



האוניברסיטה העממית תל-אביב

כללי

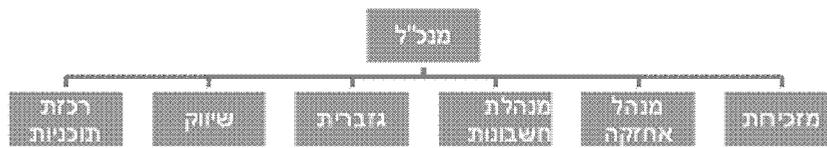
1. האוניברסיטה העממית תל אביב (להלן - "האוניברסיטה") רשומה כעמותה לפי חוק העמותות, התשמ"ט – 1980.
2. מטרות האוניברסיטה הן חינוך והשכלה והפצתם ברבים.
האוניברסיטה מציעה מגוון רחב של קורסים בתשלום החל מקורסים המתקיימים במסגרת מפגש בודד וכלה בקורסים הכוללים 26 מפגשים שבועיים.
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"האוניברסיטה במטרה למשוך סטודנטים מכל הגילאים (18- ואילך) פועלת באופן שוטף לעדכון והתאמת הקורסים לפי דרישות השוק, במגוון ניתן למצוא קורסים בעלי אורך שונה. החל משנת הלימודים תשס"ח 2007/8 מפעילה האוניברסיטה קורס התעמלות בן 33 שבועות שהינם 66 מפגשים."
3. ממסך שהועבר מרכזת קורסים ותוכניות באוניברסיטה עולה כי מספר הנרשמים לשנות הלימודים הבאות 2005 – 2007, היה כדלקמן:

שנה	מספר תלמידים
2005	2,426
2006	2,483
2007	2,456

4. הקורסים מועברים על ידי מרצים חיצוניים שאינם נמנים על עובדי האוניברסיטה הקבועים.
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: "רוב המרצים (כ-70% מהמרצים הפעילים) הינם עובדי האוניברסיטה המועסקים בתלוש שכר בחישוב מספר שעות הלימוד. עוד יש לציין כי האוניברסיטה דואגת לשמור את המרצים הפופולריים וכהוכחה ניתן למצוא מרצים שעובדים שנים רבות עם האוניברסיטה.
באשר ליחירת המרצים (כ-30%) ההתקשרות עימם הינה חוזית והתשלום מבוצע כנגד הפקת השבועית, עם זאת אין האוניברסיטה סבורה כי יש פסול צורת התקשרות זו."



5. להלן המבנה הארגוני:



איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים אוקטובר 2007 עד פברואר 2008.

6. הביקורת כללה, בין השאר את הנושאים הבאים:

א. עיון, בין היתר, במסמכים הבאים:

- תקנון האגודה;
- דוחות ביקורת פנים לשנים 2005 – 2006;
- דוחות כספיים מבוקרים לשנים 2005 – 2006;
- דוח גיול חובות;
- פרוטוקולים מישיבות דירקטוריון לשנים 2004 - 2007;
- פרוטוקולים של ישיבות ועדת כספים ווועדת ביקורת לשנים 2004 – 2007;
- חוזי עבודה אישיים של עובדי האוניברסיטה;
- טפסי 106 של עובדי האוניברסיטה לשנים 2005 – 2006;
- ידיעונים ועלונים של האוניברסיטה;
- מסמכי קופה קטנה;
- רשימת דירקטורים;
- רשימת תלמידים;
- אישור ניהול תקין מרשם העמותות;
- מסמכים מהמוסד לביטוח לאומי;



• הסכמי התקשרות.

ב. ניתוח קבצי הנהלת חשבונות על מדיה מגנטית לשנים 2005 - 2006.

ג. שיחות שנערכו עם גורמים שונים באוניברסיטה: מנכ"ל האוניברסיטה הקודם, מנכ"לית; מנהלת חשבונות; גזברית; אב הבית; אחראית קורסים.

ממצאים

רקע

7. באתר האינטרנט של עיריית תל אביב – יפו (להלן – "העירייה") מופיעה האוניברסיטה כחלק מרשימת התאגידים שבבעלות העירייה.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"אכן העמותה מופיעה באתר האינטרנט של עיריית תל-אביב יפו כחלק מהתאגידים העירוניים, אולם מעמדה של האוניברסיטה הינו מעמד עצמאי כאשר לשכת התאגידים העירונית מהווה סמכות מקצועית וממליצה על מינוי בעלי תפקידים למוסדות העמותה."

8. יותר ממחצית ממייסדי האוניברסיטה כפי שמצוין בתקנון האוניברסיטה היו עובדי עירייה בעת היווסדה.

9. בדוח ביקורת משנת 1994 של מבקר העירייה דאז (להלן – "דוח ביקורת שנת 94") נרשם, בין היתר, כדלקמן:

"האוניברסיטה העממית בתל-אביב מהווה כיום אחד ממפעלי התרבות ששייכים למינהל החינוך העירוני, וכחלק מהשירותים העירוניים שהעירייה מבקשת לתחלף לתושביה. כמפעל בעל אופי ייחודי, הוחלט לנהל את האוניברסיטה העממית כיישום משפטי נפרדת ועצמאית כעמותה רשומה. רוב חברי הנהלת העמותה הינם נציגי העירייה כך שלעירייה שליטה מלאה על המדיניות והניהול באוניברסיטה."

10. התייחסות מנהל לשכת התאגידים דאז בעירייה הייתה, בין היתר, כדלקמן:

"...כיום אין לעירייה סמטוס של בעלים או אפילו חבר מן המניין בעמותה. תקנון העמותה לא מזכיר את העירייה כמעט בשום נושא ... לדעתי מצב זה אינו נכון ואינו מייצג נאמנה את מיב הקשר בין העירייה לעמותה. לפיכך פניתי כבר לפני מספר חודשים למנכ"ל העמותה וליועצת המשפטית שלה והצעתי לערוך מספר שינויים בתקנון החברה ... גובשו שתי מיוזמות מוצעות להחלפת התקנון והדיון עליהן יימשך בימים הקרובים... כאמור אני ממליץ על הידוק הקשר הפורמלי והניהולי-מעשי בין העירייה לעמותה, ומציע שקשר זה ימוסד בתקנון העמותה על ידי הכנסת העירייה כחברה בעמותה, עם זכויות הצבעה מיוחדות באספות הכלליות, מינוי "נציגי עירייה" ועוד."



11. הערת הביקורת באותו דוח הייתה כי יש לקיים דיון מקיף בעירייה ובין העירייה לבין האוניברסיטה, באשר למעמדה של זו האחרונה ובאשר למשמעות המעשית של קשרי הגומלין שבין שני הגופים.
12. מנכ"ל העירייה דאז כתב בסיכום דברים בנוגע לדוח הביקורת משנת 94, בין היתר, כי "באחריות השירות המשפטי להסדיר מעמדה של האוניברסיטה...".
13. בפרוטוקול משיבת האסיפה הכללית של האוניברסיטה, מחודש אפריל 1995, נרשם כי היועצת המשפטית דאז של האוניברסיטה סקרה את הסעיפים בתקנון האוניברסיטה בהם הוצעו תיקונים על ידי לשכת החברות העירוניות בעירייה. אחד התיקונים שנדחה, עסק בהצעה לפיה חברי האוניברסיטה ימונו גם על ידי ראש העירייה או מועצת העירייה, זאת "מחשש לפגיעה בתפקוד העמותה".
14. ממכתב מתאריך 10 ביוני, 1996, שכתב עובד הלשכה לחברות ופרוייקטים כלכליים שבמנהל הכספים בעירייה לעורכת דין בשירות המשפטי בעירייה, עולה כי התקנון הקיים אינו נותן לעירייה שום מעמד באוניברסיטה וכי בשנת 1995 הנ"ל יזם, בתיאום עם המנכ"ל והיועצת המשפטית של האוניברסיטה, שורה של שינויים בתקנון. שינויים אלה היו אמורים לתקן טעויות שנפלו וכן "לחת לעירייה ולנציגיה מעמד מהותי בניהול העמותה".
15. במכתב נרשם, בין היתר, כי הנהלת האוניברסיטה והאסיפה הכללית אימצו רק חלק מהתיקונים שהוצעו אך "עיקרה מתוכם את הנושאים המהותיים לנו, דהיינו הכנסת העירייה כחברה בעמותה ומינוי נציגי העירייה כחברים לוועד המנהל". עוד נרשם כי "...העירייה נותנת זכות שימוש בנכס עירוני... מעבירה תקציבים ומעורבת בצורות שונות באחריות לנעשה באוניברסיטה העממית, ללא אפשרות ממשית לשלוט בנעשה בעמותה... לאחר החלטת האסיפה הכללית של העמותה באפריל 95 לא נקטנו עמדה נוספת בנושא".
16. על המכתב נרשם בכתב יד: "12.6 בפע' ג (עורכת הדין בשירות המשפטי בעירייה, אליה מוען המכתב – לא במקור) החליטה לא להתערב".
- מנהלת לשכת התאגידים מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:
- "סעיפים 14-16 : המכתב המוזכר בסעיף 14 נכתב על ידי דר' י מ- ח, מנהל לשכת החברות דאז, ומוען לעו"ד גל ה, חברת מועצה, מחוקף תפקידה כראש לשכת החברות. ההחלטה המוזכרת בסעיף 16 התקבלה ע"י עו"ד ג ה מחוקף תפקידה כחברת המועצה הממונה על מדיניות החברות העירוניות".



17. מנכ"ל האוניברסיטה הקודם, כמי שרשום בתקנון ההתאגדות של האוניברסיטה כאגודה, כאחד ממייסדיה, מתוקף היותו סגן מנהל אגף תרבות דאז בעירייה, מסר לביקורת כי השליטה על האוניברסיטה הינה בידי העירייה. לדבריו, העירייה רכשה האוניברסיטה ממקימה, מפלגת העבודה וההסתדרות. הביקורת לא איתרה ביחידת השירות המשפטי של העירייה הסכם רכישה שנחתם בין הצדדים.

18. עמדת השירות המשפטי בעירייה, כפי שנמסרה לביקורת, הינה כי "הפרקטיקה הנוהגת היום היא כי תאגידים מהסוג של האוניברסיטה העממית (ע"פ מטרוחיה, חברה, רשימת מייסדיה) הינו תאגיד אשר צו העיריות (הקמת תאגידים) יחול עליהם".

19. האוניברסיטה לא נרשמה ברשם העמותות כ"עמותה עירונית" (עמותה שהקימה או חברה בה עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית, ומתקיימים לגביה התנאים שנקבעו לתאגיד עירוני מסוג עמותה).

20. לפי סעיף 170א (ב) לפקודת העיריות, כגוף עירוני מבוקר יחשב כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:

ביחס לסעיפים 8 - 20: "כאמור בהתייחסותינו לסעיף 7 לעיל, העמותה הנבירה את הסעיפים לעיונו של יועצה המשפטי ולכשתתקבל חוות דעתו יכונס דיון בו יזמנו כל הצדדים להציג את עמדתם. החלטת האסיפה הכללית תכריע ותבחר לאמץ או לדחות את העקרונות שיציג היועמ"ש".

21. להלן השתתפות העירייה בתקציב האוניברסיטה לשנת תקציב 2007:

ש"ח	
2,569,300	תקציב האוניברסיטה
	השתתפות העירייה:
108,000	הקצבת העירייה
724,464	שכ"ד שהאוניברסיטה היתה צריכה לשלם לו היתה שוכנת במבנה שכור בתשלום (*)
283,411	קיזוז תשלום ארנונה
1,115,875	
43%	אחוז השתתפותה של העירייה

* לפי שכר דירה ממוצע של 36 ש"ח למ"ר, 1,677 מ"ר, 12 חודשים



מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"בתקציבי האוניברסיטה לשנים 2006 ו-2007 הופיע סעיף הוצאות ארונה בסך של כ-100,000 ש"ח .

עיריית תל-אביב יפו העמידה לרשות האוניברסיטה את המבנה ברחוב אנטוקולסקי 4 במסגרת חוזה שאילה לטובת הנעשרה והשכלת מבוגרים תושבי וגמלאי תל-אביב ולא למטרת רווח כלשהו. העמותה העניקה, מעניקה ותעניק הטבות חסרות תקדים לתושבי וגמלאי תל-אביב, זאת ללא קבלת כל החזר מהעירייה יש לציין כי הטבות אלו הינן בשיעורים גבוהים בצורה משמעותית משאר התאגידים."

22. בפרוטוקול ישיבת האסיפה הכללית מתאריך 20 במאי, 2007, המנכ"ל דאז מסר כי עקב נסיעתו הצפויה לחו"ל ביקש מהעירייה למצוא לו מחליף. לדבריו, "הומלץ ע"י ג. (מנהלת לשכת התאגידים בעירייה – לא במקור) וש. (חבר ועד מנהל – לא במקור) שתבוא למלא את מקומי גב' ע פ. (ראה פירוט בהמשך הדוח).

23. תקציב בלתי רגיל (להלן – "תב"ר"):

במסמך מהעירייה, שמפרט את תקציב התב"רים בהצעת התקציב הבלתי רגיל שהתקבל מהעירייה בשנים 2005 – 2006, נכתב כי בשנת 2005 תב"ר העירייה לאוניברסיטה התחלק, כדלקמן:

ש"ח	
150,000	התקנת מעלית בשיתוף המוסד לביטוח לאומי
<u>40,000</u>	שיפוץ שירותים
190,000	סה"כ

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"האוניברסיטה, במטרה לתת מענה לאוכלוסיות להם קשיי נגישות התקינה בפרויקט משותף עם העירייה והמוסד לביטוח לאומי מעלית המשרתת את הסטודנטים (נושא זה יבדק על ידי מבקר העמותה במהלך שנת 2009 כחלק מחוכנית העבודה עוד טרם דוח ביקורת זה). בנוסף במטרה להגדיל את המשיכה למוסד לקהלים חדשים ולאור מצב מחקני השירותים בוצע שיפוץ בסך 40,000 ש"ח."

24. מהאוניברסיטה נמסר לביקורת כי התב"ר בשנת 2005 כלל סכום נוסף על סך של 60,000 ש"ח בגין שיפוץ המבנה, עקב דרישות בטיחות.

25. מעיון בפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון, הוועד המנהל ווועדת הביקורת, עולה כי האוניברסיטה פועלת על פי הנחיות לשכת התאגידים בעירייה והלשכה מעורבת בקבלת החלטות, כמפורט בדוגמאות שלהלן:



בפרוטוקול ישיבת הוועד המנהל מתאריך 9 בפברואר, 1994, נרשם כי האוניברסיטה נתבקשה על ידי לשכת התאגידים העירונית להקים ועדת מכרזים.

בפרוטוקול ישיבת הוועד המנהל מתאריך 29 בספטמבר, 2005, מסר, (כפי שנרשם בפרוטוקול), סגן מנהל לשכת התאגידים בעירייה, כי לשכת התאגידים המליצה על מינוי חברים חדשים שהינם עובדי עירייה בכירים.

בפרוטוקול ישיבת האספה הכללית מתאריך 20 במרץ, 2005, הודיע סגן מנהל לשכת התאגידים בעירייה כי "בהתאם לנוהל לשכת התאגידים יש למנות רואה חשבון אחת ל- 5 שנים. אנו ממליצים על מינוי רואה חשבון חל...".

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"העמותה בתפקודה מקבלת יעוץ רב מלשכת התאגידים בנושא הפעלת העמותה, בין היתר אכן קיבל הוועד המנהל את המלצת הלשכה לרואה חשבון."

מנהלת לשכת התאגידים מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"נציגי לשכת התאגידים (להלן- הלשכה) משתתפים מעת לעת כמשקיפים בישיבות הוועד המנהל והאסיפה הכללית של עמותת האוניברסיטה העממית תל אביב (להלן העמותה). במהלך הישיבות, במענה לשאלות חברי הוועד המנהל, מעירים ומעדכנים נציגי הלשכה על המדיניות העירונית בנושאים שונים."

26. מנכ"ל האוניברסיטה לשעבר מסר לביקורת כי הנחיות לשכת התאגידים חלות על האוניברסיטה מתוקף היותה בבעלות העירייה.

27. מפרוטוקול ישיבת האסיפה הכללית מתאריך 25 באפריל, 1995, עולה כי אושרו שינויים שונים בתקנון האוניברסיטה, אשר הועלו ביוזמת לשכת התאגידים בעירייה. השינויים עסקו בהרכב חברי האוניברסיטה ומוסדותיה וכן שינויים מינהליים לצורך פעילותה השוטפת.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"ראה התייחסותינו לסעיף 25."

מבנה האוניברסיטה

רקע

28. בתאריך 8 בפברואר, 1998, נחתם חוזה שאילה בין העירייה לבין האוניברסיטה, לפיו זו הראשונה תעמיד לרשות האוניברסיטה חלק מנכס השייך לעירייה (תוקפו של חוזה מוקדם יותר פג בשנת 1992). החוזה תקף מתאריך 31 באוגוסט, 1997, ועד לתאריך 29 באוגוסט, 2002. השאילה היתה ללא תמורה.



מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"חווה השאילה אכן מתחדש אחת לכמה שנים, לצערנו קיים שיהוי הנובע מטיפול העירייה בחתימה על חוזה שאילה חדש, אולם בתאריך 21/12/08 נחתם הסכם חדש וחוקפו עד ליום 29/8/2010".

29. בתאריך 9 בספטמבר, 2005, חודש חוזה השאילה לתקופה נוספת מתאריך 30 באוגוסט, 2004, ועד לתאריך 28 באוגוסט, 2007.

בחווה נקבע, בין השאר, כדלקמן:

- א. לרשות האוניברסיטה יועמדו קומה א' ושימוש משותף באולם בקומה ב' בבניין וביתר המבנים שבנכס כולל חלק יחסי בחצר, עם המכללה האקדמית של תל אביב-יפו (להלן – "המכללה").
- ב. למכללה הוענקה על ידי העירייה רשות שאילה של קומה ג' ושימוש משותף באולם בקומה ב' וביתר המבנים שבנכס, תוך הסכמה הדדית עם האוניברסיטה.
- ג. חדר אחד מתוך החדרים שיהיו בשימוש האוניברסיטה יועמד לרשות מרכז ההדרכה העירוני, ללא כל תשלום בגינו.
- ד. אסור לאוניברסיטה להשתמש בנכס המושאל למטרה אחרת מבלי לקבל לכך הסכמה מפורשת ובכתב מהעירייה.
- ה. האוניברסיטה אינה רשאית להשכיר הנכס, כולו או חלקו, לאחר, אלא אם קיבלה תחילה הסכמה לכך מהעירייה.
- ו. כל שינוי או תוספת בנכס יעשה רק לאחר קבלת אישור מהוועדה המקומית לתכנון ולבניה והסכמת העירייה כבעלת הנכס.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"האוניברסיטה קיבלה את הסכמת העירייה לביצוע שיפוץ באולם הספורט. ההסכמה בעל פה בדבר מתן שימוש בחדר לטובת מרכז הדרכה עירוני בוטלה, ובמקומה קיבלה העירייה שימוש ללא תשלום בחדר מחשבים הממוקם בקומה השלישית. בנוסף באשר לשימוש בחדרים אחרים קיים הסדר החוזר הוצאות מצד העירייה בשימוש בחדרים נוספים האוניברסיטה לא מבצעת שימוש חורג מזה שהותר לה במסגרת הסכם השאילה".

