

## מוזיאון ישראל

### ריכוז ממצאים

ועדת הקרנות וההשקעות אישרה את המסגרת הכללית של תקציב הפרויקטים לשנת 1994, בלא שדנה בתקצובו של כל פרויקט ובלי שקבעה סדרי עדיפויות. עד מועד סיום הביקורת לא הוגש לוועדה פירוט מלא של תקציבי כל הפרויקטים המתוכננים לאותה שנה.

בניגוד לתקנות המוזיאונים, התשמ"ה-1984, החלטות על מכירת מוצגים אינן מתקבלות בידי הנהלת המוזיאון או מי שהיא הסמיכה לכך, וגם לא כל התמורות מהמכירות הועברו לקרן לרכישות.

בידי המוזיאון אין מידע מרוכז על מכירת מוצגים, אין דוח תקופתי על מוצגים שבתהליך מכירה וממילא אין פיקוח ומעקב אחר המכירות.

מבין 32 מוצגים שנשלחו למכירה פומבית בחו"ל, תשעה לא נמכרו והוחזרו לארץ רק לאחר שלוש שנים.

הכספים שנתקבלו ממכירתן של שתי תמונות, כל אחת בנפרד, שימשו להקמת שתי קרנות שפרותיהן יועדו לתשלום משכורתם של שני אוצרים. הדבר נעשה בלא ידיעת מועצת המנהלים.

בעניין מכירת מוצג אמנותי שנתרם למוזיאון ב-1966 הועלו ליקויים בתחומים האלה: קבלת ההחלטה על המכירה, אי-דיווח למועצת המנהלים ולגורמים הנוגעים בדבר במוזיאון, סדרי המכירה, העברת כספי המכירה בסך 3 מיליון דולר ארצה, סדרי ההתקשרות עם הבנק שבו הופקדו הכספים והטיפול בכספים אלה.



מוזיאון ישראל (להלן - המוזיאון) נוסד בשנת 1965. אלה מטרותיו העיקריות: לאסוף, לשמר, לחקור ולהציג את אוצרות התרבות והאמנות של העם היהודי במשך הדורות וכן אמנות, אתנולוגיה, וארכיאולוגיה של ארץ ישראל והארצות השכנות, ולעודד את היצירה הישראלית המקורית; לקיים תערוכות, פעולות הסברה ופעולות אחרות שיש בהן כדי לקדם, לטפל ולעודד ולהפיץ את ידיעת האמנות וההיסטוריה הכללית והיהודית.

המוזיאון הוא חברה מוגבלת במניות. הון המניות של החברה הוא 10 ש"ח והוא מחולק לשבע מניות יסוד והיתר מניות רגילות. המוזיאון פועל שלא למטרות רווח והוא מוכר כ"מוסד ציבורי" לצורכי מס הכנסה וכמלכ"ר לצורכי מע"מ.

לפי חוק המוזיאונים, התשמ"ג-1983 (להלן - חוק המוזיאונים), שעל ביצועו ממונה שר החינוך, התרבות והספורט (להלן - השר), המוזיאון הוכרז כ"מוזיאון מוכר" במאי 1987.

לפי הדוח הכספי המאוחד ל-31.12.93 המותאם להשפעת האינפלציה, הכנסות המוזיאון בשנת 1993 הסתכמו ב-32,428,710 ש"ח והוצאותיו ב-32,232,584 ש"ח. התקציב שאושר לשנת

1994 הוא 34,647,800 ש"ח. בשנת 1993 ביקרו במוזיאון 782,349 מבקרים ובשנת 1994 - 706,277 מבקרים.

המוזיאון עומד לביקורת לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

בחודשים מאי - אוגוסט 1994 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה במוזיאון. בעיקר נבדקו: התקציב; סדרי ניהול הקרנות; סדרי המכירה של מוצגים; וקשריו של המוזיאון עם אחת מאגודות הידידים שלו. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) ובמועצת המוזיאונים.

## המוסדות המנהלים

תקנון המוזיאון אשר היה בתוקף עד אוגוסט 1994 (להלן - התקנון הישן) קבע, כי סמכויות ניהול החברה יהיו בידי המינהלה-מועצת המנהלים (להלן - מועצת המנהלים), שמספר חבריה לא יעלה על 25. שבעה מנהלים ימונו בידי בעלי מניות היסוד, מהם שניים בידי מדינת ישראל המיוצגת על ידי השר, והיתר בידי גופים ציבוריים שונים. נוסף על מועצת המנהלים, פעל במוזיאון ועד מנהל שמונה על ידי מועצת המנהלים ודן בנושאים כלליים. הוועד מנה עשרה חברים, מהם שמונה חברי מועצה ושני נציגי ציבור.

מתברר, כי הוועד המנהל פעל בלא שמעמדו הוסדר בתקנון. עוד נמצא, כי הפרוטוקולים של ישיבות הוועד המנהל לא הובאו באופן סדיר לאישור מועצת המנהלים או לפחות לידיעתה.

לפי החלטת הוועד המנהל ביוני 1993, הוקמה ועדה לבחינת "הממשל של המוזיאון". הוועדה גיבשה הצעות לשינוי התקנון הישן של המוזיאון, שעיקרן צמצום מועצת המנהלים וביטול הוועד המנהל. באוגוסט 1994 אישרה האסיפה הכללית את התקנון החדש, ועל פיו מספר חברי מועצת המנהלים לא יעלה על 14: שבעה מהם יתמנו בידי בעלי מניות היסוד ושבעה ייבחרו בידי האסיפה הכללית של החברה שבה רק לבעלי מניות היסוד יש זכות הצבעה.

עוד נקבע בתקנון, כי מועצת המנהלים תמנה ועדות קבועות: ועדת ביקורת, ועדת כספים וכוח אדם, ועדות אוספים. מועצת המנהלים תמנה מבקר פנים, על פי המלצת ועדת הביקורת, ותקבע את תפקידיו ותנאי שכרו. יו"ר מועצת המנהלים יהיה הממונה על מבקר הפנים. עוד קובע התקנון החדש, כי יוקם חבר נאמנים אשר ימנה לא פחות מ-20 חברים.

בספטמבר 1994 מונתה מועצת מנהלים על פי התקנון החדש. אך עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 1994 לא מונה נציג משרד החינוך.

למוזיאון יש, מאז הקמתו, מנהל כללי שאחראי לכל פעולות החברה בענייני כוח אדם וכספים, כולל ניהול האוספים.

## תקציב וניהול כספים

1. עיקר ההכנסות של המוזיאון מקורן ממשרד החינוך ומעיריית ירושלים (להלן - העירייה), מהכנסות עצמיות (מכירת כרטיסים, זיכיונות, אגף הנוער ועוד) ומתרומות.

להלן פירוט ההכנסות המוצגות בהצעות התקציב השוטף לשנים 1993/94 וההכנסות בפועל בשנת 1993 כפי שהוצגו לפני מועצת המנהלים (באלפי ש"ח ובאחוזים מההוצאה):

1993		1994		1994		
הצעת תקציב		ביצוע תקציב		הצעת תקציב		
באחוזים	באלפי ש"ח	באחוזים	באלפי ש"ח	באחוזים	באלפי ש"ח	
17.9	4,700	27.4	7,955	25.0	8,942	משרד החינוך
0.6	165	0.6	170	4.8	1,700	עיריית ירושלים
46.1	12,085	51.2	14,850	41.5	14,851	הכנסות עצמיות
22.3	5,838	20.8	6,035	21.0	7,510	תרומות מהארץ ומחור"ל
13.1	3,400	-	-	7.7	2,754	גירעון
100.0	26,188	100.0	29,010	100.0	35,757	ס"ה הכנסות

התקציב מורכב מתקציב שוטף ומתקציב לפרויקטים ולתערוכות (להלן - התקציב לפרויקטים). פעילות המוזיאון במסגרת התקציב השוטף בשנת 1993, בערכים שוטפים, היתה כ-29 מיליון ש"ח וכ-13 מיליון ש"ח במסגרת הפרויקטים. לשנת 1994 אושר תקציב שוטף בסך 34.6 מיליון ש"ח. לפי אומדן של הסמנכ"ל לכספים, ההוצאות על ביצוע פרויקטים באותה שנה יגיעו לכ-4 מיליון דולר.

2. למעשה בכל שנה מאשרת מועצת המנהלים את התקציב השוטף לתורשים אחדים בלבד בהנחה, כי הממשלה או העירייה יגדילו את השתתפותן. בעניין זה התריע המנכ"ל בינואר 1993, כי באופן בסיסי המוזיאון פועל בתת-תקצוב של כ-3.5 מיליון ש"ח וכי התעלמות הממשלה והעירייה מעובדה זו מביאה כל שנה לתקצוב לא ריאלי ולדיונים בלתי פוסקים בנושא התקציב. כן ציין כי תערוכות, פעולות תחזוקה הכרחיות, שיפוצים ושינויים בתצוגות, רכישות של מוצגים וספרים, כל אלה אינם ממומנים מהתקציב השוטף אלא מותנים ביכולת המוזיאון לגייס תרומות מיוחדות לשם כך.

בסוף נובמבר 1993 אישרה ועדת ההקצבות של משרד החינוך תוספת בסך 3 מיליון ש"ח למוזיאון, לפעילות השוטפת, ואותה שנה הסתיימה בגירעון של 264,211 ש"ח.

מרבית התרומות מיועדות למימון פרויקטים ולא לתקציב השוטף. לכן יש תלות בין התרומות לבין מספר התערוכות והפרויקטים המיוחדים שהמוזיאון יכול לקיים בעת ובעונה אחת.

**נמצא, כי בעבר דנה מועצת המנהלים מפעם לפעם רק על תקציב הפרויקטים הגדולים והמיוחדים ואישרה אותם, ואילו הדיונים על יתר הפרויקטים לא נעשו בצורה מסודרת או שלא התקיימו כלל. רק במהלך 1993 גובש נוהל בעניין הדיון והאישור של התקציב לפרויקטים.**

בשנת 1994 חל שיפור מה בתהליך תקצוב הפרויקטים. ועדת הקרנות וההשקעות אישרה את המסגרת הכללית של התקציב לפרויקטים, אך לא דנה בתקצובו של כל פרויקט ולא קבעה סדרי עדיפויות. עם זאת, ביקשה הוועדה לקבל פירוט תקציבי מלא של הפרויקטים שתקציבם אושר, וכן דיווחים רבעוניים. עד נובמבר 1994 לא הוגש לוועדה הפירוט המלא. לקראת הדיון בתקציב 1995 הוגשה לוועדה רשימה חלקית של 18 פרויקטים גדולים אשר רק ל-2 מהם היה פירוט תקציבי.

## תקבולים מתורמים

נמצא, כי המערכת הממוחשבת של המחלקה לגיוס כספים אינה משולבת במערכת הכספית שבאגף הכספים. באגף הכספים אין אפשרות לקבל מידע על תרומות שנתקבלו, בהשוואה להבטחות של תורמים. במערכת הממוחשבת נרשם רק מידע בדבר תקבולים בפועל לפרויקט מוגדר ולא בדבר הבטחות וגם לא יתרת הסכומים שהובטחו.

