

כנסת ישראל

פעולות הביקורת

בכנסת ישראל נבדקו התקשרויות של מינהל הכנסת עם יועצים. כמו כן נעשתה בדיקת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת שפורסמה בשנת 2004 בנושא ניהול כוח האדם בכנסת.

סוגיות במינהל הכנסת

תקציר

חוק יסוד: הכנסת קבע שהכנסת היא שתקבע את סדרי עבודתה, ואם סדרי עבודתה לא נקבעו בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, הכנסת תעגן אותם בתקנון. כל עוד לא נקבעו סדרי עבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה.

יו"ר הכנסת נבחר מבין חבריה והוא ממונה בין היתר על תקציב הכנסת ועל פעולתם של עובדי הכנסת. ליו"ר הכנסת נמסרו אותן סמכויות שנמסרו לנציב שירות המדינה. לכנסת מנגנון מינהלי עצמאי (להלן - מינהל הכנסת או הכנסת) שנועד להבטיח שהיא לא תהיה תלויה ברשות המבצעת, כלומר בממשלה. מינהל הכנסת אינו כפוף ליחידות המשמשות מנגנוני בקרה ממשלתיים, כמו החשב הכללי, היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה. ביקורת קודמת על מינהל הכנסת פורסמה בשנת 2004.

1. בשנת 2003 החליט יו"ר הכנסת דאז מר ראובן ריבלין (להלן - יו"ר הכנסת דאז) להקים מרכז מבקרים בכנסת. לקבלת ייעוץ בנושא בחרה הכנסת בהצעה היחידה שהוגשה לה - ההצעה של חברת מאסטרפלאן תכנון אסטרטגי תקשורת בע"מ (להלן - מאסטרפלאן), שהסתכמה בכמיליון ש"ח. הכנסת לא קבעה מסגרת תקציבית לפרויקט מרכז המבקרים.

למינהל הכנסת הובטחה הנחה במחיר, אך זו לא ניתנה לו. ההפרש בין מחיר ההצעה המקורית לבין הסכום שנקבע בהסכם שנחתם עם החברה מקורו בצמצום מספר שעות הייעוץ שמאסטרפלאן התחייבה לתת לכנסת.

התשלומים למאסטרפלאן נקבעו על פי קצב התקדמות העבודה, ואולם הכנסת שילמה גם עבור שלבים שטרם בוצעו. כמו כן, הכנסת שילמה למאסטרפלאן תשלומים שחרגו ממה שנקבע בהסכם.

2. גם בנושא ערוץ שידורי הטלוויזיה מהכנסת החליט מינהל הכנסת להיעזר ביועץ. בספטמבר 2003 פנתה הכנסת ל-20 מועמדים, ושישה מהם הגיעו לוועדת המכרזים.

בדצמבר 2003 בחרה ועדת המכרזים במאסטרפלאן לייעץ גם בנושא השידורים מהכנסת.

באפריל 2003, כארבעה חודשים לפני שהכנסת החלה לדון בנושא הייעוץ לערוץ הכנסת, כבר נוצרו קשרי עבודה עם מאסטרפלאן, והתקיימו פגישות עבודה בנושא השידורים מהכנסת. מאסטרפלאן גם הכינה ליו"ר הכנסת דאז מסמך עבודה - "שידור טלוויזיה ממשכן הכנסת" - והגישה לו אותו ביוני 2003. אחר כך שימש המסמך חלק מהצעתה של מאסטרפלאן לוועדת המכרזים.

3. כל המידע בעניין מרכז המבקרים וערוץ הטלוויזיה המשדר מהכנסת היה נתון בידי מר דן לנדאו, ראש לשכת היו"ר דאז (להלן - ראש הלשכה). כשהסתיימה כהונתה של הכנסת ה-16 הכין מינהל הכנסת הסדר ולפיו ראש הלשכה הפורש יעבוד במאסטרפלאן ויוסיף לעסוק במטלות הקשורות למרכז המבקרים ולערוץ הכנסת. ההסדר לא הובא לידיעת ועדת המכרזים.

ההסכמים עם מאסטרפלאן הוקפאו ביולי 2006, ופרויקט מרכז המבקרים בוטל.

4. ביוני 2004 החליט מינהל הכנסת לשכור את שירותיו של יועץ ארגוני כדי לפתור בעיות שהתעוררו בעניין המזכירות של ועדות הכנסת. ועדת המכרזים בחרה בחברת א.א. תאום תכנון ארגון ומשאבים בע"מ (להלן - חברת הייעוץ) ליועץ ארגוני לכנסת. ועדת המכרזים בחרה בחברת הייעוץ בלי לבדוק את כל ההצעות בדיקה מעמיקה, ובלי לבדוק את איכות העבודה של המציעים אצל לקוחות קודמים.

חברת הייעוץ הייתה אמורה להתחיל לבדוק את עבודת המזכירות בוועדות הכנסת ואת הלשכה המשפטית. כמו כן נשקלה האפשרות לבדוק את מחלקת ניקיון ומשק. אולם מינהל הכנסת הטיל על חברת הייעוץ לבדוק עשר מחלקות בלי שהכין תקציב מפורט לעבודת הייעוץ.

בהסכם עם חברת הייעוץ נקבע שההיקף המרבי של שעות העבודה יהיה 1,000 שעות ייעוץ. בפועל, עד סוף ספטמבר 2006 הסתכמה עבודת הייעוץ בכ-3,685 שעות.

בדוח של חברת הייעוץ על הלשכה המשפטית הושקעו כ-800 שעות שעלו כ-150,000 ש"ח. הכנתו ארכה כשנה, ואף על פי כן הוא לא יושם מפני שמינהל הכנסת לא הסכים עם ממצאיו והיועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד נורית אלשטיין, לא שיתפה פעולה עם ועדת היישום.

5. דרגות אישיות - מינהל הכנסת קבע לעצמו כללים ל"מתן דרגה אישית". כללים אלה היטיבו עם עובדי הכנסת יותר מהכללים שנקבעו בנציבות שירות המדינה. הכנסת לא עיגנה את הכללים בנהלים מפורשים ומתועדים, ויו"ר הכנסת דאז לא אישר אותם.

6. יו"ר הכנסת דאז אישר לחברי ההנהלה המצומצמת, שמנתה שמונה חברים, תוספת שכר. לדבריו התוספת נועדה לתקן עיוות בסולם השכר. במשך הביקורת לא נמצא במסמכי הכנסת תיעוד לכך. ממסמכי הכנסת עולה שההטבות ניתנו עבור מטלות שחברי ההנהלה המצומצמת מחויבים בהן ממילא בתוקף תפקידם.



מבוא

חוק יסוד: הכנסת קבע שהכנסת היא בית הנבחרים של המדינה; מקום מושבה של הכנסת הוא ירושלים; בכנסת יכהנו מאה ועשרים חברים. עוד קבע חוק היסוד שהכנסת היא שתקבע את סדרי עבודתה, ואם סדרי העבודה לא נקבעו בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, הכנסת תעגן אותם בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה.

את יו"ר הכנסת בוחרת כנסת חדשה מבין חבריה, והוא נבחר לכל ימי כהונתה. הוא מנהל את ענייני הכנסת ומייצג אותה כלפי חוץ. הוא או אחד מסגניו מנהלים את הישיבות של מליאת הכנסת. נוסף על כך הוא ממונה על מזכיר הכנסת ועל תקציב הכנסת. בעניין עובדי הכנסת, חוקי שירות המדינה מסרו ליו"ר הכנסת סמכויות שבמשרדי הממשלה מסורות לנציב שירות המדינה.

את מזכיר הכנסת ממנה יו"ר הכנסת. עד יוני 2006 היה מזכיר הכנסת מר אריה האן (להלן - מזכיר הכנסת או המזכיר) אחראי לניהול הכנסת ולהבטחת פעילותה התקינה הן בפן הפרלמנטרי והן בפן המינהלי.

במרס 2006 התקיימו בחירות לכנסת ה-17. לתפקיד יו"ר הכנסת נבחרה חברת הכנסת דליה איציק, והיא החליפה את קודמה בתפקיד - חבר הכנסת ראובן ריבלין (להלן - יו"ר הכנסת דאז). עם כניסתה לתפקיד החליטה היו"ר למנות מנכ"ל לכנסת, בפעם הראשונה בתולדותיה. ביוני 2006 אישרה ועדת הכספים של הכנסת פה אחד את מינויו של מר אבי בלשניקוב למנכ"ל הכנסת. לאחר מינויו נקבע שהוא יהיה אחראי לפעילות המינהלית של הכנסת, והמזכיר יהיה אחראי לפעילות הפרלמנטרית.

לכנסת מנגנון מינהלי עצמאי (להלן - מינהל הכנסת או הכנסת), שנועד להבטיח שהיא לא תהיה תלויה ברשות המבצעת, כלומר בממשלה. מינהל הכנסת אחראי להעמיד לרשות מוסדותיה - למליאה, לוועדות ולחברי הכנסת - את השירותים המינהליים ואת המשאבים הנדרשים להם לשם מילוי תפקידם ולשם קיום הפעילות הפרלמנטרית. היחידות העיקריות במינהל הכנסת הן הלשכה המשפטית, החשבות, מחלקת משאבי אנוש ומחלקת בינוי, אחזקה ומשק.

מינהל הכנסת אינו כפוף ליחידות המשמשות מנגנוני בקרה ממשלתיים. כך למשל, בין חשב הכנסת, היועץ המשפטי לכנסת והאחראי למשאבי אנוש בכנסת לבין החשב הכללי, היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה בהתאמה, לא מתקיימות הזיקות הקיימות בין משרדי הממשלה לבין גופים אלה.

הצעת התקציב השנתי של הכנסת מגובשת בנפרד מתקציב המדינה, ועל פי תקנון הכנסת יו"ר הכנסת מביא אותה לאישורה של ועדת הכנסת. להלן נתונים על ביצוע תקציב הכנסת בשנים 2004-2006 (באלפי ש"ח):

2006*	2005	2004	
92,814	92,581	96,788	חברי הכנסת (שכר ותנאים)
196,171	186,637	191,351	פעולות הכנסת
2,940	14,596	5,928	תוספת מבנה
438	337	453	שירותי משרד ליו"ר שכינהו בעבר
56,024	—	—	גמלאות לחברי כנסת**
348,387	294,151	294,520	סך הכול

מקור: הנתונים לקוחים מפרסומי משרד האוצר (אגף החשב הכללי).

* עדיין אין נתונים סופיים על ביצוע התקציב בשנת 2006.

** הסעיף 'גמלאות לחברי כנסת' עבר מתקציב משרד האוצר לתקציב הכנסת בשנת 2006.

בביקורת על מינהל הכנסת, שפורסמה בשנת 2004¹, העלה מבקר המדינה ממצאים הקשורים לניהול כוח האדם בכנסת, להקמת מרכז מחקר ומידע בה ולבחירת שיטת המימון של בניית אגף קדמה בכנסת (להלן - הביקורת הקודמת). בחודשים מאי-אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה התקשרויות של מינהל הכנסת עם יועצים. כמו כן נעשתה בדיקת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בנושא ניהול כוח האדם בכנסת (להלן - בדיקת המעקב). הביקורת נעשתה במחלקת משאבי אנוש, בלשכת חשב הכנסת, בלשכת מזכיר הכנסת וסגניו ובמחלקת בינוי, אחזקה ומשק. בירורי השלמה נעשו בלשכת מנכ"ל הכנסת ובלשכה המשפטית.

