

פיקוח ות"ת על העסקת הסגל האקדמי הבכיר ומורים מן החוץ

תקציר

רקע כללי
<p>1. ההון האנושי של מדינת ישראל הוא מנוע צמיחה מרכזי של המשק והחברה בישראל. הצלחת תעשיית הידע מותנית במידה רבה בשימור הידע וביצירת הון אנושי באקדמיה. הסגל האקדמי מהווה את עמוד השדרה של ההשכלה הגבוהה וקובע את איכותה, ולפי הגדרות הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן - ות"ת) שבמועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) הוא נחלק לארבעה מסלולי העסקה: סגל בכיר, סגל זוטא, עמיתי הוראה ומורים מן החוץ. בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) הוא מנה כ-12,300 משרות. גורם מרכזי לבחינת איכות ההוראה במוסדות השונים הוא היחס בין מספר הסטודנטים לבין מספר חברי הסגל האקדמי הבכיר¹. תקציב ות"ת למרכיב ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה הסתכם בשנת הלימודים התשע"ב בכ-3.46 מיליארד ש"ח.</p> <p>2. בעשור האחרון, עקב הקפאת התקציבים במערכת ההשכלה הגבוהה והורדת שכר הלימוד לסטודנטים, נוצרה מצוקה תקציבית במוסדות השונים שהביאה לצמצום היקפו של הסגל האקדמי הבכיר הקבוע; משום כך, חשוב לוודא שהסגל הבכיר עומד במכסת שעות ההוראה שהוא מחויב לה. שתי ההשלכות לצמצום זה, המשפיעות גם על איכות ההוראה, הן הגדלת היחס של הסגל-סטודנט במוסד (להלן - יס"ס), והגדלת שיעור ההעסקה של מורים מן החוץ, בעיקר במכללות האקדמיות (להלן - המכללות).</p>

1 על פי מודל התקצוב של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל (מפברואר 2012).

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוקטובר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את הדיווחים שמוסרים המוסדות האקדמיים לוות"ת על נתוני חברי הסגל הבכיר, ואת הבקרה שמבצעת ות"ת על הדיווחים. נבדקו דיווחיהן של שתי אוניברסיטאות ושל שלוש מכללות² על היקף המשרות ושעות ההוראה של חברי הסגל הבכיר בהן, דיווחיהן של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (להלן - אוניברסיטת בן גוריון) ושל שלוש המכללות על חברי הסגל בהתאם למודל התקצוב החדש, הליך קליטתם של מורים מן החוץ בשתי מכללות, תקופת העסקתם ותנאי העסקתם של מורים מן החוץ בעשר מכללות³.

הליקויים העיקריים

העסקה חריגה של חברי הסגל הבכיר

- חסר במכסת שעות הוראה:** בדוחות ות"ת נמצא כי ישנם חברי סגל אקדמי בכיר אשר אינם עומדים בחובת ההוראה שלהם; בשנת הלימודים התשע"ג מספרן הכולל של שעות ההוראה החסרות היה בהיקף של כ-3,281 שעות. באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת בן גוריון הוענקו לבעלי תפקידים הקלות במכסת שעות ההוראה, זאת ללא דיון ואישור הוועד המנהל כנדרש. עלות ההקלות מסתכמת במיליוני ש"ח בשנה.
- העסקה מעבר להיקף משרה מותר:** בשנת הלימודים התשע"ג דווח לוות"ת על 20 אנשי סגל אקדמי בכיר, כי הם מועסקים בדרגת סגל בכיר ביותר ממוסד אקדמי אחד, ושהיקף העסקתם המצטבר במוסדות חרג מעל ל-100% משרה. אולם על פי הנחיות המל"ג, העסקה מעל ל-100% משרה תהיה כמורה מן החוץ בלבד. ות"ת העירה למוסדות על ההעסקה החורגת מהנחיות המל"ג, אולם בפועל היא המשיכה לתקצב את המוסדות עבור כל חבר סגל שהיקף העסקתו חרג.

- 2 אוניברסיטת בן גוריון בנגב והאוניברסיטה העברית בירושלים, מכון טכנולוגי בחולון, המכון האקדמי לב והמכללה האקדמית ספיר.
- 3 המכללה האקדמית אחוזה, המכללה האקדמית צפת, המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה, המכללה האקדמית עמק יזרעאל, המכלל האקדמית תל אביב-יפו, המכללה האקדמית תל-חי, המכללה האקדמית כנרת בעמק הירדן.

פיקוח רופף של ות"ת

נמצא כי הבקרה של ות"ת על העסקת סגל אקדמי הנה רופפת ולא מספקת: בחלק מהמקרים, בשנות הלימודים התשע"א והתשע"ג התעלמו המוסדות מהמכתבים ששלחה להם ות"ת בנושא החריגות, אולם ות"ת לא ניהלה מעקב אחר הטיפול בחריגות שהועלו. בשנת הלימודים התשע"ב ות"ת כלל לא שלחה למוסדות מכתבים על החריגות ובשנה שלאחר מכן היא לא בדקה את התשובות שהתקבלו. ות"ת גם לא ערכה בקרה, ולו מדגמית, על מהימנות הדוחות שהמוסדות מגישים לה, וממילא לא בחנה את נכונות הדיווחים.

דיווחי המוסדות לוות"ת על מספר חברי הסגל האקדמי הבכיר - מודל התקצוב החדש

1. בשנות הלימודים התשע"א-התשע"ג דיווחה אוניברסיטת בן גוריון לוות"ת על תשעה חברי סגל אשר שהו בשבתון פטור מהוראה כעל מי שמבצעים את תפקידם בפועל, והביאה אותם במניין חישוב היס"ס של המוסד, בניגוד להנחיות המל"ג. הדיווחים הללו תרמו להגדלת תקציב האוניברסיטה בסכום של כ-3.2 מיליון ש"ח לאורך התקופה האמורה.
2. המכון הטכנולוגי בחולון, מכללת ספיר ומכון לב כללו בדיווחיהם לוות"ת חברי סגל אקדמי בכיר אשר לא היו כאלה על פי הנחיות המל"ג, ומינוים בוצעו ללא אישור ועדות המינויים המוסדיות. דיווחים אלה בשנות הלימודים התשע"א-התשע"ד הגדילו את תקצוב המכללות במיליוני ועד עשרות מיליוני ש"ח לאורך התקופה האמורה. לדוגמה: באותן שנים דיווח המכון הטכנולוגי בחולון לוות"ת בדוח ממוצעי שכר ינואר, המשמש לחישוב היס"ס, על 20-30 חברי סגל אקדמי בכיר בכל שנה אשר לא ענו על הגדרות המל"ג; בכך גדל התקציב שהוקצה למכון בסכום כולל של כ-30 מיליון ש"ח.

נתוני הסגל האקדמי בוות"ת ככלי בקרה

1. מערכת המחשוב של ות"ת אינה מאפשרת לזהות נתונים שגויים, נתונים כפולים או נתונים חסרים המוזנים אליה, ובכך נפגמות יכולת הבקרה והאפקטיביות שלה. לדוגמה: בדיווחי המוסדות בשנת הלימודים התשע"ג נמצאו 26 מקרים שבהם דווח על אותו חבר סגל עם שני מספרי זהות שונים, מה שעלול להשפיע על תקצוב המוסד.
2. ות"ת לא מבקרת את הנתונים בדיווחי המוסדות; לו הייתה מצליבה בין הנתונים יכולה הייתה לאתר דיווחים שגויים של המוסדות ולפעול לתיקונם.

חריגה בהעסקת מורים מן החוץ במכללות

1. שיטת ההעסקה של מורים מן החוץ הפכה במוסדות השונים מזמנית לקבועה, והיא מתחדשת מדי סמסטר או מדי שנה. על פי דוחות ות"ת בשנת הלימודים התשע"ג היו 604 מורים מן החוץ שלימדו 10 שנים ויותר במעמד זה. אף שהנחיות המל"ג קובעות כי יש להעסיק מורה מן החוץ עד ל-6 שעות שבועיות בסמסטר, ורק במקרים חריגים אפשר להעסיקו בהיקף משרה גבוה יותר, נמצא כי כ-1,220 מורים הועסקו בשנה זו בהיקף משרה שנע בין 7 ל-12 שעות שבועיות; עוד 224 מורים הועסקו בהיקף משרה העולה על 12 שעות שבועיות - שהנו רף ההעסקה המרבי - ללא אישור של ות"ת כנדרש בהנחיות המל"ג. המורים הועסקו ללא הליך מוסדר של קליטת עובד. נמצאו גם מורים מן החוץ בעלי תואר ראשון שזו עבודתם היחידה, ואין שום מסמך או חוות דעת בתיקם המעידים על מומחיותם.
2. בחלק מהמכללות שנבדקו, תקופת ההעסקה בכתב המינוי למורים מן החוץ, חוזה ההעסקה ותשלום השכר בשנות הלימודים התשע"ב והתשע"ג לא תאמו את תקופת העסקתם בפועל; רוב כתבי המינוי היו לתקופה קצרה משהם הועסקו בה בפועל. עלה גם שברוב המקרים תקופת העסקתם לא כיסתה את פרק הזמן הנדרש להשלמת המשימות הכלולות בהוראה והפעילויות האקדמיות הנלוות אליה.

ההמלצות העיקריות

1. נוכח המשמעות הכספית הכבדה שיש להעסקת אנשי הסגל האקדמי הבכיר בהיקפי משרה פחותים מהדרוש וההשלכות שיש לכך על התקציב למוסדות האקדמיים, ראוי שהמוסדות ידווחו על כך לוועד המנהל שלהם בתחילת כל שנת לימודים או סמסטר ויקבלו את אישורו.
2. על ות"ת לגבש מתכונת פעולה לחיזוק מעמדה כלפי המוסדות האקדמיים, לשכלל כלים שבאמצעותם תוכל לממש כהלכה את תפקידה כגורם המפקח והמבקר, לעמוד בתוקף על קיום הנחיות המל"ג, ולשקול מהם כלי האכיפה העומדים לרשותה; לרבות קביעת תנאים למימון שהפרתם תביא להגבלתו. כמו כן, עליה להטמיע את הנחיות המל"ג בקרב המוסדות, כדי שתוכל למצותן באופן אפקטיבי.
3. על ות"ת לדרוש מהמוסדות האקדמיים להעביר לה דיווחים שנתיים שוטפים על העסקת חברי הסגל האקדמי בכל השנה, לרבות סמסטר קיץ. עליה לעמוד על כך שהדיווחים יכללו את כל הנתונים הנדרשים לה והכלולים בהנחיותיה, ולהסדיר מנגנוני בקרה ופיקוח על הדיווחים ועל אמינות הנתונים. עליה לשדרג את מערכת המחשוב שלה ולהעמיד אותה על מסד אחוד ומעודכן של נתוני הסגל האקדמי במוסדות השונים. יתר על כן, עליה לבדוק את התשלומים שהיא העבירה בגין תקצוב ההוראה למוסדות השונים בהתאם לממצאים שתוארו בדוח זה, ולבדוק באילו דרכים תוכל לטפל בכספים ששולמו ביתר; לרבות האפשרות להשבתם. אשר למכון הטכנולוגי בחולון, המציאות שנוצרה מחייבת את ות"ת לבצע בדיקה מעמיקה ורוחבית על התנהלותו.

4. על המכללות לקלוט חברי סגל בכיר באמצעות ועדת מינויים מוסדית, בהתאם להנחיות המל"ג. על האוניברסיטאות לדווח לוות"ת על הסגל הבכיר אצלן בהתאם להוראות מודל התקצוב החדש.
5. על ות"ת לוודא כי הנהלים הפנימיים של המכללות בכל הקשור למינוי חברי סגל בכיר עולים בקנה אחד עם הכללים שקבעו היא והמל"ג.
6. על ות"ת לוודא כי תוקפם של חוזי ההעסקה של המורים מן החוץ יהיה זהה לתקופה הנדרשת מהם למילוי הדרישות האקדמיות של המכללות השונות, וכי שכרם ישולם להם בצורה שתשקף את היקף העסקתם האמתית. על המל"ג לפרסם, בהקדם האפשרי, הנחיות למכללות לגבי קביעת הליך מינוי של מורים מן החוץ המועסקים בהן, ולוודא שההליך כולל אמות מידה שקופות וברורות לבחירת המועמדים.

