



מבקר המדינה

משלחת מערכת הביטחון
לסלון האווירי בפריז



ירושלים, תשרי התש"ע, אוקטובר 2009

מס' קטלוגי 2009-005

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר : אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה : דפוס כתר בע"מ

משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריז

תקציר

נציגי מערכת הביטחון משתתפים באופן תדיר בתערוכות ביטחוניות בחו"ל. להשתתפות זו חשיבות בקידום האינטרסים הכלכליים והמדיניים של מדינת ישראל. מדי שנתיים מתקיים הסלון האווירי בפריז, הנחשב כאחת התערוכות החשובות ביותר בתחום ו"תערוכת דגל" עבור מערכת הביטחון. בשנה שבה לא מתקיים הסלון האווירי, מתקיימת בפריז תערוכה של ציוד לחימה יבשתי - יורוסאטורי, וגם אליה יוצאת משלחת של מערכת הביטחון, שבדרך כלל כוללת גם את שר הביטחון ופמלייתו. ביוני 2009 צוינו מאה שנים לסלון האווירי, עניין שנתן לתערוכה משנה חשיבות. במקור, כללה משלחת מערכת הביטחון לסלון זה 58 משתתפים, אך בפועל הגיעו 50. מהארץ יצאה משלחת של 40 משתתפים: קבוצה אחת שכללה את שר הביטחון רא"ל (מיל') אהוד ברק, רעייתו ופמלייתו, ובס"ה 16 משתתפים, וקבוצה שנייה שכללה 24 משתתפים, מהם 17 בעלי תפקידים שונים במשרד הביטחון (להלן - המשרד), שלושה נציגי חיל האוויר והחלל, שלושה נציגי תחנת גלי צה"ל ונציג העיתון "במחנה". בנוסף להם כללה המשלחת עשרה בעלי תפקידים מהמשרד ומצה"ל המשרתים בחו"ל. הוצאות הלינה של שר הביטחון ופמלייתו הסתכמו בכ-527,000 ש"ח (כ-96,000 אירו)¹ ושל נציגי המשרד וצה"ל, שלנו במלון אחר, בכ-417,000 ש"ח (כ-76,000 אירו), ובסך הכל כ-944,000 ש"ח (כ-172,000 אירו).

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-יולי 2009 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על מספר היבטים הקשורים לנסיעתה של משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי שנערך באותה השנה, וביניהם: בחירת בתי מלון וההתקשרות עימם, היקף הוצאות הלינה וניצול החדרים שהוזמנו. במסגרת הביקורת לא נבדקו עצם ההצדקה והצורך בהשתתפות כל אחד מנציגי מערכת הביטחון בסלון האווירי. הביקורת נערכה במשרד: בלשכת שר הביטחון, בלשכת מנכ"ל המשרד, באגף לייצוא ביטחוני ובאגף הכספים. בדיקות השלמה נערכו באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, בשירות הביטחון הכללי,

1 לפי שער חליפין יציג נכון ל-15.6.09, יום פתיחת הסלון האווירי בפריז - 2009. כל ההוצאות והמחירים במסגרת דוח זה, המתייחסים לסלון האווירי של 2009, חושבו לפי שער חליפין זה.

בתחנת גלי צה"ל, בעיתון "במחנה" ובמשרד החוץ. כמו כן, נערכו שיחות עם נציגי משלחת המשרד למערב אירופה², שמקומה בפריז (להלן - משלחת המשרד או משלחת המשרד בפריז).

עיקרי הממצאים

בין השנים 2005-2009 לא חל שינוי משמעותי בגודל משלחות מערכת הביטחון לסלון האווירי ולתערוכה היבשתית.

עבור ראשי ממשלה ושרים שוהים בחו"ל במסגרת תפקידם לא נקבעה תקרה להחזר הוצאות לינה בבתי מלון ולא רמת בתי המלון, והעניין נתון לשיקולם של השרים או לשכותיהם. בדיון שנערך ב-1.7.09 בין נציגי החשב הכללי לבין נציגי משרד ראש הממשלה בעניין זה צוין, כי "היעדר כללים ברורים גורם לעתים מזומנות להוצאות כבדות" ו"לבזבז רב של כספי הציבור".

בשנת 2008 התקיימה תערוכה יבשתית, ואליה יצאה משלחת מטעם מערכת הביטחון, שכללה את שר הביטחון ופמלייתו. משלחת המשרד בפריז שלחה לראש מטה (להלן - רמ"ט) שר הביטחון, תא"ל מייק הרצוג, להחלטתו טבלה ובה פירוט של שלושה בתי מלון אפשריים ומחיריהם. אולם לדבריו, למיטב זכרונו, לאחר בדיקתו התברר לו, כי רק מלון "אינטרקונטיננטל" ענה לדרישות של מלון עבור פמליית שר הביטחון, על אף שעלותו השהייה בו הסתכמה בכ-116,000 ש"ח (22,000 אירו)³, והייתה גבוהה בכ-150% ובכ-70% מעלות השהייה בשני בתי המלון האחרים.

על אף שמשלחת המשרד בפריז הניחה שלקראת שנתו המאה של הסלון האווירי צפויה תפוסה מלאה במלונות בפריז, היא החלה באיתור מלון מתאים לשר הביטחון ולפמלייתו במועד שבדיעבד התברר שהיה מאוחר מדי: לטענת משלחת המשרד בפריז, במועד זה נותר למעשה רק מלון אחד - "אינטרקונטיננטל" - שענה לדרישות, אך הכתיב תנאים דרקוניים: מחירי החדרים בו היו גבוהים משמעותית, הייתה דרישה למספר מזערי של לילות שיש להזמין שעלה על הדרוש ב-50%, חייב תשובה בתוך ארבעה ימים על מנת לאשר את הזמנת החדרים, ודרש תשלום מלא במקרה של ביטול ההזמנה.

