

# המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה

## היבטים בפעילותה של המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה

### תקציר

#### רקע כללי

חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק המל"ג), קובע כי מוסד המוכר על ידי המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג) הוא עצמאי לכלכל את ענייניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו ועל פי שיקול דעתו. ועדת המשנה של המל"ג לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת), פרסמה הנחיות הנוגעות לאופן פעילותו של המוסד האקדמי ושל מוסדותיו המנהלים (להלן - הנורמות הניהוליות של ות"ת), שתכליתן לשמור על עצמאותו מפני התערבות גופים אחרים.

אורט ישראל מקימה ומפעילה מוסדות חינוך בכל הארץ, בהם המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה (להלן - המכללה). המכללה נרשמה כעמותה בשנת 1995 וקיבלה הכרה מהמל"ג כמוסד אקדמי עצמאי. המכללה חולקת קמפוס משותף עם בית ספר להנדסאים, שהוקם על ידי אורט ישראל.

#### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילותה של המכללה בשנים 2011-2014. הבדיקה התקיימה בכמה אגפים של המכללה: משאבי אנוש, כספים והנהלה, וכן במל"ג, בוות"ת ואצל רשם העמותות במשרד המשפטים.

## הליקויים העיקריים

### אי-עמידה בנורמות הניהוליות של ות"ת

משך הכהונה של חלק ניכר מחברי המוסדות המנהלים של המכללה חרג מתקופת הכהונה המותרת על פי הנורמות של ות"ת.

מר צבי פלג כיהן כיו"ר חבר הנאמנים וכחבר בוועד המנהל של המכללה, בה בשעה שכיהן כמנכ"ל אורט ישראל, ולפיכך היה נתון בניגוד עניינים מובנה בין שני תפקידיו.

שיעור נציגי הגורמים החיצוניים במוסדות המנהלים של המכללה עלה על המותר בנורמות של ות"ת, ורובם ככולם היו ועדיין משויכים לאורט ישראל ונתונים אפוא גם הם בניגוד עניינים מובנה.

### התערבות יתר של אורט ישראל בניהול המכללה

במסגרת אמנה שחתמו המכללה ואורט ישראל, התחייבה המכללה שלא לעסוק באיסוף תרומות אלא אם הסכימה לכך אורט ישראל. בכך נפגעו עצמאותה ויכולתה להתפתח, מכיוון שאורט ישראל הגבילה אותה בכל הקשור לגיוס תרומות.

מורשי החתימה של המכללה להתחייבויות כספיות של יותר מ-400,000 ש"ח היו נציגיה של אורט ישראל במכללה, ולכן היו נתונים בניגוד עניינים מובנה.

### העברות כספים בין המכללה ובין אורט ישראל

בשנים 1995-2003 שילמה המכללה לאורט ישראל 34.7 מיליון ש"ח עבור דמי שימוש במתקנים שלה. לא נמצא חוזה או הסכם שהסדיר את התשלום, ולא ברור איך נקבע הסכום. בשנת 2003, לאחר התערבות ות"ת, הופסק התשלום.

במרץ 2004 נקבע שמשנת הלימודים התשס"ד תשלם אורט ישראל למכללה 4,000 ש"ח עבור כל תלמיד שלה שלומד בבית הספר להנדסאים שבקמפוס המשותף, בגין הוצאות מינהל ותחזוקה. ההסכם נקבע במעורבות של מנכ"ל אורט ישראל, ששימש גם כיו"ר חבר הנאמנים. רואה חשבון מוסכם, שבדק מטעם המכללה ואורט ישראל את העלויות שבהן נשאה המכללה בגין מתן שירותים לבית הספר להנדסאים בשנת הלימודים התשע"ב מצא, כי בשנה זו שילמה אורט ישראל כ-5.6 מיליון ש"ח ואילו העלויות של המכללה הסתכמו על פי הדוח בכ-8.3 מיליון ש"ח - הפרש של כ-2.7 מיליון ש"ח.

### פעילות המל"ג מול המכללה

מאז שנת 2001 התקיימו מפעם לפעם דיונים בין אורט ישראל ובין המל"ג במטרה להסדיר את היחסים שבין אורט ישראל למכללה, אולם ללא הצלחה. אף שדרישות המל"ג להסדיר את הנושא לא נענו, היא לא נקטה את האמצעים העומדים לרשותה כדי לאכוף את הנורמות שהיא קבעה, ולהפך, היא אף אישרה למכללה לפתוח מגמות לימוד חדשות.

רק במהלך הביקורת התנתה המל"ג את המשך תקצוב המכללה בעמידתה המלאה בנורמות שהיא קבעה. באוגוסט 2014 הגיעו המכללה והמל"ג להסכם שנועד להסדיר את עמידת המכללה בנורמות של ות"ת, ובנובמבר 2014 אישרה המל"ג למכללה תקנון חדש.

אולם בביקורת נמצא כי ההסכם והתקנון החדש אינם עומדים בנורמות של ות"ת ומקנים יתרונות לאורט ישראל במוסדות המנהלים של המכללה. לכן, ספק אם יש בהם כדי לתרום לעצמאות המכללה.

ביוני 2014 נבחר יו"ר ועד מנהל חדש למכללה. בחירתו לא אושרה קודם לכן בוועד המנהל, כנדרש. רק בספטמבר 2014 אישרו המוסדות המנהלים של המכללה, בדיעבד, את בחירתו לתפקיד.

### ההמלצות העיקריות

על המל"ג לבדוק בקפידה את יישום ההסכם שנחתם עם מכללת אורט בראודה, ולוודא כי הוא מבטיח את עצמאותה כפי שמחייבים החוק והנורמות שהיא קבעה.

על המל"ג לפעול לשינוי המבנה התאגידי של אורט בראודה ולוודא שהיא פועלת באופן עצמאי, ולאפשר לגופים חיצוניים מלבד אורט ישראל להיות מיוצגים במוסדות המנהלים שלה.

על המל"ג לבחון את האפשרות להרחיב ולשכלל את כלי האכיפה העומדים לרשותה אל מול מוסדות אקדמיים שאינם עומדים בנורמות שקבעה, ובהן אלה הנוגעות למוסדות המנהלים.

**סיכום**

מכללת אורט בראודה פעלה משנת 1999 ועד 2014 בניגוד לנורמות של ות"ת, שתכליתן לחזק את עצמאותן ואת מעמדן של המוסד האקדמי.

השליטה של אורט ישראל במכללה באמצעות נציגיה במוסדות המנהלים יצרה ניגוד עניינים מובנה ופגעה בעצמאות המכללה. לשליטה כזאת יש השפעה רבה על קבלת החלטות ועל ההתנהלות בכלל, והיא אף הביאה להעברת כספים בין המכללה לאורט ישראל בלא שקיפות ובלא פיקוח ובקרה של המאסדר.

מל"ג וות"ת היו ערות למצב במשך כל השנים האלה, אך לא פעלו בנחרצות כדי להביא לשינויו. בספטמבר 2014 אישרה המל"ג הסכם עם אורט ישראל והמכללה כדי להסדיר את עצמאותה, ובנובמבר היא אישרה למכללה תקנון חדש, אך ספק אם הם מתיישבים עם כלל הנורמות שנקבעו על ידיה בנושא.



**מבוא**

חוק המל"ג קובע כי המל"ג רשאית להכיר במוסד כמוסד להשכלה גבוהה על בסיס כללים שקבעה. בהתאם לכך היא קבעה הנחיות למוסדות להשכלה גבוהה המפרטות, בין היתר, את אופן פעילותם וניהולם.

על מנת לשמור על עצמאות המחקר, הלימוד והניהול של מוסדות אקדמיים קובע החוק כי מוסד שהכירה בו המל"ג הוא בן-חורין לכלכל את ענייניו האקדמיים והמינהליים במסגרת תקציבו על פי שיקול דעתו, לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה וכל פעולה מדעית, חינוכית ומשקית אחרת.

ות"ת הוקמה בשנת 1977 כוועדת משנה של המל"ג. בין תפקידיה העיקריים: לחלק את התקציב שיועד להשכלה הגבוהה בין המוסדות להשכלה גבוהה, לעקוב אחר ניצולו ולחוות את דעתה בפני המל"ג בדבר פתיחה של מוסד חדש או יחידה חדשה.

בשנת 1999 פרסמה ות"ת הנחיות למוסדות שהוכרו כמוסדות להשכלה גבוהה (בין שהם מתוקצבים על ידיה ובין שלא) הנוגעות לאופן פעילותם, ובהן הנחיות בדבר אופן ההתאגדות, דיווחים מחייבים למל"ג ולוות"ת, המוסדות המנהלים, נושאי משרה בכירים ועוד (להלן - הנורמות הניהוליות של ות"ת).