תקבולים מתורמים נרשמים ידנית על גבי "דוח מעקב תקבולים (תרומות והקצבות)", לפי מועד קבלתם. מדוח זה אי אפשר לדעת מה יתרת הסכומים שהבטיח כל תורם. מידע זה דרוש כל אימת שהעוסקים בגיוס תרומות למוזיאון, כמו יו"ר מועצת המנהלים, המנכ"ל והסמנכ"ל לפיתוח וליחסים בין-לאומיים, פונים אל תורם לצורך קבלת תרומה חדשה או לצורך אזכור של הבטחה שטרם עמד בה.

## קרנות

1. המוזיאון מנהל קרנות צמיתות, קרנות פרויקטים, קרנות פיתוח, קרנות רכישה, וקרן שוטפת. היתרה הבלתי מנוצלת של הקרנות הסתכמה על פי המאזן המאוחד ל-31.12.93, המותאם להשפעת האינפלציה, בסך 57,025,849 ש"ח, מהם בקרנות הצמיתות כ-41 מיליון ש"ח; בקרנות הפרויקטים כ-10 מיליון ש"ח, בקרנות הפיתוח כ-3.7 מיליון ש"ח, ובקרנות הרכישה 2.3 מיליון ש"ח, ואילו בקרן שוטפת היה גירעון מצטבר של 264,211 ש"ח.

מתברר כי בעבר מומן הגירעון בקרן השוטפת על ידי הלוואות מהקרנות הצמיתות. להלן טבלה המפרטת את ההלוואות שהועברו מהקרנות הצמיתות לקרן השוטפת ולקרנות הפיתוח, בשנים 1989 - 1993 (באלפי ש"ח):<sup>1</sup>

הלוואות מקרנות צמיתות		
שנה	לקרן שוטפת	לקרנות פיתוח
1989	1,500	-
1990	6,000	2,500
1991	3,700	-
1992	1,600	-
1993	3,000	-

בישיבת ועדת הכספים מאוקטובר 1990 הוחלט "לא לקחת הלוואות מקרנות מיועדות בשום מקרה; ולא להמשיך לממן את הגירעון מקרנות לא מיועדות אחרי 31.01.91". מן הביאור למאזן ל-31.12.91 עולה, כי למרות החלטות אלו מומן הגירעון בקרן השוטפת על ידי הלוואות מקרן לתחזוקה ומקרן תשואה הכלולות בקרנות הצמיתות הנקובות בדוח הכספי. ואילו בשנים 1992 ו-1993 מומן הגירעון בקרן השוטפת על ידי הלוואה מקרן תשואה בלבד.

2. הקרנות הצמיתות והמיועדות הן הקדש ציבורי כהגדרתו בחוק הנאמנות, התשל"ט-1979, ולפיכך מנהלי המוזיאון המופקדים על ניהולן של הקרנות חייבים להודיע ולדווח לרשם ההקדשות על פעולותיהן, הכל כמפורט בחוק. תרומות מיועדות

<sup>1</sup> הנתונים לקוחים ממאזני המוזיאון לשנים האמורות.

הכלולות בהגדרה של נאמנות, יש להחזיק בנפרד מנכסים אחרים של המוזיאון ובאופן המאפשר לשייך את הפירות בנפרד לכל תרומה.

רשם ההקדשות מסר למשרד מבקר המדינה, כי למרות פניותיו, עדיין לא המציא לו המוזיאון את מסמכי היסוד של הקרנות הצמיתות והמיועדות שהוא מנהל. מנכ"ל המוזיאון מסר למשרד מבקר המדינה כי לא ניתן לרשום ולנהל כל תרומה ותרומה כהקדש לצורכי צדקה. הדרישה לנהל תרומות אלה בחשבונות בנק נפרדים לכל תרומה וכגוף משפטי עצמאי היא גזירה שאין הציבור עומד בה והיא כרוכה בהוצאות מימון גבוהות.

רשם ההקדשות מסר למשרד מבקר המדינה, כי למוסדות בעלי יותר מקרן אחת הוא מאפשר לרכז את חשבונות הנאמנות בחשבון נאמנות אחד נפרד מהחשבון התקציבי השוטף שלהם, בתנאי שהם מסרו לו הודעה עליהן; על הנאמנים חלה החובה לדאוג שכל קרן תמלא את ייעודה; אם יש עודפים בקרן שהוקמה למטרה מוגדרת, יש לפעול לפי תנאי הנאמנות.

## מכירות

1. המוזיאון רוכש מוצגים ומקבל תרומות במוצגים; במשך הזמן הוא צבר מספר רב של מוצגים. השטח הכולל של מחסני המוזיאון אינו גדול יחסית - 9,185 מ"ר שהם 24.6% מכל שטח המוזיאון. מדיניות המוזיאון היא למיין את המוצגים שהצטברו במחסנים ולמכור את אלה שלמוזיאון אין עוד חפץ בהם.

בחוברת "נתונים ועובדות (1993)" שהוציא המוזיאון לראשונה באפריל 1994 מצוין, כי במוזיאון יש 193,316 מוצגים מהם 127,312 באגף לאמנות. פרט לאגף לאמנות, מצוין בחוברת כמה מוצגים יש לכל אגף ומפורט כמה מהם בתצוגה, וכמה במחסנים.

מתברר, כי הנתונים בדבר המוצגים נאספו מכל אחד מהאגפים האוצריים. הנתונים האלה אינם מתבססים על הרישומים של רשם המוזיאון, מאחר שהרישומים שלו על מוצגים שהגיעו למוזיאון במועד הקמתו, מאוספים אחרים, אינם מדויקים. (בעניין זה, ראה דוח שנתי 36, עמ' 428).

חוק המוזיאונים קובע, כי השר רשאי, לאחר התייעצות במועצת המוזיאונים ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, להתקין תקנות, בין היתר, בדבר הגבלות על הנהלת מוזיאון בעניין מכירת מוצגים, הוצאתם מן הארץ, חילופי מוצגים, העברתם שלא בתמורה, השמדתם או סילוקם. בנושא מכירת מוצגים קובעות תקנות המוזיאונים, התשמ"ה-1984 (להלן - התקנות):

"(א) לא יימכר מוצג שבמוזיאון אלא אם כן נתקבל אישור לכך מהנהלה של המוזיאון או ממי שהיא הסמיכה לכך.

(ב) הסכם למכירת מוצג ייערך בכתב.

(ג) כל תמורה שנתקבלה ממכירתו של מוצג תשמש לרכישתם של מוצגים אחרים עבור המוזיאון, אלא אם כן החליטה הנהלת המוזיאון אחרת, מנימוקים שירשמו."

הגוף המוסמך להחליט על מכירת מוצג במוזיאון, שהוא חברה מוגבלת במניות, הוא אפוא מועצת המנהלים או מי שהיא הסמיכה לכך.

משרד החינוך פרסם בשנת 1990 חוברת בנושא אתיקה של מוזיאונים, כפי שנוסחה בידי איגוד המוזיאונים בארה"ב. בחוברת נאמר, בין השאר: " ... על כל מוסד לפתח ולהצהיר קבל עם על

מדיניותו ביחס לרכישת ומכירת חפצים ... בעוד הישות המנהלת נושאת באחריות לאוסף, הן בתהליך הרכישה והן בסילוק או במסירה, הרי שצוות האוצרים והמינהלה יחד עם עוזריהם הטכניים הם בעלי הכישורים להעריך נכונה את חשיבותו של חפץ לאוסף או לתכניות המוזיאון. אין לסלק חפץ בניגוד לדעת הצוות המקצועי של המוזיאון, אלא בשל אילוצים ברורים ומחייבים בלבד".

בכל אחד מאגפי המוזיאון המקצועיים אשר אחראים גם לאוספים, פועלת ועדת רכישות, שהיא ועדה פנימית שחברים בה מנכ"ל המוזיאון, האוצר הראשי, אוצר ונציג ציבור. הוועדה מאשרת רכישה של פריטים חדשים לאוסף המוזיאון. לרשות כל אגף יש קרן נפרדת המיועדת לרכישות.

לפי הוראות שהפיץ בינואר 1981 מנכ"ל המוזיאון דאז בין כל האוצרים, תובא כל מכירה לאישור ועדת רכישות.

**ההנהלה היא, כאמור, הסמכות להחליט על מכירת יצירות שבבעלות המוזיאון והיה באפשרותה להסמיך גוף אחר לבצע זאת במקומה. הביקורת העלתה שאין בידי המוזיאון תיעוד המצביע על הסמכת גוף כלשהו במוזיאון לעניין המכירות.**

למוזיאון אין מידע מרוכז בדבר מכירת מוצגים, כולל אלה הנמצאים בתהליך מכירה. אצל רשם המוזיאון, האחראי לניהול הרישום של כל המוצגים שבבעלות המוזיאון או שהושאלו למוזיאון, אין אפשרות לקבל מידע מרוכז וכתובת לוגי בנושא זה. במשרדו של רשם המוזיאון הופעלה מערכת ממוחשבת עוד בשנת 1988, אף על פי כן, כדי לרכז את הנתונים ולוודא שכל מכירה נדונה בוועדת הרכישות, יש צורך לבדוק את כל הכרסות שמנהלים האוצרים, ולחלופין לעיין בפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו במשך השנים בכל ועדות הרכישה של כל אגף אוצרי.

2. גזברות המוזיאון הכינה, לבקשת משרד מבקר המדינה, דוח חד-פעמי על תקבולים שהועברו למוזיאון בשלוש השנים האחרונות, בעקבות מכירות. מהדוח עולה, כי בשנים האמורות היו 11 מכירות של מוצגים מאגפים שונים של המוזיאון, ובהן הועמדו למכירה 42 מוצגים. חמש מן המכירות נדונו בוועדות הרכישות. מכירה אחת אושרה בידי מנכ"ל המוזיאון בלא דיון בוועדת רכישות. שש מכירות נעשו בחו"ל על ידי אגודת ידידי המוזיאון בארה"ב. ועדת הרכישות של המוזיאון בארץ דנה רק על מכירה אחת מן השש שביצעה אגודת הידידים. כל 11 המכירות היו מכירות פומביות. רק בארבע מהמכירות הוצגה לפני ועדת הרכישות הערכה כספית של שווי המוצגים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שיוצגו לפני ועדת הרכישות הערכות כספיות של שווי המוצגים לפני קבלת החלטה בדבר מכירתם.

