**מינהל וכספים בבית הנשיא**

מינהל וכספים בבית הנשיא

תקציר

|  |
| --- |
| רקע כללי |
| בראש המדינה עומד נשיא שהכנסת בוחרת לתקופת כהונה של שבע שנים. לשכת נשיא המדינה (להלן - בית הנשיא או הבית)[[1]](#footnote-1) היא מוסד של המדינה, ובשל כך היא גוף מבוקר מכוח סעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. מיולי 2007 ועד יולי 2014 כיהן בתפקיד נשיא המדינה מר שמעון פרס (להלן - הנשיא לשעבר), ומנכ"לית בית הנשיא הייתה גב' אפרת דובדבני (להלן - המנכ"לית לשעבר). מיולי 2014 מכהן בתפקיד נשיא המדינה מר ראובן ריבלין, ומנכ"ל בית הנשיא הוא מר הראל טובי. |

|  |
| --- |
| פעולות הביקורת |
| בינואר 2011 פרסם מבקר המדינה ממצאי ביקורת שנעשתה בבית הנשיא (להלן - הדוח הקודם). בחודשים אפריל-ספטמבר 2014 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקונם של כמה ליקויים שצוינו בדוח הקודם ובדק כמה עניינים נוספים של מינהל וכספים בבית הנשיא. הביקורת נעשתה בבית הנשיא. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל) ובאגף התקציבים (להלן - אג"ת), וכן באוניברסיטה העברית בירושלים (להלן - האוניברסיטה העברית). |

|  |
| --- |
| הליקויים העיקריים |

|  |
| --- |
| ניהול משאבי האנוש |
| תקן כוח האדם בשירות המדינה הוא רשימת משרות בצירוף הדרגות הצמודות להן, אשר נקבעת עבור כל יחידה מיחידותיו של גוף ממשלתי. בדוח הקודם צוין, בין השאר, כי על הנהלת בית הנשיא לפעול להכנת תקן שמשקף את המבנה הארגוני שלו בהתאם לצורכי בית הנשיא, במנותק מזהות העובדים המשובצים במשרות. נמצא כי בית הנשיא ראה בעבודת מטה שביצע לאחר הביקורת הקודמת - גיבוש תקן כוח אדם. מסמך התקן שגיבש מציג אמנם את המבנה הארגוני של הבית ומדרג את משרותיו, ואף קובע מתח דרגות לכל משרה; ואולם, בדומה למצב שהיה במועד סיום הביקורת הקודמת, לא עשה בית הנשיא ניתוח צרכים כולל, והתקן שיקף את מצבת כוח האדם שהייתה בבית הנשיא באותו הזמן. בבית הנשיא הועסקו 14 עובדים במשרות אמון; לא נמצאו אסמכתאות המלמדות כי בטרם נקבע מספר זה נעשתה בחינת צרכים. ארבע עובדות הועסקו במשרות אמון אף שמשרותיהן אינן נכללות בסוגי המשרות המוגדרים על פי התקנות[[2]](#footnote-2) משרות אמון.הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) קובעות כי אין להעסיק בלשכות שרים, סגני שרים או מנהלים כלליים יועצים במעמד קבלני[[3]](#footnote-3). בתחילת כהונתו של הנשיא לשעבר התקשר בית הנשיא עם יועץ א' לקבלת ייעוץ. בדוח הקודם קבע מבקר המדינה כי על בית הנשיא להפסיק את העסקתו של היועץ. אף על פי כן המשיך בית הנשיא להעסיקו עד לסוף כהונתו של הנשיא לשעבר. |

|  |
| --- |
| ביקורת כספים וניהול הרכש |
| משרד מבקר המדינה העלה ליקויים בנוגע לביקורת כספים בחשבות ולתהליכי הרכש בבית הנשיא, כמפורט להלן:יחידת הביקורת באגף החשכ"ל אחראית לביקורת על ביצוע תקציב המדינה ביחידות החשבות והכספים של משרדי הממשלה. בשנים 2014-2011 נדרש בית הנשיא להגיש דוחות ביקורת ליחידה זו. נמצא שהוא ביצע רק חלק קטן מהביקורת שנדרש לבצע באותן שנים, וגם את הדוחות האלה הוא לא הגיש ליחידת הביקורת באגף החשכ"ל.  |
| אחת הפעולות היסודיות להסדרת תחום הרכש היא גיבוש נוהל רכש מקיף המתייחס בין היתר לחלוקת סמכויות בתחום. משהוצגה להנהלה טיוטת נוהל כזו, ובהינתן הליקויים שהועלו בדוח ביקורת הפנים על הרכש, היה עליה לקדם השלמת נוהל כאמור ואימוצו בהקדם, אולם היא לא עשתה זאת. בית הנשיא התקשר בחוזה עם חברה א' לביצוע עבודות ניקיון, תחזוקה ואירוח. ההתקשרות עם חברה א' היא אחת ההתקשרויות המרכזיות של בית הנשיא.במשך כארבע שנים הועלו לפני הנהלת בית הנשיא ליקויים בנוגע למעקב של הבית אחר עבודתה של חברה א' וליישום החוזה עמה: בית הנשיא לא עקב אחר שעות העבודה של עובדי החברה בפועל, לא ביצע בקרה מספקת על יישום המכרז כלשונו, ביצע הזמנות מהחברה אשר חרגו מכפי שנקבע בחוזה ולא מסר לחברה הזמנות ברורות דיין ובכתב. במשך שנים אלה, עד מועד סיום הביקורת, גם לא הושלם יישוב מחלוקות שהתגלעו בין בית הנשיא לחברה א' בנוגע לתשלום עבור שעות עבודה.נכון לינואר 2015 בית הנשיא טרם סיים הליכי בחירתו של ספק חדש לשירותי ניקיון, תחזוקה ואירוח. בשנת 2015 יסכם הבית למעלה משש שנות התקשרות עם חברה א', לאחר שפעם אחר פעם הוחלט על הארכת ההתקשרות עמה. משרד מבקר המדינה מעיר כי לא הייתה הצדקה להארכה חוזרת ונשנית של ההתקשרות. |

|  |
| --- |
| תכנון עבודת בית הנשיא ותקציבו |
| נמצא כי בשנים 2014-2011 לא גיבש בית הנשיא תכניות עבודה, למעט כמה מיחידותיו, אשר גיבשו לעצמן תכניות עבודה לחלק מאותן שנים.בעת גיבוש התקציב נדרשים המשרדים לגבש על פי סדרי העדיפויות תכניות פרטניות, בליווי משרד האוצר. בשנים 2014-2011 נע התקציב המקורי השנתי של בית הנשיא בין כ-40 מיליון ש"ח לכ-44 מיליון ש"ח. במשך ארבע השנים האלה ניתנו תוספות תקציב לבית הנשיא בשיעור ממוצע של כ-20% המהווה את הפער בין התקציב המקורי לבין התקציב על שינוייו באותה השנה. דפוס פעולה כזה במשך שנים פוגע פגיעה ניכרת ביכולת לעשות שימוש בתקציב כמסגרת הוצאה מחייבת וכאבן בוחן לביצוע בקרה שוטפת על יישום תכניות העבודה ועל ההוצאות, כנדרש. גם משמיפה בית הנשיא את הפערים בין תקציבו לצרכים שהעלה והציגם לאג"ת עוד ב-2011, לא השלים אג"ת את גיבוש התקציב בהתייחס לפערים שהציג בית הנשיא. בעקבות זאת, גם על תקציבי 2014-2013 ניתנו תוספות תקציב ניכרות במהלך השנה. |

|  |
| --- |
| קרנות והקדשות |
| הקדש הוא אחד מסוגי ההסדר המשפטיים של נאמנות המיועדת להסדרה חוקית וממוסדת של ניהול נכסים לטובת נהנה או למטרה אחרת. בתקופת הביקורת הקודמת פעלו בבית הנשיא שלושה הקדשות. בדוח הקודם נמתחה ביקורת על כך שבניגוד לסיכומים עם היועץ המשפטי לממשלה לא הפסיק בית הנשיא עד מועד סיום הביקורת הקודמת את פעולת ההקדשות. בשנים האחרונות, ובעיקר בשנת 2014, פעל בית הנשיא לקידום הטיפול בהקדשות. ואולם, אף שעברו 13 שנים מאז החל הטיפול בנושא, לא השלים בית הנשיא את טיפולו בהקדשות. |

|  |
| --- |
| ביקורת הפנים |
| חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי על הנהלת גוף ציבורי לקיים דיון בממצאי דוח מבקר הפנים עד 45 ימים מיום הגשתו, וכי העתק מפרוטוקול הדיון יימסר לממונה על מבקר הפנים. בשנים 2014-2012 ביצעה מבקרת הפנים של בית הנשיא ביקורת בתריסר נושאים והגישה דוחות להנהלת בית הנשיא. בבית הנשיא לא נמצאו אסמכתאות המלמדות שהתקיימו דיונים והתקבלו החלטות מפורטות באשר לתיקון הליקויים בנוגע למרבית הדוחות שהעבירה המבקרת הפנימית. המעקב של הנהלת בית הנשיא אחר תיקון הליקויים והתיעוד של תיקון הליקויים היו חלקיים ונעשו בתדירות נמוכה מאוד. גם המידע שהיה ברשותה בנוגע לתיקון הליקויים היה חלקי וחסר. יש חשש שהיעדר התיעוד של הדיונים וההחלטות בדבר פעולות לתיקון הליקויים שהועלו בדוחות ביקורת הפנים מונע ביצוע של הליכי תיקון סדורים. |

|  |
| --- |
| "ועידת נשיא ישראל: פונים אל המחר" |
| משנת 2008 התקיימו חמש ועידות במסגרת "ועידת נשיא ישראל: פונים אל המחר" (להלן - ועידת הנשיא או הוועידה) בחסות הנשיא לשעבר מר שמעון פרס ובמעורבות שלושה גורמים: ועדת ההיגוי של הוועידה (להלן - מטה הוועידה), בית הנשיא והאוניברסיטה העברית[[4]](#footnote-4). הוועידה דנה בעתיד העם היהודי והשתתפו בה ראשי הארגונים היהודיים בעולם, נציגי ממשלת ישראל ומנהיגים מרחבי העולם.מתן חסות של נשיא המדינה, הבחירה בַּשם "ועידת הנשיא", שילוב יועץ הנשיא (בהתנדבות) בתפקידי ביצוע במטה הוועידה - כל אלה וסממנים נוספים הופכים את ועידת הנשיא לאירוע בעל מאפיינים ממלכתיים. בדוח הקודם, אשר כלל התייחסות לוועידה הראשונה, נכתב כי הוועידה הייתה למעשה אירוע ממלכתי של נשיא מדינת ישראל, וכי מן הראוי שאירוע ממלכתי ימומן מתקציב המדינה ולא באמצעות תרומות. נמצא כי בית הנשיא המשיך במתן חסות הנשיא לוועידות הממומנות מתרומות חרף מאפייניהן כאירועים ממלכתיים, בניגוד להערת מבקר המדינה בדוח הקודם.  |
| בית הנשיא הגדיר את סוג מעורבותו בוועידת הנשיא כמתן חסות, והצהיר על כוונתו לפעול ברוח הנחיית היועץ המשפטי לממשלה[[5]](#footnote-5). משבחר בית הנשיא לקיים את הוועידה במתכונת זו, היה עליו להקפיד על העמידה בהנחיות היועץ ובנוהל מתן החסויות של הבית, המטילים עליו חובה לבצע פיקוח מתמשך בעת מתן חסות, במיוחד היות שדובר בפעילות מתמשכת ובעלת סממנים ממלכתיים. אולם פיקוח כאמור לא התקיים. האוניברסיטה העברית הייתה הגוף המארגן ושימשה הישות המשפטית שבאמצעותה נעשו הכנת הוועידה ותפעולה, ועמדתה הייתה שהוועידה היא פרויקט בתוך האוניברסיטה. נמצא כי נוהגה של האוניברסיטה כלפי מטה הוועידה לא היה אחיד. מצד אחד, היא הגדירה את מטה הוועידה כאחת מיחידותיה, ואת הוועידה - כפרויקט שיתקיים במסגרת האוניברסיטה; הייתה המעסיקה של עובדי המטה ונשאה בתשלומים לנותני השירותים, ובהם ראשי המטה; שימשה הישות המשפטית לכלל ענייני תפעול הוועידה והנהלת חשבונותיה ונתנה ייעוץ משפטי שוטף לענייניה של הוועידה. מצד אחר, היא לא הייתה מעורבת בבחירת עובדי מטה הוועידה ובקביעת שכרם, ובכך לא נהגה בהם כבעובדיה; היא לא קבעה את סכום התשלום לנותני השירותים; לא הקימה ועדת כספים שבה יהיו גם נציגים חיצוניים, לאישור תקציב הוועידה ולבקרה עליו, ולא יישמה את הכללים הנהוגים בה בתחום המכרזים. בכך לא קיבלה עליה אפוא האוניברסיטה, הלכה למעשה, את האחריות לפעילות הוועידה אשר התקיימה באמצעותה, בה היא ראתה חלק מפעילותה, וכך הציגה אותה. |

|  |
| --- |
| ההמלצות העיקריות |
| על הנהלת בית הנשיא לבצע בהקדם ניתוח ומיפוי מקיפים של הצרכים בתחום הארגון וכוח האדם על פי היעדים והתפקידים של כל אחת מהיחידות והגדרת התפוקות המצופות מהן, ולגבש על פי תוצאותיהם תקן כוח אדם רצוי, הכולל גם תיאורי משרה מדויקים. יש להביא בחשבון בעבודה זו את הצרכים הקבועים של הנהלת הבית, את הגמישות הנדרשת בהגדרות תפקידים מסוימים, העשויים להשתנות עם בחירתו של נשיא חדש, וכן את האפשרות שתידרש תקופת מעבר ליישום השינויים.לשם קבלת החלטה בדבר המספר המרבי של משרות האמון בבית הנשיא והתפקידים שימלאו המועסקים בהן, על הנהלת בית הנשיא לבצע בהקדם ניתוח מנומק ומתועד של צורכי בית הנשיא, מאפייניו הייחודיים והיקף פעילותו, תוך שתיתן דעתה גם למספר משרות האמון הנהוגות בשירות המדינה, הוראות התקשי"ר והנחיות נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).על מנכ"ל בית הנשיא וחשב הבית להקפיד לבצע את הפעולות הנדרשות בהנחיות יחידת הביקורת באגף החשכ"ל בנוגע לביקורת הכספים.  |
| על בית הנשיא להפיק לקחים מהתקשרותו עם חברה א', ליישם אותם בניהול כל התקשרויותיו האחרות ולהשלים בהקדם את הליך המכרז החדש שבו החל. כמו כן על בית הנשיא להיערך בעוד מועד לגיבוש מכרזים חדשים במקרה הצורך.על מנכ"ל בית הנשיא לגבש תכניות עבודה מפורטות לכלל יחידות הבית.על אג"ת ובית הנשיא להכין בכל שנה הצעת תקציב מחייבת, שעל בסיסה תיעשה בקרה. פעולות אלו אמורות להבטיח כי תוספות תקציביות יינתנו במשך שנת תקציב רק במקרים חריגים ועקב צרכים או נסיבות שלא היה ניתן לחזותם מראש בתהליך התכנון. על הנהלת בית הנשיא להמשיך ולנקוט בהקדם האפשרי פעולות תכליתיות להשלמת הטיפול בהקדשות ולסיים את פעילותם בבית הנשיא. על מנכ"ל בית הנשיא לוודא כי צוות ניהולי בכיר יקיים דיונים בממצאי ביקורת הפנים, ובהם יוגדרו, בין היתר, הגורמים האחראים לתיקון הליקויים ולוחות זמנים לביצועו, וכי הצוות יתעד את דיוניו והחלטותיו ויפעל לתיקון הליקויים ולמעקב אחר הפעולות שנעשות לצורך זה. ככל שיבקש בית הנשיא לקיים בעתיד אירועים דומים לוועידת הנשיא, אשר אף הם בעלי מאפיינים ממלכתיים, מן הראוי שיממנם מתקציב המדינה ולא מתרומות. |

|  |
| --- |
| סיכום |
| **נשיא המדינה הוא ראש מדינה בלתי מפלגתי המייצג את המדינה ואת העם כלפי פנים וכלפי חוץ. באמצעות המנגנון המינהלי של בית הנשיא מתאפשרים קיום מוסד הנשיאות והוצאתה לפועל של מדיניות הנשיא, ועל כן יש חשיבות רבה לניהול מושכל ומתוכנן של בית הנשיא, על פי דרישות הדין והמינהל התקין.****בדוח זה מפורטים ממצאי ביקורת הנוגעים לפעילות השוטפת של בית הנשיא בתחומים האלה: ניהול כוח האדם; ביקורת כספים וניהול הרכש; תכנון העבודה והתקציב; סיום פעילות ההקדשות בבית הנשיא. עוד מפורטים בדוח ממצאים הנוגעים לפעולות שביצע בית הנשיא כנותן חסות לוועידת הנשיא ולפיקוח שביצע על ניהול הוועידה. נוסף על כך מצביע מבקר המדינה בדוח זה על ליקויים שהועלו בדוח הקודם וטרם תוקנו. אחד הכלים המרכזיים שבהם יכולה הנהלת בית הנשיא להשתמש לניהול הבית ושיפור עבודת המינהל בו הוא הביקורות הנעשות בו וטיפול בממצאיהן.****על הנהלת בית הנשיא, בראשות המנכ"ל, לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שצוינו בדוח זה ולהפקת הלקחים הנדרשים כדי להבטיח את ניהולו התקין, הסדור והיעיל של מוסד הנשיאות. ניהול בית הנשיא בדרך זו ישמש דוגמה למוסדות המדינה האחרים ויסייע לנשיא העומד בראשו לשמש סמל למדינה ולערכיה.** |

מבוא

נשיא המדינה הוא ראש מדינה בלתי מפלגתי המייצג את המדינה ואת העם כלפי פנים וכלפי חוץ. חוק יסוד: נשיא המדינה קובע כי בראש המדינה עומד נשיא שהכנסת בוחרת לתקופת כהונה של שבע שנים. חלק גדול מסמכויותיו של הנשיא הן סמכויות טקסיות באופיין, כגון חתימה על חוקים ומינוי שופטים שנבחרו על ידי ועדה מיועדת. ואולם חלק מהסמכויות של הנשיא הן ייחודיות, ויש לו שיקול דעת בהפעלתן, דוגמת הסמכות לחון עבריינים ולהקל בעונשם והסמכות להטיל את הרכבת הממשלה על אחד מחברי הכנסת[[6]](#footnote-6).

בהיותה מוסד של המדינה, לשכת נשיא המדינה (להלן - בית הנשיא)[[7]](#footnote-7) היא גוף מבוקר מכוח סעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

מיולי 2007 ועד יולי 2014 כיהן בתפקיד נשיא המדינה מר שמעון פרס (להלן - הנשיא לשעבר), ומנכ"לית בית הנשיא הייתה גב' אפרת דובדבני (להלן - המנכ"לית לשעבר). מיולי 2014 מכהן בתפקיד נשיא המדינה מר ראובן ריבלין, ומנכ"ל בית הנשיא הוא מר הראל טובי.

בבית הנשיא מועסקים 84 עובדים[[8]](#footnote-8) ו-48 מאבטחים. בשנת 2011 היה תקציב בית הנשיא על שינוייו כ-60 מיליון ש"ח, בשנת 2012 - כ-63 מיליון ש"ח, בשנת 2013 - כ-58 מיליון ש"ח, ובשנת 2014 - כ-60 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בינואר 2011 פרסם מבקר המדינה ממצאי ביקורת שנעשתה בבית הנשיא (להלן - הדוח הקודם)[[9]](#footnote-9). בחודשים אפריל-ספטמבר 2014 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקונם של כמה ליקויים שצוינו בדוח הקודם, ובדק עניינים נוספים של מינהל וכספים בבית הנשיא. הביקורת נעשתה בבית הנשיא. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף החשכ"ל ובאג"ת, וכן באוניברסיטה העברית.

ניהול משאבי האנוש

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), מסדיר את הליכי קבלת העובדים לשירות המדינה. החוק נותן סמכויות בעניין זה, בין היתר לנציב שירות המדינה ולוועדת שירות המדינה[[10]](#footnote-10). בחוק המינויים נקבע כי הוא חל גם על בית הנשיא.

תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) הוא קובץ הוראות וכללים המסדיר את כל הנוגע לסדרי עבודה ולניהול משאבי האנוש בשירות המדינה, את תנאי העבודה בשירות המדינה ואת זכויותיהם וחובותיהם של העובדים בשירות המדינה.