במשך השנים התגבש במשרד הביטחון נוהג שאיפשר למשלחת שלו בפריז, הלכה למעשה, לחרוג מקצובות הלינה שנקבעו לעובדי מדינה, ללא צורך באישורם מראש של דרגים שונים במשרד, בהתאם לסכום החריגה. רק בעקבות התנהלות המשרד בכל הנוגע לסלון האווירי ב-2009 תוקן ליקוי זה.

2 עד דצמבר 2008 היה שמה "משלחת משרד הביטחון בפריז".

3 לפי שער חליפין יציג נכון ל-16.6.08 - יורוסאטורי 2008. כל ההוצאות במסגרת דוח זה, המתייחסות ליורוסאטורי שנערך ב-2008, חושבו לפי שער חליפין זה.

בשנת 2009 חל גידול משמעותי בהוצאות פמליית שר הביטחון הן לעומת שנת 2008 והן לעומת שנת 2007 (פי ארבעה ופי שניים, בהתאמה). בולט במיוחד הגידול במחירה של הסוויטה של שר הביטחון באותו מלון, מכ-9,500 ש"ח (1,800 אירו) ללילה ב-2008 לכ-13,700 ש"ח (2,500 אירו) ב-2009 (גידול של כ-39%, על פי חישוב באירו). אם לוקחים בחשבון ששולם עבור שישה לילות, כאשר בפועל פמליית השר שהתה במלון רק ארבעה לילות, העלות הריאלית של הסוויטה מגיעה לכ-20,500 ש"ח (3,750 אירו) ללילה.

עלות החדרים שהוזמנו בשני בתי המלון עבור נציגי מערכת הביטחון לסלון האווירי בשנת 2009, שלא נוצלו כלל או שלא שימשו ליעדם המקורי, הסתכמה בכ-313,000 ש"ח (כ-57,000 אירו), המהווים כשליש מהעלות הכוללת של שהות נציגי מערכת הביטחון.

סיכום והמלצות

עובד ציבור מחזיק בכספי ציבור בנאמנות עבור הציבור ולטובתו, ומכאן נגזרת חובתו לנהוג בכספי הציבור לטובת האינטרס הציבורי, ביעילות, בזהירות ובחיסכון. עליו להימנע מבזבזים מיותרים ומהוצאות ראוותניות. חוק יסוד: מבקר המדינה, הטיל על מבקר המדינה לבדוק, בין השאר, את היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים. בהתאם לחובתו זו בדק מבקר המדינה סוגיות שונות הנוגעות לנסיעתו של שר הביטחון, רא"ל (מיל') אהוד ברק, בלוויית פמליה ונציגות מערכת הביטחון לסלון האווירי שהתקיים ביוני 2009 בפריז.

לדאבון הלב, ממצאי הדוח אינם מצביעים על שמירה על היעילות והחיסכון בכל הנוגע לנסיעת משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריז. נמצא, כי התהליך לאיתור בתי מלון עבור שר הביטחון ופמלייתו הביא לתוצאה בלתי ראויה: ביצוע ההזמנות נעשה באיחור, דבר שיצר מגבלות ואילוצים שהביאו לבחירת מלון יקר יותר ולהזמנת חדרים שבסופו של יום לא אוישו; עובדים שונים ביטלו נסיעתם או החליפו בית מלון אף על פי שהחדרים כבר שולמו ולא ניתן היה לקבל החזר עבור התשלום. מדובר במכלול שלם של ליקויים, שבעטיים יש לראות בחומרה את דרך התנהלותם של משרד הביטחון ושל העומדים בראשו בנושא זה.

התוצאה היא שמשרד הביטחון שילם סכום של כ-944,000 ש"ח על נסיעת המשלחת. מתוכם הסתכמו הוצאות הלינה של השר ופמלייתו, לארבעה לילות בלבד, בכ-527,000 ש"ח. יתרה מכך, בסיכומו של עניין, כשליש מהוצאות הלינה של המשלחת הוצא עבור חדרים שלא נוצלו או שלא שימשו ליעדם המקורי, וכתוצאה מכך ירדו לטמיון כ-313,000 ש"ח מכספי הציבור.

מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות לקויה זו של נבחרי ועובדי ציבור, שהביאה להוצאת כספים ללא תשומת לב נאותה, זאת בוודאי על רקע החלטת הממשלה מ-12.5.09 בדבר צמצום במגזר הציבורי של כלל הוצאות השהייה בחו"ל ב-25%. אין מקום לכך שמדינת ישראל, שהצהירה על הצורך בצמצום הוצאותיה, תוציא סכומים כה גבוהים על בתי מלון וסוויטות מפוארות. התנהלות זו מצביעה, למצער, על חוסר

רגישות ציבורית, ובוודאי בתקופה שבה המדינה נמצאת במשבר כלכלי ורבים מאזרחיה מתקשים לקיים את עצמם, ויש בה כדי להביא לפגיעה ממשית באמון הציבור במערכת השלטונית.

ומן הפרט אל הכלל: נושא הוצאות הלינה של ראשי ממשלה ושל שרים בעת שהותם בחו"ל במסגרת תפקידם פרוץ לחלוטין, מצב המאשר, לכאורה, הוצאות לא סבירות, בלתי מוגבלות ולא ראויות מקופת המדינה. נוכח תדירות נסיעותיהם של חברי הממשלה לחו"ל, סבור מבקר המדינה, כי ראוי שהממשלה תעגן בהקדם כללים שיגדירו את ההוצאות המרביות ואת רמת בתי המלון בעבור השרים והנלווים להם בעת שהותם בחו"ל. על משרד הביטחון לסיים בדיקתו בנושא זה ולסכם את נהליו הפנימיים. כמו כן, ראוי שמשרדי הממשלה האחריים יפיקו מדוח זה את הלקחים, בהתאמות הנדרשות.