אורט ישראל היא מוסד ללא כוונת רווח אשר התאגדה בשנת 1949 כחברה מוגבלת בערכות, ובשנת 1979 קיבלה הכרה כחברה לתועלת הציבור. החברה עוסקת בהקמה ובהפעלה של מוסדות חינוך ברחבי הארץ, ובכלל זה בתי ספר תיכוניים, מכללות להנדסאים ומכללות אקדמיות. פעילותה מתמקדת בחינוך למדעים ולטכנולוגיה מתקדמת. ב-205 מוסדות החינוך של אורט ישראל לומדים כ-100,000 תלמידים ומועסקים כ-6,400 עובדים.

בשנת 1988 הקימה אורט ישראל מכללה טכנולוגית להנדסאים בכרמיאל (להלן - בית הספר להנדסאים). מספר התלמידים בבית ספר זה עמד בשנת 2014 על כ-1,500.

בשנת 1993 יזמה אורט ישראל את הקמת<sup>1</sup> המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה (להלן - אורט בראודה או המכללה). המכללה חולקת קמפוס משותף עם בית הספר להנדסאים. המכללה היא מוסד ישראלי להשכלה גבוהה שאינו אוניברסיטה והיא מקיימת לימודים אקדמיים לקראת תואר בוגר במדעים (B.Sc) ותואר מוסמך במדעים (M.Sc). בשנת 2014 למדו בה כ-3,000 סטודנטים.

המכללה הוקמה כדי לפתח בצפון הארץ מרכז אקדמי ייחודי בתחומי ההנדסה וכדי לטפח באמצעות בוגריו קשרי גומלין עם התעשייה. בשנת 1995 היא נרשמה כעמותה במשרד הפנים, ובשנת 1996 קיבלה הכרה מטעם המל"ג.

בשנת 1996 חתמו אורט ישראל והמכללה על אמנה שנועדה להסדיר את הקשר ביניהן, לאחר רישום המכללה כעמותה עצמאית (להלן - האמנה). האמנה עוסקת בכמה נושאים, ובהם מימון המכללה, גיוס תרומות, השימוש במבנים השייכים לאורט ישראל ונוהל לפירוק הקשר בין המכללה לאורט ישראל, אם יידרש.

1 שאלת הגורם שייסד את המכללה נתונה במחלוקת בין אורט ישראל ומל"ג ות"ת ורשם העמותות במשרד המשפטים.

## אלה המוסדות המנהלים של המכללה

חבר הנאמנים: (מקביל לאספה הכללית המצוינת בנורמות הניהוליות של ות"ת) - מונה 35 חברים ואחראי לקביעת תכניות העבודה והתקציבים השנתיים והרב-שנתיים, לאישור הדוחות הכספיים ולהתוויית המדיניות הכוללת של המכללה. חבר הנאמנים גם ממנה את בעלי התפקידים במכללה, לרבות הוועד המנהל והיו"ר שלו, נשיא המכללה, ועדת ביקורת ורואה חשבון.

הוועד המנהל: מונה 13 חברים מתוך חברי חבר הנאמנים וממונה בפועל על ניהול המכללה ונכסיה. הוועד המנהל מוסמך לקבל החלטות בכל הנושאים המינהליים, הכספיים, הנכסיים והמשפטיים של המכללה, ותפקידו גם להמליץ לחבר הנאמנים על מינוי נשיא המכללה, לאשר את תכנית העבודה השנתית ואת התקציב ולקבוע את תנאי העסקתם של נושאי המשרה הבכירים.

נשיא המכללה: עומד בראשה ואחראי לניהול המוסד, לרמתו ולאיכותו, וכן ליישום ההחלטות שהתקבלו בחבר הנאמנים ובוועד המנהל. כמו כן, הנשיא מביא לאישור הוועד המנהל את תקציב המכללה ואת מינוים וסמכויותיהם של סגניו, המנכ"ל, היועץ המשפטי, ראש מינהל הכספים ונושאי משרה בכירים אחרים.

המועצה האקדמית: הפורום העליון במכללה להחלטות בנושאים אקדמיים. במסגרתה פועלת הוועדה לעניינים אקדמיים, אשר דנה בנושאים שוטפים הנוגעים לאופי הפעילות האקדמית במכללה. המועצה נדרשת לפעול לפי עקרון החופש האקדמי ולפי החלטותיה והנחיותיה של המל"ג.

במועד ביצוע הביקורת כיהן מר צבי פלג (להלן - מר פלג או מנכ"ל אורט ישראל) כיו"ר חבר הנאמנים, פרופ' אריה מהרשק כיהן כנשיא המכללה, ופרופ' ידן דודאי כיהן כיו"ר הוועד המנהל עד להתפטרותו ביוני 2014. ביולי 2014 נבחר לתפקיד יו"ר חדש במקומו.

בחודשים פברואר-יולי 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילותה של המכללה האקדמית להנדסה - אורט בראודה בשנים 2011-2014. הבדיקה התקיימה בכמה אגפים של המכללה: משאבי אנוש, כספים והנהלה, וכן במל"ג, בוות"ת ואצל רשם העמותות במשרד המשפטים.

## אי-עמידה של המכללה בנורמות הניהוליות של ות"ת

לפי חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות), כל עמותה שלא כתבה לעצמה תקנון המסדיר את פעילותה, יהיה תקנונה התקנון המופיע בתוספת הראשונה לחוק העמותות.

הנורמות הניהוליות של ות"ת קובעות כי התאגדותה של מכללה אקדמית תהיה במסגרת עמותה בלבד, והתקנון שלה ינוסח על יסוד התקנון המצוי של ות"ת (להלן - התקנון המצוי)<sup>2</sup>. בתקנון המצוי נקבע כי בעניין שאינו מוסדר בו אך מוסדר בתקנון העמותות, תחול על המכללה ההוראה שבתקנון העמותות. מכאן שעל מוסד להשכלה גבוהה, להבדיל מעמותה אחרת, יחולו הנורמות המחייבות של מל"ג-ות"ת כתנאי לקבלת הכרה אקדמית. התקנון המצוי אמור להבטיח את העצמאות האקדמית והמינהלית של המוסד האקדמי מהבחינה המשפטית, וכן להסדיר את פעילותו הניהולית הייחודית מבחינת המוסדות המנהלים: וכללי עבודתם, נושאי משרה בכירים, אופן הניהול והדיווח ועוד.

2 נספח א להנחיות ות"ת - התקנון המצוי של מוסד להשכלה גבוהה המתוקצב על ידי ות"ת. למוסד שאינו מתוקצב נקבע תקנון מצוי כמעט זהה.

מיום הקמתה ובמשך שנים רבות, לא קבעה לעצמה אורט בראודה תקנון ייחודי שאושר על ידי הגורמים הרגולטוריים: המל"ג, הות"ת ורשם העמותות, וזאת גם לאחר שפורסמו ההנחיות הניהוליות של ות"ת והתקנון המצוי בשנת 1999. לא זו אף זו, הועלה כי במשך שנים רבות לא תאמה התנהלותה בפועל של המכללה את אותן נורמות, כפי שיפורט בהמשך. יצוין כי רק בנובמבר 2014 קבעה לעצמה המכללה תקנון ייחודי שאושר על ידי מל"ג-ות"ת.

**מהאמור לעיל עולה כי משנת 1999, עת פרסמה ות"ת את הנורמות הניהוליות, ועד נובמבר 2014, לא הסדירה אורט בראודה את פעילותה וממילא לא עמדה בנורמות הניהוליות של ות"ת ובתקנון המצוי.**

מנכ"ל אורט ישראל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014, כי ההנחיות הניהוליות של ות"ת, ובכללן ההנחיה שמוסד אקדמי רשאי לקבוע לעצמו תקנון על בסיס התקנון המצוי, חסרות תוקף מכיוון שהן לא אושרו על ידי ועדת החינוך של הכנסת, כפי שקובע חוק המל"ג, ולא התפרסמו ברשומות. עוד טען מנכ"ל אורט ישראל כי בדוח קודם<sup>3</sup>, העיר מבקר המדינה למל"ג-ות"ת כי היא לא עיגנה את הנחיותיה בעניין הניהול האקדמי כנדרש, והוסיף כי שאלת תוקפן של ההנחיות תלויה ועומדת בפני בג"ץ מאפריל 2014.

