

מבקר המדינה

דוח ביקורת

על מערכת ההשכלה הגבוהה



מבקר המדינה

דוח ביקורת
על מערכת ההשכלה הגבוהה



ירושלים, אדר התשס"ט, מרץ 2009

מס' קטלוגי 2009-003

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר : אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה : דפוס כתר בע"מ

תוכן העניינים

1	מפתח שמות מקוצרים
3	מבוא
9	ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה)
13	הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות
	התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית
81	לעובדיהן
127	קרן לקשרי מדע בין-לאומיים
	החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה
195	גבוהה
213	המכללה האקדמית צפת
287	סיכום

מפתח שמות מקוצרים

אגף התקציבים במשרד האוצר	אג"ת
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב	אוניברסיטת בן-גוריון, בן-גוריון
אוניברסיטת בר-אילן	בר-אילן
מבקר המדינה, דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (1990)	דוח מבקר המדינה משנת 1990
מבקר המדינה, דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (1995)	דוח מבקר המדינה משנת 1995
מבקר המדינה, דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (1999)	דוח מבקר המדינה משנת 1999
דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2002), עמ' 731-738	דוח מבקר המדינה משנת 2002
מבקר המדינה, דוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2004), עמ' 255-273	דוח מבקר המדינה משנת 2004
האגף לשכר ולמינהל בוות"ת	האגף
האוניברסיטה העברית בירושלים	האוניברסיטה העברית, העברית
החשב הכללי במשרד האוצר	החשב"ל
הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל	הטכניון
היועץ המשפטי לממשלה	היועמ"ש
המחלקה לסכסוכי עבודה בפרקליטות המדינה	המחלקה לסכסוכי עבודה
הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר	הממונה על השכר, הממונה
הסכם הנחתם מדי פעם בפעם בין ות"ת לבין אג"ת ובו נקבעת מסגרת התקציב למערכת ההשכלה הגבוהה שתעמוד לרשות ות"ת לפרק זמן של שלוש עד חמש שנים.	הסכם רב-שנתי
הקרן לקשרי מדע בין-לאומיים	הקרן
ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת	ועדת החינוך
הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל	ועדת שוחט
ועד ראשי האוניברסיטאות	ור"ה
הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה	ות"ת

דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה

חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל	חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל
להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003	
חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992	חוק חובת המכרזים
חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985	חוק יסודות התקציב
חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]	חוק מבקר המדינה
חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958	חוק מל"ג
אוניברסיטת חיפה	חיפה
יחידת האכיפה שבאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר	יחידת האכיפה
אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר	יחידת הממונה
מכון ויצמן למדע	מכון ויצמן
המועצה להשכלה גבוהה	מל"ג
נציבות שירות המדינה	נש"ם
סכומים מקרן השבתון שלא נוצלו	עודפי שבתון
פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961	פקודת מס הכנסה
הקצבות לקרן קשרי מדע עבור גמלאי הסגל האקדמי	קרן גמלאים
הקרן לקשרי מדע בין-לאומיים	קרן קשרי מדע
רשות המסים בישראל	רשות המסים
שנת לימודים אקדמית (אוקטובר-ספטמבר)	שנת לימודים
שנת תקציב אקדמית (1 באוקטובר-30 בספטמבר)	שנת תקציב
אוניברסיטת תל-אביב	תל-אביב
תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993	תקנות חובת המכרזים
תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות), התשל"ב-1972	תקנות מס הכנסה

מבוא

1. השכלה גבוהה היא בעלת חשיבות רבה לחברה ולפרט: מבחינת החברה, השכלה גבוהה היא כלי המשביח את ההון האנושי ומכשיר כוח אדם מיומן לשוק העבודה, ועל כן משמש מרכיב חיוני בתהליכי פיתוח וצמיחה במשק. מבחינת הפרט, השכלה גבוהה היא מפתח להשתלבות בשוק העבודה ולרכישת מעמד והשפעה בתחום החברתי והכלכלי.

מערכת ההשכלה הגבוהה אחראית, בין היתר, לקיומו ולקידומו של המחקר ולשימורם ופיתוחם של האמנות, התרבות, הרוח והידע. המערכת בישראל כוללת את הסוגים האלה של מוסדות המקיימים לימודים לקראת תארים אקדמיים: שמונה אוניברסיטאות (בכלל זה האוניברסיטה הפתוחה); 29 מכללות אקדמיות עצמאיות¹; שתי מכללות אקדמיות אזוריות, שאוניברסיטה אחראית להן מהבחינה האקדמית; 27 מכללות אקדמיות להכשרת עובדי הוראה (מורים); ו-13 שלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחו"ל.

2. פעילותם של רבים מהמוסדות להשכלה גבוהה בישראל ממומנת בעיקר מכספי המדינה (להלן - המוסדות המתוקצבים): האוניברסיטאות ו-18 מכללות אקדמיות מקבלות הקצבות מהמדינה באמצעות הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת); המכללות להכשרת עובדי הוראה מקבלות הקצבות מהמדינה באמצעות משרד החינוך. שאר תקציבם של המוסדות המתוקצבים ממומן משכר הלימוד של הסטודנטים, מכספי תורמים מהארץ ומחו"ל, מפירות מקרנות צמיתות² ומהכנסות אחרות.

בשנת 2008 הוקצו בתקציב המדינה לסעיף "השכלה גבוהה" שבאחריות ות"ת כ-6 מיליארד ש"ח. כ-5.2 מיליארד ש"ח מסכום זה הם השתתפות בתקציבים של המוסדות להשכלה גבוהה³. יתר הסכום יועד בעיקר למימון פעולות מחקר, מכינות קדם-אקדמיות וסיוע לסטודנטים.

בטבלה שלהלן כמה נתונים שהתקבלו מוות"ת הנוגעים לפעילות המוסדות להשכלה גבוהה שתקצבה בשנות הלימודים התשס"ד-התשס"ו (2003-2006)⁴; הסכומים הנקובים בטבלה הם במיליארדי ש"ח, במחירים שוטפים:

-
- 1 רבות מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מוגדרים כמכללות, כגון בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים ושנקר - בית ספר גבוה להנדסה ולעיצוב. מכאן ואילך כל אימת שמוזכרות בדרך זה מכללות אקדמיות הכוונה גם למוסדות האמורים.
 - 2 קרנות שהמוסדות רשאים להשתמש רק בפירות ההשקעה שלהן ולא בהן עצמן.
 - 3 הפעילות במוסדות להשכלה גבוהה מתוקצבת באמצעות כמה מסגרות תקציב, בהן התקציב הרגיל, תקציבים סגורים (תקציבים של יחידות המנוהלות כמשק כספי סגור) ותקציב הפיתוח. עיקר הפעילות השוטפת של המוסדות מתבצעת במסגרת התקציב הרגיל.
 - 4 שנת הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר, והדוחות הכספיים של המוסדות שמהם נלקחו הנתונים ערוכים בהתאם לכך.

דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה

התשס"ו ***		התשס"ה		התשס"ד		
		85.9%	3.737	86.8%	3.549	הקצבות ות"ח* שיועדו לאוניברסיטאות
		14.1%	0.612	13.2%	0.538	הקצבות ות"ח* שיועדו למכללות המתוקצבות
		100%	4.349	100%	4.087	סה"כ הקצבות ות"ח* למוסדות להשכלה גבוהה
		73%	1.235	75%	1.292	הכנסות האוניברסיטאות משכר לימוד
		27%	0.454	25%	0.438	הכנסות המכללות המתוקצבות משכר לימוד
		100%	1.689	100%	1.730	סה"כ הכנסות של המוסדות להשכלה גבוהה משכר לימוד
80.4%	19,498	81.3%	19,633	86.7%	19,956	מספר חברי הסגל האקדמי והמינהלי באוניברסיטאות
19.6%	4,748	18.7%	4,521	13.3%	**3,062	מספר חברי הסגל האקדמי והמינהלי במכללות המתוקצבות
100%	24,246	100%	24,154	100%	23,018	סה"כ חברי הסגל האקדמי והמינהלי במוסדות להשכלה גבוהה
81.0%	164,117	82.4%	163,686	83.3%	162,158	מספר הסטודנטים באוניברסיטאות
19.0%	38,532	17.6%	34,925	16.7%	32,438	מספר הסטודנטים במכללות המתוקצבות
100%	202,649	100%	198,611	100%	194,596	סה"כ סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה

* הנתונים בטבלה נוגעים להקצבות המדינה שוות"ח חילקה ישירות למוסדות ויועדו לתקציבם הרגיל, לאחר שנוכו מהן סכומים שהעבירו המוסדות לתקציבים אחרים. לא הובאו בחשבון הקצבות המדינה שיועדו לתקציבים אחרים כגון תקציבים סגורים ותקציבי פיתוח. כמו כן לא הובאו בחשבון כספים שוות"ח מקצה למערכת ההשכלה הגבוהה ואינם מועברים ישירות למוסדות, כגון מלגות והלוואות לסטודנטים ומענקי מחקר שהקרן הלאומית למדע מעבירה למוסדות.

** אין נתונים על הסגל המינהלי במכללות בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004).

*** במועד מסירת הנתונים למשרד מבקר המדינה עדיין לא היו בידי ות"ח נתונים כספיים.

מהנתונים בטבלה עולה כי הסכום הכולל שוות"ח מעבירה בכל שנה למימון פעילותם השוטפת של המוסדות להשכלה גבוהה שהיא מתקצבת, המבוצעת במסגרת התקציב הרגיל שלהם, גדול מ-4 מיליארד ש"ח. על פי נתוני ות"ח, בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) היה שיעור הסיוע שהקצתה למוסדות כ-54.5% מסך הוצאותיהם; ושיעור הכנסותיהם משכר לימוד היה כ-21.7% מהוצאותיהם. עוד עולה מהטבלה כי בכל שנה מוסדות אלה משמשים לכ-225,000 עובדים וסטודנטים מקור פרנסה או בסיס וסיוע להשגת תעסוקה ופרנסה בעתיד.

3. על מנת לקדם ולפתח את המחקר, המדע, ההוראה, האמנות, התרבות והרוח יש לתת חירות אקדמית מרבית לעוסקים בתחומים אלה ולמנוע או למזער השפעה חיצונית עליהם (להלן - חופש אקדמי). הדבר נדרש, בין היתר, משום שהגבלת החירות האקדמית עלולה לגרום לכפיית אמנות ודעות מסוימות ולקידומן של אלה בלבד. מנגד, בשים לב לתפקידים הציבוריים של המוסדות להשכלה גבוהה ולמעורבות המדינה במימון פעילותם, וכדי להבטיח שרמתם האקדמית של המוסדות תהיה נאותה, יש צורך - לפי תפיסה המקובלת בחלק ממדינות המערב - להסדיר את העיסוק בהשכלה גבוהה ולהחיל מידה מסוימת של פיקוח בעניין זה; כמו כן, כדי להבטיח שהקצאת התמיכה הציבורית למוסדות אלה תיעשה על פי אמות מידה נאותות, יש לקבוע הסדרים

להקצאתה ולקיים פיקוח על הוצאת הכספים. בישראל שמירת האיוון בין השיקולים האמורים באה לידי ביטוי, בין היתר, בדרכים אלה:

(א) הקמת המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מ"ג). מדובר במוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה, שאת חבריו ממנה נשיא המדינה על פי הצעת הממשלה, אולם הוא פועל כגוף עצמאי שמטרתו להסדיר את העיסוק בהשכלה גבוהה ולפקח על תחום זה בלא מעורבותה הישירה של הממשלה. הקמת מ"ג וסמכויותיה עוגנו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק מ"ג)⁵. תפקידיה העיקריים הם הכרה במוסדות כמוסדות להשכלה גבוהה⁶; בחינת תכניות לימוד חדשות שהמוסדות מגישים לאישורה והסמכתם להעניק תארים אקדמיים שהיא מכירה בהם; גיבוש הצעות לשיתוף פעולה בין מוסדות, לפיתוח תחומי מחקר והוראה ולהקמת מוסדות נוספים; ומתן רישיון המאפשר לשלוחות של מוסדות להשכלה גבוהה מחו"ל לפעול בישראל.

(ב) מתן סמכות בלעדית לוות"ת, בהיותה גוף בלתי תלוי העומד בין הממשלה ובין המוסדות להשכלה גבוהה, לחלק בין המוסדות המתקצבים (חוץ מהמכללות האקדמיות להכשרת עובדי הוראה) את תקציב המדינה להשכלה גבוהה. היקף תקציב ההשכלה הגבוהה נקבע על ידי הממשלה, לפי המלצת ות"ת, וטעון אישור הכנסת במסגרת אישור חוק התקציב השנתי. סמכויותיה ופעילותה של ות"ת נקבעו בהחלטת ממשלה⁷. ות"ת מחויבת על פי החלטה זו, בין היתר, לפעול לייעול המוסדות ולבצע מעקב אחר האופן שבו הם מנצלים את תקציביהם כדי למנוע גירעונות או חריגות. בנושאים שמוצאת ות"ת לנכון, היא מנחה את המוסדות שהיא מתקצבת כיצד לפעול. לדוגמה, לפי הנחיות ות"ת מתן התקציב למוסדות מותנה בכך שיפעלו כמלכ"רים, יגבו שכר לימוד כפי שיקבעו ועדות ציבוריות המתמנות לצורך כך ויעסיקו עובדים לפי הסכמי עבודה מאושרים ולפי הנחיותיה.

מכאן עולה שהטיפול בהיבטים האקדמיים ובהיבטים המינהליים והכספיים של ההשכלה הגבוהה הורחק מהממשלה. בד בבד, על מ"ג וות"ת, הממונות ישירות על מערכת ההשכלה הגבוהה, הוטלה אחריות מסוימת לפעילות המוסדות ותפקודם, בלי לגרוע כהוא זה מאחריותן של הנהלות המוסדות לפעילותם ולניהולם התקנים של המוסדות, אחריות המוטלת בראש ובראשונה עליהן.

(ג) הבטחת החופש האקדמי של המוסדות באמצעות חקיקת סעיף 15 לחוק מ"ג, ובו נקבע כי "מוסד מוכר"⁸ הוא בן חורין לכלכל עניניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו". בסעיף זה מוגדרים "עניינים אקדמיים ומינהליים" - לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת"⁹.

5 לפני שנחקק חוק מ"ג פעלו המוסדות להשכלה גבוהה על פי פקודת החינוך המנדטורית. פקודה זו הסמיכה את שר החינוך להפעיל סמכויות פיקוח מסוימות על פעילותם של המוסדות.
6 הכרה זו טעונה גם אישור של הממשלה.
7 החלטה 666 מיוני 1977. מאז התקבלה ההחלטה, ההקצבה למערכת ההשכלה הגבוהה שבאחריות ות"ת מהווה סעיף מיוחד בחוק התקציב השנתי (ההקצבה למכללות האקדמיות להכשרת עובדי הוראה נכללת בתקציב משרד החינוך).
8 מוסד שמל"ג הכירה בו כמוסד להשכלה גבוהה לפי סעיף 9 לחוק מ"ג.
9 סעיף 15 לחוק מ"ג לא הוחל על המוסדות להכשרת עובדי הוראה.

4. במסגרת מגעים שניהלו במשך השנים מוסדות להשכלה גבוהה עם רשויות המדינה נקטו המוסדות גישה ולפיה סעיף 15 לחוק מל"ג מעניק להם עצמאות מוחלטת לנהל את כל ענייניהם האקדמיים והמינהליים על פי שיקול דעתם. לפיכך, לשיטת חלק מהם (בייחוד האוניברסיטאות), לעתים הם רשאים לפעול שלא לפי נורמות ציבוריות גם בתחומים מינהליים מובהקים. לטענת אותם מוסדות הם דבקים, באופן לגיטימי וכדין, בסמכות שהקנה להם המחוקק בסעיף 15 לחוק מל"ג. גישתם זו מייצגת את האיזון הראוי, לדעתם, בין החופש המוקנה בדין למוסדות להשכלה גבוהה ובין עקרונות המשפט הכלליים. גם ות"ת הסבירה בעבר כי בשל החופש האקדמי והמינהלי שהוענק למוסדות בסעיף 15 לחוק מל"ג, הרי שבנוגע לנושאים מסוימים היא לא הנחתה אותם כיצד לנהוג ולא פיקחה עליהם.

בתי המשפט נדרשו לא פעם לעניין סעיף 15 לחוק מל"ג. הם דחו את הטענה הגורפת של המוסדות ולפיה יש בידם חופש פעולה מוחלט בכל הנוגע לניהול ענייניהם. במקרים המתאימים התערבו בתי המשפט בענייני המוסדות וקבעו כי הם חייבים לפעול לפי כללים מהמשפט הציבורי תוך התחשבות בפעילותם המיוחדת¹⁰. לא אחת, אף כאשר בתי המשפט פסקו כי אין מקום להתערב בפעולות של מוסדות, הם הבהירו במפורש כי הוראת סעיף 15 לחוק מל"ג אינה פוטרת את המוסדות להשכלה גבוהה מתחולתם של עקרונות יסוד במשפט המינהלי (כגון פעילות במסגרת סמכות, הימנעות משקילת שיקולים זרים, סבירות ופעולה בתום לב) ואינה מקנה להם חסינות מביקורת שיפוטית, וכי הסיבה לאי-התערבותם הייתה שלא מצאו פגם בפעולות המוסדות¹¹. יתרה מזו, לגבי פעולות מסוימות פסקו בתי המשפט כי מאחר שאינן במישור אקדמי מקצועי מובהק, הרי ההסתמכות על עקרון החופש האקדמי אינה רלוונטית כלל לעניינן¹².

הכנסת עיגנה בחוק בכמה תחומים את חובת המוסדות לפעול על פי כללים מהמשפט הציבורי בשנייהיים המחויבים ותוך התחשבות באופיים המיוחד של המוסדות. הדבר נעשה מכוח חוקים שנחקקו לאחר חקיקת חוק מל"ג, ובהם חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד-1994, וחוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007. על המוסדות להשכלה גבוהה הוחלו חוקים נוספים המסדירים ענייני אשראי ושכר¹³, מסים, מקרקעין, הקדשות, מסירת מידע¹⁴ וכד'.

הממשלה עצמה נדרשה לא פעם לענייני ההשכלה הגבוהה; אחד הנושאים שבהם עסקה הוא נגישותה של ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה, וזה שנים רבות היא קובעת, באמצעות ועדות ציבוריות, את שכר הלימוד במוסדות המתוקצבים. כמו כן מצאה הממשלה לנכון להתערב בסוגיית

-
- 10 ראו, לדוגמה, ע"ע 1027/01 גוטרמן נ' המכללה האקדמית עמק יזרעאל, תקדין; ע"ע 1185/04 אוניברסיטת בר-אילן נ' קיסר ואח', תקדין; ה"פ (חיפה) 217/05 נעאמנה ואח' נ' אוניברסיטת חיפה, תקדין.
- 11 ראו, לדוגמה, ע"א (באר שבע) 1038/00 פנר נ' אוניברסיטת בן-גוריון, תקדין; ע"ע 68/03 גולדשמיד נ' הטכניון מכון טכנולוגי לישראל, תקדין; בש"א (ירושלים) 4125/05 אקרום נ' ועדת הקבלה לפקולטה לרפואה האוניברסיטה העברית בירושלים, תקדין; ת"א (עפולה) 2779/02 פסטינג'ר נ' חברת "מרכז להשכלה בתל חי ע"ש גרטרוד ומוריס רודמן בע"מ", תקדין.
- 12 ראו, לדוגמה, הערה 10 לעיל (פס"ד נעאמנה); ס"ק (ת"א-יפו) 61/03 ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת בר-אילן ו-12 אח' נ' אוניברסיטת בר-אילן, תקדין; ועס"ק 1019/04 אוניברסיטת בר-אילן נ' ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת בר-אילן ו-12 אח', תקדין.
- 13 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. ביקורת בעניין זה ראו להלן בפרק "הפיקוח על תנאי שכר באוניברסיטאות", עמ' 13.
- 14 חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

המבנה הארגוני של מוסדות אלה: היא הקימה ועדה ציבורית לבחינת הנושא¹⁵, ואף אוכפת את יישום המלצותיה באמצעות סנקציות תקציביות. הממשלה גם הכירה, בעקבות המלצה של מבקר המדינה, בצורך להחיל את חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות המתוקצבים בהתאמות הדרושות, ופעלה להסדרת עניין זה¹⁶.

5. בחוק מל"ג נקבע כי מל"ג היא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה). מבקרי המדינה לדורותיהם ראו חשיבות בביצוע ביקורת המדינה גם על המוסדות המתוקצבים עצמם, ועל כן מפעם לפעם החילו עליהם את הביקורת על פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה. לראשונה נעשה הדבר בשנת 1966.

במשך השנים בדק משרד מבקר המדינה נושאים שונים בחלק מהמוסדות להשכלה גבוהה המבוקרים, ברגישות ותוך כיבוד מעמדם המיוחד והחופש האקדמי שלהם. בבדיקות נמצאו ליקויים רבים, בעיקר בתחומי המשק, המינהל והכספים, ובהם ליקויים שהיה אפשר ללמוד מהם על התנהגות ותפקוד לא תקינים של חלק מהמוסדות באותם תחומים, ובמקצת המקרים גם על חריגה מסדרי מינהל תקין. הליקויים פורסמו בדוחות ביקורת של מבקר המדינה, והמוסדות תיקנו חלק מהם.

בדוחות ביקורת שפורסמו במשך השנים הדגישו מבקרי המדינה לדורותיהם כי למוסדות להשכלה גבוהה תפקיד ציבורי, כי הם נהנים ממימון ציבורי, וכי הם מחויבים לפעול, לפחות בתחומים שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, שהם תחומים מינהליים, על פי כללים מתחום המשפט הציבורי תוך התאמה לאופיים המיוחד; שכן אין בין תחומים אלה ובין החופש האקדמי ולא כלום. מבקרי המדינה הבהירו כי על אף חשיבותו של עקרון החופש האקדמי, אין בו כדי להצדיק סטייה מנורמות ציבוריות ראויות¹⁷. בין היתר העירו מבקרי המדינה למוסדות כי עליהם לפעול לפי כללי מינהל תקין ולפי סדרי הבקרה והדיווח הנאותים בכל הנוגע להתקשרויותיהם לביצוע עבודות או לרכישת שירותים (רובן בעלות אופי משקי סטנדרטי); לנהוג על פי כללי חשבונאות מקובלים, תוך הקפדה על שקיפות וגילוי נאות, ככל דיווחיהם הכספיים; לקבוע הסדרים שימנעו חשש לניגוד עניינים בעת העסקתם של קרובי משפחה; ולהסדיר כראוי את האבטחה במוסדות. גם בביקורת הנוכחית נדרש מבקר המדינה, בין היתר, לעקרון החופש האקדמי ולחובתם של המוסדות להשכלה גבוהה לפעול על פי כללים ראויים ומקובלים.

- 15 הוועדה הציבורית לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה בראשותו של כב' שופט בית המשפט העליון יעקב מלך (ז"ל). הוועדה מונתה על ידי יו"ר ות"ת על פי החלטת ממשלה. הדוח המסכם שלה הוגש בינואר 2000.
- 16 ביקורת בעניין זה ראו להלן בפרק "החלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה", עמ' 195.
- 17 ראו, למשל, דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (דצמבר 1995), עמ' 20; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יוני 2002), עמ' 731-738; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יולי 2003), עמ' 699-700; דוחות ביקורת על מחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי-חוץ ועל שמירת איכות הסביבה בחברות תשתית האנרגיה (אוגוסט 2004), עמ' 1-33.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2005 - נובמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים הנוגעים לניהול ענייניהם הכספיים של המוסדות להשכלה גבוהה, כמפורט להלן: הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות; התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן; הקרן לקשרי מדע בין-לאומיים; והחלת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, על המוסדות להשכלה גבוהה. כמו כן נבדקו עניינים מינהליים שונים הנוגעים לפעילותה של המכללה האקדמית צפת ונבחנו סוגיות שונות הנוגעות לפעילות ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה). במסגרת בדיקות אלה נבחנה, בין היתר, תקינות פעילותם של המוסדות בנושאים האמורים ונבדק באיזו מידה הם מילאו את חובתם לפעול על פי נורמות ציבוריות ראויות וסדרי מינהל תקין. כמו כן נבחנו פעולותיהם של גורמים המקיימים מגעים עם המוסדות ואף משפיעים עליהם, ובהם מל"ג, ות"ת, ור"ה, משרד האוצר על אגפיו ורשם העמותות.

ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה)

1. באמצע שנות השישים של המאה העשרים הקימו שבע אוניברסיטאות את ועד ראשי האוניברסיטאות (להלן - ור"ה), לשם טיפול בנושאים המשותפים להן. ור"ה עוסק, בין היתר, בפעילויות אלה:

(א) קיום משא ומתן עם ארגוני העובדים באוניברסיטאות, בין היתר לצורך קביעת הסכמי שכר; (ב) מילוי תפקיד של פורום המתאם בין האוניברסיטאות בנושאי מדיניות המשותפים לכולן, לרבות בנושא יחסיהן עם גופים ציבוריים ורשויות השלטון, ובהם הכנסת וועדותיה, משרדי ממשלה, רשות המסים בישראל, מל"ג וות"ת. במסגרת תפקיד זה מקיים ור"ה דיונים ומקבל החלטות, ובדרך כלל גם מייצג את כל האוניברסיטאות במגעים עם גופים אלה. בין היתר, ור"ה דן בהצעות חוק המועלות בכנסת אשר עוסקות בתחום ההשכלה הגבוהה (לרבות חוק ההסדרים) ומגיב עליהן; (ג) ריכוז פעילויות של כמה גופים, ובהם המרכז הארצי לבחינות, מרכז החישובים הבין-אוניברסיטאי (מחב"א) והוועדה למדיניות קבלה לאוניברסיטאות; (ד) קביעת תכנים לשיתוף פעולה במחקר עם מוסדות אקדמיים בחו"ל; (ה) טיפוח קשרים עם אוניברסיטאות בחו"ל; (ו) עיסוק בנושאים הנוגעים לשכר לימוד ולרווחת הסטודנט; (ז) הוצאת כתב עת ושמו "אקדמיה", ובו מאמרים על פעילות ור"ה, מאמרים בנושאי שיטות הוראה ומחקר וידיעות על הנעשה באוניברסיטאות.

את האוניברסיטאות מייצגים בוור"ה בעלי התפקידים הבכירים בהן. כיו"ר ור"ה משמש אחד מנשיאי האוניברסיטאות, והוא מתחלף, בדרך כלל, פעם בשנה. החלטותיו והמלצותיו של ור"ה מתקבלות בפורום הכולל את ראשי האוניברסיטאות (נשיאים או רקטורים), ומכאן שלראשי האוניברסיטאות יש אחריות לנעשה בוור"ה ולפעולותיו. כמו כן פועלות בוור"ה כמה ועדות, ובהן: ועדת מנכ"לים, שחבריה הם מנכ"לי האוניברסיטאות, העוסקת בענייני מינהל וכספים ובראשה עומד אחד המנכ"לים של האוניברסיטאות; ועדת שכר, המטפלת, בין היתר, במשא ומתן עם ארגוני העובדים באוניברסיטאות. האוניברסיטאות הן שממנות את פעילותו של ור"ה, באמצעות הקצבה שנתית שכל אחת מהן מקצה לו לפי חלקה בתקציב שמחלקת וות"ת.

2. מאחר שכל אחד מחברי ור"ה הוא נציג של גוף המבוקר על ידי משרד מבקר המדינה על פי חוק מבקר המדינה, וכיוון שפעולותיו, החלטותיו והמלצותיו של ור"ה נגזרות ממטרות האוניברסיטאות ומפעולותיהן ואף משפיעות עליהן, היה ור"ה, מאז הקמתו, בבחינת גוף מבוקר. נוכח השפעתו של ור"ה על תהליכים שונים במערכת ההשכלה הגבוהה, ומאחר שמהמסמכים שהיו בידי משרד מבקר המדינה עלה כי ור"ה מעורב בנושאים שנבדקו בשנת 2006, החליט משרד מבקר המדינה לבדוק גם את פעולותיו של ור"ה בנושאים אלה והודיע לו במאי אותה שנה כי יש בדעתו להתחיל לעשות עליו ביקורת.

1 הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - הטכניון), האוניברסיטה העברית בירושלים (להלן - האוניברסיטה העברית או העברית), מכון ויצמן למדע (להלן - מכון ויצמן), אוניברסיטת בר-אילן (להלן גם: בר-אילן), אוניברסיטת תל-אביב (להלן גם: תל-אביב), אוניברסיטת חיפה (להלן גם: חיפה) ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב (להלן - אוניברסיטת בן-גוריון). בכל מקום בפרק זה שבו מוזכרות האוניברסיטאות הדברים אמורים בשבע האוניברסיטאות שפורטו לעיל.

ור"ה לא שיתף פעולה עם משרד מבקר המדינה, בטענה שאיננו "גוף מבוקר" ושהוא "מסגרת לא מחייבת של שיתוף פעולה שאיננה אפילו מאוגדת בתאגיד" (ההדגשה במקור). לפיכך החליט מבקר המדינה ביולי 2006, למען הסר צל צלו של ספק - והואיל וור"ה נתמך בעקיפין על ידי הממשלה בדרך של מימון שניתן מתקציב האוניברסיטאות, הנתמכות על ידי הממשלה בדרך של הקצבה המועברת באמצעות ות"ת - להחיל את ביקורת המדינה על ור"ה בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה².

ור"ה המשיך להערים קשיים על משרד מבקר המדינה וטען כי סעיף 9(8) "אינו מקנה למבקר המדינה סמכות לקבוע את ור"ה כגוף מבוקר" מטעמים אלה: ור"ה אינו מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר אלא התכנסות וולונטרית לא מחייבת; ור"ה אינו מאוגד ואין לו תקנון; ור"ה "איננו מחליט עבור האוניברסיטאות"; ור"ה אינו נתמך על ידי הממשלה אלא על ידי המדינה.

באוגוסט 2006 הודיע לוור"ה מבקר המדינה כי הוא דוחה מכול וכול את טענותיו מאחר שאין בהן ממש וציין כי האופן שבו מתנהג ור"ה עלול להתפרש כניסיון לסכל את ביקורת המדינה או לשבשה.

ור"ה השיב למבקר המדינה כי על אף המחלוקת המשפטית "החליט ור"ה מבחינה ציבורית, לשתף פעולה עם ביקורת משרד מבקר המדינה, ככל אשר ידרוש". ואולם, בתגובותיו בשנים 2007 ו-2008 על ממצאי הביקורת הוא חזר על טענותיו בדבר אי-כפיפותו לביקורת המדינה.

3. במסגרת הביקורת הנוכחית, שעסקה בנושאים שונים הנוגעים להשכלה הגבוהה, בחן משרד מבקר המדינה גם סוגיות הנוגעות לפעילות ור"ה.

(א) להלן פירוט הוצאות ור"ה בשנות הלימודים התשס"ו-התשס"ז (2005-2007); הסכומים הנקובים בטבלה הם בש"ח:

התשס"ז		התשס"ו		ההוצאה
53.1%	1,289,713	46.1%	1,276,754	שכר בעלי תפקידים*
16.3%	396,113	23.3%	645,041	ייעוץ תקשורת ושדלנות (לוביזם)
11.0%	267,762	27.6%	763,485	ייעוץ מקצועי (משפטי, מיסוי ופנסיה)
1.2%	29,904	0.3%	6,970	ימי עיון, טקסים ואירוח
1.2%	29,363	1.1%	31,833	דמי השכירות עבור משרד ור"ה
1.2%	28,612	0.5%	15,067	ציוד משרדי ותחזוקת המשרד
16.0%	387,164	1.1%	29,108	פרסומים, לרבות כתב העת "אקדמיה"
100%	2,428,631	100%	2,768,258	סך הכול

* אלה בעלי התפקידים המקבלים שכר: יו"ר ועדת המנכ"לים של ור"ה, יו"ר ועדת השכר של ור"ה, שני בעלי תפקידים במחב"א, רכות ור"ה ומזכירה.

2 על פי סעיף זה יעמוד לביקורתו של המבקר "כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר הנתמכים במישרין או בעקיפין על ידי הממשלה... בדרך הקצבה, ערבות וכיוצא באלה; אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הוועדה [לענייני ביקורת המדינה של הכנסת] או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו".

הטבלה מלמדת כי רוב הוצאותיו של ור"ה מיועדות למימון שכרם של בעלי תפקידים (שישה במספר) ושל יועצים מקצועיים שונים (בעיקר יועצי תקשורת, שדלנים [לוביסטים] ויועצים משפטיים). בעלי התפקידים אינם מוגדרים עובדי ור"ה אלא עובדי אוניברסיטאות או מחב"א, אך ור"ה הוא המממן את שכרם או את תוספת השכר שהם מקבלים בעד עבודתם עבורו. כאמור, האוניברסיטאות מממנות את כל פעילות ור"ה.

בשנת 1992 אימצו ור"ה ואף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר או הממונה) המלצות של ועדה ציבורית שמינה ור"ה, שחבריה היו אנשי ציבור המכהנים במוסדות המנהלים של האוניברסיטאות. ההמלצות עסקו בתנאי השכר של בעלי התפקידים הבכירים באוניברסיטאות, ובהם נשיא, משנה לנשיא, סגן נשיא ומנכ"ל. על פי המלצות אלה, בעלי התפקידים האמורים אינם רשאים לעסוק בפעילות מחוץ לאוניברסיטה תמורת שכר³.

הביקורת העלתה כי אחד מבעלי התפקידים שוור"ה החליט לממן את עלות התוספת לשכרו בגין עבודתו בוור"ה הוא מי ששימש עד ינואר 2008 מנכ"ל אוניברסיטת בר-אילן ועומד זה שנים רבות בראש ועדת המנכ"לים של ור"ה (להלן - יו"ר ועדת המנכ"לים)⁴. התוספת, ששיעורה 20% משכרו, משולמת לו מינואר 1995.

מאחר שאוניברסיטת בר-אילן, שבה מכהן יו"ר ועדת המנכ"לים כמשנה לנשיא, היא גוף נתמך כהגדרתו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), ולנוכח העובדה שהממונה על השכר אישר את המלצות הוועדה הציבורית האמורה, על הממונה לבחון אם תוספת השכר של יו"ר ועדת המנכ"לים היא בגדר חריגת שכר. אם כן, עליו לטפל בנושא כנדרש.

יתר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותו של תפקיד יו"ר ועדת המנכ"לים ומאפייני התפקיד, ראוי שוור"ה ישקול אם אין מקום שממלא תפקיד זה יתחלף מפעם לפעם, בדומה לחילופין הנהוגים של יו"ר ור"ה.

(ב) כאמור, ור"ה טען לפני משרד מבקר המדינה כי אינו מאוגד וכי אין לו תקנון.

מבחינת תחולת חוק מבקר המדינה, טענת ור"ה האמורה חסרת משמעות, משום שניתן להחיל את ביקורת המדינה גם על "גוף אחר" שאינו מאוגד ואין לו תקנון. מכל מקום, הביקורת מצאה בין מסמכי ור"ה הצעת תקנון שהוכנה כבר בשנת 1988. במבוא להצעת תקנון זו צוין כי מטרתה לרכז את הכללים הנוגעים למבנה ור"ה, לסמכויותיו ולדרכי פעילותו, שהתגבשו במשך השנים. ממאמר שכתב מנכ"ל ור"ה לשעבר⁵ בגיליון הראשון של כתב העת של ור"ה, "האקדמיה", שפורסם בשנת 1997, עולה כי בפועל ור"ה פעל על פי הצעת תקנון זו, ומבירורים שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2007 עולה כי הוא עדיין פועל לפחות על פי חלק מאותה הצעת תקנון.

3 יצוין כי נורמה דומה מקובלת גם בשירות המדינה ובגופים ציבוריים נוספים שהתקשי"ר חל עליהם; על פי התקשי"ר, תפקידו של בכיר מחייב אותו להשקיע את כל זמנו ומרצו בעבודה בגוף שבו הוא מכהן, והוא אינו רשאי לעסוק בעיסוק נוסף בשכר, מלבד עבודה אקדמית כמרצה. אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי להבנתו בעלי תפקידים בכירים אמורים לייחד את מלוא זמנם לגופים שבהם הם מכהנים, ובשכר המשולם להם מובאת בחשבון מגבלה זו.
4 במועד סיום הביקורת שימש יו"ר ועדת המנכ"לים גם כמשנה לנשיא אוניברסיטת בר-אילן.
5 לוור"ה היה מנכ"ל עד שנת 2002.

(ג) עוד טען ור"ה לפני משרד מבקר המדינה, כאמור, כי הוא גוף וולונטרי, וכי החלטותיו אינן מחייבות את האוניברסיטאות.

הביקורת העלתה כי בהצעת תקנון ור"ה נקבע כי החלטות ור"ה בנושאים עקרוניים מחייבות את כלל האוניברסיטאות. דברים דומים כתב מנכ"ל ור"ה לשעבר בגיליון האמור של כתב העת "האקדמיה". עוד יצוין כי בביקורת הנוכחית הועברו קטעים מטיוטת הדוחות לאוניברסיטאות ולוור"ה, כל אחד בנפרד, לפי העניין, לקבלת תגובתם. הביקורת העלתה כי ור"ה הנחה את האוניברסיטאות שלא למסור למשרד מבקר המדינה כל תגובה על הליקויים שהעלתה הביקורת לפני שוור"ה עצמו ימסור לו את תגובתו. רק לאחר פניות חוזרות ונשנות של משרד מבקר המדינה לאוניברסיטאות הן מסרו לו את תגובותיהן על הליקויים.

סיכום

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהגות ור"ה; אין זה ראוי שנשיאי האוניברסיטאות ומנכ"ליהן, בעצה אחת, יעשו לסיכול ביקורת המדינה, במקום להכיר בחשיבותה ובתועלתה ולאפשר את פעולתה, כפי שניתן היה לצפות מגורמים כה בכירים בגופים בעלי אופי ציבורי.

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

תקציר

מדי שנה בשנה מעבירה המדינה לאוניברסיטאות, באמצעות ות"ת, סכום של למעלה מ-4 מיליארד ש"ח. הקצבות המדינה הן מקור ההכנסה העיקרי של האוניברסיטאות, ורוב הוצאותיהן מיועדות לתשלומי שכר ופנסיה. להוצאות השכר של האוניברסיטאות ולתנאי השכר, הפנסיה והפרישה הנהוגים בהן יש אפוא השפעה מכרעת על מצבן הכספי, על יציבותן ועל יכולתן למלא כראוי את ייעודן העיקרי - הוראה אקדמית ומחקר. בשל כל אלה, מן הראוי שוות"ת ומשרד האוצר - באמצעות הממונה על השכר ואגף השכר והסכמי עבודה, שבראשו הוא עומד (להלן - יחידת הממונה) - יפקחו על האוניברסיטאות בנושאים אלה ויבקרו אותן כראוי.

על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, "גוף מתוקצב או גוף נתמך"^[1], לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". בתחילה לא חל סעיף 29 על גופים נתמכים, ואולם תיקון לסעיף זה שהתקבל בכנסת במרס 1988 החיל את הנאמר בו גם על גופים כאלה. מאחר ששר האוצר קבע בהודעה ברשומות כבר בספטמבר 1985 כי האוניברסיטאות הן גופים נתמכים לעניין חוק יסודות התקציב, סעיף זה חל גם עליהן. את הסמכות לעניין סעיף 29 אָצַל שר האוצר לממונה על השכר.

משרד מבקר המדינה בדק בעבר כמה פעמים היבטים הנוגעים לתנאי השכר וההעסקה באוניברסיטאות. ביקורת אחרונה בעניין זה נעשתה בשנים 1996-1997, ותוצאותיה פורסמו בשנת 1999.² בביקורת בעניין זה הועלה כי האוניברסיטאות העניקו לעובדיהן במשך שנים רבות תנאי שכר ופרישה מועדפים, כגון תוספות שכר שונות המגדילות את השכר בשיעור ניכר והחלת תנאי שכר של חברי הסגל האקדמי על עובדים מינהליים בכירים. רוב ההטבות הללו לא אושרו על ידי משרד האוצר, ועל כן לא הובאו בחשבון בעת קביעת הסכום המעודכן שהקציבה הממשלה לאוניברסיטאות. מכיוון שכך, לאחר ששילמו האוניברסיטאות לעובדיהן את תוספות השכר הלא מאושרות, נותרו בידיהן סכומים קטנים יותר שבהם יכלו להשתמש למילוי ייעודן העיקרי - הוראה אקדמית ומחקר.

1 בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב מוגדר גוף נתמך כ"תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, ושר האוצר קבע לגביו בהודעה ברשומות כי הינו גוף נתמך לענין חוק זה".
2 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (1999) (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 1999), עמ' 11-21, 45-48, 55-58, 64-65.

חלק מתנאי השכר והפרישה המועדפים ניתנו לאחר שנת 1988 בלי שהממונה על השכר אישר אותם, ולכן מדובר בתנאי שכר ופרישה חריגים. הועלה כי הממונים לדורותיהם לא פעלו למנוע תופעה זו, וגם ות"ת, האחראית לתקצוב האוניברסיטאות, לא נקטה צעדים מספיקים למניעת ההטבות החריגות. יוצא אפוא שהאוניברסיטאות פעלו באופן עצמאי והנהלותיהן קיבלו החלטות בעניין השכר בלא בקרה מספקת.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מרס 2006-ספטמבר 2007, לסירוגין, את הצעדים לאיתור חריגות שכר באוניברסיטאות ולביטולן שנקטו הממונה על השכר וות"ת מאז פורסם דוח מבקר המדינה משנת 1999. עוד בדק משרד מבקר המדינה את ההליכים שקבעו מאז הממונה וות"ת כדי להסדיר פיקוח נאות על תנאי השכר והפנסיה הניתנים באוניברסיטאות (להלן - הביקורת הנוכחית). הביקורת נעשתה במשרד האוצר (ביחידת הממונה ובאגף התקציבים), בוות"ת ובוור"ה. בדיקות השלמה ובידורים נעשו באוניברסיטאות, ובייחוד באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל-אביב ובטכניון.

עיקרי הממצאים

מצבן הכספי של האוניברסיטאות והדיווח במאזניהן

כל האוניברסיטאות, למעט אוניברסיטת חיפה, אינן רושמות במאזניהן את כל התחייבויותיהן העתידיות בגין זכויות עובדים שהצטברו במשך השנים, ואת הנתונים על ההתחייבויות הן מציגות בדרך כלל רק בביאורים לדוחות הכספיים. אוניברסיטת חיפה נוהגת כראוי ורושמת במאזניה את כל התחייבויותיה העתידיות.

בהתחשב בזכויות שצברו העובדים - כמקובל על פי כללי חשבונאות, ובכללם כללי חשבונאות של מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים) - צברו כל האוניברסיטאות גירעונות בסכומים ניכרים: אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת בן-גוריון, אוניברסיטת חיפה ומכון ויצמן צברו גירעונות במאות מיליוני ש"ח למוסד; האוניברסיטה העברית, הטכניון ואוניברסיטת תל-אביב צברו גירעונות של מיליארדי ש"ח למוסד. בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) הצטבר הגירעון של כל האוניברסיטאות לכדי 17.9 מיליארד ש"ח³, ולא כ-1.59 מיליארד ש"ח בלבד כנקוב במאזנים עצמם.

3 הסכום כולל את התחייבויותיהן של האוניברסיטאות בגין זכויות שצברו עובדיהן במשך השנים, שלא נרשמו במאזנים כנדרש.

האופן הלקוי שבו מציגות האוניברסיטאות את התחייבויותיהן המוחלטות בגין זכויות שצברו עובדיהן - בניגוד לכללי חשבונאות מקובלים - וכן ההערות שהעירו בעניין זה רואי החשבון שלהן, ידועים לוות"ת שנים רבות, אך היא לא פעלה כמתחייב ממעמדה ומסמכותה כדי להביא לכך שהתחייבויות יוצגו כהלכה. מאחר שדוחותיהן של האוניברסיטאות עדיין אינם ערוכים לפי כללי חשבונאות מקובלים ואינם מציגים את מצבן הכספי האמתי, נפגמת הבקרה על פעילותן.

גם כשנקרתה לפני ות"ת ההזדמנות להחיל על האוניברסיטאות את החובה להציג במאזניהן את כל התחייבויות האמורות, היא לא עשתה כן; בכך נתנה יד להצגה לא מלאה של מצבן הכספי לפני מוסדותיהן המנהלים, ואולי אף לפני משרד האוצר, וגם לא מילאה כראוי את התפקיד שהטילה עליה הממשלה - למנוע גירעונות באוניברסיטאות.

באוגוסט 2007 - ביזמת החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) דאז, ד"ר ירון זליכה, שקיבל את המלצת משרד מבקר המדינה - החליטה הממשלה להנחות את ות"ת להורות לכל המוסדות להשכלה גבוהה לערוך את הדוחות הכספיים המבוקרים על פי כללי חשבונאות מקובלים. הועלה כי אמנם בכוונת ות"ת להורות לאוניברסיטאות לרשום במאזנים את התחייבויות בגין זכויות שצברו העובדים, כנדרש, אולם היא שוקלת בדעתה להוציא מכלל זה את התחייבויות האקטואריות בגין זכויות פנסיה ולהמליץ לרשום במאזנים רק את התחייבויות החדשות שיצברו העובדים משנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) ואילך. עוד שוקלת בדעתה ות"ת להוציא מכלל זה גם את התחייבויות בגין חופשת השבתון ולהמליץ שלא לרשום אותן במאזנים כלל.

תנאי השכר הנהוגים באוניברסיטאות

בדוחות ביקורת שפרסם מבקר המדינה בעבר פורטו הטבות ותנאי שכר מועדפים רבים שנתנו האוניברסיטאות לעובדיהן, ואף פורטו תנאי שכר שלא אושרו כנדרש על ידי הממונה או על ידי ות"ת, ולכן אפשר לראות בהם חריגות שכר. גם בביקורת הנוכחית נמצאו מקרים שבהם נתנו האוניברסיטאות לעובדיהן תנאי שכר מועדפים שלא אושרו כנדרש על ידי הממונה, ועליו להחליט אם מדובר בחריגות שכר. הועלה כי מאז פרסום הדוחות האמורים הצטבר בידי יחידת הממונה ובידי ות"ת מידע שממנו הן הסיקו שהאוניברסיטאות נותנות לכאורה לעובדיהן תנאי שכר חריגים רבים. להלן תאור מקצת תנאי השכר האמורים:

1. עובדים בכירים רבים הועסקו על ידי אוניברסיטת תל-אביב והטכניון על פי הסכמי העסקה מיוחדים (חוזים אישיים), ולפיהם הוענקו להם תוספות שכר שונות שבמקרים מסוימים היו כ-250% מהשכר הבסיסי שלהם. האוניברסיטה והטכניון לא העבירו לאישורו של הממונה כנדרש את החוזים האישיים שנחתמו לאחר מרס 1988.

2. עובדי הסגל המינהלי של אוניברסיטת תל-אביב קיבלו מ-1992, כפי שקיבלו גם עובדי האוניברסיטאות האחרות, תוספת הנקראת "תוספת התייעלות",

- ששיעורה במועד הביקורת שנעשתה בשנת 1999 היה מ-27.6% ועד 54.6% מהשכר, אף שהשיעור שאישר הממונה היה 21% מהשכר בלבד.
3. תוספת שכר ששמה "גמול ניהול", ששיעורה 4%-30%, ניתנה על ידי אוניברסיטת תל-אביב מאוקטובר 1989 לבעלי תפקידים בסגל המינהלי ללא אישור הממונה.
4. אוניברסיטת תל-אביב העניקה בכל שנה דרגות הצטיינות אישיות ל-15% מכלל העובדים, שעמדו בקריטריונים מסוימים. בשירות המדינה, לעומת זאת, היה מקובל לתת דרגת הצטיינות אישית לעובדים שעמדו בקריטריונים האמורים בתנאי ששיעורם לא יעלה על 1% מסך העובדים.
5. לשישה בעלי תפקידים מינהליים בכירים באוניברסיטת בר-אילן ניתן שכר של פרופסור מן המניין בשיא הוותק, אף על פי שלא נמנו עם הסגל האקדמי. ארבעה מהם החלו לקבל הטבה זו לאחר שנת 1988, ושניים מהם אף החלו לקבלה לאחר שנת 1999, למרות הערותיהם של מבקר המדינה והממונה שניתנו באותה שנה, ויש לראות עובדה זו בחומרה רבה. כמו כן, העובדים האמורים קיבלו תוספת שכר בשל "הקדשת זמן מלא", שהיא תוספת ייחודית לסגל האקדמי, ומשנת 1989 קיבלו, נוסף על תוספות תפקיד בשיעורים שונים, גם "תוספת הנהלה" בשיעור של 18%.
6. ב-13 דוחות שנתיים שהגישו הממונים לדורותיהם לכנסת הם העירו פעמים רבות על חריגות שכר שהיו לכאורה⁴ באוניברסיטאות.
7. על פי נתוני ות"ת, השיעור הממוצע של חברי הסגל האקדמי שקיבלו מהאוניברסיטאות תוספת שכר המוגדרת "מענק אקדמי" היה בשנת הלימודים התשס"ה כ-85%, אף ששיעור חברי הסגל שהיה אמור לקבל את המענק הזה על פי ההסכמות וההבנות שאליהן הגיעו ות"ת, ור"ה והממונה היה כ-70%. בנובמבר 2006 העריכה ות"ת כי העלות הכוללת של החריגה הייתה כ-50 מיליון ש"ח.
8. עוד העריכה ות"ת באותו מועד כי העלות הכוללת של זחילת השכר החריגה של הסגל המינהלי באוניברסיטאות הסתכמה בשנים 1997-2006 בכ-258 מיליון ש"ח.
9. בחלק מהאוניברסיטאות מספר העובדים המדורגים בדרגה הגבוהה ביותר, המיועדת למשנה למנכ"ל בלבד ("תלוית תפקיד"), גדול ואינו סביר. הדבר נכון בייחוד באשר לאוניברסיטה העברית, ש-25 מעובדיה מדורגים בדרגה זו.
10. מנובמבר 1990 הטכניון מוסיף לשכרם של כל חברי הסגל המינהלי שלו תוספת בשיעור של 6% משכרם, בלי שקיבל לכך את אישורו של הממונה כנדרש.
- חלק מתנאי השכר והפרישה המועדפים שנותנות האוניברסיטאות לעובדיהן נקבעו לאחר מרס 1988, המועד שבו הוחל עליהן כאמור סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, ולכן יש חריגות בשכרם של כל העובדים הנהנים מהם. יתר התנאים המועדפים

4 דוחות השנתיים של הממונה מוגדרות חריגות השכר שטרם הושלם הטיפול בענייני "חריגות לכאורה".

אמנם ניתנו לפני מרס 1988, אך הם לא נקבעו בהסכמים קיבוציים, ולכן גם בשכרו של מי שהתחיל ליהנות מהם לאחר מרס 1988 יש לכאורה חריגות.

הפיקוח של הממונה על השכר

1. בדוח קודם ציין מבקר המדינה כי הממונה בעצם לא פיקח על תנאי השכר, הפנסיה והפרישה באוניברסיטאות; הוא כמעט שלא התייחס לתנאי שכר, פנסיה ופרישה חריגים שנתנו האוניברסיטאות לעובדיהן על סמך הסדרים או נהגים פנימיים בלא שעוגנו בהסכמי השכר הקיבוציים; לא בחן הסכמים אישיים שהאוניברסיטאות חתמו עליהם עם עובדיהן; ולא פעל למנוע את חריגות השכר שבהן. האוניברסיטאות עצמן לא פנו אליו כדי לקבל את אישורו לתנאים החריגים.

2. בביקורת הנוכחית נמצא כי בשנת 1999 ביצעה יחידת האכיפה הפועלת ביחידת הממונה (להלן - יחידת האכיפה) בדיקות מקיפות באוניברסיטת תל-אביב, באוניברסיטת בר-אילן ובטכניון ומצאה כי הם נתנו לעובדיהם הטבות ותנאי שכר מועדפים רבים, שהוגדרו על ידה "חריגות שכר". ואולם ממסמכי ור"ה עולה כי עקב מגעים שניהל ור"ה עם גורמים בכירים במשרד האוצר, לא הושלמו הבדיקות, ועל כן לא היה אפשר לאכוף על האוניברסיטאות את חוק יסודות התקציב או לדרוש את השבת הכספים ששולמו שלא כדין.

3. ביולי 1999 הודיע ור"ה ליחידת הממונה כי הוא מסתייג מחלות חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות, וטען שהקביעה כי האוניברסיטאות הן גופים נתמכים אינה יכולה לדור בכפיפה אחת עם הוראת סעיף 15 לחוק מל"ג, "המייחדת את האוניברסיטאות לעניין חירותן וחופש פעולתן". בנובמבר 1999 דחתה המחלקה לסכסוכי עבודה בפרקליטות המדינה את טענותיו של ור"ה, ובין היתר ציינה כי "סעיף 15 [לחוק מל"ג] אין משמעו התפרעות תקציבית והתנערות מפיקוח תקציבי". מאחר שהאוניברסיטאות, באמצעות ור"ה, התבצרו בעמדתן, סירבו לשתף פעולה עם הממונה ולא אפשרו לו לקיים עליהן פיקוח ובקרה כנדרש, החליטה הממשלה באוגוסט 2000 לבחון את הצורך בתיקון חקיקה שיבהיר למען הסר ספק את כפיפות המוסדות להשכלה גבוהה להוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב כלשונו - ולתקן את החקיקה במידת הצורך. באותו חודש התקיים דיון בלשכת היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש), ובו החליטו היועמ"ש דאז, מר אליקים רובינשטיין, נציגי הממונה, נציגי ור"ה ונציגי ות"ת לעשות מאמץ להסדרת נוהל הדיווח של האוניברסיטאות לממונה באמצעות ות"ת עד סוף מרס 2001.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הצדדים לא הצליחו להגיע להסדר. ור"ה המשיך להטיל ספק בסמכותו החוקית של הממונה לפקח על השכר באוניברסיטאות, והאוניברסיטאות התמידו בהתנגדותן לשתף עמו פעולה. ואולם אף שהממונה דאז, מר יובל רכלבסקי, קיבל אישור מהיועמ"ש לפתור את המחלוקת, במידת הצורך, בדרך של הכרעה משפטית, הוא המשיך, מסיבות שלא הובהרו, לנהל עם ור"ה משא ומתן בנושא הפיקוח על השכר באוניברסיטאות, ואף הציע לו בשנת 2004 הסדר שאפשר לאוניברסיטאות "להכשיר" חריגות שכר של עובדים רבים.

ספק אם ההסדר שהציע הממונה לאוניברסיטאות, המסרבות לשתף עמו פעולה זה זמן רב, עולה בקנה אחד עם חובותיו לבטל הסכמים והסדרים חריגים ולהשיב כספים ששולמו שלא כדין. הסדר זה גם עלול להתפרש כמסר שלילי לכל הגופים המתוקצבים והנתמכים, שלפיו אפשר לקבל לאחר מעשה אישור לחריגות שכר.

עד מועד סיום הביקורת הנוכחית המשיכו גם הממונים שניהנו בתפקיד בשנים האחרונות, ובהם מר אלי כהן, לנהל עם ור"ה משא ומתן בנושא, שנמשך למעשה משנת 1999. אך גם לאחר שהתברר להם כי דרך ההידברות לא הוכיחה את עצמה, הם לא הסיקו את המסקנות הנדרשות ולא השתמשו בכל האמצעים שעמדו לרשותם כדי להסדיר את הפיקוח על האוניברסיטאות ולטפל בחריגות השכר הניכרות. הממונים גם לא פנו לאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) כדי לשקול נקיטת סנקציות תקציביות כלפי האוניברסיטאות, ובהן עצירת תקציבים.