באחת מ-11 המכירות הועמדו למכירה 32 מוצגים בתחום הארכיאולוגיה. מתברר, כי ועדת הרכישות של האגף לארכיאולוגיה החליטה במאי 1991 על מכירת כל המוצגים האלה באמצעות חברה למכירות פומביות בחו"ל. החברה מכרה כמה מהמוצגים וזיכתה את המוזיאון בלי שציינה אלו מוצגים נמכרו. רק במאי 1994 החזירה החברה למוזיאון תשעה מוצגים שלא נמכרו. מהרישומים בספרי המוזיאון אין לדעת אם כל יתר המוצגים נמכרו. אין במוזיאון תיעוד על ביקורת ומעקב אחרי מכירה זו.

ביולי 1994 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה בעניין הרישום של 32 המוצגים האמורים בספרי המוזיאון. להלן פירוט הממצאים: 9 מהם הגיעו למוזיאון עם הקמתו והרישומים בקשר אליהם שמורים בכספת רשם המוזיאון. 23 מהם היו רישומים בספרי האגף לארכיאולוגיה; מ-23 מוצגים אלו, 4 הוחזרו לארץ; 19 לא הוחזרו, ונרשם ש-12 מהם נמכרו. אשר לשבעת המוצגים הנותרים,

אין לדעת מה עלה בגורלם - נרשם ששישה מהם הוצאו מהמוזיאון, ובעניין המוצג השביעי אין כל רישום.

מבדיקת ספר הרישום של האגף לארכיאולוגיה בדבר המכירות שבוצעו מתברר, כי בזמן הרישום של מכירה אין נוהגים לרשום את תאריך הרישום ואף לא על פי איזו אסמכתה. כתוצאה מכך אין אפשרות לדעת את מועד המכירה, מי רשם את המכירה ועל סמך מה, ופרטים אחרים. בניירות שבמזכירות האגף אין אסמכתות על המכירות.

עד נובמבר 1994 לא עידכן הרשם את רשומות המוצגים שנמכרו.

**לדעת מבקר המדינה, מצב של העדר פיקוח ומעקב אחר תהליך המכירה של מוצגים שבעלות המוזיאון ובאחריותו, נוגד כללי מינהל תקין. ממועד הוצאת המוצגים מהמוזיאון לשם מכירתם ועד להחזרת המוצגים שלא נמכרו עבר זמן רב. על הנהלת המוזיאון לקבוע פרק זמן שבו מותר להשאיר מוצגים אצל חברה פרטית לצורך מכירתם, שכן אפשרות הפיקוח על מוצגים אלה היא מוגבלת, ועוד הולכת ופוחתת ככל שעובר הזמן.**

#### מכירת תמונה א'

ועדת הרכישות של האגף לאמנות החליטה בדצמבר 1987 לנסות ולמכור תמונה אחת מבין שבע תמונות שמן של צייר אחד, שהיו בבעלות המוזיאון. עוד החליטה הוועדה, כי תחילה יש לבדוק ברישומים, אם התורמים קבעו תנאים למכירת הציורים, ואם כן - יש לבקש את רשותם לבצע את המכירה. כן החליטה כי בתהליך המכירה לא יוזכר שמו של המוזיאון. התמונה הועברה למוזיאון באמצעות אחת מאגודות ידידי המוזיאון בחו"ל.

ב-1988 פנתה האוצרת לאמנות מודרנית אל האגודה וציינה, כי נוסף על אישור האגודה למכור את התמונה, על יו"ר מועצת המנהלים של המוזיאון לפנות אל התורם ולבקש את הסכמתו למכירתה. התורם השיב לפניית יו"ר מועצת המנהלים, כי תרם את התמונה היות שלמוזיאון באותה עת לא היו תמונות של אותו צייר ולדעתו דרוש היה שתהיה לו אחת. אולם, אם המוזיאון יכול להחליף את התמונה בתמונה טובה יותר, אין לו כל התנגדות לכך. התמונה נמכרה ביולי 1988 תמורת 739,200 דולר.

מתברר, כי לאחר שנמכרה התמונה, פעל המוזיאון להשיג את הסכמתו של התורם לשינוי הייעוד של כספי המכירה - הקמת קרן לתשלום משכורת לאוצרת לאמנות מודרנית על שם התורם. במכתב נוסף מ-1989 ציין התורם, כי הוא נפעם מההצעה של המוזיאון להקים קרן על שמו והוא מסכים למכירת התמונה, בהנחה שזו הדרך הטובה ביותר להשתמש בכספי המכירה.

בהערה שרשם מנכ"ל המוזיאון על גבי המכתב נאמר, כי "הכסף נמצא כעת בקרן רכישות. יש להעבירו לקרן אחזקה למשכורת של האוצרת והוצאות אחרות במחלקתה...".

**מהאמור לעיל יוצא, כי המוזיאון החליט על מכירת התמונה. לצורך זה הוא דאג קודם כל לקבל את הסכמתו של התורם למכירה, ההסכמה הותנתה ברכישת תמונה אחרת. לאחר המכירה פעל המוזיאון להשיג את הסכמתו לשינוי ייעוד הכספים - הקמת קרן על שמו. בסופו של דבר יועדה הריבית על הקרן לתשלום משכורת. לפי התקנות, היה צורך להביא את עניין מכירת התמונה להנהלת המוזיאון, כולל מתן הנמקה בכתב לצורך מכירה, ולקבל את אישורה לכך. עוד היה צורך באישור ההנהלה לשינוי הייעוד של כספי המכירה. בפועל בוצעו המכירה ושינוי הייעוד של כספי המכירה, על ידי המנכ"ל ויו"ר מועצת המנהלים, בלא אישורה של הנהלת המוזיאון.**

## מכירת תמונה ב'

ב-1989 כתב ידיד של המוזיאון בחו"ל אל המנכ"ל, כי הוא מוכן למכור תמונה שתרום למוזיאון בשנת 1965 כדי לממן עבודות שיפוץ במוזיאון. המנכ"ל אישר לתורם ב-12.9.89, כי הכספים שיתקבלו מהמכירה ישמשו לביצוע העבודות. ממכתב מ-13.9.89 שכתב האחראי לגיוס התרומות אל התורם עולה, כי בכוונת המוזיאון להקים בכספי המכירה קרן על שם התורם למימון משכורת של אוצר. התורם נתבקש לבחור בין מימון משכורת לאוצר לאמנות מודרנית לבין מימון משכורת לאוצר לאמנות עכשווית. במכתב צוין, כי המוזיאון מעדיף שההודעה על שינוי הייעוד של כספי המכירה תבוא מצד התורם.

בנובמבר אותה שנה נמסר לתורם, כי התמונה נמכרה תמורת 460,000 דולר וכי ברצון המוזיאון להקים קרן על שם התורם למימון משכורת של אוצר לאמנות עכשווית.

**גם במקרה זה מכירת התמונה וייעוד כספי המכירה נעשו בלא ידיעה ובלא אישור של הנהלת המוזיאון.**

## מכירת מוצג ג'

בשנת 1989 היה המוזיאון שרוי במצוקה כספית קשה והנהלתו עשתה מאמצים לגייס כספים מהממשלה ומהעירייה. במסגרת זו החליטו מנכ"ל המוזיאון ותורם, במאי אותה שנה, למכור מוצג שהתורם תרם למוזיאון ב-1966. בפגישה שהתקיימה בין התורם לבין יו"ר מועצת המנהלים של המוזיאון מסר התורם על ההחלטה בעניין המכירה והיו"ר אישר אותה. התורם מסר למנכ"ל על דבר קבלת האישור של היו"ר לביצוע המכירה.

המוצג שהועמד למכירה נאמד, לפי הערכת שמאים, בסכום של 2,800,000 - 3,500,000 דולר.

בדיקת תהליך קבלת ההחלטה בדבר מכירת המוצג, סדרי המכירה, הטיפול בכספים שנתקבלו בעקבות המכירה והטיפול בממצאי הביקורת הפנימית בנושא זה, מעלה ליקויים שאינם עולים בקנה אחד עם חוק המוזיאונים והתקנות ועם סדרי מינהל כספי תקין, כמפורט להלן:

1. **תהליך קבלת ההחלטה:** (א) נמצא כי, בניגוד לתקנות, לא הובא עניין המכירה לדיון בהנהלת המוזיאון. כפי שעולה ממכתבו של המנכ"ל לתורם ממאי 1989, הנימוק לכך היה, שאם ייודע לציבור התורמים של המוזיאון כי המוזיאון מוכר מוצגים חשובים כל כך, ייווצר הרושם שגם מוצגים אחרים שנתרמו עלולים להימכר וכי "הדבר האחרון שהמוזיאון היה רוצה בו הן כותרות המדווחות כי המוזיאון מוכר ... [מוצגים] על מנת לממן גירעון". יצוין כי התורם ביקש שלא לפרסם את דבר המכירה.

**עוד החליטו המנכ"ל והתורם שלא לדווח על המכירה לגורמים הנוגעים בדבר במוזיאון, כגון אוצר האמנותי, לרשם המוזיאון ולאגף הכספים. כדי להסוות את המכירה, החליט המנכ"ל למסור לחלק מהגורמים הנוגעים בדבר כאילו ביקש התורם להחזיר לו את המוצג. לגורמים אחרים נמסר רק כי נתקבלה תרומה.**

(ב) לפי התקנות כאמור, תמורה שנתקבלה ממכירתו של מוצג תשמש לרכישתם של מוצגים אחרים למוזיאון, אלא אם כן החליטה הנהלת המוזיאון אחרת ונימוקה יירשמו.

**תחילה החליטו המנכ"ל והתורם לייעד את כספי המכירה של המוצג לכיסוי הגירעון ולא לרכישת מוצגים. אולם בסופו של דבר יועד הכסף לשימושים אחרים כמפורט להלן.**

**גם עניין זה לא הובא לדיון בהנהלת המוזיאון.**



(ג) ועדת הרכישה, שמתפקידה היה לדון בעניין מכירת המוצג, כונסה במאי 1989 לוועדה לא דווח על ההחלטה למכור את המוצג, אלא נאמר שהתורם ביקש, כביכול, להחזיר לו את המוצג. יצוין שלא מועצת המנהלים מינתה את הוועדה הזאת וגם לא את שאר ועדות הרכישות. האוצר, אשר התנגד להחזרת המוצג, לא זומן להציג את עמדתו לפני הוועדה, בנימוק שעמדתו ממילא ידועה למנכ"ל.

2. סדרי המכירה: המוצג נמכר בחו"ל בנובמבר 1989 לאספן פרטי, באמצעות מתווך. כספי המכירה בסך של כ-3 מיליון דולר הוצגו לפני אגף הכספים בתור תרומה, כביכול, שניתנה למוזיאון.

דבר החזרת המוצג לתורם לא נרשם ברשומה של התורם ברישום הממוחשב של המחלקה לגיוס כספים.

3. סדרי הטיפול בכספים: (א) על פי הוראות היתר הפיקוח על המטבע, התשל"ח-1978 (להלן - היתר הפיקוח), מותר לתושבי ישראל לייצא טובין שיצואם מותר על פי כל דין ובלבד שיתקיימו התנאים האלה:

(1) מיד עם קבלת התמורה יש להעבירה לישראל;

(2) היצואן רשאי להפקיד בפיקדון בחשבוננו בחו"ל עד ל-10% מתמורת היצוא שקיבל ב-12 החודשים האחרונים.

