

מפעל הפיס

דין וחשבון זה של מבקר המדינה מסכם את הביקורת על מינוי מנכ"ל מפעל הפיס ועיסוקו בפעילות פוליטית, ועל תנאי שכר ופרישה של בכירי המפעל; הביקורת נעשתה במפעל הפיס, במשרד האוצר וברשות החברות הממשלתיות.

ממצאי הביקורת הובאו לידיעת הנוגעים בדבר. בדין וחשבון זה מובאים הממצאים העיקריים.

מפעל הפיס עומד לביקורת מבקר המדינה לפי סעיף 5(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בהיותו גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

תוכן עניינים

83	מינוי מנכ"ל למפעל הפיס ועיסוקו בפעילות פוליטית
83	מינוי מנכ"ל למפעל
87	עיסוק המנכ"ל בפעילות פוליטית
91	פעולות המפעל למניעת פעילות פוליטית של עובדיו
95	תנאי שכר ופרישה של בכירי מפעל הפיס

מינוי מנכ"ל למפעל הפיס ועיסוקו בפעילות פוליטית

ב-26.5.97 אישר דירקטוריון מפעל הפיס (להלן - המפעל) את מינויו של מועמד א' למנכ"ל המפעל. משרד מבקר המדינה בדק במחצית השנייה של 1998 את תהליך קבלת ההחלטות במפעל שהביא למינויו, והיבטים אחדים של תפקודו בתקופה הראשונה של כהונתו.³⁸ בדיקות עדכון והשלמה נעשו לסירוגין ב-1999.

מינוי מנכ"ל למפעל

בישיבת ועדת ההנהלה של הדירקטוריון³⁹ (להלן - ועדת ההנהלה) שהתקיימה ב-20.3.97, דיווח יו"ר הדירקטוריון (להלן - היו"ר) כי קיבל ממנכ"ל המפעל דאז הודעה על כוונתו לפרוש מתפקידו ב-31.3.97, לאחר שהממשלה אישרה את מינויו למנכ"ל משרד האוצר. ועדת ההנהלה החליטה להמליץ לדירקטוריון למנות את אחד הסמנכ"לים לממלא מקום המנכ"ל.

עוד דיווח היו"ר, כי קיבל מיועץ המפעל לענייני שכר (להלן - היועץ)⁴⁰ הצעת נוהל לחיפוש מנכ"ל, שעיקרה הקמת "ועדת חיפוש" שתקבע את הכישורים הדרושים לתפקיד, תקבע נהלים בדבר הזמנת המועמדים, תעשה את המיון הראשוני של המועמדים, תפנה אותם לבדיקת כישוריהם באחד המכונים המתמחים בנושא, תראיין את המועמדים שיעברו את המבדקים בהצלחה ותמליץ לדירקטוריון במי לבחור לתפקיד. היו"ר המליץ לוועדת ההנהלה לאמץ את הצעת היועץ והציע לה למנות "ועדת חיפוש" (להלן - הוועדה) של שישה חברים: בראשה יעמוד שופט בדימוס ויהיו חברים בה ארבעה חברי ועדת ההנהלה ודירקטור נוסף שמינויו יאושר בידי הדירקטוריון; הוועדה תקבע את סדרי עבודתה ואת נהליה ותוסמך להחליט ברוב דעות; אם יהיו הדעות שקולות יכריע יו"ר הוועדה. הצעת היו"ר אושרה בידי ועדת ההנהלה ב-20.3.97.

ב-3.4.97 אישר הדירקטוריון את החלטת ועדת ההנהלה, אך קבע כי במקום שופט בדימוס ימונה דירקטור נוסף, ויו"ר הוועדה יהיה יו"ר הדירקטוריון. בפרוטוקול הישיבה לא נומקה דחיית ההמלצה של ועדת ההנהלה למינוי שופט בדימוס ליו"ר הוועדה. בתשובת המפעל למשרד מבקר המדינה מ-16.12.98 צוין כי "ישנם כמה טעמים להעדפת ועדה בראשות יו"ר הדירקטוריון על פני ועדה בראשות שופט בדימוס...". ראשית, בתקנון המפעל נקבע כי אם היו"ר הוא חבר ועדה של הדירקטוריון, הוא יהיה יו"ר שלה.⁴¹ שנית, מינוי מנכ"ל הוא אחת ההחלטות המרכזיות שבאחריותו הישירה של כל דירקטוריון, ואין תקדים למינוי מנכ"ל לחברה בידי ועדה בראשות שופט או אדם אחר שאינו מעורב בניהול החברה.

38 הביקורת לא עסקה בכישורי המנכ"ל הנבחר ובהתאמתו לתפקיד בכלל ובהשוואה למועמדים האחרים בפרט.

39 ועדה של הדירקטוריון שעיסוקה בענייני הנהלת המפעל. תוקף החלטותיה מותנה באישור הדירקטוריון..

40 היועץ מונה לאחר מכן ליועץ ומזכיר הוועדה לחיפוש מנכ"ל.

⁴¹ היו"ר הוא גם יו"ר ועדת ההנהלה, וכאמור, הוחלט שכל חברי ועדת ההנהלה יהיו חברים בוועדת החיפוש

ב-1.5.97 הגיש היועץ ליו"ר נוסח מעודכן של נוהל בנושא "מתכונת לבחירת מנכ"ל למפעל הפיס" (להלן - הנוהל). בנוהל נאמר כי ממנכ"ל המפעל נדרשים כישורים רחבים ומגוונים ביותר, ובהם כישורים עסקיים וציבוריים, השכלה מתאימה, ניסיון ועוד. על פי הנוהל, תהליך הבחירה יהיה כדלהלן:

1. תוקם ועדת חיפוש ובה ארבעת חברי ועדת ההנהלה ושני חברי דירקטוריון נוספים; יו"ר הדירקטוריון יכהן כיו"ר הוועדה.
2. הוועדה תקבע את אופן הזמנת המועמדים ואת הכישורים הנדרשים מהם.
3. הוועדה תעשה מיון ראשוני של המועמדים לפי קריטריונים שתקבע.
4. שלושה עד חמישה מועמדים ששיגו את התוצאות הטובות ביותר יוזמנו לוועדה לראיון, ויתקיימו שיחות עם הממליצים על מועמדים אלה.
5. תוצאות הראיונות וההמלצות על המועמדים ישוקללו בידי הוועדה בדרך שתקבע, ועל פי השקלול ייקבע המועמד המומלץ לשמש מנכ"ל המפעל.
6. נתוני המועמד המומלץ יוצגו לדירקטוריון. הדירקטוריון לא יהיה חייב למנות את המועמד המומלץ.

בנוסח הנוהל המעודכן הושמטה ההמלצה שנכללה בהצעת הנוהל המקורית להפנות את המועמדים לבדיקה במכון למיון כוח אדם⁴². היועץ ציין, כי בחירת המנכ"ל על פי הנוהל המומלץ תבטא מימוש נורמות ציבוריות נאותות וניקיון כפיים של הדירקטוריון.

היו"ר מסר למשרד מבקר המדינה כי לפני תחילת עבודתה של הוועדה הוא נפגש עם מספר רב של מועמדים לתפקיד ובכללם עם מועמד א', כדי לבדוק את התאמתם לתפקיד מנכ"ל המפעל. עוד מסר היו"ר, כי בעקבות הפגישות הוא הודיע למועמד א' שהוא רואה בו מועמד ראוי לתפקיד ויפעל לבחירתו. היו"ר ציין, כי דיווח לוועדה על פגישתו עם המועמדים והודיע לה שלדעתו מועמד א' הוא מועמד ראוי לתפקיד. לדיווח זה לא נמצא ביטוי בפרוטוקולים של הוועדה.

ב-1.5.97 אישרה הוועדה את נוסח הנוהל המעודכן שהכין היועץ בכפוף לכמה תיקונים. הוועדה החליטה לאשר רשימה של 16 אנשים שהציגו את מועמדותם לתפקיד עד אותו מועד ולאשר לחברי הוועדה להציג עד 7.5.97 מועמדים נוספים.

הוועדה הטילה על היועץ להכין הצעה לאופן שקלול הכישורים הנדרשים לתפקיד ולהביא אותה לאישורה, היועץ ימיון את המועמדים בשיטת השקלול שתאשר ויצג לוועדה את הרשימה הממוינת; לפי שיטת השקלול שתאשר ייקבעו שלושה עד חמישה מועמדים מובילים, ויוחלט כיצד להמשיך את המיון בשלב הגמר, ובכלל זה אם להפנות מועמדים אלה למבדקים במכון למיון כוח אדם. הוועדה לא קבעה את הקווים הדרוש לקבלת החלטותיה, ואפילו לא לקבלת ההחלטה על המועמד המומלץ לתפקיד.

ב-5.5.97 הגיש היועץ לחברי הוועדה הצעה ללוח עזר שישמש אותם לשקלול הכישורים הנדרשים למנכ"ל המפעל (להלן - טבלת השקלול)⁴³. היועץ ציין, כי הכין את ההצעה לפי

42 ראוי לציין כי לפני בחירת המנכ"ל הקודם של המפעל, נשלחו המועמדים הסופיים לבדיקה במכון למיון כוח אדם.

43 טבלת השקלול כללה רשימה של שבעה כישורים שמשקל כל אחד מהם בין 10% ל-25%

רשימת כישורים שאושרה בידי הוועדה, בניסיון להעריך את משקלו הראוי של כל אחד מהם.

ב-7.5.97 כתב היועץ לחברי הוועדה כי 21 אנשים הגישו את מועמדותם לתפקיד, וביקש את אישורם למיון המועמדים לפי טבלת השקלול. יצוין, כי כמה מהמועמדים היו אנשי מקצוע בתחום הניהול והכלכלה, חלקם בכירים ובעלי ניסיון רב; הדבר חייב את הוועדה לבצע את תפקידה למיין ולדרג את המועמדים באופן מקצועי, ולבחור את המועמד המתאים ביותר לתפקיד.

בדיון שקיימה הוועדה ב-15.5.97, דיווח היו"ר כי פנו למפעל 26 מועמדים לתפקיד המנכ"ל. בפרוטוקול צוין, כי היועץ הציג לוועדה את רשימת המועמדים הסופיים ואת שיטת השקלול והעקרונות שהנחו אותו בקביעתה, אולם הם לא פורטו בפרוטוקול. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שפירוט כזה יופיע בפרוטוקול, כדי ששיקולי הוועדה יהיו גלויים לפני המעיין בו. יו"ר הוועדה ביקש מחברי הוועדה המעוניינים בכך להמליץ על מועמדיהם לתפקיד, גם אם אינם רשומים ברשימות היועץ. בעקבות זאת נקבעה רשימה של חמישה מועמדים סופיים, והוועדה החליטה לזמן אותם לריאיון.

מהפרוטוקול עולה, שארבעה מחברי הוועדה המליצו על מועמדיהם לתפקיד. מהפרוטוקול לא ניתן לדעת מי היו המועמדים הסופיים ברשימת היועץ, שהועלו על פי טבלת השקלול, והאם המועמדים שעליהם המליצו חברי הוועדה היו ברשימת יועץ. היועץ הסביר למשרד מבקר המדינה, כי חברי הוועדה לא היו מעוניינים לשקלל את נתוני המועמדים בעצמם וגם לא לעיין בטבלת השקלול שהכין ובתוצאותיה, אלא רצו להרכיב בעצמם את רשימת המועמדים הסופיים. לדעת משרד מבקר המדינה, החלטה זו של חברי הוועדה לא התיישבה עם הכוונה שתהליך הבחירה ייעשה באופן אובייקטיבי ומקצועי ולפי נורמות ציבוריות נאותות.

