

נציבות שירות המדינה

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת כוללת על פעולותיה של יחידת הבחינות בנוגע להליכי בחירה, רמת המועמדים והקשר שבין הנציבות למשרדי הממשלה בנושא קבלת עובדים.

נבדק קיום נהלים בענין עסקאות בניירות ערך ומטבע חוץ עלידי עובדי ציבור בעלי מידע מיוחד. בדיקות השלמה נערכו בבנק ישראל והרשות לניירות ערך.

נבדקו פעולותיה של היחידה להסכמי עבודה ודרכי עבודתה, ונסקרו חלק מההסכמים שנחתמו בשנות הכספים 1978 ו-1979; הביקורת נמשכת בעיקר בבדיקת ישום ההסכמים במשרדי ממשלה שונים.

יחידת הבחינות

עם תפקידי נציבות שירות המדינה נמנה התפקיד של בחירת עובדים וקבלתם לשירות המדינה. יחידת הבחינות שבמחלקה לענייני עובדים עוסקת בהליכי הבחירה של המועמדים לחלק גדול מהמשרות המתפנות בשירות המדינה; זאת באמצעות מבחנים בכתב ובחינות בע"פ כדי להגיע לכלל קביעה, מי הוא המועמד המתאים ביותר מבחינת מילוי הדרישות לאיושה של משרה.

יחידת הבחינות, המונה 17 עובדים, פועלת על פי הוראות חוק שירות המדינה מינויים, תשי"ט—1959 ותקנותיו בקשר לסדרי הבחינות ועל פי הנחיות משלימות בתקשי"ר. בחינת המועמדים נערכת בלשכות הנציבות שבערים הגדולות: ירושלים, ת"א, חיפה ובאר שבע.

בחודשים מאי—יולי 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולותיה של יחידת הבחינות בנוגע להליכי בחירה של מועמדים לשירות המדינה, בכלל זה עריכת הבחינות וקביעת רמת המועמדים; והקשר שבין הנציבות למשרדי הממשלה בנושא קבלת עובדים.

גיוס עובדים לשירות המדינה

הדרכים העיקריות לגיוס עובדים לשירות המדינה הן: באמצעות לשכות העבודה, לתפקידים זוטרים במשרות עד דרגה י"ד בדירוג האחד; באמצעות מכרזים פומביים, למשרות בדרג הבינוני מדרגת ט"ו ומעלה בדירוג האחד או בדרגות מקבילות בדירוגים אחרים; באמצעות חוזים מיוחדים — שלא לתפקידי קבע; באמצעות מינויים על ידי הממשלה, העברות מצה"ל והכשרה של קדם שירות. בשנת הכספים 1978 נתקבלו באמצעות לשכות העבודה כ-3,240 עובדים: במכרזים פומביים, כ-1,300; בחוזים מיוחדים ובמינויים, כ-2,190. בשאר הדרכים גויסו כמה עשרות עובדים.

1. משרד, שהיה מעוניין בקבלת עובדו למשרות זוטרות, העביר ללשכת העבודה שבאיוורו את רשימת המשרות הפנויות, בציון הדרישות לגבי כל משרה, והלשכה הפנתה אל המשרד מועמדים, שנראו לה מתאימים. לאחר ראיון, כשמועמד נמצא מתאים, הוא הועסק במעמד ארעי; בהתאם להוראות התקשי"ר, על המשרד לשלחו תוך שישה חודשים מתחילת העסקתו ליחידת הבחינות לשם בחינות כניסה. נכשל העובד במבחן, רשאי המשרד לשלחו למבחן נוסף; נכשל גם במבחן זה ונמצא שאינו מתאים למשרה מסוג אחר, יפטר.

לפי הוראות החוק, חייבים גם מועמדים למכרו פומבי לעמוד בבחינות כניסה — בכתב ובעל פה; רק אלו העומדים בבחינות בכתב יוזמנו לשלב השני, בחינות בעל פה. לפי הוראות התקשי"ר, רשאית הנציבות, שלא לקבוע מבחנים בכתב למשרה, כאשר לדעתה אפשר לעמוד

על מידת התאמתו של מועמד לאיושה על פי בחינה בעל פה בלבד. בשנים האחרונות, לגבי רוב המשרות החייבות במכרו פומבי, לא נדרשו המועמדים לעמוד בבחינות בכתב.

