

מפעל הפיס

סדרי מינהל וארגון

תקציר

רקע כללי

מפעל הפיס (להלן גם המפעל) הוקם בשנת 1951 ומאז יש לו מונופול על עריכת ההימורים החוקיים בישראל. מאפריל 2012 מאוגד מפעל הפיס כחברה לתועלת הציבור (להלן - חל"צ). נוסף על כך בכמה פסקי דין, הוכר מפעל הפיס כגוף דו-מהותי¹, וכפי שכבר נכתב² "צביונו הפרטי של המפעל אין בו כדי לפגוע כמלוא הנימה מעיקר מהותו ותכליתו הציבורית המיועדת כל כולה לטובת הציבור ולרווחתו. המפעל לא הוקם כמפעל הימורים פרטי או כקזינו להפקת רווחי הימורים ולא לשם כך מקבל הוא היתר לעריכת הגרלות ממשד האוצר... תכליתו הינה בהעמדת הרווחים שהוא מפיק לרשות הציבור ולרווחתו".

בדירקטוריון מפעל הפיס חברים נציגי העיריות ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה, נציגי מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות, וכן נציגי שר האוצר ושר הפנים. במועד הביקורת כיהן כיו"ר דירקטוריון מפעל הפיס מר עוזי דיין. הוא מונה על ידי ראש הממשלה במאי 2011.

המפעל פועל על סמך היתר מיוחד לעריכת הימורים משר האוצר מכוח חוק העונשין, התשל"ז-1977. ההיתר, שהיה תקף בתקופת הביקורת, ניתן בפברואר 2012 והיה בתוקף עד דצמבר 2016 (להלן - ההיתר). בתקופת הביקורת דנו משרד האוצר ומפעל הפיס בניסוח היתר חדש, והוא נכנס לתוקפו בפברואר 2017. בהיתר נקבעו הוראות ותנאים שנועדו להבטיח כי פעילות המפעל תעלה בקנה אחד עם אופיו הציבורי, כי רווחיו יועדו למטרות ציבוריות וכי הוא יתנהל על פי כללי המנהל התקין ועל פי ההסדרים המתחייבים לשם ניהול סכומי הכסף הגדולים המופקדים בידו. בין ההסדרים האלה נקבעו הוראות לעניין כשירותם של נושאי משרה בכירים, הוראות למניעת הלבנת הון, דרישה למינוי שומרי סף וגורמי בקרה פנימית אחרים וכן הוראות לעניין פעולתם. בהיתר נקבע שאי מילוי ההנחיות המחייבות על ידי המפעל עלול לגרום נקיטת סנקציות כנגדו - מאיסור על עריכת חלק מההגרלות ועד לביטול ההיתר כולו.

ההכנסה השנתית של מפעל הפיס ל-2016 הסתכמה בכ-6.7 מיליארד ש"ח. כ-64% מההכנסות (כ-4.3 מיליארד ש"ח) יועדו לתשלומים לזוכים בהגרלות. לאחר קיזוז הוצאות תפעוליות ותשלומים למשווקים ולזכיינים העביר המפעל את יתרת ההכנסות, כ-19% (כ-1.3 מיליארד ש"ח), לבניית כיתות לימוד וגני ילדים על פי הפרוגרמה של משרד החינוך; למענקים לרשויות המקומיות לפרויקטים לרווחת הקהילה; לתמיכה במפעלי תרבות ואמנות, למלגות לימוד

1 ע"א 8189/11, איתן נ' מפעל הפיס, 28.1.13

2 ע"ע (עבודה ארצי) 1046/04, גואטה נ' מפעל הפיס, 7.8.05

לחיילים משוחררים ולמשרתי השירות הלאומי, לפרסים לסופרים ואמנים ועוד.

בשנים האחרונות גדלו הכנסות המפעל כל שנה, ומהיקף הכנסות של כ-3.9 מיליארד ש"ח בשנת 2008 צמחו ההכנסות כאמור לכ-6.7 מיליארד ש"ח בשנת 2016.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את האופן שבו פועלת הנהלת מפעל הפיס, הדירקטוריון והמזכיר בתחומי אחריותם ואת מידת מעורבותם בניהול המפעל. הביקורת נעשתה בלשכת יו"ר הדירקטוריון - מר עוזי דיין, לשכת המנהל הכללי (להלן - המנכ"ל), ואצל מזכיר המפעל - מר ירון לוסקי (להלן - מזכיר המפעל או המזכיר), בחטיבת הכספים, באגף משאבי אנוש ובאגף רכש ומכרזים וכן במשרד האוצר.

הליקויים העיקריים

תקנון המפעל

חוק החברות, החל על המפעל, מחייב כל חברה שיהיה לה תקנון; למפעל יש תקנון שאישרה האסיפה הכללית ביולי 2003 (להלן - התקנון המאושר). עם הרישום של מפעל הפיס כחל"צ באפריל 2012 התאים המפעל את תקנונו להוראות הדין החלות על חברות לתועלת הציבור, והאסיפה הכללית של המפעל אישרה לו לפעול על פיו, וזאת בטרם אישר אותו משרד המשפטים.

אף שחלפו יותר מארבע שנים מאז נרשם המפעל כחל"צ, רק ביולי 2017, במהלך הביקורת, אישרה האסיפה הכללית תקנון חדש. במועד סיום הביקורת בדצמבר 2017 טרם התקבל אישור משרד המשפטים.

מעורבות יו"ר הדירקטוריון בניהול המפעל

כדי להבטיח את הניהול התקין והיעיל של המפעל, בין השאר באמצעות יישום אפקטיבי של מנגנוני בקרה ופיקוח על פעולותיו, חשובה ההפרדה בין הגוף הביצועי - המנכ"ל והנהלה, לבין הגוף המפקח - הדירקטוריון ובראשו היו"ר. בהתאם לזאת מגדיר חוק החברות את תפקיד הדירקטוריון כגוף המתווה את מדיניות החברה ומפקח על ביצוע תפקידי המנכ"ל ועל פעולותיו;



יו"ר הדירקטוריון לא
קיים את האיזון
הנדרש בהפרדה
שבין הדירקטוריון
לבין הדרג המנהל,
הוא התערב בניהול
השוטף של המפעל
ובכך חטא לתפקידו
העיקרי כמפקח על
פעולות הנהלת
המפעל

גם תקנון המפעל מבהיר מה הם סמכויות המנכ"ל וסמכויות הדירקטוריון והיו"ר.

על אף החשיבות הגדולה בהפרדת הדירקטוריון (והיו"ר שבראשו) מהנהלה (והמנכ"ל שבראשה), חרג היו"ר מסמכויות הפיקוח המוטלות עליו מכוח תפקידו כיו"ר הדירקטוריון בניגוד להיתר, והיה מעורב, בעצמו וכן באמצעות המזכיר, בניהול השוטף של המפעל. בכך לא קיים היו"ר את האיזון הנדרש בהפרדה שבין הדירקטוריון לבין הדרג המנהל, וחטא לתפקידו העיקרי כמפקח על פעולות הנהלת המפעל. כך למשל:

היו"ר הורה למנהלת אגף משאבי אנוש כי "כל פעולה בהתייחס לקליטה, פיטורין, שינוי בדרגה, איוש תקנים שהתפנו ושינוי בשכר במפעל תבצע אך ורק באישור היו"ר מראש", כל זאת בניגוד לנהלים ולתקנון. בהמשך לדרישת היו"ר האמורה שינתה מנהלת אגף משאבי אנוש את הטופס לאישור קליטת עובד והוסיפה בו מקום לחתימת היו"ר. כמו כן, מוסדה הוראת היו"ר בנוהל גיוס עובדים שעודכן ב-2015.

היו"ר התערב בניהול השוטף של המפעל, גם ע"י כך שהטיל על מזכיר המפעל תפקידים שאינם בגדר אחריותו - את תפקיד הממונה על היועצים המשפטיים החיצוניים ואת תפקיד יו"ר ועדת הנהלים. כמו כן הסמיך את המזכיר לגבש את הגדרות התפקיד לעורכי הדין החדשים שגויסו למפעל ולהיות שותף פעיל לתהליך בחירתם.

היו"ר מנע את ביצוע החלטת הדירקטוריון לקיים ליועצת המשפטית (להלן - היועמ"ש) שימוע (בעקבות חשד כי היתה מעורבת לכאורה במקרה מסוים במסגרת העבודה) וחתם עמה על הסכם להסדרת הפסקת עבודתה מבלי ליידע את מר אלי דדון, ששימש מנכ"ל מפעל הפיס באותה עת, (להלן - המנכ"ל הקודם) אודות תנאיו המלאים ומבלי לקבל מראש את אישור הדירקטוריון ומשרד האוצר; לאחר מכן האריך את תקופת העסקתה גם הפעם ללא אישור; לבסוף הוא ביטל את ההסכם ואיפשר ליועמ"ש לשוב לעבודה סדירה.

מעורבות מזכיר המפעל בתפקידי ביצוע

אחד מנושאי המשרה הבכירים במפעל הוא מזכיר המפעל, ולו תפקיד מפתח בקשר שבין הדירקטוריון לבין הנהלת המפעל. הוא כפוף ליו"ר הדירקטוריון, ועליו להבטיח כי ענייני המפעל יתנהלו לפי הוראות הדין ולפי מסמכי היסוד של המפעל. למזכיר סמכויות מנהלתיות שנועדו להסדיר את עבודת הדירקטוריון ולהקל על חברי הדירקטוריון את עבודתם.

בפועל המזכיר חרג מתחומי אחריותו שעה שהיה מעורב בהליכי העבודה במפעל, לא פעם בדיעת היו"ר - במתן הנחיות עבודה ישירות למנהלת אגף משאבי אנוש ולעובדיה (בעניינם של עובדים אחרים ובענייני שכרו) וכן

בקביעת תנאי מכרזים פומביים להתקשרויות עם ספקים ובניסוח נהלים פנימיים.

חולשת הגורמים המפקחים והייעוץ המשפטי של מפעל הפיס

התנהלות הדירקטוריון והאסיפה הכללית: תפקיד הדירקטוריון הוא להתוות את מדיניות המפעל ולפקח על הזרוע הביצועית (המנכ"ל ונושאי משרה אחרים בתאגיד). פיקוח זה צריך שיהיה ממשי וייעשה באופן ישיר ומעשי. בין היתר - על הדירקטוריון לדרוש ולקבל מידע מלא, לשאול ולחקור; אולם, חלק מהדירקטורים נעדרו משיבות רבות שקיים הדירקטוריון, לעתים החליטו החלטות ללא שדרשו שמלוא המידע יהיה בידיהם, או אישרו את החלטות יו"ר הדירקטוריון בלא להרהר אחריהן ובוותרם על שיקול דעת עצמאי. כך למשל במינויו של היועץ המשפטי לדירקטוריון (אשר לו קשרים שלא דווחו עם יו"ר הדירקטוריון); במינויו של מזכיר המפעל (שמונה מבלי שהדירקטוריון בחן את הסכם העסקתו, את עיסוקיו הנוספים ואת החשש שיהיה בניגוד עניינים); ובמינויים של חברי ועדת הביקורת של קרן ספיר³ (אשר להם היכרות קודמת עם היו"ר, שלא דווח עליה).

האסיפה הכללית היא אסיפה של בעלי המניות של המפעל, המתכנסת פעם בשנה או לשיבות מיוחדות. האסיפה הכללית לא מילאה את תפקידה כנדרש בעת שהחליטה על מינוי חברי ועדת הביקורת: היו"ר הציע את המועמדים, והאסיפה הכללית לא דרשה פירוט ומסמכים לביסוס ההחלטה, ואישרה את הצעת היו"ר כפי שהועלתה, למרות שהיו"ר כבר הכיר קודם לכן את המועמדים שהציע.

הייעוץ המשפטי במפעל הפיס: בשנים 2013 עד 2016 שילם מפעל הפיס למשרדי עורכי דין פרטיים עבור ייעוץ משפטי סכום כולל של כ-18 מיליון ש"ח, גם בגין נושאים הקשורים לליבת פעילותו וזאת ללא פיקוח ובקרה של היועצת המשפטית של המפעל.

קביעת תנאי העסקה לבכירי מפעל הפיס בניגוד להנחיות משרד האוצר

המפעל לא העביר הסכמי העסקה אישיים רבים לאישורו של הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר או הממונה) כפי שמתחייב

3 קרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר היא חל"צ שהקים מפעל הפיס בשנות ה-80, המעניקה את פרס ספיר לספרות.

מחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985⁴, שהוחל על המפעל, ומהנחיות הממונה על השכר במשרד האוצר. המפעל ערך שינויים בנוסח הסכמי ההעסקה שהוסכם עם הממונה על השכר, חרג מהכללים שאישר הממונה והעלה את שכרם של כמה מבכירי המפעל, כל זאת מבלי לקבל את אישורו של הממונה.

חלק מהמנהלים הבכירים לא דיווחו על עיסוקיהם הנוספים ולא קיבלו לכך אישור כנדרש, בניגוד להנחיות הממונה על השכר ובניגוד לנוהלי המפעל; אגף משאבי אנוש לא פיקח כראוי על אופן הדיווח על העיסוקים הנוספים של עובדי המפעל ומנהליו; הדירקטוריון לא בחן אם העיסוקים הנוספים של היו"ר עומדים בהנחיות הממונה על השכר ובכללי המפעל, ואם יש צורך בקביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים בין העיסוקים הנוספים לבין תפקידו כיו"ר מפעל הפיס; היו"ר לא העלה את נושא העיסוקים הנוספים של המזכיר על סדר יומו של הדירקטוריון, ולכן הוא לא דן בעיסוקיו הנוספים, לא בחן חשש לניגוד עניינים, וממילא לא אישר את העיסוקים הנוספים. הדירקטוריון הסתפק בדיווחים חלקיים בלבד על עיסוקי היו"ר, ובחוסר כל מידע על עיסוקיו של המזכיר.

ליקויים בהתקשרויות מפעל הפיס עם גורמים מחוץ למפעל

בכמה התקשרויות שנבדקו נמצא כי מפעל הפיס פעל בניגוד לכללים החלים עליו ושראויים לגוף שמטרתו ציבוריות, כמו לדוגמה בעניין התקשרות עם משרד עו"ד והתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים בפטור ממכרז.

מליאת המועצה לתרבות ואמנות שהיא אורגן של המפעל ומתקצבת מענקים בתחום התרבות והאומנות, אישרה תקצוב פרויקטים ללא קריטריונים ברורים לבחירתם וללא הליך שקוף המפורסם לידיעת הציבור לרבות פרסום אמות מידה ברורות.

מזכיר מפעל הפיס פנה ישירות לקצין הביטחון של המפעל לשם ביצוע חקירה על התנהלות אישית של נושא משרה, יש בכך חשש לפגיעה בפרטיות העובד. בניגוד לנוהל מפעל הפיס, המזכיר בדק באופן אישי את המידע שהובא לפניו, וזאת מבלי לעדכן את הגורמים המוסמכים הרלוונטיים במפעל על פעילותו.

4 בהמשך להודעת שר האוצר מ-10.5.04 בדבר החלת ההוראות לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 על מפעל הפיס, ופסק דין של בג"צ 4505/04 מ-5.7.04, ניתנה לממונה על השכר ועל הסכמי העבודה סמכות לפעול לאכיפת סעי' 29 לחוק יסודות התקציב במפעל הפיס, וזאת מכוח היותו גוף נתמך.

ניהול נכסי מידע של מפעל הפיס

נמצא כי עובדי המפעל שומרים קובצי מחשב רבים על גבי הכוננים המקומיים במחשבים שלהם, ולא ברשת של המפעל. הגדיל לעשות המזכיר, שעבד על מחשב נייד פרטי שהיה ברשותו ובו שמר את כל המסמכים שלו הקשורים במפעל. כמו כן, נושאי משרה בכירים בארגון ובהם היו"ר והמזכיר הרבו להשתמש בתיבות הדואר האלקטרוני הפרטיות שלהם, שמחוץ לרשת המפעל, לשם עבודתם השוטפת במפעל.

בעשותם כן, הודעות ומסמכים הקשורים בעבודת המפעל אינם מגובים ואין להם עקבות במערכות המידע של המפעל. דבר זה פוגע לא רק בביטחון המידע אלא גם ביכולתו של מפעל הפיס לתעד את פעולותיו, לשקף אותן ולשמר את רשומותיו. נוסף על כך, שימוש כזה פוגע ביכולתו של מפעל הפיס ושל גורמי ביקורת חיצוניים - כמו משרד מבקר המדינה והממונה על השכר - לפקח על פעולות אלה ולבקרן.

ההמלצות העיקריות

על מפעל הפיס לפעול על פי תקנון שאושר על ידי משרד המשפטים, ועל משרד המשפטים לוודא כי התקנון עומד בתנאי חוק החברות ובתנאי ההיתר שהעניק משרד האוצר למפעל הפיס.

על היו"ר ועל הדירקטוריון לשמור על הגבולות שבינם ובין הדרג הניהולי והביצועי במפעל, לפקח על תפקוד דרג זה ולהימנע מהתערבות בעבודתו השוטפת.

על האסיפה הכללית והדירקטוריון שהם גורמי הפיקוח במפעל, ועל והיעצת המשפטית שהיא "שומרת סף" במפעל, למלא כראוי את תפקידם, בין בהפגנת נוכחות פעילה, בין במתן חוות דעת מקצועיות ובין על ידי עריכת דיונים מקיפים ומעמיקים ודרישת נתונים נוספים טרם קבלת החלטות.

על המפעל לפעול בהתאם להנחיות משרד האוצר ובכלל זה הנחיות הממונה על השכר בכל הנוגע להעסקתם של העובדים הבכירים במפעל (ובעיקר אלה שהועסקו באמצעות חוזי העסקה אישיים); למסור למשרד האוצר (לממונה על השכר ולחשב הכללי) את כל המידע הנדרש; להעלות את שכרם של הבכירים ולקדם רק בהתאם לכללים שהוכתבו על ידי הממונה; ולאשר עבודה נוספת רק בהתאם להנחיות שנקבעו על ידו.

על הממונה על השכר לדרוש ממפעל הפיס להעביר לאישורו את כל ההסכמים האישיים שחתם עליהם מאז 2004, לבחון האם הם עומדים בכללים, לדרוש את תיקונם לפי הצורך ואף לבחון אם צריך להשיב כספים במקרה ששולמו ביתר.



יו"ר הדירקטוריון
ומזכיר המפעל יזמו
התקשרויות בפטור
מכרז, וגרמו להוצאת
כספי ציבור ללא
קריטריונים סדורים

על עובדי המפעל, על מנהליו, על היו"ר ועל המזכיר לעבוד בהתאם לנוהלי המפעל בכל הנוגע לעבודה באמצעות מערכות המחשב, לשמור את המסמכים ואת הקבצים על גבי כונני המפעל המגובים ולהשתמש בתיבות הדוא"ל שהוקצו להם על ידי המפעל, וזאת על מנת לאפשר בקרה ופיקוח, כדי לשמר את המידע הארגוני, וכדי להימנע מפגיעה באבטחת המידע.

משרד האוצר, כמאסדר של מפעל הפיס, צריך להדק את פיקוחו על הניהול השוטף של מפעל הפיס; עליו לוודא שההיתר החדש שניתן למפעל הפיס נותן מענה לליקויים שעלו בדוח זה, וככל שנדרש לעדכן את ההיתר.

סיכום

למפעל הפיס מעמד ומאפיינים ציבוריים ותכליתו הציבורית היא להעמיד חלק מרווחיו לטובת הציבור ולרווחתו. ממצאי הביקורת מלמדים כי יו"ר הדירקטוריון ומזכיר המפעל פעלו במקרים רבים תוך טשטוש הגבולות בין דרג הניהול והביצוע במפעל לבין הדירקטוריון, שאמור לפקח על פעולותיו. במקרים מסוימים שנבדקו, הם יזמו התקשרויות בפטור מכרז, וגרמו להוצאת כספי ציבור ללא קריטריונים סדורים.

יו"ר הדירקטוריון התערב באופן ישיר בניהול השוטף של המפעל והטיל על המזכיר תפקידים שאינם במסגרת סמכויותיו. המזכיר היה מעורב בניהול המפעל באופן חריג ושיטתי, וכל זאת בידיעת יו"ר הדירקטוריון ובגיבוי.

דוח זה מצביע על ליקויים בניהול מפעל הפיס; האחריות להם מוטלת בראש ובראשונה על דירקטוריון המפעל ועל היו"ר העומד בראשו. על הדירקטוריון ועל המועצה הציבורית המייעצת של המפעל⁵ לדון בממצאים העולים מדוח זה. הפיקוח על המפעל של הממונה על השכר היה רופף, ועל משרד האוצר כמאסדר להדק את הפיקוח על פעולות מפעל הפיס.

5 בהתאם לתקנון, סמכותה של המועצה הציבורית המייעצת של המפעל ליעץ לדירקטוריון וליו"ר הדירקטוריון בתחומי אתיקה ציבורית; נושאים בעלי עניין ואופי ציבורי; מדיניות ארוכת טווח ליעוד כספי המפעל ועוד.

מבוא

מפעל הפיס (להלן - מפעל הפיס או המפעל) הוקם בשנת 1951 ומאז יש לו מונופול על עריכת הימורים החוקיים (שאינם הימורי ספורט) בישראל.⁶ באפריל 2012 נרשם מפעל הפיס על ידי רשם ההקדשות בפנקס החברות לתועלת הציבור כחברה לתועלת הציבור (להלן - חל"צ).⁷ בדירקטוריון מפעל הפיס חברים נציגי העיריית ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה; נציגי מרכז השלטון המקומי; נציגי ארגון המועצות האזוריות; נציגי שר האוצר ושר הפנים. במועד הביקורת כיהן כיו"ר דירקטוריון מפעל הפיס, האלוף (במיל') מר עוזי דיין. הוא מונה לתפקיד על ידי ראש הממשלה במאי 2011. האסיפה הכללית של המפעל מורכבת מ-41 ראשי רשויות ומועצות מקומיות. במפעל הפיס פועלות שלוש חטיבות ומועסקים בו כ-280 עובדים, מתוכם כ-28 עובדים בחוזים אישיים והשאר על פי ההסכם הקיבוצי של המפעל.

