לקבוצות סטודנטים שונות - כמו, כל זמן שאין מדובר בהפליה אסורה".

18 לעניין זה ראו בפרק "תכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות", עמ' 1355.

19 ראו דברי ההסבר לחוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטאות כי הן כפופות למל"ג ולהוראותיה בנושאים הנמצאים בתחום סמכותה ובכלל זאת הסמכות להסמיך מוסד להשכלה גבוהה להעניק תואר אקדמי, אשר כוללת בדיקה של תנאי הקבלה לתכניות. על כן, כאשר נעשים שינויים בתנאי הקבלה הנוגעים רק לקבוצות אוכלוסייה מסוימות, יש צורך לפנות שוב למל"ג, להציג לפניו את כל העובדות ולפעול על פי החלטותיה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה מל"ג כי הוועדה לפיקוח ואכיפה שהקימה "תטפל במקרים בהם בתכניות חוץ-תקציביות קיימות הורדה הרמה והוגמשו התנאים, שלא באישור מל"ג".

### מידע במל"ג וות"ת על תכניות הלימודים המיוחדות

על מנת שמל"ג וות"ת יוכלו לקבל החלטות מושכלות בנוגע לתכניות הלימודים המיוחדות (תכניות חוץ-תקציביות ותכניות ייעודיות), הן זקוקות לבסיס נתונים מלא ומעודכן על תכניות אלה. בסיס נתונים כזה אמור לכלול, בין היתר, את מספר התכניות המיוחדות בכל אחד מהמוסדות, מבנה התכניות ומתכונותיהן, מספרי התלמידים בתכניות אלו, שנת תחילת הלימודים בהן, ומידע על פניות המוסדות לאישור התכניות וקבלת אישור מל"ג להפעילן. להלן פירוט הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין זה:

1. מידע על תכניות לימודים חוץ-תקציביות - כאמור המידע שהיה קיים בידי מל"ג וות"ת לגבי תכניות אלה היה חלקי בלבד.
2. תכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות - הועלה כי עד ספטמבר 2008 לא היו בידי מל"ג וות"ת נתונים לגביהן; רק בעקבות פניית משרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 למל"ג בנושא זה, פנתה מל"ג לכל המוסדות להשכלה גבוהה וביקשה מהם להמציא נתונים על תכניות לימודים מסוג זה שהם מקיימים. במרץ 2009 העבירה מל"ג למשרד מבקר המדינה את הנתונים שקיבלה מהמוסדות כמפורט להלן:

שם המוסד	מספר תכניות הלימודים לאוכלוסיות ייעודיות
אוניברסיטת חיפה	14
אוניברסיטת תל-אביב	2
אוניברסיטת בן גוריון	7
אוניברסיטת בר-אילן	14
הטכניון	2
האוניברסיטה העברית	5
מכון ויצמן	1
המכללה האקדמית הדסה ירושלים	1
המכללה האקדמית תל חי	2
המכללה האקדמית עמק יזרעאל	6
המכללה האקדמית יהודה ושומרון באריאל	8
סה"כ	62

נמצא כי הנתונים האמורים אינם מלאים, לפחות לגבי האוניברסיטאות שנבדקו בביקורת זו (אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת בר-אילן); הועלה כי במועד הפנייה של מל"ג הופעלו על ידי אוניברסיטאות אלה תכניות לימודים נוספות לאוכלוסיות ייעודיות שעליהן הן לא דיווחו למל"ג וות"ת וגם לא ביקשו את אישורן לפתיחתן (ראו בהמשך דוח זה).

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג ולות"ת כי לא היו בידיהן נתונים מלאים ומעודכנים על תכניות הלימודים המיוחדות - תכניות לאוכלוסיות ייעודיות ותכניות לימודים חוץ-תקציביות - שהפעילו המוסדות להשכלה גבוהה. על מל"ג וות"ת לקבוע ללא דיחוי מדיניות סדורה בנושא ולהקים מערך של מעקב ופיקוח נאותים אשר יבטיחו את מימושה. על מל"ג וות"ת לדרוש מהמוסדות להשכלה גבוהה לדווח להן באופן שוטף על תכניות הלימודים המיוחדות שהם מפעילים ומספר הלומדים בהן כדי שיוכלו לקיים בקרה ופיקוח נאותים בנושא חשוב ומהותי זה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה מל"ג כי בתחילת שנת 2010 הוקמה ועדה מיוחדת שלה ושל וות"ת לפיקוח על קיום החלטותיהן ולאכיפתן במוסדות להשכלה גבוהה, שתפקידה לטפל "במקרים בהם ישנה סטייה או הפרה של החלטות אלה. מנגנון זה יסייע לוות"ת ולמל"ג למנוע פתיחה של תכניות חוץ-תקציביות במוסדות המתקצבים, שפתיחתן נאסרה בהחלטת וות"ת מאפריל 2007".

### עמדת ועדת שוחט בנושא התכניות החוץ-תקציביות

בנובמבר 2006 מינו ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, שרת החינוך דאז, פרופ' יולי תמיר, ושר האוצר דאז, אברהם הירשזון, ועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל בראשותו של מר אברהם (בייגה) שוחט (להלן - ועדת שוחט).

בדוח שהגישה ועדת שוחט ביולי 2007 לראש הממשלה, שר האוצר ושרת החינוך היא המליצה לפעול למימוש המטרות האלה: גידול של 14,700 סטודנטים באוניברסיטאות ובמכללות המתוקצבות; עיבוי המחקר הבסיסי באוניברסיטאות וקליטת סגל איכותי בהן; עידוד המצוינות של הסגל האקדמי בהוראה ובמחקר; חיזוק מערך בקרת האיכות בהוראה ובמחקר וביצוע של תכנית הבראה למוסדות שבהם נהוגה פנסיה תקציבית. הוועדה המליצה להגדיל את משאבי מערכת ההשכלה הגבוהה בהדרגה עד לתוספת שנתיית של כ-2.5 מיליארד ש"ח בשנת התשע"ג (אוקטובר 2012 - ספטמבר 2013). מקורות המימון לכך יהיו תוספת מתקציב המדינה, עדכון שכר הלימוד והכנסות עצמיות של האוניברסיטאות.

1. בישיבה משותפת של מל"ג וות"ת שהתקיימה במרץ 2008 הוחלט בין היתר על "אימוץ אלתר של הסדר המשאבים שסוכם בדוח ועדת שוחט לחומש הקרוב, למעט נושא שכר הלימוד שלגביו החליטה הממשלה להיוועץ בארגוני הסטודנטים". כמו כן אימצה מל"ג את המגמה הכללית העולה מדוח שוחט - עידוד מצוינות ותמיכה בסגל הצעיר. בהמשך אותו החודש קראה וות"ת לשרת החינוך דאז "להביא בהקדם את דו"ח ועדת שוחט לדיון בממשלה, על מנת לאפשר הסכם רב שנתי בין וות"ת לאוצר וכדי ששנת הלימודים תשס"ט תיפתח במועדה".

בפעול לא דנה הממשלה בממצאי דוח ועדת שוחט.

2. דוח ועדת שוחט התייחס, בין היתר, גם לתכניות הלימודים החוץ-תקציביות במוסדות המתוקצבים, ונאמר בו: "תכניות ההוראה החוץ-תקציביות באוניברסיטאות, המקנות תארים

אקדמיים בהליך מזורז, מסיטות כוחות הוראה ומשאבים נוספים מייעודם העיקרי, קרי המחקר. רבות מתכניות אלו נולדו על רקע המצוקה התקציבית שהאוניברסיטאות נקלעו אליה. על כן, בד בבד עם הרחבת המשאבים יש לצמצם את תכניות ההוראה החוץ-תקציביות באוניברסיטאות ובמכללות ולהשאיר על כנן רק תכניות בעלות ערך אקדמי וחברתי ברור, וכן להימנע [מהפעלת] תכניות חוץ-תקציביות חדשות, להוציא תכניות המכוונות לתלמידים מחו"ל".

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שהמלצות הוועדה הופנו לממשלה, שכאמור לא דנה בהן, ראוי היה שבעת בחינת נושא התכניות החוץ-תקציביות והיבטיו השונים ייתנו האוניברסיטאות, מל"ג וות"ת משקל לעמדתה האמורה של הוועדה בעניין זה.

### הפיקוח של מל"ג על וות"ת בעניין התכניות החוץ-תקציביות

בדוח מבקר המדינה על המוסדות להשכלה גבוהה מ-1999<sup>20</sup> נאמר, בין היתר, "הביקורת העלתה כי זה עשר שנים לפחות לא דנה מל"ג בהיבטים תקציביים עקרוניים של מערכת ההשכלה הגבוהה ולא הפעילה בתחום זה פיקוח על ועדת המשנה שלה - וות"ת. למעשה עשתה מל"ג הפרדה בין החלטות בתחום האקדמי לבין החלטות בתחום התקציבי, והסתפקה בהודעות של וות"ת בנוגע להיבט התקציבי של בקשות שהגישו האוניברסיטאות מפעם לפעם כדי לקבל ממל"ג אישור להפעלת תכניות אקדמיות חדשות".

עוד ציין משרד מבקר המדינה בדוח האמור כי "לרבות מן ההחלטות האקדמיות יש משמעות תקציבית, ולהחלטות תקציביות, בייחוד להחלטות עקרוניות, יש לעתים קרובות השפעה על התחום האקדמי. מאחר שהסמכויות שאצלה מל"ג לוות"ת ושאושרו בידי הממשלה הן רק בתחום התכנון והתקצוב, פעולותיה של וות"ת בתחום זה צריכות להיגזר מן המדיניות האקדמית והתקציבית שמל"ג אמורה לקבוע".

נמצא כי התיאום בין מל"ג וות"ת עדיין טעון שיפור. מליאת מל"ג לא דנה בנושא התכניות החוץ-תקציביות, אף שלפי מסמכי המטה המקצועי שלה ושל וות"ת, לנושא זה כאמור השפעה מהותית - תקציבית ואקדמית - על מערכת ההשכלה הגבוהה בכללותה. וות"ת מצדה לא יזמה דיון בנושא זה במליאת מל"ג על אף החלטה מפורשת של מליאת וות"ת מיולי 2002 ולפיה היא לא תקבל החלטות בעניין זה לבדה אלא תעביר את העניין לדיון במל"ג, וייתכן אף שבשל אופי העניין וחשיבותו יהיה צורך למנות ועדה ציבורית שתדון בו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה מל"ג כי מערך הקשרים בינה לבין וות"ת "עבר שינוי מהותי בשנתיים האחרונות וכי כיום אין החלטות בוות"ת אשר להן השלכות תכנוניות - אקדמיות, שאינן מגיעות למליאת מל"ג לדיון ולהחלטה". עוד הודיעה מל"ג כי בעקבות הביקורת בדעתה להביא את נושא תכניות הלימודים החוץ-תקציביות לדיון עקרוני והחלטה במליאת וות"ת ובמליאת מל"ג בצירוף החומר והנתונים הרלוונטיים, כולל דוח מבקר המדינה בנושא, וכי היא רואה בכך "עניין בעל חשיבות שיש לטפל בו ולהסדירו בכל המישורים".

20 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה 1/99, ירושלים, התשנ"ט-1999, עמ' 32.

## הנחיות ות"ת בעניין עבודה נוספת של סגל אקדמי

הפעלתן של תכניות לימודים מיוחדות במוסדות להשכלה גבוהה הממומנים בעיקר מכספי מדינה עלולה במקרים מסוימים לגרום למצב בלתי רצוי, שבו משאבים ותשומות הממומנים מכספי מדינה (סגל אקדמי, סגל מינהלי, תשתיות פיזיות) שאמורים לשמש את הציבור הרחב יופנו לתכניות לימודים מיוחדות המיועדות לציבור מסוים בלבד. לשם מניעת מצב זה נדרשת בקרה קפדנית על הקצאת המשאבים והתשומות, ובייחוד תשומות כוח אדם (סגל אקדמי וסגל מינהלי) המופנים לתכניות אלה. במהלך הביקורת טענו אוניברסיטאות תל-אביב ובר-אילן כי מימון ותקצוב התכניות המיוחדות, ובייחוד התכניות החוץ-תקציביות, מתבצע בנפרד ממימון ומתקצוב התכניות "הרגילות", כי שילובם ושיבוצם של חברי הסגל האקדמי בתכניות המיוחדות אינם באים על חשבון עבודתם הרגילה באוניברסיטה, שכן הדבר נעשה במסגרת של עבודה נוספת, וכי כל המשאבים הציבוריים המושקעים באוניברסיטאות נשארים בתוכן. האחריות לוודא שלא קיימת זליגת משאבים שמקורם בכספי ציבור לתכניות הלימודים המיוחדות מוטלת אמנם בראש ובראשונה על האוניברסיטאות, אך גם על מל"ג וות"ת מתוקף תפקידן.

בשנת 1995 העבירה ות"ת מכתבים לראשי האוניברסיטאות המבהירים את הכללים שעל פיהם יש לנהוג בנושא עבודה נוספת של חברי סגל אקדמי (להלן - כללי ות"ת לעבודה נוספת או כללי ות"ת). בין היתר הובהר כי "אין להעסיק חבר סגל אקדמי בכל מערכת ההשכלה גבוהה, לרבות מכללות, ביותר ממשרה אחת תקנית... היקפה של עבודה נוספת של חבר סגל אקדמי כמורה מן החוץ לא תעלה על 4 שעות שבועיות באוניברסיטה אחרת או 6-8 שעות שבועיות למורים במוסדות שאינם אוניברסיטאות ובמכללות". הכללים לא התייחסו לעבודה נוספת של חברי סגל באוניברסיטה שבה הם מועסקים דרך קבע בכלל, ולהעסקת חברי סגל אקדמי, במסגרת מחלקתם, בתכניות הלימודים המיוחדות בפרט.

ות"ת מנהלת באופן שוטף משנת 1998, על סמך נתונים שונים שמעבירים לה לבקשתה המוסדות להשכלה גבוהה, מאגר מידע ממוחשב על חברי הסגל האקדמי המועסקים במוסדות; היא מנתחת את הנתונים שבמאגר ומוציאה בכל שנה בקביעות מכתבים למוסדות השונים ובהם היא מְתָרֵה על העסקות חריגות של חברי סגל אקדמי.

מעיון במכתבים אלה עולה כי אף שבכללי ות"ת לעבודה נוספת אין כאמור התייחסות מפורשת לעבודה נוספת בתוך המוסדות עצמם בכלל ובתכניות המיוחדות בפרט, ות"ת מתייחסת לעבודה כזאת כמו לעבודה נוספת מחוץ למוסדות. היא הסבירה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי היא מעירה למוסדות השונים על "חבר סגל אשר העסקתו עוברת את... 150% משרה מחוץ למוסד ובתוך המוסד" וכי הבחנה זאת מבוססת גם על תקנוני המוסדות עצמם.

הביקורת העלתה כי ות"ת הסתפקה במכתבים שהוציאה ולא דרשה מהאוניברסיטאות דיווח על פעולות שנקטו בקשר לאותם מקרים שהועלו בפניותיה. כמו כן היא לא נקטה כל סנקציה נגד מוסדות שלא עמדו בהנחיותיה האמורות, גם כאשר היה מדובר בחריגות חוזרות ונשנות ובחריגות מהותיות או בוטות במיוחד. לדוגמה, באוקטובר 2010 פנתה ות"ת לאוניברסיטת בר-אילן במכתב שכותרתו "העסקה חריגה של סגל אקדמי בכיר בתש"ע", ובין היתר הסבה את תשומת לבה ל-20 חברי סגל אקדמי של האוניברסיטה, בהם גם כאלה שלימדו בתכניות המיוחדות, "שהיקף העסקתם גבוהה משווה ערך 150% משרה"<sup>21</sup>. על פי המכתב הועסק אחד מחברי הסגל באוניברסיטה בהיקף של 94% משרה ונוסף על כך הועסק כמורה מן החוץ (בתכניות מיוחדות) בהיקף של 40 שעות שבועיות, בעוד שוות"ת מתירה עד 8 שעות<sup>22</sup>. לגבי שלושה חברי סגל אחרים נאמר במכתב כי ההערה בעניינם "חוזרת על הערתנו משנה שעברה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי עוד במאי 2004 החליטה ות"ת על מינוי צוות שיבחן את נושא התכניות החוץ-תקציביות ויצבי את הכללים לפתיחתן במוסדות המתוקצבים על כל הקשור בכך, לרבות בנושא העסקת חברי סגל אקדמי, אך כללים כאמור לא הוצבו<sup>23</sup>. על ות"ת לגבש בהקדם הנחיות ברורות המבהירות את הכללים שעל פיהם יש לנהוג בנושא עבודה נוספת של חברי סגל אקדמי וכן להבהיר את ההנחיות הנוגעות לעבודה נוספת הנעשית במסגרת תכניות מיוחדות בתוך המוסד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה ות"ת כי היא "רואה בחומרה את אי מילוי הנחיותיה בעניין תנאי העסקת סגל על ידי המוסדות להשכלה גבוהה [וכי היא] תיקח לתשומת ליבה את הערות המבקר, תלמד אותן, ובמידת הצורך תפעל לעדכן ולהבהיר שוב את הנחיותיה בנושאים האמורים, כדי לוודא כי האוניברסיטאות פועלות על פי כללים אלה. בנוסף תבחן ות"ת את הנחיותיה ואופן הפיקוח כך שיכללו התייחסות למסגרות חוץ-תקציביות בתוך האוניברסיטה".

## הפיקוח על השכר

מדי שנה בשנה מעבירה המדינה לאוניברסיטאות באמצעות ות"ת יותר מ-4 מיליארד ש"ח. הקצבות המדינה הן כאמור מקור ההכנסה העיקרי של האוניברסיטאות, שרוב הוצאותיהן מיועדות לתשלום שכר ופנסיה.

על פי סעיף 29 בחוק יסודות התקציב, "גוף מתוקצב או גוף נתמך"<sup>24</sup> לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". בתחילה לא חל סעיף 29 על גופים נתמכים, ואולם תיקון לסעיף זה שהתקבל בכנסת במרץ 1988 החיל את הנאמר בו גם על גופים כאלה. מאחר ששר האוצר קבע בהודעה ברשומות כבר בספטמבר 1985 כי האוניברסיטאות הן גופים נתמכים לעניין חוק יסודות התקציב, סעיף 29 חל גם

21 יצוין כי היקף משרה של חבר סגל כאמור אינו מעיד על התגמול הכספי שהוא מקבל שכן השכר המשולם בגין עבודה נוספת בהוראה הוא שכר של "מורים מן החוץ" הנמוך בהרבה משכר רגיל של חבר סגל אקדמי.

22 יצוין כי הנהלים הפנימיים של אוניברסיטת בר-אילן בעניין העסקה נוספת אינם חלים על חבר סגל אקדמי שאינו מועסק בה במשרה מלאה.

23 לעניין זה ראו לעיל בעמ' 1358.

24 בסעיף 32 בחוק יסודות התקציב מוגדר גוף נתמך כ"תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, ושר האוצר קבע לגביו בהודעה ברשומות כי הינו גוף נתמך לענין חוק זה".



עליהן; את הסמכות לעניין סעיף זה אָצַל שר האוצר לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרדו (להלן - הממונה על השכר).

בדוח מבקר המדינה מ-2009 צוין כי האוניברסיטאות, באמצעות ועד ראשי האוניברסיטאות, הסתייגו מאז שנת 1999 מהחלת חוק יסודות התקציב עליהן ולא אפשרו לממונה על השכר לפקח עליהן בטענה כי סעיף 29 בחוק זה סותר את החופש האקדמי הניתן להן לפי סעיף 15 בחוק מל"ג. משרד מבקר המדינה העיר בדוח זה כי לטענה זו אין כל מקום וכי על כל הנוגעים בדבר לפעול לאלתר להסדרת הפיקוח של הממונה על השכר על האוניברסיטאות.

בביקורת הנוכחית הועלו מקרים שבהם, בניגוד למתחייב מחוק יסודות התקציב, שילמו אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת בר-אילן למרצים שלימדו בתכניות המיוחדות שכר גבוה מהמותר, ללא אישור ות"ת והממונה על השכר (ראו להלן). מתשובות האוניברסיטאות למשרד מבקר המדינה עולה כי עניין הפיקוח טרם הוסדר, שכן אף שקיים שיתוף פעולה מסוים בינן לבין הממונה על השכר, הן ממשיכות להסתייג מהחלת חוק יסודות התקציב עליהן. משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו משנת 2009 וקורא למשרד האוצר ולוות"ת להביא להכרעה משפטית את הסוגיה העקרונית בדבר סמכות הממונה על השכר לפקח על האוניברסיטאות, או ליזום בהקדם תיקון חקיקה שיבהיר למען הסר ספק שהמוסדות להשכלה גבוהה כפופים להוראות חוק יסודות התקציב כלשונו.



חוק מל"ג והחלטת ממשלה מ-1977 הטילו על מל"ג וות"ת את ההסדרה והתכנון של מערכת ההשכלה הגבוהה. מממצאי הביקורת בעניין טיפולן של מל"ג וות"ת בנושא תכניות מיוחדות (תכניות לימודים חוץ-תקציביות ותכניות הלימודים לאוכלוסיות ייעודיות) עולה תמונה של השתהות של שנים בקבלת החלטות, ליקויים בתהליך קבלת החלטות ואי-יישום של החלטות שהתקבלו. קיומם של ליקויים אלו במציאות שבה חלה הידרדרות במצבן הכלכלי של האוניברסיטאות, הובילה לגידול משמעותי במספר תכניות הלימודים המיוחדות שהופעלו על ידן בלא שהתקיימו הליכי בחינה, אישור ופיקוח נאותים.

