

מפעל הפיס

מינוי בעלי תפקידים למשרות בגוף אחר

תקציר

שניים מבכירי מפעל הפיס (להלן - המפעל), סמנכ"ל השיווק והפרסום לשעבר ויו"ר הדירקטוריון לשעבר, מונו לדירקטורים בחברה המשתייכת לקבוצת חברות עוד בזמן כהונתם במפעל. חברה אחרת מאותה קבוצה מקבלת מהמפעל זה כמה שנים הזמנות לשירותי פרסום במאות אלפי שקלים בשנה. כהונתם הכפולה של הבכירים במפעל ובחברה עלולה הייתה ליצור חשש, ולו למראית עין, שמא היא נגועה בניגוד עניינים. נמצא, כי לא קדם למינויים של הבכירים הליך בדיקה ראוי, במטרה לבחון את סוגיית ניגוד העניינים.

לשם תפעולו השוטף מתקשר המפעל עם ספקים רבים בהתקשרויות שסכומן ניכר. לדעת משרד מבקר המדינה, על עובדיו ובעלי תפקידים בו לדווח על כל הצעת מינוי שהם מקבלים ועל המפעל לבדוק אותן כדי להימנע ממצבים של ניגוד עניינים ולשם שמירה על פעילותו התקינה של המפעל. מן הראוי שהמפעל יעגן כללים בעניין זה בנהליו.



1. מפעל הפיס (להלן - המפעל) הוא מפעל הגרלות הפועל על פי היתר שנתן לו משרד האוצר מכוח סעיף 231 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. תוקפו של ההיתר מוארך מפעם לפעם, וההיתר הנוכחי בתוקף עד סוף מרס 2006. המפעל מואגד כחברה פרטית מוגבלת בערבות בלא הון מניות, שחבריה הם נושאי תפקידים בכירים ברשויות מקומיות. למפעל דירקטוריון ובו נציגי השלטון המקומי ונציגי הממשלה. המפעל הוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כיוון שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

לשם פרסום ההגרלות ולתפעולו השוטף מתקשר המפעל עם ספקים רבים בהתקשרויות שסכומן ניכר. לדוגמה, בשנת 2002 התקשרויות המפעל עם כ-340 ספקים בתחומים

שונים היו בסכום מצטבר של יותר מ-100,000 ש"ח לכל ספק¹. סך הוצאות המפעל באותה שנה על פרסום מכירות היו כ-173 מיליון ש"ח.

2. חברה המשתייכת לקבוצת חברות (להלן - הקבוצה) מקבלת מהמפעל זה כמה שנים הזמנות לשירותי פרסום. במהלך כהונתם במפעל מונו הסמנכ"ל השיווק והפרסום לשעבר (להלן - הסמנכ"ל) ויו"ר הדירקטוריון לשעבר (להלן - היו"ר), שהיו אחראים, בין היתר, לפעולות המפעל בנושא פרסום², לדירקטורים בחברה אחרת המשתייכת לאותה קבוצה.

במרס 2000 החל הסמנכ"ל לכהן בתפקידו במפעל. מתוקף תפקידו הוא היה אחראי לפעולות המפעל בתחום הפרסום ושימש חבר באחת מוועדות הפרסום של המפעל (להלן - הוועדה), שתפקידה לאשר את מסגרת התקציב הכוללת לפרסום של כל הגרלה, את אמצעי הפרסום (רדיו, טלוויזיה, עיתונים, שלטי חוצות וכו') ואת התקציב שיופנה לכל אחד מהם. על סמך החלטות הוועדה, הגורמים המקצועיים במפעל מזמינים את הפרסומים מחברות שונות לפי שיפוטם המקצועי.

על פי החלטות הוועדה הזמין המפעל בשנים האחרונות, לרבות בשנים 2000-2002, פרסומים מסוג מסוים במאות אלפי שקלים בשנה, בין היתר מחברה המשתייכת לקבוצה (להלן - חברה א')³.

