

האוניברסיטאות בישראל מציגות:

השכלה גבוהה - שקיפות נמוכה

חקיקה בעייתית, אכיפה לא אפקטיבית וניצול המושג 'חופש אקדמי' - מחקר חדש חושף ליקויים מהותיים בכל הנוגע לשקיפות התנהלותם הכלכלית של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל, המתוקצבים בכל שנה בכ-8 מיליארדי ₪ מקופת המדינה; "על המדינה ליטול חזרה את סמכויות הפיקוח שנשחקו במשך השנים ולהבטיח את עקרונות השקיפות והאמינות"

התנועה לאיכות השלטון ואגודת הסטודנטים באוניברסיטה העברית פרסמו בימים אלה מחקר מקיף וראשון מסוגו העוסק בסוגיית השקיפות התקציבית של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל.

כ-8 מיליארד ₪ בשנה, המהווים כ-65%-70% מתקציב מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל, מחולקים ע"י הוועדה לתכנון ותקצוב (הות"ת), זרוע הביצוע של המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג). ניתן לצפות כי לאור היקפו העצום, תקציב ההשכלה הגבוהה יהיה שקוף וחשוף לציבור, כך שיתאפשר פיקוח אפקטיבי על דרכי הקצאתו ושימושיו על ידי מוסדות ההשכלה הגבוהה. אך כפי העולה מן המחקר, רמת השקיפות התקציבית של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל נמוכה ולוקה בחסר ואפשרות הפיקוח על הוצאותיהם מוגבלת.

המחקר מצביע על הדרכים שבהן מתבטאים חוסר השקיפות והיעדר הפיקוח, בוחן את רמת השקיפות במוסדות דומים אחרים בארץ ובחול"ל, ומציע פתרונות שונים לבעיות העולות לאורכו.

פיקוח ופרסום תקציבים

פרסום תקציבים

תקציבי הפיתוח בשווי מיליארדי שקלים והקריטריונים לחלוקתם אינם מפורסמים או זמינים לציבור; בניגוד להוראות החוק - אמות המידה לחלוקת התקציב אינן נקבעות בהיועצות עם היועץ המשפטי.

עיקר הכנסותיהם של מרבית המוסדות להשכלה גבוהה (65%-70%) מתקבלות מהוועדה לתכנון ותקצוב- הות"ת. התקציב שניתן על ידי הות"ת מתחלק לשניים: התקציב הרגיל שנועד לפעילות שוטפת, תשלום משכורות וכו' ותקציב פיתוח המיועד לפרויקטים מוגדרים, תשתיות וכו'.

המחקר מגלה כי לא רק שתקציב הפיתוח אינו מפורסם וזמין לציבור בצורה שוטפת, אלא שגם הקריטריונים להקצאת התקציבים על ידי הות"ת כלל אינם מפורסמים ואינם שקופים. התקציב הרגיל מחולק על פי מודל תקציב שנבנה בות"ת, ומפורסם באתר האינטרנט של המל"ג. אך אין בכך די. חוק יסודות התקציב קובע כי כל הקצאת כספים למוסדות ציבור נדרשת להיעשות בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ולהתפרסם ברשומות. כיוון שמוסדות להשכלה גבוהה הם מוסדות ציבור הרי שגם הקצאות הכספים עבורם על ידי הות"ת נדרשות להיעשות בהתייעצות עם היועץ המשפטי ולהתפרסם ברשומות, אולם, המציאות מלמדת כי היועץ המשפטי כלל אינו

מעורב בתהליך, על אף הדרישה בחוק. הדרישה לפרסום ברשומות אינה לפרוטוקול בלבד- פרסום ברשומות מקנה תוקף חוקי. לדוגמא חוק מקבל תוקף רק לאחר שהתפרסם ברשומות. בנוסף, פרסום ברשומות נעשה על פי פורמט קבוע וברור, והמידע זמין וחשוף לציבור. זאת בניגוד לאתר המל"ג, שכדי למצוא את הקריטריונים להקצאת כספים נדרש מאמץ לא מבוטל. גם דרישת פיקוח היועמ"ש אינה מנהלית בלבד- מדובר על סכומי עתק, ופיקוח נוסף על ידי גורם חיצוני, בייחוד אם הוא המבקר יכול להועיל, בפרט לנוכח אי הסדרים בהתנהלות הכספית שהתגלו בבדיקת המבקר.

