

פעולות ביקורת

נבדקו פעולות "העמותה לאירועי שנת החמישים למדינת ישראל". בעיקר נבדקו סדרי ההתקשרויות של העמותה עם מפיקים שונים ופיקוח העמותה על התקשרויות מפיקי האירועים עם צדדים שלישיים.

בגנזך המדינה, בתשע רשויות מקומיות ובשלוש מועצות דתיות נבדקו הקמתם של ארכיונים היסטוריים והשימור של חומר ארכיוני.

העמותה לאירועי שנת החמישים למדינת ישראל

ב- 22.11.96 החליטה הממשלה כי "מדינת ישראל תציין חמישים לכינונה ... אירועי היובל יתוכננו ויבוצעו באחריות ממשלת ישראל באמצעות משרד ראש הממשלה ... משרד ראש הממשלה, באישור ראש הממשלה, יקים עמותה ציבורית, שבה לנציגי הממשלה לא יהיה רוב, ואשר תפעל לארגון האירועים וביצועם".

האחריות לארגון אירועי היובל הוטלה על "העמותה לאירועי שנת החמישים למדינת ישראל" (להלן - העמותה). מטרותיה העיקריות של העמותה היו "לתכנן, לרכז, לארגן, ולבצע אירועים לשנת החמישים לעצמאות מדינת ישראל ... לתאם בין כל הגופים הממשלתיים והציבוריים המשתתפים בארגון החגיגות".

בחדשים מאי-אוקטובר 1998, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פעולות העמותה¹. נבדקו בעיקר עניינים אלה: שלבי ההיערכות לביצוע האירועים; סדרי ההתקשרויות של העמותה עם מפיקים שונים; פיקוח העמותה על התקשרויות של מפיקי האירועים עם צדדים שלישיים; פיקוח העמותה על תשלומיה למפיקים ועל תשלומי המפיקים לצדדים שלישיים; והמבחנים שעל פיהם תמכה העמותה בגופים שיזמו וערכו אירועים לכבוד שנת היובל.

הבדיקה נעשתה במשרדי העמותה בתל אביב, ובירורי השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה וכן עם מקצת מהמפיקים. משרד מבקר המדינה עדיין בודק היבטים נוספים בפעולותיה של עמותת היובל ואת טיפולה בכמה אירועים לציון יובל לישראל.

ההיערכות לציון שנת היובל

בדיקת ההיערכות לציון שנת היובל למדינה וביצוע ההחלטות שקיבלה הממשלה בעניין זה העלתה את הממצאים הבאים:

1 בסוף 1978 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "אירועי שנת השלושים למדינת ישראל", וממצאיה פורסמו ברוח שנתי 29, עמ' 211.

1. (א) עוד בספטמבר 1992 החליטה ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים (להלן – ועדת השרים) להטיל על מרכז ההסברה להגיש "הצעת תכנית ראשונית לציון חמישים שנה למדינת ישראל". בנובמבר אותה שנה פרסם מרכז ההסברה חוברת בנושא אירועי היובל, והצביע על הצורך להכין הצעת תקציב כוללת לאירועים. הצעת התקציב הוכנה רק כעבור כחמש שנים – באוקטובר 1997. יצוין, שכמה מן הרעיונות שהועלו בחוברת של מרכז ההסברה הוצאו לבסוף מן הכוח אל הפועל.

(ב) באוגוסט 1995 החליטה ועדת השרים להקים עמותה "לארגון אירועי שנת ה- 50 למדינת ישראל", והעמותה הוקמה בנובמבר אותה שנה.

(ג) בפברואר 1996 החליטה ועדת השרים להקים ועדת היגוי בהשתתפות נציגים בכירים של משרדי ממשלה "במטרה לארגן את חגיגות שנת ה- 50 למדינת ישראל ולעצב את תכניהם של האירועים". ועדת ההיגוי לא הוקמה.

2. (א) בספטמבר 1996 החליטה הממשלה "להקים מועצה ציבורית לציון 50 שנה למדינת ישראל" (להלן – המועצה הציבורית), ובה כ- 70 חברים ובכללם נשיא המדינה, ראש הממשלה, שרים ואישי ציבור. אחד מתפקידי המועצה הציבורית היה "לדון בתכניות לציון 50 שנה למדינת ישראל שמציעה ממשלת ישראל ולאשרן".

המועצה הציבורית התכנסה לשיבתה הראשונה באפריל 1997.

(ב) בשיבתה בנובמבר 1996 חזרה הממשלה והחליטה כי "מדינת ישראל תציין חמישים שנה לכינונה". הממשלה גם חזרה וקבעה מבנה ארגוני לקיום החגיגות. בין היתר החליטה הממשלה כי "אירועי היובל יתוכננו ויבוצעו באחריות ממשלת ישראל באמצעות משרד ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים. לצורך קביעת תכנית האירועים, תסתייע הממשלה במועצה הציבורית. ראש הממשלה, באישור ועדת השרים, ימנה את המועצה ויקבע את העומד בראשה ... מספר חברי המועצה לא יעלה על 30".

עוד החליטה הממשלה להקים ועדת היגוי שחבריה יהיו מנכ"לים של תשעה משרדי ממשלה ואישי ציבור. בהחלטה נקבע ש"כפוף להחלטות ועדת השרים, ועדת ההיגוי תישא באחריות הכוללת לגיבוש תכניות מפורטות לאירועי היובל, לתקצובן, לביצוען ולהסדרי בקרה ופיקוח נאותים". הוועדה האמורה לא הוקמה.

(ג) בדיונים שהתקיימו בראשית 1997, בהשתתפות ראש הממשלה, בנימין נתניהו; שר האוצר, דן מרידור; ושר התיירות, משה קצב, הוחלט שמסגרת התקציב לאירועים תהיה 250 מיליון ש"ח, מהם 50 מיליון ש"ח לשנת 1997 ו- 200 מיליון ש"ח לשנת 1998.

בישיבת ועדת השרים באוגוסט 1997 הודיע יו"ר ועדת השרים על החלטה לקצץ כ- 60% מהתקציב המתוכנן. עוד הודיע היו"ר שהמסגרת הסופית של התקציב טרם נקבעה.

(ד) בינואר 1997 נבחר מנכ"ל לעמותה (להלן – מנכ"ל א'). מנכ"ל א', אמרגן במקצועו, ראה בעמותה "מפיקת על", ולכן התכוון שהיא תתכנן את האירועים ותפקח על הפקתם. מאחר שבתקופת כהונתו לא אושר תקציב לעמותה, לא הצליח מנכ"ל א' לקדם את תכניותיו, והוא התפטר מתפקידו בספטמבר אותה שנה. בתקופת כהונתו של מנכ"ל א' לא נחתמו חוזים והתקשרויות לביצוע אירועים.

3. באוקטובר 1997 החליטה הממשלה ש"השר לשעבר מר יצחק מודעי יהיה אחראי בלעדי מטעם הממשלה לתכנון וביצוע האירועים בישראל ובעולם ... מודעי יקבל את האחריות המלאה לאירועי שנת היובל ביום 2.11.97". יצחק מודעי ז"ל שינה את תפיסת העבודה של העמותה

שקבע קודמו. בתקופת כהונתו תפקדה העמותה כמטה, ושכרה קבלני משנה שיפיקו את האירועים.

בינואר 1998 התפטר יצחק מודעי מתפקידו. בתקופת כהונתו הקצרה (נובמבר 1997-ינואר 1998) הוא השלים את תכנון מרבית האירועים, והממשלה אישרה אותם ואת תקציב העמותה. בהנחייתו חתמה העמותה על חוזים עם מפיקים לביצוע האירועים.

4. בפברואר 1998 מינתה הממשלה מנכ"ל חדש לעמותה (להלן - המנכ"ל). המנכ"ל שילב בפעילות העמותה את שתי הגישות של קודמיו: מסירת עבודות הפקה למפיקים חיצוניים והפקה עצמית של אירועים.

בישיבתה במאוס אותה שנה אישרה הממשלה רשימת אירועים מעודכנת לשנת היובל, כללה 81 אירועים. פעילות העמותה התחלקה לארבעה תחומים, כדלקמן: (א) פיקוח על שני האירועים הגדולים של שנת היובל ("פעמוני היובל" ו"תערוכת היובל"), שהופקו בידי קבלני משנה; (ב) הפקת אירועים באופן עצמאי, ובראשם "שיירת היובל"; (ג) תקצוב אירועים – תמיכה באירועים שהופקו בידי גופים אחרים; (ד) פעילויות אחרות.