המפעל פועל על סמך היתר מיוחד לעריכת הימורים משר האוצר מכוח חוק העונשין, התשל"ז-1977. ההיתר, שהיה תקף בתקופת הביקורת, ניתן בפברואר 2012 והיה בתוקף עד דצמבר 2016 (להלן - ההיתר). בתקופת הביקורת גיבשו משרד האוצר ומפעל הפיס היתר חדש, והוא אושר ונכנס לתוקפו בפברואר 2017.

מכוח החוק וההיתר, משרד האוצר הוא הגוף האמון לשמש כמאסדר של מפעל הפיס.⁸ בהיתר נקבעו הוראות ותנאים שנועדו להבטיח כי פעילות המפעל תעלה בקנה אחד עם אופיו הציבורי, כי רווחיו ייועדו למטרות ציבוריות וכי הוא יתנהל על פי כללי המנהל התקין ועל פי ההסדרים המתחייבים לשם ניהול סכומי הכסף הגדולים המופקדים בידו. בין ההסדרים האלה נקבעו הוראות לעניין כשירותם של נושאי משרה בכירים, הוראות למניעת הלבנת הון, דרישה למינוי שומרי סף וגורמי בקרה פנימית אחרים וכן הוראות לעניין פעולתם. בהיתר נקבע שאי מילוי ההנחיות המחייבות על ידי המפעל עלול לגרום נקיטת סנקציות כנגדו - מאיסור על עריכת חלק מההגרלות ועד לביטול ההיתר כולו.

ההיתר מעניק למפעל הפיס הרשאה לערוך הימורים והגרלות, קובע את הכללים לקיומם ומסדיר את אופן חלוקת הרווחים. ההכנסה השנתית של מפעל הפיס ל-2016 הסתכמה בכ-6.7 מיליארד ש"ח. כ-64% מההכנסות (כ-4.3 מיליארד ש"ח) יועדו לתשלומים לזוכים בהגרלות. לאחר קיזוז הוצאות תפעוליות ותשלומים למשווקים ולזכיינים העביר המפעל את יתרת ההכנסות, כ-19% (כ-1.3 מיליארד ש"ח), לבניית כיתות לימוד וגני ילדים על פי הפרוגרמה של משרד החינוך, למענקים לרשויות המקומיות לטובת פרויקטים לרווחת הקהילה

6 מלבד מפעל הפיס פועלת בישראל המועצה להסדר הימורים בספורט, שהיא מונופול להימורי ספורט.

7 חברה לתועלת הציבור היא חברה שבתקנונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד וכן איסור על חלוקת רווחים או חלוקה אחרת לבעלי מניותיה.

8 בינואר 2016 העביר שר האוצר את הסמכות לתת היתר לעריכת הימורים והגרלות לפי סעיף 231 לחוק העונשין מהחשב הכללי של משרד האוצר למנכ"ל משרד האוצר, ובהתאם הועברו גם סמכויות הפיקוח על מפעל הפיס. האמור קיבל תוקף גם בילקוט הפרסומים 7227, ג' באדר ב' התשע"ו, 13.3.16.

ולתמיכה במפעלי תרבות ואמנות, למלגות לימוד לחיילים משוחררים ולמשרתי השירות הלאומי ולפרסים לסופרים ולאמנים.

בשנים האחרונות גדלו הכנסות המפעל כל שנה, ומהיקף הכנסות של כ-3.9 מיליארד ש"ח בשנת 2008 צמחו ההכנסות כאמור לכ-6.7 מיליארד ש"ח בשנת 2016.

מלבד ההיתר, קיימים אמצעים נוספים להסדרת ניהול פעילותו של מפעל הפיס, ובהם חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות); תקנון ההתאגדות של מפעל הפיס מ-2003 (להלן - התקנון); נהלים פנימיים; הנחיות משרד האוצר והנחיות החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) מטעמו, ובכלל זה הנחיות הממונה על השכר (להלן גם הממונה)⁹. עוד החיל על עצמו מפעל הפיס דינים נוספים, עם התאמות מתחייבות - כמו חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים) ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), במתכונת שחלה על החברות הממשלתיות.

מפעל הפיס הוא גוף דו-מהותי¹⁰ - גוף שמחד גיסא מנוהל כגוף פרטי, ומאידך גיסא יש לו מאפיינים ציבוריים: הוא בעל מעמד ציבורי, יש לו זיקה חזקה לשלטון וכן עוצמה כלכלית ניכרת. כדי להגן על אינטרס הציבור ועל זכויותיו חלים על המפעל דיני המשפט הפרטי, אך לצדם חלים גם עקרונות המשפט הציבורי. בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה נאמר¹¹ "צביונו הפרטי של המפעל אין בו כדי לפגוע כמלוא הנימה מעיקר מהותו ותכליתו הציבורית המיועדת כל כולה לטובת הציבור ולרווחתו. המפעל לא הוקם כמפעל הימורים פרטי או כקזינו להפקת רווחי הימורים ולא לשם כך מקבל הוא היתר לעריכת הגרלות ממשרד האוצר....תכליתו הינה בהעמדת הרווחים שהוא מפיק לרשות הציבור ולרווחתו".

משנת 2000 מקצה מפעל הפיס כספים לרשויות המקומיות על פי כללים המגדירים את הקצאת הכספים על פי קריטריונים אובייקטיביים ושקופים. כמו כן, מפעל הפיס מפרסם בכל שנה רשימה של "יעדי סיוע"¹² המפרטת את מגוון הפרויקטים לרווחת הקהילה שניתן לקבל עבורם מענקים, וכן את הכללים לאישור מענק עבור כל יעד סיוע.

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את האופן שבו פועלים הדיקטוריון והמזכיר בתחומי אחריותם ואת מידת מעורבותם בניהול המפעל, וכן בדק התקשרויות במפעל הפיס. הביקורת נעשתה במפעל הפיס:

9 בהמשך להודעת שר האוצר מ-10.5.04 בדבר החלת ההוראות לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 על מפעל הפיס, ופסק דין של בג"צ 4505/04 מ-5.7.04, ניתנה לממונה על השכר ועל הסכמי העבודה סמכות לפעול לאכיפת סעי' 29 לחוק יסודות התקציב במפעל הפיס, וזאת מכוח היותו גוף נתמך.

10 ע"א 8189/11, **איתן נ' מפעל הפיס**, 28.1.13

11 ע"ע (עבודה ארצי) 1046/04, **גואטה נ' מפעל הפיס**, 7.8.05

12 רשימת התחומים כמו החינוך, הבריאות, התרבות, הספורט והרווחה, שבהם מסייע המפעל לרשויות המקומיות להקים ולשפץ מבני ציבור ולרכוש ציוד ורהיטים לפי צורכי הקהילה.


 האסיפה הכללית של
 המפעל אישרה
 למפעל לפעול
 בהתאם לתקנון עוד
 בטרם אישר אותו
 משרד המשפטים

בלשכת יו"ר הדירקטוריון - מר עוזי דיין, בלשכת המנכ"ל¹³, ואצל מזכיר המפעל - מר ירון לוסקי (להלן - מזכיר המפעל או המזכיר), בחטיבת הכספים, באגף משאבי אנוש ובאגף רכש ומכרזים, וכן במשרד האוצר.

עדכון תקנון המפעל בעקבות רישום המפעל כחל"צ

חוק החברות מחייב כל חברה שיהיה לה תקנון; למפעל יש תקנון שאישרה האסיפה הכללית ביולי 2003 (להלן - התקנון המאושר או התקנון).

עם הרישום של מפעל הפיס כחל"צ באפריל 2012 נדרש המפעל על ידי רשם ההקדשות להתאים את תקנונו להוראות הדין החלות על חברות לתועלת הציבור. האסיפה הכללית של המפעל אישרה במהלך השנים 2013 ו-2014 את התקנון החדש שהציע לה המפעל ואישרה למפעל לפעול בהתאם לתקנון זה עוד בטרם אישר אותו משרד המשפטים. מאז 2014 וגם בתקופת הביקורת המשיכו המפעל ומשרד המשפטים להחליף ביניהם גרסאות לתקנון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2017, ציין משרד המשפטים כי כל זמן שתיקון בתקנון המפעל לא קיבל את האישורים הנדרשים¹⁴ אין לו תוקף, ובכל זמן כזה הוא נדרש לפעול לפי התקנון הקיים. עוד הוסיף משרד המשפטים כי מעולם לא הובא לידיעתו שמפעל הפיס פועל לפי טיוטת תקנון שטרם אושר.

ביולי 2017, במהלך הביקורת, אישרה האסיפה הכללית את התקנון החדש שמשרד המשפטים והמפעל הסכימו על תוכנו; משרד המשפטים המליץ לשרת המשפטים לאשרו (להלן - התקנון החדש). יחד עם זאת, במועד סיום הביקורת בדצמבר 2017, טרם אישרה השרה את התקנון החדש.

משרד מבקר המדינה מעיר למפעל הפיס ולמשרד המשפטים שמפעל הפיס פועל לפי תקנון שטרם אושר.

על האסיפה הכללית לוודא כי עד לאישור התקנון החדש, יפעל מפעל הפיס, על מוסדותיו המנהלים - האסיפה הכללית, הדירקטוריון וועדותיו, על פי התקנון שאושר ב-2003, דבר שלא עשו עד כה.

13 בתקופות הרלוונטיות לביקורת כיהנו כמה מנכ"לים: מר דב קרומר (סמנכ"ל הכספים של המפעל והמשה למנכ"ל) שימש כממלא מקום המנכ"ל מינואר 2012 ועד אוקטובר 2012; מאוקטובר 2012 ועד ינואר 2016 שימש מר אלי דדון כמנכ"ל המפעל; מר עוזי דיין (יו"ר הדירקטוריון) שימש כממלא מקום המנכ"ל מדצמבר 2015 ועד אוקטובר 2016; באוקטובר 2016 מונה מר עמרי לוטן למנכ"ל.

14 סעיף 138 לתקנון דורש שכל שינוי בתקנון יאושר על ידי שר המשפטים. בשל היותו של המפעל חל"צ, הרי שתיקונים מסוימים דורשים גם את אישור רשם ההקדשות לפי סעי' 345 לחוק החברות.

ליקויים בסדרי המינהל של מפעל הפיס

כדי להבטיח ניהול תקין ויעיל של חברה יש להפריד בין הגוף הביצועי - המנכ"ל והנהלה, לבין הגוף המפקח - הדירקטוריון ובראשו היו"ר. האמור בא לידי ביטוי בחוק החברות הקובע כי "הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו"; וכי המנכ"ל "אחראי לניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון וכפוף להנחיותיו" וכי "הוא יהיה נתון לפיקוחו של הדירקטוריון". חוק החברות קובע גם כי תפקידיו של הדירקטוריון אינם ניתנים לאצילה למנכ"ל ואילו בידיו של המנכ"ל מצויות כל סמכויות הניהול והביצוע שלא הוקנו בחוק או בתקנון לאורגן אחר של החברה.

גם מבקר המדינה שב והצביע בכמה דוחות¹⁵ על חשיבות ההפרדה בין תפקיד יו"ר הדירקטוריון לתפקיד מנכ"ל החברה. כך לדוגמה קבע מבקר המדינה בדוח קודם כי **"בהיעדרו של מנכ"ל בחברה, במשך תקופה ממושכת וכשיו"ר הדירקטוריון דאו עסקה במטלות שלדעת משרד מבקר המדינה הן בסמכות הטיפול של הדרג הניהולי, נפגעו עקרונות הממשל התאגידי, ונפגעה ההפרדה הנדרשת בין הדירקטוריון, כדרג המתווה מדיניות ומפקח, ובין הניהול השוטף של ענייני החברה"**¹⁶.

הסמכות להפסיק את כהונת נושא משרה

ההיתר מגדיר כי נושאי המשרה של מפעל הפיס הם סגן המנהל הכללי לענייני כספים, היועץ המשפטי, המזכיר והמבקר הפנימי; על פי ההיתר, הדירקטוריון יקבע את תנאי כשירותם, את הליך בחירתם ואת סיום העסקתם. ההיתר מותיר בידי משרד האוצר זכות להתנגד למינוי ולהורות על הפסקת הכהונה של נושא משרה, וכן להורות כי הממונה הארגוני על נושא המשרה יהיה יו"ר הדירקטוריון או המנכ"ל, לפי העניין.

באפריל 2014 אישר דירקטוריון המפעל את נוהל "תנאי כשירות וסדרי מינוי וסיום כהונה לנושאי משרה מסוימים במפעל הפיס" (להלן - נוהל תנאי כשירות) אשר גובש, בין היתר, על ידי המזכיר והמנכ"ל הקודם. הנוהל קובע כי נושאי המשרה במפעל הם כפי שנקבע בהיתר וכן הוא הסדיר את תנאי הכשירות של נושאי המשרה ואת אופן קבלתם וסיום העסקתם.

נמצא כי סמכות משרד האוצר להורות על הפסקת כהונתו של נושא משרה הושמטה מנוהל תנאי הכשירות, ועל פי הנוהל העדכני, הסמכות להפסיק את

15 ראו בהקשר זה, לדוגמה, מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2015), "היבטים בפעילות חברת חלמיש ובפינוי כפר שלם", עמ' 1905; **דוח שנתי 165** (2016), "חברת נמל אשדוד בע"מ", עמ' 1415; **דוח שנתי 163** (2012), "רשות החברות הממשלתיות - סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות", עמ' 43; **דוח שנתי 62** (2012), "היבטים בפעילות מגן דוד אדום והמוסדות המינהליים שלו", עמ' 371.

16 מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "היבטים בפעילות חברת חלמיש ובפינוי כפר שלם" עמ' 1905.

כהונת נושאי משרה נותרה בידי המנכ"ל או הדירקטוריון (בהתאם לנושא המשרה)¹⁷, תוך יידוע משרד האוצר בלבד. פעולה זו, אינה עולה בקנה אחד עם סמכות הפיקוח של משרד האוצר כמאסדר, כפי שמעוגנת בהיתר.

בתשובת היו"ר והמזכיר למשרד מבקר המדינה ממרץ 2017 (להלן - תשובת היו"ר והמזכיר ממרץ 2017) הם ציינו כי מעולם לא היה בכוונתו של המפעל לסתור את ההיתר או לפגוע בכוחו של משרד האוצר כמאסדר, אי התייחסות מפורשת לסמכותו של המאסדר אינה בגדר פגיעה בסמכותו, וממילא בפועל לא פעלו כך.

על המפעל לעדכן את הנוהל, כך שיהלום את הגדרות שנקבעו בהיתר ולקבוע בו את משרד האוצר כמוסמך לאשר הפסקת כהונה של נושאי משרה במפעל הפיס.

התערבות חריגה של היו"ר בניהול השוטף של מפעל הפיס

המנכ"ל הקודם, מר אלי דדון כיהן כמנכ"ל מפעל הפיס עד ינואר 2016. בדצמבר 2015, מינה הדירקטוריון את היו"ר לשמש כממלא מקום המנכ"ל עד למינויו של מנכ"ל חדש, והוא שימש בתפקיד זה במשך כתשעה חודשים, עד אוקטובר 2016, ואז מינה דירקטוריון מפעל הפיס את המנכ"ל החדש - מר עמרי לוטן.

במהלך תקופת כהונתו של היו"ר, החל ב-2011 ועד מועד סיום הביקורת (בעת שהוא לא שימש כממלא מקום המנכ"ל), חרג יו"ר הדירקטוריון מסמכויות הפיקוח המוטלות על הדירקטוריון בכלל ועליו מכוח תפקידו כיו"ר הדירקטוריון בפרט, והיה מעורב באופן ישיר בניהול השוטף של המפעל לרבות בהנחיות שנתן לדרג הביצועי במפעל. בנוסף, בעת שכיהן כממלא מקום מנכ"ל, הטיל על המזכיר משימות שאינן בגדר תחומי אחריותו של המזכיר.

להלן דוגמאות:

הוראה פסולה של היו"ר לאשר פעולות הנוגעות למשאבי אנוש

כאמור, המנכ"ל אחראי לניהול השוטף, לרבות ניהול כוח האדם במפעל. תקנון המפעל קובע, כאמור, כי למנכ"ל יהיו כל סמכויות הניהול והביצוע שלא הוקנו בחוק החברות או בתקנון לאורגן אחר של המפעל. נוהלי המפעל מסמיכים רק את הדרג הניהולי-מקצועי במפעל, מנכ"ל וסמנכ"לים, למעורבות בהליכים הנוגעים לניהול כוח האדם במפעל. בין הנהלים העוסקים בנושאי כוח האדם:

17 הפסקת כהונתו של המזכיר נתונה בסמכות הדירקטוריון, הפסקת כהונתם של סמנכ"ל הכספים ושל היועצת המשפטית נתונה בסמכות המנכ"ל ובאישור הדירקטוריון.

נוהל מיון, גיוס וקליטת עובדים (להלן - נוהל הגיוס), ממרץ 2011 שעודכן פעמים מספר - והעדכון האחרון מאוקטובר 2015; ונוהל קידום דרגה מאפריל 2012. כך לדוגמה: נוהל הגיוס קובע כי בהליך גיוס של עובד חדש יאשר הסמנכ"ל הממונה (על העובד המגויס) והמנכ"ל את קליטתו; ונוהל קידום דרגה מטיל על הסמנכ"ל הממונה את האחריות לאשר או לדחות המלצות על קידום בדרגה¹⁸.

בביקורת עלה כי באוקטובר 2011, אף שבאותה תקופה כיהן במפעל הפיס סמנכ"ל הכספים כממלא מקום המנכ"ל, הורה היו"ר ישירות למנהלת אגף משאבי אנוש כי "כל פעולה בהתייחס לקליטה, פיטורין, שינוי בדרגה, איוש תקנים שהתפנו ושינוי בשכר, תתבצע אך ורק באישור היו"ר מראש". הנחיה זו עמדה בניגוד לנהלים ולתקנון. בהמשך לדרישת היו"ר האמורה מאוקטובר 2011 שינתה מנהלת אגף משאבי אנוש את הטופס לאישור קליטת עובד והוסיפה בו מקום לחתימת היו"ר. כמו כן, מוסדה הוראת היו"ר בנוהל הגיוס המעודכן מ-2015. דרך זו היא בבחינת התערבות בשגרת הניהול השוטפת של המפעל, הנתונה בסמכותו ובאחריותו של המנכ"ל ושל דרגי הביצוע הכפופים לו, היא חורגת מסמכותו של יו"ר הדירקטוריון ופוגעת באחריותו ובאחריות הדירקטוריון כגורמים המפקחים על הדרג הניהולי והביצועי.


בתשובתם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2017 ציינו היו"ר והמזכיר כי הדרישה לחתימה של יו"ר הדירקטוריון על גבי הטופס לקליטת עובד הייתה קיימת עד 2008, ואין מדובר בדרישה חדשה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הדרישה האמורה הוסרה בשנת 2008; היא עודכנה שוב באוקטובר 2011, על פי הוראתו של היו"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הדרישה הגורפת לאישור היו"ר בפעולות הנוגעות למשאבי אנוש, לרבות בנוגע לעובדים זוטרים שאינם בכירים, כשלעצמה אינה ראויה, גם אם כבר נעשתה בתקופות קודמות.

בבדיקה של כמה פעולות שביצע אגף משאבי אנוש מאז אוקטובר 2011, אכן נמצא שהיו"ר אישר פעולות של גיוס עובדים שאינם כפופים לו (בכירים זוטרים כאחד, לרבות עובדים זמניים); ניווד עובדים בין תפקידים בתוך המפעל; וקידומם בדרגות של עובדים. כמו כן, הוא הנחה את אגף משאבי אנוש בנושאים של גיוס כוח אדם (לדוגמה הטיל על המזכיר את האחריות להגדרת התפקיד ולמעורבות בהליך הגיוס של עורך דין לאגף המשפטי של המפעל).

18 ההמלצות על קידום בדרגה ניתנות על ידי מנהל אגף ממונה לגבי עובדי האגף שהוא מנהל. את הקידום בדרגה של סמנכ"לים מאשר פורום שכר, המורכב ממנכ"ל, סמנכ"ל כספים ומנהל אגף משאבי אנוש.


דרישתו הגורפת של
היו"ר לאשר כל
פעולה ופעולה
הנוגעת לניהול כוח
האדם, לרבות גיוס
עובדים וקליטתם,
ומתן הנחיות ישירות
לדרגים המבצעים של
המפעל, היא בניגוד
לנהלים ולתקנון

בתשובת היו"ר והמזכיר ממרץ 2017 הם טענו כי אין מדובר בחריגה מסמכות או במעורבות בהליכי כוח האדם, אלא בפיקוח בלבד הנדרש במסגרת תפקידו; עם זאת ולנוכח הביקורת, הנושא ייבחן במסגרת ועדת הנהלים אשר תשקול קביעת מנגנון פיקוח אחר.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הדירקטוריון כי דרישתו הגורפת לאשר כל פעולה ופעולה הנוגעת לניהול כוח האדם, לרבות גיוס עובדים זוטרים וקליטתם, ומתן הנחיות ישירות לדרגים המבצעים של המפעל, היא בניגוד לנהלים ולתקנון; הדעת נותנת כי הפיקוח הדירקטוריוני תפקידו לוודא שהמפעל מנוהל על פי הכללים הראויים, אך הוא לא יתבטא בהתערבות בפעולות הניהול השוטפות ובביצוע עצמו. דרך זו עלולה גם לפגוע באחריותם המקצועית של דרגי הניהול והביצוע עצמם.

מעורבות היו"ר בניהול השוטף של המפעל באמצעות הטלת תפקידים על מזכיר המפעל

מזכיר המפעל (Corporate Secretary) הוא אחד מנושאי המשרה הבכירים במפעל. הגדרת תפקידו, סמכויותיו ואחריותו של המזכיר לא נקבעו בפסיקה ובחקיקה (לרבות בחוק החברות), והוא פועל בדרך כלל כאיש קשר בין הדירקטוריון - לבין ההנהלה והמנכ"ל, לבין בעלי המניות ולבין הרשויות הסטטוטוריות¹⁹; בדוח שנתי 57ב ציין מבקר המדינה כי תפקידו העיקרי של המזכיר הוא להבטיח כי ענייני החברה יתנהלו לפי הוראות הדין ומסמכי היסוד של החברה²⁰; תפקידי המזכיר מוגדרים בדרך כלל במסמכי החברה, למשל בתקנון, בנוהל או בהסכם העסקה.

