

ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח על מחירי החלב ומוצרי

תקציר

ענף החלב הוא אחד הענפים המרכזיים בתעשיית המזון בישראל: ייצור החלב הגולמי בישראל הוא כ-1.1 מיליארד ליטר בשנה; במונחי מחיר לצרכן המחזור הכספי של מוצרי חלב הוא כ-7 מיליארד ש"ח בשנה.

בספטמבר 2003 החליטה הממשלה על צמצום המונופולין בענף החלב. היא הטילה על שר החקלאות ופיתוח הכפר ועל שר האוצר (להלן - השרים) למנות "ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח על מחירי החלב ומוצרי לצרכן" (להלן - הוועדה) שתגבש המלצות, בין היתר לעניין "שיטת הפיקוח הרצויה על מחירי החלב ומוצרי לצרכן, הרכב סל המוצרים המפוקחים" ותגיש אותן לממשלה.

1. בהחלטתה קבעה הממשלה כי הוועדה תכלול נציג מהאקדמיה שיכהן כיו"ר הוועדה וחמישה חברים נוספים ובהם נציג ציבור בעל רקע בתחום החלב. את הוועדה מינו שר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, ושר החקלאות ופיתוח הכפר דאז, מר ישראל כץ, בפועל הרכבה היה שונה מזה שקבעה הממשלה: ליו"ר הוועדה מינו השרים איש עסקים ומנהל חברות, מר רן קרול (להלן - יו"ר הוועדה) ונוסף עליו, ארבעה חברים בלבד. נציג ציבור בעל רקע בתחום החלב לא מונה כחבר בה. משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) והשרים הנוגעים בדבר לא ביקשו מן הממשלה אישור לשינוי ההרכב, והם לא דיווחו לה על כך. דבר זה נוגד סדרי מינהל תקין.

2. יו"ר ועדה ציבורית אמור להיות אובייקטיבי וחסר פניות, ועליו לשקול באופן ביקורתי ובלתי-תלוי את המסקנות ואת ההמלצות המקצועיות של היועצים - נותני השירותים, בטרם יחליט לקבלן או לדחותן. במקרה דנן אישר אגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) ליו"ר הוועדה להעסיק ממועד מינויו חברה שבבעלותו (להלן - חברה א') לשם מתן שירותי ייעוץ לוועדה. לצורך כך העסיקה החברה בתשלום את יו"ר הוועדה עצמו. העובדה שיו"ר הוועדה היה גם יועץ בשכר שלה הביאה אותו לידי ניגוד עניינים מובהק בשל תפקידו בוועדה מצד אחד ובהיותו יועץ לה מצד אחר. כמו כן, יכולת הפיקוח והבקרה שלו והאפשרות לשקול את רמת העבודה של נותן השירותים ואת תוצריה באופן בלתי-תלוי עלולה להיפגע. דבר זה איננו תקין מבחינה ציבורית, והיה בו כדי להביא לפגיעה ביכולת הבדיקה וההכרעה של הוועדה כולה. נוסף על כך, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע שעל המדינה חלה חובה להתקשר לביצוע עבודה או לרכישת שירותים במכרז. אך, שירותיה של אותה חברה נרכשו ללא מכרז ועל אף התנגדות משרד החקלאות להעסיק את חברה א'.

3. את אישורה של ועדת המכרזים המשרדית שבמשרד האוצר להעסקתה של חברה א' ביקש סגן הממונה על התקציבים דאז במשרד האוצר, מר אמיר לוי. אך, בקשתו הוגשה בספטמבר 2004, כתשעה חודשים לאחר תחילת עבודתה, ולאחר שרובה של העבודה כבר בוצע. בנוסף, ועדת המכרזים עצמה כשלה משום שלא הבחינה בניגוד העניינים שיו"ר הוועדה היה שריו בו כאשר כיהן במקביל כיועץ לה.

4. סגן החשב הכללי במשרד האוצר וכן רכזת חקלאות באגף התקציבים אישרו לחברה א' תשלום בדיעבד של כ-360,000 ש"ח. הדיווח של החברה על העבודה לא כלל את ציון שעות העבודה בכל חודש ואת המטלות שביצעה; כמו כן, התעריף שאושר לה לתשלום היה גבוה מתעריפי התשלום ליועצים לניהול שקבע החשב"ל עצמו. לפי חישוב של משרד מבקר המדינה, כתוצאה מהעדר בקרה ראויה החברה קיבלה לפחות 114,000 ש"ח יותר מן הסכום שהייתה אמורה לקבל.

5. בפברואר 2005 התפטר נציג משרד החקלאות מחברותו בוועדה, ובעקבות התפטרותו הוקפאה במאוס 2005 פעילותה, על פי בקשת שר החקלאות. במקביל העביר יו"ר הוועדה באותו חודש לשרים את "טיוטת דוח הוועדה". באוגוסט 2005 הגיש אגף התקציבים לשר האוצר הצעה להחלטת ממשלה (להלן - הצעת ההחלטה) הכוללת דברי הסבר בעניין שינוי הפיקוח על המחירים בענף החלב בהתבסס על "טיוטת דוח הוועדה". באותו חודש אישרה הממשלה את הצעת ההחלטה. בהצעת ההחלטה צוין שהיא מתבססת על "מסמך המרכז את עבודת הוועדה". מניסוח זה אפשר להבין שלכאורה אישרה הוועדה את "טיוטת דוח הוועדה" ואף גיבשה ואישרה מסמך מרכז, ולא היא. הנוסח שהכין אגף התקציבים והניחו בפני הממשלה היה בו אפוא כדי להטעות.