תקציב אירועי שנת היובל

באוקטובר 1997 קבעה הממשלה לראשונה את תקציב העמותה, כדלקמן: "תקציב אירועי שנת היובל יעמוד על סך 120 מיליון ש"ח, שממנו סך 50 מיליון ש"ח יהיה מתוך תקציב המדינה לשנת 1997 והיתרה בסך 70 מיליון ש"ח מתקציב המדינה לשנת 1998". בישיבתה במאוס 1998 אישרה הממשלה לעמותה "לנייד כספים מסעיף אחד למשנהו במסגרת התקציב הכולל שאושר לעמותה".

מנתוני העמותה עולה כי תקציב אירועי היובל, מעודכן ל-31.12.98, היה כ-124 מיליון ש"ח. מסכום זה הוצאו עד אותו מועד כ-121 מיליון ש"ח. להלן, בעמוד הבא, פירוט של ביצוע התקציב לאירועי שנת היובל, על פי נתוני העמותה, ממיון לפי ארבעת תחומי הפעילות של העמותה.

סדרי ההתקשרות עם מפיקים

העמותה היתה אחראית לעשרות אירועים, ולשם הפקתם היא התקשרה עם גופים חיצוניים (להלן - המפיקים). נוהל ההתקשרויות של העמותה (להלן - הנוהל) קובע, שעל העמותה "להתקשר בחוזים, לאחר הליך של קבלת הצעות ... ההזמנה להציע הצעות במכרז סגור תעשה על ידי פנייה למספר מציעים ... ובלבד שהפניה תהיה לשלושה מציעים לפחות".

עוד קובע הנוהל שהעמותה תנהל ספר מכרזים והזמנות להצעות מחירים, בו יירשמו בין היתר פרטים אלה: מהות המכרז, שמות המציעים, מספר ההצעות והחלטות ועדת ההתקשרויות; "לכל מכרז יוכן (במידת האפשר) אומדן הוצאות ... תועדף ההצעה הטובה ביותר המעניקה את מרב היתרונות לעמותה".

משרד מבקר המדינה בדק את דרך ההתקשרות של העמותה עם מפיקים בכל אחד מארבעת תחומי הפעילות שלה.

שיירת היובל

"שיירת היובל" (להלן - השיירה) היתה מסע הופעות חגיגי ברחבי ישראל, שמטרתו, לפי הנאמר במסמכי העמותה, "הבאת מופע היובל לעיירות פיתוח". יום פעילות בכל יישוב כלל

ביצוע תקציב אירועי שנת היובל (באלפי ש"ח)

תשלומים לקבלני משנה	
30,401	תערוכת היובל
<u>21,943</u>	פעמוני היובל
52,344	ס"ה
	הפקה עצמית
7,768	שיירת היובל
1,609	סלסולי היובל
1,990	חוגגים יובל יומיים
<u>692</u>	יחד בשבועות
12,059	ס"ה
תקצוב אירועים שארגנו גופים אחרים	
24,771	תמיכות
	פעילויות אחרות
10,648	הוצאות הנהלה וכלליות*
4,855	עמותה בארה"ב**
5,612	פרסום ויחסי ציבור
3,736	פרויקט טלוויזיה
3,951	תערוכת אקספו***
1,609	העברות למשרד החוץ****
721	ועידת ראש הממשלה
348	קטלוג
31,480	ס"ה
120,654	ס"ה כללי

* כולל משכורות ושכר טרחת עורך דין.

** העמותה בארה"ב עדיין בבדיקה.

*** תערוכה בין-לאומית שהתקיימה בליסבון שבפורטוגל. הביתן של ישראל בתערוכה עמד בסימן 50 שנה למדינת ישראל.

ב- 27.8.98 התקיים יום ישראל בתערוכה.

**** ראו הפרק על פעולות הסברה של משרד החוץ.

"בשעות הבוקר של יום הביקור ביישוב קבלת פנים וכניסת שיירת היובל ליישוב, בשעות אחר הצהריים הפעלה ופעילות קהילתית במגרש המרכזי ובשעות הערב מופעי במה". השיירה עברה ב- 27 ערי פיתוח.

1. (א) העמותה מסרה למשרד מבקר המדינה שהרעיון להפקת פרויקט השיירה היה שלה, והיא פנתה למפיק (להלן - מפיק א') שלדבריה הוא "מומחה מקצועי" בבקשה לגבש את הרעיון ולהכין הצעת תקציב. בפברואר 1998 שלח מפיק א' לעמותה הצעה להפיק את פרויקט השיירה תמורת שכר של 230,000 ש"ח.

הפקת פרויקט השיירה נדונה בישיבת הוועד המנהל של העמותה ב- 2.3.98. המנכ"ל המליץ על מפי' א' וביקש את אישור הוועד המנהל לבחירתו. בישיבה הוחלט לבקש הצעות להפקת הפרויקט מכמה מפיקים נוספים.

(ב) ביום 3.3.98 פנתה העמותה לארבעה מפיקים, ובהם מפי' א', וביקשה מהם להגיש לה בתוך חמישה ימים הצעות בדבר שכר להפקת פרויקט השיירה. העמותה קיבלה הצעות משלושה מפיקים: מפי' א' הציע - 65,000 דולר, מפי' ב' - 40,500 דולר, ומפי' ג' - 74,000 דולר.

בהצעתו של מפי' ב', שהוגשה ב- 5.3.98, נכתב שהמחיר כולל "ישיבות ההכנה, ההפקה וההוצאה לפועל של כל אחד מהאירועים". ב- 10.3.98 הגיש מפי' ב' הצעה מתוקנת, ובה נכללה דרישה לתשלום נוסף עבור נסיעות הכנה. בתחשיב שעשתה העמותה על סמך דרישה זו הסתכמה הצעתו המתוקנת של מפי' ב' ב- 70,200 דולר, וכבר לא היתה ההצעה הזולה ביותר.

מפי' ב' מסר למשרד מבקר המדינה שהוא ביקש "תשלום נוסף בעבור נסיעות הכנה" מאחר שהעמותה דרשה ממנו שש נסיעות מקדימות לכל עיר. נמצא, שהעמותה לא פנתה אל המציעים האחרים והבהירה להם שההצעה צריכה לכלול גם את מחיר הנסיעות האמורות. לדעת משרד מבקר המדינה, העמותה לא נהגה באופן שוויוני כלפי המשתתפים במכרז, מאחר שלא מסרה לכולם את המידע האמור.

(ג) ביום 10.3.98 הציגה העמותה לפני ועדת ההתקשרויות את שלוש ההצעות, כולל ההצעה ה"מתוקנת" של מפי' ב'. הוועדה החליטה להתקשר עם מפי' א'.

הביקורת העלתה, כי עוד לפני פרסום המכרז באה העמותה בדברים בנושא האמור עם מפי' א'; הוא ידע במדויק מה הן דרישותיה, ומה היקף הפעילות הנדרשת, וכבר הציע לה תכנית פעולה שהתאימה לדרישותיה ואף דן עמה בתכנית זו. לעומת זאת, לרשות המציעים האחרים העמידה העמותה חמישה ימים בלבד. זאת ועוד, תכנית הפעולה של מפי' א', שהוגשה עוד לפני פרסום המכרז וכללה גם את שכר טרחתו, השביעה את רצון העמותה והיא אף ביקשה את אישור הוועד המנהל להעסיק אותו ללא מכרז.² בנסיבות אלה היה למפי' א' יתרון בולט על פני שאר המתמודדים במכרז.

2. ביום 27.5.98 חתמה העמותה עם מפי' א' על חוזה להפקת פרויקט השיירה. המפי' העניק לעמותה הנחה בשכר שביקש בהצעת המחיר, ובחווזה נקבע ששכרו יהיה 264,000 ש"ח (61,000 דולר בתוספת מע"מ). לפי מידע שנמסר מטעם העמותה בישיבת ועדת ההתקשרויות שבה אושרה ההתקשרות עם מפי' א', כוללת הצעת המחיר את כל הוצאותיו של מפי' א'. מתברר, שנוסף על שכר הטרחה כלולות בחווזה עם מפי' א' גם הוצאות שלו בסך 110,000 ש"ח: 38,000 ש"ח - הוצאות על רכב מפי' ומפי' בפועל; ו- 72,000 ש"ח - הוצאות משרד הפקה. לפי השער היציג של הדולר במועד חתימת החווזה, הסתכמה התוספת לשכרו ב- 29,700 דולר. יוצא אפוא ששכרו של מפי' א', הגיע לסכום של 90,700 דולר, שהיה גבוה מזה שהציעו שני המפיקים האחרים שהגישו את הצעותיהם לעמותה.