לפי עצתו של ממלא מקום יו"ר מועצת המנהלים, הושארו כספי המכירה בבנק בחו"ל למשך חודש, עד תום שנת הכספים 1989. כספים אלה לא הוצגו במאזן, וכתוצאה מכך, לא שיקף המאזן לסוף אותה שנה את מצבו האמיתי של המוזיאון.

(ב) לפי בקשת הנהלת המוזיאון, הפקיד המתווך את הכספים בחשבון בנק בארץ על שם אגודת ידידים של המוזיאון, שהוגדר חשבון תושב חוץ. הדבר נעשה במטרה ליהנות מהיתרונות שיש לחשבון מסוג זה.

#### סדרי הטיפול בכספי התמורה כמתואר לעיל מנוגדים להיתר הפיקוח.

יצוין, כי הבנק היה ער לדרישות של בנק ישראל בעניין זה וביקש שהמוזיאון ימציא לו מסמכים הנדרשים על פי היתר הפיקוח; אלה לא הומצאו לו.

במוזיאון אין תיעוד על ההחלטה לפתוח את החשבון ומי היו מורשי החתימה בו. החשבון נפתח בלא אישור מועצת המנהלים, בלא ידיעת היועץ המשפטי של המוזיאון ובלא ידיעת אגף הכספים.

רק בספטמבר 1990, כשמונה חודשים לאחר שהכסף הופקד בבנק בארץ, דווח לראש אגף הכספים על קבלת תרומה, כביכול, בצירוף הנחיה לייעד את הכספים לקרן מנכ"ל - קרן לפעולות מיוחדות - ולקרן כללית לאחזקה. כספי המכירה שנועדו לכיסוי הגירעון הופנו אפוא ליעדים אחרים.

כפי שעולה מהתיעוד, בראשית תקופת הפיקדון לא שולמה עליו ריבית, היות שלא הומצאו המסמכים הדרושים לבנק, כמתואר לעיל. על רקע זה נתגלעו חילוקי דעות בין המוזיאון לבין הבנק. באמצע 1991 הגיעו הצדדים לידי הסכמה שהמוזיאון יקבל ריבית בסך כ-47,000 דולר, בדרך של הפחתה בעמלות על קנייה או מכירה של ניירות ערך במט"ח. דרך זו הביאה לכך שקבלת הריבית מתפרסת על פני תקופה ממושכת וקשה לעקוב אחר הזיכויים ולפקח עליהם. עד מועד סיום הביקורת זוכה המוזיאון רק בכ-14,000 דולר מהסכום.

**4. הביקורת הפנימית: דבר מכירת המוצג נודע למבקרת הפנימית של המוזיאון בשנת 1992. את ממצאיה בעניין זה היא מסרה בעל פה ליו"ר ועדת הביקורת, למרות שחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי כל דין וחשבון שיגיש מבקר פנימי יהיה בכתב.**

יו"ר ועדת הביקורת כתב ביולי 1992 מכתב למנכ"ל המוזיאון, ובו אמר כי קיבל דיווח על השתלשלות העניינים. לדבריו, מאחר שהאירוע נראה לו ייחודי, ועקב הזמן שחלף, הוא הציע למנכ"ל להתמקד בהפקת לקחים לעתיד ולא לדון בוועדת הביקורת במכלול הפרטים הנוגעים לדבר. במכתבו הציע היו"ר, כי "המוזיאון יקבע נוהל פנימי לפיו בכל מקרה של מכירת מוצג שבבעלות המוזיאון כשהתמורה מיועדת למטרה אחרת מאשר קרן רכישות, יש להביא את ההצעה לאישור מראש של ועדת הכספים ו/או ועדת הביקורת. אישור זה יהיה בנוסף להחלטה בוועדת רכישות המייצגת את ההיבט המקצועי. נוהל זה בא להסדיר את הדרישה בתקנות חוק המוזיאונים לאישור ההנהלה במקרה של מכירת מוצג ושימוש בתמורתו באופן שונה מהנקבע בתקנות". עוד הציע היו"ר, כי "במקרים של קבלת תרומות בלתי מיועדות בסכומים גדולים במיוחד, ההחלטות בדבר ייעוד השימוש יובאו מראש לאישור ועדת הקרנות וזו תקבע גודלם של סכומים אלו. הסכמות בעל פה בין המנכ"ל לבין ממלאי תפקידים בדירקטוריון ועריכת תרומות להן אינן יכולות להוות תחליף לקיום דיון מסודר במסגרות הפורמליות. עפ"י החוק, כל ההחלטות צריכות להיות מתועדות בפרוטוקולים של ועדות הדירקטוריון".

מנכ"ל המוזיאון אישר בחתימתו את תוכן המכתב הכולל הצעה זו. ההצעה הוגשה לוועדת הביקורת ביולי 1992 והתקבלה בה.

עד מועד סיום הביקורת באוקטובר 1994 לא הוכן הנוהל האמור.

מנכ"ל המוזיאון מסר למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת הכנת נוהל כולל בנושא אוספים יפורסם גם הנוהל שבו דנה ועדת הביקורת. יש לציין כי באוקטובר 1992 מינה מנכ"ל המוזיאון ועדה והוטל עליה להכין נוהל בנושא אוספים. עד מועד סיום הביקורת לא סיימה הוועדה את עבודתה.

### **אגודת ידידי המוזיאון בארה"ב**

אגודת ידידי המוזיאון בארה"ב (המכונה אפי"ם) היא אגודה עצמאית שהוקמה ב-1973 בניו יורק. האגודה מקבלת תרומות מתורמים בארה"ב הן במוצגים והן בכסף כדי להעבירן למוזיאון. החפצים שנמסרו לאגודה בתרומה רשומים בבעלותה גם לאחר שהועברו למוזיאון. במאזן האגודה לשנת 1993 רשומים אוצרות אמנות בשווי של כ-52 מיליון דולר. נציג מטעם האגודה בודק בכל שנה את מצאי המוצגים שהעבירה למוזיאון. האגודה גם רוכשת יצירות בשביל המוזיאון.

**רכישות נעשות כאמור, לאחר דיון בוועדת הרכישות. לאוצר תפקיד רב-חשיבות מבחינה מקצועית בתהליך הרכישה, לרבות הצגת הבקשה לרכישה לפני ועדת הרכישות. מתברר, כי כמה מהרכישות שביצעה האגודה בחו"ל, בשביל המוזיאון, לא הובאו כלל לדיון בוועדה. כך לדוגמה, ביולי 1993 דיווחה האגודה על עשר רכישות, אולם רק אחת מהן הובאה לדיון בוועדת הרכישות.**

מנכ"ל המוזיאון הורה בדצמבר 1994 לאוצרים הראשיים לדאוג שרשימות של יצירות שהם מבקשים מהאגודה לרכוש בשביל המוזיאון, יאושרו בוועדת הרכישות.

האגודה מעבירה למוזיאון פעמים אחדות בשנה דיווח שבו מפורטים רשימת התרומות בכסף שנתרמו למוזיאון, הרכישות שהאגודה ביצעה בשבילו וסך כל המזומנים שהיא העבירה לזכות

החשבון שלה בישראל. מדיווחי האגודה בשנת 1993 עולה, כי במהלך השנה היא העבירה לחשבון הבנק בארץ 2,735,263 דולר, רכשה פריטים בסכום של 371,702 דולר ושילמה תשלומים בחו"ל, על פי הנחיית המוזיאון, בסך 386,128 דולר.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי מכירת מוצגים על ידי האגודה בשנים 1992 - 1993.

כאמור, חוק המוזיאונים, קובע, בין היתר, כי התמורה ממכירה של מוצג תשמש לרכישת מוצג אחר. בפועל מחייב הדבר שהאוצר יהיה מעורב בתהליך המכירה ולפחות שידע עליה. עוד קובע חוק המוזיאונים, כי לא יימכר מוצג אלא אם כן נתקבל אישור לכך מהנהלה וכי כל תמורה שנתקבלה ממכירתו של מוצג תשמש לרכישתם של מוצגים אחרים למוזיאון, אלא אם כן החליטה הנהלת המוזיאון אחרת. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שחוק המוזיאונים לא חל על האגודה, על הנהלת המוזיאון למצוא דרך לטיפול במכירות של מוצגים שבבעלות האגודה.

חשבון האגודה הוא למעשה חשבון בנק של המוזיאון ומוצג במאזן המוזיאון. מורשי החתימה בחשבון זה החל בשנת 1992 הם סמנכ"ל למינהל וכספים של המוזיאון ויו"ר ועדת הכספים של מועצת המנהלים.

ברוח על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה מינואר 1987, בפרק על אגודת הידידים של הטכניון, עמד משרד מבקר המדינה על כך, שכל מוסד יסדיר את קשריו עם האגודות בהסכמים חתומים, שבהם יבואו לידי ביטוי גם הדרישות בדבר הדיווח הכספי והעברת כספי התרומות מן האגודות; ואם יקומו אגודות ידידים חדשות - מן הצורך שייעשו עמן הסכמים לאלתר.

**מתברר, כי לא נחתם הסכם בין המוזיאון לבין אגודת הידידים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המוזיאון להגדיר באמצעות הסכם את מערכת הקשרים בינו לבין אגודות הידידים שלו ולקבוע חלוקת תפקידים ונוהלי עבודה ברורים.**



**מוזיאון ישראל הוקם בשנת 1965 והוא נמנה עם המוזיאונים הגדולים והחשובים בארץ. המוזיאון הוא מוקד משיכה לתושבי המדינה ולתיירים ומביא ברכה למדינה ולירושלים.**

זה שנים נמצא המוזיאון במצוקה כספית ומתקשה לכסות את גירעונו. את הגירעון מימן, בין היתר, על ידי הלוואות מקרנות, בעיקר מקרן תשואה. משרד מבקר המדינה הצביע על כך שהנהלת המוזיאון לא הקפידה על קיום החלטתה מאוקטובר 1990, שבשום מקרה, אין לקחת הלוואות מקרנות מיועדות ושלא להמשיך לממן את הגירעון מקרנות לא מיועדות.

ממצאי הביקורת מראים, כי בעניין תקצוב הפרויקטים חל שיפור בשנת 1994. עם זאת התריע משרד מבקר המדינה על כי לוועדת הקרנות וההשקעות של המוזיאון לא הובא לדיון פירוט תקציבי של כל הפרויקטים.

למוזיאון יש אגודות ידידים בחו"ל התומכות בו. משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך לחתום עמן על הסכם המסדיר את הקשרים בינו לביןן.