עובדי בית הנשיא הם עובדי מדינה. חוק המינויים קובע כי הסמכויות של שר ושל נציב שירות המדינה לגביהם נתונות למנכ"ל בית הנשיא, וסמכויות ועדת שירות המדינה לגביהם נתונות לוועדת הכספים של הכנסת[[11]](#footnote-11). בפועל, מאמץ בית הנשיא את הוראות התקשי"ר, תוך שמירת הסמכות לבצע בהן שינויים, במקרים חריגים, כאשר הדבר נדרש ומתחייב. כאשר נדרשות התאמות המחויבות ממאפייניו המיוחדים של בית הנשיא, על ועדת הכספים של הכנסת (על פי סמכותה כוועדת שירות המדינה) או על מנכ"ל בית הנשיא (על פי סמכותו כנציב שירות המדינה) לקבוע כללים ייחודיים לעובדי בית הנשיא[[12]](#footnote-12). הסדר זה מונע אי-ודאות במרקם יחסי העבודה ומאפשר הישענות על גוף מקצועי כנציבות שירות המדינה, האמון על הטיפול בענייני עובדים, זכויותיהם וחובותיהם.

להלן לוח המציג את מצבת העובדים בבית הנשיא במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2014.

לוח 1
מצבת עובדי בית הנשיא, ספטמבר 2014

|  |  |
| --- | --- |
|  | **מספר העובדים\*** |
| עובדים בשיא כוח אדם\*\* | 60 |
| עובדים בעבודה בלתי צמיתה\*\*\* | 15 |
| מאבטחים, סטודנטים ומתנדבי שירות לאומי | 57 |
| **סה"כ** | **132** |

\* 15 מהעובדים מועסקים במשרות המכונות "משרות אמון" (ראו להלן).

\*\* שיא כוח אדם הוא המספר המרבי של המשרות שההנהלה רשאית לאייש בשנת תקציב מסוימת. שיא כוח אדם בבית הנשיא כולל 5.5 משרות בלשכות נשיאים לשעבר או נשות נשיאים לשעבר.

\*\*\* עבודה הקשורה בביצוע משימה חולפת (ראו להלן).

תקן כוח האדם

1. תקן הוא רשימת משרות בצירוף הדרגות הצמודות להן, אשר נקבעת עבור כל יחידה מיחידותיו של גוף ממשלתי. לכל משרה יש שלושה מאפיינים: תואר המשרה - שמה הרשמי; דרישות המשרה - תנאים שונים כגון ההשכלה והניסיון הנדרשים מן האדם הממלא את המשרה; ותיאור התפקיד - המטלות שעל נושא המשרה למלא, סמכויותיו וסביבת העבודה שלו.

חוק המינויים קובע כי שר, או מי שהוא הסמיך לכך, יציע לנציב שירות המדינה (להלן גם - הנציב) תקן למשרד שעליו הוא מופקד, וכי התקן טעון אישור של הנציב. על הנציב לקיים הליך מקצועי של בקרה, פיקוח ואישור בעניין הבקשות המוגשות לו בנוגע לשינויי תקינה, בהסתמך על צורכי השירות. ראוי שבמסגרת הצעת התקן ייבחן הצורך במשרות הכלולות בה[[13]](#footnote-13). כאמור, בנוגע לבית הנשיא הן סמכויות השר והן סמכויות הנציב נתונות למנכ"ל בית הנשיא.

היקף כוח האדם התקני בשירות המדינה מוסדר מכוח חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), באמצעות קביעת המספר המרבי של המשרות שהממשלה רשאית לאייש בשנת תקציב מסוימת - שיא כוח האדם. הסמכות להסדיר את ההיבטים הנוגעים לשיא כוח האדם ניתנה בחוק זה לשר האוצר, והוא אצל אותה לממונה על התקציבים במשרד האוצר.

1. תקן במשרד ממשלתי צריך להיקבע על פי דרישות העיסוק של כל משרה ולפי התכונות והכישורים הנדרשים לביצוע יעיל של התפקיד.

נש"ם קבעה שכדי שיאושר למשרד ממשלתי לבצע שינוי ארגוני, אשר פועל יוצא ממנו הוא שינוי בתקן, על המשרד לפרט בין היתר את המטרות והיעדים של המבנה הארגוני המוצע ולהגדיר את התפוקות הצפויות מהיחידה שבה עתיד השינוי להיעשות ואת השפעות הרוחב הצפויות של מרכיבי השינוי. משאלו ההיבטים הנשקלים בעת עריכת שינוי ארגוני, קל וחומר שיש להעלותם בעת בניית תקן של הארגון כולו.

1. בדוח הקודם צוין כי בבית הנשיא לא היה תקן, וכי "על הנהלת בית הנשיא לפעול להכנת תקן שמשקף את המבנה הארגוני שלו ואת מדרג משרותיו. יש להכין לכל משרה תיאור תפקיד ולקבוע לה מתח דרגות, כמקובל בשירות המדינה. על התקן להתנהל בהתאם לצורכי בית הנשיא, במנותק מזהות העובדים המשובצים במשרות. כל שינוי בתקן ייעשה לאחר בחינת צורכי בית הנשיא וקבלת אישור מן המנהל הכללי שלו". עוד צוין בדוח הקודם כי הנהלת בית הנשיא הכינה תקן, אולם התקן הזה שיקף את מצבת כוח האדם בבית הנשיא באותה עת על פי נתוני העובדים שאיישו את המשרות, ולא את צורכי בית הנשיא[[14]](#footnote-14).
2. בדיון שקיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביולי 2013 בעניין הדוח הקודם ציינה המנכ"לית לשעבר כי בית הנשיא גיבש תקן, מבנה ארגוני ותיאורי תפקיד של המשרות וקבע להן מתח דרגות.
3. בתשובות שמסר בית הנשיא למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 ובפברואר 2015 (להלן - תשובת בית הנשיא) נכתב כי נעשתה עבודה יסודית ומעמיקה בניתוח הצרכים הקיימים בבית הנשיא לצורך יצירת התקן, והיא השתקפה בתקן שנוצר. בעקבות הדוח הקודם אף נעשו תיקונים נדרשים בחלק מהמקרים ונבחנו הצרכים הקיימים והעתידיים בלשכת נשיא המדינה. העבודה נעשתה תוך היוועצות בנש"ם. עוד נכתב בתשובה כי התקן שנקבע הביא בחשבון את המשאבים הקיימים ואת אילוצי התקציב, היות שחלק מדרישות בית הנשיא לתוספת משרות לא נענה (בעניין היבטים של תקציב בית הנשיא - ראו להלן). הוא הוסיף כי התקן הוא תוצר של איזון בין הצרכים הקיימים ובין פעולה במשאבים מוגבלים.

כתוצרים של עבודה לניתוח צרכים שעליה דיווח בית הנשיא, הוא הציג ארבעה מסמכים: מסמך תקן של המשרות הקיימות, מבנה ארגוני של המשרות הקיימות, ריכוז מידע בדבר השוואת המשרות הקיימות לאלה הנהוגות בממשלה ובקשה מאג"ת משנת 2010 לתוספת כמה משרות, שבה התייחס לצורך בכל אחת מהן.

בית הנשיא ראה אפוא בעבודה שביצע לאחר הביקורת הקודמת גיבוש תקן כוח אדם. מסמך התקן שגיבש מציג אמנם את המבנה הארגוני של הבית ומדרג את משרותיו ואף קובע מתח דרגות לכל משרה; ואולם, בדומה למצב שהיה במועד סיום הביקורת הקודמת, לא עשה בית הנשיא ניתוח צרכים כולל, והתקן שיקף את מצבת כוח האדם שהייתה בבית הנשיא באותו הזמן. כמו כן לא נבחנו המטרות והיעדים במבנה המוצע ולא הוגדרו התפוקות הצפויות.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר כי יש לגבש תקן בהתאם לצורכי בית הנשיא, מטרותיו ותפוקותיו הצפויות, במנותק מזהות העובדים המשובצים במשרות, ובמידת הצורך לקבוע תקופת מעבר ליישום השינויים.

שינויים בתקן בית הנשיא

שינויי תקן, בשונה מבניית תקן או משינויים ארגוניים, הם שינויים נקודתיים בתקן, הנוגעים לרוב למשרה מסוימת. מטרתם העיקרית היא להתאים את המבנה הארגוני של המשרד למציאות המשתנה. נש"ם הדגישה בכלליה כי שינויי תקן אינם תחליף לתוספות שכר ומטרתם אינה לפתור תביעות שכר. לפיכך, שינויי התקינה יכולים להיעשות אך ורק בשיעור נמוך ומבוקר; כל שינוי של תקן שאינו נובע משינוי ממשי במבנה ובפונקציה, עשוי לגרור שינויים נוספים שילכו ויתעצמו בכל הארגון.

1. בשנת 2013 ביצעה הנהלת בית הנשיא עבודה בתחום כוח האדם אשר התמקדה באפיון המשרות הקיימות, וראתה בכך "שינוי במבנה הארגוני/אפשרות שדרוגן של משרות בבית הנשיא". ההנהלה סברה כי במשך שנים לא נעשה שינוי בדרגות עובדי בית הנשיא, ועל כן היא אישרה שינוי במתח הדרגות של 17 משרות - שינוי שמאפשר העלאת העובדים המאיישים משרות אלו בדרגה. נוסף על כך הוענקו לשלושה עובדים במסגרת השינוי דרגות אישיות[[15]](#footnote-15).

בית הנשיא ציין בתשובתו כי חל גידול ניכר בהיקפי פעילותו בעשורים האחרונים, כי שינויים אלו לא באו לכדי ביטוי בהגדרת המשרות של עובדי הבית ובמתח הדרגות של משרות אלה, וכי נוצרו פערים בין הקיים בבית הנשיא למצב הדברים בשירות המדינה. לפיכך עשה בית הנשיא בחינה כוללת של המשרות תוך השוואה לשירות המדינה, ועל בסיסה קיבלה ההנהלה החלטות על ביצוע השינויים.

1. בתקופת הביקורת לכל גוף בשירות המדינה היה מותר לבצע בכל שנה שינויי תקן בשיעור של 2% משיא כוח האדם בו.

שיא כוח האדם של בית הנשיא היה במועד ביצוע הביקורת 60 משרות, ובשלוש השנים שקדמו לכך - 42 משרות. היקף המשרות האמור מאפשר אפוא, על פי הוראות נש"ם, לבצע שינויי תקן בכארבע משרות בסך הכול בתקופה של שלוש שנים[[16]](#footnote-16).

נמצא כי שינויי תקן (שינוי מתח הדרגה של משרה או מתן דרגה אישית לעובד) נעשו בשנת 2011 ב-6 משרות; בשנת 2012 - ב-2 משרות; ובשנת 2014 - ב-4 משרות. בסך הכול נעשו אפוא בשלוש שנים אלה שינויי תקן ב-12 משרות, כלומר פי שלושה מהמותר בשירות המדינה על פי הוראות נש"ם. יצוין כי השינוי במתח הדרגות הוא קבוע וחל לא רק על העובד המכהן במשרה במועד השינוי, אלא גם על העובדים שיכהנו בה לאחר מכן.

בתשובתו מסר בית הנשיא כי המכסה שקבעה נש"ם אינה חלה עליו, וכי בסמכותו של מנכ"ל הבית לקבוע הוראות רלוונטיות לשדרוג משרות ולביצוע שינויי תקן, כפי שאכן נעשה. כך שההחלטה לבצע שינוי בשיעור העולה על 2% בשנה הייתה בסמכות המנכ"לית לשעבר.

על עובדי בית הנשיא חלות כאמור ההוראות המחייבות את כלל עובדי המדינה, לרבות הוראות התקשי"ר, וכאשר נדרשות, במקרה חריג, ביצוע התאמות הנובעות ממאפייניו המיוחדים של בית הנשיא, יש לקבוע בעניין זה כללים ייחודיים לעובדי הבית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משהחליטה המנכ"לית לשעבר לפעול שלא על פי הוראות נש"ם בנושא זה, מן הראוי היה כי תקבע מראש מכסה מוגדרת ועקבית, אשר תשמש בין היתר כלי לניהול ותכנון ארוך טווח ותאפשר בקרה על היקף שינויי התקן.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי ביצוע שינוי נרחב כזה, תוך סטייה משיעור השינוי המרבי שאושר בשירות המדינה מדגיש את הצורך בביסוס שינויים בתקן על ניתוח צרכים מפורט, דבר שכאמור לא נעשה במקרה זה.

תיאורי תפקיד

כאמור, על פי נש"ם, אחד ממאפייני המשרה הוא תיאור תפקיד - המטלות שעל נושא המשרה למלא, סמכויותיו וסביבת העבודה שלו.

|  |  |
| --- | --- |
| 1. | נמצא כי הגדרות התפקיד של ארבעה מתוך שבעת יועצי הנשיא העובדים במשרות אמון נוסחו באופן כללי בלא שניתן ביטוי כלשהו למאפיינים הייחודיים של התפקיד כנדרש. כך, יועצת תקשורת, יועץ כלכלי, יועצת לענייני קשרים בין-לאומיים ויועצת ללא הגדרת תחום תוארו באופן זהה - "יועץ מקצועי לנשיא". |

בית הנשיא מסר בתשובתו כי הוא השלים את תיאורי התפקיד עבור העובדים במשרות האמון בצוות הנשיא הנוכחי.

1. סמנכ"לית בית הנשיא שימשה בתפקידה שבע שנים, ולמשרד מבקר המדינה נמסר כי היא אחראית לניהול דירת הנשיא ואירוח בה, לליווי וליהוק אמנים בחלק מהאירועים, לטיפול במתנות המוענקות לנשיא ולליווי השוטף של הנשיא. עם סיום כהונת הנשיא לשעבר סיימה הסמנכ"לית את עבודתה בבית.

נמצא כי בית הנשיא לא הגדיר את תפקידה של סמנכ"לית בית הנשיא.

✯

על הנהלת בית הנשיא לבצע בהקדם ניתוח ומיפוי מקיפים של הצרכים בתחום הארגון וכוח האדם על פי היעדים והתפקידים של כל אחת מהיחידות והגדרת התפוקות המצופות מהן, ולגבש על פי תוצאותיהם תקן כוח אדם רצוי, הכולל גם תיאורי משרה מדויקים.

יש להביא בחשבון בעבודה זו את הצרכים הקבועים של הנהלת הבית, את הגמישות הנדרשת בהגדרות תפקידים מסוימים, העשויים להשתנות עם בחירתו של נשיא חדש, וכן את האפשרות שתידרש תקופת מעבר ליישום השינויים.

עבודה בלתי צמיתה

חוק המינויים קובע כי עובד מדינה יתמנה אך ורק למשרה פנויה בתקן. פרט לעובדי מדינה קבועים, המגויסים בדרך של מכרז פומבי (ראו להלן), יש אפשרות להעסיק עובדים בחוזה מיוחד, בין היתר ב"עבודה שלפי טִבעה אינה צמיתה"[[17]](#footnote-17). בית הדין לעבודה פירש את המונח עבודה בלתי צמיתה (להלן - עב"צ) כעבודה הנובעת מלחץ עבודה חולף, עבודה הקשורה בביצוע משימה חולפת ומילוי מקום של עובד הנעדר מן העבודה. עב"צ היא עבודה זמנית, אשר אינה יכולה להימשך תקופה בלתי מוגבלת ובלתי מוגדרת[[18]](#footnote-18).

בדוח הקודם צוין כי בית הנשיא העסיק פעמים רבות עובדים במשרות עב"צ במקרים שבהם לא הייתה הצדקה לכך וכי חלק מהעובדים הועסקו במשרות כאלה במשך שנים. בדוח הקודם נכללה תגובת בית הנשיא, ולפיה לאחר סיום הביקורת הומרו משרות במחלקת חנינות, במחלקת פניות הציבור ובארכיב בית הנשיא ממשרות עב"צ למשרות תקן.

נמצא כי לאחר סיום הביקורת הקודמת עשתה הנהלת בית הנשיא פעולה נרחבת לתיקון הליקויים בנושא זה, והמירה משרות רבות ממשרות עב"צ למשרות תקן. עם זאת, בביקורת הנוכחית נמצא כי רכזת בלשכת הנשיא ומנהל מדור רכש ולוגיסטיקה מועסקים במשרות עב"צ. משרות אלו מטבען אינן זמניות: הן לא נועדו לתת מענה ללחץ עבודה חולף, לא נועדו לביצוע משימה חולפת, והן אינן בגדר מילוי מקום של עובד הנעדר מן העבודה. על כן העסקת עובדים אלה במשרות עב"צ מנוגדת לפסיקת בית הדין לעבודה.

בתשובת בית הנשיא צוין כי ביולי 2014 הומרה משרת מנהל מדור רכש ולוגיסטיקה למשרה בשיא כוח האדם, וכי משרת הרכזת בלשכת הנשיא היא משרת אמון, שהיא מטבעה אינה משרה קבועה בארגון, כך שהיא מועסקת במסגרת עב"צ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרות המאוישות במשך כמה שנים, גם אם הן משרות אמון, אינן עונות להגדרת משרת עב"צ ולא נועדו לביצוע משימה חולפת. בדומה, למשל, למשרת מנכ"ל. על בית הנשיא להעסיק עובדים בעב"צ רק במקרים שבהם מאפייני המשרה מצדיקים זאת.

מכרזי כוח אדם

על פי חוק המינויים, ככלל, לא יתמנה אדם עובד מדינה אלא לאחר שפורסם מכרז לאיוש המשרה, למעט משרות שהממשלה החליטה לפטור אותן ממכרז פומבי ופרסמה את דבר הפטור ברשומות[[19]](#footnote-19), ובהן משרות המכונות "משרות אמון" (ראו להלן).

כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים) (עובדי לשכת נשיא המדינה), התשכ"ד-1964, וכללי שירות המדינה (מינויים) (בחינות, מבחנים וסדריהם) (עובדי לשכת נשיא המדינה), התשכ"ד-1964, קובעים כללים לניהול מכרזים בבית הנשיא.

בדוח הקודם נמצא כי כל המשרות בבית הנשיא שלשם איושן נדרש לקיים מכרז, למעט משרה אחת, אוישו ללא מכרז, ונמתחה בו ביקורת על ההתעלמות השיטתית של בית הנשיא מחובה זו. בתגובת בית הנשיא לדוח הקודם צוין כי הוא פעל ליצירת מנגנון לקיום מכרזים, וכי הנחה את הנוגעים בדבר לפתוח בהליכים לקיום מכרז לאיוש ארבע משרות. בדצמבר 2009 נכנס לתוקפו "נוהל מכרזים למשרות פנויות בלשכת נשיא המדינה", הקובע בין היתר כללים לפרסום מכרז פנימי ומכרז פומבי וכן קובע נוהלי עבודה לוועדות הבוחנים.

ממועד פרסום הדוח הקודם ועד יולי 2014 אוישו בבית הנשיא חמש משרות אשר היו חייבות במכרז. ארבע משרות אוישו באמצעות מכרזים, עובדה המשקפת את פעולתו המשמעותית של בית הנשיא לתיקון הליקוי. אחת המשרות, מנהל מדור רכש ולוגיסטיקה, אשר הועסק במשרת עב"צ, אוישה ללא מכרז.

בתשובת בית הנשיא צוין כי בשל אילוצים מיוחדים נדרש איוש המשרה בעב"צ, וכי במסגרת תהליך ארגון מחדש במחלקת הרכש המתקיים בבית, יתקיים הליך מכרזי לאיוש המשרה.

משרות אמון

ככלל, שירות המדינה הוא מקצועי, קבוע ובלתי תלוי בחילופי שלטון. עם זאת, יכולים ראש הממשלה, שרים וסגניהם להעסיק בלשכותיהם עובדים שהם ממנים על פי שיקול דעתם ועל פי מידת האמון האישי שהם רוחשים להם במשרות המכונות "משרות אמון". התקשי"ר מגדיר אילו תפקידים רשאים ראש הממשלה, שרים וסגני שרים לאייש באמצעות משרות אמון, דוגמת יועץ, מזכיר ומנהל לשכה[[20]](#footnote-20).