התקשרויות עם יועצים

1. מחלקות שונות בכנסת מבקשות לרכוש טובין ושירותים, ובקשותיהן מועברות למחלקת בינוי, אחזקה ומשק (להלן - בנא"מ). בקשות הנוגעות לסכומים שאינם גדולים מ-43,000 ש"ח נדונות בוועדת רכישות, ובקשות הנוגעות לסכומים גדולים יותר נדונות בוועדת המכרזים. מחלקת הבנא"מ מטפלת במכרזים מפרסומם ועד שנחתם ההסכם עם הזוכה שבחרה ועדת המכרזים. בהכנת המכרזים וההסכמים מסייע יועץ משפטי מלשכת היועץ המשפטי לכנסת.

פעילותה של ועדת המכרזים נקבעה בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ובתקנות שעל פיו. לפי התקנות, בראש ועדת המכרזים יעמוד מנכ"ל המשרד הממשלתי או נציגו, ויכהנו בה חשב ויועץ משפטי או נציגיהם. מספר חברי הוועדה לא יהיה גדול מחמישה.

בראש ועדת המכרזים של הכנסת (להלן - ועדת המכרזים או הוועדה) עומד סגן מזכיר הכנסת, וחברים בה חשב הכנסת (להלן - החשב), היועץ המשפטי למינהל מלשכת היועץ המשפטי לכנסת, מנהל בנא"מ ונציג של אחת המחלקות בכנסת.

2. בשנת 2003 החליט יו"ר הכנסת דאז להקים שני פרויקטים: מרכז מבקרים בכנסת וערוץ טלוויזיה שישדר מהכנסת. הכנסת בחרה בחברת מאסטרפלאן תכנון אסטרטגי תקשורתי בע"מ (להלן - מאסטרפלאן או היועץ) ללוות את הקמת הפרויקטים ולייעץ לה בעניינם. משרד מבקר המדינה בדק תהליכים הקשורים בשני הפרויקטים האלה, ואלה עיקר הממצאים שלו:

מרכז מבקרים

מר אברהם בורג וחבר הכנסת ראובן ריבלין, לשעבר היו"רים של הכנסת, העלו את הרעיון להקים מרכז שהמבקרים בכנסת יעברו דרכו. הביקור במרכז נועד לספק חוויה רגשית ולימודית, שבאמצעותה יהיה אפשר להעמיק את ההכרה וההבנה של תפקידי הכנסת, תחומי אחריותה, סמכויותיה ודרכי עבודתה.

1 דוח מבקר המדינה על סוגיות במינהל הכנסת, 2004.

בחירת יועץ

1. באפריל 2003, בדיון בוועדת המכרזים, העלה יו"ר הוועדה דאז, סגן מזכיר הכנסת מר דוד לב (להלן - יו"ר ועדת המכרזים או יו"ר הוועדה), את הצורך לרכוש שירותי ייעוץ להקמת מרכז המבקרים. הוא ציין שחברת פרסום כלשהי הציעה להכין את המתווה של מרכז המבקרים, אך לא הסביר כיצד נוצר הקשר בין הכנסת לבין אותה חברה. כשנשאל בדיון איזה יתרון יש לחברה זו השיב יו"ר ועדת המכרזים ש"הקונספט שלהם מדבר על מכירת כנסת לציבור, מה אנחנו עושים כדי שיהיה קשר טוב יותר בין הציבור לכנסת. זה הערך המוסף שלהם".

מינהל הכנסת והוועדה לא נעזרו במרכז מחקר ומידע שבכנסת כדי לגבש את החזון הראשוני של מרכז המבקרים, אף על פי שמרכז המחקר היה יכול לבדוק פרטים על מרכזי מבקרים אחרים בארץ ובעולם.

המידע שהיה לוועדת המכרזים על מרכז המבקרים היה כללי מאוד. משום כך כשפנתה לארבע חברות פרסום ביוני 2003, פנייתה הייתה כללית מאוד. אם היו לוועדה נתונים בסיסיים על המרכז, פנייתה למציעים השונים הייתה ברורה ומפורטת. כך חברות הפרסום היו יכולות להגיש לה הצעות מעשיות.

אחת מחברות הפרסום הגדולות השיבה לפנייתה של הכנסת כי "עקב העדר תדריך ברור ועקב העדר חזון וערכים החייבים להוות את התשתית להגשתו של מרכז מבקרים הטפסים שנשלחו אל המתמודדים אינם רלוונטיים כפי שהמכרז אינו רלוונטי, ויש קודם להגדיר את החזון ואת הערכים שמרכז המבקרים אמור לשדר וכן מיהו קהל היעד". מאחר שפנייתה של הכנסת למציעים השונים הייתה מעומעמת, בסופו של דבר הוגשה לה רק הצעה אחת, ולכן היא לא יכלה לבחור את ההצעה המיטבית מתוך כמה הצעות.

2. ביולי 2003 הגישה מאסטרפלאן את הצעתה לכנסת. ההצעה, שמימושה היה אמור לארוך 28 חודשים, כללה שישה שלבים, כדלקמן: גיבוש קונספט, תכנון שלדי וקביעת התכנים של המרכז, הכנת מכרז, בחירת זוכה, ליווי של הקמת המרכז ופיקוח על ההרצה וההפעלה שלו. ההצעה כללה שתי אפשרויות לתשלום: האחת, תשלום של כחצי מיליון ש"ח ליועץ אחד בלבד, והאחרת, תשלום של כ-1.1 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ) ליועץ ולצוות עזר.

באוגוסט 2003 התקיים דיון בעניין ההצעה, בהשתתפות יו"ר הכנסת דאז. בדיון טען היועץ המשפטי למינהל שהכנסת פנתה רק לארבע חברות מאחר שלא ציפתה שהצעת המחיר לייעוץ תהיה יקרה כל כך. הוא הוסיף שאולי כדאי לפנות לחברות נוספות כדי שיהיו בידי הכנסת כמה הצעות מחיר. הצעתו לא נדונה, והוא גם לא עירב את היועצת המשפטית לכנסת בנעשה ולא ביקש ממנה לסייע בעניין.

3. עד אותו דיון לא קבעה הכנסת מסגרת תקציבית למרכז המבקרים. יו"ר הכנסת דאז ציין באותו דיון שהתקציב הכספי המשוער שניתן לפרויקט, כלומר שמונה מיליון ש"ח, הוא תקציב ראוי וסביר לעומת התקציב של תנופת הבינוי העצומה בכנסת, המסתכם ב-300 מיליון ש"ח ויותר. לדעתו גם היחס בין עלות התכנון והליווי של הפרויקט, המסתכמת בכ-1.1 מיליון ש"ח, לבין אומדן העלות של הפרויקט כולו, סביר. למחרת בחרה ועדת המכרזים את מאסטרפלאן ליועץ, והעדיפה את ההצעה לשלם כ-1.1 מיליון ש"ח עבור יועץ וצוות עזר.

בספטמבר 2003 מינה יו"ר הכנסת דאז צוות היגוי שילווה את הקמת מרכז המבקרים. בצוות היו 13 חברים, ובראשו עמד מר דן לנדאו - ראש לשכת יו"ר הכנסת דאז (להלן - ראש הלשכה), שהועסק בכנסת במשרה המכונה "משרת אמן".

קביעת התמורה למאסטרפלאן

1. לאחר שנבחרה חברת מאסטרפלאן, הכנסת נשאה ונתנה עמה כדי לקבל הנחה במחיר. בדיון שהתקיים בוועדת המכרזים באוגוסט 2003 דיווח יו"ר הוועדה על פגישה שהייתה לו עם אחד מבעלי מאסטרפלאן. לדבריו, מאסטרפלאן הסכימה להוריד את מחיר ההצעה בכ-110,000 ש"ח, וההצעה החדשה (לאחר ההנחה) הסתכמה בכ-994,000 ש"ח (לא כולל מע"מ).

בדצמבר 2003 נחתם הסכם בין כנסת ישראל לבין מאסטרפלאן (להלן - ההסכם), ונקבע בו שמאסטרפלאן תלווה את הקמת מרכז המבקרים ותייעץ לכנסת בענייניו. נספח ב' בהסכם דן בתמורה ובתנאי התשלום. נקבע שהכנסת תשלם ליועץ 994,150 ש"ח עבור 4,850 שעות ייעוץ. משרד מבקר המדינה השווה בין הצעת המחיר שנתנה מאסטרפלאן ביולי 2003 לבין הסכום שהכנסת התחייבה לשלם לחברה בהסכם שחתמה עמה בדצמבר 2003. בטבלה שלהלן פרטים על שלושת השלבים שבהם נבדלה ההצעה מן ההסכם:

השלב	מספר השעות בהצעה מיולי 2003	מספר השעות בהסכם מדצמבר 2003	סך כל ההפחתה בשעות	סך כל ההפחתה בש"ח* (מעוגל)
תכנון שלדי וקביעת התכנים של המרכז הליכי הבדיקה ובחירת הזוכה הפיקוח על ההרצה וההפעלה	1,000	960	40	7,000
	540	360	180	37,000
	510	170	340	70,000
סך הכול	---	---	560	114,000

* חישוב הסכום נעשה לפי תעריף ממוצע של סוגים שונים של יועצים.

מהטבלה עולה שההפרש בין הצעת המחיר של מאסטרפלאן ובין הסכום שהכנסת התחייבה לשלם לה בהסכם נובע מצמצום שעות הייעוץ שהיא התחייבה לתת לכנסת ולא מהנחה שהעניקה החברה לכנסת, כפי שדווח לוועדת המכרזים.

בחשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 מסר יו"ר ועדת המכרזים דאז כי "מדובר בהתקשרות המבוססת על תפוקות ולא על תשומות, היינו התמורה משולמת ליועץ בהתאם להתקדמות הפרויקט ולתוצרים המוגשים לכנסת על-ידי היועץ בכל שלב משלבי הפרויקט. אין מדובר בהתקשרות המבוססת על השקעת שעות עבודה על-ידי היועץ ומחושבת על-פי שעות העבודה שהושקעו על-ידו בפועל בביצוע מטלותיו... הקטנת כמות שעות העבודה המפורטת בהסכם אינה מקטינה בדרך כלשהי את התמורה שמקבלת הכנסת".

תשובת הכנסת אינה עולה בקנה אחד עם התנאים בהסכם, ולפיהם התמורה תשולם על פי התקדמות העבודה, ו"במקרה שבו ישלים היועץ מטלות כל שלב מן השלבים המפורטים... בכמות הפחותה מהמפורט שם, יופחת המחיר בגין אותו שלב בהתאם לכמות השעות שבוצעה בפועל על ידי היועץ ואנשי צוותו". מכאן שההסכם אינו עוסק רק בתפוקת העבודה, ומספר השעות שמאסטרפלאן אמורה להשקיע בכל שלב חשוב להתחשבות שבינה לבין הכנסת.

2. בחשבונות שהגישה מאסטרפלאן לכנסת היא לא פירטה את מספר שעות העבודה, וכמו כן לא ציינה מי עשה את העבודה ומה הייתה התפוקה שהושגה בכל שלב. בתשובתו למשרד מבקר המדינה חזר מינהל הכנסת וטען שההסכם מבוסס על תפוקת העבודה ולא על התשומה, ולכן לא היה צורך לבדוק את התשומה שהושקעה בפרויקט בפועל.