מבוא

הסלון האווירי בפריז הוא תערוכה לעסקי תעופה הנערכת אחת לשנתיים בשדה התעופה לה-בורז'ה. התערוכה מהווה מוקד משיכה למציגים מכל העולם ולמבקרים רבים ובהם ראשי מדינות, אנשי ממשל, ראשי צבאות וקניינים. לפי הסברי משרד הביטחון (להלן - המשרד), הסלון האווירי בפריז הוא תערוכה ייחודית, שיש להתייחס אליה כ"תערוכת הדגל" של המשרד. ככזאת, היא מנקזת אליה באופן מסורתי מספר גדול של משתתפים ממערכת הביטחון. הביתן הישראלי בסלון האווירי מאורגן ומנוהל על ידי מכון הייצוא ועל ידי האגף לייצוא ביטחוני במשרד הביטחון (להלן - סיב"ט)⁴. בשנת 2009 נערך הסלון האווירי בתאריכים 15-21 ליוני, וצוינו מאה שנים לתערוכות המטוסים בפריז. לרגל אירוע היסטורי זה, הסלון תוכנן להיות גדול וחגיגי במיוחד. מדי שנתיים מתקיימת בפריז גם תערוכה שעיקרה ציוד לחימה יבשתי - יורוסטורי.

מטעם מערכת הביטחון יוצאת לסלון האווירי ולתערוכה היבשתית משלחת הכוללת בדרך כלל את שר הביטחון ופמלייתו, מנכ"ל המשרד ונציגות של עובדי המשרד ושל אנשי צבא בתפקידים שונים (להלן - נציגות המשרד).

בחודשים יוני-יולי 2009 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על מספר היבטים הקשורים לנסיעתה של משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי שנערך בשנת 2009, וביניהם: בחירת בתי מלון וההתקשרות עימם, היקף הוצאות הלינה וניצול החדרים שהוזמנו. במסגרת הביקורת לא נבדקו עצם ההצדקה והצורך בהשתתפות כל אחד מנציגי מערכת הביטחון בסלון האווירי. הביקורת נערכה במשרד: בלשכת שר הביטחון, בלשכת מנכ"ל המשרד, בסיב"ט ובאגף הכספים. בדיקות השלמה נערכו באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), בשירות הביטחון הכללי,

4 המשרד משתתף בכשש תערוכות בשנה ותכנית התערוכות כלולה בתכנית העבודה השנתית של סיב"ט. מנכ"ל המשרד מאשר את ההשתתפות בכל תערוכה.

משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריז

בתחנת גלי צה"ל, בעיתון "במחנה" ובמשרד החוץ. כמו כן, נערכו שיחות עם נציגי משלחת המשרד למערב אירופה⁵.

משלחת מערכת הביטחון

במקור, כללה משלחת מערכת הביטחון לסלון זה 58 משתתפים, אך בפועל הגיעו 50. מהארץ יצאה משלחת של 40 משתתפים: קבוצה אחת שכללה את שר הביטחון, רא"ל (מיל') אהוד ברק, רעייתו ופמלייתו, ובס"ה 16 משתתפים, וקבוצה שנייה שכללה 24 משתתפים, מהם 17 בעלי תפקידים שונים במשרד, שלושה נציגי חיל האוויר והחלל, שלושה נציגי תחנת גלי צה"ל ונציג העיתון "במחנה". בנוסף להם כללה המשלחת עשרה בעלי תפקידים מהמשרד ומצה"ל המשרתים בחו"ל.

על פי הוראות המשרד, כל נסיעה בתפקיד לחו"ל של עובדי המשרד ושל אנשי צבא מחייבת קבלת אישור של הסמכות המאשרת. מנכ"ל המשרד הוא הסמכות המאשרת נסיעות בנושאי ייצוא ביטחוני הן של עובדי המשרד והן של אנשי צבא. מנכ"ל המשרד, תא"ל (מיל') פינחס בוכריס, אישר את נסיעתם של חברי משלחת מערכת הביטחון. כנדרש על פי תקנון עבודת הממשלה, נסיעתו של שר הביטחון ושל פמלייתו (עובדי מדינה שביניהם) אושרה על ידי הממשלה בישיבתה מ-7.6.09.

להלן נתונים השוואתיים על גודל פמליות שר הביטחון ונציגויות המשרד בסלון האווירי ובתערוכה היבשתית בשנים 2005-2009:

שנה	פמליית השר	נציגות המשרד	ס"ה
2005 - סלון אווירי	17	32	49
2006 - תערוכה יבשתית	-	24	24
2007 - סלון אווירי	18(*)	33	51
2008 - תערוכה יבשתית	13	44	57
2009 - סלון אווירי	16	34	50

* ביקור שר הביטחון ופמלייתו בוטל בשנה זו ברגע האחרון, עקב חילופי שרי ביטחון (עוד בנושא זה ראו בהמשך).

מנתוני הטבלה עולה, כי אין שוני מהותי בגודל המשלחות בשנים אלה. בשנת 2006 לא תוכנן ביקור של שר הביטחון ולכן מספר המשתתפים קטן יותר.

5 עד דצמבר 2008 היה שמה "משלחת משרד הביטחון בפריז".

בחירת בתי מלון והתקשרות עימם

פמליית שר הביטחון

1. על פי הוראות המשרד, הזמנת בתי מלון עבור עובדי מערכת הביטחון הנוסעים לחו"ל בתפקיד נעשית על ידי המשלחות או הנציגויות של מערכת הביטחון בחו"ל. על פי המסמכים, נוכח הערכתה של משלחת המשרד בפריז, שעקב חגיגות מאה שנה לסלון האווירי יהיה ביקוש גדול במיוחד לבתי מלון, היא החלה באוגוסט 2008 בתהליך לאיתור בית מלון מתאים לשר הביטחון ולפמלייתו. במסגרת זו פנתה המשלחת למספר בתי מלון, חמישה מהם היו כבר באותה עת בתפוסה מלאה ואחרים נפסלו מסיבות ביטחוניות. על כן, נותר למעשה, על פי בדיקתה, רק מלון אחד שהתאים - מלון "אינטרקונטיננטל", בו השתכן שר הביטחון גם בעבר (ראו גם בהמשך) ושוריינו בו חדרים עבור פמליית השר.