תפקידי עובדים במשרות האמון

בתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד) (עובדי לשכת נשיא המדינה), התשכ"ד-1964, (להלן - תקנות חוזה מיוחד) נקבעו כללים להעסקת עובדים בסוג המשרות המכונה משרות אמון בבית הנשיא. בתקנות אלו מפורטים סוגי משרות האמון: עוזר נשיא המדינה, יועץ הנשיא, דובר הנשיא, נהגו, אדם שיועסק בדירת הנשיא, מזכיר רעיית נשיא המדינה, העוזר שלה, מזכיר או נהג של נשיא לשעבר, נהג של אלמנת נשיא לשעבר ואדם המועסק בדירת נשיא לשעבר.

נמצא כי בבית הנשיא הועסקו ארבע עובדות במשרות אמון שאינן נכללות בסוגי המשרות האמורים: שתיים מהעובדות הועסקו בתפקיד רכזת בכירה ביחידת התקשורת, עובדת אחת הועסקה בתפקיד מנהלת פרויקטים מיוחדים וקשרי אירוח, ועוד עובדת הועסקה בתפקיד ראשת ענף רכש ולוגיסטיקה (המשמשת גם תקציבאית)[[21]](#footnote-21).

בית הנשיא מסר בתשובתו כי תקנות חוזה מיוחד קובעות את סוג המשרות, אך לא מציינות רשימה סגורה של תפקידים, והן מותירות שיקול דעת נרחב לנשיא ולהנהלת בית הנשיא בשאלה אילו יועצים ועוזרים יועסקו במתכונת של משרות אמון. עוד מסר בית הנשיא כי אין פגם בהעסקת עובדות ביחידת התקשורת במשרות אמון, כי העסקתן של העובדות ביחידת התקשורת ושל מנהלת הפרויקטים וקשרי האירוח הסתיימה בתום כהונת הנשיא לשעבר, וכי תפקיד מנהלת הפרויקטים לא אויש מחדש. העסקת ראש ענף לוגיסטיקה נמשכה עד תום דצמבר 2014 לשם מניעת זעזוע וביצוע חפיפה, והאחריות לעיסוק בתקציב הועברה לעובד אחר. בית הנשיא ציין גם כי כמה בקשות שהפנה לאג"ת לשם קבלת תקן למשרת תקציבאי לא נענו בחיוב.

עוד מסר בית הנשיא בתשובתו כי אין זה הגיוני לגזור את מסגרת ההעסקה של עובדים במשרות האמון בו מהתקנות הארכאיות דלעיל, אשר תוקנו לאחרונה לפני שלושים שנה, שכן הסטנדרטים בתחום וכן צורכי בית הנשיא השתנו באופן משמעותי מאז. הוא הוסיף כי יש להותיר גמישות ביחס למתכונת העסקה במשרות אמון באופן שיאפשר התאמה לסגנון הניהול של כל נשיא ונשיא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ארבע המשרות האמורות שבהן העסיק בית הנשיא עובדים במשרות אמון אינן נמנות עם סוגי משרות האמון המפורטים בתקנות. ככל שבית הנשיא סבור כי התקנות טעונות שינוי, וייתכן כי יש טעם בטענה זו, עליו לפעול לשנותן. ואולם כל עוד הדבר לא נעשה, על בית הנשיא לפעול כקבוע בתקנות. נוסף על כך, כפי שיפורט להלן, על מנת ליתן מענה הן לצורכי בית הנשיא הקבועים והן לצורך בגמישות, כפי שגם עולה מתשובת בית הנשיא, על בית הנשיא לפעול למיפוי צרכים וניתוח מעמיק בנושא.

הוראות התקשי"ר קובעות כי לעוזרים וליועצים של שרים ושל סגני שרים אסור להתערב בעבודת הגורמים המקצועיים של המשרד הממשלתי, ובפרט חל עליהם איסור לתת הוראות והנחיות לדרג המקצועי במשרד[[22]](#footnote-22).

בדוח שעניינו משרות אמון בלשכות שרים וסגני שרים מתח מבקר המדינה ביקורת על הפרת האיסור שהוטל על היועצים להיות מעורבים בפעולות ביצוע שאחראים להן הגורמים המקצועיים במשרדים, על השתלבותם בהיררכיה המשרדית ועל הטלת תפקידי ביצוע עליהם[[23]](#footnote-23). גם בדוח משרות אמון במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) מתח מבקר המדינה ביקורת על העסקת עובדים במשרות אמון בתפקידי ניהול וביצוע, ובין היתר על העמדתם בראש יחידות מקצועיות ועל היותם ממונים באופן ישיר על עובדים מקצועיים. כמו כן מתח מבקר המדינה ביקורת על שילוב עובדים במשרות אמון בתוך המבנה הארגוני ביחידת הדוברות ובאגף לפניות הציבור[[24]](#footnote-24).

בדוח הקודם הצביע מבקר המדינה על שילובן של שתי עובדות במשרות אמון בהיררכיה של בית הנשיא. המבקר ציין כי לעובדות אלה כפופים עובדי מדינה קבועים, דבר הנוגד את הוראות התקשי"ר.

נמצא כי בית הנשיא לא תיקן את הליקוי שהועלה בדוח הקודם בנוגע למשרות האמון שבו, שכן שתי עובדות במשרות אמון בבית הנשיא עדיין מעורבות בעבודת הגורמים המקצועיים בניגוד להוראות האמורות:

* 1. תקציבאית בית הנשיא הועסקה במשרת אמון, אף שמדובר בתפקיד ביצועי מובהק הכרוך במעורבות בעבודת הגורמים המקצועיים.
	2. יועצת הנשיא הייתה הממונה הישירה על ראשת ענף ארכיון, שהיא עובדת מקצועית.

בית הנשיא מסר בתשובתו כי הליקוי תוקן לאחר מועד סיום הביקורת: הטיפול בתקציב הועבר לעובד אחר והעסקת העובדת הסתיימה בדצמבר 2014; ראשת ענף ארכיון כפופה כיום למנהלת מחלקת משאבי אנוש.

מספר משרות האמון

1. כאמור, תקנות חוזה מיוחד קובעות באילו סוגי משרות ניתן להעסיק עובדים במשרת אמון בבית הנשיא, אולם לא נקבע בהן מהו מספר העובדים המרבי שניתן להעסיק במשרות אמון. דוגמא לעבודה להסדרת תחום משרות האמון ניתן למצוא בתהליך שנעשה בנוגע למשרד רה"ם, כפי שיוצג להלן:
2. בדוח מבקר המדינה בדבר משרות אמון במשרד ראש הממשלה נמתחה ביקורת על הגדלת מספר משרות האמון במשרד, שלא על בסיס הליך מקיף של ניתוח צרכים יסודי, שכן בעבר לא נעשתה בתקשי"ר ובהוראות נש"ם הבחנה בין משרד ראש הממשלה למשרד ממשלתי אחר בנוגע למספר העובדים שהם רשאים להעסיק במשרות אמון.

באפריל 2012 פורסם דוח הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר מר יוסי קוצ'יק. הוועדה בחנה את תפקידי המשרד, את מבנה המטה במדינות אחרות ובמדינת ישראל, את ייחוד המשרד ואת הצרכים המקצועיים שלו ואת הצורך להתחשב בהבדלים בין ראש ממשלה אחד למשנהו. הוועדה ציינה כי מספרן ומיקומן של משרות האמון צריך שייקבעו על פי ניתוח תהליכי העבודה של המטה. הוועדה הציגה את המלצותיה לאופן השילוב ולקביעת מספר משרות האמון במטה ראש הממשלה, תוך שהיא מדגישה את ייחודיות תפקידיו, את היקף משימותיו ואת האחריות המוטלת עליו, השונים בתכלית מהמשימות והאחריות המוטלות על שרי הממשלה האחרים. הוועדה המליצה לקבוע מכסת עובדים במשרות אמון במטה ולהגדיר את תפקידם ואת תנאי הסף המקצועיים להעסקתם. זאת בין היתר על מנת למנוע תחלופה רבה של עובדים בעת חילופי שלטון, ועקב כך פגיעה ניכרת בזיכרון הארגוני וברצף התפקודי.

בעקבות דוח ועדה זו התקבלה החלטת ממשלה[[25]](#footnote-25) ושונו הוראות התקשי"ר בעניין משרות האמון של עוזרים ויועצים שיוקצו למטה ראש הממשלה. בהחלטת הממשלה נקבעה מכסה מרבית של 25 משרות אמון בלשכת ראש הממשלה, כמפורט להלן: שש משרות אמון יהיו משרות לבעלי תפקידים מסוימים (דוגמת יועץ לנושאים מדיניים ויועץ לקשר עם הכנסת); שש משרות אחרות יוגדרו על פי צרכיו ושיקוליו של ראש הממשלה; עד חמש משרות נוספות בתחומים שונים יוגדרו על פי צרכיו ושיקוליו של ראש הממשלה ויהיו טעונות אישור ועדה שהוגדרה בתקשי"ר. כן הוקצו לראש הממשלה משרת ראש הלשכה ומשרת מנהל הלשכה וכן שש משרות של מזכירים.

3. הוראות נש"ם קובעות את המספר המרבי של עובדים במשרות אמון בלשכות שרים וסגניהם ואת שכרם המרבי של העוזרים והיועצים (ראו להלן), ומצוין בהן כי ראוי לאייש את משרות האמון החיוניות בלבד, על פי צורכי הנבחרים. בהוראות אלה נקבע כי שר הממונה על משרד ממשלתי אחד זכאי להעסיק לכל היותר שישה עוזרים או יועצים במשרות אמון. שר הממונה על שני משרדים ממשלתיים רשאי להעסיק עד תשעה עוזרים ויועצים[[26]](#footnote-26).

4. בדוח הקודם נכתב כי בבית הנשיא הועסקו תשעה עובדים במשרות אמון[[27]](#footnote-27), בלי שהמנכ"לית לשעבר קבעה מסגרת להעסקתם. בדוח נקבע כי על המנכ"לית, על פי סמכותה כנציבת שירות המדינה בנוגע לבית הנשיא, לקבוע את היקף העסקת העובדים במשרות אמון על פי צורכי בית הנשיא ועל פי עקרונות המינהל התקין. בתשובת בית הנשיא לדוח הקודם נכתב כי מנכ"לית בית הנשיא אישרה העסקה של 14 עובדים במשרות אמון.

נמצא כי בתקופת הביקורת הנוכחית הועסקו בבית הנשיא 14 עובדים במשרות אמון[[28]](#footnote-28).

בית הנשיא מסר בתשובתו כי העבודה בבית הנשיא סובבת רובה ככולה סביב הנשיא, ומדובר במעין לשכת נבחר ייחודית. לדברים אלו יש השפעה על המתכונת של העסקת עובדים במשרות אמון בבית הנשיא ועל חשיבות העסקתם. עוד מסר בית הנשיא כי המנכ"לית לשעבר קבעה שיועסקו 14 עובדים במשרות אמון, כחלק מקביעת התקן, לאחר בחינת הצרכים הקיימים בבית הנשיא ועל יסוד לקחים שנלמדו במהלך כהונת הנשיא לשעבר ואף לפני כן. בית הנשיא הוסיף כי מדובר בקביעה סבירה ביחס למשרדי ממשלה וביחס למשרד ראש הממשלה, וכי לשיטתו יש להגדיר צרכים בתחילת כהונתו של כל נשיא, במסגרת אותן 14 משרות שקבעה המנכ"לית הקודמת.

במסמכי בית הנשיא לא נמצאו אסמכתאות המלמדות כי בטרם נקבע מספר משרות האמון נעשתה בחינת צרכים. משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שההחלטה בדבר המספר המרבי של משרות האמון בבית הנשיא ובדבר התפקידים שימלאו המועסקים בהן תתקבל על בסיס ניתוח מנומק ומתועד של צורכי בית הנשיא, מאפייניו הייחודיים והיקף פעילותו, תוך שתינתן הדעת גם למספר משרות האמון הנהוגות בשירות המדינה, הנחיות נש"ם והוראות התקשי"ר. על הנהלת בית הנשיא לבצע ניתוח כזה בהקדם ולפעול על פי העולה ממנו.

גם בעבודה זו יש להביא בחשבון את הצרכים הקבועים של הנהלת הבית ואת הגמישות הנדרשת בהגדרות המשרות על פי הצרכים, העשויים להשתנות עם בחירתו של נשיא חדש.

בית הנשיא מסר בתשובתו כי ההנהלה הנוכחית החלה בבחינה כוללת של צורכי בית הנשיא והנשיא ביחס למשרות אמון, ובכלל זה בחינת מסגרת ההעסקה ותנאי הסף המקצועיים לקליטת עובדים במשרות אלה.

העסקת יועץ חיצוני במעמד קבלני

הוראות התקשי"ר קובעות כי אין להעסיק בלשכות שרים, סגני שרים או מנהלים כלליים יועצים במעמד קבלני[[29]](#footnote-29). בדוח הקודם צוין כי "יועץ, במיוחד אם הוא יועץ לדרג הבכיר במשרד, זוכה למוניטין מעצם תפקידו כיועץ. מוניטין אלו עשויים להשפיע לעיתים על מעמדו או על ענייניו של היועץ מחוץ לשירות... במיוחד נכון הדבר כאשר מדובר בבעלי מקצועות חופשיים אשר המוניטין שלהם מהווה מרכיב חיוני ובסיס רב-חשיבות למעמדם הכלכלי בשוק החופשי". עוד צוין בדוח הקודם כי ההנחיות בעניין אי-העסקת יועצים במעמד קבלני והנימוקים להן תקפים גם לגבי לשכת הנשיא.

בביקורת הקודמת נמצא כי מתחילת כהונתו של הנשיא לשעבר, בשנת 2007, העסיק בית הנשיא שני יועצים בלשכת הנשיא במעמד קבלני: יועץ אחד בהיקף של 120 שעות חודשיות (כ-70% משרה) (להלן - יועץ א'). ויועץ נוסף בהיקף של 150 שעות חודשיות (כ-88% משרה) (להלן - יועץ ב'). שני היועצים היו חלק בלתי נפרד ממנגנון בית הנשיא. מבקר המדינה קבע בדוח הקודם כי על בית הנשיא לסיים את העסקת כל יועצי הלשכה המועסקים במעמד קבלני.

נמצא כי בנוגע ליועץ א' לא תיקן בית הנשיא את הליקוי: הוא המשיך בהתקשרות עמו עד סיום כהונתו של הנשיא לשעבר, דהיינו במשך 7 שנים. ההתקשרות עם יועץ ב' הופסקה בנובמבר 2010.

כבר בשנת 2011 קבע מבקר המדינה כי על בית הנשיא להפסיק את העסקתו של יועץ א', ואולם אף על פי כן המשיך בית הנשיא להעסיקו עד סוף כהונתו של הנשיא לשעבר. משרד מבקר המדינה מעיר לבית הנשיא על שלא תיקן את הליקוי שהועלה בדוח הקודם.

חברות בוועד העובדים

הוראות התקשי"ר קובעות כי עובדי מדינה הממלאים תפקידים המפורטים בתקשי"ר או תפקידים הדומים להם לא יוכלו לכהן כחברי ועד העובדים במשרד הממשלתי שבו הם עובדים. זאת כדי למנוע ניגוד עניינים בין חברותם בוועד העובדים ובין מילוי תפקידם. בתפקידים האמורים נכללים חשב המשרד וממלאי תפקידים בתחום ניהול משאבי אנוש והשכר, כגון מנהל יחידת המשכורות[[30]](#footnote-30).

בדוח ביקורת של מבקרת הפנים של בית הנשיא שעניינו נוהלי עבודה בענייני שכר מאוגוסט 2013, צוין כי מנהלת תחום בכיר ביחידת משכורות בחשבות בית הנשיא משמשת יו"ר ועד העובדים. מבקרת הפנים העירה כי יש בכך טעם לפגם: "במצב שכזה, העובדת בהכרח נקלעת למצב של ניגוד עניינים עקב המידע הצבור בתפקידה. מומלץ לקבוע כי בעלי תפקידים מסוימים, וביניהם חשבת השכר, אינם יכולים לכהן בוועד העובדים".

הביקורת העלתה כי הנהלת בית הנשיא לא פעלה לבירור הנושא, וממילא לא פעלה לתיקון הליקוי. על מנכ"ל בית הנשיא לוודא שהעסקת עובדים שהם חברי ועד העובדים תיעשה על פי הוראות התקשי"ר, וכי עובדים אלה לא יכהנו בתפקידים שפורטו בו.

בתשובה שמסרה העובדת למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 בנוגע לאמור לעיל היא ציינה כי יחידת המשכורות היא גורם מבצע ולא גורם יוזם המכתיב מדיניות, וכי מאחר שאין לה הסמכות לקבל עובדים, לפטרם או לקבוע את תנאי עבודתם ושכרם, לא קיים ניגוד עניינים בין חברותה בוועד ובין ביצוע תפקידה.

בית הנשיא השיב כי באחרונה פעל המנכ"ל להסדרת הנושא בהתאם להוראות התקשי"ר, והעובדת הודיעה כי לא תתמודד בבחירות הקרובות לוועד.

✯

בית הנשיא נכלל ביחידות שירות המדינה, ועובדיו הם עובדי מדינה. כחלק מעצמאות המוסד, חוק המינויים מקנה סמכויות מסוימות של שר ושל נציב שירות המדינה למנכ"ל בית הנשיא, ומכוח סמכויות אלה משמש המנכ"ל הן הגורם המעלה את הבקשות והצרכים בתחום משאבי האנוש והן הגורם המאשר את מילוים.

בתשובתו הצביע בית הנשיא על העבודה שעשה מאז הדוח הקודם לתיקון הליקויים בתחום משאבי האנוש. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי אכן בתחומים מסוימים, כגון איוש משרות באמצעות מכרז וצמצום מספר העובדים בעב"צ, תוקנו מרבית הליקויים.

עם זאת, הממצאים בפרק זה מלמדים על ליקויים בדרך פעולתו של בית הנשיא במגוון תחומים הנוגעים לניהול כוח האדם. הדברים אמורים בכל הנוגע ליצירת תקן שלא על פי מיפוי צרכים, לקביעת מכסה לשינויי תקינה, וכן להעסקת עובדים במשרות אמון ולהעסקת יועץ חיצוני במעמד קבלני שלא על פי הכללים.

בית הנשיא ציין בתשובתו כי בכוונתו לבחון את המלצות הרפורמה לשיפור מנגנון ההון האנושי בשירות המדינה, המובלת על ידי נציבות שירות המדינה, ולבדוק אילו מהן רלוונטיות ליישום בבית הנשיא, בחינה שעשויה להשפיע גם על תקן בית הנשיא. עוד מסר כי החל בהטמעת מערכת מרכב"ה[[31]](#footnote-31) המשמשת את משרדי הממשלה, והוא סבור כי תהא לכך השפעה על שיפור תהליכי העבודה בתחום משאבי האנוש בבית הנשיא.

על מנכ"ל בית הנשיא לפעול לתיקון הליקויים בתחום משאבי האנוש ולוודא כי ביצוע כל אחד מתפקידיו בתחום זה - הן תפקידיו מתוקף סמכויותיו כמנכ"ל והן תפקידיו מתוקף סמכויות נציב שירות המדינה המוקנות לו ביחס לבית הנשיא - יעלה בקנה אחד עם ההוראות שנקבעו בתקשי"ר ובחוזרי נש"ם, שאותן אימץ בית הנשיא. היה ויידרשו התאמות הנובעות ממאפייניו המיוחדים של בית הנשיא, מן הראוי כי יוצגו הנימוקים המיוחדים לכך.

ביקורת כספים וניהול הרכש

1. תקציב בית הנשיא הוא חלק בלתי נפרד מתקציב המדינה המאושר על ידי הכנסת במסגרת חוק התקציב השנתי. ככלל, לאחר שהממשלה קובעת את מסגרת התקציב למשרדים, הם נדרשים לקבוע את סדרי העדיפויות הפנים-משרדיות, לצורך גיבוש תכניות פרטניות בליווי משרד האוצר[[32]](#footnote-32). התהליך בבית הנשיא זהה ולא נקבע הסדר מיוחד באשר להליך אישורו. ההחרגה היחידה הנוגעת לתחום ניהול הכספים בבית הנשיא היא זו שנקבעה בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן- תקנות חובת מכרזים), הקובעות כי הן יחולו על בית הנשיא בשינויים המחויבים לפי העניין, וכי בנוגע לתקנות אלו, ייחשב מנכ"ל בית הנשיא לחשב הכללי ובמקרים רלוונטיים גם לשר האוצר.
2. בראש חשבות בית הנשיא, בדומה לכל משרדי הממשלה, עומד חשב שהוא עובד אגף החשכ"ל, האחראי למימוש תקציב בית הנשיא.