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

4. בד בבד עם טיפולו של הממונה בהסדרה עקרונית של הפיקוח על האוניברסיטאות הוא נדרש באופן שוטף לכל מיני עניינים הנוגעים לתנאי השכר הנהוגים בהן. ואולם כאמור, האוניברסיטאות מערימות קשיים וממשיכות להתבצר בעמדתן, שלפיה חוק יסודות התקציב אינו חל עליהן, והממונים שניהנו מאז שנת 1999, ובהם מר יובל ורכלבסקי ומר אלי כהן⁵, גילו אזלת יד בטיפול בעניינים אלה:

(א) בדוחות השנתיים לשנים 1999-2005 שהגישו הממונים⁶ הם העירו כאמור על חריגות שכר שהיו לכאורה באוניברסיטאות, אולם בדוחות לא פורטו פעולות האכיפה שהם עצמם עשו בעניין זה. מעיון בתיקי יחידת הממונה ומבירורים שעשה מבקר המדינה עולה כי עקב הסתייגותן האמורה של האוניברסיטאות מחלות חוק יסודות התקציב עליהן לא עשתה יחידת הממונה בשנים אלה כל פעולות אכיפה.

(ב) יחידת הממונה קיבלה כמה פעמים מידע על תנאי שכר מועדפים ועל חריגות שכר באוניברסיטאות, אך הטיפול שלה במקרים אלה היה חלקי ולא הגיע לידי סיום.

(ג) ביוני 2005 החלה יחידת האכיפה לקיים בדיקה באוניברסיטת תל-אביב. באוקטובר 2006, בעת שהתקיימה הביקורת של משרד מבקר המדינה, גיבשה יחידת האכיפה טיוטת דוח בנדון, והעלתה בה כאמור ממצאים רבים על חריגות שכר ניכרות

5 מר יובל ורכלבסקי כיהן כממונה מאפריל 1999 ועד יולי 2005, מר עוזר ברקוביץ ז"ל כיהן כממונה מינואר 2006 ועד מאי 2006, ומר אלי כהן כיהן כממונה מאוגוסט 2006 ועד יולי 2008.

6 הדוח האחרון שהגיש הממונה לכנסת עד למועד סיום הביקורת הוגש בדצמבר 2006, והוא נוגע לשנת 2005.

שהיו עדיין באוניברסיטה. אולם עד ספטמבר 2007, מועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה, לא גובשה הטיוטה לכדי דוח מסכם. רק בינואר 2008, לאחר סיום הביקורת, שלחה יחידת האכיפה מכתב לאוניברסיטה ובו פירטה את תנאי השכר והעסקה הנהוגים בה שאינם מתיישבים, לכאורה, עם הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב וביקשה את תגובתה בעניין כל אחד מתנאים אלה. ואולם באוגוסט 2008 עדיין לא נקטה היחידה שום צעד ממשי לטיפול בחריגות לכאורה, אף שלא קיבלה את התגובה הנדרשת מהאוניברסיטה.

(ד) נוכח החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מנובמבר 1997 מינה שר האוצר במאי 1998 את "הוועדה הציבורית לקביעת שכר ותנאי העסקה של בעלי תפקידים בגופים נתמכים" (להלן - ועדת זוסמן). הוועדה ייחסה חשיבות רבה לנושא תנאי שכרם והעסקתם של בעלי תפקידים באוניברסיטאות, קיימה בעניין זה דיונים רבים והגישה באוגוסט 2001 את המלצותיה לממונה דאז, מר יובל רכלבסקי, והוא אימץ אותן באותו חודש. ואולם הממונים לדורותיהם לא נקטו את כל האמצעים העומדים לרשותם כדי לדאוג לכך שהמלצות ועדת זוסמן, שלא היו מקובלות על ור"ה, ייושמו.

מהאמור לעיל עולה כי הממונים לא נתנו את דעתם די הצורך לחריגות בתנאי השכר, הפנסיה והפרישה באוניברסיטאות ולכל המתחייב מהן. גם כאשר היה בידם מידע על חריגות הנהוגות באוניברסיטאות, הם לא ביצעו בעניינן כל פעולות אכיפה. נוכח הערותיו של משרד מבקר המדינה אמנם החלה יחידת האכיפה ליזום בדיקות באוניברסיטאות, אולם עד מועד סיום הביקורת היא לא השלימה את הבדיקות, וממילא לא ביצעה פעולות אכיפה.

הטיפול של ות"ת בענייני שכר

1. מבקר המדינה המליץ בעבר לוות"ת לעסוק בנושאי השכר והתשלומים הנלווים לו בתיאום מלא עם משרד האוצר ולקיים מעקב נאות על הנעשה בתחום זה במוסדות כדי למנוע הגדלת שכר ומתן הטבות אחרות. כדי שוות"ת תוכל להתמודד בהצלחה עם תפקידים אלה הציע מבקר המדינה לשקול להעניק לה סמכויות בחוק מל"ג.

בביקורת הנוכחית נמצא שעניין זה לא הוסדר, שכן ות"ת מתנגדת לתיקון חוק מל"ג באופן שיטיל עליה אחריות לביצוע בדיקות פרטניות בענייני שכר הנתונות לסמכות הממונה מכוח חוק יסודות התקציב. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הביקורת הנוכחית מתעצם הצורך הדחוף להקנות לוות"ת סמכויות חוקיות אפקטיביות, כדי שתוכל למלא את תפקידה כראוי ולסייע לממונה ככל שיידרש.

2. בביקורת הנוכחית התברר כי בעקבות הערות קודמות של מבקר המדינה התחילה ות"ת לקיים פיקוח כללי על תנאי השכר באוניברסיטאות. האגף לשכר ולמינהל בוות"ת (להלן - האגף לשכר ולמינהל) מקבל דיווחים בדבר "ממוצעי שכר" שמעבירות לו האוניברסיטאות, מנתח את השינויים שחלו בממוצעים השונים לעומת שנים קודמות ומגיש את ממצאיו בעניין זה למליאת ות"ת.

הועלה כי מדובר בפיקוח חלקי בלבד ולא מספק:

(א) האגף לשכר ולמינהל העיר לרוב האוניברסיטאות כי לא דיווחו לו כנדרש על מספרם של בעלי התפקידים האקדמיים והמינהליים ועל שכרם. ואולם לרוב לא יישמו האוניברסיטאות את הערותיו ואף לא טרחו לענות לו.

(ב) בפועל האגף מסתפק בדיווחים ובנתונים שהוא מקבל מהאוניברסיטאות, הנוגעים כאמור לממוצעי שכר, ואינו דורש מהן סימוכין ואסמכתאות לתוספות השכר ולרכיבי השכר שהן מעניקות, כגון הסכמים קיבוציים, הסכמים מקומיים, הסדרים קיבוציים, נהגים והוראות הנהלה. האגף גם לא דרש תלושי שכר של עובדים, אף לא תלושים שמהם יימחקו פרטים מזהים כדי להימנע מפגיעה בפרטיות העובדים. האגף גם אינו נוהג לבקר באוניברסיטאות כדי ללמוד מקרוב את מערכות השכר ומשאבי האנוש שלהן.

(ג) מליאת ות"ת לא דנה עד מועד סיום הביקורת בממצאים החמורים בדבר חריגות שכר רבות וניכרות שעלו מהדוחות שהכין האגף לשכר ולמינהל, וממילא לא קיבלה החלטות בעניינם.

(ד) אף שלוות"ת ידוע כאמור שנים רבות על חריגות השכר הניכרות שיש להן כאמור השפעה ישירה ומכרעת על מצבן הכספי של האוניברסיטאות ועל יכולתן למלא כראוי את ייעודן, ואף שהאוניברסיטאות התעלמו מהערותיה ומהנחיותיה של ות"ת ולא פעלו לתיקון החריגות, לא הטילה עליהן ות"ת סנקציות כספיות כלשהן. היא אף לא השתמשה בסמכותה כמתקצבת כדי להביא אותן להכיר בסמכותו של הממונה ולשתף עמו פעולה.

3. נוכח העובדה שעד מועד סיום הביקורת הפיקוח על האוניברסיטאות היה חלקי בלבד ולא מספק, ספק אם התנהגותה של ות"ת עולה בקנה אחד עם התפקידים שהטילה עליה הממשלה ועם האינטרס של המדינה לקיים פיקוח יעיל על פעילותן של האוניברסיטאות בכלל ועל תנאי השכר הנהוגים בהן בפרט. אפשר לקבוע אפוא שוות"ת, שמחויבת על פי החלטת הממשלה לעקוב אחר ניצול התקציבים של האוניברסיטאות כדי למנוע גירעונות או חריגות, נכשלה במילוי תפקידה זה.

הטיפול של אג"ת בענייני שכר באוניברסיטאות

ות"ת היא שמנהלת בפועל על פי החלטת הממשלה את תקציב ההשכלה הגבוהה הכלול בתקציב המדינה, מכיוון שהוטל עליה בלעדית לחלק בין המוסדות להשכלה גבוהה את כספי התקציב. אולם המחוקק והממשלה הטילו על משרד האוצר את האחריות לביצוע המדיניות התקציבית ואת הפיקוח על ביצוע תקציב המדינה, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר בחוק יסודות התקציב, בחוקי התקציב השנתיים ובהחלטות הממשלה. מכאן שהטלת האחריות האמורה לעיל על ות"ת אינה משחררת את משרד האוצר מלמלא, באמצעות אג"ת, את חובותיו על פי החוקים האמורים והחלטת הממשלה.

אף על פי שלהוצאות השכר יש כאמור השפעה מכרעת על מצבן הכספי של האוניברסיטאות ועל יכולתן למלא את ייעודן העיקרי, רק משנת 2004 נדרש אג"ת

לעניין הסדרת הפיקוח והבקרה על תנאי ההעסקה והשכר במוסדות להשכלה גבוהה:

1. בהסכם רב-שנתי לשנים התשס"ד-התשס"ח (2003-2008) שנחתם ביוני 2004 בין אג"ת ובין ות"ת דרש אג"ת מכל אוניברסיטה המבקשת סיוע מיוחד לחתום על טופס הצהרה והתחייבות שניסח, ולהתחייב בו, בין היתר, לשתף פעולה עם הממונה באופן מלא. ואולם אג"ת לא השתמש בכל האמצעים שעמדו לרשותו כדי להסדיר את הנושא ולמנוע באוניברסיטאות חריגות שכר - וכפועל יוצא מכך גם הוצאות לא מוצדקות לשכר.

בפברואר 2007 חתמה אוניברסיטת בר-אילן על טופס ההצהרה והתחייבות והעבירה אותו לוות"ת בצירוף מכתב שבו ציינה, בין היתר, שהתחייבותה על גבי הטופס "כפופה להוראות הדין ולכל מניעה חוקית", ושהיא רואה את ההתחייבות כאילו תוספת זאת נאמרה בה. אף על פי שהאוניברסיטה לא נהגה כיתר האוניברסיטאות, ואף שמהמכתב שצירפה עולה שהיא מטילה ספק בסמכות הממונה לפקח עליה, אישר אג"ת לוות"ת לזכותה בסך של 24 מיליון ש"ח בגין שנת הלימודים התשס"ה.

ממכתבים שהעבירו ור"ה והאוניברסיטאות למשרד מבקר המדינה ולממונה במהלך הביקורת, וכן מהפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו בשנת 2007 בין נציגי הממונה לנציגי ור"ה בעניין הפיקוח על השכר, עולה כי גם לאחר שחתמו על טופס ההצהרה והתחייבות האוניברסיטאות ממשיכות לסרב להכיר בסמכות החוקית של הממונה לקיים עליהן פיקוח ובקרה, ולכן בפועל הוא אינו מקיים עליהן פיקוח כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אג"ת לוודא כי כל האוניברסיטאות - בכללן אוניברסיטת בר-אילן - חתומות על טופס ההצהרה והתחייבות כפי שהוא וללא סייג, ולהתנות בכך כל העברת כספים שהיא. על אג"ת, בתיאום עם ות"ת ועם הממונה, לפנות ללא דיחוי לכל האוניברסיטאות ולהודיע להן כי מאחר שבפועל אין הן מכירות בסמכותו החוקית של הממונה, בכוונתו לקזז מהן לאלתר את כל הכספים המיוחדים שקיבלו למימון תכניות ההבראה שלהן, אלא אם כן יסכימו לפיקוח מלא בפועל כמתחייב מחוק יסודות התקציב, ביחוד נוכח היקף הכספים המועברים להן.

2. בעקבות ההסכם הרב-שנתי האמור הוקמה בשנת 2005 ועדה משותפת למשרד האוצר (אג"ת ויחידת הממונה) ולות"ת, שהייתה אמורה לבחון חמישה תחומים הקשורים לתנאי ההעסקה של חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות, בהם נושא "המענקים האקדמיים". באוגוסט 2005 סיכמה הוועדה את המלצותיה בנושא והגישה אותן ליו"ר ות"ת. הוועדה סברה כי ביישום המלצות ייחסכו 50 מיליון ש"ח בשנה.

עד ספטמבר 2007 לא אומצו המלצות הוועדה עקב הסתייגות יו"ר ות"ת, פרופסור שלמה גרוסמן, והתנגדות ור"ה, אף שחלק מהמלצות עסקו ביישום הבנות והסכמות שוור"ה וות"ת היו שותפים להן כבר בשנת 1994. הוועדה לא המשיכה לדון ביתר הנושאים, ובעצם חדלה מלפעול.

המעורבות של ור"ה

כאמור, רק ביולי 1999, כ-14 שנה לאחר ששר האוצר קבע כי האוניברסיטאות הן גופים נתמכים, הודיע ור"ה לראשונה בשם האוניברסיטאות כי הוא מסתייג מהחלת חוק יסודות התקציב עליהן. ממסמך פנימי של ור"ה עולה כי הוא חשש שמא ינסה הממונה להשוות את השכר באוניברסיטאות לזה הנהוג בשירות המדינה, ואז ידרשו חברי סגל להחזיר כספים ששולמו להם, ולכן החליט לעשות כל שביכולתו למניעת התערבות ישירה של הממונה על השכר בענייני המוסדות.

ואמנם, בהמשך הדברים לא חסכו חברי ור"ה לדורותיהם במאמצים לסיכול פעולותיו של הממונה. כאמור ור"ה והאוניברסיטאות הוסיפו להסתייג מחלות חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות עד מועד סיום הביקורת. הם המשיכו לסכל את ניסיונותיו של הממונה להגיע להסדרים עם האוניברסיטאות שיאפשרו לו לקיים באופן סדיר פיקוח אמיתי ויעיל על תנאי השכר הנהוגים בהן, כולל טיפול בחריגות השכר הניכרות הקיימות בהן, כפי שהוא עושה בגופים נתמכים ומתקציבים אחרים.

ממסמכי ור"ה עולה שגם כאשר נקרתה ההזדמנות להעלות את העניין לפני ערכאה משפטית, היא לא נוצלה. בשנת 1996 תבע חבר סגל של אוניברסיטת בר-אילן את האוניברסיטה בשל סירובה לתת לו זכויות מסוימות בגין תקופה כהונתו כדיקן, והאוניברסיטה ביקשה מהיועמ"ש להתייצב כצד להליך. ואולם בסופו של דבר העדיפה האוניברסיטה לחתום בשנת 2001 על הסכם פשרה עם חבר הסגל. עקב כך לא דן בית הדין בתביעה, ועמדתו של היועמ"ש, שלפיה סעיף 29 לחוק יסודות התקציב חל על האוניברסיטאות, לא נדונה, וממילא לא קיבלה תוקף משפטי.

ההוצאות על השכר הן כאמור מרכיב ההוצאה העיקרי של האוניברסיטאות, ואחת הדרכים לחיסכון בהוצאותיהן כדי שיוכלו להפנות משאבים גדולים יותר למילוי ייעודן העיקרי היא ביטול תנאי שכר מועדפים וחריגות שכר באמצעות פיקוח כדון של הממונה. ואולם מהאמור לעיל עולה כי ראשי האוניברסיטאות וור"ה עשו במשך שנים רבות, ועודם עושים, כל שביכולתם כדי למנוע מהממונה לקיים על האוניברסיטאות פיקוח אמיתי ויעיל, והם אף עושים כל שביכולתם כדי להימנע מלהגיע להכרעה בנושא.

הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל

בתחילת נובמבר 2006 מינו ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, שרת החינוך פרופ' יולי תמיר ושר האוצר דאז, מר אברהם הירשזון, ועדה שתבחן את מערכת ההשכלה הגבוהה ותמליץ על "מדיניות למבנה ושיפור ההשכלה הגבוהה ומתכונת אופן תקצובה, לרבות השינויים המומלצים על המשאבים העומדים לרשות ההשכלה הגבוהה לאור המלצות הוועדה" (להלן - ועדת שוחט).

במהלך הביקורת הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של הממונה דאז, מר אלי כהן, לכך שבה בעת שהוא נוקט פעולות להחלת הפיקוח על האוניברסיטאות ולהסדרתו, ועדת שוחט בוחנת את מערכת ההשכלה הגבוהה, והדבר נעשה בלי

תיאום ביניהם. בעקבות זאת הודיע הממונה בדצמבר 2006 ליו"ר הוועדה כי הוא מקיים דיונים עם ראשי האוניברסיטאות כדי להסדיר את סוגיית חריגות השכר באוניברסיטאות ואת אופני הפיקוח והבקרה שלו עליהן.

בביקורת נמצא כי הממונה לא הבהיר במכתבו ליו"ר הוועדה כי האוניברסיטאות כופרות בסמכותו לפקח עליהן, וממילא לא ביקש שהוועדה תתחשב בעניין זה בדיונה כדי שתוכל להתנות מתן סיוע כלשהו לאוניברסיטאות בהסדרת הפיקוח עליהן. עוד נמצא כי גם נציגי אג"ת וות"ת, שהיו חברים בוועדה וידעו שהאוניברסיטאות מסרבות להכיר בחלות חוק יסודות התקציב עליהן, לא העלו נושא עקרוני זה בישיבות הוועדה, והיא גם לא עסקה בו בדיונה מיזמתה.

בדוח הוועדה, שהוגש ביולי 2007 לראש הממשלה, לשרת החינוך ולשר האוצר, הומלץ, בין היתר, להגדיל בכ-1.5 מיליארד ש"ח את ההקצבה השנתית של המדינה למערכת ההשכלה הגבוהה. ביולי 2008 דנה הממשלה לראשונה בדוח הוועדה והחליטה להמשיך בדיונה בנושא במסגרת הדיונים בתקציב המדינה לשנת 2009.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלממשלה יש כאמור אינטרס ברור שיהיה פיקוח על תנאי השכר הנהוגים באוניברסיטאות, ונוכח החלטתה כבר בשנת 2000 "לבחון את הצורך בתיקון חקיקה" כדי לאפשר פיקוח כזה, מן הראוי שתשקול להסדיר את סוגיית חלות חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות, כדי שיונהג כלפיהן פיקוח כדון, בטרם תאמץ את המלצות ועדת שוחט, שחשיבותן למערכת ההשכלה הגבוהה רבה.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה כבר התריע כמה פעמים על תנאי שכר, פנסיה ופרישה מועדפים שנתנו האוניברסיטאות לעובדיהן בלא אישור הממונה או ות"ת, ועל שהממונה וות"ת לא פעלו למנוע חריגות אלה ולא פיקחו על מתן תנאי השכר, הפנסיה והפרישה באוניברסיטאות. למרות זאת, בביקורת הנוכחית נמצא כי עניין זה לא הוסדר. האוניברסיטאות מסרבות להכיר בחלות חוק יסודות התקציב עליהן ואינן מאפשרות לממונה לפקח עליהן. באמצעות ור"ה הן עושות מאמצים רבים, תוך כדי שימוש גורף בעקרון החופש האקדמי, כדי לסכל כל ניסיון של הממונה למצוא פתרון ולהחיל עליהן פיקוח אמתי ויעיל. מצב זה חייב להיפסק לאלתר.

משרד האוצר, ובייחוד הממונים לדורותיהם, לא פעלו בנמרצות ולא השתמשו בכל האמצעים שעמדו לרשותם - שלא כפי שהם נוהגים לגבי מגזרים אחרים - כדי להסדיר את הפיקוח על האוניברסיטאות ולטפל בחריגות השכר הניכרות של עובדיהן, הידועות להם זה שנים. ות"ת מפקחת על תנאי השכר באוניברסיטאות פיקוח כללי בלבד, וגם הוא מבוצע באופן חלקי ולא מספק. הפעולות שנקטה בנושא לא תמיד עלו בקנה אחד עם התפקידים שהטילה עליה הממשלה ועם האינטרס של המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש אפוא מקום שכל הנוגעים בדבר - משרד האוצר (הממונה ואג"ת), ות"ת, האוניברסיטאות וור"ה - יפעלו לאלתר להסדרת הפיקוח על השכר. על משרד האוצר ועל ות"ת לפעול בנחישות ובדחיפות ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותם להשגת מטרה זו, ובכלל זה לשקול התניית מתן התקציבים לאוניברסיטאות בהסרת התנגדותן לפיקוח של הממונה. במידת הצורך יש להביא להכרעה משפטית את הסוגיה העקרונית בדבר סמכות הממונה לפקח על האוניברסיטאות או ליזום בהקדם תיקון חקיקה שיבהיר למען הסר ספק שהמוסדות להשכלה גבוהה כפופים להוראות חוק יסודות התקציב כלשונו.

מן הראוי שוור"ה יפנים את האחזיות הציבורית שמוטלת עליו ועל חבריו - ראשי האוניברסיטאות - לנהל את האוניברסיטאות באופן יעיל ותקין, יסדיר כראוי את תנאי השכר הנהוגים בהן בלי לאפשר חריגות ויחדול ממאמציו לסכל את הניסיונות של הממונה לקיים בעניין זה פיקוח כדין.



מבוא

עיקר הפעילות השוטפת של האוניברסיטאות נעשית במסגרת התקציב הרגיל שלהן, המיועד בעיקר לתשלום שכר בעד הוראה ומחקר. עוד מיועד התקציב הרגיל לרכישת ציוד וחומרים, להוצאות מינהליות ולתחזוקה שוטפת.

עובדי האוניברסיטאות נמנים עם שני סגלים: סגל אקדמי (בכיר וזוטרי) וסגל מינהלי. תנאי השכר של הסגל האקדמי מונהגים על פי סולמות שכר אחידים הנהוגים בכל האוניברסיטאות ונקבעים לרוב בהסכמים קיבוציים שנחתמים בין ארגוני הסגל האקדמי⁷ ובין ראשי האוניברסיטאות. ההבדלים בין האוניברסיטאות בכל הנוגע לתנאי השכר של חברי הסגל האקדמי הם אפוא מעטים. עם זאת יש מידה כלשהי של שונות בתנאי השכר בין האוניברסיטאות, למשל בתנאי הפרישה, בתוספות השכר שמקבלים בעלי התפקידים ובחובות המוטלות על חברי הסגל כתנאי לתשלום שכר.

גם תנאי השכר של הסגל המינהלי באוניברסיטאות מונהגים לרוב על פי דירוגים וסולמות שכר אחידים המקובלים בשירות הציבורי ונקבעים בהסכמים קיבוציים הנחתמים מפעם לפעם בין ארגוני עובדים ובין המעסיקים בשירות הציבורי. ואולם מלבד תנאים אחידים אלה נוהגת כל אוניברסיטה לתת לעובדי הסגל המינהלי שלה, על סמך הסדרים קיבוציים או אישיים, גם כל מיני תוספות שכר ותנאי פרישה.

מקורותיהם של תקציבי האוניברסיטאות הם הקצבות המדינה הניתנות באמצעות ות"ת, שכר לימוד, תרומות, פירות מקרנות צמיתות⁸ והכנסות עצמיות אחרות.

7 בחלק מהאוניברסיטאות יש שני ארגוני עובדים המייצגים את חברי הסגל האקדמי (זוטרי ובכיר), ובאוניברסיטה אחת אף יש כמה ארגונים המייצגים את חברי הסגל האקדמי הזוטרי.

8 קרנות שהאוניברסיטאות רשאיות להשתמש רק בפירות ההשקעה שלהן ולא בהן עצמן.

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

להלן בטבלה נתונים מהדוחות הכספיים של האוניברסיטאות (לא כולל האוניברסיטה הפתוחה) על ההכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל (במיליוני ש"ח) שהיו לכל אחת מהן בשנות הלימודים התשס"ג-התשס"ה (2002-2005):

שיעור ההוצאות לשכר ולפנסיה מסך ההוצאות	הוצאות לשכר ולפנסיה	סה"כ הוצאות	שיעור ההכנסות מוות"ת מסך ההכנסות	הכנסות מוות"ת	סה"כ הכנסות*	האוניברסיטה \ השנה
79.18%	601.40	759.57	71.29%	541.60	759.71	בן-גוריון
77.96%	561.89	720.72	71.86%	517.96	720.77	התשס"ג
77.78%	577.57	742.61	72.98%	542.01	742.67	התשס"ד
						התשס"ה
						העברית
75.08%	1,129.95	1,505.03	62.66%	954.46	1,523.13	התשס"ג
74.17%	1,094.10	1,475.19	65.68%	957.42	1,457.73	התשס"ד
72.93%	1,093.22	1,499.04	64.24%	953.46	1,484.22	התשס"ה
						הטכניון
72.17%	667.02	924.28	71.17%	605.64	850.94	התשס"ג
71.33%	637.05	893.15	70.01%	557.47	796.24	התשס"ד
69.95%	644.64	921.57	69.57%	561.67	807.31	התשס"ה
						בר-אילן
78.90%	474.18	601.02	63.37%	371.02	585.50	התשס"ג
78.17%	453.24	579.83	62.90%	366.41	582.57	התשס"ד
74.71%	450.21	602.62	63.86%	388.49	608.35	התשס"ה
						תל-אביב
76.45%	1,089.43	1,425.09	59.01%	768.42	1,302.08	התשס"ג
76.93%	1,033.91	1,343.99	57.10%	717.19	1,255.92	התשס"ד
74.54%	1,003.34	1,345.96	56.01%	709.42	1,266.58	התשס"ה
						חיפה
72.88%	425.42	583.76	51.26%	288.80	563.38	התשס"ג
73.87%	457.44	619.26	48.05%	265.91	553.35	התשס"ד
72.53%	452.19	623.49	48.96%	286.54	585.21	התשס"ה
						מכון ויצמן
52.39%	421.23	803.98	37.96%	316.57	833.86	התשס"ג
52.56%	420.72	800.41	36.16%	294.70	815.04	התשס"ד
48.60%	410.02	843.63	35.31%	298.52	845.32	התשס"ה

* ההכנסות מוצגות לאחר קיזוז העברות שבוצעו בין הקרנות השונות.

מהטבלה עולה כי הקצבות המדינה הניתנות באמצעות ות"ת הן מרכיב חשוב, אם לא המרכיב העיקרי, במקורות ההכנסה של האוניברסיטאות, ושיעור ההכנסות שהן מקבלות מוות"ת מסך כל הכנסותיהן הוא מכ-35% במכון ויצמן ועד לכ-73% באוניברסיטת בן-גוריון. בשנת התשס"ה העבירה ות"ת לתקציב הרגיל של כל האוניברסיטאות כ-3.74 מיליארד ש"ח⁹. עוד עולה מהטבלה כי ההוצאות על שכר ופנסיה הן מרכיב ההוצאה העיקרי בתקציבי האוניברסיטאות, ושיעורן מגיע לעתים לכמעט 80% מסך כל ההוצאות שלהן. בשנת התשס"ה הסתכמו הוצאותיהן של האוניברסיטאות ב-6.58 מיליארד ש"ח, מזה כ-4.63 מיליארד ש"ח הוצאות על שכר ופנסיה. מכאן שהוצאות אלה השפעה מכרעת על מצבן הכספי של האוניברסיטאות, על יציבותן ועל יכולתן למלא את ייעודן העיקרי - הוראה אקדמית ומחקר.

נוכח העובדה שהקצבות המדינה הן מרכיב עיקרי וחשוב בתקציבי האוניברסיטאות, ונוכח השפעתם המכרעת של תשלומי השכר והפנסיה על מצבן הכספי של האוניברסיטאות, מתחייב שמשדר האוצר - באמצעות הממונה על השכר ואגף השכר והסכמי עבודה, שבראשו הוא עומד (להלן - יחידת הממונה) - וכן ות"ת, יקיימו פיקוח ובקרה על הוצאות השכר של האוניברסיטאות ועל תנאי השכר, הפנסיה והפרישה הנהוגים בהן.

כדי למנוע מצב שתאגידים ציבוריים יעלו את שכר עובדיהם ללא אישורו של שר האוצר, יצברו עקב כך גירעונות ואחר כך ישתחררו לפתחה של הממשלה, נקבע בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך"¹⁰, לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". את הסמכות לעניין סעיף 29 אצ"ל שר האוצר לממונה על השכר. שינויים שנעשו והטבות שניתנו בלא אישור מוקדם של הממונה ייקראו ברוח זה "תשלומים שלא כדין" או "חריגות שכר". סעיף 29 לא חל בתחילה על גופים נתמכים, ואולם תיקון לסעיף זה שהתקבל בכנסת במרס 1988 החיל את הנאמר בו גם על גופים כאלה. מאחר ששר האוצר קבע בהודעה ברשומות כבר בספטמבר 1985 כי האוניברסיטאות הן גופים נתמכים לעניין חוק יסודות התקציב, סעיף זה חל גם עליהן.

ליקויים שהועלו בדוחות קודמים של מבקר המדינה

1. משרד מבקר המדינה בדק כמה פעמים בעבר היבטים של תנאי השכר וההעסקה ושל תנאי הפרישה באוניברסיטאות. עיקרי הממצאים שפורטו בדוחות ביקורת מהשנים 1967-1990¹¹ נוגעים הן לתנאי שכר שאינם מקובלים בשירות הציבורי (ובהם תשלום גלובלי עבור עבודה בשעות

9 סכומים נוספים העבירה ות"ת לתקציבים סגורים ולתקציבי פיתוח של האוניברסיטאות.
10 בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב מוגדר גוף נתמך כ"תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, ושר האוצר קבע לגביו בהודעה ברשומות כי הינו גוף נתמך לענין חוק זה".
11 ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת באוניברסיטה העברית בירושלים (1967), עמ' 13-25; דוח על הביקורת בטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (1968), עמ' 18-40; דוח על הביקורת באוניברסיטת בר-אילן (1977), עמ' 24-44; דוח על הביקורת באוניברסיטת חיפה (1983), עמ' 59-76; דוח על הביקורת על תנאי השכר והתשלומים הנילווים של הסגל האקדמי והסגל המינהלי הבכיר במוסדות להשכלה גבוהה (1984); דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (1985) (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 1985), עמ' 27-34, 161-175; דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה ובוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (1987) (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 1987), עמ' 215-229; דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (1990) (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 1990), עמ' 225-231, 290-295.

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

נוספות, השוואת תנאי שכרם של עובדי מינהל בכירים לאלה של חברי סגל אקדמי בכיר, תשלום דמי הבראה בסכומים גבוהים ב-50% מאלה שקיבלו עובדי המדינה, ומתן "חופשת הסתגלות" שאורכה היה לעתים 12 חודשים), והן לליקויים בתפקודן של האוניברסיטאות בעניין קביעת תנאי השכר האמורים.

חלק מהליקויים שהועלו בדוחות היו חמורים; לדוגמה, בדוח מבקר המדינה משנת 1985, שעסק, בין היתר, בתנאי ההעסקה של חברי הסגל המינהלי והטכני באוניברסיטת תל-אביב ובמכון ויצמן, הועלה מקרה חמור במיוחד שבו פעלה האוניברסיטה בניגוד לכללי מינהל תקין: היא קיבלה לעבודה שני עובדים בכירים שפרשו משירותם בצה"ל ושהו באותה העת בחופשת הסתגלות של חצי שנה. כדי למנוע את הפסקת תשלום שכרם מן הצבא, על פי הוראותיו, לא שילמה להם האוניברסיטה שכר בגין מחצית השנה הראשונה לעבודתם, ואולם "במכתב נפרד, שלא היווה חלק מהסכם ההעסקה אישרה להם האוניברסיטה צבירת ימי חופשה כדי אותה תקופה (180 יום), אשר אותם הם זכאים יהיו לפדות בכל עת" (עמ' 29).

2. הביקורת האחרונה בעניין תנאי השכר, ההעסקה והפרישה באוניברסיטאות נעשתה בשנים 1996-1997, ותוצאותיה פורסמו בדוח ביקורת משנת 1999¹². בדוח זה הועלו הליקויים העיקריים האלה:

(א) חלק מהאוניברסיטאות נתנו לעובדיהן "תנאי שכר ופרישה חריגים, אך הממונה על השכר לא פעל למנוע תופעה זו ולא ניהל פיקוח יזום על מתן תנאי השכר והפרישה בהן. אמנם התוספות שנקבעו בשנת 1986 לנושאי תפקידים בכירים מאוד באוניברסיטאות (מדרגת מנכ"ל מעלה) ניתנות בהסכמתו, אך בדרך כלל האוניברסיטאות אינן פונות אליו כדי לקבל את אישורו למתן תנאי שכר ופרישה חריגים לעובדים שמתחת לדרג מנכ"ל, וגם הוא לא דרש לקבל לידי לבדיקה הסכמים אישיים שהן חתמו עם עובדים... ות"ת עצמה, שהיא אחראית לתקצוב המוסדות להשכלה גבוהה, לא נקטה צעדים מספיקים למניעת הטבות חריגות בתנאי השכר, הפנסיה והפרישה. היא גם לא העלתה לדיון אצל הממונה על השכר את נושא ההסכמים האישיים באוניברסיטאות ואת חריגות השכר שנודע לה עליהן"¹³ (עמ' 15).

בדוח נאמר כי "משרד מבקר המדינה העיר לממונה על השכר שעליו לזיזם פעולות פיקוח ואכיפה באוניברסיטאות כדי למנוע מתן הטבות חריגות בתנאי שכר ופרישה; ואם יידרש הדבר, אף להסתייע לשם כך במידע מוות"ת" (עמ' 16).

(ב) נמצאו אוניברסיטאות שנתנו לעובדיהן המינהליים הבכירים תוספות שכר שאינן מוסכמות ואינן נהוגות בשירות המדינה. רוב התוספות היו חלק מהמשכורת הקובעת לצורך חישוב הפנסיה.

לדוגמה, לשמונה עובדים מינהליים בכירים של אוניברסיטת בר-אילן שולם שכר לפי טבלת השכר של הסגל האקדמי הבכיר, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין ועם אמות מידה של חיסכון ויעילות. לשניים מהם ניתנו תנאי השכר האמורים לאחר החלת סעיף 29 על האוניברסיטה, ולכן הם ניתנו בניגוד לחוק יסודות התקציב.

כל העובדים האמורים קיבלו שכר בשיעור של 92% משכר פרופסור מן המניין בשיא הוותק, בתוספת הטבות ובהן, בין היתר: תוספת תפקיד בשיעור של 50% משכרם, שניתנה להם בעת שמונו לתפקידים הבכירים; תוספת הנהלה בשיעור של 18%, שניתנה להם משנת 1989, ללא

12 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה (1999) (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 1999 או הדוח משנת 1999), עמ' 11-21, 45-48, 55-58, 64-65.

13 ההרגשה במקור.

אישור הממונה; הקצבה חודשית מהקרן לקשרי מדע בין-לאומיים (להלן - הקרן לקשרי מדע) שהייתה כ-7,500 דולר בשנה; ותוספת שכר בגין הקדשת זמן מלא למוסד, שהיא תוספת ייחודית לסגל האקדמי, שניתנה להם משנת 1994 ללא אישור הממונה.

בדוח נאמר כי אוניברסיטת בר-אילן "המשיכה לתת לעובדים האמורים את ההטבות בתנאי השכר, ואף נתנה הטבות כאלה גם לעובדים חדשים. גם משרד האוצר וות"ת לא נקטו את הצעדים הנדרשים כדי למנוע את החלת ההטבות האמורות על עובדים בכירים חדשים" (עמ' 47).



מדוחות קודמים של מבקר המדינה עולה אפוא כי האוניברסיטאות העניקו לעובדיהן במשך שנים רבות תנאי שכר ופרישה מועדפים, שרובם היו חלק מהמשכורת הקובעת לצורך חישוב הפנסיה החודשית. מאחר שרוב הטבות השכר לא אושרו על ידי משרד האוצר ועל כן לא הובאו בחשבון בעת קביעת הסכום המעודכן שהקציבה הממשלה לאוניברסיטאות, אזי לאחר ששילמו האוניברסיטאות לעובדים את תוספות השכר הלא מאושרות נותרו בידיהן סכומים נמוכים יותר כדי למלא את ייעודן העיקרי - הוראה אקדמית ומחקר.

חלק מתנאי השכר והפרישה המועדפים ניתנו לאחר שנת 1988 ולא קיבלו את אישורו של הממונה, ולכן מדובר בתנאי שכר ופרישה חריגים. הממונים לדורותיהם לא פעלו למנוע תופעה זו, וגם וות"ת לא נקטה צעדים מספיקים למניעת ההטבות החריגות בתנאי השכר, הפנסיה והפרישה. יוצא אפוא שהאוניברסיטאות פעלו באופן עצמאי והנהלותיהן קיבלו החלטות בעניין השכר בלא בקרה מספקת.



משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מרס 2006-ספטמבר 2007, לסירוגין, את הצעדים שנקטו הממונה על השכר וות"ת מאז פורסם דוח מבקר המדינה משנת 1999 כדי לאתר חריגות שכר באוניברסיטאות ולפעול לביטולן. עוד בדק משרד מבקר המדינה את ההליכים שקבעו מאז הממונה וות"ת כדי להסדיר פיקוח נאות על תנאי השכר והפנסיה הניתנים באוניברסיטאות. ביקורת זו (להלן - הביקורת הנוכחית) נעשתה במשרד האוצר (ביחידת הממונה ובאגף התקציבים), בוות"ת ובוור"ה. בדיקות השלמה וברורים נעשו באוניברסיטאות, ובייחוד באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל-אביב ובטכניון. להלן פירוט של עיקר הליקויים שהועלו בביקורת הנוכחית:

מצבן הכספי של האוניברסיטאות והדיווח במאזניהן

1. כאמור, ההוצאות על שכר ופנסיה הן מרכיב ההוצאה העיקרי בתקציבי האוניברסיטאות, ולכן יש להן השפעה מכרעת על התוצאות הכספיות של פעילותן, על מצבן הכספי ועל יכולתן למלא כראוי את ייעודן. לפיכך על הוצאות אלה לקבל ביטוי נאות בדוחות הכספיים שלהן. מאחר שהאוניברסיטאות הן מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים), דוחותיהן הכספיים צריכים להיות ערוכים על פי הכללים החלים על מלכ"רים.

חשבונאות של מלכ"רים, כמו חשבונאות ממשלתית, נועדה לתת למקבלי ההחלטות, לציבור ולכל בעל עניין תמונה עדכנית של מצבם הכספי ושל תוצאות פעולותיהם של המלכ"רים, הן מלכ"רים נתמכים הנתונים לפיקוחם של הממשלה או של מי מטעמה, והן מלכ"רים שאינם נתמכים. הדיווח החשבונאי אמור להתבסס על תקנים אחידים ומחייבים באשר לרישומים חשבונאיים ולהצגה אמתית של נכסים והתחייבויות, הוצאות והכנסות.

מידע חשבונאי על בסיס צבירות¹⁴ מתאר את ביצועי הגוף המדווח טוב יותר ממידע על בסיס מזומנים, מכיוון שבדיווח על בסיס צבירות רושמים גם הוצאות הנוצרות במהלך שנת הכספים ואינן משולמות בפועל, וכנגד רישום זה רושמים את סכומי הוצאות אלה כהתחייבויות (עתודות). כך מוצג למקבלי ההחלטות מצבו הכספי האמתי של הגוף. יש לדבר חשיבות בייחוד כאשר מדובר בהתחייבויות בסכומים ניכרים.

מכוח סמכויותיה ותפקידיה של ות"ת ולצורך מימושם, ומאחר שהיא הגורם מטעם הממשלה שמקבל החלטות בעניין המוסדות שהיא מתקצבת, צריך להיות לה עניין בכך שהמוסדות יכינו דוחות כספיים בשיטה אחידה שתציג את מצבם הכספי האמתי. בדוחות ביקורת קודמים¹⁵ ציין מבקר המדינה כי משנת 1978 מנסה ות"ת לגבש כללי דיווח חשבונאיים מוסכמים שיביאו את כל המוסדות להשכלה גבוהה להכין את דוחותיהם הכספיים בשיטה אחידה, אך היא לא השיגה יעד זה.

משרד מבקר המדינה העלה כמה פעמים בעבר כי חלק מהמידע החשבונאי שעליו דיווחו האוניברסיטאות השונות ניתן על בסיס מזומנים, והוא העיר להן על שלא נתנו ביטוי במאזניהן לחלק מהתחייבויותיהן בגין זכויות שצברו עובדיהן, כגון: התחייבות מצטברת בגין פנסיה תקציבית; התחייבות מצטברת כלפי עובדים בקרן לקשרי מדע, אף על פי שזו התחייבות מוחלטת, ואף על פי שהזכות לכספים עוברת בירושה; והתחייבות כלפי הסגל האקדמי לתשלום פיצוי כספי בגין ימי מחלה שלא נוצלו.

בדוח מבקר המדינה משנת 1999 צוין כי רוב האוניברסיטאות לא יצרו עתודות בגין התחייבויות אלה, וכי רואי החשבון שלהן גם העירו על כך בדוחות המבקרים שצורפו למאזנים שבוקרו. על כן הבהיר משרד מבקר המדינה לוות"ת בדוח האמור כי לדעתו עליה לדאוג לכך שהאוניברסיטאות

14 שיטה חשבונאית שלפיה רישום של כל הכנסה או הוצאה נעשה מיד עם ביצועו, בין שבוצעו במזומנים ובין שלא.

15 דוח מבקר המדינה משנת 1999 (עמ' 23); דוח שנתי 2003 (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2003), עמ' 330; דוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2004), עמ' 249.

יכללו את כל ההתחייבויות האמורות במאזניהן וינקטו מבעוד מועד צעדים שיבטיחו שיהיו בידיהן מקורות מימון מספיקים כדי לאפשר להן לעמוד בהתחייבויות אלה.

הביקורת הנוכחית העלתה שמאז לא נעשה דבר בעניין. אמנם אוניברסיטת חיפה נוהגת כראוי ורושמת במאזניה את כל התחייבויותיה העתידיות בגין זכויות עובדים שהצטברו במשך השנים, אך יתר האוניברסיטאות אינן נוהגות כך. הן אינן רושמות במאזניהן את כל ההתחייבויות האמורות, ורק בביאורים לדוחות הכספיים הן מציגות, בדרך כלל, נתונים על ההתחייבויות.

להלן בטבלה נתונים שריכזו משרד מבקר המדינה על הגירעונות המצטברים של האוניברסיטאות בתקציב הרגיל (הקרן הכללית) בשנות הלימודים התשס"ג-התשס"ה (במיליוני ש"ח). בטבלה מובאים נתונים על הגירעונות לפי מאזני האוניברסיטאות ונתונים על הגירעונות שבהם הובאו בחשבון גם ההתחייבויות בגין זכויות עובדים שלא נכללו במאזנים אלא בביאורים בלבד:

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

גירעון מצטבר כולל התחייבויות בגין זכויות עובדים	התחייבויות בגין זכויות עובדים שאינן נכללות במאזן							גירעון מצטבר (צורה) לפי המאזן	האוניברסיטה /השנה
	סה"כ	הקרן לקשרי מדע	חופשה	שבתון	פדיון ימי מהלה	פיצויים	פנסיה		
394.4	393.9	51.7	15.2	202.3	75.2	48.9	אין נתונים*	0.5	ברי-אילן התשס"ג
421.6	422.1	52.2	15.7	202.7	76.0	75.5	אין נתונים*	(0.5)	התשס"ד
442.3	446.0	57.0	15.4	213.5	75.4	84.7	אין נתונים*	(3.7)	התשס"ה העברית
8,525.3	7,781.8	-	-	אין נתונים*	49.8	32.0	7,700.0	743.5	התשס"ג
8,542.7	7,784.4	-	-	אין נתונים*	49.4	35.0	7,700.0	758.3	התשס"ד
10,019.3	9,246.1	-	-	אין נתונים*	46.1	-	9,200.0	773.2	התשס"ה הטכניון
2,491.8	2,418.5	-	-	-	47.1	-	2,371.4	73.3	התשס"ג
2,546.1	2,449.2	-	-	-	35.2	-	2,414.0	96.9	התשס"ד
2,950.6	2,739.4	-	-	-	33.5	-	2,705.9	211.2	התשס"ה בן-גוריון
666.3	666.7	72.8	20.3	363.2	-	-	210.4	(0.4)	התשס"ג
767.1	767.5	79.1	20.8	386.8	-	-	280.8	(0.4)	התשס"ד
802.5	803.0	85.6	21.4	401.8	-	-	294.2	(0.5)	התשס"ה

* נתונים אלה אינם מופיעים בדוחות הכספיים, אף לא בביאורים. בחלק מהמקרים הסבירו האוניברסיטאות בביאורים לדוחות הכספיים מדוע אינן מציגות נתונים אלה, ובהלק מהמקרים לא (ראו להלן).

גורעון מצטבר כולל התחייבויות בגין זכויות עובדים	התחייבויות בגין זכויות עובדים שאינן נכללות במאזן							גורעון מצטבר (עודף) לפי המאזן	האוניברסיטה /השנה
	סה"כ	הקרן לקשרי מדעי	הופשה	שבתון	פדיון ימי מחלה	פיצויים	פנסיה		
**2,668.6	2,548.3	150.0	34.3	איך נתונים*	איך נתונים*	-	2,364.0	110.1	תל-אביב התשס"ג
**2,942.4	2,838.3	168.0	34.3	איך נתונים*	איך נתונים*	-	2,636.0	93.7	התשס"ד
**3,104.7	3,008.2	170.0	39.2	איך נתונים*	איך נתונים*	-	2,799.0	87.7	התשס"ה חיסוד
319.2	-	-	-	-	-	-	-	319.2	התשס"ג
385.1	-	-	-	-	-	-	-	385.1	התשס"ד
423.1	163.4	-	-	***163.4	-	-	-	259.7	התשס"ה מכון ויצמן
154.7	161.5	איך נתונים*	43.7	איך נתונים*	41.4	-	76.4	(6.8)	התשס"ג
143.5	152.9	איך נתונים*	42.9	איך נתונים*	35.9	-	74.1	(9.4)	התשס"ד
164.6	165.7	איך נתונים*	39.3	איך נתונים*	47.0	-	79.4	(1.1)	התשס"ה

* נתונים אלה אינם מופיעים ברוחות הכספיים, אף לא בביאורים. בחלק מהמקרים הסבירו האוניברסיטאות בביאורים לרווחות הכספיים מדוע אינן מציגות נתונים אלה, ובהלק מהמקרים לא (ראו להלן).

** סכומים אלה כוללים גם התחייבות של אוניברסיטת תל-אביב לחברי הסגל האקדמי הבכיר בסך של כ-10 מיליון ש"ח לשנה בשל דחיית תשלום 4% ממכוריהם: ענין זה הוסדר בהסכם שנחתם באפריל 2002 בין האוניברסיטה ובין אוגן הסגל, לקב המצב הכספי הקשה שהאוניברסיטה נקלעה אליו. הסכומים נקובים בביאורים למואנים, והם לא צוינו בנפרד בטבלה זו.

*** בהיעדר נתון מדויק, העריך משרד מבקר המדינה את הסכום על סמך ההתחייבות של אוניברסיטת חיפה בגין שבתון לשנת התשס"ד (שכאמור נרשמה באותה שנה במאזן עצמו, כנדרש).

(א) מהטבלה עולה כי ארבע מהאוניברסיטאות - העברית, הטכניון, תל-אביב וחיפה - צברו במשך השנים גירעונות ניכרים. שלוש מהאוניברסיטאות - בר-אילן, בן-גוריון ומכון ויצמן - לא צברו, על פי מאזניהן, גירעונות כאלה. ואולם בהתחשב בזכויות שצברו העובדים - על פי כללי חשבונאות מקובלים ובכללם כללי חשבונאות של מלכ"רים - צברו כל האוניברסיטאות, ובהן גם אותן שלוש שנמנו לעיל, גירעונות בסכומים ניכרים: בר-אילן, בן-גוריון, חיפה ומכון ויצמן צברו גירעונות של מאות מיליוני ש"ח למוסד; האוניברסיטה העברית, הטכניון ואוניברסיטת תל-אביב צברו גירעונות של מיליארדי ש"ח למוסד.

עוד עולה מהטבלה כי על פי הביאורים למאזנים, בשנת הלימודים התשס"ה היה הגירעון של כל האוניברסיטאות כ-17.9 מיליארד ש"ח, ולא כ-1.59 מיליארד ש"ח בלבד כנקוב במאזנים עצמם.

מאחר שהוצאות השכר הן מרכיב ההוצאה העיקרי בתקציב האוניברסיטאות, לתנאי ההעסקה המועדפים שנתנו האוניברסיטאות לעובדיהן ולחריגות השכר הגדולות שאותרו בחלק מהן הייתה השפעה לא מבוטלת על גודל ההתחייבויות שלהן בגין הזכויות שצברו עובדיהן ועל צבירת הגירעונות האמורים. אם תנאי ההעסקה המועדפים האמורים יישארו על כנם, וחריגות השכר לא יבוטלו, ימשיכו האוניברסיטאות לצבור גירעונות, וסכומם הכולל יהיה ניכר עד מאוד. דבר זה עלול לגרום להן שלא יעמדו בהתחייבויותיהן וכן עלול לפגוע פגיעה קשה ביכולתן למלא את תפקידן.

האוניברסיטה העברית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2008 כי "כנגד ההתחייבויות המלאות יש להעמיד את שווי הנכסים הפיזיים וכן את אוצרות התרבות. עפ"י הערכה גסה שווי הנכסים עולה על גודל ההתחייבויות".

לדעת משרד מבקר המדינה, התחייבויות לעובדים בגין זכויות שצברו דינן כדין כל התחייבות, שכן יש לפרוע אותן גם אם תקופת הפירעון נמשכת שנים רבות. אי לכך אין כל הבדל בין גירעון הנובע מזכויות שצברו עובדיו של המוסד ובין גירעון הנובע מפעילות אחרת שלו.

זאת ועוד, חלק ניכר מהנכסים הפיזיים והפיננסיים של האוניברסיטאות הם נכסים שהתקבלו מתורמים או מהמדינה, הם מיועדים למטרות מסוימות בלבד, וספק רב אם יהיה אפשר להשתמש בהם לכיסוי הוצאות שעל האוניברסיטאות להוציא מהתקציב הרגיל. אשר לנכסים שהאוניברסיטאות יכולות להשתמש בהם כרצונן, עליהן לשערך אותם ולרשום אותם במסגרת הקרנות הכלליות שלהן, ובכך להקטין את גירעונותיהן. זאת עליהן לעשות קודם שיפנו למדינה באמצעות ות"ת בבקשה לקבל סיוע - כפי שעשו לא פעם.

(ב) מהטבלה עולה גם כי האופן שבו מציגות האוניברסיטאות בדוחות הכספיים שלהן (במאזנים ובביאורים להם) את התחייבויותיהן בגין זכויות שצברו עובדיהן שונה מאוד מאוניברסיטה אחת לאחרת, ובעצם כל אוניברסיטה עושה דין לעצמה ונוהגת בעניין זה בדרך מיוחדת לה, כמפורט להלן:

(1) **האוניברסיטה העברית**: האוניברסיטה מפרטת את התחייבויותיה בגין פנסיה ופיצויים רק בביאורים למאזן. בשנות הלימודים התשס"ג והתשס"ד נתנה האוניברסיטה ביטוי מפורש להתחייבויותיה בגין פיצויים, ואילו בשנת הלימודים התשס"ה נכללה התחייבות זו בהתחייבות האקטוארית בגין זכויות הפנסיה. ההתחייבות המלאה של האוניברסיטה בגין חופשה ובגין הקרן לקשרי מדע מובאת כנדרש במאזן עצמו; לעומת זאת ההתחייבות בגין שבתון¹⁶ אינה מוזכרת כלל, אף לא בביאורים, וממילא לא ניתן ביטוי לסכומה. ההתחייבות בגין פדיון ימי מחלה מובאת במאזן באופן חלקי בלבד, וההתחייבות המלאה מפורטת בביאור.

(2) **הטכניון**: הטכניון מפרט את התחייבותו בגין פנסיה ופיצויים ופדיון ימי מחלה רק בביאור למאזן. התחייבויותיו המלאות של הטכניון בגין שבתון, הקרן לקשרי מדע וחופשה מובאות כנדרש במאזן עצמו.

(3) **אוניברסיטת תל-אביב**: האוניברסיטה מפרטת את התחייבותה בגין פנסיה ופיצויים, חופשה והקרן לקשרי מדע רק בביאור למאזן. האוניברסיטה מציינת את הסכומים ששילמה בגין שבתון בשנת הדוח, אולם אין היא מציינת את סך התחייבויותיה בגין זכות זאת, אף לא בביאורים, מכיוון שלדעתה מדובר בהתחייבות מותנית.

(4) **אוניברסיטת חיפה**: עד שנת הלימודים התשס"ד נתנה האוניברסיטה ביטוי לכל התחייבויותיה לעובדים בגין זכויותיהם במאזן עצמו, כנדרש. בהכנת הדוח הכספי לשנת הלימודים התשס"ה יישמה האוניברסיטה הנחיה של ות"ת (ראו להלן) וביטלה את ההפרשה לשבתון. בשל כך לא נכללה במאזן התחייבותה בגין זכויות השבתון שצברו עובדיה. האוניברסיטה גם לא ציינה בביאור למאזן מהו סכומה של התחייבות זו לשנת הלימודים התשס"ה, לכן באשר לשנה זו העריך משרד מבקר המדינה בטבלה שלעיל את סכום ההתחייבות לשנת הלימודים התשס"ד.

(5) **אוניברסיטת בר-אילן**: האוניברסיטה מפרטת את התחייבויותיה בגין פיצויים, פדיון ימי מחלה, שבתון, חופשה והקרן לקשרי מדע רק בביאורים למאזן. האוניברסיטה מציינת בביאורים שהיא משלמת לגמלאיה תשלומי השלמה לפנסיה בגין תוספת ניידות ובגין תוספת דיפרנציאלית, המשולמות לעובדים הפעילים, אולם היא אינה מציינת בהם את סך התחייבותה האקטוארית בגין תשלומים אלה.

(6) **אוניברסיטת בן-גוריון**: האוניברסיטה מפרטת את התחייבויותיה בגין סיום יחסי עובד-מעביד (פיטורין, פיצוי בגין ימי מחלה שלא נוצלו, פיצויים, השלמת פנסיה לסגל אקדמי), שבתון, חופשה והקרן לקשרי מדע רק בביאורים למאזן. האוניברסיטה מציינת כחלק מהתחייבויותיה לעובדיה בגין סיום יחסי עובד-מעביד את מחויבותה לתשלומי השלמה בגין פנסיה לסגל האקדמי הבכיר, אולם היא אינה מציינת במפורש בביאורים ממה נובעת מחויבות זאת, וממילא לא מפרטת בנפרד את סכום החוב האקטוארי.

אוניברסיטת בן-גוריון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 כי "בעקבות הערת המבקר, החל מהדוחות הכספיים ל-30.9.07, תפרט האוניברסיטה בנפרד את סכום החוב האקטוארי להשלמת הפנסיה לסגל האקדמי הבכיר ותציין בביאור ממה נובעת מחויבות זו".

16 לחבר סגל אקדמי מדרגת מרצה ומעלה ניתנת מדי פעם בפעם חופשת שבתון, כדי שיוכל לייחד פרק זמן, על פי רוב 6 או 12 חודשים, לעבודות מחקר ולהשתלמות בארץ או בחוץ לארץ. אם חבר הסגל עושה את השבתון בארץ, הוא מקבל בתקופת השבתון מענק במטבע ישראלי השווה למשכורתו, ואם הוא שוהה בתקופת השבתון בחו"ל הוא מקבל מענק מוגדל במטבע חוץ.