עיקר מאמצי היחידה ומערך הבחינות, בכלל, הופנו למועמדים למשרות בדרגות התחלתיות, שאין גלויים להן אחריות מרובה ופיקוח על עובדים. דווקא המועמדים למשרות יותר בכירות לא נדרשו לעמוד בבחינות בכתב, זאת, בניגוד למקובל בארצות בעלות מסורת של מינהל מפותח, אשר בהן ככל שהתפקיד יותר אחראי, נדרש מהמועמד לעמוד בבחינות יותר מורכבות; כך למשל, באנגליה ובארצות הברית נערכים מבחנים בכתב למועמדים לכלל המשרות שבשירותים ולגבי משרות בכירות אף נערכות בחינות, שמטרתן לעמוד על אישיותו של המועמד ומידת התאמתו בכלל לשירות ציבורי. מועמדים למשרות רבות בשירות המדינה הופנו — בשים לב להיצע המועמדים בלשכות העבודה — במועד, שבו ביקש משרד עובדים. האפשרות, שמועמדים אלה לא יתקבלו לשירות המדינה, הייתה קטנה, מאחר שעל פי העקרונות, שהנחו את נציבות שירות המדינה, עובד, שלא הגיע לרמה הנדרשת, הופנה למשרות אחרות. מועמדים שנכשלו בבחינות — וכפי שייאמר להלן נכשלו כ־50% מן המועמדים — חלקם המשיך להיות מועסק, על פי דרישות המשרדים המנציבות.

2. בחינות הכניסה לשירות המדינה הורכבו משני חלקים: מבחני כושר כלליים (אינטליגנציה, ריזות, תפישה, דייקנות) ומבחני ידע מקצועי לגבי קבוצות המשרות השונות.

להלן נתונים על מספר המועמדים שנבחנו על ידי יחידת הבחינות ועל אחוז המצליחים בבחינות בשנים 1975—1978:

מספר המועמדים שנבחנו	% העומדים בבחינות
10,452	48
12,159	52
11,768	52
11,394	49
1975	
1976	
1977	
1978	

המקור: הדו"חות השנתיים של הנציבות ונתוני יחידת הבחינות.

על משרד, שקיבל עובד חדש, היה לשלוח לבחינות לא יאוחר משישה חודשים מתחילת עבודתו. המחלקה לענייני עובדים בנציבות הנחתה את האחראים לנושא כוח אדם במשרדי הממשלה לשלוח את מועמדיהם לבחינה לפני תחילת העסקתם במשרד. נמצא שמועמד שהועסק למעלה משישה חודשים, בטרם נשלח לבחינות, לא איפשרה היחידה בחינתו, אלא לאחר שהמציא למשרד מכתב מנומק.

ב־1978, לפי נתוני היחידה, 29% מהמועמדים נשלחו לבחינות לפני תחילת העסקתם; 54%, תוך 3 חודשים מתחילת עבודתם; 11%, תוך 4—6 חודשים; ו־5%, לאחר 6 חודשים.

לשליחת מועמד לבחינה מוקדם ככל האפשר יש יתרון למשרד העומד להעסיקו, כיוון שתוצאות המבחן הן בחזקת מידע אובייקטיבי על רמת המועמד. לפי זה, ככל שאותו מידע מגיע יותר מוקדם — המשאבים, המחיר והמאמץ, המושקעים בקליטת עובד לא־מתאים, יהיו יותר נמוכים; וכך גם תיחסך מהעובד עגמת נפש, שהייתה נגרמת לו לוא נתבשר על אי־תאמתו רק לאחר כמה חודשי העסקה. כיוון שרק כ־50% מהנבחנים בשנים האחרונות הצליחו בבחינות הכניסה, הרי שרבים, שהתחילו מדי שנה לעבוד, נמצאו בלתי מתאימים לאחר שכבר עבדו מספר חודשים.

הביקורת המליצה לשנות את הוראת התקשי"ר בנדון ולחייב את המשרד לשלוח מועמדים לבחינה לפני מועד ההעסקה.

רמת המועמדים

1. מטרת בחינות הכניסה היא ליצור מערכת של סינון, כך שלשירות המדינה יתקבלו מועמדים בעלי נתונים, שיאפשרו שילובם המוצלח בשירות. המועמדים צריכים, להשיג בבחינות לפחות ציון 4 מתוך 9 רמות של הישגים.

