

## משרד הרווחה

---

### פעולות הביקורת

בחברת ה"משקם להעסקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ" נבדקו הניהול הכספי וניהול העובדים. בדיקות השלמה נעשו ביחידות משרד הרווחה; במשרד האוצר - אצל הממונה על השכר והסכמי עבודה וביחידת החשב הכללי; בעמותת מרכז מעיין החינוך התורני ובעיריות של קריית ים, קריית אתא וקריית ביאליק.

נבדק הטיפול של שירות המבחן לנוער בקטינים העוברים על החוק, ובכלל זה הטיפול בהם לפני הגשת כתב האישום נגדם והטיפול בקטינים שבית המשפט החליט להעמידם במבחן. נבדקו גם תקנים של קציני מבחן בשירות, איוש משרותיהם ושינויים ארגוניים.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במשרדי ממשלה על כוננות עובדים בשירות המדינה נכלל משרד הרווחה. בעיקר נבדקו אלה: (א) הבסיס הנורמטיבי שעליו נשענים משרדי הממשלה בבואם לקבוע את הצורך בכוננות ולקיימה; (ב) קיום ההוראות והכללים בעניין תכנון כוננויות, רישומיהן, דיווחים עליהן, בקרה ופיקוח על קיומן והתשלום לעובדים בגינן (ראו עמ' 73).



## חברת המשקם - ניהול כוח אדם וכספים

### תקציר

חברת "המשקם להעסקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ" (להלן - המשקם או החברה) היא אחד הגופים המעורבים בהליך השיקום וההשמה של אנשים בעלי מוגבלות<sup>1</sup>. עיסוקה העיקרי הוא הקמה של מפעלים ושירותים לשם העסקת עובדים שכושר עבודתם מוגבל והפעלתם. המשקם היא חברה מעורבת כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות<sup>2</sup>, התשל"ה -1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). המדינה וההסתדרות הציונית שותפות בבעלות עליה. מקורות ההכנסה שלה הם כספי משרד הרווחה והכנסות עצמיות. חברת המשקם היא אמנם גוף פרטי, אך היא בבעלות גופים ציבוריים, חלק מן המימון שלה הוא כספי מדינה, והיא ממלאת תפקידים ציבוריים מובהקים. מטעמים אלה עקרונות המינהל התקין והנורמות הציבוריות שחלים בסקטור הציבורי חלים עליה. הואיל והחברה מטפלת באוכלוסייה נזקקת וחלשה, היא חייבת להקפיד במיוחד בהוצאותיה, להימנע מראוונות ומבזבזנות ולדאוג שהכספים שבידיה יוצאו, בראש וראשונה, עבור מי שזקקים לסיועה.

בחברה הועסקו במועד הביקורת יותר מ-3,000 עובדים: למרביתם מוגבלות כלשהי (להלן - עובדים בעלי מוגבלות). כ-100 מעובדיה קבועים, וההסכם הקיבוצי שנחתם בינה ובין עובדיה בשנת 1979 חל עליהם (להלן - עובדי מנגנון). החברה מעסיקה 50 עובדים בלתי - קבועים, אשר ההסכם הקיבוצי אינו חל עליהם (להלן - עובדים זמניים). הכנסותיה בשנת 2006 היו כ-96 מיליון ש"ח. כ-46% מהכנסותיה, בדומה לשנים קודמות, היו ממשרד הרווחה. כ-54% מהכנסות היו הכנסות עצמיות שלה.

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2006-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה בחברה את ניהול הכספים ואת ניהול העובדים שאינם בעלי מוגבלות. הבדיקה בוצעה בחברת המשקם; בדיקות השלמה בוצעו במשרד הרווחה, במשרד האוצר - אצל הממונה על השכר והסכמי עבודה (להלן - הממונה על השכר) וביחידת החשב הכללי - בעמותת מרכז מעיין החינוך התורני ובעיריות של קריית ים, קריית אתא וקריית ביאליק. ההסתדרות הציונית אינה גוף מבוקר על פי חוק מבקר המדינה, והיא נמנעה מלהגיב לממצאי הדוח שהועברו אליה.

1 מטרת השיקום התעסוקתי, בהתאם למדיניות משרד הרווחה, היא לסייע לאדם בעל מוגבלות לפתח את הפוטנציאל התעסוקתי שלו. השלב הראשון הוא תעסוקה במסגרות מוגנות שבהן עושים עבודות ייצור פשוטות.

2 חברה שאינה חברה ממשלתית ואשר מחצית או פחות ממחצית מכוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות מחצית או פחות ממחצית ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה.

## עיקרי הממצאים

### שכר והטבות חריגות למנכ"ל

יו"ר דירקטוריון החברה משנת 1996 היה מר יעקב פרץ (להלן - היו"ר או מר פרץ). במועד הביקורת הוא היה גם ראש עיריית קריית אתא. מנכ"ל החברה משנת 1997 ובמועד הביקורת היה מר יואב בן צור (להלן - המנכ"ל או מר בן צור), שהיה מועמד ברשימת ש"ס בבחירות לכנסת ה-16.

בספטמבר 1998 הסמיך דירקטוריון המשקם את היו"ר לכרות עם מר בן צור הסכם עבודה בהתאם לתנאי ההעסקה של המנכ"ל שקדם לו. בהסכם שנחתם נקבע כי שכרו יהיה כשכר מנכ"ל בחברה ממשלתית. עלות שכרו<sup>3</sup> הגיעה לכ-691,000 ש"ח בשנת 2006 (כ-57,600 ש"ח לחודש). להלן פרטים על הטבות חריגות שקיבל המנכ"ל:

המשקם הוא גוף מתוקצב כהגדרתו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). בהתאם לכך, תנאי הפרישה לגמלאות או הטבות כספיות אחרות לעובדי המשקם צריכים להיות כשל עובדי המדינה, אלא אם שר האוצר אישר אחרת. רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) קבעה נוסח אחיד להסכמי עבודה אישיים עם בכירים בחברות ממשלתיות (להלן - הסכם אחיד). נמצא כי דירקטוריון המשקם אישר למנכ"ל הסכם עבודה חריג - הפרשה כפולה לקופות פנסיה שמשמעותה הבטחה מראש של פנסיה כפולה ו-200% פיצויים. הסכום העודף שהופרש בעבור מר בן צור מאז תחילת עבודתו בחברה עד מועד סיום הביקורת היה כ-450,000 ש"ח. סכומים בשיעורים דומים הופרשו גם למנכ"לים שקדמו לו.

החברה מימנה למנכ"ל תשלומים בגין הטבות שחרגו מהסכם העבודה האישי שלו - היא מימנה את חלקו בהפרשה לביטוח מנהלים ואת עלות ביטוח הבריאות שלו וגילמה את התשלומים. תשלומים אלה הסתכמו מאז תחילת העסקתו בחברה בכ-500,000 ש"ח. כל התשלומים החריגים למנכ"ל הסתכמו מאז תחילת עבודתו בחברה ועד מועד סיום הביקורת בכ-950,000 ש"ח.

יו"ר הדירקטוריון הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי בעקבות ממצאי הביקורת נקט הדירקטוריון צעדים מיידיים, ובין היתר, הורה על הפסקת התשלומים החריגים; הוא מסר כי החברה לא תשחרר למנכ"ל כספים שהצטברו בקופות השונות עד אשר ישיב את סכומי הכסף החריגים ששולמו לו, בהתאם לדרישת הממונה על השכר.

### ניגוד עניינים של המנכ"ל בעת מכירת כלי הרכב של החברה

כללים למניעת ניגוד עניינים קובעים שעובד ציבור לא ישתתף בהליך קבלת החלטות שבו ייקלע לניגוד עניינים. גם סעיף 254 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), קובע כי על נושא משרה בחברה להימנע מכל פעולה שיש בה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בחברה לבין ענייניו האישיים.

3 עלות השכר כוללת גם עלויות מעביד, כלומר תשלומי המעביד לגופים חיצוניים כגון המוסד לביטוח לאומי והפרשות לזכויות סוציאליות.

בתחילת שנת 2004 פרסמה חברת המשקם מודעה בעיתון בדבר מכירת שלושה כלי רכב שהיו צמודים לבעלי תפקידים בחברה. אחד מהם נסע מספר קילומטרים קטן, ומחירו המשוקלל על-פי המחירון היה לכל הפחות כ-50,000 ש"ח (להלן - כלי רכב א').

בין מגישי ההצעות לוועדה במשקם שעסקה במכירת כלי הרכב (להלן - הוועדה) היו שני סוחרים רכב שהציעו לרכוש את שלושתם, שני חבריו של המנכ"ל והמנכ"ל; הוא עצמו היה חבר הוועדה שדנה בהצעתו שלו ובהצעות חבריו. הוועדה כללה גם את היועצת המשפטית של המשקם - עו"ד שרה הורוביץ, שעל התנהגותה יש לתמוה: היא אישרה את פרוטוקול הוועדה, לא העירה למנכ"ל על ניגוד העניינים החמור ולא מנעה את השתתפותו בהליך. הוועדה החליטה למכור שני כלי רכב לחבריו של המנכ"ל ואת כלי רכב א' למנכ"ל עצמו בכ-32% פחות ממחיר המחירון המשוקלל (יצוין כי הצעת המנכ"ל הייתה הגבוהה מבין ההצעות שהוגשו).

התנהגות המנכ"ל מעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות מצדו.

### עיסוקיו הנוספים של המנכ"ל

1. ראש המועצה הדתית בירושלים: בדצמבר 2001 אישר הדירקטוריון את בקשת המנכ"ל לקבל מהמועצה הדתית בירושלים שכר בגין עבודתו הנוספת שם כראש המועצה הדתית לתקופה שלא תחרוג מחמישה חודשים, ואולם מר בן צור המשיך בעבודתו במועצה הדתית בירושלים 13 חודשים נוספים עד שנת 2003 ללא אישור הדירקטוריון. עלויות שכרו במועצה הדתית בגין עבודתו כראש המועצה הדתית היו 30,000 ש"ח עלות חודשית למעביד וכ-540,000 ש"ח לכל התקופה.

2. מר בן צור ביקש וקיבל את אישור דירקטוריון המשקם ביוני 2005 לעבוד כיו"ר מעיין החינוך התורני ללא שכר במשך חמישה חודשים, עד נובמבר 2005. בפועל הוא המשיך לעבוד במעיין החינוך התורני עד נובמבר 2006 ללא אישור. עמותה זו מנהלת את מוסדות החינוך של ש"ס ומתקצבת בידי משרד החינוך. בפועל היה מר בן צור מנכ"ל מעיין החינוך התורני ולא היו"ר שלה; הוא לא דיווח על כך לדירקטוריון המשקם, ולמעשה הטעה אותו.

3. תפקיד מנכ"ל חברת המשקם דורש השקעת זמן ניכרת, ואולם חלק גדול מהזמן שהיה אמור להיות מוקדש לניהול חברת המשקם הקדיש מר בן צור לעבודתו הנוספת במעיין החינוך התורני ובמועצה הדתית. הדירקטוריון פעל שלא כשורה כשאישר לו עיסוקים נוספים מבלי שהטיל עליו הגבלות ודן בהשפעתם על פעילותו בחברה<sup>4</sup>.

יו"ר הדירקטוריון כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי בעקבות ממצאי הביקורת ביקש ממר בן צור לבחור בין תפקידו בחברת המשקם לתפקידו במעיין החינוך התורני. מר בן צור בחר לסיים את תפקידו בחברת המשקם בדצמבר 2007 ולהמשיך בפעילותו במעיין החינוך התורני.

4 ראו דוחות ביקורת על איגודים, דוח מס' 2 / שנת 2000, "מפעל הפיס", עמ' 77.

### כלי הרכב של המנכ"ל

1. בעלי תפקידים בסקטור הציבורי זכאים לקבל רכב צמוד לשימושם, בהתאם לצורכי התפקיד. סביר שהמדינה תממן את ההוצאות עבור השימוש ברכב אחד לאדם אחד גם אם הוא נושא במספר תפקידים. נמצא כי למנכ"ל היו שני כלי רכב יוקרתיים לשימוש הבלעדי: האחד - רכב מנהלים צמוד מחברת המשקם, והאחר - רכב מנהלים שהעמידה לרשותו עמותת מעיין החינוך התורני (שכאמור - מתוקצבת בידי משרד החינוך).
  2. מניתוח ומהשוואה של דפוסי התדלוק של שני כלי הרכב עולה כי שניהם היו בשימוש יומיומי. מדברי המנכ"ל עולה כי אחד מכלי הרכב שימש את בני משפחתו.
  3. ברכב המנהלים הצמוד שקיבל המנכ"ל מחברת המשקם הותקן התקן תדלוק. נוסף על כך, הוא החזיק בכרטיס אשראי מיוחד לתדלוק, ששימש אותו כשנסע ברכב חלופי ולא ברכבו הצמוד (להלן - כרטיס האשראי). הכרטיס לא היה מוגבל לשימוש ברכב מסוים. משרד מבקר המדינה בדק את חיובי הדלק של כלי הרכב הצמודים בחברה, והתברר כי בחיובי הדלק של מר בן צור בכרטיס האשראי הופיעו מספרי כלי רכב אחרים, שלא נמצאה ראייה שהיו בשימוש המשקם, גם כאשר רכבו הצמוד לא היה בטיפול והיה אמור להיות ברשותו. כלומר, מתעורר חשש כי המנכ"ל השתמש בכרטיס האשראי של המשקם באופן בלתי-ראוי. הסברי המנכ"ל לא היה בהם כדי להפריך את הממצאים שהועלו.
- חשב החברה, מר נעם דהרי (להלן - החשב) אישר את החיובים בכרטיס האשראי עבור תדלוק כלי הרכב מבלי שבדק אם אלה היו בשימוש המשקם. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התנהגות החשב בעניין זה.

### סדרי עבודה

- נוכחות העובדים הבכירים: מנכ"ל חברת המשקם היה יכול לפקח על העובדים הבכירים<sup>5</sup> הכפופים אליו באמצעות אלה:
1. כרטיס נוכחות - בהתאם להסכם הקיבוצי, על העובדים הבכירים להחתים כרטיס נוכחות בשעון פעם ביום.
  2. תכנית עבודה - משנת 2002 דרש מנכ"ל החברה שמנהלי אזורים<sup>6</sup> ואגפים ידווחו לו מראש על פעילותם המתוכננת.
- בפועל לא הייתה למנכ"ל בקרה כלשהי על עבודתם ועל נוכחותם של העובדים הבכירים; מקצתם החתימו את כרטיס הנוכחות שלהם ידנית לכל החודש או לימים רבים - למפרע, בסופו. המנכ"ל לא אכף את דרישתו שמנהלי האזורים והאגפים יגישו לו תכנית עבודה.
- חתימת נוכחות אחת ביום של העובדים הבכירים מעוגנת אמנם בהסכם הקיבוצי אך ממצאי הדוח מעוררים את השאלה אם די באחת. לדעת משרד מבקר המדינה, על

5 העובדים הבכירים בחברה היו כ-20% מכלל עובדי המנגנון וכללו, בין השאר, את הסמנכ"ל, מנהלי אזורים ואגפים, עוזר המנכ"ל ומנהלי יחידות במשרד ראשי.

6 בחברה היו שבעה אזורים, ובראש כל אחד מהם - מנהל אזור.

החברה לקבוע הסדרים שיחייבו את כל עובדי החברה להחתים שיעון נוכחות פעמיים ביום, בכניסתם למקום העבודה ובצאתם ממנו, ולהנהיג נוהל רישום נוכחות מפורט.

נוכחות העובדים הזוטרים: נוהל הנוכחות של עובדי המנגנון קובע כי חובת רישום נוכחות באמצעות שיעון בבואם לעבודה ובצאתם ממנה חלה על כל העובדים בחברה. נמצא כי בחברת המשקם היו בפועל שתי מערכות של נורמות: האחת - לעובדים שנוהלי החברה לא נאכפו עליהם אשר להם קרבה פוליטית או אישית לעובדים אחרים בחברה (פרטים על העסקתם ראה בהמשך), והאחרת - לעובדי החברה האחרים שעליהם נאכפו הנהלים בקפדנות.

### תפקוד עובדים בכירים

1. סגן המנהל הכללי היחיד של החברה (להלן - סמנכ"ל) היה מר דוד אבן צור, חבר מרכז הליכוד וחבר מועצת עיריית קריית ים שבה היה סגן ראש העירייה וממלא מקומו לא בשכר. עלות שכרו בחברת המשקם בשנת 2006 הייתה כ-445,000 ש"ח. היה אפשר לצפות שבכירותו תבוא לידי ביטוי לא רק בשכרו אלא גם בעבודתו במשקם. ואולם בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי למר אבן צור לא היו שירותי מזכירות או כפיפים שהיו אתו בקשרי עבודה יומיומיים, הוא לא השתתף בקבלת ההחלטות השוטפות בחברה, לא מילא כל פונקציה בניהולה ולא נכח בדרך כלל במשרדה. לא נמצאו מסמכים שמעידים על עבודתו. דיווחי הנוכחות שלו, הבסיס לתשלום שכרו, כללו רק חתימה בדיעבד - בסוף החודש - ובכתב יד. משרד מבקר המדינה מצא שבחלק מהימים שבהם דיווח מר אבן צור על יום עבודה מלא בחברת המשקם, הוא שהה בעיריית קריית-ים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ממצאי הדוח, על הדירקטוריון לשקול את המשך העסקתו של מר אבן צור בתפקידו.

2. מר אלי דוקורסקי היה מנהל אגף או"ש (ארגון ושיטות) והסברה והיה כפוף למנכ"ל. כמו למר אבן צור גם לו לא היו שירותי מזכירות, כפיפים או עובדים אחרים שהיו אתו בקשרי עבודה. במועד הביקורת הוא היה חבר מרכז הליכוד, סגן ראש עיריית קריית ביאליק ללא שכר והחזיק בתיק ההנדסה. ואולם בניגוד למר אבן צור, יש מסמכים המעידים על עבודתו במשקם.

מר דוקורסקי קיים את פעילותו הציבורית ומילא את תפקידיו בעיריית ביאליק בחלק מהשעות שבהן היה אמור לעבוד בחברת המשקם - ללא אישור, ואולם בדוחות הנוכחות שלו בחברת המשקם דיווח מר דוקורסקי על נוכחות מלאה בחברה בימים שעסק גם בענייניו האחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הדירקטוריון לדון בממצאים שנמצאו לגבי מר דוקורסקי בגין דוחותיו הכוזבים, ולשקול לדרוש ממנו השבת הכספים לחברה.

3. כאמור, חשב חברת המשקם היה מר נועם דהרי אשר הגיע אליה בעקבות היכרות מוקדמת עם המנכ"ל. הוא נתן שירותי ייעוץ כלכלי למשקם, החל ממועד כניסת המנכ"ל לתפקידו וביולי 2000 נבחר לחשב במעמד של עובד זמני בידי ועדת בחינה שכללה גם את המנכ"ל. בדצמבר 2002 סיכם המנכ"ל עם ועד העובדים, בסתירה להסכם הקיבוצי, כי החברה לא תפרסם מכרז פומבי, ומר דהרי יאיש את משרת החשב במעמד עובד מנגנון מינואר 2003. עוד העלתה הבדיקה כי המנכ"ל

אישר למר דהרי כי יזכה למעמד של עובד קבוע בחברה מבלי לוותר על ההטבות שניתנו לו כעובד במעמד זמני כגון תוספת ניהול בשיעור של 30% משכרו ותשלום עבור 60 שעות נוספות גלובליות. החברה נוהגת להשתתף במימון חינוך טרום חובה עבור ילדי העובדים, עד היותם בני חמש. התברר כי בניגוד לנוהלי החברה ובניגוד לכל נורמה ציבורית, הורה החשב לכפיף שלו לשלם לו כספים, ובכלל זה תשלום של כ-10,000 ש"ח, בגין מימון חינוך טרום חובה לילדיו, ללא הצגת אסמכתאות לתשלום. רק לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת ביולי 2007 המציא בדיעבד אישורים על תשלום למעונות בשמונה מעשרת החודשים שבגינם ביקש דמי השתתפות, והורה לנכות משכרו את התשלומים העודפים בגין שני החודשים האחרים.

4. שלושה עובדים שימשו כעוזרים למנכ"ל מאז כניסתו לתפקיד בדצמבר 1997: מר נח צדוק, מועמדה של מפלגת ש"ס לכנסת ה-17, מר אלחנן דנינו ומר מוטי נסים. בהסכם העבודה הקיבוצי המחייב מכרז לבחירת עובדי החברה הקבועים, אין התייחסות למשרות של עוזרים אישיים וכיו"ב המכוונות לעתים "משרות אמון". לדעת משרד מבקר המדינה, עוזר מנכ"ל שנבחר לתפקיד ואינו אחד מעובדי החברה הקבועים, ראוי שימלא את התפקיד בחברה רק כל עוד המנכ"ל ממלא את תפקידו. ואולם הנהלת המשקם החליטה בהסכמת ועד העובדים שעוזרי המנכ"ל, מר צדוק ומר דנינו, יתקבלו לחברה כעובדי מנגנון קבועים ללא מכרז.

העסקת עובד במשרה לפני מכרז מקנה לו יתרון בו ואף יוצרת קשרי עבודה וציפייה הדדית להמשך העסקתו. הבדיקה העלתה שעם סיום תפקידו של מר צדוק כעוזר מנכ"ל, בנובמבר 1999, מינהו המנכ"ל לממלא מקום<sup>7</sup> מנהל יחידה של המשקם באזור ירושלים (תפקיד שלא היה קיים קודם). שנה לאחר מכן, עם פרסומו של המכרז הפנימי למשרה זו, היה מר צדוק המועמד היחיד לה, וועדת המכרזים בראשות המנכ"ל בחרה בו לתפקיד וציינה בנימוקה לזכייתו שמילא את התפקיד כבר כשנה. עם סיום תפקידו של מר דנינו כעוזר מנכ"ל פרסמה חברת המשקם מכרז פנימי לאיש משרת עוזר למנהל אזור. במשרה זכה מר דנינו, אשר היה מועמד יחיד במכרז.

המסקנה היא כי קליטתם של עוזרי המנכ"ל כעובדים קבועים ושילובם בחברה לאחר סיום תפקידיהם היו פסולים ונעשו בניגוד לנורמות של מינהל תקין.

מהבדיקה עלה גם כי עוזרו של המנכ"ל - מר דנינו ומר נסים - ליוו אותו גם לעיסוקיו הנוספים במועצה הדתית בירושלים ובמעייני החינוך התורני. מכאן ניתן להסיק שטושטשו התחומים בין תפקידיו השונים של המנכ"ל ועוזרו.

5. ממצאים על עובד נוסף, שהעלו חשש למעשה פלילי, הועברו לפי סעיף 14(ג')

בחוק מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה.

### התקשרות עם ספקים

חוק חובת המכרזים לא הוחל על חברות מעורבות. עם זאת, נוכח מאפייניה ומטרותיה הציבוריות, על חברת המשקם לקיים את הדין המהותי ובייחוד את עקרונות דיני המכרזים בדבר הבטחת שוויון הזדמנויות למציעים והשגת יעילות כלכלית באמצעות

7 לעניין העסקת עובדים לפני מכרז ראה דוח שנתי 256 של מבקר המדינה (2006), "מכרזים לאיש משרות בכמה משרדי ממשלה", עמ' 253-262.



בחירת ההצעה הטובה מכולן. בחברת המשקם הוסדרו הרכישות במשרד הראשי בנוהל (להלן - נוהל רכישות). נוהל זה, הגם שנקבע לאחר חקיקת החוק והתקנת התקנות, אינו עולה בקנה אחד עם עקרונותיהם.

תחרות יעילה, שוויונית והוגנת מחייבת שמירת חשאיות ההצעות המוגשות עד כינוס ועדת הבחירה. למשל, תקנות חובת המכרזים קובעות שהצעות המגיעות לוועדת המכרזים יהיו סגורות וחסויות ויפתחו על ידי הוועדה תוך כדי רישום פרוטוקול. אולם נוהל הרכישות אינו קובע את ההליך לקבלת הצעות בהתאם לתקנות המכרזים. נמצא שככלל, בהתקשרויות שנבדקו, המנכ"ל או לשכתו פנו למספר מציעים והצעות המחיר נשלחו למנכ"ל ישירות. ההצעות לא היו חשאיות כך שלכאורה היה אפשר לדעת עוד בטרם התכנסה ועדת הרכישות את פרטי ההצעות. לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לבחון את נוהל הרכישות ולהתאימו לדין המהותי כך שיבטיח את עקרונות היעילות והשוויון שביסוד שיטת המכרזים.

באותם מקרים שהצעות המחיר היו בטיפולו של המנכ"ל והוא השתתף בישיבות ועדות הרכישה, הוא זה שקבע מי הזוכה במכרז. להלן דוגמאות להתקשרויות חריגות שבהן היה מעורב המנכ"ל:

1. נופש : חברת המשקם נוהגת פעם בשנה להוציא את העובדים בעלי המוגבלות החפצים בכך לנופש. לצורך זה התקשרה המשקם עם ספק להסדרת הלינה והאירוח (להלן - שירותי הנופש). משנת 1999 עד שנת 2006 נבחר כל שנה אותו ספק (להלן - ספק א'). בפגישה עם צוות הביקורת במאי 2007 הסביר המנכ"ל כי בעליה של החברה הוא מכר שלו (להלן - יזם א'), אבל בוועדת הרכישות שבחברה ביזם א' לא הצהיר המנכ"ל על היכרותו עמו.

