

## משרד ההסברה והתפוצות

### פעולות הביקורת

#### לשכת הפרסום הממשלתית

בלשכת הפרסום הממשלתית (לפ"ם) נבדקו נושאים הנוגעים לרישום כספים וניהולם, למעמדה המשפטי-מינהלי, לניהול כוח האדם ולמכרזים והתקשרויות, וכן המידה שבה פעלה לפ"ם בהתאם להגדרת תפקידיה. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר (עד מאי 2009 הייתה לפ"ם באחריות משרד ראש הממשלה, ובאותו חודש עברה לאחריות משרד ההסברה והתפוצות).

### לשכת הפרסום הממשלתית - היבטים בפעילותה

#### תקציר

1. לשכת הפרסום הממשלתית (להלן - לפ"ם) היא יחידה ממשלתית שתפקידה לתכנן ולספק שירותי פרסום למשרדי ממשלה ולגופים ציבוריים נוספים שאותם קבעה הממשלה. לפי הוראות תקנון, כספים ומשק (להלן - תכ"ם), שהוציא אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל), משרדי הממשלה חייבים ככלל לבצע את עבודות הפרסום שלהם באמצעות לפ"ם. בהחלטת ממשלה מספטמבר 1999 (להלן - החלטת הממשלה מספטמבר 1999) נקבע, בין היתר, כי משנת 2003 רשאית לפ"ם לספק את שירותיה רק למשרדי הממשלה, לתאגידי שהוקמו על פי חוק ואינם תאגידי עסקיים ולחברות ממשלתיות שאינן עסקיות. ההגבלות על פעילותה של לפ"ם נועדו למנוע פגיעה בתחרות בענף הפרסום.

בדברי ההסבר להחלטה צוין, בין היתר, כי "חשיבות הלפ"מ היא כפולה: ראשית, היא מאפשרת לממשלה לנצל את יתרון הגודל המוקנה לה ברכישת מדיה פרסומית. שנית, היא משמשת כגוף מפקח ומבקר, המונע, בין היתר, פרסומים מיותרים ובלתי חוקיים ופגיעה בטוהר היחידות [הכוונה כנראה לטוהר המידות]".

לפ"ם מספקת ללקוחותיה מגוון שירותים מקצועיים ובהם פיתוח אסטרטגיה פרסומית-שיווקית, הכנת מסרים והפקתם באופנים שונים כמו מודעות ותשדירי רדיו וטלוויזיה, פרסום באינטרנט ובשלטי חוצות והעברת מסרים לכלי התקשורת. בלפ"ם פועלות, בין היתר, יחידת פרסום האחראית לקשר עם המשרדים השונים, יחידת

פרסום האחראית לפרסום מודעות ומכרזים, יחידה להפקות סרטים, יחידה לעיצוב ממוחשב, יחידת קריאטיב<sup>1</sup> ויחידות מינהל, משק וחשבונות.

2. לפ"ם היא מפעל עסקי כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). היא אמורה לפעול כמשק סגור, והמקורות הכספיים לפעילותה אמורים להיות הכנסותיה ממכירת שירותיה. עד מאי 2009 הייתה לפ"ם יחידה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם)<sup>2</sup>. במאי 2009 החליטה הממשלה להעביר את פעילותה של לפ"ם לאחיותו של משרד ההסברה והתפוצות<sup>3</sup>. דוח זה עוסק בתקופה שמשרד רה"ם היה אחראי לפעילותה של לפ"ם.

על פי הדוחות הכספיים של לפ"ם לשנת 2008 הסתכמו הכנסותיה בשנה זו ממכירת שירותי פרסום בכ-288.1 מיליון ש"ח - כ-241 מיליון ש"ח (83.7%) ממשרדי ממשלה וכ-47.1 מיליון ש"ח (16.3%) מגורמי חוץ<sup>4</sup>. הוצאותיה של לפ"ם בשנה זו הסתכמו בכ-283.9 מיליון ש"ח. משנת 2006 לפ"ם גם מפרסמת בחו"ל בעבור משרד התיירות, ובשנת 2008 הסתכם היקף הפרסומים בחו"ל בכ-68 מיליון ש"ח.

לפ"ם העסיקה בתחילת 2009 56 עובדים - 42 עובדי מדינה, 10 עובדי מחשב מחברת כוח אדם ו-4 עובדים במיקור חוץ. לפ"ם מעסיקה מדי פעם בפעם גם יועצים חיצוניים "פרילנסרים" העובדים במשרדה.

## פעולות הביקורת

1. הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה על לפ"ם נעשתה בשנת 1995 וממצאיה פורסמו בדוח בשנת 1996<sup>5</sup> (להלן - הדוח הקודם).

2. במחצית השנייה של שנת 2008 ובמהלך שנת 2009 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את יישום החלטת הממשלה מספטמבר 1999 וכמה מהמלצות מבקר המדינה שהובאו בדוח הקודם, וכן נבדקו כמה היבטים בפעילותה של לפ"ם. הביקורת נעשתה בלפ"ם, במשרד רה"ם ובמשרד האוצר וביורורים נערכו במשרד ההסברה והתפוצות ובמשרדי ממשלה נוספים הנזכרים בדוח.

1 יחידת קריאטיב היא יחידה העוסקת ביצירת המסר המילולי והחזותי שבתחום הפרסום.  
2 נציבות שירות המדינה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי לפ"ם היא יחידה מינהלית בתוך משרד ממשלתי. משמעות הדבר היא שכל שירותי המינהל של לפ"ם כפופים מהבחינה המקצועית והמינהלית ליחידות המטה של המשרד הממשלתי שבו היא פועלת, לרבות משאבי אנוש, ייעוץ משפטי, חשבות וכו'.  
3 עם זאת היועצת המשפטית, החשב, המבקר הפנימית ויחידת משאבי האנוש במשרד רה"ם עדיין מנחים את הגורמים הרלוונטיים בלפ"ם.  
4 גופים ציבוריים שאינם משרדי ממשלה.  
5 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 46 (1996), עמ' קלח.

## עיקרי הממצאים

### היבטים כספיים

תקצוב ודיווח כספי: 1. על פי דוחות ביצוע התקציב של לפ"ם כל הוצאותיה, כולל הוצאות השכר, ממומנות מהכנסותיה ממכירת שירותיה, ואילו על פי הדוחות הכספיים של לפ"ם לשנת 2008 חלק מהוצאות השכר שלה ממומנות מתקציב משרד רה"ם ולא מהכנסותיה ממתן שירותי פרסום.

2. מנתוני דוחות ביצוע התקציב של לפ"ם עולה כי בשנים 2006 ו-2007 סך ההוצאות היה שווה לסך ההכנסות, ובשנת 2008 סיימה לפ"ם את השנה עם עודף הכנסות על הוצאות בסך של כ-1.2 מיליון ש"ח. למעשה גם את שנת 2007 סיימה לפ"ם בעודף ובשנת 2008 היה עודף ההכנסות על ההוצאות גדול יותר מהמוצג בדוח לאותה שנה. זאת משום שחלק מעודף ההכנסות של לפ"ם בשנים אלו הועבר לקרן לפיתוח והוצג בדוחות הביצוע כהוצאה אף שהכספים לא הוצאו אלא יועדו עבור הוצאה עתידית לצורך שיפוצים במבנה, מעבר לדיור חדש, חידוש ציוד יקר וכיוצא באלה. לא נמצאו מסמכים המעידים על אופן החישוב של הסכומים שהועברו לקרן לפיתוח.

3. לפי התכ"ם, על מפעל עסקי להגיש לחשב"ל, בין היתר, דוח רווח והפסד, מאזן מסחרי ותזרים מזומנים. נמצא כי עד שנת 2008 העבירה לפ"ם לאגף החשב"ל נתונים שונים מהמערכת הכספית שלה אך לא הכינה דוחות כספיים כנדרש, ואגף החשב"ל לא התריע בפניה על כך. במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה הכינה לפ"ם לראשונה דוחות כספיים לשנת 2008.

עמלות: לפ"ם גובה בדרך כלל מלקוחותיה עמלה בשיעורים אחידים - 10% בעבור פרסום בארץ ו-6% עבור פרסום בחו"ל<sup>6</sup>. העמלה נגבית ללא קשר למורכבות העבודה ולהוצאות של לפ"ם עצמה בגין העבודה. משום כך אי-אפשר לדעת אם אין מקרים של "סבסוד צולב" בין הלקוחות השונים בגין עלות עבודתה של לפ"ם. משרד מבקר המדינה העיר על הפגם שבגביית עמלה בשיעור אחיד כבר בדוח הקודם, שפורסם כאמור לפני יותר מ-13 שנה. באותו דוח הוער שטרם הונהגה בלפ"ם מערכת תמחור שתאפשר לחשב את ההוצאות שניתן לייחס לכל פרויקט ולזקוף אותן לעלות העבודות השונות שלפ"ם מבצעת עבור לקוחותיה.

### המעמד המשפטי-מינהלי של לפ"ם

אף כי לפ"ם הוגדרה כיחידה מינהלית, בפועל התנהלו לפ"ם והעומד בראשה, מר נתן מאיר, במהלך השנים במקרים רבים כאילו היא יחידת סמך על כל המשתמע מכך מבחינת סמכויותיה ודרכי פעולתה. גם הגופים האחראים ללפ"ם התייחסו אליה בפועל ככזו. נציבות שרות המדינה (להלן - נש"ם) ומשרד רה"ם לא נקטו את הצעדים הדרושים להבהרת מעמדה של לפ"ם כיחידה מינהלית בתוך משרד ממשלתי, דהיינו כל שירותי המינהל שלה כפופים מהבחינה המקצועית והמינהלית ליחידות המטה של המשרד הממשלתי שבו היא פועלת.

6 העמלה מחושבת לפי סכום החשבוניות של הספקים החיצוניים לפני הוספת מע"ם.

## הפיקוח של משרד רה"ם על לפ"ם

הפיקוח והבקרה של הגורמים השונים במשרד רה"ם על לפ"ם לקה בחסר: לא היה גורם אחד שריכז את נושא כוח האדם בלפ"ם, והדבר יצר אי-בהירות בנוגע לטיפול המשרד בנושא חשוב זה; לפ"ם נהגה באופן עצמאי למרות יחסי הכפיפות הקיימים בינה לבין המשנה למנכ"ל; מאז שנת 1996, המועד שהוטל על המבקרת הפנימית של משרד רה"ם לבצע ביקורת פנימית בלפ"ם כקבוע בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, נערכה בלפ"ם רק ביקורת אחת. כפועל יוצא לא נבדקו בלפ"ם נושאים חשובים כמו ניהול תקין, טוהר המידות, יעילות וחסכון. הנהלת משרד רה"ם לא דרשה מהמבקרת הפנימית לכלול את לפ"ם בתכנית העבודה שלה.

## בדיקה כלכלית בלפ"ם

בשנת 2006 ביקש החשכ"ל דאז, ד"ר ירון זליכה, ממנהל מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר לבצע בדיקה בלפ"ם, ובכלל זה לבחון את מערך הפרסום הממשלתי ולבדוק את הכדאיות הכלכלית של העבודה באמצעות לפ"ם, בהשוואה לחברות פרסום פרטיות (להלן - הבדיקה הכלכלית). אחת ההמלצות בדוח שהוגש ביולי 2006 (להלן - דוח הבדיקה) הייתה להפוך את לפ"ם ליחידת מטה מקצועית, שתייעץ בעניין הפעילות הפרסומית של הממשלה, תכנון אותה ותפקח עליה ותתמקד ברכישת שירותי פרסום ושיווק.

מנכ"ל משרד רה"ם דאז, מר רענן דינור, החליט שלא ליישם את המלצות דוח הבדיקה. במקום זאת החליט המנכ"ל ביולי 2007 לנקוט צעדים לשיפור פעילותה של לפ"ם בנושאים שונים וכמו כן לקיים פיילוט למודל פעילות שלפיו לפ"ם תהיה גורם מתאם, מכוון ומפקח מול עשרה משרדי ממשלה, שיעבדו מול משרדי פרסום שייבחרו במכרז מרכזי, ולהקים ועדת מכרזים בין-משרדית, בראשות המשנה למנכ"ל, לרכישת שירותי פרסום. במועד סיום הביקורת, בסוף שנת 2009, החלטתו של המנכ"ל טרם יושמה. רק חלק מהנושאים שמנכ"ל משרד רה"ם הטיל את ביצועם על מנהל לפ"ם לאחר הבדיקה הכלכלית בוצעו.

## כוח אדם

### עובדים בכירים

1. למנהל לפ"ם, שהיה חבר במועצה הציבורית להנצחת זכרו של זאב ז'בוטינסקי, נקבע הסדר למניעת ניגוד עניינים בין תפקידו זה ובין תפקידו בלפ"ם. למרות ההסדר ניצל מנהל לפ"ם את חברותו במועצה כדי לקדם את ענייניה של לפ"ם ופעל במצב של ניגוד עניינים.

2. אף שהדבר מנוגד להוראות התקשי"ר, משרד האוצר אישר מינוי בפועל של גזבר לפ"ם בעת שהמשרה הייתה פנויה, בטרם הוחל בהליכים לאיושה באופן קבוע במסגרת מכרז. ממלא תפקיד גזבר לפ"ם בפועל היה המתמודד היחיד במכרז לאיוש התפקיד באופן קבוע, והוא זכה בו. העסקה בתפקיד בפועל בטרם מינוי קבוע עלולה להקנות למועסק בפועל יתרון הפוגע בעקרון השוויון והתחרות.

ב-2008 מינה החשכ"ל את גזבר לפ"ם גם לתפקיד גזבר של יחידה נוספת - לשכת הקשר "נתיב" (להלן - "נתיב") - בחצי משרה. החשכ"ל לא בדק אם קיים חשש למצב של ניגוד עניינים בין תפקידו של הגזבר בלפ"ם ובין תפקידו ב"נתיב" כצרכנית של שירותי לפ"ם, ולא קבע כיצד להסדיר מניעתו של ניגוד העניינים. כדי למנות את גזבר לפ"ם לתפקיד גזבר "נתיב" צמצם החשכ"ל את היקף משרתו של גזבר לפ"ם לחצי משרה, למרות העובדה שחל גידול בפעילותה של לפ"ם, בלי לבחון אם קיימת הצדקה לצמצום משרתו של הגזבר.

#### העסקה ותקינה של כוח אדם

מאחר שבלפ"ם ובמשרד רה"ם לא היה מידע מלא ועדכני על מצבת כוח האדם המועסק בלפ"ם כמו היקף המשרה, מועד תחילת ההעסקה, סוג ההעסקה ודירוג העובדים, לא ניתן לדעת כיצד נוהל כל נושא כוח האדם.

בלפ"ם הועסקו במשך שנים עובדים בלתי צמיתים במשרות מסוגת שהן חלק בלתי נפרד מפעילותה המרכזית של לפ"ם, אף על פי שבמשרות אלה יש להעסיק עובדים על פי תקן עם כתב מינוי או עובדים במשרות בלתי צמיתות שמשרתם תוקצבה בחוק יסודות התקציב.

#### מכרזים והתקשרויות

על לפ"ם חלות הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, תקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), הוראות התכ"ם והוראות אחרות של החשכ"ל.

הביקורת העלתה כמה מקרים שבהם לא הקפידה לפ"ם למלא אחר הוראות אלה: לפ"ם לא הקפידה להעביר התקשרויות הפטורות ממכרז פומבי לוועדת המכרזים לצורך סיווגן וקביעת אופן ביצוען בין במכרז סגור בין במתן פטור; לפ"ם לא פרסמה באינטרנט רשימות של מציעים לפניית להשתתפות במכרזים סגורים לפי סוגי התקשרויות; לפ"ם עשתה אומדנים לא סבירים של שווי ההתקשרויות שהיו גבוהים באופן ניכר מההצעות שהוגשו; בניהול משא ומתן עם ספקים ונותני שירות, ניתן משקל רב ליכולת ההחלטה של בעלי תפקידים בודדים בלי שהחלטותיהם אושרו בכתב על ידי הממונים עליהם ובלי שוועדת המכרזים ביקרה החלטות אלה; לפ"ם לא נערכה מבעוד מועד לפרסם מכרז פומבי בעניין אירוע שהתקיים בשנים קודמות והצורך בארגונו ידוע מראש.

בפרסום חוברת עבור המשרד להגנת הסביבה הועלו הליקויים האלה: באוגוסט 2009 פנתה לפ"ם למו"ל אחד בלבד וסיכמה אתו הצעה לביצוע העבודה, אף על פי שעל פי התקנות היה עליה לפנות לכמה מציעים; הפרסום הוצג בחוברת כפרסום מטעם המו"ל ולא כמודעה של המשרד להגנת הסביבה. בפרסום לא צוין שמה של לפ"ם ולא הוזכרה מעורבותה בו. כך עלול להיווצר רושם בעיני הקוראים שמדובר בפרסום של המו"ל, המתמחה בפרסום חוברות בנושאי בילוי ופנאי, ולא בפרסום של המשרד להגנת הסביבה; הפרסום במוסף מיוחד נעשה ללא אישור בכתב כנדרש של היועץ

המשפטי של המשרד להגנת הסביבה; בחוברת שובצו מודעות פרסום מסחריות, בלא שלפ"ם פנתה כנדרש לוועדה הבין-משרדית<sup>7</sup> לקבל אישור לפרסומן.

### עמלות יתר

במהלך הביקורת הודיע מנהל לפ"ם למשרד מבקר המדינה כי לפ"ם אינה מקבלת עמלות יתר<sup>8</sup> מכלי התקשורת, משום שבמשא ומתן שהיא מקיימת אתם על מחירי הפרסום בעבור לקוחותיה, היא דורשת מהם להפחית מראש את עמלות היתר ממחירי הפרסום כדי לקבל מחירים מיטביים. לפ"ם לא המציאה למשרד מבקר המדינה אף לא נתון אחד המבסס את טענתה זו. לעומת זאת, ממצאי הבדיקה הכלכלית שנעשתה כאמור במשרד האוצר בשנת 2006 מעלים ספקות בנוגע לדבריו של מנהל לפ"ם, משום שלפי הממצאים האלה מחירי הפרסום של לפ"ם גבוהים מאלה של משרדי הפרסום הפרטיים.

### פעולות שלא לפי הגדרת תפקידה של לפ"ם

1. מתן שירותי פרסום לתאגידי סטטוטוריים עסקיים וחרות ממשלתיות עסקיות (להלן - תאגידי עסקיים): על אף החלטת הממשלה מספטמבר 1999 המשיכה לפ"ם, גם בשנת 2003 ואחריה, לתת שירותי פרסום לתאגידי עסקיים. בשנת 2008 היא חייבה 17 תאגידי עסקיים בגין שירותיה בסכום כולל של כ-7.2 מיליון ש"ח לא כולל מע"ם, ובשלושת החודשים הראשונים של שנת 2009 היא חייבה 13 תאגידי עסקיים בגין שירותיה בסכום כולל של 2.3 מיליון ש"ח לא כולל מע"ם.

2. מתן שירותי פרסום לממשלת פולין: לפ"ם ביצעה פרויקט למתן שירותי פרסום לממשלת פולין אף שלא קיבלה ממשרד רה"ם אישור מראש והיתר בכתב למהלכה בעניין ויצרה עובדות בשטח. ההתקשרות הזאת חרגה מסמכויותיה ומהגדרת תפקידיה של לפ"ם, שהיא כאמור יחידה ממשלתית שבדרך כלל לא נועדה לפעול בחו"ל ואין בידה את הסמכות לעשות זאת. ההתקשרות בפרויקט פולין הייתה חריגה ויוצאת דופן גם לנוכח החלטת הממשלה מספטמבר 1999 האוסרת על לפ"ם לתת שירותי פרסום לגופים שאינם משרדי ממשלה ולתאגידי עסקיים, בוודאי כשמדובר בהתקשרות מסחרית.

יחידת המעקב על ביצוע החלטות ממשלה במשרד רה"ם, משרד רה"ם שהיה אחראי לפעילותה של לפ"ם עד מאי 2009, היועצת המשפטית של משרד רה"ם והיועצת המשפטית של לפ"ם לא מילאו את תפקידם כראוי ולא וידאו שלפ"ם פועלת משנת 2003 על פי החלטת הממשלה מספטמבר 1999.

7 ועדה הכוללת נציג של החשב הכללי, של המשרד להגנת הסביבה, של היועץ המשפטי לממשלה של לפ"ם ושל נש"ם.

8 שיטת העבודה של רוב כלי התקשורת בארץ מול משרדי הפרסום היא לקבל את תקציב הפרסום של הלקוח ממשרד הפרסום ואחר כך להחזיר למשרד הפרסום שיעור מסוים מתקציב הפרסום השנתי שלו. תשלום זה נקרא עמלת יתר.

3. ביצוע עבודות פרסום על ידי לפ"ם: בלפ"ם לא נמצאו מסמכים המעידים שלאחר החלטת הממשלה מספטמבר 1999 קיימה הנהלת לפ"ם ישיבות לקביעת דרכי פעולתה לצמצום עבודות פרסום שהיא מבצעת בעצמה ולהתמקדות ברכישה של מדיה ושירותי פרסום מגורמים חיצוניים.

4. מתן שירותי פרסום למשרדי ממשלה: אחד מתפקידיה של לפ"ם הוא כאמור לשמש גוף מפקח ומבקר המונע פרסומים פוליטיים או מוטים מסיבות בלתי ענייניות כאלה או אחרות. נמצאו כמה מקרים של פרסומים, שפרסמו משרדי ממשלה באמצעות לפ"ם, שהכילו מידע שאין בו משום תועלת לציבור והוזכרו בהם שמות של נושאי תפקידים פוליטיים. עלות ההפקה של שלושה פרסומים כאלה הסתכמה בכ-600,000 ש"ח.

## סיכום והמלצות

תפקידה העיקרי של לפ"ם הוא לספק שירותי פרסום למשרדי ממשלה, לתאגידים על פי חוק שאינם תאגידים עסקיים ולחברות ממשלתיות שאינן עסקיות. ריכוז הפעולות והסמכויות בנושא זה בידי לפ"ם נועד בעיקר לחסוך בהוצאות הפרסום של גופים אלה ולמנוע פרסומים פוליטיים או מוטים מסיבות בלתי ענייניות כאלה או אחרות.

מממצאי הביקורת עולה כי לפ"ם לא פעלה כנדרש להשגה מיטבית של מטרות אלה. מהבחינה הכלכלית היא אינה עושה די כדי להבטיח חיסכון בהוצאות הפרסום של לקוחותיה, וייתכן שחלק מפעולותיה אף גרמו לגידול בהוצאות לקוחותיה שלא לצורך. בעניין הפיקוח על תוכן הפרסומים לא מנעה לפ"ם פרסומים שהאדירו את שמם של ממלאי תפקידים פוליטיים וממלאי תפקידים בכירים אחרים בשירות המדינה, וזאת בניגוד להוראת התכ"ם.

הועלו ליקויים בנושאים הנוגעים למקורות הכנסותיה של לפ"ם: לפי דוחותיה הכספיים לשנת 2008 משרד רה"ם מממן חלק מהוצאות השכר שלה, וזאת למרות היותה מופעל עסקי. לפ"ם אף חורגת ביוזעין מסמכויותיה ונותנת שירותי פרסום לגופים שנאסר עליה לספק להם שירותים אלה.

הגופים האמורים לפקח על פעילות לפ"ם - משרד רה"ם, משרד האוצר ונש"ם (להלן - הגופים האחראים) - לא קיימו פיקוח ובקרה מספקים על פעולותיה. לא אחת נמצא כי אם חלק מגופים אלה היו ממלאים את תפקידם האמור כראוי, ניתן היה לאתר ליקויים בפעילותה של לפ"ם, ובמקרים מסוימים אף למנוע את התרחשותם מבעוד מועד.

על לפ"ם לפעול בהקדם לתיקון הליקויים המפורטים בדוח זה ובכלל זה להתאים את פעילותה לתפקידיה ולמטרותיה שנקבעו על ידי הממשלה. המשך התנהלותה הבלתי תקינה של לפ"ם כמתואר בדוח זה עלול לפגוע באינטרסים הציבוריים שהם הבסיס לקיומה.

על הגורמים האחראים ועל משרד ההסברה והתפוצות לבחון את המתחייב מהממצאים החמורים שהובאו בדוח זה, לרבות אחריותו של מנהל לפ"ם לממצאים אלה, ולהסיק את המסקנות הנדרשות בדבר הצורך בקיום בקרה ופיקוח ראויים ומועילים יותר. כמו כן עליהם לבחון מהי המסגרת הארגונית המיטבית לפעילותה של לפ"ם. יישום המלצות אלה יתרום לקידום ולשיפור פעילותה של לפ"ם מבחינת טיב השירות ושיקולי חיסכון ויעילות ויביא לידי מניעת פרסומים לא ראויים.

לנוכח הממצאים החמורים העולים מדוח זה הנוגעים לפעילותה של לפ"ם כיחידה מינהלית במשרד רה"ם, על הגורמים האחראים לבחון את תפקודיהן של יחידות מינהליות אחרות במשרד רה"ם ואת הנעשה בהן ולגבש הסדרים יעילים לפיקוח ולבקרה עליהן כדי לוודא שהן משיגות את המטרות שהוצבו להן על פי חוק בחיסכון, ביעילות ובאפקטיביות.



## מבוא

לשכת הפרסום הממשלתית (להלן - לפ"ם) עוסקת בתכנון ובאספקה של שירותי פרסום למשרדי ממשלה, לתאגידים שהוקמו על פי חוק שאינם עסקיים ולהברות ממשלתיות שאינן עסקיות. לפ"ם היא מפעל עסקי, על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), היא אמורה לפעול כמשק סגור והמקורות הכספיים לפעילותה אמורים להיות הכנסותיה ממכירת שירותיה. עד מאי 2009 הייתה לפ"ם יחידה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם).<sup>9</sup> במאי 2009 החליטה הממשלה להעביר את לפ"ם לאחריותו של משרד ההסברה והתפוצות. דוח זה עוסק בתקופה שמשרד רה"ם היה אחראי לפעילותה של לפ"ם.

לפי הוראות תקנון, כספים ומשק (להלן - תכ"ס), שהוציא אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), משרדי הממשלה חייבים ככלל לבצע את עבודות הפרסום שלהם באמצעות לפ"ם.

לפ"ם מספקת ללקוחותיה מגוון שירותים מקצועיים ובהם פיתוח אסטרטגיה פרסומית שיווקית, הכנת מסרים והפקתם באופנים שונים כמו מודעות ותשדירי רדיו וטלוויזיה, פרסום באינטרנט ובשלטי חוצות והעברת מסרים לכלי התקשורת. בלפ"ם פועלים, בין היתר, יחידת פרסום האחראית לקשר עם המשרדים השונים, יחידת פרסום האחראית לפרסום מודעות ומכרזים, יחידת הפקות סרטים, יחידה לעיצוב ממוחשב, יחידת קריאטיב<sup>10</sup> ויחידות מינהל, משק וחשבונות.

באוגוסט 1998 החליטה הממשלה ה-27<sup>11</sup> (החלטה מס' 4211) לסגור את לפ"ם ולהטיל על החשכ"ל להיערך לפרסום מכרזי מסגרת לרכישת שירותי פרסום עבור משרדי הממשלה (להלן - החלטת הממשלה מאוגוסט 1998). בדברי ההסבר להחלטה צוין כי לפ"ם מבצעת פעילויות שמבוצעות כיום על ידי גורמים במגזר הפרטי. כדי ליעל את פעילות הפרסום של הממשלה והגופים הציבוריים ולנצל את היתרונות לגודל של המגזר הציבורי, מוצע להפסיק את פעילותה של לפ"ם ולקבוע כי שירותי הפרסום יירכשו מהמגזר הפרטי.

בנובמבר 1998, בעקבות החלטת הממשלה האמורה, מינה החשכ"ל ועדה לבחינת צורכי הפרסום של משרדי הממשלה וההיערכות הנדרשת למעבר לפרסום באמצעות המגזר הפרטי. הוועדה בחנה שלוש חלופות שיאפשרו למלא את צורכי הפרסום הממשלתי אם תופסק פעילותה של לפ"ם: פרסום מכרזי מרכזי לביצוע כל שירותי לפ"ם; ביזור מלא של פעולות לפ"ם בין כל משרדי הממשלה; וביזור חלקי של פעולותיה בין משרדי הממשלה, כשרק שירותי המדיה יירכשו במכרז

9 נציבות שירות המדינה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי לפ"ם היא יחידה מינהלית בתוך משרד ממשלתי. משמעות הדבר היא שכל שירותי המינהל של לפ"ם כפופים מהבחינה המקצועית והמינהלית ליחידות המטה של המשרד הממשלתי שבו היא פועלת, לרבות משאבי אנוש, ייעוץ משפטי, חשבות וכו'. בנוגע לכפיפויות שירותי המינהל של לפ"ם במסגרת משרד ההסברה והתפוצות, ראו עמוד 640.