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

(7) **מ כ ו ן ו י צ מ ן** : המכון נותן ביטוי להתחייבויותיו בגין פנסיה ופיצויים, פדיון ימי מחלה וחופשה רק בביאורים למאזן. להתחייבויותיו בגין הקרן לקשרי מדע ושבתון המכון אינו נותן כל ביטוי, אף לא בביאורים, מכיוון שלדבריו מדובר בהתחייבויות מותנות. המכון מציין בביאורים כי עקב סיכום בין מנהלי המוסדות להשכלה גבוהה ובין הסגל האקדמי, הוא החל לשלם לגמלאיו תשלומים נוספים על אלה שהם מקבלים מקרן הפנסיה שהם מבוטחים בה, אך אין הוא מציין עבור מה התשלומים. עם זאת המכון מציין בביאורים במפורש את הערך הנוכחי של התחייבות זו (ההתחייבות האקטוארית).

(ג) מהאמור לעיל עולה כי הגירעון של כל האוניברסיטאות בשנת הלימודים התשס"ה היה גדול אף מהסכום הנקוב לעיל - 17.9 מיליארד ש"ח - שכן כמה מהן אינן מפרטות, אף לא בביאורים למאזנים, את כל התחייבויותיהן בגין הזכויות שצברו העובדים: האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב ומכון ויצמן אינם מפרטים את התחייבויותיהם בגין זכויות שבתון שצברו עובדיהם - התחייבויות הנאמדות (מתוך הסתמכות על נתוני האוניברסיטאות האחרות בעניין זה) במאות מיליוני ש"ח; ומכון ויצמן גם אינו מפרט, אף לא בביאור, את התחייבויותיו בגין זכויות שצברו עובדיו בקרן לקשרי מדע.

יצוין כי שלושת המוסדות שבהם נהוגה פנסיה צוברת לסגל האקדמי (בר-אילן, בן-גוריון ומכון ויצמן) מחויבים, על פי סיכום שנחתם בינם ובין ארגוני הסגל האקדמי באישור הממונה על השכר, לשלם לגמלאיהם מתקציבם סכומים מסוימים בגין רכיבי שכר מסוימים שקרן הפנסיה אינה משלמת. הביקורת העלתה כי מבין שלושתם, מכון ויצמן הוא היחיד שלפי הביאורים למאזן שלו אפשר לדעת מהו סך התחייבויותיו העתידיות לתשלומי פנסיה לעובדיו; אוניברסיטת בן-גוריון אינה מפרטת בדוחותיה הכספיים את התחייבויותיה בעניין זה אלא כוללת אותו בכלל התחייבויותיה לעובדיה בגין פנסיה ופיצויים, ואילו אוניברסיטת בר-אילן אינה נותנת בדוחותיה הכספיים כל ביטוי לחוב זה.

2. האחראיות להכנת הדוחות הכספיים ולאופן שבו מוצגים בהן התוצאות הכספיות, הנכסים וההתחייבויות של האוניברסיטאות מוטלת בראש ובראשונה על הנהלות האוניברסיטאות, שכן חובה עליהן לנהל את ענייני האוניברסיטאות על פי תקציבן האמתי, שמביא בחשבון מצד אחד את כל הכנסותיהן ומצד אחר את כל הוצאותיהן, כולל התחייבויות שנצברו במשך השנה בגין זכויות העובדים. על הנהלות האוניברסיטאות גם לוודא שלפני המוסדות המנהלים של האוניברסיטאות (חבר הנאמנים, הוועד הפועל, הוועד המנהל), שרוב חבריהם הם נציגי ציבור, ולפני רשויות השלטון (ות"ת, משרד האוצר) יוצגו מאזנים שיבטאו את מצבן הכספי האמתי, כדי שהגופים האמורים יקבלו את החלטותיהם על בסיס מידע מלא, ולא כפי שנעשה כיום, כשהמידע הניצב לפניהם הוא חלקי וחסר.

ואולם לדעת משרד מבקר המדינה, האחריות של האוניברסיטאות כאמור לעיל אין בה כדי להסיר גם מוות"ת את אחריותה למציאות חמורה זו, שבה האוניברסיטאות אינן מציגות במאזניהן את מצבן הכספי האמתי. האופן הלקוי שבו מציגות האוניברסיטאות את התחייבויותיהן המוחלטות בגין זכויות שצברו עובדיהן - בניגוד לכללי חשבונאות מקובלים - וכן ההערות שהעירו בעניין זה רואי החשבון שלהן ידועים לוות"ת שנים רבות, אך היא לא פעלה כמתחייב ממעמדה ומסמכותה כדי להביא לכך שהדוחות הכספיים ייערכו כהלכה. הועלה כי גם כשנקרתה לפני ות"ת בשנת 1997 ההזדמנות להחיל על האוניברסיטאות את כללי החשבונאות שנקבעו לגופים כדוגמתן (מלכ"רים), ולפיהם תחול עליהן החובה להציג במאזניהן את כל התחייבויות בגין הזכויות שצברו עובדיהן, העדיפה ות"ת לעמוד לצדן של האוניברסיטאות ולגרום לכך שהכללים לא יחולו עליהן (בעניין זה ראו להלן).

בפעולותיה האמורות נתנה ות"ת יד להצגה לא מלאה של המצב הכספי של האוניברסיטאות לפני מוסדותיהן המנהלים, ואולי אף לפני משרד האוצר, ואפשרה לאוניברסיטאות להסתיר את הגירעונות שלהן. בכך לא מילאה ות"ת כראוי את התפקיד שהטילה עליה הממשלה - למנוע גירעונות באוניברסיטאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ות"ת למלא בקפדנות את תפקידה כאחראית לתקצוב האוניברסיטאות, לנצל את הסמכות הנובעת ממנו ולהתנות מתן הקצבות כספיות בכך שהאוניברסיטאות יציגו במאזניהן אלא את כל התחייבויותיהן בגין הזכויות שצברו עובדיהן ואת מלוא הגירעונות הנובעים מהן. עליה גם לדרוש מהאוניברסיטאות כי בביאורים לדוחות הכספיים הן יסיפו פרטים ונתונים על התחייבויות אלה¹⁷. כדי שהאוניברסיטאות יימנעו מלצבור עוד גירעונות, על ות"ת גם לדרוש מהן להגיש לאישורה, כמקובל, תקציבים על בסיס צבירות הכוללים גם את הוצאותיהן בגין זכויות שיצברו העובדים במהלך השנה¹⁸, ועליה לעמוד על כך שהן יפעלו על פי תקציבים אלה.

3. בעת שניסתה ות"ת לגבש כללי דיווח חשבונאיים למוסדות להשכלה גבוהה פרסמה לשכת רואי החשבון בישראל (במרס 1997) גילוי דעת 69 על כללי חשבונאות ודיווח כספי של מלכ"רים, והמוסד הישראלי לתקינה חשבונאית פרסם (בדצמבר 1999) בתקן 5 תיקונים והבהרות לגילוי דעת זה. אף על פי שהמוסדות להשכלה גבוהה הם מלכ"רים, גילוי הדעת והתקן האמורים לא הוחלו עליהם עקב התנגדותם והתנגדות ות"ת. ות"ת הודיעה למשרד מבקר המדינה עוד במרס 1998 כי החלה בהכנת כללי דיווח חשבונאיים אחידים, "וכי היא מצפה שהעקרונות המנחים לכללים אלה יגובשו בחודשים הקרובים". דוח מבקר המדינה משנת 2003 צוין כי אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) הודיע למשרד מבקר המדינה כי גם לדעתו מתחייב שיפור באיכות הדיווח של המוסדות ובבקרה על פעילותם.

במאי 2005 הודיעה מנכ"לית ות"ת דאז במכתב לכל ראשי המוסדות להשכלה גבוהה כי "ות"ת החליטה על אימוץ מלא של עקרונות חשבונאיים מקובלים בארץ לדיווח כספי של מוסדות ללא כוונת רווח, תוך החרגת נושאים מסוימים. תחולת הנחיות הדיווח - החל משנת [הלימודים] התשס"ה המסתיימת ביום 30 בספטמבר 2005".

17 בעניין זה ראו להלן בפרק "התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן", עמ' 108-110.

18 לפי כללי ות"ת על האוניברסיטאות להגיש לה את התקציבים הערוכים על בסיס מזומנים.

ממסמכי ות"ת ומבירורים שעשה משרד מבקר המדינה באוניברסיטאות עולה כי החלטת ות"ת לא יושמה: בעקבות התנגדות האוניברסיטאות הסכימה ות"ת לדחות את ביצוע ההנחיות בשנה (דהיינו להתחיל בביצוע משנת הלימודים התשס"ו), ולאחר שנכנס לתפקידו מנכ"ל ות"ת חדש (במרס 2006) נדחה הביצוע בשנה נוספת. ממכתבה של ות"ת למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2007 עולה כי הביצוע נדחה שוב, ולא נקבע מועד חדש לביצוע ההנחיות.

4. משרד האוצר מופקד על ביצוע תקציב המדינה, ומכאן גם על התחום הכספי של ההשכלה הגבוהה. נוכח סכומי הכספים הניכרים שהועברו במהלך השנים מאוצר המדינה למוסדות להשכלה גבוהה יש אינטרס ציבורי ברור בשקיפות פעילותם. על כן המליץ, במהלך הביקורת, משרד מבקר המדינה לאגף החשכ"ל, המופקד מטעם משרד האוצר על הנושא החשבונאי, כי יידרש גם הוא לסוגיית הדיווחים החשבונאיים של המוסדות להשכלה גבוהה וינקוט את כל הצעדים הדרושים להסדרתה לאלתר.

ביולי 2007 הודיע החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי הוא "תומך בהפעלת כללי דיווח חשבונאים אחידים בין כלל המוסדות להשכלה גבוהה, דיווח זה יביא להגברת השקיפות וליכולת ניתוח גבוהה יותר של מצבם הכספי של המוסדות, לרבות מצבת הנכסים וההתחייבויות (כולל גירעונות אקטואריים) ובכלל זה קבלת החלטות באשר לאופן התמודדות המדינה עם התחייבויות אלו... אנו פועלים לכך שהמוסדות להשכלה גבוהה והמכללות האקדמיות שהמדינה משתתפת בתקציביהן, יהיו מחויבים בפרסום דוחות כספיים ועריכתם בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים החל משנת הלימודים תשס"ח וזאת על מנת לתת מענה לבעיות [שהעלה משרד מבקר המדינה]".

באוגוסט 2007 - ביזמת החשכ"ל דאז, ד"ר ירון זליכה, שקיבל את המלצת משרד מבקר המדינה - החליטה הממשלה כדלהלן: (א) להנחות את ות"ת להורות למוסדות להשכלה גבוהה ולמכללות האקדמיות המתוקצבות "לפרסם דוחות כספיים מבוקרים ולערוך אותם בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים החל משנת הלימודים התשס"ח. במידת הצורך, תפנה ות"ת למוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות על מנת להבהיר את כללי החשבונאות החלים על המוסדות האמורים"; (ב) "מוסד כאמור בסעיף 1 שלא מילא אחר הוראות סעיף 1 לעיל יתוקצב באופן חלקי, כך שהחל משנת הלימודים התשס"ט, יהיה זכאי ל-95% מהתקצוב לו היה זכאי בהתאם לאמות המידה שנקבעו על ידי ות"ת בנושא".

כתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 ציינה ות"ת כי "מתבצעת בימים אלה עבודה מקיפה בסיוע רואי חשבון חיצוניים שמטרתה לבדוק אם התקינה האמריקאית הספציפית הנוגעת למוסדות להשכלה גבוהה ישימה כלפי האוניברסיטאות בישראל... ות"ת תפעל לקבלת החלטה ליישום מידי של הכללים החדשים ככל הנראה מספטמבר 2008".

בפגישה שהתקיימה בסוף נובמבר 2007 בין הנהלת ות"ת ובין נציגי משרד מבקר המדינה הועלה כי אמנם בכוונת ות"ת להורות לאוניברסיטאות לרשום במאזנים את ההתחייבויות שלהן בגין זכויות שצברו העובדים, כנדרש, אולם היא שוקלת בדעתה את האפשרות להוציא מכלל זה את ההתחייבויות האקטואריות בגין זכויות הפנסיה ולהמליץ לרשום במאזנים רק את ההתחייבויות החדשות שיצברו העובדים משנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) ואילך. עוד שוקלת בדעתה ות"ת להוציא מכלל זה גם את ההתחייבויות בגין חופשת השבתון ולהמליץ שלא לרשום אותן במאזנים כלל.

בעניין חופשת השבתון הנחתה ות"ת את האוניברסיטאות כבר במאי 2005 כי אין ליצור עתודה בגין זכות זו, "מאחר ומטרת חופשת השבתון היא לבצע פעולות המשמשות לקידום שמו של המוסד או המביאה לו תועלת אחרת".

בשנת 1999 הסבירו האוניברסיטאות למשרד מבקר המדינה כי אין הן רושמות את התחייבויותיהן לתשלומים בעד שבתון, מכיוון שמדובר בהתחייבויות מותנות המתבטלות בעת שהעובד פורש או נפטר. משרד מבקר המדינה לא קיבל אז טענה זו, מאחר שהעלה שכמעט כל אנשי הסגל האקדמי מנצלים את זכותם לשבתון. אוניברסיטת חיפה הייתה שותפה לעמדה זו: היא ציינה בדוחות הכספיים את התחייבויותיה לשבתון ואף ציינה בביאור לדוח הכספי שלה לשנת התשס"ה כי עשתה זאת מכיוון ש"ניסיון העבר מלמד כי ציבור העובדים הזכאים מנצל ברובו המכריע את זכותו לשבתון ובסכומם המרבי".

לדעת משרד מבקר המדינה, הנימוק שבו משתמשת כאמור ות"ת כדי להצדיק את הנחייתה שלא לרשום במאזני האוניברסיטאות את התחייבויותיהן בגין זכויות השבתון שצוברים עובדיהן אינו משכנע: תקן 5 קובע, בין היתר, כי על מלכ"ר לרשום בהתחייבות את הזכויות לשבתון שצברו עובדיו, ולעניין תנאי השבתון ומטרותיו אין לאוניברסיטאות כל ייחוד¹⁹.



מהאמור לעיל עולה כי כל האוניברסיטאות צברו במהלך השנים גירעונות ניכרים. מאחר שהוצאות על שכר ופנסיה הן מרכיב ההוצאה העיקרי שלהן, לתנאי ההעסקה המועדפים שהן נתנו לעובדיהן ולחריגות השכר הגדולות שכאמור אותרו בחלק מהן הייתה השפעה לא מבוטלת על צבירת הגירעונות האמורים ועל יתרת הסכומים שהן יכלו להפנות למילוי ייעודן העיקרי. ואולם מכיוון שעד למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, לא השתמשה ות"ת בסמכותה ולא כפתה על האוניברסיטאות כללי דיווח חשבונאיים אחידים ומקובלים, אין הן נותנות במאזניהן כנדרש ביטוי נאות לכל התחייבויותיהן בגין זכויות שצברו עובדיהן, על אף הערות חוזרות ונשנות של מבקר המדינה בעניין זה.

הניסיונות של ות"ת ושל המוסדות להשכלה גבוהה להגיע להסכמה בעניין יישום כללי החשבוונאות שלפיהם ייערכו הדוחות הכספיים שלהם לא עלו יפה, והם נמשכים זמן רב מהסביר. מאחר שדוחותיהם של המוסדות עדיין אינם ערוכים לפי כללי החשבוונאות מקובלים ואינם מציגים את מצבם הכספי האמתי, נפגמת הבקרה על פעילותם. לדעת משרד מבקר המדינה, על ות"ת לעשות כל מאמץ להסדיר נושא זה בדחיפות, כדי שמאזניהם של המוסדות יציגו את מצבם הכספי האמתי, הכולל בין היתר את התחייבויותיהם לעובדיהם בגין כל הזכויות שצברו, בכלל זה הזכויות בגין פנסיה וחופשת שבתון במלואן.

19 יצוין כי בדוח מבקר המדינה משנת 1987, בפרק על שבתון והקרן לקשרי מדע, העיר משרד מבקר המדינה כי "פרטי ההסדרים של השבתון ושל הנסיעות מכספי הקרן, אינם עולים בקנה אחד עם המטרות המוצהרות [שלם]... הסדרי השבתון וההשתלמות על חשבון הקרן, כפי שמבוצעים בפועל, מהווים במידה רבה הטבת שכר לאנשי הסגל" (בעניין ממצאי משרד מבקר המדינה באשר לקרן ראו להלן בפרק "הקרן לקשרי מדע בין-לאומיים", עמ' 127).

כאמור, באוגוסט 2007 קיבלה הממשלה, בעקבות הביקורת, החלטה המנחה את ות"ת להורות לכל המוסדות להשכלה גבוהה לערוך את הדוחות הכספיים המבוקרים על פי כללי חשבונאות מקובלים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ועל ות"ת לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי שהמוסדות יערכו את דוחותיהם לפי הכללים במועד שנקבע בהחלטת הממשלה. אם לא יעלה בידם לעשות כן, עליהם לאכוף על המוסדות לערוך את הדוחות כנדרש, ולו באמצעות התניית מתן חלק מההקצבות הכספיות ביישום תקן 5 - כמו שהוא או בשינויים המזעריים המתחייבים.

תנאי השכר הנהוגים באוניברסיטאות

קביעת תנאי השכר

בקביעת השכר באוניברסיטאות יש קושי ייחודי: משרד האוצר מממן כאמור שיעור ניכר (35%-70% בערך) מהתקציב הרגיל של האוניברסיטאות. לכן מימוש ההתחייבויות של ור"ה בשם האוניברסיטאות לשלם תוספות שכר - התחייבויות הנקבעות בהסכמי השכר הקיבוציים עם ארגוני הסגל האקדמי - תלוי בהסכמת משרד האוצר לעדכן את הקצבות המדינה לאוניברסיטאות על פי התחייבויות אלה. ואולם משרד האוצר עצמו וות"ת, אף שהם מעורבים במשא ומתן על הסכמים אלה, אינם צד פורמלי להסכמים.

יתרה מזו, בשנים שנחתמו הסכמי השכר הקיבוציים נקבעו באוניברסיטאות כל מיני תנאי שכר ופרישה גם על סמך הסדרים ונהגים פנימיים שונים, ומשרד האוצר וות"ת לא היו שותפים במשאים ומתנים שקדמו לקביעתם.

כבר בשנת 1975 החליטה הממשלה לכרות עם האוניברסיטאות אמנה שלפיה הן יתחייבו שלא להתקשר עם עובדיהן בהסכמים בענייני שכר ותנאי עבודה בלא אישור הממשלה. אמנם אמנה כזאת לא נחתמה, אולם כאמור, במרס 1988 הוחל על האוניברסיטאות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, ובכך הושגה למעשה, אם כי באיחור רב, תכלית החלטת הממשלה האמורה מ-1975 בדבר חובת האוניברסיטאות לקבל את אישור הממשלה לשינויים בתנאי השכר והעבודה הנהוגים בהן.

תנאי שכר מועדפים וחריגים

מאחר שסעיף 29 לחוק יסודות התקציב הוחל כאמור על האוניברסיטאות רק בשנת 1988, עד אז הן יכלו לכאורה להעניק לעובדיהן, במסגרת ההסדרים ונהגים הפנימיים שנקבעו קודם לכן, תנאי העסקה ופרישה מועדפים על אלה הנהוגים בשירות הציבור בכלל וכלפי עובדי מדינה בפרט. החלת החוק על האוניברסיטאות כשלעצמה אין בה כדי להבטיח שהאוניברסיטאות לא יעניקו לעובדיהן הטבות ותנאי שכר מועדפים וחריגים; לשם כך נדרשים מעורבות, פיקוח ובקרה

שוטפים של ות"ת ושל הממונה על השכר. בביקורת הנוכחית הועלה כי בידי יחידת הממונה ובידי ות"ת הצטבר מידע שלפיו הן הגיעו למסקנה שהאוניברסיטאות נותנות לכאורה לעובדיהן תנאי שכר חריגים רבים, אך הן לא עשו די לתיקון המצב.

בכמה דוחות ביקורת שפרסם מבקר המדינה בעבר פורטו הטבות ותנאי שכר מועדפים רבים שנתנו האוניברסיטאות לעובדיהן, בהם תנאים שלא אושרו כנדרש על ידי הממונה או על ידי ות"ת, ולכן אפשר לראות בהם חריגות שכר. משרד מבקר המדינה מצא גם בביקורת הנוכחית מקרים שבהם נתנו האוניברסיטאות לעובדיהן תנאי שכר מועדפים שלא אושרו כנדרש על ידי הממונה, ועליו להחליט אם מדובר בחריגות שכר. להלן פירוט הממצאים העיקריים של הממונה, של ות"ת ושל משרד מבקר המדינה בעניין זה:

ממצאי בדיקות של הממונה על השכר

1. בשנת 1999 בדקה יחידת הממונה את תנאי השכר והפרישה שהעניקו הטכניון, אוניברסיטת בר-אילן ואוניברסיטת תל-אביב לעובדיהם, והעלתה ממצאים על חריגות רבות לכאורה. להלן העיקריים שבהם²⁰:

(א) הטכניון

(1) עובדים בכירים רבים הועסקו על ידי הטכניון לפי הסכמי העסקה מיוחדים (חוזים אישיים), שהסדירו את תנאי השכר והפרישה שלהם. מספר לא מבוטל של הסכמים (כעשרה) נחתמו או שונו לאחר מרס 1988, אולם הם לא הובאו לאישור הממונה כמתחייב.

(2) בעלי תפקידים בכירים - הנשיא, המשנים לנשיא, ראשי האגפים (הסמנכ"לים) - קיבלו, בלא אישור הממונה, תוספות שכר חריגות שאינן מקובלות לגבי בעלי תפקידים מקבילים בשירות המדינה, כגון: דמי ייצוג למי שאינו זכאי לכך; הדרגה הגבוהה ביותר בסולם השכר (46, +46) למי שאינו זכאי לכך; שכר המחושב לפי שיא הוותק, אף על פי שבעל התפקיד לא צבר את הוותק הנדרש; צבירה של זכויות פנסיה בשיעור כפול (4% לשנה); מתן שכר של פרופסור מן המניין בשיא הוותק לעובד מינהל בכיר; תוספות רכב וטלפון בשיעורים גבוהים מאלה הנהוגים בשירות המדינה.

(3) בעלי תפקידים קיבלו תוספות תפקיד בשיעורים שונים שלא על פי "כללים וקריטריונים כתובים וקבועים. התוספת הינה גמישה ונקבעת על פי המסורת".

(ב) אוניברסיטת בר-אילן

(1) לשמונה בעלי תפקידים מינהליים בכירים ניתן כאמור שכר של פרופסור מן המניין בשיא הוותק, אף על פי שלא נמנו עם הסגל האקדמי.

20 על ממצאי משרד מבקר המדינה באשר לאופן הטיפול של הממונה בדוחות אלה ובמצאיהם ראו להלן, עמ' 52-54.

(2) לבעלי התפקידים הבכירים ניתנה "תוספת הנהלה" בשיעור של 18% משנת 1989; וזאת מלבד תוספות תפקיד בשיעורים שונים שקיבלו.

(3) עובדי מינהל בכירים קיבלו תשלום בעד שיחות טלפון עד ל-1,260 שיחות לחודש.

(4) אחד מהסמנכ"לים קיבל תוספת אישית (נוסף על תוספות שכר ותוספות תפקיד רגילות) בסך 5,000 ש"ח בגין מטלות נוספות ועבודה נוספת שלא עשו קודמיו לתפקיד. התוספת ניתנה משנת 1992, בלא אישור הממונה.

(5) שכרו של המנכ"ל היה בדצמבר 1998 46,000 ש"ח לחודש, ושכרם של בעלי תפקידים בכירים אחרים (הסמנכ"לים, היועץ המשפטי ומבקר האוניברסיטה) היה מכ-34,500 ש"ח ועד 40,000 ש"ח. לשם השוואה, באותה העת היה שכרם של מנכ"לים בשירות במדינה כ-25,000 ש"ח בלבד.

(ג) אוניברסיטת תל-אביב

(1) רוב עובדי הסגל המינהלי הבכיר של האוניברסיטה הועסקו לפי חוזים אישיים שלפיהם הוענקו להם תוספות שכר שונות, שהיו במקרים מסוימים כ-250% מהשכר הבסיסי שלהם. האוניברסיטה לא העבירה לאישורו של הממונה לא את החוזים האלה ולא את החוזים האישיים שנחתמו לאחר מרס 1988, המועד שבו כאמור הוחל על האוניברסיטאות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, המחייב אישור זה.

(2) תוספות השכר שקיבלו בכירי האוניברסיטה היו חלק מהמשכורת הקובעת לצורך חישוב הפנסיה החודשית.

(3) בעלי תפקידים בכירים - הנשיא וסגנו, הרקטור וסגנו, המנכ"ל, המשנה למנכ"ל, הסמנכ"לים, היועץ המשפטי, מבקר האוניברסיטה ומנהלי האגפים - קיבלו תוספות שכר חריגות, כגון: שכר המחושב לפי שיא הוותק אף על פי שבעל התפקיד לא צבר את הוותק הנדרש; תשלום דמי ייצוג למי שאינו זכאי לכך; צבירה כפולה של זכות לחודשי שבתון; שכר המחושב על פי דרגה הגבוהה מהדרגה המתאימה לתפקיד על פי המקובל בשירות המדינה. תוספות אלה, שהיו לעתים כ-19,000 ש"ח לחודש, לא היו מקובלות בתפקידים מקבילים בשירות המדינה, ולא אושרו בידי הממונה כנדרש.

2. בשנת 2006, במהלך הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה, שבה ובדקה יחידת הממונה את הסדרי ההעסקה ואת תנאי השכר של העובדים הבכירים הנהוגים באוניברסיטת תל-אביב. על פי טיוטת דוח שהכינה²¹, הליקויים והחריגות שהועלו בבדיקתה הקודמת משנת 1999 לא תוקנו. כמו כן העלתה בדיקתה עוד חריגות שכר וליקויים, כדלהלן:

(א) השכר הבסיסי של בעלי התפקידים הבכירים באוניברסיטה עודכן על פי חישובי ור"ה ולא על ידי הממונה, ואין מנגנון הבודק אם עדכון זה "נעשה על פי הקריטריונים המקובלים".

21 בעניין זה ראו להלן בפרק המשנה "הפיקוח של הממונה על השכר", עמ' 61-62.

(ב) האוניברסיטה לא דיווחה לממונה על הסכמי עבודה חריגים ולא העבירה לאישור חוזי העסקה אישיים שחתמה עם עובדיה.

(ג) מסלולי קידום העובדים שקבעה האוניברסיטה לא אושרו בידי הממונה, והיא אף קידמה עובדים שלא על פי מסלולי קידום אלה.

(ד) מספר שעות העבודה החודשיות שנדרשו עובדי הסגל המינהלי של האוניברסיטה לעבוד היה קטן מהמקובל בשירות המדינה - 173 שעות לעומת 184 - ולכן שווייה הכספי של שעת עבודה באוניברסיטה היה גדול מזה של שעת עבודה בשירות המדינה בכ-6.4%.

(ה) עובדי הסגל המינהלי קיבלו מ-1992, כפי שקיבלו גם עובדי האוניברסיטאות האחרות, תוספת הנקראת "תוספת התייעלות", ששיעורה במועד הביקורת האמורה היה מכ-27.6% ועד כ-54.6%²² מהשכר, אף שהשיעור שאישר הממונה היה 21% מהשכר בלבד.

(ו) תוספת שכר בשם "גמול ניהול" בשיעור של 4%-30% מהשכר ניתנה מאוקטובר 1989 לבעלי תפקידים בסגל המינהלי, ללא אישור של הממונה.

(ז) תוספת בשם "גמול מיוחד" בשיעור של 10%-60% מהשכר ניתנה לבעלי תפקידים בסגל המינהלי המועסקים לפי חוזים אישיים כתשלום גלובלי עבור עבודה בשעות נוספות. חלק מהעובדים התחילו לקבל תוספת זו לאחר מרס 1988, בלא אישור הממונה.

(ח) תוספת חודשית בסך של 470-1,000 ש"ח הנקראת "תוספת ייצוג" נהוגה באוניברסיטה משנת 1972, אולם אין היא מעוגנת במסמך כלשהו, וחלק מהעובדים התחילו לקבלה לאחר מרס 1988 בלא אישור הממונה.

(ט) תוספת בגין "היעדר קביעות", ששיעורה לעתים 50% מהשכר, ניתנה לעובדים המועסקים לפי חוזים אישיים. חלק מהם החלו לקבלה לאחר מרס 1988 ללא אישור הממונה.

(י) לעובדים בתחום המחשוב ניתנה "תוספת כוננות" בשיעור של 6%-18% מהשכר. התוספת לא הותנתה בדיווח על שעות כוננות בפועל, ונכללה בבסיס השכר לצורך הפרשה לקרן פנסיה ולקרן השתלמות. בשירות המדינה, לעומת זאת, תשלום התוספת הותנה בדיווח על שעות כוננות בפועל, והיא לא הוכללה בבסיס השכר. מדובר בהסדר שהוחל באוניברסיטה לפני מרס 1988, אך הוא הוחל, בלא אישור הממונה, גם על עובדים שהתחילו לעבוד באוניברסיטה לאחר אותו מועד.

(יא) האוניברסיטה העניקה בכל שנה דרגות הצטיינות אישיות ל-15% מכלל העובדים, שעמדו בקריטריונים שנקבעו (הצטיינות בעבודה ושהות מינימלית בדרגת השיא). בשירות המדינה, לעומת זאת, היה מקובל לתת דרגת הצטיינות אישית לעובדים שעמדו בקריטריונים האמורים בתנאי ששיעורם לא יעלה על 1% בלבד מסך העובדים.

(יב) עובדים שהועסקו במשמרות קיבלו תוספת של 50% מהשכר בגין עבודה במשמרת שנייה, ואילו בשירות המדינה היה נהוג לתת לעובדים העובדים במשמרת השנייה תוספת של 20% מהשכר בלבד (תוספת של 50% מהשכר ניתנה בשירות המדינה בגין עבודה במשמרת שלישית).

22 שיעור התוספת משתנה על פי הגדרת התפקיד.

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

(יג) האוניברסיטה נהגה להשתתף בעלות החזקת כלי הרכב של עובדי הסגל המינהלי שלה על פי מכסות של עד 1,500 ק"מ לחודש, ללא כל דיווח על ביצוע נסיעות בפועל. הדבר היה נהוג על פי הסדר ישן שלא ידוע מתי הוחל. בשירות המדינה לעומת זאת היה נהוג, לפי טיוטת הדוח האמורה שהכינה יחידת הממונה, להשתתף בעלות החזקת כלי הרכב של העובדים על פי מכסות של עד 833 ק"מ בחודש בלבד, מהם רק 500 ק"מ שעליהם לא נדרשו העובדים לדווח.

(יד) משנת 1980 נהגה האוניברסיטה לשלם "תוספת מאמץ" גם למנהלים, למפקחים ולנושאי משרות אחרות, אשר לכאורה לא היו זכאים לכך מכיוון שלא הועסקו בעבודות כפיים, שהן הבסיס לתשלום התוספת. הועלה כי תוספת זו ניתנה במתכונת האמורה, בלא אישור הממונה, גם לעובדים שהחלו לעבוד באוניברסיטה לאחר מרס 1988.

(טו) בעת הפרישה לגמלאות קיבלו כל העובדים בסגל המינהלי דרגת פרישה אחת או שתיים. בשירות המדינה היה מקובל לתת לעובדים שפורשים בתנאים מסוימים בלבד דרגת פרישה אחת בלבד.

ממצאי הדוחות השנתיים של הממונה על השכר

על פי תיקון מס' 16 לחוק יסודות התקציב, שהתקבל במרס 1993, מגיש הממונה לکنסת, בכל שנה, דוח ובו סקירה כללית וממצאים על חריגות שכר²³ שהיו לכאורה²⁴ בגופים מתוקצבים ובגופים נתמכים בשנה הקודמת²⁵ (ראו להלן).

להלן בטבלה מספרי העובדים באוניברסיטאות ששכרם חרג לכאורה בשנים 1996-2005 על פי דוחות הממונים:

האוניברסיטה	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
העברית	3	4	25	17	-	4	-	-	4	12
תל-אביב	8	6	13	17	21	15	15	-	3	13
חיפה	12	13	6	4	-	2	9	4	3	15
בר-אילן	-	1	6	10	18	12	-	-	2	17
בן-גוריון	8	2	7	-	14	-	-	-	24	49
הטכניון	-	9	6	-	1	-	-	-	-	8
מכון ויצמן	-	4	25	-	6	7	-	-	-	8

23 בדוחות השנתיים של הממונה נקבע ששכרו של עובד חרג לכאורה אם הוא גדל בשנת הדוח בשיעור הגבוה ב-5% לפחות משיעור עליית שכרו של בעל תפקיד מקביל בסקטור הממשלתי.

24 בדוחות השנתיים של הממונה מוגדרות חריגות השכר שטרם הושלם הטיפול בעניינן "חריגות לכאורה".

25 הדוח האחרון שהגיש הממונה לکنסת עד למועד סיום הביקורת הוגש בדצמבר 2006, והוא נוגע לשנת 2005.

מהטבלה עולה כי בכל שנה מצאו הממונים חריגות שכר לכאורה באוניברסיטאות. בדוח שהוגש לכנסת בשנת 2006 (שנגע לשנת 2005) נמצאו באוניברסיטת תל-אביב 13 חריגות שכר ששיעורן מכ-5% ועד לכ-50% מהשכר; בטכניון - 8 חריגות שכר ששיעורן מכ-6% ועד לכ-14% מהשכר; באוניברסיטת חיפה - 15 חריגות שכר ששיעורן מכ-5% ועד לכ-90% מהשכר; באוניברסיטה העברית - 12 חריגות שכר ששיעורן מכ-5% ועד לכ-39% מהשכר; באוניברסיטת בר-אילן - 17 חריגות שכר ששיעורן מכ-5% ועד לכ-78% מהשכר; באוניברסיטת בן-גוריון - 49 חריגות שכר ששיעורן מכ-6% ועד לכ-126% מהשכר; ובמכון ויצמן - 8 חריגות שכר ששיעורן מכ-5% ועד לכ-20% מהשכר.

יצוין כי בדוחות מפרט הממונה, על סמך הנתונים שמוסרים לו הגופים המתוקצבים והנתמכים, גם את מספר בעלי התפקידים שקיבלו את השכר (ברוטו) הגבוה ביותר, את שכרם הממוצע ואת השכר של בעלי השכר הגבוה ביותר בגופים האמורים. להלן בטבלה הפרטים האמורים על פי דוח הממונה שנגע לשנת 2005:

השכר הגבוה הסגל המינהלי	השכר הגבוה הסגל האקדמי	השכר הממוצע	מספר בעלי התפקידים	האוניברסיטה
מנהל - 41,161 ש"ח - מנהל מחלקה	47,623 ש"ח - הרקטור	33,475 ש"ח	49	העברית
41,777 ש"ח - *	44,788 ש"ח - הנשיא	33,180 ש"ח	26	תל-אביב
מנהל הכספים - 41,939 ש"ח	46,873 ש"ח - הנשיא	31,102 ש"ח	30	חיפה
המנהל הכללי - 45,163 ש"ח	46,143 ש"ח - הנשיא	34,893 ש"ח	59	בר-אילן
המנהל הכללי - 45,998 ש"ח	53,998 ש"ח - דיקן	26,067 ש"ח	152	בן-גוריון
משנה למנכ"ל - 40,678 ש"ח	49,498 ש"ח - הנשיא	37,000 ש"ח	11	הטכניון
סגן נשיא - 40,936 ש"ח	46,712 ש"ח - הנשיא	33,519 ש"ח	17	מכון ויצמן

* תיאור התפקיד לא צוין בדוח הממונה.

בדוח שנגע לשנת 2005 פירט הממונה גם את השכר המאושר על פי חוזרי משרד האוצר לבעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות, בחברות הממשלתיות ובתאגידים שהוקמו על פי חוק, כדלהלן: רשויות מקומיות (על פי גודל הרשות) - עד 35,634 ש"ח לחודש; חברות ממשלתיות (לפי רמות) - עד 42,027 ש"ח לחודש; ותאגידים שהוקמו על פי חוק (לפי רמות) - עד 39,115 ש"ח לחודש.

מהנתונים דלעיל עולה כי השכר הגבוה ביותר ששולם באוניברסיטאות, הן לבעלי תפקידים מקרב הסגל האקדמי והן לבעלי תפקידים מקרב הסגל המינהלי, היה גבוה, לעתים בשיעור ניכר, מהשכר המאושר לבעלי תפקידים בכירים ביותר ברשויות המקומיות, בתאגידים ובחלק מהמקרים אף בחברות הממשלתיות. יצוין כי שכרם של בעלי התפקידים הבכירים ביותר באוניברסיטאות אושר על ידי הממונה (ראו להלן), אולם שכרם של בעלי תפקידים בכירים פחות, כגון דיקנים, מנהלי אגפים, מנהלי מחלקות ומנהלי כספים, לא אושר על ידו.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הממונים לדורותיהם לא עסקו בדוחותיהם באופן כזה או אחר בשכר הגבוה ששולם לבעלי התפקידים השונים באוניברסיטאות ולא ציינו מי מבעלי התפקידים קיבל שכר גבוה שלא כדין; הם גם לא נתנו ביטוי לליקויים ולחריגות השכר הרבות שהעלתה יחידת הממונה בבדיקות שעשתה כאמור בכמה אוניברסיטאות בשנים 1999 ו-2006. לדעת משרד מבקר המדינה, הממונים היו צריכים לתת לממצאים אלה ולמשמעויותיהם ביטוי ראוי בדוחות שפרסמו.

ממצאי ות"ת

ככל שנוקפות השנים מצטבר בוות"ת מידע רב על תנאי השכר וההעסקה באוניברסיטאות, שמקורו בעיקר בדיווחים השנתיים שהן מגישות לה²⁶. לאחר קבלת הדיווחים האלה מפיק האגף לשכר ולמינהל של ות"ת, כמעט בכל שנה, דוחות על "סגל ושכר במוסדות להשכלה גבוהה". מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בדוחות שהפיק האגף פורטו, בין היתר, נתונים רבים המעידים שבאוניברסיטאות ניתנים לעובדים תנאי שכר מועדפים ועל כך שייתכן שיש בהן חריגות שכר. להלן דוגמאות:

1. חריגות שכר: בדוח משנת 2002 העריכה ות"ת כי סך העלויות של "חריגות השכר" באוניברסיטאות היה כ-150 מיליון ש"ח בשנה²⁷.

2. קצובת הבראה: האוניברסיטאות נהגו לשלם לעובדיהן קצובת הבראה בסכומים גבוהים בשיעור ניכר מאלה שהיו נהוגים בשירות המדינה. בשנת 2006 שילמו האוניברסיטאות לעובדיהן קצובת הבראה בשיעור של כ-500 ש"ח עבור כל יום הבראה, לעומת כ-360 ש"ח ליום הבראה שקיבלו העובדים בשירות המדינה. בולטת בייחוד אוניברסיטת בר-אילן, ששילמה לעובדיה באותה שנה 866 ש"ח עבור כל יום הבראה - 240% מהתעריף שהיה מקובל בשירות המדינה.

בדוח משנת 2002 העריכה ות"ת כי העלות השנתית הכוללת של חריגה זו בכל האוניברסיטאות יחד היא יותר מ-20 מיליון ש"ח.

26 דוח ממוצעי שכר ודוח כוח אדם.

27 בדוחות של האגף לא מוגדר במפורש המונח "חריגות שכר", אולם מעיון ברשימת הרכיבים שצוינו כחריגים עולה כי ות"ת משתמשת במונח כדי לתאר, בין היתר, שכר כולל במוסד שעלה יותר מהמתחייב מעליית מדדי השכר, תוספות שכר פרטניות הניתנות שלא על פי המוסכם או המקובל וכו'.

3. מענקים אקדמיים: על פי נתוני ות"ת, מספר חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות שקיבלו תוספת שכר המוגדרת "מענק אקדמי" היה גדול בהרבה ממספר חברי הסגל שהיו אמורים לקבל את המענק הזה על פי ההסכמות וההבנות שאליהן הגיעו ות"ת, ור"ה והממונה²⁸.

בדוח משנת 2002 העריכה ות"ת את העלות השנתית הכוללת של חריגה זו בכ-30 מיליון ש"ח.

4. זחילת שכר: בנובמבר 2006 העריכה ות"ת כי השכר הממוצע של הסגל האקדמי באוניברסיטאות (ללא המענקים האקדמיים) לא עלה בשנים 1997-2006 יותר מהמתחייב, אך השכר הממוצע של הסגל המינהלי עלה ב-56.3%, אף שעל פי מדדי השכר המחושבים על ידיה בעניין זחילת שכר, היה עליו לעלות ב-34.4% בלבד (כלומר השכר עלה בכ-22% יותר מרמת הזחילה המוכרת לצורך עדכון התקציב).

לפי הערכת ות"ת, העלות הכוללת של זחילת השכר החריגה של הסגל המינהלי באוניברסיטאות הסתכמה בשנים 1997-2006 בכ-258 מיליון ש"ח. ות"ת גם העריכה בדוח כי הסיבות לזחילת השכר החריגה היו: (א) היעדר "מתח דרגות קבוע לתקן"; (ב) גידול במספר בעלי התפקידים הבכירים המועסקים לפי חוזים אישיים; (ג) הסכמי שכר חריגים; (ד) גידול במספר המשרות החלקיות; (ה) "קלות יחסית בזכאות לקבלת גמול השתלמות".

ממצאי הביקורת הנוכחית של משרד מבקר המדינה

תוספות שכר מצטברות בשיעור חריג

חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות מקבלים כאמור תוספות שכר כגון תוספות מחקר, תוספות תפקיד ומענקים אקדמיים. ות"ת והממונה הורו בשנת 1983 שסך תוספות השכר של חבר סגל אקדמי בכיר (לא כולל נשיאים ורקטורים) לא יעלה על 90% משכרו הממוצע השנתי.

1. בשנת 1999 בחנה ות"ת סוגיה זו והעלתה כי היו אוניברסיטאות ששילמו לחברי סגל תוספות בשיעור כולל הגבוה מ-90%. ואולם ות"ת חדלה לעסוק בנושא: היא אינה מבקשת מהאוניברסיטאות דיווחים מיוחדים בעניין זה, וממילא אין בידה נתונים עדכניים על מספר חברי הסגל המקבלים תוספות בשיעור כולל הגבוה מ-90%, והיא גם לא נקטה פעולות כלשהן בעניין זה.

2. בספטמבר 2006 פנה משרד מבקר המדינה לאוניברסיטה העברית, לאוניברסיטת תל-אביב ולטכניון בשאלה אם הם משלמים לחברי סגל אקדמי (לא כולל נשיאים ורקטורים) תוספות שכר מצטברות בשיעור הגבוה מ-90% משכרם הממוצע השנתי.

28 בעניין זה ראו להלן, עמ' 49-50, 72-73.

מהתשובות שקיבל משרד מבקר המדינה באוקטובר 2006 עולה כי הטכניון שילם באותו המועד תוספות אלה ל-20 עובדים; האוניברסיטה העברית ל-3 עובדים; ואוניברסיטת תל-אביב לעובד אחד. לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם כך שאוניברסיטאות אלה אינן מקיימות את הוראות ות"ת והממונה. על הממונה ועל ות"ת לבדוק את הנושא ולודא שהאוניברסיטאות מקיימות במלואן את ההוראות שניתנו.

תנאי שכר של סגל אקדמי הניתנים לחברי סגל מינהלי

1. כאמור, משרד מבקר המדינה העלה פעמים מספר בעבר כי אוניברסיטאות החילו על חלק מעובדיהן המינהליים הבכירים תנאי שכר שלפי הסכמי השכר זכאים להם חברי סגל אקדמי בלבד; גם טיטות הרוחות שהכינה יחידת הממונה בשנת 1999 בעקבות בדיקותיה באוניברסיטאות עסקו בעניין זה, וצוין בהן שהחלת תנאי שכר של סגל אקדמי על עובדים מינהליים גרמה לכך שעובדים אלה יקבלו שכר גבוה שאותו לא אישר הממונה.

באחד מדוחות אלה צוין כי באוניברסיטת בר-אילן הועסקו באותה עת שמונה עובדים מינהליים בכירים כאלה, ולשניים מהם ניתנו תנאי השכר האמורים ללא אישור הממונה לאחר החלת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב על האוניברסיטה. מדובר בשכר המקביל לשכר של פרופסור מן המניין בשיא הוותק, כולל תוספות תפקיד, הקצבה שנתית מהקרן לקשרי מדע, כרטיסי טיסה לחו"ל (כמקובל באשר לסגל האקדמי במסגרת הסדרי השבתון) ותוספות שכר בשל "הקדשת זמן מלא" למוסד.

2. בספטמבר 2006 פנה משרד מבקר המדינה לכל האוניברסיטאות בשאלה אם החילו על מי מעובדיהן המינהליים הבכירים תנאי שכר שלפי הסכמי השכר זכאים להם חברי סגל אקדמי בלבד.

מתשובותיהן של האוניברסיטאות מאוקטובר 2006 עולה כי באותה העת הועסקו עובדים מינהליים בכירים כאלה בשתי אוניברסיטאות: באוניברסיטת בר-אילן מוחלים תנאי השכר האמורים על שישה עובדים מינהליים בכירים: לארבעה מהם ניתנו תנאי שכר האמורים לאחר החלת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב על האוניברסיטה במרס 1988, שניים מהם (מנהל העזבונות ו"סגנית נשיא נלווה") אף החלו לקבל תנאי שכר אלה לאחר שנת 1999; בטכניון משולם זה שנים רבות לעובד מינהלי בכיר אחד שכר המקביל לשכר של פרופסור מן המניין בשיא הוותק, וכן משולמת לו תוספת תפקיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן תנאי שכר של הסגל האקדמי הבכיר לעובדים מינהליים שאינם זכאים לכך אינו עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין ועם אמות מידה של חיסכון ויעילות. מתן תנאים כאלה לאחר מרס 1988 ללא אישורו של הממונה אף נוגד את חוק יסודות התקציב. חמורה בייחוד העובדה שאוניברסיטת בר-אילן אף צירפה להסדר זה עוד שני עובדים לאחר שנת 1999, למרות ההערות שהעירו מבקר המדינה והממונה באותה שנה. על כן על הממונה לשקול לנקוט את כל הצעדים שהחוק מאפשר לו לנקוט נגד האוניברסיטה ונגד מי שאישר את ההסדר החריג, ולפעול בכל דרך שימצא לנכון, כנהוג על ידיו, כדי שיוחזרו לקופת האוניברסיטה הכספים ששולמו שלא כדין.

התפלגות הדרגות של הסגל המינהלי

עובדי השירות הציבורי בכלל ועובדי המדינה בפרט מקבלים את שכרם על פי סולמות שכר שונים. לכל משרה נקבע מתח דרגות, והדרגות הגבוהות בסולמות השכר מיועדות בדרך כלל לבעלי תפקידים בכירים. לעתים מקבלים עובדים דרגה נוספת, הגבוהה ממתח הדרגות של משרתם, לפי הסכמים קיבוציים (דרגה אישית לעובד שהגיע לשיא הוותק) או בגין הצטיינות. ואולם הדרגה הגבוהה בסולם השכר (46, +46) היא "תלוית תפקיד" ומוענקת רק למי שמכהן כמשנה למנכ"ל או בתפקיד מקביל. מטבע הדברים מספרם של בעלי הדרגות הגבוהות בכלל ושל בעלי הדרגה הגבוהה בסולם בפרט אמור להיות קטן.

כאמור, סולמות השכר המקובלים בשירות הציבורי משמשים גם בסיס לתשלום משכורתם של חברי הסגל המינהלי באוניברסיטאות, ואולם בדוחות ות"ת צוין לא פעם כי באוניברסיטאות אין מתח דרגות קבוע, וכי יש "תנודה מתמדת לכיוון הדרגות הבכירות".

ות"ת ריכזה את הנתונים שקיבלה מהאוניברסיטאות בדבר התפלגות עובדיהן לפי דרגתם. להלן בטבלה מספר חברי הסגל המינהלי בכל אוניברסיטה בשנת הלימודים התשס"ו (2005 - 2006) המדורגים בשלוש הדרגות הגבוהות ביותר, ושיעורם מקרב כלל חברי הסגל המינהלי באוניברסיטה; ומספר המדורגים בדרגה הגבוהה ביותר, ושיעורם מקרב כלל חברי הסגל המינהלי באוניברסיטה:

האוניברסיטה	בעלי שלוש הדרגות הגבוהות (44-46)		בעלי הדרגה הגבוהה ביותר (46)	
	מספר העובדים	שיעורם מכלל העובדים	מספר העובדים	שיעורם מכלל העובדים
העברית	427	23.5%	25	1.4%
תל-אביב	261	20.0%	4	0.3%
הטכניון	567	47.7%	4	0.34%
בר-אילן	160	18.9%	4	0.47%
בן-גוריון	204	22.1%	0	0
חיפה	80	13.3%	6	1.0%
מכון ויצמן	311	47.4%	1	0.2%

מהטבלה עולה כי בכל האוניברסיטאות מועסקים, בניגוד למקובל בשירות הציבורי, עובדים רבים שמדורגים בשלוש הדרגות הגבוהות. בייחוד בולטים בעניין זה הטכניון ומכון ויצמן, שבהם שיעור העובדים האלה מקרב כלל העובדים - כ-47% - גבוה במידה חריגה ואינו סביר כלל. יצוין כי על פי נתונים שהמציאה יחידת הממונה למשרד מבקר המדינה, שיעור העובדים במשרדי הממשלה המדורגים בשלוש הדרגות הגבוהות הוא כ-2.3% בלבד מכלל העובדים. עוד עולה כי בחלק מהאוניברסיטאות גם מספר העובדים המדורגים בדרגה הגבוהה ביותר המיועדת למשנה למנכ"ל בלבד ("תלוית תפקיד") גדול ואינו סביר, בייחוד באוניברסיטה העברית, ש-25 מעובדיה מדורגים בדרגה זו.

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

יצוין כי הנתונים שבטבלה אינם מציגים את כל העובדים המדורגים בשלוש הדרגות הגבוהות, מאחר שאינם כוללים לא את העובדים בעלי הדרגות הגבוהות שמועסקים לפי חוזים אישיים²⁹ ולא את העובדים הבכירים באוניברסיטת בר-אילן ובטכניון שמקבלים שכר המקביל לשכר של פרופסור מן המניין בשיא הוותק, ובבר-אילן הם אף נהנים מהתנאים הנלווים לדרגה זו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 מסר מכון ויצמן כי במאי 2007 נחתם "הסכם קיבוצי מיוחד המטפל, בין היתר, בביצוע הליך תקינה במכון אשר במסגרתו יקבעו מתח דרגות מקסימאלי לכל עובד בכל תפקיד בתנאים הנלווים לכך".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשש כי בהיעדר מתח דרגות קבוע ובמתן דרגות גבוהות - ובהן גם הדרגה הגבוהה ביותר - לעובדים רבים שאינם זכאים לכך, יש משום הטבה חריגה שיש לקבל עבורה את אישור הממונה. נמצא כי האוניברסיטאות לא פנו לממונה, לא פירטו לפניו את מספר העובדים בעלי הדרגות הגבוהות ולא ביקשו את אישורו קודם למתן הדרגות הללו, וממילא לא ניתן להן אישור כזה.
על הממונה לבחון את הנושא על כל היבטיו ולנקוט את הצעדים הנדרשים.

מענקים אקדמיים

בשנת 1994 הסכימו ארגוני חברי הסגל האקדמי וראשי האוניברסיטאות, באישור ות"ת והממונה, על הסדר לתשלום "מענק אקדמי" המורכב משני חלקים (להלן) - המענקים או המענקים האקדמיים) ששיעורם יכול להיות עד 27% מהשכר, כדלהלן:

1. החלק הראשון: "מענק עבור הקדשת זמן מלא למוסד" - ניתן לחבר סגל אקדמי בכיר המועסק במשרה מלאה ומקדיש את עיקר זמנו ומאמציו להוראה, למחקר ולניהול אקדמי באוניברסיטה; זאת בתנאי שאינו עוסק בעבודה נוספת מתמשכת או סדירה במקום אחר או שהכנסתו הנוספת נמוכה מהכנסה מרבית שנקבעה בהסדר ומתעדכנת מפעם לפעם, או בתנאי שהוא עובד עבודה נוספת בהוראה בפקולטה אחרת, בתכניות לימודים מסוימות, באוניברסיטה אחרת או במכללה אקדמית המתוקצבת על ידי ות"ת בתנאים של מורה מן החוץ ובהיקף שאינו גדול מארבע שעות בשבוע.

2. החלק השני: "מענק על פי קריטריונים" - נועד לתגמל את חברי הסגל האקדמי הבכיר המועסקים במשרה מלאה על פעילות אקדמית ש"מעבר למתחייב מן התקנות האקדמיות באוניברסיטה", וכל אוניברסיטה קבעה לעצמה קריטריונים לבחינת פעילויות אלה. חבר סגל הממלא את כל חובות הפעילות הרגילה שלו, שעבורן הוא מקבל את שכרו הרגיל, ועומד בשלושה קריטריונים לפחות, זכאי לקבל מענק זה.

(א) ממסמכי ות"ת ומבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עם הממונה עולה כי במשא ומתן שלאחריו סוכם על תשלום המענקים הגיעו ות"ת, ור"ה והממונה להסכמות ולהבנות שלפיהן יקבלו את המענקים לא יותר מ-70% מחברי הסגל האקדמי בכל אוניברסיטה.

29 לוות"ת אין נתונים על התפלגות הדרגות של עובדים המועסקים לפי חוזים אישיים.

נמצא כי לפי נתוני ות"ת שיעור חברי הסגל שמקבלים בפועל את המענקים גבוה בהרבה מהשיעור המוסכם, והעלות השנתית של החריגה בכל האוניברסיטאות היא עשרות מיליוני ש"ח: בשנת 2002 העריכה כאמור ות"ת את החריגה השנתית בשל כך בכ-30 מיליון ש"ח; בשנת 2006 העריכה ות"ת כי השיעור הממוצע של מקבלי המענק באוניברסיטאות בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) היה כ-85%, וכי העלות הכוללת של החריגה הייתה כ-50 מיליון ש"ח. בייחוד בלטה החריגה בטכניון, שכ-94% מחברי הסגל שלו קיבלו את המענקים.

(ב) בשנת 2001, בעת הכנת דוח בנושא "עבודה נוספת של הסגל האקדמי של האוניברסיטאות"³⁰, הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבם של הממונה ושל ות"ת לכך שהאוניברסיטאות אינן נוהגות לפי נוסח ההסדר והפסיקה³¹, שלפיהם תשלום החלק השני של המענק מותנה בעמידה של חבר הסגל בתנאים לקבלת החלק הראשון של המענק, ומשום כך קיבלו בשנת הלימודים התש"ס (1999-2000) את החלק השני של המענק עשרות חברי סגל שלא היו זכאים לכך. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2001 הודיע הממונה כי בכוננתו "להעביר מיד את הנושא לבדיקה משפטית יסודית", וות"ת הודיעה באותו חודש כי "עם קבלת הכרעתו [של הממונה] יצאו הנחיות לאוניברסיטאות בהתאם".