ב-19.5.97 ראינה הוועדה ארבעה מהמועמדים והחליטה לצמצם את מספר המועמדים הסופיים לשלושה⁴⁴ ולקיים ישיבה נוספת שבה ייקבע על איזה מועמד להמליץ לדירקטוריון. חברי הוועדה לא רצו לקבל את דירוג שלושת המועמדים הראשונים על פי טבלת השקלול שהכין היועץ אלא רק לשמוע מי הם. הוועדה התעלמה מהאפשרות להפנות את המועמדים לבדיקת כישוריהם ויכולתם במכון למיון כוח אדם.

בהודעה לעיתונות שפרסם היו"ר ב-22.5.97, עוד לפני החלטת הוועדה על המועמד המומלץ לתפקיד, נאמר כי "מזכיר הוועדה הכין עבור הוועדה שקלול של כישורי המועמדים על פי לוח פרמטרים שהוכן על ידו באופן מקצועי ואובייקטיבי מוחלט. על פי לוח שקלול זה זכה [מועמד א'], על פי כישוריו, על פי תארייו והשכלתו ועל פי ניסיונו המנהלי והמוניציפלי למירב הניקוד הדרוש". היו"ר ציין בהודעתו, כי עוד בפברואר 1997 הוא הודיע כי "העדיפות המוחלטת תינתן לכישוריו ויכולתו של המועמד ולא ליכולתו הפוליטית". לדעת משרד מבקר המדינה, יש לתהות על שיו"ר הדירקטוריון, ששימש יו"ר הוועדה והיה מחויב להחלטותיה, בחר לפרסם באמצעות הודעה לעיתונות את שמו של המועמד המוביל לפי טבלת השקלול,

⁴⁴ שני מועמדים ובכללם מועמד א' היו פעילים פוליטיים, והמועמד השלישי היה סמנכ"ל המפעל, ששימש ממלא מקום המנכ"ל עד מינויו של מועמד א' לתפקיד.

אף על פי שחברי הוועדה אמרו במפורש כי אינם רוצים לקבל את דירוג שלושת המועמדים הסופיים אלא רק לשמוע מי הם; בפרסום זה קבע למעשה היו"ר במי תבחר הוועדה ומנע ממנה לממש את כוונתה לדון באופן בלתי תלוי במועמדים לתפקיד.

בישיבה שקיימה הוועדה ב-26.5.97 בהשתתפות שניים מחבריה בלבד, היו"ר וחבר נוסף⁴⁵, אמר היו"ר, על פי הפרוטוקול, כדלהלן: "בישיבה הקודמת נשאלו לפי החלטת הוועדה 3 מועמדים סופיים. אני ממליץ לבחור [במועמד א'] כמועמד המומלץ"; היו"ר לא הבהיר על מה מתבססת המלצתו. על פי הפרוטוקול תמך הדירקטור הנוסף שנכח בישיבה במועמדותו של מועמד א' לתפקיד המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה ביקש מהמפעל להמציא לו את טבלת השקלול, את התרשומות מהראיונות שקיימה הוועדה עם המועמדים הסופיים ואת תרשומות השיחות עם הממליצים. המפעל לא המציא למשרד מבקר המדינה את התרשומות, ובעניין טבלת השקלול הפנה את משרד מבקר המדינה אל היועץ. היועץ הודיע למשרד מבקר המדינה ב-12.5.99 כי חברי הוועדה דרשו ממנו להשמיד את טבלת השקלול שערך, מאחר שחברי הוועדה לא השתמשו בטבלאות השקלול, ולכן השמיד את הטבלה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה השמדת מסמכים הקשורים בהחלטה מהותית כבחירת מנכ"ל בגוף ציבורי ואת הנימוק הבלתי סביר שנתן לכך היועץ.

בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה ב-26.5.97 בהשתתפות 5 מבין 13 חברי הדירקטוריון⁴⁶, דיווח היו"ר על החלטת הוועדה מאותו יום להמליץ על בחירתו של מועמד א' למשרת המנכ"ל. היו"ר ציין, כי בראיון שקיימה הוועדה עם מועמד א' "הוא הצהיר במפורש על נכונותו להיות מועסק במפעל במשרה מלאה ולהקדיש את כל זמנו לתפקיד זה ולהישאר בתפקיד זה לתקופה של 3 שנים לפחות".

על פי פרוטוקול הישיבה, דיווח היועץ לדירקטוריון כי "בין המועמדים שהגיעו לשלב הגמר, ובהתאם לטבלת השקלול של הכישורים לתפקיד, השיג [מועמד א'] את הניקוד הגבוה ביותר"⁴⁷. חברי הדירקטוריון שנכחו בישיבה החליטו פה אחד לאשר את המלצת הוועדה למנות את מועמד א' למנכ"ל המפעל וקבע שהמינוי ייכנס לתוקפו ב-1.7.97, ושתנאי העסקתו ופרישתו של המנכ"ל החדש יהיו כנהוג בחברות ממשלתיות עסקיות בדרגה הגבוהה ביותר⁴⁸. יצוין, כי בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין יו"ר הדירקטוריון, כי הופעלו עליו "לחצים מכיוונים שונים באשר למינוי מנכ"ל", וכי הוא "יכול להניח שלחצים כאלה הופעלו גם על דירקטורים נוספים". לדעת משרד מבקר המדינה, עובדה זו חיזקה את הצורך בתיעוד מלא של החלטות הוועדה והדירקטוריון והקפדה על נאותות תהליך בחירת המנכ"ל.

⁴⁵ היו"ר דיווח לחבר הוועדה הנוסף שנכח בישיבה כי שניים מחברי הוועדה הודיעו לו, כי אינם יכולים להשתתף בישיבה, וכי הם תומכים במועמדותו של מועמד א' לתפקיד.

⁴⁶ על פי תקנות המפעל, המניין החוקי הדרוש לקיום אסיפת דירקטוריון הוא חמישה דירקטורים.

⁴⁷ לא ניתן לאמת את הודעת היועץ, מאחר שלטענתו, כאמור, המסמכים הנוגעים לה הושמדו על פי דרישת חברי הוועדה.

⁴⁸ ראו בעניין זה להלן בפרק "תנאי שכר ופרישה של בכירי מפעל הפיס".



ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים מהותיים בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע למינוי מנכ"ל המפעל, ומעוררים שאלות בקשר להחלטות הוועדה: אף שנקבע נוהל בחירה אובייקטיבי, התואם נורמות ציבוריות תקינות, לא פעלה הוועדה על פיו - היא לא הסתמכה בבחירתה על מבחנים אובייקטיביים ומקצועיים, כטבלת השקלול של היועץ; לא נשמרו מסמכים המאפשרים ללמוד על שיקולי הוועדה, ולטענת היועץ הוועדה אף הורתה לו להשמיד מסמכים שהכין; יו"ר הדירקטוריון ויו"ר הוועדה פרסם את שמו של מועמד א', שהיה, לדבריו, המועמד המוביל לפי טבלת השקלול של היועץ בניגוד לדעתה של הוועדה, שלא רצתה לדעת את דירוג המועמדים הסופיים, ובכך כפה עליה למעשה לבחור במועמד א'; הבחירה הסופית של מועמד א' נעשתה בישיבה שבה נכחו רק שניים מחברי הוועדה - ובהם היו"ר.

ממצאי הביקורת והודעת היו"ר כי הופעלו עליו "לחצים מכיוונים שונים באשר למינוי מנכ"ל" וכי הוא יכול להניח שלחצים כאלה הופעלו גם על דירקטורים נוספים, מעלים חשש, כי שיקולים הקשורים בזיקתו הפוליטית של מועמד א' (ראו להלן) השפיעו על החלטת הוועדה למנותו למנכ"ל המפעל.

עיסוק המנכ"ל בפעילות פוליטית

מועמד א' נמנה עם מייסדי תנועת "גשר"⁴⁹ ונחשב לאחד האישים המרכזיים בה. ב-8.12.96, כחצי שנה לפני מינויו למנכ"ל המפעל, בעת ששימש מנכ"ל החברה למשק ולכלכלה של מרכז השלטון המקומי, אישר נציב שירות המדינה את העסקתו של מועמד א' כיועץ ללא שכר לשר החוץ, בכפוף לתנאים, לסייגים ולמגבלות בעניין זה בתקשי"ר. בפנייתו למשנה ליועץ המשפטי לממשלה ציין בעניין זה הסמנכ"ל למינהל של משרד החוץ, שמועמד א' מונה ליועץ מיוחד ללא שכר כדי לייעץ לשר החוץ בתחומים מדיניים שונים, בנושאים הקשורים בתהליך המדיני, ובעיקר בנושאים הקשורים בשיחות השלום עם הפלשתינאים.

בהסכם העבודה שנחתם בין המפעל לבין מועמד א' נאמר כי הוא "מתחייב למלא את תפקידו במסירות ובנאמנות ולהקדיש לשם כך את מירב זמנו, מרצו כישוריו וניסיונו". עוד בישיבת הוועדה לחיפוש מנכ"ל ב-26.5.97 הובהר למועמד א' שבתפקידו כמנכ"ל הוא יהיה חייב להיות מועסק במשרה מלאה. מועמד א' אישר כי הדבר מקובל עליו והתחייב להקדיש את מלוא זמנו לתפקיד. למשרד מבקר המדינה הוסבר, כי הוועדה ראתה חשיבות בהדגשת התחייבותו של מועמד א' בפרוטוקול הישיבה, נוכח עיסוקיו הפוליטיים והמדיניים. על התחייבות זו גם דווח לדירקטוריון לפני שהחליט לאשר את מינויו של מועמד א' לתפקיד.

⁴⁹תנועת "גשר" היא מפלגה. בראשה עומד שר החוץ וממלא מקום ראש הממשלה דוד לוי, ששימש בתפקידים אלה גם בממשלה הקודמת. מנכ"ל המפעל נמנה עם הגוף הבוחר של "גשר" המורכב מגוף המייסדים שלה. על פי מכתב של מנכ"ל תנועת "גשר" לנציבות שירות המדינה מ-11.3.98, משמש הגוף הבוחר כמועצה הארצית המכוננת של התנועה, עד להשלמת מפקד חברה ובחירת מוסדותיה. מועמד א' נכלל במקום ה-41 ברשימה המשותפת של הליכוד-צומת-גשר בבחירות לכנסת בשנת 1996.

הביקורת העלתה, כי גם לאחר שנכנס לתפקידו כמנכ"ל המפעל המשיך מועמד א' (להלן - המנכ"ל) בעיסוקיו המדיניים, ייצג את ישראל במשא ומתן עם הפלשתינאים, ואף הצטרף לשר החוץ בנסיעות מדיניות. מהפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון עולה, כי המנכ"ל ביקש וקיבל את אישור הדירקטוריון להיעדרותו מחלק מהישיבות לצורך נסיעות מדיניות לחו"ל, שלא על חשבון המפעל.

ממסמכי המפעל עולה כי המנכ"ל נעדר מעבודתו גם לצורך השתתפות בישיבות פנימיות וכנסים של תנועת "גשר", לצורך השתתפות במשא ומתן שקיימה התנועה עם משרדי ממשלה שונים לקראת אישור תקציב המדינה לשנת 1998, ולצורך ייעוץ פוליטי לשר החוץ וייצוגו בעניינים פוליטיים בלשכת ראש הממשלה, שר האוצר ובעלי תפקידים אחרים. מהמסמכים עולה, כי עיסוקי המנכ"ל פגעו בתפקודו, בפעולות המפעל ובתדמיתו בציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, בכך התעלם המנכ"ל מהתחייבותו ל"וועדת החיפוש" וממחויבותו על פי הסכם העבודה שחתם עם המפעל, למלא את תפקידו במסירות ובנאמנות ולהקדיש לו את "מירב זמנו, מרצו כישוריו וניסיונו".