6. לפי ההצעה שהגיש אגף התקציבים לממשלה ושאותה היא אישרה יהיו בפיקוח ארבעה מוצרי חלב בלבד. הצעת ההחלטה האמורה הסתמכה, בין השאר, על המלצות חברה אחרת (להלן - חברה ב') שבחנה עבור הוועדה את התחרות בשוק בין מוצרי החלב השונים. אולם חברה ב' המליצה להשאיר בפיקוח שישה מוצרים נוספים על אלה שנכללו בהצעת ההחלטה, אלא שאגף התקציבים לא הביא בדברי ההסבר את המלצתה המלאה של חברה ב'.

7. המלצות חברה ב' ניתנו לאגף התקציבים לאחר שמשרד החקלאות פרש מן הוועדה ולאחר הקפאת פעילותה כך שהן כלל לא נדונו בה. אולם עובדה זו לא צוינה בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר שהגיש אגף התקציבים לשר האוצר ולממשלה. כלומר, דברי ההסבר להצעת ההחלטה אותה הגיש אגף התקציבים, לא הציגו למקבלי ההחלטות את העובדות במלואן.



מבוא

ענף החלב הוא אחד הענפים המרכזיים בתעשיית המזון בישראל: ייצור החלב הגולמי בישראל הוא כ-1.1 מיליארד ליטר בשנה; במונחי מחיר לצרכן המחזור הכספי של מוצרי חלב הוא כ-7 מיליארד ש"ח בשנה.

בספטמבר 2003 החליטה הממשלה על צמצום המונופולין בענף החלב. היא החליטה להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר ועל שר האוצר (להלן - השרים) למנות "ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח על מחירי החלב ומוצריו לצרכן" (להלן - הוועדה) שתגבש המלצות בנושא ותגיש אותן לממשלה. בין היתר, היא נתבקשה לגבש המלצות בעניין "שיטת הפיקוח הרצויה על מחירי החלב ומוצריו לצרכן, הרכב סל המוצרים המפוקחים". בדצמבר 2003 מינו השרים את הוועדה. במרס 2005 הגיש יו"ר הוועדה לשרים את טיוטת דוח הוועדה ואת עיקרי המלצותיה. באוגוסט אותה שנה אישרה

הממשלה הצעת החלטה בדבר שינוי משטר הפיקוח על המחירים בענף החלב ואת הקטנת מספר מוצרי החלב שיישאו בפיקוח מ-20 לארבעה. החלטת הממשלה לא בוצעה ועדיין נותרו 20 מוצרי חלב בפיקוח מחירים, בהתאם להוראות חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. המחזור הכספי של המוצרים שבפיקוח הוא כ-30% מהמחזור של הענף כולו.

בחודשים אוקטובר-נובמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את מינוי הוועדה ואת פעילותה. הבדיקה נעשתה באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, ובמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות).

מינוי הוועדה

1. היועץ המשפטי לממשלה קבע בינואר 2003 הנחיות בדבר מינוי והרכב של ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן (להלן - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה)¹. בהנחיות נאמר ש"יש להקפיד כי הוועדה תורכב באופן שיאפשר לשקול ולאזן בין כלל השיקולים הכרוכים בקביעת מדיניות בתחום מסוים. במסגרת זו, מן הראוי שועדה ציבורית תשתף ותשקף מגוון דעות של מגזרים שונים ושל האקדמיה, במיוחד כשבכפ מוטלים אינטרסים כלכליים או אחרים כבדי משקל".

ואכן, בהחלטתה קבעה הממשלה שהוועדה תכלול את אלה: נציג מהאקדמיה שיכהן כיו"ר הוועדה ונוסף עליו, נציגים ממשרד החקלאות וממשרד האוצר ושלושה נציגי ציבור: כלכלן, רואה חשבון המתמחה במימון ונציג ציבור בעל רקע בתחום החלב.

השרים לשעבר מר בנימין נתניהו ומר ישראל כץ מינו בדצמבר 2003 את הוועדה בניגוד להחלטת הממשלה הנזכרת: ליו"ר הוועדה הם מינו איש עסקים ומנהל חברות, מר רן קרול (להלן - יו"ר הוועדה), שאינו נציג האקדמיה; בשנים 1995-1997 הוא היה הממונה על אגף התקציבים. במקום נציג ציבור מינו השרים עובד מדינה בעל רקע בתחום החלב כיועץ מדעי לוועדה.

אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה שפנה לארבעה אנשי ציבור (כולל היו"ר שנבחר), ובהם נציגים מהאקדמיה, בהצעה לכהן כיו"ר הוועדה, אולם מכיוון ששלושה מהם ענו בשלילה, נבחר היו"ר האמור. אין עדות כתובה באשר לאופן הבחירה של יו"ר הוועדה. עוד יצוין כי אגף התקציבים לא שיתף בפנייה לאישי הציבור את משרד החקלאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד האוצר לשתף פעולה עם משרד החקלאות ולבדוק את האפשרות לפנות לנציגים אחרים מהאקדמיה כדי שיו"ר הוועדה ייבחר על פי החלטת הממשלה.

