

כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם

תקציר

עובד ציבור עלול להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית, כאשר עניין שהוא מופקד עליו בתוקף תפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שיש לו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא. מערכת הנורמות הנוגעת לאיסור מצבים של חשש לניגוד עניינים בשירות המדינה נסמכת על מקורות אחדים, ובהם: כללי הצדק הטבעי, ההלכה הפסוקה, הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), הוראות תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"מ), כללי האתיקה לעובדי מדינה שקבעה נציבות שירות המדינה ופרסמה בשנת 1987 (להלן - כללי האתיקה), הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונהלים פנים-משרדיים, וכן יחסי האמון השוררים בין העובד לבין הציבור, שמהם נובע כי יש לעובד חובות מסוימות כלפי הציבור. מקורות נוספים שעליהם מבוסס האיסור הם כללי מינהל תקין וחובת ההגינות ותום הלב¹. במהלך הביקורת, במאי 2006, פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיות שעניינן "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה" (להלן - ההנחיות או הנחיות היועץ המשפטי לממשלה); בעקבות ההנחיות עדכנה הנציבות את התקשי"ר (להלן - הוראות התקשי"ר המעודכנות).

לאור מערכת הנורמות האמורה בחן משרד מבקר המדינה בחודשים פברואר-אוגוסט 2006 את הפעולות למניעת ניגוד עניינים שנקטו משרדי ממשלה ומוסדות ציבוריים אחדים שמופקדים על תחומים שהם בליבת השירות שהמדינה מעניקה לאזרח וכן ניגודי עניינים בתחום רכש במערכת הבריאות. אלה הגופים שנבדקו: מערכת הבריאות, לרבות משרד הבריאות, שירותי בריאות כללית, מכבי שירותי בריאות, המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות, משרד המשפטים, מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י או המינהל), המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) וכן נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות, או נש"מ), שהיא יחידת מטה ממשלתית המופקדת על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי אנוש בשירות המדינה.

חשש לניגוד עניינים בפעילותם של עובדי מדינה ועובדי ציבור

הטעם שעל עובד ציבור אסור להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים הוא כפול: האחד - כי על בעל הסמכות להפעיל את סמכותו לפי שיקולים ענייניים בלבד; והשני - כי אמון הציבור דורש שהחלטות עובדי הציבור יהיו ענייניות ויתקבלו ביושר

1 עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מאי 2006.

ובהגיגות. האיסור האמור הופר בידי כמה עובדי מדינה ועובדי ציבור שאחדים מהם בעלי סמכויות שלטוניות וסטטוטוריות בתוקף תפקידיהם, להלן עיקר הממצאים:

היועצת המשפטית של מ"י: עו"ד רחל זכאי היא היועצת המשפטית של מ"י (להלן - היועצת המשפטית). בטרם מונתה לתפקיד ובמהלך כהונתה היה בעלה דאז יועץ משפטי של חברות מנהלות המועסקות בפרויקטים של המינהל, וכן ייצג בהליכי משפט או במשא ומתן בעלי עניין בקרקעות המינהל.

טרם כניסתה לתפקיד לא מסרה היועצת המשפטית ליועץ המשפטי לממשלה, לנציבות ולממונים עליה, מידע בכתב על הזיקות העסקיות של בעלה דאז; כפועל יוצא, לא בחנו היועץ המשפטי לממשלה והנציבות את סוגיית היתכנות מינויה למשרת היועץ המשפטי לנוכח הזיקות האמורות. כמו כן, לא נערך עמה הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים.

דווקא כאשר מדובר ביועצת משפטית היה ראוי שהיא תיתן את דעתה על החשיבות העקרונית שיש לתייעוד מידע רגיש בכלל ובדבר חשש לניגוד עניינים בפרט. בהתאם לכללי מינהל תקין ומכוח חובת הגילוי הנאות, משהייתה היועצת המשפטית מודעת לפוטנציאל לניגוד עניינים בין עבודתה לבין זיקותיו העסקיות של בעלה דאז לבעלי עניין בקרקעות המינהל, הייתה מוטלת עליה החובה למסור בכתב את מלוא המידע הרלבנטי לממונים עליה². בשל היותה מופקדת על נושא הסדרת ניגוד עניינים לעובדי מ"י, מן הראוי היה כי כאשר מדובר בחשש לניגוד עניינים אישי שלה, תדווח על כך גם לנציבות שירות המדינה או ליועץ המשפטי לממשלה.

המטרות של דיונים הן בדרך כלל חילופי מידע, עמדות וקבלת החלטות בנושאים העומדים על הפרק. מכאן, שגם אם בעל התפקיד אינו אלא נוכח בדיון בנושא שנוגע לו אישית בלי להשתתף בו, עדיין הוא עלול למצוא את עצמו במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים מעצם העובדה שנחשפו לפניו עמדות והמידע שנמסר בדיון טרם קבלת ההחלטות. שהרי עצם הידיעה על תוכנם ועל עמדות משתתפי הדיון עשויה להיות בעלת ערך לענייניו האישיים.

בספטמבר 2003 הודיעה היועצת המשפטית למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי בכונתה לרכוש נחלה. בהתאם, היועץ המשפטי לממשלה הודיע לה כי היא מנועה מלעסוק בנושאים הקשורים בנחלות חקלאיות. נמצא כי בפרוטוקולים של ישיבות אחדות של הנהלת מ"י בין ינואר 2005 - יוני 2006 נרשם, שהיועצת השתתפה בדיונים בנושאים שנאסר עליה לעסוק בהם.

מנהל המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו במשרד הבריאות: פרופ' אשר אור-נוי מועסק במשרד הבריאות בתפקיד מנהל המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו (להלן - מנהל המחלקה). נוסף על כך הוא עובד במכון הירושלמי הקהילתי להתפתחות הילד והמשפחה ומשמש חבר בוועד המנהל של עמותה א'. עמותה א' מסייעת למכון הירושלמי במתן טיפול לילדים בעלי ליקויי התפתחות. מהפרוטוקולים של דיוני העמותה עולה, שמנהל המחלקה היה מעורב בתהליך קבלת החלטות בעמותה בנוגע לפעילויות שונות, ובהן: התקשרות העמותה עם קופות חולים, ייעוד תרומות של גופים שונים לעמותה. מנהל המחלקה גם פנה אל הנהלת משרד

2 בעניין זה ראו גם דוח שנתי 256 של מבקר המדינה (2006), בפרק "חברות מנהל רשות המסים במוסדות איגוד הכדורסל", עמ' 904.

הבריאות כדי לקדם רכישת שירותים מהעמותה. נמצא שמנהל המחלקה לא דיווח על היותו חבר בוועד המנהל של העמותה, אף שהדבר נדרש בהוראות התקש"ר. לא נמצא שנערך הסדר למניעת ניגוד עניינים בנושא זה בין מנהל המחלקה לבין משרד הבריאות, אף על פי שעולה חשש שמנהל המחלקה נמצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים.

מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי: מפברואר 2004 ד"ר יגאל בן-שלום הוא מנכ"ל הביטוח הלאומי (להלן - המנכ"ל). ב-25.01.04 חתם המנכ"ל על הסדר למניעת ניגוד עניינים. אולם הועלה כי המנכ"ל לא הקפיד על מילוי הוראות ההסדר, כמפורט להלן:

טרם מינויו לתפקיד המנכ"ל הוא שימש יו"ר הדירקטוריון של חברה מסחרית שעוסקת בתחום המחשוב ונמצאת בבעלות הסוכנות היהודית. בהסדר נקבעה למנכ"ל תקופת מעבר של כשלושה חודשים מיום כניסתו לתפקיד כדי לאפשר למצוא לו מחליף לתפקיד יו"ר דירקטוריון החברה. אף כי מאז ועד סיום הביקורת (אוגוסט 2006) עברו כשנתיים וחצי המשיך המנכ"ל לשמש יו"ר החברה האמורה.

להלן מפורטות עוד פעילויות של המנכ"ל שעלולות ליצור ניגוד עניינים ושהמנכ"ל לא דיווח עליהן למועצת הביטוח הלאומי וליועץ המשפטי של הביטוח הלאומי, ובלו שפעל לכלול אותן בהסדר.

1. קרן א' היא קרן פרטית שעוסקת באיסוף תרומות למימון פרויקטים בישראל בתחומי העלייה והקליטה, הרווחה והביטחון. מנכ"ל הביטוח הלאומי היה יו"ר ועדה לחלוקת פרסים, שהקרן מעניקה לפרויקטים בתחומים של עזרה לקהילה ולחברה. המנכ"ל לא דיווח למועצת הביטוח הלאומי וליועץ המשפטי של הביטוח הלאומי על פעילותו בקרן א' ועל התפקיד שהוא ממלא בה.

2. קרן ב' עוסקת באיתור וניהול פרויקטים בישראל בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה ובפעילויות פילנטרופיות אחרות. המנכ"ל ניהל בשנים 2004-2006 תכנית לימודים בנושא "ניהול שירותי רווחה" באוניברסיטת חיפה שהקרן השתתפה במימונה. נמצא שבשנים 2004-2006 הביטוח הלאומי השתתף עם קרן ב' בכמה מיזמים שעניינם הפעלת תכניות בתחומי החינוך והרווחה, לעתים ביוזמתו של מנכ"ל הביטוח הלאומי, בהיקף כולל של כ-28.5 מיליון ש"ח.

מנכ"ל הביטוח הלאומי לא יידע את מועצת הביטוח הלאומי ואת היועץ המשפטי של הביטוח הלאומי שהקרן נמנתה עם המממנים של תכנית הלימודים שניהל באוניברסיטת חיפה.

המשנה למנכ"ל הביטוח הלאומי: מר מישל סעדון הוא משנה למנכ"ל הביטוח הלאומי. מאפריל 2004 עד יוני 2005 היה המשנה למנכ"ל גם ממלא מקום סמנכ"ל למשאבי אנוש ובתוקף תפקידו זה שימש גם יו"ר ועדת חריגים. תפקידה של ועדה זו הוא לדון ולהחליט אם להמשיך או להפסיק העסקה של עובד שציון מבחני ההתאמה שלו היה גבולי. באוקטובר 2004 דנה הוועדה בהמשך העסקתה של עובדת שהיא קרובת משפחתו של המשנה למנכ"ל, והחליטה להמשיך את העסקתה. במקרה דנן היה על המשנה למנכ"ל לפסול את עצמו מלהשתתף בישיבת הוועדה שבה נדון עניין קרובת משפחתו, אולם הוא לא עשה כן.