בעקבות אחת הנסיעות של המנכ"ל לחו"ל לשיחות מדיניות, ובעקבות ביקורת שנמתחה על עיסוקיו הפוליטיים של המנכ"ל, פרסם המפעל ב-2.11.97 הודעה בעיתונות, בה נאמר כי "הדירקטוריון והנהלת מפעל הפיס מברכים על מעורבותו הפעילה של מנכ"ל מפעל הפיס בענייניה המדיניים של ישראל כיועצו של שר החוץ דוד לוי וכן כחבר במשלחת לשיחות עם הפלשתינאים; לדעת הנהלת הפיס יש במעורבותו של [המנכ"ל] בנושאים המהותיים של סדר יומה של ישראל כדי לחזק את הקשרים של הפיס עם השלטון המרכזי במדינה... ערב מינויו לתפקיד המנכ"ל, הבהיר [המנכ"ל] לחברי וועדת הקבלה שבחנה את מועמדותו כי הוא מתכוון להמשיך לעסוק בנושא המדיני באישורו של הדירקטוריון, ובמקביל הוא מתחייב להפסיק את מעורבותו המפלגתית הפעילה". הביקורת העלתה, כי אף שההודעה ניתנה בשם הדירקטוריון, היא לא היתה על דעתו, וניסוחה נקבע בידי המנכ"ל ובידי מנהל התקשורת של המפעל.

ב-5.11.97 פרסם יו"ר הדירקטוריון הבהרה בעיתונות, ובה נאמר כי "דירקטוריון הפיס לא נשאל, לא התייחס, לא חיווה דעתו בדבר התפקיד, או הסמכות של [המנכ"ל] בפעילותו יועץ שר החוץ. הדירקטוריון אף לא הביע דעתו בדבר הצורך או אי הצורך בנסיעה". למנכ"ל "יש עיסוקים פרטיים שבהם הוא מקבל אישור מוסמך, והוא רשאי להעדר ליומיים - שלושה לעיסוקיו אלה... לפיכך יו"ר פעיל, צוות מקצועי חרוץ, ולא נגרע בנסיעתו של המנכ"ל מהפיס מאומה".

בפגישה שהתקיימה עם יו"ר הדירקטוריון הציגו לו נציגי משרד מבקר המדינה את נושא היעדרותו של המנכ"ל מעבודתו עקב עיסוקיו הפוליטיים, ואת ההשלכות השליליות העוללות להיות לכך על תפקוד המפעל ומעמדו בציבור. היו"ר ציין, כי לפעילותו של המנכ"ל כעוזר אישי לשר החוץ אין לדעתו גוון פוליטי, ופעילות זו "אינה מפריעה לתפקוד המנכ"ל ולתפקוד המפעל".

בניגוד לעמדה שהציג היו"ר לנציגי משרד מבקר המדינה, הוא פנה ב-10.12.97 לשר החוץ וציין בעניין זה כדלהלן: "המדובר כמובן בתפקודו 'הכפול' של מנכ"ל הפיס... תפקוד כפול אשר אינני יכול להסכים שיימשך, שכן יש בדבר פגיעה

בתפקוד הציבורי הנאות ובעסקים של מפעל הפיס, כפי שאני והדירקטוריון של הפיס מבינים זאת.

מאחר שבקשתו של היו"ר לפגישה עם שר החוץ לא נענתה, כתב היו"ר אל שר החוץ ב-1.1.98, וציין כי "פעילותו של [המנכ"ל] כנציגך האישי, במספר עניינים מדיניים, ועיסוקו כמייצג תנועת גשר במו"מ עם רה"מ או עם האוצר או עם גורמים פוליטיים אחרים, אינה עולה בקנה אחד עם התחייבותו ועם צרכי החברה... לדאבוני לא אוכל להסכים [שהמנכ"ל] ימלא את שני התפקידים או הפעילויות שהוא ממלא כיום. מבחינתי עליו להיות מנכ"ל הפיס בלבד על פי נוהלים, ועל פי כללי התנהגות שקובע הדירקטוריון בפיס". מבקר המדינה היה מכותב למכתב זה.

ב-18.12.97 וב-24.12.97 כתב יו"ר הדירקטוריון למנכ"ל כי הוא דורש ממנו להקדיש "את כל זמנו למפעל, כפי שהובטח במועד כניסתו לעבודה, וחייב בנאמנות מוחלטת לדירקטוריון, לוועדותיו וליו"ר הדירקטוריון... ימנע מכל פעולה שאינה עולה בקנה אחד עם מטרות המפעל לרבות פעולות בתחום הפוליטי, מדיני מפלגתי וציבורי... יזהר בתקשורת בנושאים שהוא מתייחס אליהם וימנע מלהיגרר מבלי משים לנושאים שאינם בתחום אחריותו במפעל הפיס... אני מזכירך כי מחויבותך המוחלטת ונאמנותך כמנכ"ל הינה לחברת מפעל הפיס, לדירקטוריון וליושב ראש הדירקטוריון".

בעקבות מידע שהגיע ליו"ר הדירקטוריון ולפיו היה המנכ"ל אורח סניף "גשר" בחיפה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות, כתב היו"ר ב-31.12.97 למנכ"ל: "חשבתי שהובהר בצורה ברורה כי הפעילות המפלגתית שלך איננה עולה בקנה אחד עם תפקידך כמנכ"ל מפעל הפיס המחייב אותך באובייקטיביות מוחלטת"; היו"ר התרה במנכ"ל כי אם יתעלם מדרישותיו בעניין זה, הוא יביא את הנושא לדיון בדירקטוריון. העתקי המכתב נמסרו לחברי ועדת ההנהלה ולחברי ועדת הביקורת של הדירקטוריון.

בתחילת ינואר 1998 החליט יו"ר הדירקטוריון להביא לאישור הדירקטוריון הצעה לפטר את המנכ"ל. היו"ר מסר למשרד מבקר המדינה כי קיבל את ההחלטה נוכח אי-שביעות רצונו מתפקודו של המנכ"ל כפי שבאה לידי ביטוי במכתביו המפורטים לעיל ובשל הזנחת הניהול השוטף של המפעל. לדבריו, היעדרות המנכ"ל מהמפעל לצורך פעילות פוליטית גרמה לדחיית ישיבות של הדירקטוריון, של הנהלת המפעל ושל הוועדות המקצועיות. היו"ר הזכיר כי התעסקות המנכ"ל בנושאים פוליטיים ואחרים אינה עולה בקנה אחד עם הבטחותיו טרם בחירתו, לעסוק אך ורק בענייני המפעל, ועם הבטחתו הנוספת בעניין זה מלפני חודשים מספר. היו"ר הוסיף כי הצעתו לפטר את המנכ"ל נובעת גם מהתעלמותו מהתרעותיו החוזרות ונשנות בעניין זה ונוכח איבוד האמון שלו במנכ"ל ובתפקודו השוטף; לדעתו, התערבות המנכ"ל בנושאים מדיניים, ציבוריים, פוליטיים, מוניציפליים ומפלגתיים, והלחצים שהוא מפעיל על דירקטורים ושולחיהם, הם חריגה מסמכותו ותפקידו.

ב-8.1.98 דנה ועדת ההנהלה בבקשת היו"ר לפטר את המנכ"ל. בפרוטוקול הישיבה לא נרשם אם הוועדה דנה בטענות שהעלה היו"ר לגבי תפקוד המנכ"ל, ולא נרשמו הסברי המנכ"ל ודברי חברי הוועדה; כל שנרשם הוא כי "הנהלת הדירקטוריון פנתה ליו"ר ולמנכ"ל לעשות כל מאמץ לבנות מחדש את האמון ביניהם ולתאם במשך הימים הקרובים נוהל עבודה מסודר". עוד נאמר בפרוטוקול, כי הוועדה תתכנס לדיון נוסף בנושא, וכי היו"ר הודיע שלא יביא את נושא פיטוריו של המנכ"ל לישיבת הדירקטוריון.

ב-11.1.98 שלח היו"ר מכתב לחברי הדירקטוריון ובו ציין כי לאחר שהודיע על כוונתו לזמן ישיבת דירקטוריון ולתבוע את שחרור המנכ"ל מתפקידו, פנו אליו "אישים פוליטיים בכירים מכל קצות הקשת הפוליטית הפעילו לחצים על חלק מן הדירקטורים ועלי כולל זה.

למותר לציין שאישים אלה התקשרו לא מיוזמתם שלהם, אלא ביוזמתו של המנכ"ל. בוודאי תבין שהלחצים האלה הם הסיבה שבגללה נוצר המשבר. שכן זו הוכחה שלא התפקוד העסקי והמקצועי קובע, אלא עניינים אחרים לגמרי". בהמשך המכתב הזכיר היו"ר את הישיבה שקיימה ועדת ההנהלה, וציין כי "ההנהלה פנתה אלי לעשיית כל מאמץ על מנת להתגבר על המשבר ולקבוע נוהל תפקוד נאות בחברה. מתוך הרגשת חובה ורצון למצות את מירב האפשרויות להדברות והבנה, הודעתי שאני גונז את פנייתי הערוכה בכתב לדירקטורים ואת ההצעה להדחת המנכ"ל שאמורה היתה לעלות בישיבת הדירקטוריון. ראוי המאמץ לטובת החברה ויעדיה ואעשה אותו בכנות על פי מיטב יכולתי. אני מקווה שיהיה בידי להביא לישיבת הנהלת הדירקטוריון הקרובה נוהל עבודה וסמכויות מסודר".

בישיבת ועדת ההנהלה ב-15.1.98 מסר היו"ר הודעה כדלהלן: "מתוך כוונה שלא להחריף את העימות שאך זה נסתיים, ומבלי להמעיט בחשיבותו של האירוע בחיי מפעל הפיס, ועל מנת לתת כבוד מלא לכל הנוגעים בדבר הריני מביא את הודעתי בזאת. בעקבות פניה של הנהלת הדירקטוריון מיום 8.1.98 נערכו ביני ובין המנכ"ל מספר שיחות על מנת ללבן ולהבהיר את דרכינו. בשיחות אלה הובהר כי אין בכוונתו של המנכ"ל לעסוק, כל עוד הוא משרת כמנכ"ל מפעל הפיס, בנושאים מפלגתיים פוליטיים, מדיניים ממלכתיים או מוניציפאליים. המנכ"ל הודיע כי יש בכוונתו המוחלטת להקדיש את כל זמנו לניהול מפעל הפיס, ולמימוש אחריותו בכל הקשור לתחומי הביצוע והצדדים העסקיים, שיווקיים של מפעל הפיס, וזאת על פי כללי המינהל הציבורי התקין ועל פי נוהגי החברה והחלטותיה. לא היו ואין חילוקי דעות או אי בהירות באשר לאחריותו הכוללת של הדירקטוריון וכן להחלטותיו בכל הקשור לליווי ופיקוח על כל תחום ופעילות שימצא לנכון ובהחלטותיו". ועדת ההנהלה אישרה את הודעת היו"ר. בפרוטוקול הישיבה לא צוין אם לוועדת ההנהלה הומצא "נוהל עבודה וסמכויות מסודר", כאמור בהודעת היו"ר לחברי הדירקטוריון ב-11.1.98.

ב-29.1.98 דן הדירקטוריון באישור החלטת ועדת ההנהלה מ-15.1.98. בפרוטוקול הישיבה צוין, שהדירקטוריון החליט כי "היו"ר יציג בישיבה הבאה את המסמך שאושר בוועדת הדירקטוריון", אולם לא צוין בו כי החלטת ועדת ההנהלה אושרה בידי הדירקטוריון. עוד עולה מהפרוטוקול, כי היו"ר הביא לפני הדירקטוריון מסמך ובו פירוט הודעתו שהוצגה ב-15.1.98 לוועדת ההנהלה ואושרה בידיה, אולם עקב התנגדות המנכ"ל ביקש היו"ר להחזיר לו את המסמך.