סיכום

לסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה תפקיד מרכזי בהכשרת כוח אדם איכותי ומתקדם לפיתוח הכלכלה, המחקר המדעי ולמוביליות החברתית במדינת ישראל. ההון האנושי הוא מדד לאיכותה של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. חלק ניכר מהסגל הבכיר המועסק במכללות נבחר ללמד בהן שלא באמצעות ועדת מינויים מוסדית, כנדרש בהנחיות המל"ג, ללא הליך מוסדר הכולל אמות מידה של איכות ומצינונות, ומבטא שקיפות, הוגנות ושוויון הזדמנויות בבחירה. התנהלות המכללות מצביעה על כשל בכל הנוגע להליך קליטת הסגל האקדמי הבכיר.

נמצאו מקרים רבים של העסקה שבהם הסגל האקדמי הבכיר לא משלים את שעות ההוראה שהוא מחויב להן; השלמת פערי שעות ההוראה נעשית באמצעות העסקת אנשי סגל נוספים, לא פעם כמורים מן החוץ. מעבר לחוסר היעילות ובזבוז כספי ציבור, משמעות הדבר היא שהמוסדות מאפשרים לחברי הסגל הבכיר לצמצם את היקפי משרתם ולא למלא אחר תנאי העסקתם, ובלא שהעניין נידון ואושר בוועד המנהל.

היקף ההעסקה של מורים מן החוץ במכללות הוא ניכר ודוח זה מצביע על ליקויים רבים בתנאי העסקתם.

על ות"ת למלא את תפקידה כגוף המפקח והמבקר של מערכת ההשכלה הגבוהה ולמנוע את החריגות שעלו בדוח זה.



מבוא

ההון האנושי של מדינת ישראל הוא מנוע צמיחה מרכזי של המשק והחברה הישראלים. שגשוגה של תעשיית הידע מותנה במידה רבה בשימור הידע, וביצירת הון אנושי באקדמיה שיוכל להפיצו ולהנחילו לרבים נוספים. בשנים האחרונות חל גידול משמעותי במספר המוסדות האקדמיים, אך נגישותה של האקדמיה למספר גדול יותר של סטודנטים אינה יכולה לבוא על חשבון איכותה. אחד המרכיבים המשמעותיים הקובעים את האיכות האקדמית הוא הרכב הסגל האקדמי.

1. הסגל האקדמי הוא עמוד השדרה של ההשכלה הגבוהה; לפי הגדרות הוועדה לתכנון ותקצוב שבמועצה להשכלה גבוהה, הוא נחלק לארבעה מסלולי העסקה עיקריים במוסדות השונים: סגל בכיר⁴, סגל זוטרי⁵, עמיתי הוראה ומורים מן החוץ⁶, ובשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) הוא מנה כ-12,300 משרות⁷. תקציב ות"ת למרכיב ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה (להלן - המוסדות) הסתכם בשנת הלימודים התשע"ב בכ-3.46 מיליארד ש"ח.

גורם מרכזי לבחינת איכות ההוראה במוסדות השונים הוא היחס שבין מספר הסטודנטים לבין מספר חברי הסגל האקדמי הבכיר (להלן - הסגל הבכיר), בשנים 2000-2010 נוצרה מצוקה תקציבית שהביאה לצמצום היקפו של הסגל הבכיר. שתי ההשלכות העיקריות לצמצום היקפו של הסגל הבכיר, המשפיעות כאמור גם על איכות ההוראה, הן הגדלת היחס סגל-סטודנט⁸ במוסדות השונים, והגדלת שיעור ההעסקה של המורים מן החוץ - בעיקר במכללות האקדמיות.

2. חלק מהאוניברסיטאות חתמו ב-2008 על הסכם קיבוצי עם הסגל הזוטרי, ובמסגרתו נוצר מסלול חדש של עמיתי הוראה שחלק מהמורים מן החוץ הועברו אליו. אשר למכללות, שהעסקת מורים מן החוץ, לרוב במשרה חלקית⁹, היא כיום צורת ההעסקה הנפוצה בהן. הנחיות מל"ג ממאי 2014 קבעו עיבוד מסלול חדש של סגל עמית, אשר מופעל לראשונה בשנת הלימודים התשע"ה (2014-2015).

ועדת שוחט¹⁰ קבעה כי בטווח הארוך על המכללות לגבש סגל אקדמי עצמאי שיתמחה בהוראה ולצמצם ככל האפשר את העסקתם של מורים מן החוץ. ועדת שוחט ציינה¹¹ כי "המכללה - מסיבות כספיות - מעדיפה שלא להעסיקם כמורים קבועים. מדיניות זו פוגעת לא רק בזכויותיו של המורה, אלא מונעת מהמכללה לבנות סגל הוראה מיומן ומסור שנאמנותו נתונה למוסד ולתלמידיו".

-
- 4 בעלי תואר דוקטור ופרופסור - מסלול רגיל: מרצה, מרצה בכיר, פרופסור חבר ופרופסור מן המניין. מסלול מקביל: מורה, מורה בכיר. מסלול חוקרים: עמית מחקר, חוקר בכיר, חוקר. מסלול מומחים: פרופסור מן המניין נלווה, פרופסור חבר נלווה.
 - 5 בעלי תואר ראשון ושני - בדרגת עוזרי הוראה.
 - 6 מרצה, בדרך כלל בעל תואר דוקטור, שאינו שייך לסגל ההוראה הקבוע של המוסד. על פי רוב, חברי סגל מכל מוסד אקדמי שהתבקשו ללמד במוסדות אחרים במסגרת עבודה נוספת, וכן מומחים שעיקר עיסוקם לא באקדמיה.
 - 7 6,268 חברי סגל בכיר, 2,438 חברי סגל זוטרי, 2,938 עמיתי הוראה ומורים מן החוץ, ו-675 עובדי הוראה ומחקר אחרים.
 - 8 חלוקה של מספר הסטודנטים במוסד האקדמי במספר חברי הסגל הבכיר.
 - 9 במכללות ישנן 1,582 משרות של מורים מן החוץ אשר מאוישות על ידי 5,123 מורים, לרוב במשרות חלקיות.
 - 10 באוקטובר 2006 מינו ראש הממשלה, שרת החינוך ושר האוצר ועדה ציבורית לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, בראשות שר האוצר לשעבר מר אברהם (בייגה) שוחט.
 - 11 דוח הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, יולי 2007, עמ' 83.

בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בסוגיית המורים מן החוץ, שפורסם ביולי 2013, צוין שהיקף ההעסקה של מורים מן החוץ במכללות הוא רחב, וכי בשנת 2012 הם איישו יותר מ-40% מהיקף המשרות המלאות של סגל ההוראה במכללות המתוקצבות¹², כאשר בפועל רובם הועסקו בחלקי משרה, וליתר דיוק בכשליש משרה.

בחודשים מרץ-אוקטובר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את הדיווחים שמוסרים המוסדות לוות"ת על נתוני חברי הסגל הבכיר, ואת הבקרה שוות"ת עורכת על הדיווחים. נבדקו דיווחיהן של שתי אוניברסיטאות ושלוש מכללות על היקף המשרות ושעות ההוראה של חברי הסגל הבכיר בהן, דיווחיהן של אוניברסיטת בן גוריון ושל שלוש המכללות על חברי הסגל בהתאם למודל התקצוב החדש, הליך קליטתם של מורים מן החוץ בשתי מכללות, תקופת העסקתם ותנאי העסקתם של מורים מן החוץ בעשר מכללות.

הדיווחים לוות"ת על משרות חברי הסגל הבכיר

הבסיס הנורמטיבי להעסקת חברי סגל בכיר

1. המכללות המתוקצבות

במרץ 2008 פרסמה המל"ג הנחיות בנושא תנאי העסקה במכללות - "תנאי העסקה ודרוג במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות" (להלן - הנחיות ההעסקה של המל"ג). בהנחיות נקבע כי "חבר סגל הוראה אקדמי בכיר במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות, הוא מי שקיבל מינוי אקדמי באחת מהדרגות מרצה, מרצה בכיר, פרופסור חבר ופרופסור מן המניין".

כן נקבע בהנחיות ההעסקה של המל"ג כי הליך מינוי לדרגות מרצה ומרצה בכיר ייעשה באמצעות ועדת מינויים של המוסד (להלן - ועדת מינויים מוסדית), והליך מינוי פרופסורים לדרגות פרופסור חבר ופרופסור מן המניין ייעשה באמצעות ועדות המינויים העליונות של המל"ג (להלן - ועדות המינויים של המל"ג).

עוד נקבע כי מכסת שעות ההוראה במשרה מלאה של חבר סגל בכיר היא בהיקף של 12 שעות הוראה שבועיות (להלן - ש"ש) בכל סמסטר, כי ניתן לבצע הפחתות בשעות ההוראה ובלבד שהיקפן לא יפחת מ-10 ש"ש, ולמספר מצומצם של חברי סגל בעלי הישגים מחקרניים ניתן להפחית עד ל-8 ש"ש - אך לא פחות. הנחיות ההעסקה של המל"ג קובעות כי מעבר ל-100% משרה, יכול חבר הסגל הבכיר להיות מועסק במוסד שלו או במוסד אקדמי אחר, עד לשווה ערך של 50% משרה נוספים, קרי 6 ש"ש, וזאת כמורה מן החוץ.

2. האוניברסיטאות

הנחיות ההעסקה של המל"ג לא כוללות הנחיות לגבי מינוי חברי סגל בכיר, היקף ההוראה ומכסת שעות ההוראה שלהם באוניברסיטאות¹³. המל"ג קבעה בהנחיותיה לאוניברסיטאות¹⁴ כי

- 12 מכללות אשר ות"ת מתקצבת על בסיס שנתי ולכן שכר הלימוד בהן הוא אוניברסיטאי, בניגוד לעלותן במכללות הפרטיות.
13 בביקורת נמצא כי הליכי המינוי ומכסות שעות ההוראה באוניברסיטאות שנבדקו דומים במהותם.
14 עקרונות התאגדות מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות ממרץ 2004, סעיף 2.ג.

בין יתר סמכויות הוועד המנהל, ייכללו הסמכויות הבאות: "קביעת תנאי העבודה והשכר של נושאי המשרה השכירים והעובדים בתאגיד... לא תתקבלנה החלטות הסנאט, המחייבות הוצאות כספיות, ללא אישור הוועד הפועל". יצוין כי מספר שעות ההוראה באוניברסיטאות נמוך ממספרן במכללות, עקב עבודת המחקר של חברי הסגל הבכיר ומשום שהם נוטלים חלק בפעילות אקדמית מינהלית בוועדות ובמוסדות השונים של האוניברסיטה, ומשתתפים בהליכי מינוי או העלאה בדרגה של עמיתים, הכוללים כתיבת חוות דעת על המועמדים למינוי או להעלאה בדרגה.

התקנון האקדמי של כל מוסד קובע כי מינוי חבר סגל בכיר נעשה באמצעות ועדת המינויים המוסדית. הגדרת משרה מלאה והיקף ההוראה של חבר סגל בכיר נקבעת על ידי ועדה פנימית של המוסד¹⁵ והיא, הוראה בהיקף של 6-8 ש"ש בסמסטר, כל מוסד קובע זאת על פי שיקול דעתו. באוניברסיטת בן גוריון בנגב למשל, ניתן לבצע הפחתות נוספות בש"ש של הסגל הבכיר, ובלבד שהיקפן לא יפחת משלוש שעות (ראו להלן - העסקה חריגה של סגל בכיר). כפי שעולה מתשובותיהן של אוניברסיטאות חיפה ובר אילן למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, תקנוני ההוראה שלהן מחייבים חבר סגל בכיר בהיקף הוראה של 8 ש"ש. כמו במכללות, גם באוניברסיטאות חברי הסגל הבכיר יכולים להיות מועסקים כמורים מן החוץ ביחידות הוראה, בהיקף משרה שהוא שווה ערך עד ל-50% משרה נוספים, קרי 4 ש"ש.

