

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
סדרי מינהל ב"גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל"
(קרן מפעלי שיקום)

תקציר

רקע כללי

בשנת 1964 הקים משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה)¹ את ה"קרן למפעלי שיקום למוגבלים" כהקדש ציבורי², על פי פרק ג' לחוק הנאמנות, התשל"ט-1979 (להלן - חוק הנאמנות). הקרן משמשת הלכה למעשה הזרוע הארוכה של משרד הרווחה. בפברואר 2018 שונה שמה של הקרן ל"גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל" (להלן - הקרן או ההקדש). מטרת הקרן היא לסייע לאדם עם מוגבלות, באמצעות השיקום התעסוקתי, לפתח את הפוטנציאל התעסוקתי שלו כדי שיתקדם על פני רצף של אפשרויות תעסוקה. המדינה אינה מתקצבת במישרין את הקרן במסגרת תקציב המדינה, אלא מעבירה לקרן תשלום עבור השירות שהיא נותנת לכל אדם.

על הקרן לנהוג בקפדנות בכל הנוגע להתנהלותה הכספית, להימנע מבזבזנות ולהבטיח שכספי ההקדש ישמשו, בראש ובראשונה, למימוש יעדיה. לפי סעיף 10 לחוק הנאמנות, נאמן חייב לשמור על נכסי הנאמנות, לנהלם ולפתחם ולפעול להשגת מטרות הנאמנות. במילוי תפקידיו חייב הנאמן לנהוג באמונה ובשקיפה, כפי שהיה אדם סביר נוהג באותן נסיבות. לפי סעיף 12 לחוק, נאמן אחראי לנזק שנגרם לנכסי הנאמנות או לנהנים עקב הפרת חובתו כנאמן. בעניין הקדש ציבורי קבע בית המשפט העליון ש"ההקדש הציבורי הוא מבנה פשוט ונטול מנגנוני בקרה ופיקוח מובנים. חברה הינה מבנה מורכב, בעל אורגנים שונים ופרוצדורה קבועה בחוק של חובות דיווח, חובות אמן וחובות זהירות"³. הקרן מפוקחת על ידי רשם ההקדשות שבמשרד המשפטים (להלן - רשם ההקדשות). כבר בדוח משנת 2007 שעסק בקרן⁴ (להלן - הדוח משנת 2007) המליץ מבקר המדינה למשרד הרווחה "לבחון אם המעמד המשפטי של הקרן, הקדש ציבורי, הוא המעמד המתאים להמשך פעילותה, נוכח היקף פעילותה והצורך לנהלה לפי שיקולים כלכליים". ואולם מעמדה המשפטי של הקרן טרם שונה.

בשנת 2017 הסתכם מחזור הפעילות של הקרן בכ-79 מיליון ש"ח; סכום זה נבע בעיקר מתשלומים ששילמה המדינה ובראשם משרד הרווחה. הקרן העסיקה כ-390 עובדים והעניקה שירות לכ-7,000 איש.

- 1 זהו שמו של המשרד כיום. בעבר נקרא המשרד בשמות שונים.
- 2 הקדש ציבורי משמעותו נכסים המוקדשים למטרה בעלת אופי ציבורי. הקדשת הנכסים טעונה מסמך בכתב שבו מציין המקדיש את כוונתו ליצור הקדש וקובע את מטרותיו, נכסיו ותנאיו.
- 3 רע"א 9420/04 הנאמן הציבורי נ' יעקב אגמון ואחרים, פ"ד נט(5)289, 296-297 (2004).
- 4 מבקר המדינה, דוח שנתי 57בב (2007), בפרק "היבטים בהעסקת אנשים בעלי מוגבלות במסגרת הקרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי", עמ' 621 - 637.

מסמך בעניין ייסוד הקרן, מטרותיה, נכסיה ותנאיה (להלן - כתב ההקדש) קובע כי הממשלה תכסה את גירעונות הקרן. בשנת 2012 נקלעה הקרן לגירעון כספי, וכדי להמשיך את פעילותה לטובת המשתקמים ולמנוע את קריסתה העבירה המדינה לקרן באמצעות משרד הרווחה מקדמות של 13 מיליון ש"ח. כמו כן מונתה לה חשבת מלווה חיצונית מטעם משרד האוצר שכינה עד 2017. משנת 2015 הקרן אינה בגירעון.

מנובמבר 2016 עד פברואר 2018 כיהנו בקרן שלושה נאמנים, ביניהם מר יצחק בורבא. בהיעדר יו"ר ועד נאמנים נבחר מר בורבא מחדש בכל ישיבה לשמש ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים, עד התפטרותו במרץ 2018 (להלן - ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאז). בפברואר 2018 התווספו שלושה נאמנים, בהם ד"ר אביטל הכט, שמונתה ליו"רית ועד הנאמנים (להלן - יו"רית ועד הנאמנים). במאי 2018 התווספו עוד שני נאמנים⁵.

מר אריק ברמי מכהן כמנכ"ל הקרן ממאי 2017 (להלן - מנכ"ל הקרן). מטה הקרן כולל בין השאר את המשנה למנכ"ל (להלן - סמנכ"לית הקרן או הסמנכ"לית), את מזכירת הקרן דאז, עורכת דין במקצועה, ששימשה מיולי 2018 כיועצת המשפטית של הקרן (להלן - מזכירת הקרן דאז או יועמ"ש הקרן), ואת מנהלת הכספים של הקרן (להלן - מנהלת הכספים).

פעולות הביקורת

הקרן היא גוף מבוקר, בהתאם לסעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. בחודשים ינואר עד נובמבר 2018 בחן משרד מבקר המדינה את סדרי המינהל בקרן, בעיקר בנוגע לתקופה שלאחר היחלצותה מגירעונותיה - ממאי 2017 עד יוני 2018. כך נעשה מעקב אחר יישום המלצות הדוח משנת 2007 בנוגע לשינוי מעמדה המשפטי של הקרן. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה.

הליקויים העיקריים

ליקויים בהליך המינורי של מנכ"ל הקרן

במאי 2017 בחרה ועדת האיתור, שבראשה עמד ד"ר אביגדור קפלן (להלן - מנכ"ל משרד הרווחה), במנכ"ל הקרן המכהן. מנכ"ל משרד הרווחה לא וידא כי הליכי האיתור מתקיימים על פי הכללים המחייבים, ובכלל זה עמידה בתנאי הסף שנקבעו בתקנון, ובפועל נפלו פגמים בהליך. למשל, המועמד שנבחר בסופו של דבר לתפקיד מנכ"ל הקרן - מר ברמי - נבחר חרף העובדה



המועמד שנבחר
לתפקיד מנכ"ל
הקרן, מר אריק
ברמי, נבחר חרף
העובדה שהוא לא
עמד בתנאי הסף
של השכלה
אקדמית בתחום
הרלוונטי לעיסוקיה
של הקרן

שהוא לא עמד בתנאי הסף של השכלה אקדמית בעבודה סוציאלית או במדעי החברה או בתחום אחר הרלוונטי לעיסוקיה של הקרן, בהיותו בעל תואר אקדמי במדעי הרוח.

חריגות בתנאי ההעסקה של מנכ"ל הקרן

החזר הוצאות אש"ל גלובליות: מבדיקת תלושי השכר של מנכ"ל הקרן מתברר שבניגוד לחוזה העסקתו, ובלא אישור ועד הנאמנים, הוא קיבל החזר הוצאות אש"ל חודשי קבוע בסך 1,500 ש"ח (להלן - החזר הוצאות גלובלי). ממאי 2017 עד סוף אוגוסט 2018 קיבל המנכ"ל החזר הוצאות גלובלי בסך 24,000 ש"ח.

החזר הוצאות גלובלי אמור לכסות את עלות ארוחות הבוקר, הצהריים והערב של העובד הזכאי לכך. עובד כזה אינו אמור לדרוש ולקבל החזר נוסף בגין הוצאותיו עבור ארוחות, שכן מדובר בכפל תשלום. בביקורת נמצא כי נוסף על החזר הוצאות גלובלי שקיבל המנכ"ל, הוא דרש מהקרן תשלום על ארוחותיו, באמצעות כרטיס האשראי של הקרן או החזרים מהקופה הקטנה שלה. עד יוני 2018 הסתכמו ההוצאות עבור הארוחות באמצעות כרטיס האשראי והקופה הקטנה בכ-13,000 ש"ח.

מתן הלוואות למנכ"ל הקרן: נוהל הלוואות של הקרן קובע כי הלוואה לעובד הקרן תינתן רק מבנק מסחרי ובערבות של הקרן; הלוואה תינתן לעובד בעל ותק של יותר משנה בקרן. בניגוד לתקנון הקרן, הקובע כי ועדת ההלוואות היא שתאשר הלוואות לעובדים, כחמישה חודשים בלבד לאחר תחילת עבודתו בקרן ביקש המנכ"ל ממנהלת הכספים לאשר לו הלוואה מבנק מסחרי בסכום של 50,000 ש"ח (ב-60 תשלומים). בקשת ההלוואה לא הובאה לדיון בוועדת ההלוואות של הקרן וממילא לא דנה הוועדה בבקשה ולא אישרה אותה. ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאו לא חתם על ההלוואה למנכ"ל, כנדרש בטבלת זכויות החתימה של הקרן.

המנכ"ל קיבל גם מפרעה ומקדמה בסך 30,000 ש"ח ולא החזירן בחודש העוקב, כנדרש. בכך הפכו המפרעה והמקדמה הלכה למעשה, להלוואה מכספי הקרן, וזאת בניגוד לנוהל ההלוואות שלה, שקובע כי הלוואות יינתנו רק מבנק מסחרי ולא מכספי הקרן. אשר להפיכת המפרעה והמקדמה שקיבל להלוואה, המנכ"ל בא בדברים ישירות עם מנהלת הכספים, הכפופה לו; הוא לא הביא את בקשתו לאישור ועדת ההלוואות, ולמעשה עקף אותה. גם ועד הנאמנים לא היה מודע להפיכת המפרעה והמקדמה להלוואה.

ממצאי הביקורת בעניין ההלוואות שניתנו למנכ"ל מציירים תמונת מצב חמורה, ולפיה ניצל המנכ"ל את מעמדו והורה לכפיפה שלו - מנהלת הכספים - לשלם לו מכספי הקרן ולפרוס את החזר ל-24 תשלומים, בניגוד לנהליה. בדרך פעולתו עקף המנכ"ל הן את נאמני הקרן, שהיו אמורים לאשר את תשלום ההלוואה, המפרעה והמקדמה, והן את מנגנון הדיווח לרשויות המס

בכל הנוגע להפיכתן של האחרונות להלוואה. מדובר בהטבה כספית שתבע לעצמו המנכ"ל וקיבל שלא כדין.

בונוס למנכ"ל הקרן: בשירות המדינה, להבדיל מחברות ממשלתיות, לא נהוג לתמרץ מנכ"לים באמצעות בונוס. כך גם בחברת משקם חברה לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ(להלן - המשקם)⁶, שלתנאי ההעסקה בה הושוו תנאי העסקתו של המנכ"ל. למרות האמור, במאי 2018 החליטה ועדת הכספים של הקרן להעניק למנכ"ל בונוס בשנת כהונתו הראשונה, מכיוון שעמד ב-92% מהיעדים שקבע גורם מקצועי חיצוני שהקרן שכרה את שירותיו. המנכ"ל היה אמור לקבל בונוס בשווי שלוש משכורות, לפי מנגנון התגמול שקבע אותו גורם מקצועי חיצוני, אולם בפועל אישר ועד הנאמנים בונוס של ארבע משכורות בסך כ-129,000 ש"ח. נוסף על כך קיבל המנכ"ל בונוס ביתר עבר כל אותה השנה, אף שעבד בקרן בשנת 2017 רק כשמונה חודשים. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, על המנכ"ל להשיב בגין הבונוס כ-52,000 ש"ח.

ההחלטה על מתן הבונוס למנכ"ל הקרן היא החלטה שאינה תואמת סדרי מינהל תקין ושהתקבלה במחטף של יו"רית ועד הנאמנים; זו העלתה את הנושא לדיון והחליטה על תשלום הבונוס בלי לכלול זאת בסדר היום של ועד הנאמנים וללא אישור כל הנאמנים, כנדרש בחוק הנאמנות. התנהלות זו עולה עד כדי הפרת חובת נאמנותה של יו"רית ועד הנאמנים, לקרן ולמשתקמים. מדובר בהטבה כלכלית שניתנה למנכ"ל הקרן, שמקורה בכספי ציבור ושאינה עולה בקנה אחד עם אמות המידה הנהוגות בשירות המדינה ועם החלטות ועד הנאמנים מפברואר 2018. מתן הבונוס החריג למנכ"ל נוגד את חובתם של נאמני הקרן שלא לנהוג בבזבזנות, ולשמור על הקופה הציבורית לטובת מטרת ההקדש. מתן ההטבות הכלכליות למנכ"ל הקרן, אשר אמור לשמש דוגמה ומופת בכל הנוגע לשמירה על עקרונות המינהל התקין ועל נורמות אתיות, ובפרט בכל הנוגע לשימוש בכספי ההקדש, סותר עקרונות אלו.

שימוש שלא כדין בכרטיס אשראי של הקרן

בספטמבר 2017, כארבעה חודשים לאחר שנכנס לתפקידו, החליט המנכ"ל להנפיק כרטיס אשראי לקרן, שמשמעותו יצירת התחייבויות לקרן, בלי שקיבל את אישור נאמני הקרן כנדרש. לפי טופס הבקשה לבנק להנפקת כרטיס האשראי, המנכ"ל הוא היחיד המורשה להשתמש בכרטיס. על טופס הבקשה לבנק חתמו המנכ"ל וסמנכ"לית הקרן, זאת בניגוד לכתב ההקדש, הקובע כי נדרשת חתימה של שני נאמנים על התחייבויות הקרן. מזכירת הקרן דאז, עורכת דין במקצועה, הצהירה בחתימתה כי בקשת התאגיד להנפקת

6 חוות הדעת ניתנה באוגוסט 2017. חברת המשקם היא חברה מעורבת, כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שהמדינה מחזיקה ב-40% ממנה ובשאר מחזיקה ההסתדרות הציונית העולמית. החברה עוסקת אף היא במתן שירותי שיקום והשמה לאנשים עם מוגבלויות.



אף שהמנכ"ל
העריך את עלות
שיפוץ המבנה
בכ-700,000 ש"ח,
הוא פיצל את
ההתקשרות לצורך
השיפוץ לכמה
התקשרויות כדי
להימנע מפרסום
מכרז

הכרטיס נחתמה בסמכות, וכי מורשי החתימה שצוינו מורשים לחייב את החשבון באמצעות כרטיס חיוב. הצהרתה זו מנוגדת לנקבע בכתב ההקדש.

בהנפקת כרטיס אשראי ללא אישור ועד הנאמנים חרגו המנכ"ל, הסמנכ"לית ומזכירת הקרן דאו מסמכותם ופגעו בחובת הנאמנות שיש להם כלפי הקרן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שמזכירת הקרן (שמשתמשת כיום בתפקיד היועצת המשפטית) אישרה כי בקשת הקרן להנפקת כרטיס אשראי נחתמה בסמכות.

פגמים בתהליך העברת מטה הקרן לחולון

עם כניסתו לתפקיד פעל מנכ"ל הקרן להעברת מטה הקרן, שמנה כ-20 עובדים, ממשרדי ההנהלה ביפו (ששטחם 335 מ"ר) למבנה ששוכרת הקרן בשכונת תל גיבורים בחולון (להלן - המעבר לחולון) - מבנה ששטחו כ-830 מ"ר וששימש עד אפריל 2016 מרכז שיקום. לפי מנכ"ל הקרן, הסיבות המרכזיות למעבר לחולון היו חוסר מקום בעקבות הגידול במטה הקרן; תשתיות ישנות; נראות ירודה של המבנה ביפו; והיעדר מקום חניה לעובדים ולאורחים המגיעים לקרן. לשם כך הוחל בשיפוץ המתקן שבחולון. הוצאות השיפוץ והמעבר לחולון הסתכמו בכ-700,000 ש"ח (כולל מע"מ).

פגמים בתהליך קבלת ההחלטה על המעבר לחולון: נאמני הקרן שאפשרו את המעבר לחולון לא קיימו דיון מעמיק בסוגיית המעבר ולא בחנו את נחיצותו, את עלויותיו, את החלופות ואת המקורות התקציביים. הנאמנים גם לא בחנו אם הוצאה חריגה זו, בסכום של כ-700,000 ש"ח, תואמת את מטרותיה של הקרן, שהן בראש ובראשונה טיפול במשתקמים ובכלל זה בתנאי עבודתם.

פיצול התקשרות כדי להתחמק מחובת מכרז: אף שהמנכ"ל העריך את עלות השיפוץ בכ-700,000 ש"ח הוא פיצל את ההתקשרות לצורך השיפוץ לכמה התקשרויות כדי להימנע מפרסום מכרז. בשלב הראשון הנחה המנכ"ל את סמנכ"לית הקרן לבקש הצעות מחיר לשיפוץ בהיקף של 100 מ"ר בלבד. בכלל זה מסר לה את הפרטים של קבלן מעכו (להלן - הקבלן), שפנה באמצעות עוזר המנכ"ל, וביקש להשתלב כקבלן שיפוצים בקרן. לאחר בדיקת הצעות המחיר זכה הקבלן בשיפוץ השלב הראשון בהיקף של 100 מ"ר. באמצע נובמבר 2017 התכנסה ועדת המכרזים כדי להגדיל את היקף ההתקשרות ב-200 מ"ר נוספים. בדצמבר 2017 עדכן בדיעבד מנכ"ל הקרן את היועצת המשפטית דאו של הקרן שהוא "נאלץ לאשר תוספת של 300 מ"ר [סך הכול 600 מ"ר] נוספים לסיום פרויקט בניית משרדי מטה בתל גיבורים, בשל אי-היכולת לתכנן את גודל השיפוץ" (ההדגשה אינה במקור). כך גדל היקף השיפוץ לכדי 600 מ"ר - מלוא שטח המבנה שאליו היה אמור המטה לעבור.

עלות שיפוץ המבנה בחולון: כיוון שהעבודות שבוצעו בפועל לא תאמו את תיאור העבודות שנכללו בחשבוניות שהגיש הקבלן, ביקש משרד מבקר

המדינה מהקרן פירוט של העבודות שבוצעו בפועל. המנכ"ל הגיש למשרד מבקר המדינה במאי 2018 מסמך "שיערוך פרויקט", המפרט את רכיבי השיפוץ (להלן - מסמך שיערוך הפרויקט). מהנדס מומחה מטעם משרד מבקר המדינה בחן את השיפוצים שבוצעו בפועל, אמד את עלותם והכין חוות דעת הנדסית המציגה את סיכום בדיקתו (להלן - חו"ד הנדסית).

לפי חו"ד הנדסית שולם לקבלן תשלום ביתר בסכום של כ-127,000 ש"ח. עוד עלה כי מסמך שיערוך הפרויקט שהעביר המנכ"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2018 אינו תואם את העבודות שבוצעו בפועל, דבר העולה לכדי חשש למצג מטעה.

שיפוץ גג המבנה בחולון: האופן שבו פעלה הקרן בכל הנוגע למכרז לשיפוץ הגג היה בלתי תקין: סמנכ"לית הקרן האריכה את תקופת המכרז המקורית על דעת עצמה מבלי לכנס את ועדת המכרזים, כדי שזו תחליט בעניין; הקרן לא שמרה על הכללים המחייבים הגינות וסדיויות בנוגע להצעות שהוגשו; ועדת המכרזים דנה בהצעות שהוגשו עוד בטרם הסתיימה תקופת המכרז ובסופו של דבר בחרה בהצעתו של הקבלן; והצעתו של הקבלן הוגשה לאחר כל שאר ההצעות והייתה נמוכה בכ-80,000 ש"ח מההצעה המקורית שהגיש עוד בשלב הצעות המחיר. עולה חשש כי המכרז הותאם במיוחד לקבלן.

השתלשלות ההתקשרות לצורך ביצוע השיפוץ והתשלומים בגינו מציירים תמונה מדאיגה וחמורה ביותר בכל הנוגע לדרך פעולתו של מנכ"ל הקרן. המנכ"ל התחמק מקיום חובת מכרז באמצעות פיצול העסקה, והתקשר לשם ביצוע העבודה עם הקבלן. הוא פעל להגדיל את היקף ההתקשרות עם הקבלן משיפוץ של 100 מ"ר לשיפוץ של 600 מ"ר, תוך שהוא רומס ברגל גסה של נוהלי הקרן וכללי מינהל תקין. בהנחייתו להרחיב את ההתקשרות עם הקבלן ללא אישור מראש של הגורמים המוסמכים, ובראש ובראשונה ועד הנאמנים, ובהעמדתה של הקרן לפני עובדה מוגמרת של שיפוץ המבנה ודרישת תשלום בדיעבד - פגע המנכ"ל בחובת הנאמנות שיש לו כלפי הקרן ומעל באמון שנתנו בו נאמני הקרן. לא זו בלבד שהתשלום ששולם בפועל לקבלן התבסס על הצעת מחיר שאינה תואמת את השיפוץ שבוצע בסופו של דבר, אלא שהקרן שילמה לקבלן סכומים ניכרים ביתר, שמוערכים בכ-127,000 ש"ח, עבור עבודות שלא בוצעו. צבר הליקויים לגבי הליכי אישור השיפוץ, ניהולו וביצועו מצביע על חריגה חמורה מסדרי מינהל תקינים.

חריגות בהעסקת עובדים במטה הקרן

מינוי סמנכ"לית הקרן ושדרוג משרתה למשנה למנכ"ל: הקרן הוסיפה תפקיד חדש של סמנכ"ל שאינו סמנכ"ל מקצועי, ללא אישור ועדת כוח אדם של ועד הנאמנים. חברי ועדת הקבלה שבחרו את הסמנכ"לית (שעד אותו מועד כיהנה כמנהלת הלוגיסטיקה) היו עובדי הקרן שהיו אמורים להיות כפופים לסמנכ"לית. כמו כן מנכ"ל הקרן החליט על קידומה של סמנכ"לית הקרן לתפקיד המשנה למנכ"ל ללא ביצוע עבודת מטה הכוללת ניתוח



משרד מבקר
המדינה רואה
בחומרה רבה את
הפעולות שביצע
מנכ"ל הקרן כדי
לקבל ממנה כספים
שלא כדין על
חשבון כספי
הציבור. לפי חישובי
משרד מבקר
המדינה, בסוף ינואר
2019 היה מדובר
לכל הפחות
בכ-92,000 ש"ח. על
המנכ"ל להשיב
סכום זה לאלתר!

מקצועי כלשהו. הדבר נדרש ביתר שאת נוכח העלייה הניכרת בשכרה של הסמנכ"לית עקב השדרוג - בשיעור של יותר מ-70% משכרה!

כשל בהליך מינוי היועצת המשפטית של הקרן: אף שמזכירת הקרן דאז התמודדה על תפקיד יועמ"ש הקרן - היא הייתה מעורבת בכתיבת תנאי המכרז לתפקיד. במעורבותה בניסוח תנאי המכרז לתפקיד שעליו התמודדה, בסעיף כזה או אחר - תפקיד שלבסוף אף הייתה המועמדת היחידה לו - נקלעה מזכירת הקרן דאז למצב של ניגוד עניינים חמור. היה עליה להימנע מכל מעורבות במכרז. כמו כן תקופת הניסיון שהוגדרה כתנאי סף לתפקיד הייתה קצרה בהשוואה לתקופת הניסיון שנדרשה לתפקידים מקבילים בקרן. מינוי היועמ"ש לקרן נעשה בלי שהוקמה לצורך כך ועדת קבלה, ובלי שוועדת הקבלה או ועד הנאמנים בחנו את כישורי המועמדת ואת התאמתה לתפקיד.

הצורך בשינוי מעמדה המשפטי של הקרן לשם הגברת הפיקוח על התנהלותה

בביקורת עלה כי מנגנוני הפיקוח של ועד הנאמנים של הקרן היו רופפים. כך, במועד סיום הביקורת עדיין לא היו בוועד נציגי ממשלה, בניגוד לנקבע בכתב ההקדש; ועדות של ועד הנאמנים חסרות את ההרכב הקבוע בתקנון; הפיקוח של ועדת הביקורת לקה בחסר, ועוד.