**משרד מבקר המדינה מציין כי במועד סיכום הביקורת העתירה בדבר ביטול הנחיות של מל"ג-ות"ת תלויה ועומדת כאמור וטרם הוכרעה.**

## חריגה ממשך הכהונה המותר של בעלי תפקידים במוסדות המנהלים

על פי הנורמות הניהוליות של ות"ת, חבר באספה הכללית של המוסד האקדמי חייב להיות חבר עמותה. כמו כן, תקופת כהונה של חבר בעמותה תהיה בת שלוש שנים, והוא יוכל לשוב ולהיבחר לשתי תקופות כהונה נוספות, כלומר כהונתו יכולה להימשך תשע שנים לכל היותר.

### חבר הנאמנים

בבדיקתנו נמצא כי ביוני 2014, מתוך 35 החברים בחבר הנאמנים של המכללה, 15 חברים (43%) כיהנו בתפקידים יותר מעשר שנים, ושישה מהם (17%) כיהנו בתפקידם כ-18 שנים.

### יו"ר חבר הנאמנים

על פי הנורמות הניהוליות של ות"ת, תקופת הכהונה של יו"ר חבר הנאמנים של המכללה היא כשל כל חבר עמותה. בבדיקתנו נמצא כי יו"ר חבר הנאמנים, מר צבי פלג, כיהן בתפקידו ממרץ 2002 ועד למועד סיכום הביקורת - ספטמבר 2014 (להלן - מועד סיכום הביקורת), תקופה של יותר מ-12 שנים. לא זו אף זו, על פי הנורמות של ות"ת, מלכתחילה לא יכול היה מר פלג להתמנות ליו"ר חבר הנאמנים, בהיותו נציג גוף חיצוני למכללה ואף שכיר בה.

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), "שנקר - בית ספר גבוה להנדסה ועיצוב", עמ' 1365.

## הוועד המנהל

בבדיקתנו נמצא כי ביוני 2014, מבין 13 החברים שכיהנו בוועד המנהל של המכללה בשלוש השנים האחרונות, חמישה (38%) כיהנו בתפקידים יותר מ-12 שנים.

מהאמור לעיל עולה כי במשך שנים רבות חרגה כהונת חברים רבים במוסדות המנהלים של מכללת אורט בראודה, כולל יו"ר חבר הנאמנים, מהנורמות הניהוליות של ות"ת. יצוין כי בספטמבר 2014, בעקבות ההסכם שנחתם בין מל"ג-ות"ת למכללה (ראו פירוט בפרק על הסכם המל"ג עם המכללה), הגישו את התפטרותם כל החברים במוסדות המנהלים של המכללה שתוקף חברותם פג, והיא איתרה חברים חדשים במקומם. נוסף לכך, בהתאם להסכם האמור התפטר מר פלג מתפקידו כיו"ר חבר הנאמנים אך נשאר חבר בו בהיותו אחד ממייסדי העמותה.

## עצמאות המוסדות המנהלים

בנורמות הניהוליות של ות"ת נקבעו הוראות שאמורות למנוע אפשרות של ניגוד עניינים מובנה במוסדות המנהלים של המכללה ולהבטיח את עצמאותה גם כאשר גוף אחר הקים אותה. בבדיקה נמצא כי המוסדות המנהלים לא התנהלו לפי הנורמות שנקבעו. להלן הפירוט:

### יו"ר חבר הנאמנים

לפי הנורמות הניהוליות של ות"ת, יו"ר חבר הנאמנים ויו"ר הוועד המנהל לא יהיו נציגי גופים, מוסדות ותאגידים חיצוניים למוסד להשכלה גבוהה, ובהם רשתות חינוך, ואף לא שכירים בהם, וכן לא יעסקו בתפקידים אחרים שעלולים להביאם למצב של ניגוד עניינים עם ענייני המכללה.

בבדיקתנו נמצא כי מר צבי פלג מונה לתפקיד יו"ר חבר הנאמנים בשנת 2002, בזמן שכיהן כמנכ"ל אורט ישראל, זאת בניגוד לנורמות הניהוליות שקבעה ות"ת כדי להגן על עצמאותה של המכללה. יצוין שעוד בדצמבר 2003 פנתה ות"ת למכללה וציינה כי יו"ר חבר הנאמנים לא יכול להיות בעל תפקיד באורט ישראל, וכי עליו לסיים את תפקידו לאלתר.

אף שעברו יותר מעשר שנים מאז פורסמו הנורמות הניהוליות של ות"ת וכ-12 שנים מאז מונה מר פלג ליו"ר חבר הנאמנים של המכללה, לא אכפה ות"ת את הנורמות הללו ואפשרה למצב זה של ניגוד עניינים מובנה ופגיעה אפשרית בעצמאות המכללה להמשיך ולהתקיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כתב מנכ"ל אורט ישראל, כי אורט ישראל ייסדה את המכללה כחלק מרשת אורט ישראל וכי לאור תמיכתה במכללה היא הפכה לאחת המכללות האקדמיות-טכנולוגיות המובילות בישראל. עוד הוא כתב בתשובתו כי תפקידו השני, שמציב אותו לכאורה בניגוד עניינים מובנה, הוא עמידה בראש גוף חינוכי מפואר הפועל ללא מטרת רווח. בפגישה שהתקיימה במשרד מבקר המדינה בינואר 2015 ציין המנכ"ל כי הוא הקדיש את חייו



לחינוך הטכנולוגי ולרשת אורט, וכי לא ניצל את מעמדו באורט ישראל או במכללה לקידום עניינים אישיים.

משרד מבקר המדינה מצייך כי בביקורת לא נבדקו נושאים הנוגעים לעניינים אישיים; אשר לפן המוסדי, עולה כי מר פלג פעל תוך חשש לניגוד עניינים בין שני תפקידיו - מנכ"ל אורט ישראל ויו"ר חבר הנאמנים של מכללת אורט בראודה.

דוגמה לניגוד עניינים שבו היה נתון מר פלג נוגעת לדמי השימוש במבנים בקמפוס בכרמיאל, ששילמה המכללה לאורט ישראל. מיום שנוסדה כעמותה נפרדת שילמה המכללה לאורט ישראל דמי שימוש במבנים בקמפוס בכרמיאל. תשלום זה הופסק בשנת 2003 בעקבות הנחיית המל"ג להימנע מהעברות כספים מהמכללה לאורט ישראל.

בשנים 2010-2011 ביקשה אורט ישראל לחדש את תשלום דמי השימוש על ידי המכללה ואף ניהלה משא ומתן עם המל"ג בנושא זה. נציג המור"מ מטעם אורט ישראל היה המנכ"ל שלה, מר צבי פלג, ששימש באותה עת גם יו"ר חבר הנאמנים של המכללה וחבר בוועד המנהל שלה. בנושא זה ייצג מר פלג את המשכיר (שהאינטרס שלו הוא להשיא את דמי השימוש) והן את השוכר (שהאינטרס שלו בדרך כלל הפוך). באחת מפגישותיו ליו"ר ות"ת, הוא כתב שאורט ישראל עומדת על זכותה לגבות דמי שימוש ראויים מאורט בראודה בגובה שיקבע שמאי מוסכם, בגין זכויות השימוש בקרקע ובמבנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כתב מנכ"ל אורט ישראל כי הוא לא עמד במצב של ניגוד עניינים, וכי העובדה שאורט ישראל היא בעלת הקרקע שבה נמצא הקמפוס של המכללה פעלה לטובת המכללה. עוד כתב בתשובתו, כי אורט ישראל אף הציעה כי הכספים שתשלם המכללה כדמי שימוש במבנים יועברו לקרן ייחודית שתשמש לבנייה ושיפור קמפוס המכללה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כהונתו של מר פלג כיו"ר חבר הנאמנים של המכללה וכחבר הוועד המנהל שלה, במקביל לתפקידו כמנכ"ל אורט ישראל, העמידה אותו במצב של חשש לניגוד עניינים בין שני התפקידים, וכי הדבר בא לידי ביטוי בנושא תשלום דמי השימוש. לו מלכתחילה הייתה המכללה ממלאת אחר הנורמות של ות"ת ולא ממנה את מר פלג לתפקיד יו"ר חבר הנאמנים, היה נמנע החשש האמור.

יצוין כי במהלך הביקורת, ביולי 2014, התנתה המל"ג את המשך ההכרה במכללה ואת המשך תקצובה בהפסקת כהונתו של מר פלג כיו"ר חבר הנאמנים (ראו עוד על כך בפרק על פעילות מל"ג מול המכללה). באוגוסט 2014 גיבשו המל"ג והמכללה הסכם שלאחר תקופת מעבר של שנה ושלושה חודשים נועד להסדיר את עמידתה של המכללה בנורמות הניהוליות של ות"ת. ההסכם אושר על ידי המל"ג בספטמבר 2014, ובנובמבר 2014 אושר תקנון חדש למכללה.