ב-22.6.98 התראיין שוב המנכ"ל בטלוויזיה בעניינים פוליטיים, למרות התראות היו"ר וועדת ההנהלה ולמרות הבטחותיו בעניין זה. בדיקת מעקב העלתה, כי עד סוף מאי 1999 עדיין לא הומצא לדירקטוריון נוהל המגדיר את סדרי העבודה והסמכויות של המנכ"ל ושל יו"ר הדירקטוריון; עוד הועלה כי החלטת הדירקטוריון מ-29.1.98 להמשיך ולדון בנושא לא ברצעה, וממילא לא התקבלו החלטות על הפעולות המתחייבות והלקחים שיש להפיקם.

בסוף דיווח היו"ר לדירקטוריון, כי בעקבות בקשת הדירקטוריון מ-1998 הוא עשה מאמץ להמשיך בעבודתו עם המנכ"ל, אולם שוב הגיע למסקנות שהביאוהו בעבר לבקש את

פיטורי המנכ"ל⁵⁰. לנוכח אי-שביעות רצונו מתפקודו של המנכ"ל, ולאחר מגעים אינטנסיביים עם המנכ"ל וסדרת דיונים במוסדות המפעל, יזם היו"ר מהלך שהביא לכך שהמנכ"ל הודיע ב-11.1.2000 על סיום עבודתו בסוף מארס 2000. בישיבתו ב-20.1.2000 אישר הדירקטוריון את הודעת המנכ"ל.



מפעל הפיס מבצע משימה ציבורית של ניהול הימורים בחסות המדינה, ולשם כך דרוש לו מנכ"ל במשרה מלאה, שייחד את כל זמנו, מרצו ותשומת לבו לתפקידו. ממסמכי המפעל ומממצאי הביקורת עולה כי בחודשים הראשונים לכהונתו עסק המנכ"ל בפעילות מדינית ומפלגתית בניגוד להתחייבותו ומחויבותו.

המפעל מחלק בכל שנה מאות מיליוני שקלים לרשויות המקומיות⁵¹, והמנכ"ל הוא חוליה חשובה בתהליך ההחלטה על הקצאתם. בראש הרשויות המקומיות עומדים על פי רוב נציגי מפלגות, והקצאת הכספים צריכה להיעשות בלא שידבק בתהליך רבב חשד למשוא פנים פוליטי. לדעת משרד מבקר המדינה, על פי כללי מינהל תקין היה על המנכ"ל לחדול מפעילות מדינית ומפלגתית עם היכנסו לתפקיד ולהתרכז אך ורק בתפקידו כמנכ"ל המפעל.

מממצאי הביקורת עולה, כי למרות חשיבות הנושא, התעלם הדירקטוריון משך תקופה ארוכה מעיסוקיו המדיניים והמפלגתיים של המנכ"ל, לא הטיל עליו את ההגבלות המתחייבות מתוקף תפקידו, ונמנע מלדון במשמעות הציבורית של פעילותו ובהשפעתה על המפעל; כתוצאה מכך נגרם למפעל נזק תדמיתי וכספי⁵², שאפשר היה למנועו.

פעולות המפעל למניעת פעילות פוליטית של עובדיו

המפעל הוא גוף ציבורי, והכנסותיו משמשות למתן מענקים, בסכום כולל של יותר מ-700 מיליון שקלים לשנה, לרשויות המקומיות ולגופים אחרים, לשם הקמת מבנים למוסדות חינוך, בריאות, רווחה, תרבות ואמנויות. כדי שלא יעלה חשש להשפעה פוליטית על החלטות בקשר למתן המענקים, ראוי שעובדי המפעל יימנעו מפעילות פוליטית. בעקבות הביקורת על עיסוקיו הפוליטיים של מנכ"ל המפעל, בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המפעל למניעת פעילות פוליטית של עובדיו. להלן עיקרי הממצאים:

1. (א) ב-23.7.97, בסמוך לכניסת המנכ"ל החדש לתפקידו, העביר יו"ר הדירקטוריון לראשי שלוש הערים הגדולות, ליו"ר מרכז השלטון המקומי ולמנכ"לים של משרד הפנים

⁵⁰ראו לעיל, עמ' 89.

⁵¹בשנת 1998 הסתכמה תכנית המענקים של המפעל בכ-788 מיליון ש"ח.

⁵²רבים ממנויי המפעל ביטלו את כרטיסי המנוי שברשותם, והודיעו כי עשו זאת בין השאר, עקב הפרסומים על מינויו של המנכ"ל ופעילותו הפוליטית. לדברי יו"ר הדירקטוריון, הוא העלה עניין זה לפני הדירקטוריון, כאשר ביקש לפטר את המנכ"ל

ומשרד האוצר הצעת נוהל בנושא "איסור פעילות מפלגתית או פוליטית של עובדי המפעל" (להלן - הצעת הנוהל); היו"ר ציין את חשיבותו המיוחדת של האיסור האמור בשנה של בחירות במערכת המוניציפלית.

(ב) בעקבות עיסוקיו הפוליטיים של המנכ"ל פנה ב-2.12.97 יו"ר הדירקטוריון ליו"ר המועצה הציבורית המייעצת (להלן - המועצה)⁵³, וביקש שהמועצה תגבש את המלצתה לגבי הפעילות הפוליטית של עובדי המפעל. היו"ר צירף לפנייתו את הצעת הנוהל וציין בין השאר כי מן הראוי לקבוע שפעילות מדינית, פוליטית ומפלגתית אינה עולה בקנה אחד עם העבודה במפעל, וכי היו"ר, המנכ"ל, המזכיר, סגני המנכ"ל וראשי האגפים והמחלקות יהיו חייבים לקבל אישור מהדירקטוריון לפעילות פוליטית או מפלגתית; כדי שלא להחשיד את המפעל בהעדפה פוליטית, הומלץ כי הדירקטוריון ימעיט ככל האפשר במתן היתר כזה.

ב-13.1.98 החליטה המועצה להקים ועדת משנה בנושא "א-פוליטיזציה של מפעל הפיס". בדיון שקיימה ועדת המשנה ב-29.1.98 בנושא "הגבלות על פעילות מפלגתית פוליטית" היא בחנה היבטים שונים של הנושא ואת השפעתו האפשרית על תפקוד עובדי המפעל ועל ההחלטות על מתן הקצבות. הוועדה החליטה לזמן לדיון נוסף בנושא את יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל והיועץ המשפטי של המפעל. בדיון של ועדת המשנה מתאריך 30.8.98 שהתקיים במהלך הביקורת, צוין כי בין חברי המועצה יש "הסכמה כללית להחיל על מפעל הפיס כללים המגבילים פעילות - מפלגתית פוליטית".

(ג) בהחלטת המועצה המייעצת מ-20.10.98, שהתקבלה לאחר שממצאי הביקורת נמסרו למפעל, נאמר, כי המועצה סבורה שעל דירקטוריון המפעל להחיל על יו"ר הדירקטוריון ועל עובדי המפעל הגבלות והסדרים בנוגע לפעילות פוליטית ומפלגתית (כאלה המוטלים על עובדי המדינה לפי חוק שירות המדינה ולפי התקשי"ר), ולשם כך ינוסחו במפעל נהלים בנושא זה. המועצה ציינה כי הטעם העיקרי להמלצתה הוא התפקיד הציבורי שהמפעל ממלא, הקשר ההדוק שלו עם הממשלה ועם הרשויות המקומיות והצורך להימנע ממראית עין של השפעת שיקולים פוליטיים על החלטותיו.

המפעל הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1998, כי "עומדים להיכנס לראשונה כללי התנהגות מחייבים האוסרים פעילות פוליטית, ובמישור האישי הגיעו ממלאי התפקידים הבכירים להסכמה באשר למותר ולאסור בפעילותו של המנכ"ל". ביולי 1999, החליטה האסיפה הכללית של המפעל לתקן את תקנות ההתאגדות של המפעל ולהוסיף לאחת התקנות סעיף שלפיו "עובדי החברה, לרבות יושב - ראש הדירקטוריון והמנהל הכללי, לא יהיו רשאים, בתקופת עבודתם בחברה, לעסוק בפעילות מפלגתית ופוליטית. הדירקטוריון יקבע בנוהל מפורט דרכי ביצוע ואכיפה ליישום האמור בתקנה זו". יצוין כי עוד בדצמבר 1998 אישר הדירקטוריון נוהל האוסר על עובדי המפעל לעסוק בפעילות מפלגתית-פוליטית.

⁵³ בספטמבר 1997 אישרה האסיפה הכללית של המפעל את הקמתה של מועצה ציבורית שחברים בה אנשי ציבור ובראשה עומד נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט מ' שמגר, שמתפקידה לייעץ לדירקטוריון בתחומים האלה: מדיניות ארוכת טווח לייעוד כספי מפעל הפיס; אתיקה ציבורית; כניסה לתחומי פעולה חדשים; נושאים בעלי עניין ואופי ציבורי ועוד. ראו בעניין זה דוח מבקר המדינה על מפעל הפיס מפרוואר 1994 בפרק "הצעות לשינוי במבנה ובמעמד מפעל הפיס" (עמ' 32-34) ובסיכום הדוח (עמ' 41).

2. ביוני 1997 התקשר המפעל עם חברה לייעוץ ארגוני לשם בדיקת המבנה הארגוני של המפעל. באוגוסט 1997 הגישה החברה דוח שכותרתו: "בחינת המבנה הארגוני הקיים והצעות לשינוי ושיפור" (להלן - הדוח).

במבוא לדוח צוין, שמטרת הבדיקה לסייע להנהלת המפעל "בביצוע הבחינה הארגונית... תוך הקפדה מרבית של יישום כללי מינהל תקין וצמצום למינימום (או אף ביטול מוחלט) של אפשרות לערב שיקולים פוליטיים בהחלטות הנוגעות לניהול החברה ולתפעול".

בפרק "שחרור מלחצים חיצוניים", העוסק בעיקר בכל הקשור בלחצים פוליטיים, שמטרתם לגרום להקצאת כספים שלא לפי קריטריונים אובייקטיביים, נאמר בין השאר:

"אין במצב הקיים כל מנגנון או כלי, שינטרל ניסיונות של גורמים בעלי עניין (וכאלה יש רבים...), להשפיע על הדרך בה מתקבלות ההחלטות במפעל הפיס בכלל - וההחלטות העוסקות בהקצאות הכספים לרשויות המקומיות, בפרט. יתר על כן, תמונת המצב בנושא זה (כפי שקלטנו הן משיחות עם גורמים שונים בארגון, במהלך האבחון - והן ממעקב מתמשך אחר דברים שנאמרו לאורך השנים בערוצי התקשורת השונים, לגבי מפעל הפיס), היא, שדרך ניהולו של הארגון בעבר חשפה אותו ללחצים פוליטיים ואחרים - והקשתה על פעולתו התקינה, אם בהקשר לנושא הקצאת הכספים לרשויות, אם בהקשר לגיוס כוח האדם הנדרש לו לתפקודו ואם בהקשרים אחרים".

כדי שהמפעל יהיה משוחרר מ"לחצים חיצוניים" הדוח ממליץ כי חלוקת התפקידים בין ה"ר" למנכ"ל תהיה כדלהלן:

"ה"ר" מקדיש את עיקר זמנו ומרצו לעבודה מול גורמי ממשלה וכנסת, ייצוג הארגון בפורומים שונים - וטיפול בהובלת התהליך של קביעת סדרי העדיפות להקצאת הכספים המיועדים על ידי המפעל לפרויקטים ברשויות השונות, תוך נטרול ניסיונות להפעלת השפעה פוליטית על תהליכי קבלת ההחלטות בנושאים הרלוונטיים... המנכ"ל מנהל את המערכת המופקדת על יצירת הכנסותיו של המפעל, על כל מרכיביה, מחד גיסא - ועל ביצוע בפועל של ההקצאות ופיקוח על ניצולן האפקטיבי על ידי הגורמים הזכאים, מאידך גיסא... ברור לנו כי חלוקה מהסוג המתואר לעיל יכולה להתקיים אך ורק בין שני בעלי תפקידים שמלכתחילה משוחררים לחלוטין מהתחייבויות פוליטיות - ומסוגלים לקיים החלוקה על בסיס ענייני טהור. ברור לנו גם שבמקרה של מפעל הפיס לא זה המצב - והן ה"ר והן המנכ"ל קשורים בעבודות פוליטיים שספק אם יאפשרו להם לבצע המידור עליו הצבענו, בשלמותו".