משרד מבקר המדינה העלה כי החלטות האוניברסיטאות על היקף שעות ההוראה של חברי הסגל הבכיר לא הועברו לידי ות"ת, וממילא היא אינה מתייחסת לשונות הקיימת בין האוניברסיטאות בחובות הוראה אלו.

העסקה חריגה של סגל בכיר

הוות"ת היא הגוף האחראי על תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה. כחלק ממנגנון הבקרה והפיקוח שלה דורשת ות"ת מדי שנה מהמוסדות לדווח לה בסמסטר א' ובסמסטר ב' על נתוני הסגל בכללותו, לצורך בניית מאגר נתונים ממוחשב. המוסדות נדרשים לדווח על זהותם ושמותיהם של אנשי הסגל, על היקף העסקתם, על דרגתם, על היקף שעות ההוראה שלהם, על תפקידם ונתונים כלליים נוספים (להלן - דוח מאגר נתוני הסגל). ות"ת מחשבת את שעות החוסר באוניברסיטאות בהנחה שחובת ההוראה היא בהיקף של 6 ש"ש בלבד.

להלן הממצאים שעלו מבדיקת יישום ההנחיות שהעבירה ות"ת למוסדות בשנות הלימודים התשע"א-התשע"ג (ספטמבר 2010 - ספטמבר 2013), בנוגע לדוח מאגר נתוני הסגל, ומבדיקת הדוחות שהגישו לה המוסדות:

1. העסקה חריגה ממכסת שעות ההוראה המותרת

המערכת הממוחשבת של ות"ת, אשר אליה מוזנים דוחות מאגר נתוני הסגל של המוסדות, מפיקה עבור כל מוסד דוח שנשלח אליו על ידי ות"ת ומפרט עבורו את חריגות העסקה החלות בו. משרד מבקר המדינה ריכז את שעות החוסר השבועיות של המוסדות שלא ענו למכתבי החריגה. מספרן הכולל של שעות החוסר בשנת הלימודים התשע"ג עמד על כ-3,281.

15 באוניברסיטת בן גוריון למשל, ההחלטות מתקבלות בוועדה המרכזת. הסנאט ממנה את הוועדה והוא שמאשר את החלטותיה. תפקידה הוא לייעץ לרקטור בענייני תקציב והיקף ההוראה של חברי הסגל, גורם המשפיע ישירות על עלויות השכר של המוסד.

שעות הוראה, רובן הגדול - 92% מהן - מקורן באוניברסיטאות. היקף החרیגה באוניברסיטה העברית, למשל, עמד בשנה זו על כ-443 שעות הוראה, ובאוניברסיטת תל אביב הוא עמד על כ-1,279 שעות הוראה; במכון טכנולוגי לישראל (להלן - הטכניון) הוא עמד בשנה זו על כ-1,141 שעות הוראה. יצוין כי במכתב החריגה של ות"ת אשר נשלח אל הטכניון בינואר 2014 נכתב כי "מתוך 482 חברי הסגל האקדמי הבכיר המועסקים במשרה מלאה, 397 חברי סגל מלמדים פחות מ-6 שעות הוראה שבועיות, ומהווים 82% מכלל חברי הסגל המועסקים במשרה מלאה" (ההדגשה במקור). תגובה למכתב זה לא התקבלה עד אוקטובר 2014 (להלן - מועד סיום הביקורת).

מתשובות האוניברסיטאות העברית ובן גוריון למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, עולה כי היקף שעות ההוראה של חברי הסגל הבכיר לא הועלה לדיון ולא אושר בוועד המנהל שלהן, בניגוד לנדרש.

משמעותן של חריגות אלה רחבה ואינה מתמצה בגבולות הפן הכספי: מעבר לחוסר היעילות ולכובד כספי הציבור הגלומים בהן, הן מכשירות הלכה למעשה מציאות שבה חברי הסגל הבכיר מבצעים פחות שעות הוראה מאלו שהם מחויבים להן מתוקף תנאי העסקתם, וכדי להשלים את שעות ההוראה החסרות מעסיקים המוסדות מורים מן החוץ.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג, כי לאחר שקבעה בהנחיותיה לאוניברסיטאות¹⁶ כי על הוועד המנהל לקבוע את תנאי העבודה והשכר של העובדים וכי החלטות בעלות משמעות כספית יובאו לאישורו, היא לא בדקה שההנחיות אכן מיושמות. בפועל, ות"ת מחשבת את שעות החוסר ומתעלמת מהנחיות ההעסקה של המל"ג, המחייבות אישור של הוועד המנהל להיקפי המשרות המצומצמים (ראו להלן בפרק זה - אוניברסיטת בן גוריון והאוניברסיטה העברית).

בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה ציינו האוניברסיטאות כי "הניסיון להכתיב לאוניברסיטה איזון שונה מן האיזון שבוצע על ידה מהווה התערבות בחופש האקדמי הנתון לה". עוד צוין כי מטרת המוסד היא "לנצל נכון את המשאבים והיכולות של חברי הסגל" וכי כמות שעות ההוראה תהיה "במידה המתאימה ללא פגיעה באיכות ובכמות התפוקה המחקרית שלהם". אוניברסיטת בר אילן כתבה בתשובתה, כי היא "מצפה לקבל הנחיות ברורות וחד-משמעיות באשר להיקפי ההעסקה המותרים של הסגל הבכיר, מספר שעות ההוראה, כללי עבודה נוספת וכלים לאכיפתם", ובדו"ח ועדת פרידמן¹⁷ של האוניברסיטה העברית נקבע כי "אין באוניברסיטה הגדרה מהן חובותיו של איש הסגל האקדמי".

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטאות, ובמיוחד לאוניברסיטת בן גוריון ולאוניברסיטה העברית שנבדקו - כי הצורך בשמירה על החופש האקדמי ועל האיזון בין הכמות והאיכות המחקרית לבין כמות שעות העבודה, אינו מייתר את חובתן להקפיד על כללי מינהל תקין. מאחר שמדובר גם בשיקול כלכלי כבד משקל, אשר לו השלכות על איתנותן הכספית של האוניברסיטאות, היה על הוועד המנהל של כל מוסד לדון ולאשר הוצאות אלה. משקבעה המל"ג כי עניינים אלה יידונו בוועד המנהל, חובה לקיים את הנחיותיה ואין מקום לטענה בדבר התערבות בחופש האקדמי.

16 ראו הערה 14.

17 ועדה של האוניברסיטה העברית לבדיקת עומסי ההוראה של חברי הסגל הבכיר, בראשות פרופ' פרידמן, מנובמבר 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג כי היעדרן של הנחיות העסקה ברורות לחברי הסגל הבכיר באוניברסיטאות מחד גיסא, ומתן חופש ניהולי מאידך גיסא, הביאו לכך שהאוניברסיטאות פעלו ללא מסגרת שעות הוראה מינימלית מחייבת. מן הראוי שהמל"ג תקבע הנחיות העסקה ברורות וחד-משמעיות לאוניברסיטאות, בכל הקשור לחובת ההוראה של הסגל הבכיר תוך שמירה על האיזון הראוי בין קידום המחקר במוסדות ובין צורכי ההוראה שלהם. ראוי גם שוות"ת תדרוש מהאוניברסיטאות לקבוע את ההנחיות בתקנון שלהן או בנוהל מתאים, וכי תקיים בקרה על קיומן.

2. מודל התקצוב החדש

במודל התקצוב החדש¹⁸ של ות"ת נקבע כי "מקדם התאמה ליעד יחס מספר סטודנטים לסגל אקדמי בכיר" הינו מדד כללי המלמד בין היתר על איכות ההוראה באוניברסיטאות ובמכללות". בפועל, חלק מחברי הסגל הבכיר מועסקים במשרה חלקית בהוראה, ומדווחים לוות"ת כמועסקים במשרה מלאה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת שמצב שבו חלק מהסגל הבכיר אינו ממלא את מכסת שעות ההוראה המחייבת פוגם בחישוב היחס סגל-סטודנט במודל התקצוב החדש (ראו להלן - דיווח המוסדות לוות"ת על מספר חברי הסגל האקדמי הבכיר), שבאמצעותו מקבל המוסד תקציב עבור מרכיב ההוראה, והמשמעות היא תקצוב יתר של המוסדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור העולה מדיווחי המוסדות על ות"ת לעקוב אחר תוצאות מודל התקצוב החדש ולבחון את יעילותו, גם לאור מודלים אלטרנטיביים, כמו מדידת היחס בין מספר הסטודנטים לבין שעות ההוראה הפרונטלית בפועל של חברי הסגל הבכיר ושעות הנחיית הסטודנטים בתארים מתקדמים.

3. העסקה מעבר להיקף המשרה המותר

בהנחיות העסקה של המל"ג נקבע, כאמור, כי נוסף להיקף משרה של 100%, חבר סגל בכיר יכול ללמד עוד 50% משרה לכל היותר, במוסד שלו או במוסד אחר, וזאת כמורה מן החוץ בלבד. באופן הזה המל"ג מבקשת להבטיח כי חברי הסגל הבכיר ממלאים, ראשית כול, את כל חובותיהם כלפי המוסד העיקרי שבו הם מועסקים.

נמצא כי בדוחות מאגר נתוני הסגל שהגישו כלל המוסדות לוות"ת בשנת הלימודים התשע"ג, הועסקו 20 איש במעמד של חבר סגל בכיר ביותר ממוסד אקדמי אחד, בהיקף העסקה כולל החורג מ-100%, וזאת בניגוד להנחיות העסקה של המל"ג, שלפיהן מעבר ל-100% משרה יש להעסיקם כמורים מן החוץ. יודגש כי העסקה כזו משמעותה דיווח של שני המוסדות לוות"ת על אותו חבר סגל כחלק מהסגל האקדמי של כל אחד מהם, והיא מגדילה, בסופו של דבר, את תקציבם של שני המוסדות. נמצא כי ות"ת אמנם העירה למוסדות על החריגה מהנחיות, אולם היא לא מנעה מצב זה ותקצבה את שני המוסדות כאילו היה מדובר בשני אנשי סגל שונים.

18 מודל התקצוב של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל (מפברואר 2012, נספח ג, עמ' 104).

אוניברסיטת בן גוריון

1. בחוקה והתקנון הכללי של אוניברסיטת בן גוריון¹⁹ נקבע כי "כל החלטה של הסנאט²⁰ שיש לה משמעות כספית או תקציבית תהיה טעונה אישור הוועד המנהל". עוד נקבע בהם כי תפקידי הוועד המנהל הם לפקח על ניהול האוניברסיטה, על ענייניה ונכסיה, להתוות את מדיניותה, לקבוע את האסטרטגיה להשגת יעדיה, ו"לקבוע תנאי העבודה והשכר של נושאי המשרה השכירים והעובדים בתאגיד". התקנון האקדמי של האוניברסיטה קובע, כי הוועדה המרכזת²¹ רשאית להשתמש בסמכויות הסנאט ולמלא את תפקידיו בכל עניין שיו"ר הוועדה המרכזת ראה לנכון. חברי הוועדה המרכזת הם הרקטור (יו"ר הוועדה), דיקני הפקולטות ונציגים מכמה פקולטות באוניברסיטה.