## חבר הנאמנים והוועד המנהל

### הרכב המוסדות המנהלים

כדי לשמור על עצמאותם של המוסדות להשכלה גבוהה קובעות הנורמות הניהוליות של ות"ת ששיעור נציגיהם של גורמים חיצוניים (אישים או גופים המייצגים גופים ותאגידים חיצוניים למוסדות) כגון רשויות מקומיות, רשתות חינוך ואיגודים מקצועיים, לא יעלה על 20% מחברי

המוסדות המנהלים. שאר החברים יהיו מקרב גורמי פנים, כלומר מהמוסד האקדמי עצמו: סגל אקדמי, סגל טכני, סגל מינהלי, סטודנטים ועוד.

במקרים שבהם קם המוסד האקדמי מתוך גוף אחר (אקדמי או לא אקדמי) קובעות הנורמות הניהוליות של ות"ת שחייבת להיות הלכה למעשה הפרדה משפטית, ניהולית ונכסית מלאה בין המוסד האקדמי ובין הגוף האחר.

בבדיקתנו עלה שביוני 2014, 12 (34%) מחברי חבר הנאמנים של המכללה וכן שישה (46%) מחברי הוועד המנהל שלה היו בעלי זיקה לגורמים חיצוניים, ולמעשה לגורם חיצוני אחד: אורט ישראל.

בביקורת שביצע רשם העמותות במכללה עוד בשנת 2002 הוא ציין את הקשר בין העמותה לאורט ישראל. גם ות"ת העירה למכללה בשנת 2003 כי מספר החברים בחבר הנאמנים ובוועד המנהל שיש להם זיקה לאורט ישראל חורג מהמתיר ודרשה לתקן את הטעון תיקון. גם ביוני 2014 נמצא כאמור כי מספר החברים במוסדות המנהלים של המכללה אשר להם זיקה לאורט ישראל חרג מהמתיר.

**נמצא כי ות"ת לא פעלה בנחרצות לאכוף את דרישותיה ואת הנורמות הניהוליות שקבעה, ואפשרה לפגיעה האפשרית בעצמאות המכללה להימשך תקופה ארוכה.**

רשם העמותות כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2014, כי רק ביולי 2013 הועלו בפניו טענות על הקשר שבין אורט ישראל לאורט בראודה ועל מעורבותה של אורט ישראל בניהול המכללה, בניגוד לנורמות הניהוליות של ות"ת. מכיוון שכך, הוא התכוון לבצע ביקורת עומק במכללה בשנת 2014, אולם הוא חזר בו מכוונתו נוכח ניסיונות המל"ג להגיע להסכם עם המכללה ולנוכח הביקורת של משרד מבקר המדינה. הוא הוסיף וציין כי החליט להשאיר את הפעלת הסמכות הרגולטורית בידי הרגולטור הייעודי, קרי המל"ג ובתוכה ות"ת.

**משרד מבקר המדינה מעיר לרשם העמותות כי הקשר בין אורט ישראל למכללה התקיים מיום שהוכרה המכללה כעמותה ב-1995 וכי הוא עצמו נדרש אליו עוד בדוחות ביקורת מוקדמים שעשה. זאת ועוד, בדוחות השנתיים שהגישה לו המכללה צוינו שמותיהם של חברי הוועד המנהל ומורשי החתימה של המכללה וזיקתם לעמותות ותאגידים חיצוניים, ובכלל זה לאורט ישראל.**

**לדעת משרד מבקר המדינה, ות"ת ורשם העמותות לא דאגו בנחישות לכך, שהמכללה תעמוד בנורמות הניהוליות שנקבעו, וכך לא שמרו על עצמאות המכללה ולא מנעו ניגוד עניינים אפשרי של חברי המוסדות המנהלים.**

## ניגוד עניינים בפעולותיו של בכיר באורט ישראל

משנת 2004 ואילך העבירה אורט ישראל למכללה תשלום בעבור השירות לתלמידי בית הספר להנדסאים (ראו גם בהמשך, בפרק על התשלום של אורט ישראל למכללה בעבור שירותים לתלמידי בית הספר להנדסאים). בשנת 2013 התגלעו חילוקי דעות בין אורט ישראל ובין המכללה בנוגע לגובה התשלום השנתי בעבור שירות זה, ועלתה המסקנה כי יש להפריד בין המכללה ובין בית הספר להנדסאים מבחינת השירותים שמקבל בית הספר מהמכללה ושכל גוף יתנהל באופן עצמאי.

ביוני 2014 פנה בכיר מאורט ישראל, ששימש גם כחבר בחבר הנאמנים של המכללה, לנשיא המכללה וביקש להיפגש איתו להסדרת ענייני ההפרדה, כמי "שאמון על ביצוע ההפרדה בפועל בשמה של אורט".

בהמשך, פנה הבכיר לממלא מקומו של יו"ר הוועד המנהל, מסר לו שאורט ישראל קיבלה החלטה חד-משמעית על הפרדה במהירות האפשרית וביקש ממנו להנחות את נשיא המכללה למנות בתוך שבוע צוות עבודה שיסכם את תהליך ההפרדה, שאמור להסתיים בסוף אוקטובר 2014. כאמור, כל פעולותיו כנציג אורט ישראל, היו במקביל לחברותו בחבר הנאמנים של המכללה.

הבכיר כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, כי הוא חבר בחבר הנאמנים של המכללה ולא בוועד המנהל שלה, וזאת כאשר חוק העמותות מטיל רק על חברי הוועד המנהל חובת נאמנות ולא קיימת בו הוראה מקבילה לגבי חבר באספה הכללית. עוד ציין הבכיר, שהוא רק ייצג את עמדת אורט ישראל בנוגע לביצוע ההפרדה לפי בקשת יו"ר הוועד המנהל, לא ביצע שום פעולה בניגוד עניינים, ואף לא השתתף בישיבה של חבר הנאמנים (ישיבה שלא התקיימה מעולם) שדנה בנושא ההפרדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הבכיר פעל תוך חשש לניגוד עניינים בין שני תפקידיו כיוון שייצג את עמדת אורט ישראל על אף חברותו בחבר הנאמנים.

## התערבות אורט ישראל בניהול המכללה

### הגבלת גיוס התרומות העצמאי של המכללה

חוק המל"ג קובע שכל מוסד אקדמי הוא בן-חורין לכלכל את ענייניו האקדמיים והמינהליים במסגרת תקציבו ועל פי שיקול דעתו. אפשרויות הפיתוח וההתקדמות של כל מוסד אקדמי עצמאי תלויות במידה רבה ביכולתו לגייס כספים ותרומות לצורכי מחקר, פתיחת מחלקות לימוד חדשות, שיפור המעבדות ובניית מבנים חדשים ללימוד ולמעונות. בלא גיוס כספים עצמאי יהיה תקציבו של המוסד האקדמי תלוי בשכר הלימוד של הסטודנטים ובתקציבי ות"ת.

בבדיקתנו נמצא כי באמנה שחתמו אורט בראודה ואורט ישראל בשנת 1996 התחייבה המכללה שלא לעסוק באיסוף תרומות בארץ ובחול, בכל דרך שהיא, אלא רק בהסכמה מוקדמת של אורט ישראל. זאת משום שחלק מתקציבה של אורט ישראל ממומן מאיסוף תרומות בארץ ובחול.

לדעת משרד מבקר המדינה, המגבלות שקיבלה על עצמה המכללה באמנה, הנוגעות לגיוס תרומות באופן עצמאי, מנעו ממנה לפעול בחופשיות לגיוס משאבים ולהרחבת תקציבה, ובעצם הצרו את אפשרויות הפיתוח והשגשוג שלה.

יצוין כאמור כי בנובמבר 2014, במהלך הביקורת, אישרה מל"ג-ות"ת את התקנון החדש של המכללה, שעל פיו היא רשאית לקבל תרומות מכל סוג שהוא ללא הגבלה באישור יו"ר הוועד המנהל.

### מורשי חתימה במכללה שהם גם נושאי משרה באורט ישראל

על פי הנחיותיו של רשם העמותות, על הוועד המנהל של העמותה להסמיך שניים או יותר מבין חבריו לחתום בשם העמותה על מסמכים מחייבים, לצורך פיקוח ובקרה נאותים על הוצאת כספים, התקשרויות בחוזים, ביצוע הזמנות רכש ועוד.