מנהל מינהל תכנון והנדסה במשרד השיכון: מר יוסף מנור עבר מהמגזר הפרטי לשירות המדינה, לאחר שזכה במכרז לתפקיד האמור במרס 2002 (להלן - מנהל המינהל). טרם הצטרפותו לשירות המדינה ניהל מר מנור חברה פרטית

בתחום של הנדסה אזרחית והיה אחד מבעליה. סמוך לכניסתו לתפקיד האמור, במאי 2002, חתם מנהל המינהל על הסדר למניעת ניגוד עניינים ובו התחייב, בין היתר, לא לטפל בעניינים שנוגעים ללקוחות של החברה שהייתה בבעלותו, אשר חתומים על חוזים עם משרד השיכון. נמצא שמנהל המינהל המשיך להיות מעורב באחדים מהפרויקטים בעיר מודיעין שמנוהלים בידי חברה פרטית מסוימת בשביל משרד השיכון; חברה זו נמנתה עם חוג לקוחותיה של החברה שהייתה בבעלותו של מר מנור.

מנהל מחוז גליל וגולן במשרד החקלאות: מר יגאל חן הוא מנהל מחוז גליל וגולן במשרד החקלאות. בשטח שעליו מופקד המחוז נמצא מושב "שאר ישוב" שמנהל המחוז בעל נחלה בו. נוסף על נחלה זו הוא מעבד שטחי מטע אחרים במושב שבו הוא מתגורר. דבר זה היה ידוע לגורמים המוסמכים במשרד החקלאות, ולפיכך היה על הנהלת המשרד לבדוק את סוגיית ניגוד העניינים בין תפקידיו של מנהל המחוז לבין ענייניו הפרטיים ולעשות הסדר שימנע ניגוד עניינים בפעילותו, אולם הסוגיה לא נבדקה וההסדר לא נעשה. עוד נמצא, שמנהל המחוז פעל במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים, כאשר אישר לכאורה בקשה שאשתו הפנתה למחוז בענייני משקו הפרטי.

מנהל חווה ניסיונית במשרד החקלאות: חוות כרי דשא שנמצאת בגליל היא חווה ניסיונית שהקים המינהל למחקר חקלאי לצורך ביצוע מחקרים בנושא מרעה ובעלי חיים. מר צדוק כהן מכהן משנת 1969 בתפקיד מנהל החווה מטעם המינהל למחקר חקלאי. מהמסמכים עולה כי בשנת 2002 הוגשה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון תכנית להצבת מבנה יביל לאחסנה בשטח החווה. את התכנית הזמין מנהל החווה, ואילו מגיש הבקשה והמתכנן הוא בנו של מנהל החווה. מכאן שמנהל החווה פעל במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים שכן הוא רכש את שירותיו של בנו, לביצוע עבודת התכנון והטיפול בקבלת היתר הבנייה, ולא דיווח להנהלת המינהל למחקר חקלאי ולמשרד החקלאות על קרבת המשפחה.

מנהלים בביטוח הלאומי שהם גם חברי ועד עובדים: התקשי"ר אוסר על בעלי משרות מסוימות להגיש את מועמדותם בבחירות לוועד עובדים. אחת המשרות היא "מנהל אגף". נמצא כי מנהל אגף ארגון וסניפים במינהל כספים ובקרה בביטוח הלאומי היה מנובמבר 2003 יו"ר ועד העובדים של המשרד הראשי. בשנים שקדמו לאותו מועד הוא היה חבר ועד. גם מנהל חטיבה בכיר במינהל תקשוב ומערכות מידע - שמעמדו מקביל לזה של מנהל אגף - היה חבר ועד העובדים, עד הבחירות שהתקיימו במאי 2005. בנובמבר 2003 לפני שנערכו הבחירות לוועד פנה סגן ראש מינהל משאבי אנוש לעובדים האמורים והודיע להם שאם ייבחרו לוועד יהיה עליהם לבחור בין תפקידם בביטוח הלאומי לבין חברותם בוועד. אולם לאחר שנבחרו לוועד העובדים הם המשיכו לכהן בתפקידיהם כמקודם והנהלת הביטוח הלאומי לא נקטה הליכים לאכיפת הנחיותיה והוראות התקשי"ר בעניין זה; במועד הביקורת, נובמבר 2006, עדיין המשיך מנהל אגף ארגון למלא את תפקידו בביטוח הלאומי וגם לשמש יו"ר הוועד. יצוין שמנהל החטיבה היה חבר ועד העובדים עד מאי 2005.

עובדי מדינה שעסקו בעבודה פרטית ללא היתר: עבודה פרטית עשויה ליצור ניגוד עניינים בין תפקידו של עובד המדינה לבין העבודה הפרטית שברצונו לעסוק בה. הוראות התקשי"ר קובעות, כי "... אין עובד רשאי לעסוק בכל עבודה פרטית מחוץ לתפקידו אלא אם קיבל היתר לכך". עוד נקבע בתקשי"ר, כי עובד אינו רשאי לעבוד עבודה פרטית גם אם אין הוא משתכר ממנה, ואין הוא רשאי לעסוק

בכל צורה שהיא בשום עסק, אם יש בכך משום התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו בשירות המדינה או עם עלול להיווצר מצב כזה; כאשר יש ספק אם קיימת התנגשות כזאת אם לאו תכריע הנציבות. בתקשי"ר נאמר כי תנאי לאישור עבודה פרטית לעובד הוא שהעבודה אינה קשורה במישרין או בעקיפין בתפקידו של העובד. אשר לקבלת היתר לעבודה פרטית בוועדה רפואית נקבע בתקשי"ר, ש"השתתפות בוועדות הרפואיות בתשלום בשעות העבודה הנהוגה - אסורה. השתתפות בוועדות כאלו שלא בשעות העבודה הנהוגה טעונה היתר לעבודה פרטית".

נמצא, כי על אף הוראות התקשי"ר האמורות, נהגו עובדי מדינה אחדים במשרדים שנבדקו, בייחוד במשרד הבריאות, לעסוק בעבודה פרטית בלי שקיבלו היתר לכך. כך נהגו רופאים שהיו חברים בוועדות רפואיות של המשרד ובוועדות רפואיות משותפות למשרד ולביטוח הלאומי. יצוין כי הרופאים שהיו גם חברים בוועדות רפואיות, עשו זאת בידיעתו של המשרד.

פעולות למניעת ניגוד עניינים בשל קרבת משפחה

מידע בדבר קשרים משפחתיים: מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בתוך שירות המדינה עלולים להיווצר, בין היתר, בשל יחסי כפיפות מינהלית בין קרובי משפחה בעת ביצוע העבודה ובשל סמכויות פיקוח ובקרה שעלול להפעיל עובד המשרד, במסגרת תפקידו, כלפי קרוב משפחתו המועסק באותו משרד. אחד האמצעים להגברת שקיפותם של קשרים משפחתיים במשרדי ממשלה הוא תיעודם במסד נתונים משרדי. יש חשיבות רבה לריכוז מידע בדבר קשרי משפחה בתוך מוסד שלטוני. ריכוז המידע יספק תמונה מהימנה על ממדי התופעה של קרבה משפחתית באירגון על סוגיה ושכיחותה ועשוי לסייע באיתור מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים. לא נמצא שהמשרדים שנבדקו עשו את הפעולות האמורות לאיסוף מידע בעניין קרבת משפחה בין עובדיהם, על כן אין גם להם וגם לנציבות מידע שלם ועדכני על היקף התופעה.

ניגוד עניינים על רקע קשרי משפחה שחוצים משרדי ממשלה: לעתים עלול להיווצר מצב שיש בו חשש לניגוד עניינים על רקע קרבת משפחה, גם כאשר מדובר בקרובי משפחה המועסקים כל אחד במשרד ממשלתי אחר. הדבר עלול לנבוע מסמכות פיקוח ובקרה שנתונה בידי אותם עובדים ואשר עשויה לגעת גם בתפקודם של קרובי משפחתם המועסקים במשרד אחר. בכלל זה עלולים להיווצר מצבים שבהם בעל סמכות פיקוח ובקרה יהיה מעורב בתהליכים הנוגעים לקביעת תנאי השירות של קרוב משפחתו במשרד אחר, ותהיה לו יכולת השפעה עליהם. לדוגמה, בתוקף תפקידיה של נש"מ כיחידת מטה ממשלתית המופקדת על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי אנוש בשירות המדינה, יש לעובדיה אפשרות השפעה ומעורבות, ולו בעקיפין, בתהליכים הנוגעים לקביעת תנאי שירותם של קרובי משפחתם המועסקים בשירות המדינה.

באחדים ממשרדי הממשלה נמצא שלעובדי נש"מ מסוימים, ובהם עובדים בכירים, שביכולתם להשפיע על תנאי השירות והקידום של עובדים, יש קרובי משפחה העובדים במשרדי ממשלה. עם זאת, כאמור, אין בתקשי"ר דרישה לדווח על קרובי משפחה העובדים במשרדים אחרים, ולא נקבעו הסדרים כלשהם הנוגעים לעובדים שקרובי משפחתם עובדים בשירות המדינה. על כן אין מידע בדבר ההיקף המלא של התופעה והשפעותיה על תקינות ההליכים המינהליים בשירות המדינה.

העסקת קרובי משפחה בלשכת רשם המקרקעין בירושלים: ביולי 2003 דיווח המבקר הפנימי של משרד המשפטים כי בין שתי גישות המועסקות בלשכת רשם המקרקעין בירושלים יש יחסי כפיפות; למרות הדיווח השאירו הגורמים הנוגעים בדבר את המצב על כנו ולא העבירו אחת מהן לתפקיד אחר. באוקטובר 2003 מונתה אחת הגישות לתפקיד רשם המקרקעין בירושלים בדרך של מינוי בפועל (להלן - הרשמת). בינואר 2006 התקיים מכרז פנימי לתפקיד עוזר בכיר לרשם המקרקעין בירושלים ובמכרז זכתה גישתה של הרשמת אשר ציינה בטופס הבקשה למשרה הפנויה את קרבת המשפחה בינה ובין הרשמת, כפי שהתקשי"ר מחייב. מנהלת אגף משאבי אנוש לא פעלה בהתאם להוראות התקשי"ר ולא העבירה למועמדת ולגישתה הרשמת הודעה שאם תיבחר המועמדת ייבחנו יחסי הכפיפות וקשרי העבודה ביניהן, ואם לא יהיה אפשר לאשר את עבודתן של שתיהן משום שהן קרובות משפחה לא תוכל המועמדת להתמנות לתפקיד ולחלופין תועבר קרובת משפחתה מתפקידה. נכון למועד הביקורת, אף אחת משתי הגישות לא הועברה לתפקיד אחר וקיימים ביניהן יחסי כפיפות ארגונית ישירה.

פעולות למניעת ניגוד עניינים אגב מילוי משרות תקניות

גיוס עובדים לשירות המדינה: כאשר עובד מתקבל לשירות המדינה, עשוי להתעורר חשש להיווצרות מצב של ניגוד עניינים. בהוראות התקשי"ר, בפרק "מילוי משרות תקניות", נקבע בין היתר כי "לא ניתן להעסיק עובד בכלל, בטרם יבחן היועץ המשפטי של המשרד או יחידת הסמך, לפי העניין, בהם עתיד להיות מועסק, מול היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה, אם נדרשת התחייבות של העובד לפעול על פי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים".