כבר בדוח משנת 2007 צוין כי על משרד הרווחה "לבחון אם המעמד המשפטי של הקרן, הקדש ציבורי, הוא המעמד המתאים להמשך פעילותה, נוכח היקף פעילותה והצורך לנהלה לפי שיקולים כלכליים". ואולם מאז לא שונה מעמדה המשפטי של הקרן, והיא עדיין מתנהלת כהקדש ללא מנגנוני בקרה ופיקוח מובנים.

אף שרשם ההקדשות, שהוא המאסדר של פעילות הקרן, סבר כי פעילותה אינה תואמת את מעמדה המשפטי, שכן אין פיקוח מתאים על התנהלותה - טרם שונה מעמדה המשפטי. מנכ"ל הקרן מסר למשרד מבקר המדינה כי שר הרווחה התנגד לשינוי מעמדה המשפטי של הקרן.

ההמלצות העיקריות

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הפעולות שביצע מנכ"ל הקרן כדי לקבל ממנה כספים שלא כדין על חשבון כספי הציבור. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בסוף ינואר 2019 היה מדובר לכל הפחות בכ-92,000 ש"ח. על המנכ"ל להשיב סכום זה לאלתר!

צבר הליקויים בעניין פעולותיו של המנכ"ל - בעיקר בכל הנוגע למעבר משרדי המטה והחריגה החמורה מסדרי מינהל תקינים ולקיחת כספים שלא

כדין על ידיו בכל הנוגע לחריגות בתנאי העסקתו - מצביע על חשש חמור לפגיעה בטוהר המידות מצידו של המנכ"ל. ממצאים חמורים אלו מחייבים את ועד הנאמנים לשקול את סיום כהונת המנכ"ל, ולהתייעץ בעניין זה עם מנכ"ל משרד הרווחה, שעמד בראש ועדת האיתור.

על שר הרווחה והחשב הכללי באוצר לפעול לשינוי מעמדה המשפטי של הקרן בהקדם ולחזק את גורמי הבקרה והפיקוח - אחרת, ספק אם כל כספי המדינה שמיועדים למשתקמים יגיעו ליעדם. חמור מכך - הקרן עלולה להיקלע שוב לגירעונות שיהיה על המדינה לכסותם.

על רשם ההקדשות, הממונה על מתן אישור ניהול תקין של הקרן, לבדוק לעומק את התנהלות הקרן ולבחון אם הליקויים שצוינו בדוח מצביעים על חריגה מכתב ההקדש ועל ביצוע פעולות בניגוד לחוק הנאמנות, ובכלל זה לוודא את השבת הכספים שהוצאו שלא כדין.

התייחסות ועד הנאמנים לליקויים שעלו בדוח

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות ועד הנאמנים הנוכחי של הקרן; במקום לתקן את הליקויים החמורים שעליהם מצביע מבקר המדינה, אישר הוועד בדיעבד החזר הוצאות גלובלי למנכ"ל, את החזר ההוצאות בגין ארוחות ואת ההגדלה הרטרואקטיבית של שכרו בטרם חישוב גובה הבונוס שעליו להחזיר. **אין לראות בהתנהלות זו אלא "הכשרת השרץ" שמחטיאה במופגן את מטרות דוח הביקורת - תיקון הליקויים והקפדה על מינהל תקין.**

סיכום

הכספים שמעבירה הממשלה לקרן נועדו אך ורק לשיקומם של אנשים עם מוגבלויות, ובהתאם לכך על נאמני הקרן להימנע מבזבזנות ולהבטיח שכספי ההקדש ישמשו, בראש ובראשונה, למימוש יעדיה. ואולם בדוח מצטיירת תמונה חמורה ומדאיגה, ולפיה מנכ"ל הקרן הנוכחי, מר אריק ברמי, עושה בכספי הקרן כרצונו, ללא פיקוח ובקרה של נאמני הקרן ושל משרד הרווחה, בניגוד לכללי מינהל תקין ותוך חשש חמור לפגיעה בטוהר המידות. המנכ"ל ביקש וקיבל מהקרן הטבות שכר והלוואות שאינו זכאי להן; פיצל עסקאות כדי להתחמק מחובת מכרז עם הקבלן ששיפץ את מטה הקרן החדש, והגדיל פי שישה ובניגוד לכללים את היקף ההתקשרות עימו; ולבסוף אף שילם לקבלן תשלום ביתר בסכום של כ-127,000 ש"ח. לאחר מכן הציג המנכ"ל למשרד מבקר המדינה מסמך שיערוך של הפרויקט שאינו תואם את העבודות שבוצעו בפועל, דבר העולה לכדי חשש למצג מטעה; יום תשלום גמול לנאמני הקרן בניגוד לחוק הנאמנות, ועוד.



מר אריק ברמי
עושה בכספי הקרן
כרצונו, ללא פיקוח
ובקרה של נאמני
הקרן ושל משרד
הרווחה, בניגוד
לכללי מינהל תקין
ותוך חשש חמור
לפגיעה בטוהר
המידות. צבר
הליקויים מלמד על
היעדר איזונים
ובלמים בקרן;
מנגנוני פיקוח
רופפים איפשרו
הלכה למעשה את
פעילותו הפסולה
של המנכ"ל ויצרו
קרקע פורייה
להתנהלותו זו

רובן המוחלט של הכנסות הקרן, כ-80 מיליון ש"ח בשנה, הן ממשרדי הממשלה. בשנת 2012, לאחר שכמעט קרסה הקרן, העבירה לה ממשלת ישראל באמצעות משרד הרווחה כ-13 מיליון ש"ח כדי למנוע זאת. ממצאי ביקורת זו מעלים חשש כי דרך פעולתה של הקרן וחולשת הפיקוח של ועד הנאמנים שלה עלולות לדרדר אותה שוב לקריסה שאך זה נחלצה ממנה.

צבר הליקויים מלמד על היעדר איזונים ובלמים בקרן; מנגנוני פיקוח רופפים אפשרו הלכה למעשה את פעילותו הפסולה של המנכ"ל ויצרו קרקע פורייה להתנהלותו זו. הליקויים בעניין פעולותיו של המנכ"ל - בעיקר בכל הנוגע למעבר משרדי המטה והחריגה החמורה מסדרי מינהל תקינים ולקיחת כספים שלא כדין על ידיו בכל הנוגע לחריגות בתנאי העסקתו - מצביעים על חשש חמור לפגיעה בטוהר המידות מצידו של המנכ"ל. ממצאים חמורים אלו מחייבים את ועד הנאמנים לשקול את סיום כהונת המנכ"ל ולהתייעץ בעניין זה עם מנכ"ל משרד הרווחה. מבקר המדינה מורה למנכ"ל להשיב את הכספים לאלתר! לא פחות חמורה היא התנהלותה של יו"רית ועד הנאמנים, ד"ר אביטל הכט, שפעלה להעניק למנכ"ל הקרן הטבה כלכלית - בונוס - במחטף. התנהלות זו עולה לכדי הפרת חובת נאמנותה לקרן ולמשתקמים.

ממצאי דוח זה, המצטרפים לממצאיו של הדוח משנת 2007, מדגישים את הצורך ששר הרווחה יפעל ללא דיחוי לשינוי המבנה התאגידי של הקרן, כדי להתאימו לאופי פעילותה ולקיים מנגנוני בקרה ופיקוח נאותים. עד שינוי מעמדה המשפטי של הקרן, על השר למנות לאלתר נאמנים בעלי רקע וניסיון כנדרש בכתב ההקדש, שיבצעו פיקוח אפקטיבי על התנהלותה של הקרן כמתחייב מחובת הנאמנות שלהם.

מבוא

בשנת 1964 הקים משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה)⁷ את ה"קרן למפעלי שיקום למוגבלים" כהקדש ציבורי⁸, על פי פרק ג' לחוק הנאמנות, התשל"ט-1979 (להלן - חוק הנאמנות). הקרן משמשת הלכה למעשה הזרוע הארוכה של משרד הרווחה. בפברואר 2018 שונה שמה של הקרן ל"גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל" (להלן - הקרן או ההקדש). מטרת הקרן היא לסייע לאדם עם מוגבלות, באמצעות השיקום התעסוקתי, לפתח את הפוטנציאל התעסוקתי שלו, כדי שיתקדם על פני רצף של אפשרויות תעסוקה. המדינה אינה מתקצבת במישרין את הקרן במסגרת תקציב המדינה, אלא מעבירה לקרן תשלום עבור השירות שהיא נותנת לכל אדם.

מסמך בעניין ייסוד הקרן, מטרותיה, נכסיה ותנאיה (להלן - כתב ההקדש) משנת 1964 כולל רשימה של עובדי מדינה (רובם עובדי משרד הרווחה) שהם נאמני הקרן, ועליהם חלה האחריות לניהול ההקדש ולהשגת מטרותיו. כן נקבע בכתב ההקדש כי שר הרווחה רשאי למנות נאמנים נוסף על אלו המצוינים בכתב. לפי תקנון הקרן, ועד הנאמנים משמש הנהלת הקרן; תפקידי ההנהלה הם בין היתר לקבוע את המדיניות הכללית של הקרן, לאשר מדי שנה בשנה את התקציב השנתי שלה ואת תוכנית העבודה שלה ולעקוב אחר הגשמת המדיניות וביצוע התקציב.

לפי סעיף 10 לחוק הנאמנות, נאמן חייב לשמור על נכסי הנאמנות, לנהלם ולפתחם ולפעול להשגת מטרות הנאמנות. במילוי תפקידיו חייב הנאמן לנהוג באמונה ובשקידה, כפי שהיה אדם סביר נוהג באותן נסיבות. לפי סעיף 12 לחוק הנאמנות, נאמן אחראי לנזק שנגרם לנכסי הנאמנות או לנהנים עקב הפרת חובתו כנאמן. בעניין הקדש ציבורי קבע בית המשפט העליון ש"ההקדש הציבורי הוא מבנה פשוט ונטול מנגנוני בקרה ופיקוח מובנים. חברה הינה מבנה מורכב, בעל אורגנים שונים ופרוצדורה קבועה בחוק של חובות דיווח, חובות אמון וחובות זהירות"⁹. הקרן מפוקחת על ידי רשם ההקדשות שבמשרד המשפטים (להלן - רשם ההקדשות). כבר בדוח משנת 2007 שעסק בקרן¹⁰ (להלן - הדוח משנת 2007) המליץ מבקר המדינה למשרד הרווחה "לבחון אם המעמד המשפטי של הקרן, הקדש ציבורי, הוא המעמד המתאים להמשך פעילותה, נוכח היקף פעילותה והצורך לנהלה לפי שיקולים כלכליים". ואולם מעמדה המשפטי של הקרן טרם שונה.

- 7 זהו שמו של המשרד כיום. בעבר נקרא המשרד בשמות שונים.
- 8 הקדש ציבורי משמעותו נכסים המוקדשים למטרה בעלת אופי ציבורי. הקדשת הנכסים טעונה מסמך בכתב שבו מציין המקדש את כוונתו ליצור הקדש וקובע את מטרותיו, נכסיו ותנאיו.
- 9 רע"א 9420/04 הנאמן הציבורי נ' יעקב אגמון ואחרים, פ"ד נט(5) עמ' 289, 296-297 (2004).
- 10 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, בפרק "היבטים בהעסקת אנשים בעלי מוגבלות במסגרת הקרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי", עמ' 621 - 637.

ייעוד הקרן הוא לטפל באנשים עם מוגבלויות קשות, שהם נזקקים וחלשים. עליה לנהוג אפוא בקפדנות בכל הנוגע להתנהלותה הכספית, להימנע מבזבזנות ולהבטיח שכספי ההקדש ישמשו, בראש ובראשונה, למימוש יעדיה.

בשנת 2017 הסתכם מחזור הפעילות של הקרן בכ-79 מיליון ש"ח; סכום זה נבע בעיקר מתשלומים ששילמה המדינה ובראשם משרד הרווחה. הקרן העסיקה כ-390 עובדים והעניקה שירות לכ-7,000 איש. היא הפעילה 13 מרכזי אבחון ושיקום ו-33 מפעלים מקדמי תעסוקה, שבהם מועסקים אנשים עם מוגבלות. המועסקים במפעלים הללו מוגדרים משתקמים, ולגבי רובם - לא מתקיימים בינם לבין הקרן יחסי עבודה. הם אינם זכאים לשכר מינימום ואינם מקבלים זכויות סוציאליות, כגון הפרשות לקרן פנסיה. המועסקים מקבלים בעבור עבודתם תשלום המוגדר "גמול ביצוע עבודה", המחושב לפי תפוקתו של כל משתקם ומסתכם בסכומים נמוכים (בממוצע 1,000 ש"ח בחודש)¹¹.

כתב ההקדש קובע, בין היתר, כי הממשלה תכסה את גירעונות הקרן. בשנת 2012 נקלעה הקרן לגירעון כספי, וכדי להמשיך את פעילותה לטובת המשתקמים ולמנוע את קריסתה העבירה לה המדינה, באמצעות משרד הרווחה, מקדמות של 13 מיליון ש"ח. לקרן מונתה חשבת מלווה חיצונית מטעם משרד האוצר, והיא כיהנה בתפקיד עד 2017. משנת 2015 הקרן אינה בגירעון.

מנובמבר 2016 עד פברואר 2018 כיהנו בקרן שלושה נאמנים, בהם מר יצחק בורבא. בהיעדר יו"ר ועד נאמנים נבחר מר בורבא מחדש בכל ישיבה לשמש ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים, עד התפטרותו במרץ 2018 (להלן - ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאז). בפברואר 2018 התווספו שלושה נאמנים (להלן - הנאמנים החדשים), בהם ד"ר אביטל הכט, שמונתה ליו"רית ועד הנאמנים (להלן - יו"רית ועד הנאמנים). במאי 2018 התווספו עוד שני נאמנים.

מר אריק ברמי מכהן כמנכ"ל הקרן ממאי 2017 (להלן - מנכ"ל הקרן). מטה הקרן כולל בין השאר את המשנה למנכ"ל (להלן - סמנכ"לית הקרן או הסמנכ"לית), את מזכירת הקרן דאז, עורכת דין במקצועה, ששימשה מיולי 2018 כיועצת המשפטית של הקרן (להלן - מזכירת הקרן דאז או יועמ"ש הקרן), ואת מנהלת הכספים של הקרן (להלן - מנהלת הכספים).

11 לפי נתונים שמסרה הקרן למשרד מבקר המדינה ביולי 2018. בשנת 2007 נחקק חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007, הקובע כי מועסקים אלו מוגדרים משתקמים ולא מתקיימים יחסי עבודה בינם לבין הקרן ואף לא בינם לבין מקום התעסוקה הרגיל. החוק הבטיח למועסקים עם מוגבלות זכויות בסיסיות, אך העסקתם לא הייתה כפופה לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987. המשתקמים קיבלו עבור עבודתם תשלום שהוגדר "גמול ביצוע עבודה", וחושב לפי תפוקתו של כל משתקם. ב-7.8.17 פג תוקפה של הוראת השעה; בשנת 2018 הוכן תזכיר חוק שנועד לבוא במקומה, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם הבשיל התזכיר לכדי הצעת חוק.

פעולות הביקורת

הקרן היא גוף מבוקר, בהתאם לסעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. בחודשים ינואר עד נובמבר 2018 בחן משרד מבקר המדינה את סדרי המינהל בקרן, בעיקר בנוגע לתקופה שלאחר היחלצותה מגירעונותיה - ממאי 2017 עד יוני 2018. כן נעשה מעקב אחר יישום המלצות הדוח משנת 2007 בנוגע לשינוי מעמדה המשפטי של הקרן. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה.

ליקויים בהליך המינוי של מנכ"ל הקרן

בג"ץ עמד על חשיבות כשירותם האישית והמקצועית של עובדי הציבור, וציין כי "הליך מינוי תקין שיבטיח את כשירויות המועמד הוא תנאי חיוני בשמירת רמתו של השירות הציבורי והוא מנשמת אפו. בלעדיו, מעמדו ויכולתו לשאת באחריות המוטלת עליו לא יובטחו"¹².

בספטמבר 1999 החליטה הממשלה¹³ להקים את מנגנון ועדת האיתור. הממשלה החליטה להחיל את המנגנון על מספר קטן של משרות הפטורות ממכרז ומאופיינות בהיבט מקצועי מדעי מובהק או בעלות אופי רגולטורי, ושהממלאים אותן מופקדים על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשים למידה רבה של עצמאות ואי-תלות. בדוח משנת 2011 העיר מבקר המדינה כי מן הראוי שוועדות איתור וולונטריות בשירות הציבורי, שאופן איושן לא הוסדר, יפעלו ברוח החלטת הממשלה, אשר נועדה להבטיח שוויון הזדמנויות לכל המתמודדים ואת מינויים של המתאימים ביותר¹⁴. תקנון ההקדש קבע, בין היתר, כי הליך מינוי מנכ"ל לקרן יבוצע באמצעות ועדת איתור הדומה לוועדות איתור למשרות מנכ"ל בשירות הציבורי.

תקנון הקרן קובע את הליך מינוי של מנכ"ל הקרן כדלקמן: ועד הנאמנים יפרסם בעיתונות הודעה על המשרה, על מאפייניה ועל תנאי הסף שהמועמדים נדרשים לעמוד בהם, וצוות מקרב ועד הנאמנים (להלן - צוות הסינון) יבחן את כישורי המועמדים בכל דרך שתיראה לו; הצוות רשאי לראיין מועמדים מתאימים ולדרוש בין היתר להגיש לו חוות דעת לגבי כישורי המועמד. לאחר שבחן את כישורי המועמדים ימליץ צוות הסינון על המועמדים שיעברו לשלב של בחינת ועדת האיתור. בראשות ועדת האיתור יעמוד מנכ"ל משרד הרווחה, וחבריה יהיו יו"ר ועד הנאמנים, מנהל אגף השיקום במשרד הרווחה ונציג ציבור בעל מוניטין מקצועי. ועדת האיתור תבחר את המועמד הראוי ביותר מבין המועמדים שהמליץ עליהם צוות הסינון, ומינוי המועמד שייבחר לתפקיד מנכ"ל הקרן יובא לאישור ועד הנאמנים.

במרץ 2017 הודיע המנכ"ל הקודם של הקרן בישיבת ועד הנאמנים כי יסיים את עבודתו בקרן במאי 2017. בהתאם לתקנון הקרן פורסם באפריל 2017 קול קורא לאיתור מנכ"ל לקרן.

בדוח משנת 2011 בעניין ועדות איתור, שצוין לעיל, קבע מבקר המדינה כי ראוי שכל ועדת איתור בשירות הציבורי תפעל בהתאם לעקרונות היסוד של שירות המדינה ולעיקרי הכללים שקבעו הממשלה והיועץ המשפטי לממשלה, שמטרתם בחירת המועמד הטוב ביותר מבין העומדים בדרישות המשרה בהליך

12 בג"ץ 5657/09 עתירת התנועה לאיכות השלטון נגד ממשלת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09).

13 החלטה 345 של הממשלה ה-28, "(משרות שהמינוי להן נעשה על ידי הממשלה או באישורה - פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-1953)" (14.9.99).

14 מבקר המדינה, דוח שנתי 2011, בפרק "ועדות איתור בשירות הציבורי", עמ' 27 - 65.

תחרותי ותוך שמירה על שוויון הזדמנויות. כאמור, נוכח אופייה הציבורי של הקרן מן הראוי שהיא תחיל עליה הסדרים הדומים לאלו החלים בשירות המדינה, בשינויים המחויבים, ובכלל זה בנוגע לוועדת האיתור שהיא מקימה. על יו"ר ועדת האיתור - מנכ"ל משרד הרווחה - היה אפוא לוודא בין היתר כי דרכי המיון והסינון מבטיחות שוויון הזדמנויות ואת בחירת המועמד הטוב ביותר.

במאי 2017 בחרה ועדת האיתור, שבראשה עמד ד"ר אביגדור קפלן (להלן - מנכ"ל משרד הרווחה), את מנכ"ל הקרן המכהן. ואולם בביקורת התברר כי מלבד מעורבותו בפרסום קול קורא, לא וידא מנכ"ל משרד הרווחה כי בהליך האיתור נשמרים עקרונות שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד המתאים ביותר למילוי התפקיד. להלן הפרטים:

1. **אי-עמידה של המנכ"ל הנבחר בתנאי הסף:** בהתאם לתקנון הקרן, וכפי שגם פורסם בקול הקורא, תנאי הסף לתפקיד המנכ"ל הם ניסיון ניהולי בכיר של שבע שנים לפחות במערכות חברתיות והשכלה אקדמית בעבודה סוציאלית או במדעי החברה או בתחום אחר הרלוונטי לעיסוקיה של הקרן. למשרה ניגשו 27 מועמדים. מזכירת הקרן דאז, ששימשה עורכת דין בלשכה המשפטית של הקרן¹⁵, בחנה את עמידתם של המועמדים בתנאי הסף ופסלה עשרה מועמדים שלכאורה לא עמדו בהם. אחד מהנפסלים הוא מועמד בעל תואר ראשון במדעי החברה ותואר שני במינהל עסקים, ולגביו ציינה מזכירת הקרן כי אינו עונה לדרישות הסף לעניין השכלה (להלן - המועמד שנפסל).

בביקורת עלה, כי להבדיל מהמועמד שנפסל, שעמד בתנאי הסף בכל הנוגע להשכלה, מר אריק ברמי, המועמד שנבחר בסופו של דבר, עבר לשלב הראיונות של צוות הסינון, ואת חרף העובדה שהשכלתו האקדמית היא תואר ראשון בהיסטוריה, שהוא תואר בתחום מדעי הרוח, ולכן אינו עומד בתנאי הסף שנקבעו.

במסמכי צוות הסינון ציינה מזכירת הקרן דאז בנוגע למר ברמי כי "תואר בהיסטוריה איננו תחום רלוונטי לניהול הקרן". על פי הסברי מזכירת הקרן דאז למשרד מבקר המדינה מיוני 2018, צוות הסינון עיין בקורות החיים של המועמדים וברשימת המועמדים - גם אלה שהתלבטה לגביהם ואלה שפסלה - והוחלט לזמן את המועמדים שעמדו בתנאי הסף, לרבות אלה שהתלבטה בנוגע להם, ובהם מר ברמי.

בשונה מדברי מזכירת הקרן דאז מסר ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאז, שגם היה יו"ר צוות הסינון, למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 ובתשובתו מנובמבר 2018 כי הוא הדגיש בדיוני צוות הסינון - כפי שגם עולה מהפרוטוקולים של הדיונים - כי יש להזמין לריאיון רק את מי שעומד בתנאי

הספ. עוד ציין כי סמך על הסינון שביצעה מזכירת הקרן דאז, שבאותה העת שימשה עורכת דין במחלקה המשפטית של הקרן. הוא הבהיר כי לא מזכירת הקרן דאז ולא אף גורם אחר הצביעו לפניו על כך שמר ברמי אינו עומד בתנאי הספ, ולכן כאשר הגיע המועמד לריאיון הוא סבר שהוא עומד בתנאי הספ.

חבר אחר בצוות הסינון מסר למשרד מבקר המדינה כי התלבטו לגבי השכלתו של מר ברמי, אולם נוכח ניסיונו הניהולי הוחלט לזמנו לריאיון במאי 2017.

הקרן מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוקטובר 2018¹⁶ כי לטענת מזכירת הקרן דאז, התקיים דיון על תנאי הספ של מר ברמי והוחלט לזמנו לוועדת האיתור.