בביקורת הנוכחית הועלה כי אף על פי שהממונה וות"ת, ועמם אגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אג"ת), החלו לטפל בנושא (בעניין זה ראו להלן), הוא טרם הוסדר, והאוניברסיטאות עדיין אינן מתנות את מתן החלק השני של המענק בעמידה בתנאים לקבלת החלק הראשון שלו. משום כך מקבלים חברי סגל רבים את החלק השני של המענק אף על פי שאין הם זכאים לכך: מנתוני ות"ת המעודכנים עולה כי בשנת הלימודים התשס"ה היה שיעור מקבלי החלק השני של המענק בכמה אוניברסיטאות גבוה משיעור מקבלי החלק הראשון, לדוגמה: באוניברסיטה העברית - 89% לעומת 80%; באוניברסיטת תל-אביב - 92% לעומת 84%; באוניברסיטת חיפה - 81% לעומת 74%; ובטכניון - 100% לעומת 98%.

תוספת שעות נוספות

בספטמבר 2006 מסר הטכניון למשרד מבקר המדינה, על פי בקשתו, רשימה של רכיבי השכר הנהוגים בו. מעיון ברשימה עולה כי מנובמבר 1990 נוהג הטכניון להוסיף לשכרם של כל חברי הסגל המינהלי שלו תוספת בשיעור של 6% משכרם. מדובר בתוספת קבועה הנקראת "תוספת שעות נוספות", והיא גם חלק מהשכר לצורך חישוב הפנסיה (להלן - התוספת). על פי הסברי הטכניון, הנהלתו החליטה על מתן התוספת בעת המעבר לשבוע עבודה של חמישה ימים.

30 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, דוח 1/שנת 2002, עמ' 725.

31 ראו ת.א. 528/95 (ת"א) מדינת ישראל נ' אוניברסיטת תל אביב ואח' (לא פורסם); תב"ע תשנ"ה/3/455 (ח"י) גלעד נ' אוניברסיטת חיפה (לא פורסם).

הועלה כי הטכניון לא דיווח לממונה על מתן התוספת, שאינה נהוגה בשירות המדינה, וממילא לא קיבל את אישורו לכך כנדרש על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. נוכח האמור לעיל, התוספת שמקבלים עובדי הטכניון היא חריגת שכר.



כאמור, מבקר המדינה כבר התריע בדוחות קודמים על תנאי שכר ופרישה מועדפים שנתנו האוניברסיטאות לעובדיהן. חלק מהאוניברסיטאות הודיעו למשרד מבקר המדינה שמקצת תנאי השכר האמורים אינם נהוגים בהן עוד. ואולם ממצאי הביקורת הנוכחית מלמדים שלמרות התרעותיו הרבות של מבקר המדינה המשיכו אוניברסיטאות להעניק לעובדיהן תנאי שכר ופרישה שאינם מקובלים בשירות הציבורי, בלי שקיבלו את אישור הממונה לעניין זה ובלי שוות"ת סמכה את ידה על כך. חלק מתנאים אלה נקבעו לאחר מרס 1988, המועד שבו הוחל כאמור על האוניברסיטאות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, ולכן יש חריגות בשכרם של כל העובדים הנהנים מהם. התנאים האחרים אמנם ניתנו לפני מרס 1988, אך הם לא נקבעו בהסכמים קיבוציים, ולכן גם בשכרו של מי שהתחיל ליהנות מהם לאחר מרס 1988 יש לכאורה חריגות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממונה לנקוט במקרים המתאימים את כל הצעדים הדרושים לביטול תנאי השכר והפרישה החריגים ולשקול לגבות תשלומים ששולמו שלא כדין ולהחזירם לקופות האוניברסיטאות, וות"ת צריכה לסייע לו ככל שיידרש.

הפיקוח של הממונה על השכר

בדוח מבקר המדינה משנת 1999 פורטו כאמור לעיל תנאי שכר, פנסיה ופרישה חריגים רבים שנתנו האוניברסיטאות לעובדיהן. המידע בדבר חריגות אלה הועבר לממונה על ידי משרד מבקר המדינה קודם לפרסום הדוח, והממונה אישר שלכאורה מדובר בחריגות שכר.

עוד צוין בדוח האמור כי הממונה בעצם לא פיקח על תנאי השכר, הפנסיה והפרישה באוניברסיטאות, לא בחן הסכמים אישיים שהאוניברסיטאות חתמו עם עובדיהן ולא פעל למנוע את חריגות השכר הקיימות בהן. הוא כמעט לא התייחס לתנאים חריגים שנתנו האוניברסיטאות לעובדיהן על סמך הסדרים או נהגים פנימיים ושלא נכללו בהסכמי השכר הקיבוציים. גם יחידת האכיפה הפועלת ביחידת הממונה (להלן - יחידת האכיפה), שהחלה לפעול בשנת 1997, לא פעלה בנוגע לחריגות השכר באוניברסיטאות ואף לא הסתייעה בדוחות קודמים של מבקר המדינה שעסקו בנושא זה.

האוניברסיטאות עצמן לא פנו אל הממונה כדי לקבל את אישורו למתן התנאים החריגים לעובדים. הממונה טען לפני משרד מבקר המדינה בעת הכנת הדוח האמור כי החובה לפעול לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב מוטלת על הגופים הנתמכים והמתקציבים, ומכיוון שכך הוא הניח שהאוניברסיטאות פועלות על פי החוק.

משרד מבקר המדינה העיר לממונה בדוח "כי עליו ליזום פעולות פיקוח ואכיפה באוניברסיטאות כדי למנוע בהן מתן הטבות חריגות בתנאי שכר ופרישה", וציין כי "בדוח על הוצאות השכר על גופים ציבוריים לשנת 1996, שפורסם בדצמבר 1997, הודיע הממונה על השכר כי בעקבות דיונים על האוניברסיטאות עם נציגי משרד מבקר המדינה, בכוונתו לפעול לאכיפת הוראות חוק יסודות התקציב באמצעות יחידת האכיפה לטיפול בחריגות שכר".

משרד מבקר המדינה בדק בביקורת הנוכחית את הפעולות שעשה הממונה לאחר שפורסמו הדוחות האמורים, ולהלן עיקרי הממצאים:

הסדרת הפיקוח

1. יחידת האכיפה ביצעה בשנת 1999 בדיקות מקיפות באוניברסיטת תל-אביב, באוניברסיטת בר-אילן ובטכניון, אולם על אף בקשותיה מאותן אוניברסיטאות להמציא לה מסמכים שלפיהם משולם שכרם של העובדים האמורים, היא לא הצליחה לקבל מהן את כל המסמכים שביקשה.

למרות הקשיים ביצעה יחידת האכיפה את הבדיקות, ובשנת 1999 הכינה שלוש טיוטות של דוחות ופירוט בהן הטבות ותנאי שכר מועדפים רבים שנתנו האוניברסיטאות לעובדיהן; רבים מאותם תנאי שכר והטבות לא אושרו כנדרש על ידי הממונה, ולכן הם הוגדרו או נחשבו חריגות שכר. בטיוטות פורטו התלכטיות באשר לצעדים שעל הממונה לנקוט בכל מיני נושאים, ובהם דרישה להשבת שכר. עוד פורטו בטיוטות סוגיות שיש לקבל בעניינין חוות דעת משפטיות, בהן, בין היתר, השאלה אם הממונה יכול לטפל בחריגות שכר שמקורן בהסכמים, בהסדרים או בנהגים שהוחלו אף לפני שנת 1988.

2. בינואר 2000 העבירה המחלקה לסכסוכי עבודה בפרקליטות המדינה (להלן - המחלקה לסכסוכי עבודה) לממונה מסמך שכותרתו "חוות דעת בנושא סמכות הממונה על השכר מכח סעיף 29 לחוק יסודות התקציב - תחולה על תנאי שכר שמקורם לפני תחילתו של החוק" (להלן - המסמך).

במסמך צוין כי "הממצאים [מבדיקת תנאי השכר באוניברסיטאות] שהתגלו עד עתה מעידים על חריגות שכר בקנה מידה משמעותי ביותר, אף בהשוואה לגופים נבדקים אחרים, וביניהם הרשויות המקומיות. אולם, התעורר קושי בטיפול בחריגות שכר אלו, שכן מרבית תנאי השכר החורגים שורשיהם נעוצים לפני התאריך הקובע לעניינינו היינו - לפני 29.3.88... חריגות השכר באוניברסיטאות הן קשות ובוטות, כאשר במשך שנים עשו האוניברסיטאות ככל העולה על

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

רוחן, וקבעו תנאי שכר של עובדי מינהל בכירים בניגוד להמלצות של ועדות שקמו לעניין זה, ואף בניגוד להמלצות ות"ת, ור"ה והממונה על השכר עצמו" (ההדגשה אינה במקור).

כמו כן נעשתה במסמך הבחנה בין הסכמים קיבוציים ובין נהגים והסדרים קיבוציים³², ופורטו מקצת חריגות השכר שנמצאו באוניברסיטאות, שחלקן מעוגנות בנהגים ובהסדרים שמקורם לפני שנת 1988. לפי העמדה המשפטית שהובאה במסמך, "שיקולים משפטיים ולכר משפטיים מביאים למסקנה, כי הסדרים ונהגים ניתנים לפיקוחו של הממונה על השכר מכוח הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, לגבי העובדים שעבודתם החלה לאחר המועד הקובע להחלת הוראות הסעיף" (ההדגשה אינה במקור).

מהאמור לעיל עולה כי בידי הממונה הייתה כבר משנת 2000 עמדה משפטית שלפיה הוא יכול לטפל בחריגות שכר שהונהגו באוניברסיטאות לפני מרס 1988 כלפי עובדים שהחלו לעבוד לאחר מרס 1988, אם נקבעו בנהגים או בהסדרים קיבוציים ולא בהסכמים קיבוציים.

הביקורת הנוכחית העלתה כי שלוש טיוטות הדוחות שהכינה כאמור יחידת האכיפה בעניין הטבות ותנאי השכר באוניברסיטאות האמורות לא גובשו לכדי דוחות מסכמים, וכי בפועל האוניברסיטאות מוסיפות לשלם את הטבות השכר העדיפות האמורות - שכמה מהן נחשבות חריגות שכר - הן אלה שהונהגו לאחר מרס 1988 והן אלה שהונהגו קודם לכן על סמך נהגים או הסדרים קיבוציים.

המשנה לממונה כתב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006 כי דוחות אלה, שהיו בעצם סקירה ראשונית של מצב השכר באוניברסיטאות, הוצגו לממונה דאז, אך לא הוצגו לאוניברסיטאות ולא נדרשה תגובתן.

במכתבו האמור לא הסביר המשנה לממונה מדוע, אף על פי שהועלו בכדיקות ממצאים רבים ומהותיים, לא גובשו הטיוטות לכדי דוחות, מדוע לא הוצגו הטיוטות לאוניברסיטאות, מדוע לא נקטה יחידת הממונה צעדים כלשהם בעניין חריגות השכר הרבות שפורטו בהן, כפי שהיא נוהגת לעשות כדבר שבשגרה כאשר לעובדי מגזרים אחרים, ומדוע לא פעלה בעניין זה על פי העמדה המשפטית האמורה.

32 הסכם קיבוצי - הסכם בין מעביד או ארגון מעבידים ובין ארגון עובדים, שנעשה והוגש לרישום לשר העבודה או למי שנתמנה לכך על ידיו על פי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, בענייני קבלת אדם לעבודה או סיום עבודתו, תנאי עבודה, יחסי עבודה, זכויות וחובות של הארגונים בעלי ההסכם, או בחלק מעניינים אלה. הסדר קיבוצי - הסכם שנחתם על ידי אורגן של ארגון עובדים שלא היה מוסמך לחתום או שלא הוגש לרישום; ולפי ההגדרה הרחבה יותר מדובר בעצם בקביעה קיבוצית של תנאי העבודה אשר אינה מקיימת את התנאים הנדרשים בחוק הסכמים קיבוציים לראייתם כהסכם קיבוצי. בהסדר קיבוצי מתקיים לפחות אחד מהמאפיינים האלה, אשר מונע את ראייתו כהסכם קיבוצי: ההסדר לא הוגש לרישום; ההסדר אינו פרי משא ומתן קיבוצי, אלא מקורו בהוראה חד-צדדית של המעביד; תוכן ההסדר חורג מהתוכן שמגדיר החוק כנושאי של הסכם קיבוצי; הצדדים החתומים על ההסדר אינם מתאימים להיות חתומים על הסכם קיבוצי. מעמדו של הסדר קיבוצי פחות ממעמדו של הסכם קיבוצי.

עם זאת, משרד מבקר המדינה מצא בתיקי ור"ה מסמכים הקשורים בנושא ומהם עולה כי עקב מגעים שניהל ור"ה עם גורמים בכירים במשרד האוצר לא העביר הממונה לשעבר רכלבסקי את ממצאי הבדיקה לאוניברסיטאות, ובעצם הפסיק את תהליך הבדיקה³³; דבר שמנע את אכיפת חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות ואף את השבת הכספים ששילמו שלא כדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר מתגלות חריגות שכר קשות וכאשר סבור הממונה כי גופים ציבוריים עשו במשך שנים "ככל העולה על רוחם", האינטרס הציבורי מחייב אותו לנקוט ללא דיחוי את כל הצעדים הנדרשים להפסקת התופעות האמורות. על הממונה להשלים בהקדם את טיפולו בדוחות הביקורת שהכינה יחדית האכיפה, להעבירם לאוניברסיטאות הנוגעות לעניין כדי לקבל את תגובתן, להרחיב את בדיקתן גם לאוניברסיטאות האחרות ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים מממצאיו.

3. ביולי 1999 שלח ור"ה למחלקה לסכסוכי עבודה, באמצעות בא כוחו, מכתב שבו הסתייג לראשונה מהחלת חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות. לטענתו, קביעת שר האוצר כי האוניברסיטאות הן גופים נתמכים לפי סעיף 32 לחוק יסודות התקציב³⁴ ויישומה של הוראת חוק יסודות התקציב בשל קביעה כזאת בטלות, או שדין להתבטל, בשל כמה סיבות, ובהן: (א) "הנורמה המינהלית הנמוכה (קביעת שר האוצר כי המוסדות הם גופים נתמכים) נסוגה מפני הנורמה החקיקתית הגבוהה (סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה)" - חקביעה כי האוניברסיטאות הן גופים נתמכים אינה יכולה לדור בכפיפה אחת עם הוראת סעיף 15 לחוק מל"ג, המייחדת את האוניברסיטאות לעניין חירותן וחופש פעולתן; (ב) "אפליה פסולה - אלפי גופים הנהנים מתמיכת המדינה בהיקפים ענקיים - שלצידם לא עומדת הגנת סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה - לא נקבעו ע"י שר האוצר כגופים נתמכים".

בנובמבר 1999 דחתה המחלקה לסכסוכי עבודה את טענותיו של ור"ה, בין היתר מהנימוקים האלה: (א) "סעיף 15 [לחוק מל"ג] אין משמעו התפרעות תקציבית והתנערות מפיקוח תקציבי" (ההדגשה אינה במקור) - פיקוח הממונה אינו סותר את הרצון להעניק עצמאות אקדמית וחופש מחשבה למוסדות להשכלה גבוהה; (ב) "קיים רציונל ברור ונכון להכרות האוניברסיטאות כגופים נתמכים [סוג השירות, גודל הציבור שאליו הם פונים, ההשפעה שיש לקביעת השכר בהן על השכר במשק, ועוד שיקולים]. העובדה שגופים אחרים לא הוכרוזו כאלה, אין בה כדי לפגוע ברציונל זה, ואין בה כדי לפגוע בתוקפה של ההכרזה".

מאחר שהאוניברסיטאות, באמצעות ור"ה, התבצרו בעמדתן, סירבו לשתף פעולה עם הממונה ולא אפשרו לו לקיים עליהן פיקוח ובקרה כנדרש, החליטה הממשלה באוגוסט 2000, על פי הצעת שר האוצר, "להסמיך את היועץ המשפטי לממשלה בתיאום עם שר האוצר לבחון את הצורך בתיקון חקיקה שיביהיר למען הסר ספק את כפיפות המוסדות להשכלה גבוהה להוראות סעיף 29 וסעיף 32 בחוק יסודות התקציב כלשונו ובמידת הצורך תתוקן החקיקה בהתאם". בדברי ההסבר להחלטה נאמר, בין היתר, כי על פי דוחות מבקר המדינה ודוחות הממונה התגלו באוניברסיטאות חריגות שכר רבות. חריגות אלה ממחישות את הצורך לאכוף את חוק יסודות התקציב כדי לוודא שמשאבי המדינה המוקצים לאוניברסיטאות אכן ישמשו למטרה שלשמה הוקצו.

33 בעניין זה ראו להלן בפרק המשנה "המעורבות של ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה)", עמ' 74-75.

34 ראו הערה 10.

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

באותו חודש התקיים דיון בלשכת היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) בהשתתפות היועמ"ש דאז, מר אליקים רובינשטיין, נציגי הממונה, נציגי ור"ה ונציגי ות"ת. מאחר שהמשתתפים בדיון הביעו נכונות להגיע להסדר בעניין הדרך שבה ידווחו האוניברסיטאות לממונה באמצעות ות"ת על נתוני שכר עובדיהן, סוכם כי ייעשה מאמץ להגיע להסדר מפורט בעניין ולסכמו סופית, לאחר תקופת ניסיון, עד סוף מרס 2001.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הצדדים לא הצליחו להגיע להסדר. נוהל העבודה שהכינה יחידת הממונה לא היה מקובל על ור"ה, ועיקר המחלוקת נסב סביב השאלות מיהו הגורם שאמור לפקח - הממונה או ות"ת - ומהי מידת סמכות האכיפה של אותו גורם, כלומר כיצד עליו לטפל בחריגות השכר ובהסכמים חריגים שלא אושרו על ידי הממונה. כן הועלה כי רק בינואר 2003, כשנתיים וחצי לאחר הדיון עם היועמ"ש וכמעט שנתיים לאחר המועד שנקבע בדיון להסדרת הנושא, פנה ליועמ"ש הממונה דאז, מר יובל רכלבסקי, והודיע לו כי מאחר שהאוניברסיטאות עדיין מסרבות לשתף עמו פעולה, הוא החליט לפעול בנושא ללא תיווכה של ות"ת. מאחר שהממונה הניח שבשל הפעולות שינקוט "לא יהיה מנוס עוד מהתמודדות חזיתית עם טענות [ור"ה] בערכאות משפטיות", הוא ביקש מהיועמ"ש כי ינחה אותו בעניין המשך פעולותיו בנושא.

המחלקה לסכסוכי עבודה המליצה ליועמ"ש לאשר לממונה לפעול כפי שהציע, מאחר שנתקלה "במקרים בהם מוסדות להשכלה גבוהה סרבו להמציא נתונים לממונה, לאחר הסיכום מיום 31.8.00. זאת ועוד, הוות"ת הודיעה כי המוסדות להשכלה גבוהה אינם עומדים בסיכום וההסדר שנעשה עמם נעשה על פי הנחה שהמוסדות ישתפו פעולה" (ההדגשה במקור).

במרס 2003 הורה היועמ"ש למחלקה לסכסוכי עבודה להודיע לממונה שיש לו אישור לפעול כפי שהציע. במסמך שהפנה למחלקה כתב היועמ"ש כדלהלן: "אני מקווה שינהגו [באוניברסיטאות] ביתר תקיפות מאשר עם [גוף ציבורי מסויים]. אינני יכול להשתחרר מהרושם הקשה של הנושא" (ההדגשה אינה במקור).

ואולם נמצא כי על אף אישורו של היועמ"ש, ואף על פי שהאוניברסיטאות התמידו בהתנגדותן לשתף פעולה עם הממונה, המשיכו הממונים שכיהנו מאז, ובהם מר יובל רכלבסקי ומר אלי כהן³⁵, לנהל משא ומתן עם ור"ה ונמנעו מלנקוט את כל האמצעים שעמדו לרשותם, ולחלופין להביא את הנושא להכרעה משפטית, כפי שלכאורה רצו. לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד מדוע נהגו הממונים כפי שנהגו. להלן הפרטים:

(א) בנובמבר 2003, לאחר שהאוניברסיטאות שוב סירבו להעביר לממונה לשעבר רכלבסקי על פי דרישתו תלושי שכר של עובדים, הוא הודיע לוות"ת כי בכונתו לשלוח לאוניברסיטאות "התרעה בנושא שתכלול אזהרה בדבר עצירה תקציבית ומימון שוטף מוות"ת לאוניברסיטאות וזאת כמקובל בהנחיות שר האוצר לרשויות המקומיות ולתאגידים סטטוטוריים".

35 מר יובל רכלבסקי כיהן כממונה מאפריל 1999 ועד יולי 2005, מר עוזר ברקוביץ ז"ל כיהן כממונה מינואר 2006 ועד מאי 2006, ומר אלי כהן כיהן כממונה מאוגוסט 2006 ועד יולי 2008.

הביקורת העלתה כי אף על פי שהאוניברסיטאות התמידו בהתנגדותן להמציא לעיונו של הממונה את כל המסמכים המבוקשים, הוא לא שלח להן את ההתראה האמורה ולא עיכב את המימון השוטף הניתן להן מכספי המדינה.

(ב) ביולי 2004 התקיים דיון בין הממונה לשעבר רכלבסקי ובין נציגי ות"ת וור"ה, ובו הודיע הממונה על נכונותו לאשר את כל ההסכמים הקיבוציים החורגים שנחתמו בשנים 1988-2002 באוניברסיטאות (לא כולל חריגות בלתי סבירות או נוגדות את תקנת הציבור), ובלבד שאינם גורמים למשכורת החודשית הכוללת של העובד להיות גבוהה מ-20,000 ש"ח ברוטו (להלן - הצעת הממונה); אישור זה יותנה, בין היתר, בהתחייבות האוניברסיטאות להביא כל הסכם או הסדר עתידי לאישור הממונה בטרם יחתמו עליו; החלת הסדרים או נהגים חורגים על עובדים חדשים תיבחן בהמשך. בדיון לא הבהיר הממונה את עמדתו בנושא תוספות שכר חורגות שאמורים היו עובדים חדשים לקבל מכוח הסדרים או נהגים, שהוא נושא חשוב ובעל השלכות כספיות ניכרות, ולא ציין מה ייעשה בהן. מהמסמכים במשרדי הממונה אי-אפשר לדעת אילו שיקולים עמדו מאחורי הצעת הממונה לשעבר ואם תיאם את הצעתו עם שר האוצר וקיבל עבודה את אישורו.

יצוין כי אילו התקבלה הצעת הממונה, היא הייתה מאפשרת לו לטפל בחריגות שכר של עובדים בכירים רבים ששכרם החודשי הכולל היה גבוה מ-20,000 ש"ח, אולם היא הייתה מאפשרת לאוניברסיטאות "להכשיר" חריגות שכר של עובדים רבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההסדר שהציע הממונה לאוניברסיטאות המסרבות לשתף עמו פעולה זה זמן רב עלול לשמש מסר שלילי לכל הגופים המתוקצבים והנתמכים, שלפיו אפשר לקבל אישור לחריגות שכר לאחר מעשה.

(ג) עד מאי 2005 קיים הממונה משא ומתן עם ור"ה וות"ת בעניין הצעתו. במשא ומתן חזר ור"ה על הטענה שחוק יסודות התקציב אינו חל על האוניברסיטאות, ובעצם לא הסכים להצעת הממונה והמשיך לסרב לשתף עמו פעולה. נמצא כי על אף ההתנגדות העקבית של ור"ה לא פעלו הממונים, ובהם מר יובל רכלבסקי ומר אלי כהן, בנחרצות כדי להביא עניין זה לידי סיום. הם לא ניצלו את סמכותם ולא השתמשו בכל האמצעים שעמדו לרשותם כדי לקיים את חובתם לבצע פיקוח ובקרה נאותים על תנאי השכר, הפנסיה והפרישה הנהוגים באוניברסיטאות ולפעול על פי המתחייב מכך. הם גם לא פנו לאג"ת כדי לשקול עמו את האפשרות להפעיל סנקציות על האוניברסיטאות, ובהן עצירת תקציבים. לחלופין, הם גם לא ניסו לפתור את המחלוקת בדרך של הכרעה משפטית.

הממונה לשעבר, מר יובל רכלבסקי, שעיקר המגעים עם האוניברסיטאות התרחשו בתקופת כהונתו, מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2007 כי "באופן מעשי במשך תקופה ארוכה לא הייתה עמדה משפטית נחרצת של פרקליטת המדינה והיועץ המשפטי ולפיכך ניסיתי להגיע להסכמה עם האוניברסיטאות להסכם שכר כדוגמת ההסכם עם הרשויות המקומיות [שנחתם בשנת 1999], על מנת שנוכל לטפל בחריגת שכר הנוגעת לאלפי עובדים".

יוער כי מהשתלשלות הדברים שתוארה לעיל עולה כי גם כאשר ניתן לממונה גיבוי מהיועמ"ש לפעול כדי להגיע לידי הכרעה בנושא, הוא לא עשה כן.

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

4. (א) באפריל 2006, לאחר פגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי הממונה, התקיים לראשונה, ביזמתו של הממונה דאז, דיון תיאום בינו ובין אג"ת בעניין "הפיקוח והבקרה על השכר באוניברסיטאות". לאחר הדיון כתב הממונה לכל האוניברסיטאות ודרש מהן, בין היתר, להעביר אליו בתוך זמן קצוב על גבי מדיה מגנטית את נתוני השכר של כל עובדיהן וגמלאיהן, ממשכורת ינואר 1998. הממונה הודיע לאוניברסיטאות כי אם לא יועבר המידע כנדרש, "משרד האוצר ישקול שימוש בכל הסמכויות העומדות לרשותו, לרבות עיכוב תקציב."

הועלה כי אף על פי שהאוניברסיטאות לא העבירו לממונה את הנתונים שביקש, הוא לא נקט שום צעד כדי לחייבן לעשות זאת.

(ב) במאי 2006 התקיימה פגישה בין הממונה דאז ובין ראשי ור"ה, ובה הוסכם להקים שני צוותים - אחד שחברים בו נציגי הממונה וות"ת, והאחר שחברים בו נציגי ור"ה - שידונו זה עם זה, בין היתר, בדרכים להסדרת הפיקוח והבקרה על השכר באוניברסיטאות בידי הממונה. בפרוטוקול הפגישה צוין כי ההצעה שהציע כאמור בשנת 2004 הממונה דאז, מר יובל רכלבסקי, תשמש בסיס לדיוני הצוותים.

ביולי 2006, לאחר שהתקיימה פגישה של הצוות שחברים בו נציגי הממונה וות"ת, כתב לממונה נציגי וות"ת בצוות, הסמנכ"ל לשכר ולמינהל דאז, כי אינו מעוניין להיות חלק מהצוות, מאחר שהתברר לו שהדיונים יהיו "למעשה כיסוי לאי יישום הנחיות הממונה והמשך אי העשייה בתיקון חריגות בתחומים שונים של השכר, מצב הנמשך כבר לפחות 8 שנים וזאת תוך ניהול מתוחכם של התחמקות המוסדות ותוך ניצול חוסר הרצון שלכם להביא את הוויכוח העקר לידי גמר". ממסמכי הממונה עולה כי בתגובתו על הודעתו האמורה של הסמנכ"ל לשכר ולמינהל בוות"ת הוא לא התייחס לנימוקים החמורים שליוו אותה.

(ג) בספטמבר 2006 התקיים דיון בין הממונה דאז, מר אלי כהן, ואנשיו ובין נציגי ור"ה בנושא "פיקוח ובקרה על האוניברסיטאות". בדיון, ששימש דיון מקדים לדיונים בין הצוותים, הבהיר הממונה את הנושאים שהצוותים צריכים לסכם ביניהם עד פברואר 2007, ובהם הסדרת הפיקוח ודיווחי המוסדות וכן הסדרת נושא השכר בכלל ושכר בעלי תפקידים מיוחדים בפרט.

בדיון ציין הממונה (על פי הפרוטוקול) כדלהלן: "לגבי סעיף 29 [לחוק יסודות התקציב] - לא נכנס לזה, הפחד שלי הוא שנגיע מולכם למצב [שאליו הגענו עם גוף ציבורי מסויים], שבו לא מצליחים להגיע להסכם בגלל ויכוח על סעיף 29 וחריגות השכר". מהאמור לעיל עולה כי גם הממונה ששימש בעת הביקורת, מר אלי כהן, נמנע, לפחות באותה עת, מלהכריע בעניין חלות הסעיף האמור על האוניברסיטאות וניסה להגיע להסדר פשרה עמן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהאוניברסיטאות מערערות על הסמכות החוקית של הממונה לפקח עליהן, יש להקפיד על כך שבכל הסדר או הסכם בעניין הפיקוח על השכר בהן - פיקוח שהוא כה חיוני לגורמים המתקצבים - ובכל הסדר או הסכם בעניין מתן תוספות תקציביות, ייכתב במפורש שחוק יסודות התקציב ובכלל זה סעיף 29 לחוק חלים על האוניברסיטאות, בהיותן גופים נתמכים כהגדרת המונח בחוק זה. עניין זה צריך להיות בסיס לכל הסדר שיתקבל, אחרת לא מן הנמנע שבמוקדם או במאוחר יתגלעו שוב חילוקי דעות וחכיכוכים על מקור הסמכות של הממונה ועל היקפי פעולותיו בתחום זה. עניינים אלה אינם יכולים להיות נושאים לדיון, ואין צורך לקבל בכל עת את הסכמתן של האוניברסיטאות בנושא זה. כל דרך פעולה אחרת עלולה לגרום לכך שהתוצאה שתושג לא תהיה מספקת, ושייפגע הפיקוח על מיליארדי השקלים המועברים לאוניברסיטאות; כמו כן היא עלולה להשפיע על התנהלותם ועל עמדתם של גופים אחרים שסעיף 29 חל עליהם, ועל הממונה להימנע מליצור תקדים שלילי בנושא רב השיבות זה.

(ד) בדצמבר 2006 נפגשו הצוותים זה עם זה לראשונה, ובשנת 2007 התקיימו ביניהם עוד דיונים. ביזמת נציגי ור"ה התמקדו הדיונים בעיקר בקביעת רמת השכר של בעלי התפקידים הבכירים באוניברסיטאות ולא בדרכי הטיפול בהטבות ובחריגות שכר ופרישה. יצוין שאם ייקבעו לבעלי התפקידים הבכירים רמות שכר גבוהות קודם הדיון בחריגות השכר והפרישה, עלול הדבר להכשיר בדיעבד חלק לא מבוטל מהחריגות הנהוגות באוניברסיטאות כבר שנים רבות.

בדיון שהתקיים באפריל 2007 התברר לנציגי הממונה כי יש פערים גדולים בין עמדות הצדדים: עמדת ור"ה היא כי מי "שעובד כיום ימשיך לקבל את אותו השכר, [ור"ה רוצה] הסכם שכר שנותן תוספות שכר". ור"ה גם ביקש שהממונה יכשיר חריגות שכר גם לעובדים ששכרם החודשי הוא 40,000 ש"ח; בדיון שוב הטיל נציג ור"ה ספק באשר לסמכותו החוקית של הממונה לפקח על השכר באוניברסיטאות.

בתשובתו של הממונה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הוא ציין כי התחושה של נציגיו במהלך הדיונים הייתה "חוסר הרצון של נציגי האוניברסיטאות לקדם את נושא הטיפול בחריגות השכר, כאשר גישת נציגי ור"ה במשא ומתן הייתה למעשה לרוקן מכל תוכן את הטיפול בנושא חריגות השכר".

(ה) ביוני 2007 פנה הממונה ליו"ר ור"ה והודיע לו כי הצוותים אינם מגיעים להסכמות נוכח חילוקי דעות קשים באשר לנושאים מהותיים שעומדים בבסיס הדיון, כגון: המועד הקובע שמי שהתחיל לעבוד אחריו לא יחולו עליו התנאים החריגים, הגדרת שכר גבוה, אופן הטיפול בעובד ותיק ששכרו חורג מהתקרה, תחולת ההסכם, הגדרת משכורת וביטול תוספות שכר חורגות באופן בלתי סביר. הממונה הציע ליו"ר ור"ה שייפגש עמו כדי לסכם את הנושאים השנויים במחלוקת העומדים בבסיס הדיון וכדי לאפשר את המשך המשא ומתן בין הצדדים. עד למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, לא התקיימה הפגישה.

מהאמור לעיל עולה כי הניסיון של הממונים לדורותיהם להגיע להסדר מוסכם עם האוניברסיטאות באמצעות ור"ה באשר לנוהלי הדיווח של האוניברסיטאות ולסדרי הפיקוח שלהם על השכר המשולם באוניברסיטאות נמשך שנים רבות ולא צלח. הממונים מנסים כבר משנת 1998 באמצעים שונים, ובייחוד בדרך של הידברות, לממש את סמכותם ולקיים את חובתם לפקח על תנאי השכר, הפנסיה והפרישה שמעניקות האוניברסיטאות לעובדיהן, ולטפל בחריגות השכר הידועות להם שנים רבות, והדבר אינו עולה בידם. נמצא כי עד למועד סיום הביקורת לא פיקחו הממונים על השכר שנותנות האוניברסיטאות לעובדיהן ולא נקטו צעדים של ממש לטיפול בחריגות השכר הניכרות הנהוגות בהן.

(1) בתשובתו של ור"ה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 הוא המשיך להסתייג מחלות חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות ופירט שוב את הנימוקים שהעלה לפני המחלקה לסכסוכי עבודה כבר בשנת 1999.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשתמש בעקרון החופש האקדמי, המעוגן בסעיף 15 לחוק מל"ג, באופן גורף, שכן אין בסעיף זה כדי לשמש למוסדות להשכלה גבוהה "עיר מקלט", ואין באמור בו כדי למנוע מהרשויות השונות (הממונה, אג"ת, החשב"ל, ות"ת וכו') למלא את תפקידיהן ואת חובותיהן ולפקח על מוסדות אלה, ובייחוד על המוסדות המקבלים כל אחד סיוע של מאות מיליוני שקלים בשנה מתקציב המדינה, שעמם נמנות האוניברסיטאות³⁶. יתר על כן, מאחר שהאוניברסיטאות צברו כאמור במרוצת השנים גירעונות ניכרים שבגללם הן מבקשות בתכיפות רבה לקבל מקופת המדינה סיוע בסכומים גבוהים, אין הן יכולות להתעלם מזכותן של המתקצב לוודא שהשימוש בכספים שהוא מקצה יהיה תקין ויעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, לניסיון המתמשך של האוניברסיטאות להתחמק מפיקוחו של הממונה על תנאי השכר הנהוגים בהן ומטיפולו בחריגות השכר הידועות לו אין אפוא כל מקום. "חופש אקדמי" אינו מצדיק היעדר ריסון בתחום השכר ואינו מכשיר חריגות שכר. על הממונה לנקוט לאלתר את כל האמצעים העומדים לרשותו ולפקח על האוניברסיטאות כנדרש; על שר האוצר לגבותו בהחלטות מתאימות. אין מקום שפיקוח כזה יותנה בהסכמתן של האוניברסיטאות או ברצונן הטוב, ויש להתנות קבלת סיוע כספי מקופת המדינה בקיומו של פיקוח נאות, ובמידת הצורך לפעול לעיכוב תקציבים המיועדים לאוניברסיטאות. אם לא יסתייע הדבר, על הממונה למהר ולהביא את הנושא לידי הכרעה משפטית או ליזום בהקדם, כפי שהחליטה הממשלה באוגוסט 2000, תיקון חקיקה שיבהיר למען הסר ספק שהמוסדות להשכלה גבוהה כפופים להוראות סעיפים 29 ו-32 לחוק יסודות התקציב כלשונו; החלטה שכאמור לא מומשה.

הממונה בעת הביקורת, מר אלי כהן, הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 כי בכוונתו "לטפל בחריגות השכר ותנאי הפרישה, תוך הפעלה, במידת הצורך, של הכלים העומדים לרשותנו לרבות קיום שימועים ומתוך כוונה להביא להחזר כספים ששולמו לעובדים שלא כדין... יחד עם זאת, מן הראוי שראשי האוניברסיטאות יגלו את מידת האחריות הנדרשת לאור הדברים האמורים בדוח ויפעלו להגיע להסכמות בנושא הסדרת חריגות השכר". עוד הודיע הממונה כי בכוונתו

36 דיון מפורט בעניין "החופש האקדמי" ראו במבוא לקובץ דוחות זה, עמ' 3-8.

להביא את "נושא סמכות הממונה על השכר וכפיפות המוסדות להשכלה גבוהה לסעיפים 29 ו-32 לחוק יסודות התקציב להכרעה משפטית - ע"י פניה ליועמ"ש אשר יכריע בשאלה או ע"י תיקון חקיקה אשר יבהיר את הנושא מעבר לכל ספק... עם סיום הסיכסוכים שעומדים על הפרק במערכת החינוך יתן [הממונה] עדיפות לטיפול יותר אינטנסיבי בחריגות השכר באוניברסיטאות".

טיפולו השוטף של הממונה בחריגות השכר באוניברסיטאות

בד בבד עם טיפולו של הממונה בהסדרה עקרונית של הפיקוח שלו על האוניברסיטאות, הוא נדרש באופן שוטף לכל מיני עניינים הנוגעים לתנאי השכר הנהוגים בהן. ואולם עקב הקשיים שמערימות עליו האוניברסיטאות והתבצרותן בעמדתן שלפיה סעיף 29 לחוק יסודות התקציב אינו חל עליהן, הוא מגלה אזלת יד בטיפול בעניינים אלה. להלן פרטים בעניין זה:

1. כאמור, הממונה מגיש לכנסת בכל שנה דוח המכיל סקירה כללית וכן ממצאים באשר לעיקרי דיווחים שמסרו לו גופים מתוקצבים ונתמכים (להלן - הדוח השנתי של הממונה). האוניברסיטאות טוענות כאמור שקביעת שר האוצר כי הן גופים נתמכים בטלה, אולם הן מוסרות לממונה, כמו יתר הגופים הנתמכים והמתוקצבים, דיווחים שנתיים על עלויות השכר של בעלי התפקידים הבכירים בהן.

בדוחות השנתיים של הממונה נקבע ששכרו של עובד חרג לכאורה אם הוא גדל בשנת הדוח בשיעור הגבוה ב-5% לפחות משיעור עליית שכרו של בעל תפקיד מקביל בסקטור הממשלתי. בדוחות מפרט הממונה את הפעולות שנקט בשנת הדוח, ובהן בדיקות מדגמיות מעמיקות של חריגות שהיו בכמה גופים ופעולות האכיפה שבוצעו בעקבותיהן: שימועים לעובדים, ולעתים אף דרישה להחזרת כספים.

בדוחות השנתיים שהגישו הממונים לכנסת בנוגע לשנים 1999-2005 הם העירו כאמור על חריגות שכר שהיו לכאורה באוניברסיטאות, אולם לא פירטו את פעולות האכיפה שעשו בעניין זה. מעיון בתיקי יחידת הממונה ומבירורים שעשה מבקר המדינה עולה כי עקב הסתייגותן של האוניברסיטאות מחלות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב עליהן לא עשתה יחידת הממונה בשנים אלה כל פעולות אכיפה.

2. יחידת הממונה מקבלת מפעם לפעם, ממקורות שונים, מידע על תנאי שכר מועדפים ועל חריגות שכר בגופים נתמכים ומתוקצבים. במקרים אלה נוהגת היחידה לקיים בירורים באמצעות יחידת האכיפה, ובמידת הצורך היא מקיימת שימועים ודואגת להשבת השכר הנדרשת.

הועלה כי יחידת הממונה קיבלה כמה פעמים מידע על תנאי שכר מועדפים ועל חריגות שכר גם באוניברסיטאות, אך הטיפול שלה במקרים אלה היה חלקי ולא הגיע לידי סיום.

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

לדוגמה, בינואר 2006 קיבלה היחידה תלונה אנונימית על תנאי שכר מופרזים שמהם נהנות לכאורה מזכירות ומנהלות לשכות של בכירים באוניברסיטת בר-אילן. היחידה פנתה באותו חודש לאוניברסיטה וביקשה שתעביר לידה נתונים על הגדרות התפקידים של העובדות ואת תלושי המשכורת שלהן. במרס 2006 העבירה האוניברסיטה ליחידת הממונה את תלושי השכר המבוקשים אך מחקה בהם פרטים מזהים ופרטים אחרים שלדעתה לא היו ממין העניין - לטענתה כדי למנוע פגיעה בפרטיותם של העובדים. בא כוח האוניברסיטה הודיע לממונה כי אף על פי ש"חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, אינו חל על האוניברסיטאות", הועברו לידי התלוישים כ"מחווה של רצון טוב".

בתגובה הודיעה באפריל 2006 המחלקה לסכסוכי עבודה לבא כוח אוניברסיטת בר-אילן כי טענתה של האוניברסיטה "העולה ממכתבכם לפיה המצב המשפטי הינו שהאוניברסיטה אינה בגדר 'גוף נתמך' כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, אינה מקובלת על היועץ המשפטי לממשלה". עוד הודיעה המחלקה כי אין כל בסיס למגבלות שמציבה האוניברסיטה לפני הממונה בכל הנוגע להעברת נתוני השכר של עובדיה, וכי אין מקובלת עליה הודעת האוניברסיטה שלפיה היא מעבירה את הנתונים כ"מחווה של רצון טוב". כמו כן הבהירה המחלקה לבא כוח האוניברסיטה כי על האוניברסיטה "להעביר נתונים שלמים ומלאים מבלי שימחקו פרטים כלשהם".

נמצא כי על אף ההודעה האמורה לא העבירה אוניברסיטת בר-אילן את תלושי השכר המתוקנים (ללא מחיקות) כנדרש, ויחידת הממונה לא עמדה על כך שתעשה זאת ולא המשיכה את הטיפול בתלונה.

3. ביוני 2005 החלה יחידת האכיפה לבצע בדיקה באוניברסיטת תל-אביב, ובמהלכה בחנה את תלושי השכר של העובדים וכן קיבלה לעיונה מהאוניברסיטה, על פי בקשתה, אסמכתאות לכל מיני תוספות שכר. באוקטובר 2006, בעת הביקורת של משרד מבקר המדינה, גיבשה יחידת האכיפה את טיוטת הדוח על תוצאות בדיקתה, והעלתה בה כאמור ממצאים רבים על חריגות שכר ניכרות שעדיין קיימות באוניברסיטה. אולם עד ספטמבר 2007, מועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה, לא גובשה הטיוטה לכדי דוח מסכם; היא גם לא הועברה לעיונה של האוניברסיטה לקבלת תגובתה, וממילא לא נעשה ניסיון כלשהו לטפל בחריגות השכר שהתגלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, הבדיקות שעשתה יחידת האכיפה באוניברסיטאות בשנים 1999 ו-2006 היו לא מספקות ולא אפקטיביות, שכן אין די בבחינה ובניתוח של תלושי שכר, ויש לשקול דרכי בדיקה נוספות, כגון עיון בתיקים אישיים של עובדים; מה גם שעל אף ממצאי הבדיקות, שלפיהם יש חריגות בתנאי השכר, הפנסיה והפרישה הנהוגים באוניברסיטאות, לא ננקטו נגדן כל צעדים.

מעיון בתיקי יחידת הממונה עולה כי בכוונת הממונה לקיים בדיקות גם באוניברסיטאות אחרות, והוא אף החל בהליכים לקיום בדיקה כאמור באוניברסיטה העברית, ואולם עד ספטמבר 2007 לא החלה יחידת האכיפה בביצועה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בד בבד עם ההידברות עם ור"ה על הממונה לעשות בדיקות מעמיקות יותר בכל האוניברסיטאות ולהעביר להן את ממצאיו לקבלת תגובתן, כדי שממצאים אלה יוכלו לשמש בסיס לצעדים שינקוט לאחר שיוסדר עניין הפיקוח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר הממונה כי "יחידת האכיפה תדאג להשלים את הדוחות על חריגות השכר באוניברסיטאות, ותפעל לתיקון חריגות השכר, לרבות שימועים ומתן החלטות ממונה".

4. בינואר ובפברואר 2008, לאחר סיום הביקורת, שלחה יחידת האכיפה מכתבים לשלוש אוניברסיטאות - תל-אביב, בר-אילן והטכניון - ובהם פירטה את תנאי השכר וההעסקה הנהוגים בכל אוניברסיטה אשר אינם מתיישבים, לכאורה, עם הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב וביקשה את תגובתה בעניין כל אחד מתנאים אלה. בתגובה כתב ור"ה בפברואר 2008, בשם האוניברסיטאות, לממונה על השכר, מר אלי כהן. במכתבו המשיך ור"ה, בין היתר, להביע את הסתייגותו מכך שחוק יסודות התקציב חל על האוניברסיטאות וקרא לממונה לחדש את ההידברות על מנת "לנסות להגיע להסכמות ולהבנות שייתרו את הצורך בהכרעה שיפוטית".

במרס 2008 כתב הממונה לכל נשיאי האוניברסיטאות כי הוא "כמו גם היועץ המשפטי לממשלה דוחים את טענות [האוניברסיטאות] השוללות את סמכותם של שר האוצר ושל הממונה על השכר בכל הנוגע למוסדות להשכלה גבוהה". אשר לקריאתו של ור"ה להמשיך בהידברות ציין הממונה כי "כיוון שחלפו כבר יותר משמונה שנים מאז החל הממונה על השכר בהליך של הפעלת סמכותו על פי דין בעניינם של המוסדות להשכלה גבוהה, אין זה סביר, גם בהתאם לכללי המשפט המינהלי, להמשיך ולהשתהות עוד, בייחוד נוכח החריגות הקשות העולות [ממכתביה של יחידת האכיפה]". הממונה הודיע במכתבו כי אם לא יגיבו שלוש האוניברסיטאות האמורות לעיל "לגופו של עניין בתוך 14 יום, אקבל החלטה באשר לחריגות לכאורה שפורטו במכתב [של יחידת האכיפה]" (ההדגשה אינה במקור).

בדיקת מעקב של משרד מבקר המדינה העלתה כי באוגוסט 2008, כחמישה חודשים לאחר שנשלח מכתבו של הממונה, עדיין לא נקטה יחידת הממונה שום צעד ממשי לטיפול בחריגות לכאורה, אף שלא קיבלה את התגובה הנדרשת משלוש האוניברסיטאות ואף לא תגובה לגופו של עניין מוור"ה.

יחידת הממונה כתבה למשרד מבקר המדינה באותו חודש כי "נושא הטיפול בחריגות השכר באוניברסיטאות עומד בסדר חשיבות גבוה בתוכנית העבודה של אגף השכר והסכמי עבודה לשנה הקרובה. לאחר הצגת הנושא לממונה על השכר הנכנס, אגף השכר מתכוון להמשיך לפעול מול האוניברסיטאות בהתאם לסמכותו על פי חוק".

קביעת שכר בכירים

1. בשנת 1985 המליצה ועדה שמינה ור"ה, שהורכבה מאנשי ציבור המכהנים במוסדות המינהליים של האוניברסיטאות (להלן - ועדת גיטר), על תנאי השכר של בעלי התפקידים הבכירים

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

באוניברסיטאות - נשיא, סגן נשיא, מנכ"ל, סמנכ"ל וראשי אגפים. במרס 1986 החליט ור"ה לאמץ את המלצות ועדת גיטר באשר לנשיאים ולמנכ"לים. ור"ה לא קיבל את המלצות הוועדה באשר לתנאי השכר של הסמנכ"לים והחליט כי ישולם להם שכר לפי הדרגה הגבוהה ביותר בדירוג המח"ר, כולל ותק מרבי, וכן תוספות בשיעור של 100% מהשכר.

ות"ת והממונה דאו אישרו את המלצות ועדת גיטר באשר לנשיאים ולמנכ"לים, אך הסתייגו מהחלטות ור"ה בנוגע לשכר סמנכ"לים. לדברי הממונה, הוועדה לא התבקשה להמליץ על השכר ותנאי העבודה של הדרג הנמוך ממנכ"ל, וליישום המלצותיה בעניין זה עלולות להיות "השלכות... חמורות... לגבי שכר הסגל המינהלי של המוסדות להשכלה גבוהה" (ההדרגה במקור).

הביקורת העלתה כי אף על פי שהממונים לדורותיהם לא אישרו את תנאי שכר הסמנכ"לים, הם לא נקטו שום צעד לבטלם, אף לא באשר לעובדים שמונו לתפקיד זה לאחר מרס 1988.

2. ברוח מבקר המדינה משנת 1999 צוין כי במערכת ההשכלה הגבוהה (בניגוד לשירות המדינה, לחברות הממשלתיות, לרשויות המקומיות ולתאגידים הסטטוטוריים) טרם גובשו בתיאום עם הממונה נוסחי הסכמים אישיים אחידים ורמות שכר לסגל המינהלי הבכיר שמתחת לדרג מנכ"ל. עוד צוין ברוח כי האוניברסיטאות לא יישמו את העקרונות שהציע להן הממונה בעניין זה במאי 1993, ולפיהם שיעור תוספת השכר שיהיה אפשר לתת לאנשי סגל מינהלי בכיר בגין היעדר קביעות יהיה 20%-25% מהמשכורת הכוללת שלהם.

בנובמבר 1997 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה כי "שר האוצר ימנה ועדת מומחים ציבורית שתפקידה יהיה להמליץ לשר האוצר לגבי שכרם ותנאי העסקתם של בעלי תפקידים כמוגדר בסעיף 33א(ד) בחוק יסודות התקציב ובכירים אחרים בגופים הנתמכים עליהם חל סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985". עקב כך מינה שר האוצר במאי 1998 את "הוועדה הציבורית לקביעת שכר ותנאי העסקה של בעלי תפקידים בגופים נתמכים" (להלן - ועדת זוסמן). הוועדה ייחסה חשיבות רבה לנושא תנאי שכרם והעסקתם של בעלי תפקידים באוניברסיטאות וקיימה בעניין זה דיונים רבים.

במרס 2000 הודיע ור"ה לוועדה כי "הוא סבור שפעילות הוועדה שגויה מהטעמים הבאים:

א. מהטעם שהאוניברסיטאות האוטונומיות אינן גופים נתמכים לפי חוק יסודות התקציב...; ב. מהטעם שהוועדה אינה ועדת מומחים ציבורית כפי שהייתה אמורה להיות... מסתבר כי רובם... של חברי הוועדה... הם אנשי שירות המדינה... או אנשים שמייצגים את האינטרסים של משרד האוצר". כן הודיע ור"ה שאין לדעתו מקום לפעילות הוועדה בעניין האוניברסיטאות, ומסקנותיה לא יוכלו לחייב אותן. למרות זאת המשיכה הוועדה את עבודתה, וביוני 2001 סיכמה את המלצותיה "לגבי קביעת תנאי שכרם של בעלי תפקידים באוניברסיטאות".

באוגוסט 2001 אימץ הממונה דאו, מר יובל רכלבסקי, את המלצות ועדת זוסמן, העביר אותן ליו"ר ות"ת והודיע לו כי "החלטות אלו הן החלטות מחייבות על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב בכל הקשור לשכרם ותנאי העסקתם של נשיא, סגן נשיא, רקטור, מנכ"ל, דיקן, ראשי יחידות אקדמיות ובעלי תפקידים שאינם מן האקדמיה (סמנכ"לים וראשי אגפים)". הממונה ביקש מיו"ר ות"ת להכין נוהל עבודה מסודר ליישום המלצות הוועדה, להביאו לידיעת כל האוניברסיטאות ולוודא שיישום.

הביקורת העלתה כי ות"ת לא הכינה נוהל כזה. עוד העלתה הביקורת כי עד ספטמבר 2007, שש שנים לאחר שסיימה הוועדה את עבודתה, לא יושמו המלצותיה על ידי האוניברסיטאות; זאת כיוון שהמלצות אלה אינן מקובלות על ור"ה, והוא הנחה את האוניברסיטאות שלא לאמץ אלא להמשיך לשלם לבעלי התפקידים הבכירים שכר לפי המלצות ועדת גיטר. כן עולה כי הממונים לדורותיהם לא הפעילו את כל האמצעים העומדים לרשותם כדי שהמלצות ועדת זוסמן ייושמו.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם העובדה שהמלצות של ועדה ציבורית שמונתה כדין על פי החלטת ועדת שרים - המלצות שאינן הממונה - לא יושמו על ידי ות"ת.



מהאמור לעיל עולה כי הממונים, ובהם מר יובל רכלבסקי ומר אלי כהן, לא נתנו את דעתם די הצורך לחריגות בתנאי השכר, הפנסיה והפרישה באוניברסיטאות ולכל המתחייב מהן, ואף שבמשך שנים רבות היה בידיהם מידע על חריגות ניכרות הם לא ביצעו בעניינן כל פעולות אכיפה. נוכח הערותיו של משרד מבקר המדינה אמנם החלה יחידת האכיפה ליזום בדיקות באוניברסיטאות, אולם עד מועד סיום הביקורת לא השלימה אותן, וממילא לא ביצעה פעולות אכיפה.

הממונים לא השתמשו בכל האמצעים שעמדו לרשותם כדי להסדיר את נושא הפיקוח על האוניברסיטאות; גם לאחר שהתברר להם כי דרך ההידברות לא הוכיחה את עצמה, הם לא הסיקו את המסקנות הנדרשות ולא פעלו על פי המתחייב מהן.

הטיפול של ות"ת בענייני שכר

1. מל"ג הוקמה בחוק מל"ג בשנת 1958. בחוק זה נקבע, בין היתר, כי "המועצה רשאית להציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים", אולם עד 1974 לא עסקה מל"ג בענייני תקצוב, והקצבות המדינה למוסדות להשכלה גבוהה, ובהם האוניברסיטאות, ניתנו באמצעות משרד החינוך.

בשנת 1974 קבעה מל"ג עקרונות להקצבת כספים למוסדות להשכלה גבוהה. היא מינתה ועדת משנה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) ואצלה לה את סמכויותיה בתחומי התכנון והתקצוב, ומאותה שנה ניתנות הקצבות המדינה למוסדות להשכלה גבוהה באמצעות ות"ת.

ביוני 1977 החליטה הממשלה לסמוך את ידה על כינונה של ות"ת כוועדת משנה של מל"ג. בהחלטה נקבע כי תפקידי ות"ת יהיו, בין היתר: "להציע את התקציב הרגיל ואת תקציב הפיתוח להשכלה הגבוהה בהתחשב בצורכי החברה והמדינה, תוך שמירה על החירות האקדמית ושקידה על קידום המחקר וההשכלה; לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה את התקציבים הרגיל והפיתוח, הכוללים והמאושרים; להציע לממשלה ולמועצה להשכלה גבוהה תכניות פיתוח של

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

ההשכלה הגבוהה ולתכנן את מימונן; לעשות למען ייעול המוסדות להשכלה גבוהה ולמען תיאום ביניהם, כדי למנוע כפילות מיותרת ולהביא לידי חיסכון; לעקוב אחרי ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות או חריגות" (ההדגשה אינה במקור).

מאחר שלהוצאות על שכר ופנסיה יש כאמור השפעה מכרעת על מצבן הכספי של האוניברסיטאות, נדרש שוות"ת, לנוכח סמכויותיה ותפקידה למנוע גירעונות וחריגות, תעסוק גם בענייני שכר. ואולם הועלה כי בשנים הראשונות לקיומה נמנעה ות"ת מלעסוק בענייני שכר באוניברסיטאות והחלה לפעול בתחום זה רק בשנת 1982.

מבקר המדינה המליץ בעבר לוות"ת לעסוק בנושאי השכר והתשלומים הנלווים לו בתיאום מלא עם משרד האוצר; לקיים מעקב נאות על הנעשה בתחום זה במוסדות כדי למנוע הגדלת שכר ומתן הטבות אחרות; למנוע יצירת הסדרים החורגים מהמקובל, שמטרתם להעניק הטבות בלתי סבירות לקבוצות עובדים או לעובדים מסוימים; ולמצוא דרכים לביטול הסדרים בלתי סבירים ובלתי מוצדקים. כדי שוות"ת תוכל להתמודד בהצלחה עם תפקידים אלה הציע מבקר המדינה לשקול להעניק לה סמכויות חוקיות במסגרת חוק מל"ג.