2. באשר לנציג ציבור בעל רקע בתחום החלב, אגף התקציבים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2006, כי לא עלה בידי הדרגים המקצועיים בשני המשרדים לאתר נציג ציבור מתאים שאין לו עניין בתוצאות עבודת הוועדה. לכן המליץ מנכ"ל משרד החקלאות על מינוי עובד של מינהל המחקר החקלאי, ומכיוון שהוא עובד מדינה ואינו נציג ציבור הוא מונה כיועץ לוועדה. למשרד מבקר המדינה לא נמסרו מסמכים המעידים על חיפוש מועמדים פוטנציאליים ועל העובדה שמועמד זה או אחר נמצא בלתי מתאים לכהונה בוועדה.

החלטת הממשלה למנות לוועדה נציג ציבור נבעה מחשיבות הצגת עמדתו בוועדה, ולכן היה על אגף התקציבים להודיע לממשלה על הקשיים באיתור מועמד מתאים ולבקש את הנחיותיה בנידון.

משרד האוצר, משרד החקלאות והשרים הנוגעים בדבר פעלו אפוא שלא על פי החלטת הממשלה ולא דיווחו לה על הצורך בשינוי הרכב הוועדה, כולל שינוי מספר חבריה. דבר זה נוגד סדרי מינהל תקין.

ניגוד עניינים של יו"ר הוועדה

1. יו"ר וועדה ציבורית אמור להיות אובייקטיבי וחסר פניות, ועליו לעסוק באופן אובייקטיבי בנושא שהוועדה התמנתה לבחון. הוועדה פעלה מדצמבר 2003 עד פברואר 2005. ממועד מינויה העסיקה הוועדה את חברה א' במתן ייעוץ ושירותים. בהתאם להסכם שנחתם בדצמבר 2004 בין משרד האוצר ובין חברה א', כללו שירותי הייעוץ, בין היתר, את אלה: עיבוד נתונים הנוגעים למשק החלב; ניתוחים כלכליים; הנחיית גורמי חוץ חיצוניים המסייעים לעבודת הוועדה; כתיבת דין וחשבון של הוועדה והמלצותיה. בהסכם נקבע ששירותי החברה לא יחרגו מ-220 שעות בחודש בתקופה שלא תחרוג משמונה חודשים.

חברה א' בבעלות יו"ר הוועדה והיא העסיקה בתשלום לצורך עבודתה אותו, את מרכז הוועדה וכלכלן. במצב דברים זה היה יו"ר הוועדה שרוי בניגוד עניינים מובהק בשל תפקידו בוועדה מצד אחד ובהיותו יועץ לה, מצד אחר. עובדה זו יכולה לפגוע בבדיקה ובהכרעה של הוועדה כולה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2006 טען משרד האוצר כי ליו"ר הוועדה לא היה עניין אישי בהמלצות הוועדה. הוא אינו נמנה עם מגזר מסוים בענף החלב והוא אינו מייצג כל אינטרס של גורם או מגזר בענף זה. לכן האינטרסים של המגזרים השונים לא יכלו להשפיע על שיקול דעתו המקצועי.

יצוין כי לא רק גורמים הנוגעים למשק החלב שיש להם עניין בהמלצות הוועדה, אסור שייתנו לה שירותים; אסור גם שיו"ר או חבר הוועדה ייתן לוועדה שירותים בתשלום, משום שזה מעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים. יו"ר הוועדה אמור לפקח על משך עבודת נותן השירותים ועל טיבה. כמו כן הוא אמור לשקול באופן ביקורתי ובלתי תלוי את ההמלצות המקצועיות של נותני השירותים בטרם יחליט לקבלן או לדחותן. כבעלים של חברה א' האינטרס שלו הפוך לגמרי.

2. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע שעל המדינה חלה חובה להתקשר לכיצוע עבודה או לרכישת שירותים במכרז. בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), נקבע כי התקשרות עם בעל מקצוע מומחה (שסווגה כך) אינה טעונה מכרז, ובלבד שתובא לדיון בוועדת המכרזים לצורך סיווג ההתקשרות ככזו. לפי התקנות, גם התקשרות מסוג זה מחייבת הליך תחרותי שיכלול פנייה לכמה בעלי מקצוע שעוסקים בתחום וקבלת הצעות מהם.

נמצא כי משרד האוצר (אגף התקציבים) העסיק את חברה א' במתן שירותי ייעוץ לוועדה, ללא כל הליך של מכרז.

בינואר 2004 פנתה חברה א' למשרד החקלאות בבקשה לחתום עמה על חוזה למתן ייעוץ לוועדה בסכום של 100,000 דולר (כ-450,000 ש"ח). המשרד לא הסכים לחתום עמה על הסכם. מנהל מחלקת המשפטים במשרד החקלאות טען בפני אגף התקציבים שבמשרד האוצר, במרס

2004, שהתקשרות עם חברת הייעוץ צריכה להיעשות בהתאם להוראות, ויש לפרסם מכרז או לכל הפחות לבדוק כמה הצעות של חברות. יתר על כן, הוא ציין כי חברות שיש לאחד מחברי הוועדה עניין עסקי או אישי בהן, לא תהיינה רשאיות להשתתף בהליך התחרותי הנדרש, ולכן לדעתו לא יכלה חברה א' ליטול חלק בהליך של בדיקת מספר הצעות, כפי שנדרש בתקנה 5 (ג) לתקנות.