באוגוסט 2001, בעת עבודתו במפעל, מונה הסמנכ"ל לדירקטור בחברה אחרת המשתייכת לקבוצה (חברה אחת של חברה א'; להלן - חברה ב') וכיהן בתפקיד זה עד פברואר 2003, במקביל לעבודתו במפעל. בתחילת מרס אותה שנה פרש מהמפעל.

הסמנכ"לים במפעל כפופים בדרך כלל למנכ"ל. במאי 2002 החליט הדירקטוריון להעביר מהמנכ"לית דאז ליו"ר את סמכויות הפיקוח על הסמנכ"ל בכל הנוגע לענייני שיווק ופרסום. מכוח תפקידו זה היה היו"ר, בין היתר, אחראי לפרסומי המפעל וחבר בוועדה, שאישרה כאמור את מסגרות התקציב בתחום הפרסום, שעל פיהן הוזמנו שירותי פרסום מחברות הפרסום, לרבות חברה א'.

1 למפעל התקשרויות עם ספקים נוספים בסכומים קטנים יותר.

2 כשנה לפני פרישתו התמנה היו"ר גם לאחראי לתחום השיווק והפרסום של המפעל. ראו להלן.

3 יצוין כי התקשרויות המפעל עם חברה א' החלו בשנת 1999, לפני תחילת עבודתו של הסמנכ"ל במפעל, וכי רק בסוף שנת 2000, חודשים מספר לאחר תחילת עבודתו, רכשה הקבוצה את חברה א'.

באפריל 2003, עוד בזמן עבודתו כמפעל, מונה היו"ר לדיקטור בחברה ב',⁴ שהיא כאמור חברה אחת של חברה א', וכיוני אותה שנה פרש מהמפעל.

3. האיסור על ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל והוא חל בתחומי המשפט הציבורי וכן בתחום המשפט הפרטי. משמעו של עיקרון זה הוא שאסור לאדם הממלא תפקיד להעמיד את עצמו במצב שבו עלול להיות ניגוד בין חובת הנאמנות שלו לתפקיד לבין אינטרס אחר שלו או של גורם הקשור אליו.⁵ בפסק דין של בית המשפט העליון⁶ עמד כב' השופט (בתוארו אז) ברק על מהות האיסור, לאמור:

"טעמו של הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא כפול; ראשית, טעם פרגמטי. עובד הציבור, שבידו הופקדה סמכות, חייב להפעיל את סמכותו מתוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלבנטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים קיים חשש כי הוא יקח בחשבון, שעה שיפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד. כתוצאה מכך עשויה לבוא הפעלה בלתי ראויה של הסמכות. חשש זה בא הדין למנוע. שנית, טעם ערכי. קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות. עובדת הימצאו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים, פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית. בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור, ואמונו במערכת השלטונית נפגם. חשש זה בא הדין למנוע".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העקרונות האמורים, וכדי להבטיח מינהל תקין וטוהר מידות, מן הראוי לקיים, קודם מינויים של עובדים ובעלי תפקידים בגוף ציבורי (לרבות גוף דו-מהותי⁷) לתפקידים מחוץ לגוף, בדיקה של חשש לניגוד עניינים. בדיקה כזאת מתבקשת גם כאשר המועמדים למינוי מכהנים בתפקידים בגוף הציבורי, וגם כאשר מועמדותם באה סמוך לפרישתם. בהיעדר נוהל בדיקה מחייב אחר, מן הראוי לבדוק את החשש לניגוד עניינים כלהלן:

4 כאמור, הסמנכ"ל היה דיקטור בחברה זו מאוגוסט 2001 עד פברואר 2003.

5 עיקרון זה מעוגן, בין היתר, בסעיף 254 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

6 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פ"ת נ' מועצת עיריית פ"ת ואח', פ"ד לד(2) 566, עמ' 571-572.