נמצא, כי במהלך השנים 2001-2005 אוישו מאות משרות תקניות בשירות המדינה בעובדים שגויסו מחוץ לשירות. אולם בניגוד להוראות התקשי"ר, בדרך כלל לא הקפידו הגורמים הנוגעים בדבר לבדוק אם דרושה התחייבות העובדים הללו לפעול לפי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים. לגבי אחדים מהם לא נבחן אם דרושה התחייבות כאמור, אף על פי שהם ציינו במפורש או במשתמע כי עסקו בתחומים זהים לתחומי פעילות המשרדים הממשלתיים שבהם הם עתידים לעבוד, או שיש להם זיקות אחרות לתחומים אלה. כתוצאה מכך אוישו משרות תקניות בשירות המדינה בידי עובדים שגויסו מבחוץ, והם עבדו ומקצתם אף ממשיכים לעבוד במצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

קביעת רשימת משרות "רגישות" לניגוד עניינים: במאי 2006 קבע היועץ המשפטי לממשלה הנחיות חדשות שעניינן "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה". לפי ההנחיות האמורות והנחיית נציב שירות המדינה ממאי 2006, על מנכ"ל של משרד או הסמנכ"ל למשאבי אנוש, יחד עם היועץ המשפטי של המשרד, לקבוע בתוך 60 ימים מיום פרסום ההנחיות, רשימת משרות נוספת על הרשימה שבתקשי"ר, ולעדכנה מפעם לפעם כפי שיימצא לנכון. עד סיום הביקורת לא מילאו את החובה הזאת בעלי התפקידים הנוגעים בדבר במשרדים שנבדקו, לרבות בנציבות ולמעט משרד המשפטים.

פעולות למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים במהלך שגרת העבודה

על משרדי הממשלה לפעול כבדרך שגרה למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בעבודתם של עובדי משרדיהם, ובייחוד מי שממלא תפקיד שלטוני וסטטוטורי, ולנקוט פעולות יזומות ושיטתיות למניעת מצבים אלו. ואולם בחינת פעולות משרדי הממשלה שנבדקו מראה שיש צורך ברענון או בהסדרה של פעולות אלו, כמפורט להלן.

קביעת הוראות ונהלים ייחודיים למשרדי הממשלה: מערכת הנורמות הנוגעת לאיסור מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בשירות המדינה, היא מערכת כללית משותפת לכלל משרדי הממשלה, אבל לעיתים יש צורך נוסף על מערכת זו גם בהוראות ובנהלים ייחודיים לעניינים שבתחומי פעילותו של משרד מסוים ולסביבתו הארגונית. לדוגמה: לצורך בהוראות ונהלים פנים-משרדיים מפורטים במשרד החקלאות נודעת חשיבות יתרה נוכח העובדה שרבים מעובדיו מתגוררים בהתיישבות חקלאית או בעלי משקים, ועל כן הם בעלי עניין³ בפעילות חקלאית, בכללם עובדים הממלאים תפקידים בכירים ובידיהם סמכויות סטטוטוריות בנושאי אכיפה, פיקוח ובקרה על הנעשה במגזר החקלאי. היה ראוי שכל גוף שלטוני יבחן את הצורך בנהלים פרטניים, ובמידת הצורך יתרגם את הנורמות הכלליות לנהלים מפורטים וייחודיים שתואמים את משימותיו ואת סביבתו הארגונית. במשרדים שנבדקו אין הוראות ונהלים נקודתיים וייחודיים מפורטים בעניין מניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

הצורך ברענון ובהדרכה בנושאים הנוגעים לניגוד עניינים: פעולות למניעת מצב שיש בו חשש לניגוד עניינים אגב שגרת העבודה, מושתתות, בין היתר, על איסוף שיטתי של מידע אודות המערכות הציבוריות והאישיות של העובד שהחיוך ביניהן עלול להעמיד את העובד במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים.

רענון תקופתי של הנחיות ונהלים בקרב עובדי המשרדים והדרכתם בנושאים הנוגעים למניעת מצבים כאמור, יש בהם כדי לתרום להעלאת ערנותם לנושאים האמורים ולשיפור יכולתם לזהות את המצבים שיש בהם אפשרות לניגוד עניינים ולדווח עליהם להנהלת המשרד.

נמצא כי בשנים 2000-2005 לא קיימו הנהלות הגופים שנבדקו, למעט הביטוח לאומי והנציבות, פעולות להדרכת עובדים בשלבי קליטתם בעבודה, ולא פעולות הדרכה שוטפת במהלך עבודתם, בכל התחומים הנוגעים למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

ניגודי עניינים בתחום הרכש במערכת הבריאות

עובד שתפקידו לרכוש מוצרים ושירותים חייב לנהוג בנאמנות כלפי ארגונו ולייצג את האינטרסים של הארגון בלבד. עליו להקפיד לרכוש לפי כללים ברורים, כדי שלא ייקלע למצב של ניגוד עניינים. מערכת הנורמות מטילה איסור כולל, והיא חלה גם על העוסקים ברכש. עם זאת, אין הנחיה מפורשת בנושא הרכש.

3 בעלי משקים ונחלות חקלאיות, ובכלל זה קרובי משפחה שלהם העוסקים בענפי החקלאות או שהם חברים בקיבוץ או מושב שיתופי העוסק בחקלאות.

תחום הרכש במשרד הבריאות: משרד הבריאות (להלן - המשרד) רוכש שירותים כמו ניקיון, אבטחה, כביסה, יועצים, הסעות, הסעדה ועוד. הרכש נעשה בשביל המשרד ויחידותיו, כולל בתי החולים הממשלתיים⁴. ברכש עוסקת ועדת מכרזים משרדית שחברים בה עובדים בכירים במשרד. על חברי ועדת המכרזים חלות הוראות התכ"ם בנוגע לרכישת טובין, שירותים ועבודות, ומכוחן עליהם להימנע מלהשתתף בדיון בוועדה אם יש להם עניין אישי בו.

מצב של ניגוד עניינים עלול להיווצר כאשר עובד יחידה כלשהי מנסה לקדם עניין שנוגע לו אישית, כגון רכש מקרוב משפחה או רכש לצרכיו האישיים, והוועדה אינה יודעת על כך.

נמצא שהחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל) ואף המשרד לא קבעו נוהל הקובע כללים בתחום הרכש, למרות הרגישות המיוחדת הכרוכה בו ביחס לניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשב"ל, האחראי למימוש המדיניות התקציבית של הממשלה, ניהול כספי המדינה ועוד, יקבע כללים למניעת ניגוד עניינים בנוגע לכלל העובדים העוסקים ברכש במשרדי הממשלה, נוסף על הוראות התכ"ם החלות על חברי ועדות מכרזים. ראוי לשקול לכלול בכללים את החובה לחתום על הצהרה תקופתית בדבר הזיקות שבין העובד, קרובי משפחתו או מכריו, ובין הספקים ונותני השירותים הרלוונטיים לרכש של המשרד. כמו כן יש לשקול לחייב את העובד להודיע על כל שינוי במצבו או במצב של קרוב משפחתו או של אדם אחר הפועל מטעמו, שעלול להעלות חשש לניגוד עניינים בין מקום העבודה לבינו. כל אימת שיעלה חשש לניגוד עניינים, יובא העניין לטיפול היועץ המשפטי של המשרד, והוא יבחן אם אכן קיים חשש כזה ואילו צעדים יש לנקוט כדי למנוע מצב כזה.

בעקבות הביקורת הודיע החשב"ל כי הוא מאמץ את ההמלצה לקבוע כללי פעילות לכל העובדים העוסקים ברכש במשרדי הממשלה.

סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש במרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא: בית חולים ממשלתי הוא יחידת סמך והתקשי"ר חל על עובדיו. לפי סעיף 8 לתקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות)⁵, התשס"ב-2002, על עובדי תאגיד בריאות חלות הוראות פרקים 40-47 בתקשי"ר, בהתאמות המתחייבות, למעט סעיפים שפורטו בתקנות. מכוח זה חלים גם האיסורים לפעול בניגוד עניינים. בית חולים ותאגיד בריאות מהווים יחד מרכז רפואי ממשלתי.

המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא (להלן - המרכז הרפואי) הוא המרכז הרפואי הגדול בארץ. הוא רוכש שירותים, ציוד ועבודות בשביל בית החולים ובשביל תאגיד הבריאות שלידו. היקף הרכש השנתי של המרכז הוא כ-300 מיליון ש"ח, ברכש עוסקים יותר מ-20 עובדים.

4 בעסקות בסכומים גבוהים מאלה שיש לבתי החולים הרשאה לעשות בעצמם, הכול כמפורט בחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

5 תאגיד בריאות מוגדר בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כדלקמן: "עמותה, אגודה שיתופית, חברה, או כל גוף משפטי אחר הכשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות, המוכר שירותי בריאות בתוך בית חולים ממשלתי או תוך שימוש במתקני בית חולים כאמור". תאגיד בריאות פועל לפי כללים שנקבעו בתקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות), התשס"ב-2002.

בשנים האחרונות טיפלה הנהלת המרכז הרפואי במצבים של ניגוד עניינים שבהם היו שני עובדים בכירים בתחום הרכש. כל אחד מהם דיווח על ילדו העובד בחברה העשויה להיות קשורה עם המרכז הרפואי. יוצא אפוא, שלהנהלת המרכז הרפואי נודע על ניגודי עניינים אפשריים של העובדים רק כאשר הם דיווחו על כך מיוזמתם. אולם בהיעדר הוראות ונהלים ייחודיים לעובדים העוסקים ברכש, וכל עוד העובד אינו מדווח, אי-אפשר לדעת אם יש ניגוד עניינים.

סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש בשירותי בריאות כללית: הרכש בשירותי בריאות כללית (להלן - הכללית) נעשה לפי נוהל מיוני 1999 (להלן - נוהל התקשוריות) המפרט את העקרונות להתקשוריות. מנכ"ל הכללית מינה ועדות מכרזים ארציות ומקומיות בכל אחד מבתי החולים שלה ובמחוזותיה. בוועדות המכרזים חברים 120 בעלי תפקידים בכירים בכללית. בשנים 2003-2005 היה תקציב הרכש השנתי של הכללית, כולל תרופות, ריאגנטים, ציוד רפואי, בינוי והצטיידות, 3.5-3 מיליארד ש"ח.