3. חלק ניכר מהוצאות בית הנשיא מוקצה להתקשרויות לרכישת מוצרים ושירותים. למשל, בשנים 2013-2012 היה תקציב הרכש כחצי מכלל התקציב של בית הנשיא.

בתחום הרכש בבית הנשיא עוסקים מנהל מדור הרכש ושלושה קניינים המופקדים על הרכש והלוגיסטיקה, וכן מנהלי מחלקות אחרות, דוגמת מחלקת הביטחון ומחלקת אירועים. על ניהול הכספים של בית הנשיא מופקדת יחידת החשבות, שבה יש חמישה עובדים.

בספטמבר 2013 סיימה החשבת לשעבר של בית הנשיא את תפקידה. בשמונת החודשים שלאחר מכן עמדו בראש יחידת החשבות שני חשבים, בזה אחר זה, במסגרת מילוי מקום, בד בבד עם תפקידם ביחידות חשבות של גופי ממשלה אחרים. במאי 2014 נכנס לתפקידו בבית הנשיא חשב קבוע.

4. יחידת הביקורת באגף החשכ"ל אחראית לביקורת הפנימית על ביצוע תקציב המדינה, מכוח חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית). סעיף 2(ג) לחוק זה מסמיך את המבקר הפנימי של אגף החשכ"ל לעשות ביקורת על ביצוע תקציב המדינה ביחידות החשבות והכספים של משרדי הממשלה. מטרת הביקורת היא לבדוק את יישומם של מגוון חוקים, דוגמת חוק יסודות התקציב וחוק חובת המכרזים, התשנ"ב- 1992 (להלן - חוק חובת מכרזים), ושל התקנות שהותקנו מכוחם; את יישומם של נהלים והוראות (דוגמת ההוראות שנקבעו בתקשי"ר ובתקנון כספים ומשק; להלן - תכ"ם[[33]](#footnote-33)); את יעילות תהליכי העבודה, את הבקרה עליהם ואת התאמתם לסדרי המינהל התקין; את הרלוונטיות של ההוראות הקיימות; ואת היעילות הכלכלית של הנושאים והתהליכים הנבדקים.

בתשובת בית הנשיא נכתב כי הסעיף דלעיל בחוק הביקורת הפנימית אינו חל עליו משום שבית הנשיא אינו משרד ממשלתי וככזה יש לו מעמד ייחודי, הבא לידי ביטוי, בין היתר, בתקנות חובת המכרזים, וכי אין זה ברור כי יחידת הביקורת באגף החשכ"ל הוסמכה לבקר את בית הנשיא.

עוד מסר בית הנשיא כי הוא מאמץ את הוראות התכ"ם, אך עם זאת שמורה לו הסמכות לבצע שינויים בהוראות אלו, כאשר הדבר מתחייב ונדרש לנוכח השוני הקיים בין בית הנשיא למשרדי ממשלה אחרים ולנוכח הנסיבות הייחודיות הרלוונטיות ללשכת נשיא המדינה.

בתשובה שמסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 (להלן - תשובת החשכ"ל) צוין כי בית הנשיא מחויב לכל הוראות החוק, התקנות והוראות תכ"ם, "למעט במקומות בהם ישנה החרגה מפורשת בחוק חובת המכרזים ובחוק שירות המדינה (מינויים). כתוצאה מכך תפקידו וסמכויותיו של חשב בית הנשיא, בין היתר בהתנהלות מול מטה החשב הכללי ויחידת הביקורת, הינם ככל משרד ממשלתי. יחד עם זאת, לאור ייחודיותו של בית הנשיא ומתוקף היותו האזרח מספר אחת, יתכן שבנושאים מסוימים תתכנה התאמות מסוימות בדרכי פעולת החשב, בעיקר בנושאים בהם ישנה התייחסות מפורשת בחוק".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שתקציב בית הנשיא, שבהכנתו עוסק אג"ת, הוא חלק בלתי נפרד מתקציב המדינה ולניהול ענייניו הכספיים אחראי חשב מטעם אגף החשכ"ל, הרי שקיים טעם מהותי וענייני בהפעלת כלי הבקרה של אגף החשכ"ל על מימוש תקציב המדינה גם ביחס לבית הנשיא.

מתשובות בית הנשיא ואגף החשכ"ל לביקורת עולה מחלוקת בדבר סמכותו של האגף לקיים ביקורת על ניהול כספי בית הנשיא. בתשובת אגף החשכ"ל נכתב כי "לאור כניסת נשיא חדש למשכן הנשיא, אנו מקיימים, בימים אלה, דיונים עם מנכ"ל בית הנשיא על דרכי העבודה והממשקים בין אגף החשכ"ל לבין בית הנשיא". בעקבות המחלוקת הודיע מנכ"ל בית הנשיא למשרד מבקר המדינה כי הוא לוקח על עצמו להסדיר עם משרד האוצר את ממשקי העבודה שבין בית הנשיא לאגף החשכ"ל ואת דרכי העבודה הנוגעות לניהול כספי בית הנשיא. עוד הודיע כי בכלל זה יוסדרו סמכויות יחידת הביקורת של אגף החשכ"ל בבית הנשיא.

ביקורת כספים בחשבות

הביקורות של יחידת הביקורת באגף החשכ"ל מתחלקות לשלושה סוגים: ביקורות עומק, שנעשות במשרד מסוים; ביקורות רוחביות, שבהן נבדקת במקביל פעילותן של מספר חשבויות בנושא אחד; או ביקורת המשולבת בתכנית העבודה של מבקרי הכספים בחשבות, על פי תכנית שמפרסמת היחידה, המחייבת את כלל משרדי הממשלה. מנהל יחידת הביקורת באגף החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה כי בשבע השנים האחרונות לא נעשו בבית הנשיא ביקורות עומק. חשבות בית הנשיא נדגמה במסגרת שתי ביקורות רוחביות שביצעה היחידה, בנושאי "הצמדות" וערבויות".

1. בהוראות תכ"ם נקבע כי בכל חשבות יהיה מבקר כספים שימנה חשב המשרד הממשלתי. מבקר הכספים יפעל על פי הוראות החשב ועל פי הנחייתו של מנהל יחידת הביקורת באגף החשכ"ל. תכנית העבודה של מבקר הכספים צריכה להתבסס על הערכת סיכונים, ויש לגבש אותה בשיתוף יחידת הביקורת ולכלול בה נושאי ביקורת שמנהל היחידה קבע שיש להתמקד בהם, לרבות נושאי ביקורת רוחבית. עוד נקבע בתכ"ם כי על מבקר הכספים להגיש דוחות ביקורת על פי לוחות הזמנים שנקבעו בתכנית העבודה ועל פי לוחות הזמנים שקבעה היחידה[[34]](#footnote-34).

בשנים 2014-2011 (עד למועד סיום הביקורת) נדרש בית הנשיא להגיש 13 דוחות ביקורת על פי תכניות העבודה למבקרי כספים[[35]](#footnote-35) בנושאים שקבע החשכ"ל, ובהם דוחות בנושאים מרכזיים דוגמת "תהליך יציאה למכרז ויישום המכרז בפועל" ו"ביקורת הוראות קבע". נמצא כי בית הנשיא ביצע רק חלק קטן מהביקורות שנדרש לבצע באותן שנים, וגם אותן הוא לא הגיש ליחידת הביקורת באגף החשכ"ל.

מסיכום דיון שקיימה יחידת הביקורת באגף החשכ"ל עם נציגי בית הנשיא בפברואר 2014 עולה כי עקב צירוף נסיבות, ובהן היעדר תקן למבקר כספים, היעדר תקציב לביצוע ביקורת וחילופים תדירים של החשבים, לא ביצע בית הנשיא בשנים האמורות את הרוב המוחלט של הביקורות שהוטל עליו לבצע על פי תכנית העבודה השנתית של החשכ"ל.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי שיקולים תקציביים אינם יכולים לשמש סיבה לאי-עמידה בחובות שמוטלות על בית הנשיא מכוח הדין ועל פי עקרונות המינהל התקין.

בית הנשיא מסר בתשובתו כי בחלק מן המקרים נעשו ביקורות על פי כללי הביקורת של החשב הכללי, אולם בית הנשיא, בהתאם לעמדתו המשפטית שהוצגה לעיל בדבר מעמדו הייחודי, שמר לעצמו את הזכות לקבוע תיעדוף לביצוע הביקורות השונות.

בתשובה שמסרה החשבת לשעבר בבית הנשיא למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 היא פירטה פעולות ביקורת שעשתה חשבות בית הנשיא בתקופה שבה כיהנה כחשבת הבית. היא מסרה כי פעילות החשבות בתחום ביקורת הכספים נעשתה תחת אילוצים שונים, ובהם היעדר תקציב, היעדר כוח אדם וקביעת סדרי עדיפויות בין נושאי הביקורת האפשריים. החשבת לשעבר מסרה כי במהלך כהונתה הובהרה לה עמדת בית הנשיא בדבר מעמדו הייחודי של הבית. בשל כך, משך שנים לא הוגשו דוחות ביקורת ליחידת הביקורת בחשכ"ל, אף כי חלק מהביקורות בוצעו בפועל. עוד ציינה כי ביצעה שתי ביקורות נוסף על אלה שנדרשו בידי אגף החשכ"ל.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו כי נמסר לו שחלק מהביקורות הנדרשות בוצעו בבית הנשיא, אך לא הועברו ליחידת הביקורת, לאור עמדת בית הנשיא בדבר הצורך לשמר את עצמאותו וייחודיותו, וכי עמדה זו אינה משקפת את עמדת האגף, אשר פורטה לעיל.

מהתיעוד שצורף עולה כי מתוך 13 ביקורות שהיה על בית הנשיא לבצע בשנים
2014-2011, ביצעה חשבות בית הנשיא חמש ביקורות מלאות ושתי ביקורות ביצעה באופן חלקי ביותר, אולם אף אחת מהן לא הוגשה ליחידת הביקורת בחשכ"ל. משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי על בית הנשיא לנהוג בתחום הביקורת על תקציב בית הנשיא באותו אופן שבו נוהג כל משרד ממשלתי.

1. במרץ 2014 התקשר בית הנשיא בחוזה עם משרד רואי חשבון לקבלת שירותי ביקורת כספים. בהמשך, באישור ועדת המכרזים, הורחב היקף ההתקשרות. נוסף על כך ביקש בית הנשיא לקבל הצעות להתקשרות נוספת עם מבקר כספים אחר.

בית הנשיא מסר בתשובתו: "כיום פועלת חשבות בית הנשיא בהתאם להנחיות החשב הכללי, ונעשית פעילות משמעותית לתיקון הליקוי (ככל שהיה כלל ליקוי)".

תהליכי הרכש בבית הנשיא

1. באפריל 2014 הגישה מבקרת הפנים של בית הנשיא להנהלה דוח ביקורת בנושא תהליכי הרכש בבית הנשיא (להלן - דוח הרכש). בדוח נדונו, בין השאר, הנהלים, הגדרת התפקידים, תכנון הרכש והבקרה עליו. בכל אחד מהנושאים נמצאו ליקויים בעבודת בית הנשיא וניתנו המלצות בנוגע לתיקונם, ובראשן קביעת מדיניות ברורה וקביעת לוח זמנים ברור לגיבוש נוהל רכש פנימי מקיף ומפורט אשר יגדיר את בעלי הסמכות בתהליכי הרכש ויסדיר את תהליכי הרכש ואת הבקרות עליהם (ראו להלן גם בפרק "ביקורת הפנים").

החשבת לשעבר של בית הנשיא מסרה בתשובתה עותק מטיוטת נוהל רכש שנוסח בחשבות בתקופת כהונתה, ואשר הועבר להנהלת הבית. במסמך זה הובאו כללים בדבר תהליך ההתקשרות עם ספקים על בסיס היקף ההתקשרות ואופן אישור ההזמנה בבית הנשיא.

נמצא כי הנהלת הבית לא קידמה את השלמת הנוהל שנועד להסדיר את פעולות בית הנשיא בתחום הרכש.

1. בדוח של מבקרת הפנים משנת 2012, שעניינו "טיפול באירועים בבית הנשיא" ובו נבדק מדגם התקשרויות לקראת 15 אירועים, הועלו ליקויים הנוגעים למעקב בית הנשיא אחר התקשרויות עם ספקים. יצוין כי גם בדוח הרכש מ-2014 הועלו ליקויים דומים בנוגע למעקב אחר התקשרויות עם ספקים.

בית הנשיא מסר בתשובתו כי חלק ניכר מהליקויים בשני הדוחות תוקן, וננקטו צעדים שיש בהם כדי לטייב את תהליכי העבודה בתחומי הרכש, הגבייה וההתקשרות וליתן מענה לליקויים שהועלו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אחת הפעולות היסודיות להסדרת תחום הרכש היא גיבוש נוהל רכש מקיף המתייחס בין היתר לחלוקת סמכויות בתחום. משהוצגה להנהלה טיוטת נוהל כזו, ובהינתן הליקויים שהועלו בדוח ביקורת הפנים על הרכש, היה עליה לקדם את השלמתו ואימוצו בהקדם.

בית הנשיא מסר בתשובתו כי לאחר שנקלט חשב קבוע, בכוונת הבית להשלים כתיבת נוהל מסודר בנושא.

מעקב אחר התקשרות לרכישת שירותי ניקיון, תחזוקה ואירוח

בחינת דרך פעולתו של בית הנשיא באחת ההתקשרויות שלו, שהייתה בהיקף כספי רב, העלתה ליקויים משמעותיים בנוגע למעקב אחר עבודת הספק.

1. באוגוסט 2008 התקשר בית הנשיא בחוזה עם חברה א' לביצוע עבודות ניקיון, תחזוקה ואירוח. משך ההתקשרות היה לחמישה חודשים, עד לסוף השנה, עם אפשרות הארכה לשלוש תקופות נוספות של שנה כל אחת. ההתקשרות נעשתה לאחר שחברה א' זכתה במכרז שפרסם בית הנשיא. בחוזה נקבע כי החברה תיתן לבית הנשיא שירותים במטלות שוטפות שהוגדרו בו בהיקף של כ-22,000 שעות עבודה בשנה בעבור תשלום קבוע בסך 993,000 ש"ח לשנה (בתוספת מע"ם), ובכלל זה סיוע בארגון הארוחות שמקיים בית הנשיא ובהפעלת דירת הנשיא. עוד נקבע כי החברה תספק כוח אדם לאירועים מיוחדים בהיקף של כ-1,000 שעות עבודה בשנה (להלן - עבודות תגבור) בעבור תשלום נוסף על התשלום הקבוע, בסך 34,400 ש"ח בשנה (בתוספת מע"ם). מכאן שהתשלום לחברה א' על פי הנקבע בחוזה הסתכם בלמעלה ממיליון ש"ח בשנה (בתוספת מע"ם).

בתקנות חובת מכרזים נקבעה אפשרות, בתנאים מסוימים, להמשך התקשרות גם שלא מכוח זכות בררה[[36]](#footnote-36) המוקנית בהתקשרות הראשונית.

נמצא כי עד שנת 2012 האריך בית הנשיא את ההתקשרות עם חברה א' כמה פעמים מכוח זכות הבררה, ולאחר מכן על בסיס תקנה בתקנות חובת מכרזים המאפשרת המשך התקשרות בתנאים זהים[[37]](#footnote-37). משנת 2012 הוארכה ההתקשרות בשנה או עד לבחירת זוכה חדש במכרז, לפי המוקדם מבין השניים. עד נובמבר 2014 עדיין הייתה ההתקשרות בתוקף, ובית הנשיא עדיין לא פרסם מכרז חדש לקבלת השירותים האמורים (כמפורט להלן). לכן ניתן להניח שבית הנשיא ימשיך לרכוש שירותי ניקיון, תחזוקה ואירוח מהחברה גם בשנת 2015.

כבר בשנת 2010 העלתה בדיקה פנימית שנעשתה בבית הנשיא, אשר ממצאיה הועברו להנהלתו, ליקויים במעקב אחר עבודתה של החברה. הבדיקה העלתה כי שעות העבודה של עובדי חברה א' תועדו על ידי החברה בלבד (ולא על ידי בית הנשיא), כי התיעוד היה לא מדויק וחלקי (שכן, בין היתר, עובדי החברה לא החתימו כרטיסי נוכחות) וכי לעתים נמצאו דיווחים כפולים על שעות עבודה. כמו כן עלה שעובדי בית הנשיא ביקשו מהחברה להקצות עובדים למשימות שונות בבית הנשיא, בלי שמסרו לה את הבקשות בכתב ובלי שניתנו אישורים בכתב להעסקה החורגת ממספר השעות שנקבעו בחוזה.

בתשובה שמסרה חברה א' למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 נכתב כי היא דוחה את ממצאי הבדיקה הפנימית בדבר דיווחים כפולים או אי-דיוק בדיווחים, וכי דיווחיה בוצעו בהתאם להסכם עם בית הנשיא.

1. בדיון שקיימה ועדת המכרזים ביוני 2010 צוין כי על פי בדיקה שביצע בית הנשיא שולמו לחברה א' סכומים הגבוהים מהמגיע לה. עוד צוין בדיון כי בית הנשיא החל בהליך בירור עם החברה, וכי החברה הסכימה שהוא לא ישלם לה תמורת עבודות התגבור (שאמורות להתווסף, כאמור, על התשלום הקבוע) עד לסיום הבירור. כמו כן צוין בדיון כי התשלומים של בית הנשיא לחברה התבססו על דיווחיה בנוגע לשעות העבודה.

בינואר 2011 כתבה היועצת המשפטית של בית הנשיא לוועדת המכרזים כי בית הנשיא לא פעל בהתאם לנדרש במכרז, ובין השאר הוא לא מסר לחברה א' בכתב את דרישותיו בנוגע להוספת שעות עבודה לצורך אירועים מיוחדים וכן נדרשו מהחברה שירותים נוספים שאינם כלולים במכרז.

1. גם רואה חשבון ששכר בית הנשיא התריע באוגוסט 2012 כי יש להגביר את הפיקוח על שעות העבודה של עובדי חברה א' בבית הנשיא ולהקפיד למסור לחברה א' הזמנות ברורות ומפורטות בעת הזמנת עובדים לעבודה באירועים, שיכללו את מספר העובדים הנדרש, סוג העובדים ומספר שעות העבודה הנדרשות לאותו אירוע.

אף על פי כן, רק בפברואר 2013, יותר משנתיים לאחר מועד הבדיקה הפנימית הראשונה, החל בית הנשיא לתעד את שעות העבודה בפועל של עובדי החברה כדי לפקח על התשלומים הניתנים לה. באותה עת החלו עובדי חברה א' להחתים כרטיסי נוכחות של בית הנשיא (להבדיל ממעקב של חברה א'), למעט העובדים שהועסקו במעון הנשיא[[38]](#footnote-38) ובמחלקת האירועים. עקב כך לא היו לאחראים לרכש בבית הנשיא הכלים לבדוק את נכונות שעות העבודה המדווחות של כל עובדי חברה א' לעומת שעות העבודה שסיפקה החברה בפועל.

נמצא כי משנת 2010 ועד למועד סיום הביקורת בספטמבר 2014 לא השלים בית הנשיא את יישוב המחלוקות עם חברה א'. במשך שנים אלה המשיכה החברה לתת שירותים לבית הנשיא, אולם בשל אי-יישוב המחלוקות היא השהתה את דרישתה לקבלת תשלום תמורת חלק מהשירותים שנתנה. בית הנשיא המשיך ברכישת השירותים מהחברה אף שלא יישב את המחלוקות עמה, תוך שהוא מגדיל למעשה את הסכום שהחברה ראתה בו חוב כספי.

חברה א' מסרה בתשובתה כי מעולם לא נתנה הסכמתה לעיכוב בביצוע התשלומים עבור החיובים שהגישה, או השעתה את דרישות התשלום בגינם, וכי לא נקטה בהליכי גבייה מתוך ביטחון שבית הנשיא לא יתנער ממחויבותו לביצוע התשלום. על פי תשובות בית הנשיא וחברה א', הם פועלים לבדיקת הנושא. החשבת לשעבר ציינה בתשובתה כי החשבות פעלה במגוון דרכים בכל הנוגע להתקשרות זו ולבירור המחלוקות בעניינה.