פיקוח הות"ת

על אף הסמכות המוקנית לה בחוק, בפועל הות"ת נמנעת מלהטיל סנקציות על מוסדות, וסמכות האכיפה שלה בנוגע לשימוש בכספי ציבור נשארת חסרת שיניים לחלוטין.

לות"ת סמכות למעקב ופיקוח על ניצול התקציבים על ידי המוסדות להשכלה גבוהה לרבות תשלומי שכר ופנסיה, ניהול נכסים כספיים ונכסי נדל"ן ועוד. המטרה היא לוודא כי לא נוצרים גירעונות וחריגות. עמדת הות"ת היא כי לצורך אכיפת אפקטיבית יש לה סמכות להטלת סנקציות כספיות או אקדמיות על מוסד שחורג מהנהלים. אך על פי המחקר, **בפועל כמעט ולא מוטלות סנקציות על מוסדות, וסמכות האכיפה של הות"ת בנוגע לשימוש בכספי ציבור נשארת חסרת שיניים לחלוטין.**

למעשה, המחקר מגלה כי גם עצם הפיקוח של הות"ת על המוסדות להשכלה גבוהה לוקה בחסר. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים חמורים בהתנהלות הכספית של המוסדות, לדוגמא גירעונות משמעותיים, חוסר בהפרשות כספים לפנסיה, ליקויים בקשר לקרן לקשרי מדע בינלאומיים ועוד. ואיפה הייתה הות"ת שאמורה לפקח ולמנוע ליקויים אלו? על פי בדיקת משרד המבקר הות"ת נמנעה מדרישת דיווחים מלאים מהמוסדות בנושאים הנ"ל; לא ריכזה נתונים בעצמה; לא קבעה כללים מנחים להתנהלות כספים בתחומים הרלבנטיים ועוד. ללא כל חובה לפרסום דו"חות מלא, הרי שגם כללי הדיווח המחייבים את כלל מוסדות ההשכלה הגבוהה יהיו פיתרון חלקי ואינו מספק.

לדברי עו"ד נילי אבן-חן, סמנכ"ל כלכלה ומחקר בתנועה למען איכות השלטון בישראל: "הות"ת אינה ממלאת את תפקידה במעקב ופיקוח על ניצול התקציבים על ידי האוניברסיטאות, שנשארים מוסתרים מעיני הציבור. לא מפתיע שבבדיקת המבקר התגלו ליקויים חמורים בהתנהלות הכספית, גירעונות משמעותיים, חוסר בהפרשות כספים לפנסיה ועוד".

לעמדתנו, לאור היעדר הפיקוח האפקטיבי של הות"ת מחד, וממצאיו החמורים של משרד מבקר המדינה מאידך, יש להסדיר בחוק את סמכויות הות"ת כך שלא תוכל להתחמק ממימושו. כך, על ות"ת להתנות את תקצוב המוסדות בעמידה בחובת הפרסום לפי חוק ולהטיל סנקציות על מוסדות הנמנעים מפרסום נתונים הכספיים. כמו כן, יש לפעול למינוי מבקר פנים לות"ת, כפי שנעשה בכל גוף ציבורי גדול, שיוודא כי הות"ת אכן מבצעת את תפקידה ומפעילה את סמכויותיה כנדרש.

תנאי שכר ופנסיה

"תחת המעטה של 'החופש האקדמי' האוניברסיטאות מבקשות לשמור על חופש ניהולי מוחלט בכל הקשור לתנאי שכר ופנסיה- מיליארדי שקלים בשנה- בניגוד לקביעת המחוקק, בית המשפט ומבקר המדינה".