בשנת 1999 החליט המנכ"ל על בחירת ספק א' ללא אישור הוועדה; בשנת 2004 שולמו לו 240,000 ש"ח כמקדמה במועד האחרון להגשת ההצעות ללשכת המנכ"ל; בשנת 2006 ועדת הרכישות לא התכנסה על מנת לבחור ספק מבין המציעים, אולם המשקם שילמה לספק א' מקדמה של 200,000 ש"ח על חשבון אותו נופש. יתר על כן, המנכ"ל הכין טיוטת הסכם בין המשקם לספק א' שנכללו בו מחירי הנופש של ספק א' עוד בטרם החל הליך בחירת הספק בוועדה. למשרד מבקר המדינה התברר כי הנופש שתוכנן לשנת 2006 אמנם לא יצא לפועל, אך עד מועד סיום הביקורת, יולי 2007, המקדמה טרם הוחזרה למשקם.

2. שי לח ג : הנהלת חברת המשקם נהגה לרכוש שי לראש השנה, לפסח ולט"ו בשבט ולתת לעובדים בעלי מוגבלות. בבדיקה התברר כי מ-2000 עד 2006 סיפקה חברה ג' שבבעלות יזם ג' את השי לט"ו בשבט. לדברי המנכ"ל, יזם ג' הוא חברו שזכה גם ברכישת כלי רכב מהחברה<sup>8</sup>. המנכ"ל לא הצהיר בוועדת הרכישות על חברות עמו. נמצא, בין השאר, כי המנכ"ל והחשב אישרו בינואר 2003 התקשרות עם חברה ג' אף שלא קיבלו הצעות מחיר נוספות ולא כינסו את ועדת הרכישות.

המנכ"ל פעל אפוא באופן פסול לבחירת ספקים שהיו מקורביו וחבריו בהתעלמו מסדרי מינהל תקינים עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות. החשב פעל בניגוד לכללי מינהל תקין ושיתף פעולה עם המנכ"ל.

8 ראו תת הפרק בעניין ניגוד עניינים במכירת כלי הרכב החברה.

### קליטת מקורבים בחברה

על החברה לבחור באופן הוגן ושוויוני את עובדיה. ההסכם הקיבוצי של חברת המשקם קובע הוראות בדבר איוש משרה פנויה. נקבע בו, בין השאר, כי היא תקלוט עובדים למנגנון החברה במכרז פנימי, ואם לא נמצא עובד מתאים, יתקיים מכרז חיצוני לאיוש משרות.

מנכ"ל החברה היה כאמור מועמד ברשימת מפלגת ש"ס לכנסת ה-16 ויו"ר מעיין החינוך התורני של ש"ס.

נמצא כי בחברת המשקם נקלטו עובדים זמניים ללא מכרז אשר נבחרו על פי הנחייתו של המנכ"ל; חלקם הפכו לעובדים קבועים על פי דפוס פעולה פסול בשיתוף ועד העובדים של החברה: אמנם, פורסם מכרז פנימי למשרה שאותה אייש בפועל העובד הזמני, אולם מאחר שאיש לא ניגש למכרז החליטו המנכ"ל וועד העובדים, בסתירה להסכם הקיבוצי, לא לפרסם מכרז פומבי אלא לקלוט את העובד הזמני שאישר את התפקיד כעובד מנגנון. יוצא אפוא שמשרות העובדים הזמניים במשקם שימשו מקפצה לעובדים אלה לקראת קליטתם בחברה. מאז דצמבר 1997 (מועד כניסת המנכ"ל לתפקיד) היו שליש מהעובדים (עובדים זמניים ועובדי מנגנון) שנקלטו במשקם קרובי משפחה של מנהלי החברה ועובדיה או מקורבים אישיים-פוליטיים להם.

לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם עובד שמונה למשרתו לא בשל כישוריו אלא בגלל קרבה משפחתית או פוליטית לממנה הוא האדם המתאים ביותר למשרה. העסקת עובד לא מתאים עלולה לפגוע בתפקודה של החברה ומימון ההעסקה עלול לפגוע בקופה הציבורית.

לדוגמה, במרס 2001 התקבל לעבודה במשקם בהוראת המנכ"ל עובד זמני ג' - עובד מקורב פוליטי למנכ"ל - האיש הוא גיסו של אדם שהיה שר מטעם ש"ס במועד קליטתו למשקם ואף היה עוזר פרלמנטרי לח"כ לשעבר מש"ס. הוא נקלט כמנהל שיווק באזור ירושלים למרות שלא היו לו ניסיון או השכלה בתחום זה. באוגוסט 2001 הסכימו המנכ"ל וועד העובדים, בניגוד להסכם הקיבוצי, כי מאחר שאיש לא הציג מועמדות למשרה במכרז פנימי אשר פורסם, יאיש העובד את משרת מנהל השיווק באזור ירושלים והדרום כעובד מנגנון. התברר כי בפועל הוא לא מילא את תפקיד מנהל השיווק באזור ירושלים. הוא היה אמור להחתים את כרטיס הנוכחות שלו בדרום פעמיים ביום, אך החתימו רק פעם אחת - ורשם ידנית את מועד היציאה, בניגוד לנוהל הנוכחות ובחסות הממונים עליו.

### הוצאות בלתי-ראויות וראויות

אם סברה חברת המשקם כי עליה לשפר את תנאי הדיור של הנהלתה, היה עליה לעשות זאת בהקפדה על סדרי מינהל תקינים ולהימנע מראויותנות ומבזבזנות, זאת - בעיקר בהתחשב בכך שהוצאות מעין אלה הן על חשבון כספים שצריכים להיות מופנים לטובת אוכלוסייה חלשה.<sup>9</sup>

9 ראו דוחות על הביקורת באיגודים בתחום הבינוי והשיכון (1992), "עמידר-החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ", עמ' 40-41.

באוגוסט 2001 פנה המנכ"ל לדירקטוריון החברה וביקש את אישורו להעתיק את משרדי החברה למשרדים חדשים בת"א (להלן - המשרדים החדשים). משמעות המעבר הייתה הגדלת העלויות של שכירת משרדי הנהלת החברה כמעט פי שלושה (מ-261,000 ש"ח בשנת 2001 ל-699,000 בשנת 2002).

1. המנכ"ל לא בחן בתחילת 2001 חלופות זולות יותר לשכירת משרדים עבור הנהלת החברה. בדיון באוגוסט 2001 אישר הדירקטוריון את הצעת המנכ"ל, ולא דרש ממנו באותה הזדמנות להציג לו חלופות שישפרו את תנאי העבודה של עובדי הנהלת המשקם אולם יתאימו לאופי החברה ולמטרותיה.

2. עם כניסתה של החברה למשרדים החדשים היא החליטה לרהט את משרדיה; עלות הריהוט הסתכמה בחצי מיליון ש"ח. ועדת הרכישות החליטה לרכוש במחצית הסכום רהיטים מספק ד' למרות שהוא לא היה הספק שמחיריו היו הזולים ביותר. לאחר סיום הליך הבחירה נרכשו מספק ד' רהיטים נוספים בכ-250,000 ש"ח; החברה לא פנתה לספקים אחרים לקבלת הצעות מחיר, כנדרש בנוהל רכישות. הרהיטים העיקריים שהוזמנו ללא קבלת הצעות, רהיטי עור וניקל מפוארים, יועדו ללשכות היו"ר והמנכ"ל. עלות ריהוט החדר המפואר שהוקצה ליו"ר הדירקטוריון הייתה כ-43,000 ש"ח. עלות ריהוט חדר המנכ"ל הייתה כ-36,000 ש"ח. כמו כן נרכשו מוצרי מותרות למנכ"ל וליו"ר (תחתיות לכוסות מעור, דפדפות עם כריכת עור במחיר 1,732 ש"ח כל אחת ועוד פריטים יוקרתיים שעלותם הייתה כ-19,700 ש"ח).

3. מקום מושבו של המנכ"ל הוא במשרדים החדשים בת"א, אולם בגלל הפריסה הארצית של החברה סביר שהמנכ"ל יקיים ישיבות ודיונים גם בירושלים וינצל לשם כך את התשתית הקיימת של הנהלת האזור שם. ואולם המשקם שכרה למנכ"ל לשכה בירושלים לתקופה מרס 2000 עד דצמבר 2006 בעלות כוללת של 340,000 ש"ח. המנכ"ל לא בחן הצעות אחרות בטרם החליט לשכור את הלשכה בירושלים. מדינת ישראל והקופה הציבורית שילמו אפוא סכום מיותר שהיה אפשר להפנותו לטובת הנזקים.

4. הקמת מפעל בראש העין - בפברואר 2004 התקשרה חברת המשקם עם יזם א', הבעלים של ספק א' ומכר של המנכ"ל, כאמור לעיל, לשכירת מחסן בראש העין לשם הקמת מפעל לייצור משטחי עץ לשוק הפרטי. בפברואר 2004 הודיע אמנם המנכ"ל לדירקטוריון שבראש העין יוקם מפעל לייצור משטחי עץ וקיימות תכניות גם להקמת מחסן במקום, ואולם לדיווח סתמי זה לא צורפו מסמכים, והדירקטוריון לא דרש לבדוק את העניין. מתחילת הפעלתו בינואר 2005 עד ספטמבר 2006 - מועד סגירתו, ולאחר כשנתיים של פעילות הפסיד המפעל כמיליון ש"ח.

#### היחסים בין הנהלה לוועד העובדים

בתקופת כהונתו של המנכ"ל, שרר בחברה שקט תעשייתי. מצד אחד, ועד העובדים אפשר למנכ"ל מינוי מקורבים בחריגה מההסכם הקיבוצי, ומצד אחר, נתן המנכ"ל הטבות לעובדי החברה נוסף על הטבות חריגות בכל קנה מידה שקיבלו עוד לפני תחילת כהונתו. להלן הפרטים.

1. נופש עובדי המנגנון: עובדי המנגנון יוצאים לנופש שנתי המיוחד להם אשר מארגן ועד העובדים. הנהלת המשקם מימנה את מלוא עלותו. במוצע היה סכום השתתפות הנהלה בנופש של עובדי מנגנון גדול פי 3.5 מסכום השתתפותה בנופש

של עובד בעל מוגבלות. למרות ההפסדים של החברה בשנים 2000 ו-2001 החליט המנכ"ל להשתתף במימון סיור של עובדי המנגנון לחו"ל.

2. תשלום בגין השתלמות ללא השתלמות: בשירות הציבורי מקובל לשלם גמול השתלמות בסכום קבוע לעובד שנטל חלק בהשתלמות מוכרת כדי לעודד אותו לקנות ידע שימשמש אותו בתפקידו. כל עובד מנגנון בחברת המשקם יכול היה לקבל תוספת השתלמות בשיעור של 20% משכרו ממועד תחילת עבודתו או לכל המאוחר לאחר שסיים שתי שנות עבודה ללא צורך בהשתלמות כלשהי.

כאמור, סעיף 29 בחוק יסודות התקציב קובע כי גוף מתוקצב כדוגמת המשקם לא רשאי לקבוע הסכם שיהיו בו שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות או הטבות כספיות אחרות אלא בהתאם למה שהוסכם או למה שנהוג לגבי כל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר. שר האוצר לא אישר תוספות חריגות אלו.

### שומרי סף פנימיים

הדירקטוריון: הדירקטוריון אמור להתוות את מדיניות החברה ולפקח על המנהל הכללי. דירקטוריון המשקם נכשל בתפקידו לפקח על הנעשה בחברה. למשל, הדירקטוריון ויו"ר הדירקטוריון אישרו למנכ"ל הסכם עבודה החורג מהמקובל לגבי מנכ"לים בחברות הממשלתיות מבלי שבדקו אותו. הדירקטוריון אישר שכירת משרדים מבלי שדרש לבחון חלופות ומקורות תקציביים, ולא דרש מסמכים ועלויות לצורך דיון בהקמת המפעל בראש העין.

ועדת הביקורת של הדירקטוריון: חוק החברות קובע בסעיף 117 כי אחד התפקידים של ועדת הביקורת הוא איתור ליקויים בניהול העסקי של החברה, בין השאר, בהתייעצות עם המבקר הפנימי, שעליו להציע לדירקטוריון דרכים לתיקונם. הוועדה לא יזמה הפעלת ביקורת כדי להפיק לקחים מליקויים שהתגלו במהלך פעילותה של המשקם.

המבקר הפנימי: חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), וחוק החברות מחייבים מינוי של מבקר פנימי במשקם. חוק הביקורת הפנימית קובע כי המבקר הפנימי יעשה ביקורת לפי תקנים מקובלים. ראוי שעבודת הביקורת הפנימית תעשה לפי תכנית-רב שנתית כדי להקיף את פעולות הארגון בהתאם לניתוח הסיכונים. במשקם היה צריך לעשות בדיקה במשרד הראשי, שבו שוכנת הנהלת החברה ובו מתקבלות מרבית ההחלטות המרכזיות שלה. המבקר הפנימי לא ביצע ביקורת במשרד הראשי משנת 1996 עד שנת 2006. רק לאחר בקשת ועדת הביקורת בפברואר 2005 לשלב את יחידת המשרד הראשי בתכנית הביקורת, עשה המבקר הפנימי ביקורת במשרד הראשי, אך גם אז - בנושאים שאינם מרכזיים.

חשב החברה: הוא אמנם אינו שומר סף כחשב משרד ממשלתי, אולם בתוקף תפקידו עליו לדאוג שהניהול הכספי שלה יהיה בהתאם לכללי מינהל תקין. כמתואר בדוח זה כשל החשב בתפקידו: 1. הוא אישר למנכ"ל תשלומים בגין מילוי דלק לכלי רכב שספק אם היו בשימוש המשקם. 2. לא זו בלבד שהורה לכפיף שלו לשלם לו כספים, אלא גם קיבל לכאורה תשלום של כ-10,000 ש"ח ללא הצגת אסמכתאות שהיה זכאי לתשלום זה. 3. הוא שיתף פעולה עם המנכ"ל לבחירת ספקים שהיו מקורביו וחבריו של המנכ"ל, בניגוד לכללי מינהל תקין. לאור התנהלותו, על הדירקטוריון לשקול אם ראוי להמשיך להעסיקו בתפקידו.



המסקנה היא אפוא שמנגנוני הפיקוח והבקרה הפנימיים של המשקם לא פעלו כנדרש וכראוי.

### פיקוח של שומרי הסף שמחוץ לחברה

פיקוח משרד הרווחה: משרד הרווחה מעביר למשקם בשנים האחרונות כ-40 מיליון ש"ח לשנה; ראוי היה שהוא יפקח בקפדנות על השימוש בכספים אלה. למרות בקשותיו של מנהל אגף השיקום במשרד הרווחה בשנים 2005 ו-2006 מהנהלת המשרד להכפיף את המשקם לאגף, הוא לא נענה. לפיכך אגף השיקום לא הפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה מקצועיים, תקציביים ומנהליים על החברה.

בשנת 1998, בעקבות מצבה הכלכלי הקשה של המשקם באותה העת, אמור היה להיחתם הסכם הבראה בין הנהלת החברה לבין משרד הרווחה<sup>10</sup>. חברת המשקם לא חתמה על נוסח ההסכם שעליו חתמו נציגי משרד הרווחה. המשרד המשיך להעביר לה כספים למרות זאת.

העדר פיקוח מטעם הממונה על השכר: על סמך הוראות סעיף 33(א) בחוק יסודות התקציב דורש הממונה על השכר מגופים מתוקצבים ונתמכים נתוני שכר, ופעם בשנה הוא מגיש לכנסת דוח על חריגות שכר. הנתונים והדוח משמשים את יחידת האכיפה שבמשרדו כמקור מידע להפעלת ביקורת. למרות שחברת המשקם או המנכ"ל שלה לא העבירו לסגן בכיר לממונה על השכר, בהתאם לדרישתו מנובמבר 2004, את חוזה ההעסקה של המנכ"ל, הוא לא פעל כדי לאכוף את דרישתו.

### סיכום והמלצות

ממצאיו החמורים של דוח זה מצביעים על ליקויים חמורים ביותר בהתנהלות חברת המשקם ואף על חשש לפגיעה בטוהר המידות. מעשים אלה בוצעו על חשבונם של הנזקקים שלמענם הוקמה המשקם; הם מלמדים על כישלון חמור ומתמשך של הנהלת החברה, של הדירקטוריון, של מנכ"ל החברה ובכיריה ושל כלל שומרי הסף - בתוך החברה ומחוצה לה - שתפקידם לדאוג שתופעות מעין אלה לא יתרחשו.

על רשויות המדינה, ובראשן שר הרווחה, שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה לפעול לתיקון הליקויים החמורים שנמצאו בביקורת ולמיצוי הדין בכל הנוגע לממצאים של פגיעה בטוהר המידות; ובכלל זה לערוך שידוד מערכות כולל בחברה ובין מנהליה שכשלו - בין בפועל ובין בפיקוח לקוי, ולטפל ביסודיות במבנה החברה, בארגונה, בפיקוח השוטף עליה, בסדרי המינהל בה, בשיטות עבודתה ובתנאי ההעסקה של מנהליה ושל עובדיה הבכירים.

10 במרס 2003 אישרה הכנסת את חלוקת משרד העבודה והרווחה ואת העברת תחום העבודה למשרד התעשייה והמסחר.



## מבוא

משרד הרווחה הוא הגוף העיקרי המופקד על קביעת המדיניות, על הכנת תוכניות כוללות, על מתן שירותים ועל הקצאת תקציבים לשיקומם של אנשים בעלי מוגבלות ולהשמתם בעבודה<sup>11</sup>. מטרת השיקום התעסוקתי היא לסייע לאלה לפתח את הפוטנציאל התעסוקתי שלהם ולשלבם בעבודה, החל בהעסקתם במסגרות מוגנות שבהן עושים עבודות ייצור פשוטות, דרך תעסוקה נתמכת בשוק החופשי הכרוכה בתמיכה ובהדרכה וכלה בהעסקה רגילה בשוק החופשי.

אחד הגופים העיקריים המעורבים בהליך השיקום וההשמה של אנשים בעלי מוגבלות היא "חברת המשקם" להעסקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ" (להלן - המשקם או החברה). החברה הוקמה בשנת 1962 ועיסוקה העיקרי הוא הקמה והפעלה של מפעלים ושירותים להעסקת עובדים שכושר עבודתם מוגבל.

המשקם היא חברה מעורבת<sup>12</sup> כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות); השותף בבעלות על החברה היא ההסתדרות הציונית. לחברה אין הון מניות והיא מוגבלת בערכות. יש לה 12 מנהלים (דירקטורים); המדינה - מנכ"ל משרד הרווחה - ממנה ארבעה, ומנהל מחלקת הכספים של הנהלת ההסתדרות הציונית העולמית ממנה שמונה, בהם המנכ"ל. המשקם היא הגוף היחיד מאלה אשר עסקו בתעסוקה מוגנת שבינו ובין עובדיו נכרת הסכם קיבוצי. עובדים בגופים אחרים שטיפלו בתעסוקה מוגנת, זכו לתנאי שכר ולזכויות סוציאליות פחותים באופן ניכר<sup>13</sup>.

יו"ר דירקטוריון החברה משנת 1996 ובמועד הביקורת היה מר יעקב פריץ (להלן - היו"ר או מר פריץ), שהיה באותה עת גם ראש עיריית קריית אתא. מנכ"ל החברה משנת 1997 ועד סיום הביקורת היה מר יואב בן צור (להלן - המנכ"ל או מר בן צור), שהיה מועמד ברשימת ש"ס בבחירות לכנסת ה-16.

חברת המשקם פרושה בכל רחבי הארץ, היא מחזיקה כ-20 מפעלי ייצור ומתפרות ונוסף על כך מספקת שירותי גינון וניקיון ברשויות מקומיות. בחברה הועסקו בחודש דצמבר 2006 יותר מ-3,000 עובדים שאותם ניתן לסווג לשלוש קבוצות:

1. כ-2,900 עובדים בעלי מוגבלות כלשהי אשר הופנו לחברה, בין היתר, על ידי המוסד לביטוח לאומי (להלן - עובדים בעלי מוגבלות). הם מועסקים במפעלים, במתפרות במשתלות ובעבודות חוץ.
2. כ-100 עובדים קבועים של החברה (להלן - עובדי מנגנון), שעליהם חל הסכם קיבוצי משנת 1979 (להלן - ההסכם הקיבוצי). עובדים אלה אחראים להנחיית העובדים בעלי המוגבלות ולתפעול החברה.

11 לעניין זה ראו דוח שנתי 52 של מבקר המדינה (2002), "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה", עמ' 175-187.

12 חברה שאינה חברה ממשלתית ואשר מחצית או פחות מכוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה.

13 לעניין זה ראו דוח שנתי 57 של מבקר המדינה (2007), "היבטים בהעסקת אנשים בעלי מוגבלות במסגרת הקרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי", עמ' 621.

3. כ-50 עובדים אשר החברה מעסיקה באופן בלתי-קבוע לתפעול החברה, ועובדים שלהם הסכם עבודה אישי (להלן - עובדים זמניים).

הוצאות החברה היו בשנת 2006 כ-89 מיליון ש"ח, ורוב הסכום הוצא בגין שכר. היא סיימה את השנה בהפסד של 411,000 ש"ח, לעומת רווח נקי של 72,000 ש"ח בשנת 2005.<sup>14</sup>

מקורות ההכנסה של החברה הם כספי משרד הרווחה והכנסות עצמיות. בהתאם לדוחות הכספיים המבוקרים של החברה, הכנסותיה בשנת 2006 היו כ-96 מיליון ש"ח. כ-46% מההכנסות בשנת 2006, בדומה לשנים קודמות, היו ממשרד הרווחה. כספי משרד הרווחה כיסו חלק מעלות השכר של עובדים בעלי מוגבלות (עלות השכר, על פי הדוחות הכספיים לשנת 2006, הייתה כ-76 מיליון ש"ח). 54% מההכנסות היו הכנסות עצמיות של החברה אשר כללו גם את כספי השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהפסד הנגרם לחברה כתוצאה מהעסקת עובדים בעלי מוגבלות שהוא מפנה אליה.

חברה שמטפלת באוכלוסיה נזקקת וחלשה חייבת להקפיד במיוחד בהוצאותיה ולהימנע מראויותנות ומבזבזנות בהתחשב בכך שמקורותיה מוגבלים, וחשוב שהכספים שלה יוצאו, בראש וראשונה, בעבור מי שנוקיים לסיועה - העובדים בעלי המוגבלות.

## מסגרת נורמטיבית

1. למעשה, החברה היא גוף פרטי בבעלות גופים ציבוריים. היא ממלאת תפקידים בעלי אופי ציבורי מובהק: שיקום והשמה של אוכלוסיה חלשה המתקשה לעמוד על זכויותיה. היות שחלק ניכר מהמימון של החברה הוא מתקציב המדינה, כאמור, חלות עליה נורמות יסוד של המשפט הציבורי<sup>15</sup> כגון הגינות, שוויון, סבירות, יושר ותום הלב - מושכלות ראשוניים של מינהל ציבורי ראוי. עוד בשנת 1994 קבע בית הדין לעבודה<sup>16</sup> בעניין המשקם כי "...כשמדובר בגוף כמו חברת 'המשקם' ובבעליה, המדינה וההסתדרות הציונית העולמית, עשויים שיקולי השוויון לגבור על זכותו של אותו גוף לאוטונומיה של הרצון הפרטי - עליו לשקול את טובת הכלל ולא את טובתו הוא. מעבר לכך, כשמדובר בגוף הנותן שירות לציבור, עליו לשקול גם שיקולים הנובעים מהמשפט הציבורי ושיקולים אלו עשויים לגבור על האוטונומיה של הרצון הפרטי של אותו גוף..." יצוין גם שמנכ"ל החברה הבהיר באפריל 2006 במכתב למנהל אגף הביקורת הפנימית במשרד הרווחה, כי הנורמות הציבוריות שחלות בסקטור הציבורי כגון הוראות ונהלים של רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי חלות גם עליה.

2. ההסכם הקיבוצי<sup>17</sup> קובע, בין השאר, הוראות ספציפיות לאיוש משרה פנויה של עובד מנגנון באמצעות מכרז, בדומה להוראות החלות במשרדי הממשלה.

14 נתוני המאזן המבוקר של המשקם לשנת 2006 מלמדים שלחברה היה גירעון של כ-1.3 מיליון ש"ח בהון. שנים רבות, החל משנת 1993, כתב רואה החשבון של החברה הסתייגות משום שהיא לא רשמה במאזניה הפרשה לפיצויי פרישה לעובדים קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל; הנהלת החברה העריכה את הסכום בכשישה מיליון ש"ח - לפיכך יש לה גירעון נוסף של כשישה מיליון ש"ח.