משרד מבקר המדינה הצביע לפני הנהלת המוזיאון על ליקויים בתהליך המכירה של מוצגים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להקפיד שהחלטה על מכירה תובא לדיון ולאישור הנהלת המוזיאון כנדרש בתקנות המוזיאונים, התשמ"ה-1984; מן הראוי שלוועדה הדנה במכירות יובאו גם הערכות כספיות בדבר שווי המוצגים לפני קבלת החלטה בדבר מכירה.

הביקורת העלתה ליקויים בסדרי הטיפול בקבוצת מוצגים שנשלחו לחו"ל למכירה פומבית, וכן אי-סדרים בקשר לביטול הרישום של המוצגים שנמכרו. לדעת משרד מבקר המדינה, יש צורך בהגברת הפיקוח והמעקב אחרי מוצגים שנשלחים לחו"ל למכירה.

בעקבות גירעון ומצוקה כספית קשה שאליה נקלע המוזיאון בשנת 1989, החליטו מנכ"ל המוזיאון ותורם, באישור יו"ר מועצת המנהלים, על מכירת מוצג בעל ערך כספי רב. הועלו ליקויים חמורים בכל הקשור לסדרי המכירה של המוצג. המכירה נעשתה, בלא שהדבר הובא לידיעה ולאישור של ההנהלה, כנדרש בתקנות.

הביקורת הפנימית של המוזיאון טיפלה בנושא זה, אך - כפי שציין משרד מבקר המדינה - לא נקטה הנהלת המוזיאון צעדים המתחייבים מהממצאים.

ליקויים חמורים נתגלו גם בתחום הטיפול בכספים שנתקבלו מהמכירה, עד שהועברו לישראל וכל הקשור להפקדתם בבנק מקומי. משרד מבקר המדינה התריע על כי הטיפול בכספים לא עלה בקנה אחד עם הוראות הפיקוח על מטבע חוץ. בחומרה יתרה יש לראות את העובדה, שתמורת המכירה לא הוצגה במאזן המוזיאון לסוף שנת 1989, וכתוצאה מכך לא שיקף המאזן את מצבו האמיתי של המוזיאון.

## בית ברל - קרן ברל כצנלסון ומכללת בית ברל

### ריכוז ממצאים

ב"ישוב המוסדי" בית ברל יש כמה גופים, שמרביתם עוסקים בפעילות חינוכית, ובהם קרן ברל כצנלסון, שהיא בעלת הזכויות במקרקעין בבית ברל, ומכללת בית ברל, שהיא מוסד להשכלה גבוהה (בעיקר להכשרת מורים). קרן ברל כצנלסון (הקרן) היא גם בעלת השליטה במכללת בית ברל (המכללה).

משנת 1981 המכללה היא מוסד להשכלה גבוהה להכשרת מורים המקבל הקצבות ממשרד החינוך, התרבות והספורט (המשרד). עוד באותה שנה הותנה מתן ההיתר לפתיחת מוסד להשכלה גבוהה בהפרדה כספית וארגונית בין הקרן לבין המכללה, אולם לא היתה הקפדה על ביצוע ההפרדה. בשנת 1984 שוב נדרשה הפרדה בין הקרן לבין המכללה, כתנאי לאישור עוד מסלולי לימוד למסלולי הלימוד להשכלה גבוהה שאושרו בשנת 1981. לאחר שהנהלת המכללה הודיעה בכתב כי ההפרדה נעשתה, אושרו המסלולים הנוספים. למעשה לא נעשתה הפרדה מלאה באותו מועד, והקרן המשיכה לנהל את המכללה באמצעות מנכ"ל, גזברות וחשבונות משותפים לקרן ולמכללה. הניהול המשותף לקרן ולמכללה נמשך עד למשבר הכספי שהן נקלעו אליו בסוף שנות השמונים. תכנית הבראה שיושמה בשנת 1991, שבמסגרתה הופרדו שני הגופים מן הבחינה הארגונית והכספית, הצליחה, ושניהם נחלצו מן המשבר.

המכללה חתמה בשנת 1988 על ערבות לטובת הקרן להבטחת חובותיה של הקרן, ושיעבדה לשם כך, בשיעבוד קבוע לבנק, את כל הכספים שתהיה זכאית לקבל מהמשרד. משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לא ניסו למנוע זאת. הערבות בוטלה עם ביצוע תכנית הבראה.

הביקורת העלתה ליקויים בסדרי הטיפול בקבוצות מוצגים שנשלחו לחו"ל למכירה פומבית, וכן אי-סדרים בקשר לביטול הרישום של המוצגים שנמכרו. לדעת משרד מבקר המדינה, יש צורך בהגברת הפיקוח והמעקב אחרי מוצגים שנשלחים לחו"ל למכירה.

בעקבות גירעון ומצוקה כספית קשה שאליה נקלע המוזיאון בשנת 1989, החליטו מנכ"ל המוזיאון ותורם, באישור יו"ר מועצת המנהלים, על מכירת מוצג בעל ערך כספי רב. הועלו ליקויים חמורים בכל הקשור לסדרי המכירה של המוצג. המכירה נעשתה, בלא שהדבר הובא לידיעה ולאישור של ההנהלה, כנדרש בתקנות.

הביקורת הפנימית של המוזיאון טיפלה בנושא זה, אך - כפי שציין משרד מבקר המדינה - לא נקטה הנהלת המוזיאון צעדים המתחייבים מהממצאים.

ליקויים חמורים נתגלו גם בתחום הטיפול בכספים שנתקבלו מהמכירה, עד שהועברו לישראל וכל הקשור להפקדתם בבנק מקומי. משרד מבקר המדינה התריע על כי הטיפול בכספים לא עלה בקנה אחד עם הוראות הפיקוח על מטבע חוץ. בחומרה יתרה יש לראות את העובדה, שתמורת המכירה לא הוצגה במאזן המוזיאון לסוף שנת 1989, וכתוצאה מכך לא שיקף המאזן את מצבו האמיתי של המוזיאון.

## בית ברל - קרן ברל כצנלסון ומכללת בית ברל

### ריכוז ממצאים

ב"ישוב המוסדי" בית ברל יש כמה גופים, שמרביתם עוסקים בפעילות חינוכית, ובהם קרן ברל כצנלסון, שהיא בעלת הזכויות במקרקעין בבית ברל, ומכללת בית ברל, שהיא מוסד להשכלה גבוהה (בעיקר להכשרת מורים). קרן ברל כצנלסון (הקרן) היא גם בעלת השליטה במכללת בית ברל (המכללה).

משנת 1981 המכללה היא מוסד להשכלה גבוהה להכשרת מורים המקבל הקצבות ממשרד החינוך, התרבות והספורט (המשרד). עוד באותה שנה הותנה מתן ההיתר לפתיחת מוסד להשכלה גבוהה בהפרדה כספית וארגונית בין הקרן לבין המכללה, אולם לא היתה הקפדה על ביצוע ההפרדה. בשנת 1984 שוב נדרשה הפרדה בין הקרן לבין המכללה, כתנאי לאישור עוד מסלולי לימוד למסלולי הלימוד להשכלה גבוהה שאושרו בשנת 1981. לאחר שהנהלת המכללה הודיעה בכתב כי ההפרדה נעשתה, אושרו המסלולים הנוספים. למעשה לא נעשתה הפרדה מלאה באותו מועד, והקרן המשיכה לנהל את המכללה באמצעות מנכ"ל, גזברות וחשבונות משותפים לקרן ולמכללה. הניהול המשותף לקרן ולמכללה נמשך עד למשבר הכספי שהן נקלעו אליו בסוף שנות השמונים. תכנית הבראה שיושמה בשנת 1991, שבמסגרתה הופרדו שני הגופים מן הבחינה הארגונית והכספית, הצליחה, ושניהם נחלצו מן המשבר.

המכללה חתמה בשנת 1988 על ערבות לטובת הקרן להבטחת חובותיה של הקרן, ושיעבדה לשם כך, בשיעבוד קבוע לבנק, את כל הכספים שתהיה זכאית לקבל מהמשרד. משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לא ניסו למנוע זאת. הערבות בוטלה עם ביצוע תכנית הבראה.

המשרד העביר כספים לבניית מבנים המשמשים את המכללה ולביצוע שיפוצים יסודיים בהם, בלי להבטיח את זכויות המדינה במבנים אלה ובלי שיימצא הסדר שיאפשר למכללה פטור מתשלום שכר דירה לתקופה של יותר מעשר שנים בעד אותם מבנים.

עם ביצוע תכנית ההבראה הועברו למכללה עובדים של הקרן, ורובם פוטרו (בידי המכללה) מיד לאחר העברתם. המכללה השלימה את מענקי הפרישה לעובדים בכספים שמקצתם מימן המשרד.



1. קרן ברל כצנלסון נוסדה בינואר 1947 בידי מפלגת פועלי ארץ ישראל כחברה ציבורית. מטרתיה של החברה היו, בין היתר:

לייסד ולנהל קרן על שם ברל כצנלסון להקמת בית מדרש למדריכי נוער;

לייסד, לנהל ולהחזיק הוצאת ספרים ובתי דפוס, ולהוציא לאור ספרים, כתבי עת, חוברות ועלונים;

לייסד, להקים, לארגן ולנהל מכונים, סמינריונים, אוניברסיטאות עממיות, מועדונים לנוער ולמבוגרים.

בשנת 1947 היה סך כל הון המניות של הקרן 10,000 לא"י, שחולקו ל-30 מניות יסוד ול-970 מניות רגילות בערך של 10 לא"י כל אחת.

2. עד 1974 פעלו בבית ברל סמינרים וקורסים שונים. באותה שנה הקימו הקרן וחברה בת שלה - "בית ניר השרון בע"מ" - את מכללת בית ברל. על פי תקנונה היו מטרתיה, בין השאר:

להחזיק לקיים ולנהל את המוסד הידוע בשם "מכללת בית ברל" כמוסד להשכלה גבוהה. ב-1977 הוסף לתקנון: "... על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, על רכוש חובותיה וזכויותיה ועל סגל עובדיה".

ב-1989 תוקן סעיף 7(ו) בתקנון המכללה, ונאמר בו: "בכל הצבעה באסיפה כללית יהיה כל חבר מחברי העמותה זכאי בכפוף לאמור להלן לקול אחד, אולם לחבר החתום כראשון ברשימת המייסדים החתומים על תקנון זה [קרן ברל כצנלסון] תהיה בכל מקרה שלשת רבעי (75%) מקולות ההצבעה בכל אסיפה כללית". עד למועד שבו תוקן הסעיף האמור היו בידי הקרן 50% מקולות ההצבעה באסיפה הכללית.

על פי התקנון יהיו בהנהלת המכללה תשעה חברים לכל היותר, ומנכ"ל הקרן, בתוקף תפקידו, יימנה עם חבריה.

בשנות השמונים נקלעו הקרן והמכללה לקשיים כספיים וניהוליים חמורים. במאמץ להתגבר על קשיים אלה החליטו שני הגופים בתחילת שנת 1991 על תכנית הבראה מקיפה, שבמסגרתה הופרדו הקרן והמכללה זו מזו מן הבחינה הארגונית והכספית. מן המאזנים של הקרן ושל המכללה לשנת 1993 עולה, שמצבן הולך ומשתפר, והן יצאו מן המשבר.