מהנתונים שבטבלה דלעיל עולה, כי בשנים הנסקרות היה אחוז העומדים בהצלחה בבחינות יציב — כ-50%. הביקורת העלתה, שיעיבות זו היא במידה רבה תוצאה מתורדת המדדים על ידי היחידה לקביעת ציוני הבחינות. על-פי שיטה זו, הפחיתה היחידה מומן לזמן את מספר הנקודות המינימאלי, שעל נבחן להשיג כדי לעמוד במבחנים. ההפחתה בוצעה כאשר נתברר לאנשי היחידה, ששיעור המשיבים נכונה על סוג מבחן נפל מ-50%; המדד לאותו מבחן שונה כך, ששיעור המשיבים נכונה על המבחן יגיע שנית לאותה רמה.

2. הביקורת סקרה את התפלגות ציוני המועמדים, שעמדו בהצלחה בבחינות ב-1978; לנתונים אלה חשיבות, מאחר שאותם מועמדים שעמדו בבחינות רק בציוני גבול, היו נכשלים בהן בשנים קודמות, לפני שחלה ההפחתה בדרישות המינימום. ואכן נקבע, כי מועמדים למשרות במחצית מספר משרדי הממשלה השיגו בבחינות ציון נמוך; לגבי ארבעה משרדים נוספים היה הציון בינוני.

3. יחידת הבחינות ערכה סקרים שונים על רמתם של המועמדים לשירות המדינה. בסוף 1974 ערכה היחידה סקר, שמטרתו הייתה להשוות את שיעור התשובות הנכונות על השאלות שנשאלו במבחנים בשנת 1974 אל אלה שב-1970. הסקר בא כדי לבחון אם יש ממש בהנחה, שהרמה הכללית של המועמדים יורדת. המסקנה הייתה, שאכן חלה ירידה כללית ברמת המועמדים בתקופה הנדונה. נמצאה ירידה ממוצעת בשיעור של כ-17% במספר הנבחנים, שענו תשובות נכונות בסקר. מועמדי 1970 גם עלו ברמתם הכללית ובהשכלתם הפורמאלית על אלה מ-1974; בולטת במיוחד ירידה בשיעור של כ-20% במספר המועמדים לשירות, אשר סיימו בית ספר תיכון.

ב-1974 ערכה היחידה גם מחקר על רמת הידיעות (השכלה כללית ונושאים אקטואליים) של המועמדים. נבדקה רמתם של כל המועמדים בחודש מסוים. המחקר, שהתבסס על 15 שאלות, העלה, שכ-13% מן הנבחנים לא ענו נכונה על שום שאלה, וכ-50% לא ענו נכונה על יותר מעשר שאלות; זאת, כאשר השאלות נגעו לעובדות יסוד, בכלל זה נושאים בענייני חולדות המדינה. כך למשל על שאלות כמו "מי היה צ'רצ'יל" ענו נכונה, 39% מהנבחנים; "מה היא בירת נורבגיה", 41%; "מי היתה חנה סנש", "מה היא הצהרת בלפור ומתי ניתנה" — 9% בלבד.

לאחר קבלת הממצאים פנתה יחידת הבחינות לצה"ל כדי לבדוק, אם הירידה ברמה משקפת את זו של האוכלוסייה הכללית במדינה. מהנתונים שנתקבלו מצה"ל עולה, כי רמת יוצאי הצבא בשנים הנדונות לא ירדה, והירידה ברמת המועמדים לשירות המדינה אינה משקפת איפוא מגמה כללית.

תוצאות הסקר הובאו גם לידיעת משרד החינוך והתרבות. ביולי 1975 הוזמן המשרד סקר ידע כללי על האוכלוסייה היהודית הבוגרת המתגוררת בערים הגדולות. מהממצאים עולה, כי רמת ההישגים של המועמדים למשרות הווטרות בשירות המדינה — על פי סקר הנציבות דלעיל — מקבילה לרמת ידע של בעלי 9-10 שנות לימוד במדינה. מאחר שעל פי מדגם הנציבות, כ-60% מהמתקבלים לשירות המדינה הם בעלי 11 שנות לימוד לפחות, הרי שבהתאם לסקר משרד החינוך והתרבות, חלקם הגדול של המועמדים, למרות השכלתם הפורמאלית, היו בעלי ידע נמוך מהממוצע, המצוי אצל בעלי השכלה של עד עשר שנות לימוד.

ב-1978 נערך על ידי היחידה סקר נוסף, שהשווה את רמת המועמדים של 1974 לזו של המועמדים מ-1977-1978. תוצאותיו של סקר זה תאמו את מסקנות הסקר הקודם בדבר מגמת הירידה ברמת המועמדים לשירות המדינה. אולם כנגד הירידה ברמת הידיעות בסקר האחרון נקבע, כי רמת ההשכלה הפורמאלית מבחינת כיתות הלימוד, שסיימו המועמדים, נשארה יציבה.