נמצא כי הוועדה המרכזת אישרה עוד בישיבתה מיוני 2003 את ההקלות בעומס ההוראה של הסגל הבכיר ובעלי התפקידים, וכן פטור מהוראה לרקטור (נוסף על הנשיא שפטור מהוראה מתוקף תפקידו) והקלה של 50% לדיקנים ולמנהלי המכונים. שלושה ימים לאחר מכן אישר הסנאט את החלטות הוועדה המרכזת. עוד נמצא כי בהחלטתה מאוקטובר 2010 ערכנה הוועדה המרכזת את החלטות בנושא הקלות בעומס ההוראה. מכאן שהדיקנים, אשר מהווים רוב בוועדה המרכזת, מאשרים לעצמם הפחתה של שעות הוראה.

2. על פי החישובים שערך משרד מבקר המדינה, סך ההקלות בעומס ההוראה שאושרו לבעלי תפקידים נכון לינואר 2013 הוא בהיקף של 162 שעות הוראה שנתיות של חברי סגל בכיר. יש לדבר גם משמעות כספית, ולכן על פי חוקת האוניברסיטה, כפי שתוקנה ביולי 2004, היה צריך להביא לאישור הוועד המנהל, דבר שלא נעשה.

3. החלטת הוועדה המרכזת מאוקטובר 2010 להפחית את שעות ההוראה לבעלי תפקידים, קובעת כי פטור מצטבר של שעות הוראה לא יעלה על 50% (למעט תפקיד הרקטור), ומכאן ששעות ההוראה לא יפחתו מ-3 ש"ש בסמסטר.

נמצא כי אוניברסיטת בן גוריון הפחיתה את חובת שעות ההוראה של 23 חברי סגל שלה בשנת הלימודים התשע"ג, כך שממוצע שעות ההוראה השנתית של כל אחד מהם היה בפועל קטן מ-3 ש"ש בסמסטר. האוניברסיטה נימקה את החלטתה בכך שאותם חברי סגל מילאו גם תפקידים אקדמיים וכן בשל הצטיינותם במחקר או בהנחיית סטודנטים.

4. משרד מבקר המדינה גם העלה, כי על פי דוח מאגר נתוני הסגל שהגישה האוניברסיטה לוו"ת, היו בשנת הלימודים התשע"ג 17 חברי סגל בכיר נוספים אשר לא מילאו את חובת שעות ההוראה שלהם, מבלי שקיבלו אישור של האוניברסיטה לכך. על פי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, שווי השלמת השעות הללו על ידי מורים מן החוץ הוא כ-1.1 מיליון ש"ח בשנה.

אוניברסיטת בן גוריון ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי היא "איננה מקבלת את הנחת המוצא לפיה מדובר בהחלטה בעלת משמעות כספית", ולכן אין צורך באישור של הוועד המנהל. עוד ציינה האוניברסיטה כי היא מוסד מחקרי ולימודי. חבר סגל עוסק באוניברסיטה במחקר, הוראה וניהול. תפיקות מחקר גבוהות הן האינטרס הראשון במעלה של האוניברסיטה. מטרת ההקלה בשעות ההוראה היא לאפשר לחבר הסגל להקדיש זמן רב יותר למחקר או לניהול, ולכן היא ניתנת על פי קריטריונים של מצוינות או תפקיד ניהולי או לחברי סגל חדשים.

19 חוקת האוניברסיטה מגדירה את יעדי האוניברסיטה, תפקידיה, סמכויותיה ומוסדותיה. התקנון הכללי נובע מהחוקה ומכיל הוראות בכל העניינים המחייבים התקנת תקנות על פי החוקה.
20 הסנאט הוא הגוף האקדמי העליון של האוניברסיטה, המורכב מ-71 חברים; הרקטור הוא יו"ר הסנאט.
21 ועדה הפועלת בתקופות שבין ישיבות הסנאט, ופעולותיה מובאות לאישור הסנאט.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטת בן גוריון, כי מאחר שצומצמו היקפי המשרות של הסגל הבכיר נדרש להעסיק במקומם אנשי סגל אחרים למילוי השעות, דבר שבהכרח מוביל לגידול במיליוני שקלים בשנה בהוצאות האוניברסיטה, ולכן היה עליה להביא את הנושא לאישור הוועד המנהל.

כמו כן, על אוניברסיטת בן גוריון, כמו גם יתר המוסדות, להקפיד כי בעלי התפקידים במוסד לא יקבלו החלטות אשר נוגעות להם באופן אישי.

האוניברסיטה העברית

באוניברסיטה העברית היו בשנת הלימודים התשע"ג 182 חברי סגל אשר לא מילאו את חובת שעות ההוראה שלהם, בהיקף מצטבר של 443 שעות. שווי השלמת השעות הללו על ידי מורים מן החוץ הוא כ-5.6 מיליון ש"ח בשנה. האוניברסיטה לא השיבה למכתב החריגה של ות"ת בשנת הלימודים התשע"ג.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2014, הסבירה האוניברסיטה, כי על פי התקנון הכללי שלה, הדיקן²² הוא שאחראי לניהול הפקולטה, המנוהלת כמשק תקציבי סגור, ולו הסמכות להקטין את עומס ההוראה אם יש צורך אקדמי בכך. עוד ציינה האוניברסיטה בתשובתה מנובמבר 2014 כי "הפחתה בעומס ההוראה מוענקת בעיקרו של דבר במקרים הבאים: תפקידי ניהול אקדמי בכירים; מורים בשנה הראשונה...". עם זאת, מהתייחסותה לרשימת 182 חברי הסגל האמורים, עולה כי אין כל הסבר להפחתה שקיבלו 41 מהם; במקרים מסוימים ניתנו הפחתות לחברי סגל בכיר גם משום שהם עסקו בפיתוח קורסים חדשים, לכאלה שמילאו מגוון תפקידים ביחידה, או למי ששימשו בצוות בוחנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה העברית כי בהיעדר הנחיות מהמל"ג לגבי שעות ההוראה של חברי הסגל הבכיר, היא אפשרה לכל דיקן להחליט בעצמו על שעות ההוראה של חברי הפקולטה שלו - מדיניות אשר לא אושרה על ידי המוסדות המנהלים (הסנאט והוועד המנהל) שלה. זאת ועוד, הסבירה בנוגע לחברי הסגל הבכיר שלא מילאו את מכסת שעות ההוראה שלהם אינם עולים בקנה אחד עם המדיניות שהיא קבעה לגבי חובת ההוראה החלה עליהם.

המכללה האקדמית ספיר

נמצא כי בשנת הלימודים התשע"ג העירה ות"ת למכללת ספיר על כך ש-57 מחברי הסגל הבכיר שלה לא עמדו בחובת שעות ההוראה שלהם. סך שעות ההוראה החסרות הסתכמו בכ-169 ש"ש. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, שווי השלמת השעות הללו הוא כ-1.5 מיליון ש"ח בשנה. מכללת ספיר לא הגיבה להערת ות"ת.

22 ראש הפקולטה.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר כי על ות"ת לעמוד ביתר תוקף על קיומם של הכללים וההנחיות לפעילותם של המוסדות השונים, במיוחד אלה שיש להם השלכות תקציביות, ולפקח על התנהלות המוסדות בהתאם לכללים הללו. יצוין כי מבקר המדינה כבר קבע בעבר²³ כי "ות"ת לא ניצלה את סמכויותיה ואת מעמדה כגורם המתקצב את המוסדות להשכלה גבוהה ומפקח עליהם".

חולשת הבקרה של ות"ת

1. התעלמות המוסדות מהתראות ות"ת

א. נמצא כי בשנת הלימודים התשע"א שלחה ות"ת ל-28 מוסדות מכתבים על חריגות וליקויים אשר נמצאו בדיווחיהם; שלושה מהמוסדות לא השיבו למכתבים. בשנת הלימודים התשע"ג שלחה ות"ת מכתבים דומים ל-27 מוסדות, ושישה מהם (כ-22%) לא השיבו למכתבים. הערות רבות לאותם מוסדות שבו וחזרו לאורך השנים. ות"ת ציינה זאת בפניהם, אולם לא התקבלה מהם כל תגובה לעניין זה. להלן דוגמה:

בשנת הלימודים התשע"ע (2009-2010) הודיעה ות"ת לאוניברסיטת בן גוריון ולמכון טכנולוגי חולון (להלן - המכון בחולון), כי הם מעסיקים בו-זמנית חבר סגל מסוים (להלן - פרופ' א') במינוי של חבר סגל בכיר; בשנת הלימודים שלאחר מכן, התשע"א, הודיעה ות"ת לשני המוסדות כי פרופ' א' נמצא בשבתון משני המוסדות בו-זמנית, דבר המנוגד להנחיות ההעסקה של המל"ג. עלה ששני המוסדות התעלמו מהודעות ות"ת, ופרופ' א' המשיך לעבוד בשני המוסדות עד לפרישתו לגמלאות בסוף שנת הלימודים התשע"א.

ב. משרד מבקר המדינה העלה, כי במקרים שבהם המוסדות השיבו למכתבי ות"ת, התעלמה ות"ת מהתשובות אף שעלו מהן לעתים ליקויים חמורים. כך נותרו הליקויים כאבן שאין לה הופכין. להלן דוגמאות:

בתשובתו למכתב של ות"ת על חריגות ההעסקה במוסד לשנת הלימודים התשע"ג, ציין סגן הנשיא לעניינים אקדמיים במכון בחולון, כי ארבעה חברי סגל בכיר אשר דווחו לוות"ת ככאלה אינם חברי סגל אקדמי כלל. הגם שהתשובה האמורה מעוררת ספק לגבי אמיתות הדיווחים של המוסד, היא לא זכתה להתייחסות כלשהי של ות"ת (ראו להלן - דיווחי המוסדות לוות"ת על מספר חברי הסגל הבכיר).

בתשובתה למכתב החריגה של ות"ת בדבר מכסת שעות ההוראה בשנת הלימודים התשע"ג, ציינה מכללת אפקה "כי המשרה באפקה מחושבת על בסיס שנתי ואין בהכרח זהות בין הסמסטרים". מתשובה זו ומבדיקת משרד מבקר המדינה את דיווחי המכללה ומכתב על החריגות אשר נשלח לה עולה כי ות"ת העירה למכללה על חריגות המבוססות בטעות על נתוני סמסטר אחד בלבד ולכן הן התבררו כלא נכונות.

23 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה (2009), עמ' 82.

לדעת משרד מבקר המדינה, מציאות שבה חלק מן המוסדות מתעלמים ממכתבים של ות"ת על החריגות, וות"ת לא מטפלת בתשובות שקיבלה, משקפת את חולשת הבקרה שוות"ת מפעילה כלפי המוסדות האקדמיים ואת העובדה שהנחיותיה לא נאכפות, ומכאן שאי אפשר לוודא את קיומו של מינהל תקין במוסדות האקדמיים. על ות"ת לגבש מתכונת פעולה לחיזוק מעמדה, לשכלל כלים שבאמצעותם תוכל לממש כהלכה את תפקידה ולאכוף את הנחיותיה כגורם המפקח והמבקר, לרבות קביעת סנקציות כלכליות במקרים מתאימים בעקבות הפרתן.

2. חסר בדיווחי המוסדות לוות"ת

משרד מבקר המדינה מצא כשלים במתכונת הדיווח לוות"ת: המוסדות מדווחים על נתוני ההעסקה של חברי הסגל הבכיר בשני הסמסטרים בכל שנה, אולם הם לא כוללים בדיווחיהם את נתוני ההעסקה שלהם בסמסטר הקיץ, אם וכאשר ישנם כאלה. כך גם בנוגע לחריגה ממכסת שעות ההוראה - ות"ת התייחסה רק לדיווחי סמסטר א' וסמסטר ב', ולא כללה את נתוני סמסטר הקיץ.

