

מכללת עזריאלי -
מכללה אקדמית להנדסה ירושלים
היבטים בהתנהלות מכללת עזריאלי -
מכללה אקדמית להנדסה ירושלים

תקציר

רקע כללי

מכללת עזריאלי - מכללה אקדמית להנדסה ירושלים (להלן - המכללה) היא מוסד להשכלה גבוהה. המכללה הוסמכה על ידי המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג), להעניק תארים אקדמיים בתחומי ההנדסה. המכללה היא גוף נתמך על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב) ומתוקצבת על ידי הוועדה לתכנון ולתקצוב של המל"ג (להלן - הוות"ת) בסכום של יותר מ-50 מיליון ש"ח לשנה. המכללה נרשמה כעמותה בשנת 1996. מספר הסטודנטים במכללה בשנת הלימודים התשע"ה (2014-2015)¹ היה 1,652².

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2015 - ספטמבר 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בתפקוד המכללה, ובהם עמידתה של המכללה בעקרונות הממשל התאגידי; גיוס ומינוי של בעלי תפקידים בכירים; פעולותיהם של בעלי תפקידים בכירים; תנאי ההעסקה והשכר במכללה; ותפקוד המוסדות המנהלים שלה. הביקורת נעשתה במכללה. בדיקות משלימות נעשו במל"ג, בוות"ת, ביחידת הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) וביחידת רשם העמותות במשרד המשפטים (להלן - רשם העמותות).

הליקויים העיקריים

תקנון המכללה

על פי הנחיות למוסדות להשכלה גבוהה המתקצבים על ידי ות"ת שאישרה המל"ג בשנת 1999 (להלן - הנחיות המל"ג), המכללה אמורה לפעול על פי תקנון המבוסס על התקנון המצוי של המל"ג, והמאושר על ידי רשם העמותות ועל ידי המל"ג. למכללה יש תקנון מאושר משנת 1999, אולם היא פועלת על פי תקנון שאושר במכללה בשנת 2005 ועל ידי רשם העמותות בשנת 2008, אך לא אושר על ידי המל"ג. המל"ג לא עקבה אחר תיקון התקנון, אף שפנתה למכללה בעניין כבר בשנת 2005, ולא אישרה אותו עד למועד סיכום הביקורת. בשנת 2016 המל"ג

1 שנת הלימודים האקדמית מתחילה באוקטובר.

2 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



מר עוזי וכסלר כיהן
כנשיא המכללה
משנת 1998 ועד
שנת 2012, בסך
הכל כ-14 שנה, אף
שלא היה בדרגת
פרופסור

החליטה להשהות את הטיפול בתקנון המכללה, עד לעדכון הנחיות תאגידיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינן אוניברסיטאות. עקב אי תיקון התקנון, לא הוגבלה תקופת כהונת החברים במוסדות המנהלים ולא נאסר על מייסדי העמותה לכהן כחברי ועדת הביקורת או כיו"ר הוועד המנהל בניגוד להנחיות שקבעה המל"ג.³

נשיאי המכללה

הארכת תקופת כהונתו של מר עוזי וכסלר

מר עוזי וכסלר כיהן כנשיא המכללה משנת 1998 ועד שנת 2012, בסך הכל כ-14 שנה, אף שלא היה בדרגת פרופסור. הדבר מנוגד להחלטת המל"ג מנובמבר 2003⁴ (ולפיה נשיא מכללה חייב להיות בדרגת פרופסור) ולהחלטת המל"ג מאפריל 2010⁵ (ולפיה נשיא יכול לכהן לכל היותר 12 שנה). באוגוסט 2010, בזמן שמר וכסלר כבר כיהן כ-12 שנה, אישרה ועדת המשנה לפיקוח ואכיפה של המל"ג את המשך כהונתו של מר וכסלר בעוד שנתיים לכל היותר, על מנת לאפשר למכללה להיערך כראוי להחלפת הנשיא. האישור ניתן אף שמר וכסלר לא עמד בדרישות המל"ג בעניין משך הכהונה והדרגה האקדמית.

הליכי האיתור והבחירה של נשיאי המכללה

היעדר כללים לבחירת נשיא: המל"ג לא קבעה הנחיות לגבי הרכב ועדות האיתור לתפקיד הנשיא במכללות ולגבי סדרי עבודתן, בדומה להנחיות שקבעה בשנת 2004 לגבי האוניברסיטאות ובכלל זה איסור על נשיא יוצא להיות חבר בוועדת איתור לבחירת מחליפו. גם המכללה לא קבעה לעצמה כללים בנושא זה.

פרופ' צבי שטרן: ועדת האיתור שהמליצה על בחירת פרופ' צבי שטרן לתפקיד הנשיא כללה את מר וכסלר שכיהן כנשיא באותה העת. הוועדה פעלה בחוסר שקיפות, היות שהיא לא פרסמה הודעה באמצעי התקשורת בדבר האפשרות להגיש מועמדות לתפקיד ולא תיעדה את החלטתה הסופית להמליץ לבחור בפרופ' שטרן לנשיא. הוועד המנהל אישר את ההמלצה, אולם אין מסמכים המעידים שהוועד המנהל בחן את ההמלצה או דרש לקבל נימוקים לה.

- 3 בשנת 2011 קבעה המל"ג בין השאר איסור על מייסד לכהן כיו"ר הוועד המנהל וכחבר ועדת הביקורת.
- 4 המל"ג, החלטה 356/10, "הניהול האקדמי של המכללות האקדמיות" (4.11.03). ההחלטה תוקנה ב-15.2.05.
- 5 החלטת המל"ג מ-27.4.10.

ליקויים בתפקוד יו"ר הוועד המנהל וחברי הוועד

כל שכרו ותשלומי פרישתו של פרופ' שטרן שולמו לו כנגד חשבונית מס. נוסף על כך נמצא כי חשבונית המס הייתה של חברה שאינה בבעלותו אלא בבעלות אשתו

חריגות בתנאי העסקה ופרישה: על פי הנחיות המל"ג, לוועד המנהל של המכללה נתונה הסמכות לקבוע את תנאי העסקת בעלי התפקידים בה, בכפוף להנחיות הוות"ת (שבחלקן נסמכות על תקנון שירות המדינה ועל הוראות הממונה על השכר).

1. מר עוזי וכסלר (נשיא המכללה דאז) ומר אריה לוי (יו"ר הוועד המנהל דאז) אישרו תנאי העסקה חריגים לפרופ' שטרן בניגוד לכללים ובלי שהביאו את הסכם ההעסקה של פרופ' שטרן לאישור הוועד המנהל. לדוגמה, בניגוד לקביעת המל"ג כי המכללה תהיה מקום עבודתו היחיד של הנשיא, אושר לו להמשיך לעסוק בעיסוקים אחרים; כמו כן אושרו לו 50 ימי חופשה, בניגוד למקובל בשירות המדינה ובמכללה - 23 ימים. נוסף על כך נקבע כי לאחר פרישתו הוא יהיה זכאי לקבל תשלום בגין שנת הסתגלות. בניגוד לעמדת המל"ג והממונה על השכר ולפיה יועסק הנשיא במכללה כשכיר, כל שכרו ותשלומי פרישתו של פרופ' שטרן שולמו לו כנגד חשבונית מס. נוסף על כך נמצא כי חשבונית המס הייתה של חברה שאינה בבעלותו אלא בבעלות אשתו.

2. ועדת הכספים חרגה מסמכותה ואישרה למנכ"ל לית לשעבר תנאי פרישה שלא נקבעו בחוזה העסקתה. עקב כך שולמו למנכ"ל לית לשעבר תשלומים ביתר ללא שניתן לכך אישור המאסדרים כנדרש.

הסכמי העסקה חריגים לא הוגשו לאישור הוות"ת או הממונה על השכר, ובדיווחי השכר של המכללה לגורמים אלה ולרשם העמותות נפלו טעויות.

מינוי המנכ"ל לית ותנאי העסקתה: ביוני 2010 מינה מר וכסלר (הנשיא דאז) את הגב' שלומציון לולו לממלאת מקום המנכ"ל, ובדצמבר 2010 אישר הוועד המנהל את מינויה למנכ"ל לית, כל זאת בלי שהתקיים הליך בחירה פומבי ושוויוני. מר וכסלר חרג מסמכותו כשאישר לבדו את הסכם העסקתה של המנכ"ל לית, שכלל תנאים חריגים המנוגדים להנחיות הוות"ת ולנקבע בתקנון שירות המדינה. נוסף על כך אישרה המכללה למנכ"ל לית רכב צמוד מקבוצת רישוי המיועדת לשרים בממשלה, בניגוד למקובל בשירות המדינה.

החזר הוצאות משפטיות לנשיא לשעבר: הוועד המנהל חרג מסמכותו כשהחליט לאשר לשלם למר וכסלר החזר הוצאות משפטיות בגין ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה, מאחר שהסמכות לכך נתונה לחבר הנאמנים. להחלטה זו נמצא נוסח נוסף הכלול את סכום השיפוי; יו"ר הוועד המנהל אישר לבדו נוסח זה, בלי שהביאו לאישור הוועד המנהל.

דרך פעולתה של המנכ"לית

בשנים 2012 עד
2015 אישרה
המנכ"לית לשלם
לעשרות עובדי
המכללה בונסים
("שכר עידוד" -
תשלומים קבועים או
חד-פעמיים)
שהסתכמו ביותר
מ-1.2 מיליון ש"ח,
בלי שקיבלה את
אישור הוועדה או
הממונה על השכר
כנדרש

מעורבות בקביעת תכניות הביקורת: המנכ"לית הייתה מעורבת בבניית תכניות הביקורת (שלא כללו ביקורת ישירה על תפקודה) ודנה עם ועדת הביקורת בהן ובלוחות הזמנים לביצוען.

מכירת כלי רכב לעובד המכללה: המנכ"לית אישרה מכירת כלי רכב לעובד המכללה, אף שהעובד היה מציע יחיד והצעתו כללה תנאים המרעים עם המכללה.

אישור הטבות שכר לעובדי המכללה בניגוד לכללים: בשנים 2012 עד 2015 אישרה המנכ"לית לשלם לעשרות עובדי המכללה בונסים ("שכר עידוד" - תשלומים קבועים או חד-פעמיים) שהסתכמו ביותר מ-1.2 מיליון ש"ח, בלי שקיבלה את אישור הוועדה או הממונה על השכר כנדרש.

גיוס כוח אדם והעסקת מקורבים: תהליך גיוס העובדים למכללה, לא היה שיטתי. לעתים גויסו עובדים בהליך לא תחרותי, לא שקוף ולא שוויוני. המכללה קבעה נוהל בשם "חבר מביא חבר", ולפיו יקבל העובד הממליץ מענק בסך 500 ש"ח אם יתקבל החבר לעבודה. המנכ"לית גייסה קרובת משפחה ועובדת שהייתה לה היכרות מוקדמת עמה וכן היא הייתה מעורבת בהעלאת שכרן.

ליקויים בניהול פרוטוקולים והיעדר שקיפות

חלק מהפרוטוקולים של המוסדות המנהלים ושל ועדות המכללה היו תמציתיים ולא שיקפו את מהלך הדיונים. חלק מהפרוטוקולים של דיוני הוועד המנהל, כגון פרוטוקול הדיון שבו הוחלט על מינוי המנכ"לית, לא היו בידי המכללה ולא הומצאו למשרד מבקר המדינה.

ההמלצות העיקריות

על המכללה לתקן את התקנון שלה בהקדם ולהתאימו להנחיות המל"ג וכן להביא את התקנון לאישור המל"ג. נוסף על כך, על המכללה לקבוע נהלים לגבי הרכב ועדות האיתור לבחירת נשיאים ומנכ"לים בה, סדרי עבודתן של הוועדות ואופן התייעוד של ישיבותיהן.

על הוועד המנהל לתעד את תהליכי קבלת החלטותיו, לדון בהשפעות הכספיות והאחרות שיש להחלטותיו ולוודא שהחלטותיו מתקבלות בכפוף להוראות ולהנחיות של המאסדרים. כמו כן, על הוועד המנהל לאשר את תכניות הביקורת ולקבוע מנגנונים להבטחת עצמאותו של מבקר הפנים.

על המכללה לתקן את הליקויים בדיווחיה לוועדה, לרשם העמותות ולממונה על השכר. על המל"ג לזרז את עדכון הנחיותיה התאגידיות. על המל"ג ועל רשם



בביקורת זו עלו
ליקויים בנוגע לתנאי
ההעסקה והפרישה
של העובדים
הבכירים במכללה -
הנשיא, המנכ"לים
וסמנכ"ל הכספים

העמותות לפעול ביתר תיאום בכל הקשור להנחיותיהם למכללה. על הוות"ת והממונה על השכר לבחון את ממצאי הדוח ולהפסיק את החריגות בתנאי ההעסקה במכללה, שפורטו לעיל.

על המנכ"לית להפסיק את תשלומי השכר החורגים מהכללים וכן לגבש נהלים לגיוס עובדים, קידום ותגמולם ולתיעוד תהליכי הגיוס. כמו כן, אין מקום לשיטת גיוס באמצעות נוהל "חבר מביא חבר" ועל המכללה לבטלה לאלתר.

סיכום

בביקורת זו עלו ליקויים בנוגע לתנאי ההעסקה והפרישה של העובדים הבכירים במכללה - הנשיא, המנכ"לים וסמנכ"ל הכספים. כמו כן עלו ליקויים בדרך פעולתה של המנכ"לית המכהנת הגב' שלומציון לולו עד כדי פגיעה חמורה בסדרי מינהל תקינים. הליקויים מלמדים כי המכללה פעלה באופן בלתי תקין, ושלא על פי המצופה ממוסד אקדמי הנדרש לשמש דוגמה למצוינות, הגינות ותקינות ניהולית ואיתית ולשמור על כללי המינהל התקין וכללי הממשל התאגידי. הממצאים שעלו בביקורת מעלים חשש כי בכירי המכללה התעלמו מהכללים וההנחיות המחייבים אותה, שנקבעו בחוק העמותות, בהנחיות המל"ג ובהנחיות הממונה על השכר.

המוסדות המנהלים של המכללה אישרו החלטות שיזמו מר עוזי וכסלר - נשיא המכללה לשעבר ומי שכהן במועד ביצוע הביקורת כיו"ר הוועד המנהל - ומר אריה לוי - יו"ר הוועד המנהל לשעבר, כגון מינויים של נשיאים ושל מנכ"לית, לעתים בלי קיום כל הליך של בחירה ולעתים בהליך בחירה שאינו שוויוני ואינו שקוף. המוסדות המנהלים של המכללה אפשרו מהלכים אלה, אף שלא היו תקינים, וגם אפשרו את כהונתו של מר וכסלר כנשיא במשך תקופה ממושכת של כ-14 שנה ואת מינויו ליו"ר הוועד המנהל. המוסדות המנהלים גם לא ניהלו פרוטוקולים כנדרש, ובכך פעלו בחוסר שקיפות.