4. הבוחנות של היחידה מילאו דו"ח על כל בחינה שערכו; בדו"ח תוארה השתלשלות הבחינה. הביקורת מצאה, שבמספר רב של דו"חות הביעו גם הבוחנות דעתן, שרמת הידע הכללית עומדת בסימן ירידה, נבחנים מתקשים אף בקליטת הוראות כיצד לגשת לבחינה ומועמדים רבים אינם מתאימים לשירות המדינה.

העסקת עובדים שנכשלו בבחינה

1. רוב המועמדים לשירות נשלחו לבחינות לאחר כמה חודשי העסקה במשרדים השונים; בתקופה זו נוצרת לעיתים מחויבות, לפחות מוסרית, מצד המשרד כלפי העובד. המשרד גם

אינו מעוניין להתחיל מחדש בתהליך של קליטת עובד אחר. לפיכך במקרים רבים, כאשר נכשל מועמד בבחינה, ביקש המשרד מהנציבות לאפשר לו להמשיך להעסיק את העובד. בידי הנציבות לא היו קריטריונים לאישור הבקשות. לא נמצא, שהיחידה לענייני עובדים בנציבות, המטפלת בנושא, נועצה בקביעות עם יחידת הבחינות שפסלה את המועמדים. מנתוני הנציבות מ-1978 מתברר, כי היו כ-400 בקשות ממשרדים לאישור המשך ההעסקה של נכשלים, והנציבות אישרה למעלה מ-90% מהן. מכאן שלמעשה ההחלטה, אם להמשיך להעסיק עובד שנכשל בבחינה, נתונה הייתה בידי המשרדים עצמם, ונפגע עקרון הבחינות כמכשיר אובייקטיבי לבחירת מועמדים לשירות.

2. לגבי חלק מהנבחנים, שנכשלו בחלק מהבחינות, קבעה היחידה לעניין קבלתם לשירות וקידומם בו הגבלות, ובמיוחד חובת העובד להשלים ידיעותיו, בעיקר במקצועות עברית וחשבון, באמצעות השתלמות שעורך השירות להדרכה והשכלה שבנציבות, ולעמוד שנית למבחני כניסה.

הביקורת העלתה, כי אף כשהגיע זמנם של עובדים, שנתקבלו בהגבלות לשירות, לעלות בדרגה על פי התקשיר, בידיעת הנציבות, לא וידאה זו, שאמנם עברו העובדים את ההשתלמות כנקבע, ואף לא היו ברשותה כל נתונים בנושא. בדיקת אקראי של עשרים תיקים אישיים, שנערכה ע"י הביקורת, העלתה, כי חמישה מביניהם היו של עובדים, שהתקדמותם הותנתה בהשלמת השכלה, אך הם עלו בתפקיד ובדרגה, הגם שלא מילאו את התנאים. הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1979, שהיא נערכת למעקב בעניין באמצעות מחשב.

פעולות מעקב

היחידה אחראית למערכת גדולה של בחינות, ויש איפוא לקיים מעקב אחרי מילוי ההוראות הקשורות בעריכת הבחינות. אולם מעקב כזה לא הופעל באופן מקיף.

1. ביחידה לא נתקבלו נתונים על מועדי תחילת ההעסקה של המועמדים במשרדים השונים, והיא לא יכלה איפוא לפנות למשרדים בדרישה, שישלחו מועמדים לבחינה במועד שנדרש. הפיקוח על מילוי ההוראות אמור להיות מופעל באמצעות טופס, שמביא עמו נבחן לבחינה, ובו אישר המשרד שהמועמד לא הועסק למעלה מהתקופה המותרת. אך, כאמור, אין בידי היחידה האפשרות לוודא אמיתות הנתונים.

היחידה ניהלה כרטסת של מועמדים, שניגשו לבחינות; הכרטסת כוללת מידע על ציוניהם ועל תנאים מגבילים, במידה שנקבעו. מאחר שבדרך כלל לא היחידה הזמינה את המועמדים לבחינה אלא הם הופנו על ידי המשרדים המעסיקים, היא לא יכלה לוודא מראש, שלא יהיו ביניהם כאלה, שכבר נכשלו בעבר בבחינות אך המשיכו להיות מועסקים, ולגביהם לא נתקבלה הסכמת היחידה לבחינה החוזרת; גם כאן הסתמכה איפוא היחידה על הודעות המשרדים. היחידה לא ניצלה את נתוני הכרטסת כדי לדרוש את מילוי ההוראות בדבר השלמת השכלתם של עובדים לצורך קידום בדרגה ואף להורות על הפסקת העסקה של עובד, שנכשל בבחינה.