ביוני 1999 קבע היועץ המשפטי של הכללית נוהל "מניעת ניגוד אינטרסים". לפי העקרונות המפורטים בנוהל זה, נאסר על עובד הכללית לקיים קשרי עבודה עסקיים עם גורמי חוץ שאליהם קשורים הוא, קרוב משפחתו או אדם אחר הפועל מטעמו, ללא חתימה על טופס "הצהרה בדבר ניגוד אינטרסים" (להלן - טופס הצהרה) וללא אישור הממונים. כל מי שמכהן בוועדת משא ומתן, בוועדת מכרזים, בוועדה אחרת או בגוף כלשהו, הדנים או מחליטים מטעם הכללית בנוגע להתקשרות עם גורם חיצוני, חייב למלא טופס הצהרה, גם אם לדעתו אין מצב של ניגוד עניינים בינו ובין הכללית.

נמצא שעד למועד עריכת הביקורת, איש מחברי ועדות המכרזים לא חתם על טופסי הצהרה. ביוני 2006, בעקבות הביקורת, החלו רכזי ועדות המכרזים הארציות להחתים את חברי הוועדות על טופסי הצהרה. אולם עד מועד סיום הביקורת לא חתמו חברי ועדות המכרזים המקומיות של מחוזות הכללית ושל בתי החולים שלה על טופס ההצהרה.

סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש במכבי שירותי בריאות: מרבית הרכישות במכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי) נעשות באמצעות אגף הרכש. ההוצאה השנתית של מכבי על רכישת ציוד משקי, מחשוב, ציוד רפואי, תרופות, מוצרי בריאות ושירותים שונים היא כ-1.6 מיליארד ש"ח. עד למועד סיום הביקורת לא קבעה מכבי נוהל בעניין מניעת ניגודי עניינים אפשריים. בנוהל כזה מן הראוי לפרט באילו נסיבות יש מצבים של ניגוד עניינים, ומה הם הצעדים שאפשר לנקוט למניעתם. העובדים המעורבים ברכש והעובדים המכהנים בוועדת המכרזים גם לא הונחו להצהיר אם יש ניגוד עניינים בעבודתם אם לאו.

ניגוד עניינים מוסדי: לעתים למכהן בתפקיד מסוים בארגון עשוי להיות עניין בתחום שהוא מופקד עליו, עניין שאינו עולה בקנה אחד עם טובת הארגון כולו. לדוגמה, מנהל אגף שעובד עם ספק שירות מסוים יעדיף, מטעמיו שלו, להמשיך לעבוד עמו ולא עם ספקים אחרים, אף שייתכן שהם יספקו את השירות במחיר זול יותר.

הבדיקה בכללית ובמכבי העלתה שהנושא לא הוסדר: נוהל "מניעת ניגוד אינטרסים" בכללית אינו עוסק בנושא זה, ובמכבי לא היה נוהל בנדון.



מבוא

1. עובד ציבור עלול להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית, כאשר עניין שעליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שיש לו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא. האיסור החל על עובד ציבור להימצא במצב כזה מבוסס על כמה מקורות, ובהם כללי הצדק הטבעי, האוסרים על עובד הציבור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות למשוא פנים או לדעה משוחדת, וכך על יחסי האמון השוררים בין עובד הציבור לבין הציבור, שמהם נובע כי לעובד יש חובות מסוימים כלפי הציבור. מקורות נוספים שעליהם מבוססים הכללים הם כללי המינהל התקין וחובת ההגינות ותום הלב.⁶

על פי פסיקת בית המשפט העליון, מטרת הכלל האוסר על עובד ציבור להיות במצב של ניגוד עניינים היא למנוע את האפשרות שבעת מילוי תפקידו הציבורי הוא יושפע מאינטרסים זרים שלו או של גורם הקשור אליו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם במסגרת תפקידו הציבורי. מטרתו של הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע, ועל כן אין צורך להוכיח שקיים ניגוד עניינים, אלא די אף בחשש לניגוד עניינים. הפרת הכלל תיתכן גם כאשר העובד הנמצא במצב של ניגוד עניינים ממלא את תפקידו בתום לב, ואינו מושפע מהאינטרס הזר.⁷

משרד מבקר המדינה דן בכמה מהדוחות האחרונים שלו בשאלות של ניגוד עניינים. כך לדוגמה, בדוח העוסק בסל שירותי הבריאות⁸ נאמר שלחברי ועדה ציבורית, שתפקידה לבחון טכנולוגיות חדשות ולהמליץ לפני שר הבריאות על טכנולוגיות שיש להוסיף לסל הבריאות, יכול להיות עניין בבקשה שנדונה בוועדה, שכן בין הנציגים היו גם מי שעוסקים בתחום הרפואה וטכנולוגיות רפואיות. מבקר המדינה הציע שכדי למנוע מצב של ניגוד עניינים, יש מקום לשקול לחייב את חברי הוועדה הציבורית להודיע מראש על עיסוקיהם. כמו כן יש לחייבם לגלות את דבר קיומו של עניין אישי (אם הוא קיים) בבקשה מסוימת העומדת על סדר יומה של הוועדה, לרבות קשרים עסקיים עם יצרן, ספק או מפיץ של מושא הבקשה; הסוגיה נדונה גם בדוח על מינוי יו"ר המועצה להסדר ההימורים בספורט⁹; בדוח על פעילות עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה במוסדות הכדורסל בישראל¹⁰; ובדוח על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקווה¹¹.

2. בחודשים פברואר-אוגוסט 2006 בחן משרד מבקר המדינה את סדרי הפעולות שנקטו משרדי ממשלה ומוסדות שלטוניים אחדים למניעת מצבים שמאפשרים ניגוד עניינים, ובעיקר: (א) פעולות לאיתור מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בתפקודם של עובדי המשרדים; (ב) מתן פתרונות למניעת מצבים כאלה וגיבושם לכלל הוראות, נהלים והסדרים פורמליים; (ג) אכיפת כללים והסדרים למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

הבדיקה נעשתה במשרדי ממשלה ובמוסדות שלטוניים אחדים שמופקדים על התחומים שהם ליבת השירות שהמדינה מעניקה לאזרח. אלה הגופים שנבדקו: מערכת הבריאות, לרבות משרד הבריאות,

-
- | | |
|----|---|
| 6 | עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מאי 2006. |
| 7 | בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה ואח', פ"ד לד(2) 566, עמ' 569, 572. |
| 8 | דוח שנתי 254 של מבקר המדינה (2003), "סל שירותי הבריאות", עמ' 380. על ממצאי מעקב ראו בפרק "סל שירותי הבריאות", עמ' 473. |
| 9 | דוח שנתי 256 של מבקר המדינה (2006), "מינוי יו"ר המועצה להסדר ההימורים בספורט", עמ' 285. |
| 10 | דוח שנתי 256 של מבקר המדינה (2006), "פעילות עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה במוסדות איגוד הכדורסל בישראל", עמ' 869. |
| 11 | דוח ביקורת מיוחד על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקווה, מאי 2006. |

שירותי בריאות כללית, מכבי שירותי בריאות, המרכז הרפואי המשולב על שם חיים שיבא, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות, משרד המשפטים, מינהל מקרקעי ישראל, המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) וכן נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות או נש"מ), שהיא יחידת מטה ממשלתית המופקדת על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש בשירות המדינה.

מערכת הנורמות ודרכי יישומה

מערכת הנורמות

מערכת הנורמות הנוגעת לאיסור מצבים של חשש לניגוד עניינים בשירות המדינה בכלל נסמכת על כמה מקורות, ובהם: כללי הצדק הטבעי, ההלכה הפסוקה, הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר), הוראות תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"מ), כללי האתיקה לעובדי מדינה שפרסמה הנציבות בשנת 1987 (להלן - כללי האתיקה), הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונהלים פנים-משרדיים.

כך לדוגמה, בתקשי"ר נקבע כי "עובד הקשור במישרין או בעקיפין במסגרת תפקידו, אחריותו וסמכויותיו, בפעולה או בעסקה של המדינה ויש או עלול להיות לו עניין אישי בביצועה או אי ביצועה או שעלולה לצמוח לו, לקרובו, לשותפו או לידידו תועלת אישית מכך - יודיע מיד לממונה עליו, ולא יתן ידו לקיומה או אי קיומה של הפעולה או של העסקה, בכל דרך שהיא, אלא לאחר קבלת אישור הממונה עליו".

כללי האתיקה קובעים, כי "לא יהיה לעובד המדינה בין לעצמו ובין על-ידי קרובו, סוכנו או שותפו, עניין אישי או תועלת כתוצאה ממילוי תפקידו ולא יבוא לידי מצב של ניגוד אינטרסים בין מילוי תפקידו לבין ענייניו האישיים ... לא ישתתף עובד המדינה בתהליך קבלת החלטה בנושא שיש לו או לקרובו, סוכנו או שותפו עניין אישי בו ... עובד המדינה אשר מוטל עליו לטפל בעניינו של אדם אשר היו או יש ביניהם קשרי עבודה, חברות, משפחה או כל קשר אחר ואשר יש חשש כי עקב כך יושפעו שיקוליו המקצועיים, יפסול את עצמו מלטפל בעניין ויודיע על כך לממונה עליו".

פעולות ליישום הנורמות

תהליך הטיפול בניגוד עניינים, הנהוג בשירות הציבורי, הוא דו-שלבי: השלב הראשון - איתור מצבים של חשש לניגוד עניינים והגדרת מהותם; השלב השני - קביעת פתרונות אפשריים למניעת מצבים אלה אגב התחשבות בשיקולים הנסיבתיים, כגון מעמד התפקיד הציבורי, סוג הסמכויות של בעל התפקיד, התדירות שבה עלול להיווצר ניגוד עניינים¹².

12 התהליך האמור הוצג באופן סדור במאמר של טנה שפניץ וורדה לוסטהויז "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" שפורסם בספר "ספר אורי דיין" לזכרו של פרופ' אורי דיין, בעריכת אהרון ברק וטנה שפניץ (1990), עמ' 315.

של לב "איתור מצבים של חשש לניגוד עניינים": איתור מצבים של חשש לניגוד עניינים נעשה בדרך של השוואה בין מערכת התפקידים המוטלים על עובד הציבור בתוקף תפקידו לבין ענייניו האחרים. לצורך איתור מצבים אלה יש לתאר במפורט ובמדויק, ככל האפשר, את התפקיד ואופן מילוי בפועל בידי העובד (להלן - המערכת הציבורית). כמו כן, יש לאסוף את הנתונים בנוגע לקשריו האישיים והעסקיים של עובד הציבור, לרבות קשרי משפחה (להלן - המערכת האישית). ההשוואה בין שתי מערכות אלו יכולה להבהיר אם יש ניגוד עניינים בניהן.

יש לבחון שלושה מעגלים עיקריים לאיתור מצבים של חשש לניגוד עניינים: (א) המעגל הראשוני והמיידני הנוגע לאינטרסים וזיקות של עובד הציבור עצמו; (ב) המעגל הנוגע לאינטרסים ולזיקות של קרובי משפחתו של עובד הציבור; (ג) המעגל הנוגע לאינטרסים ולזיקות של גופים עסקיים או ציבוריים שעובד הציבור או קרוביו הם בעלי עניין בהם.