העובדה כי סוגיית התכניות המיוחדות באוניברסיטאות כרוכה בנושא יסודי ורחב יותר של מצבן התקציבי של האוניברסיטאות, והאפשרות כי האינטרסים והאילוץ של כל אחת מהאוניברסיטאות שונים מהאינטרסים של כלל מערכת ההשכלה הגבוהה והאינטרסים הציבוריים הקשורים בה, מחייבות מעורבות של מל"ג וות"ת. מדובר בנושא הנוגע לדמותה של מערכת ההשכלה הגבוהה בכללותה, אשר מגולמות בו סוגיות עקרוניות הנוגעות בין היתר להיבטים של שקיפות ושוויוניות ולשאלות אסטרטגיות בדבר עתידה של המערכת; השינויים המתחוללים בנושא זה עשויים להשפיע לאורך שנים על מאפייני מערכת ההשכלה הגבוהה כולה.

## תכניות לימודים חוץ-תקציביות באוניברסיטת תל-אביב

בשנות הלימודים התשנ"ד-התשע"א (1993-2011) החליטה אוניברסיטת תל-אביב (להלן בפרק זה גם - האוניברסיטה) להפעיל 23 תכניות לימודים חוץ-תקציביות לתואר שני ובפועל פתחה 21 מתוכן<sup>25</sup>. בשנת התשע"א הפעילה האוניברסיטה 19 תכניות חוץ-תקציביות. רוב התכניות נפתחו בשנים 2001-2007 שבמהלכן בחנו כאמור מל"ג וות"ת את השאלה האם להתיר הפעלת תכניות לימודים חוץ-תקציביות במוסדות מתוקצבים. מהנתונים עולה כי מספר התלמידים בתכניות אלה באוניברסיטה גדל משמעותית במהלך השנים: בשנת הלימודים התש"ס למדו בשתי התכניות שהפעילה האוניברסיטה 149 תלמידים (בתכניות הרגילות לתואר שני למדו כ-9,200 סטודנטים), ואילו בשנת הלימודים התש"ע למדו ב-17 התכניות שפעלו 1,086 תלמידים (בתכניות הרגילות למדו כ-9,500 סטודנטים). שכר הלימוד הכולל בתכניות אלה בשנת הלימודים התש"ע נע בין 34,000 ש"ח (לתכנית בניהול מצבי חירום ואסון בבית הספר לרפואה) ועד ל-58,000 דולר (כ-203,000 ש"ח; לתכנית לימודים במינהל עסקים בשיתוף אוניברסיטה מחו"ל - תכנית "קלוג-רקאנטי"). לפי הדוחות הכספיים של האוניברסיטה לשנת התש"ע (2009-2010)<sup>26</sup>, הסתכמו הכנסותיה השנתיות מתכניות הלימודים החוץ-תקציביות בכ-76 מיליון ש"ח<sup>27</sup>.

יצוין כי מספר תכניות הלימודים החוץ-תקציביות לתואר שני שהחליטה האוניברסיטה לפתוח בשנים 2002-2010 דומה למספר התכניות הרגילות (המתוקצבות) לתואר שני שפתחה בשנים אלו ואפילו גדול ממנו במעט<sup>28</sup>. נתון זה ממחיש את היקפה של הפעילות שמקיימת האוניברסיטה בתחום התכניות החוץ-תקציביות והמאמץ הרב שעשתה כדי לפתח ולקדם תכניות לימודים לתואר שני במתכונת חוץ-תקציבית.

במהלך הביקורת הסבירה האוניברסיטה את הסיבות לצמיחת מספר תכניות הלימודים החוץ-תקציביות שלה בעשור האחרון. האוניברסיטה ציינה את התגברות המגמה של תופעת ה-Life Long Learning (למידה מתמדת) הקיימת במדינות רבות במערב במסגרתה מעודדים ארגונים עסקיים וציבוריים את עובדיהם ללמוד לקראת תארים מתקדמים תוך כדי עבודתם, ולעתים כתנאי להתקדמותם המקצועית. במקביל, עובדים רבים הגיעו למסקנה שעל מנת להתפתח ולהתקדם עליהם להרחיב את השכלתם גם ללא תמיכת מקום עבודתם.

האוניברסיטה גם ציינה כסיבה לצמיחת התכניות החוץ-תקציביות, את המשבר הכלכלי באוניברסיטאות בשנת 2002 שהביא להתגברות הצורך של האוניברסיטאות למצוא מקורות הכנסה נוספים על מנת שהן יוכלו להמשיך ולקיים את פעילות ההוראה השוטפת ברמה נאותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהסברי האוניברסיטה יוצגו לפני מל"ג וות"ת במסגרת הדיונים העקרוניים בסוגיית התכניות המיוחדות שהן אמורות כאמור לקיים.

בחודשים יוני-נובמבר 2010 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה באוניברסיטה היבטים אחדים של הפעלת תכניות הלימודים החוץ-תקציביות לתואר שני. להלן עיקרי הממצאים:

- |    |   |
|----|---|
| 25 | שתיים מהתכניות שנפתחו אינן פועלות כיום.   |
| 26 | כאמור, שנת הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר, והדוחות הכספיים של המוסדות אשר מהם נלקחו הנתונים ערוכים בהתאם לכך. |
| 27 | לא כולל הכנסות מתכנית לימודים מיוחדת בבית הספר לרפואה, מהיחידה לסטודנטים מחו"ל ומהמכינה האקדמית.  |
| 28 | בשנים 2002-2010 החליטה האוניברסיטה לפתוח 21 תכניות לימודים חוץ-תקציביות לתואר שני לעומת 20 תכניות לימודים מתוקצבות.                           |

## הליכי בחינה של תכניות חוץ-תקציביות והחלטה לגביהן

1. על פי חוקת האוניברסיטה, חבר הנאמנים הוא אמנם הגוף העליון של המוסד, אך סמכויותיו, בייחוד מאז בוצעו במאי 2004 שינויים מהותיים בחוקה, מצומצמות מאוד. בעניינים אקדמיים אין לו סמכויות כלל, ועל פי החוקה הוא רק מקבל בעניינים אלה דיווחים. הגוף שנקבע כאחראי לאיכותה, לתפקודה ולרמתה של האוניברסיטה הוא הוועד המנהל. עליו, בין היתר, לאשר את האסטרטגיה הכללית של האוניברסיטה, את היעדים, תכניות העבודה והתקציבים הרב-שנתיים לפיתוח האוניברסיטה; לפקח על ניהול ענייניה; ליזום פיתוח מקורות מימון חדשים לצורך הגשמת יעדי האוניברסיטה ולפקח על אופן ניצול המקורות הקיימים; לדרון ולהחליט בדבר הקמה של גופים אקדמיים חדשים ובדבר שינוי מבנה וסגירה של מבנים אקדמיים קיימים; ולקבל דוח שנתי ודוחות תקופתיים על פעולות האוניברסיטה.<sup>29</sup>

לעניין תכניות לימודים (הוראה) לא ניתנו לחבר הנאמנים ולוועד המנהל סמכויות כלשהן, לפחות לא סמכויות ביצועיות, וסמכויות אלה ניתנו לגופי הניהול האקדמיים של האוניברסיטה: מליאת הסנט והסנט, שהם הרשויות האקדמיות העליונות של האוניברסיטה המבצעות פיקוח אקדמי על כל הגופים המתאימים באוניברסיטה (לרבות פקולטות, בתי ספר, חוגים, מחלקות, מעבדות וספריות) והחלטותיהם מחייבות את כל הגופים האקדמיים של האוניברסיטה, והוועדה המרכזת של האוניברסיטה (המורכבת מנשיא, סגן נשיא למחקר ופיתוח, רקטור, סגן הרקטור, דקני הפקולטות ושלושה נציגי סנט), המשמשת ההנהלה האקדמית של האוניברסיטה. בחוקה נקבע כי בסמכות הסנט, בין היתר, "לקבוע או לשנות מגמות ומסלולי לימוד לקראת תואר או תעודה אקדמיים; לקבוע תכניות הוראה ומחקר, שיטות הוראה ולימוד וכללים לקבלת תלמידים לאוניברסיטה".

בשנת 2005 התקיימו בסנט האוניברסיטה, בוועדה המרכזת שלה ובוועד המנהל דיונים לגבי תכנון אסטרטגי של המוסד ובכלל זה גם בעניין העברת סטודנטים ללימודים במסגרת של תכניות לימודים חוץ-תקציביות. בדיונים דובר על יעד שבין 1,000 ל-3,000 סטודנטים בתחומי מינהל עסקים ומשפטים, שילמדו לתואר שני (ללא תזה) במתכונת של מימון עצמי, אך לא צוין בכמה תכניות הם ילמדו. ב-2006, לאחר שהתברר כי ות"ת אינה תומכת בנושא, דווח לוועדה המרכזת כי שונה היעד ל-1,000 סטודנטים שילמדו ב-25 תכניות חוץ-תקציביות. האוניברסיטה הבהירה למשרד מבקר המדינה במכתב שהעבירה לו ביוני 2011 כי הפעם האחרונה שבה הייתה התייחסות "אסטרטגית" לנושא הייתה במסמך בשם "השתלבות אוניברסיטת תל-אביב בתכנית החומש של ות"ת", שהוגש לוועדה המרכזת בינואר 2010, ובו צוין כי באותה עת למדו בתכניות חוץ-תקציביות 800 סטודנטים בלבד, וכי יעד זה יישאר קבוע גם "בעוד כעשור בתכניות החוץ-תקציביות".

הועלה כי מלבד הסנט והוועדה המרכזת לא קיבלו מאז שנת 2005 המוסדות המנהלים הנוספים של האוניברסיטה - הוועד המנהל וחבר הנאמנים - דיווח כלשהו מהנהלת האוניברסיטה על התכניות החוץ-תקציביות, על חלקן היחסי בתכניות הלימודים של האוניברסיטה בעקבות השינויים האמורים ביעדים ועל השפעתן על דמותה של האוניברסיטה, אף שנכח ההשפעה שיש לקיום תכניות לימודים חוץ-תקציביות על אופייה ודמותה של האוניברסיטה ראוי היה לכלול דיווח כזה במסגרת הדיווח התקופתי על פעולות האוניברסיטה המוגש לוועד המנהל. מהנתונים שהובאו לעיל עולה גם כי האוניברסיטה חרגה מהיעד שקבעה ביוני 2010, שכן בשנת התש"ע למדו כאמור בפועל בתכניות החוץ-תקציביות של האוניברסיטה יותר מ-1,000 סטודנטים - כ-25% יותר מהיעד שציננה האוניברסיטה במכתבה דלעיל.

29 בעניין סמכויות חבר הנאמנים והוועד המנהל ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב (2011), בפרק "אוניברסיטת תל-אביב: הוועד המנהל - מינויים, בחינת זיקות והליך סיום כהונת הנשיא", עמ' 1383.

2. באוניברסיטה יש דעות שונות באשר לתכניות החוץ-תקציביות. דקן הפקולטה לניהול - בית הספר למנהל עסקים ע"ש ליאון רקאנטי (להלן - הפקולטה לניהול), הנמנה עם התומכים בקיומן של התכניות, ציין לפני משרד מבקר המדינה ביוני 2010 כי הנהלת הפקולטה עושה מאמצים רבים (גם בעזרת תכניות הלימודים החוץ-תקציביות) להציל את הפקולטה: עודפי ההכנסות של התכניות החוץ-תקציביות משמשים למימון תכניות הלימודים המתוקצבות בפקולטה ואף האוניברסיטה נהנית מקיום התכניות שכן היא מקבלת כתקורה 20% מהכנסותיהן; קיום התכניות מאפשר לחברי הסגל האקדמי לעסוק בעבודה נוספת ובכך מונע מהם לעזוב את הפקולטה (לחול'ל או למכללות פרטיות).

לעומת התומכים בקיומן של התכניות יש כאלה שחושבים אחרת. לדוגמה, במאי 2006 כתב פרופסור מבית הספר למדעי המחשב באוניברסיטה לרקטור האוניברסיטה דאז, על סמך ניסיונו האישי מהוראה באחת התכניות החוץ-תקציביות, בין היתר כי "התכניות הללו [החוץ-תקציביות] טונות בחובן סכנה אמיתית לירידה ברמת התואר השני". יצוין כי במחקר שנערך בבית הספר לחינוך של האוניברסיטה במימון הקרן הלאומית למדע בנושא תכניות הלימודים החוץ-תקציביות<sup>30</sup> נכתב, בין היתר, כי ממצאי המחקר "מרמזים שהתוכניות החוץ-תקציביות גורמות לפיחות מסוים במעמדו של התואר השני באוניברסיטאות, ומלמדים כי הצגת תוכניות אלה כמקבילות לתוכניות הפנים-תקציביות איננה בהכרח נכונה... מצד אחד אם כן, התוכניות החוץ-תקציביות מאפשרות לקבוצות חדשות מבחינה חברתית ולימודית לרכוש השכלה גבוהה מתקדמת, ומרחיבות את הנגישות להשכלה זו בקרב סטודנטים לא מסורתיים. מן הצד שכנגד, נראה כי רמת הכנסה משמשת קריטריון כניסה בלתי פורמלי לתוכניות אלו וכי באמצעותן פונות האוניברסיטאות לקבוצות חזקות יותר".

בנובמבר 2006 מינה הרקטור ועדה לבדיקת נושא התכניות החוץ-תקציביות באוניברסיטה, שפי הקבלה לתכניות אלה, הרמה האקדמית של הסטודנטים, רמת הלימודים, השפעת הלימודים בתכניות אלה על הסגל האקדמי, ואופן ניהול תכניות אלה (להלן - הוועדה לבדיקת תכניות הלימודים החוץ-תקציביות או ועדת הבדיקה).

בפברואר 2007 הגישה ועדת הבדיקה דוח המסכם את תוצאות בדיקתה, ולאחר שהסנט והוועדה לתואר שני באוניברסיטה דנו בו הם החליטו לאמץ חלק ניכר מהמלצותיו (להלן - הדוח מפברואר 2007 או דוח ועדת הבדיקה).

הביקורת העלתה כי על אף ההחלטה האמורה, בפועל חלק מהותי מהמלצות הדוח מפברואר 2007 לא יושם (בעניין הדוח ויישום המלצותיו ראו להלן).

## אישור תכניות לימודים חדשות על ידי מל"ג

חוק מל"ג קובע כי "המועצה [להשכלה גבוהה] רשאית להסמיך מוסד מוכר להעניק תואר מוכר לפלוני או להעניק תארים מוכרים בדרך כלל, על יסוד כללים שנקבעו על ידיה להסמכת מוסדות מוכרים לעניין סעיף זה". כאמור, על פי ההנחיות לפתיחת מוסד ותכנית לימודים של מל"ג, מוסדות להשכלה גבוהה חייבים באישורה לצורך פתיחת תכנית לימודים אקדמית חדשה או הסמכה להעניק

30 אברהם יוגב, עדית לבנה ועודד מקדוסי, מאוניברסיטה לעם לאוניברסיטה בע"מ: התכניות החוץ-תקציביות לתואר שני באוניברסיטת מחקר בישראל, בית הספר לחינוך אוניברסיטת תל-אביב, ספטמבר 2008, עמ' iv.

תואר אקדמי. בהנחיות אלה נאסר על מוסד לפרסם את דבר פתיחתה של תכנית לימודים חדשה ולרשום אליה תלמידים לפני קבלת אישורה של מל"ג לפתיחת התכנית<sup>31</sup>. על פי נוהלי עבודה שקבעה מל"ג, המפורטים ברוחות השנתיים של ות"ת, הליך הטיפול בבקשות המוסדות לפתוח תכניות לימודים כולל דיונים בוות"ת ובמל"ג ובדיקה של ועדה מקצועית. הבדיקה מתייחסת לתכנית הלימודים המוצעת, לסגל ההוראה שלה, לתנאי הקבלה אליה ולקיום תשתית פיזית מתאימה במוסד. נשקלים גם צרכים לאומיים וצורכי מערכת ההשכלה הגבוהה בקיום תכנית הלימודים החדשה. ההנחיות ונוהלי העבודה האמורים חלים על כל המוסדות להשכלה גבוהה המוכרים על ידי מל"ג - אוניברסיטאות, מכללות מתוקצבות ומכללות פרטיות - ועל כל תכניות הלימודים לקראת תואר שהם רוצים לפתוח.

גם הוראת הנהלה של האוניברסיטה מאוקטובר 1996 בנושא "תקנון אישור תוכניות לימודים והסמכת יחידות להענקת תארים" (להלן - הוראת ההנהלה בעניין אישור תכניות לימודים או הוראת ההנהלה) קובעת כי נדרש אישור מל"ג לפתיחת תכניות לימודים חדשות. בהוראה נאמר כי "אישור הסנאט את פתיחת תכנית הלימודים החדשה, תימסר הודעה, בצירוף תכנית הלימודים והערכה תקציבית, לוות"ת ולמועצה להשכלה גבוהה. הרקטור יפעל להשגת אישור המועצה להשכלה גבוהה לתכנית הלימודים החדשה כנדרש על-פי דין. לא תיפתח תכנית לימודים חדשה טרם קבלת אישור המועצה".

1. בביקורת עלה כי האוניברסיטה לא ביקשה את אישור מל"ג לשום תכנית מ-21 תכניות הלימודים החוץ-תקציביות לתואר שני (ללא תזה) שפתחה כאמור בשנים 2002-2010.

ועדת הבדיקה ציינה בדוח הבדיקה כי "הנחת העבודה המקובלת באוניברסיטה היא שאישורי המועצה להשכלה גבוהה לתארים פנימיים [בתכניות הלימודים המתוקצבות ע"י ות"ת] חלים במקרים אלה גם על התכניות החיצוניות [החוץ-תקציביות]". דהיינו, לגישת האוניברסיטה, עליה חזרה גם בתשובתה למשרד מבקר המדינה, אם ניתן לה בעבר אישור לפתוח תכנית לימודים רגילה (מתוקצבת), כוחו יפה גם לפתיחת תכנית לימודים חוץ-תקציבית כזו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החלטת מל"ג לאשר למוסד מוכר לפתוח תכנית לימודים מתבססת על בחינה יסודית של מרכיבים שונים, כגון סגל ההוראה, תנאי הקבלה וצורכי מערכת ההשכלה הגבוהה. אשר על כן לא היה מקום לנקודת ההנחה שממנה יצאה האוניברסיטה, שהאישור שניתן לפתוח תכנית לימודים בנסיבות מסוימות יינתן באופן אוטומטי גם לתכנית שנסיבותיה שונות, כגון שיש לה תנאי קבלה שונים. לפיכך היה על האוניברסיטה לפנות למל"ג וות"ת ולבקש אישור נפרד לכל תכנית חוץ-תקציבית שהיא רוצה לפתוח.

2. ועדת הבדיקה גם ציינה בדוח כי האוניברסיטה מפעילה שתי תכניות לימודים חוץ-תקציביות שאין להן תכנית מקבילה רגילה ("מתוקצבת"): תכנית ליישוב סכסוכים וגישור ותכנית לניהול מצבי חירום ואסון. כמו כן ציינה הוועדה כי תכנית לימודים חוץ-תקציבית נוספת (בפילוסופיה, מידע ותרבות דיגיטאלית) שונה מהותית בתכניה מתכנית הלימודים הרגילה (המתוקצבת).

31 ההנחה שאסור למוסד לפתוח תכנית לימודים חדשה ולרשום אליה תלמידים בלא אישור מל"ג היא מכוח חוק מל"ג.

משרד מבקר המדינה העלה כי על אף הנתונים האמורים לא הגישה האוניברסיטה כנדרש לאישור מל"ג וות"ת גם את תכניות הלימודים האלה.

באוגוסט 2010 כתבה האוניברסיטה למל"ג במענה לפנייתה<sup>32</sup> כי כל התכניות המופעלות על ידה הן תכניות לימודים במסגרת תארים קיימים שאושרו על ידי מל"ג ומוענקים באוניברסיטה זה שנים. עוד ציינה כי מסלולי הלימודים בשתיים מהתכניות (בפילוסופיה ובבריאות הציבור) לא צוינו על תעודת התואר אלא רק בגיליון הציונים<sup>33</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שתכניות הלימודים האמורות פתוחות רק לאוכלוסייה ייעודית, ומאחר שתנאי הקבלה, ספי הקבלה וסגל ההוראה בתכניות אלה שונים מאלה שבתכניות הלימודים הרגילות באוניברסיטה, היה על האוניברסיטה לפנות למל"ג ולקבל את אישורה מראש לפתיחת כל תכנית לימודים חוץ-תקציבית. כמו כן, נוכח מסקנת ועדת הבדיקה כי לשתי תכניות לימודים אין כלל תכנית מקבילה תקציבית, וכי תכנית שלישית שונה מהותית מהתכנית הרגילה, לא יכולה הייתה האוניברסיטה להסתמך על אישור מל"ג שניתן לה בעבר לתכנית אחרת, והיה עליה לפנות למל"ג כדי לקבל את אישורה מראש להפעלת תכניות לימודים אלה.

### מינוי ועדות מעקב לבדיקת תכניות לימודים חוץ-תקציביות

בהוראת ההנהלה האמורה מאוקטובר 1996 נקבע כי לאחר אישור תכנית לימודים חדשה, תמנה הוועדה המרכזת (המשמשת כאמור ההנהלה האקדמית של האוניברסיטה) ועדת מעקב שתפקידה ללוות את התכנית, לדאוג למימוש כל התנאים והדרישות שנקבעו כתנאי לאישורה ולניהול התקין של הלימודים.

בדוח ועדת הבדיקה צוין כי לשתי תכניות לימודים חוץ-תקציביות של הפקולטה לניהול שנפתחו בשנים 2003 ו-2006 לא מונתה ועדת מעקב: לתכנית מב"ע (מוסמך במנהל עסקים) למנהלים במסלול התמחות בניהול פיננסי, ולתכנית מב"ע במסלול התמחות בניהול טכנולוגיה ומערכות מידע. הוועדה המליצה כי האוניברסיטה תמנה ועדות מעקב לכל תכניות הלימודים החוץ-תקציביות, כולל אלה שהוקמו לפני שנכנסה לתוקפה הוראת ההנהלה האמורה.

הועלה כי בניגוד להמלצת ועדת הבדיקה לא מינתה האוניברסיטה ועדות מעקב לתכניות הלימודים החוץ-תקציביות הוותיקות של פקולטה זו שנפתחו לפני שהוחלה ההוראה האמורה, שכן לדבריה "המוניטין שצברו התכניות והביקוש הרב להן מדברים בעד עצמם".