3. המכללה היא גוף מבוקר, על פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], מתוקף היותה גוף נתמך בידי המדינה. באוקטובר 1992 החליטה מבקר המדינה, מכוח

סמכותה על פי הסעיף האמור, להפעיל את ביקורת המדינה על הקרן נוכח התמיכה שקיבלה מהמדינה עד אותה שנה ועד בכלל.

בחודשים נובמבר 1992 - דצמבר 1993, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את קרן ברל כצנלסון ואת מכללת בית ברל. הבדיקה התמקדה במשבר הכספי שפקד גופים אלו ובתכנית להבראתם; בדיקות נעשו גם במשרד החינוך, התרבות והספורט.

## קרן ברל כצנלסון

1. קרן ברל כצנלסון (להלן - הקרן) היא בעלת הזכויות במקרקעין של היישוב בית ברל<sup>1</sup> שבשרון. על מקצת המקרקעין בנויים מבני מכללת בית ברל, אגפי מגורים ומרכז ספורט ונופש. לקרן גם כמה חברות בת, ובהן: תלם וניב בע"מ (החברה נמכרה; ראה להלן) ותרבוטון בע"מ.

עד אמצע 1991 נוהלה הקרן על רכושה ומתקניה במסגרת ניהולית אחת שבראשה עמדה מועצת מנהלים ומנכ"ל. מנכ"ל הקרן שימש גם מנכ"ל מכללת בית ברל. באותו מועד הוחל ביישום תכנית הבראה לקרן (ראה להלן).

דיווחי המנכ"ל למועצת המנהלים של הקרן בשנים 1987 - 1988 הצביעו על גידול ניכר בפעילות ועל בנייה בכל מתקני בית ברל, ובייחוד במכללת בית ברל (להלן - המכללה).

בישיבת מועצת המנהלים בינואר 1987 הועלו כמה נושאים, שהיה בהם כדי להצביע על המשבר שעתיד להתרחש בתוך זמן קצר: (א) כמה מחברי מועצת המנהלים התלוננו על אי-שיתופה של מועצת המנהלים בהחלטות בדבר הפיתוח המואץ ודרשו כינוס תדיר יותר של המועצה ופיקוח הדוק יותר על הפעולות הנעשות בידי המנכ"ל. (ב) התברר כי יש ערפול רב באשר למקורות המימון של הפרויקטים השונים. הפרויקטים ההסתדרותיים מומנו בידי ההסתדרות, והוצאות המכללה מומנו בידי משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד), אולם לא היו כל מקורות מימון לפעילות המפלגתית. (ג) מנכ"ל הקרן העלה את עניין הקשר הניהולי והכספי שבין הקרן לבין המכללה, והביע דאגתו מכך, שעל אף ההסכם שנעשה בעניין זה עם המשרד (ראה בהמשך), לא הופרדו המערכות החשבונאיות והכספיות של גופים אלה.

מתברר, כי במהלך השנים שבהן חל גידול ניכר בפעילות ובבינוי בבית ברל, לא היה למעשה בידי מועצת המנהלים של הקרן מידע על המצב הכספי האמיתי של הקרן. המועצה לא קיבלה מהמנכ"ל דוחות ענייניים ודוחות כספיים, והם לא הוכנו כלל; רק בעקבות הצעדים ליישום תכנית ההבראה (ראה להלן) הוכנו בשנת 1991 דוחות כספיים לכל אחת מהשנים 1988, 1989 ו-1990.

2. מועצת המנהלים של הקרן לא פעלה כלל מנובמבר 1988 עד אוקטובר 1989; עם זאת חל באותה תקופה מהפך בהנהלת הקרן. בתחילת 1989 מינה מזכ"ל מפלגת העבודה, בתיאום עם מוסדות הביקורת של המפלגה, רואה חשבון לתפקיד מבקר פנימי של בית ברל (להלן - המבקר הפנימי). נוכח חומרת המצב נדרש המבקר הפנימי לעשות בדיקה בתוך זמן קצר, ובמאי אותה שנה הוא הגיש דוח ראשוני למוסד לביקורת של מפלגת העבודה; בדוח נקבע: להערכת ההנהלה הסתכם הגירעון השוטף של הקרן בשנת 1988 ב-2 מיליון ש"ח, ואילו הגירעון המצטבר הגיע

<sup>1</sup> לפי רשימת היישובים בארץ המצויה בפרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדצמבר 1992, בית ברל הוא "יישוב מוסדי" - מוסד בעל תכונות של יישוב שאיננו כלול בתחום המוניציפלי של יישוב אחר. לפי הסכם בין הקרן לבין המועצה האזורית דרום השרון מספקת המועצה לקרן את כל השירותים עבור המתקנים השונים בבית ברל תמורת תשלום.

ל-11 מיליון ש"ח; הקרן העסיקה מספר עובדים גדול יחסית; הפעילות הרעיונית והמפלגתית בבית ברל היתה במגמת ירידה חדה; תפקוד המוסדות הפורמליים של הקרן היה לקוי, והם היו מעורבים אך מעט בקביעת מדיניות וסדרי עדיפויות ובפיקוח ובבקרה; לא נכתבו פרוטוקולים באסיפות כלליות; מועצת המנהלים לא היתה פעילה דייה, ולא מילאה את תפקידה בקביעת המדיניות, בפיקוח על ההנהלה הפעילה ובהקמת מערכות בקרה ושימורן; הרכב מועצת המנהלים היה חסר, הוא לא היה מאוזן, ולא הוקמו ועדות (ועדת כספים, ועדת מאזן, ועדת ביקורת וכדומה); מערכת התקציב, הכנתו והמעקב אחר ביצועו לקו בחסר; המוסד סבל מתיעוד ומגניזה לקויים; קשרי הגומלין עם ההסתדרות לא היו מוסדרים כלל, ומערכת ההתקשרויות וההתחשבנות היתה לקויה ביותר; קשרי הגומלין בין המכללה לקרן לא היו מוסדרים כראוי. עוד ציין המבקר הפנימי, כי "ההנהלה הפעילה של הקרן עושה מאמצים ניכרים לחיזוקה ומצויה בשלבים מתקדמים של גיבוש תכנית הבראה הזקוקה להכוונה, תמיכה, עזרה וגיבוי של מוסדות המפלגה וראשיה". באוקטובר 1989 התכנסה האסיפה הכללית של הקרן ובחרה במועצת מנהלים חדשה וביו"ר חדש למועצת המנהלים. מנכ"ל הקרן המשיך בתפקידו בקרן ובמכללה.

בפרק הזמן מדצמבר 1989 ועד סוף שנת 1990 חל מפנה בסדרי הניהול בקרן ובמערכת הקשרים שבינה לבין הגופים הקשורים עמה ובייחוד המכללה. מועצת המנהלים החלה לגלות מעורבות הולכת וגדלה בתהליכי קבלת החלטות של הקרן. היא דרשה מהמנכ"ל לספק לה מידע שוטף ועדכני על מצבה הכספי של הקרן. בפברואר 1990 קיבלה מועצת המנהלים כמה החלטות, שעיקרן בירור ובדיקה מעמיקים של מערכת הקשרים הניהולית והכספית שבין הקרן לבין המכללה.

3. בישיבת מועצת המנהלים ביולי אותה שנה דיווח יו"ר המועצה על מצב הקרן. לדבריו, הגיעו חובות הקרן לכ-13 מיליון ש"ח, מזה 9 - 10 מיליון ש"ח חוב לבנקים; תקציב ההוצאות של הקרן היה כ-7.5 מיליון ש"ח והוא לא היה מאוזן. יו"ר מועצת המנהלים הציע גישה ארגונית חדשה, אשר לפיה תפעל הקרן באמצעות מנגנון מצומצם ביותר כחברת אחזקה של כל הגופים הפועלים במסגרת בית ברל. באותה ישיבה אישרה המועצה עקרונית את התכנית הכלכלית שגיבש היו"ר.

ב-13 בספטמבר של אותה שנה קיבלה הנהלת המכללה החלטה חד-צדדית למנות את מנהלה האקדמי למנכ"ל המכללה במקומו של מנכ"ל הקרן. החלטה זו ביטאה, בין היתר, חילוקי דעות בין המכללה לבין הקרן בדבר מערכת הקשרים ביניהן ובדבר פרטי ההסכם ביניהן. מן המסמכים עולה, כי מועצת המנהלים של הקרן חשה ששליטת הקרן על המכללה הולכת ופוחתת, וכי המכללה מקבלת החלטות "שלא על דעת הבעלים/הקרן".

בדצמבר 1990, לאחר שהוכרו על מצב חירום, מינתה מועצת המנהלים של הקרן את המבקר הפנימי למנהל זמני (להלן - מנהל זמני), בהתנדבות, והעבירה לו את סמכויות המנכ"ל, כאשר בין תפקידיו - לימוד וניתוח המצב וגיבוש תכנית פעולה להבראה. בפברואר 1991 הגיש המנהל הזמני את ממצאיו בעניין מצב הקרן וכן תכנית להבראתה.

להלן עיקרי ממצאיו בעניין הסיבות למשבר שפקד את הקרן: תהליך מתמשך של העדר שיקול דעת ראוי לשמו (רציונליזציה) בקבלת החלטות; הזנחה בכל הקשור לטיפול השוטף במתקני הקרן; ליקויים חמורים בתחום הפיקוח התקציבי, הניהול הכספי ורישום ההוצאות, שנעשה באורח לא עדכני ולא אמין; אי-ניהול רישומי מלאי ואינוונטר ואי-פיקוח על השימוש בהם; העסקת עובדים במספר גדול מהדרוש על פי הצרכים; כמו כן לא היתה הפרדה מלאה בין הקרן לבין המכללה. הקרן קיבלה עליה תפקידים, שעל פי ייעודם והגדרתם הבסיסית היתה המכללה אמורה למלאם, כגון בינוי מבני המכללה, תחזוקתם והשמירה עליהם. גם המכללה העסיקה עובדים לביצוע מקצת הפעולות האלה, והדבר גרם לכפילות בניהול, לבזבוז ולחיכוכים מיותרים בין העובדים.



להלן עיקרי תכנית ההבראה של הקרן, שהציע המנהל הזמני:

(א) הנהגה בלתי מתפשרת של סדרי מינהל תקין;

(ב) שינוי הזיקה בין הקרן למכללה, ובעיקר: המכללה חייבת להתחיל להתקיים אך ורק מתקציבה. עליה לשלם לקרן שכר דירה מוסכם וכן תמורה ריאלית עבור השירותים שהיא צורכת;

(ג) הסדרת הקשרים עם הדיירים השונים בקמפוס, ובעיקר: גביית שכר דירה ריאלי ודמי שימוש תפעוליים ריאליים מכל המשתמשים במתקני הקרן;

(ד) החלפת המנהל ומנהל הכספים, כיוון שלדעת המנהל הזמני, הם נושאים בחלק ניכר של האחריות להסתבכות הקרן והמכללה, וכיוון שאין להם הכישורים המקצועיים הדרושים ליישום השינויים;

(ה) ביצוע של כל סעיפי תכנית ההבראה המוצעת בלא פשרות.