של לב "הגדרת פתרונות אפשריים": 1. בכל הנוגע ל"מערכת הציבורית", מגוון הפתרונות כולל פעולות כגון: פסילת העובד מלכהן בתפקידו; העברת חלק מתפקידיו לעובד אחר; הטלת מגבלות על השתתפותו בהחלטות ובביצוען; פעולה בשיתוף עם עובד אחר. בכל הנוגע ל"מערכת האישית", מגוון הפתרונות כולל פעולות כגון: הגבלת עיסוק בעניינים אישיים; העברת נכסים אישיים לניהולו של גורם אחר; הגבלות לאחר פרישת העובד מתפקידו.

2. הפתרון הנבחר צריך לבוא לידי ביטוי בהסדר למניעת ניגוד עניינים, שהוא מסמך שבו חושף המועמד לעבודה בשירות הציבורי את קשריו האישיים או תפקידיו הקודמים שעלולים לגרום לו להיות במצב של ניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי, ומתחייב לקבל עליו הגבלות מסוימות שימנעו את ניגוד העניינים האמור.

3. עד יוני 2006 הוסדרו פעולות משרדי הממשלה והנציבות בעניין מילוי משרות תקניות על ידי הוראות התקשי"ר, בפרק הדין ב"מילוי משרות תקניות". הוראות אלה קבעו בין היתר, כי "לא ניתן להעסיק עובד בכלל, ובאחת המשרות כמפורט ... [משרות שהמינוי להן הוא בידי הממשלה או טעון אישורה], בפרט, בטרם יבחן היועץ המשפטי של המשרד או יחידת הסמך, לפי העניין, בהם עתיד להיות מועסק, מול היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה, אם נדרשת התחייבות של העובד לפעול על פי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים"¹³.

במהלך הביקורת, במאי 2006, פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיות שעניינן "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה"¹⁴ (להלן - ההנחיות או הנחיות היועץ המשפטי לממשלה); בעקבות ההנחיות עדכנה הנציבות את התקשי"ר (להלן - הוראות התקשי"ר המעודכנות) וכן הפיצה נוהל לעריכת הסדר לניגוד עניינים¹⁵.

יצוין כי על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "הסדר למניעת ניגוד עניינים הינו מסמך בו חושף המועמד להיות עובד ציבור את ענייניו האחרים או תפקידיו האחרים שעלולים לגרום לו להיות במצב של חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי, ומתחייב לקבל על עצמו מגבלות מסוימות, בעבודתו הציבורית או בתחום האישי, שימנעו את ניגוד העניינים האמור".

13 ההדגשה לא במקור.

14 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 1.1555.

15 הודעה מס' 22/10.

פעילות עובדי מדינה ועובדי ציבור במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרדי ממשלה ובמוסדות שלטוניים אחדים, נמצא שעובדים כיהנו בתפקידים בעלי סמכויות שלטוניות וסטטוטוריות והיו במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים בין תפקידם לבין אינטרסים אחרים שלהם. נמצא כי חלק מעובדים אלה פעלו ללא הסדר בכתב למניעת מצבים של חשש לניגוד עניינים, ועובדים אחרים - בניגוד להסדר שנעשה עמם. להלן הממצאים שהועלו.

מינהל מקרקעי ישראל

לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - החוק), מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י או המינהל) אחראי לניהול מקרקעי המדינה ומקרקעי ישראל. לפי החוק, הממשלה ממנה את מועצת מקרקעי ישראל, שקובעת בין היתר את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, מפקחת על פעילותו ומאשרת את הצעת תקציבו. ממ"י הוא גוף פיקוח ואכיפה העוסק לעתים גם בהקצאה של משאב חשוב ובדרך כלל יקר, קרקע של המדינה, למכלול שימושיה ולכן מדובר בגוף שלטוני רגיש ובעל עוצמה. במועד הביקורת העסיק המינהל 795 עובדים במשרות תקניות.

היועצת המשפטית למינהל

עו"ד רחל זכאי משמשת יועצת משפטית למינהל במינוי של קבע מאז אוקטובר 2001 (להלן - היועצת המשפטית). לפני מינויה למשרה זו היא שימשה מנהלת המחלקה המינהלית בפרקליטות מחוז תל אביב (אזרחי).

אי-עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים: על פי מסמכי ממ"י, עוד בטרם מונתה לתפקיד היועצת המשפטית של המינהל ובמהלך כהונתה במשרה זו שימש בעלה דאז יועץ משפטי של חברות מנהלות¹⁶ המועסקות בפרויקטים של ממ"י, וכן ייצג בהליכים משפטיים או במשא ומתן בעלי עניין בקרקעות המינהל. יצוין, כי בתקופת כהונתה של היועצת המשפטית החליפו גורמים פרטיים אחדים שהיו בסכסוך משפטי עם ממ"י את משרדי עורכי הדין, שייצגו אותם, במשרדו של בעלה דאז.

מכוח האיסור על עובדי מדינה להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים ומכוח חובת הגילוי הנאות היה על היועצת המשפטית, בטרם כניסתה לתפקיד, למסור בכתב מידע מלא, מפורט ומדויק על הזיקות העסקיות האמורות לממונים עליה. הדרישה למסירת המידע בכתב ובטרם כניסה לתפקיד, כאמור, מקבלת משנה תוקף לנוכח חשיבותה ורגישותה של משרת היועץ המשפטי למינהל.

היועצת המשפטית הייתה צריכה לדעת שבעקבות הדיווח על עניין אישי בדבר זיקות עסקיות של עובד מדינה או של קרובי משפחתו, אשר נוגעות לתחומי פעילותו יש לבחון אם יש מניעה שהעובד

16 חברות מנהלות הן חברות פרטיות לניהול ופיקוח על עבודות תכנון ופיתוח מקרקעין. בעניין זה ראו דוח מבקר המדינה על הפעלת חברות מנהלות במינהל מקרקעי ישראל, משנת 1997.

יועסק במשרה לנוכח אותן הזיקות, או שיש צורך לעשות הסדר בכתב למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים, הסדר שקובע במפורש במה מותר ובמה אסור לעובד לעסוק ומהו סוג ההגבלות שצריכות לחול עליו.

טרם כניסתה לתפקיד לא מסרה היועצת המשפטית ליועץ המשפטי לממשלה ולנציבות ולממונים עליה, מידע בכתב על הזיקות העסקיות של בעלה דאז. כפועל יוצא, לא בחנו היועץ המשפטי לממשלה והנציבות את סוגיית היתכנות מינויה של עו"ד זכאי למשרת היועץ המשפטי לנוכח הזיקות האמורות. כמו כן, לא נערך עמה הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2006 השיבה היועצת המשפטית, כי "מיד עם כניסתי לתפקיד הודעתי לממונה עלי, מנהל המינהל, כי בעלי לשעבר מייצג את [החברות המנהלות והמתכננות]. עובדה זו הודעה אף לסמנכ"ל שיווק וכלכלה דאז, לסגנו דאז (המשמש כסמנכ"ל שיווק וכלכלה עתה) לסמנכ"ל תכנון ופיתוח, ליועצים המשפטיים, והינה ידועה לכל עובדי המינהל להם יד ורגל בעבודה מול חברות אלה". לטענת היועצת המשפטית, "... החובה שבתקשי"ר אינה לדאוג לתייעוד אלא להודיע על כך, ולא להיות מעורבת בכל דרך, אלא באישור הממונה. לא נזקקתי לאישור הממונה מאחר ולא הייתי מעורבת, בוודאי לא ביועץ, בפעולה או בעסקה שעלולה לצמוח ממנה תועלת אישית לבעלי לשעבר" (ההדגשה במקור).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2007 הוסיפה היועצת המשפטית: "הודעתי בדבר ייצוג חברות [מנהלות ומתכננות] ע"י בעלי לשעבר ניתנה הן למר ש. בן-אליהו¹⁷ והן למר י. אפרתי עת החל למלא תפקיד מנהל המינהל בפועל (במקביל להיותו מנכ"ל משרד התשתיות)". היועצת המשפטית ציינה בתשובתה זו: "לא מסרתי מידע בכתב ליועץ המשפטי לממשלה ולנציבות שרות המדינה עובר לכניסתי לתפקיד מאחר ולא ידעתי על קיום חובה כלשהי לעשות כן... לא התבקשתי לעשות כן, ע"י אף אחד מהגורמים שטיפלו בהעברתי, שהיו: ממשרד המשפטים ממנו עברתי, המינהל אליו עברתי ונציבות שירות המדינה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2007 ציין מנהל המינהל דאז, כי הודעתה של היועצת המשפטית למינהל איננה זכורה לו.

לדעת משרד מבקר המדינה, דווקא כאשר מדובר ביועצת משפטית היה ראוי שהיא תיתן את דעתה על החשיבות העקרונית שיש לתייעוד מידע רגיש בכלל ובדבר חשש לניגוד עניינים בפרט. בהתאם לכללי מינהל תקין ומכוח חובת הגילוי הנאות, משהייתה מודעת לפוטנציאל לניגוד עניינים בין עבודתה כיועצת משפטית למינהל לבין זיקותיו העסקיות של בעלה דאז לבעלי עניין בקרקעות המינהל, הייתה מוטלת עליה החובה למסור בכתב את מלוא המידע הרלבנטי לממונים עליה¹⁸, דבר שלא עשתה. יתר על כן, תגובותיהם של היועצת המשפטית למינהל ושל מנהל המינהל דאז, כמובא לעיל, רק ממחישות את הצורך למסור, בכתב, מידע רגיש שנוגע לניגוד עניינים של מי מעובדי הציבור.

בשל היותה מופקדת על נושא הסדרת ניגוד עניינים לעובדי ממ"י, מן הראוי היה כי כאשר מדובר בחשש לניגוד עניינים אישי שלה, תדווח היועצת המשפטית על כך גם לנציבות שירות המדינה או ליועץ המשפטי לממשלה.

17 עו"ד שלמה בן-אליהו כיהן בתפקיד מנהל המינהל לפני יולי 2001.
18 בעניין זה ראו גם דוח שנתי 256 של מבקר המדינה (2006), בפרק "חברות מנהל רשות המסים במוסדות איגוד הכדורסל", עמ' 904-888.

אשר להודעתה של היועצת המשפטית כאמור, שלדבריה נמסרה בעל פה מיד עם כניסתה לתפקיד; לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה די בהודעתה זו, שכן במהלך מילוי תפקידה התחיל בעלה לייצג גורמים נוספים על אלו שצוינו בהודעתה. על כן היה עליה, למצער, לקיים באופן שוטף חובת דיווח מלא, מפורט, מדויק ובכתב למנהל המינהל, בדבר המצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בשל הזיקות העסקיות של בעלה לבעלי עניין בקרקעות ממ"י. היה מן הראוי שהיועצת המשפטית תתעד את דיווחיה למנהל המינהל על המצבים האמורים שהיא עלולה להיקלע אליהם אגב מילוי תפקידה כדי שגבולות ניגוד העניינים יהיו ברורים וידועים גם לגורמים אחרים.