2 בעניין זה, ראו גם דוח שנתי 48, עמ' 270.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 כתב רואה החשבון של העמותה "כי שגתה העמותה בהתירה למפיק [א'] כיסוי הוצאות מעבר להצעת השכר שהגיש, כפי שאושרה בוועדת ההתקשרויות".

מפגן פעמוני היובל

1. במאי 1997 אישרה ועדת ההתקשרויות התקשרות בין העמותה לבין מפיק (להלן – מפיק ד') שנבחר לתפעל את "מפגן תולדות המדינה", שאמור היה להתקיים ברמת גן. נקבע, שלמפיק ד' ישולם שכר כולל של 80,000 דולר. בסוף 1997 החליט יצחק מודעי המנוח להעביר את המפגן לירושלים. שמו של המפגן הוסב ל"מפגן פעמוני היובל" (להלן – המפגן), והוא התקיים ב-30.4.98.

יצחק מודעי המנוח רצה שמפיק ד' יפיק את המפגן, ולא יהיה רק מנהל האתר המתפעל אותו. הוא פנה אל ועדת ההתקשרויות וביקש ממנה לאשר ללא מכרז שינויים בהתקשרות עם מפיק ד' והגדלת שכרו ל-200,000 דולר. הוא הסביר, שהפטור ממכרז נדרש בשל קוצר הזמן.

הוועדה אישרה את הבקשה והיא הועברה לאישור האסיפה הכללית. בדיון שקיימה האסיפה הכללית ב-22.12.97 הוחלט לבקש חוות דעת משפטית על השינוי באופי ההתקשרות.

נמצא, כי טרם שנתקבלה חוות הדעת המשפטית, כבר חזרה ועדת ההתקשרויות ואישרה את הבקשה לשנות את אופי ההתקשרות עם מפיק ד' בלא מכרז. עוד נמצא, שההתקשרות עם מפיק ד' נעשתה בלא שהעמותה דאגה לקבל חוות דעת מקצועית בדבר כישורי המפיק לביצוע התפקיד בהיקפו החדש ובלא שבדקה את הסבירות של עלות שכרו.

2. בחוזה שנחתם עם מפיק ד' ב-31.12.97 הוא הוגדר "קבלן עצמאי", והוא קיבל עליו "להפיק, לארגן ולנהל את המפגן ולמלא את כל הפעולות הנדרשות לצורך הפקת המפגן במלואו". בחוזה נקבע, שהתקציב שיועמד לרשותו להפקת המפגן יועמד "על סך השווה בשקלים ל-4 מיליון דולר; היה ותהיינה הוצאות נוספות מסוימות יועמד לרשות ההפקה תקציב נוסף בשקלים שלא יעלה על 800,000 דולר". בסכומים אלה נכלל גם: שכרו של המפיק - 200,000 דולר; הוצאות מינהליות - 110,000 דולר; הוצאות בלתי צפויות - 100,000 דולר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-17.12.98 הסביר מפיק ד' שלפני העמותה היתה הצעת מחיר של צוות זר להפקת המפגן, והוא ויצחק מודעי גזרו מהצעה זו את תקציב המפגן בירושלים, לאחר שהתייעצו עם מומחים.

מתברר, שבידי העמותה אין תחשיב שממנו אפשר ללמוד כיצד נקבע תקציב המפגן. במשרדי העמותה גם לא נמצאה הצעת התקציב של הצוות הזר ולא פרוטוקולים של התייעצויות עם מומחים. לדעת משרד מבקר המדינה, פעלה העמותה בעניין זה הקשור להוצאת כספי ציבור שלא על פי כללי מינהל תקין.

סרטונים על הישגי המדינה

העסקת יועץ ללא שכר לענייני הפקות: בסמוך לאחר כניסתו לתפקיד ביקש המנכ"ל מיועץ (להלן - יועץ א') לייעץ לעמותה בהתנדבות בנושא ההפקה הטלוויזיונית של המפגן. בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המנכ"ל שהייעוץ נעשה "על בסיס חברי וללא שכר". לדבריו, הוא ביקש את סיועו של יועץ א' מאחר שאינו מתמצא בענף ההפקות והטלוויזיה. המנכ"ל מסר שהוא הכיר את יועץ א' ב-1992 "עוד מתקופת היותו מבצע סרטי תעמולה של הליכוד".

ממסמכי העמותה אי אפשר לדעת אם הרקע המקצועי של יועץ א' הוצג לפני ועדת ההתקשרויות. מכל מקום נמצא, שהוועדה לא בדקה את מידת התאמתו לתפקידו בעמותה.

הזמנת סרטונים מחברה שבבעלות היועץ: בפברואר 1998 התקבלה בעמותה הצעה של חברת הפקות שבבעלות יועץ א' (להלן - חברה א') להפיק במסגרת חגיגות היובל סדרה של סרטוני טלוויזיה, ש"בהם יוצגו סיפורי ההישגים של מדינת ישראל בכל תחומי החיים" (להלן - סרטוני "הישגי המדינה"). כל סרטון נועד להיות באורך של 45 שניות. להצעה צורפה הצעת מחיר מפורטת, ולפיה עלות כל סרטון היא 97,109 דולר. כעבור כחודש הוזילה חברה א' את הצעת המחיר בכ- 33% וביקשה 65,000 דולר לסרטון.

ביום 29.3.98 הזמינה העמותה מחברה א', באמצעות חברת הפרסום שעמה היתה קשורה, הפקת חמישה סרטונים, וכעבור חודש הזמינה עוד שלושה. בסך הכול הזמינה העמותה מחברה א' שמונה סרטונים בעלות כוללת של 2.2 מיליון ש"ח. ב-9.4.98 שילמה העמותה לחברה אחרת (להלן - חברה ב'), ולא לחברה א', מקדמה בסך 458,452 ש"ח על חשבון חמשת הסרטונים שנכללו בהזמנה הראשונה.

מסוף אפריל 1998 שודרו שמונת הסרטונים בטלוויזיה, בערוצים 1 ו-2. לפי דוחותיה הכספיים, שילמה העמותה בעד שידור הסרטונים בשני הערוצים כ- 2.6 מיליון ש"ח (מלבד הוצאות ההפקה).

סדרי ההתקשרות להזמנת הסרטונים: 1. הזמנת העבודה להפקת הסרטונים לא הובאה לפני ועדת ההתקשרויות של העמותה. העמותה גם לא ביקשה הצעות מכמה מפיקים לפני הזמנת הסרטים. היא אף לא עשתה בירור מחירים כדי להבטיח שעלותה של ההצעה שהוגשה לה אינה גבוהה בהרבה מהמקובל. בכל אלה לא פעלה העמותה לפי הנוהל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המנכ"ל שהוא לא ביקש הצעות מחיר מאחר שהצעתה של חברה א' "היתה ייחודית לו ולא ניתן ללכת אתה לחברה אחרת ולבקש חדשה". בתשובתו לא הסביר המנכ"ל, מדוע לא עשה בירור מחירים, ומדוע לא הובאה הזמנת העבודה לאישור ועדת ההתקשרויות.

2. בישיבתה של ועדת ההתקשרויות ב-15.4.98, החליטה הוועדה שיועץ א' יחתום על התחייבות, לפיה "לא קיבל שכר ולא קיבל מהעמותה טובת הנאה". המנכ"ל, שנכח בישיבה, לא גילה את העובדה שהעמותה כבר הזמינה מחברה א' שבבעלות יועץ א' סרטונים שבועיים קודם לכן דרך חברת הפרסום, ואף שילמה מקדמה בעדם לחברה ב' ולא לחברה א'. כל העובדות האלה שלא הוצגו כיאות על ידי המנכ"ל, גרמו לכך שהעמותה לא קיבלה תמונה נכונה על מצב ההתקשרות עם יועץ א'.