למרות עמדת משרד החקלאות המשיכה חברה א' לתת שירותים לוועדה. בכך פעל אגף התקציבים בניגוד לתקנות הקובעות כי גם בהתקשרות עם בעל מקצוע מומחה יש לבדוק מספר הצעות הבאות בחשבון ובהתעלמות מעמדת משרד החקלאות שהעתק ממנה הועבר לאגף. התנהלות זו היא בניגוד לכללי מנהל תקין. גם אגף החשב הכללי (להלן - החשב"ל) בתגובתו למשרד מבקר המדינה ב-12 ביוני 2006, הודה כי "אכן מדובר בהתקשרות שלא נעשתה בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים והוראות החשב"ל".

רק בספטמבר 2004, כתשעה חודשים לאחר שחברה א' החלה במתן שירותיה לוועדה ולקראת סיום עבודתה, ובשל הצורך לשלם את החשבוניות שהגישה הביא אגף התקציבים באמצעות סגן הממונה על התקציבים, מר אמיר לוי, שהוא גם חבר הוועדה הציבורית, את העסקתה של חברה א' לאישור בוועדת מכרזים של משרד האוצר. ועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות עם חברה א' ללא מכרז. כמו כן אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרות מספטמבר 2004 בהיקף של 220 שעות בחודש לתקופה שלא תחרוג משמונה חודשים. בדיון בוועדת המכרזים צוין כי יו"ר הוועדה "מבצע את עבודתו במשך תקופה ארוכה... אשר על כן, לוקחת הוועדה בחשבון כי לא ניתן, בשלב זה, לבצע שינויים מהותיים במבנה ההתקשרות, אם וככל שנדרשים, מבלי שתפגע עבודת הוועדה". חברי הוועדה הגיעו למסקנה כי בנסיבות אלה - מאחר שההתקשרות עם החברה נמשכת חודשים ארוכים ומאחר שיו"ר הוועדה עובד במסגרת חברה זו - יש לאשר את ההתקשרות עמה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף התקציבים כי הוא לא אישר את העסקתה של חברה א' משום שהדבר לא היה בסמכותו, וההתקשרות עמה "היתה כפופה לקבלת כל האישורים הנדרשים בענין זה".

בפעילות הוועדה היו מעורבים שני משרדים ממשלתיים - משרד האוצר (אגף התקציבים) ומשרד החקלאות. היות שמשרד החקלאות התנגד להעסקת חברה א' והודיע על כך לאגף התקציבים כבר במרס 2004, אגף התקציבים הוא זה שאישר למעשה את העסקתה ופעל כדי שוועדת המכרזים של משרד האוצר תאשר אותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ועדת המכרזים עצמה כשלה, משום שלא הבחינה בניגוד העניינים של יו"ר הוועדה.

הכנת הצעה להחלטת ממשלה

1. בפברואר 2005 התפטר נציג משרד החקלאות מחברות בוועדה. במכתב ההתפטרות ציין נציג משרד החקלאות שההתפטרות באה בעקבות השגותיו על התנהלות הוועדה משום שלוועדה הוגשה טיוטת דוח של עיקרי ההמלצות שגיבש יו"ר הוועדה באמצעות חברה א', והטיטה אינה משקפת את הדיונים המקצועיים של הוועדה. בעקבות התפטרותו הוקפאה במרס 2005, על פי בקשת שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות), פעילות הוועדה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען משרד האוצר כי "חילוקי דעות מקצועיים בין חברי הועדה הציבורית אינם אמורים להביא להקפאת עבודתה ולהתפטרותו של נציג משרד החקלאות מחברותו בה. חילוקי הדעות המקצועיים אמורים לבוא לידי ביטוי במהלך הדיונים בוועדה, ובמידת הצורך - בדעת מיעוט של נציג משרד החקלאות, שתיכלל בין מסקנות הועדה הציבורית". לדעת משרד מבקר המדינה, אכן היה על משרד החקלאות לבחון את האפשרות להביא את עמדת נציגו בוועדה כדעת מיעוט. ראוי היה לבחון עוד דרכים ליישוב המחלוקת כגון פנייה לשרים הנוגעים בדבר.

2. במאוס 2005 העביר יו"ר הוועדה לשר האוצר ולשר החקלאות את "טיוטת דוח הועדה" ובה ציין, בין השאר, כי מדובר ב"חומר שהוגש לוועדה אך עקב הקפאת עבודת הועדה הטיוטא טרם קיבלה את אישור הועדה". בטיטת הדוח הובאו עיקרי ההמלצות "כפי שגובשו עד למועד הקפאת עבודת הועדה".