מתוקף חוק המל"ג, למוסדות ההשכלה הגבוהה סמכות בלעדית לנהל את ענייניהם האקדמיים והניהוליים בעצמם. זהו 'החופש האקדמי' המדובר. אך בעוד שביחס לנושאים אקדמיים- מחקרים יש הסכמה כי התערבות ממשלתית היא מסוכנת, הרי שבכל הקשור לנושאים כספיים שוררת הסכמה מלאה בין המחוקק, בית המשפט והמבקר כי המוסדות מחויבים בשקיפות מלאה, מתוקף היותם מוסדות ציבור. לדברי מבקר המדינה "החופש האקדמי אינו מצדיק סטייה מנורמות ציבוריות ראויות... אין בין התחומים המנהליים ובין החופש האקדמי ולא כלום".

ההוצאות על שכר ופנסיה הן מרכיב ההוצאה העיקרי בתקציבי המוסדות, ובאוניברסיטאות מגיע שיעורן לעתים עד כדי 75% מסך הוצאותיהן- מדובר על מיליארדים של שקלים, שהאוניברסיטאות מבקשות לנהל ללא פיקוח ציבורי! זכותו של הציבור, כמי שמממן את מוסדות ההשכלה הגבוהה, לקבל דיווח מלא ושוטף כיצד מנוצלים הכספים. בייחוד כיוון שבמקרה של גירעונות וקשיים תקציביים, מוסדות ההשכלה הגבוהה מבקשים מימון נוסף מהמדינה, המגיע כמובן מכספי הציבור.

"עולה תחושה כי המוסדות להשכלה גבוהה מרגישים שהכסף הוא נחלתם הבלעדית, ואין להתערב באופן הוצאתו. מתפקידנו להזכיר כי בעל הבית האמיתי הוא הציבור, וחובת המוסדות לתת לו דין וחשבון"- כך לדברי עו"ד נילי אבן-חן.

ללא הסדרה ברורה בחוק של גבולות החופש האקדמי והמנהלי אין בהסכמת המוסדות לשקיפות בנושאי שכר משום בשורה של ממש, והלכה למעשה כספי הציבור נשארים ללא פיקוח אמיתי.

רמת פירוט התקציב המפורסם לציבור

המוסדות להשכלה גבוהה מתנהלים כאזונים לעצמם, וכל מוסד מפרסם את דוחותיו הכספיים לפי רצונו וללא פיקוח ממשי; רמת הפירוט בה מתפרסם תקציב ההשכלה הגבוהה באתר האינטרנט של משרד האוצר נמוכה, ומגבילה את היכולת לבקר בצורה ראויה את פעילות המוסדות המתוקצבים.

תקציב ההשכלה הגבוהה מתפרסם, ככל יתר תקציבי משרדי הממשלה, בחוק התקציב השנתי וכן באתר האינטרנט של משרד האוצר. המחקר מעלה כי בפועל כל מוסד הישר בעיניו יעשה, בוחר לעצמו את דרך פרסום תקציביו, וחלק מהמוסדות אף לא מפרסמים דין וחשבון כלל, בניגוד לחוק. במצב זה אין כל משמעות לפרסום הדו"חות, לא ניתן לפקח בצורה יעילה על המוסדות ולהשוות איזו אוניברסיטה או מכללה מוציאה הכי הרבה בתחום מסוים ביחס לאחרות. גם מאתר המל"ג, המפרסם את המידע התקציבי של הות"ת, לא ניתן ללמוד כיצד המוסדות עצמם מנצלים את הכסף בפועל. אם אנו רוצים שקיפות תקציבית יש לדרוש אכיפת חובת הפרסום באינטרנט, ולהקפיד כי רמת הפירוט תהיה כזו שיתאפשר לראות כיצד נוצל התקציב בפועל.

פרסום דוחות לפי חוק חופש המידע

בניגוד להוראות החוק המחייבות פרסום דו"חות באתרי האינטרנט הרי שחלק מהאוניברסיטאות וכלל המכללות אינן מפרסמות דו"חות כספיים כנדרש.

