

מפעל הפיס

פעולות הביקורת

בכמה יחידות של מפעל הפיס ובגופים נוספים נבדקו כמה תחומים בפעילות מפעל הפיס, שבהם יש להנהלתו שיקול דעת נרחב, במטרה לבדוק באיזו מידה הפנים מפעל הפיס ומילא את חובתו לפעול על פי נורמות ציבוריות. אלה התחומים שנבדקו: מתן תרומות, פעילות מועצת הפיס לתרבות ואמנות, חלוקת מתנות לראש השנה לגורמים חיצוניים, הטיפול בחשדות לפעולות בלתי תקינות של עובדים ומשווקים, סדרי מינהל והבקרה על השימוש בנכסים הציבוריים שמפעל הפיס מימן את הקמתם.

היבטים בפעולות מפעל הפיס

תקציר

מפעל הפיס (להלן - המפעל) הוקם בשנת 1951 לפי החלטת הממשלה כחברה מוגבלת בערבות בלא הון מניות. חברי האסיפה הכללית של המפעל הם ראשי רשויות מקומיות. דירקטוריון המפעל כולל נציגים של השלטון המקומי, של הממשלה ושל הציבור. המטרות העיקריות של המפעל הן ביצוע הימורים והגרלות בקרב הציבור ושימוש בהכנסות למתן מענקים לשם השגת מטרות בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה, התרבות והאמנות ברשויות המקומיות.

בחודשים פברואר-אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה כמה תחומים בפעילות המפעל: מתן תרומות; פעילות מועצת הפיס לתרבות ואמנות; חלוקת מתנות לראש השנה לגורמים חיצוניים; טיפול המפעל בחשדות לפעולות בלתי תקינות של עובדיו ומשווקיו; סדרי מינהל; והבקרה של המפעל על השימוש בנכסים הציבוריים שאת הקמתם מימן.

ממצאי הביקורת עולה כי המפעל והעומדים בראשו לא הפנימו די את מהותו הציבורית של המפעל ואת חובתם לנהוג, בין היתר בנושאים המתוארים בדוח זה, בהגינות, בשקיפות ובשוויוניות, כאשר טובת הציבור הרחב, ורק היא, עומדת לנגד עיניהם.

מתן תרומות

המפעל העניק תרומות בלא שנקבעו להן יעדים, בלא שנקבע נוהל בנושא ובלא שנקבעו אמות מידה לחלוקת התרומות. ועדת התרומות החליטה על מתן התרומות רק בעקבות בקשות שהוגשו למפעל, והאפשרות לקבל תרומות לא הובאה לידיעת הציבור הרחב.

טופסי בקשת התרומות הועברו לכל אחד מחברי הוועדה בנפרד, והם חתמו עליהם בלא שנפגשו כדי לדון בבקשות. הנימוקים להחלטות על מתן התרומות לא תועדו. ועדת התרומות לא נקטה שיטה אחידה לרישום שמות הגופים שביקשו ממנה תרומה, ולעתים נרשם שמו של אותו מבקש באופנים שונים. הדבר עלול לפגוע במעקב אחר מבקשי התרומות ומקבליהן.

חלוקת התרומות למגזרי אוכלוסייה מסוימים היא, בין היתר, פועל יוצא של מעורבות חברי הדירקטוריון והוועדה ושל היעדר אמות מידה לחלוקת התרומות.

לכ-20% מהגופים שביקשו תרומות אישרה הוועדה שתי תרומות, ולגופים מסוימים אישרה שלוש או ארבע תרומות. חברי הוועדה וחלק מחברי הדירקטוריון היו מעורבים במתן חלק מתרומות אלה. לעומת זאת, לגופים אחרים שביקשו כמה תרומות אישרה הוועדה תרומה אחת בלבד, ועמותות רבות, בהן עמותות המייצגות מגזרים של חסרי יכולת או שנזקקו לעזרה בהמשך פעילותן, לא קיבלו אף תרומה אחת. בהיעדר אמות מידה ובהיעדר נימוקים מתועדים למתן התרומות, אי-אפשר לדעת מדוע קיבלו גופים מסוימים כמה תרומות ואחרים לא קיבלו שום תרומה.

מרכז השלטון המקומי קיבל מהמפעל בשנת 2005 שלוש תרומות שסכומן הכולל 55,000 ש"ח. בהענקת התרומות לגוף זה יש טעם לפגם משום שארבעה מנציגיו חברים בדירקטוריון המפעל ויש חשש שניתנה לו העדפה לא ראויה.

על גבי כ-30% ממכתבי הבקשה לתרומה שנענו בחיוב והמכתבים שאליהם צורפה ההמחאה, היו רשומים בכתב יד שמו של יו"ר דירקטוריון המפעל, מר שמעון כצנלסון (להלן - היו"ר), מנכ"ל המפעל, מר שאול סוטניק (להלן - המנכ"ל), מזכיר המפעל או אחד מחברי הדירקטוריון. שמותיהם של בעלי תפקידים אלה צוינו על גבי המכתבים כיוון שהיה להם עניין באישור הבקשות; מעורבות זו מעלה חשש לפעולה בניגוד עניינים.

מבין התרומות שחבר הדירקטוריון מר יגאל עמדי היה מעורב בהן, שלוש תרומות, בסכום כולל של 56,000 ש"ח ניתנו לעמותה שיושב ראשה הוא אביו, ותרומה בסך 18,000 ש"ח ניתנה לעמותה שאביו נמנה עם חברי הוועד שלה.

המפעל מסר חלק מהמחאות התרומות לידי חברי הדירקטוריון שפעלו לקבלתן - מר יגאל עמדי, מר ג'אקי ואקים, מר ישראל יהושע ומר אשר קדוש - כדי שימסרו אותן לגופים המבקשים. העברת המחאה בדרך זו עלולה ליצור את הרושם שהתרומה ניתנה בזכות מוסר ההמחאה.

ועדת הפרסום של המפעל אישרה התקשרויות עם עמותות וגופים אחרים לפרסום או למתן חסות, ובה בעת דחתה בקשות של גופים אחרים להתקשרויות כאלה במחירים דומים, שנועדו להביא לפרסום לאוכלוסיות דומות בגודלן או גדולות יותר. מעיון בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה לא ניתן ללמוד מה היו השיקולים לאישור או לדחייה של כל בקשה. עולה חשש כי התקשרויות אלה היו תרומות במסווה של

פעילות פרסומית. גם החלטות הוועדה לממן פרסומים בגופים שונים בגלל בקשות של היו"ר או המנכ"ל מעוררות חשש שמדובר למעשה בתרומות שהשיקולים לנתינתן לא היו שיקולי פרסום.

המועצה לתרבות ואמנות

המועצה לתרבות ואמנות היא גוף של המפעל המקצה תמיכות לפעולות תרבות ואמנות ובו 16 חברים ובהם היו"ר. היא פועלת כמעין גוף אוטונומי המנוהל בידי היו"ר ואינו כפוף לנוהלי המפעל, חשבונותיה מנוהלים במערכת נפרדת, ובמערכת הנהלת החשבונות של המפעל יש רק חשבון מסכם שלה, והדירקטוריון והנהלת המפעל אינם מקיימים בקרה כלשהי על פעולותיה.

מרבית ההחלטות של ועדות המועצה לא הובאו כנדרש לאישור המועצה.

הפרוטוקולים של ישיבות המועצה וועדותיה נרשמו בקיצור רב ואינם נותנים תמונה ממצה של הדיונים שהתקיימו בהן. בדרך כלל לא צוינו בפרוטוקולים הנימוקים לקבלה ולדחייה של בקשות. גם הנימוקים לדחיית המלצות של יועצים מקצועיים לא נרשמו, אף שמדובר בהחלטות מהותיות המחייבות תיעוד של נסיבות דחייתן.

המועצה לא קבעה מדיניות ואמות מידה מפורטות לחלוקת התמיכות. בין היתר לא נקבעה מגבלה על סכום התמיכה שיינתן לגוף אחד, ואין כללים לקביעת סכום התמיכה אף שלפי קווי הפעולה שקבעה המועצה, תינתן תשומת לב מיוחדת ליוצרים, אמנים ויצירות מהפריפריה. יותר ממחצית מקבלי התמיכות בשנת 2005 באו מיישובים גדולים ומבוססים במרכז הארץ, וכל 86 היישובים שבקשותיהם נדחו הם יישובי פריפריה.

לגופים ולמטרות מסוימות הקצתה המועצה תמיכות בסכומים גדולים יחסית. בהיעדר אמות מידה ובהיעדר נימוקים בפרוטוקולים של ישיבות הוועדות אין לדעת מדוע הוחלט להקצות סכומים אלה למטרות האמורות.

11 מ-16 חברי המועצה הם תושבי תל אביב ומרכז הארץ, אשדוד וירושלים, ולפיכך לחברי המועצה שהם תושבי אותם יישובים השפעה רבה על החלטות הוועדות בעניין מתן התמיכות לגופים מאותם יישובים.

חלק מחברי המועצה וועדותיה השתתפו בקבלת ההחלטות על מתן תמיכות לגופים שיש להם זיקה אליהם מתוקף תפקידם ומעמדם, או שיש להם עניין בסוג הפעילות שלהם, או שהם פעילים במקומות היישוב שלהם באותם תחומים. הם לא הביאו זיקות אלה לידיעת כל חברי המועצה והן לא נרשמו בפרוטוקול. נוצרה אפשרות שחברי המועצה וועדותיה יקבלו החלטות על מתן תמיכות אגב חשש לניגוד עניינים.

יו"ר המפעל והמועצה, מר שמעון כצנלסון, ששימש עד מינויו לתפקידו במפעל כסגן ראש עיריית אשדוד, היה שותף להחלטת המועצה לקיים כנס באשדוד בנושא "אמנויות וחברה" ולהחלטת ועדת הנהלה לאשר את מימון הכנס. הוא קיבל החלטות או היה שותף להחלטות על מתן תמיכות בסכום כולל של יותר מ-1.5 מיליון ש"ח, לשישה גופים שהיה לו עניין בהם. בעשותו כך הוא פעל לכאורה בניגוד עניינים.

חברים נוספים במועצה - מר יגאל בן זיקרי, גברת ינינה קודליק, מר יגאל עמדי ומר איתן ברושי - השתתפו באישורן של תמיכות לפעילויות במקומות מגוריהם או לגופים שהיה להם עניין בהם, בלא שדיווחו על זיקתם לפעילויות או ליישוב ולגופים בו.

ועדת הפרסום החליטה, בהתערבות יו"ר המפעל, לתת חסות לאירועי תרבות בלא שהובהרה כראוי התועלת העסקית שהמפעל יפיק מכך. ועדת התרומות נתנה תרומות שסייעו לקיום אירועי תרבות, ששניים מהם התקיימו בעיר אשדוד. ההחלטות בעניין החסויות והתרומות האמורות התקבלו ללא תיאום עם המועצה. חסויות ותרומות אלה הן בבחינת תמיכות בפעולות תרבות שניתנו באמצעות יחידות אחרות של המפעל מתקציבים שלא נועדו לכך, בלא שנראה כי נבחנו כראוי.

במשרדי המועצה מתקבלים כרטיסים למופעים וכן פריטים המדגימים את תוצרי עבודתם של הגופים הנתמכים, וחברי הדירקטוריון והמועצה ועובדי המפעל מקבלים אותם. המפעל גם דורש לעתים בהסכמים עסקיים שהוא חותם לקבל כרטיסי חניס לאירועים עבור עובדיו ומנהליו. הדבר אינו ראוי ויכול ליצור חשש, ולו למראית עין, כי הדבר ישפיע על ההחלטות בדבר התמיכה באותם גופים.

חלוקת מתנות ראש השנה לגורמים חיצוניים

לקראת ראש השנה התשס"ז חילק המפעל מתנות בעלות של כ-400,000 ש"ח למאות גורמים, בכללם דירקטורים במפעל ונושאי תפקידים בגופים הקשורים אליו, וכן גורמים חיצוניים - שרים ומספר חברי כנסת, עובדי מדינה, בהם עובדים שבמסגרת תפקידם עוסקים בענייני המפעל, ספקים וגורמים שלמפעל יש קשרי עבודה עמו, וכן חברים אישיים ומקורבים של בעלי תפקידים במפעל. סוג המתנות ושוויין לא היו אחידים.

אף שחלוקת המתנות לחגים לגורמים חיצוניים קיימת זה שנים רבות, והמפעל מוציא סכומים ניכרים על רכישתן, לא קבעו מוסדותיו כללים בעניין זה. לא ברור מה היו אמות המידה לחלוקת המתנות וכיצד התקבלו ההחלטות על חלוקתן, למי מותר לחלקן, למי יחולקו וכיצד ייקבע ערך המתנה שתינתן לכל מקבל.

עם מקבלי המתנות נמנו 61 חברים אישיים ומקורבים של היו"ר או של המנכ"ל, שלא נמצא כי יש להם כל קשר לפעילות המפעל. היו"ר והמנכ"ל נתנו מתנות גם ל-14 עובדי ציבור, בכללם בעלי תפקידים בכירים במשרדי ממשלה, אשר עם חלקם נמצא המפעל ביחסי תלות, וכן לכמה שרים ומספר חברי כנסת.

שני חברי כנסת ושר אחד החזירו למפעל את המתנה שקיבלו, ובעל תפקיד בכיר במוסד ממלכתי העביר את המתנה למאגר המתנות במשרדו. כל יתר בעלי התפקידים הבכירים במשרדי הממשלה והגופים הציבוריים שקיבלו את מתנות המפעל לא החזירו לו אותן ולא העבירו אותן לוועדת המתנות, כמתחייב מחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, מהתקנות שהותקנו על פיו ומהוראות התקשי"ר¹.

1 עניינם של חברי הכנסת הנזכרים הועלה אגב הביקורת במפעל הפיס. לא נערכה ביקורת בכנסת בעניין זה ולא בקרב חברי הכנסת.

עובדי ציבור בכירים בשירות המדינה, בכללם מנכ"לים, סמנכ"לים למינהל ואמרכלים של משרדי ממשלה, אינם מכירים די הצורך את הוראות החוק, התקנות והתקשי"ר המחייבות עובד ציבור שקיבל מתנה בשל היותו עובד ציבור להחזירה לשלח או להעבירה לוועדת המתנות במשרדו.

טיפול בחשדות לפעולות בלתי תקינות של עובדים ומשווקים

הנהלת המפעל נהגה בשנים האחרונות לסיים, בתוך המפעל, בחיפזון רב את הטיפול במקרים שבהם עובדים ומשווקים נחשדו בביצוע פעולות בלתי תקינות בקשר לעבודתם, בלי לבדוק את החשדות במלואם ובלי לבחון אם הפעולות שבביצוען נחשדו השפיעו על המפעל. הנהלה גם לא דיווחה בזמן אמת לדירקטוריון על ממצאים חמורים שהועלו בבדיקות חלקיות של אותם חשדות. על חלק מהחשדות לא דווח גם ליו"ר.

הנהלת המפעל לא תיעדה את תהליך טיפולה במרבית המקרים שבהם הועלו חשדות לפעולות בלתי תקינות, והמסמכים הקשורים בהם לא תויקו בתיק של המפעל; חלקם אף הוצאו מחוץ למפעל, ואת חלקם ניסה המנכ"ל להסתיר ממשרד מבקר המדינה. לא מן הנמנע כי אילו נבדקו החשדות המתוארים בדוח זה כראוי, היה עולה כי אין בהם ממש, ואולם הטיפול בחשדות אלה הופסק בלי שבדיקתם מוצתה, ובכך יש פגם חמור.

תהליכי הבקרה והביקורת במפעל לוקים בחסר. בין השאר לא הוסדרו כראוי סמכויותיהם, תפקידם, סדרי עבודתם ומעמדם של המבקר הפנימי, קצין הביטחון והיועץ הביטחוני של המפעל וסדרי עבודתה של ועדת הביקורת.

סדרי מינהל

1. החזרי הוצאות: החזרי הוצאות בתחומים מסוימים ניתנו לבעלי תפקידים במפעל בלא שניתנה הדעת די הצורך לסבירות ההוצאות ולחובת המפעל לנהוג בכספיו בחיסכון:

(א) המפעל משלם לעובדיו הבכירים החזר הוצאות בסכום מרבי של 300 ש"ח לאירוע עבור מתנות שנתנו לחבריהם לעבודה לרגל אירועים משפחתיים; היו"ר והמנכ"ל מקבלים החזר מרבי בסך 500 ש"ח לאירוע (גם לאירועים של גורמים שמחוץ למפעל). נוסף על כך משלם המפעל לעובדיו שי בגין אירועים במשפחותיהם. בין ינואר 2003 לאפריל 2006 שילם המפעל עבור החזרים ומתנות אלה כ-200,000 ש"ח.

(ב) ההוצאה הכוללת של המפעל (כולל הוצאות עודפות) על החזרי הוצאות, אירוח וכיבודים בין ינואר 2003 לאפריל 2006 נאמדת בכ-500,000 ש"ח. במקרים רבים לא ניתן היה לוודא על פי דוח ההוצאות האישיות שהגישו עובדים כי הם עומדים בתנאים לקבלת החזרים, ולמרות זאת זיכה אותם המפעל בסכומים שדרשו.

(ג) הוצאות המפעל על הנסיעות לחו"ל בין ינואר 2003 לאפריל 2006 הסתכמו בכ-2 מיליון ש"ח. ההוצאות היו בגין נסיעות בתפקיד ונסיעות של עובדים שליוו זכיינים או מנויים של המפעל שזכו בחופשה בחו"ל. שליש מהטיסות של מנהלים ועובדים במפעל ושל חברי מוסדותיו היו במחלקת עסקים. המפעל לא קבע נהלים לבחירת העובדים המלווים את הזכיינים והמנויים שזכו בחופשות לחו"ל, ולא ברור מה היו

השיקולים לבחירתם. גם אפשר שהמפעל יכול לחסוך את עלויות הנסיעה של המלווים, כיוון שהזוכים מלווים ממילא על ידי נציג חברת הנסיעות.

מרבית הנסיעות לחו"ל לא אושרו על ידי הגורמים שהוסמכו לכך לפי נוהלי המפעל, ולגבי חלק מהן אף לא הוגשו דוחות נסיעה כנדרש. בחלק ניכר מהדוחות שהוגשו לא נכללו כל הפרטים הדרושים על פי הנוהל.

2. בחירת מנהל הקרנות וקשרי החוץ: בספטמבר 2004 פרסם המפעל מכרז לאיוש תפקיד מנהל הקרנות וקשרי החוץ במפעל. לתפקיד נבחר מועמד שנתוניו לא תאמו במלואם את דרישות התפקיד. בפרוטוקול ישיבת הוועדה שבחרה בו לא פורטו נימוקיה להחלטה, אף שהייתה חייבת לפרטם, ובייחוד בנסיבות האמורות לעיל.

3. מזכיר המפעל: התייחסות המפעל למשרת המזכיר היא כאל "משרת אמון", שהיו"ר רשאי למנות את הנושא בה לפי שיקול דעתו. במפעל אין נוהל המפרט את המשרות המוגדרות "משרות אמון", ולא נקבעו תנאי סף של השכלה וניסיון למשרות אלה.

המזכיר מועסק בתור עובד המפעל במשרה שהיקפה 60%, וביתר זמנו הוא רשאי להוסיף לעבוד בתור עורך דין עצמאי, ובלבד שבעניינים שהוא מטפל בהם לא יהיה "משום ניגוד עניינים עם תפקידו וחובותיו". נמצא כי המפעל לא דרש מהמזכיר לדווח לו על העניינים שטיפל בהם בתור עורך דין עצמאי לפני שהחל לעבוד במפעל, ולאחר מכן לדווח באופן שוטף על עניינים אלה, כדי לוודא שאין ניגוד עניינים בין כל עיסוקיו.

הדירקטוריון לא אישר את הסכם העבודה של מזכיר המפעל בעת מינויו באוגוסט 2003, אף שהדבר נדרש בתקנון. רק באוגוסט 2006, במהלך הביקורת, הובא ההסכם לאישורו.

4. הסכם הפרישה של עוזרת היו"ר הדירקטוריון: אף שהממונה על השכר במשרד האוצר אינו מאשר בדרך כלל לקבוע בהסכמי פרישה פיצויים של יותר מ-150%, נכלל בהסכם הפרישה שנחתם בין המפעל ובין עוזרת היו"ר, הגברת מזל איובי (להלן - עוזרת א'), סעיף חריג, ולפיו תקבל עוזרת א' פיצויי פרישה של 200% בגין שנתיים וחצי בלבד שעבדה במפעל; הממונה על השכר אישר את ההסכם.

המפעל לא דיווח לממונה על השכר על הבטחה שלפי הנטען ניתנה לעוזרת א' ולפיה היא תוכל לחזור לעבודתה במפעל, אף שהדבר היה עשוי להשפיע השפעה מהותית על החלטתו אם לאשר את פיצויי הפרישה החריגים. עוזרת א' אכן חזרה למפעל ובאוגוסט 2006 נחתם עמה הסכם העסקה חדש. המפעל לא הביא הסכם זה לאישורו של הממונה על השכר, אלא בדיעבד, בספטמבר 2006, בעקבות הביקורת.

5. מינוי הממונה על אחריות חברתית: בדצמבר 2005, עם פרישתה של עוזרת א', מינה היו"ר, את הגברת עתליה רוזנבאום לעוזרתו (להלן - עוזרת ב'), וכאשר הוחזרה עוזרת א' לתפקידה, הודיע היו"ר לעוזרת ב' כי עליה לסיים את עבודתה. בסמוך לאותו מועד, באוגוסט 2006, ביקש היו"ר את אישור הדירקטוריון למנות "ממונה על אחריות חברתית" שישמש ב"משרת אמון" בהיקף של 50%, לטענתו מכוח הסכם עם ארגון ההגדרות העולמי, והדירקטוריון אישר את הבקשה באוקטובר 2006. הביקורת העלתה שלא היה בסיס לטענה שהמפעל התחייב לפני הארגון כי מימוש ההחלטות שקיבל בעניין אחריות חברתית ייעשה על ידי מינוי בעל תפקיד מיוחד לעניין זה. עולה החשש שתפקיד ה"ממונה על אחריות חברתית" נועד למעשה לשמש "סידור עבודה" של היו"ר לעוזרת ב'.

6. חברותו של יו"ר הדירקטוריון בדירקטוריונים אחרים : בהסכם העבודה האישי שחתם היו"ר ביוני 2003 עם המפעל נקבע כי בתקופת כהונתו במפעל הוא לא יהיה רשאי "לעסוק בכל עבודה אחרת בשכר, או למלא כל תפקיד אחר, אלא אם אישר זאת הדירקטוריון במפורש". באפריל 2006 דיווח היו"ר לדירקטוריון המפעל כי "ביקשו ממני להיות דירקטור [בחברה א'] העוסקת בתחום הנדל"ן ונתתי את הסכמתי".

חברה א' עוסקת באיתור, ייזום ופיתוח הזדמנויות בתחום הנדל"ן בחו"ל. חברה ב' היא אחת מבעלי המניות של חברה א'. חברה ב' מנהלת ומבצעת פרויקטים נדל"ניים בארץ ומפקחת על פרויקטים כאלה, ומתקשרת עם בעלי קרקעות, יזמים וגופים ומוסדות ציבוריים בהסכמים למתן שירותים. אחיו של יו"ר הדירקטוריון הוא המנכ"ל לשעבר של חברה ב', ובמועד סיום הביקורת שימש כמנכ"ל חברה א'. המפעל נותן תמיכות לרשויות מקומיות בארץ, בין היתר לצורך הקמת מבנים קהילתיים ובתי ספר למען הציבור. עד מועד הביקורת בנושא לא דיווח היו"ר על קשריה של חברה א' עם חברה ב' ולא ציין שאחיו שימש כמנכ"ל חברה ב' בעבר ומשמש כמנכ"ל חברה א' בהווה. הוא גם לא פירט לפני הדירקטוריון את מבנה חברה ב' ואת תחומי פעילותה, ובעיקר את קשריה עם גופים ציבוריים, כנדרש.

הדירקטוריון לא בדק את המידע בעניין המינוי ולא קבע אם הוא עלול ליצור ניגוד עניינים. גם לאחר שהיו"ר הציג שוב בדצמבר 2006 בעקבות הביקורת את הנושא לדירקטוריון, לא בחן הדירקטוריון את הצהרתו של היו"ר בעניין חברה א' ולא בדק אם לחברה ב' יש קשרי גומלין עם גופים ציבוריים, ואם המינוי עלול לגרום להיווצרות ניגוד עניינים, ואישר את בקשתו.

7. עבודות פרטיות של עובדים : למפעל אין נוהל לאישור עבודה פרטית. שבעה עובדים במפעל, רובם עובדים בכירים, עוסקים בעבודה נוספת מתוקף אישורים שנתן להם המנכ"ל. מקצת האישורים שפג תוקפם חודשו רק במהלך הביקורת.

8. תקן עובדי המפעל : אין למפעל תקן כוח אדם מפורט, אלא רשימה של מצבת העובדים בכל חטיבה או אגף, שבה מפורטים רק תפקידו של כל עובד ושיעור המשרה שלו.

9. מפקח-על על ההגדרות : המפעל התקשר עם עורך דין חיצוני כדי שישמש מפקח-על על ניהול ההגדרות ועל תקינותן. בנובמבר 2003 החליטה הוועדה לבחירת יועצים ומומחים לאשר את בקשת המנכ"ל להתקשר עם עורך הדין לתפקיד מפקח-על, בלא שקיבלה מהמנכ"ל מידע על פנייה למועמדים אחרים ועל אופן קבלת ההחלטה לבחור בעורך הדין האמור.

לא נמצאו דיווחים על נוכחותו של מפקח-העל או של ממלאי מקומו בהגדרות המפעל, ורק בעקבות הביקורת ביקש ממנו המפעל שימסור לו דיווח על נוכחותו או על נוכחותם של נציגיו. בעקבות זאת מסר לו עורך הדין דיווח על הנוכחות רק בהגדרות ה"לוטו" וה"אקסטרא", מיולי 2005 ואילך בלבד. מהדיווחים עולה כי מפקח-העל או נציגו נכחו במספר מועט ביותר של הגדרות אלה. יצוין כי המפעל משלם למפקח-העל עבור עבודתו 48,000 דולר בשנה (לא כולל מע"מ).

במפעל לא נמצאו כל דיווחים שמסר עורך הדין על ליקויים בהגדרות. המפעל לא פיקח כלל על העסקתו של עורך הדין.

הבקרה על השימוש במבנים

בשנים 1989-2005 נבנו במימונו של המפעל יותר מ-760 מבנים לשימושים שונים ברחבי הארץ. בביקורת נבדקו היבטים שונים של הבקרה של המפעל על חריגות בשימוש במבנים שמימן את הקמתם ובעיקר חריגה בשימוש במבנה של מוסד סיעודי שהקים המפעל בבית שאן.

המפעל מעגן בהסכמים שהוא חותם עם הרשויות המקומיות שבתחומיהן מוקמים המבנים את האמצעים שיוכל לנקוט נגדן אם ישתמשו במבנה שלא על פי הייעוד שנקבע לו, אולם אמצעים אלה לא עוגנו במלואם בנוהל לבקרת מבנים.

בשנת 1999 עשה המפעל סקר מקיף בדבר השימוש במבנים שהוקמו במימונו. לדירקטוריון המפעל לא דווח על ממצאי הסקר וגם לא על חריגות בשימוש שהתגלו מפעם לפעם לאחר ביצועו. עקב כך לא ידע הדירקטוריון על חריגות אלה, ולכן לא קבע עמדה באשר לפעולות שעל המפעל לנקוט כדי למנוע אותן. לדירקטוריון גם לא דווח על הסכמת המפעל לשינוי ייעודם של חלק מהמבנים, והיא ניתנה בלא אישורו. עד אוקטובר 2006 לא נעשה דבר בעניין החריגה בשימוש בחלק מהמבנים שעל פי הסקר נמשכה החריגה בהם גם במועד ביצוע הביקורת.

המפעל גרם להפסקת החריגה בשימוש רק בשניים מ-13 מבנים שבהם נמצאה חריגה בשימוש בשנת 2006.

כבר בשנת 2004 ידע המפעל על הקמת בית כנסת בקומת העמודים של המוסד הסיעודי בבית שאן שנעשתה בלא אישורו, אך הוא לא נקט את כל האמצעים החוקיים שעמדו לרשותו כדי למנוע אותה או להפסיקה. רק במרס 2006, בעת הביקורת, דרש מנכ"ל המפעל מראש העירייה להפסיק מיד את כל העבודות בקומת העמודים במבנה המוסד הסיעודי, ורק ביולי נקט צעדים משפטיים נגד העירייה ותבע כי תשיב על חשבונה את מצב המבנה לקדמותו.

בניית התוספת במבנה המוסד הסיעודי נעשתה בסיועם הרב, במעשה ובמחדל, של בעלי תפקידים בעירייה ושל גופים הקשורים אליה. העירייה והוועדה לתכנון ולבנייה לא הביאו לידיעת שירותי הכבאות את החלטתם לתת היתר לבניית בית הכנסת כדי לקבל מהם את האישורים הדרושים.

ראש העירייה הקודם, מר פנחס קבלו, וראש העירייה הנוכחי, מר ז'קי לוי, פעלו בניגוד עניינים בטיפולם בנושא. מר פנחס קבלו היה חבר בהנהלת העמותה שביקשה את ההיתר לבניית בית הכנסת, ואף יזם את קבלת ההחלטה בעניין זה בישיבת הנהלת העמותה, ומאידך גיסא הוא שימש יו"ר הוועדה לתכנון ולבנייה שדנה בבקשת ההיתר.

הקמת בית הכנסת בקומת העמודים והפעולות שנעשו להבטחת בטיחותם של המשתמשים בו פגעו בבטיחותם של הדיירים במוסד הסיעודי, שכן בשעת חירום ייתכן שיהיה צורך לפנות רבים מהם על מיטותיהם דרך קומת העמודים. משרד הבריאות ושירותי הכבאות לא נקטו את האמצעים הדרושים כדי למנוע סיכון לחיי הדיירים.



מבוא

1. מפעל הפיס (להלן - המפעל) הוקם בשנת 1951, לפי החלטת הממשלה, כחברה מוגבלת בערבות בלא הון מניות. חברי האסיפה הכללית של המפעל הם ראשי רשויות מקומיות. דירקטוריון המפעל כולל נציגים של השלטון המקומי, של הממשלה ושל הציבור. יו"ר הדירקטוריון מתמנה בידי ראש הממשלה.

בתקנון ההתאגדות של המפעל נקבע כי הוא הוקם "להשגת מטרות ציבוריות בלבד, הכול כמפורט בתזכיר ההתאגדות"². המטרות העיקריות של המפעל, כפי שהוגדרו בתזכיר ההתאגדות שלו, הן ביצוע הימורים והגרלות בקרב הציבור ושימוש בהכנסות למתן מענקים לשם השגת מטרות בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה, התרבות והאמנות ברשויות המקומיות. בשנות השבעים הקים המפעל שתי חברות בת - קרן מפעל הפיס ע"ש מיכאל לנדאו וקרן מפעל הפיס ע"ש פינחס ספיר, שמטרתן לעודד ולטפח את החינוך, המחקר והתרבות בישראל. בשנת 2001 הוקמה במפעל מועצת הפיס לתרבות ואמנות, שמטרתה לקדם את התרבות והאמנות בישראל³. על פי דיווחי המפעל, מיום הקמתו הוא השקיע יותר מ-23 מיליארד ש"ח בפרויקטים שונים בקהילה⁴.

את ההימורים וההגרלות עושה המפעל על פי היתר בלעדי שקיבל משר האוצר, על פי סעיף 232(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. תוקף ההיתר מוארך מדי פעם בפעם, ובדצמבר 2006 הוארך תוקפו עד תום פברואר 2007 בכפוף לקיום התנאים הכלולים בו.

ביוני 2002 מונה מר שאול סוטניק למנכ"ל המפעל (להלן - המנכ"ל), וביוני 2003 מונה מר שמעון כצנלסון ליו"ר דירקטוריון המפעל (להלן - היו"ר).

בשנת 2006 היה מספר עובדי המפעל 232 (בממוצע חודשי); עלות השכר הכוללת שלהם הייתה כ-60 מיליון ש"ח. מכאן, שעלות השכר החודשי הממוצעת לעובד הייתה כ-22,000 ש"ח.

2. המפעל הוא גוף מבוקר על פי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, משום שהממשלה משתתפת בהנהלתו. בדוחות ביקורת על המפעל שפורסמו במהלך השנים⁵ הדגיש מבקר המדינה את מהותו של המפעל, את מטרותיו הציבוריות ואת חובתו לפעול על פי כללים מהמשפט הציבורי. בין היתר, מבקר המדינה העיר למנהלי המפעל ולעובדיו כי עליהם לבצע את עבודתם באופן ענייני וללא משוא פנים; לפעול על פי אמות מידה אחידות וסבירות; לקבל החלטות בתהליך הולם שבו יישקלו ויתועדו כל השיקולים הדרושים; להימנע מפעילויות פוליטיות ומניגוד עניינים; לצמצם את הוצאות המפעל ככל שניתן ולפעול להגדלת שיעור הכספים שיוקצו למטרות ציבוריות. מבקר המדינה גם המליץ להרחיב את הפיקוח הציבורי על המפעל ולבחון את הצורך לעשות שינויים בכל הנוגע לשליטה של העומדים בראש המפעל בחלוקת סכומי הכסף הגדולים שהוא מגייס מהציבור.

בשנים האחרונות נתנו גם בתי המשפט ביטוי למאפייניו הציבוריים המובהקים של המפעל וקיבעו בפסיקה את חובתו לפעול לפי כללים מהמשפט הציבורי. כמו כן, רשויות המדינה החילו על המפעל חוקים המחייבים אותו לפעול לפי כללים אלה, כדלהלן:

- 2 על פי תזכיר ההתאגדות של המפעל, כל שינוי בתזכיר ובתקנון המפעל מחייב את אישור שר המשפטים או אדם שיוסמך על ידו לכך.
- 3 על פי תזכיר ההתאגדות של המפעל, הכנסות המפעל מיועדות גם למתן מענקים ליצירה בתחומי התרבות והאמנות, תרומות, מלגות ללימודים ומענקי מחקר.
- 4 ראו, בין היתר, דין וחשבון שנתי על המפעל לשנת 2005, לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, עמ' 3. נתונים על פעילות המפעל בשנים 2003-2005 ראו להלן.
- 5 ראו, בין היתר, דוח מבקר המדינה על הביקורת במפעל הפיס (יוני 1994); דוח על הביקורת באיגודים (מרס 2000); דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יוני 2002); דוח על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יוני 2004).

(א) בדוח משנת 1994 (עמ' 35) העיר מבקר המדינה למפעל על הסדרי פרישה חריגים שאושרו ליו"ר הדירקטוריון לשעבר וקבע כי בהתחשב במעמדו הציבורי ובאופן פעילותו של המפעל, היה מקום להחיל על הסדרי הפרישה של היו"ר לשעבר את הכללים החלים על יושבי הראש של הדירקטוריונים בחברות ממשלתיות שהיקף עסקיהן דומה לזה של המפעל. על אף דוח זה ופניית היועץ המשפטי לממשלה אל המפעל בעקבות הדוח, סירב המפעל לבחון מחדש את הסדרי הפרישה האמורים. רק בעקבות חשיפה רחבה באמצעי התקשורת של הסדרי פרישה אלה ושל הסדרי פרישה חריגים של שני בכירים נוספים במפעל, וביקורת ציבורית קשה שהנושא עורר, נאלץ המפעל לשנות את עמדתו בנושא, ובשנת 1998, בהמלצת אורגנים פנימיים שלו, הגיש לבית הדין האזורי לעבודה תביעה לביטול הסדרי הפרישה של שלושת הבכירים לשעבר ולהשבת כספים שקיבלו ביתר. בנימוקיו ציין המפעל כי יש לראות בו גוף דו-מהותי (ראו להלן), שעליו חלים כללי המשפט הציבורי, ביניהם הכלל של סבירות, וכי הסדרי הפרישה הנדונים חורגים מהמקובל והסביר במגזר הציבורי.

בפסק הדין, שניתן באוקטובר 2003 (להלן - פסק דין גדות)⁶, קיבל בית הדין את תביעת המפעל; הוא צמצם את זכויות הפנסיה של שלושת הבכירים וחייבם להשיב לקופת המפעל כספים שקיבלו ביתר. בנימוקיו עסק בית הדין בהרחבה במעמד המפעל ופסק כי אף שהמפעל התאגד כחברה פרטית, מהותו ומטרותיו ציבוריות הן, ועל כן יש לראות בו גוף דו-מהותי, שעליו חלים כללי המשפט הציבורי, ובלשון פסק הדין: "המטרות שלשמן הוקם מפעל הפיס ולמען הוא פועל, הן ציבוריות מובהקות ומפעל הפיס מחויב למטרות אלה... מן הבחינה המהותית, מפעל הפיס ממלא תפקיד שהוא בעיקרו ציבורי, של השקעת כספי ציבור במטרות ציבוריות... פעילותו... לא נעשית למטרות רווח... כל המכלול העובדתי הנוגע לפעילות מפעל הפיס... הוא המצדיק החלה של כללי המשפט המנהלי על מפעל הפיס... מבחינת מטרותיו, חבריו, הדירקטורים שלו - הוא נטוע עמוק בתחום הציבורי... [יש] לראות במפעל הפיס גוף דו-מהותי: כסותו - חברה פרטית, ומהותו - ציבורית".

בית הדין פסק כי כללי המשפט הציבורי מטילים על גוף שבמהותו הוא ציבורי לפעול בין היתר בסבירות, בהגינות וכנאמן של אינטרס הציבור. על פי פסיקת בית הדין: "אינטרס הציבור הוא כי הכספים שמפעל הפיס מגייס מן הציבור, בשם היתר שקיבל מהמדינה... יגיעו ליעדם המוצהר - מטרות ציבוריות, וזאת ככל הניתן תוך צמצום של הוצאות נלוות אחרות של מפעל הפיס... קביעת תנאי שכר מופלגים, החורגים מכל קנה מידה מקובל במשק הישראלי, חורגת מן החובה לנהוג כנאמן של כספי הציבור, וזאת במיוחד בגוף כמו מפעל הפיס הממומן מכספי הציבור ואמון הציבור חיוני לפעולתו ולהגשמת מטרותיו".

באוגוסט 2005 נדחה ערעור שהגישו שלושת הבכירים לשעבר על פסק דין גדות⁷. בערעור סקר בית הדין הארצי לעבודה את ההחלטות והנימוקים בפסק דין גדות ואימץ אותם, ובתוך כך הדגיש את מאפייניו הציבוריים של המפעל: "כמוהו כרשות ציבורית, משלו ועבורו אין לו למפעל הפיס ולא כלום. הרווחים הנצברים אצל מפעל הפיס הם כספי ציבור. מן הציבור התקבלו ולתועלות הציבור נועדו. רווחים אלה הם בידי מפעל הפיס פקדון שנתן בידו הציבור. מכאן חובת האמון המוגברת המוטלת על מפעל הפיס שלא לפזר לרווח את הרווחים שצבר מכספי ההגדרה ולנהוג בכספי הציבור במידת הזהירות הנדרשת ובאמות המידה המתחייבות מתכלית קיומו ופעילותו... מוטלת על בכירי מפעל הפיס והנהלתו חובה ברורה שלא לעשות ברווחי מפעל הפיס כבשלהם".

עניינם של שלושת הבכירים תלוי ועומד בבית המשפט העליון וטרם הוכרע⁸. לאחר שניתן פסק דין גדות דן בית המשפט העליון, במסגרת דיון בערעור אזרחי בעניין אחר⁹, במאפייניו הציבוריים

6 ע"ב 300851/98 מפעל הפיס נ' גרעון גדות ואח', פורסם בתקדין.
7 ע"ע 1046/04 רחל גואטה ואח' נ' מפעל הפיס ואח', פורסם בתקדין.
8 בג"ץ 9037/05, רחל גואטה נ' מפעל הפיס ואח'; בג"ץ 10308/05 אליצור גורן נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח'; בג"ץ 10996/05 גרעון גדות נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח'.
9 ע"א 467/04 חיים יתח נ' מפעל הפיס, פורסם בתקדין.

המובחקים של המפעל המצדיקים את סיווגו כגוף דו-מהותי ובחן החלת כללים מהמשפט הציבורי עליו. בית המשפט העליון חיזק את דעתו כי הקביעה בפסק דין גדות, ולפיה המפעל הוא גוף דו-מהותי, היא ראויה ונכונה, אף כי לצורך העניין שלפניו לא נדרש בית המשפט להכריע בשאלה¹⁰. בלי לקבוע מסמרות בעניין ציין בית המשפט כי לכל הפחות על הקצאת כספי המפעל (בשונה מניהול הגרלות) יש להחיל את כללי המשפט הציבורי.

(ב) ביוני 2004, בעקבות פסק דין גדות, החיל שר האוצר על המפעל את סעיפים 29-29ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. משמעות הדבר היא כי תנאי השכר והפרישה של עובדי המפעל הוכפפו לפיקוח שר האוצר.

בינואר 2005 קבע שר המשפטים, באישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, כי המפעל הוא "רשות ציבורית" לעניין חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, למעט לעניין חלק מתחומי פעילותו הקשורים בהגרלות והימורים¹¹. משמעות הדבר היא הטלת חובת שקיפות מסוימת על המפעל, בין היתר באמצעות חובת פרסום דוח שנתי על מרבית פעילותו וחובת מתן תשובה לבקשות של כל אזרח ותושב ישראל לקבל מידע, בכפוף לסייגים המפורטים בקביעת שר המשפטים האמורה ובחוק.

באוקטובר 2006, בעקבות המלצת מבקר המדינה בדוח משנת 2004, החיל שר המשפטים על המפעל, באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, את חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969. משמעות הדבר היא החלת כללים המשקפים נורמות ציבוריות של טוהר מידות, באשר למותר ולאסור לעובד לאחר פרישתו מהמפעל, בכל הנוגע למגעיו עם אדם או עסק שנוזק במהלך עסקיו להחלטה או להמלצה שאותו עובד היה מוסמך לקבל במסגרת תפקידו במפעל.

יצוין כי בתחילה התנגדו בתוקף העומדים בראש המפעל, ובהם היו"ר והמנכ"ל, להצעות להחיל על המפעל את החוקים המוזכרים לעיל, בין היתר בטענה שהמפעל הוא חברה פרטית ועל כן אין מקום להכפיפו לנורמות הציבוריות שבחוקים אלה. אולם טענות המפעל נדחו בין היתר על ידי היועץ המשפטי לממשלה, וכאשר נדונו ההצעות בוועדות הכנסת הנוגעות בדבר, חזר בו המפעל מהתנגדותו העקרונית והסכים להחלת החוקים עליו, חלקם בסייגים.

3. בשנים האחרונות, העומדים בראש המפעל, ובהם היו"ר והמנכ"ל, מבליטים בפרסומי המפעל ובראיונות באמצעי התקשורת את מהותו הציבורית של המפעל ואת פעולתו על פי נורמות ציבוריות¹². הם מקפידים להדגיש כי מאז הפרשה שבה עסק פסק דין גדות עבר המפעל מהפכה והוא פועל לפי כללי המינהל התקין; הם מפרסמים את המפעל כגוף ציבורי, המופקד בנאמנות על כספי ציבור ונוהג בשקיפות מוחלטת, בהגנות ועל פי אמות מידה אובייקטיביות ומקצועיות בכל הנוגע לכספיו ולהקצאותיו. בהקשר זה הם מדגישים כי בשנת 2000 אישרה מועצה ציבורית שהקים¹³ אמות מידה שגיבש לחלוקת מענקים לרשויות המקומיות¹⁴. על פי פרסומי המפעל, החלוקה של מענקים אלה, שהם עיקר מענקיו, נעשית אוטומטית על פי אמות המידה האמורות, ולא ניתן להשפיע עליה מטעמים פוליטיים או אחרים; הם גם מציגים את המפעל כגוף שבניגוד

10 ראו גם את פסק הדין רע"א 9333/05 היולט-פקרד (ישראל בע"מ) נ' מפעל הפיס ואח' (פורסם בתקדין), שגם בו הושארה השאלה לעת מצוא.

11 החלת החוק על המפעל נכנסה לתוקף בינואר 2006.

12 ראו בין היתר את העיתון "ידיעות אחרונות" מיום 28.10.03, עמ' 14 ("הפסידו בפיס"); פרסומי המפעל באתר האינטרנט שלו ביום 13.12.06; העיתון "גלובס" מיום 14.12.06, עמ' 14 ("תנו צ'אנס"); פרסום תמצית עיסוקי המפעל בחוברת "BDI CODE" לשנת 2006.

13 בספטמבר 1997 אישרה האסיפה הכללית של המפעל הקמת מועצה ציבורית שמתפקידה לייעץ לדירקטוריון בין היתר בתחומים אלה: מדיניות ארוכת טווח לייעוד כספי המפעל, אתיקה ציבורית, תחומי פעולה חדשים ונושאים בעלי עניין ואופי ציבורי.

14 אמות המידה הן גודל אוכלוסיית היישוב, הרמה הסוציו-אקונומית שלה, מרחק היישוב ממרכז הארץ ושיעור תושביו המשרתים בצה"ל. על פי שיטה זו יותר תקציבים אמורים להינתן ליישובי הפריפריה ובכך לסייע לפיתוחם החברתי-חינוכי-קהילתי.

למתחורו הבלתי חוקיים, שרווחיהם משמשים בעלים פרטיים, כל רווחיו מוחזרים לקהילה - כפרסים לזוכים וכמענקים לפרויקטים ברשויות המקומיות המשמשים לרווחת הציבור הרחב.

4. בפברואר 2007 דיווח המפעל למשרד מבקר המדינה כי על פי הערכותיו, בשנת 2006 הסתכמו הכנסותיו (ברוטו) בכ- 3.6 מיליארד ש"ח ורווחיו בכ- 800 מיליון ש"ח¹⁵. להלן בטבלאות נתונים על פעילותו של המפעל בשנים 2003-2005 (במיליוני ש"ח, במחירי דצמבר 2005) על פי דוחותיו הכספיים ל-31.12.05:

2005		2004		2003		סוג ההכנסה/ההוצאה
השיעור מהעודף הגולמי	הסכום	השיעור מהעודף הגולמי	הסכום	השיעור מהעודף הגולמי	הסכום	
100%	1,330	100%	1,197	100%	1,141	הכנסות מפידין הגרלות בניכוי זכיות (עודף גולמי)
46%	609	47.5%	568	52%	588	הוצאות הקשורות בהגרלות
5%	65	5%	60	5%	60	הוצאות הנהלה וכלליות
(0%)	*(0)	(0.5%)	(6)	(5%)	(55)	(הכנסות) מימון והוצאות אחרות (נטו)
49%	656	48%	575	48%	548	הכנסות נטו מפעילויות (הרווח)

* הסכום נמוך ממיליון ש"ח.

2005		2004		2003		אופן חלוקת הרווח
השיעור מהרווח	הסכום	השיעור מהרווח	הסכום	השיעור מהרווח	הסכום	
100%	656	100%	575	100%	548	הכנסות נטו מפעילויות (הרווח)
49%	322	77%	440	73%	400	מענקים לרשויות מקומיות להקמת כיתות לימוד (על פי התחייבות לממשלה)
9%	56	4%	21	58%	319	מענקים לרשויות מקומיות להקמת מרכזים מטרופוליטניים ופרויקטים אחרים (נטו)*
2%	12	2%	12	3%	16	מענקים למועצת הפיס לתרבות ואמנות
0.3%	2	0.3%	2	0.3%	2	העברות לקרנות ציבוריות של מפעל הפיס (קרן לנדאו וקרן ספיר)
2%	13	2%	12	3%	16	העברות לאגודה למען החייל ולמגן דוד אדום
6%	38	5%	29	19%	103	שערוך מענקים שטרם מומשו
32%	213	10%	56	(56%)	*(308)	הכנסות/(הוצאות) נטו מפעילויות בניכוי מענקים שאושרו והעברות שבוצעו

* בשנת 2003 החליט דירקטוריון המפעל להקפיא את כל המענקים עבור מבני ציבור שטרם הוחל בהקמתם.
 ** ההתחייבויות של המפעל בשנת 2003 בגין מענקים והעברות היו גדולות מההכנסות נטו שעמדו לרשותו.

מהנתונים בטבלה הראשונה עולה כי בכל אחת מהשנים 2003-2005 הסתכם העודף הגולמי של המפעל (הכנסות מהגרלות בניכוי זכיות) ביותר ממיליארד ש"ח. כמחצית הסכום שימשה לכיסוי הוצאות הקשורות בהגרלות, להוצאות הנהלה וכלליות ולהוצאות אחרות.

בסופי השנים 2003-2005 היה למפעל גירעון של כ-1,120 מיליוני ש"ח, כ-1,061 מיליוני ש"ח וכ-848 מיליוני ש"ח, בהתאמה. המפעל ציין לפני משרד מבקר המדינה, כי מאז נכנס היו"ר לתפקידו הוא פעל להבראת המפעל מבחינה כספית, וכי בעקבות זאת, בין היתר, צומצם הגירעון בכ-450 מיליון ש"ח (נכון לאוקטובר 2006) והוצאות המפעל (ובכללן הוצאותיו כיו"ר) צומצמו בכ-70 מיליון ש"ח לשנה.

מהנתונים בטבלה השנייה ומדיווחי המפעל עולה כי מרבית רווחיו חולקו לרשויות המקומיות שלא על פי שיקול דעת מנהליו: חלקם על פי דרישות הממשלה שנקבעו בהיתר (לשם הקמת כיתות לימוד), וחלקם על פי אמות המידה שאישרה המועצה הציבורית (לשם הקמת מרכזים מטרופוליטניים ופרויקטים אחרים). רק חלק קטן מרווחי המפעל חולקו לציבור על פי שיקול הדעת של הנהלת המפעל.

בחודשים פברואר-אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה כמה תחומים בפעילות המפעל, שבהם יש להנהלתו שיקול דעת נרחב, במטרה לבדוק באיזו מידה הפנים המפעל ומילא את חובתו לפעול על פי נורמות ציבוריות. הביקורת נעשתה בכמה יחידות של המפעל, ובדיקות השלמה נעשו בכמה גופים. אלה התחומים שנבדקו: מתן תרומות; פעילות מועצת הפיס לתרבות ואמנות; חלוקת מתנות לראש השנה לגורמים חיצוניים; טיפול המפעל בחשדות לפעולות בלתי תקינות של עובדיו ומשווקיו; סדרי מינהל; והבקרה של המפעל על השימוש בנכסים הציבוריים שאת הקמתם מימן.

מתן תרומות

מפעל הפיס (להלן - המפעל) מעניק זה כעשרים שנה תרומות לעמותות ולארגונים ציבוריים העוסקים בתחומי תרבות וחינוך, ספורט, גמילה מסמים, בריאות, רווחה, איכות הסביבה, הנצחה, מיגור האלימות ותחומים אחרים שיש בהם לדעתו משום תרומה לחברה, לקהילה ולמדינה. המפעל גם מעניק תרומות ליחידים, בדרך כלל לשם מימון טיפול רפואי. הסמכות לחלוקת התרומות מעוגנת בתקנון ההתאגדות של המפעל.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי מתן התרומות הנהוגים במפעל. הביקורת נעשתה בלשכת מזכיר המפעל (להלן - המזכיר) ובחטיבת שיווק, מכירות ופרסום. בירורים נעשו גם בלשכותיהם של יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל המפעל.

הטיפול בבקשות לתרומות נעשה באמצעות ועדת התרומות (להלן גם: הוועדה), שחבריה הם יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל והמזכיר, מר רוני כהן, שמשמש גם כמרכז הוועדה. בתקופה ינואר 2004 - אפריל 2006 (להלן - התקופה הנבדקת) התקבלו במפעל כ-700 בקשות לתרומות מגופים ומיחידים. הוועדה אישרה בתקופה זו כ-220 בקשות לתרומות בסכום כולל של כ-4.2 מיליון ש"ח. סכום התרומה השכיח היה 20,000 ש"ח וניתנו גם תרומות בסכומים קטנים יותר. לעמותה אחת ניתן סכום יוצא דופן של מיליון ש"ח - ראו להלן.

היקף התרומות

להלן נתונים על תקציב התרומות וביצועו בשנים 2003-2006:

השנה	תקציב התרומות (בש"ח)	סכום התרומות שניתנו (בש"ח)
2003	273,000	297,000
2004	1,500,000	974,000
2005	*2,500,000	2,340,000
2006	2,510,000	2,267,000
סה"כ	6,783,000	5,888,000

* כולל תרומה בסך מיליון ש"ח לעמותה מסוימת.

מהנתונים בטבלה עולה כי מאז שנת 2003 גדל סכום התרומות שנתן המפעל פי שמונה לערך. הביקורת העלתה כי על אף האמור לעיל, המפעל לא פירט בהצעות התקציב שהגיש לדירקטוריון את הנימוקים לקביעת הסכום שהקצה לתרומות; מהפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון שבהן אושרו הצעות התקציב גם אין עולה כי מי מהדירקטורים ביקש הסבר לקביעת תקציב התרומות ופרטים על התרומות שניתנו, או שהתקיים דיון בנושא; יצוין כי החלטה של הדירקטוריון בעניין תרומה ספציפית, התקבלה רק בקשר לתרומה בסך מיליון ש"ח שניתנה בשנת 2005.¹⁶

סדרי מתן התרומות

נהלים ואמות מידה לחלוקת התרומות

הביקורת העלתה כי המפעל העניק את התרומות בלא שנקבע נוהל בנושא. עם כניסתו של מזכיר המפעל הנוכחי לתפקיד הוא הנהיג לראשונה, בתחילת שנת 2004, את השימוש בטופס "תרומות (אישור מזכיר, יו"ר ומנכ"ל)" (להלן - טופס התרומות). בטופס זה מפורטים הנתונים והאישורים שגופים המבקשים תרומה נדרשים להמציא: פרטים על הגוף ומטרתו, אישור רשות המסים על ניהול פנקסי חשבונות, ואם מדובר בעמותה - גם אישור ניהול תקין מאת רשם העמותות.

רק במרס 2006, במהלך הביקורת, התקין המפעל לראשונה נוהל שנועד להסדיר את תהליך מתן התרומות (להלן - הנוהל או נוהל התרומות). בנוהל נקבע, בין היתר, כי ועדת התרומות "מוסמכת לשקול ולהחליט בכל בקשה, לפי שיקול דעתה... סכום התרומה הבודדת למבקש כלשהו לא יעלה על 20,000 ש"ח לשנה פלונית... בסמוך לאחר קבלת החלטת הוועדה בעניין בקשה פלונית, יודיע מזכיר החברה למבקש את החלטת הוועדה (ללא צורך בנימוקים)". בנוהל לא נקבעו אמות מידה לקביעת הזכאות לתרומה וסכומה, סדרי עבודתה של הוועדה ועוד.

16 את ממצאי הביקורת על החלטתה זו ראו בפרק "שימוש בתקציב התרומות למתן חסויות", עמ' 920.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לקבוע בנוהל אמות מידה לקביעת הזכאות לתרומה וסכומה - ולעדכן מפעם לפעם - וכן כללים בעניין סדרי עבודתה של הוועדה וחובת ההנמקה של החלטותיה.

הטיפול בבקשות לתרומות

1. הועלה כי הוועדה החליטה על מתן התרומות רק בעקבות בקשות שהוגשו למפעל. היא לא קבעה יעדים למתן התרומות ואילו תחומים עיקריים וחשובים ראויים לתרומה. זאת ועוד, האפשרות לקבל תרומות לא הובאה לידיעת הציבור הרחב ולא פורסמה ברבים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לפרסם את האפשרות לקבל ממנו תרומות.

בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המפעל) כתב המפעל באשר לפרסום מתן התרומות: "לא נוכל לעמוד בפניות של 55 אלף עמותות... זו הפשרה הטובה שמצאנו..."

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שכספי המפעל הם כספי ציבור, על המפעל לקבוע אמות מידה ברורות בעניין הזכאות לתרומה ולקיים את תהליך מתן התרומות באופן שוויוני וגלוי, ולצורך כך עליו להביא את עצם מתן התרומות לידיעת הציבור.

2. לפי טופס התרומות, תנאי בסיסי לבחינת בקשת התרומה הוא הגשת האישורים המפורטים בטופס. הביקורת העלתה שוועדת התרומות אישרה בקשות שלא צורפו להן האישורים הנדרשים. כן אישרה בקשות שצורפו להן אישורים שאינם בתוקף בלא שדרשה מהמבקשים להמציא אישורים מעודכנים. לדוגמה, בחודשים יולי-דצמבר 2005 אישרה הוועדה מתן תרומות בסכום כולל של 48,000 ש"ח לשלוש עמותות אף שהן לא המציאו כנדרש אישור ניהול ספרים תקין. בספטמבר 2005 - מרס 2006 אישרה הוועדה מתן תרומות בסכום כולל של 40,000 ש"ח לשתי עמותות אף שהן לא המציאו כנדרש אישורים על ניהול ספרים תקין ואישור על רישום העמותה, ובינואר 2006 אישרה מתן תרומה בסך 18,000 ש"ח לעמותה אף שלא המציאה כנדרש דף הסבר על העמותה ומטרתה. בחודשים מרס 2005 - פברואר 2006 אישרה הוועדה לשש עמותות תרומות בסכום כולל של 74,000 ש"ח, אף שהאישורים על רישום העמותה שצירפו לבקשותיהן לא היו בתוקף.

3. החלטות ועדת התרומות על מתן התרומה וסכומה אושרו בחתימת שלושת חברי הוועדה על גבי טופס התרומות. הביקורת העלתה כי טופסי התרומות הועברו לחברי הוועדה בנפרד, והם חתמו עליהם בלא שנפגשו עם חברי הוועדה האחרים כדי לדון בבקשות. גם לאחר שהתקבל במפעל נוהל התרומות, שבו נקבע כי "הבקשות ירוכזו בידי מזכיר החברה, והוא יביא אותן לדיון בפני הוועדה", לא נפגשו חברי הוועדה לדון ביחד בבקשות. עוד הועלה, כי הנימוקים להחלטות על מתן התרומות לא תועדו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המפעל: "אין... כל פגם בכך שחברי הוועדה המאשרת תרומה אינם נפגשים למטרה זאת במיוחד באופן סדיר, ומנהלים פרוטוקול המתעד את פגישותיהם... אין כל מניעה שיקבלו החלטות ממין זה באמצעות העברת מסמכים ביניהם".

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום שההחלטה על תרומות תתקבל כדבר שבשגרה בסבב חתימות על טופס התרומות. קבלת החלטה בלא דיון ובלא תהליך קבלת החלטות סדור ומובנה, ספק אם היא מתיישבת עם החובות המוטלות על נושאי המשרה אשר שימשו כחברי הוועדה. לצורך קבלת ההחלטות על התרומות, ראוי היה שיקיימו דיון מקיף שיאפשר להם להפיק את מלוא התועלת מהידע ומהניסיון של כל אחד מהם¹⁷. על חברי הוועדה להתכנס ולדון יחד בבקשות באופן סדיר ולפעול על פי הנהל בנושא זה.

כללי המינהל התקין מחייבים גם רישום של פרוטוקולים מדויקים. על הפרוטוקול לשקף את שהתרחש בדיון ולהכיל את עיקרי הדברים שנאמרו, ובכלל זה המחלוקות שהתגלו, ההחלטות שהתקבלו ונימוקיהן. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לקבוע כללים ברורים לרישום הפרוטוקולים של ישיבות ועדת התרומות.

4. הביקורת העלתה כי ועדת התרומות לא נקטה שיטה אחידה לרישום שמות הגופים שביקשו ממנה תרומה, ולעתים נרשם שמו של אותו מבקש באופנים שונים. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר עלול לפגוע ביכולתו של המפעל לקיים מעקב אחר מבקשי התרומות ומקבליהן. על המפעל לציין ברישומיו ליד שמה של כל עמותה את מספרה אצל רשם העמותות כדי שיתאפשר זיהוי אחיד ועקבי של העמותות ופרטים נוספים שיאפשרו פיקוח מיטבי.

המפעל הודיע למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את המלצתו בעניין שיטת הרישום ויפעל לתיקונה.

5. נמצא כי המפעל לא השיב למבקשי תרומות שהחליט שלא להיענות לבקשתם. מזכיר הוועדה לא עשה זאת גם לאחר שבנוהל התרומות נקבע מפורשות שעליו להשיב בכתב לבקשות שנדחו. על המפעל להקפיד לקיים את הוראותיו בנושא.

החלטות הוועדה

1. לכ-20% מהגופים שביקשו תרומות אישרה הוועדה בתקופה הנבדקת שתי תרומות, ולגופים מסוימים אישרה שלוש או ארבע תרומות. חלקם אף קיבלו באותה שנה שתי תרומות שסכומן המצטבר גדול מ-20,000 ש"ח (כאמור, סכום התרומה השכיח בתקופה הנבדקת). יצוין כי חברי הוועדה וחלק מחברי הדירקטוריון היו מעורבים במתן מקצת תרומות אלו. להלן דוגמאות:

(א) עמותה אחת קיבלה בתקופה הנבדקת ארבע תרומות בסכום כולל של 80,000 ש"ח; שתיים מהן בסכום כולל של 40,000 ש"ח ניתנו בשנת 2005.

(ב) עמותה אחרת קיבלה בתקופה הנבדקת ארבע תרומות בסכום כולל של 45,000 ש"ח; שתיים מהן, בסכום כולל של 17,000 ש"ח, ניתנו בשנת 2004, ושתיים, בסכום כולל של 28,000 ש"ח, ניתנו בשנת 2005.

17. ראו בעניין זה גם את דוח מבקר המדינה על רכישת מניות אלישרא על ידי אלתא (דצמבר 2005), עמ' 19.

- (ג) שבעה גופים קיבלו בתקופה האמורה כל אחד שלוש תרומות בסכום כולל של 27,500 - 58,000 ש"ח.

לעומת זאת, לגופים אחרים שביקשו יותר מתרומה אחת אישרה הוועדה תרומה אחת בלבד, ועמותות רבות, בהן עמותות המייצגות מגזרים של חסרי יכולת ועמותות אחרות שנזקקו לעזרה בהמשך פעילותן, לא קיבלו אף תרומה אחת. בהיעדר אמות מידה ובהיעדר נימוקים מתועדים למתן התרומות, אי-אפשר לדעת מדוע קיבלו גופים מסוימים כמה תרומות ואחרים לא קיבלו כל תרומה, ומדוע קיבלו גופים מסוימים תרומות שסכומן גדול מהמקובל.

המפעל כתב למשרד מבקר המדינה כי גופים ספורים קיבלו יותר מתרומה אחת באותה שנה "לאור הצורך של גופים אלה בתרומה גבוהה, אולם לעתיד לבוא יתכן כי תרומה, שסכומה השנתי הכולל עולה על 20,000 ש"ח, תידרש להנמקה נפרדת המבארת את הטעם לכך".