2. הדרך העיקרית לקידום עובדים בתפקיד בשירות היא בדרך של מכרזים פנימיים שבטיפול המשרדים. יחידת הבחינות נתבקשה על ידי המשרדים רק לעיתים רחוקות לערוך למעמדים למכרז בחינות בכתב; בדרך כלל הוזמנו המועמדים לראיון בפני ועדת מכרזים פנימית. בנציבות לא נעשה שימוש במידע המתקבל לפני עריכת מכרזים פנימיים, כדי לדרוש קיום הוראות והגבלות, במידה שהיו כאלה, להשלמת השכלה וידע על ידי המועמדים למכרז. הביקורת העלתה מספר מקרים, שעובדים התקדמו באמצעות מכרזים פנימיים בתפקידים, אף כי נתונים הבסיסיים היו נמוכים לפי אמות המידה של יחידת הבחינות ולא שופרו במשך זמן השירות.

בחירת עובדים

מטרת הבחינות שערכה היחידה הייתה לבחור מכלל המועמדים את אלה המתאימים יותר לצורכי השירות. להלן נתונים על מידת ההצלחה של מועמדים בבחינות בשנים 1976-1978, תוך התפלגות לפי משרדים (ב-%):

משרד ראש הממשלה	חוק	בטחון	ביטוח לאומי	פנים	דתות	קליטה	
66	66	73	63	35	29	48	1976
74	57	58	47	39	31	33	1977
71	65	64	50	41	31	24	1978

המקור: סקר המועמדים של יחידת הבחינות לשנת 1977-1978.

מהנתונים ניתן להסיק, כי היו משרדים, שהצליחו לגייס כוח אדם יותר כשיר; מכאן, שרמת כוח האדם איננה בהכרח אילון נתון. שיטת גיוס פאסיבית, על ידי פנייה טלפונית ללשכת העבודה הקרובה, כאשר התעורר הצורך לאיש משרה פנויה, צמצמה את היצע הפונים למשרד, ולעתים קרובות גרמה שיתקבל כוח אדם ברמה נמוכה. לשכות העבודה מצידן גם הן לא ערכו סינון של מועמדים במגמה לעמוד על התאמתם למשרות הפנויות והסתפקו בתעודות מקצועיות, ויש שהפנו מועמדים שאף לא עמדו בכל הדרישות המקצועיות.

יחידת הבחינות לא עשתה די ליצירת תיאום עם לשכות העבודה, כדי שאלה לא יפנו מועמדים לשירות, כאשר יכלו להיווכח, על הסף, שמכל הבחינות אין הם מתאימים להתקבל לשירות. במצב זה השקיעה היחידה לריק מאמצים מרובים בתכנון ועריכת בחינות למועמדים, שמלכתחילה לא היה מקום להביאם בחשבון.

בעניין דרכים לגיוס עובדים לשירות המדינה עסקה ועדה, שנתמנתה לבחון את נושא הבחינות והמבחנים בשירות המדינה ואשר הגישה מסקנותיה לנציב עוד בראשית 1969. היא המליצה: לפתח מבחני עתודה לקבוצות של משרות, שיבטיחו מועמדים ברמה מתאימה לאיוש משרות ולצמצום עריכת מכרזים על משרות יחידות; להנהיג מצד הנציבות ייעוץ פעיל למשרדים בכל הקשור לקבלת עובדים וקידומם. המלצות אלו ואחרות אמנם אושרו על ידי הנציב, אך לא יושמו.

בדצמבר 1977 מינה נציב השירות "ועדה לבדיקת הליכי קבלת עובדים לשירות המדינה". בוועדה היו חברים עובדי מינהל בכירים ממשרדי העבודה והרווחה, המשפטים, רשות שדות התעופה, האוניברסיטה העברית ומנהלת יחידת הבחינות בנציבות. באוגוסט 1979 הגישה הוועדה לנציב את המלצותיה; להלן העיקריות:

1. להקים בשלבים מערך גיוס לשירות המדינה וועדה מלווה לנושא;
2. להקים מרכזי מידע וגיוס בערים הגדולות ולעשות לפרסום תנאי השירות במדינה;
3. להפוך את שיטת המכרזים הקיבוציים לשיטה העיקרית לגיוס עובדים;
4. לבטל את המכרזים הפנימיים במתכונת הקיימת ולהנהיג מכרז פנימי כלל משרדי — מחוזי למשרות עד דרגה י"ז בדירוג האחד או דרגות מקבילות בדירוגים מקצועיים ומדרגה י"ח ומעלה — מכרז פנימי כלל משרדי וכלל ארצי;
5. הוותה תהליך ברירה מחייב בהסתמך על קריטריונים אובייקטיביים, תוך השארת שיקול דעת מוערי לוועדות אד-הוק.