הקרן מסרה בתשובתה מדצמבר 2018 כי למנכ"ל משרד ממשלתי יכול להתמנות גם מועמד ללא השכלה אקדמית כלל וכלל אם יש לו ניסיון ניהולי של יותר מ-12 שנה. עוד ציינה כי המנכ"ל כשיר לתפקיד שכן ניסיונו הניהולי עולה עשרות מונים על דרישות המינימום ועל הניסיון של כל שאר המועמדים. לגבי המועמד שפסלה מזכירת הקרן דאז מסרה הקרן: "לא היה כל מקרה בו נפסל אדם על הספ רק בשל הסיבה של תואר אקדמאי שאיננו מתחום עיסוקה של הקרן. טענת הביקורת נובעת מטעות של מזכירת הקרן במילוי טופס סינון המועמדים בו נכתב בשני מקרים כי אדם נפסל בשל תואר אקדמי, כאשר בפועל הפסילה הייתה בשל סיבות נוספות... לגופו של עניין, עיון בקורות החיים של המועמד שנפסל שמצוין המבקר מעלה, כי אינו בעל ניסיון הנדרש לניהול קרן בסדר גודל של גשר ובתחום עיסוקה".

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן כי תנאי ספ שנקבעו במכרז הם מחייבים, והקרן לא הייתה רשאית לסגת מהם או להגמישם בשלב בחינת ההצעות, שכן הקלה בתנאי הספ בשלב זה פוגעת בשוויון כלפי מועמדים פוטנציאליים. עיון בקורות החיים של המועמד שנפסל מעלה ספק אם אינו עומד בתנאי הספ לעניין הניסיון.

מנכ"ל משרד הרווחה, שהיה יו"ר ועדת האיתור, מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי נמסר לו מהקרן כי מר אריק ברמי עומד בתנאי הספ. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2018 ציין: "נהוג כי המועמדים מגיעים לאחר סינון מקדים שנעשה על פי תנאי ספ ברורים שנקבעו מראש, אשר לא נבחנים בשנית על ידי חברי הוועדה... עם זאת, לאור הממצאים שנתגלו בטיטת הדו"ח, במקרה של ספק לגבי עמידת מי מהמועמדים בתנאי הספ, היה מקום להביא זאת לפתחם של חברי ועדת האיתור".

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן כי בפרוטוקול דיוני צוות הסינון לא מצוין כי מר ברמי עומד בתנאי הסף. מצופה היה מחברי צוות הסינון לוודא כי רק המועמדים שעמדו בתנאי הסף שנקבעו יזמנו לשלב הראיונות; ולא להסתפק בסינון המקדמי שביצעה מזכירת הקרן דאז, אלא לבדוק כיצד בוצע ואם נשמרו בקפידה הכללים שנקבעו. התבססותם על הסינון המקדמי אינה מסירה מהם את האחריות. בייחוד היה עליהם לבחון את עמידתם בתנאי הסף של מועמדים שמזכירת הקרן התלבטה בנוגע אליהם. דרך פעולתם זו עומדת בניגוד לכללים שנקבעו, שמטרתם להביא לבחירת המועמד המתאים ביותר שעומד בכל הדרישות כדי להבטיח שיוכל למלא את תפקידו באופן איכותי. בכך פגעו חברי צוות הסינון בעקרון שוויון ההזדמנויות, שהוא נשמת אפו של המינהל התקין.

2. **יותר על מבחני התאמה:** לפי תקנון ההקדש, צוות הסינון רשאי לדרוש בין היתר חוות דעת לגבי כישורי המועמד. מפרוטוקול הדיון שקיים צוות הסינון במאי 2017 עלה כי הצוות קבע שיתקיים יום ראיונות למועמדים שעומדים בדרישות הסף, ולאחר מכן יישלחו אלו המתאימים למבחני התאמה.

בביקורת עלה שבסופו של דבר, צוות הסינון לא שלח את המועמדים שמצא מתאימים למבחני התאמה, בניגוד לקביעתו.

שלושה מועמדים שעליהם המליץ צוות הסינון הגיעו לשלב הסופי של ועדת האיתור. ועדת האיתור בחרה מהם את המנכ"ל.

יו"ר צוות הסינון דאז מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי מנכ"ל משרד הרווחה, ששימש כאמור יו"ר ועדת האיתור, הודיע לו כי יש דחיפות במינוי מנכ"ל לקרן, ואין צורך במבחני התאמה. יו"ר צוות הסינון הוסיף כי ועדת האיתור היא הקובעת את מתכונת הליך האיתור, וצוות הסינון אינו יכול להכתיב לה כיצד לעשות זאת.

משרד מבקר המדינה מציין כי גם ההחלטה לא לשלוח את המועמדים למבחני התאמה אינה מתועדת בפרוטוקול דיון צוות הסינון.

מנכ"ל משרד הרווחה, שעמד בראש ועדת האיתור, היה אחראי לתקינותו של ההליך לאיתור מנכ"ל לקרן; ואולם הוא לא וידא כי הליך האיתור מתקיים על פי הכללים המחייבים, ובפועל נפלו בו פגמים, ובייחוד במינוי המנכ"ל מר ברמי, שלא עמד בתנאי הסף שנקבעו לתפקיד.

מבדיקת תלושי השכר של מנכ"ל הקרן התברר שבניגוד לחוזה העסקתו, ובלא אישור ועד הנאמנים, הוא מקבל החזר הוצאות אש"ל חודשי קבוע בסך 1,500 ש"ח

חריגות בתנאי ההעסקה של מנכ"ל הקרן

תקנון הקרן קובע כי שכרו של מנכ"ל הקרן ייקבע בהתאם לאמות המידה הנוהגות בשירות המדינה.

בהסכם השכר של מנכ"ל הקרן ממאי 2017 נקבע כי שכרו יהיה 26,500 ש"ח בחודש, בדומה לשכר המנכ"ל הקודם. סמוך לתחילת עבודתו בקרן יזם המנכ"ל את העלאת שכרו. בעניין זה כתבה יועצת משפטית חיצונית של הקרן - שוועד הנאמנים מינה מיד עם כניסת המנכ"ל לתפקידו (להלן - יועמ"ש הקרן דאז) - חוות דעת משפטית ולפיה ניתן להעלות את שכר המנכ"ל ולהשוותו לתנאי העסקה ולשכר מנכ"ל חברת משקם חברה לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ(להלן - המשקם)¹⁷. באוגוסט 2017 אישרו שלושת חברי ועד הנאמנים להעלות את שכר המנכ"ל בכ-20% למפרע, מכניסתו לתפקיד במאי 2017, ולהצמידו לשכר ברוטו של מנכ"ל חברת המשקם (שבשנת 2017 הסתכם בכ-32,000 ש"ח בחודש).

הטבות שכר נלוות ללא אישור הגורמים המוסמכים

החזר הוצאות אש"ל גלובליות

חוזה ההעסקה של המנכ"ל קובע כי הוא זכאי להחזר הוצאות אש"ל שהוציא לצורך מילוי תפקידו לפי הסכומים שאישר החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - תעריף החשכ"ל). עוד נקבע כי על יו"ר ועד הנאמנים לאשר את החזר ההוצאות לפני מתן החזר (ההדגשה אינה במקור).

מבדיקת תלושי השכר של מנכ"ל הקרן התברר שבניגוד לחוזה העסקתו, ובלא אישור ועד הנאמנים, הוא מקבל החזר הוצאות אש"ל חודשי קבוע בסך 1,500 ש"ח (להלן - החזר הוצאות גלובלי). בבירור שקיים משרד מבקר המדינה עם חשבת השכר אשר ביצעה את התשלום, עלה כי היא ביצעה אותו ללא כל אסמכתה המאשרת אותו. עד סוף אוגוסט 2018 קיבל המנכ"ל החזר הוצאות גלובלי בסך 24,000 ש"ח¹⁸.

17 חוות הדעת ניתנה באוגוסט 2017. חברת המשקם היא חברה מעורבת, כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שהמדינה מחזיקה ב-40% ממנה ובשאר מחזיקה ההסתדרות הציונית העולמית. החברה עוסקת אף היא במתן שירותי שיקום והשמה לאנשים עם מוגבלויות.

18 המנכ"ל קיבל את החזר הוצאות האש"ל למפרע, מתחילת העסקתו במאי 2017.

הקרן מסרה בתשובתה מאוקטובר 2018 כי ועד הנאמנים אישר בישיבתו מאוגוסט 2017 את חוות דעתה של היועצת המשפטית דאז, שכללה גם תשלום הוצאות אש"ל קבוע.

משרד מבקר המדינה אינו מקבל את תשובת הקרן לעניין זה, היות שבחוות הדעת של היועצת המשפטית לא הייתה שום התייחסות להחזר הוצאות גלובלי. יתרה מכך, לפי פרוטוקול הדיון מאוגוסט 2017, ועד הנאמנים אימץ את חוות הדעת רק בנוגע להעלאת שכר העבודה של מנכ"ל הקרן ואישר אותה, ובהתאם לכך רק שכרו עודכן בחוזה ההעסקה. יוצא אפוא כי אף גורם מוסמך בקרן לא אישר את החזר הוצאות הגלובלי למנכ"ל. עוד יצוין - בלי לנקוט עמדה ביחס לשאלה אם ההשוואה לשכר מנכ"ל חברת המשקם היא השוואה מתאימה - כי בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בחברת המשקם העלתה כי מנכ"ל החברה לא מקבל החזר הוצאות גלובלי קבוע, אלא לפי הוצאות בפועל כנגד קבלות.

היות שמנכ"ל הקרן קיבל תשלומי יתר עבור הוצאות אש"ל, בניגוד לחוזה העסקתו וללא אישור ועד הנאמנים, עליו להשיב לקרן לאלתר תשלומים אלו, שכאמור מסתכמים ל-24,000 ש"ח.

הקרן מסרה בתשובתה מדצמבר 2018 כי בסוף נובמבר 2018 (לאחר שקיבלה את טיוטת דוח ביקורת זה) קיבל ועד הנאמנים פה אחד החלטה כי שכר מנכ"ל יכלול גם החזר הוצאות אש"ל גלובלי. לאור זאת הקרן אינה מקבלת את עמדת הביקורת שלפיה על המנכ"ל להחזיר את הכספים האמורים.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן, כי לא זאת בלבד שוועד הנאמנים שלה לא דן בעובדה שמנכ"ל המשקם - שאליו מוצמד שכרו של מנכ"ל הקרן - אינו מקבל החזר הוצאות אש"ל גלובלי, אלא שאישור ועד הנאמנים אינו מיייתר את העובדה שהמנכ"ל קיבל החזר הוצאות גלובלי עד נובמבר 2018 בניגוד לחוזה העסקתו, וללא אישור ועד הנאמנים דאז. משמעות החלטתו של ועד הנאמנים הנוכחי היא הכשרה רטרואקטיבית של קבלת כספים שלא כדין.

הקרן מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי "חבר הנאמנים יתכנס במהלך החודשים הקרובים ויבחן מחדש את דרך החזר הוצאות הראויה למנכ"ל בין אם צורה גלובלית ובין אם על פי הוצאות בפועל כנגד קבלות ובהתאם להחלטת חבר הנאמנים יבוצעו התאמות ככל שיידרשו בהחזרת סכומים הנוגעים לאש"ל".

מימון הוצאות המנכ"ל בגין ארוחות במסעדות

החזר הוצאות גלובלי אמור לכסות את עלות הוצאות ארוחות הבוקר, הצהריים והערב של העובד הזכאי להן בעקבות עבודתו ובמסגרתה. עובד כזה אינו אמור

לדרוש ולקבל החזר נוסף בגין הוצאותיו עבור ארוחות, שכן מדובר בכפל תשלום.

בביקורת נמצא כי נוסף על החזר ההוצאות הגלובלי שקיבל המנכ"ל, הוא דרש מהקרן כפל תשלום על ארוחותיו, באמצעות כרטיס האשראי של המנכ"ל (לתפקיד) עד יוני 2018 הסתכמו ההוצאות עבור הארוחות באמצעות כרטיס האשראי והקופה הקטנה בכ-13,000 ש"ח¹⁹.

כאמור, לפי חוזה ההעסקה של המנכ"ל הוא זכאי להחזר הוצאות אש"ל שהוציא לצורך מילוי תפקידו, לפי תעריף החשכ"ל, באישור יו"ר ועד הנאמנים לפני מתן ההחזר. הדעת נותנת שכחלק מהליך אישור התשלום יפרט המנכ"ל עם מי סעד ולאיו מטרה.

עלה כי בניגוד לחוזה העסקתו, לא הגיש המנכ"ל לממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאז בקשה לאישור החזר. יצוין כי בדרישות של המנכ"ל לתשלום החזר ההוצאות מקופה קטנה לא ציין עם מי סעד ולאיו מטרה, וכי לפי נוהל קופה קטנה של הקרן לא ניתן כלל לקבל החזר הוצאות בגין ארוחות במסעדות.

הקרן מסרה בתשובתה מאוקטובר 2018 כי כל ההוצאות ששולמו מהקופה הקטנה ומכרטיס אשראי היו הוצאות ישירות שכרוכות בתפעול הקרן, הכוללות אירוח עסקי וסיורי מטה. היא הוסיפה: "מעיון ברשימה שמופיעה בטיוטת הדוח אנו למדים כי בכל אותן ארוחות השתתפו מספר אנשים ומדובר בפועל בפעילות גיבוש צוות ובהוצאות אירוח". כמו כן ציינה כי לאור הערת הביקורת יתוקן נוהל קופה קטנה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועד הנאמנים כי לשם אישור הוצאה מעין זו נדרש פירוט של מהות ההוצאה, וכן יש לוודא כי ההוצאה היא בעקבות העבודה ובמסגרתה. עיון ברשימת הארוחות הממומנות אינו מספק הסבר שממנו ניתן ללמוד על מהות ההוצאה, כל שכן לא ניתן להסיק כי הן יועדו ל"אירוח עסקי" - הרשימה אינה מפרטת עם מי סעד המנכ"ל ולאיו מטרה. לתשובת הקרן אף לא צורפו הסברים ואסמכתאות לכך שלדעתם מדובר ב"אירוח עסקי".

על ועד הנאמנים היה לבחון אם הוצאות האש"ל היו בהתאם למטרות ההקדש ותעריף החשכ"ל, ובהתאם לכך לבחון אם יש צורך שמנכ"ל הקרן ישיב את התשלומים שקיבל באופן לא תקין בגין הוצאות אש"ל.

בתשובת הקרן מדצמבר 2018 היא פירטה את מהות ההוצאה, ולטענתה לגבי רובן של הארוחות התברר שהיו בעצם "סיורי מטה" ולא "אירוח עסקי" של גורמי חוץ. אולם גם בתשובתה זו לא פירטה הקרן מי היו הסועדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן כי ללא פירוט של גורמי המטה אשר השתתפו בארוחות לא ניתן לבצע בקרה כספית על התשלום בגין הארוחות במסעדות ולבדוק את רשימת המשתתפים. ובכל מקרה, היות והמנכ"ל כבר מקבל החזר הוצאות גלובלי, אין מקום לשלם לו גם עבור הוצאות בגין ארוחות שסעד במסגרת מילוי תפקידו עם כפיפיו במטה.

שדרוג תנאי הפרישה בחוזה ההעסקה

תקנון הקרן קובע כי ועדת כוח אדם של ועד הנאמנים תקבע את תנאי ההעסקה של מנכ"ל הקרן.

התברר כי בהמשך לאישור ועד הנאמנים מאוגוסט 2017 להעלות את שכר המנכ"ל ולעדכן את הסכם העסקתו בהתאם, הנחתה סמנכ"לית הקרן את יועמ"ש הקרן דאז להוסיף לנספח של ההסכם סעיף אשר קובע כי תקופת העסקת המנכ"ל תהיה חמש שנים. יועמ"ש הקרן דאז הוסיפה את הסעיף האמור, וכן תיקנה את הסעיף בנוגע למתן הודעה מוקדמת במקרה של סיום עבודת המנכ"ל, וקבעה שתקופת ההודעה המוקדמת תהיה 90 יום, במקום 60 יום, כמצוין בהסכם המקורי.

נמצא כי סמנכ"לית הקרן ומנהלת הכספים, הכפופות למנכ"ל, אישרו את הנספח להסכם ההעסקה שלו אשר כלל שינויים אלה וחתמו עליו בלי שקיבלו אישור מוועד הנאמנים ומוועדת כוח האדם שלו. בכך חרגו הסמנכ"לית ומנהלת הכספים מסמכותן.

מתן הלוואות למנכ"ל הקרן

1. נוהל הלוואות של הקרן קובע כי הלוואה לעובד הקרן תינתן רק מבנק מסחרי ובערבות של הקרן²⁰; כי הלוואה תינתן לעובד בעל ותק של יותר משנה בקרן ועד סכום של 50,000 ש"ח; וכי מנכ"ל הקרן יאשר את מתן הלוואה לאחר שוועדת הלוואות של הקרן (להלן - ועדת הלוואות) תביא לפניו את המלצתה. כן נקבע בתקנון הקרן כי בוועדת הלוואות יהיו חברים שני נאמנים, מנכ"ל הקרן, חשב הקרן או מנהל החשבונות הראשי

20. הלוואה אינה מכספי הקרן - הבנק המסחרי נותן אותה לעובד, ובכל חודש מנוכה משכרו של העובד תשלום בגין החזר הלוואה.

שלה ונציג מטעם ועד עובדי הקרן. נוסף על כך קבע התקנון כי מורשי החתימה על הלוואות לעובדים הם המנכ"ל ויו"ר ועד הנאמנים.

בהתאם לעקרון יסוד בתחום ניגוד העניינים אל לעובד הקרן, ובכלל זה המנכ"ל, להיות מעורב בהליך קבלת ההחלטות בעניין מתן הלוואה לו עצמו, ובכלל זה בהנחיית הכפופים לו בעניין זה.

בביקורת נמצא כי בניגוד לנוהל ההלוואות ובניגוד לעקרון היסוד האמור, בספטמבר 2017, כחמישה חודשים בלבד לאחר תחילת עבודתו בקרן, ביקש המנכ"ל ממנהלת הכספים לאשר לו הלוואה מבנק מסחרי בסכום של 50,000 ש"ח (ב-60 תשלומים). בקשת ההלוואה של המנכ"ל לא הובאה לדיון בוועדת ההלוואות, וממילא לא דנה הוועדה בבקשה ולא אישרה אותה, כנדרש בתקנון הקרן. ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאז לא חתם על ההלוואה למנכ"ל, כנדרש בטבלת זכויות החתימה של הקרן.


המנכ"ל מסר בתשובתו באוקטובר 2018 כי אכן פנה למנהלת הכספים לקבלת הלוואה כאמור, אך בקשתו סורבה בהתאם לנוהל הלוואות. לכן פנה לקבל הלוואה ישירות מסניף הבנק, באופן פרטי, ובשל טעות אנוש סווגה ההלוואה כהלוואה בערבות הקרן. עוד ציין המנכ"ל בתשובתו כי הטעות תוקנה וההלוואה סווגה מחדש כהלוואה במישור הפרטי.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל הקרן כי גרסתו שלפיה מדובר ב"טעות אנוש" אינה עולה בקנה אחד עם האמור במסמכי הקרן: על ההסכם שהוא עצמו חתם עם הקרן - הסכם "העמדת הלוואה לעובד" - מצוין במפורש כי "המעביד הסכים לבקשת העובד להעמיד לרשות הלווה [מנכ"ל הקרן] את ההלוואה המבוקשת [50,000 ש"ח] בתנאים וכנגד הערובות כמפורט בהסכם". דהיינו, המנכ"ל חתם על הסכם שבו צוין כי הקרן ערבה להלוואה שביקש.

2. מעסיק רשאי לנכות משכר העובד מקדמה או מפרעה שניתנה לעובד אם המפרעה והמקדמה אינן מנוכות במשכורת של החודש העוקב אלא מוחזרות בתשלומים, הן הופכות להלוואה, שחלים עליה כללים אחרים, ובין היתר חיוב בריבית לפי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - פקודת מס הכנסה).

בד בבד עם בקשת ההלוואה שצוינה לעיל, ביקש המנכ"ל ממנהלת הכספים בספטמבר 2017 לתת לו מפרעה בסך 15,000 ש"ח. כן ביקש המנכ"ל מקדמה בסך 15,000 ש"ח.

בביקורת נמצא כי הקרן לא ניכתה משכרו של המנכ"ל בחודש העוקב את המפרעה והמקדמה, כנדרש. בכך הפכו המפרעה והמקדמה, הלכה למעשה, להלוואה מכספי הקרן, וזאת בניגוד לנוהל ההלוואות שקובע כי הלוואות יינתנו רק מבנק מסחרי ולא מכספי הקרן. לפי סיכום מאוקטובר 2017 בין המנכ"ל למנהלת הכספים, הכפופה לו, הוא אמור להחזיר את הסכום ב-24 תשלומים.


**ממצאי הביקורת
 בעניין ההלוואות
 שניתנו למנכ"ל
 מציירים תמונת מצב
 חמורה, ולפיה ניצל
 המנכ"ל את מעמדו
 והורה לכפיפה שלו -
 מנהלת הכספים -
 לשלם לו מכספי
 הקרן ולפרוס את
 ההחזר ל-24
 תשלומים, בניגוד
 לנהליה**

3. נמצא כי בניגוד לתקנון הקרן, הקובע כי ועדת ההלוואות היא שתאשר הלוואות לעובדים, המנכ"ל בא בדברים בעניין הפיכת המפרעה והמקדמה שקיבל להלוואה ישירות עם מנהלת הכספים, הכפופה לו. המנכ"ל לא הביא את בקשתו לאישור ועדת ההלוואות, ולמעשה עקף אותה. גם ועד הנאמנים לא היה מודע להפיכת המפרעה והמקדמה להלוואה.

4. לפי פקודת מס הכנסה היה על מנהלת הכספים לסווג מחדש את המפרעה והמקדמה כהלוואה בפריסה ל-24 תשלומים ולחייב בגינה בריבית.

ואולם מבדיקת תלושי השכר של המנכ"ל עלה כי מנהלת הכספים לא חייבה את המנכ"ל בריבית בגין ההלוואה, כנדרש בפקודת מס הכנסה.

הקרן ציינה בתשובתה כי "הערת המבקר על התנהלות לא תקינה בקבלת מפרעה ומקדמה על ידי המנכ"ל מקובלת על גשר [הקרן] ומנכ"ל גשר פועל להחזרת המפרעה והמקדמה".

ממצאי הביקורת בעניין ההלוואות שניתנו לו מציירים תמונת מצב חמורה, ולפיה ניצל המנכ"ל את מעמדו והורה לכפיפה שלו - מנהלת הכספים - לשלם לו מכספי הקרן ולפרוס את ההחזר ל-24 תשלומים, בניגוד לנהליה. בדרך פעולתו עקף המנכ"ל הן את נאמני הקרן, שהיו אמורים לאשר את תשלום ההלוואה, המפרעה והמקדמה, והן את מנגנון הדיווח לרשויות המס בכל הנוגע להפיכתן של האחרונות להלוואה. מדובר בהטבה כספית שתבע לעצמו המנכ"ל וקיבל שלא כדין.

על המנכ"ל להשיב לאלתר את כספי ההלוואות שלקח מכספי הקרן באמצעות שימוש קלוקל בכוח השררה ועקיפת סמכותם של הגורמים המוסמכים, ובניגוד חריף לכללי מינהל תקין.

בונוס למנכ"ל הקרן

באוגוסט 2017 המליצה כאמור יועמ"ש הקרן דאז להשוות את תנאי העסקתו של המנכ"ל לתנאי העסקתו של מנכ"ל חברת המשקם, בנימוק שמדובר ב"גוף הדומה ביותר במאפייניו לקרן השיקום". בעניין הבונוס למנכ"ל המליצה יועמ"ש הקרן דאז לאמץ את הוראות חוזר רשות החברות הממשלתיות בנושא "עקרונות למודל תגמול ותמרוץ עובדים בכירים בחברות ממשלתיות" ממרץ 2014 (להלן - חוזר החברות הממשלתיות), מאחר שמנגנון לתגמול ותמרוץ של עובדים בכירים הוא הליך מקובל בגופים ציבוריים כגון חברות ממשלתיות. יועמ"ש הקרן דאז

המליצה לשכור את שירותיו של גורם מקצועי חיצוני שיקבע יעדים שעל המנכ"ל לעמוד בהם כתנאי לקבלת הבונוס.