15 ראו ת"א (ירושלים) 508/90, ועד עובדי חב' המשקם בע"מ נ' דובי ברגמן ואח'.

16 תב"ע (ירושלים) נא/3-66, ועד עובדי חברת המשקם בע"מ נ' חברת המשקם תק - עב (1)94.

17 במהלך השנים נחתמו עוד מספר הסכמים קיבוציים שקבעו את יחסי העבודה בחברה בעניינים נוספים.

3. חוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), והתקנות שהותקנו מכוחו, לא הוחלו על החברה, אולם בשל מבנה הבעלות שלה ובהתחשב באופייה ובמהותה ראוי היה כי תפעל בהתקשרויותיה על פי עקרונות היעילות והשוויון שביסוד שיטת המכרז.

4. המשקם הוא גוף מתוקצב, כמוגדר בהוראות סעיף 32 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב)<sup>18</sup>. בהתאם לסעיף 29 בחוק יסודות התקציב, גוף מתוקצב או נתמך לא רשאי להסכים לשינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות של עובדיו או להטבות כספיות אחרות אלא בהתאם למה שהוסכם או נהוג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר. סעיף 29א בחוק יסודות התקציב קובע כי שר האוצר יבדוק הסכם או הסדר בגוף מתוקצב או נתמך (להלן - ביקורת שכר), ואם ראה כי הוא נוגד לכאורה את הוראות סעיף 29א, הוא רשאי, לאחר קיום הליכים שנקבעו בחוק, לבטל את ההסכם ולהורות על שינויו בהתאם לתוצאות הביקורת ואף להורות להשיב את הכספים לגוף או לעובד לפי העניין.

בתשובתו מספטמבר 2007 הדגיש המנכ"ל כי לדעתו המשקם היא חברה עסקית לכל דבר, המחויבת לפעול משיקולים עסקיים. החברה מקיימת את החובות החלות עליה מכוח כל דין ואף החילה על עצמה חלק מהכללים של המינהל הציבורי בשינויים המחויבים מאופי פעילותה. עם זאת, על החברה לא חלות כל המגבלות החלות על חברות ממשלתיות או על השירות הציבורי במדינת ישראל. עוד ציין המנכ"ל כי רק דירקטוריון החברה רשאי להחיל על החברה נורמת התנהגות שהיא אינה חייבת להחיל על עצמה על פי דין.

בתשובתו מדצמבר 2007 הסביר הדירקטוריון כי ככלל פעלה החברה על פי עקרונות ההזדמנות השווה והתחרות ההוגנת, וכל התקשרויותיה נעשות על סמך שיקולים עניינים בלבד. כמו כן החברה מקפידה לשמור על העקרונות הכלליים של הגינות ותום לב. החברה סבורה שבהיותה חברה מעורבת ובשל תכליתה המיוחדת, שיקום אלה אשר כושר עבודתם נפגע, לא חלה עליה החובה שבדין להתקשר בחוזים על פי מכרז. ואולם בעניין זה יש להדגיש כי הביקורת שממצאה מובאים להלן בוצעה בהתאם לנורמות שאותן החילה החברה על עצמה בין בהסכם ובין בנוהל, כאמור בתשובת הדירקטוריון.

בחודשים פברואר 2006 - יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול הכספים ואת ניהול 146 עובדי המנגנון והעובדים הזמניים בחברה; נבדקה העסקת מנכ"ל החברה ועובדים בכירים בה. הבדיקה בוצעה בחברת המשקם, בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה, במשרד האוצר - ביחידת הממונה על השכר והסכמי עבודה (להלן - הממונה על השכר) ובאגף החשב הכללי - בעמותת מרכז מעיין החינוך התורני, בעיריית קריית ים, בעיריית קריית אתא ובעיריית קריית ביאליק.

## הסכם העבודה של המנכ"ל ושכרו

מר יואב בן צור, מנכ"ל החברה בעת הביקורת, היה באותה עת גם יו"ר רשת מעיין החינוך התורני; הוא היה מועמד ברשימת ש"ס בבחירות לכנסת ה-16. לפני תחילת עבודתו כמנכ"ל החברה היה מר בן צור משנה למנכ"ל המרכז הארצי לפיתוח ובתחזוקה של מקומות קדושים<sup>19</sup>.

18 ראו את חזור החשב הכללי 2005/7, "קביעת כל גוף מתוקצב וגוף נתמך כקופה ציבורית".  
[http://hozrim.mof.gov.il/doc/hozrim/hoz\\_hashkal.nsf](http://hozrim.mof.gov.il/doc/hozrim/hoz_hashkal.nsf)

19 עמותה ממשלתית נתמכת העוסקת בפיתוח ובתחזוקה של מקומות קדושים הפזורים ברחבי הארץ.



בספטמבר 1998 הסמיך דירקטוריון המשקם את היו"ר לחתום עם מר בן צור הסכם עבודה בהתאם לתנאי העסקה של המנכ"ל שקדם לו. ההסכם קבע כי משכורתו הכוללת תהיה כמשכורתו של מנכ"ל בחברה ממשלתית<sup>20</sup>; עלות שכרו<sup>21</sup> הגיעה לכ-691,000 ש"ח בשנת 2006 כ-57,600 ש"ח (חודש). להלן פרטים על ההטבות החריגות שקיבל המנכ"ל.

## הטבות כספיות חריגות

### חריגה מההסכם האחיד

כאמור, תנאי העבודה של עובדי החברה צריכים להיות כתנאיהם של עובדי המדינה אלא אם כן שר האוצר אישר אחרת. חוזר רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) ממרס 1996 קובע כי בחברות ממשלתיות יש לחתום על הסכמי עבודה אישיים עם בכירים רק על פי הנוסח האחיד שקבעה הרשות (להלן - הסכם אחיד).

לאור האמור בחוק יסודות התקציב, כיוון ששכר המנכ"ל אמור להיקבע על פי שכרו של מנכ"ל בחברה ממשלתית ולאור הצהרת המנכ"ל כי החברה נוהגת לפעול על פי נהלים והוראות של הרשות, היה ראוי שגם הסכם העבודה האישי של המנכ"ל (להלן - הסכם העבודה) וההטבות שקיבל יתאימו להנחיות שקבעה הרשות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה חריגות מההסכם האחיד בשכר המנכ"ל, כמפורט להלן.

1. כפל תגמולים ופיצויי פיטורין: ההסכם האחיד של מנכ"ל בחברה ממשלתית מסדיר את הפרשות החברה לקופת גמל במסגרת ביטוח מנהלים וקובע שבשום מקרה לא יפריש המעביד (לגמלאות ולפיצויי פיטורין) יותר מ-13.33% מהשכר הכולל של המבוטח לחודש.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי דירקטוריון המשקם אישר למנכ"ל הסכם עבודה חריג (בדומה להסכמים עם מנכ"לים שקדמו לו): הפרשת סכום בשווי של כ-27% מן השכר לשתי קופות פנסיה, דהיינו 14.33% נוספים על המותר, וכך למעשה הבטיחו לו מראש פנסיה כפולה ו-200% פיצויים. הסכומים העודפים שהופרשו לזכותו של מר בן צור הסתכמו מאז תחילת עבודתו בחברה ועד מועד סיום הביקורת בכ-450,000 ש"ח.

2. ימי חופשה: עם פרישתו של עובד הוא רשאי לקבל תשלום בעבור ימי חופשתו אשר צבר ולא ניצל עד מועד פרישתו. ההסכם האחיד קובע כי מנכ"ל זכאי לחופשת מנוחה שנתית של 22 ימי עבודה בשנה, והוא לא יצבור יותר מ-55 ימי חופשה אלא באישור הדירקטוריון; זה האחרון אמור לנמק את החלטתו. לעומת זאת, הסכם העבודה של מר בן צור קובע כי יהיה זכאי לחופשת מנוחה שנתית של 26 ימי עבודה בשנה, והוא לא יצבור יותר מ-65 ימי חופשה. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי עד נובמבר 2006 - צבר מר בן צור 168 ימי חופשה, בניגוד להסכם העבודה וללא אישור הדירקטוריון.

הסכם העבודה האישי של המנכ"ל כלל אפוא יותר ימי חופשה מן הנהוג לגבי מנכ"ל בחברה ממשלתית, והוא אף צבר כ-100 ימי חופשה נוסף על הימים שהותר לו לצבור בהסכם העבודה האישי שלו.

20 חברת המשקם קבעה את שכר המנכ"ל כשכר מנכ"ל חברה ממשלתית בדירוג 8.  
21 עלות השכר כוללת, נוסף על השכר, גם עלויות שיש למעביד כגון הפרשות למוסד לביטוח לאומי, הפרשות לזכויות סוציאליות ועוד.

מר בן צור השיב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007 כי הורה לחשב החברה למחוק את יתרת ימי החופשה שחורגת מ-65 ימים.

### הטבות שכר שחרגו מהסכם העבודה האישי

החברה שילמה למנכ"ל הטבות ותשלומים חריגים שאינם מעוגנים בהסכם העבודה, כמפורט להלן:

1. גילום הפרשת המנכ"ל לביטוח מנהלים: הסכם העבודה קובע, בין השאר, כי החברה לא תישא בתשלומים החלים על המנכ"ל מכוח הוראותיו ובכלל זה בעבור הפרשת העובד לביטוח מנהלים בסכום ששווה ל-5% ממשכורתו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי החברה מימנה את חלקו של המנכ"ל בביטוח המנהלים שלו וגם גילמה את המס. משמעות הדבר שמנכ"ל החברה קיבל כספים שאינו זכאי להם מכוח ההסכם. על פי נתוני החברה, הפרשותיה בגין סעיף זה הסתכמו ב-154,000 ש"ח מאז תחילת העסקתו בחברה.

2. דמי ביטוח בריאות: תשלומי החובה של כל עובד כוללים תשלומים למס הכנסה, לביטוח לאומי ולביטוח בריאות. הסכם העבודה קובע גם כי החברה לא תישא בתשלומי מסים או בתשלומי חובה אחרים החלים על המנכ"ל.

מבדיקת תלושי השכר של מר בן צור עלה כי החברה מימנה את עלות ביטוח הבריאות שלו וגילמה את התשלום. על פי נתוניה, מאז תחילת העסקת המנכ"ל ועד מועד סיום הביקורת היא שילמה לו 343,000 ש"ח עבור ביטוח בריאות וגילום; על פי הוראות ההסכם, אין הוא זכאי לכך.

יוצא שהתשלומים למנכ"ל שחרגו מן המקובל בחברה ממשלתית הסתכמו מאז תחילת עבודתו בחברה ועד מועד סיום הביקורת בכ-950,000 ש"ח, מהם כ-500,000 ש"ח שניתנו אף בניגוד להסכם העבודה האישי עמו.

על הדירקטוריון לדון בממצאים הנ"ל ובדרכים לתיקון הליקויים. בין השאר, עליו לדרוש מהמנכ"ל את השבת הכספים שקיבל מהחברה שלא כדין ממועד כניסתו לתפקיד.

במכתבו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2007 טען מר בן צור כי היה זכאי לקבל את הטבות השכר שנכללו בהסכם העבודה, כיוון שקודמיו בתפקיד קיבלו אותן הטבות. לטענתו, החלטת הדירקטוריון בדבר תנאי עבודתו הייתה מסוימת ומוגדרת ואם החוזה לא שיקף הטבות אלה, הטעות היא בחוזה. יש לציין כי לטענתו של מר בן צור לא נמצאו כל סימוכין בהחלטות הדירקטוריון, וממילא אין הדירקטוריון מוסמך לאשר חריגות כאמור.

בתשובתו מנובמבר 2007 מסר הממונה על השכר כי ב-18.10.07 החליט לבטל למר בן צור את ההפרשות הכפולות לקרן פנסיה ולביטוח מנהלים, את התוספת לביטוח בריאות ואת התוספת לגילום ביטוח בריאות. כמו כן דרש הממונה על השכר מהנהלת המשקם לתבוע ממר בן צור את כל הכספים ששולמו לו שלא כדין.

יו"ר הדירקטוריון הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי בעקבות ממצאי הביקורת נקט הדירקטוריון מספר צעדים מידיים; בין היתר, הורה על הפסקת ההפרשות הכפולות והתשלומים - על פי הוראות הממונה על השכר. כן הודיע כי החברה לא תשחרר למר בן צור כספים שהצטברו בקופות השונות עד אשר ישיב את הכספים ששולמו לו שלא כדין.

## אחריות הדירקטוריון לתשלומים החריגים

לדעת משרד מבקר המדינה, מצבה הכספית של החברה והחריגות שפורטו לעיל מעלים חשש שדירקטוריון החברה והיו"ר שלה פעלו באופן בלתי-ראוי כשאישרו הסכם עבודה המיטיב עם המנכ"ל באופן חריג.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 ציין הדירקטוריון כי לא הייתה לו כל ידיעה על תשלומים שחורגים מהמוסכם אשר שולמו למנכ"ל. הדירקטוריון הוסיף כי החברה העבירה את נתוני השכר של המנכ"ל ושל בעלי תפקידים אחרים לממונה על השכר, וכיוון שהוא לא הודיע לדירקטוריון על בעיה כלשהי הנוגעת למרכיבי שכרו של המנכ"ל, הוא לא ראה צורך לבדוק את הנושא. הדירקטוריון הוסיף כי הסדר הפרישה של המנכ"ל שקדם למר בן צור והתבסס על אותו הסכם עבודה, אושר בידי הממונה על השכר ובידי בית המשפט. עוד כתב הדירקטוריון בתשובתו כי ינוסח בחברה הסכם חדש לצורך העסקת המנכ"ל הבא, ייושמו בו הלקחים מטיוטת דוח מבקר המדינה, והוא יועבר מראש לאישורו של הממונה על השכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדירקטוריון אחראי לפקח על המנהל הכללי; אין דירקטוריון המשקם יכול לצמצם את אחריותו להסכם עם המנכ"ל. בעת חתימתו היה הדירקטוריון צריך לבחון אם כל מרכיביו מתאימים לאמות המידה המקובלות במגזר הציבורי.

## ניגוד עניינים של המנכ"ל במכירת כלי הרכב של החברה

הסכם העבודה של המנכ"ל קובע, בין השאר, כי הוא מתחייב להודיע ליו"ר הדירקטוריון מיד וללא דיחוי על כל עניין או נושא אשר לגביהם יש לו עניין אישי ובגינום הוא עלול להיקלע לניגוד עניינים במילוי תפקידו כמנכ"ל.

הכללים למניעת ניגוד עניינים קובעים שעובד ציבור לא ישתתף בהליך קבלת החלטות שבו, בין השאר, מתנגשים עניינים אישיים שלו או של חבריו או של קרוביו ועניינים מוסדיים כמו החובות המוטלים עליו מתוקף תפקידו. הכללים והאיסורים הללו חלים על נושאי משרה בחברה.

בתחילת שנת 2004 פרסמה חברת המשקם מודעה בעיתון בדבר מכירת שלושה כלי רכב שהיו בבעלותה והיו צמודים לבעלי תפקידים בה. אחד מהם נסע מספר קילומטרים קטן, ומחירו המשוקלל על-פי המחירון היה לכל הפחות כ-50,000 ש"ח (להלן - כלי רכב א').<sup>22</sup> לחברה הגיעו הצעות לרכישת כלי הרכב מחמישה מציעים: שתי הצעות מסוחרי רכב ושלוש הצעות ממציעים פרטיים: א' הציע לרכוש שני כלי רכב; ג' הציע לרכוש רכב אחד; המנכ"ל הציע לרכוש כלי רכב אחד ב-33,500 ש"ח. ההצעות לא היו עבור כלי רכב ספציפי; הצעת המנכ"ל והצעתו של א' התקבלו לאחר שהתקבלו ההצעות מסוחרי המכוניות (על הצעתו של ג' לא נרשם תאריך).

ב-13.1.04 כתב העובד אשר ריכז את ההצעות, תרשומת; על פיה, הוא שוחח עם המציעים השונים לרבות המנכ"ל על מנת לקבל הצעת מחיר גבוהה יותר. עקב כך היו בידי ההצעות הסופיות:

22 מחיר המחירון, 56,800 ש"ח, בניכוי מרבי של 12% (עפ"י מחירון מכוניות משומשות מינואר 2004, שיעור ההפחתה בגין רכב צמוד למנהלים ועובדים בכירים הוא בין 7%-12% ממחיר המחירון, בהתאם לשימוש למעשה).

המנכ"ל - 33,500 ש"ח עבור רכב אחד; א' - 33,000 ש"ח; ג' - 33,200 ש"ח. שני סוחרי הרכב לא שינו את הצעותיהם, 31,000 ו-32,000 ש"ח.

**בפגישה ב-1.5.07 עם צוות הביקורת ציין המנכ"ל כי ג' הוא חברו, ו-א' הוא שכנו וחברו. עוד ציין המנכ"ל כי עדכן את חבריו בעניין כלי הרכב שהועמדו למכירה ועודד אותם להגיש הצעת מחיר.**

ב-14.1.04 התכנסה הוועדה שבדקה את הצעות המחיר והחליטה על מכירת כלי הרכב (להלן - הוועדה). חברי הוועדה היו חשב החברה - מר נעם דהרי, היועצת המשפטית של החברה - עו"ד שרה הורוביץ והמנכ"ל עצמו. הוועדה החליטה למכור את שלושת כלי הרכב למנכ"ל ולחבריו. המנכ"ל רכש את כלי רכב א' בכ-32% פחות ממחיר הרכב המשוקלל לפי המחירון.

**המנכ"ל השתתף אפוא בוועדה שהחליטה לקבל את הצעתו ולמכור לו ולחבריו את כלי הרכב.**

**יש לתמוה על התנהגותה של היועצת המשפטית שנכחה בוועדה ואישרה את הפרוטוקול שלה, מבלי שהעירה למנכ"ל על ניגוד העניינים החמור ומנעה את השתתפותו בהליך, למרות שידעה שהוא אחד מהמזיעים.**

סעיף 254 בחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), קובע, בין היתר, כי על נושא משרה בחברה להימנע מכל פעולה שיש בה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בחברה לבין ענייניו האישיים, ועליו להימנע מניצול הזדמנות עסקית של החברה במטרה להשיג טובת הנאה לעצמו או לאחר. סעיף 271 בחוק החברות קובע כי עסקה שאינה עסקה חריגה<sup>23</sup> של חברה עם נושא משרה בה טעונה אישור הדירקטוריון.

**המנכ"ל לא הציג את העסקה, כמתחייב מחוק החברות, לדירקטוריון. השתתפותו בהליך אישור מכירת הרכב לעצמו ולחבריו ובהקצאת הרכב הטוב ביותר לכאורה לו עצמו מעלים חשש לפגיעה בטוהר המידות מצדו.**

## עיסוקיו הנוספים של מר בן צור

הסכם העבודה של המנכ"ל קובע, בין השאר, כי בתקופת כהונתו בחברה לא יהיה רשאי לעסוק בכל עבודה אחרת בשכר. מילוי תפקיד נוסף ללא שכר יהיה טעון אישור מוקדם של הדירקטוריון. נמצא כי היו לו עיסוקים ותפקידים נוספים<sup>24</sup>, חלקם תמורת שכר או הטבות אחרות. בין היתר, נמצא כי מילא את תפקיד ראש המועצה הדתית בירושלים ומנכ"ל רשת מעיין החינוך התורני. להלן מובאים הפרטים.

23 עסקה חריגה היא עסקה שאינה בתנאי שוק, עסקה שאינה במהלך העסקים הרגיל של החברה או עסקה שעשויה להשפיע באופן מהותי על רווחיות החברה, על רכושה או על התחייבויותיה.

24 בין היתר, כנאמן ה"קרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי". לעניין זה ראו דוח שנתי 57 של מבקר המדינה (2007), "היבטים בהעסקת אנשים בעלי מוגבלות במסגרת ה"קרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי", עמ' 621.

### כהונתו כראש המועצה הדתית בירושלים

מסוף שנת 2001 שימש מר בן צור כראש המועצה הדתית בירושלים. באוקטובר 2001 הודיע המנכ"ל לדירקטוריון כי עבודתו במועצה הדתית תבצע בשעות הפנאי וללא שכר, אולם בדצמבר 2001 אישר הדירקטוריון את בקשתו לקבל שכר לפי שעה בגין עבודתו בשעות הפנאי במועצה הדתית בירושלים לא יותר מחמישה חודשים. מר בן צור שהיה חבר דירקטוריון המשקם, השתתף בדיון ובהחלטה לאשר לו את העבודה בשכר כראש המועצה הדתית בירושלים, בניגוד לכללים למניעת ניגוד העניינים (ראו לעיל). הוא המשיך בעבודתו במועצה הדתית בירושלים עד שנת 2003 - 13 חודשים יותר מחמשת החודשים אשר לו הדירקטוריון מבלי לדווח לדירקטוריון על כך. בגין תקופה זו קיבל מהמועצה הדתית שכר, נוסף על שכרו מחברת המשקם; עלות שכרו במועצה למעביד הייתה כ-30,000 ש"ח לחודש, ובסך הכל - כ-540,000 ש"ח.

### כהונתו כיו"ר מעיין החינוך התורני

מוסדות החינוך של תנועת ש"ס מנוהלים, בין היתר, בידי שתי עמותות: "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל" (להלן - מעיין החינוך התורני) היא עמותה המרכזת את פעילות בתי הספר של הרשת ולומדים במסגרתה 18,000 תלמידים. היא תוקצבה<sup>25</sup> בשנת 2005 בכ-213 מיליון ש"ח בידי משרד החינוך. "מרכז גני הילדים שע"י מרכז מעיין החינוך התורני בא"י" (להלן - מרכז גני הילדים) גם היא עמותה שנתמכת בידי משרד החינוך, ומטרתה העיקרית הן הקמה וביסוס של גני ילדים, פיתוח תכניות לימוד וקיום השתלמויות על פי ערכי מורשת יהדות המזרח. בשנת 2005 העביר משרד החינוך לעמותה כ-57 מיליון ש"ח עבור כ-13,000 ילדים. שתי העמותות מכונות "רשת מעיין החינוך התורני".

1. באפריל 2005 החליטה מעיין החינוך התורני על הפסקת עבודת המנכ"ל הקודם ועל מינוי מר בן צור כיו"ר וכמורשה חתימה שלה. בישיבת דירקטוריון המשקם ביוני 2005 אישר הדירקטוריון את בקשת המנכ"ל להתמנות כיו"ר בשכר של מעיין החינוך התורני לתקופה של חמישה חודשים, עד נובמבר 2005. בספטמבר 2005 הבהיר המנכ"ל לדירקטוריון כי הוא ישמש כיו"ר מרכז מעיין החינוך התורני ללא שכר.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הדירקטוריון לא קבע הסדרים למילוי המשרות במשקם וברשת מעיין החינוך התורני גם יחד. עוד עולה שגם בישיבת דירקטוריון זו השתתף מר בן צור בתהליך קבלת ההחלטות, בניגוד לכללים למניעת ניגוד העניינים. מר בן צור השיב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007 כי השתתפותו בישיבות שעסקו בענייניו הייתה השתתפות סבילה בלבד, והוא לא השתתף בהצבעות בעניינים הנוגעים ישירות אליו. לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי שמר בן צור יצא מהדיון כאשר הדיון היה בענייניו וכאשר נוכחותו יכולה להשפיע על חברי הדירקטוריון<sup>26</sup>.

התברר כי בפועל היה מר בן צור, במקביל לתפקידו כמנכ"ל המשקם, מנכ"ל רשת מעיין החינוך התורני ולא היו"ר שלה. בתקופה ההיא לא מונה מנכ"ל לרשת מעיין החינוך התורני והוא מילא בפועל את מרבית תפקידי המנכ"ל הקודם של הרשת: מר בן צור היה מורשה חתימה ברשת מעיין החינוך התורני, אחראי לגיוס עובדים ולפיטורי עובדים ולאישור כל ההוצאות של שתי העמותות. הוא השתמש באופן בלעדי ברכב מנכ"ל מעיין החינוך התורני כרכב צמוד (ראו בהמשך) - כתמורה עבור עבודתו ברשת. בפועל היה אפוא מר בן צור מנכ"ל רשת מעיין החינוך התורני, אך לא הביא עובדה זו לידיעת הדירקטוריון ובכך הטעה אותו.

25 לעמותת מעיין החינוך התורני חשב שהוא עובד אגף החשב הכללי במשרד האוצר.  
26 לעניין זה ראו דוח שנתי 57 ב של מבקר המדינה (2007), "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 41.

מר בן צור המשיך להיות בפועל מנכ"ל רשת החינוך מדצמבר 2005 עד נובמבר 2006 ללא אישור. רק בנובמבר 2006 אישר לו הדירקטוריון להמשיך לכהן כיו"ר עמותת מעיין החינוך התורני ללא תמורה עד נובמבר 2007. הוא השתתף בתהליך קבלת ההחלטות בדירקטוריון גם בעניין זה ולא דיווח כי בפועל הוא המנכ"ל של שתי העמותות.