**באמנה נקבע שמורשי החתימה של המכללה לא יהיו מורשי חתימה גם באורט ישראל, כנדרש בהנחיות רשם העמותות.**

אולם בדיקתנו העלתה כי מורשי החתימה של המכללה להתחייבויות כספיות של יותר מ-400,000 ש"ח היו יו"ר חבר הנאמנים המשמש גם מנכ"ל אורט ישראל, וחבר הוועד המנהל של המכללה הנושא גם בתפקיד בכיר באורט ישראל ושניהם היו מורשי חתימה גם באורט ישראל. יצוין כי למרות הנחיותיו של רשם העמותות, אישר היועץ המשפטי של המכללה לבכיר ולמנכ"ל אורט ישראל להיות מורשי חתימה במכללה.

**לדעת משרד מבקר המדינה, ככל התפקידים של מורשי החתימה בשני המוסדות - המכללה ואורט ישראל - מנוגד להוראות האמנה ולהנחיות רשם העמותות, ועלול לפגוע בנאמנותם כלפי שני הגופים שהם מייצגים במקביל ולפגוע בעצמאות המכללה.**

מנכ"ל המל"ג כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, כי אחד התנאים שנכללו בהסכם החדש בין המל"ג ובין אורט בראודה הוא תיקון רשימת בעלי זכויות החתימה במכללה, כך שלא תכלול את נציגי אורט ישראל. עוד ציין מנכ"ל המל"ג בתשובתו, כי רשימת מורשי החתימה החדשה תאושר בישיבה הקרובה של הוועד המנהל.

יצוין כי בתקנון החדש של המכללה נקבע, כי נציגי אורט ישראל לא ישמשו כמורשי חתימה במכללה.

### התערבות אורט ישראל בקביעת שכר הבכירים במכללה

מאחר שהמוסדות האקדמיים מתוקצבים על ידי ות"ת וכדי להימנע מיצירת תחרות בין המכללות על גיוס כוח אדם איכותי, קבעה ות"ת תנאי העסקה ודרוג במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות ובמכללות האקדמיות. תנאי העסקה אלו מציינים תקרה מרבית לשכרם של חברי הסגל האקדמי והמינהלי ומתחשבים בוותק, בתפקיד, בגמולים למיניהם ועוד. ות"ת גם מפרסמת עדכונים שנתיים הנוגעים לחישובי שכרם של בעלי התפקידים הבכירים במכללות האקדמיות המתוקצבות.

לפי הנורמות הניהוליות של ות"ת, הוועד המנהל אמור לקבוע את תנאי העסקה של נושאי המשרה הבכירים במכללה, בכפוף להנחיות הגוף המתקצב, שהוא כאמור ות"ת.

**ואולם, מהתיעוד של המכללה עולה כי לא התקיים דיון סדור בשכר הבכירים, וכי הוא נקבע בפועל בהחלטות פנימיות על ידי יו"ר חבר הנאמנים (ששימש כאמור גם כמנכ"ל אורט ישראל) והמחלקה לשכר באורט ישראל, ולא על ידי הוועד המנהל של אורט בראודה. להלן הפירוט:**

קביעת שכרו של נשיא המכללה: הביקורת העלתה כי בשנים 2011-2013 הייתה מעורבות ניכרת של אורט ישראל ושל המנכ"ל שלה בקביעת שכרו של נשיא המכללה, כמפורט להלן:

באפריל 2011 פנה מנהל המחלקה לשכר באורט ישראל למנהל הכספים של המכללה וביקש ממנו נתונים על חישוב שכרו של נשיא המכללה. במכתבו הוא ציין גם מה יהיה שכרו הכולל של הנשיא, ומה יהיה גובה ההפרשות לקופות הגמל ולקרן ההשתלמות.

באותו החודש הוא פנה פעם נוספת למנהל הכספים של המכללה וביקש ממנו בשמו של מנכ"ל אורט ישראל את תלוש השכר של נשיא המכללה.

על מעורבותו של מר פלג בקביעת שכרו של נשיא המכללה מלמדים גם שני מכתבים שכתב לנשיא, ולפיהם הוא קבע והודיע לו מה יהיה שכרו בשנים 2012 ו-2013, בלא מעורבות כלשהי של חברי הוועד המנהל כמתחייב מהנורמות הניהוליות של ות"ת.

מנכ"ל אורט ישראל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014, כי פעולותיו נועדו לשמור על הקופה הציבורית וכי שכרו של נשיא המכללה היה נמוך בכ-20% משכרם של נשיאי מכללות אחרות. עוד ציין מנכ"ל אורט ישראל בתשובתו, כי כאמור, ההנחיות הניהוליות של ות"ת דבר תפקידו של הוועד המנהל לקבוע את תנאי שכר הבכירים הנן חסרות תוקף.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל אורט ישראל כי המכללה כפופה להוראות הניהוליות של ות"ת וכי שכרו של נשיא המכללה אמור להיקבע על פי הוראות אלה, ובאישור הוועד המנהל של המכללה. לכן ראוי היה שמהלך כזה ייעשה על פי החלטה סדורה של מליאת הוועד המנהל, ובוודאי לא באמצעות קביעה בלעדית של אחד מחבריו - מר פלג בעצמו. לדעת משרד מבקר המדינה, פעולתו זו עלולה לחזק את תלותם של נושאי המשרה הבכירים של המכללה במנכ"ל אורט ישראל.

קביעת שכרם של נושאי משרה בכירים אחרים: שכר מנכ"ל המכללה ושכר סגן הנשיא לעניינים אקדמיים לא נידונו גם הם בוועד המנהל ולא אושרו על ידיו, אלא נקבעו על ידי נשיא המכללה. כמו כן, את שכרו של מנהל הכספים קבע מנכ"ל המכללה.

נשיא המכללה כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, כי יו"ר חבר הנאמנים של המכללה מר פלג, קבע את גובה שכרו של המנכ"ל והנחה את נשיא המכללה, בעל פה, להודיע זאת למנכ"ל. עוד ציין נשיא המכללה כי קביעת שכרו של סגן הנשיא לעניינים אקדמיים נעשתה לראשונה על ידי נשיא המכללה הקודם, ובמהלך כהונתו בתפקיד הוא רק עדכן את השכר ביחס לשכרם של יתר נושאי המשרה הבכירים במכללה ולפי נהל שהשתרש בה. כן הוא כתב שבעתיד ייקבע שכר נושאי המשרה הבכירים על ידי הוועד המנהל.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר חבר הנאמנים, לנשיא המכללה ולמנכ"ל שלה כי הם חרגו מסמכותם כאשר קבעו את שכרם של נושאי המשרות הבכירות, שכן אחריות זו מוטלת על הוועד המנהל. חריגה זו עלולה לחזק את תלותם של בעלי תפקידים בנושאי משרה מסוימים - נשיא המכללה ומנכ"ל המכללה - במקום בוועד המנהל; הוועד המנהל הוא "חבר של גורמים", ומשום כך מגוון הדעות שבו רחב והוא מאפשר פיקוח הולם על ההחלטות שמתקבלות, בעיקר כשהן אישיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועד המנהל של המכללה, כי קביעת שכר הבכירים היא אחת הפעולות החשובות בניהול השוטף של המכללה, ולכן היה עליו לדרוש לנהל את התהליך. זאת ועוד, ראוי שבעתיד ייקבע שכרם של כל נושאי המשרה הבכירים במכללה על ידי הוועד המנהל בלבד, כנדרש בנורמות הניהוליות של ות"ת.

יו"ר הוועד המנהל החדש כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, כי ככוונתו להביא לדיון בוועד המנהל את נושא שכר הבכירים במכללה, ככל שיירדש ולפי ההנחיות.

## העברות כספים בין המכללה ובין אורט ישראל

כאשר מוסד אקדמי קם מתוך גוף אחר (כמו במקרה של אורט בראודה), שני הגופים מחויבים לשמור על הפרדה מלאה מהבחינה המשפטית, הניהולית והמשקית, אך המוסד האקדמי רשאי לקנות שירותים מן הגוף שהקים אותו, במסגרת הסכם שהוא יוכל להפסיקו לפי שיקול דעתו הבלעדי ושלא יפגע בעצמאותו.

אולם בין המכללה לאורט ישראל לא התקיימה כאמור הפרדה ניהולית ומשקית, ועל כך מעידות גם העברות כספים בסכומים ניכרים ביניהן. להלן מספר דוגמאות:

### דמי שימוש ששילמה המכללה לאורט ישראל

באמנה מ-1996 נקבע כי המכללה תשלם לאורט ישראל דמי שימוש עבור המתקנים שיוקצו לה בקמפוס, אך לא נקבע בה מה יהיה גובה דמי השימוש. המל"ג התנגדה להעברות הכספים מהמכללה, שהיא גוף מתוקצב, לאורט ישראל, ולכן הופסק התשלום בשנת 2003.

