

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

תאריך: כ"ו שבט, תשע"ח 11.02.18

סומן: כ-09-7223

לכבוד

מר רן ארז	גברת זהבה שפר	מר אבי פסקל
יו"ר	יו"ר המחלקה לכספים ופדגוגיה	יו"ר המחלקה למינהל, כ"א ורכש
<u>ארגון המורים</u>	<u>ארגון המורים</u>	<u>ארגון המורים</u>

שלום רב,

הנדון: בקשה לקבלת הבהרות בנוגע להתנהלות ארגון המורים

מכתב זה עניינו בקשה לקבלת הבהרות בנוגע להתנהלותו של ארגון המורים ביחס למספר סוגיות, על רקע חשש כבד לסטייה מעקרונות המנהל התקין, החלים על הארגון מתוקף היותו גוף דו מהותי.

בקשה זו נובעת מכך שהיעדר השקיפות בארגון המורים מונע בירור מלא של סוגיות הנוגעות לתקינות התנהלות ארגון המורים ומאפשר רק התבססות על מידע חלקי. סוגיות אלו נוגעות למספר היבטים בהתנהלות הארגון, לרבות:

1. מכירת נכסי הארגון בהעדר שקיפות ובעבור תמורה לא ברורה;
 2. התנהלות כלכלית בלתי סבירה ובלתי יעילה, הכוללת סטייה חריפה מדיני המכרזים, התנהלות ללא שקיפות, מתן סיוע ללא קריטריונים ברורים ושוויוניים ועוד, והכל כמפורט באריכות בדוח ביקורת שגובש בעבור משרד החינוך;
 3. אי תשלום מס וביטוח לאומי בגין מתן שי לחג לעובדי הארגון ושכירת ייעוץ מס בעלות של מיליוני שקלים להסדרת הנושא, חרף העובדה שמדובר בסוגיה מיסויית חד משמעית;
 4. עלוות שכר משמעותיות ביותר של עובדי הארגון;
 5. שמירת נכסים נזילים בהיקף נרחב ללא הצדקה ברורה;
 6. פער בין התקצוב המתקבל ממשרד החינוך עבור ביטוח מקצועי לעלותו לארגון בפועל.
- נודה להתייחסותכם העניינית לממצאים המובאים במכתב ולבקשתנו לקבלת מסמכים.

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



כללי

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליכם כדלקמן:

1. מזה שנים עוסקת התנועה בהסדרת מעמד האגודות העותומניות, מוסדות ללא כוונת רווח הפועלים למטרות ציבוריות, שהוקמו לפי החוק העותומני על האגודות משנת 1909 בטרם נחקק חוק העמותות, התש"ם-1980. אגודות אלו אינן כפופות במישרין לחובות שונות החלות על גופים אחרים לתועלת הציבור כמו עמותות, באופן המאפשר להן להתנהל במחשכים וללא פיקוח רגולטורי אפקטיבי.

2. **למרות שארגון המורים (להלן: "הארגון") הינו אגודה עותומנית, הוא הוכר בפסיקה כגוף דו-מהותי, הכפוף לנורמות מדיני המנהל הציבורי.**¹ גוף דו-מהותי הינו גוף שאיננו רשות שלטונית, אולם בשל אופי פעילותו הציבורי (עיסוק בתחומים ציבוריים, קבלת מימון ציבורי וכו') הוא כפוף לעקרונות מנהל ציבורי תקין.² עקרונות אלו כוללים, בין היתר, חובת שקיפות, פעולה לפי עקרונות מכרזים וחובה להתנהל באופן הוגן ושוויוני.³

3. **עמדה זו הושמעה אף בדוח הביקורת על ארגון, שחובר לבקשת משרד החינוך בשנת 2015:**

"יודגש, כי על אף שבכל הנוגע לארגון המורים, הוראות חוק חובת המכרזים והתקנות שהותקנו מכוחו אינן חלות עליו באופן ישיר, הרי שמעצם היותו גוף דו-מהותי, אשר עפ"י הפסיקה כפוף גם לכללי המשפט המינהלי, על ארגון המורים לפעול באותן נורמות המחייבות את הגופים הכפופים להוראות החוק והתקנות כאמור, ולפעול בהתאם לרוח החוק והתקנות"⁴

4. **אם כן, נראה שאין חולק על כך שארגון המורים הינו גוף דו-מהותי שחלים עליו עקרונות מנהל ציבורי תקין.** זאת, נוכח מעמדו המיוחד כאיגוד מקצועי, שליטתו בתחום שהוא ציבורי במהותו, מימונו מכספי ציבור והשפעתו המוחלטת על המורים החברים בארגון המהווים חלק משמעותי מהעובדים במגזר.⁵

¹ תא (י-ם) 3400/01 שרה דורפמן נ' ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים בסמינרים ובמכללות (2002); הפ (מרכז) 10-03-35567 דוד פרידמן נ' ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים, בסמינר ובמכללות פס' 3 (ד-ו) (2013).