כאמור, תקנון הקרן קבע כי שכרו של מנכ"ל הקרן ייקבע בהתאם לאמות המידה הנהוגות בשירות המדינה. בשירות המדינה, להבדיל מחברות ממשלתיות, לא נהוג לתמרץ מנכ"לים באמצעות בונוס. גם בחוזר החברות הממשלתיות מצוינת רשימה סגורה של חברות הרשאיות לחלק בונוס לעובדים בכירים, בין היתר, בהתאם לאוריינטציה עסקית ולרווחיותה של החברה. חברת המשקם, שלתנאי ההעסקה בה הושו תנאי העסקתו של המנכ"ל בחוות הדעת המשפטית שוועד הנאמנים הסתמך עליה, אינה נכללת ברשימה זו. זאת ועוד, בירור בחברת המשקם העלה כי מדיניות של מתן בונוס למנכ"לים אינה נהוגה בה.

1. בתחילת מאי 2018 הציג בפני ועד הנאמנים, גורם מקצועי חיצוני ששכרה הקרן, בהתאם להמלצת יועמ"ש הקרן דאז, את היעדים שבהם אמור לעמוד המנכ"ל כתנאי לקבלת הבונוס (להלן - מנגנון התגמול). במנגנון התגמול נקבע כי אם יעמוד המנכ"ל ב-85% - 100% מהיעדים, הוא יקבל בונוס בשווי שלוש משכורות. במהלך מאי 2018 המליצה ועדת הכספים של הקרן לוועד הנאמנים להעניק למנכ"ל בונוס על השנה הראשונה לכהונתו. מכיוון שעמד ב-92% מהיעדים, הוא היה אמור לקבל בונוס בשווי שלוש משכורות.

לא זו אף זו, בביקורת עלה כי בניגוד למנגנון התגמול, שקבע מתן בונוס של עד שלוש משכורות, אישר ועד הנאמנים למנכ"ל במאי 2018 בונוס של ארבע משכורות - כ-129,000 ש"ח.

בתשובתה מאוקטובר 2018 מסרה הקרן כי הבונוס אושר בסכום של ארבע משכורות כדי שיתכם בנטו (לאחר ניכוי מס) בסכום של שלוש משכורות. הקרן מסרה שלא נפל פגם בהחלטה, שכן ועד הנאמנים אישר בונוס בהתאם לחוות הדעת של היועצת המשפטית של הקרן דאז, שהמליצה שהבונוס יהיה בסכום שנע בין שלוש לארבע משכורות.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן כי חוות הדעת של היועצת המשפטית דאז המליצה לקבוע את מנגנון התגמול באמצעות גורם מקצועי חיצוני שאושר על יד ועד הנאמנים - וכך נעשה. מנגנון התגמול קבע בונוס של עד שלוש משכורות, ללא התייחסות לעניין ניכוי המס, המחויב על פי חוק; לכך כל סטייה ממנגנון התגמול שאישר ועד הנאמנים צריך היה לקבל את אישורם של כלל הנאמנים - דבר שלא נעשה (ראו להלן).

2. **מחטף הבונוס:** בינואר 2018 החליט ועד הנאמנים כי יש לקבל את אישור מנכ"ל משרד הרווחה לתשלום הבונוס למנכ"ל. עוד צוין על ידי הגורם המקצועי החיצוני בדיון שקיים ועד הנאמנים בפברואר 2018, כי יש לחשב את הבונוס באופן יחסי כיוון שהמנכ"ל לא עבד בקרן בכל שנת 2017.

בביקורת עלה שלמרות זאת הוועד לא פנה לקבל את אישור מנכ"ל משרד הרווחה וכן כי שולם בונוס למנכ"ל עבור חודשים בהם לא עבד בקרן (ראו להלן).

בתשובתה מאוקטובר 2018 מסרה הקרן כי תפנה למשרד הרווחה לקבל את אישור מנכ"ל המשרד לתשלום הבונוס.

בטרם התכנסו ועד הנאמנים יש לשלוח למשתתפים את סדר היום של הישיבה, כדי שיוכלו להיערך לה כנדרש. צורך זה מקבל משנה תוקף במקרים רגישים או בהחלטות עקרוניות, כמו מתן בונוס למנכ"ל, שהרי מדובר בהטבה כלכלית חדשה למנכ"ל שלא ניתנה בעבר.

בביקורת עלה כי במאי 2018, במסגרת סיור של הנאמנים בצפון הארץ, כינסה יו"רית ועד הנאמנים ישיבה של הוועד. היו"רית העלתה לדיון והחלטה את נושא הבונוס למנכ"ל, בלי שכללה זאת מבעוד מועד בסדר היום של הדיון שהופץ לוועד הנאמנים. מלבד יו"רית הוועד השתתפו בישיבה יו"ר ועדת הכספים של הקרן ונאמן נוסף; שני הנאמנים שדרשו לקבל את אישור מנכ"ל משרד הרווחה לחלוקת הבונוס נעדרו מהישיבה. למחרת חתמה יו"רית ועד הנאמנים על הוראה לשלם למנכ"ל מיד מקדמה על חשבון הבונוס (80,000 ש"ח) שישולם לו במשכורת מאי 2018.

במועד הישיבה, מאי 2018, כלל ועד הנאמנים חמישה נאמנים. לפי סעיף 9 לחוק הנאמנות, בנאמנות שיש בה יותר מנאמן אחד על הנאמנים לפעול יחד. היו דעותיהם של הנאמנים חלוקות - עליהם לפעול לפי הוראות בית המשפט. בהנחיות רשם ההקדשות נקבע כי אם נאמן נעדר מאסיפה ניתן לקבל בה החלטות, ובלבד שהנאמן החסר אישר את ההחלטות בכתב, בחתימתו על פרוטוקול האסיפה, מיד לאחר שהתקיימה.

אף שעל פי הנחיית רשם ההקדשות על כל חברי ועד הנאמנים לאשר את החלטת הוועד, שולם הבונוס בלי ששני הנאמנים החסרים אישרו את ההחלטה לשלם אותו. מדובר כאמור בשני הנאמנים שדרשו להתנות את תשלום הבונוס באישור מנכ"ל משרד הרווחה, ושהוא יינתן עבור החלק היחסי של עבודת המנכ"ל בשנת 2017.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"רית ועד הנאמנים כי היה אסור לשלם למנכ"ל את הבונוס עד קבלת החלטה פה אחד של כל הנאמנים על התשלום. אילו הייתה מתגלעת מחלוקת בעניין זה, היה על ועד הנאמנים לפנות להכרעת בית המשפט, בהתאם לקבוע בחוק הנאמנות.

בתשובתה מסרה הקרן כי העניין תוקן ושכלל הנאמנים חתמו על הפרוטוקול.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועד הנאמנים של הקרן כי לא מילא את תפקידו כגורם שאמור לפקח על כספי הקרן; חתימת יתר חברי ועד הנאמנים נעשתה בדיעבד, לאחר שהבונוס כבר שולם, ורק בעקבות טיוטת דוח מבקר המדינה בעניין.

3. **מתן בונוס עבור חודשים שבהם המנכ"ל לא עבד בקרן:** במנגנון התגמול נקבע כי תנאי לחלוקת הבונוס הוא שיפור במדדים פיננסיים וניהוליים בנוגע לשנים 2016 - 2017, כגון עמידה ביעדי תוכנית העבודה לשנת 2017, ביצוע התקציב לשנת 2017 וגידול בהכנסות מפעילות בשנת 2017.

המנכ"ל החל לעבוד בקרן במאי 2017. לפי חוזר החברות הממשלתיות יהיה עובד זכאי לבונוס בהתאם לחלק היחסי של התקופה שבה התקיימו יחסי עבודה. חישוב תשלום החלק היחסי של הבונוס גם צוין על ידי הגורם המקצועי החיצוני בדיון שקיים ועד הנאמנים בפברואר 2018, שהפרוטוקול שלו הובא לידיעתו של המנכ"ל. שם צוין לעניין מנגנון התגמול: **"אני רק רוצה להפנות את תשומת לבכם לכך שאת הדוח הכספי של הקרן יוכלו לראות רק ביוני הקרוב... אז גם לחשב את החלק היחסי שכן המנכ"ל הועסק בקרן כ-7 חודשים בשנת 2017 ולא שנה מלאה"** (ההדגשה אינה במקור).

ואולם אף שהמנכ"ל הועסק בקרן רק בחלק משנת 2017 - כשמונה חודשים - החליט ועד הנאמנים, בהחלטה שהתקבלה כאמור בקוורום חלקי, ובסתירה לחוק הנאמנות ולהנחיית רשם ההקדשות, כי המנכ"ל יקבל בונוס מלא עבור כל אותה השנה. עולה מכך שהמנכ"ל קיבל בונוס כספי ביתר.

על המנכ"ל להשיב את החלק היחסי של הבונוס על התקופה שלא עבד בקרן.

בתשובתו מנובמבר 2018 ציין מנכ"ל משרד הרווחה כי בעקבות טיוטת הדוח התבקש ועד הנאמנים של הקרן לבחון את ביטול תשלום הבונוס בגין החודשים שבהם מר ברמי לא כיהן כמנכ"ל הקרן. לפי תשובת הקרן מדצמבר 2018, בהמשך לבחינת נושא הבונוס, פנתה הקרן לברר את עמדת מנכ"ל משרד הרווחה בנושא. מנכ"ל משרד הרווחה מסר לקרן כי ההחלטה על עצם הענקת הבונוס ועל גובהו היא של נאמני הקרן, ולעניין תשלום הבונוס לשנת 2017 יהיה נכון לשלם אותו רק ביחס לתקופה שבה המנכ"ל עבד, וכן שבסיס החישוב יעמוד על שלוש משכורות כפי שנקבע במנגנון התגמול.



ההחלטה על מתן
הבונוס למנכ"ל הקרן
היא החלטה שאינה
תואמת סדרי מינהל
תקין - החלטה
שהתקבלה במחטף
של יו"רית ועד
הנאמנים. התנהלות זו
עולה עד כדי הפרת
חובת נאמנותה של
יו"רית ועד הנאמנים,
לקרן ולמשתקמים

בתשובת הקרן מדצמבר 2018 היא ציינה כי המנכ"ל ישיב שליש מהבונוס שקיבל. ואולם, בעקבות הבהרות שביקש משרד מבקר המדינה, התברר כי הקרן העלתה באופן רטרואקטיבי את משכורתו של המנכ"ל, כך ששכר היסוד החודשי שלו עלה מכ-32,000 ש"ח לכ-38,500 ש"ח. אי לכך, על פי חישוב של הקרן, גובה הבונוס בשווי שלוש משכורות עומד על כ-116,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועד הנאמנים כי גם בהתקבל חישוב על בסיס העלאה רטרואקטיבית של שכר היסוד של המנכ"ל, הרי שבניכוי התקופה שבה לא עבד (כארבעה חודשים) - גובה הבונוס אמור לעמוד על כ-77,000 ש"ח²¹. דהיינו עליו להחזיר את ההפרש בגובה של 52,000 ש"ח²². הקרן מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי המנכ"ל ישיב סכום זה במשכורות פברואר ומרץ 2019.

יוצא אפוא שההחלטה על מתן הבונוס למנכ"ל הקרן היא החלטה שאינה תואמת סדרי מינהל תקין - החלטה שהתקבלה במחטף של יו"רית ועד הנאמנים, ד"ר אביטל הכט, שהעלתה לדיון והחלטה את נושא תשלום הבונוס בלי לכלול זאת בסדר היום של ועד הנאמנים וללא אישור כל הנאמנים, כנדרש בחוק הנאמנות. התנהלות זו עולה עד כדי הפרת חובת נאמנותה של יו"רית ועד הנאמנים, לקרן ולמשתקמים. ההטבה הכלכלית שניתנה למנכ"ל הקרן מקורה בכספי ציבור והיא אינה עולה בקנה אחד עם אמות המידה הנהוגות בשירות המדינה ועם החלטת ועד הנאמנים מפברואר 2018.

משרד מבקר המדינה מעיר לנאמני הקרן כי מתן הבונוס החריג למנכ"ל נוגד את חובתם שלא לנהוג במזבזנות ולשמור על הקופה הציבורית, לטובת מטרת ההקדש. מתן ההטבות הכלכליות למנכ"ל הקרן, אשר אמור לשמש דוגמה ומופת בכל הנוגע לשמירה על עקרונות המינהל התקין ועל נורמות אתיות, ובפרט בכל הנוגע לשימוש בכספי ההקדש, סותר עקרונות אלו.

שימוש שלא כדין בכרטיס אשראי של הקרן

כתב ההקדש קובע כי נדרשת חתימה של שני נאמנים על התחייבויות הקרן. לפי הנחיות רשם ההקדשות מאוקטובר 2017, בהקדש שבו יש יותר מנאמן אחד אין להשתמש בכרטיס אשראי - שכן נדרשת חתימה של שני נאמנים על כל הוצאה כספית. ואולם במקרה שבו נדרש השימוש בכרטיס אשראי, יש לעשות

21 67% (8/12) מ-116,000 ש"ח.

22 סכום הבונוס המקורי שקיבל (129,000 ש"ח) בניכוי הסכום שהיה אמור לקבל לפי החישוב החדש של הקרן (77,000 ש"ח).

זאת במגבלות. למשל, ההחלטה בדבר הוצאת הכרטיס תתקבל על ידי כל הנאמנים; סכום השימוש באשראי לא יהיה גדול מסכום השימוש בקופה הקטנה; כרטיס האשראי יכלול מגבלה על סך ההוצאה (כמו כרטיס נטען); ויפתח חשבון ייעודי שממנו יבוצע התשלום בכרטיס האשראי.

נמצא כי בספטמבר 2017, כארבעה חודשים לאחר שנכנס לתפקידו, החליט המנכ"ל להנפיק כרטיס אשראי לקרן בלי שקיבל את אישור נאמני הקרן כנדרש. לפי טופס הבקשה לבנק, להנפקת כרטיס האשראי, המנכ"ל הוא היחיד המורשה להשתמש בכרטיס. על טופס הבקשה לבנק חתמו המנכ"ל וסמנכ"לית הקרן; היות שמשמעות כרטיס האשראי היא יצירת התחייבות לקרן, הרי שהחתימה על הבקשה נוגדת את שנקבע בכתב ההקדש - שכן לצורך התחייבות של הקרן נדרשת חתימה של שני נאמנים. מזכירת הקרן דאז הצהירה בחתימתה כי בקשת התאגיד להנפקת הכרטיס נחתמה בסמכות, וכי בעלי התפקידים שחתמו מורשים לחייב את החשבון באמצעות כרטיס חיוב. הצהרתה זו מנוגדת לנקבע בכתב ההקדש.

עוד נמצא כי הקרן לא קבעה כללים לשימוש בכרטיס האשראי כנדרש בהנחיות רשם ההקדשות מאוקטובר 2017, וממילא אינה פועלת בהתאם להנחיות הרשם. בפרק הזמן אוקטובר 2017 - יוני 2018 (כתשעה חודשים) הסתכמו ההוצאות בכרטיס האשראי בכ-61,500 ש"ח. בדיקת התשלומים באמצעות הכרטיס העלתה כי הם כללו תשלומים עבור ארוחות המנכ"ל בבתי קפה ובמסעדות ועבור לינה בבתי מלון.

מזכירת הקרן דאז, ששימשה במועד הביקורת היועצת המשפטית של הקרן, מסרה בתשובת הקרן למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2018 כי תקנון הקרן מסמך את מורשי החתימה לחתום בשם הנאמנים על התקשרויות עד 50,000 ש"ח. ומשלא נכלל בטבלת סמכויות החתימה שאושרה בתקנון סעיף ספציפי לעניין כרטיס אשראי, סברה שמורשי החתימה הם בעלי הסמכות לחתום על הנפקת כרטיס אשראי.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל, לסמנכ"לית ולמזכירת הקרן דאז, המשמשת כיום היועצת המשפטית שלה, כי הנפקת כרטיס אשראי ללא אישור ועד הנאמנים חורגת מסמכותם ופגעה בחובת הנאמנות שיש להם כלפי הקרן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את אישורה של היועצת המשפטית של הקרן לבקשת הקרן להנפקת כרטיס אשראי ואת הצהרתה לבנק, כי היא נחתמה בסמכות, בשונה מפני הדברים בפועל.

על ועדת הכספים של הקרן ועל נאמני הקרן לבחון את נחיצותו של כרטיס אשראי לקרן. אם יתברר כי יש בו צורך, עליהם לקבוע נוהל שיסדיר את השימוש בו בהתאם להנחיות רשם ההקדשות. עד קביעת נוהל מסודר על הקרן לבטל את כרטיס האשראי לאלתר.

הקרן מסרה בתשובתה מאוקטובר 2018 כי עד מועד פרסום הנחיות רשם ההקדשות האמורות באוקטובר 2017 לא הייתה מניעה להשתמש בכרטיס אשראי. בתשובתה מפברואר 2019 מסרה הקרן כי היא הפנימה את הערות מבקר המדינה ופעלה לשינוי וחיידוד נוהל הנפקה ושימוש בכרטיס אשראי.

תשלום קנסות תעבורה

הסכם העבודה עם מנכ"ל הקרן קובע כי הקרן תעמיד למנכ"ל רכב צמוד שישמש אותו לצורך עבודתו. אם אדם עבר עבירת תנועה, עליו לשאת בקנס ובנקודות בגינה. אם הרכב אינו צמוד ולא ניתן לדעת מי נהג בו, הקנס מושת על התאגיד, בתעריף הגבוה פי ארבעה מהתעריף שנקבע לאותה עבירה²³.

בביקורת עלה כי בנובמבר 2017 שילמה הקרן קנסות בסך של כ-6,000 ש"ח בגין עבירות תנועה שנעשו ברכבו של מנכ"ל הקרן.

בנובמבר 2017 שלחה מזכירת הקרן דאז למנהלת הכספים דואר אלקטרוני ובו טענה כי לא ניתן לדעת מי נהג ברכב בעת ביצוע העבירות, מכיוון שמלבד המנכ"ל נוהגים ברכב עוד כמה עובדים, ואין ספר מעקב בנוגע לרכב זה. לכן שילמה הקרן קנס בתעריף הגבוה פי ארבעה.

בביקורת עלה כי מזכירת הקרן דאז ומנהלת הכספים לא ביצעו בדיקה מעמיקה כדי לברר אם מישהו מלבד המנכ"ל נהג ברכב בתאריכי ביצוע העבירות. לכל הפחות היה עליהן לבקש מהמנכ"ל לתת תצהיר ולפיו לא נהג ברכב באותם מועדים, ולפרט למי נתן את הרכב - אך דבר זה לא נעשה.

הקרן מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי היא מקבלת את הערת מבקר המדינה בדבר קנסות התעבורה המדוברים והנחתה את הנהלת החשבונות לקזז משכרו של המנכ"ל סכומים אלו במהלך המשכורות העוקבות.



23 בחוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 87), התשס"ח-2008, נקבע כי קנס תעבורה שהוטל על רכב הרשום על שם תאגיד יהיה גבוה פי ארבעה מן הקנס שנקבע לאותה העבירה, אלא אם כן האחריות אינה חלה על תאגיד כאמור לפי הוראות סעיף 27 לפקודה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הפעולות שביצע המנכ"ל כדי לקבל כספים שלא כדין מהקרן על חשבון כספי הציבור - דבר שיש בו לכאורה פגיעה בטוהר המידות. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בסוף ינואר 2019 היה מדובר לכל הפחות בכ-92,000 ש"ח²⁴. על המנכ"ל להשיב סכום זה לאלתר!

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות ועד הנאמנים הנוכחי; במקום לתקן את הליקויים החמורים שעליהם מצביע מבקר המדינה - הוא אישר בדיעבד החזר הוצאות גלובלי למנכ"ל, את החזר ההוצאות בגין ארוחות ואת ההגדלה הרטרואקטיבית של שכרו בטרם חישוב גובה הבונוס שעליו להחזיר. אין לראות בהתנהלות זו אלא "הכשרת השרץ" שמחטיאה במופגן את מטרות דוח הביקורת - תיקון הליקויים והקפדה על מינהל תקין.

24 52,000 ש"ח - בונוס; 24,000 ש"ח - החזר הוצאות גלובלי עד אוגוסט 2018; כ-10,000 ש"ח - יתרת הלוואה לינואר 2019 (מפרעה ומקדמה); כ-6,000 ש"ח - קנסות בגין עבירות תנועה. סכומים אלו לא כוללים את ניכוי הוצאות המס.

התקשרויות בניגוד לנוהל הרכש ולכללי מינהל תקין

מעבר משרדי המטה

עם כניסתו לתפקיד פעל מנכ"ל הקרן להעברת מטה הקרן, שמנה כ-20 עובדים, ממשרדי ההנהלה ביפו (ששטחם 335 מ"ר) למבנה ששוכרת הקרן בשכונת תל גיבורים בחולון (להלן - המעבר לחולון) - מבנה ששטחו כ-830 מ"ר ושימש עד אפריל 2016 מרכז שיקום. מנכ"ל הקרן הסביר לצוות הביקורת ביוני 2018 כי הסיבות המרכזיות למעבר לחולון היו חוסר מקום, בעקבות הגידול במטה הקרן; תשתיות ישנות; נראות ירודה של המבנה ביפו; והיעדר מקום חניה לעובדים ולאורחים המגיעים לקרן. לשם כך הוחל בשיפוץ המבנה שבחולון. הוצאות השיפוץ והמעבר לחולון הסתכמו בכ-700,000 ש"ח (כולל מע"מ)²⁵.

פגמים בתהליך קבלת ההחלטה על המעבר לחולון

על הנאמנים בכל הקדש, לרבות בקרן, לנהל ולפתח את נכסי ההקדש באופן מיטבי כדי לקדם את מטרותיו, ובכלל זה למנוע פעולות אשר עלולות לגרום נזק לנכסי ההקדש ולפגוע בהשגת מטרותיו²⁶. אשר לקרן, עליה לפעול לרווחת מקבלי השירות שלה - המשתקמים המטופלים בה.

בתקנון הקרן נקבע כי ועד הנאמנים הוא הגורם המאשר את תקציבה, לרבות את דרכי הביצוע ואת השימוש במקורות הכספיים העומדים לרשות הקרן. אשר לוועדת הכספיים²⁷ נקבע בתקנון כי תפקידה הוא בין היתר לאשר פרויקטים ונושאים שיש להם השפעה תקציבית. לפי כתב ההקדש ותקנון הקרן, הגוף בקרן אשר בסמכותו לאשר את מעבר המטה הוא ועד הנאמנים. בינואר 2017, עוד לפני תחילת כהונתו של מנכ"ל הקרן המכהן, אישר ועד הנאמנים את תקציב הקרן לשנת 2017, שלא כלל תקציב ייעודי עבור המעבר לחולון.

על גוף ציבורי לקבל החלטות על בסיס תשתית עובדתית ולאחר ששקל את מלוא השיקולים הרלוונטיים ובחן את החלופות הקיימות²⁸. לפיכך, לפני קבלת ההחלטה על המעבר לחולון ובטרם יושקעו ביישומו כספים ניכרים מכספי הקרן, כ-700,000 ש"ח, היה על מנכ"ל הקרן להציג לפני ועד הנאמנים את

25 ובכלל זה הוצאות בגין שירותי אדריכלות, ריהוט, תקשורת, הובלה ושלטים.

26 סעיף 12 לחוק הנאמנות וכן הנחיות רשם ההקדשות בפרק "התנהלות תקינה של ההקדש".

27 הוועדה תמנה עד שישה חברים, מהם שלושה נאמנים לפחות וכן נציגי גופים ממשלתיים, ציבוריים ואקדמיים.

28 בעניין חשיבותו של תהליך קבלת החלטות תקין ראו בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29, 48 (1983); מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), בפרק "החלטות בתחום המיסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה", עמ' 155 - 159; מבקר המדינה, **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו** (2017).