2. תפקיד מנכ"ל חברת המשקם הוא תפקיד הדורש השקעת זמן ניכרת; בהסכם העבודה האישי שלו התחייב המנכ"ל להקדיש לעבודתו במשקם את זמנו, מרצו, כישוריו וניסיונו<sup>27</sup> ולא לעסוק בכל עבודה אחרת בשכר בתקופת כהונתו בחברה. בישיבת הדירקטוריון בנובמבר 2006 ציין מר בן צור כי הוא עובד במעיין החינוך התורני 10 שעות שבועיות, ועבודתו זו לא תפגע בשעות העבודה בחברה; היא תבצע בעיקר בימי שישי ובמוצאי שבת.

בבדיקת משרד מבקר המדינה התברר כי מר בן צור עבד עבור רשת מעיין החינוך התורני עבודה יומיומית שאינה מתיישבת עם העובדות שהציג לדירקטוריון חברת המשקם.



מר בן צור לא דיווח לדירקטוריון החברה על עבודתו הנוספת והיומיומית ואף הטעה אותו; הוא לא דיווח לו על העובדה שהמשיך לעבוד ולקבל שכר מהמועצה הדתית בירושלים, בניגוד לאישור הדירקטוריון. על עבודתו כמנכ"ל עמותת מעיין החינוך התורני ומנכ"ל עמותת מרכז גני הילדים ואף לא גילה שקיבל תמורה עבור עבודתו במעיין החינוך התורני.

בתשובתו מספטמבר 2007 הסביר מר בן צור, בכל הנוגע לעבודתו הנוספת במועצה הדתית בירושלים, שיתכן ששגה בתום לב כשלא ביקש מהדירקטוריון היתר להמשיך העסקתו במועצה. בעניין מעיין החינוך התורני ציין מר בן צור כי הוא משמש בתפקיד ציבורי - התנדבותי, יו"ר הרשת, והוא האחראי לקביעת המדיניות של הרשת ולפיקוח על פעילותה, בעוד תפקיד המנכ"ל שלה מחייב פעילות יומיומית.

יודגש כי הממצאים שבידי משרד מבקר המדינה, ובכללם עדותו של מר בן צור בפני צוות הביקורת, מלמדים שהיה בפועל מנכ"ל רשת מעיין החינוך התורני. לדעת משרד מבקר המדינה, עיסוקיו הנוספים של מר בן צור הם בבחינת הפרת הסכם העבודה שלו עם המשקם.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדירקטוריון כשל באשרו למר בן צור לעסוק בעיסוקים נוספים מבלי שהטיל עליו הגבלות ובלא שדן בהשפעת עיסוקיו הנוספים על פעילותו בחברה<sup>28</sup>.

יו"ר הדירקטוריון הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי בעקבות ממצאי הביקורת ביקש ממר בן צור לבחור בין תפקידו בחברת המשקם לתפקידו במעיין החינוך התורני. מר בן צור בחר לסיים את תפקידו בחברת המשקם בדצמבר 2007 ולהמשיך בפעילותו במעיין החינוך התורני.

27 בנושא זה ראו דוחות ביקורת על איגודים, דוח מס' 2/שנת 2000, "מפעל הפיס", עמ' 77.

28 בעניין זה ראו גם בפרק על שומרי הסף הפנימיים.

## כלי הרכב של המנכ"ל

בעלי תפקידים בסקטור הציבורי זכאים לקבל כלי רכב צמוד לשימושם, בהתאם לצורכי התפקיד. סביר שהמדינה תממן את ההוצאות עבור השימוש בכלי רכב אחד לאדם אחד גם אם הוא נושא במספר תפקידים. נמצא כי למנכ"ל היו שני כלי רכב יוקרתיים לשימוש הבלעדי, שניהם במימון ישיר או עקיף של המדינה:

1. **רכב המשקם**: למנכ"ל הייתה מכונית חכורה צמודה מסוג טויוטה קאמרי. אמנם, זהו כלי הרכב המקובל בחברות הממשלתיות ובשירות המדינה, אולם הדגם שנמסר למנכ"ל מפואר יותר מהדגם שבשימוש בחברות הממשלתיות ובשירות המדינה. הוצאות החברה עבור מכונית המנכ"ל בשנת 2005 הסתכמו בכ-119,000 ש"ח, מהם כ-40,000 ש"ח הוצאות דלק. ההוצאה הממוצעת לחודש הייתה כ-9,900 ש"ח. בשנת 2005 נסע המנכ"ל בממוצע כ-4,500 ק"מ לחודש ברכב המשקם.

2. **רכב מעיין החינוך התורני**: במעיין החינוך התורני הייתה מכונית טויוטה קאמרי כרכבו הצמוד של המנכ"ל שקדם למר בן צור. בעת כהונתו של מר בן צור בעמותה הוגדרה המכונית ככלי רכב איגום המשמש לצרכים השוטפים של העמותה ולא לשימוש פרטי. לכלי רכב כזה יש לנהל כרטיס מפורט שבו רושמים, בין השאר, את זמני הנסיעות ברכב ואת יעדיהן.

בביקורת עלה כי העמותה לא ניהלה כרטיס רכב מפורט, כנדרש, והרכב שימש את מר בן צור לנסיעותיו באופן בלעדי ממועד כניסתו למעיין החינוך התורני - אפריל 2005. נוסף על כך, התברר כי המנכ"ל נסע ברכב מעיין החינוך התורני בשנת 2006 בממוצע כ-4,100 ק"מ לחודש<sup>29</sup>, במקביל לשימוש שעשה ברכב המשקם. רק בספטמבר 2006 הודיע חשב מעיין החינוך התורני למשרד מבקר המדינה כי מאותו מועד החלה העמותה לנהל לרכב כרטיס.

3. כאמור, תפקיד מנכ"ל חברת המשקם הוא תפקיד הדורש השקעת זמן ניכרת; בהסכם העבודה האישי שלו התחייב המנכ"ל להקדיש לעבודתו במשקם את זמנו, מרצו, כישוריו וניסיונו<sup>30</sup>. עבודתו במעיין החינוך התורני ונסיעותיו של המנכ"ל מטעם העמותה אמורות היו להתבצע לאחר שעות העבודה במשקם כפי שהתחייב בפני הדירקטוריון. יום העבודה במשקם, בהתאם לנוהלי החברה, מסתיים לכל המוקדם בשעה 16:00. מנייתוח ומהשוואה של דפוסי התדלוק של מכונית המשקם ומכונית מעיין החינוך התורני ומבדיקת כרטיס רכב מעיין החינוך התורני עולה כי שני כלי הרכב היו בשימוש יומיומי במהלך שעות העבודה המקובלות (ראה בהמשך).

מר בן צור הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007 כי המבחן שנקבע על ידי החשב הכללי במשרד האוצר לצורך סיווגו של רכב כ"רכב צמוד" או כ"רכב איגום" הוא "מבחן חניית הלילה", והוא הקפיד הקפדה יתרה להחזיר את הרכב לחניון הרשת מדי ערב, עם סיום השימוש בו. כדבריו בפגישה עם צוות הביקורת ב-1.5.07 "אין לי רכב צמוד נוסף ... מעיין החינוך התורני זה רכב איגום, הוא נמצא בחניון, כל העת יש לי רכב אחר מהמשקם ואיתו אני נוסע בדרך כלל ... בתוקף תפקידי יש הרבה פעמים שאני צריך לצאת אחר הצהריים או בערבים לכל מיני אירועים, לבתי ספר, למסיבות סיום ... שם אני צריך להביא את דברה של הרשת ... אני צריך לדבר, לצורך זה אני לא אסע ברכב המשקם". עוד ציין המנכ"ל בשיחה: "אם אני אחה"צ נוסע עם הרכב של הרשת מישו לא יכול לנסוע עם הרכב [של המשקם] של המשפחה?, אשתי לא יכולה לנסוע עם הרכב של המשפחה? יכולה לנסוע לת"א לחיפה ולירושלים לטייל איפה שהיא רוצה, סליחה אני משלם על זה כסף והרבה כסף כל חודש".

29 בחודשים ינואר-יוני 2006, לפי הנתונים שהיו בידי משרד מבקר המדינה.

30 בנושא זה ראו דוחות ביקורת על איגודים, דוח מס' 2/ שנת 2000, "מפעל הפיס", עמ' 77.

יש להטעים כי רכב איגום משמש לצרכיו השוטפים של המשרד או העמותה ולא לשימוש הבלעדי של עובד מסוים. זאת ועוד, משרד מבקר המדינה השווה את רישומי כניסת כלי הרכב של עמותת מעיין החינוך התורני לחניון הרשת לרישומי כרטיס הרכב ששימש את מר בן צור והעלה כי לא תמיד הוחזרה המכונית לחניון הרשת בסופו של יום העבודה של מר בן צור.

מכל האמור לעיל יוצא שבתקופה מסוימת עמדו לרשותו של מר בן צור למעשה שני כלי רכב צמודים שמדינת ישראל מימנה את ההוצאות על החזקתם; אחד מהם שימש לדבריו של מר בן צור את בני משפחתו. כאמור, גם בעניין זה הציג מר בן צור לדירקטוריון מצג מטעה של עבודתו ברשת מעיין החינוך התורני כשאמר שעבד ברשת ללא תמורה וכלי קבלת החזר בעבור הוצאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מובן מאליו שאין זה ראוי שאדם אחד יקבל שני כלי רכב על חשבון הקופה הציבורית.

4. סעיף 2(א) בפקודת מס הכנסה קובע, בין השאר, כי הכנסה מעבודה כוללת תשלומים בשל החזקת רכב ושימוש בו, ועל נישום לשלם מס בכל שנת מס לפי שווי השימוש ברכב. הנהוג ברכב איגום אינו אמור לשלם מס.

הואיל וכלי הרכב של מעיין החינוך התורני היה למעשה צמוד למר בן צור והיה תמורה עבור עבודה, לדעת משרד מבקר המדינה, על חשב מעיין החינוך התורני לבחון את שיעור המס הנדרש ממר בן צור עבור השימוש ברכב צמוד נוסף.

### הוצאות דלק שאינן סבירות

ככלל, כלי הרכב הצמודים בחברת המשקם תודלקו באמצעות התקן תדלוק שהותקן במכוניות. גם ברכב המנכ"ל הותקן התקן תדלוק כזה, ונוסף על כך, החזיק המנכ"ל בכרטיס אשראי לצורך תדלוק בלבד ששימש אותו כשלא נסע במכוניתו הצמודה אלא בכלי רכב חלופי שסיפקה לו חברת השכרת הרכב. כרטיס האשראי לא היה מוגבל לשימוש בכלי רכב מסוים. את מכונית מעיין החינוך התורני תדלק המנכ"ל באמצעות התקן תדלוק שהותקן בה.

תדלוק מכונית המשקם: כשמכונית המשקם שהייתה צמודה למר בן צור עברה טיפול מטעם החברה שהחכירה לה אותו, קיבל מר בן צור רכב חלופי שבעבור הדלק שרכש לו היה אמור לשלם בכרטיס האשראי. בכל זמן אחר הוא היה אמור לתדלק את רכבו באמצעות התקן התדלוק שהותקן בו.

משרד מבקר המדינה בדק את כל חיובי הדלק של כלי הרכב הצמודים בחברה ובכלל זה חיובי הדלק של המנכ"ל מינואר 2005 עד מאי 2006; התברר כי, להבדיל מיתר העובדים, רק המנכ"ל תדלק את רכבו הצמוד יום אחר יום לפחות פעמיים ביום ולעתים אף מספר פעמים ביום. התשלומים של המנכ"ל בעבור דלק, אשר חויבו באמצעות כרטיס האשראי שלו, כללו אף תשלומים בגין כלי רכב שמספריהם היו אקראיים<sup>31</sup> או בגין כלי רכב שלא היו בשימוש המשקם. המנכ"ל שילם בכרטיס האשראי שלו בגין מילוי דלק גם כאשר רכבו הצמוד לא היה בטיפול אלא היה אמור להיות ברשותו, והתשלום בגין הדלק היה אמור להיגבות באמצעות התקן התדלוק ולא באמצעות כרטיס האשראי.

31 שאינם נראים כמספרים אמתיים של כלי רכב.



למשל, בחודש אוקטובר 2005 הסתכם החיוב בעבור דלק באמצעות כרטיס האשראי ב- 2,250 ש"ח - 50% מהסכום ששולם עבור דלק באותו חודש.

המשקם שילמה אם כן בגין רכישת דלק של המנכ"ל לכלי רכב שלא נמצאה ראייה שהיו בכלל בשימוש.

חשב החברה אישר את התשלומים מבלי שבדק אם כלי הרכב שבעבורם נרכש הדלק היו בשימוש המשקם; לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות את התנהגות המנכ"ל והחשב בחומרה.

שימוש ברכב מעיין החינוך התורני ללא דיווח: כאמור, במהלך הביקורת, החל מספטמבר 2006, הוחל במעיין החינוך התורני ברישום הנסיעות של המכונית שהוצמדה למנכ"ל. משרד מבקר המדינה השווה בין מועדי הנסיעות שנרשמו בספר הרכב בחודש נובמבר 2006 ובין תאריכי קניית הדלק לרכב באמצעות חברת האשראי.

בבדיקה התברר כי המכונית תודלקה גם בימים שבהם לא נרשמו לה כלל נסיעות בספר הרכב.

בתשובתו מספטמבר 2007 הסביר מר בן צור כי כלי הרכב של המשקם תודלק מספר פעמים ביום בסכום המינימלי הדרוש, בין השאר, על מנת לקבל עיתון במסגרת מבצעי קידום של שתי תחנות דלק בירושלים. מר בן צור הבהיר כי לא עשה מעולם שימוש בכרטיס האשראי לשם תדלוק של רכב שלא היה בשימוש חברת המשקם. לדעתו, הרישומים בעניין חיובי הדלק שלו והשימוש בכלי הרכב זרועים טעויות: שגיאות הקלדה של מספרי כלי הרכב; שגיאות ברישום מועדי כלי הרכב החלופיים שנמסרו לו; שגיאות במועדי הטיפולים ואף שגיאות בספר הרכב של הרשת ששוחזר בהוראת חשב



מן האמור לעיל למדים כי מדינת ישראל מימנה בפועל למר בן צור שני כלי רכב יוקרתיים: האחד - רכבו הצמוד מחברת המשקם, והאחר - רכב מנכ"ל מעיין החינוך התורני. עולה חשש כי המנכ"ל עשה שימוש לא ראוי בכרטיס האשראי אשר היה ברשותו. הסברי המנכ"ל לא היה בהם כדי להפריך את הממצאים שהועלו.

## סדרי עבודה

### נוכחות העובדים הבכירים

מנכ"ל חברת המשקם היה יכול לפקח על נוכחותם ופעילותם של העובדים הבכירים הכפופים אליו באמצעות רישומי הנוכחות ועל ידי בדיקת תכניות העבודה השבועיות שלהם. 1. רישום נוכחות - ההסכם הקיבוצי משנת 2000 בין החברה לוועד העובדים וההסתדרות ונוהלי החברה אפשרו לעובדים הבכירים - 20% מעובדי המנגנון - לחתום בכרטיס הנוכחות פעם אחת ביום. לפי ההסכם הקיבוצי, עובד היוצא בתפקיד ממקום עבודתו הקבוע במהלך יום עבודתו יציין על גבי כרטיס

הנוכחות שלו את סיבת יציאתו ממקום עבודתו. 2. תכנית עבודה שבועית - החל משנת 2002 דרש מר בן צור שמנהלי אזורים<sup>32</sup> ומנהלי אגפים ידווחו לו מראש על פעילותם השבועית המתוכננת.

בדיקת משרד מבקר המדינה מעלה שלמנכ"ל לא הייתה בקרה כלשהי על עבודתם ונוכחותם של חלק מהעובדים הבכירים; חלקם לא החתימו את כרטיס הנוכחות שלהם בשעות ימים רבים בחודש או כל החודש וחתמו בסופו ידנית במרוכז ללא ציון סיבת אי-החתמת הכרטיס בשעות הנוכחות. המנכ"ל גם לא אסף על העובדים את חובת הגשת תכנית העבודה השבועית.

חתימה אחת ביום לעובדים הבכירים אמנם מעוגנת בהסכם הקיבוצי אך ממצאי הדוח (כמפורט להלן) מעוררים את השאלה האם די בה. לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לקבוע הסדרים שיחייבו את כל עובדי החברה להחתים את כרטיסם בשעות הנוכחות פעמיים ביום, בכניסתם למקום העבודה ובצאתם ממנו.

להלן דוגמה<sup>33</sup> לדיווח הנוכחות של המבקר הפנימי. המשקם העסיקה מבקר פנימי, מר יעקב גרוסמן (להלן - המבקר הפנימי), שאליו היה כפוף עובד ביקורת נוסף. מבדיקת דוחות הנוכחות של המבקר הפנימי לשנת 2006 עלה כי במרבית ימי העבודה הוא דיווח על נוכחותו בעבודה בחתימת ידו ולא החתים את הכרטיס בשעות. בימים האחרים דיווח באמצעות החתמה אחת של כרטיסו בשעות, לא לפני שעות הצהריים.

סביר להניח כי חלק מעבודתו של המבקר הפנימי היה אמור להתבצע ביחידות החברה, מחוץ למשרד הראשי. אולם, כאמור, בדיווחי הנוכחות שבחתימת ידו לא ניתן כל ביטוי לעבודתו מחוץ למשרד הראשי וגם המנכ"ל לא דרש זאת ממנו. המבקר הפנימי גם לא הגיש תכנית עבודה שבועית למנכ"ל כך שימים רבים לא ניתן לדעת מה הייתה פעילותו והיכן הוא נמצא.

מר גרוסמן הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 כי בנוהלי החברה אין דרישה לציין את מקומות העבודה שבהם עבד, ועל כן לא רשם אותם. עוד ציין כי המנכ"ל הקודם ניסה להצר את צעדיו כמבקר ולשבש את הביקורת הפנימית ובכללם ביקורת ללא הודעה מוקדמת. אשר על כן, בשיחה שקיים עם המנכ"ל בפברואר 1998 אישר לו האחרון כי אין צורך שיגיש לו תכנית עבודה שבועית. הוא ציין כי על פי חוק הביקורת הפנימית, הממונה על המבקר הפנימי בגוף ציבורי ייקבע בידי הדירקטוריון, וכפיפותו של המבקר הפנימי בחברת המשקם אינה מוסדרת על ידי הדירקטוריון.

הדירקטוריון הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי המבקר הפנימי כפוף מן הבחינה המנהלית למנכ"ל החברה, ואין דירקטוריון החברה סבור שתפקידו לערוך מעקב פרטני אחרי עובד זה או אחר. החברה תעשה בדיקה מעמיקה עם המבקר הפנימי ותדרוש הסברים באשר לשעות עבודתו.

יצוין כי מרבית עבודת הביקורת ידועה מראש וחלק ניכר ממנה מתבצע במשרד המבקר. לפיכך היה אפשר למצוא הסדרים אשר יחייבו את המבקר הפנימי לדווח בדיעבד רק על ביקורות הפתע, אם נעשו. בכל מקרה היה על מר גרוסמן להסדיר את הדיווח על נוכחותו בעבודה, שכן כללי מינהל תקין מחייבים זאת, אף אם הנוהל אינו מחייב זאת במפורש. אם לדעתו כפיפותו אינה מוסדרת כנאות, ראוי שידאג להסדיר זאת עם הדירקטוריון.

32 בחברה היו שבעה אזורים, ובראש כל אחד מהם - מנהל אזור.

33 דוגמאות נוספות ראו בפרק על תפקוד עובדים בכירים.

## נוכחות העובדים הזוטרים

נוהל נוכחות בעבודה לעובדי מנגנון קובע כי חובת רישום נוכחות חלה על כל העובדים בחברה. על פי הנוהל, העובד ירשום באמצעות החתמת כרטיס בשעון את השעות שבהן התחיל וסיים לעבוד. האחריות לרישום נוכחות מוטלת על הממונה על היחידה או על עובד שהוטל עליו לעשות כן.

מאז דצמבר 1997 (מועד כניסת המנכ"ל לתפקיד) נקלטו בחברה 53 עובדי מנגנון ועובדים זמניים שעדיין עבדו בה בפברואר 2006 (ראו בהמשך). למשרד מבקר המדינה התברר כי ל-16 מ-53 העובדים הללו (30%) היו קרובי משפחה ברשימת ש"ס לכנסת ה-17 או שהם היו מקורבים לעובדים בחברה. לשלושה מהם היו קרובי משפחה מקרב הפעילים בשכר של ש"ס ביום הבחירות לכנסת (להלן - העובדים המקורבים).

בבדיקת דוחות הנוכחות עלה כי מחד גיסא, הקפידה החברה שחלק מהעובדים הזוטרים ידווחו על נוכחותם כנדרש, אולם על דיווח של עובדים אחרים, ובעיקר עובדים מקורבים, לא הקפידה. חלקם דיווחו על נוכחות בעבודה ידנית בדיעבד, וחלקם רשמו את נוכחותם חלקית באמצעות שעון הנוכחות והשלימו את הרישום ידנית.

**בחברת המשקם היו אפוא בפועל שתי נורמות: האחת - לחלק מהעובדים (עובדים מקורבים בעיקר), שנוהלי החברה לא נאכפו עליהם, והאחרת - לעובדי החברה האחרים.**

## עובדים בכירים

### בכירים חברי מועצות ערים

עובדים בכירים מסוימים בחברת המשקם היו גם חברי המועצות של ערי מגוריהם; פעילותם הציבורית בהן הייתה ללא שכר. ההסכם הקיבוצי בחברה אינו פוסל עבודה ללא תמורה בשעות הפנאי של העובד, אולם יש להבטיח שתהיה הפרדה מלאה ומוחלטת בין עבודתם במשקם, שעליה הם מקבלים תמורה, לבין פעילותם הוולונטרית בשעות הפנאי. להלן פרטים על שניים מבכירי המשקם שהיו גם חברי מועצות ערים.

ממצאים על עובד נוסף, שהעלו חשש למעשה פלילי, הועברו לפי סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה.

### סמנכ"ל החברה וממלא מקום ראש עיריית קריית ים

בספטמבר 1996 מינה דירקטוריון המשקם את מר דוד אבן צור לסמנכ"ל יחיד בחברה. מר אבן צור, היה חבר מרכז הליכוד, ממלא המקום והסגן של ראש עיריית קריית ים. מר אבן צור החל לעבוד במשקם באפריל 1990 כמנהל יחידה במחוז הצפון של החברה בכפיפות למנהל המחוז באותה עת, מר יעקב פרץ - יו"ר הדירקטוריון, וראש עיריית קריית ים. אתא השכנה לקריית ים.

1. בנובמבר 1998, כשנה לאחר מינויו של מר בן צור למנכ"ל, קבע המנכ"ל את סמכויותיו ואת תחומי עבודתו של הסמנכ"ל: גיוס לקוחות, ויסות עבודה בין האזורים, בחינת קבלת פטור מלא מהרשויות מתשלום ארנונה, טיפול בביטול או בהקטנה של חובות המשקם לרשויות המקומיות והשתתפות קבועה בישיבות עם מנהלי אזורים. משכורתו של מר אבן צור הייתה אחת הגבוהות בחברה, ועלותה הייתה כ-445,000 ש"ח ב-2006 (כ-37,000 ש"ח בחודש).

לפי המבנה הארגוני של החברה, לא היו למר אבן צור כפיפים. גם בעבודתו השוטפת לא היו לו שירותי מזכירות או עובדים שהיו אתו בקשרי עבודה יומיומיים. הוא לא השתתף בקבלת ההחלטות בחברה ולא מילא כל תפקיד בניהולה השוטף.

בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם הסמנכ"ל בספטמבר 2006 הוא הסביר כי ניהול החברה בידי המנכ"ל ריכוזי, והמנכ"ל לא אצל לו סמכויות.

כמו כן, מר אבן צור הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 כי לדעתו מכותרת התפקיד - סמנכ"ל - לא צריך להסיק כי תפקידו היה בהכרח ניהולי. עוד ציין הסמנכ"ל כי הוא סמנכ"ל גבייה שעוסק בעבודת שטח, בגביית חובות מעיריות ובקבלת הנחות בתשלום ארנונה מהן. וכי הוא משתמש בקשריו הפוליטיים להשגת משימותיו ולגיוס תקציבים לחברה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2007 ציין מר בן צור כי כהונתו של מר אבן צור כסמנכ"ל הייתה עובדה מוגמרת כאשר מונה למנכ"ל. עם זאת ניסה מר בן צור, לדבריו, להטיל על מר אבן צור משימות, ואופי עבודתו היה יותר במישור השתדלנות ופחות במישור הפורמלי.

תשובתם של הסמנכ"ל והמנכ"ל אינה עולה בקנה אחד עם תפקיד הסמנכ"ל ככלל ועם תפקיד הסמנכ"ל במשקם בפרט, כפי שהגדיר אותו המנכ"ל בנובמבר 1998, ועם התמורה שקיבל מר אבן צור בגין ביצוע התפקיד. אם חשב מנכ"ל החברה שכישוריו של מר אבן צור אינם מאפשרים לו למלא את תפקיד הסמנכ"ל כנדרש, היה עליו לפעול לשינוי מעמדו או לחילופין לשנות את הגדרת התפקיד.