המכללה, בהובלת מר וכסלר ולעתים גם מר לוי, אישרה תנאי העסקה ותנאי פרישה לבכירים - נשיאים, מנכ"לים וסמנכ"ל הכספים - החורגים מהמתיר במגזר הציבורי. כמו כן, המכללה העסיקה את פרופ' צבי שטרן, הנשיא לשעבר, כנותן שירותים ולא כעובד המכללה, אף שהמל"ג דורשת להעסיק נשיא מכללה כעובד שלה. דרך פעולה זו אינה הולמת נושאי תפקיד בכירים במוסדות ציבור, כל שכן כשמדובר במוסדות אקדמיים. היה מצופה מאותם בכירים שיכבדו את הוראות המל"ג ויפעלו על פי כללי המינהל התקין והאתיקה, ובכך ישמשו דוגמה הן לבעלי תפקידים אחרים במכללה והן לבעלי תפקידים מחוצה לה.

על הממונה על השכר, רשם העמותות, רשויות המס, המל"ג והוות"ת לבחון את הממצאים שעלו בביקורת זו - תשלומי יתר לבכירי המכללה, דרכי העסקה שאינם תקינים ואף חשש לאי-תשלום מס כנדרש.

מבוא

מכללת עזריאלי - מכללה אקדמית להנדסה ירושלים (להלן - המכללה) היא מוסד להשכלה גבוהה. המכללה הוסמכה על ידי המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג) מכוח חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, להעניק תארים אקדמיים בתחומי ההנדסה⁶. המכללה היא גוף נתמך על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב)⁷ ומתוקצבת על ידי הוועדה לתכנון ולתקצוב של המל"ג (להלן - הוות"ת)⁸ בסכום של יותר מ-50 מיליון ש"ח בשנה. המכללה נרשמה כעמותה בשנת 1996. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת הלימודים התשע"ה (2014-2015)⁹ למדו במכללה 1,652 סטודנטים.

למכללה שני מוסדות מנהלים עיקריים: (א) חבר הנאמנים - המורכב מחברי עמותת המכללה (להלן - העמותה) וממנה מבין חבריו את הוועד המנהל ואת נשיא המכללה (בהמלצת הוועד המנהל); (ב) הוועד המנהל - הממונה על ניהול העמותה, ענייניה ונכסיה, על פי המדיניות שקבע חבר הנאמנים¹⁰.

בתקופת ביצוע הביקורת כיהן מר אמיר אלשטיין בתפקיד יו"ר חבר הנאמנים זה כעשר שנים, מר אריה לויין כיהן בתפקיד סגן יו"ר חבר הנאמנים ונשיא כבוד (החל לכהן בתפקידים אלה בשנת 2013), ומר עוזי וכסלר כיהן בתפקיד יו"ר הוועד המנהל; מר וכסלר החל לכהן בתפקיד זה בשנת 2012, לאחר סיום כהונתו כנשיא המכללה, תפקיד שבו כיהן משנת 1998, וסיים את תפקידו בספטמבר 2016. מנכ"לית המכללה במועד ביצוע הביקורת הייתה גב' שלומציון לולו (החלה לכהן בתפקיד בשנת 2010). נשיא המכללה בתקופת ביצוע הביקורת היה פרופ' אבי דומב; פרופ' דומב כיהן בתפקיד זה משנת 2014 ועד שנת 2016.

בחודשים יולי 2015 - ספטמבר 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בתפקוד המכללה, ובהם עמידתה של המכללה בעקרונות הממשל התאגידי; גיוס ומינוי של בעלי תפקידים בכירים; פעולותיהם של בעלי תפקידים בכירים; תנאי ההעסקה והשכר במכללה; ותפקוד המוסדות המנהלים שלה. הביקורת נעשתה במכללה. בדיקות משלימות נעשו במל"ג, בוות"ת, ביחידת הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) וביחידת רשם העמותות במשרד המשפטים (להלן - רשם העמותות).

6 המל"ג היא תאגיד סטטוטורי אשר הוקם על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958. המל"ג מוסמכת להתיר פתיחת מוסד להשכלה גבוהה ולהסמיך מוסד מוכר להעניק תואר אקדמי.

7 ילקוט הפרסומים 5609, ד' בטבת התשס"ז, 27.12.2006.

8 בהחלטה מס' 666 מ-5.6.77 הורתה הממשלה על הקמת הוות"ת. בהחלטה נקבע שהוות"ת תפעל כוועדת משנה של המל"ג, ויינתנו לה סמכויות בנושאי התכנון והתקצוב. עוד נקבע בהחלטה כי הוות"ת תהיה גוף בלתי תלוי שיעמוד בין הממשלה והמוסדות הלאומיים מצד אחד והמוסדות להשכלה גבוהה מצד שני בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה.

9 שנת הלימודים האקדמית מתחילה באוקטובר.

10 הנחיות המל"ג מדצמבר 1999 - "הנחיות למוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידי ות"ת"

תקנון המכללה

חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות), קובע כי לכל עמותה יהיה תקנון. עוד קובע חוק העמותות שהמייסדים רשאים להגיש לאישור רשם העמותות תקנון לעמותה, ואם לא עשו זאת, יראו כתקנונה את התקנון המצוי שבתוספת הראשונה לחוק העמותות. כמו כן נקבע כי ביצוע שינויים בתקנון העמותה מחייב קבלת אישור רשם העמותות.

בדצמבר 1999 קבעה המל"ג "הנחיות למוסדות להשכלה גבוהה המתקצבים על ידי ות"ת (להלן - הנחיות המל"ג). בהנחיות המל"ג נקבע כי הפעילות האקדמית של מכללה אקדמית תהיה במסגרת עמותה שהתקנון שלה יתבסס על תקנון שצורף כנספח להנחיות אלה (להלן - תקנון המל"ג). מטרת ההנחיות היא להבטיח את העצמאות האקדמית והמינהלית של מכללה אקדמית ואת אי-תלותה בכל גוף חיצוני או פנימי, כמפורט בתקנון המל"ג.

ליקויים בהליך אישור התקנון

1. **אישור התקנון:** בהנחיות המל"ג נקבע שעל המוסדות להשכלה גבוהה להתאים את פעילותם להנחיות בתוך פרק זמן סביר. כמו כן נקבע בהנחיות שמוסד להשכלה גבוהה ימציא את תקנונו למל"ג. בתקנון המל"ג נקבע כי כל הצעה לשינוי התקנון תוגש למל"ג לקבלת הערותיה, וכי הערות המל"ג יובאו לפני חבר הנאמנים של המכללה לפני הדיון בהצעה לשינוי התקנון.


במרץ 1999 אישרה המל"ג למכללה תקנון (להלן - התקנון משנת 1999) שהחליף את התקנון שבתוספת הראשונה לחוק העמותות.

בספטמבר 2005 אישר חבר הנאמנים תקנון חדש למכללה, במקום התקנון משנת 1999. התקנון החדש הובא לאישור רשם העמותות והמל"ג באותה שנה. רשם העמותות אישר את התקנון במרץ 2008, והמכללה פעלה על פיו, אף שלא הותאם לתקנון המל"ג ולהחלטות שקיבלה.

בביקורת עלה כי המל"ג לא אישרה את התקנון החדש של המכללה, וכי המכללה התעלמה מדרישותיה של המל"ג משנת 2005 לתקן את התקנון החדש ולהתאימו לתקנון המל"ג¹¹. עוד עלה כי המל"ג לא עמדה על יישום הערותיה בעניין זה, וכי עד למועד סיכום הביקורת לא הגיבה כראוי על אי-יישום ההערות¹².

11 בספטמבר 2005 מסרה המל"ג למכללה הערות מפורטות לגבי תיקון התקנון ודרשה לקבל נוסח מתוקן בהתאם להערות.

12 רק בעקבות הביקורת פנתה המל"ג שוב בנובמבר 2015 למכללה ודרשה לבצע את התיקונים.


 מדובר בהתעלמות
 רבת שנים של
 המכללה מהנחיות
 המל"ג. לא ראוי
 שמוסד להשכלה
 גבוהה יעשה דין
 לעצמו ויתעלם
 מהערות הגורם
 הממונה והמפקח עליו

בישיבותיו מינואר ועד מרץ 2016 דן הוועד המנהל בין השאר בדרישת המל"ג לתיקון התקנון. ואולם הוועד המנהל לא הביא לידיעתו ולאישורו של חבר הנאמנים את דרישת המל"ג, אף שאישור התיקון הוא בסמכות חבר הנאמנים, ואף שחבר הנאמנים התכנס באפריל 2016.

יתרה מכך, הוועד המנהל אף המליץ לחבר הנאמנים לקבל החלטות שאינן תואמות את הערות המל"ג בעניין התיקון¹³. חבר הנאמנים אישר את המלצות הוועד המנהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועד המנהל על שלא הביא את דרישת המל"ג לתיקון התקנון לידיעת חבר הנאמנים ולאישורו. מדובר בהתעלמות רבת שנים של המכללה מהנחיות המל"ג. לא ראוי שמוסד להשכלה גבוהה יעשה דין לעצמו ויתעלם מהערות הגורם הממונה והמפקח עליו.

ביוני 2016 כתבה המל"ג למשרד מבקר המדינה כי פרסמה בפברואר שנה זו טיוטת הנחיות תאגידיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינן אוניברסיטאות, וכי עד לאישורן של ההנחיות הוחלט להשהות את הטיפול בתקנון המכללה.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג כי אין לקבל את חוסר המעש שלה במשך פרק זמן כה ממושך - משנת 2005, עת העירה את הערותיה, ועד שנת 2016. היה על המל"ג לוודא כי התקנון מתוקן לפי הערותיה, וכי המכללה פועלת לפיו כנדרש.

2. **היעדר תיאום בין המאסדרים:** כאמור, תקנון המכללה אמור להיות מאושר הן על ידי המל"ג והן על ידי רשם העמותות.

כאמור, בשנת 2005 פנתה המכללה גם לרשם העמותות לאישור התקנון. הליך אישור התקנון על ידי רשם העמותות נמשך עד שנת 2008, בין השאר בשל חוסר התאמה בין הנחיותיו להנחיות המל"ג בנוגע למשך כהונת חברי העמותה, שכן רשם העמותות התנגד לדרישת המל"ג להגביל את כהונתם של חברי העמותה. במרץ 2008 אישר רשם העמותות את תקנון המכללה, אף שסעיף הגבלת כהונה בו לא תאם את הנחיות המל"ג באותו מועד. המכללה פעלה על פי תקנון זה, אף שלא אושר במל"ג.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין רשם העמותות שהוא מאשר את סעיף הגבלת החברות בתקנונים של המוסדות להשכלה גבוהה, מאחר שהמל"ג,

13 לדוגמה, להאריך את כהונתם של שני חברי עמותה ליותר משלוש תקופות כהונה; למנות חברים חדשים לחבר הנאמנים, אף שמספר החברים בו כבר היה יותר מ-50; להאריך את כהונת יו"ר הוועד המנהל מר עוזי וכסלר ואת כהונת יו"ר ועדת הביקורת, אף שהם מייסדים ואינם יכולים למלא תפקידים אלה לפי החלטת המל"ג (500) 65 "תיקון ההנחיות התאגידיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות (מתוקצבים ושאינם מתוקצבים)" (14.6.11).

שהיא המאסדרת הייעודית של המוסדות להשכלה גבוהה, דורשת זאת. עוד ציין רשם העמותות כי בשנים האחרונות הוא מבקש כדבר שבשגרה ממוסדות להשכלה גבוהה המבקשים לשנות את תקנונם להמציא אישור של המל"ג לתקנון החדש. אם לא הומצא אישור כזה, הוא מברר עם המל"ג את הסיבות לכך. גם המל"ג השיבה למשרד מבקר המדינה כי מתקיים שיתוף פעולה בינה ובין רשם העמותות בעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשם העמותות ולמל"ג כי עליהם להסדיר את התיאום ביניהם בעניין הנחיותיהם למוסדות להשכלה גבוהה שרשומים כעמותות, וכי עליהם לאשר נוסח תקנון למוסדות להשכלה גבוהה הרשומים כעמותות המקובל על שניהם.

חריגה מתקנון המל"ג ואי-עמידה בהנחיות המל"ג

הביקורת העלתה הבדלים מהותיים בין תקנון המכללה לתקנון המל"ג. להבדלים אלה יש השפעה על תוקפן של החלטות שהתקבלו במוסדות המנהלים של המכללה בנושאים שונים. להלן פירוט:

1. **מספר חברי העמותה והמניין החוקי להתכנסות חבר הנאמנים:** על פי תקנון המל"ג, חבר הנאמנים יורכב מחברי העמותה ולא ימנה יותר מ-50 חברים, והאסיפה הכללית של חבר הנאמנים (להלן - האסיפה הכללית) לא תיפתח אם לא יהיו נוכחים בה רוב חברי העמותה (לפחות 60% מהחברים). אם לא התכנס רוב כאמור בתוך שעה מהזמן הנקוב בהזמנה, תידחה האסיפה ותתכנס לאחר שבוע ללא צורך בהזמנה נוספת, גם אם לא יהיו נוכחים בה 60% מהחברים.

לעומת זאת קבעה המכללה בתקנונה כי מספר החברים בעמותה לא יהיה יותר מ-90, וכי האסיפה הכללית לא תיפתח אם יהיו נוכחים בה פחות מ-30% מחברי העמותה. אם יהיו נוכחים פחות מ-30% מהחברים, תידחה האסיפה בשעה וחצי ולאחר מכן תוכל להתכנס ולקבל כל החלטה.

בפועל, משנת 2008 היה מספר חברי העמותה גבוה מ-50, והאסיפה הכללית התכנסה וקיבלה החלטות מהותיות, כמו אישור תקנון המכללה ומינוי הנשיאים בה, אף ששיעור החברים שנכחו בפתיחת הכינוסים היה נמוך במידה ניכרת מ-60%.

2. **משך הכהונה של חברי העמותה ושל יו"ר חבר הנאמנים:** תקנון המל"ג קובע שתקופת כהונה של חבר עמותה תהיה שלוש שנים, ושניתן לכהן שלוש תקופות כהונה - ובסך הכול תשע שנים. עוד קובע תקנון המל"ג כי יו"ר האסיפה הכללית יכהן בתפקידו תשע שנים לכל היותר.

בשנת 2011 קבעה המל"ג הסדר מיוחד למייסדים¹⁴, שבו נקבע בין השאר כי מייסד עמותה יוכל להמשיך לכהן כחבר עמותה ללא הגבלת זמן, בכפוף לכמה הגבלות, ובהן איסור על מייסד כאמור לכהן כיו"ר הוועד המנהל או כחבר בוועדת הביקורת (להלן - הסדר המייסדים).

המכללה לא הגבילה את תקופת הכהונה של חברי חבר הנאמנים (חברי העמותה) וקבעה בתקנון שלה כי בתום שלוש תקופות כהונה יוכל חבר בחבר הנאמנים לשוב ולהיבחר לתקופת כהונה נוספת, זאת בתנאי שהייתה הפסקה של שלוש שנים בין תקופת כהונתו השלישית לתקופת הכהונה שלאחריה, או שאושרו לו תקופות כהונה נוספות בהחלטה שהתקבלה ברוב מיוחס (שני שלישים מהמשתתפים) באסיפת חבר הנאמנים.