בביקורת שערך משרד מבקר המדינה במכון האקדמי לב (להלן - מכון לב), נמצא כי בניגוד להנחיות ות"ת, צירף מכון לב את שעות ההוראה של סמסטר הקיץ בשנת הלימודים התשע"ב (סמסטר אלול) לדיווח של סמסטר א' בשנת הלימודים התשע"ג; עלה שכך נהוג המכון בכל שנה וכי ות"ת לא ידעה על כך. צירוף השעות בדרך זו גורם להטעיה, שכן הוא מציג היקף שעות הוראה לחבר סגל בכיר בסמסטר א' הגבוה מהיקף ההוראה שהוא מבצע בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמוסדות קובעים את שעות ההוראה של חברי הסגל לשנת לימודים מלאה, ובמקרים מסוימים אפילו לתקופה של שנתיים, על ות"ת לדרוש מהמוסדות להגיש לה את מלוא הנתונים השנתיים ולגבש את מסקנותיה על בסיס בחינתם כמקשה אחת. הן לגבי מילוי מכסת שעות ההוראה והן לגבי חריגות מהיקף ההעסקה של חברי הסגל.

3. טיפול לקוי של ות"ת בחריגות

א. משרד מבקר המדינה העלה כי במכתבים ששלחה ות"ת למוסדות על החריגות שנמצאו, היא התייחסה רק לחלק מדיווחיהם. לדוגמה: בשנת הלימודים התשע"א הסתמכו הערותיה בנוגע לחריגות ההעסקה של חברי הסגל הבכיר במוסדות רק על דיווחי סמסטר ב', והתעלמו מנתוני סמסטר א'; עוד נמצא כי בשנת הלימודים התשע"ב היא קיבלה מהמוסדות דיווחים על נתוני ההעסקה, אך לא קיימה בקרה על היקף ההעסקה בפועל. נמצא כי גם בשנת הלימודים התשע"ג התייחסו הערות ות"ת לחריגות בהיקף ההעסקה בנוגע לנתוני סמסטר ב' בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת, כי מהסתמכות על נתוני סמסטר אחד אי אפשר להסיק מסקנות ולהעיר הערות על כל השנה. לכן ראוי כי בקרותיה יסתמכו על דיווחי המוסדות לשנה אקדמית שלמה.

ב. ות"ת דורשת מהמוסדות לנמק בדוח מאגר נתוני הסגל את סיבת הפחתת השעות של חבר הסגל הבכיר, ולפרט את קוד תפקידו ואת תיאור תפקידו.

משרד מבקר המדינה העלה, כי טופס הדיווח ששולחת ות"ת למוסדות מאפשר להם לדווח על הפחתת שעות הוראה לחבר סגל בכיר רק כאשר היא קשורה לתפקיד שהוא ממלא או לעיסוקו בהדרכה של עבודות גמר; אולם טכנית לא ניתן לדווח על סיבות אחרות במקום המיועד לכך בטופס²⁴, ובמקרים כאלה המוסדות נאלצים לדווח על הסיבות במקום אחר בטופס, שאינו מיועד לכך. בשל מגבלות המערכת הממוחשבת, השעות המופחתות אינן נספרות במניין שעות ההוראה, ומשמעות הדבר היא, קבלת דיווחים לא אמינים ומידע לא מדויק על חריגות העסקה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציינה ות"ת, כי "בדיקת החריגות נעשת אחת לשנה או אחת לשנתיים כתלות במשימות אל מול כ"א המוקצה לנושא זה... מערכת המחשוב הקיימת יוצרת קושי בעיבוד שנתי". כן ציינה כי "מערכת המחשוב בתהליך שדרוג לרבות בחינת העברת נתוני סמסטר קיץ".

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי לבקרה שהיא מפעילה על חריגות בהעסקתו של הסגל הבכיר חשיבות עליונה בשמירה על מינהל תקין ועל ניצול יעיל של התקציבים. עליה לוודא שהכלים שעומדים לרשותה לצורך הפעלת הבקרה הנם אמינים ויעילים. כמו כן, עליה לתקן את הליקוי הטכני במערכת הממוחשבת שלה, שלא מאפשר קבלת דיווח אמין על שעות ההוראה. על ות"ת להקפיד שבדיקת החריגות במוסדות תקבל עדיפות ראויה בין המשימות המוטלות עליה, וכי הבדיקה תיעשה כל שנה, על בסיס דיווחים שנתיים ולא סמסטריאליים.

דיווחי המוסדות לוות"ת על מספר חברי הסגל הבכיר - מודל התקצוב החדש

החל בשנת הלימודים התשע"א משתמשת ות"ת במודל התקצוב החדש, לצורך קביעת התקצוב השנתי של המוסדות השונים. אחד מעקרונות המודל הוא מדד חדש שהתווסף - יחס סגל-סטודנט. היס"ס מתייחס להיקף המשרות של הסגל הבכיר, שמונה על פי הנחיות ההעסקה של ות"ת ומשולב בהוראה פרונטלית. ות"ת קבעה יס"ס שונה לכל מוסד בנפרד.

כדי לחשב את היס"ס, ות"ת משתמשת בדוח ממוצעי שכר ינואר של השנה הקודמת, שאותו היא מקבלת מכל מוסד ומוסד (כך למשל, דוח ממוצעי שכר ינואר 2014 משמש לתקצוב המוסדות בשנת הלימודים התשע"ה).

משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין דוח ממוצעי שכר ינואר לבין דוח מאגר נתוני הסגל של אוניברסיטת בן גוריון, המכון בחולון, מכון לב ומכללת ספיר. להלן הממצאים:

24 כגון עבור קורס חדש, איש סגל חדש, כתיבת ספר במקום הוראה בקורס, הפחתה מיוחדת באישור הרקטור ועוד.

דיווחי אוניברסיטת בן גוריון

מודל התקצוב החדש של מערכת ההשכלה הגבוהה נקבע כי חבר סגל בכיר בשבתון פטור מהוראה (פטמ"ה) וכן מדענים המועסקים בתכנית קמ"ע - שאינם חייבים בהוראה פרונטאלית, אינם אמורים להיות חלק מחישוב היס"ס במוסד.

משרד מבקר המדינה העלה, כי ברוח ממוצעי שכר ינואר של אוניברסיטת בן גוריון לוות"ת בשנת הלימודים התשע"ג, ארבעה בעלי תפקידים ששהו בשבתון פטמ"ה דווחו כחלק ממצבת הסגל הבכיר אשר עברו מתוגמלת האוניברסיטה ביס"ס. זאת אף שבדוח מאגר נתוני הסגל שלה ציינה האוניברסיטה כי הם בשבתון.

בדיווחי אוניברסיטת בן גוריון לשנים התשע"א-התשע"ג נכללו בסך הכול תשעה חברי סגל בכיר ששהו בשבתון פטמ"ה, ובכל זאת דווחו כחלק ממצבת הסגל הבכיר. דיווח זה הוריד את היס"ס, ולפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה הוא תרם להגדלת מרכיב ההוראה של האוניברסיטה על פי מודל התקצוב החדש בסכום כולל של כ-3.2 מיליון ש"ח בתקופה זו.

עוד נמצא כי בדוחות מאגר נתוני הסגל של אוניברסיטת בן גוריון לוות"ת בשנים התשע"א-התשע"ד, דווחו חמישה מדענים ברוח אחד כחברי סגל בכיר וזאת לאחר שעברו הליך מינוי כמקובל באוניברסיטה, ובדוח אחר כמדענים בתכנית הקמ"ע²⁵. בעקבות הדיווח, באותן שנים העבירה ות"ת לאוניברסיטה סכום נוסף של כ-1.8 מיליון ש"ח עבור השתתפות בשכרם של מדענים אלו, מעבר לתקצובם במודל התקצוב החדש.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי אף שיש בידיה דיווחים המאפשרים לה להצליב נתונים ולהפעיל בקרה הולמת, היא לא עושה כן, ולמעשה היא לא בודקת את הדיווחים גם בכל דרך אחרת.

דיווחי המכללות

בהחלטת המל"ג נקבע כי מינויים של חברי סגל בכיר לדרגות מרצה ומרצה בכיר במכללות יתבצעו על ידי ועדת מינויים מוסדית; עוד נקבע כי הרכב ועדת המינויים ימנה לפחות חמישה חברים. מינויים לדרגות פרופסור ייעשו באמצעות ועדות המינויים של המל"ג, שישקלו את החלטותיהן על פי אמות מידה של איכות, כישורים והתאמת המועמד למשרה.

בבדיקה נמצא כי דוחות ממוצעי שכר ינואר של המכון בחולון, מכללת ספיר ומכון לב כללו חברי סגל בכיר שמונו שלא בהתאם להנחיות העסקה של מל"ג. להלן הפירוט:

המכון הטכנולוגי בחולון

1. בתקנון המינויים של המכון בחולון נקבע כי כל מינוי לדרגות של סגל בכיר ייעשה על ידי ועדת המינויים המוסדית ואושר על ידי ועדת המינויים העליונה של המוסד.

25 קמ"ע - הינה תכנית לקליטת מדענים עולים, את שכרם של המדענים משלם המוסד אך בתמורה הוא מקבל מימון של 60% משכרם ממשד הקליטה ועוד 20% מהות"ת, שלא דרך מרכיב ההוראה בתקציב המוסד.

משרד מבקר המדינה העלה שחלק מחברי הסגל הבכיר במכון נקלט במהלך השנים 1999-2013 מבלי שהתקבל לכך אישור ועדת המינויים המוסדית. מדובר במסלול העסקה של המכון הקרוי "שווה ערך", הנקבע בהמלצת הדיקן ובאישור הנשיא, ואינו מעוגן בתקנון המינויים או בהנחיה של המל"ג.

נמצא גם כי בדוחות ממוצעי שכר ינואר לשנות הלימודים התשע"א-התשע"ד (המדווחים לוות"ת ומשמשים כאמור לחישוב היס"ט), כלל המכון בחולון במצבת כוח האדם שלו בין 20 ל-30 חברי סגל זוטרי, חברי סגל בכיר שהיו בשנת שבתון וחברי סגל בכיר אשר הועסקו בחוזה העסקה אישי, וזאת בניגוד להנחיות ההעסקה של המל"ג. בעשותו כן גרם המכון להגדלת התקציב שהועבר אליו בשנים אלה בגין מרכיב ההוראה, בסכום כולל של כ-30 מיליון ש"ח. עולה מכך חשש, שבשל כך שהדיווחים של המכון לוות"ת לא היו אמינים, הוא זכה לתקצוב יתר שלא הגיע לו.

עוד נמצא כי בדוחות מאגר נתוני הסגל של המכון בחולון לוות"ת בשנות הלימודים התשע"א-התשע"ד, דווחו חמישה מדענים הן בתכנית הקמ"ע והן כחברי סגל בכיר, וזאת לאחר שעברו הליך מינוי כמקובל במכללה. בעקבות הדיווח, באותן שנים העבירה ות"ת למכון בחולון סכום נוסף של כ-1.8 מיליון ש"ח עבור השתתפות בשכרם של מדענים אלו, מעבר לתקצובם במודל התקצוב החדש.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי הליקויים שנמצאו בדיווחי המכון בחולון משקפים באופן חד וברור את חובתה להפעיל מנגנוני בקרה על דיווחי המוסדות. דיווחים לא אמינים עלולים לזכות את המוסדות בתקציבי יתר שלא מגיעים להם, על חשבון משימות אחרות שעל ות"ת לתקצב.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה ות"ת כי "במסגרת הבדיקות המיוחדות של ות"ת, במהלך השנה תערך בדיקת רו"ח במוסד מטעם ות"ת לנושא זה. עד לביורר הממצאים יופחת המימון החודשי למכון ביחס לתקציבו".

משרד מבקר המדינה מעיר עוד לוות"ת, כי עליה לבחון את האפשרויות העומדות בפניה לטיפול בכספים ששולמו ביתר.