ממסמכי המפעל עולה שממצאי הדוח המפורטים לעיל, הוזכרו כמה פעמים בישיבות הדירקטוריון, אולם עד סוף 1999 לא קיבלו מוסדות המפעל כל החלטה בעניין זה למרות חשיבות הממצאים והמסקנות לתפקודו התקין של המפעל.



הממצאים המפורטים לעיל בדבר תהליך קבלת ההחלטות לגבי מינוי המנכ"ל הממצאים בדבר הזיקה הפוליטית והמפלגתית של המנכ"ל ועיסוקיו הפוליטיים בתקופה הראשונה של כהונתו, מעלים חשש שמינויו הושפע משיקולים פוליטיים.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה אישר דירקטוריון המפעל בדצמבר 1998 נוהל בדבר הגבלות על פעילות מפלגתית-פוליטית של עובדי המפעל. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הדוח של החברה לייעוץ ארגוני ומסקנותיו בקשר ל"שחרור מלחצים חיצוניים" שמטרתם לגרום להקצאת כספים שלא לפי קריטריונים אובייקטיביים, מן הראוי שהמופקדים על מינוי יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל המפעל ייתנו את דעתם לבעייתיות שבמינוי אישים פוליטיים לתפקידים אלה, ולהשפעת מינויים אלה על אופן חלוקת הכספים שהמפעל מגייס, על התפקוד התקין של המפעל ועל תחומים שונים⁵⁴.

בעניין זה נקבע בדוח שנתי 41⁵⁵ כי "במינוי עובד בשירות הציבורי פועל הממנה כנאמן הציבור. נאמנות זו יש להפעיל בהגינות, ביושר, בלי שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה. מינוי עובד בשירות הציבורי על פי שיקולים זרים, וביניהם אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים הוא מינוי פסול ויש בו משום מעילה באמון הציבור שהסמיך את הרשות הממנה".

לדעת מבקר המדינה, על המפעל לאמץ תהליך שיבטיח את מינוי האנשים המתאימים לתפקידים בכירים, ללא עירוב שיקולים זרים, ולבחון את תהליך המינוי בעזרת המועצה הציבורית המייעצת. בחינת כישורי המועמדים והתאמתם לתפקיד צריכה להיעשות כנהוג בשירות הציבורי ובחברות הממשלתיות.

54ראו בעניין זה דוח מבקר המדינה על המפעל מפרואר 1994.

55עמ' 595.

תנאי שכר ופרישה של בכירי מפעל הפיס

עובדי מפעל הפיס (להלן - המפעל) מועסקים על פי הסכם קיבוצי מיוחד הכולל פנסיה תקציבית בשיעור של 2% לשנה, עד תקרה של 70%. יושב ראש הדירקטוריון, המנכ"ל והסמנכ"לים מועסקים על פי הסכמי עבודה אישיים⁵⁶. בדוח מבקר המדינה משנת 1994 על הביקורת במפעל, בפרק "תנאי שכר ופרישה", נאמר כי "משרד מבקר המדינה העיר למפעל כי תנאי הפרישה של היו"ר [הקודם] חורגים מהמקובל אצל ממלאי תפקידים כשלו בחברות ממשלתיות בעלות היקף עסקים דומה. הכללים שקבעה רשות החברות הממשלתיות, בעניין תנאי השכר והפרישה של עובדים בכירים בחברות אלה, אמנם אינם חלים על מפעל הפיס, אולם בהתחשב במעמדו הציבורי ובאופן פעילותו של המפעל, היה מקום לקבוע את תנאי הפרישה בצמידות לאותם הכללים". בסוף 1998 ובמהלך 1999 עשה משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב על פעולות המפעל בתחום תנאי השכר והפרישה של מנכ"ל המפעל ושל היו"ר הדירקטוריון ועל השינויים שחלו בהם מאז 1994. להלן עיקרי הממצאים:

1. ב-8.7.96 פנה היועץ המשפטי לממשלה ליו"ר הנוכחי של הדירקטוריון ופירט את ממצאיו והמלצתו של מבקר המדינה בקשר לתנאי שכרו ופרישתו החריגים של היו"ר הקודם. היועץ המשפטי ביקש מהיו"ר כי הדירקטוריון יבחן את תנאי העסקתו ופרישתו של היו"ר הקודם ואת האפשרות לשנותם.

בתשובת המפעל ליועץ המשפטי לממשלה שניתנה ב-3.9.96 באמצעות היועץ המשפטי החיצוני של המפעל נאמר, בין השאר, כי ליועץ המשפטי לממשלה אין מעמד בכל הנוגע למפעל; אין פסול בהסכמי הפרישה של היו"ר הקודם, ופגיעה או שינויים בהם יפגעו באמינותו של המפעל; ואין עילה משפטית להעלות את הנושא לבחינה מחדש בדירקטוריון.

2. בישיבת הדירקטוריון ביום 18.9.94 הוחלט על מנכ"ל הקודם של המפעל (להלן - המנכ"ל הקודם), ונקבע כי משכורתו תהיה על פי הקבוע בנוהלי רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) בנוגע למנכ"ל חברה ממשלתית עסקית בדרגה 11⁵⁷.

בישיבת ועדת ההנהלה של הדירקטוריון (להלן - ועדת ההנהלה) ביום 20.10.94 הוחלט להמליץ לדירקטוריון לאשר את העסקתו של המנכ"ל הקודם לפי התנאים המפורטים בהסכם העבודה שצורף להחלטה, ושהוכן על פי החלטת הדירקטוריון מ-18.9.94. בעקבות המלצה זו אישר הדירקטוריון ב-24.11.94 התקשרות עם המנכ"ל הקודם לשלוש שנים, אך קבע כי ועדת ההנהלה תבחן שוב את תנאי השכר שלו ותקבל בעניין זה חוות דעת מקצועית של מומחה לשכר. בחוות הדעת מיום 4.1.95 שהגיש יועץ המפעל לענייני שכר (להלן - היועץ),

56 הסכמי עבודה אישיים נחתמו גם עם רוב העובדים שנקלטו לאחר יולי 1997 (מועד כניסתה של ההנהלה החדשה של המפעל לחפקידה).

57 לצורך הפיקוח על החברות הממשלתיות קבעה להן רשות החברות דירוג על פי קריטריונים מסוימים (כמו מחזור המכירות ומספר העובדים). דרגה 11 בדירוג זה והשכר הצמוד לה בוטלו ביולי 1995 על ידי ועדת הסיווג מטעם רשות החברות, ומאז מדורגות החברות הממשלתיות עד דרגה 10 בלבד (ראו להלן).

הומלץ כי שכרו של המנכ"ל הקודם יהיה 30,000 ש"ח נכון ל-1.1.95; לשכר לא יתווספו מרכיבים כלשהם, למעט בונוסים על עמידה ביעדים ולמעט זכויות סוציאליות ותנאי רווחה כמקובל לגבי כלל עובדי המפעל; השכר יעודכן בכל חודש על פי שיעור העלייה של מדד המחירים לצרכן; המנכ"ל הקודם יקבל פנסיה בשיעור של 4% לשנה. ב-8.1.95 אישר הדירקטוריון את הסכם העבודה עם המנכ"ל הקודם, שהתבסס בעיקרו על חוות הדעת האמורה, והוא נחתם ב-27.2.95 (ראו את פירוט תנאי ההסכם בנספח א').

המנכ"ל הקודם התפטר מתפקידו ב-31.3.97 (ראו בנספח א' את פירוט תנאי פרישתו). תנאי שכרו ופרישתו, כפי שבאו לידי ביטוי בהסכם העבודה מ-27.2.95, היו פחותים מתנאי השכר והפרישה של קודמו בתפקיד, אולם עדיין חרגו מהמקובל בחברות הממשלתיות (ראו את פירוט החריגות בנספח ד').

המנכ"ל הקודם טען לפני משרד מבקר המדינה כי הבקשות מיו"ר הדירקטוריון הנוכחי להחיל את כללי רשות החברות הממשלתיות על תנאי השכר והפרישה של בכירי המפעל (ראו להלן), נעשו כשנה וחצי לאחר כניסתו לתפקיד וסיכום תנאי העסקתו, ולכן אין זה מן הראוי לבחון את שכרו בהשוואה למקובל בחברות הממשלתיות. כמו כן הזכיר המנכ"ל הקודם כי הסכם העסקתו נערך בהתאם לחוות דעת שהכין היועץ ואשר אושרה בידי מוסדות המפעל.

ב-23.2.99 ציין היועץ בפני המפעל כי הסכם העסקתו של המנכ"ל הקודם חורג מהמקובל ומהמלצותיו בעיקר בזכות ליהנות מפנסיה תקציבית עם פרישתו מהמפעל וללא תקופת מינימום וכן בהסדר לפדיון ימי מחלה. היועץ ציין כי מהאמור לעיל עולה שהמנכ"ל הקודם צריך להחזיר את תשלומי הפנסיה שקיבל עד כה ואת התשלום בגין פדיון ימי המחלה, והוא זכאי לפיצוי פרישה בהיקף של 200%.

משרד מבקר המדינה העיר למפעל כי מן הראוי שיבחן מחדש את נאותות תנאי פרישתו של המנכ"ל הקודם, שלפיהם שיעור הפנסיה שלו הוא 4% לשנה והוא מקבל את תשלומי הפנסיה מיום סיום כהונתו, ולא בהגיעו לגיל הפנסיה כמקובל בשירות הציבורי, וינקוט את הצעדים המתחייבים מכך.

ב-24.10.96 פנה היו"ר הנוכחי ליועץ המשפטי לממשלה וצירף לפנייתו את הסכם העסקתו של המנכ"ל הקודם, ששימש אז בתפקידו, וציין שההסכם הוכן בהתאם להמלצתו של יועץ המפעל לענייני שכר, ותנאיו מקבילים לאלו של מנכ"לים ויו"ר דירקטוריונים בחברות ממשלתיות בדרגות 10-11. כאמור, חרגו תנאי השכר והפרישה של המנכ"ל הקודם, על פי ההסכם שנחתם עמו, מהמקובל בחברות ממשלתיות, והודעת היו"ר ליועץ המשפטי לממשלה לא היתה מדויקת.

3. (א) במכתב מ-2.5.96 שצורף לכתב המינוי של היו"ר הנוכחי של הדירקטוריון, ביקש ממנו ראש הממשלה דאז, מר שמעון פרס, כי במסגרת תפקידו יפעל להסדרת כמה נושאים, ובכללם כי "השכר והגמלאות של הבכירים במפעל (לרבות אלה שלך) יקבעו בהתאם לנהוג במגזר הציבורי לגבי חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים בסדר גודל דומה, ואחר התייעצות עם הגורמים המתאימים במשרד האוצר". ב-2.6.96 כתב יו"ר הדירקטוריון ליועץ המשפטי לממשלה וליועץ המשפטי לראש הממשלה כי בכוונתו "להביא לאישור את השינויים והרפורמות הדרושים במפעל הפיס, לרבות הסעיפים אליהם התייחס ראש הממשלה במכתבו הנלווה למינוי מיום 2.5.96".

(ב) במכתבו מ-8.7.96 ליו"ר הדירקטוריון, בנוגע לממצאי משרד מבקר המדינה בדבר תנאי שכר והפרישה של היו"ר הקודם, ציין היועץ המשפטי לממשלה כי "ראוי גם לבחון אם בחוזהם של בכירים נוספים במפעל הפיס נכללו תניות מפליגות מסוג זה אשר ראוי לדון בהם עתה". בתשובת המפעל מ-3.9.96 (ראו לעיל) לא היתה כל תגובה להערה זו.