10 יחידת קריאטיב היא יחידה העוסקת ביצירת המסר המילולי והחזותי שבתחום הפרסום.

11 ממשלה זו כיהנה עד 6.7.99.



מרכזי. בדוח שסיכם את בדיקתה ציינה הוועדה, בין היתר, כי כל אחת מהחלופות תביא לידי הגדלת ההוצאה הממשלתית המיועדת לפרסום, צמצום יכולת הפיקוח על התוכן המתפרסם, העמקת הקשר בין נבחרי הציבור לחברות הפרסום ואי-ניצול היתרון לגודל של כמות הפרסומים. עם זאת סברה הוועדה כי "יש להפחית את הנזק הנגרם להתפתחות ענף הפרסום בישראל... בשל מתן שירותי פרסום לגופים ציבוריים [שאינם משרדי ממשלה]... על ידי יחידה ממשלתית ולהוציא את הפרסום הציבורי... מידי לשכת הפרסום הממשלתית" ולפעול להתייעלותה של לפ"ם. על לפ"ם להתרכז "ברכישת שירותי מדיה ובתיווך בין משרדי הממשלה למפרסמים השונים".

**לפיכך המליצה הוועדה לחשכ"ל, בין היתר, להמשיך את פעילותה של לפ"ם, לשקול תיקון של החלטת הממשלה מאוגוסט 1998 ולקבוע כי בשלוש השנים הבאות תוכל לפ"ם לתת שירותי פרסום לרשויות סטטוטוריות בלבד, ולאחר מכן תוגבל פעילותה רק למשרדי ממשלה. עוד המליצה הוועדה כי לפ"ם תמעיט בהפקות עצמאיות ותפעל כרוכשת מדיה עבור משרדי הממשלה וכגורם מתווך ביניהם ובין משרדי הפרסום.**

בספטמבר 1999, בעקבות המלצת משרד האוצר, החליטה הממשלה ה-28<sup>12</sup> בהחלטה מס' 229 (להלן - החלטת הממשלה מספטמבר 1999) לבטל את החלטת הממשלה מאוגוסט 1998 "ולהמשיך להפעיל את [לפ"ם] כמפעל עסקי בהתאם לחוק יסודות התקציב"<sup>13</sup>. בהחלטה נאמר גם כי יש "להפעיל את לפ"ם תוך התמקדות ברכישה מרוכזת של מדיה פרסומית וברכישת שירותי פרסום אחרים עבור לקוחותיה, וצמצום ביצוע שירותים אלו על ידי הלשכה עצמה". עוד החליטה הממשלה כי "במשך 3 שנים הקרובות בלבד תינתן האפשרות ללשכת הפרסום הממשלתית לתת שירותי פרסום למשרדי הממשלה ולתאגידים על פי חוק ולחברות ממשלתיות שאינן עסקיות (ללא הטלת חובה על תאגידים וחברות אלו), וכי החל בשנת 2003 תעניק לפ"ם שירותי פרסום למשרדי הממשלה ולתאגידים על פי חוק שאינם תאגידים עסקיים ולחברות ממשלתיות שאינן עסקיות (ללא הטלת חובה על תאגידים וחברות אלו) בלבד" (להלן - משרדי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים).

בדברי ההסבר להחלטה צוין, בין היתר, כי "חשיבות הלפ"ם היא כפולה: ראשית, היא מאפשרת לממשלה לנצל את יתרון הגודל המוקנה לה ברכישת מדיה פרסומית. שנית, היא משמשת כגוף מפקח ומבקר, המונע, בין היתר, פרסומים מיותרים ובלתי חוקיים ופגיעה בטוהר היחידות [הכוונה כנראה לטוהר המידות]". כמו כן עולה מדברי ההסבר כי ההגבלות המוצעות על פעילותה של לפ"ם נועדו למנוע פגיעה בענף הפרסום<sup>14</sup>.

במאי 2009 החליטה כאמור הממשלה ה-32<sup>15</sup> להקים את משרד ההסברה והתפוצות ולהעביר את לפ"ם לאחריותו, ואכן בסמוך להחלטה היא הועברה לאחריותו. משרד רה"ם מסר למשרד מבקר המדינה כי היועצת המשפטית, החשב ויחידת משאבי האנוש במשרד רה"ם עדיין מנחים מהבחינה המקצועית את הגורמים הרלוונטיים בלפ"ם, וכן כי המבקרת הפנימית של משרד רה"ם אחראית לביקורת הפנימית בלפ"ם.

לפי הדוחות הכספיים של לפ"ם לשנת 2008 הסתכמו הכנסותיה בשנה זו ממכירת שירותי פרסום בכ-288.1 מיליוני ש"ח - כ-241 מיליוני ש"ח (83.7%) ממשרדי ממשלה וכ-47.1 מיליוני ש"ח (16.3%) מגופים ציבוריים וחברות ממשלתיות (להלן - גורמי חוץ)<sup>16</sup>. הוצאותיה של לפ"ם בשנה זו הסתכמו בכ-283.9 מיליוני ש"ח. משנת 2006 לפ"ם גם מפרסמת בחו"ל עבור משרד התיירות,

12 ממשלה זו החלה בכהונתה ב-6.7.99.  
 13 בנוגע להיבטים נוספים של החלטה זו ראו להלן בפרק על פעולות שלא לפי הגדרת תפקידה של לפ"ם.  
 14 על החלק הנוגע לנושא צמצום פעילותה של לפ"ם בהחלטה זו ראו להלן עמ' 667-670.  
 15 ממשלה זו הוקמה ב-31.3.09.  
 16 בעניין זה ראו גם בפרק על פעולות שלא לפי הגדרת תפקידה של לפ"ם.

ובשנת 2008 הסתכם היקף הפרסומים בחו"ל בכ-68 מיליון ש"ח. להלן פירוט הכנסותיה של לפ"ם לשנת 2008:

1. הכנסות ממשרדי ממשלה:

שם משרד	הכנסות במיליוני ש"ח	אחוז
משרד התיירות	74.4	30.9
משרד התחבורה	29.6	12.3
משרד רה"ם	24.1	10.0
משרד החינוך	11.4	4.7
המשרד לקליטת העלייה	11	4.6
משרד האוצר	9.3	3.8
משרד הביטחון	8.4	3.5
משרד המשפטים	8.1	3.4
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	7.6	3.1
אחרים	57.1	23.7
<b>סה"כ הכנסות</b>	<b>241</b>	<b>100.0</b>

2. הכנסות מגורמי חוץ:

שם	הכנסות במיליוני ש"ח	אחוז
המוסד לביטוח לאומי	9.4	20.0
אוניברסיטת בר אילן	4.2	8.9
חברת החשמל	3.1	6.6
המוסד לבריאות וגרות	2.9	6.2
בנק ישראל	2.9	6.2
אוניברסיטת תל אביב	2.6	5.5
האפוטרופוס הכללי	2.4	5.1
מע"צ - החברה הלאומית לדרכים	2.3	4.9
רשות שדות התעופה	1.9	3.9
דואר ישראל	1.5	3.2
אחרים	13.9	29.5
<b>סה"כ הכנסות</b>	<b>47.1</b>	<b>100.0</b>

לפ"ם העסיקה ביוני 2009 56 עובדים - 42 עובדי מדינה, 10 עובדי מחשוב מחברת כוח אדם ו-4 עובדים במיקור חוץ. מנהל לפ"ם מועסק בתקן של עובד מדינה והוא מכהן בתפקידו זה משנת 1994.

לפ"ם מעסיקה מפעם לפעם גם יועצים חיצוניים "פריילנסרים" העובדים במשרדיה. בשנת 2008 היו הוצאות השכר של לפ"ם 54% מהוצאותיה<sup>17</sup> שאינן מכוסות באופן ישיר בידי הלקוחות.<sup>18</sup>

בדוח הביקורת של משרד מבקר המדינה על לפ"ם משנת 1996<sup>19</sup> (להלן - הדוח הקודם), הועלו ממצאים רבים שעיקרם: חתימה של עובדי לפ"ם על הסכמי התקשרות עם ספקים אף שלא קיבלו הרשאות לכך; היעדר שקיפות מספיקה מצד לפ"ם ומשרדי הממשלה על פעילות הפרסום שלהם; חיוב לקוחות בעמלות הגבוהות מהוצאות התקורה של לפ"ם; חשש לסכסוד צולב בין לקוחות בגין עלות עבודה של לפ"ם ומסירת נתח גדול של עבודות למספר מצומצם של ספקים המונעת תחרות הוגנת. בדוח הקודם גם צוין כי לא הוגדרו כראוי הגופים הזכאים לקבל שירותי פרסום מלפ"ם נוסף על משרדי הממשלה. בדוח הומלץ, בין היתר, לבחון את היתרונות הטמונים בפעילות לפ"ם במתכונת הזאת ולשקול הכנסת שינויים באמצעות מסירת העבודות לספקים, וכך להגביר את יעילות הפרסום והשגתו של מטרותיו אגב חיסכון לקופת המדינה.

במחצית השנייה של שנת 2008 ובמהלך שנת 2009 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את יישום החלטת הממשלה מספטמבר 1999 והמלצות מבקר המדינה בדוח הקודם, וכן נבדקו כמה היבטים בפעילותה של לפ"ם. הביקורת נעשתה בלפ"ם, במשרד רה"ם ובמשרד האוצר, ובירורים נערכו במשרד ההסברה והתפוצות ובמשרדי ממשלה נוספים הנזכרים בדוח.

## היבטים כספיים

### תקצוב

לפ"ם היא כאמור מפעל עסקי, והמקורות הכספיים לפעילותה הם הכנסותיה ממכירת שירותיה המקצועיים. בשנה שבה מסיימת לפ"ם את פעילותה כשהכנסותיה גבוהות מהוצאותיה, היתרה עוברת לקופת המדינה.

1. בדברי ההסבר להצעת תקציב המדינה לשנת 2008 שהוגשה לאישור הכנסת צוין כי סך התקציב של לפ"ם הוא "הוצאה/הכנסה) - 273,550 אלפי ש"ח". בביקורת הועלה כי בדברי ההסבר לא נעשתה הבחנה בין הכנסות לפ"ם ממשרדי ממשלה ובין הכנסותיה מגורמי חוץ. אין בדברי ההסבר מידע השוואתי בין ההכנסות ממשרדי ממשלה בשנה זו להכנסות ממשרדי ממשלה בשנים קודמות, ולא צוין אם קיימים שינויים מהותיים בהרכב ההכנסות ומהן הסיבות לשינויים אלה. בדברי ההסבר לא תוארו לא מסעי הפרסום העיקריים שלפ"ם תעסוק בהם בשנת 2008 ולא מסעי הפרסום העיקריים שעסקה בהם בשנת 2007. כמו כן לא נכלל בדברי ההסבר מידע על הלקוחות הגדולים של לפ"ם. בהיעדר מידע זה לא ניתן לדעת, למשל, מהו הרכב ההכנסות של לפ"ם; מהו היקף שירותי הפרסום הניתנים למשרדי ממשלה ומהו היקף השירותים הניתנים לגופים שבתורם לעבוד אתה<sup>20</sup>. כמו כן לא ניתן לדעת אם לפ"ם נותנת שירותי פרסום רק למי שהיא רשאית לתת; אם יש שינויים בסך ההוצאה הממשלתית הכוללת על פרסום; ואם יש לקוחות שהכנסות מהם הן נתח משמעותי מכלל ההכנסה של לפ"ם והיא, בעצם, תלויה בהיקף הפרסום שלהם.

17 בעניין ממצאי משרד מבקר המדינה בנושא העסקה ותקינה של כוח אדם, ראו להלן עמ' 654.  
 18 הלקוחות מכסים באופן ישיר את תשלומי לפ"ם לספקים (ונוסף על כך הם משלמים לה עמלה).  
 19 מבקר המדינה, דוח שנתי 46 (1996) עמ' קלח.  
 20 כאמור, חברות ממשלתיות ותאגידים אינם מחוייבים לעבוד עם לפ"ם, ואילו משרדי ממשלה מחוייבים לעשות כן.

לדעת משרד מבקר המדינה על אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת), בשיתוף לפ"ם ומשרד ההסברה והתפוצות, לשקול להביא בדברי ההסבר להצעת תקציב המדינה מידע מפורט ככל האפשר על פעילותה של לפ"ם, שיאפשר לגורמים הנוגעים בדבר לעמוד על פעילותה וישמש כלי חשוב בידיהם למעקב אחר פעולותיה ולפיקוח על הוצאותיהם של משרדי הממשלה לצורכי פרסום ויחסי ציבור.

בתשובתם מינואר 2010 כתבו אגף תקציבים ולפ"ם למשרד מבקר המדינה שההמלצה להרחיב את דברי ההסבר לתקציב לפ"ם תובא בחשבון בעת הכנת הצעת התקציב לשנה הבאה.

2. בטבלה שלהלן מופיעים נתוני לפ"ם על ביצוע תקציבה בשנים 2006-2008 במיליוני ש"ח (על פי דוח ביצוע התקציב):

2008	2007	2006	
242.1	178.6	150.8	הכנסות ממשרדי ממשלה
47.1	58.9	56.2	הכנסות מגורמי חוץ
		4.2	הכנסות מקרן לפיתוח
<b>289.2</b>	<b>237.5</b>	<b>211.2</b>	<b>סה"כ הכנסות</b>
7.5	7.1	6.7	שכר עובדי מדינה
8.5	9.2	10.4	הוצאות אחרות על חשבון לפ"ם
<b>16.0</b>	<b>16.3</b>	<b>17.1</b>	<b>סה"כ הוצאות על חשבון לפ"ם*</b>
267.9	219.1	194.1	הוצאות פרסום ישירות
4.1	2.1		קרן לפיתוח
<b>288.0</b>	<b>237.5</b>	<b>211.2</b>	<b>סה"כ הוצאות</b>
1.2	-	-	<b>עודף ההכנסות על ההוצאות</b>

\* הכוונה להוצאות שאינן מכוסות באופן ישיר בידי הלקוחות, והמקור לתשלומן הוא העמלות שגובה לפ"ם מלקוחותיה.

מהנתונים בטבלה עולה כי הכנסות לפ"ם ממשרדי ממשלה בגין פרסום גדלו משנת 2006 לשנת 2008 בכ-60.5% לעומת ירידה של כ-16.2% בהכנסות מגורמי חוץ; בשנים 2006 ו-2007 סך ההוצאות היה שווה לסך ההכנסות; ובשנת 2008 סיימה לפ"ם את השנה עם עודף הכנסות על הוצאות בסך של כ-1.2 מיליון ש"ח. למעשה את שנת 2007 סיימה לפ"ם בעודף, ובשנת 2008 היה עודף ההכנסות על ההוצאות גדול יותר מהמוצג ברוח לאותה שנה. זאת משום שחלק מעודף ההכנסות על ההוצאות שהועבר לקרן לפיתוח הוצג ברוח הזו כהוצאה. עודף ההכנסות על ההוצאות הכוללות את ההוצאה האמורה עובר כאמור לקופת המדינה.

במסמך מינואר 2008 שהכין גזבר לפ"ם ובו הסברים לדוח ביצוע תקציב 2007 נכתב כי ההכנסות לשנה זו הסתכמו ב-237.5 מיליוני ש"ח וההוצאות ב-235.4 מיליוני ש"ח; עודף ההכנסות על ההוצאות, כ-2.1 מיליון ש"ח, הועבר לקרן לפיתוח. בשנת 2008, על פי נתוני דוח ביצוע התקציב, היה עודף ההכנסות על ההוצאות כ-5.3 מיליון ש"ח, ומהם 4.1 מיליון ש"ח הועברו לקרן לפיתוח.

קרן זו צוברת את עודפי ההכנסות על ההוצאות משנים קודמות, והיא משמשת את לפ"ם לצורך שיפוצים במבנה, מעבר לדיור חדש, חידוש ציוד יקר וכיוצא באלה. בדוחות הכספיים של לפ"ם לשנת 2008 הקרן מוצגת כ"הכנסות מראש" (ראו להלן), ויתרתה נכון ל-31.12.08 היא כ-7.5 מיליון ש"ח.

סעיף 8(ה) לחוק יסודות התקציב קובע כי "סכום שהוקצב בתקציב המפעלים העסקיים לתשלום תמורת עבודה, שירות או נכס יראוהו כמוצא משבוצה העבודה או משנתקבל השירות או הנכס אשר הוא מיועד לתשלום בעדם". הביקורת העלתה כי בדוחות ביצוע התקציב מדווחת לפ"ם על העברת עודפי ההכנסות על ההוצאות לקרן לפיתוח כביצוע של הוצאה בתקנה "קרן לפיתוח" אף על פי שלא נעשתה כל הוצאה. בהצעת התקציב של משרד רה"ם המוגשת לאישור הכנסת, העברת היתרה לקרן לפיתוח נכללת בתכנית תקציב "פעולות הלשכה". גם בדברי ההסבר הנלווים להצעת התקציב של לפ"ם לא צוין כלל שמדובר בהעברת עודפי הכנסות על הוצאות לקרן לפיתוח לצורך תקצובן של פעולות פיתוח ורכישת ציוד בעתיד ולא בהוצאה שנעשתה באותה שנה. בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על אופן החישוב והקביעה של הסכומים שהועברו לקרן לפיתוח.

לדעת משרד מבקר המדינה על אגף החשכ"ל ואג"ת, בשיתוף עם לפ"ם, להעריך ככל שנה, גם בהסתמך על תכניות העבודה של לפ"ם לשנים הבאות, מהם הסכומים העתידיים הנדרשים לה לצורך בניוי, ציוד וכיוצא באלה ולאפשר את העברתם של סכומים אלה בלבד לקרן לפיתוח.

בתשובתו מינואר 2010 כתב החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי הערת הביקורת "מקובלת, [וכי] נושא הקרן לפיתוח ייבחן יחד עם אגף התקציבים ונציגי לפ"ם במהלך שנת 2010". גם לפ"ם, בתשובתה מינואר 2010, כתבה שהנושא ייבחן בשיתוף אג"ת ואגף החשכ"ל במהלך שנת 2010.

**דוחות כספיים**

1. לפי הוראת התכ"ם<sup>21</sup>, על מפעל עסקי להגיש לחשכ"ל, בין היתר, דוח רווח והפסד, מאזן מסחרי ותזרים מזומנים. נמצא כי עד שנת 2008 העבירה לפ"ם לאגף החשכ"ל דוח הכולל נתונים מהמערכת הכספית שלה, כמו יתרות חייבים, יתרות בבנקים, פיקדונות וזכאים וכן דוח ביצוע תקציב, אבל לא הכינה דוחות כספיים כנדרש, ואגף החשכ"ל לא התריע בפניה על כך. במהלך הביקורת הכינה לפ"ם לראשונה דוחות כספיים לשנת 2008.

בביאורים לדוחות הכספיים האמורים צוין כי במהלך שנת 2008 הוטמעה בלפ"ם מערכת חשבונאית חדשה - מערכת "מרכב"ה<sup>22</sup> - והדוחות הכספיים ערוכים על פי תקני חשבונאות ממשלתיים. תקן חשבונאות ממשלתי מס' 1 קובע, בין היתר, כי מערכת מלאה של דוחות כספיים תכלול דוח על המצב הכספי, דוח על הביצוע הכספי, דוח על השינויים בנכסים נטו/הון עצמי, דוח על תזרימי המזומנים וכן מדיניות חשבונאית וביאורים לדוחות הכספיים. בביאורים גם צוין כי "עד שנת 2008 עבדה המערכת החשבונאית בלפ"מ על בסיס מזומן".

21 הוראה בעניין "התקציב וביצועו".  
 22 מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה לניהול כולל של המשרדים בארבעה תחומים עיקריים: כספים, כוח אדם, רכש ונדל"ן. הרישומים החשבונאיים מתנהלים בה על בסיס מצטבר.

בינואר 2010 השיב החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי הרפורמה שהוא מוביל בכל הנוגע לדיווח חשבונאי במשרדי ממשלה תאפשר דיווח כספי מבוקר על בסיס תקני חשבונאות בין-לאומיים. רפורמה זו מייתרת, לטענת החשכ"ל, את הצורך בדיווחים הכספיים הנדרשים על פי הוראת התכ"ם האמורה והוא מתכוון לבחון מחדש את נחיצותה, והוסיף שהיא כנראה תבוטל. בתשובתה מינואר 2010 כתבה לפ"ם למשרד מבקר המדינה שבכל שנה היא הגישה דיווחים על פי "חוזר סגירת שנה" של החשכ"ל ודרישותיו ממשרד ממשלתי שעובד במערכת "בוחר", מערכת שאינה מאפשרת דיווחים חשבונאיים מלאים על בסיס מצטבר<sup>23</sup>. ביוני 2008 עברה לפ"ם למערכת ש"עובדת על בסיס מצטבר ומאפשרת, בפעם הראשונה, הכנת דוחות כספיים על בסיס מצטבר, בהתאם לתקני חשבונאות מקובלים".

**משרד מבקר המדינה מעיר כי ההוראות שהזכירה לפ"ם אינן עוסקות במפעל עסקי ואינן פוטרות אותה מהצורך בהגשת דוחות כספיים. כל עוד ההוראה בתוקף וטרם בוטלה בידי החשכ"ל היה על לפ"ם ליישמה או לפעול בתיאום עם אגף החשכ"ל לשנותה או לבטלה.**

2. כדי להגביר את אמינות הדוחות הכספיים של לפ"ם עליהם לעבור ביקורת של רואה חשבון. הדוחות הכספיים שהכינה לפ"ם לא בוקרו על ידי רואה חשבון.

החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה כי לפי הוראת החשכ"ל בנושא "ביקורת חיצונית על הדוחות הכספיים", שנכנסה לתוקף ביום 14.10.09, משנת 2010 תגיש לפ"ם דוחות כספיים מבוקרים.

3. להלן נתונים על הביצוע הכספי מתוך הדוחות הכספיים של לפ"ם ליום 31.12.08 (במיליוני ש"ח):

הסכום	הסעיף בדוח
	<b>הכנסות</b>
7.6	הכנסות מתקציב*
	<b>הכנסות ממכירת סחורות ומאספקת שירותים</b>
288.1	הכנסות ממכירת שירותי פרסום
(4.1)	בניכוי הכנסות נדחות השנה
291.6	סה"כ הכנסות ממכירת סחורות ומאספקת שירותים
<b>291.6</b>	<b>סה"כ הכנסות</b>
	<b>הוצאות</b>
8.7	שכר והטבות לעובדים
9.6	הנהלה וכלליות
265.4	שיווק ויחסי ציבור
0.2	השתתפות בפעילות שוטפת
<b>283.9</b>	<b>סה"כ הוצאות</b>
<b>7.7</b>	<b>עודף נטו</b>

\* הכנסות בגין הוצאות שכר ששילם משרד רה"ם לעובדי מדינה העובדים בלפ"ם.

23 שיטת רישום חשבונאית אשר לפיה נרשמות ההוצאות עם היווצרות ההתחייבות לשאת בהן, אף אם טרם שולמו, וההכנסות - עם היווצרות הזכות לקבל אותן, אף אם טרם התקבלו.

הביקורת העלתה כי בנתוני הדוח הכספי של לפ"ם לשנת 2008, שאושר ונחתם על ידי מנהל לפ"ם והגובר שלה ביום 1.2.09 והוגש לחשכ"ל, נפלה טעות. ההכנסות ממכירת סחורות ואספקת שירותים הסתכמו ב-284 מיליוני ש"ח ולא ב-291.6 מיליוני ש"ח כפי שצוין בדוח על הביצוע הכספי.

4. במבוא לדוחות הכספיים כתב מנהל לפ"ם: "לפ"מ פועלת כמשק כספי סגור - המקורות הכספיים לפעילותה נובעים ממכירת שירותיה המקצועיים למשרדי הממשלה ולגופים ציבוריים". גם על פי הצעת התקציב השנתי של לפ"ם המוגשת לכנסת ועל פי דוח ביצוע התקציב שלה לשנת 2008 כל הוצאותיה אמורות להיות ממומנות מהכנסותיה ממכירת שירותיה המקצועיים.

**הועלה כי בדוח הכספי נרשמה כאמור הכנסה בסך 7.6 מיליוני ש"ח בגין תשלום הוצאות שכרם של עובדי המדינה העובדים בלפ"ם בידי משרד רה"ם, כלומר על פי הדוחות הכספיים חלק מהוצאות השכר של לפ"ם אינן ממומנות מהכנסותיה ממכירת שירותים. לדעת משרד מבקר המדינה על לפ"ם ואגף החשכ"ל לבדוק את חוסר ההתאמה בין נתוני הדוח הכספי הנוגעים להוצאות שכרם של עובדי המדינה ובין הכתוב במבוא לדוח הכספי בעניין זה, הנתונים הרלוונטיים המופיעים בהצעת תקציב המדינה ואלה המופיעים בדוח ביצוע התקציב של לפ"ם, ולפעול בהתאם לתוצאות בדיקה זו.**

5. לפי הדוח על הביצוע הכספי לשנת 2008 היה עודף ההכנסות על ההוצאות 7.7 מיליוני ש"ח, ואילו לפי דוח ביצוע התקציב עודף ההכנסות על ההוצאות היה 1.2 מיליון ש"ח בלבד. חלק מההפרש נבע מהכנסה בגין הוצאות שכר ששילם כאמור משרד רה"ם שנרשמה בדוח הכספי ולא בדוח ביצוע התקציב. נמצא פער נוסף של 1.1 מיליון ש"ח בין ההכנסות מפרסום על פי דוח ביצוע התקציב לשנה זו - 289.2 מיליוני ש"ח - ובין ההכנסות מפרסום המוצגות בדוח הביצוע הכספי - 288.1 מיליוני ש"ח.

**לדעת משרד מבקר המדינה על לפ"ם, כמפעל עסקי הנדרש לדווח על הוצאות והכנסות על בסיס מצטבר גם בדוח ביצוע התקציב<sup>24</sup>, לערוך השוואה בין דוח הביצוע הכספי לדוח ביצוע התקציב, לנתח את ההבדלים ביניהם ולצרף את ההסברים לדוחות הכספיים שהיא מגישה לחשכ"ל. השוואה זו תסייע לה ולאגף החשכ"ל לשפר את הבקרה על הנתונים הכספיים הנכללים בדוחותיה. על אגף החשכ"ל לוודא שלפ"ם תבצע את ההשוואה האמורה.**

6. תקן חשבונאות ממשלתי מס' 9 - "הכנסות מעסקאות חליפין"<sup>25</sup> - דן, בין השאר, בסוגיה מתי יש להכיר בהכנסות. התקן קובע שכאשר ניתן לאמוד באופן מהימן את תוצאתה של עסקה הכרוכה באספקת שירותים, ההכנסות הקשורות לעסקה זו יוכרו על פי שלב ההשלמה של העסקה במועד הדיווח. בביאורים לדוחות הכספיים של לפ"ם צוין כי היא קובעת את שלב ההשלמה של העסקה על בסיס עלויות שהושקעו בעבודה שבוצעה. בדוחות הכספיים הוצגו 7.5 מיליוני ש"ח כהכנסות מראש. בביאורים לדוחות הוסבר כי חלק מהעמלה שלפ"ם גובה מלקוחותיה (ראו להלן), היא הכנסה נדחית המיועדת לרכישה עתידית של רכוש קבוע וציוד, מכיוון שרכישות אלה אינן מתקצבות בתקציבה השוטף של לפ"ם.

24 למעט הבדלים ברישום רכוש קבוע והוצאות כמו הוצאות פחת.  
 25 עסקת חליפין היא עסקה שבה צד אחד מקבל נכסים או שירותים או פורע התחייבויות ובתמורה מוסר לצד האחר דבר מה בעל ערך שווה בקירוב (בעיקר בצורה של סחורות, שירותים או בשימוש בנכסים).

מאחר שההכנסות שהוצגו בדוחות הכספיים של לפ"ם כהכנסות מראש הן הכנסות בגין שירותי פרסום שבוצעו והושלמו עד מועד הדוח הכספי, 31.12.08, ואין מדובר במקדמות מלקוחות עבור שירותים שיבוצעו בתמורה לאחר מועד זה, היה על לפ"ם להכיר בהן כהכנסות ולא כהכנסות מראש. כך היה גדל עודף ההכנסות על ההוצאות של לפ"ם לשנת 2008 לעומת מה שהוצג בדוחות הכספיים והייתה גדלה גם יתרת הנכסים נטו (עודף נכסים על התחייבויות). הצגת הנתונים במתכונת זו תשקף באופן נאות יותר את מצבה הכספי של לפ"ם. על אגף החשכ"ל לבדוק את הנושא ולהנחות את לפ"ם לפעול על פי המתחייב מבדיקתו.