² על החלת נורמות מהדין המנהלי על גופים דו מהותיים ראו למשל: ע"א 294/91 חברה קדישא גשח"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום (1992); ע"א 467/04 חיים יתח נ' מפעל הפיס (2005); בש"א (מחוזי חיפה) 8316/99 כלבו 1979 בע"מ נ' עיריית חיפה תשנט(1) 769 (1999).

³ שם.

⁴ ראו עמ' 15 למסמך ביקורת עומק בנושא: "תקצוב משרד החינוך בארגון המורים" ברסקי את ברגר ושות' (16.09.2015) (להלן: "דוח הביקורת"); מצ"ב כנספח ב'.

⁵ שם.

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



5. חרף זאת, התנהלות ארגון המורים, ובעיקר זו הכספית, איננה שקופה והציבור נאלץ להתבסס על מידע במהימנות משתנה המתפרסם מעת לעת כדי לערוך פיקוח ובקרה על פעילות הארגון, הממומן מכספי ציבור. בדומה לכך, התנועה מבקשת לבחון האם הארגון פועל באורח סביר ובהתאם לאינטרס הציבורי, ונאלצת להתבסס על שברי מידע במהימנות משתנה. יודגש, כי לבקרה על גופים הפועלים על בסיס כספי ציבור חשיבות רבה, שכן בכוחה להגביר את אמון הציבור באותם גופים ובגופים המתקצבים אותם.
6. להלן מובאות מספר סוגיות המעלות, על פניו, חשש להתנהלות בעייתית של ארגון המורים. נודה על קבלת הבהרות לדברים וכן מידע שיהיה בו כדי לשפוך עליהן אור.
7. משום שכאמור, בשל חוסר השקיפות של ארגון המורים, נאלצנו להתבסס על מידע במהימנות משתנה שהועבר לידי התנועה. כלל החומרים עליהם התבססנו מצורפים כנספחים למכתב זה.

מכירת חברת "רשף" לחברת "מנורה מבטחים פנסיה וגמל בע"מ" ללא תמורה כספית

8. ארגון המורים החזיק בבעלותו את חברת "רשף חברה לניהול קופות גמל למורים על יסודיים בע"מ" (להלן: "חברת רשף"), חברה לניהול קופות גמל למורים, אשר החזיקה בשתי קופות גמל שהיקף נכסיהן המשותף עמד על כ-2 מיליארד ₪ ("רשף" ו"הילה").⁶
9. ביום 30 בספטמבר 2014, נחתם הסכם בין ארגון המורים לבין חברת "מנורה מבטחים פנסיה וגמל בע"מ" (להלן: "חברת מנורה"), להעברת כלל אחזקות הארגון בחברת רשף,⁷ אשר התרחשה ביום 7 במאי 2015.⁸
10. העסקה האמורה מעלה, על פניו, מספר תמיהות שנודה להבהרתם.
11. ראשית, לא ברור האם העסקה הייתה רצויה מבחינה כלכלית לארגון. כך, מדוח הדירקטוריון של חברת רשף עולה כי בעבור המניות לא שולמה כל תמורה כספית, והתמורה שקיבל ארגון המורים מגולמת בהתחייבות של מנורה כי "דמי הניהול שישלמו עמיתי הקופות במהלך התקופות הנקובות בהסכם לא יעלה על השיעורים הקבועים בהסכם".⁹
12. ואולם, בדיקה של דמי הניהול במערכת הגמל-נט של משרד האוצר, לא מעלה עדות ברורה להטבה משמעותית שקיבלו חברי הארגון בעקבות העסקה. כך, נראה כי בעוד בשנים 2011-

⁶ ראו רשף חברה לניהול קופות גמל למורים על יסודיים בע"מ – דוח הדירקטוריון על מצבה של החברה, 2 (31.03.2015), לחץ כאן לקריאה. (להלן: "דוח רשף מחודש מרס 2015");
וכן רשף חברה לניהול קופות גמל למורים על יסודיים בע"מ – דוח דירקטוריון על מצבה של החברה, 2 (30.06.2015), לחץ כאן לקריאה. (להלן: "דוח רשף מחודש יוני 2015").

⁷ ראו דוח רשף מחודש מרס 2015, עמ' 1.

⁸ להרחבה ראו דוח רשף מחודש יוני 2015.

⁹ שם.