2. אחד הגופים שקיבל בשנת 2005 שלוש תרומות בסך כולל של 55,000 ש"ח היה מרכז השלטון המקומי בישראל. יצוין כי מרכז השלטון המקומי ממנה ארבעה נציגים לדיקטוריון המפעל, בהם יו"ר מרכז השלטון המקומי. יצוין כי מר עדי אלדר, שהיה בתקופה הנבדקת יו"ר מרכז השלטון המקומי ודיקטור במפעל, היה מעורב במתן אחת התרומות¹⁸. גם חלק מחברי הדיקטוריון האחרים הם נציגי הרשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהענקת התרומות למרכז השלטון המקומי יש טעם לפגם משום החשש להעדפה של גוף שארבעה מנציגיו מכהנים במפעל כחברי דיקטוריון.

המפעל הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "החל משנת 2007 תינתן הקצאה תקציבית למרכז השלטון המקומי, והוא לא יקבל תרומה".

מתן תרומות לגופים שלחברי הוועדה היה בהם עניין מיוחד

1. בביקורת נמצא כי על גבי כ-30% ממכתבי הבקשה לתרומה (להלן - מכתבי הבקשה) שנענו בחיוב בתקופה הנבדקת והמכתבים ששלח המפעל באותה תקופה למבקשים המודיעים על אישור התרומה בצירוף ההמחאה (להלן - מכתב ההודעה), היו רשומים בכתב יד שמות של היו"ר, המנכ"ל, המזכיר או אחד מחברי הדיקטוריון. הביקורת העלתה כי פרוש הדבר הוא שהיה להם עניין באישור הבקשות. מרבית הבקשות שצוין עליהם שמו של אחד מבעלי התפקידים האמורים אושרו. מעורבות זו מעלה חשש לפעולה בניגוד עניינים. להלן פירוט בעלי התפקידים, מספר הגופים שקיבלו תרומות בהתערבותם וסכום התרומות שקיבלו:

(א) מר שמעון כצנלסון, יו"ר דיקטוריון המפעל, לשעבר סגן ראש עיריית אשדוד: שמו נרשם על מסמכים הנוגעים ל-16 גופים - מהם לפחות שישה בעיר אשדוד - שקיבלו בתקופה הנבדקת תרומות בסכום כולל של 213,000 ש"ח.

(ב) **מר שאול סוטניק**, מנכ"ל המפעל: שמו נרשם על מסמכים הנוגעים ל-11 גופים, שקיבלו בתקופה הנבדקת תרומות בסכום כולל של 156,000 ש"ח.

(ג) **מר רוני כהן**, מזכיר המפעל: שמו נרשם על מסמכים הנוגעים לשישה גופים, שקיבלו בתקופה הנבדקת תרומות בסכום כולל של 96,000 ש"ח.

(ד) **מר עדי אלדר**, ראש עיריית כרמיאל, יו"ר מרכז השלטון המקומי וחבר דירקטוריון המפעל: שמו נרשם על מסמכים הנוגעים לשישה גופים - מהם חמישה בעיר כרמיאל - שקיבלו בתקופה הנבדקת תרומות בסכום כולל של 111,000 ש"ח.

הביקורת העלתה, כי אחת מהתרומות שמר עדי אלדר היה מעורב בהן ניתנה מתקציב התרומות, אף שהגוף מקבל התרומה לא הגיש בקשה לתרומה אלא בקשה לתמיכה ממועצת הפיס לתרבות ואמנות¹⁹; תרומה נוספת שבה היה מעורב ניתנה למרכז השלטון המקומי בתור "מענק לעידוד המחקר האקדמי בתחום השלטון המקומי - תשס"ה 2004", אף שהבקשה הוגשה לקרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר - חברת בת של המפעל - ולא לוועדת התרומות של המפעל.

(ה) **מר אשר קדוש**, תושב גבעת זאב וחבר דירקטוריון המפעל: שמו נרשם על מסמכים הנוגעים לחמישה גופים, שקיבלו בתקופה הנבדקת תרומות בסכום כולל של 96,000 ש"ח.

(ו) **מר ג'אקי ואקים**, גזבר עיריית חיפה וחבר דירקטוריון המפעל: שמו נרשם על מסמכים הנוגעים לשישה גופים - מהם שלושה בעיר חיפה - שקיבלו בתקופה הנבדקת תרומות בסכום כולל של 111,000 ש"ח.

(ז) **מר ישראל יהושע**, תושב ירושלים וחבר דירקטוריון המפעל: שמו נרשם על מסמכים הנוגעים לתשעה גופים, מהם שמונה בעיר ירושלים, שקיבלו בתקופה הנבדקת תרומות בסכום כולל של 139,000 ש"ח.

(ח) **מר יגאל עמדי**, ממלא מקום ראש עיריית ירושלים וחבר דירקטוריון המפעל: שמו נרשם על מסמכים הנוגעים לשישה גופים, כולם מהעיר ירושלים, שקיבלו בתקופה הנבדקת תרומות בסכום כולל של 91,000 ש"ח.²⁰

חברי הדירקטוריון האמורים כתבו בתשובתם למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כדלהלן: מר עדי אלדר ציין: כי הוא "משמש יו"ר מרכז השלטון המקומי, ויש לו עניין גלוי בהקצאת תקציב למרכז זה... סך כל הסכומים המפורטים [והנושאים את שמו]... אינם גבוהים, ביחס לחלוקה סבירה, עניינית ושוויונית של כספי התרומות, ומכל מקום אין שחר לטענה כי יש לראות בהעברת תרומות אלה משום עניין פרטי...". מר אשר קדוש ציין: "לא השתתפתי ולא פעלתי אצל חברי ועדת קרן היו"ר בדבר אישור או אי אישור תרומה מקרן היו"ר. העברתי באופן טכני בלבד בקשות רבות מעמותות ממקומות שונים חלקם אושר וחלקם נידחו" (ההדגשה במקור). מר ג'אקי ואקים ציין: "מדי פעם פונים אלי עמותות הן מהמגזר הערבי שאני משתייך אליו והן עמותות אחרות הן מחיפה והן מצפון הארץ שרואים בי את נציגם הצפוני במפעל הפיס ואני משתדל לעזור" (ההדגשה במקור). מר ישראל יהושע ציין: כי שימש "שליח מצווה" של אותם עמותות העוסקות בגמילות חסדים...". מר יגאל עמדי ציין: "כחלק מפעילותי הציבורית אני נדרש לסייע לעמותות העוסקות בתחומי החברה והרווחה... אני עושה זאת ממניעים טובים בלבד, בגלוי ולשם קידום המטרות החברתיות קהילתיות".

19 את ממצאי הביקורת לגבי פעילות המועצה ראו להלן, עמ' 922.

20 בעניין הייעוד של חלק מתרומות אלה ראו להלן, עמ' 915.

מתשובות חברי הדירקטוריון עולה, כי הם ראו כחלק מתפקידם במפעל את הייצוג של גופים מסוימים ופעולה לטובתם. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר ששמותיהם של הדירקטורים נרשמו על גבי טופסי בקשות התרומות, היה על חברי הוועדה לבדוק את מהות הקשר שלהם למבקשי התרומות קודם שאישרו את מתן התרומות. יש לראות בחומרה את מעורבותם של דירקטורים ובכירים במפעל - בגלוי ומאחורי הקלעים - במתן תרומות לגופים מסוימים, מעורבות שהקנתה לגופים אלה עדיפות ופגמה בהגינות ובשוויוניות שהמפעל מחויב לפעול בהן. על המפעל לתת דעתו על מצב בלתי תקין זה ולמסד מנגנון שינטרל את הזיקה האישית של בעלי תפקידים במפעל למתן תרומות.

יצוין כי כבר בשנת 2003 ציין בית הדין האזורי לעבודה כי "נציגי הרשויות המקומיות [במפעל]... מעוניינים להציג הישגים בפני ציבור הבוחרים, תושבי היישובים בראשם הם עומדים, שהרי זו דרכם לשכנע את הציבור כי הם ראויים לאמוןם ולקולם ביום הבחירות. הכהונה בדירקטוריון מפעל הפיס היא אחת הדרכים לעשות כך. בלשון יותר מפורשת - היכולת להשפיע על הקצאת רווחי מפעל הפיס, כך שיגיעו לתחומי הרשות המקומית שלהם. כך יוכלו להראות לתושבי המקום, בוחריהם, כי הם פועלים למענם"²¹ (ההדגשה אינה במקור). האמור בפסק דין זה אמנם עוסק בהקצאת כספי המפעל לרשויות המקומיות, אולם לדעת משרד מבקר המדינה, המסר שבו רלוונטי גם לשימוש בלתי תקין בכספי המפעל למתן תרומות לגופים שיש לבעלי תפקידים במפעל עניין אישי בסיוע להם. על המפעל לנקוט את כל האמצעים הדרושים כדי למנוע שימוש לא תקין בתקציב התרומות.

2. הביקורת העלתה כי מבין התרומות האמורות שחבר דירקטוריון המפעל מר יגאל עמדי היה מעורב בהן, שלוש תרומות, בסכום כולל של 56,000 ש"ח, ניתנו לעמותה בירושלים שיושב ראשה הוא אביו. על מכתבי הבקשה נרשם בכתב יד שמו של מר יגאל עמדי. בפברואר 2006 העניק המפעל תרומה נוספת בסך 18,000 ש"ח לעמותה אחרת בירושלים, שאביו של מר יגאל עמדי נמנה עם חברי הוועד שלה.

הועלה כי העמותה שאביו של מר עמדי הוא יושב ראשה נמצאה באותה תקופה בגירעון גדול, וכדי לקבל מרשם העמותות אישור על ניהול תקין לשנת 2006, היא התחייבה להגיש לו תכנית הבראה. ממסמכי רשם העמותות עולה כי מר יגאל עמדי העמיד לרשות העמותה הלוואה אישית כדי לסייע לה לכסות את גירעונותיה. המפעל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי חברי ועדת התרומות לא ידעו שאביו של מר יגאל עמדי הוא יו"ר העמותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר ששמו של מר עמדי נרשם על גבי טופסי בקשות התרומות, היה על חברי הוועדה לבדוק את מהות הקשר שלו לעמותות האמורות קודם שאישרו את מתן התרומות.

מר עמדי כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "בפעילותו ההתנדבותית של אבי בעמותות הנ"ל אין במישרין או בעקיפין שום שכר לא לאבי ובטח לא לי. לא ראיתי משמעות חשובה שמדובר באבי הפועל בעמותות אלו שהרי לא מדובר בצרכיו הפרטיים [אלא] במסגרת פעילותו ההתנדבותית למען הקהילה, פעילות שנועדה לשרת את החברה בתחומים חשובים וראויים, לכן אף לא ראיתי שום ניגוד עניינים בין חברותי בדירקטוריון מפעל הפיס לאישור התרומה לעמותות הנ"ל שאיני פעיל בהם. ההלוואה האישית שנתתי לעמותה נבעה מהכרה בחשיבות פעילות העמותה ומתוך רצון לסייע באופן אישי במצוקתה. כפי שניתן ללמוד מהדוחות הכספיים המבוקרים ע"י ר"ח של העמותה הלוואה זו לא נפרעה בחלקה או במלואה".

21 ע"ב (תל-אביב-יפו) 300851/98 מפעל הפיס נ' גדעון גדות ואח', פורסם בתקדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את מעורבותו של מר יגאל עמדי במתן התרומות לעמותות שאביו ממלא בהן תפקידים ולקידומן. על המפעל לבדוק את הנושא ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים מכך.

3. במכתב הבקשה לקבלת התרומה שהעמותות נדרשות לצרף לטופס התרומות, עליהן לפרט את מטרותיהן ופועלן ואת האוכלוסייה שהתרומה מיועדת לה. הועלה כי עמותות הפועלות במגזר אוכלוסייה מסוים קיבלו בתקופה האמורה שבע תרומות, עמותות של שני מגזרי אוכלוסייה אחרים קיבלו כל אחת שלוש תרומות, וכל שש הבקשות שהגישו עמותות הפועלות במגזר רביעי נדחו. כשמגזר זה קיבל תרומה היה זה במסגרת תרומה שניתנה לכלל מגזרי האוכלוסייה הנזכרים. לפי ממצאי הביקורת נראה כי חלוקת התרומות למגזרי אוכלוסייה מסוימים היא, בין היתר, פועל יוצא של מעורבות חברי הדירקטוריון והוועדה ושל היעדר אמות מידה לחלוקת התרומות.

4. הועלה כי שמונה תרומות, בסכום כולל של 148,000 ש"ח, ניתנו בתקופה הנבדקת לעמותות שהופנו בידי פוליטיקאים או צירפו לבקשתן המלצות של פוליטיקאים, ולעמותות הנקראות על שם אישי ציבור ידועים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר אמות מידה עלולים מבקשים בעלי קשרים שהגישו המלצות לזכות בהעדפה בלתי ראויה. על הוועדה לקבוע אמות מידה כדי להבטיח שבקשות התרומות ייבחנו בצורה שווה והוגנת, תוך מתן ייצוג הולם לכלל המגזרים.

מתן תרומות ליחידים

נמצא שהמפעל נתן ארבע תרומות בסכום כולל של 60,000 ש"ח לקרובי משפחה של זכיינים²² ותרומה בסך 10,000 ש"ח לזכייין. מקצת מהתרומות ניתנו באמצעות עמותות מסויימות, לצורך טיפול רפואי. מאחר שלא נקבעו אמות מידה למתן התרומות ואף לא נקבע בטופס התרומה אילו מסמכים נדרש יחיד לצרף לבקשתו, לא ברור על בסיס אילו נתונים הוחלט לתת את התרומות האמורות.

לדעת משרד מבקר המדינה, תמיכה בזכיינים או בקרובי משפחתם הנעשית מתקציב התרומות המיועדות לכלל הציבור, עלולה להעלות חשש, שבקבלת התרומה ניתנה להם עדיפות על פני כלל הציבור. כמו כן ראוי לקבוע אילו מסמכים על יחידים לצרף לבקשתם לקבלת התרומה, כדי שיהיה אפשר לשקול את בקשותיהם באורח מבוסס.

המפעל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי בכוונתו "לברר את נושא הקריטריונים למתן תרומות, ולבחון במסגרת זאת האם יש מקום למנוע מתן תמיכה פרטנית לקרובי משפחה של זכיינים". המפעל הוסיף כי עניין מתן התרומות לקרובי משפחה של זכיינים "יבדק ... לעומקו בידי ועדה שהקים הדירקטוריון, הכוללת את עורכי הדין" של המפעל.



22 זכייין הוא בעל עסק עצמאי שקיבל זיכיון למכור כרטיסי הגרלה של המפעל בדוכן או בחנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לצורך מתן התרומות, על המפעל לקבוע בהקדם אמות מידה וסדר עדיפויות, שהם בסיס הכרחי להקצאת כספי ציבור. קביעת אמות מידה ברורות תצמצם או תמנע העדפה של מגזרים מסוימים, מקורבים וזכיינים ותאפשר ביקורת על החלטות המפעל בדבר מתן תרומות. על המפעל לשקול להפסיק את מתן התרומות עד להסדרת הדרך לנתינתן וקביעת אמות מידה מפורטות וגלויות.

המפעל כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי בדצמבר 2006 "הקפאה ועדת התרומות את פעילותה... עד לעריכת בדיקה בדבר הצורך בקביעת קריטריונים... מפורטים יותר מאלה הקיימים. לפי שעה פסקה אפוא חלוקת התרומות כלל".

מסירת המחאות התרומות

רוב מקבלי התרומות מקבלים את המחאות התרומה מהמפעל בדואר, ומקצתם באים למפעל ומקבלים את המחאות בלשכות היו"ר, המנכ"ל או המזכיר. אולם על פי מכתבי ההודעה, המפעל מסר חלק מהמחאות התרומות לידי חברי הדירקטוריון מר יגאל עמדי, מר ג'אקי ואקים, מר ישראל יהושע ומר אשר קדוש, כדי שימסרו אותן לגופים המבקשים. יש לציין שחברי דירקטוריון אלה גם פעלו כאמור לקבלת אותן תרומות.

מסירת המחאות התרומות באמצעות חברי הדירקטוריון שפעלו לאישור התרומה אינה ראויה. העובדה שחבר הדירקטוריון שפעל למתן התרומה הוא שמסר את המחאה עשויה ליצור רושם אצל מקבל התרומה כי מוסר המחאה השפיע על ההחלטה לתת את התרומה, וכי המקבל חייב לו תודה על כך. יש בכך טעם לפגם משום שמדובר בכספי ציבור ובנושא משרה ציבורית ולא ב"טובה אישית".

המפעל הסביר למשרד מבקר המדינה כי המחאות נמסרו במעטפות סגורות לחברי הדירקטוריון האמורים, כיוון שהם מתגוררים או עובדים בקרבת משרדי הגופים המבקשים. לדברי המפעל, בין היתר נחסך מנציגי אותם גופים הצורך לבוא למפעל לקבל את המחאות, אשר אבדו לפעמים בדואר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המפעל: "לא ידוע לנו מה פגם... בכך שדירקטורים התנדבו לעסוק בעצמם בחלוקת תרומות קטנות לגופים ציבוריים ובייחצו"ן של המפעל... [אך] אם לדעת המבקר, בחוות דעתו הסופית, ראוי יהיה לוותר על הכלי השיווקי של חלוקת שיקים טקסית ולשלוח שיקים בדואר - הדבר ניתן לביצוע".

בתשובתם למשרד מבקר המדינה כתבו חברי הדירקטוריון האמורים, בין היתר, כדלהלן: מר יגאל עמדי כתב: "משנתבקשתי למסור את התרומות לעמותות עשיתי זאת כשליח המעביר את התרומות לעמותות השונות"; מר ג'אקי ואקים כתב: "כדי שלא תיוצר זיקה למראית העין, [אני מקבל את הביקורת בעניין מסירת המחאות התרומות] ואפעל כך בעתיד"; מר ישראל יהושע כתב "חלק מהעמותות ביקשו מן [...] (מלשכת המזכיר) ו/או ממני לדאוג להעביר את התרומה אליהם, ופעולתי זאת הייתה מבחינת המתחיל במצווה אומרים לו גמור".

לדעת משרד מבקר המדינה, העברת המחאות למקבלי התרומות על ידי חברי הדירקטוריון שפעלו לאישור התרומה איננה בגדר "אקט יחצ"ני מובהק" כפי שטען המפעל בתשובתו; העברת המחאה בדרך זו עלולה ליצור את הרושם שהתרומה ניתנה בזכות מוסר המחאה, ולפיכך היא פסולה. על המפעל לחדול אפוא מדרך פעולה זו.

קשרי גומלין בין חסויות לתרומות

המפעל מפרסם את הגרלותיו ואת פעילותו במטרה להגדיל את מכירותיו; הדבר נעשה הן על ידי פרסום באמצעי תקשורת שונים והן על ידי מתן חסויות²³ לאירועים. על פי נוהלי המפעל, האחריות והסמכות לביצוע התקשרויות לצורכי פרסום שסכומן עד 125,000 ש"ח היא בידי ועדת פרסום שלישית (להלן - ועדת הפרסום)²⁴. יצוין כי בנהלים נקבע כי בגלל סכומן הלא גדול של התקשרויות אלה "לא יחולו עליהן נוהלי הרכישות וההתקשרויות המקובלות במפעל הפיס, המחייבות פניות למספר מציעים ומסירת הביצוע למגישי ההצעה הזולה ביותר".

הביקורת העלתה כי לעתים השתמש המפעל בתקציב הפרסום (שנועד כאמור גם לחסויות) לצורך מתן תרומות, ולעתים השתמש בתקציב התרומות לצורך מתן חסויות. להלן עיקרי הממצאים:

חשש לשימוש בתקציב הפרסום לתרומות

1. הועלה שוועדת הפרסום אישרה התקשרויות עם עמותות וגופים לפרסום או למתן חסות, ובה בעת דחתה בקשות של גופים אחרים להתקשרויות כאלה במחירים דומים, שנועדו להביא לפרסום לאוכלוסיות דומות בגודלן או גדולות יותר. יצוין כי חלק ממקבלי החסויות קיבלו גם תרומות מהמפעל. מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת הפרסום לא ניתן לדעת מה היו השיקולים לאישור בקשה להתקשרות לצורכי פרסום או חסות או לדחיית הבקשה להתקשרות, שכן הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה אינם כוללים נימוקים להחלטות אלה. עולה חשש כי התקשרויות אלה היו תרומות במסווה של פעילות פרסומית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המפעל כי "החסויות שבתחום פעילותה של ועדת הפרסום השלישית נועדו לנישוא קטנות ובלתי מטופלות, קהילות קטנות, קבוצות אידיאולוגיות, קהל שבוי בחמרי קריאה פרטיקולריים, קבוצות מקצועיות וכיו"ב". סמנכ"ל שיווק, מכירות ופרסום של המפעל (להלן - סמנכ"ל השיווק) כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה באשר לחלק מהגופים שהוועדה אישרה להתקשר אתם כי "וועדת פרסום שלישית לא יכלה להקשיח ליבה לחלוטין לנוכח הבקשות הרבות של עמותות אלו ולנוכח העבודה הקדושה שהן עושות, וכאשר ניתן היה למצוא ערך פרסומי סביר לתמורה שהתקבלה מהעמותות המפורטות... אישרה הוועדה מתן פרסום או חסות... לגופים אלו השפעה רבה ביותר על קהלם. חסות זו חשובה לנו ביותר בפניה שלנו לקהל לקוחות פוטנציאלי בסקטור" (ההדגשה במקור).

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הוועדה דחתה, בלא שהדבר הוסבר בפרוטוקול, גם מבקשים המתאימים לכאורה לעקרונות שפירטו המפעל וסמנכ"ל השיווק בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה. אולם מאחר שלא נקבעו אמות מידה לבחירת הגופים מקבלי החסות, והוועדה פועלת לפי שיקול דעתה הבלבדי, קיימת אפשרות שהחלטותיה יתקבלו שלא רק משיקולים מקצועיים ענייניים.

23 חסות - מתן מענק לגוף בתמורה לפרסום של המפעל באירוע.

24 חברי הוועדה הם סמנכ"ל לשיווק ופרסום (יו"ר), עוזרת היו"ר, ראש אגף שיווק או ראש אגף מכירות (לפי הנושא), נציג אגף רכש והתקשרויות, נציג אגף פרסום ונציג יחידת הדוברות.

2. להלן דוגמאות להחלטות של ועדת הפרסום, אשר השוואתן להחלטותיה בעניינים דומים מעלה חשש שהן לא נועדו רק להפקת תועלת פרסומית מההתקשרות אלא גם לסיוע לגוף שעמו נעשתה ההתקשרות:

(א) לקבוצת כדורסל לנשים בעיר אשדוד שילם המפעל עבור פרסום 30,000 ש"ח; סכום דומה שילם לאיגוד כדורסל ארצי עבור שילוט במשחקי חצי גמר אליפות אירופה בכדורסל.

(ב) בעקבות בקשת יו"ר הדירקטוריון שילם המפעל למארגני פסטיבל שחמט עבור פרסום 65,250 ש"ח, ולפסטיבל אחר שהתקיים ביום ירושלים שילם המפעל בהתערבות היו"ר 50,000 ש"ח; לעומת זאת את הבקשה למתן חסות לפסטיבל נוסף החליטה ועדת הפרסום להעביר לדיון "למועצה לתרבות ואמנות לוועדת פסטיבלים".

(ג) לתחרות בין-לאומית לריקודים בתחום מסוים בעיר אשדוד שילם המפעל עבור חסות 50,000 ש"ח; לעומת זאת, בקשה למתן חסות שהגישה אליפות גביע העולם בתחום זה, שהתקיימה בעיר חולון, נדחתה.

המפעל כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו לגבי ההתקשרות עם קבוצת הכדורסל לנשים כי היא "סיפקה בתמורה לחסות פרסום בכל מגרשי קבוצות הכדורסל של נשים וגברים (סה"כ 18 קבוצות) לכל עונת 2003/2004. לעומת זאת, איגוד הכדורסל [הארצי] הציע שילוט בחמישה משחקים של חצי הגמר, מתוכם שני משחקי גברים ושלושה משחקי נשים. ההבדל ברמת הקבוצות התאזן, אפוא, בהבדל בהיקף החשיפה". לגבי הפסטיבלים ציין המפעל: "קשה מאד להשוות בין פסטיבל [אחד לפסטיבל האחר]... כמו כן, הפרסום בפסטיבל [מסוים] נועד למגזר הרוסי, שהשתתפותו בהגרלות נמוכה משל האוכלוסייה הכללית, ועל כן הוא מהווה יעד מועדף לשיווק... בעניין פסטיבל [הנוסף]... המומחים בוועדה קבעו שהערך השיווקי של החסות מועט, והעבירו את הנושא לעיון המועצה לתרבות ואמנות, כדי שתבדוק את ההיבט של מתן תרומה". לגבי התחרויות לריקודים כתב המפעל: כי הן "נערכו בזמנים שונים... כן עלול תמיד להתברר לאחר מעשה כי נוצרה הזדמנות פרסומית טובה יותר מזאת שכבר נוצלה".

יצוין כי הסברי המפעל שהובאו לעיל לא צוינו בפרוטוקולים של ישיבות ועדת הפרסום. עוד יצוין כי כבר במרס 2005 המליץ המבקר הפנימי של המפעל "לתעד את שיקולי הוועדה לפחות באשר לרכישות שהחליטה לאשר. התייעוד אמור לכלול התייחסות לשיקולים המרכזיים (כמותיים ואיכותיים) באופן שניתן יהיה להתחקות בדיעבד ולבחון את סבירות ההחלטה שנתקבלה". עד מועד סיום הביקורת בנושא, אוגוסט 2006, לא יושמו המלצות המבקר הפנימי. לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת הפרסום לכלול בפרוטוקולים שלה, בין היתר, את עיקרי הדברים שהועלו בדיון, את ההחלטות שהתקבלו ואת נימוקיהן.

3. הועלה שוועדת הפרסום החליטה לממן פרסומים בגופים שונים בגלל בקשות של היו"ר או המנכ"ל. הדבר מחזק את החשש שבהיעדר אמות מידה לבחירת הגופים שיקבלו חסות או ייתנו שירותי פרסום ישמש תקציב הפרסום למתן תרומה. להלן דוגמאות:

לפי הפרוטוקולים של הוועדה, בשנים 2004 ו-2005 היא החליטה להתקשר בארבעה הסכמי פרסום או חסות, שהסתכמו ב-232,250 ש"ח, לפי בקשת יו"ר הדירקטוריון. כמו כן החליטה להתקשר בחמישה הסכמי פרסום או חסות, שהסתכמו ב-60,888 ש"ח, לפי "בקשתו" או "המלצתו" של המנכ"ל.

המפעל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "מנכ"ל ויו"ר פעיל רשאים בהחלט, ואף מצווים, להתעניין בפרטי הביצוע של הגופים הניהוליים הפועלים תחת פיקוחם... אין כל בסיס... בדבר

מעורבות של 'שיקולים', אישיים, כביכול... ועדת הפרסום השלישית היא ועדה מקצועית, המורכבת מאנשי מקצוע בתחום השיווק והפרסום. כל החלטותיה הן מקצועיות, ענייניות, ומכוונות מטרה".

סמנכ"ל השיווק של המפעל כתב למשרד מבקר המדינה כי "וועדת פרסום שלישית מכבדת את בקשות היו"ר אשר מכהן כיו"ר פעיל. [במקרים] שפורטו הוצג לוועדה הרקע וההיגיון השיווקי ולפיכך מצאה הוועדה לנכון לכבד את בקשת היו"ר. וועדת פרסום שלישית מכבדת את בקשות המנכ"ל, האוטוריטה האופרטיבית הבכירה במפעל הפיס. בכל הדוגמאות שפורטו הוצג לוועדה הרקע וההיגיון השיווקי ולפיכך מצאה הוועדה לנכון לכבד את בקשת המנכ"ל".

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שהיו"ר והמנכ"ל פנו לוועדה במישרין בבקשות להפנות כספים מתקציב הפרסום לגופים שונים מעוררת חשש שאכן מדובר למעשה בתרומות שהשיקולים לנתינתן לא היו שיקולי פרסום.

4. אחד ממקבלי החסות בהמלצת המנכ"ל היה ביטאון המגדיר את עצמו "במה למחשבה לאומית", שהוא ביטאון אידאולוגי-פוליטי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המפעל כי הוא "איננו עורך סינון אידאולוגי של חברים פרסומיים. הוא מפרסם בפרסומים המיועדים לחרדים, לדתיים לאומיים, ולקהילות שונות ומגוונות באורחות חייהם ותפיסת עולמם".

לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שהחלטות הוועדה אמורות להתקבל באופן מקצועי, כפי שציין המפעל בתשובתו, אין מקום שבעלי תפקידים בכירים במפעל יתערבו בהחלטות הוועדה.

שימוש בתקציב התרומות למתן חסויות

1. הביקורת העלתה שהמפעל השתמש בתקציב התרומות למימון פעילויות פרסום. על פי מכתבי ההודעה עולה ששלוש המחאות בסכום כולל של כ-37,000 ש"ח מתקציב התרומות הועברו ישירות לחברות פרסום. עשר תרומות אחרות בסכום כולל של 88,600 ש"ח מתקציב התרומות יועדו, לפי ההודעות על אישורי התרומות, למתן חסות או לפרסום המפעל.

המפעל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "דווקא בהיותו של המפעל גוף המארגן במשפט הפרטי, הפועל משיקולים מסחריים ואף לרווחת הקהילה, בעל אופי דו-מהותי, הוא רשאי לשלב בשיקוליו המסחריים יעדים ציבוריים, ורשאי לנקוט פעולות שתכליתן המרכזית היא מתן תרומה, אך תוצאת לוואי מבורכת שלהן היא פרסום המפעל ופעילותו... כל העניינים המפורטים... הם תרומות מובהקות (לבתי חולים, מרכזי נכים וכיו"ב), אשר בצידן טובת הנאה יחצ"נית למפעל".

לדעת משרד מבקר המדינה על המפעל להקפיד להשתמש בתקציב התרומות למתן תרומות בלבד. גם אין זה ראוי שוועדת התרומות תביא בכלל שיקוליה את היבט הפרסום שכן הדבר עלול לפגוע במבקשי תרומות שאין להן "ערך פרסומי", ועל המפעל להפריד בין השיקולים למתן תרומות לשיקולים מסחריים.

2. באוגוסט 2005 החליט דירקטוריון המפעל לתרום מיליון ש"ח לארגון מסוים התומך בנזקקים. ההקצבה לכך נרשמה בתקציב המפעל לשנת 2005 בסעיף נפרד. במשאל טלפוני שקיים המזכיר עם

חברי הדירקטוריון בספטמבר 2005 הוסכם שמסכום זה 600,000 ש"ח ישמשו לרכישת משאית ועליה הסמליל (הלוגו) של מפעל הפיס ו-400,000 ש"ח ישמשו לקניית מזון לנזקים.

מפרוטוקול ישיבת הדירקטוריון שבה הוחלט על מתן התרומה לא ניתן ללמוד מדוע החליט המפעל לתת תרומה בסכום חריג זה דווקא לארגון האמור, והאם נבדקה האפשרות לתת סכום זה לארגונים ראויים אחרים.

המפעל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הסכום האמור אינו תרומה: "מליון הש"ח הנוספים מתייחסים לפרויקט החסות עם ארגון... לפרויקט זה אין כל קשר לתרומות, והוא מעולם לא הובא בפני וועדת התרומות, וממילא לא אושר על ידה, כי אם בדירקטוריון ובוועדת פרסום שנייה... בתמורה למיזם חסות... תרם המפעל 1,000,000 ש"ח, אשר פוצלו. ההסכמה עם עמותת... קיבלה אישור הדירקטוריון בישיבה... מיום 18.8.2005. בישיבה זאת הציג... הסמנכ"ל לשיווק, פרסום ומכירות, את ההסכמה בפני הדירקטוריון. יו"ר המפעל [ציין בישיבה], כי 'הרעיון הוא שאנו תורמים לקהילה ומקבלים בתמורה זמן אוויר שבלאו הכי היינו משלמים עליו'" (ההדגשה אינה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, על הדירקטוריון היה לתעד את הנימוקים להעדפת הארגון האמור על פני גופים אחרים. כך ניתן היה לבחון אם בחן חלופות כגון מתן תרומה גדולה לגוף אחד, או מתן תרומות בסכומים קטנים יותר לגופים רבים.



כיוון שכספי מפעל הפיס הם כספי ציבור, עליו להקפיד שמתן התרומות ייעשה על בסיס הוגן ושוויוני ובשקיפות מלאה. הוצאותיו של המפעל על מתן תרומות לעמותות, לארגונים ציבוריים וליחידים הן אמנם קטנות יחסית לכלל הוצאותיו, אך אין בכך כדי להצדיק אי-תקינות בחלוקת כספים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, מתן התרומות לא קיבל את תשומת הלב הראויה של דירקטוריון המפעל והנהלתו, והם לא דנו במדיניות בתחום זה ובתקציבים שראוי להקצות לכך. יו"ר המפעל, המנכ"ל והמזכיר, אשר שימשו כוועדת תרומות, קיבלו את החלטותיהם ללא שקיפות ובלא שנקבעו אמות מידה מפורטות. גם עולה חשש שחלק מהתרומות חולקו בהשפעת נטיות הלב של חברי דירקטוריון המפעל ומנהליו או שימשו כלי לקידום האינטרסים האישיים או הציבוריים הקרובים ללבם. על המפעל להקפיד שלא תהיה לבעלי תפקידים אלה זיקה אישית לחלוקת התרומות או מראית עין של זיקה כזו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לקיים את תהליך מתן התרומות באופן שיווני וגלוי, ולצורך כך עליו להביא לידיעת הציבור. נוסף על כך, על הדירקטוריון לדרוש מהנהלת המפעל להגיש לו בכל שנה דוח מפורט על כל הבקשות לתרומות שהתקבלו במהלך השנה, על הבקשות שנענו ועל השיקולים להעדפתן על פני הבקשות שנדחו. על המפעל גם לקיים מעקב אחר כספי התרומות כדי לוודא שהם שימשו למטרה שלשמה נתרמו. על ועדת התרומות לקיים דיונים בתדירות שתיקבע ולדון בכל פעם בכל הבקשות שהתקבלו עד למועד שייקבע. כך תוכל לבחון את כל אותן בקשות במקביל ולקבוע להן סדר עדיפות.

המפעל כתב כאמור למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי בדצמבר 2006 "הקפיאה ועדת התרומות את פעילותה... עד לעריכת בדיקה בדבר הצורך בקביעת קריטריונים... מפורטים יותר מאלה הקיימים. לפי שעה פסקה אפוא חלוקת התרומות כלל".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמוסדות המפעל יבחנו בהקדם את הצעדים המתחייבים מממצאי הביקורת, ובכלל זה את האפשרות של נקיטת צעדים נגד בעלי התפקידים המפורטים בדוח זה.

המועצה לתרבות ואמנות

ייעודו של המפעל הוא להקציב לרשויות המקומיות כספים, שהוא מגייס מהציבור באמצעות הגרלות, למימון השגת מטרות ציבוריות, כתחליף למימון המדינה. בפסק דין גדות ציין בעניין זה בית הדין הארצי לעבודה כי "תכלית קיומו ופעילותו של מפעל הפיס הינה בהעמדת הרווחים שהפיק ממפעל ההגרלות לרשות הציבור ועבורו. זו תשתית כינונו... כמוהו כרשות ציבורית, משלו ועבורו אין לו למפעל הפיס ולא כלום. הרווחים הנצברים במפעל הפיס הם כספי ציבור. מן הציבור התקבלו ולתועלת הציבור נועדו. רווחים אלה הם בידי מפעל הפיס פיקדון שנתן בידו הציבור. מכאן חובת האמון המוגברת המוטלת על מפעל הפיס שלא לפזר לרוח את הרווחים שצבר מכספי ההגרלה ולנהוג בכספי הציבור במידת הזהירות הנדרשת ובאמות המידה המתחייבות מתכלית קיומו ופעילותו"²⁵.

בשנת 2001 הקים המפעל, כאמור לעיל, מועצה לתרבות ואמנות (להלן - המועצה) במטרה להיות גורם מוביל בקידום התרבות והאמנות בישראל. בתקנון ההתאגדות של המפעל נקבע, כי המועצה מוסמכת "לקבוע את חלוקת ההקצבות ליצירה בתחומי תרבות ואמנות, כפי שהיא נקבעת מדי שנה על ידי הדירקטוריון". לפי פרסומי המועצה, בשנת 2006 היא "תיזום הקצאת משאבים לתרבות ולאמנות ותסייע בהפניית ובכיוון של גורמים רלוונטיים למקומות בהם הם נדרשים [וגם] תתמקד במענה על צרכי אוכלוסיות מובחנות, בעיקר צעירים ותושבי פריפריה הנמצאים בשולי העשייה התרבותית" (להלן - חזון המועצה)²⁶. בשנת 2005 הוגשו למועצה יותר מ-1,100 בקשות והיא חילקה תמיכות בסך 12 מיליון ש"ח²⁷.

דירקטוריון המפעל מינה את היו"ר שלו - מר שמעון כצנלסון - ליו"ר המועצה²⁸ (להלן - יו"ר המועצה) וכן מינה למועצה 15 חברים: שני חברי דירקטוריון - מר יגאל עמדי ומר מרדכי ששון - והשאר אישי ציבור ואישים בתחומי התרבות והאמנות. המועצה מנוהלת בידי מנהלת - גברת אסתר די-נור. פעילות המועצה חולקה לחמישה תחומים ראשיים, ועל כל תחום הופקדה ועדת משנה המורכבת מחברי המועצה: ועדה לאמנויות הבמה, ועדה לאמנות חזותית, ועדה לספרות ושירה, ועדה לקולנוע וטלוויזיה וועדה בין-תחומית (למעשה ועדה זו כוללת שלוש ועדות: הוועדה הבין-תחומית, ועדת הנהלה וועדת פסטיבלים; להלן יכוננו כולן יחד "הוועדה הבין-תחומית").

25 ע"ע 1046/04 רחל גואטה ואח' נ' מפעל הפיס ואח', פורסם בתקדין.
26 על פי "חזון המועצה" כפי שהופיע ב-<http://www.pais.co.il/Pais/About/Moaza> באפריל 2006.
27 את סכומי הכספים שהקצתה המועצה בשנים 2001-2005, בחלוקה לפי ועדות, ראו להלן, עמ' 923.
28 בתקנון ההתאגדות של המפעל נקבע כי "הדירקטוריון ימנה יו"ר למועצה לתרבות ואמנות".

חברי המועצה לא יהיו זכאים על פי תקנון ההתאגדות לקבל שכר בגין תפקידם, ואולם יהיו זכאים לקבל בחזרה הוצאות נסיעה לצורך השתתפות בשיבות המועצה וועדותיה וכן הוצאות אחרות שהוציאו לצורך מילוי תפקידם.

המועצה קובעת בכל שנה את הסכום שיוקצה לכל תחום באמצעות הוועדה המופקדת עליו ואת תחומי התרבות והאמנות וסוגי האירועים שלהם יינתן סיוע באמצעות התמיכות. ועדות המועצה קובעות אילו תמיכות יינתנו בכל תחום. בשנים 2001-2005 ירד היקף התמיכות שנתנה המועצה בכ-25%, והיו שינויים גדולים בסכום ובשיעור של התמיכות בכל תחום. להלן סכומי התמיכות (במחירים שוטפים) שהקצו ועדות המועצה בשנים 2001-2005, על פי הדוחות השנתיים של המועצה:

הוועדה	2001		2002		2003		2004		2005	
	אלפי ש"ח	אחוזים	אלפי ש"ח	אחוזים	אלפי ש"ח	אחוזים	אלפי ש"ח	אחוזים	אלפי ש"ח	אחוזים
אמנויות הבמה	9,813	61	8,790	49	4,165	31	4,076	28	3,306	28
אמנות חזותית	1,479	9	2,206	12	2,782	21	2,571	18	1,954	16
ספרות ושירה	2,505	16	2,376	13	2,787	21	1,647	11	1,356	11
קולנוע וטלוויזיה	1,593	10	3,514	20	2,616	20	2,150	15	1,967	16
בין-תחומית	667	4	1,000	6	975	7	3,970	28	3,429	29
סה"כ	16,057	100	17,886	100	13,325	100	14,414	100	12,012	100

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המועצה בשנים 2005-2006. הביקורת נעשתה במועצה וברורים נעשו גם ביחידות אחרות של המפעל. להלן עיקרי הממצאים:

מעמד המועצה

בתקנון ההתאגדות של המפעל נקבע כי "המועצה לתרבות ואמנות תהא עצמאית בהחלטותיה, והחלטותיה תהינה סופיות. המועצה לתרבות ואמנות תהווה אורגן של החברה [מפעל הפיס] כמשמעותו בחוק החברות, התשנ"ט-1999²⁹, למטרות שלצורכן נתקנה על פי הוראות תקנון זה".

הביקורת העלתה כי המפעל לא נקט את הפעולות המתחייבות מהיות המועצה "אורגן של המפעל". להלן עיקרי הממצאים:

29 לפי חוק החברות, התשנ"ט-1999, רואים את פעולותיו של האורגן כפעולות החברה ואת כוונותיו ככוונותיה.

אי-החלת נוהלי המפעל על המועצה

הביקורת העלתה כי על המועצה לא הוחלו נוהלי המפעל, והיא פועלת מתוקף "נוהלי מתן תמיכה" שקבעה (להלן - נוהלי המועצה), שבהם נקבעו מבנה המועצה וסדרי עבודתה בלבד.

בינואר 2006 החל מנהל אגף בקרה במפעל בתהליך של מבדק פנימי לצורך יישום תקן ISO-2000:90001 (להלן - ISO) במועצה³⁰. באותו חודש התקיימה במפעל ישיבה, שנועדה לבחון את נושא "הטמעת נוהלים של המפעל במועצה". בישיבה השתתפו, בין היתר, מנהלת המועצה, מנהל היחידה המשפטית של המפעל, עו"ד חנן שפילמן (להלן - מנהל היחידה המשפטית) ועורכת דין נוספת מיחידתו. לפי תרשומת של הדברים שנאמרו בישיבה, חיווה מנהל היחידה המשפטית את דעתו כי "המועצה היא גוף משפטי נפרד מהמפעל". השאלה [היא] האם הנוהלים של המפעל חלים עליה [מתוך חובה או מתוך התנדבות]. המועצה [היא גוף אוטונומי עצמאי והיא] רק מקבלת שירותים ממפעל הפיס... לדעתי [החלת נוהלי המפעל על המועצה היא] הליך מיותר. זה מהווה טירדה עבור המועצה". הוא גם חזר והציע לדחות את המבדק בשנה, אף שבישיבה הסביר מנהל אגף בקרה שהחלת ה-ISO על המפעל מחייבת החלת נוהלים אחידים על כל יחידותיו. לעומת זאת, עורכת הדין הנוספת מהיחידה המשפטית טענה כי לפי תקנון המפעל, המועצה היא אורגן של המפעל על כל המשחמע מכך. בישיבה לא התקבלו החלטות בנושא.

הביקורת העלתה כי בעקבות ישיבה זו ודיון שהתקיים אצל מנכ"ל המפעל, כתב מנהל אגף בקרה למנהלת המועצה כי לפי התקנון ותזכיר המפעל כפופה המועצה לנוהלי המפעל; אולם כיוון שמבדק ה-ISO במועצה נדחה בשנה, נדחתה בשנה גם החלת נוהלי המפעל על המועצה.

מנהל היחידה המשפטית במפעל כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו בינואר 2007 כי הישיבה בינואר 2006 נועדה למתן מידע ולא לקביעת מעמדה של המועצה במפעל.

מהאמור לעיל עולה שהמועצה פועלת למעשה כגוף אוטונומי המנוהל בידי היו"ר ואינו כפוף לנוהלי המפעל. כמו כן הביקורת העלתה שהדירקטוריון והנהלת המפעל לא קיימו בקרה כלשהי על המועצה, על אף היותה כאמור "אורגן" של המפעל המקצה כספים שלו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 (להלן - תשובת המפעל) כתב המפעל כי "המשמעות של היות המועצה אורגן של המפעל היא שהיא איננה אישיות משפטית נפרדת... אין בכך כדי לקבוע אחדות בנהלי עבודה... איננו סבורים כי יש להחיל על המועצה את נהלי המפעל בהכרח, אולם נהליה הנוכחיים אמנם לוקים בחסר".

למפעל נהלים המקיפים תחומים רבים והם נועדו לקיים מינהל תקין ולהבטיח אחדות בפעולות של יחידותיו וכן לאפשר בקרה מינהלית נאותה עליהן. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום שיחידה של המפעל תפעל שלא לפי נהליו. על המפעל להחיל בהקדם על המועצה את נהליו ולבחון את הצורך להוסיף נהלים ייחודיים לפעילותה.

30 המפעל הוסמך בשנת 2005 בתו תקן ישראלי ISO, ועקב כך הוא מחויב לבצע מפעם לפעם מבדקים פנימיים וחיצוניים ביחידותיו. המבדקים הפנימיים נעשים על ידי אגף הבקרה במפעל.

מעמד מנהלת המועצה

הביקורת העלתה כי מעמדה של מנהלת המועצה וסמכויותיה לא נקבעו בתקנון ההתאגדות של המפעל. בנוהלי המועצה נקבע כי סמכויות המנהלת הן לתאם ולרכז את הפעולות המינהליות של המועצה, לזמן ישיבות, לבצע את החלטות הוועדות, לרשום את הפרוטוקולים ולהביאם לאישור המועצה וועדותיה. נמצא שמנהלת המועצה משתתפת בישיבות המועצה וועדות המשנה שלה (להלן - ועדות המועצה), וקולה מובא בחשבון במניין ההצבעות של החברים בישיבות אלה. מכאן שהמנהלת מכהנת בפועל כחברה מן המניין במועצה. יצוין כי במקרים אחדים העניקו הוועדות למנהלת סמכות לקבל, עם חבר נוסף או לבד, החלטות סופיות בקשר לבקשות להקצבות שהוגשו למועצה. הביקורת העלתה כי סמכויות אלה לא נקבעו בנוהלי המפעל, בנוהלי המועצה או בהחלטות המועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה תקין שמנהלת המועצה נחשבת כחברה בישיבות המועצה וועדותיה, בלא שסמכות זו הוגדרה בנהלים. על המפעל והמועצה לקבוע בהקדם בנוהליהם את סמכויותיה של מנהלת המועצה בעניין זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המפעל כי "[הוא] מקבל את הביקורת ויפעל לשיפור הנוהלים על [סמכות]".

הנהלת חשבונות

הביקורת העלתה כי פעולותיה הכספיות של המועצה מנוהלות במערכת הנהלת חשבונות פנימית משלה, לפי סעיפי הוצאה מפורטים, ובמערכת הנהלת החשבונות של המפעל קיים רק חשבון מסכם של המועצה, המנוהל כחשבון נגדי לחשבון מסכם של מערכת הנהלת החשבונות הפנימית שלה.

עוד העלתה הביקורת כי למעשה מנוהלות במועצה שתי מערכות נפרדות של חשבונות; באחת (להלן - המערכת הראשונה) נוהלו בשנת 2005 87% מכספי המועצה (כספי התמיכות), והיתר (הוצאות ההנהלה והוצאותיה הכלליות של המועצה) נוהלו במערכת חשבונות אחרת (להלן - המערכת השנייה).

הביקורת העלתה כי המועצה לא תמיד הקפידה לשייך במהלך השנה כל הוצאה למערכת המתאימה, ויש שנרשמו במערכת השנייה הוצאות שיש לרשום לפי שיטת המועצה במערכת הראשונה. עקב כך המועצה אינה יכולה לבדוק במהלך השנה מהי ההוצאה המדויקת בכל סעיף. יצוין כי בסוף כל שנה בודקת המועצה את רישומי הנהלת החשבונות ומייחסת כל הוצאה לסעיף המתאים לה, ורק אז היא יכולה לדעת את סך ההוצאה בכל סעיף תקציבי ואם לא הייתה חריגה מהתקציב בסעיף זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום שהמועצה תנהל שתי מערכות הנהלת חשבונות, ועליה לרשום כל הוצאה כבר במהלך השנה בסעיף התקציבי המתאים לה. כך יוכלו מנהלי המפעל והמועצה לקיים בקרה שוטפת ויעילה על הוצאותיה ולהבטיח שאין חריגה מתקציבי סעיפי ההוצאה.

הרכב ועדות המשנה

פעילות המועצה מנוהלת באמצעות פורום של חברי המועצה המתכנס פעם בשנה ובאמצעות חמש ועדות משנה. יושבי ראש הוועדות וחבריהן הם כאמור חברי דירקטוריון המפעל, אישי ציבור ואישים בתחומי התרבות והאמנות שבהם עוסקות הוועדות. על פי תקנון ההתאגדות של המפעל תקופת כהונתו של חבר מועצה תהיה שלוש שנים מיום מינויו; חבר המועצה שתקופת כהונתו תמה, יכול שיתמנה מחדש. חברי הוועדות מכהנים בתפקידם במוצע כארבע שנים.

1. שישה מ-16 חברי המועצה (כ-40%) הם תושבי תל אביב ומרכז הארץ; שלושה, ובכללם היו"ר (כ-20%), הם תושבי אשדוד, ושניים (12%), הם בעלי תפקידים בעיריית ירושלים. מכאן, שלתושבי מרכז הארץ, אשדוד וירושלים יש השפעה רבה על החלטות הוועדות בעניין מתן התמיכות.

לדעת משרד מבקר המדינה כיוון שהמפעל נועד לשרת את כלל הציבור במדינה, מן הראוי שחברי המועצה ייצגו מגוון גדול ככל האפשר של תחומי תרבות ואמנות ושל יישובים, זאת במיוחד נוכח הודעת המועצה שהיא תתמוך בצעירים ובתושבי הפריפריה. לכן יש מקום כי מפעם לפעם תהיה תחלופה בין חברי המועצה וועדותיה, הן אלה שמייצגים אזורים ומגזרים בארץ והן אלה שמייצגים את תחומי האמנות השונים. גם יש מקום לקבוע בנהלי המועצה כי לא ימונה חבר למועצה בהמלצת חבר מועצה אחר כדי למנוע מחויבות לחבר שהמליץ על המינוי.

המפעל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בינואר 2007 יסיימו את תפקידם שמונה חברי מועצה ותיקים ויתחילו לכהן תשעה חברים חדשים.

2. מבדיקת התפלגות 16 חברי המועצה וועדותיה בשנים 2005-2006, עולה שעם חבריה נמנות חמש נשים בלבד, ששיעורן הוא 31%, אף שמשקל הנשים באוכלוסיית ישראל גדול מ-50%. במועצה חבר ערבי אחד. אין ייצוג למגזרים נוספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמפעל יפעל ליישום עקרונות הייצוג ההולם של בני שני המינים ושל המגזרים השונים, שהם מעקרונות היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית בישראל, וייתן ביטוי הולם לנשים ולמגזרים השונים במועצה.

סדרי עבודת הוועדות

אישור החלטות

בנהלי המועצה נקבע שהמועצה וועדותיה ידונו בכל בקשה שתוגש להן, וכי כל ועדות המשנה ימליצו למועצה על מתן תמיכות, כל אחת בתחום שהוקצה לה, אך המועצה היא שתאשר את מתן התמיכות.

הביקורת העלתה כי בפועל מרבית ההחלטות של ועדות המועצה לא הובאו כנדרש לאישור המועצה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המפעל, כי "יש לקבוע נוהל משופר... המחלק את הסמכות והאחריות אצל מי שישאו בה באופן מיטבי".

רישום פרוטוקולים

לפי ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון³¹, נדרש שפרוטוקול דיון ייתן תמונה אמينة ומלאה של מה שהתרחש בדיון. ככלל, על הפרוטוקול לכלול את עיקרי הדברים, עיקרי המחלוקות, ההחלטות שהתקבלו, נימוקיהן, הצעדים שיש לנקוט, על מי מוטל ביצועם ולוח זמנים לביצוע. ככל שהעניין חשוב יותר, רגיש יותר, כרוך בהוצאה כספית גדולה יותר וכיוצא בזה - דרוש פירוט רב יותר.

הביקורת העלתה כי הפרוטוקולים של המועצה וועדותיה, שנכתבו על ידי מנהלת המועצה או עובדת המועצה, נרשמו בקיצור רב ואינם נותנים תמונה ממצה של הדיון. בדרך כלל לא צוינו בפרוטוקולים הנימוקים לקבלה ולדחייה של בקשות. כדי להתמודד עם העומס נעזרו הוועדות לעתים ביועצים מקצועיים חיצוניים, שבדקו את הבקשות עוד לפני הדיון במועצה או בוועדה וכתבו את המלצתם. מבדיקת ההחלטות עולה כי לא תמיד התקבלו המלצות היועצים; הביקורת העלתה כי גם הנימוקים לדחיית המלצות היועצים לא נרשמו בפרוטוקולים, אף שמדובר בהחלטות מהותיות המחייבות תיעוד של נסיבות דחייתן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המפעל כי "מכאן ולהבא יצוינו בפרוטוקולים שמות הנוכחים בכל ישיבה. עם זאת, אין המועצה סבורה כי מוטלת עליה חובה חוקית לתעד את חילופי הדברים שבישיבות ועדותיה, נימוקי החלטותיה, לוחות זמנים וכיו"ב... אין אפשרות טכנית לרשום את הפרוטוקול לפרטיו, אלא בהוצאה כספית ניכרת".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח סכומי הכסף הגדולים שהמועצה מקצה והחובה לנהוג בשוויון ובהגינות בכל פעולותיה, עליה להקפיד לרשום פרוטוקולים שיכללו את עיקרי הדברים. עליה גם להקפיד לציין בהם נימוקים מפורטים להחלטות.

טיפול בבקשות שהגיעו באיחור

המועצה מפרסמת מפעם לפעם קריאה להגשת בקשות לתמיכה שבה נקוב המועד האחרון להגשת הבקשות. הוועדות מתכנסות מפעם לפעם ודנות בבקשה. נמצא שהוועדות לא הקפידו למנוע דיון בבקשות שהוגשו אחרי המועד שנקבע, ומפעם לפעם הוגשו לוועדות "רשימות השלמה" של בקשות והוועדות דנו בהן אף על פי שהוגשו באיחור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה להימנע מטיפול בבקשות שהתקבלו לאחר המועד שנקבע בפרסומי המועצה, משום שהדבר פוגע בשוויון שהמועצה חייבת לנהוג בו בטיפול בבקשות התמיכה ובסדרי מינהל תקין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המפעל כי מועדי קבלת הבקשות יישמרו מעתה בקפדנות.

31 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב יפו ואח', פ"ד נט(3), עמ' 817.

החלטות על מתן התמיכות

1. הביקורת העלתה כי בפרסומי המועצה ובקווי הפעולה שלה נקבעו יעדים כלליים בלבד, והמועצה לא קבעה מדיניות ואמות מידה מפורטות לחלוקת התמיכות. בין היתר לא נקבעה מגבלה על סכום התמיכה שיינתן לגוף אחד ולא נקבעו אמות מידה להחלטה על גובה התמיכה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המפעל כי המועצה מתנגדת לשימוש באמות מידה מפורטות, כיוון שעל מקבלי ההחלטות "להפעיל שיקול דעת פרטני ובלתי מוגבל לגבי כל אחת מן הבקשות לתמיכה המועברות למועצה, הן מבחינת האיכות האמנותית והן מבחינת שורה ארוכה של גורמים רלוונטיים אחרים, שלא כולם ניתנים למדידה באותה אמת מידה, כגון: רמת הביצוע של הפרויקט המוצע, הנחיצות העכשווית בקידומו של פרויקט..., [השוואה לפרויקטים אחרים], תדמיתם הציבורית של המועצה ושל המפעל". עם זאת ציין המפעל כי יבחן את נושא מגבלת סכום התמיכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי כי קבלת ההחלטות על ידי המועצה, תעשה בהיעדרם של כלים שהם בסיס הכרחי לקבלת החלטותיה. היעדרן של אמות מידה המתאימות לחזון המועצה איפשר לחברי המועצה לחלק את תמיכותיה, בין היתר, על פי העדפות ואינטרסים אישיים שלהם, כפי שהועלה בביקורת זו (ראו להלן את הממצאים בנושא).

2. בקווי הפעולה של המועצה לשנת 2005 נקבע, בין היתר, כי "תשומת לב מיוחדת תוקדש ליצירה של כל המגזרים בחברה הישראלית [וגם] ... ליוצרים, לאמנים וליצירות מהפריפריה".

הביקורת העלתה כי יותר ממחצית מקבלי תמיכות המועצה בשנת 2005 באו מיישובים גדולים ומבוססים במרכז הארץ; בעיקר קיבלו תמיכה מבצעי פעולות תרבות מתל אביב (30% מסכום התמיכות) ומירושלים (17%). היישובים שכל בקשותיהם נדחו (86 במספר) הם כולם יישובי פריפריה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המפעל כי הוא מפרש את המושג "פריפריה" שלא על בסיס גיאוגרפי, אלא על פי האוכלוסייה המקבלת את שירותי התרבות. המפעל לא צירף לתשובתו נתונים מפורטים על ההתפלגות הארצית של מקבלי שירותי התרבות שניתנו בסיוע המועצה.

מפרוטוקול ישיבת הוועדה לאמנות חזותית שהתקיימה בספטמבר 2005 עולה כי מנהלת המועצה ציינה: "מצד אחד במדיניות המועצה אחד הנושאים הוא תמיכה ועידוד בפריפריה ומיעוטים וזה לא ממש קורה, צריך לחשוב איך אנו מגיעים אליהם... במגזרים מסוימים צריך לעשות משהו מיוחד ואחר כדי למלא את היעוד... אני לא בטוחה שזה לא התפקיד שלנו. כשאנו מחכים [שאנשי הפריפריה והמיעוטים] יפנו אלינו... לא בטוח שעשינו את שלנו, אני חושבת שחלק מתפקיד המועצה הוא לזוּם". לעומת זאת, בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המפעל כי "המועצה איננה גוף ייצוגי, הנבחר בבחירות אזוריות, כי אם גוף מקצועי של מומחים, שנבחרו לשקף מגוון עמדות והעדפות תרבותיות. נעשים על ידי המפעל מאמצים להשיג פיזור מכסימלי של חברי מועצה מהדיסציפלינות השונות והרבות שבהן עוסקת המועצה, על מנת שדעתם המקצועית תילקח בחשבון... אך סביר הוא שקל יותר למצוא אנשים כאלה באזור המרכז - הפיסי, הכלכלי והתרבותי, של הארץ".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם מקצת מקבלי התמיכות נתנו שירותי תרבות לאזורים בפריפריה, הדבר אינו תואם את קווי הפעולה של המועצה, שלפיהם יש לתת "תשומת לב מיוחדת" ליוצרים מהפריפריה. כמו כן מהנתונים עולה שיש קשר בין מקום מגוריהם ומקום עבודתם ועיסוקם של חברי המועצה לבין החלטות המועצה על מתן תמיכות, כפי שיפורט להלן.

3. הביקורת העלתה כי לגופים ולמטרות מסוימות הוקצו תמיכות בסכומים גדולים יחסית. לדוגמה, בשנת 2005 הוקצו התמיכות האלה: 500,000 ש"ח לקרן סיוע לאמנים במצוקה; 200,000 ש"ח לכנס שנתי של מנהלי מחלקות תרבות ברשויות מקומיות³²; 300,000 ש"ח לסינמטק בירושלים להקרנות בכורה ושימור אוספים; 108,000 ש"ח לתמיכה בתחרות ע"ש ארתור רובינשטיין³³; עד סוף שנת 2005 תמכה המועצה, במשך שנים אחדות, במימון הפקת "אלבום לכבוד מוסד בצלאל" בסכום כולל של 900,000 ש"ח. בהיעדר אמות מידה ובהיעדר נימוקים בפרוטוקולים של ישיבות הוועדות אין לדעת מדוע הוחלט להקצות סכומים אלה למטרות האמורות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה לקבוע בהקדם מדיניות ברורה בעניין תמיכותיה, שתביא למימוש חזונה ויעדיה - דהיינו למילוי צורכי "תושבי פריפריה הנמצאים בשולי העשייה התרבותית", ולא רק לעידוד פעילויות במרכז הארץ או ביישובים שממילא קיימת בהם פעילות תרבותית ענפה, הנתמכת גם בידי גופים אחרים, כגון משרד המדע, התרבות והספורט והרשויות המקומיות. את המדיניות עליה לתרגם לכללים ברורים ומחייבים בעניין היקפי התמיכות שתעניק לכל אחד מהיעדים, ואמות מידה לקביעת סכום התמיכה לפעילות בודדת יחידה או לגוף יחיד.

חשש לניגוד עניינים

כיוון שהמועצה לא קבעה כאמור מדיניות ברורה ומלאה ליישום חזונה, ולא קבעה כללים ואמות מידה מפורטים לקבלת ההחלטות בדבר מתן תמיכות וסכומיהן, נוצרה אפשרות שחברי המועצה וועדותיה יקבלו החלטות על מתן תמיכות אגב חשש לניגוד עניינים. להלן פירוט הממצאים שהעלתה הביקורת בנושא החשש לניגוד עניינים:

1. בתקנון ההתאגדות של המפעל נקבע כי "חבר המועצה לתרבות ואמנות המכהן בתפקיד בשכר או ללא שכר, בגוף הפונה בבקשה להקצבה, לא ישתתף בהצבעה במועצה לתרבות ואמנות בעניינו של גוף כאמור". בנוהלי המועצה הורחב האמור לעיל ונקבע כי "חבר המועצה לתרבות ואמנות המכהן בתפקיד בשכר או ללא שכר, בגוף הפונה בבקשה להקצבה, ו/או הוא בעל עניין ישיר או עקיף בגוף כאמור, ו/או יש חשש שאמור להיווצר מצב של ניגוד עניינים כלשהו בין חברותו במועצה לבין הגוף ו/או בקשת התמיכה שהוגשה על ידי הגוף, יודיע על כך מראש ולא ישתתף בדיון ובהצבעה במועצה בעניינו של הגוף האמור".

על פי פסיקת בית המשפט העליון, הכלל האוסר על עובד הציבור להיות במצב של ניגוד עניינים מטרתו למנוע את האפשרות שבעת מילוי תפקידו הציבורי הוא יושפע מאינטרסים זרים שלו או של גורם הקשור אליו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם בתפקידו הציבורי; על כן הכלל אינו אוסר רק ביצוע פעולה במצב של ניגוד עניינים, אלא אף הימצאות במצב היוצר פוטנציאל

32 את ממצאי הביקורת בעניין זה ראו להלן בעמ' 936.

33 ממצאים בעניין זה ראו להלן בעמ' 940.

לניגוד עניינים. הפרת הכלל תיתכן גם כאשר בפועל העובד הנמצא במצב של ניגוד עניינים ממלא את תפקידו בתום לב ואינו מושפע מהאינטרס הזר.³⁴

מאחר שהמפעל עוסק בכספי ציבור חלות עליו, על עובדיו ועל מנהליו נורמות התנהגות ציבוריות ובכללן הנורמות האוסרות פעילות בניגוד עניינים או תוך חשש לניגוד עניינים. מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה וועדות המשנה שלה עולה כי על אף האמור בנוהלי המועצה ובפסיקה, השתתפו חלק מחברי המועצה וועדותיה בקבלת ההחלטות על מתן תמיכות לגופים שיש להם זיקה אליהם מתוקף תפקידם ומעמדם, או משום שיש להם עניין בסוג הפעילות שלהם, או משום שהם פעילים במקומות היישוב שלהם באותם תחומים. הם לא הביאו זיקות אלה לידיעת כל חברי הוועדה והן לא נרשמו בפרוטוקול (ראו להלן את ממצאי הביקורת בנושא).