3. לצורך סיוע לעבודת הוועדה התקשר משרד האוצר באוקטובר 2004 עם חברת ייעוץ נוספת, חברה ב', שבמחיר של 85,000 ש"ח הגדירה ואפיינה את שוק מוצרי החלב בישראל ואת מנגנוני התחרות בו.

בניתוח הכלכלי של חברה ב' נכללו 10 מוצרים שהומלץ להשאיר את מחיריהם בפיקוח בגלל העדר תחרות נאותה. מסקנותיה של החברה נמסרו במאי 2005, לאחר הקפאת פעילות הוועדה, ולכן לא יכלו להידון בה.

4. ב-2.8.05 הגיש אגף התקציבים לשר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, הצעה להחלטת ממשלה במסגרת הצעת המדיניות הכלכלית לשנת 2006 לשינוי משטר הפיקוח על מחירים בענף החלב. לפי ההצעה, יהיו בפיקוח ארבעה מוצרי חלב בלבד. ב-9.8.05 אישרה הממשלה² את הצעת ההחלטה בדבר שינוי משטר הפיקוח על המחירים בענף החלב בהתאם להצעת ההחלטה שהכין אגף תקציבים. בהצעת ההחלטה שהוגשה לממשלה ובדברי ההסבר לה נמצאו ליקויים:

(א) בהצעת ההחלטה שהוגשה לממשלה אגף התקציבים המליץ לאמץ את הקריטריונים "אשר פורטו במסמך המרכז את עבודת הועדה" ולקבוע כי הפיקוח על מחירי החלב ומוצריהם יחול על ארבעה מוצרי חלב, ולא על עשרים.

מהצעת ההחלטה ומדברי ההסבר לה עולה כי לכאורה אושרה "טיוטת דוח הועדה", והוועדה אף גיבשה ואישרה מסמך מרכז, ולא היא, ההמלצות המפורטות במסמך המרכז כמו גם "טיוטת דוח הועדה" לא אושרו על ידי מליאת הוועדה. הנוסח של אגף התקציבים עלול אפוא להטעות.

(ב) כאמור, בהצעת ההחלטה שהובאה לממשלה המליץ אגף התקציבים כי הפיקוח יחול על ארבעה מוצרים: שלושה מהם נכללו ב"טיוטת דוח הועדה" והמוצר הרביעי נכלל בהמלצות חברה ב' שכאמור לא נדונו ולא נכללו ב"טיוטת דוח הועדה". אגף התקציבים לא כלל בהצעת ההחלטה את המלצת חברה ב' להשאיר בפיקוח 10 מוצרים שבהם קיים "חשש סביר לפגיעה ברווחה ולהקצאה לא תחרותית במצב ללא פיקוח".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף תקציבים כי מרבית המוצרים הנוספים שזכרו בדוח שהגישה חברה ב' אינם מצרכי יסוד. הכללתם בהצעת ההחלטה לממשלה אינה עולה בקנה אחד עם מסקנות הוועדה ועם עמדת הדרג המקצועי במשרד האוצר, שפיקוח יחול רק על מחיריהם של מצרכי יסוד, אשר את אספקתם הסדירה יש להבטיח במחיר סביר.

2 החלטת ממשלה מס' 4096.

משרד מבקר המדינה מעיר כי "טיטות דוח הוועדה" עסקה לא רק בצורך בפיקוח על מחירי מצרכי יסוד אלא גם בצורך בפיקוח על מחירי מוצרי החלב שאין בהם תחרות נאותה. בעיקרי ההמלצות שבטיטות דוח הוועדה נאמר כי ההמלצה להשאיר את הפיקוח על המוצרים היא "בכפוף לכך שבעבודה שמבצעת [חברה ב'] לא יימצא מקטע נוסף שבו קיימת בעיית תחרותיות מהותית". ואמנם, חברה ב' המליצה על השארת מוצרים נוספים בפיקוח, שאכן יש בהם בעיית תחרותיות, וכאמור מידע זה לא נכלל בהצעת ההחלטה כפי שהוגשה לממשלה.



אגף התקציבים לא כלל בדבריו ההסבר את המלצתה המלאה של חברה ב' ולא ציין מה עמדת הדרג המקצועי שבמשרד האוצר בנוגע לה. גם בהצעת ההחלטה וגם בדבריו ההסבר לה לא צוין כי הניתוח הכלכלי שעשתה חברה ב' עבור הוועדה לא נדון בה ואף לא נכלל ב"מסמך המרכז את עבודת הוועדה".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהצעת ההחלטה ובדבריו ההסבר היה משרד האוצר צריך לציין את כל העובדות לרבות את העובדה שהמלצות חברה ב' לא נדונו בוועדה.

פרוטוקולים

סדרי מינהל תקינים מחייבים שוועדה ציבורית תיתן ביטוי בכתב לדיוניה בפרוטוקולים. לא כל שכן, הדברים אמורים בוועדה שלמסמנותיה עשויה להיות השפעה על שוק שמחזורו הכספי כ-7 מיליארד ש"ח בשנה. אלה צריכים לשקף את כל העמדות שהובעו בוועדה לרבות חילוקי דעות בין חבריה, אם היו. הלכה היא כי "כסדרי המינהל התקינים, חייבת ועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניו ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבות אותו מידע"³, ו"הפרוטוקול הוא כלי לשיקוף המציאות. השיקוף של המציאות יכול להיות מלא או מתומצת. הוא חייב להיות אמיתי"⁴. עוד נקבע בבג"צ⁵, כי חשיבותו של הפרוטוקול מתעצמת כאשר ישיבות הוועדה סגורות, וממילא אין הציבור יכול לעקוב אחרי דיוניהן.