4. בפברואר 1991, בסמוך להגשת הממצאים הנוגעים למצב הקרן והתכנית להבראתה, פרש המנהל הזמני מתפקידו, ובמקומו מונה רואה חשבון לתפקיד מנהל (להלן - המנהל). הוא נתבקש להפעיל תכנית הבראה. המנהל הכין תכנית הבראה חדשה, שבעיקרה היתה דומה לתכנית שעליה המליץ המנהל הזמני, בשינויים ובעידכונים המתחייבים לפי דעתו. כבר באפריל אותה שנה היתה הקרן בעיצומה של הפעלת תכנית ההבראה החדשה.

עם הפעלתה של תכנית ההבראה פוטרו 45 מעובדי הקרן, ונחתם הסכם שכירות ושירותים עם המכללה (ראה להלן). הגופים הקשורים לקרן החלו לפעול כמרכזי רווח הנושאים את עצמם. על ידי כך הקטינה הקרן במידה ניכרת את הגירעון שהצטבר. צמצום הגירעון נבע גם ממכירת הספרייה למכללה (פרטים ראה בהמשך) וממכירת חברת בת, בד בבד עם קונסולידציה של חובות. כמו כן הוחל בניצול כל נכסי הקרן. בית לוינסון, למשל, משמש את הסדרות העובדים, ומתחילת 1992 הוא פועל בהיקף מלא.

## מכללת בית ברל

מכללת בית ברל נוסדה בשנת 1974 כאגודה עותומנית. בשנת 1985 היא נרשמה כעמותה, על פי חוק העמותות, התש"ם-1980. על פי תקנונה מטרותיה העיקריות הן: להחזיק, לקיים ולנהל את המוסד הידוע בשם "מכללת בית ברל" כמוסד להשכלה גבוהה, על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, על רכוש, חובותיו וזכויותיו ועל סגל עובדיו ולהבטיח בו את החופש האקדמי.

במועד הביקורת היתה המכללה מוסד להשכלה גבוהה שהוסמך להעניק את התואר המוסד הגדול ביותר בארץ להכשרת מורים במערכת החינוך. בשנת הלימודים התשנ"ד למדו בה כ-5,300 תלמידים, וכ-1,700 מהם הוכשרו להוראה בבית הספר לחינוך.

החל בשנת 1981 פועלת המכללה כמוסד להכשרת מורים המקבל הקצבות מהמשרד. כאמור, עד 1990 היה הניהול הכספי של המכללה בידי הקרן, ולא היתה הפרדה כספית וניהולית בין הקרן לבין המכללה. בשנת 1988 היה למכללה גירעון כספי של 2.4 מיליון ש"ח, ובסוף 1989 הוא הגיע ל-8 מיליון ש"ח. בשנת 1988 חתמה המכללה על ערבות לטובת הקרן להבטחת חובותיה של הקרן, ושיעבודה לשם כך, בשיעבוד קבוע לבנק, את כל הכספים, שתהיה זכאית לקבל מהמשרד.

**לדעת משרד מבקר המדינה, משרד האוצר והמשרד לא היו צריכים לאפשר למכללה לשעבד לבנק את הכספים שמוקצבים לה לפעולותיה השוטפות כדי לערוב לחובותיה של הקרן.**

בשנת 1990 לא העבירה המכללה את ניכויי המס במועד. שלטונות המס הטילו עליה קנסות (בשנת 1989 - 1.6 מיליון ש"ח). היא גם לא העבירה תשלומים למבטחים ולקופות הגמל של העובדים. נוכח הדרדרות במצב המכללה, בספטמבר אותה שנה, מינתה המכללה למנכ"ל את המנהל האקדמי של המוסד, במקומו של מנכ"ל הקרן. צעד זה נעשה בלא התייעצות עם הנהלת הקרן ובאורח חד-צדדי. המשבר הגיע לשיאו כאשר הודיעו המורים במכללה על השבתה, אם לא תשולם להם משכורת נובמבר 1990. בעקבות זאת פנתה המכללה אל המשרד בבקשה לסיוע. המשרד התנה את הסיוע בהכנת תכנית הבראה, בהתייעלות ובהפרדה בין הקרן למכללה והפיכת המכללה לגוף עצמאי על ידי הגדרה מחדש של הקשרים ביניהן.

**תכנית ההבראה**

1. תכנית ההבראה של המכללה קדמה לתכנית ההבראה של הקרן. היא הוכנה בסוף 1990 בידי הנהלת המכללה, וביצועה אושר זמן קצר לאחר מכן בידי המשרד ומשרד האוצר. להלן עיקרי תכנית ההבראה של המכללה:

(א) הפרדה מוחלטת של כוח אדם, פעילויות ונכסים בין הקרן למכללה וחתימת חוזה המסדיר את מערכת הקשרים ביניהן. (ב) עדכון בסיס התקצוב של המשרד. (ג) צמצום בכוח אדם על ידי הפסקת העסקתם של פנסיונרים למעט מקרים חריגים, הוצאת עובדים לפרישה מוקדמת, קיצוץ שעות במשרות מסוימות וקיצוץ בהטבות שכר (עלויות כוח האדם של המכללה היו גדולות מהמתחייב מהתקנים שנקבעו בידי המשרד). (ד) הקמת מערכת שליטה ובקרה ממוכנת. (ה) הכנת תקציב מפורט. (ו) הדבקת הפיגור בהכנת הדוחות הכספיים. (ז) קביעת נהלי עבודה מסודרים אשר יאפשרו שליטה של ההנהלה על מערך הכספים. (ח) המרת התחייבויות לזמן קצר בריבית גבוהה בהתחייבויות ארוכות מועד בריבית נמוכה יותר, בסיועו של המשרד.

המשרד קיבל עליו לסייע בגיבוש הסדרים עם גורמי חוץ, כגון שלטונות המס וקרנות הגמל וכן במימון ביניים על ידי הקדמת תשלומים ומתן מקדמה על חשבון כספי התמיכה שהמכללה זכאית להם. כמו כן תמך המשרד במתן הקצבות מיוחדות לתכנית ההבראה בסך של כ-1.23 מיליון ש"ח (מזה 0.5 מיליון ש"ח להשלמת פיצויי פרישה למפוטרים, 0.39 מיליון ש"ח בעבור הפרשי שכר לשנת 1990 בגין עדכון משכורות, ו-0.34 מיליון ש"ח בעבור הפרשים של דמי שכירות בעד שנים קודמות). המשרד מינה ועדת מעקב לביצוע תכנית ההבראה, ושני עובדים בכירים במשרד היו חברים בה. על הוועדה הוטל לדווח בכתב אחת לחודש למנכ"ל המשרד על ביצוע תכנית ההבראה.

2. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה:

(א) בתחילת דרכה, בשנות השבעים, תפקדה המכללה כמכללה אזורית ללימודים כלליים, בלא כל קשר למשרד או להכשרת מורים. באותן שנים היתה המכללה מסגרת משנית בתוך הקרן, בלא מערכת ארגונית או כספית משלה. כאמור, החל בשנת 1981 פועלת המכללה כמוסד להכשרת מורים המקבל הקצבות מהמשרד, ומאז החל תהליך של הפרדה ארגונית וכספית בין הקרן למכללה. הממשלה היא שדרשה את ההפרדה, בשנת 1984, כתנאי לפתיחת עוד מסלולים במכללה להשכלה גבוהה, נוסף על אלו שכבר אושרו בשנת 1981. הממשלה דרשה להפריד בין הקרן למכללה, כיוון שהקרן היא חברה בשליטת מפלגה, ואין לה "אפיון ציבורי-כללי". ב-1984

הודיעה הנהלת המכללה למשרד על ביצוע הפרדה כספית וארגונית בינה לבין הקרן, ועל סמך הודעה זו אישרה הממשלה סופית את המסלולים הנוספים.

**מתברר, שב-1984 לא נעשתה הפרדה. אמנם לקרן ולמכללה היו חשבונות בנק, ספרי חשבונות ודוחות כספיים נפרדים, אולם זכויות החתימה בחשבון הבנק של הקרן והמכללה היו בידי אותם מנהלים; וכאמור, הכנסות המכללה שועבדו כערבות לחובות הקרן.**

עם ביצוע תכנית ההבראה, בראשית שנות התשעים, נבחרו הנהלות נפרדות לקרן ולמכללה, אולם נציגי הקרן הם רוב בקרב הנהלת המכללה (חמישה נציגים מתוך תשעה). מנכ"ל המכללה צורף להנהלת הקרן. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הודיעו הנהלות הקרן והמכללה, כי נציגי הקרן אינם מפעילים את סמכותם ואינם מתערבים בענייני המכללה. לדבריהם, יש להנהלת המכללה עצמאות מלאה, בייחוד בנושאים אקדמיים ומקצועיים.

(ב) במסגרת ההסדרים לביצוע הפרדה בין פעולות הקרן לבין פעולות המכללה נקבע: כל צד ישלם את הוצאותיו הישירות; ייחתם חוזה שכירות, שיעגן, בין היתר, את הבעלות של הקרן על כל הנכסים בקמפוס של בית ברל.

ביולי 1983 נחתם חוזה שכירות בין הקרן לבין המכללה בדבר המבנים שבשימוש המכללה (להלן - החוזה הראשון). על פי החוזה הוענקה למכללה זכות שימוש במבנים המיועדים לה לתקופה של עשר שנים פחות חודש, דהיינו עד אמצע שנת 1993. בחוזה נקבע, כי המכללה תשלם עבור זכות השימוש במבנים שנבנו מכספי תרומות 0.25 דולר אמריקני למ"ר לחודש. התשלום בעד זכות השימוש במבנים אחרים יהיה דולר אחד למ"ר לחודש. מבנים ומתקנים שהקרן תבנה בכספי תרומות או הקצבות ממשלתיות ואחרות שמוענקות למכללה לצורך בנייה ופיתוח, יועמדו לשימוש המכללה לתקופה של עשר שנים פחות חודש ממועד השלמתם. בגין השימוש במבנים אלה המכללה לא תצטרך לשאת בתשלומי שכר דירה; על פי ההסכם, התשלומים היו עבור הוצאות גינון, כבישים, שמירה, ביטחון וחנייה.