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



2015, בהן הבעלות הייתה בידי ארגון המורים, שיעור דמי הניהול הממוצע לקופת הגמל רשף עמד על כ-0.3% ולקופת הגמל הילה עמד על 0.27%; הרי שלאחר העברת הבעלות, בשנת 2016, שיעור דמי הניהול לקופת הגמל רשף עלה ל-0.48%, בעוד שבקופת הגמל הילה ירד השיעור במעט, ל-0.21%; ובשנת 2017 שיעור דמי הניהול לקופת עמדו על 0.23% ו-0.20% לקופת רשף ולקופת הילה בהתאמה (ראו נספח א').

13. יתר על כן, עם מימוש העסקה, חברת מנורה נדרשה להזרים לקופת החברה כ-10 מיליון ₪ בשל ביטול הפטור מעמידה בדרישת הון עצמי מזערית, שניתן לרשף מתוקף היותה חברה המנהלת קופות גמל ענפיות.¹⁰ נכונות מנורה להזרים הון בהיקף כה נרחב, מעלה שאלה באשר לכדאיות העסקה לארגון המורים.

14. שנית, מערך התמריצים שחל על מרבית חברי דירקטוריון רשף מעלה חשש לניגוד עניינים ביחס לאישור העסקה. כך, מדוח הדירקטוריון של חברת רשף מיום 30 ספטמבר 2014 עולה כי יו"ר ארגון המורים, מר רן ארז, כיהן במועד החתימה על העסקה כיו"ר הדירקטוריון בחברת רשף.¹¹

15. במקביל, דוח הדירקטוריון של החברה מתאריך 31 דצמבר 2014, מעלה שחמישה מחברי דירקטוריון רשף מועסקים על ידי ארגון המורים, באופן היוצר חשש לניגוד עניינים מצדם, בדמות פעולה בהתאם לדירקטיבת היו"ר מבלי להפעיל שיקול דעת עצמאי כנדרש, בשל חשש מפגיעה אפשרית במקום עבודתם.¹²

16. חשש זה מקבל משנה תוקף, נוכח עדויות קודמות לכך שחברי ארגון המורים שלא הסכימו עם עמדת היושב ראש פוטרו בשל כך מעבודתם.¹³

¹⁰ בהתאם לתקנה 2(א) לתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (הון עצמי מזערי הנדרש מחברה מנהלת של קופת גמל או קרן פנסיה), התשע"ב-2012; ראו גם דוח רשף מיוחדש יוני 2015, עמ' 1.

¹¹ ראו רשף חברה לניהול קופות גמל למורים על יסודיים בע"מ – דוח הדירקטוריון על מצבה של החברה (30.09.2014), (להלן: "דוח רשף מיוחדש ספטמבר") לחץ כאן לקריאה.

¹² להלן פירוט חברי הדירקטוריון לפי דוח הדירקטוריון של רשף מיום 31.12.2014, שלכאורה קם חשש לניגוד עניינים:

1. ניצה בראל, מנכ"לית החברה וחברת דירקטוריון. לפי אתר ארגון המורים, משמשת כרכזת גמלאים בארגון המורים. [קישור לדף הרלוונטי באתר ארגון המורים](#)
2. זהבה שיפר, חברת דירקטוריון. לפי אתר ארגון המורים מכהנת כיו"ר המחלקה לכספים ופדגוגיה בארגון המורים. [קישור לדף הרלוונטי באתר ארגון המורים](#)
3. שמואל בן איון, חבר דירקטוריון ויו"ר ועדת השקעות ברשף. לפי אתר ארגון המורים, שמואל מכהן כרכז ארצי בעמותת הפדגוגית. [קישור לדף הרלוונטי באתר ארגון המורים](#)
4. אברהם פסקל, חבר דירקטוריון וחבר בוועדת הביקורת של החברה, המכהן במקביל כחבר במועצת ארגון המורים. [קישור לדף הרלוונטי באתר ארגון המורים](#)
5. משה אוחיון, חבר דירקטוריון וחבר בוועדת הביקורת של רשף. לפי אתר ארגון המורים, מכהן במקביל כיו"ר המחלקה לתרבות, פנאי ונופש בארגון המורים. [קישור לדף הרלוונטי באתר ארגון המורים](#)

¹³ ראו למשל: רעות וילף "המתמודדת מול רן ארז פוטרה מתפקידה" Nrg - חדשות 28.05.14

www.makorrishon.co.il/nrg/online/1/ART2/581/608.html

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



17. הנה כי כן, נראה כי קיים חשש שלפחות למחצית מחברי הדירקטוריון היה חשש לניגוד עניינים, ולא ברור אם וכיצד רופא החשש בהליך אישור העסקה.