הבדיקה העלתה, כי הוועדה כתבה פרוטוקולים בחמש ישיבות מעשרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מנהל מחלקה בכיר בלשכת היועץ המשפטי במשרד החקלאות כי פרוטוקול חייב להיחתם בידי כל חברי הוועדה, אך הפרוטוקולים המעטים שנכתבו נכתבו "באופן חד צדדי מבלי שנחתמו או אושרו על ידי שאר חברי הוועדה כמתחייב".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 ציין יו"ר הוועדה, כי הוועדה הייתה ועדה מייעצת בלבד, אשר הייתה אמורה להביא את המלצותיה בפני שר האוצר ושר החקלאות, ולא ועדה מחליטה. לטענתו, "כאשר מדובר בגוף מחליט, פרוטוקול הדיון אמור לשקף את האמור בו כדי שאדם אשר לא השתתף בדיון יוכל לתקוף את ההחלטה. במקרה דנן מסקנות הוועדה אינן בגדר החלטה אלא בגדר ייעוץ בלבד" ולכן אין צורך בפרוטוקול מדיוני הוועדה.

3 בג"צ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב יפו ואח' (פורסם בתקדין).

4 בג"צ 990/92 מורדוב נ' עיריית תל-אביב - יפו, פ"ד מז(1), 474.

5 בג"צ 954/97 כהן נ' ראש לשכת עורכי הדין, פ"ד נב(3), 486.

לדעת משרד מבקר המדינה גם אם ועדה ציבורית היא ועדה מייעצת, ועל בסיס מסקנותיה והמלצותיה גורמים אחרים אמורים לקבל החלטות, דיוניה צריכים להיות מתועדים בפרוטוקול. פרוטוקול כזה ראוי שיכלול, למצער, את מועד הדיון, שמות המשתתפים בו והנעדרים ממנו, עיקרי הדעות השונות שהושמעו בדיונים וההחלטות או ההמלצות שנתקבלו. יש מקום שהפרוטוקולים הללו יהיו לנגד עיני מקבלי ההחלטות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר אגף התקציבים כי לטיוטת דוח הוועדה שהוגש לממשלה (ראו לעיל) צורפו נספחים רבים והסברים בעניין החומר המקצועי שהיה לוועדה, ולפיכך היה לשרים המידע הנדרש לצורך קבלת ההחלטות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם המלצות הוועדה צפויות להגיע לדיון בממשלה, חשוב מאוד שהשרים יוכלו לדעת כיצד ועל יסוד איזה מידע נתקבלו ההמלצות שנתקבלו, כדי שיוכלו להפעיל את שיקול דעתם העצמאי ולהחליט אם לאמץ את ההמלצות או לדחותן. הגשת טיוטת דוח הוועדה לממשלה אינה באה במקום רישום פרוטוקולים מדיוני הוועדה. עניין זה מקבל משנה חשיבות בגלל התפזרות הוועדה בעקבות התפזרותו של נציג משרד החקלאות בה והגשת טיוטה של הדוח על ידי יו"ר הוועדה ולא דו"ח רשמי. אילו כתבה הוועדה פרוטוקולים מסודרים, היה אפשר לבחון אם המלצותיה משקפות את דיוניה.

ההתקשרות עם חברה א'

1. כאמור, בדצמבר 2004 חתם משרד האוצר על הסכם התקשרות עם חברה א' בדבר השירותים שהיא תיתן לוועדה. בהסכם נקבע כי מועד תחילת ההתקשרות הוא המועד שבו אישרה אותה ועדת המכרזים שבמשרד האוצר (ספטמבר 2004), ותוקפה שמונה חודשים או מועד סיום פעילות הוועדה, המועד המוקדם ביניהם.

עד המועד שבו אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרות עם חברה א' נעשתה כבר רוב העבודה (כ-75%)⁶. לכן הקביעה בהסכם שההתקשרות תחל בספטמבר 2004 אינה נכונה, וההסכם בעיקרו מעגן למפרע את זכויות הצדדים לגבי השירותים שניתנו בעבר.

2. שמות פרטי התקציב בתקציב המדינה אמורים לשקף בתכניות התקציב את מהות ההוצאה. תקציב פעילותה של הוועדה בשנת 2004 נכלל בתקציבו של משרד האוצר בתכנית התקציב "הוצאות שונות" שאינה משקפת את מהות ההוצאות שנכללו בה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר כבר בעבר שיש לתקצב הוצאות בתכניות תקציב ששמן יעיד על מהותן⁷. לא ראוי שדווקא משרד האוצר, האחראי לכך ששמות פרטי התקציב ישקפו את מהות ההוצאה, יפעל בניגוד לכך.

3. לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, תפקידה היחיד של ועדה ציבורית הוא לייעץ, ומלבד תפקיד זה אין לוועדה כל סמכות מנהלית. לכן נקבע בהנחיה כי "יש ככלל למנות כמרכז הוועדה עובד מדינה". אולם כאמור, חברה א' היא שהעסיקה את המרכז ושילמה את שכרו.