למרות שמשלחת המשרד הפריז החלה באיתור בית מלון מתאים לשר הביטחון ולפמלייתו בחודש אוגוסט 2008, רק ב-3.10.08 פנה סגן ראש המשלחת, מר יצחק בלוך, לראש מטה (להלן - רמ"ט) שר הביטחון, תא"ל מייק הרצוג, וציין בפניו, כי מחירי החדרים בבתי מלון האמירו באופן משמעותי בשל הביקוש הרב, וכי למלון זה תור ממתנים ארוך ועל כן המלון מוכן לשמור חדרים עבור פמליית השר, בלי שייחתם החוזה עימו, רק עד ל-7.10.08, כלומר ארבעה ימים בלבד. עוד ציין סגן ראש המשלחת, כי על פי תנאי החוזה, הזמנת חדרים במלון היא לפחות לשישה לילות, וכי ה"עלות כוללת עבור הזמנת החדרים בהיקף כמו בביקור שר הביטחון בסלון יורוסאטורי 2008 הינה כ-85,000 אירו"⁶. סגן ראש המשלחת ביקש לקבל את אישור לשכת שר הביטחון לחתימת חוזה עד לאותו מועד (7.10.08), ואכן רמ"ט שר הביטחון אישר את ההתקשרות עם המלון ובעקבות זאת הוזמנו 14 חדרים לשישה לילות. רמ"ט שר הביטחון מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי משלחת המשרד לא שיתפה את לשכת שר הביטחון בהליך לאיתור בית מלון, ובמועד שסגן ראש המשלחת פנה אליו הוא נדרש למעשה לאשר את מלון "אינטרקונטיננטל", בלי שהוצגו לו חלופות אחרות. לדבריו, בנסיבות אלה, הוא "תועל" לאשר מלון זה.

מהתיאור לעיל עולה, כי על אף שמשלחת המשרד בפריז הניחה שלקראת שנתו המאה של הסלון האווירי צפויה תפוסה מלאה במלונות בפריז, היא החלה באיתור מלון מתאים לשר הביטחון ולפמלייתו, במועד שבדיעבד התברר שהיה מאוחר מדי ולא הותיר אפשרות בחירה בין מספר חלופות.

2. להלן בטבלה השוואת עלויות המתייחסת לעלות סוויטת שר הביטחון ולעלות שהיית פמליית שר הביטחון בפריז בשנים עברו:

6 העלות בפועל לשישה לילות הסתכמה בכ-96,000 אירו, כאשר למעשה הצורך היה לארבעה לילות בלבד.

משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריז

שנה	שם בית המלון	מספר לילות	עלות כוללת (אירו)	עלות סוויטת השר ללילה (אירו)
2005	"רפאל"	3-2	20,000	1,641 (השר מופז)
2006	לא תוכנן ביקור של שר הביטחון			
2007	"מילניום"	6-4	56,000 (*)	1,000 (השר פרץ)
2008	"אינטרקונטיננטל"	3-2	25,000	1,800 (השר ברק)
2009	"אינטרקונטיננטל"	6 (שהייה 4)	96,000 (**)	2,500 (***) (השר ברק)

* בשנה זו בוטלה ברגע האחרון נסיעת שר הביטחון, מר עמיר פרץ, ופמלייתו עקב חילופי שרים באותו שבוע. עם זאת, מאחר שבחוויה עם המלון נקבע, כי ביטול של ההזמנה או חלקה לאחר תאריך מסוים יחייב תשלום מלא בעד החדרים שהוזמנו, שילמה משלחת המשרד בפריז סך של כ-311,000 ש"ח⁷ (56,000 אירו) לבית המלון. על פי בקשתו של השר פרץ, בחלק מהחדרים שהוזמנו שוכנה משפחה, שבינה נהרס בהתקפת קסאמים בשדרות וקצין מצטיין ממלחמת לבנון השנייה.

** מספר זה מבטא את הסכום ששולם עבור 14 חדרים ל-6 לילות, כנדרש על פי תנאי בית המלון (עוד בנושא זה ראו בהמשך).

*** מחירי יתר החדרים שהוזמנו במלון זה עבור פמליית שר הביטחון, נעו בין כ-4,000 ש"ח (720 אירו) לכ-7,100 ש"ח (1,300 אירו) ללילה. מאחר שפמליית השר שהתה במלון זה רק ארבעה לילות מתוך השישה שהוזמנו ושולמו, מחירו של כל חדר גבוה יותר ומחירה הריאלי של הסוויטה הגיע לכ-20,500 ש"ח (3,750 אירו).

3. אשר להזמנת בית מלון לקראת ביקור שר הביטחון ופמלייתו בפריז בעת תערוכת יורוסטורי 2008 (שנה לפני הסלון האווירי ב-2009), מהמסמכים עולה, שב-1.6.08 פנה ראש משלחת המשרד בפריז דאז, מר מנחם עורי, לרמ"ט שר הביטחון וביקש את אישורו להתקשרות עם בית מלון. לפנייה זו צורפה רשימה של ארבעה בתי מלון, שנבחנו ונמצאו מתאימים וזמינים, בציון מחירם של חדרים שונים, לרבות מחירן של סוויטות.