32 פניית מל"ג לאוניברסיטה בנושא נעשתה בעקבות פנייה של משרד מבקר המדינה למל"ג לצורך בירור פרטים לגבי תכניות לימודים אלה.

33 מבחינת מל"ג, המסמך הפורמלי הוא תעודת התואר ולא גיליון הציונים; בציון העובדה שמסלול הלימודים צוין רק בגיליון הציונים ולא בתעודת התואר ביקשה האוניברסיטה להראות כי לא חרגה למעשה מההיתר שקיבלה ממל"ג בזמנו להעניק את התארים בשתי תכניות לימודים - בפילוסופיה ובבריאות הציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, מוניטין וביקוש לתכניות אינם מעידים בהכרח כי מומשו כל התנאים והדרישות שנקבעו כתנאי לאישורן. מן הראוי שהאוניברסיטה תיישם את המלצות דוח ועדת הבדיקה ותמנה כנדרש על פי הוראותיה ועדות מעקב גם לתכניות הלימודים החוץ-תקציביות הוותיקות של הפקולטה לניהול.

### 34 חריגה מספי קבלה בתכניות לימודים חוץ-תקציביות<sup>34</sup>

כאמור, תכניות הלימודים החוץ-תקציביות נועדו, בין היתר, לשפר את מצבה הכספי של האוניברסיטה; העודפים שנותרים לאחר כיסוי ההוצאות מתחלקים בין היחידה האקדמית (פקולטה, בית ספר, מחלקה או חוג) המפעילה את תכנית הלימודים החוץ-תקציבית ובין האוניברסיטה. ככלל, יש לאוניברסיטה אינטרס להגדיל את מספר הלומדים בתכנית החוץ-תקציבית על מנת למקסם את הרווח ממנה. אינטרס זה יכול להיות מושג באמצעות, בין היתר, קביעת תנאי קבלה מקלים לתכניות. בדוח ועדת הבדיקה מפברואר 2007 צוין כי רמתן האקדמית של התכניות גבוהה למדיי אף שתנאי הקבלה עבורן גמישים יותר מאלו של התכניות הרגילות; עם זאת הוועדה המליצה נוכח האינטרס האמור, למנות ועדות מעקב תקופתיות לתכניות לימודים חוץ-תקציביות "על מנת להבטיח שהסטנדרטים האקדמיים יישמרו למרות הלחצים הכלכליים".

מדוחות ועדות המעקב שמינתה האוניברסיטה לליווי תכניות הלימודים החוץ-תקציביות ומפרוטוקולים של דיוני הוועדה לתואר שני של האוניברסיטה, עלו מקרים שבהם התקבלו לתכניות לימודים אלה תלמידים שלא עמדו בתנאי הסף של קבלה לתואר שני או שלא השתייכו לקהל היעד של התכניות וזאת בלא שהדברים נבחנו ואושרו על ידי מל"ג וות"ת.

1. בהנחיות הכלליות של מל"ג למוסד המבקש לפתוח תכנית לימודים אקדמית, שמחייבות את כל המוסדות להשכלה גבוהה, נקבע כי "בתוכניות לתואר שני - לא יתקבלו ללימודים לתואר שני מי שאינם בעלי תואר ראשון. תנאי קבלה נוספים ייקבעו על ידי המוסד". הוועדה לתואר שני של האוניברסיטה החליטה במאי 1983 כי "רשאים להירשם ללימודים לקראת תואר שני מועמדים בעלי תואר 'בוגר אוניברסיטה' או בעלי תואר זהה המוענק על ידי מוסד להשכלה גבוהה בציון גמר 'טוב' (75) לפחות. כל פקולטה או יחידת לימוד מוסמכת לקבוע תנאי קבלה מיוחדים נוספים".

ביוני 2004 החליטה הוועדה המרכזת לאשר את בקשת הפקולטה לניהול לקבל עד שני תלמידים לשנה ללא תואר ראשון לתכנית החוץ-תקציבית מב"ע (מוסמך במנהל עסקים) למנהלים, שבה שכר הלימוד גבוה כאמור בהרבה מזה שבתכניות הלימודים הרגילות, בהתחשב ב"ניסיון החיים" של המועמד. לדברי האוניברסיטה "הליך קבלה חריג זה ייחודי למועמדים לתכניות המנהלים בניהול ופרט לכך כל המועמדים לתכניות הלימודים לתואר שני נדרשים להציג אישור זכאות לתואר ראשון וציון מינימום של 75 ומעלה".

34 בעניין זה ראו בפרק "החלטות מל"ג וות"ת וטיפולן בתכניות הלימודים המיוחדות", עמ' 1360.

לדעת משרד מבקר המדינה, טרם קבלת החלטתה האמורה היה על האוניברסיטה לבחון עם מל"ג אם ההחלטה עולה בקנה אחד עם הנחיות מל"ג, החלות גם על לימודי תואר שני במסגרת תכניות חוץ-תקציביות ואינן מאפשרות כאמור קבלה ללימודי תואר שני של מי שאינם בעלי תואר ראשון, ואם אין בה כדי לפגוע בעקרון שוויון ההזדמנויות במערכת ההשכלה הגבוהה, וזאת, בין היתר, נוכח השוני הניכר בין עלויות ההשתתפות בכל אחת מהתכניות.

2. (א) ועדת המעקב לתכנית הלימודים החוץ-תקציבית לתואר שני במדע המדינה - מנהיגות ציבורית ופוליטית ציינה ברוח שהגישה בדצמבר 2006 כי 5 מ-25 התלמידים בתכנית (20%) התקבלו על-תנאי בשל ממוצע ציונים נמוך בלימודי תואר ראשון, או בשל היעדר רמת ידע מספקת באנגלית.

(ב) תכנית הלימודים החוץ-תקציבית לתואר שני בלימודי המזרח התיכון מיועדת בעיקר לאנשי קהילת המודיעין, עובדי משרד החוץ וחברות כלכליות הפועלות במזרח התיכון. ועדת המעקב לתכנית ציינה ברוחות שהגישה במאי 2006 וביוני 2007, כי התקבלו למחזור הראשון של תכנית לימודים זו גם תלמידים שלא היו חלק מאוכלוסיית היעד של התכנית, שחסרים להם רקע קודם בלימודי המזרח התיכון או עבודה מעשית בתחום<sup>35</sup>. לגבי המחזור השני, הוועדה ציינה כי התקבלו תשעה מועמדים שלא הציגו אישור זכאות לתואר ראשון וציון ממוצע בו. ברוח המסכם שהגישה הוועדה בספטמבר 2008 היא ציינה כי חל שיפור בנושא הנבדק וכי הרמה האקדמית של הלימודים בתכנית עלתה בשל החמרת תנאי הקבלה לתכנית.

3. ביוני 2007 אימץ הסנט את המלצת ועדת הבדיקה של תכניות הלימודים החוץ-תקציביות להסמיך את סגן הרקטור לאשר קבלת מועמדים שאינם עומדים בתנאי הקבלה של האוניברסיטה לתכניות אלה. הוועדה לתואר שני של האוניברסיטה קבעה בדצמבר 2007 כי מספר המתקבלים בדרך זו יוגבל ל-10% מהמועמדים לתכנית.

(א) מספר התלמידים הלומדים בתכנית הלימודים החוץ-תקציבית לתואר מוסמך אוניברסיטה במשפט ציבורי בשיתוף בית הספר למשפטים של אוניברסיטת נורת'ווסטרן (בארה"ב) הוא כ-40. ועדת המעקב לתכנית זו ציינה ברוח הסופי שהגישה ביולי 2009, כי בכל מחזור מתקבלים ללימודים על-תנאי לתכנית זו 7-8 תלמידים שלא עמדו בתנאי הקבלה "הפורמאליים". הוועדה ציינה כי קבלת כל מועמד כזה מאושרת על ידי סגן הרקטור, והמועמד חייב לעמוד בתנאי קבלה על-תנאי של ממוצע ציונים 75 לפחות בסמסטר הראשון ללימודיו בתכנית.

מהאמור לעיל עולה כי שיעור התלמידים שלא עמדו בתנאי הקבלה הרגילים מסך התלמידים בתכנית זו היה כ-20% - שיעור כפול מהשיעור שקבעה כאמור הוועדה לתואר שני של האוניברסיטה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה האוניברסיטה כי "נכון לשנת התשע"א מספר החריגים שהתקבלו באישור סגנית הרקטור לא חרגו מההיקף שנקבע".

(ב) ועדת המעקב לתכנית האמורה ציינה ברוח שהגישה כי בין התלמידים שלא עמדו בסף הקבלה של האוניברסיטה והתקבלו לתכניות לימודים חוץ-תקציביות היו כאלה הראויים להעדרה מתקנת או משתייכים לקבוצות מיעוט.

35 הוועדה ציינה כי מדובר בקציני משטרה שחלקם בוגרי מכללות או בוגרי שלוחות של אוניברסיטאות זרות.



לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת תלמידים שאינם עומדים בספי קבלה של האוניברסיטה לתכניות לימודים חוץ-תקציביות לתואר שני מנימוקים חברתיים שונים צריכה להיעשות על סמך אמות מידה ברורות. על האוניברסיטה לקבוע, באישור מל"ג, אמות מידה אלה ולפרסמן באופן פומבי, כך שתינתן הזדמנות שווה לכל מי שחושב שהוא עונה על אמות המידה וזכאי בשל כך לתנאי קבלה מקלים להגיש בקשה לקבלה ללימודים בתכניות אלה.

4. כאמור, בנובמבר 2006 מינה רקטור האוניברסיטה ועדה לצורך בדיקה מקיפה של תכניות הלימודים החוץ-תקציביות באוניברסיטה. הוועדה ציינה בדוח שהגישה מספר חריגות בתנאי הקבלה של מועמדים לתכניות הלימודים החוץ-תקציביות לתואר שני בהשוואה לתנאי הקבלה של מועמדים לתכניות הלימודים הרגילות המתקצבות על ידי ות"ת:

- (א) חלק מתכניות הלימודים החוץ-תקציביות מקבלות תלמידים ללימודי התואר השני בלא שיש להם השכלה קודמת בתחום הלימודים של התכנית, ובלי שהם נדרשים להשלימה. הוועדה ציינה שהסנט (באמצעות וועדת ההוראה של האוניברסיטה) אישר מראש מספר חריגים כאלה.
- (ב) תלמידי רוב תכניות הלימודים החוץ-תקציביות במינהל עסקים המופעלות על ידי הפקולטה לניהול אינם נדרשים לעמוד בבחינת GMAT<sup>36</sup>, בעוד שתלמידים בתכנית הלימודים הרגילה המקבילה נדרשים לעמוד בבחינה זו.

(ג) רמת הלימודים של המתקבלים לתכניות החוץ-תקציביות הייתה נמוכה מזו של המתקבלים לתכניות הלימודים הרגילות: בעבר התקבלו לתכניות הלימודים החוץ-תקציביות באוניברסיטה בוגרי שלוחות של מוסדות מחו"ל בלי שנבדקו תכניות הלימודים בשלוחות אלו; האוניברסיטה לא הקפידה תמיד על רמת האנגלית של המתקבלים לתכניות החוץ-תקציביות; ממוצע ציוני התואר הראשון של מועמדים המתקבלים לתכניות הלימודים החוץ-תקציביות נמוך בהשוואה לממוצע ציוני התואר הראשון של המתקבלים לתכניות הרגילות המתקצבות על ידי ות"ת. יחד עם זאת שיבחה הוועדה את ניסיונם המקצועי של הלומדים בתכניות החוץ-תקציביות ואת המוטיבציה הגבוהה שלהם.



36 מבחן אמריקאי המיועד למיון סטודנטים המעוניינים ללמוד תואר שני במינהל עסקים. תלמידי התכנית החוץ-תקציבית "מנהל עסקים בינלאומי" נדרשים לעמוד במבחן ה-GMAT; תלמידי שאר התכניות החוץ-תקציביות אינם נדרשים לעמוד במבחן זה.

ועדת הבדיקה של התכניות החוץ-תקציביות לתואר שני באוניברסיטה ציינה אמנם כי רמתן האקדמית של התכניות גבוהה למדי, עם זאת מדוח הוועדה ומדוחות ועדות המעקב עולה כי התקבלו לתכניות אלה גם תלמידים שאינם עומדים בתנאי הסף לקבלה ללימודי תואר שני שנקבעו על ידי מל"ג ועל ידי האוניברסיטה, וכי ספי הקבלה שנקבעו לתכניות אלו ללא אישור כנדרש של מל"ג, נמוכים וגמישים יותר מאשר ספי הקבלה של תכניות הלימודים הרגילות לתואר שני שמפעילה האוניברסיטה, אף שלא ניתן לכך אישור של מל"ג. לדעת משרד מבקר המדינה, קביעה של תנאי קבלה וספי קבלה מקלים בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות לעומת תכניות הלימודים הרגילות של האוניברסיטה, ללא הנמקה להבחנה זו, יש בה משום מתן העדפה לקבוצות אוכלוסייה שיכולות לשלם את שכר הלימוד הגבוה הנדרש עבור תכניות הלימודים החוץ-תקציביות. על כן ראוי שהאוניברסיטה תבחן עם מל"ג אם הדבר עולה בקנה אחד עם כללי הכרה במוסדות שלה, עם הנחיותיה ועם חוק זכויות הסטודנט, ואם אין בכך משום פגיעה בעקרון השוויון. ראוי כי הבחינות בעניינים אלו ייעשו על ידי מל"ג וות"ת וכי הן יעבירו הנחיות בעניין לאוניברסיטה.

### התקשרות עם חברה פרטית להפעלת תכנית לימודים חוץ-תקציבית

כאמור, על פי חוק מל"ג הסמכה להעניק תארים אקדמיים טעונה אישור מל"ג, ובהתאם להנחיות לפתיחת מוסד ותכנית לימודים נדרש אישורה לצורך פתיחת תכניות לימודים חדשות. בנובמבר 2004 היא קבעה תנאים לקיומן של תכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות. בין היתר היא ציינה כי "תוכניות הלימודים (תכנים והיקף) סגל ההוראה, תנאי הקבלה, ספי הקבלה, דרישות המעבר ודרישות הסיום, יהיו זהים בדרך כלל לאלה בתוכניות הלימודים הרגילות. רק במקרים מיוחדים ניתן לעשות שינוי, בכפוף לאישור המועצה להשכלה גבוהה". עוד קבעה מל"ג כי "על המוסדות המבקשים להקים תכניות לימודים מיוחדות [לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות] לקבל אישור המועצה להשכלה גבוהה לפני פתיחתן". כאמור, גם בהוראות ההנהלה של האוניברסיטה נקבע כי אין לפתוח תכנית לימודים חדשה לפני שהתקבל לכך אישור מל"ג.

1. בשנים 2006 ו-2007 התקשרה האוניברסיטה בהסכם עם חברת הדרכה פרטית (להלן - חברת א' או החברה) לצורך הפעלת תכנית לימודים לתואר שני במינהל עסקים (MBA) למהנדסים ומנהלי פרויקטים (להלן - התכנית למהנדסים) בשנים אלה. שכר הלימוד הכולל (לכל תקופת הלימודים) לתלמידים שהחלו את לימודיהם ביוני 2006 היה 56,000 ש"ח, ולתלמידים שהחלו את לימודיהם באוגוסט 2007 - 58,240 ש"ח. האוניברסיטה הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי "[חברה א'] היא זו שפנתה והציעה לאוניברסיטה לקחת חלק בפרויקט... התכנית יועדה לאנשים בתפקידים ניהוליים ומקצועיים בכירים בחברות טכנולוגיה גדולות. אחד התנאים הבסיסיים (המשמש הוכחה לבכירותו של התלמיד) הוא התחייבות המעביד למימון מלא של שכר הלימוד. מרבית התלמידים במחזור הראשון היו [מחברה מסוימת] ולאחר מכן התרחבה התכנית לתלמידים שהגיעו [מחברות נוספות]". ממסמכי האוניברסיטה עולה כי בשנת 2010 היא חתמה על הסכם נוסף עם חברה א' המסדיר את המשך הפעלת התכנית למהנדסים, ובו נקבע, בין היתר, כי שכר הלימוד שייגבה מהסטודנטים יהיה 59,620 ש"ח (כולל דמי רישום). עוד נקבע בהסכם עם החברה כי הלימודים יתקיימו פעם בשבוע בשעות קבועות, ובכיתת לימוד בסטנדרדים של כיתות מנהלים. משך הלימודים בתכנית נקבע לשנתיים וחצי.

משרד מבקר המדינה העלה כי בניגוד להנחיות מל"ג, להוראותיה האמורות מנובמבר 2004 ולהוראות ההנהלה של האוניברסיטה, לא ביקשה האוניברסיטה את אישורה של מל"ג לפתיחת התכנית למהנדסים.

האוניברסיטה הסבירה במכתבה דלעיל למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי התכנית מעניקה תואר "מוסמך במינהל עסקים" ולא תואר מיוחד, ולכן סברה כי לא נדרש אישור מל"ג לתכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי היה עליה לבקש אישור מראש ממל"ג להפעלת התכנית, שכן מנוסח ההוראה של מל"ג עולה בבירור שהיא חלה על כל סוגי התכניות לאוכלוסיות ייעודיות, ללא יוצא מהכלל; כמו כן מדובר בתכנית חדשה הפתוחה רק לאוכלוסייה מסוימת, ושתנאי הקבלה, ספי הקבלה וסגל ההוראה שלה שונים מאלה של תכניות הלימודים הרגילות באוניברסיטה.

2. כאמור, על פי כללי הכרה במוסדות של מל"ג, חל איסור להפלות בין מועמדים. כמו כן על פי החלטת מל"ג מנובמבר 2004, תנאי הקבלה בתכניות לאוכלוסיות ייעודיות צריכים להיות זהים לתנאי הקבלה שבתכניות הרגילות ו"רק במקרים מיוחדים ניתן לעשות שינוי, בכפוף לאישור המועצה להשכלה גבוהה".

מהאמור בהסכם מאפריל 2006 בין האוניברסיטה לבין חברה א' עולה כי האוניברסיטה קבעה לתכנית למהנדסים תנאי קבלה מקלים ללא אישור כנדרש של מל"ג, ובכך הפלתה לטובה לכאורה את תלמידי התכנית בלי שהדבר נבחן ואושר: בעוד שרוב המועמדים לתכנית הלימודים הרגילה לתואר "מוסמך במינהל עסקים" חייבים כאמור לעמוד בהצלחה במבחן ה-GMAT (פרט לבעלי תואר שני בציון סופי 85 לפחות בחוג להנדסה, בחוג לכלכלה, בחוג למדעים מדויקים, בחוג למדעי החיים או בחוג למדעי הניהול), המועמדים "הכשירים להתקבל" לתכנית למהנדסים אינם נדרשים לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי הצבת דרישות קבלה שונות ומקלות לתלמידי התכנית למהנדסים ללא אישור מל"ג אינה תקינה ועומדת בסתירה לכללי הכרה במוסדות של מל"ג ולהחלטתה האמורה מנובמבר 2004. נוסף על כך היה עליה לבחון אם בהקלה זו יש משום פגיעה בשוויון.

3. שכר הלימוד ששילמו התלמידים בתכנית למהנדסים הועבר לאוניברסיטה באמצעות חברה א'.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי השיטה שבה נקטה לגיוס סטודנטים לתכנית לימודים זו עלולה להביא לידי פגיעה באינטרס הציבורי, שכן היא לא אפשרה רישום לתכנית של סטודנטים שלא הייתה להם נגישות לחברת ההדרכה (חברה א'), ואף עלולה לגרום לעלייה בשכר הלימוד עקב העמלה שגובה בדרך כלל חברת הדרכה. כמו כן האוניברסיטה נקטה שיטה חריגה זו בלי שהמוסדות המנהלים שלה, מל"ג וות"ת בחנו אם היא ראויה למוסד ציבורי הנתמך מתקציב המדינה, אם היא אינה עומדת בסתירה לכללי הכרה במוסדות של מל"ג ואם היא עולה בקנה אחד עם עקרונות חוק זכויות הסטודנט ועקרונות השוויון והשקיפות. על הוועד המנהל והסנט של האוניברסיטה ועל מל"ג וות"ת לבחון את ההתקשרות של האוניברסיטה עם חברה א'.

4. בהנחיות לפתיחת מוסד ותכנית לימודים ובנוהלי העבודה של מל"ג נקבע כי הליך הטיפול בבקשות המוסדות לפתוח תכניות לימודים יתייחס בין היתר לסגל ההוראה של התכנית. כמו כן, בהחלטות מל"ג מנובמבר 2004 שעסקו בתנאים לקיומן של תכניות לימודים מיוחדות לאוכלוסיות ייעודיות נאמר, בין היתר, כי סגל ההוראה בתכניות אלה יהיה זהה בדרך כלל לזה שבתכניות הלימודים הרגילות, ורק במקרים מיוחדים ניתן יהיה לעשות שינוי בעניין זה, בכפוף לאישור מראש של מל"ג.

בהסכם שחתמה האוניברסיטה עם חברה א' נאמר, בין היתר, כי "תהיה זכות לחברה להפנות לאוניברסיטה מרצים שילמדו עד 25% מיחידות ההוראה בתכנית בכפוף לאישור האוניברסיטה והפקולטה לניהול" וכי החברה היא שתשלם להם תמורה עבור שעות ההוראה שילמדו.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי מאחר שנוסח ההסכם בינה לחברה א' אפשר לחברה לצרף לתכנית סגל הוראה חיצוני השונה מסגל ההוראה בתכנית הלימודים הרגילה, היה עליה לפנות למל"ג ולבקש מראש את אישורה גם לעניין זה.

5. כאמור, אחד מתנאי הקבלה של האוניברסיטה לתכנית למהנדסים היה דרישה מהמועמד ללימודים להמציא התחייבות מהמעסיק שלו לממן את לימודיו בתכנית זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על האוניברסיטה לבחון אם התניית קבלה ללימודים בהתחייבות מראש של מעסיק לממן את לימודיו של המועמד אינה פוגעת בשוויוניות, בכך שהיא מונעת רישום לתכנית של סטודנטים שאינם יכולים להמציא התחייבות כזו ממעסיקים או סטודנטים שמוכנים לממן ממקורותיהם את שכר הלימוד.