6 דווח על עבודה ב-1,330 שעות מ-1,760 שעות שנקבעו בהסכם (220 שעות בחודש במשך שמונה חודשים).

7 ראו דוח שנתי 49, עמ' כד.

חובתו של מקבל שירותי הייעוץ לבדוק את מספר שעות העבודה שהושקעו בשירותים שניתנו לו לפני שהוא מאשר את החשבוניות לתשלום. במקרה דנן אף לא אחד מחברי הוועדה שלה נתנה חברה א' שירותים, אישר את מספר השעות שהיא דיווחה עליו. מרכז הוועדה היה אמור לרכז ולאשר את הדיווחים של חברה א', אולם בגלל היקלעותו לניגוד עניינים עקב העסקתו בידי החברה ומאחר שחלק מן השעות שדווחו הן שעות עבודה שלו עצמו, הוא לא היה יכול לאשר אותם. כתוצאה מכך שילם משרד האוצר 363,000 ש"ח בלא שאף גורם מוסמך במשרד אישר שהשירותים שבגינם שולם הכסף אכן סופקו במלואם ולשביעות רצון המשרד.

התחשבות ותשלום

1. (א) בהתאם לחוזרי שכר של החשכ"ל, התמורה בגין מתן שירותי ייעוץ מחושבת על בסיס של תעריף לשעת עבודה. כדי לאשר את חשבוניות הייעוץ של חברה א' יש צורך בדיווח מפורט על הימים ועל מספר השעות שעבדו בהם עובדי החברה. ביוני 2004 הגישה חברה א' חשבון לתשלום בגין ייעוץ לוועדה בתקופה דצמבר 2003-מאי 2004 ב-930 שעות. אגף התקציבים לא דרש שהדיווח יהיה מפורט לפי שעות העבודה של כל אחד מהיועצים שהעסיקה חברה א' לצורך זה.

רכות חקלאות לשעבר באגף תקציבים וסגן בכיר לחשכ"ל אישרו לחברה תשלום לפי מספר השעות שדיווחה עליו, אך הבהירו כי החל מיוני 2004 יועברו לה התשלומים בכפוף לדיווח חודשי. אולם הבדיקה העלתה כי גם הדיווח על מספר השעות בחודשים יוני-ספטמבר 2004 היה דיווח כולל על 400 שעות ללא פירוט. רכות חקלאות לשעבר באגף תקציבים אישרה גם דיווח שעות כולל זה, וסגן בכיר לחשכ"ל אישר בדצמבר 2004, לאחר חתימת ההסכם, לשלם את החשבוניות בגין שתי התקופות. הסכום היה כ-363,000 ש"ח לא כולל מע"מ; סגן החשכ"ל ציין כי האישור ניתן באופן חריג וחד-פעמי.

(ב) בהוראת תקנון כספים ומשק (להלן - התכ"מ) העוסקת בהתקשרויות בניגוד לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, ולחוק התקציב השנתי נקבע כי יש לעקור מהשורש התחייבות בשם המדינה של מי שאינו מוסמך לכך. באותה הוראה נקבע כי אין לשלם תשלומים בגין חוזים שייחתמו בדיעבד לגבי התקופה שלא היו בתוקף. עוד צוין בהוראה כי יש "להביא לידיעת מבקר המדינה, נציב שרות המדינה והחשכ"ל כל מקרה של חריגה מסמכות כאמור וכן לעדכן בדבר הטיפול המשמעותי שננקט כנגד העובדים", אם הוחלט על נקיטה בהליכים כאלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2006 הסביר סגן בכיר לחשכ"ל כי עם היוודע לחשב הכללי דבר החריגה זומן דיון עם הנוגעים בדבר מטעם אגף התקציבים, והובהרה להם חובתם לקיים את הוראות החשכ"ל. אולם לאחר שהובררו הנסיבות הוא השתכנע שהפעולות נעשו בתום לב ובאופן חד-פעמי וחריג ולכן אושר התשלום בדיעבד. עוד צוין בתשובתו כי בנסיבות שנוצרו לא היה מקום "לפתוח בהליכים משמעותיים כנגד המעורבים בעניין זה".

יצוין כי לא נמצא תיעוד באשר לדיון האמור. כמו כן, החשכ"ל לא הביא את עניין החריגה מההוראה לידיעת מבקר המדינה, כנדרש בהוראה.

2. משרד מבקר המדינה בחן גם את המטלות שביצעה חברה א', כפי שהוצגו בטיוטת דוח הוועדה, בהשוואה למטלות שנקבעו בהסכם אתה. התברר כי חלק מהמטלות (עיבוד נתונים הנוגעים

לשוק החלב וניתוחים כלכליים) לא צוינו כמטלות שבוצעו בפועל. הדבר עולה גם מתשובת הלשכה המשפטית שבמשרד האוצר.

מכיוון שחברה א' הגישה חשבון ללא פירוט חודשי של שעות עבודה וללא פירוט המטלות שעשתה בהתאם להסכם, ואגף תקציבים לא ביקש ממנה להשלים פרטים אלה לצורך אישור החשבון, לא ניתן לדעת בגין אילו מטלות שולמו לה כספים ואם מספר השעות שנדרש בגין כל מטלה היה סביר.