נמצא, כי 16 חברים בחבר הנאמנים (כ-20% מכלל החברים) מכהנים יותר מתשע שנים ברצף, אף שאינם מייסדים, ובהם יו"ר חבר הנאמנים מר אמיר אלשטיין, שמכהן בתפקידו יותר מ-10 שנים ברצף וכן מכהן כחבר חבר הנאמנים יותר מ-17 שנה ברצף, וכן סגן יו"ר חבר הנאמנים מר אריה ליון, שמכהן כחבר חבר הנאמנים יותר מ-16 שנה.

3. **מספר חברי הוועד המנהל ותקופת כהונתם:** המל"ג קבעה כי מספר חברי הוועד המנהל לא יהיה יותר מ-11, כי הם לא יוכלו לכהן יותר מתשע שנים, אף אם הם מייסדים, וכי מייסד לא יוכל לכהן כיו"ר הוועד המנהל.

המכללה לא הגבילה את זמן הכהונה של חברי הוועד המנהל, וכן קבעה בתקנון שלפיו היא פועלת כי מספרם לא יהיה יותר מ-13; עם זאת, בשנת 2015 כיהנו בוועד המנהל 16 חברים. במועד סיכום הביקורת כיהנו בוועד המנהל 12 חברים, מהם שניים המכהנים בחבר הנאמנים יותר מתשע שנים.

עוד הועלה כי מר עוזי וכסלר, שכיהן כנשיא המכללה כ-14 שנה, נבחר בשנת 2012, מיד לאחר סיום כהונתו כנשיא¹⁵, ליו"ר הוועד המנהל, בניגוד לנקבע בהסדר המייסדים.

המכללה התעלמה מהנחיות המל"ג בעניין המייסדים. כמו כן, מינויו של מר וכסלר ליו"ר הוועד המנהל לאחר שהמל"ג דרשה להפסיק את כהונתו כנשיא אינו עולה בקנה אחד עם העקרונות שעמדו בבסיס ההנחיות התאגידיות של המל"ג, ובראשם הבטחת עצמאותה ואי-תלותה של העמותה בכל גורם חיצוני או פנימי, שכן, כפי שעלה בביקורת, מר וכסלר המשיך לנהל בפועל את המכללה גם לאחר סיום כהונתו כנשיא.

14 החלטת המל"ג (500) 65 "תיקון ההנחיות התאגידיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות (מתוקצבים ושאינם מתוקצבים)" (14.6.11).

15 כהונתו כנשיא הופסקה בעקבות דרישת המל"ג.

4. **תקופת הכהונה של חברי ועדת הביקורת:** חוק העמותות קובע בין השאר כי לא יכהן כחבר ועדת הביקורת מי שאינו חבר עמותה. כאמור, תקנון מל"ג מגביל את משך כהונת חברי העמותה, מכאן, גם משך כהונת חברי ועדת הביקורת מוגבל לתשע שנים; הסדר המייסדים משנת 2011 אסר על מייסד להיות חבר בוועדת הביקורת.

שלא בהתאם לתקנון המל"ג, המכללה לא הגבילה את משך כהונת חבריה. במועד ביצוע הביקורת היו בוועדת הביקורת ארבעה חברים שכהונו בין 10 ל-18 שנה כחברי עמותה. כמו כן, ובניגוד להסדר המייסדים, יו"ר ועדת הביקורת הוא ממייסדי העמותה.

כל חברי ועדת הביקורת מכהנים אפוא כחברי עמותה פרקי זמן החורגים מתקנון המל"ג; יו"ר ועדת הביקורת מכהן בתפקידו, אף שהסדר המייסדים אסר על מייסד להיות חבר בוועדת הביקורת.

על המכללה לפעול לאלתר להתאמת התקנון שלה לתקנון המל"ג ולפעול על פי הנחיות המל"ג. על המל"ג להפעיל את כל האמצעים העומדים לרשותה כדי לוודא שהמכללה אכן עושה זאת.

נשיאי המכללה

נשיא המכללה עומד בראשה, נושא באחריות לניהולה, לרמתה ולאיכותה כלפי חבר הנאמנים והוועד המנהל¹⁶. מאז הוקמה המכללה, נבחרו לכהן בה כמה נשיאים: הנשיא הראשון מר עוזי וכסלר כיהן בתפקידו משנת 1998 ועד לשנת 2012. בשנת 2011 נבחר פרופ' גד מרום לנשיא, ונקבע כי הוא יחל את כהונתו בשנת 2012, אך הוא בחר שלא להיכנס לתפקיד. פרופ' צבי שטרן (להלן - פרופ' שטרן) כיהן בתפקיד משנת 2012 ועד שנת 2013, פרופ' אבי דומב כיהן בתפקיד משנת 2014 ועד שנת 2016, ופרופ' ריזה אזהרי מכהנת בתפקיד משנת 2016.

הארכת תקופת כהונתו של מר עוזי וכסלר

לפי התקנון משנת 1999 ייבחר נשיא המכללה לתקופת כהונה של ארבע שנים, ובסופה יוכל לשוב ולהיבחר לתקופת כהונה נוספת. כלומר, הוא יכהן שמונה שנים לכל היותר. בהחלטת המל"ג משנת 2003 נקבע¹⁷ כי על הנשיא להיות איש אקדמיה בדרגת פרופסור, כי הנשיא יכהן בתפקידו תקופת כהונה קצובה, וכי התקופה

16 המל"ג, החלטה (500) 65 "תיקון ההנחיות התאגידיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות (מתוקצבים ושאינם מתוקצבים)" (14.6.11).

17 המל"ג, החלטה 356/10, "הניהול האקדמי של המכללות האקדמיות" (4.11.03). ההחלטה תוקנה ב-15.2.05.

יש להעיר בחריפות
למל"ג על שלא
פעלה בנחישות
ובהתמדה על מנת
לאכוף את החלטתה
בעניין, ואף אישרה
למר וכסלר חריגה
נוספת בניגוד גמור
להחלטותיה הקודמות

המצטברת הרצופה של כהונתו לא תהיה יותר מעשר שנים. עוד נקבע בהחלטה זו כי הנשיא יועסק במכללה במשרה מלאה, והמכללה תהיה מקום עבודתו היחיד.

בנובמבר 1998 בחר חבר הנאמנים במר עוזי וכסלר לנשיא המכללה למשך ארבע שנים, ובאוקטובר 2003 האריך חבר הנאמנים את כהונתו. על פי תקנון המכללה, כהונתו הייתה אמורה להסתיים בנובמבר 2006. ואולם הוא המשיך לכהן כנשיא המכללה, בלי שחבר הנאמנים האריך את כהונתו. יצוין כי מר וכסלר כיהן בתפקידו, אף שאינו איש אקדמיה בדרגת פרופסור.

באפריל 2010¹⁸ תיקנה המל"ג את החלטתה משנת 2003 וקבעה כי נשיא יוכל לכהן עד 12 שנה. באוגוסט 2010 אישרה ועדת המשנה לפיקוח ואכיפה של המל"ג להאריך את כהונתו של מר וכסלר עד יולי 2012, על מנת לאפשר למכללה להיערך כראוי להחלפת הנשיא. האישור ניתן בניגוד להחלטות הקודמות של המל"ג בנושא, שכן מר וכסלר אינו איש אקדמיה בדרגת פרופסור ואף שבנובמבר 2010 הוא סיים 12 שנות כהונה. במאי 2012 סיים מר וכסלר את תפקידו כנשיא (כפי שיפורט בהמשך).

משרד מבקר המדינה מעיר לחבר הנאמנים ולוועד המנהל כי בניגוד לתקנון משנת 1999 ולמרות הנחיות המל"ג והחלטתה משנת 2003, לא הופסקה כהונת מר וכסלר כנשיא המכללה עם תום תקופת כהונתו בשנת 2006, אלא כשש שנים לאחר מכן. יודגש כי תקופת כהונתו של מר וכסלר, כ-14 שנים בסך הכול, אף חרגה כארבע שנים מתקופת הכהונה המירבית שקבעה המכללה בתקנון שלה משנת 2008.

משרד מבקר המדינה העיר לא אחת לגבי חריגה של נשיאי מכללות אקדמיות מתקופת הכהונה המירבית שנקבעה¹⁹, ולכן יש להעיר בחריפות למל"ג על שלא פעלה בנחישות ובהתמדה על מנת לאכוף את החלטתה בעניין, ואף אישרה למר וכסלר חריגה נוספת בניגוד גמור להחלטותיה הקודמות.

ליקויים בבחירת נשיאי המכללה

היעדר כללים לבחירת נשיא

על פי תקנון המל"ג ותקנון המכללה, מינוי ובחירה של נשיא מכללה אקדמית ייעשו בידי חבר הנאמנים לפי המלצת הוועד המנהל. הנחיות המל"ג ממרץ 2004²⁰ קובעות, כי האוניברסיטאות נדרשות להקים ועדת איתור לשם איתור נשיא²¹, ואסור לנשיא

18 החלטת המל"ג מ-27.4.10.

19 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (2010), בפרק "היבטים בפעילות שנקר", עמ' 1366; **דוח שנתי 62** (2012), בפרק "המכללה האקדמית עמק יזרעאל", עמ' 1417.

20 ראו מסמך מל"ג - "עקרונות התאגדות מוסדות השכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות" מ-31.3.04.

21 לפי הנחיות אלה, לצורך בחירת נשיא תוקם ועדת איתור שתורכב מתשעה חברים: שישה אנשי ציבור שיומליץ עליהם הוועד הפועל, ובכללם יו"ר הוועד הפועל; שלושה נציגים של הסנאט שיומלצו על ידי הסנאט.

יוצא ולמועמד למשרת הנשיא להיות חבר בוועדת האיתור. עד כה לא נקבעה הנחיה מחייבת בעניין לגבי מוסדות אקדמיים שאינם אוניברסיטאות. מבקר המדינה העיר למל"ג והוות"ת בשנת 2014²² על כך שטרם קבעו כללים מנחים לבחירת נשיא במכללות אקדמיות מתוקצבות. מבקר המדינה כבר העיר בעבר למל"ג על דרך הפעולה של ועדות האיתור לבחירת נשיא של המוסדות להשכלה גבוהה, כפי שהשתקפה בביקורות קודמות²³.

בביקורת עלה שרק בפברואר 2016 הפיצה הוועדה להסדרת המבנה הניהולי של המוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות, הפועלת במל"ג, טיוטת "הנחיות תאגידיות למוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות" (להלן - טיוטת הנחיות התאגידיות משנת 2016), שמשדירה בין היתר את נושא ועדות האיתור לתפקידים בכירים במכללות, כגון נשיא ומנכ"ל. ואולם עד למועד סיכום הביקורת, ספטמבר 2016, לא אישרה המל"ג את ההנחיות. עוד עלה כי גם המכללה לא ראתה לנכון להסדיר נושא זה בתקנונה או בנהלים פנימיים שלה²⁴.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לבו של המל"ג לכך כי היא לא כללה בטיטה שהפיצה איסור מהותי ומפורש על נשיא יוצא להיות חבר בוועדת האיתור, שמטרתו להבטיח תחלופה אמיתית של בעלי התפקידים במוסד ולמנוע מצב של "חבר מביא חבר", בדומה לנקבע בהנחיותיה לאוניברסיטאות ממרץ 2004. לדעת משרד מבקר המדינה, מעורבות נשיא יוצא במינוי המועמד להחליפו בתפקיד אינה ראויה, ועלולה לפגוע בעצמאותה ובטוהר שיקוליה של ועדת האיתור.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השיהוי שנוקטת המל"ג ביישום המלצותיו בנושא קביעת הנחיות מחייבות לגבי ועדות איתור לבחירת נשיאי מכללות אקדמיות. על המל"ג להשלים בהקדם וללא דיחוי נוסף, את קביעת הכללים למינוי בכירים במכללות.

22 מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), בפרק "מכון טכנולוגי חולון מ.ט.ח. (ע"ר)", עמ' 1285-1348.

23 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 161** (2011), בפרק "אוניברסיטת תל-אביב: הוועד המנהל - מינויים, בחינת זיקות והליך סיום כהונת הנשיא", עמ' 1409-1361; **דוח שנתי 164** (2014), בפרק "מכון טכנולוגי חולון מ.ט.ח. (ע"ר)", 1348-1285; **דוח שנתי 166** (2016), בפרק "בצלאל האקדמיה לאמנות ועיצוב בירושלים - היבטים בהתנהלות בצלאל אקדמיה לאומנות ועיצוב ירושלים", 1522-1479.

24 מוסדות השכלה גבוהה אחרים, למשל בצלאל - אקדמיה לאומנות ועיצוב ירושלים, קבעו בתקנון שלהם כללים דומים לכללים שקבעה מל"ג לאוניברסיטאות לגבי הרכב הוועדה לאיתור נשיא. לפי כללים אלה, ועדת האיתור תורכב מנציגים של המוסדות הניהוליים הבכירים של המוסד ומנציגי ציבור.

בחירת נשיאים למכללה

בביקורת עלו ליקויים
בנוגע לאופן הבחירה
והמינוי של מחליפו
של מר וכסלר
בתפקיד נשיא
המכללה

1. בביקורת עלו ליקויים בנוגע לאופן הבחירה והמינוי של מחליפו של מר וכסלר בתפקיד נשיא המכללה: באפריל 2011 נבחר לתפקיד פרופ' גד מרום, אולם בסופו של דבר הוא ויתר על התפקיד, ובשנת 2012 נבחר לתפקיד פרופ' צבי שטרן. בחירתו של פרופ' שטרן נעשתה באמצעות ועדת איתור לבחירת נשיא שהקימה המכללה, אף שהמכללות האקדמיות המתוקצבות אינן חייבות להקים ועדת איתור.

2. בדוח קודם של מבקר המדינה העוסק בוועדות איתור במשרדי הממשלה ובתאגידים הסטטוטוריים צוין²⁵ כי על ועדת האיתור לפרסם הודעה פומבית על המשרה הרלוונטית, לפרסם את מאפייני המשרה ואת תנאי הסף שעל המועמדים לעמוד בהם ולנמק את המלצותיה לבחירת מועמד. בנוגע לוועדות איתור וולונטריות צוין בדוח האמור "כי בהיעדר חובה להקמת ועדת איתור בהחלטת ממשלה לאיוש משרה מסוימת, רשאי הגורם הממנה להסתייע במנגנון שונה לבחירת המועמד שימונה למשרה, ובלבד שיינקט הליך תחרותי ראוי והוגן. אולם אם נעשה שימוש במונח 'ועדת איתור' להליכי בחירה שונים, יש בו כדי להטעות את הציבור על ידי יצירת מראית עין של שימוש במנגנון תחרותי והוגן שכללי עבודתו נקבעו בהחלטות הממשלה - ולא היא. על כן, עם קבלת החלטה על הקמת ועדת איתור, יש להחיל עליה את עקרונות הפעולה של ועדות האיתור בשירות המדינה, בין שהיא וולונטרית ובין שהיא מוסדרת". עקרונות פעולה אלו מבטיחים מתן הזדמנות שווה לכל המועמדים ואת בחירת המועמד המתאים ביותר. התהליך גם מאפשר שקיפות לגבי ההחלטות שמתקבלות וכן פיקוח עליו.