30. גזברית האוניברסיטה מסרה לביקורת כי בשנת 1994 הוסיפה האוניברסיטה מבנה, במקום צריפים שהיו במקום. עלות הבנייה הסתכמה, לדבריה, בכ- 1,100,000 ש"ח, האוניברסיטה נשאה לבדה בנטל המימון ללא השתתפות העירייה.

**ממצאים**

31. מסויר בנכס בו שוכנת האוניברסיטה עולה כי מדובר בשני מבנים:
א. מבנה ישן – לגביו קיים החוזה. קומה א' וקומה ב' בשימוש האוניברסיטה;
ב. מבנה חדש – מבנה שהוקם בשנת 1994 על ידי האוניברסיטה והמכללה: קומה א' שייכת לאוניברסיטה ויתר הקומות מושאלות למכללה.
32. בתאריך 10 בספטמבר, 2007, כתבה מנכ"לית האוניברסיטה למנהל אגף נכסי העירייה כי החוזה הסתיים זה מכבר וכי הוא מתבקש להביא לאישור מוסדות העירייה הארכת תוקפו של החוזה בעשר שנים נוספות.
33. בתאריך 21 בדצמבר 2008, נחתם הסכם חדש ותוקפו עד ליום 29 באוגוסט, 2010.

אירועה

34. בישיבת הוועד המנהל מחודש נובמבר 2004, מסר היו"ר כי יפנה לגזבר העירייה על מנת שהאוניברסיטה תקבל פטור מארנונה עקב היותה "גוף שתורם לעיריית תל אביב ולחושביה".
35. חלק משטחי המבנה בו שוכנת האוניברסיטה הושכר על ידי העירייה למכללה. בחודש מרץ 2005 ביצעה העירייה שינוי ביחס השטחים המוחזקים במבנה על ידי המכללה לבין האוניברסיטה, כך שלזו האחרונה נוספו 400 מ"ר לצורך חיוב בארנונה.
- לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מחודש פברואר 1999, מוסד שמתנדב לשירות הציבור רשאי לבקש פטור מארנונה. באסיפה כללית של האוניברסיטה מחודש דצמבר 2005 נמסר כי פנייה לוועדה המחוזית במשרד הפנים בבקשה לפטור מארנונה, באמצעות הכרה באוניברסיטה כמוסד מתנדב, נענתה בשלילה. פנייה לגזבר העירייה להנחה בארנונה עקב היות האוניברסיטה תאגיד עירוני טרם נענתה.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"האוניברסיטה החלה לקבל השתתפות העירייה בשיעור של 100% מהארנונה בשנת 2007, זאת במסגרת מתן השתתפות לחברות וגופים עירוניים. מועצת העירייה בישיבתה מיום 16/2/09 אישרה לאוניברסיטה העממית השתתפות של 100%, גם בשנת 2009".
36. בחודש דצמבר 2006 הוחלט בוועדת הכספים של העירייה להשתתף ב- 2/3 מסך הארנונה המוטלת על האוניברסיטה בשנים 2005 - 2006.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"ראה התייחסותינו לסעיף 35".



37. גזברית האוניברסיטה מסרה לביקורת כי עד שנת 2004 נדרשה האוניברסיטה לשלם 1/3 בלבד מגובה החיוב ורק משנת 2005 העירייה דרשה תשלום מלא, בטענה שהאוניברסיטה אינה עונה על הקריטריונים של בתי ספר.

לדברי הגזברית, היא המשיכה לשלם רק 1/3 מהחוב בטענה שאם ישולם מלוא סכום הארנונה האוניברסיטה לא תוכל להתקיים.

38. בשנת 2007 קוזז כלל חיוב הארנונה כנגד השתתפות העירייה.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"ראה התייחסותינו לסעיף 35."

39. מעיון במסמך המפרט שטח האוניברסיטה לצורך חיוב בארנונה, עולה כי העירייה מחייבת את האוניברסיטה בשטח המשמש, לכאורה, את המכללה, כמפורט להלן:

קומה לפי החוזה הישן	קומה לפי תרשים מזידות העירייה	שטח במ"ר שחויב ביתר	הסבר
לא מצוין	קומת קרקע	100	לדברי הגזברית תלמידי המכללה עושים שימוש באולם הספורט (ששטחו 200 מ"ר) ללא תמורה. בחוזה נרשם ש"יחד המבנים בונס" הינם בשימוש משותף
קומה ב'	קומה 1	25	לפי החוזה השימוש באולם הינו משותף לאוניברסיטה ולמכללה
	קומה 1	144	בשימוש בלעדי של המכללה
	קומה 1	39.5	חדר בשימוש מרכז ההדרכה העירוני (*)
	קומה 1	171	בחוזה אין התייחסות לחדרים שבקומה ב' (סך הכל 342 מ"ר), למעט לשימוש משותף באולם. יש התייחסות ל"יחד המבנים שבונס" שהינם בשימוש משותף

* בחוזה לא רשום האם החדר שיועמד לטובת מרכז ההדרכה העירוני ישמש רק אותו. גזברית האוניברסיטה מסרה לביקורת כי עד למועד פקיעת תוקפו של החוזה רק העירייה עשתה שימוש בחדר זה.

40. בניגוד לקבוע בחוזה, גזברית האוניברסיטה מסרה לביקורת כי המכללה עושה שימוש בחדרי האוניברסיטה וכך גם האוניברסיטה בחדרי המכללה. לדבריה, המכללה היא זו שעושה לרוב שימוש בחדרי האוניברסיטה. שימוש זה הינו ללא תמורה. בקשתה של הביקורת לקבל מועדים בהם השאילה האוניברסיטה חדרים למכללה נענתה כי לא נערך רישום על כך.



מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:

"האוניברסיטה ערכה בשנת 2005 בירור מול אגף חיובי הארנונה באשר לאופן חלוקת השטחים בין האוניברסיטה והמכללה האקדמית. ההסדר שהושג הינו בתוקף עד יום זה.

יש לזכור כי המכללה האקדמית מסייעת לאוניברסיטה ומעמידה לרשותה חדר מחשבים באופן קבוע ללא חיוב נוסף (למותר לציין כי דרישת תשלום כל שהיא הייתה מגדילה את הוצאות האוניברסיטה ומקשה על מתן מחיר נוח לחושבי וגמלאי העיר תל-אביב), ומנגד האוניברסיטה מסייעת למכללה בנקודות זמן בהם נדרשים למספר כיתות לקיום מבחנים וכו'.

באשר לשימוש באולם הספורט כיום לא מבוצע כל שימוש מצד המכללה שכן האולם בתהליך שיפור, אולם מבקר העמותה יבקר את מערכת היחסים בין האוניברסיטה למכללה, עם קבלת הדוח ידונו ממצאיו בועד המנהל והחלטותיו יצוינו בפרטיכל (יש לציין כי הנושא נבחר כחלק מתוכנית עבודתו השנתית וללא קשר לדוח ביקורת זה)".

41. הביקורת קיבלה מערכת שבועית ושיבוץ לכיתות הלימוד, ממנה עולה כי קורסים של האוניברסיטה התקיימו באופן קבוע בכיתות המכללה, כמפורט להלן:

יום א', שעה 11:00 - קורס "צילום דיגיטאלי";

יום ג', שעה 9:15 - קורס "אימפריאליזם בעידן המודרני";

יום ג', שעה 9:15 - קורס "היהודים באירופה".

42. מעיון במידעון האוניברסיטה לשנים 2007/2008 עולה כי בימי ג' ו- ד', בשעות 11:00 - 14:00, הוצעו 15 קורסים שונים בו זמנית. מעיון במערכת השעות עולה כי 12 מהקורסים מתקיימים בפועל.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:

"הפער בין הידיעון לעומת מספר הקורסים שנפתחו בפועל הינו נובע מהפרש הזמן בין הפקת הידיעון (שנועד לשמש מטרת שיווקיות וחשיפת קהל הסטודנטים להצעות האוניברסיטה) לבין הענותם בפועל. הנהלת האוניברסיטה ראתה לנכון להציב רף תחתון שמתחתיו לא יפתח קורס זאת כדי לא להביא למצב גרעוני".

43. כמו כן, המכללה מאפשרת לאוניברסיטה לעשות שימוש, ללא תמורה, בחדר מחשבים השוכן בקומה ג'. מעיון במידעון האוניברסיטה עולה כי זו מציעה קורסים בתחום המחשבים.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:

"ראה התייחסותינו לסעיפים 39-40".

44. בדוח ביקורת של מבקר העירייה משנת 94 הומלץ "לפעול לניצול כלכלי יותר של המבנה ע"י השכרת חדרים בבניין לגורמי חוץ, בעיקר בתקופת הקיץ".



מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הועד המנהל בתמיכת עיריית תל-אביב הציע תוכנית עסקית שמטרתה לשפר את מצב התורים של האוניברסיטה, בין יתר הדרכים שנבחרו הייתה השכרת חדרים לגורמי חוץ, זאת במטרה לשפר את ניצול החדרים מעבר ובשעות הפעילות של האוניברסיטה. נושא זה עומד לנגד הנהלת ועובדי האוניברסיטה ונמצא בין יעדי שנת הלימודים הנוכחית 2008/2009."

45. הביקורת איתרה פרוטוקולים של ישיבות שנערכו בנושא השכרת החדרים במבנה האוניברסיטה, למרות שבפועל, במשך יותר משנה, ככל הנראה, דבר לא נעשה, כמפורט להלן:

א. בישיבת האסיפה הכללית מתאריך 27 במרץ, 2006, הציע אחד מחברי הוועד המנהל לבדוק את האפשרות להגדיל את הפעילות במבנה בשעות הערב מאחר ש: "בערב המתקן פנוי ברובו המוחלט...".

ב. בישיבת האסיפה הכללית מתאריך 22 באוקטובר, 2006, מסר אחד הנוכחים כי בישיבה הקודמת שנערכה דובר על השכרת חדרים בשעות אחר הצהריים. מנכ"ל האוניברסיטה דאז מסר בישיבה זו כי קודם כל מנסים לפתוח קורסים חדשים בשעות אחר הצהריים.

ג. בישיבת האסיפה הכללית מתאריך 13 בדצמבר, 2006, שאל אחד הנוכחים מה לגבי השכרת חדרים בשעות אחר הצהריים ונענה על ידי מנכ"ל האוניברסיטה דאז כי "העניין בטיפול".

ד. בישיבת הוועד המנהל מתאריך 1 במרץ, 2007, מסר אחד הנוכחים כי היה "רוצה לדאוג את תפוסת החדרים, אם נשכיר חדרים זה יכול לשפר את מצבנו הכלכלי. אבל (פונה לי). (המנכ"ל דאז – לא במקור) נאמר לי שאין מדיניות של השכרת חדרים."

ה. תשובתו של המנכ"ל דאז היתה כי "ראשית לא בדקנו אם מותר לנו להשכיר חדרים, שנית, גם כלפי העירייה זה לא טוב לנו שידעו שאנו משכירים חדרים. העירייה לומשת עיניים על המקום שלנו, כבר לקחו לנו חדר לבנות כיתת מחשבים לעובדי העירייה".

ו. יו"ר האוניברסיטה אמר כי "אולי באמת כדאי לבדוק האם ניתן להשכיר חדרים בשעות שלנו אין פעילות."

ז. בישיבת האסיפה הכללית מתאריך 20 במאי, 2007, שאל אחד הנוכחים מה נעשה באשר לאפשרות להשכיר חדרים, בדיקה אותה ביקש כבר בעבר. על כך נענה כי: "בעניין השכרת חדרים, זה לא מתאים לאוניברסיטה העממית."

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"דאה התייחסותינו לסעיף 44."

**שיפוץ המבנה**

46. הנהלת האוניברסיטה החליטה לשפץ המבנה הישן על מנת שיהיה נגיש לנכים. השיפוץ אמור לכלול התקנת מעלית, בניית מעקים והתקנת שירותים לנכים. המעלית אמורה לשרת את שלוש הקומות במבנה הישן. המשמעות הינה כי גם המכללה, השוכנת בקומה ג', תהנה ממנה למרות שהיא אינה משתתפת בעלות התקנתה.
47. במסמך שכתב מנכ"ל המכללה למוסד לביטוח לאומי בתאריך 22 באוגוסט, 2005, נרשם כי העדר מעלית אינו מאפשר לסטודנטים נכים להשתמש בספרייה ובמעבדות מחשבים הממוקמים בקומה ג'.
48. המוסד לביטוח לאומי אישר השתתפותו בסכום של 389,292 ש"ח המהווה כ- 80% מעלות השיפוץ.
- המוסד לביטוח לאומי דרש מהאוניברסיטה לקבל מהעירייה אישור לכך שהמבנה יושאל לאוניברסיטה לתקופה נוספת של עשר שנים לפחות. בחודש נובמבר 2006, כתב מנהל אגף נכסים בעירייה התחייבות בהתאם.
49. לדברי הגזברית, רק בזכות המכללה קיבלה האוניברסיטה השתתפות כספית מהמוסד לביטוח לאומי. זאת מאחר שהאוניברסיטה אינה עומדת בהגדרה של "מוסד חינוך" המקנה זכאות להשתתפות בשיפוצים, בעוד שהמכללה כן.
50. נכון למועד עריכת הביקורת השיפוץ טרם הסתיים. לטענת הגזברית, המוסד לביטוח לאומי העביר הכסף, אך הנושא מעוכב במחלקת הגדסה בעירייה.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "האוניברסיטה כאמור פועלת נמרצות לטובת בעלי קושי בנגישות, אולם הדברים אינם מדויקים נכון ליום הוצאת הדוח, שכן החל מחודש אוגוסט 2008 (4 חודשים מהוצאת דוח הביקורת) הושלם כל פרויקט הנגישות לנכים."**
- תגובת הביקורת: האמור בדוח מתייחס לתקופה שבין אוקטובר, 2007 ועד פברואר 2008, במהלכה נערך איסוף ממצאי הביקורת.

אולם הספורט

51. לרשות האוניברסיטה הועמד על ידי העירייה אולם ספורט בשטח של כ- 270 מ"ר.
52. לדברי הגזברית, אין הסכם בין העירייה לבין האוניברסיטה בנוגע לשימושה של זו האחרונה באולם הספורט.
- הגזברית מסרה לביקורת כי תלמידי המכללה עושים שימוש באולם ללא תשלום.



מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ראה התייחסותינו לסעיף 28".

53. האוניברסיטה החליטה לשפץ אולם הספורט ולהפכו לדו תכליתי, להרצאות ולמופעים.
54. הגזברית מסרה לביקורת כי השיפוץ באולם טרם החל ומתוכנן, ככל הנראה, במהלך שנת 2008. טרם השיפוץ, אולם הספורט משמש לפעילויות ספורט של תלמידי המכללה.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "האוניברסיטה, במטרה להפיק תועלת רבה מהאולם שנוחר שנים רבות ללא כל שינוי, תוספת או העקעה, החלה בשיפוץ בראשית שנת 2009, בימים אלה ניתן לראות את פירות השיפוץ ואף החלו הזמנות להשכרת האולם על ידי גורמי חוץ. לגבי שימוש תלמידי המכללה באולם הספורט, ראה תשובתנו בסעיפים 39-40".**

השכרת חדר לעירייה

55. בישיבת הוועד המנהל מתאריך 24 בנובמבר, 2004, מסר המנכ"ל דאז, בין השאר, כדלקמן:
- "מרכז ההדרכה העירוני ברח' גרץ נסגר ולפיכך סוכם שהאוניברסיטה העממית תקצה חדר אחד עבור הקורסים של מרכז ההדרכה...**
- בחודשים של קיום ההסכם בשנת 2004 לא קבלנו מהעירייה כל סכום לכיסוי הוצאות אחזקת החדר. אנו בקשנו לכלול בתקציב 2005 סכום של 2,000 ש"ח לחודש, 24,000 ש"ח שנתי לכיסוי הוצאות ניקיון, חשמל, מים וכו', בגין החדר/חדרים שבשימוש העירייה."**
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "כאמור בהתייחסותנו לסעיף 26 לעירייה קיים הסדר, כך שהתייחסות לפרוטוקול מלפני כ-4.5 שנים אינו רלוונטי."**
56. בישיבת האסיפה הכללית מתאריך 20 במרץ, 2005, הודיעה גזברית האוניברסיטה כי סעיף ההכנסות מהשכרת חדרים למרכז ההדרכה העירוני הוקטן לסך של 5,000 ש"ח. לדברי הגזברית, השינוי בוצע לאחר שהעירייה שכרה פחות חדרים במבנה.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "כאמור לעירייה הוקצה בענתו חדר אחד ללא תשלום, בעבר העירייה ביצעה שימוש בחדרים נוספים, אולם השימוש פחת ועל כן הודעתה של הגזברית האוניברסיטה, על הקמת סעיף הכנסה זה בתקציב."**
57. בתאריך 23 במאי, 2005, כתב מנהל אגף משאבי אנוש בעירייה כי מרכז ההדרכה העירוני מעוניין לבצע קורסים בכיתות נוספות ועל כן מאשר את הצעת המחיר ששלחה האוניברסיטה לפי חישוב של 80 ש"ח לכיתה ליום.



מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"הצעת המחיר שנשלחה בשנת 2005 אינה רלוונטית, כיום הנושא מטופל ומקודם כאמור בהתייחסות לסעיפים האחרים הנוגעים לעניין השכרת חדרים."

58. בתאריך 20 ביולי, 2005, כתבה מנהלת הכספים של האוניברסיטה למנהל אגף משאבי אנוש של העירייה כי למרכז ההדרכה קיים חוב בגין שימוש בארבעה חדרי לימוד על סך של 2,320 ש"ח.

59. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת בחודש דצמבר 2007 - הסכום שולם.

אסיפה כללית וועד מנהל

רקע

60. הביקורת קיבלה מהאוניברסיטה ומהשירות המשפטי בעירייה את תקנות האוניברסיטה משנת 1971 (להלן-"תקנות האגודה").

61. בתקנות האגודה נרשם, בין השאר, כדלקמן:

- א. המוסד העליון של האוניברסיטה הינה האסיפה הכללית. זו תתכנס לפחות פעם אחת בשנה.
- ב. הנהלת ענייני האוניברסיטה כספיה ורכושה יהיו בידי הוועד המנהל.
- ג. נוכחות שלוש מביין חברי הוועד המנהל תהיה מגיין חוקי בישיבות הוועד המנהל (בישיבת האסיפה הכללית מחודש אפריל 1995 אושר תיקון בתקנות - הוצע נוהל קביעת מגיין חוקי לישיבת הוועד המנהל). כמו כן, הוצעו נהלים להפסקת חברות בהנהלת האוניברסיטה עקב היעדרות רצופה מישיבות האסיפה הכללית.
- ד. תקופת כהונתו של הוועד המנהל היא שלוש שנים (בישיבת האסיפה הכללית מחודש אפריל 1995 אושר תיקון בתקנות - משך כהונת הוועד המנהל תהא חמש שנים).
- ה. חתימת שניים מביין חברי הוועד המנהל, שיוסמכו לכך על ידי הוועד המנהל, בצירוף חותמת האוניברסיטה, יחייבו את האוניברסיטה, לרבות בחתימה על חוזים, הסכמים, התחייבויות וכדומה.

62. בתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד העירוני), התשס"ו - 2006, נרשם, בין השאר, כי נציג עירייה יחדל לכהן בגוף המנהל אם "נעדר מארבע ישיבות רצופות של הגוף המנהל או משש ישיבות בתוך שנה זולת אם המועצה קבעה שהיתה סיבה מוצדקת להיעדרות, לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה."



מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"נוהל זה מוכר להנהלת האוניברסיטה אולם לא הונחו על ידי לשכת התאגידים העירוניים כי מחוייבים לנוהל זה או שמא לתקנון האוניברסיטה כמפורט בסעיף 61 לדוח זה."

תגובת הביקורת: טענת המבוקר כי הכיר הנוהל מראה כי זה הוצג בפניו, ראוי היה כי האוניברסיטה תבחן הנושא מול לשכת התאגידים.

63. לפי נוהל "מינוי דירקטורים בתאגידים עירוניים" של לשכת התאגידים בעירייה, תקופת כהונתו של דירקטור הינה שלוש שנים. תקופה זו ניתנת להארכה לשלוש שנים נוספות.

64. נכון למועד עריכת הביקורת, לאוניברסיטה שלושה עשר דירקטורים, כמפורט להלן:

שם הדירקטור	תפקיד בעמותה
ו. מ.	יו"ר הוועד המנהל וחבר ועדת הכספים
ו. ג.	חבר הוועד המנהל
א. י.	חבר הוועד המנהל ויו"ר ועדת הכספים
ס. י.	חברת הוועד המנהל
ג. צ.	חברת עמותה וחברת ועדת הביקורת
ג. ש.	חברת עמותה ויו"ר ועדת הביקורת
ק. פ.	חבר עמותה
ב. ג. י.	חבר הוועד המנהל
ר. א.	חבר עמותה
מ. ש.	חבר הוועד המנהל
ב. א.	חבר הוועד המנהל
י. מ.	חברת הוועד המנהל
פ. כ.	חברת ועד המנהל

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"חברת העמותה ג.ש. אינה יו"ר ועדת הביקורת החל מאוגוסט 2008. בנוסף, מעיון בפרוטוקול ישיבת הוועד המנהל מיום 3/8/2008 עולה כי הוחלט לאור העובדה שקיים מבקר פנים לאוניברסיטה, רו"ח ז נ מחליף את הדרישה לקיום ועדת ביקורת ועל כן פוזרה."

**ממצאים**

65. מזכירת המועצה ועוזרת מנכ"ל העירייה מסרה לביקורת כי רשימת חברי הדירקטוריון שבקדנציה הנוכחית לא הובאה לאישור מועצת העירייה.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:
- "האוניברסיטה העממית מעולם לא נדרשה לאישור ומינוי דירקטורים על ידי מועצת העירייה, אלא חברי הוועד המנהל (שהינם נציגי עירייה) הומלצו על ידי לשכת התאגידים והובאו לאישור הוועד המנהל והאסיפה הכללית של האוניברסיטה העממית."**
66. מנכ"ל האוניברסיטה לשעבר מסר לביקורת כי חברי הוועד המנהל מטעם העירייה מונו על ידי לשכת התאגידים בעירייה.
67. ברשימת חברי דירקטוריון שהועברה לביקורת מהאוניברסיטה כלולים דירקטורים כמפורט להלן:
1. חבר מועצת עיריית תל אביב יפו;
 2. ממלא מקום ראש עיריית תל אביב יפו;
 3. עובדת עירייה, מנהלת מחלקה להשכלת מבוגרים בעירייה;
 4. עובד עירייה, הממונה על התכנון העירוני;
 5. עובד עירייה, מנהל קשרי חוץ בעירייה;
 6. עובדת עירייה, מרכזת הערכה ובקרה בתכנון העירוני;
 7. עובד עירייה, בוחן תקציב מאגף תקציבים.
68. בנוסף, נכללים שלושה נציגי ציבור, גימלאי ושני דירקטורים עובדי משרד החינוך.
69. הפרוטוקול האחרון שבו נקבעו מורשי החתימה של האוניברסיטה הוא מתאריך 7 בינואר, 2001. מהפרוטוקול עולה כי נקבעו שתי קבוצות וחתימת אחד מכל קבוצה, בצירוף חותמת האוניברסיטה תחייב האוניברסיטה.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:
- "לא רלוונטי שכן האוניברסיטה העממית באסיפתה מיום 10/2/2008 הגדירה רשימת מורשי חתימה מעודכנת לפי קבוצות, זאת כדי לשמור על נאותות הבקרה על ביצוע תשלומים. (ראה נספח ג')."**
70. מעיון ברשימות עולה כי קבוצה א' כוללת את שמו של גזבר האוניברסיטה לשעבר ואת שמו של המנכ"ל דאז. קבוצה ב' כוללת נציגי העירייה, שאינו משמש עוד כדירקטור באוניברסיטה.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"לא רלוונטי לאור התייחסותינו לסעיף 69."

71. מעיון בעשרה הסכמי העסקה של העובדים הקבועים באוניברסיטה נמצא כי למעט שני הסכמים, כל ההסכמים חתומים על ידי המנכ"ל וגזברית האוניברסיטה (קבוצה א) וזאת בניגוד לאמור כי שתי חתימות אחת מכל קבוצה, בצירוף חותמת החברה תחייב את האוניברסיטה.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנהלת האוניברסיטה פועלת בימים אלה לתיקון הליקוי, ולהחתמת מורשי חתימה על הסכמי העסקה."

72. בתקנון האוניברסיטה אין התייחסות לכך שכהונת כל חבר בוועד המנהל של האוניברסיטה תפסק עם סיום תפקידו בעירייה. כפועל יוצא מכך, החברים אינם מתבקשים לפנות מקומם בוועד המנהל, למלאי מקומם בעירייה. הביקורת איתה, נכון למועד עריכת הביקורת, חברים בוועד המנהל של האוניברסיטה המשמשים בתפקידם שנים רבות, כמפורט להלן:

שם	תאריך מינוי
ו. מ.	פברואר 1994
ו. ג.	ינואר 1984
א. י.	ינואר 1971
עו"ד ס. י.	ספטמבר 2000
ג. צ.	1986
ג. ש.	אפריל 1995
ד"ר ק. פ.	מרץ 2001

73. מהפרוטוקולים של ישיבות הוועד המנהל של האוניברסיטה לשנים 2004 - 2007 עולה כי בכל אחת מהשנים התכנס הוועד המנהל אחת לשנה, למעט בשנת 2006, שבמהלכה לא התכנס כלל. לדברי גזברית האוניברסיטה, ישיבות "הוועד המנהל" ו"האסיפה הכללית" חד הן.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"בעבר לאור חוסר הבנה וההבדלה בין המוסדות לא נוהלו פרוטוקולים כנדרש, אולם משנת 2008 החלו לנהל פרוטוקולים נפרדים לישיבות הוועד המנהל ואסיפה הכללית כמתחייב מתקנון האוניברסיטה."

74. מהמסמכים שהועברו לביקורת עולה כי בשנים 2004 - 2006 נערכו חמש אסיפות כלליות.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ראה התייחסותינו לסעיף 73."

75. לכאורה, אחד מהדירקטורים שהינו חבר הוועד המנהל (ד"ר ט. פ.) לא נכח בארבע ישיבות

רצופות (ועד מנהל ואסיפה כללית). ביתר הישיבות שמו אינו רשום ברשימות הנוכחים והנעדרים.

דירקטור זה אינו כלול ברשימת דירקטורים שהועברה לביקורת מהאוניברסיטה.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנהלת האוניברסיטה פנתה לדר מ.פ. בבקשה שתסדיר באופן רשמי את התפטרותה מהוועד

המנהל, אולם בקשות חוזרות ונשנות לא נענו."

76. בפרוטוקולים נרשמים שמות הנוכחים והנעדרים מכל ישיבה. קיימים פרוטוקולים בהם לא נרשמו

שמות דירקטורים אשר כיהנו בתקופה הרלוונטית, כמפורט להלן:

שם	תאריך ישיבה
עו"ד ס. י. (*)	22/6/2006
עו"ד ס. י. (*)	13/12/2006
ו. ג.	
עו"ד ס. י. (*)	20/5/2007

* אם אכן עו"ד ס. לא נכחה בישיבות אלו, המשמעות הינה כי בסך הכול לא נכחה בשש ישיבות רצופות של האסיפה הכללית (2005 - 2007).

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנהלת האוניברסיטה תקפיד לציין את הנוכחים והחסרים בישיבות הוועד המנהל."

77. בישיבת האסיפה הכללית מתאריך 28 במרץ, 2004, מסר מר י. מ, חבר הוועד המנהל, כדלקמן:

"אני חבר הוועד המנהל מחוקף שרותי כמנהל אנף חרבות בעיריית תל אביב.

מאחר ואני למעלה משנתיים נמצא מחוץ למערכת העירונית, הריני להגיש את התפטרותי

מהוועד המנהל של האוניברסיטה העממית."

מנהלת לשכת התאיגידים מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"סעיפים 65-77 - בהתאם לחוק העמותות ותקנון העמותה, מורכבת העמותה מחברי העמותה

שחלקם גם מתמנים לשמש כחברי הוועד המנהל. בהתאם לרישומים של הלשכה (המסתמכים

על דוח העמותה) בעמותה 16 חברים מתוכם מונו 10 חברים לוועד המנהל. לבקשת מנכ"ל

האוניברסיטה הקודם ויו"ר העמותה, המליצה מועצת העיר לוועד המנהל של עמותה למנות 4

עובדי עירייה לשמש כחברים בעמותה. בהתאם לתקנון העמותה (סעיף 6 לתקנון העמותה) אישר

הוועד המנהל של העמותה את חברותם של ארבעת עובדי העירייה כחברים בעמותה ובוועד



המנהל. יצוין, כי חברות בעמותה של עובדי העירייה הינה מתוקף אישור הוועד המנהל של העמותה ולא מתוקף מינוי מועצת העירייה."

ועדות

רקע

78. בפרוטוקול ישיבת הוועד המנהל מתאריך 9 בפברואר, 1994, נרשם כי באוניברסיטה פועלות שלוש ועדות: ועדת כספים; ועדת הוראה; ועדת השקעות.

באשר לוועדת ביקורת, מסר אחד הדירקטורים באותה ישיבה, כי "היות ויש בעמותה רו"ח מבקר וכן מבקר פנים, אין צורך בוועדת בקורת נפרדת..."

באשר לוועדת מכרזים נמסר כי האוניברסיטה נתבקשה על ידי מנהל לשכת התאגידים בעירייה להקים ועדה זו. אחד הדירקטורים הציע כי ועדת הכספים תשמש גם כוועדת מכרזים ותכתוב נוהל לביצוע רכישות אשר יובא לאישור הוועד המנהל.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

א. "ועדת כספים והתקשרויות - הוועד המנהל של האוניברסיטה העממית אישר את קיומה של ועדת כספים והתקשרויות בישיבתו ביום 13/4/2008, הועדה נפגשת לעיתים מזומנות על פי צורך.

ב. ועדת הוראה ותוכניות - מתכנסת על פי צורך, שכן עיקר אחריות הועדה הוא תכנון מערכת הלימודים לסמסטר הבא.

ג. ועדת ביקורת - הוועד המנהל של האוניברסיטה קיבל את התפטרותה של חברת העמותה ג.ש. ועל כן בחר למנות את רו"ח ז. נ. (מבקר הפנים של האוניברסיטה) כגורם המבקר במקום ועדת הביקורת כמצוין בחוק העמותות, החל מיום 3/8/2008."

ממצאים

79. נכון למועד עריכת הביקורת פועלות באוניברסיטה מספר ועדות, כמפורט להלן:

א. ועדת כספים – משמשת גם כוועדת השקעות וועדת מכרזים;

ב. ועדת ביקורת;

ג. ועדת הוראה ותוכניות.

80. מהמסמכים שהועברו לביקורת עולה כי ועדת כספים התכנסה בכל אחת מהשנים 2005 ו-2006 פעם אחת בלבד. מעיון ברשימת חברי הוועדה עולה כי הרכב הוועדה כלל שני דירקטורים ושלושה עובדי האוניברסיטה.

- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "האוניברסיטה העממית לא ניהלה פרוטוקולים באופן מסודר על כן קיים חוסר בחינוך, הועדה התכנסה בשנים 2005 ו-2006 בהתאם לצורך לשם הכנת תקציב ובחינת הוצאות האוניברסיטה."**
81. בישיבת האסיפה הכללית מחודש מאי 2007 הוחלט להקים ועדה לתכניות לימוד חדשות וחידוש האוניברסיטה. הוועדה נתבקשה להכין, תוך חודש וחצי, תכנית פעולה.
- לדברי הגזברית, ועדת תוכניות פועלת כבר שנים רבות למרות שרק בשנת 2007 אישרו הקמתה. פורום הוועדה הינו בראשות מר מ. ו., ד"ר פ. ק., גב' ס. ב., א. ג. וגב' ר. ע. תפקיד הוועדה הינו קביעת תכנים לקורסים הנלמדים באוניברסיטה. לדברי רכזת הקורסים, לוועדה זו מעולם לא נערכו פרוטוקולי ישיבות.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "הוועדה לא ערכה פרוטוקולים לישיבותיהם, משום תפיסה מוטעת כי תוצרי הוועדה הם תוכנית הלימודים שהוצגה בפני הוועד המנהל, מקבלת הערכתכם הוועדה תנהל פרוטוקול מסודר לישיבותיה."**
82. בישיבת הוועד המנהל מתאריך 1 במרץ, 2007, מסר אחד הנוכחים כי "צריך לקיים ועדת הוראה לשנה"ל הבאה, צריך שיהיה צוות חשיבה פדגוגי למקום". היו"ר הוסיף ומסר שכדאי לזמן ועדת הוראה.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "מעניין בפרוטוקול הישיבה ולאור העובדה שאכן קיימת ועדת הוראה, ראה התייחסותינו לסעיפים 80-81."**
83. ועדת ביקורת התכנסה בחודש מרץ 2005 ובחודש דצמבר 2006.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "כאמור בהתייחסותינו הקודמות יז"ר ועדת הביקורת הגישה את התפטרותה בישיבת הוועד המנהל מיום 3/8/2008 ובמקומה מונה מבקר הפנים כגוף המבקר, באסיפה הכללית הבאה יאושרר מינוי זה בהתאם לסעיף 19. (ב) לחוק העמותות, תש"ם - 1980."**
84. בפרוטוקול ישיבת ועדת ביקורת מחודש דצמבר 2006 נכתב כי "לפי התקנון של האוניברסיטה העממית יש צורך להחיות את ועדת ההנחות והחזרי שכר הלימוד שיקבלו ויבדקו את הבקשות וידונו בכך וירשמו פרוטוקול לישיבות."



מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:

"האוניברסיטה מקיימת על פי צורך דיונים של ועדת הנחות והחזרי שכ"ל".

85. הביקורת מצאה כי ועדת הנחות והחזרים אינה מתכנסת.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:

"כאמור בהתייחסותינו לסעיף 84 הועדה מתכנסת על פי צורך אך לא נערכו פרומוקלים לוועדה, לאור הערת הביקורת הנושא תוקן".

הנחות

רקע

86. בהתאם למידעו של האוניברסיטה ודברי חשבת האוניברסיטה, זכאים לקבל הנחות על מחירי חלק מהקורסים, בין השאר:

א. תושב ת"א, גמלאי שאינו תושב, מי שרשום ליותר מקורס אחד, רישום בן זוג שאינו נהנה מהנחות נוספות - (15% הנחה);

ב. עובדי וגמלאי עיריית ת"א, מורים וגננות חברי ההסתדרות/אירגון המורים (20% הנחה);

ג. גמלאי תושבי ת"א וחברי "חבר" (25% הנחה);

ד. בני משפחות שכולות (הורים ובני זוג), נכי צה"ל ונכים אשר יציגו תעודות נכות ואשר נכותם על פי כל דין היא מעל 40% (40% הנחה);

ה. תושב ת"א שאינו גמלאי, הנרשם ליותר משני קורסים, הנחה לקורס השני (20% הנחה);

ו. קורס אחד בשנה לעובדי האוניברסיטה (100% הנחה);

ז. הנחה לעיוורים (70% הנחה).

ח. הנחות לתלמידים ניתנות על ידי הפקידה העורכת את רישום תלמידים.

87. בדוח ביקורת של מבקר העירייה משנת 94 נרשם בהמלצות, בין היתר, כי יש "לבחון מחדש את מדיניות הנחות במגמה למצוא את האיזון הנכון בין הכלי השווקי לבין הצורך לשמור על רמת מחירים עממית".

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:

"הנהלת האוניברסיטה במסגרת ביקורות שוטפות שנערכו בה ראתה לנכון לדון ולערוך ארגון מחדש בנושא מדיניות הנחות באוניברסיטה. עוד יש לציין כי בעבר, ככל הנראה לא בוצעה בדיקת ישום המלצות של דוחות ביקורת, הנהלה הנוכחית במטרה לשמר את הידע וכן את מסקנות הביקורת החלה בפרויקט שימור הידע".



ממצאים

88. בחודש אפריל 2002 הוגש לאוניברסיטה דוח ביקורת בנושא "שכר לימוד" (להלן "דוח ביקורת פנים 2002"). הדוח נערך על ידי מבקר הפנים של האוניברסיטה. הדוח כלל, בין היתר, נושא מתן הנחות. המבקר הפנימי דגם שבעה מקרים של מתן הנחות וממצאיו העלו כי בשניים מהמקרים ההנחות שהתקבלו, לכאורה, לא היו תקינות.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"האוניברסיטה העממית מייחסת חשיבות רבה לנושא ההנחות, הן מבחינת נאותות מתן ההנחות וכן הבקרה אודותן, כאמור מבקר העמותה ערך בדיקה בשנת 2002 אודות נושא ההנחות מבין 3,400 הסטודנטים אותרו שבע מקרים מתוכם נפל פגם בתהליך מתן ההנחה. המלצות המבקר ולקחי הביקורת יושמו וכן בשנת 2008 ביצע המבקר בדיקה נוספת אודות מדיניות ההנחות באוניברסיטה, בין המלצותיו ניתן למצוא דרישה לשמירת ההוכחה לזכאות ההטבה, האוניברסיטה פועלת בימים אלה נמרצות להסדיר את האסמכתאות הדרושות למתן זכאות ההנחה."

89. הביקורת מצאה כי בעת הרישום ללימודים נקבע אחוז ההנחה שניתן לתלמיד, אך לא מציינים את הסיבה בגינה ניתנה ההנחה.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"במהלך הרישום לאוניברסיטה לתלמיד חדש נבדקת זכאותו על ידי העובד הרושם, כאשר במידה ומדובר בגמלאי, נכה או בעל זכאות אחרת הנושא מתועד במערכת המידע הממוחשבת."

90. לדברי חשבת האוניברסיטה, המדובר בנושא רגיש, שאנשים אינם מעוניינים להשאיר תיעוד בנושא, לכן הבדיקה הינה פיסית בעת ההרשמה לקורסים.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: "כפי שציינו בהתייחסותנו לסעיף 88 עובדי האוניברסיטה דורשים צילום תעודת הזכאות על מנת להעניקה."