הנימוקים למעבר, את החלופות הקיימות ואת אומדן העלויות הכרוכות במעבר. על הנאמנים היה לקיים דיון מעמיק בנושא ולנתח את המידע שיציג לפנייהם המנכ"ל. כן היה עליהם לעמוד על הצורך לבדוק את החלופות של שיפוץ מבנה המטה ביפו ושכירת שטחי חניה לעובדים, ולבחון מה יעלה בגורל המבנה ביפו לאחר שיפוץ. נוסף על כך היה עליהם לבחון אם הצורך בשיפוץ המבנה בחולון, לשם שיפור תנאי עבודתם של עובדי המטה של הקרן, הוא בעל עדיפות גבוהה יותר משיפוץ מתקני הקרן האחרים, ובהם המתקנים המשמשים את המשתקמים עצמם. בעניין זה פירט המנכ"ל עצמו בישיבת ועד הנאמנים שהתקיימה באוגוסט 2017 שיש צורך בשיפוץ מתקנים בקרן עבור משתקמים; למשל, אנשים עם מוגבלויות הבאים למתקן בפקיעין נאלצים לרדת מדרגות רבות ויש צורך בהתקנה של מעלון.

בביקורת עלה כי לפני קבלת ההחלטה על המעבר לחולון לא התקיים בוועד הנאמנים דיון מעמיק כאמור בסוגיית המעבר. לפי פרוטוקול הדיון של ועד הנאמנים, ביוני 2017 הנחה ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאז את מנהלת הכספים לבדוק "היתכנות כלכלית של המעבר", וכן התקבלה החלטה של ועד הנאמנים לתאם סיור לנאמנים בחולון כדי לבחון אם מטה הקרן יכול לעבור לשם.

על ועד הנאמנים היה להתכנס שוב לאחר בדיקת ההיתכנות האמורה ולבחון כאמור את החלופות למעבר, את עלויות השיפוץ וכן את השלכות הציבוריות של העדפת רווחת עובדי מטה הקרן על פני רווחת המשתקמים.

אולם דיון נוסף בנוגע לשיפוץ המבנה בחולון התקיים רק בנובמבר 2017, לאחר שכבר החלו עבודות השיפוץ.

הקרן מסרה בתשובותיה מאוקטובר ודצמבר 2018 כי הצורך העיקרי שבשלו הוחלט על העברת המשרדים לחולון היה הקמת מרכז שיקום בתל אביב, ולא הצורך במבנה משרדים. ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאז מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר ונובמבר 2018, כי תמך עקרונית במעבר וסבר שיש לקדם אותו כיוון שבתפיסתו הניהולית הייתה חשיבות לשיפור תנאי עבודתם של עובדי הקרן. מה גם שבאזור שבו שכן מטה הקרן ביפו היו בעיות חניה קשות שהקשו על המגיעים לקרן ועל העובדים עצמם. הוא ציין שבדיון מיוני 2017 הביע את תמיכתו העקרונית במעבר המטה לחולון, בכפוף לבדיקת היתכנות המעבר. הוא הוסיף: "**מעבר הקרן לא אושר בישיבה זו**. כל שאושר בישיבה זו הוא לערוך סיור במקום לנאמנים על מנת שיבדקו את המקום ויקבלו החלטה האם מטה הקרן יכול לעבור לתל גיבורים" (ההדגשה במקור). הוא הוסיף וציין כי כמה ימים לאחר מכן קיים סיור במקום עם מנכ"ל הקרן, וזה הציג לו את תוכנית המעבר ואת עלויות השיפוץ, שאותן העריך בכ-700,000 ש"ח. רק לאחר מכן נתן "אור ירוק... [למנכ"ל הקרן] להתקדם עם השיפוץ". עוד ציין ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאז: "יתכן כי... אכן לא התקיימה ישיבה נוספת של חבר הנאמנים בה אושר הדבר באופן פורמאלי. אולם, למיטב הבנתי, כל

הנאמנים היו מודעים לכל אורך התהליך למעבר ואף תמכו במעבר ואישרו אותו".

משרד מבקר המדינה דוחה את טענת הקרן כי הסיבה למעבר היא הצורך במרכז שיקום בתל אביב - שכן היא טענה חדשה אשר לא עלתה בפגישה שהתקיימה בין מנכ"ל הקרן לנציגי משרד מבקר המדינה כאמור, וממילא אינה עולה מפרוטוקול הישיבה בנושא. לעניין תשובת ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאז, מדגיש משרד מבקר המדינה, כי סיור במקום המיועד למעבר בחולון אינו תחליף לעבודת מטה מסודרת שאמורה הייתה לבחון ולנתח את כלל החלופות והמשמעויות כדי לאפשר לוועד הנאמנים לקבל החלטה מושכלת; ובכל מקרה, אין זה תקין כי מעבר המטה לחולון כלל לא אושר כנדרש בישיבה של ועד הנאמנים.

פיצול ההתקשרות לשיפוץ כדי להתחמק מחובת מכרז

לפי תקנון הקרן, הגוף המוסמך לאשר שיפוצים ועבודות לפיתוח של תשתיות הוא ועדת רכישות ומכרזים של ועד הנאמנים. לפי נוהל הרכש של הקרן שהיה בתוקף במועד המעבר לחולון, להתקשרות לצורך רכישה של טובין ושל שירותים שונים, ובכללם שירותי תחזוקה, בסכום של 15,000 ש"ח ועד 50,000 ש"ח יש לקבל שלוש הצעות מחיר, וכן יש לקבל את אישור ועדת המכרזים להצעה הזוכה. להתקשרות בסכום הגבוה מ-50,000 ש"ח ועד 75,000 ש"ח יש לקבל שלוש הצעות מחיר, וכן יש לקבל את אישור ועדת המכרזים ואישור מורשה חתימה מוועד הנאמנים. התקשרות בסכום של יותר מ-75,000 ש"ח מחייבת פרסום מכרז פומבי.

סמוך להחלטה על המעבר לחולון פנתה הקרן לאדריכל לצורך תכנון השיפוץ של המבנה. ממסמכי האדריכל מאוגוסט 2017 עולה כי השטח המיועד לשיפוץ משתרע על כ-600 מ"ר (מתוך מבנה ששטחו כ-830 מ"ר). בכתב הכמויות שלו מאוקטובר 2017 העריך האדריכל את עלות השיפוץ בכ-740,000 ש"ח. משמע, לפי נוהלי הקרן היה עליה לפרסם בעניין ההתקשרות מכרז פומבי. ואולם בפועל פוצלה ההתקשרות באופן מלאכותי, כדי להימנע מפרסום מכרז, כמפורט להלן:

1. **השלב הראשון:** כאמור, לאור הערכות האדריכל בנוגע להיקף השיפוץ וההתקשרות היה על הקרן לפרסם מכרז פומבי בהתאם לנוהל הרכש של הקרן.

נמצא כי המנכ"ל הנחה את סמנכ"לית הקרן לבקש הצעות מחיר לשיפוץ, ובכלל זה מסר לה את הפרטים של קבלן מעכו (להלן – הקבלן). המנכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה כי הוא נוהג לשבת כל בוקר לשתות קפה בפיצוייה בעכו (עיר מגוריו), שם גם נוהגים לשבת קבלנים ולחפש עבודות. באחד הבקרים הקבלן פנה אליו, באמצעות עוזר המנכ"ל, וביקש להשתלב כקבלן שיפוצים בקרן. המנכ"ל הוסיף כי מסר לקבלן שעליו לפנות לסמנכ"לית הקרן ולמסור לה את פרטיו, ואם יהיה צורך בשירותיו, תפנה אליו הקרן לקבלת הצעת מחיר.

בסוף אוקטובר 2017 פנתה סמנכ"לית הקרן לכמה קבלנים וביקשה לקבל הצעת מחיר לשיפוץ לפי מ"ר, שכולל פירוק והרכבה של קירות גבס, צביעה וריצוף. חלק מהצעות המחיר התקבלו עוד באותו יום, וחלקן התקבלו למחרת. באותו מועד, לפי תכנית האדריכל, נדרש לבצע שיפוץ בשטח של כ-600 מ"ר.

נמצא כי הסמנכ"לית הגישה את הצעות המחיר לוועדת המכרזים וביקשה כי הוועדה תאשר הצעת מחיר לפי היקף עבודה של 100 מ"ר בלבד. לאחר כמה ימים אישרה ועדת המכרזים את ההצעה הנמוכה ביותר, בסך 43,000 ש"ח לפני מע"מ. הזוכה היה הקבלן; כל זאת כשהיה ברור שעלות השיפוץ מוערכת בכ-700,000 ש"ח - הן לפי תוכנית האדריכל, הן לנוכח סיור ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאז במבנה; סיור שבו, לפי תשובותיו למשרד מבקר המדינה, הציג לו המנכ"ל את תוכנית המעבר ואת עלויות השיפוץ והעריך אותן בכ-700,000 ש"ח. משמעות הדבר שהיה ברור לכול כי השיפוץ לא יסתיים ב-100 מ"ר בלבד.

2. **השלב השני:** כעבור כשבועיים בלבד, באמצע נובמבר 2017, התכנסה ועדת המכרזים (שכללה את סמנכ"לית הקרן, מנהלת הכספים, מזכירת הקרן דאז ומנהלת משאבי האנוש) כדי להגדיל את היקף ההתקשרות עם הקבלן ב-200 מ"ר נוספים על 100 המ"ר שאושרו. בדיון צוין כי "לאחר תחילת ביצוע העבודות ומנסיבות שלא ניתן היה לצפותן בעת ההתקשרות עם הקבלן, התברר כי היקף העבודה לעבודות צפוי לגדול ולעמוד על כ-300 מ"ר" (ההדגשה אינה במקור). ועדת המכרזים אישרה להגדיל את היקף ההתקשרות עם הקבלן, בהתאם לחוות דעת משפטית של היועצת המשפטית דאז של הקרן.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי ועדת המכרזים כי אין ממש בנימוק שניתן לצורך בהגדלת היקף ההתקשרות תוך פרק זמן קצר של כשבועיים בלבד. מדובר בנסיבות שבהחלט היה ניתן לצפותן מראש, עוד בעת ההתקשרות עם הקבלן, שכן באותה עת כבר הייתה קיימת תוכנית אדריכלית שממנה היה ניתן ללמוד על היקף העבודה האמיתית. גם המנכ"ל עצמו העריך את עלות השיפוץ, בסיוור שערך עם ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאז, בכ-700,000 ש"ח. עוד יש להעיר לוועדת המכרזים שאין מדובר בהתקשרות המשך שבגינה ניתן להרחיב את ההתקשרות הקיימת, שכללה פירוק והרכבה של קירות גבס, צביעה וריצוף, אלא בהתקשרות חדשה לצרכים אחרים, ובהם החלפת תקרה אקוסטית, הרכבת מטבח וביצוע עבודות שרברבות (אינסטלציה), ולכן היא טעונה פרסום מכרז.

3. **השלב השלישי:** לאחר כחודש, בדצמבר 2017, עדכן בדיעבד מנכ"ל הקרן את היועצת המשפטית דאז של הקרן שהוא "**נאלץ לאשר תוספת של 300 מ"ר**" [סך הכול 600 מ"ר] נוספים לסיום פרויקט בניית משרדי מטה בתל גיבורים, בשל אי-יכולת לתכנן את גודל השיפוץ" (ההדגשה אינה במקור). משמעות הדבר היא שעבודות השיפוץ כבר נעשו בפועל, ללא אישור, וכעת נדרש לשלם לקבלן בגין ביצוען. בתשובתה של היועצת המשפטית דאז למנכ"ל בדצמבר 2017 צוין: "נראה שהדרך הנכונה הייתה לבצע את ההתקשרות באמצעות מכרז בהתאם לנוהל... בנסיבות שנוצרו, קיימת חשיפה לתביעה משפטית במידה והתשלום לא יועבר לקבלן. כמו כן, בית המשפט העליון קבע^[29] כי גם במקרה בו קיים פגם בביצוע ההתקשרות אולם הקבלן ביצע את העבודות בפועל ופעל בתום לב, על הגוף מזמין העבודה לשאת בתשלום".

משרד מבקר המדינה דוחה את הסברי המנכ"ל על אי-יכולת לתכנן את היקף השיפוץ. מדובר בשטח ידוע מראש של 600 מ"ר ובשיפוץ פנימי לפי תוכנית אדריכלית מתאימה, המעוגנת בכתב כמויות מסודר, שאיפשר הערכה של העלויות הצפויות. הדרך שנקט המנכ"ל - פירוק השיפוץ לכמה שלבים, כשכל שלב גדול בהיקפו מקודמו, עד כדי הרחבה משיפוץ של 100 מ"ר לכדי שיפוץ של 600 מ"ר, מלוא שטח המבנה בחולון - מצביעה על כוונה של המנכ"ל לפצל באופן מלאכותי את עבודות השיפוץ, כדי להימנע מהצורך לקיים מכרז פומבי ובכך לאפשר הזדמנות שווה להתמודדות על ביצוע השיפוץ. בהנחייתו להרחיב את ההתקשרות עם הקבלן ללא אישור מראש של הגורמים המוסמכים, כגון ועד הנאמנים, ובהעמדת הקרן לפני עובדה מוגמרת של שיפוץ המבנה ודרישת תשלום בדיעבד, פגע המנכ"ל בחובת הנאמנות שיש לו כלפי הקרן ומעל באמון שנתנו בו נאמני הקרן.

הקרן מסרה בתשובתה מדצמבר 2018 כי היא "מקבלת את טענת הביקורת כי ראוי היה לתכנן את השיפוץ בצורה מוקפדת יותר ולקבל החלטות סדורות יותר באשר לשלבי הליך השיפוץ ולקיים מכרזים בהתאם ובכפוף לנהלי גשר... לאור הערת הביקורת, התכנס חבר הנאמנים... [בנובמבר 2018] כדי לדון בטענת המבקר בעניין זה והחליט לקבל את הסברו של המנכ"ל כי, למרות שהייתה תוכנית לשיפוץ כלל המבנה, החליטה ההנהלה לשפץ בשלב ראשון רק את החלק במבנה הנחוץ ביותר. לאחר ששיפוץ זה עלה יפה והתקציב אפשר זאת, החליט המנכ"ל להרחיב את השיפוץ לחלקו הנוסף של המבנה".

משרד מבקר המדינה מציין כי תשובת הקרן רק מחזקת את טענתו כי המנכ"ל ידע מראש את היקף השיפוץ הכולל, אך בחר לעקוף באופן אסור את הכללים המחייבים לקיים מכרז פומבי, בכך שאישר להגדיל, פעם אחר פעם, את ההתקשרות המקורית שלא הייתה בדרך של מכרז.

עלות שיפוץ המבנה בחולון

כיוון שהעבודות שבוצעו בפועל בשיפוץ המבנה בחולון לא תאמו את תיאור העבודות שנכללו בחשבוניות שהגיש הקבלן, ביקש משרד מבקר המדינה מהקרן פירוט של העבודות שבוצעו בפועל. המנכ"ל הגיש למשרד מבקר המדינה במאי 2018 את מסמך "שיערוך פרויקט", המפרט את רכיבי השיפוץ (להלן - מסמך שיערוך הפרויקט). עיקר עלות השיפוץ נבעה מתשלום של הקרן לקבלן. לפי כרטיסי הנהלת החשבונות שולמו לקבלן סכום של כ-335,000 ש"ח כולל מע"מ (לא כולל שיפוץ הגג - ראו להלן).

מהנדס מומחה מטעם משרד מבקר המדינה בחן את השיפוצים שבוצעו, אמד את עלותם והכין חוות דעת הנדסית המציגה את סיכום בדיקתו (להלן - חו"ד הנדסית).

חו"ד ההנדסית הצביעה על כך שחלק מהעבודות שהקרן כללה במסמך שיערוך הפרויקט - לא בוצעו. להלן פירוט הפערים העיקריים:

1. **התקנת קירות גבס:** במסמך שיערוך הפרויקט כללה הקרן התקנה של 120 מ"ר של קירות גבס דו-קרומיים (שתי פלטות גבס בכל צד של הקיר).

חו"ד ההנדסית קבעה כי בפועל קירות הגבס היו חד-קרומיים (פלטת גבס אחת בכל צד).

2. **התקנת תקרה אקוסטית כולל קונסטרוקציה:** במסמך שיערוך הפרויקט כללה הקרן החלפה של התקרה האקוסטית בשטח של 500 מ"ר, כולל התקנה של קונסטרוקציה חדשה.

על פי חו"ד ההנדסית הקונסטרוקציה לא הוחלפה ו"התקנת התקרה האקוסטית... בוצעה אל קונסטרוקציה קיימת".

3. **התקנת גופי תאורה בתקרה אקוסטית:** לפי מסמך שיערוך הפרויקט, הותקנו גופי תאורה פלואורסצנטיים בשטח של 500 מ"ר.

בחוו"ד ההנדסית נקבע: "כיום אין כמעט ולא קיימים גופי תאורה פלואורסצנטיים, והגופים המקובלים הם גופי לד כפי שהותקנו במשרד המנכ"ל". עוד נכתב בחוו"ד כי "גופי לד זולים משמעותית מהשיטה הפלורוסנטיית [כמחצית מעלותם]" (ההדגשות במקור).

לפי חו"ד ההנדסית, עלותם של 147 גופי תאורה לפי מחירי השוק, כפי שטענה הקרן שהחליפה, עומדת על 88,800 ש"ח. אולם המהנדס הטיל ספק בטענת הקרן כי גופי התאורה אומנם הוחלפו, שכן: "אם הוחלפו הגופים הישנים מדוע לא התקינו גופי לד אשר זולים ב-50%?". עוד קבע המהנדס כי אם יתברר כי גופי התאורה לא הוחלפו, יש להפחית מעלות עבודות החשמל סכום של 88,800 ש"ח.

משרד מבקר המדינה ביקש מהקרן לקבל את חשבונות הרכישה של גופי התאורה ו/או פרטים על הגורמים שמהם נרכשו גופי התאורה. ואולם הקרן לא סיפקה אסמכתאות כאלה, אשר יאששו את טענתה כי הוחלפו גופי תאורה, וטענה כי "הקבלן קיבל תשלום גלובלי וגופי התאורה סופקו על ידו".

4. עלות השיפוץ לפי חו"ד ההנדסית, בניכוי עלות גופי התאורה שלגביה הקרן לא סיפקה אסמכתאות, עומדת על כ-208,000 ש"ח. היות שהתשלום לקבלן הסתכם בכ-335,000 ש"ח, עולה מכך תשלום ביתר של כ-127,000 ש"ח (פער של כ-40% לעומת חו"ד ההנדסית).

יוצא כי מסמך שיערוך הפרויקט שהעביר המנכ"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2018 אינו תואם עבודות שבוצעו בפועל, דבר העולה לכדי חשש למצג מטעה.

הקרן מסרה בתשובתה מדצמבר 2018 כי בביקורת נערכה השוואה לקויה למסמך שיערוך הפרויקט, אשר נכתב על ידי אדריכל הקרן ולצורך הערכת עלויות הפרויקט בלבד, ולא מדובר בפירוט עבודות שנעשו על ידי הקבלן בפועל. הקרן צירפה לתשובתה תצהיר של הקבלן על כי בפועל השיפוץ כלל

התקנת תקרה אקוסטית, התקנת קונסטרוקציה חדשה והחלפה והתקנה של 147 גופי תאורה. אי לכך טענה כי אין פער בין חו"ד ההנדסית לתשלום ששילמה לקבלן.

משרד מבקר המדינה דוחה את טענת הקרן לעניין הערכת עלות השיפוץ, שכן חוות הדעת של המהנדס המומחה מטעם מבקר המדינה לא נשענה רק על מסמך שיערוך הפרויקט, ששלח מנכ"ל הקרן למשרד מבקר המדינה במאי 2018, לאחר שכבר הסתיים השיפוץ - אלא התבססה גם על שני ביקורים של המהנדס המומחה³⁰ במשרדי הקרן כדי לבחון מקרוב מה שופץ בפועל; יתרה מכך, בתשובתה האחרונה של הקרן בדצמבר 2018 היא הציגה תצהיר מאת הקבלן, אך לא הציגה שום אסמכתאות לגבי גופי התאורה שלטענתה הוחלפו, כגון חשבוניות, תעודות משלוח, פרטים על זהות המוכרים וכיו"ב.

שיפוץ גג המבנה

הקרן החליטה לשפץ גם את גג המבנה בחולון, אך עשתה זאת בהתקשרות נפרדת משיפוץ כל המבנה, כפי שפורט לעיל. בספטמבר 2017 דנה הקרן בהצעות המחיר שהתקבלו מכמה קבלנים ובחרה באותו הקבלן שביצע את השיפוץ במבנה מטה הקרן, שהצעתו הייתה 172,000 ש"ח (201,000 ש"ח כולל מע"מ). כאמור, לפי תקנון הקרן, התקשרות בסכום של יותר מ-75,000 ש"ח מחייבת מכרז. לכן למחרת הדיון לא השלימה הקרן את הליך הצעות המחיר שבו החלה, אלא פרסמה מכרז שהמועד האחרון להגשת הצעות במסגרתו הוא תחילת אוקטובר 2017 (להלן - תקופת המכרז). כשבועיים לאחר המועד האחרון להגשת ההצעות האריכה סמנכ"לית הקרן את תקופת המכרז בשבוע. הסמנכ"לית עשתה זאת בלא שכינסה את ועדת המכרזים.

סמנכ"לית הקרן מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי האריכה את תקופת המכרז מכיוון שהמכרז הראשון היה לפרק זמן קצר מדי, בתקופת חגי תשרי, וכי התקבלו "פניות רבות ממזיעים" שביקשו להשתתף במכרז אך לא הספיקו.

משרד מבקר המדינה מעיר לסמנכ"לית הקרן שאומנם ניתן לקבל את הטענה שפרק הזמן שהוקצב להגשת ההצעות היה קצר, ואולם היא חרגה מסמכותה בכך שהחליטה, על דעת עצמה, להאריך את תקופת המכרז; היה עליה לכנס את ועדת המכרזים, כדי שזו תחליט בעניין.

הקרן מסרה בתשובתה מדצמבר 2018 כי היא מקבלת את הערת מבקר המדינה, ומבהירה כי בעתיד יתנהל כל מכרז בליווי משפטי צמוד של יועמ"ש הקרן ובהתאם להנחיותיו.

כלל יסוד בדיני מכרזים הוא שמירה על שוויון בין המתמודדים ומתן הזדמנות שווה והוגנת לכל אחד מהם. לשם הבטחת השוויון יש להקפיד על אי-תלות בין ההצעות השונות ולמנוע מצב שבו מציע אחד יודע על סכום הצעתו של מציע אחר. לכן לפי נוהל הרכש, על המציעים להכניס את מסמכי הצעותיהם לתיבה סגורה. התיבה תיפתח רק לאחר המועד האחרון להגשת ההצעות, ואז תתכנס ועדת המכרזים ותבחר את הזוכה.

בביקורת עלה שעד תחילת אוקטובר 2017 התקבלו שתי הצעות מחיר, ולאחר הארכת תקופת המכרז התקבלו עוד שתי הצעות. ההצעה האחרונה התקבלה יום לפני המועד האחרון להגשת ההצעות, והייתה של הקבלן. סכום ההצעה היה 119,000 ש"ח כולל מע"מ - כ-80,000 ש"ח פחות מהצעתו המקורית. עוד באותו היום, וכאמור יום לפני המועד האחרון להגשת ההצעות, התכנסה ועדת המכרזים ובחרה בהצעת הקבלן, שהייתה הנמוכה מבין ההצעות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בניגוד לקבוע בנוהל הרכש, ההצעות לא הוכנסו לתיבת מכרזים נעולה, וכי הסמנכ"לית דרשה כי הספקים ישלחו אותן לדואר האלקטרוני שלה, כך שלא הובטח שהסודיות של ההצעות נשמרה.

הקרן טענה בתשובתה מאוקטובר 2018 כי עמדה בעקרונות המכרז הפומבי באופן שקוף, הגון ושוויוני ככל שניתן בנסיבות העניין. כמו כן ציינה כי חוק חובת המכרזים מתיר עריכת מכרז ממוכן אלקטרוני.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן שאומנם היא פרסמה מכרז פומבי, אולם לא פעלה בהתאם לכללים שקבעה בעניין זה, לרבות העברת הצעות המחיר לתיבה סגורה. גם במכרז ממוכן יש כללים המפרטים כיצד ובאילו מצבים ניתן לבצעו, כדי לשמור על סודיות ההצעות המתקבלות³¹.