## עמלות

לפ"ם גובה בדרך כלל מלקוחותיה עמלה בשיעורים אחידים מהתשלום לספקים החיצוניים - 10% עבור פרסום בארץ ו-6% עבור פרסום בחו"ל<sup>26</sup>. העמלה נגבית ללא קשר למורכבות העבודה ולהוצאות של לפ"ם עצמה בגין העבודה, והיא מתווספת לחיוב הלקוחות בגין חשבונות שהתקבלו מספקים חיצוניים בפרויקט פרסום (להלן גם - העבודה) שלפ"ם ניהלה עבור לקוחותיה. העמלות אמורות לכסות את הוצאות התקורה של לפ"ם, בעיקר את עלות שכרם של עובדיה, שבגין אין היא מחייבת באופן ישיר את לקוחותיה.

1. לפי הביאורים לדוחות הכספיים הסתכם סך העמלות בשנת 2008 בכ-22.5 מיליון ש"ח. על פי המבוא לדוח הכספי של לפ"ם לשנת 2008 היו ההוצאות על חשבון לפ"ם כ-16 מיליון ש"ח, ומתוכם כ-7.5 מיליון ש"ח הוצאות השכר של עובדי מדינה העובדים בלפ"ם. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הפער האמור בין העמלות להוצאות, על משרד ההסברה והתפוצות, בשיתוף עם אגף החשכ"ל, לבחון באופן יסודי את מדיניותה של לפ"ם העוסקת בקביעת שיעור העמלות ולהנחות אותה בנוגע לדרכי פעולתה בנושא.

2. מבקר המדינה כבר העיר בדוח הקודם כי בלפ"ם לא מתבצע רישום של שעות העבודה ושל ההוצאות העקיפות בכל פרויקט פרסום. מאחר שאין קשר בין עלות העבודה שלפ"ם משקיעה ובין העמלה שהלקוח מחויב בה, אי-אפשר לדעת אם אין "סבסוד צולב" בין הלקוחות השונים בגין עלות עבודתה של לפ"ם. מבקר המדינה כבר המליץ בדוח הקודם לשקול אפשרות של הנהגת חיוב בעמלה דיפרנציאלית בגין השירותים השונים שלפ"ם נותנת, לפי היקף העבודה שהושקע בכל אחד מסוגי השירותים.

הביקורת הנוכחית העלתה כי אף על פי שחלפו יותר מ-13 שנים מאז פרסום הדוח הקודם, טרם הונהגה בלפ"ם מערכת תמחור ולא מתבצע רישום של שעות עבודה שהושקעו בכל פרויקט פרסום ושל הוצאות אחרות שניתן לייחס לכל פרויקט כזה; ממילא אין זקיפה של ההוצאות האלה לעלות העבודות השונות שלפ"ם מבצעת עבור לקוחותיה. משום כך גם כיום אי-אפשר לדעת אם אין מקרים של "סבסוד צולב".

לדוגמה, העמלה שלפ"ם גובה על מודעות לוח בעיתונים<sup>27</sup> שווה בשיעורה לעמלה על פרויקט פרסום מורכב הכרוך בהשקעה רבה ובעבודה רבה.

26 העמלה מחושבת לפי סכום החשבונות של הספקים החיצוניים לפני הוספת מע"ם.

27 מודעות דרושים, מודעות מכרזים וכיוצא באלה.



יצוין כי בדוח של הבדיקה הכלכלית שערך מינהל הרכש הממשלתי בלפ"ם בשנת 2006 (ראו להלן) נכתב על גביית עמלות בשיעור אחיד כי "שיטת תמחור זו בעייתית משתי בחינות: הכנסות לפ"מ תלויות בהיקף ההוצאה, ויוצרות תמריץ להגדלת ההוצאה הממשלתית על פרסום... העמלה האחידה מעלה חשד לסבסוד צולב ולתמחור לא הוגן של עלויות לפ"מ. משיחות עם מנהלי פרסום והסברה במשרדי הממשלה עולות טענות כי עמלת לפ"מ היא לעיתים בלתי פרופורציונאלית להיקף העבודה הנדרש".

**לדעת משרד מבקר המדינה, על לפ"ם לבדוק מחדש את שיטת התמחור של עבודותיה עבור לקוחותיה כדי לתמחרן באופן מדויק ככל האפשר ולבחון את האפשרות להנהיג עמלות דיפרנציאליות על כל שירותיה. תמחור מדויק יאפשר לפ"ם לדעת מהי עלותו של כל פרויקט פרסום ובכמה יש לחייב את הלקוח כדי לכסות את הוצאותיה בפרויקט. מערכת תמחור תמנע גם חשש ל"סבסוד צולב" ועיוותים בהקצאת מקורות תקציבי הפרסום למשרדי הממשלה השונים ותשמש כלי חשוב בידי הנהלת לפ"ם לצורך בקרה על יעילות ביצוע פרויקטים.**

**זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד ההסברה והתפוצות, בשיתוף עם אגף החשכ"ל, לנקוט את הצעדים הדרושים לעריכת הבדיקה האמורה בהקדם וליישום תוצאותיה באופן שימנע את התמריץ שישנו בשיטה הנהוגה כיום להגדלת ההוצאה הממשלתית על פרסום, ויביא לידי חיטכון ויעילות בתחום זה.**

3. ביולי 2009, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, קיימה הנהלת לפ"ם דיון בנושא "תקורות לפ"מ בשנת 2009 לאור המצב של עודפי התקציב" ובו הוחלט לפעול "להורדת עלויות תוך הבהרה הן לגופי המטה והן ללקוחות שההורדה מתייחסת בשלב זה רק ל-2009". באותו החודש כתב מנהל לפ"ם לעובדיו כי "לאור המצב התקציבי בלפ"מ, החליטה הנהלת לפ"מ להקטין את חיוב הלקוחות בדמי טיפול למחצית השנייה של שנת 2009 מ-10% ל-9%".

**הביקורת העלתה כי אין בתיקי לפ"ם תחשיב המבסס את ההחלטה להפחית את העמלה בשיעור האמור.**

**לדעת משרד מבקר המדינה, אין לפ"ם צריכה להסתפק בהחלטה על הפחתת שיעור העמלה באחוז אחד, מכיוון שהבעייתיות הנובעת מגביית עמלה בשיעור אחיד נשארת בעינה. עליה לבחון באופן יסודי את נושא תקורות עבודתה ואת שיעורי העמלה שעליה לגבות מלקוחותיה לפי סוג העבודה שהיא מבצעת עבורם.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה לפ"ם כי "בענף הפרסום אין זה מקובל לציין לכל עובד כמה שעות השקיע בכל עבודה, מכיוון שלכל פרסומאי עשרות עבודות המטופלות ביום... מערכת תמחור כזו מסרבלת, ולכן לדעתנו יש לבדוק היטב אם היא הכרחית. יחד עם זאת, בשנת 2010 תבחן לפ"מ את שיעור דמי הטיפול הקיים, והאם ניתן להקטין אותו או לשנות את שיטתו".

גם החשכ"ל, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010, ציין כי "כבר בתכנית העבודה של גזרות לפ"מ לשנת 2010 נקבע כי יבחן אופן חישוב דמי הטיפול. לאחר קבלת תוצאות הבדיקות האמורות תבוצע בחינה לגבי מדיניות קביעת שיעור העמלות על ידי לפ"מ". עוד כתב החשכ"ל כי לנוכח הממצאים הנוגעים לאופן תמחור עבודותיה של לפ"ם תמונה ועדה, ובה נציגי לפ"ם ונציגי אגף החשכ"ל, שתבחן את הנושא.

### הנפקת חשבונות ללקוחות

לפ"ם מעבירה אחת לחודש ללקוחותיה חשבון עסקה המפרט את ההזמנות שביצע הלקוח. בכל הזמנה מצוינים הפרטים האלה: תיאור תמציתי של העבודה, שם הספק המבצע, מועד הפרסום וסכום התשלום הכולל את סכום התשלום לספק וסכום העמלה שנגבתה בגין העבודה.

**הועלה כי בחשבון העסקה לא מופיע בנפרד סכום העמלה שגבתה לפ"ם בגין העבודה. עוד הועלה כי לחשבון העסקה שמעבירה לפ"ם לגורמי חוץ היא מצרפת גם את חשבוניות הספקים המקוריות שבגינן חויבו הלקוחות וגם את גזירי העיתונים של הפרסומים שלהם, ואילו בהעברת חשבון עסקה למשרדי ממשלה אין היא נוהגת כך.**

בתשובתה מינואר 2010 כתבה לפ"ם כי "לקוחות חוץ ממשיכים לקבל [את חשבוניות הספקים] מכיוון שהם נדרשים לחשבוניות אלו לצורך זיכוי במע"מ". שליחת מספר רב של חשבוניות לכל משרד ממשלתי מסורבלת "ומייצרת עבודה רבה ומיותרת שאין בה תרומה לתהליך העבודה התקיין". כל לקוח המבקש זאת "זכאי לקבל/לראות חשבונית ספק, תגזיר עיתון או את הצעות המחיר שהתקבלו". לעניין פירוט העמלה בחשבון העסקה ציינה לפ"ם שהעמלות "אחידות וקבועות" וממילא אין תועלת בציון מידע זה בחשבון העסקה.

**לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח את השקיפות הראויה בכל הנוגע להתחשבותה של לפ"ם עם לקוחותיה, על לפ"ם לציין בחשבונות העסקה גם את סכום העמלה שהיא גובה בגין העבודה שביצעה. לעניין משרדי הממשלה, מן הראוי שתיידע אותם על גבי חשבונות העסקה הנשלחים אליהם כי באפשרותם לקבל ממנה גם את החשבוניות המקוריות של הספקים וגם את גזירי העיתונים של הפרסומים. דבר זה ישפר את יכולת הבקרה של משרדי הממשלה על הוצאות הפרסום שלהם.**

### ביקורת גביית חובות

לבקשת גזבר לפ"ם בדק משרד רואה חשבון, במהלך שנת 2008, את נושא גביית החובות בלפ"ם. בין היתר העלה רואה החשבון בבדיקתו את הדברים האלה: נכון ליום 31.1.08 סכום החובות ללפ"ם הנעים בין 60 יום ל-857 ימים הוא כ-4.56 מיליון ש"ח; אין בלפ"ם נהלים הנוגעים להליך הגבייה; לפ"ם אינה מבצעת כל פעולה לקבלת שיפוי בגין שחיקתה הריאלית של קרן החוב ובגין השקעת תשומות בהליך גביית החובות כמו גביית הפרשי הצמדה וריבית, הטלת קנסות פיגורים והפסקת מתן שירות ללקוחות שאינם פורעים את חובותיהם בתוך זמן סביר. רואה החשבון ציין כי לפ"ם "אינה עושה כל שימוש באמצעי הרתעה אפקטיביים, אשר בכוחם להביא את החייבים לידי פירעון חובם, פרט לפניות חוזרות ונשנות של מנהלת המחלקה [מחלקת הגבייה]" (ההדגשה במקור).

ביוני 2009 דנה ועדה של לפ"ם לגביית חובות, בין היתר, בנושא "הצמדת חובות" של לקוחות לפ"ם. לוועדה הוסבר כי "כיום, החובות לא מוצמדים ורצוי לבחון הצמדה לשם שמירה על ערך הכסף של לפ"ם וכן כגורם הרתעה המסייע בקידום גביית חובות". הוועדה החליטה כי "תיעשה בדיקה האם נושא הצמדת חובות רלוונטי והאם ניתן להטמיעו במערכת מרכב"ה, וכן תיבדק עמידה בהוראות חשכ"ל".

הביקורת העלתה כי לפ"ם החלה בתיקון הליקויים האמורים. לדעת משרד מבקר המדינה, על לפ"ם להשלים בהקדם את תיקון הליקויים שצוינו בדוח שהגיש רואה החשבון. עליה גם להסדיר בנוהל את חיוב הלקוחות שלא פרעו את חובותיהם במועד בהפרשי הצמדה, בריבית ובקנסות ולקבוע בו באילו מקרים יש לעשות זאת. פעולות אלה עשויות לסייע ללפ"ם בגביית חובותיה.

בתשובתה מינואר 2010 כתבה לפ"ם שנושא גביית החובות נבדק במהלך שנת 2008 כדי לשפר את יעילות הגבייה. בעקבות הדוח הוכנה תכנית עבודה לשנת 2009 שכללה, בין היתר, את יישום ממצאיו: מונתה מחדש ועדה לגביית חובות, נכתב נוהל גבייה ולפ"ם מיישמת אותו. "בתכנית העבודה לשנת 2010 מוצג הנושא האמור לצורך יישום ההחלטה על גביית ריבית והצמדה בחובות לפ"ם. הננו מקבלים את המלצת [משרד מבקר המדינה] כאמור ומתכוונים ליישמה בהקדם האפשרי".

## I

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את העובדה שלפ"ם החלה להכין דוחות כספיים לשנת 2008, אבל העובדה שהם לא בוקרו בידי רואה חשבון פוגמת באמינותם וביכולת להסתמך עליהם. הביקורת העלתה כי עודף ההכנסות של לפ"ם על הוצאותיה בשנים 2007-2008 גדול יותר מהמוצג בדוחות ביצוע התקציב לאותן השנים ובדוח הכספי לשנת 2008, בשל הצגה לא נכונה של נתונים הקשורים לקרן לפיתוח, שנועדה למימון הוצאות עתידיות כמו שיפוצים וחיידוש ציוד יקר. מן הראוי שאגף החשכ"ל, בשיתוף אג"ת ולפ"ם, יבדוק כיצד יש להציג בדוח הכספי, בתקציב לפ"ם ובדוח ביצוע התקציב את היתרות שנרשמו בקרן לפיתוח. על לפ"ם ואגף החשכ"ל לבדוק איזה סכום מעודפי ההכנסות של לפ"ם יש לשמור למימון הוצאות מעין אלה ולבחון את השימוש שניתן לעשות ביתרת העודפים, כמו הוזלת שירותים או העברת העודפים לקופת המדינה, אם קיימים כאלה.

נמצא כי בשנת 2008 היה פער משמעותי בין העמלות שגבתה לפ"ם מלקוחותיה ובין ההוצאות שהעמלות אמורות לכסות. העמלה בשיעור אחיד שלפ"ם גובה עלולה להביא לידי "סכסוד צולב", עיוות בהקצאת מקורות תקציבי הפרסום ובזכוז וחוסר יעילות בניצול התקציב הממשלתי בנושא הפרסום.

על לפ"ם בשיתוף אגף החשכ"ל לבחון את מדיניות חיוב הלקוחות בגין העבודות שהיא מבצעת עבורם. על משרד ההסברה והתפוצות ואגף החשכ"ל לבחון את פעילותה של לפ"ם בתחומים האמורים ואת הצעדים שעליהם לנקוט לשיפור הבקרה והפיקוח על פעילותה בנושא.

## המעמד המשפטי-מינהלי של לפ"ם

הביקורת העלתה כי קיים פער בין מעמדה הרשמי של לפ"ם ובין האופן שבו התייחסו אליה בפועל גורמים שונים. נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 כי לפ"ם היא יחידה מינהלית בתוך משרד ממשלתי, וכל שירותי המינהל שלה כפופים מהבחינה

המקצועית והמינהלית ליחידות המטה של המשרד הממשלתי שבו היא פועלת, לרבות משאבי אנוש, ייעוץ משפטי, חשבות וכיוצא באלה. על פי תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) נציב שירות המדינה רשאי, על-פי בקשת מנהל כללי של משרד להעניק מעמד של יחידה מינהלית ליחידה בעלת הכלים המינהליים המספיקים לטיפול רצוף בענייני עובדיה, אשר היקף פעולותיה ומספר עובדיה מצדיקים קיום קשר ישיר עם האחראי במשרד... היחידות המינהליות לא תעמודנה בקשר ישיר עם נציבות שירות המדינה".

אולם ממסמכים שונים עלה שההתייחסות של גופים ממשלתיים אל לפ"ם הייתה כאל יחידת סמך של משרד ממשלתי. לדוגמה, באתר האינטרנט של משרד רה"ם פורסם בשנת 2006 כי "המשרד מספק שירותים מגוונים לציבור הרחב ישירות ודרך יחידות סמך שונות... [בהן] לשכת הפרסום הממשלתי". יצוין כי על פי התקשי"ר יחידת סמך היא "יחידה שהוענקו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של המשרד, ובכלל זה הסמכות לעמוד בקשר ישיר עם נציבות שירות המדינה". על פי התקשי"ר נציב שירות המדינה רשאי על-פי בקשת מנהל כללי של משרד, להעניק ליחידה מסוימת מעמד של יחידת סמך, ובכלל זה להתנות תנאים לעניין קביעת מעמדה של יחידה כאמור". המנהל הכללי יפנה בבקשה בכתב אל נציב שירות המדינה ויפרט בה את הנימוקים לבקשה וכן את הנתונים לפי המפורט בתקשי"ר. הסמכויות המפורטות בתקשי"ר לא הוענקו ללפ"ם.

בינואר 2010 השיב מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר, מר אילן כהן, למשרד מבקר המדינה כי ההתייחסות ללפ"ם במשך שנים הייתה כאל יחידת סמך. גם המנכ"ל הנוכחי של משרד רה"ם, מר איל גבאי, הסביר, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010, כי לפ"ם התנהלה כיחידת סמך, אף שלא הוגדרה ככזו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 ציינה נש"ם, כי לא נעשתה פנייה אליהם כמתבקש מהתקשי"ר, וממילא "לא נדונה מעמדה של לפ"ם כיחידת סמך. נכונים הדברים גם לעניין יחידה מינהלית".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 ציין מנכ"ל משרד ההסברה והתפוצות, מר רונן פלוט, כי לפ"ם היא יחידה מינהלית במשרדו ואינה יחידת סמך, ואין כל צורך בהבהרת מעמדה. עוד ציין כי אין בכונת המשרד להפוך את לפ"ם ליחידת סמך או לסוכנות ביצוע<sup>28</sup>.

ממצאי הביקורת עולה כי לפ"ם והעומד בראשה, מר נתן מאיר, התנהלו במהלך השנים במקרים רבים כאילו היא יחידת סמך על כל המשתמע מכך מבחינת סמכויותיה ודרכי פעולתה. נש"ם ומשרד רה"ם לא נקטו את הצעדים הדרושים להבהרת העניין. לדעת משרד מבקר המדינה היה על נש"ם ומשרד רה"ם להבהיר את מעמדה של לפ"ם ואת המתחייב מכך בנוגע לכפיפותה המקצועית והמינהלית כדי לא להביא לידי אי-תקינות מינהלית, דבר שלא נעשה.

## הפיקוח של משרד רה"ם על לפ"ם

עד מאי 2009 הייתה לפ"ם כאמור יחידה במשרד רה"ם, ובאותו מועד עברה לאחריותו של משרד ההסברה והתפוצות. באוגוסט 2008 ציין המשנה למנכ"ל משרד רה"ם בפני משרד מבקר המדינה כי

28 על פי החלטת ממשלה מס' 4722 ממרס 2006 המשמעות של סוכנות ביצוע היא "סוכנות ניהול עצמאית... בעלת גמישות ניהולית ותקציב עצמאי [שתפעל] בכפיפות ישירה לשר [הנוגע בדבר]. [הסוכנות] תפעל על פי מודל... שפרטיו יהיו כפי שיוסכם, מעת לעת, בין [המשרד הנוגע בדבר] והאוצר".

קיימת בקרה ניהולית ומקצועית על לפ"ם כמו על כל יחידה במשרד רה"ם: בקרה ברמת אישור תכנית העבודה של לפ"ם - באחריות מנכ"ל משרד רה"ם; בקרה על כוח אדם - באחריות המשנה למנכ"ל המשרד; בקרה משפטית - באחריות היועצת המשפטית של המשרד; בקרה כספית - באחריות החשב"ל ונעשית בידי חשב משרד רה"ם.

**הביקורת העלתה, כי הפיקוח והבקרה של הגורמים האמורים ושל גורמים נוספים במשרד רה"ם על לפ"ם לקו בחסר. להלן הפרטים:**

1. **מנכ"ל משרד רה"ם:** מעורבותו של מנכ"ל משרד רה"ם בענייני לפ"ם באה לידי ביטוי, בין היתר, בנושאים האלה: אישור תכנית העבודה שלה, בדיקה כלכלית של פעולותיה<sup>29</sup>, סקר שביעות רצון של לקוחותיה ודיונים על הפיכתה לסוכנות ביצוע.

**הועלה כי מידת אחריותו של מנכ"ל משרד רה"ם ללפ"ם לא הוגדרה באופן ברור ומפורט.**

בינואר 2010 כתב מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר למשרד מבקר המדינה כי "אופן בצוע הבקרה הניהולית והמקצועית על לפ"ם... הוגדר על ידי עם תחילת כהונתי כמנכ"ל משרד ראש הממשלה... באישור ראש הממשלה". כאסמכתה להגדרת אחריותו הפנה המנכ"ל בתשובתו את משרד מבקר המדינה לתרשים המבנה הארגוני של משרד רה"ם.

**לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בתרשים המבנה הארגוני של משרד רה"ם כדי להבהיר את הגדרת אחריותו של מנכ"ל המשרד ללפ"ם ואת אופן ביצוע הבקרה הניהולית עליה. על משרד ההסברה והתפוצות, של לפ"ם היא כאמור כיום יחידה שלו, לקבוע את מידת אחריותם ותחומי מעורבותם של בעלי התפקידים השונים במשרד. כיוון ש"שומרי הסף" של משרד רה"ם ממשכים להנחות מהבחינה המקצועית את לפ"ם, על מנכ"ל משרד רה"ם לוודא שהפיקוח של משרדו על פעילותה של לפ"ם ייעשה כנדרש.**

2. **המשנה למנכ"ל משרד רה"ם:** הועלה כי המשנה למנכ"ל משרד רה"ם להלן - המשנה למנכ"ל) השתתף בדיונים בנושא הפיכתה של לפ"ם לסוכנות ביצוע לפי ההמלצות שגובשו לאחר הבדיקה הכלכלית ופעל בנושאים מינהליים שונים הנוגעים ללפ"ם בתחום כוח אדם, אישור נסיעות ועניינים אחרים כפי שיפורט בהמשך. הועלה כי במשרד רה"ם לא היה גורם אחד שריכז את נושא כוח האדם בלפ"ם, והדבר יצר אי-בהירות בנוגע לטיפול המשרד בנושא חשוב זה<sup>30</sup>.

בפגישה בין הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) ונציגיו ובין מנהל לפ"ם וסגנו ביולי 2008 אמרו אנשי לפ"ם כי הם מתקשים לגייס עובדים מקצועיים מן השורה הראשונה. מנהל לפ"ם ביקש מאגף הממונה על השכר לבדוק את תנאי השכר וההעסקה בלפ"ם ולבחון את האפשרות להנהיג סולם שכר חדש, ייחודי למקצועות הפרסום, שיאפשר גיוס עובדים ברמה מקצועית גבוהה. נציגי הממונה על השכר הבהירו בפגישה כי הם מודעים לייחודיות ולקושי של לפ"ם, ולא נראה להם כי יהיו השלכות רוחב להנהגת סולם שכר ייחודי בלפ"ם. הם הבטיחו לבחון מנגנון לבניית סולם שכר ראוי וייחודי ללפ"ם, וזאת לאחר שיתיעצו עם נש"ם.

בהמשך לדיווח של מנהל לפ"ם למשנה למנכ"ל על הפגישה האמורה כתב לו המשנה למנכ"ל, באוגוסט 2008, "אני רואה בחומרה רבה קיום הפגישה עם הממונה על השכר למרות ההנחיה

29 בדיקה שערך מינהל הרכש בנוגע ללפ"ם - ראו להלן פירוט בפרק בנושא זה.  
30 בנושא זה ראו בהרחבה להלן בפרק על כוח אדם.

שקיבלת". במכתב נוסף למנהל לפ"ם מאותו חודש כתב המשנה למנכ"ל: "לא אישרתי ולא יהיה סולם שכר חדש לעובדי לפ"ם" (ההדגשה במקור).

בפנייה של המשנה למנכ"ל לממונה על השכר ולסגן נציב שירות המדינה באוגוסט 2008 הוא ציין כי ביולי 2008 התקיים דיון באגף הממונה על השכר בנושא סולם שכר ייחודי לעובדי לפ"ם ו"הדיון לא מתואם עם הנהלת משרד ראש הממשלה ואינו מקובל עליה!".

### מהאמור עולה כי לפ"ם נהגה באופן עצמאי למרות יחסי הכפיפות הקיימים בינה ובין המשנה למנכ"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כתב המשנה למנכ"ל משרד רה"ם כי המקרה שבו פעל מנהל לפ"ם ישירות מול הממונה על השכר הוא מקרה חריג. הוא הוסיף שהוא עצמו את התהליך והתריע בפני גורמי ההנהלה במשרד רה"ם על כי פנייה כזו אינה מקובלת, ולכן יש לבטלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 ציין מנכ"ל משרד ההסברה והתפוצות, מר רונן פלוט, כי מנהל לפ"ם מקיים עמו פגישות עבודה בתדירות שבועית, וגם עובדים אחרים ממשרדו מקיימים קשרים קבועים עם לפ"ם. זאת ועוד, המנכ"ל הוסיף כי שר ההסברה כבר השתתף בכמה ישיבות עבודה בלפ"ם; נוסף לכך לפ"ם מעבירה ותמשיך להעביר דיווחים תקופתיים למשרד.

3. הלשכה המשפטית במשרד רה"ם: הועלה כי מעורבותה של היועצת המשפטית של משרד רה"ם בפעילות לפ"ם באה לידי ביטוי, בין היתר, בחוות דעת שכתבה בעניין פנייתו של מנהל לפ"ם ליועץ המשפטי לממשלה בנוגע לבדיקה הכלכלית ובפנייה ליועצת המשפטית של לפ"ם בעניין השתתפותה של לפ"ם בפרויקט בחו"ל<sup>31</sup>. היועצת הייתה מעורבת גם בנושאים נוספים ובמתן הנחיות שונות. יש לציין כי גם במועד סיום הביקורת לאחר העברת לפ"ם למשרד ההסברה והתפוצות, היועצת המשפטית של לפ"ם כפופה ליועצת המשפטית של משרד רה"ם מהבחינה המקצועית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 ציינה היועצת המשפטית של משרד רה"ם כי יש מקום למסד את הסוגיה של כפיפות יועצים משפטיים של יחידות סמך<sup>32</sup> ליועצים המשפטיים של משרדי הממשלה האחראים ליחידות אלה, משום שהמשמעות המעשית של כפיפות כאלה לא נוסחה ולא נקבעה כנורמה מחייבת עד מועד התשובה. היא הוסיפה כי אין מניעה לקבוע בכתב את חלוקת האחריות והסמכויות בין היועצים ואת דרכי העבודה שלהם, אולם חלוקה כזו קיימת בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה לנוכח הממצאים שהועלו בביקורת זו, יש מקום להגדיר בכתב את מערך היחסים בין היועצת המשפטית של לפ"ם ובין הלשכה המשפטית של משרד רה"ם, האחראית לה כאמור מהבחינה המקצועית, גם במועד סיום הביקורת, ולקבוע את סמכויותו והיקף אחריותו של כל גורם ולהסדיר את קשרי העבודה ביניהם.

4. חשב משרד רה"ם: בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה אצל חשב משרד רה"ם נמצאו מסמכים מעטים הקשורים ללפ"ם, והועלה כי מעורבותו בענייני לפ"ם באה לידי ביטוי, בין היתר, באישור המבנה הארגוני של חשבות לפ"ם ובקבלת דוחות ביצוע התקציב של לפ"ם.

31 ראו להלן בפרק על פעולות שלא לפי הגדרת תפקידה של לפ"ם, עמ' 667.

32 כאמור, לפ"ם לא הוגדרה מעולם כיחידת סמך (ראו בפרק על המעמד המשפטי-מינהלי של לפ"ם).