3. המכללה אמנם אינה משרד ממשלתי או תאגיד סטטוטורי שחלים עליו הכללים בנוגע לוועדות איתור. עם זאת, היות שהיא גוף ציבורי, הן מבחינת יעדיה, הן מבחינת אופן פעולתה והן מבחינת אופן הפיקוח עליה, והיות שהיא גוף נתמך על פי חוק יסודות התקציב - היא מחויבת לנהוג בשוויון ובשקיפות לגבי החלטותיה, וכל שכן כשהחלטות נוגעות למינוי בכירים בה. מהחלטת המכללה להקים ועדת איתור לצורך בחירת נשיא חדש, משתמעת כוונה לפעול על פי עקרונות אלו.

א. **בחירת פרופ' גד מרום:** באפריל 2011 הציג מר וכסלר לוועד המנהל את מועמדותו של פרופ' גד מרום כמועמד יחיד להחליפו בתפקיד. הדיון במועמדות לא נכלל מראש בסדר היום של ישיבת הוועד המנהל²⁶, ולחברי הוועד המנהל נודע כי יתקיים דיון בנושא רק ביום הישיבה²⁷. הוועד המנהל לא דרש לקיים הליך בחירה פומבי ושוויוני, אלא החליט להמליץ לפני חבר הנאמנים למנות את פרופ' מרום לנשיא. חבר הנאמנים קיבל את ההמלצה ומינה אותו לתפקיד.

25 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** (2011), בפרק "ועדות איתור בשירות הציבורי", עמ' 27-65.

26 המל"ג קבעה כי יו"ר הוועד המנהל יקבע את סדר היום של הישיבות ויכלול בו כל נושא נוסף שעליו יחליט הוועד המנהל. עוד קבעה המל"ג כי יו"ר הוועד המנהל יכנס את הוועד המנהל בהודעה של לפחות שבעה ימים מראש, ובמקרים מיוחדים בהודעה של לפחות 24 שעות מראש.

27 במחאה על ההליך התפטר אחד מחברי הוועד המנהל במהלך הישיבה.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 טענו מר וכסלר ומר לוי כי מינוי פרופ' מרום נעשה באמצעות ועדת איתור שכללה אותם ואת יו"ר חבר הנאמנים. ואולם בביקורת לא נמצאו מסמכים התומכים בטענות אלו, ובכלל זה מסמכים בעניין ישיבות שקיימה ועדת האיתור והחלטות שקיבלה.

ב. **בחירת פרופ' צבי שטרן:** לאחר שפרופ' מרום החליט שלא לשמש נשיא המכללה, מינה הוועד המנהל בינואר 2012 ועדת איתור לבחירת נשיא חדש. ועדת האיתור כללה ארבעה מחברי הוועד המנהל ואת הנשיא דאז מר וכסלר.

בביקורת עלה כי ועדת האיתור לא פרסמה הודעה פומבית על המשרה, לא ניהלה פרוטוקולים כנדרש ולא תיעדה את החלטתה הסופית - להמליץ על מינויו של פרופ' שטרן לנשיא המכללה. מהמסמכים החלקיים שנמצאו עלה שבסדרי היום של ישיבות הוועדה צוינו שמות של 14 מועמדים, אך הוועדה הסתפקה בריאיון של שניים מהם בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי ועדת האיתור כי דרך פעולת הוועדה נוגדת את עקרונות השקיפות ושיוויון ההזדמנויות. עקרונות אלה הם עקרונות יסוד, והעמידה בהם מבטיחה בין היתר את תקינות הליך המינוי של נושאי משרה בכירים במוסדות להשכלה גבוהה.

הוועד המנהל החליט להמליץ לחבר הנאמנים לאשר את מינויו של פרופ' שטרן, ובמאי 2012 אישר חבר הנאמנים את מינויו של פרופ' שטרן לנשיא המכללה לתקופה של חמש שנים. ואולם מהמסמכים שנמצאו עולה שהוועד המנהל וחבר הנאמנים לא דרשו להציג לפנייהם את הנימוקים להחלטה.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 טענו מר וכסלר ומר לוי כי ועדת האיתור הציגה את מועמדותו של פרופ' שטרן לפני הוועד המנהל וכי התקיים דיון בעניין, אולם פרוטוקול הדיון אינו מפורט ואינו משקף את מהלך הדיון. מר וכסלר ומר לוי וכך יו"ר חבר הנאמנים טענו טענה דומה לגבי הצגת מועמדותו של פרופ' שטרן לפני חבר הנאמנים.

משרד מבקר המדינה מדגיש שבביקורת זו הועלה דפוס פעולה העובר כחוט השני, ולפיו המוסדות המנהלים של המכללה אינם מתעדים את הדיונים בפרוטוקולים כראוי; לעניין זה ייחוד פרק שלם בהמשך דוח זה. בהיעדר תיעוד הולם בפרוטוקולים, בייחוד של נושאים רגישים, נפגעים עקרון השקיפות ויכולת הבקרה על המכללה.

יש להעיר על כך לוועד המנהל ולחבר הנאמנים.

ליקויים בתפקוד יו"ר הוועד המנהל וחברי הוועד

הוועד המנהל של מכללה, שנבחר על ידי חבר הנאמנים, הוא הגוף הממונה על ניהולה, על פי המדיניות שקבע חבר הנאמנים ועל פי החלטותיו²⁸. הוועד המנהל מוסמך להחליט בכל העניינים המינהליים, הכספיים, הנכסיים והמשפטיים של מכללה, ולו נתונה הסמכות לקבוע את תנאי העסקה של נושאי המשרה השכירים בעמותה, בכפוף להנחיות הגופים המתקזבים. בביקורת עלו ליקויים ניכרים בדרך הפעולה של הוועד המנהל של המכללה, ובכלל זה של היו"רים שלו, כפי שיפורט להלן.

חריגות בתנאי העסקה ופרישה

כגוף נתמך על פי חוק יסודות התקציב, על המכללה לאשר תנאי שכר, תנאי פרישה, גמלאות והטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה בהתאם להוראות שנקבעו לגבי כלל עובדי המדינה. כל הסכם או הסדר שנוגד הוראות אלה בטל, אלא אם כן התקבל לכך אישורו של הממונה על השכר.

בשנת 2008 פרסמה הוועד הנחיות בנושא "תנאי העסקה ודירוג במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות" (להלן - הנחיות הוועד). לפי הנחיות המ"ג והנחיות הוועד, נשיא מכללה אקדמית יועסק במשרה מלאה והמכללה תהיה מקום עבודתו היחיד, זאת כדי להבטיח מחויבות בלעדית ומלאה של הנשיא למוסד, שכן הוא נושא בתפקיד הניהולי הבכיר ביותר בו ובאחריות לניהולו, לרמתו ולאיכותו.

בהנחיות הוועד גם נקבעו תנאי השכר של בעלי תפקידים במכללה מתוקצבת ובהם התנאים של נשיא המכללה, וצוין בהן שתנאים אלה הם מקסימליים וכי לא תינתן כל תוספת שכר שלא נקבעה בהנחיות.

תנאי העסקתו ופרישתו של פרופ' צבי שטרן

1. **תנאי העסקה:** כאמור, במאי 2012 נבחר פרופ' שטרן לתפקיד נשיא המכללה. ביולי 2012 חתמו מר עוזי וכסלר ומר אריה לוי עם פרופ' שטרן על "הסכם עבודה אישי" כנשיא המכללה, שתוקפו חמש שנים (להלן - הסכם העסקה). בהסכם נקבעו תנאי העסקתו ופרישתו של פרופ' שטרן. מר וכסלר ומר לוי לא הביאו את הסכם העסקה לאישור הוועד המנהל, והוועד המנהל לא דרש מהם להביא את ההסכם לעיונו ולאישורו, אף שהסמכות לכך נתונה לו.

משרד מבקר המדינה בדק את תנאי העסקתו של פרופ' שטרן כפי שנקבעו בהסכם העסקה וכן את תנאי העסקה בפועל. הועלה כי תנאי העסקה



אף שמדובר בתנאי
העסקה חריגים
שנדרש להם אישור
של הוות"ת ושל
הממונה על השכר,
נמצא כי המכללה לא
פנתה לקבל את
אישורם להסכם
ההעסקה החריג

שנקבעו בהסכם היו חריגים ובלתי תקינים, וכי התשלומים בפועל אף חרגו מהנקבע בהסכם ההעסקה, כמפורט להלן:

- א. לפני תחילת כהונתו כנשיא המכללה כיהן פרופ' שטרן כמנכ"ל בית החולים הדסה הר הצופים בירושלים (להלן - הדסה) ולקראת פרישתו לגמלאות יצא לשנת שבתון. בהסכם ההעסקה נקבע כי פרופ' שטרן יתחיל לכהן בתפקיד נשיא המכללה ביולי 2012, ואולם הוא יקבל שכר ממנה רק אחרי 18 חודש, מ-1.11.13, לאחר סיום השבתון שלו מהדסה ולקראת פרישתו לגמלאות. זאת ועוד, בהסכם נקבע כי בתום כהונתו או עם הפסקתה לפני כן, יהיה פרופ' שטרן זכאי לשנת הסתגלות בתשלום, ובלבד שכיהן לפחות שנה בתפקידו. עולה מכך לכאורה כי התשלום שלא ניתן לפרופ' שטרן בשנה הראשונה לכהונתו ידחה עד לאחר פרישתו, וזאת אף שפרופ' שטרן שהה בשנה הראשונה לכהונתו בשבתון בשכר.
- ב. בניגוד לקביעת המל"ג והוות"ת כי נשיא יועסק במוסד במשרה מלאה והמוסד יהיה מקום עבודתו היחיד, נקבע בהסכם ההעסקה כי פרופ' שטרן ימשיך ללמד במכללה האקדמית לישראל ברמת גן וכן ימשיך לעסוק בעניינים אחרים שאישר לו הדסה לעסוק בהם.
- ג. בהסכם ההעסקה נקבע כי כל מרכיבי השכר שאין למכללה חובה לשלם או להפרישם, ישולמו לפרופ' שטרן כנגד חשבונות מס. בפועל, ובניגוד להסכם, המכללה העסיקה את פרופ' שטרן כנותן שירותים ושילמה את כל שכרו, לרבות מסי חובה (מס הכנסה וביטוח לאומי) ועלויות מעסיק, כנגד חשבונות מס של חברה בבעלות אשתו.
- ד. המכללה אישרה לפרופ' שטרן מכסת ימי חופשה שנתית חריגה - 50 ימים בשנה. מכסה זו גבוהה בהרבה מהנהוג בשירות המדינה ובמכללה (לכל היותר 23 ימים).

משרד מבקר המדינה מעיר למר וכסלר ולמר ליון על שחתמו הסכם בלתי תקין להעסקת פרופ' שטרן, שתנאיו מנוגדים לכללים ולהוראות של הוות"ת ולנקבע בחוק יסודות התקציב, וזאת בלי שקיבלו לכך את אישור הוועד המנהל. יש לראות את פעולתם של מר וכסלר ומר ליון בחומרה, בייחוד כשמדובר במוסד ציבורי העוסק בהשכלה ומשתמש בכספי ציבור.

זאת ועוד, אף שמדובר בתנאי העסקה חריגים שנדרש להם אישור של הוות"ת ושל הממונה על השכר, נמצא כי המכללה לא פנתה לקבל את אישורם להסכם ההעסקה החריג. כך איפשרה המכללה את העסקת פרופ' שטרן בתנאים חריגים ובלתי תקינים ונתנה יד להטעיה לכאורה של שלטונות המס.



 נוכח שיטת העסקת

 נשיא המכללה כגורם

 נותן שירותים, על

 הוות"ת והממונה על

 השכר לחדד ולפרסם

 הנחיות בנושא לכלל

 המוסדות להשכלה

 גבוהה

ההגבלה שהטילה המל"ג על נשיא מוסד להשכלה גבוהה, ולפיה יהיה המוסד מקום עיסוקו היחיד, נועדה להבטיח כי הנשיא ישקיע את כל זמנו, כישוריו ויכולותיו במוסד. משמונה פרופ' שטרן לנשיא המכללה, היה עליו לכבד את הנחיות המל"ג והוות"ת בעניין זה.

באוגוסט 2016 כתבה הוות"ת למשרד מבקר המדינה כי נשיא של מכללה חייב להיות מועסק בה כשכיר, וחובה שיתקיימו בין שני הצדדים יחסי עובד-מעסיק. בספטמבר 2016 כתב הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה כי "העסקת נשיא מכללה כנגד חשבונות מס אינה תקינה", וייתכן שיש בכך מעין ניסיון לעקוף את הביקורת של הממונה על השכר ואת סמכותו לקבוע את תנאי ההעסקה מכוח חוק יסודות התקציב, וכן משום הערמה על רשויות המס.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016, טען מר וכסלר כי לא הייתה הנחיה של הוות"ת בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למר וכסלר כי אין לקבל את טענתו בדבר היעדר הנחיות של הוות"ת בעניין תנאי ההעסקה של נשיא מכללה, זאת מאחר שבהנחיות הוות"ת נקבעו תנאי השכר של נשיא מכללה, ונקבע שהם מקסימליים ושלא יינתנו לו תוספות החורגות מתנאים אלה. זאת ועוד, חוק יסודות התקציב מנחה את כל הגופים הנתמכים לקבל אישור של הממונה על השכר להעסקה בתנאים חריגים.

נוכח שיטת העסקת נשיא המכללה כגורם נותן שירותים, על הוות"ת והממונה על השכר לחדד ולפרסם הנחיות בנושא לכלל המוסדות להשכלה גבוהה.

2. תנאי הפרישה: על פי תקנון המל"ג, הסמכות לאשר תנאי העסקה של נשאי משרה במכללה מסוימת נתונה בידי הוועד המנהל שלה, בכפוף להנחיות הגופים המתקציבים. בהנחיות אלה גם נקבע כי התנאים יובאו לאישור הממונה על השכר או לאישור הוות"ת.

פרופ' שטרן התפטר לאחר כשנה וחצי בתפקיד. בהתאם לתנאים שנקבעו בחוזה ההעסקה אישרה לו ועדת הכספים של המכללה תשלום דמי פרישה בסך 787,789 ש"ח. סכום זה כלל "דמי הסתגלות" בשווי שכר שנתי, תשלום עבור חודשיים בגין הודעה מוקדמת, פדיון 45 ימי חופשה והחזר הוצאות רכב. גם תשלומים אלו שולמו לפרופ' שטרן באמצעות חשבונות מס של חברה בבעלות אשתו. תנאי הפרישה לא אושרו בוועד המנהל כנדרש, והמכללה לא הגישה אותם לאישור הוות"ת או הממונה על השכר.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה על שאפשרה להעביר תשלומי שכר לגורם שאינו הנשיא ושלא נחתם עמו כל הסכם

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת הכספים של המכללה כי באישור דמי הפרישה האמורים היא חרגה מסמכותה, וכן מעיר לוועד המנהל על שלא דרש לאשר את תנאי הפרישה. נוסף על כך מעיר משרד מבקר המדינה בחומרה למכללה על שלא הגישה את תנאי הפרישה לאישור הווע"ת והממונה על השכר.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה על שאפשרה להעביר תשלומי שכר לגורם שאינו הנשיא ושלא נחתם עמו כל הסכם.