6. ברוח של ועדת הבדיקה מפברואר 2007 נאמר, בין היתר (בסעיף 5): "תוכנית אחרת חתמה הסכם עם חברת גיוס סטודנטים [חברה א'] הקשורה עם מעסיקים גדולים... דעת הוועדה אינה נוחה מכך שחברה פרטית קבלה בלעדיות על גיוס תלמידים. הדבר מונע נגישות של תלמידים ראויים אחרים לתוכנית האמורה".

הוועדה חזרה על עמדתה זו גם בפרק ההמלצות שברוח: "ככלל, על ההרשמה לתוכניות להיות פתוחה ואין להגבילה לחברי ארגונים או לעובדי מפעלים מסוימים. במידה ודרושה עזרתה של חברה חיצונית לטפל בגיוס סטודנטים, יש לוודא שהיא לא תמנע ממועמדים פוטנציאליים כלשהם להתחרות על הזכות ללמוד בתוכנית". הוועדה ביקשה מן הרקטור לדווח לסנט על יישום מסקנות הדוח שלה במהלך שנת הלימודים התשס"ח.

#### הביקורת העלתה כי למרות המלצות הוועדה לא חל כל שינוי במצב:

ביוני 2007 דן הסנט ברוח הוועדה והחליט להעבירו לדיון בוועדה לתואר שני של האוניברסיטה. בדצמבר 2007 דנה הוועדה לתואר שני בדוח, אולם מפרוטוקול הישיבה עולה כי נושא גיוס סטודנטים באמצעות גורם מתווך לתכניות לימודים חוץ-תקציביות לא עלה לפניה.

באפריל 2008 דן הסנט שוב בהמלצות ועדת הבדיקה ובהתייחסות הוועדה לתואר שני אליהן; אולם גם מפרוטוקול ישיבה זו עולה כי הנושא האמור לעיל לא נדון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הסנט והוועדה לתואר שני של האוניברסיטה היה לדון בכל המלצות ועדת הבדיקה ולבחון אם הפעלת התכנית במתכונתה המיוחדת עולה בקנה אחד עם עקרונות השוויון והשקיפות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה האוניברסיטה כי היא "קיימה בדיקה מטעמיה ומנימוקיה בעניין והוחלט שלא לחדש את ההתקשרות, במתכונתה הנוכחית, עם [חברה א'] ולקיים את התכנית על ידי האוניברסיטה". מל"ג בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה כי ההתקשרות של אוניברסיטת תל-אביב עם גורמים פרטיים להפעלת תכניות חוץ-תקציביות נראית "בעייתית בעליל ומחייבת בחינה משפטית ועקרונית".

### עבודה נוספת של חברי סגל אקדמי בתכניות לימודים חוץ-תקציביות

האוניברסיטה היא מוסד להשכלה גבוהה מתוקצב שפעילותה ממומנת בעיקר מכספי המדינה ושכר הלימוד בה נקבע על ידי ועדות ציבוריות שהוקמו על ידי שרי החינוך. מתפקידה של האוניברסיטה לדאוג לכך שיעשה שימוש תקין בכספי ציבור ומחובתה לפעול ככל הניתן להפרדה מוחלטת בין כספים המממנים את תכניות הלימודים החוץ-תקציביות לכספי ציבור המממנים את תכניות הלימודים המתוקצבות; מחובתה של האוניברסיטה גם לדאוג לכך שמשאבים אנושיים, פיזיים וכספיים שלה שמקורם בכספי ציבור (הקצבות המדינה, שכר לימוד ותרומות) לא יופנו לתכניות החוץ-תקציביות במקום להוראה בתכניות הלימודים הרגילות ולמחקר. לשם כך על האוניברסיטה לנהל את ההוצאות וההכנסות של תכניות הלימודים החוץ-תקציביות בתקציב נפרד מהתקציב הרגיל, ולוודא כי עבודת הסגל האקדמי והמינהלי בתכניות לימודים אלה תאושר רק לאחר שמילאו את מכסת שעות העבודה הרגילה שלהם ותירשם כעבודה נוספת (ככל שאושרה כדין), והשכר תמורת עבודתם זו ישולם אך ורק מהתקציב הנפרד.

משרד מבקר המדינה בדק כמה מאפיינים של העסקת הסגל האקדמי באוניברסיטה בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות:

#### הנחיות והוראות

באוגוסט ובנובמבר 1995 שלחה כאמור ות"ת לראשי האוניברסיטאות מכתבים המבהירים את הכללים שעל פיהם יש לנהוג בנושא עבודה נוספת של חברי סגל אקדמי. נוסף על כללים אלה קבעה האוניברסיטה בעצמה הוראות המסדירות את הנושא: נוהל עבודת חוץ של חברי סגל אקדמי, נוהל העסקת עובדים על חשבון תקציבי פרויקטים, ונוהל העסקה נוספת באוניברסיטה של חברי סגל אקדמי. הוראות אלה אמורות, בין היתר, להבטיח שתהיה לאוניברסיטה בקרה מלאה על העסקתם הנוספת של חברי סגל אקדמי, גם זו שבמסגרת תכניות הלימודים החוץ-תקציביות, ושהעסקה זו לא תפגע בעבודתם הרגילה במסגרת מחלקתם, ולא תהיה על חשבון מכסת שעות ההוראה הרגילות שוות"ת מתקצבת.

1. בכללי ות"ת לעבודה נוספת נקבע, בין היתר, כי "על חבר סגל המבקש לעסוק בעבודה נוספת, בין באוניברסיטה אחרת או באחת מהמכללות או מחוץ למערכת ההשכלה הגבוהה, לקבל אישור מהנהלת האוניברסיטה".

נמצא כי אחד הנהלים האמורים של האוניברסיטה אינו עולה בקנה אחד עם כללי ות"ת. נוהל זה מאפשר במקרים מסוימים לעבוד עבודה נוספת גם ללא קבלת אישור מהנהלת האוניברסיטה: נוהל זה

עבודת חוץ של חברי הסגל האקדמי (להלן - נוהל עבודת חוץ) מחייב אמנם חבר סגל לדווח מראש על כל עבודת חוץ שבה הוא מתכוון לעסוק<sup>37</sup>, אך הוא מתיר לו לעסוק - ללא קבלת היתר - בסוגים של "עבודות חוץ", כגון ייעוץ ו"הוראה במוסד אחר להשכלה גבוהה בהיקף שלא עולה על מחצית משעות ההוראה השבועיות של חבר סגל בדרגתו, באוניברסיטה". עם זאת נקבע בנוהל כי עבודת חוץ של דקן, סגן רקטור ורקטור תהא טעונה היתר: על דקן או סגן רקטור המבקשים היתר לפנות לרקטור בבקשה מפורטת ומנומקת לקבלת ההיתר; על רקטור המבקש היתר לפנות בבקשה מפורטת ומנומקת לוועדה שמונתה על פי נוהל זה.

**משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי עליה להתאים את נהליה בנושא זה לכללים שקבעה ות"ת.**

2. בכללי ות"ת לעבודה נוספת לא נקבע כי האישור לעבודה נוספת שחייב לקבל חבר סגל צריך להיות מוגבל בזמן. גם במקרים שבהם על פי הוראת הנוהל של האוניברסיטה נדרש חבר סגל לקבל אישור מהנהלתה לעסוק בעבודה נוספת, לא הוגבל, על פי הוראות אלה, האישור בזמן. כפועל יוצא מכך קיימת לכאורה אפשרות שחבר סגל יעסוק בעבודה נוספת על סמך אישור שניתן לו שנים רבות קודם לכן אף שחלו מאז שינויים בתנאי העסקתו המחייבים בדיקה מחדש.

**לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי ות"ת תקבע בכלליה דרישה ולפיה האישורים שניתנים לחברי הסגל יוגבלו בזמן, וכי גם פרק הזמן שייקבע יותנה בכך שלא יחולו כל שינויים בתנאי ההעסקה שלהם (שעות הוראה, תפקידים נוספים).**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה ות"ת כי ככוונתה להדגיש בכלליה כי "אישורי עבודה נוספת לחברי סגל יוגבלו בזמן".

3. נוהל עבודת חוץ קובע, בין היתר, כי "חבר סגל מחויב להימנע מביצוע עבודת חוץ העלולה לפגוע במחויבותו לאוניברסיטה או העלולה להעמידו במצב של ניגוד אינטרסים עימה". הנוהל אוסר סוגי עבודה מסוימים: ניהול אקדמי או מעין אקדמי, כהונה בוועדות אקדמיות קבועות, ייעוץ אקדמי ופעילות ארגונית "בכל מוסד השכלה אחר (להוציא מוסד קשור"<sup>38</sup>). עם זאת, חבר סגל המעוניין לעבוד בעבודת חוץ מהמנויות לעיל אמור לפנות בבקשה מנומקת ומפורטת לרקטור באמצעות דקן הפקולטה ולבקש היתר. מלשון הנוהל וההגדרה של "מוסדות קשורים" כאמור עולה בבירור כי היא מכוונת לעבודה של חברי סגל אקדמי המבוצעת מחוץ לאוניברסיטה.

נוהל בנושא "העסקה נוספת באוניברסיטה של חברי הסגל האקדמי (תשמ"ז)" (להלן - נוהל העסקה נוספת באוניברסיטה או נוהל העסקה נוספת), קובע, בין היתר, כי "אין להעסיק חבר סגל בעבודה נוספת באוניברסיטה אלא עפ"י אישור מראש של ועדת עבודה נוספת ועפ"י תנאי של אישור מעין זה". הנוהל מגדיר "העסקה נוספת" - "העסקה של חבר סגל - המועסק באוניברסיטה במשרה שלמה - בעבודה אקדמית נוספת, באוניברסיטה" וקובע כי לבקשה להעסקה נוספת יצורף דוח שבו יפרט חבר הסגל את עומס ההוראה המוטל עליו ואת פעילויותיו האחרות באוניברסיטה (אם קיימות).

37 יצוין כי לקראת כל שנת לימודים מנחה הרקטור את חברי הסגל האקדמי לדווח על עבודת חוץ מדי שנה בשנה.

38 הנוהל מגדיר שלושה מוסדות כ"מוסד קשור" עם האוניברסיטה: המרכז לחינוך טכנולוגי בחולון, מכללת תל-אביב-יפו, מכללת מנשה.

הביקורת העלתה כי עד דצמבר 2010 לא הייתה באוניברסיטה התייחסות מפורשת, לא בנהלים האמורים ולא בהנחיות שמוציא מפעם לפעם הרקטור, להעסקה נוספת בתכניות חוץ-תקציביות. בהיעדר התייחסות כזאת החילה האוניברסיטה ברוב המקרים על חברי הסגל שלה המלמדים בתכניות החוץ-תקציביות את נוהל עבודת החוץ המאפשר להם ללמד בתכניות ללא היתר ותמורת שכר גבוה מהשכר שאושר על ידי ות"ת והממונה על השכר (ראו להלן). נוהל העסקה נוספת, המחייב כאמור הגשת בקשה וקבלת אישור, הוחל בפועל רק על מורים בפקולטה למדעי הרוח ובפקולטה לאמנויות המלמדים בתכניות החוץ-תקציביות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהגדרת "העסקה נוספת" בנוהל העסקה נוספת באוניברסיטה מתייחסת ל"העסקה של חבר סגל - המועסק באוניברסיטה כמורה שלמה - בעבודה אקדמית נוספת, באוניברסיטה" (ההדגשה אינה במקור), הרי שהיה על האוניברסיטה להחיל נוהל זה על חברי סגל המלמדים בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות, שכן הן מתבצעות באוניברסיטה, מיועדות לסטודנטים שנרשמו לאוניברסיטה ומופעלות על ידה. על פי נוהל זה היה על האוניברסיטה לדרוש מחברי הסגל לבקש אישור להעסקה זאת, לוודא שהעסקתם הנוספת בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות אינה פוגעת בעבודתם הרגילה באוניברסיטה ולהקפיד על כך שישולם להם השכר המקובל במוסדות להשכלה גבוהה, ללא קשר למבנה התקציבי של התכנית. כמו כן, החלת הוראות שונות על חברי סגל אקדמי המלמדים בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות, על פי הפקולטה שבה הם מועסקים, אינה סבירה, ועלולה אף ליצור אצל חברי הסגל האקדמי חוסר בהירות ביחס לצורך לבקש אישור על העסקתם הנוספת באוניברסיטה.

בעקבות הביקורת הנחה בדצמבר 2010 רקטור האוניברסיטה את דקני הפקולטות, ראשי בתי הספר וראשי התכניות החוץ-תקציביות לוודא קבלת האישורים להעסקה הנוספת של חברי הסגל האקדמי ככל שהם נדרשים על פי שני הנהלים האמורים לעיל. הרקטור ציין כי חלים על חברי הסגל המועסקים בתכניות החוץ-תקציביות שני הנהלים דלעיל (נוהל עבודת חוץ ונוהל העסקה נוספת באוניברסיטה), אולם הוסיף וסייג כי "אם פתיחתה ופעילותה של תכנית חוץ-תקציבית מחייבת העסקת הסגל בתנאים השונים מתנאי העסקה של מורים מן החוץ, ואם המבנה התקציבי של התכנית מאפשר זאת, יועסקו חברי הסגל, שאושרו על ידם להעסקה בתכנית זו, על פי נוהל עבודת חוץ".

משרד מבקר המדינה מעיר לרקטור האוניברסיטה כי מאחר שעל חברי סגל אקדמי המועסקים בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות חלים כאמור שני נהלים: נוהל העסקה נוספת באוניברסיטה ונוהל עבודת חוץ, יש צורך לוודא שנהלים אלה עולים בקנה אחד עם כללי ות"ת, ובפרט עם הצורך לקבל את אישור הנהלת האוניברסיטה להעסקה האמורה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה האוניברסיטה כי היא תבחן, בשיתוף עם ות"ת, את דרכי העסקתם של חברי הסגל האקדמי בתכניות החוץ תקציביות, תוך איוון בין כל השיקולים הרלוונטיים ותפעל בהתאם לסיכומים ולהחלטות שהיא תקבל בנושא זה... לאחר שיתקבלו מסקנות וסיכומים כאמור לעיל תפעל האוניברסיטה לעדכון הנהלים הנוגעים להעסקתם הנוספת של חברי הסגל מחוץ ליחידתם ו/או מחוץ לאוניברסיטה. ות"ת הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תלמד את הערותיו בעניין העסקה נוספת ותצען את הנחיותיה למוסדות להשכלה גבוהה בעניין זה.

## יישום הנחיות

1. כדי לשמור על רמת ההוראה והמחקר באוניברסיטאות יש להקפיד על כך שחברי הסגל האקדמי יקדישו למוסד שבו הם מועסקים את עיקר זמנם וייתנו את מלוא התמורה בעד השכר המשולם להם. בכללי ות"ת לעבודה נוספת צוין, בין היתר, כי "חבר סגל אקדמי חייב לראות באוניברסיטה את עיסוקו העיקרי ולהקדיש לעבודתו באוניברסיטה את מיטב זמנו ומרצו. על חבר סגל, כנ"ל, להימנע מעיסוקים העשויים לפגוע או להגביל את חובותיו לאוניברסיטה... אישור האוניברסיטה לעבודה נוספת... יינתן תוך הקפדה על כך שאין בהעסקה משום ניגוד אינטרסים לעבודתו באוניברסיטה וכי עבודת החוץ אינה פוגעת בחובות ההוראה והמחקר של חבר הסגל האקדמי באוניברסיטה". חובות אלו מפורטות בתקנונים של האוניברסיטאות או בידיעונים המופצים בין חברי הסגל, והן כוללות, בין היתר, הוראה פרונטלית בהיקף של שש עד שמונה שעות בשבוע. יצוין שגם הוועדה לבדיקת התכניות החוץ-תקציביות, שאת המלצותיה אימץ סנט האוניברסיטה ביוני 2007 (ראו להלן), התייחסה לעניין זה.

מכאן שעל פי כללי ות"ת אין לאשר עבודה נוספת למי שאינו מקדיש לאוניברסיטה את מיטב זמנו ואינו ממלא את כל חובותיו לאוניברסיטה, ובהן חובת ההוראה.

משרד מבקר המדינה העלה כי האוניברסיטה לא קיימה את כללי ות"ת לעבודה נוספת. בשתי תכניות לימודים חוץ-תקציביות לתואר שני של הפקולטה לניהול הועסקו בשנות הלימודים התשס"ט והתש"ע שבעה ושישה חברי סגל אקדמי (בהתאמה) אשר קיבלו בגין העסקה זו, על פי מסמך שהעבירה האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה, תשלום נוסף, אף שלא השלימו את מכסת שעות ההוראה (שש עד שמונה שעות הוראה שבועיות) בתכניות הלימודים הרגילות (המתוקצבות), שעבורה הם מקבלים את שכרם מהאוניברסיטה. עוד העלתה הביקורת כי האוניברסיטה צמצמה, על פי אותו מסמך, את מכסת שעות ההוראה השבועיות של חברי סגל מהפקולטה שמילאו תפקידי ניהול שונים, בשכר, בשתי התכניות: מנהל אחת מהתכניות קיבל בשנת התשס"ט פטור מהוראה של יחידת הוראה סמסטריאלית (להלן - י"ס) אחת ממכסת שעות ההוראה הרגילה שלו, ותוספת שכר בסך 10,000 ש"ח לחודש; יו"ר ועדת ההוראה של תכנית אחרת קיבל בשנת התש"ע פטור מהוראה של י"ס אחת ממכסת שעות ההוראה הרגילה שלו וכן תוספת שכר בסך 3,500 ש"ח לחודש.

במסמך שהעבירה האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת הוסבר כי הפקולטה מחייבת את התכניות האמורות בעלות שעות ההוראה של אנשי הסגל האקדמי שלה שהורו בהן, וכי ההוראה נעשתה על חשבון מכסת השעות הרגילה שלהם.

יצוין כי שני חברי הסגל שמילאו תפקידי ניהול שונים כאמור מסרו למשרד מבקר המדינה באוקטובר ובנובמבר 2011 כי על פי רישומיהם הם השלימו בשנים אלה את חובות ההוראה שלהם בפקולטה, כי עבודתם הנוספת בתכניות החוץ-תקציביות נעשתה במסגרת האוניברסיטה ולמענה וכי השכר הנוסף שקיבלו נועד לפצות אותם במידה חלקית על עבודה מאומצת בשעות נוספות רבות.



משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי עובד בגוף ציבורי כמו האוניברסיטה חייב למלא קודם כול את חובותיו לאותו גוף, ואין להתיר לו עבודה נוספת מכל סוג ובכל מקום, לפני שמילא את כל חובותיו למקום עבודתו העיקרי; מה עוד שגם כללי ות"ת לעבודה נוספת מחייבים אותה כאמור לנהוג בדרך זו. העובדה שהפקולטה לניהול קיבלה מהתכניות החוץ-תקציביות תמורה כספית בגין שעות ההוראה של חברי סגל אקדמי אינה פוטרת את חברי הסגל מעמידה במכסת שעות ההוראה שלהם בתכניות הרגילות של האוניברסיטה. שעות ההוראה הרגילה של חברי הסגל האקדמי ממומנות על ידי המדינה לתפעול התכניות הרגילות של האוניברסיטאות הפתוחות לכל האוכלוסייה, ואין להשתמש בהן לשם תפעול תכניות הלימודים החוץ-תקציביות. על האוניברסיטה להקפיד על כך שהפעלת תכניות חוץ-תקציביות לא תפגע בתכניות הרגילות ושמתין אישור לחברי סגל, בייחוד הטובים שבהם, להוראה בתכניות החוץ-תקציביות יותר בכך שהם כבר ימלאו את חובות ההוראה שלהם בתכניות הרגילות. על האוניברסיטה גם לבחון את רישומיה מול רישומי חברי הסגל שניהלו את התכניות ולפעול כמתחייב מתוצאות הבחינה.

2. הביקורת העלתה שמוסדות האוניברסיטה (הסנט, הוועדה לתואר שני) היו מודעים לכך שחברי סגל אקדמי באוניברסיטה עוסקים בהוראה במסגרת תכניות הלימודים החוץ-תקציביות של הפקולטה לניהול על חשבון מכסת שעות ההוראה הרגילה שלהם, דנו בתופעה זו והחליטו להפסיקה, אולם הם לא וידאו כי החלטתם זו אכן יושמה על ידי האוניברסיטה (בעניין זה ראו גם להלן).



על מל"ג, ות"ת והממונה על השכר לבחון את ההיבטים השונים הנוגעים לממצאים שהועלו בפרק זה.

### תנאי ההעסקה של חברי סגל אקדמי בתכניות לימודים חוץ-תקציביות

על פי הנחיות ות"ת, חברי סגל אקדמי העובדים עבודה נוספת בהוראה באחד מהמוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידה יועסקו במוסדות אלה כ"מורים מן החוץ" ויקבלו את שכרם על פי תעריפים שנקבעים על ידה.

להלן בטבלה תעריפי שכר מורים מן החוץ שקבעה ות"ת לשנים התשס"ט והתש"ע עבור שעת הוראה אחת:

דרגה	תעריף לשעה
אסיסטנטים, מדריכים ומורים	284.30
מרצה ומרצה בכיר	367.80
פרופסור מן המניין ופרופסור חבר	447.60

הועלה כי את הפעולות הכספיות של האוניברסיטה הכרוכות בהפעלת רוב התכניות החוץ-תקציביות, לרבות התשלומים לחברי הסגל האקדמי שלימדו בהן, ביצעו שני מכוניס חיצוניים<sup>39</sup> שלה<sup>40</sup> בלא שוות"ת קיימה בקרה בנושא. באמצעות המכוניס, שהיוו "מסלול עוקף" להסדרה המחייבת, שילמה האוניברסיטה לחברי סגל אלה שכר הגבוה בשיעור ניכר מאוד (פי שלושה עד שמונה) מהשכר שנקבע על ידי ות"ת ואושר על ידי הממונה על השכר. עוד עולה כי האוניברסיטה שילמה לחברי סגל סכומים גבוהים עבור תפקידי ניהול בתכניות שלא נבחנו על ידי ות"ת והממונה על השכר ולא אושרו על ידם. לדוגמה, עבור ניהול אקדמי של אחת התכניות שולם סך של 84,000 ש"ח לשנה. יודגש שגם בדוח שהגישו ועדת הבדיקה בפברואר 2007 צויין, בין היתר, כי קיימת שונות רבה בשכר המורים בתכניות אלה, והוא נע משכר של מורים מן החוץ (כ-400 ש"ח לשעת הוראה) ועד לשכר גבוה של 1,200-600 דולר לשעת הוראה. הוועדה המליצה על בחינה מחדש של הפערים הגדולים מאוד בשכר המרצים בתכניות החוץ-תקציביות. לא נמצא כי האוניברסיטה נקטה צעדים ליישום המלצה זו של הוועדה.