חשב משרד רה"ם הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי גזבר לפ"ם מתמנה על ידי החשכ"ל, וסמכויות החתימה של הגזבר הן בלתי מוגבלות על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951. כמו כן ציין כי גזבר לפ"ם הוכפף אליו מינהלית ומקצועית משיקולי ניהול ומוטת שליטה של החשכ"ל. עוד ציין החשב בתשובתו כי הוא מקיים פגישות עדכון והנחיה שוטפות עם גזבר לפ"ם ומעורב בנושאים שונים, כמו מעורבות בתכנית העבודה ודיונים עקרוניים, על פי שיקול דעתו של הגזבר. גם החשכ"ל, מר שוקי אורן, ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010, כי מינה מטעמו סגן בעל סמכויות שיטפל בענייני לפ"ם.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי יש חשיבות בהסדרת מערך היחסים בין חשב משרד רה"ם וגזבר לפ"ם, משום שחשב משרד רה"ם עדיין מנחה מהבחינה המקצועית את גזבר לפ"ם. מן הראוי שיתועדו הפגישות המתקיימות ביניהם וכן ההנחיות שנותן החשב לגזבר לפ"ם. שגרה מינהלית מעין זו ראוי שתקבע בנוהל.**

5. **המבקרת הפנימית במשרד רה"ם:** על פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), פועלת במשרד רה"ם מבקרת פנימית. בסוף אוקטובר 1996 קבע מנכ"ל משרד רה"ם כי המבקרת תקיים ביקורת פנימית גם בלפ"ם.

נמצא כי בשנים 2002-2008 נערכה בלפ"ם ביקורת פנימית אחת בלבד ובה הכין משרד רואה חשבון חיצוני, בספטמבר 2002, לבקשת המבקרת הפנימית, דוח ביקורת מצומצם בנושא רכש והתקשרויות עם ספקים בלפ"ם, ולא הועלו בו ממצאי ביקורת מהותיים. עם העברת לפ"ם למשרד ההסברה והתפוצות נותרה המבקרת הפנימית של משרד רה"ם אחראית לביקורת הפנימית בלפ"ם.

בינואר 2010 מסרה המבקרת הפנימית למשרד מבקר המדינה, כי עד לפני כשנתיים היא הייתה המבקרת הפנימית היחידה במשרד רה"ם ותפקידה כלל גם ביקורת בגופים נוספים חיצוניים, ובשל היקף המשימות טרם נערכה ביקורת מקיפה בלפ"ם. עם זאת ציינה המבקרת כי במסגרת ביקורות שנעשו במשרד רה"ם בנושאים רוחביים, כמו שימוש בכלי רכב ממשלתיים ונוכחות עובדים, נערכו ביקורות גם בלפ"ם. עוד ציינה המבקרת כי בשנים 2003-2008 היא ביקשה מלפ"ם, ואף קיבלה ממנה, דיווחים על ביצוע נושא "השירות לציבור". המבקרת מסרה כי לפ"ם תיכלל בתכנית העבודה של הביקורת הפנימית לשנת 2011.

**מהאמור עולה כי מאז שנת 1996, המועד שבו הוטל על המבקרת הפנימית של משרד רה"ם לבצע ביקורת פנימית בלפ"ם, כקבוע בחוק הביקורת הפנימית, נערכה בלפ"ם רק ביקורת אחת, ולא נבדקו בה נושאים חשובים כמו ניהול תקין, טוהר המידות, יעילות וחיסכון. הועלה כי המבקרת הפנימית לא ביקשה שביצוע הביקורת הפנימית בלפ"ם יוטל בנסיבות אלו על גורם אחר, כדי למלא אחר הוראות חוק הביקורת הפנימית החלות על לפ"ם. יצוין כי הנהלת משרד רה"ם, שאישרה את תכנית עבודתה של המבקרת הפנימית, לא דרשה ממנה לכלול בתכנית עבודתה ביקורת בלפ"ם וגם לא הטילה את הביצוע על גורם אחר.**

**לדעת משרד מבקר המדינה על משרד ההסברה והתפוצות לבחון בהקדם את המתחייב על פי חוק הביקורת הפנימית בעניין לפ"ם, ולוודא בתיאום עם משרד רה"ם כי תכנית העבודה של המבקרת הפנימית תכלול מפעם לפעם גם בדיקה של נושאים בלפ"ם.**

1. הועלה כי אף שלפ"ם הייתה במשך שנים רבות יחידה מינהלית במשרד רה"ם, בפועל היא התנהלה במובנים רבים כיחידת סמך עצמאית. לא הוגדרו מידת עצמאותה או כפיפותה לגורמים שונים במשרד רה"ם ולא נקבעו גבולות אחריותו של המשרד בנוגע אליה. לנוכח הממצאים הנוגעים ללפ"ם שהעלה משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרד רה"ם יבדוק את התנהלותו ופיקוחו גם על יחידות נוספות שבאחריותו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 ציין מנכ"ל משרד רה"ם כי מאחר שהגורמים במשרד ובהם היועצת המשפטית, החשב ויחידת משאבי האנוש, עדיין מנחים מהבחינה המקצועית את הגורמים הרלוונטיים בלפ"ם, הם יפעלו לתיקון הליקויים ויעקבו אחר תיקונם.

2. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד ההסברה והתפוצות, האחראי לפעילותה של לפ"ם, יגדיר ויבהיר את הקשרים הארגוניים בין הנהלת משרדו ללפ"ם. כמו כן ראוי כי ייקבעו הסמכויות של כל גורם בהנהלת המשרד בתחומים השונים של פעילות לפ"ם ודרכי הדיווח של לפ"ם להנהלת המשרד וינתן להן ביטוי בנוהלי המשרד ובנוהלי לפ"ם.

### בדיקה כלכלית בלפ"ם

בשנת 2006 ביקש החשכ"ל דאז, ד"ר ירון זליכה, ממנהל מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר (להלן - מינהל הרכש) לבצע בדיקה בלפ"ם ולבחון את "מערך הפרסום הממשלתי ו[את] הכדאיות הכלכלית של העבודה באמצעות לשכת הפרסום הממשלתי (לפ"מ), בהשוואה לחברות פרסום פרטיות"<sup>33</sup>. בדוח שהוגש לחשכ"ל ביולי 2006 (להלן - דוח הבדיקה) ובתכנית העבודה של אגף החשכ"ל לשנת 2007 צוין כי הוכנה תכנית, בתיאום עם אג"ת, ליישום המלצות דוח הבדיקה. להלן עיקרי הממצאים:

לפ"ם משיגה תנאי התקשרות טובים יותר מאלה שמשיגות חברות פרסום פרטיות בכל הנוגע לפרסום בכלי התקשורת המוגבלים בפרסום מסחרי (כמו ערוץ 1 וגלי צה"ל); מחירי הפרסום של לפ"ם בכלי התקשורת הפתוחים לכל סוגי הפרסום, כמו הטלוויזיה המסחרית וקול ישראל, גבוהים בהשוואה למשרדי פרסום פרטיים. לפ"ם אינה מנצלת כראוי את יתרונות הגודל שיש לה בפרסום מכרזים בעיתונות, והמחירים שלה גבוהים ממחירי הגופים שבוצעה מולם ההשוואה; לפ"ם אינה פועלת די ליצירת שיתופי פעולה בין-משרדיים בקמפינים הנוגעים לכמה משרדים כדי לנסות ולחסוך בתקציבי הפרסום.<sup>34</sup>

הבדיקה הכלכלית גם העלתה כי יחידות פרסום ממשלתיות במדינות אחרות, כמו אוסטרליה, קנדה ובריטניה, פועלות במתכונת אחרת מזו של לפ"ם. במדינות אלה פועלת יחידת הפרסום הממשלתית כיחידה שאינה עוסקת כלל בהפקה, ומטרתה העיקרית היא ייעוץ למשרדי הממשלה בתחום הפרסום ופיקוח על ביצוע ראוי של תקציבי הפרסום.

אחת ההמלצות בדוח הבדיקה היא לאמץ מודל חדש למערך הפרסום הממשלתי ולפיו לפ"ם תהיה יחידת מטה מקצועית, שתפקידיה יכללו ייעוץ, הכוונה ופיקוח על הפעילות הפרסומית של הממשלה ורכישת שירותי פרסום ושיווק. לפ"ם לא תעסוק בהפקה וביצוע של עבודות פרסומיות מכל סוג שהוא, אלא תרכוש שירותים מחברות פרסום הפועלות בשוק. רכישת שירותי פרסום

33 ציטוט מהמבוא לדוח הבדיקה הכלכלית.

34 טענה זו הועלתה במהלך הבדיקה הכלכלית על ידי מנהלי פרסום והסברה במשרדי ממשלה שונים והובאה בדוח הבדיקה הכלכלית.



תבוצע באמצעות מכרזים מרכזיים של החשכ"ל, בהתייעצות ובתיאום עם לפ"ם, וניהול ההתקשרויות בפועל יבוצע על ידי לפ"ם.

עוד הומלץ ברוח הבדיקה שלפ"ם תחזיק בתפקיד מרכזי וחשוב במערך הפרסום הממשלתי הן בייעוץ והכוונה למשרדי הממשלה והן בפיקוח על יחידות הממשלה והספקים כדי לייעל את השימוש בתקציבי הפרסום ואת אספקת השירותים על פי ההסכמים.

המלצות דוח הבדיקה, לרבות ההמלצה להפוך את לפ"ם מגוף מבצע לגוף מתאם, מייצע, מכוון ומפקח לא יושמו במלואן. להלן הפרטים:

1. באמצע יולי 2006, לאחר קבלת דוח הבדיקה, כתב מנהל לפ"ם למנהל מינהל הרכש כי ברוח יש "עובדות שגויות, השוואות בלתי תקפות, היעדר קשר בין עובדות והמלצות, יש קושי אמיתי לערוך בו דיון רציני". כמו כן הוא העביר למינהל הרכש את הערותיו בנוגע לדוח הבדיקה.

2. באמצע אוקטובר 2006 הגיש מינהל הרכש למנכ"ל משרד רה"ם "תוכנית ליישום ההמלצות [ברוח הבדיקה] בעניין לשכת הפרסום הממשלתית" (להלן - תכנית היישום).

3. בדצמבר 2006 פרש מנהל לפ"ם בפני היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז, את השגותיו הנוגעות לתכניתו של אגף החשכ"ל להעביר את מתן שירותי הפרסום לידי משרדי פרסום פרטיים וציין כי לתכנית השלכות חמורות שהחשכ"ל מתעלם מהן או "אינו מייחס להן את המשקל הראוי - אם מתוך חסר היכרות מספקת של תחום הפרסום בישראל, או מתוך שיקולים שעל פניהם נראים לא ענייניים". מנהל לפ"ם ציין במכתבו כי המהלך שאגף החשכ"ל מתכנן "אינו מוצדק לא מהבחינה הכלכלית ולא מבחינת שיקולי מינהל תקין ומניעת פגיעה אפשרית בטוהר המידות... קיים חשש קרוב לוודאי שהמהלך... יביא לפוליטיזציה של הפרסום הממשלתי".

**מהמכתב עולה כי מנהל לפ"ם התנגד להמלצות הבדיקה הכלכלית ולכל הצעה לשינוי מודל פעילותה של לפ"ם שתביא לידי שינויים רחבים בגוף זה.**

בתגובה על מכתבו של מנהל לפ"ם כתב החשכ"ל דאז, ד"ר ירון זליכה, למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, בתחילת פברואר 2007, כי מכתבו של מנהל לפ"ם "רצוף טעויות, אי-דיוקים וחצאי אמיתות ומציג מצג מעוות של עבודת הבדיקה שבוצעה ע"י הגורמים המקצועיים במינהל הרכש הממשלתי באגף החשב הכללי לגבי פעילות לפ"ם והתוכנית לרפורמה במערך הפרסום הממשלתי שהצענו".

החשכ"ל גם פירט במכתבו את הממצאים שהועלו בבדיקה הכלכלית, ובהם, בין היתר, העובדה שלפ"ם לא אימצה את הליכי העבודה והבקרה המקובלים בשוק הפרסום, והדבר מביא לידי חוסר יעילות ובזבוז בתקציבי הפרסום של הממשלה; לפ"ם נמצאת במצב של ניגוד עניינים בין תפקידה כלשכת פרסום ממשלתית ובין פעילותה השיווקית מול כלי תקשורת; לפ"ם היא מונופול בכל הקשור לתחום הפרסום הממשלתי; אין לפ"ם נדרשת לתחרות על תקציבי הפרסום של המשרדים ולכן אין לה כל תמריץ לייעל את עבודתה; לפ"ם נותנת שירותי פרסום גם לגופים פרטיים הפועלים לכאורה שלא למטרות רווח, ובעצם מתחרה עם משרדי הפרסום הפרטיים על אותם לקוחות, ועקב כך מתעורר חשש למתן סבסוד והנחות ללקוחות אלה על חשבון משרדי הממשלה שיש לה מונופול על שירותי הפרסום הניתנים להם.

4. בינואר 2007 כתבה היועצת המשפטית של משרד רה"ם<sup>35</sup> למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כי לדעתה ההיבטים המשפטיים במכתבו האמור של מנהל לפ"ם ליועץ המשפטי

35 עוד בעניין מעורבותה של הלשכה המשפטית של משרד רה"ם בנושא לפ"ם ראו לעיל בפרק על הפיקוח של משרד רה"ם על לפ"ם, בפרק המשנה "הלשכה המשפטית במשרד רה"ם".

לממשלה נכונים, והיא סבורה שישנה חשיבות רבה לקיומו של מנגנון שימנע שימוש בכספי ציבור לצורך קידום אינטרסים פוליטיים.

5. במאי 2007 השיבה מנהלת מדור ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לפנייתו האמורה של מנהל לפ"ם ליועץ המשפטי לממשלה כי "ממשרד האוצר נמסר לנו כי בכוונת החשב הכללי להביא לכך שהתכנית תידון בפורום ממשלתי מתאים... פורום זה עתיד ליתן דעתו למכלול ההיבטים - הכלכליים והאחרים - הנוגעים לעניין, לרבות שיקולי טוהר מידות. לפיכך, לא מצאנו להתייחס בשלב זה למכלול ההיבטים המשפטיים בגינם ביקשת את התערבות היועץ המשפטי לממשלה בתוכנית שבנדון".

6. בתחילת יולי 2007, כשנה לאחר הגשת דוח הבדיקה, התקיים דיון בלשכתו של מנכ"ל משרד רה"ם דאז, מר רענן דינור, ובו הוא ציין כי "יש רווח עצום לפ"ם מעצם כניסת החשכ"ל לעניין ובחינת פעילות היחידה, ויש להבטיח את מירב התפוקה לפעילות לפ"ם בעתיד".

בדיון הוחלט לנקוט כמה צעדים לשיפור פעילותה של לפ"ם בנושאים שונים: בתחום יעדי לפ"ם - יש להבטיח כי לפ"ם תפעל באופן המיטבי ותנצל את היתרון לגודל שיש לה, על בסיס מדדים ברורים ושיקופיים. עליה להוכיח באופן שיטתי ובמתודולוגיה ברורה לכול שהיא משיגה את היעדים ולפרסם בכל שנה דוח ללקוחותיה ולציבור הרחב. בתחום התוכן - ניתן לספק פרסום איכותי מאוד ומעניין אף שמדובר בפרסום ממשלתי. בתחום העבודה מול המשרדים - יש לבחון את שביעות רצונם של המשרדים באופן שיטתי ועל בסיס מדדים ברורים. על לפ"ם לפתח כלי שיספק משוב בנושא זה ולעשות בו שימוש פעמיים בשנה בקרב לקוחותיה. בתחום שירותים נלווים - על לפ"ם לבדוק מול המשרדים מהם השירותים הנלווים שהיא אינה יודעת לתת להם מענה, ומשרד רה"ם ישקול אם יש לתת מענה מרוכז בתחום זה. בתחום איכות שירותיה של לפ"ם - על לפ"ם לבחון כיצד לשמר את איכותה של היחידה ולגבש תכנית להשגת היעד הזה. בתחום מדידת תוצאות מסעי פרסום - על משרדי הממשלה לקבל משוב מדויק מלפ"ם על תוצאות מהלכי הפרסום, גם כשמדובר בשינוי התנהגותי-חברתי. בתחום התחרותיות - יש לבחון את אחת מפעילותיה של לפ"ם ולהכין לגביה מכרז למשרדי הפרסום, כפי שהציע החשכ"ל, ולבחון את תוצאותיו הן מהבחינה התקציבית והן מבחינת שביעות הרצון של הלקוחות. עוד הוחלט בדיון כי לפ"ם תגיש בתוך חודש ימים לוח זמנים בנוגע לכל אחת מהפעולות האלה.

באמצע יולי 2007, לאחר הדיון האמור, פנה מנהל מינהל הרכש למנכ"ל משרד רה"ם וציין כי חשוב מאוד לשנות את מתכונת פעילותה של לפ"ם, והציע לגבש, בשיתוף עם משרד רה"ם, פיילוט למודל פעילות הפרסום המוצע ולפיו לפ"ם תהיה גורם מתאם, מכוון ומפקח מול עשרה משרדי ממשלה שיהיו מעוניינים להשתתף בו. עוד הציע מנהל מינהל הרכש להקים ועדת מכרזים בין-משרדית לרכישת שירותי פרסום שיהיו חברים בה נציגים של משרד רה"ם, של החשכ"ל, של אג"ת, של היועץ המשפטי לממשלה ושל לפ"ם. מנכ"ל משרד רה"ם קיבל את הצעתו אלה של מנהל מינהל הרכש.

7. בתחילת אוגוסט 2008, כשנה לאחר הדיון שהתקיים עם מנכ"ל משרד רה"ם בנושא הבדיקה הכלכלית, העביר מנהל לפ"ם למנכ"ל משרד רה"ם תוצאות סקר שביעות רצון בקרב לקוחותיה של לפ"ם שנערך בדצמבר 2007, ובו נבדקה רמת שביעות רצונם משירותי הפרסום של לפ"ם מספקת להם. ממצאי הסקר העלו, בין היתר, כי שביעות הרצון של לקוחות לפ"ם מעבודתה רבה מאוד, וכי לקוחות שאינם משרדי ממשלה אף מביעים את שביעות רצונם הרבה באופן עקבי לפי כל המדדים. עם זאת הועלו בסקר גם כמה נקודות חולשה כמו חופש פעולה מוגבל בסביבה נטולת תחרות ושעות עבודה מוגבלות ובלתי מספיקות שאינן אופייניות לענף הפרסום. עוד עלה בסקר כי הלקוחות שהם גופים ממשלתיים חשים שאינם לקוחות מועדפים מכיוון שהם מחויבים לעבוד עם לפ"ם.

בתגובה שהעביר מנכ"ל משרד רה"ם למנהל לפ"ם הוא ציין כי סקר שביעות הרצון של לקוחות לפ"ם הוא כלי ניהולי ראשון במעלה והוא חיוני לבדיקת רמת השירות של לפ"ם. הוא הוסיף כי מן הסקר עולים "מספר מוקדים הראויים לתשומת לב מיוחדת", כמו שביעות רצון הלקוחות מרמת

השירות של לפ"ם, והצורך לבחון את דרך ההתמודדות עם ההסתייגות שהעלו נבדקים מקרב משרדי ממשלה בנוגע לחובתם לפרסם רק באמצעות לפ"ם.

**הועלה כי לפ"ם ביצעה רק סקר שביעות רצון אחד במקום שניים בכל שנה - כפי שהוחלט בדיון שהתקיים במשרדו של מנכ"ל משרד רה"ם ביולי 2007.**

8. באמצע אוגוסט 2008 פנה המשנה למנכ"ל למנהל לפ"ם וציין כי עליה לפעול לבחירת אחת מפעילויותיה ולבנות אותה בשיטת המכרזים מול משרדי הפרסום, כפי שהציע מנהל מינהל הרכש. עוד ציין המשנה כי מנכ"ל משרד רה"ם ביקש שוועדה בין-משרדית תפעל ליישום פיילוט למודל פעילות פרסום עם משרדי פרסום שייבחרו במכרז מרכזי. המשנה גם ציין כי "ללא הגשת תוכנית עבודה מפורטת ע"י לפ"ם לנושא זה [ליישום הפיילוט] - לא ניתן לכנס את הוועדה הבינמשרדית ולקדם את הנושא. לצערי, עד היום לא הגשת תוכנית כזו כפי שנתבקשת!"

בסוף אוגוסט 2008 כתב מנהל לפ"ם למשנה למנכ"ל כי מכתבו של מנכ"ל משרד רה"ם למנהל מינהל הרכש שעניינו ביצוע פיילוט למודל הפעילות והקמת ועדת מכרזים בין-משרדית "אינו מחייב [את לפ"ם] לפעול מהטעמים הבאים: לפ"מ הפעילה מספר פרויקטים שישמשו פיילוט עבודה עם משרדי הפרסום. כמו כן, בפגישות שערכנו עם מנהל מינהל הרכש הממשלתי הנוכחי... הוא מסר כי אינו ממשיך לעסוק בנושא". עוד ציין מנהל לפ"ם במכתבו כי "הוכנה תוכנית עבודה הן ברמה הכללית והן בצפי עבודות. יתר על כן לבקשת לשכת המנכ"ל הוכנה מצגת של התכנית על מנת שהמנכ"ל יוכל להציגה בכנס תכניות עבודה לשנת 2008 של משרדי הממשלה".

**על המשנה למנכ"ל היה לפעול בנחרצות להוצאת ההחלטות שהתקבלו בישיבה מיולי 2007 אל הפועל. על משרד ההסברה והתפוצות לפעול בהחלטיות מול מנהל לפ"ם על מנת שההחלטות האמורות של מנכ"ל משרד רה"ם ייושמו בהקדם.**

**מהאמור עולה כי אף על פי שחלפו יותר משנתיים מאז קבלת ההחלטה לקיים פיילוט למודל פעילות פרסום של משרדי ממשלה שיעבדו מול משרדי פרסום שייבחרו במכרז מרכזי, ולהקים ועדת מכרזים בין-משרדית, בראשות המשנה למנכ"ל, לרכישת שירותי פרסום שתבחר את משרדי הפרסום ותפעל ליישום הפיילוט, היא טרם יושמה.**

9. בספטמבר 2008 ביקש המשנה למנכ"ל משרד רה"ם ממנהל לפ"ם לקבל דיווח על פעילות ועדת המכרזים הבין-משרדית. לאחר חודש הוא שוב פנה אליו וביקש לקבל את הדיווח על פעילות הוועדה.

בסוף אוקטובר 2008 השיב לו מנהל לפ"ם: "בישיבה שהתקיימה אצלך ביום 26.8.08 לא הודעתו שקיימתי תת-ועדה עם מנהל מינהל הרכש הממשלתי... אכן דווחתי וגם כתבתי לך... כי בפגישות שקיימנו עם מנהל הרכש הממשלתי הנוכחי... הוא מסר כי הוא ירד מהנושא... דיווח על כך נמסר במכתב למנכ"ל מיום 10.9.08... לאור זאת, ונוכח העובדה שלפ"מ רוכשת בפועל שירותי פרסום במקטעים שונים, נראה כי אין צורך להמשיך בפעילות הצוות שבראשותך".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 מסר החשכ"ל לשעבר, ד"ר ירון זליכה, כי מסקנות דוח הבדיקה לא יושמו הן מפאת התנהלותו של מנהל לפ"ם והן "עקב סירובו של מנכ"ל משרד רה"ם... לבצע את הדוח".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2010 כתב מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר, מר רענן דינור, "לא אישרתי כל תכנית אופרטיבית ליישום המלצותיו [של דוח הבדיקה]. שוחחתי מספר פעמים עם החשכ"ל דאז על לפ"ם והצורך לבחון את דפוסי הארגוניים והתנהלותה... הדוח לא יושם משום

שלא ראיתי לנכון ליישמו כמוצע ע"י מחברי הדו"ח ושאלות שהופנו אליהם על ידי ועל ידי משתתפים נוספים בישיבה לא נענו באופן שהניח את דעתי. יחד עם זאת מצאתי בדו"ח, בדיוק כפי שצינתי, הגדים מועילים להמשך שיפור התפקוד של לפ"ם... ברכתי על העבודה שנעשתה ע"י החשכ"ל לא הייתה רק כביטוי להוקרה על המאמץ אלא גם מתוך שהערכתי שמנהל הלפ"ם יוכל לעשות שימוש בנושאים השונים שהועלו בדו"ח כ-כלי ניהולי... מתוך הדו"ח ומתוך התייחסות המשתתפים בדיון, מצאתי לנכון להתייחס בהנחיות לשבעה פרקים, אשר כותרתם ופירוטם מנוסחים היטב בסכום הדיון".

בינואר 2010 ציין מנהל לפ"ם בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בוצעו כמה פעולות הנוגעות לנושאים שהוחלט לקדם אותם, ובהם מחקר שבחן את תפיסות הציבור ועמדותיו הנוגעות לרמת השירות של 29 מוסדות ומשרדי ממשלה; בדיקת יעילות מסע הפרסום של היחידה להכוונת חיילים משוחררים שהוגש באוגוסט 2008; בדיקת עמדות הציבור כלפי שוהים בלתי חוקיים ופעילות משרד הפנים ויחידת עובדים זרים בנושא זה; פרויקטים פרסומיים שהוצאו לגורמי חוץ בשנים 2007-2009 שלדברי מנהל לפ"ם נועדו להגביר את התחרותיות; קיום מכרז קריאטיבי, כמעט לכל קמפיין, לצורך יצירת תחרות בין כמה אנשי קריאטיב מענף הפרסום ולמען יוכלו נציגי המשרד להתרשם ולבחור את הקו הפרסומי המתאים לצורכיהם. עוד ציין מנהל לפ"ם כי גם בפברואר 2008 החלה לפ"ם ברכישת מדיה באופן עצמאי, ועקב כך נרשמה ירידה במחירי רכישת המדיה בטלוויזיה.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי מתשובתו של מנהל לפ"ם לא ברור כיצד לפ"ם פועלת באופן מעשי לשיפור פעולותיה בנושאים השונים שנקבעו בדיון מיולי 2007; לא נמצא כי נקבעו מדדים ברורים ושקופים כדי לבחון כיצד לפ"ם מנצלת את היתרון לגודל שיש לה באופן המיטבי; כמו כן לא נמצא בתשובה כי נבחנו תוצאותיו של הכנת מכרז למשרדי פרסום הן מהבחינה התקציבית והן מבחינת שביעות רצונם של הלקוחות.**

## I

**מכל האמור לעיל עולה כי רק חלק מהנושאים שמנכ"ל משרד רה"ם הטיל את ביצועם על מנהל לפ"ם לאחר הבדיקה הכלכלית בוצעו בפועל.**

כאמור, לפ"ם הייתה יחידה מינהלית במשרד רה"ם הכפופה להנהלתו, וניתן היה לצפות שהמשרד יקיים פיקוח ובקרה נאותים על פעילותה בייחוד לאחר הבדיקה הכלכלית. אולם, הפיקוח עליה היה מועט, וכתוצאה מכך לפ"ם, בראשות מנהלה, פעלה ללא בקרה מספיקה.

הועלה כי ברשות מנכ"ל משרד רה"ם, שאליו הייתה כפופה לפ"ם, לא נמצא כל המידע ולא היו כל הנתונים הנוגעים לפעילותה. בפועל פעלה לפ"ם באופן עצמאי כמעט לחלוטין ולא נקטה צעדים ליישומן המלא של ההמלצות והחלטות הנוגעות לשינוי דרכי פעולתה שהתקבלו על ידי הגורמים השונים.

על משרד ההסברה והתפוצות להפיק לקחים מממצאי דוח זה ולנקוט בהקדם את כל הפעולות המתחייבות בעניין פעילותה של לפ"ם ויעילות רכישת שירותי פרסום על ידה עבור משרדי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים, על פי החלטת הממשלה מספטמבר 1999. עליו גם לפקח על לפ"ם ולוודא שתיישם כראוי את כל ההחלטות וההמלצות המתקבלות בנוגע אליה.

## כוח אדם

### עובדים בכירים

#### ניגוד עניינים של נושאי תפקידים בלפ"ם

עובד ציבור עלול להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים, כאשר עניין שהוא מופקד עליו בתוקף תפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שיש לו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא; על פי פסיקת בית המשפט העליון, הכלל האוסר על עובד ציבור להיות במצב של ניגוד עניינים מטרתו למנוע את האפשרות שבעת מילוי תפקידו הציבורי הוא יושפע מאינטרסים זרים שלו או של גורם הקשור אליו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם בתפקידו הציבורי.<sup>36</sup> הפרת הכלל תיתכן גם כאשר בפועל העובד הנמצא במצב של ניגוד עניינים ממלא את תפקידו בתום לב ואינו מושפע מהאינטרס הזר.<sup>37</sup>

לפ"ם הייתה כאמור יחידה במשרד רה"ם, ועל עובדיה חלות הנורמות הציבוריות האוסרות הימצאות במצב של ניגוד עניינים ואף פעילות במצב של חשש לניגוד עניינים.