2. בתקנון המינויים של המכון בחולון נקבע כי ניתן להעסיק חבר סגל בכיר לתקופת ניסיון ולא במינוי קבוע, לכל היותר חמש שנים; במקרה שחבר סגל בכיר לא יקבל קביעות לאחר חמש שנים, מינויו לא יחודש.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, הועסקו במכון בחולון 34 חברי סגל בכיר ללא מינוי קבוע למעלה מחמש שנים; חלקם מועסקים כ-12 שנים במעמד זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין נשיא המכון בחולון, פרופסור אדוארד יעקובוב, כי "הדבר נובע מקיפאון שנהג במכון בהיבטי קידום ופעילות ועדת המינויים בתקופות קודמות".

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים שהועלו בנוגע למכון בחולון מחייבים את ות"ת לבצע בדיקה מעמיקה ורוחבית בכל הקשור להתנהלותו.

מ כ ו ן ל ב

מכון לב ניסח נוהל מינויים והעלאות בדרגה לסגל הוראה (להלן - הנוהל), הקובע כי חבר סגל בכיר יועסק באחד מארבעה סוגי מינויים: סגל הוראה במינוי מיוחד, סגל הוראה חדש, מינוי רגיל ומינוי קביעות. מינויים לפי "סגל הוראה במינוי מיוחד" ו"סגל הוראה חדש" תקפים ללא יותר משנתיים בכל סוג מינוי הם נעשים על ידי ראש המחלקה ובאישורו של הרקטור בלבד, ואילו מינוי רגיל וקביעות נעשים על ידי ועדת המינויים המוסדית המונה ממישה חברים.

משרד מבקר המדינה מצא, כי הנהל של מכון לב אינו תואם את הנחיות ההעסקה של המל"ג, משום שהוא מאפשר מינוי של חברי סגל לדרגות מרצה ומרצה בכיר ללא אישור ועדת המינויים המוסדית.

בשנת הלימודים התשע"ד היו במכון לב 106.9 משרות של חברי סגל אקדמי בכיר, אשר מתוכן 44.8 משרות היו של סגל הוראה במינוי מיוחד וסגל הוראה חדש. אף שחברי סגל אלה לא קיבלו אישור של ועדת המינויים המוסדית, כנדרש בהנחיות ההעסקה של מל"ג, הם הובאו במניין חישוב היס"ס. בשל כך גדל מרכיב ההוראה של מכון לב בצורה משמעותית - בכ-25% - והמכון תוקצב ביתר של כ-13 מיליון ש"ח בשנה זו²⁶.

ביולי 2014 שלח משרד מבקר המדינה מכתב לנשיא מכון לב ולוות"ת, שבו הוצגו ממצאי הבדיקה והתבקשה תגובתם לממצאים ולתקצוב לקראת שנת הלימודים התשע"ה.

באותו חודש השיב למשרד מבקר המדינה נשיא מכון לב, פרופסור חיים סוקניק, כי ראש המחלקה, אשר המליץ על המועמדים, והרקטור, אשר אישר אותם, היוו למעשה ועדה בנושא זה. הוא הוסיף וציין כי בעקבות הערות הביקורת, בעתיד יתבצע אישור חברי סגל חדשים למינויים אלה בוועדת המינויים המוסדית ולא כפי שהתבצע עד לאותו מועד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 מסר רקטור מכון לב כי "נפעל לשינוי בנהל הקיים בוועדת חוקה ותקנון של מוסדנו להתאמתו לדרישות ות"ת". בתשובתו מינואר 2015 הוא מסר כי "חברי הסגל שהיו במינוי מיוחד... בעת הביקורת שלכם, יעברו תהליך דיון בישיבות וועדת מינויים הקרובות - תיקון המינויים הישנים".

משרד מבקר המדינה מעיר לנשיא ולרקטור של מכון לב כי הליך המינוי של חבר סגל הנו מורכב ודורש בחינה מעמיקה של המועמד, פרסומי האקדמיים ומידת התאמתו לסגל הקיים במוסד. לכן, על הנהלת מכון לב לוודא שקבלה של חברי סגל חדשים נעשית רק לאחר אישור ועדת המינויים המוסדית בהתאם לדרישות המל"ג.

מ כ ל ת ס פ י ר

עד מאי 2010 - במשך 12 שנים - כיהן בתפקיד נשיא המכללה פרופסור זאב צחור. במשך כל התקופה לא פעלה המכללה על פי תקנון אקדמי שהסדיר את דרך קבלת חברי הסגל הבכיר החדשים ואת המתכונת למתן קביעות. אולם תקנון העסקה²⁷ במוסד קבע כי "המינוי לדרגות מרצה או מרצה בכיר הינו בסמכות ועדת המינויים של המכללה".

26 חישוב מרכיב ההוראה במודל התקצוב אינו לינארי, ולכן פער של כ-40% מהיעד שקבעה ות"ת מתבטא בהפחתה של רק כ-25%.

27 תקנון העסקה לחברי הסגל האקדמי הבכיר.

משרד מבקר המדינה העלה, כי למרות הקביעה בתקנון ההעסקה של מכללת ספיר, התקבלו חברי הסגל הבכיר בין השנים 1998-2010 ללא אישורה של ועדת המינויים המוסדית. כן עלה כי ההחלטות על המינויים לא תועדו בפרוטוקולים, ולכן לא ניתן לבדוק את תהליך קבלת ההחלטות או לערער עליו.

כבר בבקורות קודמות²⁸ העיר מבקר המדינה כי עקרון השקיפות מחייב כתיבת פרוטוקול, אשר ישקף את עיקרי הדברים הנאמרים בדיוני הוועדות. עקרון השקיפות מעוגן ומפורט גם בפסק דין של בג"ץ²⁹, המתייחס לחשיבותו ולאופן שבו יש לכתוב אותו, "להבטחת תקינות פעילותו של המינהל הציבורי. העיקרון הוא עיקרון השקיפות". בג"ץ גם קבע כי הפרוטוקול חייב לשקף את אשר התרחש בדיון, בין שבאופן מלא ובין שבאופן מתומצת.

מכללת ספיר ענתה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014, כי "בתקופה בה כיהן פרופ' זאב צחור כנשיא המכללה האקדמית ספיר, הייתה ועדת מינויים בה כיהנו הנשיא ופרופ' נוספים מאוניברסיטאות אחרות... דיוני הוועדה התקיימו טלפונית או באמצעות דוא"ל. נכון הוא שהדיונים לא תועדו בפרוטוקול". בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין הנשיא לשעבר פרופסור זאב צחור, כי הייתה ועדת מינויים מוסדית שמנתה חמישה חברים, ואף נרשמו פרוטוקולים לדיוני הוועדה. כן מסר כי היה במכללה תקנון אקדמי וש"ככל הידוע לי כל החומר שמור במאגר מרכז המחשבים".

מכללת ספיר לא המציאה תיעוד המאשר את טענתה בדבר פעילות ועדת המינויים, לרבות הרכבה ודיוניה, ואף לא נמצא תיעוד לתקנון אקדמי במכללה. משרד מבקר המדינה מעיר למכללת ספיר, כי חשיבות הפרוטוקולים בתהליך רגיש ומשמעותי כמו מינויים של חברי סגל בכיר מחייבת אותה להקפיד על תיעוד הדיונים ועל ניהול הפרוטוקולים ושמירתם, כך שימולא עקרון השקיפות בהחלטות ותתאפשר בקרה על יישומן.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי מאחר שדיווחי המוסדות הם התשתית העובדתית שעל בסיסה, בין השאר, נקבע תקצובם, עליה לוודא כי הנהלים הפנימיים של המכללות בכל הנוגע למינוי סגל בכיר עולים בקנה אחד עם הנחיותיה ועם החלטות המל"ג, ואף להסדיר את מנגנוני הבקרה והפיקוח שלה על הדיווחים ועל אמינותם. כמו כן, על ות"ת לבחון את האפשרויות העומדות לפניה לטיפול בכספים ששולמו ביתר.

נתוני הסגל האקדמי בוות"ת ככלי בקרה

המערכת הממוחשבת של ות"ת

על אף שאחת ממטרות התכנית הרב-שנתית של ות"ת ומשרד האוצר לשנות הלימודים התשע"א- התשע"ו (ספטמבר 2010 - ספטמבר 2015) היא ליצור זמינות של מידע ונתונים, נמצא כי בשבע השנים האחרונות לא זכתה המערכת הממוחשבת לתמיכה טכנית של גוף מקצועי שתבטיח את זמינותה ואמינותה. בבקורת עלה שעקב התפתחותם של תחומים חדשים שלא הוגדרו, המערכת לא סיפקה נתוני אמת על מספר המועסקים בכל תחום לימודים.

28 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 ב (2007), בפרק "מינוי מנכ"לים למשרדי הממשלה ונושאי משרות אחרות שאיושן טעון אישור הממשלה", עמ' 149.

29 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב יפו ואח', פ"ד נט (3) 817, 834.

נמצא כי המערכת הממוחשבת אינה מתריעה על מקרים חריגים: נתונים שגויים, נתונים כפולים או נתונים חסרים. נמצאו למשל 26 מקרים שבהם שמו של אותו חבר סגל דווח פעמיים, בכל פעם עם מספר זהות שונה - כשהאחד נכון והשני שגוי. המערכת אינה מזהה כפילות מסוג זה ואינה מתריעה על כך. משמעות הדבר הוא, כשל במעגל הבקרה של ות"ת על הנתונים המוגשים לה ויכולת מוגבלת ביותר לזהות חריגים, מה שמעמיד בספק את אמינות הדיווחים. יתרה מכך, לנתונים שגויים שכאלה יש השלכה כספית אפשרית על תקצוב המוסדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר מערכת ממוחשבת זמינה ואמינה נפגעת יכולת הבקרה של ות"ת על הנתונים המדווחים לה. יודגש כי בקרה רופפת ולא אמינה עלולה ליצור תמריץ שלילי בקרב המוסדות, ולגרום להם לזלזל בחובת הדיווח המדויק.

הצלבת נתונים לצורך בקרה

ות"ת מקבלת מהמוסדות השונים שלושה דוחות מרכזיים המשמשים לה כאמצעי בקרה: דוח ממוצעי שכר ינואר, דוח מאגר נתוני הסגל ודוח על מספר מדעני הקמ"ע בכל מוסד והיקף העסקתם.

1. לאמינות הנתונים המדווחים יש השלכות על היקף התקציב המוקצה למוסדות, ולכן על ות"ת לקיים בקרה נאותה על הדיווחים המוגשים לה. משרד מבקר המדינה העלה שאף שלרשותה של ות"ת עומדים שלושה קובצי נתונים המאפשרים השוואה והצלבה בין הנתונים השונים, למשל לשם איתור חריגים, היא אינה עושה כן³⁰. בכך היא מחמיצה את יכולתה לוודא כי בידיה נתונים נכונים על חברי הסגל הבכיר בכל מוסד.

הצלבת הנתונים שעשה משרד מבקר המדינה העלתה למשל פער של כ-23 משרות בין דוח ממוצעי שכר ינואר לבין דוח מאגר נתוני הסגל שהגיש לוות"ת מכון לב בשנת 2013. מדובר בפער בשיעור של יותר מ-20% במשרות המדווחות של חברי הסגל הבכיר במכון לב. נתון זה דורש בהכרח בדיקה יסודית של דיווחיו.

2. מינוי לדרגת פרופסור חבר או פרופסור מן המניין במכללות מתבצע כאמור על ידי ועדות המינויים של המל"ג.

משרד מבקר המדינה העלה, כי מסד הנתונים שמנהלת ות"ת על המינויים שהיא אישרה כולל מידע רק בנוגע לשמות הפרופסורים שאושרו, אך חסרים בו נתונים מזהים כמו מספרי זהות. בהיעדר מפתח חד-חד-ערכי שכזה, ות"ת אינה יכולה לאמת בוודאות את דיווחי המוסדות על חברי הסגל בדרגת פרופסור. במכון בחולון, למשל, חבר סגל מסוים דווח כבעל דרגה של פרופסור חבר, אף שלא קיבל דרגה כזאת. כמה פרופסורים אחרים שלימדו במכון בחולון דווחו כחברי סגל בכיר, בניגוד להנחיות העסקה של מל"ג שלא אישרה את דרגתם.