ב-4.6.08 פנה פעם נוספת ראש משלחת המשרד בפריז דאז לרמ"ט שר הביטחון והודיעו, כי בעקבות שיחתו של האחרון עם קצינת המינהלה של המשלחת, שוריינו חדרים במלון "אינטרקונטיננטל" לביקור השר. לפנייה זו צורפה טבלה ובה פירוט של מחירי חדרים מסוגים שונים בשלושה בתי מלון. להלן הפירוט (באירו):

שם בית המלון	עלות סוויטת השר	ס"ה עלות שהיית שר הביטחון ופמלייתו
"אינטרקונטיננטל"	1,800	22,000
"מילניום"	450	9,000
"נפוליון"	800	13,000

7 לפי שער חליפין יציג נכון ל-18.6.07 - סלון אווירי 2007.

כמענה לפנייה, ביקשה לשכת שר הביטחון לשריין חדרים במלון "אינטרקונטיננטל". רמ"ט שר הביטחון, תא"ל מייק הרצוג, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, שלמיטב זכרונו, לאחר בדיקת כל האופציות עם קצינת המינהלה של המשלחת ובירור נוסף בנוגע לזמינותם של בתי המלון שהוצעו, התברר שלמעשה רק מלון "אינטרקונטיננטל" עונה לדרישות של מלון עבור פמליית השר.

4. כאמור, בפמליית שר הביטחון לסלון האווירי ב-2009 היו 16 משתתפים ובנציגות המשרד 34 משתתפים. למרות זאת, עלות שהיית פמליית שר הביטחון (כ-96,000 אירו) הייתה גבוהה בכ-26% מעלות שהיית נציגות המשרד (כ-76,000 אירו) במלון אחר (בעניין זה ראו בהמשך). העלות הגבוהה של שהיית פמליית שר הביטחון נובעת הן ממחירים הגבוה של החדרים בבית מלון זה, כפי שצוין לעיל, והן מכך שבית המלון דרש הזמנה של לפחות שישה לילות (על אף שהפמליה עזבה לאחר ארבעה לילות). יצוין, שמחירה של הסוויטה בה לן שר הביטחון בשנת 2009 היה גבוה בכ-39% לעומת מחירה ב-2008.

על פי הנתונים בטבלה דלעיל, עלות השהייה של שר הביטחון ופמלייתו בשנת 2009 הייתה גבוהה פי כארבעה מהעלות בשנת 2008.⁸ עלות השהייה של השר ופמלייתו בשנת 2009 הייתה גבוהה פי כחמישה ופי כשניים, בהתאמה, מעלות השהייה בשנים 2005 ו-2007.

מלון לנציגות המשרד

על פי המסמכים, גם ההליך לאיתור מלון מתאים לנציגות המשרד החל באמצע 2008. בעקבות עבודת מטה של משלחת המשרד בפריז אותר מלון "קונקורד לפייט", שלדעת סגן ראש משלחת המשרד בפריז מחיריו סבירים, כמו גם תנאי החוזה. ב-17.9.08 פנה סגן ראש המשלחת לסגן בכיר לראש סיב"ט וביקש את התייחסותו ואישורו לגבי המלון עבור נציגי סיב"ט, תוך ציון עלות החדרים. גם במקרה זה ציין סגן ראש המשלחת, כי התאריך האחרון לשריון החדרים על ידי המלון הוא 7.10.08. ב-25.9.08 השיבה ראש תחום תקשורת שיווקית בסיב"ט לחשב המשלחת בפריז, כי לסיב"ט אין יכולת לבדוק מלונות או לקיים עימם משא ומתן על התנאים ולכן סיב"ט מקבל את החלטת המשלחת בנושא. בפועל הוזמנו במלון זה 41 חדרים, שמחירם נע בין 350 אירו ל-450 אירו ללילה. מספר החדרים שהוזמנו כולל חדרים שבסופו של דבר שימשו את מנכ"ל המשרד ואת ראש האגף הביטחוני-מדיני במשרד (בנושא זה ראו בהמשך), חדרים שיועדו לנציגי מערכת הביטחון שהגיעו לסלון האווירי מהארץ ומנציגות המשרד וצה"ל בחו"ל וחדר נוסף כרוזבה. נציגי משלחת המשרד בפריז ציינו, כי בנוסף לחדרים אלה הוזמן עוד חדר לארבעה לילות במלון "רפאל" עבור נציג גלי צה"ל, שהיה חלק מנציגות המשרד, בעלות של 350 אירו ללילה.

קצובת לינה

1. עובדי מדינה הנוסעים לחו"ל במסגרת תפקידם זכאים לקבל קצובת לינה, שאת תעריפיה קובעת ועדה בין-משרדית לשכר ולתנאי שירות במשרד האוצר (להלן - הוועדה הבין-משרדית). הוראות החשכ"ל קובעות, שלא תאושר חריגה מהסכומים שקבעה הוועדה הבין-משרדית, אלא בהתאם לכללים המפורטים בהוראות: הזמנת בתי מלון שעלות הלינה בהם חורגת בשיעור הגבוה

8 עלות השהייה בשנים 2005 ו-2008 מתייחסת לשהייה של 2-3 לילות שעה שהעלות בשנת 2009 מתייחסת לשישה לילות, על פי דרישת בית המלון.

מ-50% מהקצובות שאושרו, מחייבת אישור מראש של החשבים במשרדים ושל הסמנכ"ל למינהל של המשרדים, וזאת רק במקרים חריגים שבהם אין אפשרות ללון בתעריף שנקבע כקצובה. במקרה כזה, יש צורך גם בקבלת אישור החשכ"ל לחריגה. על קצובות שהן מעבר לתקרות שקבע מס הכנסה, ייגבה מס. קבלת אישור לחריגה מהווה פטור ממסוי לעניין הוצאות הלינה.

בהוראות החשכ"ל צוין, כי הנחיות אלה אינן חלות במקרים שההזמנה למלונות נעשית באמצעות הנציגות המקומית (למשרדי החוץ, הביטחון וראש הממשלה).