בדצמבר 2011 הגדיר אגף משאבי אנוש (בהנחיית היו"ר) במסמך מרכיבי תפקיד את תפקיד מזכיר המפעל, וקבע כי המזכיר יאחז בשורה של תפקידים וביניהם ניהול רישומים למיניהם (לרבות פרוטוקולים והודעות) וכן "אחריות ליישום החלטות הדירקטוריון והוראות יו"ר מפעל הפיס".

המזכיר מונה לתפקידו על ידי היו"ר, כנושא במשרת אמון. הגדרת תפקיד זה כמשרת אמון באה לידי ביטוי אף בנהלים²¹. מכוח הגדרת תפקידו, המזכיר אחראי לוודא כי הנהלת המפעל פועלת על פי הנחיות הדירקטוריון ולהנחות אותה בהתאם לכך. עוד עולה מתוך הגדרת תפקידו כי הוא אינו רשאי ל"היכנס לנעלי ההנהלה" ולהתערב באופן ביצוע עבודתה השוטפת, ובמיוחד אינו רשאי להנחות ישירות את דרגי הביצוע במפעל. הוראות דומות חלות על עובדים

19 פרופ' יוסף גרוס, עורך דין, **מעמדו של מזכיר החברה בהיררכיה התאגידית**, תאגידים ט/3, אוגוסט 2012.

20 **דוח שנתי 57ב** (2007), "היבטים בפעולות מפעל הפיס", עמ' 897.

21 נוהל "תנאי כשירות וסדרי מינוי וסיום כהונה לנושאי משרה מסוימים במפעל הפיס" מאפריל 2014; ונוהל "מיון, גיוס וקליטת עובדים" המעודכן מאוקטובר 2015.

היו"ר הטיל על המזכיר משימות ותפקידים שמשמעותם התערבות בניהול השוטף של המפעל

המועסקים במשרות אמון על פי הוראות התקשי"ר²². אמנם הוראות אלה אינן מחייבות את מפעל הפיס, אך עם זאת המפעל עושה בהן לעתים שימוש.

אף שתפקידו של המזכיר, כפי שנקבע במסמך מרכיבי התפקיד, הוא להסדיר את עבודת הדירקטוריון ולהקל על חברי הדירקטוריון את עבודתם, נמצא כי היו"ר הטיל על המזכיר משימות ותפקידים שמשמעותם התערבות בניהול השוטף של המפעל; מאחר שתפקיד המזכיר הוגדר כמשרת אמון של היו"ר, משמעות הדבר היא לכאורה שההתערבות בניהול השוטף היא של היו"ר עצמו - דבר העומד בניגוד לתקנון שמכוחו פועל מפעל הפיס.

בתשובת היו"ר והמזכיר ממרץ 2017 השיב המזכיר כי מסמך מרכיבי התפקיד נועד אך ורק לשם הליך קליטתו ואינו ממצה את מרכיבי תפקידו. בחוות דעת שהזמין המזכיר מיועץ משפטי חיצוני למפעל צוין כי המזכיר פועל בדרך כלל כאיש קשר בין הדירקטוריון לבין ההנהלה והמנכ"ל, ומשכך אין מדובר בתפקיד בעל סמכויות מנהלתיות. עוד ציין המזכיר, כי העובדה שהוא התמנה על ידי הדירקטוריון וכפוף ליו"ר אין בה כשלעצמה כדי למנוע ממנו ליטול תפקידים שבאחריות ובסמכות ההנהלה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ולמזכיר כי יש לראות במסמך מרכיבי התפקיד את המסגרת הקובעת את תפקיד מזכיר המפעל ותוחמת את גבולות אחריותו וסמכויותיו. תפיסה זו עולה בקנה אחד עם התקנון ולפיה נדרשת הפרדה בין הדרג המנהל המבצע לבין הדירקטוריון.

תפקיד מזכיר המפעל הוא תפקיד מפתח בקשר שבין הדירקטוריון להנהלת המפעל, ולא בכדי הוא בתווך שבין שתי ישויות אלה - בין זה המנחה והמפקח - הוא הדירקטוריון, לבין זה המבצע והפועל - הוא ההנהלה; בהתאם לתפיסה זו גם גובש מסמך מרכיבי התפקיד. המעבר שעשה המזכיר, בידיעה ובאישור היו"ר, כאשר פסע אל עבר הישות הביצועית ופעל בה, הוא חריגה מתחומי אחריותו ומהמצופה ממנו.

להלן דוגמאות:

1. **מינוי המזכיר ליו"ר ועדת הנהלים:** נוהל "מבנה ארגוני ואחריות מנכ"ל" של המפעל ממרץ 2010 קובע כי מנכ"ל מפעל הפיס אחראי לקביעת תחומי האחריות והסמכות של בעלי התפקידים, ואחראי לוודא את יישומם. נוהל "כתב מינוי לוועדה/ מנהל פרויקט" ממאי 2015 מוסיף וקובע כי באחריותו ובסמכותו של מנכ"ל המפעל למנות ועדות ובעלי תפקידים ולהחליף יושבי ראש של ועדות.

22 תקנון שירות המדינה, פרק 02.5, "נושאי משרות אמון בלשכת ראש הממשלה, השרים וסגני השרים", פרק משנה 02.532.

ועדת הנהלים היא אחת מוועדות היסוד של החברה. הוועדה דנה בנוהלי העבודה השוטפים של המפעל, בוחנת אותם ומאשרת אותם, ומעניקה אחריות וסמכות לבעלי התפקידים שבה, ולמעשה מעצבת את האופן שבו החברה מנוהלת, וקובעת את ליבת הפעולות גם לטווח הארוך. נוהל "תפעול ותחזוקת מערך הנהלים" מיולי 2015 קובע כי ועדת הנהלים תמנה שבעה חברי הנהלה, וכי מנכ"ל המפעל ישמש יו"ר הוועדה, וראש מטה המנכ"ל ישמש כממלא מקומו²³. ואכן בפרוטוקולים של ישיבות ועדת הנהלים משנת 2013 ואילך נמצא כי בהיעדרו של המנכ"ל החליף אותו ראש המטה שלו.

במהלך תקופת כהונתו של יו"ר המפעל, גם בתפקיד ממלא מקום המנכ"ל (דצמבר 2015 עד אוקטובר 2016), הוא מינה את מזכיר המפעל ליו"ר ועדת הנהלים, וזאת אף שהמזכיר הוא מינוי במשרת אמון, שאל לו להתערב באופן אקטיבי בעבודת הניהול השוטפת. מינוי המזכיר ליו"ר ועדת הנהלים נעשה לאחר התייעצות עם היועצת המשפטית של מפעל הפיס (להלן - היועמ"ש), אשר קבעה כי אין מניעה במינוי זה, וזאת מבלי שנימקה את הצורך לסטות מהנוהל, ובכך איפשרה ליו"ר למנות את המזכיר לתפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר כי חרף עמדתה הבלתי מנומקת של היועמ"ש, היה עליו היה למנות לתפקיד ניהולי זה את ראש מטה המנכ"ל, אשר על פי נוהלי המפעל עליו מוטל להחליף את המנכ"ל בהיעדרו, או לכל הפחות, היה עליו להטיל תפקיד זה על אחד מחברי ההנהלה.

בתשובת היועמ"ש למשרד מבקר המדינה ממרץ 2017 היא הבהירה כי ההחלטה למנות את המזכיר כיו"ר ועדת הנהלים היא החלטה המצויה בליבת שקול הדעת של היועמ"ש. מדובר בנוהל פנימי שהארגון קבע לעצמו ואשר הדין מתיר במקרה מתאים, ולעתים אף מחייב, לסטות ממנו.

על היועמ"ש היה לנמק את ההחלטה ולהבהיר את הצורך לסטות מהנוהל. אולם היא לא נהגה כך.

2. **מינוי המזכיר לממונה על הייעוץ המשפטי החיצוני:** במפעל הפיס פועלת יחידה משפטית, גוף מטה הכפוף למנכ"ל. בראש היחידה המשפטית עומד היועץ המשפטי, והוא הסמכות המקצועית לכל הנושאים שבתחום היחידה המשפטית. נוסף ליחידה, מפעל הפיס מעסיק גם משרדי עורכי דין חיצוניים לצרכיו. בשנים 2013-2016, הוצאות העסקת משרדי עורכי הדין החיצוניים עמדו על כ-18 מיליון ש"ח (כארבעה מיליון וחצי ש"ח

23 חברי ועדת הנהלים בהתאם לנוהל הנהלים: מנכ"ל - יו"ר הוועדה; ראש מטה המנכ"ל - מ"מ יו"ר הוועדה (בעל זכות הצבעה בישיבה שבה הוא משמש כמ"מ מנכ"ל); חברי ועדה בעלי זכות הצבעה: מנהל אגף בקרה ואיכות, מנהל אגף ההקצאות, מנהל הרגולציה, מנהל המיזמים; רכז הנהלים - משתתף בישיבות ואינו בעל זכות הצבעה.

בשנה בממוצע), (בעניין היחידה המשפטית ראו הרחבה בפרק העוסק בייעוץ המשפטי).

במרץ 2016 לבקשת היו"ר, שכיהן כממלא מקום המנכ"ל, ערך המזכיר סקירה בנוגע לייעוץ המשפטי במפעל הפיס, והמליץ כי המנכ"ל ימנה אחראי להעסקת כלל גורמי הייעוץ המשפטי החיצוני למפעל. בדיון הנהלה בנושא זה החליט היו"ר כי המבנה של הייעוץ המשפטי והתפיסה שהוצגה במסמך יהפכו לנוהל (לאחר כמה עדכונים שיעשו) וכי המזכיר ימונה לתפקיד הממונה על העסקת יועצים משפטיים חיצוניים.

החלטת היו"ר למנות את המזכיר לתפקיד העסקת היועצים המשפטיים החיצוניים לא נומקה.

עמדת היועמ"ש, שאותה העבירה במייל למזכיר מיד לאחר הדיון, הייתה כי ראוי שהיא כיועצת המשפטית של המפעל תרכז את עבודת עורכי הדין החיצוניים.

באפריל 2016 עדכן המזכיר את מנהלי מפעל הפיס על אודות ההחלטה ועל אופן הפעולה שעליהם לנקוט החל מאותו מועד, ובכלל זה עדכנם שתשלום לייעוץ משפטי חיצוני יבוצע רק לאחר אישורו.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר כי הוא קבע נוהל עבודה במפעל תוך עקיפת ועדת הנהלים, מבלי שהמסמך ודרכי הפעולה שנקבעו בו יאושרו כנדרש על ידיו. משמעות ה"נוהל" החדש היא חיזוק מעמד המזכיר והפיכתו לגורם בעל משקל באחד מתהליכי העבודה הביצועיים של המפעל, דבר שאין לו מקום בתפקיד המזכיר. אם מצא היו"ר, בתפקידו כממלא מקום המנכ"ל, כי צריך לעדכן את המבנה הארגוני ואת תפיסת ההפעלה של הייעוץ המשפטי שניתן במפעל, היה עליו להעביר את מסמך האפיון שהציע המזכיר לוועדת הנהלים כדי שהיא תערוך עבודת מטה לגיבוש נוהל מתאים שיעמוד בכללי המינהל התקין.

אשר להחלטה עצמה, מעיר משרד מבקר המדינה ליו"ר, כי המלצת המזכיר הייתה שהמנכ"ל ימנה אחראי להעסקת כלל גורמי הייעוץ המשפטי החיצוני למפעל. הדעת נותנת שהמינוי יהיה של גורם שיבצע זאת כחלק מהניהול השוטף של המפעל, ובמקרה זה אף מן ההיגיון שיהיה זה בר-סמכא בתחום המשפט, ובראש ובראשונה היועץ המשפטי של מפעל הפיס. הפקדת האחריות לייעוץ המשפטי על המזכיר כמוה כהפקדת התחום בידי הדירקטוריון, לרבות היו"ר עצמו. היות שמדובר בפעולות ביצועיות הדרושות לתפקודו השוטף של מפעל הפיס שאינן בתחום אחריותם, שגה היו"ר בהחלטתו.

היו"ר והמזכיר ציינו בתשובתם ממרץ 2017 כי המנכ"ל החדש לקח על עצמו את תפקיד הממונה על העסקת יועצים משפטיים חיצוניים.

3. **הסמכת המזכיר בגיוס עורכי דין למחלקה המשפטית:** בפגישה שנערכה במאי 2016 בנוכחות היו"ר (ששימש אז גם כממלא מקום המנכ"ל), המזכיר, ראש מטה המנכ"ל ומנהלת אגף משאבי אנוש החליטו לגייס שני עורכי דין נוספים ליחידה המשפטית של המפעל - האחד זוטרו והשני בכיר, וסיכמו כי המזכיר יגבש הגדרות לשתי המשרות החדשות ושהוא יהיה "שותף פעיל לתהליך בחירת העו"ד החדש". על אף שהיועמ"ש אמורה להיות ממונה על עורכי הדין החדשים, היא לא נכחה בפגישה.

בביקורת נמצא כי היועמ"ש התנגדה להגדרות התפקיד שגיבש המזכיר לשתי המשרות החדשות, והעבירה את התנגדותה בכתב למזכיר וליו"ר הדירקטוריון. המזכיר אישר את דרישות התפקיד שהוא עצמו קבע ואף היה מעורב בהליך סינון המועמדים והראיונות עמם.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר כי הסמכת המזכיר לטפל בהליך לגיוס העובדים ובמינויים ליחידה המשפטית היא בבחינת התערבות של הדירקטוריון בהחלטות ניהוליות של המפעל. היה עליו להותיר הליך זה לאחראים לכך במפעל.

הסכם הפסקת עבודתה של היועמ"ש

ההיתר קובע כי נושאי המשרה המוגדרים ב²⁴ ימונו ויפוטרו בהתאם לתנאי הכשירות שיקבע הדירקטוריון, וכי על מפעל הפיס למסור הודעת מינוי של נושא משרה למשרד האוצר בטרם תחל הכהונה, ומשרד האוצר יוכל להתנגד לה, בין היתר כדי למנוע פגיעה בפעילות הציבורית התקינה של מפעל הפיס. עוד קובע ההיתר כי אם לאחר מינויו של נושא משרה התבררו פרטים נוספים או חדשים לעניין השיקולים במינויו, על מפעל הפיס למסור הודעת הפסקת כהונה, ומשרד האוצר רשאי להורות על הפסקת כהונתו, לאחר שניתנה לנושא המשרה ההזדמנות לטעון טענותיו לפניו.

בהתאם לתקנון, למנכ"ל הסמכות לפטר את נושא המשרה במפעל²⁵. נוסף על כך, נוהל תנאי כשירות, שאושר באפריל 2014 על-ידי דירקטוריון המפעל, קובע כי ההחלטה על סיום העסקת היועמ"ש היא בסמכות המנכ"ל ובאישור הדירקטוריון.

24 פרק ה' להיתר עוסק באחריות של נושאי המשרה במפעל הפיס, שהם לפי הגדרתו: סמנכ"ל לענייני כספים, היועץ המשפטי, מזכיר מפעל הפיס והמבקר הפנימי.

25 הסמכות נוגעת לפיטוריו של כל נושא משרה, למעט היו"ר, המזכיר, המנכ"ל (משרות שלגביהן הוגדר כי הפיטורין הם בסמכות הדירקטוריון), ואת מכוח סמכותו השירותית המוענקת לו בסעיף 100.1 לתקנון - שלפיו מוטלות עליו סמכויות הניהול והביצוע כאשר אלה לא הוענקו לאורגן אחר בחוק החברות או בתקנון.

הנחיית הממונה על השכר מאוגוסט 2004 קובעת כי הסכמי העסקה אישיים, לרבות שינוי תנאי שכר וכן הסכמי פרישה אישיים, טעונים אישור הממונה²⁶. חוזר הממונה על השכר מספטמבר 2014 קובע כי יש לדווח לו על כל הליך משפטי או הליך בוררות המתקיים בנושא שכר של עובד בגוף, לרבות תנאי פרישה, גמלאות או הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה²⁷.

1. היועמ"ש של המפעל, עו"ד א"ב, החלה לעבוד במפעל הפיס ב-2003. לאחר כעשור, במהלך יוני 2013, עלה נגדה חשד כי הייתה מעורבת לכאורה במקרה מסוים במסגרת העבודה. כשבועיים לאחר מכן עודכן הדירקטוריון בפרטי המקרה, והוא החליט שהמנכ"ל הקודם (מר אלי דדון) יערוך לה שימוע לשם בירור נסיבות המקרה.

בין יוני 2013 לנובמבר 2014 נעדרה היועמ"ש מהעבודה. במהלך תקופה זו גיבש המזכיר בהסכמת היועמ"ש הסכם המגדיר את תנאי הפסקת עבודתה (לרבות שכרה של היועמ"ש ומימוש זכויותיה, ובכלל זה גם את זכויותיה הסוציאליות והפנסיוניות²⁸). המנכ"ל הקודם סירב למתווה ההסכם המתגבש וקבע ליועמ"ש שימוע ליום שבו התעתדה לשוב לעבודה - בנובמבר 2014.

למרות עמדת המנכ"ל הקודם, באמצע נובמבר 2014, עוד לפני חזרתה לעבודה, חתם היו"ר עם היועמ"ש על הסכם להפסקת עבודתה על פי עקרונות המתווה שגיבש המזכיר (להלן - ההסכם). על פי ההסכם מועד סיום עבודת היועמ"ש יהיה בתום תשעה חודשים (קרי בסוף אוגוסט 2015) "אלא אם היו"ר יבקש את המשך העסקתה". כשבועיים לאחר החתימה על הסכם הפסקת עבודתה, עדכן היו"ר את הדירקטוריון בעניין זה. את הממונה על השכר במשרד האוצר עדכן מפעל הפיס כחודש וחצי לאחר החתימה על ההסכם.

חתימת ההסכם נעשתה מבלי לידע את המנכ"ל הקודם על מלוא תנאיו, מבלי שהיו"ר קיבל לכך היתר מהדירקטוריון, מבלי שביקש מהדירקטוריון לבטל את החלטתו הקודמת לערוך ליועמ"ש שימוע, ומבלי שמסר הודעה מקדימה על כך למשרד האוצר כמתחייב מהנחיות הממונה על השכר.

2. כאמור היועמ"ש שבה לעבודה בנובמבר 2014 ובהתאם להסכם הייתה אמורה לסיים את עבודתה במפעל באוגוסט 2015. ביוני 2015 מסר היו"ר לוועדת הביקורת כי בכוונתו להאריך את כהונתה של היועמ"ש.

26 מדינת ישראל - משרד האוצר - הממונה על השכר והסכמי עבודה, **הצגת נתוני שכר של מפעל הפיס לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב**, 4.8.04.

27 חוזר הע-כללי הוראות 2014-1-23 "קבלת אישור הממונה על השכר מראש במפורש ובכתב לכל התחייבות בנושא שכר", 3.9.14.

28 לרבות החלטות הנוגעות לפיצויי פיטורין, פדיון ימי חופש, שכר עבור תקופת היעדרות ועוד.



היו"ר מנע את ביצוע החלטת הדירקטוריון לערוך ליועמ"ש שימוע (בעקבות חשד כי הייתה מעורבת לכאורה במקרה מסוים במסגרת העבודה); חתם עמה על הסכם מבלי ליידע את המנכ"ל הקודם על מלוא תנאיו, ואף מבלי ליידע את הדירקטוריון ואת משרד האוצר

היו"ר לא עדכן את הדירקטוריון ולא את משרד האוצר בדבר החלטתו, ועל פי המידע הקודם שהעביר להם הם סברו שהיא אמורה לסיים את תפקידה באוגוסט 2015.

3. רק בפברואר 2015, לאחר שהובא האירוע לידיעת החשבת הכללית במשרד האוצר, ולאחר שהיא דרשה שהדירקטוריון ידון בעניינה של היועמ"ש וישקול את יכולתה להמשיך ולמלא כראוי את תפקידה כשומרת הסף של המפעל ולכהן בו במשרה בכירה, דן בכך הדירקטוריון. היו"ר ציין בדיון כי בהתאם להסכם שעליו חתם עם היועמ"ש היא עתידה לסיים את תפקידה בתוך חודשים ספורים; היות שכך הדירקטוריון לא דן באופן ענייני בשאלת תפקודה כשומרת הסף.

יודגש כי כיוון שהיו"ר הסביר לדירקטוריון שהיועמ"ש תסיים את עבודתה במפעל בתוך חודשים מספר, לא דן הדירקטוריון בשאלת תפקודה כשומרת הסף, כפי שדרשה החשבת הכללית, אלא דן רק בשאלה העקרונית בדבר קציבת הקדנציה לתפקיד היועמ"ש וכן במינוי יועמ"ש חדש למפעל לאחר הפסקת עבודתה של היועמ"ש המכהנת.

4. ביוני 2016, ואף הפעם מבלי ליידע את הדירקטוריון ומבלי לקבל את אישורו, הודיע היו"ר ליועמ"ש כי ההסכם שחתם עמה מבוטל, וכי היא שבה לעבודתה באופן רגיל. עוד הודיע לה, כי ישיג אישור מן הממונה על השכר להעלאת שכרה. גם בעניין זה לא הודיע היו"ר מבעוד מועד למשרד האוצר על החלטתו אלא באיחור של שלושה שבועות.

כבר במאי 2016, עוד טרם ביטל היו"ר את ההסכם שחתם עם היועמ"ש, הוא החליט להעלות את שכרה ב-5%, והודעה על כך נמסרה לממונה על השכר. הממונה ביקש לקבל הסבר להעלאה זו נוכח ההחלטה הקודמת של המפעל להפסיק את עבודתה. בתגובה לכך, ביוני 2016, הנחה היו"ר את מנהלת משאבי אנוש לשלוח לממונה על השכר סיכום של פגישת העבודה שלו עם היועמ"ש, שבו נכתב כי ההסכם עמה מבוטל והיא שבה לעבודתה. נכון למועד הביקורת שכרה לא הועלה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר כי הוא מנע את ביצוע החלטת הדירקטוריון לערוך ליועמ"ש שימוע; חתם על ההסכם שגיבש המזכיר מבלי ליידע את המנכ"ל הקודם על התנאים שנקבעו בהסכם, ואף מבלי ליידע את הדירקטוריון ואת משרד האוצר.