מהאמור לעיל עולה כי מנהל המינהל, מר יעקב אפרתי, ידע על זיקותיה האישיות של היועצת המשפטית ועל החשש כי תימצא במצב של ניגוד עניינים. לפיכך היה על מנהל המינהל לוודא שיעשה עם עו"ד זכאי הסדר למניעת ניגוד עניינים, אולם הוא לא עשה כן.

1. נוכחות והשתתפות בדיונים במצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים: כאמור, היה על היועצת המשפטית להסדיר את נושא ניגוד העניינים באופן כולל; מכל מקום, כל אימת שעלה חשש לניגוד עניינים כלשהו, היה עליה להתייעץ ולקבל חוות דעת בשאלה האם עליה להימנע מלהיות נוכחת בדיונים הנוגעים לעניינים שבהם טיפל בעלה או שדי באי השתתפות פעילה בדיון. על כל פנים, החלטה בעניין זה הייתה צריכה להתקבל בידי גורם שלישי ולא בידיה.

הביקורת העלתה כי בעת כהונתה כיועצת משפטית למינהל נקלעה עו"ד זכאי למצבים שהיה בהם חשש לניגוד עניינים בין תפקידיה השלטוניים לבין ענייניה האישיים. להלן פרטים:

נמצא, כי הפרוטוקולים של ישיבות ועדות המינהל ומועצת המינהל, שהיועצת המשפטית חברה בהן, הובאו לידיעתה על ידי הנהלת המינהל, בלא שהושמטו מהם קטעים בנושאים שלגביהם הייתה היועצת המשפטית במצב של חשש לניגוד עניינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2007 ציינה היועצת המשפטית: "דומני כי גישה לפיה יש לשלול ממי שקיים לגביו חשש לניגוד עניינים מידע בדבר נושאים שנדונו והחלטות שהתקבלו, לאחר שהתקבלו, הינה מרחיקת לכת עד מאוד. חשש לניגוד עניינים עניינו במניעת יכולת להשפיע על הדיון לקראת קבלת החלטה ועל קבלת החלטה, אין עניינו, ולא ראוי כי תהיה תוצאתו, מניעת מידע מעובד על החלטה שהתקבלה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם אין לשלול מידע בדבר הנושאים שנדונו והחלטות שהתקבלו ממי שקיים לגביו חשש לניגוד עניינים, אולם פרוטוקולים של דיונים כוללים לעתים רקע עובדתי, אמות מידה לקבלת החלטה וחלופותיה, הבעת עמדות ודעות של המשתתפים בהם טרם קבלת ההחלטה. לדעת משרד מבקר המדינה חשיפת מידע זה אינה רצויה, וראוי היה שהנהלת המינהל תשמיט מידע זה מהפרוטוקולים שהועברו אל היועצת המשפטית.

2. ב-4.2.05 רכשה היועצת המשפטית בית וחלקת אדמה במושב (להלן - הנחלה). על פי המסמכים, טרם רכישת הנחלה הודיעה היועצת במכתב מספטמבר 2003 למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי בכוונתה לרכוש נחלה. בתגובה על מכתבה קבע היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, בחוות דעתו מדצמבר 2003 שהופנתה לנציב שירות המדינה ולמנהל המינהל,

כי "... הדבר אינו מתיישב עם תפקיד היועצת המשפטית למינהל... לפיכך על [היועצת המשפטית] להחליט, וככל שבכוונתה להמשיך בעסקת הרכישה יהיה עליה לסיים את תפקידה".

ב-15.2.04 פנה היועץ המשפטי לממשלה דהיום, מר מני מזוז, למנהל ממ"י, וציין, כי "חלפו כחודש וחצי, וטרם נתקבלה כל התייחסות מצדכם בדבר הצעדים שננקטו, לכאן או לכאן, בעקבות הנחייתו האמורה של היועץ המשפטי לממשלה. למותר לציין, כי התמשכות הדברים בניכונות הקיימות אינה ראויה ואינה הולמת מינהל ציבורי תקין".

במכתבו מ-20.2.04 ליועץ המשפטי לממשלה ביקש מנהל המינהל, כי ישקול שנית את אמות המידה שלפיהן חיווה דעתו בעניין זה קודמו בתפקיד. במכתב הסבר שכתבה עו"ד זכאי ליועץ המשפטי לממשלה היא פירוטה את פעילות הלשכה המשפטית של ממ"י בעניין קרקעות חקלאיות ונחלות, והציעה פתרון שיפיג את החשש לניגוד עניינים.

בעקבות הסבריה של היועצת המשפטית ליועץ המשפטי לממשלה בעניין רכישת הנחלה, הודיע היועץ המשפטי לממשלה דהיום, מר מני מזוז, במאי 2004 ליועצת המשפטית מה הם הנושאים שייכללו בהסדר למניעת ניגוד עניינים בין מילוי תפקידה לבין רכישת הנחלה. עם הנושאים שנאסר על היועצת לטפל בהם "במישרין או בעקיפין, לרבות בדרך של השתתפות בדיונים", נמנים טיפול ב"זכויות בעלי נחלה במושבים, וזכויות חוכרים בתנאי נחלה וזאת לעניין גיבוש מדיניות חדשה, והן לעניין יישומה של מדיניות שכבר נקבעה; קביעת הנחיות ביצוע וכל טיפול אחר, וכן מעורבות בכל החלטה בתחום אחר שיש בה כדי להשליך על החלטות ועל אינטרסים של בעלי נחלה במושב לרבות שינויי יעד".

(א) מאחר שעסקת רכישת הנחלה יצאה לפועל מן הראוי היה שיעשה על בסיס הודעתו של היועץ המשפטי לממשלה, הסדר מפורט ומקיף למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בעבודתה של היועצת שהוא מסמך בעל תוקף משפטי מחייב שחתום בידי היועצת.

(ב) נמצא כי בפרוטוקולים של ישיבות אחדות של הנהלת ממ"י בין ינואר 2005 - יוני 2006 נרשם, שהיועצת השתתפה בדיונים בנושאים שלפי הודעתו של היועץ המשפטי לממשלה היה אסור לה להשתתף בהם, כדי להימנע ממצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים. מעיון בפרוטוקולים האמורים עולה שהיועצת לא הודיעה לנוכחים כי היא מנועה מלהשתתף בישיבות. כמו כן, נמצא כי באוקטובר 2003 קיימה ועדת עסקות מרכזית - מסלול אדום¹⁹, ישיבה בעניין מתן פטור ממכרז להסכם מקרקעין בין ממ"י לבין חברה פרטית, שאותה ייצג בעלה דאז של היועצת המשפטית. בפרוטוקול הישיבה נרשם כי היועצת המשפטית השתתפה בישיבה והוועדה אישרה את העסקה בין ממ"י ובין החברה הפרטית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 השיב מנהל המינהל, כי "ברוב המקרים לא השתתפה היועצת המשפטית למינהל בדיונים בנושאים אליהם יכולה להיות לה נגיעה. במקרים אחרים, בהם נכחה היועצת המשפטית, נמנעה מהשתתפות בדיון".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2006 הסבירה היועצת המשפטית כי האיסור להשתתף בדיון שיש לה נגיעה אישית אליו, הוא איסור על השתתפות פעילה ולא על נוכחות באולם שבו מתקיים הדיון. לראיה הביאה היועצת בתשובתה את פסק הדין בבג"ץ ברגמן נ' הוועדה המחוזית

19 ועדת עסקות מרכזית - מסלול אדום, היא ועדה של ממ"י שחבריה חברים בהנהלת ממ"י ובסמכותה לדון בעניינים של ביטול עסקות או מתן ארכה לביצוען והיא דנה בעסקות שמנהל המחוז מניח על שולחנה.

לתכנון ולבנייה ת"א²⁰. כן ציינה שלא השתתפה בדיונים על הנושאים שיש לה נגיעה אליהם בין שנכחה בהם ובין שלא נכחה בין שאי השתתפותה נרשם בפרוטוקול ובין שלא נרשם. בתשובתה מדצמבר 2006 הסבירה היועצת המשפטית כי "לא היה צורך להודיע בכל אחת משיבות הנהלת המינהל כי הנני מנועה מלהשתתף בדיון בנושאים המסוימים, בהם אכן לא השתתפתי, שכן עובדת הייתי בעלת נחלה באותה עת הייתה ידועה לכל חברי ההנהלה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אכן ישנם הסדרים שונים למניעת חשש לניגוד עניינים, ולעתים די באי השתתפות פעילה ואין חובה שלא להיות נוכח בדיון. הדבר בא לידי ביטוי במאמרו של עו"ד טנה שפניץ ועו"ד ורדה לוטהוויז, בנושא "ניגוד עניינים בשירות הציבור"²¹, שם דנו בדרכים השונות שבהן אפשר לפעול במצב של ניגוד עניינים. לדעתן, "הימנעות מהשתתפות בהחלטות או בביצוען במקרים בהם ניגוד העניינים מוגבל לעניין מסוים, ניתן לדרוש מבעל התפקיד הציבורי שלא ייטול חלק בתהליך קבלת החלטות או ביישומן; מאליו מובן כי פתרון זה מותנה בכך שעניינית ניתן לקבל את ההחלטה באותו נושא ללא השתתפות של בעל התפקיד. הימנעות זו יכולה לכוון שלוש צורות: הימנעות מהצבעה בלבד או הימנעות מהשתתפות בדיון, והדרך העדיפה היא השלישית - שבעל התפקיד כלל לא היה נוכח בדיון, זאת שבעצם הנוכחות יש כבר כדי להשפיע על המשתתפים האחרים..." (ההדגשה אינה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, המטרות של דיונים הן בדרך כלל חילופי מידע ועמדות וקבלת החלטות בנושאים העומדים על הפרק. מכאן, שגם אם בעל התפקיד אינו אלא נוכח בדיון בנושא שיש לו נגיעה אישית אליו בלי להשתתף בו - בדומה למצב שתיארה היועצת המשפטית - עדיין הוא עלול להיקלע למצב שיש בו חשש לניגוד עניינים מעצם החשיפה לאותן עמדות והמידע שנמסר בדיון טרם קבלת ההחלטות. שהרי עצם הידיעה על תוכנם ועל עמדות משתתפי הדיון עשויה להיות בעלת ערך לענייניו האישיים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי הימנעות מהשתתפות בקבלת החלטות וביישומן יפה לחבר דירקטוריון שעיקר תפקידו להשתתף בדיוני המועצה ולהחליט, אבל עובד בכיר בארגון עשוי להיקלע למצב של ניגוד עניינים גם שלא במסגרת דיוני הנהלה אלא במסגרת חילופי דעות ועמדות לרבות התייעצויות לא רשמיות, שיחות עם אנשים בארגון וכד'. לכן חובה על העובד הנמצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים להימנע מכל קשר לעניינים אלה ויש להביא לידיעת כלל העובדים הבכירים בארגון את ההגבלה החלה על העובד כדי שגם הם יימנעו מליצור מצב כזה. דהיינו גם בחיי היום-יום ובארגון יש למנוע כל אפשרות פעולה שעלול להיות בה ניגוד עניינים, ולכן העובד והארגון חייבים להצהיר על כל חשש לניגוד עניינים, והארגון חייב לנהוג בשקיפות ולפרסם בקרב עובדיו, לפחות בקרב הבכירים שבהם, שאין לשתף גורם פלוני או לשוחח עמו בעניינים מסוימים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדברים לעיל ממחישים את החשיבות בעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים בידי גורם מוסמך, אשר יבחן את מהות החשש לניגוד עניינים ויקבע מהו ההסדר המתאים בכל מקרה ומקרה. מכל מקום, אין זה ראוי שבעל התפקיד שחל עליו הסדר כאמור, יחליט על דעת עצמו מה הם הפתרונות הראויים בכל מצב ומצב, כפי שהדבר נעשה במקרה דנן.