הביקורת העלתה כי שני עובדים בכירים בלפ"ם היו במצב של חשש לניגוד עניינים בעקבות מינוים לחברים במוסדותיהם של תאגידים ציבוריים, ולא פעלו על פי המתחייב בעניין זה; להלן פירוט הממצאים:

#### מנהל לפ"ם

בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), נקבע כי חלק מהוראותיו העוסקות במינויים, לרבות בדיקתה של הוועדה למניעת ניגוד עניינים, יחולו גם על תאגידים שהוקמו בחוק. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 בעניין מינויים בחברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים, במינוי לתאגיד ציבורי או לגוף שהוקם בחיקוק תצורף חוות דעת משפטית, רצוי מטעם משרדו של השר הממונה, בדבר התקיימות הוראת החוק המקום את התאגיד או הגוף לגבי המינוי המוצע. מועמד שבכוונתו של שר להציע את מועמדו בדירקטוריון ובוועד המנהל, שחל עליהם חוק החברות הממשלתיות, עובר בדיקה של הוועדה לבדיקת מינויים הפועלת מכוח סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים או הוועדה). בתום הבדיקה הוועדה מעבירה לשר את המלצתה בנוגע להתאמתו של המועמד לתפקיד. לצורך ביצוע תפקידיה אלה הוועדה רשאית לדרוש מרשות החברות הממשלתיות חוות דעת או כל מידע אחר.

בפברואר 2007 מונה מנהל לפ"ם על ידי הממשלה לחבר במועצה הציבורית להנצחת זכרו של זאב ז'בוטינסקי<sup>38</sup> (להלן - המועצה הציבורית).

1. בסעיף 8 של חוק זאב ז'בוטינסקי (ציון זכרו ופועלו), התשס"ה-2005<sup>39</sup> (להלן - חוק זאב ז'בוטינסקי), נקבעו הוראות למניעת מצב של ניגוד עניינים או חשש לניגוד עניינים במינוי וכהונה של חבר במועצה הציבורית: "א) לא יתמנה ולא יכהן כחבר המועצה הציבורית מי שעלול

36 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2007 ב57, הפרק "ניגוד עניינים בתחום הרכש במערכת הבריאות", עמ' 469, והפרק "היבטים בפעולות מפעל הפיס", עמ' 897.

37 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה ואח', פ"ד לד(2) 566.

38 על פי חוק זאב ז'בוטינסקי תמנה הממשלה שלושה נציגים למועצה הציבורית.

39 התקבל בכנסת ביום י"ב באדר התשס"ה (23.3.05), הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק-הכנסת 73, מיום כ"ו באדר א' התשס"ה (7.3.05), עמ' 124.

להימצא, במישורין או בעקיפין באופן תדיר, במצב של ניגוד ענינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין ענין אחר או תפקיד אחר שלו". חבר המועצה יימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בנושאים שבהם הוא עלול להיות במצב של חשש לניגוד ענינים; עליו להימנע מלטפל בנושא שעלול לגרום לו להימצא במצב כאמור גם מחוץ לשיבות המועצה.

בשאלון מועמדות לכהונת חבר המועצה שהגיש מנהל לפ"ם בספטמבר 2005 לוועדה לבדיקת מינויים הוא ציין כי "באם המועצה תרצה לפרסם נושאים לציבור - יש סבירות שלשכת הפרסום הממשלתית שאני מנהלה תגיש לה שרות". בתשובה לבקשת הלשכה המשפטית שבמשרד רה"ם לקבל ממנהל לפ"ם פירוט של מועצות מנהלים בהן הוא מכהן, הוא כתב בנובמבר 2005 לעוזר ליועץ משרד רה"ם כי "הנני מכהן... במועצה הציבורית של מרכז זלמן שז"ר (אך לא במנהלה)".<sup>40</sup>

בפברואר 2006 כתבה יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים אל ממלא מקום ראש הממשלה דאז בענין מועמדותו של מנהל לפ"ם לחברות במועצה הציבורית כי "בכפוף לכך שהמועמד יתחייב להימנע מניגוד ענינים, מתקיימים בו תנאי הכשירות הנדרשים בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (מכתב התחייבות רצוף)".

במכתב מאותו חודש הודיעה יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים למנהל לפ"ם על כשירותו לכהן כחבר במועצה הציבורית "בכפוף לכך שתתחייב להימנע מלהימצא במצב של ניגוד ענינים כקבוע בסעיף 17(א)(3) לחוק וברדין הכללי... יש מקום לקבוע הסדר לגבי מקרים שבהם יעלו נושאים הקשורים למועצה בלשכת הפרסום הממשלתית" (ההדגשה במקור).

בפברואר 2006 כתב מנהל לפ"ם, לוועדה לבדיקת מינויים: "1. אני מתחייב להימנע מכל פעולה שיש בה ניגוד ענינים בין מילוי תפקידי במועצה לבין מילוי תפקידי כמנהל לשכת הפרסום הממשלתית במשרד ראש הממשלה, כגון, נושאים שלמשרד סמכות לקבל החלטות מהותיות הנוגעות לתחומים בהם פעיל התאגיד, או בנושאים שבהם קיימת זיקה מסחרית בין המשרד לבין ענייני אישיים. 2. היה ויתעורר מצב של ניגוד ענינים, אודיע על כך למועצת התאגיד ואנהג לפי הנחיות היועץ המשפטי של התאגיד". באותו חודש גם כתב מנהל לפ"ם לסגנו (העתק נשלח ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים) כי "באם יהיו [נושאים הנוגעים למועצה] בעתיד, כגון הזמנת פרסום במדיה, אמנע מלעסוק בכך על מנת שלא אהיה במצב של ניגוד ענינים. הנך מתבקש לעסוק בנושא כזה באחריותך המלאה והבלעדית".

### הועלה, כי מנהל לפ"ם לא עמד בהתחייבויותיו האמורות ופעל בניגוד ענינים בקשר למועצה. להלן הפרטים:

(א) בישיבת המועצה שהתקיימה בדצמבר 2007, ובה השתתף מנהל לפ"ם, הוחלט, בין היתר, כי "כל הכסף של שנת 2007 ילך לתקציב של פרסום והסברה (העברה ללפ"מ)"; בישיבה זו גם נבחרה "ועדת יום זאב ז'בוטינסקי"<sup>41</sup> ובה היה חבר גם מנהל לפ"ם.

(ב) בדצמבר 2007 כתב מנהל לפ"ם אל פרסומאי העובד בלפ"ם: "עד כה היו 2 ישיבות של המועצה. בישיבה האחרונה הסתבר (20.12.2007) שעמד לרשות המועצה תקציב של 700,000 ש"ח במשרד [רה"ם]. תקציב זה לא נוצל בגלל כג"צ ששיתק את עבודת המועצה. הצעתי [ליועץ רה"ם] להעביר אלינו התחייבות ואנו 'נציל' תקציב זה. כמובן שיש להגדיר שתקציב זה צריך להיות מיועד לפרסום ושוק 'מורשת ז'בוטינסקי' אנו טפל בנושא הרם טלפון אליו ותמסור לו שאתה מטפל בנושא בלפ"מ. אנו התעדכן אצלי".

40 בענין חברותו של מנהל לפ"ם בגוף זה ראו להלן בעמוד הבא.

41 ועדה לציון יום פטירתו של מר זאב ז'בוטינסקי.

נמצא, כי בשלב ביצוע הקריאטיב ביולי 2008, אותו פרסומאי שלח ליו"ר המועצה הציבורית הצעת מחיר עבור עבודת הקריאטיב הנדרשת להכנת מודעות בעתונים בסכום של 2,500 ש"ח ועלות פרסום מודעות בעתונות בסך 109,880 ש"ח לציון יום פטירתו של זאב ז'בוטינסקי. נמצא כי לפ"ם ביצעה את שלב הקריאטיב, ובאוגוסט 2008 התחייב אגף הכספים במשרד רה"ם להעביר לה סך של 2,500 ש"ח עבור עבודת הקריאטיב. המשך ביצוע הפרויקט הופסק בהוראתו של משרד רה"ם.

(ג) בפברואר 2008 השתתף מנהל לפ"ם בישיבה נוספת של "ועדת יום זאב ז'בוטינסקי". לצורך אישור הפרוטוקול של ישיבה זו העבירה חברת המועצה למנהל לפ"ם כמקובל טיוטה של הפרוטוקול להערותיו ולאישורו. מנהל לפ"ם כתב לעובדי לפ"ם שיפעלו לתיקון הפרוטוקול בהתאם להערותיו הכתובות על הטיוטה. בהערותיו צוין כי יש להוסיף לפרוטוקול את ההצעה שהעלה בישיבה כי "המועצה תוסיף סכום כספי עבור פרסום".

**מהאמור עולה כי מנהל לפ"ם ניצל את חברותו במועצה הציבורית כדי לקדם את ענייני לפ"ם ופעל במצב של ניגוד עניינים שהתחייב להימנע ממנו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מנהל לפ"ם לא מילא הן אחר הוראות חוק זאב ז'בוטינסקי, המחייבות את הימנעותו של חבר במועצה להימצא במצב של ניגוד עניינים, והן אחר התחייבותו בכתב לוועדת המינויים ולסגנו.**

בסוף דצמבר 2009 הודיע מנהל לפ"ם למשרד מבקר המדינה, כי התפטר מהמועצה הציבורית להנצחת זכרו של זאב ז'בוטינסקי.

2. מרכז זלמן שז"ר (ע"ר) הוא עמותה לפי חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - עמותת מרכז שז"ר). העמותה נוסדה בשנת 1973 בסיוע ממשלת ישראל ותקציבה נתמך חלקית על ידי הממשלה. העמותה נועדה לתווך בין העוסקים במקצוע ההיסטוריה ובין הציבור הרחב.

מהנתונים בלפ"ם עולה כי היא מבצעת פרסום עבור עמותת מרכז שז"ר. מסוף 2004 ועד תחילת 2009 ביצעה לפ"ם עבור העמותה הזמנות בסכום כולל של כ-200,000 ש"ח (לא כולל מע"ם) וגבתה עמלה בסך של כ-20,000 ש"ח (10%).

באוגוסט 1997 פנה מנהל לפ"ם אל משרד רה"ם בבקשה לאשר לו עבודה פרטית שהוגדרה "השתתפות בהנהלת 'מרכז זלמן שז"ר'". במכתב שצירף לטופס הבקשה הוא ציין: "עד כה הייתי חבר במועצה הציבורית" של העמותה. באוגוסט 1997 כתב לו היועץ המשפטי של משרד רה"ם דאז: "לצערנו לא אוכל לאשר את בקשתך, משום שהיא אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התקשיר... סעיף 42.403 [בתקשיר] קובע מפורשות כי: 'עובד אינו רשאי לעבוד עבודה פרטית גם אם אינה מכניסה שכר אם יש בכך התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עבודתו בשירות או עלול להיווצר מצב כזה... קיים ניגוד אינטרסים בין תפקידך כמנהל לשכת הפרסום הממשלתית, המרכז את עבודת פרסום משרדי הממשלה ובתוכם גם את משרד החינוך, לבין הצטרפותך כחבר בהנהלת 'מרכז זלמן שז"ר' שהינו מלכ"ר הנתמך חלקית ע"י משרד החינוך". בסוף אוקטובר 1997, לאחר שקיבל את תשובתו של היועץ המשפטי, הודיע מנהל לפ"ם ליו"ר מועצת עמותת מרכז שז"ר על היותו מנוע מלהיות חבר בהנהלתה אבל המשיך להיות חבר באספה הכללית של העמותה. במועד סיום הביקורת המשיך מנהל לפ"ם לכהן כחבר באספה הכללית.

**לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח קביעתו של היועץ המשפטי של משרד רה"ם דאז כי קיים ניגוד עניינים בין תפקידו של מנהל לפ"ם ובין חברותו בהנהלת עמותת מרכז שז"ר, היה על היועץ המשפטי לבחון אם קיים מצב של ניגוד עניינים גם בנוגע לכהונתו של מנהל לפ"ם באספה הכללית של העמותה. לנוכח האמור במכתבו של היועץ המשפטי, על מנהל לפ"ם הייתה מוטלת החובה ליוזם בדיקה אם הוא מצוי במצב של ניגוד עניינים או חשש למצב כזה גם בכהונתו באספה הכללית.**

## I

למנהל לפ"ם, שהיה חבר גם במועצה הציבורית להנצחת זכרו של זאב ז'בוטינסקי, נקבע הסדר למניעת ניגוד עניינים בין תפקידו זה ובין תפקידיו האחרים. נמצא כי למרות ההסדר לא שמר מנהל לפ"ם על הפרדה מוחלטת בין תפקידיו, וזאת בניגוד להתחייבות שעליה חתם בפני הוועדה.

**כיוון שלפ"ם היא גוף הנותן שירותים לגופים ממשלתיים ולגופים ציבוריים אחרים, על כל הגורמים הנוגעים בדבר, ובכלל זה משרד ההסברה והתפוצות, היועצות המשפטיות של משרד רה"ם ולפ"ם, ונש"ם, לבחון בקפידה כל בקשה של עובדים בלפ"ם לכהן במוסדות של גופים אלה, לוודא שלא יימצאו במצב של ניגוד עניינים ולפעול שייעשה הסדר למניעתו.**

## ג ז ב ר ל פ ם

1. בדוח שנתי 2006 של מבקר המדינה משנת 2006<sup>42</sup> נכתב, בין היתר, כי "חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961 ... [ו]התקשי"ר מתווים את דרך המלך לגיוס ולקידום של עובדים בשירות המדינה: הכרזה על משרה פנויה ואיושה באמצעות מכרזים מטרתם להבטיח הליך מיון ואיוש משרה מיטבי, אגב מתן הזדמנות שווה לכל מועמד ובחירה של הטוב מבין המועמדים".

לפי סעיף 18.233 בתקשי"ר "מותר למנות עובד בפועל [למשרה פנויה בתקן של משרד ממשלתי], עד למילוי המשרה בקביעות, לתקופה שלא תעלה על שנה, בתנאי שהוחל כבר בהליכים למילוי קבוע של המשרה". בדוח השנתי האמור של מבקר המדינה צוין כי "הנציבות תאשר העסקה לפני מכרז רק במקרים יוצאים מן הכלל. בג"ץ קבע כי העסקת עובדים לפני מכרז פוגעת פגיעה של ממש בעיקרון של מתן הזדמנות שווה לכל המועמדים".

(א) הביקורת העלתה כי מר חמי דוניצה, גזבר לפ"ם<sup>43</sup>, מונה לתפקיד במסגרת "מינוי זמני במשימות חולפות" מ-1.9.06, לפני שהוחל בהליכים למילוי קבוע של המשרה (המכרז פורסם ב-13.3.07) ובלי שהמינוי בפועל קיבל את אישורה של נש"ם.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי מינויו של מר דוניצה לתפקיד כגזבר בפועל, בטרם הוחל בהליכים לאיוש המשרה, נעשה בניגוד להוראות התקשי"ר. כן מעיר משרד מבקר המדינה, כי העסקה בתפקיד כממלא מקום לפני מכרז עלולה להקנות למועמד יתרון ולתת לו עדיפות על פני מתמודדים פוטנציאליים אחרים. מר דוניצה היה המתמודד היחיד על המשרה, ויש חשש כי העובדה שכיחן בתפקיד כממלא מקום הרתיעה מועמדים אחרים מלגשת למכרז.**

(ב) על פי התקשי"ר, במסמכים המוצגים לוועדת הבחונים במכרז פנימי יש לכלול גיליון הערכה של הממונים על המועמד ובו חוות דעתם גם על התאמתו לתפקיד שאליו הגיש את מועמדותו.

42 מבקר המדינה, דוח שנתי 2006, עמ' 249.

43 תואר המשרה הרשמי הוא סגן חשב משרד רה"ם בלפ"ם.



הביקורת העלתה כי בפני ועדת הבוחנים של המכרז הנדון לא הוצג כנדרש גיליון הערכה של מר דוניצה. יתרה מזאת, גם באגף החשכ"ל, שמר דוניצה עובד בו, לא נמצא גיליון הערכה הנוגע אליו.

מהאמור עולה כי מינויו של מר דוניצה לממלא מקום תפקיד גזבר לפ"ם לא נעשה לפי הוראות התקשי"ר, ומינויו לתפקיד בפועל, בטרם המינוי הקבוע, אף היו בו כדי להעניק לו יתרון שעלול לפגוע בעקרון השוויון והתחרות.

2. לשכת הקשר "נתיב"<sup>44</sup> (להלן - נתיב) היא יחידת סמך במשרד רה"ם, וככזו היא מחויבת להשתמש בשירותי הפרסום של לפ"ם.

(א) בסוף יולי 2008 הוציא החשכ"ל כתב מינוי עבור גזבר לפ"ם לתפקיד גזבר נתיב בחצי משרה, בכפיפות לחשב משרד רה"ם, שתחולתו מ-1.7.08. בגיליון ההערכה והמשוב של גזבר לפ"ם מאפריל 2009, לגבי שנת 2008, ציין המעריך - חשב משרד רה"ם - כי "רק לאחרונה סוכם ש[דוניצה] ימלא את תפקיד גזבר נתיב מעבר לתפקידו היום [בלפ"ם]. לדעתי הצלחתו בהסדרת נתיב תאפשר ניסיון וחווית דעת חיובית שיאפשרו קידומו במערכות החשב הכללי בעתיד".

(ב) הביקורת העלתה כי לפני החלטת החשכ"ל על מינויו של מר דוניצה גם לגזבר נתיב, לא נבדק אם קיים חשש למצב של ניגוד עניינים בין תפקידו בלפ"ם ובין תפקידו בלשכת הקשר נתיב כצרכנית של שירותי לפ"ם, ולא נקבע כיצד להסדיר מניעתו של ניגוד עניינים, אם קיים כזה.

החשכ"ל כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2010 כי "הזמנות מנתיב ללפ"ם ייחתמו [בעתיד] ע"י חשב משרד ראש הממשלה או מי שהוא יסמיך לכך מטעמו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מינויו של מר חמי דוניצה על ידי החשכ"ל גם לגזבר נתיב, בלי שניתנה הדעת על כך שמינויו יביא לידי מצב של ניגוד עניינים מוסדי מובנה בין שני תפקידיו, לא היה תקין. מצד אחד הוא מאשר מטעם נתיב הזמנות המועברות ללפ"ם ומצד אחר הוא מאשר את אותן הזמנות מטעם לפ"ם. מן הראוי כי ההסדר שעליו הודיע החשכ"ל יכלול גם מקרים שבהם גזבר לפ"ם צריך לטפל מטעם לפ"ם באישור הזמנות הנוגעות לנתיב.

(ג) במשך שנתיים, עד מינויו ביולי 2008 גם לגזבר נתיב, כיהן מר דוניצה כגזבר לפ"ם במשרה מלאה. מנתוני לפ"ם עולה כי היקף פעולותיה לאחר יולי 2008 לא פחת אלא גדל, לכן לא ברור מדוע אגף החשכ"ל ולפ"ם ראו לנכון לצמצם את משרתו של הגזבר בלפ"ם לחצי משרה כדי לאפשר לו לשמש גזבר נתיב בחצי המשרה שהתפתחה. יצוין כי מנהל לפ"ם הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא לא התנגד בזמנו למינויו של מר דוניצה לגזבר נתיב ולצמצום משרתו בלפ"ם, אבל לא הבהיר כיצד הדבר מתיישב עם הגידול בפעילותה של לפ"ם ואם מינויו של מר דוניצה גם לגזבר נתיב פגע לנוכח המצב בתפקודו בלפ"ם.

44 על פי החלטת ממשלה מס' 2070 מיולי 2007 ייעודה העיקרי של לשכת הקשר "נתיב" הוא לפעול בקרב יהודים וזכאי עלייה בחבר העמים ובקרב יהודים וזכאי עלייה יוצאי מדינות חבר העמים בגרמניה כדי לעודד עלייתם למדינת ישראל, לסייע להם בכך ולחזק את זיקתם לישראל, לציונות וליהדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשך העסקתו של מר דוניצה בנתיב או בלפ"ם שוב ייבחן על ידי נש"ם והחשכ"ל ויוחלט אם להמשיך להעסיקו, לנוכח האמור, בשני הגופים בחצי משרה.

## I

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שלפ"ם מקיימת קשרי עבודה עם משרדים ממשלתיים, חברות ממשלתיות וגופים ממלכתיים וציבוריים אחרים, קיים חשש ממשי שכהונת עובדי לפ"ם באותם גופים תיצור מצב של ניגודי עניינים מוסדיים, ולכן קיימת חשיבות רבה להסדרת הנושא לפני מינוים. על משרד ההסברה והתפוצות והנהלת לפ"ם לפעול בהקדם לבחינת הזיקות המוסדיות והאישיות של עובדי לפ"ם העלולות להעמידם במצב של ניגוד עניינים ולפעול להסדרתן. בכל מקרה של שינוי בזיקות אלה על עובדי לפ"ם לדווח על כך ליועצת המשפטית של לפ"ם כדי שתבחן את השפעתו של השינוי על הסדר ניגוד העניינים.

### העסקה ותקינה של כוח אדם

היקף כוח האדם בלפ"ם, רמתו המקצועית ודרכי איוש המשרות הם נדבך מרכזי ביעילות תפעולה. בשנת 2008 היוו כאמור עלויות כוח האדם בלפ"ם, שהן חלק ניכר מההוצאות הכספיות שלה, כ-54% מתוך כל הוצאותיה (שאינן מכוסות באופן ישיר בידי לקוחותיה).

### תקן כוח אדם

ככלל, תקן כוח אדם (להלן - תקן או תקנים) מתאר את משרות הארגון, את המדרג הניהולי ואת מבנהו. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), מסדיר קבלת עובדים לשירות המדינה וקובע הליכים ליצירת תקן, לאישורו ולבחירת עובדים למשרות התקן. לפי פסקה 3.233 לתקשי"ר יחידה מינהלית תפעל במסגרת סמכויותיה בענייני ניהול עובדים בפיקוחו ובהדרכתו של האחראי<sup>45</sup>. כדי שהנהלת לפ"ם ומשרדי רה"ם והאוצר יוכלו לפקח עליה, היו צריכים להיות בידיהם, בין היתר, נתונים מלאים ועדכניים על כל העובדים המועסקים במישרין ובעקיפין על ידה, תפקידיהם והיקף העסקתם לפי המפורט: (1) עובדים קבועים ועובדים זמניים לסוגיהם (להלן - עובדי מדינה); (2) עובדי חברות כוח אדם וקבלנים למיניהם שמועסקים בנוסף לתקן.

הביקורת העלתה כי בלפ"ם ובמשרד רה"ם לא היו נתונים מלאים ועדכניים על מצבת כוח האדם של כל עובדי לפ"ם והמועסקים על ידה, כמו היקף משרה, מועד תחילת העסקה, דירוג העובדים, דרגתם, סוג העסקה וכיוצא באלה.

בפברואר 2009, בתשובה לבקשת משרד מבקר המדינה לקבל נתונים מפורטים על עובדי לפ"ם, הסביר סגן מנהל לפ"ם, הממונה גם על תחום כוח אדם בלפ"ם, כי כל הנתונים על עובדיה מנוהלים

ומרוכזים בפועל במחלקת כוח אדם של משרד רה"ם. כמו כן הוא ציין כי לפ"ם מבצעת חלק ניכר ממטלותיה, כמו רעיונאות, פרסום ובניית אתרי אינטרנט ממשלתיים, באמצעות נותני שירות חיצוניים, לרבות שתי חברות כוח אדם.

ביוני 2009 פנתה מרכזת משאבי אנוש במשרד רה"ם אל סגן מנהל לפ"ם וחזרה וביקשה ממנו את הנתונים הנדרשים. היא ציינה: "אני לא מדברת רק על עובדי מדינה אלא [על] כל העובדים, המועסקים בצורות שונות בלפ"ם (כפי שמפורט במתכונת הדיווח שצרפתי לפניית). אבקש שתעביר אלי את מצבת האדם הכוללת נכון להיום. אני מאמינה שאתם חייבים לנהל את הנתונים לפחות לצרכי תקציב. לגבי שנים קודמות (2007, 2008) - אנא העבר לפחות את העובדים שאינם עובדי מדינה. אני אשלים את השאר ממערכת נש"ם".

בתשובתו של סגן מנהל לפ"ם למרכזת משאבי אנוש נאמר כי "כל הרישומים של עובדי לפ"ם כולל שמות העובדים בשנים קודמות נמצאים במחלקת כוח אדם במשרד רה"ם. הרישומים אצלנו אינם שיטתיים ואינם ממוחשבים".

**מהאמור עולה, כי בלפ"ם ובמשרד רה"ם לא היה מידע מלא ועדכני על מצבת כוח האדם המועסק על ידי לפ"ם ועל הנתונים הקשורים בכך, לכן לא ניתן לדעת כיצד נוהל כל נושא כוח האדם. לדעת משרד מבקר המדינה על לפ"ם ומשרד ההסברה והתפוצות, כאחראי לה במועד סיום הביקורת, לפעול ללא דיחוי ליצירת בסיס נתונים מקיף, מפורט ועדכני אצלם בכל הקשור למצבת כוח האדם של לפ"ם כנדרש מכל יחידה של משרד ממשלתי וממפעל עסקי. מן הראוי שייקבע אילו נתונים יש לשמור ולעדכן בלפ"ם ואילו נתונים יהיו גם תחת ידם של משרד ההסברה והתפוצות, משרד האוצר ונש"ם. ראוי שייקבע גורם האחראי לעדכוןם השוטף של הנתונים ולשמירתם.**

מהנתונים שריכז אגף משאבי אנוש במשרד רה"ם על פי בקשת משרד מבקר המדינה עולה, כי ביוני 2009 העסיקה לפ"ם 56 עובדים בתחומי התקציבאות, הרכש, התקשורת, ההפקה, התכנון, הרעיונאות והגרפיקה (בכל אחת מהקבוצות האלה מועסקים גם עובדים מינהליים) - 42 עובדים בתקן של עובדי מדינה (כולל מנהל לפ"ם שמועסק בשכר ובתנאים לפי חוזה מיוחד); 10 עובדי מחשוב שהם עובדי חברת כוח אדם; ו-4 עובדים במיקור חוץ. לצורך ביצוע מטלותיה לפ"ם מעסיקה מדי פעם בפעם גם יועצים חיצוניים "פריילנסרים" העובדים במשרדיה.

#### מ ש ר ו ת מ ס ג ר ת

על פי חוק המינויים יש להעסיק עובדים קבועים כעובדים על פי תקן שיש להם כתב מינוי. בעניין זה נכתב בדוח שנתי של מבקר המדינה משנת 2005<sup>46</sup> כי "עבודות מסוימות בשירות המדינה מוגבלות על פי טבען ואופיין בזמן. בעבודות אלה מועסקים, בדרך כלל בתחומי תקציב מסוים, עובדים זמניים, ובכלל זה עובדים ללא כתב מינוי... בניגוד לחוק המינויים, יצרו בפועל [נש"ם] ואג"ת משרות מסגרת למשימות אשר מטבען הן חלק מהפעילות המרכזית של המשרד ומחייבות העסקה לטווח ארוך" (ההדגשה במקור).

46 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, עמ' 40.

הועלה כי לפ"ם מעסיקה בתחומי תקציב מסוים, נוסף על עובדים קבועים על פי תקן, גם עובדים זמניים ללא כתב מינוי (להלן - עובדים במשרות מסגרת<sup>47</sup>) המועסקים בפועל במשימות שהן חלק מהפעילות המרכזית של לפ"ם, ולכן תקופת העסקתם אינה מוגבלת בזמן<sup>48</sup>. להלן הפרטים:

לפי הנתונים הנזכרים לעיל, בשנת 2009 הועסקו בלפ"ם 42 עובדים במסגרת תקן של עובדי מדינה שהיקפו 42.5 משרות; 14 מהם הועסקו כעובדים בלתי צמיתים במשרות מסגרת. להלן דוגמה לעובדים כאלה שהועסקו בשנים 2005-2008:

שנת תחילת העבודה בלפ"ם	מספר העובדים הבלתי צמיתים	התפקיד/ים
2005	1	רכז בכיר (בינוי, נכסים, אפסנאות)
2006	3	רכז בכיר (פרסומים)
2007	2	עוזרת פרסומאי ורכז בכיר (פרסומים)
2008	4	רכז לשכה, מנהל ענף (כספים), רכז בכיר (פרסומים) ועוזר פרסומאי

**מהאמור עולה כי בלפ"ם הועסקו במשך שנים עובדים בלתי צמיתים במשרות מסגרת שהן חלק בלתי נפרד מפעילותה המרכזית של לפ"ם, אף על פי שבמשרות אלה יש להעסיק עובדים על פי תקן עם כתב מינוי או עובדים במשרות בלתי צמיתות שמשרתם תוקצבה בחוק יסודות התקציב.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה נש"ם בינואר 2010, כי היא "הוציאה הנחיות לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך ודרשה מכל היחידות כולל לפ"ם, להמציא לה מיפוי מדויק של כלל העובדים המועסקים שאינם מוגדרים כעובדי מדינה. רק לאחר קבלת המיפוי המדויק תוכל נש"ם יחד עם שותפיה באוצר לקבוע מדיניות מתאימה לגבי המשך העסקתם של עובדים אלה ודרך העסקתם".