91. לאור דוח ביקורת פנים משנת 2002, נמצא כי הנחות הניתנות עוברות במקרים רבים אוטומטית משנה לשנה, ללא בדיקות נוספות ולכן במקרים אלה לא מצורפת אסמכתה לקבלה. הביקורת דגמה 7 מקרים ומצאה כי למרות הערות דוח ביקורת הפנים משנת 2002, בשנת 2007 ההנחות היו אוטומטיות והועברו משנה לשנה כמפורט להלן:

שם התלמיד	קבלה מספר	הנחה בש"ח	יש אסמכתאות
ר ש	2441	703	לא
ל ט	2442	468	לא
ד ר	2443	804	לא



שם התלמיד	קבלה מספר	הנחה בש"ח	יש אסמכתאות
ב ח	2444	441	לא
ר מ	2445	441	לא
א ש	2446	352	לא
ה א	2447	1024	לא

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:

"האוניברסיטה החליטה במסגרת דוח ביקורת פנימית לשנת 2008 לצרף אסמכתאות ותעודות זכאות במקרים בהם נתנות הטבות והנחות."

92. מדוח "סטטיסטי לפי קוד הנחה" לשנים 2005 ו-2006 עולה כי סכום ההנחות שניתנו לנרשמים שהשתתפו בקורסים היה כדלקמן:

א. הנחות בשנת 2005:

שנה	תאור	סה"כ נרשמים	סה"כ נרשמים שקיבלו הנחה	סה"כ הנחה בש"ח
2005	סמסטר קיץ	439	365	42,375
2005	סמסטר א	599	531	134,434
2005	סמסטר ב	467	446	107,629
2005	שנתי	818	754	312,696
2005	סה"כ לשנת 2005	*2,323	2,096	597,134

* לדברי אחראית הקורסים, מספר הנרשמים העולה מהדוחות המופקים במערכות השונות אינו זהה.

ב. הנחות בשנת 2006:

שנה	תאור	סה"כ נרשמים	סה"כ נרשמים שקיבלו הנחה	סה"כ הנחה בש"ח
2006	סמסטר קיץ	499	422	35,494
2006	סמסטר א	705	643	146,299
2006	סמסטר ב	497	446	85,426
2006	שנתי	741	676	287,795
2006	סה"כ לשנת 2006	*2,442	2,207	555,014

* לדברי אחראית הקורסים, מספר הנרשמים העולה מהדוחות המופקים במערכות השונות אינו זהה.



- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- “אכן נמצא פער בין מערכת המידע לבין מחלקת הנהלת החשבונות, נושא זה נמצא בבירור וטיפול על ידי מפתחי המערכת, לכשתתקבל תשובתן נעדכנום.
- כמו כן יש לציין כי ניכר מספר רב של מקבלי הנחות, אולם הדבר ידוע וקיים שנים רבות, האוניברסיטה כיוונה עד לשנתיים האחרונות בעיקר לקהל גמלאי העיר תל-אביב יפו ואכן משכה מספר לא מבוטל של גמלאים, על כן היקף ההנחות.”.
93. הביקורת איתרה כי נושא ההנחות הניתן לתושבי העיר תל אביב – יפו נדון מספר פעמים בישיבות הוועד המנהל והאסיפה הכללית:
- א. בתאריך 9 בפברואר, 1994, מסר המנכ"ל דאז כי ההנחות הניתנות לתושבי וגמלאי העיר עולות בהיקפן על ההקצבה הישירה של העירייה לאוניברסיטה.
- ב. בישיבת הוועד המנהל בחודש נובמבר 2004 מסר סגן מנהל לשכת התאגידים בעירייה כי לדעתו ההנחות שניתנות לתושבי העיר גבוהות מאוד. גזברית האוניברסיטה השיבה כי ההנחות לתושבי העיר הינן הדגל של האוניברסיטה ואיננה חושבת שכדאי לשנות מדיניות זו.

החזרים

94. לפי מידעו האוניברסיטה, החזר לתלמידים יבוצע במקרים שלהלן:
- א. ביטול קורס על ידי האוניברסיטה – החזר דמי לימוד ודמי רישום;
- ב. ביטול על ידי התלמיד:
- (1) הודיע לכל הפחות 10 ימים לפני תחילת הלימודים – החזר דמי לימוד בלבד;
 - (2) הודיע 10 ימים עד למועד פתיחת הלימודים - יוחזרו 90% מדמי הלימוד;
 - (3) הודיע לאחר פתיחת שנת הלימודים ועד שלושה שיעורים ראשונים – יוחזרו 70% מדמי הלימוד. אחרי מועד זה לא יבוצעו החזרים.
95. מעיון בהנהלת החשבונות של האוניברסיטה עולה כי בשנת 2005 הוחזר לתלמידים סך של 135,892 ש"ח ובשנת 2006 הוחזר סך של 122,408 ש"ח.
96. מנהלת החשבונות מסרה לביקורת כי ההחזר ניתן באותו אמצעי תשלום בו שולם שכר הלימוד. כלומר, תלמידים ששילמו שכר הלימוד במזומן מקבלים ההחזר במזומן מקופה קטנה.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- “מנהלת החשבונות הונחתה לבצע החזר במזומן אך ורק לתלמידים ששילמו במזומן וגובה החזר אינו עולה על 50 ש"ח, בעתיד כל החזרים יבוצעו באמצעות שיקים לחוטב בלבד.”.



97. הביקורת פנתה ל- 10 תלמידים אשר לגביהם עולה מהמסמכים כי קיבלו החזרים בגין קורסים שלא השתתפו בהם. הביקורת נענתה על ידי חלקם כי לא הוחזר להם כסף מהאוניברסיטה. כמפורט להלן:

א. מר ג. ז. – לדבריו, לא קיבל החזר מהאוניברסיטה, האוניברסיטה המציאה מסמך המתעד החזרת הסך של 75 ש"ח מקופה קטנה, אולם המסמך לא נחתם על ידי מר ג. ז.

98. במידעון האוניברסיטה נרשם כי כל בקשה לביטול השתתפות בלימודים חייבת להימסר בכתב למזכירות האוניברסיטה תוך שבועיים מהפסקת ההשתתפות בפועל. כמו כן, לכל בקשה להחזר דמי לימוד יש לצרף את הקבלה המקורית – בלעדיה לא תטופל הבקשה.

ביטולים והחזרים יאושרו רק על סמך אישורים רפואיים בגין היעדרות ממושכת, כולל זיכויים בגינם.

לדברי מנהלת הכספים והגזברית באוניברסיטה ידוע להן שבוצעו החזרים שלא בהתאם לנהלים.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"מנכ"ל האוניברסיטה ערכה בתאריך 17/12/08 אסיפת עובדים שם בין היתר הנחתה על הקפדה אחר הנהלים."

99. הביקורת בדקה באופן מדגמי 24 מקרים של החזרי כספים לתלמידים (בשנים 2005 - 2006) שכללו אסמכתאות להחזר. בבדיקה של הביקורת אותרו החזרים בניגוד לנוהל שבמידעון, כך שלאף אחת מהבקשות לא צורפה הקבלה המקורית. לדברי מנהלת החשבונות, בכל המקרים בהם בוצעו החזרים לא נדרשה קבלה מקורית.

100. להלן מספר דוגמאות להחזר כספים בשנת 2006, לאחר המועד שנקבע במידעון:

א. ו. ש.

(1) בתאריך 1 בנובמבר, 2006, החל קורס "פיסול".

(2) בתאריך 5 בינואר, 2007, לאחר תחילת הקורס, הוגשה בקשת התלמיד להחזר מסיבות בריאותיות, לא צורף אישור רפואי.

(3) התלמיד קיבל החזר מלא של דמי הלימוד בסכום של כ- 1,410 ש"ח.

ב. א. צ.

(1) בתאריך 30 באוקטובר, 2006, החלה קורס "מעברים – מחזור חיים".

(2) בתאריך 16 בנובמבר, 2006, לאחר שהתקיימו כבר למעלה משלושה שעורים מתחילת הקורס, הוגשה בקשה לביטול וקבלת החזר בגין ההשתתפות בקורס על ידי התלמידה.

(3) התלמידה שילמה על הקורס "מחזור חיים" סך של 630 ש"ח.



- 4) התלמידה קיבלה החזר של 70% מדמי הלימוד בסכום של כ- 420 ש"ח.
- ג. א. מ.
- 1) בתאריך 29 באוקטובר, 2006, החלה קורס "מחשבים – דרגה 2".
- 2) בתאריך 6 בנובמבר, 2006, הוגשה בקשה להפסקת הקורס על ידי התלמידה עקב מידע מטעה שנמסר לה לטענתה במזכירות האוניברסיטה, עובר לרישום.
- 3) תלמידה זו קיבלה החזר מלא כולל דמי רישום.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטוט הממצאים כי:
- "א.מ. - בקשתה של הגב' עברה את בדיקת ועדת ההנחות וההחזרים והיא החליטה בעניין זה, במקרה דנן חלה טעות בהעברת המידע אודות הקורס לסטודנטית ועל כן בוצע החזר."**
- ד. א. ע.
- 1) בתאריך 29 באוקטובר, 2006, החלה קורס "שינויים והתחדשות בימי בית שני".
- 2) בתאריך 5 בנובמבר, 2006, לאחר שהתקיימו כבר שני שעורים, הוגשה בקשה להפסקת הקורס על ידי התלמידה. התלמידה לא השתתפה ולו בשיעור אחד מהקורס.
- 3) תלמידה זו קיבלה זיכוי בסכום של 570 ש"ח המהווה החזר מלא של דמי הלימוד.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטוט הממצאים כי:
- "ע.א. - במקרה זה הגב' לא נכחה מאף אחד מהשעורים (בסך הכל 2) לאור בקשתה ולאחר הפעלת שיקול דעת ניתן לה זיכוי בו השתמשה בסמסטר ב'."**
- תגובת הביקורת: קיומם של נוהלים מפורטים נועדו לחסוך מעובדי האוניברסיטה שיקול דעת עצמאי כבסיס לקבלת החלטות, שלעיתים חורג מהותית מהוראות הנוהל.
- ה. א. א.
- 1) בתאריך 1 בנובמבר, 2006, החל קורס "אנגלית רמה 5".
- 2) בתאריך 3 בדצמבר, 2006, לאחר תחילת הקורס, הוגשה בקשה להפסקת השתתפותו של התלמיד בקורס.
- 3) תלמיד זה קיבל החזר מלא של דמי הלימוד ששילם, על סך של 1,232 ש"ח, לרבות בגין דמי הרשמה.



מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"א.א - במקרה זה האדון לא נכח מאף אחד מהשעורים לאור בקשתו ומחלתו הקשה ולאחר הפעלת שיקול דעת והתחשבות בעובדה שמדובר בתלמיד ותיק ניתן לו החזר."

תגובת הביקורת: ראה תגובת הביקורת בסעיף העוסק בתלמיד ע.א. לעיל.

ו. ש. ב.

(1) בתאריך 31 באוקטובר, 2006, החלה קורס "ציור".

(2) בתאריך 5 בנובמבר, 2006, לאחר שהתקיים כבר שיעור אחד, הוגשה בקשה להפסקת הקורס על ידי התלמידה.

(3) תלמידה זו קיבלה החזר מלא של דמי הלימוד.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ש.ב. - מדובר בשיעור התנסות שניתן לכל הסטודנטים, לאור חוסר התאמתה ניתן לגב' החזר בניכוי דמי הרישום."

מנכ"ל האוניברסיטה הוסיף בהתייחסותו לסעיף בטיטת הממצאים כי:

"הסטודנטים הלומדים באוניברסיטה הינם אנשים מבוגרים (כאשר חלק לא מבוטל עבר את גיל 75), הקשחת מתן ההחזרים במקרים בהם בריאות הסטודנט אינו מאפשרת לו סיום הקורס תגרור בהכרח לירידה דרמטית ופגיעה בתזרים האוניברסיטה, שכן כל סטודנט בגיל המדובר אינו בכושר ומצב בריאותי מושלם. יחד עם זאת מאז כניסתי לתפקיד נכנסו נהלים ברורים הקובעים דרכי הפעולה במקרים האמורים."

תגובת הביקורת: במידה שהאוניברסיטה מוצאת לנכון להגמיש הקריטריונים שיותאמו למגבלות הגיל של קהל היעד המדובר, עליה להתקין נוהלים גמישים ומתחשבים, שידונו ויאשוו במוסדותיה ולא לפעול בניגוד לקיימים.

101. להלן דוגמא שאותרה למקרה בו לא בוצעה גביית כספים מלאה בעת ההרשמה מהתלמיד הנרשם:

א. ר. א.

(1) בתאריך 31 באוקטובר, 2006, החלה קורס "שיפור הזכרון".

(2) בתאריך 14 בדצמבר, 2006, לאחר השתתפות בשלושה שעורים מתחילת הקורס, הוגשה בקשה להפסקת הקורס על ידי התלמידה.

(3) התלמידה היתה צריכה לשלם ברישום 714 ש"ח (840 ש"ח עלות הקורס לאחר 15% הנחה).

(4) על הבקשה נכתב בכתב יד: "שולם 174 שקל אין מה להחזיר."

(5) לאור האמור התלמידה לא קיבלה החזר בגין קורס "שיפור הזכרון".



מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"עובדי האוניברסיטה מכירים באופן אישי את התלמידים השונים, ישנם מקרים בודדים בהם לא נלקח תשלום מלא בגין כל הקורס בעת הרישום (שכן ישנם מצבים שלא ברור האם הקורס יפתח ו/או התאמת הסטודנט לקורס), במקרה זה הגב' חלטה ולכן לא יכולה הייתה להשלים את הקורס, במידה והייתה משלמת את מלוא שכ"ל בסך של 714 ש"ח הייתה זכאית להחזר בסך של 214 ש"ח אך בהתחשב בעובדה ששילמה 174 ש"ח לא הייתה זכאית להחזר נוסף."

חשש לכאורה לניגוד עניינים

רקע

102. בנוהל "מינוי דירקטורים בתאגידים עירוניים" של לשכת התאגידים בעירייה (אושר על ידי המועצה בחודש אוקטובר 2002), נרשם כי לא ימונה אדם דירקטור בתאגיד עירוני, אם נתקיים בו, בין השאר:

"ז. לו או לקרוביו מדרגה ראשונה ניגוד עניינים עם תפקידו כדירקטור;

ח. תפקידו או עיסוקיו האחרים יוצרים או עלולים ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו כדירקטור, או אשר יש בהם כדי לפגום ביכולתו לכהן כדירקטור."

103. בתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), תשס"ו-2006 נרשם כי אדם אינו כשר לכהן כנציג עירייה בתאגיד עירוני אם הוא "עלול להימצא, במישרין או בעקיפין, בניגוד עניינים עם כהונתו בנוף המנהל של התאגיד העירוני או עם ענין אחר."

ממצאים

104. מר נ. ו., ממלא מקום ראש העירייה הינו חבר הוועד המנהל של האוניברסיטה. הנ"ל מכהן כדירקטור החל מחודש ינואר 1984.

105. גב' ב. ד. – ו. בת זוגתו של מר ו. הקימה בשנת 2002 את מ. – המכללה לגמלאים. מכללה זו מציעה מגוון של קורסים המיועדים לקהל הגמלאים.

106. בכתבה אודות מ. מתאריך 29 ביוני, 2006, שכתב מר נ. ו. מצויין, בין השאר, כי "המכללה נפתחה ביוזמתה הברוכה של המנהלת, ב. ד., עם אמונה רבה בלב אך עם סימני שאלה רבים. לא ידענו לאן תוביל פעילות זו, האם הציבור הוותיק מעוניין בלימודים ובהרצאות ומה תהיה התגובה לפעילות זו..."

107. פנייתה של הביקורת לעובדת סיעת הגמלאים בדבר המלצה על מוסד לימודים למבוגרים, נענתה בהמלצה לפנייה ל"מ". ביקור עובד הביקורת במשרדי סיעת הגמלאים סניף גורדון, העלה כי במקום מצויים עלונים לחלוקה של "מ".



108. הביקורת לא איתרה בפרוטוקולים של הישיבות כי מר נ. ו. ו/או משתתפים אחרים סברו כי קיים ניגוד עניינים בפעילותו כחבר ועד בעוד בת זוגתו מנהלת גוף מתחרה לאוניברסיטה.
109. בפרוטוקול ישיבת הוועד המנהל מתאריך 24 בנובמבר, 2004, מסר מנכ"ל האוניברסיטה, דאז, כדלקמן:
- "...קיימת תחרות מצד גורמים אחרים המציעים קורסים לקהל המבוגר, בייחוד תחרות מצד מ. המציעה 2 קורסים במחיר כולל של כ- 500 ש"ח בשיטת אחד + אחד חינם. באוניברסיטה הנעמית עולים הקורסים הזולים כ- 700 ש"ח לפני הנחה."**
- מר נ. ו. נ., שנכח בישיבה, התייחס לדבריו של המנכ"ל, כדלקמן:
- "אני מציע להתמקד במסלול לימודי גמול גם לסקטורים אחרים כגון למורים בשנת שבחון. מציע לערוך פרסום נפרד למסלול זה."**

קופה קטנה

רקע

110. "קופה קטנה" מהווה את דמי המחזור במזומן העומד לרשות האוניברסיטה.
111. "קופה קטנה" נועדה לענות על צרכים כספיים דחופים ומיועדת לתשלומי מזומנים עבור הוצאות חד פעמיות, בסכומים קטנים, שאינן מצדיקות התקשרות או הוצאת המחאות בגין אופיין והיקפן.

ממצאים

112. מנהלת החשבונות באוניברסיטה מסרה לביקורת כי אין נהלים כתובים לגבי מימון הוצאות מ"קופה קטנה".
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "אכן טרם אושרו נהלים בדבר התנהלות "קופה קטנה", נהלים אלה נמצאים בשלבים האחרונים לאישורם ולכשיסתיימו יובאו לאישור הוועד המנהל."**
113. ממערכת הנהלת החשבונות של האוניברסיטה עולה כי מחזור "קופה קטנה" בשנת 2005 עמד על סך של כ- 25,000 ש"ח ובשנת 2006 על סך של כ- 26,000 ש"ח.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "דמי מחזור בשיעור של כ-2,000 ש"ח לחודש בהתחשב בהיקף הפעילות הינו סביר בהחלט."**
114. מרבית הוצאות "קופה קטנה" הינן בגין צרכי משרד, חומרים לחוגים, שתייה וחניה למרצים.



115. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של הוצאות שמומנו על ידי "קופה קטנה" ואיתרה הוצאות חריגות, לכאורה, כמפורט בדוגמאות שלהלן:

א. החזר סכומים גבוהים בש"ח (יחסית להוצאות "קופה קטנה"):

תאריך	סכום	תאור
19/3/06	399.3	שתייה לעובדים
27/3/06	487.97	שתייה לעובדים
11/4/06	532.17	מדבקות
16/5/06	500	שתייה לעובדים
5/6/06	600	הובלת תערוכה בעירייה

ב. החזרים בש"ח לתלמידים:

תאריך	סכום	תאור
24/1/06	264	"החזר מ ב"
19/11/06	300	"החזר י ת"

ג. טלפון – תשלום לבזק:

תאריך	סכום בש"ח
15/2/06	329.34
25/4/06	262.7
20/6/06	171.35
29/8/06	147.75
23/10/06	149.8

ד. הוצאות טיולים:

תאריך	סכום בש"ח	תאור
7/5/07	1,050	טיול משוטטים
6/4/06	595	טיול קאפה
8/5/06	500	טיול ראש הנקרה חוג משוטטים
30/10/06	1,104	שמורת החולה
11/12/06	450	טיול משוטטים
2/3/05	1,500	קאפה טיול
7/2/05	822	טיול משוטטים



בחודש יוני 2006 שולם למר מ. א. סך של 600 ש"ח. הביקורת לא איתרה חשבונית מס/קבלה עבור הוצאה זו. לדברי מנהלת החשבונות, תשלום זה הינו עבור עזרה בהובלה ותליה של ציוד.