במעשיו אלה עקף היו"ר את סמכות המנכ"ל הקודם; ביטל את סמכותו של הדירקטוריון כגוף המפקח על מפעל הפיס והמוסמך להחליט בענייני העסקה והפסקת עבודה של נושאי משרה, ונטל לעצמו את הסמכות לקבל החלטות באופן בלעדי. היו"ר גם לא הודיע למשרד האוצר על מהלכיו בטרם בוצעו, ולכן מנע גם ממנו להגיב להסכם שגיבש.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לדירקטוריון על חוסר מעורבותו בעניין החלטת היו"ר שנגדה את החלטתו, ועל שלא הפעיל את שיקול דעתו בעניין זה והסתפק בדיווחים שהעביר לו היו"ר. בכך לא מילא הדירקטוריון את אחריותו כלפי מפעל הפיס.

בתשובת היועמ"ש ממרץ 2017 היא ציינה כי שימשה שומרת סף וביצעה את עבודתה נאמנה ואף יצאה כנגד המנכ"ל הקודם לא אחת, מה שהביא למתיחות רבה ביניהם ולהתנכלות כלפיה מצדו. בין היתר טענה היועמ"ש כי זו הסיבה שערכה את ההסכם עם היו"ר ולא עם המנכ"ל הקודם. עם זאת היא ציינה כי המנכ"ל הקודם תמך בהסכם שנחתם עמה, וכי ההסכם לא נחתם ב"מחטף". דברים דומים עולים גם בתשובתם של היו"ר והמזכיר ממרץ 2017.

המנכ"ל הקודם ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2017, כי מלכתחילה הוא סבר שיש לערוך ליועמ"ש שימוע, אולם הסכים מטעמי יעילות לגיבוש הסכם שיסדיר את סיום עבודתה במפעל, אך לא הסכים לתנאים שנקבעו בהסכם שנחתם. יצוין באשר לכך, כי באפריל 2015 שלח המנכ"ל הקודם מכתב ליו"ר שבו ציין כי טרם החתימה על ההסכם, היו"ר הדגיש בפניו תנאי אחד בלבד - היועמ"ש תחזור לעבודה לתקופה זמנית של שישה חודשים ולאחריה תסיים עבודתה במפעל; הוא הוסיף וציין כי רק בדיעבד, גילה שנקבעו בהסכם שנחתם, תנאים נוספים, שלו ידע עליהם לא היה מסכים להם.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועמ"ש כי אם סברה שנוכח ההתנכלות האישית של המנכ"ל הקודם הוא אינו יכול לחתום עמה על ההסכם, היה עליה לפנות בעצמה או באמצעות היו"ר באופן מפורש לדירקטוריון, שהורה למנכ"ל הקודם לבצע לה שימוע, לדווח על כך, ולקבל את אישורו להליך שנוהל עמה.

טיפול לא תקין בחוות דעת

בדצמבר 2015 עדכנה מנהלת אגף משאבי אנוש את היו"ר בדבר תביעה שהגישה היועמ"ש לביטוח הלאומי בנושא מסוים; היא הציגה בפניו, באשר לכך, את האפשרות לבחון אם צריך לנקוט הליך משמעותי על התנהלות לא תקינה של היועמ"ש בשל קבלת כספים שאינה זכאית להם (שקוזו בהמשך). בתגובה ביקש היו"ר "להמתין עם ההליך המשמעותי".

בינואר 2016, פנו מנהלת אגף משאבי אנוש וסמנכ"ל הכספים לעורך דין חיצוני העוסק בדיני העבודה במפעל כדי לקבל ממנו חוות דעת על נחיצות ההליכים שיש לנקוט מול היועמ"ש; באפריל 2016 הורה המזכיר למנהלת אגף משאבי אנוש להקפיא את הבקשה לקבלת חוות הדעת שנשלחה לעורך הדין.

ימים מספר לאחר מכן הורה ראש מטה המנכ"ל למנהלת אגף משאבי אנוש ולסמנכ"ל הכספים להשלים את חוות הדעת הסופית ולהציגה בעותק קשיח



מעורבות היו"ר בנושא
חוות הדעת בעניינה
של היועמ"ש, נועדה
לסכל בירור שחובת
מפעל הפיס הייתה
לעשותו, אך לא
נעשה

(מודפס) לפני היו"ר בלבד, כמי שהיה ממונה מתוקף תפקידו אז כממלא מקום המנכ"ל על תחום ועדות המשמעת. ביוני 2016 הועברה חוות הדעת, בעותק קשיח בלבד, ישירות לידי היו"ר ואליו בלבד.

משרד מבקר המדינה ביקש ממפעל הפיס לעיין בחוות הדעת בעניינה של היועמ"ש, ובתגובה הבהיר ראש מטה המנכ"ל כי חוות הדעת אבדה וכי המפעל הזמין עותק נוסף שלה. בתחילת ינואר 2017 התקבל במשרד מבקר המדינה עותק של חוות הדעת.

משרד מבקר המדינה מעיר למפעל הפיס ובייחוד ליו"ר, כי לא שמר כראוי על עותק חוות הדעת שבידיו. מדובר בחוות דעת רגישה וחשובה אשר היו"ר ביקש לקבלה בעותק אחד בלבד, קשיח, שנמסר לידי בלבד. יש לראות בחומרה אי שמירה של מידע חשוב, רגיש ואישי.

מעיון בחוות הדעת עולה כי עורך הדין החיצוני בחן את הכלים העומדים לרשות מפעל הפיס כדי להגיב להתנהגותה של היועמ"ש בעניין האמור. עורך הדין מנה בחוות הדעת כמה סעיפי משמעת שעליהם לדעתו, עברה היועמ"ש, והמליץ כי אם תוגש כנגדה תלונה שתיבחן על ידי מנהלת אגף משאבי אנוש והמנכ"ל ותימצא ראויה, יהיה נכון לפתוח בהליך משמעת כנגדה.

עולה חשש כי מעורבות היו"ר, אם ישירה ואם באמצעות המזכיר וראש מטה המנכ"ל, בנושא חוות הדעת שהוזמנה על ידי מנהלת אגף משאבי אנוש, נועדה לסכל בירור שחובת מפעל הפיס הייתה לעשותו בעקבות חוות דעת זו, אך לא נעשה.

חוות הדעת שהוזמנה עוסקת בעניין אישי ורגיש, אולם למען הסדר התקין וכדי למנוע קבלת החלטה לא שקולה או ממניעים זרים, היה על היו"ר להעביר את חוות הדעת לעיונה ולבחינתה של מנהלת אגף משאבי אנוש, שהזמינה אותה. יש להעיר ליו"ר שבחר לשמור את חוות הדעת אצלו מבלי שנימק את החלטתו, ומבלי שלכל הפחות התייעץ בעניין זה עם מנהלת משאבי אנוש. בכך נהג בחוסר שקיפות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 הבהיר היו"ר כי הוא לא חרג במידת מעורבותו מסמכותו כממלא מקום המנכ"ל. עוד טען כי ממילא כפי שעולה מנוהל המפעל לטיפול בתלונות בנושאי משמעת וטוהר המידות מ-2012, כל עוד לא הוגשה תלונה כנגד היועמ"ש באמצעות טופס רשמי לא היה אפשר לפתוח בהליך משמעת, וכי מנהלת אגף משאבי אנוש ואף הוא כממלא מקום המנכ"ל ממילא לא יכלו להגיש את התלונה, שכן הם אלה המקבלים את התלונה ואמונים על בחינתה ועל ההחלטה אם לפתוח בגינה בהליך משמעת.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר כי לא ניתן לקבל את הסבריו, הנשענים על נימוקים טכניים. מטרת חוות הדעת המשפטית שהזמינה מנהלת אגף משאבי אנוש הייתה לבחון את נחיצות ההליכים שיש לנקוט נגד היועמ"ש; מניעת הגישה אל חוות הדעת של כל הנוגעים בדבר, לרבות מנהלת אגף משאבי אנוש, מנעה מהם לבחון את האפשרות להגיש תלונה. ראוי היה שהיו"ר ימנע עצמו ממעורבות בהליך במיוחד לאור העמדה שנקט לגבי המשך העסקת היועמ"ש.



במהלך תקופת כהונתו של היו"ר, החל ב-2011 ועד מועד סיום הביקורת (בעת שהוא לא שימש כממלא מקום המנכ"ל), יו"ר הדירקטוריון חרג מסמכויות הפיקוח המוטלות על הדירקטוריון בכלל ועליו מכוח תפקידו כיו"ר הדירקטוריון בפרט, והיה מעורב באופן ישיר בניהול השוטף של המפעל לרבות בהנחיות שנתן לדרג הביצועי בעניין יועמ"ש מפעל הפיס, פעל היו"ר בניגוד להחלטת הדירקטוריון.

בכך לא קיים היו"ר את האיוון הנדרש בהפרדה שבין הדירקטוריון לבין הדרג המנהל, וחטא לתפקידו העיקרי כמפקח על פעולות הנהלת המפעל. ראוי היה שהיו"ר יימנע ממתן הנחיות ישירות לדרג הביצועי ויימנע גם מלהטיל על מזכיר המפעל אחריות ניהול ביצועית, לרבות בעת ששימש כממלא מקום המנכ"ל.

בתשובת מפעל הפיס למשרד מבקר המדינה מיולי 2017 הוא ציין שאין המדובר בחריגה מהסמכות כיוון ש"על פי התקנון, היו"ר מוסמך באופן ספציפי ועצמאי - בנפרד מהדירקטוריון עצמו - לפקח על ניהול עסקי המפעל...". עוד ציין המפעל כי בסעיף 101 בתקנון נקבע כי המנכ"ל יפעל "על פי הנחיות יו"ר הדירקטוריון, בעניינים בהם לא קיבל הדירקטוריון החלטה אחרת".

משרד המשפטים ציין בתשובתו כי "האחריות [לפיקוח על ניהול עסקי המפעל ופעולותיו - הבהרה שאינה במקור] היא של הדירקטוריון שהיו"ר הוא חלק ממנו".

העובדה כי התקנון מתיר ליו"ר להורות למנכ"ל "בעניינים בהם לא קיבל הדירקטוריון החלטה אחרת" אינה עומדת בפני עצמה אלא היא נוספת להוראות העקרוניות של התקנון, העולות בקנה אחד עם חוק החברות, ולפיהן "למנהל הכללי יהיו כל סמכויות הניהול והביצוע שלא הוקנו בחוק החברות או בתקנון זה לאורגן אחר של החברה" וכי "הדירקטוריון רשאי להורות למנהל הכללי כיצד לפעול לעניין מסוים". הוראות אלה שבתקנון עוסקות בסמכות שיש לדירקטוריון וליו"ר הדירקטוריון להנחות את המנכ"ל כיצד לפעול בעניינים מסוימים, אך אין הן מתירות להם לבצע בעצמם את העבודה הקשורה בכך, למעט במקרים בהם המנכ"ל אינו מבצע את הוראתם. מכל מקום, הממצאים בדוח זה אינם נוגעים להנחיות שנתן היו"ר למנכ"ל, אלא לביצוע אותן פעולות בעצמו או באמצעות המזכיר.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לדירקטוריון כי אפשר ליו"ר לפעול כאמור ולא הבהיר לו שמדובר בכניסה לתחומי האחריות של הנהלת המפעל, באופן הפוגע בהפרדה המחויבת שבין ניהול המפעל לבין הפיקוח עליו.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני משרד המשפטים ומפעל הפיס, ובמיוחד לפני האסיפה הכללית שלו, כי חיוני לוודא שהתקנון החדש יעלה בקנה אחד עם הנקבע בחוק החברות, ינחה איך לנהוג בסוגיות כגון אלה, ויבטיח שניהול המפעל יהיה מאוזן ובעל יכולת לבלום תהליכים לא רצויים בעת הצורך.

מעורבות מזכיר המפעל בתפקידי ביצוע

יו"ר הדירקטוריון התערב באופן ישיר בניהול השוטף של המפעל והטיל על המזכיר תפקידים שאינם בתחום אחריותו. נמצא כי המזכיר היה מעורב בניהול המפעל באופן שיטתי וחריג, כל זאת בידיעה ובגיבוי של יו"ר הדירקטוריון. בכך חרג המזכיר מגדרי התפקיד שנקבעו לו. להלן דוגמאות:

מעורבות המזכיר בענייני כוח אדם ומינהל

אגף משאבי אנוש משויך לחטיבת הכספים וכפוף לסמנכ"ל הכספים, המשמש גם בתפקיד המשנה למנכ"ל (וכפוף למנכ"ל).

אף כי המזכיר נושא במשרת אמון ואף שתפקידו על פי הגדרתו מתמצה למסגרת עבודת הדירקטוריון והקשר בינו לבין הנהלת המפעל, נמצא כי המזכיר היה מעורב בהליכי העבודה של אגף משאבי אנוש ובמתן הנחיות עבודה ישירות למנהלת האגף ולעובדיה, היה מעורב בהליכי גיוס של עובדים ובאופן בוטה היה מעורב אף בענייני שכרו האישי. ההנחיות שנתן המזכיר עמדו לעתים בסתירה להנחיות שנתנו המנהל הישיר של האגף - סמנכ"ל הכספים, והמנהל

העקיף - המנכ"ל הקודם. האגף ביצע את הוראות המזכיר גם כשאלה היו בניגוד לנהלים.

כך לדוגמה נמצא בבדיקה כי המזכיר היה מעורב בענייניהם של עובדים במפעל: הוא הורה למנהלת אגף משאבי אנוש להפסיק לטפל בסוגיית היועמ"ש שאזכרה לעיל; במקרה אחר הוא ביקש ממנהלת משאבי אנוש וקיבל ממנה חומר אישי על עובד זוטר במפעל, ובכלל זה דוחות הנוכחות שלו, תוצאות מבחני התאמה ופעילויות שלו במהלך שעות העבודה וזאת אף שלא התקיימו בינו לבין העובד יחסי כפיפות כלשהם.

מעורבות המזכיר והשפעתו על נוהלי המפעל

בנובמבר 2015 החליט הדירקטוריון כי יש לעדכן את נוהל הרכש וההתקשרויות של מפעל הפיס. הדרגים שאמורים לאשר את נוסח הנוהל הם סמנכ"ל הכספים, אחריו המנכ"ל, לאחר מכן ועדת הנהלים ולבסוף גם הדירקטוריון.

כבר מיולי 2015, קודם למינויו של המזכיר ליו"ר ועדת הנהלים, הוא היה מעורב בגיבוש נוהל הרכש של מפעל הפיס: הוא קיים פגישות עבודה רבות עם מנהלת אגף הרכש והנחה אותה ישירות בנוגע לנוסח המדויק של הנוהל, הכתיב את התיקונים הנדרשים ואף וידא במהלך העבודה כי הנחיותיו יושמו במלואן. סמנכ"ל הכספים והמנכ"ל דאז לא היו מעורבים בגיבוש נוסח הנוהל. במרץ 2017 אישר הדירקטוריון את נוהל הרכש המעודכן.

בתשובת היו"ר והמזכיר ממרץ 2017 הם טענו כי לאור העובדה כי המזכיר שימש בתפקיד מזכיר ועדת הביקורת ומזכיר הוועדה הדירקטוריונית²⁹, שהחליטה כי יש לבצע תיקונים בנוהל הרכש, טבעי הדבר כי הוא זה שיהיה האחראי להטמעת התיקונים בנוהל הרכש. עוד טען המזכיר כי לאחר הטמעת השינויים המשיכו במלאכת עדכון הנוהל ראש מטה המנכ"ל, סמנכ"ל הכספים ומנהלת אגף הרכש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין מדובר רק בהטמעה של התיקונים בנוהל - לכאורה פעולה של מה בכך, אלא בהגדרה מחדשת של תהליכי העבודה בתחום הרכש ובמעורבות עמוקה של המזכיר בתהליכי עבודה מקצועיים של המפעל, שעשה זאת תוך מתן הנחיות ישירות לדרג הביצוע הזוטר עד שהנוסח הסופי הניח את דעתו. בכך התערב המזכיר באופן בלתי תקין בעבודת דרגי העבודה במפעל.

29 ועדה שהקים הדירקטוריון, למעקב אחר יישום לקחי דוח המבקר הפנימי בנושא מעבר חטיבת המחשוב לרחוב המסגר. הוועדה בראשות היו"ר ובהשתתפות שני חברי דירקטוריון והיועץ המשפטי של הדירקטוריון הגישה ביולי 2015 דוח סיכום, והוא אושר על ידי הדירקטוריון.

מעורבות המזכיר בענייני רכש ומכרזים

המפעל החיל על עצמו בנובמבר 2011 את חוק חובת המכרזים, בשינויים המחויבים, ומכוחו גם את תקנות חובת המכרזים. על סמך מדיניות זו גיבש מפעל הפיס את נוהל הרכש.

נוהל הרכש של המפעל קובע כי מנהל או יוזם ההתקשרות אחראי להגדרת הדרישות המקצועיות ודרישות אחרות והוא יכול להסתייע באגף הרכש לשם כך. אף שלמזכיר, כמי שפועל מטעם הדירקטוריון והיו"ר, אין סמכות ליוזם התקשרויות בעצמו, נמצאו כמה מקרים שבהם הוא היה מעורב בניסוח ובקביעת תנאי מכרזים פומביים. להלן הפרטים:

1. מכרז פומבי למינוי חבר חיצוני לוועדת המכרזים, מיולי 2016 - המזכיר היה מעורב בכתיבת המכרז ותנאיו. טיב המעורבות היה הנחיה ישירה של מנהלת אגף הרכש ושל היועצת המשפטית של האגף.
2. מכרז פומבי לשירותי קצין ביטחון (להלן - קב"ט) וייעוץ אבטחה מיולי 2016 - נמצא כי המזכיר היה מעורב בכתיבת המכרז ותנאיו. טיב המעורבות היה הנחיה ישירה של ראש מטה המנכ"ל ושל מנהלת אגף הרכש.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2017 ציינו היו"ר והמזכיר כי מעורבות המזכיר בכתיבת המכרזים הייתה מטעמים קולגיאליים, לעתים עקב בקשת ראש מטה המנכ"ל וכדי לסייע בקידום החלטות הדירקטוריון, ומעורבותו בניסוח תנאי המכרז למינוי "חבר חיצוני" לוועדת המכרזים הייתה במסגרת יישום המלצות הדירקטוריון.

מעורבות המזכיר בייזום חקירה על מנהל מחלקה במפעל הפיס

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, קובע כי לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו. החוק מגדיר פגיעה בפרטיות, בין היתר, כך: בילוש או התחקות אחרי אדם העלולים להטרידו, או הטרידה אחרת.

נוהל טיפול בתלונות בנושאי משמעת של המפעל קובע כי נושא משרה במפעל הפיס המקבל תלונה הנוגעת לעבירת משמעת של עובד אחר, נדרש להעבירה למנהלת אגף משאבי אנוש, ועליה לבחון את התלונה ולהחליט אם לדחותה או להעבירה לטיפול ועדת המשמעת של מפעל הפיס.

בביקורת נמצא כי בסוף שנת 2012 חשד המזכיר כי מנהל מסוים של מפעל הפיס מדווח באופן מטעה בנוגע לפעולות שבתחום אחריותו, דבר שגרם להוצאות מיותרות במפעל. לדבריו, החשד עלה בעקבות תלונה בעל פה מאחד העובדים.

המזכיר פנה, באמצעות קב"ט המפעל, לחברת החקירות המספקת בשגרה שירותי ייעוץ ואבטחה למפעל הפיס, וביקש ממנה לבדוק את פעולותיו של אותו מנהל, לרבות נסיעותיו לחו"ל במסגרת עבודתו. לאחר שהקב"ט פנה לחברת החקירות, המשיך המזכיר את תהליך הבדיקה איתה באופן ישיר, ללא מעורבות של גורם נוסף במפעל.



המזכיר עקף את נוהל
המפעל ובדק באופן
אישי מידע שהובא
לפניו, לצורך ביצוע
חקירה על התנהלות
אישית של נושא
משרה מבלי לעדכן
את הגורמים
המוסמכים
הרלוונטיים במפעל
על פעילותו

משרד מבקר המדינה מעיר למזכיר כי היה עליו לפעול על פי נוהל המפעל ולהעביר את המידע שהגיע אליו למנהלת משאבי אנוש ולהימנע מלטפל בתלונה בעצמו.

בתשובת היו"ר והמזכיר ממרץ 2017 צוין כי נוכח המידע והחשדות שהובאו לידיעתו של מזכיר המפעל, היה צורך בבדיקתו המקדמית. פעולות החקירה שעליהן הוחלט לא כללו התחקות או בילוש ולא הייתה חדירה למחשבו או לפרטיותו. הפעולות שננקטו נועדו לבדוק באירוע מסוים אם דפוס החשדות אכן מתקיים.

בתשובת מפעל הפיס מפברואר 2018 ביקש היו"ר להבהיר כי הוא לא היה מודע בזמן אמת, לאירוע.

משרד מבקר המדינה מעיר למזכיר כי הגם שביקש לחשוף עבירה, לכאורה, כנגד המפעל, הסבריו אינם מצדיקים עקיפה של הנוהל ואי העברת בדיקת הנושא למנהלת משאבי האנוש של המפעל.

חריגת המזכיר מדיווחי נוכחות נאותים

על פי תקנון המפעל, על הדירקטוריון לאשר את שכרו של המזכיר ואת תנאי העסקתו. הנחיית הממונה על השכר קובעת כי עבודה במשרת אמון, שחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1950 לא חל עליה, מוגדרת בשעות עבודה גלובליות, וכוללת מנגנון של קיזוז שכר בגין אי עמידה בשעות העבודה המוגדרות. בצורת העסקה זו העובד במשרת האמון אינו מקבל תגמול עבור שעות נוספות, שכן שכרו גלובלי ומלכתחילה גבוה והשעות הנוספות ושעות העבודה בשבתות ובחגים כבר מגולמות בו. הנחיה זו עולה גם מהסכם העסקתו של המזכיר.