לדעת משרד מבקר המדינה, בעשותם כך פעלו חברי המועצה והוועדות במצב שיש בו ניגוד עניינים או חשש לניגוד עניינים. מטבע הדברים, החלטה על מתן תמיכה לגוף מסוים במצב של ניגוד עניינים או חשש לניגוד עניינים, באה על חשבון הקצבה של המועצה לתחומים, פעילויות ויישובים אחרים שהיה ראוי שיקבלו אותה.

2. בפרוטוקול ישיבת הוועדה לאומנויות הבמה מסוף מרס 2006 צוין כי מר מרדכי ששון³⁵ מוחה על כי עובדים בניגוד להמלצות היועצים [המקצועיים] במקרים בהם חברי ועדה מעוניינים לקדם נושאים מסוימים [וכי הוא] מבקש לקבל חוות דעת של יועצים משפטיים בכדי למנוע ניגוד עניינים. מר ששון כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006: "בישיבות שונות של הוועדה לאומנויות הבמה בקשתי בעת הדיונים השונים מחברי הוועדה שנמצאים בקשר עם גוף נתמך, או נושאים הקשורים לאותה רשות שבה הם מכהנים לא להשתתף בדיונים ולא בהצבעה. לצערי דעתי לא נתקבלה ואשר על כן דרשתי מספר פעמים חוות דעת מצד היועץ המשפטי של הוועדה שטרם התקבלה".

מנהלת המועצה כתבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2006 כי לא הוכנה חוות דעת משפטית כמבוקש כיוון שהנחיה לגבי מצב של ניגוד עניינים נמצאת בנוהלי מתן תמיכה של המועצה. מנהל היחידה המשפטית כתב למשרד מבקר המדינה באותו חודש, בנוגע לפעילות של חברי המועצה וועדותיה בניגוד עניינים: "אני לא נקטתי שום צעדים בנושא. כשאני התחלתי למלא תפקידי כיועץ משפטי למועצה, באתי למצב נתון, ומעולם לא נדרשתי להתייחס לנושא זה". בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 ציין מנהל היחידה המשפטית, כי הוא התחיל בתפקידו זה רק בשנת 2004 ולכן אינו נושא באחריות למה שקרה קודם לכן.

מהאמור לעיל עולה כי יו"ר המועצה וחבריה ומנהלת המועצה לא ייחדו את תשומת הלב הראויה לחובה המוטלת על חברי המועצה וועדותיה להימנע מפעילות בניגוד עניינים, לרבות פעילות במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים. לדעת משרד מבקר המדינה, גם נוכח האשמותיו החמורות של מר ששון, על המפעל והמועצה הייתה מוטלת החובה לבדוק בדחיפות וביסודיות את טענותיו בהתאם לאמור בנוהלי המפעל ובנוהלי המועצה, לפנות למנהל היחידה המשפטית ולהיוועץ במועצה הציבורית המייעצת של המפעל (להלן - המועצה המייעצת), כדי למנוע פעילות של חברי המועצה במצב של ניגוד עניינים או חשש לניגוד עניינים. ראוי גם לקבוע נוהל שיבטיח רישום של הזיקות של חברי המועצה לרשויות מקומיות ולגופים וגילוי נאות של חברי המועצה בעניין זה.

34 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה ואח', פ"ד לד(2) 566, עמ' 572.

35 ראש עיריית חולון, חבר דירקטוריון המפעל וחבר הוועדה.

המפעל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "לאור הערותיו של מר ששון ייערך במועצה הליך של מיפוי זיקות של חברי הוועדות לאינטרסים שונים והבאתם לעיון חברי המועצה והוועדות".

לדעת משרד מבקר המדינה, כבר בתחילת עבודתה של המועצה בשנת 2001 היה עליה לבקש חוות דעת משפטית שתבהיר כיצד על חברה לפעול במצבים של ניגוד עניינים ושל חשש לניגוד עניינים ותפרט את הנחיות המפעל, המועצה והחוק בעניין זה. מאחר שלא ביקשה זאת, היה על מנהל היחידה המשפטית - אשר השתתף החל משנת 2004 בחלק משיבות המועצה ווועדותיה ועל כן ידע כיצד הן מתנהלות - ליזום דיון של הנהלת המפעל בנושא.

3. להלן דוגמאות להחלטות של חברי מועצה שהתקבלו במצב של ניגוד עניינים או חשש לניגוד עניינים:

(א) מר שמעון כצנלסון

מר כצנלסון מכהן כאמור כיו"ר דירקטוריון המפעל וכיו"ר המועצה. הוא משמש גם יו"ר הוועדה הבין-תחומית, המקבלת בין היתר החלטות על תמיכה בכנסים ופסטיבלים. מקום מגוריו הוא, כאמור לעיל, אשדוד, ולפני שמונה ליו"ר כיהן כסגן ראש עיריית אשדוד³⁶. להלן דוגמאות למעורבות של מר כצנלסון בהחלטות בעניין מיזמים בתחומי התרבות והאמנות שהיה לו בהם עניין, בהם מיזמים הקשורים בעיר אשדוד.

(1) בפברואר 2005 אישרה הוועדה לאמנויות הבמה הקצאה של 750,000 ש"ח לתחרויות זמר בכמה יישובים. בפרוטוקול הישיבה צוין "תחרות זמר ביישובים - הועדה אינה שבעת רצון מהרמה והביצוע בשנה הקודמת. ... הפרויקט יתבצע כנראה פעם נוספת עם אותם מפיקים על פי סיכום בע"פ עם יו"ר המועצה מר כצנלסון. הועדה מבקשת שלא להמשיך את התמיכה לשנה נוספת מעבר לזו". מהפרוטוקול עולה כי הוועדה אישרה הקצאה גדולה זו למורת רוחה ועשתה זאת רק לבקשתו של יו"ר המפעל.

(2) בדצמבר 2004 ביקש ראש עיריית אשדוד מיו"ר המפעל והמועצה לאשר תמיכה בפסטיבל סרטים בין-לאומי שהוא מארגן בעירו ומסר כי בפסטיבל יוענקו שלושה פרסים. היו"ר כתב על גבי המכתב לעוזרת שלו: "אחד הפרסים יהיה שלנו". בפברואר 2005 כתב שוב ראש עיריית אשדוד ליו"ר כי הוא מבקש את תמיכת המפעל בפסטיבל הסרטים האמור. היו"ר הפנה את המכתב למנהלת המועצה כדי שתעלה אותו לדיון בוועדה הבין-תחומית. במרס 2005 אישרה הוועדה, שבראשה עומד כאמור יו"ר המפעל, תמיכה של 100,000 ש"ח ב"פסטיבל הקולנוע הבינלאומי לסרטים עצמאיים" באשדוד. יצוין כי שנת 2005 הייתה השנה הראשונה לקיומו של פסטיבל הסרטים, ובדרך כלל לא תמכה המועצה בפסטיבלים בשנה הראשונה לקיומם, ולכן החלטתה על התמיכה האמורה הייתה חריגה.

36 בריאיון עם יו"ר הדירקטוריון שהתפרסם בעיתון "גלובס" בדצמבר 2006 נאמר, בין היתר, כי "דבר אחד עשוי לגרום [לן] לזנוח את לשכתו [במפעל]: הסיכוי להיבחר לראשות עיריית אשדוד. הבחירות המוניציפאליות יתקיימו ב-2008, כשנתיים לפני תום הקדנציה שלו בפיס... אבל גם אם ייאלץ לדחות בכמה שנים את החלום האשדודי שלו, יוכל כצנלסון להתנחם ... [בתפקידו במפעל]". יו"ר הדירקטוריון מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 בתגובה לאמור בכתבה, כי בכוונתו להישאר בתפקידו במפעל עד שנת 2010, כפי שנקוב בכתב המינוי שלו, וכי כרגע אין לו כל תכניות אחרות.

מהאמור לעיל עולה כי היו"ר החליט לתמוך בפסטיבל זה כבר בדצמבר 2004, עוד לפני שהוועדה הבין-תחומית התכנסה. לדעת משרד מבקר המדינה זה מקרה בולט של מתן תמיכה מכספי המפעל משיקולים אישיים, תוך ניצול מעמדו של מר כצנלסון כיו"ר המפעל ויו"ר הוועדה שאישרה את התמיכה.

(3) ביוני 2005 דנה הוועדה לאמנויות הבמה בבקשה של להקה אמנותית מאשדוד, כי תמיכה של 40,000 ש"ח שאישרה לה הוועדה לסיוע בסיכוב הופעות בארה"ב תוסב לסיוע בהפקה חדשה. הוועדה החליטה שלא לאשר את הבקשה והעבירה אותה לדיון בוועדת ההנהלה של המועצה.

באוגוסט 2005 דנה ועדת ההנהלה בנושא, בראשות מר כצנלסון, והחליטה לאשר את הבקשה.

(4) בסוף דצמבר 2005 קיבל היו"ר ממנהלי האקדמיה הישראלית לקולנוע בקשה לתת תמיכה לצורך מתן הפרס לסרט הזר הטוב ביותר. מר כצנלסון רשם על המכתב הערה למנהלת המועצה: "כמו בשנה שעברה". בסוף פברואר 2006 אישרה הוועדה הבין-תחומית בראשותו תמיכה למטרה האמורה בסך 150,000 ש"ח - כמו בשנת 2005.

מהאמור לעיל עולה כי החלטת הוועדה הבין-תחומית בראשות היו"ר שימשה רק אישור פורמלי להחלטתו על מתן התמיכה, שבאה לידי ביטוי בהערתו על גבי הבקשה.

(5) בסוף אפריל 2006 אישרה הוועדה הבין-תחומית תמיכה של 50,000 ש"ח בפסטיבל שארגנה עיריית אשדוד.

הביקורת העלתה כי בהחלטה על מתן התמיכה השתתף יו"ר המפעל, המשמש גם יו"ר הוועדה.

(6) בתחילת יוני 2005 החלה מנהלת המועצה לטפל בארגון כנס של המועצה בנושא "אמנויות וחברה" (להלן - הכנס), שעל פי החלטת ועדת ההנהלה של המועצה אמור להתקיים בכל שנה החל מ-2006. על פי הודעת המועצה באתר האינטרנט של המפעל, "הכנס נועד להפגיש את כל מקבלי ההחלטות ובעלי העניין המרכזיים בתחום האמנויות והתרבות, ליום דיונים, אשר ייוחד לקידום גיבושה של מדיניות תרבות ואמנויות לאומית". ממסמכי המפעל עולה כי כבר ביולי 2005 החליטו הצדדים דאז לאירגון הכנס³⁷ לקיימו באשדוד. לפי הסברים שמסרה מנהלת המועצה למשרד מבקר המדינה, נבחרה העיר אשדוד בשל "המיקום המתאים ובשל הצעות העירייה לספק מקום לקיום הכנס". לא נמצאו במפעל ובמועצה מסמכים המצביעים על תהליך קבלת החלטות מסודר בעניין מקום הכנס, ולא נמצאה פנייה בכתב של המועצה לרשויות מקומיות נוספות בהצעה לארח את הכנס.

באוקטובר 2005 כיהן מר כצנלסון כיו"ר ישיבה של ועדת ההנהלה של המועצה. בין היתר אישרה הוועדה באותו דיון תקציב בסך של 250,000 ש"ח למימון הוצאות הכנס. לא נמצאו במועצה או במפעל מסמכים המצביעים על דיון בתוכני הכנס ובסכום שיוקצה להוצאות הקשורות בו.

37 יו"ר המועצה ומנכ"ל "כנס שדרות" לחברה.

בעקבות החלטת הוועדה חתמה המועצה במאי 2006 על הסכם עם עיריית אשדוד לקיום הכנס בעיר באותו חודש. חלקה של העירייה במימון הכנס היה העמדת המקום לקיום הכנס, הכנת במה, ציוד הגברה וכו', והמועצה הייתה אמורה לשאת ביתר ההוצאות, שעל פי בדיקה של משרד מבקר המדינה הסתכמו בפועל בכ-390,000 ש"ח (חריגה של 140,000 מהתקציב שאישרה כאמור המועצה). בדף הראשון של תכנית הכנס נכללו דברים מאת יו"ר המפעל וראש עיריית אשדוד, והם גם נשאו דברים בפתיחת הכנס.

מממצאי משרד מבקר המדינה לגבי תהליך בחירת העיר שבה יתקיים הכנס עולה כי הוא לקה בחסר ובוצע שלא כראוי. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שמר כצנלסון, שכאמור שימש עד מינויו לתפקידו במפעל כסגן ראש העירייה, היה שותף להחלטת המועצה לקיים את הכנס באשדוד ולהחלטת ועדת ההנהלה לאשר את מימון הכנס האמור. חומרה נוספת יש בדבר נוכח החריגה הגדולה מהסכום שהוקצה למימון הכנס, בלא שנמצא כי מוסדות המפעל או הנהלת המועצה בחנו את הסיבות לחריגה ואישרו אותה.



מהדוגמאות שלעיל עולה כי יו"ר המפעל והמועצה קיבל החלטות או היה שותף להחלטות על מתן תמיכות בסכום כולל של יותר מ-1.5 מיליון ש"ח, לשישה גופים שהיה לו עניין בהם. בעשותו כך הוא פעל לכאורה בניגוד עניינים, שלא על פי חובותיו בעניין זה ובניגוד להוראות המועצה. לדעת משרד מבקר המדינה, על מר כצנלסון הייתה מוטלת החובה לדווח מבעוד מועד על זיקתו לגופים אלה ולתת לה ביטוי בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה ולהימנע מפעילות בניגוד עניינים ולא להשתתף בישיבות המועצה וועדותיה שדנו בהקצבות לגופים ופעילויות המתקיימות באשדוד. זאת במיוחד נוכח תפקידו כיו"ר המפעל והדוגמה האישית המתחייבת מתפקידו הבכיר.

(ב) מר יגאל בן זיקרי

מר בן זיקרי הוא חבר הוועדות לאמנויות הבמה ולאמנות חזותית. הוא מתגורר באשדוד, דובר נמל אשדוד, מנצח תזמורת בהכשרתו וחבר הנהלות של כמה גופי תרבות ומוסיקה בעיר. מר בן זיקרי מונה למועצה בהמלצתו של מר כצנלסון.

בביקורת נמצא כי בהשתתפותו של מר בן זיקרי התקבלו בוועדה לאמנויות הבמה החלטות על תמיכה כספית בסך 105,000 ש"ח בארבעה מיזמים בתחום המוסיקה באשדוד.

בתשובת מר בן זיקרי מינואר 2007 למשרד מבקר המדינה הוא ציין: כי שיפוטו נעשה "על פי מיטב [הבנתו והיכרותו] המקצועית [של עולם המוסיקה והתרבות בישראל] [וכי אינו] רואה [בפעולות] אשר הוזכרו בביקורת, כל ניגוד עניינים וסטייה מנוהל התמיכות של המועצה לתרבות ואמנות של מפעל הפיס".

לדעת משרד מבקר המדינה, על מר בן זיקרי הייתה מוטלת החובה לדווח מבעוד מועד על זיקתו לעיר ולגופים בה, ולהודיע אם יש לו זיקה ליו"ר, שבהמלצתו מונה לחבר מועצה - ולתת לזיקות אלה ביטוי בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה - והיה עליו להימנע מהצבעה במצב שיש בו פוטנציאל לניגוד עניינים, בייחוד בתחום מיזמי במה ומוסיקה.

(ג) גברת ינינה קודליק

גברת קודליק חברה בוועדה לאמנויות הבמה ובוועדה לאמנות חזותית. היא מתגוררת באשדוד, מנהלת את מחלקת הפסנתר בקונסרבטוריון בעיר ומכהנת כמנהלת אמנותית של פסטיבלים, סדרות קונצרטים ותחרויות מוסיקליות. גם גברת קודליק מונתה למועצה בהמלצתו של מר כצנלסון.

בביקורת נמצא כי גברת קודליק השתתפה באישורן של תמיכות בסכום כולל של 45,000 ש"ח לשלוש פעילויות באשדוד, חלקן בתחום המוסיקה.

גברת קודליק ציינה בתשובתה מינואר 2007 למשרד מבקר המדינה כי "על אף היותה... תושבת העיר ומנהלת קונסרבטוריון בעיר אין היא רואה את עצמה כפסולה מלעסוק בענייני מוסדות ואירועים הממוקמים באשדוד, כל עוד אין לה עניין אישי בהם. מקום מגורים משותף איננה בגדר זיקה הפוסלת ממלא תפקיד מלקבל החלטות מחמת קרבה לעניין הנדון".

לדעת משרד מבקר המדינה, על גברת קודליק הייתה מוטלת החובה לדווח מבעוד מועד על זיקתה לעיר ולגופים בה, ולהודיע אם יש לה זיקה ליו"ר, שבהמלצתו מונתה לחברת הוועדה - ולתת לזיקות אלה ביטוי בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה - והיה עליה להימנע מהצבעה במצב שיש בו פוטנציאל לניגוד עניינים ובייחוד בתחום מיזמי במה ומוסיקה.

(ד) מר יגאל עמדי

מר עמדי הוא תושב ירושלים, והוא ממלא מקום ראש עיריית ירושלים וסגנו ומחזיק בתיק התרבות והספורט בעירייה. הוא חבר דירקטוריון המפעל ויו"ר ועדת הביקורת שלו, יו"ר ועדת המועצה לקולנוע וטלוויזיה וחבר בוועדה לאמנויות הבמה ובוועדה הבין-תחומית.

בביקורת נמצא כי מר עמדי השתתף בהחלטות בדבר אישור של 24 תמיכות בסכום כולל של 1,030,500 ש"ח הקשורות לפעילויות וגופים בירושלים שחלקם מתוקצבים, בין היתר, על ידי עיריית ירושלים, אשר מר עמדי מחזיק כאמור בתיק התרבות והספורט שלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מר עמדי הייתה מוטלת החובה לדווח מבעוד מועד על זיקתו לעיר ולגופים בה ולתת להן ביטוי בפרוטוקולים של ישיבות הוועדות שהוא חבר בהן, בעת שדנו על תמיכה כספית בגופים שיש לו או לעירייה עניין בסיוע להם, והיה עליו לצאת מישיבות אלה ולתת לכך ביטוי בפרוטוקול.

בתשובת מר עמדי מינואר 2007 לטיוטת דוח הביקורת הוא כתב, בין היתר: "אכן ניתן לכאורה לראות בתפקידי כמ"מ ראש עיריית ירושלים כעומד בניגוד עניינים לחברותי במועצה, וזאת ככל שמדובר בדיונים והחלטות הקשורים לבקשות הקצבה של גופים ו/או פרטים ירושלמים. להערכתך,

פרשנות זו הינה מחמירה, ועלולה לכוון למצב לא סביר, בו בחלק ניכר מן הדיונים יעדרו חברי מועצה רבים. יש לדעתי להבחין הבחנה ברורה בין מצב בו חבר המועצה משמש בעל תפקיד (אם בשכר ואם שלא בשכר) בגוף שבקשתו להקצבה נדונה, לבין חבר מועצה המשמש בעל תפקיד בעירייה... אליה שייך הגוף מבקש ההקצבה. קל וחומר, כשמדובר בעיר גדולה כמו ירושלים אשר מספר הגופים מבקשי ההקצבה מקרבה רבים כל כך". מר עמדי גם ציין כי חלק מן ההקצבות של המועצה ניתן לגופים ייחודיים הנמצאים בירושלים.

הלכה פסוקה היא כי ניגוד עניינים יכול להיות גם בין שני עניינים ציבוריים של נושא המשרה. לדעת משרד מבקר המדינה בהשתתפותו של מר עמדי בהחלטות על מתן תמיכות בסכומים גדולים לפעילויות ולגופים הנמצאים בירושלים, אשר גם במסגרת תפקידו בעירייה כמחזיק תיק התרבות והספורט היה לו עניין לקדם אותם, הוא פעל לכאורה בניגוד עניינים בין שני העניינים הציבוריים שלהם הוא מחויב, שלא על פי חובותיו בעניין זה לפי הפסיקה ולפי נוהלי המועצה.

(ה) מר איתן ברושי

מר ברושי היה יו"ר הוועדה לאמנויות הבמה וחבר בוועדה הבין-תחומית³⁸. הוא כיהן כראש המועצה האזורית עמק יזרעאל, יו"ר החברה הכלכלית עמק יזרעאל, יו"ר איגוד מנהלי מחלקות התרבות והאירועים במרכז השלטון המקומי ובמרכז המועצות האזוריות ועוד, והוא חבר קיבוץ גבת שבעמק יזרעאל. להלן דוגמאות להחלטות שהיה מעורב בהן על תמיכה כספית במיזמים ופעילויות בעמק יזרעאל ובאיגוד מנהלי התרבות ועוד:

(1) הועלה כי מר ברושי השתתף בהחלטות הוועדה לאמנויות הבמה לתת שתי תמיכות בסכום כולל של 30,000 ש"ח לפעילויות וגופים הקשורים בעמק יזרעאל.

(2) ביוני 2005 כתב מנהל מקהלה מסוימת למר ברושי - אז ראש המועצה האזורית עמק יזרעאל - כי הוא מבקש את עזרתו לתמיכה כספית בנסיעת המקהלה להופעות בארה"ב. מר ברושי העביר את הבקשה למנהלת המועצה וזו כתבה על גבי המכתב "לבקשת איתן [ברושי]... להכניס ל[וועדה] לאומנויות הבמה סוירים בחו"ל ישיבה קרובה".

הועלה כי מר ברושי השתתף בהחלטות הוועדה לאמנויות הבמה לתת למקהלה תמיכה בסך 15,000 ש"ח לסיוע במימון הנסיעה של חברי המקהלה לארה"ב.

(3) במרס 2005 אישרה הוועדה הבין-תחומית תמיכה בסך 60,000 ש"ח לקיום פסטיבל מסוים במועצה האזורית עמק יזרעאל. מר ברושי לא נכח בישיבה. מר ברושי ערער לפני מנהלת המועצה, כראש המועצה האזורית, על החלטת הוועדה, וביקש להגדיל את סכום התמיכה ל-100,000 ש"ח. הוא אף כתב ליו"ר המפעל והמועצה והציע לו להגדיל את התמיכה לסכום האמור בתמורה לפרסום תמיכת המפעל בקיומו של הפסטיבל. במאי 2005 כתבה לו מנהלת המועצה כי ערעורו על החלטת הוועדה נדחה.

38 כיום משמש מר ברושי כמנכ"ל משרד המדע, התרבות והספורט.

מהתכתובת האמורה עולה כי מר ברושי ניצל את תפקידו במועצה לתרבות ואמנות כדי לנסות ולקדם את ענייני המועצה האזורית שבראשה עמד. הניסיון אמנם לא עלה יפה, אך בעשותו כן פעל מר ברושי בניגוד עניינים תוך ניצול מעמדו במועצה לתרבות ואמנות.

(4) בסוף מרס 2006 החליטה הוועדה לאמנויות הבמה לאשר רשימה של מופעים שיתקיימו במימון המועצה ביישובים שונים בארץ; הוחלט שמר ברושי יאשר את הרשימה.

הביקורת העלתה כי ברשימת המופעים שאישר מר ברושי נכלל גם מופע של תזמורת בנהלל שבעמק יזרעאל.

(5) בשנת 2004 אישרה הוועדה הבין-תחומית של המועצה, בהשתתפות מר ברושי, תמיכה בסכום של 200,000 ש"ח בכנס ארצי שנתי של איגוד מנהלי התרבות של הרשויות המקומיות. יצוין כי בראש האיגוד האמור עומד כאמור מר ברושי, ומר יעקב, חבר הוועדה לספרות ושירה, הוא יו"ר ועדת התכנים וההשתלמויות של האיגוד. שני בעלי תפקידים אלה עמדו גם בראש הכנס האמור.

מר ברושי ציין בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה, כי ראה חשיבות בארגון הכנס כיוון ש"מנהלי התרבות בכל הרשויות בכל הארץ ובעיקר בפריפריה הם תנאי הכרחי לקיומה של התרבות בכל מקום ולמען כולם".

לדעת משרד מבקר המדינה יש לראות בחומרה את העובדה שמר ברושי היה שותף להחלטה לתמוך בסכום ניכר בכנס של איגוד שהוא עומד בראשו.

נוכח ממצאי הביקורת נראה כי התמיכה של המועצה בכנס זה הושפעה מכך שמארגני הכנס והעומדים בראשו חברים במועצה ובוועדותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה הייתה מוטלת על מר ברושי החובה לדווח מבעוד מועד על זיקותיו ולתת להן ביטוי בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה ולהימנע מניגוד העניינים הכרוך בהשתתפות בהחלטות הנוגעות לגופים שבראשם עמד. ממצאי הביקורת דלעיל עולה כי מר ברושי לא פעל על פי חובותיו בעניין זה והוא פעל בניגוד עניינים ובניגוד לנוהלי המועצה.

(1) מר מרדכי ששון

מר ששון הוא חבר דירקטוריון המפעל, חבר הוועדה לאמנויות הבמה והוועדה הבין-תחומית ומכהן כראש עיריית חולון.

מהפרוטוקולים של דיוני ועדות המועצה עולה לכאורה כי מר ששון השתתף בחמש החלטות של ועדות המועצה על תמיכה בעיריית חולון, בחברות עירוניות הקשורות בה ובתושבי העיר, בסכום כולל של 244,000 ש"ח.

מר ששון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006, כי "בכל פרוטוקול הוועדות יש התייחסות אך ורק להחלטות הוועדות ואין התייחסות לנאמר על ידי החברים או לנוכחות החברים במהלך הדיון". הוא הצהיר "כי בכל הנושאים שהיו קשורים לעיריית חולון, יצאתי מחדר הישיבות ולא נטלתי חלק לא בדיונים ולא בישיבות". מר ששון צירף לתשובתו מכתבים ממנהלת המועצה

וחבר בוועדה שאישרו את נכונות דבריו. לגבי החלטה אחת שהשתתף בה ציין מר ששון כי לא ידע שמדובר במבקש מחולון.

לדעת משרד מבקר המדינה תשובתו של מר ששון מדגישה את החשיבות של רישום פרוטוקולים ממצים של ישיבות המועצה וועדותיה תוך ציון נוכחות החברים והשתתפותם בקבלת החלטות, וכן את החשיבות של מסירת מידע לחברי הוועדה על המבקשים ובכלל זה על מקומות מגוריהם. זאת כדי למנוע אפילו מראית עין של ניגוד עניינים. ראוי שחברים שעניין הנוגע להם נדון בישיבה יצאו ממקום הישיבה ויודאו כי הדבר נרשם בפרוטוקול. יש לציין לשבח את ההקפדה בעניין זה.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהיו"ר וחברי מועצה לא פעלו על פי המתחייב מהכללים למניעת ניגוד עניינים ומנוהלי המועצה, לא הודיעו מראש על זיקותיהם ולא נמנעו מלהשתתף בדיונים ובהצבעות הנוגעים למבקשי תמיכה שיש להם עניין ישיר או עקיף בהם.

יש לראות בחומרה גם את העובדה שמאז הוקמה המועצה לא נקטו חבריה את הצעדים הדרושים לבחינת סוגיית ניגוד העניינים בפעילות המועצה וועדותיה ולקביעת הנחיות ברורות בעניין זה, נוסף על האמור בעניין זה בתקנון ההתאגדות של המפעל, בנוהלי המועצה ובפסיקה. מממצאי הביקורת עולה כי בפועל היו"ר וחלק מחברי המועצה וועדותיה אכן קידמו בכמה מקרים מתן תמיכות לגופים שהיה להם עניין בהם.

מממצאי הביקורת עולה כי אחדים מחברי המועצה ובכלל זה היו"ר הדירקטוריון לא נהגו בכספי הציבור ברגישות ובאחריות הנדרשות. לדעת משרד מבקר המדינה על המפעל להורות למועצה לקיים בדק בית יסודי בעניין פעילותה ולבחון אם יש מקום לעצור לאלתר את אישור התמיכות עד להשלמת הבדיקה האמורה. על המועצה וועדותיה להתקין בהקדם אמות מידה מפורטות לחלוקת התמיכות (בדומה למבחנים לחלוקת כספי תמיכות שגיבש, למשל, משרד המדע, התרבות והספורט לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985). באמצעות אמות המידה יוכלו עובדי המועצה לבחון אילו בקשות עומדות בתנאי הסף קודם הדיון בוועדות. על בסיס אמות המידה אף תוכל המועצה לקיים הליך בדיקה מובנה ומושכל לאישור או לדחייה, בלא שהוועדות יצטרכו לדון במאות בקשות בשנה אלא רק במקרים חריגים שתגדיר המועצה (כפי שנהוג לגבי ההקצבות השנתיות של המפעל לרשויות המקומיות). בשיטה זו גם ייבחנו כל הבקשות לתמיכה בשקיפות, בהגינות, באחידות וללא משוא פנים. על המועצה וועדותיה לתעד כראוי את דיוניהן בדרך שתשקף את הנימוקים להחלטותיהם ואת נוכחות חברי המועצה בכל דיון.

לדעת משרד מבקר המדינה יש גם מקום לשקול חילופי גברי בקרב חברי המועצה נוכח ממצאי הביקורת באשר לתפקוד חלק מהם. זאת ועוד - יש להתחשב בחובה לתת ייצוג הולם לשני המינים, למגזרים שונים של האוכלוסייה, לכל אזורי הארץ ולתחומי האמנות השונים.

תמיכות בפעולות תרבות שלא באמצעות המועצה

הביקורת העלתה כי המפעל תומך בפעולות תרבות גם בדרך של מתן חסויות (מתקציב הפרסום) ובאמצעות תרומות (מתקציב התרומות)³⁹. להלן דוגמאות לתמיכות באירועי תרבות שלא ניתנו באמצעות המועצה.

1. כאמור לעיל ועדת הפרסום מאשרת רכישות של טובין ושירותים עד לסכום של 125,000 ש"ח. בין היתר בסמכותה לאשר מתן חסות לאירועים שונים.

החסויות מיועדות לקדם מכירות ולשפר את השיווק של הגרלות המפעל, ולכן ערכה השיווקי של החסות המוצעת צריך להיות השיקול המרכזי בהחלטת הוועדה אם לאשר את מתן החסות. הביקורת העלתה כי ועדת הפרסום החליטה, בהתערבות יו"ר המפעל, לתת חסות לאירועי תרבות בלא שהובהרה בפרוטוקול הישיבה התועלת העסקית שהמפעל יפיק מכך. נמצאו שבע דוגמאות כאלה למתן חסויות לאירועי תרבות, שארבעה מהם התקיימו בעיר אשדוד; הסכום הכולל של אותן חסויות היה כ-295,000 ש"ח. מאחר שהמועצה היא הגוף במפעל המופקד על מתן תמיכות לגופים כאלה, לא הייתה ועדת הפרסום רשאית לקבל החלטות אלה.

בתשובת סמנכ"ל שיווק של המפעל מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה צוין, בין היתר, כי "ועדת פרסום שלישית מכבדת את בקשות היו"ר אשר מכהן כיו"ר פעיל. בכל הדוגמאות שפורטו הוצג לועדה הרקע וההגיון [ה]שיווקי ולפיכך מצאה הוועדה לנכון לכבד את בקשת היו"ר".

בפרוטוקולים של ישיבות ועדת הפרסום לא פורטו כאמור הנימוקים לאישור החסויות האמורות, וגם לא נראה כי השיקול המרכזי בהחלטה היה אכן קידום השיווק של הגרלות המפעל.

2. מפעל הפיס נוהג כאמור לתת תרומות למטרות שונות. הביקורת העלתה כי ועדת התרומות של המפעל נתנה תרומות גם לצורך קיום אירוע תרבות, אף שהמועצה היא המופקדת על מתן תמיכות לגופים כאלה.

בביקורת נמצאו שמונה מקרים של תרומות המסתכמות ב-104,000 ש"ח, שנתן המפעל לאירועי תרבות, ששניים מהם התקיימו בעיר אשדוד.

3. הביקורת העלתה כי ההחלטות בעניין החסויות והתרומות האמורות התקבלו ללא תיאום עם המועצה. מהאמור לעיל עולה כי למעשה מתבצעות במפעל במקביל, באמצעות יחידות אחרות של המפעל ותקציבים שלא נועדו לכך, פעולות של תמיכה כספית בפעולות תרבות בלא שנראה כי נבחנו כראוי. באחדים מן המקרים הנזכרים בולטת מעורבותו המשמעותית של היו"ר. לדוגמה, הוועדה הבין-תחומית דחתה במרס 2005 בקשה לתמיכה בפסטיבל "ההתיישבות העברית מצדיעה לירושלים", בסכום של 100,000 ש"ח אך לבקשת היו"ר, אישרה ועדת הפרסום לתת 50,000 ש"ח באמצעות מתן חסות, בלא שדווח לה כי הוועדה הבין-תחומית דחתה את הבקשה ומדוע דחתה אותה.

39 ראו בנפרד את ממצאי הביקורת על מתן תרומות על ידי המפעל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל להקפיד שכל הקצאה כספית תמומן באמצעות הסעיף התקציבי שנועד לה ותאושר בידי הגוף במפעל המוסמך לטפל בה. אין זה ראוי לממן תמיכות לאותו גוף או אירוע מסעיפי תקציב ותחומי פעילות שונים של המפעל. על ועדת הפרסום וועדת התרומות להימנע מלקבל החלטות לגבי מתן חסות ותרומות לאירועי תרבות בלא תיאום עם המועצה, ויש לקבל החלטה רק לאחר שנבחנו במלואם השיקולים העסקיים והאחרים למתן התמיכה או התרומה.

על המפעל להקים מאגר מידע ממוחשב מרכזי שיאפשר ליחידותיו לבדוק אם בקשות לתמיכה, לחסות או לתרומה שהועברו לטיפולו, הוגשו גם ליחידות אחרות, מה החליטו אותן יחידות ומדוע. כל זאת כדי למנוע אישור של תקציבים לאותו גוף בידי כמה יחידות בלא תיאום, או אישור בקשה בידי יחידה אחת לאחר שנדחתה מסיבות מוצדקות בידי יחידה אחרת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה המועצה כי "[ההמלצה] מתקבלת על דעת הנהלת המפעל. עם זאת, יישומה בפועל אינו פשוט, ומשום כך תקים הנהלת המפעל צוות מקצועי שיבחן את דרכי המימוש של המלצה זו".

מועצת הפיס לחינוך

ביוני 2006 אישר דירקטוריון המפעל את בקשתו של היו"ר להקים את "מועצת הפיס לחינוך", בשלב זה בלי להקצות לה תקציב. גם בראש המועצה הזו אמור לעמוד יו"ר המפעל וייכללו בה שני חברי דירקטוריון ועד עשרה אישי ציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על דירקטוריון המפעל לשקול שוב את החלטתו בנושא ובכלל זה את ההחלטה כי בראש המועצה לחינוך יעמוד יו"ר המפעל, נוכח הליקויים החמורים שהועלו בדוח זה בעניין סדרי עבודתה של המועצה לתרבות ואמנות, השפעתם של חבריה על פעולותיה והחלטותיה והשימוש בכספי המועצה לצורך סיוע לגופים הקשורים בהם במצב של חשש לניגוד עניינים. על האסיפה הכללית ודירקטוריון המפעל לפעול בהקדם לתיקון כל הליקויים שצוינו בדוח זה, עוד לפני שהמועצה לחינוך תתחיל לפעול - אם אכן תוקם - כדי למנוע את הישנותם בגוף זה.

קבלת כרטיסים למופעים וחפצי ערך

נוהל המפעל בנושא "קבלת מתנות וטובות הנאה" (להלן - הנוהל) קובע כללים ברורים לגבי קבלת מתנות וטובות הנאה בידי עובדי המפעל, העלולה לפגוע בתדמיתו של המפעל ובאמון הציבור כלפיו. הנוהל אוסר על כל עובדי המפעל לקבל מתנה או טובת הנאה ומעניק למנהל חטיבת מינהל ובקרה סמכות להורות למקבלי המתנות להחזיר מתנות שעלולות לפגום בצורה כלשהי במילוי תפקידם. כמתנה מוגדר כל דבר שיש לו ערך חומרי והוא ניתן בקשר לתפקידו של העובד.

הביקורת העלתה כי הנוהל חל רק על עובדי המפעל, ולא על חברי דירקטוריון המפעל ועל עובדי המועצה וחבריה. עוד העלתה הביקורת כי במשרדי המועצה מתקבלים כרטיסים למופעים וכן פריטים המדגימים את תוצרי עבודתם של הגופים הנתמכים והגופים מבקשי התמיכה. חלקם נמסרים למפעל ביוזמת אותם גופים, וחלקם - על פי דרישה שכלולה בהודעה של המועצה על אישור התמיכה או בהסכמים שהיא חותמת עם אותם גופים. להלן פירוט הממצאים העיקריים שהעלתה הביקורת בעניין זה.

כרטיסים למופעים

1. בינואר 2005 כתבו חבר בוועדה לאמנויות הבמה ומנהלת המועצה למארגני התחרות השנתית ה-11 ע"ש ארתור רובינשטיין כי המועצה תתמוך בתחרות בסכום של 108,000 ש"ח; העתק המכתב הועבר ליו"ר המפעל. יצוין כי ממסמכי המועצה עולה שהוועדה לאמנויות הבמה אישרה בפועל את ההקצאה רק באפריל 2005. במכתב האמור צוין כי המועצה העדיפה שהכספים ייועדו לתמיכה בערב של תחרות הגמר ולא בשלבי הביניים של התחרות.

הועלה כי בהסכם שחתם המפעל באפריל 2005 עם מארגני התחרות נקבע כי "הנהלת התחרות תיתן למועצה מספר הזמנות זוגיות לתחרות הגמר וכן מספר נוסף לחברי הדירקטוריון של מפעל הפיס וחברי המועצה לשלב חצי הגמר בתאריכים 11 ו-12 באפריל 2005, לפי רשימה מוסכמת". יצוין כי מחירם של הכרטיסים לאירועים יוקרתיים אלה הגיע עד 180 ש"ח לכרטיס.

בעקבות זאת שלחה מנהלת המועצה לחברי דירקטוריון המפעל ומנהליו ולחברי המועצה הודעה על האפשרות לקבל כרטיסים לאירוע וביקשה מהם להזמין כרטיסים אצל מזכירתה. על פי רישומי המועצה הזמינו בעלי התפקידים האמורים 20 כרטיסים לתחרויות השונות. כרטיסים זוגיים נמסרו ליו"ר המפעל והמועצה; לחברי המועצה יגאל בן זיקרי ושמעון זנדהאוז; למנכ"ל המפעל, למנהלת המועצה ולמנהל היחידה המשפטית של המפעל⁴⁰. בעלי התפקידים האחרים כתבו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 ובינואר 2007, כי לא קיבלו מהמפעל את הכרטיסים או שהכרטיסים לא הוצעו להם.

מנהלת המועצה השיבה לשאלת משרד מבקר המדינה בעניין זה, כי במועצה מתקבלים כרטיסים והזמנות לאירועים רבים של גופים שהמועצה תומכת בהם או שתמכה בהם ומגופים אחרים, וכי אין לה רשימה של בעלי התפקידים והעובדים שהכרטיסים חולקו להם. כמו כן ציינה כי היא סבורה שעליה, על חברי דירקטוריון המפעל ועל חברי המועצה מוטלת חובה להשתתף באירועים כדי להכיר את תחום התרבות שהם תומכים בו, וכי בכל המכתבים שהמועצה שולחת לגופים שאושרה להם תמיכה באירועי תרבות, הם מתבקשים לפנות למועצה ולקבל ממנה רשימה של חבריה כדי שיוכלו לשלוח להם הזמנות לאירועים וביצוע ההזמנות נעשה באופן ישיר על ידי חברי המועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, דרישה של המועצה לקבל חינם כרטיסים למופעים מהגופים מקבלי התמיכות אינה ראויה ועלולה ליצור חשש, ולו למראית עין, כי הדבר ישפיע על החלטותיה בדבר התמיכה שהיא נותנת לאותם גופים.

40 מנהלת המועצה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי ניצלה רק כרטיס אחד, וכי ראתה חובה לעצמה להיות בתחרות בתוקף תפקידה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה לנהוג בעניין קבלת כרטיסים והזמנות לפי אמות המידה של גוף העוסק בכספי ציבור, ולא לדרוש עבור עובדיה כרטיסים לאירועים מגופים שהיא תומכת בהם. על המפעל והמועצה להכין בהקדם נוהל ובו כללים מפורטים ומחייבים בעניין זה - בדומה לעקרונות שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1709 מנובמבר 2005 בעניין "קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים" וכן בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 - ולנקוט את כל הצעדים הדרושים למימושם. אם המועצה סבורה כי השתתפות בעל תפקיד מטעמה באירוע מסוים דרושה למילוי תפקידו, יש מקום שישתתף באירוע בתמורה מלאה במימון המפעל לפי כללים שייקבעו.

2. הועלה כי חברה במועצה הציבורית המייעצת של המפעל⁴¹, ד"ר רחל אדטו, קיבלה זוג כרטיסים לתחרות האמורה. מנהלת המועצה לתרבות ואמנות הסבירה למשרד מבקר המדינה כי היא ביקשה ממזכיר המפעל שיוודע גם לחברי המועצה המייעצת על האפשרות לקבל כרטיסים לאירוע זה, כיוון שסברה שכך הם יתערו טוב יותר בנושאים שבהם עוסקת המועצה לתרבות ואמנות. חברת המועצה המייעצת כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006: "מאז מוניתי כחברה בוועדה המייעצת, אני עושה זאת בהתנדבות ללא קבלת תמורה כלשהי ממפעל הפיס. הזמנה חד פעמית לקונצרט אינה מהווה בשום פנים תמורה כלשהי עבור הזמן המושקע בישיבות או ההוצאות הכרוכות בכך" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה אין מקום שחבר גוף שתפקידו לייעץ להנהלת המפעל בין היתר בנושאי אתיקה ציבורית יקבל כרטיסים ללא תשלום לאירוע שהמפעל משתתף במימונו. קבלת טובת הנאה זו עלולה לערער את הסמכות המוסרית של המועצה המייעצת לייעץ למפעל בנושאי אתיקה ציבורית. לדעת משרד מבקר המדינה על המפעל והמועצה המייעצת לקבוע כללים ברורים באשר לקבלת טובת הנאה מהמפעל או מגופים שהוא קשור עמם.

3. (א) למשרד מבקר המדינה נמסר מידע שלפיו גם במשרדי בעלי תפקידים ביחידות אחרות של המפעל, שהנהול בנושא קבלת מתנות וטובות הנאה חל עליהן, מתקבלות הזמנות רבות מגופים נתמכים ומגופים שהמפעל קשור עמם בהסכמים עסקיים. ביוני 2006 ביקש משרד מבקר המדינה מיו"ר דירקטוריון המפעל, ממנכ"ל המפעל ומסמנכ"ל השיווק לדווח לו אם מתקבלים בלשכתם כרטיסים או הזמנות לאירועי תרבות וספורט, לפרט את כל סוגי הכרטיסים וההזמנות ואת שמות בעלי התפקידים במפעל שקיבלו אותם ולציין אם נעשה בהם שימוש.

היו"ר השיב ביוני 2006 כי מתוקף תפקידו כיו"ר דירקטוריון המפעל ויו"ר המועצה וכאיש ציבור מתקבלים בלשכתו הזמנות וכרטיסים לאירועים של גופים שונים, ולעתים הוא מגיע לאירועים אלה כדי לייצג את המפעל, להעניק פרסים או לשאת דברים; הוא אינו מעביר לאחרים את הכרטיסים שקיבל. מנכ"ל המפעל ציין בתשובתו ביוני 2006 כי נכח באירוע ספורט והעניק בו גביע במסגרת מתן החסות של המפעל לאירוע. הסמנכ"ל לשיווק כתב למשרד מבקר המדינה ביוני 2006 כי ביחידתו מתקבלות הזמנות לאירועים סגורים והן מחולקות לרוב בין עובדי היחידה. עוד ציין, כי אכן התקבלו במשרדו כרטיסים מחברה מסוימת, וכי הוא נמנע מלהשתמש בהם עקב הנחיה שנתן לו בעניין זה המנכ"ל (במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא).

(ב) הועלה כי המפעל גם דורש לעתים בהסכמים עסקיים שהוא חותם, לקבל כרטיסים לאירועים עבור עובדיו ומנהליו. לדוגמה, בהסכם חסות שחתם במאי 2006 עם איגוד הכדורסל התחייב האיגוד להעמיד לרשותו "כרטיסים לאירועים הבולטים שבאחריותו (משחקי הגביע, ונבחרת ישראל)".

4. בעקבות הביקורת פנתה מנהלת המועצה למנהל היחידה המשפטית של המפעל (שהיה כאמור בין מקבלי הכרטיסים לתחרות ע"ש ארתור רובינשטיין) וביקשה ממנו חוות דעת בנושא. בחוות הדעת שהגיש לה ביוני 2006 ציין מנהל היחידה המשפטית, כי חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, ונגזרותיו אינם חלים על המפעל, וכי חברי הדיקטוריון וחברי המועצה משתמשים בכרטיסים מתוקף תפקידם לצורך בחינת הבקשות ולצורך בחינה של תוצאות החלטותיהם, ולכן לדעתו אין טעם לפגם בקבלת הכרטיסים. עוד ציין שלדעתו מדובר במתנות קטנות ערך.

מממצאי הביקורת עולה כי מנהל היחידה המשפטית, שתפקידו להתריע על מצבים אפשריים של ניגוד עניינים ולמנוע אותם, קיבל בעצמו כרטיסים מגוף מקבל תמיכה, ואף נתן חוות דעת המצדדת בהמשך התופעה השלילית של קבלת כרטיסים והזמנות מגופים נתמכים וגופים שהמפעל קשור עמם בקשרים עסקיים. לדעת משרד מבקר המדינה יש להבחין בין השתתפות באירועים במסגרת התפקיד כדי לבטא חסות, להעניק פרסים וכיוצא בזה, לבין ניצול הענקת התמיכה לקבלת טובת הנאה אישית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המפעל כי "קבלת כרטיסים בידי מי שאינם מתבקשים ללכת למופעים כדי לבצע תפקיד או כדי לייצג בפומבי את המפעל, וכן קבלת כרטיסים לבני זוג, איננה במקומה. לאור הביקורת יתוקן ליקוי זה, באמצעות כתיבת נוהל פנימי לעניין זה".

חפצי ערך

בנוהל המתנות של המפעל נקבע כי מתנה שעובד המפעל לא סירב לקבלה ולא החזיר אותה לאלתר, תהפוך לקניין המפעל. מתנה כזו תאווסן באגף המינהל של המפעל או ביחידה אחרת בו ותירשם במאגר שינהל מנהל אגף המינהל במפעל. כאמור, הנוהל לא הוחל על חברי הדיקטוריון המפעל ועל עובדי המועצה וחבריה.

במשרדי המועצה מתקבלים מגופים שקיבלו ממנה תמיכה פריטים רבים שהם תוצרי תמיכת המפעל בהם - כגון: תקליטורים עם יצירות מוסיקליות וסרטים, ספרים ואלבומים יקרי ערך - ופריטים שממחישים את פעולתם ויצירתם של גופים המבקשים ממנה תמיכה. יצוין כי חלק מאותם פריטים מיועדים באופן אישי לחברי המועצה ועובדיה. נמצא כי המפעל אינו מנהל רשימת מצאי של פריטים אלה, והם אינם מאוחסנים כנדרש אלא נלקחים על ידי מקבליהן או ניתנים למנהלים ועובדים אחרים במפעל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המפעל כי "התקבלה הערת [משרד מבקר המדינה] כי יש לקיים רישום הולם של חפצי הערך שמתקבלים במפעל.

לדעת משרד מבקר המדינה על המפעל להחיל על המועצה בהקדם את נוהל המתנות שלו, לאחסן את כל הפריטים האמורים כפי שנקבע בנוהל ולדאוג שמנהל אגף המינהל או בעל תפקיד שימונה לכך ינהל רשימת מצאי מעודכנת שלהם. כאשר תגיע המועצה למסקנה כי פריטים מסוימים אינם דרושים לה עוד לצורך ביצוע עבודתה, עליה לתרום אותם לגופים ראויים באופן מסודר ולתעד זאת כראוי. על המפעל להשלים את נהליו בעניין הטיפול במתנות ולנקוט את כל הצעדים הדרושים ליישומם המלא.



בהנחיה האמורה של היועץ המשפטי לממשלה בעניין קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים, הוא עמד על כך שהכללים בנושא קבלת מתנות בידי עובד ציבור נועדו להבטיח כי הוא יפעיל את סמכותו השלטונית בהגינות, ביושר, בענייניות, בשוויון ובסבירות. לדעת משרד מבקר המדינה, בהיות המפעל גוף העוסק בכספי ציבור, דברים אלה נכונים למנהליו ועובדיו בכלל ולעובדי המועצה בפרט.

לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת מתנות מגורמים נתמכים, עלולה לפגוע, ולו למראית עין, בשיקולים למתן הקצבות ותמיכות. זאת ועוד, כספי המפעל והמועצה אינם רכושם הפרטי של חברי הנהלת המפעל, עובדיו וחברי המועצה, ולא ראוי שהם יופלו לטובה בקבלת הזמנות לאירועים ופריטים שונים, בשל מתן תמיכות הממונות מכספי ציבור.

על המפעל לנקוט את כל הצעדים הדרושים למימוש נהליו בנושא "קבלת מתנות וטובות הנאה", לעדכן אותם בכל המתחייב ולהחיל אותם בהקדם גם על חברי דירקטוריון המפעל ועל חברי המועצה ועובדיה.

ביקורת רואה החשבון והמבקר הפנימי

בתקנון המפעל נקבע כאמור כי "המבקר הפנימי ורואה החשבון המבקר יבקרו את פעילותה של המועצה לתרבות ואמנות".

הביקורת העלתה כי רואה החשבון והמבקר הפנימי של המפעל לא עשו ביקורת על פעולות המועצה מאז היווסדה בשנת 2001. לדעת משרד מבקר המדינה נוכח ממצאי הביקורת שפורטו לעיל יש חשיבות רבה לכלילת בדיקות של המועצה בתכניות הביקורת של המבקר הפנימי, ועל רואה החשבון של המפעל לבקר בהקדם את פעילותה החשבונאית של המועצה.



עניינו של הציבור, שכספיו מופקדים בנאמנות בידי המפעל, הוא כי המפעל יקפיד ויוודא שמנהליו ועובדיו ממלאים את תפקידיהם בהגינות וביושר משיקולים ענייניים בלבד, ויטפל בנחרצות בתופעות שליליות של פעולה בניגוד עניינים, שעלולות להגיע עד כדי חשש לפגיעה בטוהר מידות. זהו גם עניינו של המפעל להרתיע את מנהליו ועובדיו מלבצע פעולות שליליות, שכן פעילות המפעל תלויה באמון הציבור כי הוא פועל כראוי. התנהגות בלתי הולמת של מנהליו ועובדיו, ואף מראית עין של התנהגות כזאת, עלולה לפגוע בתדמיתו ובאמון הציבור בו ולגרום, בין היתר, לירידה במספר המשתתפים בהגרלותיו ולהקטין את הכנסותיו.

ממצאי הביקורת מעלים תמונה חמורה ומדאיגה על דרך פעולתן של המועצה לתרבות ואמנות וועדותיה, שהתנהלו כגוף עצמאי בלא בקרה מספקת של דירקטוריון המפעל.

המועצה קבעה מדיניות שמטרתה לייחד את התמיכה בתחומי התרבות והאמנות לצעירים ולתושבי הפריפריה, אך הביקורת העלתה כי עיקר התמיכות ניתנו למבצעי פעולות וגופי תרבות ביישובים מרכזיים וחזקים.

ממציא הביקורת עולה כי אחדים מחברי המועצה ובכלל זה יו"ר המפעל, לא נהגו בכספי המועצה, שהם כספי ציבור, ברגישות ובאחריות הנדרשות, והם פעלו לקדם מימון של פעולות תרבות ביישוביהם או לתמיכה בתחומים ובגופים שיש להם עניין אישי בהם. ההשתתפות בהצבעה על תמיכות כספיות מעין אלה אסורה לפי נוהלי המפעל והמועצה ולפי הכללים בעניין מניעת ניגוד עניינים. כספי המפעל לא נועדו לקדם את ענייניהם של מנהליו וחברי המועצה, אלא את ענייניו של כל הציבור במדינה על גווניו ומגזרי האוכלוסייה שבו. חברי הנהלת המועצה והיו"ר הם שליחי הציבור, והעדפה בלתי ראויה של תושבי יישובים, גופים או עניינים מסוימים, משמעה פגיעה ביתר הציבור. על כן על המפעל והמועצה לנקוט בהקדם את כל הצעדים הדרושים כדי שחלוקת התמיכות תיעשה לפי כללים ואמות מידה מפורטות ולמנוע פעילות בניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה על המפעל לעשות בדק בית יסודי ולקבוע אמות מידה, נהלים ואמצעים טכניים ואחרים שיבטיחו חלוקת תמיכות עניינית, שוויונית, הוגנת ושקופה, ולא יאפשרו העדפה של גופים מסוימים בידי חברי המועצה וועדותיה.

יש גם מקום לשקול חילופי גברי בקרב חברי המועצה, נוכח ממציא הביקורת באשר לתפקוד חלק מהם ובהתחשב בחובה לתת ייצוג הולם למגזרים שונים של האוכלוסייה, לתושבי כל אזורי הארץ ולתחומי האמנות השונים, כפי שנקבע בחזון של המועצה ובקווי הפעולה שקבעה. יש מקום לקבוע בנוהלי המועצה כי לא ימונה חבר למועצה בהמלצת חבר מועצה אחר, כדי למנוע מחויבות לחבר שהמליץ על המינוי.

על המפעל להסדיר את מעמדה של המועצה במפעל, לעגן את מעמד מנהלת המועצה בתקנון התאגדות של המפעל, להשלים בהקדם את בדיקת ה-ISO ולהחיל על המועצה את נוהלי המפעל. כן עליו להדק את הבקרה על פעילות המועצה, בין היתר באמצעות המבקר הפנימי ורואה החשבון המבקר.

כמו כן על המפעל לנקוט את כל הצעדים הדרושים למימוש נהליו בנושא "קבלת מתנות וטובות הנאה", לעדכן אותם בכל המתחייב ולהחיל אותם בהקדם גם על חברי דירקטוריון המפעל ועל חברי המועצה ועובדיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאסיפה הכללית של המפעל והדירקטוריון יבחנו בהקדם את הממצאים החמורים שהעלתה הביקורת ואת המתחייב מהם. מן הראוי שהאסיפה הכללית גם תשקול אם נוכח הממצאים יש מקום שתיוזם בדיקה יסודית של הפעילות והתמיכות של קרן מפעל הפיס ע"ש מיכאל לנדאו וקרן מפעל הפיס ע"ש פינחס ספיר - שמטרתן היא כאמור עידוד וטיפוח של החינוך, המחקר והתרבות בישראל - כדי לוודא שאין ליקויים דומים בפעילותן.

חלוקת מתנות ראש השנה לגורמים חיצוניים

לקראת ראש השנה התשס"ז חילק המפעל מתנות למאות גורמים, בכללם דירקטורים במפעל ונושאי תפקידים בגופים הקשורים אליו, חברי האסיפה הכללית, חברי המועצה הציבורית המייעצת של המפעל⁴²; וכן גורמים חיצוניים - שרים ומספר חברי כנסת, עובדי מדינה, בהם עובדים שבמסגרת תפקידם עוסקים בענייני המפעל, ספקים וגורמים שלמפעל יש קשרי עבודה עמם, וכן חברים אישיים ומקורבים של בעלי תפקידים במפעל.

סוג המתנות ושוויין לא היו אחידים, ונכללו בהן פריטים כגון מקרר נייד לרכב בצירוף ספר ברכות לשבתות וחגים במשפחה⁴³ (להלן - ספר הברכות), חבילות שי בהרכבים שונים בצירוף ספר הברכות ועוד. עלות המתנות למפעל הייתה עד 550 ש"ח למתנה, לפי סוג המתנה. יצוין כי המתנות נמכרו למפעל במחיר מיוחד בגין הכמויות שרכש, ומחיר השוק שלהן היה גבוה יותר והגיע עד 680 ש"ח למתנה. הועלה כי זה שנים רבות המפעל מחלק לגורמים חיצוניים מתנות לראש השנה ולפסח.

1. הביקורת העלתה כי אף שחלוקת המתנות לחגים לגורמים חיצוניים קיימת זה שנים רבות, והמפעל מוציא סכומים ניכרים על רכישתן, לא קיימו מוסדות המפעל כל דיון בנושא זה ולא קבעו כללים בעניין זה. משום כך לא ברור מה היו אמות המידה לחלוקת המתנות, למי מבעלי התפקידים והעובדים במפעל מותר לחלק מתנות, לפי מה נקבע ערך המתנה הניתנת לכל מקבל, למי מחולקות מתנות, האם נקבע מספר מרבי של מקבלי מתנות, כמה מתנות יכול לחלק כל בעל תפקיד או עובד במפעל ובאיזה שווי, וכיצד התקבלו ההחלטות על חלוקת המתנות.

המפעל כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 כי "חלק מן המתנות לחג ניתנו גם לדירקטורים של המפעל, המכהנים בדירקטוריון בהתנדבות מלאה. יוער, כי סוג המתנות היקר ביותר באופן יחסי [מקרר נייד] חולק לאותם דירקטורים, הפועלים שעות ארוכות וימים רבים במהלך השנה עבור המפעל ללא קבלת שכר כלשהו".

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום שהמפעל יחלק מתנות שאינן צנועות או סמליות, וגם אין מקום לחלוקת מתנות שלא על פי אמות מידה. יצוין כי המתנות מן הסוג היקר ביותר (מקרר נייד) לא חולקו רק לדירקטורים אלא גם לאנשים אחרים שלמפעל יש קשרים עמם, כגון יועצים של המפעל ומנהלים בחברות פרטיות.

2. עוד העלתה הביקורת כי יו"ר המפעל והמנכ"ל בלבד חילקו יחד לכ-400 איש מתנות שעלותן הכוללת (למפעל) הגיעה לכ-150,000 ש"ח, וכי גם סמנכ"לים ומנהלי אגפים במפעל חילקו מתנות לגורמים חיצוניים. על עלות המתנות נוספה גם עלות הפצתן. לפי הנתונים שריכז המפעל לבקשת משרד מבקר המדינה, עלות כל המתנות לראש השנה התשס"ז שהעניק המפעל, לרבות עלות הפצתן, הסתכמה בכ-400,000 ש"ח.

המפעל כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 כי "עלות של 400 אלף ש"ח לחלוקת מתנות לראש השנה הינה עלות סבירה לכל הדעות, ביחס לרווחים של המפעל, ובמיוחד לאור העובדה כי

42 ראו הערה 13.

43 מהדורה מהודרת בכריכה יוקרתית.

למרבית המתנות שחולקו על-ידי המפעל ישנו משקל מבחינת יחסי ציבור וערך פרסומי... חלוקת המתנות במפעל נעשית על-פי נוהג הקיים מזה שנים רבות במפעל ועוד טרם כניסת המנכ"ל והיו"ר הנוכחיים לתפקידם... כמו כן, חלוקת מתנות לראש השנה הינה פעולה מקובלת. גם חברות ממשלתיות וגופים ציבוריים מעניקים מתנות באופן דומה".

לדעת משרד מבקר המדינה, חלוקת מתנות לחגים לגורמים רבים כל כך ובעלות כה גבוהה, במשך שנים רבות, ללא אמות מידה ברורות, לא ראוי שתיעשה על ידי גוף שהכנסותיו באות מן הציבור ומיועדות למטרות ציבוריות. על המפעל לשקול מחדש את נושא חלוקת המתנות ולקבוע כללים נאותים בנושא זה.

המפעל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 כי הוא "החליט להפסיק את הנוהג של חלוקת מתנות בחגים לגורמים חיצוניים בשלב זה ועד להחלטה אחרת".

3. המפעל הזמין כמתנות לראש השנה 85 מקררים ניידים, ועל פי הרשימות שמסר למשרד מבקר המדינה, נתן 51 מקררים ניידים בצירוף ספר הברכות לחברי הדירקטוריונים של המפעל ושל הגופים הקשורים אליו, ליועצים של המפעל, למנהלים בחברות פרטיות שהמפעל קשור עמם ולחברים ומקורבים של היו"ר והמנכ"ל. על פי הודעת המפעל מנובמבר 2006, 15 מקררים ניידים נוספים נתרמו לאחר הביקורת לאגודה למלחמה בסרטן; ואולם המפעל לא המציא למשרד מבקר המדינה אסמכתה המעידה על כך. בינואר 2007 כתב המפעל למשרד מבקר המדינה כי "19 המקררים [הניידים] הנוספים שהוזמנו על-ידי המפעל ולא חולקו נמצאים במחסן המפעל באזור" וצירף אסמכתה לכך.

חלוקת מתנות למקורבים

עם מקבלי המתנות לראש השנה, נמנו 61 אנשים שהיו"ר והמנכ"ל קשורים עמם בקשרים אישיים (חברים ומקורבים), לא נמצא כי יש להם כל קשר לפעילות הישירה של המפעל. 35 מהם הם מקורבים של המנכ"ל, 24 מקורבים של היו"ר ושניים מקורבים של שניהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, חלוקת מתנות הממומנות מהקופה הציבורית לחברים ולמקורבים היא שימוש בכספי ציבור לצרכים אישיים ויש לראותה בחומרה רבה.

המפעל כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 כי "מקבלי המתנות מהמפעל, לרבות מקבלי המתנות מהיו"ר והמנכ"ל, אינם חברים או מקורבים, אלא אנשים שהמפעל ומנהליו נמצאים עמם בקשר עסקי וביחסי עבודה... על אף כי המנויים... אינם חברים אישיים ו/או מקורבים של היו"ר והמנכ"ל, ועל אף שהמתנות ניתנו לאחר שנשקלו שיקולים ענייניים ומקצועיים בלבד לגורמים הנמצאים בקשרי עבודה עם המפעל, בכוונת היו"ר והמנכ"ל להחזיר את שווי עלות המתנות מכיסם הפרטי, לפני משורת הדין, בניגוד להמלצה מקצועית שקיבלו בעניין ולו לשם מראית עין וכדי לשלול כל טענה בעניין זה".

משרד מבקר המדינה מציין כי לא נמסרו לו מסמכים המעידים על קשר כל שהוא בין מקבלי המתנות, לבין פעולות המפעל.

חלוקת מתנות לעובדי ציבור

כלל יסוד הוא שנבחרי הציבור ועובדיו פועלים בתור נאמנים של הציבור. בעניין זה קבע בג"ץ: "עובדי הציבור, משלהם אין להם ולא כלום. כל שיש להם, למען הציבור יש להם"⁴⁴. מעיקרון זה נובע, בין השאר, האיסור על נבחרי ציבור ועובדי ציבור לקבל טובות הנאה ממי שבא עמם במגע במסגרת תפקידם. קבלת טובת הנאה בידי עובדי ציבור עלולה להעמידם במצב של ניגוד עניינים, וגם אם בפועל לא גרמה לפגיעה בתפקודם, היא פוגעת באמון הציבור בהם ומעוררת את החשש שהחלטותיהם יתקבלו משיקולים לא ענייניים.

1. חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (להלן - חוק המתנות), קובע כי אם ניתנה מתנה⁴⁵ לעובד ציבור באשר הוא עובד ציבור⁴⁶ עליו לסרב לקבלה, ואם לא סירב לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תקום המתנה לקניין המדינה; עוד נקבע כי אם מדובר במתנה שאין בה קניין, חייב עובד הציבור לשלם לאוצר המדינה את שווייה. בסעיף 2(א) בחוק נקבע כי עובד ציבור רשאי לבקש היתר שתוקנה לו מתנה שקיבל, אך קבלת המתנה מותנית בתשלום לאוצר המדינה. בסעיף 3 לחוק המתנות נקבע כי עובד ציבור חייב להודיע על קבלת מתנה שהחוק חל עליה. לצורך זה נקבע, בין היתר, בתקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1980 (להלן - התקנות), כי בכל משרד ממשלתי וגוף ציבורי תמונה ועדה לטיפול במתנות (להלן - ועדת מתנות); עובד ציבור חייב להודיע לוועדה על מתנה שקיבל ולהפקיד אותה בידיה, והוועדה תרשום הודעות ומתנות שקיבלה. סעיף 3(ב) לחוק קובע כי הפרה ביועין של חובת ההודעה על קבלת מתנה דינה קנס.

סעיף 2(ב)(1) לחוק המתנות קובע כי החוק לא יחול על מתנה קטנת ערך וסבירה, שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין; שלושה תנאים אלה - קטנות ערך, סבירות והנהוג בנסיבות העניין - הם תנאים מצטברים.

האיסור על עובד ציבור לקבל מתנות במסגרת תפקידו עוגן גם בפרק 42.7 בתקשי"ר, ונקבע בו כי בכל משרד ימנה המנכ"ל ועדת מתנות וכן נקבע הרכב הוועדה. לפי התקשי"ר עובד ציבור רשאי לבקש מוועדת המתנות במשרדו לקבוע אם מתנה שקיבל היא בגדר מתנה קטנת ערך וסבירה, שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין. עוד נקבע בתקשי"ר כי "מתנה קטנת ערך" היא "מתנה שאינה עולה בערכה בשקלים של שווה ערך ל-300 ש"ח, למעט מתנה הניתנת בכסף". עוד נאמר כי עובד המבקש כי תוקנה לו מתנה שקיבל, יפנה לוועדת המתנות בבקשה מנומקת.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לראות בהוראות התקשי"ר משום היתר גורף לקבלת מתנות ששוויין לפי הערכת מקבליהן פחות מ-300 ש"ח.

משרד מבקר המדינה פנה בנושא למשרד המשפטים ולנציבות שירות המדינה. משרד המשפטים כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006, בין היתר, כי "אין לראות בהוראת התקשי"ר משום היתר לקבלת מתנות אשר שווין לפי הערכת עובד הציבור מתחת ל-300 ש"ח. פירושם של דברים הוא, שייכתנו מקרים, כאשר המתנה היא סבירה וניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין, וכאשר אין חשש

44 בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד מח (2) 749 עמ' 774 (להלן - פסק דין סויסא); וראו דברים דומים גם בבג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד מה (1) 749; בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, פ"ד כה (1) 325.

45 "מתנה" מוגדרת בחוק המתנות (סעיף 1) "הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה". הגדרה זו רחבה וכוללת כל טובת הנאה אפשרית.

46 לפי פסק דין סויסא, "באשר הוא עובד ציבור" פירושו שהיותו של המקבל עובד ציבור הוא הטעם היחיד או העיקרי להענקת המתנה. משרד מבקר המדינה בחן את הממצאים לפי חוק המתנות רק במקרים שהגדרה זו חלה עליהם.

לניגוד עניינים ולפגיעה בטוהר המידות, שעובד הציבור יהיה רשאי לקבל מתנה שניתנה לו, בשל היותו עובד ציבור, ובלבד ששווייה לא יעלה על 300 ש"ח" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, על נציבות שירות המדינה להבהיר בחוזרה ובתקשי"ר כי אין לראות בהגדרת סכומה של מתנה "קטנת ערך" בתקשי"ר משום היתר גורף לקבלת מתנות ששוויין לפי הערכת מקבליהן פחות מ-300 ש"ח, ולהדריך עובדי ציבור כיצד לנהוג במתנה שקיבלו ומתי עליהם להביא את הדבר לידיעת ועדת המתנות, שתקבע את שווייה לפי ערך השוק והאם היא סבירה וניתנה לפי הנהוג ותנחה אותו כיצד לנהוג.

על משרדי הממשלה לרענן בהקדם בקרב עובדיהם את הכללים הנוגעים לקבלת מתנות, לוודא שוועדת המתנות בהם פועלת לפי הוראות התקשי"ר, ולדאוג לכך שהגורמים המוסמכים בהם יהיו בקיאים בהוראות חוק המתנות והתקנות שהותקנו על פיו ובהוראות התקשי"ר בעניין קבלת מתנות.

2. נמצא כי יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל נתנו מתנות גם ל-14 עובדי ציבור, בכללם בעלי תפקידים בכירים במשרדי ממשלה, אשר עם חלקם נמצא המפעל ביחסי תלות, וכן לכמה שרים ומספר חברי כנסת. שווי השוק של המתנות האמורות, שלפיו יש לבחון את שוויין בהתאם לחוק המתנות, והתקנות שהותקנו על פיו והוראות התקשי"ר, היה בדרך כלל 330⁴⁷ ש"ח.

מבדיקת רישומי המתנות שהוחזרו למפעל עולה כי עד בדיקת הנושא על ידי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2006, השר לשעבר מר אופיר פינס-פז, חברי הכנסת מר יואל חסון וגברת סופה לנדבר החזירו למפעל את המתנה שקיבלו, ובעל תפקיד בכיר במוסד ממלכתי העביר את המתנה למאגר המתנות במוסדו.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי עובדי ציבור אלו נהגו בהתאם לנומרות ציבוריות ראויות. כל יתר בעלי התפקידים הבכירים במשרדי הממשלה והגופים הציבוריים שקיבלו את מתנות מהמפעל לא החזירו לו אותן ולא העבירו אותן לוועדת המתנות, כמתחייב מחוק המתנות, מהתקנות ומהוראות התקשי"ר⁴⁸.

להלן כמה מהתשובות של עובדי הציבור בשירות המדינה האמורים למשרד מבקר המדינה בעניין המתנה שקיבלו מהמפעל:

(א) עובד בכיר בשירות המדינה ציין כי שאל את מבקר הפנים במשרדו אם ניתן לקבל אישור להשאיר באגף שהוא עובד בו מקרר נייד שקיבל מהמפעל כשי לראש השנה, ולרשום אותו כרכוש המשרד. בתשובת מבקר הפנים נאמר כי "עפ"י הוראות התקשי"ר 42.72 שהופצו גם בחוזר סמנכ"ל מספטמבר 2006 'אסור לעובד ציבור לקבל מתנה, לא מעובד אחר ולא מכל אדם אחר מקרב הציבור...' למעט מתנה סימלית כמתואר בהוראות דלעיל... מכשיר מיני בר אינו נופל בקטגוריה של מתנה סימלית, לפיכך יש להחזיר את המתנה תוך הסבר והתנצלות שאסור לנו כעובדי מדינה לקבל מתנות. לעניין השארת המיני בר במשרד ורישומו כרכוש המשרד, דבר זה לא ישנה את העובדה שקיבלנו מתנה על כל המשתמע מכך" (ההדגשה אינה במקור). על אף תשובתו הברורה של מבקר הפנים לא פעל העובד הבכיר כפי שהונחה, ובהודעתו למשרד מבקר המדינה הוא ציין, כי אמרכל

47 המתנה שקיבלו - מארז בקבוק יין ושלושה פריטים נוספים וכן ספר הברכות. עלות המתנה למפעל היא 260 ש"ח, ושווייה בשוק 330 ש"ח. יצוין כי לקראת סיום הביקורת הביא מפעל הפיס לידיעת משרד מבקר המדינה מסמכים שמהם עולה כי עלות מתנה זו הייתה 288 ש"ח ושווייה בשוק 360 ש"ח.

48 עניינים של חברי הכנסת הנזכרים הועלה אגב הביקורת במפעל הפיס. לא נערכה ביקורת בכנסת בעניין זה ולא בקרב חברי הכנסת.

האגף תרם את המתנה בהסכמתו לעמותה מסוימת⁴⁹, וכי "אמרכל האגף לא היה מודע לכך שלשם תרומת המתנה נידרש אישור מיוחד של ועדת המתנות... מדובר בטעות בתום לב".

(ב) כמה עובדי ציבור בשירות המדינה מסרו למשרד מבקר המדינה כי הם השאירו את המתנה שקיבלו מהמפעל בלשכתם לצורכי שימוש פנימיים. אחד מהם הסביר שהגוף שהוא מנהל אינו נוהג על פי ההוראות שבפרק 42.7 בתקשי"ר, ולכן הוא הנחה את הסמנכ"ל הבכיר למינהל של גוף זה לנהוג על פיהן ולהקים ועדת מתנות, וכשתוקם הוא יביא לפניה את המתנה האמורה. עובד ציבור בכיר אחר הודיע כי בעקבות הביקורת ביקש לרענן במשרדו את ההוראה שעל פיה יש להביא גם מתנה קטנת ערך וסמלית לוועדת מתנות.

(ג) כמה עובדי ציבור בשירות המדינה מסרו למשרד מבקר המדינה כי נתנו את השי לאנשים אחרים, כגון עובדי ניקיון במשרד.

(ד) כמה עובדי ציבור טענו כי המתנה הגיעה לידיהם באיחור של חודשים מספר, בשל בדיקות הביטחון במשרד הממשלתי שבו הם עובדים. אחד מהם הודיע כי לאחר שיברר מדוע התעכבה החבילה, הוא יפעל על פי הוראות התקשי"ר. עובד אחר כתב כי בעקבות מכתב משרד מבקר המדינה הוא החזיר את המתנה למפעל.

(ה) כמה עובדי ציבור, בשני משרדי ממשלה, טענו כי המתנה לא הגיעה אליהם כלל או שקיבלו מתנות שהיו בהן רק חלק מהפריטים האמורים. תשובה זו מעוררת תמיהות, מאחר שבמפעל התקבלו אישורי מסירה מהמשרדים האמורים, ועובדים אחרים באותם משרדים אישרו למשרד מבקר המדינה כי אכן קיבלו את המתנה.

מהדוגמאות שהובאו לעיל עולה כי עובדי ציבור בכירים בשירות המדינה, בכללם מנכ"לים, סמנכ"לים למינהל ואמרכלים של משרדי ממשלה, אינם מכירים די הצורך את הוראות חוק המתנות, התקנות שהותקנו על פיו והתקשי"ר המחייבות עובד ציבור שקיבל מתנה בשל היותו עובד ציבור להחזירה לשולחה או להעבירה לוועדת המתנות במשרדו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את חלוקת המתנות לבכירים ולנבחרים הנהוגה במפעל, ובייחוד את חלוקתן לבעלי תפקידים שהמפעל תלוי במישרין בהחלטתם לגבי נושאים הקשורים בפעילותו. יש גם לראות בחומרה את העובדה שרובם הגדול של עובדי המדינה שקיבלו מתנות מהמפעל השאירו אותן ברשותם, ולא פעלו בעניין זה כמתחייב מחוק המתנות, מהתקנות ומהתקשי"ר.



מפעל הפיס עוסק בכספי ציבור והכספים שהוא מגייס מהציבור משמשים למטרות ציבוריות, ולפיכך חלות עליו נורמות התנהגות ציבוריות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל להפסיק לחלק מתנות לחגים שעלותן גדולה ולהסתפק במשלוח מכתבי ברכה, לפי נוהל שייקבע, לגורמים שיש לו קשרי עבודה עמם בלבד. כנאמן על נכסי הציבור על המפעל לנהוג בכספי הציבור בזהירות ובאחריות, כפי שכל אחד ממנהליו היה נוהג בכספיו האישיים. המפעל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 כי הוא מקבל את העקרונות האמורים, וכי "החליט להפסיק את הנהוג של חלוקת מתנות בחגים לגורמים חיצוניים בשלב זה ועד להחלטה אחרת".

49 המתנה כללה גם את ספר הברכות, ועל פי הודעת העובד הבכיר הועבר הספר לספריית בית הכנסת של המשרד.

המנכ"ל מר שאול סוטניק והיו"ר מר שמעון כצנלסון היו צריכים להיות ערים לרגישות הציבורית של השימוש בכספי המפעל ולהימנע מחלוקת מתנות שמומנו מכספיו לגורמים כה רבים ובכללם עובדי ציבור וחברים ומקורבים אישיים ללא כל אמות מידה וללא קבלת אישור מדיקטוריון המפעל, כמתחייב מכללי מינהל ציבורי. לדעת משרד מבקר המדינה, על מוסדות המפעל והגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר - משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה- לדון בממצאי הביקורת דלעיל, הן במישור הכללי והן במישור האישי, ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים מהם.

על משרדי הממשלה לרענן בהקדם בקרב עובדיהם את הכללים הנוגעים לקבלת מתנות, לוודא שוועדת המתנות בהם פועלת לפי הוראות התקשי"ר ולדאוג לכך שהגורמים המוסמכים בהם יהיו בקיאים בהוראות חוק המתנות והתקנות שהותקנו על פיו ובהוראות התקשי"ר בעניין קבלת מתנות.

הטיפול בחשדות לפעולות בלתי תקינות של עובדים ומשוקים

על מפעל הפיס, שכספי ציבור מופקדים בידיו בנאמנות, מוטלת החובה להקפיד שעובדיו וסוכניו ימלאו את תפקידיהם בהגינות, ביושר ומשיקולים ענייניים בלבד. לפיכך על המפעל לבדוק כראוי חשדות לביצוע פעולות בלתי תקינות בידי עובדיו וסוכניו הקשורות במילוי תפקידם ולהחליט אילו צעדים יש לנקוט כלפי מי שהחשדות כלפיו נמצאו מוצדקים, הן כדי למצות את הדין עמו והן כדי להרתיע אחרים מביצוע פעולות בלתי תקינות.

זהו גם עניינו של המפעל להרתיע את עובדיו וסוכניו מלבצע פעולות בלתי תקינות, מאחר שהן עלולות להזיק לו במישרין ואף לגרום לו נזק עקיף: פעילות המפעל מבוססת על אמון הציבור כי הוא פועל כראוי. די בחשש להתנהגות בלתי הולמת של עובדיו וסוכניו כדי לפגוע בתדמית המפעל ובאמון הציבור בו ולגרום לירידה במספר המשתתפים בהגרלותיו ולהקטין את הכנסותיו. כך, לדוגמה, מנכ"ל המפעל, מר שאול סוטניק, ציין לפני משרד מבקר המדינה כי בשנת 1996, בעקבות פרסומים על שיעורי שכר ופנסיה מופרזים שאישר דירקטוריון המפעל לבכירים במפעל, ביטלו כ-120,000 איש את המינוי שלהם להגרלות המפעל, והוא הפסיד הכנסה של מיליוני ש"ח בחודש. לשם החזרת אמון הציבור בו נקט המפעל כמה צעדים, לרבות הגשת תביעה לבית הדין האזורי לעבודה לביטול הסדרי הפרישה של אותם בכירים ולהשבת כספים שקיבלו ביתר⁵⁰.

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולו של המפעל בכמה מקרים שאירעו בשנים האחרונות ובהם עלה חשש שעובדיו ומשוקיו פעלו באופן בלתי תקין ואף חשד למעשה פלילי. הביקורת נעשתה בלשכות יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל וביחידות אחרות של המפעל. בדיקת השלמה נעשתה ביחידת הממונה על השכר במשרד האוצר.

יודגש כי משרד מבקר המדינה לא בדק את החשדות לגופם, ולפיכך אין להסיק מדוח זה דבר באשר לנכונותם. הביקורת התמקדה באופן שבו טיפל המפעל בחשדות אלה.

להלן עיקרי הממצאים שהועלו בבדיקה:

חשד לקבלת טובות הנאה ממשווק

המפעל משווק כרטיסי הגרלה באמצעות זכיינים עצמאיים (בעלי תחנות) המורשים על ידו לעסוק במכירת הכרטיסים (להלן - הזכיינים). את הפצת הכרטיסים לזכיינים ופעולות נוספות הכרוכות בשיווק הכרטיסים מבצע המפעל באמצעות כמה משווקים אזוריים (להלן - משווקים). כל משווק אחראי למערך השיווק, לרבות הפעלת הזכיינים, באזור. המשווקים חתומים על הסכם עם המפעל, שבו מוסדרים תנאי התקשרותם. לפי הסכם זה, הכנסות המשווקים מושפעות מהיקף המכירות של הזכיינים באזורם.

עד שנת 2006, במשך כעשר שנים, היה אחד מעובדי המפעל הבכירים (להלן - מנהל א') אחראי, באמצעות המשווקים, להפעלת רשת הזכיינים והתאמתה לאסטרטגיית המכירות של המפעל. במסגרת תפקידו עבד מנהל א' באופן שוטף עם הזכיינים והמשווקים ובין היתר טיפל בתלונות נגד משווקים.

1. בדיקת החשד לקבלת טובות הנאה : בדצמבר 2005 התקבלה במפעל תלונה ולפיה אחד המשווקים (להלן - משווק א') שיחד לכאורה את מנהל א' בדרכים שונות, ובהן גביית תשלום מופחת עבור מכונית שמכר לו ומימון נסיעתו לחו"ל.

בהוראת היו"ר והמנכ"ל בדקו המבקר הפנימי של המפעל (להלן - מבקר הפנים) ומנכ"ל של חברה לייעוץ ביטחוני שהמפעל מעסיק⁵¹ (להלן - היועץ הביטחוני) את הטענות שבתלונה. ממצאי הבדיקה העלו חשש כי משווק א' אמנם נתן למנהל א' טובות הנאה כספיות בנוגע לרכישת המכונית ולמימון הנסיעה לחו"ל. בדוח הבדיקה מינואר 2006 שהכין מבקר הפנים (להלן - דוח הבדיקה או הדוח) צוין כי מנהל א' טען ששילם את מלוא התשלום עבור המכונית והשיב למשווק א' את התשלום בגין נסיעתו לחו"ל, שהיה למעשה הלוואה, אולם בבדיקה לא נמצאו סימוכין לטענות אלה.

בדוח הבדיקה נקבע כי גם אם יימצא שטענות מנהל א' נכונות, עצם הקשרים הכספיים בין השניים, בייחוד ללא ידיעת הממונים על מנהל א', אינם עולים בקנה אחד עם כללי האתיקה ועם הנורמות המקובלות. בדוח הודגש כי קשרים כספיים בין משווק לעובד בכיר במפעל "אינם יכולים שלא לפגום באובייקטיביות ושיקול הדעת הנקי הנדרשים מכל עובד במפעל. הנ"ל נכון בעיקר לגבי עובד בעמדה בכירה כשל [מנהל א'] אשר... לפעולותיו עשויה להיות השפעה על תוצאותיו הכספיות של [משווק א']".

בדוח צוין בחומרה כי "לאורך הבדיקה שבוצעה, [מנהל א'] בחר להסתיר פרטים מהותיים ושינה את גרסתו מספר פעמים. שינוי הגרסאות נבע בעיקר לאור העובדה שהוצגו בפניו הוכחות ותיעוד אשר לא עלו בקנה אחד עם טענותיו... טענותיו של [מנהל א'] כאילו הדבר נבע מלחץ נפשי אינה יכולה להוות הסבר מספק למעשיו. ניתן לציין ברמת ודאות גבוהה כי אלמלא היה מתגלה תיעוד הסותר את גרסתו הראשונית של [מנהל א'], עשויים היינו להיוותר עם גרסה זו אשר אינה משקפת נאמנה את העובדות להווייתן".

51 חברה זו נותנת למפעל שירותי ייעוץ וכוח אדם לצורכי ביטחון, כולל אבטחת מידע. אחד מעובדיה מועסק כקצין הביטחון של המפעל.

יודגש כי מבקר הפנים והיועץ הביטחוני לא בדקו אם מנהל א' נתן למשווק א' דבר מה בתמורה לטובות ההנאה שקיבל ממנו לכאורה, כיצד השפיעו הקשרים ביניהם על פעולות מנהל א' במפעל ואם נגרם למפעל נזק בשל קשריהם. אי-כיצע בדיקה זו צוין באופן ברור בדוח הבדיקה. עם זאת הובהר בדוח, כאמור, כי יש למנהל א' היכולת להשפיע על תוצאותיו הכספיות של משווק א' במפעל, וכי "ניתן לציין ברמת וודאות גבוהה כי מערכת יחסים מעין זו [שהייתה בין השניים] אינה יכולה להתקיים במנותק מיחסי העבודה השוטפים [ביניהם]".

בדוח הבדיקה הומלץ לבצע בדיקות נוספות על מנת לשפוך אור על פרטי האירוע ולבדוק את נכונות המידע שמסרו המעורבים בו. מכל מקום, בדוח נקבע כי "חומרת הפרטים והתנהלות המעורבים, כפי שידועים עד כה, מדברת בעד עצמה ואינה יכולה שלא לזכות למענה מצד המפעל".

2. אי-העברת הפרשה לחקירת משטרה: בינואר 2006 בחן אחד מהיועצים המשפטיים החיצוניים של המפעל⁵² (להלן - היועץ המשפטי החיצוני) את ההיבט הפלילי של המעשים המיוחסים למשווק א' ולמנהל א', ובחנות דעת שהגיש ליו"ר ולמנכ"ל קבע כדלהלן:

"קיים חשש לכאורה למתן טובות הנאה כספיות [ממשווק א' למנהל א']... שיווי הגרסאות והסתירות בין הנוגעים בדבר, מחזקים חשש זה... יוער, כי נמסרו לנו תוצאות בדיקת פוליגרף שעבר [מנהל א'], אצל מומחה מטעמו, ולפיהן דיבר אמת כששלל לקחת שוחד על ידו, ובנתונים שמסר ביחס לתשלומים [ששילם במזומן]. אין לשלול את האפשרות... שלאחר חקירה ממצה, יתברר כי גרסתו זו אכן נכונה... כאשר למשמעות מתן טובות הנאה לכאוריות אלו, הרי שלאור תפקידו של [מנהל א'] במפעל, ויכולתו להשפיע על יחסי המפעל עם [משווק א'], מתן טובות הנאה כספיות... עלול להצביע על ניסיון של [משווק א'] לשחד את [מנהל א']... שוב, הכרחי לציין שבשלב זה מדובר בחשש בלבד, שחקירה ממצה עשויה להפריך... למפעל, מחד, אין את הכלים לערוך חקירות ממצות של חשדות פליליים, ומאידך, אם מתעורר חשד בפלילים לגבי עובד של המפעל ונותן שירותים של המפעל, בהקשר לעבודתם במפעל ועבור המפעל, נראה כי מן הראוי להעביר את הנושא לבדיקת המשטרה. אחרת עלול להיווצר רושם לפיו המפעל נמנע מלבדוק חשדות בפלילים כנגד עובדיו ונותני השירותים שלו, ומנסה לטשטש את הדברים ולכסות על עובדיו ונותני השירותים שלו. במקרה דנן, בו מעורבים גם גורמים נוספים כמו המתלונן, העשויים לרצות להפיץ ולפרסם את הפרשה בעצמם, המידע עלול במילא להגיע למשטרה... סיכומי של דבר, נראה כי אין מנוס מדיווח למשטרה על הממצאים והעברת הנושא לטיפול. למותר לציין כי אין בהעברת הנושא לטיפול משטרתי משום נקיטת עמדה מצד המפעל כי בוצעו בהכרח עבירות פליליות, אלא רק הבנה כי קיים חשד בעניין, וכי לפיכך מחובת המפעל להעביר את הנושא לבדיקה על ידי הרשויות המתאימות לבדיקת חשדות מסוג זה" (ההדגשות אינן במקור).

הביקורת העלתה כי המנכ"ל, מר שאול סוטניק, והיו"ר, מר שמעון כצנלסון, לא פעלו על פי חוות הדעת של היועץ המשפטי החיצוני ולא העבירו את הפרשה לבדיקת המשטרה. למרות חומרת החשדות שהועלו, ואף שבדיקת הפרשה לא מוצתה, ובין היתר לא נבדק אם נגרם נזק למפעל - החליטו היו"ר והמנכ"ל לסיים את הטיפול באמצעות הוצאת מנהל א' לפנסיה מוקדמת. לא נמצאו אסמכתאות ובהן הסבר להחלטה.

52 יועץ זה, המתמחה בין היתר בדיון הפלילי, מספק למפעל זה שנים רבות שירותים משפטיים במגוון תחומים.

השותפים להחלטה מסרו למשרד מבקר המדינה כמה הסברים לקבלתה:

(א) המנכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה באפריל וביוני 2006 כי חוות דעתו של היועץ המשפטי החיצוני לא הייתה מקובלת עליו. הוא חשש כי דיווח למשטרה יגרום לפרסום הפרשה בציבור ולנזק תרמיתי למפעל. כמו כן, לטענתו, מנהל א' היה נתון באותה העת במצוקה אישית קשה והוא לא רצה לגרום לו קושי נוסף הכרוך בחקירת משטרה. מטעמים אלה, לדברי המנכ"ל, החליטו הוא והיו"ר שמנהל א' יפרוש פרישה מוקדמת ובכך תסתיים הפרשה. המנכ"ל ציין כי פנה למנהל א' והציע לו לפרוש, ולא - הוא ידווח על הפרשה למשטרה, ומנהל א' הסכים. לדברי המנכ"ל, הוא ביקש חוות דעת נוספת בנושא מיועצת משפטית חיצונית אחרת של המפעל, המתמחה בדיני עבודה (להלן - היועמ"ש החיצונית), וזו קבעה כי המפעל אינו חייב להעביר את הפרשה לטיפול המשטרה.

משרד מבקר המדינה לא מצא בביקורתו וגם לא קיבל מהמפעל אסמכתה לחוות דעת כזאת. יתרה מזו, ההסברים שנתנו המפעל, המנכ"ל והיו"ר בתשובתם למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 (להלן - תשובת המפעל) והיועמ"ש החיצונית בתשובתה מדצמבר 2006, בעניין חוות הדעת, לא תאמו במלואם ולא היו ברורים. לפיכך, גם לפיהם לא ניתן לדעת אם היועמ"ש החיצונית התבקשה לחוות את דעתה לגבי ההיבטים הפליליים של הפרשה, ואם כן - כיצד ייעצה למפעל לפעול.

(ב) מזכיר המפעל הסביר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2006 כי שיקול נוסף לאי-העברת הפרשה למשטרה היה שמנהל א' היה אמור לשמש כעד לטובת המפעל בכמה תיקים המתנהלים בבית משפט. היו"ר מסר למשרד מבקר המדינה בהמשך אותו החודש כי אינו זוכר שעניין העדות הועלה בפורום כלשהו בנוכחותו כשיקול לדרך טיפול המפעל בפרשה.

מדברי מזכיר המפעל והיו"ר לא ניתן ללמוד מה מידת חשיבותן של עדויות מנהל א' למפעל, והאם נבחנה האפשרות להשיג עדויות דומות מאחרים, דבר שהיה ראוי לעשותו נוכח החשדות הפליליים המיוחסים למנהל א'. מכל מקום, לדעת משרד מבקר המדינה, הכריכה בין מתן העדויות לבין ההחלטה אם להעביר את הפרשה לחקירת המשטרה היא פסולה. יש בה כדי ליצור חשש, ולו למראית עין, לגבי מהימנות העדויות. העובדה שבמסגרת הסכם הפרישה עם מנהל א' נתן לן המפעל הטבות כספיות חריגות (ראו להלן) מעצימה את החשש האמור.

(ג) היו"ר הבהיר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2006 כי לאחר קבלת דוח הבדיקה, עמדתו הנחרצת הייתה כי יש להעביר את הפרשה לחקירת משטרה. אולם הוא שינה את עמדתו משום שהמנכ"ל הביע חשש שפרסום הפרשה יגרום נזק תרמיתי למפעל, הבהיר לו שוועד העובדים של המפעל מתנגד לפיטורי מנהל א' וטען כי היועמ"ש החיצונית קבעה שהמפעל אינו חייב לפנות למשטרה. היו"ר הדגיש כי בטרם שינה עמדתו, הוא ביקש מהמנכ"ל לבדוק אם נגרם למפעל נזק ממעשי מנהל א' או משווק א', והמנכ"ל השיב לו כעבור זמן מה כי בדיקה בנושא העלתה שהמפעל לא ניזוק.

יצוין, כי בפגישה במרס 2006 מסר המנכ"ל גם לנציגי משרד מבקר המדינה שלא נגרם למפעל נזק. בביקורת משרד מבקר המדינה לא נמצא כי בדיקה בנושא אכן נעשתה.

(ד) בתשובת המפעל מינואר 2007 הודגש כי החוק אינו מחייב להודיע למשטרה על חשדות לביצוע מעשה פלילי, ולכן יכלו היו"ר והמנכ"ל להחליט שלא להתלונן על הפרשה במשטרה. בתשובה פורטו ההסברים המוזכרים לעיל, ובעיקר הודגש כי בבסיס ההחלטה עמד כשיקול-על רצונם של היו"ר והמנכ"ל למנוע את פרסום הפרשה בציבור מאחר שהפרסום עלול לגרום נזק תרמיתי גדול ולפגוע בהכנסות המפעל וכפועל יוצא מכך להקטין את הסכומים המוקצים למטרות ציבוריות. בתשובה גם ניתנו כמה הסברים חדשים. בין היתר נטען לראשונה כי ההחלטה התבססה על "עצה משפטית קודמת שניתנה למפעל עצמו, על ידי [בכירה לשעבר במשרד המשפטים], מספר

חודשים קודם, בעניין של עובדת אחרת, ובה נקבע כי מפעל הפיס אינו מחויב לפנות למשטרה" (ההדגשות במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שבחוק לא נקבעה חובה מפורשת להתלונן במשטרה על חשדות לביצוע מעשה פלילי, לאור חובת הנאמנות המוטלת על היו"ר והמנכ"ל כלפי הציבור והמפעל, ולנוכח חומרת העניין, שכן מדובר בחשש לשוחד הקשור לעבודה, היה עליהם להעביר את הנושא לחקירת משטרה, בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי החיצוני. רק בדרך זו היה ניתן לאשש או להפריך במידת גדולה ביותר את החשדות הכבדים שהועלו כלפי מנהל א' ומשווק א', ולקבוע כיצד לנהוג בהם.

משלא עשו כן, גם העבירו היו"ר והמנכ"ל מסר שלילי לעובדי המפעל וסוכניו, ולפיו המפעל מעדיף לסיים מהר ככל האפשר פרשיות כגון אלה בלי למצות את הבדיקה והדין עם החשוד ואפילו מעניק לחשוד תנאי פרישה משופרים (ראו להלן), ובלבד שהפרשה לא תתפרסם בציבור.

ההסברים השונים שניתנו למשרד מבקר המדינה לגבי ההחלטה שלא להעביר את הפרשה לטיפול המשטרה והיעדר התייעור של תהליך קבלת ההחלטות בנושא, מעלים ספקות באשר לעובדות הקשורות בטיפול בפרשה וחשש שההחלטה האמורה לא התקבלה בתהליך הולם שבו נשקלו מלוא השיקולים הדרושים.

3. אי-בדיקת האפשרות שהמנהל השפיע על תוצאותיו הכספיות של המשווק : למפעל יש תכנית תמריצים למשווקים, שבה נקבעים בכל שנה יעדי המכירות של כל משווק והעמלות והפרסים שיקבל אם יעמוד בהם. בין היתר, באמצעות שינוי יעדי המכירות של המשווקים ניתן להשפיע על תוצאותיהם הכספיות. לשם הכנת תכניות התמריצים השנתיות למשווקים נעזר המפעל בחברה חיצונית (להלן - החברה החיצונית). טיטות תכניות התמריצים מגיעות לאישור סמנכ"ל השיווק של המפעל והמנכ"ל.

בדוח הבדיקה ובחוות הדעת של היועץ המשפטי החיצוני נקבע כאמור כי ביכולתו של מנהל א' להשפיע על תוצאותיו הכספיות של משווק א' ועל יחסיו עם המפעל, אולם לא צוינו הדרכים שבהן יכולה השפעה זו להיעשות.

ביוני 2006 טען המנכ"ל לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי מנהל א' לא היה מעורב בהכנת תכנית התמריצים של המשווקים בשום שנה. ואולם משרד מבקר המדינה העלה כי מנהל א' היה מעורב היחיד מטעם המפעל בהכנת טיטות תכנית התמריצים של המשווקים לשנת 2006. ממכתב יו"ר החברה החיצונית למפעל אף עולה כי לאחר שהחברה הגישה את הטיטות למנהל א', איפשר המנהל למשווקים לערער על היעדים שנקבעו בטיטות ועשה בה שינויים, שלא כפי שנהג בשנים קודמות מי שהיה מעורב מטעם המפעל בהכנת טיטות תכניות התמריצים למשווקים.

באוגוסט 2006, בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, סמנכ"ל השיווק של המפעל - שאישר את טיטות התכנית - עשה לבקשת המנכ"ל בדיקה מסוימת לגבי היעדים שבטיטות. בהמשך החודש מסר הסמנכ"ל ליו"ר את ממצאי בדיקתו וקבע כי למיטב הבנתו טיטות התכנית הייתה סבירה, ולמיטב ידיעתו מנהל א' פעל בנושא זה בצורה מקצועית ולא ניסה להשפיע על יעדיו של משווק א'.

לא מן הנמנע שבדיקה יסודית של מעורבותו של מנהל א' בתכנית התמריצים של המשווקים לשנת 2006 ושל פעולותיו בתחומים אחרים הייתה מעלה כי הוא לא השפיע על תוצאותיו הכספיות של משווק א'. אולם הביקורת העלתה שהמפעל לא בדק באופן מעמיק אם מנהל א' השפיע בדרך זו או בדרכים אחרות על תוצאותיו הכספיות של משווק א'.

בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה, ביקש המנכ"ל ביולי 2006 ממבקר הפנים ומהיועץ הביטחוני לבצע בדיקה מעמיקה של הקשרים בין משווק א' למנהל א', ובכלל זה לבדוק אם מנהל א' נתן למשווק א' דבר מה בתמורה לטובות ההנאה שקיבל ממנו לכאורה והאם נגרם למפעל נזק בשל מעשיהם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 מסר מבקר הפנים כי הבדיקה נמצאת בעיצומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עוד בשלב הראשון של בדיקת הפרשה ובוודאי בטרם הוחלט כיצד לסיים את הטיפול בה, היה על המפעל לבדוק את מכלול היבטיה, לרבות השאלה האם מנהל א' נתן דבר מה למשווק א' בתמורה לטובות הנאה שקיבל ממנו לכאורה, והאם במעשיהם השפיעו באופן כלשהו על המפעל. זאת במיוחד משום שבדוח הבדיקה צוין במידה רבה של ודאות כי הקשרים בין שני אלה לא יכלו "להתקיים במנותק מיחסי העבודה השוטפים" ביניהם. לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר מידע מבוסס ובדוק על מידת ההשפעה של הקשרים בין השניים על המפעל, לא יכלו המנכ"ל והיו"ר לקבל החלטה מושכלת בעניין אופן סיום הפרשה.

בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה הכחיש מנהל א' מכול וכול את החשדות המיוחסים לו. הוא טען כי בכל שנות עבודתו במפעל הוא פעל בהגינות, במסירות ובטוהר מידות, כי לא קיבל כל טובת הנאה ממשווק א', כי כל פעולותיו עם המשווק נעשו בתום לב וללא כוונה לרווח אישי, וכי פעולותיו לא יכלו להשפיע על תוצאותיו הכספיות של המשווק. הוא אף הכחיש כי היה מעורב בהכנת תכנית התמריצים של המשווקים לשנת 2006, וטען כי בכל שנות עבודתו ניהל רק את תכניות התמריצים של הזכיינים⁵³. הוא הוסיף, כי מאחר שלא קיבל מהמפעל את דוח הבדיקה הוא אינו יכול להגיב באופן מפורט על ממצאיו. עם זאת ציין בתשובתו כי גם בפני המפעל הוא הכחיש את החשדות, ולאחר פגישה עם המנכ"ל והיועץ המשפטי החיצוני בינואר 2006 הוא אף הודיע למפעל בכתב כי הוא מסכים לצאת לחופשה של 30 יום, אם יחליט המפעל להעביר את הפרשה לחקירת המשטרה, והביע את ביטחונו שחקירה משטרתית תטהר אותו מכל חשד. אולם לדבריו, בסופו של דבר החליט המפעל להציע לו לפרוש לפנסיה מוקדמת, ולאחר שקילת הדברים, ובכלל זה עגמת הנפש הצפויה ועניינים אישיים נוספים, הוא החליט להיענות להצעה ולהימנע ממאבק על מקום עבודתו.

גם משווק א', בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה, הכחיש את כל החשדות המיוחסים לו. הוא טען כי לא נתן טובת הנאה כלשהי למנהל א' ולא קיבל ממנו שום טובת הנאה, וכי למיטב ידיעתו מנהל א' לא היה יכול כלל להשפיע על תוצאותיו הכספיות ועל פעילותו כמשווק. הוא הדגיש, כי בכל שנות פעילותו במפעל הוא מילא את תפקידו כהלכה ולטובת המפעל ועמד בכל דרישותיו בהצלחה רבה ובעמל רב, ללא מעורבות של מנהל א' או קשר אליו. לדבריו, חרף פניותיו למפעל, הוא לא קיבל את תוצאות בדיקת הנושא, ולכן סבר שהחשדות כלפיו הופרכו. הוא הדגיש כי הוא מוכן להעמיד את כל פעולותיו לבדיקה, לרבות חקירת המשטרה או משפט.

53 בתכנית התמריצים של הזכיינים נקבעים יעדי המכירות של כל זכיין והעמלות והפרסים שיקבל אם יעמוד בהם.

לנוכח החשד למעשים פליליים והחשש שהיה בהם כדי להשפיע על המפעל, הביא משרד מבקר המדינה את הפרשה לידיעת היועץ המשפטי לממשלה. המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), שבחן את המסמכים בנושא, סבר שיש בהם כדי להצביע על חשד לביצוע של עבירות פליליות מסוג שוחד ועל כן הורה על חקירת משטרה בנושא. בעת סיום הגיבוש של דוח ביקורת זה טרם הסתיימה חקירת המשטרה.

4. הסדרי הפרישה של מנהל א': (א) במאי 2004 החיל, כאמור, שר האוצר את סעיפים 29-29ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), על המפעל. עקב כך, בין היתר, חלק מתנאי השכר והפרישה של עובדי המפעל הושמו לנהוג בשירות המדינה.

בפברואר-מרס 2006 ניהל המנכ"ל משא ומתן עם מנהל א' על תנאי פרישתו. היועמ"ש החיצונית קבעה בחוות דעת מפברואר 2006, כי שיעור הקצבה שמנהל א' זכאי לו, על פי הנהוג לגבי עובדים בעלי פנסיה תקציבית בשירות המדינה, הוא 31.83%, וכי אין שום אפשרות לאשר לו שיעור קצבה גבוה מכך. כמו כן ציינה, כי רק במקרים חריגים ביותר מאשר נציב שירות המדינה תקופת הסתגלות של חודש עד שלושה חודשים, וספק רב אם ניתן לאשר למנהל א' תקופת הסתגלות כלשהי.

הביקורת העלתה כי בהסכם הפרישה של מנהל א', שאותו הכינה היועמ"ש החיצונית ושנחתם במרס 2006 (במהלך הביקורת), נקבעו לו, על אף האמור בחוות הדעת האמורה לעיל, קצבה בשיעור 38% ותקופת הסתגלות של חמישה חודשים. כמו כן נדחה מועד פרישתו למאי 2006, על חשבון ימי חופשה צבורה, כדי שיהיה אפשר להעלותו בדרגה לפני פרישתו. לפי הודעת המשנה לממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006, גם דבר זה אינו מקובל בשירות המדינה.

מהאמור לעיל עולה כי לא זו בלבד שהמפעל לא בדק במלואם את החשדות החמורים שהועלו נגד מנהל א' ולא הודיע עליהם למשטרה, אלא שבהסכם פרישתו מהמפעל הוא אף זכה בהטבות כספיות חריגות. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה ראוי שהמפעל יעניק למנהל א' הטבות כספיות כאמור.

(ב) על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, אם המפעל מעוניין לתת לעובדיו הטבות כספיות חריגות, עליו לקבל מראש את אישור הממונה על השכר, והסכם שנחתם בלא אישורו בטל.

הביקורת העלתה כי המפעל לא ביקש את אישור הממונה על השכר להסכם הפרישה של מנהל א', הכולל כאמור הטבות כספיות חריגות.

היו"ר הודיע למשרד מבקר המדינה כי לאחר שהוחלט שמנהל א' יפרוש פרישה מוקדמת, הוא הורה למנכ"ל לפעול בעניין זה על פי כללי הממונה על השכר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2006 מסר המנכ"ל, בין היתר, כי "הסכם הפרישה של מנהל א' לא הועבר לאישורו של הממונה [על השכר], וזאת מאחר ולא ניתנו בו תנאי פרישה חריגים. עמידת ההסכם בסטנדרטים ציבוריים ובכללים המאפשרים על ידי הממונה [על השכר] אושרו על ידי [היועמ"ש החיצונית ועל ידי היועץ לענייני הסכמי עבודה של המפעל]". במכתב מאוקטובר 2006 הסבירה היועמ"ש החיצונית כי תקופת ההסתגלות הארוכה ושיעור הקצבה המוגדל שנתן המפעל למנהל א' אושרו בעבר (בדצמבר 2004) על ידי הממונה על השכר לכמה עובדים שפרשו פרישה מוקדמת מהמפעל והיו בעלי ותק כשל מנהל א'.

מהאמור לעיל עולה כי לדעת המפעל, משנתן הממונה על השכר אישור לתנאי שכר או פרישה חריגים לעובדים מסוימים, תקף אישור זה גם לגבי עובדים אחרים, ואין צורך בקבלת אישור נוסף מהממונה לקבוע להם את התנאים המיטיבים. לדעת משרד מבקר המדינה, עמדה זו מרוקנת מתוכן את סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. מטרת הסעיף היא לאפשר לממונה על השכר לבחון כל בקשה לחריגה מהתנאים המקובלים לגופה, בהתחשב בסיבת הפרישה, בסיבה לחריגה ובנסיבות נוספות החשובות להחלטתו. על כן, בכל מקרה שבו מבקש המפעל לקבוע תנאי שכר או פרישה חריגים למי מעובדיו, גם אם התנאים החריגים אושרו בעבר לעובדים אחרים, עליו לבקש אישור מיוחד לכך. הדבר חשוב במיוחד כשמדובר בעובד הפורש פרישה מוקדמת בשל חשד לפלילים, שכן אפשר שנסיבות פרישתו ישפיעו על החלטת הממונה על השכר. מכל מקום, מאחר שמדובר בעניין הנוגע לפרשנות של סעיף 29, על המפעל היה לקבל את תגובת הממונה על השכר על פרשנותו האמורה בטרם נחתם הסכם הפרישה עם מנהל א'.

בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה הבהיר המשנה לממונה על השכר באוקטובר 2006 כדלהלן: "אישור תנאי הפרישה לפורשי מפעל הפיס [מדצמבר 2004] נועד עבור קבוצה ספציפית סגורה של עובדים אשר פרטיהם הוצגו בפנינו... ולא ניתן להחיל תנאים אלה ללא אישור הממונה על השכר - על עובדים אחרים במפעל הפיס... אישרנו את תנאי הפרישה על פי רשימה שמית, כאשר הובטח לנו כי בעתיד כל פורש בפרישה מוקדמת ממפעל הפיס יפרוש על פי תנאים אשר יאושרו על ידנו מראש. רצ"ב מכתבנו בנושא [למפעל מיולי 2005]... יצוין כי נסיבות סיום העבודה הינן רלוונטיות לקביעת תנאי הפרישה המאושרים על ידנו" (ההדגשות במקור).

בתשובת המפעל מינואר 2007 למשרד מבקר המדינה, עמד המפעל על דעתו כי נהג כשורה וטען שלכל היתר ניתן לומר "שזהו נושא שיתכנו לגביו חילוקי דעות משפטיים, ולמפעל היה בסיס סביר לעמדתו. גם אם יונח - הנחה שאיננו סבורים שהיא נכונה - כי המפעל טעה כאן, הרי זו במובהק טעות שנעשתה בתום לב ושהיא סבירה ביותר בנסיבות העניין" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממונה על השכר להידרש להסכם הפרישה שחתם המפעל עם מנהל א', לבחון את היבטיו השונים ולטפל בעניין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 מסר הממונה על השכר כי יטפל בנושא כאמור בהמלצת משרד מבקר המדינה וכמתחייב מתוקף תפקידו.

5. הדיווח לדירקטוריון: בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם המנכ"ל ביוני 2006 הועלה כי המנכ"ל והיו"ר לא דיווחו על הפרשה ועל אופן טיפולם בה לדירקטוריון המפעל.

(א) המנכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה ביוני ובאוגוסט 2006, כי בהסכם של המפעל עם משווק א', נקבע שהמפעל יכול לבטל את ההסכם ללא נימוק בסוף שנת 2006, ולשם כך עליו לשלוח לו הודעת ביטול לא יאוחר מסוף אוקטובר 2006. המנכ"ל טען כי חשש שאם יוודע למשווק א' לפני משלוח הודעת הביטול על הכוונה לבטל את ההסכם עמו, הוא יפנה לבית משפט ויקבל צו מניעה נגד ביטול ההסכם ואז ייווצר מצב לא רצוי שבו משווק עובד על פי צו מניעה. מסיבה זו, לדברי המנכ"ל, הוא והיו"ר סיכמו כי ימסרו לדירקטוריון דיווח בנושא רק לאחר משלוח הודעת הביטול למשווק א', באוקטובר 2006.

נמצא כי כבר באוגוסט 2006 דיווח מבקר הפנים לוועדת הביקורת של דירקטוריון המפעל על עיקרי ממצאיו הנוגעים למנהל א' ולמשווק א', ודוח הבדיקה המלא צורף לפרוטוקול הישיבה. באותה הישיבה השתתפו היו"ר והמנכ"ל באופן פעיל. פרוטוקול ישיבה זו של ועדת הביקורת אושר בישיבת דירקטוריון המפעל באוקטובר 2006, שבה הודיע המנכ"ל כי "בכוונת המפעל לבטל את המשך ההתקשרות עם [משווק א'] בעקבות אי סדרים שהתגלו בין משווק זה לעובד [המפעל]".

(ב) באוגוסט 2006 טען היו"ר בפני משרד מבקר המדינה טיעון שונה מזה שהעלה המנכ"ל בשמו. לטענת היו"ר, הוא לא דיווח לדירקטוריון על הפרשה על מנת שהיא לא תודלף ותתפרסם בציבור. היו"ר הסביר כי לאחר שהמנכ"ל מסר לו שהיועץ החיצוני קבעה שהמפעל אינו חייב להודיע למשטרה על הפרשה, הוא סבר שאין מדובר בעניין פלילי אלא רק בהפרה של נהלים ובפגיעה בטוהר המידות, וכאמור, הבין מהמנכ"ל שהמפעל לא ניזוק בגלל הפרשה. על כן, לטענתו, ראה בטיפול בפרשה, לרבות ההחלטה שמנהל א' יפרוש לפנסיה מוקדמת, עניין ניהולי שוטף שאינו מצריך דיווח לדירקטוריון או אישור שלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות העניין היה על היו"ר והמנכ"ל לדווח לדירקטוריון על טיפולם בפרשה בזמן אמת ולאפשר לו להנחות אותם לגבי הטיפול הראוי בה ובמקרים דומים שעלולים להתרחש.

6. הפסקת ההתקשרות עם משווק א': הביקורת העלתה כי בחוות דעת מפברואר 2006 בחן היועץ המשפטי החיצוני, לבקשת היו"ר והמנכ"ל, את האפשרויות להפסקת ההתקשרות עם משווק א'. ראשית ציין כי תקופת ההסכם עם המשווק היא לחמש שנים ומורכבת משנתיים עם אפשרות להאריכה בשלוש שנים החל בסוף יולי 2006. לפיכך יוכל המפעל להפסיק את ההתקשרות עם המשווק כבר בסוף יולי 2006. היועץ המליץ כי אם יבחר המפעל באפשרות זו, הוא יודיע על כך למשווק א' לא יאוחר מסוף מאי 2006. האפשרות השנייה שהעלה היועץ היא כפי שהסביר המנכ"ל לעיל, להפסיק את ההתקשרות בסוף שנת 2006. האפשרות השלישית והאחרונה שהעלה היא הפסקת עבודת המשווק אם תיפתח חקירה משטרתית בעניינו. היועץ המשפטי ציין כי בהסכם נקבע שלמשווק לא תהיה עילת תביעה או טענה כלפי המפעל בשל נקיטת האפשרות הראשונה או השנייה, אולם לא מן הנמנע שהוא יפנה בכל זאת לבית המשפט כדי למנוע את הפסקת ההתקשרות עמו אף אם יפעל המפעל על פי אחת משתי אפשרויות אלה. היועץ לא קבע בחוות דעתו לגבי איזו משתי האפשרויות הסיכוי שיוגש צו מניעה הוא קטן יותר. כאמור, עוד באמצע מרס 2006 חתמו היו"ר והמנכ"ל על הסכם הפרישה של מנהל א'.

נוכח האמור לעיל לא ברור מדוע היו"ר והמנכ"ל לא הודיעו למשווק א' על הפסקת ההתקשרות עמו כבר במאי 2006, אלא האריכו את ההתקשרות עמו ואפשרו לו להמשיך ולעבוד עם המפעל עד דצמבר 2006, ולטענת המנכ"ל הוא גם דחה בשל כך את הדיווח החשוב בעניין זה לדירקטוריון המפעל.

7. קבלת מסמכים: משרד מבקר המדינה נתקל בקשיים רבים בעת שביקש מהמפעל מידע ומסמכים הנוגעים לפרשה המתוארת לעיל: לפי כללי מינהל תקין, יש לשמור את כל המסמכים הנוגעים לעובדי המפעל ולסוכנוי בתיקיהם האישיים, כדי לאפשר בקרה פנימית וחיצונית על פעילותם ועל הטיפול בהם. אולם בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה לא נמצא בתיקים האישיים של מנהל א' ומשווק א' ובתיקים אחרים של המפעל, שום מסמך הקשור בפרשה. לעומת זאת, חלק מהמסמכים נשמרו אישית בידי המנכ"ל. בתחילת הביקורת סירב המנכ"ל למסור למשרד מבקר המדינה מסמכים אלה, ורק לאחר שמשרד מבקר המדינה עמד בתוקף על קבלתם מסר המנכ"ל את חלקם, ולא דיווח כי יש במפעל מסמכים נוספים. משגילה משרד מבקר המדינה כי יש מסמכים נוספים, וחוזר ודרש באופן נחרץ כמה פעמים לקבלם, מסר המנכ"ל את יתרו החומר.

ניסיונות המנכ"ל, מר שאול סוטניק, להסתיר מסמכים ממשרד מבקר המדינה ולמנוע ביקורת בנושא פסולים ואינם עולים בקנה אחד עם הקבוע בחוק. התנהגות זו חמורה במיוחד נוכח מעמדו הבכיר והדוגמה שהוא אמור לתת לעובדי המפעל. בנסיבות אלה על המפעל לקבוע בנהליו את החובה לתעד בתיקיו הרשמיים את כל המסמכים הנוגעים לעובדיו ולסוכניו, גם מסמכים הנוגעים לנושאים רגישים, ולוודא את ביצועה של חובה זו.

ביטוח זכיינים

לפי ההסכם של המפעל עם המשווקים, על המשווקים לבטח את הכספים שברשות הזכיינים ואת כרטיסי "חיש גר" הפעילים⁵⁴ (להלן - ביטוח הכספים). המפעל מתיר למשווקים לגבות מהזכיינים עד 75% מעלות ביטוח זה.

בחודשים נובמבר-דצמבר 2004 נשלחו למרבית זכייני המפעל מכתבים אנונימיים, שבהם נטען כי המשווקים גבו מהזכיינים בעבור ביטוח הכספים תשלומים הגדולים במאות אלפי שקלים מהמותר להם.

להלן עיקרי הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה לגבי הבדיקות שעשה המפעל בעניין מכתבים אלה וטיפולו בתוצאותיהן:

חשד להדלפת קובץ הזכיינים על ידי עובדת המפעל

במחשבי המפעל יש מאגר מידע (להלן - מאגר) ובו, בין היתר, נתונים אישיים ועסקיים על זכייני המפעל, לרבות שמותיהם, מספרי תעודות הזהות שלהם, כתובותיהם ומספרי הטלפון שלהם ונתונים על המכירות שביצעו ועל העמלות שקיבלו (להלן - קובץ הזכיינים).

המאגר רשום לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, אצל רשם מאגרי המידע במשרד המשפטים. משמעות הדבר היא, בין היתר, כי אסור לאדם להשתמש במידע מהמאגר שהגיע אליו בתפקידו כעובד אלא לצורך ביצוע עבודתו. הפרה של איסורים אלה היא עבירה פלילית שדינה מאסר. גם ההסכם הקיבוצי של המפעל ונהליו מחייבים את עובדיו לשמור על סודות המפעל, ובכללם מידע הכלול במאגרי מידע, ולא לגלותם לאחר. בשל טבעו הרגיש והסודי של המאגר, רק למספר מצומצם של עובדים במפעל ניתנה הרשאה המאפשרת להם לפתוח אותו ולקבל מידע מתוכו, הכול לצורכי עבודה בלבד.

הדלפת מידע מהמאגר יש בה כדי לפגוע באינטרס של הציבור, המייחס חשיבות רבה להגנה על הפרטיות, והיא אף עלולה לפגוע בפעילות המפעל (בין היתר המידע עלול להגיע לגורם שישתמש בו נגד המפעל ולחשוף אותו לתביעות בגין פגיעה בפרטיות). לפיכך על המפעל לדאוג כי רק למורשים לכך תהיה גישה למאגר ולהרתיע את עובדי המפעל מהדלפת מידע ממנו.

1. בדיקת חשד להדלפה: בעקבות משלוח המכתבים האנונימיים, עלה במפעל החשש כי מי מעובדיו הדליף נתונים מקובץ הזכיינים שבמאגר לגורם חיצוני, וזה השתמש בהם למשלוח המכתבים. משום כך הורה המנכ"ל לקצין הביטחון של המפעל (להלן - הקב"ט) וליועץ הביטחוני לחקור את הנושא.

54 כרטיסי "חיש גר" חסרי ערך כספי קודם מכירתם. לצורך הפיכתם לבעלי ערך כספי ומכירתם, חייב הזכייין להקיש סיסמה סודית במסוף שבתחנת המכירה.

בינואר 2005, לאחר חקירה מקיפה, קיבל המנכ"ל דוח ביניים על ממצאי החקירה (להלן - דוח הביניים). בדוח זה הועלה החשד כי אחת מעובדות המפעל (להלן - העובדת) הדליפה מידע מקובץ הזכיינים לגורם חיצוני. בדוח פורטו הממצאים שעליהם מבוסס החשד ונמסר כי העובדת מכחישה בכל תוקף חשד זה. בדוח צוין כי אגב החקירה נמצא גם כי העובדת השתמשה בכתובת הדואר האלקטרוני (להלן - דוא"ל) שלה במפעל להפצת חומר פורנוגרפי בהיקף גדול.

בסיום דוח הביניים ניתנו המלצות בעניין הדרכים האפשריות להמשך הטיפול בהדלפה. בין היתר צוין כי ניתן לשקול לפטר את העובדת מאחר שלנוכח ממצאי החקירה אין המפעל יכול לתת בה אמון, או להעבירה לתפקיד זוט יותר שאינו דורש אמינות גדולה, משום שהנושאים שבטיפול האגף שבו היא עובדת הם רגישים ביותר, ולחלופין להמשיך את החקירה בדרכים שפורטו בדוח.

2. הטיפול בממצאי הדיקה: (א) משרד מבקר המדינה העלה כי לאחר קבלת דוח הביניים לא נקט המפעל צעדים כלשהם כלפי העובדת וחקירת ההדלפה הופסקה. לא נמצאו במפעל מסמכים המבהירים את הסיבה לכך.

באפריל ובאוגוסט 2006 מסר היועץ הביטחוני ובינוי 2006 מסר הקב"ט למשרד מבקר המדינה, כי בהוראת המנכ"ל נפגשו עם היועמ"ש החיצונית, ולבקשתה מסרו לה את מלוא חומר החקירה, ובכך תמה מעורבותם בנושא. היועץ הביטחוני הוסיף כי היועמ"ש אמרה בפגישה שלדעתה יש לפטר את העובדת, אולם המנכ"ל הודיע לו אחרי כן כי בפגישה של היועמ"ש עם עורך דינה של העובדת סוכם שהיא לא תפוט⁵⁵. לדברי היועץ, המנכ"ל הסביר לו כי העובדת גם לא תועבר מתפקידה כמומלץ בדוח הביניים, מאחר ש"זה מה שהיא יודעת לעשות הכי טוב", וכי להבא יהיה פיקוח סדיר על עבודתה בידעתה.

המנכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2006 כי מנהל אבטחת מידע בחטיבת המחשוב של המפעל (להלן - מנהל אבטחת מידע) מסר לו שלכ-30-40 מעובדי המפעל היו הרשאות שאפשרו להם לקבל מידע מקובץ הזכיינים. עוד מסר המנכ"ל, כי לדעתו דוח הביניים לא היה חד-משמעי בקביעותו בעניין החשדות לגבי העובדת, על כן היה קושי לפטרה בהסתמך על הדוח. המנכ"ל הוסיף כי היועמ"ש החיצונית אמרה לו כי "הנושא של הפצת החומר הפורנוגרפי הוא יותר חזק מההדלפה", ולכן הוא הורה על המשך בדיקת נושא זה בלבד. בתשובתו מינואר 2007 למשרד מבקר המדינה חזר המנכ"ל וטען כי ממצאי דוח הביניים, שהם פרי חקירה מקיפה, לא היו חד-משמעיים וכי העובדת עצמה, שהיא עובדת מצוינת, הכחישה בתוקף את החשדות.

דוח ביניים מטבעו אינו בבחינת סוף פסוק, אלא מטרתו לתת תמונת מצב של הממצאים שהועלו עד למועד כתיבתו והמלצות להמשך הטיפול. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם סבר המנכ"ל שממצאי הדוח אינם חד-משמעיים דיים כדי להביא לפיטוריה של העובדת כמומלץ בו, הרי שלאור חומרת החשדות שהועלו לגביה, רגישות תפקידה וחשיבות הנושא הנחקר - הדלפת מידע ממאגר סודי של המפעל - היה עליו לכל הפחות להורות על המשך חקירת ההדלפה (כפי שגם הומלץ בדוח), ורק בסיומה להחליט כיצד לנהוג בעובדת. חרף זאת, בעקבות דוח הביניים התמקד המנכ"ל באפשרות המוגבלת והבעייתית מטבעה של פיטורין וזנח את יתר אפשרויות הטיפול, ומשהגיע למסקנה כי על סמך ממצאי דוח הביניים יהיה קושי לפטרה, סיים את הטיפול בחשדות להדלפה.

55 צוין כי ממסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה, לרבות תשובת היועמ"ש החיצונית על טיוטת ממצאי הדוח בנושא מדצמבר 2006, עולה כי בפגישה עם עורך דינה של העובדת לא נידונה כלל חקירת ההדלפה אלא הפצת החומר הפורנוגרפי. בעניין זה ראו להלן, עמ' 961.

בתשובתה מדצמבר 2006 ובפגישה עמה באותו חודש, טענה העובדת לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי אין שמץ של אמת בחשדות שהועלו לגביה, וכי מעולם לא מסרה מידע כלשהו של המפעל, כולל מידע הקשור בקובץ הזכיינים, לגורם חיצוני. עוד טענה כי המפעל לא הציג לה סיכומים כלשהם של חקירת ההדלפה, לרבות דוח הביניים, וכי בסיום החקירה נמסר לה שהוחלט שאין יסוד לחשד כלפיה ו"התיק סגור" מבחינתה. לדבריה, המפעל גם לא מסר לה שיתקים פיקוח סדיר על עבודתה, אבל אין לה כל התנגדות לפיקוח. היא ציינה כי היא עובדת אחראית ומסורה ומעולם לא מעלה באמון שניתן בה במפעל, וכי היא "מחכה ליום שבו תצא האמת לאור".

לא מן הנמנע שהמשך חקירת ההדלפה היה מפריך את החשדות כלפי העובדת; אילו הופרך החשד, העובדת אף הייתה יוצאת נשכרת מאחר ששמה היה מטוהר מכל חשד, ואולי גם היה נמצא הסבר אחר להדלפה. מאחר שהבדיקה לא מוצתה, נוצר מצב שבו אחת המשרות הרגישות במפעל מאוישת בעובדת שאמינותה הוטלה בספק.

(ב) כאמור, לדברי המנכ"ל, בעקבות דוח הביניים הוחל בפיקוח שוטף על עבודתה של העובדת בדיעבד. הועלה כי המנכ"ל לא עדכן את מנהל האגף שהעובדת כפופה לו בדבר ממצאי דוח הביניים והפיקוח שלטענת המנכ"ל היא נתונה בו. מנהל האגף מסר למשרד מבקר המדינה כי רק בעקבות הביקורת נודע לו על עניינים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, אי-שיתופו של מנהל האגף בעניינים אלה אינו מתיישב עם טענת המנכ"ל שמתקיים פיקוח שוטף על עבודתה של העובדת.

(ג) הביקורת העלתה כי למרות חומרת הנושא, לא דיווח המנכ"ל ליו"ר או לדיקטוריון על ההדלפה מקובץ הזכיינים. רק בעקבות בדיקת משרד מבקר המדינה, באוגוסט 2006, נודע ליו"ר על הפרשה, ועל פי דרישתו דיווח לו המנכ"ל בעל פה על פרטיה ועל דרך טיפולו בה. לאור הערות משרד מבקר המדינה ביקש היו"ר בספטמבר 2006 ממבקר הפנים לבדוק את אופן טיפולו של המפעל בחשד להדלפה.

בדוח בדיקה מינואר 2007 קבע מבקר הפנים כי הצעדים שנקט המפעל לבדיקת ההדלפה היו סבירים, אך ציין כי היה על המפעל למצות את הבדיקה באמצעות בדיקת פוליוגרף לעובדת. מבקר הפנים קבע בדוח, כי אף שהחשדות מבוססים על ראיות לכאורה, על המפעל לשקול לדרוש מהעובדת לבצע בדיקה זו (שהיא הביעה נכונות לעבור) ובהתבסס על תוצאות הבדיקה להעריך מחדש אילו פעולות יש לנקוט כנגדה. מבקר הפנים ציין כי המלצה זו נובעת בין היתר מהעובדה שהעובדת מועסקת באגף האחראי לתחומים רגישים. מבקר הפנים גם המליץ על הפעולות שעל המפעל לנקוט על מנת למנוע הדלפות נוספות. מדוח הבדיקה האמור עולה כי גם מבקר הפנים סבור שהבדיקה לא מוצתה ושיש להשלימה.