ב-7.6.09, כשבוע לפני הסלון האווירי, בעקבות מידע שהגיע לחשכ"ל, מר שוקי אורן, אודות מחירי בתי המלון המיועדים לנציגי מערכת הביטחון, הוא פנה בכתב למנכ"ל המשרד. בין היתר, הוא ציין, כי נוכח התפוסה הגבוהה של בתי המלון, הצפויה בפריז בתקופת הסלון האווירי, הוא אישר את הגדלת המכסה עד ל-550 אירו ללילה עבור חדר למנכ"ל המשרד, ועד 300 אירו ללילה ליתר עובדי משרד. עוד ציין, כי הוא הנחה לזקוף הטבה בשכר במלוא ההפרש בין הסכום שאישר לבין עלות הלינה בפועל. החשכ"ל ביקש את התערבותו של מנכ"ל המשרד לבחינת "נחיצותה של משלחת כה גדולה", כהגדרתו. בנוסף לכך, הורה החשכ"ל על חיפוש חדרים חלופיים העומדים בתעריפים שנקבעו. נציגי החשכ"ל מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי החשכ"ל חזר בו מהוראתו לזקוף הטבה בשכר בהפרש שנוצר, גם בנוגע לחדרים של פמליית שר הביטחון, שהזול מביניהם עלה, כאמור, 720 אירו ללילה, וכן מהוראתו לחפש חדרים חלופיים. זאת, לאחר שהתברר לו, שעל פי ההסכם שהמשלחת חתמה עם מלון "אינטרקונטיננטל", שבו נקבע שביטול ההזמנה בתוך 90 יום שלפני האירוח מחייב תשלום מלא, סכום נכבד היה יורד לטמיון (ראו גם בהמשך).

כאמור, מחירים של חלק מהחדרים שהוזמנו לנציגות המשרד הגיע ל-450 אירו ללילה. בהתייחסותו של הסגן הבכיר לחשכ"ל, רו"ח יריב נחמה, מספטמבר 2009 לממצאי הביקורת צוין, שהזמנת החדרים לנציגי מערכת הביטחון לסלון האווירי נעשתה ללא ידיעת חשב המשרד, מר צחי מלאך. חשב משלחת המשרד בפריז מסר למשרד מבקר המדינה, שמחירי החדרים בבתי המלון בתקופות שבהן נערכות התערוכות הצבאיות חורגים באופן משמעותי מהמחירים הנהוגים ביתר עונות השנה, וכי הדבר ידוע לכל גורמי המשלחת והמשרד זה שנים רבות, אך "לא דווחו בצורה ממוקדת לגורמי החשבונות בארץ, שכן זה היה הנוהג המקובל". עוד מסר, שהחוזים עם בתי המלון ב-2009 אושרו ונחתמו על ידי ראש המשלחת.

מהתיאור לעיל עולה, כי במשך השנים התגבש במשרד הביטחון נוהג שאיפשר, הלכה למעשה, למשלחת שלו בפריז לחרוג מקצובות הלינה שהוועדה הבין-משרדית קבעה, ללא צורך באישורים מראש של דרגים שונים של המשרד. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוהג זה התעלם מכללי בקרה מקובלים, בדומה לאלה שפורטו בהוראות החשכ"ל, בכך שלא לקח בחשבון את הצורך בקיום מדרג של אישורים ובקורות.

רק בעקבות השתלשלות האירועים לבחירת בתי המלון לסלון האווירי ביוני 2009 וכדי למנוע הישנותם של מקרים מעין אלה בעתיד, נקבע בין החשכ"ל לבין המשרד נוהל "הזמנת בתי מלון", המסדיר את הסמכויות לאישור חריגות במקרה שמחירי בתי מלון חורגים מהקצובה המאושרת. במכתבו של חשב המשרד למנכ"ל משרד הביטחון, בו הוא מבקש את אישורו לטיטת הנוהל, צוין שהנוהל נועד להגביר את הבקרה על תהליך הזמנת בתי מלון בחו"ל, כיוון שהמשרד לא פעל

9 בהמשך העלה החשכ"ל סכום זה ל-350 אירו ללילה, כאשר קצובת הלינה שאישרה הוועדה הבין-משרדית לפריז הייתה 170 דולר ללילה בתוספת 25% (כ-213 דולר שהם כ-150 אירו, נכון לאוגוסט 2009).

בהתאם לתעריפים המאושרים, וכיוון שלא היו קווים מנחים להוצאה המותרת בהזמנת בתי מלון בחו"ל. מנכ"ל המשרד אישר את הנוהל באוגוסט 2009.

יצוין, שבינואר 2008, בעקבות הסלון האווירי שהתקיים ביוני 2007, פנה ראש משלחת המשרד בפריז דאז, מר מנחם עורי, לגורמים בסיב"ט, והגיש המלצות המתייחסות לזכאויות שונות¹⁰ של נציגי מערכת הביטחון הנוסעים לסלון האווירי או לתערוכה היבשתית. המלצותיו לא יושמו.

בתקופת ביצוע ביקורת זו של משרד מבקר המדינה, התקיימה ביולי 2009 פגישת עבודה בין שר הביטחון ומנכ"ל המשרד, ובה סוכם על הקמת צוות בדיקה לבחינת התהליכים ולקבלת ההחלטות בנוגע לאירוע זה, לרבות כיצד גובשה רשימת המשתתפים וכיצד נבחרו בתי המלון, במטרה להפיק לקחים. בפועל, הבדיקה הוטלה על תא"ל (מיל') קותי מור, סמנכ"ל המשרד וראש אגף שיקום נכים.