אג"ת כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2010, כי מתבצעת פעילות שבמסגרתה תתקיים בחינה גם בעניין תקני כוח אדם בלפ"ם.

לפ"ם הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה בינואר 2010, כי "כחלק מהפעילות בכלל שירות המדינה להפיקת עובדים במשרות מסגרת לעובדים עם כתבי מינוי, מקבלים השנה 5 מעובדי לפ"ם במשרות מסגרת כתבי מינוי".

**לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד ההסברה והתפוצות לוודא בהקדם שלפ"ם תפעל, בכל הקשור לנושא העסקת עובדים במשרות מסגרת, על פי הנחיות נש"ם ועל פי המתחייב מתוצאות הבחינה שיבצע אג"ת.**

## I

47 לפי הגדרת נש"ם משרת מסגרת היא משרה שבה מועסק עובד מדינה במעמד זמני, בעבודה שמטבעה אינה צמיתה, בתחומי תקציב מסוים.

48 נמצאו עובדים שהועסקו באופן זה מאז 2005.

נמצא כי בלפ"ם ובמשרד רה"ם, שהיה אחראי לפעילותה בעבר, לא היה מידע ניהולי מפורט ומלא על כל מצבת כוח האדם של לפ"ם (עובדי מדינה, עובדי כוח אדם ומיקור חוץ). על הגורמים המעורבים בניהול כוח האדם בלפ"ם - משרד ההסברה והתפוצות, משרד האוצר, נש"ם ולפ"ם - לפעול על פי חוק המינויים וחוק יסודות התקציב, באופן אחיד ומתואם, ולהטיל על גורם אחד את האחריות לריכוז כל הנתונים בנושא, וזאת כדי שתהיה בפני מקבלי ההחלטות והאחראים לפעילותה של לפ"ם, ובראשם משרד ההסברה והתפוצות, תמונה מלאה ומדויקת על כל המועסקים בלפ"ם לפי סוג העסקתם.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בדוח האמור משנת 2005 כי העסקת עובדים במשרות מסגרת בעבודה קבועה ומתמשכת פסולה מעצם טבעה, משום שהיא עומדת בסתירה לחוק המינויים ומגדילה את ההסתברות שעובדים שהועסקו באופן הזה יהפכו עובדים קבועים אף אם לממונים עליהם לא הייתה כל כוונה כזאת או אם הממונים עליהם לא קיבלו אישור מהמשרד האחראי להם, ממשרד האוצר ומנש"ם.

#### שיא כוח האדם

על פי הגדרות חוק יסודות התקציב, שיא כוח האדם הוא "מספר מרבי של משרות שבהן ניתן להעסיק עובדים קבועים, זמניים וארעיים, למעט עובדים ארעיים למשימה חולפת המועסקים עד מאה ועשרים ימים". תקציב לפ"ם הנכלל בספר תקציב המדינה נועד, בין היתר, להציג בפני מקבלי ההחלטות - הנהלת משרדי רה"ם<sup>49</sup> והאוצר והנהלת לפ"ם - מידע מדויק על היקף כוח האדם המועסק בה ועל תקציב השכר שלו.

**בספרי תקציב המדינה, בשנים 2007-2009, צויין כי שיא כוח האדם של לפ"ם הוא 23 משרות בלבד בכל שנה, ובנוסף 22.5, 22 ו-21.5 משרות בלתי צמיתות (בהתאמה).**

עוד הועלה, כי ברשימת העובדים של לפ"ם שהייתה מצויה באגף משאבי אנוש במשרד רה"ם לא נכללו כל העובדים שלפ"ם מעסיקה במישרין (מתקציבה), ומספרם היה בכל אחת מהשנים 2007-2009 כמפורט: 7, 11 ו-10 עובדי קבלן וכן 2, 1 ו-1 עובדי מיקור חוץ המועסקים כעובדי מחשוב (בהתאמה).

נמצא כי הנתונים בנוגע לשיא כוח האדם בהצעות התקציב של לפ"ם לשנים 2007-2009 לא כללו את העובדים שהועסקו במישרין על ידי לפ"ם. בין העובדים שהועסקו כאמור במשרות מסגרת, במסגרת שיא כוח האדם, היו עובדים שהועסקו במשך תקופה ארוכה מהתקופה המותרת.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד ההסברה והתפוצות, משרד האוצר, נש"ם ולפ"ם לבחון גם את ההיקף הרחב של מספר המועסקים בלפ"ם במשרות בלתי צמיתות ולוודא שרוב עובדי לפ"ם יועסקו במסגרת שיא כוח אדם ובכך תהיה שקיפות לגבי הוצאות לפ"ם לשכר.**

## דיווחים על הוצאות השכר

הביקורת העלתה כי שכרם של מקצת העובדים שהועסקו על ידי לפ"ם שולם ישירות על ידי ולא על ידי משרד רה"ם: 15 בשנת 2008 (3 במיקור חוץ) ו-14 ב-2009 (4 במיקור חוץ).

ביוני 2009 הסבירה לפ"ם למשרד מבקר המדינה כי היא "יצאה במכרז למיקור חוץ של עובדים מקצועיים בענף הפרסום. במסגרת זו מספקת החברה [הקבלנית] ללפ"ם עובדים מקצועיים לפי הצורך". שכר העובדים במיקור חוץ הסתכם בשנת 2008 בכ-1.1 מיליון ש"ח. הועלה כי הוצאה זו בגין העסקת עובדים במיקור חוץ מוצגת בתקציב לפ"ם ובדוחות ביצוע התקציב בסעיף הוצאות (פעולות הלשכה) ולא בסעיף שכר.

**לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע אפשרות לחריגה בהעסקת כוח האדם, על לפ"ם להציג את כל ההוצאות הקשורות להעסקת עובדים לסוגיהם השונים רק בסעיף שכר שיחולק להוצאות בגין עובדים רגילים והוצאות בגין עובדים המועסקים במיקור חוץ.**

## I

לדיוק ולמהימנות של הדיווח על הוצאות בגין כוח אדם של כל ארגון יש חשיבות רבה, בייחוד כשמדובר במפעל עסקי כמו לפ"ם. מידע זה משמש כלי חיוני לניהול, לביצוע ולפיקוח ובקרה על העסקה תקינה של עובדים במסגרת התקציב שנקבע. לצורך זה על לפ"ם ועל משרד ההסברה והתפוצות לרכז את כל המידע הנוגע להוצאות השכר של לפ"ם ושל המועסקים בה כדי למנוע חריגות משיא כוח האדם שלה. באופן הזה ניתן יהיה למנוע גם העסקה לאורך זמן של עובדים במשרות מסגרת שמעצם הגדרתן הן משרות לזמן קצוב וקצר. על לפ"ם, על משרד ההסברה והתפוצות ועל נש"ם לבחון בהקדם את נושא ניהול כוח האדם בלפ"ם והיבטיו השונים ולנקוט את הצעדים הדרושים להסדרתו ולרישומו באופן שיאפשר לקבל תמונה כוללת של כל ההוצאות הקשורות בו ולהימנע מחריגות.

## מכרזים והתקשרויות

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות), מסדירים את ההתקשרויות של משרדי ממשלה, של תאגידים ממשלתיים ושל גופים אחרים שנמנו בחוק לביצוע עסקאות בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, לרבות התנאים לקבלת פטור ממכרז. שיטת המכרזים נועדה להבטיח למפרסם מכרז התקשרות בתנאים המיטביים, ולמציעים בכוח - שוויון הזדמנויות. השיטה אמורה למנוע את האפשרות של פגיעה בטוהר מידות ושל משוא פנים.

על לפ"ם חלות הוראות החוק והתקנות<sup>50</sup>, תקנון כספים ומשק והוראות החשכ"ל המתפרסמות מדי פעם בפעם. לפ"ם מפרסמת בכלי התקשורת למיניהם עבור משרדי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים, והיא עושה זאת לעתים קרובות באמצעות ספקים חיצוניים.

50 בתקנות חובת המכרזים נעשה תיקון מקיף הכולל נוסח לתקופת מעבר מיום 1.6.09 עד 31.12.11, וכן נוסח ממועד זה והלאה. הנוסח שמשרד מבקר המדינה התייחס אליו הוא הנוסח שהיה תקף למקרה הנבדק.

**סיווג התקשרויות**

בלפ"ם פועלת ועדת מכרזים פנימית. משרד מבקר המדינה בדק את האופן שבו לפ"ם מוסרת עבודות לספקים חיצוניים באמצעות פרסום מכרזים ופניות לקבלת הצעות (להלן - התקשרויות). נבדקו התקשרויות שבוצעו בסוף שנת 2007, בשנת 2008 ובתחילת שנת 2009. להלן הממצאים העיקריים:

על פי סעיף 2(א) לחוק, התקשרות של המדינה לביצוע עסקה, לרבות התקשרות של גופים כמו לפ"ם, תיעשה "על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו", למעט במקרים שהתקנות מאפשרות קבלת פטור ממכרז.

בתקנות חובת המכרזים מפורטים סוגי ההתקשרויות הפטורות ממכרז ובהן ההתקשרות על פי תקנה 3(12)<sup>51</sup> - העוסקת באופן ייחודי בהתקשרויות של לפ"ם לפרסום בכלי התקשורת<sup>52</sup>; לפ"ם עשתה שימוש בתקנת משנה זו ובתקנות משנה נוספות לקבלת פטור ממכרז, לפי העניין.

יצוין כי במסגרת תיקון מקיף שנעשה בתקנות חובת המכרזים, שתוקפן מיוני 2009, עודכנה תקנה 3(12), ובעקבות העדכון התקשרותה של לפ"ם לפרסום בכלי התקשורת תיעשה, ככל הניתן, לאחר בדיקת כמה הצעות הבאות בחשבון.

לפי תקנה 9(א) "כל החלטה של יחידה מזמינה בדבר ביצוע התקשרות ללא מכרז או בדרך של מכרז סגור וכן כל החלטה בדבר ניהול משא ומתן עם מציעים במכרז, תובא לדיון בוועדת המכרזים לצורך סיווג ההתקשרות".

**הביקורת העלתה כי לפ"ם לא הקפידה להעביר התקשרויות הפטורות ממכרז פומבי לוועדת המכרזים לצורך סיווגן וקביעת אופן ביצוען בין במכרז סגור בין במתן פטור, על פי הנדרש בתקנות.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כתבה לפ"ם כי "החל מ-1.6.09 עודכנו עובדי לפ"ם בחידושים העיקריים שבתקנות, גם בעל פה וגם בכתב... מאז יש הקפדה מלאה בנושא זה".

**לדעת משרד מבקר המדינה על לפ"ם להקפיד להביא לדיון בוועדת המכרזים את כל ההתקשרויות שהיא מבקשת לפטור ממכרז, לצורך סיווגן כפטורות מחובת מכרז. עליה גם להקפיד לציין בפרוטוקול דיון הוועדה את ההסבר למתן הפטור ואת הסעיף הרלוונטי בתקנות שבגינה הוא ניתן. התנהלות כזאת תאפשר את ניהולן התקין של ההתקשרויות של לפ"ם. על משרד ההסברה והתפוצות לוודא כי לפ"ם ממלאת כנדרש אחר ההוראות בתקנות הנוגעות לביצוע התקשרויות. יתרה מזאת, גם בהתקשרויות המסווגות כפטורות מחובת מכרז על לפ"ם לברוק, ככל שניתן, כמה הצעות אפשריות.**

51 על פי תקנה זו: לפ"ם פטורה ממכרז לשם התקשרות לפרסום בכלי התקשורת.  
 52 לפי פרק 3, שכותרתו רכישות, בהוראות תכ"ם שתוקפן מפברואר 2006, "כלי תקשורת" הם ערוצי טלוויזיה, כבלים, לוויין, רדיו, עיתונים, אינטרנט וכיוצא באלה.

## סוגי התקשרויות

### התקשרות במכרז סגור

1. **הכנת רשימת מציעים**: כאמור, ועדת מכרזים יכולה לסווג התקשרות כפטורה ממכרז פומבי ולקבוע כי יש לבצעה בדרך של מכרז סגור ולפנות לכמה מציעים.

תקנה 16 לתקנות קובעת: "רצה משרד להתקשר בחוזה הטעון מכרז סגור, תפנה ועדת המכרזים בשם המשרד למספר גורמים מתוך רשימה מסווגת של מציעים מתאימים בכוח (להלן רשימת המציעים); רשימת המציעים תהיה ערוכה לפי סוגי ההתקשרויות, תעודכן מזמן לזמן והיא תפורסם, או תהיה פתוחה לעין הציבור, במועד ובאופן שייקבעו בתקנון כספים ומשק".

בשנת 2008 בדק רואה חשבון, לבקשתה של לפ"ם, מכרזים שביצעה בשנת 2007. במרס 2009 מסר לה רואה החשבון טיוטת דוח ביקורת ובה ציין בין היתר, כי "ביקורתן לא מצאה בתקופה הנבדקת, עדות לקיומן של רשימות מציעים לפנייה במסגרת מכרזים סגורים וכן לא מצאה כל מנגנון או נוהל שיבטיח כי הפניות להשתתפות במכרזים הסגורים נעשו עפ"י סבב מחזורי כלשהו, וזאת לנוכח העובדה שנמצאו מציעים אליהם בוצעו פניות חוזרות ונשנות ברצף".

נמצא כי לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת של רואה החשבון, אישרה ועדת המכרזים באפריל 2008 רשימת מציעים מתוך מאגר ספקים ונותני שירותים שלפ"ם כבר עבדה אתם בעבר, אבל לפ"ם לא פרסמה את הרשימה לציבור הרחב, כנדרש בתקנות. יצוין כי מ-1.6.09 מחייבות תקנות חובת המכרזים לפרסם את רשימת המציעים באינטרנט.

בינואר 2010 השיבו מנהל לפ"ם וגזבר לפ"ם למשרד מבקר המדינה כי ללפ"ם רשימות מציעים לכל סוגי ההתקשרויות העיקריים שלה, ובכוונתה "להעלות את כל הרשימות לאינטרנט על מנת לאפשר לספקים נוספים להיכנס לרשימה". מנהל לפ"ם הוסיף כי "רשימת כלי התקשורת עם מחיריהם נמצאת במאגר וכי זו מתעדכנת בצורה שוטפת".

**משרד מבקר המדינה מעיר כי על לפ"ם לפעול על פי התיקון לתקנות חובת המכרזים ולפרסם ללא דיחוי את רשימת המציעים באינטרנט ולכלול בה כמה שיותר סוכנויות ובעלי מקצוע בכל תחומי הפרסום. כמו כן עליה להקפיד שפנייה למציעים תיעשה ככל הניתן באופן שווה ובסבב מחזורי.**

2. **אומדן**: בתקנה 19(ג) לתקנות נכתב כי "נעשה אומדן של שווי ההתקשרות, קודם פרסום, המכרז, יישמר האומדן בתיבת המכרז עד לפתיחתה"<sup>53</sup>. על פי נוסח התקנה הכנת אומדן אמנם אינה חובה, אבל יש חשיבות רבה בהכנתו משום שהוא משקף הערכה של עלות השירות או המוצר שמבקשים לרכשו במכרז, והוא משמש כלי חשוב לבחינת הסבירות של מחירי ההצעות המוגשות. הבדל מהותי בין מחירי ההצעות לאומדן מעיד שהאומדן לא נעשה כהלכה. יתרה מזאת, הצעות גבוהות מהאומדן או נמוכות ממנו באופן משמעותי מראות על חוסר סבירות קיצוני המחייב בחינה של ועדת המכרזים אם להמשיך בהליך המכרז או לבטלו"<sup>54</sup>.

53 בתיקון האחרון של התקנות מפברואר 2009 שנכנס לתוקפו ב-1.6.09 צוין בתקנה 17א בדבר "אומדן שווי ההתקשרות" כי "אומדן שווי ההתקשרות ייערך בידי גורם מקצועי שהוסמך לכך בידי ועדת המכרזים, וייחתם בידי ובידי יושב ראש ועדת המכרזים; אומדן שווי ההתקשרות ייערך ויופקד בתיבת המכרזים לפני המועד האחרון להגשת ההצעות במכרז ויישמר בתיבה עד לפתיחתה".

54 מסיבה זו על הודעת פרסום המכרז לכלול הודעה כי אין חובה לקבל הצעה כלשהי ולא בהכרח לתקבל ההצעה הנמוכה ביותר.



**(א) להלן דוגמאות הממחישות את הצורך והחשיבות בעשיית אומדן, גם אם אין חובה לעשותו:**

(1) במאי 2008 פרסמה לפ"ם מכרז סגור להסעות של קבוצות לאירוע (להלן - מכרז ההסעות)<sup>55</sup> ופנתה לשש חברות הסעה. חברה אחת בלבד הגישה הצעה. נמצא כי בתיק מסמכי המכרז לא היה אומדן של עלות ההתקשרות עם חברת הסעות, ובפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים צוין כי "לאחר בדיקת ההצעה, והשוואת המחירים למחירי השוק ולמחירים בשנים קודמות הגיעה הועדה למסקנה כי המחירים שהגישה... [החברה] הינם סבירים". הביקורת העלתה כי לוועדה לא הוצגה טבלה של השוואת המחירים.

**בהיעדר אומדן של מחירי הסעות ובהיעדר הצעות נוספות לא ניתן לדעת אם ההצעה שהתקבלה סבירה ואם לפ"ם אכן השיגה את המחיר הסביר ביותר בהתקשרות זו.**

(2) בפברואר 2009 פרסמה לפ"ם מכרז סגור להפצת פוסטרים עבור רשות מסוימת ומשרד ממשלתי ופנתה לשבע חברות שליחיות. החברות התבקשו לתת הצעת מחיר כוללת להפצה של כ-4,000 חבילות פוסטרים בזמן קצוב. חמש חברות הגישו הצעות, שלוש מהן נפסלו בשל אי-עמידה בתנאי המכרז. מתוך השתיים הנותרות בחרה ועדת המכרזים בחברה שהגישה הצעה בסך של 99,242 ש"ח בתוספת מע"ם מכיוון שהייתה הזולה ביותר. נמצא כי בתיק מסמכי המכרז אין אומדן להזמנת שירות זה.

**בהיעדר אומדן של מחירי הפצה לא ניתן לדעת אם הצעת המחיר שהתקבלה ולפיה בוצעה ההתקשרות, אכן סבירה.**

**(ב) הביקורת מצאה שני מקרים שבהם אמנם נעשה אומדן, אך בינו לבין מחירי ההצעות שהתקבלו נרשם פער גדול המעיד על חוסר סבירותו של האומדן. להלן הפרטים:**

(1) בדצמבר 2007 פרסמה לפ"ם מכרז סגור להפקת מוצרי פרסום עבור יחידה במשרד ממשלתי. אומדן לפ"ם היה 138,500 ש"ח ואילו ההצעה שנבחרה עמדה על 88,600 ש"ח. כלומר, אומדן לפ"ם היה גבוה בכ-55% מההצעה.

(2) בינואר 2008 פרסמה לפ"ם מכרז לשכפול תקליטורים לסרטי ועדות רפואיות עבור גוף ציבורי מסוים. אומדן לפ"ם היה 130,000 ש"ח, ואילו ההצעה שנבחרה הייתה נמוכה ממנו באופן משמעותי ועמדה על 73,600 ש"ח. כלומר, אומדן לפ"ם היה גבוה בכ-75% מההצעה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כתבה לפ"ם: "אנו רושמים לפנינו את הערת הדוח להקפיד במידת האפשר על הכנת אומדנים". גובר לפ"ם כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאותו חודש כי "לפ"ם תבחן מקרים שבהם אומדן יסייע בידה לקבלת החלטה".

**משרד מבקר המדינה העיר כי על לפ"ם לבחון באופן יסודי את דרכי העשייה של האומדנים למכרזיה ולהקפיד על עשיית אומדנים ריאליים כדי שתוכל לבחור בהצעה הטובה ובמחיר הסביר ביותר.**

## התקשרות עם בעל מקצוע מומחה

התקשרות עם בעל מקצוע מומחה לרכישת שירותים כמפורט בתקנות יכולה להיות פטורה ממכרז. רשימת מציעים: על פי הוראות תקנה 5 לתקנות, התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים במקצועות התכנון, העיצוב והגרפיקה פטורה מהליך תחרותי. התקשרות כזאת תיעשה לאחר בדיקת כמה הצעות אפשריות, והפנייה למציעים תיעשה, ככל הניתן, בסבב מחזורי ובאופן הוגן, המעניק את מרב היתרונות למשרד.

**הביקורת העלתה כי לפ"ם לא פנתה לבעלי מקצוע מומחים בהצעה להיכלל במאגר המציעים שלה, וזאת כדי שתהיה בידה האפשרות לפנות בשעת הצורך למציע המתאים ביותר.**

לפ"ם כתבה בתשובתה מינואר 2010 למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי רשימות המציעים, הספקים והיועצים שלה יפורסמו באינטרנט, וכי היא פועלת להסדרת נושא רשימות המציעים על פי התיקון לתקנות.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי על לפ"ם לבצע את הנדרש בהקדם האפשרי על פי התקנות.**

## ניהול משא ומתן עם מציעים במכרז

על פי תקנה 7 לתקנות, ניהול משא ומתן עם מתמודדים יכול להיעשות רק במקרים שהוגדרו בתקנות ובכלל זה כאשר ניתנה הודעה על כך במסמכי המכרז. המשא ומתן ייעשה עם המתמודדים שהצעותיהם נמצאו מתאימות תוך כדי הקפדה על מתן הזדמנות הוגנת לכל המציעים שעמם מתנהל המשא ומתן. עוד נקבע כי המשא ומתן ינהל על ידי ועדת המכרזים ותוכנו יירשם בפרוטוקול.

**לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לעשות שימוש בהוראות אלה המתייחסות לניהול משא ומתן עם מציעים במכרז פומבי, ומשקפות כללי מינהל תקין, גם במקרים בהם מנהלים משא ומתן עם מציעים להתקשרות פטורה ממכרז. מכאן, מן הראוי שלפ"ם תתעד את כל הליך הטיפול בהצעות הפטורות ממכרז כדי להציג לוועדת המכרזים תמונה כוללת שתשקף גם את תוכנו של המשא ומתן.**

מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים עולה כי המפיקה האחראית בלפ"ם לביצוע העבודה פונה למציעים לקביעת התנאים והמחיר. מתיקי המכרזים עולה, שהמסמכים הנוגעים למשא ומתן שמנהלת המפיקה האחראית לביצוע העבודה לא אושרו על ידי הממונים עליה, לא הוצגו לוועדת המכרזים ולא צורפו לפרוטוקול ישיבת הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה בהתנהלות הנהוגה בלפ"ם בכל הקשור לניהול משא ומתן עם ספקים ונותני שירות ובסופו של הליך גם במסירת העבודה למציע, ניתן משקל רב ליכולת ההחלטה של בעלי תפקיד בודדים בלי שוועדת המכרזים תבקר החלטות אלה, מצב העלול לפגוע בשוויון בין המציעים עד כדי חשש למשוא פנים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כללי מינהל תקין מחייבים שניהול המשא ומתן ייעשה על ידי יותר מאדם אחד, כי ינוהל משא ומתן עם כלל המציעים שהצעותיהם מתאימות ושהוא יתועד. דרך פעולה זו תסייע בידיה של ועדת המכרזים לקבל את ההחלטה הראויה ולמסור את העבודה למציע הראוי ביותר ובמחיר הסביר ביותר. כמו כן יאפשר הדבר לוודא קיומו של הליך הוגן כלפי המתמודדים במכרזים וימנע חשש למשוא פנים משיקולים פסולים.

בינואר 2010 כתבו מנהל לפ"ם וגזבר לפ"ם בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי "המלצת[ו]... מתקבלת, והמפיקות יתעדו את ניהול המשא ומתן במידה ויאושרו כזה על ידי ועדת המכרזים" (ההדגשה במקור).

### התקשרות דחופה

בתקנה 42 שבתקנות חובת המכרזים נקבע כי "משרד [ממשלתי], חברה ממשלתית, חברת-בת ממשלתית... יעדיפו, ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין, לבצע אף את ההתקשרויות [המפורטות בתקנות החוק - שאינן מתנהלות בדרך של מכרז פומבי] בדרך של מכרז וכן יעשה כל שניתן כדי שההתקשרות לא תהפוך דחופה בהתאם לתקנה 3(2) [בתקנות]<sup>56</sup>. בהוראות התכ"ם נקבע: "כמועד להגשת הצעות יש לקבוע תקופה שלא תפחת מ-14 ימי עבודה ממועד פרסום המודעה".

**הביקורת העלתה כי מכרז ההסעות הנוכח לעיל פורסם ב-21.5.08 והאירוע שבגללו נדרשו ההסעות נקבע ל-4.6.08. את ההצעות נדרשו המציעים להגיש עד ל-29.5.08, כלומר בתוך שמונה ימים מפרסום המכרז.**

מפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים עולה, כי הפנייה להגשת הצעות נשלחה לשש חברות הסעה גדולות, מכיוון שנדרשו כ-70 אוטובוסים להסעת כ-1,500 אנשים. ב-29.5.08 (היום האחרון להגשת הצעות המחיר) התכנסה ועדת המכרזים, ובדיון התברר, כאמור, כי התקבלה רק הצעה אחת. ועדת המכרזים החליטה כי עריכת מכרז נוסף לא תביא תועלת, משום שמדובר בעונה הבוערת וגם בשנים קודמות התעוררו קשיים דומים. הוועדה אישרה את ההתקשרות עם חברת ההסעות לאור זה שהתהליך נמצא בשלב מתקדם של ההכנות והזמנות עבודה כבר נשלחו לספקים שונים, ובשל הנזק התדמייתי שלטענתה צפוי ללפ"ם ולמשרד הממשלתי. ההחלטה אושרה בכפוף לאישור ועדת הפטור באגף החשכ"ל לפי תקנה 23(א) לתקנות חובת המכרזים<sup>57</sup>.

ביום המכרז פנתה לפ"ם במכתב דחוף לחשכ"ל, עם העתק למשרד רה"ם, וצירפה לו את פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים שבו פורטו נימוקיה לקבלת פטור ממכרז נוסף. ב-1.6.08 החליטה ועדת הפטור שבמשרד האוצר על מתן הפטור, בהסתמך על הנימוקים שהעלתה ועדת המכרזים.

**משרד מבקר המדינה העיר ללפ"ם כי לנוכח תקנה 42 הנזכרת והוראת התכ"ם האמורה, היה על לפ"ם להיערך מבעוד מועד ולפרסם מכרז פומבי שבו תינתן האפשרות להגיש הצעות בתוך 14 יום לפחות לפני האירוע, ולא לנקוט כלל הליך של מכרז סגור. מאחר שמדובר באירוע שהתקיים בשנים קודמות והצורך בארגונו ידוע מראש, לא הייתה כל סיבה נראית לעין שלא להיערך לו מבעוד מועד. יתרה מזאת, לפי פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים ידעה לפ"ם שמדובר "בעונה הבוערת" וגם הייתה מודעת לעובדה שגם בשנים הקודמות התעוררו קשיים דומים, אף שאז היה מדובר במספר קטן יותר של אוטובוסים. בשל האמור, היה על לפ"ם לפרסם את המכרז מוקדם ככל האפשר, ואופן התנהלותה בעניין לא היה תקין.**

56 על פי תקנה 3(2) שבתקנות, "התקשרות הנדרשת בדחיפות למניעת נזק של ממש ובלבד שהחשב הכללי, ובהעדרו - מי שהוא הסמיכו, אישר זאת; ולעניין התקשרות אשר הדחיפות לה הינה של ארבעים ושמונה שעות או פחות - אם המנהל הכללי של המשרד המתקשר אישר זאת".