בחירת עובדים לשירות המדינה בשיטות, כנקוט בעשור האחרון, בעיקר בכל הנוגע למשרות הוותרות — הביאה לגיוסם ולקליטתם של עובדים, שבחלקם הם ברמה נמוכה. נציבות שירות המדינה ובפרט יחידת הבחינות לא עשו לשינוי מגמה זו, וקיבלו את המצב כנתון. במקרים רבים ניאותו לדרישות של משרדים לאפשר קליטת מועמדים, שלא עמדו בתנאי היחידה. היחידה אף נתנה ביטוי מוחשי להשלמתה עם ירידת הרמה על ידי כך, שהקלה בדרישות שבבחינות הכניסה; והתוצאות ברורות: ירידה ברמת השירות במשרדי הממשלה מצד עובדים במשרות וטורות, שבדרך כלל באים הרבה במגע עם הקהל. ואשר לעובדים הנקלטים בשירות במשרות

בכירות יחסית על האחריות הנלווית, פטורים הם אף מבחינות בכתב, כלי חשוב לבדיקת התאמה של מועמדים.

הנציבות הסבירה מצב דברים זה בקשיים במשיכת עובדים טובים לשירות המדינה. הביקורת המליצה לנסות שיטות יותר גמרצות לגיוס עובדים תוך הדגשת האפשרויות והיתרונות בשירות המדינה. בין השאר, יש להדק את שיתוף הפעולה עם לשכות העבודה ולעשות אותן למערכת נפיו ראשונית, כך שיפנו לשירות המדינה רק אותם מועמדים, שיש להם סיכויים סבירים להצליח בבחינות; לתת בידי המשרדים אפשרות לגייס כח אדם גם שלא באמצעות לשכות העבודה; למצוא שבילים אל קבוצות מועמדים פוטנציאליים — כמו מסיימי קורסים ובתי ספר, מסיימי שירות צבאי ועולים בעלי רקע והשכלה נאותה במרכזי קליטה — ולעניין אותם בשירות ותנאיו.

נוכח המגמה להביא לצמצום כוח האדם בשירות הציבורי הרי במידה שיהיה מקום לגיוס עובדים לשירות המדינה, ניתן יהיה ביתר קלות לאמץ דרכי בחירה הולמים כדי לקבל ולקלוט את כוח האדם הנכון.

עסקאות של עובדי ציבור בניירות ערך ומטבע חוץ

בידי עובדים של משרדי ממשלה וגופים מבוקרים אחרים ושל כמה מוסדות ציבוריים פיננסיים מתרכז מידע על התפתחויות צפויות במשק, שיש בו כדי להשפיע על מחירי ניירות ערך ומטבע חוץ הנסחרים בשוק, ועל המצב הכספי, העסקאות, התכניות הכלכליות והפיננסיות של גופים במשק, שניירות הערך שהם מנפיקים נסחרים בבורסה. היחידות והמוסדות העיקריים שבידי עובדיהם מתרכז בתוקף תפקידם כעניין שגרתי מידע שהוא רלבנטי לגבי המסחר בניירות ערך ובמטבע חוץ הם: — יחידות שונות במשרדי הממשלה, ביניהן הנהלות המשרדים הכלכליים, אגף החשב הכללי, אגף שוק ההון, החסכון והביטוח ורשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר, יחידות במשרד התעשייה המסחר והתיירות, והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; בנק ישראל, ובעיקר יחידות הפיקוח על הבנקים, הפיקוח על מטבע חוץ ומינהל מלוות המדינה; הרשות לניירות ערך, המפקדת על ההגנה על משקיעים בניירות ערך.

שוק ניירות הערך ומטבע החוץ מן הדין שיהא לציבור אמן רב בהם. אם מתעורר חשש שאנשים שיש להם בתוקף תפקידם גישה למידע, שאיננו מצוי בידי הציבור הרחב, מנצלים אותו לצורכיהם הפרטיים, עלולה להיפגע האמינות ועמה עיקרון התחרות ההוגנת. תמיד צריך להיות מובטח, ששעריהם של ניירות הערך הנסחרים בבורסה נוצרים על ידי פעולות בין גורמים הפועלים רק מכוח מידע, שהגיע אליהם באורח לגיטימי.