לדעת משרד מבקר המדינה יש למצות את הטיפול בנושא בדרך שיקבע המפעל.

בתשובת המפעל מינואר 2007 נמסר כי נשקלת האפשרות לעשות לעובדת ולכמה עובדים נוספים, שגם לגביהם הועלה החשד להדלפה, חקירה פנימית נוספת העשויה לכלול בדיקת פוליוגרף.

שימוש לא נאות במערכות המחשוב של המפעל

כללי המפעל ונהליו מחייבים את עובדיו לעשות שימוש נאות במערכות המחשוב של המפעל, לרבות ברשת האינטרנט ובדוא"ל: בנוהל בנושא "אבטחת מידע - נוהל למשתמשי המחשב" נאסר על העובדים להשתמש בצידוד המחשוב של המפעל באופן חורג ממסגרת התפקיד שהוגדר להם; ב"טופס ההתחייבות לשימוש נאות ברשת האינטרנט" מתחייבים העובדים להשתמש ברשת

האינטרנט ובדוא"ל למטרות עבודה בלבד, ולא לשלוח או לפרסם מסר פוגעני מכל סוג שהוא; בנוהל "שימוש באינטרנט וברשת המידע של מפעל הפיס" נקבע כי "השימוש ברשתות מידע ותקשורת מיועד למטרות העבודה... קבלת ושליחת דברי דואר בעל תוכן, אסורה לפי מדיניות סינון, כגון: פורנו... חל איסור על שליחת דואר אלקטרוני... העלול לפגוע בכל דרך אחרת במפעל הפיס"; בחוזר המנכ"ל בדבר "שימוש במערכות מחשוב אישי במפעל הפיס" נקבע כי ככלל, מערכות המחשוב נועדו לצורכי עבודה וקידום מטרות המפעל בלבד, ועל כן אין לעשות בהן שימוש אישי.

מטרת הכללים והנהלים האמורים למנוע את חשיפת המפעל לסיכונים שונים כדוגמת פגיעת וירוסים, למנוע עומס על מערכות המחשוב ולהבטיח הקפדה על מינהל תקין ושמירה על אווירה הולמת במקום העבודה. על כן על המפעל לדאוג כי הכללים והנהלים בנושא ייאכפו.

1. כאמור, אגב חקירת הדלפת המידע מקובץ הזכיינים נמצא שהעובדת השתמשה בכתובת הדוא"ל שלה להפצת חומר פורנוגרפי (להלן - חומר שאינו קשור לפעילות המפעל). על פי הנחיית המנכ"ל, המשיך מנהל אבטחת מידע במפעל לבדוק נושא זה. בינואר 2005, כשבועיים לאחר הגשת דוח הביניים, ובמרס 2005 דיווח מנהל אבטחת מידע למנכ"ל וליועמ"ש החיצונית, על ממצאי בדיקתו, ולפיהם חלק ניכר מתכתובת הדוא"ל של העובדת עסקה באותו החומר, מרבית התכתובת הייתה עם גורמים מחוץ למפעל ומקצתה בתוך המפעל. מנהל אבטחת המידע ציין כי החומר כולל סרטים "קשים" לצפייה. הוא הדגיש כי נתקל מדי פעם בפעם באופן זניח בחומר מהסוג האמור במחשבים של עובדים במפעל, אולם השימוש שעשתה העובדת בדוא"ל ובמחשבי המחשוב של המפעל לשם הפצתו היה חריג באופן משמעותי מבחינת כמות החומר ותפוצתו.

2. (א) באפריל 2006 מסר המנכ"ל למשרד מבקר המדינה מכתב שכתבה לו היועמ"ש החיצונית, באותו חודש, ולפיו נפגשה במאי 2005 עם עורך דינה של העובדת ודנה עמו בדרכים "לסיומה של הפרשה בדרך הטובה ביותר למפעל הפיס [ולעובדת]". לטענת היועמ"ש החיצונית, בעקבות הפגישה האמורה ופגישות עם גורמים שונים במפעל, הוחלט לשלוח לעובדי המפעל חוזר רענון בדבר שימוש נאות במערכות המחשוב של המפעל. לדברי היועמ"ש החיצונית, היא שלחה למפעל באוגוסט 2005 נוסח של החוזר ובזאת הסתיים טיפולה בפרשה.

מעיון בחוזר עולה כי מדובר בחוזר רענון כללי בלבד; בחוזר צוין: "לאחרונה נתקלנו במקרים שבהם עשו עובדים במפעל הפיס שימוש הנוגד את הנהלים והכללים של [המפעל] לגבי שימוש נאות ברשת האינטרנט ובדואר האלקטרוני", וניתנה תזכורת לגבי עיקר הנהלים והכללים בנושא, מטרותם ומשמעות הפרתם.

עד מועד סיום הביקורת לא מסרו היועמ"ש החיצונית והמנכ"ל למשרד מבקר המדינה מה נאמר בפגישות המוזכרות במכתב היועמ"ש החיצונית מאפריל 2006 (למרות חשיבותן הפגישות לא תועדו) ולא הסבירו מדוע החליטו לסיים את הפרשה באמצעות הוצאת חוזר רענון בלבד.

(ב) באופן תמוה, בתשובותיהם מדצמבר 2006 ומינואר 2007 על טיוטת הממצאים בנושא העלו היועמ"ש החיצונית והמנכ"ל טענה שלא הועלתה קודם לכן לפני משרד מבקר המדינה, ולפיה - נוסף על ההצעה להפיץ חוזר רענון, הציעה היועמ"ש למנכ"ל גם להזהיר את העובדת באופן אישי מפני המשך הפצת החומר שאינו קשור לפעילות המפעל. לדברי המנכ"ל, הוא זימן את העובדת ללשכתו לשיחת נזיפה (להלן - השיחה), ובה הבהיר לה את נוהלי השימוש באינטרנט ובדוא"ל במפעל והתרה בה כי אם תיכשל שוב בעבירה דומה, היא תפוטל לאלתר. בתשובותיהם טענו המנכ"ל והיועמ"ש החיצונית כי המנכ"ל דיווח ליועמ"ש על השיחה בזמן אמת.

בביקורת לא נמצאה אסמכתה לשיחה, וכאמור, עד דצמבר 2006 דבר קיומה של השיחה גם לא אוזכר על ידי המנכ"ל או היועמ"ש החיצונית במענה לשאלות משרד מבקר המדינה באשר לטיפול המפעל בנושא.

בתשובתו האמורה מינואר 2007 טען המנכ"ל כי הוא הכין תרשומת של השיחה, אולם היא אינה בנמצא, וכי יש כאן "בלא ספק תקלה מצערת... ואין [למנכ"ל] הסבר מדוע אבדה". בהקשר זה יציין כי במאי 2006 אישר המנכ"ל כי התיק שהמפעל העביר למשרד מבקר המדינה כולל את כל המסמכים הקשורים בפרשיות הקשורות לעובדת, ולא טען כי חסרה תרשומת כלשהי. רק באוגוסט 2006, כשנה לאחר קיומה של השיחה שהמנכ"ל טען שקיים, הוא תיעד אותה במכתבו ליועמ"ש החיצונית, וזאת בעקבות בקשתו של היו"ר (בעקבות הביקורת) לדעת מדוע אין בתיק האישי של העובדת מסמכים הנוגעים לפרשה. העתק מכתב זה תוּקן בתיק האישי של העובדת.

גם בתשובתה של העובדת למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 (ראו להלן) ובפגישה שקיימו עמה נציגי משרד מבקר המדינה באותו החודש, לא אוזכרה השיחה. רק בינואר 2007, כאשר משרד מבקר המדינה הביא לפניו את תשובת המנכ"ל, אישרה העובדת כי המנכ"ל זימן אותה לשיחה בנושא. עם זאת טענה כי "שיחה זו התקיימה [כמה ימים לפני המועד הנטען על ידי המנכ"ל]. כמו כן, בשיחה זו לא אוימתי בפיטורין כלשהם היות והבהרתי כי חלקי בנדון הנו פסיבי מאחר ודואר מסוג זה נשלח אליי ללא הסכמתי ובין היתר ע"י [בכיר במפעל]... בשיחה זו אמר לי המנכ"ל כי בעוד מס' ימים ישלח [חוזר רענון כללי בנושא] לכלל העובדים" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, מהאמור לעיל עולים סימני שאלה מהותיים בדבר העובדות הקשורות בטיפול המפעל בנושא ובדבר הגרסאות שהובאו לעיל. אם השיחה אכן התקיימה, היה על המנכ"ל לציין את דבר קיומה ואת תוכנה לפני נציגי משרד מבקר המדינה עוד במהלך הביקורת, כשנשאל כיצד טיפל בנושא. מכל מקום, יש לתעד כל שיחת נזיפה ואזהרה עם עובדים במפעל, ואף להחתים את העובדים על תרשומת של שיחה כאמור, ולתיקיה בתיק רשמי של המפעל. זאת, בין היתר, על מנת שהנאמר בשיחה יהיה בעל תוקף מחייב ולא תהיה מחלוקת בעניינו.

(ג) בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה הסבירו המנכ"ל והיועמ"ש החיצונית כי ההחלטה לסיים את הטיפול בפרשה באמצעות אזהרת העובדת והפצת חוזר רענון התקבלה לאחר התייעצויות פנימיות רבות במפעל בשיתוף בכירה לשעבר במשרד המשפטים, שבהן היא הביעה את דעתה כי מעשי העובדת יכולים להוות עבירה פלילית, אבל הסיכויים שהמשטרה תחקור את הנושא קטנים בשל חוסר עניין לציבור, ולאור עמדה משפטית נוקשה שהציג עורך דינה של העובדת לגבי האפשרות לפטור בשל הפצת החומר שאינו קשור לפעילות המפעל. עוד מסרה היועמ"ש החיצונית בתשובתה כי המפעל חיפש את הדרך הטובה ביותר לסיים את הפרשה "בנוק מינימאלי [לו] ולעובדיו... ומבלי לזלזל או להפחית מחומרת המעשים שבוצעו על ידי העובדת".

מתשובות המנכ"ל והיועמ"ש החיצונית עולה כי כמו בפרשת ההדלפה גם הטיפול בפרשה הנדונה התמקד באפשרות המוגבלת והבעייתית מטבעה של פיטורין. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חומרת המעשים המיוחסים לעובדת - שימוש במשאבי המפעל לשם הפצת חומר שאינו קשור לעבודה ואינו הולם ואפשר שהפצתו היא עבירה פלילית - היה על המנכ"ל לנקוט פעולה שתביא למיצוי הדין עם העובדת ככל שניתן ותמנע ממנה לחזור על המעשה. שיחת נזיפה ואזהרה, שעצם קיומה שנוי במחלוקת, אינה מהווה טיפול יעיל וראוי בפרשה.

(ד) בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 ביקשה העובדת להדגיש כי "במהלך שנת 2004 [תכתובת בעלת תוכן שאינו קשור לפעילות המפעל] התנהלה בין רוב עובדי המפעל... בינם לבין עצמם, בינם לבין המשווקים, בינם לבין גורם חיצוני... מיותר לציין שמאז רענון ההנחיות [בחוזר המנכ"ל] שהופנו אל כלל העובדים ולא אלי דווקא... פסקה תופעה זו כליל, מה גם שבזמנו החלק הארי של דוא"ל זה הגיע למחשב שלי באופן פסיבי... מבלי לקבל את הסכמתי מראש. עו"ד

מטעמי קיים פגישה אחת בלבד עם עו"ד מטעם המפעל, [ובה] הובהר כי החומר שהיה במחשבי הגיע כולו מגורמים בכירים וחברים לעבודה [במפעל] וזאת בהתאם לנוהג שהיה מקובל [במפעל] באותה עת... לגבי הכמות הגדולה כביכול של דוא"ל זה שניסו לייחס לי, טענה שמעולם לא הוכחה בפניי ואם יש בה אמת כלשהי היא נבעה מאי מחיקת דוא"ל שכזה ומחוסר זמן ועניין לפתוח ולמחוק... היכולות המקצועיות שלי, העבודה הרבה המונחת על כתפיי והאחריות והאמינות לא נפגעו ולו במאומה" (ההדגשות במקור).

נוהל המפעל בנושא "אבטחת מידע - נוהל למשתמשי המחשב" מחייב את עובדי המפעל לדווח למנהל אבטחת מידע "על כל ניסיון להפרת כללי אבטחת המידע כפי שהינם מוצאים ביטוי בנוהל זה ובחוזרים השונים [של המפעל] בנושא". כן מחויב כל עובד "לגלות ערנות ולדווח מיידית למנהל הישיר ו/או למנהל אבטחת המידע על פעילויות חריגות ו/או חשיפות וליקויים שהובאו לידיעתו בתחום אבטחת המידע של [המפעל]".

לא נמצא כי מי מעובדי המפעל שהעובדת שלחה להם בדוא"ל חומר שאינו קשור לפעילות המפעל דיווחו על מעשיה, כמתחייב בנוהל. יתרה מזו, בדיקתו של מנהל אבטחת המידע העלתה כי חלק מעובדים אלה העבירו בעצמם חומר כאמור לעובדת. גם העובדת לא דיווחה להנהלת המשרד על דואר בלתי ראוי. למרות זאת לא הורה המנכ"ל לנקוט צעדים כלשהם נגד העובדים האמורים, אף לא נזיפה ואזהרה שלא יחזרו על מעשיהם. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמפעל הוא גוף שמהותו ומטרותיו ציבוריות, מוטלת עליו חובה מוגברת לעקור מן השורש תופעה של הפצת חומר בלתי הולם על ידי עובדיו.



1. לדעת משרד מבקר המדינה, טיפול המנכ"ל בפרשת הדלפת המידע מקובץ הזכיינים פגם במידת ההרתעה של המפעל מפני פעולות בלתי תקינות של עובדיו והעביר מסר שלילי לעובדים: המנכ"ל הפסיק ללא סיבה עניינית את חקירת הפרשה בעיצומה בלי שנקט צעדים כלשהם כלפי מי שנחשדה בהדלפת המידע ממאגר סודי זה של המפעל; המנכ"ל גם לא הורה לנקוט צעדים כלשהם נגד עובדים שהועלה כי השתמשו במערכת המחשוב של המפעל להפצת חומר שאינו קשור בפעילותו ושאינו הולם. הדבר מחזק את המסקנה שעלתה מבדיקת הפרשה שבה היו מעורבים מנהל א' ומשווק א', כי הנהלת המפעל מעדיפה לסיים את הטיפול בחשדות לביצוע פעולות בלתי תקינות מהר ככל האפשר, גם אם לא מוצתה בדיקתם.

2. גם כשביקש משרד מבקר המדינה לקבל מידע ומסמכים הנוגעים לפרשות המתוארות לעיל, הוא נתקל בקשיים רבים, אף גדולים מאלה שהועמדו לפניו כשבדק את פרשת מנהל א': בתיק האישי של העובדת ובתיקים אחרים של המפעל לא נמצא שום מסמך הקשור בפרשות (כאמור, רק כשנה לאחר סיום טיפולו בפרשת הפצת החומר שאינו קשור לפעילות המפעל, ולאחר סיום ביקורת משרד מבקר המדינה בנושא, תייק המנכ"ל בתיק האישי של העובדת מכתב המתעד את הטיפול שלטענתו טיפל בפרשה). באופן חריג ותמוה נשמרו כל המסמכים המקוריים במשרדה הפרטי של היועמ"ש החיצונית והעתקיהם לא נשמרו במפעל. בתחילת הביקורת סירב המנכ"ל להורות ליועמ"ש למסור למשרד מבקר המדינה מסמכים אלה, ורק לאחר דרישות חוזרות ונשנות נמסרו בהדרגה מסמכים הנוגעים לפרשה. כמו כן, מתשובת המנכ"ל למשרד מבקר המדינה עולה, כאמור, כי בעת הביקורת הוא מסר מידע חלקי בלבד לגבי טיפולו באחת מהפרשות הקשורות בעובדת.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש שניסיונות המנכ"ל להסתיר מידע ולמנוע ביקורת פסולים ומנוגדים לחוק. יש לראות התנהגות זו בחומרה רבה, במיוחד מאחר שמדובר במקרה שני שבו התנהג המנכ"ל בדרך זו.

גביית דמי ביטוח ביתר מזכיינים על ידי משווקים

אחת לכמה שנים מפרסם המפעל מכרז לבחירת משווקים וחותם עם הזוכים בו על הסכם שיווק לתקופה קצובה. בשנת 2000 התפרסם המכרז הקודם ונחתם הסכם עם עשרה משווקים (להלן - הסכם השיווק הקודם). במרס 2004 התפרסם מכרז חדש, ובו צומצם מספר המשווקים, ונחתם הסכם עם שמונה משווקים, ששניים מהם הועסקו בידי המפעל גם קודם לכן (להלן - הסכם השיווק החדש).

כאמור, לפי ההסכם עם המשווקים, מותר לכל משווק לגבות מהזכיינים שבאזורו תשלומים ששיעורם לא יעלה על 75% מעלות ביטוח הכספים (להלן - מגבלת ה-75%).

בשנים האחרונות ההתחשבות בין המשווקים לזכיינים בגין ביטוח הכספים נעשת במערכת המחשוב של המפעל באמצעות יישום שפותח למטרה זו. כל משווק מזין בשדה המתאים את השיעור שבו הוא מעוניין לחייב את זכייניו בגין הביטוח, וכל זכיין מחויב אוטומטית בסכום השווה למכפלת מחזור הכספים שלו בשיעור שהוזן. היישום אינו מאפשר לחסום חריגות ממגבלות הגבייה שנקבעו בהסכם עם המשווקים או להתריע עליהן. המשווקים אמורים לבדוק בכל חודש אם החיובים שנגבים מהזכיינים עומדים במגבלות. אם חרגו מהמגבלות - עליהם להפסיק את החיובים ולזכות זכיינים שחויבו ביתר.

במכתבים האנונימיים שנשלחו כאמור בסוף שנת 2004 למרבית הזכיינים, נטען כי משנת 2002 גבה כל אחד מהמשווקים בכל שנה מהזכיינים שבאזורו את מלוא עלות ביטוח הכספים ועוד 150,000 - 200,000 ש"ח שלקח לעצמו.

1. בדיקת החשד לגביית דמי ביטוח ביתר : (א) לאור בקשות של זכיינים לבדוק את הטענות שבמכתבים האנונימיים, נעשתה במפעל בדצמבר 2004 בדיקה ראשונית של הנושא, ובה הועלה כי מתחילת תקופת הסכם השיווק החדש (יולי 2004) לא הייתה גבייה ביתר. המנכ"ל הודיע על כך לכל הזכיינים בכתב והוסיף כי עם זאת התבקש מבקר הפנים לבדוק את הנושא לעומק, ובכלל זה את הגבייה בתקופת הסכם השיווק הקודם.

(ב) ביוני 2005 הגיש מבקר הפנים למנכ"ל טיוטת דוח שכותרתה "גביית דמי ביטוח מזכייני המפעל על ידי משווקיו" (להלן - הטיוטה). במבוא לטיוטה צוין כי מוצתה הבדיקה לגבי שני משווקים בלבד, משווק א'⁵⁶ ומשווק נוסף (להלן - משווק ב'), ששימשו בתפקיד הן בתקופת הסכם השיווק הקודם והן בתקופת הסכם השיווק החדש, כיוון שמידע מקיף בנושא התבקש והתקבל רק מהם.⁵⁷ עוד צוין במבוא לטיוטה, כי כדי למצות את הבדיקה לגבי כלל המשווקים, יש צורך בקבלת נתונים מיתר המשווקים, הנוכחיים והקודמים.

56 המשווק שנחשד כי נתן טובות הנאה כספיות למנהל א'. ראו לעיל.

57 בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 מסר מבקר הפנים כי שאר המשווקים שעבדו במפעל במועד ביצוע הבדיקה האמורה, היו בתפקיד כמה חודשים בלבד (החל מיולי 2004, מועד תחילת תקופת הסכם השיווק החדש), ונותרו להם כמה חודשים להשלמת גביית דמי הביטוח השנתיים מהזכיינים. על כן, בדיקת מגבלת ה-75% לגביהם באותו מועד לא הייתה מובילה לתוצאות כלשהן. האפשרות לבדוק את הגבייה שגבו המשווקים שפעלו בתקופת הסכם השיווק הקודם ולא המשיכו לפעול בתקופת הסכם השיווק החדש, הייתה טעונה בדיקה משפטית במפעל. בעניין זה ראו להלן.

בטייטה נקבע כי בחלק מהשנים 2004-2000 גבו משווק א' ומשווק ב' סכומים החורגים ממגבלת 75%, וכי כל אחד מהם גבה באותן שנים בסך הכול יותר מ-100,000 ש"ח ביתר. הסכומים שגבה משווק א' בחלק מהשנים אף היו גדולים מהעלות המלאה של הביטוח; בדצמבר 2004, כחודש לאחר הפצת המכתבים האנונימיים, השיב משווק ב' לזכייניו החזר חריג בסך כולל של כ-100,000 ש"ח, הגדול במידה ניכרת מהחזריו הקודמים⁵⁸, אולם עדיין נותר סכום מסוים שעליו להחזיר להם.

המבקר הפנימי ציין בטייטה כי ייתכן שגם שמונת המשווקים האחרים שפעלו בתקופת הסכם השיווק הקודם (להלן - המשווקים לשעבר), והיו אחראים לאלפי זכיינים נוספים, חייבו את הזכיינים בסכומים גדולים מן המותר, ולכן ייתכן שסכום חיובי היתר הכולל גדול בהרבה מהסכום שצוין בטייטה.

עוד צוין בטייטה, כי בהסכם השיווק החדש (בשונה מהקודם) נקבע בעניין ביטוח הכספים, נוסף על מגבלת ה-75%, שאסור למשווקים לגבות יותר מ-250 דולר בשנה מכל זכייין (להלן - מגבלת ה-250 דולר). את העמידה במגבלה זו בדק מבקר הפנים אצל כל שמונת המשווקים הפועלים בתקופת הסכם השיווק החדש, לרבות משווקים א' וב' (להלן - המשווקים הנוכחיים). בטייטה צוין כי הבדיקה העלתה שבמשך כשבועה חודשים, מתחילת תוקפו של הסכם השיווק החדש ועד מועד הפקת הנתונים ששימשו לבדיקה, חרגו שישה מהם ממגבלת ה-250 דולר.

בסיכום הטייטה המליץ מבקר הפנים המלצות חד-משמעיות לגבי הפעולות שעל המפעל לבצע בעקבות ממצאי הבדיקה, וקבע, בין היתר: "1. מומלץ לפנות אל [משווקים א' וב'] בבקשה להשיב לזכיינים כספים שנגבו ביתר בגין ביטוח. רצוי לקבל מהם דיווח מסודר על הפעולות שננקטו על ידם בנושא. 2. מומלץ לבחון האם ואילו אפשרויות משפטיות קיימות בפני המפעל לקבלת נתונים ומידע ממשווקי המפעל לשעבר. במידת הניתן, יש לבקש נתונים אלה ולבצע בדיקת גבייה מזכיינים גם לגביהם" (ההדגשות אינן במקור). מבקר הפנים גם המליץ כי להבא יבדוק המפעל באורח שיטתי אם המשווקים אינם חורגים ממגבלות הגבייה ופירט צעדים שראוי לנקוט לצורך כך.

2. ההחלטה להפסיק את הבדיקה: באוגוסט 2005 מסר המנכ"ל למבקר הפנים את תגובתו על הטייטה כדלהלן: "1. בדיקתך נעשתה רק אצל שני המשווקים [משווקים א' וב'] (שהיו בתפקידם בקדנציה הקודמת וממשיכים גם בקדנציה משנת 2004). 2. לא נבדקו יתר 8 [המשווקים לשעבר] ולא ניתן להשיג את החומר מהם לאחר שחדלו לשמש כמשווקים. 3. במצב זה יש בידינו רק תמונה חלקית של המצב הכללי מה גם שבשני האזורים [שנבדקו] הפוליסות נעשו בשתי שיטות שונות ולא ניתן להגיע למסקנה אחידה... 4. עם כל ההערכה על הניתוח של הנתונים שביצעתם, למדנו את הלקחים מהדוח שלך והגענו למסקנה כי אין מנוס אלא להיערך מחדש לגבי [תקופת הסכם השיווק החדש], החל מיולי 2004 ואילך כולל קביעת כללים אחידים של היקף הביטוחים שיכללו בפוליסה, גובה ההשתתפות העצמית ומתוך זה לגזור את החיוב של הזכיינים. לעניין זה קיבלנו יעוץ מיועץ מומחה לביטוח... ואף ערכנו מחדש את נספח הביטוח שיצורף [להסכם השיווק] ויחייב את המשווקים והזכיינים החל מהתאריך הנ"ל ואילך. על כן, יש לראות את הנושא כסגור ובשלב זה אין צורך בטיפול נוסף מצדכם" (ההדגשה אינה במקור).

58 על הסבריו של משווק ב' בעניין ביצוע החזר ראו תשובתו להלן.

מתגובת המנכ"ל לטיוטה עולה כי הוא לא חלק על הממצאים לכאורה המצביעים על כך שמשווקים א' וב' גבו במשך שנים סכומי יתר מזכיינים. למרות זאת הוא הורה למבקר הפנים שלא להמשיך את בדיקתו בעניינם, והחליט לסיים את הטיפול בנושא באמצעות הפקת לקחים כלליים מכאן ולהבא בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המנכ"ל להורות למבקר הפנים להשלים את בדיקתו⁵⁹. העובדה שמבקר הפנים לא בדק את הגבייה של כל משווקי המפעל, אין בה כדי לגרוע מחומרת הממצאים לכאורה שהועלו לגבי שני המשווקים שנבדקו. אם היה בידי המנכ"ל מידע שיש בו כדי לערער על נכונות הממצאים שבטיוטה, היה עליו למסור אותו למבקר הפנים ולבקש ממנו לבדוק את המידע ולעדכן את הטיוטה לפיו, אך הוא לא עשה זאת באותה העת⁶⁰.

זאת ועוד; לא נמצאה חוות דעת משפטית הבוחנת, כמומלץ בטיטה, את האפשרויות העומדות לפני המפעל לקבלת מידע לגבי תקינות הגבייה של המשווקים לשעבר. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המנכ"ל לקבל חוות דעת משפטית כזאת בטרם הורה שלא להמשיך בבדיקה.

מכל מקום, היה על המנכ"ל להורות למבקר הפנים לבדוק לאלתר את העמידה במגבלת ה-75% לגבי כל המשווקים הנוכחיים שלגביהם לא נבדקה מגבלה זו, מאחר שהמידע על פעילותם נמצא בהישג ידו של המפעל.

גם במקרה זה החליט אפוא המנכ"ל לסיים את הטיפול בפרשה במהרה, בלי לבדוק עד תום את כל החשדות שהועלו בה. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר מוסר מסר שלילי לכל משווקי המפעל. יתר על כן, בעקבות החלטת המנכ"ל האמורה נוצר מצב בלתי מתקבל על הדעת, שבו המפעל המשיך להעסיק ביועץ, בלי טפל בנושא, שני משווקים שלפי בדיקה פנימית שלו הפרו לכאורה את ההסכם עמו וגבו כספים ביתר מצדדים שלישיים הקשורים לפעילותם (הזכיינים), ושישה משווקים נוספים שיש חשש שגם הם פעלו כאמור.

3. הדיווח לדירקטוריון: (א) הביקורת העלתה כי גם במקרה זה לא דיווח המנכ"ל ליו"ר או לדירקטוריון על הממצאים שהועלו בבדיקה וצוינו בטיטה. לדעת משרד מבקר המדינה, בטרם החליט המנכ"ל להפסיק את בדיקת הפרשה, היה עליו להודיע ליו"ר ולדירקטוריון על ממצאי מבקר הפנים ולבקש שינחו אותו כיצד לפעול.

(ב) בספטמבר 2005 התקיימה ישיבה של ועדת הביקורת של דירקטוריון המפעל (להלן - ועדת הביקורת), ולקראתה שלח מבקר הפנים לחברי הוועדה תמצית בכתב של כל ממצאי הביקורת שביצע החל מיולי 2004 (להלן - התמצית). בתמצית צוין, בין היתר, כי לבקשת המפעל ביצע מבקר הפנים בדיקה בנושא ביטוח הזכיינים, ובפירוט שניתן לגבי בדיקה זו צוין כדלהלן:

"הבדיקה בוצעה לאור טענות לפיהם, לכאורה, גבו משווקים סכומים ביתר מזכיינים עבור פרמיות ביטוח. בדיקתנו העלתה כי ייתכן כי בעבר משווקים גבו סכומים עודפים מזכיינים. בעקבות זאת, הוחלט על ידי המפעל כי יוצאו הנחיות חדשות בנושא ביטוח זכיינים ויישמו תהליכי עבודה חדשים. לאור זאת ולאור העובדה שמרבית משווקי המפעל הוחלפו, הוחלט על ידי המנכ"ל, משיקולי פרקטיות, כי אין צורך בהרחבת נושא הבדיקה" (ההדגשה אינה במקור).

59 מדברים שמסר מבקר הפנים למשרד מבקר המדינה עולה כי לשם השלמת בדיקתו לגבי משווקים א' וב' היה עליו בעיקר לקבל את תגובותיהם ולבדוק אותן.

60 על מסמכים שהעביר המנכ"ל למבקר הפנים רק באוגוסט 2006, לאחר קבלת הערות משרד מבקר המדינה בנושא, ראו להלן, עמ' 969.

בפתח התמצית העיר מבקר הפנים: "תמצית זו אינה כוללת את כל הממצאים עליהם דיווחנו וכן אינה מוסרת את כל הפרטים אשר מופיעים בגוף הדוח. לצורך קבלת מידע זה יש לקרוא את הדוח המפורט". יצוין כי טיוטת הדוח בנושא ביטוח הזכיינים לא צורפה לתמצית.

בישיבת ועדת הביקורת הציג מבקר הפנים מצגת ובה מסר לגבי הבדיקה בנושא ביטוח הזכיינים את הפירוט שמסר בתמצית (ראו ציטוט לעיל).

תפקידה של ועדת ביקורת הוא, בין היתר, לעמוד על ליקויים שהעלה מבקר הפנים בבדיקותיו ולהציע לדירקטוריון דרכים לתיקונם. תפקיד זה מחייב את חברי הוועדה ללמוד היטב את ממצאי הביקורת הפנימית, באמצעות קריאת דוחות הביקורת המלאים וקיום דיונים עם מבקר הפנים, שבהם יקבלו הסברים בנוגע לממצאים ויחליטו כיצד לפעול בעניינם.

פרוטוקול ישיבת ועדת הביקורת מספטמבר 2005 נכתב באופן כללי ותמציתי, ולכן לא ניתן לדעת האם חברי הוועדה שנכחו בישיבה ביקשו לקבל את טיוטת הדוח בנושא ביטוח הזכיינים, והאם התקיים דיון בנושא; והאם חברי הוועדה ניסו לברר מה משמעות המשפט במצגת ולפיו "ייתכן" שבעבר משווקים גבו סכומים עודפים מזכיינים - באילו סכומים מדובר, באילו משווקים מדובר והאם הם הוחלפו בתקופת הסכם השיווק החדש; והאם ניסו לברר מה הם "שיקולי הפרקטיות" שבגללם החליט המנכ"ל (שנכח בישיבה) שלא להרחיב את הבדיקה. מכל מקום, מהפרוטוקול עולה כי באותה הישיבה לא התקבלה כל החלטה בנושא ביטוח הזכיינים - לא החלטה המאמצת את החלטת המנכ"ל שלא להמשיך ולבדוק את הנושא ולא החלטה אחרת.

מבקר הפנים טען לפני משרד מבקר המדינה, בפגישה עימו באוגוסט 2006 ובתשובתו מדצמבר 2006, כי לדעתו הדיווח שמסר לוועדת הביקורת בנושא ביטוח הזכיינים היה ההוגן והנכון ביותר. בין היתר הסביר כי כשהמנכ"ל הורה לו להפסיק את הטיפול בנושא, לא היו בידי תגובות משווקים א' וב' על הטיטה, ולכן לא ניתן היה להציג לוועדת הביקורת ממצאים סופיים ומדויקים, אלא רק לדווח על ספקות באשר לכשרות הגבייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על מבקר הפנים להמציא לוועדת הביקורת את טיוטת הדוח ולדווח לה על ממצאיה באופן מפורט, כשם שדיווח עליהם למנכ"ל, ולציין שמדובר בטיטה שממציאה אינם סופיים. דיווח זה התחייב במיוחד נוכח חומרת הממצאים לכאורה ומאחר שהמשווקים שאליהם נגעו הממצאים המשיכו לעבוד עם המפעל. עם זאת, גם הנוסח שבו דיווח מבקר הפנים על ממצאיו היה בו די על מנת שחברי הוועדה שנכחו בישיבה יבינו שקיימת בעייתיות בגביית דמי הביטוח ויבקשו לדעת את פרטי הממצאים שהועלו ובאילו משווקים מדובר, דבר שכאמור לא ברור אם נעשה. מכל מקום, אין חולק שגם הדיווח לוועדה לא הביא להשלמת הבדיקה⁶¹.

4. בדיקה נוספת בעקבות התערבות היו"ר: בדצמבר 2005, כארבעה חודשים לאחר שהמנכ"ל הורה למבקר הפנים שלא להמשיך בבדיקת נושא ביטוח הזכיינים, קיבל היו"ר תלונה אנונימית ממי שהציגו עצמם כקבוצת זכיינים של משווקים א' וב'. בתלונה הובאו לידיעת היו"ר המכתבים האנונימיים וההבטחה של המנכ"ל לבדוק את הטענות שהועלו במכתבים אלה. המתלוננים טענו כי הם פנו פעמים רבות למשרדי המשווקים ולמפעל לקבלת תשובה בעניין

61 על בעיות עקרוניות בפעילות ועדת הביקורת ראו להלן.

ממצאי הבדיקה אך נדחו בכל מיני תירוצים⁶², וכי הם פונים ליו"ר בתקווה שיעזור להם וישיב להם "את הכספים שנגנבו מאיתנו על ידי המשווקים בחסות מפעל הפיס".

ביום קבלת התלונה פנה היו"ר למנכ"ל בכתב וביקש לקבל בדחיפות את תגובתו. לא נמצאו מסמכים המלמדים מה השיב המנכ"ל ליו"ר. עם זאת נמצא כי בעקבות התערבותו של היו"ר בנושא פנה המנכ"ל בינואר 2006 לכל המשווקים הנוכחיים וביקש לקבל מהם מסמכים ומידע באשר לסכומים שגבו מהזכיינים בגין ביטוח הכספים בתקופת הסכם השיווק החדש. את כל החומר שקיבל מהם העביר למבקר הפנים לבדיקתו.

חלק מהמשווקים השיבו למנכ"ל כבר באותו החודש, כי בעקבות פנייתו הם בדקו ומצאו שגבו מהזכיינים סכומים עודפים וכי הם פעלו מיד לתיקון הדבר. לטענתם, הסיבה לגבייה העודפת היא שהם המשיכו את פעילות הגבייה במתכונת שעשו קודמיהם בתפקיד בלא שבדקו אותה.

תשובות המשווקים למנכ"ל מעלות גם הן את החשש שגם המשווקים לשעבר שלא נבדקו על ידי מבקר הפנים גבו סכומי יתר מהזכיינים. למרות זאת, גם בשלב זה לא בחן המנכ"ל את האפשרות לקבל מהמשווקים לשעבר מידע לגבי הגבייה שעשו.

במאי 2006 הודיע המנכ"ל למשווקים הנוכחיים בכתב על ממצאי מבקר הפנים בעניין גביית דמי הביטוח מהזכיינים שביצע כל אחד מהם וביקש לקבל את תגובותיהם עד סוף החודש. ממכתבים אלה עולה כי בתקופת הסכם השיווק החדש חרגו לכאורה שישה משמונת המשווקים הנוכחיים ממגבלת ה-75% בעשרות אלפי ש"ח למשווק. משווק נוסף חרג לכאורה ביותר מ-100,000 ש"ח. ממסמכים במפעל עולה כי המשווקים המציאו את תגובותיהם למנכ"ל והן הועברו למבקר הפנים.

5. השלמת הבדיקות בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה: (א) בפגישה שהתקיימה בתחילת אוגוסט 2006 בהשתתפות נציגי משרד מבקר המדינה, היו"ר, המנכ"ל ונציג מבקר הפנים (להלן - הפגישה) הועלה כי עד אותו מועד לא הודיע המנכ"ל ליו"ר שבבדיקת מבקר הפנים נמצא שלכאורה מרבית המשווקים הנוכחיים גבו סכומים עודפים מהזכיינים, וכי היו"ר לא דרש מהמנכ"ל לעדכן אותו על תוצאות הבדיקה האמורה, אף שעברו כשמונה חודשים מאז ביקש ממנו הבהרות בנושא.

בפגישה הועלה גם כי המנכ"ל לא דיווח ליו"ר על הבדיקה שעשה מבקר הפנים בנושא בשנת 2005, ובה נמצא שמשווקים א' וב' גבו לכאורה מהזכיינים סכומים עודפים, וכי גם לאחר התערבות היו"ר בנושא, לא הורה המנכ"ל למבקר הפנים להשלים בדיקה זו.

בעקבות הפגישה (כשבוע לאחר שהתקיימה) העביר המנכ"ל למבקר הפנים כמה מסמכים הנוגעים לטיטוט הדוח שהכין ביוני 2005 והורה לו לעדכן אותה לפיהם. בין היתר העביר לו תגובה של משווק א' על הממצאים וסיכום דיון שהתקיים במפעל. אף שתאריכי שני מסמכים אלה קדמו למועד תגובת המנכ"ל על הטיטוט, הוא שלח אותם למבקר הפנים רק לאחר הפגישה.

כשבועיים לאחר הפגישה הגיש מבקר הפנים ליו"ר ולמנכ"ל טיטוט של שני דוחות בנושא ביטוח זכיינים. בטיטוט אחת, שהייתה עדכון של הטיטוט מיוני 2005, נקבע כי חישוב נוסף העלה שהחזר שביצע משווק ב' בדצמבר 2004 הביא לקיזוז הגבייה העודפת שביצע בשנים 2000-2004. לגבי משווק א' שוב הודגש כי הוא גבה סכומים הגבוהים מעלות הביטוח, ונקבע כי הסכומים העודפים שגבה בשנים 2000-2005 מסתכמים בכמה עשרות אלפי ש"ח. חישוב זה כלל גבייה בחסר שעשה

62 על תשובות משווקים א' ו-ב' למשרד מבקר המדינה בעניין זה ראו להלן.

בשנים 2004-2005. מבקר הפנים ציין כי יש להחזיר סכומים שנגבו ביתר מיד עם גילוי הגבייה העודפת ולא באמצעות גבייה בחסר. ההמלצות שנכללו בטייטה מיוני 2005 נותרו ללא שינוי.

מהטייטה השנייה, שעסקה בגבייה בתקופת הסכם השיווק החדש, עולה כי כל המשווקים הנוכחיים חרגו בשנים 2004-2005 ממגבלת 250 הדולר בסך של מאות ש"ח עד עשרות אלפי ש"ח למשווק. עוד עולה, כי חמישה מהם חרגו ממגבלת ה-75% בעשרות אלפי ש"ח למשווק, ומשווק שישו חרג ממנה ביותר מ-100,000 ש"ח. חישוב זה כלל סכומים עודפים שהשיבו חלק מהמשווקים במהלך בדיקת מבקר הפנים וגבייה בחסר שעשו חלקם במהלך הבדיקה. גם בטייטה זו הומלץ לפעול להשבה מידית של הכספים שנגבו ביתר, לבחון את האפשרות לקבל מידע לגבי הגבייה מהמשווקים לשעבר ולנקוט צעדים שיבטיחו שהחריגות לא יישנו.

לקראת סוף אוגוסט 2006, דיווח המנכ"ל ליו"ר, על פי בקשתו, כי משווק א' משיב לזכיינים את הסכומים שעליו להשיב, וכי לכל המשווקים הנוכחיים נשלחו מכתבים ובהם פירוט הסכומים שעליהם להשיב לזכיינים עד סוף אותו החודש. בסוף אותו החודש דיווח מבקר הפנים לוועדת הביקורת על עיקרי הממצאים שהעלה בבדיקות שעשה לגבי ביטוח הזכיינים והמלצותיו בנושא.

בתשובת המפעל מינואר 2007 נמסר כי "הביקורת הפנימית [של המפעל] מאשרת שכל [המשווקים הנוכחיים, לרבות משווקים א' וב'] החזירו לזכיינים מה שנמצא שחויב ביתר".

(ב) בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 הסביר משווק א', כי גביית היתר שעשה נבעה מפרשנות שלו למגבלת ה-75%, וכי לאחר דיונים במפעל שבהם התקבלו חלק מטענותיו, נקבע הסכום שעליו להשיב לזכיינים והוא השיב סכום זה במלואו. משווק א' הדגיש כי מעולם לא פנה אליו זכיון כלשהו בטענה על גביית יתר וכי בזכות פעולות שביצע, שילמו הזכיינים באזורו את הסכום הנמוך ביותר עבור ביטוח. לטענתו, לא היה כל דופי בפעולותיו.

משווק ב' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי עד לקבלת טיוטת דוח מבקר המדינה באותו חודש, הוא לא ידע על טיוטת דוח מבקר הפנים שעסקו בגבייה שביצע בתקופת הסכם השיווק הקודם, וכי המפעל שלל ממנו את זכות הטיעון לגבי טיוטת אלה שלא כדין. לדבריו, לאחר שפנה למפעל וקיבל את הדוח הסופי מאוגוסט 2006, הוא חלק לפני מבקר הפנים על כמה נתונים שצוינו בו, ומבקר הפנים השיב לו כי בדוח האמור נקבע כי בסופו של דבר הגבייה באזורו היא כשורה. משווק ב' הדגיש בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי חרג ממגבלת ה-75% בטעות ובתום לב. לדבריו, הוא מצא את הטעות בבדיקה שגרתית שעשה ותיקן אותה באמצעות ההחזר שביצע בדצמבר 2004, בלי קשר למכתבים האנונימיים ולפני בדיקת מבקר הפנים. לגבי מגבלת ה-250 דולר טען כי באוגוסט 2006 הוא הגיש השגות בנושא למפעל, ובספטמבר 2006 קבע מבקר הפנים כי הסכומים שעליו להשיב קטנים בכמחצית מאלה שצוינו בדוח הסופי מאוגוסט 2006. לדברי משווק ב', סכומים אלה נגבו ביתר עקב כשל במערכת המחשוב של המפעל (שאינה מזהה זכיינים המפעילים כמה תחנות, ולכן חויבו זכיינים אלה ביתר). משווק ב' הדגיש כי הוא "נותן את כל מרצו ונשמתו" לזכיינים שבאזורו, נוהג עמם בהגינות ובשקיפות ומשיב מיד על כל פנייה שלהם.

משווקים אחרים הדגישו בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי הסכומים העודפים נגבו מהזכיינים בתום לב. חלקם הסבירו כי הסעיפים בהסכם השיווק הנוגעים למגבלת ה-75% אינם ברורים דיים, וכי לפי פרשנות שלהם להסכם לא נעשתה גביית יתר. יש שחזרו וטענו, כי הסיבה לגבייה העודפת היא שהם המשיכו את הגבייה במתכונת של קודמיהם בתפקיד בלא לבדוק אותה. המשווקים הדגישו, כי משהבהיר להם המפעל את עמדתו באשר לאופן יישום מגבלת ה-75%, הם החזירו את הסכומים העודפים לאלתר.

(ג) קודם שזכיינים ומשווקים מתחילים לעבוד, דורש מהם המפעל לחתום על הסכמים, שבהם הוא קובע את תנאי העיסוק שלהם, לרבות ההתחשבנות בין המשווקים לזכיינים. המפעל אף עומד על כך שמלוא המידע לגבי התחשבנות זו יהיה בידו. לשם כך, מכוח הסכם שלו עמם, חייבים המשווקים למסור לו דוחות כספיים הכוללים גילוי נאות של כל ההתחשבנות עם הזכיינים ושל כל

עלויות הביטוח ששילמו המשווקים. נוסף על כך, כאמור, את ההתחשבנות עם הזכיינים מבצעים המשווקים במערכת המחשוב של המפעל.

יצוין כי כבר בשנת 1998 העלתה בדיקה של רואי חשבון של המפעל כי אחד ממשווקי המפעל דאז גבה סכומי יתר מהזכיינים באזורו בגין ביטוח כרטיסים ומזומנים. לא נמצאו מסמכים המעידים כיצד טיפלה ההנהלה דאז של המפעל בעניין זה. אולם ממצאי מבקר הפנים על הגבייה בשנים 2000-2005 מלמדים כי לא ננקטו הפעולות הדרושות על מנת להבטיח כי הדבר לא יישנה.

בשתי טיטות הדוח שהכין מבקר הפנים בנושא הוא המליץ, כאמור על פעולות שיבטיחו שהמשווקים לא יחרגו מהסכומים שמותר להם לגבות מהזכיינים עבור ביטוח הכספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הייתה זו חובתו של המפעל לבדוק מפעם לפעם, עוד קודם שנשלחו המכתבים האנונימיים, אם המשווקים עומדים במגבלות שקבע בעניין הגבייה מהזכיינים, כשם שהוא בודק מפעם לפעם אם כללים אחרים שהוא קבע מיושמים על ידי עובדיו ומשווקיו. זאת במיוחד מאחר שהמידע בנושא היה בידיו ולכל הפחות זמין.



על פי המתואר לעיל נראה, כי אלמלא המכתבים האנונימיים ואלמלא הביקורת של משרד מבקר המדינה לא הייתה הנהלת המפעל בודקת את נושא הגבייה העודפת מהזכיינים במלואו ומטפלת בו כראוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל למצות את האפשרות לקבל מידע גם מהמשווקים לשעבר על הגבייה שעשו ולפעול על פי המתחייב מהמצאים. מן הראוי שהמפעל ישקול להטיל על המשווקים בהסכם שלו עמם חובה להמציא לו לפי דרישתו נתונים הנוגעים לפעילותם בו, גם תקופה סבירה לאחר שיפסיקו לעבוד עמו. עוד ראוי, כפי שהמליץ מבקר הפנים, כי המפעל ינקוט באופן שוטף פעולות שיבטיחו כי הסכומים שהמשווקים גובים מהזכיינים עבור הביטוח אינם חורגים מהקבוע בהסכם עמם.

חשד לפעולות בלתי תקינות של מנהל במפעל

1. בסוף שנת 2000 התעורר חשש כי אחד מעובדי המפעל שעסק בקידום מכירות (להלן - מנהל ב') צירף לרשימת ספקי המפעל חברה שיש לו קשרי חברות עם בעליה (להלן - החברה), בלי להודיע להנהלת המפעל על קשרים אלה. אחר כך פעל בניגוד עניינים כשרכש מהחברה שירותים עבור המפעל ואף עזר לה בביצוע העבודה עצמה, בלי שגילה זאת למנהליו. חשדות אלה הועלו במסגרת בדיקה שעשו הקב"ט והיועץ הביטחוני בעניין החברה.

היועץ הביטחוני והקב"ט מסרו למשרד מבקר המדינה באפריל וביוני 2006, בהתאמה, כי כל חומר הבדיקה והממצאים שהועלו בה הועברו למנכ"ל לית המפעל דאז (להלן - המנכ"ל לשעבר), בצירוף המלצה להמשיך את הבדיקה, אך למעשה הבדיקה הופסקה.

אם החשדות נכונים (ולמשרד מבקר המדינה לא הוצגו מסמכים שיש בהם לאשש או להפריך חשדות אלה), מדובר בהפרה של חובת הנאמנות של מנהל ב' כלפי המפעל. על כן היה על המפעל למצות את בדיקת הנושא, ובכלל זה לברר אם מנהל ב' ניצל את תפקידו על מנת שהחברה תקבל עבודה מהמפעל, ואם קיבל טובת הנאה בתמורה לכך ובתמורה להשתתפותו לכאורה בביצוע העבודה. לפי הממצאים היה על המפעל להחליט כיצד לנהוג במנהל ב'. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי גם הבדיקה של פרשה זו לא מוצתה על ידי המפעל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 העלתה המנכ"ל לשעבר ספק האם דוחות הבדיקה בנושא נמסרו לה והדגישה כי הבדיקה בנושא נעשתה לפני שהיא התחילה לעבוד במפעל (ינואר 2001), אך אישרה שידעה על החשדות בנושא בעקבות מידע שהגיעה אליה מכמה מקורות במפעל. לטענתה, היא קיימה שיחה עם מנהל ב', ובה הוא הכחיש את החשדות מכול וכול, ולזכותו עמדה גם העובדה שההתקשרות אושרה לפי נוהלי המפעל. עם זאת, בעקבות המקרה היא סברה שתחום הרכש מנוהל שלא בקפדנות, ונקטה צעדים לתיקון הפגמים בנושא בנוהלי המפעל.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המנכ"ל לשעבר להורות על ביצוע בדיקה יסודית של הנושא. לא מן הנמנע כי הבדיקה הייתה מעלה שמנהל ב' נהג כשורה ולא היה לו קשר לחברה. אולם החשד לא נבדק, ובכך יש טעם לפגם. היעדר טיפול בחשד האמור גם העביר מסר שלילי לעובדי המפעל (שלפי תשובת המנכ"ל לשעבר, חלקם ידעו על החשד) ופגם בהרתעה מפני ביצוע פעולות בלתי תקינות.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 ומינואר 2007 הכחיש מנהל ב' בתוקף את כל החשדות בעניין החברה והדגיש כי כל ההתקשרויות עם ספקים בוצעו לפי נוהלי המפעל. הוא טען כי רק מטיטות דוח מבקר המדינה נודע לו שהנושא נבדק. כמו כן הוא הכחיש את קיום השיחה שהמנכ"ל לשעבר טענה שקיימה אתו.

כמו בפרשות האחרות המתוארות לעיל, המסמכים הקשורים בנושא לא תויקו בתיקו האישי של מנהל ב' או בתיק אחר של המפעל, ולא הוכנה תרשומת של שיחת הבירור שלטענת המנכ"ל לשעבר היא קיימה עם מנהל ב', ולטענת מנהל ב' לא התקיימה.

2. מבדיקת תיקו האישי של מנהל ב' עלה כי במרס 2001 נזפה בו המנכ"ל לשעבר על שני מקרים אחרים שבהם חרג מסמכותו והתקשר עם ספקים בלי שהזמנות עבודה אושרו ונחתמו כנדרש בנוהלי המפעל. המנכ"ל לשעבר הזהירה כי אם יחזור על מעשים אלה הוא יובא לפני ועדת משמעת. עוד עלה מהתיק האישי, כי חמש שנים קודם לכן, בשנת 1996, קרה מקרה אחר שבו חרג מנהל ב' מסמכותו ופעל בניגוד עניינים, משום שטיפל בעניין הקשור בגיטתו שהייתה זכיינית של המפעל. בבירור שהתקיים עמו אז התחייב מנהל ב' כי מקרה כגון זה לא יקרה שוב. על גבי תרשומת של הבירור כתב אחד ממנהלי המפעל דאז: "השערורייה חוזרת על עצמה פעם אחר פעם. הדעת אינה סובלת התנהגות כנ"ל".

ממסמכי המפעל עולה אפוא כי מנהל ב' חרג כמה פעמים מסמכויותיו ומנהלי המפעל. הנהלות המפעל השונות נהגו בחריגות אלה בסלחנות ולכל היותר באמצעות מתן אזהרות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בעניין ההתקשרויות שנעשו ללא אישור, טען מנהל ב' בין היתר כי למיטב זיכרונו עקב לוח זמנים צפוף ומורכבות תהליך החתימה על ההזמנות, דרשו ממנו הממונים עליו להטיל על ספקים שנבחרו "בהליך רכש מבוקר" את ביצוען של משימות דחופות קודם שתהליך החתימה על ההזמנות לביצוע אותן משימות הושלם. בעניין המקרה משנת 1996 טען מנהל ב' בין היתר כי רק לאחר הברור שנעשה עמו נודע לו על מדיניות המפעל בעניין קרובי משפחה, ולטענתו, זה 11 שנים הוא עומד בהתחייבות שנתן באותו ברור. בתשובתו ביקש מנהל ב' לציין כי בתיקו האישי מצויים מספר לא מועט של מכתבים מהממונים עליו המעריכים מאוד את פועלו ללא לאות לטובת יוקרתו של המפעל. בתשובת המפעל מינואר 2007 נמסר בין היתר כי האירועים הנוגעים לחשדות שהועלו לגבי מנהל ב' בשנת 2000 אינם קשורים בהנהלת המפעל הנוכחית, וכי "התרשמותה של ההנהלה הנוכחית [ממנהל ב']", כפי שעולה מתיקו האישי, היא חיובית לחלוטין, ולא היו כל תלונות נגדו, להיפך".

לדעת משרד מבקר המדינה, מהפרשות הנוגעות למנהל ב' ניתן ללמוד הן על גישת המפעל לברור חשדות לפעולות בלתי תקינות ועל טיפולו בחריגות מנהליו והן על הבעייתיות הנובעת מטיפול לא רציף, לא שיטתי ולא מתועד כדבעי בפרשות שכאלה. מן הראוי שהמפעל יפעל לתיקון הליקויים בנושא⁶³.

בעיות עקרוניות בתהליכי הבקרה והביקורת במפעל

נוסף על הבעיות הספציפיות שהועלו בעניין טיפול המפעל בפרשות המתוארות לעיל, העלה משרד מבקר המדינה גם בעיות עקרוניות הנוגעות לתהליכי הבקרה והביקורת במפעל. להלן פירוט הדברים:

1. (א) במפעל אין נהלים הקובעים את סמכויותיהם, תפקידיהם, סדרי עבודתם ומעמדם של מבקר הפנים, החברה הנותנת למפעל שירותי ייעוץ וכוח אדם לצורכי ביטחון (להלן - החברה לייעוץ ביטחוני) והקב"ט, שהוא עובד שלה. חלק מנושאים אלה מוסדרים במידה מסוימת בהסכמי המפעל עם מבקר הפנים ועם החברה לייעוץ ביטחוני.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי להסדיר נושאים אלה בנהלי המפעל ולא להסתפק בהסדרתם החלקית והמוגבלת בהסכמים עם נותני השירותים. זאת, בין היתר, כדי שלהסדרים יהיה מעמד מחייב והם יהיו ידועים לכל עובדי המפעל ומנהליו.

(ב) כאמור, בדיקותיהם של חלק מהחשדות המתוארים לעיל הופסקו בהוראת המנכ"ל בטרם הושלמו. נוסף על כך, בעת שמבקר הפנים בדק את ביטוח הזכיינים, את מרבית המידע מהמשווקים הוא קיבל באמצעות המנכ"ל; את תגובת משווק א' בנושא לא העביר המנכ"ל למבקר הפנים, אלא רק לאחר התערבות היו"ר ומשרד מבקר המדינה בפרשה.

63 ראו דוח מבקר המדינה 56ב' (2006), עמ' 105, בעניין הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים ובבנק ישראל, והדברים יפים למפעל, בהתאמות המחויבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת שמבקר הפנים, הקב"ט והיועץ הביטחוני ימלאו את תפקידיהם ביעילות המרבית וללא חשש, יש לחזק את מעמדם בנהלים ולמנוע את תלותם בבעלי תפקידים במפעל. לשם כך, בין היתר, ראוי לקבוע שהם יוכלו לקבל מידע במישרין ממבוקרים, לרבות עובדי המפעל ומשווקיו, ולהקפיד על קיומן של הוראות הדין בנושא.

(ג) מתשובות מנהל א', משווק א', משווק ב' והעובדת למשרד מבקר המדינה עולה כי הם לא קיבלו את הדוחות בעניינם כדי שיוכלו להגיב על האמור בהם. למרות זאת דוחות אלה (למעט הדוח בעניינה של העובדת, שהיה דוח ביניים) הוגשו להנהלת המפעל כדוחות סופיים. כאמור, בהתבסס על הדוח בעניין מנהל א' ומשווק א' החליט המפעל להפסיק את עבודתם במפעל.

לפי כללי היסוד של מקצוע הביקורת, יש למסור למבוקר טיוטה של דוח הביקורת לפני גיבושו הסופי, כדי לתת לו את זכות התגובה ולהציג תמונה שלמה ומדויקת של הממצאים. לפיכך, על המפעל לקבוע בנהליו כי מבקר הפנים, היועץ הביטחוני והקב"ט ימסרו את טיוטות דוחותיהם למבוקרים וייתחומו לתגובותיהם בדוחות, לפני הגשתם למפעל. הדבר חשוב במיוחד כאשר הדוח מטיל ספק ביושרו או באמינותו של המבוקר כפי שקרה בפרשות המפורטות לעיל.

באוגוסט 2006 מסר היו"ר למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו "להביא לאישור הדירקטוריון נוהל [ביקורת פנימית]". עד ינואר 2007 לא הוגש נוהל בנושא לדירקטוריון לאישורו.

2. על פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, הממונה על מבקר הפנים, שלו בין היתר צריך מבקר הפנים לדווח על ממצאיו ולפניו הוא נושא באחריות ישירה, יכול שיהיה היו"ר או המנכ"ל, הכול כפי שיקבע הדירקטוריון.

הועלה כי דירקטוריון המפעל לא דן בשאלה מי יהיה הממונה על מבקר הפנים. אמנם בהסכם עמו נקבע כי מבקר הפנים יהיה כפוף ליו"ר הדירקטוריון, יגיש את דוחותיו ליו"ר ועדת הביקורת, ליו"ר הדירקטוריון ולמנכ"ל לפי נוהל שתקבע ועדת הביקורת ויעמוד בקשר הדוק עם נושאי המשרה האלה. אולם ועדת הביקורת לא קבעה נוהל בעניין הגשת הדוחות. נוסף על כך, בפועל הכפיף המנכ"ל את מבקר הפנים אליו, בלי שהיו"ר התערב בכך, ומבקר הפנים נמצא בקשר הדוק רק עם המנכ"ל.

חוק החברות, התשנ"ט-1999, מטיל על דירקטורים את חובת הזהירות. משמעות הדבר היא כי על כל דירקטור לנקוט אמצעים סבירים על מנת למלא את תפקידו בחברה ובכלל זה לקבל מידע בעל חשיבות להחלטות שעליו לקבל במסגרת תפקידו⁶⁴.

משרד מבקר המדינה העלה כי בכל הנוגע לעבודתם עם מבקר הפנים, לא יו"ר הדירקטוריון ולא חברי ועדת הביקורת מילאו כהלכה את חובותיהם ותפקידיהם כדלהלן:

(א) אף שלפי ההסכם עם המפעל, מבקר הפנים אמור להיות כפוף ליו"ר הדירקטוריון, היו"ר לא התעדכן באופן שוטף בעבודת מבקר הפנים ועל פי רוב לא דרש לקבל את דוחותיו.

64 בת"א (י-400/89) כונס הנכסים הרשמי בתפקידו כמפרק בנק צפון אמריקה בע"מ נ' ארווין זוסמן ואח', פ"ד נ"ד (2) 3, עמ' 180, פירט בית משפט את הנורמות שלפיהן נדרש דירקטור לפעול. דברים אלה כוחם יפה גם לדירקטורים במפעל.

(ב) גם ועדת הביקורת לא התעדכנה באופן שוטף בעניין עבודת מבקר הפנים, אף שמתפקידה לעשות כן - מתחילת שנת 2003 ועד אוגוסט 2006 התכנסה הוועדה שש פעמים בלבד: שלוש פעמים בשנת 2003, פעמיים בשנת 2004 ופעם אחת בשנת 2005, תמיד בנוכחות חלקית. אחד מחמשת חברי הוועדה לא השתתף בשום ישיבה של הוועדה באותן שנים, וחבר אחר השתתף בישיבה אחת בלבד. רק בשניים מהישיבות האמורות (בנובמבר 2003 ובספטמבר 2005) ניתן דיווח על ממצאי הביקורת הפנימית. דיווחים אלה נרשמו בפרוטוקול בקצרה, ולכן לא ניתן לדעת אם התקיים דיון לגביהם כפי שראוי שייעשה. ביתר הישיבות לא התעדכנה הוועדה בדבר עבודת מבקר הפנים. רק בפרוטוקול ישיבת הוועדה שהתקיימה באוגוסט 2006, סמוך לאחר סיום בדיקת משרד מבקר המדינה, פורטו דיוני הוועדה במידה מסוימת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על דירקטוריון המפעל לקבוע מי יהיה הממונה על מבקר הפנים ולהסדיר זאת בנוהל. תהא אשר תהא ההחלטה בעניין זה, ראוי לקבוע שכל דוחות הביקורת הפנימית יוגשו ליו"ר הדירקטוריון, למנכ"ל ולחברי ועדת הביקורת, וכי בתדירות שתקבע ייפגש מבקר הפנים עם היו"ר והמנכ"ל ויעדכן אותם על אודות עבודתו.

על הדירקטוריון גם לקבל החלטות באשר לעבודת ועדת הביקורת אשר יבטיחו כי הוועדה תדון באופן שוטף בממצאי מבקר הפנים ותציע לדירקטוריון דרכים לתיקונם, כפי שמחובתה לעשות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 מסר מבקר הפנים בין היתר כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה בנושא, הוא יזם מהלך למיסוד ערוצי התקשורת בינו לבין ועדת הביקורת, ובמסגרתו הציג לה עקרונות לפעולה בנושא. עקרונות אלה, העוסקים בין השאר באופן הדיווח שלו לוועדת הביקורת, למנכ"ל וליו"ר על בדיקות שעשה ובמועדי הדיונים בדיווחים, אושרו על ידי הוועדה והדירקטוריון, והחל מאוגוסט 2006 הוא נוהג על פיהם.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 מסרו שני דירקטורים שנעדרו מישיבות ועדת הביקורת כי לא ידעו שהם חברים בוועדה זו. אחד מהם טען כי מעולם לא קיבל פנייה מהמפעל על אי-השתתפותו בישיבות הוועדה, וכי בפעם היחידה שבה השתתף בישיבת הוועדה, הוא השלים קוורום בלי שידע כי הוא חבר בוועדה. לדבריו, הוא אינו יכול לכהן בוועדת הביקורת בשל חשש לניגוד עניינים, מאחר שהוא מכהן בשתי ועדות אחרות במפעל העוסקות בעניינים ביצועיים. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, ביקש אותו דירקטור מהמפעל להפסיק את חברותו בוועדת הביקורת. דירקטור שלישי הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי נעדר מחלק מישיבות הוועדה מכורח נסיבות שהיו בימים שבהם התכנסה.

בלי להסיר אחריות מהדירקטורים יצוין כי אם דירקטור נעדר כמה פעמים מישיבות ועדה שהוא חבר בה, על המפעל ויושבי הראש של אותה ועדה מוטלת החובה לברר את סיבת ההעדרות, ולוודא כי הדירקטור ממלא את חובתו ואת אחריותו, ואם דירקטור אינו יכול לכהן מטעם כלשהו בוועדה מסוימת, יש להחליפו מיד. עניין זה חשוב במיוחד בוועדת ביקורת, שנועדה בין השאר להבטיח קיומם של סידרי מינהל תקינים.