בביקורת הנוכחית נמצא שעניין זה לא הוסדר, שכן ות"ת מתנגדת, כפי שעולה מתשובתה למשרד מבקר המדינה, "לתיקון חוק המל"ג באופן שיטיל עליה אחריות לעריכת בדיקות פרטניות בענייני שכר, הנתונות לסמכות הממונה על השכר מכוח חוק יסודות התקציב, ואינן עולות בקנה אחד עם אופי סמכויותיה ותפקידיה של המל"ג". לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שבדוח זה מתעצם הצורך הדחוף להקנות לוות"ת - או לגוף אחר אם תתנגד לכך ות"ת - סמכויות חוקיות ואפקטיביות שיאפשרו לפקח כראוי על האוניברסיטאות, ואף לסייע לממונה ככל שיידרש.

2. יצוין כי באמצעות פיקוח כללי על רכיבי השכר ועל תנאי השכר ובאמצעות מעקב יעיל אחריהם אפשר להבחין בסימנים לחריגות שכר גם ברמה הפרטנית - ולטפל בהן. על כן העיר משרד מבקר המדינה לוות"ת בדוח משנת 1999 כי אף שאין לה סמכות חוקית לקיים פיקוח פרטני על תנאי השכר באוניברסיטאות, היא יכולה להשתמש באפשרויות שעומדות לרשותה כמתקצבת ולהתנות תנאים שיאפשרו לה פיקוח כללי על רכיבי השכר ועל תנאי השכר באוניברסיטאות.

בביקורת הנוכחית התברר כי בעקבות הערות קודמות של מבקר המדינה התחילה ות"ת לקיים פיקוח כללי על תנאי השכר באוניברסיטאות: האוניברסיטאות מעבירות לה מדי שנה בשנה, לפי דרישתה, "דוח ממוצעי שכר". הדוח כולל פרטים על מספר העובדים בדירוגים השונים וממוצעי שכר של כל דירוג (שכר משולב, תוספות שכר, החזר הוצאות). האגף לשכר ולמינהל בוות"ת (להלן - האגף לשכר ולמינהל) מקבל את הדוחות ומנתח את השינויים שחלו בממוצעים השונים לעומת שנים קודמות, ומפעם לפעם הוא מדווח על ממצאיו למליאת ות"ת.

משרד מבקר המדינה העלה כי מדובר בפיקוח חלקי בלבד ולא מספק, כדלהלן:

(א) באוגוסט 2002 הוציא האגף לשכר ולמינהל דוח "סגל ושכר במוסדות להשכלה גבוהה", ובו כאמור נכללו נתונים שמהם עולה כי יש באוניברסיטאות חריגות ניכרות בשכר המשולם לכמה קבוצות עובדים, בין היתר בשל "מתן שכר גבוה מהדירוג האקדמי בפועל", תשלום שכר גבוה לבעלי תפקידים, תעריף קצובת הבראה גבוה מהתעריף המקובל בשירות המדינה ו"היקף מקבלי מענקים אקדמיים הגבוה מהמוסכם". העלות הכוללת של חריגות השכר הייתה, על פי תחשיב האגף לשכר ולמינהל, כ-150 מיליון ש"ח לשנה.

באוקטובר 2002 הגיש האגף לשכר ולמינהל את הדוח למליאת ות"ת והמליץ, בין היתר, שוות"ת תורה לאוניברסיטאות כדלהלן: לבחון מחדש את תנאי ההעסקה של הסגל המינהלי מבחינת מתחי הדרגות ונוהלי הקידום, לקיים את הנחיות ועדת זוסמן לעניין שכר הבכירים, לבחון מחדש את הקריטריונים לתשלום המענקים האקדמיים ואת הדיווחים על תשלום, לשלם דמי הבראה כחוק ולהגדיר את התפקידים שנושאייהם זכאים לתוספת תפקיד. כמו כן המליץ האגף כי ות"ת תטיל סנקציות על מוסד להשכלה גבוהה שלא יעמוד בחובת הדיווח ובמועדי הדיווח.

מליאת ות"ת דנה כמה פעמים בדוח האגף ובהמלצותיו, וביוני 2003 החליטה שהאגף יכין לכל אוניברסיטה מסמך אשר יגדיר את החריגות ואת הגורמים המשפיעים עליהן, וכל אוניברסיטה תידרש לנקוט צעדים למניעת חריגות אלה. כמו כן החליטה ות"ת לדרוש מהאוניברסיטאות "להעמיד את התעריף ליום הבראה כנהוג במגזר הציבורי... [ולתקן את] הקריטריונים לקבלת המענק [האקדמי] כדי שהיקף המקבלים יצומצם לרמה אליה התכוונו עם אישור אותם המענקים". עוד החליטה ות"ת כי "מוסד שלא יבצע אחר הנחיות אגף השכר של ות"ת יופחת גובה תקצובו".

נוכח ההחלטות האמורות של מליאת ות"ת מעביר האגף לשכר ולמינהל מדי שנה בשנה לכל אוניברסיטה מסמך שכותרתו "השתנות סגל ושכר בין השנים...", ובו הוא סוקר את חריגות השכר שהיו באוניברסיטה על פי חתכי דירוגים של עובדים ושל רכיבי שכר ומציין אם היו נתונים שהאוניברסיטה לא מסרה כנדרש.

מעיון במסמכים שהעביר האגף לאוניברסיטאות במהלך השנים עולה כי חלק מהחריגות שעליהן העיר חזרו שוב ושוב ולא תוקנו. עוד עולה כי האגף העיר לרוב האוניברסיטאות כי לא דיווחו לו כנדרש על מספרם של בעלי תפקידים אקדמיים ומינהליים ועל שכרם. ואולם הועלה כי לרוב לא יישמו האוניברסיטאות את הערותיו ואף לא טרחו לענות לו. בדוח שהכין האגף בנובמבר 2006 הוא ציין, בין היתר, ש"ברור כי האוניברסיטאות מתייחסות להערותינו כמטרד ומודעות לכך כי בפועל לא מיושמות המסקנות הנדרשות מנתוני הדוח".

(ב) מלבד הדוח משנת 2002 הגיש האגף לשכר ולמינהל למליאת ות"ת דוחות נוספים גם בשנים 2003-2006.

הועלה כי האגף מסתפק בדיווחים ובנתונים שהוא מקבל מהאוניברסיטאות, הנוגעים כאמור לממוצעי שכר. האגף לא ביקש מהאוניברסיטאות אסמכתאות לתוספות השכר ולרכיבי השכר שהן מעניקות, כגון הסכמים קיבוציים, הסכמים מקומיים, הסדרים קיבוציים, נהגים והוראות הנהלה. הוא לא דרש תלושי שכר של עובדים, אף לא תלושים שמהם נמחקו פרטים מזהים כדי להימנע מפגיעה בפרטיות העובדים. נציגיו גם לא ביקרו באוניברסיטאות כדי ללמוד מקרוב את מערכות השכר ומשאבי האנוש שלהן.

(ג) בכל הדוחות שהגיש האגף לשכר ולמינהל למליאת ות"ת בשנים 2003-2006 פורטו חריגות שכר רבות וניכרות. מכאן שכל חברי מליאת ות"ת מודעים, לפחות מאוקטובר 2002, לחריגות הרבות בתנאי השכר, הפנסיה והפרישה הנהוגים באוניברסיטאות.

הועלה כי מליאת ות"ת לא פעלה כמתחייב מהתפקידים שהטילה הממשלה על ות"ת בהחלטתה משנת 1977: היא לא קיימה דיונים בממצאים החמורים העולים מהדוחות האמורים, וממילא לא קיבלה בעניינם כל החלטות. יתר על כן, אף שהאוניברסיטאות התעלמו מההחלטות שקיבלה מליאת ות"ת כאמור ביולי 2003 ולא פעלו לתיקון החריגות, היא לא עמדה על כך שתינקט נגדן סנקציה תקציבית.

(ד) בינואר 2004 החליטה מליאת ות"ת להסמיך את היו"ר שלה ואת מנכ"ל מל"ג, המשמש גם מנכ"ל ות"ת, לקבוע מה תהיה הסנקציה התקציבית שתינקט נגד מוסדות שאינם עומדים בהנחיותיה בתחומים שבהם היא מטפלת, לרבות תחום השכר. בדוח השנתי של ות"ת לשנת התשס"ג (שהוגש למל"ג במרס 2005) צוין, בין היתר, כי ההחלטה האמורה התקבלה מאחר שהתברר לוות"ת שמוסדות להשכלה גבוהה פעלו בכל מיני נושאים שלא על פי חוק מל"ג, לא על פי כללי מל"ג ולא על פי החלטות או הנחיות של מל"ג או ות"ת.

עוד צוין בדוח כי אמנם המוסדות להשכלה גבוהה נהנים מחופש אקדמי ומינהלי בניהול תקציבם, אולם תקציב זה נתון בין היתר להחלטותיהם או להנחיותיהם של הגורמים המתקצבים; ות"ת, מכוח סמכותה, קבעה שאחד התנאים המוקדמים להקצאת תקציבים למוסד להשכלה גבוהה שהוחלט לתקצבו הוא ש"המוסד... מקיים את הוראות החוק, ואת כללי ות"ת, החלטותיה והנחיותיה באשר לניהולו של מוסד מתוקצב להשכלה גבוהה, לרבות... שכר עבודה ותנאי העסקה של עובדי המוסד על פי הנחיות הממונה על השכר וות"ת".

עוד צוין בדוח כי גובשה רשימת סנקציות, ובהן הפחתת תקציב ואף ביטולו, שאותן יוכלו מל"ג או ות"ת להטיל על מוסדות שאינם פועלים לפי החלטותיהן או הנחיותיהן. הובהר כי על הסנקציה להתאים למהות החריגה, לנסיבות שבהן בוצעה ולמידת חומרתה.

במכתב ששלחה ות"ת במרס 2008 למשרד מבקר המדינה היא הסבירה כי התנאים המוקדמים האמורים נועדו "להבטיח כי תקצוב המדינה ישרת את המטרות אליהן יועד - בעיקרן: סבסוד שכר הלימוד וקידום המחקר, ולא יופנה למשל לעשיית רווחים או חלוקת משכורות גבוהות (מעבר להנחיות הממונה על השכר) ויגרור בין היתר גירעונות... בסמכות ות"ת לוודא כי המוסדות מנצלים את תקציבם תוך קיום תנאים, לרבות העסקת עובדים במסגרת הסכמי השכר שאושרו על ידי הממונה על השכר ובהתאם להנחיות ות"ת ללא חריגות. הפרה של תנאי מתנאי התקצוב מאפשרת לוות"ת להטיל סנקציות במישור התקציבי בהתאם לשיקול דעתה".

הועלה כי עד נובמבר 2007 לא הטילה ות"ת סנקציות כלשהן על האוניברסיטאות. היא אף לא השתמשה בסמכותה כמתקצבת כדי לאלץ אותן להכיר בסמכותו של הממונה ולשתף עמו פעולה. רק בסוף אוקטובר 2007, כארבע שנים מאז החלטת ות"ת האמורה, קיימה מל"ג דיון בנושא אכיפת החלטותיה והחליטה כי "לאחר גיבוש מסמך מסכם בנושא תקיים המועצה להשכלה גבוהה דיון עקרוני באכיפת החלטות המל"ג והוראותיה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על ות"ת להעמיק את מעורבותה ואת בדיקותיה בתחום השכר באוניברסיטאות ולשתף פעולה בעניין זה עם הממונה. בשלב הראשון עליה לשפר את המעקב הכללי שהיא מקיימת ולייעל אותו; עליה למצוא, בשיתוף הממונה, דרכים לבטל הסדרים חריגים ותשלומים בלתי סבירים ובלתי מוצדקים ולנקוט במידת הצורך סנקציות תקציביות כנגד אוניברסיטאות שאינן מקיימות את הנחיותיה וממשיכות להעניק לעובדיהן תנאי שכר חריגים. בשלב השני עליה למצוא את הדרך שבה תוכל לסייע לממונה לקיים פיקוח ובקרה על השכר באוניברסיטאות גם ברמה הפרטנית, שכן לחריגות השכר הרבות הקיימות באוניברסיטאות וידועות לה שנים רבות יש השפעה רבה על מצבן הכספי של האוניברסיטאות. הפעולות האמורות מתחייבות מהתפקידים שהטילה הממשלה על ות"ת, והימנעותה מביצוען משמעותה שאין היא ממלאת את תפקידה כראוי, ויש לראות זאת בחומרה.

3. בהחלטת הממשלה מ-1977, שבה הוגדרו תפקידי ות"ת, לא נקבע הרכב החברים של מליאת ות"ת. מאחר שמעמדה ותפקידיה של ות"ת גם לא עוגנו כאמור בחוק מל"ג, הרכב המליאה נקבע בפועל על יסוד המלצות של ועדה שמינה בשנת 1971 שר החינוך דאז ועל פי החלטה של מל"ג מנובמבר 1972 (שנתיים לפני שמונתה ות"ת). עד סוף שנת הלימודים התשנ"ט (1998-1999) מנתה ות"ת שישה חברים: ארבעה פרופסורים (שניים מתחומי המדעים העיוניים ושניים מתחומי המדעים הניסויים), חברי הסגל האקדמי של האוניברסיטאות, ושני אנשי ציבור מתחומי הכלכלה, העסקים או התעשייה. משנת הלימודים התש"ס חבר בוות"ת גם איש סגל בכיר באחת מהמכללות האקדמיות המתוקצבות. מאז הקמתה של ות"ת מכהן בתפקיד היו"ר שלה אחד מהפרופסורים החברים בה.

בדוח שמוציאה כאמור ות"ת מדי שנה בשנה מפורטים, בין היתר, תפקידיה, מעמדה, עבודתה וחבריה. אשר להרכב החברים בה צוין בדוח כי הרכב זה "נועד להבטיח ראייה כוללת ומאוזנת בדינוני הוועדה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה ות"ת כי חבריה, שהם בעלי מעמד בשדה ההשכלה הגבוהה, אינם "נציגים של המוסדות להשכלה גבוהה בהם הם מועסקים". ות"ת הוסיפה וטענה כי העלאת ספק אם ההרכב שנקבע לוות"ת הוא ההרכב הראוי "יש בה כדי למוטט את מעמדה של ות"ת והמועצה להשכלה גבוהה ויכולתן לבצע תפקידיהן באופן מקצועי אשר ישרת את אינטרס הציבור בהבטחת רמת ההשכלה הגבוהה בישראל".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם חברי הסגל האקדמי המכהנים בוות"ת אינם נציגים של המוסדות להשכלה גבוהה, הם מועסקים במוסדות אלה, ובאופן טבעי הדבר מקשה על כל אחד מהם את הטיפול בכל עניין הקשור למוסד שהוא מועסק בו, ועל אחת וכמה את הטיפול בענייני שכר. על כן, כדי להבטיח פיקוח ראוי של מליאת ות"ת על האוניברסיטאות בתחום השכר בכלל ולעניין חריגות השכר והאכיפה המתבקשת כפרט, יש מקום לשקול את שינוי הרכב ות"ת, למשל הגדלת מספר נציגי הציבור במליאה.

4. כאמור לעיל, בידי ות"ת נמצאים זה זמן רב נתונים שלפיהם שיעור חברי הסגל שמקבלים מענקים אקדמיים גבוה בהרבה מהשיעור שעליו הסכימו ות"ת, ור"ה והממונה כבר בשנת 1994. באוגוסט 2005 סיכמה ועדה בהשתתפות נציגי הממונה, אג"ת וות"ת את המלצותיה בעניין

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

המענקים האקדמיים ודרכי הטיפול בחריגות המהותיות שביישום ההסכם בעניינים³⁷. ההמלצות הוגשו ליו"ר ות"ת, לממונה ולסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

בינואר 2006 הובאו ההמלצות לידיעת מליאת ות"ת, וזו החליטה שתדון ותקבל החלטה בנושא רק לאחר שתקבל את תגובתם של נשיאי האוניברסיטאות. במאי 2006 העביר יו"ר ות"ת, פרופסור שלמה גרוסמן, את ההמלצות לוור"ה. להמלצות צירף מכתב שהעביר לוועדה בנובמבר 2005 ובו חיזוה את דעתו כי מקצת ההמלצות אינן ריאליות, שכן הן מוציאות מכלל מקבלי המענקים חברי סגל רבים, "והדבר עלול להביא לסכסוכי עבודה קשים".

ביוני 2006 הודיע יו"ר ור"ה בשם נשיאי האוניברסיטאות ליו"ר ות"ת כי נושא "המענקים האקדמיים" הוא עניין מובהק מתחום יחסי העבודה, והדרך הנכונה לעשות בו שינויים היא בהידברות ולא בפעולה חד-צדדית. בתשובתו הוא הסתמך על הסתייגותו האמורה של יו"ר ות"ת עצמו מההמלצות וגם מחה על כך שנושא כזה נדון על ידי ועדה שרוב חבריה היו נציגי משרד האוצר ולא שותפו בה ראשי האוניברסיטאות.

הביקורת העלתה כי מליאת ות"ת לא קיימה עוד דיון בהמלצות הוועדה, וספק אם הן ייושמו. זאת אף שלפי הערכת הוועדה האמורה, יישומן היה יכול להביא לחיסכון של כ- 50 מיליון ש"ח בשנה, דבר שהיה מאפשר לאוניברסיטאות לייעד את הכספים שיתפנו לצורכיהן השוטפים, לכיסוי גירעונות, להוראה או למחקר.

לדעת משרד מבקר המדינה, יישום המלצות הוועדה יש בו כדי להביא לתיקון עיוות שנגרם משום שלא יושמו ההסכמות משנת 1994 בעניין שיעור חברי הסגל שיקבלו את המענקים. ות"ת וור"ה, שהיו שותפים להסכמות האמורות, היו צריכים לפעול בנמרצות ולעשות כל שביכולתם למימושן כדי להביא לחיסכון בהוצאות האוניברסיטאות על שכר.

בלי לגרוע כהוא זה מאחריותם של ראשי האוניברסיטאות לאי-קיום ההסכמות האמורות, מן הראוי שלהבא יקפידו הממונה וות"ת שכל ההסכמות שהם מגיעים אליהם עם האוניברסיטאות או עם ארגוני העובדים יעוגנו בהסכם כתוב כדי שלא יהיה אפשר לתרץ את אי-יישומן בהיעדר הסכם כתוב בעניינן.



מהאמור לעיל עולה שוות"ת, שמחויבת על פי החלטת הממשלה לעקוב אחר ניצול התקציבים של האוניברסיטאות כדי למנוע גירעונות או חריגות, נכשלה בתפקידה זה. אף על פי שההוצאות על שכר ופנסיה הן כאמור מרכיב ההוצאה העיקרי של האוניברסיטאות, ות"ת מפקחת על תנאי השכר, הפנסיה והפרישה באוניברסיטאות פיקוח כללי בלבד, וגם אותו היא מבצעת באופן חלקי ולא מספק. הפעולות שנקטה בעניין זה לא עלו בקנה אחד עם התפקידים שהטילה עליה הממשלה ועם האינטרס של המדינה. אף על פי שלוות"ת ידוע שנים רבות על חריגות שכר באוניברסיטאות בסכומים ניכרים ביותר, היא לא הטילה סנקציות כלשהן על האוניברסיטאות ולא עשתה די לביטול החריגות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות את מחדלה זה של ות"ת בחומרה.

37 בעניין זה ראו להלן בפרק המשנה "הטיפול של אגף התקציבים במשרד האוצר", עמ' 72-73.

הטיפול של אג"ת בענייני השכר באוניברסיטאות

בהחלטת הממשלה משנת 1977, שהוגדרו בה תפקידי ות"ת, נקבע, בין היתר, כי היא תהיה "גוף בלתי-תלוי שיעמוד בין הממשלה והמוסדות הלאומיים מצד אחד והמוסדות להשכלה גבוהה מצד שני בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה". משום כך הדיונים על הקצבות המדינה למוסדות להשכלה גבוהה, ובהן האוניברסיטאות, מתקיימים בדרך כלל בין אג"ת לוות"ת. ות"ת היא שמנהלת בפועל, על פי החלטת הממשלה, את תקציב ההשכלה הגבוהה הכלול בתקציב המדינה, מכיוון שהוטל עליה "לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה את התקציבים הרגיל והפיתוח, הכוללים והמאושרים"; אולם המחוקק והממשלה הטילו על משרד האוצר את האחריות לביצוע המדיניות התקציבית ואת הפיקוח על ביצוע תקציב המדינה, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר בחוק יסודות התקציב, בחוקי התקציב השנתיים ובהחלטות הממשלה. מכאן שהטלת האחריות האמורה לעיל על ות"ת אינה משחררת את משרד האוצר מלמלא, באמצעות אג"ת, את חובותיו על פי החוקים האמורים והחלטת הממשלה.

בשנות השמונים של המאה העשרים הונהגו בין אג"ת לוות"ת סדרי עבודה ודיווח. על פי הסדרים אלה נחתם ביניהם מדי פעם בפעם הסכם הקובע את מסגרת התקציב למערכת ההשכלה הגבוהה שתעמוד לרשות ות"ת לפרק זמן של שלוש עד חמש שנים (להלן - הסכם רב-שנתי). מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בהסכמים הרב-שנתיים שנחתמו בשנים 1986, 1989 ו-1992 לא פורטו במידה מספקת יעדים שביקשה הממשלה להשיג בתחום ההשכלה הגבוהה, ולא נקבעו בהם מנגנונים שיאפשרו לאג"ת לקיים בקרה על השימוש שוות"ת עושה בתקציב שברשותה.

משרד מבקר המדינה העיר בעבר למשרד האוצר כי עליו לקיים בקרה על השימוש של ות"ת בתקציב שברשותה, כדי שיישמר האיזון המתאים בין האינטרסים של המדינה, בין צורכי המשק והחברה ובין הרצון לשמור על חופש אקדמי. בעקבות זאת, בהסכם הרב-שנתי לשנות הלימודים התשנ"ז-התשס"א (1996-2001) פורטה, בין היתר, מערכת דיווחים על המוסדות להשכלה גבוהה שעל ות"ת למסור למשרד האוצר, ואולם לנושא השכר לא ניתן כל ביטוי בהסכם.

בהסכם הרב-שנתי לשנים התשס"ד-התשס"ח (2003-2008), שנחתם ביוני 2004, נקבע לראשונה כי אחד מהיעדים שוות"ת תיתן להם עדיפות בתקופת ההסכם יהיה "הסדרת הפיקוח והבקרה על תנאי העסקה ושכר של הסגל במוסדות להשכלה גבוהה", ולעניין זה ניתן ביטוי מפורט בשני סעיפים של ההסכם, כדלהלן:

1. תכניות הבראה והתייעלות לאוניברסיטאות: אוניברסיטאות שיש גירעון בתקציבן הרגיל ואשר יבקשו סיוע מיוחד לצמצומו, יתבקשו להכין תכניות הבראה והתייעלות; לביצוע התכנית יידרש אישור ות"ת ואג"ת. בשנים שבהן יבצעו את התכנית יקבלו אוניברסיטאות אלה מאג"ת (באמצעות ות"ת) הקצבות מיוחדות לסיוע למימון ביצועה.

כחלק מתנאי הסף לאישור הסיוע האמור נדרשה כל אוניברסיטה לחתום על טופס הצהרה והתחייבות שניסח אג"ת, ובו התחייבה, בין היתר, לשתף פעולה עם הממונה באופן מלא, "בהתאם [להיותה של האוניברסיטה] גוף נתמך לפי חוק יסודות התקציב, על כל הנגזר מכך,

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

לרבות שיתוף פעולה עם הנחיות ודרישות הממונה על השכר, ובכלל זה בחינת תשלומי שכר ופנסיה חריגים, והתחייבות לביטולם במידה ונמצאו כאלה³⁸.

ות"ת הודיעה לאוניברסיטאות, על דעתו של אג"ת, כי אוניברסיטה שלא תחתום על טופס ההצהרה או שתעמוד רק בחלק מהתחייבותיה, לא תזוכה בסכומים שנקבעו לה. חמש מהאוניברסיטאות חתמו על ההצהרה כפי שנדרשו, ובעקבות זאת זוכו משנת 2005 בחלק יחסי מהסכומים שנקבעו להן.

(א) נמצא כי אף על פי שאוניברסיטת תל-אביב חתמה על ההצהרה כפי שנדרשה, ניסיונו של הממונה לקיים בה על סמך ההצהרה ביקורת בנושא תנאי שכר ופרישה לא צלח, והאוניברסיטה דחתה את מועד תחילתה פעמים רבות. במרס 2005 פנה אג"ת לוות"ת והודיע לה כי "לאור האמור, נראה כי האוניברסיטה אינה עומדת בהתחייבותה ולפיכך, נבקש כי ות"ת תיקח את הסכומים שהועברו לאוניברסיטה כמקדמות". רק בעקבות צעד זה של אג"ת ניאותה אוניברסיטת תל-אביב לאפשר ליחידת האכיפה לקיים את הביקורת האמורה³⁹.

(ב) שתי אוניברסיטאות לא חתמו כיתר האוניברסיטאות על טופס ההצהרה כנדרש, ולכן לא זוכו באותה העת בסכומים שנקבעו להן: אוניברסיטת בר-אילן לא חתמה כלל, ואילו הטכניון שינה את הסעיף בטופס ההצהרה שעוסק בשיתוף פעולה עם הממונה ומחק ממנו את המילים "בהתאם להיותו גוף נתמך לפי חוק יסודות תקציב, על כל הנגזר מכך, לרבות שיתוף פעולה עם הנחיות ודרישות הממונה על השכר". רק במאי 2007 ניאות הטכניון לחתום על טופס ההצהרה בנוסח שקבע אג"ת, וות"ת הודיעה לו כי תזכה אותו בסך של כ-212 מיליון ש"ח בגין שנות הלימודים התשס"ד-התשס"ו (2003-2006).

הביקורת העלתה כי בפברואר 2007 חתמה אוניברסיטת בר-אילן על טופס ההצהרה וההתחייבות והעבירה אותו לוות"ת בצירוף מכתב חתום על ידי נשיא האוניברסיטה ועל ידי המנכ"ל (להלן - המכתב הנוסף). במכתב הנוסף צוין, בין היתר, שהתחייבותה של האוניברסיטה על גבי הטופס "כפופה להוראות הדין ולכל מניעה חוקית", ושהאוניברסיטה רואה את ההתחייבות כאילו תוספת זאת נאמרה בה. אף על פי שהאוניברסיטה לא נהגה כיתר האוניברסיטאות, אישר אג"ת לוות"ת לזכותה בסך של 24 מיליון ש"ח בגין שנת הלימודים התשס"ה (2004-2005).

כתשובתו של אג"ת למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הוא כתב כי "אוניברסיטת בר-אילן חתמה על טופס ההצהרה וההתחייבות ללא כל הסתייגות, כמו יתר המוסדות... מבחן התוצאה בהקשר זה הוא החשוב... מוסד שלא ישתף פעולה עם הממונה כפי שהצהיר, יקוזז ממנו סכומי התמיכה שניתנו בנושא... כל שנותר להבנתנו, הוא להתחיל ולבצע ביקורות באוניברסיטאות, שהרי מבחן ההצהרה של האוניברסיטאות הוא בעצם קיומה של ביקורת".

38 פרטים נוספים על תכניות ההבראה וההתייעלות ראו להלן בפרק "התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן", עמ' 119-123.

39 בעניין ממצאי משרד מבקר המדינה בנושא זה וטיפול הממונה בטיטת הרוח ובממצאיה ראו לעיל עמ' 61-62.

ואולם ממכתבו של הממונה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2007 עולה כי דעתו שונה וכי הוא "אכן רואה בחומרה את התנהלותה של אוניברסיטת בר-אילן בעניין צירוף המכתב [הנוסף] וזאת במטרה לנסות ולעקר מתוכן את טופס ההצהרה וההתחייבות אשר חוייבה לחתום עליו במסגרת תכנית ההבראה. חמור הדבר במיוחד על רקע העובדה כי נשיא האוניברסיטה משמש במקביל כנשיא ור"ה אשר מוביל את המו"מ מול משרד האוצר בנושא חריגות השכר". גם ממכתבה של אוניברסיטת בר-אילן למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2007 עולה כי מבחינתה המכתב הנוסף הוא אכן חלק בלתי נפרד מטופס ההצהרה וההתחייבות, שכן, לדבריה, הוא "מגן הן על ות"ת והן על האוניברסיטה מפני נטילת התחייבות או ביצוע פעולה שאינם במסגרת החוק".

יתר על כן, ממכתבים שכתבו ור"ה והאוניברסיטאות למשרד מבקר המדינה ולממונה במהלך הביקורת הנוכחית, וכן מהפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו בשנת 2007 (כלומר לאחר שהאוניברסיטאות חתמו על טופס ההצהרה וההתחייבות) בין נציגי הממונה לנציגי ור"ה בעניין הפיקוח על השכר, עולה כי האוניברסיטאות, ובהן אוניברסיטת בר-אילן, ממשיכות לסרב להכיר בסמכותו החוקית של הממונה לקיים עליהן פיקוח ובקרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, "מבחן התוצאה" בנושא סמכות הממונה אינו ביצוע בדיקה זו או אחרת של הממונה באוניברסיטה כלשהי, אלא הכרה קבועה ובלא תנאי של האוניברסיטאות בסמכותו המלאה של הממונה לקיים עליהן פיקוח ובקרה ולבצע כלפיהן וכלפי מי שאישר את התשלומים החריגים פעולות אכיפה בכל דרך שימצא לנכון, כנהוג על ידיו, כדי שיוחזרו לקופות האוניברסיטאות הכספים ששולמו שלא כדין. כאמור לעיל, האוניברסיטאות אינן מכירות בסמכויות הללו, ולכן בפועל הממונה אינו מפקח עליהן כנדרש. על כן על אג"ת לוודא כי כל האוניברסיטאות - בכללן אוניברסיטת בר-אילן - חתומות על טופס ההצהרה וההתחייבות כפי שהוא וללא סייג, ולהתנות בכך כל העברת כספים שהיא. על אג"ת, בתיאום עם ות"ת ועם הממונה, לפנות ללא דיחוי לכל האוניברסיטאות ולהודיע להן כי מאחר שבפועל אין הן מכירות בסמכותו החוקית של הממונה, הוא מתכוון לקזז מהן לאלתר את כל הכספים המיוחדים שקיבלו למימון תכניות ההבראה שלהן, אלא אם כן יסכימו לפיקוח מלא בפועל כמתחייב מחוק יסודות התקציב, בייחוד נוכח היקף הכספים המועברים להן.

אג"ת הודיע בתשובתו כי הוא תומך ב"פעולה נמרצת לאלתר של כל הנוגעים בדבר בתחום הפיקוח על השכר. במידה והממונה על השכר יצביע על היעדר שיתוף פעולה מצד המוסדות או על חריגות שכר במוסדות מסוימים, לא נהסס להשתמש בכלי התקציבי בהתאם להוראתו וממצאיו של הממונה על השכר באוצר".

2. פיקוח ובקרה בתחומי השכר ותנאי העבודה: בסעיף 8 להסכם הרב-שנתי שנחתם ביוני 2004 לשנות הלימודים התשס"ד-התשס"ח סוכם כי יש להסדיר שני נושאים: מענקים אקדמיים ועבודה פרטית של הסגל האקדמי. לשם כך תוקם ועדה משותפת למשרד האוצר (אג"ת והממונה) ולוות"ת, והיא תבחן את הנושאים ותגיש את המלצותיה ליו"ר ות"ת.

הוועדה הוקמה בשנת 2005, והיא הגדירה, לדברי הממונה, "חמשה תחומי פעולה המחייבים הקטנת הוצאות והתייעלות ליישום התכנית [הרב-שנתית]. הנושאים הם: (1) מענקים אקדמיים (2) עבודה פרטית ושעות הוראה (3) תוספות מחקר (4) פנסיה (5) פיקוח ובקרה".

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

באוגוסט 2005 הגישה הוועדה ליו"ר ות"ת את המלצותיה בנושא הראשון שעסקה בו - "מענקים אקדמיים". במבוא ציינה הוועדה כי ההמלצות נועדו לעודד את המצוינות האקדמית אגב עמידה בקריטריונים המקוריים המזכים במענקים ולהתאים את הוצאות המוסדות בנושא לקריטריונים אלה; זאת בהתחשב בכך ששיעור מקבלי המענקים בכל האוניברסיטאות היה כ-86%, ואילו במועד ההחלטה להעניקים (1994) סוכם כי בממוצע יקבלו את המענק 60%-70% מחברי הסגל בלבד. על כן המליצה הוועדה, בין היתר, על "מעבר לשיטה של ניקוד כל הפעילויות האקדמיות בהוראה ובמחקר... ויצירת מדרג בין כלל הסגל כאשר קבלת המענק תחול על 60%-70% מהמובילים ברשימה. כל מוסד יקבע את אחוז הזכאים בו בטווח זה".

כמו כן המליצה הוועדה, בעקבות הערת משרד מבקר המדינה בעניין המענקים האקדמיים⁴⁰, כי קבלת "מענק על פי קריטריונים" תותנה בזכאות לקבלת "מענק עבור הקדשת זמן מלא למוסד". יישום ההמלצות האמורות היה אמור להביא לחיסכון של 50 מיליון ש"ח לשנה.

הביקורת העלתה כי עד ספטמבר 2007 לא אומצו המלצות הוועדה עקב הסתייגות יו"ר ות"ת, פרופסור שלמה גרוסמן, והתנגדות ור"ה, אף על פי שחלק מההמלצות עסקו ביישום הבנות והסכמות שוור"ה וות"ת היו שותפים להן כבר בשנת 1994. גם אם הבנות אלה לא עוגנו בהסכם השכר שנחתם עם חברי הסגל האקדמי באותה שנה, אין הדבר פוטר את ור"ה ואת ות"ת מלפעול בנחישות ובנחרצות להסדרת הנושא; הוועדה לא המשיכה לדון ביתר הנושאים, ובעצם חדלה מלפעול.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלנושאים שבהם אמורה לעסוק הוועדה יש השלכות כספיות ניכרות, אג"ת, ות"ת והממונה צריכים לפעול בהקדם להידוש פעולותיה ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותם כדי שהמלצותיה בעניין המענקים האקדמיים ובנושאים אחרים שתבחן יידונו, וההמלצות שיאומצו ייושמו ללא דיחוי.



מהאמור לעיל עולה שאף על פי שלהוצאות השכר יש השפעה מכרעת על מצבן הכספי של האוניברסיטאות ועל יכולתן למלא את ייעודן העיקרי - הוראה אקדמית ומחקר - רק משנת 2004 נדרש אג"ת, שלו אחריות לא מועטה בתחום תקצוב המוסדות להשכלה גבוהה, לעניין הסדרת הפיקוח והבקרה על תנאי ההעסקה והשכר במוסדות אלה. ואולם אג"ת לא השתמש בכל האמצעים שעמדו לרשותו כדי להסדיר את הנושא ולמנוע חריגות שכר - וכפועל יוצא מכך גם הוצאות לא מוצדקות על שכר - באוניברסיטאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אג"ת, בתיאום עם ות"ת ועם הממונה, להטיל את כל כובד משקלו, בין היתר באמצעות עיכוב תקציבים, ולהסדיר לאלתר את הפיקוח על תנאי השכר, הפנסייה והפרישה במוסדות להשכלה גבוהה.

המעורבות של ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה)⁴¹

כאמור, רק ביולי 1999, כ-14 שנה לאחר ששר האוצר קבע כי האוניברסיטאות הן גופים נתמכים, הודיע ור"ה לראשונה בשם האוניברסיטאות, כי הוא מסתייג מהחלת חוק יסודות התקציב עליהן. באותו מועד הכין ור"ה מסמך פנימי בשם "השתלשלות היחסים בין הממונה על השכר למוסדות להשכלה גבוהה". במסמך נסקרה, בין היתר, פעילותם של נציגי הממונה בשלוש האוניברסיטאות שבדק, והובע חשש שהממונה ינסה להשוות את השכר באוניברסיטאות לזה הנהוג בשירות המדינה, וחברי סגל יידרשו להחזיר כספים שקיבלו.

הביקורת העלתה כי באותו חודש התקיים דיון בוור"ה בהשתתפות נשיאי כל האוניברסיטאות, ובמהלכו "הובעה דעה מוסכמת לפיה יש לעשות הכל למניעת התערבות ישירה של הממונה על השכר בענייני המוסדות" (ההדגשה אינה במקור).

ממסמכים שנמצאו בתיקי ור"ה עולה כי בסיכום דיון שהתקיים בוור"ה ביולי 1999 בהשתתפות מנכ"לי האוניברסיטאות ומנכ"ל ות"ת נאמר, בין היתר, כי "בשלב זה הסיכום עם הממונה על השכר [מר יובל רכלבסקין] שיפסק הלחץ המאסיבי של יחידת האכיפה על האוניברסיטאות, תאסף אינפורמציה אולם לא יערך שום טיפול בנושא" (ההדגשה אינה במקור). בדיון שהתקיים בוור"ה בספטמבר 1999 דיווח יו"ר ור"ה כי נשיאי האוניברסיטאות החליטו "להיפגש עם שר האוצר ולהתריע בפניו על דרכי וצורת הטיפול של יחידת הממונה על השכר". בסיכום דיון אחר, שהתקיים בוור"ה באוקטובר 1999, נאמר כי "בדיונים שהתקיימו עם הממונה על השכר הסכים הממונה בשלב זה לעצור את התהליכים והשימועים בבדיקת תנאי השכר וההעסקה של עובדי האוניברסיטה".

משרד מבקר המדינה העלה כי בהמשך הדברים לא חסכו חברי ור"ה לדורותיהם במאמצים כדי לסכל את פעולותיו של הממונה. ור"ה והאוניברסיטאות הוסיפו להסתייג מחלות חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות עד מועד סיום הביקורת. הם המשיכו לסכל את ניסיונותיו של הממונה להגיע להסדרים עם האוניברסיטאות שיאפשרו לו לקיים באופן סדיר פיקוח אמתי ויעיל על תנאי השכר הנהוגים בהן, כולל טיפול בחריגות השכר הניכרות הקיימות בהן, כפי שהוא עושה בגופים נתמכים ומתוקצבים אחרים.

ממסמכי ור"ה עולה שגם כאשר נקרתה ההזדמנות להעלות את העניין לפני ערכאה משפטית, היא לא נוצלה. להלן הפרטים:

בשנת 1996 הגיש חבר סגל של אוניברסיטת בר-אילן תביעה לבית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב. עילת התביעה נסבה סביב דרישתו לקבל, על סמך הסדר קיבוצי מ-1965, זכויות מסוימות בגין תקופת כהונתו כדיקן, שהאוניברסיטה סירבה לתת לו. היועמ"ש, שהתייצב על פי בקשת האוניברסיטה כצד להליך, הגיש לבית המשפט מסמך המפרט את עמדתו, ובו בין היתר טען שחוק יסודות התקציב חל על המוסדות להשכלה גבוהה.

41 על הקמת ור"ה ופעולותיו ראו בהרחבה בפרק "ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה)", עמ' 9-12.

הועלה כי אוניברסיטת בר-אילן הגיעה בשנת 2001 לפשרה עם חבר הסגל האמור ושילמה לו סך של 75,000 ש"ח, אף שבתחילה לא היה לדעתה מקום לשלם לו את התשלום שדרש. בית הדין האזורי לעבודה תל-אביב-יפו אישר את ההסכם שבין חבר הסגל, האוניברסיטה והיועמ"ש ונתן לו תוקף של פסק דין. עקב כך לא דן בית הדין בתביעה, ועמדתו האמורה של היועמ"ש, שלפיה סעיף 29 לחוק יסודות התקציב חל על האוניברסיטאות, לא נדונה, וממילא לא קיבלה תוקף משפטי.



ההוצאות על השכר הן כאמור מרכיב ההוצאה העיקרי של האוניברסיטאות, ואחת הדרכים לחסוך כספים כדי להפנות משאבים גדולים יותר למילוי ייעודן העיקרי - הוראה אקדמית ומחקר - היא ביטול תנאי שכר מועדפים וחריגות שכר באמצעות פיקוח כדין של הממונה. לדעת משרד מבקר המדינה, היה אפשר לצפות מראשי האוניברסיטאות ומוור"ה, כמי שמופקדים על כספי ציבור ועל ניהולם של המוסדות, שיעשו כל שנדרש וינצלו כל הזדמנות שתיקרה בדרכם כדי שהמוסדות יחסכו בעלויות וימלאו ביתר יעילות את תפקידם. ואולם מהאמור לעיל עולה כי לא זו בלבד שהם אינם פועלים כאמור, אלא שהם עושים זה שנים רבות כל שביכולתם כדי למנוע מהממונה לקיים על האוניברסיטאות פיקוח אמתי ויעיל, ואף כדי להימנע מלהגיע להכרעה משפטית בנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, התנהגות מעין זו אינה עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי ועם האינטרסים האמתיים של האוניברסיטאות.

הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל

בתחילת נובמבר 2006 מינו ראש הממשלה מר אהוד אולמרט, שרת החינוך פרופ' יולי תמיר ושר האוצר דאז, מר אברהם הירשזון, ועדה שתבחן את מערכת ההשכלה הגבוהה ותמליץ על "מדיניות למבנה ושיפור ההשכלה הגבוהה ומתכונת אופן תקצובה, לרבות השינויים המומלצים על המשאבים העומדים לרשות ההשכלה הגבוהה לאור המלצות הוועדה" (להלן - ועדת שוחט או הוועדה). ליו"ר הוועדה מונה שר האוצר לשעבר מר אברהם שוחט. חברים נוספים שמונו למליאת הוועדה היו שרת החינוך, שכיהנה גם כיו"ר מל"ג, יו"ר ות"ת, נשיא האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, נציגים של משרד ראש הממשלה ושל משרד האוצר ונציגי ציבור⁴². משקיפים ומשתתפים בדיוני הוועדה היו, בין היתר, סגן יו"ר מל"ג, מנכ"ל מל"ג (המשמש גם מנכ"ל ות"ת), נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר ונציגת שרת החינוך. הוועדה פעלה בארבע ועדות משנה לתחומים השונים שנקבעו בכתב המינוי.

42 ד"ר ליאורה מרידור הצטרפה למליאת הוועדה עם מינויה לתפקיד יו"ר ועדת המשנה לקביעת מערכי הסיוע ושכר הלימוד.

במהלך הביקורת הנוכחית הסב משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של הממונה דאז, מר אלי כהן, לכך שבה בעת שהוא נוקט פעולות להחלת הפיקוח על האוניברסיטאות ולהסדרתן, ועדת שוחט בוחנת את מערכת ההשכלה הגבוהה, והדבר נעשה בלי תיאום ביניהם. בעקבות זאת פנה הממונה בדצמבר 2006 ליו"ר הוועדה והודיע לו כי הוא מקיים דיונים עם ראשי האוניברסיטאות כדי להסדיר את סוגיית חריגות השכר באוניברסיטאות ואת אופני הפיקוח והבקרה שלו עליהן.

בביקורת נמצא כי הממונה לא הבהיר במכתבו ליו"ר הוועדה שבפועל האוניברסיטאות כופרות בסמכותו לפקח עליהן, וממילא לא ביקש שהוועדה תתחשב בעניין זה בדיוניה כדי שתוכל להתנות מתן סיוע כלשהו לאוניברסיטאות בהסדרה קבועה של הפיקוח עליהן. גם נציגי אג"ת וות"ת, שהיו חברים בוועדה וידעו שהאוניברסיטאות מסרבות להכיר בחלות חוק יסודות התקציב עליהן, לא העלו נושא עקרוני זה בישיבות הוועדה, והיא לא עסקה בו בדיוניה מיזמתה.

ביולי 2007 הגישה ועדת שוחט את הדוח שהכינה לראש הממשלה, לשרת החינוך ולשר האוצר. בין היתר המליצה "להגדיל את משאבי מערכת השכלה גבוהה בהדרגה עד לתוספת שנתי של כ-2.5 מיליארד ש"ח בהתשע"ג [2012-2013]. המקורות לכך יהיו תוספות מתקציב המדינה [1.491 מיליארד ש"ח], בצד ערכון שכר הלימוד [0.834 מיליארד ש"ח] ותגבור ההכנסות העצמיות [0.150 מיליארד ש"ח]"; כלומר הוועדה המליצה בעצם להגדיל בכ-1.5 מיליארד ש"ח את ההקצבות שהמדינה מעבירה בכל שנה למערכת ההשכלה הגבוהה.

יו"ר הוועדה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כי הוועדה לא דנה בנושא השכר מכיוון שלא הוסמכה לכך בכתב המינוי שלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להצר על שהממונה, אג"ת וות"ת לא ניצלו הזדמנות נוספת שנקרתה בדרכם להביא לידי פתרון את סוגיית חלות חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות, כדי לאפשר פיקוח יעיל יותר על תנאי השכר הנהוגים בהן ולטפל בחריגות השכר הרבות הקיימות בהן והידועות להם זה שנים. יש לראות בחומרה את עצם הדבר שהממונה, אג"ת וות"ת גם לא ביקשו מהוועדה שתשקול להמליץ שהסיוע הניכר למערכת ההשכלה הגבוהה יותנה בהכרה של האוניברסיטאות בחלות חוק יסודות התקציב עליהן ובהסכמתן לאפשר לממונה, ללא תנאי, להפעיל את סמכויותיו, כולל פעולות אכיפה ודרישה להשבת שכר, אם ידרש הדבר.

ביולי 2008 דנה הממשלה לראשונה בדוח ועדת שוחט והחליטה להמשיך בדיוניה בנושא במסגרת הדיונים בתקציב המדינה לשנת 2009.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלממשלה יש כאמור אינטרס ברור שיהיה פיקוח על תנאי השכר הנהוגים באוניברסיטאות, ונוכח החלטתה כבר בשנת 2000 "לבחון את הצורך בתיקון חקיקה" כדי לאפשר פיקוח כזה, מן הראוי שתשקול להסדיר את סוגיית חלות חוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות, כדי שיונהג כלפיהן פיקוח כדין, בטרם תאמץ את המלצות ועדת שוחט, שחשיבותן למערכת ההשכלה הגבוהה רבה.

כבר בתחילת שנות השמונים של המאה העשרים נדרשה הממשלה לתופעה שלפיה תאגידים ציבוריים שונים העניקו לעובדיהם הטבות ותנאי שכר חריגים שאינם נהוגים לגבי כלל עובדי המדינה. כדי למגר תופעה זו נקבע בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, כי גופים מתוקצבים ונתמכים (ובהם האוניברסיטאות) לא ינהיגו שינויים בשכר אלא על פי מה שהוסכם או הונהג כלפי עובדי המדינה או באישורו של הממונה על השכר במשרד האוצר.

ההון האנושי הוא אחד מהמשאבים החשובים של מדינת ישראל, אם לא החשוב שבהם. מערכת ההשכלה הגבוהה היא אחד האמצעים המרכזיים לפיתוח משאב זה, ולכן מצאה המדינה לנכון להפנות אליה תקציבים ניכרים. עם זאת, עליה לוודא שמערכת זו תתנהל באופן יעיל ותקיין ובלא חריגות בתחום השכר, והדבר אמור להיעשות באמצעות רשויות שונות, כל אחת בתחומה - משרד האוצר (יחידת הממונה, אג"ת, אגף החשכ"ל), מל"ג וות"ת, רשות המסים בישראל, רשם ההקדשות, משרד מבקר המדינה ועוד.

משרד מבקר המדינה כבר התריע כמה פעמים בעבר בדוחות שפרסם כי האוניברסיטאות נתנו לעובדיהן תנאי שכר ופרישה מועדפים וכי חריגות השכר הניכרות שהיו בהן לא אושרו על ידי הממונה או על ידי וות"ת; כן העלה משרד מבקר המדינה כי הממונים לדורותיהם וות"ת לא פעלו למנוע חריגות אלה ולא פיקחו על מתן תנאי השכר והפרישה באוניברסיטאות.

עניין זה לא הוסדר עד מועד סיום הביקורת הנוכחית. ההוצאות על שכר הן מרכיב ההוצאה העיקרי של האוניברסיטאות, ואף על פי שהאוניברסיטאות צברו במהלך השנים גירעונות ניכרים, הן ממשיכות לתת לעובדיהן תנאי שכר מועדפים; חלק מהתנאים ניתנו על סמך הסדרים קיבוציים, נהגים או הסכמים אישיים, בהם תנאים שלא אושרו כנדרש על ידי הממונה, ועל כן הם נחשבים חריגים. לתנאי שכר אלה, שרובם מובאים בחשבון לעניין המשכורת הקובעת לצורך חישוב הפנסיה והפיצויים, יש השפעה מכרעת על המשך צבירת הגירעונות האמורים ועל יתרת הסכומים שהאוניברסיטאות יכולות להפנות למילוי ייעודן העיקרי - הוראה אקדמית ומחקר. האוניברסיטאות מסרבות להכיר בחלות חוק יסודות התקציב עליהן ואינן מאפשרות לממונה לפקח עליהן. באמצעות ור"ה הן עושות מאמצים רבים לסכל כל ניסיון של הממונה להגיע לפתרון ולהחיל עליהן פיקוח אמתי ויעיל.

משרד האוצר, ובייחוד הממונים לדורותיהם, לא פעלו בנמרצות ולא השתמשו בכל האמצעים שעמדו לרשותם - בניגוד לאופן שהם נוהגים במגזרים אחרים - כדי להסדיר את הפיקוח על האוניברסיטאות ולטפל בחריגות השכר הניכרות של עובדיהן, הידועות להם זה שנים.

ות"ת, שמחויבת על פי החלטת הממשלה לעקוב אחר ניצול התקציבים של האוניברסיטאות כדי למנוע גירעונות או חריגות, כשלה בתפקידה בכך שלא מנעה את הגירעונות הניכרים שצברו האוניברסיטאות במהלך השנים. היא מפקחת על תנאי השכר באוניברסיטאות פיקוח רופף בלבד. הפעולות שנקטה בנושא לא עלו תמיד בקנה אחד עם התפקידים שהטילה עליה הממשלה ועם האינטרס של המדינה.

האחריות לחריגות השכר הניכרות באוניברסיטאות מוטלת בראש ובראשונה על הנהלותיהן, אשר מצד אחד העניקו לעובדיהן לאורך השנים, ללא אישור, תנאי שכר ופרישה מועדפים, ומצד אחר סיכלו כל ניסיון לפקח על האוניברסיטאות פיקוח כדין. ואולם אין בכך כדי להמעיט מאחריותם בעניין זה של הממונים, של אג"ת ושל ות"ת, שכאמור לא עשו די כדי למנוע את התופעה. גם כשנקרו לפנייהם הזדמנויות לפתרון הבעיה, הם לא ניצלו אותן ולא התנו את מתן תוספות התקציב הניכרות שאושרו למערכת ההשכלה הגבוהה במהלך השנים בהסדרת הפיקוח על השכר.

אין חולק על חשיבותם של המוסדות להשכלה גבוהה בכלל ושל אוניברסיטאות המחקר בפרט, ובמידת הצורך יש מקום שהמדינה תסייע להם. בחוק מל"ג נקבע כי מל"ג תהיה רשאית להציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות, וכי תקצובם ייעשה על פי אמות מידה שוויוניות. אולם קביעות אלה אינן פוטרות את רשויות המדינה מלקיים פיקוח בקרה על השימוש שעושות האוניברסיטאות בסיוע שהן מקבלות מהמדינה, כל רשות בתחומה, ואף אינן נותנות לאוניברסיטאות זכות לעשות בסיוע זה ככל העולה על רוחן.

לטענת האוניברסיטאות כי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב סותר את החופש האקדמי הניתן להן לפי סעיף 15 לחוק מל"ג אין כל מקום, שכן, כפי שכבר ציינו בזמנו משרד המשפטים, החופש האקדמי אין משמעו "התפרעות תקציבית והתנערות מפיקוח תקציבי". לכן אי-אפשר לקבל כמובן מאליו שבאמתלה של חופש אקדמי יעניקו האוניברסיטאות לעובדיהן תנאי שכר מועדפים ולא יבקשו לכך אישור של הממונה, אף שנדרש לקבל אישור שכזה. השימוש הנרחב שעושים האוניברסיטאות, ור"ה ואף ות"ת בסעיף 15 לחוק מל"ג מחייב כי הגורמים המוסמכים יבהירו לאוניברסיטאות בהקדם כי בתחום השכר אין הן צריכות להיות שונות מגופים ציבוריים אחרים המקבלים תקציבים מכספי המדינה.

פעולות האוניברסיטאות בתחום הכספי בכלל ובתחום השכר בפרט מעידות לכאורה כי הן יוצאות מנקודת הנחה שגויה, ולפיה השתתפות המדינה בתקציביהן, ללא בקרה מספקת של רשויות המדינה על השימוש בהקצבות, מובטחת לדורות. יתר על כן, לפי הממצאים בדוח זה נראה שהאוניברסיטאות וור"ה מנצלים את מעמדה של מערכת ההשכלה הגבוהה ואת החשיבות שמייחסת לה המדינה ופועלים בחוסר אחריות באופן שמגזרים אחרים אינם מרשים לעצמם, והם אף עושים שימוש נרחב בעקרון החופש האקדמי כדי להימנע מפיקוח וממעקב כדין על השימוש שהאוניברסיטאות עושות בכספי ציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם ות"ת ומשרד האוצר (יחידת הממונה ואג"ת) אינם מדגישים מספיק במגעייהם עם האוניברסיטאות כי אין חובה לתת לאוניברסיטאות שיעור מסוים של סיוע מכספי המדינה; וכי במידת הצורך אפשר ואף צריך לקצץ בהקצבותיהן של אותן אוניברסיטאות המעניקות לעובדיהן תנאי שכר חריגים וצוברות עקב כך גירעונות מתמשכים, דבר הפוגע במישרין ביכולתן למלא את ייעודן העיקרי כראוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום אפוא שכל הנוגעים בדבר - משרד האוצר (יחידת הממונה ואג"ת), ות"ת, האוניברסיטאות וור"ה - יפעלו לאלתר להסדרת הפיקוח על השכר. על משרד האוצר ות"ת לפעול בנחישות ובדחופות ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותם להשגת מטרה זו, ובכלל זה לשקול התניית מתן תקציבים לאוניברסיטאות בהסרת התנגדותן לפיקוח של הממונה. במידת הצורך יש להביא להכרעה משפטית את הסוגיה העקרונית בדבר סמכות הממונה לפקח על האוניברסיטאות או ליזום בהקדם תיקון חקיקה שיבהיר למען הסר ספק שהמוסדות להשכלה גבוהה כפופים להוראות חוק יסודות התקציב כלשונו.

הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות

מן הראוי שוור"ה יפנים את האחריות הציבורית שמוטלת עליו ועל חבריו - ראשי האוניברסיטאות - לניהול תקין ויעיל של האוניברסיטאות, יסדיר כראוי את תנאי השכר הנהוגים בהן בלא לאפשר חריגות ויחדול ממאמציו לסכל את הניסיונות של הממונה לקיים בעניין זה פיקוח כדין.

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

תקציר

בשנים 1982-1955 הונהגו הסדרי פנסיה תקציבית בטכניון, באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת חיפה. בתל-אביב ובחיפה כללו ההסדרים הללו רק את הסגל האקדמי. לסגל המינהלי באוניברסיטאות האלה הונהג (באוניברסיטת תל-אביב ב-1964 ובאוניברסיטת חיפה ב-1979) הסדר של פנסיה חיצונית צוברת (להלן - פנסיה צוברת), ולפיו העובד מפריש 5.5% משכרו, והמעביד - 12%.

בספטמבר 1992 החליטה הממשלה לפעול להפסקת צבירת התחייבויות של פנסיה תקציבית כלפי עובדי מדינה חדשים וכלפי עובדים חדשים בגופים מתוקצבים ונתמכים (כהגדרתם בחוק יסודות התקציב)¹.