חוק חופש המידע שנחקק בשנת 1995 מחייב כל רשות ציבורית לפעול לפרסום דין וחשבון שנתי שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה". תקנות חופש המידע מפרטות את הסעיפים השונים שדוח זה צריך לכלול, ונקבע כי על רשות אשר לה אתר אינטרנט חלה חובה לפרסם עותק של הדין וחשבון השנתי באתר שלה. בשנת 2005 הוחלט שהחוק יחול גם על המוסדות להשכלה גבוהה, בכל הקשור לניהול ענייניהם הכספיים. אך מכיוון שלא נקבעה רמת הפירוט של הפרסום, הרי שבפועל אין חובה מוגדרת על המוסדות להשכלה גבוהה. למעשה, המחקר בדק ומצא כי לא כל האוניברסיטאות עומדות בהוראות חוק חופש המידע, ובמכללות המצב חמור בהרבה- אף אחת מהן לא פרסמה דו"ח באתר האינטרנט על פי החוק. באוניברסיטה העברית לדוגמא, רוב הדוחות מפורסמים באנגלית ואוניברסיטת בר אילן כלל אינה מפרסם דין וחשבון באתר האינטרנט. מכון ויצמן לא פרסם דוחות כספיים לשנים 2009-2010, אוניברסיטת תל אביב לא פרסמה דוח לשנת 2010 ובאתר הטכניון לא פרסם דין וחשבון לשנת 2006.

לדברי התנועה לאיכות השלטון "בשל חשיבותה הציבורית של שקיפות תקציבית, על המוסדות לפרסם את כלל המידע התקציבי המצוי בידיהם, להוציא המידע הנופל לחריגים המנויים בחוק חופש המידע".

הפיקוח על ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה)

ועד ראשי האוניברסיטאות המתוקצב על ידי כספי ציבור מסרב לפיקוח מבקר המדינה, אינו חושף את תקציבו לציבור הרחב ואין לדעת כיצד מנוצלים המיליונים שמקבל בשנה.

ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה) הוקם במהלך שנות השישים של המאה הקודמת על-ידי מספר אוניברסיטאות במטרה לטפל בנושאים המשותפים להן. בין תפקידי נמנים קיום משא ומתן עם ארגוני העובדים באוניברסיטאות, בין היתר לצורך קביעת הסכמי שכר; מילוי תפקיד של פורום המתאם בין האוניברסיטאות בנושאי מדיניות המשותפים להן; ועוד.

נציגי האוניברסיטאות המיוצגות בור"ה הם בעלי התפקידים הבכירים בהן ויו"ר ור"ה הוא אחד מבין נשיאי האוניברסיטאות, המתחלף, ככלל, פעם בשנה. מימונו של ור"ה נעשה מתוך הקצבה שנתית שמקצה כל אחת מהאוניברסיטאות לגוף, לפי חלקה היחסי בתקציב המדינה המחולק לאוניברסיטאות על-ידי הות"ת. סך הוצאות ור"ה בשנת הלימודים התשס"ז עמד על כ-2.5 מיליון ש"ח, מתוכן למעלה מ-50% הן הוצאות שכר בעלי תפקידים.

והנה – המחקר מעלה כי לא רק שגוף זה אינו נתון לביקורתו של שום גוף חיצוני, אלא שהוא אף חולק על כפיפותו לביקורת המדינה. כך לדוגמא, כאשר מבקר המדינה, שרואה בור"ה גוף ציבורי ביקש לבחון את פעילותו, האחרון סירב לשתף פעולה. סירוב זה, בנוסף לעובדה כי תקציב ור"ה כלל אינו מפורסם וחשוף לציבור מונעים כל יכולת לפקח על פעילותו. לדברי אלי סולם, מנכ"ל בתנועה למען איכות השלטון- "לא יעלה על הדעת שגוף שמקור מימונו העיקרי הוא כספי ציבור ואשר היה מצופה ממנו להעמיד את ערכי השקיפות כנר לרגליו, ינהל את תקציבו בחדרי חדרים הרחק מעינו הפקוחה של הציבור. כל עוד גוף זה אינו חושף את דוחותיו הכספיים לציבור יש להפסיק ולממן את פעילותו".