(ג) ב-21.7.96 החליטה הממשלה כי שר האוצר יגיש לאישורה הצעת חוק ובה סעיף שלפיו "שכר יו"ר הדירקטוריון ונושאי משרה בכירים [במפעל] ייקבע באופן שישווה לשכר נושאי משרה בכירים בחברות ממשלתיות". הביקורת העלתה שמשרד האוצר לא הגיש את הצעת החוק האמורה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד האוצר כי הצעת החוק לא הוגשה מכיוון שהוסכם שלא להיחפז לחקיקה ולבדוק אם ניתן להשיג את מטרת החוק בדרכים חלופיות.

ב-28.7.96 מסר יו"ר הדירקטוריון למזכיר הממשלה את תגובתו להחלטת הממשלה, ובה נאמר כי "הובהר והוסכם על דעת היו"ר החדש עם קבלת המינוי כי החריגות לכאורה של השכר של בכירים בעבר לא יחזרו, והנוהל המקביל לחברות שבבעלות ממשלה יבוצע גם במפעל הפיס. על פי נוהל זה כבר הוסדר שכרו של המנכ"ל [הקודם]... וכך יהיה גם לגבי יו"ר החדש שנכנס זה עתה".

לפי ממצאי הביקורת דלעיל בדבר תנאי העסקתו של המנכ"ל הקודם, גם הודעה זו של היו"ר לא היתה מדויקת.

(ד) במחצית השנייה של 1996 ובתחילת 1997 קיימו משרד האוצר והמפעל משא ומתן להארכת ההיתר שניתן למפעל לקיום הגרלות והימורים; במסגרת המשא ומתן דרש משרד האוצר שהמפעל ישווה את שכרם ותנאי העסקתם של המנכ"ל והיו"ר לשכר הבכירים בחברות הממשלתיות, ושהתחייבות המפעל לעשות זאת תיכלל בהסכם להארכת ההיתר או תינתן במתכונת מחייבת אחרת. משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה כי כתב ההיתר הוארך לאחר שיו"ר המפעל הודיע במכתב לשר האוצר כי הדירקטוריון החליט שמכאן ולהבא ישוו תנאי השכר, ההעסקה והפרישה של היו"ר והמנכ"ל לאלו שבחברות הממשלתיות⁵⁸, ומכתב זה היה חלק בלתי נפרד מסדרת המסמכים שנחתמה בעת חידוש ההיתר.

4. בהסכם ההעסקה בין המפעל ליו"ר הדירקטוריון הנוכחי מאוקטובר 1996 נקבע, בין השאר, כי משכורתו של היו"ר מיום כניסתו לתפקידו תהיה מבוססת על משכורתו של המנכ"ל בתוספת 5%; המשכורת תעודכן בכל חודש על פי מדד המחירים לצרכן; הוא יקבל גמלה בשיעור 4% ממשכורתו בעבור כל שנת כהונה, והיא תשולם לו מיום סיום כהונתו (ראו את פירוט תנאי ההסכם בנספח ב').

תנאי העסקה אלו אמנם היו פחותים מתנאי העסקתו של היו"ר הקודם, אולם למרות בקשת ראש הממשלה, החלטת הממשלה ודרישות משרד האוצר והיועץ המשפטי לממשלה המפורטים לעיל, ולמרות האמור בתגובת היו"ר למזכיר הממשלה מ-28.7.96, הם עדיין חרגו מהמקובל בחברות הממשלתיות (ראו את פירוט החריגות בנספח ד').

5. ב-27.10.96 שלח יו"ר הדירקטוריון מכתב לחברי הכנסת, לראשי הרשויות המקומיות ולבעלי תפקידים נוספים, שבו פירט את הנעשה במפעל בתחומים שונים, ובכלל זה ציין כי

58 ראו להלן החלטת הדירקטוריון מ-30.1.97.

"האסיפה הכללית של הפיס אישרה... את שכר היו"ר החדש. השכר שאושר הוא 'חוזה מנכ"ל + 5%' ונמוך במידת מה משכרם של מנכ"לים ויו"רים של חברות ממשלתיות בדרגה 10-11, ונערך על פי המלצתו של [יועץ המפעל לענייני שכר]. בחוזה החדש אין בונוסים ואין 'חודשי שכר' נוספים כמקובל בחברות ממשלתיות אחדות, גובה השכר מגיע לכ-36,000 ש"ח ברוטו בחודש יולי 1996. בכך אני מקווה שבא הקץ למאבק ולוויכוח הציבורי סביב שכרו של היו"ר במפעל הפיס". לפי ממצאי הביקורת שלעיל, הודעת היו"ר לא היתה מדויקת, שכן למרות ההפחתה בשכרו, עדיין חרגו כאמור תנאי העסקתו מהמקובל בחברות ממשלתיות, וכך גם תנאי העסקת המנכ"ל, ששכר היו"ר מבוסס על שכרו.

6. ב-30.1.97 החליט הדירקטוריון כדלהלן:

(א) תנאי השכר, ההעסקה והפרישה של יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל שימונו בעתיד יהיו כמו תנאי השכר, ההעסקה והפרישה של נושאי תפקידים מקבילים בחברות הממשלתיות העסקיות בדרגה 11⁵⁹.

(ב) תנאי השכר, ההעסקה והפרישה של היו"ר והמנכ"ל ששימשו בעת קבלת ההחלטה, יישארו כפי שנקבעו בחוזה ההעסקה שנחתמו אתם.

משרד מבקר המדינה העיר למפעל כי אילו היו שכרם של המנכ"ל והיו"ר המכהנים שווה לשכר בחברות הממשלתיות, כפי שציין היו"ר במכתביו למזכיר הממשלה, יועץ המשפטי לממשלה ולחברי הכנסת וראשי הרשויות המקומיות, לא היה צורך בסעיף השני של החלטת הדירקטוריון. עוד העיר משרד מבקר המדינה למפעל כי בינואר 1997, מועד החלטת הדירקטוריון, הדרגה הגבוהה ביותר בדירוג החברות הממשלתיות היתה 10, שכן דרגה 11 והשכר הצמוד לה בוטלו, כאמור, עוד ביולי 1995, על ידי ועדת הסיווג מטעם רשות החברות והשכר המרבי הוא השכר הצמוד לדרגה 10. יצוין, כי יו"ר הדירקטוריון הודיע למשרד האוצר על החלטת הדירקטוריון דלעיל. מהביקורת עולה כי משרד האוצר לא העמיד את המפעל על כך שדרגה 11 בוטלה ועל שאי-החלטה ההחלטה על המנכ"ל ועל היו"ר המכהנים מנוגדת לדרישת משרד האוצר וגופים אחרים.

7. ב-26.5.97 אישר הדירקטוריון את מינויו של המנכ"ל הנוכחי של המפעל (להלן - המנכ"ל הנוכחי)⁶⁰ וקבע כי תנאי שכרו, העסקתו ופרישתו יהיו כנהוג בחברות הממשלתיות העסקיות בדרגה הגבוהה ביותר.

הביקורת העלתה, כי גם תנאי העסקתו של המנכ"ל הנוכחי חורגים מהמקובל בחברות ממשלתיות, למרות החלטות הדירקטוריון מ-30.1.97 ומ-26.5.97 (ראו את פירוט תנאי העסקתו ואת החריגות בנספחים ג' ו-ד'); על פי החוזה עמו, משכורתו מבוססת על שכר מנכ"ל חברה ממשלתית בדרגה 11⁶¹, בתוספת של 10%, והגיעה ב-1.7.97 לכ-37,400 ש"ח. מחישובי משרד מבקר המדינה עולה כי בפברואר 1999

59 כאמור דרגה 11 לא היתה קיימת במועד ההחלטה. הוסבר למשרד מבקר המדינה כי המפעל חישב את השכר של מנכ"ל בחברה ממשלתית בדרגה 11 לפי השכר של מנכ"ל חברה ממשלתית בדרגה 10 בתוספת כ-15%.

60 המנכ"ל הנוכחי סיים את תפקידו במאוס 2000.

61 ראו לעיל, הערה בעניין זה.

היתה משכורתו החודשית של המנכ"ל הנוכחי גבוהה בכ-8,900 ש"ח ממשכורתו של מנכ"ל חברה ממשלתית בדרגה 10⁶².

ממציא הביקורת דלעיל עולה כי הפער בין שכר מנכ"ל המפעל לשכר מנכ"ל חברה ממשלתית נובע, בין השאר, מתוספת של 10%. היועץ הסביר למשרד מבקר המדינה, כי "בחברות הממשלתיות קיימת הפרדה בין שכרם של מנכ"לים שהחלו בכהונתם לפני 1.6.96 וששכרם צמוד לשכר הממוצע במשק, לבין מנכ"לים שהחלו בכהונתם לאחר מכן וששכרם צמוד למדד והוא נמוך ב-10% משל המנכ"לים הוותיקים. למנכ"לים 'החדשים' נקבע גמול של 10% שמטרתו האמיתית להשוות בין שכרם לבין שכר הוותיקים והוא אינו מותנה ברווח או בביצועים של בעלי התפקידים. כאשר נקבע שכר המנכ"ל הנוכחי ובעקבותיו שכר היו"ר, נקבע להם שכר לפי שכר המנכ"לים החדשים, שהינו נמוך כאמור, ועל כן הוסף לשכרם תגמול בשיעור של 10% הנזכר לעיל. לא נראו לי שהביקורת צריכה להתעלם מעובדה זוכאשר היא עורכת השוואות שכר".

רשות החברות הודיעה למשרד המדינה ב-15.8.99 כי "החל מתאריך 1.1.93 הונהגה שיטה חדשה לעדכון שכר מנכ"לים ועובדים בכירים בחברות ממשלתיות עסקיות, על פי המדד. בנוסף רשאי הדירקטוריון לאשר, מידי שנה, תגמול אישי על פי מבחן של מצוינות למנכ"ל ולעובדים הבכירים. התגמול מוגבל בתקרה של 10% משכרו התקופתי של העובד ולא יהווה חלק קבוע ממנו... למען הסר ספק התשלום הוא חד פעמי ולא ישתלם במשכורת השוטפת אלא ישתלם במתכונות בונוס".

מתשובת רשות החברות עולה כי התגמול האישי האמור לא יהיה חלק מהשכר ולא יופרשו בגינו הפרשות סוציאליות והוא לא ייכלל בחישוב פיצויי פיטורין. משרד מבקר המדינה העיר למפעל, כי התוספת של 10% למשכורת המנכ"ל - וממילא גם למשכורת היו"ר - נוגדת את הנחיות רשות החברות משום שהיא מהווה חלק מהמשכורת, היא משולמת בכל חודש ומפרישים בגינה הפרשות סוציאליות. עוד העיר משרד מבקר המדינה למפעל כי עד מועד סיום הביקורת בנושא לא החליט דירקטוריון המפעל על חלוקת בונוסים כלשהם ליו"ר או למנכ"ל.

8. (א) ב-28.9.97, לאחר לחץ ציבורי מתמשך, מינה יו"ר הדירקטוריון צוות (להלן - ועדת זיכרוני) שיבדוק את הסדרי השכר והפרישה של המנכ"ל שקדם למנכ"ל הקודם, ושל היו"ר ומזכירת המפעל הקודמים, ויגיש המלצות בעניין זה. מסקנות ועדת זיכרוני נמסרו למפעל בפברואר 1998, ובהמלצותיה נאמר בין השאר:

- (1) הבסיס לחישוב הפנסיה של יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל המפעל יהיה השכר של מנכ"ל בחברה ממשלתית המסווגת ברמה 11⁶³ ללא כל תוספות שהן.
- (2) היו"ר והמנכ"ל יקבלו גמלה חודשית בשיעור של 2% מהשכר הבסיסי על כל שנת כהונה, ובלבד שלא תחרוג מהתקרה של 70%, ופיצויי פרישה בשיעור של חודש לכל שנת עבודה, כמקובל לגבי מנכ"לים בחברות ממשלתיות ברמות הסיווג הגבוהות. לחלופין ניתן

62 על פי נתוני רשות החברות, מנכ"ל חברה בדרגה 10 בדירוג החברות הממשלתיות השתכר בפברואר 1999 32,717 ש"ח ברוטו. מנכ"ל המפעל השתכר באותו חודש 41,661 ש"ח ברוטו. סכום זה אינו כולל את השווי הכספי של הטבות נוספות בשכר ובתנאי הפרישה.