הממונה על השכר הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי לא עסק בנושא התשלומים למרצים בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות במוסדות להשכלה גבוהה, אך כל תשלום לעובד מוסד אקדמי מתקצב אמור להיות מאושר על ידו, גם אם מקור התקציב שונה. הוא ציין כי אם שולמו על ידי האוניברסיטה תשלומים שלא אושרו על ידו, הדבר מהווה חריגת שכר על כל המשתמע והמתחייב מכך. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 הודיע הממונה כי בכוונתו לקיים דיון בנושאים שהועלו, יחד עם כל הגורמים הרלוונטיים, במטרה להביא לכך שנתוני השכר וההעסקה של עובדים בתכניות לימודים מיוחדות יובאו בפניו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה האוניברסיטה כי "כללי פיקוח... שנוגעים לתקציב המדינה, אינם חלים על תכניות חוץ-תקציביות שאינן מבוססות כלל ועיקר על הקופה הציבורית... מדובר בשני [מכוניס חיצוניים של האוניברסיטה], אגודה ועמותה הנבדלים ומובחנים מהאוניברסיטה".

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי אמנם מדובר במכוניס חיצוניים שהם בעלי ישות משפטית נפרדת, אולם במהותן התכניות החוץ-תקציביות הן באחריות האוניברסיטה - היא שמפעילה את התכניות, היא שמעניקה את התארים לכווגי התכניות, והיא שקובעת מה יהיה השכר שיקבלו המורים בתכניות. אין זה מן הראוי כי מוסד הכפוף לכללי פיקוח ייצור ויפעיל מסלול עוקף לכללים אלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה ות"ת כי היא תבחן ביחד עם הממונה על השכר כיצד להגביר את הפיקוח על השכר ביחידות החוץ-תקציביות באוניברסיטאות המתנהלות דרך מכוניס פרטיים אשר השכר המשולם באמצעותם לא דווח לה עד כה.



39 בהוראת ההנהלה של האוניברסיטה "נוהל מכוניס - בקרה אקדמית, מנהלית וכספית" הוגדר מכוניס חיצוני כ"תאגיד עצמאי, בעל אופי אקדמי, הנושא את שם האוניברסיטה ו/או הקשור בה".

40 לה"ב - לימודי הכשרה בניהול (להלן - לה"ב) והמכון למחקר חברתי.

על ות"ת והממונה על השכר לבדוק את התשלומים שהעבירה האוניברסיטה בשנים האחרונות בגין שכר חברי הסגל האקדמי בתכניות החוץ-תקציביות.

### הוועדה לבדיקת תכניות הלימודים החוץ-תקציביות

כאמור, בנובמבר 2006 מינה רקטור האוניברסיטה ועדה לבדיקה מקיפה של תכניות הלימודים החוץ-תקציביות באוניברסיטה. הוועדה התבקשה להתייחס לסוגיות הללו: תנאי קבלה של הסטודנטים לתכניות, השוואת הרמה האקדמית של הסטודנטים בתכניות אלה לסטודנטים בתכניות הלימודים הרגילות (המתוקצבות) ואופן ניהולן. הוועדה התבקשה גם לברר אם עומס ההוראה המוטל על חברי הסגל המלמדים בתכניות החוץ-תקציביות פוגע בעבודת המחקר שלהם ואם הן יצרות עומס גדול מדי על הפקולטות, ולהתייחס לכל נושא נוסף הנוגע לאופן הפעלתן של התכניות.

בדוח שהגישה הוועדה בפברואר 2007 היא המליצה, בין היתר, להקפיד על דרישת לימודי השלמה בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות כמו בתכניות הלימודים הרגילות; לצמצם מאוד את קבלת התלמידים שאינם עומדים באמות המידה שאושרו במוסדות הסנט לתכניות הלימודים החוץ-תקציביות; להקפיד על שליטה באנגלית של המתקבלים לתכניות; להקפיד על הרשמה פתוחה לתכניות ולא להגבילה לחברי ארגונים או עובדי מפעלים מסוימים; למנות ועדות מעקב וועדות בדיקה תקופתיות לכל התכניות החוץ-תקציביות (כולל תכניות ותיקות שהחלו לפעול לפני שהותקנה הוראת ההנהלה בעניין תכניות לימודים), על מנת להבטיח שהסטנדרדים האקדמיים יישמרו למרות הלחצים הכלכליים; להקפיד על כך שסגל האוניברסיטה ילמד בתכניות החוץ-תקציביות מחוץ לשעות ההוראה הרגילות אשר להן הוא מחויב על פי נוהל העסקתו באוניברסיטה; ולבחון את הפערים הגדולים בשכר המרצים בתכניות החוץ-תקציביות.

הוועדה ביקשה מן הרקטור לדווח לסנט על יישום ההמלצות האמורות במהלך שנת הלימודים התשס"ח.

1. ביוני 2007 דן הסנט בדוח ועדת הבדיקה והחליט לאמץ את מסקנותיה והמלצותיה ולהעבירן לדיון בוועדה לתואר שני של האוניברסיטה. עוד החליט הסנט כי המלצות הוועדה לתואר שני ידווחו לסנט, וכי הרקטור ידווח לו בשנת הלימודים התשס"ח על עבודות נוספות של מורים בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות ויביא לפניו את הנתונים התקציביים בנושא. בדצמבר 2007 דנה הוועדה לתואר שני בדוח ועדת הבדיקה. להלן החלטות הוועדה לתואר שני לגבי הנקודות העיקריות בדוח הוועדה:

(א) להסמיך את סגן הרקטור לאשר קבלת סטודנטים שאינם עומדים בתנאי הקבלה המוצהרים של האוניברסיטה לתכניות הלימודים החוץ-תקציביות. מספר המתקבלים בדרך זו הוגבל ל-10% ממספר הסטודנטים הלומדים בתכנית.

(ב) ההוראה בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות תבצע מחוץ למכסת ההוראה הרגילה המוטלת על אנשי הסגל. אם יועסק חבר סגל בתכנית חוץ-תקציבית במסגרת חובות ההוראה הרגילות שלו, הוא לא יקבל על כך תוספת שכר.

(ג) אין לצפות לאחידות בשכר עבור הוראה בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות.

(ד) להמליץ על הקמת ארבע ועדות בדיקה תקופתיות לתכניות הלימודים החוץ-תקציביות. הוועדות יסקרו את תנאי הקבלה של התכנית, לימודי ההשלמה, אוכלוסיית הסטודנטים, מורי

התכנית, מספר המורים מן החוץ לעומת מספר חברי סגל האוניברסיטה המלמדים בתכניות, וציוני גמר ביחס לתכנית רגילה.

2. באפריל 2008 שוב דן הסנט בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות, קיבל דיווח על ההחלטות האמורות של הוועדה לתואר שני בנושא ואימץ את המלצותיה. בדיון ציין סגן הרקטור כי בשתי הוועדות (ועדת הבדיקה והוועדה לתואר שני) "הובעה אי נחת מכך שחברי סגל מלמדים בתוכניות החוץ-תקציביות על חשבון חובות ההוראה הרגילות, והדגיש כי ראוי להימנע מכך". עוד נאמר בדיון ש"מכסת ההוראה הרגילה היא נכס ציבורי של התלמידים בתוכניות הרגילות. לפיכך יש לכתוב במפורש, ולא רק באופן עקרוני, שההוראה בתוכניות החוץ-תקציביות תיעשה מחוץ למכסת ההוראה הרגילה". בתקציר של הדיון נרשם שיוכנסו בדוח ועדת הבדיקה כמה תיקונים בהתאם להתייחסויות בדיון הסנט.

משרד מבקר המדינה העלה שהסנט לא ביקש שיוגש לו דיווח על יישום ההמלצות האמורות ואף לא קיבל דיווח כזה.

בדצמבר 2010 כתבה האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה כי "ככלל בוצעו ההמלצות בנושא תנאי הקבלה [שרק סגן הרקטור יוכל לאשר קבלת תלמידים שאינם עומדים בתנאי הקבלה המוצהרים], הקפדה על רמת האנגלית, הימנעות מהפעלת תוכניות בכספי תרומות, לימודי השלמה [אך לא באותה מכסה שבתכניות הרגילות] והמשך לימודים לדוקטורט. ההמלצה לגבי ועדות בדיקה תקופתיות מתוכננת להתחיל לקראת סוף שנת 2011. ההמלצות לגבי בקרה שההוראה בתוכניות הללו לא תבוא על - חשבון מכסת ההוראה הרגילה, ולגבי השוואת רמת הציונים לתוכניות הרגילות... יושלמו במהלך תשע"א". בדצמבר 2011 הודיעה האוניברסיטה כי היא "עומדת בפני בדיקה עדכנית של יישום ההמלצות, לצורך דיון בוועדת תואר שני אוניברסיטאית ולאחר מכן לדיווח בסנאט".

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה לפעול בהקדם ליישום כל המלצות הוועדה והחלטות הסנט בנושא ולהפסיק לאלתר הוראה של אנשי סגל בתכניות הלימודים החוץ-תקציביות על חשבון מכסת שעות ההוראה הרגילות שלהם. עליה לבדוק גם את תכניות הלימודים החוץ-תקציביות במינהל עסקים שהחלו לפעול קודם שהותקנה הוראת ההנהלה בעניין אישור תכניות לימודים.

## שימוש בתשתיות פיזיות של האוניברסיטה

תכניות הלימודים החוץ-תקציביות נעזרות בתשתיות מינהליות של האוניברסיטה ומתקיימות במבנים שלה שנבנו מכספי מדינה או מתרומות שניתנו למטרות ציבוריות. האוניברסיטה אף שיפצה באיכות מיוחדת קומה שלמה בבניין בית הספר למינהל עסקים ע"ש רקנאטי לשימוש לה"ב; הכניסה לקומה זו אינה אפשרית לכלל הסטודנטים, והיא מתבצעת באמצעות כרטיס אישי המונפק רק לתלמידי לה"ב. חלק מהלימודים בתכנית החוץ-תקציבית מינהל עסקים למנהלים מתקיימים בקומה זו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה האוניברסיטה כי תכניות חוץ-תקציביות אינן חורגות מהמטרה המרכזית שלה, שהיא הקניית השכלה גבוהה איכותית בהיקף רחב תוך שמירה על רמה אקדמית ראויה, וכי היא "רואה את חובתה למצות את המשאבים העומדים לרשותה ובכלל זה

המשאבים הפיזיים כגון כיתות". עוד טענה האוניברסיטה כי התכניות החוץ-תקציביות תמכו בקיומן של תכניות הלימודים הציבוריות, שכן ההכנסות מהן אפשרו "הרחבת הבינוי ושיפוץ בנייני הפקולטות בהן התקיימו התכניות".

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם ההכנסות מהתכניות החוץ-תקציביות מסייעות לאוניברסיטה ואולי אף תורמות לתחזוקת התשתיות הפיזיות שלה, אולם השימוש בתשתיות ציבוריות לצורך תכניות לימודים אלה מחייב בחינה עקרונית של הנושא אשר בסופה ייקבע המותר והאסור בתחום זה. בנושא זה ראוי כי ייקבעו עקרונות מנחים שינחו את האוניברסיטאות בכואן להשתמש בתשתיות לצורך הפעלת תכניות לימודים חוץ-תקציביות. על מל"ג וות"ת לבחון את הנושא על היבטיו השונים ולהנחות את האוניברסיטאות שמקיימות תכניות חוץ-תקציביות ותכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות בהתאם.

### מתן מלגות לתלמידי תכניות הלימודים החוץ-תקציביות

תכניות הלימודים החוץ-תקציביות לתואר שני מאופיינות כאמור, בין היתר, בשכר לימוד גבוה בהרבה בהשוואה לשכר הלימוד בתכניות הלימודים הרגילות המתקצבות על ידי ות"ת. בחלק גדול מהתכניות הוא עשוי להגיע לעשרות אלפי ש"ח לשנה, ובאחדות (כמו תכניות מסוימות במינהל עסקים למנהלים ותכניות לימודים בשיתוף אוניברסיטאות בחו"ל) הוא עשוי אף להגיע ליותר מ-120,000 ש"ח לשנה.

האוניברסיטה היא מוסד ציבורי שחלק ניכר מהתשתיות הפיזיות והאנושיות בו ממומן כאמור מכספי מדינה ומתרומות שניתנו למטרות ציבוריות. יצוין שבאתר האינטרנט של האוניברסיטה נאמר כי לצד יעדי ההוראה והמחקר קבעה האוניברסיטה גם יעדים חברתיים שכוללים, בין היתר, שאיפה לתרום להקטנת פערים חברתיים ופתיחת הזדמנות להשכלה גבוהה ומוביליות חברתית למגזרים שונים באוכלוסייה. יעדים כאלה ניתן להשיג, בין היתר, באמצעות מלגות והלוואות לתלמידים מוכשרים משכבות חלשות.

הביקורת העלתה כי בעוד שסטודנטים הלומדים בתכניות הלימודים הרגילות יכולים לקבל מהאוניברסיטה מלגות על פי אמות מידה שהיא קבעה, ברוב התכניות החוץ-תקציביות היא אינה מעניקה מלגות או הלוואות לתלמידים<sup>41</sup>. לדבריה, מתן מלגות כאמור היה מחייב אותה להעלות אף יותר את שכר הלימוד בתכניות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, באם תמשיך האוניברסיטה, באישור מל"ג וות"ת, להפעיל תכניות חוץ-תקציביות ולגבות מהלומדים בהן שכר לימוד גבוה מהרגיל, עליה לבחון את הנגישות שיש לכלל השכבות באוכלוסייה לתכניות אלה, וזאת לאור שכר הלימוד הגבוה הנדרש ממשנתפי התכניות הללו. על יסוד בחינה זו עליה לבחון העמדת מלגות או קביעת שכר לימוד מופחת לסטודנטים גם בתכניות אלה, וזאת כדי למנוע מצב שבו רק תלמידים משכבות אוכלוסייה מבוססות יוכלו ללמוד בהן.

41 בתכנית חוץ-תקציבית אחת לתואר שני במדע המדינה במנהיגות ציבורית ופוליטית ניתנו מלגות לסטודנטים במימון גופים חיצוניים לאוניברסיטה.



ממצאי הדוח מצביעים על ליקויים מהותיים הנוגעים להפעלת תכניות לימודים חוץ-תקציביות באוניברסיטת תל-אביב. על האוניברסיטה לפעול לתיקונם, ובכלל זה לתקן את הוראות ההנהלה שלה ולהתאימן להנחיות ות"ת.

על מל"ג ות"ת ומוסדות האוניברסיטה לבחון את ההצדקה לקיומה של כל תכנית לימודים חוץ-תקציבית שמפעילה האוניברסיטה ולהנהיג תנאי קבלה מקלים בה, וכן לבחון האם אין בתנאי קבלה אלה הפליה לטובה של הסטודנטים הלומדים בתכניות אלה לעומת הסטודנטים הלומדים בתכניות הלימודים הרגילות.

## תכניות לימודים מיוחדות באוניברסיטת בר-אילן

אוניברסיטת בר-אילן (להלן בפרק זה גם - האוניברסיטה) הפעילה בשנת הלימודים התש"ע 30 תכניות מיוחדות: 26 תכניות לימודים לתואר ראשון ושני שיועדו לאוכלוסיות ייעודיות שונות (להלן - תכניות ייעודיות) ו-4 תכניות לימודים חוץ-תקציביות לתואר שני:

1. חמש מהתכניות הייעודיות באוניברסיטה הופעלו במסגרת המדור לזרועות הביטחון שבמינהל המכניות והמכללות של האוניברסיטה: "מורשה", "ניצבים", "משאבי אנוש", "מלט"ק" ו"יריחו"<sup>42</sup>. פרט לשתיים מהתכניות, שפועלות על פי התקשרות חוזית בין משרד הביטחון לאוניברסיטה, פתוחות שלוש התכניות הנותרות לציבור הרחב, וכ-15%-20% מהתלמידים בהן אינם נמנים עם כוחות הביטחון.

2. 21 מהתכניות הייעודיות הופעלו במסגרת מחלקת הלימוד הרגילות של האוניברסיטה, 6 מהן במסגרת המחלקה למדע המדינה: שלוש תכניות שגיוס הסטודנטים להן נעשה על ידי צה"ל<sup>43</sup>; תכנית "משרדי ממשלה" (תכנית לימודים לתואר שני בממשל ומדיניות ציבורית); תכנית "ביקורת" (תכנית לימודים לתואר שני בממשל ומדיניות ציבורית ותעודה נוספת בהתמחות בביקורת פנימית); תכנית לימודים לתואר שני בממשל ומדיניות ציבורית והתמחות בניהול כספי<sup>44</sup>.

3. ארבע תכניות לימודים חוץ-תקציביות: שתי תכניות לימודים לתואר שני במינהל עסקים (מינהל עסקים למנהלים ומינהל עסקים בינלאומי), תכנית לימודים לתואר שני בחשבונאות ותכנית לימודים לתואר שני למנהלים בניהול ולוגיסטיקה.

על פי הדוחות הכספיים של האוניברסיטה לשנת התש"ע הסתכמו הכנסותיה מתכניות הלימודים לאוכלוסיות ייעודיות ותכניות לימודים חוץ-תקציביות בכ-135.3 מיליון ש"ח.

- 42 ארבע התכניות הראשונות הן תכניות לימודים לתואר ראשון בחוג המשולב במדעי החברה. תכנית "יריחו" היא תכנית לימודים לתואר ראשון ראשי בלימודי המזרח התיכון ותואר משני בערבית.
- 43 "אתגר" - תכנית לימודים לתואר ראשון במדע המדינה; "בני חיל" - תכנית לימודים לתואר שני במדע המדינה במסלול צבא ואסטרטגיה; "צבר" - תכנית לימודים לתואר שני במדע המדינה במסלול ממשל ומדיניות ציבורית.
- 44 הביקורת התמקדה בתכניות הלימודים שהופעלו במחלקה למדע המדינה.

## קבלת אישור מל"ג להפעלת התכניות

1. כאמור, בתחילת נובמבר 2004 דנה מל"ג בתכניות הלימודים הייעודיות<sup>45</sup> והחליטה, בין היתר, כי לפני פתיחתן על המוסדות להשכלה גבוהה לקבל את אישורה "להפעילן והסמכה להעניק עבורן תואר אקדמי" וכי עליהם להתאים את התכניות הקיימות להוראות ההחלטה<sup>46</sup>.

נמצא כי האוניברסיטה לא ביקשה אישור מל"ג להפעלת רוב התכניות הייעודיות שלה שהיו קיימות עוד לפני החלטת מל"ג. גם לאחר החלטת מל"ג לא ביקשה האוניברסיטה את אישורה להמשך הפעלת התכניות הייעודיות הקיימות, שלגביהן נדרש אישור כזה. לא זו אף זו, לאחר החלטה פתחה האוניברסיטה ללא אישור שלוש תכניות לימודים חדשות לאוכלוסיות ייעודיות: תכנית יריחו שנפתחה באוקטובר 2006, תכנית משרדי הממשלה שנפתחה באוקטובר 2007 ותכנית מלט"ק שנפתחה באוקטובר 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי משהחליטה מל"ג שיש לצמצם את מספר התכניות הייעודיות ושנתכניות לימודים אלה מחייבות את אישורה לפני פתיחתן, החלטה שהופצה כמקובל לכל האוניברסיטאות, היה עליה להקפיד על ביצוע ההחלטה ולבקש את אישור מל"ג להמשך הפעלת תכניות לימודים קיימות שתנאייהן שונים מתנאי התכניות הרגילות ואת אישורה לפתיחת שלוש תכניות הלימודים דלעיל. על מל"ג לשקול את תגובתה כלפי האוניברסיטה, שלא נהגה בהתאם להחלטתה.

2. משרד מבקר המדינה ביקש לדעת איזה מידע בעניין תכניות הלימודים המיוחדות שמפעילה האוניברסיטה קיים במל"ג, לכן פנה אליה באוגוסט 2010, הציג לפניו רשימה של עשר תכניות ייעודיות שהפעילה האוניברסיטה (מתוך 26 התכניות האמורות), וביקש לברר אם נתנה לאוניברסיטה אישור להפעלתן.

הביקורת העלתה כי בידי מל"ג לא היה מידע זה<sup>47</sup> ולכן פנתה לאוניברסיטה וביקשה אותו ממנה. מתשובת האוניברסיטה למל"ג מספטמבר 2010 עולה כי רק שלוש מתוך עשר תכניות הלימודים האמורות קיבלו את אישורה (מורשה, ניצבים ותכנית לתואר שני בחשבונאות<sup>48</sup>). מבדיקת משרד מבקר המדינה גם עולה כי האוניברסיטה ממשיכה להפעיל את תכנית מורשה אף שניתן לה אישור להפעילה למחזור אחד בלבד.

לא נמצא שהאוניברסיטה פנתה שוב למל"ג לחדש את תוקף האישור שניתן לה. עוד עלה כי מל"ג לא ניהלה כל מעקב אחר הפעלת התכנית כדי לוודא שהיא אינה נמשכת מעבר למסגרת שנקבעה (מחזור אחד בלבד).