2. נוהל נוכחות בעבודה קובע, כאמור, כי על עובדים בכירים בחברה להחתים את כרטיס הנוכחות שלהם פעם אחת ביום. כמו כן, לבקשת המנכ"ל, על העובדים הבכירים להגיש תכנית עבודה שבועית ולדווח בה על יציאה בתפקיד.

בבדיקת דיווחי הנוכחות של מר אבן צור מינואר 2005 עד אפריל 2006 עלה כי הוא כלל לא החתים את כרטיסו באמצעות שעון הנוכחות. דוחות הנוכחות שלו, ששימשו בסיס לתשלום שכרו, כללו רק חתימה בסוף החודש - בדיעבד ובכתב יד. הם לא כללו את ציון שעות העבודה או הסבר על הפעילות שביצע או המקומות שביקר בהם במשרדי החברה או מחוץ להם. דוחותיו לא נבדקו ולא אושרו על ידי המנכ"ל או על ידי גורם אחר בחברה, והוא, בדומה לעובדים נוספים בחברה לא הגיש כל תכנית למנכ"ל.

בפגישה שקיים צוות הביקורת, בספטמבר 2006, הסביר מר אבן צור כי אופן דיווח הנוכחות שלו הוסדר בעל פה עם המנכ"ל, והוא עבד בהתאם לשעות העבודה הנהוגות בחברה, בהתאם להסכם העבודה בחברה לרבות שעות נוספות לפי הצורך.

בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאו תימוכין לדבריו של מר אבן צור. נמצא כי הוא לא נכח בדרך כלל במשרדי החברה. לא נמצאו מסמכים - מכתבים, סיכומי ישיבות או יומן פגישות - שיכולים ללמד על היקף עבודתו.

3. כאמור, מר אבן צור שימש כממלא מקום וסגן של ראש עיריית קריית ים ללא שכר. במסגרת תפקידיו בעירייה היה חבר בוועדות שונות והשתתף בישיבות מועצת העיר. נמצא כי בין ינואר 2005 לאפריל 2006 הוא השתתף בשמונה ישיבות אשר רובן התקיימו בשעות הבוקר והצהריים, בימים שבהם דיווח על יום עבודה מלא בחברת המשקם.

מר אבן צור הסביר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006, כי לשיבות שהתקיימו בשעות הבוקר והצהריים הוא הופיע כדי להשלים קוורום, אך לא בהכרח נכח בכל הישיבה, לפיכך גם אם הוא רשום בפרוטוקול כמי שנכח בישיבה, הוא נכח בה למעשה רק כמחצית השעה עד שעה.

יצוין כי על מר אבן צור, כמו על כל עובד בחברה, לדווח על פעילות פרטית שקיים במהלך שעות העבודה. התעלמותו מנוהלי החברה ונוכחותו בישיבות בעירייה בשעות העבודה מלמדים שדיווחיו לחברת המשקם שנכח נוכחות מלאה בחברה - כוזבים.

4. כאמור, הסמנכ"ל כפוף למנכ"ל החברה. לא נמצא כי המנכ"ל העיר לסמנכ"ל על אי-תפקודו, על אי-נוכחותו בעבודה, על אי-קבלת דיווח על תפוקותיו או כי התרה בו.

ההסכם הקיבוצי קובע, בין השאר, כי הנהלת החברה רשאית לנקוט בצעדים משמעתיים כנגד עובד אשר לא מילא אחר הוראות החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ממצאי הדוח, על הדירקטוריון לבחון את הצורך בתפקיד הסמנכ"ל ולשקול את המשך העסקתו של מר אבן צור בתפקידו.

#### מנהל אגף או"ש וסגן ראש העיר קריית ביאליק

מנהל אגף או"ש (ארגון ושיטות) והסברה במשקם, מר אלי דוקורסקי, היה במועד הביקורת חבר מרכז הליכוד, סגן ראש העיר קריית ביאליק ומחזיק תיק ההנדסה בעירייה; בעבור פעילותו בעירייה לא קיבל שכר. במסגרת תפקידו כסגן ראש העיר היה מר דוקורסקי אחראי לקשר עם משרדי הממשלה וחבר במספר ועדות בעירייה. מר דוקורסקי החל לעבוד בחברה במאי 1986, ועלות שכרו בשנת 2006 הייתה כ-286,000 ש"ח. פעילותו בעירייה אמורה הייתה להתבצע אחרי שעות העבודה.

במסגרת תפקידו כמנהל אגף או"ש בחברה היה מר דוקורסקי אחראי לכתיבת נהליה. בדומה למר אבן צור הוא היה כפוף למנכ"ל החברה בלבד, לא היו לו שירותי מזכירות, ולא היו לו כפיפים או עובדים שקיימו אתו קשרי עבודה יומיומיים. ואולם, בניגוד למר אבן צור, יש מסמכים המעידים על עבודתו במשקם. הוא החתים את כרטיס הנוכחות שלו פעם אחת ביום, בדרך כלל בשעות הבוקר. בדומה לדוחות של עובדים בכירים אחרים בחברה, גם דוחות הנוכחות שלו לא נבדקו או אומתו בידי גורם אחר בחברה, והוא לא הגיש תכנית עבודה למנכ"ל. מר דוקורסקי היה במועד הביקורת גם יו"ר ועד העובדים של המשקם<sup>34</sup>.

משרד מבקר המדינה בדק את השתתפותו של מר דוקורסקי בישיבות עם מהנדס העיר ובדיוני ועדת ההנחות בעיריית קריית ביאליק בחודשים פברואר עד יוני 2006 (בכ-100 ימי עבודה). 12 פעמים (12%) במהלך אותה תקופה נכח מר דוקורסקי בישיבות בעיריית קריית ביאליק בשעה שדיווח על נוכחות בעבודה בחברת המשקם.

מר דוקורסקי טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2007 כי הזימונים והפרוטוקולים של ועדת ההנחות, שאותם בדק משרד מבקר המדינה, "לא שיקפו... את המציאות בפועל", כי ישיבות הוועדות התקיימו בשעות אחה"צ ולא כפי שנרשם בזימונים ופרוטוקולים. מר דוקורסקי אף העביר למשרד מבקר המדינה אישורים מעובדים ומבעלי תפקידים בחברת המשקם אשר הצהירו בהסתמך על יומניהם כי נכח במשרדי המשקם. בתשובתו ציין כי "אין לסמוך" על הרישום ביומנים של עובדי העירייה. מר דוקורסקי ציין כי אמנם השתתף בשלוש ישיבות בעירייה בשעות הבוקר, אך

עם סיומן חזר למקום עבודתו בחברה והשלים את שעות העבודה. הוא לא צירף לתשובתו אסמכתאות לשובו לעבודה ולהשלמת מכסת השעות.

יוטעם כי בבירור נוסף הודיעה גזברות עיריית קריית ביאליק למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 כי הישיבות של ועדות ההנחות עד חודש אוגוסט 2006 (מועד בדיקת משרד מבקר המדינה) התקיימו בשעות הבוקר, למעט ישיבה אחת ב-20.6.06. היא ציינה כי החל מספטמבר 2006 ועדת ההנחות מתכנסת בשעות אחה"צ.

בתשובתו מאוקטובר 2007 ציין ראש עיריית קריית ביאליק כי "בעקרון ניתן היה לראות ולפגוש את אלי דוקורסקי כמעט בכל יום במסדרונות העירייה, או בסביבתה, בשעות הבוקר כמו גם בשעות אחר הצהריים. ההנחה שלי הייתה שנוכחותו הרבה בעירייה מתואמת או נעשית על דעת המעביד בתיאום איתו או על חשבון ימי חופשה. במידה והיה מבקש אני מניח כי ניתן היה להעביר את הישיבות, או לפחות את חלקן, לשעות אחר הצהריים כפי שנעשה במקרים אחרים".

מר דוקורסקי עסק אפוא ללא אישור בפעילותו הציבורית בעיריית קריית ביאליק בחלק מהשעות שבהן היה אמור לעבוד בחברת המשקם. דיווחיו לחברת המשקם שנכח באותם ימים נוכחות מלאה בחברת המשקם - כוזבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הדירקטוריון לדון בממצאים שנמצאו לגבי מר דוקורסקי בגין דוחותיו הכוזבים, ולשקול לדרוש ממנו השבת הכספים לחברה.

### חשב החברה

חשב החברה ממונה על הניהול הכספי התקין של החברה, והוא כפוף למנכ"ל. במועד הביקורת היה החשב מר נועם דהרי; הוא הגיע אליה בעקבות היכרות מוקדמת עם המנכ"ל - מר דהרי היה מנהל הכספים ברשות לפיתוח מקומות קדושים (שם, כאמור, עבד בעבר גם המנכ"ל). מדצמבר 1998, מועד כניסת המנכ"ל לתפקידו, נתן מר דהרי שירותי ייעוץ כלכלי למשקם עד מועד קליטתו - אוגוסט 2000 - כעובד החברה. להלן יובאו פרטים על קליטתו ועל הפיקוח והבקרה שלו על כספי המשקם.

קליטה בחברה: בגיוס כוח אדם במגזר הציבורי יש לנהוג בהגינות ובשוויוניות ולבחור בעובדים על בסיס של כישורים והתאמה לתפקיד; לשם כך בדרך כלל יש לקיים מכרז. ההסכם הקיבוצי של חברת המשקם קובע הוראות ספציפיות בדבר איש משרה פנויה המחייבות אותה, בין השאר, לקלוט למנגנונה עובדים באמצעות מכרז פנימי, ואם לא נמצא עובד מתאים במכרז הפנימי - באמצעות מכרז חיצוני.

במרס 2000 החליטה ועדה של הדירקטוריון כי החברה תפרסם מכרז למשרת חשב בעיתון. באותה ישיבה הביע המנכ"ל את עמדתו שמר דהרי הוא המועמד המתאים לשמש חשב החברה. ועדת הבחינה למכרז שהתכנסה ביולי 2000 כללה ארבעה חברים ובהם המנכ"ל, אשר ציין מי מועמדו המועדף ארבעה חודשים קודם לכן. במסגרת הליך הבחירה אף הסמיכה הוועדה את היו"ר ואת המנכ"ל לבחור את המועמד המתאים לתפקיד, ובסופו של הליך היא בחרה במר נועם דהרי.

על המנכ"ל היה להודיע לוועדת הבחינה על הקרבה בינו לבין מר דהרי ולציין את העובדה שמר דהרי נתן למשקם ייעוץ כלכלי. על ועדת הבחינה היה לבחון אם אין מדובר בניגוד עניינים הפוסל את המנכ"ל מחברות בוועדה.

2. שינוי מעמדו של מר דהרי: לפי ההסכם הקיבוצי נהנים עובדי מנגנון החברה מהטבות שונות, ובראש ובראשונה - מהגנה מפני פיטורין. השכר ותנאי ההעסקה למי שמועסקים בהסכם אישי אמנם עשויים להיות משופרים מאלה הנקבעים על סמך ההסכם הקיבוצי, אך ניתן לפטר את מי שמועסק בחוזה אישי 30 יום לאחר שהודיעו לו על הכוונה לעשות כן.

מר דהרי זכה להטבות שאינן נכללות בהסכם הקיבוצי, בין השאר, הוא קיבל תשלום בגין תוספת ניהול בשיעור של 30% משכרו ותשלום עבור 60 שעות נוספות גלובליות (להלן - ההטבות). עלות השכר של מר דהרי בשנת 2006 הייתה כ-400,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי בדצמבר 2002, לאחר פרסום מכרז פנימי שבו לא היו מועמדים מבין עובדי המנגנון, סיכם המנכ"ל עם ועד העובדים, בסתירה להסכם הקיבוצי, כי החברה לא תפרסם מכרז פומבי, ומר דהרי יאייש את משרת החשב במעמד עובד מנגנון מינואר 2003. עוד העלתה הבדיקה כי בהודעה לחשב מינואר 2003 אישר המנכ"ל למר דהרי כי יזכה למעמד של עובד קבוע בחברה מבלי לוותר על ההטבות שניתנו לו במסגרת ההסכם העבודה האישי.

כתוצאה מהחלטת המנכ"ל נהנה אפוא מר דהרי מכל העולמות; הוא קיבל את כל ההטבות הגלומות בהסכמים הקיבוציים של החברה כולל הגנה מפני פיטורים, ונוסף על כך קיבל את כל ההטבות הכלולות בהסכם העבודה האישי.

השתתפות החברה בתשלום לילדיו של מר דהרי בגין חינוך טרום חובה: כחלק מהתנאים הסוציאליים של עובדי המנגנון הקבועים השתתפה חברת המשקם במימון חינוך טרום חובה עבור ילדי העובדים עד גיל חמש. על פי חוזה החברה (להלן - חוזה מעונות), על עובד מנגנון המבקש את השתתפות החברה במימון חינוך טרום חובה לילדיו להעביר בקשה מאושרת בידי הממונה עליו למוכרת החברה ומנהלת אגף כוח אדם ומינהלה (להלן - מזכירת החברה). בחוזר נקבע כי השתתפות החברה במימון חינוך טרום חובה לילדי עובדיה תהיה כנגד הצגת קבלות ולא תחרוג מ-40% מהמחירים המרביים שנקבעו ע"י משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה או מהמחירים ששולמו בפועל - מהמחיר הנמוך מהם. אם אין העובד מציג קבלות, שיעור ההשתתפות לא יחרוג מ-20% מהמחירים הנ"ל.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי בדצמבר 2003 הורה החשב למנהל החשבונות הראשי, אשר כפוף לו, לשלם לו את דמי ההשתתפות במעונות בעבור שני ילדיו שלמדו בפעוטון. מר דהרי הורה לשלם לו כ-19,000 ש"ח עבור התקופה שבין ספטמבר 2002 לדצמבר 2003 וסכום חודשי של כ-1,000 ש"ח החל מינואר 2004. עוד הועלה כי הוראת התשלום של החשב כללה סכום של 10,000 ש"ח (עבור עשרה חודשים) ללא אישורים המעידים על תשלום שלו למעון. החשב הורה לשלם לו סכומים אלה ללא בדיקה ואישור של מזכירת החברה, כנדרש בחוזר מעונות. לא זו בלבד שהחשב פעל בניגוד לנוהלי החברה ובניגוד לכל נורמה ציבורית והורה לכפיף שלו לשלם לו כספים, אלא שגם קיבל לכאורה תשלום של כ-10,000 ש"ח ללא הצגת אסמכתאות לזכאותו לתשלום זה.

החשב הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 כי באותו חודש המציא בדיעבד אישורים על תשלום למעונות בשמונה מעשרת החודשים שבגינם ביקש דמי השתתפות, והורה למנהל החשבונות הראשי לנכות משכרו את התשלומים העודפים בגין שני החודשים האחרים.

**ע ב ו ד ה נ ו ס פ ת :** הסכם העבודה הקיבוצי מאפשר לעובד מנגנון עבודה נוספת ללא תמורה בשעות הפנאי, אולם לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהעובד יסדיר זאת בהנהלה ויבטיח שעבודתו הנוספת תבוצע רק בשעות הפנאי.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי מר דהרי מילא תפקיד בעמותת מרכז גני הילדים - עמותת המזוהה עם מפלגת ש"ס שבה כאמור שימש בפועל מר בן צור כמנכ"ל. נמצא כי במאי 2006 מונה מר נועם דהרי למורשה חתימה בעמותה. במועד הבדיקה של משרד מבקר המדינה, ספטמבר 2006, לא היה חשב אחר לעמותה. מר דהרי לא הודיע להנהלת החברה על עיסוקו הנוסף.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 הסביר החשב כי "אכן מוניתי למורשה חתימה בעמותת מרכז גני הילדים, אולם מינוי זה היה ע"י המנכ"ל ולא חשבתי שאני מפר לכאורה כללי מינהל תקינים, בכך שלא הבאתי עניין זה בפני הנהלת החברה, מאחר וחשבתי שעצם העובדה שהמנכ"ל מינה אותי למורשה חתימה, כמוה כהודעה להנהלה ע"י גורם מטעם ההנהלה אליו אני כפוף".

לדעת משרד מבקר המדינה תשובתו של החשב מצביעה על טשטוש התחומים בין תפקידיו השונים של המנכ"ל במעין החינוך התורני ובמשקם. היה על החשב להביא לאישור הדירקטוריון את עבודתו הנוספת במרכז גני הילדים.

## עוזרי המנכ"ל

שלושה עובדים שימשו כעוזרים למנכ"ל מאז כניסתו לתפקיד בדצמבר 1997 (להלן - עוזרי המנכ"ל): מר נח צדוק, מועמד מפלגת ש"ס לכנסת ה-17 - מדצמבר 1997 ועד אוקטובר 1999; מר אלחנן דנינו - מנובמבר 1999 עד פברואר 2003; מר מוטי נסים - מנובמבר 2002.<sup>35</sup> להלן פרטים על קליטתם במשקם, השתלבותם כעובדי מנגנון ועל הפיקוח והבקרה על עבודתם.

1. קליטת עוזרי המנכ"ל ושילובם כעובדי מנגנון: בהסכם העבודה הקיבוצי, המחייב הליך מכרז לבחירת עובדי החברה הקבועים, אין התייחסות לעוזרים אישיים וכי"ב; משרות כגון אלה מכונות לעתים "משרות אמן".

בסיכום דברים בין נציגי הנהלת המשקם (מזכירת החברה והמנכ"ל) ונציגי ועד העובדים בינואר 1998 הוחלט כי מר צדוק ייקלט כעובד מנגנון בתפקיד עוזר מנכ"ל. בסיכום הדברים צוין כי קליטתו ללא מכרז נובעת מהעובדה כי מדובר במשרה המחייבת מידה מיוחדת של אמן אישי. מר דנינו החל לעבוד בחברת המשקם כעובד זמני; באפריל 2001 הסכים ועד העובדים לבקשת ההנהלה להעסיק אותו כעובד מנגנון בלי לחייבו להתמודד במכרז.

מהאמור לעיל יוצא שבעוד שראוי שתפקידו של עוזר מנכ"ל, אם מתייחסים למשרה כאל משרת אמן, יהיה זמני כתפקיד המנכ"ל, חברת המשקם הגיעה למסקנה הפוכה - מעמדו של עוזר מנכ"ל יהיה של עובד מנגנון קבוע אף ללא התמודדות במכרז.

עוד בשנת 1991 קבע בג"צ<sup>36</sup> כי עקרון השוויון הוא נשמת אפו של מכרז של כל רשות ציבורית ומתן יתרון מקדמי למשתתף מן המשתתפים חותר תחת יסוד זה. העסקת עובד במשרה לפני מכרז מקנה לו יתרון בו ואף יוצרת קשרי עבודה וציפייה הדדית להמשך העסקתו.<sup>37</sup>

35 במועד הביקורת שימש בתפקיד זה.

36 בג"ץ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה ואח', פ"ד מ"ה (2) 512.

37 לעניין העסקת עובדים לפני מכרז ראה דוח שנתי 256 של מבקר המדינה (2006), "מכרזים לאיש משרות בכמה משרדי ממשלה", עמ' 253-262.



בנובמבר 1999 מינה המנכ"ל את מר צדוק - עם סיום תפקידו כעוזר מנכ"ל - כממלא מקום מנהל יחידה באזור ירושלים של המשקם (תפקיד זה לא היה קיים קודם). בדצמבר 2000 פרסמה החברה מכרז פנימי למשרה זו; דרישות התפקיד כללו, בין השאר, ניסיון רלוונטי. מר צדוק היה המתמודד היחיד במכרז. ועדת המכרזים בראשות המנכ"ל ציינה בנימוקיה לזכייתו כי מונה, בין השאר, משום שאייש את המשרה כבר כשנה, ולכן לא יצטרך לעמוד בתקופת ניסיון. עם סיום תפקידו של מר דנינו כעוזר מנכ"ל, בפברואר 2003, פרסמה המשקם מכרז פנימי למשרת עוזר מנהל אזור. במשרה זכה מר דנינו אשר היה מועמד יחיד במכרז.

**המסקנה מן האמור לעיל היא כי קליטתם של עוזרי המנכ"ל כעובדים קבועים ושילובם בחברה לאחר סיום תפקידם כעוזרי המנכ"ל הוא מעשה פסול.**

2. **דיווח על נוכחות בעבודה:** כאמור, נוהל נוכחות בעבודה אפשר לעוזרי המנכ"ל, כל עוד שימשו בתפקיד זה, לחתום בכרטיס הנוכחות פעם אחת ביום. עם שילובם בחברה חל עליהם נוהל נוכחות בעבודה לעובדי מנגנון הקובע כי עובד יחתים כרטיס נוכחות בשעת הכניסה לעבודה ובעת היציאה ממנה. שעות העבודה של עובד מנגנון במשרדים במשרה מלאה היא משעה 7:30 עד 16:00.

**בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מר צדוק ומר נסים נהגו לדווח על נוכחותם בעבודה באופן ידני למפרע. בדיקת דיווחי הנוכחות של מר דנינו מאפריל 2005 עד ספטמבר 2006 העלתה מקרים רבים של הגעה באיחור למקום העבודה ודיווחים ידניים על שעות העבודה שהושלמו.**

3. **הטבות לעוזרי המנכ"ל:** ל-23 עובדים מעובדי המשקם אושרו שעות נוספות חודשיות גלובליות. ככלל, היו אלה עובדים בכירים בחברה ומנהלי אזורים. למנהלי אזורים אישר המנכ"ל בדרך כלל 50 שעות נוספות גלובליות לחודש. גם למר דנינו אישר המנכ"ל 50 שעות נוספות חודשיות גלובליות. מר דנינו המשיך לקבל תשלום עבור שעות נוספות גם כאשר הפסיק לשמש כעוזר מנכ"ל וגם כאשר לא השלים את מכסת שעות העבודה הרשמיות.

4. **נמצא כי מר דנינו עבד עבודה נוספת ללא אישור;** הוא היה במקביל עוזרו של מר בן צור גם בתפקידו כראש המועצה הדתית בירושלים מיולי 2001 עד דצמבר 2002, ושכרו היה כ-7,000 ש"ח בחודש. מר נסים דיווח באופן ידני למפרע על שעות עבודתו שכללו שעות רבות בערב. עוזר זה אף היה בפועל עוזרו האישי ונהגו של מר בן צור גם ברשת מעיין החינוך התורני. עוד העלתה הביקורת כי מר נסים, אף שלא קיבל שכר מהעמותה, הייתה לו זיקה של עובד לעמותת מעיין החינוך התורני; שמו הופיע ברשימת מקבלי שי לחג של העמותה כעובד מינהלה, ופניות ליו"ר העמותה הופנו אליו. לא נמצא כי המשקם או מישהו מטעמה אישרו למר נסים לשמש גם כעוזרו האישי של המנכ"ל במעיין החינוך התורני.

**מכאן ניתן להסיק, כמו בעניינו של חשב החברה, על טשטוש התחומים בין התפקידים השונים של המנכ"ל ועוזריו.**

## התקשרות עם ספקים

### פגמים בנוהל רכישות

חוק חובת המכרזים קובע כי "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, תאגיד מקומי, מועצה דתית וקופת חולים לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו"<sup>38</sup>. החוק לא הוחל על חברות מעורבות. עם זאת, נוכח מאפייניה ומטרותיה ובשים לב לכך שחלק מרכזי מתקציבה מגיע מקופת המדינה, על חברת המשקם לקיים את העקרונות העומדים ביסוד המכרז הציבורי היינו - ביצוע התקשרויות תוך קיום תחרות שוויונית והוגנת ללא שיקולים זרים, לרבות שיקולים פוליטיים. אף שהחברה אינה כפופה ישירות למנגנוני הפיקוח והבקרה של שירות המדינה, אין היא פטורה כלל ועיקר מהחובה לקיים את הדין המהותי, ובייחוד את עקרונות דיני המכרזים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הסדרת הרכישות במשרד הראשי בחברת המשקם נעשתה באמצעות נוהל משנת 1996 - נוהלי רכישת טובין ושירותים (משרד ראשי) (להלן - נוהל רכישות). נוהל זה, הגם שנקבע לאחר חקיקת החוק והתקנת התקנות, אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות חוק חובת המכרזים והתקנות כמפורט להלן.

1. בעוד חוק חובת המכרזים קובע כי כל רכישה תבוצע באמצעות מכרז פומבי ואת הסמכות לפטור ממכרז פומבי, נוהל רכישות קובע, בין היתר, כי רכישות החברה טעונות הזמנת הצעות מחיר ממספר מינימלי של ספקים, בהתאם לסכום הרכישה.
2. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות) קובעות כי ועדת מכרזים תכלול, בין היתר, את היועץ המשפטי של המשרד או את נציגו על מנת להבטיח את התקינות ואת החוקיות של הליך בחירת הזוכה במכרז. נמצא כי נוהל רכישות של המשקם לא קבע כי היועץ המשפטי או נציגו יהיו חברים בוועדת הרכישות המרכזית (להלן - ועדת הרכישות); בכך נעדר מהוועדה שומר סף חשוב ומרכזי.