בשנת 2001 הנהיגה האוניברסיטה העברית פנסיה צוברת לעובדיה החדשים, ובשנים 2004-2007 הנהיגו זאת שאר האוניברסיטאות שבהן הייתה נהוגה פנסיה תקציבית². העובדים הוותיקים באוניברסיטאות האלה ממשיכים להיות מבוטחים בפנסיה תקציבית.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מרס 2006 - יוני 2007, לסירוגין, את מעורבותם של משרד האוצר ושל ות"ת בהחלת הסדרי פנסיה צוברת על העובדים החדשים באוניברסיטאות. כמו כן נבדקו הצעדים שנקטו משרד האוצר, ות"ת והאוניברסיטאות עצמן כדי לצמצם את גירעונותיהן האקטואריים של האוניברסיטאות וכדי להבטיח את זכויות הפנסיה של עובדיהן הוותיקים, שעליהם עדיין חל הסדר פנסיה תקציבית.

1 מאחר שהאוניברסיטאות הן גופים נתמכים לעניין חוק יסודות התקציב, חייבה ההחלטה את משרד האוצר לטפל גם בעניינן.
2 האוניברסיטה העברית - כלפי עובדים שהחלו לעבוד בה מ-1.7.00; אוניברסיטת תל-אביב - כלפי עובדים שהחלו לעבוד בה מ-1.10.03; אוניברסיטת חיפה והטכניון - כלפי עובדים שהחלו לעבוד בהם מ-1.1.04.

עיקרי הממצאים

משרד מבקר המדינה בדק את הסדרי הפנסיה והפרישה באוניברסיטאות כמה וכמה פעמים בעבר והתריע על שהאוניברסיטאות שהנהיגו פנסיה תקציבית בתנאים מועדפים נהגו בחוסר אחריות, צברו בגינה התחייבויות בסכומים ניכרים (בסך כולל של כ-10 מיליארד ש"ח) ולא יצרו בעבורה עתודות ויעודות³; האוניברסיטאות אף דחו במשך שנים רבות את הטיפול בבעיה זו ולא פעלו כמתחייב ממצבן.

הפנסיה התקציבית

הנהגת פנסיה תקציבית

הטכניון, אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת חיפה הנהיגו בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים פנסיה תקציבית באופן חד-צדדי, ללא מעורבות של משרד החינוך⁴ (שהעביר אליהם במישרין את הקצבות המדינה לפני שנת 1974 - השנה שבה הוקמה ות"ת) וללא מעורבות של משרד האוצר.

נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר הסכימו בשנת 1979 לאשר לאוניברסיטה העברית להנהיג פנסיה תקציבית, אולם הם התנו זאת בכך שעובדיה החדשים לא יקבלו את התשלומים החריגים ואת תנאי הפנסיה העדיפים שהיו נהוגים בה לפני השינוי, ותנאי הפנסיה התקציבית שיקבלו יהיו כנהוג בשירות המדינה. בשנת 1982 חתמו האוניברסיטה העברית וארגוני העובדים שלה על הסכם בדבר פנסיה תקציבית, אולם תנאי הפנסיה המועדפים שהיו נהוגים בה קודם לכן הוחלו גם על עובדים חדשים.

ות"ת ומשרד האוצר, שידעו שהאוניברסיטה העברית הנהיגה את הפנסיה התקציבית באופן חד-צדדי, לא עשו דבר בעניין זה, וות"ת לא נקטה פעולה כלשהי לביטול ההסדר, אף שהדבר התחייב נוכח פעולתה החד-צדדית של האוניברסיטה.

בביקורת הנוכחית הועלה כי ות"ת לא ניצלה את סמכויותיה ואת מעמדה כגורם המתקצב את המוסדות להשכלה גבוהה ומפקח עליהם. היא לא הצליחה להביא לידי כך שפנסיה צוברת, שעלותה למעביד (האוניברסיטאות) נמוכה מזו של פנסיה תקציבית, תונהג בכל האוניברסיטאות כלפי כל העובדים, ואפילו לא עשתה ניסיון של ממש להביא לכך שתנאי הפנסיה התקציבית שהעובדים זכאים לה יותאמו לתנאי הפנסיה התקציבית הנהוגה בשירות המדינה.

3 עתודה - רישום במאזן של התחייבות לזמן ארוך שסכומה ומועדי פירעונה נאמדים. יעודה - נכסים שנצברו לשם מימוש ההתחייבות הרשומה כעתודה.

4 במהלך השנים שונה שמו של המשרד כמה פעמים. במועד סיום הביקורת נקרא המשרד "משרד החינוך", וכך הוא ייקרא בדוח.

התחייבויות האקטואריות של האוניברסיטאות

היקף ההתחייבויות האקטואריות של ארבע האוניברסיטאות שבהן נהוגה פנסיה תקציבית גדל בשיעור של 9%-153% מספטמבר 1997 ועד ספטמבר 2006. האוניברסיטאות לא הפקידו ביעודות סכומים מספיקים להבטחת עמידתן בהתחייבויותיהן האקטואריות, ועקב כך הן צברו גירעונות אקטואריים בסכומים ניכרים - בשנים האמורות גדל הגירעון האקטוארי שלהן בשיעור של 9%-1,806% (במחירי ספטמבר 2006). בולטת לרעה האוניברסיטה העברית, שטרם הקימה יעודה להבטחת עמידתה בהתחייבותה האקטוארית, ולכן צברה גירעון אקטוארי בסך כ-9.2 מיליארד ש"ח, שהוא מלוא התחייבותה האקטוארית. הגירעונות האקטואריים של יתר האוניברסיטאות הסתכמו כדלהלן: בטכניון בכ-2.8 מיליארד ש"ח (75% מסך התחייבותו האקטוארית), באוניברסיטת תל-אביב בכ-3.0 מיליארד ש"ח (92%), ובאוניברסיטת חיפה בכ-0.3 מיליארד ש"ח (53%). לא ברור כיצד האוניברסיטאות מתכוונות לממן גירעונות אלה, היות שאין להן תכניות שיש בהן להביא לכיסוי מלא של הגירעונות.

חלק ניכר מהיעודות שמחזיקות האוניברסיטאות להבטחת תשלומי הפנסיה של עובדיהן מקורו בכספים מיוחדים שקיבלו לשם כך מוות"ת. במהלך השנים אישרה ות"ת לטכניון, לאוניברסיטת תל-אביב ולאוניברסיטה העברית להשתמש בכספי היעודות לצמצום גירעונות שוטפים חדשים שנוצרו בתקציביהן, שכן לטעמה "הגירעונות נוצרו בחלקם מתשלומי הפנסיה התקציבית". בדרך זו העדיפה ות"ת לנקוט גישה של "כיבוי שרפות" ולמצוא פתרון לטווח הקצר במקום להגות תכנית כוללת לפתרון הבעיה לטווח הארוך, ובכך בעצם אפשרה לאוניברסיטאות להמיר גירעון בגירעון.

ממצאי הביקורת הנוכחית מעידים על הזנחה קשה וממושכת בטיפול בגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות שנבדקו. הגורמים הממלכתיים המעורבים בנושא - אג"ת וות"ת - נכשלו במשך שנים רבות במילוי תפקידי המעקב והבקרה ולא הצליחו למנוע מהאוניברסיטאות לצבור גירעונות. כישלונה של ות"ת בולט בייחוד נוכח העובדה שאחד מתפקידיה המרכזיים על פי החלטת ממשלה מ-1977 הוא לעקוב אחר ניצול התקציבים של המוסדות להשכלה גבוהה כדי למנוע גירעונות או חריגות.

הדיווח החשבונאי על ההתחייבויות

אוניברסיטת חיפה נוהגת כראוי ורושמת במאזניה את כל התחייבויותיה העתידיות בגין זכויות עובדים - ובהן פנסיה תקציבית - שהצטברו במשך השנים, ואילו האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב והטכניון אינם נוהגים כך. הם אינם רושמים במאזניהם את ההתחייבויות האמורות, ורק בביאורים לדוחות הכספיים הם מציגים נתונים שונים שנוגעים לעניין ונלקחו מדוחות אקטואריים שמכניסים עבורם מפעם לפעם אקטוארים חיצוניים; גם בעניין אופן הצגת הנתונים בביאורים לדוחות הכספיים אין אחידות.⁵

5 בעניין הצגת ההתחייבויות ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 29-39.

ההוצאות השוטפות בגין פנסיה ופיצויים

ההוצאות השוטפות בגין תשלומי פנסיה ופיצויים באוניברסיטאות שנהוגה בהן פנסיה תקציבית גדלו משנת הלימודים התשנ"ז (1996-1997) עד שנת הלימודים התשס"ו (2005-2006) בשיעורים ניכרים, ומשום כך גדל גם שיעור ההוצאות שלהן על תשלומי הפנסיה התקציבית והפיצויים מסך כל הוצאותיהן. בשנת התשס"ו הוא הגיע לכ-25.6% באוניברסיטה העברית, לכ-13.6% בטכניון, לכ-10.1% באוניברסיטת תל-אביב ולכ-4.3% באוניברסיטת חיפה.

על פי הדוחות האקטואריים שהוכנו עבור האוניברסיטאות בסוף שנת 2005, תשלומי הפנסיה השנתית של האוניברסיטה העברית צפויים לגדול עד שנת 2023 לסך של 496.06 מיליון ש"ח - גידול של כ-54.6% לעומת שנת 2005; תשלומי הפנסיה השנתית של הטכניון צפויים לגדול עד שנת 2030 לסך של 240.79 מיליון ש"ח - גידול של כ-104.2% לעומת שנת 2005; תשלומי הפנסיה השנתית של אוניברסיטת תל אביב צפויים לגדול עד שנת 2032 לסך של 228.6 מיליון ש"ח - גידול של כ-168.3% לעומת שנת 2005.

תנאי פנסיה ושכר מועדפים

בביקורת הנוכחית הועלה כי למרות המלצות קודמות של מבקר המדינה לבטל את תנאי הפנסיה המועדפים הניתנים באוניברסיטאות - כגון: שיטת צבירת פנסיה מואצת באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת חיפה; צבירת זכויות פנסיה בשיעור כפול בידי בעלי תפקידים רבים באוניברסיטה העברית ובטכניון; וצבירת פנסיה ששיעורה הגיע עד 92% מהשכר הקובע באוניברסיטה העברית⁶ - האוניברסיטאות ממשיכות להעניק את כל ההטבות האמורות לעובדים הוותיקים שעדיין מבוטחים בפנסיה תקציבית. אמנם הטבות אלה מעוגנות בהסדרים או בהסכמים בין האוניברסיטאות לעובדיהן, ועל כן מבחינה משפטית האוניברסיטאות אינן יכולות לבטלן באופן חד-צדדי, אולם מאחר שמשרד האוצר וות"ת לא אישרו את ההטבות האלה, אין הם חייבים להשתתף במימון.

עד יוני 2007, מועד סיום הביקורת, לא ייחסה ות"ת תשומת לב ראויה להטבות ולתנאים המועדפים שמעניקות האוניברסיטאות לעובדיהן היוצאים לגמלאות. היא לא דרשה מהן נתונים כמותיים על עלותם של התנאים וההטבות האלה, וגם לא ניסתה לאמוד, באמצעות האקטוארים שהזמינה, את השפעתם של אותם תנאים והטבות על ההתחייבויות האקטואריות של האוניברסיטאות ועל תזרים התשלומים העתידיים לפנסיה שעליהן לשלם.

ההתחייבויות האקטואריות של האוניברסיטאות ותזרים התשלומים העתידיים שלהן לפנסיה מושפעים במידה רבה גם מתנאי השכר שזוכים להם העובדים הפעילים: ההטבות ותנאי השכר המועדפים שנותנות האוניברסיטאות לעובדיהן מגדילים גם את ההתחייבויות האקטואריות שלהן וגם את ההוצאות בגין תשלומי

6 ראו דוח מבקר המדינה משנת 1990.

פנסיה תקציבית ופיצויים, ועל כן הם מצמצמים את המשאבים הכספיים העומדים לרשותן למימון פעילותן השוטפת. חלק מתנאים אלה ניתנו ללא אישורו של הממונה על השכר כנדרש, ולכן מדובר בתנאי שכר חריגים.⁷

כמו בעניין תנאי השכר החריגים, גם לגבי תנאי הפנסיה המועדפים לא ביצעה יחידת הממונה פעולות פיקוח ואכיפה באוניברסיטאות, וממילא לא פעלה בעצמה או באמצעות ות"ת לאיסוף המידע בעניין ולהפסקת מתן ההטבות החריגות בתנאי השכר והפרישה ובהסדרי הפנסיה התקציבית לעובדים שהחלו לעבוד באוניברסיטאות לאחר מרס 1988, המועד שבו הוחל על האוניברסיטאות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.⁸

המעבר לפנסיה צוברת

משרד מבקר המדינה המליץ כבר בשנת 1990 לאוניברסיטאות שנהוגה בהן פנסיה תקציבית כי ישקלו להפעיל במקומה פנסיה צוברת ולהחילה תחילה על העובדים החדשים. בה בעת פעלה ות"ת, ללא הצלחה, להעברת עובדי האוניברסיטאות להסדר של פנסיה צוברת. בספטמבר 1992 החליטה הממשלה לפעול להעביר לפנסיה צוברת, בין היתר, גם את עובדי הגופים הנתמכים, אך המעבר לפנסיה צוברת הסתיים בכל האוניברסיטאות רק בשנת 2007.

האוניברסיטה הראשונה שהנהיגה פנסיה צוברת לעובדיה החדשים הייתה האוניברסיטה העברית, והיא עשתה זאת משנת 2001 ואילך בעקבות הסכם שנחתם באוגוסט 1999 בינה ובין ות"ת (להלן - הסכם העקרונות). בהסכם זה התחייבה ות"ת, בין היתר, כי כל עוד תשלם האוניברסיטה למי מעובדיה פנסיה תקציבית, תשתתף בתשלומיה גם ות"ת, באמצעות הקצבות מיוחדות. על פי הנוסחה שנקבעה בדבר שיעור ההשתתפות של ות"ת ועל פי התחזית שהייתה בידי ות"ת, הסיוע אמור להסתכם בעשרות מיליוני שקלים בשנה במשך יותר מ-35 שנים; בשנות הלימודים התשס"ב-התשס"ג (2001-2003) העבירה ות"ת לאוניברסיטה העברית סך כולל של כ-180 מיליון ש"ח על חשבון התחייבות זו. הואיל והקצבות המדינה למערכת ההשכלה הגבוהה מסוכמות בין אג"ת לוות"ת, הרי שוות"ת נהגה בחוסר אחריות כאשר התחייבה להעניק לאוניברסיטה העברית במשך יותר מ-35 שנה סיוע שוטף בסכומים ניכרים בלי שתיאמה זאת מראש עם אג"ת, בלי שבדקה אם אכן יהיו בידיה סכומים פנויים הדרושים לכך ובלי שבחנה את ההשפעות שיש לדבר על תקציב ההשכלה הגבוהה ואת הפגיעה האפשרית במכלול היעדים שהתקציב נועד לממן.

אף על פי שידוע לוות"ת זה שנים רבות על התנאים העדיפים של הסדר הפנסיה התקציבית באוניברסיטה העברית ועל ההטבות החריגות והניכרות שהעובדים זוכים להן במסגרת הסדר זה, שלא קיבלו את אישורה ואת אישורו של משרד האוצר, לא

7 על תנאי השכר והפרישה באוניברסיטאות, על סמכויות הממונה ועל היעדר הפיקוח שלו על תנאים אלה ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 13-79.

8 ראו שם, עמ' 51-64.

פעלה ות"ת כדי לבטל או לצמצם את אותם תנאים והטבות במסגרת הסכם העקרונות שעליו חתמה עם האוניברסיטה העברית.

האוניברסיטה העברית התחייבה בהסכם העקרונות להקים קרן פנימית, להפריש אליה 17.5% משכרם של העובדים הוותיקים שהסדר הפנסיה התקציבית ממשיך לחול עליהם ולהעביר אליה גם את ההקצבות המיוחדות שתקבל מוות"ת. ואולם האוניברסיטה השתמשה בהפרשות ובהקצבות המיוחדות של ות"ת למימון התשלומים השוטפים של הפנסיה התקציבית של כל הגמלאים. מהאמור לעיל עולה כי האוניברסיטה ממשיכה לנהוג בחוסר אחריות. היא לא ניצלה כראוי את הכספים הפנויים העומדים לרשותה בשל ההקצבות המיוחדות שקיבלה מוות"ת, כפי שהתחייבה, ולא עשתה דבר כדי להקל את נטל תשלומי הפנסיה הגבוהים שיהיה עליה לשלם בעתיד; מכיוון שלא נצברו כספים בקרן הפנימית, בפועל ות"ת היא שנושאת ברובה המכריע של עלות המעבר של עובדי האוניברסיטה לפנסיה צוברת. עובדה זאת ידועה זה זמן לוות"ת, אך היא אינה עושה דבר בעניין, ויש לראות זאת בחומרה.

באוגוסט 2001 הציעה ות"ת לטכניון, לאוניברסיטת תל-אביב ולאוניברסיטת חיפה לעבור לפנסיה צוברת ולהגיע עמה להסכם על בסיס אותם העקרונות שסוכמו עם האוניברסיטה העברית. ואולם רק לאחר שאג"ת הודיע לוות"ת באפריל 2003 כי המעבר לפנסיה צוברת יהיה התנאי הראשון למימון תכניות ההבראה של האוניברסיטאות לשנות הלימודים התשס"ד-התשס"ח (2003-2008) הנהיגה אוניברסיטת תל-אביב פנסיה צוברת לעובדים חדשים שהחלו לעבוד בה מאוקטובר 2003, והטכניון ואוניברסיטת חיפה הנהיגו פנסיה כזאת לעובדים חדשים שהחלו לעבוד בהם מינואר 2004.

ות"ת ואג"ת לא התנו את מתן הסיוע במימון תכניות ההבראה של האוניברסיטאות בהתחייבותן לרשום במאזניהן עתודות שיבטאו את כל זכויות הפנסיה שממשיכים לצבור העובדים הוותיקים ולהפריש כנגדן באופן שוטף כספים ליעודות המתאימות. בעקרונות שתכניות ההבראה אמורות לכלול על פי ההסכם הרב-שנתי בין ות"ת לאג"ת (הקובע את מסגרת התקציב של מערכת ההשכלה הגבוהה) אין כל ביטוי לגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות, וממילא לא נקבע כיעד הצורך לפעול לכיסוי אותם הגירעונות.

הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל (ועדת שוחט)⁹

דוח ועדת שוחט, שהוגש ביולי 2007, הומלץ, בין היתר, "להגדיל את משאבי מערכת ההשכלה הגבוהה בהדרגה עד לתוספת שנתית של כ-2.5 מיליארד שקלים בתשע"ג [2012-2013]". הגדלת המשאבים תיעשה, בין היתר, על ידי הקצאת 200 מיליון שקלים לבסיס התקציב עד שנת תשע"ב [2011-2012] בגין תכניות הבראה למוסדות אשר בין השאר נהוגים בהם תשלומי פנסיה תקציבית".

9 על ועדת שוחט ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 75-76.

נציגים של ות"ת ושל אג"ת שהשתתפו בוועדת שוחט לא הסבו את תשומת לבם לא לגידול הניכר שחל בגירעונותיהן האקטואריים של האוניברסיטאות ובהוצאותיהן על תשלומי הפנסיה התקציבית, לא להשפעות שיש לכך על פעילותן השוטפת, ולא לכך שהאוניברסיטאות הנהיגו את הפנסיה התקציבית באופן חד-צדדי. נציגי ות"ת ואג"ת בוועדה גם לא הבהירו לה כי הסדרי הפנסיה התקציבית שהנהיגו האוניברסיטאות כוללים תנאים שאינם מקובלים בהסדרי הפנסיה התקציבית בשירות המדינה, וכי האוניברסיטאות לא הפרישו לעתודות וליעודות את כל הכספים הדרושים לתשלומי הפנסיה. עקב כך לא דנה הוועדה בעניינים אלה.

סיכום והמלצות

הוצאות בגין פנסיה תקציבית ופיצויים הן קשיחות וכמעט אי-אפשר לצמצמן, וככל ששיעורן מסך ההוצאות גדול יותר, מצטמצמת הגמישות הניהולית. לאוניברסיטאות שבהן נהוגה פנסיה תקציבית יש גירעונות אקטואריים ניכרים, ועל פי התחזיות שבידיהן, נטל ההוצאה השנתית בגין תשלומי הפנסיה יכביד מאוד על תקציבן במשך שנים רבות. אמנם עובדים חדשים שמתחילים לעבוד באוניברסיטאות האלה אינם מבוטחים עוד בפנסיה תקציבית אלא בפנסיה צוברת, אולם בכך לא נפתרה בעייתן של האוניברסיטאות. האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב והטכניון ממשיכים לנהוג בחוסר אחריות ואינם מפרישים כספים די הצורך - אם בכלל - כדי שיוכלו לעמוד בעתיד בנטל הכבד של תשלומי הפנסיה. הם גם ממשיכים להעניק הטבות חריגות לעובדים הוותיקים המבוטחים עדיין בפנסיה תקציבית, ודבר זה תורם תרומה ניכרת לגירעונות האקטואריים ולנטל הכבד של תשלומי הפנסיה על תקציבם.

הפנסיה התקציבית באוניברסיטאות והגירעונות האקטואריים שהיא גררה משולים לפצצת זמן. לפיכך ראוי שכל הנוגעים בדבר - ות"ת, משרד האוצר והאוניברסיטאות - ינקטו פעולה נמרצת ומידית בתחום זה. עליהם לפעול בנחישות ובדחיפות כדי לתת מענה טוב יותר לבעיית הפנסיה התקציבית הצפויה להכביד על תקציבן של האוניברסיטאות, שחלק ניכר מעובדיהן עדיין זכאים לפנסיה תקציבית. יש לגרום לכך שהאוניברסיטאות ינהגו באחריות מרבית, יתרמו את חלקן לפתרון בעיותיהן ויתחילו להפריש באופן מסודר עבור העובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית, ליעודות פנימיות או לקרנות חיצוניות, לפחות את ההפרשות הנהוגות בפנסיה צוברת. על הממונה לבחון את תנאי השכר והפרישה שמעניקות האוניברסיטאות לעובדים אלה ולפעול על פי המתחייב מתוצאות בדיקתו.



מבוא

הסדרי פנסיה ופרישה נועדו להבטיח אמצעי קיום לעובד ולמשפחתו לאחר שיפרוש לגמלאות כשיגיע לגיל הפרישה או לאחר שיפוט, ובמקרים מסוימים גם לאחר שיתפטר¹⁰.

זכויות הפנסיה של עובדי האוניברסיטאות נקבעו מפעם לפעם בהסכמים נפרדים בין כל אחת מהאוניברסיטאות לארגוני העובדים שלה. בשנים 1955-1982 הונהגו הסדרי פנסיה תקציבית בטכניון, באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת חיפה. בתל-אביב ובחיפה כללו ההסדרים הללו רק את הסגל האקדמי. לסגל המינהלי באוניברסיטאות האלה הונהג (בתל-אביב ב-1964 ובחיפה ב-1979) הסדר של פנסיה חיצונית צוברת (להלן - פנסיה צוברת), ולפיו העובד מפריש 5.5% משכרו, והמעביד - 12%.

בספטמבר 1992 החליטה הממשלה "לפעול להפסקתה של צבירת ההתחייבויות בפנסיה תקציבית לגבי עובדי מדינה חדשים... להטיל על הממונה על השכר באוצר לנהל במסגרת הסכם... בשרות הציבורי... מו"מ על ביטוח פנסיוני לעובדים חדשים בשרות הציבורי בתוכנית צוברת". כמו כן הוחלט להחיל את העקרונות האלה גם על גופים מתוקצבים ונתמכים (כהגדרתם בחוק יסודות התקציב)¹¹.

לאחר מגעים ארוכים שקיים משרד האוצר עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) נחתם במרס 1999 הסכם קיבוצי שבו הוסכם, בין היתר, על מעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. בפברואר 2002 אישרה הכנסת תיקון לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, בדבר מעבר לפנסיה צוברת¹². בפועל הסדר פנסיה צוברת בשירות המדינה הוחל על עובדים חדשים מ-1.4.02.

נציגי משרד האוצר וראשי האוניברסיטאות דנו בעניין הפנסיה התקציבית באוניברסיטאות כבר ב-1997. ב-2001 הנהיגה האוניברסיטה העברית פנסיה צוברת לעובדיה החדשים, ובשנים 2004 - 2007 הסדירו זאת שאר האוניברסיטאות שבהן הייתה נהוגה פנסיה תקציבית¹³. העובדים הוותיקים באוניברסיטאות האלה ממשיכים להיות מבוטחים בפנסיה תקציבית.

הוצאות בגין פנסיה תקציבית ופיצויים קשיחות אפילו יותר מהוצאות בגין שכר. בניגוד להוצאות שכר, שבעת משבר אפשר לעתים לצמצמן באמצעות פיטורי עובדים או אי-קליטת עובדים חדשים, את הוצאות הפנסיה התקציבית והפיצויים כמעט אי-אפשר לצמצם. מכאן שהוצאות אלה הן נטל כספי ותקציבי על האוניברסיטאות, ובייחוד אם הן נמצאות במגמת עלייה, וככל ששיעורן מסך ההוצאות גדול יותר, כך מצטמצמת הגמישות הניהולית. נטל כזה עלול להקשות על

-
- 10 יש שני סוגים של הסדרי פנסיה: פנסיה צוברת, המבוססת על הפרשות של עובדים ומעבידים, ופנסיה תקציבית, המאופיינת במימון מלוא הזכויות מתקציב המעביד. בין שני הסוגים האלה יש עוד הבדלים, הגורמים לכך שעבור המעביד עלות הפנסיה התקציבית גבוהה מזו של הפנסיה הצוברת, ובהם הגדלת שיעורי הפנסיה, הגדלת תקופת השירות, פרישה מוקדמת והטבות נוספות (עוד בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 40 (1990), עמ' 1-11).
 - 11 מאחר שהאוניברסיטאות הן גופים נתמכים לעניין חוק יסודות התקציב (ראו לעיל, עמ' 26), חייבה ההחלטה את משרד האוצר לטפל גם בעניינן.
 - 12 התיקון נעשה במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002.
 - 13 האוניברסיטה העברית - כלפי עובדים שהחלו לעבוד בה מ-1.7.00; אוניברסיטת תל-אביב - כלפי עובדים שהחלו לעבוד בה מ-1.10.03; אוניברסיטת חיפה והטכניון - כלפי עובדים שהחלו לעבוד בהם מ-1.1.04.

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

האוניברסיטאות לבצע את תכניות הפיתוח האקדמי שלהן, ויתרה מזאת, יקשה עליהן גם לשמור על יציבותן, בייחוד אם תשית עליהן המדינה קיצוצים תקציביים.

מבקר המדינה בדק בעבר כמה פעמים היבטים שונים של הסדרי הפנסיה והפרישה באוניברסיטאות¹⁴ ומצא, בין היתר, כי האוניברסיטאות שהנהיגו פנסיה תקציבית צברו בגינה התחייבויות בסכומים ניכרים ולא יצרו עבורן עתודות ויעודות¹⁵ להבטחת זכויות העובדים, וכי הן גם דחו במשך שנים את הטיפול בבעיה ולא פעלו כמתחייב ממצבן.

ברוח מבקר המדינה משנת 1999¹⁶ צוין כי בסוף שנת הכספים¹⁷ התשנ"ז (30.9.97) היו לארבע האוניברסיטאות שנהוגה בהן פנסיה תקציבית (העברית, תל-אביב, חיפה והטכניון) התחייבויות אקטואריות בגין זכויות הפנסיה והפרישה של עובדיהן בסך כולל של כ-10 מיליארד ש"ח, וכי שלוש מהן (העברית, תל-אביב והטכניון) לא יצרו עתודות בעבור חלק ניכר מהתחייבויות אלה.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מרס 2006 - יוני 2007, לסירוגין, את מעורבותם של משרד האוצר ושל ות"ת בהחלת הסדרי פנסיה צוברת על העובדים החדשים באוניברסיטאות. כמו כן נבדקו הצעדים שנקטו משרד האוצר, ות"ת והאוניברסיטאות עצמן כדי לצמצם את גירעונותיהן האקטואריים של האוניברסיטאות וכדי להבטיח את זכויות הפנסיה של עובדיהן הוותיקים, שעליהם עדיין חל הסדר פנסיה תקציבית.

הפנסיה התקציבית

הנהגת פנסיה תקציבית

1. הפנסיה התקציבית אינה נהוגה בכל האוניברסיטאות אלא רק בארבע מהן: בטכניון מונהגת פנסיה תקציבית לחברי הסגל האקדמי ולחברי הסגל המינהלי משנת 1955; באוניברסיטת תל-אביב מונהגת פנסיה תקציבית לחברי הסגל האקדמי משנת 1964; באוניברסיטת חיפה נהוגה פנסיה תקציבית לחברי הסגל האקדמי משנת 1968; ובאוניברסיטת העברית מונהגת פנסיה תקציבית לעובדי הסגל האקדמי ולעובדי הסגל המינהלי משנת 1982. בשלוש האוניברסיטאות האחרות - בר-אילן, בן-גוריון ומכון ויצמן - מונהגת פנסיה צוברת. כמו כן מבוטחים בפנסיה כזו עובדי הסגל המינהלי של אוניברסיטת תל-אביב ושל אוניברסיטת חיפה.

-
- 14 ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת באוניברסיטת העברית בירושלים (1967), עמ' 26-32; מבקר המדינה, דוח על הביקורת בטכניון - מכון טכנולוגי (1968), עמ' 36-39; מבקר המדינה, דוח על הביקורת באוניברסיטת העברית בירושלים (1981), עמ' 65-69; דוח מבקר המדינה משנת 1990, עמ' 55-102; דוח מבקר המדינה משנת 1999, עמ' 11-21.
- 15 עתודה - רישום במאזן של התחייבות לזמן ארוך שסכומה ומועדי פירעונה נאמדים. יעודה - נכסים שנצברו לשם מימוש ההתחייבות הרשומה כעתודה.
- 16 על הממצאים שהועלו באותו דוח בעניין הפיקוח על תנאי השכר, הפנסיה והפרישה באוניברסיטאות ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות" עמ' 27, 28, 29, 51, 63.
- 17 שנת הכספים של האוניברסיטאות מקבילה פחות או יותר לשנת הלימודים האקדמית ונמשכת מתחילת אוקטובר עד סוף ספטמבר בשנה שלאחר מכן.

להחלטה אילו הסדרי פנסיה להנהיג במוסד ובאיזו מתכונת להנהיגם יש השלכות כספיות ניכרות, שכן עבור המוסד עלות הפנסיה התקציבית גבוהה יותר מעלות הפנסיה הצוברת¹⁸, וגם תזרים המזומנים הצפוי לו בכל אחת מהשיטות הוא שונה: מוסד שמונהגת בו פנסיה צוברת נדרש להפריש מיום העבודה הראשון של העובד במוסד, מדי חודש בחודש, סכומים לקופת הפנסיה, וסכומים אלה מופרשים עד שהעובד פורש ממקום עבודתו, אך מרגע שהעובד יוצא לגמלאות פוסקות הוצאות האוניברסיטה בגינו; מוסד שמונהגת בו פנסיה תקציבית אינו נדרש להפריש במהלך שנות עבודתו של העובד סכומים כלשהם לקופה חיצונית, אך מרגע שהעובד יוצא לגמלאות, המוסד נדרש לשלם בגינו סכומים גדולים יותר מאלה שהיה משלם לקרן פנסיה צוברת, ועל כן עליו לייעד במסגרת תקציבים רב-שנתיים מקורות לכיסוי הוצאות אלה.

דברי ההסבר להצעת חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב] (תיקון מס' 39) (עובדים חדשים), התשנ"ו-1996 (ראו להלן), נמנו חסרונותיה של שיטת הפנסיה התקציבית, ונאמר בהם בין השאר כי "יצירת ההוצאה התקציבית בעת מימוש זכויות הפנסיה ולא במהלך צבירת ההתחייבויות מעוותת את התקציב ויוצרת התחייבות עתידית גדולה, ללא ביטוי מתאים בתקציב השוטף; כתוצאה מכך יש חשש שקבלת החלטות ועריכת הסכמים... נעשים ללא התחשבות בשיקולים אמיתיים וללא בקרה תקציבית".

עיקר הקצבותיה של ות"ת לאוניברסיטאות, שמוגדרות על ידה "הקצבות ישירות", ניתנות על פי מודל שפיתחה, שמבוסס על מתן תמורה לאוניברסיטאות בעד תפוקותיהן בתחומי ההוראה והמחקר ואינו מתחשב כלל בתוצאות הכספיות של פעילותן (הן תוצאות על בסיס מזומן והן תוצאות על בסיס צבירות¹⁹); אולם מכיוון שעל פי החלטת ממשלה מ-1977, ות"ת אמורה לעקוב אחר ניצול התקציבים של האוניברסיטאות כדי למנוע גירעונות או חריגות²⁰, ומכיוון שלהסדרי הפנסיה השונים יש כאמור השלכות כספיות ניכרות ושונות על תקציבי המוסדות, על ות"ת להיות מעורבת - באופן רציף ככל האפשר - בהסדרי הפנסיה הנהוגים באוניברסיטאות ולבחון מדי פעם בפעם את השינויים שחלים בהם ואת השפעתם על מצבן הכספי של האוניברסיטאות, על יציבותן ועל יכולתן להתמודד עם ההוצאות הצפויות בגין תשלומי הפנסיה לעובדיהן.

הטכניון, אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת חיפה, שהנהיגו כאמור פנסיה תקציבית עוד לפני שהוקמה ות"ת בשנת 1974, עשו זאת ללא מעורבות של משרד החינוך (שהעביר אליהם במישרין את הקצבות המדינה לפני שהוקמה ות"ת) ושל משרד האוצר. לאמתו של דבר הם הנהיגו את הפנסיה התקציבית באופן חד-צדדי, ולא הובטח להם שהמדינה תסייע להם במימון הסדר פנסיה שעלותו גבוהה.

האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת תל-אביב טענו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2007 כי הן לא היו זקוקות לאישורם של משרד האוצר או של ות"ת להנהגת הפנסיה התקציבית, שכן לא היה "צורך חוקי בכך".

2. באוניברסיטה העברית הייתה עד 1982 קופת פנסיה מקיפה שנוהלה כגוף עצמאי וניזונה מניכויים ממשכורות העובדים ומהפרשות האוניברסיטה, בשיעור של 5% מכל צד. מכיוון שבמשך שנים רבות לא העבירה האוניברסיטה לקופת הפנסיה את חלקה בהפרשות, ומכיוון שעל פי

18 ראו להלן בפרק המשנה "ההתחייבויות האקטואריות של האוניברסיטאות" וכן בפרק המשנה "תנאי פנסיה ושכר מועדפים".

19 שיטה חשבונאית שלפיה רישום של כל הכנסה או הוצאה נעשה מיד עם ביצוען, בין שבוצעו במזומן ובין שלא.

20 על הקמת ות"ת ועל תפקידיה ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 64-65.

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

ההסדרים בינה ובין העובדים, עובד שפרש לגמלאות היה זכאי להחזר הכספים שהפריש לקופת הפנסיה, שולמו כל התשלומים לגמלאים מתקציב האוניברסיטה, כלומר שיטת הפנסיה התקציבית הונהגה למעשה באוניברסיטה העברית שנים רבות לפני שנת 1982.

בשל רצונה של האוניברסיטה העברית להנהיג פנסיה תקציבית גם להלכה וכדי שתוכל לקבל ממשרד האוצר סיוע כספי, היא פנתה בשנת 1979, בתיאום עם ות"ת, לנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) ולמשרד האוצר וביקשה לאשר את שינוי שיטת הפנסיה. נש"מ ומשרד האוצר הסכימו לאשר את השינוי, אולם התנו זאת בכך שהעובדים החדשים של האוניברסיטה שיתחילו לעבוד בה לאחר הנהגת השינוי, לא יקבלו את התשלומים החריגים ואת תנאי הפנסיה העדיפים שהיו נהוגים בה לפני השינוי (ראו להלן), ותנאי הפנסיה התקציבית שיקבלו יהיו כנהוג בשירות המדינה. העובדים הוותיקים של האוניברסיטה העברית ימשיכו ליהנות מחלק לא מבוטל מתנאי הפנסיה שהיו נהוגים בה עד אז. האוניברסיטה קיימה משא ומתן עם נציגי עובדיה בעניין הפנסיה התקציבית, ובעקבות זאת חתמה עמם בספטמבר 1982 על הסכם בדבר פנסיה תקציבית, אולם ההסכם לא עלה בקנה אחד עם התנאים שהציבו נש"מ ומשרד האוצר, שכן תנאי הפנסיה המועדפים שהיו נהוגים קודם לכן הוחלו גם על עובדים חדשים²¹.

מאחר שבסופו של דבר המעבר לפנסיה תקציבית נעשה ללא אישור משרד האוצר ונש"מ, גם ות"ת לא נתנה את הסכמתה לכך (ראו להלן). ות"ת ומשרד האוצר, שידעו שהאוניברסיטה העברית הנהיגה את הפנסיה התקציבית באופן חד-צדדי, לא עשו דבר בעניין זה. אמנם ות"ת הבהירה במכתביה לאוניברסיטה מאפריל וממאי 1995 כי "הסדר הפנסיה [באוניברסיטה העברית] בזמנו נעשה בצורה חד צדדית על ידי האוניברסיטה ואין לו כל גיבוי מגורם ממלכתי כלשהו [וכן] שיטת חישוב הפנסיה באוניברסיטה העברית וצורת תשלומה לא קיבלה מעולם את אישור ות"ת או כל גורם ממלכתי אחר", אך ות"ת לא נקטה פעולה כלשהי לביטול ההסדר, כמתחייב נוכח פעולתה החד-צדדית של האוניברסיטה.

3. כאמור, לשינוי שבין שיטות הפנסיה ובין ההסדרים הפרטניים בכל אחת מהאוניברסיטאות יש השלכות כספיות ניכרות, וספק אם יש מקום לייחודיות ולשונוות כזאת במערכת ציבורית הניזונה ברובה מכספי מדינה. אוניברסיטה שנהוגה בה פנסיה תקציבית - ומשום כך אין היא מחויבת להפריש באופן שוטף לקופת פנסיה חיצונית או פנימית כספים בגין זכויות הפנסיה של עובדיה, והיא אף אינה עושה זאת בפועל - יש לה בטווח הקצר יתרון לכאורה על פני אוניברסיטה שנהוגה בה פנסיה צוברת ומחויבת להפריש כספים באופן שוטף לקופת פנסיה.

בדצמבר 2001 התריעה אוניברסיטת בר-אילן על כך שהנהגת פנסיה תקציבית בכמה מהאוניברסיטאות פוגעת באוניברסיטאות האחרות, שכן "אי יצירת עתודות נאותות באוניברסיטאות בהן קיימת פנסיה תקציבית [ראו להלן], הותירה בידיהן במשך כל השנים משאבים כספיים אשר אפשרו להן להגדיל את התפוקה בהוראה ומחקר, וכתוצאה מכך גדלה יותר ההקצבה שניתנה להן מוות"ת, ומטבע הדברים גידול זה בא על חשבון ההקצבות שניתנו לשאר האוניברסיטאות... הקצבה זו של ות"ת... יוצרת אפליה לא מוצדקת בחלוקת המשאבים ופוגעת דווקא באוניברסיטאות אשר עמדו בכללי מינהל מסודרים בנושא הפנסיה".

ברוח מבקר המדינה משנת 1990 צוין כי ות"ת אמנם טיפלה בשנים הראשונות להקמתה בנושא הפנסיה וניסתה להגיע לכלל שיטה אחידה בכל האוניברסיטאות, אולם עד שנת 1987 "לא הייתה

21 ראו דוח מבקר המדינה משנת 1990, עמ' 69.

פעילות של ממש לקידום העניין", ולא נבחנו שיטות הפנסיה השונות הנהוגות באוניברסיטאות והשפעת השונות ביניהן על הקצבות ות"ת לאוניברסיטאות ועל יציבותן בעתיד. כן צוין בדוח זה כי בסוף שנות השבעים של המאה העשרים ניאונה כאמור ות"ת לסייע לאוניברסיטה העברית בניסיונותיה לתאם עם משרד האוצר ועם נש"מ את המעבר משיטת הפנסיה הצוברת לשיטת הפנסיה התקציבית.

מהאמור לעיל עולה כי ות"ת לא ייחסה חשיבות מספקת לעלות הגבוהה יותר של הפנסיה התקציבית.



מהממצאים שהובאו לעיל עולה שארבע אוניברסיטאות קיבלו עליהן התחייבויות כספיות ניכרות ללא תיאום עם גופי המדינה המשתתפים בתקציבן. אף על פי שמדובר בנושא חשוב ובעל השלכות כספיות ניכרות, לא ניצלה ות"ת את סמכויותיה ואת מעמדה כגורם המתקצב את האוניברסיטאות ומפקח עליהן. היא לא הצליחה להביא לידי כך שפנסיה צוברת, שעלותה למעביד נמוכה מזו של פנסיה תקציבית, תונהג בכל האוניברסיטאות באשר לכל העובדים; זאת אגב ביצוע הפרשות בזמן אמת לקרנות פנסיה חיצוניות ופנימיות עבור כל העובדים באוניברסיטאות - ותיקים וחדשים כאחד - במסגרת תקציב רב-שנתי מאוזן, כדי שתובטח יציבותן של האוניברסיטאות ויקטן החשש מפני קריסתן. מעבר להסדר פנסיה שיפחית את הוצאות המעביד יאפשר לאוניברסיטאות בטווח הארוך להפנות חלק גדול יותר מתקציבן לקידום ההוראה והמחקר, שלשםם הוקמו.

ההתחייבויות האקטואריות של האוניברסיטאות

1. מוסד שנהוגה בו פנסיה צוברת מעביר מדי חודש בחודש לקופת הפנסיה החיצונית 17.5% משכרו של העובד - ב-12% נושא המעביד וב-5.5% נושא העובד - וקופת הפנסיה היא שתשלם לעובד את הגמלה. מוסד שנהוגה בו פנסיה תקציבית, חלה עליו האחריות הישירה לשלם גמלאות מתקציבו השוטף. כדי להקל את נטל התשלומים העתידיים על המוסד להפריש מדי חודש בחודשו בגין כל עובד כספים לקרן פנימית (עתודה ויעודה) לפי שיעור מסוים ממשכורתו הקובעת לפנסיה, ולפחות לפי השיעור המקובל המופרש על ידי מעביד לקרנות פנסיה צוברות, דהיינו לפחות 12%. יצוין כי מאחר שעבור המוסד עלות הפנסיה התקציבית גבוהה מעלות הפנסיה הצוברת, קרן זו אינה מכסה את כל התחייבותו של המוסד בגין זכויות הפנסיה שצוברים עובדיו.

מוסד המתנהל באופן מסודר ומקפיד לתכנן את צעדיו ולשמור על מסגרת תקציבו בתשומת לב להכנסותיו ולהתחייבויותיו הצפויות צריך לחשב מפעם לפעם, בדרך כלל באמצעות אקטואר מקצועי, את התחייבויותיו לעובדיו בגין זכויות הפנסיה שצברו ויצברו (להלן - ההתחייבות האקטוארית) ולהשוותן לערכה של הקרן הפנימית. את תוצאות החישובים וניתוחן יש להציג

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

לגופים המנהלים את המוסד כדי שיוכלו לקבל החלטות תקציביות מתאימות. כאשר מדובר במוסדות ציבוריים הנמצאים באחריותם של משרד ממשלתי או של רשות שלטונית אחרת, או אף מקבלים מהם הקצבות, על המשרד או הרשות לדאוג לכך שהמוסדות יביאו לידיעתם את תוצאות החישובים ואת ניתוחן באופן מסודר, כדי שיוכלו לעמוד על כך שהמוסדות ינקטו את כל הצעדים הדרושים להבטחת עתידם וכדי שיוכלו להבחין מבעוד מועד אם יש חשש שהמוסדות יקרוסו, ויפעלו כנדרש.

כאמור, משרד מבקר המדינה התריע בעבר כמה פעמים - לראשונה בשנת 1967 ולאחרונה בשנת 1999 - כי שלוש מהאוניברסיטאות שהנהיגו פנסיה תקציבית (העברית, תל-אביב והטכניון) צברו בגינה התחייבויות אקטואריות בסכומים ניכרים, והסכומים שהפרישו, אם הפרישו, במהלך השנים לקרנות הפנימיות לכיסוי התחייבויות אלה היו נמוכים בהרבה מהמתחייב, ומשום כך הן צברו גירעונות אקטואריים.

בדוח משנת 1999 צוין כי למרות ההתרעות הקודמות של משרד מבקר המדינה בעניין זה לא פעלו האוניברסיטאות כמתחייב ממצבן. כן צוין בדוח כי גם ות"ת ואג"ת לא גילו כל מעורבות בעניין ולא דרשו מהן שיפרישו לקרנות פנימיות את הסכומים הדרושים להבטחת זכויותיהם האקטואריות של העובדים. משום כך גדלו במרוצת השנים הגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות בשיעורים ניכרים: הגירעון האקטוארי של האוניברסיטה העברית (במחירי ספטמבר 2006)²² גדל משנת 1979 עד שנת 1997²³ בשיעור של כ-52%; הגירעון האקטוארי של הטכניון גדל משנת 1987 עד שנת 1997 בשיעור של כ-483%, והגירעון האקטוארי של אוניברסיטת תל-אביב גדל באותן שנים בשיעור של כ-215%.

2. משרד מבקר המדינה בחן בביקורת הנוכחית את השינויים שחלו משנת 1997 ועד השנים 2005 ו-2006 בהיקף הגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות שבהן נהוגה פנסיה תקציבית. להלן בטבלה נתונים על ההתחייבויות האקטואריות שהיו להן באותן השנים, על היעודות שהקימו ועל הגירעונות האקטואריים שצברו, דהיינו על ההתחייבויות האקטואריות שלא יצרו בעבורן עתודות ויעודות (לפי דוחותיהן הכספיים של האוניברסיטאות; במיליוני ש"ח; במחירי ספטמבר 2006):

22 לשם השוואה שוערכו כל הנתונים בדוח למחירי ספטמבר 2006, על פי מדר המחירים לצרכן של אותו החודש.

23 השנה שבה עסק הדוח משנת 1999, שהסתמך על הדוחות הכספיים והנתונים שהיו בידי משרד מבקר המדינה בעת הכנתו של הדוח.

התחייבויות האקטואריות והיעודות של האוניברסיטאות

התשס"ז	דרישה		העברית		תל-אביב		המנטון		התשע"ז	התשע"ז	התשע"ז	התשע"ז												
	התשס"ז ²	התשס"ז ²	התשע"ז ²	התשע"ז ²	התשע"ז ²	התשע"ז ²	התשע"ז ²	התשע"ז ²																
1	571.45	503.54	1	346.11	4	9,200.00	4	9,316.84	4	8,456.11	1	3,237.00	1	3,143.42	1	1,276.99	3,1	3,747.60	3,1	3,631.95	3,1	2,632.29	התחייבות האקטוארית היעודית	
2	271.25	262.52		330.36	0	0	0	0	0	273.00	308.87	553.94	940.21	891.68	647.02									התחייבות האקטוארית היעודית
3	300.20	241.02	5	15.75	5	9,200.00	5	9,316.84	5	8,456.11	2,964.00	2,834.55	723.05	2,807.39	2,740.27	1,985.28								התחייבות האקטוארית היעודית
4	52.5	47.9		4.5	100	100	100	100	100	91.6	90.2	56.6	74.9	75.4	75.4									התחייבות האקטוארית (באחוזים)

1 לא כולל התחייבות אקטוארית בגין זכויות שימישכו לצבור עובדים פעילים (ראו להלן בהמשך פרוק זה).

2 על בסיס דוחות אקטואריים מעודכנים.

3 כולל התחייבות בגין זכויות פנסיה חקצינית שנוגברו לזכות עובדי מוסד הטכניון למוחקר ופיתוח בע"מ (תברה בפעילות מלאה של הטכניון), שהתכנון ערב לחו - 262.09 מיליון ש"ח בשנת התשע"ז, 340.2 מיליון ש"ח בשנת התשס"ז ו-331 מיליון ש"ח בשנת התשע"ז; וכולל גם ההחייבות אקטוארית לעובדי בית ספר להנדסאים ולטכנאים מיסודו של מס"מ, שנומצא בפעילות הטכניון - 105.1 מיליון ש"ח בשנת התשע"ז, 117.8 מיליון ש"ח בשנת התשס"ז ו-152.6 מיליון ש"ח בשנת התשע"ז.

4 כולל התחייבות אקטוארית שמישכו לצבור עובדים פעילים עד צאתם לגמלאות (ראו להלן בפרק זה).

5 יצוין שאוניברסיטת חיפה יצרה בספריה עתודה המשקפת את ההחייבות המלאה לעובדיה בגין זכויות הפנסיה שלהם, אך הסכומים שהופרשה בפועל ליעודה המתאמה אולם מכסים את כל ההחייבות (ראו להלן בפרק זה).

6 הנתונים על ההתחייבות האקטוארית שהיו בשנת התשע"ז לאוניברסיטה העברית ולאוניברסיטת תל-אביב מתבססים על דוחות אקטואריים שהוכנו בשנת התשע"ז (2005), ואלים אוניברסיטת תל-אביב ערכנה נתונים אלה והתאמה אותם לשנת התשע"ז, ואליו האוניברסיטה העברית לא ערכנה את הנתונים לאותה שנה, ולכן הם אינם מייצגים נכונה את ההתחייבות האקטוארית שלה.

מהנתונים שבטבלה עולה כי היקף ההתחייבויות האקטואריות של ארבע האוניברסיטאות המשיך לגדול, ובכמה מהן אף במידה ניכרת. מספטמבר 1997 ועד ספטמבר 2006 (מסוף שנת הלימודים התשנ"ז ועד סוף שנת הלימודים התשס"ו) גדלה ההתחייבות האקטוארית של האוניברסיטה העברית בכ-9%, של הטכניון - בכ-42%, של אוניברסיטת חיפה - בכ-65% ושל אוניברסיטת תל-אביב - בכ-153%. עוד עולה מהטבלה כי לעומת הגירעון האקטוארי של האוניברסיטה העברית ושל הטכניון, שגדל בשיעור דומה לשיעור גדילת ההתחייבות האקטוארית שלהם, גדל הגירעון האקטוארי של אוניברסיטת חיפה ואוניברסיטת תל-אביב בשיעור גדול בהרבה משיעור גדילת ההתחייבות האקטוארית שלהן - 1,806% ו-310% בהתאמה. בסך הכול הסתכמו הגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות בסכומים ניכרים ביותר: בטכניון בכ-2.8 מיליארד ש"ח, באוניברסיטת תל-אביב בכ-3.0 מיליארד ש"ח, באוניברסיטה העברית בכ-9.2 מיליארד ש"ח, ובאוניברסיטת חיפה בכ-0.3 מיליארד ש"ח; ולא ברור כיצד האוניברסיטאות מתכוונות לממן גירעונות אלה, היות שאין להן תכניות שיש בהן להביא לכיסוי מלא של הגירעונות.

3. את הנתונים באשר להתחייבויות האקטואריות מחשבים עבור האוניברסיטאות, על פי הזמנתן, אקטוארים מקצועיים. כל אוניברסיטה מקבלת מהאקטואר דוח הכולל, בין היתר, חישובים של ההתחייבות האקטוארית ושל תזרים ההוצאות הצפויות בגין תשלומי הפנסיה לעובדיה ולגמלאיה (כולל תשלומים חד-פעמיים). החישובים האקטואריים נעשים על בסיס הנחות בכל מיני עניינים כגון שיעור עליית השכר ומחירי ההון הריאליים הצפויים, שעליהן מחליט האקטואר.

נמצא כי במהלך השנים לא חייבה ות"ת את האוניברסיטאות להזמין דוחות אקטואריים שיוכנו על בסיס מתודולוגיה, הנחות ופרמטרים אחידים (להלן - בסיס אחיד) והיו מקובלים עליה, והיא אף לא קבעה להן קווים מנחים באשר לפירוטים ולחישובים שראוי לדרוש מהאקטוארים. מיום שקמה ות"ת (בשנת 1974) ועד מועד סיום הביקורת היא קיבלה פעמיים בלבד (בשנת 1987 ובשנת 1999) מאקטואר מטעמה דוחות שהזמינה, לשם בקרה, על ההתחייבויות האקטואריות של האוניברסיטאות שבהן נהוגה פנסיה תקציבית. ביתר השנים התבססו הנתונים שבידיה בעניין זה רק על הדוחות הכספיים של האוניברסיטאות. אולם מאחר שבהיעדר הנחיה מפורשת של ות"ת, הדוחות האקטואריים שמהם נגזרים הנתונים הכלולים בדוחות הכספיים לא הוכנו על בסיס אחיד, ומאחר שכל אוניברסיטה אף כוללת בדוחות הכספיים שלה את הפרטים והנתונים שנראה לה שהם ממין העניין, אי-אפשר לקבל תמונה אחידה ומלאה של ההתחייבויות האקטואריות של האוניברסיטאות, ואי-אפשר להשוות ביניהן כראוי, להסיק את המסקנות הנכונות ולנקוט את הפעולות המתחייבות.

לדוגמה, האקטואר שהכין בשנת 2005 את הדוחות האקטואריים של האוניברסיטה העברית ושל הטכניון התבסס על הנחות שונות מההנחות שעליהן התבסס האקטואר שהכין באותה השנה את הדוח האקטוארי של אוניברסיטת תל-אביב. יתר על כן, בדוחות כוללים האקטוארים בהתחייבות האקטוארית הכוללת של האוניברסיטה, כנהוג על פי כללי האקטואריה, הן את ההתחייבות בגין זכויות שצברו הגמלאים והעובדים הפעילים עד מועד הכנת הדוחות, והן את ההתחייבות בגין הזכויות שהעובדים הפעילים צפויים לצבור עד צאתם לגמלאות. משרד מבקר המדינה העלה כי האוניברסיטה העברית נתנה ביטוי לשני סוגי ההתחייבויות בביאור לדוח הכספי לשנת התשס"ה,

ואולם אוניברסיטת תל-אביב והטכניון לא נתנו בביאורים לדוחות הכספיים שלהם ביטוי להתחייבות בגין הזכויות שימשיכו לצבור העובדים הפעילים, שהן בסך של 0.927 מיליארד ש"ח וכ-1.0 מיליארד ש"ח בהתאמה²⁴.

יצוין שבשנת 2004 הזמינה ות"ת מאקטואר שוב דוח על ההתחייבויות האקטואריות של האוניברסיטאות, אולם עד מועד סיום הביקורת היא לא קיבלה דוח זה²⁵.

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שמדובר בנושא חשוב שיש לו השלכות כספיות ניכרות, ראוי להקפיד כי הדוחות של כל האוניברסיטאות ייעשו על בסיס אחיד ככל האפשר, כדי שיהיה אפשר להשוות ביניהן ולקבל בעניינין החלטות מושכלות.

4. מהטבלה עולה כי האוניברסיטאות גם לא הפקידו ביעודות סכומים מספיקים להבטחת עמידתן בהתחייבויותיהן האקטואריות. עקב כך הן צברו גירעונות אקטואריים בסכומים ניכרים. בולטת לרעה בעניינין זה האוניברסיטה העברית, שטרם הקימה יעודה להבטחת התחייבותה האקטוארית ולכן צברה גירעון אקטוארי בסך כ-9.2 מיליארד ש"ח, שהוא 100% מסך התחייבותה האקטוארית. הגירעונות האקטואריים של הטכניון, של אוניברסיטת תל-אביב ושל אוניברסיטת חיפה הם, בקירוב, 75%, 92% ו-53% (בהתאמה) מסך התחייבויותיהם האקטואריות.

ברוח מבקר המדינה משנת 1999 צוין כי הטכניון נהג להסביר בביאורים לדוחותיו הכספיים כי "כיוון שהממשלה משתתפת בכשבעים אחוז מהתקציב השוטף, החליטה הנהלת הטכניון בזמנו ליצור עתודה, בסדר גודל הסכום שלא יכוסה בעתיד על ידי השתתפות הממשלה". משרד מבקר המדינה הסתייג אז מהסבר זה משום שהממשלה לא התחייבה לשמור על שיעור קבוע של השתתפותה בתקציבי האוניברסיטאות, ומשום שמשרד האוצר וות"ת לא ראו בממשלה אחראית להבטחת זכויות הפנסיה של האוניברסיטאות, והאחריות מוטלת אפוא עליהן.