18. **בנוסף**, התנהלות ארגון המורים סביב העסקה לקתה בחוסר שקיפות קיצוני, בניגוד למצופה מארגון המורים כגוף דו מהותי המתקצב מכספי ציבור.¹⁴ כך, במסמכי הארגון הוסתרה זהות החברה הרוכשת, וזאת אף על פי שבמסמכי חברת רשף זהות הרוכשת הוצגה בגלוי;¹⁵ שנית, למרות שמדובר בעסקה משמעותית ביותר, לא אותרו מסמכים ברורים המעידים על הכדאיות הכלכלית שלה והתמורה שהארגון וחבריו קיבלו, כאמור; שלישית, לא ברור כיצד בוצע הליך המכירה, ובפרט – האם המכירה נעשתה על דרך מכרז תוך בחינת מספר אלטרנטיבות; רביעית, לא ברור מהם הליכי אישור העסקה שננקטו, אם ננקטו, לריפוי החשש לעניין אישי של חברי דירקטוריון רשף.

19. בהקשר זה, יודגש כי אישור העסקה על ידי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר לא בהכרח מעידה על כך שנבדקה והוכשרה סוגיית החשש לניגוד עניינים.

20. לאור האמור, נודה על קבלת המידע המפורט להלן:

- א. הסכם המכר עם חברת מנורה.
- ב. מידע על אודות תהליך בחירת חברת "מנורה" כרוכשת – ובפרט, עדויות לעריכת מכרז כדין לרבות בחינת אלטרנטיבות לחברה הרוכשת.
- ג. מהי ההצדקה להסתרת זהות החברה הרוכשת, וההתנהלות שלא בשקיפות כמתחייב על פי הפסיקה.
- ד. מסמכי הערכת שווי של חברת רשף.
- ה. מסמכים הנוגעים לכדאיות הכלכלית של העסקה עבור ארגון המורים.
- ו. מסמכים על אודות הליך אישור העסקה, לרבות בחינה של ועדת הביקורת של ארגון המורים וחברת רשף, עמדת הדירקטורים החיצוניים ביחס לעסקה, ופרוטוקולי ישיבות ההנהלה של ארגון המורים וחברת רשף שעסקו בקידום העסקה. זאת, בדגש על פעולות שננקטו לריפוי החשש לניגוד עניינים של חברי דירקטוריון רשף.

¹⁴ על החלת חובת שקיפות על גוף דו מהותי, ראו למשל: בגץ 8335/09 קרן דולב לצדק רפואי נ' שר הבריאות ממשלת ישראל (2012)

¹⁵ ראו למשל: ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים בישראל – דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2015, 9 (31.12.2015). המסמך מצ"ב כנספח ג'.

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



התנהלות כלכלית המנוגדת למנהל ציבורי תקין

21. בשנת 2015, גובש דוח ביקורת על ארגון המורים לבקשת משרד החינוך (להלן: "דוח הביקורת").¹⁶ הדוח הצביע על מגוון כשלים בהתנהלות הכלכלית של הארגון. כשלים אלו, חורגים מכללי ועקרונות המנהל הציבורי התקין החלים על הארגון מתוקף היותו גוף דו-מהותי, וכוללים:

21.1. **סטייה חריפה מעקרונות מכרזיים שהארגון מחויב בהם במתן השי למורים – המהווה אחת ההוצאות המרכזיות שלו וגובהה כ-40 מיליון ₪, הכוללת:**

א. לא אותרו עדויות לעריכת הליך תחרותי מעת לעת, בין מספר חברות אשראי או סליקה באשר לשיעורי העמלות ודמי הניהול בגין שימוש בכרטיס השי לחג שנתי למורים.

ב. לא שולם מס ותשלומים לביטוח לאומי בעבור חלוקת השי, למרות שהמס מופיע בתחשיבי החברה (פירוט להלן).¹⁷

21.2. **מתן סיוע לשיפוץ חדרי המורים בחריגה מכללי מנהל תקין:**

א. העדר קריטריונים מפורטים שעל פיהם נקבעת זכאות לחלוקת שי לחדרי מורים.
ב. בפועל, נראה שחלק מהמוסדות קיבלו מספר מוצרי שי לחדר המורים, בעוד מוסדות אחרים שהיו זכאים לכך לפי מספר החברים בהם לא קיבלו.¹⁸ בכך, טמונה גם פגיעה בחובת השוויון שהארגון מחויב בה.