7 גוף פרטי הממלא תפקיד ציבורי. ראו למשל ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א "קהילות ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 462.

על העובד או בעל התפקיד שקיבל את הצעת המינוי (להלן - המועמד) לדווח בכתב לגורמים המוסמכים (כגון: המנכ"ל, היו"ר או הדיקטוריון), פרק זמן סביר לפני המינוי, על הצעת המינוי שקיבל, ולפרוס לפנייה מידע מפורט על הגוף שבו הוצע לו המינוי, ובכלל זה - מבנה הגוף (חברות בנות, חברות אחיות, אשכול החברות שהוא משתייך אליו וכיו"ב), תחומי פעילותו, בעליו, מנהליו, הפרויקטים שהוא משתתף בהם וכן הקשרים הקיימים והפוטנציאליים בין הגוף שהוא עובד בו לבין הגוף שבו הוצע לו המינוי.

על הגורמים המוסמכים לבדוק את המידע ובמידת הצורך לאסוף מידע משלים. עליהם לדון בעניין ולקבוע, באופן מנומק, אם המינוי עלול ליצור ניגוד עניינים. אם ייקבע שיש חשש לניגוד עניינים, עליהם להחליט אם החשש מונע את המינוי כליל, או שניתן להתיר את המינוי בתנאים שהמועמד יידרש לעמוד בהם⁸. המועמד לא יסכים להצעת המינוי בטרם יקבעו הגורמים המוסמכים את עמדתם.

את הבדיקה ראוי ללוות בגורמים מקצועיים, כגון יועץ משפטי ומבקר פנים. את תהליך קבלת ההחלטות יש לתעד, כמקובל לגבי החלטות מינהליות משמעותיות⁹.

4. מפעל הפיס, שהתאגד כחברה פרטית, הוא גוף דו-מהותי שמטרותיו ומהותו ציבוריים הם¹⁰; מדובר בגוף בלעדי שהקימו ראשי השלטון המקומי, הוא מגייס כספים מהציבור באמצעות הגרלות, על סמך היתר מיוחד ובלעדי מהמדינה, והרווחים מושקעים במטרות ציבוריות בשלטון המקומי, כתחליף למימון המדינה.

משרד מבקר המדינה בדק באוקטובר 2003 את הפעולות שנקטו המפעל ובעלי התפקידים קודם המינוי.

הביקורת העלתה, כי הסמנכ"ל והיו"ר לא דיווחו כראוי על הצעות המינוי שקיבלו בחברה ב', והגורמים המוסמכים במפעל לא בדקו כהלכה את החשש לניגוד עניינים במינויים, כמפורט להלן:

(א) הסמנכ"ל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2004, כי בכל תקופת כהונתו במפעל הוא פעל בנאמנות מלאה למפעל, לטובת המפעל ובתום לב; הוא הודיע על הצעת המינוי ליו"ר וקיבל את אישורו, והיו"ר מסר לו כי יעדכן את המנכ"ל לית דאז ויחליט האם צריך להביא את הנושא גם לפני דירקטוריון המפעל.

8 דוגמאות לדרכים למניעת ניגוד עניינים ראו במאמרו של ט' שפניץ ור' לוסטהויז, "ניגוד עניינים בשירות הציבורי", בתוך: א' ברק וט' שפניץ (עורכים), ספר אורי ידן, מאמרים לזכרו (תש"ן-1990), עמ' 323-328.

9 הדברים יפים, בשינויים המחויבים, גם למינויים שיוזם הגוף שבו עובד המועמד.
10 בעניין הגדרת מפעל הפיס כגוף דו-מהותי ראו ע"ב (ת"א) 300851/98 מפעל הפיס נ' גדעון גדות ואח', מובא מתקדין.