נוהל השכר של המפעל ממרץ 2006 קובע כי עובדי מפעל הפיס אחראים בין היתר לדווח על שעות העבודה שלהם וכי את סיכום שעות העבודה יבצע מנהל אגף משאבי אנוש באמצעות מערכות המידע, בהתאם לדיווח העובד כמפורט בנוהל הנוכחות.

עוד קובע נוהל הנוכחות כי על עובדי המפעל לדווח על שעות העבודה ועל ההיעדרויות שלהם באמצעות שיעון נוכחות (פעמיים ביום), בפורטל הנוכחות או בדיווח ידני במקרים שעבדו מחוץ למשרד (לאחר קבלת אישור מנהל).

למרות הכללים הנהוגים במפעל הפיס, במהלך העסקתו של המזכיר נדרש המזכיר לדווח על נוכחותו באופן הבא:

1. ממועד תחילת העסקתו בינואר 2012 הוא נדרש לדווח בהתאם לנוהלי המפעל, באמצעות החתמת כרטיס הנוכחות, אך לפי המסמכים המתועדים באגף משאבי אנוש הוא לא עשה כן.

המזכיר כפה הנחיות פסולות על הדרג הביצועי תוך פגיעה בסדרי המינהל התקין

2. בנובמבר 2012 (כשנה לאחר תחילת עבודתו של המזכיר), אישר סמנכ"ל הכספים למזכיר להגיש את דיווחי הנוכחות שלו בדיעבד, באמצעות מזכירתו, ובלבד שהמזכיר יאשר את נכונותם. על אף הסיכום, הגישה מזכירתו של המזכיר את דיווחי נוכחותו ללא אישורו של המזכיר על גביהם, בשל סירובו העקרוני לאשר את נכונות הדיווחים על נוכחותו.
3. באוגוסט 2015 קבעו המנכ"ל הקודם ואגף משאבי אנוש כי המזכיר ידווח על שעות הנוכחות שלו באמצעות החתמת כרטיס עובד, בהתאם לנהלים וכפי שעושים כל יתר עובדי המפעל. גם מדרישה זו התעלם המזכיר.

כאמור, בביקורת נמצא שהמזכיר לא מילא את ההנחיות שקיבל בכל הנוגע לדיווח הנוכחות שלו: הוא לא הקפיד על חתימה יום-יומית באמצעות שעות הנוכחות, לעתים דיווח בדיעבד, לעתים באופן לא ישיר (באמצעות מזכירתו) מבלי שהוא עצמו אישר את הדיווח, ולא תמיד אישר הי"ר, כמנהלו הישיר, את הדיווחים כנדרש (כאשר דיווח באופן ידני).

עוד נמצא שהמזכיר הורה לאגף משאבי אנוש להזין במערכת הנוכחות, מראש, את מלוא שעות העבודה שלו לפי היקף משרתו (וללא קשר לדיווחי הנוכחות שלו). המזכיר הודיע למנהלת אגף משאבי אנוש, בדוא"ל, כי אינו מתכוון לדווח על שעות העבודה שלו ואף דרש כי הדבר לא יפגע בשכרו.

בינואר 2016 דיווחה מנהלת אגף משאבי אנוש לראש מטה המנכ"ל שבשלושת החודשים שבין נובמבר 2015 לינואר 2016 לא החתים מזכיר המפעל את שעוני הנוכחות בכניסה למפעל הפיס והמשיך לדווח בדיעבד באמצעות מזכירתו.

ראש מטה המנכ"ל השיב לה כי העביר את פנייתה לידיעת יו"ר הדירקטוריון, וזה החליט כי יש לקבל את דיווח השעות הידני של מזכיר המפעל כפי שהוצג עד לאותו מועד, ובמקביל הודיע כי יבקש מהמזכיר להסדיר את דיווחי השעות שלו.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת לא החתים המזכיר את שעון הנוכחות ודיווח על שעות עבודתו באופן ידני ובדיעבד. מפעל הפיס המשיך לשלם למזכיר את מלוא שכרו בהתאם לדיווחיו אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר למזכיר המפעל כי הוא בעל תפקיד בכיר במפעל ואמור לשמש מופת לשמירה על סדרי המינהל התקין, אולם תחת זאת הוא כפה הנחיות פסולות על הדרג הביצועי: הורה לעובדי אגף משאבי אנוש לבצע פעולות שמשמעותן תשלומי שכר ללא בקרה, תוך פגיעה בסדרי המינהל התקין.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הדירקטוריון על שגיבה התנהגות לקויה זו של מזכיר המפעל והתיר לו להמשיך לחרוג מכללי דיווח השעות התקינים ולדווח באיזו דרך שחפץ בה. משרד מבקר המדינה מעיר גם לסמנכ"ל הכספים האמון על שמירת כספי המפעל ועל ניהולם על שבמשך כמה שנים אישר את דיווחי הנוכחות הלא תקינים של המזכיר, שאף לא אושרו על ידי המנהל הממונה שלו - היו"ר.

חולשת הגורמים המפקחים והייעוץ המשפטי של מפעל הפיס

התנהלות הדירקטוריון והאסיפה הכללית

בית המשפט עמד לא אחת על כך שדירקטור צריך לפקח באופן ממשי, ישיר ומעשי על הדרך שבה הזרוע הביצועית (מנכ"ל ונושאי משרה אחרים בתאגיד) מבצעת את תפקידה. בין היתר - עליו לדרוש ולקבל מידע מלא, לשאול ולחקור³⁰.

היעדרויות דירקטורים משיבות הדירקטוריון

בשל הסמכות והאחריות הכבדה המונחת על כתפי הדירקטורים ברור כי נוכחותם בשיבות ומעורבותם נדרשות בתדירות גבוהה. בעניין זה קובע חוק החברות כי לא ניתן למנות מחליף לדירקטור, אלא אם כן נקבעה בתקנון הוראה המתירה לעשות כן. עוד קובע החוק, כי אם אכן נקבעה בתקנון הוראה, ניתן למנות דירקטור חליף לחבר ועדת דירקטוריון את מי שמכהן כדירקטור, ובלבד שהמועמד להתמנות כדירקטור חליף לחבר ועדה אינו מכהן באותה ועדה.

בדיקת נוכחותם של 26 חברי דירקטוריון בשיבות שהתקיימו בשנים 2011-2016, העלתה כי בתקופה זו נעדרו הדירקטורים בתדירות גבוהה משיבות הדירקטוריון. חמישה מתוכם נעדרו באופן שאינו סביר מ-60% עד 80% מן השיבות שהתקיימו בתקופת כהונתם. בין היתר נמצא כי נציג משרד האוצר בדירקטוריון נעדר בתקופה שנבחנה מכ-60% משיבות שזומן אליהן.

30 ראו ע"א 610/94 בוכבינדר נ' כונס הנכסים הרשמי כמפרק בנק צפון אמריקה, תפ (ת"א) 40213/05 מדינת ישראל נ' רחל טולדנו.



 לא אחת דירקטוריון
 המפעל קיבל את
 החלטות יו"ר
 הדירקטוריון, לעיתים
 ללא דיון, ללא נימוק
 ובהיעדר אסמכתאות,
 תוך ויתור על עצמאות
 בשיקול דעתו

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי הדירקטוריון שנעדרו מהישיבות כי ההיעדרויות המרובות שלהם אינן מאפשרות להם למלא את תפקידם כראוי, ובכך הם פגעו בחובה המוטלת עליהם, לפקח על עבודת מפעל הפיס. מדובר בארגון שמחזור עסקיו הוא מהגדולים במגזר הציבורי, החלטותיו בעלות משקל רב ונוגעות פעמים רבות לציבור כולו. המינוי שקיבלו הדירקטורים אינו תואר כבוד, כי אם תפקיד הנושא בחובו אחריות כבדה. מצופה מהדירקטורים כי ימלאו את תפקידם במעורבות, במחויבות ובחתימה להגשמת יעדי המפעל באופן יעיל ותקיף. היעדרויות עקביות משיבות הדירקטוריון אינן עולות בקנה אחד עם ציפייה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ולנציגו בדירקטוריון, כי נוכחותו של נציג משרד האוצר המשמש כמאסדר של המפעל בישיבות הדירקטוריון משמעותית ביותר. משנכחו משרד האוצר והדירקטור כי הוא אינו יכול להתייצב לישיבות הדירקטוריון על בסיס קבוע, היה עליהם להחליפו בנציג אחר שיוכל למלא את התפקיד כנדרש.

דירקטור נוסף, שנעדר אף הוא מכ-60% מהישיבות שהוזמן אליהן ומינה לעצמו דירקטור מחליף לכ-40% מהישיבות, השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2017 כי החוק והתקנון מאפשרים מינוי של דירקטור חליף וכי הדירקטור החליף שנבחר להחליפו היה איש ראוי, אשר מגוון תפקידיו מאפשרים לו לבצע את התפקיד בצורה טובה, ולייצג את עירו נאמנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי הדירקטוריון כי התקנון מאפשר מינוי דירקטור חליף רק במקרים של היעדרות מן הארץ והיעדרות בשל מחלה, וזאת באמצעות הליך מסודר של מינוי דירקטור חליף. לא כך פני הדברים במקרה שבדק.

בתשובת היו"ר והמזכיר ממרץ 2017 הם ציינו כי המפעל פעל ביוזמתו להכנסת תיקון לתקנון החדש שעניינו דרישת נוכחות דירקטורים, ופירוט הסנקציות שיוטלו עליהם אם ייעדרו. עוד ציינו כי המפעל אף פעל בנושא זה כששלח מכתבי התראה לדירקטורים שנעדרו בתדירות גבוהה, וכן ציין כי הוא פעל להחלפתם של דירקטורים שנעדרו ללא הצדקה.

משרד מבקר המדינה מעיר למפעל, למשרד האוצר ולמשרד המשפטים כי עליהם להבטיח כי תיקון זה אכן ייכנס לתקנון החדש המאושר.

מעורבות לא מספקת של חברי הדירקטוריון

בביקורת עלה כי לא אחת דירקטוריון המפעל (על מגוון חבריו, שחלקם התחלפו במהלך השנים) קיבל את החלטות יו"ר הדירקטוריון, לעיתים ללא דיון, ללא נימוק ובהיעדר אסמכתאות, תוך ויתור על עצמאות בשיקול דעתו.

להלן דוגמאות:

1. **מינוי יועמ"ש הדירקטוריון למרות חשש שהיו"ר נתון בגין מינוי זה**

במצב של ניגוד עניינים: דירקטוריון מפעל הפיס מינה יועץ משפטי שישמש אותו ויעץ לו בנושאים משפטיים שונים העולים לפני הדירקטוריון. בנובמבר 2011 הציג היו"ר לפני הדירקטוריון מועמד יחיד לתפקיד היועמ"ש של הדירקטוריון, תוך הצגת קורות חייו המקוצרים. בישיבה הוא הבהיר כי הוא מציג את המועמד לעדכון ולדיון ולא להצבעה. הדירקטורים טענו כי לא נמסר להם די חומר שממנו יכלו ללמוד על אודות אותו מועמד, ואף שהיו"ר הצהיר כי בידיו קורות חיים מורחבים של המועמד, הם לא ביקשו לעיין בהם. על אף האמור, הדירקטוריון אישר את הבחירה באותו מועמד.

אחד מכללי היסוד העיקריים החל על עובד ציבור הוא האיסור להיות נתון בניגוד עניינים. בית המשפט העליון פסק כי מטרת הכלל היא למנוע אפשרות שעובד ציבור ישפיע בעת מילוי תפקידו הציבורי מאינטרסים זרים, שלו או של גורם הקשור אליו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם מתוקף תפקידו הציבורי.³¹ הפרת הכלל תיתכן גם כאשר בפועל העובד הנתון במצב של ניגוד עניינים ממלא את תפקידו בתום לב ואינו מושפע מהאינטרס הזר שהוא כביכול נגוע בו. ככל שמעמדו של עובד הציבור בכיר יותר וככל שזיקתו לאינטרס הזר חזקה יותר, כך גדלה עוצמת ניגוד העניינים.³²

הביקורת העלתה כי המועמד היחיד שהציג היו"ר העניק שירותים משפטיים לעמותה שהקים היו"ר ואף הייתה לו זיקה למפלגה שהוא הקים³³, אך היו"ר לא דיווח על היכרות זו לחברי הדירקטוריון.

מבלי לערער על כישוריו המקצועיים של המועמד לתפקיד היועמ"ש החיצוני של הדירקטוריון, אשר למראית עין נראים מרשימים, מעיר משרד מבקר המדינה ליו"ר כי היה עליו להציג גילוי נאות ומלא לדבר היכרותו המוקדמת עם המועמד, ולאפשר לדירקטוריון לבחון את משמעויות ההיכרות הזו, על אחת כמה וכמה נוכח העובדה שהוא הציע מועמד אחד בלבד לתפקיד מבלי לנמק זאת.

31 ראו בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה ואח', פ"ד לד(2) 566, עמ' 569, 572 (1980); מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), "ניגוד עניינים בתחום הרכש במערכת הבריאות", עמ' 469, ו"היבטים בפעולות מפעל הפיס", עמ' 897.

32 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד (2015), "חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ - התקשרות החברה עם יועץ ומינוי לתפקיד יו"ר ועדת החריגים בחברה", עמ' 14.

33 המועמד שימש בתור "הכתובת הרשומה" של המפלגה שאותה הקים היו"ר, וכן מי שהעניק שירותים משפטיים לעמותה אחרת אשר היו"ר עמד בראשה, וגם היא הייתה קשורה קשר ישיר עם המפלגה שהקים.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לחברי הדירקטוריון על שלא דרשו מהיו"ר לפרט את יתרונותיו ומעלותיו של המועמד שהציע ולא עמדו על קבלת קורות החיים המורחבים של המועמד שהיו בידי היו"ר, כדי שיוכלו לקבל החלטה מושכלת בעניין מינוי יועמ"ש הדירקטוריון, וכדי שיוודאו שאכן אפשר לוותר על הליך בחירת יועץ משפטי מבין כמה מועמדים. הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה שהם סברו שנדרש להם מידע נוסף אודות המועמד.

2. **מינוי מזכיר המפעל:** התקנון קובע כי הדירקטוריון ימנה אדם לתפקיד מזכיר המפעל על פי המלצת יו"ר הדירקטוריון.

בשנת 2003 אישר הדירקטוריון מינוי של מזכיר למפעל מבלי לבחון את הסכם ההעסקה שלו, את עיסוקיו הנוספים ואת ניגודי העניינים שהוא עשוי להיות נתון בהם כתוצאה מעיסוקיו הנוספים. מבקר המדינה העיר למפעל ב-2006³⁴ כי אין די בכך שהדירקטוריון ידע על היקף המשרה של המזכיר, וכי עליו לאשר גם את תנאי ההעסקה. מבקר המדינה גם המליץ כי המפעל יקבע בנוהל מהן "משרות האמון" ומה ההליך שיש לקיים כדי לאישר אותן.

בבדיקה נמצא כי המלצה זו יושמה רק בשנת 2014 במסגרת עדכון נוהל תנאי כשירות וב-2015 במסגרת עדכון נוהל הגיוס. מינוי המזכיר בדצמבר 2011 נעשה כמינוי של משרת אמון בטרם הוסדר העניין בנוהל, חמש שנים לאחר שמבקר המדינה העיר על כך, ובהליך נמצאו פגמים. להלן הפרטים:

עם סיום כהונת המזכיר הקודם של המפעל, בדצמבר 2011, הציג היו"ר לפני הדירקטוריון את קורות החיים של המזכיר שאותו ביקש למנות - מר ירון לוסקי, וכן את תנאי העסקתו, וציין כי יש לו היכרות קודמת עמו.

מפרוטוקול הדיון עולה כי הדירקטוריון אישר את המינוי מבלי שדן בעניין; הוא לא בחן את תנאי העסקת המזכיר, לא בחן אם עיסוקיו הנוספים לא יפריעו לו למלא את תפקידו באופן מלא לטובת המפעל, ולא בחן את היתכנותם של ניגודי עניינים העלולים לעלות בין עיסוקיו הנוספים לבין תפקידו כמזכיר המפעל.

משרד מבקר המדינה מעיר לדירקטוריון כי על אף הערתו הקודמת בדוח מ-2006, גם בבחירת המזכיר המכהן מ-2011 שב הדירקטוריון ופעל באופן זהה מבלי להפעיל שיקול דעת עצמאי ובלי לבחון את הסכם העסקת המזכיר, את עיסוקיו הנוספים ואם קיים חשש שיהיה נתון בניגוד עניינים.

3. **מינוי חברים לאסיפה הכללית של קרן ספיר שימשו גם חברי ועדת הביקורת של הקרן:** קרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר היא חל"צ שהקים מפעל הפיס בשנות ה-80, המעניקה את פרס ספיר לספרות.

באוגוסט 2011 הודיע היו"ר לחברי הדירקטוריון כי כחלק מקביעת מעמד המפעל כחל"צ יש למנות חברים נוספים לאסיפה הכללית של קרן ספיר (שאינם דירקטורים), אשר ישמשו חברי ועדת הביקורת של הקרן.

1. היו"ר הציע שלושה מועמדים והציג לחברי הדירקטוריון את קורות החיים שלהם. הדירקטוריון אישר את הצעת היו"ר מבלי שדן בהתאמתם לתפקיד - הוא לא דרש מהיו"ר פרטים בדבר היכרותם של המועמדים עם נושאי משרה במפעל (ועם היו"ר בפרט), ולא עמד על כישוריהם הייחודיים שיאפשרו להם למלא את התפקיד באופן מיטבי ולטובת הקרן.

2. בביקורת עלה כי ליו"ר היכרות מוקדמת עם אחת משלושת המועמדים שהוא הציע, וכי היא החתומה על מסמכי המפלגה שהקים היו"ר; היו"ר הסתפק בהודעה לדירקטוריון כי הכיר את המועמדת בעבר, אך לא פירט את טיב ההיכרות.

בתגובת היו"ר והמזכיר ממרץ 2017 ציין היו"ר כי קשריו עם המועמדת לא היו אישיים או עסקיים, וקיומם לא העלה כל חשש לניגוד עניינים. מידע זה, לגישתו של היו"ר, לא היה רלוונטי ולא היה בו כדי להשפיע על החלטת הדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר כי היה עליו להציג לפני הדירקטוריון את מלוא המידע על המועמדים שהציע, ובכלל זה למסור גילוי נאות להיכרותו המוקדמת עמם, אם הייתה כזו, ולאפשר לדירקטוריון לקיים דיון על השפעתם של קשרים אלה וזאת ללא קשר לאופיים.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לחברי הדירקטוריון כי היה עליהם לדרוש מהיו"ר להביא לפנייהם את מלוא המידע על אודות המועמדים לתפקיד חברי ועדת הביקורת של קרן ספיר, וכן היה עליהם לדרוש פירוט של כישוריהם הייחודיים של המועמדים, ואף לקבל חוות דעת משפטית בנוגע להסדרת מניעה של ניגודי עניינים אם יתעוררו.

מן האמור עולה כי הדירקטורים נעדרו משיבות רבות שקיים הדירקטוריון, במקרים שנבחנו החליטו החלטות ללא שדרשו שמלוא המידע יהיה בידיהם, או אישרו את החלטות יו"ר הדירקטוריון ללא דיון מעמיק.

מעורבות לא מספקת של האסיפה הכללית במינוי חברי ועדת הביקורת של המפעל

האסיפה הכללית היא אסיפה של בעלי המניות של המפעל, המורכבת מ-41 ראשי רשויות ומועצות מקומיות³⁵, ומתכנסת אחת לשנה (או בישיבות מיוחדות). בין סמכויותיה למנות את ועדת הביקורת של המפעל, אשר תפקידה לבדוק את תקינות פעולות המפעל ומוסדותיו, לבדוק את השגת יעדי המפעל בייעילות ובחיסכון, להציע לדירקטוריון דרכים לתיקון ליקויים בניהול המפעל ועוד.

בביקורת נמצא כי ביוני 2012 הציע היו"ר לאסיפה הכללית מועמדים שישמשו כחברי ועדת הביקורת וזאת מבלי להציג גילוי נאות בנוגע להיכרותו עם אותם המועמדים. האסיפה הכללית לא בחנה את התאמתם של המועמדים ואת היכרותם המוקדמת עם המפעל או עם נושאי משרה בו, לרבות עם יו"ר הדירקטוריון, ואף על פי כן אישרה את מינוים.

רק ימים אחדים לאחר מינוי ועדת הביקורת העביר היו"ר למזכיר, ליועמ"ש הדירקטוריון וליו"ר ועדת הביקורת מכתב גילוי נאות ובו פירט את היכרותו עם כמה מחברי ועדת הביקורת שהוא הציע ושנבחרו. לא נמצאו מסמכים מתעדים לדיונים עוקבים בנושא במסגרת דיוני האסיפה הכללית.

בתגובת היו"ר והמזכיר ממרץ 2017 ציין היו"ר כי אף שניתנה לחברי הדירקטוריון האפשרות להוסיף שמות לרשימת המועמדים הם לא עשו כן, ולפיכך נותרו המועמדים שהוא הציע המועמדים היחידים. עוד ציין כי קשריו עם המועמדים לא היו אישיים או עסקיים, ולא הוטלה עליו כל חובה למסור דיווח לדירקטוריון או לאסיפה הכללית על היכרותו עמם. וכי קיומם של קשרים אלה לא העלה כל חשש לניגוד עניינים והם לא חייבו דיון.

חברי ועדת הביקורת בתשובתם למשרד מבקר המדינה מיולי 2017 הוסיפו וצינו כי קשריהם עם היו"ר היו מרוחקים ולא היוו עילה לפסילתם, ומשכך גם לא היה צורך למסור דיווח אודותיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר כי הסמכות להחליט בנוגע לקיום של קשרים שעלולים להגיע לכדי ניגוד עניינים והצורך להסדיר את מניעתו אינה מסורה למי שהוא בעל הקשרים, קרי במקרה זה - היו"ר, אלא לגורם אובייקטיבי אחר. לכן היה על היו"ר למסור גילוי נאות על היכרותו המוקדמת עם המועמדים לפני התכנסות האסיפה הכללית ולא אחריה, בטרם התקבלה החלטה על מינוי חברי ועדת הביקורת, כדי שהאסיפה תוכל לקבל החלטה שקולה ומבוססת.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לאסיפה הכללית, כי היה עליה לדרוש מהיו"ר להביא לפניו את מלוא המידע על אודות המועמדים, לברר האם יש ליו"ר היכרות מוקדמת עם המועמדים שהציע וכן לדרוש פירוט של כישוריהם הייחודיים לתפקיד חברי ועדת הביקורת, דבר שלא עשתה.