האופן שבו פעלה הקרן בכל הנוגע למכרז לשיפוץ הגג היה בלתי תקין, ועולה החשש כי המכרז הותאם במיוחד עבור הקבלן - אשר לפי הסברי המנכ"ל, פנה אליו בבקשה להשתלב כקבלן שיפוצים בקרן.



המנכ"ל התחמק
מקיום חובת מכרז
באמצעות פיצול
העסקה, והתקשר
לשם ביצוע העבודה
עם הקבלן. הוא פעל
להגדיל את היקף
ההתקשרות עם
הקבלן משיפוץ של
100 מ"ר לשיפוץ של
600 מ"ר, תוך שהוא
רומס ברגל גסה את
נוהלי הקרן וכללי
מינהל תקין

אי-חתימה על הסכמים עם הקבלן

לפי הנחיות רשם ההקדשות, יש לחתום על הסכמים בכתב לגבי כל התחייבות כספית של ההקדש. הדבר חשוב בייחוד בהתקשרות בסכום גבוה, נוכח הסיכונים הכרוכים בהתקשרות כזו.

בביקורת עלה כי הקרן לא חתמה על הסכמים עם הקבלן.

הקרן מסרה בתשובתה מדצמבר 2018 כי היא מתחייבת לתקן זאת בהתקשרויות הבאות.



השתלשלות ההתקשרות לצורך ביצוע השיפוץ במבנה בחולון והתשלומים בגינו מציירים תמונה מדאיגה וחמורה ביותר בכל הנוגע לדרך פעולתו של מנכ"ל הקרן. המנכ"ל התחמק מקיום חובת מכרז באמצעות פיצול העסקה, והתקשר לשם ביצוע העבודה עם הקבלן. הוא פעל להגדיל את היקף ההתקשרות עם הקבלן משיפוץ של 100 מ"ר לשיפוץ של 600 מ"ר, תוך שהוא רומס ברגל גסה את נוהלי הקרן וכללי מינהל תקין. לא זו בלבד שהתשלום ששולם בפועל לקבלן התבסס על הצעת מחיר שאינה תואמת את השיפוץ שבוצע בסופו של דבר, אלא שהקרן שילמה לקבלן סכומים ניכרים ביתר, שמוערכים בכ-127,000 ש"ח, עבור עבודות שלא בוצעו. צבר הליקויים לגבי הליכי אישור השיפוץ, ניהולו וביצועו מצביע על חריגה חמורה מסדרי מינהל תקינים.

צבר הליקויים בעניין פעולותיו של המנכ"ל - בעיקר בכל הנוגע למעבר משרדי המטה והחריגה החמורה מסדרי מינהל תקינים ולקיחת כספים שלא כדין על ידיו בכל הנוגע לחריגות בתנאי העסקתו - מצביע על חשש חמור לפגיעה בטוהר המידות מצידו של המנכ"ל. ממצאים חמורים אלו מחייבים את ועד הנאמנים לשקול את סיום כהונת המנכ"ל, ולהתייעץ בעניין זה עם מנכ"ל משרד הרווחה, שעמד בראש ועדת האיתור.

מנכ"ל משרד הרווחה מסר בנובמבר 2018 כי ועד הנאמנים הגיע לכלל מסקנה שעל מנכ"ל הקרן להמשיך בתפקידו. לאור מסקנתם אף הוא סבור כי אכן נעשו שגיאות על ידי מנכ"ל הקרן ועל ידי ועד הנאמנים, אך שגיאות אלה אינן מגיעות לכדי הצדקה להדחת מנכ"ל מכהן מתפקידו.

לצד התנהלותו של המנכ"ל מצטיירת גם תמונה של היעדר פיקוח ובקרה של נאמני הקרן, שאפשרו את המעבר לחולון ללא דיון ענייני בו וללא בחינה של עלויותיו, החלופות והמקורות התקציביים. הנאמנים גם לא בחנו אם הוצאה חריגה זו, בסכום של כ-700,000 ש"ח, תואמת את מטרותיה של הקרן, שהן בראש ובראשונה טיפול במשתקמים ובכלל זה בתנאי עבודתם.

הפרת חובת המכרז בנוגע למיתוג הקרן

עם כניסתו לתפקיד, החליט מנכ"ל הקרן על שינוי שם הקרן ומיתוגה מחדש. סמנכ"לית הקרן פנתה לשלושה ספקים לקבלת הצעות מחיר למיתוגה מחדש של הקרן, ובהם חברה א'. יצוין כי המנכ"ל מסר את פרטיו של בעל חברה א' לסמנכ"לית, והיא פנתה אליו. אשר לחברה א', בדוח מבקר המדינה על עיריית טייבה³² צוין כי מנכ"ל הקרן, אשר שימש באותה עת יו"ר הוועדה הקרואה בעיר, התקשר עם חברה א' בהסכם ריטיינר למתן שירותי דוברות לעיריית טייבה, שלא באמצעות מכרז או הליך תחרותי אחר כמתחייב.

כאמור, נוהל הרכש קובע כי התקשרות בסכום של יותר מ-75,000 ש"ח מחויבת בפרסום מכרז פומבי. ביולי 2017 המליצה סמנכ"לית הקרן (בתפקידה אז כמנהלת הלוגיסטיקה) לקבל, מבין שלוש הצעות המחיר שהוגשו, את הצעת המחיר שהגישה חברה א', בסכום של כ-165,000 ש"ח, ולהתקשר עם חברה זו. באוגוסט 2017 אישרה ועדת המכרזים את המלצתה של סמנכ"לית הקרן.

בביקורת נמצא כי סמנכ"לית הקרן, בתפקידה אז כמנהלת הלוגיסטיקה, פעלה בניגוד לנוהל הרכש, כאשר פנתה לספקים לצורך קבלת הצעות מחיר ולא פרסמה מכרז פומבי, כנדרש בהתקשרות בסכום של יותר מ-75,000 ש"ח.

בתשובתה מאוקטובר 2018 מסרה הקרן כי נוהל הרכש לא חל על יועצים, ולכן ההתקשרות האמורה לא מחייבת מכרז. כמו כן הוסיפה כי לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993³³, התקשרויות כאלו לא מחייבות מכרז.

32 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2016), בפרק "עיריית טייבה - היבטים בטיפול בעירייה במשבר ובניהולה", עמ' 653 - 791.

33 סעיף 5(א)(2) לתקנות.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן כי היא לא החילה על עצמה את חוק חובת המכרזים ותקנותיו, אלא פועלת לפי תקנון הקרן ונוהל הרכש. טענת הקרן לא מתיישבת עם נוהל הרכש שלה שהיה רלוונטי בתקופת הביקורת - נוהל שאין בו פטור להתקשרות עם יועצים, ושקבוע בו מפורשות כי הנוהל מתייחס בין השאר לשירותים; התקשרות עם יועצים היא בגדר רכישת שירותים.

חריגות בהעסקת עובדים במטה הקרן

היעדר תקן כוח אדם

עקרונות המינהל מחייבים כי לכל ארגון ייקבע תקן כוח אדם, הכולל את משרות הארגון ואת הדרגות הצמודות להן (להלן - התקן)³⁴. התקן כולל רשימת משרות ומפרט לגבי כל משרה בו את הכישורים הנחוצים למילוייה. חלוקת הסמכויות והאחריות במערכת הארגונית נגזרת מהגדרת התפקידים של העובדים ומהמשימות המוטלות עליהם, ובהסתמך עליה אפשר לפקח ביתר קלות על פעילותם ולבקר אותה. תקן כוח האדם צריך להיקבע באופן מקצועי ואובייקטיבי. אשר לקרן, היא מטפלת באוכלוסייה נזקקת וחלשה, אשר כוללת אנשים עם מוגבלויות קשות, ולכן צריכה לנהוג בזהירות בכל הנוגע להתנהלותה הכספית, להימנע מבזבזנות ולוודא בראש ובראשונה שכספי ההקדש יוצאו לטובת אוכלוסיית המשתקמים, ולא דווקא לטובת עובדי המטה של הקרן.

מבקר המדינה העיר בעבר כי לקרן אין תקן כוח אדם, וכי "[כ]תוצאה מכך אין חלוקה ברורה של הסמכויות והאחריות בתוך המערכת הארגונית של הקרן; אין שקיפות מלאה בכל הנוגע להתאמתם של האנשים שמונו למשרות ובין דרישות המשרה. קשה לבחון את הצורך להוסיף משרות או לשנות תואר המשרות"³⁵.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת עדיין לא קבע ועד הנאמנים תקן כוח אדם לקרן.

בתשובתה מדצמבר 2018 מסרה הקרן כי היא מקבלת את הערת הביקורת וכיום שוקדת על ניסוח תקן מסודר לכוח האדם בכלל הארגון. תקן זה יגובש על ידי צוות מקצועי בראשות המנכ"ל ויובא לאישור ועד הנאמנים במהלך הרבעון הראשון של 2019.

עוד נמצא כי מכניסתו לתפקיד של מנכ"ל הקרן התווספו ושודרגו משרות במטה הקרן, לרבות תנאי העסקתם של עובדים במטה, ושנו תנאי הסף הנוגעים למשרות, ללא כל בקרה של ועדת כוח אדם או ועד הנאמנים. להלן הפרטים:

34 מבקר המדינה, **דוח שנתי 57ב** (2007), בפרק "היבטים בהעסקת אנשים בעלי מוגבלות במסגרת הקרן - רשת מרכזי אבחון ושקום מקצועי", עמ' 634 - 636.

35 שם.

מינוי סמנכ"לית הקרן ושדרוג משרתה למשנה למנכ"ל

1. תקנון הקרן קובע כי ועדת כוח אדם, בהרכב של שלושה חברי ועד הנאמנים לפחות, אמורה בין היתר לקבוע את תיאורי התפקידים של עובדי הקרן ואת תנאי העסקתם. עוד קובע התקנון כי בקרן קיים תפקיד יחיד של סמנכ"ל, שהוא סמנכ"ל מקצועי שנבחר בידי ועד הנאמנים, בהתבסס על המלצת ועדת כוח אדם בהשתתפות יו"ר ועד הנאמנים.

נמצא כי הקרן הוסיפה תפקיד חדש של סמנכ"ל שאינו סמנכ"ל מקצועי, ללא אישור ועדת כוח אדם של ועד הנאמנים. עוד נמצא שחברי ועדת הקבלה שבחרו את הסמנכ"לית (שעד אותו מועד כיהנה כמנהלת הלוגיסטיקה) באוגוסט 2017 היו עובדי הקרן שהיו אמורים להיות כפופים לסמנכ"לית: מזכירת הקרן דאז, יו"ר ועד העובדים, נציג ועד העובדים ומנהלת משאבי האנוש (שנעדרה מהישיבה האמורה)³⁶.

הקרן מסרה בתשובתה מאוקטובר 2018 כי הסמנכ"לית נבחרה על ידי ועד הנאמנים באוגוסט 2017 בהתאם להמלצתה של ועדת הקבלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן כי הליך המינוי לתפקיד הסמנכ"לית נעשה על ידי ועדת קבלה שהייתה מורכבת מהכפופים לסמנכ"לית, ולא על ידי ועדה בלתי תלויה - ועד הנאמנים רק אישר את מינויה לתפקיד. יתרה מכך, בדיון שהתקיים במועד זה לא דנו הנאמנים בצורך של הקרן בסמנכ"ל נוסף על הסמנכ"ל המקצועי בה.

2. השינויים בתקן כוח האדם בקרן צריכים להיעשות באופן מקצועי ואובייקטיבי, על סמך עבודת מטה יסודית ותוך בחינת השאלה אם הם עולים בקנה אחד עם מטרותיה, ובפרט בשינויים הנוגעים לשדרוג מעמדם ושכרם של נושאי משרה בכירים בקרן. בדיון מאוגוסט 2017 צוין כי שינוי התפקיד האמור אינו גורר העלאת שכר למשך שלושה חודשים, ובתום שלושה חודשים יובא הנושא לדיון בוועדת כוח אדם של הקרן.

בביקורת עלה כי מנכ"ל הקרן החליט על קידומה של סמנכ"לית הקרן לתפקיד המשנה למנכ"ל ללא ביצוע עבודת מטה הכוללת ניתוח מקצועי כלשהו. בישיבת ועד הנאמנים שהתקיימה ביולי 2018 אישר הוועד את המינוי וכן אישר להעלות את שכרה של הסמנכ"לית ולתת לה רכב צמוד. עוד עלה כי בישיבה אומנם עדכן מנכ"ל הקרן את ועד הנאמנים על העלאת השכר האמורה, אולם הוועד לא דן בצורך הארגוני בשדרוג תפקידה של הסמנכ"לית ובשאלה אם השדרוג עולה בקנה אחד עם מטרות ההקדש, ואף לא בירר מהן ההשלכות הכלכליות של החלטה זו. הצורך בבחינה כזו נדרש ביתר שאת נוכח העלייה הניכרת בשכרה של הסמנכ"לית עקב השדרוג - בשיעור של יותר מ-70% משכרה!

נוסף על כך נמצא כי המנכ"ל העלה את שכרה של הסמנכ"לית עוד לפני אישור ועד הנאמנים: במאי 2018 הנחה המנכ"ל את חשבת השכר להעלות את שכרה של הסמנכ"לית מ-13,500 ש"ח בחודש (שכרה אז כמנהלת הלוגיסטיקה) לכ-24,000 ש"ח בחודש, ולהעניק לה רכב צמוד, ללא אישור ועדת כוח אדם, כפי שהתחייב כאמור באוגוסט 2017.

הקרן מסרה בתשובתה מאוקטובר 2018 כי ביולי 2018 נערך דיון בוועדת הכספים של הקרן והוחלט על גיבוש מדיניות בנוגע להעלאות שכר וקידומים, ולפיה יפעל המנכ"ל. הקרן מסרה כי העלאת שכרה של הסמנכ"לית היא בהתאם למדיניות הקרן.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן כי קביעת מדיניותה בנוגע להעלאות שכר וקידומים נעשתה לאחר שכבר אושרו כאמור העלאת השכר ושדרוגה של הסמנכ"לית. על ועד הנאמנים לבחון את הצורך במשרה חדשה של סמנכ"ל/משנה למנכ"ל נוסף על משרת הסמנכ"ל המקצועי בקרן.

הקרן מסרה בתשובתה מדצמבר 2018 כי לגבי המשנה למנכ"ל, ועד הנאמנים ידון ספציפית בצורך בתקן זה במסגרת הדיון בתקני כוח אדם.

כשל בהליך מינוי היועצת המשפטית של הקרן

תפקידו של היועץ המשפטי בגופים ציבוריים הוא ליעץ לכלל גורמי הגוף ולהנחותם בהיבטים המשפטיים של פעולתם. במסגרת זו עליו בין השאר לסייע ולהעמיד לרשות הגוף את הכלים והאמצעים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניות הגוף. במילוי תפקידו זה עליו לשמש גם "שומר סף" כדי להבטיח כי

פעילות הגוף ונושאי המשרה בו תתבצע על פי הדין וכללי המינהל התקין.³⁷ מבקר המדינה עמד בעבר על חשיבותו של היועץ המשפטי להבטחת פעילותם התקינה של גופים שממלאים תפקידים ציבוריים.³⁸

אחת מתכליותיו העיקריות של הליך המכרז לאיוש משרה היא בחירת המועמד המתאים ביותר למילוי התפקיד, בד בבד עם שמירה על שוויון הזדמנויות ועל היעדר משוא פנים³⁹; קל וחומר, כאשר מדובר במינוי יועץ משפטי, שתפקידו להבטיח את קיום הוראות החוק ואת השמירה על סדרי מינהל תקינים בגוף הציבורי. להלן פרטים המעלים חשש כי נפלו פגמים מהותיים בהליך המכרז לבחירת היועצת המשפטית של הקרן.

1. עד פברואר 2018 שימשה יועצת משפטית חיצונית בתפקיד יועמ"ש הקרן.⁴⁰ לאחר סיום תפקידה מינה מנכ"ל הקרן את מי שהייתה מזכירת הקרן דאז לממלאת מקום יועמ"ש הקרן, עד פרסום מכרז לתפקיד. בהמשך הגישה מזכירת הקרן דאז את מועמדותה לתפקיד, ואף זכתה בו (ראו להלן).

1. מבקר המדינה כבר העיר בעבר שמינוי עובד לממלא מקום בתפקיד שעליו הוא מתמודד במכרז נותן לו יתרון בלתי הוגן על מועמדים אחרים, ובכך נפגע עקרון השוויון העומד בבסיס המכרז. על כן לא ראוי למנות את אותו עובד לממלא מקום.⁴¹

2. הכלל האוסר על עובד ציבור להימצא בניגוד עניינים הוא מהכללים העיקריים החלים על משרתי הציבור. על פי פסיקת בית המשפט העליון, לאיסור להימצא בניגוד עניינים שלושה טעמים עיקריים: האמון שעובד הציבור חב לציבור, דבר המחייב אותו שלא להימצא במצב של חשש לניגוד בין חובתו לציבור לבין אינטרסים אחרים; חובת ההגינות, תום הלב והצדק הטבעי, שפעולות המתבצעות בניגוד עניינים אינן עולות בקנה אחד עימה; והחובה לעמוד בכללי מינהל תקין, כדי שלא לפגוע באמון הציבור במערכת השלטונית.⁴²

מובן כי ככל שמעמדו של עובד הציבור בכיר יותר וככל שזיקתו לאינטרס הזר חזקה יותר, כך גדלה עוצמת ניגוד העניינים.⁴³ האמור מקבל משנה תוקף

37 הנחיה 9.1000 של היועץ המשפטי לממשלה מ-3.7.02. הגם שהנחיה זו נוגעת ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, היא משמשת מסמך מנחה גם עבור גופים בעלי מאפיינים ציבוריים.

38 ראו לדוגמה מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), בפרק "עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ - סדרי ניהול, ארגון והתקשרויות בחברה", עמ' 1652 - 1653.

39 ע"ע (ארצי) 1070/01 **גילה שנער נ' נציב שירות המדינה** (פורסם במאגר ממוחשב, 24.5.01). מונתה באוגוסט 2017.

40 מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), בפרק "עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ - סדרי ניהול, ארגון והתקשרויות בחברה", עמ' 1660 - 1661. ראו גם הנחיות נציב שירות המדינה בעניין "אצילת סמכויות העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום".

42 בג"ץ 595/89 **משה שמעון ו-5 אח' נ' שלום דנינו ו-2 אח'**, פ"ד מד(1) 409, 414 (1990).

43 מבקר המדינה, **חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ: התקשרות החברה עם יועץ ומינויו לתפקיד יו"ר ועדת החריגים בחברה** (2015), עמ' 14.



מבקר המדינה מעיר
למזכירת הקרן דאז כי
במעורבותה בניסוח
תנאי המכרז לתפקיד
שעליו התמודדה,
בסעיף כזה או אחר -
תפקיד שלבסוף אף
הייתה המועמדת
היחידה לו - היא
נקלעה למצב של
ניגוד עניינים חמור

כאשר מדובר ביועץ משפטי, שתפקידו לשמש שומר סף בתחום המשפטי⁴⁴, במסגרת שבה עליו לשמור על שלטון החוק ולהתריע על הפעלת סמכויות שלא כדין ולתת דוגמה אישית בנושא ניגוד עניינים לבעלי תפקידים אחרים ולציבור בכללותו⁴⁵.

בישיבה שהתקיימה במאי 2018 קבע ועד הנאמנים כי הקרן תפרסם מכרז פנימי למשרת יועמ"ש הקרן. לאחר כשבוע פרסמה מנהלת משאבי האנוש של הקרן מכרז פנימי לתפקיד.

בביקורת נמצא כי אף שמזכירת הקרן דאז התמודדה על תפקיד יועמ"ש הקרן - היא הייתה מעורבת בכתיבת תנאי המכרז לתפקיד.

מבקר המדינה מעיר למזכירת הקרן דאז כי במעורבותה בניסוח תנאי המכרז לתפקיד שעליו התמודדה, בסעיף כזה או אחר - תפקיד שלבסוף אף הייתה המועמדת היחידה לו - היא נקלעה למצב של ניגוד עניינים חמור. היה עליה להימנע מכל מעורבות במכרז.

הקרן מסרה בתשובתה מדצמבר 2018 כי היא מקבלת את הערת הביקורת אשר לחלקה של היועמ"ש בניסוח הקריטריונים במכרז לבחירתה, ולוקחת הערה זו לתשומת ליבה לעתיד.

3. תפקיד יועמ"ש הקרן הוא אחד התפקידים הבכירים בקרן, בדומה לתפקיד הסמנכ"ל המקצועי או החשב. תקנון הקרן קובע כי ועדת כוח אדם מאשרת הצעת תקן בקרן, ובכלל זה את תיאורי התפקידים ואת תנאי הסף של משרות בקרן.

תנאי הסף להתמודדות במכרז לתפקיד יועמ"ש הקרן היו: תואר במשפטים; רישיון עורך דין תקף; וניסיון של שנתיים במתן ייעוץ משפטי לגוף ציבורי (צוין כי ניסיון במתן ייעוץ משפטי להקדש ציבורי יהיה יתרון). לפי התקנון נדרש כי ועדת כוח אדם של ועד הנאמנים היא שתאשר את תנאי הסף במכרז.

בביקורת עלה כי תקופת הניסיון שהוגדרה כתנאי סף לתפקיד - שנתיים - הייתה קצרה בהשוואה לתקופת הניסיון שנדרשה לתפקידים מקבילים בקרן (שבע שנים). עוד עלה כי מנכ"ל הקרן, שאינו חבר בוועדת כוח אדם, ויו"רית ועד הנאמנים הם שאישרו את תנאי הסף; בכך עקפו המנכ"ל ויו"רית ועד הנאמנים את הכללים שמטרתם לוודא כי באיזש תפקידים כה בכירים ייבחרו המועמדים המתאימים ביותר, שהם גם בעלי כישורים מתאימים.

44 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (2004), עמ' 10.

45 טנה שפניץ, ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה (2014), עמ' 253 - 254.

הקרן מסרה בתשובתה מאוקטובר 2018 כי אינה מסכימה עם הערת הביקורת לעניין הניסיון הנדרש, והבהירה כי למעט תפקיד מנכ"ל הקרן באף תפקיד לא נדרש ניסיון של שבע שנים. כמו כן ציינה כי בקרן אין תפקידים מקבילים לתפקיד היועמ"ש, וכי לא היה צורך בניסיון של שבע שנים לתפקיד זה מכיוון שעיקר הפעילות המשפטית של גשר מבוצעת בידי עורכי דין מקצועיים חיצוניים.

משרד מבקר המדינה אינו מקבל את טענות הקרן, שכן לפי תנאי המכרז לתפקיד מנהלת כספים נדרש מהמועמדים ניסיון של 7 עד 10 שנים לפחות, ולפי תנאי המכרז לתפקיד מנהלת משאבי האנוש נדרש ניסיון של 5 שנים. תפקידים אלו מקבילים לתפקיד היועמ"ש מבחינת היקף העבודה, האחריות והסמכויות, וניתן להסיק מהם לעניין תקופת הניסיון הנדרשת מיועמ"ש הקרן. יתרה מזו, לפי תנאי המכרז לתפקיד היועמ"ש, בעל התפקיד הוא הגורם המוסמך העיקרי לטפל בפעילות המשפטית של הקרן, ובכלל זה גם לנהל את שירותי הייעוץ המשפטי הנרכשים ולפקח עליהם.

לעניין זה יצוין כי בעת אישור המינוי של יועמ"ש הקרן (ראו להלן) העלה אחד הנאמנים את הסתייגותו מתקופת הניסיון הקצרה אשר נדרשה בתנאי המכרז. וכך ציין הנאמן: "אני ממש מתפלא איך פורסם מכרז עם דרישה של שנתיים ניסיון... יועמ"ש צריך להיות לפחות 5 שנים ניסיון. איך פרסמתם רק שנתיים?... בוא נחכה עוד שנה. זה לא תקין". למרות הסתייגות הנאמן אישר ועד הנאמנים את המינוי, ונקבע כי הוא יהיה לשנת ניסיון.