במכתבה למל"ג מספטמבר 2010 כתבה האוניברסיטה כי "בזמנו נדרש אישור מל"ג כיוון שזאת היתה תכנית סגורה שנלמדה... מחוץ לקמפוס. כיום זאת תכנית שמתקיימת בקמפוס ופתוחה לכלל המועמדים".

45 דיון זה היה בהמשך לדיונים קודמים בנושא זה שקיימה מל"ג ביוני 2001, יולי 2003 ומאי 2004.  
46 מכאן ניתן ללמוד כי תכניות קיימות שתנאייהן שונים מתנאי התכניות הרגילות המקבילות להן טענות אישור של מל"ג.

47 לעניין זה ראו לעיל בפרק "החלטות מל"ג וות"ת וטיפולן בתכניות הלימודים המיוחדות", עמ' 1362.  
48 התכנית לתואר שני בחשבונאות קיבלה אישור כללי (ולא פרטני) במסגרת "מתווה האוטונומיה". עוד בנושא זה ראו להלן.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי הגבלת מספר הלומדים בתכנית שאינם משתייכים לזרועות הביטחון ל-25% מעידה על כך שאין מדובר בתכנית לימודים רגילה הפתוחה לכלל המועמדים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על האוניברסיטה לקבל ממל"ג אישור עבור כל תכנית שהיא מפעילה (מחוץ לקמפוס או בתוך הקמפוס) אשר אינה פתוחה לכלל המועמדים ולכן אינה יכולה להיחשב תכנית רגילה. על מל"ג להבהיר לכל המוסדות, ובהם האוניברסיטה, את חובתם לקבל את אישורה להפעלת תכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות, גם אלו הפתוחות בשיעור מוגבל לכלל המועמדים. עליה להקפיד כי יהיה ברשותה בכל עת כל המידע בדבר תכניות הלימודים המיוחדות שמפעילים המוסדות בכלל, ובדבר תכניות הלימודים שאושרו על ידה בפרט.

### ספי קבלת תלמידים בתכניות המיוחדות<sup>49</sup>

משרד מבקר המדינה העלה כי האוניברסיטה קבעה לתכניות מיוחדות ספי קבלה נמוכים מספי הקבלה לתכניות הלימודים הרגילות ואף נמוכים מספי הקבלה שקבעה מל"ג בנושא זה בלי שקיבלה אישור מראש ממל"ג לעשות זאת, כנדרש. לא נמצא שהדבר נעשה כדי לקדם אוכלוסיות חלשות מהבחינה הכלכלית-חברתית ולא נמצאה כל אסמכתה המצביעה על כך שבאוניברסיטה התקיים דיון יסודי בעניין זה. להלן הפרטים:

1. תקנון הסנט של האוניברסיטה משנת 1998 קובע כי ניתן לקבל כתלמידים ללימודי תואר שני מועמדים חסרי תואר ראשון<sup>50</sup>. בתקנון נכתב כי "במקרים יוצאים מן הכלל, תוכל הוועדה [לתואר שני של האוניברסיטה] לקבל כתלמיד מועמד שאין בידו תעודת הסמכה אוניברסיטאית אם קיימות עדויות לבקיאותו ולפעילותו המקצועית ברמה שוות ערך להשכלה אקדמית של בעלי תואר ראשון". עוד נאמר בתקנון כי קבלתו של מועמד כזה תהיה לשנה אחת בלבד והמשך לימודיו ייקבע על ידי הוועדה, על פי הישגיו בלימודים וחוות דעתו של ראש המחלקה.

בהנחיות הכלליות של מל"ג למוסד המבקש לפתוח תכנית לימודים אקדמית, שנקבעו בשנת 2005 ומחייבות את כל המוסדות להשכלה גבוהה, נכתב בין היתר לגבי תנאי קבלת תלמידים: "בתכניות לתואר שני - לא יתקבלו ללימודים לתואר שני מי שאינם בעלי תואר ראשון. תנאי קבלה נוספים ייקבעו על ידי המוסד".

49 בעניין זה ראו בפרק "החלטות מל"ג וות"ת וטיפולן בתכניות הלימודים המיוחדות", עמ' 1360.  
50 הקביעה מתייחסת באופן כללי לכל תכניות הלימודים שמפעילה האוניברסיטה.



הביקורת העלתה כי מל"ג וות"ת לא פיקחו על האוניברסיטאות בעניין זה ולא נקטו צעדים כלשהם כדי לוודא שהם מבצעים את ההנחיה האמורה. עוד עלה כי על אף הנחיית מל"ג דלעיל, לא שינתה האוניברסיטה את תקנון הסנט שלה ולא התאימה אותו לדרישות הקבלה ללימודי תואר שני שקבעה מל"ג. בביקורת אף עלה כי ראשי תכניות הלימודים החוץ-תקציביות במחלקה למינהל עסקים באוניברסיטה פנו כמה פעמים לוועדה לתואר שני של האוניברסיטה בבקשה שתאשר קבלת מועמדים לתכניות אלה אף שהם חסרי תואר ראשון. נמצא כי הוועדה בדרך כלל אישרה את הבקשות בניגוד להנחיות מל"ג והתנתה את קבלת המועמדים האלה רק בלימוד של כמה קורסי השלמה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה האוניברסיטה כי "מאחר שמדובר בהנחיות כלליות של מל"ג בלבד, אשר נכתבו לראשונה בשנת 2005, האוניברסיטה לא ראתה בהן דין מחייב ומוחלט, אלא קווים מנחים לפעולה, אשר אינם באים לבטל פתח שהיה קיים בתקנונה עשרות שנים לאישור מועמדים ללא תואר ראשון, במקרים חריגים וספורים בלבד".

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי למל"ג סמכות על פי דין בתחומים האמורים וכי על האוניברסיטה לציית להנחיותיה, שהיו ידועות לה בלי קשר למתכונת שבה פורסמו. משרד מבקר המדינה מעיר גם למל"ג כי עליה לעשות כל הנחוץ כדי שהנחיותיה יפורסמו כהלכה ולא ניתן יהיה, ולו בדוחק, להטיל בהן ספק, וכן לבחון את אופן פעילותם של כל המוסדות להשכלה גבוהה, ובהם אוניברסיטת בר-אילן, ואת התאמת פעילותם להנחיות אלה.

2. משרד מבקר המדינה מצא כי סף הקבלה שקבעה האוניברסיטה עבור מועמדים לכמה תכניות ייעודיות ותכניות חוץ-תקציביות היה נמוך מסף הקבלה שקבעה עבור מועמדים לתכניות הרגילות וזאת בלי לקבל לכך אישור ממל"ג ומוות"ת. להלן דוגמאות:

(א) בתכנית הלימודים החוץ-תקציבית EMBA (מינהל עסקים למנהלים) לא דורשת האוניברסיטה מהמועמדים לעבור בחינת GMAT (בחינה במתמטיקה ואנגלית הנדרשת ממועמדים לתכניות לימודים במינהל עסקים בארה"ב), בעוד שבתכניות הלימודים הרגילות של האוניברסיטה במינהל עסקים בחינה זו משמשת למיון מועמדים.

(ב) בתכנית החוץ-תקציבית לתואר שני בניהול ולוגיסטיקה למנהלים סף הקבלה הנדרש מהמועמדים הוא ציון 76 בלבד בתואר הראשון, בעוד שבתכנית הרגילה סף הקבלה הנדרש מהמועמדים הוא ציון 85.

(ג) בשנת הלימודים התש"ע פתחה האוניברסיטה תכנית לימודים חוץ-תקציבית חדשה לתואר שני בחשבונאות שאליה התקבלו 115 תלמידים; 16 מהם (13%) התקבלו אף שציוני התואר הראשון שלהם היו נמוכים מ-76 שהוא סף הקבלה המזערי שנקבע על ידי האוניברסיטה ללימודי תואר שני כלשהו.

3. הביקורת העלתה כי ועדת ההיגוי והמעקב של אחת מהתכניות החוץ-תקציביות, שבסמכותה לקבל כחריגים מועמדים שהציון המשוקלל שלהם נמוך מסף הקבלה, אינה מורכבת רק מנציגי האוניברסיטה אלא גם מנציגי משרד הביטחון, שבכל הקשור לשמירה על הרמה האקדמית והשוויוניות האינטרס שלו אינו זהה בהכרח לאינטרס של האוניברסיטה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה האוניברסיטה כי "אין קשר בין תנאי קבלה לבין רמה אקדמית של תכנית" וכי קיים אצלה "נוהג" ולפיו בתכניות ייעודיות לתואר ראשון קיימת "הנחת קולקטיב", דהיינו מועמדים ללימודים ממקום עבודה מסוים המגישים את מועמדותם לתכניות אלה באופן מאורגן נהנים מהקלה של עד 10% בסף הקבלה לעומת סף הקבלה ליחידים בתכנית זהה או

מקבילה; שכן לסטודנטים שהם חלק מקבוצה מאורגנת, המספקת סביבה תומכת בלימודים וחברות הדדית בין חברי הקבוצה, יש סיכוי גבוה יותר להצלחה מאשר לסטודנטים יחידים. עוד הסבירה האוניברסיטה כי בכך היא גם מקיימת את "עקרון העל של הנגשת ההשכלה הגבוהה לאנשים מבוגרים עובדים".

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי כמוסד להשכלה גבוהה היא מחויבת לפעול על פי חוק זכויות הסטודנט ועל פי חוק מ"ג והכללים, ההוראות וההנחיות שנקבעו כדין על ידי מ"ג, והיא אינה יכולה להנהיג תנאי קבלה מיוחדים ללא אישורה של מ"ג. כמו כן, על הגורמים המוסמכים באוניברסיטה (הסנט ו/או הוועדה המרכזת) לבחון את תנאי הקבלה המקלים הנהוגים בתכניות המיוחדות ולבחון אם הם עולים בקנה אחד עם הוראות חוק זכויות הסטודנט, ומכל מקום יש לקבל את אישור מ"ג לכך.

## התקשרויות לצורך הפעלת תכניות ייעודיות

### התקשרויות עם צה"ל, משרד ראש הממשלה ומשרד הביטחון

1. במסמך בשם "עקרונות התאגדות מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות (כולל הטכניון ומכון ויצמן למדע)" (להלן - מסמך גרוסמן)<sup>51</sup>, שאושר על ידי מ"ג במרץ 2004, נקבע כי התאגיד (האוניברסיטה) לא יקבל כספי מדינה במישרין או בעקיפין מכל גורם שהוא, לרבות משרדי ממשלה, למעט הקצבות ות"ת. עוד נקבע במסמך כי התקשרות שבה יוכל לקבל התאגיד כספי מדינה מהגורמים האמורים תותר אם התאגיד ייתן להם שירותים מוגדרים שאינם הוראה אקדמית לקראת תארים אקדמיים כאשר ות"ת "תוכל לאשר מראש לתאגיד המתקצב על ידה התקשרות... למתן שירותים להוראה אקדמית לקראת תארים אקדמיים, בנסיבות חריגות ועל פי שיקול דעתה". עוד נקבע במסמך כי "התאגיד ימסור דיווח על התקשרויות ותרומות כאמור לות"ת".

נמצא כי מאז אישרה מ"ג את מסמך גרוסמן החלה האוניברסיטה להפעיל שלוש תכניות ייעודיות על סמך התקשרויות שלה עם משרד ראש הממשלה ועם משרד הביטחון בלי שדיווחה לות"ת ולמותר לציין שלא קיבלה לכך את אישורה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה האוניברסיטה כי היא פועלת על פי הנחיות ות"ת לתקצוב אשר "קובעות שתשלום ממשרדי ממשלה המממן שכר לימוד של סטודנטים המועסקים בהם, אינו טעון אישור".

משרד מבקר המדינה מעיר לות"ת כי לא ייתכן מצב שבו קיימת סתירה בין מסמך גרוסמן, שאושר כאמור על ידי מ"ג, לבין הנחיותיה לתקצוב, ולכן עליה לפעול בדחיפות להבהרה מפורשת בדבר הנורמות המחייבות בנושא. לאחר שיוכרע הדבר, עליה להנחות את האוניברסיטאות כיצד עליהן לפעול מכאן ולהבא.

51 מסמך שהכניח ועדה בראשות יו"ר ות"ת דאז, פרופ' שלמה גרוסמן. המסמך גובש על סמך המתווה של המלצות ועדה ציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה, שמונתה על פי החלטת הממשלה בינואר 1997. האוניברסיטאות התחייבו לפני ות"ת ולפני משרד האוצר ליישם עד ינואר 2005 את עקרונות המסמך.

2. כללי מינהל תקין מחייבים גופים ציבוריים לעגן בהסכמים בכתב התקשרויות עסקיות בעלות השלכות כספיות שהם מבצעים, בין היתר כדי למנוע מחלוקות בין הצדדים לגבי ההתחייבויות והזכויות של כל אחד מהם בהתקשרות.

נמצא כי לא נחתם בין האוניברסיטה לבין צה"ל או משרד הביטחון הסכם המעגן את חובותיהם וזכויותיהם של כל אחד מהצדדים בהתקשרות להפעלת תכנית חוץ-תקציבית מסוימת ובכלל זה בדבר התמורה שתקבל האוניברסיטה בגין הפעלת התכנית והתנאים המפורטים לקבלת תמורה זאת. עוד נמצא כי בהיעדר הסכם מפורט כאמור התגלעו בשנת 2010 חילוקי דעות בין הצדדים בנוגע לדרישת האוניברסיטה לקבל מצה"ל או ממשרד הביטחון מיליון ש"ח המגיעים לה לטענתה בגין שנות הלימודים התשס"ח-התש"ע. במועד סיום הביקורת טרם יושבו חילוקי הדעות כאמור.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה האוניברסיטה כי היא "תעמוד להבא על עריכת הסכם כתוב גם בהתקשרויות מעין אלו". צה"ל הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כי התכנית הוקפאה וכי "באשר לחילוקי הדעות בין הצדדים בנוגע להתחשבות הכספית, הנושא בטיפול הגורמים התקציביים בצה"ל ובמשהב"ט".

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג ולוות"ת כי עליהן להפיק גם הן את הלקחים הנדרשים מאירוע זה ולהנחות את האוניברסיטאות לעגן בהסכמים את התקשרויותיהן להפעלת תכניות לימודים מיוחדות עבור גורמים שונים.

#### התקשרות עם לשכת המבקרים הפנימיים

בשנת הלימודים התשנ"ט החלה האוניברסיטה להפעיל תכנית לימודים לתואר שני בביקורת פנימית וציבורית (ללא תזה) "מוסמך למדעי המדינה - ממשל ומדיניות ציבורית" (להלן - התכנית לביקורת). בוגרי התכנית מקבלים, נוסף על התואר, תעודה בהתמחות בביקורת פנימית וציבורית. האוניברסיטה אינה מפרסמת פרטים על התכנית, והפרסום לה נעשה רק על ידי לשכת המבקרים הפנימיים (להלן - הלשכה). בהסכמים שנחתמו מדי שנה בשנה בין האוניברסיטה לבין הלשכה נקבע כי "כל הסטודנטים למעט עובדים [של האוניברסיטה] ובני עובדים יירשמו אך ורק דרך לשכת המבקרים הפנימיים".

בהסכמים האמורים התחייבה הלשכה להעביר לאוניברסיטה בגין כל סטודנט שילמד בתכנית את סכום שכר הלימוד שהאוניברסיטה גובה מסטודנטים "רגילים" בתוספת חלק מהתשלומים הנלווים אליו<sup>52</sup>. במועד הביקורת עמד שכר הלימוד השנתי לתואר שני במוסדות המתוקצבים על ידי ות"ת, ובהם אוניברסיטת בר-אילן, על סך 13,226 ש"ח (כולל דמי רווחה ושמירה) בתוספת של כ-360 ש"ח בגין תשלומים נלווים עבור דמי פנייה.

הביקורת העלתה כי שכר הלימוד שהלשכה גובה מסטודנטים הלומדים בתכנית לביקורת גבוה יותר: על פי פרסום של הלשכה באתר האינטרנט שלה, שכר הלימוד השנתי שהיא גובה מהסטודנטים הלומדים בתכנית הוא 14,900 ש"ח - דהיינו כ-1,700 ש"ח יותר מהתשלום שהיא מעבירה לאוניברסיטה עבור שכר הלימוד של כל סטודנט הלומד בתכנית. לדברי הלשכה היא גובה את שכר הלימוד האמור שכן "היא נושאת בנטל ההוצאות של פרסום התכנית, רישום וגביית התשלומים מהסטודנטים הנרשמים ללימודים אלו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על ות"ת לבחון ולאשר את דרך ההפעלה האמורה של התכנית לביקורת. במסגרת הבחינה יש לתת את הדעת למצב שבו עקב קיומו של גורם נוסף, מלבד האוניברסיטה, שבאמצעותו מבוצעת ההרשמה לתכנית נדרשים הסטודנטים הלומדים בתכנית לשלם סכומים גבוהים משכר הלימוד הרגיל שנקבע ללימודי תואר שני, אף על פי שהתכנית מתוקצבת על ידי ות"ת; זאת מאחר שעולה חשש שמא יש בכך פגיעה באינטרס הציבורי של נגישות להשכלה גבוהה שאמור להיות מושג באמצעות שכר לימוד נמוך ככל הניתן.

### גביית שכר לימוד מיוחד בתכניות ייעודיות

משנות החמישים של המאה העשרים נקבע שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה על ידי ועדות ציבוריות שהקימו שרי החינוך<sup>53</sup>. החלטותיהן של ועדות אלה מחייבות אך ורק את המוסדות המתוקצבים על ידי המדינה ואינן חלות על המוסדות הפרטיים להשכלה גבוהה (שאינם נתמכים מהקופה הציבורית). כמו כן אין החלטות אלה חלות על לימודי התואר השלישי ולימודי תעודה. בדוחות של הוועדות השונות נקבע, בין היתר, כי סטודנטים אזרחי חו"ל, או סטודנטים ישראלים המקבלים מימון מלא או חלקי במסגרת הסכמי שכר בין עובדים לבין מעבידים או במסגרת אחרת של מימון מוסדי, ממשלתי, ציבורי או אחר, ישלמו שכר לימוד הגבוה ב-25% משכר הלימוד שישלמו יתר הסטודנטים (להלן - שכר לימוד מוסדי).

משרד מבקר המדינה העלה כי בכמה תכניות ייעודיות שקיימה האוניברסיטה היא גבתה ישירות מהסטודנטים שכר לימוד מוסדי אף שהסטודנטים לא הצהירו כי שכר הלימוד שלהם ממומן, ולו באופן חלקי, על ידי מעסיקהם או על ידי גורם אחר.

האוניברסיטה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי גבתה שכר לימוד כאמור מאחר שלמיטב ידיעתה המשתתפים בתכניות אלה מקבלים השתתפות בשכר הלימוד ממקומות עבודתם, וכי הם נהנים מתנאים מיוחדים - זוכים לליווי מינהלי צמוד, לומדים בכיתה קבועה ובימים קבועים ורצופים, נבחנים במועדים קבועים במהלך כל הלימודים, ומשתתפים בקורסים מתוקשבים<sup>54</sup> מיוחדים. עוד טענה האוניברסיטה כי היא מסבירה למועמדים "בצורה ברורה ומפורשת שהלימודים בתכנית כרוכים בתשלום שכר לימוד מוסדי".

53 הוועדות הציבוריות האחרונות שדנו בנושא שכר הלימוד היו ועדה בראשות השופט יעקב מלץ ז"ל שהגישה את הדוח שלה בשנת 1996 ועדה בראשות השופט אליהו וינוגרד שהגישה את הדוח שלה בשנת 2001.

54 קורס מתוקשב הוא קורס שמרבית השיעורים בו אינם פרונטליים, חומר הלימוד נמצא ברשת האינטרנט, והתלמיד קורא את החומר, מקבל עבודות ותרגילים להכנה עצמית ושולח עבודות למרצה באמצעות רשת האינטרנט.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי על פי ההחלטות שנקבעו, התנאי היחיד לגביית שכר לימוד מוסדי מסטודנטים בתכניות לימודים מסוימות, הוא קבלת השתתפות בשכר הלימוד ממקומות עבודתם או מגורם אחר. אשר על כן, על האוניברסיטה לוודא כי שכר לימוד מוסדי ייגבה מסטודנטים רק לאחר קבלת אישור חתום ולפיו הסטודנט מקבל מימון ללימודים ממעבידו או במסגרת אחרת של מימון מוסדי, ממשלתי או ציבורי. על ות"ת להנחות את האוניברסיטאות לפעול בהתאם להוראות ולגבות שכר לימוד מוסדי רק על סמך אסמכתה מתאימה בעניין זה, ולוודא כי הנחיותיה מקוימות.

### העסקת מורים בתכניות לימודים חוץ-תקציביות

1. לרמתם, דרגתם וכישוריהם של מורים בתכניות הלימודים השונות יש השפעה לא מבוטלת על רמתן המקצועית של התכניות, ולכן מצאה לנכון מל"ג, בהנחיות השונות שהיא מעבירה מפעם לפעם למוסדות, להתייחס לעניינים אלה. באפריל 1999 קבעה מל"ג כי כל המורים בתכניות לתואר שני יהיו חברי סגל אקדמי בכיר (מדרגת מרצה) בעלי תואר שלישי לפחות ומחציתם מדרגת מרצה בכיר ומעלה. ביולי 2003 קבעה מל"ג כי "במקרים מיוחדים (כחריג) יוכלו ללמד בתכנית מורים בודדים בעלי מוניטין בתחומם, שלתחום התמחותם זיקה ברורה לתכנית הלימודים והם אינם בעלי תואר שלישי".

בשנת הלימודים התש"ע פתחה האוניברסיטה תכנית לימודים חוץ-תקציבית חדשה ללימודי תואר שני בחשבונאות (להלן - התכנית לחשבונאות). לדברי האוניברסיטה, על מנת לעמוד ביעד התכנית "נדרש היה לשכך מורים שצברו ניסיון מעשי ומומחיות בתכני הלימוד".