הייעוץ המשפטי במפעל הפיס

היחידה המשפטית במפעל הפיס היא גוף מטה הכפוף למנכ"ל, האחראי לטיפול בנושאים המשפטיים הנגזרים מפעילות המפעל, ובכללם מתן ייעוץ משפטי לכלל היחידות במפעל הפיס. בראש היחידה המשפטית עומד היועץ המשפטי, והוא הסמכות המקצועית בכל נושא שעוסקת בו היחידה המשפטית.

נוהל הייעוץ המשפטי מ-2015 מגדיר את תפקידי היחידה המשפטית, ובהם: אחריות לכל הנושאים המשפטיים הנגזרים מפעילות המפעל; אחריות למתן חוות דעת, ייצוג וליווי מפעל הפיס בהיבט של חוק ומשפט; מתן מענה מקצועי לחטיבות המפעל (בנושאים שבתחומה או באמצעות עורכי דין חיצוניים המאושרים בוועדת המכרזים) ואחריות למתן ייעוץ שוטף לממונה על פניות הציבור.

האחריות לנושאים המשפטיים: על אף הפעילות הכלכלית והציבורית הענפה של מפעל הפיס ועל אף ההיקף הגדול של מחזור עסקיו, מנתה היחידה המשפטית במפעל הפיס רק שני עורכי דין: יועצת משפטית ועורכת דין נוספת. יצוין כי במהלך הביקורת השלים מפעל הפיס עבודת מטה, ובמועד סיכום הביקורת מנתה היחידה ארבעה עורכי דין.

כדי להשלים את הצורך בייעוץ משפטי עבור האגפים, המפעל התקשר באופן קבוע עם עורכי דין חיצוניים. נוסף לכך הזמין המפעל חוות דעת משפטיות בנושאים נקודתיים, שהצטברו בשנים האחרונות למאות חוות דעת. גם הדירקטוריון הפעיל דרך קבע יועץ משפטי חיצוני, וכמו כן שכר באמצעות ועדת המכרזים של המפעל שירותי ייעוץ משפטי חיצוני אד-הוק עבור משימות הקשורות לדירקטוריון³⁶. בשנים 2013-2016 הסתכמו סכומי כסף אלה ששילם מפעל הפיס למשרדי עורכי דין פרטיים עבור ייעוץ משפטי בכ-18 מיליון ש"ח.

נמצא כי מפעל הפיס שכר את שירותיהם של משרדי עורכי דין חיצוניים גם בנושאים הקשורים למהות המפעל ולליבת פעילותו, שבהם נדרשו ידע ובקיאות פנים-אירגוניים, זאת ללא פיקוח ובקרה של היועצת המשפטית של המפעל.

היועץ המשפטי הוא "שומר הסף" של מפעל הפיס, ולשם מילוי תפקידו כראוי עליו לפעול מתוך עצמאות מקצועית. העברת סמכות הייעוץ המשפטי לעורכי דין חיצוניים מסירה באותם מקרים את האחריות ואת המחויבות מהיועץ המשפטי ומעבירה אותן לגורם שאינו חלק מהארגון, ובכך נפגע מנגנון "שומר הסף" המשפטי.

על כך כבר העיר מבקר המדינה בדוח קודם כי מסירת עבודות לעורכי דין חיצוניים בתחומים רבים הנוגעים לליבת העשייה עלולה לפגוע בעצמאות החברה, והיא מגבירה את תלותה בגורמים חיצוניים³⁷. יועץ משפטי חיצוני אינו נושא בחובות המוטלות על עובדי המפעל, לרבות החובות כ"שומר סף".

בתשובת היו"ר והמזכיר ממרץ 2017 הם כתבו כי במסגרת המסמך שהכין המזכיר במרץ 2016, שנועד להסדיר את עבודת הייעוץ המשפטי במפעל הפיס, נקבע כי היועצת המשפטית אמורה לייעץ לממונה על העסקת יועצים משפטיים חיצוניים ולרכז את כל העניינים המשפטיים במפעל הפיס.

יש למנוע את העברת מרכז הכובד של העבודה המשפטית של מפעל הפיס לגורמים חיצוניים.

על המפעל לחזק את היחידה המשפטית במפעל הפיס על מנת שתיתן מענה לצרכים המשפטיים השוטפים של הארגון, ותרכז את מלוא הטיפול בעניינים המשפטיים של המפעל, תוך איגום ידע ארגוני, צמצום השימוש ביועצים חיצוניים וחיסכון בעלויות הייעוץ המשפטי. ראוי כי התקשרויות עם משרדי עורכי דין חיצוניים ייעשו רק במקרים ייחודיים שבהם נדרשת מומחיות מיוחדת, ורק על ידי הלשכה המשפטית. תפקיד היועץ המשפטי של ארגון הוא תפקיד מפתח המבטיח את פעולתו התקינה של הארגון.

קביעת תנאי העסקה לבכירי מפעל הפיס בניגוד להנחיות משרד האוצר


במאי 2004 החליט שר האוצר להחיל את חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 על מפעל הפיס. החוק קובע³⁸ כי המפעל לא יבצע שינויים בשכר, בתנאי הפרישה, בגמלאות ובהטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה, אלא בהתאם למה שהוסכם או בהתאם לנוהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר (אלא אם אלה ניתנים מכוח הסכמים קיבוציים ישנים).

הסכמים אישיים

עוד בשנת 2004 הנחה הממונה על השכר את המפעל כי "למען הסר ספק, החלת הסכמי העסקה/פרישה חדשים טעונה אישור הממונה (הן בדרך של

37 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2016), עמ' 156.

38 סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.


 הנהלת המפעל לא
 הביאה את הסכמי
 העסקתם של
 העובדים בחוים
 אישיים לאישורו של
 הממונה על השכר,
 וזאת בניגוד לאמור
 בחוק יסודות התקציב
 ובניגוד להנחיות
 הממונה

אישור מערכת כללים והן בדרך של אישור הסכמים ספציפיים". בהתאם נקבע נוסח הסכם אישי, אשר היה מקובל הן על הממונה על השכר הן על המפעל, אשר חייב את המפעל בכל התקשרות המבוססת על חוזה אישי. כמו כן, במהלך השנים הנחה הממונה את המפעל בעניין שכר העובדים בכלל ושכר הבכירים בפרט, וקבע תקרות שכר, עדכוני שכר, הנחיות הנוגעות לפנסיה וכיוצא באלה.

בביקורת נמצא כי מתוך 22 הסכמים אישיים³⁹ שחתם המפעל מאז שנת 2004 - 17 (77%) לא עברו לאישור הממונה על השכר וממילא לא קיבלו את אישורו.

בבדיקת חלק מההסכמים האישיים שלא הועברו לעיונו של הממונה על השכר נמצאו חריגות מהכללים שנקבעו בנוסח ההסכם האישי, שנעשו ללא אישורו של הממונה. היות שהממונה קיבל מדי שנה ממפעל הפיס דיווח על העובדים החדשים שהתקבלו, לרבות תנאי העסקתם ושכרם, היה עליו לדרוש שהסכמי העסקתם של העובדים על בסיס חוים אישיים יובאו לאישורו לפני שיחלו בעבודתם.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת המפעל כי לא הביאה את הסכמי העסקתם של העובדים בחוים אישיים לאישורו של הממונה על השכר, בניגוד לאמור בחוק יסודות התקציב ובניגוד להנחיות הממונה. הדבר מקבל משנה חשיבות כשהמפעל עורך שינויים בנוסח המוסכם עם הממונה על השכר.

בתשובת המפעל למשרד מבקר המדינה מיולי 2017 וכן בתשובתה של מנהלת אגף משאבי אנוש מיולי 2017 הם ציינו כי מפעל הפיס קיבל לאחורונה חוות דעת שקובעת שאין חובה להעביר את ההסכמים האישיים לממונה על השכר, וכי די כי יאשר הממונה על השכר את נוסח הסכם.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת מפעל הפיס כי הנחיית הממונה על השכר ברורה ואינה משתמעת לשני פנים.

נוסף לכך ולא בשולי הדברים, יש לתהות על השיטה שנוקט מפעל הפיס, שהזמין חוות דעת כדי לחמוק מחובתו, פעמים גם בדיעבד; מדובר בדרך לא ראויה, ובשימוש לא נאות בכספי הציבור.

על הממונה על השכר לדרוש ממפעל הפיס להעביר לאישורו את כל ההסכמים האישיים שעליהם חתם מאז שנת 2004, לבחון אם הם עומדים בכללים, לדרוש את תיקונם לפי הצורך ואף לבחון אם צריך להשיב כספים במקרה ששולמו ביתר.

שכר הבכירים

למפעל הפיס יש כמה נהלים העוסקים בשכר העובדים, ובהם נוהל שכר מ-2006 ונוהל קידום דרגה מ-2012. כמו כן, במפעל הסכם קיבוצי הקובע את השכר ואת תנאי ההעסקה של עובדי המפעל, וכן מועסקים בו עובדים בהסכמים אישיים (שלא מכוח ההסכם הקיבוצי).

במפעל פועל "פורום שכר", המורכב מהמנכ"ל, סמנכ"ל הכספים ומנהל אגף משאבי אנוש. הפורום דן בבקשות לקידום בדרגה, עדכון שכר או שינוי בתנאי העסקה של עובדים, ומחליט בהתאם למידע הרלוונטי המובא לפניו, לרבות המלצות ונימוקי המנהלים הישירים והסמנכ"לים בכתב ובעל פה, נתוני התיק האישי של העובד, קידומים היסטוריים, השלכות מערכתיות של עדכונים וכיוצא בזה. שכר הסמנכ"לים נדון על ידי המנכ"ל בלבד⁴⁰.

בין ההוראות שהחיל הממונה על השכר נמצאו גם הנחיות בדבר גובה שכר עובדי המפעל, ובעיקר של העובדים הבכירים המועסקים מכוח הסכמים אישיים. כך למשל בנובמבר 2006 קבע הממונה את תקרת שכרם של בעלי התפקידים הבכירים וביניהם עוזר היו"ר, הסמנכ"לים והמזכיר, בהשוואה לשכר מנכ"ל בחברה ממשלתית שרמת הסיווג שלה 10⁴¹. עוד קבע הממונה כי מפעל הפיס ינהג במשורה בכל הנוגע לקביעת שכר הבכירים (לרבות שכר המזכיר), כך ששכרם יתפתח עד לתקרת השכר בהדרגה, על פי הישגיהם ותרומתם לגוף. בהנחיה משנת 2007 קבע הממונה כי קידום שכר העובדים בהסכם אישי, לא יעלה על 5% בשנה.


בבדיקה נמצא כי מפעל הפיס פעל בכל הנוגע להעלאת שכרם של כמה בעלי תפקידים, באופן שאינו תואם את הנחיות הממונה, ומבלי לדווח לו ולקבל את אישורו.

להלן דוגמאות:

1. שכרו של המזכיר הועלה במהלך שנת 2013 ב-20% עד לתקרת השכר הקבועה של המזכיר, וזאת בניגוד להנחיות הממונה הקובעות שהעלאת השכר המקסימלית בשנה תהיה בשיעור 5%. כמו כן, באותו מועד שבו הוחלט להעלות את שכר המזכיר, קבע פורום השכר כי שכרם של נושאי משרת אמון ייקבע מלכתחילה בגובה תקרת השכר המאושרת על ידי הממונה, ובכך למעשה הצדיק פורום השכר את ההעלאה הגבוהה, המנוגדת להנחיות הממונה.

40 כאמור בנוהל קידום דרגה.

41 חברה ממשלתית היא חברה הנמצאת בבעלות מלאה של המדינה או שהמדינה היא בעלת שליטה בה. החברות הממשלתיות מסווגות על פי עשר רמות בהתאם לגודל, למורכבות, ליעילות ולמאפיינים נוספים (ובכל רמה מסווגות החברות גם לחברות עסקיות ושאין עסקיות). ככל שהסיווג גבוה יותר, חשיבות החברה עולה. רשות החברות הממשלתיות מפקחת על פעילות החברות ובין היתר גם אחראית לתנאי השכר של העובדים. סיווג החברה קובע את השכר החדשי של המנכ"ל, אשר שכרו גבוה יותר ככל שסיווג החברה גבוה יותר, ובהתאם לכך נחתם עמו חוזה העסקה. בכל רמת סיווג זוכות החברות המסווגות כעסקיות לשכר גבוה יותר. להרחבה ראו עדית סולברג, **מנהלים בכירים בחברות ובתאגידים ממשלתיים**, בנק ישראל - מחלקת המחקר, אוגוסט 2007.



הנהלת מפעל הפיס
ופורום השכר חרגו
מהכללים שקבע
הממונה על השכר
בנוגע לשכרם של
בכירי המפעל, וזאת
מבלי לדווח לו, ותוך
שימוש בתירוצים
שנועדו להצדיק את
מעשיהם

2. שכרם של בכירים נוספים הועלה באופן רטרואקטיבי ובצורה חדה, בניגוד להנחיית הממונה על השכר, הקובעת כי יש להגדיל בהדרגה את שכר הבכירים, עד לתקרת השכר, על פי הישגיהם ותרומתם לגוף. ההעלאות הרטרואקטיביות בוצעו בין אם כדי להימנע מקיזוז סכומים ששילם המפעל לבכירים בטעות ובין אם כדי להצדיק החלטות שקיבל המפעל בעבר.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת מפעל הפיס ולפורום השכר כי בכל הנוגע לשכרם של בכירי המפעל, הם חרגו מהכללים שקבע הממונה על השכר, וזאת מבלי לדווח לו ולקבל את אישורו, ותוך שימוש בתירוצים שנועדו להצדיק את מעשיהם.

בתשובת היו"ר והמזכיר ממרץ 2017, הם הבהירו כי הם מקבלים את הערות משרד מבקר המדינה בהקשר זה וכי לאור הביקורת של משרד מבקר המדינה, ניתנה הנחייה של היו"ר לבדוק את החוזים האישיים ולוודא שאין בהם חריגה מהוראות הממונה על השכר.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על השכר על שלא פיקח כראוי על שכר הבכירים במפעל.

הממונה על השכר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2017, כי האגף מפקח על השכר במפעל הפיס באופן שוטף ונמצא בקשר רציף עם מפעל הפיס על מנת לוודא שהשכר במפעל משולם על פי החוק. יחד עם זאת, מערכת היחסים עם מפעל הפיס בנויה על אמון ויכולת הרתעה ואין באפשרות האגף לבחון הסדרים שלא הובאו לידיעתו ולאישורו. בעקבות דוח מבקר המדינה פנה האגף למפעל הפיס ודרש לקבל את החומרים שלא הובאו לידיעתו. ככל שיעלה הצורך, בכוננת הממונה לבדוק את נושא תוספות השכר, ואם יתבררו כחריגות, יבטלן, וכמו כן יטפל משמעתית בגורמים האחראים.

על הממונה על השכר לבחון את כל ההסכמים הקיימים של בכירים המועסקים במפעל, ואם יימצאו חריגות מהנחיותיו עליו לדרוש שישיבו כספים אלה. כמו כן עליו לקיים שגרה קבועה של בקרת שכר הבכירים במפעל.

עבודה נוספת של בכירים

במאי 2010 הפיץ הממונה על השכר הנחיות בדבר עיסוק נוסף של עובדים בכירים בגופים הציבוריים⁴², וקבע כי עובד בכיר לא יהיה רשאי לעסוק בכל עיסוק נוסף (בשכר, בתמורה אחרת או בהתנדבות)⁴³, אלא אם יינתן לו היתר לכך על ידי האורגן המנהל של הגוף, לשנה אחת בלבד (ולאחריה יהיה צורך בהגשת בקשה חדשה) ולעיסוק אחד בלבד, ובתנאי שאין הוא נתון במצב של ניגוד עניינים. כן קבע כי הגוף יבצע בדיקות תקופתיות בעניין וידווח אחת לשנה לממונה על השכר על היתרים כאמור שניתנו.

ההסכם הקיבוצי של המפעל אוסר כל עבודה נוספת על כל עובדי המפעל (אלא אם אישר זאת המנכ"ל מראש ובכתב). כך גם קובע הקוד האתי של המפעל ונוהל הנוכחות. כמו כן, נוהל המפעל למניעת ניגוד עניינים⁴⁴ מחייב נושאי משרה במפעל לדווח על עבודה, שירותים או כהונה בגוף אחר למנהלת אגף משאבי אנוש.

כעולה מתשובתם של היו"ר והמזכיר למשרד מבקר המדינה ממרץ 2017, באוגוסט 2015 ביקשה ההנהלה לתחום את האישורים בזמן, ובהתאם לזאת מתקיים מאז מדי שנה דיון בוועדת הביקורת בנושא רשימת העיסוקים הנוספים של עובדי המפעל.

על אף הכללים המפורטים לעיל בביקורת נמצא כי נכון ליולי 2016 לכמה מבכירי המפעל⁴⁵, היה אישור לעסוק בעבודה נוספת, אולם חלק מהאישורים ניתנו בניגוד לכללים אלה ולהנחיות הממונה על השכר. האישורים ניתנו לתקופה בלתי מוגבלת, חלקם בני יותר מעשור וחלקם ניתנו ליותר מעיסוק אחד מהעיסוקים המופיעים ברשימת העיסוקים המותרים על פי הנחיות הממונה. זאת ועוד, המפעל גם לא דיווח לממונה על השכר על העיסוקים הנוספים של העובדים הבכירים כפי שקובעות ההנחיות.

42 עובד בכיר בהתאם להנחיה, הוא עובד המועסק בחוזה בכירים, בנוסח שאישר הממונה על השכר או בעל תפקיד כהגדרתו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. בהגדרת עובד בכיר נכללים: יו"ר וחבר דירקטוריון, מועצה או הנהלה; מנכ"ל; סמנכ"ל; מזכיר; מבקר פנים; יועמ"ש וכל מנהל אחר הכפוף במישרין למנכ"ל.

43 הנחיית הממונה על השכר - עיסוק נוסף לעובדים בכירים בגופים ציבוריים, מיום 11.5.10. "עיסוק נוסף" הוגדר בהנחיה כ"כל עבודה המכניסה שכר או עיסוק בעסק שמטרתו היא קבלת הכנסה או רווחים וזאת מחוץ לעבודתו... למעט רכישת מניות בחברה או חלק בשותפות, בתנאי שהעובד אינו פעיל באיזה צורה שהיא בניהול החברה או השותפות". כמו כן ההנחיות אוסרות עיסוק בתפקיד "דירקטור מטעם בעל עניין בחברה" וכן בפעילות התנדבותית.

44 נוהל "מניעת ניגוד עניינים והסדרת עסקאות עם גורמים שלנושאי משרה יש בהם עניין אישי", מינואר 2016.

45 ביניהם יו"ר הדירקטוריון, מזכיר החברה, ראש מטה חטיבת המחשוב והתקשורת ומנהלי אגפים ומחלקות.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת מפעל הפיס ובפרט למנהלת אגף משאבי אנוש כי עליהם למפות בדחיפות את כל העיסוקים הנוספים של עובדי המפעל, להפסיק מיד עיסוקים אסורים ועיסוקים מרובים ולדווח מדי שנה על העיסוקים הנוספים של העובדים הבכירים לממונה על השכר.

מפעל הפיס ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2017, כי ההנחיה האמורה של הממונה על השכר אינה חלה על מפעל הפיס, כיוון שהיא מופנית לתאגידים סטטוטוריים ומפעל הפיס אינו נמנה עם תאגידים אלה, ובהתאם לזאת מפעל הפיס כלל אינו חייב לדווח לממונה על השכר על העיסוקים הנוספים של עובדיו ומנהליו.

משרד מבקר המדינה מעיר למפעל הפיס כי ניכר מהמסמכים שברשותו שהוא פעל לכאורה במהלך העבודה השוטפת על פי הכללים שנקבעו בהנחיית הממונה, ואין כל הצדקה להתנערותו כעת מתחולתה במפעל.

אי-דיווח או דיווח חלקי על עיסוקים נוספים: בבדיקה נמצא כי כמה מבכירי המפעל, ובהם היו"ר, לא דיווחו על עיסוקיהם הנוספים, או שדיווחיהם היו לקויים וחסרים ולא אפשרו בחינה מעמיקה של עמידתם בכללים. להלן הדוגמאות:

1. **יו"ר הדירקטוריון:** יו"ר הדירקטוריון מועסק במפעל בשכר, במשרה מלאה, החל מספטמבר 2011. הסכם ההעסקה שלו קובע כי הוא לא יהיה רשאי לעבוד בעבודה נוספת בשכר, אלא אם אישר זאת הדירקטוריון במפורש.

במאי 2011, כארבעה חודשים לפני חתימתו על הסכם העסקתו, ניהל היו"ר עם יועמ"ש הדירקטוריון של המפעל (באותה עת) דין ודברים בדבר הסעיף בהסכם האוסר עליו לעסוק בעיסוקים נוספים, וביקש כי הנושא יובא לפני הדירקטוריון כדיווח ולא לאישור.

ביוני 2011 דיווח היו"ר לדירקטוריון בעל פה על עיסוקיו הנוספים. נמצא כי הדיווח של היו"ר לדירקטוריון היה חלקי וחסרו בו כמה מעיסוקיו הנוספים. כמו כן הוא לא דיווח על הכנסותיו מהעיסוקים הנוספים⁴⁶. הדירקטוריון לא דן בכך ולא נתן אישור לעיסוקיו הנוספים של היו"ר.

בבדיקה נמצא כי היו"ר לא דיווח על מלוא עיסוקיו הנוספים. היו"ר שימש יועץ אסטרטגי, מרצה בתשלום וכותב מאמרים. כמו כן, במועד התחלת עבודתו במפעל הוא היה מנהל דירקטור בחברות מסוימות. יצוין כי רק במהלך הביקורת, ביולי 2016, בעקבות דרישת מנהלת משאבי אנוש

46 לפי הנחיות הממונה על השכר, בעת מילוי תפקיד נוסף של דירקטור מטעם הציבור - השכר יוגבל לפי תקנות החברות (כללים בדבר גמול והוצאות לדירקטור חיצוני), התש"ט-2000.