4. מטרתו של הליך המכרז היא לבחון אם המועמדים עונים על דרישות התפקיד ולבחור במועמד המתאים ביותר, באמצעות הליך של בחינה - בין בעל-פה ובין בכתב או בשילוב של שניהם.

למכרז הפנימי הגישה מועמדות רק מזכירת הקרן דאז. בישיבת ועד הנאמנים שהתקיימה ביולי 2018 ציין מנכ"ל הקרן כי הוא מעלה את מועמדותה לפני הוועד, לקבלת החלטתו. בדיון החליט ועד הנאמנים למנות את מזכירת הקרן דאז ליועמ"ש. המינוי נעשה אפוא בלי שהוקמה לצורך כך ועדת קבלה, ובלי שוועדת הקבלה או ועד הנאמנים בחנו את כישורי המועמדת ואת התאמתה לתפקיד.

מכל האמור עולה שמנכ"ל הקרן וועד הנאמנים פגעו בתכליותיו העיקריות של הליך המכרז - בחירת המועמד המתאים ביותר למשרה, בד בבד עם שמירה על שוויון הזדמנויות והימנעות ממשוא פנים. מזכירת הקרן דאז מונתה לתפקיד היועמ"ש תוך פגיעה בעקרון השוויון. לא זו אף זו, היא הייתה מעורבת בניסוח המכרז שעליו התמודדה, ולכן הייתה במצב של ניגוד עניינים חמור.

מינוי עובדים והעסקתם

אף שבתקנון הקרן נקבע שוועדת כוח אדם תאשר את תיאורי התפקידים ואת תנאי ההעסקה של עובדים, נמצאו שני מקרים שבהם לא הביאה הקרן לאישור ועדת כוח אדם שינויים שעשתה בתיאור התפקיד ובתנאי ההעסקה:

1. **עוזר המנכ"ל:** לפי חוזה ההעסקה של עוזר המנכ"ל, הוא מועסק בתפקיד עוזר אישי למנכ"ל בהיקף משרה של 60% ובתמורה לשכר של 6,000 ש"ח בחודש. לפי מנכ"ל הקרן מדובר במשרת אמון, ועוזרו מלווה אותו בתפקידיו השונים במשך השנים.

באפריל 2018 הנחה מנכ"ל הקרן את מנהלת משאבי האנוש ואת חשבת השכר להגדיל את היקף משרתו של עוזר המנכ"ל ל-70% ולהעלות את שכרו החודשי.

נמצא כי מנכ"ל הקרן לא ביקש את האישור של ועדת כוח אדם למינוי עוזרו האישי ולשינוי תנאי העסקתו. כמו כן, בקרן אין מסמכים שבהם מפורט הצורך בשדרוג המשרה של עוזר המנכ"ל, למעט פנייה של המנכ"ל שבה ציין כי בעקבות פעילות הקרן יש צורך להגדיל את היקף המשרה, "לצורך... מתן מענה לצרכים שוטפים של 'גשר' ומנכ"ל".

2. **"מנהל מפעלים מקדמי תעסוקה ארצי":** בספטמבר 2017 פרסמה הקרן מכרז לתפקיד חדש במטה - מנהל מפעלים מקדמי תעסוקה ארצי (להלן - המנהל הארצי). תנאי הסף לתפקיד כללו השכלה של טכנאי או הנדסאי.

א. עלה שהקרן לא פנתה לוועדת כוח אדם ולוועד הנאמנים כדי שיאשרו את תיאור התפקיד ואת תנאי העסקתו של המנהל הארצי, כנדרש בתקנון. עוד עלה כי המועמד שנבחר לתפקיד לא עמד בתנאי הסף בעניין השכלה, שכן אינו בעל תואר של טכנאי או הנדסאי.

ב. לפי כללי מינהל תקין, יש לתעד הליך מכרז לצורך מינוי עובדים, ובכלל זה לרשום פרוטוקולים של הדיונים שבהם יפורטו השלבים בכל דיון, ההחלטות שהתקבלו בו והנימוקים להן. תיעוד חסר של ההליך פוגע בשקיפותו ופוגע ביכולת לעקוב אחר שיקול דעתם של חברי ועדת המכרז⁴⁶.

עלה כי אף שלתפקיד המנהל הארצי רואיינו מועמדים רבים, אין פרוטוקולים בעניין זה, אלא רק פרוטוקול הכולל את הריאיון שקיימה ועדת הקבלה עם המועמד הנבחר. לכן לא ניתן לעמוד על הסיבה להעדפת מועמד זה על פני האחרים, אף שלא עמד בתנאי הסף לתפקיד.

ג. במאי 2018 אישר המנכ"ל להעלות את שכר המנהל הארצי ב-25%. החלטתו התקבלה בלי שקיבל את אישור ועדת כוח אדם, כנדרש בתקנון.

הקרן מסרה בתשובתה כי מנכ"ל הקרן פעל בהתאם למנדט שניתן לו, ובכלל זה מינוי עובדים ושינוי תנאי שכרם, והכול בכפוף למדיניות הקרן לאישור תוספות שכר לעובדים שאושרה בוועדת כספים ביולי 2018.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן כי מדיניותה נקבעה בדיעבד, לאחר תוספות השכר שנתן המנכ"ל.

ליקויים בבקרה הכספית

לפי תקנון הקרן, כל הוצאה כספית תיעשה לאחר אישור הגורמים המוסמכים. מנהלת הכספים של הקרן אחראית לביצוע הבקרה הכספית בה, ובכלל זה בקרה לפני כל הוצאה כספית, ומשמשת "שומרת סף" על כלל הפעילות הכספית של הקרן. מנהלת הכספים מונתה לתפקידה ביוני 2016, והיא כפופה למנכ"ל הקרן.

ממצאי ביקורת זו מצביעים על ליקויים בבקרה הכספית של הקרן בכל הנוגע לתשלומים שונים שניתנו לעובדיה, תוך חריגה מהכללים והנהלים. בעקבות ליקויים אלה קיבל מנכ"ל הקרן כספים ללא הצגת אסמכתאות מתאימות וללא אישור של ועד הנאמנים, ובכלל זה החזר הוצאות גלובלי, החזר הוצאות בגין ארוחות במסעדות והלוואות. נוסף על כך, שכרם של סמנכ"לית הקרן ושל עובדים אחרים בה הוגדל בלי שוועדת כוח אדם וועד הנאמנים אישרו את השינויים בשכר.

יודגש כי חלק מהתשלומים, כגון העלאת שכרה של סמנכ"לית הקרן, בוצעו על ידי חשבת השכר, לעיתים ללא אישורה של מנהלת הכספים אלא בהנחיית מנכ"ל הקרן או מנהלת משאבי האנוש. אשר לתשלומים אחרים, כגון מפרעה ומקדמה למנכ"ל הקרן, מנהלת הכספים אישרה אותם אישית ולכן היא נושאת באחריות לכך.

הקרן מסרה בתשובתה מאוקטובר 2018 כי חשבת השכר כפופה ישירות למנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לקרן כי מצב שבו חשבת השכר כפופה ישירות למנכ"ל אינו תקין, שכן הוא פוגע בצורך לקיים הפרדה בין הדרג הניהולי לבין דרג הבקרה.

בתשובת הקרן מדצמבר 2018 היא מסרה כי היא מקבלת את הערת הביקורת ותפעל להטמעת נוהלי עבודה שיבטיחו בקרה כספית הדוקה יותר.

אף שעל ועד
הנאמנים מוטלת
חובה לפקח על
התנהלות הקרן,
מנגנוני הפיקוח של
ועד הנאמנים היו
רופפים

הצורך בשינוי מעמדה המשפטי של הקרן לשם הגברת הפיקוח על התנהלותה

מנגנוני פיקוח רופפים של ועד הנאמנים

הדיון הקיים אינו מכיר בקיומו של הקדש ציבורי כישות משפטית נפרדת⁴⁷. בנסיבות אלו הנאמנים הם האחראים לניהול ענייניו של ההקדש, ובכלל זה ליצירת התחייבויותיו ולניהול נכסיו - והכול לצורך קידום מטרות ההקדש. התנהלות לא מבוקרת וללא פיקוח הדוק של הנאמנים יכולה להביא לקריסתה של הקרן, על כל המשתמע מכך לגבי עובדי הקרן ואלפי המשתקמים הנעזרים בה. למשל, בשנת 2012 הייתה הקרן על סף קריסה כלכלית, ומשרד האוצר ומשרד הרווחה הזרימו לה מיליוני ש"ח לכיסוי חובותיה, ובד בבד הכינו לה תוכנית הבראה בליווי החשבת המלווה.

רשם ההקדשות, הפועל מכוח סעיף 25 לחוק הנאמנות, אמור לפקח על פעולות הנאמנים ולהבטיח שהם ישתמשו בנכסים ובמשאבים שבידי ההקדש בהתאם למטרותיו. בעניין זה יצוין כי "חוק הנאמנות הקיים נתן בידי הרגולטור - רשם ההקדשות, סמכויות פיקוח מסוימות; סמכויות אלה אינן מספקות, כך למשל מוטלת על ההקדש חובת דיווח בהיקף מצומצם יחסית, והרשם נעדר יכולת חקירה אפקטיבית לגבי התנהלות ההקדש"⁴⁸.

אף שעל ועד הנאמנים מוטלת חובה לפקח על התנהלות הקרן - בייחוד על רקע החולשה המובנית של רשם ההקדשות בכל הנוגע לפיקוח על הקדש ציבורי, ומכיוון שהקרן אינה דומה במהותה להקדש רגיל אלא לחברה (ראו בהמשך בתת-הפרק "שינוי מעמדה המשפטי של הקרן") - מנגנוני הפיקוח של ועד הנאמנים היו רופפים כמפורט להלן.

הרכב חסר של ועד הנאמנים

לפי כתב ההקדש, אין בקרן גורמי פיקוח ובקרה, מלבד נאמני הקרן; הנאמנים צריכים לבצע את תפקידם בהתאם לחוק הנאמנות. כאמור, כתב ההקדש משנת

47 תזכיר חוק ההקדשות הציבוריים, התשע"ב-2012. ראו גם רע"א 46/94 **זקס אברמוב נ' הממונה על מרשם המקרקעין** פ"ד נ(2) עמ' 202, 210-213 (1996), שבו נקבע כי בהיעדר הכרה מפורשת בחוק, הקדש ציבורי אינו בעל אישיות משפטית.

48 תזכיר חוק ההקדשות הציבוריים, התשע"ב-2012.

1964 כולל רשימה של עובדי מדינה (רובם עובדי משרד הרווחה) שהם נאמני הקרן⁴⁹, ועליהם חלה האחריות לניהול ההקדש ולהשגת מטרותיו. כן נקבע בכתב ההקדש כי שר הרווחה רשאי למנות נאמנים נוסף על הנאמנים המצוינים בכתב. לפי תקנון הקרן, ועד הנאמנים מהווה את הנהלת הקרן; תפקידיה של הנהלת הקרן הם בין היתר לקבוע את המדיניות הכללית של הקרן; לאשר מדי שנה בשנה את התקציב השנתי שלה ואת תוכנית העבודה שלה; ולעקוב אחר הגשמת המדיניות וביצוע התקציב.

1. כדי שהפיקוח על התנהלות הקרן יהא אפקטיבי על שר הרווחה, שאחראי למינוי נאמני הקרן, לוודא שמספר הנאמנים עונה על הנדרש למילוי תפקידם. לפי כתב ההקדש לא יפחת מספר הנאמנים מחמישה. בשנת 2011 מנה ועד הנאמנים כ-15 חברים, ובהם נציגים של משרד הרווחה, של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה⁵⁰ ושל המוסד לביטוח לאומי.

ואולם לקראת סוף שנת 2012, בעת המשבר הכלכלי שבו הייתה נתונה הקרן, עזבו חברים רבים את ועד הנאמנים והוא נוהל בקוורום חסר: בספטמבר 2013 נותרו בוועד רק ארבעה חברים נציגי ציבור, ללא נציגי משרדי הממשלה השונים והמוסד לביטוח לאומי; ומנובמבר 2016 עד פברואר 2018 כלל הוועד רק שלושה חברים נציגי ציבור.

2. כאמור, נאמני הקרן המצוינים בכתב ההקדש הם עובדי מדינה, ושר הרווחה רשאי למנות נאמנים נוסף עליהם. לפי סעיפים 18 - 19 לחוק הנאמנות, כדי לשנות את תנאיו, לגרוע מנכסיו או לבטלו, נדרש אישור בית המשפט. בית המשפט רשאי בכל עת לתת לנאמן הוראות בכל הנוגע למילוי תפקידו וכל הוראה אחרת שתיראה לו רלוונטית לניהול היעיל של ההקדש.

במכתבו של יו"ר הקרן דאז לשר הרווחה דאז מספטמבר 2013 הוא ציין כי לאחר עזיבת נציגי המוסד לביטוח לאומי לא נותרו עוד בוועד הנאמנים נציגי ממשלה, אלא נציגי ציבור בלבד. עוד ציין היו"ר דאז: "אין ייצוג לממשלה וכל שכן אין בעלי ידע מקצועי בתחום עיסוקה של הקרן. במצבה הקשה של הקרן ללא התמחות ופיתוח מקצועי לא ניתן יהיה להעמיד את הקרן ולהחזירה למקומה כמובילה בתחום השיקום המקצועי".

עלה שבמועד סיום הביקורת עדיין לא היו בוועד הנאמנים נציגי ממשלה, בניגוד לנקבע בכתב ההקדש. על שר הרווחה למנות אלתר לוועד נציגי ממשלה, שיפקחו מטעמה על התנהלות הקרן.

49 הסמנכ"ל למינהל, הנאמן הציבורי לענייני צדקה, מנהל הלשכה המחוזית בתל אביב, מנהל המחלקה לשיווק ואספקה ומפקחת במחלקה לשיקום.

50 שמו של המשרד באותה תקופה. כיום נקרא המשרד - משרד הכלכלה והתעשייה.

שר הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 כי מינה לאחרונה מנהלת בכירה במשרד הרווחה כחברה בוועד הנאמנים. מינוי זה יגביר לטענתו את פיקוח משרד הרווחה על פעילות הקרן.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את המינוי האמור אך מדגיש כי על שר הרווחה למנות נציגי ממשלה נוספים, בהתאם לקבוע בכתב ההקדש, אשר יפקחו מטעם הממשלה על פעילות הקרן.

3. לפי התקנון יקים ועד הנאמנים ועדות קבע כדלקמן: ועדת כספים, ועדת כוח אדם, ועדת ביקורת, ועדת רכישות ומכרזים וועדת הלוואות. עוד קובע התקנון כי בכל אחת מוועדות הקבע⁵¹ יכהנו לפחות שלושה נאמנים וכן נציגי גופים ממשלתיים, ציבוריים ואקדמיים, בהתאם להחלטת ועד הנאמנים. לוועדות הללו יש חשיבות רבה בכל הנוגע לבקרה ולפיקוח על התנהלות הקרן. למשל, ועדת הכספים אחראית בין היתר לאישור התקציב, לאישור הפרויקטים ולקבלת דיווח כספי שוטף; ועדת כוח האדם אחראית לאישור משרות שאינן קבועות בתקן, באמצעות חוזה אישי או באופן זמני, ולאישור שינויים בתקן; וועדת הביקורת אחראית לגבש בכל שנה תוכנית לנשאי ביקורת בקרן ולדון בממצאים, בהמלצות ובמעקב אחר תיקון הליקויים.

עלה כי במשך כחמש שנים, עד מרץ 2018, ההחלטות התקבלו בוועד הנאמנים בלבד. במצב זה פעלה הקרן ללא הפיקוח והבקרה הנדרשים בהתאם לתקנון.

בפברואר 2018 מינה שר הרווחה שלושה נאמנים חדשים (שאינם נציגי ממשלה) בהתאם לסמכותו בכתב ההקדש. ואולם במועד סיום הביקורת ועד הנאמנים עדיין כלל רק שבעה נאמנים, ולא ניתן היה להקים את הוועדות הנדרשות לפי תקנון הקרן. נוכח מצוקה זו ועד הנאמנים אומנם הקים ועדות, אך הן חסרות את ההרכב הקבוע בתקנון וכללו רק שני נאמנים בכל ועדה במקום שלושה. כמו כן, הוועדות שהוקמו לא כללו נציגי גופים ממשלתיים, ציבוריים ואקדמיים אשר רלוונטיים לתחומי עיסוקן ויכולים לתרום רבות לפעילותן.

פיקוח חסר של ועדת הביקורת

מבקר המדינה כבר עמד בעבר על חשיבות עבודת הביקורת הפנימית ועל יכולתה של הביקורת הפנימית להביא לשיפור סדרי הניהול והפיקוח בגוף

המבוקר, דבר התלוי במידה רבה בקיומן של ועדות ביקורת פעילות וביחסן של אלה לעבודת הביקורת הפנימית⁵².

לפי תקנון הקרן, ועדת הביקורת תגבש תוכנית ביקורת שבה ייכללו נושאים שיבוקרו במשך השנה, תדון בממצאים ובהמלצות ותעקוב אחר תיקון הליקויים. ועדת הביקורת רשאית להסתייע בשירות מקצועי חיצוני לביצוע הביקורת. הוועדה תביא את ממצאיה לידיעת הנאמנים, תיזום דיונים על הטיפול בליקויים ותדרוש דיווח בעניין זה. בינואר 2017 התקשרה הקרן עם מבקרת פנים. ביוני אותה שנה סיימה מבקרת הפנים לגבש דוח בנושא "סקר בקרה פנימית בקרן וביקורת על התנהלות המטה".

נמצא כי ועדת הביקורת לא גיבשה תוכנית ביקורת שנתי, וכי הביקורת שבעקבותיה גובש הדוח היחיד שהגישה מבקרת הפנים נעשתה עקב הנחיית המנכ"ל דאז. אשר לדוח, הוא לא הוגש לוועד הנאמנים ולוועדת הביקורת אלא רק למנכ"ל, וממילא לא דנה בו ועדת הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועד הנאמנים כי לא די במינוי מבקרת פנים, וכי על הנאמנים לברר מה הם התוצרים של עבודתה ולדון בהם. דרך פעולה זו של הנאמנים מלמדת אף היא על מנגנוני פיקוח רופפים על פעולתה של הקרן.

יו"רית ועד הנאמנים מסרה במסגרת תשובת הקרן מאוקטובר 2018, כי הנחתה את ועדת הביקורת לפעול ליישום תוכנית ביקורת שנתי. בספטמבר 2018 התכנסה ועדת הביקורת והחלה ביישום האמור. כמו כן מסרה יו"רית ועד הנאמנים כי היא פועלת ליישום המלצת משרד מבקר המדינה בעניין בחינת תוצרי הביקורת הפנימית על ידי ועד הנאמנים.

תשלום לנאמנים בניגוד לנקבע בכתב ההקדש ובחוק הנאמנות

לפי כתב ההקדש, לא יקבלו הנאמנים שכר או מענקים כלשהם מכספי הקרן. לפי סעיף 8 לחוק הנאמנות, "נאמן אינו זכאי לשכר בעד מילוי תפקידיו... אולם רשאי בית המשפט להקציב לו שכר, אם ראה שהדבר מתחייב מהיקף תפקידיו כנאמן". לפי חוק זה, נאמן זכאי לשיפוי בגין הוצאות סבירות שהוציא עקב מילוי תפקידיו. לפי הנחיות רשם ההקדשות, הנאמן רשאי להוציא הוצאות שסביר להוציא אותן בנסיבות העניין לצורך מילוי תפקידו, ועליו "להמציא קבלות כנגד ההוצאות שהוציא בפועל"⁵³ (ההדגשה אינה במקור).

52 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, בפרק "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי", עמ' 78 - 79.

53 הנחיות רשם ההקדשות (אוקטובר 2017).

1. בישיבה שקיים ועד הנאמנים בינואר 2018 ציינה יועמ"ש הקרן דאז כי החזר הוצאות לנאמני הקרן מותר לפי כתב ההקדש, וכי לפי ההנחיה של רשם ההקדשות יינתן החזר כאמור בגין ההוצאות שהוצאו בפועל וכנגד קבלות. היועמ"ש הוסיפה כי לדעתה, שיפוי בגין הוצאות כנגד קבלות אינו תואם את אופי פעילות הקרן. החלטת ועד הנאמנים הייתה כי **"נוכח פרסומו של קובץ הנחיות מטעם רשם ההקדשות בעניין תשלום גמול החזר הוצאות לוועד הנאמנים, ישופה ועד הנאמנים בגין החזר הוצאות שהוצאו על ידם בפועל וכנגד קבלות בעבור השתתפותם בישיבות החל מיום 1.12.17. במקביל תפנה עו"ד... לרשם ההקדשות בבקשה לאישור תשלום גמול נוכח אופייה השונה של קרן השיקום"** (ההדגשה אינה במקור).

בפברואר 2018 הודיע מנכ"ל הקרן לוועד הנאמנים כי הוא מתנגד לכך שהיועמ"ש (דאז) תפנה לרשם ההקדשות בסוגיה האמורה שלא באמצעותו.

בישיבת ועד הנאמנים שהתקיימה במרץ 2018⁵⁴, ובה השתתפו גם הנאמנים החדשים, הציג המנכ"ל בשנית את הנושא וציין כי **שר הרווחה הסכים להשוות את תנאי הנאמנים לתנאים של דירקטורים, בהתאם לתקנות החברות הממשלתיות** (כללים בדבר גמול והוצאות לדירקטור מקרב הציבור בחברות הממשלתיות), התשנ"ד-1994 (ההדגשה אינה במקור). באותו דיון ביקש אחד הנאמנים לקבל שוב חוות דעת משפטית בנושא, אולם בקשתו לא התקבלה. בישיבה החליט ועד הנאמנים כי ישולם לנאמנים גמול קבוע בסך 625 ש"ח לישיבה, בכפוף לאישור שר הרווחה (בעל כתב ההקדש), וזאת בהתאם לגמול המשולם לדירקטורים בחברות ממשלתיות⁵⁵.

בתשובתו מסר שר הרווחה למשרד מבקר המדינה: "למיטב זיכרוני לא ניתנה ההסכמה המתוארת להשוואת תנאי הנאמנים לתנאים של דירקטורים בחברות ממשלתיות".

2. במרץ 2018 פנה מנכ"ל הקרן למנכ"ל משרד הרווחה ד"ר אביגדור קפלן וביקש כי יאושר "החזר הוצאות" לנאמנים. המנכ"ל ציין כי מרבית הנאמנים נוסעים ברכבם מהצפון למטה הקרן בחולון, ולכן לדעתו הסכום "סביר לכל הדעות".

על מנכ"ל הקרן היה להציג לפני מנכ"ל משרד הרווחה את כל התשתית המשפטית הידועה לו באותה העת על אודות האיסור שקבע רשם ההקדשות על החזר הוצאות שלא לפי קבלות. ואולם הוא לא עשה זאת, ובכך הטעה את מנכ"ל משרד הרווחה.

54 לאחר שהיועמ"ש דאז כבר פוטרה מתפקידה בקרן.

55 לפי התקנות, דירקטור בחברה המסווגת בסיווג 8 זכאי לקבל 625 ש"ח עבור השתתפותו בישיבה.

לקראת סוף מרץ 2018 אישר מנכ"ל משרד הרווחה לשלם לנאמנים גמול בסך 625 ש"ח עבור השתתפות בכל ישיבה.

עולה כי על אף הוראות החוק וכתב ההקדש, מאפריל 2018 החלו חלק מהנאמנים לקבל תשלום קבוע בסך 625 ש"ח עבור השתתפות בכל ישיבה, ללא צורך בהגשת אסמכתאות להוצאות שהוציאו בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועד הנאמנים כי לפי התקנות האמורות בנוגע לגמול והוצאות לדירקטורים, "דירקטור בחברה יהיה זכאי לגמול בעד כהונתו בדירקטוריון... [ה]גמול כולל כיסוי של כל ההוצאות שהיו לדירקטור בקשר להשתתפותו בישיבה". מכאן ברור כי "החזר הוצאות" הוא רק חלק מהגמול, ויתרת הסכום מהווה גמול עבור כהונתם של הנאמנים - דבר האסור לפי חוק הנאמנות וכתב ההקדש.