כאמור לעיל, בהסכם נקבע שאם היועץ ישלים שלב משלבי העבודה בפחות שעות עבודה ממה שנקבע בהסכם יופחת המחיר של שעות אלה מהתשלום. הכנסת לא עמדה על כך שהיועץ יגיש לה פירוט של התשומות שלו, וכך פגעה ביכולתה לקבל ממנו החזר, אם אכן הגיע לה החזר.

3. בהסכם נקבע, כי התעריף לשעת ייעוץ של ראש צוות היועצים יהיה 207 ש"ח. יצוין שמאסטרפלאן נבחרה לייעץ לכנסת גם בעניין שידורי הטלוויזיה מהכנסת (ראו להלן). בהסכם הייעוץ בנושא השידורים מהכנסת נתנה מאסטרפלאן הנחה בשיעור של 20%, ונקבע שהתעריף לשעת ייעוץ של ראש צוות היועצים יהיה כ-165 ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 הסבירה מאסטרפלאן ש"הצעות המחיר לביצוע העבודה, חושבו על פי תעריפים שהוכתבו על ידי מינהל הכנסת". מזכיר הכנסת מסר בתשובתו בינואר 2007, כי "הכתבת המחיר לא הייתה ולא נבראה ואף משל לא הייתה". אין למשרד מבקר המדינה כלים להכריע בין הגרסאות; בין כך ובין כך שילמה הכנסת לפי התעריף הגבוה.

4. בתום שלב א' הגישה מאסטרפלאן סיכום והמלצות בעניין גיבוש הקונספט של מרכז המבקרים. הסיכום הציג שתי חלופות, באחת ייבנה מרכז מבקרים מחוץ למשכן הכנסת ובאחרת - הוא ייבנה בתוכו. מינהל הכנסת החליט לבחור בחלופה שהציעה לבנות את מרכז מבקרים מחוץ למשכן, ולשם כך החל לבדוק כל מיני מקומות. בשל כך נוצר פער בין השלבים שנקבעו בהסכם לבין התקדמות הפרויקט בפועל, אולם הפער הזה לא מנע ממינהל הכנסת לשלם למאסטרפלאן עבור שלב ב', שבו היה עליה להציע תכנון שלדי ולקבוע תכנים. כשהסתיים שלב ב' בדצמבר 2004, שילמה הכנסת עבור שלב ג' 41,172 ש"ח. לפי ההסכם בשלב זה מאסטרפלאן הייתה אמורה להכין את המכרז לבניית המרכז, אך באותו מועד הכנסת עדיין לא החליטה מה יהיה אופיו של מרכז המבקרים.

בדצמבר 2006 השיב ראש הלשכה למשרד מבקר המדינה ש"ייתכן שמבנה ההסכם בין הכנסת לבין מאסטרפלאן לא תאם את אופיים של השירותים המקצועיים שנדרשה החברה לספק", והוסיף שהחברה ביקשה לשנות את ההסכם כמה פעמים. לדבריו, "נכון יותר היה לורות הסכם ריטיינר [הסכם בשכר קצוב] פשוט הרבה יותר, משום שהליווי הצמוד של החברה לפרויקט, והדרך שבה התנהלה העבודה היו למעשה בעלי אופי של ריטיינר". ראש הלשכה הוסיף ש"מבלי להידרש לשיקוליו של מינהל הכנסת בבחירת מודל מסוים של הסכם ובדחיקת ההתקשרות לתוך מידותיו של מודל זה, חשוב להדגיש שהחברה מילאה את התחייבויותיה המהותיות לפי ההסכם, לשביעות רצונם המלאה של כל מי שעסקו בפרויקט".

לדעת משרד מבקר המדינה מינהל הכנסת היה צריך להכין הסכם שיתאים לצורכי הכנסת ולאופי ההתקשרות. אף על פי שמינהל הכנסת לא מילא אחר כל התנאים בהסכם, הוא לא פעל לשנותו ואף לא נענה לבקשותיה של מאסטרפלאן לשנותו.

נסיעת היועץ לחוץ לארץ

לקראת סוף שנת 2005 החליטה הכנסת להתייעץ עם יועץ נוסף - מומחה בהקמת מרכזי מבקרים בארצות הברית (להלן - היועץ הבין-לאומי). בנובמבר 2005 אישרה ועדת הרכישות לראש צוות היועצים - מבעלי מאסטרפלאן - לנסוע לארצות הברית כדי להיפגש עם היועץ הבין-לאומי.

1. ועדת המכרזים דנה אף היא באותה נסיעה, ויו"ר הוועדה דיווח לחברי הוועדה שמדובר בהוצאה של 12,000 ש"ח הכוללת טיסה ואש"ל. חברים בוועדה תהו אם יש צורך לצרף יועץ נוסף, שתפקידו ותפקידי מאסטרפלאן יהיו חופפים, וכיצד ישפיע הדבר על ההתקשרות עם מאסטרפלאן. היועץ המשפטי למינהל אמר שבחירת יועץ נוסף מעידה "שייתכן שיש מקום להחליפם [את מאסטרפלאן] אם לא מסוגלים לספק את הסחורה", והוסיף שמאסטרפלאן היא שצריכה לשלם עבור הנסיעה מכספי התמורה שהובטחה לה בהסכם. יו"ר הוועדה הודיע שאינו רוצה לעכב את הנסיעה ועניין התשלום יידון שנית אם ההתקשרות עם היועץ הבין-לאומי תצא אל הפועל. בתום הדיון אישרה הוועדה לשלם את הסכום האמור עבור נסיעתו של ראש צוות היועצים לארצות הברית.

כששב ראש צוות היועצים מארצות הברית הוא הגיש לכנסת חשבון של 28,500 ש"ח. על פי החשבון עלה כרטיס הטיסה יותר מ-22,000 ש"ח (4,748 דולר), ויתרת החשבון נגעה להוצאות שהייתה. נוסף על כך דרש ראש צוות היועצים תשלום של כ-10,000 ש"ח עבור 49 שעות עבודה. התשלומים שהוא דרש הסתכמו ב-38,500 ש"ח, סכום הגבוה פי שלושה מהסכום שאישרה ועדת המכרזים.

בדיון שהתקיים ב-7.12.05 נדון החזר ההוצאות שביקש היועץ. בדיון השתתפו יו"ר הכנסת דאז, החשב וראש הלשכה. לדברי ראש הלשכה, ועדת המכרזים אישרה ליועץ לנסוע רק במחלקת תיירים, אך הוא ביקש לאשר את התשלום עבור הטיסה במחלקת עסקים מאחר שלדעתו הטיסה במחלקה זו הייתה חיונית להשגת יעדי הנסיעה. יו"ר הכנסת דאז אישר לשלם את מלוא הסכום של הוצאות הטיסה והשהות בדיעבד, כפי שביקש ראש צוות היועצים.

2. כחודש לאחר הדיון פנה החשב לראש הלשכה וציין לפניו שלא אישר לשלם עבור שעות העבודה בחוץ לארץ. הוא הוסיף שלא ייתכן שבשלושה ימים ניתנו 49 שעות ייעוץ, כלומר לדעתו זוהי דרישה מוגזמת. ראש הלשכה השיב לחשב, שמאחר שהיועץ עזב את כל עיסוקיו האחרים והתפנה רק לעניין זה, היקף השעות סביר, והוא מאשר לשלם את החשבון. עם קבלת האישור שילם החשב את הסכום לראש צוות היועצים.

לדעת משרד מבקר המדינה החשב לא היה צריך לפנות לראש הלשכה, שכן ראש הלשכה אינו מוסמך לאשר תשלומים. יצוין שבדיון שהתקיים אצל יו"ר הכנסת דאז העיר החשב ש"שעות העבודה עצמן משולמות במסגרת ההתקשרות... כשעות ייעוץ". כששילם עבור שעות העבודה של היועץ בחוץ לארץ חרג החשב מסמכותו ומתנאי ההסכם.

תוספת להסכם

1. בדצמבר 2005 פוזרה הכנסת ה-16, ונקבע שהבחירות לכנסת ה-17 יתקיימו במרס 2006. בפברואר 2006 דיווח יו"ר ועדת המכרזים לחברי הוועדה שלאחר הבחירות יהיה על ראש הלשכה, שהועסק כאמור ב"משרת אמן", לפרוש, ולכן לא יוסיף לעסוק בנושא מרכזי המבקרים וערוץ הטלוויזיה (ראו להלן).

בנובמבר 2006 הסביר יו"ר הכנסת דאז למשרד מבקר המדינה ש"עלה רעיון מצד המינהל שהוא [ראש הלשכה] יהיה יועץ חיצוני... ואז התגבשה ההצעה שהוא יעבור לעבוד במאסטרפלאן בהסדר עם הכנסת". בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 הסביר מזכיר הכנסת שכשהוחלט

להקדים את הבחירות, הכנסת לא יכלה להשאיר את שני הפרויקטים (מרכז המבקרים וערוץ הטלוויזיה) ללא גורם מרכז ומנהל, וכן לא יכלה להתחיל להכשיר אדם אחר שימלא את מקומו של ראש הלשכה היוצא. עוד הוסיף, שראש הלשכה הוא בעל הניסיון היחיד בנושא זה, ניסיון שנרכש בעמל רב של שלוש שנים. לדבריו הוחלט להוסיף להעסיק את ראש הלשכה בשני הפרויקטים לפרק זמן מוגבל כדי שלא לקטוע את העבודה בעניינם.

מאחר שראש הלשכה עמד לסיים את עבודתו בכנסת ביקשה הכנסת ממאסטרפלאן להגיש הצעה להתאמת מערך שירותיה למצב החדש. מאסטרפלאן הגישה את הצעתה באפריל 2006, וביקשה תוספת קבועה של 28,000 ש"ח בחודש, שלא תהיה תלויה בקצב ההתקדמות של העבודה. ועדת המכרזים אישרה להרחיב את ההסכם.

עד מועד הדיון בוועדת המכרזים בעניין התוספת להסכם השלימה מאסטרפלאן רק שניים מששת השלבים שנכללו בהסכם, ועדיין היה עליה להוציא אל הפועל ארבעה שלבים בהיקף של כ-3,000 שעות. התוספת הכספית שאושרה לה לא הייתה תלויה בקצב ההתקדמות של העבודות הנוספות, והיא אושרה בלי שהוועדה בדקה אם אכן יש צורך בעבודות האלה. כך לדוגמה, מאסטרפלאן ביקשה תוספת עבור תיאום עם היועץ הבין-לאומי וצוותו, אך באותה עת הכנסת עדיין לא החליטה אם להעסיק אותו. לדעת משרד מבקר המדינה מינהל הכנסת היה צריך לבדוק אם יש מקום לאשר תוספת שעות ליועץ, ורק אם היה מתעורר צורך בתוספת כזו במהלך עבודת היועץ היה מקום לאשרה.

זאת ועוד, ראש הלשכה עמד בראש צוות היגוי שבו 13 חברים. תמוה הדבר שאף לא אחד מ-12 החברים האחרים בצוות נמצא מתאים למלא את מקומו של ראש הלשכה הפורש. מזכיר הכנסת מסר בתשובתו שראש הלשכה עסק בפרויקט מרכז המבקרים כעיסוק העיקרי שלו. חברי צוות ההיגוי לעומת זאת לא היו מומחים בעניין וגם לא יכלו לעסוק בתחום זה הדורש התמצאות והקדשת זמן רב. מן האמור לעיל עולה שאף שראש הלשכה כיהן במשרת אמון, ואף שמינהל הכנסת ידע שמשרתו זמנית, מינהל הכנסת לא דאג להכשיר מראש מחליף, כלומר לא הציב לצד ראש הלשכה עובד שילמד את העבודה ויתמצא בכל הפרטים הנוגעים למרכז המבקרים.