63 ההמלצה להצמיד את השכר לרמה זו ניתנה אף על פי שהיא בוטלה כאמור עוד ביולי 1995.

לקבוע כי ה"יו"ר והמנכ"ל יהיו זכאים לקבלת גמלה חודשית בשיעור של 4% לשנה, ובלבד שלא תחרוג מהתקרה של 70% מהשכר, ולא יקבלו פיצויי פרישה⁶⁴.

יצוין, כי ברוח ועדת זיכרוני לא צוינו חריגות בתנאי העסקתם של המנכ"ל והיו"ר הנוכחיים מהמקובל בחברות ממשלתיות. יו"ר הוועדה הסביר למשרד מבקר המדינה כי הוועדה הוקמה לצורך בדיקת הסדרי השכר והפרישה של היו"ר, המנכ"ל ומזכירת המפעל הקודמים, ולא היה בסמכותה לבחון את תנאי העסקתם של היו"ר והמנכ"ל המכהנים.

(ב) בפברואר 1998 דנה המועצה הציבורית המייעצת למפעל הפיס⁶⁵ ברוח ועדת זיכרוני וקראה לדירקטוריון לפעול בדחיפות על פי המלצות הוועדה; המועצה ציינה, בין היתר, כי "אין בשום פנים ואופן להשאיר בעינו מצב בו מוענקות במפעל בצורה כלשהיא זכויות פרישה חריגות, מעבר למקובל בחברות ממשלתיות". עד מועד סיום הביקורת, מאי 1999, לא פעל המפעל על פי המלצות המועצה בקשר לתנאי העסקתם ופרישתם של המנכ"ל והיו"ר המכהנים.

(ג) בעקבות פרסומים בתקשורת על תנאי השכר והפרישה החריגים של המנכ"ל שקדם למנכ"ל הקודם, ושל היו"ר ומזכירת המפעל הקודמים, קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - ועדת הביקורת) ב-17.2.98 דיון בפרק "תנאי שכר ופרישה" בדוח מבקר המדינה על המפעל משנת 1994. בדיון, שבו נכח יו"ר הדירקטוריון הנוכחי, הציג חבר ועדת זיכרוני את ממצאי הוועדה, ובכללם את שיעורי הפנסיה השנתיים החריגים שקיבלו שלושת האישים האמורים.

מפרוטוקול הדיון עולה כי חבר ועדת הביקורת שאל אם היום יש במפעל מישהו המקבל פנסיה בשיעור של 4% לשנה. בעקבות תשובת חבר ועדת זיכרוני - "לא בדקנו" - שאל אותו חבר ועדת הביקורת: "אתה אמרת שלעומת בכירים בחברות ממשלתיות אחרות [היו"ר הקודם של הדירקטוריון] מקבל כך וכך, ואת החברה... לא בדקת?". יו"ר ועדת הביקורת הוסיף בעניין זה: "זו שאלה לגיטימית, ואני מבקש מן היו"ר הנוכחי של הדירקטוריון לרשום לפניו את השאלה. היא בהחלט רלוונטית. השאלה היא אם יש היום בין בעלי התפקידים במפעל הפיס מישהו שמקבל פנסיה בשיעור גבוה ממה שמקובל". חבר הוועדה שהעלה את הנושא הוסיף: "או ביטוחים כאלה ואחרים שמגיעים יחד לכדי 4% לשנה".

מפרוטוקול הישיבה עולה, כי יו"ר הדירקטוריון לא ציין לפני ועדת הביקורת כי תנאי העסקתו שלו כוללים 4% פנסיה לשנה ממועד סיום כהונתו (ולא בהגיעו לגיל פרישה) ועוד תנאים חסודים מהמקובל בחברות ממשלתיות.

9. ב-31.12.98, במהלך הביקורת, הודיע היו"ר לדירקטוריון כדלהלן: "בהמשך לדיווחי לדירקטוריון על כוונתי לתקן את הסכם ההעסקה שלי ובכלל זה - מעבר מפנסיה תקציבית

64 המנכ"ל והיו"ר הקודמים של המפעל קיבלו גם פנסיה בשיעור של 4%-6% בהתאמה, וגם פיצויים. ⁶⁵ בספטמבר 1997 אישרה האסיפה הכללית של המפעל את הקמתה של מועצה ציבורית שחברים בה אנשי ציבור ובראשה עומד נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט מ' שמגר, שמתפקידה לייעץ לדירקטוריון בתחומים האלה: מדיניות ארוכת טווח לייעוד כספי מפעל הפיס; אתיקה ציבורית; כניסה לתחומי פעולה חדשים; נושאים בעלי עניין ואופי ציבורי ועוד. ראו בעניין זה דוח מבקר המדינה על מפעל הפיס מפברואר 1994 בפרק "הצעות לשינוי במבנה ובמעמד מפעל הפיס" (עמ' 32-34) ובסיום הדוח (עמ' 41).

לצוברת, והשוואת שכרי לשכר המנכ"ל - הריני להודיעכם כי הנושא בוצע וההסכם תוקן בהתאם". מבדיקת הסכם העבודה המתוקן של היו"ר מדצמבר 1998 עולה, כי משכורתו הושוותה למשכורת המנכ"ל⁶⁶, וכי המפעל התחייב להעביר לקופת גמל, לקרן פנסיה או לביטוח מנהלים (לפי בחירת היו"ר) סכום השווה ל-26.66% ממשכורתו הכוללת מיום כניסתו לתפקידו ועד דצמבר 1998, ומינואר 1999 להעביר לקרן פנסיה, לקופת גמל או לביטוח מנהלים (לפי בחירת היו"ר), הפרשות בסכום השווה ל-21.66% ממשכורתו וכן 5% שינוכו ממשכורתו. סעיף זה בהסכם הוא חריג, מאחר שעל פי המקובל בחברות ממשלתיות, שיעור ההפרשות הוא 13.33% או 14.33%⁶⁷ בלבד, מהם 8.33% לפיצויי פיטורין ו-5% או 126% לתגמולים (על חריגים נוספים בהסכם העבודה המתוקן ראו בנספח ד').

10. ב-28.1.99 אישר הדירקטוריון "נוהל בכירים" שבו הוגדרו בראשי פרקים תנאי השכר והפרישה והתנאים הנלווים של יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל והסמנכ"לים. הביקורת העלתה שהתנאים שנקבעו בנוהל אינם שווים לתנאי ההעסקה המקובלים בחברות ממשלתיות, בין השאר, בגילום המס על שווי השימוש ברכב, וכן בהצמדת המשכורת למלוא עליית מדד המחירים לצרכן בכל רבעון, ללא צורך באישור הדירקטוריון. זאת ועוד, עד מועד סיום הביקורת, מאי 1999, לא יישם המפעל את הנוהל האמור.

עוד העלתה הביקורת, שמינוי הסמנכ"לים החדשים במפעל ותנאי העסקתם לא אושר בידי הדירקטוריון, כמקובל בחברות ממשלתיות במינוי בעלי תפקידים בכירים. המפעל הודיע למשרד מבקר המדינה כי יביא את תנאי העסקתם של הסמנכ"לים החדשים לאישור הדירקטוריון.

11. (א) בעקבות הביקורת הודיע היועץ ב-13.5.99 למנכ"ל כי הסעיף בהסכם השכר שנחתם עמו ולפיו יהיה זכאי במועד פרישתו למענק בגין ימי מחלה לא מנוצלים, נכלל בטעות בהסכם השכר והוא לא יקום, לאור החלטת הדירקטוריון כי שכרו ותנאי העסקתו יהיו כמקובל בחברות הממשלתיות.

גם ליו"ר הודיע היועץ ב-13.5.99 כי הסעיף בהסכם השכר שנחתם עמו בעניין מענק בגין ימי מחלה לא מנוצלים לא יקום, מאחר שהדבר אינו מקובל בחברות ממשלתיות. עוד הודיע היועץ, כי הסעיף שלפיו יגלם המפעל את תוספת תשלום המס על מימוש תגמולים ופיצויי פיטורין, יחול רק אם יחויב היו"ר בתשלום מס ורק על הסכום הנוסף על הסכום שהיה נדרש לשלם לפי הסדר הפרישה הקודם.

הביקורת העלתה, כי עד סוף מאי 1999 לא עודכנו הסכמי השכר של המנכ"ל והיו"ר לפי האמור בהודעות היועץ, וגם לא הושוו תנאי העסקתם לשכר המקובל בדרגה 10 בדירוג החברות הממשלתיות.

(ב) המפעל מסר למשרד מבקר המדינה כי לאחר שבחן את נאותות תנאי פרישתו של המנכ"ל הקודם הוא דרש שיחזיר את תשלומי הגמלה החריגים שקיבל ואת סכום שקיבל בגין פדיון ימי מחלה, אולם נענה בשלילה. עוד מסר המפעל כי החליט להמתין להחלטת בית הדין לעבודה בתביעה שהגיש נגד המנכ"ל שקדם

⁶⁶הדבר נעשה על פי בקשת היו"ר החל במשכורת חודש מארס 1998, עוד לפני תיקון הסכם העבודה.

⁶⁷השיעור הגבוה מופרש כאשר ההפרשות הן לקרן פנסיה.

למנכ"ל הקודם, היו"ר ומזכירת המפעל הקודמים, בעניין תנאי העסקתם ופרישתם, לפני שיקבל החלטה בעניין תנאי פרישתו של המנכ"ל הקודם.



ממציא הביקורת עולה, כי תנאי השכר והפרישה של מנכ"ל המפעל ושל יו"ר הדירקטוריון הופחתו מאז כניסתו של היו"ר הנוכחי לתפקידו בשיעור ניכר לעומת תנאי השכר והפרישה של קודמיהם בתפקיד, אך עדיין לא הושוו לתנאים המקובלים בחברות הממשלתיות, למרות דרישתם של גופים ממלכתיים שונים.

משרד מבקר המדינה הצביע לפני המפעל על חריגות בתנאי השכר והפרישה של המנכ"ל והיו"ר במרכיבים האלה: השכר הבסיסי, שיעור הצמדתו לעליית המדד ותדירותה, גילום המס על שווי השימוש ברכב, קביעה מראש של פיצויי פרישה כפולים והזכאות לפדיון ימי מחלה לא מנוצלים. כמו כן העיר משרד מבקר המדינה למפעל על אי-תקינות התחייבותו בהסכם העבודה עם היו"ר לגלם את המס שיחול על פיצויי הפרישה שיקבל.

משרד מבקר המדינה העיר למפעל, כי מן הראוי שהדירקטוריון יבחן את תנאי העסקתם של היו"ר, המנכ"ל והסמנכ"לים ויתאים אותם במלואם לשכר הבכירים בחברות הממשלתיות. למשרד האוצר העיר משרד מבקר המדינה, כי לקראת חידוש ההיתר למפעל לקיים הגרלות והימורים, מן הראוי שינקוט את הצעדים הדרושים כדי ששכר היו"ר והמנכ"ל ותנאי העסקתם יושוו במלואם לתנאים המקובלים בחברות הממשלתיות בדרגה 10.