בבדיקתנו נמצא כי בשנים 1995-2003 שילמה המכללה לאורט ישראל דמי שימוש בסכום כולל של כ-34.7 מיליון שקל מתוך תקציבה (כ-3.8 מיליון שקל בממוצע בשנה). כמו כן, לא נמצא כל תיעוד להסכם בין אורט ישראל למכללה שקבע את גובה דמי השימוש ואת פירוט החישוב.

מהאמור לעיל עולה שההתחשבנות בין המכללה לאורט ישראל נעשתה בלא חוזה מפורט המסדיר את תנאיה הבסיסיים של ההתקשרות ביניהן. תיאור הדברים מעלה חשש ששני הצדדים ראו עצמם כישות אחת, ולכן לא נדרשו, לתפוסם, לקיים מערך בקרה ופיקוח לשם שמירת הזכויות של כל צד.

## תשלום של אורט ישראל בעבור שירותים לתלמידי ב"ס להנדסאים

במרץ 2004 התקיימה פגישה בנושא ההתחשבנות בין אורט ישראל למכללה. נציגי אורט ישראל בפגישה היו המנכ"ל מר צבי פלג, ששימש כאמור גם יו"ר חבר הנאמנים של המכללה וחבר בוועד המנהל שלה, ראש מינהל המכללות ומנהלת המחלקה לכספים ובקרה. נציגי המכללה היו נשיא המכללה דאז, המנכ"ל, מנהל הכספים והחשב. מטרת הפגישה הייתה לאפשר למכללה לנהל את הקמפוס באוטונומיה מלאה, לרבות ניהול המעונות.

בסיכום הפגישה נקבע מפתח שלפיו תשלם אורט ישראל למכללה עבור השתתפות בהוצאות המינהל והתחזוקה של בית הספר להנדסאים. על פי המפתח, משנת הלימודים התשס"ד (2004) ואילך תשלם אורט ישראל למכללה סכום של 4,000 ש"ח (צמוד למדד) עבור כל תלמיד בבית הספר להנדסאים (להלן - קוד 4,000). יצוין כי במסגרת ההסכם נאותה אורט ישראל להשיב למכללה 600,000 ש"ח ששילמה המכללה באותה שנה לאורט ישראל עבור דמי השימוש במבנים בקמפוס.

בביקורת עלה כי זמן קצר לאחר הפגישה, באפריל 2004, קבעו מנכ"ל אורט ישראל ונשיא המכללה כי לבר מהתשלום שתעביר אורט ישראל למכללה במסגרת קוד 4,000, עבור כל תלמיד הנדסאי, היא תעביר לה מדי שנה סכום נוסף של 300,000 ש"ח בגין הפעלת תכנית לימודי תעודה.

בסך הכול, בשנות הלימודים התשס"ד-התשע"ב (2004-2012) העבירה אורט ישראל למכללה כ-40 מיליון ש"ח (כ-4.5 מיליון ש"ח בממוצע בשנה).

מנכ"ל אורט ישראל כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2015 כי הוא לא העדיף בעניין זה את טובתו של מי מהצדדים, אלא פעל לטובת האינטרס המשותף של שני הגופים, ולראיה - ות"ת אישרה הסכם זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למר פלג כי היה עליו להימנע מלהשתתף בדיון להסדרת ההתחשבות בין המכללה לאורט ישראל שהתקיים במרץ 2004, והיה עליו להימנע מלקבל את ההחלטה המשותפת עם נשיא המכללה באפריל 2004, שכן הוא נקלע בכך למצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כמנכ"ל אורט ישראל ובין תפקידו כיו"ר חבר הנאמנים של המכללה וחבר הוועד המנהל שלה.

במהלך 2013 התגלעו חילוקי דעות בין אורט ישראל למכללה, בדבר גובה התשלום שסוכם בקוד 4,000. מנכ"ל אורט ישראל פנה לנשיא המכללה וביקש להפחית את התשלום השנתי ב-10%-15%.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם פנייתו זו של מר פלג לנשיא המכללה בכובעו כמנכ"ל אורט ישראל ממחישה באופן חד וברור את ניגוד העניינים שבו היה נתון.

באוגוסט 2013 סיכמו נציגי אורט ישראל והמכללה, באישור ות"ת, שאת הבדיקה וכימות העלויות יעשה רואה חשבון חיצוני ואובייקטיבי. בפברואר 2015 הגיש רואה חשבון דוח סופי של ממצאיו.

מהדוח הסופי שהגיש רואה החשבון עלה כי בשנת הלימודים התשע"ב (שנת הבדיקה) העלויות שבהן נשאה המכללה בגין מתן שירותים לבית הספר להנדסאים ועבור הפעלת תכנית לימודי תעודה הסתכמו בכ-8.3 מיליוני ש"ח, ואילו הסכום ששילמה אורט ישראל למכללה בעבור אותה שנה הסתכם בכ-5.6 מיליוני ש"ח. מדובר בהפרש של כ-2.7 מיליון ש"ח.

מנכ"ל אורט ישראל כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2015 כי הוא מסתייג ממסקנות דוח רואה החשבון. לטענתו הדוח "מלא כשלים כרימון", ולא הובאה בו בחשבון טענת אורט ישראל כי מגיעים לה דמי שכירות בגין השימוש במבנים שבהם פועלת המכללה. בפברואר 2015 הסתייגה גם המכללה מהכתוב בדוח רואה החשבון וטענה כי אף שהדוח פוגע בה באופן חד-משמעי ומהותי, היא מקבלת את העובדה כי מדובר בדוח חלוט.

מנכ"ל המל"ג כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2015 כי ות"ת תבחן את ממצאי הדוח הסופי של רואה החשבון ואת השפעותיו התקציביות על המכללה, ואם יתברר שתקציב המכללה נפגע, תפעל ות"ת להסדרת ההתחשבות מחדש באופן ההולם את העלויות בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שרואה החשבון השלים את עבודתו, על מל"ג-ות"ת לבחון את משמעויות הדוח הסופי של רו"ח ולפעול בהתאם.

### העברת הכנסות לאורט ישראל במקום לקופת המכללה

באוקטובר 2011 חתם נשיא המכללה דאז על הסכם מסחרי עם חברת משקאות להצבת מכונות אוטומטיות לממכר מזון ומשקאות בשטח הקמפוס. על פי החוזה תשלם חברת המשקאות למכללה, תמורת הרשות להציב ולהפעיל בשטח הקמפוס את המכונות האוטומטיות, סכום השווה ל-10% מהפדיון מדי החודשי.

בביקורת עלה שמאז תחילת יישום ההסכם ב-2012 ועד מרץ 2014 העבירה חברת המשקאות את התשלומים לאורט ישראל ולא למכללה.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם דוגמה זו משקפת בעוצמה את טשטוש הגבולות בין אורט ישראל לבין המכללה, שמקבלת תקציבים מהמדינה ואמורה לפעול באופן עצמאי.

### פעילות המל"ג מול המכללה

#### היעדר פעילות יזומה של המל"ג מול המכללה עד שנת 2014

משנת 1995, מועד רישומה של המכללה כעמותה עצמאית, פעלה המכללה מול המל"ג כדי לקבל הכרה קבועה בתכניות הלימוד שלה ובזכותה להעניק תארים אקדמיים לבוגרים. בשנת 1996 העניקה לה המל"ג הכרה זמנית וקבעה שהכרה קבועה היא תקבל רק לאחר שתעמוד בכל ההנחיות הקשורות להרכב המוסדות המנהלים שלה, לעצמאותה ולהפסקת כהונתו של מר פלג כיו"ר חבר הנאמנים.

מאז ועד מועד סיום הביקורת המשיכה המכללה לקבל הכרה זמנית בלבד מדי תקופה, מאחר שלא עמדה בתנאים שהציבה המל"ג.

בביקורת נמצא כי מאז שנת 2001, ועד מועד סיכום הביקורת, התקיימו מפעם לפעם דיונים בין אורט ישראל ובין נציגי המל"ג ושורי החינוך במטרה להסדיר את מערכת היחסים שבין אורט ישראל למכללה. כמו כן, בשנים 2008-2009 אף הוגשה הצעה לתיקון חוק המל"ג שנועדה לקבוע כללים לניהול מכללות על ידי המוסד האקדמי שהקים אותן. הצעת חוק זו, בסופו של יום, לא התקבלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג ולות"ת כי אף שכמשך תקופה ארוכה - יותר מ-13 שנים - לא הסדירה המכללה את פעילותה כמוסד אקדמי עצמאי ולא עמדה בנורמות הניהוליות של ות"ת, הן לא נקטו את האמצעים האפקטיביים העומדים לרשותן, כגון הפסקת התקצוב או ביטול ההכרה האקדמית, כדי לאכוף עליה לעשות כן. יתרה מזו, אף על פי שהמכללה לא עמדה בהתחייבויותיה התאגידיות, אפשרה לה המל"ג לגדול ולהתפתח באמצעות אישור לפתוח מגמות לימוד חדשות לתואר בוגר, ואף תכניות לימוד לתואר מוסמך.