2. ב-17.4.06 - בחול המועד פסח - התכנסה ועדת המכרזים לדון בתוספת להסכם עם מאסטרפלאן. הדיון התקיים ביום שנערכו ההכנות להשבעת הכנסת ה-17. ועדת המכרזים החליטה שאת העבודה שעשה ראש הלשכה תעשה מעתה מאסטרפלאן. סגן מזכיר הכנסת, שהיה חבר בוועדה, ציין שאי-אפשר לדעת כיצד יתקדם פרויקט מרכז המבקרים ואיך הוא ייראה בסופו של דבר, ולכן הוא התקשה לקבל את החלטת הוועדה. החשב שיער שבחצי השנה הקרובה יתברר לפחות חלק מהמידע החסר, ואולי אז יוכרע גורל המרכז. לדבריו אם החוזה עם מאסטרפלאן יוארך ואחר כך תחליט הכנסת שלא להמשיך בפרויקט תיווצר בעיה. בסוף הדיון החליטה הוועדה להאריך את ההתקשרות עם מאסטרפלאן עד 31.3.08, ובפרק הזמן הזה לשלם לה תוספת של 27,000 ש"ח מדי חודש.

הדיון בוועדת המכרזים התקיים לאחר שהתבררו תוצאות הבחירות והיה אפשרי שייבחר יו"ר חדש שיתכן שיהיה לו חזון משלו בעניין מרכז המבקרים. מינהל הכנסת לא המתין לבחירה אלא החליט החלטה חשובה בעניין מרכז המבקרים, אף על פי שעתידי של המרכז לא היה ידוע באותה עת.

מזכיר הכנסת הסביר בתשובתו, שהכנסת שקלה כמה אפשרויות להעסיק את ראש הלשכה, אולם היועצת המשפטית פסלה את האפשרות להעסיקו בחוזה מיוחד ואת האפשרות שישמש יועץ חיצוני

ופרויקטור. ברעיון להעסיקו במסגרת החברה דנו בכירי ההנהלה של הכנסת והיועצת המשפטית שלה, והוא אף הובא לפני יו"ר הכנסת.

היועצת המשפטית לכנסת כתבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2007, כי "שאלת הרחבת ההסכם עם מאסטרפלאן לא הובאה בפני למתן חוות דעת. אולם... היועץ המשפטי למינהל ציין בפני בהמשך כי על פי בדיקתו הרחבת ההסכם עם מאסטרפלאן אפשרית על פי ההסכם עצמו". עוד הוסיפה ש"הרחבת ההסכם עם מאסטרפלאן הייתה צריכה להישקל לעניינה בלבד, מול צרכי הכנסת בלבד, וללא כל קשר להעסקתו של [ראש הלשכה], בכנסת או מחוצה לה".

יו"ר הכנסת דאז הסביר בתשובתו ש"ההסדר להמשך העסקתו של [ראש הלשכה] עבור הכנסת כמוביל שני הפרויקטים הללו, באמצעות הרחבת ההתקשרויות של הכנסת עם חברת מאסטרפלאן..., גובש במהלך דיונים שנמשכו שבועות אחדים, ושכחלקם אף נטלתי חלק. ההסדר שהושג נעשה תוך התייעצות רצופה עם היועצת המשפטית של הכנסת ועל דעתה, ולאחר שהיא פסלה, מטעמה, את האפשרויות הפשוטות יותר להעסקתו של דן לנדאו כפרויקטור, בין כעובד זמני של הכנסת ובין כיועץ חיצוני לה".

מתשובת יו"ר הכנסת דאז עולה, שהיה הסדר להמשך העסקתו של ראש הלשכה. בפרוטוקול דיוני הוועדה אין אזכור להסדר זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הכנסת על החומרה שבפעולתה: אם הוועדה לא ידעה על ההסדר פירושו של דבר שמינהל הכנסת לא פעל בשקיפות, ובסופו של דבר גרם לוועדה לשמש חותמת גומי להסדר שנקבע מראש ולא הובא לידיעתה.

3. משרד מבקר המדינה ביקש מהחשב להסביר כיצד התקבלו ההחלטות בנושא התוספת להסכם עם מאסטרפלאן. החשב לא נתן הסברים כאלה, אך הציג את השאלות של משרד מבקר המדינה למנכ"ל הכנסת, וזה החליט להקפיא מיד את ההסכם עם מאסטרפלאן ואת התוספת להסכם, וכמו כן החליט לבטל את פרויקט מרכז המבקרים.

מרכז המבקרים, שיו"ר הכנסת דאז החליט להקימו, לא קרם עור וגידים. בשנת 2006 הוסיפה הכנסת להתלבט באותן בעיות שהתלבטה בהן בשנת 2003. עד אוקטובר 2006, מועד סיום הביקורת, שילמה הכנסת למאסטרפלאן כ-530,000 ש"ח.

ערוץ טלוויזיה המשרד מהכנסת

ביולי 1997 נחתם הסכם בין הכנסת לבין רשות השידור, ולפיו התחייבה הרשות לשדר מהכנסת שידורים ישירים של כל דיוני המליאה, דיונים מוועדות הכנסת ואירועים מיוחדים. בשנת 2003 החליטה הכנסת לשנות את מתכונת השידורים מהכנסת ולהקים ערוץ טלוויזיה של הכנסת (להלן - ערוץ הכנסת או הערוץ).

כדי להקים את הערוץ קיבלה הכנסת בדצמבר 2003 את חוק שידורי טלוויזיה מהכנסת, התשס"ד-2003 (להלן - החוק). לפי החוק, ערוץ הכנסת ישדר בשידור חי את כל דיוני מליאת הכנסת וכן דיונים של ועדות הכנסת. נוסף על כך ישודרו בערוץ תכניות העוסקות בכנסת או תכניות שמטרתן לטפח מודעות אזרחית ולחזק את ערכי הדמוקרטיה.

עוד קבע החוק שבמשך כשנתיים וחצי יפעל ערוץ הכנסת במתכונת של שידורי ניסיון, ובפרק הזמן הזה יגובש אופי השידורים, וכן יגובשו תוכני השידור ויתר העניינים הקשורים לעבודת הערוץ. בפרק הזמן הזה יוכנו מסמכי המכרז שבו ייבחר גורם משדר קבוע. לפי החוק, את שידורי הניסיון ישדר גורם משדר זמני, שההתקשרות אתו אמנם אינה טעונה מכרז, אך היא תיעשה לאחר שייבדקו כמה הצעות.

בינואר 2004 פנתה הכנסת לארבעה גופים כדי לקבל מהם הצעות להפקה ולהפעלה של ערוץ הכנסת. חברת החדשות של ערוץ 2 נבחרה לגורם משדר זמני, ובמאי 2004 עלה לאוויר ערוץ הכנסת החדש. ביוני 2006 בחרה המועצה לשידורי כבלים ולווין בחברת החדשות של ערוץ 2 גם לגוף המשרד הקבוע, וזה החל לפעול בנובמבר 2006.

בחירת יועץ להקמת ערוץ הכנסת

1. באוגוסט 2003 התכנסה ישיבה של ועדת המכרזים של הכנסת כדי לדון בנושאים הקשורים לבחירת יועץ להקמת ערוץ הכנסת. לישיבה הוזמנו יו"ר הכנסת דאז, ראש הלשכה, מזכיר הכנסת, דובר הכנסת והמשנה ליועצת המשפטית של הכנסת (כלכלה ותקשורת) (להלן - המשנה ליועצת המשפטית).

יו"ר הכנסת דאז הציג לחברי הוועדה את החזון שלו לערוץ הכנסת והסביר שמטרתו היא ליצור ערוץ שהכנסת תשלוט בו. הערוץ ידווח על הכנסת, על ועדותיה ועל כל הקשור לעבודתה ויצג את הדמוקרטיה הישראלית על כל גווניה. הוא הוסיף שהיועץ צריך להיות איש תקשורת בעל הבנה כללית בכל ענפי התקשורת. בתום הדיון אישרה הוועדה להתחיל לבחון הצעות לבחירתו של היועץ. יו"ר הכנסת דאז ראה חשיבות רבה בהקמת הערוץ, ולשם כך מינה צוות מעובדי הכנסת שילווח את הקמת הערוץ. בצוות היו חמישה חברים, ולראש הצוות מונה ראש הלשכה.

בספטמבר 2003 קיימה ועדת המכרזים דיון בנושא היועץ לערוץ. בפתיחת הדיון ציין יו"ר הוועדה שראש הלשכה נתן לו שמות של אנשים וגופים שהכנסת תפנה אליהם כדי לקבל הצעות. יו"ר הוועדה ציין שלושה שמות, ובהם מאסטרפלאן. היועץ המשפטי למינהל העיר שאם הכנסת רוצה לפנות למאסטרפלאן, אזי יש לפנות לעוד חברות מסוגה, שכן לדעתו עיקר עיסוקה של מאסטרפלאן הוא יחסי ציבור, והיא אינה קשורה כלל ליועצים האחרים שמיינהל הכנסת מתכוון לפנות אליהם. עם זאת, היועץ המשפטי למינהל הסתייג מכוונתה של הכנסת לפנות לחברות העוסקות ביחסי ציבור. למרות הסתייגותו החליטה הוועדה לפנות גם לחברות כאלה.

סגן מזכיר הכנסת דאז והחשב מסרו בתשובתם שהיועץ המשפטי למינהל אמנם הסתייג מהכוונה לפנות לחברות העוסקות ביחסי ציבור, אולם מרבית חברי הוועדה סברו אחרת. המשנה ליועצת המשפטית כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 שלדעתה היה על הוועדה לברר את נימוקי ההסתייגות של היועץ המשפטי למינהל ולא להשאיר את הדברים סתומים.

2. בספטמבר 2003 פנה מינהל הכנסת ל-20 מועמדים וביקש לקבל מהם הצעות להספקת שירותי ייעוץ להקמת ערוץ הכנסת (להלן - הבקשה). על פי הבקשה רצוי שליועץ יהיה ניסיון מוכח ביחסי ציבור, אך בפירוט הרב של המטלות שעל היועץ למלא לא הוזכרו פרסום ושיווק של הערוץ.

על פי הבקשה היועץ שייבחר ילווה את הפרויקט מתחילתו, מהשלב הרעיוני והתכנוני. הוא ישתתף בפורומים שידונו בבחירת הגוף המשדר הזמני, בקביעת אופיים של השידורים והתכנים שלהם, ויתרום רעיונות משלו. היועץ ילווה את הקמת הערוץ, ייעץ לכנסת בכל הנוגע לשידורי הניסיון ויפקח עליהם. כמו כן, הוא יסייע להכין מכרז לבחירת הגוף המשדר הקבוע ולבחון את ההצעות אשר יוגשו במכרז. לאחר מכן יסייע לגבש את סדרי ההפעלה של ערוץ הכנסת.