מבקר המדינה

נספחים

נספח א'

תנאי העסקתו של המנכ"ל הקודם

בהסכם העבודה שנחתם עם המנכ"ל הקודם בפברואר 1995 נקבע כי משכורתו תהיה כ-30,000 ש"ח (נכון ל-1.1.95), ונוסף על כך:

1. הוא יהיה זכאי לכל התנאים והזכויות הנלווים הנהוגים לגבי עובדים בכירים במפעל.
2. משכורתו תעודכן בכל חודש על פי מדד המחירים לצרכן.
3. הוא יקבל החזר בעד הוצאות הטלפון והפקסימיליה בדירתו (למעט הוצאות על שיחות פרטיות לחו"ל).
4. ישולם לו החזר הוצאות אש"ל בארץ ובחו"ל שהוציא בקשר לתפקידו, כמקובל בשירות הציבורי.
5. תשולם לו קצובת ביגוד.
6. ישולמו בעבורו סכומים לקרן השתלמות.
7. הוא יקבל רכב צמוד, ויגולם במשכורתו הסכום המגיע למס הכנסה על שווי השימוש ברכב.
8. ישולמו לו דמי הבראה (14 יום בשנה).
9. ממועד סיום כהונתו⁶⁸ ישלם לו המפעל גמלה חודשית בשיעור של 4% לכל שנת כהונה עד לתקרה של 70%. בכל הקשור לגמלה יחולו ההוראות הקבועות לגבי מנכ"לים במשרדי הממשלה.
10. עם פרישתו הוא יהיה זכאי לפדיון ימי מחלה⁶⁹.

מאז פרישתו של המנכ"ל הקודם מתפקידו ב-31.3.97, הוא מקבל גמלה חודשית בשיעור של 10.6% ממשכורתו האחרונה⁷⁰; בספטמבר 1998 הסתכמה הגמלה החודשית ב-4,187 ש"ח. יש לציין שהמנכ"ל הקודם היה בן 43 כשסיים את עבודתו במפעל, והוא ימשיך לקבל גמלה חודשית מהמפעל כל חייו.

68 ולא בהגיעו לגיל הפרישה כמקובל בחברות הממשלתיות. מנכ"לים במשרדי ממשלה גם אינם זכאים לפנסיה אם לא השלימו שירות של שלוש שנים וחצי לפחות. המנכ"ל הקודם הועסק במפעל פחות משלוש שנים (ראו הערה 3).

69 בעת פרישתו קיבל המנכ"ל הקודם פדיון ימי מחלה שלא כמקובל אצל מנכ"לים בחברות ממשלתיות. לעומת זאת לא קיבל פיצויי פרישה, אף כי תשלומם מקובל בחברות אלה.

70 2% לשנה ממועד תחילת עבודתו במפעל ב-29.6.94 ועד מועד מינויו למנכ"ל ב-18.9.94 ו-4% לשנה ממועד מינויו למנכ"ל ועד סיום כהונתו ב-31.3.97.

תנאי העסקתו של יו"ר הדירקטוריון הנוכחי

הסכם ההעסקה הראשון

1. היו"ר הנוכחי מונה לתפקידו במאי 1996 והחל בתפקידו ב-8.6.96. בהסכם ההעסקה עמו מאוקטובר 1996 נקבע כדלהלן:
2. משכורתו מיום כניסתו לתפקידו תהיה מבוססת על משכורתו של המנכ"ל בתוספת 5%.
3. משכורתו תעודכן בכל חודש על פי מדד המחירים לצרכן.
4. הוא יהיה זכאי לכל התנאים והזכויות הנלוות הנהוגים לגבי עובדים בכירים במפעל.
5. הוא יקבל החזר בעד הוצאות הטלפון והפקסימיליה בדירתו (למעט הוצאות על שיחות פרטיות לחו"ל).
6. ישולם לו החזר הוצאות אש"ל בארץ ובחו"ל שהוציא בקשר לתפקידו כמקובל בשירות הציבורי.
7. תשולם לו קצובת ביגוד.
8. ישולמו בעבורו סכומים לקרן השתלמות.
9. הוא יקבל רכב צמוד, ויגולם במשכורתו הסכום המגיע למס הכנסה על שווי השימוש ברכב.
10. ישולמו לו דמי הבראה (14 יום בשנה). ממועד סיום כהונתו תשולם לו גמלה חודשית בשיעור של 4% ממשכורתו בעבור כל שנת כהונה עד לתקרה של 70%.
11. עם פרישתו הוא יהיה זכאי לפדיון ימי מחלה.

תיקון הסכם ההעסקה של היו"ר הנוכחי בדצמבר 1998⁷¹

1. משכורתו השוותה למשכורת המנכ"ל.
2. מעבר למפרע מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, ולצורך זה יפריש המפעל לקופת גמל, לביטוח מנהלים או למסגרת אחרת - על פי בחירת היו"ר - סכום השווה ל-26.66% ממשכורתו בעבור פרק הזמן שמיוני 1996 ועד דצמבר 1998. ההפרשה כוללת את חלקו של היו"ר (5%), שהמפעל התחייב לגלם.
3. מ-1.1.99 יפריש המפעל 21.66% ממשכורת היו"ר וינכה ממשכורתו 5% (כלומר הפרשות המפעל לפיצויי פיטורין יהיו בשיעור 16.66% - פי שניים מהמקובל⁷²).

71 במהלך הביקורת.

72 בסכום ההפרשה מגולמים פיצויי פרישה בשיעור 200% מהמשכורת. פיצויי פרישה בשיעור זה אכן מקובלים בחברות ממשלתיות לגבי מנכ"לים, אבל אינם נקבעים מראש, אלא רק לקראת פרישת המנכ"ל מתפקידו, ודרוש להם אישור הדירקטוריון.

4. אם כתוצאה ממימוש תגמולים ופיצויי פיטורין יחויב היו"ר בתשלום מס כלשהו, יגלם המפעל את סכום המס וישלם אותו במקומו.

נספח ג'

תנאי העסקתו של המנכ"ל הנוכחי (שסיים את תפקידו במארכ שנה זו).

בהסכם ההעסקה שנחתם עם המנכ"ל נקבע כדלהלן:

1. ההסכמים הקיבוציים המיוחדים החלים על עובדיה האחרים של החברה לא יחולו על המנכ"ל⁷³.
2. שכרו יהיה מבוסס על שכר מנכ"ל חברה ממשלתית בדרגה 11⁷⁴, בתוספת 10%.
3. השכר יעודכן בכל חודש לפי מדד המחירים לצרכן.
4. המנכ"ל יהיה זכאי לבונוסים כמקובל אצל מנכ"לים בחברות ממשלתיות.
5. ישולם לו החזר הוצאות הטלפון והפקסימיליה בדירתו והוצאות טלפון נייד⁷⁵.
6. ישולם לו החזר הוצאות אש"ל.
7. תשולם לו קצובת ביגוד.
8. יופרשו בעבורו סכומים לקרן השתלמות.
9. המפעל ישלם בעבורו ביטוח אובדן כושר עבודה.
10. ישולמו לו דמי הבראה (14 יום בשנה).
11. הוא יקבל רכב צמוד ונהג, והמפעל יגלם את הסכום המגיע למס הכנסה על שווי השימוש ברכב.
12. עם פרישתו יקבל פדיון ימי מחלה.
13. הפרשות המפעל לפיצויי פיטורין יהיו בשיעור 16.66% (כלומר פי שניים מהמקובל - ראו לעיל).

⁷³ להבדיל מההסכם עם יו"ר הדירקטוריון.

⁷⁴ כאמור דרגה 11 בדירוג רשות החברות בוטלה ביולי 1995.

⁷⁵ בחוזה לא נקבעה הגבלה על החזר הוצאות הטלפון והפקסימיליה לגבי שיחות פרטיות לחו"ל; הגבלה זו נקבעה בחוזה העסקה של המנכ"ל הקודם והיו"ר ובחווה התקני של רשות החברות.

תנאי העסקתם של בכירי המפעל לעומת תנאי ההעסקה המקובלים בחברות ממשלתיות.

ההסכם עם המנכ"ל הנוכחי	ההסכם המעודכן עם היו"ר הנוכחי	ההסכם המקורי עם היו"ר הנוכחי	ההסכם עם המנכ"ל הקודם	ההסכם עם היו"ר הקודם	תנאי ההעסקה של התקנים של בכירים על פי רשות החברות הממשלתית	
10% + 11 ובסה"כ (נכון ל- 37000 ₪ (1.7.97	11	11 ⁷⁶	30000 ₪ (נכון ל- 1.1.95)	10	10 (הדרגה המרבית)	הדרגה בדירוג החברות הממשלתיות שלה צמודה המשכורת או סכום המשכורת
-	-	+5%	-	+5%	-	תוספת אחרת
100%	100%	100%	100%	100%	80% (100%) באישור הדירקטוריון בכל מועד עדכון	א. שיעור ההצמדה משיעור עליית המדר
בכל חודש	בכל חודש ⁷⁷	בכל חודש	בכל חודש	4 פעמים בשנה	4 פעמים בשנה	ב. תדירות העידכון
כן	כן	כן	כן	כן	לא	גילום המס על שווי השימוש ברכב
לא	לא	כן	כן	כן	לא ⁷⁸	פנסיה תקציבית
כן (נקבע מראש בשיעור 200%)	כן (נקבע מראש בשיעור 200%, והמס על הפיצויים יגולם בידי המפעל)	לא	לא	כן משכורת חודשית לכל שנת עבודה	כן	פיצויי פרישה
לא	לא	לא	לא	80 שעות	לא	שעות נוספות גלובליות
לא	לא	4% לשנה	4% לשנה	6% לשנה	לא ⁷⁹	צבירת פנסיה תקציבית

76 דרגה 11 בדירוג החברות הממשלתיות והשכר הצמוד לה בוטלו, כאמור, ביולי 1995.

77 במאי 1999 נקבע, כי שכרם של היו"ר והמנכ"ל יעודכן ארבע פעמים בשנה לפי עליית המדר (ולא בשיעור של 80% ממנה כמקובל בחברות ממשלתיות), למפרע מינואר 1999.

78 אלא צבירת זכויות בקופות גמל, בביטוח מנהלים או בקרנות פנסיה.

79 בחברה ממשלתית היו"ר והמנכ"ל יכולים לקבל גם פיצויי פרישה בשיעור משכורת חודשית אחת לכל שנת עבודה (באישור הדירקטוריון עד 200%).

תנאי העסקתם של בכירי המפעל לעומת תנאי ההעסקה המקובלים בחברות ממשלתיות
(המשך)

ההסכם עם המנכ"ל הנוכחי	ההסכם המעודכן עם היו"ר הנוכחי	ההסכם המקורי עם היו"ר הנוכחי	ההסכם עם המנכ"ל הקודם	ההסכם עם היו"ר הקודם	תנאי ההעסקה התקנים של בכירים על פי רשות החברות הממשלתית	
כן	כן ⁸⁰	כן	כן	כן	לא	זכאות לפידיון ימי מחלה
ביטוח מנהלים	ביטוח מנהלים	ממועד סיום כהונתו	ממועד סיום כהונתו	ממועד סיום כהונתו	בגיל 65	מועד קבלת תגמולי הפנסיה
לא (בנוס כמקובל בחברות ממשלתיות) ⁸¹	לא	לא	לא	כן	לא (באישור הדירקטוריון בנוס שנתי עד 10% מהמשכורת) ⁸²	משכורת 13 ומשכורת 14

80 כאמור הודיע יועץ המפעל לענייני שכר למנכ"ל וליו"ר כי הסעיף בעניין זה בהסכמים עימם לא יקיים, אך עד מועד סיום הביקורת לא עודכנו ההסכמים לפי הודעתו זו.

81 עד מועד סיום הביקורת לא קיבל הנמכ"ל הנוכחי בונוסים אלה.

82 בחברות ממשלתיות עסקיות, כאשר תשואת הרווח הנקי השנתי להון המתואם היא 5% ומעלה ומתקיימים יתר התנאים הדרושים, ובאישור רשות החברות, רשאי הדירקטוריון להחליט על חלוקת בונוס נוסף לעובדי החברה, עד 10% מהרווח השנתי ועד לגובה של שתי משכורות (נוסף על הבונוס השנתי).