תוצאות אותה בדיקה נמסרו למנכ"ל המשרד ב-1.9.09, וב-2.9.09 מסרה אותן לשכת המנכ"ל למשרד מבקר המדינה כתשובה לממצאי הביקורת שהועלו ברוח זה. בין ההמלצות של תא"ל (מיל') קותי מור צוין, כי "האירוע האחרון בפריז מצביע על מספר לקונות" בנוהלי המשרד המסדירים את נושא הנסיעות לחו"ל של עובדי המשרד, ועל כן יש להכין הוראה מיוחדת הנוגעת לכל ההיבטים של השתתפות בתערוכות בחו"ל, כשתערוכת הסלון האווירי בפריז יכולה לשמש כסמן מרכזי בשל אופיה המיוחד, כך שהכללים שיונהגו לגביה יהיו תקפים גם לתערוכות אחרות. עוד צוין, כי ההוראה תקבע את רמת המלונות לקבוצות משתתפים שונות, תוך התייחסות לעלויות, לסמכויות ההתקשרות עם בתי מלון ועוד. כמו כן הומלץ, שההוראה תתייחס גם לאירוע שבו משתתפים שר הביטחון או סגן השר ופמלייתם, תוך הגדרת הרכב הפמליה הקבועה, רמה מרבית של עלות בתי מלון ועוד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המשרד לסיים בהקדם את הכנת ההוראה האמורה, תוך תיאום מלא עם לשכת שר הביטחון ובהתחשב בכללים שהממשלה אמורה לקבל בנוגע לנסיעתם של שרים והנלווים להם לחו"ל (ראו בהמשך).

2. כאמור, לעובדי מדינה נקבעו תעריפי קצובת לינה, ואילו עבור שרים השוהים בחו"ל במסגרת תפקידם לא נקבעה קצובת לינה. בחוברת זכויות שרים (מהדורה 23 המעודכנת ל-1.1.09) נקבע, ש"שר השוהה בתפקיד בחו"ל יהיה רשאי להחזר הוצאותיו האישיות לפי הנוהל הבא: לינה וארוחת בוקר - לפי קבלות המלון"¹¹. כלומר, לא נקבעה קצובה או תקרה להחזר הוצאות. ביוזמת נציגי החשכ"ל קיים חשב משרד ראש הממשלה ב-1.7.09 ישיבה בהשתתפות נציגי החשכ"ל, נציגי הייעוץ המשפטי של משרד ראש הממשלה והמשנה למזכיר הממשלה, שעסקה, בין היתר, בקביעת העלויות הכרוכות בלינת שרים בעת שהותם בחו"ל, לרבות רמת בתי המלון.

במסמך סיכום הישיבה צוין, בין היתר, כי אין כללים ונהלים בנוגע לשכירת חדרי מלון לשרים בעת שהותם בתפקיד בחו"ל, לא לגבי רמת המלון או סוג המלון ולא לגבי התעריפים. עוד צוין, כי

10 כגון: קביעת רמת חדרים לבעלי התפקידים השונים, וקביעת מועד אחרון לקביעה סופית של הרכב המשלחת וגודלה, כדי לאפשר שריין חדרים בעלות נמוכה ככל האפשר ולהימנע מנשיאה בעלויות כספיות גבוהות בשל שינויים ברשימת המשתתפים.

11 עוד נקבע בחוברת זכויות השרים, שבן/בת זוג של השרים לא יצטרפו לנסיעות על חשבון המדינה, אלא בנסיבות חריגות, וכי כלל זה לא חל על ראש הממשלה, שר החוץ ושר הביטחון, שביקוריהם בתפקיד כוללים במהותם ובשגרה אירועים טקסיים. על פי האמור בחוברת זכויות שרים, הנחיה זו מבוססת על החלטת ממשלה מס' 155 מ-24.12.67 ועל הנחיה שנמסרה בממשלה מטעם ראש הממשלה ב-13.2.94.

משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריז

"היעדר כללים ברורים גורם לעתים מזומנות להוצאות כבדות" ו"לבזבוז רב של כספי ציבור". נוכח מצב זה הוחלט להעביר את הנושא לבדיקת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד מלכיאל בלס, לצורך קביעה, האם הממשלה מוסמכת לקבוע כללים והנחיות בנושא זה בלי להזדקק להחלטה של ועדת הכספים של הכנסת, או שמתחייבת פנייה לוועדה זו.

אי-ניצול חדרים שהוזמנו בבתי המלון

1. עבור פמליית השר הוזמנו 14 חדרים במלון "אינטרקונטיננטל" למשך שישה לילות, כאשר על פי תנאי ההתקשרות ביטול של ההזמנה בתוך 90 יום שלפני האירוח מחייב תשלום מלא. כאמור, הפמליה שהתה במלון ארבעה לילות בלבד. על פי חישוב שערכו נציגי משרד מבקר המדינה, עלות 14 החדרים עבור שני הלילות שלא נוצלו הסתכמה בכ-176,000 ש"ח (כ-32,120 אירו), המהווים כ-33% מעלות כל החדרים שהוזמנו במלון זה (כ-527,000 ש"ח).

2. על פי התכנון הראשוני, שני חדרים במלון "אינטרקונטיננטל" יועדו למנכ"ל המשרד ולראש האגף הביטחוני-מדיני, כפי שנהוג היה בעבר להכלילם בפמליית השר. לאחר הפרסום בתקשורת בנוגע לגודלה של משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי ולעלויות הכרוכות בכך, מנכ"ל המשרד וראש האגף האמור החליטו לעבור למלון "קונקורד לפייט", עם יתר נציגות המשרד. כתוצאה מכך, שני חדרים שהוזמנו עבורם שימשו בסופו של דבר את אנשי צוות השגרירות, ששהותם בבית מלון זה לא תוכננה. עלותם לשישה לילות הסתכמה בכ-59,000 ש"ח¹².