מזכירת החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 כי בעקבות הביקורת מונחה מנובמבר 2006 היועצת המשפטית לחברה בוועדת הרכישות של החברה.

3. התקנות קובעות, בין השאר, כי הצעות המגיעות לוועדת המכרזים יהיו סגורות וחסויות וכשיפתחו על ידי הוועדה יירשם פרוטוקול כדי למנוע הדלפות ולהבטיח שוויון בין המציעים. נוהל הרכישות של חברת המשקם לא קבע הסדרים בעניין זה. זאת ועוד, בהתקשרויות שנבדקו פנו בדרך כלל המנכ"ל או לשכתו למספר ספקים והצעות המחיר הגיעו בפקס לידי המנכ"ל; הצעות אלה לא היו סגורות וחסויות כך שאפשר היה לדעת עוד בטרם התכנסה הוועדה מי המציעים ומה מחיריהם. כלומר, היה פגם מהותי בבחירת ההצעות במשקם.
4. נוהל רכישות קובע כי מנכ"ל החברה ימנה את חברי ועדת הרכישות, והדירקטוריון יאשר את ההרכב. בקשת רכישה בסכום הגבוה מ-50,000 ש"ח טעונה אישור עקרוני של המנכ"ל לעצם ההוצאה. לאחר האישור יש להזמין הצעות מחירים בכתב מארבעה ספקים לפחות. המנכ"ל היה יושב הראש בכל הוועדות שנבדקו.

38 הוראות החוק ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), קובעות כי בנסיבות מסוימות יחול פטור ממכרז. גם במקרים אלה נקבעו בתקנות הליכים שנועדו להבטיח שההתקשרויות ייעשו, ככל האפשר, בהליך תחרותי (ראו, למשל, תקנה 5). עוד קובעות התקנות כי על גופים שהחוק חל עליהם להעדיף, ככל שהדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין, לבצע גם את ההתקשרויות הפטורות ממכרז בדרך של מכרז (תקנה 42).

משרד מבקר המדינה בדק פרוטוקולים של ועדת הרכישות לגבי כמה התקשרויות שבועדות שקבעו אותן היה המנכ"ל חבר ויושב הראש. מספר החברים בוועדות הרכישה היה שלושה (כולל המנכ"ל) ולא ארבעה, כמתחייב מן הנוהל. במרבית המקרים שנבדקו הגיש המנכ"ל לוועדה שלוש הצעות מחיר ולא ארבע, כנדרש בנוהל. מזכירת החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 כי ככלל, היא מקפידה לפעול על פי נוהל רכישות. עם זאת, באותם מקרים שהצעות המחיר היו בטיפול של המנכ"ל, והוא השתתף בישיבות ועדות הרכישה, הוא זה שקבע.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לבחון את נוהל הרכישות ולהתאימו לדין המהותי כך שיבטיח את מימוש עקרונות היעילות והשוויון שביסוד שיטת המכרזים.**

### התקשרות עם חברה לשירותי נופש

**המנכ"ל הוא אפוא זה שבחר בספקים שפנו אליהם, ובסופו של ההליך הוא שבחר את הספק שעמו התקשרה החברה. ועדת הרכישות שימשה אם כן כחותמת גומי.**

להלן פרטים על ההתקשרות עם ספק שהסדיר את הלינה ואת האירוח (להלן - שירותי נופש) לעובדים בעלי המוגבלות, שחברת המשקם נוהגת להוציאם לנופש אם הם חפצים בכך.

משנת 1999 עד שנת 2006 נבחרה אותה חברה כל שנה (להלן - ספק א'). סכומי ההתקשרויות עמו נעו בין כ-500 אלף ש"ח - למיליון ש"ח לשנה; סכום כל ההתקשרויות בשנים אלה היה כ-4.9 מיליון ש"ח בערכים שוטפים. בפגישה עם צוות הביקורת במאי 2007 הסביר המנכ"ל כי בעליה של החברה הוא מכר שלו (להלן - יזם א'). יש להדגיש כי המנכ"ל, שהיה חבר בוועדת הרכישות, לא הצהיר בה על היכרותו עם יזם א'. בשנים אלה טיפל המנכ"ל באופן אישי בבחירת הספק ובהסדרת ההתקשרות אתו. להלן פרטים שמלמדים כי הליך בחירתו היה למראית עין בלבד.

1. שנת 1999: בתרשומת שלא נכתב בה התאריך וכתב המנכ"ל בעצמו הוא קבע כי ספק א' הוא אשר יספק שירותי נופש בשנת 1999. בתרשומת נכתב כי הצעת ספק א' התקבלה ב-28.1.99, והצעה של ספק אחר התקבלה ב-24.2.99. מהבדיקה עולה שהמנכ"ל החליט על ההתקשרות עם ספק א' ללא אישור ועדת רכישות וסיכם עמו מראש על בחירתו עוד לפני שהספק האחר הגיש את הצעתו: ב-31.1.99 - שלושה שבועות לפני קבלת ההצעה מהספק האחר - כבר שלח המנכ"ל הודעה למנהלי האזורים על הנופש המתוכנן בצירוף טופס התחייבות לכל עובד כדי שהסכום בגין השתתפותו ינוכה ממשכורתו; המחיר חושב לפי המחיר שהציע ספק א'. כבר ב-14.2.99, כאמור, עוד בטרם התקבלה הצעת הספק האחר, שלח ספק א' טיוטת הסכם. ב-17.2.99 (שבוע לפני קבלת הצעת הספק האחר) שילמה חברת המשקם לספק א' מקדמה של 40,000 ש"ח על חשבון ההתקשרות.

2. שנת 2004: הפנייה לשלושה ספקים להגיש את הצעותיהם לשירותי נופש לאותה שנה הייתה ב-7.12.03; את הצעותיהם היו צריכים להגיש עד 11.12.03. ועדת רכישות, שכללה רק את המנכ"ל והחשב החליטה להתקשר עם ספק א'. מועד הישיבה לא נרשם בפרוטוקול<sup>39</sup>. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי כבר ב-11.12.03, במועד האחרון להגשת ההצעות ללשכת המנכ"ל, שולמה לספק א' מקדמה שסכומה 240,000 ש"ח.

3. שנת 2006: במהלך אפריל 2006 התקבלו שש הצעות מחיר עבור שירותי נופש, לרבות הצעתו של ספק א'. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי ועדת הרכישות לא התכנסה על מנת

39 בדיקה במחשב החברה העלתה כי הקובץ נוצר ב-15.1.04.

לבחור ספק מבין המציעים, אולם, ב-25.4.06 שילמה המשקם לספק א' 100,000 ש"ח מקדמה על חשבון נופש 2006, וב-1.5.06 שולמו לו עוד 100,000 ש"ח, מקדמה על חשבון אותו נופש. יתר על כן, ב-4.5.06 הכין המנכ"ל טיוטת הסכם בין המשקם לספק א' לגבי הנופש שאמור היה להתקיים באילת בשני מחזורים במאי 2006. ההסכם כלל את מחירי הנופש. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי הנופש לשנת 2006 לא יצא אמנם לפועל, אולם עד מועד סיום הביקורת, יולי 2007, המקדמה לא הוחזרה למשקם.

מנכ"ל החברה הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007 כי משהוחלט לבטל את הנופש לשנת 2006, נדרש ספק א' להחזיר את המקדמה, והמקדמה הוחזרה למעט צ'קים אחדים שלא כובדו. המנכ"ל לא ציין בתשובתו מה הסכום שהושב ולא צירף אסמכתאות לתשובתו. בתשובתו מאוגוסט 2007 הבהיר החשב כי היה הכרח לשלם מקדמה כדי שהנופש לא יתבטל. בתשובתו הנוספת מנובמבר 2007 ציין החשב כי למעט צ'ק שנפרע מרבית הצ'קים של הספק חזרו.

התברר אם כן כי המנכ"ל לבדו החליט להעסיק את ספק א' ואף העביר לו מקדמה מבלי שהתקיים הליך תקין לבחירת הספק שנקבע למעשה מראש, וכל ההליכים בעניין היו למראית עין בלבד.

נראה שהמנכ"ל פעל באופן פסול לבחירתו של מכרו - הספק, ופעולתו מעוררת חשש לפגיעה חמורה בסדרי מינהל תקינים עד כדי פגיעה בטוהר המידות. בהתנהלותו פגע המנכ"ל בחברת המשקם ובאינטרסים הכלכליים והציבוריים שלה. לדעת משרד מבקר המדינה, הסכמתו של החשב לשלם מקדמות לספק שלא נבחר כדין לפני שנחתם עמו הסכם, שהוא הבסיס לתשלום המקדמה, מנוגדת לכללי המינהל התקין שעל שמירתם הוא מופקד.

## שי לחגים

הנהלת חברת המשקם נהגה לרכוש לעובדים בעלי המוגבלות לחגים שי בעין (ראש השנה, פסח וט"ו בשבט). בספטמבר 2001 פנו עובדי אחד המפעלים למנכ"ל המשקם בבקשה שיעניק להם תווי קניה במקום מתנות, מכיוון שאיכות השי שאותו קיבלו בשנים הקודמות הייתה ירודה, לחלק מהעובדים לא היה עניין בקבלת ממתקים עקב מצבם הבריאותי, ורוב העובדים היו זקוקים לתוספת הכנסה במקום המתנה שנבחרה. למרות האמור המשיכה החברה לרכוש לעובדים בעלי המוגבלות את השי.

מניתוח הצעות השי של הספקים בשנים 2000 - 2006 מתברר שהמנכ"ל פנה לכמה ספקים, חלקם, לדבריו, היו חבריו שזכו במכרזים של המשקם. אולם הוא לא הצהיר בוועדת הרכישות על חברות איתם. להלן פרטים על ההתקשרות עם הספקים.

## חברה ג'

בשנים 2000-2006 היה ספק השי לט"ו בשבט חברה בבעלות יזם ג' ואשתו (להלן - חברה ג'). כאמור, לדברי המנכ"ל, יזם ג' הוא חברו<sup>40</sup>.

שי לט"ו בשבט 2001: בלשכת המנכ"ל התקבלו שלוש הצעות מחיר לשי: הצעה של חברה ג' מ-16.1.01; הצעה של חברה ד' (ללא תאריך); הצעה של ספק ה' מ-10.1.01 (להלן -

40 יזם ג', זכה ברכישת כלי רכב מהחברה, ראו תת-הפרק בעניין ניגוד עניינים במכירת רכבי החברה.

הצעות המחיר הראשוניות). בפברואר 2001 התכנסה ועדת הרכישות בראשות המנכ"ל לבחור אחת מהן. בבדיקת משרד מבקר המדינה התברר כי יש זהות או קרבה בין שלושת המציעים: חברה ג' וחברה ד' שוכנות באותה כתובת ויש להן אותו מספר טלפון, בעליה של חברה ג' וספק ה' הם אחים.

**מן האמור עולה כי הליך הבחירה היה למעשה למראית עין בלבד, והצעות המחיר שנדונו במכרז נחזו כהצעות פיקטיביות שהגיעו ממקורות זהים למעשה, ולמצער - ממקורות שיש ביניהם קרבה רבה.**

**שי ל ט "ו ב ש ב ט 2003 :** בשנת 2003 הזמינה חברת המשקם מחברה ג' סלילות פירות יבשים בסכום כולל של 91,000 ש"ח. בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי ב-9.1.03 הכין המנכ"ל פנייה לשלושה ספקים, אולם מן המסמכים אשר בידי הביקורת עולה כי התקבלה רק הצעת מחיר אחת מחברה ג'. נמצא שוועדת הרכישות כלל לא התכנסה כדי לבחור את הספק הזוכה.

**כלל לא קיים אפוא הליך לבחירת הספק, והשי הוזמן בחתימת המנכ"ל והחשב ב-12.1.03, המועד שבו התקבלה הצעת חברה ג'. הליכי הבחירה של חברה ג' היו אם כן למראית עין בלבד וכל מטרתם הייתה לאשר מראש את בחירתה.**

#### חברה ב'

חברה ב' היא חברת שיווק שזכתה ארבע פעמים במכרזים להספקת שי לחג והגישה הצעות למשקם בשני מכרזים נוספים. בתקופה שנבדקה הייתה גם ספקית של מעיין החינוך התורני (להלן - חברה ב'). היא בבעלותו של יזם ב', חבר מועצת העיר בני ברק מטעם מפלגת ש"ס; מנכ"ל המשקם אמר לצוות הביקורת במאי 2007 שהוא חברו. יצוין כי המנכ"ל לא הצהיר בוועדת הרכישות על חברותו עמו. להלן דוגמאות להתקשרויות של חברת המשקם עם חברה ב'.

**שנת 2002 - שי ל ראש השנה :** ב-4.8.02 פנה המנכ"ל לשלושה ספקים ובהם חברה ב' להגיש הצעת מחיר למתנה - כלי בית - לראש השנה בסכום שלא יחרוג מ-150 ש"ח (לא כולל מע"מ) ב-11.8.02 התכנסה ועדת הרכישות לדון בשלוש הצעות הספקים אשר הוגשו. רק שתיים מן ההצעות התאימו לתנאים שקבע המנכ"ל; ועדת הרכישות בראשות המנכ"ל בחרה בהצעת חברה ב'; סכום הצעתה הכולל היה חצי מיליון ש"ח. התברר כי המנכ"ל הציג בפני חברי הוועדה רק את כלי הבית שהציעה חברה ב'.

**שנת 2003 - שי ל ראש השנה :** ב-1.9.03 ביקש המנכ"ל הצעת מחיר משלושה ספקים, ובהם חברה ב', עבור שי - כלי בית - לראש השנה. סכום המתנה נקבע ל-150 ש"ח (לא כולל מע"מ). המועד האחרון להגשת ההצעות היה 7.9.03. ב-3.9.03 וב-8.9.03 הגישו שני ספקים הצעות מחיר עבור השי. ב-9.9.03, יומיים לאחר המועד האחרון להגשת הצעות, הגישה גם חברה ב' הצעת מחיר. באותו יום התכנסה ועדת הרכישות ובחרה בהצעת חברה ב' שסכומה היה כ-512,000 ש"ח. בנימוקי ההחלטה ציינו חברי ועדת הרכישות כי חברה ב' נבחרה בגלל הצעתה הזולה. הוועדה אף ציינה כי כלי הבית הוצגו יום קודם לכן למנהלי האזורים בחברה אשר בחרו עבור עובדיהם באחת החלופות שהיא הציגה. יוצא אפוא שעוד בטרם התכנסה ועדת הרכישות ועוד בטרם הייתה בידיה הצעה פורמלית של חברה ב', ברור היה למנכ"ל כי היא הזוכה, ובהתאם לכך בחרו כבר מנהלי האזורים של המשקם את הכלים שאותם רצו לקבל עבור עובדיהם.

**בשנים 2002 ו-2003 בחר אם כן המנכ"ל מראש בחברה ב', וישיבת ועדת הרכישות נועדה רק לאשר את החלטתו.**



המנכ"ל פעל באופן פסול לבחירת ספקים שהיו מקורביו בניגוד לסדרי מינהל תקינים עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות. החשב פעל בניגוד לכללי מינהל תקין בשתפו פעולה עם המנכ"ל בעניינים אלה.

### קליטת עובדים מקורבים בחברה

כאמור, החברה צריכה לבחור באופן הוגן ושוויוני את עובדי המנגנון שלה. נוסף על כך, כאמור, הסכם העבודה הקיבוצי קובע כי הנהלתה תקבל עובדים בהתאם לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1954 (להלן - חוק שירות התעסוקה) - שירות התעסוקה הוא גוף ממלכתי שמחויב לקיים נורמות ציבוריות ובהן איסור הפליה. בהתאם להסכם הקיבוצי, על המשקם לקלוט למנגנונה עובדים באמצעות מכרו פנימי, ואם לא נמצא עובד מתאים במכרו פנימי - באמצעות מכרו חיצוני.

מבקר המדינה כבר קבע בעבר שהמשרות בשירות הציבורי הן בגדר משאב ציבורי, וכדי שהשירות הציבורי יפיק מן העובדים את מרב התועלת יש לתת לכל המתמודדים עליהן הזדמנות שווה, לאפשר תחרות הוגנת ולמנות אליהן את המועמדים המתאימים ביותר. העדפת מועמדים בשל קרבת משפחה או בגלל קרבה פוליטית עלולה לפגוע בעקרונות הבסיסיים של שיטת המינויים בשירות הציבורי<sup>41</sup>. כך פסק בג"ץ: " ..די ביצירת ספק מהותי, שיסודו בחשד סביר וממשי בדבר קיומו של מניע פוליטי - מפלגתי פסול במינוי. משהוכח ספק מהותי כזה, עובר נטל הראיה על בעל המינוי, ועליו להוכיח שאין במינוי משום מינוי פוליטי פסול"<sup>42</sup>. מאז דצמבר 1997 (מועד כניסת המנכ"ל ששימש בתפקיד בעת הביקורת) נקלטו לעבודה בחברה 53 עובדים שעדיין עבדו בה בפברואר 2006. מנכ"ל החברה היה כאמור, מועמד לכנסת מטעם ש"ס.

בביקורת משרד מבקר המדינה התברר כי ל-16 מ-53 העובדים (30%) היו קרובי משפחה<sup>43</sup> שהיו פעילים פוליטיים או עבדו בחברה או היו מקורבים לאישים פוליטיים או לעובדים בחברה: שבעה מהעובדים (כ-13%) היו קרובי משפחה של פעילים ברשימת ש"ס לכנסת או היו פעילי ש"ס בעצמם, שלושה נוספים (כ-6%) היו קרובים ברשימת מקבלי השכר מש"ס ביום הבחירות, שני עובדים (4%) היו קרובי משפחה של עובדים בחברת המשקם. שלושה עובדים (כ-6%) מקורבים למנכ"ל בפעילותו הפוליטית או הציבורית, עובד אחד היה מקורב לחשב החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם עובד שמונה למשרתו בשל קרבה משפחתית או פוליטית ולא בשל כישוריו הוא האדם המתאים ביותר למשרה. העסקת עובד שכישוריו אינם מתאימים למילוי משרה עלולה לפגוע בתפקודה של החברה ובמי שנוזקק לשירותיה. מלבד זאת, מימון העסקת עובד מעין זה עלול לפגוע בקופה הציבורית.

41 ראו דוח שנתי 58א של מבקר המדינה (2007), "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים", עמ' 9.  
 42 ראו בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מה (1) 28,37.  
 43 כהגדרתם בתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה), התשס"ה-2005.

להלן פרטים על אופן קליטתם ותפקודם של מקצת העובדים הללו:

בשנים 2003 - 2005 נקלטו בחברה 17 עובדים זמניים שעדיין עבדו בה במהלך הביקורת. משרד מבקר המדינה בדק את תיקיהם. כ-90% מהם נקלטו ללא הליך כלשהו של בחירה; חמישה מהם (כ-30%) מקורבים פוליטיים או קרובי משפחה של אישים מסוימים. ככלל, הם נקלטו בחברה על פי הנחייתו של המנכ"ל. הוא גם היה זה שקבע את תנאי העסקתם ואת מועד הפסקת עבודתם בלי שעירב בכך את אגף כוח אדם. להלן מובאות שתי דוגמאות לקליטת המקורבים<sup>44</sup>.

1. **עובד זמני א'**: היה מועמד מטעם סיעת ש"ס לכנסת ה-17 והוא חבר מועצת העיר מודיעין עילית; מונה בינואר 2004 לפקיד הנהלת חשבונות. לא הייתה לו כל הכשרה בתחום. בבדיקת דוח הנוכחות שלו בשנת 2006 נמצא כי לא הקפיד על החתמת כרטיסו בשעון הנוכחות על פי נוהלי החברה, והוא השלים את הדיווח באופן ידני בדיעבד.

כאמור, מנכ"ל המשקם כיהן בפועל גם כמנכ"ל רשת מעיין החינוך התורני. החל מאוקטובר 2006 הפסיק עובד זמני א' לעבוד בחברת המשקם ושהה בחופשה ללא תשלום, ואחר כך, בינואר 2007, הודיע המנכ"ל לחשב השכר של המשקם על הפסקת עבודתו של עובד זה. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי החל מ-17.10.06 הועסק עובד זמני א' במעיין החינוך התורני. המנכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007 כי סייע לעובד זמני א' להיקלט ברשת מעיין החינוך התורני כאשר התברר שהוא איננו נחוץ עוד בחברת המשקם.

2. **עובדת זמנית ב'**: בעלה היה גם יו"ר המועצה הדתית קריית אתא (שבה כיהן יו"ר הדירקטוריון של החברה כראש העירייה). בשיחה של צוות הביקורת עם מנכ"ל המשקם במאי 2007 התברר כי בעלה של עובדת זמנית ב' הוא מכר שלו. ביוני 2003 נקלטה עובדת זמנית ב' לחברה ללא כל הליך של מכרז מנהלת עבודה במפעל בני ברק של המשקם בהתאם להנחייתו של המנכ"ל, ובמאי 2006 היא פוטרה מהחברה.

בתשובתה מאוגוסט 2007 תיארה עובדת זמנית ב' את קליטתה בחברה: "אני הגעתי לחברת המשקם בעקבות בתי... היא הגיעה לעבודה בעקבות כך שבעלי חיפש לה מקור פרנסה בהיותה נשואה טרייה לאברך, ע"י שהתעניין אצל מר יעקב פרץ לגבי משרה פנויה, יעקב פרץ אמר שאינו יודע, אך אפשר לברר אצל מנכ"ל חברת המשקם... והפנה את בעלי אליו ובאמת נמצאה לה משרה פנויה... כעבור חודשיים בתי הרגישה שהעבודה קשה ומתישה מעבר לכוחותיה ולמרות קשיי הפרנסה - התפטרה. ע"כ אני ביקשתי להיכנס במקומה...".

מן המתואר לעיל עולה שמנכ"ל המשקם ייעד באופן פסול ובניגוד לנורמות של מינהל תקין מקום עבודה במשקם למשפחה מסוימת שהייתה מקורבת לו - תחילה לבת ואחר כך לאם.

## איוש המשרות הקבועות

בין 100 עובדי המנגנון בחברה היו 12 עובדים שנקלטו לעבודה בחברה בין דצמבר 1997 לפברואר 2006. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי שמונה מהם (כ-66%) היו עובדים מקורבים, ופרק הזמן הממוצע בין מועד כניסתם לעבודה כעובדים זמניים למועד קליטתם כעובדי מנגנון היה 22 חודש. יצוין כי בפברואר 2006 היו כמחצית מהעובדים הזמניים בחברה במעמד זה למעלה מחמש שנים.

כאמור, עוד בשנת 1991 קבע בג"צ<sup>45</sup> כי עקרון השוויון הוא נשמת אפו של מכרו של כל רשות ציבורית, ומתן יתרון מקדמי למישהו מן המשתתפים חותר תחת יסוד זה. העסקת עובד בתפקיד לפני מכרו מקנה לו יתרון במכרו עקב התנסות בתפקיד ועקב ההיכרות של המשרד או החברה עמו ואף יוצרת קשרי עבודה ומעין ציפייה הדדית להמשך העסקתו. דוחות מבקר המדינה<sup>46</sup> הצביעו על העובדה שבמכרזים למשרות שבהן הועסקו עובדים קודם לכן, אותם עובדים זכו בהן בדרך כלל. הדבר רוקן את המכרו מתוכן ממשי והכשיר את ההליך שקדם לו.

עובד זמני, מעמדו בעת מכרו הוא כמעמדו של כל מועמד חיצוני, דהיינו אין הוא רשאי להשתתף במכרו פנימי. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי דפוס הפעולה שבו נקלט עובד זמני למנגנון החברה היה זהה: תחילה פורסם מכרו פנימי בגין המשרה שאותה איש בפועל עובד זמני; מאחר שאף לא אחד מהעובדים אנשי המנגנון ניגש למכרו, החליטו נציגי החברה וועד העובדים לא לפרסם מכרו פומבי כנדרש בהסכם הקיבוצי אלא שהעובד הזמני אשר איש את המשרה ייקלט כעובד מנגנון.

מנכ"ל המשקם הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2007, כי באופן טבעי שימשו המשרות הזמניות "מקפצה" לעובדים לקראת קליטתם במנגנון החברה.

יו"ר ועד העובדים הארצי של החברה הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 כי עוד בשנת 1998 פעלה ההסתדרות בשם ועד עובדי המנגנון נגד חברת המשקם בגין קבלת עובדים זמניים בניגוד להסכם הקיבוצי. בעקבות משא ומתן התגבשה טיוטה שלא הבשילה להסכם חתום אולם היוותה בסיס לפעילות החברה. על פי הטיוטה, הושגה הבנה בין ההסתדרות וועד העובדים לבין ההנהלה בדבר מעבר עובדים זמניים למנגנון החברה.

ועד העובדים שיתף אם כן פעולה עם המנכ"ל בהפעלת מסלול שעקף את ההסכם הקיבוצי כדי לקלוט עובדים מקורבים לחברה.