רכישות, התקשרויות ומכרזים

רקע

116. האוניברסיטה מתקשרת עם גורמים חיצוניים (ספקים, קבלנים וכדומה) לצורך ביצוע עבודות עבודה.

ממצאים

117. לדברי הגזברית והחשבת, רק בחלק מההתקשרויות חתמה האוניברסיטה על הסכמים בכתב.

לאוניברסיטה אין גהלים כתובים בנושא התקשרויות והזמנות עבודה.

בפרוטוקול ישיבת ועדת ביקורת מתאריך 24 בינואר, 2007, נרשם בנוגע לרכישות, כדלקמן:

“צ. ג.: איך מתבצעות הרכישות של האוניברסיטה העממית?”

ש. ג.: עפ"י נהלי העירייה.

י. ק. מבקש משו. לקחת בעירייה נהלים עדכניים.”

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

“האוניברסיטה שוקדת בימים אלה על עריכת נהלים, עם סיום עריכתם יובאו בפני הועד המנהל לאישורו.”

118. בכל פרויקט בסכום העולה על 10,000 ש"ח, האוניברסיטה נוהגת לבקש 3 הצעות מחיר.

בפרוייקט בהיקף של עד 30,000 ש"ח - אישור ההתקשרות מבוצע על ידי הגזברית, בסיוע מומחה ספציפי לתחום הפרוייקט. אם וכאשר מדובר בפרוייקט בסכום העולה על 30,000 ש"ח אישור ההתקשרות מבוצע על ידי ועדת המכרזים.

119. הביקורת בדקה באופן מדגמי מסמכי התקשרויות, כמפורט להלן:

א. התקנת מעלית

(1) האוניברסיטה קיבלה חמש הצעות להתקנת המעלית ובחרה לערוך משא ומתן עם

המציעים בעלי ההצעות הנמוכות ביותר.



(2) מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי ההצעות, היו כדלקמן:

מזייע	סכום בש"ח (לא כולל מע"מ)
1. כ.	332,000
2. י. (*)	351,000
3. כ.	343,000
4. א.	294,120
5. צ. (*)	351,000

* היו מרכיבים נוספים לפיהם הצעתו של מזייע 5 היתה נמוכה מזו של מזייע 2.

(3) מזייעים 1, 4 ו-5 נבחרו לצורך ניהול משא ומתן, למרות שהצעתו של מזייע 3 היתה אחת מבין שלוש ההצעות הנמוכות ביותר.

(4) בתאריך 20 באוגוסט, 2007, נחתם הסכם בין האוניברסיטה לבין מזייע 1. הסכום שנקבע הסתכם ב- 276,450 ש"ח, בתוספת מס ערך מוסף.

(5) מטעם האוניברסיטה חתמו על ההסכם הגזברית ויו"ר הוועד המנהל אשר הינם שניים מבין מורשי החתימה של האוניברסיטה.

ב. שיפוץ אולם ספורט

(1) האוניברסיטה מינתה את מר ד. א. כאחראי השיפוץ של מבנה אולם הספורט, אשר הינו מוגדר כקבלן חוץ. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת, טרם נחתם הסכם בינו לבין האוניברסיטה.

(2) מהמסמכים עולה כי גורמים שונים הפנו הצעותיהם למר ד. א.

(3) ההצעות הנמוכות ביותר נבחרו.

(4) מהמסמכים שאיתרה הביקורת עולה, כי ההצעות לביצוע עבודות השיפוץ לא נרשמו על מפרטים אחידים ובחלק מהמקרים לא ברור האם מדובר על עבודה זזה (דוגמא: הצעה שכללה עבודות גבס מפורטות לעומת הצעה לביצוע עבודות גבס ללא פירוט העבודה).

(5) הביקורת איתרה כי הפרוטוקולים לבחירת מזייע אשר נרשמים על ידי הגזברית, הינם אחידים וכוללים:

- "סיכום דברים" - מפרט מהות כל עבודה;

- הצעות שהוגשו - שם המזייע וסכום ההצעה;

- החלטה - בנוסח אחיד המתחיל ב"הוחלט להעסיק את ...".



מהפרוטוקולים הנ"ל לא ניתן לדעת מי נכח בישיבות אלו.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:

"שיפוף אולם הספורט - מר ד.א סיפק את שירותי התכנון הראשוני של אולם הספורט, הנהלת האוניברסיטה החליטה מאילוצים תקציביים לערוך שיפוף קטן יותר על כן הופסקה ההתקשרות עימו. בנוסף יש לציין כי העבודות באולם החלו בתאריך 5/1/2009.

האוניברסיטה פעלה להורדת עלויות השיפוף ועל כן בחרה בהצעות הזולות ביותר, כמתחייב מגוף אחראי.

האוניברסיטה אינה גורם מקצועי בתחום השיפוצים ואכן לא פורסם מפרט רשמי עליו היו צריכים המציעים לצרף את הצעת מחירם, בעתיד בפרויקטי בנייה אחרים תיושם המלצתכם.

הפרוטוקולים שערכה גזברית האוניברסיטה הינם מקיפים ואיכותיים, ואכן פרט טכני (שמות הנוכחים בישיבה) לא מולאו כנדרש, הנושא הובהר לנוגעים בדבר וכן בעתיד הפרוטוקולים יכילו גם את שמות הנוכחים."

ג. שיפוף שירותים והתאמת נגישות לנכים באמצעות רמפה:

(1) בתאריך 9 באוגוסט, 2007, נערך סיכום דברים על בחירת הקבלן הזוכה. בפרוטוקול פורטו שמות הנוכחים בישיבה זו.

(2) מפרוטוקול הישיבה עולה כי, ככל הנראה, נוהל משא ומתן עם הקבלן הזוכה מאחר שנרשם כי "הנ"ל תקן את הצעתו המקורית והוריד עוד 2,000 ש"ח."

(3) הגזברית מסרה לביקורת כי התנהל משא ומתן עם המציעים האחרים עובר לישיבה זו.

(4) הקבלן שנבחר היה בעל ההצעה הנמוכה ביותר שעמדה על סך של כ- 130,000 ש"ח, בתוספת מע"מ.

(5) מבדיקת ספרי הנהלת החשבונות של האוניברסיטה עולה כי הסכום ששולם לקבלן תאם את הצעתו.

מינוי רואה חשבון, מבקר פנים ויועץ משפטי

120. בנוהל "מינוי רואי חשבון, יועצים משפטיים ומבקרי פנים בתאגידים העירוניים" של לשכת התאגידים נקבע כי נושאי משרת אמון אלה ימונו על ידי ועדת בחירה, שתמונה על ידי הדירקטוריון. מנהל לשכת התאגידים יהיה חבר בוועדה זו.

121. לפי הנוהל, לשכת התאגידים תעביר לוועדה המלצה על שלושה שמות לפחות של נושאי משרה. לאחר החלטת הדירקטוריון, המינוי יובא לאישור האסיפה הכללית של התאגיד.



122. כמו כן, נושאי המשרה לא ישמשו בתפקיד לתקופה העולה על חמש שנים אלא לאחר קבלת החלטה להאריך התקופה על ידי מוסדות העירייה.
123. במכתבה של מנהלת לשכת התאגידיים לאוניברסיטה מתאריך 4 בינואר, 2005, נכתב, בין היתר, כי מועדי סיום כהונתם של נושאי המשרה באוניברסיטה הם, כדלקמן:
- רואה חשבון: מיד לאחר אישור הדוחות לשנת 2004.
מבקר פנים: 31/12/2005.
יועץ משפטי: התפטר.

יועץ משפטי

124. במכתב מתאריך 14 בנובמבר, 2004, כחודש וחצי לפני מכתבה של מנהלת לשכת התאגידיים, רשם המנכ"ל לסגן מנהלת לשכת התאגידיים כי יועצה המשפטי של האוניברסיטה ששימש בתפקיד החל מתאריך 3 ביוני, 2001, התפטר מתפקידו ולשכת התאגידיים התבקשה להמליץ על מועמד מתאים שיובא לאישור הוועד המנהל. מכתב ההתפטרות הינו מתאריך 2 בנובמבר, 2004.
125. בפרוטוקול ישיבת הוועד המנהל מתאריך 24 בנובמבר, 2004, הודיע המנכ"ל כי תוקם ועדת איתור לבחירת יועץ משפטי חדש.
126. הביקורת ביקשה לעיין בפרוטוקולים של ועדת האיתור לבחירת יועץ משפטי, לרבות שמות המועמדים שהוצעו על ידי לשכת התאגידיים ונענתה על ידי מנהלת החשבונות והגזברית כי לאוניברסיטה לא מונה יועץ משפטי ולא הוקמה ועדת איתור.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "תקופה מסוימת אכן לא היה לאוניברסיטה יועץ משפטי. עו"ד י. שהומלץ ע"י לשכת התאגידיים כיועץ משפטי של האוניברסיטה, החל מחודש יולי 2007. בפרוטוקול הוועד המנהל מה 10/2/08 אושר למר י. שכר חודשי רטרואקטיבי בסך 2,000 ₪ לחודש מינואר 2008 (ראה נספח ד')."

מבקר פנים

127. בפרוטוקול האסיפה הכללית מתאריך 27 במרץ, 2006, נכתב כי סגן מנהלת לשכת התאגידיים מסר שעם הגשת טיוטת דוח ביקורת הפנים לשנת 2005 הסתיימה כהונתו של מבקר הפנים.
128. בפרוטוקול האסיפה הכללית מחודש דצמבר 2006 נכתב כי נציגת לשכת התאגידיים מסרה שעל האוניברסיטה לפנות בכתב ללשכת התאגידיים בבקשה שתמליץ על מבקר פנים. המנכ"ל השיב כי סגן מנהלת לשכת התאגידיים הבטיח להביא רשימה או לפחות שם אחד לאותה ישיבה. מעיון ברשימת הנוכחים עולה כי זה האחרון לא נכח בה.



מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"יש להפנות ממצא זה ללשכת התאגידים העירוניים תל-אביב יפו."

129. הביקורת ביקשה לעיין בפרוטוקולים של ועדת האיתור לבחירת מבקר פנים, לרבות בשמות המועמדים שהוצעו על ידי לשכת התאגידים ונענתה כי לא נרשמו פרוטוקולים בכתב.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"יש להפנות ממצא זה ללשכת התאגידים העירוניים תל-אביב יפו, שכן הועדה נוהלה על ידם."

130. בפרוטוקול אסיפת הוועד המנהל מתאריך 1 במרץ, 2007, הציג המנכ"ל את מבקר הפנים החדש של האוניברסיטה. המנכ"ל ביקש מהוועד המנהל לאשר את מינויו של מבקר הפנים.

בפרוטוקול זה אין מידע אודות הפעולות שביצעה ועדת האיתור, לרבות מועמדים נוספים שהיו לתפקיד.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"לא היה ניתן להציג בפני הוועד המנהל מידע אודות הפעולות שבוצעו על ידי ועדת האיתור שכן לא נרשם פרוטוקול בכתב, כפי שציינתם בסעיף 129."

131. שכר טרחתו של מבקר הפנים הינו ⇐ ש"ח לשעה.

132. מעיון בהנהלת החשבונות של האוניברסיטה עולה כי זו שילמה למבקר הפנים סך של ⇐ ש"ח בשנת 2005 וסך של ⇐ ש"ח בשנת 2006.

רואה חשבון

133. בישיבת האסיפה הכללית מתאריך 20 במרץ, 2005, הודיע המנכ"ל על סיום כהונתו של רואה החשבון ש ב ש כרואה החשבון של האוניברסיטה.

134. באותה ישיבה המליץ סגן מנהלת לשכת התאגידים על מינויו של חן ל כרואה החשבון של האוניברסיטה לחמש השנים הבאות. המינוי אושר באותה ישיבה, לפי השכר שקיבל קודמו.

135. בתאריך 7 במאי, 2006, כתב המנכ"ל לרואה החשבון כי לשכת התאגידים בעירייה, במיזכר מתאריך 30 בדצמבר, 2002, הורתה על התקשרות חוזית שנתית בכתב עם היועצים החיצוניים של האוניברסיטה. רואה החשבון התבקש לחתום על התקשרות שצורפה למכתב. תוקף ההתקשרות היה מתאריך 7 במאי, 2006, עד לתאריך 6 במאי, 2007. שכר הטרחה עמד על ⇐ ש"ח, בתוספת מע"מ.

136. בתאריך 20 במאי, 2007, אישרה האסיפה הכללית מינויו המחודש של רו"ח ח ל כרואה החשבון של האוניברסיטה.



137. מעיון בהנהלת החשבונות של האוניברסיטה עולה כי זו שילמה לרואה החשבון סך של ש"ח 137 בשנת 2005 וסך של ש"ח 137 בשנת 2006, כולל מע"מ.

מנהלת לשכת התאגידים מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"סעיפים 121-138: נושאי משרה בעמותה התמנו בהתאם להחלטת העמותה לפעול על פי הנוהל העירוני. בהתאם לפניית העמותה, המליצה הלישכה על מועמדים לנושאי משרה, הפרופילים של המועמדים הובאו לעיונם של חברי ועדת האיתור. הפרופילים ומסמכים של ועדת האיתור הינם מסמכי העמותה ונמצאים ברשותה. לעניין סעיף 126, עו"ד די מונה ע"י ועדת האיתור ליועמ"ש העמותה."

מנכ"ל

138. בתאריך 22 בנובמבר, 2004, הודיע המנכ"ל למנהלת לשכת התאגידים בעירייה כי לא נחתם עימו חוזה אישי.

139. בתאריך 8 באוגוסט, 1999, רשם ממלא מקום מנהל אגף כח אדם בעירייה מכתב המפרט סיכום דברים לעניין סיום תפקידו של מר י. ק. כמנהל אגף התרבות והאמנויות והשתלבותו כמנהל האוניברסיטה. במכתב נרשם, בין השאר, כי יסיים תפקידו בעירייה בתאריך 31 באוגוסט, 1999, והחל מתאריך 1 בנובמבר, 1999, ישמש כמנהל האוניברסיטה. הנ"ל "ימשיך... לקבל משכורתו מעיריית תל-אביב באותם תנאים ללא שינוי". באחריות מחלקת תשלומים לדרוש מדי חודש מהאוניברסיטה החזר תשלום משכורתו, כולל עלויות מעביד.

140. מר י. ק. שימש כמנכ"ל האוניברסיטה החל משנת 1999 ועד שנת 2007.

141. בפרוטוקול אסיפה כללית מתאריך 20 במאי, 2007, מסר המנכ"ל, כדלקמן:

"פניתי ליו"ר ל. התאגידים ומסרתי להם שאני חייב לצאת בימים הקרובים לשורה של נסיעות ארוכות לחו"ל ובקשתי מהעירייה להביא מישהו שיחליף אותי, זה נעשה בשיתוף ש. ו.א. ג. (מנהלת לשכת התאגידים – לא במקור) המקום עדיין באחריותי. הומלץ ע"י ג. וש. תבוא למלא את מקומי גב' ע. פ. ותוענק לה זכות חתימה."

142. עוד נרשם בפרוטוקול, כי מדובר במנהלת תיאטרון הסימטה וכי היא מושאלת מהעירייה אשר תישא בשכרה.

143. ממסמכי האוניברסיטה שנסקרו במהלך הביקורת עולה כי מדובר בתפקיד מנכ"לית ולא בממלאת מקום.

144. מהפרוטוקול הנ"ל עולה כי המנכ"ל כבר נעדר מהאוניברסיטה עקב נסיעות לחו"ל ובמועדים הנ"ל רכות החוגים באוניברסיטה החליפה את מקומו.

145. מהאוניברסיטה נמסר לביקורת נכון לחודש דצמבר 2007 טרם נחתם הסכם העסקה בין המנכ"ל לית לבין האוניברסיטה.
146. הגזברית, מנהלת החשבונות והמנכ"ל לית מסרו לביקורת כי האוניברסיטה אמורה לשלם משכורתה של המנכ"ל לית החדשה. גזברית העמותה מסרה לביקורת כי שכרה של המנכ"ל לית עומד על ש"ח שנתי.
147. בתאריך 30 במרץ, 2008, התקיימה ישיבת הוועדה בדבר בחינת שכר מנכ"ל לית האוניברסיטה העממית (להלן: "הוועדה"), להלן המלצות הוועדה:
- א. שכרה הכולל של המנכ"ל לית יעמוד על ש"ח לחודש, כולל כל ההטבות;
 - ב. שכר המנכ"ל לית ייבחן בהתאם לתוצאות העיסוקים ולשיפור במגמה של הכנסות העמותה בשנת 2008;
 - ג. השכר המומלץ ישולם החל מחודש ינואר 2008;
 - ד. יש לעדכן את תקציב העמותה לשנת 2008;
 - ה. ייחתם הסכם העסקה בין העמותה לבין המנכ"ל לית, המסדיר את היחסים בין הצדדים.
148. הועד המנהל בשיבתו מיום 13 באפריל 2008 אישר את תנאי העסקתה של המנכ"ל לית בכפוף להמלצות שפורטו לעיל.
149. בנוסף, בתאריך 15 במאי, 2008, נשלח מכתב למנכ"ל לית האוניברסיטה מהמרכז לתשלומי שכר בעיריית תל אביב יפו אשר מסדיר את שמירת זכויות המנכ"ל לית בחופשה ללא שכר, הקובע כי המנכ"ל לית נדרשת לשלם לעיריית תל אביב יפו, ממאי 2008: ש"ח לחודש בכדי לשמור את זכויותיה לפנסיה (18.5% מהשכר הקובע לפנסיה שהינו ש"ח). לדברי מנהלת החשבונות, הסכום המוזכר לעיל, משולם מהאוניברסיטה בכל חודש בחודשו.
150. מלשכת התאגידים נמסר לביקורת בחודש אפריל 2008, כי ההסכם נמצא באגף משאבי אנוש בעירייה. סגן מנהל אגף משאבי אנוש מסר לביקורת כי העתק ההסכם אינו מצוי באגף זה.
151. האוניברסיטה מדורגת, נכון לחודש אוגוסט 2007, בלשכת התאגידים בדרוג ה'. בהנחה שדרוג האוניברסיטה לא השתנה במהלך השנים, בשנת 2000 משכורת מנכ"ל לפי נוהל "דרוג תאגידים" של לשכת התאגידים, צריכה לעמוד על סך של ש"ח לחודש.
152. מכרססת הנהלת החשבונות באוניברסיטה עולה כי בשנת 2000 העבירה האוניברסיטה לעירייה סך של כ- ש"ח כהחזר שכרו של המנכ"ל.