כדי למנוע התנגשות אינטרסים ולשים סייגים לאפשרויות של ניצול מידע לתועלתם הפרטית של העובד עצמו או של מקורביו, נתן המחוקק דעתו על כך, לגבי חלק מן המוסדות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בחוקים המסדירים את פעולתם.

בנק ישראל

לפי חוק בנק ישראל, תשי"ד—1954, אסור לגיד הבנק ולמשנהו להיות בעל מניות או בעל זכות דומה אחרת במוסד בנקאי או במוסד כספי או לעסוק בכל עסק. על כלל עובדי הבנק נאסר להיות בעלי מניות של מוסד בנקאי. עוד חלות על עובדי הבנק הוראות הסודיות שבחוק בנק ישראל ובפקודת הבנקאות, האוסרות גילוי ידיעות, שנתקבלו מכוח החוקים האמורים, ללא סמכות, ובכך הן אמורות למנוע בין היתר מתן עצות לאחרים על סמך ידיעות ספציפיות. בהוראות פנימיות של הבנק משנת 1965 נאסר על העובדים הבכירים של הבנק להיות בעלי מניות בחברה כלשהי.

הנהלת הבנק הייתה ערה לאפשרויות העומדות בפני עובדי הבנק העוסקים בפעולות בשוק הפתוח — ומאז אוקטובר 1977 בפיקוח על מטבע חוץ — והחליטה להחמיר את ההגבלות החלות

על העובדים. בחדש מארס 1979 הוציא הבנק חוזר אל עובדיו, ובו הבהיר את הכללים החלים עליהם בעניין עסקאות בני"ע ומט"ח. כללים אלה מפרטים, באלו תנאים מותר לעובד לרכוש בני"ע ומט"ח, ומגדירים מתי "עסקה" היא "מסחר" ומתי היא "השקעה", המותרת לעובדי הבנק. על העובדים, שהם חברים קבועים בהנהלת הבנק או שהם עובדים במחלקת מלווה המדינה, מחלקת מטבע חוץ, מחלקת האשראי או בפיקוח על מטבע חוץ הוטלו הגבלות נוספות, שאינן חלות על יתר העובדים.

הנהלת הבנק הודיעה למשרד מבקר המדינה בחודש ינואר 1980, כי היא רואה בכללים שפרסמה הבהרה של כללי התנהגות, המהווים חלק מחובת הנאמנות של עובד כלפי מעבידו. הנהת היסוד היא, שעובד הידוע את הצפוי ממנו, אכן יקיים את הכללים, ואין ההנהלה סבורה, שיש צורך ב"שיטור" לאכיפתם. לגבי עובדים בתחומים רגישים, במיוחד העובדים המבצעים עסקאות בשם בנק ישראל בבורסה לני"ע או עסקאות במט"ח, קיימת הקפדה על ביצוע הכללים הלכה למעשה.

רשות ניירות ערך

תפקיד הרשות לניירות ערך, שהוקמה על פי חוק ניירות ערך, תשכ"ח—1968, הוא לשמור על עניינם של ציבור המשקיעים בניירות ערך. שמירת עניינו של הציבור מותנית בקיומן של שלוש דרישות עקרוניות: הצעת ניירות ערך לציבור צריכה להיעשות על פי חשקיף שהרשות התירה את פרסומו; גופים שהציעו בני"ע לציבור או שני"ע שלהם נסחרים בבורסה חייבים לדווח לרשות לעתים מוזמנות או מיד, אם המדובר באירועים בתאגיד, שיש להם השפעה על מצב העסקים, וני"ע שלו נמצאים בידי הציבור; פיקוח מוגבל על המסחר בני"ע, בבורסה ומחוצה לה.

לפי חוק ניירות ערך אין למנות אדם לחבר הרשות, אם הוא עוסק במסחר בניירות ערך, בין אם על חשבונו ובין אם על חשבון אחרים. אסור לחבר הרשות לרכוש ניירות ערך אלא בהיתר. שר האוצר; היתר כזה יכול שיהיה כללי לגבי סוגי ניירות ערך מסוימים. על חבר הרשות להודיע לרשות ולשר האוצר תוך שבעה ימים לאחר מינויו על ניירות הערך שהוא או בן זוגו מחזיקים בהם; כן יודיע להם תוך שבעה ימים, על כל רכישה או מכירה של ניירות ערך על ידיו או על ידי בן זוגו.