3. היועץ המשפטי לממשלה ציין בהסדר ניגוד העניינים שניסח, כי "הסדר זה יובא לידיעת הגורמים במערכת העוסקים בנושאים אלו". יצוין כי הודעתו של היועץ המשפטי לממשלה בעניין

20 בג"ץ 3480/91 אורי ברגמן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ת"א ואח', פד מז (3) 716.

21 ראו הערת שוליים 12.

הצורך לעשות הסדר למניעת ניגוד עניינים של היועצת המשפטית הובאה גם לידיעתו של מנהל המינהל, מר יעקב אפרתי.

על אף האמור לעיל, ובהיעדר הסדר ניגוד עניינים, כאמור, מהמסמכים עולה שמנהל המינהל לא הביא לידיעת המשתתפים בדיוני הנהלת המינהל את ההגבלות שהטיל היועץ המשפטי לממשלה על היועצת המשפטית במכתבו האמור ממאי 2004.

ניגוד עניינים בהעסקת עורכי דין חיצוניים: לעתים זקוק המינהל לייצוג בערכאות משפטיות, במוסדות תכנון, בוועדות ערעורים אצל רשם מקרקעין ועוד בקשר לעניינים הנוגעים למקרקעי המדינה או למקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק יסוד מקרקעי ישראל. הייצוג האמור נעשה גם בידי עורכי דין חיצוניים, שמקצתם מועסקים ישירות בידי המינהל, ומקצתם - בידי החברות המנהלות. על פי סדרי הדין והמינהל, היועץ המשפטי לממשלה או בא-כוחו הם שרשאים לייצג את המדינה בענייניה, ובכלל זה בעניינים הנוגעים לקרקע הרשומה על שם המדינה. מכאן, שעל עורכי הדין החיצוניים המייצגים את המינהל בערכאות משפטיות ובמוסדות שלטוניים אחרים לפעול על פי ייפוי כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

בתאריכים 14.8.02 ו-10.10.02 התקיימו במשרד המשפטים דיונים בנושא העסקתם של עורכי דין חיצוניים שמועסקים ישירות בידי המינהל ומייצגים את המינהל, על סמך ייפוי כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה; בדיונים השתתפו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עובדים בכירים אחרים במשרד המשפטים והיועצת המשפטית למינהל. בעקבות הדיונים נאסר על עורכי הדין האמורים לייצג לקוחות ולטפל בתביעות נגד המינהל, למעט טיפול בהעברת זכויות ורישום התחייבויות לרישום משכנתה; במקרים חריגים, ובאישור מראש בכתב, תאשר היועצת המשפטית למינהל חריגה מהאמור לאחר בחינת סוג הטיפול, היקפו ונסיבותיו המיוחדות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2006 טענה היועצת המשפטית, כי האיסורים והכללים שנקבעו לעורכי הדין החיצוניים חלים על עורכי דין המייצגים את המינהל ובעלי ייפוי כוח מאת היועץ המשפטי לממשלה, ו"לא הוחלו על מגזר עורכי הדין שאינו פועל מטעם המדינה, המינהל או היועץ המשפטי לממשלה, אלא מייצג גורמים פרטיים העובדים מול המינהל, נותנים לו שירותים או מועסקים על ידו". עוד טענה היועצת המשפטית, כי "עורכי הדין של החברות המנהלות אינם מייצגים את המינהל כלל, ולכן אינם מחזיקים ואין כל כוונה לתת להם ייפוי כוח מאת היועץ המשפטי לממשלה לייצג את המינהל".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2007, ציינה המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), כי בעקבות סיכום הדיון מיום 10.10.02 בנושא פעילות עורכי דין חיצוניים שמועסקים ישירות בידי המינהל והמייצגים את המינהל על סמך ייפוי כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה ולאחר הדיון שהתקיים ב-24.7.03, "התקיימה ישיבה אצל גב' שפניץ בנושא מתן ייפוי כוח לעו"ד של חברות מנהלות בה נדונה השאלה האם אכן יש צורך ליתן ייפוי כוח לעו"ד של חברות מנהלות. המסקנה אליה הגענו הייתה כי יש צורך במתן ייפוי כוח, שכן עו"ד פועלים בעניין קרקעות הרשומות ע"ש המדינה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהחברות משמשות זרוע ארוכה של מ"י, היה ראוי שמשרד המשפטים והמינהל ישקלו החלת האיסור שהוטל בשנת 2002 על עורכי דין שמועסקים ישירות בידי המינהל לייצג לקוחות ולטפל בתביעות נגד המינהל, בסייגים מסוימים, על עורכי דין של החברות המנהלות שמייצגים את המינהל בעניין הקרקעות הרשומות על שם המדינה, בתוקף ייפוי כוח שקיבלו מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

בתגובתה מינואר 2007 להערתו זו של משרד מבקר המדינה ציינה המשנה לפרקליט המדינה, כי "משהגענו למסקנה כי אכן יש צורך במתן ייפוי כוח [לעורכי דין של חברות מנהלות] כמובן יש לטפל גם בנושא הסדרת ניגוד העניינים. במסגרת זו יבחנו גבולות ניגוד העניינים של עורכי דין של חברות מנהלות, מאחר שאנו סבורים כי יש להקל בהגבלות ביחס לעורכי דין של חברות מנהלות לעומת האיסור הגורף החל על עורכי הדין המייצגים את המינהל, לטפל בתביעות כנגד המינהל".

חשש לניגוד עניינים בפעולותיו של עובד שפרש מממ"י

בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, (להלן - חוק הפרישה) נקבע בסעיף 2 כי "מי שטיפל, אגב מילוי תפקידו בשירות הציבור, בעניין פלוני של אדם פלוני, לא ייצג אחר פרישתו מהשירות את האדם באותו עניין כלפי המוסד של שירות הציבור שבו שירת".

עורך דין יוסף כהנא שימש יועץ משפטי של ממ"י במחוז הצפון (להלן - עו"ד א'). בין יתר תפקידיו הוא היה חבר בוועדת העסקאות המחוזית, שהיא ועדת חריגים שבסמכותה להחליט בעניין בקשות להארכת מועדים של חוזה פיתוח או להורות על ביטול ההסכם לחוזה פיתוח (להלן - ועדת החריגים). באוקטובר 2001 פרש עו"ד א' מעבודתו במינהל והחל לעבוד בתור עו"ד עצמאי המייצג בין היתר בעלי עניין כלפי המינהל.

מעיון בתיקי ממ"י עולה כי עו"ד א' טיפל בתביעות של לקוחות כלפי ממ"י גם בנושאים שהוא היה מעורב בקבלת החלטות בנוגע להם כשעבד בממ"י, כמפורט להלן:

ב-14.6.98 התכנסה ועדת החריגים לדון בבקשת בני זוג (להלן - הנתבעים) לקבל ארכה למימוש הסכם פיתוח. מעיון בפרוטוקול הדיון, שנחתם בידי עו"ד א' בלבד, עולה כי בדיון השתתף עו"ד א' לבדו והוא שהחליט כי "הוועדה מאשרת את הארכה המבוקשת בתנאי שאין הפרשי ערך או שהפרשי הערך הינם שליליים". בעקבות החלטתו זו של עו"ד א' פתח ממ"י בהליכים משפטיים לביטול העסקה עם הנתבעים. מהמסמכים עולה, כי בשנת 2004, כלומר לאחר פרישתו, החליף עו"ד א' את עורך הדין שייצג את הנתבעים וניהל את ההליכים המשפטיים נגד המינהל.

ב-10.3.05 הגישו הנתבעים שאלון להנהלת מחוז הצפון של ממ"י; השאלון היה חתום בידי עו"ד א' ואושר בידי בית המשפט. בשאלון נשאל המחוז, בין היתר: "מיהו הגוף המינהל שהיה מוסמך, באותו הזמן, לדון ולהחליט בבקשת הנתבעים להארכת מועדים?" וכן "האם בקשת הנתבעים הראשונה נדונה ע"י הגוף המוסמך, ואם לא - מדוע?". מטעם המחוז השיבה על השאלות סגנית הממונה על המחוז וציינה כי הגוף המוסמך לדון בבקשת הנתבעים היא ועדת החריגים והבקשה נדונה בה וכי על טופס הדיון חתם היועץ המשפטי לשעבר עו"ד א'.

ביולי 2005 הודיע עו"ד א' לבית המשפט כי לאחר שקיבל לידו את תשובות ממ"י הוא למד כי היה מעורב מטעם ממ"י בעניין זה בעבר ולכן הוא מבין שעליו לחדול מייצוג הנתבעים בעניין זה. אולם כעבור ארבעה חודשים, ב-13.11.05, הודיע עו"ד א' לבית המשפט כי לאחר שבחן את הדברים, אין הוא רואה צורך להתפטר מייצוג הנתבעים.

פעולותיו של עו"ד א' אינן מתיישבות לכאורה עם חוק הפרישה, מאחר שבמסגרת תפקידו בממ"י הוא טיפל בעניינם של הנתבעים ולאחר פרישתו מממ"י הוא ייצג אותם כלפי ממ"י באותו עניין. היה על הנהלת ממ"י, ובכלל זה המחלקה המשפטית שלה, לנקוט צעדים המתחייבים מהפרה זו, אולם הדבר לא נעשה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2006 הסביר עו"ד א' כי "מכיוון שאני לא ייצגתי את בני הזוג ... כלפי המינהל אלא כלפי בית המשפט וכנגד המינהל, אין תחולה בעניינינו לסעיף 2 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה)". עוד הסביר כי "את הוראת החוק האמורה יש להחיל בצמצום רב, בכפוף להגבלות המתחייבות מחוק יסוד חופש העיסוק".