153. בדברי הסבר להצעת התקציב של העירייה לשנת 2002 נרשם כי משכורתו של המנכ"ל דאז הסתכמה ב- ש"ח. בנוסף, נרשם כי "האוניברסיטה העממית מחזירה חלק משכרו של המנהל (כולל הוצאות נלוות וז"ס), שהינו עובד קבוע של העירייה. ההחזר מחושב עבור שבעה חודשים בלבד בעקבות פרישת מנהל האוניברסיטה העממית לגמלאות."

154. בכרטיס הנהלת החשבונות "הקצבת עת"א 2000" שבספרי האוניברסיטה, נרשם כי בשנת 2000 "הוצ שכר מנהל 9/12" הסתכמו ב- ש"ח.

155. נכון לסיום עבודתו באוניברסיטה, משכורתו של המנכ"ל עמדה על סך של ש"ח שו ברוטו לחודש.

156. מעיון במערכת הנהלת החשבונות ומשיחה עם הגזברית עולה כי האוניברסיטה מימנה עבור המנכ"ל דאז הוצאות, כמפורט להלן:

א. טלפון נייד

(1) גזברית האוניברסיטה מסרה לביקורת כי הוצאות הטלפון הנייד של המנכ"ל שולמו במלואן על ידי האוניברסיטה.

(2) מעיון במערכת הנהלת החשבונות של האוניברסיטה עולה כי בשנים 2005 ו-2006 שילמה האוניברסיטה בגין החזקת הטלפון הנייד סך של כ- ש"ח וסך של כ- ש"ח, בהתאמה.

ב. עיתון

(1) הגזברית מסרה לביקורת כי האוניברסיטה מימנה למנכ"ל דאז הוצאות בגין רכישת גיליון עיתון יומי.

(2) מעיון במערכת הנהלת החשבונות של האוניברסיטה עולה כי בשנים 2005 ו-2006 שילמה האוניברסיטה סך של ש"ח (חודש דצמבר בלבד) וסך של ש"ח, בהתאמה.

(3) הוצאה זו נרשמה בהנהלת החשבונות בכרטיס "אחזקת בנין ע"י האוניברסיטה".

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר לבדיקתו של המבקר הפנימי."

**הסכמי עבודה ושכר**

157. נכון לחודש דצמבר 2007 העסיקה האוניברסיטה 10 עובדי מינהלה בהסכמי עבודה אישיים וכ- 80 מרצים בהסכמי עבודה אישיים/מכתבי התקשרות שתוקפם סמסטר אחד.
158. הביקורת עיינה בחוזים ואיתרה כי שניים מתוך עשרה הסכמי העסקה של עובדי המינהלה חתומים מטעם האוניברסיטה רק על ידי המנכ"ל ולא על ידי שני מורשי חתימה כנדרש. שאר ההסכמים נחתמו מטעם האוניברסיטה על ידי שני מורשי חתימה מאותה קבוצה (המנכ"ל והגזברית).
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"מיון עובדים, קביעת תנאי העסקתם, והעסקתם הינה באחריות מנכ"ל האוניברסיטה. חוזי העסקה של כלל עובדי האוניברסיטה יועברו לבדיקתם של מבקר הפנימי והיועץ המשפטי ולאחר מכן לחתימת המורשים בהתאם לקבוצות הנדרשות."
159. כמו כן, הביקורת דגמה עשרה הסכמי עבודה אישיים של מרצים ונמצא כי בכול עשרת הסכמי העסקה של המרצים נחזית חתימה אחת בלבד, של המנכ"ל, וזאת בניגוד להרשאה המחייבת חתימת שני מורשי חתימה על מסמך מחייב של האוניברסיטה.
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"ראה התייחסותנו לסעיף 159."

עובדים קבועים

160. הביקורת איתרה הסכמים אישיים לא בתוקף, נכון למועד עריכת הביקורת, כמפורט להלן:

שם	תפקיד	תאריך פקיעת ההסכם
ש. ג.	גזברית	30/6/07
ע. ר.	רכזת תכניות	30/6/07
מ. א.	מזכירה-רשמת	30/6/07
ח. א.	מזכירה-רשמת	30/6/07
ר. פ.	מנהלת כספים	30/6/06
ו. מ.	מנהל משק	30/6/06
א. ח. ב. א.	עובד שרות	30/6/07

- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"כאמור בסעיף 158 המבקר הפנימי יערוך בדיקה בדבר תאריכי פקיעת החוזים ובהתאם ליועמ"ש יוכנו הסכמים חדשים."



161. העובדים, לרבות המרצים, נדרשים להחתים כרטיס נוכחות, אך לא כולם מקפידים לעשות כן.
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: "מנכ"ל האוניברסיטה במעמד הכנת חוזי העסקה החדשים תבקש את חידוד חובת העברת כרטיס הנוכחות."
162. מעיון ב"דוח נוכחות מפורט" למספר מרצים אותרו מרצים שהחתימו כרטיס נוכחות פעמיים בכניסה. כלומר, שעת היציאה זהה לשעת הכניסה.
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"שעון הנוכחות דורש העברה יזומה של העובד ממצב יציאה למצב כניסה, לכן יתכנו מצבים בו העביר העובד את כרטיס הנוכחות כיציאה בעוד שכלל מדובר בכניסה. באשר למורים לא יתכן תשלום עודף שכן התשלום מבוצע לפי שעות הקורס אותו מעבירים, בכל מקרה יופץ בימים אלה חוזר חידוד נהלים למורים. המורים אמורים להעביר כרטיס רק בכניסה."
163. הביקורת איתרה מרצה שאיחר לשיעורים באופן עקבי אך קיבל משכורת לפי שעות עבודה מלאות (ינואר 2006 – פ. י.).
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"הנהלת האוניברסיטה תקפיד על הגעת המרצים בשעה היעודה וביצוע השלמות במקרה של איחור."
164. בנוסף להחתמת כרטיס נוכחות, מנהלת החשבונות עורכת למרצים דוח נוכחות ידני.
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"ראה התייחסותנו לסעיף 162."
בשנת 2003 ערך מבקר הפנים באוניברסיטה דוח ביקורת פנים בנושא "שכר" בו ציין, בין היתר, כי המרצים אינם מקפידים על החתמת כרטיס נוכחות.
165. בשנת 2005 ביצעה האוניברסיטה קיצוצים בשכר ובתקנים של העובדים הקבועים.
166. מעיון בריכוז תלושי המשכורת של העובדים הקבועים לשנת 2006 עולה, כדלקמן:
א. ג. ש.
1) מועסקת יומיים בשבוע.
2) קיבלה הבראה בשווי של ש"ח.
3) קיבלה מתנות בשווי של ש"ח.
4) בהסכם שנחתם עימה נקבע כי תהא זכאית לחופשה של חודש בשנה.

- ב. ע. ה.
- 1) עובדת בהיקף של 100% משרה.
 - 2) קיבלה הבראה בשווי של ש"ח.
 - 3) קיבלה מתנות בשווי של ש"ח.
 - 4) בהסכם שנחתם עימה אין התייחסות לשעות נוספות. בחודשים יוני ואוקטובר 2006 קיבלה סך של ש"ח ו- ש"ח, בהתאמה, עבור שעות נוספות.
 - 5) זכאית לקבל 22 ימי חופשה בשנה (לפי 1.83 יום בחודש).
- ג. מ. א.
- 1) עובדת בהיקף של 72% משרה.
 - 2) קיבלה הבראה בשווי של ש"ח
 - 3) קיבלה מתנות בשווי של ש"ח.
 - 4) בהסכם שנחתם עימה אין התייחסות לשעות נוספות. בחודשים מאי ואוקטובר 2006 קיבלה סך של ש"ח ו- ש"ח, בהתאמה, עבור שעות נוספות.
 - 5) בחודש אוקטובר 2006 קיבלה העובדת מענק מיוחד על סך של ש"ח. מענק זה ניתן בניגוד לקבוע בנוהל דרוג תאגידים של לשכת התאגידים בעירייה, כי אין לחלק מענקים לעובדים בתאגידי העירייה.
 - 6) בועדת כספים מתאריך 22 באוקטובר, 2006, אושר לשלם לעובדת "שכר של 2 ימי עבודה המרה לכסף, בנוסף על עבודתה לבד בחג".
 - 7) זכאית לקבל 22 ימי חופשה בשנה (לפי 1.83 יום בחודש).
- ד. ה. פ.
- 1) עובדת בהיקף של 48% משרה.
 - 2) קיבלה הבראה בשווי של ש"ח 4
 - 3) קיבלה מתנות בשווי של ש"ח.
 - 4) זכאית לקבל 22 ימי חופשה בשנה (לפי 1.83 יום בחודש).
- ה. ש. ג.
- 1) עובדת בהיקף של 72% משרה.
 - 2) קיבלה הבראה בשווי של ש"ח.
 - 3) קיבלה מתנות בשווי של ש"ח.
 - 4) זכאית לקבל 22 ימי חופשה בשנה (לפי 1.83 יום בחודש).



ו. ח. א.

- (1) עובדת בהיקף של 68% משרה.
- (2) קיבלה הבראה בשווי של ש"ח.
- (3) קיבלה מתנות בשווי של ש"ח.
- (4) זכאית לקבל 22 ימי חופשה בשנה (לפי 1.83 יום בחודש).

ז. ו. מ.

- (1) עובד בהיקף של 100% משרה.
- (2) קיבל הבראה בשווי של ש"ח.
- (3) קיבל מתנות בשווי של ש"ח.
- (4) זכאי לקבל 22 ימי חופשה בשנה.
- (5) בחודש אוקטובר 2006 קיבל העובד מענק מיוחד על סך של ש"ח. המענק אושר בוועדת כספים מתאריך 22 באוקטובר, 2006, עבור "צביעת חדרי האוניברסיטה בכוחות עצמו", זאת בניגוד לנוהל לשכת התאגידיים הקובע כי אין לחלק בונוסים, מענקי יובל ומענקים אחרים בתאגידי העירייה.

ח. א. ב.

- (1) עובד בהיקף של 100% משרה.
- (2) קיבל מתנות בשווי של ש"ח.
- (3) זכאי לקבל 22 ימי חופשה בשנה (לפי 1.83 יום בחודש).
- (4) בוועדת כספים מתאריך 22 באוקטובר, 2006, אושר לשלם לעובד "שכר של 2 ימי עבודה המרה לכסף, בונוס על עזרתו בהכנת המבנה." (ההדגשה לא במקור).

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

א. ג. ש.

- הגב' הינה עובדת האוניברסיטה מעל 8 שנים שכואת הינה נכס ומקור ידע רב, גיל הגב' הינו מעל גיל פרישה ולכן הסכם העסקה הינו ליומיים בלבד, אולם נוכחותה ועבודתה עולה על הכתוב בהסכם ההעסקה.
- לא נמצא כל פסול בהעסקתה ו/או תגמולה בגין עבודתה.

ב. ע. ר.

- הסכם העסקתה של הגב' יובא יעבור גם כן עדכון, במידה וימצא על ידי מבקר האוניברסיטה ששולמו שעות נוספות בניגוד לנוהלי האוניברסיטה יטופל מול לשכת התאגידיים העירונית.

ג. מ. א.



- הסכם העסקתה של הגב' יובא יעבור גם כן עדכון, במידה וימצא על ידי מבקר האוניברסיטה ששולמו שעות נוספות בניגוד לנוהלי האוניברסיטה ימופל מול לשכת התאגידים העירונית.
 - מנכ"ל האוניברסיטה תעלה בישיבת הועד המנהל הקרוב את נושא מתן תמריצים לעובדים לשם בחינתו וגיבוש עמדה לדיון עם לשכת התאגידים.
- ד. ו.מ.
- מנכ"ל האוניברסיטה תעלה בישיבת הועד המנהל הקרוב את נושא מתן תמריצים לעובדים לשם בחינתו וגיבוש עמדה לדיון עם לשכת התאגידים.
- ה. א.ב.
- מנכ"ל האוניברסיטה תעלה בישיבת הועד המנהל הקרוב את נושא מתן תמריצים לעובדים לשם בחינתו וגיבוש עמדה לדיון עם לשכת התאגידים."

מרצים

167. בדו"חות הכספיים של שנת 2004, הייתה עלייה של 245,000 ש"ח (15.6%) בשכר המרצים כתוצאה משינויים בתמהיל הקורסים, מקורסים שנתיים לקורסים סמסטריאליים, והעסקת מרצים חדשים ברמת שכר גבוהה יותר.
168. שכר המרצים משולם בשני אופנים:
- א. באמצעות הפקת תלוש שכר – נכון לחודש אוקטובר 2007 כ- 80 מרצים;
 - ב. כנגד המצאת חשבונית מהמרצה – נכון לחודש אוקטובר 2007 כ- 12 מרצים.
169. בין האוניברסיטה לבין המרצים המפיקים חשבונית לא מתקיימים, לכאורה, יחסי עובד מעביד. זאת בניגוד למרצים המקבלים מהעמותה תלוש משכורת בסוף כל חודש.
170. עם המרצים שהאוניברסיטה מפיקה להם תלוש משכורת נחתם "חווה להעסקת עובד זמני לתקופה קצובה". בחוזה מפורטים, בין השאר, החוגים המועברים על ידי המרצה, תקופת העבודה ושכר לשעה.
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "מבקר האוניברסיטה המליץ למנכ"ל האוניברסיטה להעביר את בירור נושא חבות המעביד כלפי המרצים לעו"ד המתמחה בדיני עבודה, זאת במידה והיועמ"ש לא יוכל לספק מענה כולל".
171. בנוסף, בחוזה נרשם כי "המרצה מצהיר כי הוסבר לו מעמדו עפ"י חוזה זה כשל עובד ארעי בלבד, אשר אינו מוכה אותו בקביעות בעבודה בסגל האוניברסיטה העממית, ואינו מוכה אותו בנימלה בתום תקופת החוזה, וכי זכויותיו יקבעו ע"י החוק".
- מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
- "ראה התייחסותינו לסעיף 170."



172. המרצים המפיקים חשבונית לאוניברסיטה מאשרים בחתימתם מכתב החתום על ידי מנכ"ל האוניברסיטה, העוסק בהצעה להוראה במסגרת קורס באוניברסיטה. במכתב זה רשם המנכ"ל למרצה כי "ידוע לך שאין בינך לבין האוניברסיטה העממית יחסי עובד מעביד" וכי ההתקשרות הינה על בסיס של נותן שירותים. במכתב מפורטים החוגים המועברים על ידי המרצה, תקופת העבודה ושכר לשעה בתוספת מס ערך מוסף.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"קיום יחסי עובד מעביד אינם תלויי חוזה בלבד אלא מבחנים אחרים, לאור האמור הועבר הנושא לטיפול היועמ"ש של האוניברסיטה."

173. השכר לשעה אינו קבוע ומשתנה בין מרצה למרצה.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"אכן שכר המרצים משתנה ממרצה למרצה הן מבחינת היקפי ההתקשרות וכן הביקוש ויכולת "משיכת" הסטודנטים. האוניברסיטה אינה חושבת שצריך להיות תמחור אחיד לכל המרצים."

174. הגזברית ומנהלת החשבונות מסרו לביקורת כי ההחלטה להעסיק המרצים באמצעות תלוש שכר או באמצעות חשבונית נתונה למרצים בלבד.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"במסגרת הבחינה הכוללת של העסקת המרצים חתקבל המלצה מהיועמ"ש על אופן ההתקשרות האופטימלי לאוניברסיטה והעניין יבוא לדיון בפני הועד המנהל."

175. בדוח ביקורת פנים בנושא "שכר עובדים ומרצים", מחודש פברואר 2005, אשר נערך על ידי מבקר הפנים של האוניברסיטה, נרשם, בין היתר, כי המרצים עמם נחתם חוזה, זכאים על פי הנוהג הקיים באוניברסיטה, לתנאים סוציאליים כגון ימי חופשה, דמי הבראה ופיצויי פיטורין.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ראה התייחסותינו לסעיף 171."

176. בישיבת אסיפה כללית מתאריך 27 במרץ, 2006, נדון הנושא, כמפורט להלן:

"א. פ.: האם ההוצאות לתשלום פיצויי פיטורין לגבי המרצים נכללות בהוצאות ההוראה הקבועות ומה החובה לשלמן?

ב. ק.: מציע להעסיק רק מרצים על בסיס חשבוניות בלבד במטרה להימנע מתשלום פיצויי פיטורין.

פ. ק.: על פי מיטב ידיעתי אין עוד קתדראות בארץ המשלמות למרצים פיצויי פיטורין.



ח. ל: העסקת מרצים על בסיס חשבוניות בלבד לא תפטור את האוניברסיטה העממית מתשלום פיצויי פיטורין. על מנת להימנע מתשלום פיצויים יש צורך לקבל אישור של משרד העבודה.

מ. ו: מציע לקבל חוות דעת בנושא זה מעו"ד ב ס מעיריית תל אביב.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ראה התייחסותינו לסעיף 170."

177. בישיבת האסיפה הכללית מתאריך 22 באוקטובר, 2006, שוב נדון הנושא והמנכ"ל דאז מסר שהמרצים המפיקים חשבוניות זכאים לקבל פיצויים מהאוניברסיטה. היו"ר הוסיף: "נבדוק את הסוגיה עם גב' ב. ס."

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ראה התייחסותינו לסעיף 170."

178. הביקורת ביקשה לקבל אישור של חוות דעת של עו"ד ב. ס. מהשירות המשפטי בעירייה ונענתה כי המשימה הוטלה על מבקר הפנים הקודם שחדל לעבוד שם ולא הספיק לעשות זאת ולא נקב מי ימשיך לבצע זאת.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ראה התייחסותינו לסעיף 170."

179. האוניברסיטה נוהגת לשלם גם עבור המרצים שמפיקים חשבוניות דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, כאילו היו שכירים, זאת בהתאם לקבוע בחוק.

180. בשנת 2006 שולם למרצים סך של ↵ ש"ח עבור פיצויי פיטורין.

181. הביקורת עיינה באופן מדגמי בהסכמי התקשרות עם מרצים ואיתרה הסכם התקשרות עם מרצה לגנטיקה (כ. א.) (קורסים שהתקיימו בחודשים 2/2007 - 6/2007) בו נמחק בכתב יד סעיף שהופיע בכל יתר ההתקשרויות, שהינו כדלקמן:

"ידוע לך כי האוניברסיטה העממית רשאית להפסיק עפ"י שיקול דעתו המוחלט של מנהל האוניברסיטה העממית את עבודתך בכל עת, גם בתוך תקופת הקורס, בתנאי כי תנתן לך על כך הודעה בכתב שבועיים מראש."

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"כאמור בהתייחסותינו לסעיפים קודמים כל נושא העסקת המרצים יועבר לבחינת היועץ המשפטי, כאשר בתום הבחינה וההצגה לוועד המנהל יוכנו הסכמים חדשים ועליהם יחתמו בין היתר גם המרצים."



182. הביקורת איתרה כי מרצה זו הוסיפה מרכיב ההוצאות לחיוב שהגישה כבר בחודש ינואר 2006 למרות שבמכתב הרלוונטי לתקופה זו אין התייחסות להחזר הוצאות נסיעה.
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"ממצא זה הועבר לבירור מבקר האוניברסיטה".
183. גזברית האוניברסיטה מסרה לביקורת כי קיימים מרצים נוספים שמקבלים החזר עבור נסיעות.
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"הנושא יבדק על ידי מבקר האוניברסיטה מול הגזברית, ומנהלת החשבונות".
184. סכום דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות מחושב מסכום ששולם עבור שעות הרצאה בתוספת נסיעות (במקרים בהם שולם החזר עבור נסיעות).