ג. **אי עריכת מכרזים לרכישת מוצרי שי, שעלותם בשנים 2012 ו-2013 נעה בין 6,448 ₪ ל-342,757 ₪ לסוג מוצר בודד.** לפי הביקורת, הארגון בחר לבצע הליך פנייה סגורה לקבלת הצעות מחיר ממספר מצומצם ביותר של מציעים - לרוב שלושה מציעים, ובמספר מקרים מציע בודד או שני מציעים בלבד.¹⁹

ד. **בנוסף, בחלק מהמקרים הארגון בחר הצעות הגבוהות בעשרות אחוזים מההצעה הזולה ביותר, ללא הצדקה ברורה.** כך למשל, אותרו מקרים בהם הארגון בחר להתקשר עם חברות שהציעו מחירים הגבוהים ב-37% ואף ב-51% מההצעה הזולה ביותר, תחת ההצדקה לכאורה שדובר בחברות אמינות.²⁰

¹⁶ ברסקי את ברגר ושות', דו"ח ביקורת עומק סופי בגין תקצוב משרד החינוך בארגון המורים (16.09.2015).

¹⁷ ראו למשל עמ' 6 ו-10 לדוח הביקורת.

¹⁸ ראו למשל עמ' 9-8 לדוח הביקורת.

¹⁹ ראו למשל עמ' 28 לדוח הביקורת.

²⁰ ראו למשל עמ' 29 לדוח הביקורת.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ה. כמו כן, הארגון ערך השוואה בין מוצרים שאינם ברי השוואה. כך למשל, במסגרת הליך לרכישת מקררים קטנים, בוצעה השוואה בין הצעות למקררים הנעים מ-260 ליטרים ועד 500 ליטרים. באותו מקרה, אף נבחרה חברה שהצעת המחיר שלה למקרר קטן הייתה יקרה בכ-116% מההצעה הזולה ביותר.²¹

21.3. העדר תיעוד נאות של ההתנהלות ארגון המורים, ובפרט התנהלותו הכלכלית, כמפורט להלן:

א. הביקורת מצאה פערים בין מסמכים שונים בידי הארגון המשמשים לניהול חשבונות. כך, השוואה בין כרטסות הנהלת חשבונות למסדי הנתונים שהועברו לעורכי דוח הביקורת, העלו פערים בגובה 976,000 ש"ח בשנת 2012 ו-368,000 ש"ח בשנת 2013, שהוסברו בדיעבד ובצורה חלקית בלבד.²²

ב. לא אותרו פרוטוקולים של ועדת מכרזים לרכישת מייבשי ידיים, למרות שידוע כי מוצר זה אכן סופקו למוסדות החינוך.²³

ג. התקשרות בחוזים לאקוניים, שלא כוללים תאריכי תחולה או שאינם בתוקף.²⁴

ד. העדר נוהל התקשרויות עם ספקים ונותני שירות, לרבות בתחום מועדוני הספורט איתם מתקשר הארגון כל שנה באורח סדרתי, והעדר פרוטוקולים של ועדת המכרזים ביחס לאותם התקשרויות.²⁵

21.4. העדר התאמה בין הקריטריונים שנקבעו למתן מלגה למורים לבין מתן הסיוע בפועל. כך, הביקורת העלתה שלשמונה מורים (בשנים 2012-2013) ניתנו מלגה בסכום שאיננו תואם את הקריטריונים שנקבעו.

22. בהמשך לכך, הביקורת העלתה חמש המלצות קונקרטיות:

א. עריכת נהלים כתובים לבחירת ספקים ונותני שירותים.

ב. תיעוד על גבי פרוטוקולים של תהליך בחירת ספקים ונותני שירותים.

ג. הקפדה על עריכת הסכמים נאותים עם ספקים ונותני שירותים, הכוללים למשל תאריכי תחולה, הסכמה על הארכת תוקף וכיוצא באלה דברים.

²¹ ראו למשל עמ' 30 לדוח הביקורת.

²² ראו למשל עמ' 8 לדוח הביקורת.

²³ ראו עמ' 7 ו-27 לדוח הביקורת.

²⁴ ראו למשל עמ' 7 לדוח הביקורת.

²⁵ ראו למשל עמ' 10 לדוח הביקורת.