3. (א) כאשר ועדת המכרזים אישרה בספטמבר 2004 את ההתקשרות עם חברה א' היא קבעה שהתעריף שלפיו תשלם המדינה בגין שעת עבודה יהיה תעריף חשכ"ל ליועצים לניהול. תעריף החשכ"ל (לא כולל מע"מ) לשעת עבודה של יועץ בכיר היה 234 ש"ח, ובעבודה מתמשכת⁸ - 80% ממנו - כ-187 ש"ח לשעה. נמצא כי בפועל אושר על ידי סגן החשכ"ל תשלום של 273 ש"ח לשעה, (לא כולל מע"מ), ובסה"כ שולם תשלום ביתר של כ-114,000 ש"ח (לא כולל מע"מ). מן הראוי שהחשכ"ל ידרוש סכום זה בחזרה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 הסביר החשב הכללי כי הסכום ששולם ביתר היה בטעות ובתום לב שכן התעריף של 273 ש"ח לשעה כבר כלל בתוכו מע"מ ולא היה מקום להוסיף עליו תשלום מע"מ נוסף. באשר לחריגה מהתעריף בעבודה מתמשכת הסביר החשב הכללי כי ניהול ההתקשרות ואישור החשבונות של חברת הייעוץ בוצעו על ידי אגף התקציבים מבלי שאלה נתנו תשומת לב לכך. עוד צוין כי החשכ"ל ידרוש מחברת הייעוץ להשיב לקופת המדינה את הסכומים ששולמו לה ביתר.

יוטעם כי תפקידו של כל אחד מהגורמים המעורבים באישור התעריפים לתשלום ובאישור החשבוניות (אגף התקציבים והחשכ"ל), להקפיד שתעריפי החשבוניות המוגשים לאישורו הם בהתאם לתעריפי חשכ"ל. במקרה דנן, סגן החשכ"ל אישר את החשבון מבלי שערך בקרה ראויה.

(ב) במסמך פנימי שהכינה רכזת חקלאות לשעבר באגף תקציבים הוערך מספר השעות החודשי שתעבור חברה א' כלהלן: 45 שעות עבודה בחודש יעבוד יו"ר הוועדה, ו-175 שעות עבודה בחודש יעבוד הצוות המקצועי הנוסף (כלכלנים). התעריף של החשכ"ל לשעת עבודה של יועצים לניהול הוא בהתאם לסיווג שנקבע, ולכל סוג יועץ נקבע תעריף שונה לתשלום בהתאם לרמת השכלתו ולוותק שלו.

הבדיקה העלתה, שהתעריף לשעה שאותו דרשה חברה א' ואישר סגן החשכ"ל היה תעריף אחד, הגבוה מהתעריף המרבי שקבע החשכ"ל, למרות שכאמור, ברוב השעות עבדו מרכז הוועדה וכלכלן, ובהתאם לבדיקת מבקר המדינה, כלכלן אינו זכאי לתשלום לפי התעריף הגבוה ביותר, שלפיו חושב תשלום יתר.

התנהלותו של סגן החשב הכללי באישור תשלום עפ"י תעריף החורג מתעריף החשכ"ל ללא עריכת כל בקרה ראויה, הביאה כאמור לתשלום יתר של למעלה מ-114,000 ש"ח.



8 כל עבודה לפי חוזה להעסקה במתכונת קבועה יותר משלושה חודשים, אם היא אינה עבודת תכנון או פיקוח עליון שתמורתם משולמת על בסיס שעות עבודה.

בדצמבר 2003 מינו שר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, ושר החקלאות דאז, מר ישראל כץ, ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח על מחירי החלב ומוצריו לצרכן, אך הרכב הוועדה היה שונה מזה שקבעה הממשלה.

אגף התקציבים שבמשרד האוצר העסיק חברה שבבעלות יו"ר הוועדה, במתן שירותי ייעוץ לוועדה ללא כל הליך של מכרז ואישר לה להעסיק בתשלום לצורך עבודתה את יו"ר הוועדה. במצב דברים זה היה יו"ר הוועדה שרוי בניגוד עניינים מובהק בגלל תפקידו בוועדה, מצד אחד, ובשל תפקידו כיועץ לה, מן הצד האחר.

בקביעת התעריפים שעל פיהם שולם שכר לחברה ובתשלומים ששולמו לה פעל אגף התקציבים ואגף החשכ"ל בניגוד לסדרי מינהל תקינים.

מסמך שהכין יו"ר הוועדה כ"טיוטת דוח הוועדה" הוגש על ידי יו"ר הוועדה לשרים, אף שהוועדה לא אישרה אותו. אגף התקציבים עשה בו שימוש, ובהסתמך עליו הוגשה לממשלה הצעת החלטה על שינוי משטר הפיקוח על המחירים בענף החלב. נוסח הצעת ההחלטה שהובאה לממשלה ודברי ההסבר שצורפו לה, היה בהם כדי להטעות.

מדרך פעולתו של אגף התקציבים נראה כי לכאורה הוא סימן את המטרה, הסרת הפיקוח על מחירי החלב ומוצריו, מראש.