קורסים

רקע

185. מפרוטוקול האסיפה הכללית מתאריך 5 בדצמבר, 2005, עולה כי המנכ"ל דאז מסר כי:
"מדיניות פתיחת קורסים מוכתבת על פי קריטריון כלכלי. לא נפתח קורסים שאינם מכסים את עלויות השכר הישירות. זאת – פרט למקרים חריגים שבהם השיקולים הם יחודיות ויוקרתיות הקורס ותרומתו לתוכנית הלימודים".
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"בישיבת הוועד המנהל מיום 3/08/08, הציג המנכ"ל את עמדת האוניברסיטה, שקובעת שלמעט מקרים חריגים קורס שלא ישקף רווח של 2,000 ש"ח לפחות לא יפתח".
186. בפרוטוקול אסיפת הוועד המנהל מתאריך 1 במרץ, 2007, נכתב כי רכזת החוגים באוניברסיטה מסרה כי קיימים מעט מאוד קורסים שאינם מכסים את העלויות. עוד הוסיפה כי הקורסים בהם יש מספר מועט של תלמידים אלו קורסים, בעיקר ציור ופיסול, בהם יש בממוצע 7-10 תלמידים.
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"ראה התייחסותינו לסעיף 185".
187. היו"ר מסר בישיבה זו כי "אנו לא צריכים לשאוף שיהיו רווחים בכל קורס וקורס, לפעמים גם חשוב לפתוח קורסים מיוחדים גם אם אין בהם רווחים".
מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:
"ראה התייחסותינו לסעיף 185".



188. בהמלצות דוח ביקורת שנת 94 של מבקר העירייה דאז, נרשם, בין היתר, כי יש "לקבוע נוהל עבודה בין המנכ"ל לוועדת כספים, כך שבהחלטות על פתיחת קורסים תוכל ועדת הכספים לפקח על החלטות של פתיחת קורסים "מפסידים". עוד הומלץ באותו דוח "לפעול להגדלת מיכסות התלמידים בקורסים המקיימים מספר קבוצות כך שתופחתנה מספר הקבוצות המקבילות (גם אם הדבר כרוך באובדן מספר תלמידים)".

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ראה התייחסותינו לסעיף 185."

ממצאים

189. מדוחות "מאזן לחוגים" עולה כי בשנת 2005 ההכנסות הצפויות מחוגים אמורות היו להיות על סך של 1,885,713 ש"ח ובשנת 2006 על סך של 1,849,631 ש"ח.

190. הביקורת ביקשה מאחראית הקורסים לקבל את סכום רווחי האוניברסיטה מחוגים רווחיים בלבד בשנת 2005 ונענתה כי מנהלת החשבונות באוניברסיטה מסרבת למסור המידע מאחר שאינה יכולה להפיק מידע מדויק.

191. לדברי המנכ"לית, קיימת ירידה של רווחיות מקורסים הנובעת משיווק לקוי ומתחרות קשה הקיימת בתחום בו פועלת האוניברסיטה, אשר על כן, התקבלה החלטה חדשה של המנכ"לית כי קורס שלא יניב רווח של 2,000 ש"ח ומעלה לא יפתח כלל.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"כאמור בסעיף 185 הוחלט כי קורס שלא יניב רווח של 2,000 ש"ח ומעלה כלל לא יפתח."

192. הביקורת איתרה מספר לא מבוטל של קורסים לא רווחיים כפי שעולה מדוחות "מאזן חוגים" שנתיים, כמפורט להלן:

בשנת 2005

קורס	מספר תלמידים	עלות שעת מרצה בש"ח	הכנסות בש"ח	הוצאות בש"ח (עלות מרצה)	הפסד בש"ח
סודות הקבלה	6	150	3,872	(5,096)	(1,224)
גן גני	7	175	2,337	(2,940)	(603)
דמויות, עצים, בתים	5	130	3,646	(5,600)	(1,954)
גרפולוגיה	5	129	3,560	(5,600)	(2,040)
ספרדית רמה 7	5	67.5	5,275	(5,880)	(605)



קורס	מספר תלמידים	עלות שעת מרצה בש"ח	הכנסות בש"ח	הוצאות בש"ח (עלות מרצה)	הפסד בש"ח
ירושלים על גלגלים	11	330	4,340	(11,880)	(7,540)
היבטים בספרות ובתנ"ך	11	תעריף משתנה	5,295	(6,608)	(1,313)
סודות הקבלה	6	150	3,960	(5,096)	(1,136)
ברידג' מתחילים	8	100	5,257	(7,840)	(2,583)
כתיבת זכרונות מתקדמים	14	216	8,822	(10,710)	(1,888)
מהגינה למטבח	6	תעריף משתנה	836	(1,320)	(484)
ספרד היהודית	7	תעריף משתנה	648	(1,200)	(552)
סוגיות נבחרות בפסיכולוגיה	8	160	5,384	(5,600)	(216)
תקשורת מאתגרת	6	175	3,442	(5,712)	(2,270)
אנגלית רמה 5	6	86	6,431	(7,840)	(1,409)
אנגלית סדנה מתקדמים	5	103 (ממוצע)	5,143	(5,880)	(737)
אנגלית רמה 6	7	87.25	7,412	(7,840)	(428)
ספרדית שנה 6 - 7	5	67.5	5,852	(5,880)	(28)
סיורי גלריה ומוזיאון	7	תעריף משתנה	3,829	(4,200)	(371)
מצילום לציור	5	97	9,166	(11,424)	(2,258)
צבעי מים אקוורל	4	89.3	7,520	(10,920)	(3,400)
ציור מופשט	5	89.3	9,046	(10,500)	(1,454)
ציור פורטרט	6	89.3	9,636	(10,500)	(864)
סדנה לרישום בשילוב פיסול	3	87.25	5,758	(12,180)	(6,422)
פיסול א'	8	95	11,544	(12,180)	(636)
פיסול א'	7	95	10,822	(12,180)	(1,358)
פיסול עירום	7	95	9,938	(12,180)	(2,242)
הזמן באומנות	6	65	3,116	(3,920)	(804)
התעמלות נשים	6	135	3,239	(3,780)	(541)
פלדנקרייז	11	160	3,591	(3,888)	(297)
אינטרנט	5	120	5,760	(9,240)	(3,480)



קורס	מספר תלמידים	עלות שעת מרצה בש"ח	הכנסות בש"ח	הוצאות בש"ח (עלות מרצה)	הפסד בש"ח
סוגיות משפטיות	11	תעריף משתנה	6,239	(9,508)	(3,269)
סך הכל			180,716	(235,122)	(54,406)

* מספר מרצים.

בשנת 2006

קורס	מספר תלמידים	עלות שעת מרצה בש"ח	הכנסות בש"ח	הוצאות בש"ח (עלות מרצה)	הפסד בש"ח
אנגלית סדנה משתלמים	6	65	6,451	(7,560)	(1,109)
ציור משתלמים	6	95	9,987	(10,752)	(765)
מסע עולמי אנתרופולוגי	12	150	6,600	(7,440)	(840)
מתקדמים ברידג'	10	100	7,218	(7,784)	(566)
תשבצאות	6	150	2,838	(3,850)	(1,012)
חלומות ירוקים	9	150	2,942	(3,776)	(834)
תרבות סין	11	260	5,091	(7,280)	(2,189)
איטליה	5	125	3,024	(4,732)	(1,708)
סוגיות נבחרות בפסיכולוגיה	6	170	4,312	(5,040)	(728)
שינויים בלי לחצים	7	175	4,830	(5,684)	(854)
הזמנה לקבלה	8	149	7,419	(10,584)	(3,165)
כירולוגיה	5	150	3,739	(4,851)	(1,112)
אסטרולוגיה	4	150	2,640	(4,851)	(2,211)
אנגלית רמה 2	5	97	5,378	(7,560)	(2,182)
אנגלית סדנה מתקדמים	5	65	5,219	(6,496)	(1,277)
ציור מתקדמים	6	89.3	10,103	(10,752)	(649)
סדנה לרישום בשילוב פיסול	6	95	10,617	(10,752)	(135)
ציור עירום	5	89.3	8,988	(10,164)	(1,176)
פיסול	6	89.3	9,670	(10,752)	(1,082)
אמנות בשישי סיורי גלריות	13	202	1,715	(2,426)	(711)
לאונרדו דה וינצ'י ענק	12	500	339	(600)	(261)



הפסד בש"ח	הוצאות בש"ח (עלות מרצה)	הכנסות בש"ח	עלות שעת מרצה בש"ח	מספר תלמידים	קורס
					הרוח
(803)	(2,178)	1,375	89.3	4	ציור ערום
(129)	(2,358)	2,229	95	7	ציור
(1,078)	(3,888)	2,810	160	12	פלדנקרייז 08
(870)	(3,888)	3,018	160	12	פלדנקרייז 09
(738)	(2,664)	1,926	79.6	6	התעמלות בריאותית
(488)	(1,800)	1,312	150	5	ריקודים סלונים
(1,190)	(7,938)	6,748	120	6	אינטרנט
(863)	(4,536)	3,673	120	6	מחשבים רמה א'
(30,725)	(172,936)	142,211			סך הכל

193. לדברי רכזת החוגים באוניברסיטה, ההפסד נובע מתלמידים שנרשמו וביטלו השתתפותם וקבלת החלטה שלא לבטל הקורסים.

194. הביקורת מציינת כי להפסדים אלו יש להוסיף הוצאות שונות בהן נשאה האוניברסיטה (חומרי לימוד וכדומה), לרבות באמצעות "קופה קטנה", שלא הועמסו על עלויות הקורס שבגינן הוצאו. מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"כאמור כיום מבוצע תמחור מוקדם לכל קורס הכולל בין היתר עלויות עקיפות."

195. הביקורת איתרה כי חלק מהקורסים נערכו גם במועדים אחרים וחלקם היו רווחיים. דוגמא לכך הינו הקורס "אנגלית סדנה למתקדמים" שניתן באותו סמסטר בארבעה מועדים נוספים אליהם נרשמו בסך הכל 49 תלמידים והרווח הכולל בגינם היה 24,682 ש"ח.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ממצא זה מחזק את האמור בהתייחסותינו לנושא התמחור."

**ניתוח הדוחות הכספיים**

196. הניתוח שלהלן מתבסס על הדוחות הכספיים המבוקרים ליום 31 בדצמבר, 2007, ליום 31 בדצמבר, 2006, ליום 31 בדצמבר, 2005 וליום 31 בדצמבר, 2004.

כללי

197. בביאור המדיניות החשבונאית לדוחות הכספיים, נרשם כי בהתאם להחלטת הוועד המנהל, כולל הדוח את הפעילות בשנה קלנדרית ועל כן משקף תוצאות פעילות של חצי שנת לימודים קודמת וחצי שנת לימודים נוכחית.

המאזן

198. להלן ניתוח השוואתי באחוזים של תמצית המאזנים לימים 31 בדצמבר 2007, 2006 ו- 2005, בש"ח:

שיעור מהמאזן	31.12.05	שיעור מהמאזן	31.12.06	שיעור מהמאזן	31.12.07	הסעיף
80%	4,904,475	80%	4,439,630	75%	3,482,827	רכוש שוטף
20%	1,215,984	20%	1,117,300	25%	1,154,506	רכוש קבוע
100%	6,120,459	100%	5,556,930	100%	4,637,333	
23%	1,393,278	24%	1,310,567	24%	1,097,816	התחייבויות שוטפות
1%	59,630	3%	173,054	4%	194,422	עתודה לפיצויים, נטו
76%	4,667,551	73%	4,073,309	72%	3,345,104	נכסים נטו
100%	6,120,459	100%	5,556,930	100%	4,637,333	

199. מעיון בנתונים שלהלן, ניתן לראות מגמה של קיטון בסך המאזן על פני השנים. דבר המצביע על קיטון בנפח הפעילות של האוניברסיטה. להלן השוואת סך המאזן לשנים 2004 - 2007:

31.12.04	31.12.05	31.12.06	31.12.07	
6,885,550	6,120,459	5,556,930	4,637,333	סה"כ מאזן בש"ח
	765,091	563,529	919,597	קיטון ביחס לשנה קודמת
	11%	9%	16.5%	קיטון באחוזים



מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"עם פתיחת שנת 2008 החלה האוניברסיטה והנהלתה בתוכנית לנידול היקף הפעילות, בישיבת הוועד המנהל מיום 3/8/08 הוצגה תוכניתו של רו"ח ס לקידום הפעילות."

רכוש שוטף

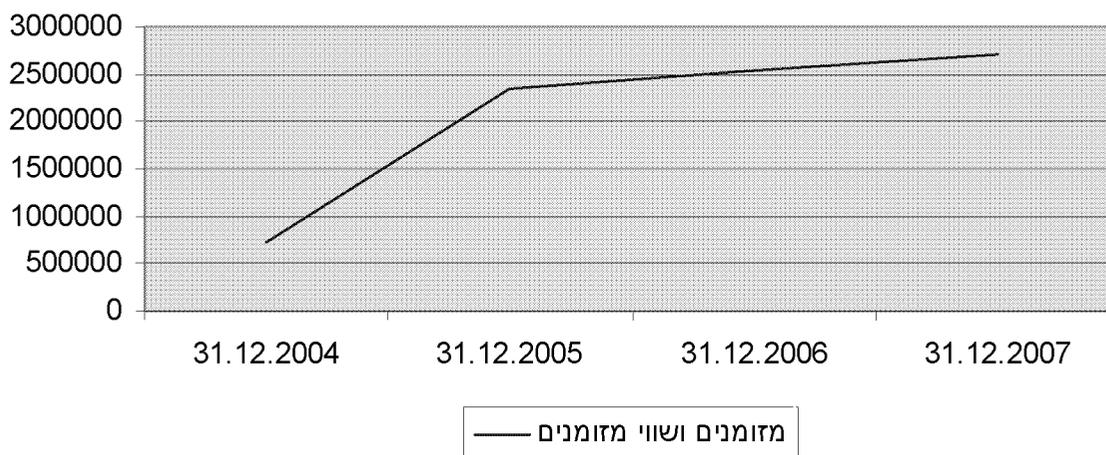
200. בשנת 2007 הרכוש השוטף היווה כ- 75% מהמאזן. שיעור ניכר מהרכוש השוטף היוו יתרות סעיפים כספיים בעלי רמת נזילות גבוהה, כדלקמן (בש"ח):

31.12.04	31.12.05	31.12.06	31.12.07	
731,189	2,342,111	2,539,452	2,719,342	מזומנים ושווי מזומנים
3,657,780	1,453,727	940,723	4,737	השקעות לזמן קצר
4,388,969	3,795,838	3,480,175	2,724,079	סה"כ

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ברצוננו להסב את תשומת לב המבקר לנידול החד של סעיף המזומנים, בין השנים 2004 ל-2005 וכן על הנידול בין השנים."

מזומנים ושווי מזומנים





201. ניתן לראות כי במשך השנים קיימת מגמה של ירידה בסך הנכסים הנזילים. ירידה זו נובעת, ככל הנראה, מקיטון בפעילותה של האוניברסיטה ומהכורח לממש השקעות, לצורך מימון הוצאותיה הקבועות של האוניברסיטה. מחד גיסא, חל לאורך השנים גידול במזומנים ובשווי מזומנים, אך מאידך גיסא, חלה ירידה תלולה יותר בהשקעות לזמן קצר.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ש ס, שליווה את האוניברסיטה בהכנת תוכנית כלכלית."

רכוש קבוע

202. סעיף הרכוש הקבוע מהווה כ- 20% מסך המאזן בשנים 2005 ו- 2006. בשנת 2007 הרכוש הקבוע מהווה כ- 25% מסך המאזן.

התחייבויות שוטפות

203. גם ביתרת ההתחייבויות השוטפות קיימת מגמה של קיטון על פני השנים. הקיטון נובע בעיקר מירידה מתמדת בסעיף הכנסות מראש. סעיף זה משקף את החלק היחסי של שכר הלימוד, המיוחס לתקופה שלאחר יום המאזן. ירידה בסעיף זה מבטאת ירידה בהכנסות משכר לימוד.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ש ס, שליווה את האוניברסיטה בהכנת תוכנית כלכלית."

נכסים נטו

204. הנכסים נטו של האוניברסיטה, בשנת 2006, כוללים אך ורק נכסים נטו שלא קיימת לגביהם הגבלה, והם מיועדים לשמש לפעילויות ולרכישת רכוש קבוע. ניתן להיווכח כי על פני השנים 2004 - 2007 קיימת ירידה ביתרת הנכסים נטו. ירידה זו נובעת מתוצאות הפעילות בשנים אלה, לפיהן עלו ההוצאות על ההכנסות באותן שנים. בשנת 2007 קיימים נכסים נטו שקיימת לגביהם הגבלה בעלת אופי זמני בסך של 1,500 אלפי שח.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ש ס, שליווה את האוניברסיטה בהכנת תוכנית כלכלית."

יחס נזילות בתזרים המזומנים

205. יחס זה מודד את היחס בין תזרים המזומנים מפעילות שוטפת לבין ההכנסות ומאפשר לראות תמונת מצב המזומנים של האוניברסיטה, כתוצאה מפעילותה.



להלן השוואת היחס האמור על פני השנים:

2004	2005	2006	2007
(0.09)	(0.22)	(0.15)	(0.30)

על מנת לכסות את הוצאותיה ולעמוד בהתחייבויותיה, ממשת האוניברסיטה פיקדונות והשקעות לזמן קצר, בהם הושקעו עודפי כספים שנצברו בה בשנים קודמות. ביטוי למימושים אלה ניתן לראות בדוח על תזרימי המזומנים מפעילות השקעה.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ש' ס', שליווה את האוניברסיטה בהכנת תוכנית כלכלית."

הדוח על הפעילויות

206. הדוח על הפעילויות משקף את פעילות האוניברסיטה בתקופה של שנה קלנדארית ולא בתקופה של שנת לימודים.

להלן תמצית הדוח על הפעילויות לשנים 2004 - 2007, בש"ח:

שנת 2007	שיעור מההכנסות	שנת 2006	שיעור מההכנסות	שנת 2005	שיעור מההכנסות	שנת 2004	שיעור מההכנסות	מחזור הפעילויות
2,053,900	100%	2,462,393	100%	2,658,130	100%	3,254,257	100.0%	מחזור הפעילויות
2,108,139	103%	2,375,822	96%	2,458,425	92%	2,705,721	83%	עלות הפעילויות
(54,239)	2.6%	86,571	4%	199,705	8%	548,536	17%	(הוצאות) הכנסות נטו מפעילות
763,770	37%	808,745	33%	761,213	29%	879,668	27%	הוצאות הנהלה וכלליות
(818,009)	40%	(722,174)	29%	(561,508)	21%	(331,132)	10%	(הוצאות) הכנסות נטו לפני מימון
89,804	4%	127,932	5%	108,662	4%	173,724	5%	הכנסות (הוצאות) מימון, נטו
(728,205)	35%	(594,242)	24%	(452,846)	17%	(157,408)	5%	(הוצאות) הכנסות נטו לשנה



207. מהנתונים דלעיל עולה כי בארבעת השנים המוצגות, קיימת מגמה של ירידה תלולה בהכנסות נטו מפעילויות. (מחזור הפעילויות בניכוי עלות הפעילויות). ההכנסות נטו מפעילויות שהיוו כ- 17% ממחזור הפעילות בשנת 2004, קטנו לכ- 8% ממחזור הפעילות בשנת 2005 ולכ- 4% בשנת 2006. בשנת 2007 ניתן לראות כי עלות הפעילות עולה על מחזור הפעילות, חלה ירידה בסך מחזור הפעילות בכ- 17% לעומת השנה שקדמה לה, וכן ירידה של כ- 11% בעלות הפעילות לעומת שנת 2006.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ש. ס, שליווה את האוניברסיטה בהכנת חוכנית כלכלית."