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- ד. הקפדה על הלימה בין דוחות המעקב הפנימיים של הארגון להנפקת ציוד לבתי הספר, לבין כרטסות הנהלת החשבונות ומאזני הבוחן של הארגון.
- ה. גיבוש קריטריונים מפורטים ואחידים על ידי משרד החינוך בגין חלוקת השי לחדרי המורים, שיהוו בסיס לפיקוח ובקרה.²⁶
23. יודגש, שהתנהלות הארגון כפי שמתוארת בדוח הביקורת, טומנת בחובה פגיעה משולשת בחובות השוויון וההגינות.
24. כך, ראשית, התנהלות בלתי יעילה עם כספי הארגון, שמקורם בדמי החבר שמורים משלמים ובכספי ציבור המועברים לארגון, מביאה לבזבוז לכאורה של כספי ציבור וכספי החברים, באופן החוטא לחובת ההגינות כלפיהם. שנית, החרیגה שתוארה מחובות המכרז מביאה להעדפה בפועל של ספק אחד על פני מתחריו, ומקימה לו יתרון לא הוגן למול מתחריו. שלישית, חברי הארגון שמקבלים סיוע שלא על בסיס קריטריונים ברורים ושוויוניים נפגעים מכך.
25. נבקש התייחסותכם לצעדים שנקטו ממועד קבלת דוח הביקורת, להטמעת התנהלות תקינה בכלל, ולתיקון הכשלים הקונקרטיים שהועלו במסגרתו בפרט. במסגרת זאת, נודה על קבלת:
- א. נהלים כתובים לבחירת ספקים ונותני שירותים.
- ב. פרוטוקולים המתעדים הליכי בחירת ספקים, וככל שנבחר ספק שהצעתו איננה הזולה ביותר – פרוטוקול המלמד על השיקולים שהביאו לבחור בברירה היקרה.
- ג. הקריטריונים שלפיהם הארגון מעניק סיוע לחברי הארגון ולבתי הספר.

אי תשלום מס וביטוח לאומי בגין שי לחג למורים מסיבה שאיננה ברורה, ושכירת יעוץ מס להסדרת החוב בעלות של מיליוני שקלים

26. כידוע לכל, מתן שי לחג מצד מעסיק לכל עובד במשק חייב במס ובתשלום לביטוח לאומי.
27. למרות זאת, בין השנים 2010-2014 לכל הפחות, ארגון המורים לא שילם לרשות המיסים ולביטוח הלאומי את מלוא התשלומים בגין מתן שי לחג למורים. עקב כך, רשות המיסים וביטוח לאומי תבעו מהארגון תשלום בגובה של כ-19.5 מיליון ₪ עבור השנים 2010-2011,²⁷ וככל הנראה סכומים נוספים בהיקפים משמעותיים לשנים 2012-2014, שלא פורטו בדוחות הארגון.

²⁶ ראו עמ' 13 לדוח הביקורת.

²⁷ ראו ביאור 9(ד) בטיטות ד"ח: ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים בישראל – דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2014 (31.12.2014). מצ"ב כנספח ד'.

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



28. יתרה מכך, מדוח הביקורת לעיל עולה כי ככל הנראה חובת התשלום נלקחה בחשבון בתחשיבי הארגון, מה שמעלה חשש לכאורה לכך שאי ביצוע התשלומים בזמן נעשה ברשלנות או שלא בתום לב. כך, בעמ' 6 לדוח נכתב:

“הביקורת לא קיבלה את טיעוני הארגון בנוגע לאי הכללת תשלומי מס בגין חלוקת השי, מאחר ובמסגרת תחשיביה היא גילמה את המס בו מחויב הארגון בנדון.”²⁸

29. כדי לטפל בסוגיה, ארגון המורים שילם החל משנת 2016 סכום של כ-7.6 מיליון ₪ עבור ייעוץ מס להסדרת הנושא.²⁹ זאת, למרות שכאמור מדובר בסוגיה מיסויית ברורה וידועה, שעל פניה, איננה דורשת מומחיות מיוחדת המצדיקה תשלומים אלו.

30. התנהלות זו הביאה כפי הנראה להשתת עלויות הסדרת הסוגיה גם על מורים המועסקים ישירות על ידי משרד החינוך (כ-40% מהמורים), אשר מקבלים את השי באופן ישיר ומשלמים בעבורו מס במנותק מארגון המורים.

31. כלומר, נראה כי המורים המועסקים ישירות נפגעו מהתנהלות ארגון המורים, ונדרשו לשאת בכפל מס בגין השי לחג.

32. נודה על קבלת הבהרות באשר לסיבה בגינה לא הועברו התשלומים לרשויות המס ולביטוח לאומי במועד מתן השי למורים.

33. בנוסף, נודה על קבלת מידע באשר להיקף החוב של הארגון, הסכמי ההקשרות עם יועץ המס, ופירוט הפעולות שבגינן קיבל תשלום כה משמעותי.

34. כמו כן, נודה על קבלת עדויות להליך הפקת לקחים שנערך בארגון בעקבות התנהלות זו, למניעת הישנותה.

עלויות שכר גבוהות מאוד

35. מספר סעיפים תקציביים במסמכי ארגון המורים מעלים חשש כי תשלומי השכר שהארגון מעביר לעובדיו, ואף לגורמים איתם הוא מתקשר, גבוהים באופן בלתי סביר.