30 הדוח שמועבר אל מרכזת מאגרי מידע בוות"ת מציג את מספר המועסקים ומספר המשרות במוסד נכון לסמסטר א' בכל שנה, והדוח המועבר אל רכזת שכר סגל בוות"ת מציג את אותם הפרטים עבור חודש ינואר בכל שנה. סמסטר א' מכיל בתוכו את חודש ינואר, ומכאן הזהות המתבקשת.

נמצאו מקרים רבים נוספים של נתונים חסרים או לא נכונים, אשר פגמו ביכולתה של ות"ת לנהל בקרה נאותה על התנהלות המוסדות. כמו למשל, היכולת להשוות בין הנחיותיה בנוגע להעסקת הסגל הבכיר לבין מספרם של אלו המלמדים בפועל בכל תכנית לימודים. על ות"ת מוטלת החובה לוודא שהנתונים שמעבירים לה המוסדות הם שלמים ואמינים וכי ניתן לשייכם לסמסטר או לשנה הנכונים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה ות"ת כי "החל מאפריל 2014 מערכת המחשוב של אגף התקצוב נמצאת בתהליך שדרוג, ובכלל זה מערכות המחשוב בנושא שכר, ובהמשך השנה צפוי שדרוג מערכת המחשוב בה מנהלים נתוני מאגר הסגל".

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי עליה לפעול ליצירת מסד נתונים אחוד ומעודכן של חברי הסגל הבכיר ולבחון את הדיווחים העתיים של המוסדות מול מסד נתונים זה. נתונים אמינים וזמינים יאפשרו להפיק דוחות מנהלים לסוגיהם ולחשוף את המקרים החריגים והשגויים.

על ות"ת לפעול לכך שהליקויים שהתגלו במערכת הדיווח שלה יתוקנו בטרם יתקצבו המוסדות עבור שנת הלימודים הבאה.

מורים מן החוץ

העסקה של מורים מן החוץ נועדה ברמה העקרונית לאפשר לבעלי מומחיות מיוחדת, שעיקר עיסוקם הוא מחוץ למוסד אקדמי מסוים, ללמד שעות אחדות במוסדות ולאפשר למוסדות השלמות חלקיות וזמניות של סגל אקדמי חסר. בפועל מועסקים במסלול זה מורים ללא מקום עבודה עיקרי אחר - אשר פרנסתם העיקרית היא עבודתם זו - חלקם במשרה מלאה ובמשך שנים.

המורים מן החוץ מועסקים במוסדות האקדמיים לזמן קצוב, והעסקתם מתחדשת או מופסקת מדי שנה או סמסטר. שכרם נקבע על פי השכלתם האקדמית, הוא אינו כולל מרכיב של ותק, הוא משולם להם לפי מספר חודשי ההעסקה ולפי מספר הקורסים שהם מלמדים. הם אינם זכאים לתשלומים בגין החזר הוצאות רכב וטלפון, מלגת שכר לימוד והפרשה לקרן השתלמות. בשל כך נטען לא פעם כי תנאי העסקתם דומים לאלה של עובדי קבלן, שכן אין להם ביטחון תעסוקתי ומעמדם באקדמיה אינו ברור.

היקף ההעסקה במוסדות המתקצבים

העסקת מורים מן החוץ באוניברסיטאות: היקף המשרות של מורים מן החוץ באוניברסיטאות בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) היה כ-1,876 משרות. בדצמבר 2008 נחתם הסכם קיבוצי, שבמסגרתו נוצר מסלול העסקה חדש באוניברסיטאות - עמית הוראה. כתוצאה מההסכם, ירד היקף המורים מן החוץ בשנת 2012 לכ-686 משרות, ובמקביל חלה עלייה בהיקף עמיתי ההוראה באוניברסיטאות. במרץ 2012 נחתם הסכם קיבוצי חדש ששיפר את תנאי ההעסקה ואת רמת הביטחון התעסוקתי שלהם.

העסקת מורים מן החוץ במכללות: ועדת שוחט קבעה כי בטווח הארוך על המכללות לגבש סגל אקדמי עצמאי שיתמחה בהוראה, וכי עליהן לצמצם ככל האפשר את ההוראה של מורים מן החוץ.

מספר המשרות המלאות של המורים מן החוץ במכללות המתוקצבות עלה מ-918 בשנת 2002 ל-1,582 משרות בשנת 2012 - עלייה של כ-72%. בשנת 2012 איישו את המשרות הנ"ל 5,123 עובדים, בממוצע של כ-31 אחוזי משרה לעובד³¹. מבחינת מספר שעות ההוראה במכללות, המורים מן החוץ מלמדים כ-50% מהשעות. לדוגמה, בשנת הלימודים התשע"ג לימדו המורים מן החוץ במכללת ספיר כ-72.8% משעות ההוראה, ובמכללה האקדמית צפת (להלן - מכללת צפת) הם לימדו כ-64.5% משעות ההוראה.

עד למועד סיום הביקורת לא התנהל במכללות הליך לשיפור ולהסדרה של תנאי ההעסקה של המורים מן החוץ ולא נחתמו הסכמים קיבוציים בעניינם.

תנאי ההעסקה במכללות

מל"ג קבעה בהנחיות ההעסקה שלה מ-2008 כמה הוראות³² שבהתאם להן יש להעסיק את המורים מן החוץ (להלן - המורים) במכללות³³. משרד מבקר המדינה בדק את יישום ההנחיות בנוגע להעסקתם של המורים - תקופת העסקתם, הליך קליטתם ושכרם - ואת אכיפתן בשנות הלימודים התשע"א-התשע"ג בעשר מכללות, כדלהלן: מכללת אחוה, מכון לב, המכללה האקדמית כנרת, מכללת ספיר, המכללה האקדמית תל-חי (להלן - מכללת תל-חי), המכון בחולון, מכללת צפת, המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה, המכללה האקדמית עמק יזרעאל והמכללה האקדמית תל אביב-יפו.

תקופת ההעסקה

1. בהנחיות ההעסקה של המל"ג נקבע כי תקופת העסקה של מורה מן החוץ תהיה עד ארבעה חודשים וחצי לסמסטר בודד³⁴, וכי מינויו יהיה לסמסטר אחד או שניים במשך שנת לימודים אחת³⁵. מטרת ההנחיה לוודא כי העסקת מורים תהיה זמנית בלבד, וכי העסקה קבועה תהיה באחד מן המסלולים האחרים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בחלוף הזמן הפכה שיטת העסקתם של מורים במכללות השונות מזמנית לקבועה. על פי דוח מאגר נתוני הסגל לשנת הלימודים התשע"ג, 604 מורים מלמדים 10 שנים ויותר כמורים מן החוץ, והוותיק מהם מלמד כבר משנת 1963 כמורה מן החוץ באותו מוסד. מכאן שמורים אלה מועסקים שנים רבות באותה מכללה במעמד של עובדים זמניים, ובכך עלולות להיפגע זכויותיהם.

עוד עלה כי על אף שדיווחי המכללות לוות"ת (דוח מאגר נתוני הסגל) מאפשרים לה קבלת מידע מדויק על משך ההעסקה של כל עובד במוסד ועל היקף העסקתו, ות"ת טרם ערכה בדיקה בנושא זה ולא עיבדה את המידע כדי לגלות העסקות חריגות.

2. א. בהנחיות ההעסקה של המל"ג נקבע כי במקרים מיוחדים "ניתן להעסיק מספר מוגבל של מומחים בתחומם שאינם נמנים עם חברי סגל אקדמי במוסדות להשכלה גבוהה (גם כמורים מן החוץ), במעמד של 'מורה מן החוץ' בהיקף העולה על 6 שעות בשבוע (ולא

31 נתונים ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 ביולי 2013.

32 תקופת ההעסקה, המטלות אשר יוטלו על המורה בתקופה זו, שכרו של המורה וימי החופשה שלו.

33 במאי 2014 עודכנו ההנחיות. היכן שהן שונות, הביקורת התייחסה אליהן באופן ספציפי.

34 כ-19.5 שבועות.

35 במוסדות האקדמיים, שנת לימוד מתחילה בדרך כלל ב-1.10 ומסתיימת ב-30.9 של השנה הבאה.

יותר מ-12 שעות שבועיות). המוסד ידווח לות"ת לפני פתיחת שנת הלימודים לגבי מורים מן החוץ עמם נערך הסדר זה". כן נקבע כי העסקת מורים מעבר לשווה ערך משרה (12 ש"ש), תיעשה באישור יחידת השכר בוות"ת.

משרד מבקר המדינה העלה כי על פי דוחות מאגר נתוני הסגל של כלל המכללות לשנת הלימודים התשע"ג, 224 מומחים הועסקו כמורים בהיקף משרה העולה על 12 ש"ש ועוד כ-1,220 מומחים הועסקו כמורים בהיקף משרה שנע בין 7 ל-12 ש"ש. נמצא כי המכללות לא קיבלו את אישורה של יחידת השכר בוות"ת להעסקת מומחים מעבר למשרה מלאה (מעל 12 ש"ש) ולא דיווחו לה על המומחים המועסקים מעבר ל-6 ש"ש³⁶, וזאת בניגוד להנחיותיה; עוד נמצא כי ות"ת העירה למכללות רק על חריגות בהעסקת מורים אשר היו גבוהות מ-18 ש"ש (שווה ערך ל-150% משרה של חבר סגל במכללה), דבר הנוגד את הנחיות ההעסקה של מל"ג.

ב. הנחיות ההעסקה של המל"ג קובעות את תקופת ההעסקה המרבית בסמסטר, וכן הן קובעות כי אין להטיל על מורה כל עבודה בתקופה שלאחר תום חוזה ההעסקה שלו. תקופת העסקה של המורה נקבעת בכתב המינוי שלו ובחוזה העסקתו.

משרד מבקר המדינה העלה כי התקופה שנקבעה בכתב המינוי ובחוזה ההעסקה, ותשלום השכר למורים בשנות הלימודים התשע"ב והתשע"ג בחלק מהמכללות שנבדקו לא תאמו את תקופת ההעסקה בפועל, כמפורט להלן:

(1) רוב כתבי המינוי וחוזי ההעסקה שהוצאו למורים על ידי המכללות היו לתקופה קצרה מהתקופה שבה הועסקו בפועל; ברוב המכללות שנבדקו הונפקו תלושי שכר רק עבור ארבעה חודשים בכל סמסטר, אף על פי שתקופת העסקת המורים בפועל הייתה ארוכה יותר.

(2) עוד העלה משרד מבקר המדינה כי תקופת ההעסקה הרשומה בכתב המינוי אינה מכסה על פי רוב את פרק הזמן הנדרש להשלמת המשימות הכלולות בהוראה והפעילויות האקדמיות הנלוות אליה.

ות"ת ציינה בתשובתה, כי בהנחיותיה החדשות נעשה שינוי, כך שניתן להאריך את תקופת המינוי של המורים בחודש נוסף בכל סמסטר, דהיינו עד לחמישה חודשים וחצי.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי עליה לוודא שתוקפם של חוזי ההעסקה של המורים יהיה בהתאם לתקופה הנדרשת מהם למילוי הדרישות האקדמיות של המכללות השונות, וכי שכרם ישולם להם בצורה שתשקף את היקף העסקתם האמתי.

36 יצוין כי החל משנת 2014 אין צורך באישור לנושא זה. השינוי הוא ביזמת ות"ת, עקב הרצון לייעל את ההתנהלות מול המוסדות ולאור היקף כוח האדם בוות"ת המטפל בנושא.

קליטת מורים מן החוץ

הנחיות ההעסקה של המל"ג אינן מתייחסות להליך קליטה של מורים מן החוץ. לפי הנחיות, המורים הם חברי סגל אקדמי בכיר במוסד להשכלה גבוהה אחר או שהם מומחים בתחומם ואמורים ללמד סמסטר אחד או שניים במשך שנת לימודים אחת.