3. בתוספת לבקשה נקבע היקף של 1,000 שעות ייעוץ בשנה למשך כשנתיים וחצי. בהיקף זה כלולות כל מטלות היועץ, לרבות ייעוץ בתחומים הטכנולוגיים והטכניים, בין שמדובר ביועץ יחיד

ובין שמדובר בצוות ייעוץ של כמה אנשים. הכנסת החליטה שתשקול להגדיל את מספר שעות הייעוץ אם יהיה צורך בכך. כמו כן הובהר שהייעוץ צריך להיות מומחה הן בפן התוכני והן בפן הטכני של השידורים. הייעוץ צריך להיות מומחה גם בפעילות הכלכלית הנדרשת לשם ליווי הקמת הערוץ. הייעוץ רשאי להסתייע בצוות של מומחים בתחומים שהוא עצמו אינו בקיא בהם די הצורך.

לפניית הכנסת ענו שמונה מועמדים, ושניים מהם נפסלו על הסף. בדצמבר 2003 נפגשה ועדת המכרזים עם ששת המציעים האחרים, ושבועיים אחר כך בחרה בחברת מאסטרפלאן ליועץ להקמת ערוץ הכנסת.

מהמסמכים של לשכת יו"ר הכנסת דאז עולה שעוד באפריל 2003 התקיימה פגישה בנושא שידורים מהכנסת, והשתתפו בה ראש הלשכה, מנהל מינהלת השידורים במשרד התקשורת (להלן - מנהל מינהלת השידורים) ושניים ממנהלי מאסטרפלאן. בפגישה הם דנו ברעיון הכללי של ערוץ הכנסת וברעיונות נוספים הקשורים בו, והחליטו לקשר בין מנהל מאסטרפלאן לבין העובדים במרכז מחקר ומידע בכנסת. לפגישה זו קדמו עוד פגישות במשרדי מאסטרפלאן, שהשתתפו בהן ראש הלשכה ומנהל מינהלת השידורים. בפגישות אלה נדון נושא השידורים מהכנסת, וכבר אז הוחלט שהייעוץ ייצע רעיון קונספטואלי בצורת מסמך שיוגש ליו"ר וממנו ימשיכו הלאה לצורך קבלת החלטות בעניין הקמה ותפעול הערוץ". כבר ב-3.6.03 הגישה מאסטרפלאן ללשכת היו"ר מסמך בעניין הקונספט של "שידור טלוויזיה ממסכן הכנסת - ערוץ הדמוקרטיה".

מן האמור לעיל עולה שארבעה חודשים לפני שהחלה הכנסת לדון בהעסקת יועץ לשידורי טלוויזיה מהמסכן, כבר התייעצה לשכת היו"ר עם מאסטרפלאן בעניין זה. ביוני 2003 החברה אף הגישה, כאמור, מסמך בעניין קונספט השידורים. יצוין שחלקים מאותו מסמך שימשו אחר כך נספחים בהסכם שנחתם בין הכנסת ובין מאסטרפלאן בעניין ייעוץ להקמת ערוץ הכנסת.

4. כאמור, בדצמבר 2003 בחרה ועדת המכרזים ביועץ. לישיבה הוזמנו דובר הכנסת, המשנה ליועצת המשפטית, ראש הלשכה ומנהל מינהלת השידורים. יו"ר הוועדה אמר למוזמנים את הדברים האלה: "יש פה ועדת מכרזים שיש דברים שהיא מבינה יותר יש דברים שהיא מבינה פחות. בנושא הזה אנחנו נזקקים ליועצים שאינם חברי ועדה כי אנחנו לא כל כך מבינים". מנהל מינהלת השידורים, שהיה שותף במפגשים שהתקיימו עם חברת מאסטרפלאן לפני כן, המליץ לבחור במאסטרפלאן במקום הראשון; גם ראש הלשכה אמר לוועדה שהצעת מאסטרפלאן עולה על ההצעות האחרות שהתקבלו.

בפרוטוקול הישיבה אין רמז שחברי הוועדה ידעו שנערכו התייעצויות קודמות עם מאסטרפלאן ושביוני 2003 היא הגישה תכנית בעניין שידורי טלוויזיה ממסכן הכנסת. מנהל מינהלת השידורים וראש הלשכה לא דיווחו לחברי הוועדה שעוד באפריל 2003 התייעצו עם מאסטרפלאן בנושא השידורים מהכנסת. המשנה ליועצת המשפטית דאז, שליוותה את כל השלבים של שידורי הטלוויזיה מהכנסת, מסרה בתשובתה שלא ידעה דבר על הקשרים הקודמים של הכנסת עם מאסטרפלאן, ולמעשה נודע לה עליהם בפעם הראשונה כשקראה את הדוח. עם זאת הדגישה שבחרה בהצעתה של מאסטרפלאן מנימוקים ענייניים בלבד.

ההליך הרשמי של המכרז לבחירת היועץ נמשך כשלושה חודשים, ממועד הפנייה למועמדים השונים ועד שנבחר הזוכה. בחודשים האלה הן עובדי הכנסת והן המציעים השונים השקיעו במכרז שעות עבודה רבות וכספים רבים. תהליכי המכרז, שהתקיימו על פי כללי המינהל התקין, נפגמו מאחר ולוועדת המכרזים לא דווח על קשרים קודמים עם מאסטרפלאן.

ההסכם

1. בדצמבר 2003 נחתם הסכם בין הכנסת לבין מאסטרפלאן. בהסכם נקבע שההתקשרות תימשך 30 חודשים, והיקפה יהיה 1,000 שעות ייעוץ בשנה. נקבע ששכר הטרחה יהיה כ-165 ש"ח לשעה, לפי התעריף של החשב הכללי ולאחר ניכוי של 20%.

מאסטרפלאן הגישה לכנסת חשבונות עבור החודשים דצמבר 2003 - פברואר 2004. על פי דיווחי מאסטרפלאן הסתכמו שעות הייעוץ בחודשים אלה ב-895 שעות (90% מההתקשרות בשנה). בשנים 2004-2005 הגדילה הכנסת ה-16 את היקף ההתקשרות שבהסכם שבע פעמים. ל-2,000 שעות הייעוץ על פי ההסכם המקורי נוספו בשנתיים אלה 1,583 שעות.

בדיון של ועדת המכרזים שהתקיים ב-17.4.06 (הדיון הוזכר לעיל) הוחלט להגדיל את היקף ההתקשרות עם מאסטרפלאן בפעם השמינית (כאמור, בדיון הזה הוחלט להגדיל גם את היקף ההתקשרות עם מאסטרפלאן בעניין הייעוץ להקמת מרכז המבקרים).

יו"ר הכנסת דאז מסר בתשובתו שההסכם עם מאסטרפלאן הורחב כדי שראש הלשכה יוכל להוסיף לעמוד בראש הפרויקט. ועדת המכרזים החליטה להאריך את ההסכם עם מאסטרפלאן עד מרס 2008 וקבעה שהיקפו יוסיף להיות 1,000 שעות ייעוץ בשנה עד יוני 2007; לאחר מועד זה תבחן הכנסת את צרכיה ותקבע את היקף ההתקשרות על פיהם. הוועדה הרחיבה את ההסכם גם בעניין שעות הייעוץ - היא הוסיפה עד 58 שעות ייעוץ בחודש למשך שנתיים. התוספת להסכם אושרה בוועדה לאחר שמאסטרפלאן פנתה לסגן מזכיר הכנסת וביקשה להרחיב את ההסכם. היא הסבירה שביקשה זאת משום שחסרונו של ראש הלשכה יפגע בתפקודו של הערוץ.

על פי החלטת ועדת המכרזים אישר מזכיר הכנסת להרחיב את ההתקשרות ולהוסיף לה 2,392 שעות תמורת כ-430,000 ש"ח. המזכיר אישר גם פטור ממכרז להרחבת ההתקשרות וטען שמאסטרפלאן תטפל בעניינים שראש הלשכה טיפל בהם כשהועסק בכנסת.

בדיון ועדת המכרזים לא עלה קיומו של ההסדר להעסקתו של ראש הלשכה במאסטרפלאן. יש לראות בחומרה את העובדה שמינהל הכנסת לא הביא לידיעת ועדת המכרזים את דבר קיומו של ההסדר. לא פחות חמור מכך אם הוועדה ידעה על ההסדר והתנהגה כמי שאינה יודעת על קיומו.

כשעזב ראש הלשכה, היה חסר עובד שימלא את מקומו בכנסת. מזכיר הכנסת מסר בתשובתו שמינהל הכנסת שקל להעסיק בתפקיד זה עובד כנסת, אך לא נמצא מישהו מתאים. כמו כן הוסיף כי "היה ברור למזכיר הכנסת... שאין מצב שעובד כנסת אחר יוכל להיכנס לנעליו של [ראש הלשכה]".

לדעת משרד מבקר המדינה אין פרויקט ערוץ הטלוויזיה דומה לפרויקט מרכז המבקרים. שהרי באותה עת מרכז המבקרים עדיין היה בגדר רעיון, ואילו ערוץ הטלוויזיה כבר פעל פעילות שוטפת. בדיון הייתה ועדת המכרזים צריכה להפריד בין שני הפרויקטים, ולא לפטור את הנושא בדברי יו"ר הוועדה - "אין מישהו מתאים". מינהל הכנסת היה צריך לשקול בכובד ראש להטיל את המשימה על אחד מחברי הצוות שליווה את הקמת ערוץ הכנסת.

2. משרד מבקר המדינה ביקש מהחשב להסביר מדוע החליטה ועדת המכרזים להרחיב את ההסכם עם מאסטרפלאן. החשב בחר שלא להסביר את שיקולי הוועדה, ותחת זאת פנה למנכ"ל הכנסת. ביולי 2006, בעקבות פנייה זו, הורה המנכ"ל להקפיא את ההסכם עם מאסטרפלאן ולבטל את התוספת להסכם. בשנים 2004-2006 שילמה הכנסת למאסטרפלאן עבור הייעוץ לערוץ הכנסת יותר ממיליון ש"ח (כולל מע"מ).

משרד מבקר המדינה העיר לכנסת כי קשרי העבודה שלה עם מאסטרפלאן לא היו ראויים שכן נוצרו בטרם נבחרה זו באופן רשמי. קיומם של קשרים אלה מעורר חשש לפגיעה בעקרון שוויון ההזדמנויות ובעקרון התחרות ההוגנת, וכן מעורר חשש שהכנסת לא התקשרה בהתקשרות המיטבית עבורה.

ייעוץ ארגוני

בחירת יועץ ארגוני

1. ביוני 2004 דנה הוועדה העליונה למשאבי אנוש בכנסת (להלן - הוועדה למשאבי אנוש) בריבוי המזכירות בוועדות הכנסת. לדעת מינהל הכנסת תוספת כוח האדם בוועדות נעשתה בלי תכנון ושלא מתוך ראייה כוללת, ובשל כך נוצר חוסר איזון בין הוועדות השונות בעניין זה. לעומת זאת, חברי הכנסת היושבים בראש הוועדות טענו לפני יו"ר הכנסת כי חסר כוח אדם בוועדות וביקשו לתגבר את הצוות המינהלי העומד לרשותם.

בישיבה שהתקיימה ביוני 2004 החליטה ועדת המכרזים לבחור יועץ ארגוני שיבדוק את עומס העבודה בכמה יחידות בכנסת. ב-27.6.04 דנה ועדת המכרזים בתנאי הסף שתדרוש מן היועץ הארגוני ובאפשרות לשכור יותר מיועץ אחד, על פי צורכי המחלקות שייבדקו ועל פי מידת התמחותו של היועץ.