²⁸ עמ' 6 לדוח הביקורת, לעיל הי"ש 2.

²⁹ ראו טיוטה להצעת תקציב של ארגון המורים לשנת 2017 (מצ"ב כנספח ה'), ממנה עולה כי ב-2016 שולמו כ-4.6 מיליון ₪ עבור ייעוץ המס. מטיטוט דוח ביצוע תקציב 2017 והצעת תקציב 2018 עולה כי בשנת 2017 הוצא בפועל 1.48 מיליון ₪ ויש כוונה להוציא 1.5 מיליון ₪ נוספים במהלך שנת 2018 (מצ"ב כנספח ו').

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



36. כך, מהצעת תקציב לשנת 2017 של ארגון המורים, נראה כי עלות השכר המיוחסת למחלקת השתלמויות לשנת 2016 הייתה 3.691 מיליון ₪. **המדובר בעלות מעביד מתוקצבת של למעלה מ-300,000 ₪ בחודש עבור משכורות למחלקת השתלמויות בלבד.**³⁰
37. באותה השנה הוצאות מחלקת השתלמויות על קורסים לבעלי תפקידים, חוברות השתלמויות, כנסים וימי עיון לפורשים, בניית השתלמויות ומערכת למידה לבעלי תפקידים, תקורה והוצאות ישירות (שכר מרצים, אולמות, הסעות וכו') – הגיעו יחדיו לסך של 7.738 מיליון ₪. **כלומר, הוצאות השכר לשנת 2016 היו כ-47.7% מסך הוצאות המחלקה.**³¹
38. כך גם בסעיפי התקציב תחת "קרן ידע". המדובר בקרן המעניקה מלגות למורים, שכפי הנראה כוללת שלושה עובדים בלבד,³² בעלות שכר של כ-2.5 מיליון ₪.³³ **כלומר – עלות שכר ממוצעת של כ-70,000 ₪ לחודש לעובד.**
39. הקרן העניקה בשנת 2013 מלגות בגובה 3.436 מיליון ₪ בלבד.³⁴ **משמעות הדבר שהשכר לשלושת עובדי הקרן באותה שקול לכ-70% מהכסף שהוצא על מלגות שהקרן העניקה באותה שנה.** בשנים הבאות, הגם שהיקף המלגות שהקרן העבירה גדל, עלות השכר נותרה דומה, ולכאורה בלתי סבירה.
40. בחינת חלוקת תקציבי השכר בין מטה הארגון לבין המחלקות מעלה חשש באשר לעלות שכר רחבת היקף לאנשי המטה של הארגון. כך, בשנת 2016, בעוד למחלקת השתלמויות עלות השכר עומדת על 3.691 מיליון ₪, כאמור; ל"קרן ידע" עלות שכר של 2.446 מיליון ₪; ולמחלקת תרבות פנאי ונופש עלות שכר של 3.946 מיליון ₪ - **עלות השכר שאיננה מוקצית למחלקה ספציפית – ולכן לכאורה משקפת את עלות השכר במטה, עומדת על 13.676 מיליון ₪.**³⁵
41. לכך יש להוסיף עלויות שכר המועמסות על העמותה הפדגוגית, בעבור בכירי ארגון המורים. בחינת רשימת מקבלי השכר הגבוה בעמותה הפדגוגית לשנת 2015 מעלה כי חמש המשכורות הגבוהות בעמותה, המבטאות העמסת שכר של חברי ארגון המורים על העמותה, עלות כדי: 277,140 ₪, 175,640 ₪, 148,596 ₪, 108,756 ₪ ו-76,429 ₪. **המדובר בסכומים משמעותיים ביותר, המצטרפים להבנתנו לתקציב השכר של המטה, שנראה על פניו גבוה מאוד כאמור.**

³⁰ ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים ובמכללות – מסמך הצעת תקציב לשנת 2017, טיוטה (07.02.2017), (להלן: "טיוטת הצעת תקציב 2017 של ארגון המורים"). מצ"ב כנספח ה'.

³¹ שם.

³² ראו למשל התייחסות עדכנית לדצמבר 2013 לפיה תחת הקרן שלושה עובדים, בעמ' 49 לדוח הביקורת.

³³ ראו למשל טיוטת הצעת תקציב 2017 של ארגון המורים.

³⁴ ראו ביאור 14 לטיוטת הדוחות הכספיים של ארגון המורים ליום 31 בדצמבר 2014 – נספח ד' למכתב זה.

³⁵ טיוטת הצעת תקציב 2017 של ארגון המורים.