הי"ר לא דיווח באופן מלא על עיסוקיו, לרבות על הכנסותיו מהם

מנושאי המשרה במפעל, מילא הי"ר שאלון נושא משרה; עם זאת, גם במסגרת זו, לא הרחיב הי"ר בנוגע לעיסוקיו הנוספים מעבר לדיווחו ביוני 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר על שלא דיווח באופן מלא על עיסוקיו, לרבות על הכנסותיו מהם. על הי"ר לשמש דוגמה אישית לכל עובדי המפעל, והדרישה לדיווח כזה נועדה למנוע מצב שבו בעיסוקיו הפרטיים הוא ייקלע למצב של ניגוד עניינים. אף אם עיסוקיו הנוספים של הי"ר אינם מעוררים חשש לניגודי עניינים, שקיפות בעניין זה היא כלי בקרה מהותי, העשוי למנוע מצבים בעייתיים ובלתי ראויים.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לדירקטוריון על שלא בחן אם העיסוקים הנוספים של הי"ר עומדים בהנחיות הממונה על השכר ובכללי המפעל לרבות הסכם העסקתו, ואם יש צורך בקביעת הסדר למניעת ניגודי עניינים בין העיסוקים הנוספים לבין תפקידו כיו"ר מפעל הפיס.

2. **מוזכיר המפעל:** בהסכם ההעסקה של המזכיר נקבע כי הוא יועסק בהיקף של 50% משרה⁴⁷, וביתרת זמנו יהיה רשאי להמשיך לעסוק בעבודה אחרת, לאחר שיקבל את אישור הדירקטוריון בכתב ומראש, ובלבד שאין ניגוד עניינים בין עבודתו הנוספת ובין תפקידו במפעל.

כאמור הדירקטוריון אישר את מינויו של המזכיר בדצמבר 2011 והמזכיר החל לעבוד בינואר 2012, אז המציא למנהלת אגף משאבי אנוש רשימה ובה הגדרה כללית של תפקידים שהוא משמש בהם - לדוגמה: "בעל שליטה בחברה" או "בעל חברה", מבלי לפרט את שמות החברות או את מידת מעורבותו בפעילות החברות וכן את שכרו מהן.

מנהלת אגף משאבי אנוש העבירה את המסמך ליועמ"ש הדירקטוריון, כדי שיוצג לפני הדירקטוריון.

המזכיר דרש ממנהלת אגף משאבי אנוש ויועמ"ש הדירקטוריון כי המסמך לא יועבר לעיון ולאישור חברי הדירקטוריון, ונימק זאת בכך ש"הנושא אינו נחלת הכלל ובכלל זה הדירקטוריון".

היועמ"ש של הדירקטוריון קיבל את עמדת המזכיר והציע "שהנושא יעלה לדיון ברמה העקרונית [ההדגשה במקור] בציון העובדה שירון [המזכיר] חתם על הצהרת ניגוד עניינים ומסר פירוט של כל עיסוקיו הנוספים ליועץ המשפטי של החברה וליו"ר. בשל צנעת הפרט הפרטים עצמם לא ייחשפו לפני כל חברי הדירקטוריון אך אם מי מהם ירצה לוודא שאכן כך הוא נעמד את הפירוט - בהיוועצות ובהסכמת ירון - לרשותו".



**המזכיר לא פירט
 כנדרש את מלוא
 עיסוקיו, ולא פעל
 לאישורם כפי
 שהתחייב בהסכם
 העסקתו**

מהפרוטוקולים של דיוני הדירקטוריון, מאז העסקת המזכיר בשנת 2011, עולה כי היו"ר לא העלה את נושא העיסוקים הנוספים של המזכיר על סדר יומו של הדירקטוריון, ולכן הנושא כלל לא עלה לדיון במהלך ישיבות הדירקטוריון, והדירקטוריון לא ראה את הצהרת המזכיר ואת המסמך שהגיש ובו פירט את עיסוקיו, וכתוצאה מכך הוא לא דן בעיסוקיו הנוספים וממילא לא אישר אותם.

משרד מבקר המדינה מעיר למזכיר כי לא פירט כנדרש את מלוא עיסוקיו, ולא פעל לאישור עיסוקיו כפי שהתחייב בהסכם העסקתו. הכהונה בתפקיד מזכיר של גוף הפועל למען הציבור מחייבת אותו לעמוד בכללי המנהל הציבורי, לרבות בצורך בשקיפות.

משרד מבקר המדינה מעיר גם ליו"ר, שכמי שניצב בראש הדירקטוריון של מפעל הפיס מצופה ממנו לוודא כי כללי הארגון שאותו הוא משרת נשמרים בקפדנות, על כן היה עליו להעלות את תנאי העסקתו של המזכיר ואת נושא עיסוקיו הנוספים לסדר יומו של הדירקטוריון ולהביאם כנדרש לאישור הדירקטוריון. ללא פירוט מלא של עיסוקי המזכיר ובהסתפקות בהצהרתו על היעדר ניגוד עניינים לא ניתן להבטיח שהמזכיר אינו פועל, או שלא יפעל, במצב של ניגוד עניינים. בכך לא מילא היו"ר את חובתו כלפי מפעל הפיס. כן ראוי כי חברי הדירקטוריון יתנו דעתם על הנושא ויבחנו אותו בשל חשיבותו הרבה.

3. **מנהלים בכירים:** בביקורת עלה שכמה מנהלים במפעל, בהם שומרי סף, החזיקו מניות בחברות שונות - דבר שהוא מותר כשלעצמו ושלפי הנחיות הממונה על השכר אינו נדרש לדיווח, אלא אם מדובר במנהלים בחברות או בדירקטור, שהוא בעל עניין בחברה - אולם התברר שחלקם גם שימשו בחברות כמנהלים או כדירקטורים מטעם בעלי עניין, ללא קבלת אישור מתאים, לעתים תוך דיווח מאוחר⁴⁸ ולעתים ללא דיווח כלל.

אגף משאבי אנוש, אשר היה בידו מידע על אודות אחזקת מניות בחברות של מנהלים במפעל, לא בדק את משמעות אחזקת המניות ולא וידא באמצעות בירור הדבר עם כל עובד שעובדים אלה לא מחזיקים במשרת ניהול בחברות שאת מניותיהן הם מחזיקים ושאינם דירקטורים שם (בניגוד להנחיות הממונה על השכר). האגף גם לא דיווח על האמור להנהלת המפעל ולממונה. על כן הנושא כלל לא נבדק ולא אושר על דם.

חלק מהמנהלים השיבו למשרד מבקר המדינה כי הם לא ניהלו את החברות באופן פעיל, ולא קיבלו מהן כל הכנסה או טובות הנאה.

חלק מהמנהלים הבכירים במפעל לא דיווחו על עיסוקיהם הנוספים ולא קיבלו אישור כנדרש

משרד מבקר המדינה מעיר למנהלים כי כיוון שהם רשומים כמנהלים ודירקטורים בחברות, היה עליהם לדווח על כך ללא קשר להכנסותיהם מהחברות או לטובות הנאה אחרות שיכלו לקבל מהן. מצופה שהמנהלים של המפעל, על אחת כמה וכמה אלה שבתפקיד שומרי הסף, ישמשו דוגמה לשמירה על כללי המינהל.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת מפעל הפיס כי אף על פי שהנחיותיו של הממונה על השכר בדבר עבודה נוספת ניתנו כבר בשנת 2004, והאמור הודגש גם בנהלים פנימיים של המפעל ובהסכמי העבודה של העובדים, בקרתה בנושא זה רופפת; חלק מעובדי המפעל והמנהלים הבכירים לא דיווחו על עיסוקיהם הנוספים ולא קיבלו אישור כנדרש בעת שהתקבלו לעבודה. משרד מבקר המדינה מעיר גם לאגף משאבי אנוש כי הוא התרשל בפיקוחו על עיסוקיהם הנוספים של עובדי מפעל הפיס.

ליקויים בהתקשרויות מפעל הפיס עם גורמים מחוץ למפעל

כאמור, מפעל הפיס הוא חברה לתועלת הציבור, ולפיכך, בהתאם לחוק החברות בתקנון מפעל הפיס, נקבעו לו מטרות ציבוריות בלבד. מבקר המדינה כבר כתב בדוח קודם⁴⁹ כי על מפעל הפיס לפעול על פי כללים מהמשפט הציבורי, לפעול על פי אמות מידה אחידות וסבירות, ולקבל החלטות בתהליך הולם שבו יישקלו ויתועדו כל השיקולים הדרושים.

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 קובע כלל שלפיו המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה, לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא באמצעות מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו.

תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעות רשימה של מקרים שבהם יש פטור מחובת עריכת מכרז פומבי, אולם נקבע כי גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרות בדרך של מכרז פומבי רגיל באופן שקוף ככל הניתן, הוגן ושוויוני, המבטיח לו את מירב היתרונות. כמו כן כתובה בתקנות אפשרות להתקשרות שאינה טעונה במכרז פומבי - קרי בפטור ממכרז או התקשרות - לאחר בחינת כמה הצעות מחיר לאספקת השירות או הטובין, הכול בהתאם להיקף ההתקשרות והשירות או הטובין המוצע.

אופן החלת חוק חובת המכרזים במפעל הפיס

כאמור, בשנת 2011 החיל על עצמו דירקטוריון מפעל הפיס את החוק ותקנותיו, בשני סייגים: (1) החוק ותקנותיו יחולו במתכונת שחלה על החברות הממשלתיות (2) החוק ותקנותיו יחולו עם התאמות מיוחדות באישור הדירקטוריון, שסבר כי אלה נדרשות מתוקף פעילותו של מפעל הפיס. בהתאם לכך גיבש לעצמו המפעל נוהל רכש. (נוהל זה עודכן במרץ 2017).

היקף ההתקשרויות של מפעל הפיס עמד בשנת 2015 על כ-380 מיליון ש"ח, חלק ניכר מסכום זה היה עבור התקשרויות בתחום הפרסום במדיה התקשורתית ובתחום נקודות המכירה וההפצה של כרטיסי הגרלה - התקשרויות שבהן האפשרות לצאת למכרז פומבי מוגבלת. משרד מבקר המדינה בחן התקשרויות שאינן בתחומים אלה.

מנתוני המפעל עולה כי מספר ההתקשרויות שנעשו באמצעות מכרז פומבי עלה בין השנים 2013-2015. שיעור ההתקשרויות שנעשו באמצעות מכרז פומבי בשנת 2015 עמד על כ-16% לעומת 10% בשנת 2013. יצוין כי שאר ההתקשרויות נעשו בפטור ממכרז פומבי. עם זאת, ההיקף הכספי של התקשרויות במכרז ירד מ-248 מיליון ש"ח בשנת 2013 ל-168 מיליון ש"ח בשנת 2015. גם ועדת הביקורת של המפעל המליצה במרץ 2014 על צמצום ההתקשרויות בפטור ממכרז במפעל למינימום.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו מספר מקרים בהם מפעל הפיס לא פעל כפי הראוי לגוף שמטרתו ציבוריות בכל הנוגע למכרזים, רכש והתקשרויות.

להלן דוגמאות:

סמכות להתקשרות ישירה של נושאי משרה בכירים:

1. דירקטוריון מפעל הפיס אישר ביולי 2015 לעובדים מדרגת סמנכ"ל ומעלה, לרבות היו"ר ומזכיר המפעל, ליזום ולהתקשר בפטור ממכרז עם ספקים ונותני שירותים בשווי כולל של עד 50,000 ש"ח פלוס מע"מ בשנה, ובסכום מירבי בכל התקשרות שלא יעלה על 10,000 ש"ח פלוס מע"מ, ללא צורך במעורבות אגף הרכש וההתקשרויות. מטרת ההחלטה הייתה לייעל את הליכי הרכש וההצטיידות בסכומים לא גבוהים.

בתשובת מפעל הפיס למשרד מבקר המדינה מיולי 2017 הוא טען כי כל התקשרות מדווחת מראש לאגף הרכש ומלווה בדרישת רכש לשם תיעוד ובקרה.

משרד מבקר המדינה מציין כי בניגוד לתשובת המפעל, במסמך הסיכום של הוועדה הדירקטוריונית, שאושר על ידי הדירקטוריון ביולי 2015, נקבע כי: "התקשרויות אלו לא יבוצעו בפיקוח הרכש ויהיו באחריות מלאה ובלעדית של הגורם המתקשר".

משרד מבקר המדינה מעיר למפעל הפיס כי כל הוצאה כספית של גוף ציבורי נדרשת לבקרה ופיקוח. הסמכות שניתנה לנושאי משרה בכירים להתקשר ישירות, ללא שנקבע מנגנון פיקוח על התקשרויות אלה, עלולה לפגוע בסדרי המינהל התקינים. על המפעל לוודא ולהבטיח כי התקשרויות אלו של בכיריו יפוקחו ויבוקרו כראוי כדי למנוע פגיעה בהוגנות ובשוויון, וכדי שלא ייפתח פתח לניצול לרעה של ההרשאה שניתנה להם.

2. **התקשרות ישירה של המזכיר לשם בדיקת קיום האזנות סתר:** בין הגורמים הזכאים לבצע התקשרויות בפטור ממכרז בסכומים שפורטו לעיל נכלל גם מזכיר המפעל. יצוין כי בעקבות הביקורת נגרע המזכיר מרשימת בעלי התפקידים הרשאים להתקשר בפטור ממכרז. במסגרת זו התקשר המזכיר עם חברת אבטחה מסוימת, כאשר הצורך בהתקשרות היה מוטל בספק ממשי. להלן פרטי המקרה:

מפעל הפיס מעסיק חברת אבטחה ובכלל זה קצין ביטחון ייעודי הכפוף ישירות למנכ"ל המפעל. נוהל מפעל הפיס "תחומי פעילות הקב"ט" קובע, כי הקב"ט הוא האחראי לבדוק שלא הותקנו אמצעים להאזנות סתר במפעל.

למרות האמור, פנה בינואר 2016 מזכיר מפעל הפיס לחברת אבטחה ושירותי מידע שהמפעל לא העסיק באופן קבוע (להלן - חברה א') לשם בדיקת קיום האזנות סתר, עקב חשד כי מאזינים ליו"ר הדירקטוריון ולמזכיר. המזכיר בחר בעצמו את חברה א', לטענתו, נוכח רגישות הנושא. בסוף ינואר 2016 ביצעה חברה א' את בדיקתה והגישה דוח מפורט למזכיר המפעל.

היו"ר והמזכיר כתבו בתשובתם ממרץ 2017 כי היו"ר הנחה את המזכיר לבצע את בדיקת ההאזנה האמורה, לנוכח המתיחות ששררה באותה תקופה בין לשכות היו"ר ללשכות המנכ"ל דאז וסמנכ"ל הכספים. לטענתם, ביצע בעבר קב"ט המפעל בדיקה של האזנות סתר עבור לשכת המנכ"ל דאז, ולכן לא היה אפשר להזמין מהקב"ט ביצוע עבודה דומה עבור היו"ר והמזכיר, מחשש להכשלתה. בשל כך, פנה היו"ר, באמצעות המזכיר, לחברה א' כדי שתבצע את הבדיקה, מבלי ליידע את הקב"ט.

יצוין כי הבדיקה עצמה נערכה כשלושה שבועות לאחר שהמנכ"ל הקודם כבר סיים את תפקידו.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ולמזכיר כי נוכח הנסיבות שהשתנו - המנכ"ל דאז כבר סיים את תפקידו - ונוכח רגישות הפעולה, ראוי היה כי ההחלטה לבצע את הבדיקה תישקל שנית, ואם יימצא בה צורך - הקב"ט הוא שיבצע את ההזמנה, ולא המזכיר. אם כך או אחרת, ראוי היה שהם ישתפו גורם נוסף במפעל בדבר ההחלטה לבצע את הבדיקה, כך שהחלטה הנוגעת להם עצמם לא תתקבל על ידם בלבד.

ליקויים בהתקשרות עם משרד עורכי דין

על פי תקנות חובת המכרזים ועדת המכרזים היא המוסמכת להחליט על כל התקשרות לביצוע עסקה, עבודה או רכישת שירותים שהחברה מבצעת.

נוהל הרכש של מפעל הפיס קובע שככלל, ועדת המכרזים תדון ותעסוק בהליכי הרכש ובפטורים ממכרז ותחליט על כל ההתקשרויות של המפעל. כדי לפשט את התהליך נקבע בנוהל שהתקשרויות מסוימות לא יידרשו לאישור ועדת המכרזים או לפרסום מכרז פומבי - בתלות בגובה ההתקשרות ולעיתים גם בסוג ההתקשרות.

בינואר 2015 דנה ועדת המכרזים של מפעל הפיס בבקשת מזכיר המפעל לאשר התקשרות בפטור ממכרז לקבלת שירותי ייעוץ ממשרד עורכי דין חיצוני מסוים, עבור ועדת משנה של הדירקטוריון שהוקמה אד-הוק. המזכיר נימק את הבקשה לפטור בכך שלמשרד זה מומחיות ייחודית בנושא דיני עבודה.

בבדיקה נמצא כי עוד לפני הדיון בוועדת המכרזים העבירו היו"ר והמזכיר חומר ומסמכים לאותו משרד עורכי דין שהחל לעבוד איתם, ונוסף לכך חברי הוועדה הדירקטוריונית⁵⁰ אף נפגשו עם משרד זה. למרות זאת המזכיר והיו"ר לא ידעו את הוועדה בדבר העובדה שלמעשה המפעל כבר החל לעבוד עם אותו משרד.

בתשובת מפעל הפיס מאוגוסט 2017 הוא ציין כי הוועדה הדירקטוריונית הייתה צריכה להתחיל את הבדיקה המשפטית בדחיפות ועל כן הועברו חומרים למשרד עורכי הדין עוד לפני האישור הפורמלי של ההתקשרות.

50 כאמור, ועדה שהקים הדירקטוריון, למעקב אחר יישום לקחי דוח המבקר הפנימי בנושא מעבר חטיבת המחשוב לרחוב המסגר. הוועדה בראשות היו"ר ובהשתתפות שני חברי דירקטוריון והיועץ המשפטי של הדירקטוריון הגישה ביולי 2015 דוח סיכום, והוא אושר על ידי הדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הליך אישור של פטור ממכרז בוועדת המכרזים אינו הליך פורמלי אלא מהותי, ובהתאם היה מצופה שהמזכיר יניח לפני הוועדה את מלוא המידע הנוגע לבקשה, כמו לדוגמה מהי המומחיות הייחודית שיש רק למשרד זה, ויעדכנה שהמפעל כבר החל לעבוד עם משרד עורכי הדין עוד לפני הדין בוועדת המכרזים.

לאחר שדנה בבקשה, מצאה ועדת המכרזים בראשות המנכ"ל דאז כי יש לדחותה, והחליטה כי יש לקיים הליך מהיר ולקבל הצעות מחיר מכמה ספקים באמצעות פנייה לשלושה משרדי עורכי דין חיצוניים ובהם גם המשרד האמור.

על אף האמור ביקש יו"ר מפעל הפיס מהדירקטוריון בסוף ינואר 2015 לאשר את ההתקשרות עם משרד עורך הדין החיצוני האמור בפטור ממכרז ולהגדירה כ"ייעוץ לדירקטוריון". בהקשר זה יש לציין כי במקרים מיוחדים מאפשר חוק החברות לדירקטור לקבל ייעוץ מקצועי על חשבון החברה, באישור הדירקטוריון.

יו"ר הדירקטוריון עדכן את החברים שהנושא נדון בוועדת המכרזים של המפעל ונדחה ברוב קולות, אולם הוא לא פירט את הסיבות שבגללן דחתה ועדת המכרזים את בקשת הדירקטוריון ולא ציין כי החליטה לפתוח בהליך רכש של קבלת שלוש הצעות מחיר. הוא גם לא עדכן את חברי הדירקטוריון כי למעשה המפעל כבר החל לעבוד עם משרד עורכי הדין האמור. משמעות הדבר כי לפני הדירקטוריון, שהיה אמור לקבל החלטה מהותית וחרגה, לא עמד מלוא המידע, לרבות מדוע מדובר במקרה מיוחד.

הדירקטוריון אישר פה אחד את ההחלטה. בפברואר 2015 אישרו חברי ועדת הכספים את פניית היו"ר להתקשרות האמורה בסכום של 85,000 ש"ח כולל מע"מ, בהתאם להחלטת הדירקטוריון.

בתשובת היו"ר והמזכיר ממרץ 2017 הם טענו כי המנכ"ל דאז וסמנכ"ל הכספים, שניהם כחברים בוועדת המכרזים, היו נתונים בניגוד עניינים, פעלו לסיכול עבודת ועדת הדירקטוריון והצביעו נגד הפטור ממכרז ממניעים אישיים, ולכן פנו היו"ר והמזכיר לדירקטוריון, כדי שיקבל החלטה אחרת. עוד ציין היו"ר כי היועץ המשפטי של ועדת הביקורת אישר את ההחלטה ואף הוסיף שהדירקטוריון החליט עוד בשנת 2012 כי במקרים מיוחדים יהיה רשאי הדירקטוריון להקים ועדת מכרזים אד-הוק, כך, שהדירקטוריון השאיר בידיו סמכות לאשר פטורים במקרים מיוחדים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הנימוקים לפעולות היו"ר לרבות הטענה בדבר ניגוד עניינים לא הוצגו לדירקטוריון, וגם היועץ המשפטי של ועדת הביקורת לא העלה אותם שעה שאישר את ההחלטה בדיעבד.

היו"ר והמזכיר החלו לעבוד עם משרד עורכי דין עוד לפני שהליך ההתקשרות אושר בוועדת המכרזים של המפעל

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ולמזכיר על שהחלו לעבוד עם משרד עורך הדין עוד לפני שהליך הפטור אושר, על פי החוק, בוועדת המכרזים של המפעל, ומציין כי אישור התקשרות על ידי ועדת מכרזים אסור שייחשב כהליך פורמלי.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לדירקטוריון על שלא דרש מהיו"ר להסביר את בקשתו ולנמק את המלצתו לנטול סמכות אד-הוק מוועדת המכרזים, ועל כך שלא נימק בעצמו את ההחלטה שקיבל.