נוכח חומרת הממצאים, על הווע"ת והממונה על השכר לבדוק את אופן ההעסקה ותנאי ההעסקה של פרופ' שטרן כנשיא המכללה.

ליקויים בדיווח למאסדרים

מכללה אקדמית מתוקצבת שנרשמה כעמותה, כפופה לשלושה מאסדרים ראשיים: הווע"ת, רשם העמותות והממונה על השכר. קיימות הנחיות וחובות דיווח לכל אחד ממאסדרים אלה, שעל המוסדות להשכלה גבוהה לעמוד בהן.

1. **דיווח שכר מוטעה לווע"ת:** בהנחיות המ"ג נקבע כי מכללה אקדמית מתוקצבת תגיש לווע"ת²⁹ בכל שנה דיווח בנושא השכר, שיכלול פירוט לגבי השכר ששולם לכל העובדים בה בחודש ינואר באותה שנה.

בביקורת עלה כי בדוח השכר לגבי ינואר 2013 שהגישה המכללה לווע"ת, צוין כי פרופ' שטרן קיבל שכר בסך 35,183 ש"ח, אף שעל פי ההסכם עמו - הוא לא קיבל באותו חודש שכר עבור עבודתו. בדיווח המכללה לווע"ת לגבי השכר בינואר 2014 צוין כי פרופ' שטרן קיבל שכר בסך 40,929 ש"ח, אף שהתפטר עוד בנובמבר 2013 וקיבל בינואר 2014 תשלום "גמר חשבון" בסך 787,789 ש"ח.

לשני הדיווחים צירפה המכללה הצהרה, ולפיה הנתונים שנכללו בהם נכונים ודווחו על פי הנחיות הווע"ת. על הצהרה חתומים המנכ"לית הגב' שלומציון לולו (להלן - המנכ"לית או גב' לולו) וראש מדור שכר במכללה באותה תקופה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 טענה המנכ"לית שהדיווח לגבי ינואר 2013 נעשה בשל רישום הפרשה לשכר בספרי המכללה, אף שהסכום לא שולם באותה העת, וכי הדיווח לגבי ינואר 2014 נבע מכך שפרופ' שטרן קיבל שכר חלקי בחודש זה, שבו הסתיימה העסקתו בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית כי סיום העסקתו של פרופ' שטרן היה ב-10.12.13, ולא בינואר 2014 כפי שטענה, וכי בתשלום גמר החשבון בסך 787,789 ש"ח נכלל תשלום בגין עשרה ימי עבודה בחודש דצמבר וכן תשלום הסכומים שנקבעו בתנאי הפרישה שפורטו לעיל. היה על המכללה לדווח על השכר בפועל שקיבל (או לא קיבל) פרופ' שטרן, ולנמק את פשר הסכומים, כפי שהוות"ת דורשת.

2. **דיווח שכר מוטעה לרשם העמותות:** חוק העמותות מחייב את הוועד המנהל של העמותה להגיש לרשם העמותות מדי שנה בשנה דוח כספי. לדוח יש לצרף רשימה לגבי חמשת מקבלי השכר הגבוה בעמותה, ובכלל זה פירוט בעניין התשלומים וההתחייבויות לתשלום שניתנו להם, לרבות תנאי פרישה, ובעניין כל הטבה אחרת שקיבלו.

בביקורת עלה כי ברשימה שהגישה המכללה לגבי חמשת מקבלי השכר הגבוה בה בשנת 2013 - השנה שבה פרש פרופ' שטרן מתפקידו - צוין כי עלות שכרו של פרופ' שטרן בשנה זו הייתה 489,077 ש"ח, אף שעלות שכרו בפועל כללה גם תשלום בגין תנאי פרישתו והסתכמה ב-897,985 ש"ח. על הרשימה חתמו מר עוזי וכסלר ומר אריה לוי.

3. **דיווח לממונה על השכר:** על פי חוק יסודות התקציב והנחיות הממונה על השכר³⁰, גוף נתמך ימסור לממונה על השכר דיווח שנתי על תנאי העסקתם של כל העובדים בגוף.

הביקורת העלתה שדיווחי המכללה לממונה על השכר לא כללו את שכרו של הנשיא דאז פרופ' שטרן.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה על אופן העסקת פרופ' שטרן כנשיא המכללה ועל הליקויים בדיווח למאסדרים. על הוות"ת והממונה על השכר לוודא שכל הסכמי ההעסקה במוסדות להשכלה גבוהה מתוקצבים, או לפחות הסכמי ההעסקה עם בכירים במוסדות אלה, יוגשו לאישורם.

הסדר הפרישה של המנכ"לית הקודמת ד"ר אביטל שטיין

בהנחיות המל"ג מדצמבר 1999 נקבע כי מכללה תעסיק את העובדים בה (לרבות הסגל האקדמי, העובדים הטכניים והעובדים המינהליים) בהתאם להסכמי שכר מאושרים, להוראות הממונה על השכר ולהנחיות הוות"ת. עוד נקבע בהנחיות אלה כי

30 בהנחיות הממונה על השכר שנשלחות לגופים מדי שנה בשנה, מבקש הממונה מהגופים למסור לו דיווח מלא ומפורט על תנאי העסקתם של כל העובדים בהם, ובכלל זה על שכרם של כל בעלי התפקידים בהם.

כל הסכמי השכר, לרבות האישיים, יוגשו לאישור הממונה על השכר או הוות"ת לפני חתימתם, וכי הסכמי שכר קיימים יוגשו לאישור הוות"ת.

על פי הנחיות אלה ובהתאם לסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, גוף נתמך לא יאשר למנכ"ל תנאי פרישה שאינם תואמים את המוסכם או הנהוג בעניין תנאי הפרישה של מנכ"ל בשירות המדינה, בלי אישור של הוות"ת ושל הממונה על השכר.

ד"ר אביטל שטיין כיהנה בתפקיד המנכ"לית כעשר שנים וחצי, מאפריל 1999 ועד נובמבר 2009. בחוזה ההעסקה של ד"ר שטיין ממאי 1999 נקבע כי עליה למסור הודעה מוקדמת 90 יום לפני פרישתה. ביוני 2002 קבעו נשיא המכללה מר עוזי וכסלר ואחד מחברי הוועד המנהל כי ד"ר שטיין תהיה זכאית במועד סיום העסקתה לדמי הסתגלות ולתשלומים אחרים עבור שלושה חודשים, נוסף על התשלום שתקבל בתקופת ההודעה המוקדמת.

באוגוסט 2009 הקים הוועד המנהל ועדת איתור למינוי מנכ"ל למכללה, לאחר שנודע לו שד"ר שטיין נבחרה למנכ"לית הטכניון. ב-30.11.09 הודיעה ד"ר שטיין למר וכסלר על סיום תפקידה במכללה. ד"ר שטיין ציינה שתחל לאלתר את עבודתה כמנכ"לית הטכניון, וכי תקופת ההודעה המוקדמת תחל מהיום שלמחרת. למחרת החלה ד"ר שטיין לכהן כמנכ"לית הטכניון בשכר מלא.

עולה מכך שד"ר שטיין מסרה לכאורה הודעה מוקדמת, אולם ההודעה נמסרה יום אחד לפני פרישתה, אף שדבר הפרישה היה ידוע למכללה כבר באוגוסט 2009, והמכללה הקימה את ועדת האיתור.

בעקבות ה"הודעה המוקדמת", שילמה המכללה לד"ר שטיין את שכרה עד מרץ 2010. יוצא אפוא שד"ר שטיין המשיכה להיות מועסקת במכללה וקיבלה שכר עבור תקופת ה"הודעה המוקדמת" אף שבפועל כבר החלה בעבודתה כמנכ"לית הטכניון.

תנאי פרישה חריגים: בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי תנאי הפרישה שהמכללה שילמה בפועל לד"ר שטיין חרגו מהתנאים שנקבעו בהסכם העסקתה. להלן פירוט ההטבות:

1. תוספת פיצויים מוגדלים בסך כ-201,000 ש"ח, נוסף על הפיצויים שהייתה זכאית להם על פי הסכם העסקתה - כ-378,000 ש"ח.
2. תשלום בגין ארבעה חודשי הסתגלות בסך כ-142,000 ש"ח, חודש יותר מהקבוע בהסכם ההעסקה.
3. תשלום בגין ארבעה חודשי הודעה מוקדמת בסך כ-142,000 ש"ח, חודש יותר מהקבוע בהסכם.
4. מענק חד-פעמי של 25,000 ש"ח שלא נקבע בהסכם.
5. דמי ביגוד והבראה ותשלומי החזקת רכב בסכומים החורגים מהנקבע בהסכם.

המכללה לא הגישה את התנאים החריגים לאישור של הממונה על השכר או הוות"ת, כפי שנקבע בהנחיות ובחוק יסודות התקציב

את התנאים החריגים אישרה ועדת הכספים, אף שהוועד המנהל הוא המוסמך לאשר זאת. יתרה מכך, המכללה לא הגישה את התנאים החריגים לאישור של הממונה על השכר או הוות"ת, כפי שנקבע בהנחיות ובחוק יסודות התקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת הכספים על שחרגה מסמכותה, וכי עקב דרך פעולתה הלקויה שילמה המכללה לד"ר שטיין תשלומים ביתר. על הוות"ת והממונה על השכר לבצע בחינה מדוקדקת של תנאי הפרישה של ד"ר שטיין.

דרך פעולתו של הוועד המנהל בעת התפטרות הנשיא ובסיום העסקת המנכ"ל

1. **התפטרות פרופ' צבי שטרן:** בדצמבר 2013, כשנה וחצי בלבד לאחר מינויו לנשיא, התפטר פרופ' שטרן מתפקידו. בהודעת ההתפטרות שמסר בישיבת הוועד המנהל, ציין פרופ' שטרן כי התגבשו תנאים הפוגעים במעמדו כנשיא ומקשים עליו לתפקד.

באותה ישיבה הודיע יו"ר הוועד המנהל דאז מר עוזי וכסלר כי החליט למנות את סגן הנשיא לעניינים אקדמיים פרופ' איתן מנור לממלא מקום, עד לבחירת נשיא חדש. בפרוטוקול הישיבה לא צוין שהוועד המנהל דן בסיומת להתפטרותו של פרופ' שטרן או בסוגיית תנאי פרישתו, אף שהוועד המנהל אמור לאשר תנאים אלה, וכן לא צוין שהוועד המנהל דן בהשפעות של ההתפטרות על המכללה. נוסף על כך לא צוין בפרוטוקול שחברי הוועד דרשו מהיו"ר לנמק את החלטתו לגבי מינוי ממלא המקום.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 כתבו מר וכסלר ומר לוי כי נושא פרישתו של פרופ' שטרן נדון בוועד המנהל, אך לא תועד בפרוטוקול. מר וכסלר ומר לוי טענו כי מינויו של פרופ' איתן מנור לממלא מקום היה טבעי ולא היה צורך לקיים בעניין דיון מיוחד או לציין נימוקים לכך. לדבריהם, התקיים בעניין המינוי דיון קצר.

משרד מבקר המדינה מעיר למר וכסלר, שהסמכות למנות נשיא היא של חבר הנאמנים, ולא של יו"ר הוועד המנהל. מר וכסלר חרג אפוא מסמכותו וקיבל החלטה כה משמעותית, ואף זאת בלי לנמקה. אשר להיעדר התייעוד בפרוטוקולים של דיונים שהתקיימו במכללה בנושאים רגישים ומהותיים, ראו פירוט בהמשך הדוח.

2. **סיום העסקת מנכ"ל המכללה הקודם:** על פי תקנון המל"ג, הוועד המנהל הוא המוסמך למנות את מנכ"ל המכללה לפי המלצת הנשיא. מכאן שהוועד המנהל גם מוסמך לסיים את העסקת המנכ"ל.

באוקטובר 2009 בחר הוועד המנהל מנכ"ל למכללה במקום ד"ר אביטל שטיין, לאחר שוועדת איתור המליצה על מינויו. כשמונה חודשים לאחר המינוי של המנכ"ל האמור (להלן - המנכ"ל הקודם) הודיע הנשיא דאז מר עוזי וכסלר לוועד המנהל על סיום העסקתו. גם במקרה זה אין בפרוטוקולים עדות לכך שהוועד המנהל דן בסיבות לסיום ההעסקה.

נשיא המכללה ומנכ"ל המכללה נושאים באחריות לניהולה ולהנהגתה. סיום העסקתם לפני הזמן שנקבע לכך הוא אירוע חריג שיש לו השפעה ניכרת על תפקוד המכללה, ולכן לא ניתן לקבל את חוסר המעורבות של הוועד המנהל בעניין. מדובר בגוף המופקד על ניהול ענייניה ונכסיה של העמותה, ומצופה ממנו לקיים דיון בעניין סיום ההעסקה ולבחון את ההשפעות שיש לכך על המכללה. ואולם הוועד המנהל לא פעל כך, אלא הסתפק בדיווחיו של מר וכסלר ואיפשר לו לקבל החלטות בעניין.

מנכ"לית המכללה - מינויה ותנאי העסקתה

ליקויים בהליך מינוי המנכ"לית

בדצמבר 2010 מינתה המכללה את גב' שלומציון לולו למנכ"לית, בלי שקיימה תהליך בחירה, כמפורט להלן:

גב' לולו התחילה את עבודתה במכללה בשנת 2001. בינואר 2010 מינה אותה מר וכסלר לתפקיד סמנכ"לית תפעול, ובתחילת יוני 2010 מינה אותה לממלאת מקום של המנכ"ל הקודם. כשבוע לאחר מכן, בישיבת הוועד המנהל שהתקיימה ב-13.6.10 הודיע מר אריה לוי (ממלא מקום יו"ר הוועד המנהל דאז) על המינוי וציין ש"בהמשך הדרך מינוי זה יהפוך לקבוע". עוד ציין מר לוי בישיבה זו כי נושא מינויה של גב' לולו נדון בישיבת הוועד המנהל שבה השתתף היועץ המשפטי³¹, וכי הישיבה תועדה בפרוטוקול נפרד המוחזק בידי היועץ המשפטי. בדצמבר 2010 אישר הוועד המנהל את מינויה של גב' לולו למנכ"לית המכללה, אולם רק במאי 2011 הביא את מינויה לאישור חבר הנאמנים, כנדרש בתקנון המכללה.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה טענו מר לוי ומר וכסלר שמינויה של הגב' לולו לממלאת מקום נעשה "באישור הוועד המנהל" מ-13.6.10. עוד טען מר וכסלר שלא מדובר במינוי שלו בלבד, וכי גב' לולו מונתה לאחר ששימשה באותה עת בתפקיד סמנכ"לית ובעקבות ותק של שנים רבות במכללה. לדברי מר וכסלר, מינויה של גב' לולו היה חיוני להמשך תפקודה של המכללה.