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



42. התנונים מעלים תמיהה באשר לעלויות השכר המשמעותיות של עובדי הארגון. אנו סבורים שיש אינטרס ציבורי בפרסום המידע על אודות השכר המשתלם לבכירי הארגון, מתוקף היותו מתקצב מכספי משלם המיסים. על כן, נודה על קבלת מידע באשר לתפקיד או לעבודה בגינה מקבלים חברי הארגון שכר מהעמותה הפדגוגית.

נכסים נזילים רחבי היקף

43. מהדוחות הכספיים של הארגון עולה כי בין השנים 2012-2016, הארגון החזיק נכסים נזילים (מזומנים וניירות ערך) בהיקף משמעותי ביותר, שנע בין 90 ל-110 מיליון ₪. יצוין, כי תזרים ההכנסות של הארגון בשנים אלו נע בין 75 ל-151 מיליון ₪.

44. על פניו, נראה שאין כל הצדקה להחזקה של נכסים נזילים בהיקף כה נרחב. בנוסף, הכשלים שתוארו לעיל בדבר העדר שקיפות, העדר תיעוד חשבונאי נאות וסטייה מעקרונות מכרזיים, מעלים חשש שכספים אלו לא ינוצלו כראוי.

45. ועוד, בהינתן נכסים נזילים כה משמעותיים, לא ברור מדוע הארגון לא מקטין את שיעור דמי החבר הנגבים מהמורים החברים בארגון, או לחילופין מהי ההצדקה להמשך מתן סיוע תקציבי ממשרד החינוך בהיקפים נרחבים לארגון.

46. אשר על כן, נודה על קבלת מידע כדלקמן:

46.1. הבהרת הסיבה בגינה הארגון שומר על נכסים נזילים בהיקפים משמעותיים.

46.2. צעדי הפיקוח והבקרה שהארגון נוקט ביחס לסכומים אלו, לרבות הליך קבלת ההחלטות לשימוש בכספים אלו.

46.3. הסבר באשר להצדקה להמשך תשלומי דמי חבר בהיקפים משמעותיים ו/או קבלת תקצוב רחב היקף ממשרד החינוך, כאשר לרשות הארגון עודפי מזומנים בהיקף כה משמעותי.

ביטוחים

47. קיימים פערים משמעותיים בין התקצוב המשמעותי המועבר על ידי משרד החינוך תחת סעיף "ביטוח מקצועי" לבין העלות, הנמוכה משמעותית, למימון ביטוח האחריות המקצועית שניתן למורים.

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



48. כך, על פי דף התקציב של ארגון המורים לשנת 2017, משרד החינוך מעביר לארגון המורים כ- 5.6 מיליון ₪ בעבור מימון "ביטוח מקצועי". אולם, נראה שארגון המורים מעמיד ממשן ביטוח אחריות מקצועית בעלות של כ-0.92 מיליון ₪ בלבד.
49. הנה כי כן, נראה שקיים פער בגובה 4.68 מיליון ₪ בין גובה התקצוב לו זכה ארגון המורים ממשרד החינוך, לגובה ההוצאה בפועל של תקציב זה. לא ברור מה מקור הפער המדובר, ועולה חשש לקבלת מימון ציבורי בהיקף העולה באורח משמעותי על עלות השירות, ללא הצדקה ממשית.
50. בנוסף יצוין, כי מפניות שהתקבלו בתנועה מצד מורים שהביטוח חל עליהם, נראה שחלק מהמורים אינם מודעים לכיסוי זה.
51. נודה לקבלת מידע באשר לסיבת הפערים, וככל שהם אכן קיימים – מה נעשה עם התקציב העודף.

לסיכום

52. ארגון המורים, כגוף דו מהותי, כפוף כאמור לעקרונות המנהל הציבורי, ובהם עקרונות מכרזיים, שקיפות, שוויון והגינות.
53. משום שהתנהלות ארגון המורים איננה שקופה, נאלצנו להסתמך על מסמכים במהימנות משתנה שהגיעו לידי התנועה, לעריכת הפיקוח על התנהלותו של הארגון.
54. במכתב זה הצבענו על מספר סוגיות המעלות חשש לכשלים מהותיים בפעילות הארגון לרבות פעולה בניגוד לכללי המנהל הציבורי התקין וייתכן שאף בניגוד לחוק.
55. פנייה זו נועדה על מנת לקבל את התייחסותכם לקשיים המתוארים לעיל, וזאת בטרם פנייתנו לגורמים המוסמכים על פי דין.

בכבוד רב,

נילי אבן-חן, עו"ד

מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

יוני ז'ורנו

רכז מחלקת כלכלה ומחקר

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il