במשך כארבע שנים הועלו לפני הנהלת בית הנשיא ליקויים בנוגע למעקב שלו אחר עבודתה של חברה א' וליישום החוזה עמה: בית הנשיא לא עקב אחר שעות העבודה של עובדי החברה בפועל, לא ביצע בקרה מספקת על יישום המכרז כלשונו, ביצע הזמנות מהחברה אשר חרגו מהנקבע בחוזה ולא מסר לחברה הזמנות ברורות דיין ובכתב. במשך שנים אלה ועד מועד סיום הביקורת גם לא הושלם יישוב המחלוקות בין בית הנשיא לחברה א' בנוגע להיקף עבודות התגבור. למרות אי-יישוב המחלוקות ועל רקע עיכוב משמעותי של בית הנשיא בפרסום מכרז חדש עד נובמבר 2014 (ראו להלן), בחר בית הנשיא להאריך שוב ושוב את ההתקשרות עם החברה. במצב דברים זה היה על בית הנשיא להימנע מהארכת התקשרות זו.

בית הנשיא מסר בתשובתו כי הוא מקווה שעד סוף שנת העבודה יושלם תהליך בירור המחלוקת מול החברה והמחלוקת תוסדר, וכי כיום כל עובדי חברה א' מחתימים כרטיסי נוכחות.

1. עוד בראשית שנת 2011 העלתה המחלקה המשפטית בבית הנשיא בפני ועדת המכרזים את האפשרות לסיים את ההתקשרות עם חברה א'. בסוף השנה, לאחר שמוצו כל אפשרויות ההארכה הכלולות בחוזה המקורי[[39]](#footnote-39), ציינה ועדת המכרזים כי מאחר שבית הנשיא מצוי בשלבים מתקדמים של גיבוש מכרז חדש לאספקת השירותים שנותנת חברה א' לבית, היא תמליץ לוועדת הפטור[[40]](#footnote-40) על הארכת חוזה ההתקשרות עם החברה בשנה או עד לבחירתו של ספק חדש, לפי המוקדם שבהם. ממסמכי הארכות החוזה עם חברה א' עולה כי המלצה זו ואישור ועדת הפטור להארכת החוזה חזרו ונשנו כמה פעמים עד מועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על בית הנשיא להיערך בעוד מועד לגיבוש מכרזים חדשים כאשר הדבר נדרש.

1. בשנת 2012 התקשר בית הנשיא[[41]](#footnote-41) עם יועץ מיוחד לגיבוש מכרז לבחירת ספק חדש לשירותים שמספקת חברה א'. ואולם בישיבת ועדת המכרזים מפברואר 2014 צוין כי המכרז לא פורסם היות שוועדת המכרזים לא הייתה שבעת רצון מנוסחו. באותו חודש בית הנשיא התקשר אפוא עם יועץ אחר לצורך זה.

עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2014 - כארבע שנים מאז התגלעה המחלוקת בין בית הנשיא לחברה א' ושנתיים וחצי לאחר המועד המאוחר ביותר לסיום ההתקשרות - לא פורסם מכרז חדש.

בית הנשיא ציין בתשובתו כי בניסוח המכרז הושקעו מאות שעות עבודה ומחשבה מרובה בשיתוף כל גורמי המטה הנוגעים בדבר, וכי לא ניתן היה להפסיק את מתן השירותים באמצעות חברה א' כיוון שמדובר בשירותים חיוניים לפעילות הבית. הוא ציין כי בנובמבר 2014 פורסם המכרז החדש, נעשה בו ניסיון להפיק לקחים גם בנושא המעקב אחר שעות עבודת עובדי הספק, ובכוונתו להשלים את תהליך בחירת הזוכה בהקדם. החשבת לשעבר מסרה כי החשבות פעלה לקידום גיבוש המכרז החדש ואף פנתה להנהלת הבית במטרה לקדם את פרסומו.

נכון לינואר 2015 בית הנשיא טרם סיים הליכי בחירתו של ספק חדש לשירותי ניקיון, תחזוקה ואירוח. בשנת 2015 יסכם הבית למעלה משש שנות התקשרות עם חברה א', לאחר שפעם אחר פעם הוחלט על הארכת ההתקשרות עמה. משרד מבקר המדינה מעיר כי לא הייתה הצדקה להארכה חוזרת ונשנית של ההתקשרות.

ההתקשרות עם חברה א' היא אחת ההתקשרויות המרכזיות של בית הנשיא. מהממצאים בפרק זה עולה שבית הנשיא כשל בניהול ההתקשרות ובפיקוח והמעקב על יישומה ובניהול הליכי פרסום מכרז חדש במשך תקופה ארוכה. על בית הנשיא להשלים בהקדם את הליך בחירת הספק במסגרת המכרז שפרסם בנובמבר 2014 ולפעול להפקת הלקחים מהתקשרות זו וליישמם בנוגע לכל התקשרויותיו בעתיד.

✯

בית הנשיא מסר בתשובתו כי תחלופה תכופה של חשבים בתקופה שקדמה לכניסתו של החשב הנוכחי לתפקיד במאי 2014 יצרה מצב של חוסר יציבות במערכת, שהקשה מאוד על הסדרה כוללת של נושאים שבהם מעורבת מחלקת החשבות. החשבת לשעבר מסרה בתשובתה כי בשנתיים שבהם שימשה חשבת בית הנשיא נעשו פעולות שונות בתחומי הכספים, ובכלל זה קביעת נהלים ופעולות הכשרה לעובדי החשבות.

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים בנוגע לביקורת הכספים בחשבות ולתהליכי הרכש בבית הנשיא. על מנכ"ל בית הנשיא וחשב הבית להקפיד לבצע את הפעולות הנדרשות בהנחיות יחידת הביקורת באגף החשכ"ל. נוסף על כך על בית הנשיא להפיק לקחים מהתקשרותו עם חברה א' וליישם אותם בניהול כל התקשרויותיו האחרות. בין היתר, על בית הנשיא להיערך בעוד מועד לגיבוש מכרזים חדשים במקרה הצורך.

תכנון עבודת בית הנשיא ותקציבו

תכניות העבודה

כל ארגון הפועל כדי להשיג מטרות מוגדרות חייב לבצע הליכי תכנון המבוססים על עבודת מטה סדורה. הדבר מקבל משנה תוקף כאשר מדובר במוסדות המדינה, שנועדו מטבעם להשיג מטרות בטווח הקצר ובטווח הארוך. כדי להבטיח את השגת המטרות שנקבעו יש לבצע תהליך תכנון עבודה, ובכלל זה להגדיר את היעדים והמטרות; להגדיר מהם המשאבים שיוקצו להשגתם; להכין תכניות פעולה ולקבוע סדרי עדיפויות בנוגע ליישום תכניות בהתאם ליכולת הביצוע ולקבוע לוח זמנים לביצוע כל שלב.

בשנת 2005[[42]](#footnote-42) הצביע מבקר המדינה על החשיבות שבתכנון העבודה ובהכנת תכניות עבודה שנתיות, על מנת לממש את מטרותיו של משרד ממשלתי. מבקר המדינה ציין כי ראוי שכל משרד יכין תכנית עבודה שנתית אשר תכלול את תכניות העבודה השנתיות של יחידותיו, שייגזרו מתכנית אסטרטגית כוללת של המשרד. על תכנית העבודה השנתית להיות מדויקת ועדכנית ככל האפשר, להתבסס על שימוש מיטבי במשאבים הקיימים, לתאר את תהליכי העבודה המתוכננים ולפרט מהם המשאבים הדרושים ליישומה. בשנת 2003 כתב מבקר המדינה כי תכנית העבודה אמורה לשמש עבור הנהלת המשרד הממשלתי ומנהלי היחידות שבו בסיס למעקב אחר קצב ההתקדמות לקראת השגת המטרות של התכנית, וכי ראוי שיפורט בה מערך הבקרה על יישומה[[43]](#footnote-43). דברים אלו תקפים גם בעניינו של בית הנשיא:

נמצא כי בשנים 2014-2011 לא גיבש בית הנשיא תכניות עבודה כאמור, הכוללות יעדים, מטרות, תכניות פעולה, מדדים ליישום ולוחות זמנים לביצוע. זאת למעט כמה מיחידותיו, אשר גיבשו לעצמן תכניות עבודה: מחלקת הביטחון; יחידת משאבי אנוש והדרכה גיבשה תכניות עבודה לשנים 2011- 2014; היחידה לפניות הציבור - לשנת 2011; מחלקת מערכות מידע - לשנת 2013.

בתשובת בית הנשיא הוצגו טבלאות תקציב לשנת 2014 לכל יחידות הבית.

משרד מבקר המדינה מעיר לבית הנשיא כי תקציבו של גוף אמור לשקף את העלויות הכרוכות ביישום תכנית עבודה מפורטת. ואולם אין הוא מהווה כשלעצמו תכנית עבודה שכן חסר בו מידע בדבר הגדרת מטרות, תכניות פעולה מפורטות, לוחות זמנים ומדדים ליישום. על מנכ"ל בית הנשיא לגבש תכניות עבודה מפורטות לכלל יחידות הבית.

בית הנשיא מסר בתשובתו כי ההנהלה החדשה בבית הנשיא פנתה לגורמי המטה במשרד ראש הממשלה העוסקים בעיצוב תכניות עבודה על מנת שיכשירו את מנהלי המחלקות בבית בתחום הכנת תכניות העבודה ובמטרה לשפר הטיפול בנושא זה כבר בשנת 2015.

תכנון התקציב

חוק יסוד: משק המדינה קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק; התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות; הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת. סעיף 3 לחוק יסודות התקציב קובע כי הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים מסוימת את הסכום שהוקצה להוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה. התקציב הוא בסיס לפעילותם של משרדי הממשלה, וחריגה ממנו אינה עולה בקנה אחד עם סדרי המינהל התקין[[44]](#footnote-44).

כדי למנוע חריגות מהתקציב המוקצה לפעילויות המשרד הממשלתי, קיימת הפרדה בין היחידה המופקדת על גיבוש התקציב ובין החשבות. המופקדים על גיבוש התקציב כפופים בדרך כלל למנהלי המשרדים, ותפקידם הוא לגבש תקציב שישקף את סדרי העדיפויות של המשרד, ואילו האחריות למימוש התקציב מסורה בידיו של חשב המשרד. בעת גיבוש התקציב נדרשים המשרדים לגבש על פי סדרי העדיפויות תכניות פרטניות, בליווי משרד האוצר[[45]](#footnote-45). כאמור, בתקופת הביקורת הועסקה בבית הנשיא תקציבאית במשרת אמון, שאינה קבועה בתקן.

ההגבלה שהוטלה על הממשלה להוציא רק את הסכום שנקבע בתקציב השנתי והצורך להציג הצעת תקציב המפרטת את ההוצאות הצפויות והמתוכננות של כל משרד מחייבים קיום הליך תכנון יסודי, מעמיק ומדויק לשם גיבוש הצעת תקציב לאישור.

הלוח שלהלן מפרט את תקציב בית הנשיא לשנים 2014-2011[[46]](#footnote-46):

לוח 2
תקציב בית הנשיא, שנים 2014-2011 (במיליוני ש"ח)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **השנה** | **התקציב המקורי** | **התקציב על שינוייו** | **הפער בין התקציב המקורי לתקציב על שינוייו (בש"ח ובאחוזים)** | **הפער בין התקציב המקורי לתקציב על שינוייו לאחר ניכוי העודפים המחויבים\* (בש"ח ובאחוזים)** |
| 2011 | 41.7 | 59.1 | 17.4 (41.7%) | 8.1 (19.4%) |
| 2012 | 43.5 | 62.7 | 19.2 (44.1%) | 9.1 (20.9%) |
| 2013 | 43.6 | 58.4 | 14.8 (33.9%) | 4.3 (9.9%) |
| 2014 | 40.3 | 60.9 | 20.6 (51.1%) | 11.0 (27.3%) |

\* כמשמעותם בסעיף 13(א1) לחוק יסודות התקציב.

מהלוח עולה כי בארבע השנים הרצופות 2014-2011 קיבל בית הנשיא תוספת תקציב בשיעור ממוצע של כ-20% לשנה. כלומר, התקציב שתוכנן בכל אחת מהשנים היה תקציב חסר והוא לא שיקף את התקציב שהוקצה לבית הנשיא בפועל.

בתשובות שמסר אג"ת למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 ובפברואר 2015 (להלן - תשובת אג"ת) צוין שהתוספות התקציביות כללו תוספות מוסברות למימון תקצוב טיסות הנשיא, שיפוץ בית הנשיא, אבטחה וצורכי ביטחון והתאמת תקציבי שכר; וכי היות שמדובר בשני תקציבים דו-שנתיים רצופים, היקף התוספות בשנה השנייה בכל תקציב גבוה יותר בשל חלוף הזמן ממועד כתיבת התקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לצד התוספות המוסברות בתשובת אג"ת, אשר גם חלק מהן יש לתכנן ולהעריך מראש, היו תוספות אחרות הניתנות לצפייה מראש באופן מובהק אשר נדרש להן תכנון מוקדם. לדוגמה, בכל אחת מהשנים - 2011 ו-2012 היה התקציב המקורי להוצאות שכר דירה, ארנונה, תחזוקת רכב ממשלתי ודלק 1.5 מיליון ש"ח, אולם ההוצאה בפועל הייתה כפולה ויותר[[47]](#footnote-47).

בלוח שלהלן יוצגו שתי תקנות תקציביות שבהן היה פער ניכר בין התקציב המקורי לתקציב על שינוייו בלוח 2 לעיל:

לוח 3
עבודה בלתי צמיתה והוצאות תפעול, 2014-2011 (במיליוני ש"ח)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **התקנה** | **השנה** | **התקציב המקורי**  | **ההוצאה בפועל** |
| **עבודה בלתי צמיתה** | 2011 | 3.63 | 5.55 |
| 2012 | 3.64 | 5.93 |
| 2013 | 1.34 | 6.20 |
| 2014 | 0.94 | 1.79 |
| **הוצאות התפעול** | 2011 | 4.70 | 5.40 |
| 2012 | 4.49 | 5.46 |
| 2013 | 7.29 | 8.13 |
| 2014 | 4.54 | 5.13 |

אג"ת ציין בתשובתו כי בהקצאת תקציב ברמת תקנות, התקציב מתבצע ככל הניתן לפי בקשת המשרדים, כך גם כאשר מוסט תקציב בין תקנות במהלך השנה. עוד ציין כי בחלק מתקנות השכר האחרות היה תת-ביצוע אשר הועבר לכיסוי הפער בתקנת עב"צ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשנה שלאחר כל אחת מהשנים דלעיל שוב אושר מתן תוספת תקציב בסכום שלגביו כבר היו אינדיקציות שאינו מספק את צורכי בית הנשיא. העברת תקציבים בין תקנות שונות משקפת אף היא תכנון לקוי.

בתקופה שנבדקה פנתה הנהלת בית הנשיא כמה פעמים בכתב לאג"ת, בין היתר בבקשה לתוספת כוח אדם ולתוספות תקציב בכמה תחומים. מפניות אלו עולה בבירור כי יש פערים ניכרים בין הצרכים שהעלה בית הנשיא ובין המשאבים שהוקצו לו: בספטמבר 2009 טענה מנכ"לית בית הנשיא כי היקפי הפעילות של בית הנשיא מעידים על בעיה מתמשכת בבסיס התקציב המוקצה לבית, וציינה תקנות שבהן מתבקשת תוספת תקציב; ביולי 2011 כתב המשנה למנכ"לית לאג"ת כי קיים פער ניכר בין התקציב המוקצה בכמה תקנות תקציב ובין צורכי בית הנשיא, ואף מיפה את החוסרים שקיימים לדבריו, בין היתר בנוגע לשכר דירה וארנונה, להוצאות התפעול והתחזוקה, להוצאות הדלק ולהוצאות החזקת רכב. בפברואר 2012 הוא חזר על פנייתו.

נמצא כי אג"ת לא השיב לבית הנשיא על מכתבים אלה, וכי הבית המשיך לפעול על פי תקציב חסר שלא שיקף את הצרכים שהעלה ושלפיהם אף התנהל בפועל במהלך השנה. פערים אלו, שלא נבחנו כראוי, הובילו להישענות על דפוס פעולה קבוע של דרישה וקבלה של תוספות תקציב ניכרות בכל שנה.

אג"ת ציין בתשובתו כי בשל פעילותו החשובה של בית הנשיא נעשה מאמץ לאפשר ביצוע מלוא המשימות בכפוף למגבלות תקציב המדינה. עוד צוין כי בעקבות כל אחד מהמכתבים האמורים התקיימו ישיבות רבות שבסיומן הושגו הבנות בנוגע לתקציב בית הנשיא לאותה התקופה.

בית הנשיא ציין בתשובתו כי בהתייחס לתקציב שנת 2015 סוכם עם אג"ת על הגדלת בסיס התקציב כך שיספק בצורה טובה יותר את הצרכים וההוצאות בפועל של בית הנשיא.

✯

כאמור, בעת גיבוש התקציב נדרשים המשרדים לגבש על פי סדרי העדיפויות תכניות פרטניות, בליווי משרד האוצר. במשך ארבע שנים ניתנו תוספות תקציב לבית הנשיא בשיעור ממוצע של כ-20%. דפוס פעולה כזה במשך שנים פוגע פגיעה ניכרת ביכולת לעשות שימוש בתקציב כמסגרת הוצאה מחייבת וכאבן בוחן לביצוע בקרה שוטפת על יישום תכניות העבודה ועל ההוצאות, כנדרש. גם משמיפה בית הנשיא את הפערים בין תקציבו לצרכים שהעלה והציגם לאג"ת עוד ב-2011, לא השלים אג"ת את גיבוש התקציב בהתייחס לפערים שהציג בית הנשיא. בעקבות זאת, גם על תקציבי 2014-2013 ניתנו תוספות תקציב ניכרות במהלך השנה.

מתשובת אג"ת עולה כי לאחר סיום הביקורת, במהלך תכנון תקציב 2015, נעשה מאמץ להתאים את תקציב הבית לשנה זו להוצאות הצפויות שלו, תוך מזעור השינויים במהלך השנה. בהתאם לכך, כוללת הצעת תקציב המדינה, תוספת לבסיס התקציב של בית הנשיא, כך שיעמוד על 51 מיליון ש"ח.

על אג"ת ובית הנשיא להכין בכל שנה הצעת תקציב מחייבת, שעל בסיסה תיעשה בקרה. פעולות אלו אמורות להבטיח כי תוספות תקציביות יינתנו במשך שנת תקציב רק במקרים חריגים ועקב צרכים או נסיבות שלא היה ניתן לחזותם מראש בתהליך התכנון.

קרנות והקדשות

בבית הנשיא מנוהלות ארבע קרנות, מהן שלושה הקדשות. הקדש הוא אחד מסוגי ההסדר המשפטיים של נאמנות המיועדת להסדרה חוקית וממוסדת של ניהול נכסים לטובת נהנה או למטרה אחרת. שטר הקדש הוא מסמך שבו מביע יוצר ההקדש את כוונתו ליצור הקדש וקובע את מטרותיו של ההקדש, את נכסי ההקדש ואת תנאיו.

סיום פעילות ההקדשות

1. בתקופת ביצוע הביקורת הקודמת פעלו בבית הנשיא שלושה הקדשות: קרן עמו"ס - קרן הנשיא השלישי לעידוד מלומדים וסופרים, קרן נשיא ישראל מיסודו של הנשיא אפרים קציר (להלן - הקדש קציר) וקרן נשיא ישראל - תרומת א"י צ'ורלי ובנו (להלן - קרן צ'ורלי או הקדש צ'ורלי). בעת הקמת קרן צ'ורלי נקבע כי את ההחלטות לגביה יקבל חבר נאמנים מיוחד, הכולל את נציגי בית הנשיא ונציגי משפחת צ'ורלי.

נכסי הקדש נמסרים לניהולם של נאמנים, שאמורים לשמר את הנכסים, לנהלם ולפתחם כדי לממש את מטרות ההקדש. על הנאמנים להשתמש בשליטה שניתנה להם בנכסים שהם אינם בעליהם רק להשגת המטרה שלשמה ניתנה השליטה[[48]](#footnote-48). מינוי גוף ציבורי לנאמן בהקדש, אשר על פי הגדרתו מנוהל למטרת מילוי רצון המקדיש, עשוי אפוא לעורר קשיים כאשר אין התאמה בין רצון המקדיש ובין החובות המוטלות על הגוף הציבורי.

ביוני 2001 שלח העוזר הראשי ליועץ המשפטי לממשלה מכתב שיועד בין היתר לממלא מקום מנכ"ל בית הנשיא דאז, ובו נכתב: "מן הראוי לסיים את פעולת הקרנות באמצעות ההקדשות הציבוריים בדרך מכובדת וראויה תוך הסדרת פעולת קרן צ'ורלי".