(ג) במסגרת ההסדרים של תכנית ההבראה, נחתם בפברואר 1991, קודם שפג תוקפו של החוזה הראשון, חוזה חדש (החוזה השני), שתחולתו מ-1.9.90 עד 31.8.91. בחוזה צוין כי המכללה אינה דייר מוגן בנכס, אלא בת רשות גרידא שרשותה נתונה לביטול. לפי החוזה, עבור שימוש במבנים שנבנו במימון של המשרד או תרומות שניתנו עבור המכללה בעשר השנים האחרונות, תשלם המכללה לקרן 2.5 דולר למ"ר, וזאת לתקופה של עשר השנים שמתום בניית המבנה. לאחר תקופה זו תשלם המכללה לקרן עבור השימוש במבנים אלה 5 דולר בחודש למ"ר. תשלום המכללה עבור זכות השימוש במבנים אחרים הועלה ל-5 דולר בחודש למ"ר. עוד נקבע בחוזה, כי ישולם בנפרד עבור שטחי חנייה וגינון. בחוזה נקבע כי התשלומים על פיו לא יפחתו מ-1.5 מיליון ש"ח, וסכום זה יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן הידוע ביום 1.9.90. בחוזה נקבע שהוצאות על תחזוקה ושיפוצים בשטחים שבשימוש המכללה ייעשו בידי המכללה ועל אחריותה. לאחר מכן נחתמו שני חוזים נוספים (החוזה השלישי והרביעי).

באפריל 1994, עוד בטרם פג תוקפו של החוזה הרביעי, נחתם חוזה שכירות חדש (החוזה החמישי), לתקופה של 5 שנים עם אופציה להארכה. דמי השכירות שנקבעו היו 242,500 ש"ח בחודש, לא כולל מע"מ, צמודים למדד המחירים לצרכן מחודש פברואר 1994. בהסכם נקבע, כי "בכל מקרה של סיום השכירות לפני תום תקופת השכירות עקב הפרת החוזה על ידי השוכר המזכה את המשכיר בזכות להפסקת ההסכם, או מכל סיבה אחרת שארעה בלא שהמשכיר הסכים בכתב ומראש, ישלם השוכר את דמי השכירות ואת שאר החיובים הכספיים אשר חלים עליו כשוכר על פי הוראות הסכם זה, ואשר ייווצרו עד למועד סיום תקופת השכירות כאילו המשיך להחזיק במושכר ולהשתמש בו. הסכומים האמורים ייחשבו כפיצויים מוסכמים". על פי ההסכם,

נתנה הקרן למכללה הרשאה לבנות על 3,000 מ"ר בשטחים שיוקצו על פי החלטת הקרן. (העלות המשוערת של תוספת הבנייה היא 15 מיליון ש"ח, מהם 9 מיליון ש"ח הקצבות המשרד והיתרה מכספי תרומות ומתקציב המכללה). בכפוף שעלויות הבנייה ישולמו בידי המכללה, היא תהיה פטורה מתשלום שכר דירה לתקופות שנקבעו בהסכם (חמש שנים לגבי מקצת המבנים ועשר שנים לגבי האחרים). לאחר תום תקופת הפטור תשלם המכללה בעד שטחי המבנים דמי שכירות בשיעור שיהיה נהוג באותה עת בשוק החופשי לגבי שטחי שכירות דומים, כפי שייקבעו בידי שמאי אובייקטיבי. כמו כן עוגנו בהסכם שיעורי ההשתתפות של המכללה בהוצאות עבור שירותים. במהלך שנת 1993 החלה המכללה בהשקעותיה בשטח המושכר, והתקשרה בשלושה חוזים להקמת המבנים הדרושים. על פי סעיף 17.6 לחוזה השכירות "לצדדים הזכות לדרוש תיקון שכר הדירה במועדים 1.4.95 ו-1.4.98" בתיאום בין שמאי מחוזי ונציג הבעלים. אם לא תהיה הסכמה יישאר שכר הדירה כפי שהוא.

### **שינויים תכופים בתנאי השכירות עוד בטרם פג החוזה שבתוקף, גרמו להוצאה מיותרת ולהרעה בתנאי השכירות.**

(ד) ההסכמה שהבעלות על כל המבנים שבשטח הקמפוס תהיה בידי הקרן מעלה כמה שאלות בדבר הכספים שהמשרד העביר למכללה במהלך השנים לבנייה ולשיפוצים של מבנים. סך כל הכספים שהמשרד הקצה למכללה לבנייה ולשיפוצים עד לסוף 1991 הגיע ל-7.6 מיליון ש"ח בערכים נומינליים (לא היה אפשר לקבל את הסכום בערכו הריאלי, דהיינו בהצמדה למדד המחירים לצרכן, לא מהקרן ולא מהמשרד). ההשתתפויות וההקצבות של המשרד לבנייה הועברו למעשה לקרן ונכללו בדוחותיה הכספיים במסגרת ההון העצמי שלה. כאמור, נמשכת הבנייה במימון המשרד והמכללה.

סגן החשב הכללי הודיע למנכ"ל המכללה במכתב מ-4.6.91, שיש להביא לידי פתרון משיביע רצון כמה עניינים, ובהם את עניין העברות הכספיים לשיפוץ מבנים למכללה ורישום הכספים בספרי הקרן כחלק מההון העצמי שלה. הוא ציין ש"יש להביא למצב שכל העברות הכספיים שהמשרד העביר למכללה או לגופים שלובים יירשמו כנכסי המכללה ובגינם לא ישולם שכר דירה".

**מתברר, כי על אף הודעת סגן החשב הכללי סוכם בין הקרן לבין המכללה שהנכסים יהיו בבעלות הקרן. לדעת משרד מבקר המדינה, המשרד, שמימן חלק נכבד של המבנים שהוקמו ושל שיפוצים יסודיים שנעשו בהם, היה צריך להבטיח בהסדר חוזי שלא יהיה ניתן לשנות את יעוד המבנים ולעשות בהם כל עסקה בלא הסכמת המדינה. כבר בעבר התריע מבקר המדינה על הצורך בהבטחת זכויות המדינה במבנים שהוקמו בכספה (לדוגמה, ראה דוח שנתי 34, עמ' 259).**

(ה) במסגרת הסדרת הקשרים בין המכללה לבין הקרן, רכשה המכללה מהקרן ספרים (להלן - הספרייה) בסך של 5 מיליון ש"ח. הערכת הספרים נעשתה בידי שמאי לפי ערך כינון (כאילו כל הספרים הם חדשים) ועל פי שווי של 20 דולר לספר. מספר הספרים נקבע לפי אומדן שעשתה הקרן. התמורה עבור הספרים הופחתה ל-4.95 מיליון ש"ח ונפרעה בתחילת 1994.

**רכישת הספרים מהקרן, שקנתה אותם בהתאם למטרותיה ושהחזקתם והטיפול בהם עולים כסף רב, גרמה להוצאה כספית גדולה למכללה שלא לצורך, בשעה שמצבה הכספי היה קשה מאוד, והיתה זקוקה לקבל סיוע מהמשרד.**

(ו) מ-1.1.91, עם ביצוע ההפרדה, הועברו למכללה עובדים מהקרן, שמלוא זכויותיהם באחריות הקרן, ואשר נתנו שירותים גם למכללה. העברת העובדים נעשתה אף על פי שלא נמצאה להם תעסוקה במכללה. המכללה קיבלה עליה לשמור על מלוא זכויותיהם ("לרבות בגין

שכר, פנסיה, פיצויים, קרנות השתלמות ונלוות נוספות"). על פי החוזה העבירה הקרן למכללה רק את הסכומים שהופקדו בקרנות גמל ופיצויים עבור אותם עובדים. במסגרת תכנית ההבראה פיטרה המכללה את רוב העובדים, ועם פיטוריהם שילמה להם את הכספים שהיו מגיעים להם על פי חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963. נוסף על כך שולמו להם עוד פיצויי פרישה בשיעור של 50%, מהכספים שנתקבלו מהמשרד למטרת השלמת פיצויים לכלל עובדי המכללה המפוטרים. כמו כן שולמו להם דמי הודעה מוקדמת לפיטורים, דמי הסתגלות וכו', מאמצעיה הכספיים של המכללה ומהקצבות המשרד. לדברי המשרד מעוגנים תשלומים אלה בהסדרים מיוחדים הנוגעים לעובדים שפוטרו מחמת צמצומים.

(ז) על פי הדיווח של המשרד למשרד האוצר ביוני 1992, במסגרת יישום תכנית ההבראה עודכן בסיס התקציב של המכללה, קוצץ כוח האדם המינהלי בכ-50 משרות וכוח האדם האקדמי בכ-15 משרות, חל שיפור במערכות השליטה והבקרה התקציבית, והוכנו דוחות כספיים לתקופות קודמות.

בעקבות יישום תכנית ההבראה במכללה החלה להסתמן תפנית חיובית בתפקודה ובמצבה הכספי. היא החלה לצבור עודף בחשבון השוטף. עודף זה הגיע בשנת 1993 לכ-3.9 מיליון ש"ח. עם זאת הגירעון המצטבר הוא עדיין גדול, בשל רכישת הספרייה.



**הפרק זן במערכת הקשרים בין קרן ברל כצנלסון לבין מכללת בית ברל, שהיא המוסד הגדול ביותר בארץ להכשרת מורים במערכת החינוך. הקרן היא בעלת המבנים והמגרשים בבית ברל והיא גם בעלת השליטה במכללה.**

משנת 1981 הוסמכה המכללה להעניק תואר בוגר בהוראה והיא מקבלת הקצבות ממשרד החינוך, התרבות והספורט. מתן ההיתר לפתיחת מוסד להשכלה גבוהה הותנה בביצוע הפרדה כספית וארגונית בין הקרן לבין המכללה. ממצאי הביקורת העלו, כי לא הוקפד על ביצוע הפרדה מלאה ביניהן. בסוף שנות השמונים נקלעו הקרן והמכללה למשבר כספי קשה, ורק לאחר יישום תכניות הבראה בשנת 1991 נעשתה ההפרדה ביניהן, והן נחלצו מן המשבר.

המשרד העביר כספים לבניית מבנים ולביצוע שיפוצים יסודיים במבנים השייכים לקרן, בלי להבטיח את זכויות המדינה באותם מבנים ובלי שיימצא הסדר שלפיו לא יהיה על המכללה לשלם דמי שכירות בעד אותם מבנים במשך תקופה של יותר מעשר שנים. מבקר המדינה כבר עמד בעבר על הצורך בהבטחת זכויות המדינה במבנים שעלות בנייתם מומנה כולה או בחלקה מתקציב המדינה.

המכללה רכשה ספרים מהקרן תמורת כ-5 מיליון ש"ח. הרכישה גרמה להוצאה כספית גדולה שלא לצורך, בשעה שמצבה הכספי של המכללה היה קשה מאוד וכשהיא נזקקה לסיועו של המשרד.

משרד מבקר המדינה התריע על כך שבמסגרת תכנית ההבראה הועברו למכללה עובדים מהקרן. רבים מעובדים אלה פוטרו מיד לאחר קבלתם, והיה על המכללה להשלים את מענקי הפרישה ששולמו להם. מקצת כספים אלה שולמו מכספי המשרד.