רק במהלך הביקורת, ביולי 2014, פנתה המל"ג לממלא מקומו של יו"ר הוועד המנהל של המכללה והודיעה לו כי אם לא תעמוד המכללה בנורמות הניהוליות של ות"ת בכל הנוגע לעצמאותה, למשך כהונת חברי המוסדות המנהלים שלה ולאפשרותה לגייס תרומות, לא תאריך המל"ג את ההכרה האקדמית שהעניקה לה, אשר אמורה להסתיים באוגוסט 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג כי תפקידה כמאסדרת ההשכלה הגבוהה בישראל מחייב אותה לוודא כי המוסדות להשכלה גבוהה עומדים בכל הנורמות שהיא קבעה, וזאת כדי להבטיח הן את התנהלותם התקינה והן את רמתם האקדמית. אין הדעת סובלת מציאות שבה גוף מאסדר, המודע לכשלי ההתנהלות של המוסדות המצויים בפיקוחו, לא ינקוט צעדים אפקטיביים לתיקונם. בידי מל"ג-ות"ת כלים לאכיפת תיקונים נדרשים שמגיעים עד כדי ביטול ההכרה האקדמית והפסקת התקצוב למוסד. אלו אמנם צעדים חריפים שעלולים להביא לידי סגירתו ולפגיעה בסטודנטים הרבים הלומדים בו, אך אי אפשר להניח למוסדות האקדמיים להתעלם שנים ארוכות מהנורמות המחייבות.

מנכ"ל המל"ג כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, כי כוונתו לבחון הצעות לכלי אכיפה נוספים, ובהם כאלה הנוגעים למוסדות המנהלים.

### פעולות שנקטו בשנת 2014, במהלך הביקורת

הסכם המל"ג עם המכללה מאוגוסט 2014 : באוגוסט 2014 גיבשו המל"ג והמכללה הסכם שנועד להסדיר, לאחר תקופת מעבר של שנה ושלושה חודשים, את עמידת המכללה בנורמות הניהוליות של ות"ת. ההסכם אושר על ידי המל"ג בספטמבר 2014, ובנובמבר 2014 אושר תקנון חדש למכללה.

כנדרש בהסכם, הפקידו חברי המוסדות המנהלים אשר תקופת כהונתם חרגה מהמותר מכתבי התפטרות, ואלה נכנסו לתוקפם לאחר שאושר ההסכם על ידי המל"ג. מההסכם עולה כי המל"ג תכיר בנציגי אורט ישראל בתור הנציגים החיצוניים הבלעדיים בחבר הנאמנים של המכללה, וכי היא תאפשר לאורט ישראל למנות לו שני חברים נוספים, שהם מבין מייסדי העמותה, כך ששיעור החברים שייצגו את אורט ישראל בחבר הנאמנים יהיה גבוה מ-20% (כ-25%). אשר לתקנון החדש, נקבע כי נציגי אורט ישראל ומייסדי העמותה יהיו מנועים מלהשתתף בדיונים ולהצביע בכל עניין שנוגע במישרין או בעקיפין לאורט ישראל.

יו"ר הוועד המנהל החדש של המכללה כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, כי במהלך הדיונים עם המל"ג לגיבוש ההסכם עמדה לנגד עיניו ההכרה שאורט ישראל ייסדה את המכללה וראוי להעניק לה מעמד מיוחד.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג ולות"ת שהנורמות הניהוליות שהן קבעו אינן מתירות למוסד אקדמי להקנות מעמד מיוחד למוסד שהקים אותו, וקובעות שבמקרים שבהם קם המוסד האקדמי מתוך גוף אחר תהיה הפרדה מלאה, הלכה למעשה, בין העמותה שתקיים אותו לבין אותו גוף חיצוני אחר.

מנכ"ל המל"ג כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 שההסכם אכן כולל חריגות אחדות מהנורמות הניהוליות של ות"ת, אך לדעתו מדובר בחריגות שוליות. הוא הוסיף כי בהסכם יש גם דרישות יתר שאינן מופיעות בנורמות, כמו דרישה לקוורום גבוה יותר וחתימה על הסדרים מחמירים

למניעת ניגוד עניינים, וכי על פי הנורמות אין מניעה שכל נציגי הגורמים החיצוניים יהיו מקרב אנשי אורט ישראל.

עוד ציין מנכ"ל המל"ג כי להסכם המדובר סיכוי גדול להצלחה, ושכל מקום נקטה המל"ג זהירות והאריכה את ההכרה האקדמית במכללה בשנה אחת בלבד, לצורך בחינת יישומו והצלחתו כתנאי למתן הכרה קבועה למוסד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב שבו כל הנציגים החיצוניים בחבר הנאמנים הם נציגי אורט ישראל, ועל אחת כמה וכמה כששיעורם גדול מהשיעור שנקבע בנורמות הניהוליות של ות"ת, משמעו היעדר גיוון דעות בחבר הנאמנים ובכל גופי המכללה שנציגיהם נבחרים מקרב חבר הנאמנים. ראוי שחבר הנאמנים יכלול נציגים של גורמים חיצוניים נוספים, מלבד אורט ישראל והם בעלי עניין של ממש בפיתוחה ובשמירה על ניהולה התקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג-ות"ת לפעול כדי שההסכם לא ישמש מודל לחיקוי עבור מוסדות אקדמיים אחרים באופן שעלול לפגוע הן בעצמאותם והן באיכות ההחלטות המתקבלות בהם.

יו"ר הוועד המנהל החדש של המכללה כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, כי הוכן למכללה תקנון חדש שלפיו יהיו אנשי אורט ישראל מנועים מלטפל ומלהצביע בנושאים הקשורים באורט ישראל. לדבריו, התקנון אושר על ידי המל"ג ועל ידי המוסדות המנהלים של המכללה. עוד הוא ציין כי בוצע ריענון לחברי המוסדות המנהלים וניתן ייצוג הולם יותר לאנשי ציבור, בד בבד עם שמירה על מעמדה המיוחד של אורט ישראל כיוזמת הקמת המכללה.

אשר לכהונת מר פלג, ההסכם קבע כי הוא יכהן בתפקידו כיו"ר חבר הנאמנים של המכללה עד נובמבר 2014 וכחבר בוועד המנהל של המכללה עד ינואר 2015, וכן ימשיך לכהן כחבר בחבר הנאמנים של המכללה בלא מגבלה על משך תקופת כהונתו, בהיותו אחד ממייסדי העמותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי אפשר להתעלם מהעובדה שההסכם משמר את מעמדה המיוחד של אורט ישראל בקרב חברי המוסדות המנהלים של המכללה, ומשמעות הדבר שהיא אינה עומדת בנורמות הניהוליות של ות"ת החלות על יתר המכללות.

התקשרות עם משרד עורכי דין לצורך יישום ההסכם עם המל"ג: בנוהל הזמנות רכש טובין ושירותים של המכללה, נקבע כי ההתקשרות עם ספקים תבצע על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ותקנות חובת המכרזים (התקשרויות של מוסד להשכלה גבוהה), התש"ע-2010 (להלן - תקנות המכרזים).

באוגוסט 2014 שכרה המכללה את שירותיו של משרד עורכי דין כדי שייתן לה ליווי משפטי בתהליך היישום של ההסכם שחתמה עם המל"ג, בהיקף של 100 שעות.

בביקורת נמצא כי ההחלטה לשכור את שירותיו של משרד עורכי הדין התקבלה בהסכמה בין יו"ר הוועד המנהל החדש ונשיא המכללה ובאישורו של מנכ"ל ות"ת, ולא על פי חוק חובת המכרזים ותקנות המכרזים, כנדרש בנוהל הזמנות הרכש של המכללה. זאת ועוד, ההחלטה לא נומקה, לא הוסבר בה הצורך בחריגה מהנהל, והיא לא הובאה לידיעה ולאישור של הוועד המנהל, ומכאן שהיא התקבלה בחוסר שקיפות. יצוין כי עד תחילת אוגוסט 2014 סיפק משרד עורכי הדין לאורט ישראל שירותים משפטיים במשך שנים רבות, לרבות בנושא המכללה.