208. בגרעון השנתי השוטף של האוניברסיטה ניכרת בארבעת שנים אלה מגמת גידול. הגרעון השוטף גדל הן בסכומו והן בשיעורו ממחזור ההכנסות. בשנת 2004 היווה הגרעון השנתי כ- 5% ממחזור הפעילות, בשנת 2005 היווה הגרעון השנתי כ- 17% ממחזור הפעילות בשנת 2006 כ- 24% ממחזור הפעילות ובשנת 2007 כ- 35% ממחזור הפעילות.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ש. ס, שליווה את האוניברסיטה בהכנת חוכנית כלכלית."

מחזור הפעילות

209. ניתן לראות מהנתונים דלעיל, כי קיימת מגמת ירידה במחזור הפעילות של האוניברסיטה, על פני השנים. מגמה זו מושפעת בעיקר מהירידה המתמשכת בהכנסות משכר לימוד, המהוות את עיקר מחזור הפעילות ולמעשה את עיקר פעילותה של האוניברסיטה. בשנת 2005 חלה ירידה בהכנסות משכר לימוד בשיעור של כ- 22% לעומת שנת 2004, בשנת 2006 חלה ירידה בשיעור של כ- 14% לעומת שנת 2005 ובשנת 2007 חלה ירידה בהכנסות אלה בשיעור של כ- 7% לעומת שנת 2006. בסך הכל, משנת 2004 ועד שנת 2007 חלה ירידה בסך של כ- 1,117 אלפי ש"ח.

להלן הרכב ההכנסות של האוניברסיטה, בש"ח:

שנת 2004	שנת 2005	שנת 2006	שנת 2007	סוג ההכנסה
2,972,160	2,305,639	1,987,427	1,855,520	הכנסות משכר לימוד
107,460	168,000	300,000	108,000	הקצבה מהעירייה (*)
52,500	52,500	52,500	30,464	הקצבה ממשרד החינוך
122,137	131,991	122,466	59,916	הכנסות אחרות
3,254,257	2,658,130	2,462,393	2,053,900	סך כל ההכנסות

(*) לפי האמור בדוחות הכספיים, כוללת ההקצבה מהעירייה לשנת 2006 השתתפות בארנונה בסך

של 192 אלפי ש"ח.



החל משנת 2007 העמותה פטורה מתשלום ארנונה.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ע ש, שליווה את האוניברסיטה בהכנת חוכנית כלכלית."

210. מחזור הפעילות כולל הקצבה שהתקבלה ממשרד החינוך, בסך של 52,500 ש"ח לשנים 2005 - 2006. בשנת 2007 ההקצבה שהתקבלה ממשרד החינוך היתה בסך של 30,464 ש"ח.

כמו כן, מקבלת האוניברסיטה הקצבה מהעירייה. לכיסוי חלק מהוצאות ההוראה העקיפות והוצאות הנהלה וכלליות שהעירייה הסכימה לשאת בהן. משנת 2005 החליטה העירייה להשתתף בסכום הארנונה בדומה למוסד הפטור מארנונה. סכום ההשתתפות הינו 192 אש"ח בגין שנת 2006, ו- 224 אש"ח בגין שנת 2005. החל משנת 2007 העמותה פטורה מארנונה.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ע ש, שליווה את האוניברסיטה בהכנת חוכנית כלכלית."

עלות הפעילות

211. עלות הפעילות מורכבת מהוצאות הוראה ישירות, הוצאות הוראה עקיפות ושיווק ופרסום.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ע ש, שליווה את האוניברסיטה בהכנת חוכנית כלכלית."

212. הוצאות ההוראה הישירות מהוות כ- 63% מעלות הפעילות בשנת 2007 (כ- 60% 65% ו- 70% בשנים 2006, 2005 ו- 2004, בהתאמה). מגמת הירידה בפעילות, שהוזכרה לעיל, באה לידי ביטוי בהוצאות ההוראה הישירות. הוצאות אלה ירדו בשנת 2005 בשיעור של כ- 16% לעומת שנת 2004, בשנת 2006 בשיעור של כ- 11% לעומת שנת 2005 ובשנת 2007 ירידה בשיעור של כ- 7% לעומת שנת 2006.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ע ש, שליווה את האוניברסיטה בהכנת חוכנית כלכלית."

213. בין השנים 2005 - 2007 חלה ירידה מתונה בעלות הפעילות באוניברסיטה, ראוי לציין כי הקיטון בשנת 2007 נובע מפטור מלא בתשלום ארנונה שהוענק על ידי העירייה שלמעשה הקטין את הוצאות ההוראה העקיפות בכ- 33%.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ע ש, שליווה את האוניברסיטה בהכנת חוכנית כלכלית."



214. בהוצאות שיווק ופרסום חלה עלייה ניכרת בשנת 2007, לעומת שנת 2006, בסך של כ- 89 אש"ח.

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ש' ס, שליווה את האוניברסיטה בהכנת תוכנית כלכלית."

הוצאות הנהלה וכלליות

215. בהוצאות הנהלה וכלליות של האוניברסיטה קיימת מגמת גידול בשנת 2006 לעומת שנת 2006. מגמה זו נובעת בעיקרה מעלייה בסעיף משכורות ונלוות. בשנת 2007 קיימת ירידה בשיעור של כ- 6% בהוצאות הנהלה וכלליות לעומת השנה שקדמה לה.

216. סעיף משכורות ונלוות מהווה כ- 77% מסך הוצאות הנהלה והכלליות, בכל אחת מהשנים 2006 - 2007. מפירוט בעלי השכר הגבוה ביותר, המוצג בדוחות הכספיים, ניתן ללמוד, כי בשנת 2007 מרכיב ההוצאה למנהלת גדל בשיעור של כ- 186% לעומת שנת 2006.

217. שיעור הוצאות הנהלה והכלליות מסך מחזור הפעילות באוניברסיטה בשנים 2004 - 2007, היה כדלקמן:

שנה	שיעור מהמחזור
2004	27%
2005	29%
2006	33%
2007	37%

מנכ"ל האוניברסיטה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"הנושא הועבר להתייחסותו של מר ש' ס, שליווה את האוניברסיטה בהכנת תוכנית כלכלית."

מימון

בעקרון, מממנת האוניברסיטה את פעילותה ממקורות עצמיים. לפיכך, אין היא נושאת בהוצאות מימון משמעותיות. בכל אחת מהשנים 2004 עד 2007 נבעו לאוניברסיטה הכנסות מימון נטו, כתוצאה מהשקעותיה.



לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיוטת ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א – התייחסות מנכ"ל האוניברסיטה העממית 26.2.2009.

נספח ב – התייחסות גזבר העירייה מתאריך 28.1.2009.

נספח ג – התייחסות לשכת התאגידים מתאריך 29.3.2009.

מסקנות

218. קיימת בעיה בהגדרת הסטאטוס המשפטי של האוניברסיטה: מחזר גיסא, העירייה מתייחסת לאוניברסיטה כאל תאגיד עירוני, הפועל כזרוע ארוכה, בכפוף למדיניות המותוות על ידיה. מאידך גיסא, האוניברסיטה היא ישות משפטית עצמאית שאינה מוגדרת כתאגיד עירוני על פי סעיף 249א' לפקודת העיריות, (העירייה אינה מחזיקה בלפחות מחצית ההון או מחצית כח ההצבעה ואינה בעלת סמכות מינוי חברי הוועד המנהל באוניברסיטה).

219. לאוניברסיטה חוזה שאילה מתחדש למבנים בבעלות העירייה, בהם מקיימת פעילותה. ממצאי הביקורת מראים כי חוזה השאילה בין האוניברסיטה לבין העירייה נחתם באיחור.

220. נכון למועד איסוף הממצאים, הטיפול בנושא שיפוץ המבנה הישן והנגשתו לנכים עוכב עד לשנת 2009, למרות שהאישור על העברת הכספים בגין השיפוץ התקבל מהמוסד לביטוח לאומי כבר בשנת 2006. העיכוב נגרם בשל מינהל הנדסה בעירייה.

221. ממצאי הביקורת עולה כי חלק מחברי ההנהלה של האוניברסיטה נעדרו משיבות הדירקטוריון והוועדות מספר פעמים רב ללא התייחסות דירקטוריון האוניברסיטה לנושא. לדעת הביקורת, חברי הנהלה שאינם מקפידים על נוכחותם בשיבות הדירקטוריון והוועדות בהם הם חברים, מועלים בתפקידם ובאחריותם ופוגעים בפעילות החברה, ככל שהדבר נוגע לדרך קבלת החלטות בחברה. נוהל מינוי דירקטורים בתאגידים עירוניים משנת 2002 קובע, בין היתר, כי דירקטור יחדל לכהן בתפקידו אם יעדר משיבות הדירקטוריון במשך 3 ישיבות רצופות או מארבע ישיבות שלו במשך שנה קלנדרית אחת, ללא סיבה מצדקת.



222. אין הקפדה על יישום הנוהל הקיים בנושא מורשי חתימה. מטרת הנוהל היא לקבוע תהליכי פיקוח ובקרה של הגורמים המוסמכים על ביצוע החלטות האוניברסיטה. במסגרת הביקורת אותרו הסכמים חתומים שלא בהתאם לנוהל.
223. תיעוד ישיבות ההנהלה והוועדות באוניברסיטה לוקה בחסר:
- ישיבות הוועד המנהל והאסיפה הכללית הוצגו במסגרת פרוטוקול אחד ללא אבחנה בין הישיבות;
 - לא נערכו פרוטוקולים של ישיבות וועדות האוניברסיטה כנדרש;
 - פרוטוקולים של ישיבות ההנהלה חלקיים וחסרים פרטי הדירקטורים שנכחו או שנעדרו.
- התנהלות זו פוגעת ביכולת הפיקוח והבקרה של האוניברסיטה, אחר מעורבות הדירקטורים והפעילות המבוצעות בוועדות האוניברסיטה.
224. ההנחות הניתנות לתלמידים עוברות במקרים רבים אוטומטית משנה לשנה, ללא בדיקה האם זכאות התלמיד עדיין תקפה. הדבר מהווה כשל בבקרה ועלול לגרור אובדן הכנסות לאוניברסיטה כתוצאה ממתן הנחות לתלמידים שאינם זכאים.
225. קיים פער בין נתוני ההנחות הקיימים במערכת המידע של האוניברסיטה, לבין הנתונים הקיימים בהנהלת החשבונות של האוניברסיטה. קיומם של נתונים שונים בין המערכות יש בו כדי להעיד על חוסר פיקוח ובקרה, פוגם באיכות ושלמות הנתונים ועלול להוביל לטעויות אשר יסבו הפסדים לאוניברסיטה.
226. הביקורת מצאה כי האוניברסיטה החזירה כספים לתלמידים, בניגוד לקריטריונים שנקבעו במידעון האוניברסיטה. אי יישום הקריטריונים ו/או סטייה מהקבוע בהם, בשיקול דעת בלתי מבוקר, עלולים לפגוע בהכנסות האוניברסיטה וליצור אפליה בין התלמידים.
227. הביקורת סבורה כי יש טעם לפגם בכהונתו של אחד מחברי הוועד המנהל של האוניברסיטה וזאת בשל העובדה שבת זוגו מנהלת בתל אביב מכללה המציעה אף היא מגוון קורסים, המיועדים לקהל הגמלאים ומתחרה בפעילותה של האוניברסיטה.
228. באוניברסיטה לא קיים נוהל לתשלום הוצאות מקופה קטנה. אי קיום נוהל מסודר לניהול הקופה, פוגע באפשרות האוניברסיטה לבקר ההוצאות שמומנו מהקופה, ולוודא כי הכספים שהוצאו אכן שמשו לצרכי פעילות האוניברסיטה באישור הגורמים המוסמכים.
229. לא קיים נוהל בנושא התקשרויות והזמנות עבודה בניגוד לכללי מינהל תקין.



230. הביקורת מצאה כי חלק מההתקשרויות, חסרות הסכם בכתב. לדעת הביקורת, ביצוע התקשרות עם ספקים/נותני שירותים ללא הסכם כתוב, נוגד כללי מנהל תקין, פוגע באפשרות האוניברסיטה לנהל מעקב תקין אחר פעילות הספק/נותן השירותים ועלול לחשוף האוניברסיטה לתביעות משפטיות ולהוצאות כספיות.
231. ממצאי הביקורת עולה כי קיימים מקרים בהם העסקת עובד נמשכה ללא חידוש ההסכם/הארכתו כנדרש. מצב כזה יש בו כדי להעיד על ליקוי בפיקוח ובקרה על הנושא, עלול לחשוף האוניברסיטה לתביעות משפטיות מצד עובדים ולהוצאות כספיות מיותרות.
232. אין הקפדה על החתמת כרטיסי הנוכחות. עובדה זו יש בה כדי לפגוע באמצעי הפיקוח והבקרה על תשלומי השכר.
233. ניתנו הטבות ותשלומים לעובדים, שלא במסגרת חוזי העובדה ששנחתמו איתם.
234. ההתקשרות עם מבקר הפנים/יועמ"ש/רואי חשבון, אינה מעוגנת בנהלים מחייבים.

המלצות

235. הביקורת ממליצה כי האוניברסיטה, בשיתוף הנהלת העירייה, יבחנו הסטאטוס המשפטי של האוניברסיטה, לעניין פעילותה של האוניברסיטה כ"תאגיד עירוני".
236. באחריות מנהל אגף נכסי העירייה ומנכ"ל האוניברסיטה לוודא שההסכם בין העירייה לאוניברסיטה בנוגע לזכות השימוש במבנה השייך לעירייה יחודש במועד.
237. על חברי הדירקטוריון של האוניברסיטה להקפיד להופיע לכל ישיבות הדירקטוריון וועדותיו. הדברים אמורים במיוחד בהתייחס לעובדי עירייה שמונו לדירקטוריון החברה. יש לנהל רישום מסודר של הנוכחים תוך ציון הנעדרים ובמקרה של העדרות חבר דירקטוריון עובד עירייה ו/או חבר מועצה יש לדווח למנכ"ל העירייה ולסמנכ"ל תכנון.
238. על האוניברסיטה לאכוף ישום נוהל מורשה החתימה הקיים. חתימת הסכמים מטעם האוניברסיטה תבוצע רק על ידי הגורמים המורשים, לאחר בחינת ההסכם כנדרש.
239. יש לבצע תיעוד ופרוטוקול מסודר לכל דיון של ישיבות הנהלה וועדות הנהלה המתקיימים באוניברסיטה שיכלול בין היתר: מועד הדיון, פרטי המשתתפים (כולל נעדרים ומוזמנים), פירוט הנושאים הנדונים וההחלטות שנתקבלו.



240. על האוניברסיטה לכתוב נוהל מובנה לעניין חתימה על הסכמים וחידושם, תוך התייחסות, בין היתר, לנושאים הבאים:
- א. בקרה אחר קיום חתימות מורשי החתימה בהסכם;
 - ב. בחינת קיום כלל המסמכים הנדרשים בהסכם;
 - ג. רישום מועדי חידוש החוזים ומינוי גורם אחראי שיפקח אחר חידוש החוזים במועד כנדרש.
241. יש לערוך תיעוד מסודר, המכיל כלל האסמכתאות הנדרשות, בכל מקרה בו ניתנה הנחה לסטודנט. בנוסף, בכל מקרה של מתן הנחה, ירשם במערכת הסעיף בגינו נתנה ההנחה.
242. על הנהלת האוניברסיטה לקבוע נוהל מעודכן שיגדיר ההנחות המותרות, לרבות: הסעיפים המקנים הנחה, האסמכתאות הנדרשות. בנוסף, במסגרת הנוהל יקבעו הגורמים המורשים לאשר הנחה במקרים חריגים שאינם עומדים בקריטריונים הבסיסיים הקבועים בנוהל.
243. יש לערוך התאמה בין נתוני ההנחות הקיימים במערכת המידע של האוניברסיטה לבין הנתונים הקיימים בהנהלת החשבונות של האוניברסיטה.
244. הנהלת החשבונות והגזברות יפקחו כי מתן החזרים לתלמידים יבוצע בהתאם לנוהל שיגובש ורק לאחר המצאת כלל האסמכתאות שידרשו במסגרת הנוהל.
245. הביקורת סבורה כי על האוניברסיטה לקבל התייחסותו של היועץ המשפטי של העירייה בנוגע לכהונתו של אחד מחבר הוועד המנהל של האוניברסיטה, לעניין החשש לניגוד עניינים.
246. מומלץ להסדיר נוהל קופה קטנה, אשר יכלול היררכיה למתן אישור להוצאות השונות. על האוניברסיטה לדאוג להפרדת תפקידים בכל הקשור לרישום, תיעוד ומעקב אחר התנהלות הקופה. יש להקפיד כי כל הוצאה תהיה מלווה בחשבונית המאשרת ההוצאה ובטופס כנדרש, כפי שיקבע בנוהל. יש להגדיר את סוג ההוצאות אשר יאושרו במסגרת הוצאות קופה קטנה ולקבוע סכום מרבי להחזר הוצאות קופה קטנה.
247. הנהלת האוניברסיטה תפרסם נוהל להתקשרויות עם ספקים והזמנות עבודה. יש למנות גורם אחראי, שיפקח ויבקר אחר קיום ההתקשרויות בהתאם לנוהל. כל התקשרות עם ספק חיצוני תאושר בכתב על ידי הגורם המורשה באוניברסיטה, שיבחן ישום הוראות הנוהל וקיום כלל המסמכים הנדרשים.
248. הנהלת האוניברסיטה תפרסם נוהל לעובדיה המחייב חתימה על כרטיס נוכחות מדי יום בכניסה וביציאה. במקרים בהם לא בוצעה החתמה על ידי העובד כנדרש, ימלא העובד טופס המסביר חוסר ההחתמה שיאושר על ידי הגורם הממונה.



249. יש לבצע בחינה של כלל ההסכמים הקיימים עם העובדים ועידכונם בהתאם להתקשרות הקיימת. בנוסף, כל הטבה ומענק לעובד החורגים מהקבוע בהסכם העבודה יובאו לאישור הנהלת האוניברסיטה.
250. הביקורת סבורה כי על האוניברסיטה לקבל חוות דעת משפטית בעניין קיומם של יחסי עובד מעביד בין האוניברסיטה לבין המרצים המועסקים על ידה, המקבלים תלוש שכר חודשי.
251. יש לעגן בנוהל את תהליך המינוי ואופן ההתקשרות עם מבקר הפנים/יועץ משפטי/רואה חשבון.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח ד – התייחסות גזבר העירייה מתאריך 25.8.2009.