57 תקנה 23(א) בתקנות קובעת: "נתקיים מכרז פומבי, רשאית ועדת המכרזים, מנימוקים שיירשמו, להחליט על בחירת הצעה גם אם הייתה זו הצעה יחידה שהוגשה או שנותרה יחידה לדיון בפניה; הוועדה אינה רשאית לעשות כן מקום שנתקיים מכרז סגור, אלא באישור ועדת הפטור אם זו נוכחה לדעת שעריכת מכרז נוסף לא תביא תועלת".

על לפ"ם לעשות את כל המאמצים כדי שהתקשרות לא תהפוך דחופה ולהשתמש בפטור רק בנסיבות הראויות לכך. התיקון לתקנות מאפשר בנסיבות מסוימות לערוך "מכרז ממוכן מהיר", כמפורט בתקנות במקרים של התקשרות דחופה. במקרים שהיקף העבודה הנדרש גדול ניתן לשקול פיצול העבודה לכמה ספקים.

בינואר 2010 כתבה לפ"ם בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "כעקרון מקבלת לפ"ם את [עמדתו בנושא וכי] יש להיערך מוקדם ככל הניתן לקבלת תוצאות המטיבות עם הממשלה". באותו חודש השיב גזבר לפ"ם למשרד מבקר המדינה כי ההערה "מתקבלת, ולפ"ם להבא תעשה מאמץ לא להגיע למצב של התקשרות דחופה, אלא לפרסם מכרז פומבי מוקדם ככל האפשר".

### פרסום חוברת עבור המשרד להגנת הסביבה

באוגוסט 2009 פרסמה רשת עיתונים מסוימת (להלן - המו"ל) עבור לפ"ם חוברת של כ-130 עמודים ובה מידע על כ-90 חופי רחצה ותצלומים שלהם (להלן - החוברת). להלן הליקויים שהועלו בעניין זה:

1. פנייה לספק יחיד: בעקבות פנייתו של המשרד להגנת הסביבה אל לפ"ם פנתה לפ"ם המו"ל אחד בלבד וסיכמה אתו כי המידע יפורסם בחוברת שתופץ ב-100,000 עותקים. בתמורה ישולמו למו"ל 127,000 ש"ח בתוספת מע"ם. ועדת המכרזים נתנה פטור להתקשרות לפי תקנות 3(11) ו-3(12) שבתקנות חובת המכרזים.

לפ"ם כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתיה כי בחרה במו"ל משיקולים מקצועיים: הוא "ידוע בהפקת מדריכים איכותיים... חיי מדף ארוכים... תפוצה רחבה... פופולאריות וניסיון רב בהפקה והפצה", וכי "מדובר במותג ייחודי שאין לו מקבילה ברשתות תקשורת אחרות, והוא נמצא כמתאים במדויק לפרסום המבוקש".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על לפ"ם לפנות לכמה מציעים לקבלת הצעות מחיר כדי שתוכל לבחון אם הצעת המו"ל היא הטובה והמתאימה ביותר. אם סברה לפ"ם שהמו"ל הוא היחיד המסוגל לבצע את ההתקשרות, מן הראוי היה שתקבל פטור להתקשרות מכוח תקנה 3(29), המחייבת אישור בדבר מעמד זה.

2. מתכונת הפרסום: נמצא כי הפרסום של המשרד הוצג בחוברת כפרסום מטעם המו"ל המשתמש במידע של המשרד להגנת הסביבה, ולא כפי שסוכם במפרט העבודה, שהמידע יפורסם כמודעה של המשרד להגנת הסביבה. זאת ועוד, שלא כמו בפרסומים אחרים של לפ"ם, בחוברת לא צוין שמה ולא הוזכרה מעורבותה בהפקתה. כל אלה עשויים ליצור רושם בעיני הקוראים שמדובר בפרסום של המו"ל, המתמחה בפרסום חוברות בנושאי בילוי ופנאי, ולא בפרסום של המשרד להגנת הסביבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי ואין זה תקין שלפ"ם ומשרד ממשלתי יפרסמו מידע לציבור ללא ציון העובדה שהפרסום נעשה מטעמם.

3. הפרסום במוסף מיוחד: על פי הוראות התכ"ם "אין לפרסם במוספים מיוחדים, אלא באישור... והיועץ המשפטי של המשרד".

**בתיקי לפ"ם לא נמצא אישור של היועץ המשפטי של המשרד להגנת הסביבה לפרסום החוברת. לדעת משרד מבקר המדינה על לפ"ם היה לוודא כי הפרסום יבוצע רק לאחר קבלת אישור בכתב של היועץ המשפטי של המשרד להגנת הסביבה לעשות כן.**

**4. פרסומת מסחרית:** לפי הוראות התכ"ם, פרסומת מסחרית על כל צורותיה תותר רק באישור הוועדה הבין-משרדית לאישור פרסומת מסחרית.

**נמצא כי בחוברת שובצו 18 מודעות פרסום שתוכנן אינו נוגע לפעילותו של המשרד להגנת הסביבה. פרסומן לא הובא לדיון בוועדה הבין-משרדית וממילא לא אושרה על ידה.**

(א) בתשובתה מינואר 2010 למשרד מבקר המדינה כתבה לפ"ם כי "בעת המו"מ עם העיתון ידוע היה לכל הצדדים כי בחוברת יהיו פרסומות של גופים מסחריים ואחרים, כפי שיש בכל עיתון. כמו כן ידוע לנו כי המשרד להגנת הסביבה דרש מן המו"ל כי הגופים המפרסמים לא יהיו בסתירה למסרים ומדיניות הגנת הסביבה".

**לדעת משרד מבקר המדינה, אם ידעה לפ"ם שבחוברת יפורסמו מודעות מסחריות בחסות משרד ממשלתי, היה עליה לפנות כנדרש לוועדה הבין-משרדית<sup>58</sup> ולבקש את אישורה לפרסומן.**

(ב) בהוראות התכ"ם<sup>59</sup> נקבע כי "פרסומת מסחרית בפרסום ממשלתי, ניתן לתקצב במסגרת, הוצאות מותנות בהכנסה... הפרסומת תחל רק לאחר קבלת התשלום שנקבע".

**הביקורת העלתה שלפ"ם לא דרשה מהמו"ל תשלום בגין פרסום מודעות מסחריות בחוברת. לדעת משרד מבקר המדינה, היה עליה לבחון מראש את סוגיית הפרסומת המסחרית בחוברת ולהביאה לאישורה של הוועדה הבין-משרדית. לו אישרה הוועדה את הפרסומת המסחרית, היה ניתן לחסוך בהוצאות המשרד להגנת הסביבה על פרסום החוברת, ואולי אף ליצור הכנסה לקופת המדינה.**

**5. פרסום מאמרו ותמונתו של השר:** בחוברת הובאו דבריו של השר להגנת הסביבה מר גלעד ארדן לצד תמונתו. פרסום זה אינו עולה בקנה אחד עם הגדרת תפקידה של לפ"ם<sup>60</sup>.

בנובמבר 2009 כתב מנהל לפ"ם למשרד מבקר המדינה, בין היתר: "לצערנו ומבלי שידענו ואישרנו את הדבר, הכניס העיתון [לחוברת] את דברי השר להגנת הסביבה עם תמונתו". בינואר 2010 כתב מנהל לפ"ם למשרד מבקר המדינה: "אנו מקבלים את הביקורת בנושא... וכן את ההנחייה שאין להשתמש בכספי ציבור על מנת להאדיר עובדי מדינה ונושאי משרה... אנו רואים את הדבר בחומרה וננקוט צעדים ככל האפשר למניעת הישנות מקרה כגון זה".

58 ועדה הכוללת נציג של החשב הכללי, של המשרד להגנת הסביבה, של היועץ המשפטי לממשלה של לפ"ם ושל נש"ם.

59 הוראות תכ"ם ישן - ספר מינהל משקי: פרק 8; סעיף 01; סעיף משנה 04.

60 לגבי הכללים בעניין פרסום דיוקנות ושמות בעלי תפקידים במשרדים ממשלתיים וממצאי הביקורת בנושא זה ראו להלן את הפרק "פעולות שלא לפי הגדרת תפקידה של לפ"ם", עמ' 667.

בתשובתו של השר להגנת הסביבה מר גלעד ארדן למשרד מבקר המדינה מסוף ינואר 2010 נכתב, בין היתר: "דברי השר... [הכתובים בחוברת]... הינם תכנים מקצועיים של המשרד להגנת הסביבה... [נוכח הכתוב בכריכת החוברת ובדפים הראשונים שלה] קשה להאמין כי יכול היה הקורא לטעות ולראות בחוברת פרסום של המו"ל ולא פרסום של המשרד עצמו... על דעת הגופים המקצועיים בתחומי ההסברה [במשרד להגנת הסביבה] ובלפ"ם ומתוך נסיון העבר, הוחלט... כי הפרסום באמצעות מערכת עיתונים עשוי להיות אפקטיבי יותר ולהשפיע על ציבור רחב יותר... קיימת מחלוקת בנוגע לתקפותן של הוראות תכ"מ [בקשר לפרסום במוספים מיוחדים]... הוראות אלה אינן מהוות חלק מהתכ"מ החדש... בכל מקרה בעתיד בו נבקש לפרסם במוסף מיוחד, נוודא כי יתקבל אישור היועץ המשפטי של המשרד [להגנת הסביבה]... [אשר לפרסום דיוקן השר - הדבר נבע מתקלה [עקב] לחץ זמן, שכנראה... הביא לכך שהגורמים האחראים על הפיקוח על הפקת החוברת בלפ"ם לא מנעו את פרסום התמונה" (ההדגשה במקור).

**משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם הוראת התכ"ם הנוכחת מקורה בתכ"ם הישן, הרי היא בתוקף כל עוד לא בוטלה. עם זאת על לפ"ם ועל החשכ"ל לעדכן הוראה זו גם בתכ"ם החדש. על לפ"ם להפיק לקחים ממקרה זה ולקבוע הסדרים שיאפשרו לה למנוע פרסומת מסחרית ופרסומים בעלי סממנים תעמולתיים בפרויקטים שהיא מבצעת עבור לקוחותיה.**

### עמלות יתר

שיטת העבודה של רוב כלי התקשורת בארץ היא לקבל את תקציב הפרסום של הלקוח ממשרד הפרסום ואחר כך להחזיר למשרד הפרסום שיעור מסוים מתקציב הפרסום השנתי שלו. תשלום זה נקרא עמלת יתר (סופר-קומישן). הלקוח אינו יודע, בעצם, מה גובה העמלה הכוללת שמקבל משרד הפרסום. מפרסומים בנושא עולה כי השיעור הכולל של עמלות משרדי הפרסום מגיע עד כדי 30% - כ-15% עמלה קבועה מלקוח ועד כ-15% עמלת יתר הנקבעת לפי היקף תקציבי הפרסום של המשרד.

במהלך הביקורת הודיע מנהל לפ"ם למשרד מבקר המדינה כי לפ"ם אינה מקבלת החזר עמלות יתר מכלי התקשורת, משום שבמשא ומתן שהיא מקיימת אתם על מחירי הפרסום בעבור לקוחותיה, היא דורשת מהם להפחית מראש את עמלות היתר ממחירי הפרסום כדי לקבל מחירים מיטביים.

**בממצאי הבדיקה הכלכלית שערך החשכ"ל נמצא כאמור כי מחירי הפרסום של לפ"ם בכלי התקשורת הפתוחים לכל סוגי הפרסום, כגון הטלוויזיה המסחרית וקול ישראל, גבוהים מאלה של משרדי פרסום פרטיים. עוד נמצא בבדיקה הכלכלית כי לפ"ם אינה מנצלת כראוי את יתרונות גודלה בפרסום מכרזים בעיתונות, ומחיריה גבוהים מאלה של משרדי פרסום פרטיים.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כתבה לפ"ם כי הערותיו הנוגעות לעמלות היתר מסתמכות רק על ממצאים "ראשוניים" של דוח הבדיקה הכלכלית ו"הממצאים לא היו מדויקים ולא מבוססים". לפ"ם גם טענה בתשובתה שבדוח של היועץ הכלכלי שהוגש לכנסת על פי בקשת יו"ר ועדת חוק חוקה ומשפט לקראת הדיון על רכש המדיה של לפ"ם נכתב כי "לאור האמור נראה כי שיטת ההתקשרות המנוהלת כיום על ידי לפ"ם, מול ספקי המדיה של הטלוויזיה המסחרית, מצליחה להשיג מחירים הנמוכים מממוצע מחיר השוק... בנוסף לפ"ם נהנית מהעובדה שהיא איננה צריכה לשלם מע"מ ל-קול ישראל ול-גלי צה"ל, כפועל יוצא מהעובדה שמדובר בשני גופים ציבוריים. העברת הפעילות למשרד פרסום עסקי תגרום לאובדן יתרון זה ולייקור הפעילות הנעשית כיום עבור משרדי הממשלה מול רשות השידור ומול גלי צה"ל בשיעור המע"מ". יצוין כי לפ"ם לא

צירפה לתשובתה אף לא נתון אחד המבסס את טענתה שעמלות היתר מופחתות מראש על ידי כלי התקשורת והחזריהן משוקללים במחירי הפרסום שהיא מקבלת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש בממצאי הבדיקה הכלכלית כדי לעלות ספק בנוגע למימוש הודעתו של מנהל לפ"ם על שקלול מראש של עמלות היתר במחירים שמקבלת לפ"ם מכלי התקשורת, והממצאים אף מעלים ספק האם המחירים שמשיגה לפ"ם מאמצעי התקשורת עבור לקוחותיה אכן מיטביים בשל שקלול החזר עמלות היתר המקובל בשוק וניצול יתרון הגודל בפרסום. אם בידי לפ"ם נתונים המבססים את טענתה כי עמלות היתר משוקללות במחירי הפרסום, עליה להמציאם לעיונו של משרד ההסברה והתפוצות.

## I

ניהול תקיין של הזמנת שירותים וטובין הוא מיסודותיו של המינהל התקיין. השגת המחירים המיטביים והקטנת עלויות הפרסום עבור לקוחות לפ"ם הם הבסיס לקיומה. חלק ניכר מהתקשורתיות של לפ"ם פטורות ממכרז, וזאת לפי הוראות תקנות חובת המכרזים המאפשרות מתן פטור ממכרז בנסיבות שונות, כמו התקשורת לפרסום בכלי התקשורת. במקרים שלפ"ם קיימה מכרז פומבי או מכרז סגור נמצאו לעתים ליקויים בהקפדה על יישומן של הוראות התקנות, ועולה ספק אם כל התקשורתיות אכן היו מיטביות.

על לפ"ם לשפר את מנגנוני הפיקוח והבקרה שלה בבחירת ספקיה. עליה לקבוע נהלים שיגדירו את סמכויותיהם של העובדים העומדים בקשר עם ספקים ולקבוע את גבולות סמכותם. עליה לדאוג לכך שמשא ומתן יתנהל עם מציעים רק במקרים שהדבר הוגדר מראש, הוא יבוצע על ידי יותר מעובד אחד וכל פעולה והחלטה יאושרו על ידי פורום שייקבע מראש. כמו כן עליה לדרוש מעובדיה לתעד את המשא ומתן עם הספקים ולתייק את המסמכים המתעדים אותו בתיקי המכרזים, כדי שוועדת המכרזים תוכל לוודא שעבודות הפרסום אכן נמסרות למציע המתאים ביותר ובמחיר הטוב ביותר.

על משרד ההסברה והתפוצות, בשיתוף אגף החשכ"ל, לבדוק באופן יסודי אם המחירים שלפ"ם משיגה מכלי התקשורת עבור לקוחותיה הם אכן המיטביים, החזרי עמלות היתר משוקללים בהם והם משקפים את היתרון של היקף הפרסום העומד לרשותה של לפ"ם, ולנקוט צעדים ככל שיידרשו לפי ממצאי בדיקה זו.

## פעולות שלא לפי הגדרת תפקידה של לפ"ם

בהחלטת הממשלה מספטמבר 1999 נקבע כאמור, בין היתר, כי "במשך 3 שנים הקרובות בלבד תינתן האפשרות ללשכת הפרסום הממשלתית לתת שירותי פרסום למשרדי הממשלה ולתאגידים על פי חוק ולחברות ממשלתיות שאינן עסקיות (ללא הטלת חובה על תאגידים וחברות אלו), וכי החל בשנת 2003 תעניק לפ"ם שירותי פרסום למשרדי הממשלה ולתאגידים על פי חוק שאינם תאגידים עסקיים ולחברות ממשלתיות שאינן עסקיות (ללא הטלת חובה על תאגידים וחברות אלו) בלבד".

עוד נקבע בהחלטה "להפעיל את לפ"מ תוך התמקדות ברכישה מרוכזת של מדיה פרסומית וברכישת שירותי פרסום אחרים עבור לקוחותיה, וצמצום ביצוע שירותים אלו ע"י הלשכה עצמה".

בעניין החלטות הממשלה דלעיל, הודיע מנהל לפ"מ באוקטובר 2000 ליחידת המעקב על ביצוע החלטות ממשלה במשרד רה"מ, כי "ההחלטה בוצעה"<sup>[61]</sup>... באם לא יהיה שינוי בהחלטה, יהיה צורך להידרש להחלטה מחדש ביום 1.1.2003... משרד רה"מ עשוי לזיזם שינוי בהחלטה עד למועד זה".

**הועלה, כי תחומי פעילותה של לפ"מ נדונו מאז מפעם לפעם בהנהלת משרד רה"מ, אבל החלטת הממשלה מספטמבר 1999 לא שונתה.**

ביולי 2002 כתב מנהל לפ"מ לסגן בכיר לחשכ"ל במשרד רה"מ כי "המרכיב האחרון של [החלטת הממשלה] מתייחס ללקוחות שאינם ממשלתיים ושהם בעלי אופי עסקי, מרכיב זה צריך להסתיים ב-2003. ביצוע הליך זה הדרגתי בגלל תהליך ההיפרדות של גופים עסקיים. אנו צופים כי אכן הוא יושלם בזמן ויוותרו רק נגזרות של פעילות בעלת אופי חוקי או טכני של מוסדות וארגונים אלה".

הביקורת העלתה כי במקרים שונים פעלה לפ"מ שלא לפי כל המתחייב מהחלטת הממשלה מספטמבר 1999, הוראות התכ"ם, הנחיות למיניהן והנהלה הפנימי שלה. להלן דוגמאות:

#### שירותי פרסום לתאגידים עסקיים

הועלה כי על אף החלטת הממשלה מספטמבר 1999 המשיכה לפ"מ, גם בשנת 2003 ואחריה, לתת שירותי פרסום לתאגידים סטטוטוריים עסקיים וחברות ממשלתיות עסקיות (להלן - תאגידים עסקיים). בשנת 2008 היא חייבה 17 תאגידים עסקיים בגין שירותיה בסכום כולל של כ-7.2 מיליון ש"ח לא כולל מע"מ, כ-2.9% מכל חיוביה בשנה זו, וגבתה עמלה בסך של כ-688,500 ש"ח, כ-3.2% מסך כל העמלות באותה שנה. בשלושת החודשים הראשונים של שנת 2009 היא חייבה 13 תאגידים עסקיים בגין שירותיה בסכום כולל של 2.3 מיליון ש"ח לא כולל מע"מ, כ-2% מכל חיוביה בתקופה זו וגבתה עמלה בסך של כ-231,000 ש"ח, כ-2.3% מסך כל העמלות בתקופה זו.

מהאמור עולה כי אף שחלפו כשש שנים מהמועד שהממשלה קבעה, שאחריו לא תיתן לפ"מ שירותים לתאגידים עסקיים (תחילת שנת 2003), ועל אף ההודעות האמורות מאוקטובר 2000 ומיולי 2002, לפ"מ ממשיכה לתת שירותים לגופים אלה. לא נמצאו מסמכים המעידים שהנהלת לפ"מ נתנה דעתה להחלטה שעליה להפסיק ולתת שירותים לגופים אלה, ומנהל לפ"מ גם לא דיווח על המשך מתן השירותים האמורים למנכ"ל משרד רה"מ וליחידת המעקב על ביצוע החלטות ממשלה במשרד. נמצא כי גם היועצת המשפטית של לפ"מ והיועצת המשפטית של משרד רה"מ, האחראית לה מהבחינה המקצועית, לא בדקו אם לפ"מ יישמה את החלטת הממשלה, וממילא לא הסבו את תשומת לבם של הנהלתה ואת תשומת לבו של מנכ"ל משרד רה"מ לפעילות שנעשת על ידי לפ"מ בניגוד להחלטה הממשלה מספטמבר 1999.

היועצת המשפטית של לפ"מ כתבה בתשובתה בדצמבר 2009, כי הודיעה לאחרונה להנהלת לפ"מ ש"לאור ממצאי [טיטת דוח מבקר המדינה] יש להקפיד שתי התקשרויות צפויות עם גופים חיצוניים". בינואר 2010 כתבה למשרד מבקר המדינה: "היו מספר מקרים שבהם שותפתי בחלק מדינוני הנהלת



לפ"מ... [1] הבעתי את עמדתי בפני ההנהלה. אולם לא תמיד עמדתי התקבלה... לא מצאתי לנכון להטיל וטו 'משפטי' במקרים אלה מאחר וסברתי באותה עת כי מדובר בנושא מינהלי-כלכלי פרופר. מאותה סיבה גם לא מצאתי לנכון לתעד את הסתייגותי בכתובים; [זאת אף ש] הדרך הנאותה היתה לתעד בכתב את עמדתי והתרעותי באותם מקרים בהם נדרשתי לנושא באופן ספציפי".

היועצת המשפטית של משרד רה"ם כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2009, כי היא לא ידעה על החלטת הממשלה מספטמבר 1999 לאסור על לפ"ם לתת שירותים לגופים שאינם משרדי ממשלה ולתאגידים עסקיים, כיוון שמדובר בהחלטה שנתקבלה לפני כניסתה לתפקיד.

**משרד מבקר המדינה מעיר גם אם החלטת הממשלה האמורה התקבלה לפני כניסתה לתפקיד של היועצת המשפטית של משרד רה"ם, הרי שבתוקף תפקידה היה עליה להכיר החלטה זו, המהווה חלק מהותי ומשמעותי מהבסיס הנורמטיבי שקובע את גרדי הסמכות של לפ"ם.**

בינואר 2010 כתב משרד ההסברה והתפוצות למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי כוונתו "לפעול לתיקון החלטת הממשלה האמורה בקרוב, כך שתאפשר ללפ"ם לעבוד בין היתר גם עם גופים, חברות וארגונים ציבוריים נוספים... יחד עם זאת, כל עוד החלטת הממשלה הנ"ל לא תוקנה, לפ"ם תפעל במסגרת המחייבת אותה: חוק התקציב, החלטות הממשלה והנחיות המשרד".

**ביצוע עבודות פרסום על ידי לפ"ם**

בדוח הוועדה לבחינת צורכי משרדי הממשלה בענף הפרסום שמונתה בנובמבר 1998 צוין, בין היתר, כי "יש להפחית את הנזק הנגרם להתפתחות ענף הפרסום בישראל... בשל מתן שירותי פרסום לגופים ציבוריים ע"י יחידה ממשלתית... [וכי על לפ"ם להתרכז] ברכישת שירותי מדיה ובתיווך בין משרדי הממשלה למפרסמים השונים".

לאחר מכן החליטה הממשלה בספטמבר 1999, בין היתר, "להפעיל את לפ"מ תוך התמקדות ברכישה מרוכזת של מדיה פרסומית ורכישת שירותי פרסום אחרים עבור לקוחותיה, וצמצום ביצוע שירותים אלו ע"י הלשכה עצמה".

**בלפ"ם לא נמצאו עד מועד סיום הביקורת, מסמכים המעידים שלאחר החלטת הממשלה מספטמבר 1999 קיימה הנהלת לפ"ם ישיבות כדי לקבוע את דרכי פעולתה ליישום כל המתחייב מהחלטה זו, לרבות צמצום עבודות פרסום שהיא מבצעת במישרין והתמקדות ברכישה של מדיה ושירותי פרסום מגורמים חיצוניים.**

בינואר 2010 כתבה לפ"ם בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "[היה גידול יחסי מהותי]... בפעילות לפ"מ בהזמנת שירותים מבחוץ... בין השנים 2005 ל-2009 עבודות ההפקה והפרסום באמצעות ספקי חוץ גדלו מ-14.5 מיליון ש"ח ל-34 מיליון ש"ח... מאידך, הביצוע העצמי נאמד בסכום של עד 2.5 מיליון ש"ח... מנהל לפ"מ... צמצם את שירותי הפרסום הפנימיים בצורה מתמדת".

**כאמור, היועצת המשפטית של לפ"ם וגם היועצת המשפטית של משרד רה"ם לא בחנו את עמידת לפ"ם בהחלטת הממשלה מספטמבר 1999 ולא הסכו את תשומת לב הנהלתה ואת תשומת לב מנכ"ל משרד רה"ם להיקף שירותי הפרסום שניתנים על ידי לפ"ם בניגוד להחלטה על הצמצום ההדרגתי.**

**לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד ההסברה והתפוצות לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים ליישום מלא וראוי של החלטת הממשלה מספטמבר 1999 בעניין הגופים שלפ"ם רשאית לתת להם שירותי פרסום, צמצום ביצוע עבודות פרסום במישרין על ידה והתמקדות ברכישת מדיה ושירותי פרסום אחרים מגורמים חיצוניים.**

## מתן שירותי פרסום לממשלת פולין

### הכנת מכרז

באוגוסט 2004 התקשרה ממשלת ישראל באמצעות לפ"ם עם חברה פרטית (להלן - היזם) - שהפנה ללפ"ם מינהל הבטיחות בדרכים של משרד התחבורה - לשם מתן שירותי ייעוץ לעריכת מחקר ומסע פרסום בנושא הבטיחות בדרכים בעבור ממשלת פולין. יזמת ההתקשרות באה בעקבות כוונת היזם להשתתף במכרז בין-לאומי שפרסמה המועצה הלאומית לבטיחות בדרכים במשרד התשתיות של ממשלת פולין, שאחד מתנאיו היה שעל המבצע להיות גוף ממשלתי. המכרז כלל ביצוע מסע פרסום בטלוויזיה, בעיתונות ובשליטי חוצות שנושאו מלחמה בתאונות הדרכים בפולין (להלן - פרויקט פולין או הפרויקט).

נמצא כי בלפ"ם לא רוכזו כל המסמכים הנוגעים לפרויקט ולמעורבותה בו. רק לאחר דרישות חוזרות ונשנות של משרד מבקר המדינה איתר גזבר לפ"ם, במרס 2009, את מקצת המסמכים הנוגעים לפרויקט. להלן הממצאים העולים ממסמכים אלה ומהסברים שמסרו בעניין זה בעלי תפקידים בלפ"ם למשרד מבקר המדינה:

1. כבר בינואר 2004 החלה לפ"ם בהליך הראשוני לקראת התמודדות במכרז והכינה חוברת שהוגדרה "הבעת עניין". לא נמצאו מסמכים המעידים שהנהלת לפ"ם קיימה דיון על עצם השתתפותה במכרז בכלל ועל הכנת החוברת בפרט ועל אישור ההוצאות הכרוכות בכך.
2. בפברואר 2004 כתב מנהל לפ"ם למנכ"ל משרד רה"ם דאז כי ממשלת פולין פרסמה מכרז לביצוע סקר ומסע פרסום על בטיחות בדרכים. מנהל לפ"ם המליץ כי לפ"ם תמשיך בתהליך שבסופו היא תגיש הצעה לביצוע הפרויקט וביקש את אישור המנכ"ל לביצוע המלצתו.

**לא נמצא שמנהל לפ"ם ציין במכתבו הנזכר כי השתתפות של לפ"ם בפרויקט היא חריגה, בלתי שגרתית ואינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה מספטמבר 1999. יצוין כי מכתב זה לא נענה על ידי מנכ"ל משרד רה"ם.**

3. בתחילת מרס 2004 ביקשה היועצת המשפטית של משרד רה"ם מהיועצת המשפטית של לפ"ם לקבל מידע ופרטים הנוגעים למכרז. היועצת המשפטית של לפ"ם השיבה כי הכנת ההצעה עד סוף מרס 2004 כרוכה בעבודה ובהוצאות. היא ציינה כי פנתה למחלקה להסכמים בין-לאומיים במשרד המשפטים, והיא ממתינה לתשובת המחלקה, אשר הובטח לה שתינתן ב-7.3.04.