2. ב-30.6.04 פנתה הכנסת לשמונה יועצים וביקשה מהם להגיש לה הצעות לייעוץ ארגוני ולבדיקת עומס העבודה בכמה יחידות שהנהלת הכנסת תבחר. על פי הפנייה, השלב הראשון של העבודה היה אמור להימשך כשלושה חודשים, והוקצו לו עד 500 שעות ייעוץ.

ארבעה יועצים נענו לפנייה (להלן - המציעים), והם נדרשו להגיש את הצעתם בתוך חמישה ימים, עד 5.7.04; להופיע לפני ועדת המכרזים ב-6.7.04; ולהיערך לתת את השירותים בתוך שבוע מיום שיוודעו להם שזכו.

3. ב-6.7.04 התקיימה ישיבה של ועדת המכרזים. בפתיחת הישיבה טען היועץ המשפטי למינהל כי "צריך לעבור על השאלונים. רק עכשיו קיבלנו החומר". יו"ר הוועדה אמר לאחד המציעים "עברנו ברפרוף, מפאת קוצר הזמן, על החומר שהגשתי". למציע אחר אמר יו"ר הוועדה "אנו עושים הכול בנוהל קרב די מזורז". על אחת ההצעות אמר "יש להם פה הצעה איך הם רוצים לתקוף את הנושא, לא הספקנו לקרוא את זה". בוועדה נמצא שכל ארבע ההצעות היו חסרות, כלומר לא עמדו בתנאי הפנייה. החשב הסביר שבהצעות חסרים מסמכים משום שלמציעים ניתן רק זמן קצר להכין אותן. זאת ועוד, בשלב הראיונות התברר שאחד המציעים לא צירף את קורות החיים שלו כנדרש. החשב הציע לשלוח לוועדה את קורות החיים בפקס בערב, אך הוועדה לא המתינה לקבל את קורות החיים.

אף שההצעות לא היו שלמות, ואף שחברי הוועדה לא הספיקו לבחון אותן לעומק ולהשוות ביניהן כדי לעמוד על היתרונות והחסרונות שבהן, החליטה הוועדה לבחור את היועץ הארגוני כבר באותה ישיבה. הוועדה בחרה בהצעה של חברת א.א. תאום תכנון ארגון ומשאבים בע"מ (להלן - חברת הייעוץ).

4. המציעים התבקשו לצרף להצעתם המלצות מלקוחות אחרים שלהם. בפנייה של מינהל הכנסת לקבל את ההצעות נכתב ש"לכנסת שמורה הזכות לפנות ללקוחות אחרים שהיו או שיש להם התקשרות עם המציע ולהתרשם ישירות מאיכות השירות". מינהל הכנסת לא פנה ללקוחות אחרים, וגם הוועדה לא עשתה כך - היא הסתמכה על הפרטים שהמציעים הציגו לפניה ולא פנתה לקבל חוות דעת מלקוחות אחרים של המציעים.

משרד מבקר המדינה סבור שמינהל הכנסת לא היה צריך לסמוך רק על ההמלצות שצירפו המציעים לפניה, שהרי מטבע הדברים ההמלצות האלה היו חיוביות. מינהל הכנסת היה צריך לפנות לגופים שהמציעים עבדו בהם, כדי שבעת קבלת ההחלטה יהיה לו מידע מלא על המציעים האלה. זאת ועוד, החברה הזוכה לא צירפה לפניה המלצות, אלא ציינה בה את הגופים שעבדה בהם וכתבה ש"ניתן לפנות לגורמים שצוינו לקבלת המלצות בע"פ". מכאן שבעת הדיון בוועדת המכרזים לא הייתה לוועדה כל המלצה על חברת הייעוץ, ובכל זאת היא שזכתה בסופו של דבר.

5. על ההליך המזורז שנקטה הכנסת כשבחירה יועץ ארגוני מסר מזכיר הכנסת בתשובתו שהצורך לקבל ייעוץ ארגוני עלה ביוני 2004, כחודשיים לפני שהסתיים מושב הכנסת. לדבריו, אילו מינהל הכנסת לא היה מחליט לבחור יועץ ארגוני במהירות הראויה, עבודתם של אנשי הייעוץ הארגוני הייתה נדחית עד אוקטובר 2004, ויישום המלצות היועץ היה נדחה בשנה. אילו מינהל הכנסת היה משתתף הוא היה עלול לתת כתבי מינוי לעובדים מיותרים.

הצורך לבדוק את המחלקות השונות היה קיים זמן רב, והצורך לבדוק את הוועדות עלה כבר בינואר 2004, כשהוועדה למשאבי אנוש דנה בבעיות הקשורות למזכירות בוועדות השונות. מינהל הכנסת לא נערך לבחירת היועץ בעוד מועד, אלא הגביל את עצמו בזמן ופעל מתוך חשש שאם לא יחליט במהירות, יישום המלצות היועץ יידחה בשנה.

לדעת משרד מבקר המדינה ההליך המהיר לבחירת היועץ הארגוני פגם ביכולתה של ועדת המכרזים לבחור בחירה ראויה. בכל שנות קיומה לא בדקה הכנסת את יחידות המינהל שלה על אף השינויים שחלו בהן. בדיקה ארגונית שהתעכבה שנים כה רבות הצריכה מהלך עבודה תקין ומסודר; מהלך כזה היה מונע את הבעיות שהכנסת נתקלה בהן, כמפורט להלן.

היקף עבודת הייעוץ

ההסכם עם חברת הייעוץ נחתם באוגוסט 2004. בהסכם שמרה הכנסת לעצמה את הזכות להרחיב את היקף שעות הייעוץ עד 100%, כלומר עד 1,000 שעות ייעוץ.

1. בראיונות עם ארבעת המציעים אמר יו"ר ועדת המכרזים שתחילה ייבדקו הלשכה המשפטית והמזכירות של הוועדות, ואחר כך תיבדק מחלקת שירותי הניקיון. כך לדוגמה, למועמד אחד אמר היו"ר "אנחנו מחפשים ייעוץ, נכון לרגע זה, בשתיים או שלוש מחלקות - הלשכה המשפטית, מדור הוועדות והתחום השלישי, עם סימן שאלה זאת מחלקת שירותי הניקיון של הכנסת". דברים דומים אמר גם למועמדים האחרים.

ב-29.7.04 התקיים דיון בוועדה למשאבי אנוש בעניין הבדיקה הארגונית. בדיון דיווחה הממונה על משאבי אנוש שהוחלט לבדוק את מחלקת שירותים ומשק. בהמשך הדיון דובר בעיקר על מספר השעות של הבדיקה הארגונית, ועל פי הצעת המזכיר הוחלט לבדוק עוד מחלקות - הלשכה

המשפטית, בנא"מ, הספרייה ומדור משכורת. ההחלטה התקבלה בלי שהנוכחים דנו במחלקות שנבחרו ובלי שהוסבר כיצד נבחרו המחלקות האלה.

מזכיר הכנסת מסר בתשובתו ש"כיוון שמדובר במדיניות הנקבעת על יסוד שיקולים רבים ומגוונים, נראה כי לא היה מקום לציון הסברים לבחירת המחלקות הנבדקות". לדבריו לא ברור אילו נימוקים ציפה משרד מבקר המדינה לקבל בעניין בחירת היחידות שהבדיקה תחל בהן. עוד הוסיף ש"בחירת היחידות בהן תחל הבדיקה היא ממילא פרי שיקול דעת ניהולי רחב אשר לא ניתן לבטאו בדרך כלל בנימוקים מסודרים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לתת נימוקים ענייניים לבחירת מחלקה זו או אחרת, שכן הבדיקות הנעשות במחלקות האלה כרוכות בעלויות כספיות. היה אפשר לצפות שהוועדה תנמק לפחות את סדרי העדיפויות בבחירת המחלקות, על פי התקציב שקבעה הכנסת. מנימוקים כאלה היה אפשר ללמוד כיצד מינהל הכנסת מנצל את התקציב שברשותו וכיצד הוא מוודא שהבדיקה הנעשית במחלקות היא מיטבית.

2. חברת הייעוץ החלה לעבוד בלי שמינהל הכנסת הכין תקציב מפורט לעבודתה. ההיקף הכספי של ההתקשרות נדון ביוני 2004 בוועדת המכרזים. יו"ר הוועדה אמר שהמסגרת התקציבית של עבודת הייעוץ היא כ-120,000 ש"ח (עבור כ-500 שעות ייעוץ, כאמור). החשב הסביר שהסכום יילקח מתקציב ליועצים שונים שהסתכם בכ-150,000 ש"ח.

3. באוגוסט 2004 שלחה נציגת חברת הייעוץ לכנסת פירוט של תכנית העבודה, ובו הערכת מספר השעות ולוח זמנים של הבדיקה הארגונית במחלקות השונות. מזכיר הכנסת מסר בתשובתו שחברת הייעוץ הכינה את תכנית העבודה "בהתבסס על הנחיות שנמסרו לה בפגישה [עם החשב ועם הממונה על משאבי אנוש]".

הביקורת העלתה הפרשים גדולים בין ההערכה שניתנה באוגוסט 2004 בדבר היקף שעות הייעוץ לבין היקף שעות הייעוץ בפועל, שחשבות הכנסת דיווחה עליו למשרד מבקר המדינה. ואלה הפרטים:

שם המחלקה	הערכת היקף שעות הייעוץ (אוגוסט 2004)	היקף שעות הייעוץ בפועל (יולי 2006)	הפרש השעות
בנא"מ ומחלקת שירותים ומשק	130	801	671
מדור משכורת	25	123	98
אגף טקסים ואירועים	16	80	64
לשכה משפטית	120	548	428
עיבוד נתונים כללי	310	538	228

בתשובתו מסר מזכיר הכנסת שהטעות בהערכת היקף שעות הייעוץ הנדרשות נבעה מכך שמינהל הכנסת "לא יכול היה להכין הערכות משלו לגבי צפי השעות שידרשו לעבודת הייעוץ לאור העובדה כי אינו בקי בתחום הייעוץ הארגוני ואין לו את הכלים הנדרשים לקביעת מסגרת שעות נדרשת לעבודת ייעוץ זו".

תשובת מזכיר הכנסת אינה מבהירה מי האחראי להכנת תכנית העבודה שבדיעבד התברר שלא הייתה לה אחיזה במציאות. מחד גיסא מסר מזכיר הכנסת שהחשב והממונה על משאבי אנוש הנחו את חברת הייעוץ כיצד להכין את תכנית העבודה, ומאידך גיסא הוא מסר שמינהל הכנסת אינו בקי בתחום הייעוץ הארגוני ולכן לא היה יכול להעריך כמה שעות ייעוץ יידרשו.

מינהל הכנסת לא קבע אבני דרך שעל פיהן ייעשו בדיקות תקופתיות של עבודת הייעוץ. גם לאחר שהתברר למינהל הכנסת שאין די במספר השעות שנקבע בהתקשרות כדי לעשות את עבודת הייעוץ, הוא לא שקל להרחיב את ההתקשרות. היקף ההתקשרות עם חברת הייעוץ הסתכם ב-3,685 שעות, פי שבעה מהמתוכנן (גידול של כ-637%). כאשר מתחשבים באפשרות להרחיב את ההסכם עוד ב-500 שעות, היקף ההתקשרות גדל בפועל פי 3.7 (גידול של כ-268%). עד סוף ספטמבר 2006 שילמה הכנסת לחברת הייעוץ כ-650,000 ש"ח, פי 5.4 מהסכום הראשוני שהקצתה לנושא.