בדצמבר 2009 הבהיר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז לבית הנשיא כי הנחיית היועץ המשפטי משנת 2001, אשר טרם יושמה, בעינה עומדת, וכי יש להביא לסיום פעילות ההקדש. הוא הוסיף כי דרך המלך לכך היא שסיום פעילות ההקדש יהיה בהסכמה של בני המשפחה. בדיון הובהר כי אם השימוש בכספי ההקדש עלול שלא לעלות בקנה אחד עם כוונת המקדיש, רק בית המשפט רשאי לשנות את תנאי ההקדש. המשנה הציע כי הפנייה לבית המשפט בעניינם של שלושת ההקדשות תיעשה באותו מועד, בד בבד עם הסדרת עניינו של הקדש צ'ורלי.

בדוח הקודם נמתחה ביקורת על כך שבניגוד לסיכומים עם היועץ המשפטי לממשלה, לא הפסיק בית הנשיא עד מועד סיום הביקורת הקודמת את פעילות ההקדשות. כמו כן העיר מבקר המדינה בדוח הקודם כי אין לקיים הקדש בבית הנשיא.

בתשובתה על ממצאי הביקורת הקודמת ציינה הנהלת בית הנשיא כי החלה לפעול לסיום פעילות ההקדשות בדרך מכובדת וראויה, על פי סיכום עם היועץ המשפטי לממשלה.

1. בתחילת 2011, בעקבות פגישה עם נציגי משפחת צ'ורלי, נבחנו אפשרויות שונות להקצאת כספי ההקדש. באוגוסט 2013 החליטו נציגים מבית הנשיא ורשם ההקדשות במשרד המשפטים כי בית הנשיא יבחן אפשרות להעביר את כספי ההקדש לוועדת העיזבונות[[49]](#footnote-49) באמצעות בית המשפט על פי הסיכום עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה משנת 2009. במרץ 2014 גיבשה היועצת המשפטית של בית הנשיא טיוטת בקשה לבית המשפט בנושא ההקדשות וקיבלה את הערות הגורמים הרלוונטיים בנושא; ביוני אותה שנה דנו נציגים מבית הנשיא וממשרד המשפטים בנושא והחליטו על דרכי הפעולה בהמשך.

בשנים האחרונות, ובעיקר בשנת 2014, פעל בית הנשיא לקידום הטיפול בהקדשות. ואולם אף שעברו 13 שנים מאז החל הטיפול בנושא, לא השלים בית הנשיא את פעולתו לטיפול בהקדשות.

בית הנשיא מסר בתשובתו כי במהלך השנים יזם פגישות עם מגוון גורמים במטרה לנסות ולהביא למימוש מטרות ההקדש או לסגירתו, וכי פעל במשנה זהירות בשל רגישות הנושא. בית הנשיא הדגיש כי בתקופת כהונת הנשיא לשעבר הופסקה כליל קבלת תרומות וחלוקת כספים בהקדשות, וכי גם בחודשים האחרונים התקיימו כמה פעולות במטרה לקדם משמעותית את הטיפול בנושא.

על הנהלת בית הנשיא להמשיך ולנקוט בהקדם האפשרי פעולות תכליתיות להשלמת הטיפול בהקדשות ולסיים את פעילותם בבית הנשיא כנדרש.

הלוואות שניתנו מהקדש קציר

בשנים 1995-1994 העניק הקדש קציר 250,000 ש"ח לשני גורמים. הסכום ניתן על פי סיכום עם מנכ"ל בית הנשיא דאז, שלפיו יוחזר סכום זה להקדש מתקציב בית הנשיא.

בדוח הקודם צוין כי במאזני ההקדש לא נרשמה יתרת חוב של בית הנשיא להקדש, וכי יש חשש שבית הנשיא לא החזיר להקדש את הסכום האמור, משמע, ההקדש ויתר לבית הנשיא על החוב. בדוח הקודם נכתב כי על בית הנשיא ועל משרד האוצר לקיים בירור לגבי כספים אלה ולהשיבם להקדש.

בדיון שהתקיים בבית הנשיא בפברואר 2011 צוין כי לא עלה בידי בית הנשיא לאתר מסמכים או פרטים כלשהם מאותה תקופה. בתשובת בית הנשיא נכתב כי בהתחשב בחלוף הזמן, ספק רב אם יש צעדים נוספים שאפשר לנקוט בהקשר זה ואשר טרם ננקטו.

על בית הנשיא ומשרד האוצר להחליט כיצד יש לפעול בהיעדר תיעוד על הסכום שנתן כאמור ההקדש ולא הוחזר, ולפעול בהתאם. משרד מבקר המדינה מעיר כי על בית הנשיא להקפיד הקפדה יתרה על תיעוד וניהול תקין.

ביקורת הפנים

חוק הביקורת הפנימית קובע כי "בכל גוף ציבורי תקוים ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי", ובכלל זה בית הנשיא. בביקורת הקודמת נמצא כי במשך כמה שנים לא כיהן בבית הנשיא מבקר פנים, אף שהחוק מחייב זאת. באוקטובר 2011 התקשר בית הנשיא בהסכם עם מבקרת פנים לקבלת שירותי ביקורת פנים[[50]](#footnote-50). בשנים 2014-2012 ביצעה מבקרת הפנים ביקורת בתריסר נושאים ובהם: הטיפול באירועים בבית הנשיא ותהליכי רכש בבית הנשיא, והגישה דוחות להנהלת בית הנשיא.

בית הנשיא מסר בתשובתו כי במהלך השנים פנה לאג"ת בבקשה לאישור הוספת משרת מבקר פנימי לתקן. משפניותיו אלו לא נענו, הוא התקשר עם מבקרת פנים בהליך תחרותי.

1. סעיף 6א לחוק הביקורת הפנימית קובע כי על הנהלת גוף ציבורי לקיים דיון בממצאי דוח מבקר הפנים עד 45 ימים מיום הגשתו, וכי העתק מפרוטוקול הדיון יימסר לממונה על מבקר הפנים.

בפסיקת בג"ץ נקבעו עקרונות יסוד המחייבים את המינהל הציבורי בהנמקה, בתיעוד ובגילוי, לרבות חובת התיעוד באמצעות רישום פרוטוקולים. בפסק דין של בג"ץ מדצמבר 2004 נקבע: "החובה לכתיבת פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל"[[51]](#footnote-51).

בית הנשיא ציין בתשובתו כי קיים דיונים בסמוך למועד הגשת כל דוח, עוד בשלב הטיוטה, ובעניינם של דוחות מרכזיים, קיים גם ישיבות לתיקון הליקויים ויישום הדוחות. הוא צירף לתגובתו תיעוד של מבקרת הפנים בדבר קיומם של דיונים בעניינם של שני דוחות ביקורת וכן פרוטוקול דיונים בעניינן של שתי טיוטות דוחות ביקורת.

במסמכי בית הנשיא נמצאו פרוטוקולים הנוגעים לשניים מ-12 הדוחות שהגישה מבקרת הפנים בלבד. בבית הנשיא לא נמצאו אסמכתאות המלמדות שהתקיימו דיונים והתקבלו החלטות מפורטות באשר לתיקון הליקויים בנוגע למרבית הדוחות שהעבירה המבקרת הפנימית. משרד מבקר המדינה מעיר כי הדין קובע חובת קיום דיון של הנהלת הבית בממצאי הדוח לאחר פרסומו ותיעוד הדיון בפרוטוקול. הדרישות האמורות לעיל לא מולאו בדיון בטיוטת דוח ביקורת פנימי.

1. משרד מבקר המדינה ביקש מהנהלת בית הנשיא למסור לו את המידע שהיה בידיה בדבר הפעולות לתיקון הליקויים שצוינו בדוחות מבקרת הפנים. המידע שהמציא בית הנשיא בתשובה היה חלקי: בנוגע ל-5 מ-12 הדוחות הייתה התייחסות לתיקון חלק מהליקויים, ובנוגע לשאר - לא הייתה כל התייחסות לתיקונים שנעשו. התברר, שהמידע היה מעודכן רק עד דצמבר 2013.

בית הנשיא ציין בתשובתו כי ביקורת הפנים היא אחד הכלים הניהוליים המסייעים להנהלת הארגון לשפר את עבודתו ולתקן את הליקויים הקיימים בו; עוד ציין כי לעתים החליטה ההנהלה שלא לאמץ את המלצות מבקרת הפנים לאחר שנבחנו ביחס לעמדות גורמי המטה בבית. עוד נמסר כי לא ניתן ללמוד מהאסמכתאות שהועברו על כלל הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים, וכי אין פגם בהיעדר תיעוד של ליקויים שתוקנו זה מכבר או בתיעוד עיקרי הליקויים, שכן הגורמים הרלוונטיים מודעים לכתוב בדוח. בית הנשיא ציין כי הגורמים הרלוונטיים לכל נושא הם שטיפלו בתיקון הליקויים. הוא צירף לתשובתו מכתב של מבקרת הפנים, ובו התייחסות כוללנית לתיקונים שנעשו בעקבות כל אחד מהדוחות. מבקרת הפנים כתבה כי הייתה התייחסות טובה ועניינית של ההנהלה לדוחות הביקורת.

מהאמור לעיל עולה כי המעקב של הנהלת בית הנשיא אחר תיקון הליקויים ותיעודו היו חלקיים ונעשו בתדירות נמוכה מאוד, גם המידע שהיה להנהלה בנוגע לתיקון הליקויים היה חלקי וחסר. משרד מבקר המדינה מעיר כי יש חשש שהיעדר התיעוד של הדיונים וההחלטות בדבר פעולות לתיקון ליקויים שהועלו בדוחות ביקורת הפנים מונע ביצועם של הליכי תיקון סדורים.

1. באפריל 2014 הגישה כאמור מבקרת הפנים להנהלת בית הנשיא את ממצאיה בתחום הרכש. בדוח נדונו, בין השאר, הנושאים האלה: הנהלים; המבנה הארגוני והגדרות התפקידים הנוגעים לרכש; תכנון הרכש והבקרה עליו; עבודת ועדת המכרזים. בכל אחד מהנושאים מצאה מבקרת הפנים ליקויים בעבודת בית הנשיא ונתנה המלצות לתיקונם.

במידע שמסר כאמור בית הנשיא לבקשת משרד מבקר המדינה בדבר תיקון ליקויים שעלו בדוח הרכש צוין כי חלה התקדמות חיובית בנוגע לתיקון חלק מהליקויים, לדוגמה ביצוע הכשרות לחברי ועדת מכרזים והקפדה על רישום התחייבויות מגובות במסמכים במערכת הממוחשבת, אולם לא צוין בבירור מה היה היקף ההתקדמות בתיקון כל אחד מהליקויים, האם ניתנה הנחיה לפעולה לשם השגת ההתקדמות ומה נעשה על מנת להבטיח תיקון מלא של כל ליקוי.

במועד סיום הביקורת, יותר מארבעה חודשים לאחר הגשת הדוח ולאחר כניסתו של החשב החדש של בית הנשיא לתפקידו, טרם התקיים דיון בממצאי הדוח, כנדרש בחוק הביקורת. ההנהלה היוצאת לא דנה בממצאים האמורים בשלושת החודשים האחרונים לכהונתה, וגם הגורמים המקצועיים הקבועים, ובראשם המשנה למנכ"ל, לא דנו בממצאים אלה.

הנהלת בית הנשיא מסרה למשרד מבקר המדינה כי הטמעת חלק מהשינויים שרצתה ההנהלה להטמיע בעקבות הערות הביקורת התעכבה בשל חילופי החשבים בשנתיים האחרונות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על ההנהלה היוצאת לגבש תכנית לתיקון הליקויים ובה ייקבעו לוח זמנים ברור לגיבוש נוהל רכש מקיף ונוהלי עבודה שיקבעו מהי חלוקת הסמכויות בתחום הרכש.

✯

אחד הכלים המרכזיים שבהם יכולה הנהלת בית הנשיא להשתמש לניהול הבית ושיפור עבודת המינהל בו הוא הביקורות הנעשות בו וטיפול בממצאיהן. ואולם התייחסות הנהלת בית הנשיא לממצאי ביקורת הפנים הייתה חלקית ולא ענתה על דרישות הדין. על מנכ"ל בית הנשיא לוודא כי צוות ניהולי בכיר יקיים דיונים בממצאי ביקורת הפנים שבהם יוגדרו, בין היתר, הגורמים האחראים לתיקון הליקויים ולוחות זמנים לביצועו, וכי הצוות יתעד את דיוניו והחלטותיו ויפעל לתיקון הליקויים ולמעקב אחר הפעולות שנעשות לצורך זה.

"ועידת נשיא ישראל: פונים אל המחר"

1. בשנת 2008 התקיימה לראשונה "ועידת נשיא ישראל: פונים אל המחר" (להלן - הוועידה), בחסות הנשיא לשעבר מר שמעון פרס. בדוח הקודם נכתב בעניין הוועידה הראשונה: "הוועידה דנה בעתיד העם היהודי והשתתפו בה ראשי הארגונים היהודיים בעולם, נציגי ממשלת ישראל ומנהיגים מרחבי העולם. הוועידה בלטה באמצעי התקשורת בארץ ובעולם... את הוועידה תכנן והוציא לפועל 'המכון לתכנון מדיניות עם יהודי (מיסודה של הסוכנות היהודית לא"י) בע"מ' (להלן - המכון) בתיאום מלא עם נשיא המדינה ונציגיו. הוועידה מומנה באמצעות תרומות ולא באמצעות תקציב המדינה".

עד שנת 2013 התקיימו עוד ארבע ועידות: ועידת הנשיא השנייה בשנת 2009; ועידת הנשיא השלישית בשנת 2011; ועידת הנשיא הרביעית בשנת 2012; וועידת הנשיא החמישית בשנת 2013, אשר ערב הפתיחה שלה עמד בסימן יום הולדתו ה-90 של הנשיא לשעבר. בוועידות התקיימו דיונים שעניינם "עיצוב מחר טוב יותר", בהשתתפות אורחים ודוברים מהארץ ומהעולם מתחומים שונים, ובהם גם אנשים רמי דרג. תקציבה של כל אחת מהוועידות היה
כ-11 מיליון ש"ח.

1. עם תום הוועידה הראשונה הפסיק המכון להיות מעורב בארגון הוועידות. בקיום ארבע הוועידות שהתקיימו בשנים שלאחר מכן היו מעורבים שלושה גורמים:
2. **ועדת ההיגוי של הוועידה:** ועדת ההיגוי **(**אשר נקראה לעתים גם מטה הוועידה[[52]](#footnote-52)), שימשה מסגרת לניהול כל הוועידות. מטה הוועידה קבע את תוכני הוועידה, גייס כספים לקיומה והפיק אותה. במטה היו כ-15 חברים[[53]](#footnote-53) אשר שימשו בתפקידים שונים, דוגמת מנהל התוכן ומנהל המוזמנים. המטה עבד במשך כל השנה לקראת הוועידה. כשמונה מחברי המטה קיבלו תשלום מהאוניברסיטה העברית (ראו להלן) כל השנה עבור עבודתם במטה הוועידה. בשלושת הימים שבהם התקיימו הוועידות בכל שנה, הועסקו במטה עוד כמה עובדים.
3. **בית הנשיא:** בית הנשיא נתן חסותו לאירוע.
4. **האוניברסיטה העברית:** האוניברסיטה החליפה את המכון ושימשה הישות המשפטית שבאמצעותה נעשו הכנת הוועידה ותפעולה, לרבות גיבוש תוכן הוועידה.

נציגי ועדת ההיגוי ובית הנשיא ציינו בתשובתם כי לוועידת הנשיא הייתה תרומה רבה למדינת ישראל במגוון מישורים ובהם הסברה, תיירות, כלכלה, מחקר ופיתוח וסיקור תקשורתי חיובי. לצורך השתתפות בוועידה הגיעו לישראל ראשי מדינות, מנהיגים וראשי פרלמנט ואלפי משתתפים. יו"ר ועדת ההיגוי ציין כי כל אלה התאפשרו בזכות החסות שנתן הנשיא לשעבר לוועידה.

הקשר בין בית הנשיא ובין ועידת הנשיא

מימון אירוע ממלכתי

1. בדוח הקודם צוין כי הוועידה הראשונה התקיימה בחסות הנשיא לשעבר, נשאה את סמל המדינה, אך מומנה באמצעות תרומות ולא באמצעות תקציב המדינה. כמו כן צוין שאחד מחברי צוות הנהלת הוועידה היה יועץ מיוחד לנשיא המדינה (בהתנדבות). בשל מאפיינים אלו ונוספים נכתב כי הוועידה "הייתה למעשה אירוע ממלכתי של נשיא מדינת ישראל. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שאירוע ממלכתי ימומן מתקציב המדינה ולא באמצעות תרומות".
2. לקראת ועידת הנשיא השלישית בחן בית הנשיא שתי אפשרויות לארגון הוועידה ולהפקתה. בישיבה משותפת של הנהלת בית הנשיא ונציגי מטה הוועידה נסקרו יתרונותיה וחסרונותיה של כל אחת מהחלופות, ובין היתר צוין כי אם תאורגן הוועידה על פי מתכונת של "פרויקט שמבוצע על ידי המדינה", תהיה חובה לעבוד לפי חוק חובת המכרזים; עובדי בית הנשיא יוכלו להיות מעורבים בארגון, ותימנע ביקורת דומה לזו שצוינה בדוח מבקר המדינה. לגבי המתכונת הקיימת - מתן חסות הנשיא לוועידה, צוין כי היא תאפשר גמישות רבה יותר; תאפשר לקבל תרומות, אם כי יש להקפיד שלא יהיה ניגוד עניינים בנוגע להן; ותאפשר לנשיא ועובדיו להיות מעורבים בארגון באופן מוגבל. בד בבד צוין כי מתכונת פעולה זו חושפת את בית הנשיא לביקורת.
3. הנהלת בית הנשיא ראתה בוועידה ככזו הנחשבת אירוע ממלכתי והחליטה להמשיך ולנהל גם את ארבע הוועידות שלאחר הוועידה הראשונה בדרך של מתן חסות (ראו להלן).

בית הנשיא החליט אפוא להמשיך במתן החסות של הנשיא לוועידות בעלות מאפיינים של אירוע ממלכתי, הממומנות מתרומות, בניגוד להערת מבקר המדינה. ככל שיבקש בית הנשיא לקיים בעתיד אירועים דומים, אשר אף הם בעלי מאפיינים ממלכתיים, מן הראוי שיממנם מתקציב המדינה ולא מתרומות.

מתן חסות הנשיא

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר "מתן חסויות וגיוס תרומות בידי עובדי ציבור" (להלן - הנחיית היועץ)[[54]](#footnote-54) מגדירה מתן חסות "חברות או מילוי תפקיד בגופים מבקשי החסות, השתתפות באירועים, פנייה לגורמים שונים במשק, סיוע בגיוס תרומות ופעילויות דומות, באופן קבוע או זמני".

בהנחיית היועץ צוין כי בדרך כלל עובד הציבור שנותן את החסות אינו מתכוון להיות מעורב בניהול הגוף או בפעילותו השוטפת. ואולם מתן החסות קושר למעשה במראית עין, ובעקבותיה בדרכים אחרות, את עובד הציבור אל מבקש החסות. הבעיות הטיפוסיות במקרים אלו הן מצד אחד, האחריות שנוטל עובד הציבור על עצמו, ומצד אחר, החשש להטעיית קהל היעד של מבקש החסות, הסבור שבעצם מתן החסות גלום מסר בנוגע לאמינות של מבקש החסות ובנוגע לניהולו התקין של הגוף שמבקש החסות מנהל. בהנחיה מצוין כי על נותן החסות לתת את הדעת על התקלות העלולות להתעורר בעקבות מתן החסות, כגון ניהול כספי שאינו תקין או תקלות מינהליות חמורות.

על פי הנחיית היועץ, בעת בחינת האפשרות למתן חסות, על עובד הציבור לוודא בין היתר שמתן החסות לא יתפרש כמשוא פנים וייצור מצב שבו עובד הציבור יתקשה להתייחס באופן דומה לגופים מאותו סוג. עוד צוין בהנחיה כי זהירות והקפדה מיוחדות נדרשות כאשר מדובר במתן חסות הקשורה לגיוס כספים או לקבלת תרומות. אם הוחלט לתת חסות, על עובד הציבור לערוך כמה בירורים על אופן מתן החסות. בין השאר עליו לוודא כי יימנעו תקלות, כגון ניהול כספי שאינו תקין, תקלות מינהליות בניהול הגוף ותקלות הנוגעות להשתתפות בפעילות שמלווה בפרסומת מסחרית. אם מדובר במתן חסות לפעילות מתמשכת, יש לוודא שניתן לקיים פיקוח כאמור במשך זמן.