מינויה של גב' לולו למנכ"לית נעשה באופן הפוגע בעקרונות המינהל התקין

משרד מבקר המדינה מעיר למר וכסלר ולמר לוי כי אין מסמכים התומכים בטענתם שהוועד המנהל אישר את מינוי המנכ"לית ב-13.6.10; זאת ועוד, הפרוטוקול שלכאורה היה אמור להימצא אצל היועץ המשפטי לא נמצא. כן אין מסמכים התומכים בדברי מר וכסלר בנוגע לנימוקים למינוי.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מסרו המנכ"לית והיועץ המשפטי של המכללה כי לא הצליחו לאתר את הפרוטוקול³².

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה ולמר לוי כי החלטות עקרוניות כמו מינוי של מנכ"ל מחייבות רישום פרוטוקול מסודר, המשקף את מהלך הדיון ואת עיקרי הדברים שעלו בו. על הפרוטוקול להיות זמין לצורך מעקב של המוסדות המנהלים של המכללה, המאסדרים השונים וכן מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה ולנשיא דאז מר וכסלר כי מינויה של גב' לולו למנכ"לית נעשה באופן הפוגע בעקרונות המינהל התקין. תהליך המינוי לא כלל הליך בחירה - למשל שימוש בוועדת איתור כפי שנהגה המכללה במינוי המנכ"ל הקודם, ולכן לא ניתנה הזדמנות שווה למועמדים פוטנציאליים להתמודד על התפקיד, כדי לבחור מהם את המועמד המתאים ביותר.

חשוב שהמל"ג תסיים בהקדם את הטיפול בטיטת ההנחיות התאגידיות משנת 2016, כדי שהנחיותיה בנוגע למינוי בכירים באמצעות ועדות איתור יחולו גם על המכללות המתוקצבות. ראוי שהמכללות יקבעו בתקנון שלהן כללים בנוגע לוועדות איתור ויפעלו לפיהן, כדי שהליך הבחירה של בעלי התפקידים הבכירים בהן יהיה שקוף, וכדי שתינתן בו הזדמנות שווה לכל המועמדים המתאימים.

חריגות בתנאי העסקתה של המנכ"לית

1. **רכב צמוד:** בהנחיות הוות"ת נקבע כי "בעלי תפקידים מינהליים יהיו זכאים להחזרי הוצאות כמקובל לבעלי תפקידים בכירים מקבילים בשירות המדינה על פי הוראות החשב הכללי והממונה על השכר במשרד האוצר", ובכלל זה החזר הוצאות רכב, או לחלופין קבלת רכב צמוד. עוד נקבע בהנחיות הוות"ת כי מנכ"ל מכללה אקדמית יועסק בחוזה אישי לבכירים, כי שכרו יהיה מבוסס על שכר מנכ"ל בשירות המדינה, וכי תנאי השכר שנקבעו בהנחיות הם מקסימאליים וכי לא תינתן כל תוספת שכר החורגת מתנאי השכר שנקבעו בהנחיות. בהתאם לכך מנכ"ל מכללה אקדמית זכאי לקבל רכב צמוד. את כללי הזכאות בעניין זה קובעת ועדת ההצמדות הפועלת באגף החשב הכללי במשרד האוצר.

32 בתשובתה לדרישת משרד מבקר המדינה לקבל את הפרוטוקול טענה המכללה שהפרוטוקול אינו בדיה. המכללה הוסיפה כי פנתה ליועץ המשפטי בעניין, אולם גם הוא טען שאין ברשותו פרוטוקול כזה. תשובה דומה השיבה המכללה לרשם העמותות בתגובה על טיטת הדוח שלו.



בפברואר 2016
 אישרה המכללה
 לשדרג את רכבה של
 המנכ"לית לרכב
 מקבוצת רישוי 6,
 שמיועדת לשרים.
 בשנים 2015-2012
 שילמה המכללה
 למנכ"לית את גילום
 המס המלא על הרכב
 בשווי של כ-150,000
 ש"ח

בשנת 2011 חתם מר וכסלר עם המנכ"לית על הסכם העסקה, ובו נקבע כי היא תהיה זכאית לקבל רכב צמוד מקבוצת רישוי³³⁴. ההסכם לא הובא לאישור הוועד המנהל, בניגוד לתקנון המל"ג.

בדצמבר 2012 אישרה המכללה למנכ"לית רכב צמוד מקבוצת רישוי 5, שעלותו גבוהה בכ-29,000 ש"ח מעלות רכב מקבוצת הרישוי שאושרה לה בהסכם העסקה. בפברואר 2016 אישרה המכללה לשדרג את רכבה של המנכ"לית לרכב מקבוצת רישוי 6, שמיועדת לשרים, ושעלותו גבוהה בכ-90,000 ש"ח מעלות רכב מקבוצת הרישוי שאושרה לה בהסכם העסקה.

בניגוד להנחיות הוות"ת ולחוק יסודות התקציב לא פנתה המכללה לקבלת אישור של הוות"ת או של הממונה על השכר לחריגה זו.

2. **גילום שווי הרכב:** על פי הוראות החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), קבלת רכב צמוד היא הטבה שוות כסף אשר חייבת בניכוי מס, ויש לבצע בגינה זקיפת הטבה. לפי ההוראות, אין לבצע גילום עבור הטבה זו ללא אישור פרטני של חטיבת השכר באגף החשכ"ל.

בניגוד להוראות החשכ"ל ובלי לקבל את אישורו קבע מר וכסלר בהסכם ההעסקה של המנכ"לית משנת 2011 כי המכללה תגלם את שווי ההטבה בגין הרכב. יודגש כי בשנים 2015-2012 שילמה המכללה למנכ"לית את גילום המס המלא על הרכב בשווי של כ-150,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי אף שתשלום גילום הוצאות הרכב כבר נכלל בדוח השכר השנתי לשנת 2011 שמסרה המכללה לוות"ת, רק ביולי 2014 העירה הוות"ת למכללה בעניין זה והורתה להפסיק את התשלום. למרות זאת המשיכה המכללה לשלם למנכ"לית את גילום הוצאות הרכב ואף לרשום זאת בדיווח השנתי לוות"ת. יצוין כי גם בדיווחי המכללה לממונה על השכר לשנים 2014 ו-2015 נכלל דיווח על תשלום גילום הוצאות הרכב. רק ביולי 2016 הודיעה המכללה למשרד מבקר המדינה כי הפסיקה את הגילום.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה על שננתנה אישורים לא תקינים לתשלום גילום המס עבור הוצאות הרכב של המנכ"לית ועל התעלמותה מדרישת הוות"ת להפסיק את התשלום. משרד מבקר המדינה מעיר גם לממונה על השכר על שלא פנה למכללה לברר עניין זה, אף שדיווח על התשלומים הבלתי ראויים נכלל בדיווחים שמסרה לו המכללה.

על הממונה על השכר לשקול אם לדרוש מהמנכ"לית להחזיר למכללה את שווי ההטבה שקיבלה באופן בלתי תקין.

3. **תקופת הסתגלות חורגת:** על פי הנחיות הוות"ת ובהתאם לסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, גם תנאי הפרישה של מנכ"ל מכללה מתוקצבת יתאמו את תנאי הפרישה של מנכ"ל בשירות המדינה, אלא אם אושר אחרת. בתנאי הפרישה של מנכ"ל בשירות המדינה נקבע כי הוא זכאי לקבל דמי הסתגלות לכל היותר שלושה חודשים לאחר מועד הפסקת כהונתו, הכוללים דמי הודעה מוקדמת על פי כל דין ותשלומים אחרים (אם הוא זכאי להם), בתנאי שלא יעבוד באותה תקופה כשכיר או עצמאי, למעט בעיסוק שהותר לו בתקופת כהונתו.

בניגוד לכך, נקבע בחוזה ההעסקה של המנכ"לית כי היא תקבל תשלומי הסתגלות למשך שישה חודשים - שלושה חודשים יותר מהמותר - כי מניינם יחל עם תום תקופת ההודעה המוקדמת, וכי גם במשך תקופת ההסתגלות היא תהיה זכאית לקבל את כל הזכויות המגיעות לה על פי חוזה העסקתה. המכללה לא הגישה את ההסכם החרגי לאישור הוות"ת ולא לאישור הממונה על השכר, וממילא הם לא אישרו אותו.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה כי עליה לתקן את חוזה ההעסקה של המנכ"לית, כדי שהנקבע בו לא יהיה מנוגד לכללי העסקת מנכ"לים של מכללות מתוקצבות. ועליה להגיש לאלתר את החוזה המתוקן לוות"ת ולממונה על השכר לקבלת אישורם כנדרש, ולאחר מכן להעביר עותק למשרד מבקר המדינה בהקדם, סמוך למועד פרסום הדוח.

תשלום החזר הוצאות משפטיות לנשיא לשעבר בגין ביקורת משרד מבקר המדינה

בשנת 2010 פרסמה רשות התאגידיים מסמך בשם "הנחיות להתנהלות עמותות". במסמך נאמר כי "חוק העמותות אינו קובע הוראות המתירות שיפוי וביטוח לחברי ועד, לחברי ועדת ביקורת או לנושאי משרה אחרים. לאור העובדה שבחוק החברות נקבעו הסדרים בעניין זה בכל הנוגע לחברות לתועלת הציבור, הרשם לא יראה כחלוקת רווחים אסורה שיפוי וביטוח של נושאי משרה בעמותה לפי אותם הסדרים החלים על חברות לתועלת הציבור. עמותה המבקשת לעשות כן, נדרשת לקבוע הוראות מתאימות בתקנונה והיא רשאית לבטח ולשפות נושא משרה, בהתאם להוראות שנקבעו בתקנון כאמור, לאחר אישור האסיפה הכללית. מוצע כי עמותה המבקשת להסדיר נושא זה תפנה לייעוץ מקצועי מטעמה"³⁴. בתקנון המכללה משנת 2008 נקבע שהמכללה יכולה לשפות נושא משרה בכפוף לתנאים.

ב-9.1.11 החליט הוועד המנהל של המכללה לשפות את הנשיא דאז מר וכסלר בגין הוצאות משפטיות שנגרמו לו בשנת 2006 בעקבות חקירת מבקר המדינה³⁵ (להלן -

34 יצוין כי למסמך יש כמה מהדורות. ההנחיה לגבי שיפוי נושאי משרה נכללה גם במהדורות מאוחרות של המסמך, משנת 2013 ומשנת 2015.

35 ראו מבקר המדינה, **המכללה האקדמית להנדסה ירושלים, האגודה למען החייל** (2009), בפרק "המכללה האקדמית להנדסה ירושלים", עמ' 9.

ההחלטה המקורית). על פי נוסח ההחלטה המקורית, אישר הוועד המנהל לשפות את הנשיא דאז. אולם בפרוטוקול ההחלטה לא צוין כי התקיים דיון בנושא השיפוי, וכך לא צוינו הנימוקים להחלטה לשפות את הנשיא.

הביקורת העלתה כי להחלטה המקורית קיימת עוד גרסה. בגרסה זו הוסיפה המנכ"לית את סכום השיפוי - 128,000 ש"ח בתוספת מע"ם - וכי השיפוי הוא גם בגין "חקירה משטרתית". המנכ"לית הביאה נוסח החלטה זה לידיעת היועץ המשפטי של המכללה ב-10.1.11, ויו"ר הוועד המנהל חתם עליו. בהתאם לכך זיכתה הנהלת החשבונות במכללה את חשבונו של מר וכסלר ב-162,989 ש"ח. לא ברור על סמך מה נקבע סכום השיפוי, שכן בידי המכללה אין מסמכים שבהם מפורטים התחשיבים שעל פיהם נקבע הסכום.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 טענו מר לוין ומר וכסלר כי ההחזר ניתן למר וכסלר בגין הוצאות הקשורות למילוי תפקידו כנשיא. הם הוסיפו שבמשך שנים רבות כיהן מר וכסלר בהתנדבות כנשיא המכללה וכיו"ר הוועד המנהל, תרם לה מכספו וגייס בעבורה תרומות רבות, וכי סכום השיפוי שאושר לו זניח לעומת הכסף הרב שחסך למכללה. עוד טענו מר לוין ומר וכסלר כי הוועד המנהל דן בנושא והונחה על ידי היועץ המשפטי, וכי חברי הוועד המנהל הכירו היטב את הנסיבות שבגינם נדרש השיפוי. המנכ"לית מסרה שמר וכסלר הציג חשבוניות בעניין ההוצאות המשפטיות שהיו לו; ואולם המנכ"לית לא צירפה חשבוניות כאמור לתשובתה.

יצוין כי ביום שבו התקבלה ההחלטה, קיים הוועד המנהל ישיבה ודן בה בשורה של נושאים. ואולם פרוטוקול ישיבה זו, שאושר בישיבת הוועד המנהל שהתקיימה לאחר מכן, לא כלל את ההחלטה על השיפוי.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועד המנהל כי אישר את בקשת השיפוי שלא בסמכות, מאחר שהסמכות בעניין זה נתונה לאסיפה הכללית (חבר הנאמנים). משרד מבקר המדינה מעיר גם ליו"ר הוועד המנהל, כי אישר לבדו את נוסח ההחלטה הסופי בלי שהביא את השינויים שנעשו בו לאישור הוועד המנהל כנדרש.

דרך פעולה לא תקינה של המנכ"לית

מעורבות המנכ"לית במינוי מבקר פנים ובקביעת תכנית הביקורת

1. **מינוי מבקר פנים:** מבקר המדינה כבר קבע בדוח קודם כי האפקטיביות של הביקורת הפנימית תלויה בין היתר במקצועיותו של המבקר הפנימי ובמידת אי-תלותו בגורמים שעליו לבקר, דבר שהוא עקרון יסוד בעבודת הביקורת. עוד

ציין מבקר המדינה בדוח האמור כי מבקר פנימי במשרדי ממשלה צריך לבדוק את פעולותיהם של נושאי המשרה, ובכלל זה את פעולות המנכ"ל, הממונה עליו, שהוא מעצם תפקידו מבוקר עיקרי³⁶.

המכללה קבעה בתקנונה כי הוועד המנהל שלה ימנה מבקר פנימי על פי המלצת הנשיא, וכי המבקר יהיה כפוף ליו"ר הוועד המנהל ולמנכ"ל.

ביוני 2010, עם מינויה של גב' לולו לממלאת המקום של המנכ"ל, היא ביקשה ממחלקת הרכש להתקשר עם רואה חשבון חיצוני (להלן ר"ח א'), לשם קבלת שירותי ייעוץ בתחום הפיננסיים.

בביקורת עלה כי בזמן שר"ח א' סיפק שירותי ייעוץ למנכ"לית בתחום הכספים היא ביקשה ממנו לשמש מבקר פנים במכללה, וכי באוגוסט 2010 הוא מסר לה הצעת מחיר למתן שירותי ביקורת פנים.