הביקורת העלתה, שהמידע על ההתקשרות עם יועץ א' נמסר לוועד המנהל רק בישיבתו ב- 2.6.98, לאחר שאחת מחברות הוועד ציינה שנודע לה באקראי על ההתקשרות. באותה ישיבה מסר המנכ"ל, שיועץ א' הציע למשרד ראש הממשלה שלושה פרויקטים (סרטים בנושאים שונים), ויועץ ראש הממשלה לתקשורת הפנה אותו אל העמותה. המנכ"ל הסביר, שבגלל הבעיה התקציבית של העמותה הוחלט לבצע רק אחד מהפרויקטים האמורים - הפקת סרטוני "הישגי המדינה".

3. בישיבת האסיפה הכללית של העמותה ב- 22.6.98, שבה נדונה ההתקשרות עם יועץ א', צוין, "שהיתה תקלה בהזמנה שיצאה כנראה על סכום גבוה מהמקובל". באותה ישיבה הוחלט:

"1. לפנות לבודק חיצוני; 2. להשלים את התשלום ל[יועץ א'] עד למיליון ש"ח כולל מע"מ; 3. לחכות לתוצאות הבדיקה ואז תתכנס שוב האסיפה להחליט". בעקבות ההחלטה השלימה העמותה את התשלום ליועץ א' למיליון ש"ח. אך היא לא פנתה לבודק חיצוני.

באוקטובר 1998 הגישה חברה א' תביעה בסדר דין מקוצר נגד העמותה לתשלום ההפרש בסך של 1,257,000 ש"ח. הדיון הראשון בבית המשפט נקבע לפברואר 1999.

פיקוח העמותה על מפיקי האירועים והתקשוריותיהם

עם צדדים שלישיים

הקמת ביתן היובל בתערוכת "יובל לישראל"

תערוכת "יובל לישראל": לציון שנת החמישים למדינה יזמה העמותה את התערוכה "יובל לישראל" (להלן - התערוכה), שהתקיימה בגני התערוכה בתל אביב באוגוסט 1998. מציגים שונים, ובהם צה"ל, משרדי ממשלה וגופים ציבוריים, הציגו בה, בתוך ביתנים, את הישגיהם במהלך 50 שנות המדינה. גם העמותה הציגה בכמה ביתנים את הישגי המדינה בתחומים שונים.

על פי דוח כספי של העמותה, מעודכן ל- 31.12.98, הגיעו הוצאותיה על הקמת התערוכה לכ- 30 מיליון ש"ח. העמותה העמידה לרשות כל מציג את שטח התצוגה. עיצוב הביתן וקיום התצוגה היו באחריותו של כל מציג ועל חשבוננו, בכפוף להנחיות העמותה.

1. לשם הפקת התערוכה התקשרה העמותה בחוזה עם חברה (להלן - חברה ג'). בחוזה נקבע שלחברה ג' יהיה מעמד של קבלן עצמאי, והיא תפיק את התערוכה בכל שלביה, לרבות תכנון התערוכה מבחינה אמנותית, ארגונית ובטיחותית, הקמת התערוכה, הצגתה, תפעולה ופירוקה. עוד נקבע בחוזה שחברה ג' תהיה אחראית גם להתקשוריות עם הספקים, האמנים ושאר נותני השירותים בתערוכה (להלן - צדדים שלישיים), ותפקח על עבודתם.

לפי החוזה, רשאת העמותה לפקח על התקשוריות של חברה ג' עם צדדים שלישיים ועל אופן הוצאת התקציב. ההתקשוריות של חברה ג' ייעשו באופן שחברה ג' תזמין הצעות מכמה נותני שירותים, וועדת ההתקשוריות של העמותה תבחן לפחות שלוש הצעות ותקבל את ההצעה המתאימה מכולן.

2. העמותה עצמה יזמה הקמת שמונה ביתנים, ועל הקמתם הופקדה חברה ג'. הביתן הגדול ביותר שהעמותה יזמה היה "ביתן היובל", והיא הקציבה לו 1.1 מיליון דולר. לבניית הביתן התקשרה חברה ג' עם חברה ד'. משרד מבקר המדינה בדק את תהליך ההתקשרות בין שתי החברות, ואת הפיקוח שקיימה העמותה על ההתקשרות.

ביתן היובל: ביתן היובל היה אמור להיות מבנה מתכת רחב שצורתו פירמידה וגובהו 9 מטרים, מעוטר בקרני לייזר ובתאורה ומצויד במערכת הגברת קול. הוא נועד לתת למבקרים מושג על המצפה להם בתערוכה ולכוון אותם לחלקיה השונים.

1. ביום 3.3.98 פנה אדריכל התערוכה מטעם חברה ג' (להלן - האדריכל) לשלש חברות (ד'-ר') בבקשה להגיש הצעות להקמת המבנה של ביתן היובל. חברה ד' הציעה 217 דולר למ"ר, חברה ה' - 255 דולר למ"ר, וחברה ו' - 280 דולר למ"ר. ב-10.3.98 העבירה חברה ג' את שלוש ההצעות לוועדת ההתקשרויות בצירוף המלצה לאשר את הצעתה של חברה ד'.

2. ביום 12.3.98 הורה עובד העמותה ששימש מתאם התערוכה (להלן - המתאם) לאדריכל להורות לשלוש החברות להגיש הצעת מחיר מתוקנת שתהיה מבוססת על העלות של כל אחד מרכיבי המבנה (במקום המחיר למ"ר); ולדרוש מכל חברה את שמות קבלני המשנה העיקריים שלה. מחברה ג' דרש המתאם לנמק את המלצתה בעניין החברה שתזכה ולהכין את החומר בתיקים מסודרים לקראת הדיון בהצעות בוועדת ההתקשרויות. עוד דרש המתאם שמנכ"ל חברה ג' "יצרף מכתב בו הוא מודיע, שאין לו או לחברתו כל אינטרסים עסקיים או שותפויות עם קבלנים, מגישי הצעות או הקבלן הזוכה".

נמצא, שחברה ג' פנתה לחברה ד' בלבד בבקשה להגיש הצעה מתוקנת.

3. ביום 16.3.98 פנתה חברה ג' במכתב למתאם, בו נאמר: "הותר לי להעביר [לחברה ד'] הודעה שיש בכוונתנו להעביר לה את העבודה ... מאחר [שחברה ד'] מודעת להעדפתה בכוונתי להעביר את המפרטים הנוספים [לחברה ד'] בלבד". יצוין, שבמסמכי העמותה לא נמצא אישור לכך שהותר לחברה ג' להודיע לחברה ד' שהעבודה תועבר אליה. בתשובת המתאם מינואר 1999 למשרד מבקר המדינה נכתב: "מעולם לא אושרה ... העדפה של חברה ד'".

חברה ד' בלבד הגישה את המסמכים והצעת מחיר מתוקנת - לפי עלות רכיבי המבנה - כדרישת המתאם. הצעת המחיר החדשה הסתכמה ב-1,085,000 דולר. כיוון שהצעת מחיר הזאת, היתה שווה בדיוק למכפלת הצעת המחיר המקורית של חברה ד' (שניתנה לפי מחיר למ"ר) ב-5,000, הכפיל מנכ"ל חברה ג' ב-5,000 גם את הצעות המחיר (למ"ר) של חברה ה' וחברה ו', והתוצאות נרשמו בטבלה ליד הצעת המחיר המתוקנת של חברה ד', כדלקמן (בדולרים):

המציע	המחיר למ"ר	העלות הכוללת
חברה ד'	217	1,085,000
חברה ה'	255	1,275,000
חברה ו'	280	1,400,000

4. הטבלה שלעיל הוצגה בישיבת ועדת ההתקשרויות ב-18.3.98, שבה נדונו ההצעות לבניית ביתן היובל. לטבלה צורפה הצעת המחיר המתוקנת (מלווה במסמכים כדרישת המתאם) של חברה ד' בלבד. מנכ"ל חברה ג' אמר בישיבה: "יש לקחת בחשבון שהמחיר של [חברה ד'] הוא הנמוך מבין ההצעות שנתקבלו". המתאם הסכים לדבריו. בהתבסס על הנתונים שהוצגו לפניו אישרה ועדת ההתקשרויות את המלצת חברה ג' והטילה עליה להתקשר עם חברה ד'.

(א) ועדת ההתקשרויות לא ביקשה לראות את ההצעות שהגישו שלוש החברות, ולכן לא עמדה על כך שהטבלה שהוצגה לפני הוכנה לפי חישוב שעשתה חברה ג', ולא היתה הצעה מתוקנת של כל החברות, כדרישת המתאם.