בביקורת הנוכחית הועלה כי למרות העמדה האמורה של מבקר המדינה לא הגדיל הטכניון את שיעור היעודה מסך התחייבותו האקטוארית ולא הקטין את שיעור גירעונו האקטוארי, והוא אף המשיך, עד שנת 2007²⁶, לצרף לדוחותיו הכספיים את ההסבר שצוטט לעיל.

5. בשנים 1994-2000 הקצתה ות"ת לכל האוניברסיטאות הקצבות מיוחדות - בסך כולל של כ-930 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) - לכיסוי גירעונות או ליצירת עתודות ויעודות: אוניברסיטאות שהיו להן גירעונות תקציביים השתמשו בכספים האלה, באישור ות"ת, לכיסוי הגירעונות, והאחרות היו אמורות ליצור בכספים שקיבלו עתודות ויעודות מיוחדות למימון תשלומי פנסיה או התחייבויות אחרות שצברו בגין זכויות העובדים (נוסף על עתודות ויעודות

24 עוד בעניינין זה ראו להלן בהמשך פרק זה.

25 לדברי ות"ת, האקטואר נדרש לעשות בדיקה מקיפה הכוללת "בדיקות בנושא התחשבות עבר עם האוניברסיטה העברית, בחינה מחודשת של ההתחייבויות האקטואריות לפנסיה תקציבית בכלל המערכת בהתאם למתודולוגיה אחידה, מיפוי הזכויות השונות בגין ההסדרים לפנסיה תקציבית בכל אחד מהמוסדות בהם נהוגה פנסיה תקציבית וכן ייעוץ באשר להסדר עתידי רצוי בנושא".

26 הדוח הכספי האחרון של הטכניון שבידי משרד מבקר המדינה הוא ליום 30.9.06, והוא הוכן ונחתם במאי 2007.

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

שיצרו ממילא למטרות אלה, אם יצרו), והיה עליהן להתחייב שלא ישתמשו בכספים למטרות אחרות ללא אישורה של ות"ת. בהחלטות שקיבלה ות"ת באותן שנים גם נקבעו סכומים שונים שהיה על האוניברסיטאות להקצות מכספן למטרות האמורות לעיל כתנאי לקבלת הסיוע מוות"ת:

(א) האוניברסיטה העברית קיבלה בשנים 1994-2000 מוות"ת הקצבה מיוחדת בסך כולל של 175.1 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), מהם 77.2 מיליון ש"ח לכיסוי גירעונות ו-97.9 מיליון ש"ח ליצירת עתודות ויעודות. האוניברסיטה לא הקצתה ממקורותיה סך של 13.6 מיליון ש"ח, כפי שדרשה ממנה ות"ת, ולכן לא קיבלה מוות"ת הקצבות נוספות בסך 26 מיליון ש"ח, שהייתה אמורה לקבלן. האוניברסיטה קיבלה מוות"ת אישור להשתמש בכספים שקיבלה לצמצום גירעונותיה השוטפים, כך שבמועד סיום הביקורת לא הייתה ברשותה יעודה כלשהי כנגד התחייבויותיה האקטואריות.

(ב) הטכניון קיבל מוות"ת בשנים 1994-2000 116.3 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), הקים יעודה מיוחדת והפריש לה מתקציבו 28.35 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). במהלך השנים זוכתה היעודה בריבית ובהפרישי שער והצמדה. בשנות הלימודים התשס"ב והתשס"ג (2001-2003) אישרה ות"ת לטכניון להשתמש בכ-103 מיליון ש"ח מכספי היעודה לצמצום גירעונותיו השוטפים. על פי הדוח הכספי של הטכניון לשנת הלימודים התשס"ו (2005-2006), היו ברשותו עתודות ויעודות לגמלאות ולפיצויים בסך של 940.21 מיליון ש"ח, מהם 161.46 מיליון ש"ח ביעודה המיוחדת שהקים מהכספים שקיבל מוות"ת.

(ג) אוניברסיטת תל-אביב קיבלה מוות"ת בשנים 1994-2000 162.1 מיליון ש"ח, הקימה יעודה מיוחדת והפרישה לה מתקציבה 29.4 מיליון ש"ח. במהלך השנים זוכתה היעודה בריבית ובהפרישי שער והצמדה. בשנות הלימודים התשס"ב-התשס"ו (2001-2006) אישרה ות"ת לאוניברסיטה להשתמש בכ-263 מיליון ש"ח לצמצום גירעונותיה השוטפים. על פי הדוח הכספי של האוניברסיטה לשנת התשס"ו, היו ברשותה עתודות ויעודות לגמלאות בסך של 273 מיליון ש"ח, מהם 74 מיליון ש"ח ביעודה המיוחדת שהקימה בכספים שקיבלה מוות"ת.

(ד) אוניברסיטת חיפה קיבלה מוות"ת בשנים 1994-2000 62.4 מיליון ש"ח, הקימה יעודה מיוחדת והפרישה לה מתקציבה 15.64 מיליון ש"ח. עד מועד סיום הביקורת לא משכה האוניברסיטה כספים מהיעודה. על פי הדוח הכספי שלה לשנת התשס"ו, היו ברשותה עתודות ויעודות לגמלאות בסך של 271.25 מיליון ש"ח, מהם 161.65 מיליון ש"ח ביעודה המיוחדת שהקימה בכספים שקיבלה מוות"ת.

מהאמור לעיל עולה כי חלק ניכר מהיעודות שמחזיקות האוניברסיטאות להבטחת תשלומי הפנסיה של עובדיהן מקורו בעצם בכספים מיוחדים שקיבלו לשם כך מוות"ת. עוד עולה כי במהלך השנים אישרה ות"ת לשלוש מאותן אוניברסיטאות שהכספים ניתנו להן ליצירת יעודות (העברית, הטכניון ותל-אביב) להשתמש בכספי היעודות לצמצום גירעונות שוטפים חדשים שנוצרו בתקציביהן, שכן לטעמה "הגירעונות נוצרו בחלקם מתשלומי הפנסיה התקציבית". בדרך זו העדיפה ות"ת לנקוט גישה של "כיבוי שרפות" ולמצוא פתרון לטווח הקצר במקום להגות תכנית כוללת לפתרון הבעיה לטווח הארוך, ובכך בעצם אפשרה לאוניברסיטאות להמיר גירעון בגירעון. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר עלול לעודד את האוניברסיטאות ליצור גירעונות ולכל הפחות לא לעשות מאמץ של ממש להתמודד אתם, ועל כן יש לראות בחומרה התנהלות זו של ות"ת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2007 מסר אג"ת כי הוא פועל "בניסיון לשמור על [ה]קרנות [ה]פנימיות... כך למשל, לגבי אוניברסיטת תל אביב, הבענו בפני ות"ת את התנגדותנו לאישור שנתנה לאוניברסיטה לעשות שימוש בכספי הקרנות שלה, בין היתר לטובת תכנית פרישה כחלק מתכנית ההבראה, ובשל כך לא הסכמנו להתקדם בתהליך אישור התכנית, וזאת עד קבלת מכתב מטעם המוסד כי יפעל להשבת הסכומים שהוצאו מהקרן לאחר מימוש נכסים אחרים שיש בידיו ומתוך פירות המימוש".

6. בשנת 2003 התקבל בכנסת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן - חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל). סעיפים 88-97 בחוק עוסקים ב"תשלומי עובדים בפנסיה תקציבית", ונקבע בהם כי ממשכורתו של עובד שמועסק, בין היתר, כעובד מדינה או כעובד של גוף מתוקצב או של גוף נתמך כהגדרתם בסעיפים 21 ו-32 לחוק יסודות התקציב, ינוכו תשלומים בשיעורים כלהלן: מ-1.6.03 ועד 31.12.04 - 1% ממשכורתו הקובעת לפנסיה; מ-1.1.05 ואילך - 2% ממשכורתו הקובעת לפנסיה.

על פי סעיפים 91, 92 ו-94 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, התשלומים שינוכו ינוהלו בחשבון נפרד וישמשו אך ורק לתשלום קצבה לעובדים או לנושאי משרה שפרשו לגמלאות, או לשאיריהם, או להחזר תשלומים לעובד או לנושא משרה שפרשו ואינם זכאים לתשלום קצבה מקופת המעביד. בכך קבע המחוקק שגם עובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית יתחילו להשתתף בעלות הפנסיה שלהם, ואגב כך העניק למעבידים עוד מקור שממנו יוכלו לממן את תשלומי הפנסיה לעובדיהם.

הביקורת העלתה כי אג"ת, שלו אחריות לא מועטה בתחום תקצוב ההשכלה הגבוהה, לא הודיע לות"ת כיצד האוניברסיטאות שבהן נהוגה פנסיה תקציבית צריכות לנהוג בכספים שינוכו מעובדיהן על פי הסעיפים האמורים לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל. ות"ת עצמה אמנם וידאה שהאוניברסיטאות מנכות את הסכומים כחוק, אולם היא לא הנחתה אותן לא בנוגע לשימוש שיש לעשות בכספים אלה ולא בעניין הרישום שלהם בדוחותיהן הכספיים. דהיינו, גם כשנקרתה לפני ות"ת ואג"ת ההזדמנות להסתייע בחובה חוקית המאפשרת להקטין את הגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות, הם לא נתנו לה את תשומת הלב הראויה ולא פעלו ליישומה.

מבירור שעשה משרד מבקר המדינה באוניברסיטאות עולה כי הן מנכות ממשכורתם של העובדים הזכאים לפנסיה תקציבית את השיעורים שנקבעו בחוק, אולם אינן נותנות לניכוי זה ולשימוש שהן עושות בכספים ביטוי נאות בדוחותיהן הכספיים. מעיון בדוחות הכספיים של הטכניון, של האוניברסיטה העברית ושל אוניברסיטת חיפה אי-אפשר לדעת כלל אם נוכו התשלומים האמורים ממשכורות העובדים, ואם כן - להיכן יועדו.

בירור שעשה משרד מבקר המדינה בעניין העלה שהתשלומים שניכו הטכניון ואוניברסיטת חיפה משכר העובדים הועברו ליעודות לגמלאות ולפיצויים שכבר הוקמו קודם לכן, ואילו האוניברסיטה העברית השתמשה בתשלומים שנוכו משכר העובדים למימון חלק מתשלומי הפנסיה ששילמה לעובדיה שפרשו בשנים 2004 ו-2005.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניכוי התשלומים האמורים משכר העובדים הוא פעולה מהותית ואף יש בה מן החידוש, משום שהעובדים משתתפים - שלא כבעבר - בעלות הפנסיה שלהם, ולכן יש מקום לתת לכך ביטוי נפרד ומפורש בדוחות הכספיים.

כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לכך שהאוניברסיטה העברית תשתמש בתשלומים אלה למימון ההוצאות השוטפות שלה לפנסיה, וראוי היה שתעביר אותם ליעודה מיוחדת להקטנת הנטל בתחום זה בעתיד ותיתן לה ביטוי בדוח הכספי; פעולה זו נדרשת מכיוון שעל פי תזרים המזומנים הצפוי של הוצאות הפנסיה של האוניברסיטה²⁷, תשלומי הפנסיה השנתיים שלה צפויים לעלות במידה ניכרת ולהכביד על תקציבה, וראוי שתיערך לכך מבעוד מועד, בין השאר באמצעות הקמת יעודות מתאימות.

בינואר 2007 תוקן חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, ונקבע בו כי התשלומים שינוכו משכר העובד ינוהלו בחשבון נפרד וישמשו אך ורק לתשלום קצבה או להחזר תשלומים "לאותו עובד או לאותו נושא משרה, שפרש לגמלאות, או לשאיריו, לפי העניין, ואם נפטר העובד או נושא המשרה ואין לו שאירים - לעובדים אחרים של המעביד או לנושאי משרה אחרים, שפרשו לגמלאות, או לשאיריהם, לפי העניין" (ההדגשה אינה במקור). אג"ת מסר בתשובתו כי יפעל לעדכן את ות"ת בדבר התיקון האמור לחוק.

7. משרד מבקר המדינה העיר לוות"ת, לאג"ת ולאוניברסיטאות כי אף שהוא התריע כבר לפני שנים רבות על הגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות ועל הצורך לפתור את הבעיה, הנתונים שהועלו לעיל מוכיחים שמעט מדי נעשה בעניין זה. הרושם שנוצר הוא שוות"ת ואג"ת וכן האוניברסיטאות לא סברו שיש צורך דחוף בפתרון הבעיה, ועל כן לא יזמו צעדים משמעותיים בנושא.

ות"ת טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2007 כי "עיקר הפיתרון חל על האוניברסיטאות אשר נושאות בעיקר האחריות לבעיה. אולם ברור ומקובל כי תנאי לפיתרון מלא וארוך טווח של הבעיה הינו שותפות הן של האוניברסיטאות ועובדיהן, הן של ות"ת והן של האוצר... וכי [היא] פנתה לנציגי אגף התקציבים במשרד האוצר פעמים רבות... בבקשה לסייע לה בגיבוש תכנית לפיתרון ארוך טווח ומשותף לבעיית הפנסיה התקציבית תוך הקצאת תוספת משאבים מיוחדת ונפרדת למטרה זו".

האוניברסיטה העברית טענה בתשובתה מאוגוסט 2007 כי ביקשה מוות"ת, כבר בשנת 1997 אם לא קודם לכן, "לסייע במציאת פתרון למצוקת הפנסיה ועשתה מאמצים עילאיים עם ות"ת והארגונים על מנת לגבש פתרון כפי שאכן גובש בסופו של דבר"²⁸. אוניברסיטת חיפה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאותו חודש כי היא "עורכת כעת בדיקות עם אנשי מקצוע לשם בניית מודל אופטימלי להתמודדות עם בעיית הפנסיה התקציבית". אוניברסיטת תל-אביב הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאותו חודש כי בכונתה להכין בעתיד תכנית רב-שנתית להקצאות שוטפות למימון ההתחייבויות האקטואריות, ש"יבואו בחלקם מתוספות שהתקבלו ו/או האמורות להתקבל מהממשלה, ובחלקם מהקצאות פנימיות תוך יצירת ייעודות בעוד כ-7 שנים

27 ראו להלן בפרק המשנה "ההוצאות השוטפות בגין פנסיה ופיצויים", עמ' 100-104.
28 את ממצאי הביקורת בעניין הפתרון שגובש ראו להלן בפרק המשנה "המעבר לפנסיה צוברת", עמ' 110-123.

ואילך". ואילו הטכניון הודיע בתשובתו מיולי 2007 כי אם, באופן היפותטי, ייסגר המוסד, יש לו "פיתרון במסגרת הנכסים הפיננסיים והפיזיים" למחויבות האקטוארית שלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, התחייבויות לעובדים בגין זכויות שצברו, ובכללן התחייבויות אקטואריות, דינן כדין כל התחייבות, שכן יש לפרוע אותן גם אם תקופת הפירעון נמשכת שנים רבות. אי לכך אין כל הבדל בין גירעון אקטוארי של גוף כלשהו ובין גירעון הנובע מפעילות אחרת שלו. זאת ועוד, רוב הנכסים הפיזיים והפיננסיים של האוניברסיטאות הם נכסים שהתקבלו מתורמים או מהמדינה, הם מיועדים למטרות מסוימות בלבד, וספק אם יהיה אפשר להשתמש בהם לכיסוי הוצאות שיש להוציא מהתקציב הרגיל. אשר לנכסים שאפשר לייעד לתשלומי פנסיה לעובדים, על האוניברסיטאות לשערך ולרשום אותם במסגרת הקרנות הכלליות שלהן ולהקטין בכך את גירעונותיהן, וזאת קודם שיפנו למדינה באמצעות ות"ת בבקשה לקבל סיוע - כפי שעשו לא פעם.



הנהלות המוסדות להשכלה גבוהה אחראיות לשמירת יציבותם וחוסנם הכלכלי של מוסדות אלה. ממצאי הביקורת הנוכחית מעידים על הזנחה קשה וממושכת בטיפול בגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות שנבדקו. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שאוניברסיטה תנהל את ענייניה הכספיים בחוסר אחריות ותצבור גירעונות אקטואריים ניכרים בהנחה שוות"ת, משרד האוצר ואף הממשלה יסייעו לה בעת צרה.

מכל האמור לעיל עולה גם כי הגורמים הממלכתיים המעורבים בנושא - משרד האוצר (אג"ת) וות"ת - נכשלו במשך שנים רבות במילוי תפקידי המעקב והבקרה ולא הצליחו למנוע מהאוניברסיטאות לצבור גירעונות, ויש לראות את הדבר בחומרה רבה. כישלונה של ות"ת בולט בייחוד נוכח העובדה שאחד מתפקידיה המרכזיים על פי החלטת הממשלה מ-1977 הוא לעקוב אחר ניצול התקציבים של המוסדות להשכלה גבוהה כדי למנוע גירעונות או חריגות.

ההוצאות השוטפות בגין פנסיה ופיצויים

1. כאמור, אוניברסיטה שנהוגה בה פנסיה תקציבית משלמת מתקציבה לעובדיה הפורשים ולשאיניהם, מדי חודש בחודשו, את הפנסיה המגיעה להם על פי הזכויות שצברו במהלך שנות עבודתם על פי תקנות הפנסיה השונות. כמו כן היא משלמת לעובדיה הפורשים מענקים חד-

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

פעמיים שונים כגון מענק בגין שנים עודפות²⁹. הועלה גם כי אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת חיפה, שחברי הסגל המינהלי שלהן מבוטחים בפנסיה צוברת, משלמות מתקציבן לחברי סגל אלה עם פרישתם מענקי פרישה חד-פעמיים שונים.

כאמור הוצאות בגין פנסיה ופיצויים קשיחות אפילו יותר מהוצאות בגין שכר. קשיחותן מהווה נטל כספי ותקציבי, בייחוד אם הן נמצאות במגמת עלייה, וככל ששיעורן מסך ההוצאות גדול יותר, כך מצטמצמת הגמישות הניהולית. נטל כזה עלול להקשות על האוניברסיטאות לקדם את תכניות הפיתוח האקדמי שלהן, ואף לשמור על יציבותן, בייחוד אם תשית עליהם המדינה קיצוצים תקציביים.

2. בדוח מבקר המדינה משנת 1999 צוין, בין היתר, כדלהלן: (א) שיעור הגידול בהוצאות בגין פנסיה ופיצויים באוניברסיטה העברית בשנות הלימודים התשנ"א-התשנ"ז (אוקטובר 1990 - ספטמבר 1997) היה גבוה משיעור הגידול של סך כל ההוצאות ואף משיעור הגידול של הוצאות השכר. ההוצאה השנתית בגין פנסיה הייתה נטל כבד על תקציב האוניברסיטה, ושיעורה מסך ההוצאות גדל מ-13.2% בשנת התשנ"א לכ-15.3% בשנת התשנ"ז. על פי נתוני האוניברסיטה אף צפוי היה שהוצאה זו תלך ותגדל ב-25 השנים שיבואו לאחר מכן.

(ב) בטכניון ובאוניברסיטת תל-אביב היה שיעור ההוצאות השוטפות בגין פנסיה תקציבית מסך כל ההוצאות נמוך יותר מאוניברסיטה העברית. בשנת התשנ"ז היה שיעורן מסך כל ההוצאות בטכניון 8.1% (בשנת התשנ"א), ובאוניברסיטת תל-אביב - 2.3% (בשנת התשנ"א).

(ג) על פי נתוני הטכניון, שיעור הוצאותיו השוטפות בגין תשלומי פנסיה מסך התקציב הרגיל היה צפוי להמשיך לגדול ולהגיע ל-13.9% בשנת 2009. על פי ניתוח שעשה משרד מבקר המדינה, היה צפוי כי גם שיעור ההוצאות השוטפות של אוניברסיטת תל-אביב בגין פנסיה תקציבית מסך כל הוצאותיה ילך ויגדל.

3. משרד מבקר המדינה בחן בביקורת הנוכחית את השינויים שחלו מאז פורסם הדוח משנת 1999 בכלל הקשור להוצאות השוטפות בגין פנסיה ופיצויים שיש לאוניברסיטאות שבהן נהוגה פנסיה תקציבית.

להלן בטבלה נתונים על ההוצאות השוטפות בגין תשלומי פנסיה תקציבית ובגין פיצויים שהיו לאוניברסיטאות שבהן נהוגה פנסיה תקציבית ונתונים על שיעורן מסך הוצאות האוניברסיטאות, בשנות הלימודים התשנ"ז, התשס"ה והתשס"ו (הנתונים רוכזו על ידי משרד מבקר המדינה מדוחותיהן הכספיים של האוניברסיטאות):

29 עובד העובד באוניברסיטה שנים רבות יותר מהשנים שבהן הוא צובר זכויות לפנסיה (30 שנה באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת חיפה ו-35 שנה בטכניון) זכאי לקבל עם פרישתו פיצוי בשיעור משכורת חודשית אחת בגין כל שנה עודפת.

תוצאות השוטפות של האוניברסיטאות בגין תשלומי פנסיה תקציבית ופיצויים
 במיליוני ש"ח, במחזורי ספטמבר 2006.

התשי"ז	הליפה		העברית			תל-אביב			הטכניון			התוצאות השוטפות בגין תשלומי פנסיה תקציבית והוצאות השוטפות בגין תשלומי פיצויים סך כל ההוצאות שיעור ההוצאות בגין תשלומי פנסיה תקציבית ופיצויים מסך כל ההוצאות
	התשי"ה	התשי"ז	התשי"ז	התשי"ה	התשי"ז	התשי"ה	התשי"ז	התשי"ה	התשי"ז	התשי"ה	התשי"ז	
30.85	25.18	11.24	345.23	324.86	219.00	102.48	86.27	34.80	123.86	119.37	68.91	הוצאות השוטפות בגין תשלומי פנסיה תקציבית והוצאות השוטפות בגין תשלומי פיצויים סך כל ההוצאות שיעור ההוצאות בגין תשלומי פנסיה תקציבית ופיצויים מסך כל ההוצאות
*	*	*	38.32	43.47	27.44	42.22	21.86	16.50	3.73	7.19	6.69	
713.03	631.28	448.44	1,499.64	1,518.08	1,338.37	1,439.43	1,362.78	1,454.41	941.38	933.09	851.46	
4.3%	4.0%	2.5%	25.6%	24.3%	18.4%	10.1%	7.9%	3.5%	13.6%	13.6%	8.9%	

* בדוחות הכספיים של אוניברסיטת חיפה אין הפרדה בין הוצאות שוטפות בגין פנסיה ובין הוצאות שוטפות בגין תשלומי פיצויים.

מהטבלה עולה כי ההוצאות השוטפות בגין תשלומי פנסיה ופיצויים באוניברסיטאות שבהן נהוגה פנסיה תקציבית המשיכו לגדול בשיעורים ניכרים בערכים ריאליים: באוניברסיטה העברית הן גדלו משנת התשנ"ז (1996-1997) עד שנת התשס"ו (2005-2006) בשיעור של 55.6%; בטכניון כ-68.8%; באוניברסיטת חיפה כ-174.5%, ובאוניברסיטת תל-אביב כ-182.1%.

עוד עולה מהטבלה כי חל גידול גם בשיעור ההוצאות על תשלומי הפנסיה התקציבית והפיצויים של האוניברסיטאות מסך כל הוצאותיהן, והוא הגיע בשנת התשס"ו לכ-25.6% בעברית, לכ-13.6% בטכניון, לכ-10.1% בתל-אביב ולכ-4.3% בחיפה.

4. בספטמבר 2003 העבירה ות"ת אל אג"ת, לפי בקשתו, נתונים כאשר לאוניברסיטאות, ובהם, בין היתר, לוח המפרט "אומדן תשלומים בגין פנסיה תקציבית (במחירי תשס"ג) לפי אקטואר ות"ת"³⁰. מלוח זה עולה כי התשלומים השנתיים בגין פנסיה תקציבית שמשלמות האוניברסיטאות לעובדיהן צפויים להמשיך לגדול במידה ניכרת, כדלהלן: באוניברסיטה העברית - תשלומי הפנסיה השנתית צפויים להגיע בשנת 2019 לסך של 463.8 מיליון ש"ח - גידול של כ-47.8% לעומת התשלומים שהיו צפויים על פי הלוח בשנת 2005; בטכניון - תשלומי הפנסיה השנתית צפויים להגיע בשנת 2030 לסך של 238.3 מיליון ש"ח - גידול של כ-90.6% לעומת שנת 2005; באוניברסיטת תל-אביב - תשלומי הפנסיה השנתית צפויים להגיע בשנת 2028 לסך של 209.5 מיליון ש"ח - גידול של כ-149.1% לעומת שנת 2005; באוניברסיטת חיפה - תשלומי הפנסיה השנתית צפויים לגדול עד שנת 2030 לסך של 69.9 מיליון ש"ח - גידול של כ-237.7% לעומת שנת 2005.

האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב והטכניון העבירו למשרד מבקר המדינה לפי בקשתו דוחות אקטואריים חדשים שהוכנו בסוף שנת 2005. הדוחות מפרטים את חישוב החבויות האקטואריות של שלושת המוסדות לסוף שנת התשס"ה (ספטמבר 2005) וכוללים גם "תזרים מזומנים" צפוי של תשלומי הפנסיה, כדלהלן: באוניברסיטה העברית - תשלומי הפנסיה השנתית צפויים לגדול עד שנת 2023 לסך של 496.06 מיליון ש"ח - גידול של כ-54.6% לעומת שנת 2005; בטכניון - תשלומי הפנסיה השנתית צפויים לגדול עד שנת 2030 לסך של 240.79 מיליון ש"ח - גידול של כ-104.2% לעומת שנת 2005; באוניברסיטת תל-אביב - תשלומי הפנסיה השנתית צפויים לגדול עד שנת 2032 לסך של 228.6 מיליון ש"ח - גידול של כ-168.3% לעומת שנת 2005.³¹

30 הנתונים הומצאו לוות"ת בשנת 2000.

31 יצוין כי חישובי תזרים המזומנים העתידי שהובאו לעיל אינם יכולים לחזות במדויק את השפעת תשלומי הפנסיה העתידיים על תקציבי האוניברסיטאות. בחישובים אלה הובאו בחשבון עלויות השכר הצפויות, אך לא נעשה היוון של תזרים המזומנים לתאריך הכנתו. הגידול הצפוי בהוצאות על תשלומי הפנסיה מקורו הן בגידול במספר מקבלי הגמלאות ובזכויות הנוספות שימשיכו לצבור העובדים הפעילים, הן בעלייה הריאלית הצפויה בשכר הקובע לפנסיה. בהנחה שבעקבות הגדלת השכר הקובע לפנסיה יוגדלו באותו שיעור גם תקציבי האוניברסיטאות, ההכבדה על הוצאותיהן על תשלומי פנסיה תיגרם רק מהגידול במספר מקבלי הגמלאות ומהזכויות הנוספות שימשיכו לצבור העובדים הפעילים. ואולם נוכח הקיצוצים שנעשו במהלך השנים בהקצבות המדינה לאוניברסיטאות, אין כל ודאות שהגידול בתקציבי האוניברסיטאות יהיה באותו שיעור כמו הגידול בשכר הקובע לפנסיה, ולכן ההכבדה על תקציבי האוניברסיטאות עקב תשלומי הפנסיה יכולה להיות רבה ומורגשת יותר.

5. משרד מבקר המדינה העלה כי כל הגורמים המעורבים בנושא - האוניברסיטאות, ות"ת ומשרד האוצר - לא ייחסו חשיבות מספקת לבעיית הגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות ולהשפעתן של הוצאות הפנסיה החזויות על תקציבן ועל פעילותן השוטפת, ולא עשו די כדי לפתור אותה ולהקל בכך את הנטל הרובץ על תקציבן של האוניברסיטאות.

יצוין כי ממסמכים שנמצאו בוות"ת עולה כי לפחות אוניברסיטה אחת, האוניברסיטה העברית, הייתה מודעת להשפעה השלילית של הגירעון האקטוארי ושל ההוצאות הצפויות בגין הפנסיה התקציבית על פעילותה השוטפת. במכתב ששלחה האוניברסיטה כבר בספטמבר 1988 לממשלה ולוות"ת היא ציינה כי "בדומה לשאר המוסדות להשכלה גבוהה יש לאוניברסיטה בעיה חמורה של פנסיה תקציבית שבעתיד הלא רחוק תכביד במידה בלתי אפשרית על תקציבה".

אולם נמצא כי האוניברסיטה לא נקטה צעדים כלשהם לפתרון הבעיה, ולראיה הגידול שנמשך בסך התשלומים בגין פנסיה תקציבית ופיצויים הממומנים כולם מתקציבה השוטף, וחמור מכך: הגידול הניכר שחל בשיעור תשלומים אלה מסך הוצאותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר, ות"ת והאוניברסיטאות לבחון באופן יסודי את סוגיית ההוצאות השוטפות בגין פנסיה תקציבית שאינן ממומנות באמצעות קרנות פנימיות (יעודות) אלא מהתקציב הרגיל של האוניברסיטאות, ולחפש דרכים לפתור אותה. בעיה זו נוצרה בשל אי-ניהול של תקציב רב-שנתי שמביא בחשבון את כל ההוצאות, כולל הוצאות בגין זכויות שצוברים עובדים. האחריות לכך היא קודם כול של הנהלות האוניברסיטאות לדורותיהן, שלא הכינו תקציבים כאלה, וכן של ות"ת ושל משרד האוצר, שלא חייבו אותן לעשות זאת; על כן בראש ובראשונה על האוניברסיטאות ועובדיהן לתרום את חלקם לפתרון הבעיה, ויפה שעה אחת קודם.

תנאי פנסיה ושכר מועדפים

ההתחייבויות האקטואריות בגין הזכויות שצוברים העובדים מושפעות כאמור הן מהסדר הפנסיה החל עליהם ומתנאיו, והן מתנאי השכר שהם מקבלים בעת עבודתם.

1. עבור המעביד, עלותה של הפנסיה התקציבית גבוהה יותר מזו של הפנסיה הצוברת, בהנחה שתנאי השכר בשני הסדרי הפנסיה זהים, בין היתר מהסיבות האלה:

(א) בפנסיה צוברת, העובד המבוטח משתתף בעלות הפנסיה שלו בכך שהוא מפריש בכל חודש 5.5% משכרו לקופת הפנסיה. בפנסיה תקציבית, עד שנת 2003 נשא המעביד בכל עלות הפנסיה של העובד, ומאותה שנה ואילך העובדים משתתפים בעלות הפנסיה שלהם, וכיום הם מפרישים לשם כך בכל חודש 2% משכרם לקרנות פנימיות שהקים המעסיק שלהם.

(ב) בניגוד לפנסיה צוברת, שבה השכר הקובע לפנסיה נקבע על פי נוסחאות המביאות בחשבון את השכר שקיבל העובד בכל שנות עבודתו או בשנים האחרונות לעבודתו, בפנסיה תקציבית השכר הקובע הוא השכר האחרון שקיבל העובד לפני פרישתו, שהוא בדרך כלל גבוה - ולעתים גבוה בהרבה - מהשכר הממוצע שקיבל במהלך עבודתו, ובודאי גבוה מהשכר שקיבל בתחילת

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

עבודתו. יתר על כן, בחלק מהגופים שנהוגה בהם פנסיה תקציבית נהוג להעניק לעובד עם פרישתו תוספת של דרגה אחת או שתיים, והדבר מגדיל בהכרח את שכרו הקובע לפנסיה.

2. בדוחות הקודמים של מבקר המדינה בנושא הפנסיה באוניברסיטאות העיר מבקר המדינה כמה פעמים על כך שתנאי הפנסיה התקציבית הנהוגים באוניברסיטאות עדיפים לא במעט על תנאי הפנסיה התקציבית המקובלים שזכאים להם, לדוגמה, עובדי המדינה, והוא אף המליץ לבטל את התנאים האלה בהדרגה. להלן פירוט הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בדוחות קודמים בעניין התנאים העדיפים שהנהיגו האוניברסיטאות:

(א) בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התשל"ל-1970, נקבע כי שיעור קצבת הפרישה (פנסיה) לא יעלה על 70% ממשכורתו של העובד. השיעור הזה מקובל בכל המשק, הן באשר לעובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית, והן באשר לעובדים המבוטחים בפנסיה צוברת. אולם בניגוד לרוב המגזרים במשק, שבהם מקובל שמספר שנות העבודה שבגינן זכאים העובדים לתשלום קצבה מרבית הוא 35, האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת חיפה נוהגות לשלם לעובדיהן שפרשו גמלה בשיעור מרבי לאחר שהשלימו 30 שנות עבודה בלבד³².

לדעת משרד מבקר המדינה, אין הצדקה כלכלית וערכית להנהיג הסדר מעין זה באשר לסגל אקדמי, ועל אחת כמה וכמה אין כל הצדקה שהאוניברסיטה העברית תנהיג הסדר מעין זה גם באשר לסגל מינהלי, כפי שהיא נוהגת לעשות.

(ב) באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת חיפה נהוגה שיטת צבירת פנסיה מואצת, שלפיה העובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית³³ צוברים בעשר השנים הראשונות לעבודתם זכאות לפנסיה בשיעור של 3.5% בגין כל שנת עבודה³⁴.

לדעת משרד מבקר המדינה, משמעות הדבר היא ששיעורי הפנסיה שצוברים עובדים באוניברסיטאות האמורות, שיוצאים לגמלאות לפני שצברו את השיעור המרבי (70%), גבוהים יותר משיעורי הפנסיה שצוברים עובדים שכלפיהם נהוגה שיטת הצבירה המקובלת (2% בגין כל שנת עבודה); לכן יש לעובדי האוניברסיטאות האלה תמריץ גדול יותר לפרוש לגמלאות לפני שהגיעו לגיל הפרישה, והדבר עלול להגדיל את מספר השנים שבהם תשולם להם פנסיה.

(ג) חברי הסגל האקדמי בארבע האוניברסיטאות שנהוגה בהן פנסיה תקציבית יכולים זה שנים רבות לצאת לגמלאות בגיל 68, הגבוה מגיל הפרישה המקובל (עד שנת 2003 גיל הפרישה המקובל היה 65, ומאותה שנה ואילך הוא 67). באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת חיפה מותר במקרים מיוחדים להאריך את שירותו של חבר סגל אקדמי עד הגיעו לגיל 70, ובטכניון הדבר מותר ללא הגבלת גיל.

32 ראו דוח מבקר המדינה משנת 1990.

33 באוניברסיטה העברית מדובר כאמור בחברי סגל אקדמי ובחברי סגל מינהלי, ובאוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת חיפה - רק בחברי סגל אקדמי.

34 ראו דוח מבקר המדינה משנת 1990.

(ד) באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת חיפה מקבלים העובדים הפורשים לגמלאות משכורת מלאה במשך שלושה חודשים ממועד הפרישה.

(ה) באוניברסיטה העברית ובטכניון צורבים בעלי תפקידים רבים (כ-10 עד 20 בכל מוסד) בתקופת כהונתם בתפקידים אלה זכויות פנסיה בשיעור כפול.

יצוין כי צבירה כפולה מעין זו הייתה נהוגה בעבר בשירות המדינה רק באשר למנכ"לים של משרדים ממשלתיים ולבעלי תפקידים מקבילים להם, אך היא הופסקה כבר בשנת 1996.

(ו) עובדים באוניברסיטה העברית שפרשו לגמלאות קיבלו במשך שנים רבות במסגרת הפנסיה שלהם את תוספות היוקר שקיבלו לשכרם במהלך שנות עבודתם בשיעורן המלא (להלן - תוספת יוקר ב') ולא - כפי שמקובל בכל מגזר אחר במשק, ובוודאי באשר לעובדי המדינה והשירות הציבורי - לפי שיעור הפנסיה שלהם. כפועל יוצא מכך הגיע שיעור הפנסיה באוניברסיטה העברית עד כדי 92% מהמשכורת הקובעת, אף ששיעור הפנסיה המרבי המקובל במשק הוא כאמור רק 70%.

3. בביקורת הנוכחית הועלה כי למרות המלצותיו של מבקר המדינה לבטל את תנאי הפנסיה המועדפים, ממשיכות האוניברסיטאות להעניק את כל ההטבות האמורות לעובדים הוותיקים, המבוטחים בפנסיה תקציבית. לדוגמה, מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה באוניברסיטה העברית עולה כי היא ממשיכה להנהיג את שיטת תוספת יוקר ב', ואולם מכיוון ששיעורי תוספת היוקר קטנו מאוד בשנים האחרונות והשכר עלה בעיקר בשל תוספות שכר שונות שקיבלו העובדים, קטנה גם השפעתה של תוספת יוקר ב', ולכן שיעור הפנסיה שמקבלים העובדים שפרשו לגמלאות בשנת 2007 מגיע עד ל-84% מהשכר הקובע.³⁵

יצוין כי אמנם מדובר בהטבות שמעוגנות בהסדרים או בהסכמים בין האוניברסיטאות לעובדיהן, אולם מאחר שמשרד האוצר וות"ת לא אישרו את ההטבות האלה, אין הם חייבים להשתתף במימוןן.

4. נמצא כי אף שמדובר בהטבות ניכרות, אין בידי האוניברסיטאות הישוב מדויק של עלותן השנתית ושל השפעתן על ההתחייבויות האקטואריות שלהן ועל תזרים התשלומים העתידיים לפנסיה שעליהן לשלם. האוניברסיטאות אף לא ביקשו מהאקטוארים שהכינו עבורן את הדוחות לבצע חישובים אלה. לבקשת משרד מבקר המדינה אמד מנהל מחלקת שכר ופנסיה באוניברסיטה העברית את עלותה של תוספת יוקר ב' בכ-10% מסך ההוצאה השנתית שלה לפנסיה, ועל פי אומדן זה הייתה עלותה של תוספת יוקר ב' בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005) באוניברסיטה העברית כ-32 מיליון ש"ח.

35 השכר הקובע מורכב ממשכורתו של העובד על פי דרגתו ומשיעור משוקלל של תוספות התפקיד והמחקר השונות שקיבל במהלך עבודתו.

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

עוד העלה משרד מבקר המדינה כי ות"ת לא ייחסה תשומת לב ראויה להטבות ולתנאים המועדפים שמעניקות האוניברסיטאות לעובדיהן היוצאים לגמלאות. היא לא דרשה מהן נתונים כמותיים על עלותם של התנאים וההטבות האלה, וגם לא ניסתה, באמצעות האקטוארים שהזמינה, לאמוד את השפעתם על ההתחייבויות האקטואריות של האוניברסיטאות ועל תזרים התשלומים העתידיים לפנסיה שעליהן לשלם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ות"ת להנחות את האקטואר, שאת שירותיו שכרה כאמור בשנת 2004, שבמסגרת בדיקותיו ינתח את ההשפעה של תשלומי הפנסיה הצפויים על תקציבי האוניברסיטאות ויפרט גם את ההשפעות שיש להטבות האמורות על התשלומים האמורים ועל ההתחייבויות האקטואריות של כל אחת מהאוניברסיטאות. לאחר שתקבל את המידע על ות"ת לנקוט את הפעולות המתחייבות, ובכלל זאת להשתמש במידע זה בדיונים שהיא אמורה לקיים עם האוניברסיטאות כדי למצוא פתרון לבעיותיהן.

5. ההתחייבויות האקטואריות של האוניברסיטאות ותזרים התשלומים העתידיים שלהן לפנסיה מושפעים במידה רבה גם מתנאי השכר של העובדים הפעילים: ההטבות ותנאי השכר המועדפים שנותנות האוניברסיטאות לעובדיהן³⁶ מגדילים גם את ההתחייבויות האקטואריות שלהן וגם את ההוצאות בגין תשלומי פנסיה תקציבית ופיצויים. חלק מתנאים אלו ניתנו ללא אישורו של הממונה כנדרש, ולכן מדובר בתנאי שכר חריגים.

ההטבות החריגות הכלולות בהסדרי הפנסיה התקציבית הנהוגים באוניברסיטאות (כגון תוספת יוקר ב', כפל זכויות פנסיוניות, צבירה מואצת של שיעורי פנסיה) הונהגו לפני אפריל 1988, ולכן לא נדרש להן אישורו של הממונה על השכר³⁷. ואולם מכיוון שלהסדר הפנסיה יש מעמד של הסדר קיבוצי ולא של הסכם קיבוצי³⁸, הממונה יכול לכאורה, על פי עמדה משפטית שהכינה עבורו המחלקה לסכסוכי עבודה בפרקליטות המדינה בדצמבר 1999, לדרוש כי עובדים שהחלו לעבוד באוניברסיטאות לאחר 31.3.88 (המועד שבו הוחל כאמור על האוניברסיטאות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב) לא יזכו לקבל את ההטבות האלה, שכן לכאורה מדובר בהטבות חורגות.

הממונה לשעבר, מר יובל רכלבסקי, היה גם הוא שותף לעמדה זאת, שכן במכתבו מפברואר 2002 לנשיא האוניברסיטה העברית, שבו אישר את ההסכם הקיבוצי בעניין מעבר הסגל האקדמי באוניברסיטה מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, הוא ציין במפורש כי "אישור זה אינו מהווה אישור לשינוי מעמדו של הסכם הפנסיה של הסגל האקדמי הותיק... ממעמד של הסדר קיבוצי למעמד של הסכם קיבוצי, ואין בו כדי לאשר תשלומים הנובעים מהסכם הפנסיה האמור ואשר הנם בגדר תשלומים חורגים על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985".

36 ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 39-51.
37 על הסמכויות של הממונה על השכר לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 26, 39, 51-60.
38 על ההבדלים בין הסכם קיבוצי לבין הסדר קיבוצי ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 53.

נמצא כי למרות העמדה המשפטית האמורה ועמדתו האמורה של הממונה לשעבר, לא המשיכה יחידת הממונה לעסוק בנושא, על אף המשמעויות הכספיות שלו. עוד הועלה כי עד מועד סיום הביקורת הנוכחית לא הוסדר כראוי הפיקוח של הממונה על האוניברסיטאות, עקב קשיים שהערימו האוניברסיטאות³⁹. בפועל לא ביצעה יחידת הממונה פעולות פיקוח ואכיפה באוניברסיטאות, וממילא לא פעלה בעצמה או באמצעות ות"ת לאיסוף המידע בעניין ולהפסקת ההטבות החריגות בתנאי השכר והפרישה ובהסדרי הפנסיה התקציבית כאשר לעובדים שהחלו לעבוד באוניברסיטאות לאחר מרס 1988.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממונה לפעול במרץ ובנחישות למימוש סמכותו החוקית לפקח על האוניברסיטאות ולפעול למיגור תופעת החריגות בתנאי השכר והפרישה ובהסדרי הפנסיה התקציבית באוניברסיטאות, כפי שהוא נוהג במקרים דומים כלפי סקטורים אחרים במשק (כגון עובדי הרשויות המקומיות). עליו לבחון את האפשרות להשתמש באמצעים העומדים לרשותו להשבת תשלומים שבוצעו שלא כדין. אם יש צורך בכך, על הממונה אף לתאם עם ות"ת את הדרכים שבהן יוכל להיעזר בה ובמידע שבידה לביצוע תפקידו. פעולות יעילות של הממונה ושל ות"ת יכולות לתרום תרומה חשובה לצמצום ההתחייבויות האקטואריות של האוניברסיטאות, להקטנת נטל הוצאות הפנסיה על תקציביהן ולהגדלת התקציבים שישמשו לפעילותן האקדמית.

הממונה על השכר בעת הביקורת, מר אלי כהן, הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2007 כי מאמציו לקיים בקרה על תנאי השכר והפרישה באוניברסיטאות "נתקלים בניסיון מתמיד של מערכת ההשכלה הגבוהה, בהובלת ור"ה [ועד ראשי האוניברסיטאות], למנוע את תיקון החריגות תוך ערעור על הסמכות החוקית של האגף לערוך בקרה מכל סוג שהוא". הוא הודיע בתשובתו כי כוונתו "לטפל בחריגות השכר ותנאי הפרישה, תוך הפעלה, במידת הצורך, של הכלים העומדים לרשותנו לרבות קיום שימועים ומתוך כוונה להביא להחזר כספים ששולמו לעובדים שלא כדין... יחד עם זאת, מן הראוי שראשי האוניברסיטאות יגלו את מידת האחריות הנדרשת לאור הדברים האמורים בדוח ויפעלו להגיע להסכמות בנושא הסדרת חריגות השכר".

הדיווח החשבונאי על ההתחייבויות

בדוח מבקר המדינה משנת 1999 צוין כי כמו לגבי התחייבויות אחרות הנוגעות לזכויות עובדים, "רוב האוניברסיטאות... נמנעות מלרשום במאזניהן את ההתחייבויות העתידיות שהצטברו בשנה השוטפת בגין פנסיה תקציבית (אם נהוגה בהן פנסיה כזאת)... - התחייבויות שהולכות וגדלות. לכן גם לא יצרו האוניברסיטאות האמורות [יעודות] בגין התחייבויות אלה... רוב רואי החשבון של האוניברסיטאות גם העירו על כך בדוחות המבקרים שצורפו למאזנים שבוקרו" (עמ' 25). בדוח צוין כי משרד מבקר המדינה הבהיר לוות"ת כי לדעתו עליה לדאוג לכך שהאוניברסיטאות יכללו

39 בעניין זה ראו לעיל בפרק על "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 51-64.

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

את כל ההתחייבויות האמורות במאזניהן וינקטו מבעוד מועד צעדים שיבטיחו שיהיו בידיהן די מקורות מימון שיאפשרו להן לעמוד בהתחייבויות אלה⁴⁰.

הביקורת הנוכחית העלתה שמאז לא נעשה בעניין דבר. אמנם אוניברסיטת חיפה נוהגת כראוי ורושמת במאזניה את כל התחייבויותיה העתידיות בגין זכויות עובדים - ובהן פנסיה תקציבית - שהצטברו במשך השנים, אך האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב והטכניון עדיין אינם נוהגים כך. הם אינם רושמים במאזניהם את ההתחייבויות האמורות, ורק בביאורים לדוחות הכספיים הם מציגים נתונים הנוגעים לעניין שנלקחו מדוחות אקטואריים שמכילים עבורם מפעם לפעם אקטוארים חיצוניים.

עוד נמצא כי גם בעניין אופן הצגת הנתונים בביאורים לדוחות הכספיים אין אחידות: האוניברסיטה העברית ציינה בביאור לדוח הכספי שלה לשנת הלימודים התשס"ה את סך התחייבויותיה לשלם פנסיה לעובדיה, כולל התחייבויות בגין זכויות שימשיכו לצבור עובדיה הפעילים עד שיצאו לגמלאות. כמו כן האוניברסיטה פירטה את תשלומי הפנסיה השנתיים הצפויים עד שנת 2084.

הטכניון ציין בביאור לדוח הכספי שלו לשנת התשס"ה את סך התחייבויותיו לשלם פנסיה לעובדיו, אולם הוא לא ציין בביאור זה כי התחייבויות אלה אינן כוללות התחייבויות בסך של כ-1 מיליארד ש"ח בגין זכויות שימשיכו לצבור עובדיו הפעילים עד שיצאו לגמלאות. הטכניון ציין גם כי "לפי תזרים צפוי של תשלומי הגימלה... שיעור ההוצאה לגמלאות [לא כולל פיצויים] מתקציב ההוצאות ילך ויגדל במשך השנים מ-12.87% בשנת 2005 לשיא של 15.04% בשנת 2017 מתוך הנחה שהתקציב יגדל במקביל לעליית השכר [שהניח האקטואר]".

אוניברסיטת תל-אביב ציינה בביאור לדוח הכספי שלה לשנת התשס"ה את סך התחייבויותיה לשלם פנסיה לחברי הסגל האקדמי שלה ואת סך התחייבויותיה לשלם פיצויי פרישה לעובדי הסגל המינהלי, "לא כולל זכויות עתידיות בגין עובדי האוניברסיטה המחושבות עד למועד היציאה לגמלאות". ואולם האוניברסיטה לא ציינה בביאור כי סך ההתחייבויות בגין הזכויות העתידיות שיצברו העובדים מגיע לכ-0.927 מיליארד ש"ח, אף על פי שכאמור היה בידיה מידע זה. בניגוד לאוניברסיטה העברית ולטכניון, אוניברסיטת תל-אביב לא ציינה פרטים כלשהם בדבר תשלומי הפנסיה השנתיים הצפויים לה בעתיד.

מהאמור לעיל עולה כי ות"ת לא נקטה את הצעדים הדרושים כדי שיינתן במאזנים של האוניברסיטאות ביטוי מלא וראוי לגירעונות האקטואריים שלהן, ובכך נתנה יד להצגה לא מלאה של מצבן הכספי האמתי לפני המוסדות המנהלים שלהן, ואולי אף לפני משרד האוצר.

40 על החשיבות של הכנת דוחות כספיים בשיטה אחידה ומקובלת שתציג את מצבם הכספי האמתי של המוסדות להשכלה גבוהה ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 29-39.

לדעת משרד מבקר המדינה, בכך לא מילאה ות"ת כראוי את התפקיד שהטילה עליה הממשלה, שהוא, בין היתר, לעקוב אחר ניצול התקציבים של האוניברסיטאות כדי למנוע גירעונות או חריגות. על ות"ת למלא את התפקידים שהטילה עליה הממשלה, לנצל את הסמכויות הנובעות מהם ולהורות לאוניברסיטאות להציג במאזניהן לאלתר את התחייבויותיהן האקטואריות ואת הגירעונות הנובעים מהן. על ות"ת גם לדרוש מהאוניברסיטאות כי בביאורים לדוחות הכספיים הן יוסיפו עוד פרטים ונתונים על התחייבויות אלה, ובהם: נתונים על התחייבויותיהן בגין זכויות לפנסיה שימשיכו לצבור העובדים הפעילים, תזרים של תשלומי הפנסיה והפיצויים השנתיים הצפויים, ואף תחזית בדבר שיעור ההוצאה הצפוי על תשלומי פנסיה ופיצויים מסך התקציב בעתיד. כדי למנוע מהאוניברסיטאות להמשיך ולצבור גירעונות על ות"ת לדרוש מהן להגיש לאישורה, כמקובל, תקציבים הכוללים גם את הוצאותיהן בגין זכויות שיצברו העובדים במהלך השנה, ובהן זכויות לפנסיה תקציבית, ולעמוד על כך שיפעלו על פי התקציבים שיאשרו.

המעבר לפנסיה צוברת

פעולות למעבר לפנסיה צוברת שנעשו עד שנת 1998

הפנסיה התקציבית הונהגה במגזרים שונים במדינה לפני שנים רבות. בכמה מהגופים בוצע הדבר באמצעות חקיקה; לדוגמה, הפנסיה התקציבית של עובדי המדינה נקבעה והוסדרה בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, והפנסיה התקציבית של עובדי העיריות נקבעה בפקודת העיריות. בחלק מהגופים האחרים, ובהם ארבע מהאוניברסיטאות, הונהגה הפנסיה התקציבית כאמור באופן חד-צדדי, דהיינו ללא שיתוף רשויות השלטון הנוגעות בדבר (משרד האוצר, משרד החינוך, מ"ג וות"ת), ולא עוגנה או הוסדרה בחוקים, בתקנות או בהסכמים המחייבים את רשויות השלטון.

כאמור, עבור המעביד עלות הפנסיה התקציבית במתכונתה הנוכחית גבוהה מזו של הפנסיה הצוברת, וגופים שנהוגה בהם פנסיה תקציבית ושלא ייערכו מבעוד מועד למימון עלותה הגבוהה, עלולים לצבור עקב כך גירעונות אקטואריים.

הדרך היעילה ביותר לפתרון קבע של בעיית הגירעונות האקטואריים היא החלפתה של הפנסיה התקציבית בפנסיה צוברת. לכן משאותרה בגופים הללו בעיה כזו, יש לצפות מהנהלותיהם ומרשויות השלטון הנוגעות בדבר שיפעלו מהר ובנחישות לביטול הפנסיה התקציבית, להנהגת פנסיה צוברת תחתיה ולהחלטה על עובדים חדשים (דור ב'). אמנם התהליך עלול להיתקל בהתנגדות העובדים, אולם אין הדבר צריך להרתיע את מקבלי ההחלטות, שכן החלופה גרועה יותר, וכל עיכוב יחריף את הבעיה. כשמדובר בגופים שהפנסיה התקציבית הונהגה בהם באופן חד-צדדי, על הנהלותיהם ועל רשויות השלטון הנוגעות בדבר לפעול לפתרון הבעיה ולתיקון העיוות בנחישות רבה אף יותר ועל רשויות השלטון אף לבחון את האפשרות להשתמש באמצעים העומדים לרשותן להשבת תשלומים שבוצעו שלא כדין.

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

ברוח משנת 1990 כבר התריע כאמור משרד מבקר המדינה כי הגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות שנהוגה בהן פנסיה תקציבית עלולים להעמיד אותן בעתיד הלא רחוק בפני קשיים הולכים וגוברים לאזן את תקציביהן. לפיכך המליץ אז משרד מבקר המדינה לאוניברסיטאות הללו כי במקום הפנסיה התקציבית ישקלו להפעיל פנסיה צוברת ולהחילה תחילה על העובדים החדשים שהתקבלו לעבודה.

בתחילת שנת 1990 המליצה ועדה שמינתה ות"ת, בין היתר, להעביר את כל עובדי האוניברסיטאות להסדר של פנסיה צוברת ולהנהיג בהן תכנית פנסיה בעלת תנאי יסוד אחידים. כדי להקל את המעבר לפנסיה צוברת המליצה הוועדה שמשרד האוצר וות"ת יסייעו לאוניברסיטאות במימון ההפרשות הכרוכות בכך.

בהמשך לכך קיימו נציגי ות"ת סבב שיחות עם הנהלות האוניברסיטאות, ואלה הודיעו לוות"ת שעל אף נכונותן לאמץ את המלצות הוועדה, הן לא יישמו אותן בגלל התנגדות העובדים.

בספטמבר 1992 החליטה הממשלה לפעול להעביר לפנסיה צוברת את עובדי המדינה החדשים, את עובדי הגופים המתוקצבים ואת עובדי הגופים הנתמכים. בשנת 1996 הגישה הממשלה לכנסת בעניין זה את הצעת חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב] (תיקון מס' 39) (עובדים חדשים), התשנ"ו-1996, העוסקת בהסדרי הפנסיה של העובדים החדשים בשירות המדינה. ההצעה לתיקון החוק אושרה על ידי הכנסת בפברואר 2002, לאחר שהתקיימו בעניין זה ובעניין הפנסיה התקציבית בגופים מתוקצבים ונתמכים דיונים ארוכים בין נציגי הממשלה ובין ההסתדרות (ראו להלן).

ברוח מבקר המדינה משנת 1999 צוין כי הדיונים בין ות"ת, בין הממונה ובין האוניברסיטאות בעניין זה נמשכו יותר מעשר שנים ולא הסתיימו עד מועד סיום הביקורת דאז (1998). משרד מבקר המדינה המליץ למשרד האוצר, לוות"ת ולאוניברסיטאות לנקוט צעדים נמרצים יותר לבלית המשך צבירת ההתחייבויות בגין הפנסיה התקציבית ולעשות ככל האפשר להעברת העובדים החדשים לפנסיה צוברת, וזאת נוכח המשמעויות שיש להתחייבויות אלה ונוכח השפעתן על פעילותן השוטפת של האוניברסיטאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים והלקחים שהועלו ברוח הנוכחי - תנאי הפנסיה המועדפים שמעניקות האוניברסיטאות שבהן נהוגה פנסיה תקציבית, הגירעונות האקטואריים הניכרים שצברו כולן⁴¹ והנטל ההולך וגדל של תשלומי הפנסיה התקציבית על תקציביהן - מעניקים משנה תוקף להמלצות הקודמות של מבקר המדינה, להמלצת הוועדה שמינתה ות"ת ולהחלטת הממשלה בעניין זה, והם מעצימים את הצורך הדחוף בפתרון הבעיות האמורות - בעיות שטרם נפתרו, בין היתר, בשל המעבר המאוחר לפנסיה צוברת עבור עובדים חדשים (ראו להלן).