בישיבת ועדת הביקורת מנובמבר 2010 העלתה המנכ"לית לראשונה את בקשתה למנות את ר"ח א' למבקר פנים. היא טענה כי הגיעה השעה להחלפת מבקר הפנים הקודם "כחלק מרוטציה", וכי ר"ח א' מתאים לתפקיד נוכח שביעות הרצון מעבודתו כיועץ למחלקת הכספים.

בדיון בוועדת הביקורת העלו חבריה ספקות לגבי כישוריו של ר"ח א' לשמש מבקר פנים, אך בסופו של דבר היא החליטה לקבל את בקשת המנכ"לית ולהמליץ לוועד המנהל למנות את ר"ח א' למבקר פנים למשך שנה.

בדצמבר 2010 אישר הוועד המנהל את מינוי ר"ח א' למבקר פנים על סמך המלצת ועדת הביקורת, אף שהסמכות להמליץ בפני הוועד המנהל נתונה בידי הנשיא. בפרוטוקול הדיון של הוועד המנהל שבו אושר המינוי, צוין שוועדת הביקורת סברה במאי 2009 כי יש להחליף את מבקר הפנים לאחר עשור שבו כיהן בתפקידו. ואולם בפרוטוקולים של ועדת הביקורת לא נמצאה עדות לעמדה זו.

2. **מעורבות המנכ"לית בקביעת תכנית הביקורת:** חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי המבקר הפנימי יבדוק בין היתר אם הפעולות של נושאי משרה בגוף תקינות, מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות. עד לשנת 2014 לא נקבע בחוק מי הגורם המאשר את תכנית העבודה של המבקר הפנימי. גם בתקנון המכללה הדבר לא נקבע. בשנת 2014 נכנס לתוקף תיקון לחוק העמותות, לפיו יגיש המבקר הפנימי לאישור הוועד המנהל הצעה לתכנית עבודה לביצוע ביקורת, לאחר שוועדת הביקורת בחנה אותה.

הועלה כי ר"ח א' קבע את תכנית הביקורת לשנת 2011 בהתייעצות עם המנכ"לית. עוד הועלה כי בישיבת ועדת הביקורת שבה היה אמור ר"ח א' לדון בתכנית הביקורת, המנכ"לית היא שדנה בתכנית, ענתה לשאלות חברי ועדת הביקורת ואף הציעה לוחות זמנים לביצוע הביקורת. יתרה מכך, התכנית לא כללה נושאים הקשורים ישירות לתפקוד ולפעולות של המנכ"לית, ונקבע בה כי

36 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013 (2013), בפרק "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי", עמ' 75, 76.



משרד מבקר המדינה
מעיר לחברי הוועד
המנהל על שאינם
ממלאים את אחד
מתפקידי המפתח
שלהם - אישור תכנית
המכללה של

היא תבוצע בתיאום עם המנכ"לית ובהכוונתה. ועדת הביקורת אישרה את התכנית.

בשנת 2011 נבחר רואה חשבון אחר (להלן - ר"ח ב') למבקר הפנימי של המכללה, במקום ר"ח א' שכיהן בתפקיד כחצי שנה. בספטמבר 2011 הציג ר"ח ב' לוועדת הביקורת תכנית ביקורת לחמש שנים. התכנית גובשה בהתייעצות עם המנכ"לית ועם ר"ח א', שמונה באותה העת על ידי הוועד המנהל כמשנה למנכ"ל. ועדת הביקורת אישרה את התכנית. ואולם גם תכנית ביקורת זו לא כללה נושאים הקשורים ישירות לתפקוד ולפעולות של המנכ"לית. תכנית הביקורת לא הוצגה לוועד המנהל, וממילא הוא לא אישר אותה, אף שהיועץ המשפטי של המכללה, שהשתתף בדיון מספטמבר 2011 שצוין לעיל, העיר לוועדת הביקורת כי ראוי להציג את התכנית לוועד המנהל.

בביקורת עלה כי הגם שתיקון חוק העמותות נדון בישיבת ועדת הביקורת ממרץ 2015, לא הובאו תכניות הביקורת לשנים 2015 ו-2016 לאישור הוועד המנהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת הביקורת כי מעת שהתקבל התיקון לחוק העמותות, היה עליה להנחות את המבקר הפנימי להביא את תכניות הביקורת לשנים 2015-2016 לאישור הוועד המנהל. משלא עשתה זאת, התאפשר המשך מעורבותה של המנכ"לית בגיבוש תכניות הביקורת. מעורבות זו עלולה להביא לכך שההחלטה על נושאי הביקורת תושפע משיקולים לא ענייניים, ושעצמאות המבקר הפנימי בכל הנוגע לקביעת תכנית עבודתו תיפגע. היה ראוי שהיועץ המשפטי של המכללה, שהשתתף בישיבות הוועד המנהל, יידע את חברי הוועד המנהל על חובתם לדרוש מהמבקר הפנימי להציג לפניהם את תכניות הביקורת השנתיות ועל חובתם לאשר תכניות אלה. משרד מבקר המדינה מעיר לחברי הוועד המנהל על שאינם ממלאים את אחד מתפקידי המפתח שלהם - אישור תכנית הביקורת של המכללה.

אישור תנאי העסקה חריגים לר"ח א'

בהנחיות הוות"ת משנת 2008 נקבע כי סמנכ"ל של מכללה מתוקצבת יעסק בחוזה אישי, ושכרו יהיה עד 80% משכר המנכ"ל של אותה מכללה. הוות"ת מפיצה למוסדות טבלת שכר של מנכ"לים וסמנכ"לים. לפי הטבלה, בשנת 2011 היה שכר סמנכ"ל 23,460 ש"ח.

ביולי 2011 מינה הוועד המנהל של המכללה את ר"ח א' לסמנכ"ל הכספים שלה; המנכ"לית ומר וכסלר חתמו על הסכם העסקתו. בהסכם נקבע כי ר"ח א' לא יהיה עובד המכללה, אלא ספק שירותים. היקף משרתו של ר"ח א' יהיה שני ימי עבודה בשבוע בלבד, ועבורם יקבל שכר בסך 24,000 ש"ח, בתוספת מע"ם. במרץ 2013 סיים ר"ח א' את תפקידו במכללה.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללה על ששילמה לסמנכ"ל הכספים שכר של משרה מלאה, אף שהועסק בהיקף של 40% משרה בלבד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למכללה כי תפקיד סמנכ"ל הכספים בה הוא תפקיד מפתח, ונוכח היקף המחזור הכספי שלה³⁷ היה ראוי שהוא יועסק במשרה מלאה.

ליקויים במכירת רכב לעובד המכללה

תקנות חובת המכרזים (התקשרויות של מוסד להשכלה גבוהה), התש"ע-2010 (להלן - תקנות חובת המכרזים השכלה גבוהה), חלות על מוסדות להשכלה גבוהה מפרברואר 2010. התקנות מחייבות מוסד להשכלה גבוהה לפעול "בשים לב להוראות תקנון כספים ומשק" של החשכ"ל (להלן - הוראות תכ"ם) או לקבוע נוהל פנימי בענייני מכרזים והתקשרויות שלפיו יפעל המוסד.

הביקורת העלתה כי למכללה יש נוהל פנימי להתקשרויות, אך הוא אינו מסדיר את נושא מכירת נכסי המכללה, לרבות כלי הרכב שלה. לכן בנושא זה על המכללה לנהוג בשים לב להוראות תכ"ם.

בתקנות חובת המכרזים השכלה גבוהה נקבע כי מסמכי מכרז יפורסמו זמן סביר לפני המועד האחרון להגשת הצעות בענייניו, ויכללו בין השאר את אומדן שווי ההתקשרות, אם הוחלט על הכנת אומדן כאמור. בהוראות תכ"ם³⁸ נקבע כי טובין אשר אומדן מחיר השוק שלהם במועד המכירה הוא יותר מ-50,000 ש"ח, יימכרו בהליך של מכרז פומבי, וכי יוכן אומדן של שווי הטובין לפי מחיר השוק.

עוד נקבע בתקנות חובת המכרזים השכלה גבוהה כי אם הוגשה הצעה יחידה במחיר המרע עם המוסד מפרסם המכרז, "לעומת אומדן שווי ההתקשרות", רשאית ועדת המכרזים לאפשר למציע להגיש הצעה בתנאים המיטיבים עם המוסד. לא הוגשה כל הצעה למכרז או לא המליצה ועדת המכרזים על הצעה כלשהי, רשאי המוסד לפרסם מכרז חדש, פומבי או סגור, לפי העניין, או להתקשר בלא מכרז באישור המנכ"ל, אם זה נוכח לדעת שפרסום מכרז נוסף לא יועיל.

בביקורת עלה כי בשנת 2014 מכרה המכללה שני כלי רכב. לגבי מכירת כלי הרכב הראשון פרסמה המכללה מודעה שכללה אומדן של מחיר השוק שלו והקצתה שבועיים להגשת הצעות. מאחר שהוגשה הצעת יחיד המרעה עם המכללה בשל היותה נמוכה במידה ניכרת מהאומדן, היא נפסלה, וכלי הרכב פורסם למכירה באינטרנט ונמכר בפברואר 2014 בתנאים המיטיבים עם המכללה.

37 בעת המינוי, בשנת 2011 היה כ-60 מיליון ש"ח.

38 ראו הוראת תכ"ם מס' 8.3.2 - "התקשרות למכירה בהליך מכרז פומבי".

ביום האחרון להגשת
ההצעות הגיש עובד
במכללה הצעת יחיד.
המנכ"לית אישרה
לוועדת המכרזים
למכור את כלי הרכב
לעובד ולא לפרסם
מכרז נוסף, על אף
ההפסד הכלכלי
למכללה

חודשיים לאחר מכן, באפריל 2014, מכרה המכללה את כלי הרכב השני באמצעות מכרז פומבי. כלי הרכב נמכר כשנתיים לאחר שהמכללה רכשה אותו ב-162,000 ש"ח.

בביקורת עלה כי במודעה שפרסמה המכללה לגבי מכירת כלי הרכב השני הוקצה שבוע בלבד להגשת הצעות. יצוין כי המכללה בדקה את מחיר המחירון של הרכב לפני פרסום המכרז, ולפי בדיקתה היה המחיר 139,000 ש"ח.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי על פי המחירון של לוי יצחק המעודכן לדצמבר 2016, עבור כלי רכב של עמותה שנהג בו נהג יחיד נדרשת הפחתה של עד 18% ממחיר המחירון. מכאן ששווי כלי הרכב בעת המכירה היה לכל הפחות כ-114,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי ביום האחרון להגשת ההצעות הגיש עובד במכללה הצעת יחיד. לפי הפרוטוקול שנרשם בעת פתיחת המעטפות ב-19.3.14, הייתה הצעתו כ-90,000 ש"ח. באותו יום אישרה המנכ"לית לוועדת המכרזים למכור את כלי הרכב לעובד ולא לפרסם מכרז נוסף, על אף ההפסד הכלכלי למכללה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה המנכ"לית כי בשל מצב הרכב היה צריך לבצע הפחתה של עד 25% ממחיר המחירון שלו, ועקב כך היה שוויו כ-104,000 ש"ח.

המנכ"לית לא צירפה אסמכתאות התומכות בטענותיה. יתרה מכך, גם לפי חישוב זה עדיין מדובר במכירה בתנאים המרעים עם המכללה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית כי היה עליה לפסול את ההליך המכרזי משום שמדובר בהצעה יחידה של עובד המכללה המרעה עם המכללה.

אישור הטבות לעובדי המכללה המינהליים בניגוד לכללים

כגוף נתמך על פי חוק יסודות התקציב³⁹. על המכללה לאשר תנאי שכר, או הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה בהתאם להוראות שנקבעו לגבי כלל עובדי המדינה. כל הסכם או הסדר שנוגד הוראות אלה בטל, אלא אם כן התקבל לכך אישורו של הממונה על השכר.



בשנים 2012
עד 2015 אישרה
המנכ"לית ל-26
עובדים מינהליים
בנוסעים קבועים
שהסתכמו בכמיליון
ש"ח, וכן אישרה
ל-80 עובדים
מינהליים בנוסעים
חד-פעמיים שהסתכמו
בכ-220,000 ש"ח בלי
שקיבלה לכך את
אישור המאסדרים

בהנחיות הוות"ת משנת 2008 נקבע כי מכללות יכולות לאמץ את תנאי ההעסקה של הסגל המינהלי על פי ההסכמים הקיבוציים הארציים הקיימים לגבי כל דירוג ודירוג, "כפי שנערכו ונחתמו בין מוסדות להשכלה גבוהה [ומעסיקים אחרים] ובין הסתדרות העובדים הכללית החדשה". בהנחיות הוות"ת משנת 2014 נקבע כי מסגרת ההעסקה של הסגל המינהלי נסמכת על המסגרת הנהוגה במגזר הציבורי.

במרץ 2012 המליץ ר"ח ב' לוועד המנהל להקים ועדה שתהיה אחראית לנושא כוח האדם במכללה. ובספטמבר 2012 הגיש ר"ח ב' לוועדת הביקורת דוח ביקורת בנושא המשכורות של הסגל המינהלי במכללה. בדוח המליץ ר"ח ב' להקים ועדת שכר וכוח אדם שתעסוק בנושא זה, ובה ישולבו שניים או שלושה נציגים מההנהלה. בדצמבר 2012 אישרה ועדת הביקורת דוח ביקורת זה. על אף המלצות ר"ח ב', לא הוקמה ועדה כאמור.

הביקורת העלתה כי המכללה לא קבעה כללים לגבי העסקה של הסגל המינהלי, וכי השכר של סגל זה נקבע בחוזים אישיים. למכללה גם אין כללים או נהלים לגבי אופן עדכון השכר של העובדים המינהליים, והדבר נעשה באמצעות מתן בנוסעים קבועים או חד-פעמיים. ההחלטה על עדכון השכר באמצעות בנוסעים כאלה התקבלה על ידי המנכ"לית, בהליך שלא היה סדור, שקוף ומתועד.

על פי חישובי משרד מבקר המדינה, בשנים 2012 עד 2015 אישרה המנכ"לית ל-26 עובדים מינהליים בנוסעים קבועים שמשמעותם העלאת שכר קבועה, שהסתכמו בכמיליון ש"ח, וכן אישרה ל-80 עובדים מינהליים בנוסעים חד-פעמיים שהסתכמו בכ-220,000 ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה המנכ"לית שההחלטות על העלאות בשכר מתקבלות בשיתוף המנהלים הבכירים; ואולם המנכ"לית לא המציאה מסמכים התומכים בטענתה. עוד טענה המנכ"לית שרוב הבונוסים הקבועים, כ-980,000 ש"ח, היו מעין "שכר עידוד" ששולם לעובדי מדור ייעוץ ורישום במכללה על פי תכנית שנתיית קבועה מראש, וכי כ-73,000 ש"ח שולמו לעובדי מחלקות מינהל אחרות; המנכ"לית לא צירפה לתשובתה את התכנית השנתית האמורה ולא נימקה את התשלום לעובדי מחלקות המינהל האחרות. אשר לבונוסים החד-פעמיים ציינה המנכ"לית כי הם שולמו בעבור מאמץ מיוחד של העובדים, וכי בעתיד לא ישולמו בונוסים כאמור אלא בהתאם להנחיות החשכ"ל בנושא.