(ב) תקציב העמותה, כפי שנרשם בנספח לחוזה עם חברה ג', היה כ- 1.1 מיליון דולר, והוא התבסס על אומדן לפיו שטח הפנים של מעטפת המבנה של ביתן היובל הוא 2,520 מ"ר, והעלות למ"ר היא 436.5 דולר. לעומת זאת, הצעת חברה ד' התבססה על אומדן לפיו שטח הפנים הוא 5,000 מ"ר, והעלות למ"ר - 217 דולר. למרות השוני הרב בנתונים, נאמדה העלות של ביתן היובל הן בתקציב העמותה והן בהצעת חברה ד' בסכום דומה, כ- 1.1 מיליון דולר - דבר שהיה צריך לעורר סימני שאלה אצל חברי ועדת ההתקשרויות.

5. סעיף 4.5 להסכם בין חברה ג' לעמותה קובע ש"המפיק מתחייב להודיע בכתב לעמותה, מייד וללא דיחוי, על כל עניין או נושא אשר לגביהם יש לו עניין אישי, תמורה אישית, ישירה או עקיפה, או כל דבר העלול ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו כמפיק התערוכה". ב- 16.3.98 שלח מנכ"ל חברה ג' מכתב למתאם, ובו נאמר: "לפי סעיף 4.5 בחוזה שביני ובין העמותה הנני מצהיר כי אין לי עניין אישי, תמורה אישית, ישירה או עקיפה או כל דבר העלול ליצור ניגוד עניינים עם תפקידי כמפיק התערוכה ... הנני מבקש בזאת לאפשר לי לחתום הסכם עם [חברה ד'] לביצוע פרויקט ביתן היובל".

בישיבת הוועד המנהל של העמותה ב-22.6.98 העיר המנכ"ל ש"על פי הנייר שהוצג, [מנכ"ל חברה ג' וחברה ד'] שותפים 50%-50% בחברה משותפת לבניית תערוכות". מנכ"ל חברה ג' הסביר בעניין זה, כי הקשר שלו עם חברה ד' "הוא בחברה משותפת 50%-50% בשם ... והיא עוסקת רק מחוץ לגבולות ישראל". בישיבה הוחלט ש"היועצים המשפטיים של העמותה יבדקו ויטפלו בנושא זה".

בירור שעשה משרד מבקר המדינה אצל רשם החברות העלה, שלחברה ג' ולחברה ד' יש שתי חברות: האחת נוסדה במאי 1980, ומטרתה "להקים ולנהל תערוכות"; והאחרת נוסדה בנובמבר 1991 ומטרתה היא: "ארגון תערוכות וכנסים".

עורך הדין של העמותה בדק את הנושא והעלה, כי יש קשר עסקי-כלכלי בין חברה ג' לחברה ד', וכי מנכ"ל חברה ג' הסתיר את הדבר מהעמותה. עורך הדין מסר שאי אפשר לבדוק עד תום את טיבו ומהותו של הקשר בשל סירובו של מנכ"ל חברה ג' לשתף פעולה בעניין זה.

עוד מסר עורך הדין של העמותה, כי הביא את הדברים במלואם לידיעת מנכ"ל העמותה וגורמים נוספים בעמותה; ולמרות ש"התנהגותה" של חברה ג' "אינה עולה בקנה אחד עם חיוביה החוזיים והתחייבויותיה", הנחה אותו המנכ"ל "לא להמשיך ולהחמיר את העימות" עמה "על מנת לאפשר סיום התערוכה והליכי פירוקה ברוח של שיתוף פעולה". הוועד המנהל של העמותה לא חזר לדון בקשרים בין שתי החברות. יתרה מזו, העמותה המשיכה ושילמה לחברה ג' את כל התשלומים, ולא פעלה נגדה ונגד מנהלה, שלכאורה פעלו בניגוד להתחייבותה על פי ההסכם.

ההפקה הטלוויזיונית של מפגן פעמוני היובל

1. נספח ג' בחוזה שנחתם בין העמותה לבין מפיק ד' עוסק בהפקה הטלוויזיונית של המפגן. בנספח נקבע ש"המפיק יהיה אחראי להפקתו הטלוויזיונית של המפגן, ובכלל זה צילום, עריכתו

לשידור חי והבאתו לשידור עד ללויין ... המפיק יהיה אחראי לתאום וביצוע כלל הדרישות הטכניות הכרוכות בהפקה הטלוויזיונית". בנספח נקבע גם שתקציב ההפקה הטלוויזיונית יהיה 770,475 דולר (כולל מע"מ) - כ- 2.7 מיליון ש"ח לפי השער היציג של הדולר במועד חתימת הנספח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מפיק ד' ש"הבסיס לקביעת תקציב ההפקה הטלוויזיוני גובש על פי המידע שאספתי מרישומי העמותה וכן על פי הערכותי המקצועיות ... ובהתאם להנחיות ודרישות מר מודעי ז"ל". מתברר שהעמותה אימצה את הצעת התקציב, בלא שביקשה חוות דעת מקצועית בכל הקשור להפקות טלוויזיונית ולעלויות בתחום זה, מלבד חוות הדעת של מפיק ד' - האחראי להפקה הטלוויזיונית של המפגן.

2. בחוזה נקבע, שההתקשרויות של מפיק ד' עם צדדים שלישיים ייעשו לפי נוהל לפיו יזמין המפיק הצעות מכמה נותני שירותים; וועדת ההתקשרויות של העמותה תבחן לפחות שלוש הצעות ותקבל את ההצעה המתאימה ביותר, לאחר שתביא בחשבון שיקולי עלות ושיקולים מקצועיים.

ביום 25.1.98 הגישה חברה (להלן - חברה ז') למפיק ד' הצעת מחיר להפקה הטלוויזיונית של המפגן, שהסתכמה ב- 751,110 דולר (כולל מע"מ) - סכום כמעט זהה לתקציב ההפקה שבנספח.

(א) מפיק ד' הגיש את הצעת חברה ז' לאישור ועדת ההתקשרויות. בתשובה לפניית העמותה כתב המפיק ש"אין חברות נוספות [כמו חברה ז'] בסדר גודל וברמת ציוד מתאימות לפרויקט שכזה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1998 מסרה חברה ז' שאין בבעלותה ציוד, והיא שוכרת את הציוד הדרוש לה מהחברות המובילות בענף. רק בעקבות הערת משרד מבקר המדינה נודע לחברי העמותה ולעובדיה, כי לחברה ז' לא היה ציוד משל עצמה.

(ב) על פי החוזה בין העמותה לבין מפיק ד' היה על ועדת ההתקשרויות לבחון לפחות שלוש הצעות מחיר. אולם בישיבת הוועדה ב- 10.2.98 היא אישרה את ההתקשרות בין מפיק ד' לבין חברה ז' אף שהצעת חברה ז' היתה היחידה שהונחה לפנייה, בלי לברר את טענת מפיק ד' כי חברה ז' היא היחידה שבידה לבצע את ההפקה.

3. בסיכום ישיבת ועדת ההתקשרויות נאמר שהוועדה בחרה בחברה ז' "לביצוע הפקת הטלוויזיה למופע 'פעמוני יובל', לאור המלצה" של יועץ א', וכי "תוך 48 שעות תעשה בדיקה של [יועץ א'], יועץ העמותה לנושא ההפקה הטלוויזיונית, בנושא התקציב ... הבדיקה תהיה מקצועית".

(א) מנכ"ל העמותה כתב למשרד מבקר המדינה ש"בלחץ הנסיבות והזמן" יועץ א' "הוא היחיד שהכרתי שהיה אמין עלי כאיש מקצוע, לבוא ולעזור בהתנדבות בקבלת ההחלטה על הוצאה של 600,000 דולר להפקה הטלוויזיונית".

(ב) חוות הדעת שהגיש יועץ א' בכתב על פי החלטת ועדת ההתקשרויות היתה כללית ביותר. ועדת ההתקשרויות החליטה אפוא על התקשרות בין צדדים שלישיים, בהיקף כספי ניכר, ללא בדיקת הצעות מחיר נוספות וללא בחינה יסודית של הנתונים שהוצגו לפנייה.