בביקורת עלה כי האוניברסיטה לא קיימה את הנחיות מל"ג האמורות, שכן רק 8 מ-21 המורים שלימדו בתכנית באותה עת (כ-38%) היו בעלי תואר שלישי. האוניברסיטה לא ביקשה את אישור מל"ג לחריגה זאת מהנחיותיה.

2. בהנחיותיה השונות התייחסה מל"ג גם לצורת ההעסקה של המורים: באפריל 1999 קבעה מל"ג כי "בכל תכנית לימודים צריך שיהיה לפחות פרופסור אחד שמשרתו העיקרית היא במוסד; הוראת שני שלישים לפחות מתכנית הלימודים לתואר שני תהיה על ידי מורים שמשרתם העיקרית היא במוסד". ביולי 2003 קבעה מל"ג כי "לפחות שני שלישי ממספר הקורסים הניתנים בתכנית יילמדו על ידי מורים המועסקים במוסד במשרה תקנית בהיקף של 75% משרה ומעלה".

הפעלת תכניות הלימודים הרגילות לתארים השונים של האוניברסיטה וכן הפעלת רוב תכניות הלימודים המיוחדות (חוץ-תקציביות וייעודיות) נעשות, בדומה ליתר האוניברסיטאות, באמצעות עובדים המקבלים שכר ישירות מן האוניברסיטה - חברי סגל אקדמי (בכיר וזוטרי) וסגל מינהלי המועסקים באוניברסיטה במשרות תקניות ומורים שמשרתם אינה תקנית המלמדים בתכניות שונות כ"מורים מן החוץ".

נמצא כי לצורך הפעלת תכניות לימודים חוץ-תקציביות בתחום החשבונאות ומינהל העסקים בחרה האוניברסיטה לנקוט צורת העסקה אחרת של עובדים, והתקשרה עם גופים חיצוניים במטרה לקבל מהם, תמורת תשלום שנקבע, "שירותי הוראה":

(א) בספטמבר 2009 חתמה האוניברסיטה על הסכם עם רוח"מ מסוים (להלן - רואה החשבון) להפעלת התכנית לחשבונאות האמורה. בהסכם נקבע כי רואה החשבון יהיה המרכז המקצועי של

התכנית, יעסיק על חשבוננו אנשי מקצוע, ויהיה אחראי בלעדית "לביצוע ברמה מעולה" של ההרצאות, התרגולים הפרונטליים, הכתיבה והבדיקה של תרגילים ומבחנים, פרסום התכנית ושיווקה, וכל פעולות המינהלה הדרושות להפעלת התכנית.

בהסכם נקבעה חלוקת ההכנסות מהפעלת התכנית, וצוין כי היא נקבעה "על בסיס כך שלא מתקיימים יחסי עובד ומעביד בין האוניברסיטה לבין [רואה החשבון] ובין האוניברסיטה לבין מי מאנשי המקצוע [שהוא יעסיק], והתמורה שמקבל [רואה החשבון] באופן זה הינה גבוהה ממשכורת שהייתה משתלמת לו במקרה של יחסי עבודה".

האוניברסיטה שילמה בשנת הלימודים התש"ע שני תשלומים לרואה החשבון עבור ריכוז מקצועי של התכנית ועבור העסקת המורים: בפברואר 2010 - כ-1.03 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) בגין סמסטר א', וביוני 2010 - כ-950,000 ש"ח בגין סמסטר ב'.

נמצא כי ההסכם שחתמה האוניברסיטה עם רואה החשבון אינו עולה בקנה אחד עם הנחיות מל"ג האמורות, שכן אין בו כל התייחסות להיקף משרתם באוניברסיטה של המורים בתכנית, ולא נקבע בו שלפחות שני שלישים מהם יועסקו על ידי האוניברסיטה במשרה תקנית. מעיין ברשימת מורי התכנית עולה כי בפועל אף אחד מהם אינו מועסק על ידי האוניברסיטה במשרה תקנית.

יצוין כי התכנית לחשבונאות לא הוגשה כלל לאישורה של מל"ג מאחר שהוקמה על פי "מתווה האוטונומיה"<sup>55</sup> שעליו החליטה מל"ג בנובמבר 2006, שאפשר למוסדות להשכלה גבוהה, בתנאים מסוימים, לזיזם ולהפעיל תכניות לימודים לתואר שני הנכללות במסגרת התכנון הרב-שנתי שלהם, בלא שיידרש לכך אישור מוקדם ממנה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה מל"ג כי ביולי 2011 היא החליטה "לבטל את החלטתה מנובמבר 2006, בה נתנה הרשאה לאוניברסיטאות לפתוח תכניות לימודים לתואר שני בעצמן, משנוכחה לדעת כי חלק מן האוניברסיטאות עשו בהרשאה זו שימוש רב ופתחו גם תכניות חוץ-תקציביות".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמל"ג וות"ת ייתנו דעתן לתכנית לחשבונאות, יבחנו את מתכונת ההפעלה המיוחדת שלה ויחליטו אם מתכונת זו, השונה מהותית מהנהוג במוסדות להשכלה גבוהה, מקובלת עליהן.

(ב) באפריל 2003 התקשרה האוניברסיטה בהסכם עם חברה פרטית לשם הפעלה של תכנית לימודים חוץ-תקציבית לתואר שני במינהל עסקים למנהלים (להלן - התכנית למנהלים). בהסכם נאמר, בין היתר, כי האוניברסיטה מזמינה מהחברה "שירותי הרצאות... בין במישרים מהמרצים אשר יאותו לעבוד בחברה, ובין בהזמנה מהחברה לאיתור מרצים". בנובמבר 2009 החליפה האוניברסיטה את מפעילת התכנית וחתמה לשם כך על "הסכם למתן שירותים" עם אדם המתמחה

55 בנובמבר 2006 החליטה מל"ג על "מתווה לביצוע ניסוי למתן 'אוטונומיה' למוסדות להשכלה גבוהה", ולפיו מוסדות שהיא תחליט להעניק להם "אוטונומיה" יהיו רשאים לפתוח במשך תקופת הניסוי תכניות לימודים לתואר שני (עם תזה או בלי תזה) ולהעניק את התואר לבוגריהן בלי לקבל הסמכה להענקת תואר מוכר הנלמד בתכנית ספציפית כמקובל ובלבד שהתכניות אושרו במסגרת התכניות הרב-שנתיות שלהם. האמור לא יחול על תכניות הדורשות תכנון לאומי כמו רפואה, רפואת שיניים, וטרינריה, רוקחות, הנדסה ארכיטקטורה. על המוסד להקפיד שבכל תכנית לפחות 25% מהסטודנטים ילמדו במסלול עם תזה.

במתן הדרכות והעמדת מרצים למזמינים, שהוגדר בהסכם כ"נותן השירותים" (להלן - נותן השירותים).

על פי שני ההסכמים הייתה אמורה להיות לאוניברסיטה בקרה על התשלומים למרצים: בהסכם עם החברה הפרטית נקבע, בין היתר, כי "ההתקשרות לפי חוזה זה תהיה רק לאחר הסכמת הצדדים על התמורה שיקבל כל מרצה/עובד". בהסכם עם נותן השירותים נקבע כי האוניברסיטה תודיע לו "מהו גובה הסכום שהיא מסכימה לשלם למרצה שהוצע על ידו בתוספת מע"מ כדין עבור כל שעת הרצאה בפועל", וכי התשלום שתעביר לנותן השירותים יכלול את שכר המרצים "בתוספת 2.5% דמי טיפול ובתוספת מע"מ". עוד נקבע בהסכם כי לא יהיו יחסי עובד-מעביד בין נותן השירותים ו/או המרצים לבין האוניברסיטה.

האוניברסיטה הסבירה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2010 ובאוגוסט 2011 כי השכר המשולם על ידה (באמצעות נותן השירותים) לחברי הסגל האקדמי המועסקים בתכנית גבוהה ב-50%-100% מהשכר הרגיל שהיא משלמת למורים מן החוץ על פי התעריפים שקובעת ות"ת, והוא "אותו שכר המשולם למרצים בתכניות חוץ-תקציביות" (ראו להלן).

**הביקורת העלתה כי האוניברסיטה לא ביקשה אישור לתשלום חריג זה מוות"ת ומהמונה על השכר ולמותר לציין כי לא קיבלה אישור כזה.**

יצוין כי בחוות דעת שנתן בינואר 2009 היועץ המשפטי של האוניברסיטה הוא ציין, בין היתר, כי "בשעתו, בעת שניתן אישור לפתיחת תכנית ה-MBA הותנה האישור בכך ששכר המרצים בתכנית יהא דומה לשכר מרצה רגיל. אז אישר סמנכ"ל הכספים של האוניברסיטה להעזר בחברת [המחקר והפיתוח] של האוניברסיטה כחברה משלמת. לאחר זמן, בוטל ההסדר והוחלט להפעיל חברה ישירות מול האוניברסיטה. מאז זרמו כנראה הרבה מים בשוק התכניות המיוחדות והתחרות מכתובה תשלום שכר גבוה מזה המשולם לסגל הוראה רגיל. זאת כנראה הסיבה לביצוע ההעסקה בדרך המתוארת כיום. אולם החלטה ללכת על מתאר כזה מחייבת שיקול דעת מעמיק ובחינת כל ההשלכות".

**בביקורת לא נמצאו אסמכתאות המעידות שהאוניברסיטה עשתה בחינה של היתרונות והחסרונות הכרוכים בהפעלת תכניות לימודים במתכונת של קניית שירותי הוראה, ולמעשה לא התקיים כל דיון בעניין זה.**

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה לבחון את כל ההיבטים הקשורים בהפעלת תכנית לימודים באמצעות קניית שירותי הוראה. עליה גם לפנות לוות"ת ולממונה על השכר ולהציג לפנייה את הפרטים על התכנית למנהלים, ובהם צורת העסקת המרצים והתשלומים שהיא מעבירה עבור שכרם. על ות"ת לבחון את המידע שיועבר אליה לצורך גיבוש עמדתה העקרונית בנושא. על הממונה על השכר לבחון אם התשלומים הגבוהים ששילמה האוניברסיטה למרצים בתכנית זו מהווים חריגת שכר.

## תגמול חברי סגל אקדמי בתכניות לימודים בתקציב סגור

תכניות הלימודים החוץ-תקציביות ותכניות הלימודים לאוכלוסיות ייעודיות של האוניברסיטה מתקיימות במתכונת של תכניות ב"תקציב סגור"; דהיינו, האוניברסיטה מנהלת לכל תכנית כזו

רישום מיוחד של ההכנסות וההוצאות בגינה המופרד מרישום ההכנסות וההוצאות הרגילות של האוניברסיטה. לדברי האוניברסיטה, הדבר נעשה כדי לוודא שהפעלת התכנית אינה גורמת לה הפסדים.

במועד הביקורת הפעילה האוניברסיטה 31 תכניות לימודים בתקציבים סגורים: 4 תכניות לימודים חוץ-תקציביות ו-27 תכניות לימודים לאוכלוסיות ייעודיות ותכניות לימודים חדשות<sup>56</sup>.

הביקורת העלתה כי האוניברסיטה שילמה תגמולים מיוחדים למרצים המלמדים בתכניות המופעלות במתכונת של "תקציב סגור" כך שבפועל שכרם היה גבוה ב-50% מהשכר שנהוג לשלם בהעסקות מעין אלה. יתר על כן, במקרים מסוימים שילמה האוניברסיטה תגמולים מיוחדים למרצים בכירים המלמדים בתכניות אלה כך שבפועל שכרם היה גבוה כ-100% מהשכר המאושר על ידי ות"ת ועל ידי הממונה על השכר (להלן - השכר המאושר); מתן התשלומים החריגים לא אושר על ידי אחד מהגופים המנהלים של האוניברסיטה (ועד מנהל, ועדת הקבע, ועדת הכספים). לא נמצא כי האוניברסיטה ביקשה מוות"ת ומהממונה על השכר אישור לתשלומים חריגים אלה. להלן הפרטים:

1. סגל אקדמי באוניברסיטאות המועסק במסגרת המסלול הרגיל (המוביל לקביעות) מקבל שכר חודשי במשך כל השנה גם בתקופות שבהן הוא אינו מלמד (כגון חופשת הקיץ). לעומת זאת, מורים המועסקים באוניברסיטאות כמורים מן החוץ מקבלים שכר לפי תעריף שמתעדכן מפעם לפעם על ידי ות"ת בהתאם להסכמי שכר קיבוציים של הסגל האקדמי באוניברסיטאות, רק בגין התקופה שבה הם מלמדים בפועל. דהיינו, אם מורה כאמור מלמד סמסטר אחד הוא מקבל שכר עבור ארבעה חודשים בלבד ואם הוא מלמד שני סמסטרים - הוא מקבל שכר עבור שמונה חודשים בלבד. רק אם מורה כאמור מלמד שלושה סמסטרים (כלומר גם סמסטר קיץ), הוא מקבל שכר עבור שנה שלמה. כללים אלה חלים גם על חברי סגל אקדמי במסלול הרגיל העובדים עבודה נוספת במוסדותיהם, בין היתר בתכניות המיוחדות, ומקבלים בגינה שכר כמורים מן החוץ.

בדצמבר 2002 עיגן רקטור האוניברסיטה דאז הסדר בהוראה שכתרתה: "העסקה ביחידות הוראה [כמורים מן החוץ] מעבר ל-8 חודשי משכורת", שלדברי האוניברסיטה היה נהוג בה קודם לכן. על פי ההוראה, בקשות להעסקה כמורים מן החוץ לתקופה העולה על שמונה חודשי משכורת "יובאו לאישור פורום הדיקנים ויבחנו בחיוב אם יעמדו באחד מהקריטריונים הבאים: 1. הוראה בתכנית חוץ המתוקצבת בתקציב סגור. 2. עבודה מתמשכת גם בחודשי הקיץ (הוראה, ריכוז יחידה, סיורים, חפירות וכיו"ב). 3. הנחיית תלמיד לתואר שלישי (חודש משכורת נוסף לכל תלמיד). 4. הנחיית תלמיד לתואר שני (חודש משכורת נוסף לכל שני תלמידים). 5. חבר סגל בעל מוניטין או מומחה בתחום (תידרש הצדקה להעסקתו בקורסים המבוקשים)".

יוצא אפוא כי במקרים מסוימים, כגון לימוד בתכניות במתכונת של תקציב סגור, ניתן על פי ההוראה האמורה לשלם למרצה שהועסק בסמסטר אחד עבור שישה חודשים ולא עבור ארבעה חודשים שבהם לימד בפועל, ולמרצה שהועסק שני סמסטרים ניתן לשלם עבור 12 חודשים ולא עבור 8 חודשים שבהם לימד בפועל.

המשמעות של הוראה זאת היא תשלום שכר למרצים הגבוה ב-50% מהשכר שנהוג לשלם בהעסקות מעין אלה.

56 לעתים קובעת האוניברסיטה כי תכנית לימודים חדשה רגילה תופעל במתכונת של תכנית בתקציב סגור בשנות הפעלתה הראשונות כדי לוודא שהפעלתה אינה גורמת לאוניברסיטה הפסד כספי.



2. הביקורת העלתה כי האוניברסיטה פעלה מדי פעם בפעם על פי ההוראה, אך לא תמיד ניתן לדעת על פי האסמכתאות הקיימות אם הדבר נעשה על פי הקריטריונים שנקבעו:

לדוגמה, במרץ 2009 אישר פורום הדקנים 31 מינויים חריגים למורים מן החוץ עבור 26 חברי סגל של הפקולטה למשפטים: 15 מינויים ניתנו ל-6 חודשים (במקום ל-4 חודשים כמקובל) ו-16 מינויים ניתנו ל-12 חודשים (במקום ל-8 חודשים כמקובל). 29 מהמינויים ניתנו בנימוק שמדובר בתכניות לימודים ב"תקציב סגור" ושני מינויים חריגים ניתנו ללא כל נימוק.

בסיכום ישיבת פורום הדקנים לא צוין באיזה קורס ובאיזו תכנית לימודים מדובר ולכן לא ניתן לדעת מהסיכום אם מינויים חריגים אלה עומדים אף בקריטריונים האמורים שקבעה האוניברסיטה.

3. יצוין כי מרצים בכירים בתכניות חוץ-תקציביות קיבלו לעתים, על סמך כללים שהתגבשו באוניברסיטה, שכר גבוה ב-100% מהשכר המאושר.

לדוגמה, בנובמבר 2009 אישר הרקטור דאז להעסיק מרצה בכיר מסוים ב"תכנית מיוחדת" בשני הסמסטרים של שנת הלימודים התש"ע כמקובל, לכאורה, בהעסקת מורים מן החוץ "לפי 8 חודשי משכורת"; ואולם, נקבע כי שכרו ישולם עבור 8 שעות הוראה שבועיות (להלן - שעות שבועיות או ש"ש) בעוד שבפועל לימד בכל סמסטר בסך הכול 4 שעות שבועיות בלבד בקורס מסוים. בינואר 2010 אישר הרקטור את מינויו של מרצה זה כמורה מן החוץ בסמסטר א' של שנת הלימודים התש"ע בקורס אחר במסגרת אותה תכנית מיוחדת, ונקבע כי שכרו ישולם עבור 16 שעות הוראה שבועיות בעוד שבפועל לימד בקורס זה 8 שעות שבועיות בלבד. בבקשות שהגיש הדקן למינויים חריגים אלה הוא ציין כי התשלום העודף ניתן כ"זיכוי בגין המרה בגין גמול מיוחד, זיכוי בעבור הוראה בתכנית מיוחדת".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה האוניברסיטה כי הנימוק שבו השתמש הדקן הוא "הדרך הטכנית-רישומית להביא לידי ביטוי את הכללים המקובלים לתשלום למרצים בכירים בתכניות חוץ-תקציביות".

משרד מבקר במדינה מעיר כי על האוניברסיטה היה להביא באישור ההעסקה ובכתב המינוי את כל הפרטים הנדרשים ולוודא כי אין בהם כל חריגה מהתנאים שנקבעו בהעסקה מסוג כזה. השימוש באותה דרך "טכנית-רישומית" אפשר תשלום של שכר חריג הגבוה ב-100% מהשכר המאושר למורה מן החוץ.

4. הביקורת העלתה כי לאחד המרצים הבכירים אושרו כמה פעמים מינויים חריגים בתכניות המיוחדות, וכתוצאה מכך שולם לו שכר הגבוה אף מהשכר החריג הנהוג כאמור על פי כללי האוניברסיטה. להלן דוגמה:

בספטמבר 2009 אישר הרקטור להעסיק את המרצה בשלושה קורסי קיץ: שני סמינריונים שנמשכו 10 שבועות ובמהלכם הוא לימד שעתים בשבוע בכל סמינריון; הקורס השלישי היה קורס מתוקשב שנמשך 9 שבועות אך באישור שנתן הרקטור לא צוין כמה שעות בשבוע אמור המרצה ללמד במסגרת קורס זה.

הביקורת העלתה כי אף שהמרצה היה אמור ללמד על פי כתב מינויו 40 שעות בלבד בשני הקורסים הראשונים שולם לו שכר, על פי האישור שנתן הרקטור, עבור עבודה בהיקף של 208 שעות הוראה כך שלמעשה שילמה לו האוניברסיטה שכר הגבוה פי חמישה משכר מורה מן החוץ המאושר על ידי ות"ת והממונה על השכר. עוד הועלה כי גם בגין הקורס השלישי שילמה לו האוניברסיטה, על פי אישור הרקטור, עבור 208 שעות הוראה, אך בהיעדר פרטים על השעות שבהן לימד בפועל אי-אפשר לחשב את שיעור החריגה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה האוניברסיטה כי מועדי ההוראה בקורסים פרונטליים בתקופת הקיץ אינם מפורטים במלואם בכתבי המינוי, וכי בפועל התקיימו שיעורים רבים נוספים, בכמות הנדרשת להשלמת מכסת השעות של כל קורס. אשר לסמינריונים ולקורסים מתוקשבים ציינה האוניברסיטה כי עיקר פעילות ההנחיה בהם אינה פרונטלית, והיא כוללת, בין היתר, הנחיה אישית בצוותים, הוראה באמצעות רשת האינטרנט ובדיקת עבודות. השכר המשולם למרצים בקורסים כאלה נגזר מהיקף ההשקעה הכולל, המתבטא בשעות שנתיות ובנקודות זיכוי מוכרות לסטודנטים הלומדים בקורסים אלה. לפיכך, לדבריה, השכר שולם למרצה האמור לפי הכללים המקובלים אצלה "ללא חריגה שהיא וללא כל הטבה ביחס למרצים אחרים".

מהחישוב שצירפה האוניברסיטה לתשובתה ניתן ללמוד כי אף שבכתב המינוי וברישומי מערכת השעות של האוניברסיטה נרשמו הקורסים כקורסי קיץ שנמשכו כאמור 10 שבועות, שולם למרצה שכר בגין 26 שבועות (שני סמסטרים).

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי נקודות זיכוי שמקבלים סטודנטים בגין קורס שהם לומדים אינן יכולות לשמש בסיס לתשלום שכר. שכר יש לשלם על בסיס שעות הוראה רשומות בספרי האוניברסיטה המשקפות הוראה שבוצעה בפועל. על האוניברסיטה למצוא דרך נאותה לשלם שכר מאושר למרצים על סמך רישום שעות ההוראה בקורסים שהם מלמדים, כולל קורסים מתוקשבים וסמינריונים, באופן שישקף את שעות ההוראה שלהם ויאפשר לקיים בקרה על שעות אלה ועל השכר המשולם בגינן.

על ות"ת לדרוש מהאוניברסיטה את הנתונים הנוגעים להעסקתם באוניברסיטה של חברי הסגל האקדמי והמורים מן החוץ בכלל, ולוודא כי המידע שהיא מנהלת בנושא זה עדכני. כן עליה להבטיח קבלת מידע שוטף בנושא זה על מנת שתוכל לקיים את הפיקוח הדרוש. על ות"ת גם לבחון את הדרך שבה רושמת האוניברסיטה את שעות ההוראה של המרצים בסמינריונים ובקורסים מתוקשבים ואת השכר שהיא משלמת להם בפועל.