כאמור, בפועל חלק מהמורים מועסקים במכללות במשך שנים רבות בהיקף משרה גבוה, ורובם אינם מועסקים במוסדות אחרים. קבלתם להוראה נעשתה ללא הליך מוסדר, הכולל אמות מידה לבחירה ומבטא הוגנות, שקיפות ושוויון הזדמנויות בבחירה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי לכל מכללה שיטה משלה למינוי מורים מן החוץ. המכון בחולון למשל ניסח נוהל להעסקתם, ואילו מכללת ספיר ומכון לב לא קבעו הליך מינוי כלשהו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג לפרסם בהקדם הנחיות למכללות השונות לגבי הליך המינוי של מורים מן החוץ. על המכללות השונות לקבוע הליך מינוי הכולל אמות מידה לבחירה, ולוודא שההליך לבחירת המועמדים ייעשה בשקיפות, בהוגנות ומתוך שוויון הזדמנויות.

המכון בחולון: כדי לבחון את יישום הנחיות ההעסקה של המל"ג, את נוהל מורים מן החוץ במכון בחולון ואת היקף שעות ההוראה של המורים, נבדקו בביקורת 15 תיקי מורים המלמדים בו. להלן הממצאים שעלו בבדיקה:

ב-14 מתוך 15 תיקי המורים שנבדקו חרגה תקופת ההעסקה מהרף העליון שקבעה המל"ג - שנה אחת - כאשר במקרים מסוימים היא אף הגיעה ל-15 שנים. יתרה מכך, חלק מהמורים מועסקים זה כמה שנים במשרות מלאות של 12 ש"ש.

נוהל מורים מן החוץ של המכון בחולון קובע, כי פקולטה או מחלקה המעוניינות להעסיק מורה מן החוץ יוודאו שיש בידן אישור לתקן העסקה, ויעבירו המלצתן לוועדת מינויים מוסדית למורים מן החוץ, שתדון במועמד ותקבע את התאמתו להוראה.

משרד מבקר המדינה העלה כי למרות האמור בנוהל מורים מן החוץ, אין ועדת מינויים מוסדית למורים במכון בחולון, והם מועסקים על פי המלצת דיקן הפקולטה או המחלקה.

במקרים שנבדקו במכון בחולון נמצאו מורים בעלי תואר ראשון שזו עבודתם היחידה, ולא נמצאה שום אסמכתא או חוות דעת בתיקיהם המצביעות על מומחיותם.

מכללת ספיר: משרד מבקר המדינה העלה כי במכללה מועסקים 48 מורים מן החוץ כבר למעלה מ-10 שנים, ועוד 187 מורים מועסקים בתקופה של 6-10 שנים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי אין למכללת ספיר נוהל הקובע את הליך הקבלה של המורים, לרבות הקריטריונים לשיבוץ לקורסים. כך, נמצאו מקרים שבהם התקבלו מורים חסרי השכלה אקדמית, ולא ברור כיצד נבדקה התאמתם לתפקיד ומה היה ההליך לקבלתם.

עוד עלה בבדיקה כי בחלק מ-16 תיקים אישיים של מורים במכללת ספיר שנבדקו, לא נרשם פירוט המעיד על השכלת המורה ועל ניסיונו התעסוקתי בעבר או בהווה. לתיקים גם לא צורפו תעודות המעידות על ההשכלה שהמורים הצהירו עליה.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללת ספיר, כי בשל מספרם הרב של מורים מן החוץ המלמדים בה ומהווים את עמוד השדרה של סגל ההוראה, נדרש נוהל שיסדיר את קליטתם על פי קריטריונים ברורים וגלויים. נוהל כזה יתייחס, בין השאר, לניסיונם המקצועי או לניסיונם בהוראה ויודא כי יש להם הכשרה להוראה במכללה.

שכר המורים

בהנחיות ההעסקה של המל"ג נקבעו ארבע רמות שכר בהתאם להשכלת המורה ולניסיונו המקצועי. עוד נקבע בהן כי התעריף ליחידת הוראה מהווה תמורה מלאה עבור כל המשימות הכלולות בהוראה ופעילויות אקדמיות נוספות.

1. בדוח ממוצעי שכר ינואר המועבר לוות"ת, המוסדות מדווחים על המורים המועסקים בהם בחלוקה על פי רמות העסקתם.

בהנחיות ההעסקה של המל"ג לא נקבע מהי תקופת המינוי של המורה בכל סמסטר, ולכן נתנו המכללות פרשנות משל עצמן לתקופת המינוי וקבעו את פרק הזמן שעבורו ישולם השכר למורה (בין 13 שבועות ל-17 שבועות) בכל סמסטר.

בדוח ממוצעי שכר ינואר של כל שנה ות"ת מבקשת מהמוסדות לדווח לה על ממוצע השכר ליחידת הוראה ששולם למורים במהלך הסמסטר, ומשווה אותו ללוחות השכר שהיא מפרסמת. משרד מבקר המדינה העלה כי ות"ת אינה דורשת מהמוסדות הסברים בנוגע לפערים שמתגלים בין דיווחי המוסדות על השכר ליחידת הוראה לבין לוחות השכר.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג כי עליה לתקן את ההנחיות שנקבעו לתנאי העסקת מורים מן החוץ. לוודא שהן ברורות ומלאות ולעמוד על יישומן. ראוי גם כי ות"ת תבדוק באופן מדגמי פירוט של חוזי העסקה, כתבי מינוי ותלושי שכר, על מנת לוודא שההנחיות מיושמות כנדרש.

2. בהנחיות ההעסקה של המל"ג נקבע כי "יחידת ההוראה למורים מן החוץ הינה שעת הוראה פרונטאלית או 2 שעות תרגול/הדרכה בשבוע במשך סמסטר".

נמצא כי בנוהל מורים מן החוץ של המכון בחולון נקבעה מתכונת חישוב שונה לעניין השכר. כתוצאה מכך, שויין של שעות ההוראה שלא שולמו, על ידי המכון בחולון למורים מן החוץ, כנדרש, מסתכם בכ-2.1 מיליון ש"ח בסמסטר.

על ות"ת לוודא כי הסכם ההעסקה בין המכללה למורה הנו הסכם ברור ומפורט. בהקשר זה משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לשבח את מכללת תל-חי בכל הנוגע להעסקת המורים מן החוץ - נמצא כי המכללה מקפידה על מילוי הנחיותיה של המל"ג. עוד נמצא כי הסכם ההעסקה אשר נחתם בין המורים למכללה מספק הסבר ברור ביותר לדרך שבה מחושב שכרו של המורה, מפרט את זכויותיו של המורה על פי חוק ומשקף את הנחיות המל"ג בנושאים אלה.

3. בהנחיות ההעסקה של המל"ג נקבע כי שכרם של המורים מן החוץ המלמדים במכללות יהיה בשיעור של 80% משכרם של אלו בדרגות המקבילות באוניברסיטאות.

יצוין כי ההנחיות אינן קובעות שתכולת מטלות ההוראה של מורה מן החוץ במכללה מצומצמת מזו של מורה מן החוץ באוניברסיטה, לכן עולה השאלה מה הסיבה שבעטייה שכר המורים במכללות נמוך יותר. מציאות כזאת עלולה ליצור תמריץ להוראה באוניברסיטאות על פני הוראה במכללות, ולהוביל לחוסר שוויון ביכולת המכללות לגייס מורים איכותיים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה ות"ת כי "ככלל תנאי העסקה באוניברסיטאות ובמכללות שונים הן מבחינת מטרות, מאפיינים ובשל הרקע ההיסטורי להקמתם של מוסדות אלו המשפיע על מסגרות העסקה".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שוות"ת תבחן את הפערים בתנאי שכרם של המורים מן החוץ במכללות לעומת האוניברסיטאות, ותבדוק את הדרכים שיבטיחו העסקת מורים איכותיים הן במכללות והן באוניברסיטאות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה ות"ת כי היא "ביקשה לתת מענה לבעיות במצב הקיים, ות"ת החליטה... להוסיף להנחיותיה מסלול העסקה חדש סגל עמית אשר נשען על עקרונות מסלול עמיתי הוראה באוניברסיטאות". במסלול זה זכאים המורים להחזר הוצאות ולהפרשות סוציאליות כמקובל לחבר סגל במשרה, היקף העסקה של שני סמסטרים³⁷ במסלול זה הוא 12 חודשים כך שישנו רצף העסקה המזכה אותם בדמי הבראה שנתיים ושכרם משולם לפי טבלאות השכר של ות"ת הנותנת ביטוי לוותק ההוראה של כל מורה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת כי הפתרון שמוצע במסלול סגל עמית יעיל רק עבור אלה המועסקים לפיו, וכי מצבם של המועסקים במסלול מורים מן החוץ לא השתפר כתוצאה משינוי זה. יתרה מכך, לאור השונות הרבה בשכרם של המורים במכללות, הנובעת מחישוב תקופת המינוי והשכר, העסקה במסלול של סגל עמית - כדאית עבור מורים במכללות מסוימות וכדאית פחות עבור אחרים.

סיכום

מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל תלויה בראש ובראשונה באיכות המקצועית של הסגל האקדמי שלה; הקפאת התקציבים בשנים 2000-2010 והורדת שכר הלימוד לסטודנטים יצרו מצוקה תקציבית שהביאה לצמצום היקף הסגל האקדמי הבכיר הקבוע. לכן חשוב לוודא שחברי הסגל הבכיר ממלאים אחר חובת שעות ההוראה שלהם ושהמוסדות להשכלה הגבוהה ממצים את המשאבים העומדים לרשותם.

בפועל נמצאו חריגות ניכרות בהיקף שעות ההעסקה של חברי הסגל הבכיר, ומתברר שרבים מהם אינם ממלאים אותן כנדרש, לכן נדרשת השלמה של שעות ההוראה החסרות הנעשית באמצעות העסקת אנשי סגל נוספים, לא פעם כמורים מן החוץ, ותקציב נוסף. מצב דברים זה גורם לחוסר יעילות ולזבוז כספי ציבור; ות"ת ידעה עליו אך לא נקטה צעדים למניעתו. על ות"ת להקפיד לדרוש מהמוסדות לתקן את החריגות שהתגלו אצלם ולשקול להפעיל אמצעי אכיפה, לרבות סנקציות כלכליות כלפי המוסדות שמתעלמים מהנהיותיה.

לסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה תפקיד מרכזי בהכשרת כוח אדם איכותי ומתקדם לפיתוח הכלכלה, המחקר המדעי ולמוביליות החברתית במדינת ישראל. התגלו גם ליקויים רבים בהתנהלות המכללות בנוגע לתהליך מינוי חברי הסגל הבכיר, אשר נעשה ללא הליך מוסדר הכולל אמות מידה של איכות ומצוינות ואינו מבטא שקיפות, הוגנות ושוויון הזדמנויות בבחירה. על כן מוטלות על המל"ג ועל ות"ת החובה והאחריות לטפל ביעילות, בהוגנות ובשוויוניות בסגל האקדמי, במיוחד בכל הקשור למינויו של דור צעיר וסגל עתידי מוכשר במוסדות להשכלה גבוהה.

הנתונים מצביעים על היקף העסקה ניכר של מורים מן החוץ במכללות, וכי בשנת 2012 הם היוו יותר מ-40% מכלל משרות ההוראה במכללות המתוקצבות. דוח זה מצביע על ליקויים רבים בתקופת העסקתם במעמד זה ובדרכי מינוים.

על ות"ת למלא את תפקידה כגוף המפקח והמבקך על מערכת ההשכלה הגבוהה, על מנת להבטיח מינהל תקין ולמנוע את החריגות שעלו בדוח זה. על מנת לשפר את הפעלת סמכותה עליה להבטיח שיהיה בידיה בסיס נתונים שלם, אמין וזמין על הסגל האקדמי במוסדות, אשר יאפשר לה להפעיל בקרה ראויה ולקבל החלטות בצורה אחראית ומושכלת.