חלקו ההשוואתי של המחקר

עו"ד נילי אבן-חן מציינת כי "גופים ציבוריים אחרים שנבדקו במחקר שומרים על רמת שקיפות גבוהה, שרק עולה ומתגברת לאורך השנים, וזאת בניגוד למוסדות להשכלה גבוהה בישראל".

בחלקו האחרון של המחקר מצוי פרק השוואתי, שמטרתו לבחון האם רמת הפירוט התקציבי של האוניברסיטאות תואמת נורמות שקיפות מקובלות ביחס לגופים בעלי מאפיינים דומים הפועלים בישראל ובחו"ל.

במסגרת החלק הראשון נבדקו גופים מסוגים שונים, ובהם: חברה ממשלתית (חברת החשמל), תאגיד סטטוטורי (החברה להשבת רכוש), אגודה עות'מאנית (קופת חולים 'כללית'), רשות מקומית (עיריית ירושלים ותל-אביב) ולבסוף גוף בעל תפקידים ציבוריים שסמכויותיו לא הוסדרו בחוק (מפעל הפיס).

ממצאי הבדיקה מעלים שעל אף שגם בגופים אלה נמצאו ליקויים מסוימים בשקיפותם התקציבית, הרי שמרבית הגופים שנבדקו מפרסמים בצד פירוט הוצאותיהם גם את דוחותיהם הכספיים – המלאים או תמציתם – ובכל מקרה מפרסמים גם נתונים על אודות הכנסותיהם, בניגוד לפרסומי המוסדות להשכלה גבוהה. בנוסף, הסקירה מצביעה באופן חד משמעי על מגמה של הגברת השקיפות בתקציביהם של גופים אלו, באופן שמקל את הפיקוח עליהם.

במסגרת החלק השני נבדקו סוגיית התקצוב, הפיקוח והשקיפות במוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה ובאנגליה. נמצא כי למרות שרמת הפיקוח על המוסדות להשכלה גבוהה באוסטרליה ואנגליה נמוכה יותר מאשר בישראל, רמת השקיפות המאפיינת אותם גבוהה בהרבה. עם זאת, יש לציין כי חובות המוסדות לפרסום נתונים כספיים משקפות, בין השאר, מדיניות כללית הרווחת באנגליה ואוסטרליה, החותרת להגברת השקיפות והנגישות למידע בכל הקשור לרשויות ציבוריות בכללן, אשר ראוי כי תאומץ גם בישראל.

"למרות שתקצובם של מוסדות להשכלה גבוהה בחו"ל שנבדקו במחקר קטן בהרבה ביחס לישראל, ועל אף שרמת הפיקוח עליהם נמוכה הרבה יותר, הרי שהם מתנהלים בשקיפות רבה הרבה יותר".

סיכום ומסקנות

תקציב ההשכלה הגבוהה בישראל הוא כ-8 מיליארד שקלים בשנה – סכום עתק, וחובה לוודא כי הוא מנוצל כדין. לכן קריטי שתתאפשר ביקורת אפקטיבית על האופן שבו הוא מוקצה למוסדות והדרך בה הם עושים בו שימוש.

המצב הנוכחי עלול לאפשר למוסדות להתחמק מנורמת השקיפות וחובת הדיווח, בתירוץ של 'חופש אקדמי' שהחוק מעניק להם, לכאורה. אנו קוראים למדינה ליטול בחזרה את סמכויות הפיקוח שלה שנשחקו במשך השנים, ולנקוט צעדים מידיים שמטרתם יישום עקרונות השקיפות והאמינות במוסדות להשכלה גבוהה. 'אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר' והציבור, שמכספו מתוקצבים המוסדות להשכלה גבוהה, זכאי לקבל דיווח שוטף ומהימן על האופן שבו כספים אלה מנוצלים.