על הממונה על השכר לדרוש מהאוניברסיטה את כל הנתונים והפרטים הנוגעים להעסקתם הנוספת של מורים בתכניות המיוחדות המופעלות על ידה, ולבחון אם התשלומים המיוחדים ששילמה להם האוניברסיטה מהווים חריגות שכר.

5. בתכניות הלימודים של המדור לזרועות הביטחון המנוהלות כ"תקציב סגור" מקבלים כל אנשי הסגל מדרגת מרצה בכיר ומעלה תוספת של 50% במספר שעות ההוראה המחושבות להם לצורך שכר. כתוצאה מכך הם מקבלים שכר הגבוה ב-50% מהשכר המאושר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה האוניברסיטה כי התגמול המוצע למורים מן החוץ לפי הנוהג הוא נמוך מאוד ו"ציפייה להעסיק איש סגל, או מומחה בעל שם, בתנאים כאלה נתקלת בקושי רב". לדבריה, אין כל דופי או פסול ב"אישורים לתשלום למורים מן החוץ עבור תקופה העולה על חודשי ההעסקה נטו... ואין כל בסיס להצגתם... כתשלום עבור עבודה שילא בוצעה בפועל". עוד טענה האוניברסיטה כי "הוראה בתכנית בתקציב סגור נקבעה כאחד הקריטריונים לתשלום עבור תקופה ארוכה מתקופת ההוראה הפרונטלית נטו... קריטריון זה מאפשר

לאוניברסיטה לשלם שכר הוגן לאנשי הסגל המלמדים בתכניות המיוחדות ומאפשר לאוניברסיטה לשלם שכר גבוה יותר למרצים, ולהקטין את הפיתוי ללמד במוסדות הפרטיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי בהפעלת תכנית לימודים המתקצבת על ידי ות"ת במתכונת של תקציב סגור, כפי שנהגה האוניברסיטה לגבי 27 תכניות לימודים, אין הצדקה, ומכל מקום היה על האוניברסיטה להתייעץ עם ות"ת ולקבל אישור ממנה לפעול בדרך זו.

אין לקבל שום נימוק למצב שבו אוניברסיטה משלמת למורים עבור מספר שעות הוראה הגבוה ממספר השעות שנרשם בכתבי המינוי שלהם; שכן, מדובר ברישומים ותשלומים שאינם נכונים ובפתרון מלאכותי אשר יש בו כדי לעקוף את מגבלות השכר שהטילו ות"ת והממונה על השכר. המענה לקושי לגייס מורים שילמדו בתכניות כ"מורים מן החוץ" אינו יכול להינתן בדרך זו, ועל האוניברסיטה לשתף את ות"ת ואת הממונה על השכר בקשיים הניצבים לפניו ולנסות להגיע עמם להסדר שיאפשר לתגמל את המורים בדרך הולמת ושלא בניגוד לדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה לדווח ללא דיחוי לוות"ת על כל התכניות המנוהלות על ידי כ"תקציב סגור" ועל תנאי ההעסקה של המרצים המלמדים בהן ולפעול על פי הנחיותיה. על ות"ת ועל הממונה על השכר לבחון אם התשלומים ששילמה האוניברסיטה למרצים בתכניות אלה מהווים חריגת שכר. על ות"ת גם לתת את הדעת לטענות בדבר הקשיים הקיימים בגיוס מרצים שילמדו כ"מורים מן החוץ" בתכניות שמפעילה האוניברסיטה ולבחון המענה הדרוש לעניין זה.

## העסקה נוספת של סגל אקדמי בתכניות לימודים מיוחדות

1. הפעלתן של תכניות לימודים מיוחדות במוסדות להשכלה גבוהה הממומנים בעיקר מכספי מדינה עלולה לגרום לתופעה בלתי רצויה - משאבים ותשומות הממומנים מכספי מדינה (סגל אקדמי, סגל מינהלי, תשתיות פיזיות) שאמורים לשמש את הציבור הרחב יופנו לתכניות לימודים מיוחדות המיועדות לציבור מסוים בלבד. לשם מניעת תופעה זו נדרשת, בין היתר, בקרה על הקצאת המשאבים והתשומות, ובייחוד תשומות כוח אדם (סגל אקדמי וסגל מינהלי) המופנים לתכניות אלה. במהלך הביקורת טענו אוניברסיטאות תל-אביב ובר-אילן כי מימון ותקצוב התכניות המיוחדות, ובייחוד התכניות החוץ-תקציביות, מתבצע בנפרד ממימון ומתקצוב התכניות "הרגילות", וכי שילובם ושיבוצם של חברי הסגל האקדמי בתכניות המיוחדות אינם באים על חשבון עבודתם הרגילה באוניברסיטה, שכן הדבר נעשה במסגרת של עבודה נוספת.

באוגוסט ובנובמבר 1995 שלחה כאמור ות"ת לראשי האוניברסיטאות מכתבים המבהירים את הכללים שעל פיהם יש לנהוג בנושא עבודה נוספת של חברי סגל אקדמי. נוסף על כללים אלה קבעה האוניברסיטה בעצמה הוראות המסדירות את הנושא: תקנון הסנט לעבודה נוספת של חברי הסגל האקדמי באוניברסיטת בר-אילן (להלן - התקנון לעבודה נוספת) מגביל את היקף העבודה הנוספת שבה רשאים חברי הסגל האקדמי לעסוק ואת סוגי העבודות הנוספות, וקובע את הנוהל להגשת בקשות לעבודה נוספת ואת הליך אישורן.

בסעיף 1 בתקנון נקבע, בין היתר, כי "חבר הסגל האקדמי המועסק באוניברסיטה במשרה מלאה מן הראוי שיראה את האוניברסיטה כמקום עיסוקו העיקרי, ויקדיש את מלוא הזמן והמרץ הדרושים לעבודתו באוניברסיטה. משום כך עליו להימנע מעיסוקים נוספים העלולים לפגוע בחובותיו כלפי

האוניברסיטה, או לפחות להגבילם, כך שלא יפגעו בחובות אלו". בסעיף 3 לתקנון נאמר כי התקנון חל על כל חברי הסגל של האוניברסיטה בכל מסלולי המינויים, המועסקים על ידי האוניברסיטה במשרה מלאה. יצוין כי בכללי ות"ת לעבודה נוספת לא הובהר אם הם נועדו רק לחברי סגל המועסקים במשרה מלאה או לכלל חברי הסגל. בסעיף 4 בתקנון נקבע, בין היתר, כי "דין עבודה נוספת באוניברסיטה כדין עבודה נוספת מחוץ לאוניברסיטה, לרבות עיסוק במחקר במסגרת מכון, מרכז או קתדרה או חברת בת של אוניברסיטת בר-אילן".

מהאמור לעיל עולה כי התקנון אינו עוסק בחברי סגל אקדמי המועסקים במשרה חלקית, אף לא בכאלה המועסקים במעט פחות מ-100% משרה, ואין כללים מפורשים ומגבלות כלשהן ביחס להעסקה נוספת שלהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי עליה לתת את הדעת למצב דברים זה, שבו אין נהלים המסדירים העסקה של חברי סגל אקדמי המכהנים באוניברסיטה במשרה חלקית בעבודה נוספת. גם על ות"ת לדון בעניין זה ולתת לו ביטוי בכלליה.

2. בכללי ות"ת לעבודה נוספת נקבע כאמור כי "היקפה של עבודה נוספת של חבר סגל אקדמי באוניברסיטה כמורה מן החוץ לא תעלה על 4 ש"ש [שעות שבועיות] או 6-7-8 ש"ש למורים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות ובמכללות". לעומת זאת, בתקנון הסנט לעבודה נוספת נקבע כי "היקף העבודה הנוספת המותרת הוא: 6 שעות בהוראה, או 8 שעות ככל סוג עבודה אחר שיתפרשו על פני לא יותר משני ימי עבודה בשבוע". אישור לעבודה נוספת בהיקף זה נמצא בסמכות הדקן, כאשר התקנון מתיר לוועדה לעבודה נוספת באוניברסיטה לאשר עבודה נוספת אף בהיקף גדול יותר (ההדגשות בקטע זה אינן במקור).

מהאמור לעיל עולה כי האוניברסיטה, באמצעות התקנון שהתקינה, מאפשרת לחברי סגל אקדמי לעבוד שעות נוספות בהיקף גבוה מההיקף שמתירה ות"ת. לדוגמה, בנובמבר 2009 אישרה הוועדה לעבודה נוספת בהתאם לתקנון בקשה לעבודה נוספת של אחד מחברי הסגל בהיקף חריג במיוחד של 11 ש"ש (8 מהן באוניברסיטה). היקף העסקה חריג זה ממחיש את הצורך להגביל את מכסות שעות ההוראה הנוספות שרשאית הוועדה לעבודה נוספת לאשר, ולהתאימן לכללי ות"ת לעבודה נוספת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה האוניברסיטה "שהיא מוסמכת לקבוע בתקנון בדבר עבודה נוספת את היקפי העבודה המותרים" ואין כל מקום לבקר אותה על כך שהתקנון שלה אינו תואם במדויק את האמור בכללי ות"ת לעבודה נוספת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג וות"ת לבחון ביסודיות ובהקדם את כל התקנונים והנהלים לעניין עבודה נוספת שקבעו כל המוסדות להשכלה גבוהה, לבחון את התאמתם לכללים וההנחיות שהן קבעו ולהחליט אם יש לקבוע הנחיות נוספות בנושא.

3. על פי סעיף 8 לתקנון הסנט לעבודה נוספת, בקשה לעבודה נוספת המותרת על פי התקנון "ואשר לא תעסיק את חבר הסגל יותר משני ימי עבודה בשבוע, ולא תעלה על 6 שעות בהוראה או 8 שעות בעבודה אחרת, תיבחן ותאושר, אם ימצא מקום לכך, על ידי הדיקן".

מבדיקת תיקים של חברי סגל אקדמי מהפקולטה למדעי החברה באוניברסיטה המלמדים בתכניות המיוחדות עולה כי לעתים לא צוינו באישורי העבודה הנוספת שהוציא דקן הפקולטה למדעי החברה לשעבר, על סמך טופסי הבקשה שהגישו חברי הסגל, פרטים חשובים הנוגעים לעבודה הנוספת שאישר, ובכלל זה שם החוג, התכנית, והקורס שבו תבצע העבודה הנוספת. בהיעדר פרטים אלה אין אפשרות לוודא אם העבודה הנוספת הנעשית בפועל היא אכן זו שבגינה ניתן האישור. כמו כן נמצא מקרה אחד שבו ניתן האישור על ידי הדקן אף שהוא לא היה מוסמך לתת אותו, שכן האישור ניתן לעבודה נוספת שתבוצע שלושה ימים בשבוע בעוד שהדקן מוסמך כאמור לאשר עבודה נוספת שתבוצע יומיים בשבוע בלבד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה האוניברסיטה כי היא "תבחן אם קיים צורך לערוך שינויים במבנה טופס [הבקשה לעבודה נוספת] והאישור, ותפעל בהתאם".

4. הביקורת העלתה כי מינויים להוראה בקורסי קיץ בכלל, ובתכניות מיוחדות בפרט, ניתנו לעתים למרצים בדיעבד לאחר שכבר החלו ללמד; במקרים אחדים ניתנו המינויים אף לאחר שסיימו לעבוד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה האוניברסיטה כי האישור האקדמי לקורסים אלה ניתן כנדרש לפני תחילתם ורק כתב המינוי למרצים, שהוא שלב מינהלי, ניתן לעתים מאוחר יותר לאחר שמתברר כי יש כיסוי תקציבי לקורסים וכמות מספקת של סטודנטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הוצאת כתב מינוי להוראה בקורס לאחר התחלת העבודה בפועל, גם אם הדבר נעשה לאחר שנבדק כי יש כיסוי תקציבי לקורס, אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין; קל וחומר כאשר כתב המינוי הוצא לאחר סיום העבודה.

5. בכתבי המינוי שמוציאה האוניברסיטה למורים מן החוץ נרשמים המועדים שבהם אמור להתקיים הקורס. בכמה מקרים נמצא שהרישום בכתבי מינוי שהוצאו לתקופת הקיץ אינו תואם את מועדי ההוראה בפועל; בכמה מקרים אף נמצא שבכתבי המינוי שהוצאו למרצים בקורסי סמינריון, נרשמו מועדים חופפים לשתיהם קבוצות סמינריון שונות שהם לימדו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה האוניברסיטה כי "הואיל וסמינריונים וקורסים מתוקשבים אינם נערכים בדרך של הוראה פרונטלית בכיתות, רישומי שעות ההוראה שלהם, בעיקר אלה הנלמדים בקיץ בתכניות מובנות, מציינים לעיתים שעות חופפות לקורסים שונים. אך הרישומים אינם מתיימרים כלל לשקף את הפעילות בקורסים כהווייתה, וגם לא את המועדים שבהם היא נערכת".

המערכת הממוחשבת של האוניברסיטה, שבה נרשמים הפרטים על הקורסים השונים, ובהם שמות המורים ושעות ההרצאות או המפגשים, אמורה למנוע מקרים שבהם נעשה רישום כפול של מורים לקורסים, או למצער להתריע על רישום כזה.

יצוין כי במהלך הביקורת הועלה כי הנהלת האוניברסיטה ידעה כבר במרץ 2009 כי המערכת הממוחשבת אינה יכולה למנוע רישום כפול של קורסים המתקיימים באותן שעות, שכן התברר כי אחד מחברי הסגל של האוניברסיטה באותה עת (שאינו מועסק כיום על ידי האוניברסיטה) נרשם באופן קבוע בשנים התשס"ו-התשס"ט ללימוד שני קורסים בשעות חופפות: קורס אחד בחוג לכלכלה וקורס שני בחוג המשולב.

הביקורת העלתה, כאמור, שהאוניברסיטה לא נקטה בעקבות מקרה זה פעולות למניעת רישום של מועדי הוראה חופפים למרצים בקורסים שונים, ולא תיקנה את האופן שבו היא רושמת את מועדי ההוראה בכתבי המינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי אין לקבל מצב שבו רישומים אינם משקפים את המצב בפועל ועליה לרשום את שעות ההוראה של המרצים בסמינריונים ובקורסים מתוקשבים באופן שישקף את המצב לאשורו.

האוניברסיטה הודיעה למשרד מבקר המדינה שכבר במהלך הביקורת הוצאו הנחיות בדבר רישום מדויק של מועדי ההוראה בקורסים פרונטליים בתקופת הקיץ. היא הוסיפה שלאור הערות הביקורת תבחן - במסגרת פיתוח מערכת המידע המוכללת החדשה - מהו האופן הנכון לרשימת מועדי ההוראה בסמינריונים ובקורסים מתוקשבים, שבהם אין כמעט הוראה פרונטלית בכיתות במועדים קבועים מראש, והם מועברים בעיקר בהנחיה יחידנית או באמצעות רשת האינטרנט על פני תקופה ארוכה.



במקביל לתכניות הלימודים המתוקצבות הרגילות הפתוחות לציבור הרחב מפעילה אוניברסיטת בר-אילן תכניות לימודים מתוקצבות רבות הפתוחות לאוכלוסיות ייעודיות בלבד ומספר מצומצם יותר של תכניות לימודים חוץ-תקציביות. הביקורת העלתה כשלים וליקויים מהותיים באופן שבו מפעילה האוניברסיטה תכניות אלה.

על המוסדות המנהלים של האוניברסיטה לקיים בהקדם דיון יסודי ומעמיק לגבי ההיבטים השונים הכרוכים בהמשך הפעלתן של תכניות הלימודים המיוחדות, בכפוף לכללי מל"ג וות"ת ועל פי הנחיותיהן.

על מל"ג וות"ת לדרוש מהאוניברסיטה להעביר להן את המידע בעניין תכניות אלה ומתכונת הפעלתן ולבחון אם ההיבטים השונים הכרוכים בהפעלת התכניות תואמים את ההוראות וההנחיות בנושא.

על הממונה על השכר לדרוש מהאוניברסיטה את הנתונים הנוגעים להעסקתם של מורים בתכניות המיוחדות המופעלות על ידה ולבחון אם התשלומים ששילמה להם האוניברסיטה מהווים חריגות שכר.

## סיכום

במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל פועלים הן מוסדות ציבוריים להשכלה גבוהה (אוניברסיטאות, מכללות אקדמיות ומכללות להכשרת עובדי הוראה) שתשתיתם ופעילותם ממומנות בעיקר מכספי מדינה (להלן - המוסדות הציבוריים), והן מוסדות פרטיים להשכלה גבוהה (מכללות אקדמיות ושלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחו"ל) שאינם נתמכים על ידי המדינה (להלן - המוסדות הפרטיים).

במערכת זו מל"ג פועלת כגוף עצמאי שמטרתו להסדיר את העיסוק בהשכלה הגבוהה ולפקח על כל המוסדות להשכלה גבוהה (הציבוריים והפרטיים) בלא מעורבותה הישירה של הממשלה. ות"ת אחראית, בין היתר, לתקצוב של המוסדות הציבוריים (למעט המכללות להכשרת עובדי הוראה המקבלות הקצבה מהמדינה באמצעות משרד החינוך) תוך ביצוע פעולות לייעול עבודת המוסדות ומעקב אחר אופן ניצולם את תקציבם כדי למנוע גירעונות או חריגות. אחד מתפקידיהן החשובים של מל"ג ות"ת הוא לשמור על האינטרסים הציבוריים במערכת ההשכלה הגבוהה מתוך ראייה רחבה של המערכת בכללותה, מעבר לאינטרסים הפרטיקולריים של מוסד זה או אחר.

האינטרסים הציבוריים שעליהם יש לשמור במערכת ההשכלה הגבוהה הם, בין היתר, הבטחת נגישות מרבית של כלל הציבור למערכת; הבטחת שוויון בספי הכניסה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה בין אוכלוסיות שונות, למעט במקרים מיוחדים שבהם מתבקשת העדפה מתקנת; והקטנת מספר העומדים בספי הכניסה האקדמיים שאינם יכולים ללמוד בשל מצבם הכלכלי. אינטרסים אלה אמורים להיות מושגים בעיקר באמצעות המוסדות הציבוריים המפעילים תכניות לימודים "רגילות" הפתוחות לכלל הציבור באופן שוויוני תוך שימוש במשאבים ובתשתיות ציבוריים.

מממצאי הדוח עולה כי בטיפולן בנושא תכניות הלימודים המיוחדות שמפעילים מוסדות אלה (ובמיוחד האוניברסיטאות) לצד התכניות הרגילות נכשלו מל"ג ות"ת במילוי התפקידים שהוטלו עליהן ובכך נפגעה יכולתן לשמור על קיום האינטרסים הציבוריים. בתחום התכניות לאוכלוסיות ייעודיות - הן לא הפעילו בקרה על מנת לוודא שהמוסדות מבצעים את החלטות שקיבלו בדבר הגבלת התכניות הללו ולא אכפו את החלטותיהן; בתחום התכניות החוץ-תקציביות - ות"ת נמנעה מלקבל החלטה בתחום זה זמן רב ובכך אפשרה למעשה למוסדות להשכלה גבוהה לפתוח ולהפעיל תכניות לימודים חוץ-תקציביות בלי שהתקיימו כל הליכי בחינה בנושא. מל"ג כלל לא דנה בנושא עקרוני ומהותי זה.

הפעלת תכניות הלימודים המיוחדות על ידי אוניברסיטאות תל-אביב ובר-אילן נעשתה פעמים רבות בניגוד להנחיות מל"ג ות"ת ובלא קבלת אישורן כנדרש. הממצאים שהועלו בדוח זה מצביעים גם על כך שתנאי הקבלה שנקבעו בחלק מהתכניות המיוחדות היו מקלים בהשוואה לתנאי הקבלה שנקבעו בתכניות הלימודים הרגילות, וזאת בלי שמל"ג ות"ת בחנו ואישרו הקלות אלו כנדרש. מקרים אלו ראוי כי ייבחנו בקפידה הן על ידי האוניברסיטאות והן על ידי מל"ג ות"ת על מנת להבטיח כי אין במצב זה כדי לפגוע בעקרון השוויון בקבלה לתכניות לימודים.

בהפעלת תכניות הלימודים המיוחדות (הן התכניות הייעודיות והן התכניות החוץ-תקציביות) שילמו לעתים האוניברסיטאות האמורות לחברי הסגל שלהן שכר גבוה מזה שהם אמורים לקבל על פי הנחיות ות"ת, אישור הממונה על השכר והסכמי השכר הקיבוציים שהן חתומות עליהם.

הפעלתן של התכניות המיוחדות במוסדות להשכלה גבוהה מחייבת את מל"ג ות"ת לקיים פיקוח בנושא אשר ביסודו יקוימו הליכי בחינה ואישור לגבי כל תכנית. כמו כן עליהן לגבש את עמדתן בנושא תכניות הלימודים החוץ-תקציביות ולגבש הנחיות שיסדירו נושא זה ויאפשרו פיקוח ובקרה עליו.

מלבד פיקוח שוטף ופרטני נדרשות מל"ג וות"ת לקיים הערכה כוללת באשר למגמה המסתמנת בתחום זה לאורך השנים ולבחון מכלול של היבטים תקציביים, ארגוניים ותכנוניים הנובעים מכך. יש לתת את הדעת לכך שהגידול במספר התכניות המיוחדות נובע במידה לא מעטה מהבעיות התקציביות שעמן נאלצות האוניברסיטאות להתמודד במהלך השנים. עובדה זו מחייבת הליכי בחינה והערכה נרחבים יותר תוך ניתוח היבטים תקציביים כוללים.

יודגש כי מהגידול במספר התכניות המיוחדות בלא קיום הליכי פיקוח נאותים ובלא שתתקיים הערכה ובחינה כוללת בנושא עולים סממנים של הפרטה בלתי מתוכננת ובלתי מבוקרת.

תכניות ייעודיות ותכניות חוץ-תקציביות קיימות גם באוניברסיטאות נוספות. על המוסדות המנהלים של כל האוניברסיטאות ללמוד את ממצאי דוח זה בעניין הפעלת תכניות מיוחדות ולהפיק את הלקחים הדרושים לגבי הפעלת תכניות כאלה במוסדותיהם.