הוות"ת כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 כי כל מתכונת העסקה השונה מהמקובל במגזר הציבורי וכל תשלום החורג מהנהוג בשירות המדינה, כגון בונוסים, מצריכים אישור של הוות"ת ושל הממונה על השכר.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועד המנהל על שלא קבע כללים הנסמכים על הנהוג במגזר הציבורי לגבי שכר עובדי המכללה המינהליים, ובכך פתח פתח לקבלת החלטות בלתי תקינות וספק אם יעילות כלכלית. לגבי המנכ"לית, היא אישרה לעשרות עובדים מינהליים תשלום בונוסים בלי שקיבלה לכך את אישור המאסדרים, ובכך חרגה מהוראות חוק יסודות התקציב, האוסרות מתן הטבות שכר בניגוד למקובל בשירות המדינה. על המכללה לקבוע כללים לגבי שכר העובדים ועדכונן, על מנת לשמור על סדרי מינהל תקין ועל זכויות העובדים.

גיוס עובדים במכללה והעסקת מקורבים בה

1. **גיוס עובדים:** מבקר המדינה קבע בדוח משנת 2003 בעניין שנקר - בית ספר גבוה להנדסה ולעיצוב⁴⁰ כי "המוסדות להשכלה גבוהה ממלאים תפקיד ציבורי; חלק ניכר מתקציבם מקורו בתקציב המדינה. הם גופים 'דו-מהותיים', ובהתחשב באופיו של כל גוף חלים עליהם הן כללי המשפט הפרטי הן נורמות המשפט הציבורי". בדוח מאוחר יותר⁴¹ קבע מבקר המדינה כי "דרך המלך למינוי משרה בשירות הציבורי היא מכרז, שנועד להבטיח שוויון בין המועמדים ובחירת המועמד המתאים למשרה". לפיכך על מוסדות להשכלה גבוהה לנהוג בעניין גיוס עובדים על פי נורמות של המשפט הציבורי, ובכלל זה לפעול בהגינות, ביזר ובתום לב ולקיים את עקרון השוויון, זאת כדי למנות את המועמדים המתאימים ביותר.

תהליך גיוס העובדים לא היה שיטתי. כמו כן, לעתים גויסו עובדים בהליך לא תחרותי, לא שקוף ולא שוויוני. נוסף על כך, תהליך הגיוס לעתים לא תועד; לדוגמה, בשנת 2012 קבעה המכללה נוהל בשם "חבר מביא חבר", ולפיו יוכל עובד המכללה להמליץ על מועמד לתפקיד במכללה. אם המועמד יתקבל, יזכה העובד הממליץ לתגמול בשווי 500 ש"ח. רק בספטמבר 2015 קבעה המכללה נוהל המסדיר את גיוס העובדים.

נוכח ההשפעות השליליות העלולות להיות לשיטה של "חבר מביא חבר", ובכלל זה פגיעה במתן ההזדמנות השווה, אי-שקיפות של תהליך הבחירה והטיה בהחלטה על בחירת המועמד - אין מקום לשיטה זו, ועל המכללה לבטלה לאלתר.

2. **העסקת מקורבים:** בשנת 2012 אישרה המכללה את נוהל "קליטת עובד", שמסדיר את תהליך קליטת העובד במכללה לאחר גיוסו. על פי הנוהל חל

40 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (יולי 2003), עמ' 699.

41 ראו מבקר המדינה, מבקר המדינה, **דוח שנתי 61** (2011), בפרק "ועדות איתור בשירות הציבורי", עמ' 27-65.

איסור על העסקת קרוב משפחה⁴² כאשר עשויים להיות קשרי גומלין בינו לבין עובד המכללה. עוד נקבע בנוהל כי המנכ"ל רשאי לאשר חריגה ממנו, מטעמים שיירשמו⁴³.

בדיקה של חמישה תיקי עובדים העלתה כי בכולם חסרים מסמכים לגבי הליך גיוסם, וכי לשתי עובדות יש היכרות מוקדמת עם המנכ"ל. להלן שתי דוגמאות:

א. **עובדת א':** בשנת 2011 נקלטה עובדת א' במכללה ובשנת 2013 מונתה לתפקיד ניהולי. עובדת א' מסרה למשרד מבקר המדינה כי המנכ"ל לית הציעה לה למלא את התפקיד הניהולי, בעקבות היכרות מוקדמת שלהן במסגרת לימודי תואר שני, וכי היא קיבלה את התפקיד לאחר ריאיון בלבד ובלי שהתקיים תהליך תחרותי לבחירת המועמד לתפקיד.

הביקורת העלתה, כי אין במכללה תיעוד לגבי תהליך גיוס עובדת א' למכללה. עוד עלה כי על אף היכרותה המוקדמת של המנכ"ל לית עם עובדת א', היא לא נמנעה מלהעלות את שכרה כשנה וחצי לאחר גיוסה, ושוב כעבור כשלוש שנים כאשר היא הועסקה בתפקיד הניהולי.

ב. **עובדת ב':** בשנת 2012 אישר מר וכסלר את גיוסה למכללה של עובדת ב' שהיא קרובה משפחה של המנכ"ל. זאת לאחר שהמנכ"ל לית נימקה את בקשתה בכך שלתפקיד אין ממשק ישיר עמה, וכי היא תעבור את כל שלבי המיון ככל המועמדים. אולם למכללה אין תיעוד להליך זה.

הביקורת העלתה כי על אף קשרי המשפחה, לא נמנעה המנכ"ל לית מלקבוע את תנאי שכרה של עובדת ב', וכי בשנים 2014 ו-2015 היא אישרה העלאות בשכרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל לית כי כדי להבטיח שקביעת תנאי ההעסקה של העובדות המקורבות אליה תיעשה באופן אובייקטיבי ונטול שיקולים זרים, היה ראוי שהיא תימנע מלהיות מעורבת בתהליך זה.

42 בנוהל נקבע כי גם גיס או גיסה הם קרובי משפחה.

43 באוגוסט 2013 אישרה המכללה נוהל נפרד להעסקת קרובי משפחה; הנוהל עודכן בפברואר 2016. כיום יש למכללה נוהל קליטת עובד ונוהל העסקת קרובי משפחה.

ליקויים בניהול וברישום של פרוטוקולים והיעדר שקיפות

מטרת רישום הפרוטוקול היא לשקף את עיקרי הדברים שנאמרו בדיון ולאפשר פיקוח על הפעולות וההחלטות של הארגון. על הפרוטוקול לשקף נאמנה את הדיון⁴⁴ - מי היו המשתתפים בו, מי נעדרו ממנו, מה היה סדר היום שלו, ומהם עיקרי הדברים שנאמרו בו. לעניין הפרוטוקולים של דיונים קבע בג"ץ כי "ללא דיווח וגילוי לא תהא שקיפות, וללא תיעוד עלולה חובת הגילוי להתרוקן מתוכן של ממש"⁴⁵.

מבקר המדינה עסק בדוחותיו לא אחת בסדרי רישום פרוטוקולים בגופים ציבוריים. בדוח בנושא "הליכים לאיוש משרות במשרד הביטחון"⁴⁶ ציין מבקר המדינה שהואיל ואין בדיון פירוט של העניינים שצריכים למצוא ביטוי בפרוטוקול, קורה לא אחת שהפרוטוקולים מנוהלים באופן המגלה טפח אך מכסה טפחיים.

בדוח שצוין לעיל קבע מבקר המדינה כי "החובה לכתוב פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעיקרון שקיפות פעילותו של המינהל. זכותו של הציבור ובעיקר זכותם של המועמדים לדעת כיצד ועל בסיס איזה מידע התקבלו ההחלטות". עוד קבע מבקר המדינה כי "שקיפות פעולתו של המינהל היא כלי יעיל לפיקוח ולבקרה על מעשי המינהל והחלטותיו", וכי "להשגת שקיפות יש צורך בבניית מערך כולל לגילוי, דיווח ותיעוד"⁴⁷.

חוק העמותות ותקנון המ"ג קובעים את סדרי עבודת האסיפה הכללית והוועד המנהל של מכללה (שהיא עמותה), ובין היתר מחייבים ניהול פרוטוקולים של ישיבותיהם.

בתקנון המכללה משנת 1999 נקבע שבפרוטוקול האסיפה הכללית "שקף את מניין הנוכחים ואת מהלך הדיונים באסיפה, ותירשם בו כל החלטה שנתקבלה בה". הביקורת העלתה ליקויים באופן שבו ניהלו מוסדות המכללה את הפרוטוקולים, כמפורט להלן:

1. הפרוטוקולים של אסיפות חבר הנאמנים משנת 2010 עד 2016 היו מתומצתים וכללו רק את ההחלטות שהתקבלו באסיפות, בלי שישקפו את מהלך הדיונים ובלי שיצינו בהם דברי הנוכחים ומניין הקולות בכל הצבעה, זאת אף שהתקבלו באסיפות החלטות משמעותיות, כגון החלטות על מינוי נשיאים ועל מינוי המנכ"לית. למכללה אין רשימה של הנוכחים באסיפת חבר הנאמנים שהתקיימה בשנת 2012.

2. לגבי חלק מהפרוטוקולים של דיוני הוועד המנהל, ובהם פרוטוקול הדיון שהתקיים בשנת 2010 בעניין מינוי המנכ"לית ופרוטוקול הדיון שהתקיים בשנת

44 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), בפרק "איגוד הכדורסל בישראל", עמ' 850

45 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית ת"א-יפו, פ"ד נט(3) 817, 847 (2004).

46 מבקר המדינה דוח שנתי 62 (2012), עמ' 1574.

47 שם.



יש לראות בהיעדר
הפרוטוקולים ליקוי
ניכר בתפקוד
המכללה ואי עמידה
שלה בכללי המינהל
התקין והנורמות
החלות עליה

2012 בעניין חילופי תפקידים, משרד מבקר המדינה דרש מהמכללה למסור לו את הפרוטוקולים האלה, ואולם היא לא עשתה כן, בטענה שהפרוטוקולים לא נמצאו.

3. נמצא כי למכללה אין פרוטוקולים שבהם מתועד הליך מינויו של פרופ' גד מרום. עוד נמצא כי התיעוד של ועדת האיתור שפעלה בהליך מינויו של פרופ' צבי שטרן היה חלקי.

4. פרוטוקול הדיון של ועדת הכספים שעסק בתנאי פרישתה של המנכ"לית לשעבר ד"ר אביטל שטיין לא הוחזק במכללה, ורק בעקבות דרישת משרד מבקר המדינה למסור אותו הוא אצל היועץ המשפטי של המכללה. הועלה כי המנכ"ל הקודם שלח את הפרוטוקול בדואר אלקטרוני לשני חברי ועדת הכספים כדי שיאשרו אותו והורה להם למחוק אותו מהמחשב לאחר קריאתו. המנכ"ל הקודם מסר למשרד מבקר המדינה שדרישתו נבעה מטעמי שמירה על צנעת הפרט, וכי הוא פעל בנושא בהתאם לדרישות הוועד המנהל.

יש לראות בהיעדר הפרוטוקולים ליקוי ניכר בתפקוד המכללה ואי עמידה שלה בכללי המינהל התקין והנורמות החלות עליה. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה רבה למכללה על הרישום הלקוי של הפרוטוקולים ועל היעדרם של חלק מהפרוטוקולים. בהיעדר פרוטוקולים המשקפים כראוי את הנעשה בדיונים, נפגע עקרון השקיפות, שהוא עקרון יסוד במינהל הציבורי, וכן נפגעת יכולת הבקרה של מוסדות המכללה.

סיכום

הליקויים מלמדים כי
המכללה פעלה
באופן בלתי תקין,
ושלא על פי המצופה
ממוסד אקדמי הנדרש
לשמש דוגמה
למצוינות, הגינות
ותקינות ניהולית
ואתית ולשמור על
כללי המינהל התקין
וכללי הממשל
התאגידי

בביקורת זו עלו ליקויים בנוגע לתנאי ההעסקה והפרישה של העובדים הבכירים במכללה - הנשיא, המנכ"לים וסמנכ"ל הכספים. כמו כן עלו ליקויים בדרך פעולתה של המנכ"לית המכהנת הגב' שלומציון לולו עד כדי פגיעה חמורה בסדרי מינהל תקינים. הליקויים מלמדים כי המכללה פעלה באופן בלתי תקין, ושלא על פי המצופה ממוסד אקדמי הנדרש לשמש דוגמה למצוינות, הגינות ותקינות ניהולית ואתית ולשמור על כללי המינהל התקין וכללי הממשל התאגידי. הממצאים שעלו בביקורת מעלים חשש כי בכירי המכללה התעלמו מהכללים וההנחיות המחייבים אותה, שנקבעו בחוק העמותות, בהנחיות המל"ג ובהנחיות הממונה על השכר.

המוסדות המנהלים של המכללה אישרו החלטות שיזמו מר עוזי וכסלר - נשיא המכללה לשעבר ומי שכיהן במועד ביצוע הביקורת כיו"ר הוועד המנהל - ומר אריה לוי - יו"ר הוועד המנהל לשעבר, כגון מינויים של נשיאים ושל מנכ"לית, לעתים בלי קיום כל הליך של בחירה ולעתים בהליך בחירה שאינו שוויוני ואינו שקוף. המוסדות המנהלים של המכללה אפשרו מהלכים אלה, אף שלא היו תקינים, וגם אפשרו את כהונתו של מר וכסלר כנשיא במשך תקופה ממושכת של כ-14 שנה ואת מינויו ליו"ר הוועד המנהל. המוסדות המנהלים גם לא ניהלו פרוטוקולים כנדרש, ובכך פעלו בחוסר שקיפות.

המכללה, בהובלת מר וכסלר ולעתים גם מר לוי, אישרה תנאי העסקה ותנאי פרישה לבכירים - נשיאים, מנכ"לים וסמנכ"ל הכספים - החורגים מהמותר במגזר הציבורי. כמו כן, המכללה העסיקה את פרופ' צבי שטרן, הנשיא לשעבר, כנותן שירותים ולא כעובד המכללה, אף שהמל"ג דורשת להעסיק נשיא מכללה כעובד שלה. דרך פעולה זו אינה הולמת נושאי תפקיד בכירים במוסדות ציבור, כל שכן כשמדובר במוסדות אקדמיים. היה מצופה מאותם בכירים שיכבדו את הוראות המל"ג ויפעלו על פי כללי המינהל התקין והאתיקה, ובכך ישמשו דוגמה הן לבעלי תפקידים אחרים במכללה והן לבעלי תפקידים מחוצה לה.

על הממונה על השכר, רשם העמותות, רשויות המס, המל"ג והוות"ת לבחון את הממצאים שעלו בביקורת זו - תשלומי יתר לבכירי המכללה, דרכי העסקה שאינם תקינים ואף חשש לאי-תשלום מס כנדרש.