הדירקטור הרביעי בוועדת הביקורת ויו"ר הוועדה מסרו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 ובינואר 2007 כי הוועדה פועלת באופן יעיל, וכי אף שהדברים אינם משתקפים בפרוטוקול, היא קיימה דיונים ערים בנושאים שהיו על סדר יומה. עם זאת, הדירקטור ציין כי רצוי שיתקן נוהל שלפיו תפעל הוועדה, ויו"ר הוועדה מסר כי יפעל "לשיפור התפקוד בתחום עבודתם של מנגנוני הבקרה [במפעל] וקביעת ערוצי תקשורת ישירים וברורים בין ועדת הביקורת למבקר הפנים".

לדעת משרד מבקר המדינה, התיעוד החסר של ישיבות ועדת ביקורת אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. על הוועדה להקפיד כי פרוטוקולי ישיבותיה ישקפו באופן אמין את שהתרחש בהן ויכילו את עיקרי הדברים שנאמרו, ההחלטות שהתקבלו ונימוקיהן. ככל שהעניין הנדון חשוב ורגיש יותר, גדלה מידת הפירוט הנדרשת. על המפעל לקבוע בנהלים כללים ברורים כמפורט לעיל בעניין רישום פרוטוקולי ישיבות ועדת ביקורת.

3. באוגוסט 2006 מסר היו"ר למשרד מבקר המדינה כי הוא או המנכ"ל יכולים להורות למבקר הפנימי לעשות בדיקות נוסף על אלה שאושרו בתוכנית העבודה השנתית שלו (להלן - בדיקות מיוחדות) וכי "המבקר הפנימי מדווח על ממצאי הבדיקות המיוחדות לגורם שהזמין אותן בסמוך לסיומן. כמו כן, אם הממצאים רגישים וכיו"ב, מדווח עליהם המבקר הפנימי גם ליו"ר/למנכ"ל, אף אם לא הזמין את הבדיקה".

מבקר הפנים מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2006 כי הבדיקה בעניין ביטוח הזכיינים הייתה בדיקה מיוחדת שביקש ממנו המנכ"ל לעשות, ועל כן הוא הגיש את הטיוטה בעניינה למנכ"ל בלבד.

בהסכם עם מבקר הפנים לא נאמר דבר במפורש בעניין בדיקות מיוחדות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל להסדיר גם נושא זה בנוהל ולהטיל על מבקר הפנים חובה לדווח גם על ממצאי הבדיקות המיוחדות למנכ"ל, ליו"ר ולחברי ועדת הביקורת, ולא רק למזמין הבדיקה, ללא קשר למהות הבדיקה ולרגישות ממצאיה. ההחלטה אם ממצאים הם רגישים עשויה להיות סובייקטיבית, ולא רצוי שהעברת ממצאי בדיקה מיוחדת לבעלי התפקידים האמורים, שמחובתם להבטיח כי ליקויים במפעל יימצאו ויטופלו, תהיה תלויה בהחלטה שכזו.

4. בהסכם בין המפעל לחברה לייעוץ ביטחוני נקבע כי היועץ הביטחוני והקב"ט יגישו את דוחותיהם וחוות דעתם "ליו"ר הדירקטוריון ו/או למנכ"ל ו/או לגורמי המפעל לפי הוראותיהם של היו"ר והמנכ"ל, לפי העניין", וכן יעמדו בקשר שוטף עם נושאי המשרה אלה.

נמצא כי על פי רוב המנכ"ל נותן הוראות לקב"ט וליועץ הביטחוני והם מוסרים לו את דוחותיהם. לא נמצא כי הקב"ט והיועץ הביטחוני עומדים בקשר שוטף עם היו"ר, וגם היו"ר ביוזמתו אינו מתעדכן בעניין עבודתם. עקב כך, בין היתר, לא ידע היו"ר על בדיקתם בעניין ההדלפה מקובץ הזכיינים ועל הוראת המנכ"ל שלא להמשיכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור רגישות הנושאים שבהם מטפלים היועץ הביטחוני והקב"ט, מן הראוי לקבוע בנוהלי המפעל כי העתקי כל דוח וחווה דעת שלהם, לרבות דוחות ביניים, יועברו הן למנכ"ל והן ליו"ר ללא קשר לתוכנם ולזהות הגורם שהזמין אותם, ואלה ישקלו האם יש מקום להביאם בפני גורמים נוספים, דוגמת הדירקטוריון. עוד ראוי כי בתדירות שתיקבע ייפגשו הקב"ט והיועץ הביטחוני עם היו"ר והמנכ"ל ויעדכנו אותם על אודות עבודתם.

5. בתקנון ההתאגדות של המפעל הוטלה על היו"ר החובה לקיים, מטעם הדירקטוריון, פיקוח על ניהול עסקי החברה ופעולותיה ולדווח עליהן לדירקטוריון. כאמור, על קיומן של חלק מהפרשות המתוארות לעיל לא ידע היו"ר כלל, ובאחת מהפרשות שעליהן ידע והטיפול בה חודש בעקבות התערבותו, הוא לא התעדכן דיו.

משרד מבקר המדינה העיר ליו"ר כי גם לשם מילוי חובתו על פי התקנון, עליו להתעדכן ביוזמתו באופן שוטף בדבר הבדיקות שעושים מבקר הפנים, הקב"ט והיועץ הביטחוני, ובמידת הצורך לדווח עליהן לדירקטוריון.

בתשובת המפעל מינואר 2007 נמסר כי הערות משרד מבקר המדינה בעניין בעיות עקרוניות בתהליכי הבקרה והביקורת במפעל "נלקחו לתשומת לב ההנהלה... ההערות נלמדות, במטרה ליישמן, [והתהליך] מצוי בעיצומו. יהיה צורך בהכנת נהלים התואמים את המלצות [משרד מבקר המדינה]". מתשובה זו עולה עוד, כי בהתאם להמלצת מבקר הפנים בדוח בעניין מנהל א' ומשווק א', אישר דירקטוריון המפעל באוקטובר 2006 קוד אתי שמטרתו לקבוע נורמות התנהגות ראויות שלאורן על המפעל לפעול ולקבל החלטות. בקוד האתי נקבע כי "הקוד פונה לכלל חברי [המפעל], לעובדיו, ללקוחותיו, לספקים, לסביבה ולקהילה. כללי האתיקה של [המפעל] מסמנים רף התנהגות שמשמעותו מעבר לציות לחוק, כגון: כבוד, יושר, אמינות, הוגנות, שמירת סודיות וניקיון כפיים. אימוץ קוד אתי על ידי [המפעל] מעלה את סטנדרט ההתנהגות שלו, הן כלפי פנים והן כלפי חוץ, ומגביר את תחושת המחויבות החברתית שלו למען הקהילה".



1. בתשובתו מינואר 2007 טען המפעל כי הוא "חרד... לטוהר המידות של עובדיו, ואולם עדיין מחובתו להימנע מפעילויות - ודאי פומביות או הצפויות להתפרסם - שיכולות לפגוע קשה בגיוס הכספים על ידו. אם הציבור יסלוד מהשקעת כספו במפעלי ההגרלות ולא יגיע כסף מההגרלות, מפעל הפיס לא יוכל לתפקד [ולקצות כספים למטרות ציבוריות שלקידומן הוא הוּקם]... חשש זה עומד כל העת לנגד עיני ההנהלה, כאשר עליה להכריע - כמובן במסגרת החוק - כיצד להגיב על תופעות פסולות המתגלות בפעילות עובדים, משווקים או זכיינים. ההכרעה הניהולית, שאיננה קלה, ניוונה בראש וראשונה מן השיקול מה מחייבת טובת [המפעל] (כל עוד היא במסגרת החוק). וטובה זו מחייבת לתקן תופעות ולעקור את הטעון עקירה מן השורש, ככל הניתן, בתוך כתלי [המפעל] ובדרך שקטה" (ההדגשות במקור).

2. מתשובה זו עולה כי בעת שהנהלת המפעל שקלה כיצד לנהוג בחשדות לביצוע פעולות בלתי תקינות של עובדים ומשווקים, היא נתנה משקל מכריע לפגיעה האפשרית ביכולתו של המפעל לגייס כספים לטובת הציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לשקול קשת רחבה יותר של אינטרסים ציבוריים. כדי להחליט באופן מושכל מה מחייבים האינטרסים הציבוריים מחד גיסא וטובת המפעל מאידך גיסא כשמתגלים חשדות מסוימים, היה על הנהלת המפעל לוודא כי בידיה מלוא המידע הרלוונטי, ועל פי הצורך גם לבקש את הנחיית הדירקטוריון. ייתכנו מקרים שנסכיבותיהם ומאפייניהם יחייבו את המפעל, מכוח היותו נאמן הציבור, להגיש תלונה במשטרה או להביא למיצוי הבירור והחקירה באמצעות גורם חיצוני אחר, גם אם בדיקה זו אינה מחויבת לפי החוק, וגם אם כתוצאה מכך עלולים המקרים להתפרסם. סדרי מינהל תקין מחייבים שהגורמים המוסמכים במפעל ייתנו את הדעת על כל מקרה ויכריעו באשר לטיפול בו. תהליך הטיפול חייב להיות מנומק ומתועד.

3. מממצאי הביקורת עולה כי בין היתר מחשש לפרסום שלילי, נהגה הנהלת המפעל בשנים האחרונות, ללא יוצא מן הכלל, לסיים בתוך המפעל, בחיפזון רב את הטיפול במקרים שבהם עובדים ומשווקים נחשדו בביצוע פעולות בלתי תקינות בקשר לעבודתם במפעל, בלי לבדוק (אפילו לא בבדיקה פנימית) את החשדות במלואם ובלי לבחון את ההשפעה על המפעל במקרים אלה. בשל אותו החשש גם לא דיווחה ההנהלה בזמן אמת לדירקטוריון על ממצאים חמורים שהועלו בבדיקות חלקיות של אותם חשדות. על חלק מהחשדות לא דווח גם ליו"ר.

עוד עולה, כי הנהלת המפעל לא תיעדה את תהליך טיפול במרבית המקרים שבהם הועלו חשדות לפעולות בלתי תקינות, וכי המסמכים הקשורים בחשדות לא תויקו בתיק של המפעל, חלקם אף הוצאו מחוץ למפעל, ואת חלקם ניסה המנכ"ל להסתיר ממועד מבקר המדינה. עקב כך לא ניתן לדעת בוודאות בין היתר אם הועלו חשדות לפעולות בלתי תקינות במפעל, נוסף על אלה שהועלו במקרים שמצא משרד מבקר המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, דרך פעולתו האמורה של המפעל אינה ראויה. המסר המועבר באמצעותה לעובדי המפעל וסוכניו ולציבור הוא של סלחנות והבלגה על חשדות חמורים במקום בירור מלא ומיצוי הדין. מסר זה עלול לפגום בהרתעה של המפעל כלפי עובדיו וסוכניו ובאמון הציבור בו ומתוך שכך לגרום לו נזק, נוסף על הנזק שייתכן שנגרם לו בשל המעשים שלא נבדקו עד תום. משרד מבקר המדינה מעיר, כי השקיפות מבטיחה את טוהר המידות ואת קיומן של נורמות ציבוריות ראויות, ומגבירה את אמון הציבור במערכת. לא מן הנמנע כי אילו נבדקו החשדות המתוארים לעיל כראוי, היה עולה כי אין בהם ממש, ואולם הטיפול בחשדות אלה הופסק בלי שבדיקתם מוצתה, ובכך יש פגם חמור.

4. במפעל יש כמה בעלי תפקידים שמחובתם להבטיח כי ליקויים במפעל יימצאו, ייבדקו ויטופלו כראוי. בין אלה ניתן למנות את היועץ הביטחוני, הקב"ט, מבקר הפנים, חברי ועדת הביקורת, המנכ"ל והיו"ר. הביקורת העלתה ליקויים הנוגעים לעבודת חלק מבעלי תפקידים אלה שבגללם לא הובאו לידיעת כל הגורמים הרלוונטיים במפעל החשדות לביצוע פעולות בלתי תקינות שתוארו בדוח זה לעיל, שחלקם קשורים לפעילות מרכזית או רגישה של המפעל, והם לא נבדקו ולא טופלו כראוי.

5. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל, המשמש נאמן לכספי ציבור, חלה החובה לפעול בהגינות ובשקיפות ולמצות את הטיפול בכל חשד לפעולה בלתי תקינה. על כן, עליו להשלים את בדיקת הפרשות המתוארות לעיל על מכלול היבטיהן, לפעול לתיקון הליקויים שיימצאו, לנקוט את כל הצעדים הדרושים נגד עובדים או משווקים שיימצא כי פעלו שלא כדין, ובשיתוף הדירקטוריון להפיק את הלקחים הדרושים למניעת הישנות המקרים.

על המפעל להכין נהלים שיבטיחו שחשדות לפעולות בלתי תקינות של עובדיו וסוכניו ייבדקו עד תום ויטופלו כראוי. בין היתר ראוי לקבוע בנהלים אלה כי כל בעל תפקיד במפעל שנודע לו על חשדות כאמור יביא אותם ללא דיחוי לידיעתם של המנכ"ל, היו"ר והדירקטוריון.

סדרי מינהל

בחודשים מרס עד אוגוסט 2006, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה כמה עניינים הנוגעים לסדרי מינהל - החזר הוצאות, כוח אדם והתקשרויות - במפעל. להלן עיקרי הממצאים:

החזר הוצאות

החזר הוצאות על מתנות

משרד מבקר המדינה מצא כי המפעל מחזיר לעובדיו הבכירים את הוצאותיהם על מתנות כספיות שהם מעניקים לעמיתיהם במפעל לכבוד אירועים משפחתיים (להלן - מתנות עקיפות). המפעל אף עיגן את החזר ההוצאות הזה בנוהל "הוצאות אישיות" (להלן - הנוהל).

1. על פי הנוהל, המפעל משלם החזר הוצאות בסכום מרבי של 300 ש"ח לאירוע על מתנות עקיפות שנתנו בעלי תפקידים בכירים⁶⁵ לעמיתיהם לעבודה. יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל המפעל מקבלים החזר מרבי של 500 ש"ח לאירוע על מתנות שנתנו מתוקף תפקידם לכבוד אירועים ושמחות של עובדי המפעל, של יועצים, של ספקי שירות ושל נציגי גופים ציבוריים.

משרד מבקר המדינה העלה כי ההחזרים שקיבלו עובדי המפעל הבכירים בין ינואר 2003 לאפריל 2006 על מתנות לכבוד אירועים ושמחות של עמיתיהם לעבודה מסתכמים ב-56 אלף ש"ח. לכך יש להוסיף הוצאות עודפות⁶⁶ בסך 90% מההוצאות, שהמפעל משלם בתור מס (להלן - הוצאות עודפות). בפועל העלות הכוללת נאמדת אפוא בכ-106 אלף ש"ח.

2. על פי החלטת הנהלת המפעל משנת 1984, כל עובד במפעל מקבל שי לכבוד אירועים ושמחות במשפחתו: לכבוד הולדת בן, בת, נכד או נכדה או לכבוד בר מצווה או בת מצווה - 570 ש"ח, ולכבוד נישואי עובד או נישואי בנו או בתו - 1,137 ש"ח (להלן - מתנות ישירות).

עוד בשנת 2000 כתב סמנכ"ל מינהל ומשאבי אנוש במפעל דאז (להלן - סמנכ"ל המינהל) למנכ"ל דאז בעניין המתנות הישירות כי "במשק הפרטי והציבורי לא מקובל להעניק שי לעובדים לארועים... למעט נישואי עובד או הולדת בן/בת. הסכומים שמעניק המפעל הינם גבוהים מהמקובל במשק. בחברה לאוטומציה של השלטון המקומי, אשר אנו צמודים בדרך כלל לנוהלים שלה, מקובל לתת 200 ש"ח לנישואי עובד או הולדת בן/בת". סמנכ"ל המינהל הציע כי המפעל יעניק שי רק לכבוד חתונה או הולדת בנו או בתו של עובד, וכי סכום השי יהיה 200 ש"ח בלבד. המנכ"ל לא קיבל את ההצעה.

להלן שלוש דוגמאות לשי כספי שהעניק המפעל לכבוד אירועים ושמחות של עובדים בכירים:

65 מנהלי מחלקות בחטיבה, ומנהלי אגפים, מנהלת מחלקת משאבי אנוש, מזכיר החברה, עוזרת יו"ר, עוזרת המנכ"ל, סמנכ"לים, חברי מועצות המנהלים של מפעל הפיס וחברות בת (קרנות).

66 על פי פקודת מס הכנסה סעיף 181ב - "חבר בני אדם שהוציא למטרות המפורשות בתקנות על פי סעיף 31 סכומים שלפי התקנות האמורות אינם מותרים בניכוי או עולים על הסכומים שנקבעו כמותרים בניכוי או שהוציא סכומים בשל הוצאות שניכויין אינו מותר על פי סעיף 32(11)".

מספר העובדים שקיבלו החזר על מתנה שנתנו לבעל השמחה	ההחזר הכולל בש"ח (מתנות עקיפות)	שי המפעל לבעל השמחה (מתנות ישירות)	סה"כ תשלומי המפעל לבעל השמחה
7	2,100	570	2,670
9	2,900	1,140	4,037
12	3,550	1,140	4,690

* שני עובדי המפעל הנשואים זה לזה.

מנתוני המפעל עולה כי המפעל שילם בפרק הזמן ינואר 2003 - אפריל 2006 כ-200,000 ש"ח עבור מתנות (ישירות ועקיפות) לאירועים של העובדים.

בתשובה שכתב המפעל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 (להלן - תשובת המפעל) ציין המפעל שלדעתו "האמור בנוהל, לרבות הסכומים הנקובים בו הינו סביר, זאת גם בהתחשב בעובדה כי ההחזרים ניתנים אך ורק לעובדים בכירים ספציפיים. כמו-כן למנהלי מחלקות ולמנהלי אגפים, ההחזרים ניתנים רק בגין מתנות שניתנו לעובדים מהחטיבה אליה הם משתייכים ולא לכל עובד, כמפורט בנוהל". עוד כתב המפעל כי "כל נושא ההחזרים בגין הוצאות לאירועים ומתנות לעובדים מתבצע בהתאם לנוהל המונהג במפעל מאז שנת 1984 וחל על עובדים בכירים בלבד" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, על מוסדות המפעל לבחון מחדש את ההחלטה ואת הנוהל בעניין הסכומים שהמפעל מעניק לעובדיו לכבוד אירועים ושמחות, ולפעול לשינוי ההחלטה האמורה ברוח המלצתו של סמנכ"ל המינהל של המפעל משנת 2000. אין זה ראוי שהמפעל, המופקד על כספי ציבור והמחויב לפעול על פי נורמות ציבוריות, יממן ממקורותיו הוצאות של עובדיו עבור שי שנתנו לכבוד אירוע אישי של עובד אחר במפעל.

המפעל השיב כי בעקבות הביקורת הוא "מוכן... לבוא בדברים עם הגורמים הרלוונטיים לשם בחינה מחודשת של האמור בנוהל".

הוצאות אירוח מחוץ למפעל

1. נוהל המפעל בנושא "הוצאות אישיות" קובע כי "אירוח מחוץ לבניין מפעל הפיס (ארוחות במסעדות, בתי קפה וכד')...יעשה בידי דרג של מנהלי אגפים ומעלה, שתחום תפקידם מחייב פגישות עם גורמים חיצוניים". עוד קובע הנוהל כי "סכום האירוח לא יעלה על 100 ש"ח לכל אדם (לא כולל תשר). עובד לא יארח במסעדה עובד אחר על חשבון המפעל. העובד ידאג לאישור [בעל פה] מהממונה [עליו] ולאחר מכן ידאג לאישור בכתב בדיעבד, ויצרף את האישור והחשבונית לדוח הוצאות חודשי". מנתונים שמסר המפעל למשרד מבקר המדינה עולה כי הוצאותיו על החזרי הוצאות אירוח וכיבודים בין ינואר 2003 לאפריל 2006 הסתכמו בכ-260 אלף ש"ח. לכך יש להוסיף הוצאות עודפות בסך 90%, ומכאן שהעלות הכוללת בגין אירוח וכיבודים מחוץ למפעל באותה תקופה נאמדת בכ-500 אלף ש"ח.

הביקורת העלתה כי על פי דוח הוצאות אישיות שהגישו עובדים בתביעה להחזר הוצאות על אירוח במסעדה, במקרים רבים לא היה אפשר לוודא שהעובדים עמדו בתנאי הנוהל. למרות זאת זיכה אותם המפעל בסכומים שדרשו. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שלפני שיאשר המפעל את ההחזרים הכספיים הוא יוודא כי הסכומים הוצאו לצורך מילוי התפקיד וקידום ענייני המפעל, וכי העובדים שדרשו החזר הוצאות פעלו לפי תנאי הנוהל.

בתשובת המפעל נאמר כי "לא נכתב בשום מקום בנוהל... כי על העובד לפרט ברמת פירוט כזו המתוארת בטיטוט הדו"ח. כל שנדרש העובד לעשות הוא לציין את תיאור ההוצאה ולסמן בגין מה הוצאה מתוך האפשרויות המנויות בדו"ח... בהקשר זה ראוי לשקול אם יש מקום לפרט את שמות האנשים אותם מארחים עובדי המפעל, זאת מתוך חשש לפגיעה בפרטיותם".

משרד מבקר המדינה מעיר שכדי להסיר כל ספק בעניין, יש לציין בנוהל במפורש שנדרש לפרט בדוח ההוצאות את מטרת הפגישה, את מספר האורחים במסעדה ואת שמות האורחים. בלי הפירוט אי-אפשר לדעת מה הייתה מטרת הפגישה, מי השתתף בה ומה הייתה עלותה לאדם. לכן יש לדרוש מכל עובד לצרף רישום של הפרטים האמורים לדוח שהם מגישים. כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה אין מקום לטיעון בדבר פרטיות כשמדובר בפגישות עסקיות לצורכי עבודה, באשר הדיווח מיועד לאגף הכספים, האמון על סודיות.

2. בהסכם ההעסקה האישי שחתם המפעל עם היו"ר ביוני 2003 נקבע כי היו"ר יהיה זכאי להחזר של הוצאותיו, בארץ ובחו"ל, שנוצרו לצורך מילוי תפקידו. בהסכם לא נקבע סכום המרבי של סכום החזר ההוצאות. לפי כללי ההסכם הקיבוצי של המפעל, המנכ"ל צריך לקבל החזר הוצאות לפי נוהלי המפעל בנושא אירוח. גם סמנכ"ל השיווק כפוף לנוהלי המפעל בעניין החזר ההוצאות, כמו יתר העובדים.

נוכח העובדה שהמפעל מופקד על כספים ציבוריים ומחויב לנהוג על פי נורמות ציבוריות, עליו לבחון מחדש את הכללים שקבע בעניין החזר הוצאות אירוח ולהגביל את סכום החזר ההוצאות שהיו"ר יהיה זכאי לו, להורות לבעלי התפקידים הזכאים לכך לעשות שימוש זהיר בתקציב הכיבודים והאירוח ולשמש בכך דוגמה ליתר עובדי המפעל.

קנסות על עבירות חניה

במרס 2006 החזיקו 38 עובדים בכירים במפעל רכב צמוד השייך למפעל.

1. בנוהל "צי רכב" של המפעל נקבע כי "בעת קבלת דו"ח עבירת תנועה ממשטרת ישראל/רשות מקומית, יאתר מנהל אגף מינהל, ע"פ רישום יומני הרכב, את העובד שביצע את העבירה... במידה והעובד אישר את דבר העבירה, יעביר מנהל אגף מינהל לאגף הכספים את הדו"ח לתשלום וממשכורות העובד יקוּזו סכום החיוב". המפעל מקבל את הדוחות ברואר או מידי העובד שקיבל את הדוח, והוא אמור לקזז את סכום החיוב משכר העובד.

משרד מבקר המדינה העלה כי למרות האמור בנוהל, בשנים 2003-2006 שילם המפעל בשלושה מקרים קנסות בגין עבירות חניה במקום העובדים, ולא הורה לקזז משכר העובדים. יש לציין כי הדבר נעשה באישור המנכ"ל.

אין זה ראוי שהמפעל יישא בתשלומים בגין עבירות חניה של עובדיו. על המפעל להקפיד לקיים את נהליו ולגבות מכל עובדיו הנוהגים ברכב צמוד של המפעל את סכומי הקנסות בגין עבירות חניה שעברו, גם אם מדובר בנסיעה בתפקיד, מאחר שמחובת העובדים לציית לחוקים הקיימים.

2. נמצא כי בכמה מקרים הקנסות המקוריים צברו חובות. במקצת המקרים הצטברו החובות משום שהמפעל התעכב בתשלום הקנסות, ובשאר המקרים נראה כי העובדים גרמו להצטברות חובות בכך שערכו את המצאת הדוחות למפעל. הביקורת העלתה כי המפעל לא חייב את העובדים לשלם את החובות שהצטברו בגללם.

על המפעל להקפיד לשלם את הקנסות במועד, כדי שלא יחויב לשלם חובות שהצטברו בגינם. אם האיחור בתשלום נגרם בגלל העובד, על המפעל לחייבו גם בתשלום החוב שהצטבר.

בתשובת המפעל נאמר כי "המפעל מקפיד לפעול על פי נוהל 'צי רכב'... אם וככל שהיו מקרים בודדים בהם שילם המפעל את הקנסות מבלי לחייב את העובדים כמתחייב מהנוהל, נעשה הדבר באישור ובאופן חריג בשל נסיבות מיוחדות. המפעל מקבל את המלצות הביקורת בכל הנוגע לקנסות על עבירות תנועה... ויקפיד הקפדה יתרה על האמור בנוהל הרלוונטי".

נסיעות בתפקיד

עובדי המפעל ומנהליו נוהגים לקיים פגישות עבודה ולהשתתף בכנסים, בהדרכות, בהשתלמויות ובהרצאות בארץ ובחו"ל. ממרס 2003 עד מרס 2006 הנהיג המפעל את נוהל "נסיעה בתפקיד", המסדיר את הנסיעות האלה וקובע כללים לאישור הנסיעה, לדיווח על הנסיעה, להחזר הוצאות הנסיעה ועוד. על פי נתוני המפעל, עלויות הנסיעה של עובדיו לחו"ל⁶⁷ בין ינואר 2003 לאפריל 2006 הסתכמו בכשני מיליון ש"ח. ההוצאות היו על כ-110 נסיעות בתפקיד (כ-1.85 מיליון ש"ח) וכ-70 נסיעות של עובדים שליוו זכיינים או מנויים של המפעל שזכו בחופשה בחו"ל (ראו להלן).

נוהל "נסיעה בתפקיד"

1. על פי נוהל "נסיעה בתפקיד" של המפעל, "ועדת הדירקטוריון אחראית לבחון ולאשר נסיעה לחו"ל ליו"ר הדירקטוריון, לחברי הדירקטוריון ולכל עובדי מפעל הפיס". עוד קבע הנוהל כי "כל הבקשות באשר לנסיעה לחו"ל תאושרנה ע"י יו"ר/מנכ"ל [ויוגשן] לאישור סופי בוועדת הדירקטוריון ע"י המזכיר". עוד נקבע בנוהל כי מתפקידו של היו"ר להחליט אם לאשר את נסיעת המנכ"ל לחו"ל.

67 נתונים על מספר הנסיעות של בכירי המפעל לחו"ל ראו להלן.

בדיקת הפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון העלתה כי הנסיעות של עובדים לחו"ל לא הובאו כלל לאישור הדירקטוריון, כמתחייב מהנוהל, וכי רק מנכ"ל המפעל החליט אם לאשרן. עוד נמצא כי בין יוני 2003⁶⁸ לאפריל 2006 הובאו לאישור הדירקטוריון רק שש מ-13 הנסיעות של יו"ר הדירקטוריון, מר שמעון כצנלסון, שהתקיימו באותה תקופה, וכי המנכ"ל, מר שאול סוטניק, לא הביא את נסיעותיו לאישור יו"ר הדירקטוריון, שלא כנדרש על פי הנוהל.

ביולי 2006 טען היו"ר לפני משרד מבקר המדינה כי לא ידע שהוא מחויב לדווח לדירקטוריון על נסיעותיו לחו"ל, וכי נסיעותיו לחו"ל "לא הוסתרו מהדירקטוריון". בספטמבר 2006 הסביר המנכ"ל למשרד מבקר המדינה כי אף שפניותיו ליו"ר לא היו בכתב, כל נסיעותיו הובאו לידיעת היו"ר, והוא אישר אותן בעל פה.

לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלותם של היו"ר והמנכ"ל בעניין אישור הנסיעות לחו"ל אינה עולה בקנה אחד עם חובתם להקפיד לקיים את נוהלי המפעל במלואם ולשמש דוגמה לעובדי המפעל. כמו כן היה עליהם להקפיד להביא לאישור הדירקטוריון את הנסיעות של כל עובדי המפעל לחו"ל, כמתחייב מהנהלים האמורים. נוסף על כך, אין די בדיווח בעל פה של המנכ"ל ליו"ר על נסיעותיו המתוכננות, ועליו להקפיד לתעד את קבלת האישור.

באוגוסט 2006, בעקבות הביקורת, הגיש היו"ר לדירקטוריון רשימה של שבע נסיעות שלו ושל הנלווים אליו (סמנכ"לים) לחו"ל, וביקש שהדירקטוריון יאשר לו אותן בדיעבד. מזכיר המפעל (להלן - המזכיר) חתם על רשימת הנסיעות, והדירקטוריון אישר אותן בדיעבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, יציאתו של היו"ר לנסיעות בלא לקבל מראש את אישור הדירקטוריון, פוגעת בסדרי המינהל התקין. על המפעל לשקול לשנות את הנוהל באופן שהמחלקה האחראית לטיפול בהזמנת הנסיעות לחו"ל במפעל תתחיל בהליכי הטיפול בנסיעה רק לאחר שהדירקטוריון והמנכ"ל ימציאו לה אישור לנסיעה (לפי סמכות האישור), כמתחייב על פי נוהלי המפעל בנושא.

בתשובת המפעל נכתב כי "על אף האמור בנוהל, בפועל היה נהוג שהדירקטוריון מאשר נסיעות לחו"ל של יו"ר המפעל, יו"ר המפעל מאשר את נסיעותיו של המנכ"ל והמנכ"ל מאשר נסיעות של עובדים אחרים... יצויין, כי במסגרת הפעילות השוטפת של המפעל, אין ולא היתה אפשרות מעשית לאשר נסיעה של בעלי תפקידים שונים במפעל על-ידי הדירקטוריון, שכן הדבר היה גורם 'לשיתוק' הפעילות השוטפת של המפעל. יש לזכור כי הדירקטוריון מתכנס אחת לחודש לערך ולא במועדים קבועים".

לדעת משרד מבקר המדינה, חריגתו של המפעל מהנוהל אינה פוטרת אותו מלקיים את הוראות הנוהל. הפרת הוראות הנוהל עשויה לגרום לאי-הבנות בקרב העובדים בדבר הדרך שעליהם לנהוג בה ולפגיעה בכללי מינהל התקין.

2. בנוהל "נסיעה בתפקיד" נקבע כי על ועדת הדירקטוריון "לקרוא ולאשר את דו"חות הנסיעה... המוגשים על ידי היו"ר/דירקטור בעת חזרתו". על המנכ"ל "לקרוא ולאשר את דו"חות הנסיעה,

68 מועד כניסתו של היו"ר לתפקידו.

המוגשים על ידי הסמנכ"לים בעת חזרתם מחו"ל... [ו]הסמנכ"ל/ מנהל חטיבה אחראי לבדוק ולאשר את [דו"חות] סיכום הנסיעה המוגשים ע"י העובדים". עוד נקבע בנוהל כי על המנכ"ל להגיש ליו"ר הדירקטוריון את דוח הנסיעה שהכין.

(א) משרד מבקר המדינה העלה את הממצאים האלה: היו"ר והדירקטורים לא העבירו לדירקטוריון דוחות נסיעה; רק מקצת העובדים שהצטרפו לנסיעות היו"ר לחו"ל (6 מתוך 13 נסיעות) הגישו דוחות נסיעה למנכ"ל; המנכ"ל לא העביר כלל דוחות נסיעה ליו"ר, חלק מהסמנכ"לים ומקצת העובדים לא הגישו דוחות נסיעה לחו"ל, שלא כנדרש; חלק מדוחות הנסיעה הוגשו בדיעבד, רק במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא או בעקבות הביקורת.

בתשובתו הודיע המפעל כי הוא "יבדוק את ממצאי הביקורת וינהג בהתאם לאמור בה. המפעל יקפיד על הגשת דיווח כללי לגורמים המתאימים על-פי הנוהל".

(ב) הועלה כי בחלק ניכר מדוחות הנסיעה שהגישו עובדים ובעלי תפקידים במפעל לא נכללו כל הפרטים הדרושים על פי הנוהל, כגון ציון אירועים חשובים במהלך הנסיעה, אנשי קשר, הישגים, תוצאות ולקחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, להגשת דוחות נסיעה לחו"ל יש חשיבות רבה - הן בתור אמצעי בקרה, והן לצורך הפקת לקחים בדבר השגת יעדי הנסיעה, והתועלת שהיא מביאה למפעל. על הדירקטוריון והנהלת המפעל להקפיד כי חברי הדירקטוריון ועובדי המפעל בכל הדרגים יקיימו את הנהלים בנושא במלואם, ולהתנות את החזר הוצאות הנסיעה בהגשת דוח נסיעה מיד לאחר חזרתם לארץ.

(ג) במהלך הביקורת המציא המפעל למשרד מבקר המדינה רק שני דוחות נסיעה שהגישו עובדים שליוו זכיינים ומנויים לחו"ל, אף שכאמור בתקופה שנבדקה התקיימו כ-70 נסיעות. לדברי המפעל, לאחר קבלת דוח הביקורת הוא איתר עוד כמה דוחות של עובדים שליוו זכיינים ומנויים לחו"ל. בחלק מדוחות הנסיעה לא צוין מועד כתיבתם, ועל כן אי-אפשר לדעת מתי הם הוגשו.

מהדוחות שהגישו עובדים שליוו זכיינים ומנויים לחו"ל עולה כי לדוחות אלה יש חשיבות רבה לצורך שיפור השירות בנסיעות ולצורך החלטה בדבר נחיצות הנסיעות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל להקפיד כי העובדים יגישו אותם מיד לאחר חזרתם לארץ, כמתחייב מנוהל "נסיעה בתפקיד".

3. על פי נוהל "נסיעה בתפקיד", היו"ר והמנכ"ל רשאים לצרף את בנות זוגם לנסיעות לקונגרסים על חשבון המפעל (כלומר, המפעל מחזיר להם את הוצאות הטיסה והמלון). יש לציין כי בשלוש השנים האחרונות לא ניצלו המנכ"ל והיו"ר את הזכות הזאת. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שעל המפעל חלות נורמות ציבוריות, מן הראוי שיבטל בנהליו את הזכות הזאת.

4. משרד מבקר המדינה העלה כי במרס 2006, במהלך הביקורת, שינה המפעל, באישור המנכ"ל, את נוהל "נסיעה בתפקיד". להלן כמה דוגמאות לשינויים שנעשו בנוהל החדש:

(א) בנוהל הקודם נקבע כאמור כי ועדת הדירקטוריון תהיה אחראית לאישור נסיעה לחו"ל של כל עובדי המפעל, ובהם המנכ"ל, ואילו בנוהל החדש נקבע כי אישור נסיעותיהם של עובדי המפעל

יהיה נתון לסמכותו של המנכ"ל, וכי ועדת הדירקטוריון תהיה מוסמכת לאשר רק את נסיעותיהם של היו"ר ושל חברי הדירקטוריון לחו"ל.

(ב) על פי הנוהל הקודם, דוחות סיכום נסיעה היו אמורים לכלול "פירוט של מטרת הנסיעה, אירועים חשובים במהלך הנסיעה, פגישות, אנשי קשר, הישגים, תפוקות, תוצאות, ולקחים וכד'". לעומת זאת, בנוהל החדש נקבע כי על הדוחות לכלול "פירוט של מטרת הנסיעה, לקחים וכד' בלבד.

(ג) לפי הנוהל הישן, המזכיר היה אחראי להביא לדירקטוריון את כל בקשות הנסיעה של עובדי המפעל לאישור סופי. בנוהל החדש הושמטה הוראה זו.

בפגישה שקיים צוות משרד מבקר המדינה עם היו"ר והמנכ"ל ביולי 2006 הם ציינו כי אינם יודעים על דבר השינוי בנוהל הנזכר. לדעת משרד מבקר המדינה, דברים אלה של היו"ר ושל המנכ"ל אינם עולים בקנה אחד עם היותם הגורמים המפקדים על אישור נוהלי המפעל, ועם כך שהמנכ"ל חתום על פרוטוקול הדיון שקיימה ועדת הנהלים של המפעל במרס 2006, שהשינויים האמורים אושרו בו.

בתשובת המפעל נאמר, בין היתר, כי "שינוי הנוהל במרץ 2006 הינו אך שינוי פורמאלי של הנוהל שהיה קיים מזה זמן רב במפעל. הנוהל הקיים במפעל ממרץ 2006... משרת את המטרה לשמה הוא קיים ומאפשר יכולת בקרה ופיקוח של המפעל על בדיקת נחיצותן של נסיעות לחו"ל ואישור החזר הוצאות בגין נסיעות אלה, זאת מבלי 'לשתק' את הפעילות השוטפת של המפעל. הנוהל אינו מצמצם יכולת זו, שכן השוני בו הינו באורגן המאשר ולא בעצם הצורך באישור".

נוהל המפעל בעניין הנסיעות לחו"ל נועד לשפר את יכולת הבקרה והפיקוח של המפעל על נסיעות לחו"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את שינוי הנוהל ואת השמטת קטעים ממנו במהלך הביקורת. זאת ועוד, אין מקום לקבוע נוהל חדש המצמצם את יכולת הבקרה והפיקוח שהוקנו לגורמים המוסמכים על פי הנוהל הישן.

עלויות הנסיעות

1. הביקורת העלתה את הנתונים הבאים בדבר נסיעותיהם של ארבעה בעלי תפקידים בכירים במפעל לחו"ל בין ינואר 2003 לדצמבר 2005:

מספר ימי הנסיעה המצטבר (ימי עסקים)	עלות באלפי ש"ח	מספר הנסיעות	בעל התפקיד
86	250	11	היו"ר*
57	162	10	סמנכ"ל המחשוב**
42	96	5	המנכ"ל**
39	88	6	סמנכ"ל השיווק***

* נכנס לתפקידו ביוני 2003. רק אחת מ-11 נסיעותיו התקיימה ב-2003.

** נסיעה אחת מהן התקיימה ב-2003.

*** נסיעות בשנים 2004-2005 בלבד.

הנתונים שבטבלה מעידים שבתקופה שנבדקה הרבו בכירי המפעל האמורים לשהות בחו"ל, ועלויות נסיעותיהם היו גבוהות. העלות הגבוהה מקורה, בין היתר, מעלותן של טיסות במחלקת עסקים (ראו להלן).

בתשובת המפעל נכתב כי "המפעל סבור, כי מספר הנסיעות המצויינות בטיטות הדו"ח לאורך תקופה של שלוש שנים, הינו מספר סביר, במיוחד לאור העובדה כי מדובר בנסיעות של עובדים בכירים במפעל, שנערכו במסגרת התפקיד ולצורך מילוי... יצויין, כי בסמוך לשנת 2003 הונהגה במפעל מהפכה טכנולוגית... [אשר] הצריכה נסיעות שונות של סמנכ"ל המחשוב, סמנכ"ל השיווק, היו"ר והמנכ"ל".

בדצמבר 2006 כתב סמנכ"ל המחשוב במפעל למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי כל נסיעותיו "בוצעו לצורך עבודה ובאישור יו"ר דירקטוריון החברה ו/או המנכ"ל. כל הנסיעות... היו נסיעות לצרכים מוגדרים היטב".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מהנתונים שבטבלה עולה כי רוב הנסיעות התקיימו בשנים 2004-2005, כלומר בפרק זמן של שנתיים ולא שלוש שנים. לדעת משרד מבקר המדינה על מוסדות המפעל לבחון ביסודיות את נושא הנסיעות לחו"ל ולקבוע כללים שיבטיחו כי רק הנסיעות החיוניות יתקיימו, וכי רק העובדים ההכרחיים ישתתפו בהן.

2. נוהל "נסיעה בתפקיד" קובע כי "משרד הנסיעות יזמין כרטיסי טיסה בהתאם להנחיות מזכירת אגף המינהל ועפ"י המדרג הבא": יו"ר, מנכ"ל - מחלקת עסקים. דירקטורים, סמנכ"לים, מנהלי חטיבות ושאר העובדים - מחלקת תיירים. עוד נאמר בנוהל כי המנכ"ל ישקול לאשר גם לבעלי תפקידים אחרים לטוס במחלקת עסקים, בתנאים מסוימים: למשל אם עובדים מצטרפים לנסיעה של היו"ר או של המנכ"ל.

(א) הביקורת העלתה כי בכ-30 נסיעות (27%) מ-110 נסיעות של עובדי המפעל וחברי מוסדותיו לחו"ל שהתקיימו בין ינואר 2003 לאפריל 2006, טסו העובדים במחלקת עסקים - כ-17 מהן (56%) היה מדובר ביו"ר ובמנכ"ל. ביתר הטיסות במחלקת עסקים טסו עובדים שהצטרפו למנכ"ל וליו"ר. בכמה מנסיעות אלה הצטרפו העובדים למנכ"ל או ליו"ר רק בכיוון נסיעה אחד, אולם אושרה להם טיסה במחלקת עסקים בשני הכיוונים.

בפגישה שהתקיימה ביולי 2006 ציין היו"ר בפני נציגי משרד מבקר המדינה כי כשנכנס לתפקידו כבר הונהג במפעל נוהל "נסיעה בתפקיד", ולדעתו אכן יש מקום לבדוק את הנושא ולאשר נסיעות במחלקת עסקים לעובדים המלווים את המנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון רק במידת הצורך.

בתשובת המפעל נכתב כי "ישנה אפשרות כי עובדי המפעל יטוּסו במחלקת עסקים, כאשר הם מצטרפים ליו"ר או למנכ"ל. המפעל אינו רואה פסול בקביעה זו, בפרט לאור העובדה כי אפשרות זו משרתת אינטרסים עסקיים ומקצועיים של המפעל והתקבלה לאחר שיקולי תועלת, בין היתר, ניצול זמן הטיסה לעניינים מקצועיים... מבלי לפגוע באמור לעיל, המפעל יבדוק אפשרות של שינוי הנוהל באשר לאפשרות הקיימת בו לעובדים שטסים עם היו"ר או המנכ"ל, לטוס עימם במחלקת עסקים".

(ב) הביקורת העלתה ארבעה מקרים שהתקיימו בשנת 2005, ובהם שני עובדים של המפעל ושני דירקטורים טסו או הזמינו טיסה⁶⁹ במחלקת עסקים, לכאורה שלא לפי הנוהל.

69 בשני מקרים לאחר שהטיסה הוזמנה לא יצאה לפועל הנסיעה.

בתשובתו מסר המפעל כי מאחר שהיו"ר היה אמור להצטרף לנסיעה של שני העובדים, הוזמנו לו כרטיסי טיסה במחלקת עסקים. מאחר שהיו"ר ביטל את נסיעתו מסיבות אישיות, ניסה המפעל לשנות את ההזמנה ולהעביר את הכרטיס למחלקת תיירים, אך לא הצליח.

עוד כתב המפעל בתשובתו כי הדירקטורים "והיו"ר היו מתוכננים לטוס יחד לכנס אך בפועל היו"ר שינה את מסלולו ברגע האחרון ולא ניתן היה לשנות בשלב זה את כרטיסי הטיסה שהוזמנו עבור [הדירקטורים]."

נסיעות במחלקת עסקים מגדילות את הוצאות המפעל על נסיעות לחו"ל⁷⁰. לדעת משרד מבקר המדינה, המפעל, בהיותו מופקד על כספי ציבור, מחויב לחסוך בכספיו. על דירקטוריון המפעל לשקול אפוא אם יש מקום לקבוע כי עובדי המפעל יטוסו במחלקת תיירים בלבד, גם אם הם מתלווים ליו"ר ולמנכ"ל.

(ג) הביקורת העלתה עוד שישה מקרים שעובדי המפעל ואחד הדירקטורים טסו במחלקת עסקים על חשבון המפעל, אולם בדוח נסיעות לחו"ל שמילאה יחידת הכספים במפעל לצורכי תשלום מס הכנסה ובקרה פנימית דווח כי הם טסו במחלקת תיירים.

על המפעל מוטלת חובה להקפיד כי הנתונים בדוחות שהוא מכין לצורכי בקרה וביקורת פנימיים שלו, ולצורכי עמידה בתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות), התשל"ב-1972 (להלן - תקנות מס הכנסה), יהיו מלאים ומדויקים.

מועדון "הנוסע המתמיד"

משרד מבקר המדינה העלה כי המפעל לא דאג לקבל את נקודות הזכות שעובדים שטסים בתפקיד צוברים במועדון "הנוסע המתמיד" ואת נקודות הזכות שהוא צובר כשהוא מזמין כרטיסי טיסה לחו"ל בשביל זכיינים ומנויים.

חוזר החשב הכללי במשרד האוצר בעניין נסיעות של עובדי מדינה לחו"ל משנת 1990 קובע כי "הנוסע לחו"ל בתפקיד, או להשתלמות על-חשבון תקציב המדינה, אינו זכאי ליהנות באופן אישי מזכויות שחברת אל-על' נותנת לנוסע המתמיד, או במסגרת תוכנית, או הסדר אחר של כל חברת תעופה שהיא. הזכויות תינתנה לניצול למשרד בלבד". גם בשנים 1997 ו-2004 הוציא החשב הכללי חוזרים בנושא, ובאפריל 2006 הוא חזר וקבע כי על כל הנוסעים במימון המדינה חל איסור מוחלט לצבור נקודות במועדון "הנוסע המתמיד", וכי עובדים הטסים לחו"ל בתפקיד יחתמו על כתב ויתור על צבירת נקודות זכות במועדון "הנוסע המתמיד", ונקודות הזכות יועברו לזכות המדינה. הנחיות החשב הכללי אינן מחייבות את המפעל.

מן הראוי שהמפעל יאמץ את הכללים שקבע החשב הכללי בעניין צבירת נקודות במועדון "הנוסע המתמיד" בנסיעות של דירקטורים ועובדי המפעל לחו"ל מטעמו, ומהזמנת כרטיסי טיסה לחו"ל בשביל זכיינים ומנויים, ובעניין הזכות לשימוש בהטבות הנובעות מנקודות אלה. אם יתבע המפעל את הנקודות שהוא זכאי להן, הוצאותיו על רכישת כרטיסי טיסה יפחתו, שכן מקצת הכרטיסים יוענקו לו חינם תמורת הנקודות שנצברו.

70 ראו גם דוחות ביקורת על איגודים הקשורים למערכת הביטחון, "נסיעות עובדי תעש בתפקיד לחו"ל" (פורסם במרס 1998), עמ' 79.

בינואר 2007 כתב המפעל למשרד מבקר המדינה: "קיבלנו את עמדת משרד מבקר המדינה בעניין הנוסע המתמיד... ההנחיות יכנסו לספר הנהלים של המפעל". בחוזר שהפיץ המנכ"ל בקרב עובדי המפעל ב-16.1.07 צוין כי "עובד אשר יצא לחו"ל במסגרת תפקידו החל מהחודש (ינואר 2007) ואילך, כל נקודות הנוסע המתמיד הניתנות ע"י חברות התעופה השונות, ככל שיהיו, יזקפו לטובת המפעל ולא לטובת העובד, באופן שהמפעל ינצל נקודות אלה לצרכיו ולפי שיקול דעתו הבלעדי".

לינה בבתי מלון בחו"ל

נוהל "נסיעה בתפקיד" קובע כי "משרד הנסיעות יזמין שהייה באחד מבתי המלון, בהתאם לתעריפים המוכרים במס, ההזמנה תבוצע על בסיס BB (לינה וארוחות בוקר), הנכללות במחיר הלינה".

תקנות מס הכנסה קובעות כי בנסיעה לחו"ל שהייתה הכרחית לייצור הכנסה, הסכום שיוכר בתור הוצאה למס בגין שבע הלינות הראשונות (בשנת המס 2005), הוא עד 212 דולר ללינה לאדם. מהלינה השמינית ואילך - עד 94 דולר ללינה; אם סכום ההוצאה הוא גדול מ-94 דולר יוכרו 75% ממנו כהוצאה למס אך לא יותר מ-161 דולר ללינה.

אולם הביקורת העלתה שלושה מקרים שבהם שני עובדי המפעל לנו או הזמינו לינה⁷¹ בבתי מלון בחו"ל, שעלות הלינה בהם הייתה גבוהה מהעלות המאושרת בנוהל ובתקנות מס הכנסה (עלות הלינה המרבית הייתה 393 דולר ללילה), ואף על פי כן אישר המפעל את מלוא החזר ההוצאות לעובדים במקרים שבהם מומשה הנסיעה. להוצאות האמורות יש להוסיף הוצאות עודפות בסך 90% שהמפעל משלם כאמור בתור מס בגין הוצאה שאינה מוכרת.

בדצמבר 2006 כתב אחד העובדים האמורים למשרד מבקר המדינה כי "בתוקף תפקידי... מגיעות אלי פניות מארגונים [בין-לאומיים] המזמינות להשתתפות בכנסים שונים... ההזמנה לכנס כוללת גם את הגדרת מקום הלינה. בשני המקרים המתוארים, בלינות במלונות בספרד וגם בארובה נסעתי לצורך השתתפות בכנסים והמלונות הנ"ל היו המומלצים מטעם מארגני הכנס".

בתשובת המפעל נכתב כי "אלו מקרים בודדים וחריגים... מדובר בשני יעדי טיסה שהינם יקרים מטבעם... בכל הקשור להוצאות הלינה בנסיעות עבודה לחו"ל [המפעל] נוהג תמיד בצניעות המתבקשת".

הביקורת העלתה כי באחת הנסיעות החריגות לא חתם היו"ר, שהוא הממונה הישיר על העובד, על הדוח הסופי של עלות הנסיעה, כנדרש בנוהל, אלא רק על דוח הביניים. נמצאו מקרים נוספים שבהם הגורם האחראי לאישור דוח עלות הנסיעה הסופי לא חתם עליו, אלא על דוחות ביניים בלבד. מן הראוי שהגורמים האחראים לאישור הדוחות יקפידו לקיים את הנהלים בעניין זה.

על המפעל להקפיד לקיים את הנוהל ואת תקנות מס הכנסה בעניין הסכום המוכר לצורך מס, לחסוך בכספיו ולא לאפשר לעובדיו ללון במלונות יקרים, אלא במקרים חריגים ומיוחדים שגורם מוסמך במפעל אישר זאת מראש.

ליווי זוכים בחופשות

כאמור, מפעל הפיס נוהג לשלוח לחופשות בחו"ל זכיינים מצטיינים ומנויים שזכו בכך. לשם כך התקשר המפעל עם כמה חברות נסיעות המארגנות את הנופש ומספקות מדריך. על פי ההסכמים של המפעל עם חברות הנסיעות, המפעל זכאי לצרף לנסיעה נציג אחד או שניים מטעמו, מקרב עובדיו. עלות כרטיס הטיסה ובית המלון של נציגי המפעל כלולה במחיר שסוכם. החופשות מתקיימות באירופה ובארצות הברית. כאמור, לפי נתונים שמסר המפעל למשרד מבקר המדינה, בין ינואר 2003 לאפריל 2006 התקיימו כ-70 נסיעות ליווי של עובדי המפעל לחופשות בחו"ל. בארבע מהן עובדים ליוו נסיעות פעמיים; ארבע מהן היו לצורך הכנת החופשות. מנהל מחלקת קידום מכירות במפעל השתתף בשתיים מהנסיעות האמורות, וגם עוזרת המנכ"ל נסעה פעמיים - פעם אחת לצורך הכנת הטיול ופעם לצורך ליווי זכיינים.

הביקורת העלתה כי למפעל אין נהלים המגדירים את אופן בחירתם ותפקידם של נציגי המפעל המלווים את הנסיעות האמורות. בפועל מונחה עוזרת המנכ"ל לאחראית לשיבוץ עובדי המפעל לנסיעות אלה, ולא ברור מה היו השיקולים שלה בבחירת העובדים לליווי החופשות.

בתשובת המפעל נאמר כי "נושא ליווי זוכים בחופשות על-ידי נציגים מטעם המפעל... מוסדר באופן קפדני על-ידי עוזרת המנכ"ל... מטבע הדברים, לא יכול כל עובד במפעל בכל זמן נתון לנסוע כמלווה... עוזרת המנכ"ל מקפידה לנהל רישום מסודר ודואגת, כי המלווים יהיו בכל פעם מחטיבה אחרת. כמו-כן, נבדקת זמינותו של כל מלווה, חיוניות הימצאותו במפעל באותו הזמן והתאמתו לביצוע המשימה וכיו"ב שיקולים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לקבוע נהלים מסודרים בעניין בחירת עובדי המפעל המלווים נסיעות לחו"ל, כדי שהשיקולים שלפיהם ייבחרו העובדים יהיו ברורים ולא יהיו נתונים לשיקול דעתו של אדם זה או אחר.

מסיכומי נסיעה שהגישו כמה מהמלווים מטעם המפעל עולה כי תפקידם העיקרי הוא לשמש אוזן קשבת אם מתעוררות בעיות הנוגעות לחופשה, וכדי לדווח למפעל על המתרחש בנסיעות.

מן הראוי שהמפעל יבחן את הצורך בנוכחותם של עובדיו בתור מלווים של מנויים וזכיינים בחופשות בחו"ל. מאחר שהנסיעות לוו כאמור גם במדריך מטעם חברת הנסיעות, אפשר שהמפעל יכול לחסוך את עלויות הנסיעה של המלווים מטעמו.

ביטולי נסיעות ושינוי מסלולים

משרד מבקר המדינה בדק כמה מקרים שבהם המפעל נשא בהוצאות של ביטול נסיעות ושינויי מסלולים בנסיעות לחו"ל. להלן פירוט הממצאים:

1. בספטמבר 2005 תוכננה נסיעה של חמישה מנציגי המפעל (יו"ר הדירקטוריון, שני דירקטורים ושני עובדים) לארצות הברית לשם ביקור ספקים, השתתפות בכנס וביקור במפעל לוטו. שניים מהנציגים היו אמורים לטוס בטיסה ישירה, ושלושת האחרים היו אמורים לעשות חניית ביניים בקנדה. להלן הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין נסיעה זו:

(א) בספטמבר 2005 הזמין המפעל כרטיס טיסה לכנס בשביל אחד הדירקטורים של המפעל, אולם לאחר ההזמנה ביטל הדירקטור את נסיעתו מסיבות משפחתיות. המפעל שילם על ביטול הנסיעה 6,559 ש"ח. עוד הועלה כי למרות הביטול מילאה מחלקת הכספים במפעל דוח נסיעות לחו"ל למס הכנסה על נסיעה זו.

בינואר 2007 כתב הדירקטור האמור למשרד מבקר המדינה: "לא הייתה לי שום מעורבות או נגיעה בעניין סוג הכרטיס ו/או אופן הדיווח החשבונאי בקשר עם הנסיעה שתוכננה. נושאים אלו הינם בתחום אחריותו של הסגל המקצועי במפעל".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שאגף הכספים מילא דוח נסיעות לחו"ל לצורכי מס הכנסה על נסיעה שכלל לא התקיימה. על המפעל לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי למנוע רישומים לא נכונים כאלה בעתיד.

(ב) אחת מעובדות המפעל הייתה אמורה להצטרף לאותה נסיעה, אולם גם היא ביטלה את נסיעתה לאחר הזמנת הכרטיס. לפי הסבריה ולפי הסברי המפעל, הביטול נעשה לצורכי עבודה ובהתייעצות עם הנהלת המפעל. עלות הביטול הייתה 4,157 ש"ח.

(ג) אחד הדירקטורים של המפעל השתתף בסיוור באותה נסיעה, וביקש לשנות את מועד חזרתו בסיום הסיוור, ולשהות יומיים בניו יורק על חשבון. הועלה כי המפעל לא דרש ממנו לשלם את עלות השינוי שהסתכמה בכ-900 ש"ח, אלא שילם אותה במקומו. מחלקת הכספים של המפעל רשמה את התשלום בדוח הנסיעה לחו"ל בתור הוצאות נסיעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, המפעל לא היה צריך לשאת בעלויות של שינוי מסלול הנסיעה בשל חופשה פרטית של הדירקטור. היה עליו לחייב את הדירקטור בתשלום בגין השינוי - מה גם שהדירקטור ביקש ביוזמתו לשאת בתשלום זה. על המפעל לקבוע הסדרים שימנעו הישנותם של מיקרים כאלה. בדצמבר 2006, בעקבות הביקורת, החזיר הדירקטור למפעל כ-900 ש"ח.

(ד) באותה נסיעה היו"ר ומנהל קרנות וקשרי חוץ במפעל ביטלו כרטיסים של טיסה פנימית בחו"ל שהוזמנו בשבילם. המפעל נשא בעלות הביטול - 676 ש"ח לכל אחד. במהלך הביקורת הסביר המפעל כי הביטולים נבעו מכך שבעלי תפקידים אלה הוזמנו לביקור מקצועי לא מתוכנן בחברה מסוימת.

2. ביולי 2005 הייתה עוזרת היו"ר אמורה לטוס לקונגרס בחו"ל. לאחר הזמנת הכרטיס היא ביטלה את הטיסה, לדבריה - בשל סיבות משפחתיות מצערות. המפעל שילם בגין הביטול 9,084 ש"ח.

3. חמישה מעובדי המפעל היו אמורים לטוס לארצות הברית בנובמבר 2005. לאחר הזמנת הכרטיסים הם ביטלו את נסיעתם. עלות ביטול הכרטיסים הסתכמה ב-3,525 ש"ח. המפעל הסביר שהנסיעה נדחתה למאי 2006 בעקבות סיבות אישיות של ראש הצוות.

נמצא שהביטולים של נסיעות לחו"ל בשנת 2005 עלו למפעל כ-24,000 ש"ח.

בתשובת המפעל נכתב כי "לעיתים מתרחשים אירועים בלתי צפויים או שאינם ניתנים לשליטה והמחייבים ביטול או שינוי נסיעה... מדיניות דמי ביטול הנהוגה על-ידי הספקים, בין אם מדובר בכרטיס טיסה או בשהות בבית מלון, אינה בשליטת המפעל... דמי הביטול... אינם מדיניות של

הספק עמו מתקשר המפעל כי אם של חברות התעופה ובתי המלון והינם אחידים, בין אם מדובר בלקוח פרטי ובין אם מדובר בלקוח עסקי".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לפעול ככל האפשר לצמצום של ביטולי הנסיעות ושל הוצאותיו בגין ביטולי נסיעות, וכן ראוי שהמפעל ינצל את ההטבות שהוא זכאי להן בתור לקוח מועדף.



מפעל הפיס הוא גוף שמטרותיו ומהותו ציבוריים הם והכנסותיו מכספי ציבור. עליו לנהוג בחסכנות לצמצם את הוצאותיו על מנת שיהיו ברשותו יותר כספים להשקעה למען מטרות ציבוריות. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההוצאות הגבוהות של המפעל על נסיעות של מנהליו ועובדיו לחו"ל, ונוכח הממצאים שהועלו בבדיקה, על מוסדות המפעל לבחון ביסודיות את הנושא ולנקוט את כל הצעדים הדרושים, ובהם קביעת כללים כדי שיבוצעו רק הנסיעות החיוניות וישתתפו בהן רק עובדי המפעל הדרושים.

כוח אדם

על פי נוהל המפעל בנושא "מיון, גיוס וקליטת עובדים" (להלן - הנוהל), גיוס עובדים למפעל ייעשה כך: "בתהליך גיוס בכירים למפעל הפיס יפורסם מכרז פנימי ו/או חיצוני בהוראת המנכ"ל ובאישורו. [ה]מנכ"ל יחליט על סוג המכרז החיצוני, דהיינו, מודעה בעיתון או פנייה לחברות [כוח אדם]... לעובדים מדרג מנהלי מחלקות ומעלה יפורסם מכרז פנימי". כן נקבע בנהל הליך הגיוס של עובדים שאינם בכירים: "מנהל/ת אגף משאבי אנוש בהתייעצות עם סמנכ"ל ממונה ובאישור מנכ"ל יחליטו על ערוצי הגיוס: מאגר מועמדים, פנייה לחברות להשמת כ"א, מכרז להתקשרות קבלנית], מודעה בעיתונות... וערוצי גיוס נוספים".

בחירת מנהל הקרנות וקשרי החוץ

למפעל שתי קרנות המאוגדות בתור חברות בת שלו: קרן מפעל הפיס על שם מיכאל לנדאו וקרן מפעל הפיס על שם פנחס ספיר (להלן - הקרנות). מטרת הקרנות היא עידוד וטיפוח החינוך, המחקר והתרבות בישראל. בספטמבר 2004 פרסם המפעל מכרזים פנימיים ולאחריהם מכרזים חיצוניים לאיוש שני תפקידים - מנהל הקרנות וקשרי החוץ, ומנהל המועצה לתרבות ואמנות (להלן - המועצה). להלן פירוט הליקויים שהעלתה הביקורת בעניין הפעולות שעשה המפעל לאיוש התפקידים האלה:

1. באוקטובר 2004 ראינה "ועדה לבחירת המנהלים" של המפעל, שהוקמה לצורך המכרז האמור, 21 מועמדים לשני התפקידים. רוב המועמדים לא היו עובדי המפעל, אלא פנו אליו מיוזמתם, ומיעוטם אותרו במאגר של אגף משאבי אנוש במפעל. חברי הוועדה היו מנכ"ל המפעל, מנהלת משאבי אנוש ואחד הדירקטורים. בנובמבר אותה שנה החליטה הוועדה לשלוח ארבעה

מהמועמדים למבחני התאמה. אחד מהם נשלח למבחן התאמה לתפקיד ניהול הקרנות, ושני מועמדים נשלחו למבחן התאמה לתפקיד ניהול המועצה. מועמדת אחרת נשלחה למבחן התאמה לשני התפקידים, אולם היא הודיעה כי אינה מעוניינת בתפקיד ניהול הקרנות. בסוף התהליך נותר רק מועמד אחד למשרת ניהול הקרנות שרצה בתפקיד (להלן - המועמד, או המועמד לתפקיד ניהול הקרנות וקשרי חוץ).

2. (א) המועמד לתפקיד ניהול קרנות וקשרי חוץ נשלח למבחן התאמה במכון חיצוני. במבחן, שהתקיים בנובמבר 2004 (להלן - המבחן הראשון), קבע המכון, כי "סיכויי הצלחתו בתפקיד נמוכים והוא אינו מומלץ לתפקיד". למרות הקביעה הזאת, ושלא על פי הנהוג במפעל, שלח המפעל בדצמבר 2004 את המועמד לעוד מבחן התאמה לתפקיד זה - הפעם במכון אחר (להלן - המבחן השני). במבחן זה אמנם הומלץ לקבל את המועמד לתפקיד, אולם הציון שקיבל המועמד היה הנמוך ביותר בקטגוריה "המלצה לקבל" - "סיכוי מעל הבינוני להצליח".