הוראות אלה חלות בשניונים המתחייבים גם על עובדי הרשות הממלאים בה תפקידים מקצועיים או מינהליים. על חברי הרשות ועובדיה חלות אפוא שלוש הגבלות: איסור מוחלט לעסוק במסחר בניירות ערך, איסור רכישת ניירות ערך כלשהם ללא היתר, חובת דיווח על רכישות שנעשו על ידם או על ידי בני זוגם.

על חברי הרשות ועל עובדיה חלה חובת הסודיות לגבי דיוני הרשות והחומר שהוגש לה וגם בהוראה זו יש כדי לאסור מתן עצות לאחרים על סמך ידיעות ספציפיות.

מבירורי הביקורת עולה שכל עובד חדש המתקבל לעבודה ברשות ניירות ערך מפנים את תשומת לבו להגבלות החוק החלות עליו, הן בשיחה והן במכתב. בתשובה על פניית הביקורת הודיעה הרשות, באוגוסט 1979, כי היא תפנה לכל עובדיה ותבקשם להודיע על ניירות הערך המחזיקים על ידם, וכן תזכיר להם את חובת הדיווח. הרשות פנתה אל כל עובדיה וקיבלה מהם הצהרות על ניירות הערך שהם ובני זוגם מחזיקים בהם, או הצהרה שאין ברשותם ניירות ערך. עוד חזרה הרשות והפנתה את תשומת לב עובדיה לחובתם לדווח על רכישת או מכירה של בני"ע. מזכיר הרשות הודיע למשרד מבקר המדינה כי הוא יפנה אל העובדים ארבע פעמים בשנה כדי להעמידם על חובותיהם האמורות.

משרדי ממשלה שונים

בידי עובדי מדינה רבים מתרכז מידע, שאינו נחלת הציבור הרחב, כגון עובדים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, העוסקים בחישוב מדד המחירים לצרכן; עובדים במשרד התעשייה, המסחר והתיירות, שבידיהם מידע על מצבם הכלכלי והפיננסי של מפעלי תעשייה וחברות מסחר רבות; עובדים ברשות החברות, הממשלתיות שבמשרד האוצר, שמתרכז בה מידע רב על חברות

ממשלתיות, מהן חברות שמניותיהן נסחרות בבורסה לני"ע; עובדי אגף החשב הכללי, העושה עסקאות רבות עם גופים כאלה.

חשיבות מיוחדת נודעת לנושא זה לגבי עובדי אגף שוק ההון, הביטוח והחסכון במשרד האוצר. אגף זה מופקד בין היתר, על יישום מדיניות הממשלה בתחום שוק ההון. הוא נותן אישורים לגיוס הון בארץ ובה"ל; קובע את תכנית ההנפקות למימון תקציב המדינה ולמתן הלוואות לענפי המשק השונים ומטפל בהתאמת התכנית לתכניות הכספיות של הגופים המנפיקים ולדרישות המשתנות של ענפי המשק; מתאם את ההנפקות עם הבורסה לגיירות ערך ועם בנק ישראל, המשמש כסוכן כספי של המדינה לעניין זה; מפקח על מערכת החסכון ועידוד החסכון לסוגיו. האגף מופקד גם על הפעלת סמכויות הפיקוח על חברות הביטוח כדי לקיים את היציבות הפיננסית ולאפשר גוהלי סחר הוגנים. בידי העובדים שבאגף מתרכזו אפוא מידע הן על הנפקות צפויות של מניות, והן על מצבן הפיננסי של חברות ביטוח, שמניותיהן נסחרות בבורסה.

אין בחוק ובתקשי"ר הוראות המתייחסות באופן ספציפי לרכישה ומכירה של ניירות ערך או מטבע חוץ על ידי עובדי מדינה; אף לא נקבעו הוראות או הנחיות לגבי אותם עובדים, שתפקידם במיוחד בתחומים אלה, כגון עובדי אגף שוק ההון, הביטוח והחסכון. על עובדי המדינה, כעל שאר עובדי ציבור, חלה חובת סודיות כללית, לפי חוק העונשין, תשל"ז-1977, האוסר למסור, ללא סמכות כדון, ידיעה שהגיעה לעובד בתוקף תפקידו, לאדם שלא היה מוסמך לקבלה.

נציב שירות המדינה הודיע למשרד מבקר המדינה בחודש ינואר 1980, כי הנציבות תעשה להכנסת הוראה בנושא לתקשי"ר. מאחר שהענין נוגע לא רק לעובדי מדינה אלא גם לעובדי ציבור אחרים, מן הראוי שהממשלה תיווה הסדרתו בחוק.