4. ההתקשרות בין הכנסת לחברת הייעוץ הסתיימה באוקטובר 2006. במועד זה כתב מנכ"ל הכנסת להנהלת חברת הייעוץ כי לפי הנהלים והכללים המחייבים את הכנסת, אם תזדקק הכנסת לייעוץ ארגוני נוסף יהיה עליה לבחון כמה הצעות. הדברים אינם אמורים בהשלמות של העבודות שנעשו עד כה.

יישום הדוחות

1. בנובמבר 2004 החליטה הוועדה למשאבי אנוש להקים ועדה מצומצמת, ובה שני הסגנים של מזכיר הכנסת והממונה על משאבי אנוש, כדי ליישם את הדוח הארגוני (להלן - ועדת היישום). בינואר 2006, יותר משנה מאז הוקמה הוועדה, כתבה הממונה על משאבי אנוש למנהלת חברת הייעוץ שמעשרה דוחות שהוכנו עד אותו מועד בנושא המזכירות של ועדות הכנסת, רק דוח אחד הוכן במלואו ורוב המלצותיו יושמו.

2. ועדת היישום התקשתה ליישם חלק מהדוחות. כך לדוגמה, הדוח על הלשכה המשפטית לא יושם כלל והדוח על בנא"מ יושם רק בחלקו, כמפורט להלן:

(א) הלשכה המשפטית: הבדיקה הארגונית בלשכה המשפטית החלה בדצמבר 2004. בסוף מאי 2005 עזבה היועצת המשפטית דאז את הכנסת, ובנובמבר מונתה יועצת משפטית חדשה. עד שמונתה היועצת המשפטית החדשה מילאה את מקומה המשנה ליועצת המשפטית.

בישיבת ההנהלה המורחבת של הכנסת, שהתקיימה במאי 2005, סמוך למועד שעזבה היועצת המשפטית דאז, נדונה הבדיקה בלשכה המשפטית. המשנה ליועצת המשפטית אמרה שהיא אינה "בטוחה שיהיה בסדר אם היא [חברת הייעוץ] תגיש את הדוח לפני שיתמנה יועץ משפטי חדש". היא הוסיפה שלדעתה "לתפיסה ארגונית של מחלקה לעומד בראש הפירמידה יש השפעה גדולה מאד". מזכיר הכנסת השיב למשנה ליועצת המשפטית "שעד שהדוח יצא ימונה יועץ/ת משפטי/ת לכנסת".

רק בינואר 2006 הגישה חברת הייעוץ את טיוטת הדוח על המחלקה המשפטית. מזכיר הכנסת מסר בתשובתו שחברי צוות ההיגוי חלקו על נתונים והערכות שהובאו בדוח. לדבריו, הם סברו כי ההמלצות העיקריות בדוח אינן מבוססות, ויש מקום לבדוק בדיקה יסודית את ממצאיו. בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 מסרה חברת הייעוץ שרוב המחלוקות על הדוח נבעו מהמלצותיה לתת ללשכה המשפטית את המשאבים הראויים.

יישום ההמלצות שניתנו בדוח על המחלקה המשפטית התעכב. מזכיר הכנסת מסר בתשובתו שהיועצת המשפטית החדשה של הכנסת, עו"ד נורית אלשטיין, סירבה להיפגש עם צוות היישום ולשתף אתו פעולה.

מאחר שחברי ועדת ההיגוי לא הסכימו עם ממצאי הדוח, ומאחר שהיועצת המשפטית של הכנסת לא שיתפה פעולה עם הצוות, עד דצמבר 2006 לא יושם דוח הבדיקה הארגונית שנעשה בלשכה המשפטית. יש לציין שהכנתו של הדוח ארכה כ-800 שעות (כמעט פי שבעה מהמתוכנן) שעלו כ-150,000 ש"ח.

(ב) מחלקת בנא"מ: בדיונים הראשונים בעניין בחירת היועץ הארגוני דנה ועדת המכרזים באפשרות לבחור יותר מיועץ אחד. גם בדיון בוועדת המכרזים שבחברה בחברת הייעוץ הציע החשב כי אם יוחלט לבדוק את בנא"מ כדאי שחברה אחרת שהתמחתה בבדיקת מחלקות לוגיסטיות תעשה את הבדיקה. לדבריו, החברה האחרת מנוסה יותר בבדיקת מחלקות לוגיסטיות ולאנשי הצוות שלה ההשכלה וההכשרה ההנדסית המתאימות. ועדת המכרזים לא החליטה מה לעשות בנושא ולא חזרה לדון בו.

חברת הייעוץ החלה לבדוק את מחלקת בנא"מ בספטמבר 2004. באפריל 2005 התקיימה פגישה עם מנהלת חברת הייעוץ בנושא היקף השעות הנדרש כדי להשלים את הייעוץ הארגוני. לדבריה, כתיבת הדוח על בנא"מ גולה ממנה ומהצוות שלה שעות רבות שלא הוערכו מראש. החשב ציין ש"לו היינו יודעים מראש שמסגרת השעות של הבדיקה בבנא"מ תגיע ל-650 שעות, היינו מגבילים מראש את המכסה... והיה עליכם [חברת הייעוץ] לפעול במסגרת זו". גם בפגישה זו לא הוגבלה מכסת השעות של בדיקת המחלקה, ובסופו של דבר היא הסתכמה בכ-800 שעות.

כתיבת הדוח הראשוני על בנא"מ הסתיימה במאי 2005. הדוח הסופי הוגש כעבור חודש ומינהל הכנסת החל ליישמו. ועדת היישום דיווחה למזכיר הכנסת שעל פי הדוח תחולק בנא"מ לשתי מחלקות מתמחות: מחלקת רכש ולוגיסטיקה ומחלקת בינוי ואחזקה. יישום השינוי הארגוני היה אמור להיעשות בשני שלבים: בשלב הראשון ייעשו השינויים הארגוניים במחלקת רכש ולוגיסטיקה, ובשלב השני יגובש המבנה הארגוני ותוקם מחלקת בינוי ואחזקה.

מזכיר הכנסת מסר בתשובתו שוועדת היישום עשתה "מאמצים ניכרים להביא ליישום הדוח תוך הפגת החששות שניטעו בלב העובדים ותוך הימנעות מיצירת מתחים וסכסוכי עבודה מיותרים".

כאמור, חברת הייעוץ השקיעה בדוח על בנא"מ כ-800 שעות, פי שישה מהמתוכנן. שעות הייעוץ האלה עלו כ-150,000 ש"ח. רק בנובמבר 2006, לאחר שהסתיימה הביקורת, החליט מנכ"ל הכנסת לפרסם מכרז כדי לאייש את משרת המנהל של מחלקת בינוי ואחזקה. מן האמור לעיל עולה כי הדוח על בנא"מ טרם יושם במלואו, אף שחלפה מעל שנה מאז החליטה ועדת היישום ליישם את המלצותיו ולארגן מחדש את בנא"מ.

מינהל הכנסת

בתחילת הביקורת, במאי 2006, היו במינהל הכנסת 390 עובדים²: 310 מהם הועסקו במשרה תקנית ו-80 הועסקו לפי חודשי עבודה. חוקי שירות המדינה חלים גם על הכנסת ועובדיה. על פי הסמכות שניתנה ליו"ר הכנסת, נקבעו בתקנות ובכללים הוראות מיוחדות לעובדי הכנסת. כמו כן, ועדת הכספים של הכנסת קבעה מפעם לפעם הוראות בדבר פטור ממכרז למשרות מסוימות, על פי הסמכות שניתנה לה בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

על פי מסמכי הכנסת, מינהל הכנסת הסתמך על סעיפי התקשי"ר הנוגעים לעניין כאשר החליט החלטות מינהליות בענייני כוח אדם, כגון כללי מכרז פנימי, קביעת דירוג וותק מקצועי, קידום בדרגות, העברה למעמד זמני או קבוע, תקופת ניסיון ומינוי בפועל. גם יחידת הביקורת הפנימית של הכנסת ומחלקת משאבי אנוש מסתמכות על הוראות התקשי"ר כאשר הן קובעות נורמות מחייבות בענייני כוח אדם (הן משנות את השינויים המחויבים בעניין בעלי הסמכות בכנסת). בביקורת הקודמת נמצא, כי בעניינים מסוימים, שמינהל הכנסת לא נתן הוראות מיוחדות כאשר להם וועדת הכספים לא הודיעה דבר הנוגע להם, מינהל הכנסת אימץ את הוראות התקשי"ר בכל הנוגע לניהול השוטף של כוח האדם. משום כך נסמכה הביקורת אז והיום על הוראות התקשי"ר.

1. במחצית השנייה של שנת 2001 מינה יו"ר הכנסת דאז את הוועדה למשאבי אנוש. ועדה זו עסקה בענייני כוח אדם, לרבות תקנים ויצירת משרות, תנאי עבודה ושכר, קידומים בדרגות, חופשות ומחלות וענייני רווחה. בביקורת הקודמת קבע מבקר המדינה שהוועדה צריכה לקבוע את נוהלי עבודתה (שלא נקבעו עד אז) ולהקפיד לתעד את דיוניה כראוי.

עד יוני 2006, המועד שהתחילה בדיקת המעקב, לא קבעה הוועדה נהלים המסדירים את עבודתה. לאחר שמונה מנכ"ל לכנסת, הוא החליט שככלל הוראות התקשי"ר מחייבות את עובדי הכנסת. לפיכך ביטל מנכ"ל הכנסת את הוועדה למשאבי אנוש והורה לממונה על משאבי אנוש לפעול על פי התקשי"ר.

2. בביקורת הקודמת נמצא שבנושאי כוח אדם סטה מינהל הכנסת מהכללים החלים בשירות המדינה, בלי להסתמך על נורמות כלשהן. בשיבת הוועדה למשאבי אנוש, שהתקיימה ביולי 2004, אמר מזכיר הכנסת: "מתחננו קו מתאריך הגשת הדוח של המבקר ואילך והכול נעשה וייעשה לפי הספר ולפי הנחיות המבקר". בבדיקת המעקב ביחידה למשאבי אנוש נמצא שמינהל הכנסת פעל לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. ואלה הממצאים:

(א) בביקורת הקודמת נמצא כי במשך שנים לא מילא מינהל הכנסת טופסי הערכה על עובדיו, כנדרש על פי התקשי"ר וכמקובל בשירות המדינה. משום כך לא היה בידיו כלי ניהולי חשוב כאשר התקבלו החלטות בענייני כוח אדם. בדיקת המעקב העלתה, כי משנת 2004 ואילך דרש מינהל הכנסת מהדרג הניהולי לעשות הערכות לעובדים. עד שהסתיימה בדיקת המעקב נעשתה הערכה לכל אחד מעובדי מינהל הכנסת.

(ב) בביקורת הקודמת נמצא שחלק מעובדי הכנסת חרגו ממכסת ימי החופשה שנקבעה להם וצברו יתרה שלילית של ימי חופשה. בדיקת המעקב העלתה שבשנת 2006 לא צבר איש מעובדי הכנסת יתרה שלילית של ימי חופשה.

(ג) הביקורת הקודמת העלתה כי הקמת מרכז מחקר ומידע (להלן - ממ"מ) נעשתה בלי שגובשה מתכונת עבודה בעבורו ובלי שהוגדרו תחומי האחריות שלו. גיוס העובדים לא נעשה באמצעות

2 מספר זה אינו כולל את אנשי משמר הכנסת, שלהם מעמד מיוחד לפי חוק משכן הכנסת והרחבתו, התשכ"ח-1968. דוח זה אינו עוסק בהם.