3. כאמור, עבור נציגות המשרד הוזמנו 41 חדרים במלון "קונקורד לפייט", בהתאם לרשימת המשתתפים שנסיעתם אושרה. בביקורת עלה, שתשעה חדרים לא אוישו - שמונה עקב אי-הגעת משתתפים וחדר נוסף שהוזמן כרזרבה. לדברי ראש משלחת המשרד בפריז, בשבוע שלפני תחילת התערוכה חלק משמונת בעלי תפקידים ביטלו את השתתפותם בסלון האווירי עקב אי-רצונם כי תיזקף להם הטבה בשכר. גם לאחר ביטול ההנחיה האמורה, לא חזרו בעלי תפקידים אלה מהחלטתם. עלות תשעת החדרים הסתכמה בכ-77,000 ש"ח (כ-14,000 אירו), שהיוו כ-18% מעלות כל החדרים שהוזמנו במלון זה (כ-417,000 ש"ח).

יוצא אפוא, שעלות כל החדרים שלא נוצלו כלל, או שלא שימשו לייעודם המקורי הסתכמה בכ-313,000 ש"ח (כ-57,000 אירו), המהווים כשליש מהעלות הכוללת של שהות נציגי מערכת הביטחון בשני בתי המלון (כ-944,000 ש"ח, שווה ערך לכ-172,000 אירו).

12 עלות כל חדר 900 אירו ללילה, ועבור שני חדרים לשישה לילות - 10,800 אירו.

סיכום והמלצות

עובד ציבור מחזיק בכספי ציבור כנאמנות עבור הציבור ולטובתו, ומכאן נגזרת חובתו לנהוג בכספי הציבור לטובת האינטרס הציבורי, ביעילות, בזהירות ובחיסכון. עליו להימנע מבכוזים מיותרים ומהוצאות ראוותניות. חוק יסוד: מבקר המדינה, הטיל על מבקר המדינה לבדוק, בין השאר, את היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים. בהתאם לחובתו זו בדק מבקר המדינה סוגיות שונות הנוגעות לנסיעתו של שר הביטחון, רא"ל (מיל') אהוד ברק, בלוויית פמליה ונציגות מערכת הביטחון לסלון האווירי שהתקיים ביוני 2009 בפריז.

לראובן הלב, ממצאי הדוח אינם מצביעים על שמירה על היעילות והחיסכון בכל הנוגע לנסיעת משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריז. במקור, כללה משלחת מערכת הביטחון לסלון זה 58 משתתפים, אך בפועל הגיעו 50. במשלחת מערכת הביטחון שיצאה מהארץ נמנו 40 משתתפים: פמליית שר הביטחון שכללה 16 משתתפים, בהם שר הביטחון ורעייתו, וקבוצה שנייה שכללה 24 משתתפים - 17 בעלי תפקידים שונים במשרד הביטחון, שלושה נציגי חיל האוויר והחלל, שלושה נציגי תחנת גלי צה"ל ונציג העיתון "במחנה". בנוסף להם כללה המשלחת עשרה בעלי תפקידים מהמשרד ומצה"ל המשרתים בחו"ל. נמצא, כי התהליך לאיתור בתי מלון עבור שר הביטחון ופמלייתו הביא לתוצאה בלתי ראויה: ביצוע ההזמנות נעשה באיחור, דבר שיצר מגבלות ואילוצים שהביאו לבחירת מלון יקר יותר ולהזמנת חדרים שבסופו של יום לא אוישו; עובדים שונים ביטלו נסיעתם או החליפו בית מלון אף על פי שהחדרים עבורם כבר שולמו ולא ניתן היה לקבל החזר עבור התשלום. מדובר במכלול שלם של ליקויים, שבעטיים יש לראות בחומרה את דרך התנהלותם של משרד הביטחון ושל העומדים בראשו בנושא זה.

התוצאה היא שמשרד הביטחון שילם סכום של כ-944,000 ש"ח על נסיעת המשלחת. מתוכם הסתכמו הוצאות הלינה של השר ופמלייתו, לארבעה לילות בלבד, בכ-527,000 ש"ח. יתרה מכך, בסיכומו של עניין, כשליש מהוצאות הלינה של המשלחת כולה הוצא עבור חדרים שלא נוצלו או שלא שימשו לייעדם המקורי, וכתוצאה מכך ירדו לטמיון כ-313,000 ש"ח מכספי הציבור.

מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות לקויה זו של נבחר ציבור ושל עובדי ציבור, שהביאה להוצאת כספים ללא תשומת לב נאותה, זאת בוודאי על רקע החלטת הממשלה מ-12.5.09 בדבר צמצום במגזר הציבורי של כלל הוצאות השהייה בחו"ל ב-25%. אין מקום לכך שמדינת ישראל, שהצהירה על הצורך בצמצום הוצאותיה, תוציא סכומים כה גבוהים על בתי מלון וסוויטות מפוארות. התנהלות זו מצביעה, למצער, על חוסר רגישות ציבורית, ובוודאי בתקופה בה המדינה נמצאת במשבר כלכלי ורבים מאזרחיה מתקשים לקיים את עצמם, ויש בה כדי להביא לפגיעה אמון ממשית באמון הציבור במערכת השלטונית.

ומן הפרט אל הכלל: נושא הוצאות הלינה של ראשי ממשלה ושל שרים בעת שהותם בחו"ל במסגרת תפקידם פרוץ לחלוטין, מצב המאשר, לכאורה, הוצאות לא סבירות, בלתי מוגבלות ולא ראויות מקופת המדינה. נוכח תדירות נסיעותיהם של חברי הממשלה לחו"ל, סבור מבקר המדינה, כי ראוי שהממשלה תעגן בהקדם כללים שיגדירו את ההוצאות המרביות ואת רמת בתי המלון בעבור השרים והנלווים להם בעת שהותם בחו"ל. על משרד הביטחון לסיים בדיקתו בנושא זה ולסכם את נהליו הפנימיים. כמו כן, ראוי שמשרדי הממשלה האחרים יפיקו מדוח זה את הלקחים המתאימים להם, בהתאמות הנדרשות.



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תשרי התש"ע
אוקטובר 2009