פיקוח העמותה על תשלומיה למפיקים ועל תשלומי המפיקים לצדדים שלישיים

משרד מבקר המדינה ביקש לבדוק את מידת הפיקוח של העמותה על מפיקי האירועים שהתקשרה עמם ועל ההתחשבות שלהם עם צדדים שלישיים; אם הקפידה העמותה על קיום כל סעיפי החוזים עמם; ואם בדקה כראוי את החשבוניות שהגישו לה. לשם כך נבדקה הבקרה של העמותה על החשבוניות שמפיק ד' הגיש לה.

בנספח ב' לחוזה עם מפיק ד' נקבעו מועדי התשלום. המועד שנקבע לסילוק יתרת התשלום, לרבות התשלום בעד ההפקה הטלוויזיונית, היה 15.4.98. עוד נקבע בחוזה, שבכל חודש יעביר מפיק ד' לעמותה פירוט של הסכומים שהוא דורש ממנה, הכולל את פירוט הוצאותיו, התשלומים ששילם, שמות נותני השירות והספקים וחשבוניותיהם (להלן - חשבון).

1. חשב העמותה מסר למשרד מבקר המדינה, חשבוניות שהגיש לדבריו מפיק ד' לעמותה, ובהתבסס עליהם היא שילמה לו. נמצא שהחשבוניות לא הוגשו על נייר כותר (נייר פירמה) של מפיק ד'; הם לא היו חתומים; ולא צורפו אליהם מכתבי לוואי.

2. ב- 6.7.98 הגיש מפיק ד' לעמותה חשבון הנושא את חותמת רואי החשבון שלו, את החותמת שלו ואת חתימתו. בחשבון כתוב שסכום ההתקשרות בינו לבין חברה ז' הוא 2,703,994 ש"ח, ושהסכום הכולל של תשלומיו לחברה הוא 2,679,716 ש"ח והועבר בשלושה תשלומים, כדלקמן: במארס - 419,094 ש"ח; באפריל - 631,273 ש"ח; במאי - 1,629,349 ש"ח.

לחשבון צורף מכתב של רואי החשבון של מפיק ד' שבו הם מאשרים שהם בדקו את החשבון ולדבריהם, "למיטב ידיעתנו הנתונים המופיעים במסמך הנ"ל הינם נאותים, ומשקפים את ההוצאות שהובאו לידיעתנו עד לתאריך 14 במאי 1998". יוצא אפוא שיתרת החוב של מפיק ד' לחברה ז' נכון ליום 14.5.98 הסתכמה על פי החשבון ב- 24,278 ש"ח בלבד.

משרד מבקר המדינה מצא בעמותה מסמך של מפיק ד' מ- 7.6.98, בו נאמר שחברה ז' טרם קיבלה מהמפיק שיק בסך 881,498 ש"ח. מסמך זה סותר את החשבון של מפיק ד' מ- 6.7.98 ואת הצהרת רואי החשבון שלו, ולפיהם עד אמצע מאי 1998 קיבלה חברה ז' מהמפיק כמעט את מלוא הסכום המגיע לה.

3. העמותה המציאה למשרד מבקר המדינה חשבון נוסף של מפיק ד' מ- 2.7.98 (להלן - חשבון נוסף). חשבון זה כולל את "החשבוניות שהוגשו עד 14.5.98" ו"חשבוניות שהוגשו בתקופה 15.5.98-17.6.98". מתברר, שגם החשבון הנוסף לא הוגש על נייר כותר של מפיק ד', לא היה חתום ולא צורף לו מכתב לוואי. יצוין, כי על אף שהחשבון הנוסף נושא את התאריך 2.7.98, הוא כולל תוספות ותיקונים לנתוני החשבון שלאחר מכן (6.7.98).

4. בחוזה בין העמותה למפיק ד' נקבע ש"העמותה תבדוק את החשבון ותאשר לתשלום את כל הסכומים אשר יתאימו לתקציב ולתזרים התשלומים ... העמותה תהיה רשאית לעכב או לקזז תשלום בגין חשבון ... עד לבירור פרטים הקשורים באותו חשבון".

ב- 10.5.98 התקיימה בעמותה ישיבה שבה נדונו "הנחיות לבדיקת חשבוניות סופיים מפגן פעמוני היובל". בפרוטוקול הישיבה נכתב שבתחילת אפריל החליטה העמותה לשלם למפיק ד' "על פי חשבוניות בפועל ולא על פי לוח התשלומים שבחוזה, הואיל וראינו בלוח זה מסגרת תקציבית כוללת, ולא סכום שמחייב את העמותה בתשלומי".

עוד נכתב בפרוטוקול ש"הבדיקה [של החשבוניות שהגיש מפיק ד'] במהלך כל התקופה היתה טכנית בעיקרה, קרי: בדקנו מדגמית שיש סעיף תקציבי ויש מסמכים מאמתים את ההוצאה".

עוד נכתב בפרוטוקול, שאין לראות בתשלומים ששילמה העמותה עד כה למפיק אישור לנכונותם.

5. רואה החשבון של העמותה, שהשתתף בישיבה שהתקיימה ב- 10.5.98, הנחה את העמותה כיצד לבדוק את החשבונות של מפיק ד'. לדוגמה, הוא הורה לבדוק את הסבירות של סכומי ההוצאה; לקבל את הספרים שבהם מפורטים תכניות האירועים וכן הציוד והפעולות הטכניות הנדרשים לאירועים - לאמת שסעיפי הוצאות שלא "נראו" בפועל באירוע, כלולים בספרים אלו; ולקבל אישור ממתאם המפגן מטעם העמותה שכל הסעיפים אמנם בוצעו.

הביקורת העלתה, שהנחיות רואה החשבון של העמותה לא מולאו: לא נבדקה הסבירות של סכומי ההוצאה; העמותה לא ביקשה לקבל את הספרים; ולא נמצאו אישורים בכתב של המתאם על החשבונות שמפיק ד' הגיש לעמותה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה אישרה העמותה ש"היה חוסר בפונקצייה שבדקה במהלך ההכנות ובמהלך האירוע תאימות בין סעיפי התקציב בפועל בשטח לבין אלה שבגינם חויבה העמותה".

6. בתיקי העמותה לא נמצאו קבלות שחברה ז' נתנה למפיק ד', או העתקי שיקים המפיק מסר לחברה, מהם אפשר ללמוד שחברה ז' קיבלה את הכסף ממפיק ד'. בעמותה גם אין חשבוניות שהחברה הנפיקה למפיק, או צילומי חשבוניות. למשרד מבקר המדינה לא הובהר כיצד אימתה העמותה שמפיק ד' אכן שילם לחברה ז' את הסכומים שהוא ציין בחשבוניותיו.

7. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הורתה העמותה לרואה החשבון שלה לבדוק את החשבונות שמפיק ד' הגיש לה בעד ההפקה הטלוויזיונית של המפגן. ב- 29.11.98 הגיש רואה החשבון לעמותה דוח "בדיקת חשבונות מרכיב ההפקה הטלוויזיונית", המסכם את תוצאות הבדיקה שעשה בספרי חברה ז'. בדוח נכתב שהבדיקה "היתה מקיפה ביותר וכללה בדיקה של מאות מסמכים ואימות ההוצאות תוך הסתייעות ביועצים מקצועיים".

רואה החשבון הגיע למסקנה שהיה מקום לאשר לחברה ז' רק 1.350 מיליון ש"ח מתוך 2.447 מיליון ש"ח שדרשה, ולגבי סכום נוסף של 119,000 ש"ח יש לעשות עוד בדיקה טרם אישורו. מכאן שלדעתו חברה ז' לא היתה זכאית לקבל כמיליון ש"ח - 40% מהסכומים שדרשה, קיבלה. רואה החשבון ציין, שממצאיו לא הוגשו לתגובת מפיק ד' וחברה ז'.

ב- 31.1.99 הגיש רואה החשבון לעמותה דוח מורחב, הכולל את בדיקת החשבונות של מפיק ד' - "בדיקת חשבונות הפקת אירוע פעמוני היובל". בסיכום הדוח נכתב כי "ממצאי הביקורת מצביעים על כך שמתוך דרישת הוצאות של 20,207,333 ש"ח יש להפחית סך של 377,383 ש"ח בגין הוצאות ששולמו על ידי העמותה ישירות לזכאים לתמורה וסכומים נוספים בסך כולל של 4,441,151 ש"ח בגין חיובים בלתי מוצדקים (מתוכם סך של 1,912,142 ש"ח הכפופים לאימות)". בסכומים אלו נכללים גם תשלומי היתר לחברה ז' בגין ההפקה הטלוויזיונית. רואה החשבון הדגיש בדוח שלו, ש"תשומת לב העמותה מופנית לכך שממצאי הביקורת מבוססים על המסמכים שנמסרו לעמותה על ידי המפיק, וטרם הוגשו לתגובתו".