**הועלה כי אף על פי שלפ"ם לא קיבלה כל אישור לביצוע הפרויקט ממשרד המשפטים, היא המשיכה בפעולותיה בעניין הפרויקט. כמו כן הועלה כי היועצת המשפטית של משרד רה"ם והיועצת המשפטית של לפ"ם לא נתנו דעתן להתקשרות הזאת ולא בדקו אם היא עולה בקנה אחד עם תכלית פעילותה של לפ"ם ועם האמור בהחלטת הממשלה מספטמבר 1999 המגדירה את הגופים שלפ"ם רשאית להעניק להם שירותי פרסום.**

4. ימים אחדים לאחר מכן כתב מנהל לפ"ם למנכ"ל משרד רה"ם כי הוא מבקש ממנו לאפשר ליועצת המשפטית שלו ולסגנו להשתתף בכנס ספקים בפולין. אישור זה ניתן בכתב, כמבוקש.
5. הועלה כי לפ"ם המשיכה בביצוע ההכנות למכרז אף על פי שלא היה בידיה אישור בכתב ממשרד רה"ם להשתתף במכרז לפרויקט פולין.

**הביקורת העלתה כי גזברות לפ"ם לא נמצאו מסמכים ורישומים מפורטים ומרוכזים על כל ההוצאות וההכנסות הנוגעות לפרויקט (ראו להלן), ולא נמצא שהיה מעקב אחר מידת כדאיות הפרויקט.**

6. ביוני 2004 כתב מנהל לפ"ם למנכ"ל משרד רה"ם כי לפ"ם סיימה את גיבוש הצעת ההשתתפות במכרז, והוא מבקש אישור לנסיעתו לפולין כדי לסכם את הנדרש עם הגורמים המתאימים שם. מהמסמכים עולה כי מנהל לפ"ם קיבל אישור לנסיעה, אבל עצם השתתפותה של לפ"ם במכרז לא נדונה ולא אושרה מראש.
- נמצא כי לפ"ם העריכה את עלות הכנת ההצעה למכרז ב-70,000 ש"ח. בתיקי לפ"ם אין נתונים המבססים הערכה זו. המכרז התקיים ביולי 2004. לפ"ם ושותפיה הציגו 394,120 דולר וזכו במכרז.
7. במאי 2005 כתב מנהל לפ"ם אל המנכ"ל דאז של משרד רה"ם, מר אילן כהן, כי "לפ"ם מפקה עבור ממשלת פולין מחקר וקמפיין בנושא מאבק בתאונות הרכבים... במסגרת הפרויקט התחייבנו לערוך סדנא מקצועית בתחום ההסברה. אנו מפקים (באמצעות קבלני משנה מקומיים) את כל הסדנה לרבות הכנת המצגות ומרבית ההרצאות. מצ"ב בקשות לאישור נסיעה לשני עובדים העוסקים בנושא. ההוצאה היא מתקציב לפ"ם ותכוסה מהכנסות הפרויקט". העתקי הבקשות נשלחו גם אל סמנכ"לית משרד רה"ם, אל חשבת המשרד ואל גזברית לפ"ם. מנכ"ל משרד רה"ם אישר את הבקשות.
8. בנובמבר 2005 הוציא מנהל לפ"ם הודעה לעיתונות ובה נכתב כי "לאחר שקיבלנו את אישור משרד המשפטים ומשרד החוץ, יצאנו להתמודד במכרז על הקמפיין הפולני, התמודדנו מול משרדי פרסום... בכל העולם וזכינו". בתגובה על בקשתו של משרד מבקר המדינה, במרס 2008, לפרט את כל הגורמים הממשלתיים שאתם תואמה השתתפותה של לפ"ם בפרויקט פולין, כתב מנהל לפ"ם כי הגורמים הם מנכ"לי משרד רה"ם לשעבר אביגדור יצחקי ואילן כהן, משרד המשפטים, משרד החוץ, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד התעשייה והמסחר ומשרד האוצר (להלן - הגורמים הממשלתיים).

**לא נמצאו בתיקי לפ"ם אסמכתאות המעידות כי מי מהגורמים הממשלתיים האמורים, שציין מנהל לפ"ם, נתן את אישורו להשתתפות לפ"ם במכרז למתן שירותי פרסום בפרויקט.**

- לפ"ם כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2010: "רשמנו לפנינו את הערת הביקורת כי היה ראוי במקרה זה לקבל מכל הגורמים שהתייעצנו עימם חוות דעתם ו/או אישורם בכתב". מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, מר אילן כהן, כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2010 כי איננו זוכר שנדרש לקבל החלטה או להתייעץ בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה לא היה מקום שלפ"ם תשתתף בפרויקט פולין, שאינו מתאים לתכליתה ולתפקידיה כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה מספטמבר 1999, ובלי שקיבלה אישור מראש והיתר בכתב להשתתפות בפרויקט ממשרד רה"ם וממשרדי הממשלה האחרים הקשורים לנושא - משרד החוץ ומשרד האוצר. השתתפות בפרויקט כזה היא חריגה ובלתי שגרתית, ולכן ראוי היה לקיים דיון מסודר שעניינו השתתפותה של לפ"ם בפרויקט, ורק לאחר מכן לפעול לקידום הנושא. משנודע לגורמים הממשלתיים האמורים על השתתפותה של לפ"ם בפרויקט, היה עליהם לברוק את כל המתחייב מכך ולא להמשיך ולקדמה ללא בדיקה ממצה. גם על היועצת המשפטית של משרד רה"ם והיועצת המשפטית של לפ"ם היה לבחון את הנושא ולחוות את דעתן בפני מנהלי לפ"ם ומשרד רה"ם.

### ביצוע הפרויקט ותוצאותיו הכספיות

1. בסוף אוגוסט 2004, לאחר הזכייה במכרז, סיכמה לפ"ם עם ממשלת פולין את תנאי ההסכם הסופיים לביצוע הפרויקט. בטרם החתימה על ההסכם (להלן - הסכם הפרויקט) חתם היזם על הסכם התקשרות נפרד עם לפ"ם. בהסכם עם היזם צוין, בין היתר, כי התמורה שתשולם ללפ"ם בגין ביצוע מטלותיה בפרויקט תהיה 150,000 דולרים (לא כולל מע"ם), ו"כל תמורה נוספת תהיה כפופה לקיומו של הפרש חיובי בין הוצאות המיזם לבין [הסכום האמור], כפי שישולם על ידי ממשלת פולין. הפרש חיובי זה יחולק בין הצדדים באופן שלהלן: לפ"ם 58%... [היזם] 42%". יצוין כי בהסכם זה ניתן ליזם ייפוי כוח לחתום על הסכם הפרויקט עם ממשלת פולין בשם כל השותפים הישראליים, לרבות ממשלת ישראל ולפ"ם.

בינואר 2005 ביקש מנהל לפ"ם מחשבת משרד רה"ם לחתום בשם מדינת ישראל על ההסכם עם היזם. הועלה, כי על ההסכם עם היזם (שלא מפורט בו יום החתימה) חתומה בשם מדינת ישראל, נוסף על מנהל לפ"ם, גם חשבת משרד רה"ם דאז.

**בלפ"ם לא נמצא כאמור ריכוז של כל המסמכים הנוגעים לפרויקט פולין, לרבות נוסח חתום של הסכם הפרויקט שחתם היזם עם ממשלת פולין. כמו כן לא נמצאו מסמכים שניתן ללמוד מהם מה היה הבסיס לסיכום אופי השותפות של לפ"ם עם היזם ולחלוקת הרווחים ביניהם.**

2. נמצא כי בתיקי לפ"ם גם לא רוכזו הנתונים הכספיים הקשורים לפרויקט<sup>62</sup>. בתשובה לבקשת משרד מבקר המדינה המציא גזבר לפ"ם, ביולי 2009, נתונים חלקיים על ההכנסות וההוצאות של הפרויקט. נמצא כי נתונים אלה לא כללו את עלויות השכר הישירות והעקיפות של עובדי לפ"ם שהועסקו בפרויקט, ולכן התוצאות הכספיות המדויקות של ההשתתפות בו אינן ברורות.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הממשלתיים שעסקו בפרויקט לקבוע נהלים למניעת הישנות מקרים מעין אלה בעתיד.**

62 לפ"ם אינה מנהלת את המטלות השונות שהיא מבצעת על פי פרויקטים - ראו לעיל בפרק על היבטים כספיים.

### מעורבות משרד רה"ם בפרויקט פולין

משרד מבקר המדינה בדק את מעורבותם של לשכת המנכ"ל, הלשכה המשפטית והחשב במשרד רה"ם, בנושא פרויקט פולין. להלן עיקרי הממצאים:

1. בלשכת מנכ"ל משרד רה"ם לא נמצאו מסמכים הנוגעים להתקשרות לביצוע הפרויקט. ביוני 2009 מסרה לשכת המנכ"ל למשרד מבקר המדינה כי לאחר פנייה ללפ"ם היא המציאה להם שלושה מסמכים, לרבות אישור שהעביר מנכ"ל משרד רה"ם לממשלת פולין, באוקטובר 2004, על כך שלפ"ם היא יחידת הפרסום הממשלתית בתוך משרד רה"ם.
2. גם הלשכה המשפטית של משרד רה"ם לא נמצאו מסמכים בעניין הפרויקט. אולם לאחר שמשרד מבקר המדינה הציג לגורמים בלשכה מסמכים המעידים על תכתובת בין משרד רה"ם ללפ"ם, הודיעה הלשכה המשפטית במשרד שמצויים בידיה רק שני מסמכים של הלשכה הנוגעים להתקשרות בפרויקט.

**יצוין כי מהמסמכים האלה עולה כי אף על פי שהיועצת המשפטית של משרד רה"ם ידעה מראש על כוונת ההתקשרות, היא לא חיוותה בכתב את דעתה בנושא. כמו כן הועלה כי היועצת המשפטית של משרד רה"ם והיועצת המשפטית של לפ"ם לא נתנו דעתן להתקשרות הזאת ולא בדקו אם היא עולה בקנה אחד עם תכלית פעילותה של לפ"ם ועם האמור בהחלטת הממשלה מספטמבר 1999 המגדירה לאילו גופים לפ"ם רשאית להעניק שירותי פרסום.**

**3. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה אצל חשב משרד רה"ם עלה כי גם אצלו לא נמצאו מסמכים הנוגעים להתקשרות עם ממשלת פולין. לטענתו, המסמכים נמצאים אצל גזבר לפ"ם. יצוין כי חשבת משרד רה"ם חתמה, כאמור, מטעם מדינת ישראל על הסכמי ההתקשרות עם היוזם, לכן יש לראות כליקוי את העובדה שלא נמצאו במשרדי החשב לפחות המסמכים האלה בעניין הפרויקט.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כתב מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר, מר אילן כהן, כי אין הוא זוכר שהוצגה לו בעייתיות כלשהי הנוגעת לעצם השתתפותה של לפ"ם בפרויקט. עוד כתב כי הפרויקט הוצג כפרויקט רווחי.

בדצמבר 2009 השיבה היועצת המשפטית של משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה, כי היא לא ראתה צורך להמשיך בבדיקת ההתקשרות האמורה, מכיוון שהיועצת המשפטית של לפ"ם מסרה לה כי היא פנתה למחלקה להסכמים בין-לאומיים במשרד המשפטים כדי לקבל את חוות דעתה והנחיות מקצועיות וכי משרד המשפטים לא ראה כל מניעה בהתקשרות זו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כתב משרד המשפטים, כי לא נמצאה אצלו כל טיוטה של הסכם בין לפ"ם ליוזם בעניין מתן שירותי פרסום לממשלת פולין או כל פנייה בעניין זה, ובבירור שערך עם היועצת המשפטית של לפ"ם בדצמבר 2009 הובהר כי היא קיימה שיחה טלפונית עם משרד המשפטים כדי לבדוק את תחולת הדין הזר וסמכות השיפוט על חוזה התקשרות בין-לאומיים, והיא העריכה כי הסיכון בהסכמה לסמכות השיפוט הזר כפי שהיא הוא נמוך.

בינואר 2010 כתב מנהל לפ"ם בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר: "[אנו] מקבלים את [הערתו של משרד מבקר המדינה] בדבר החשיבות [של פעולה] בתוך מסגרת הסמכות".

מהאמור לעיל עולה, כי ההתקשרות בפרויקט פולין לא הייתה במסגרת סמכויותיה והגדרת תפקידיה של לפ"ם - יחידה ממשלתית בישראל שאינה אמורה לפעול עבור גורמים זרים בחו"ל ולא קיבלה סמכות לכך מהממשלה. ההתקשרות בפרויקט פולין הייתה חריגה ויוצאת דופן בנוכחות אלה. מן הראוי כי הבירורים שבוצעו יתועדו בכתב והגורמים הנוגעים בדבר יפיקו לקחים מניהול ההתקשרות הזאת כדי למנוע הישנות מקרים מעין אלה בעתיד.

יחידת המעקב על ביצוע החלטות ממשלה במשרד רה"ם, משרד רה"ם - שהיה אחראי לפעילותה של לפ"ם עד מאי 2009 - היועצת המשפטית של משרד רה"ם והיועצת המשפטית של לפ"ם היו חייבים לוודא שלפ"ם תפעל משנת 2003 על פי החלטת הממשלה מספטמבר 1999, אך הם לא מילאו את תפקידם כראוי, ובכך יש טעם לפגם. על משרד ההסברה והתפוצות, האחראי כיום לפעילותה של לפ"ם, לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים כדי שהיא תפעל ללא דיחוי על פי סמכויותיה וייעודה ובהתאם למתחייב מהחלטת הממשלה.

### מתן שירותי פרסום למשרדי ממשלה

בדברי ההסבר להחלטת הממשלה מספטמבר 1999 צוין כי לפ"ם "משמשת כגוף מפקח ומבקר, המונע, בין היתר, פרסומים מיותרים ובלתי חוקיים ופגיעה בטוהר [המידות]".

בהוראת תכ"ם<sup>63</sup> נקבע כי: "פרסום של משרד ממשלתי... יעשה באמצעות... לפ"מ. פרסום ממשלתי... יפרט רק מה שעל הציבור לדעת, לצורך קבלת שירותים ממשרדי הממשלה ולמימוש זכויותיו. בכל מקרה הדגש הוא על פעילות המשרד כגוף, ולא בעלי תפקידים מסוימים... בפרסום בחשלום באמצעי תקשורת המוניים לא יכללו: א. הישגים אישיים של השר"<sup>64</sup> או של עובדי המשרד; ב. ייחוס הישגי העבר של המשרד לאדם מסויים; ג. דיוקן אישי של השר, או של עובד המשרד; ד. הישגי השר במישור המפלגתי, או במישורים אחרים; ה. השוואת פעילות המשרד לפעילות קודמת, תוך שימת דגש על ההיבט האישי; ו. סקירות כלליות על המשרד ופעולותיו".

באוגוסט 2003 שלחה היועצת המשפטית דאז של משרד רה"ם למנכ"ל המשרד, למנהלים ויועצים במשרד ולמנהל לפ"ם מכתב שעניינו פרסום ספרים על ידי משרדי הממשלה. במכתבה היא הבהירה כי "פרסום רשמי של [משרד רה"ם] הינו בבחינת העמדת מידע לרשות הציבור ומתן שירות לציבור" וציטטה מהאמור בתכ"ם כי "משמעות הדברים היא כי הוצאת ספר לא תאדיר שם של שר או של עובד מדינה". על פי הנחיותיה של היועצת המשפטית ניתן להדפיס באותיות קטנות את הפרטים האישיים של מי שערך, כתב או הדפיס את הספר, אבל "אין לפרסם כל שם אחר במקום אחר".

הביקורת העלתה כי במקרים שונים לא מילאה לפ"ם את תפקידיה למניעת פרסומים שאינם עולים בקנה אחד עם הוראות התכ"ם, ההנחיות והנוהל הפנימי שלה. להלן דוגמאות של שלושה פרסומים שהכילו מידע שאינו לתועלת הציבור וכן שמות של בעלי תפקידים שפרסמו משרדי ממשלה באמצעות לפ"ם:

63 ראו פרק 8.2.1, הוראות תכ"ם - ספר מינהל משקי. בתוקף מ-30.5.05 (נוסח ישן שטרם שונה).  
64 לעניין זה - במונח "שר" הכוונה גם לבעלי משרות פוליטיות אחרות במשרד כמו סגני שרים או יועצים בתחומים מסוימים.

1. בשנים 2003-2008 (חמש שנים) הפיקה לפ"ם עבור משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) את הספר "בתנועה מתמדת תחבורה בישראל ביבשה, בים ובאוויר" בעלות של 335,800 ש"ח (הודפסו 1,700 עותקים). הספר התפרסם במאי 2008. על פי דבריו של מנהל אגף הסברה ודובר משרד התחבורה, ששמו מוזכר במבוא, הספר מפרט "בצורה ברורה ומסודרת את התפתחות התחבורה". במבוא גם מצוינים שמם של סגן ראש הממשלה ושר התחבורה והבטיחות בדרכים דאז מר שאול מופז ושל מנכ"ל משרד התחבורה דאז, מר גדעון סיטרמן, לצד חתימתם. בדברי סגן ראש הממשלה והשר מר שאול מופז מובאת השוואה בין פעילות המשרד בשנים 2003-2008 לפעילותו בתקופות קודמות. צוין כי "בשנים האחרונות קידם המשרד... [את] המחויבות הממשלתית והמדיניות החדשה של משרד התחבורה".

בדצמבר 2009 כתב מנהל אגף ההסברה במשרד התחבורה (גם בשם המנכ"ל לשעבר של המשרד) למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "העבודה על הספר החלה... [לפני שהשר מופז] החל בכהונתו בשנת 2006... ולשר לא הייתה כל נגיעה [לספר]... [את] דברי הברכה של השר [ניתן לקרוא]... כאמירה מכובדת נטולת גוון כלשהו... היה זה אך סביר ומקובל כי השר ומנכ"ל המשרד יתבקשו לשאת דברי ברכה בפתח הספר".

מנהל לפ"ם הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2010, כי [הספר שפורסם עבור משרד התחבורה], אשר כאמור [לעיל] חרג בהרבה מהמטרה המקורית שהיתה צנועה בהרבה - אינו עומד בכללים של הוצאת ספרים על ידי משרד ממשלתי ואנו מצרים על כך. לפ"ם תפיק את הלקח המתאים ממקרה זה".

**לדעת משרד מבקר המדינה לא היה בתוכן הספר שפרסם משרד התחבורה מידע שעל הציבור לדעת, ונוכח האמור בהוראות התכ"ם, לא היה מקום להביא במבוא לספר את דברי השר מופז ואת דברי מנכ"ל משרד התחבורה דאז, לצד חתימתם, ואת דבריהם של מנהל אגף הסברה ודובר משרד התחבורה.**

2. כאמור<sup>65</sup>, בשנת 2009 הפיקה לפ"ם עבור המשרד להגנת הסיביבה חוברת של 100,000 עותקים שבמבוא שלה מובאים דברי השר להגנת הסיביבה מר גלעד ארדן לצד תמונתו. גם פרסום זה נעשה בניגוד לאמור בהוראות התכ"ם.

3. במאי 2008 הפיקה לפ"ם עבור משרד רה"ם 1,000 עותקים של הספר "60 שנות ממשלה בישראל", העוסק בפועלן של ממשלות ישראל לדורותיהן, וגם הדפיסה אותו. עלות העבודה הסתכמה ב-139,312 ש"ח. נמצא כי במבוא של הספר הובאו דברי ראש הממשלה דאז מר אהוד אולמרט לצד תמונתו וחתימתו. כמו כן הובאו דבריו של מזכיר הממשלה דאז לצד חתימתו.

מזכיר הממשלה דאז כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2010, בין היתר, כי "לא עלה אפילו על דעתי שיש מניעה בכתיבת פתיח בספר... שנועד... להוות תיעוד לשירות ולשימוש גורמי הממשלה... למיטב ידיעתי לא מדובר בספר שמיועד למכירה או להפצה... אין יסוד בטענה, שדברי הפתיחה נועדו, חלילה, לפאר את שמי".

**לדעת משרד מבקר המדינה, תוכן הספר חורג מן המידע שעל הציבור לדעת לצורך קבלת שירותים ממשרדי הממשלה ולצורך מימוש זכויותיו. הספר הופק והודפס על ידי לפ"ם, ואם נועד לשימוש פנימי במשרדי הממשלה לא היה ראוי לפרסמו באמצעות לפ"ם ובוודאי שאין לממן את הוצאות הפקתו והדפסתו מהתקציב שיועד לפרסום. כמו כן לא היה מקום להביא בו את דבריהם של ראש הממשלה דאז לצד תמונתו ובחתימתו ושל מזכיר הממשלה בחתימתו.**

65 ראו לעיל בפרק על מכרזים והתקשרויות.

עלות ההפקה של כל הפרסומים האמורים הסתכמה בכ-600,000 ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע הפרסומים האלה נעשה שלא לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הוראות התכ"ם, הנחיות היועצת המשפטית של משרד רה"ם ונוהל לפ"ם, אשר קובעים כי מותר לפרסם רק מידע שעל הציבור לדעת לצורך קבלת שירותים ממשרדי הממשלה ומימוש זכויותיו.

מהממצאים האלה עולה שלפ"ם הייתה שותפה לביצוע פרסומים מעין אלה ואפשרה את השימוש בכספי ציבור למטרות שלא לשמן הוקצו. זאת למרות העובדה שאחד מתפקידיה הוא לשמש גוף מפקח ומבקר בנושא זה. משרד מבקר המדינה מותח ביקורת על התנהלותה זו של לפ"ם.

4. כאמור, בדצמבר 2006 כתב מנהל לפ"ם ליועץ המשפטי לממשלה<sup>66</sup>, בין היתר, כי "לקיומה של לפ"ם יש חשיבות מבחינת המינהל התקין ומניעת פגיעה אפשרית בטוהר המידות וכי המהלך שמבקש לבצע החשב הכללי בעקבות דוח הבדיקה הכלכלי יביא ל'פוליטיזציה' של הפרסום הממשלתי. אנו בלפ"ם נתקלים חדשות לבקרים בניסיונות של משרדים שונים - הן ישירות והן בעקיפין - להחדיר משרדי פרסום/יח"צ/ייעוץ תקשורת כספקי שירות במטרה להעביר אליהם תקציבי פרסום. אנו מעדיפים לא להיכנס לתיאור מקרים ספציפיים אך נוכל לפרטם במקרה הצורך. נסיוננו זה מעיד, כי במקרים רבים הדרגים המקצועיים במשרדים עצמם אינם יכולים או אינם מעוניינים להדוף את הלחץ המופעל עליהם כאמור, ולכן מובא העניין לפתחה של לפ"ם כ'שומר הסף' המופקד על מניעת החדירה של אינטרסים פוליטיים אישיים".

בסוף שנת 2008 פנה משרד מבקר המדינה למנהל לפ"ם וביקש ממנו להמציא לו את כל הפרטים הנוגעים למקרים האלה. למרות זאת ולמרות פניות נוספות לא המציא מנהל לפ"ם את שהתבקש למעט פרטי מקרה אחד הנוגע למשרד התיירות, שלדבריו, הטעון תיקון בעניינו כבר תוקן. בפגישה שהתקיימה במשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 שוב התבקש מנהל לפ"ם להמציא את הפרטים והבטיח לעשות כן, אך לא המציא דבר, והוא אף לא כלל את המידע האמור בתשובתו למשרד מבקר המדינה לטיטת הדוח בינואר 2010.

**לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות אלה האמירה של מנהל לפ"ם בקשר ללחצים המופעלים על לפ"ם היא סתמית, ודרך פעולתו בעניין בלתי תקינה ומונעת בירור העובדות לאשורן.**

היועצת המשפטית של לפ"ם כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009, כי לפ"ם "אינה מהווה ואינה יכולה להיות חסם 'הרמטי'... כיועצת משפטית אני פועלת כל העת כדי להתריע בנושא חשוב זה".

**ממצאי הביקורת בפרק זה עולה כי לפ"ם לא מילאה כראוי את תפקידה לשמש חסם בפני אינטרסים פרטיים בתחום הפרסום.**

## I



הביקורת העלתה כי משנת 2003 נתנה לפ"ם שירותי פרסום גם לגופים שהיא אינה רשאית לתת להם שירותים על פי החלטת הממשלה מספטמבר 1999, התקשרה עם ממשלת פולין וביצעה עבורה מסחרית גרדא ללא אישור מראש והיתר בכתב ולא ביצעה כיאות את תפקידה כ"שומר סף" למניעת פרסומים שאינם משמשים את המטרות שלהן נועדו.

לנוכח האמור, מן הראוי שמנהל לפ"ם, בסיוע היועצת המשפטית של לפ"ם והיועצת המשפטית של משרד רה"ם, יבחן בהקדם את כל פעולותיה הנוכחיות של לפ"ם ויודא שהן נעשות במסגרת הסמכויות שנקבעו לה ולפי כל דין. על משרד ההסברה והתפוצות, האחראי כיום לפעילותה של לפ"ם, לבצע בקרה שוטפת על פעולותיה כדי לוודא שתעסוק אך ורק בתחומים המותרים לה על פי החלטת הממשלה מספטמבר 1999. על לפ"ם לוודא שהפקת הפרסומים המוזמנים ממנה נעשים על פי החוק, התקנות וההנחיות.

## סיכום

תפקידה העיקרי של לפ"ם הוא לספק שירותי פרסום למשרדי ממשלה, לתאגידים על פי חוק שאינם תאגידים עסקיים ולחברות ממשלתיות שאינן עסקיות. ריכוז הפעולות והסמכויות בנושא זה בידי לפ"ם נועד בעיקר לחסוך בהוצאות הפרסום של גופים אלה ולמנוע פרסומים פוליטיים או מוטים מסיבות בלתי ענייניות כאלה או אחרות.

מממצאי הביקורת עולה כי לפ"ם לא פעלה כנדרש להשגה מיטבית של מטרות אלה. מהבחינה הכלכלית היא אינה עושה די כדי להבטיח חיסכון בהוצאות הפרסום של לקוחותיה, וייתכן שחלק מפעולותיה אף גרמו לגידול בהוצאות לקוחותיה שלא לצורך. בעניין הפיקוח על תוכן הפרסומים לא מנעה לפ"ם פרסומים שהאדירו את שמם של ממלאי תפקידים פוליטיים וממלאי תפקידים בכירים אחרים בשירות המדינה, וזאת בניגוד להוראת התכ"ם.

הועלו ליקויים בנושאים הנוגעים למקורות הכנסותיה של לפ"ם: לפי דוחותיה הכספיים לשנת 2008 משרד רה"ם מממן חלק מהוצאות השכר שלה, וזאת למרות היותה מפעל עסקי. לפ"ם אף חורגת ביועצת מסמכויותיה ונותנת שירותי פרסום לגופים שנאסר עליה לספק להם שירותים אלה.

הגופים האמורים לפקח על פעילות לפ"ם - משרד רה"ם, משרד האוצר ונש"ם (להלן - הגופים האחראים) - לא קיימו פיקוח ובקרה מספקים על פעולותיה. לא אחת נמצא כי אם חלק מגופים אלה היו ממלאים את תפקידם האמור כראוי, ניתן היה לאתר ליקויים בפעילותה של לפ"ם, ובמקרים מסוימים אף למנוע את התרחשותם מבעוד מועד.

על לפ"ם לפעול בהקדם לתיקון הליקויים המפורטים בדוח זה ובכלל זה להתאים את פעילותה לתפקידיה ולמטרותיה שנקבעו על ידי הממשלה. המשך התנהלותה הבלתי תקינה של לפ"ם כמתואר בדוח זה עלול לפגוע באינטרסים הציבוריים שהם הבסיס לקיומה.

על הגורמים האחראים ועל משרד ההסברה והתפוצות לבחון את המתחייב מהממצאים החמורים שהובאו בדוח זה, לרבות אחריותו של מנהל לפ"ם לממצאים אלה, ולהסיק את המסקנות הנדרשות בדבר הצורך בקיום בקרה ופיקוח ראויים ומועילים יותר. כמו כן עליהם לבחון מהי המסגרת הארגונית המיטבית לפעילותה של לפ"ם. יישום המלצות אלה יתרום לקידום ולשיפור פעילותה של לפ"ם מבחינת טיב השירות ושיקולי חיסכון ויעילות ויביא לידי מניעת פרסומים לא ראויים.

לנוכח הממצאים החמורים העולים מדוח זה הנוגעים לפעילותה של לפ"ם כיחידה מינהלית במשרד רה"ם, על הגורמים האחראים לבחון את תפקודיהן של יחידות מינהליות אחרות במשרד רה"ם ואת הנעשה בהן ולגבש הסדרים יעילים לפיקוח ולבקרה עליהן כדי לוודא שהן משיגות את המטרות שהוצבו להן על פי חוק בחיסכון, ביעילות ובאפקטיביות.