אישור פרויקטים ומיזמים ללא קריטריונים במסגרת המועצה לתרבות ואמנות

בשנת 2001 הקים מפעל הפיס את המועצה לתרבות ואמנות (להלן - המועצה) כדי להיות גורם מוביל בקידום התרבות והאמנות בישראל⁵¹. תכנית המועצה מאפשרת למגוון של אמנים לקבל תמיכה בתחומי אמנויות הבמה, אמנות חזותית, ספרות ושירה, קולנוע טלוויזיה וניו מדיה ואמנות בין-תחומית. המועצה מוסמכת לקבוע את חלוקת ההקצבות, ומחליטה אילו מפעלי תרבות ואמנות לתקצב. בראש המועצה עומד יו"ר הדירקטוריון, וחברים בו נציגי ציבור וחברי דירקטוריון.

תקציב המועצה נגזר מרווחי מפעל הפיס ונקבע כל שנה על ידי הדירקטוריון. על פי היתר של משרד האוצר המפעל יקצה 7.5% מרווחיו השנתיים עבור מענקים אחרים (שאינם מיועדים לבניית כיתות לימוד ומענקים לרשויות המקומיות). מפעל הפיס מחלק תקציב זה בין תקצוב פרויקטים בתחומי תרבות ואמנות לבין מתן מלגות לסטודנטים, ואמות המידה ופירוט הנושאים מפורסמים לידיעת הציבור. יצוין כי מלבד המלגות ונושאי התרבות המתקצבים, היתר משרד האוצר למפעל הפיס קובע כי כל פרויקט או מיזם אחר שהמועצה מאשרת, שאינו מלגות או נושאי תרבות ואמנות, מחייב אישור של משרד האוצר.

בשנים האחרונות, בעקבות הגידול ברווחי מפעל הפיס, גדל גם תקציב המועצה לתרבות ואמנות מ-49 מיליון ש"ח בשנת 2014 לכ-67 מיליון ש"ח בשנת 2016.

המועצה פועלת על פי הליך סדור לאישור תקצוב הפרויקטים: המפעל מפרסם "קול קורא" פתוח ושקוף לציבור הרחב, המאפשר לכל אמן לפנות למועצה בבקשת תקציב לפרויקטים בתחום התרבות והאמנות. ועדות משנה מקצועיות של המועצה, מתחומים שונים (שירה, מחול, אמנות ועוד) בוחנות את הבקשות ומאשרות אותן על פי קריטריונים קבועים וברורים ולאחר מכן הן מובאות לאישור נוסף של מליאת המועצה.



מליאת המועצה
לתרבות ואומנות
אישרה תקצוב
פרויקטים, מבלי
שפורסמו לציבור, בלי
שנקבעו קריטריונים
לבחירתם ואף מבלי
שבחירתם נומקה

מליאת המועצה אישרה תקצוב פרויקטים נוספים מהתקציב הכולל של המועצה, שנבחרו מבלי שפורסמו לציבור, בלי שנקבעו קריטריונים לבחירתם ואף מבלי שבחירתם נומקה. הדירקטוריון אישר את הפרויקטים לאור המלצות לא מנומקות של ועדה פנימית שהקים. יצוין כי כל הפרויקטים הנוספים אושרו על ידי משרד האוצר.

בין הפרויקטים שאישרה מליאת המועצה לתרבות ואומנות בשנת 2015 היו תקצוב משחקי שח-מט באמצעות האיגוד לשח-מט, תקצוב משחקי כדורסל בבתי הספר, תקצוב סיורים של חיילים בירושלים ותקצוב פרויקט "שביל ישראל", שנעשה בשיתוף עם רשות הטבע והגנים והרשויות מקומיות. הפרויקטים תוקצבו בסכום כולל של יותר מ-12 מיליון ש"ח מתוך תקציבה הכולל של המועצה לתרבות, שעמד בשנה זו על 62 מיליון ש"ח.

יצוין כי על מנת להסדיר את הקריטריונים להקצאת התקציבים לפרויקטים במסגרת המועצה לתרבות, החליט הדירקטוריון עוד בפברואר 2013 להקים ועדה מקצועית עליונה במפעל הפיס בראשות היו"ר, שתדון בהצעות לתמיכה במסגרת תקציב ה-7.5% המיועד לפרויקטים שאינם מלגות או קשורים באופן מובהק לתחום התרבות והאמנות, תקבע את סדר העדיפות למימושם ותביא את המלצותיה לאישור הדירקטוריון. בבדיקתנו נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, ועדה כזו עדיין לא הוקמה.

משרד מבקר המדינה מעיר למפעל הפיס כי המסלול שבו הוא פעל - תקצוב אותם פרויקטים, ללא קריטריונים ברורים לבחירתם אינו עולה בקנה אחד עם סדרי המינהל התקינים. מדובר בכספי ציבור שראוי שיוקצו במלוא השקיפות ובשוויוניות. יצוין, כי החל משנת 2017 מפרסם מפעל הפיס לרשויות המקומיות "קולות קוראים", המפרטים את אופן ההשתתפות בפרויקטים אלו.

על הדירקטוריון להסדיר את הקריטריונים לפרויקטים שיתוקצבו במסלול זה, וכן את המסגרת הכספית המירבית למסלול כולו ולכל פרויקט בו בנפרד.

על משרד האוצר, האמון על אישור תקצוב פרויקטים אלה, להתנות את המשך תקצובם בהגדרה ובפרסום של קריטריונים ברורים ושקופים, של דרך הפנייה לקבלת תמיכה ושל אמות המידה לתמיכה, כפי שנדרש בהיתר, בנוגע לתקצוב המלגות ובנוגע לנושאי התרבות.

התקשרות עם חברת ספרים ספציפית בפטור ממכרז והתקשרות עם ספק יחיד

במאי 2013 החל יו"ר הדירקטוריון לפעול בשיתוף עם מנכ"ל חברת ספרים מסוימת ובשיתוף קצין חינוך ראשי בצה"ל כדי לקדם את הפרויקט "חייל של

היו"ר לא הציג גילוי
נאות, על כך שהחל
לעבוד עם חברת
הספרים לקידום
הפרויקט, עוד לפני
אישור המועצה
ולמעשה כבר קבע
שהיא תהיה החברה
שתוביל אותו

ירושלים". במסגרת הפרויקט כל חייל יבקר בירושלים לפחות פעם אחת במהלך שירותו, יקבל ספר הדרכה וגישה ליישום דיגיטלי.

בינואר 2014 הציג היו"ר לפני המועצה את הפרויקט וביקש לתקצבו במיליון ש"ח; שאר המימון אמור להגיע מעיריית ירושלים ומצה"ל.

בביקורת עלה שהיו"ר לא הציג גילוי נאות ולא ציין שהוא כבר החל לעבוד עם חברת הספרים לקידום הפרויקט, ולמעשה כבר קבע שהיא תהיה החברה שתוביל אותו ושממנה ירכוש מפעל הפיס את הספרים שיחולקו לחיילים.

מחצית מחברי המועצה התנגדו לפרויקט, לטענתם, בשל אי הרלוונטיות שלו ליעדי המועצה ובשל היעדר קריטריונים שיצדיקו את מימונו. המועצה אישרה את הפרויקט ותקציבו לאחר שהיו"ר הכריע את הכף והצביע בעדו, בעשותו שימוש בזכות הקול הכפול שלו במצב של שוויון בין הקולות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה וליו"ר בראשה כי הספק בנוגע לזיקה שבין מטרות הפרויקט שעבורו ניתן האישור לבין יעדי התמיכה של המועצה, כמו גם הצורך בשקיפות ובשוויון הזדמנויות מלא, מדגיש את הנחיצות לקבוע קריטריונים לאישור תמיכה בפרויקטים שאינם מלגות ואינם במסגרת התחומים שהוסדרו בתחום התרבות, והאמנות.

באפריל 2014, לאחר שמליאת המועצה לתרבות אישרה את הפרויקט, הציג מנהל הפרויקטים לפני ועדת המכרזים, שבראשה עמד מנכ"ל מפעל הפיס דאז, בקשה להתקשרות עם חברת הספרים לתקופת ניסיון של חמישה חודשים ובעלות כוללת של קרוב למיליון ש"ח, מבלי שהציג לוועדה יעדים שבהם תידרש החברה לעמוד בתום תקופת הניסיון.

מנהל הפרויקטים נימק את הבחירה בחברה בכך שהיא מתמחה שנים רבות בהנגשת תוכן תיירותי לקהלים מגוונים, כי יש לה ניסיון בארץ ובחול"ל ורק היא העלתה את נושא הטיולים למדיום דיגיטלי. ועדת המכרזים אישרה את הבקשה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים כי אישרה תקציב גדול לפרויקט ניסיוני, קצר טווח יחסית, הנדרש גם להשקעת משאבים בפיתוח טכנולוגי עתידי של יישום דיגיטלי; בכך נפתח פתח להתקשרות הניסיונית להפוך עד מהרה להתקשרות קבועה תחת הכותרת "התקשרות המשך", דבר שאמנם קרה.

אף שאישור ועדת המכרזים ניתן לתקופת ניסיון של חמישה חודשים ואף שלא נקבעו התנאים לעמידה בתנאי הניסיון, לאחר פחות מחודשיים, ביוני 2014, חתם מפעל הפיס על הסכם עם חברת הספרים לתקופה של חמש שנים ובהם נדרשה החברה לספק את הספרים וכן לפתח יישום דיגיטלי מתאים, וזאת נוסף על מה שאישרה ועדת המכרזים כניסיון.

לאחר כארבעה חודשים (תשעה חודשים ממועד אישור הפרויקט לתקופת ניסיון), בינואר 2015, ביקש מנהל הפרויקטים להרחיב את הסכם ההתקשרות עם חברת הספרים בעוד 600,000 ש"ח עבור רכישת עוד ספרים שיחולקו לכל חייל שמשותף בסיוור. הוא נימק זאת בכך שהפרויקט הצליח וכי רק בידה של חברת הספרים היישום הדיגיטלי המתאים לסיוור בירושלים. ועדת המכרזים אישרה את בקשת מנהל הפרויקטים. ההתקשרות היתה צפויה להסתיים ב-2019, ובהתאם לכך, עלות הפרויקט צפויה לגדול לצורך רכישת ספרים נוספים.

מנכ"ל חברת הספרים כתב למשרד מבקר המדינה ביולי 2017 כי למרות שתוקף ההסכם היה אמור להיות עד שנת 2019 הרי שמסיבות שאינן ידועות לו, נכון למועד סיום הביקורת, "המיזם גווע, תוך שהוא מסב לו נזקים כבדים ביותר". לטענת המפעל הפרויקט הסתיים לאור אי הרצון של הצבא להמשיכו.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים של מפעל הפיס על שאישרה את ההתקשרות, שיועדה לניסיון ולתקופה קצרה ובסכום ראשוני של מיליון ש"ח, מבלי שקבעה יעדים לעמידה בניסיון ומבלי שהבהירה כי אישור ההתקשרות הניסיונית אינו מחייב התקשרות ארוכה עם אותה חברה. עולה מכך שההתקשרות לתקופת הניסיון הייתה פתח להתקשרות קבע ארוכה עם החברה. הוועדה גם לא דרשה ממנהל הפרויקטים לנמק את דרישתו להתקשר עם החברה ולוותר על עריכת מכרז, ולא דרשה ממנו לקבל הצעות מכמה ספקים לבחירת החברה שתספק שירות זה. בכך נמנע מתן הזדמנות שווה לחברות נוספות להתמודד על הפרויקט.

זאת ועוד, לאחר שההסכם עם חברת הספרים נחתם ואף הושקעו כספים בבניית אפליקציה מתאימה וברכישת ספרים (כ-1.6 מיליון ש"ח), הפרויקט הופסק ולכן חלק ניכר מהכסף שהושקע בו ירד לטמיון.

מתוך הדרך שפעל בה מפעל הפיס, לרבות פעולות יו"ר הדירקטוריון, המועצה לתרבות ואמנות וועדת המכרזים, עולה כי אי ההסדרה של קריטריונים לתקצוב פרויקטים ומיזמים במסגרת תקציב המועצה נוצל, לפחות במקרה זה, ליישום הפרויקט לאחר שהיו"ר כבר טווה מראש את תכניתו, ובהתעלם מחובתו של מפעל הפיס לנהוג כפי המצופה מגוף ציבורי - בשקיפות ובשוויון.

התקשרות עם פרויקטור לנושא "שביל ישראל"

"שביל ישראל" הוא נתיב הליכה לאורך מדינת ישראל וחלק מרכזי ברשת סימון השבילים שיזמה ויצרה החברה להגנת הטבע. בפברואר 2013 אישרה המועצה לתרבות ואמנות לתקצב את הפרויקט בעלות של כ-1.5 מיליון ש"ח בכל שנה, ובמסגרתו יחודשו חלק מהשבילים ויסומנו כדי להתאימם לצורכי טיול.

בביקורת נמצא כי היו"ר הציג את הפרויקט למועצה, אך לא הציג לה נתונים בסיסיים אודותיו, כמו למשל : מספר השנים שהפרויקט אמור להימשך, היקף תקציבו הכולל, כמו גם היכרותו המוקדמת עם הגורם שאמור להוביל את הפרויקט. נוסף לכך המועצה לא עמדה על כך שייקבעו גבולות ההתקשרות לביצוע הפרויקט.

באפריל 2014 פנה מנהל הפרויקטים לוועדת המכרזים בבקשה להתקשר בפטור ממכרז עם פרויקטור ייעודי לנושא "שביל ישראל", ובין הנימוקים לבקשה - ניסיונו של הפרויקטור בעבודה מול רשויות מקומיות והובלת פרויקטים. ועדת המכרזים אישרה את בקשת ההתקשרות במלואה.

בביקורת נמצא כי כבר ביולי 2012, עוד בטרם אישרה המועצה את הפרויקט ובטרם אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרות עם הפרויקטור, כבר פנה הפרויקטור ליו"ר דירקטוריון מפעל הפיס כדי לרתום באמצעותו את מפעל הפיס לפרויקט של פיתוח ושדרוג "שביל ישראל". יצוין כי הפרויקטור והיו"ר כבר הכירו זה את זה לפני כן, והיו"ר הודה בזה. בהמשך אף נערכו פגישות מספר בין יו"ר הדירקטוריון לפרויקטור כדי לקדם את הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הדירקטוריון על שביקש לאשר את הפרויקט ולא ציין את היכרותו והפגישות הקודמות עם הפרויקטור, ולוועדת המכרזים, על שלא בדקה אם אכן הכרחי להתקשר עמו והאם לא ניתן לקבל הצעות מכמה מציעים, כך שתיבחר ההצעה הטובה מכולן.

בהעדפת הפרויקטור, ללא בחינה המצדיקה צורך זה, יש פגיעה בשקיפות ובעקרון שוויון ההזדמנויות, ודרך זו אינה ראויה לגוף שמטרתו ציבוריות. עולה חשש שההיכרות המוקדמת של היו"ר עם הפרויקטור עמדה ברקע החלטת היו"ר לקדם את הפרויקט בכלל ובאמצעותו בפרט.

משני המקרים שהובאו לעיל ניכר הנזק שנגרם בייזום פרויקטים בתחומים שלא הוסדרו במסגרת עבודת המועצה לתרבות ואמנות, ובלי שנקבעו קריטריונים ברורים וסדורים לאישורם ולתקצובם.

על מפעל הפיס להשלים את גיבוש הקריטריונים באופן שיעלה בקנה אחד עם יעדיה של המועצה לתרבות ואמנות ועם חובתה לנהוג על פי כללי המינהל התקין.

ניהול נכסי מידע של מפעל הפיס

כללי מינהל ציבורי תקין דורשים שימור ותיעוד של ידע ארגוני, המאפשרים פיקוח ובקרה על החלטות ואפשרות לצבירת זיכרון ארגוני לטווח ארוך⁵². בימינו, מרבית התיעוד נעשה ברשומות אלקטרוניות, לרבות בהתכתבות באמצעות הדוא"ל. לניהול ושימור נאותים יש חשיבות ניכרת גם עבור גורמים כמו המגזר השלישי, הציבור הרחב וגורמי הפיקוח והביקורת. החובה לשמור את המידע של הגופים הציבוריים באופן נאות נקבעה בכמה דינים⁵³ וכן בהנחיות של ארכיון המדינה לגבי שמירתו וביעורו של חומר ארכיוני⁵⁴. הוראות בעניין נתנה גם נציבות שירות המדינה והן כתובות גם בתקנון שירות המדינה.

עבודה ברשתות חיצוניות למפעל שאינן מאובטחות עלולה לפגוע באבטחת המידע, להביא לחדירה למידע רגיש ולפגיעה במסדי נתונים ובמאגרי ידע, ובכך לגרום נזק ממשי לארגון.

נוהלי מפעל הפיס, ובהם נוהל שימוש נאות במשאבי מחשוב מ-2011, נוהל אבטחת רשומות ומדיה מ-2013 (ועדכנו מ-2014), ונוהל למשתמשי המחשב מ-2006, עוסקים בניהול נכסי המידע, אופן הוצאתם מהמפעל וצורת העבודה באמצעות הדוא"ל. בין היתר הנהלים האלה קובעים כי יש לאחסן מידע רק בספריות הרשת של המפעל; אין להעביר מידע הרגיש למפעל מחוץ לתחומיו (אלא באישור מיוחד); ובוודאי שהאיסור חל על העברה דרך המרשתת (אינטרנט).

נמצא כי עובדי המפעל שומרים קבצים רבים על גבי הכוננים המקומיים ולא ברשת של המפעל. בעשותם כן, הם לא מאפשרים לשרתי המפעל לגבות את הקבצים. המזכיר אף הגדיל לעשות ועבד על מחשב נייד פרטי שהיה ברשותו ובו שמר את כל המסמכים שלו הקשורים במפעל.

עוד נמצא כי נושאי משרה בכירים בארגון, לרבות היו"ר והמזכיר, הרבו להשתמש בתיבות הדוא"ל הפרטיות שלהם, שהן מחוץ לרשת המפעל, לשם עבודתם השוטפת במפעל. באמצעות תיבות דוא"ל פרטיות אלה הם שלחו וקיבלו אלפי הודעות דוא"ל ומסמכים מגורמי המפעל עצמו ומגורמים חיצוניים בנושאים הקשורים למפעל. ככל שהעתקים לא נשלחו לכתובת הדוא"ל הרשומה של הארגון, הרי שההודעות והקבצים המצורפים להן, העוסקים בענייני הארגון, לא היו מגובים ואף לא נמצאו להם עקבות במסמכי המפעל.

52 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), בדיקת תלונות ובחינת היבטים בפעולתה של לשכת שרת התרבות והספורט, עמ' 1111-1123.

53 חוק הארכיונים, התשט"ו-1955; תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986; צו הארכיונים (הכרזה על מוסדות מדינה), התשכ"ו-1966.

54 לפי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, חומר ארכיוני הוא כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר, וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום, סרט, תקליט וכיוצא באלה, המצויים ברשותו של מוסד מוסדות המדינה ויש להם ערך של מקור, וכן כל חומר כאמור המצוי בכל מקום שהוא, שיש בו עניין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה או שהוא קשור לזכרם או לפעולתם של אנשי שם.

נושאי משרה בכירים בארגון, לרבות היו"ר והמזכיר, הרבו להשתמש בתיבות הדוא"ל הפרטיות שלהם, שהן מחוץ לרשת המפעל, לשם עבודתם השוטפת במפעל. חלק מתכתובות אלה לא היו מגובות ואף לא נמצאו להם עקבות במסמכי המפעל

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת מפעל הפיס על שלא הקפידה לוודא כי עובדיה יפעלו בהתאם לנוהלי המפעל וכי כל התכתובות הנוגעות לארגון ייעשו על הרשתות המשרדיות בלבד. השימוש בתיבות דוא"ל פרטיות פוגע לא רק בביטחון המידע המועבר באמצעותן, אלא גם ביכולתו של מפעל הפיס לתעד את פעולותיו, לשקף אותן ולשמר את רשומותיו. נוסף על כך, שימוש כזה פוגע ביכולתו של מפעל הפיס, וכן של גורמי ביקורת חיצוניים - כמו משרד מבקר המדינה והממונה על השכר - לפקח על פעולות אלה ולבקרן, ומונע אפשרות ליצירת זיכרון ארגוני לטווח הארוך. כל אלה נחוצים לניהול השוטף ולקבלת החלטות מינהליות סדורות במפעל.

בתשובתם של היו"ר והמזכיר ממרץ 2017 הם ציינו כי לנוכח הערת משרד מבקר המדינה, בדעת המפעל לבחון מחדש את נהליו בסוגיית ניהול נכסי המידע של המפעל.

סיכום

למפעל הפיס מעמד ומאפיינים ציבוריים ותכליתו הציבורית היא להעמיד חלק מרווחיו לטובת הציבור ולרווחתו. ממצאי הביקורת מלמדים כי יו"ר הדירקטוריון ומזכיר המפעל פעלו במקרים רבים תוך טשטוש הגבולות בין דרג הניהול והביצוע במפעל לבין הדירקטוריון, שאמור לפקח על פעולותיו. במקרים מסוימים שנבדקו, הם יזמו התקשרויות בפטור מכרז, וגרמו להוצאת כספי ציבור ללא קריטריונים סדורים.

יו"ר הדירקטוריון התערב באופן ישיר בניהול השוטף של המפעל והטיל על המזכיר תפקידים שאינם במסגרת סמכויותיו. המזכיר היה מעורב בניהול המפעל באופן חריג ושיטתי, וכל זאת בידיעת יו"ר הדירקטוריון ובגיבוי.

דוח זה מצביע על ליקויים בניהול מפעל הפיס; האחריות להם מוטלת בראש ובראשונה על דירקטוריון המפעל ועל היו"ר העומד בראשו. על הדירקטוריון ועל המועצה הציבורית המייעצת של המפעל לדון בממצאים העולים מדוח זה. הפיקוח על המפעל של הממונה על השכר היה רופף, ועל משרד האוצר כמאסדר להדק את הפיקוח על פעולות מפעל הפיס.