41 הן האוניברסיטאות שהפרישו לקרנות הפנימיות סכומים שאינם מספיקים להבטחת זכויות העובדים על פי כל קנה מידה או לא הפרישו כלל, והן אוניברסיטת חיפה, שהפרישה לקרן פנימית במשך שנים את ההפרשות המלאות בגין זכויות העובדים בשיעורים הנהוגים בהסדר של פנסיה צוברת.

פעולות למעבר לפנסיה צוברת שנעשו משנת 1999

בביקורת הנוכחית התברר שההליכים להחלת הסדר פנסיה צוברת על העובדים החדשים בכל האוניברסיטאות נמשכו עוד כמה שנים והסתיימו רק בשנת 2007. להלן הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין זה:

הטיפול של הממונה על השכר במעבר האוניברסיטאות לפנסיה צוברת

יחידת הממונה קיימה עם ההסתדרות מגעים ארוכים בנושא, ובמהלכם נחתם במרס 1999 הסכם קיבוצי בין ההסתדרות ובין כמה מעסיקים בשירות הציבורי שנהוגה בהם פנסיה תקציבית, ובהם האוניברסיטה העברית והטכניון⁴² (להלן - ההסכם הקיבוצי). לפי ההסכם הזה, עובד שיחל לעבוד עבור אחד מהמעסיקים האמורים לאחר "המועד הקובע" (למעסיקים השונים נקבעו מועדים שונים) יבוטח "בפנסיה מקיפה בקרן פנסיה צוברת".

לעניין עובדי הסגל המינהלי באוניברסיטה העברית ובטכניון, שלא הסכימו לעבור לפנסיה צוברת לפני חברי הסגל האקדמי, נקבע בהסכם הקיבוצי כי המועד הקובע יהיה מועד המעבר לפנסיה צוברת של חברי הסגל האקדמי, שבעניינם התקיימו בין יחידת הממונה ובין ראשי האוניברסיטאות דיונים נפרדים. הדיונים הללו התקיימו משנת 1997 ונמשכו כמה שנים. בסופו של דבר הוסדר המעבר של חברי הסגל האקדמי באוניברסיטה העברית לפנסיה צוברת רק בסוף שנת 2001⁴³, ובאוניברסיטאות תל-אביב וחיפה ובטכניון בשנים 2004-2007⁴⁴.

רק במרס 2004 פנה הממונה דאז, מר יובל רכלבסקי, לראשונה לאג"ת וביקש ממנו להשתמש באמצעים העומדים לרשותו, כולל התניה של תקציב, כדי להביא לכך שהסגל האקדמי באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת חיפה, אשר עדיין קולט עובדים חדשים בפנסיה תקציבית, יעבור לפנסיה צוברת. ואולם בפנייה זו, לכאורה, לא היה עוד טעם, שכן אג"ת כבר הודיע לוות"ת שהשתתפותו במימון תכניות ההבראה של האוניברסיטאות מותנית בהנהגת פנסיה צוברת לגבי עובדיהן החדשים⁴⁵.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין הממונה, מר אלי כהן, כי נציגיו פעלו בכל דרך אפשרית לקידום נושא הפסקת הפנסיה התקציבית לעובדים חדשים, וכי "כל הפעולות שנעשו וכל המו"מ בדבר מעבר מפנסיה תקציבית לצוברת תואם עם נציגי אג"ת ועם הנהלת משרד האוצר... למרות הנטל התקציבי הכבד והגדל של הפנסיה התקציבית, כפי שמתואר בטיוטת הדוח, הגופים ובכללם האוניברסיטאות לא שיתפו פעולה והתנגדו למהלך, לאור העובדה שהדבר יצר אצלם לחצים קשים מאוד בתחום יחסי העבודה".

42 מאחר שההסתדרות אינה מייצגת את חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות, היו צד להסכם רק אוניברסיטאות שבהן מונהגת פנסיה תקציבית גם באשר לסגל המינהלי, דהיינו האוניברסיטה העברית והטכניון.

43 בהסכם בין האוניברסיטה העברית לחברי הסגל האקדמי שלה, שנחתם בנובמבר 2001, נקבע כי חבר סגל שהחל לעבוד באוניברסיטה לאחר יולי 2000 יבוטח בפנסיה צוברת.

44 ראו הערת שוליים מס' 13.

45 ראו להלן בפרק המשנה "אגף התקציבים במשרד האוצר (אג"ת)".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שכאמור יש להסדרי הפנסיה התקציבית ולמעבר לפנסיה צוברת נגיעה הן לממונה והן לאג"ת, היה ראוי שיפעלו מלכתחילה בשיתוף פעולה הדוק, דבר שהיה בו כדי להקדים את המעבר לפנסיה צוברת.

המעבר של האוניברסיטה העברית לפנסיה צוברת

הועלה כי בה בשעה שמשרד האוצר קיים דיונים עם ראשי האוניברסיטאות, ניהלו ות"ת והאוניברסיטה העברית דיונים בדבר תכנון תקציב רב-שנתי לאוניברסיטה, ובעקבותיהם נחתם באוגוסט 1999 הסכם בין שני הצדדים (להלן - הסכם העקרונות). מטרת ההסכם היו: (1) להבטיח את יכולתה של האוניברסיטה העברית בירושלים לקיים את פעילותה, לאורך זמן, בתקציב מאוזן באיתנות הכלכלית ובעצמאות הנדרשת ממוסד להשכלה גבוהה. (2) לאפשר לאוניברסיטה להעביר את עובדיה החדשים מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת חיצונית. (3) להגדיר את היקף ותנאי סיוע ות"ת על-מנת לאפשר לאוניברסיטה לעבור את תקופת המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת חיצונית.

האוניברסיטה התחייבה ש"החל מיום 1 באוקטובר 1999 לא יתווסף עובד נוסף בכל אחת מקבוצת עובדים להסדר הפנסיה התקציבית הנוכחי". כמו כן התחייבה האוניברסיטה, בין היתר, להפריש בגין כל העובדים הוותיקים שהסדר הפנסיה התקציבית ממשיך לחול עליהם "מדי חודש בחודשו לקרן פנימית [שתוקם] סכומי כסף השווים לסכום ההפרשה לפנסיה צוברת נורמטיבית... הפרשות האוניברסיטה יכללו את הפרשות המעביד והעובד, סה"כ 17.5%", ולנהל את הקרן בחשבון נפרד בספרי האוניברסיטה ובחשבון בנק נפרד.

ות"ת התחייבה, בין היתר, כי כל עוד תשלם האוניברסיטה למי מעובדיה פנסיה תקציבית, תשתתף גם ות"ת, באמצעות הקצבות מיוחדות, בתשלומי הפנסיה התקציבית "הנובעים מההוצאה הצפויה מעל לתשלומים להפרשה לפנסיה צוברת נורמטיבית".

להלן הליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בנוגע להסכם העקרונות:

1. ת ה ל י ק ב ל ת ה ח ל ט ו ת : מממצאי הביקורת לא ברור מה היו השיקולים שהניעו את ות"ת לאשר את הסכם העקרונות והאם נשקלו כל השלכותיו. יצוין כי בדיונים פנימיים שקיימה ות"ת לאחר שנחתם ההסכם נטען כי ההסכם וההקצבות המיוחדות שהובטחו בו לאוניברסיטה העברית מפלים לרעה את יתר האוניברסיטאות, וכי "צריך להודות בכך שנעשתה טעות". כל אלה מעידים שתהליך קבלת החלטות בעניין ההסכם לקה בחסר.

2. א י ש ו ר ה ס כ מ : בהסכם נקבע כי הוא ייכנס לתוקף "לאחר אישורו על ידי ות"ת, אישור הממונה על השכר להסדר המעבר לפנסיה צוברת [שייחתם בין האוניברסיטה לארגוני העובדים שלה] וסיכום [של ות"ת] עם אגף התקציבים באוצר, בכפוף להסכם הרב-שנתי^[46]".

46 הוונה להסכם הרב-שנתי בדבר תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה שאמור היה להיחתם בין אג"ת לוות"ת. על ההסכמים הרב-שנתיים ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 70-73.

ות"ת אישרה את הסכם העקרונות בדצמבר 2000, והממונה אישר את ההסכם שחתמה האוניברסיטה (בנובמבר 2001) עם הסגל האקדמי שלה בפברואר 2002. בעקבות זאת הוחל על חברי הסגל המינהלי של האוניברסיטה העברית ההסכם הקיבוצי ממרס 1999 בין ההסתדרות ובין המעסיקים בשירות הציבורי, שלפיו עובדים חדשים בשירות הציבורי מבוטחים בפנסיה צוברת.

כשאישרה ות"ת את ההסכם כבר היו בידיה דוחות האקטואר שהומינה, ולפיהם תשלומי הפנסיה התקציבית באוניברסיטה העברית צפויים להימשך עד שנת 2049, ועד שנת 2035 לא יפחת סכומם השנתי מסכומם הצפוי בשנת 2000 (כ-258 מיליון ש"ח במחירי ספטמבר 2005). על פי הנוסחה שנקבעה בדבר שיעור ההשתתפות של ות"ת בתשלומי הפנסיה התקציבית ועל פי התחזית שהייתה בידי ות"ת, הסיוע של ות"ת לאוניברסיטה אמור להסתכם בעשרות מיליוני שקלים בשנה במשך יותר מ-35 שנים.

הועלה כי אף על פי שוות"ת התחייבה בהסכם העקרונות לסייע לאוניברסיטה העברית בסכומים ניכרים, היא לא דאגה לקבל קודם לכן את אישורו של אג"ת לסיוע זה. במרס 2002 הודיע אג"ת לוות"ת כי מאחר שההסכם נעשה שלא בידעו, הוא "יתקשה לערוב למימושו" קודם שידון עם ות"ת ויגיע עמה לידי הסכמה בעניין זה.

עוד הועלה כי אף על פי שטרם נחתם ההסכם הרב-שנתי בין ות"ת לאג"ת, ואף על פי שוות"ת לא הגיעה לידי הסכמה עם אג"ת בעניין הסכם העקרונות ומימונו, היא העבירה לאוניברסיטה העברית, על פי הסכם העקרונות, הקצבות מיוחדות בסך של 80 מיליון ש"ח בשנת הלימודים התשס"ב (2001-2002) ו-101 מיליון ש"ח בשנת הלימודים התשס"ג (2002-2003) מתוך התקציב הכולל של מערכת ההשכלה הגבוהה.

ות"ת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא "העלתה את הנושא שוב ושוב במסגרת הדיונים עם אג"ת באוצר וציפתה שבסופו של דבר יתקבל אישור האוצר וסיועו במימון שכן ידע על קיום הסכם העקרונות ותמך במעבר העובדים באוניברסיטאות לפנסיה צוברת, ולכן למעשה נתן לכך הסכמה בשתיקה".

אג"ת, לעומת זאת, ציין במכתב למשרד מבקר המדינה מאפריל 2008 כי לא ידע על הסכם העקרונות, לא נתן כל הסכמה שבשתיקה לתוכנו וגילה את דבר קיומו רק בדיעבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר מדובר בהתחייבות לסיוע ניכר מכספי המדינה למשך שנים רבות, אי-אפשר להסתמך על "הסכמה שבשתיקה", גם אם הייתה הסכמה כזאת, אלא יש לקבל לכך הסכמה מפורשת של הגורם המתקצב. על כן, קודם שחתמה ות"ת על הסכם העקרונות היה עליה לקיים דיונים עם אג"ת ולתאם עמו את פעולות המעבר לפנסיה צוברת, ובייחוד את הפעולות הכרוכות או אף מותנות בסיוע המיוחד של המדינה, שיינתן לאוניברסיטה העברית באמצעותה. יתר על כן, מאחר שהסכם העקרונות לא היה על דעתו של אג"ת, ומאחר שההסכם הרב-שנתי בין אג"ת לוות"ת, שבמסגרתו התחייב אג"ת להעביר לאוניברסיטאות הקצבות מיוחדות (ראו להלן), נחתם רק ביוני 2004, לא היה מקום שוות"ת תעביר לאוניברסיטה העברית הקצבות מיוחדות בסכומים כה ניכרים בשנות הלימודים התשס"ב והתשס"ג.

3. שיעור ההשתתפות של ות"ת על פי הסכם: לדעת משרד מבקר המדינה, ות"ת נהגה בחוסר אחריות כאשר התחייבה להעניק במשך יותר מ-35 שנה סיוע שוטף לאוניברסיטה העברית בסכומים ניכרים בלי שתיאמה התחייבות זו מראש עם אג"ת, בלי שבדקה אם אכן יהיו בידיה סכומים פנויים הדרושים לכך וכלי שבחנה את השפעת הדבר על תקציב ההשכלה הגבוהה ואת הפגיעה האפשרית במכלול היעדים שהתקציב נועד לממן. בהיעדר תיאום כזה יש חשש שההקצבות המיוחדות לאוניברסיטה העברית, שהובטחו בניגוד לאמות המידה המקובלות בוות"ת (ראו להלן), יינתנו על חשבון ההקצבות לשאר המוסדות להשכלה גבוהה.

יצוין שעל פי שיטת התקצוב של ות"ת, רוב הקצבותיה לאוניברסיטאות ניתנות כגמול על תפוקותיהן בהוראה ובמחקר, גמול המחושב על בסיס "העלות הנורמטיבית"⁴⁷ של יצירת תפוקות אלה. שכר העובדים נכלל בעלות הזאת וכולל גם את הוצאות המעביד, ובהן ההפרשות שהוא מחויב להן בגין זכויות שצוברים העובדים, כגון זכויות פנסיה; כלומר ות"ת מסייעת בכל שנה לאוניברסיטאות במימון תשלומי הפנסיה שלהן לעובדיהן, בין שהתשלומים מבוצעים בפועל בשנה השוטפת ובין שיבוצעו בעתיד.

מהאמור לעיל עולה אפוא שהאוניברסיטה העברית קיבלה בעצם תשלום נוסף עבור העובדים הוותיקים שקיבלו פנסיה תקציבית בשנים התשס"ב והתשס"ג, שכן בעבר כבר סייעה לה ות"ת בגין זכויות הפנסיה שצברו עובדים אלה.

4. תנאי פנסיה עדיפים: אף על פי שידוע לוות"ת זה שנים רבות על התנאים העדיפים של הסדר הפנסיה התקציבית באוניברסיטה העברית ועל הטבות החריגות והניכרות שהעובדים זוכים להן במסגרת הסדר זה - הטבות ותנאים שהיא ומשרד האוצר לא אישרו - היא לא פעלה כדי לבטלם או לצמצמם במסגרת הסכם העקרונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה סביר וראוי שגוף ציבורי שהנהיג באופן חד-צדדי תנאי פנסיה חריגים שעלותם הגבוהה החריפה במידה רבה את בעיותיו הכספיות והתקציביות יקבל במשך עשרות שנים סיוע ניכר מקופת המדינה ומתקציב המיועד לכלל יעדי ההשכלה הגבוהה, ובה בעת ימשיך להעניק לעובדיו באופן בלתי אחראי זכויות לתנאי פנסיה אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על ות"ת לתאם עם הממונה את פעולותיה בעניין גיבוש הסכם העקרונות, ובעצה אחת עמו לשקול את מכלול הצעדים העומדים לרשותם. בין היתר היה עליה להתנות כל סיוע מיוחד שתיתן לאוניברסיטה בשל המעבר לפנסיה צוברת בביטול מידי של כל תנאי הפנסיה החריגים הנהוגים בה, ובייחוד באשר לעובדים שהחלו לעבוד לאחר מרס 1988⁴⁸, ובהחלת תנאים חדשים שיתאימו לתנאי הפנסיה הנהוגים במדינה, כפי שכבר דרשו בעבר משרד האוצר ונש"מ.

47 מונח המשמש את ות"ת במודל התקצוב שלה, והוא מבטא את העלות של יצירת התפוקות לפי חישוביה, לאו דווקא את העלות בפועל בכל אוניברסיטה.

48 המועד שבו הוחל, כאמור, סעיף 29 בחוק יסודות התקציב על האוניברסיטאות.

5. השתתפות האוניברסיטה: האוניברסיטה העברית עשתה בשנים 2002-2007 כמה צעדי התייעלות, ובהם צמצום מספר העובדים. משנת 2001 היא מפרישה לקרן פנסיה חיצונית את עלויות המעביד עבור זכויות הפנסיה של עובדים שהחלו לעבוד בה מיולי 2000. על פי נתונייה הסתכמו הפרשות אלה עד ספטמבר 2007 בכ-8.1 מיליון ש"ח. נוסף על כך התחייבה האוניברסיטה העברית, כאמור, להקים קרן פנימית, להפריש אליה 17.5% משכרם של העובדים הוותיקים שהסדר הפנסיה התקציבית ממשיך לחול עליהם ולהעביר אליה גם את ההקצבות המיוחדות שתקבל מוות"ת.

באוגוסט 2001 הודיעה האוניברסיטה העברית לוות"ת כי משנת התשס"א (2000-2001) היא מפרישה "מדי חודש לקרן הפנימית סכומי כסף השווים לסכום ההפרשה לפנסיה צוברת נורמטיבית (17.5%), עבור העובדים הפעילים הנמצאים היום בפנסיה תקציבית כאילו היו בקרן פנסיה צוברת, בהתאם להסכם העקרונות".

ואולם בדוחות הכספיים של האוניברסיטה העברית לא נמצאה כל עדות לקיומה של הקרן הזאת, וממילא אי-אפשר ללמוד מהם אם האוניברסיטה הפרישה אליה כספים בגין זכויות הפנסיה שממשיכים לצבור העובדים שעדיין מבוטחים בפנסיה תקציבית, אם היא הפקידה בקרן כספים בגין ההקצבות המיוחדות שקיבלה מוות"ת, ואם היא השתמשה בכספי הקרן למימון פנסיה תקציבית לגמלאים שבגינם הופרשו כספים לקרן קודם שיצאו לגמלאות.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עלה כי האוניברסיטה העברית השתמשה בהפרשותיה האמורות ובהקצבות המיוחדות של וות"ת למימון התשלומים השוטפים של הפנסיה התקציבית של כל הגמלאים. מאחר שתשלומים אלה היו גבוהים מהפרשות האוניברסיטה ומהקצבות וות"ת, לא נצברו כספים בקרן; בעצם לא נעשה כל רישום בהנהלת החשבונות המעיד על הקמת הקרן, ולכן גם בדוחות הכספיים אין עדות לקיומה.

מהאמור לעיל עולה כי האוניברסיטה העברית ממשיכה לנהוג בחוסר אחריות. אמנם היא עשתה כמה צעדי התייעלות, כאמור, וצמצמה את מספר העובדים, אך היא לא ניצלה כראוי, כפי שהתחייבה, את הכספים הפנויים העומדים לרשותה בעקבות ההקצבות המיוחדות שקיבלה מוות"ת, ולא עשתה דבר כדי להקל את נטל תשלומי הפנסיה הגבוהים שיהיה עליה לשלם בעתיד. מכיוון שלא נצברו כספים בקרן, בפועל וות"ת היא שנושאת ברובה המכריע של עלות המעבר של עובדי האוניברסיטה לפנסיה צוברת. יצוין כי עובדה זאת ידועה זה זמן לוות"ת, אך היא אינה עושה דבר בעניין, ויש לראות זאת בחומרה רבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקרונית אין פסול ברצון של וות"ת לסייע לאוניברסיטה העברית בפתרון בעיות הפנסיה שלה, אולם אין הצדקה שרובו המכריע של נטל הסיוע ייפול על גבה של המדינה. לפיכך, לפני מתן הסיוע לאוניברסיטה על וות"ת לעמוד על כך שהאוניברסיטה תמלא לפחות את ההתחייבויות שקיבלה עליה בהסכם העקרונות, תתרום את חלקה לפתרון בעיותיה שלה, תפריש כספים לקרן פנימית להבטחת זכויות הפנסיה של העובדים - ולא תשתמש בכספים אלה למטרות אחרות - ותפעל, בתיאום עם העובדים, לצמצום הוצאותיה בגין תנאי פנסיה עדיפים וחורגים; זאת כדי להבטיח ככל האפשר שבעתיד יהיו בידיה מקורות מספיקים למימון תשלומי הפנסיה של עובדיה.

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

6. המחלוקת בין ות"ת לאוניברסיטה העברית: בשנת 2003 התברר לוות"ת כי הסכומים המיוחדים שאג"ת מוכן להקציב לה לפי ההסכם הרב-שנתי לשנות הלימודים התשס"ד-התשס"ח (2003-2008) לא יאפשרו לה לעמוד בכל התחייבויותיה לאוניברסיטה העברית על פי הסכם העקרונות. ביולי 2003 פנתה ות"ת שוב בעניין זה לאג"ת⁴⁹, אולם אג"ת שוב סירב לסייע וטען שההסכם לא הובא לידיעתו "בעת התגבשותו או במועד חתימתו, וממילא לא נתבקשה ו/או ניתנה הסכמתנו לאמור בו... אנו בדעה שהסכם זה אינו תואם את המדיניות הרצויה במערכת ההשכלה הגבוהה".

עקב עמדת אג"ת קיימו ות"ת והאוניברסיטה העברית דיונים ארוכים שנמשכו עד מאי 2006. האוניברסיטה תבעה מוות"ת לעמוד בהתחייבויותיה, ואילו ות"ת טענה, בין היתר, כי האוניברסיטה לא מילאה את כל ההתחייבויות שהתחייבה להן בהסכם העקרונות. עוד טענה ות"ת כי הסכם זה "לא נכנס לתוקפו מן הטעם שלא התקיים תנאי מתלה - אישור אגף התקציבים במשרד האוצר וכן מן הטעם שמשרד האוצר סרב לתקצב את הסכומים הכרוכים בהסדרים שעשתה האוניברסיטה בתכנית הרב-שנתית".

בדיונים גובשה פשרה ולפיה ות"ת ואג"ת ייתנו לאוניברסיטה העברית בשנים התשס"ד-התשס"ח תוספת חד-פעמית בסך 56 מיליון ש"ח, שהיא שני שלישים (כל אחד מהם יעביר שלישי) מההפרש שבין סכום ההקצבה המיוחדת המתחייב לכאורה מהסכם העקרונות ובין הסכום שאג"ת היה מוכן להעביר במסגרת התכנית הרב-שנתית, ואת היתרה תספוג האוניברסיטה.

בסיכום שנחתם במאי 2006 בין אג"ת לוות"ת בעניין התוספת החד-פעמית נאמר כי אין בו משום אישור או הסכמה של ות"ת ושל אג"ת לתקפות הסכם העקרונות, ואין בו כדי לגרוע מטענות ות"ת בנושא זה. האוניברסיטה העברית, לעומת זאת, עדיין טוענת כי הסכם העקרונות תקף: ביולי 2006 היא חתמה במסמך אחר על הצהרה והתחייבות לצורך קבלת מקדמה לסיוע לתכנית הבראה במסגרת ההסכם הרב-שנתי, כפי שדרשו ממנה ות"ת ואג"ת (ראו להלן), והוסיפה וכתבה כי אין בהן "בכדי לפגוע בהסכם העקרונות... או לגרוע מהוראותיו, וזאת החל משנת התשס"ח".



מהאמור לעיל עולה אפוא שהמחלוקת בעניין תוקף הסכם העקרונות בין ות"ת לאוניברסיטה העברית לא יושבה. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה ראוי לדחות את יישוב המחלוקת ואת הטיפול בבעיית הפנסיה לאחר שיסתיים בשנת התשס"ח פרק הזמן שהתכנית הרב-שנתית חלה עליו. נוכח הליקויים שצוינו לעיל בעניין פתרון בעיית הפנסיה של האוניברסיטה העברית באמצעות הסכם העקרונות, על ות"ת ואג"ת לעמוד על כך שהאוניברסיטה היא שתישא בנטל העיקרי של פתרון בעיית הפנסיה של עובדיה; מה גם שלפי עמדת ות"ת, הסכם העקרונות אינו תקף.

המעבר של הטכניון, אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת חיפה לפנסיה צוברת

בדצמבר 2000 אישרה כאמור מליאת ות"ת את הסכם העקרונות בין האוניברסיטה העברית לוות"ת בעניין המעבר לפנסיה צוברת וגם החליטה כי ות"ת תציע לשאר האוניברסיטאות שיש

49 כאמור, בשנת 2002 סירב אג"ת לבקשת ות"ת, ולא היה מוכן "לערוב למימושו" של הסכם העקרונות.

בהן פנסיה תקציבית - הטכניון, אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת חיפה - לעבור לפנסיה צוברת ולהגיע להסכם עם ות"ת על בסיס אותם העקרונות שסוכמו עם האוניברסיטה העברית.

באוגוסט 2001 פנתה ות"ת לשלוש האוניברסיטאות האמורות והציגה להן את ההחלטה האמורה. ממסמכי ות"ת עולה כי לא התקבלה תשובה כלשהי ממי מן האוניברסיטאות וכי ות"ת לא שבה ופנתה אליהן בעניין זה. היא אף לא נקטה ביזמתה פעולות בנושא, לרבות דרישה שיפסיקו לקלוט עובדים במסלול פנסיה תקציבית. עוד נמצא כי הפנייה האמורה לאוניברסיטאות לא תואמה עם אג"ת.

רק בדצמבר 2002, כשנה וחצי לאחר פנייתה הראשונה, פנתה ות"ת שוב לשלוש האוניברסיטאות האמורות "בדרישה כי החל מ-1.1.03 לא יתקבלו עוד עובדים חדשים בפנסיה תקציבית", וזאת "על מנת לחזק את [עמדתה של ות"ת] בדיונים עם האוצר, בגיבוי ועדת הכספים של הכנסת, בנושא הגדלת התקציב לצורך המעבר לפנסיה צוברת".

הביקורת העלתה כי רק לאחר שאג"ת התערב בתהליך והודיע באפריל 2003 לוות"ת כי המעבר לפנסיה צוברת יהיה התנאי הראשון לסיוע כלשהו במימון ביצוען של תכניות ההבראה של האוניברסיטאות, חלה התקדמות בנושא. אוניברסיטת תל-אביב הנהיגה פנסיה צוברת לעובדים חדשים שהחלו לעבוד בה מאוקטובר 2003, והטכניון ואוניברסיטת חיפה - לעובדים חדשים שהחלו לעבוד בהם מינואר 2004.

עוד נמצא כי ות"ת ואג"ת לא התנו את מתן הסיוע במימון תכניות ההבראה של האוניברסיטאות בהתחייבותן לרשום במאזניהן עתודות שיבטאו את כל זכויות הפנסיה שממשיכים לצבור העובדים הוותיקים ולהפריש כנגדן באופן שוטף כספים ליעודות המתאימות. מהמסמכים בוות"ת ובאג"ת אי-אפשר ללמוד מדוע לא הותנה הסיוע בהתחייבות האמורה.

מהאמור לעיל עולה כי המעבר של עובדי האוניברסיטאות לפנסיה צוברת נמשך זמן רב מכפי שהיה צריך להימשך, וכי במהלכו המשיכו האוניברסיטאות לנהוג בחוסר אחריות. הן אפשרו לעובדיהן להמשיך ולצבור זכויות לפנסיה תקציבית בתנאים מועדפים, ועקב כך גירעונותיהן האקטואריים עלו כאמור בשיעורים ניכרים. יתר על כן, המעבר של עובדיהן לפנסיה צוברת לא פתר את בעיית הגירעונות האקטואריים הנגרמים בגלל הפנסיה התקציבית ואת בעיית ההכבדה הניכרת על תקציב האוניברסיטאות הצפויה לחול בגללם בעתיד. זאת מכיוון שחלק ניכר מעובדי האוניברסיטאות עדיין זכאים לפנסיה תקציבית, ועם פרישתם לגמלאות יגדל מספר מקבלי הפנסיה התקציבית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ות"ת, הממונה, אג"ת והאוניברסיטאות לפעול בנחישות ובדחיפות למתן מענה טוב יותר לבעיות האמורות, בין היתר על ידי כך שהאוניברסיטאות יתחילו להפריש באופן מסודר עבור העובדים שעדיין מבוטחים בפנסיה תקציבית את ההפרשות הנהוגות באשר לפנסיה צוברת ליעודות פנימיות או לקרנות חיצוניות, יצברו את ההפרשות בקרנות ולא ישתמשו בהן לכיסוי העלויות השוטפות של תשלומי הפנסיה, כל זאת כדי להבטיח שיהיו בידן מקורות מספיקים למימון התשלומים השנתיים העתידיים, שלפי הדוחות האקטואריים שבידיהן צפויים להיות גבוהים יותר.

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

אג"ת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "לאור המימצאים, נפעל להכליל נושא זה כחלק מהסיכום העתידי בנושא הפנסיה התקציבית בדבר חלקם של המוסדות בהסכם, כמו גם את נושא ביטול תנאי הפנסיה העדיפים".

הטיפול של אג"ת וות"ת במעבר האוניברסיטאות לפנסיה צוברת

1. כבר בשנת 1989 עמד אג"ת על כך שיש לפתור את בעיית הפנסיה התקציבית, ובהסכם הרב-שנתי שנחתם באותה השנה בינו ובין וות"ת⁵⁰ נקבע הצורך לפעול "לקביעת פנסיה חיצונית מצטברת במוסדות שאינם מפרישים כיום לפנסיה כזו". בהסכם משנת 1992 שוב עלה הנושא ונקבע כי "ות"ת והאוצר יפעלו להעברת עובדים חדשים המתקבלים למערכת ההשכלה הגבוהה החל מ-1.10.93 לפנסיה חיצונית. פעולה זו תבצע בכפוף לאישורים המתחייבים על פי חוק".

בהסכם הרב-שנתי שנחתם בשנת 1997 בין אג"ת לוות"ת נקבע כי הם יפעלו כדי שפנסיה צוברת תונהג לגבי העובדים החדשים באוניברסיטאות מאוקטובר 1997, ובאשר לעובדים הוותיקים שימשיכו לצבור זכויות בפנסיה תקציבית יתקיים, "במידת הצורך", דיון בין וות"ת לאג"ת "לגבי כיסוי מחויבות זו, כך שלא תהיה נטל על תקציב ההשכלה הגבוהה ועל משרד האוצר".

הועלה כי בפועל לא נעשה דבר, וההסכמות שאג"ת וות"ת הגיעו אליהן בהסכמים הרב-שנתיים האמורים לא מומשו: כאמור לעיל, רק בשנים 2001-2004 הוחלו הסדרי פנסיה תקציבית גם על עובדי אוניברסיטאות חדשים; אג"ת אף לא ביקש מוות"ת פרטים בדבר הגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות ונתונים בדבר תשלומי הפנסיה בהווה ובדבר התשלומים הצפויים בעתיד; אג"ת גם לא בחן את הדוחות הכספיים של האוניברסיטאות ולא עמד על כך שוות"ת תדרוש מהאוניברסיטאות, וכיחוד מהאוניברסיטה העברית, שיחלו להפריש כנדרש כספים בעבור זכויות הפנסיה שצוברים העובדים כדי להקל את נטל התשלומים שלהן בעתיד; וזאת על אף היקפם הכספי הניכר של תשלומי הפנסיה והשפעתם הרבה על פעילותן השוטפת של האוניברסיטאות.

2. במהלך הדיונים על ההסכם הרב-שנתי לשנות הלימודים התשס"ד-התשס"ח (2003-2008) הודיע אג"ת לוות"ת כי המעבר לפנסיה צוברת יהיה "תנאי ראשוני למימון כלשהו של תכניות הבראה". ביולי 2003 פנה אג"ת לראשונה לוות"ת וביקש ממנה לרכז עבורו נתונים שונים באשר למוסדות להשכלה גבוהה, ובהם גם נתונים על "גודל הגירעון השוטף והמצטבר בכל אוניברסיטאות המחקר....[ועל] סך תשלומי הפנסיה בכל מוסד ותחזית גידולם על פני השנים הבאות".

בספטמבר 2003 העבירה וות"ת לאג"ת חלק מהנתונים המבוקשים: הערכת הגירעונות השוטפים הצפויים באוניברסיטאות בהתשס"ד (2003-2004) ואומדן התשלומים בגין פנסיה תקציבית עד שנת 2034, שהתבסס על דוחות אקטואריים שהיו בידה עוד בשנת 1999. מאומדן זה עלה, כאמור, כי התשלומים השנתיים בכל אוניברסיטה בגין הפנסיה התקציבית גבוהים מאוד וכי הם אף ימשיכו לעלות בשיעור ניכר במשך שנים רבות.

50 על סדרי העבודה והדיווח בין אג"ת לוות"ת ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 70.

הועלה כי ות"ת לא העבירה לאג"ת נתונים על הגירעונות המצטברים של האוניברסיטאות, אף על פי שהתבקשה להעבירם אליו, ואג"ת לא עמד על כך שתעביר לו אותם. יתר על כן, אג"ת גם לא ביקש מוות"ת להמציא לו נתונים על ההתחייבויות האקטואריות של האוניברסיטאות, על העתודות והיעודות שהקימו ועל הגירעונות האקטואריים שצברו.

3. ביוני 2004, לאחר דיונים ארוכים, חתמו אג"ת וות"ת על הסכם בדבר תכנית רב-שנתית לשנות הלימודים התשס"ד-התשס"ח. בהסכם נקבע, בין היתר, כי האוניברסיטאות יכינו תכניות הבראה והתייעלות, ובמהלך שנות התכנית הן יקבלו מאג"ת (באמצעות ות"ת) הקצבות מיוחדות לסיוע במימון תכניות אלה (פרטים על ההקצבות המיוחדות ראו להלן). כחלק מתנאי הסף לאישור הסיוע נדרשו כל האוניברסיטאות שלא להחיל פנסיה תקציבית על עובדים שהחלו לעבוד בהן מאוקטובר 2004 ואילך.

בהסכם אמנם נקבע כי אג"ת וות"ת יפעלו לשינוי הסכמי השכר כך שעובדי האוניברסיטאות הוותיקים, שממשיכים לצבור זכויות לפנסיה תקציבית, יפרישו 5.5% משכרם "לטובת קרן פנסיה פנימית", אולם משרד מבקר המדינה העלה כי אין בהסכם כל אזכור לתרומתן של האוניברסיטאות עצמן: הן לא נדרשו להפריש לקרן האמורה מתקציבן 12% משכר העובדים, כמקובל באשר לעובדים המבוטחים בפנסיה צוברת, ולא נקבע מה הן יעשו בהקצבות המיוחדות שיקבלו מאג"ת. דבר לא נעשה אפוא כדי להקל את הנטל הכבד על תקציביהן בעתיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התנהלותם של אג"ת וות"ת בעניין זה. עליהם לפעול ללא דיחוי כדי לתת מענה לבעיית הפנסיה התקציבית, ובין היתר עליהם לדרוש מהאוניברסיטאות להקצות ממשאביהן כדי שיוכלו לעמוד בהתחייבויות האקטואריות שלהן וכן לבוא בדברים עם עובדיהן, כדי שגם הם ייתנו את חלקם לפתרון הבעיה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אג"ת כי "לגבי העתיד לבוא, אנו רואים לנגד עינינו ניסיון לגבש סיכום מקיף בנושא ההתמודדות עם עלות הפנסיה התקציבית ששותפים לו העובדים, המעסיקים, ות"ת ומשרד האוצר. במסגרת זו יידרש בין היתר, לאמור את החבות האקטוארית ותזרים המזומנים בנושא, למפות את הסכמי הפנסיה - מה מקורם, מה השונות בין המוסדות וכיוצ"ב, לצורך הסיוע, לדרוש מהמוסדות לבוא בדברים עם עובדיהם על מנת להסדיר את תרומתם במימון (כגון, צמצום זכויות, הגדלת הפרשות שוטפות וכד') וכן להסדיר את מחויבות המוסדות לרבות יצירת קרנות פנימיות". בסיכום תשובתו הבהיר אג"ת כי "הטיפול העתידי [שלן] בנושא הפנסיה התקציבית באוניברסיטאות והמתווה שיגובש בנושא ייעשה בין היתר תוך למידת הממצאים הכלולים בטיטת הדוח".

4. כדי לקבל את ההקצבות המיוחדות נדרשת כל אוניברסיטה לחתום על טופס הצהרה והתחייבות שניסח אג"ת לפי ההסכם הרב-שנתי ולהתחייב בו כי "החל מ-1.1.2004 לא מועסקים במוסד [באוניברסיטה] עובדים חדשים המתקבלים למוסד בפנסיה תקציבית". עוד נדרשת האוניברסיטה להתחייב, בין היתר, לשתף פעולה באופן מלא עם יחידת הממונה בהיותה "גוף נתמך לפי חוק יסודות התקציב, על כל הנגזר מכך, לרבות שיתוף פעולה עם הנחיות ודרישות הממונה על השכר, ובכלל זה בחינת תשלומי שכר ופנסיה חריגים, והתחייבות לביטולם במידה

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

ונמצאו כאלה⁵¹. כמו כן התחייבה כל אוניברסיטה להגיש לוות"ת תכנית הבראה רב-שנתית שתביא אותה לאיזון תקציבי עד שנת הלימודים התשס"ח (2007-2008)⁵² ולפעול לשינוי המבנה הארגוני שלה על פי החלטת מל"ג ממרס 2004.

הועלה כי בעקרונות שתכניות הבראה אמורות לכלול על פי ההסכם הרב-שנתי אין כל ביטוי לגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות, וממילא לא נקבע כיעד הצורך לפעול לכיסוי אותם הגירעונות.

את ההקצבות המיוחדות שהתחייב אג"ת להקצות על פי ההסכם חילקה ות"ת בין שבע אוניברסיטאות המחקר (לא כולל האוניברסיטה הפתוחה). לכל אוניברסיטה נקבעו הסכומים שהיא אמורה לקבל עד שנת התשס"ח אם תעמוד בהתחייבויותיה לפי ההסכם. ות"ת הודיעה לאוניברסיטאות, על דעתו של אג"ת, כי אוניברסיטה שלא תחתום על טופס הצהרה או שתעמוד רק בחלק מההתחייבויות לא תזוכה בסכומים שנקבעו לה⁵³.

במאי 2007 מסרה ות"ת למשרד מבקר המדינה, על פי בקשתו, נתונים בדבר סכומי ההקצבות המיוחדות שאושרו לכל אוניברסיטה ונתונים בדבר הסכומים שכל אוניברסיטה זוכתה בהם בפועל עד אותו המועד. יצוין כי ההקצבות המיוחדות מיועדות לכלל האוניברסיטאות ולא רק לאוניברסיטאות שנהוגה בהן פנסיה תקציבית, וכי כלולות בהן גם ההקצבות שאמורה לקבל האוניברסיטה העברית מכוח הסכם העקרונות שנחתם בינה ובין ות"ת. להלן בטבלה ריכוז הנתונים שמסרה ות"ת:

51 עניין זה מצוי במחלוקת בין האוניברסיטאות לממונה כבר שנים רבות.
52 רוב תכניות הבראה שהגישו האוניברסיטאות לוות"ת לא היו מקובלות עליה, ועד אמצע 2007 אושרו רק תכניות הבראה של אוניברסיטת תל-אביב והטכניון.
53 לעניין החתימה של האוניברסיטאות על ההצהרות ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 70-72.

תקצובת מיוחדות למימון תכניות ההבטחה וההתייעלות של האוניברסיטאות
 במליליות ש"ח, במחזורי התשס"ח.

האוניברסיטה	הקצבה שאושרה לאוניברסיטה	שיעור מסך ההקצבות המיוחדות	הקצבה שניתנה לאוניברסיטה עד מאי 2007	מסך ההקצבות המיוחדות	השיעור	מסך ההקצבות המיוחדות	השיעור
העברית	857	50.35%	563	56.36%	56.36%	563	56.36%
הטכניון	328	19.27%	209	20.92%	19.27%	209	20.92%
תל-אביב	232	13.63%	143	14.32%	13.63%	143	14.32%
חיפה	56	3.29%	16	1.60%	3.29%	16	1.60%
בר-אילן	81	4.76%	24	2.40%	4.76%	24	2.40%
בן-גוריון	99	5.82%	29	2.90%	5.82%	29	2.90%
מכון ויצמן	49	2.88%	15	1.50%	2.88%	15	1.50%
סה"כ	1,702	100%	999	100%	100%	999	100%

דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה

התחייבויות האוניברסיטאות לשלם תשלומי פנסיה תקציבית לעובדיהן

יצוין כי כשוות"ת נתנה לאוניברסיטאות בשנים 1994-2000 הקצבות מיוחדות לצמצום גירעונותיהן היא הקפידה לשמור על עקרון השוויון כדי שלא להיטיב דווקא עם אוניברסיטה שחרגה מתקציבה וצברה גירעונות. לפיכך חלקה של כל אוניברסיטה בהקצבות המיוחדות שוקלל על פי חלקה בהקצבות הישירות⁵⁴ לאוניברסיטאות.

אילו נהגה ות"ת כך גם בחלוקת ההקצבות המיוחדות לשנים התשס"ד-התשס"ח והקצתה לכל אוניברסיטה את ההקצבות האלה על פי חלקה בהקצבות הישירות לשנת התשס"ד, הייתה החלוקה כדלהלן: האוניברסיטה העברית - 22%; הטכניון - 16.6%; אוניברסיטת תל-אביב - 20.8%; ואוניברסיטת חיפה - 7.8%. ואולם ות"ת הסבירה למשרד מבקר המדינה כי הפעם חילקה את ההקצבות בדרך אחרת: לאוניברסיטאות שיש להן גירעון אקטוארי ניכר והוצאות גבוהות בגין תשלומי פנסיה תקציבית (העברית, תל-אביב והטכניון) היא הקצתה סיוע של כמחצית מהוצאותיהן השוטפות בגין הפנסיה התקציבית, ואילו לאוניברסיטאות שנהוגה בהן פנסיה צוברת ולאוניברסיטת חיפה (שהוצאותיה בגין הפנסיה התקציבית קטנות יחסית) הקצתה סיוע עבור התייעלות, לאחר שחלקה של כל אוניברסיטה שוקלל על פי חלקה בהקצבות הישירות שקיבלו האוניברסיטאות האלה.

הועלה כי כפועל יוצא מכך לא נשמר בעצם עקרון השוויון, שעליו הקפידה ות"ת בעבר. חלקן של אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת חיפה בהקצבות המיוחדות קטן מחלקן בהקצבות הישירות, ואילו חלקם של האוניברסיטה העברית והטכניון בהקצבות המיוחדות גדול מחלקם בהקצבות הישירות. בולט בעיקר הפער בין שיעורי ההקצבות שניתנו לאוניברסיטה העברית - כ-50.3% מההקצבות המיוחדות לעומת 22% מההקצבות הישירות.

ות"ת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לא כל הקצבה ייעודית חייבת להיות מחולקת לפי מודל ההשתתפות הישירה, ומאחר שיש לה הסמכות להקצות הקצבות מיוחדות על פי הצורך ועל פי כללים שוויוניים, היא החליטה הפעם לחלק את ההקצבות באופן שונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם לא כל הקצבה ייעודית של ות"ת חייבת להיות מחולקת לפי מודל ההשתתפות הישירה שלה, הרי השיעור החריג של ההקצבות המיוחדות שנתנה ות"ת דווקא לאוניברסיטה העברית - שנהגה בחוסר אחריות בולט בהיותה היחידה שלא הפרישה כספים לייעודות ולכן צברה גירעונות אקטואריים ניכרים - הוא בבחינת מסר שלילי לאוניברסיטאות, וטוב היה לו לא ניתן.

54 הקצבותיה של ות"ת לאוניברסיטאות נחלקות לשני סוגים: עיקר ההקצבות הן הקצבות ישירות - הקצבות הניתנות על פי התפוקות של האוניברסיטאות בתחומי ההוראה והמחקר ומחושבות על פי מודל מיוחד שפיתחה ות"ת. מקצת ההקצבות הן הקצבות ייעודיות - הקצבות למימון פעולות מסוימות וייחודיות.

הוועדה לבחינת מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל (ועדת שוחט⁵⁵)

ברוח ועדת שוחט, שהוגש ביולי 2007, ציינה הוועדה כי היא הוקמה על רקע המשבר המתמשך שבו שרויה מערכת ההשכלה הגבוהה, שנבע בעיקרו, לדברי הוועדה, "מהגידול הרב במספר הסטודנטים שלוה בהפחתת שכה"ל לאוניברסיטאות בכ-26%... כמו כן, בכמה מהמוסדות האוניברסיטאיים נוצרו גירעונות, בין היתר עקב הוצאות הולכות וגדלות בגין תשלומי פנסיה תקציבית... ובשל הוצאות נוספות" (ההדגשה אינה במקור).

הוועדה המליצה, בין היתר, "להגדיל את משאבי מערכת ההשכלה הגבוהה בהדרגה עד לתוספת שנתית של כ-2.5 מיליארד שקלים בתשע"ג [2012-2013]. המקורות לכך יהיו תוספות מתקציב המדינה [1.491 מיליארד ש"ח], בצד עדכון שכר הלימוד [0.834 מיליארד ש"ח] ותגבור ההכנסות העצמיות [0.150 מיליארד ש"ח]". הגדלת המשאבים תיעשה, בין היתר, על ידי הקצאת 200 מיליון שקלים לבסיס התקציב עד שנת תשע"ב [2011-2012]⁵⁶ בגין תכניות הבראה למוסדות אשר בין השאר נהוגים בהם תשלומי פנסיה תקציבית. מומלץ שתוספת זו תותנה בסיכום מקיף בנושא ההתמודדות עם עלות הפנסיות התקציביות. הסיכום יערך בין העובדים, המעסיקים, ות"ת ומשרד האוצר, ובמסגרתו יוגדר חלקם של הצדדים במימון עלות זו" (ההדגשה אינה במקור).

הביקורת העלתה כי נציגים של ות"ת ושל אג"ת שהשתתפו בוועדת שוחט לא הסבו את תשומת לבם לא לגידול הניכר שחל בגירעונותיהן האקטואריים של האוניברסיטאות ובהוצאותיהן על תשלומי הפנסיה התקציבית, לא להשפעה שיש לכך על פעילותן ובהוצאתן, ולא לכך שהאוניברסיטאות הנהיגו את הפנסיה התקציבית באופן חד-צדדי, ללא תיאום עם הגופים הממשלתיים ועם ות"ת, ככל שהיה נדרש לעשות כן. נציגי ות"ת ואג"ת בוועדה גם לא הבהירו לה כי הסדרי הפנסיה התקציבית שהנהיגו האוניברסיטאות כוללים תנאים מועדפים שאינם מקובלים אף בהסדרי הפנסיה התקציבית הנהוגים בשירות המדינה. הם גם לא הבהירו שהנהלות האוניברסיטאות לא הפרישו לעתודות ויעודות מתאימות את כל הכספים הדרושים להבטחת זכויות העובדים, כמתחייב. עקב כך לא דנה הוועדה בעניינים אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2007 הבהיר יו"ר ועדת שוחט כי הוועדה "לא נכנסה להסטוריה ולאחריות המוסדות ביצירת הגירעון האקטוארי. עם זאת... כולם כאחד הסכימו שיש להגיע להסכמה על חלוקת נטל הגירעון האקטוארי בין הממשלה, האוניברסיטאות והפנסיונרים - אלו המקבלים כבר פנסיה ואלו הצפויים לקבלה בעתיד. בלי הסכמה כזו לא תבוצע המלצה וכאמור היא מותנית בכך". שרת החינוך פרופ' יולי תמיר, שהייתה שותפה למינוי הוועדה, הבהירה בתשובתה למבקר המדינה מאותו חודש כי היא "שותפה לעמדת משרד [מבקר המדינה], לפיה על האוניברסיטאות לבצע פעולות ממשיות בעניין גירעונותיהן האקטואריים... בהתאם להמלצת ועדת שוחט ראוי כי פתרון כולל וארוך טווח בעניין זה יגובש בין האוניברסיטאות, ות"ת ומשרד האוצר. כמו כן, יש לתת את הדעת, במסגרת הסכם זה, לתקציבן המאוזן של האוניברסיטאות ועמידתן בסטנדרטים של הוראה ומחקר".

55 על ועדת שוחט ראו לעיל בפרק "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות", עמ' 75-76.
56 הכוונה לתוספת שנתית שתגדל בהדרגה עד שנת התשע"ב, ובה תגיע לסך של 200 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעת שיגבשו את הסיכום המקיף בדבר דרכי ההתמודדות עם עלות הפנסיה התקציבית, על משרד האוצר וות"ת לתת משקל מכריע לאחריותן של האוניברסיטאות לגירעונות האקטואריים שלהן ולהדגיש שהחובה לפתור את הבעיה מוטלת בראש ובראשונה עליהן. על כל הגורמים המעורבים ביישום המלצות הדוח לעמוד על כך שהקצאת 200 מיליון ש"ח בכל שנה לבסיס התקציב של האוניברסיטאות לשם פתרון בעיית הפנסיה, כפי שהמליצה הוועדה, תותנה בהתחייבות האוניברסיטאות לבצע פעולות ממשיות בעניין גירעונותיהן האקטואריים, ובכלל זה לנקוב בסכום השנתי שתקצה כל אחת מהן לכיסוי הגירעון ולהבטחת זכויות העובדים. על הגורמים המעורבים לקבוע כללים ברורים בעניין יישום התחייבויות אלה ולקבוע את הפעולות שיינקטו אם יופרו.

סיכום

הסדרי הפנסיה התקציבית, שהאוניברסיטאות שהנהיגו אותם אינן מפקדות בגינם ביעודות את מלוא הכספים להבטחת זכויות העובדים, מקלים עליהן את נטל תזרימי המזומנים בהווה ודוחים לעתיד את נטל התשלומים. ואולם אוניברסיטה שנוהגת בדרך כזו פועלת באופן לא אחראי, היות שבטווח הארוך ייצרו ההתחייבויות והגירעונות האקטואריים נטל כספי כבד על תקציבה, ואם לא תקבל סיוע מיוחד מהמדינה, לא תוכל לקיים חלק מפעולותיה השוטפות, והיא עלולה לקרוס מבחינה כלכלית.

משרד מבקר המדינה התריע כמה פעמים בעבר כי ארבע מהאוניברסיטאות - האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב, הטכניון ואוניברסיטת חיפה - הנהיגו פנסיה תקציבית שבמסגרתה הוענקו לעובדים הטבות חריגות באופן חד-צדדי וללא מעורבות רשויות המדינה הנוגעות לעניין (משרד האוצר, משרד החינוך, וות"ת), וכי הן צברו בגינה גירעונות אקטואריים בסכומים ניכרים.

בביקורת הנוכחית נמצא כי הגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות המשיכו לגדול, ועל פי התחזיות שבידיהן, נטל ההוצאה השנתית בגין תשלומי הפנסיה יכבד מאוד על תקציבן במשך שנים רבות. אמנם כחלק ממהלך שהובילה הממשלה, עובדים חדשים שמתחילים לעבוד באוניברסיטאות האלה מבוטחים בפנסיה חיצונית צוברת, אולם בכך לא נפתרה בעייתן של האוניברסיטאות. הן ממשיכות לנהוג בחוסר אחריות ואינן מפרישות כספים די הצורך - אם בכלל - כדי שיוכלו לעמוד בעתיד בנטל הכבד של תשלומי הפנסיה, וזאת אף על פי שקיבלו לשם כך (בייחוד האוניברסיטה העברית) סיוע נכבד מוות"ת וממשרד האוצר. חלק מהאוניברסיטאות גם ממשיכות להעניק הטבות חריגות לעובדים הוותיקים המבוטחים עדיין בפנסיה תקציבית, ודבר זה מחריף את הגירעונות האקטואריים ואת הנטל הכבד של תשלומי הפנסיה על תקציבן.

הנהלות האוניברסיטאות אחראיות לשמירת יציבותן וחוסנן הכלכלי לאורך זמן. ממצאי הביקורת מעידים שבמשך שנים רבות הזניחו חלק מהן את הטיפול בגירעונות האקטואריים של האוניברסיטאות. ואולם אין בכך כדי להסיר מוות"ת ואף ממשרד האוצר (אג"ת והממונה על השכר) את אחריותם למצב זה. נוצר הרושם כי ות"ת מעדיפה להתמקד בחלוקת התקציב לאוניברסיטאות, תחום שהיא מופקדת עליו באופן בלעדי, ואינה פועלת די הצורך, כנדרש ממנה על פי החלטת הממשלה שהגדירה את תפקידיה, כדי לפקח על תקציב האוניברסיטאות ועל אופן ניצולו כדי למנוע גירעונות או חריגות. ייתכן שעקב כך, בין היתר, נוצרו הגירעונות הגדולים של האוניברסיטאות.

זאת ועוד, עקב הנהגת שיטת הפנסיה התקציבית באוניברסיטאות - שיטה שוות"ת לא פעלה בזמן כדי לבטלה - עלול להיגרם משבר כספי חמור באוניברסיטאות. שכן, בשל שיטה זו, המבוססת על דחיית תשלומי הפנסיה לעתיד, התקבל הרושם שמצבן הכספי של האוניברסיטאות טוב משהוא באמת. אך אין זו אלא אשליה שמקורה בשאננות, שהרי בסופו של דבר ייאלצו האוניברסיטאות לשלם את כל התשלומים האמורים.

הנטל הכספי הכבד של תשלומי הפנסיה התקציבית עלול להכביד מאוד על האוניברסיטאות: מאחר שחלק גדול מתקציבן יוקצה למטרה זו, סביר להניח שלא יישאר להן די תקציב לפעילותן השוטפת החשובה, ובכלל זאת גיוס חוקרים צעירים, שיפור רמת ההוראה ותמיכה במחקר. כפועל יוצא מכך עלולה להתרחש "בריחת מוחות" מהארץ, ורמת האוניברסיטאות עלולה לרדת ירידה ניכרת. יש חשש שאם יתממש במלואו תרחיש זה, האוניברסיטאות אף עלולות לקרוס מבחינה כלכלית.

אין חולק על החשיבות הרבה של מערכת ההשכלה הגבוהה בכלל ושל אוניברסיטאות המחקר בפרט עבור המדינה. במידת הצורך אפשר אולי ואף צריך לסייע לאוניברסיטאות באמצעות הקצבות מיוחדות מתקציב המדינה. אולם אין זה ראוי וסביר שכל הנטל הכרוך בפתרון בעיותיהן של האוניברסיטאות, שנגרמו בחלקן באחריותן הישירה, יוטל על כתפי המדינה, ואילו האוניברסיטאות לא יתרמו דבר ולא יישאו בתוצאות של מחדלן.

יש חשיבות בשמירה על עקרון ההדדיות - מי שמבקש סיוע מן הממשלה צריך לפעול על פי הכללים שהיא קובעת. אין מקום לתמיכה אוטומטית בגוף ציבורי שלא יזום פעולות לביעור - או לפחות לצמצום - של הגורמים שבגללם הוא מבקש את הסיוע.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפנסיה התקציבית באוניברסיטאות והגירעונות האקטואריים שגרמה משולים לפצצת זמן. לפיכך ראוי שכל הנוגעים בדבר - ות"ת, משרד האוצר והאוניברסיטאות - ינקטו פעולה נמרצת ומידית בתחום זה. עליהם לפעול בנחישות ובדחיפות כדי לפתור את בעיית הפנסיה התקציבית הצפויה להכביד על תקציבן של האוניברסיטאות, שחלק ניכר מעובדיהן עדיין זכאים לפנסיה תקציבית. יש לגרום לכך שהאוניברסיטאות ינהגו באחריות מרבית, יתרמו את חלקן לפתרון בעיותיהן ויתחילו להפריש באופן מסודר עבור העובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית, ליעודות פנימיות או לקרנות חיצוניות, לפחות את ההפרשות הנהוגות בפנסיה צוברת. על הממונה לבחון את תנאי השכר והפרישה שמעניקות האוניברסיטאות לעובדים אלה ולפעול על פי המתחייב מבדיקתו.