להלן דוגמה לקליטת מקורב פוליטי: עובד ג' נקלט לעבודה במשקם בהוראת המנכ"ל במרס 2001 כעובד זמני לתפקיד שיווק באזור ירושלים בלא שקדם לכך הליך של בחירה. מבדיקת התיק האישי של העובד עולה כי הוא נקלט לעבודה כמנהל שיווק למרות שלא היו לו ניסיון או השכלה כלשהי בתחום השיווק ואף לא ניסיון בתחום הניהול. עובד זה הוא גיסו של אדם שהיה שר מטעם ש"ס במועד קליטתו למשקם, והוא שימש בעבר גם כעוזרו הפרלמנטרי של ח"כ לשעבר מטעם ש"ס.

1. קליטה כעובד מנגנון: באוגוסט 2001, כחצי שנה לאחר קליטתו של עובד ג' כעובד זמני, הסכימו מנכ"ל החברה, מנהל נוסף וועד העובדים, כי עובד ג' יאיש את משרת מנהל יחידת השיווק באזור ירושלים והדרום כעובד מנגנון מאחר שאיש מקרב עובדי המנגנון לא הגיש מועמדות למכרו פנימי לאיוש המשרה. בפועל, מספטמבר 2003 הוא לא מילא את תפקיד מנהל יחידת השיווק באזור ירושלים.

2. כאמור, בהתאם לנוהלי הנוכחות של החברה, עובד אמור להחתים את כרטיס הנוכחות שלו פעמיים ביום, עם כניסתו לעבודה וביציאתו ממנה. המבקר הפנימי של חברת המשקם אשר בדק את

45 בג"צ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה ואח', פ"ד מ"ה (2) 512.

46 לעניין העסקת עובדים לפני מכרו ראה דוח שנתי 56 של מבקר המדינה (2006), "מכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה", עמ' 253-262; דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), עמ' 696-697; דוח שנתי 18 של מבקר המדינה (1968), עמ' 115-119.



דוחות הנוכחות של עובד ג' בחודשים אוקטובר ונובמבר 2004, הגיש למנכ"ל דוח ביקורת בנידון וצירף את הדוחות לדוח שלו. עולה מהם שהעובד החתים את כרטיסו פעם ביום ורשם ידנית את שעת היציאה. המבקר הפנימי ציין כי בעקבות ממצא חריג זה היה ראוי שהנהלה תפעל. משרד מבקר המדינה בדק גם כן את דיווחי הנוכחות של העובד בשנים 2005 ו-2006 (מאזור הדרום). נמצא כי באופן שיטתי ובניגוד לנוהל הנוכחות החתים העובד את כרטיסו בשעות הנוכחות רק פעם אחת ביום (בדרך כלל בשעה מאוחרת משעת תחילת העבודה בחברה) ולאחר מכן כתב ידנית מועד יציאה.

**נמצא שאופן הדיווח הלקוי של עובד ג' היה בחסות הממונים עליו - מנהל האזור ומנכ"ל החברה.**



בעוד ההסכם הקיבוצי מסדיר את קליטת עובדי המנגנון בהתאם לעקרונות המינהל הציבורי התקיין, תוך שמירה על הליך תחרותי הוגן ושוויוני, בפועל נקלטו עובדים כעובדים קבועים על בסיס החלטת המנכ"ל בשיתוף פעולה של ועד העובדים בחברה. הליך המכרז הפנימי היה פיקטיבי, שכן היה ברור מראש שלא ייגשו מועמדים מבין עובדי החברה; ההליך לא הושלם ולא קוים מכרז חיצוני כמתחייב, שכן המטרה הייתה בסופו של דבר להכשיר ולהסדיר בין השאר את מעמדם של עובדים המקורבים פוליטית או משפחתית למישהו מבין העובדים או לאישים פוליטיים.

### הוצאות בלתי-ראויות וראויות

המדינה הטילה על החברה את האחריות לדאוג לשיקומם של אלפי עובדים בעלי מוגבלות שחלקם במצב כלכלי - חברתי קשה. לפיכך גם מימנה במשך שנים רבות יותר ממחצית תקציב הפעולה של המשקם. חברה שמטפלת באוכלוסיה נזקקת וחלשה<sup>47</sup> חייבת להקפיד במיוחד בהוצאותיה ולהימנע מראויות ומבזבזנות בהתחשב בכך שתקציבה מוגבל, וחשוב שהכספים יוצאו בעבור מי שנוזקים לסיועה. אף על פי כן התברר שהחברה עשתה פעולות בלתי-ראויות, לפעמים אף ראויות. להלן מובאים הפרטים.

#### שכירת משרדים להנהלת החברה

1. במשרדי הנהלת חברת המשקם עבדו כ-30 עובדים, מרביתם עובדי מנגנון או עובדים זמניים. מאמצע שנות ה-80 שכנה הנהלת המשקם בנכס מושכר ברחוב המלך ג'ורג בת"א (להלן -

47 ראו דוחות על הביקורת באיגודים בתחום הבינוי והשיכון (1992), "עמידר" - החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ", עמ' 40-41.

המשרדים הישנים), שבעבורו שילמה החברה כ-10 דולר למ"ר. המנכ"ל טען בדירקטוריון באוגוסט 2001 כי התנאים במשרדים הישנים הם מפגע בריאותי לעובדים והוא שוכן במקום שמסב להם נזק.

לצורך שיפור תנאי הדיור של הנהלת החברה היה עליה לאתר מבנים חלופיים אחדים, להציגם לדירקטוריון ולהמליץ לו על דיור חלופי. דירקטוריון החברה היה צריך לבחון חלופות אלה בהתחשב בהשפעת עלות המקום שייבחר על מצבה הכספית של החברה. באוגוסט 2001 פנה המנכ"ל לדירקטוריון החברה וביקש את אישורו להעתיק את משרדי החברה. הוא לא הציג לדירקטוריון כמה חלופות אלא רק משרדים בבניין משרדים אחד בשכונת יד אליהו (להלן - המשרדים החדשים) אשר עם בעליו גיבש נוסח הסכם טרם מועד ישיבת הדירקטוריון.

2. לאור התנודות במחירי השכירות של המשרדים בת"א, סביר היה שתיעשה השוואת מחירים סמוך למועד ביצוע העסקה. באוגוסט 2001 הסביר המנכ"ל לדירקטוריון כי המשרדים שאותרו ונמצאו מתאימים מצויים במבנה חדש שעלות השימוש בו לעשר שנים כ-20 דולר למ"ר<sup>48</sup>. המנכ"ל הדגיש כי בדיק במשך שנתיים הצעות שונות לשכירת משרדים אך העלויות היו גבוהות יותר. הוא ביקש אישור מיידי של הדירקטוריון להצעתו.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי החברה השוותה אמנם בין כמה נכסים שהוצעו לה במהלך שנת 1999, ונמצאו בה גם מסמכים עם הצעות שלא נרשמו בהן מחירים ותאריכים, אולם לא נמצא שהמנכ"ל בדיק מחירי שכירות סמוך למועד ההחלטה על המעבר. יצוין שהמשרדים החדשים היו בין היקרים בת"א באותה עת. לשם השוואה יצוין שמשרדים חדשים אחרים בת"א הוצעו להשכרה בשנת 2001 אפילו ב-40% פחות מן המחיר ששילמה המשקם עבור שכירת המשרדים החדשים.

3. סעיף 92 בחוק החברות קובע כי דירקטוריון החברה יתווה את מדיניות החברה ויפקח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו. בשנים 2000 ו-2001 היה ההפסד הנקי של החברה 57,000 ש"ח ו-141,000 ש"ח בהתאמה, כלומר הפסדיה גדלו פי שניים וחצי. גם תזרימי המזומנים שנבעו מפעילות שוטפת קטנו מ-3.1 מיליון ש"ח ל-2.3 מיליון ש"ח (קיטון של 25%)<sup>49</sup>.

בדיון באוגוסט 2001 אישר הדירקטוריון להגדיל פי שלושה בערך את עלויות שכירת המשרדים להנהלת החברה (מ-261,000 ש"ח בשנת 2001 ל-699,000 ש"ח בשנת 2002) בלי לדרוש הצגת חלופות. הדירקטוריון גם לא וידא שהצעת המנכ"ל לשכירת המשרדים החדשים אמנם תשפר את תנאי העבודה של עובדי הנהלת המשקם ותתאים לאופי החברה ולמטרותיה.

## ריהוט משרדי החברה החדשים

### מכרז לריהוט המשרד

עם כניסתה של הנהלת המשקם למשרדים החדשים היא החליטה לרהט את משרדיה. החברה נזקקה לספק רהיטי משרד; את מפרט הריהוט קבעה מראש.

1. בתחילת ינואר 2002 פנתה למספר מציעים כדי שיגישו לה הצעות מחיר (להלן - הצעת המחיר הראשונה). שמונה חברות נענו לפנייתה. בסוף ינואר 2002 התכנסה ועדת הרכישות בראשות המנכ"ל והחליטה להתקשר לשם כך עם ספק ד'. חברת המשקם לא קבעה מראש בהזמנה להצעות המחיר או בפרוטוקול ועדת הרכישות אמות מידה, לבד מהמחיר, לקביעת הזוכה במכרז. המחיר שהציע ספק ד' לא היה הזול ביותר; שתי חברות מובילות בשוק רהיטי המשרד הגישו הצעות מחיר זולות מאלה של הזוכה - הפער היה עד כ-24%; משמעות הדבר שההפרש היה עד כ-28 אלף ש"ח

48 כולל עלויות אחזקה; לפי נתוני מרס 2006. באפריל 2005 הסכים המשכיר להפחית כדולר משכר הדירה למ"ר תמורת תשלום דמי השכירות בהוראת קבע.

49 על בסיס דוחות כספיים לשנת 2001.

במכרז זה בלבד. ועדת הרכישות נימקה את החלטתה בקביעה שהמוצרים הם באיכות ובעיצוב המתאימים לדרישות.

2. ברהיטי משרד נכללים מטבע הדברים גם כיסאות. לכן הם היו צריכים להיכלל בהצעת המחיר הראשונה ובכך להבטיח, בין השאר, התאמה מלאה לשאר פריטי הריהוט. ואולם הכיסאות לא נכללו בהצעת המחיר הראשונה. בפברואר פנתה שוב החברה לשלוש חברות לקבל הצעות מחיר לרכישת כיסאות למשרדה. במכרז זכה שוב ספק ד' אף שהצעתו לא הייתה הזולה ביותר. הנימוק לבחירתו היה כי יתר פריטי הריהוט הוזמנו אצלו, לכן ישנה התאמה בין המוצרים, והמחיר שלו הוא מחיר תחרותי. במהלך שנת 2002 הזמינה המשקם מספק ד' ריהוט נוסף בעלות של כ-250,000 ש"ח ללא בחינה של הצעות נוספות.

עלות ריהוט החדר המפואר שהוקצה ליו"ר הדירקטוריון הייתה כ-43,000 ש"ח. עלות ריהוט חדר המנכ"ל הייתה כ-36,400 ש"ח. כמו כן נרכשו מוצרי מותרות למנכ"ל וליו"ר כגון תחתיות עור לכוסות שמחירן 608 ש"ח לכל חבילה, מעמדי עור למעטפות שמחירם 1,123 ש"ח כל אחד; דפדפות עם כריכת עור בעלות 1,732 ש"ח כל אחת. הסכום ששילמה החברה בגין רכישת פריטים אלה למנכ"ל וליו"ר היה כ-19,700 ש"ח.

החברה שילמה אפוא כחצי מיליון ש"ח לספק ד' עבור רהיטים למשרדים החדשים; רהיטים בכמחצית הסכום נקנו ממנו בלא בחינת הצעות מחיר נוספות למרות שהצעותיו לא היו הזולות ביותר. הרהיטים העיקריים שהוזמנו ללא קבלת הצעות מחיר היו רהיטי עור וניקל מהודרים אשר יועדו ללשכות היו"ר והמנכ"ל.

רכישת הריהוט היקר ומוצרי המותרות למנהליה הבכירים של החברה, בניגוד ליעדי החברה, בניגוד לסדרי מינהל תקינים, בניגוד לאופי השירות שהיא מספקת לאוכלוסייה נזקקת - פסולה.

### לשכת המנכ"ל בירושלים

לחברת המשקם גם משרדים בירושלים השוכנים במפעל אשר בבעלותה; באלה ממוקמת הנהלת האזור. בשנים 2005 ו-2006 שופצו המפעל ומשרדי הנהלה. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במרס 2000 שכרה החברה לשכה למנכ"ל ברחוב כנפי נשרים (להלן - לשכת המנכ"ל)<sup>50</sup>, אף שהוא היה יכול להשתמש במשרדיה של הנהלת האזור. המנכ"ל לא בחן הצעות אחרות או עשה סקר שוק כלשהו בטרם החליט לשכור את הלשכה בירושלים. במרס 2000 ועד דצמבר 2006 שילמה החברה כ-260,000 ש"ח דמי שכירות במחירים שוטפים בגין לשכת המנכ"ל והשקיעה עוד כ-80,000 ש"ח במחירים שוטפים בקניית ציוד עבורה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה בחברה לא נמצאו מסמכים להבהרת הטעמים לשכירת לשכת המנכ"ל בירושלים בעלות כוללת של כ-340,000 ש"ח למרות שיש לה משרדים בירושלים שבגינם לא הייתה צריכה לשלם כלל. מדינת ישראל והקופה הציבורית שילמו אפוא סכום מיותר שהיה אפשר להפנותו לטובת הנזקקים. יצוין כי משרדי הנהלת רשת מעיין החינוך התורני, בה כיהן מר בן צור בפועל כמנכ"ל מאפריל 2005, שוכנים מול לשכת המנכ"ל.

בתשובתו מספטמבר 2007 הסביר המנכ"ל כי הנהלת האזור מרוחקת מאוד, לדעתו, מקריית הממשלה, ואילו היה מבקש לעשות שימוש במשרדים אלה, היה עליו להקדיש חלק ניכר מהזמן לנסיעות כי פגישותיו הן באזור קריית הממשלה. נוסף על כך, הוא טען שבכל פעם שהוא מגיע למפעלי החברה הוא מוצף בקשות ופניות של עובדים בעניינים אישיים שונים, ובמצב דברים זה התקשה להשתמש במשרדי הנהלת האזור.

תשובתו של המנכ"ל אינה משכנעת ואין בכך להצדיק את השתת העלויות הנוספות על החברה משום שמשרדי הנהלת האזור רחוקים רק כחמישה ק"מ ממשרדי הממשלה. יתר על כן, תפקידו של המנכ"ל לנהל את פעילות החברה ובכלל זה לטפל בקשייהם של עובדיו כך שאין מקום לניתוק פיזי בין לשכתו למשרדי החברה.

### הקמת מפעל בראש העין

בפברואר 2004 התקשרה חברת המשקם עם יזם א', הבעלים של ספק א' ומכר של המנכ"ל, כאמור לעיל, לשכירת נכס בראש העין לשם הקמת מפעל לייצור משטחי עץ לשוק הפרטי (להלן - המפעל). להלן פרטים על הקמת המפעל.

1. **דיווח לדירקטוריון:** ס' 122 בחוק החברות קובע כי מנכ"ל חברה חייב להודיע ליו"ר דירקטוריון על כל עניין חריג מהותי שקורה בה. בחברת המשקם לא הוקמו בעשור שקדם לביקורת מפעלים חדשים. אשר על כן הקמת מפעל חדש היא פעולה החורגת מהפעילות העסקית השוטפת של החברה, והיה על מנכ"ל החברה לדווח על כך לדירקטוריון. ראוי היה לצרף לדיווח ניתוח כדאיות כלכלית בעניין על מנת שדירקטוריון החברה יוכל לקבל החלטה מושכלת.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי אמנם בפברואר 2004 הודיע המנכ"ל לדירקטוריון שבראש העין יוקם מפעל לייצור משטחי עץ וקיימות תכניות גם להקמת מחסן במקום, ואולם לדיווח סתמי זה לא צורפו מסמכים, והדירקטוריון לא דרש בדיקה אלא הסתפק באמירה הכללית של המנכ"ל. דירקטוריון החברה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי שלושה ימים בלבד לאחר העלאת הרעיון הראשוני בפניו כבר נחתם הסכם שכירות לגבי הקרקע שעליה הוקם המפעל.

יש לראות בחומרה את התנהלות המנכ"ל שלא דיווח לדירקטוריון על פעולותיו באופן מפורט כנדרש, ולא הציג בדיקת כדאיות כלכלית, ואת התנהלות הדירקטוריון שלא דרש לקבל את החישובים המפורטים בעניין כדאיות הקמת המפעל.

2. **התקשרות עם יזם א':** תהליך איתור סביר של מבנה להקמת המפעל היה מצריך בדיקה של מבנים תעשייתיים אחרים. נמצא כי את ההתקשרות עם יזם א' יזם המנכ"ל. לא נמצאו מסמכים על הליך של איתור מבנים לשימוש המפעל. התברר גם כי המבנה אשר אמור היה לשמש את המפעל לא היה מבנה תעשייתי אלא סככה שבעל הנכס היה צריך לשפץ על מנת להכשירה כמבנה תעשייתי. חברת המשקם קיבלה את הנכס רק באוגוסט 2004 - כחצי שנה לאחר חתימת החוזה, והתחילה להפעילו רק בינואר 2005.

3. **הפעלת המפעל:** כאמור, המפעל נועד ליצירת משטחי עץ למפעלי תעשייה. הדבר כרוך ברכישת חומר גלם - עץ נסור. במהלך 2005 חלה עליה ניכרת במחיר חומר הגלם. בסוף אוקטובר 2005 אישרה ועדת הרכישות של המשקם למפרע, ללא בדיקה של הצעות מחיר, הסכם התקשרות עם ספק ו' מראשית אוקטובר 2005 (לייבוא עץ נסור בסכום של 217,000 ש"ח). המחיר היה זול באופן ניכר ממחיר השוק באותה עת. בהסכם התחייבה החברה להעביר 10% מסכום העסקה כמקדמה. מהבדיקה עולה שלספק לא היה כל ניסיון בייבוא עץ נסור, והוא אף הבהיר זאת לנציגי

החברה אשר היו עמו בקשר, החשב ומנהל אזור המרכז. העץ לא נשלח לארץ, בין השאר, עקב חוסר ניסיונו של ספק ו', אולם המקדמה אשר העבירה החברה לספק טרם הוחזרה לה עד מועד סיום הביקורת.

4. סגירת המפעל: בפברואר 2006 פנה מנהל איזור המרכז אל מנכ"ל החברה וביקשו לסגור את המפעל כיוון שעד סוף שנת 2005 היה ההפסד המצטבר שלו כ-680,000 ש"ח; המפעל העסיק 14 עובדים בלבד. עוד ציין מנהל האזור כי כדי להמשיך את הפעילות צריך להשקיע עוד כ-200,000 ש"ח. כתוצאה ממכתב זה החליט המנכ"ל לסגור את המפעל.

עד ספטמבר 2006 מועד הסגירה הסופי, לאחר כשנתיים של פעילות הפסיד המפעל כמיליון ש"ח.

## היחסים בין ההנהלה לוועד העובדים

בתקופת כהונתו של המנכ"ל שרר בחברה שקט תעשייתי: מצד אחד, ועד העובדים אפשר למנכ"ל מינוי מקורבים בחריגה מההסכם הקיבוצי; מצד אחר, נתן המנכ"ל לעובדי המנגנון הטבות, נוסף על הטבות חריגות בכל קנה מידה שקיבלו עוד לפני תחילת כהונתו. להלן מובאים הפרטים.

### מנהלים חברי ועד העובדים - ניגוד עניינים

כידוע, עם עקרונות היסוד של המינהל הציבורי נמנים שמירה על ערך השוויון ומניעת ניגוד עניינים. תקנון ועדי עובדים של ההסתדרות מנובמבר 2000 קובע מי הם העובדים שאינם רשאים להיבחר לוועד העובדים; עם אלה נמנים בעלי תפקידים בתחום ניהול כוח-אדם המוסמכים לקבל עובדים ולפטרם או לקבוע את תנאי עבודתם ושכרם ועובדים שיש ניגוד עניינים ממשי בין התפקיד שאותו הם ממלאים לבין כהונה בוועד. עוד קובע התקנון כי מחלוקת בשאלת ניגוד אינטרסים תובא להכרעת האגף לאיגוד מקצועי.

למרות האמור כיהנו בוועד העובדים של המשקם עובדים אשר קיים חשש לניגוד עניינים בין תפקידיהם בחברה לבין חברותם בוועד העובדים. עם אלה נמנים יו"ר ועד העובדים, מר אלי דוקורסקי, שהיה מנהל אגף או"ש והסברה בחברה, ושלושה מנהלי אזורים. נמצא כי במכרזים לאיוש המשרות בחברה הופיע אותו עובד כנציג ההנהלה במכרז אחד וכנציג ועד העובדים במכרז אחר.

לדעת משרד מבקר המדינה, כפל התפקידים של עובדים מעמיד אותם במצב של ניגוד עניינים. על המשקם לפעול לפי הדינים, כפי שהם באים לידי ביטוי, בין השאר, בתקנון ועדי העובדים ובתקשי"ר, ולבחון דרכים שונות להתמודדות עם הבעיה, לרבות חיוב בעלי התפקידים הכפולים לפרוש מאחד מהם.

### שיתוף ועד העובדים בהפרת ההסכם הקיבוצי

כאמור, ועד העובדים והעומד בראשו שיתפו פעולה עם מנכ"ל המשקם ואפשרו מינוי של עובדים אף כשהדבר נעשה בניגוד להסכמים עם ועד העובדים, ולעתים אף בניגוד להסכמים הקיבוציים.

קליטת עובדים זמניים: על פי סיכום דברים שנחתם בין ההנהלה, ועד העובדים ונציג ההסתדרות באוגוסט 1997, איוש משרות העובדים הזמניים בחברה אמור היה להתבצע בתיאום בין ההנהלה לוועד העובדים. בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי ועד העובדים כלל לא היה מעורב בקליטת העובדים הזמניים.

איוש המשרות הקבועות: בניגוד להסכם הקיבוצי, אפשר ועד העובדים למנכ"ל לקלוט את החשב ואת מנהל החשבונות הראשי, שהחלו לעבוד בחברה כעובדים זמניים, כעובדי מנגנון מבלי לפרסם מכרז פומבי לתפקידים אלה. ועד העובדים אפשר את קליטתם של עוזרי המנכ"ל למנגנון החברה, אף שמדובר במשרות המכונות "משרות אמון"<sup>51</sup>. הוועד שיתף פעולה עם המנכ"ל ואפשר את ביצוע החלטותיו הנוגעות לקליטת עובדים מקורבים ואת שילובם בה כעובדים זמניים או כעובדי מנגנון.

### הטבות לעובדי המשקם

#### נופש לעובדי המנגנון

1. עובדי המנגנון יוצאים לנופש שנתי נפרד אשר מארגן ועד העובדים. ככלל, הנהלת המשקם מימנה את מלוא עלות הנופש שלהם. משרד מבקר המדינה בדק את השתתפות הנהלת המשקם במימון נופש לעובדים בין השנים 1999 ל-2005. מהבדיקה עולה כי בממוצע היה סכום השתתפות ההנהלה עבור נופש לעובד מנגנון גדול פי 3.5 מסכום ההשתתפות לעובד בעל מוגבלות.

2. בשנים 2000 ו-2001 היה ההפסד הנקי של החברה 57,000 ש"ח ו-141,000 ש"ח בהתאמה; הפסדי החברה גדלו אפוא פי שניים וחצי. גם תזרימי המזומנים שנבעו מפעילות שוטפת קטנו מ-3.1 מליון ש"ח ל-2.3 מליון ש"ח (קיטון של 25%)<sup>52</sup>. על אף ההפסדים לא זו בלבד שהוצאות הכספים לנופש עובדי המנגנון באותן שנים לא קטנו, אלא נוסף עליהן מימון הוצאות הנופש של עובדי המנגנון בחוץ לארץ. לדוגמה, בשנת 2001 מימנה המשקם את מרבית ההוצאות בגין טיול של חמישה ימים בבודפשט של 15 עובדי המנגנון; העלות הכוללת הייתה 40,000 ש"ח (כ-2,700 ש"ח לעובד); הטיול כלל שהייה במלון בדרגת חמישה כוכבים וטיול מאורגן עם רכב ומדריך צמודים.

#### תשלום בגין השתלמות שלא קוימה

כאמור, סעיף 29 בחוק יסודות התקציב קובע כי גוף מתוקצב כדוגמת המשקם אינו רשאי לחתום על הסכמים לשינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות או על הסכמים שמעניקים הטבות כספיות אחרות אלא בהתאם למה שהוסכם או נהוג לגבי כל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר. להלן פרטים על תוספת שכר שניתנה לעובדי המנגנון במשקם בניגוד להוראות סעיף 29 בחוק יסודות התקציב.