יודגש כי לנאמנים, לשר הרווחה ולמנכ"ל משרד הרווחה אין סמכות לאשר תשלום גמול לנאמנים, שכן רק לבית המשפט יש סמכות לשנות הוראה מהוראות כתב ההקדש⁵⁶. היה על הקרן לכלל הפחות לפנות בנושא לרשם ההקדשות כדי לקבל את חוות דעתו. מנכ"ל משרד הרווחה היה גם הוא צריך, בטרם אישורו, לבחון את הסוגיה באמצעות הייעוץ המשפטי במשרד הרווחה.

ביולי 2018 קיימו משרד מבקר המדינה פגישה עם מנכ"ל משרד הרווחה. בעקבות הפגישה הוציא המנכ"ל כעבור כמה ימים מכתב הבהרה לקרן, ולפיו עליה לפעול להחזר הוצאות לנאמנים בהתאם לסעיפים 8 ו-11 לחוק הנאמנות ובהתאם להנחיות רשם ההקדשות.

בתשובותיה מאוקטובר 2018 ודצמבר 2018 מסרה הקרן כי ועד הנאמנים כולל אנשים בעלי פרופיל גבוה ביותר וניסיון רלוונטי עשיר, ממגוון גדול של התמחויות, בהם אנשי משפט, כספים וניהול. נאמני הקרן מגיעים מכל קצות הארץ ותורמים תרומה חשובה ביותר, ומן הראוי שיקבלו לכלל הפחות החזר בגין הוצאותיהם. עוד ציינה כי תשלום גמול השתתפות לנאמנים הופסק בעקבות הערת הביקורת והיא פנתה לבית המשפט בבקשה לאישור תשלום זה. עד קבלת אישור כאמור התחייבה שלא תשלם גמול לנאמנים. עוד מסרה כי אם בית המשפט יורה כך, יוחזרו הכספים ששולמו לנאמנים.

מינוי נאמני הקרן על ידי שר הרווחה

כדי להגשים את מטרות חוק הנאמנות וכתב ההקדש, על כל נאמן של הקרן לפקח על פעולתה באופן אובייקטיבי, ללא תלות בקשריו עם בעלי התפקידים בקרן, ובראשם המנכ"ל. לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הליך מינוי

שלא נבדק על ידי ועדת מינויים, על שר הרווחה לבצע בדיקה מקדמית באמצעות היועץ המשפטי של המשרד⁵⁷, כדי לבחון את התאמתו המקצועית (ניסיונו וכישוריו) של המועמד לתפקיד וכן לבחון סוגיות הנוגעות לטוהר המידות, ובכלל זה חשש מניגוד עניינים. זאת בין היתר כדי להבטיח שהרכב ועד הנאמנים יכלול אנשים בעלי מגוון כשירויות ומיומנויות, לרבות בקיאות בתחום פעילותה של הקרן⁵⁸.

בעקבות ממצאי הביקורת בעניין המחסור בנאמנים, יזם המנכ"ל עוד בעת ביצועה מינוי נאמנים חדשים. בין הנאמנים החדשים נכללו גם שני אנשים שלמנכ"ל היכרות מוקדמת איתם (בהם יו"רית ועד הנאמנים); נאמנים אלה כיהנו בשתי ועדות קרואות במועדים שבהם היה המנכ"ל יו"ר ועדות אלה. לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, על המועמד לתפקיד נאמן למלא שאלון מועמד מפורט, ועל היועץ המשפטי של משרד הרווחה לבדוק את השאלון.

נמצא ששר הרווחה הורה ליועץ המשפטי במשרדו לבצע בדיקה רק לגבי שניים מהנאמנים שמינה ב-2018, ולכן לא נתן היועץ המשפטי את דעתו על השאלה אם היכרותם המוקדמת של יו"רית ועד הנאמנים ונאמן נוסף עם מנכ"ל הקרן, יש בה כדי למנוע מהם לכהן בתפקידם. שאלה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה שהמנכ"ל הוא שיזם את מינויים לנאמנים, שתפקידם הוא בין היתר לפקח על פעולותיו. יצוין בעניין זה כי דוח מבקר המדינה על עיריית טייבה, שנכתב בתקופה שבה כיהנו שני הנאמנים האמורים ומנכ"ל הקרן בוועדה הקרואה בעיר, הצביע על פעולות שחלקן היו מנוגדות לכללי מינהל תקין⁵⁹.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הרווחה כי היה עליו לבצע בדיקה מקדמית בעניין כל הנאמנים שמינה, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

בתשובתו מסר שר הרווחה כי נפלה טעות בהליך המינוי של כמה נאמנים, ובמינויים אלו הסתמכה לשכתו על חוות הדעת המשפטית של הקרן. משרד הרווחה פועל להסדרת המינויים ולהשלמת חוות הדעת המשפטיות הנדרשות.

שינוי תקנון הקרן ונוהל הרכש ללא סמכות

לפי כתב ההקדש כאמור נאמני הקרן יהיו נציגי הממשלה, ושאר הנאמנים שהשר ימנה יהיו נוספים עליהם. ולכן שינויים מהותיים במסמכי היסוד של

57 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1500 בנושא "בדיקת מינויים על ידי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה".

58 שם, עמ' 10 - 11.

59 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2016), בפרק "עיריית טייבה - היבטים בטיפול בעירייה במשבר ובניהולה", עמ' 745 - 759.

הקרן, כגון תקנון הקרן ונוהל הרכש שלה, אמורים להתבצע על ידי נאמני הקרן בהרכב שקבע כתב ההקדש. אם יש צורך דחוף בשינוי התקנון או ניהול הרכש, על נאמני הקרן לפנות לבית המשפט לקבלת אישורו או לכל הפחות לפנות לרשם ההקדשות, כדי שינחה אותם כיצד לפעול.

בביקורת עלה כי במאי 2018 שינו הנאמנים באופן מהותי ומקל את תקנון הקרן ואת ניהול הרכש. למשל, בתקנון הקרן החדש נקבע כי תנאי העסקתו של המנכ"ל יישוו לתנאי העסקתו של מנכ"ל חברה ממשלתית המדורגת בדירוג 8; הושמטו סעיפים הנוגעים לדרישות ההשכלה של המנכ"ל (שכאמור, המנכ"ל המכהן לא עמד בהן) ואף דרישות הניסיון; נקבע כי אין חובה שוועדות הקבע יכללו נציגי ציבור, נציגי משרדי ממשלה, נציגי תאגידים ממשלתיים ונציגי אקדמיה; הופחת מספר הנאמנים בכל אחת מהוועדות - משלושה נאמנים לפחות לשני נאמנים בלבד, ובוועדת רכישות ומכרזים - לנאמן אחד בלבד; נמחק הסעיף ולפיו על ועדת כוח אדם לאשר העסקה על פי חוזה או באופן זמני במשרות שאינן נכללות בתקן; נמחק הפרק העוסק במינוי סמנכ"ל מקצועי לקרן; והותר לקרן לבצע שעבודים ולתת ערבויות באישור של יו"ר ועד הנאמנים, וללא צורך בקבלת אישורם של שאר הנאמנים. אשר לניהול הרכש, נקבע בו שרק התקשרויות בסכום של יותר מ-300,000 ש"ח (במקום 75,000 ש"ח, כפי שנקבע לפני השינוי) יבוצעו בהליך של מכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועד הנאמנים כי השינויים המשמעותיים שנעשו בתקנון ההקדש ובנוהל הרכש פוגעים קשות ביכולת הפיקוח של הוועד על הפעילות השוטפת של הקרן. יתרה מכך, השינויים שבוצעו בתקנון על ידי ועד נאמנים שאין בו ולו נציג ממשלה אחד לפי הקבוע בשטר ההקדש - אין להם תוקף.

על ועד הנאמנים לפעול לפי התקנון הישן, כל עוד לא אושרו שינויי התקנון על ידי נציגי ממשלה כהגדרתם בכתב ההקדש.

הקרן מסרה בתשובתה מדצמבר 2018 כי היא מקבלת את הערת המבקר ומתחייבת לפעול בהתאם לתקנון הישן עד אישור התקנון החדש.

שינוי מעמדה המשפטי של הקרן

בכתב ההקדש של הקרן משנת 1964 מצוינות מטרותיה, כדלהלן: "מימון והפעלה של המתפרות הקיימות והנמצאות בתל אביב, יהוד, נס ציונה, לוד וכפר יונה. וכן הקמת מפעלים נוספים להעסקת מוגבלים בכושר עבודתם".

כבר בדוח משנת 2007 נכתב בהרחבה על חוסר ההתאמה בין מעמדה המשפטי של הקרן כהקדש לבין פעילותה בפועל, ועל עיסוקה של הקרן בתחומים רבים נוספים שכלל אינם מצוינים בכתב ההקדש המקורי. בדוח האמור צוין: "נוכח השינוי בתפיסות בדבר שיקומם של אנשים בעלי מוגבלות, הרחיבה הקרן את

פעולותיה. ואולם חלק מהשירותים שהקרו מספקת חורגים מן הפעילות המותאמת לשינויים שחלו בתחום השיקום התעסוקתי למוגבלים ומהמטרות שצינו בכתב ההקדש".

גם בביקורת הנוכחית עלה כי חלק מהשירותים שהקרו מספקת חורגים ממטרותיה ומהפעולות שעליה לבצע על פי כתב ההקדש. למשל, הקרו מפעילה מכינה עבור אוכלוסייה הזקוקה להשלמת השכלה ומבקשת לרכוש מיומנויות למידה ותעסוקה, וכן מובילה את "תוכנית תנופה" לדורשי עבודה (תוכנית המיועדת להשתלבות בעולם העבודה).

לפי חוק הנאמנות, "אחרי תחילת ההקדש אין יוצרו רשאי לשנות את תנאיו... אלא אם שמר לעצמו זכות לכך בכתב ההקדש או שבאו על כך הסכמת הנהנים או אישור בית המשפט". לפיכך צוין בדוח משנת 2007 כי "היה ראוי לשנות את כתב ההקדש ולהתאימו לפעילות הקרו כיום ולקבל על כך את אישור בית המשפט". בעניין הקדש ציבורי קבע כאמור בית המשפט העליון ש"ההקדש הציבורי הוא מבנה פשוט ונטול מנגנוני בקרה ופיקוח מובנים. חברה הינה מבנה מורכב, בעל אורגנים שונים ופרוצדורה קבועה בחוק של חובות דיווח, חובות אמון וחובות זהירות"⁶⁰.

בדוח משנת 2007 צוין כי "על המשרד [משרד הרווחה] לבחון אם המעמד המשפטי של הקרו, הקדש ציבורי, הוא המעמד המתאים להמשך פעילותה, נוכח היקף פעילותה והצורך לנהלה לפי שיקולים כלכליים".

בדוח גם צוינה תשובתו של רשם ההקדשות כי אכן "בהתחשב בפעילות הקרו מן הראוי לשנות את שיטת ההתאגדות של הקרו. על משרד הרווחה ליזום שינוי כאמור ורשם ההקדשות ישתף פעולה ככל שיידרש". בדוח גם צוינה תשובתו של משרד הרווחה, ולפיה יבחן את "סוגיית מעמדה המשפטי הנוכחי של הקרו ('הקדש') והמשמעויות הנגזרות מיישום החלטת הממשלה למכרוז שירותי תעסוקת אנשים עם מוגבלות יובאו לדיון ולהחלטה עם מנכ"ל המשרד עד ל-1.2.07".

ואולם מאז לא שונה מעמדה המשפטי של הקרו והיא עדיין מתנהלת כהקדש, ללא מנגנוני בקרה ופיקוח מובנים. מנכ"ל הקרו מסר למשרד מבקר המדינה כי שר הרווחה התנגד לשינוי מעמדה המשפטי של הקרו. יוצא אפוא שאף שרשם ההקדשות, שהוא המאסדר של פעילות הקרו והגורם המרכזי המבצע בקרה עליה, סבור כי פעילותה אינה תואמת את מעמדה המשפטי, שכן היא נעדרת את הפיקוח המתאים על התנהלותה - טרם שונה מעמדה המשפטי.

60 רע"א 9420/04 הנאמן הציבורי נ' יעקב אגמון ואחרים, פ"ד נט(5) עמ' 289, 296 - 297 (2005).



משרד מבקר המדינה
שב ומעיר לשר
הרווחה כי נוכח
ממצאי הביקורת
החמורים הקרן אינה
יכולה עוד להתנהל
כהקדש. היעדר פיקוח
מתאים על פעילותה
של הקרן כבר הביא
בעבר להיווצרות
גירעון כספי ניכר, עד
כדי כך שהקרן הייתה
על סף קריסה

משרד מבקר המדינה שב ומעיר לשר הרווחה כי נוכח ממצאי הביקורת החמורים, שמלמדים על חולשה מהותית של הבקרה בקרן ועל השינוי הניכר שחל באופי פעילותה מאז 1964, שנת הקמת ההקדש, וכיוון שפיקוח על התנהלות הקרן דורש שיהיה לה מבנה תאגידי אחר, כפי שכבר הוער בדוח מבקר המדינה משנת 2007 - מכל הסיבות הללו הקרן אינה יכולה עוד להתנהל כהקדש. היעדר פיקוח מתאים על פעילותה של הקרן כבר הביא בעבר להיווצרות גירעון כספי ניכר, עד כדי כך שהקרן הייתה על סף קריסה.

שר הרווחה מסר בתשובתו כי בכוונתו לבחון מחדש את מעמדה המשפטי של הקרן בהתחשב באופי פעילותה, בהיבטים המשפטיים ובטובת האוכלוסייה המקבלת את שירותי הקרן. הוא הוסיף כי הורה לגורמים הרלוונטיים במשרד להגביר את הפיקוח על פעילות הקרן.

החשב הכללי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018, כי המדינה ביקשה לפעול לשינוי מעמדה של הקרן ולחזוק מנגנוני הבקרה והפיקוח עליה במסגרת הניסיונות שנעשו במהלך 2012 להגיע למתווה הבראה מוסכם. ניסיון זה, שלא צלח, הוא שהיה המכשול המשמעותי שבגיני ההסכם להבראת הקרן לא נחתם בסופו של דבר. החשב ציין כי הוא מסכים שיש צורך לשנות את מעמדה המשפטי של הקרן, וכפועל יוצא מכך - לחזק את מנגנוני הבקרה והפיקוח. כמו כן הוסיף: "בהיעדר שינוי מעמדה המשפטי של הקרן, אנו סבורים כי משרד הרווחה נדרש לחזק ולשפר את הפיקוח השוטף על הקרן ולפעול על מנת להבטיח כי כספי הממשלה המועברים לקרן במסגרת רכש שירותים, משמשים אך ורק למטרתם - שיקום תעסוקתי למטופליה".

רשם ההקדשות מסר בתשובתו מנובמבר 2018 כי בהמשך לעמדתו בדוח מבקר המדינה מ-2007, ובשים לב להיקף פעילות הקרן, הוא סבור שנכון יותר לנהל את פעילותה במסגרת תאגיד ולא במסגרת הקדש ציבורי. אם משרד הרווחה יזום תהליך של שינוי צורת ההתאגדות של הקרן, בכוונת רשות התאגידים לתת ליווי לכך ככל שידרש. עוד ציין הרשם בתשובתו כי לאחר קבלת דוח מבקר המדינה הסופי, ישקול המשך טיפול מטעמו בליקויים שיעלו במסגרת הדוח והנוגעים לסמכויותיו.



לפי חוק הנאמנות, נאמן חייב לשמור על נכסי הנאמנות, לנהלם ולפתחם ולפעול להשגת מטרות הנאמנות. במילוי תפקידיו חייב הנאמן לנהוג באמונה ובשקידה, כפי שהיה אדם סביר נוהג באותן נסיבות. לפי חוק הנאמנות, נאמן אחראי לנזק שנגרם לנכסי הנאמנות או לנהנים עקב הפרת חובתו כנאמן. לפי תקנון הקרן, על ועד הנאמנים לעקוב אחר הגשמת מדיניות הקרן ואחר ביצוע התקציבים שלה. כספי הקרן נועדו בראש ובראשונה לשמש את המשתקמים, והסתתם למטרות אחרות, בניגוד לכללי מינהל תקין וללא נימוק, פוגעת בראש ובראשונה במשתקמים. לפי הנחיות רשם ההקדשות, אף שבסעיף 10 לחוק הנאמנות נקבע כי נאמן אינו רשאי לאצול מתפקידו לזולתו, בהקדשות שבהן היקף הפעילות הוא ניכר חייבים הנאמנים להעסיק עובדים. במקרים כאלה חובה על הנאמנים לפקח על דרך פעולתם של העובדים ולקבוע מנגנונים אשר ימנעו פגיעה בנכסי ההקדש.

הקרן מסרה בתשובתה מדצמבר 2018 כי הפיקוח של ועד הנאמנים על ניהול הקרן, בהרכבו הנוכחי, הוא ראוי וסביר בנסיבות העניין. עם זאת, הוועד לקח לתשומת ליבו את הערת המבקר ויפעל להגברת הפיקוח על פעילות הקרן. לכן החליט ועד הנאמנים להגביר את תדירות ישיבותיו, ולשם כך פנתה הקרן לבית המשפט המחוזי בבקשה לאשר לנאמנים תשלום לצורך כיסוי הוצאותיהם בגין הישיבות - דבר שיאפשר כינוס תדיר יותר של הנאמנים ופיקוח אפקטיבי יותר על פעילות הקרן. הקרן תפעל בהתאם להחלטת בית המשפט. בכל נושא המצריך זאת יסתייע ועד הנאמנים במומחים מטעמו לנושא; הוועד יהיה רשאי להזמין חוות דעת וייעוץ מומחים בהתאם לשיקול דעתו. יו"רית ועד הנאמנים תמשיך להיפגש עם המנכ"ל על בסיס קבוע, תקבל ממנו עדכונים שוטפים על פעילות הקרן ותעדכן את ועד הנאמנים בהתאם.

ממלא מקום יו"ר הנאמנים דאז מסר בתשובתו בנובמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי תפקיד הנאמנים הוא לעקוב אחר התנהלות הקרן ולפקח עליה, ולא לנהלה באופן שוטף ויומיומי. הוא הוסיף כי מטעמים שונים שעמדו בפני מייסדי הקרן לפני עשרות שנים היא נרשמה במעמד משפטי של הקדש. למרות זאת מבחינת אופייה, סוג פעילותה, המבנה הארגוני שלה והמחזור הכספי שלה ומבחינת האופן שבו פועלים הנאמנים להקדש, היא אינה מתנהלת כהקדש אלא כתאגיד "רגיל" לכל דבר ועניין. בעניין הטבות השכר שקיבל המנכ"ל בתקופת כהונתו, ציין: "כל התשלומים המפורטים לעיל ששולמו... [למנכ"ל הקרן] בוצעו שלא בידיעתי ובוודאי שלא באישורי. במסגרת תפקידי כנאמן בקרן פעלתי ככל אשר ביכולתי על מנת לפקח על פעילות המנכ"ל במסגרת הכלים המצויים בידי ובמסגרת הסמכויות הקנויות לי מכוח הדין ומכוח תקנון הקרן... לצערי הרב בלתי ניתן, במסגרת הפיקוח השוטף שהפעלתי כנאמן לגלות חריגות שבוצעו שלא כדין על ידי מנכ"ל הקרן".

על שר הרווחה והחשב הכללי באוצר לפעול לשינוי מעמדה המשפטי של הקרן ויפה שעה אחת קודם, ולחזק את גורמי הבקרה והפיקוח - אחרת, ספק אם כל כספי המדינה שמיועדים למשתקמים יגיעו ליעדם. חמור מכך - הקרן עלולה להיקלע שוב לגירעונות שיהיה על המדינה לכסותם.

על רשם ההקדשות, הממונה על מתן אישור ניהול תקין של הקרן, לבדוק לעומק את התנהלות הקרן ולבחון אם הליקויים שצוינו בדוח מצביעים על חריגה מכתב ההקדש ועל ביצוע פעולות בניגוד לחוק הנאמנות, ובכלל זה לוודא את השבת הכספים שהוצאו שלא כדין.

סיכום

ממצאים חמורים אלו מחייבים את ועד הנאמנים לשקול את סיום כהונת המנכ"ל ולהתייעץ בעניין זה עם מנכ"ל משרד הרווחה. מבקר המדינה מורה למנכ"ל להשיב את הכספים לאלתר!

הכספים שמעבירה הממשלה לקרן נועדו אך ורק לשיקומם של אנשים עם מוגבלויות, ובהתאם לכך על נאמני הקרן להימנע מבזבזנות ולהבטיח שכספי ההקדש ישמשו, בראש ובראשונה, למימוש יעדיה. ואולם בדוח מצטיירת תמונה חמורה ומדאיגה, ולפיה מנכ"ל הקרן הנוכחי, מר אריק ברמי, עושה בכספי הקרן כרצונו, ללא פיקוח ובקרה של נאמני הקרן ושל משרד הרווחה, בניגוד לכללי מינהל תקין ותוך חשש חמור לפגיעה בטוהר המידות. המנכ"ל ביקש וקיבל מהקרן הטבות שכר והלוואות שאינו זכאי להן; פיצל עסקאות כדי להתחמק מחובת מכרז עם הקבלן ששיפץ את מטה הקרן החדש, והגדיל פי שישה ובניגוד לכללים את היקף ההתקשרות עימו; ולבסוף אף שילם לקבלן תשלום ביתר בסכום של כ-127,000 ש"ח. לאחר מכן הציג המנכ"ל למשרד מבקר המדינה מסמך שיערוך של הפרויקט שאינו תואם את העבודות שבוצעו בפועל, דבר העולה לכדי חשש למצג מטעה; יזם תשלום גמול לנאמני הקרן בניגוד לחוק הנאמנות, ועוד.

רובן המוחלט של הכנסות הקרן, כ-80 מיליון ש"ח בשנה, הן ממשרדי הממשלה. בשנת 2012, לאחר שכמעט קרסה הקרן, העבירה לה ממשלת ישראל באמצעות משרד הרווחה כ-13 מיליון ש"ח כדי למנוע זאת. ממצאי ביקורת זו מעלים חשש כי דרך פעולתה של הקרן וחולשת הפיקוח של ועד הנאמנים שלה עלולות לדרדר אותה שוב לקריסה שאך זה נחלצה ממנה.

צבר הליקויים מלמד על היעדר איזונים ובלמים בקרן; מנגנוני פיקוח רופפים אפשרו הלכה למעשה את פעילותו הפסולה של המנכ"ל ויצרו קרקע פורייה להתנהלותו זו. הליקויים בעניין פעולותיו של המנכ"ל - בעיקר בכל הנוגע למעבר משרדי המטה והחריגה החמורה מסדרי מינהל תקינים ולקיחת כספים שלא כדין על ידיו בכל הנוגע לחריגות בתנאי העסקתו - מצביעים על חשש חמור לפגיעה בטוהר המידות מצידו של המנכ"ל. ממצאים חמורים אלו מחייבים את ועד הנאמנים לשקול את סיום כהונת המנכ"ל ולהתייעץ בעניין זה עם מנכ"ל משרד הרווחה. מבקר המדינה מורה למנכ"ל להשיב את הכספים לאלתר! לא פחות חמורה היא התנהלותה של יו"רית ועד הנאמנים, ד"ר אביטל הכט, שפעלה להעניק למנכ"ל הקרן הטבה כלכלית - בונוס - במחטף. התנהלות זו עולה לכדי הפרת חובת נאמנותה לקרן ולמשתקמים.

ממצאי דוח זה, המצטרפים לממצאיו של הדוח משנת 2007, מדגישים את הצורך ששר הרווחה יפעל ללא דיחוי לשינוי המבנה התאגידי של הקרן, כדי להתאימו לאופי פעילותה ולקיים מנגנוני בקרה ופיקוח נאותים. עד שינוי מעמדה המשפטי של הקרן, על השר למנות לאלתר נאמנים בעלי רקע וניסיון כנדרש בכתב ההקדש, שיבצעו פיקוח אפקטיבי על התנהלותה של הקרן כמתחייב מחובת הנאמנות שלהם.