פעולות בית הנשיא בנוגע למתן החסות

מנכ"לית בית הנשיא לשעבר והיועצת המשפטית שלו ציינו כמה פעמים כי הוועידות מתקיימות בחסותו של נשיא המדינה, ברוח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין מתן חסויות. היועצת המשפטית של בית הנשיא אף ניסחה נוהל עבודה המבוסס על העקרונות האמורים בהנחיית היועץ (להלן - נוהל החסויות של בית הנשיא) ואשר כלל בתוכו את עיקרי התנאים למתן חסות שפורטו לעיל, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. בנוהל צוין כי בקשה למתן חסות תיבדק על ידי הגורם הרלוונטי בבית הנשיא, שיתייחס לתנאים המפורטים בו, וכי תוצאותיה של הבדיקה יימסרו בכתב להתייעצות עם היועצת המשפטית.

1. לקראת ועידת הנשיא השנייה כתבה היועצת המשפטית ליו"ר ועדת ההיגוי כי יש לציין במפורש בהזמנות לוועידה כי היא מאורגנת על ידי האוניברסיטה העברית, וכי הנשיא נותן לה את חסותו.

2. כאמור, לקראת ועידת הנשיא השלישית, החליט בית הנשיא להמשיך את מתן החסות.

3. לקראת ועידת הנשיא החמישית כתב מזכיר הוועדה האחראית למתן היתר לשימוש בסמל המדינה ובדגלה[[55]](#footnote-55) למטה הוועידה כי ההגבלות שהוטלו על השימוש בדגל ובסמל נועדו למנוע שימוש בעל אופי מסחרי בהם, למנוע הטעיה של הציבור, העלול לחשוב שהמשתמש בהם פועל מטעם המדינה, וכן למנוע שימוש שיש בו פגיעה בתקנת הציבור. מזכיר הוועדה ציין כי ההיתר שניתן לוועידה להשתמש בסמל ובדגל כפוף לבדיקה של בית הנשיא שתוודא עם הוועידה והאוניברסיטה כי בארגון הוועידה מתקיימים כללי מינהל תקין. בהיתר צוין כי ניתן לאשר את השימוש בסמל ובדגל לביצוע פעילות בעלת חשיבות ציבורית או חברתית שאינה מטעה את הציבור לחשוב שמדובר בפעילות הנעשית במסגרת המדינה או מטעמה. עותק מהמכתב נשלח גם למנכ"לית לשעבר ולמנכ"לית האוניברסיטה העברית.

4. נוכח פניית מטה הוועידה לבית הנשיא בבקשה לקבלת חסות לוועידת הנשיא החמישית, ביקשה המנכ"לית לשעבר מהיועצת המשפטית של בית הנשיא לבדוק את הבקשה ולטפל בהסדרת מתן החסות.

היועצת המשפטית בחנה היבטים הקשורים לתכנים של הוועידה ואת חשיבות מטרותיה וקבעה בתשובתה למנכ"לית לשעבר כי יש להקפיד שמעורבות עובדי בית הנשיא בוועידה תיעשה על דרך התיאום והקישור בלבד.

ואולם, בית הנשיא לא ערך את הבדיקות הנדרשות לשם קבלת היתר לשימוש בסמל המדינה ובדגלה. כמו כן הוא לא ביצע בדיקה, ולו ראשונית או חלקית, שתוודא עם מטה הוועידה והאוניברסיטה כי בפעילות הוועידה מתקיימים התנאים למתן חסות, אשר נכללו כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ובנוהל החסויות של בית הנשיא עצמו. חשיבותה של בדיקה כזו גוברת שעה שמדובר בפעילות מתמשכת שכן עבודת ההכנה לוועידות נמשכה לאורך כמה שנים. בין השאר לא נבחנה האפשרות שמתן החסות יתפרש כהעדפה של האוניברסיטה העברית על מוסדות אקדמיים אחרים; לא ניתנו הנחיות כדי להבטיח שניהולה הכספי של הוועידה יהיה תקין ולא יהיה כרוך בתקלות מינהליות ולא ננקטו פעולות לשם כך; לא הובהר שיש להימנע מליווי פעילות הוועידה בפרסומת מסחרית. היות שדובר במתן חסות לפעילות מתמשכת, היה על בית הנשיא לוודא כי באפשרותו לקיים פיקוח כאמור לאורך זמן. זאת, למשל, על ידי התניית המשך מתן החסות בדיווח על קיום מנגנון בקרה כספית על תקציב הוועידה, על איסוף התרומות, על העסקת העובדים, ועל אופן ניהול המכרזים וההתקשרויות של הוועידה.

בית הנשיא מסר בתשובתו בכל הנוגע לאפשרות שמתן החסות יתפרש כמשוא פנים, כי הבדיקה אינה רלוונטית שעה שמעניק החסות לא קיבל פניות מכמה גופים דומים, כפי שהיה במקרה זה. הוא הוסיף כי במהלך כהונתו של הנשיא לשעבר הוא נתן חסות לאירועים שאורגנו בידי מוסדות אקדמיים שונים, ולפיכך לא התעורר חשש להעדפה של גוף אחד על פני משנהו. עוד ציין כי הנחיית היועץ אינה מטילה עליו חובת ביקורת כספים, מעקב אחר מינהל תקין וביקורת עומק, היות שהאוניברסיטה היא גוף ציבורי הכפוף לכללי מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה מעיר לבית הנשיא כי עליו להקפיד שחסות הנשיא לפעילות מתמשכת בעלת סממנים ממלכתיים, תינתן רק בהתקיים התנאים שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ובנוהל החסויות של בית הנשיא המפורטים לעיל, ובכלל זה ניהול תקין והנחיות בדבר שמירת תקינות הניהול הכספי של מקבל החסות.

היקף מעורבות בית הנשיא בוועידה

מהמסמכים בבית הנשיא בנוגע למתן החסות עולה עמדת בית הנשיא (שחודדה לאחר הוועידה הראשונה), ולפיה בעת מתן חסות יש לוודא שהתורמים ראויים, שאין ניגוד עניינים בינם ובין הנשיא ובית הנשיא, שעובדי בית הנשיא אינם מעורבים בגיוס תרומות, ושהקשר בין בית הנשיא לוועידה יוגבל לתיאום ולחשיבה משותפת בלבד. כאמור, אם הוחלט לתת חסות על עובד הציבור לערוך מספר בירורים על אופן מתן החסות, לוודא כי יימנעו תקלות בניהול הכספי או תקלות מינהליות, ובמתן חסות לפעילות מתמשכת יש לוודא שניתן לקיים פיקוח כאמור במשך זמן.

כפי שיפורט להלן, בביקורת עלה כי בית הנשיא גילה מעורבות רבה מהמתואר בעמדתו האמורה, דווקא בהיבטים שאינם היבטי פיקוח ובקרה כנדרש בהוראות ובנהלים שהוצגו לעיל, וכי בכל הנוגע לפעולות האוניברסיטה ומטה הוועידה לא פיקח בית הנשיא על היבטים מרכזיים בניהול הוועידה:

במכתבים ששלח מטה הוועידה למוזמני הוועידה שהתקיימה בשנת 2009 נכתב כי ההזמנה נעשית בשם נשיא המדינה, וכי הוא שותף מלא בתהליך קבלת ההחלטות; בנייר הרקע לוועידה שהתקיימה בשנת 2011 נכתב כי הנשיא מחויב להצלחת הוועידה ויהיה מעורב בה באופן אישי; בבקשות לחידוש ההיתרים לשימוש בסמל המדינה ובדגלה מהשנים 2010 ו-2012 נכתב כי תכנון הוועידה ייעשה "בהשראתו וחסותו של נשיא המדינה" ובתיאום עם בית הנשיא, באותה מתכונת של ארבע הוועידות הקודמות. כן נכתב כי על דעת בית הנשיא ובהסכמתו מוגשת הבקשה לחדש את ההיתר.

במכתבה של המנכ"לית לשעבר למשרד הפנים לקראת הוועידה הרביעית, שבו ביקשה לקבל היתר לעשות שימוש בסמל ובדגל המדינה בוועידה, ציינה המנכ"לית כי "ועידת הנשיא נחשבת אירוע ממלכתי".

עובד במטה הוועידה, אשר קבע את תוכני הוועידה, הפיק אותה וגייס כספים לקיומה, שימש במשך חמש השנים הראשונות לכהונתו של הנשיא לשעבר יועץ לנשיא בהתנדבות[[56]](#footnote-56), והנשיא לשעבר אף נעזר בו אישית מדי פעם בפעם. במטה הוועידה הוא שימש בתפקיד מנהל התוכן כנותן שירותים (פרילנסר), שהאוניברסיטה שילמה על שירותיו. מסקירת ישיבות מטה הוועידה עולה כי העובד השתתף בעשרות מישיבות המטה, לרבות בדיונים שבהם הוחלט על נושאים עקרוניים, דוגמת תוכן הוועידה, זהות המוזמנים אליה והדוברים בה, מתכונת הדיונים בה, שיתוף הפעולה עם האוניברסיטה העברית, הפקת הוועידה ומקורות מימונה.

עשרות מכתבי הזמנה לדוברים ולאורחים לקראת הוועידות וכן מכתבי תודה לאחריהן נשלחו מבית הנשיא. לקראת הוועידה החמישית נוהלו בבית הנשיא רשימות מוזמנים לפתיחת הוועידה וליום הולדתו של הנשיא. באתר האינטרנט של הוועידה, בדף שכותרתו "צור קשר", היה, פרט לכתובת הדואר האלקטרוני של מטה הוועידה ולקישור לאתר האינטרנט של האוניברסיטה העברית, גם קישור לאתר האינטרנט של בית הנשיא.

מהאמור לעיל עולה שבפועל הנשיא הוצג כגורם מרכזי בוועידה. מצד אחד הנהלת בית הנשיא הציגה בהקשרים מסוימים קשר עמוק בין הבית לוועידה, כמפורט לעיל, ומצד אחר הקפידה לנתק סממנים חיצוניים של הקשר הזה, בין היתר באמצעות פרסום הוראה שעל פיה עובדי בית הנשיא יעסקו בפעולות תיאום בלבד והפחתת מספר המכתבים שעליהם חתום הנשיא.

הגם שבית הנשיא הגדיר את מעורבותו בוועידת הנשיא כמתן חסות והצהיר על כוונתו לפעול ברוח הנחיית היועץ, הוא פעל שלא על פי הנדרש ממנו בכל הנוגע לפיקוח מתמשך בעת מתן חסות.

השתתפות בפעילות שמלווה בפרסומת מסחרית

על פי הנחיית היועץ, על נותן החסות לוודא כי יימנעו תקלות הנוגעות להשתתפות בפעילות שמלווה בפרסומת מסחרית.

הוראת תכ"ם בעניין פרסומת מסחרית, חסות ממשלתית והשתתפות משרדי ממשלה בכנסים[[57]](#footnote-57) (להלן - הוראת התכ"ם) נועדה להנחות את משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנוגע לאישור מתן חסות ממשלתית לפעולות של גוף ומעורבות משרד ממשלתי בפרסומת מסחרית או לפרסומת מסחרית בפעילות של משרד. ההוראה מגדירה חסות ממשלתית - מתן חסות של משרד, לרבות הרשאה להשתמש בסמל, בשם או בכל דבר אחר המזוהה עם המשרד, בתמורה או שלא בתמורה, לפעילות מסוימת שגוף מעורב בה. פרסומת מסחרית על פי ההוראה היא כל פרסום ברבים על אודות גוף חיצוני, מוצר, שירות או פעילות הנוגעת לגוף, או שימוש בסמל או בשם המזוהה עם הגוף, בתמורה או שלא בתמורה. פרסומת מסחרית יכולה להיעשות באמצעים שונים, ובהם מודעות, תשדירים, סרטונים, הפקות דפוס ופרסום באמצעים דיגיטליים.

על פי הוראת התכ"ם יהיה משרד ממשלתי רשאי להשתתף בפעילות המוגדרת פרסומת מסחרית ומתן חסות ממשלתית רק לאחר שוועדה שעוסקת בנושא תבחן את בקשתו ותאשר אותה[[58]](#footnote-58) (להלן - הוועדה). ההוראה קובעת כי בהסדרת הפעילות בנושאים רגישים אלה יש להביא בחשבון את החובה לפעול על פי כללי מינהל תקין; לשמור על טוהר המידות; למנוע ניגוד עניינים; להגן על תדמית המדינה ומוסדותיה; ולשמור על עקרון השוויון ועל שקיפות. ההוראה מפרטת נושאים שיש לבחון לשם קבלת החלטה, לרבות הנושאים האלה: האם הגוף החיצוני ביקש בלעדיות, האם קיימת סיבה מוצדקת להיענות לכך והאם ניתן אישור להליך ההתקשרות בהתאם לתקנות חובת מכרזים.

3. לקראת ועידות הנשיא השלישית, הרביעית והחמישית התקשר מטה הוועידה בהסכם עם בנק מסחרי. בהסכם נקבע כי במתחם הוועידה יוצב ביתן של הבנק; כי בנגן סרטונים שתהיה אליו גישה באמצעות אתר הוועידה יוקרן סמליל (לוגו) הבנק, וכי באתר יצוין שהבנק הוא נותן החסות להקרנת הסרטונים; כי הסמליל ומתן החסות של הבנק יצוינו גם בסרטונים מהוועידה שהגישה אליהם תהיה באמצעות אתר אינטרנט מרכזי אחר; וכי הסמליל ומתן החסות ייכללו בפרופיל הוועידה באחת הרשתות החברתיות. בתמורה יתרום הבנק לוועידה סכום שעליו הוסכם. בהתקשרות לקראת הוועידה החמישית אף צוין כי מלבד בנק זה לא יהיו נותני חסות מתחום הבנקאות המקומית.

נמצא כי אף שמדובר בהצגת פרסומת מסחרית בוועידה המתקיימת בחסות בית הנשיא, לא נתן בית הנשיא את דעתו להיבטים הנוגעים להצגת פרסומות מסחריות במסגרת ועידת הנשיא, כנדרש.

בית הנשיא השיב כי "מתן חסות לאירוע שנכללה בו פרסומת מסחרית, אין כמוה כהשתתפות נותן החסות עצמו באותה פרסומת", ולכן הוראת התכ"ם האמורה בהקשר זה אינה רלוונטית.

משרד מבקר המדינה מעיר לבית הנשיא כי תשובתו מנוגדת למעשה להגדרת פרסומת מסחרית בהוראת התכ"ם, וכי עליו להקפיד לפעול על פיה בכל הנוגע לפרסומת מסחרית באירועים שנערכים בחסות הנשיא.

✯

מתן החסות של נשיא המדינה, הבחירה בַּשם "ועידת הנשיא", הצגת המנכ"לית לשעבר את הוועידה ככזו הנחשבת אירוע ממלכתי ושילוב יועץ הנשיא (בהתנדבות) בתפקידי ביצוע במטה הוועידה - כל אלה הופכים את ועידת הנשיא לאירוע בעל מאפיינים ממלכתיים. משרד מבקר המדינה מעיר לבית הנשיא כי בשל מאפייניו של האירוע ומתכונת ארגונו, היה על הבית להימנע ממימון הוועידה באמצעות תרומות, על פי הערת מבקר המדינה בדוח הקודם.

משבחר בית הנשיא לקיים את הוועידה במתכונת של מתן חסות, היה עליו להקפיד הקפדה יתרה על העמידה בהנחיות היועץ ובנוהל מתן החסויות של הבית, המטילים עליו חובה לבצע פיקוח מתמשך בעת מתן חסות, במיוחד לאור היות הוועידה אירוע מתמשך ובעל סממנים ממלכתיים. אולם פיקוח כאמור לא התקיים.

הקשר בין האוניברסיטה העברית לוועידת הנשיא

לקראת הוועידה השנייה התקיים משא ומתן בין מטה הוועידה לאוניברסיטה בעניין מתכונת שיתוף הפעולה ביניהם[[59]](#footnote-59), ולפיה הגוף המארגן של ועידת הנשיא הוא האוניברסיטה העברית. עמדת האוניברסיטה הייתה שהוועידה היא חלק מהאוניברסיטה.

בהתאם לכך הוסכם בין היתר כי ההכנות לוועידה ותפעולה, לרבות ניהול התקציב, הנהלת החשבונות, תשלום שכר עובדי המטה, התשלום לספקים ומתן הייעוץ המשפטי, יתבצעו באמצעות מנגנון האוניברסיטה; כי האוניברסיטה תהא שותפה לעבודה הנוגעת לתוכן הוועידה; וכי בתמורה לכל אלו תשולם לה תקורה (תקורה זו הלכה ופחתה במשך השנים, עד לביטולה לקראת הוועידה החמישית). עוד הוסכם בדיון כי הוועידה תתנהל כפרויקט של האוניברסיטה המממן את עצמו, כלומר במתכונת של הוצאה המותנית בהכנסה; כי במטה יועסקו עד חמישה עובדים שיקבלו שכר מהאוניברסיטה; כי חמישה אחרים יועסקו במטה כנותני שירותים (פרילנסרים) והאוניברסיטה תשלם להם עבור שירותיהם על סמך חשבוניות שינפיקו לה, וכי האוניברסיטה תחייב את תקציב הוועידה בשכרם של עובדים אלה. נוסף על כך הוסכם כי כל תשלום או חיוב בגין הוצאות הוועידה יותנה באישור באמצעות חתימה של שני מורשי החתימה: יו"ר מטה הוועידה ומזכיר האוניברסיטה; כי התשלומים יבוצעו על סמך חשבוניות ועל פי חוקי המדינה[[60]](#footnote-60); וכי האוניברסיטה תוכל להפיק קבלות לתורמים לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש][[61]](#footnote-61).

ארגון הוועידה, ניהולה והפקתה על ידי האוניברסיטה העברית היה כרוך אפוא בביצוע פעולות מינהלתיות רחבות היקף ומורכבות, לרבות גיוס תרומות, בקרה על תקציב הוועידה (אשר הסתכם במשך השנים ביותר מ-40 מיליון ש"ח), מתן ייעוץ משפטי, העסקת עובדים, ניהול התקשרויות והזמנות, אישור תשלומים ועבודה מול ספקי שירותים.

ממסמכי הוועידה עולה כי לפי עמדת האוניברסיטה, הוועידה אינה ישות משפטית נפרדת אלא חלק מהאוניברסיטה, וכי כל פעילותה, לרבות פעילותה המשפטית והכפיפות לנהליה, נעשית "דרך יחידות האוניברסיטה העברית".

ואולם בביקורת נמצא כי האוניברסיטה לא הייתה מעורבת בכמה תחומים מרכזיים בעבודתו של המטה, כפי שהייתה עושה בפעילות שלה עצמה. להלן פירוט:

אישור התקציב והבקרה עליו

כאמור, תקציבה של כל אחת מהוועידות היה כ-11 מיליון ש"ח. בהסכמות שצוינו לעיל נקבע שתוקם ועדת כספים שהחברים בה יהיו שני נציגים של האוניברסיטה ושני נציגים חיצוניים, אשר תשמש מנגנון בקרה ותפקידה יהיה לאשר את תקציב הוועידה.

בביקורת נמצא כי ועדת הכספים שהייתה אמורה לשמש מנגנון בקרה בתחום התקציב לא הוקמה. על פי האוניברסיטה, ניהול התקציב לווה על ידי חשב האוניברסיטה.

תשלום לנותני שירותים במטה הוועידה

במטה הוועידה היו חמישה[[62]](#footnote-62) ספקי שירותים שקיבלו מהאוניברסיטה תשלום עבור שירותיהם כנגד חשבוניות שהגישו לה. עם ספקי השירותים נמנו גם יו"ר מטה הוועידה ומנהל התוכן שלה.

נמצא כי ההתקשרויות של האוניברסיטה עם כל הספקים האמורים לא עוגנו בכתב, וכי האוניברסיטה קיבלה כעובדה את גובה התשלום שקבע המטה לספקים, בלי שתביע את עמדתה בעניין.

עוד נמצא כי על פי רוב הפיקה האוניברסיטה הזמנות לקבלת שירותים רק לאחר שספקי השירותים הפיקו חשבוניות לתשלום.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי דרכי הפעולה שלה בכל הנוגע להתקשרותה עם נותני השירותים האמורים ולתשלום עבור שירותיהם נוגדות את כללי מינהל תקין.