רואה החשבון ציין בדוח שלו שממצאיו אינם מוחלטים, היות שבדיקתו התבססה בעיקר על בדיקת חשבונות "לאחר מעשה". הוא התריע על כך שהעמותה לא אישרה את החשבונות באופן שוטף במהלך האירועים, "כמקובל בהתקשרויות קבלניות מסוג זה", והמליץ להחזיר למפיק ד' את החשבון ולדרוש ממנו לערוך חשבון חדש, "כשהוא נקי" מכל פסול". רואה החשבון הוסיף כי "ההשלכות המשפטיות הנובעות מממצאים אלו, מן הראוי שיבחנו בידי היועצים המשפטיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שהעמותה לא הקפידה לבחון באופן שוטף את החשבונות שהגישו לה ספקי השירותים שעמם התקשרה.

ממצאי רואה החשבון בעניין חברה ז', ולפיהם שילמה לה העמותה 40% יותר מהמגיע לה, מחייבים את העמותה לבדוק ביסודיות את כל החשבונות שהוגשו לה, ולפעול בנמרצות להשבת הכספים העודפים ששילמה.

חלוקת כספי תמיכה

26.6 מיליון ש"ח מתקציב העמותה נועדו לתקצוב אירועים שארגנו באופן עצמאי גופים אחרים, ובהם מרכז ההסברה, עיריית ירושלים ותל אביב, מרכז השלטון המקומי, צה"ל ועמותות. מקצת האירועים התקיימו במיוחד לכבוד שנת היובל לישראל, ומקצתם מתקיימים מדי שנה בשנה - ולכבוד שנת היובל הוגדל היקפם או שונה תוכנם.

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולה של העמותה בבקשות ואת סדרי קבלת ההחלטות בעמותה בעניינן.

1. גופים רבים פנו אל העמותה וביקשו את השתתפותה במימון אירועים שברצונם לארגן לכבוד שנת היובל. נמצא, שהעמותה לא ניהלה רשימה של בקשות התמיכה שהגיעו אליה ולא רשמה פרוטוקולים של דיוניה בבקשות. היא גם לא ניהלה רשימה של בקשות שנענו בחיוב ושל בקשות שנדחו. משום כך אי אפשר לדעת אם כל בקשה שהגיעה אליה אכן נדונה.

2. העמותה היא בעלת מאפיינים של גוף ציבורי. מטרתה, על פי תקנונה, הן מטרות ציבוריות מובהקות, ובהן: "לתכנן, לרכז, לארגן ולבצע אירועים לשנת החמישים ... לתאם בין כל הגופים הממשלתיים והציבוריים המשתתפים בארגון החגיגות". בתקנון העמותה גם נקבע שבאסיפה הכללית ובוועד המנהל שלה יהיו חברים נציגים של משרד ראש הממשלה, ושפעילותה תהא כפופה לביקורת מבקר המדינה. זאת ועוד, כמעט כל הכספים שהוקצו לפעולות העמותה מקורם בתקציב המדינה.

בילקוט הפרסומים³ התפרסם "נוהל להגשת בקשות לתמיכה ... ולדיון בהם", ובהתבסס על נוהל זה התפרסמו בתכ"ם הוראות לחלוקת כספי תמיכה. בהוראות אלו נקבע, שגוף המתכוון לחלק כספי תמיכה צריך, בין היתר, לקבוע מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע לתמיכה; לקבוע "טופס בקשה לתמיכה"; לפרסם הודעה בשני עיתונים לפחות בדבר האפשרות לקבל תמיכה; ולציין בהודעה את הסכום שנועד לתמיכה, את המקומות בהם אפשר לקבל עותק של המבחנים למתן התמיכה ואת טופס הבקשה, ואת המועד האחרון להגשת הבקשה. לפי ההוראות האמורות, יידונו הבקשות לתמיכה בוועדת תמיכות, והיא תמליץ בכתב, בצירוף הנמקה, אם לתת תמיכה, ואת גובה התמיכה.

מן הראוי היה שהעמותה, עליה חלות נורמות של המשפט הציבורי, תקבע לעצמה נהלים בדומה לאלה שנקבעו בהוראות התכ"ם, ואילו העמותה לא קבעה מבחנים לחלוקת התמיכות שנועדו למימון אירועים.

לעניין זה יש לציין, כי כבר בשנת 1987 קבע בג"ץ, בדיון בעתירה נגד חברת החשמל לישראל בע"מ⁴, כי "מי שקיבל זיכיון מהציבור, צריך להתנהג כלפי הציבור באופן המצדיק הענקת זיכיון זה. אין בעל הזיכיון עושה בתוך שלו. הוא עושה למען הציבור, ועל כן הוא חב לו חובות מהמשפט הציבורי". בית המשפט הוסיף, שבשעה שחברה פועלת כנאמן של האינטרס הציבורי "יש להפעיל עליה את עקרונות היסוד של הגינות, שוויון, סבירות, יושר, ותום לב וכיוצא בהם מושכלות ראשונים של מינהל ציבורי ראוי".

בפסק דין בעניין קסטנבאום⁵ קבע בית המשפט העליון כי "החברה קדישא היא דו-מהותית. שתי מהויות, מנהלית ופרטית, משמשות בה כאחד ... מחד גיסא - החברה קדישא היא עמותה פרטית ... מאידך גיסא, סממנים מובהקים של מהות ציבורית מצויים בה ... גוף שאופיו הוא דו-מהותי ... יחולו עליו הן כללי המשפט הפרטי והן נורמות המשפט הציבורי".

3. העמותה מסרה למשרד מבקר המדינה, שאמנם לא גיבשה מבחנים לחלוקת תקציב האירועים, אך במהלך הזמן התגבשו אצלה "קווים מנחים כלליים" בעניין זה. לדעת משרד מבקר המדינה, קווים מנחים אלה לא פורסמו, לא היו ידועים לציבור, ואי אפשר לראות בהם "מבחנים" כמשמעותם בהוראות התכ"ס.

4. חלוקת התמיכות לאירועים שלא על פי נוהל מסודר, גרמה לפגיעה בעקרון השוויון ולהגשת עתירות לבג"ץ נגד העמותה בעניין זה. עתירה אחת הוגשה על ידי "מטה תנועות השלום" (להלן - המטה), לאחר שפנה אל העמותה וביקש תמיכה כספית כדי לארגן ולפרסם את "אירוע השלום המרכזי לשנת היובל", שהיה בדעתו לערוך ביום העצמאות החמישים למדינה. המטה אמד את עלויות האירוע ב- 400,000 ש"ח וביקש מהעמותה השתתפות בשיעור של 50% מסכום זה. העמותה השיבה לו שמפאת חוסר תקציב היא אינה דנה ביוזמות נוספות ואינה משתתפת במימון.

בפנייתו לבג"ץ⁶ ביקש המטה לחייב את המשיבים (העמותה ואחרים) לנמק "מדוע לא יתקצבו המשיבים את אירוע העצמאות והשלום ... ; מדוע לא יחשפו את הקריטריונים לחלוקת כספי תקציב המדינה לגופים השונים, לשם מימון אירועי שנות היובל למדינת ישראל, ולחלופין: מדוע לא ייקבעו קריטריונים לחלוקת כספי הציבור לגופים השונים".

העותרים ציינו, שהעמותה דחתה את בקשתם "מטעמי חוסר תקציב", ולעומת זאת הסכימה לממן את האירוע "30" להתנחלות היהודית בחברון - 50 למדינת ישראל" ואף הקציבה לכך 300,000 ש"ח. הם טענו שהאירוע שברצונם לערוך קשור קשר הדוק לאירועי שנת היובל ואמור להיערך ביום העצמאות, ואילו האירוע האחר אין לו "דבר וחצי דבר עם אירועי שנת היובל" והוא "אמור להיערך בחול המועד פסח ולא ביום העצמאות". לדבריהם, "סירוב המשיבים לתמוך באירוע שעורכים העותרים, מהווה משום אפליה פסולה בשימוש בכספי ציבור. אי-חשיפת הקריטריונים לחלוקת כספי תקציב המדינה ... מהווה משום פגיעה בעיקרון השקיפות של מעשי המינהל".