תשלום בגין השתלמות: בשירות הציבורי מקובל שמשולם גמול השתלמות לעובד אשר הוכיח השתתפות בהשתלמות מוכרת בהתאם לשעות ההשתלמות שנקבעו בהסכמים קיבוציים ספציפיים. תכלית ההסכמים לעודד את העובדים לרכוש השכלה ולשפר את תפקודם ואת השירות

51 ראו בתת הפרק על עוזרי המנכ"ל.

52 על בסיס דוחות כספיים לשנת 2001.

הציבורי ובד בבד להיטיב את תנאי העסקתם. למשל, אקדמאים בדרוג המח"ר (מדעי החברה והרוח) זכאים לשתי תוספות גמול השתלמות בסכומים קבועים, כל אחת עבור 400 שעות השתלמות מוכרת (גמול א'; גמול ב'). סכום גמול ההשתלמות המרבי ששולם לעובד מדינה אקדמאי היה כ-800 ש"ח<sup>53</sup>, והוא משולם לעובדי המדינה רק עם סיימם את ההשתלמות. לעומת זאת, הסכם העבודה הקיבוצי של עובדי המשקם מיוני 1987 קבע כי תוספת השתלמות מרבית תינתן לעובד שיש לו חמש שנות ותק או לעובד אשר סיים 300 שעות השתלמות מוכרת; הוא אפשר אפוא קבלת כסף בגין השתלמות מבלי להשתלם כלל. הסכם פנימי בין ההנהלה לוועד העובדים מיולי 1990 אף שיפר את ההסכם הקיבוצי משנת 1987 עבור עובדי מנגנון המשקם; כל עובד מנגנון יכול היה לקבל גמול השתלמות החל ממועד תחילת עבודתו או, לכל המאוחר, בסיימו שתי שנות עבודה - בלא השתלמות כלשהי. עוד נקבע בהסכם הקיבוצי ובסיכום הפנימי כי דמי ההשתלמות לעובד מנגנון יהיו בשיעור של 20% משכרו. לא נמצא כי הממונה על השכר אישר את הסכומים החריגים ששולמו לעובדי המשקם כדמי השתלמות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככל התפקידים של עובדים חברי הנהלה שהיו גם חברי ועד העובדים בחברה, וההטבות לעובדי מנגנון החברה הביאו לטשטוש התחומים בין הוועד והנהלה ואפשרו מינוי מקורבים פוליטיים למשרות בחברה ופגיעה בעניינים הציבוריים שעליהם מופקדת החברה. כספי החברה אשר שימשו למימון ההטבות לעובדי המנגנון יכלו להיות מופנים, בין השאר, לרווחתם של העובדים בעלי המוגבלות.

## שומרי סף פנימיים

חוק החברות מסדיר את דרך הניהול והפיקוח של הגופים השונים בחברה. אלה הם: האספה הכללית, הדירקטוריון, המנהל הכללי וכל מי שעל פי דין או מכוח התקנון רואים את פעולתו בעניין פלוני כפעולת החברה לאותו עניין. נוסף על כך, החוק מסדיר מערכת של איזונים ובלמים באמצעות גורמים מפקחים הכוללים את דירקטוריון החברה (סעיף 92א) (בחוק החברות), את ועדת הביקורת של הדירקטוריון (סעיף 117 בחוק החברות) ואת המבקר הפנימי (סעיף 151 בחוק החברות). להלן פרטים על אופן פעולתם של הגורמים המפקחים בחברת המשקם.

### דירקטוריון החברה

הגוף המרכזי בחברה האחראי, בין היתר, לפיקוח על החברה הוא הדירקטוריון, שאמור להתוות את מדיניותה ולפקח על המנהל הכללי. על הדירקטוריון להתמצא וליטול חלק בהחלטות המרכזיות בחברה, לפקח על הביקורת החשבונאית בה ולהסדיר את המינוי ואת הפיטורים של חברי הנהלה. כדי למלא את חובתו על הדירקטוריון לדרוש ממנכ"ל החברה ומהנהלתה נתונים, ניתוחים ותחזיות.<sup>54</sup> סעיף 122 לחוק החברות אף מסדיר את חובת הדיווח של המנכ"ל לדירקטוריון.

כמתואר בדוח זה, כשל הדירקטוריון בתפקידי הפיקוח המוטלים עליו:

53 לפי נתוני יוני 2006, לאקדמאים בדרוג מדעי החברה והרוח עד דרגה 43+. עובד בדרגה 44 ומעלה יכול לקבל תוספת של 9% משכרו המשולב ועוד כ-330 ש"ח.  
54 ראה דוח ביקורת על רכישת מניות אלישרא על ידי אלטא (2005), עמ' 24.

1. הדירקטוריון אישר למנכ"ל הסכם עבודה החורג מהמקובל לגבי מנכ"לים בחברות הממשלתיות מבלי שבדק את סעיפיו. 2. הדירקטוריון אישר למנכ"ל המשקם לעבוד עבודה נוספת בלי שבדק את משך עבודתו, היקפה והתמורה שקיבל בגינה. 3. הדירקטוריון לא דרש לקבל ניתוחי כדאיות בעניין הקמת המפעל בראש העין ולא ביקש בדיקת חלופות אלא הסתמך על דברים כלליים שמסר לו המנכ"ל. 4. הדירקטוריון אישר להנהלת החברה הסכם לשכור משרדים חדשים עבור הנהלתה בלי שדרש מהמנכ"ל להציג לו חלופות שיתאימו לערכי החברה ולמטרותיה.

כאמור, מנכ"ל משרד הרווחה מינה ארבעה דירקטורים לחברה שתפקידם היה לפקח מטעם המדינה על התנהלותה ולהבטיח את האינטרס הציבורי. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שדירקטורים אלה, בדומה לכל חברי הדירקטוריון, לא פיקחו על שמירת האינטרס הציבורי כמתחייב מהיותם נציגי המדינה בדירקטוריון החברה.

### ועדת הביקורת של הדירקטוריון

הדירקטוריון האציל לוועדת הביקורת שלו סמכות לפקח על חברה. בוועדת הביקורת דירקטור אחד מטעם המדינה<sup>55</sup>. לפי סעיף 117 לחוק החברות, אחד התפקידים של ועדה זו הוא איתור ליקויים בניהול העסקי של החברה, בין השאר, בהתייעצות עם המבקר הפנימי, והעברת הצעות לדירקטוריון על דרכים לתיקונם.

התברר כי בדרך כלל אישרה ועדת הביקורת את תכנית העבודה של המבקר הפנימי ללא שינוי וללא דיון מפורט בה<sup>56</sup>. הוועדה לא איתרה ליקויים בניהול העסקי של החברה; היא לא יזמה הפעלת ביקורת כדי להפיק לקחים מליקויים שהתגלו במהלך הפעילות של המשקם. למשל, גם לאחר סגירת המפעל בראש העין בשנת 2006 לאחר הפסד מצטבר של מיליון ש"ח לא יזמו הדירקטוריון וועדת הביקורת שלו - ביחד ולחוד - בדיקה פנימית של תהליך קבלת ההחלטות ושל ההתקשרות להקמת המפעל בראש העין כדי להפיק מכך לקחים.

### המבקר הפנימי

חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), וחוק החברות מחייבים מינוי של מבקר פנימי בחברות דוגמת המשקם. בהתאם להוראות סעיף 4 בחוק הביקורת הפנימית, המבקר הפנימי אמור לבדוק את פעולות הגוף שאותו הוא מבקר ולבדוק אם הפעולות של נושאי משרה באותו גוף תקינות. המבקר הפנימי בחברה אמור להגיש תכנית ביקורת לדירקטוריון או לוועדת הביקורת, ואלה אמורים לאשר אותה בשינויים הנראים להם או לדחות אותה. לפי חוק הביקורת הפנימית, על המבקר הפנימי לעשות ביקורת לפי תקנים מקובלים. ראוי שתכנית הביקורת שלו תאפשר בדיקה יעילה ושיטתית של הארגון בהתאם לניתוח הסיכונים של החברה. דהיינו ככל שהפעילות חשופה יותר לסיכונים כך ראוי שתגדל האינטנסיביות של הביקורת על פעילות זו. לפיכך הייתה תכנית הביקורת של המבקר הפנימי אמורה לכלול גם בחינה של פעילות המשרד הראשי ובכלל זה התקשרויות החברה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי המבקר הפנימי העדיף לעסוק בנושאים שאינם מרכזיים. הוא לא ביצע ביקורת במשרד הראשי משנת 1996 עד שנת 2006. רק לאחר בקשת ועדת הביקורת מפברואר 2005 לשלב את יחידת המשרד הראשי בביקורת, הוא עשה שם ביקורת בנושאים כמו מעקב אחר טפסים ושמירתם, ביעור מסמכים, רישום נוכחות של העובדים הזמניים, רישום המחאות

55 החל משנת 2005.

56 על סמך אישורי תכנית עבודה משנת 2000.



וכד'. מר גרוסמן הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 כי על פי תכנית העבודה שלו, חברת המשקם מחולקת ל-84 יחידות ביקורת הפזורות ברחבי הארץ. לשיטתו, כיוון שבכל שנה מוכנים בממוצע תשעה דוחות ביקורת מתוכננת ודוחות מעקב, כל 10 שנים בממוצע חוזר המבקר לאותה יחידה לבדיקה חוזרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, התייחסות המבקר הפנימי למשרד הראשי כאל כל יחידה בחברת המשקם אינה סבירה שכן לא ניתן להשוות את סכום ההוצאות ואת מספר ההחלטות לגבי הוצאות החברה ומדיניותה במשרד הראשי להיקף העבודה ביחידות האחרות של החברה.

הדירקטוריון הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי נוכח הערות מבקר המדינה, הוא ינחה את המבקר שהנושאים שייבחרו לביקורת והכנת תכניות לה יהיו כדי "ליתן מענה הולם" לחשיפה לסיכונים בחברה.

### חשב החברה

החשב במשקם, חברה שכאמור כמחצית מהכנסותיה מתוקצבות על ידי המדינה וממלאת תפקידים בעלי אופי ציבורי, אמנם אינו שומר סף כחשב במשרד ממשלתי<sup>57</sup>. בתוקף תפקידו הוא אמור לדאוג שהניהול הכספי שלה יהיה בהתאם לכללי החשבונאות ועל פי כללי המינהל התקין.

כמתואר בדוח זה כשל החשב בתפקידו: 1. הוא אישר תשלומים שבהם חויב כרטיס האשראי של המנכ"ל גם כשחויב בגין מילוי דלק לכלי רכב שספק אם היו בשימוש המשקם. 2. הוא הורה לכפיף שלו לשלם לו כספים עבור המעונות של ילדיו בניגוד לנוהלי החברה ואף קיבל תשלום של כ-10,000 ש"ח ללא הצגת אסמכתאות לזכאותו לו. 3. הוא שיתף פעולה עם המנכ"ל לבחירת ספקים שהיו מקורביו וחבריו של המנכ"ל.

נוכח התנהלותו של החשב, על הדירקטוריון לשקול את המשך העסקתו בתפקידו.



מכלל האמור יוצא שמנגנוני הפיקוח והבקרה הפנימיים של המשקם לא פעלו אפוא כנדרש וכראוי.

57 במשרד הממשלתי החשב הוא אחד משומרי הסף המרכזים. הוא מייצג במשרד את החשב"ל וכפוף לו מקצועית ומינהלית. הוא מנהל יחידת הכספים, מאשר כל חשבון ומפקח על ביצוע תקציב המשרד לפי דין. ראו דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (2004), עמ' 11.

## שומרי הסף שמחוץ לחברה

עם שומרי הסף החיצוניים של חברת המשקם נמנים משרד הרווחה והממונה על השכר. להלן פרטים על הבקרה שלהם בחברה.

### משרד הרווחה

1. בשנת 1982 הפסיקה ההסתדרות הציונית להעביר כספים לחברה, כך שמשרד הרווחה היה הגורם היחיד שתקצב את המשקם בשיעור ניכר (כ-46% מן התקציב). בשנים האחרונות משרד הרווחה העביר בכל שנה כ-40 מיליון ש"ח לחברת המשקם; ראוי שהמשרד ידאג שהשימוש בכספים אלה יהיה לטובת אוכלוסיית העובדים בעלי המוגבלות, בהתאם ליעדים שקבע. ראוי גם שהיחידה המקצועית במשרד - אגף השיקום - תפקח על כך מבחינה מקצועית, מבחינה תקציבית ומבחינה מנהלית.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משרד הרווחה לא הפעיל פיקוח ובקרה על חברת המשקם. למרות פניותיו של מנהל אגף השיקום במהלך השנים 2005 ו-2006 להנהלת משרד הרווחה בבקשה להכפיף את המשקם לאגף הוא לא נענה; מטעם זה האגף לא הפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה מקצועיים, תקציביים ומנהליים.

2. הפיקוח על מימוש הסכם הבראה: בשנת 1998, בעקבות המצב הכלכלי הקשה של המשקם באותה עת, אמור היה להיחתם הסכם הבראה בין הנהלת החברה ובין משרד העבודה והרווחה<sup>58</sup>. ההסכם היה אמור להביא להתייעלות החברה, בין השאר, באמצעות צמצום מספר עובדי המנגנון והסדרת העברת הכספים ממשרד העבודה והרווחה למשקם.

בשנת 2005, בעקבות מחלוקת בעניין תשלום דמי שכירות עבור אחד ממבני המשקם בבעלות המדינה, הזמין חשב משרד הרווחה דוח מרואה חשבון חיצוני כדי לברוק את חוסנה הכלכלי של החברה (להלן - דוח רואה החשבון). בדוח הייתה התייחסות גם להתייעלות החברה בהתאם להסכם הבראה.

על פי דוח רואה החשבון, היו שני הסכמי הבראה: הסכם מקורי שעליו חתמו נציגי משרד הרווחה, אך החברה לא חתמה עליו, והסכם שני שהחברה תיקנה ונחתם בידיה בלבד. השוואת שני ההסכמים מלמדת שהיו פערים מהותיים בין ההסכמים בעיקר בכל הנוגע לכוח האדם בחברה, וכתוצאה מכך מספר משרות העובדים שאותן התחייבה החברה לצמצם היה קטן יותר מהמספר הרשום בהסכם שהמשרד חתם עליו. משרד הרווחה העביר לחברה כספים מדי שנה אף שהיא לא פעלה על פי ההסכם שהיה מקובל על המשרד.

3. חישוב השתתפות המשרד בתקציב חברת המשקם: משרד הרווחה מעביר כל שנה כ-40 מיליון ש"ח עבור העובדים בעלי המוגבלות. תקציב החברה הוגדר בספר התקציב של משרד הרווחה כקניית שירותי העסקת עובדים בעלי מוגבלות. דהיינו משרד הרווחה רוכש שירותי העסקת עובדים בעלי מוגבלות מחברת המשקם ללא מכרז - בהתאם לפטור ממכרז שניתן לו על ידי החשב הכללי. מדי שנה החל בשנת 1998<sup>59</sup> קבעו המשקם ומשרד הרווחה מנגנון שלפיו ראש תחום תקצוב במשרד הרווחה ונציגי המשקם חישבו את סכום התקציב שמעביר משרד הרווחה לחברה (להלן - התחשיב). התחשיב התבסס על מספר ימי העבודה של כ-2,900 עובדים

58 במרס 2003 אישרה הכנסת את חלוקת משרד העבודה והרווחה והעברת תחום העבודה למשרד התעשייה והמסחר.

59 השנה שבה היה אמור להיחתם הסכם הבראה.

בעלי מוגבלות והשתתפות ממשלתית בשיעור 60% מעלות שכרם המחושבת. על פי התחשיב, עלות ימי החופשה וימי הג של עובדים אלה תחושב באמצעות גילומם בסכומים להפרשות הסוציאליות שהיוו תוספת של כ-41% בתעריף לשכר יום עבודה. ביוני 2005 כתב מנכ"ל המשקם לרואה החשבון כי השתתפות המדינה מיועדת אך ורק לתשלום שכר עבודה לעובדים בעלי מוגבלות, והחברה פועלת בהתאם לכך.

**בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי חברת המשקם כללה בדיווחיה למשרד הרווחה את שעות העבודה של כ-50 עובדים זמניים שאינם זכאים לתמיכת המדינה.**

מנכ"ל המשקם מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007 כי מדיניות החברה היא שהעובדים הזמניים מדריכים - מלווים את העובדים בעלי המוגבלות, והם אמורים להדריך אותם מבחינה מקצועית. לכן אין הם חלק מעובדי המנגנון. להסברו של המנכ"ל לא נמצא כל ביסוס בתפקידים שחלק מהעובדים הזמניים מילאו (פקידי חשבונות, מזכירות ועובדי המשרד הראשי). כמו כן, החברה לא הציגה את המדיניות הזו למשרד הרווחה.

בבדיקה מדגמית שעשה משרד מבקר המדינה נמצא שמספר ימי העבודה שהמשקם דיווחה עליו למשרד הרווחה היה גדול יותר ממספר ימי העבודה שנרשם במערכת הדיווח הפנימית של החברה. לדוגמה, בחודש ספטמבר 2006 היה מספר הימים בדוח שהעביר חשב החברה למשרד הרווחה גדול ב-15% וב-9% ממספר ימי העבודה שדווחו בשני אזורים בתוך החברה.

חשב החברה הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2007 כי הפערים בין הנתונים שהעבירו האזורים (ירושלים והמרכז) לבין הנתונים בדיווחי החברה למשרד הרווחה נובעים מכך שדיווחי האזורים כוללים אך ורק ימי עבודה בפועל, לעומת דיווחי החברה שכוללים גם ימי חופשה, חגים, ימי מחלה, ימי אבל, ימי מילואים וכיו"ב.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסבר זה אינו מדויק שכן על פי התחשיב, לתעריף לשעה הוספו 41% בגין הפרשות לביטוח סוציאלי לימי חופשה, לחגים, לימי מחלה וכיו"ב.

**משמעות הדבר היא שחברת המשקם הגדילה באופן מלאכותי את מספר ימי העבודה המדווחים למשרד הרווחה כדי להשיג תקציב גדול יותר. המסקנה היא שמשרד הרווחה לא הפעיל פיקוח ובקרה מקצועיים ותקציביים על חברת המשקם למרות הסכומים הניכרים שהזרים המשרד לחברה.**

#### הממונה על השכר והסכמי העבודה

על סמך הוראות ס' 33(א) בחוק יסודות התקציב דורש הממונה על השכר מגופים מתוקצבים ונתמכים נתוני שכר; פעם בשנה הוא מגיש לכנסת דוח חריגות שכר. דוח זה והנתונים שהצטברו משמשים ליחידת האכיפה אשר באגף הממונה על השכר מקור מידע להפעלת ביקורת שכר. סעיף 29א לחוק יסודות התקציב קובע כי בהתאם לתוצאות ביקורת השכר, רשאי שר האוצר לבטל הסכם הנוגד את הוראות חוק יסודות התקציב או להורות על שינוי ההסכם ואף להורות להשיב את הכספים לגוף או לעובד לפי העניין.

חברת המשקם היא גוף מתוקצב, והיא סיפקה נתונים לממונה על השכר על שכרם של בכיריה, אולם הממונה על השכר לא הפעיל ביקורת שכר בה: סגן בכיר (אכיפה) לממונה על השכר ביקש בנובמבר 2004 ממר בן צור, מנכ"ל המשקם, להעביר לממונה על השכר את חוזה ההעסקה שלו ושלושה תלושי שכר שלו בתוך שבעה ימים. לא נמצא שחברת המשקם או המנכ"ל שלה העבירו את הנתונים הנדרשים, ולמרות זאת לא פעל סגן הממונה על השכר כדי לאכוף את דרישתו.

לעניין זה יצוין כי מנכ"ל המשקם הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007 כי "החברה מעבירה מדי שנה בשנה דין וחשבון לממונה ובו פירוט מלא ומדויק של השכר והתנאים הנלווים. הממונה על השכר באוצר לא דרש מעולם לשנות את תנאי העסקתו של מר בן-צור".

רק לקראת סיכום הביקורת, באוקטובר 2007, פנה הממונה על השכר ליו"ר דירקטוריון המשקם בדרישה לתבוע השבת כל סכום ששולם כשכר חודשי למר בן צור בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב<sup>60</sup>.



שיקומם התעסוקתי של אנשים הסובלים ממוגבלות, שמצבם החברתי - כלכלי קשה בדרך כלל, משפיע השפעה מכרעת על שילובם בשוק העבודה הרגיל. ממשלות ישראל השקיעו משאבים ניכרים בשיקומה של אוכלוסייה זו. השיקום מתבצע, בין השאר, באמצעות חברת המשקם, חברה מעורבת בבעלות ההסתדרות הציונית ומדינת ישראל, אשר משרד הרווחה מממן כמחצית מתקציבה. לפיכך חלים על החברה נורמות ציבוריות מקובלות ועקרונות המינהל התקין.

ממצאי דוח זה מלמדים שבכירי החברה, בראש ובראשונה מנכ"ל החברה מר יואב בן צור, עשו במשאבי החברה כבתוך שלהם: 1. המנכ"ל קיבל שכר והטבות שחרגו במידה ניכרת מהנהוג בסקטור הציבורי ואף מהסכם העבודה האישי שלו; בהיותו במצב של ניגוד עניינים הוא רכש מהחברה מכונית ואף אפשר לחבריו לרכוש כלי רכב שמכרה. התנהגותו מעוררת חשש לפגיעה בטוהר המידות. 2. במקביל לעבודתו בחברת המשקם היה המנכ"ל, בין היתר, ראש המועצה הדתית בירושלים בשנים 2001-2003 ובפועל היה מנכ"ל של עמותת מעיין החינוך התורני משנת 2005 וקיבל תמורה עבור עבודתו הנוספת, בניגוד לדיווחיו לדירקטוריון המשקם ולמה שנקבע בהסכם ההעסקה שלו. 3. ביזמת המנכ"ל התקשרה החברה עם חבריו ומכריו בהסכמים להספקת טובין; הוא בזבז את כספיה על שכירת משרדים יקרים ועל רכישת רהיטים ואביזרים מפוארים לו ולהנהלת החברה. 4. המנכ"ל פעל לקבל לחברה מקורבים שונים, בהם בני אדם שמקורבים לו פוליטית, ללא הליך בחירה שוויוני; הוא דאג לקביעותם בה ולא אכף עליהם דפוסי משמעת בסיסיים בעקפו את הסכמי העבודה של החברה.

5. בכירי החברה פעלו לרווחתם האישית על חשבון העובדים בעלי המוגבלות; סמנכ"ל החברה מר אבן צור קיבל שכר והטבות למרות שלא נכח במשרדי החברה וכמעט לא תרם לה דבר; מר אבן צור ומר דוקורסקי - יו"ר ועד העובדים ומנהל אגף במשקם - שנשאו תפקידים ציבוריים בעיריות בצפון, מילאו את תפקידיהם הציבוריים הנוספים בשעות העבודה במשקם תוך הסתרת עובדה זו, על חשבון עבודתם בחברה וללא אישור; חשב החברה כשל בפיקוח הכספי עליה ואף דאג שישלמו לו כספי חברה, ללא הצגת אסמכתאות לתשלום, בניגוד לנוהלי החברה; עובדי מנגנון בכירים וזוטרים, כולל המבקר הפנימי, לא קיימו נורמות בסיסיות של מינהל תקין. חלק מהעובדים - ספק רב אם נכחו בעבודה אף שקיבלו שכר מלא; עובדי המנגנון בחברה קיבלו שכר והטבות החורגים מכל קנה מידה המקובל בסקטור הציבורי.

60 ראה הפרק על הטבות השכר של המנכ"ל.

6. גורמי הבקרה הפנימיים של החברה ובראשם הדירקטוריון והמבקר הפנימי כשלו בפיקוח ולעיתים אף נתנו יד להתנהלות הלקויה בחברת המשקם.

7. גם גורמי הבקרה החיצוניים - משרד הרווחה והממונה על השכר במשרד האוצר - כשלו בכך שלא פיקחו על השימוש בכספי המדינה הרבים שהועברו מדי שנה לחברת המשקם.

ממצאיו החמורים של דוח זה מצביעים על ליקויים חמורים ביותר בהתנהלות חברת המשקם ואף על חשש לפגיעה בטוהר המידות. מעשים אלה בוצעו על חשבונם של הנזקקים שלמענם הוקמה המשקם; הם מלמדים על כישלון חמור ומתמשך של הנהלת החברה, של הדירקטוריון, של מנכ"ל החברה ובכיריה ושל כלל שומרי הסף - בתוך החברה ומחוצה לה - שתפקידם לדאוג שתופעות מעין אלה לא יתרחשו.

על רשויות המדינה, ובראשן שר הרווחה, שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה לפעול לתיקון הליקויים החמורים שנמצאו בביקורת ולמיצוי הדין בכל הנוגע לממצאים של פגיעה בטוהר המידות; ובכלל זה לערוך שידוד מערכות כולל בחברה ובין מנהליה שכשלו - בין בפועל ובין בפיקוח לקוי, ולטפל ביסודיות במבנה החברה, בארגונה, בפיקוח השוטף עליה, בסדרי המינהל בה, בשיטות עבודתה ובתנאי העסקה של מנהליה ושל עובדיה הבכירים.