שכר עובדי מטה הוועידה שהעסיקה האוניברסיטה

1. האוניברסיטה העסיקה עובדים במטה הוועידה בשלושה תפקידים שונים; העובדים שאיישו תפקידים אלו התחלפו במהלך השנים. האוניברסיטה שילמה את שכרם; תלושי השכר שלהם היו מטעמה ונשאו את סמלה; וכאשר הופסקה עבודתו של עובד, היא שהסדירה את תשלום הפיצויים המגיעים לו.
2. כאמור, על פי ההסכמות האמורות, הותנה כל תשלום או חיוב של חשבון הוועידה בחתימת יו"ר מטה הוועידה ומזכיר האוניברסיטה. ואולם בעניין תשלום שכרם של עובדיה שהועסקו במטה הוועידה, הסתפקה האוניברסיטה באישור מנהלת המטה ומנהל הכספים של המטה.

נמצא כי אף שהאוניברסיטה הייתה המעסיקה של עובדי המטה ושילמה את שכרם, בהסכמות שצוינו לעיל נקבע שמטה הוועידה הוא שיבחר את עובדיו, ואכן, האוניברסיטה לא הייתה מעורבת בבחירתם. עוד נמצא כי מטה הוועידה קבע את גובה שכרם, והאוניברסיטה קיבלה כעובדה את גובה השכר שקבע המטה מבלי שהביעה עמדה בעניין.

האוניברסיטה העברית מסרה בתשובתה כי פעילות הוועידה החלה עוד לפני שהחל שיתוף הפעולה בין בית הנשיא לאוניברסיטה, ותנאי העסקת העובדים נקבעו על ידי המטה לפני שהחל שיתוף פעולה זה, והיא המשיכה את הרצף של אותם התנאים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם לאחר שהתחלפו עובדי האוניברסיטה במטה לאחר הוועידה השנייה, לא חיוותה האוניברסיטה את דעתה בנוגע לגובה שכרם של העובדים החדשים.

מכרזים

1. סעיף 2 לחוק חובת המכרזים קובע כי המדינה או מוסד להשכלה גבוהה לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי המאפשר לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו.

על פי הנוהל הפנימי של האוניברסיטה המסדיר את התקשרויותיה, התקשרות האוניברסיטה לביצוע עבודה או לרכישת שירותים תיעשה רק באמצעות מכרז, למעט התקשרויות שאינן טעונות מכרז או שניתן פטור ממכרז בעניינן. תקנות חובת המכרזים (התקשרויות של מוסדות להשכלה גבוהה), התש"ע-2010 (להלן - תח"ם - מל"ג), קובעות כי גם הליכים לקראת התקשרות שאינה על פי מכרז ינוהלו ככל הניתן לפי עקרונות השקיפות, ההגינות והשוויון, ובדרך המבטיחה את מרב היתרונות לאוניברסיטה.

חובת קיום המכרז נועדה להשיג שלוש מטרות: הגברת היעילות בעבור הרשות המינהלית, ולמעשה בעבור כלל הציבור; מניעת שחיתות ומשוא פנים והענקת הזדמנות שווה והוגנת לכל אדם להתמודד על ההתקשרות החוזית עם הרשות המינהלית בתנאים של שוויון והגינות.

2. על פי חוזה ההתקשרות בין מטה הוועידה ובין חברת ההפקה, ישולמו לחברת ההפקה דמי הפקה בשיעור של 8% מהמחזור הכולל של כל התחומים שינוהלו ויופקו על ידה, ולכל היותר 875,000 ש"ח לכל ועידה, לא כולל מע"ם. על פי חוזה ההתקשרות של מטה הוועידה עם חברת יחסי הציבור, ישולמו לה 150,000 ש"ח לכל ועידה, לא כולל מע"ם, ככל שיחול.

נמצא כי לפי ההסכמות בין האוניברסיטה ובין מטה הוועידה משנת 2009, לא ייבחרו הספקים של ועידת הנשיא בידי ועדת המכרזים של האוניברסיטה, אלא בידי ועדת בחירה שהקים המטה, בראשותו של עורך דין פרטי.

ואכן, ועדת הבחירה האמורה, ולא ועדת המכרזים של האוניברסיטה[[63]](#footnote-63), היא שבחרה לקראת הוועידה השנייה את חברת ההפקה ואת חברת יחסי הציבור. יצוין כי ההתקשרות עם חברת ההפקה הוארכה לכל הוועידות הבאות, וכי ההתקשרות עם חברת יחסי הציבור הוארכה לוועידה השלישית. לקראת הוועידה הרביעית קיימה האוניברסיטה מכרז לבחירת חברת יחסי ציבור, באמצעות ועדת המכרזים שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא היה בקיומה של ועדת הבחירה שהקים המטה כדי לפטור את האוניברסיטה מדיני המכרזים החלים עליה מכוח חוק חובת המכרזים, תח"ם-מל"ג והנוהל הפנימי שהיה בתוקף באותה העת. פעולתה של האוניברסיטה בדרך זו צמצמה למעשה את יכולתה לפקח על הליך הבחירה כדי לוודא שיישמרו בו עקרונות השוויון, ההגינות והשקיפות.

בתשובת האוניברסיטה העברית מדצמבר 2014 צוין כי האוניברסיטה מקפידה לפעול לפי הוראות החוק וכללי מינהל תקין ותדאג, עד כמה שניתן, כי גם שותפים לפרויקטים יפעלו בהתאם.

✯

מהאמור לעיל עולה כי נוהגה של האוניברסיטה כלפי מטה הוועידה לא היה אחיד. מצד אחד, היא הגדירה את מטה הוועידה - אחת מיחידותיה, ואת הוועידה - פרויקט שיתקיים במסגרתה; הייתה המעסיקה של עובדי המטה ונשאה בתשלומים לנותני השירותים, ובהם ראשי המטה; שימשה הישות המשפטית לכלל ענייני תפעול הוועידה והנהלת חשבונותיה ונתנה ייעוץ משפטי שוטף לענייניה של הוועידה. מצד אחר, היא לא הייתה מעורבת בבחירת עובדי מטה הוועידה ובקביעת שכרם, ובכך לא נהגה בהם כבעובדיה; היא לא קבעה את סכום התשלום לנותני השירותים; לא הקימה ועדת כספים שבה יהיו גם נציגים חיצוניים, לאישור תקציב הוועידה ולבקרה עליו; ולא יישמה את הכללים הנהוגים בה בתחום המכרזים. בכך האוניברסיטה לא קיבלה עליה אפוא, הלכה למעשה, את האחריות לפעילות הוועידה אשר התקיימה באמצעותה, בה היא ראתה חלק מפעילותה, וכך הציגה אותה.

כמה מפעולות ועידת הנשיא לא עלו בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי מאחר שהחליטה לשתף פעולה עם מטה ועידת הנשיא בקיום הוועידה ובתפעולה, היה עליה לוודא שמטה הוועידה פועל על פי הכללים הנדרשים בכלל תחומי הפעילות.

נמצא שבית הנשיא לא פיקח כנדרש על היבטים מרכזיים הנוגעים להעסקת עובדי מטה הוועידה ולהתקשרויות של הוועידה על פי דיני המכרזים, וכן לא פיקח על ניהול תקציבה. בכך לא קיים בית הנשיא את חובתו כנותן חסות לקיים בירורים ולוודא כי יימנעו תקלות בניהול הוועידה, כנקבע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

סיכום

נשיא המדינה הוא ראש מדינה בלתי מפלגתי המייצג את המדינה ואת העם כלפי פנים וכלפי חוץ. באמצעות המנגנון המינהלי של בית הנשיא מתאפשרים קיום מוסד הנשיאות והוצאתה לפועל של מדיניות הנשיא, ועל כן יש חשיבות רבה לניהול מושכל ומתוכנן של בית הנשיא, על פי דרישות הדין והמינהל התקין.

בדוח זה מפורטים ממצאי ביקורת הנוגעים לפעילות השוטפת של בית הנשיא בתחומים האלה: ניהול כוח האדם; ביקורת כספים וניהול הרכש; תכנון העבודה והתקציב; סיום פעילות ההקדשות בבית הנשיא. עוד מפורטים בדוח ממצאים הנוגעים לפעולות שביצע בית הנשיא כנותן חסות לוועידת הנשיא ולפיקוח שביצע על ניהול הוועידה. נוסף על כך מצביע מבקר המדינה בדוח זה על ליקויים שהועלו בדוח הקודם וטרם תוקנו.

אחד הכלים המרכזיים שבהם יכולה הנהלת בית הנשיא להשתמש לניהול הבית ושיפור עבודת המינהל בו הוא הביקורות הנעשות בו וטיפול בממצאיהן. על הנהלת בית הנשיא, בראשות המנכ"ל, לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שצוינו בדוח זה ולהפקת הלקחים הנדרשים, כדי להבטיח את ניהולו התקין, הסדור והיעיל של מוסד הנשיאות. ניהול בית הנשיא בדרך זו ישמש דוגמה למוסדות המדינה האחרים ויסייע לנשיא העומד בראשו לשמש סמל למדינה ולערכיה.

1. בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, נקרא בית הנשיא לשכת נשיא המדינה. [↑](#footnote-ref-1)
2. תקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד) (עובדי לשכת נשיא המדינה), התשכ"ד-1964. [↑](#footnote-ref-2)
3. תקנה 02.415 לתקשי"ר. ראו גם חוזר נש"ם 4/2013 בדבר "איוש לשכות שרים וסגני שרים"
מ-10.3.13, סעיף 4.7.2. [↑](#footnote-ref-3)
4. מעורבות האוניברסיטה העברית החלה בוועידה השנייה, בשנת 2009, ראו להלן. [↑](#footnote-ref-4)
5. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר "מתן חסויות וגיוס תרומות בידי עובדי ציבור". [↑](#footnote-ref-5)
6. סעיפים 1 ו-3 לחוק יסוד: נשיא המדינה. [↑](#footnote-ref-6)
7. ראו הערה 1. [↑](#footnote-ref-7)
8. ובהם עובדי לשכות נשיאים לשעבר ולשכות אלמנות נשיאים לשעבר. [↑](#footnote-ref-8)
9. מבקר המדינה, **דוחות ביקורת של האגף לתפקידים מיוחדים** (2011), "מינהל וכספים בבית הנשיא", עמ' 9. [↑](#footnote-ref-9)
10. על פי סעיף 7 לחוק המינויים מדובר בוועדה שממנה הממשלה; יו"ר הוועדה יהיה נציב שירות המדינה, חמישה מחבריה יהיו מנכ"לים של משרדי ממשלה, וחמישה מחבריה יהיו אנשי ציבור שאינם עובדי מדינה. לוועדה יש מגוון סמכויות בתחום המינויים בשירות המדינה, כגון קביעת משרות שעליהן לא תחול חובת מכרז וקביעת הבחינות שיעבור מועמד למשרה. [↑](#footnote-ref-10)
11. סעיף 41 לחוק המינויים. [↑](#footnote-ref-11)
12. הדוח הקודם, עמ' 12. [↑](#footnote-ref-12)
13. מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), בפרק "העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה", עמ' 55. [↑](#footnote-ref-13)
14. דוגמה לעבודת מיפוי צרכים של ארגון ממשלתי והגדרת תפקידים של עובדים בו ניתן למצוא בדוח ועדה ציבורית לבחינת מטה ראש הממשלה. בדוח זה ניתן ביטוי גם לצורך בגמישות בהגדרת תפקידים מסוימים, על פי הצרכים במעבר בין כהונות של ראשי ממשלה, ר' להלן. [↑](#footnote-ref-14)
15. דרגה נוספת המוענקת לעובד שהגיע לשיא מתח הדרגות במשרה שבה הוא מועסק. [↑](#footnote-ref-15)
16. בהתייחס לשנים 2011, 2012, 2014. ראו לעיל התייחסות נפרדת לשנת 2013. 2% מ- 60 הם 1.2 משרות בשנה, ובשלוש שנים - 4 משרות לכל היותר. [↑](#footnote-ref-16)
17. סעיף 1(2) לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960; ובעניין עבודה בלתי צמיתה בבית הנשיא: תקנה 1(2) לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד) (עובדי לשכת נשיא המדינה), התשכ"ד-1964. [↑](#footnote-ref-17)
18. ע"ע 389/99 **חסון ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון** (פורסם במאגר ממוחשב); **הדוח הקודם**, עמ' 15. [↑](#footnote-ref-18)
19. סעיפים 19, 21 לחוק. [↑](#footnote-ref-19)
20. התקשי"ר, פרק 2.5. [↑](#footnote-ref-20)
21. העסקת שלוש מהעובדות הסתיימה בתום כהונת הנשיא לשעבר. [↑](#footnote-ref-21)
22. תקנה 02.532 לתקשי"ר בדבר "איוש לשכות שרים וסגני שרים". [↑](#footnote-ref-22)
23. מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), בפרק "מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמון בלשכות שרים וסגני שרים", עמ' 20. [↑](#footnote-ref-23)
24. מבקר המדינה, **העסקת עובדים במשרות אמון אישיות במשרד ראש הממשלה** (2011). [↑](#footnote-ref-24)
25. החלטה מס' 5189 בדבר "מבנה מטה ראש הממשלה" מ-28.10.12. [↑](#footnote-ref-25)
26. יצוין כי בכל אחת מהלשכות רשאי הנבחר להעסיק במשרת אמון גם נהג. [↑](#footnote-ref-26)
27. לא כולל עובדים בלשכות של נשיאי עבר ורעיותיהם. [↑](#footnote-ref-27)
28. לא כולל משרות אמון בלשכת המנכ"לית ובלשכות של נשיאי עבר ורעיותיהם, שעניינם מוסדר בתקנות אחרות. [↑](#footnote-ref-28)
29. תקנה 02.415 לתקשי"ר. ראו גם חוזר נש"ם 4/2013 בדבר "איוש לשכות שרים וסגני שרים"
מ-10.3.13, סעיף 4.7.2. [↑](#footnote-ref-29)
30. תקנה 06.351 לתקשי"ר בדבר "ניגוד עניינים בין חברות בוועד העובדים לבין מילוי תפקידים מסוימים". [↑](#footnote-ref-30)
31. מרכב"ה - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה. משמשת גם לפיקוח על הפעולות הכספיות במשרדי הממשלה ולניהול משאבי אנוש. [↑](#footnote-ref-31)
32. מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה, עמ' 130-129. [↑](#footnote-ref-32)
33. הוראות התכ"ם הן הנחיות החשכ"ל לניהול נושאי המינהל והמשק במשרדי הממשלה. [↑](#footnote-ref-33)
34. הוראת תכ"ם 5.1.2.1, סעיף 1. [↑](#footnote-ref-34)
35. מתוך 16 ביקורות שהתבקשו כלל המשרדים לעשות. [↑](#footnote-ref-35)
36. זכות המוקנית לגוף ממשלתי על פי ההסכם להאריך את ההתקשרות לפרקי זמן נוספים או להרחיב אותה לנושאים נוספים כפי שמוגדר בהסכם. [↑](#footnote-ref-36)
37. תקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת מכרזים. [↑](#footnote-ref-37)
38. שהינו חלק מבית הנשיא. [↑](#footnote-ref-38)
39. כל הארכה מעבר לכך טעונה אישור של ועדת הפטור. [↑](#footnote-ref-39)
40. ועדה שתפקידה הוא לאשר החלטות של ועדת המכרזים על מתן פטור ממכרז במקרים המנויים בתקנות חובת מכרזים. ככלל, בראש הוועדה עומד נציג החשכ"ל במשרד האוצר. בכל הנוגע לבית הנשיא, נקבע בתקנות כי בראש הוועדה יעמוד מנכ"ל הבית. [↑](#footnote-ref-40)
41. באמצעות מינהל הדיור הממשלתי. [↑](#footnote-ref-41)
42. מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2004), "עבודת המטה של משרדי הממשלה", עמ' 191. [↑](#footnote-ref-42)
43. מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2003), בפרק "עבודת המטה במשרד הממשלתי", עמ' 49. [↑](#footnote-ref-43)
44. הוראת תכ"ם 1.2.1. [↑](#footnote-ref-44)
45. מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), בפרק "תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה", עמ'
130-129. [↑](#footnote-ref-45)
46. הנתונים על פי הסעיף "תקציב נשיא המדינה ולשכתו" (סעיף 01 בתקציב המדינה). הנתונים לשנת 2014 נמסרו לפני תום השנה. [↑](#footnote-ref-46)
47. בנוגע לשנים 2013 ו-2014 לא ניתן להציג נתונים בעניין הוצאות אלו בנפרד, מכיוון שמתכונת החלוקה של תקנות תקציב שונות בבית הנשיא שונתה. [↑](#footnote-ref-47)
48. מבקר המדינה, **דוח שנתי 64ג** (2014), בפרק "הפיקוח על הקדשות יהודיים דתיים", עמ' 1123, 1135. [↑](#footnote-ref-48)
49. ועדת העיזבונות היא ועדה ציבורית המחלקת כספי תרומות ועיזבונות לטובת המדינה לשם תרומה לחברה, לקהילה ולמדינה (על פי נוהל ועדת העיזבונות י"פ 5156, עמ' 1410). [↑](#footnote-ref-49)
50. מבקרת הפנים נבחרה על ידי ועדת המכרזים בבית הנשיא, לאחר שזכתה בהליך פנייה תחרותית לקבלת הצעות למתן שירותי ביקורת פנים בלשכת נשיא המדינה ביולי 2011. [↑](#footnote-ref-50)
51. בג"ץ 3751/03 **יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד נט(3) 817 (2004). [↑](#footnote-ref-51)
52. רק שני חברי ועדת היגוי אינם חלק ממטה הוועידה, אחד מהם נציג האוניברסיטה העברית בירושלים. [↑](#footnote-ref-52)
53. מספר החברים במטה הוועידה השתנה מעט במשך השנים**.**  [↑](#footnote-ref-53)
54. הנחיה 1.1700, 28.5.00. [↑](#footnote-ref-54)
55. על פי חוק הדגל והסמל, התש"ט-1949, כל שימוש בדגל או בסמל המדינה לשם מסחר, עסק או משלח יד מחייב היתר משר הפנים. ועדה זו פועלת מכוח חוק זה בשמו של שר הפנים. [↑](#footnote-ref-55)
56. וזאת עד יולי 2012 בתקופה שחפפה, עד תום הוועידה הרביעית. בעניין האפשרות להיעזר ביועצים בהתנדבות ראו הדוח הקודם. [↑](#footnote-ref-56)
57. הוראת תכ"ם 15.3.1. [↑](#footnote-ref-57)
58. ועדה משרדית המורכבת ממנכ"ל, חשב ויועץ משפטי או ועדה בין-משרדית המורכבת מנציג חשכ"ל, נציג משרד החינוך, נציג נש"ם, נציג לשכת הפרסום הממשלתית ונציג היועץ המשפטי לממשלה. ההנחיות בדבר זהות הוועדה שתבחן ותאשר את הפעילות כאמור מפורטות בהוראה. [↑](#footnote-ref-58)
59. אותה מתכונת נותרה בתוקף בארבע הוועידות שבהן התקיים שיתוף הפעולה. [↑](#footnote-ref-59)
60. מגבלות מס הכנסה, החזר הוצאות לנסיעות לחו"ל על פי תקרות האוצר, הוצאות עודפות ועוד. [↑](#footnote-ref-60)
61. על פי הסעיף ייהנה תורם למוסד ציבורי כפי שהוא מוגדר בפקודה מזיכוי ממס על שיעור מסוים מתרומתו. בפסיקה הובהר כי משמעות הפטור היא מימון עקיף בידי המדינה: "ההכרה בגוף כמוסד ציבורי במישור התרומות, כמוה כהוצאות המדינה בדרך של חלוקת כספים". בג"ץ 10893/08 **עמותה לויפאסנה בישראל נ' שר האוצר**, פורסם במאגר ממוחשב (6.1.11), עמ' 15. [↑](#footnote-ref-61)
62. היה הבדל קל בין ועידה לוועידה בזהות האנשים ולעתים במספרם. [↑](#footnote-ref-62)
63. תפקיד ועדת מכרזים הוא להחליט בעניינה של כל התקשרות לביצוע עסקה של הגוף בטובין או במקרקעין, על התקשרות לביצוע עבודה עבור הגוף ועל התקשרות לרכישת שירותים עבורו. [↑](#footnote-ref-63)