(ב) מאחר שמנהל הקרנות וקשרי החוץ של המפעל צריך במסגרת תפקידו לשאת ולתת עם גופים העוסקים בהגרלות, עם ספקים ועם ארגונים מקצועיים בחו"ל, כללו דרישות התפקיד שליטה מעולה בשפה האנגלית. מתוצאות שני המבחנים עלה כי המועמד לא עמד בדרישה זו.

מפרוטוקול הוועדה לבחירת מנהלים עולה כי חרף התוצאות שהשיג המועמד בשני המבחנים החליטה הוועדה ב-7.12.04 לקבל את המועמד לתפקיד מנהל הקרנות וקשרי החוץ. בפרוטוקול ישיבת הוועדה לא פורטו נימוקיה לקבלת ההחלטה, אף שהוועדה הייתה חייבת לפרט, בייחוד נוכח העובדות שהובאו לעיל.

בתשובת המפעל נכתב כי המועמד הוא אדם מבוגר "שאינו מתורגל במבחנים פסיכומטריים מן הזן החדש... מבחני התאמה ומיון אינם האמצעי היחיד המשמש מנהלים בבואם להחליט בדבר קבלה של עובד חדש לארגון. בקבלת ההחלטה, מקובל להתבסס גם על ההתרשמות ממגוון כלי אבחון, ביניהם קורות חיים וראיון אישי, כאשר המבחנים הם כלי תומך החלטה ולבטח לא הכלי היחיד". עוד כתב המפעל כי "ממילא, אין לקרוא מדפי תוצאות המבחנים את המציאות, [מנהל הקרנות וקשרי חוץ] דובר כשמונה שפות, מהן חמש על בוריין, ביניהן: אנגלית... כאשר לשליטתו בשפה האנגלית, תעיד יותר מכל... שליחותו מטעם המדינה בשנים 1982-1983 לאנגליה, לשם נשלח לשנה וחצי מטעם משרד החקלאות לניהול פרויקט בשפה האנגלית... התאמתו של [המועמד] לתפקיד מנהל קרנות וקשרי חוץ במפעל הינה, לטעם המפעל, ללא עוררין". גם המועמד ציין את אותן טענות לפני משרד מבקר המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה דרך פעולתו של המפעל בכל הנוגע לבחירת המועמד הייתה לקויה מכמה בחינות באופן המעורר חשש שנועדה להביא לבחירת אותו מועמד: ראשית, מתן האפשרות למועמד להיבחן במכון אחר משום שתוצאות בדיקתו במכון הנבחר לא השביעו את רצון המפעל העניק לו יתרון על שאר המועמדים. שנית, לאחר שהמועמדת השנייה לתפקיד שנשלחה למבחני המיון הודיעה שאינה מעוניינת בתפקיד, לא שלח המפעל מועמד נוסף למבחנים והותיר את המועמד שנבחר כמועמד יחיד. שלישית, המועמד נבחר לתפקיד אף שעל פי המבחנים הוא לא עמד בכל דרישות התפקיד. בעניין טענת המפעל כי מבחני ההתאמה והמיון במכונים אינם משקפים את כישוריו של הנבחן, משום שהוא מבוגר ואינו מתורגל במבחנים כאלה - יש לציין שעובדות אלה היו ידועות למפעל עוד לפני ששלח את המועמד למבחנים והיה עליו להביאן בחשבון מלכתחילה.

3. בנוהל מיון וגיוס וקליטת עובדים נקבע כי "חבר ועדה שיש לו הכרות מוקדמת עם אחד המועמדים לתפקיד, ידווח לוועדה לפני הדיון על בחירתו וכן לא ישתתף כלל בתהליך בחירתו". נמצא שלשני חברים בוועדה הייתה היכרות מוקדמת עם אחת המועמדות לשני התפקידים האמורים, שכן היא הייתה חברת דירקטוריון במועצה לתרבות ואמנות. אחד החברים שהשתתף בתהליך דיווח

שהייתה לו היכרות מוקדמת עם אחת המועמדות, וחבר אחר, שגם לו הייתה היכרות מוקדמת עם אחת המועמדות, אף לא דיווח על כך. יצוין כי המועמדת האמורה לא נבחרה לתפקידים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל להקפיד כי חברי ועדה לבחירת עובדים בכירים יקיימו את הנוהל המחייב אותם לדווח על היכרותם עם מועמדים לתפקידים במפעל ולהימנע מלהשתתף בתהליך בחירתם.

מזכיר המפעל

1. תקנון ההתאגדות של המפעל קובע כי "המזכיר יתמנה על ידי הדירקטוריון בהמלצת יו"ר הדירקטוריון". לפי דיני החברות, המזכיר הוא אחד מנושאי המשרה הבכירים בחברה. תפקידו העיקרי הוא להבטיח כי ענייני החברה יתנהלו לפי הוראות הדין ומסמכי היסוד של החברה. על פי הסכם העבודה שנחתם עם מזכיר המפעל, תפקידו הוא גם לרכז את הטיפול בתלונות הציבור ובתביעות המשפטיות. בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה ביולי 2003 דיווח היו"ר לדירקטוריון כי ביקש מגורמים במפעל לסייע לו באיתור מועמדים לתפקיד המזכיר. על פי הפרוטוקול, הדירקטוריון אישר ליו"ר להביא לאישורו "כל מועמד" שירצה לתפקיד המזכיר, בנימוק כי בעבר לא היה נהוג במפעל למנות ועדה לאיתור מועמד לתפקיד זה. בעבר אכן הוחלף מזכיר המפעל ביוזמת היו"ר ועם חילופי יו"ר.

המפעל מתייחס לתפקיד המזכיר כאל "משרת אמן" המצריכה קשר אישי מובהק עם היו"ר, שהיו"ר רשאי למנות לפי שיקול דעתו ועל פי מידת האמון האישי שהוא רוחש לנושא המשרה, ללא קיום הליך תחרותי בין המועמדים. הביקורת העלתה כי במפעל אין נוהל המפרט את התפקידים המוגדרים "משרות אמן". לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לקבוע בנהל מהן "משרות האמן" ומה ההליך שיש לקיים כדי לאישר אותן.

בתשובת המפעל נאמר כי "ישנם תפקידים המהווים משרות אמן מטבעם ומעצם מהותם ואף מוגדרים כרשימות לא סגורות בחוקים שונים... משרה תוגדר כמשרת אמן בהתאם לאופיה, טיבה, מהותה ומידת האמון הנדרש בין הממלא אותה לבין מקבל השירותים. לפיכך לא ניתן לקבוע רשימה סגורה מראש של משרות אלו".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בתשובת המפעל כדי לבטל את הצורך בהגדרת "משרות האמן" ותנאי סף של השכלה וניסיון למשרות אלה וכיצד ייבחרו המועמדים למלא אותן. מספר המשרות הבכירות במפעל אינו גדול מכדי שיהיה אפשר להכין רשימה סגורה של משרות שתוגדרנה "משרות אמן" ולהגדיר את תחומי פעילותם ותפקידיהם של הממלאים משרות אלה, על פי אותן אמות מידה שצוינו שבחשובת המפעל.

2. בישיבת דירקטוריון שהתקיימה באוגוסט 2003 הציג היו"ר לפני הדירקטוריון את קורות החיים של עורך דין שהיה מועמדו לתפקיד מזכיר המפעל⁷². היו"ר ציין כי "הנהלת הדירקטוריון החליטה לאשר את העסקתו של עו"ד... כמזכיר החברה ב-60% משרה. היועצים המשפטיים יהיו שותפים בניסוח הסכם העבודה שלו תוך הקפדה על סעיף מניעת ניגוד עניינים". הדירקטוריון החליט לאשר את מינויו של עורך הדין למזכיר.

72 ליו"ר הייתה היכרות קודמת עם עורך הדין.

בתקנון ההתאגדות של המפעל נקבע כי "המזכיר יתמנה על-ידי הדירקטוריון לאותה תקופה באותו שכר ובאותם תנאים כפי שייטב בעיני הדירקטוריון".

(א) על פי הסכם העבודה האישי שחתם המפעל עם המזכיר, הוא מועסק בתור עובד המפעל במשרה שהיקפה 60%, וביתר הזמן הוא רשאי להוסיף לעבוד בתור עורך דין עצמאי, ובלבד שבעניינים שהוא מטפל בהם לא יהיה "משום ניגוד עניינים עם תפקידו וחובותיו" לפי ההסכם שלו עם המפעל. נמצא כי המפעל לא דרש מהמזכיר לדווח לו על העניינים שטיפל בהם בתור עורך דין עצמאי לפני שהחל לעבוד במפעל, ולאחר מכן לדווח לו באופן שוטף על עניינים אלה, כדי לוודא שאין ניגוד עניינים בין כל עיסוקיו.

(1) לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לשקול אם ראוי שאת תפקיד מזכיר המפעל, שהוא תפקיד מרכזי שבוצע בעבר במשרה מלאה, יבצע במשרה חלקית עובד שבשאר הזמן הוא עורך דין עצמאי. על המפעל גם לבחון דרכים כדי לוודא שהמזכיר אינו נתון בניגוד עניינים.

בדצמבר 2006 כתב המזכיר למשרד מבקר המדינה כי קודמו בתפקיד כיהן במשרה מלאה, אולם תוכן המשרה צומצם במידה ניכרת בעת כניסתו לתפקיד "באופן שהוצאו ממנה התפקיד של מנהל הקרנות... פועל יוצא טבעי והגיוני וסביר של הוצאת הקרנות מניהול המזכירות... היא לצמצם את משרת המזכיר ולא להשאירה כפי שהיתה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעקבות פיצול תפקידיו של המזכיר, המפעל מעסיק עוד עובד בתפקיד מנהל הקרנות וקשרי החוץ במשרה שהיקפה 60%; בפועל יוצא שהמפעל מעסיק שני עובדים שהיקף משרתם הכולל הוא 120%.

(2) בתשובת המפעל נכתב כי "מזכיר המפעל הוא עו"ד במקצועו ומעצם כללי האתיקה שמכתיבים מקצועו והכשרתו הוא מקפיד [על] העדר ניגוד עניינים באופן טבעי".

לדעת משרד מבקר המדינה, חובתו של עורך דין לשמור על כללי האתיקה אין בה כדי לפטור את המפעל מחובתו לוודא שהמזכיר אינו נתון בניגוד עניינים ושהוא מקפיד על עקרון גילוי נאות.

(ב) על פי תקנון ההתאגדות של המפעל, על הדירקטוריון לאשר את שכרו של המזכיר ואת תנאי העסקתו. הסכם העבודה של המזכיר נחתם בספטמבר 2003 ותוקן בדצמבר אותה שנה.

הביקורת העלתה כי הדירקטוריון לא אישר את הסכם העבודה של מזכיר המפעל בעת מינויו, כנדרש בתקנון. רק באוגוסט 2006, במהלך הביקורת, הובא לאישור הדירקטוריון הסכם העבודה של המזכיר בדיעבד.

בתשובת המפעל נאמר כי "הגם שהדירקטוריון לא אישר את הסכם העבודה של מזכיר המפעל בעת מינויו, תנאי העסקתו היו קבועים וידועים מראש... בישיבת הדירקטוריון מאוגוסט 2003, שעה שהציג היו"ר את המועמד לתפקיד מזכיר המפעל ומועמדתו אושרה ע"י הדירקטוריון, ציין היו"ר את היקף המשרה (60%) ואת ההקפדה על ניגוד עניינים".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בכך שהדירקטוריון ידע על היקף המשרה של המזכיר ובכך שהמזכיר יקפיד להימנע מניגוד עניינים. אישור הדירקטוריון להיקף המשרה אין בו כדי למלא את ההוראה בתקנון ההתאגדות של המפעל הקובעת כי הדירקטוריון צריך לאשר את שכרו של המזכיר ואת תנאי העסקתו. על המפעל להקפיד לקיים את הוראות תקנון ההתאגדות שלו, ולקבוע את ההסדרים הדרושים לשם כך.

הסכם הפרישה של עוזרת יו"ר הדירקטוריון

ביוני 2003, סמוך לאחר כניסתו של יו"ר הדירקטוריון, מר שמעון כצלסון, לתפקידו, החלה עוזרת היו"ר, הגברת מזל איובי (להלן - עוזרת א'), לעבוד במפעל. עוזרת א' הייתה מקורבת לראש הממשלה לשעבר, מר אריאל שרון, ולבנו והייתה פעילה פוליטית בהתנדבות למענו; יצוין כי ראש הממשלה לשעבר הוא שמינה את היו"ר, כפי שנקבע בתקנות ההתאגדות של המפעל. בדצמבר 2005 הודיעה עוזרת א' כי ברצונה לפרוש לאלתר מעבודתה במפעל. יו"ר המפעל מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 כי ההודעה האמורה נמסרה נוכח כוונתה להשתלב בתפקיד מטעם סיעה פוליטית.

במאי 2004 החיל שר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, על המפעל את פרק ד' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שמשמעותו הכפפת מפעל הפיס לממונה על השכר במשרד האוצר והתנייתם של הסכמי עבודה ופרישה חריגים שהמפעל צד להם באישורו. הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) אינו מאשר פיצויים של יותר מ-150% בהסכמי פרישה - וגם זאת רק במקרים מיוחדים - ואולם בהסכם הפרישה שנחתם בין המפעל ובין עוזרת א' והועבר לאישורו של הממונה על השכר, נכלל סעיף חריג, ולפיו עוזרת א' תקבל פיצויי פרישה של 200%. בדצמבר 2005 אישר המשנה לממונה על השכר את הסכם הפרישה של עוזרת א'. באישורו הוא ציין כי הסכם זה ניתן לעוזרת א' "לפנים משורת הדין". בהסכם הפרישה אושרו לעוזרת א' גם פדיון ימי חופשה ושלושה חודשי הסתגלות. התשלום ששילם מפעל הפיס לעוזרת א', לפי הסכם הפרישה, הסתכם בכ-187 אלף ש"ח, עבור שנתיים וחצי בלבד שעבדה במפעל. באותו חודש מינה היו"ר עוזרת יו"ר חדשה, הגברת עתליה רוזנבאום (להלן - עוזרת ב') ששימשה בעבר מנכ"ל של משרד ממשלתי.

באוגוסט 2006, כתשעה חודשים לאחר סיום עבודתה במפעל, הודיעה עוזרת א' כי היא מעוניינת לחזור לתפקידה. בעקבות זאת הודיע היו"ר לעוזרת ב' כי עליה לסיים את עבודתה בתוך שבועיים⁷³.

באוגוסט 2006 נחתם הסכם העסקה חדש בין המפעל לעוזרת א'. בהסכם החדש נכללו משכורת חודשית הוזה למשכורת שנקבעה לה בהסכם הקודם, שלושה חודשי הסתגלות במקרה של הפסקת עבודה, וכן פלאפון ורכב צמוד. ההסכם החדש לא כלל הסדר חריג של פיצויי פיטורים. לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות העניין, מאחר שהיה מדובר בעובדת שפרשה וקיבלה פיצויי פרישה מיוחדים, היה ראוי כי המפעל יביא את הסכם העבודה החדש לאישורו של הממונה על השכר. אולם המפעל לא עשה זאת אלא בדיעבד, לאחר שהממונה על השכר ביקש את הדבר מהמפעל בספטמבר 2006, בעקבות הביקורת. הממונה על השכר אישר את ההסכם בדצמבר 2006, אך התנה את האישור בכך שהמפעל יעשה בהסכם שינויים מסוימים.

בספטמבר 2006 מסרה עוזרת ב' למשרד מבקר המדינה כי מאחר שהיו"ר הבטיח לעוזרת א' בעל פה כי תוכל לחזור לעבודתה במפעל בכל עת, הסכם העבודה שחתם עמה (כלומר, עם עוזרת ב') היה זמני.

73 את ממצאי הביקורת בדבר תהליכי האישור של תפקיד חדש שיועד לעוזרת ב', ראו להלן.

מתיאור הדברים דלעיל עולה כי עוזרת א' שפרשה מרצונה מהמפעל וקיבלה פיצויים בשיעור חריג של 200%, הודיעה לאחר תשעה חודשים על רצונה לחזור לתפקידה הקודם במפעל תוך זמן קצר והיו"ר פעל מיד למלא את בקשתה; עוזרת ב' הועסקה על ידי המפעל תשעה חודשים על פי הסכם התקשרות לשלושה חודשים וחצי, שחודש לאחר מכן לתקופות קצרות עוד יותר, והועסקה במתכונת זו, לפי הסברי המפעל, עקב "בדיקות הדדיות בין היו"ר [ועוזרת ב'] עניין טבעי וברור, במיוחד כשמדובר בתפקיד הדורש מידה מיוחדת של אמון אישי ובהיעדר כל היכרות מוקדמת עם המחליפה"⁷⁴. אף שהיו"ר היה מרוצה מעבודתה של עוזרת ב', היא סיימה את תפקידה במפעל בהתראה של שבועיים לאחר שעוזרת א' הודיעה כאמור על רצונה לחזור למפעל.

הביקורת העלתה כי בעת שהמפעל אישר את הסכם הפרישה של עוזרת א', הוא לא דיווח לממונה על השכר על ההבטחה האמורה, אף שלדבר הייתה עשויה להיות השפעה מהותית על החלטתו אם לאשר את התנאים החריגים בהסכם הפרישה של עוזרת א'. במהלך הביקורת העיר משרד מבקר המדינה לממונה על השכר כי נוכח נסיבות העניין עליו לבחון את הנושא, ובמידת הצורך לדרוש מעוזרת א' להחזיר את כספי הפיצויים שקיבלה מעבר ל-100%, מאחר שבעת שאישר את הסכם הפרישה שלה הוא לא ידע את כל הפרטים הרלוונטיים.

בספטמבר 2006 כתב המשנה לממונה על השכר ליו"ר, למנכ"ל ולפרקליטות המדינה: "אני רואה בחומרה רבה הסתרת מידע בסיסי זה, אשר היה משנה באופן מהותי את התייחסותי למקרה. עתה מסתבר כי הסכם הפרישה לא נחתם כפשרה ... מדובר במקרה זה על פרישה מרצון לתפקיד אחר מחוץ למפעל הפיס, עם מתן הבטחה לרשת בטחון לפיו העובדת יכולה לחזור בכל עת לתפקידה במפעל הפיס ... אבקש את התייחסותכם הדחופה למידע הנ"ל, בטרם תגובש החלטה בנוגע לשאלת השבת כספי הפיצויים העודפים מעבר ל- 100% ששולמו [לעוזרת א'] ושאושרו על ידי בטעות, כתוצאה מהמידע החלקי שהעברת אלי בנוגע לפרישה זו. כמו כן, אבקשך לשלוח אלי עותק מההסכם החדש שנחתם עם [עוזרת א']" (ההדגשה במקור).

באוקטובר 2006 כתבה יועצת משפטית חיצונית של המפעל, בשם המנכ"ל והממונה על משאבי אנוש במפעל, מענה למכתבו של הממונה על השכר. במכתבה האמור נכתב, בין היתר, כי: "לא היתה הבטחה כלשהי [לעוזרת א'] ... הנהלת המפעל היתה בטוחה [שעוזרת א'] לא תשוב עוד למפעל הפיס ... העובדה שמחליפתה של [עוזרת א'] הועסקה לתקופות קצרות נבעה מבדיקות הדדיות בין היו"ר והמחליפה בתפקיד ... נראה לי שלא ניתן לומר שהיתה חלילה, כוונה להטעיה או הסתרה כלשהי כאשר ההסכם הועבר לאישור קודם ליישומו ... משאושר הסכם הפרישה של העובדת על ידך, דומה שאין לפגוע בעובדת ולבקש ממנה השבה של סכום זה". היועצת המשפטית ביקשה מהממונה על השכר לשקול שוב את הנושא ולא לבטל את הסכם הפרישה שחתם המפעל עם עוזרת א'.

בנובמבר 2006 כתב המשנה לממונה על השכר ליו"ר המפעל בעניין הסכם הפרישה של עוזרת א': "עו"ד ... כותבת... [במכתבה] מיום 27.10.06 כי 'לא היתה הבטחה כלשהי [לעוזרת א'] ... אדרבא הנהלת מפעל הפיס היתה בטוחה [שעוזרת א'] לא תשוב עוד למפעל הפיס' ... ממידע שנמסר לנו [ממשרד] מבקר המדינה עולה כי לכאורה ניתנה על ידך הבטחה ... לחזרה [של עוזרת א'] לעבודה במפעל הפיס בתפקידה הקודם, בכל עת שתחפוץ". בתגובה שכתב היו"ר לממונה על השכר בנובמבר 2006 הוא ציין: "אני חוזר וקובע, כי לא ניתנה על ידי הבטחה [לעוזרת א'] לחזור לעבודה במפעל הפיס בתפקידה הקודם, בכל עת שתחפוץ".

74 מתוך מכתבה של יועצת משפטית חיצונית בשם המפעל אל המשנה לממונה על השכר מ-23.10.06 בעניין עוזרת א'.

להלן תגובות הגורמים הנוגעים בדבר על טיוטת דוח הביקורת:

1. במכתב מאוקטובר 2006 טענה עוזרת ב' כי דבריה לא הובנו כראוי "יתכן ואמרתי כי תפקיד זה הובטח לה על ידי היו"ר... הריני להצהיר בזאת שמעולם לא ראיתי או שמעתי את היו"ר מתכנן את חזרתה של [עוזרת א'] למעט כאשר היא ביקשה לשוב". משרד מבקר המדינה כתב בתגובה לעוזרת ב' כי "לא הייתה כל אי-הבנה של דבריך הברורים, הסדורים והחד משמעיים בעניין תפקידך במפעל כעוזרת היו"ר ונסיבות סיומו, כפי שמסרת לנו בשיחה הטלפונית מ-14.9.06... אין בהסברים אלה כדי לבטל את המידע הברור והחד-משמעי שמסרת לנו בנושא... ולפיו, בין היתר, בעת ששוחח איתך היו"ר בשלב בחינת מועמדותך לתפקיד 'עוזרת היו"ר' הוא מסר לך, כי מדובר בתפקיד זמני מאחר והבטיח בעל פה [לעוזרת א'] כי תוכל לחזור לתפקיד זה לכשתרצה. ואומנם, משהביעה [עוזרת א'] רצון כאמור הופסקה עבודתך בהתראה של שבועיים מצד היו"ר".
- בדצמבר 2006 כתבה עוזרת ב' למשרד מבקר המדינה כי "למרות הסברי והעובדות המפורטות במכתבי מיום 31 באוקטובר... [העמדה בענייני לא השתנתה] חזרתה הבלתי צפויה של [עוזרת א'], אכן גרמה דה פקטו, להפסקת העסקת. כפשוטו. אולם, עלי לשוב ולציין כפי שכבר חזרתי... וצינתי במכתבי... שהעסקתי במשרת עוזרת היו"ר התארכה יתר על המידה וחרגה מן המסגרת הראשונה כפי שסוכמה לבקשתי ביני לבין היו"ר. כל הצגה אחרת של הדברים מהווה טעות".
2. בדצמבר 2006 כתבה עוזרת א' למשרד מבקר המדינה כי "בחודש 12/2005 נקראתי לתפקיד מסוים במערכת הבחירות של אחת המפלגות, לאחר ניהול מו"מ והבטחה כי לאחר הבחירות אשתלב בתפקיד כלשהו מחוץ למפעל הפיס, הגשתי את התפטרותי למפעל הפיס... לצערי הרב הדברים השתבשו ולא עמדו בציפיות שלי, ב-7/2006 נפגשתי עם יו"ר מפעל הפיס וצינתי בפניו עובדה זו ושאלתי האם נוכל לחזור לעבוד ביחד... לשמחתי הרבה היו"ר הסכים למהלך זה ולאחר כחודש ימים חזרתי לעבודתי... מעולם לא קיבלתי כל הבטחה לחזור ושאיפתי היחידה הייתה להתקדם לתפקיד אחר ולא לחזור לאותו תפקיד".
3. המפעל כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 כי עוזרת ב' "הצהירה בכתב בפני [משרד מבקר המדינה] כי דבריה הובנו שלא כראוי. כל הנוגעים בדבר במפעל, אליבא דטיוטת הדו"ח ובכלל זה [עוזרת א'] ויו"ר המפעל, הסבירו שוב ושוב מפורשות, שלא הובטח לעוזרת א' דבר... הנהלת המפעל לא חשבה כי עוזרת א' תשוב לעבודתה במפעל בזמן בו עבודתה במפעל הסתיימה, ולפיכך גם לא הוסתר מידע מן הממונה על השכר, שעה שהוצג בפניו הסכם הפרישה שאושר על ידו... אכן, היו"ר היה מרוצה מעבודתה של [עוזרת ב'] אך משחודשים לא רבים אחרי פרישתה ביקשה [עוזרת א'] המנוסה יותר ממחליפתה, לשוב לעבודתה, קיבל אותה יו"ר הדיקטוריון בזרועות פתוחות כמי ששימשה עבורו עוזרת אישית נאמנה תקופה ארוכה".
4. הממונה על השכר כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006, בין היתר, כי "בחנו יחד עם היעוץ המשפטי של אגף השכר והסכמי עבודה ועם פרקליטות המדינה, האם ניתן מבחינה משפטית לדרוש השבה של הסכומים אשר אושרו [לעוזרת א'], לפני משורת הדין, בעת פרישתה ממפעל הפיס, והאם קיימת הצדקה לעשות כן... קודם קבלת ההחלטה כאשר לדרישה להשבת הכספים, עלינו לשמוע את טענות העובדת בעניין זה. לאחר שמיעת טענות העובדת נוכל לקבל החלטה בעניין [ונודיע] על החלטה זו".

לדעת משרד מבקר המדינה, נובעת בעייתיות מהעובדה, שעובדת בכירה הוחזרה לעבודה במפעל תקופה קצרה לאחר שפרשה ממנו, לאחר תקופת העסקה של שנתיים וחצי בלבד, שעבורם שילמו לה פיצויי פרישה חריגים מקופת המפעל הממומנת מכספי הציבור. מן הראוי שהממונה על השכר במשרד האוצר יבחן בהקדם את הנושא, על כל היבטיו, וינקוט את הצעדים הדרושים.

מינוי הממונה על אחריות חברתית

בישיבת דירקטוריון שהתקיימה באוגוסט 2006, זמן קצר לאחר שהודיעה עוזרת א' על חזרתה, ביקש היו"ר את אישור הדירקטוריון למנות "ממונה על אחריות חברתית" שישמש במשרת אמן בהיקף של 50% משרה. היו"ר הוסיף כי "בכנס האחרון של WLA [WORLD LOTTERY ASSOCIATION; להלן - WLA] חתמנו על הסכם שנפעל באחריות חברתית ונמנה נציג שיטפל בנושא CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY". הדירקטוריון אישר את בקשת היו"ר בתנאי שייציג לפניו את הגדרת התפקיד, את הכישורים הנדרשים לו ואת תנאי השכר. התפקיד לא היה קיים במפעל עד אותו מועד. לבקשת משרד מבקר המדינה מנובמבר 2006 לקבל את ההסכם האמור הודיע היו"ר כי "בכנס WLA (ארגון הלוטרי העולמי)... התקבלו החלטות על אחריות חברתית אשר גם מפעל הפיס הצביע בעדם... אין הסכמים בין WLA ומפעל הפיס". מתשובת היו"ר הדירקטוריון ומבדיקת התייעוד שהמציא המפעל למשרד מבקר המדינה, עולה כי המפעל לא התחייב לפני ארגון WLA לגבי המתכונת למימוש ההחלטות שקיבל בעניין אחריות חברתית. לדעת משרד מבקר המדינה, על דירקטוריון המפעל לבחון את הנושא ואת היבטיו השונים ולפעול לפי ממצאי בדיקה זו בעניין המשרה האמורה.

באותו חודש ביקש היו"ר את חוות דעתו של היועץ המשפטי החיצוני של המפעל בעניין מינוי "ממונה על אחריות חברתית". היועץ המשפטי כתב בחוות הדעת שמסר למזכיר המפעל: "נמסר לי על ידי היו"ר הדירקטוריון... כי נתקבלה החלטה ב-WLA שמפעל הפיס הצטרף אליה, הקוראת לחברות בארגון לנקוט בהליכים מתאימים כדי לקיים עקרונות להימורים אחראיים ולפעול לבניית מנגנון של CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY [CSR]... לצורך השוואה יצוין כי בהתאם לעקרונות יסוד וכללי מינהל בשירות המדינה כפי שפורסמו על ידי נציבות שירות המדינה, זכותו של מנהל כללי למנות בלשכתו, לפי שיקול דעתו, יועץ במסגרת משרת אמן הפטורה מחובת מכרז. בנסיבות אלה, מן הראוי להעלות לאישור הדירקטוריון את המינוי האמור".

היועץ המשפטי לא התייחס בחוות הדעת לעצם היות התפקיד האמור "משרת אמן", ואף לא נדרש כראוי לשאלה אם יש מקום שבעל התפקיד האמור יוגדר "יועץ", אף שאלה השאלות המרכזיות שהיה עליו לברר בנושא זה. כאמור, אין במפעל פירוט של התפקידים המוגדרים "משרות אמן" וכל המשתמע מכך מבחינת הפעולות שעל המפעל לבצע לאיוש תפקידים אלה.

בישיבת דירקטוריון שהתקיימה באוקטובר 2006 העלה היו"ר שוב את נושא מינוי הממונה על אחריות חברתית. הוא הציג לדירקטוריון מסמך ובו תיאור התפקיד, פירט את תנאי השכר וציין כי מדובר בתפקיד בהיקף של חצי משרה, וכי הוא מקווה שעוזרת ב' תסכים לקבל את המינוי וכי תנאי העסקתה יועברו לאישורו של הממונה על השכר⁷⁵. על פי מסמך תיאור התפקיד, "הממונה על אחריות חברתית" אמור, בין היתר, לדאוג שהמפעל יעודד רק הימורים חוקיים; ישתף פעולה עם כל הגופים - הממשלה, גופים אזרחיים, עמותות, חוקרים ומומחים וכלל החברה - על מנת לחלוק מידע, לפתח מחקרים בתחום, לעודד משחקים אחראיים ולעודד הבנה טובה יותר של ההשפעה החברתית של הימורים. כמו כן על הממונה להבטיח שהמפעל ישמור את חוקי המדינה ויקיים הימורים אחראיים. הדירקטוריון אישר את בקשתו של היו"ר.

75 הממונה על השכר אינו מאשר הגדרת תפקיד או את הצורך בו ואת אופן בחירת המועמד אלא אם התנאים בהסכם העבודה תואמים את ההוראות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתיאור התפקיד שהוגש לדירקטוריון נראה כי מדובר בתפקיד מקצועי לכל דבר ועניין. נוסף על כך אין בתיאור התפקיד אלמנטים המלמדים שמשרה זו תוגדר "משרת אמן".

המועמדת לתפקיד "הממונה על אחריות חברתית" היא כאמור עוזרת ב'. לדעת משרד מבקר המדינה, סמיכות הזמנים שבין פעולותיו של היו"ר להנהגת התפקיד החדש, ובין המועד שבו עזבה את תפקידה, מעוררת חשש שהיו"ר יצר את התפקיד עבור עוזרת ב' כדי למצוא לה משרה במפעל - על חשבון הקופה הציבורית.

רק בעקבות הביקורת השלים היועץ המשפטי של המפעל חוות דעת המרחיבה את חוות דעתו מאוגוסט 2006 בעניין היות התפקיד "הממונה על אחריות חברתית" "משרת אמן". בדצמבר 2006 העביר היועץ המשפטי של המפעל את חוות הדעת למשרד מבקר המדינה. לפי חוות הדעת, התפקיד "מחייב יחסי אמן אישיים בין יו"ר הדירקטוריון של מפעל הפיס לבין נושא משרה... זאת נלמד ממהותו של התפקיד, שהנושא בו משמש הלכה למעשה מעין בודק פנימי של מפעל הפיס. כך, במסגרת תפקידו נחשף [הממונה על אחריות חברתית] לכל המהלכים העסקיים של מפעל הפיס, לאסטרטגית העבודה, לסודות מסחריים ובעצם לכל מידע הקיים בידי מפעל הפיס לגבי פעילותו בעבר, בהווה ובעתיד".

בתשובת המפעל נכתב כי "אכן מדובר בתפקיד מקצועי... אך הדרישה למקצועיות לשם מילוי אינה עומדת בסתירה לדרישה, כי ישרור אמן אישי ומלא בין יו"ר המפעל לבין נציג האחריות החברתית. זאת, בין היתר, בשל רמת חשיפה גבוהה של בעל התפקיד לסודות עסקיים של [המפעל]... לכן ברור היה למפעל, כי לא דרוש לשם איוש התפקיד הליך של מכרז או קבלת הצעות". עוד כתב המפעל בתשובתו כי אין קשר "בין ההחלטה למנות נציג אחריות חברתית לבין עזיבתה של [עוזרת ב'] את משרתה כעוזרת היו"ר. בהיותה פנויה לקבלת התפקיד, ניתן היה למנות את [עוזרת ב'] למשרה האמורה, אשר הולמת את כישוריה ומקצועיותה, כמו גם את האמון השורר בינה לבין יו"ר מפעל הפיס, שהתבטא במשרתה הקודמת".

בינואר 2007 כתב הממונה על השכר למפעל: "הריני להודיעכם כי אין בסמכותנו לאשר או שלא לאשר את הגדרת התפקיד המוצעת לממונה על אחריות חברתית (סמכות שנמצאת בידי הדירקטוריון). לאור זאת, אישור רמת השכר לתפקיד המוצע אינה מהווה אישור להגדרת התפקיד".

לדעת משרד מבקר המדינה, הסברי המפעל אינם מפיגים את החשש שתפקיד ה"ממונה על אחריות חברתית" נועד בעצם לשמש "סידור עבודה" לעוזרת ב'. מאחר שמדובר בתפקיד חדש במפעל, היה על היו"ר להנחות את היועץ המשפטי להשלים את חוות דעתו ולהידרש במישרין לשאלה מה הוא ההליך הראוי לבחירת מועמד לתפקיד זה. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על היו"ר למסור לדירקטוריון מלכתחילה את כל הפרטים הדרושים להחלטתו בעניין התפקיד ובעניין המועמדת לתפקיד. נוכח הגדרות התפקיד, לא היה הדירקטוריון צריך לאשר את המינוי בתור "משרת אמן", אלא לדרוש בדיקה שבה ייקבע אם לשם איוש התפקיד דרוש הליך של מכרז או של קבלת הצעות. על הדירקטוריון לבחון את הנושא מחדש, גם נוכח הספקות בעניין מחויבותו בדבר אופן מימוש העקרונות שקבע ארגון WLA, ובכלל זה לבחון אם אכן דרוש למנות לשם כך עובד מיוחד או שמא עובד שהמפעל כבר מעסיקו יכול למלאו לצד תפקידיו האחרים.

חברותו של יו"ר הדירקטוריון בדירקטוריונים אחרים

1. בהסכם העבודה האישי שחתם היו"ר, מר שמעון כצנלסון, ביוני 2003 עם המפעל נקבע כי "בתקופת כהונתו בחברה לא יהיה היו"ר רשאי לעסוק בכל עבודה אחרת בשכר, או למלא כל תפקיד אחר, אלא אם אישר זאת הדירקטוריון במפורש".

(א) באוגוסט 2003 דיווח היו"ר לדירקטוריון המפעל שהוא עומד להתמנות לדירקטור חיצוני בדירקטוריון של חברה ג', אך לא ביקש את אישורו כנדרש בהסכם העבודה שלו. בדצמבר 2003 החל יו"ר הדירקטוריון לשמש דירקטור בחברה זו. היו"ר מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל גמול על השתתפות בשיבות הדירקטוריון של חברה ג'.

(ב) באפריל 2006 דיווח היו"ר לדירקטוריון המפעל כי "ביקשו ממני להיות דירקטור [בחברה א'] העוסקת בתחום הנדל"ן⁷⁶ ונתתי את הסכמתי".

לדעת משרד מבקר המדינה, מטרתה של קבלת אישור הדירקטוריון היא לוודא שהחברות בדירקטוריון האחר לא תפגע בעבודתו של היו"ר במפעל ולא תגרום לניגוד עניינים בין תפקידיו. על היו"ר לבקש מהדירקטוריון אישור מפורש למינויו לתפקידים האמורים, כנדרש בהסכם העבודה שלו, ולא להסתפק בדיווח.

באוגוסט 2006, בעקבות הביקורת, הביא היו"ר את תפקידיו האמורים לאישור הדירקטוריון, בדיעבד. בשיבת הדירקטוריון אמר היו"ר: "דיווחתי לדירקטוריון שאני משמש כדירקטור בשתי חברות: חברה ג' וחברה א' ועפ"י ייעוץ משפטי שקיבלתי נאמר לי שלא צריך לאשר. מתברר שכן הייתי צריך לאשר ולא רק לדווח לכם כפי שעשיתי ולכן אבקש אישור והסכמה לתפקידים הנ"ל". היו"ר ציין כי אחיו הוא הן אחד מבעליה של חברה א', והן שותף בחברה ב', שהיא חברת האם של חברה א'. היו"ר הוסיף: "לי, כמובן, אין שום קשר [לחברה ב'] ולא אחרת. יתרה מכך, לפי מיטב ידיעתי, מה שבדקתי פה במפעל הפיס, אין למפעל שום קשר, לא עם [חברה ב'] ולא עם [חברה א']". הדירקטוריון אישר את תפקידיו האחרים של היו"ר.

2. חברה א' עוסקת באיתור, ייזום ופיתוח הזדמנויות בתחום הנדל"ן בפולין ובהונגריה. היא רשומה בתור חברה ציבורית בהולנד. חברה ב' היא אחת מבעלי המניות של חברה א'. חברה ב' עוסקת בנדל"ן בארץ ובחו"ל. היא מנהלת ומבצעת פרויקטים נדל"ניים בארץ, מפקחת עליהם ומתקשרת עם בעלי קרקעות, יזמים וגופים ומוסדות ציבוריים בהסכמים למתן שירותים. אחיו של יו"ר דירקטוריון מפעל הפיס הוא המנכ"ל לשעבר של חברה ב' ובמועד סיום הביקורת שימש מנכ"ל חברה א'. יצוין שחברה א' היא חברת נדל"ן בחו"ל, הקשורה לחברה ב', שהיא חברת נדל"ן ישראלית המתקשרת כאמור עם גופים ומוסדות ציבוריים בארץ לשם מתן שירותי ניהול, פיקוח וביצוע בכל הנוגע לפרויקטים של נדל"ן. המפעל תומך ברשויות מקומיות בארץ כדי שיעלו, בין היתר, להקמת מבנים, למשל בתי ספר, למען הציבור.

76 בעניין פעילותה של חברה א' ושל חברת האם שלה ראו להלן.

עוד בשנת 2004, בדוח מבקר המדינה על מפעל הפיס⁷⁷ שעסק במינוי בעלי תפקידים במפעל למשרות בגופים אחרים, כתב משרד מבקר המדינה כי "כדי להבטיח מינהל תקין וטוהר מידות, מן הראוי לקיים, קודם מינויים של עובדים ובעלי תפקידים בגוף ציבורי (לרבות גוף דו-מהותי) לתפקידים מחוץ לגוף, בדיקה של חשש לניגוד עניינים... מן הראוי לבדוק את החשש לניגוד עניינים כלהלן: על העובד או בעל התפקיד שקיבל את הצעת המינוי (להלן - המועמד) לדווח בכתב לגורמים המוסמכים (כגון המנכ"ל, היו"ר או הדירקטוריון), פרק זמן סביר לפני המינוי, על הצעת המינוי שקיבל, ולפרוס לפנייה מידע מפורט על הגוף שבו הוצע לו המינוי, ובכלל זה-מבנה הגוף (חברות בנות, חברות אחיות, אשכול החברות שהוא משתייך אליו וכיו"ב), תחומי פעילותו, בעליו, מנהליו, הפרויקטים שהוא משתתף בהם וכן הקשרים הקיימים והפוטנציאליים בין הגוף שהוא עובד בו לבין הגוף שבו הוצע לו המינוי. על הגורמים המוסמכים לבדוק את המידע ובמידת הצורך לאסוף מידע משלים. עליהם לדון בעניין ולקבוע, באופן מנומק, אם המינוי עלול ליצור ניגוד עניינים. אם יקבע שיש חשש לניגוד עניינים, עליהם להחליט אם החשש מונע את המינוי כליל, או שניתן להתיר את המינוי בתנאים שהמועמד יידרש לעמוד בהם. המועמד לא יסכים להצעת המינוי בטרם יקבעו הגורמים המוסמכים את עמדתם".

ביולי 2004, בעקבות הדוח האמור של משרד מבקר המדינה, העביר מזכיר המפעל לחברי הנהלת המפעל תזכורת בעניין החובות וההגבלות שיחולו עליהם אם יקבלו הצעה למלא תפקיד בתאגידים אחרים. המזכיר ציין במכתבו כי אין "בתזכיר זה כדי לגרוע מהוראות הסכם העסקה בין החברה לבין חבר ההנהלה והוא בא להוסיף עליהם. כמו כן אין בתזכיר זה משום פגיעה בהוראות חוק החברות בדבר החובה הכללית להימנע מלהימצא במצב של ניגוד עניינים והוא בא להוסיף על הוראות חוק החברות".

(א) הביקורת העלתה כי באפריל 2006, כשדיווח היו"ר לראשונה על חברותו בדירקטוריון של חברה א', הוא לא פעל על פי העקרונות שנקבעו בדוח האמור של משרד מבקר המדינה, אף שעקרונות אלה אומצו בהנהלת המפעל בתור הנחיות לביצוע. כאמור, היו"ר הסתפק בדיווח לדירקטוריון כי התבקש לשמש חבר דירקטוריון בחברה א' וכי הוא נתן את הסכמתו לכך; הוא לא דיווח על קשריה של חברה א' עם חברה ב', ואף לא ציין שאחיו שימש בעבר מנכ"ל חברה ב' בעבר ומשמש בהווה מנכ"ל חברה א'. הוא גם לא פירט בפני הדירקטוריון את מבנה החברה ואת תחומי פעילותה, ואף לא את קשריה של חברה ב' עם גופים ציבוריים, כנדרש.

רק באוגוסט 2006, בעקבות הביקורת, הביא כאמור היו"ר לאישור הדירקטוריון, בדיעבד, את מועמדותו לדירקטור בחברה א', וציין כי אחיו הוא אחד הבעלים של חברה א' ושותף בחברה ב', שהיא חברת האם של חברה א'. על פי תמליל הישיבה, היו"ר לא פירט את עיסוקיה של חברה ב' בארץ ולא ציין שהיא מתקשרת עם גופים ציבוריים, אלא מסר לדירקטוריון כי וידא שלמפעל הפיס אין שום קשר עם שתי החברות. בדצמבר 2006, בעקבות טיוטת דוח מבקר המדינה, הביא היו"ר לאישור (בדיעבד) בפעם השלישית את מועמדותו בתור דירקטור בחברה א', וציין כי לחברה א' "אין שום פעילות בישראל ומכאן לא יכול להיות לה קשר למוסדות וגופים ציבוריים בישראל. [העובדה [שחברה ב'] היא אחד מהבעלים של [חברה א'] אין לה כל רלוונטיות לענייננו". הדירקטוריון אישר בדיעבד את בקשתו של היו"ר.

77 דוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, 2004, עמ' 5.

(ב) גם דירקטוריון המפעל לא פעל על פי העקרונות שקבע משרד מבקר המדינה בדוח משנת 2004, אף שהנהלת המפעל אימצה אותם כהנחיה לביצוע. לאחר שקיבל הדירקטוריון את דיווח היו"ר באפריל 2006, הוא לא בדק את המידע שמסר היו"ר ולא קבע אם המינוי עלול ליצור ניגוד עניינים בין תפקידיו של היו"ר. אין זה מן הנמנע כי לו נעשתה בדיקה מסודרת של החשש לניגוד עניינים, היה הדירקטוריון מוצא כי אין חשש לניגוד עניינים או קובע תנאים למינוי והסדרים למניעת ניגוד עניינים, אולם כאמור הבדיקה לא נעשתה כלל, ובכך יש טעם לפגם.

רק בדצמבר 2006 הביא היו"ר לידיעת הדירקטוריון את מלוא הפרטים על חברה ב', על תחומי פעילותה ועל קשריה עם גופים ציבוריים. חברי הדירקטוריון נתנו ליו"ר פה אחד את הסכמתם למינוי. הביקורת העלתה כי גם לאחר שהיו"ר הציג שוב את הנושא לפני הדירקטוריון, לא בדק הדירקטוריון את הצהרתו של היו"ר בעניין חברה א' ולא בדק אם לחברה ב' יש קשרי גומלין עם גופים ציבוריים ואם המינוי עלול לגרום להיווצרות ניגוד עניינים, ואישר את בקשתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הדירקטוריון לשוב ולבדוק את התפקידים האמורים של היו"ר על פי העקרונות שנקבעו בדוח מבקר המדינה משנת 2004 בעניין אופן בדיקת מינוי בעלי תפקידים במפעל למשרות בגוף אחר. כן עליו לדרוש מהיו"ר למסור לו את כל הפרטים הדרושים לבדיקה האמורה, ובכלל זה להודיע לו אם הוא מקבל שכר כלשהו עבור מילוי תפקידים אלה. על המפעל לפעול למימוש העקרונות שנקבעו בעניין דוח מבקר המדינה האמור ואומצו בהנהלת המפעל בתור הנחיות לביצוע.

עבודות פרטיות של עובדי המפעל

באפריל 2006 ביקש משרד מבקר המדינה מהמפעל להמציא לו רשימה מפורטת של כל העבודות הפרטיות (להלן - העבודות הנוספות) של עובדים ושל נושאי משרה במפעל שדווחו ואושרו, ושל הגורמים במפעל שאישרו את העבודות הנוספות. המפעל התבקש לצרף לתשובתו את נוהל המפעל בנושא, ואם אין נוהל כזה - לפרט את הקריטריונים לבחינת בקשה לעבודה נוספת ולאישורה.

מתשובת המפעל עולה כי למפעל אין נוהל בנושא הליך אישור עבודה פרטית. עוד עולה כי שבעה עובדים במפעל, רובם עובדים בכירים, עוסקים בעבודה נוספת מתוקף אישורים שנתן להם המנכ"ל. מקצת האישורים שפג תוקפם חודשו רק במהלך הביקורת.

בתשובה שכתב המפעל למשרד מבקר המדינה באפריל 2006 נאמר כי "הנחייה בדבר איסור עבודה נוספת מצוינת בנוסח הסטנדרטי העדכני של ההסכמים האישיים: ... כל עוד מתקיימים יחסי עובד-מעביד בין הצדדים, לא יהיה העובד רשאי לעבוד בכל עבודה אחרת או לעסוק בכל עיסוק אחר... והכל בין בתמורה ובין שלא בתמורה, אלא אם כן העובד קיבל על כך אישור בכתב ומראש ממנכ"ל החברה. כמו כן, היא מצוינת בסעיף 91 בהסכם הקיבוצי התקף: ... עובד קבוע המועסק במפעל במשרה מלאה אינו רשאי לעסוק בשום עבודה נוספת בשכר, אלא אם קיבל רשות מוקדמת בכתב לכך מאת המפעל". עוד ציין המפעל כי הקריטריונים שהבקשות שהוגשו בעבר נשקלו על פיהם הם היעדר תחרות, היקף משרה מצומצם ומניעת פגיעה בעבודה.

בדצמבר 2006 כתב המפעל למשרד מבקר המדינה כי "המנכ"ל ערך בירור בטרם מתן האישור ושלל את אופציית ניגוד העניינים בין העבודה הנוספת לבין עבודתם במפעל... כל שבעת האישורים ניתנו ספציפית על-ידי המנכ"ל לאחר שבחן את הנושא מקרוב וידא כי אכן הנהלים הראויים בנוגע

לעבודה נוספת מתקיימים... היעדר ניגוד עניינים של עובד המפעל, בין עבודתו לבין עיסוקו הנוסף, הינו אינטרס מובהק קודם כל של המפעל".

המפעל לא צירף לתשובתו מסמכים המעידים שתהליך אישור העבודה הנוספת לעובדי המפעל האמורים בוצע במלואו על פי העקרונות שקבע משרד מבקר המדינה בדוח משנת 2004 ושהנהלת המפעל אימצה בתור הנחיה לביצוע. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל להשלים את הבדיקות הדרושות בעניין עבודותיהם הפרטיות של עובדי המפעל, לפרסם בהקדם נוהל פנימי בנושא הליך אישור עבודה פרטית ולהביאו לידיעת כל עובדי המפעל, וכן לבצע בדיקות תקופתיות כדי לוודא שההוראות בנושא מיושמות.

תקן עובדי המפעל

הביקורת העלתה כי אין למפעל תקן כוח אדם מפורט, אלא רשימה של מצבת העובדים בכל חטיבה או אגף שבה מפורטים רק תפקידו של כל עובד והיקף המשרה שלו. בהצעות התקציב לכל אחת מהשנים 2003-2006 צוין רק מספר העובדים המתוכנן, ולפעמים גם מספרם בפועל בכל חטיבה או אגף, בסעיף "שכר ומבנה כוח אדם", בלא פירוט נוסף. זאת ועוד, לא בכל שנה הושווה מספר העובדים בכל יחידה למספרם בשנה הקודמת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לקבוע ולהביא לאישור הדירקטוריון תקן כוח אדם מפורט, הכולל בין היתר את הנתונים האלה: המבנה הארגוני של המפעל; רשימת התפקידים ותחומי העיסוק שכל תפקיד כולל; תיאור התפקיד; מתח הדרגות שלו; הכפיפות הארגונית של בעל התפקיד; "משרות האמון" במפעל⁷⁸. נוסף על כך על המפעל להביא לאישור הדירקטוריון בכל שנה את שיא כוח האדם ולהציג לו נתונים מפורטים על מצבת העובדים בפועל.



ממצאי הביקורת דלעיל מעלים ליקויים בתפקודו של המפעל בהיבטים הנוגעים לניהול כוח אדם. לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל להקפיד שפעולותיו הנוגעות לתחום ניהול כוח האדם על היבטיו השונים יעלו בקנה אחד עם נורמות התנהגות ציבוריות, לתת לפעולותיו בתחום האמור ביטוי ראוי בנהליו ולנקוט את הצעדים הדרושים ליישומם.

78 ראו דוח שנתי 55' של מבקר המדינה (2006), עמ' 39, בפרק "העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי ממשלה".

מפקח-על על ההגדרות

המפעל מייחס חשיבות רבה לתדמית ציבורית מהוגנת בעיני לקוחותיו. כדי לשמור על חוקיות ותקינותן של הגדרות הפיס, הן מתקיימות על פי תהליך מוגדר ומבוקר ובנוכחות חברי ועדה מפקחת. על פי הנוהל, בוועדה המפקחת על ההגדרות חברים רואה חשבון, נציגי ציבור ונציגי המפעל. לוועדה אחריות כוללת לנהל כל הגרלה ולוודא שתוצאותיה תקינות. תפקידה גם לפקח על חוקיות מהלך ההגדרה. נוסף על הוועדה המפקחת על ההגדרות המפעל מתקשר גם עם עורך דין חיצוני כדי שישמש מפקח-על על ניהול ההגדרות ועל תקינותן. מפקח זה אינו משתתף באופן פעיל בהגדרות ובניהולן.

באוקטובר 2003 הודיע עורך הדין ששימש באותה עת מפקח-על על ניהול ההגדרות ועל תקינותן למנכ"ל המפעל כי ברצונו להפסיק את ההסכם בינו ובין המפעל משום שהוא אינו מוכן להיענות לבקשת המפעל להפחית משכרו ולקצץ בהיקף שעות הפיקוח של משרדו על ההגדרות. הפסקת ההסכם נכנסה לתוקף בדצמבר 2003.

1. בנובמבר 2003 העביר המנכ"ל לוועדה לבחירת יועצים ומומחים במפעל, שהוא עומד בראשה, בקשה להתקשרות עם עורך דין חדש (להלן עורך הדין, או מפקח-העל) כדי שישמש מפקח-על. לקראת הדיון שעמדה הוועדה לקיים בעניין ביקשה מנהלת האגף להתקשרויות רכש ומכרזים מן המזכיר למסור לה מסמכים המפרטים "את ההליך שהוביל לבחירתו של עורך דין [עורך הדין]" כדי שהיא תוכל לציין זאת בפרוטוקול הוועדה. המזכיר השיב לה כי עלו כמה שמות בעניין התפקיד, ולבסוף נבחר עורך הדין. מנהלת האגף מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא פנתה למזכיר מאחר שהוא שמרכז את העבודה המשפטית במפעל.

בנובמבר 2003 החליטה הוועדה לבחירת יועצים ומומחים לאשר את ההתקשרות עם עורך הדין לתקופה של 12 חודשים בשכר חודשי קבוע של 4,000 דולר, לא כולל מע"מ. בוועדה הציג המנכ"ל את הבקשה והסביר כי לאחר "הניסיון הכושל לנהל מו"מ עם [עורך הדין הקודם] להפחתת [שכר הטרחה], ובקשתו להפסיק את ההתקשרות, נעשתה פנייה למספר משרדי עו"ד לביצוע השירותים למתן שירותי פיקוח ובקרה על הגדרות". עוד ציין המנכ"ל כי השכר החודשי שהוצע לעורך הדין נמוך ב-2,500 דולר מהשכר ששולם לעורך הדין הקודם ששימש בתפקיד.

ביולי 2006 הסביר המזכיר למשרד מבקר המדינה, כי השיקול הכלכלי לא היה השיקול היחיד בבחירה בעורך הדין לתפקיד, וכי הגורמים הנוגעים בדבר במפעל הביאו בחשבון, בין היתר, גם את היותו דמות המוכרת לציבור. המזכיר לא התייחס בהסבריו לשאלה מדוע לא הוצעו לוועדה עורכי דין נוספים, העשויים גם הם להיות דמויות ציבוריות, אף שציין כאמור כי נעשתה בדיקה כזאת. בדצמבר 2006 כתב המזכיר למשרד מבקר המדינה כי "לעו"ד [מפקח-העל] היה יתרון משמעותי על כל עו"ד אחר שכן הוא עצמו מהווה דמות שיווקית המשרתת אמון בציבור הרחב".

בתשובת המפעל נכתב כי "במשא ומתן שנוהל עם עו"ד [מפקח-העל], הסכים האחרון לבצע את התפקיד בשכר הנמוך ב-40% משכרו של המפקח הקודם. במחיר נמוך זה קיבל המפעל הן מענה לתפקיד מפקח העל והן ערך מוסף שיווקי... יוזם ההתקשרות העיקרי עם עו"ד [מפקח-העל] היה המזכיר ואילו המנכ"ל הציג את הנושא בפני הוועדה המתאימה. למרות זאת, אף אם המנכ"ל היה זה שיוזם את ההתקשרות, לא ברורה הטענה, כי יש בכך טעם לפגם. האם לא מתבקש, כי יוזם התקשרות כלשהי יציגה בפני הוועדה המתאימה?".

משרד מבקר המדינה העלה כי חוץ מהסקירה הלקונית שכאמור מסר המנכ"ל לוועדה בעל פה בנובמבר 2003, הוא לא הציג לוועדה נתונים על הליך הפנייה למועמדים אחרים ועל אופן קבלת ההחלטה לבחור בעורך הדין למפקח-על. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלפיקוח על ההגדרות במפעל ולזהותו של מפקח העל נודעת חשיבות רבה מבחינה ציבורית ותדמיתית, ונוכח סדרי עבודתה של הוועדה לבחירת יועצים ומומחים במפעל⁷⁹, היה על המנכ"ל לפרט לפני הוועדה את הליך בחירתו של מפקח-העל.

מהאמור לעיל עולה כי את ההתקשרות של המפעל עם עורך הדין יזם המנכ"ל. הוא שהעביר את הבקשה בנושא לוועדה לבחירת יועצים ומומחים, והוא שהציג את הנושא לוועדה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם בכך שהמנכ"ל, שכאמור יזם את ההתקשרות, הוא שהציג את הבקשה לוועדת יועצים ומומחים, ששימש היו"ר שלה ואשר היה שותף להחלטתה לאשר את ההתקשרות.

2. בנובמבר 2004 אישרה ועדת יועצים ומומחים, ובראשה המנכ"ל, להאריך את ההתקשרות עם עורך הדין בשנה, עד 31.12.05. התוספת להסכם נחתמה רק בפברואר 2005. בסוף דצמבר 2005 נחתמה הוועדה על עוד הארכה של ההתקשרות עם עורך הדין עד 31.12.06.

3. על פי סעיף 4 בהסכם, "עו"ד [מפקח-העל] ישמש כמפקח-על על ניהול וביצוע ההגדרות מטעם המפעל... [ו]יבצע את הפיקוח על ההגדרות באופן שוטף לפי שיקול דעתו, ובהתייעצות שוטפת עם מנכ"ל המפעל, או מי מטעמו... [מפקח-העל] לא ייטול חלק פעיל בביצוע ובניהול ההגדרות גופן... ככלל, יהיה עו"ד [עורך הדין] נוכח אישית בהגדרות, אך הוא רשאי לשלוח במקומו אחד משלושה עורכי-הדין העובדים במשרדו".

עוד נקבע בהסכם כי "עו"ד [מפקח-העל] ידווח ליו"ר המפעל וכן למנכ"ל המפעל ו/או למי שהוא ימנה לכך מטעמו, כל אימת שנתגלה ליקוי בתקינות ההגדרות או בנהלים לפיהם מבוצעות ההגדרות או באופן בו מוחזק ומבוקר ציוד ההגדרות, או בהיבטים האחרים של ההגדרות, מבחינת התאמתן לתכניות ההגדרות... לבקשת המפעל ובמידת הצורך, עו"ד [עורך הדין] יגיש דו"חות לגבי עבודתו השוטפת (כולל ממלאי מקומו...)".

בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאו דיווחים על נוכחותו של מפקח-העל או ממלאי מקומו בהגדרות המפעל. רק בעקבות הערות משרד מבקר המדינה ביקש המפעל ממפקח-העל להמציא לו דיווח על מועדי הנוכחות שלו ושל ממלאי מקומו בכל ההגדרות שהתקיימו בתקופת העסקתו במפעל. באוגוסט 2006 מסר מפקח-העל למנהל אגף זכויות והגדרות במפעל רשימת נוכחות שלו ושל נציגיו בהגדרות ה"לוטו" וה"אקסטרא"⁸⁰ בלבד, בתקופה שבין 2.7.05 ל-1.8.06. מהדיווח עולה כי בין 2.7.05 ל-31.12.05 התקיימו בסך הכול 1,443 הגדרות "לוטו" ו"אקסטרא"; מפקח-העל נכח ב-14 מההגדרות, ונציגיו נכחו ב-41 הגדרות. (בסך הכול נכחו הוא או נציגיו ב-55 הגדרות, שהן 3.81% בלבד מכל הגדרות ה"לוטו" וה"אקסטרא" שקיים המפעל באותה תקופה); מתחילת 2006 ועד 1.8.06 נכחו מפקח-העל או נציגיו ב-11 מהגדרות ה"לוטו" וב-54 מהגדרות ה"אקסטרא", ובסך הכול ב-65 (3.84%) מ-1,694 מכל הגדרות ה"לוטו" וה"אקסטרא" שקיים המפעל באותה תקופה.

79 את ממצאי הביקורת לגבי טיפול המפעל בהעסקת מומחים ויועצים חיצוניים ראו דוחות מבקר המדינה לביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יוני 2002), עמ' 645.

80 שניים מששת סוגי ההגדרות שמקיים המפעל.

הביקורת העלתה כי לפני שביקש המפעל מעורך הדין שימסור לו דיווח על נוכחותו או על נוכחותם של נציגיו - בעקבות הביקורת - לא יום המפעל כל פנייה לעורך הדין מאז דצמבר 2003 על מנת לקבל ממנו דוחות על עבודתו השוטפת בתור מפקח-העל; גם כשפנה המפעל בעקבות הביקורת אל עורך הדין בבקשה שימסור לו דיווח על נוכחותו בהגדרות, מסר לו עורך הדין דיווח חלקי בלבד, שכלל מידע רק על הגדרות ה"לוטו" וה"אקסטרא" שהתקיימו מיולי 2005 בלבד.

בדצמבר 2006 מסר עורך הדין למשרד מבקר המדינה: "משרדי אינו נוהג לשמור מעבר ל-30 ימים (בניגוד להגדרות 'לוטו' ו-'אקסטרא') דוחות נוכחות לעניין ההגדרות המכונות 'פיס 777', '123', 'צאנס' ואחרות, נוכח ריבוי ההגדרות והעומס הרב הכרוך בשמירת טפסים כה רבים מחד גיסא, ולאור הנחתי כי 30 ימים הינם זמן די והותר לברורים כאלה ואחרים הנוגעים לאחת מן ההגדרות שפוקחו וברקרו על ידי אנשי משרדי... נוכח הערת [המפעל] הנוגעת לשמירת התרשומות, הודעתי כי אדאג לשמור את כל דוחות הנוכחות... מעתה והלאה במשך תקופה של 24 חודשים".

הביקורת העלתה כי במשרדיהם של היו"ר ושל המנכ"ל ובאגף זכויות והגדרות לא נמצאו כל דיווחים שמסר עורך הדין במהלך כל תקופת העסקתו על ליקויים כלשהם שנמצאו בתקניות ההגדרות, בנהלים שההגדרות מתקיימות לפיהם, באופן החזקת ציוד ההגדרות, או בהיבטים האחרים של ההגדרות הנוגעים להתאמתן לתכניות ההגדרות, כמפורט בהסכם ההתקשרות עם עורך הדין. מהאמור לעיל עולה כי המפעל כלל לא פיקח על העסקתו של עורך הדין.

בתשובתו מדצמבר 2006 כתב עורך הדין למשרד מבקר המדינה כי על פי ההסכם שנחתם בינו ובין המפעל "לבקשת המפעל במידת הצורך" אגיש דוחות לגבי עבודתי השוטפת. עד ביצוע הביקורת נשוא דוח זה, לא התבקשתי להמציא 'למפעל הפיס' דוח לגבי עבודתי... כך גם בכל תקופת עבודתי בשירות [המפעל] ונוכח מקצוענות ומקצועיות עורכי ההגדרות, לא התגלו תקלות כמבואר בהסכם, אשר הצריכו המצאת דוח לידי המנכ"ל או מי מטעמו".



לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הפיקוח למפעל מבחינה ציבורית ומבחינה תדמיתית ונוכח גובה השכר שהמפעל משלם למפקח-העל, על המפעל לקיים בקרה צמודה על אופן מילוי התפקיד; בין היתר, על המפעל לנהל מעקב אחר נוכחותו של מפקח-העל או נציגיו בהגדרות למיניהן. לשם כך אל למפעל להסתמך רק על דיווחי הנוכחות של מפקח-העל, אלא לנהל בעצמו מעקב בעניין זה. כאמור, ההתקשרות עם מפקח-העל נעשתה בהסתמך על המוניטין הציבוריים שלו. ראוי שהמפעל ידרוש ממפקח-העל כי הוא או נציגיו יהיו נוכחים ככל האפשר בהגדרות, וכי יקיים את מה שנקבע בהסכם ההתקשרות עמו, ויהיה נוכח אישית ברוב ההגדרות ורק במקרים היוצאים מן הכלל ייעזר בעובדים ממשרדו.