מכרז, ומחלקת משאבי אנוש לא הייתה שותפה לו. עוד העלתה הביקורת הקודמת כפילות בין המטלות של המ"מ לבין מטלות של הספרייה והלשכה המשפטית. בדיקת המעקב העלתה שמחלקת משאבי אנוש היא שגייסה עובדים למ"מ באמצעות מכרזים פומביים. כמו כן נמצא שהוקם אגף מידע המאגד את המ"מ ואת הספרייה.

דרגות אישיות

1. דרגה אישית היא דרגה הניתנת לעובד באופן חריג, כהטבה, מעל מתח הדרגות של משרתו. נציב שירות המדינה הודיע³ כי כדי שעובד יקודם באמצעות דרגה אישית שמקורה אינו בהסכם קיבוצי (כגון דרגה אישית לבעלי תואר שני בשיא הוותק או לבעלי תואר שלישי), עליו לשהות בדרגת השיא של משרתו לפחות ארבע שנים (48 חודשים); אי-אפשר לקצר פרק זמן זה.

הביקורת הקודמת העלתה כי קצב הקידום הבסיסי של עובדי הכנסת מהיר מזה שנקבע בתקשי"ר ומקובל בשירות המדינה. מינהל הכנסת נהג לקצר לעובדים פז"מ בקביעות, גם בעניין דרגה אישית, שלא על פי השיקולים שנקבעו לכלל העובדים בשירות המדינה. מבקר המדינה קבע אז ש"אף אם נדרש לחרוג מכללי שירות המדינה, על יו"ר הכנסת לעגן את החריגה בהוראה מפורשת וגלויה".

בדיון בוועדה למשאבי אנוש, שהתקיים בינואר 2004, העלתה הממונה על משאבי אנוש הצעות למכסות כלליות לדרגות אישיות. בסוף הדיון החליטה הוועדה לקבוע כללים כפי שהציעה הממונה על משאבי אנוש, אבל לאחר הדיון לא הכינה הוועדה כללים מוסכמים.

בינואר 2006 התקיימה ישיבה של הוועדה למשאבי אנוש בנושא דרגות אישיות. היועץ המשפטי למינהל אמר בישיבה כי הכנסת הודיעה ש"ככלל מדיניותה היא לא להעניק דרגות אישיות אלא במקרים יוצאים מהכלל". בדיקת המעקב העלתה שבמאי 2006 היו בכנסת 65 עובדים בעלי דרגות אישיות. שמונה מהם קיבלו את הדרגות האישיות בשנים 2004-2006 באמצעות קיצור פז"מ ושא על פי ההנחיות של נציבות שירות המדינה.

מזכיר הכנסת מסר בתשובתו שבינואר 2004 קבעה הוועדה למשאבי אנוש אמות מידה למתן דרגה אישית, השונות מאלה שנקבעו בהודעה של נציבות שירות המדינה: מכסת הדרגות האישיות היא עד 4% בשנה; על העובד לשהות בדרגה שלוש שנים, ללא תוספת שהייה; עליו לקבל הנמקות ממנהלי המחלקות, המצדיקות את מתן הדרגה. לדבריו, מדובר ב"מדיניות ייחודית לכנסת שנקבעה בסמכות והיא מבטאת איזון ראוי בין נורמות ציבוריות ראויות לבין ייחודיות הכנסת". עוד הוסיף שמינהל הכנסת הקפיד על הכללים שקבע והעניק דרגות אישיות רק על פי כללים אלה.

משרד מבקר המדינה ביקש מהממונה על משאבי אנוש להציג לו את הכללים הייחודיים שנקבעו בכנסת בעניין קידום בדרגות וקיצור פז"מ, וזו הראתה לו את הפרוטוקול של הוועדה למשאבי אנוש מינואר 2004.

מתשובת מזכיר הכנסת עולה שהוועדה למשאבי אנוש קבעה כללים המיטיבים עם עובדיה. לפי הכללים של נציבות שירות המדינה מכסת העובדים הזכאים לדרגה אישית היא 1% בשנה, ונוסף על כך עליהם לשהות בדרגתם ארבע שנים ונדרשת המלצת ממונה והצטיינות מוכחת. הכנסת לעומת זאת הגדילה את המכסה פי ארבעה, צמצמה את תקופת השהייה והסתפקה בהמלצת ממונה, מבלי להידרש להצטיינות מוכחת. הכללים לא נקבעו בצורה מפורשת וגלויה, לא תועדו כדבעי ויו"ר הכנסת לא אישר אותם.

3 ההודעה נשלחה ב-4.8.02 אל סגני המנהלים הכלליים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

מנכ"ל הכנסת עמד על הפערים העמוקים בין כללי הכנסת לכללים של נציבות שירות המדינה. בינואר 2007 הודיע מנכ"ל הכנסת למשרד מבקר המדינה כי פירסם כללים לדרגות אישיות וקבע בהם באופן חד-משמעי כי מדיניות הכנסת תהיה שווה למדיניות שקבע נציב שירות המדינה.

2. באוקטובר 2005 נבחר עובד לתפקיד "מנהל מדור תחבורה ותקשורת". הוא נבחר במכרז פנימי. הוועדה למשאבי אנוש החליטה כי מאחר שהעובד מילא חלק גדול ממטלות התפקיד החדש עוד לפני המכרז, ומאחר שהליכי המכרז נמשכים יותר מן הרצוי, יש להעניק לו דרגה אישית ממרס 2005 ואילך.

הוועדה למשאבי אנוש אישרה לתת לעובד דרגה אישית לאחר ששהה בדרגה הקודמת 26 חודשים בלבד. מתן הדרגה כעשרה חודשים לפני תום תקופת השהייה אינו עולה בקנה אחד לא עם הכללים של נציבות שירות המדינה ולא עם הכללים שהוצעו בפרוטוקול של הוועדה למשאבי אנוש בינואר 2004.

הטבות כספיות

יו"ר הכנסת דאז כתב למזכיר הכנסת בדצמבר 2005 ש"כיום מוטלות על בעלי תפקידים משימות ניהוליות רבות מעבר לתפקידים המוגדר, אך הדבר נעשה בצורה בלתי פורמאלית וללא מסגרת ארגונית מוגדרת". הוא החליט למנות גוף ניהולי שייקרא "הנהלה מצומצמת", ובו שמונה אנשים: מזכיר הכנסת, שלושת סגניו, החשב, דובר הכנסת, קצין הכנסת והיועץ המשפטי למינהל. כמו כן החליט היו"ר שחברי ההנהלה המצומצמת יקבלו גמול כספי מינואר 2006 ואילך.

כדי לקבוע את שיעור הגמול הכספי פנה יו"ר הכנסת דאז ליועץ כלכלי חיצוני וביקש לקבל את הצעתו בעניין. ב-28.12.05, יום לפני שפוזרה הכנסת ה-16, הגיש היועץ הכלכלי את הצעתו. בהצעתו ציין כי בשירות הציבורי תוספת השכר ל"תגמול ניהול" ניתנת באמצעות שינוי מתח הדרגות של בעל התפקיד. התוספת אינה הפיכה והיא משמשת רכיב פנסיוני ומרכיב שכר לכל דבר ועניין. ואולם לדבריו "לאור היות הכנסת גוף מחוקק המטיל מדי פעם מגבלות על שינויים בשכר בגופים שונים בסקטור הציבורי לא תוכל לשחרר עצמה לחלוטין מהגבלות החלות על גופים ציבוריים". הוא ציין כי שכרם של חברי ההנהלה המצומצמת הוא שכר שיא (בסולם השכר הכללי), ועל כן אי-אפשר לתגמלם בתוספת דרגות. בשל אילוצים אלה המליץ היועץ לתת את הגמול באמצעות רכיב שכר אחר ולא באמצעות שינוי מתח הדרגות.

עובדי הכנסת זכאים לתוספת שכר בשיעור של 3% (להלן - תוספת איזון). היועץ הכלכלי הציע להגדיל לחברי ההנהלה המצומצמת את תוספת האיזון - ב-22% למדורגים בדירוג המח"ר (אקדמאים בתחום מדעי החברה והרוח) וב-17% למדורגים בדירוג המשפטים. העלות השנתית של תוספת שכר זו הסתכמה בכ-350,000 ש"ח, דהיינו תוספת ממוצעת של כ-60,000 ש"ח לעובד בשנה. התוספת שולמה ממשכורת חודש ינואר 2006.

יו"ר הכנסת דאז מסר בתשובתו כי תוספת השכר לא נועדה לתגמל את חברי ההנהלה על משימות ניהוליות רבות מלבד תפקידים המוגדר, אלא לתקן עיוותים בסולם השכר ולהעניק לקומץ המנהלים הבכירים שכר הולם, שהם ראויים לו בשל הנטל הכבד של תפקידם. לדבריו, תוספת השכר "ניתנה כתיקון צודק וראוי לשכרם הקבוע". במשך הביקורת לא נמצא במסמכי הכנסת תיעוד לכך.

4 חוץ ממזכיר הכנסת, שדרגתו מקבילה לדרגת שופטים, וקצין הכנסת, המדורג לפי הדירוג של משמר הכנסת.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא הייתה כל הצדקה לשלם גמול ניהול לחברי ההנהלה המצומצמת, שכן בחירתם לפורום זה נעשתה מתוקף תפקידם הקבוע, בהיותם בעלי תפקידי ניהול, והם לא נדרשו למלא מטלות נוספות מלבד המטלות שהם מחויבים בהן ממילא. הביקורת העלתה שביולי 2006 ביטל מנכ"ל הכנסת את תוספת השכר של חברי ההנהלה המצומצמת.



בשנים 2003 ו-2004 החליט מינהל הכנסת להעסיק שתי חברות ייעוץ, האחת בעניין מרכז המבקרים שהכנסת התכוונה להקים ובעניין ערוץ הטלוויזיה המשדר מהכנסת, והאחרת בעניין בחינת המבנה הארגוני של מינהל הכנסת. ליקויים התגלו כבר בשלבים הראשונים של בחירת חברות הייעוץ.

עיקר הידע בנושא מרכז המבקרים וערוץ הכנסת היה נתון בידי ראש לשכת היו"ר דאז. לאחר פיזור הכנסת ה-16 הכין מינהל הכנסת הסדר כדי להוסיף להעסיק את ראש הלשכה בחברת הייעוץ באמצעות הרחבת ההתקשרויות של הכנסת אתה. ההסדר לא הוצג לוועדת המכרזים ומינהל הכנסת לא פעל בשקיפות.

מינהל הכנסת לא נערך מראש לבדיקה הארגונית, ולכן לא צפה את היקף העבודה של היועץ הארגוני. עד סוף ספטמבר 2006 שילמה הכנסת לחברת הייעוץ כ-650,000 ש"ח, פי 5.4 מהסכום הראשוני שהקצתה לנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה על מינהל הכנסת להקפיד על עקרון השוויון בבחירת מועמדים לעבודות ייעוץ ולפעול בשקיפות מרבית ובגילוי נאות כדי שלוועדת המכרזים שהקימה הכנסת יהיה מידע מלא שיסייע לה לקבל את ההחלטות המיטביות.

משרד מבקר המדינה העלה גם ממצאים הקשורים למתן דרגות אישיות לעובדי הכנסת והטבות כספיות שניתנו לחברי ההנהלה המצומצמת.