אין מסמכים המתעדים את דיווחו של הסמנכ"ל ליו"ר על הצעת המינוי ועל אישור שקיבל מהיו"ר למינוי. בנסיבות אלה לא ברור אם הסמנכ"ל פירט לפני היו"ר ואם היו"ר ביקש ממנו לפרט מידע על חברה ב' והקשר שלה למפעל, כפי שראוי היה שיעשו לצורך קבלת החלטה בעניין זה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 כתב היו"ר כי לא ידע על הקשר בין חברה ב' לבין חברה א'.

המנכ"לית דאז כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004, כי "מינוי זה מעולם לא דווח לי - לא ע"י הסמנכ"ל, לא ע"י היו"ר ולא ע"י אחר. למיטב זכרוני נושא זה גם לא הועלה בדירקטוריון או באחת מוועדותיו". ואכן הביקורת העלתה, כי הדירקטוריון לא דן במינוי.

עוד כתב הסמנכ"ל בתשובתו, כי סמוך לכניסתו לתפקיד במפעל הוא קיבל אישור כללי מאת ממלא מקום המנכ"ל דאז¹¹ להיות חבר בדירקטוריונים של חברות. בתשובת המפעל למשרד מבקר המדינה מינואר 2004, נאמר, כי אכן אישור זה היה כללי, ולא פורט בו באילו חברות מדובר, אך צוין בו כי הוא מותנה בכך שבבקבות העיסוק הנוסף לא ייווצר ניגוד עניינים עם תפקידו של הסמנכ"ל במפעל. לטענת המפעל, פעילות חברה ב' אינה נוגעת לפעילות המפעל, ולכן אין במינוי משום חשש לניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה העיר למפעל, כי הצורך לבדוק אם קיים חשש לניגוד עניינים אינו נובע מפעילותה של חברה ב', אלא מהיותה חברה אחות של ספק של המפעל. זאת ועוד, אישור כללי כזה - שבו ניתן למועמד שיקול דעת לקבוע האם יש במינוי לגוף אחר חשש לניגוד עניינים - אין בו כדי לפטור את הגורמים המוסמכים מהחובה למנוע ניגוד עניינים, ואם בעל תפקיד במפעל מקבל הצעה ממשיית למינוי בגוף אחר, יש לעשות בדיקה מסודרת קודם אישור קבלת המינוי.

(ב) ביום 24.3.03, כשלושה חודשים לפני סיום תפקידו, כתב היו"ר להנהלת הדירקטוריון¹²: "נתתי את הסכמתי להיות חבר דירקטוריון [בחברה ב']. הפעילויות של [חברה ב'] אינן נוגעות לנושאי מפעל הפיס ואין לדעתי כל ניגוד אינטרסים... מבקש להעביר לבדיקת עו"ד [היועץ המשפטי של המפעל] והמבקר [מבקר הפנים של המפעל] ובמידה ואין ניגוד אינטרסים לאשרו" (להלן - המכתב).

בישיבת הנהלת הדירקטוריון ביום 27.3.03 הציג היו"ר את המכתב והודיע: "הוצע לי לכהן כדירקטור [בחברה ב'] העוסקת בנושאים... אין בעיסוק משום ניגוד עניינים... מבקש הסכמת ההנהלה לדון [עם חברה ב'] בהגדרת תפקיד ושכר במסגרת זו".

11 כיום המנכ"ל.

12 ועדה מצומצמת של הדירקטוריון.

הביקורת העלתה, כי העובדה שחברה ב' נמנית עם חברות הקבוצה וכי היא חברה אחות של ספק של המפעל, לא הובאה לידיעת הנהלת הדירקטוריון, וכאמור, לדברי היו"ר הוא לא ידע על כך. אילו נעשתה בדיקה, כמתבקש, היה הדבר מובא לדיון, אולם מפרוטוקול הישיבה עולה, כי הנהלת הדירקטוריון אישרה את בקשת היו"ר בלי לדון בנושא ובלי לבקש שהיועצים המשפטיים (שנכחו בדיון) ומבקר הפנים יבדקו אותה, ובעלי תפקידים אלה לא בדקו את המינוי.