על המפעל לדרוש ולהקפיד לקבל ממפקח-העל דיווח שוטף שכתב על התנהלות ההגדרות שהתקיימו בנוכחותו או בנוכחות נציגים מטעמו. אם אין למפקח-העל הערות בדבר ליקויים בהתנהלות ההגדרות, יש מקום שגם דיווחים כאלה יימסרו בכתב.

בתשובת המפעל נכתב כי המפעל "קיבל לתשומת ליבו את הערות הביקורת בנושא דיווח על נוכחות המפקח בהגרלות הרגילות. כמו-כן, ביקש המפעל מהמפקח לשמור תיעוד גם לגבי נוכחות בהגרלות רגילות לתקופה של 24 חודשים לפחות. כך גם, הורה מנכ"ל המפעל למנהל אגף זכויות והגרלות, לערוך מעקב על נוכחות המפקח על ההגרלות. אם נוכחות המפקח לפי הדו"ח שיומציא למנכ"ל, תהא לדעת המנכ"ל נמוכה, יתערב המפעל בשיקול הדעת של המפקח ויורה לו להגדיל את תדירות הופעותיו. עוד יצויין בהקשר זה, כי מנכ"ל המפעל החליט לאמץ את עמדת הביקורת ולקבל דו"ח שוטף על מהלך כל הגרלה בה נכח המפקח, לרבות הגרלות בהן לא היו ליקויים".

הבקרה על השימוש במבנים

לפי נתוני המפעל, בשנים 1989-2005 נבנו במימונו יותר מ-760 מבנים לשימושים שונים ברחבי הארץ⁸¹. בהתאם לתזכיר ההתאגדות של המפעל ולפי נהליו הוא אמור להקפיד שהשימוש במבנים הללו יהיה על פי הייעוד שנקבע להם, ולכן הוא מעגן בהסכמים שהוא חותם עם הרשויות המקומיות שבתחומיהן מוקמים המבנים את האמצעים שיוכל לנקוט נגדן אם ישתמשו במבנה שלא על פי הייעוד שנקבע לו, או לא ישתמשו בו כלל, בלי לקבל את אישורו (להלן - חריגות בשימוש). האמצעים כוללים, בין היתר, החזר של המענק שנתן המפעל לרשות המקומית לשם הקמת המבנה ואי-העברת מענקים נוספים לרשות; וקיזוז של המענק מכספים שהרשות המקומית תהיה זכאית לקבלם ממשרד האוצר (ובכלל זה מהחשב הכללי), ממשרד הפנים ומגופים נוספים.

בחודשים מרס ואפריל 2006 ובאוגוסט אותה שנה בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים שונים בבקרה של המפעל על חריגות בשימוש במבנים שמימן את הקמתם ואת הצעדים שנקט כדי למנוע או להפסיק חריגות כאלה. בדיקה פרטנית נעשתה לגבי חריגה בשימוש במבנה של מוסד סיעודי שהקים המפעל בבית שאן. הביקורת נעשתה באגף לבקרת מבנים ותשתיות במפעל (להלן - האגף לבקרת מבנים) וביחידות נוספות במפעל. בדיקות השלמה נעשו בעיריית בית שאן, במשרד הבריאות ובאיגוד ערים אזור יזרעאל שירותי כבאות והצלה.

הפעולות למניעת חריגה בשימוש במבנים

1. במפעל פועל אגף לבקרת מבנים ותשתיות, ומנהל האגף כפוף למנכ"ל. בנוהל לבקרת מבנים ותשתיות פיס (להלן - נוהל לבקרת מבנים) נקבע כי על האגף לבדוק רשימה של מבנים שתיקבע על פי תכנית העבודה השנתית שיאשר המנכ"ל ותילקח מרשימה של כל מבני הפיס "הפעילים", ולא תכלול מבנים שכבר נבדקו בבדיקות קודמות. בבדיקה ייבחנו, בין היתר, הנושאים האלה: "האם המבנה משמש את ייעודו; ניצול המבנה בהתאם לייעודו; מצב תחזוקת ותשתיות מבנה פיס; שילוט ומראה חיצוני של הפרויקט. ...האגף לבקרת מבנים ותשתיות יעביר דו"ח ליקויים (באם נמצא) לרשות [המקומית] עם העתק למנכ"ל [המפעל] ומנהל אגף הקצאות ופיתוח. באם הרשות אינה מגיבה, ישלח מכתב ע"י המנכ"ל".

81 בעניין מענקים לרשויות המקומיות להקמת כיתות לימוד ומרכזים מטרופוליניים ופרויקטים אחרים, ראו לעיל עמ' 907.

הביקורת העלתה כי הנוהל לבקרת מבנים אינו מפרט את הצעדים שיהיה על מנכ"ל המפעל לנקוט בעקבות קבלת דיווח על חריגה בשימוש במבנה, מלבד משלוח מכתב לרשות המקומית. על המפעל לעדכן את הנוהל ולכלול בו הוראות בדבר צעדים אלה.

בתשובת המפעל למשרד מבקר המדינה מסוף דצמבר 2006 (להלן - תשובת המפעל) נאמר כי הוא "יפעל לעדכן את [הנוהל לבקרת מבנים]... [המפעל] יקבע מדרג של פעולות מול הרשויות אשר יתברר כי חרגו בשימוש במבנה... [ובכלל זה] החזר כספים למפעל הפיס ממקורות שונים וביניהם משרדי הממשלה".

2. בשנת 1999 עשה המפעל סקר מקיף (להלן - סקר 1999) שבמהלכו נבדקו 760 מבנים שהוקמו במימונו. בסקר נמצא, בין השאר, כי ב-82 (כ-11%) מהמבנים נעשתה חריגה בשימוש. לאחר שהמפעל הסב את תשומת לבן של הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר לממצאי הסקר, הופסקה החריגה בשימוש בחלק מהמבנים האמורים, ולגבי מבנים אחרים הסכים המפעל לשנות את השימוש בהם על פי בקשת הרשויות. נמצא כי ב-32 (כ-4%) מהמבנים שעל פי הסקר הייתה חריגה בשימוש בהם, נמשכה החריגה גם במועד ביצוע הביקורת.

הביקורת העלתה כי עד אוקטובר 2006 לא נעשה דבר בעניין החריגה בשימוש במבנים אלה. עוד הועלה כי משנת 1999 לא עשה המפעל סקר שימושים מקיף נוסף והסתפק רק בשתי בדיקות מצומצמות, וכי לדירקטוריון המפעל לא דווח על ממצאי סקר 1999, וגם לא על חריגות בשימוש שהתגלו מפעם לפעם לאחר מכן. עקב כך לא ידע הדירקטוריון על חריגות אלה, ולכן לא קבע עמדה באשר לפעולות שעל המפעל לנקוט כדי למנוע אותן. עוד הועלה כי לדירקטוריון גם לא דווח על הסכמת המפעל לשינוי ייעודם של חלק מהמבנים, והיא ניתנה בלי אישורו.

בתשובת המפעל נאמר כי רוב המבנים שבסקר 1999 נמצא שנעשתה בהם חריגה בשימוש הם בני עשר שנים ויותר; כי על פי ההסכמים בינו לבין הרשויות המקומיות הן רשאיות לשנות את ייעוד המבנים בתום עשר שנים מהקמתם; וכי בשנת 2006 הוארך פרק זמן זה ל-25 שנים. המפעל לא מסר בתשובתו לגבי אילו מהמבנים הנזכרים לעיל תם פרק הזמן שבו יש להשתמש בהם על פי ייעודם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל לקבוע בנהליו בבירור שחובה על מנכ"ל המפעל לדווח לדירקטוריון באופן שוטף על חריגות שהתגלו בשימוש במבני המפעל, וכן לציין בנהלים אילו נתונים על המנכ"ל לכלול בדיווחיו אלה, ואילו צעדים עליו לנקוט בעקבות קבלת דיווח על חריגה בשימוש במבנה. כמו כן על המפעל לקבוע כי רק הדירקטוריון יהיה מוסמך לאשר שינוי בשימוש במבנים, וכי אישור לכך יינתן על פי אמות מידה שייקבעו מראש.

המפעל הודיע בתשובתו כי במסגרת עדכון הנוהל לבקרת מבנים ייקבעו הפעולות שיש לעשות בעקבות דיווחים על חריגות בשימוש במבנים, ובהן דיווח לדירקטוריון המפעל.

3. הביקורת העלתה כי רק פעם אחת מאז שנת 1999 דווח לדירקטוריון המפעל על תוצאות הבקרה על הנעשה במבנים שהוקמו במימון המפעל: בדוח סיכום פעילות המפעל בשנת 2005, שהוגש לדירקטוריון בפברואר 2006, דיווח האגף לבקרת מבנים ותשתיות במפעל כי "במהלך שנת 2005 נדגמו כ-30 פרויקטים וזאת במסגרת מדגם סטטיסטי... [להלן - המדגם משנת 2005], [ה]תוצאות... מראות שיש להעמיק את בדיקת הפרויקטים בשלב [של גמר בנייה], מאחר ורוב המבנים שדווח [שהם במצב של גמר בנייה] נמצאו מאוכלסים ואף חלקם שינו יעוד. יש לציין

שישנם פרויקטים בעבודות בנייה/פיתוח אשר הופסקו על ידי הרשות ונמצאו מוזנחים וחשופים לכלי". מהפרוטוקולים של דיוני דירקטוריון המפעל עולה כי על אף חומרת הממצאים שברוח האמור ואף שהדוח עסק בנושא מרכזי בפעילות המפעל, לא קיים הדירקטוריון לאחר קבלתו כל דיון בנושא.

4. בשנת 2006, במהלך הביקורת, איתר המפעל חריגה בשימוש ב-13 מבנים שהקים (ראו להלן). למפעל נודע על כך בסיוורים שעשה ביוזמתו וכן מדיווחים של תושבים ברשויות המקומיות שבהן הוקמו המבנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ריבוי המבנים שבבדיקות שצוינו לעיל נמצא שנעשתה בהם חריגה בשימוש, על המפעל לקיים בהקדם סקר מקיף, שיטתי וכולל של מבנים שהוקמו במימונו, כדוגמת הסקר שנעשה בשנת 1999. כמו כן על המפעל לקבוע בנהליו את החובה לקיים סקרים מקיפים כאמור אחת לפרק זמן מסוים ולקבוע את תדירותם, וגם לקבוע שבפרקי הזמן שבין הסקרים המקיפים ייעשו סקרים מדגמיים על השימוש במבנים שמימן, שיכללו בהדרגה את כל המבנים האלה. תמונה של השימוש במבנים לא תתקבל, אם המפעל ימשיך לקיים סקרים מזדמנים ומצומצמים ויסתמך על מידע שהתקבל באקראי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קיומם של סקרים תדירים, ובצידם טיפול ראוי בחריגות השימוש עשוי להרתיע ולהבטיח כי המבנים ישמשו לייעודם המקורי.

המפעל הודיע בתשובתו כי "יבצע סקר מקיף אחת לשלוש שנים כאשר בשנה הראשונה יערך סקר בהיקף מלא ואילו בשנתיים הנוספות יבצע המפעל את הפעולות הנדרשות להחזרת המבנים לשימושם בהתאם לנוהל [לבקרת מבנים]".

הטיפול בחריגה בשימוש במבנים

משרד מבקר המדינה בדק את האמצעים שנקט המפעל להפסקת החריגה בשימוש שנעשתה ב-13 המבנים שדבר החריגה בשימוש בהם התגלה לו ממרס 2006. יצוין כי המפעל החל לנקוט אמצעים כאלה רק במהלך הביקורת ובעקבותיה. ארבעה מהמבנים האמורים היו מבנים נטושים או מבנים שתחזוקתם ירודה; ובשאר נעשה שימוש שאינו תואם את השימוש שסוכם עליו בהסכם בין המפעל לרשויות המקומיות. נמצא כי עד אוגוסט 2006 הצליח המפעל להפסיק את החריגה בשימוש רק בשניים מ-13 המבנים האמורים.

לתשובת המפעל למשרד מבקר המדינה מסוף דצמבר 2006 צורף דיווח מעודכן לאותו חודש על מצב הטיפול ב-11 המבנים האחרים שנעשתה בהם חריגה בשימוש. מהדיווח עלה כדלקמן: (א) בחמישה מהם טרם הופסקה החריגה בשימוש; (ב) לגבי מבנה אחר החליט המפעל להכשיר את החריגה בשימוש בו באמצעות שינוי בדיעבד של הנוהל לבקרת מבנים, ולגבי מבנה נוסף אישר הדירקטוריון בדיעבד את בקשת הרשות המקומית לשנות את ייעודו; (ג) ארבעת המבנים הנותרים שבו לשמש על פי ייעודם המקורי או ישובו לשמש על פיו בתוך פרק זמן קצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפעל להשתמש באמצעים שמעמידים לרשותו ההסכמים שחתם עם הרשויות המקומיות שבתחומן הוקמו המבנים כדי לגרום לכך שהמבנים שהשקיע בהקמתם סכומי כסף רבים ישמשו על פי ייעודם.

חריגה בשימוש במוסד סיעודי בבית שאן

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולו של המפעל בחריגה בשימוש בחלק משטחו של מוסד סיעודי שהוקם במימונו בבית שאן. בדיקות השלמה נעשו בעיריית בית שאן, במשרד הבריאות ובאגוד ערים אזור יזרעאל - שירותי כבאות והצלה (להלן - שירותי הכבאות). להלן עיקרי הממצאים:

בשנת 1997 החליט דירקטוריון המפעל לממן את הקמתם של שלושה מוסדות גריאטריים-סיעודיים ביישובים בית שאן, שלומי ונתיבות בסכום של יותר מ-20 מיליון ש"ח כל אחד. בהחלטות הדירקטוריון משנת 1997 על הקמת המוסדות האלה נאמר בין היתר כי "המוסד יופעל באחריות של הרשות המקומית ובהתאם להנחיה המקצועית של משרד הבריאות... ועל ידי עמותה או חברה שתוקם לצורך זה [ו]הרשות המקומית תקיים את כל יתר התנאים והנהלים לפי תכנית המענקים הקיימת". באוגוסט 1998 דיווח מנכ"ל המפעל לדירקטוריון על השלמת תכנונם של המוסדות האמורים ועל קבלת האישורים הדרושים והנחיות ממשרד הבריאות בדבר התכנית של מבניהם. בינואר 1999 אישר הדירקטוריון לפרסם מכרזים לבניית המוסדות האלה, ובמרס אותה שנה נבחרו החברות שיבצעו את הבנייה. להקמת המוסד הסיעודי בבית שאן (להלן - המוסד הסיעודי) הקצה המפעל כ-21.2 מיליון ש"ח.

הקמת המוסד

באוקטובר 1999 חתם המפעל עם עיריית בית שאן (להלן - העירייה) על הסכם למימון הקמתו של המוסד הסיעודי (להלן - ההסכם). בהסכם נקבע תנאי, ולפיו העירייה לא תהא רשאית לעשות [במבנה המוסד הסיעודי] כל שימוש שלא על פי הוראות הסכם זה והיא לא תהיה רשאית לעשות ו/או להתיר לצד ג' לעשות כל שימוש במרכז שלא על פי המטרות שנקבעו בהסכם זה". בין השאר התחייבה העירייה להקים עמותה ציבורית שתפקח על ניהולו התקין של המוסד הסיעודי (להלן - העמותה), באמצעות מפעיל שתשכור את שירותיו. עם חברי הנהלת העמותה נמנו גם ראש העירייה דאז, מר פני קבלו, עוזרו ונציג של משרד הבריאות. התכנית של מבנה המוסד הסיעודי הוכנה לפי הנחיות משרד הבריאות ולפי אמות מידה שקבע, והמשרד אישר אותה באוגוסט 1998. הקמת המוסד הסיעודי החלה בשנת 1999, והוא החל לפעול בשנת 2002. במוסד הסיעודי 104 מיטות, ובדרך כלל שיעור התפוסה בו הוא כ-85%.

תכנית הבניין של המוסד הסיעודי כוללת קומת עמודים מפולשת⁸². האדריכל שתכנן אותו הסביר למשרד מבקר המדינה כי קומה זו נועדה לשמש למטרות תפעוליות חשובות, כגון אחסון ציוד, אוורור מתקנים שפתחי האוויר שלהם פונים לכיוונה, והוצאת דיירים המרותקים לכיסאות גלגלים או מיטות; וגם לאפשר מילוט מהמבנה בשעת חירום. במרס 2006 כתב מנהל האגף לבקרת מבנים של המפעל בתשובה למשרד מבקר המדינה כי "ייעוד השטח בקומת העמודים הינו [על פי] הייעוד בתכניות [שצורפו] למכרז [לבניית המוסד הסיעודי], [השטח מיועד לשמש] שטח שירות... יש [בכך] היגיון רב מאחר והחצר נמצאת בחלק התפעולי של [המוסד הסיעודי], אזור המחסן, מכבסה, מטבח וכד'".

החריגה בשימוש במבנה המוסד הסיעודי והפעולות שנקטו בעניין הגופים האחראים לו

פעולות מפעל הפיס

תגובת המפעל על בקשות העירייה להקמת בית כנסת במוסד

בישיבת הנהלת העמותה בנובמבר 2002 אמר ראש העירייה מר פני קבלו כי "ישנם צרכים ולפיכך ראוי להקים בית כנסת במרכז לצורכי המטופלים והקהל". יצוין שאחד החדרים במוסד הסיעודי יועד לשמש גם בית כנסת בעת הצורך. בינואר 2003 פנה מר קבלו ליו"ר דירקטוריון המפעל דאז וביקש לקבל מהמפעל הקצבה של 250,000 ש"ח "לביצוע שינויים, התאמות והצטיידות במבנה המרכז הסיעודי (סגירת חללים) לצורך הקמת בית כנסת שישמש את ציבור הדיירים במוסד...הדיירים מתנים את שהותם [במוסד] בקיומו של בית הכנסת". הנאמר במכתב זה אינו תואם את דברי מר קבלו בישיבת הנהלת העמותה, ולפיהם בית הכנסת (להלן גם - התוספת) המתוכנן יועד מלכתחילה לשמש גם את "הקהל", דהיינו גם מתפללים שאינם נמנים עם דיירי המוסד.

יו"ר דירקטוריון המפעל השיב באותו חודש לראש העירייה כי "אין בכוונתנו להקצות שטחים שמיועדים לשימוש הסיעודיים למטרת בית כנסת". באוגוסט 2003 פנה מר קבלו בבקשה דומה אל היו"ר החדש של דירקטוריון המפעל⁸³ אך לא קיבל תשובה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כתב מר קבלו כי "היו פניות רבות למנכ"ל מפעל הפיס וליו"ר הדירקטוריון... ולא נמצאו לכך תקציבים וגם לא נענינו בשלילה... להקים בית כנסת בבית החולים הסיעודי". מר קבלו הוסיף כי "אין הצדקה לתת... [ל]חולים סיעודיים המבקשים להתפלל להיענות בסירוב".

מהביקורת עולה, שהמפעל התנגד מפורשות לבקשת העירייה להקים בית כנסת בקומת העמודים של מבנה המוסד הסיעודי והציע לאשר את הקמתו מחוץ למבנה במימון שאינו שלו. במרס 2006 גרו במוסד הסיעודי 14 גברים וכ-75 נשים. מכאן שמספר הנוקדים לבית כנסת מקרב השוהים במוסד אינו גבוה, ולא הייתה כל הצדקה להקים בו בית כנסת גדול.

תגובת המפעל על סגירת קומת העמודים

בפברואר 2004 סיירו נציגי המפעל במוסד הסיעודי והעלו כי הגוף המפעיל את המוסד (להלן גם - המפעיל) בנה בחצר האחורית שלו מחסן קטן לצידוד גינון. נציגי המפעל העירו לעירייה כי "כל שינוי ו/או תוספת למבנה שהוקם במענק של מפעל הפיס מחויב אישור מוקדם מראש ובכתב מאת מפעל הפיס".

בעקבות הסיוור התקיימה במפעל ביוני 2004 פגישה בהשתתפות נציגת המפעל - מנהלת האגף להתקשרויות, רכש ומכרזים (להלן - מנהלת אגף ההתקשרויות) ונציגי העירייה בראשות ראש העירייה מר ז'קי לוי⁸⁴. על פי פרוטוקול הפגישה ציינה מנהלת אגף ההתקשרויות כי "בסיוור [בפברואר 2004] נאמר כי התוספת אינה בפרוגרמה ואין אישור מאת מפעל הפיס להוסיף תוספות למבנה". כן ציינה כי צריך לפרק את המחסן הקטן שהקים המפעיל, וכי מהנדס העירייה הודיע שהוצא לגביו צו הריסה.

83 ביוני 2003 החל מר שמעון כצנלסון לכהן בתפקיד יו"ר דירקטוריון המפעל.

84 מר ז'קי לוי החל לכהן בתפקיד ראש עיריית בית שאן בסוף נובמבר 2003.

כבר בסיוור שעשו נציגי המפעל במוסד הסיעודי בפברואר 2004 הייתה התייחסות של נציגי המפעל לפעולות לסגירת קומת העמודים לצורכי התוספת, אולם הדבר לא צוין בפרוטוקול הסיוור, והנושא הועלה רק בפגישה עם נציגי העירייה שהתקיימה ארבעה חודשים לאחר מכן. מהפרוטוקולים של הסיוור ושל הישיבה עולה כי המפעל לא תבע מהעירייה לא בעת הסיוור ולא בפגישה ביוני 2004 להשיב לקדמותו את המצב בקומת העמודים, אך לעומת זאת עמד על הריסת המחסן הקטן שעקב בניית התוספת בקומת העמודים נבנה בחצר האחורית של המוסד הסיעודי ללא הסכמתו.

מנהלת אגף ההתקשרויות השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 ובינואר 2007 בעניין הסיוור בפברואר 2004 כי "נרשמה הערה לעניין העובדה שלכל תוספת של מבנה צריך אישור", זאת לאור העובדה שהתקבלו מכתבים מאת ראש העירייה הקודם [מינואר 2003 ומאוגוסט 2003]... לעניין [החריגה בשימוש] ומכתבים אלה נענו בשלילה על ידי מפעל הפיס... ככל שזכור לי, לא נראו בשטח עדויות על כך שהרשות מתכוונת לסגור את קומת העמודים [לצורך חריגה בשימוש]. נצלנו את פרוטוקול הסיוור על מנת להזכיר ולהתריע פעם נוספת בפני הרשות [המקומית] שאין כל אישור לבצע שינויים במבנה... לדעתנו לא היה מקום לכל דיווח דחוף, מאחר וההנחיות בנושא, כפי שניתנו ע"י יושבי הראש [של המפעל] היו ברורות וספציפיות לעניין [החריגה בשימוש]. אין ספק שאם היינו רואים בשטח עבודות של סגירת מבנה מן הסתם היינו מתריעים על כך בדיוק באותו אופן בו התרענו לגבי המחסן" (ההדגשה במקור). מנהלת אגף ההתקשרויות צירפה למכתבה את מכתבי ראש העירייה שהזכירה.

האמור לעיל מלמד כי משוכחה העירייה שהמפעל אינו מעיר לה על התחלת העבודות של סגירת קומת העמודים ואינו דורש להפסיקן מיד, היא המשיכה בעבודות אלה, בניגוד להסכם שחתם עמה ותוך פגיעה בביטחונם ובאיכות חייהם של דיירי המוסד הסיעודי.

הצעדים שנקט המפעל בעניין החריגה בשימוש

1. באוקטובר 2004 סייר מנהל האגף לבקרת מבנים של המפעל במוסד הסיעודי ומצא כי בחצר המוסד נבנה מחסן כלים, וכי קומת העמודים נסגרה והוקם בה בית כנסת ועל מבנה המוסד נתלה שלט מואר המפנה אל בית הכנסת, ולפיו הוא הוקם לזכרו של איש ציבורי מסוים מבית שאן בתרומת משפחתו (להלן - השלט). רק לאחר הסיוור כתב מנכ"ל המפעל לראש העירייה כדלקמן: "הנכם נדרשים ללא דיחוי ולא יאוחר מיום 30/11/2004... להחזיר את המצב לקדמותו", לפנות את השימוש החורג ולהסיר את השלט מעל המבנה". ראש העירייה מר זקי לוי השיב למנכ"ל המפעל ב-3.11.04 כי "כראש עיר אני תומך בהחלטה [של ראש העירייה הקודם] ועומד מאחוריה... אי אפשר להחזיר את המצב לקדמותו וכל דרישה מסוג זה אינה ריאלית לאחר שהושקעו עשרות אלפי שקלים מכספי תרומות ונערכות במקום תפילות מדי יום. אני מתחייב לפעול בעתיד בהתאם להסכם בין מפעל הפיס לעיריית בית שאן".

2. בנובמבר 2004 פנה מנכ"ל המפעל שוב לראש העירייה וציין לפניו כי "התנהגותה של [העירייה] מהווה הפרה בוטה של ההסכם בינה לבין מפעל הפיס... לפיכך הנכם נדרשים שוב, ללא כל דיחוי ולא יאוחר מיום 30.11.04 להוציא את כל חומרי הבינוי מאזור המבנה והחצר, ולהחזיר את המצב לקדמותו. לפנות את השימוש החורג ולהסיר את השלט מעל המבנה". יומיים לאחר מכן הזמין המנכ"ל את ראש העירייה לדיון דחוף במפעל וביקש ממנו להביא עמו מסמכים שונים, בהם "טופס ארבע כולל אישור [שירותי הכבאות], אישור בטיחות ויועצים".

3. כעבור עשרה ימים הודיע מנכ"ל המפעל לראש העירייה כי נוכח הממצאים שהועלו בסקר בטיחות שיוזם המפעל (ראו להלן), ולפיהם בניית התוספת במבנה המוסד הסיעודי "מהווה סיכון ברור ומיידי לשלום דיירי ועובדי המוסד", על העירייה לקיים את הדרישות שהציב לפניה במכתבו מאוקטובר 2004 להשיב את המצב לקדמותו ולתקן את ליקויי הבטיחות. בסוף נובמבר 2004 כתב ראש העירייה למנכ"ל כי "לא נעשו שינויים מהותיים במבנה או בשימוש בו", והזמין אותו לסייר במקום.

4. בתחילת דצמבר 2004 כתב היועץ המשפטי של המפעל לראש העירייה כי "השינויים שביצעה [העירייה] במבנה, ללא אישורו של [המפעל]... מהווים הפרה יסודית של ההסכם". הוא ציין כי על פי ההסכם המפעל רשאי להחזיר לעצמו את כל סכום המענק שהקציב לעירייה (אפילו מכספים שמעבירים לעירייה גופים כגון משרד האוצר ומשרד הפנים), וחזר על תביעת המפעל להחזיר את המצב לקדמותו בתוך 14 ימים. במכתב לא נכללה הודעה על הקפאת מענקי המפעל לעירייה.

5. לאחר 20 ימים התקיימה פגישה בין מנכ"ל המפעל לראש העירייה בהשתתפות נציג משרד הבריאות ואחרים. בפגישה ציין נציג המפעל כי "אין לעשות שינוי במבנה של מפעל הפיס. אם היו פונים למפעל הפיס בבקשה [לאשר את בניית התוספת] לא היה ניתן אישור". עוד ציין כי "[בניית התוספת] אינה חוקית", וכי "ראש העיר... [הודיע] שכבוי אש העביר אישורים על בטיחות המבנה". נציג משרד הבריאות ציין כי "מתפללים במוסד בסה"כ 6 דיירים - המתפללים מבחוץ מסתובבים בכל המוסד". מנהל האגף לבקרת מבנים ותשתיות אמר כי "לקחו את המרחב הלוגיסטי והתפעולי [של המוסד הסיעודי]". נציגי העירייה הבטיחו להסיר את השלט. באותה פגישה לא מסרה העירייה למפעל את כל המסמכים שדרש ממנה בנובמבר 2004, והוחלט שהעירייה תעשה את התיקונים הבטיחותיים הנדרשים במבנה לפי מסקנות סקר הבטיחות שהזמין המפעל.

הביקורת העלתה כי על אף הדברים החמורים שהועלו בפגישה, לא צוין בפרוטוקול במפורש כי המפעל דרש מהעירייה להשיב את המצב לקדמותו.

6. בפברואר 2005 סייר מנכ"ל המפעל במוסד הסיעודי, ובעקבות זאת דרש מהעירייה רק להסדיר את בעיות הבטיחות שנוצרו במבנה המוסד עקב בניית התוספת; ובתחילת אפריל אותה שנה הוא חזר ותבע ממנה להסדיר את העניין בלי לדרוש ממנה להחזיר את המצב לקדמותו.

7. באוגוסט 2005 סייר שוב מנכ"ל המפעל במוסד הסיעודי. בסיור אמר המנכ"ל כי על פי דוח של שירותי הכבאות (ראו להלן) בניית התוספת גרמה לסיכון בטיחותי, והדגיש ש"כל עוד לא ניתן אישור רשות הכיבוי, העירייה לוקחת על עצמה את כל האחריות בהפעלת המבנה [של המוסד הסיעודי] כולו". בדצמבר אותה שנה, לאחר שהתגלה בסיור כי באזור התוספת מתחילים להתקין גם כיורים וחדר שירותים, כתב היועץ המשפטי של המפעל לראש העירייה: "הינכם נדרשים להפסיק לאלתר את העבודות, עד שיוסדר הנושא בין העירייה למפעל הפיס". אם לא יופסקו לאלתר העבודות המבוצעות כיום,.... אאלץ להמליץ [למפעל] לנקוט באמצעים" (ההדגשה במקור). בינואר 2006 כתב ראש העירייה למפעל כי העירייה מטפלת בתיקוני הבטיחות הנדרשים.

מהאמור לעיל עולה כי כבר בשנת 2004 ידע המפעל על החריגה בשימוש בקומת העמודים של המוסד הסיעודי שנעשתה בלא אישורו, אך הוא לא נקט את כל האמצעים החוקיים שעמדו לרשותו כדי למנוע אותה או להפסיקה.

בסיוור של עובדי משרד מבקר המדינה במוסד הסיעודי במרס 2006 התברר כי בקומת העמודים שלו נבנה בית כנסת ששטחו כ-150 מ"ר, וכי בניגוד להבטחות העירייה למפעל לא הוסר השלט המפנה אליו. על פי מידע שנמסר למשרד מבקר המדינה, בית הכנסת משמש בעיקר תושבים שמתגוררים בשכונה סמוכה למוסד, ורק כארבעה מהדיירים במוסד מתפללים בו. בעת הסיוור לא היו בידי מנהל המוסד מפתחות בית הכנסת, והתברר שרק תושבי השכונה הסמוכה המשתמשים בו ומנהלים אותו מחזיקים במפתחותיו. כלומר השטח הופקע למעשה מרשותו של המוסד הסיעודי.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המפעל להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותו על פי ההסכם שנחתם בינו לבין העירייה, ובכללם הקפאת המענקים לעירייה וקיוויו של המענק שנתן לה להקמת המוסד הסיעודי מכספים שהיא הייתה אמורה לקבל ממשרד האוצר, ממשרד הפנים ומגופים נוספים, כדי למנוע את המשך החריגה בשימוש במבנה המוסד הסיעודי ולהשיב את מצב המבנה לקדמותו; והיה על מנכ"ל המפעל להביא את הנושא לידיעת הדירקטוריון כדי שיוורה לנקוט נגד העירייה את כל הצעדים המשפטיים המתחייבים.

8. רק במרס 2006, בעת הביקורת, כתב מנכ"ל המפעל לראש העירייה כי "לאור הבדיקה של מבקר המדינה על הנעשה במבנה הנ"ל אבקשך להפסיק מיד את כל העבודות [בקומת העמודים] במבנה [המוסד הסיעודי]". באפריל 2006 הבהיר משרד מבקר המדינה למנכ"ל המפעל כי "הביקורת שמקיים משרדנו אינה מצדיקה עיכוב של הפעולות שעל המפעל לנקוט בנושא בהתאם לנוהלי המפעל וחוות הדעת משפטיות שקיבל ואין כל מקום לקשור בין הדברים".

9. רק ביולי 2006, בעקבות הביקורת, נקט מפעל הפיס צעדים משפטיים נגד העירייה: המפעל הגיש לבית המשפט המחוזי בתל אביב בקשה לסעד הצהרתי כנגד עיריית בית שאן, ולפיה בית המשפט התבקש להצהיר "כי... העירייה הפרה יסודית את ההסכם בינה לבין מפעל הפיס... להקמת מרכז הפיס הסיעודי בבית שאן... בהקמת בית כנסת במבנה... [וכי] על העירייה להשיב, על חשבונה, את מצב המבנה לקדמותו כפי שהיה טרם הקמת בית הכנסת".

בינואר 2007 כתב בא כוח העירייה לבא כוח המפעל כי מרשתו "תהיה מוכנה להשיב את המצב בקומת העמודים של המוסד הסיעודי לקדמותו במידה ומפעל הפיס לא יתנגד להקמת בית כנסת בשטח הרחבה של המרכז הסיעודי... החזרת המצב לקדמותו תבצע לאחר השלמת בניית בית הכנסת ברחבת המוסד". בתשובת בא כוח המפעל באותו חודש צוין כי המפעל "אינו מתנגד להקמת בית כנסת בשטח הרחבה של המרכז הסיעודי, במימון עיריית בית שאן, ובלבד שהמצב הקיים היום בקומת העמודים יוחזר לקדמותו לאלתר ועוד טרם לתחילת בניית בית כנסת ברחבה" (ההדגשה בקו במקור).

החלטות העירייה על מתן ההיתר לבניית התוספת

הביקורת העלתה כי בניית התוספת במבנה המוסד הסיעודי נעשתה בסיועם הרב, במעשה ובמחדל, של בעלי תפקידים בעירייה וגופים הקשורים אליה. להלן הפרטים:

1. כאמור, בשיבה של חברי הנהלת העמותה בנובמבר 2002 העלה מר פני קבלו (ראש העירייה דאז), שנמנה עם חברי הנהלת העמותה, הצעת החלטה להקים בית כנסת במבנה המוסד הסיעודי "לצורכי המטופלים והקהל"; וחברי הנהלה קיבלו את ההצעה.

סעיף 145 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), קובע כי לא יתחיל אדם לעשות עבודות הטעונות היתר בנייה קודם שניתן לו ההיתר, ובהיתר ההיתר לא יעשה עבודות החורגות מתנאי ההיתר.

בינואר 2003 התקיימה ישיבה של ועדת המשנה לתכנון ולבנייה של העירייה (להלן - הוועדה לתכנון ולבנייה) בהשתתפות ראש העירייה מר פיני קבלו, ששימש יו"ר הוועדה, ומהנדס הוועדה (המכהן גם כמהנדס העירייה). בישיבה החליטה הוועדה לתת היתר בנייה לבית הכנסת שתוקפו שלוש שנים מ-13.5.03, ובהחלטה נקבע שההיתר מותנה בקבלת אישור משירותי הכבאות וממשרד הבריאות.

הביקורת העלתה כי תנאי זה לא צוין בטופס היתר הבנייה.

2. במאי 2003 הודיע יו"ר הנהלת העמותה למזכיר הוועדה לתכנון ולבנייה כי "בית הכנסת יהיה באחריות המוסד [הסיעודי] ולא ישמש לשום מטרה שאינה לצורכי המוסד ולדייריו". משרד מבקר המדינה מעיר כי כאמור לעיל, בפועל שימש בית הכנסת גורמים חיצוניים ולא את דיירי המוסד.

ביוני 2003 כתב מנכ"ל הגוף המפעיל את המוסד הסיעודי לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כדלקמן: "בתאריך 13.5.2003 אישרתם שינוי במבנה עבור בית הכנסת במרכז הפיס הסיעודי. התוכנית כפי שהובאה לידיעתי חוסמת את אחד מפתחי החירום של הבניין. לדעתי זהו מפגע בטיחותי שלא יאושר על ידי מכבי אש, אבקש תגובתך". הביקורת העלתה כי לא התקבלה מהוועדה כל תשובה למכתב זה.

ממכתבים שכתב לעירייה בינואר ובאוגוסט 2005 המפקד של שירותי הכבאות עולה כי בביקורת שעשו שירותי הכבאות במוסד הסיעודי בינואר 2005 נמצא כי בקומת העמודים של המוסד הוקם מבנה בלא לקבל את אישורם כמתחייב.

מן האמור לעיל עולה כי העירייה והוועדה לתכנון ולבנייה לא הביאו לידיעת שירותי הכבאות את החלטתם לתת היתר לבניית בית הכנסת כדי לקבל את חוות דעתם בנושא ולקבל מהם את האישורים הדרושים.

ראש העירייה היה חבר בהנהלת העמותה שביקשה את ההיתר לבניית בית הכנסת, ואף יזם את קבלת ההחלטה בעניין זה בישיבת הנהלת העמותה; ובה בעת שימש יו"ר הוועדה לתכנון ולבנייה שדנה בבקשת ההיתר.

לדעת משרד מבקר המדינה, השתתפותו של ראש העירייה מר קבלו בדיון של הוועדה לתכנון ולבנייה בעניין השימוש בקומת העמודים של המוסד הסיעודי הייתה נגועה בניגוד עניינים מוסדי.

מר קבלו כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי כשהודיע "לתושבים שאין [באפשרותו] לבנות בית כנסת בבית החולים הסיעודי, היו ליד [לשכתו] הפגנות... מפעל הפיס היה חייב לבנות בית כנסת בתכנון של מבנה כל כך גדול... [והיה] צריך רק לברך את היוזמים... [שבנו אותו] על חשבונם [ו]המשרת את הקהילה ואת החולים במימון כל ההוצאות. כל היתרי הבנייה אושרו על ידי ועדת בניין ערים וע"י מהנדס העיר ואת הפרוצדורה של היתרי הג"א כיבוי אש, מבקש הבקשה מגיש אותם לוועדה בטרם קבלת היתר. ... [מבנה המוסד הסיעודי] נמסר לעיריית בית שאן ורק [היא] רואה את צורכי האוכלוסייה ואם הקהילה ויו"ר העמותה פנו ולחצו לבנות בית כנסת לחולים בקהילה, הדבר מבורך... העירייה, באופן פוליטי מנסה להעביר את כל האחריות אלי כרדיפה פוליטית מכוונת".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על ראש העירייה להימנע מניגוד העניינים ולהודיע לוועדה לתכנון ולבנייה כי הוא חבר הנהלת עמותה שהוועדה אמורה לדון בבקשתה, ועל כן הוא מנוע מלהשתתף בישיבת הוועדה הנוגעת לעמותה, ולוודא שהודעתו תירשם בפרוטוקול הישיבה.

3. במאי 2004 החליטה הוועדה לתכנון ולבנייה, בראשות ראש העירייה ויו"ר הוועדה מר ז'קי לוי ומהנדס הוועדה, לתת היתר גם לבניית שירותים ומטבחון לבית הכנסת. תוקף ההיתר היה שלוש שנים מ-18.5.04.

יצוין כי החלטה זו התקבלה בניגוד עניינים, שכן גם מר לוי, בהיותו ראש העירייה, היה חבר בהנהלת העמותה. ולכן גם הוא היה חייב לדווח לוועדה לתכנון ולבנייה כי הוא מנוע מלהשתתף בישיבתה הנוגעת לעמותה ולוודא שהודעתו תירשם בפרוטוקול הישיבה; ולהיעדר מאותה ישיבה.

4. הביקורת העלתה כי המדור לפיקוח על הבנייה בעירייה לא ניהל תיק פיקוח עדכני על המבנה כנדרש בחוק התכנון והבנייה⁸⁵.

5. באפריל 2005 החליטה הוועדה לתכנון ולבנייה בראשות ראש העירייה מר לוי לבטל את ההיתר "ל[סגירת קומת עמודים קיימת לצורכי בית כנסת]", שנתנה כאמור ב-13.5.03. נמצא כי למרות ביטול ההיתר נמשכו עבודות הבנייה במקום, בידיעת ראש העירייה. מעיון בתיק הפיקוח לא היה אפשר ללמוד מה היו הנסיבות של ביטול ההיתר.

ראש העירייה מר לוי, שכיהן כיו"ר הנהלת העמותה, ידע כי בית הכנסת משמש מתפללים שאינם נמנים עם דיירי המוסד הסיעודי, אף שבהיתר לבנייתו שניתן במאי 2003 הודגש כאמור כי הוא נועד לצורכי המוסד ודייריו. למרות זאת, ואף על פי שהוועדה לתכנון ולבנייה שהוא עומד בראשה ביטלה כאמור את ההיתר, הוא לא עשה דבר כדי להחזיר את המצב לקדמותו כמתחייב מתפקידו זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משביטל ראש העירייה ויו"ר הוועדה לתכנון ובנייה, מר לוי, את ההיתר לבניית התוספת, היה עליו לנקוט גם את הפעולות הנדרשות כדי להביא להחזרת מצב מבנה המוסד לקדמותו.

בתשובה למשרד מבקר המדינה כתב מהנדס הוועדה בינואר 2007 כי "אולם התפילה נבנה בחלק מקומת עמודים מפולשת, כך שלא נחסמה כל יציאת חירום מהמבנה אלא אם נסגר החלל בשלב מאוחר יותר".

דברים אלה אינם מתיישבים עם העובדות. בכל התכניות שהוגשו לוועדה לתכנון ולבנייה יועד כל חלל קומת העמודים לסגירה, וכך אכן נעשה; ועקב כך נחסמה יציאת החירום של המוסד הסיעודי לכיוון קומת העמודים.

85 על פי החוק, על המדור לפיקוח על הבנייה שבעירייה לפתוח "תיק פיקוח" לכל פרויקט שהוחל בו, לרשום בו פרטים על הפרויקט, ולהשלים בו נתונים הנדרשים לקבלת החלטה על המשך ההליכים בעניין הפרויקט.

מהאמור לעיל עולה כי ראש העירייה הקודם והנוכחי פעלו בניגוד עניינים בטיפולם בהקמת מבנה בקומת העמודים של המוסד הסיעודי שייעודו אינו תואם את הייעוד שסוכם עליו בהסכם בין העירייה למפעל; ובתכניתם להקים במוסד מבנה שישירת גם אנשים שאינם נמנים עם דייריו, הם לא נתנו את הדעת על רווחתם של הדיירים.

הנזקים שנגרמו בגין בניית התוספת ופעולות הגופים הנוגעים בדבר לתיקונם

ליקויי בטיחות

בדוח שהכין בנובמבר 2004 יועץ בטיחות מטעם המפעל בעקבות סקר בטיחות שעשה במבנה המוסד הסיעודי נאמר כי "[התוספת] במקום מהווה סיכון ברור ומיידי לשלום דיירי ועובדי המוסד, כל מאורע חירום במקום יחמיר וזאת כתוצאה מאי קיום הסדרי בטיחות ותקנים מחייבים. השארת המבנה החורג במקום מחייבת ביצוע שינויים נרחבים במקום... וכמובן הגשת תכנית חדשה (גרמושקה) לקבלת אישור מחדש מרשות הכבאות" (ההדגשה במקור).

הדוח האמור הומצא גם לעירייה, והעירייה שכרה יועץ כדי שיציע לה דרכים לפתרון הליקויים שצוינו בסקר. דוח של היועץ בעניין הוגש לה בינואר 2005, ובעקבות זאת שונה כיוון הפתיחה של הדלת המחברת את מבנה המוסד הסיעודי לקומת העמודים כדי שתיפתח לתוך המבנה. שינוי זה פתר את בעיית הבטיחות של המשתמשים בבית הכנסת, אך מנע את האפשרות להשתמש בדלת בשעת חירום למילוט דיירי המוסד הסיעודי, שכן אם יתעורר הצורך לפנות דיירים על מיטותיהם דרך בית הכנסת, לא יהיה ניתן לעשות זאת כיוון שדלתו נעולה, וממילא ייתקלו המיטות בספסלים ובמושבים הנמצאים בו.

מהאמור לעיל עולה כי הקמת בית הכנסת בקומת העמודים של המוסד הסיעודי והפעולות שנעשו להבטחת בטיחותם של המשתמשים בו פגעו בבטיחותם של הדיירים במוסד הסיעודי, שיכולת הניידות שלהם מוגבלת מאוד, וייתכן מאוד שבשעת חירום יהיה צורך לפנות רבים מהם על מיטותיהם.

פגיעה בתפעול המוסד הסיעודי

1. כבר בתחילת שנת 2004 התברר כאמור כי המפעל נאלץ להעתיק מחסן מקומת העמודים כיוון שמקומו יועד לבניית בית הכנסת. גם ציוד אחר שהמפעל נהג לאחסן באותו מקום פונה משם והמפעל נדרש למצוא לו מקומות אחסון אחרים.

2. בקומת העמודים נמצאים כאמור גם פתחי אוויר של מכשירים הנמצאים בחדר כביסה ושל מכשירים למיזוג אוויר. התוספת שנבנתה בקומה זו חסמה חלקית את הפתחים האלה ויצרה קשיים בתפעול המכשירים.

3. יצוין כי בית הכנסת מחובר לרשת החשמל של המוסד הסיעודי, והמוסד המשלם עבור החשמל הנצרך בו. עניין זה עדיין לא הוסדר אף שכאמור בית הכנסת משמש בעיקר אנשים המתגוררים מחוץ למוסד.

שירותי הכבאות

1. בחוות דעת שמסרו שירותי הכבאות בנובמבר 1998 לוועדה לתכנון ולבנייה בנוגע לתכנית הבנייה של המוסד הסיעודי, נכללה הדרישה ש"כל הדלתות החיצוניות בפרוודורים ובחדרי המדרגות תיפתחנה אל החוץ - כיוון המילוט ותצוידנה במנעולי בהלה"⁸⁶. הדלתות בתכנית הבנייה שאושרה בהיתר לבניית המוסד הסיעודי, שניתן במאי 1999, התאימו לדרישה זו.

שירותי הכבאות נהגו לחדש אחת לחצי שנה את האישור על בטיחות אש של המוסד הסיעודי. באישור שניתן באמצע שנת 2004, שתוקפו עד תום אותה שנה, נאמר במפורש כי "בוצעו דרישותינו מהביקורת [הקודמת שעשינו] על פי מכתב מנכ"ל [הגוף המפעיל את המוסד הסיעודי]". מנהל שירותי הכבאות ציין בו כי "אין לבצע שינויים ותוספות במבנים, ביעוד ובתהליכים ללא קבלת היתר מוקדם משירותי הכבאות לקביעת סידורי כבאות עדכניים".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על שירותי הכבאות לתת למוסד הסיעודי את האישור על בטיחות אש על סמך בדיקה בפועל, ולא להסתפק בדיווח שנמסר במכתבו של מנכ"ל הגוף המפעיל את המוסד.

2. בתחילת דצמבר 2004 שלח מפעל הפיס לשירותי הכבאות העתק מהדוח שהכין יועץ הבטיחות ששכר לבדיקת התוספת שנבנתה בקומת העמודים של המוסד הסיעודי. אף שהדוח מתריע על סיכונים בטיחות חמורים שנגרמו מבניית התוספת, נתנו שירותי הכבאות למוסד שוב בסוף אותו חודש את אישורם החצי-שנתי לבטיחות אש. לאחר מתן האישור האמור, בינואר 2005, ביקר במוסד הסיעודי נציג של שירותי הכבאות ומצא שקומת העמודים בו נסגרה ללא אישור שירותי הכבאות. בעקבות זאת נדרש המוסד להפוך את כיוון דלתות היציאה של קומת העמודים כדי שייפתחו כלפי חוץ.

3. באוגוסט 2005 ביקר נציג שירותי הכבאות שוב במוסד הסיעודי ומצא שדרישתו לא בוצעה. בעקבות זאת הודיעו שירותי הכבאות כי לא ייתנו למוסד אישור בטיחות אש. בבדיקה שעשו שירותי הכבאות במרס 2006 נמצא שנעשו שינויים אחדים לפי דרישתם, ובעקבות זאת הם הנפיקו למוסד אישור בטיחות אש בשנת 2006. באישור צוין כי על המוסד להתקין מנעולי בהלה על דלתות בית הכנסת.

שירותי הכבאות הסבירו למשרד מבקר המדינה בסוף מאי 2006 כי אמנם פתח המילוט של המוסד הסיעודי הפונה לבית הכנסת חסום, אולם יש בקרבת מקום פתח מילוט נוסף המספק את הצרכים. הביקורת העלתה כי נתיב המילוט דרך הפתח הנוסף עובר ליד מיכל סולר, והדבר לא הובא בחשבון בעת מתן האישור על בטיחות אש למוסד. משרד מבקר המדינה מסר ממצאים אלה לשירותי הכבאות ביוני ובדצמבר 2006.

מפקד שירותי הכבאות כתב בינואר 2007 למשרד מבקר המדינה כי בעקבות קבלת טיוטת דוח הביקורת בנושא הוא סייר במוסד הסיעודי. הוא ציין כי בשל בניית התוספת בקומת העמודים יש להרחיב את פתח המילוט, לדאוג לכך שדלתו תיפתח אל מחוץ למבנה ולהתקין בה מנעול בהלה; אם נתיב המילוט יעבור באזור שירות או באזור שנמצאים בו מכשירים, עליו להיות מופרד מאזורים אלה על ידי קירות ודלת עמידים.

האמור לעיל מלמד כי הוסדרה בטיחותם של המשתמשים במבנה בבית הכנסת, אך לא הוסדרה לחלוטין בטיחותם של דיירי המוסד הסיעודי, אנשי הצוות והמבקרים במוסד. נוכח ההערות והדרישות האחרונות של שירותי הכבאות, על המפעל, העירייה, שירותי הכבאות ומשרד הבריאות לפעול בהקדם ליישומן כדי להבטיח את בטיחותם של כל הנמצאים במוסד הסיעודי.

משרד הבריאות

1. כאמור, עם חברי הנהלת העמותה נמנה גם נציג של משרד הבריאות (להלן - נציג המשרד). בישיבת הנהלת העמותה בנובמבר 2002 שבה הוחלט להקים בית כנסת במוסד הסיעודי, דרש נציג המשרד על פי פרוטוקול הישיבה, שלא להקים אותו במקום שיש בו מחלקת אשפוז, והחברים האחרים בהנהלת העמותה הסכימו עמו. באפריל 2006 הבהיר נציג המשרד למשרד מבקר המדינה כי בדרישתו האמורה הוא הביע למעשה התנגדות לבניית התוספת, גם בקומת העמודים, כיוון שלא הייתה לפי דעתו חלופה לשטח התפעולי שתוכנן לקחת מהמוסד הסיעודי לצורך שימוש זה. נציג המשרד לא הסביר מדוע התנגדותו האמורה לא נרשמה בפרוטוקול.

בתשובת נציג המשרד מדצמבר 2006 ובהסברים בעל פה שמסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 הוא ציין שבכל פרק הזמן נובמבר 2002 - אוקטובר 2004 הוא לא ידע שנבנית תוספת בקומת העמודים של המוסד הסיעודי, וכי רק מכתבו של מנכ"ל המפעל מאוקטובר 2004 הסב את תשומת לבו לכך. הוא הוסיף כי לא קיבל לידי את פרוטוקול הישיבה של הנהלת העמותה באפריל 2003 שהוחלט בה על החריגה בשימוש בקומת העמודים, וממילא לא עיין בו.

2. בנובמבר 2004 קיבל נציג המשרד העתק של הדוח על תוצאות סקר הבטיחות שבוצע על פי הזמנת המפעל (ראו לעיל). כעבור ארבעה ימים הוא כתב למר לוי, ראש העירייה, כי לאור מכתבו של מנכ"ל המפעל והדוח שצורף אליו הוא מבקש לזמן בדחיפות את הנהלת העמותה לדיון במצב שנוצר. הוא כתב כי דחיפות זו נובעת מהנאמר בסעיף 9 של הדוח. בסעיף זה נכתב כדלקמן: "יש לציין כי כל מפגע בטיחות הנמצא במתחם בית הכנסת הינו באחריות 'תופס המקום' קרי הנהלת המוסד ומפעל הפיס כבעלי המבנה וחלילה בעת מקרה תאונתי בעלי התפקידים עלולים למצוא עצמם מואשמים ואף מורשעים בדין" (ההדגשה אינה במקור). נציג המשרד הוסיף כי "לי לא זכור (לפחות מתוך סיכומי ישיבות העמותה) כי [אושרה בניית התוספת במבנה המוסד הסיעודי]". הוא גם ציין כי אם רשות הכבאות תבטל את האישור לגבי בטיחות אש שנתנה למוסד הסיעודי, יצטרך המשרד להפסיק את אשפוז הקשישים במקום.

בישיבת הנהלת העמותה בסוף דצמבר 2004 ציין מר לוי כי הוא מתנגד לדרישת המפעל לבטל את החריגה בשימוש בקומת העמודים של המוסד הסיעודי. לפי פרוטוקול הישיבה לא הביע נציג המשרד את עמדתו בנושא. בפברואר 2005 כתב נציג המשרד לעירייה כי עליה לקבל מהמפעל אישור לתיקון ליקויי הבטיחות במוסד, וכי אין לממן זאת מכספי העמותה. באפריל אותה שנה חזר נציג המשרד ודרש שעלויות תיקון הליקויים המצוינות בדוח של שירותי הכבאות לא יהיו על חשבון העמותה, אך לא אמר דבר על הסיכונים שנתונים בהם דיירי המוסד הסיעודי בשל החריגה בשימוש במבנה המוסד.

לאחר ההודעה של שירותי הכבאות באוגוסט 2005, ולפיה לא ייתנו למוסד הסיעודי אישור בטיחות אש, כתב רופא נפת יזרעאל-עפולה-מחוז הצפון למפעל המוסד הסיעודי, כי עליו לפעול בדחיפות להשגת האישור משירותי הכבאות. בספטמבר אותה שנה שלח הרופא הנפתי למפעל תעודת

רישום⁸⁷ שהוגבלה לשלושה חודשים, עד קבלת האישור הנדרש משירותי הכבאות; הוא ציין כי "המשך המצב הקיים העלול לסכן את המטופלים יגרום להפסקת אשפוז חולים חדשים"; בדצמבר אותה שנה שלח הרופא למפעיל המוסד הסיעודי תעודת רישום עדכנית לשלושה חודשים נוספים, ובה תבע ממנו שוב לטפל בנושא האישור משירותי הכבאות.

מהאמור לעיל עולה כי נציג המשרד לא נקט מבעוד מועד את כל הצעדים הדרושים כדי למנוע את בניית התוספת, ורק משהובאו לידיעתו הדוחות החמורים של יועץ הבטיחות ושל רשות הכבאות על ליקויי הבטיחות שנוצרו במוסד הסיעודי בשל החריגה בשימוש במבנהו, הוא החל לטפל בנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת מילוי תפקידו היה על נציג משרד הבריאות לדאוג בראש ובראשונה לרווחתם ושלומם של הדיירים במוסד הסיעודי. ראוי היה שיברר מלכתחילה באיזה מקום במוסד הסיעודי מתוכנן לבנות תוספת, ולהביא את עמדתו לידיעת הרשויות המתאימות, ובכללן הרופא הנפתי המופקד על מתן רישיון הפעלה למוסד מטעם המשרד. על משרד הבריאות לתת את הדעת על סיכוני הבטיחות והמגבלות התפעוליות שגרמה בניית התוספת ולדרוש בהקדם את תיקון המצב.



כל הגורמים הקשורים לעניין כשלו בטיפולם בו: המפעל ידע יותר משנתיים על החריגה בשימוש במבנה המוסד הסיעודי אך לא השתמש באמצעים החוקיים העומדים לרשותו כדי למנוע זאת; ורק בגלל הביקורת של משרד מבקר המדינה הוא נקט כלפי העירייה את הצעדים שבאפשרותו לנקוט על פי ההסכם; ראשי עיריית בית שאן הקודם והנוכחי פעלו בניגוד עניינים מוסדי מאחר שייצגו גם את חברי העמותה ותושבי השכונה המעוניינים בבית הכנסת וגם את הוועדה לתכנון ולבנייה; נציגו של משרד הבריאות בהנהלת העמותה לא גילה את הערנות הנדרשת ולא נקט את האמצעים הדרושים כדי למנוע את הפגיעה שנגרמה לדיירי המוסד הסיעודי מהקמת בית הכנסת, גם שירותי הכבאות לא היו ערים למתרחש ולא פעלו כנדרש כדי למנוע סיכון לחיי הדיירים. התוצאה היא כי דיירי המוסד הסיעודי, שעבורם ולרווחתם תרם המפעל את המבנה, נפגעו הן באיכות חייהם והן בשל הסיכונים שנחשפו להם בעקבות הקמת בית הכנסת.



87 תעודת שמנפיק משרד הבריאות בהתאם לפקודת בריאות העם, 1940, ותקנות בריאות העם (רישום בתי חולים), התשכ"ו-1960. התעודה מאשרת שבית החולים רשום בפנקס בתי החולים, ועל כן רשאי לפעול בענפי הרפואה שנרשמו באישור. ללא האישור אין בית החולים רשאי לפעול.

המפעל מקצה סכומי כסף גדולים למימון הקמת מבנים המיועדים למטרות שקבע, וחשוב מאוד שהמבנים ישמשו רק למטרות אלה. על כן עליו להקפיד שלא יהיו חריגות בשימוש בהם, ושהם יתוחזקו כראוי. הביקורת העלתה שהמפעל אינו עושה את הבקרה הדרושה על הנעשה במבנים שמימן: הוא אינו עושה סקרים שוטפים ומקיפים; בנהליו אין הנחיות מפורטות בדבר הצעדים שעליו לנקוט בעקבות מידע על חריגות בשימוש במבנים; הנהלתו אינה מדווחת לדיקטוריון שלו על חריגות כאלה שדווח לה עליהן, והדיקטוריון עצמו לא נתן את הדעת על הצורך לקבל דיווחים על החריגות ועל הצעדים שראוי שהמפעל ינקוט כדי למנוע אותן.

על המפעל להכין בדחיות נוהל שיבטיח קיום בקרה שוטפת ויעילה על הנעשה במבנים שהוקמו במימונו, וכל אימת שהוא מגלה שנעשתה חריגה בשימוש במבנים כאלה, עליו להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותו ולפעול בנחישות וללא דיחוי כדי להשיב את המצב לקדמותו. על מנכ"ל המפעל להגיש בהקדם לדיקטוריון את הנתונים שיש לו על חריגות בשימוש במבנים ולפעול בנמרצות לביטולן. על דיקטוריון המפעל לדון בהקדם באופן טיפולו של המפעל בחריגה בשימוש שנעשתה במבנים שהקים ובאחריות הגורמים השונים במפעל לכך ולנקוט צעדים ליישום ההחלטות שיקבל בנושא.



מטרתו העיקרית של המפעל - שלשמה נתן לו שר האוצר היתר בלעדי וייחודי לגייס כספי ציבור באמצעות הגרלות והימורים - היא לממן פעילויות של הרשויות המקומיות בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה, התרבות והאמנות, כתחליף למימון המדינה. הכספים המתקבלים בידי המפעל הם כספי ציבור. המפעל הוא נאמן הציבור ועליו לפעול לטובת הציבור ובהתאם לנורמות ראויות. לדרך פעולתו של המפעל ולשימוש שלו בכספי הציבור המופקדים בידי בנאמנות יש אפוא השפעה ישירה על כלל הציבור.

בעבר, בעקבות דוחות של משרד מבקר המדינה, פרסומים באמצעי התקשורת וביקורת ציבורית חריפה, שיפר המפעל את דרכיו בחלק מתחומי פעילותו, מנקודת הראות של אינטרסים ציבוריים, ואף הוחלו עליו נורמות ציבוריות חשובות בפסיקה ובחוק.

עם זאת, מממצאי הביקורת המפורטים בדוח זה עולה כי המפעל והעומדים בראשו לא הפנימו די את מהותו הציבורית של המפעל ואת חובתם לנהוג, בין היתר בנושאים המתוארים בדוח זה, בהגינות, בשקיפות ובשוויוניות, כאשר טובת הציבור הרחב, ורק היא, עומדת לנגד עיניהם; חמורה במיוחד היא חלוקת התמיכות והתרומות מכספי המפעל אגב העדפה בלתי עניינית של גופים ומגזרים, שנראה כי את ענייניהם רצו בעלי תפקידים במפעל לקדם; העדפה כזאת משמעה פגיעה בגופים ומגזרים אחרים. אי-הפנמת מהותו הציבורית של המפעל עולה גם מההתנגדות העקבית שהביעו המפעל והעומדים בראשו בשנים האחרונות להחלת חוקים שאכפו על המפעל נורמות ציבוריות, ומחלק מתגובותיהם על ממצאי הביקורת. ראוי לציין לשבח כי הנהלת המפעל נקטה צעדים לתיקון חלק מהליקויים שהועלו. אולם תיקונים מסוימים, בין היתר בנוגע להוצאות ולחלוקת כספי המפעל, נעשו תוך הסתייגות עקרונית מחובתו של המפעל לנהוג על פי אמות מידה ציבוריות (בין השאר, בטענה שהמפעל הוא חברה פרטית) והסכמה לנהוג על פי אמות מידה אלה רק משום שמשרד מבקר המדינה עמד על כך. הדבר מעלה חשש כי בעלי תפקידים במפעל מעוניינים להמשיך ולשמר את יכולתם להשתמש בחלק ממשאביו לתועלתם האישית.

אחת הבעיות במפעל, שנדונה בהרחבה בפסק דין גדות, היא שבשונה מחברה פרטית "רגילה", למפעל אין בעלי מניות שיש להם עניין וכלים להבטיח את ניהולו התקין, ולכן אין בו מנגנוני בקרה בסיסיים המצויים על פי רוב בחברה פרטית. מן הראוי שבעיה זו תבוא על פתרונה.

על המפעל לתקן בהקדם את כל הליקויים שהועלו בדוח זה. כן ראוי כי האסיפה הכללית של המפעל והגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר - משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה (לגבי נושא המתנות) והממונה על השכר במשרד האוצר - ידונו בהקדם בממצאי הדוח, הן במישור הכללי והן במישור האישי בנוגע לבעלי תפקידים במפעל, וינקטו את כל הצעדים המתחייבים מכך. במסגרת זו מן הראוי לבחון את אחריותם האישית של יו"ר דירקטוריון המפעל, מר שמעון כצנלסון, ושל מנכ"ל המפעל, מר שאול סוטניק. המשך פעולתו של המפעל באופן המתואר בדוח זה עלול לפגוע קשות בבסיס קיומו של המפעל, והוא - אמוץ הציבור בו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האינטרס הציבורי החשוב שבעניין, מן הראוי כי שר האוצר, האחראי למתן ההיתר לביצוע ההגרלות של המפעל, ושר המשפטים, בין היתר מתוקף סמכותו לאשר שינוי בתזכיר המפעל ובתקנונו, יבחנו את הדרך ההולמת להחיל בהקדם על המפעל (לרבות בחקיקה) את כל הנורמות הציבוריות שראוי שיחולו עליו (בהן הנורמות שצוינו בדוח זה), בהתחשב בנתוני המיוחדים כגוף העוסק בהגרלות ובהימורים, במהותו ובמטרותיו. בין היתר ראוי שישקלו להרחיב את הפיקוח הציבורי על המפעל, כפי שהומלץ עוד בדוח מבקר המדינה משנת 1994 ובפסק דין גדות. הסדרה זו יהיה בה כדי לתרום לשיפור פעילותו של המפעל ולהגברת אמוץ הציבור בו.