נשיא המכללה כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, כי את ההחלטה לשכור את שירותיו של משרד עורכי הדין, קיבל יו"ר הוועד המנהל החדש של המכללה, ובניגוד לדעתו. רק לאחר שגם

מנכ"ל המל"ג אישר את המהלך, הוא הסיר את התנגדותו. עוד ציין נשיא המכללה כי באוקטובר 2014 התכנסה ועדת הרכש העליונה של המכללה והחליטה לאשר בדיעבד את שכירת שירותיו של המשרד.

יו"ר הוועד המנהל החדש של המכללה כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, כי הוא פנה למשרד עורכי הדין לנוכח ניסיונו בתחום ההשכלה הגבוהה בכלל ועם המל"ג בפרט, ועקב לוח הזמנים הקצר שהכתיבה המל"ג ליישום ההסכם. עוד ציין כי הוא לא היה ער לכך שבמכללה יש הליך מיוחד אחר למינוי, וכי הוא עצמו חייב את משרד עורכי הדין להתפטר מייצוג אורט ישראל. עוד הזכיר, כי המהלך קיבל את אישורו של מנכ"ל המל"ג.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה, ובעיקר ליו"ר הוועד המנהל החדש ולנשיא שלה, כי ההחלטה להעסיק משרד עורכי דין שנתן במשך שנים רבות שירותים משפטיים לאורט ישראל, לרבות בנושא המכללה, בניגוד לנוהל הזמנות הרכש שהמכללה עצמה קבעה ובחוסר שקיפות, לרבות באופן קביעת עלות העסקתו, היא חריגה מכללי המינהל התקין וראוי היה להימנע מכך.

מינוי יו"ר ועד מנהל חדש למכללה: על פי הנורמות הניהוליות של ות"ת, אחד מתפקידיו של חבר הנאמנים הוא לבחור מבין חבריו בלבד את חברי הוועד המנהל וגם את היו"ר שלו, וזאת היא סמכותו הבלעדית. עוד קובעות הנורמות כי אדם החפץ להיות חבר עמותה (וכך להיות בעצם חבר בחבר הנאמנים שלה), יגיש בקשה לוועד המנהל, שיאשר את חברותו.

ביוני 2014 התפטר יו"ר הוועד המנהל של המכללה, לאחר שניהן בתפקיד יותר משלוש שנים.

ביולי 2014 קיים יו"ר חבר הנאמנים משאל אינטרנטי לאישור מינויו של יו"ר ועד מנהל חדש למכללה כמו גם להיותו חבר עמותה.

בסמוך למועד זה ועוד לפני שתוצאות המשאל התקבלו, פנתה מל"ג-ות"ת למכללה ודרשה שבחירת יו"ר קבוע תיעשה באמצעות ועדת איתור עצמאית שאינה בעלת זיקה לאורט ישראל, ושיו"ר חבר הנאמנים של המכללה לא יהיה מעורב בהליך הבחירה.

בניגוד לנורמות הניהוליות של ות"ת, ותוך התעלמות מדרישתה הספציפית של מל"ג-ות"ת, חבר הנאמנים של המכללה ולא הוועד המנהל הוא שאישר (לאחר המשאל האינטרנטי) את בחירת יו"ר הוועד המנהל החדש כחבר עמותה וכיו"ר הוועד המנהל. זאת ועוד, חבר הנאמנים והעומד בראשו התעלמו מדרישת ות"ת ולא קיימו הליך מיוחד לאיתור מועמד ליו"ר הוועד המנהל.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר חבר הנאמנים כי הוא פעל בחוסר סמכות ובניגוד לנורמות הניהוליות של ות"ת כאשר הביא את אישור מינויו של יו"ר הוועד המנהל החדש כחבר עמותה תחילה בפני חבר הנאמנים, בשעה שהמינוי הוא בסמכות הוועד המנהל, וללא שקיים ועדת איתור עצמאית לשם כך. אין בדברים אלה של הביקורת משום התייחסות לכישוריו, לניסיונו ולאישיותו של יו"ר הוועד המנהל החדש. יודגש כי תכלית הפרדת הסמכויות בין המוסדות המנהלים היא שמירה על איזון, מניעת שליטה בלעדית של גוף אחד על קבלת ההחלטות ואפשרות מגוון של דעות, שוויון ושקיפות בהחלטות ובפעולות שנוקטים המוסדות המנהלים.

באוגוסט 2014 פנתה ות"ת ליועץ המשפטי של אורט ישראל וציינה כי חבר הנאמנים של המכללה לא היה מוסמך להחליט על מינוי יו"ר ועד מנהל חדש למכללה. ות"ת הסבירה כי ההליך לא אושר

תחילה בוועד המנהל, כמתחייב מהנורמות הניהוליות שלה, ונוהל על ידי יו"ר חבר הנאמנים של המכללה, שכלל אינו רשאי לכהן בתפקידו על פי אותן נורמות.

בתחילת ספטמבר 2014 התכנסו המוסדות המנהלים של המכללה ואישרו בדיעבד את בחירת יו"ר הוועד המנהל החדש של המכללה.

מנכ"ל אורט ישראל כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014, שמכיוון שלדעתו ההנחיות הניהוליות של ות"ת חסרות תוקף, גם התקנון המצוי בהנחיות אלו הנוגע לכללי בחירת יו"ר ועד מנהל חדש אינו מחייב את המכללה. התקנון המצוי בתוספת הראשונה של חוק העמותות הוא לדידו התקנון המחייב. עוד כתב כי גם אם היו פגמים פרוצדורליים בהליך בחירת יו"ר הוועד המנהל החדש למכללה, הם תוקנו עם אשרור בחירתו בספטמבר 2014, וכי יו"ר הוועד המנהל החדש נבחר נוכח כישוריו המרשימים וניסיונו הרב.

יו"ר הוועד המנהל החדש כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, כי מדובר בתפקיד התנדבותי שנטל על עצמו כדי לסייע בפתרון המשבר הקיומי שבו נמצאת המכללה, וכי למען הסר כל ספק, למעלה מן הצורך ולאור טענות שנשמעו בעניין בחירתו, הוא הנחה את היועצים המשפטיים להביא לדיון ולאשרור את המינוי שלו בכל המוסדות המנהלים של המכללה, כפי שאכן בוצע בספטמבר 2014.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמכללה תעגן בתקנונה נוהל לבחירת נושאי משרה בכירים. על נוהל כזה לקבוע כי בחירתם תיעשה באמצעות ועדת איתור עצמאית ובלתי תלויה, בהתאם להנחיותיה של ות"ת.

מנכ"ל אורט ישראל כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014, כי תקנון המכללה החדש אשר אושר על ידי הגורם הרגולטורי (מל"ג), הסדיר את אופן בחירת נושאי המשרה הבכירים במכללה.

## סיכום

מכללת אורט בראודה פעלה במשך כמעט 15 שנים בניגוד לנורמות הניהוליות של ות"ת, שתכליתן לחזק את עצמאותו ואת מעמדו של המוסד האקדמי.

השליטה של אורט ישראל באורט בראודה, באמצעות חברים בעלי זיקה לאורט ישראל ונושאי משרה שמונו למוסדות המנהלים של המכללה, יצרה מצב של פגיעה אפשרית בעצמאות המכללה. לשליטה כזאת של גוף חיצוני במוסדות המנהלים של גוף אחר המתוקצב על ידי המדינה, יש השפעה יסודית על התנהלותו של הגוף המתוקצב, על סדרי העדיפויות שלו ועל תהליכי קבלת ההחלטות בו. השליטה של אורט ישראל במוסדות המנהלים של המכללה אף הביאה, לכאורה, להעברות כספים ביניהן בחוסר שקיפות ובלא פיקוח ובקרה של המל"ג המשמשת כמאסדרת.

מל"ג וות"ת, שהיו ערות לנושא כבר מעת שהוקמה המכללה, לא פעלו בנחרצות לשינוי המצב. בספטמבר 2014 אישרה המל"ג את ההסכם בין אורט ישראל למכללה שנועד להסדיר את עצמאותה של המכללה, ובנובמבר אותה שנה היא אף אישרה תקנון חדש למכללה; אך ניתוח סעיפי ההסכם, כמו גם סעיפי התקנון החדש, מעלה שהם אינם מתיישבים עם כלל הנורמות הניהוליות שקבעה ות"ת.

על מל"ג-ות"ת להחיל על המכללה את הנורמות החלות על כל מוסד אקדמי אחר. כן עליהן לוודא שגם לגופים חיצוניים אחרים מלבד אורט ישראל תהיה נציגות במוסדות המנהלים של המכללה. על המל"ג לפעול בנחישות להסדרת עצמאותו של כל מוסד אקדמי שמתנהל בצורה דומה.