היו"ר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2004, כי "לו הייתי מודע למבנה החברות... בוודאי הייתי נמנע מלבקש להצטרף [לחברה ב']. לדאבוני, לא הייתי מודע, איש לא העיר את עיניי או אוזניי". מבקר הפנים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2004 כי הוא לא התבקש לבדוק את מינוי היו"ר ולכן לא בדק אותו. הוא גם לא ידע על הקשר בין החברה שסיפקה שירותים למפעל לבין חברה ב'.

החברה האם של חברות א' ו-ב' (להלן - החברה האם) כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2004, כי "אין ולא היה כל קשר בין מינוי [הסמנכ"ל והיו"ר], כדירקטורים [בחברה ב'] שחברת [האם] מחזיקה [בה] מניות... לבין קשרי העבודה שנמשכו לאורך שנים בין [חברה א'] ([המוחזקת] על ידי [החברה האם]) לבין מפעל הפיס... הרקע למינויים שנעשו... הינו [בין היתר] היכרות אישית ארוכת שנים... בין [הסמנכ"ל והיו"ר] לבין מר... (נשיא ויו"ר של [החברה האם]) לאורך עשרות שנים, זמן רב לפני [שהסמנכ"ל והיו"ר] מונו לתפקיד כלשהו במפעל הפיס ושנים ארוכות לפני [שהחברה האם] רכשה את [חברה א']. המדובר במינויים מקצועיים וענייניים מאין כמוהם" (ההדגשות במקור).

בהקשר זה יש להבהיר, כי משרד מבקר המדינה לא בדק את שאלת הטיפול בהתקשרויות המפעל עם חברה א', העולה למקרא התשובה בעניין היכרות אישית ארוכת שנים בין הסמנכ"ל והיו"ר לבין הנשיא והיו"ר של החברה האם.

מהאמור לעיל עולה, כי בעת ששימשו הסמנכ"ל והיו"ר אחראים לפעולות המפעל בתחום הפרסום - ובכלל זה היו מעורבים באישור הזמנות עבודה במאות אלפי שקלים בשנה מחברה א', הם מונו לדירקטורים בחברה ב' - חברה אחות של חברה א'. במשך תקופה מסוימת הם שימשו בתפקיד זה במקביל לעבודתם במפעל.

כהונתם הכפולה במפעל ובחברה ב' עלולה הייתה ליצור חשש ולו למראית עין, שמא היא נגועה בניגוד עניינים. אין זה מן הנמנע, כי לו נעשתה בדיקה מסודרת של החשש לניגוד עניינים ככהונה זו, היו מוסדות המפעל מוצאים כי אין בה חשש לניגוד עניינים, או קובעים תנאים למינוי והסדרים למניעת ניגוד עניינים. אולם בדיקה כאמור לא נעשתה וממילא לא נקבעו תנאים או הסדרים כלשהם, ובכך יש טעם לפגם.

כאמור, לשם תפעולו השוטף מתקשר המפעל עם ספקים רבים בהתקשרויות שסכומן ניכר, וכן הוא מקיים קשרים עם גופים רבים אחרים. לדעת משרד מבקר המדינה על עובדיו ובעלי תפקידים בו, להקפיד ולדווח על כל הצעת מינוי שהם מקבלים, ועל המפעל לבדוק אותן בדרך שפורטה לעיל, כדי להימנע ממצבים של ניגוד עניינים, ולשם שמירה על פעילותו התקינה של המפעל. מן הראוי שהמפעל יעגן כללים בעניין זה בנהליו.

המפעל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרס 2004, כי יקבע כללים בעניין מינויים שיקבלו נושאי משרה במפעל כדי להימנע ממצב של ניגוד עניינים. משרד מבקר המדינה העיר למפעל כי מן הראוי שהכללים יחולו על כלל עובדי המפעל.