במהלך הדיון הציע בית המשפט שהעמותה תדון שנית, מתוך מגמה חיובית, בפניית מטה תנועות השלום. לפי הצעת בית המשפט, לא ישתתפו מפלגות באירוע, והמארגנים ידאגו שהאירוע ישמור על צביון עממי, יתמקד במיוחד, ולא תושמע בו ביקורת על הממשלה ועל ראש הממשלה. המטה התחייב לקבל את המלצת בית המשפט. בעקבות זאת החליטה האסיפה הכללית של העמותה להיעתר לבקשת המטה ולהשתתף במימון האירוע שארגן בסכום של 200,000 ש"ח

4 בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת חשמל ואח', פד"י מא (2) 449.

5 ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א נ' קסטנבאום, פד"י מו (2) 464.

6 בג"ץ 2108/98 דיתה און ואח' נ' מטה חגיגות החמישים עמותה רשומה ואח' (טרם פורסם).

או בשיעור של 50% מתקציב האירוע, הנמוך מביניהם. נציגי המטה הודיעו כי הם אינם מעוניינים לקבל את ההקצבה שאושרה להם משום שהחלטת העמותה לא כללה קביעת קריטריונים.

5. עתירה שנייה הוגשה על ידי עיריית ראשון לציון. עירייה זו פנתה אל העמותה וביקשה ממנה תמיכה כספית בסך 600,000 ש"ח לאירוע "חג היין" שארגנה. בתשובת העמותה לעירייה נאמר שאין ביכולתה לסייע במימון אירועים נוספים "בשל קביעת תכנית האירועים הסופית ופילוח כל תקציב האירועים בהתאם".

בעתירה לבג"ץ⁷ ביקשה עיריית ראשון לציון להורות לעמותה, בין היתר, להסביר מדוע לא תעניק לעירייה סיוע לקיום האירוע "חג היין", וכן לחשוף לפני העירייה את הקריטריונים שעל פיהם היא העניקה סיוע לגופים שונים.

בית המשפט דחה אמנם את העתירה בהתבסס על תצהיר של העמותה, ולפיו אין בידה כספים לחלוקה, ומשום "שהעתירה הוגשה בשיהוי ניכר", אולם הוסיף בפסק דינו כי "התמונה המצטיירת מדרך פעולת [העמותה] אינה מניחה את הדעת. הקריטריונים לסיוע הכספי על ידה אינם ברורים, וספק אם הם קיימים. הם בוודאי לא הובאו לידיעת הציבור".

6. העקרונות שנקבעו בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, והוראות התכ"ס שנקבעו בעקבותיהם, הם תולדה של פסיקה ענפה בנושא תמיכות מקופת המדינה לגופים פרטיים, שהדגישה את חשיבות השמירה על עקרון השוויון, קביעת קריטריונים ברורים, פרסום נאות על דבר האפשרות לקבל תמיכה, ונוהל מסודר וידוע להגשת בקשות. לעניין זה יפים דברי בית המשפט העליון⁸ כי "כספי התקציב הם כספי מדינה. רשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם, אינן רשאיות לעשות בהן כטוב בעיניהם. רשויות השלטון הם נאמני הציבור והוצאתם של כספים אלה וחלוקתם, צריכה להיעשות בדרך העולה בקנה אחד עם נאמנות זו ... התמיכה צריכה להיעשות על פי עקרונות של סבירות ושוויון ... חייבים להיקבע קריטריונים ברורים וגלויים, על פיהם תיעשה ההחלטה באשר לתמיכה הכספית ... רק בדרך זו מובטח אמון הציבור, כי תמיכת המדינה נעשית לפי משקל העניין ולא משקל המעוניין"⁹.

*

ארגון חגיגות היובל למדינה נמצא על סדר יומן של ממשלות ישראל מאז ראשית שנות התשעים. על אף הדיונים הרבים שהתקיימו בוועדת השרים לסמלים וטקסים וההחלטות הרבות שקיבלו ממשלות ישראל בנושא זה במהלך השנים, רק בסוף 1997 נקטה הממשלה צעדים מעשיים לארגון החגיגות. תקציב העמותה לחגיגות היובל אושר בממשלה באוקטובר אותה שנה, ורשימת אירועים מעודכנת אושרה בסוף מארס 1998.

7 בג"ץ 5822/98 עיריית ראשון לציון ואח' נ' העמותה לאירועי שנות החמישים ואח' (טרם פורסם).

8 בג"ץ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר ו-12 אח', פ"ד מב(4) 707.

9 ראו דוח שנתי 47, עמ' 771.

בשל הצורך לארגן את האירועים תוך פרק זמן קצר וסמוך למועד שבו כבר היה צריך להפיקם, לא יכלה העמותה להתארגן כראוי. היא קיבלה החלטות רבות בלחץ של זמן ולא תמיד הקפידה לשמור על כללי מינהל תקין ועל מינהל כספי תקין. הביקורת העלתה, שלאירועים הגדולים שהעמותה הפיקה היא בחרה מפיק שלטענתה היה "מומחה מקצועי" בעל שם בתחום, כדי שיעץ לה כיצד לארגנם ולתקצבם. אולם משסיים המומחה את תכנון האירוע ותקצובו, שכרה ועדת ההתקשרויות את שירותיו גם לביצוע האירוע. בנסיבות אלה אין תמה שעלות הפקתו היתה שווה לתקציב שהעמותה הועידה לה.

הביקורת העלתה כי ועדת ההתקשרויות לא הקפידה על קיום הנהלים שעל שמירתם הופקדה. הוועדה לא עשתה בדיקות מעמיקות של ההצעות שהובאו לפנייה. העמותה לא בדקה את החשבונות שהגישו לה המפיקים השונים. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה ביקשה העמותה מרואה החשבון שלה לבדוק את החשבונות שהוגשו לה בעד ההפקה של מפגן פעמוני היובל וההפקה הטלוויזיונית שלו. מדוח רואה החשבון עולה שלכאורה שילמה העמותה בעד ההפקה של המפגן תשלום יתר של כארבעה וחצי מיליון ש"ח, מהם כמיליון ש"ח בגין ההפקה הטלוויזיונית.

על העמותה לנקוט צעדים להשבת כל סכומי היתר ששילמה, ולצורך זה לבדוק חשבונות שהגישו לה גם מפיקים אחרים.

שימור רשומות היסטוריות ברשויות מקומיות

ובמועצות דתיות

שימור חומר ארכיוני ברשויות מקומיות חשוב לפעילותן המינהלית התקינה, וכן כדי לאפשר מחקר של תולדות היישובים.

בחודשים מאי-יולי 1998 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בחומר ארכיוני בעל ערך היסטורי ומחקרי בעיריות באר שבע, מעלה אדומים, נצרת, עפולה, ערד, ראש העין, במועצה מקומית מבשרת ציון, במועצות אזוריות גוש עציון ומטה יהודה, ובמועצות דתיות בבאר שבע, בעפולה ובראש העין.

לפי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - החוק), חומר ארכיוני הוא כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום, סרט, תקליט וכיו"ב הנמצאים ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית, חוץ מחומר שאין לו "ערך של מקור", שיש בהם עניין לחקר העבר, העם, המדינה, או שהם קשורים לזכרם או לפעולתם של אנשי שם. לפי החוק כל חומר ארכיוני של רשות מקומית יופקד בגנזך המדינה (להלן - הגנזך). גנז המדינה (להלן - הגנז) יפקח על סדרי הארכיונים במוסדות המדינה וברשויות מקומיות, על שמירת החומר הארכיוני בהם ועל ביעורו.

החוק, התקנות שהותקנו על פיו, והנחיות הגנז, קובעים דרכים לאבחון חומר ארכיוני, כמה זמן יש להחזיק תעודות שגרתיות שאינן ראויות לשמירה, ואיך לבער אותן. ביעור חומר ארכיוני מוסדר בתקנות. הביעור טעון אישור מהגנז. כל חומר שהגנז לא התיר לבער, יופקד בגנזך. לפי התקנות, לאחר 20 שנה יועמד חומר זה לעיון הציבור ויהיה אפשר להשתמש בו למחקר.