כאמור, מינויו של היו"ר לדירקטור בחברה ב' נעשה כשלושה חודשים לפני פרישתו מהמפעל. גם הועלה, כי הסמנכ"ל מונה לתפקיד בחברה נוספת המשותיכת לקבוצה (חברה נכדה של החברה האם) כשבועיים לפני פרישתו מהמפעל. במינויים לאחר הפרישה עוסק חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הצינון)¹³. חוק זה, המשקף נורמות ציבוריות של טוהר המידות, אוסר על עובד שפרש מ"שירות הציבור" לקבל במשך שנה מיום פרישתו זכות¹⁴ מאדם או מעסק שנוזק במהלך עסקיו להחלטה או להמלצה שאותו עובד היה מוסמך לקבל (לבדו או עם אחרים) במסגרת תפקידו בשירות הציבור¹⁵.

ייתאמר מיד, כי המינויים האמורים של היו"ר והסמנכ"ל אינם בגדר הפרת האיסורים שנקבעו בחוק הצינון, משום שהחוק אינו חל על המפעל. עוד יצוין, כי החוק אוסר על העובד שפרש לקבל מינוי בחברה שהעסק שנוזק להחלטתו נמצא בשליטתה, או בחברה ששולטת בעקיפין או במישרין בחברה כאמור, ואינו אוסר קבלת מינוי בחברה אחות, חברה בת או חברה נכדה של חברה זו. על אף זאת, חלות במקרים כאלה הנורמות הציבוריות שעליהן מושתת החוק, משום שמבחינתן אין הבדל בין מינוי בחברה אם לבין מינוי בחברה אחות או נכדה המאוגדות במבנה רב-תאגידי (קונצרן) עם אותה חברה.

13 החוק חל על עובד שפרש משירות המדינה או מצה"ל, מהמשטרה, מרשות מקומית, ממועצה דתית או מגוף אחר שפורט בתוספת לחוק.

14 על פי סעיף 7 לחוק, "זכות בעסק" משמעה זכות כבעל, כשותף, כחבר הנהלה או כבעל מניות בעסק המתנהל לשם הפקת רווחים, לרבות כחבר הנהלה וכבעל מניות בתאגיד אשר לו השליטה במישרין או בעקיפין בתאגיד אחר שהעסק נמצא בשליטתו.

15 איסור זה אינו חל, אם הוועדה למתן היתרים שהוקמה על פי החוק אישרה שעברו שנתיים מיום גמר טיפולו של העובד בעניינו של אותו אדם או עסק, או אם נתנה הוועדה היתר לקבלת הזכות.

כאמור, המפעל הוא גוף דו-מהותי שמטרותיו ומהותו ציבוריים הם. כמו כן, לשם תפעולו השוטף מתקשר המפעל עם ספקים רבים בהתקשרויות שסכומן ניכר ומקיים קשרים עם גופים רבים אחרים, ולכן עובדיו עלולים להגיע למצב של ניגוד עניינים שהחוק נועד למנוע. בנסיבות אלה, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמפעל יהיה כפוף לחוק הצינון.

המפעל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לדעתו אין זה מן הראוי להחיל עליו את הוראות חוק הצינון, בין היתר מכיוון שהחוק חל אך ורק על תאגידים סטטוטוריים מובהקים, והמפעל הוא חברה שהוקמה לפי פקודת החברות; וכי המינויים האמורים אינם עילה מספקת לשינוי "סדרי בראשית".

ואולם לפי סעיף 17 לחוק הצינון, שר המשפטים, באישור ועדת העבודה של הכנסת, רשאי להוסיף לרשימת הגופים שהחוק חל עליהם, כל גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו כאמור בסעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח חדש]. המפעל עומד, כאמור, בתנאי זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי ששר המשפטים, הממונה על ביצוע חוק הצינון, יבדוק את התאמתו למציאות העיסקית ולמקובל בצורת ההתאגדות של חברות ויבחן את הצורך ליזום את שינוי החוק, וכן ישקול להחיל את החוק על המפעל.