תשובתו של עו"ד א' אינה מתיישבת עם המסמכים של ממ"י, שלפיהם עו"ד א' פנה בשם מרשיו בשאלון לממ"י וקיבל תשובות למכתביו בעניין מהמחלקה לייעוץ משפטי שבמחוז הצפון. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום שעו"ד א' יכריע בעצמו בשאלה האם עליו להתפטר מהייצוג אם לאו. אם היה בלבו ספק בנוגע לתחולת החוק, היה עליו לפנות לוועדה למתן היתרים²², הפועלת מכוח החוק, ולבקש היתר להמשיך בייצוג.

המוסד לביטוח לאומי

מנכ"ל הביטוח הלאומי

ב-30.12.03 מינה שר העבודה והרווחה דאז, מר זבולון אורלב, את ד"ר יגאל בן-שלום לתפקיד מנכ"ל הביטוח הלאומי (להלן - המנכ"ל). ב-25.01.04 חתם המנכ"ל על הסדר למניעת ניגוד עניינים (להלן - ההסדר) והחל לכהן בתפקיד זה ב-1.2.04. יצוין כי התקשי"ר חל על הביטוח הלאומי, הכללים שבו הוחלו על עובדי הביטוח הלאומי ועקרונותיו יפים גם למנכ"ל הביטוח הלאומי.

בתקשי"ר נקבעו עקרונות בנוגע לעבודתו של מנכ"ל. כך למשל, תפקידו של מנכ"ל מחייב אותו להשקיע את כל זמנו ומרצו בעבודת המשרד והוא אינו רשאי לעסוק בעיסוק נוסף בשכר, פרט לעבודה אקדמית כמרצה, ובלבד שקיבל היתר לכך. כמו כן, חובה עליו להימנע מניגוד עניינים, ואסור לו לעסוק בכל עיסוק אחר אף אם אינו תמורת שכר, אלא "אם נציב שירות המדינה אישר כי אין בעיסוק כאמור חשש כלשהו, אף למראית עין של ניגוד עניינים עם תפקידו".

הועלה חשש שהמנכ"ל נמצא במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו בביטוח הלאומי לבין עיסוקיו הפרטיים, כמפורט להלן:

כהונתו של מנכ"ל הביטוח הלאומי בתפקיד יו"ר חברה: טרם מינויו לתפקיד מנכ"ל הביטוח הלאומי כיהן המנכ"ל בתפקיד יו"ר הדירקטוריון של חברה, שבבעלות הסוכנות היהודית ועוסקת בתחום המחשוב. בהסדר נקבעה למנכ"ל תקופת מעבר כדי לאפשר למצוא לו מחליף בתפקיד יו"ר דירקטוריון החברה; תקופת המעבר הייתה אמורה להסתיים בתוך שלושה חודשים מיום כניסתו לתפקיד המנכ"ל.

נמצא שבמועד סיום הביקורת (אוגוסט 2006) המשיך המנכ"ל לשמש יו"ר החברה האמורה, ובכך הפר את ההסדר למניעת ניגוד עניינים שנחתם עמו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-14.11.06 הסביר המנכ"ל, כי פנה בעל פה פעמים מספר להנהלת הסוכנות היהודית וביקש לפרוש מתפקידו, אך "בשל צעדי רה ארגון מקיפים שהתבצעו

22 את הוועדה למתן היתרים מקים שר המשפטים, בראשה עומד שופט בית המשפט המחוזי; אחד מחבריה יהיה אדם שלא מקרב העובדים בשירות הציבור והשלישי הוא עובד ציבור.

בחברה...., נתבקשתי לא לזעזע את המערכת ולהמתין עם הודעת הפרישה בכדי לא לפגוע בתהליכי הרה ארגון". עוד הסביר, כי ב-10.7.06 (במהלך הביקורת) הוא פנה אל יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית, מר זאב ביילסקי, וביקש למצוא "מועמד" לתפקיד יו"ר דירקטוריון החברה; ממועד פנייתו אל יו"ר הנהלת הסוכנות הוא חדל לפעול בחברה, וכי הוא הודיע על כך להנהלת הסוכנות. עוד ציין המנכ"ל כי פעילותו בחברה נעשתה בהתנדבות וללא כל תמורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנכ"ל הביטוח הלאומי להתפטר ללא דיחוי מהנהלת החברה האמורה, ולא להסתפק בהודעה על הפסקת פעילותו בחברה, שכן מדובר בהפרה של ההסדר למניעת ניגוד עניינים שבו התחייב לסיים את תפקידו בחברה כבר במאי 2004. יצוין כי המנכ"ל כיהן בשנים 1996-2000 בתפקיד מנכ"ל משרד העבודה והרווחה, ונקבע עמו אז הסדר למניעת ניגוד עניינים, ומכאן שידע את הנורמות הנהוגות בתחום זה והיה עליו להקפיד לפעול על פיהן. עוד יצוין, כי כאשר מדובר בניגוד עניינים אין הבדל בין פעולה בהתנדבות לפעולה תמורת שכר, כנקבע בתקשי"ר.

בפברואר 2007 המציא המנכ"ל למשרד מבקר המדינה מכתב שבו הוא מודיע ליו"ר הנהלת הסוכנות היהודית על התפטרותו מתפקיד יו"ר החברה.

נסיעתו של המנכ"ל לחו"ל במימון איחוד הקהילות היהודיות: לפי הוראות התקשי"ר, נסיעה של מנכ"ל משרד ממשלתי לחו"ל בתפקיד טעונה אישור של השר הממונה על המשרד; נסיעת עובד מדינה לחו"ל שלא על חשבוננו ושלא במימון מתקציב המשרד שבו הוא מועסק תיבחן בידי היועץ המשפטי של המשרד, כדי לבדוק אם אין בה משום ניגוד עניינים, או פגיעה בטוהר המידות ובסדרי מינהל תקין.

מהמסמכים עולה שבספטמבר 2006 נסע המנכ"ל לארה"ב מטעם איחוד הקהילות היהודיות בצפון אמריקה²³, והאיחוד מימן את הוצאות הטיסות והלינות שלו; הביטוח הלאומי מימן את הוצאות האש"ל, בניכוי הוצאות לינה.

לא נמצא שהיועץ המשפטי של הביטוח הלאומי בחן את סוגיית נסיעתו האמורה של המנכ"ל לחו"ל, ולא נמצא ששר הרווחה אישר את הנסיעה, כנדרש בתקשי"ר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המנכ"ל, כי נסע לשליחות הסברה, בעקבות בקשה של איחוד הקהילות היהודיות בצפון אמריקה, לאחר מלחמת לבנון השנייה. עוד הסביר: "חשבתי כי לאור העובדה שההזמנה באה מאיחוד הקהילות היהודיות בארה"ב, להן אין כל קשר עם הביטוח הלאומי או אלי באופן אישי, אין זה מן הראוי שאעמיס נסיעה זו על תקציב הנסיעות של הביטוח הלאומי".

תשובתו זו של המנכ"ל אין בה משום הסבר לליקוי שהעלתה הביקורת, בדבר הצורך לבדוק אם אין ניגוד עניינים במימון נסיעת המנכ"ל בידי גוף שקשור לסוכנות היהודית.

אישור נסיעות של עובדי הביטוח הלאומי לחו"ל: בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המנכ"ל, כי הגוף המאשר נסיעות של עובדי הביטוח הלאומי לחו"ל הוא ועדת הנסיעות של הביטוח הלאומי.

23 נציגי איחוד הקהילות היהודיות בצפון אמריקה משתתפים בהנהלת הסוכנות היהודית לארץ ישראל, ויחד עם נציגי המגבית המאוחדת לישראל הם 30% מהנהלתה של הסוכנות.

יצוין שיו"ר ועדת הנסיעות של הביטוח הלאומי הוא המנכ"ל עצמו. נמצא כי לפחות שלוש פעמים, במהלך החודשים מרס 2005 - מאי 2006, אישרה הוועדה נסיעות של המנכ"ל לחו"ל והמנכ"ל השתתף בדיונים שבהם אושרו נסיעותיו לחו"ל.

נמצא כי הביטוח הלאומי לא קבע בנוהל את סדרי האישור של נסיעות העובדים לחו"ל, ובייחוד לא קבע כיצד יש לנהוג כשמדובר בנסיעה של המנכ"ל, והאם נסיעה כזאת טעונה אישור של השר או של גורם בלתי תלוי כלשהו.

בשיחה בין נציגי משרד מבקר המדינה למנכ"ל בינואר 2007 ציין המנכ"ל כי חברי ועדת הנסיעות מקבלים דיווח על נסיעותיו לחו"ל, ואין זה נהוג שהמנכ"ל יבקש את אישורם של חברי הוועדה. עוד ציין המנכ"ל, כי נוכח העומס הרב המוטל על ראש הממשלה, שממלא גם את תפקיד שר הרווחה, הוא הביא לידיעתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה את דבר נסיעותיו האמורות, וקיבל בעל פה את אישורו לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המנכ"ל לנהוג כפי שנקבע בתקש"ר, כלומר לקבל מהשר הממונה עליו אישור לנסיעותיו לחו"ל, ולא להסתפק באישור בעל פה של מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

בעקבות הביקורת הודיע המנכ"ל למשרד מבקר המדינה כי פנה ליועץ המשפטי של הביטוח הלאומי בבקשה שיבדוק ביסודיות את סוגיית הנסיעות מטעם גופים אחרים ובהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי "מכאן ולהבא, כל נסיעה שאינה מטעם הביטוח הלאומי ובמימונו אלא במימון הסוכנות היהודית או גוף אחר תיבדק על ידי היועץ המשפטי אשר ייתן את דעתו על סוגיית ניגוד העניינים או פגיעה בטוהר המידות ובסדרי מינהל תקין ובכפוף לכך יאשר/ימנע את הנסיעה".

כהונתו של מנכ"ל הביטוח הלאומי בתפקיד יו"ר ועדת פרסים בקרן א': קרן א' היא קרן פרטית שנוסדה בחו"ל ועוסקת באיסוף תרומות למימון פרויקטים בישראל. הקרן פועלת בארץ משנת 2000, ומאז הקצתה למעלה מ-450 מיליוני ש"ח למימון פרויקטים בתחומי העלייה והקליטה, הרווחה והביטחון. הקרן פועלת בשיתוף עם משרדי ממשלה, הסוכנות היהודית, עיריות ומועצות מקומיות ברחבי הארץ.

הבדיקה העלתה, כי המנכ"ל משמש בתפקיד יו"ר ועדה לחלוקת פרסים, שהקרן מעניקה לפרויקטים בתחומים של עזרה לקהילה ולחברה בישראל. עוד הועלה, כי עוזרת המנכ"ל השתתפה, במסגרת עבודתה כביטוח הלאומי, במיזם הבקשות לקבלת הפרס מטעם קרן א'.

לדעת משרד מבקר המדינה, מיון הבקשות להענקת פרסים מטעם קרן א' אינו חלק מעבודת הביטוח הלאומי ואין זה מתפקידם של עובדי הביטוח הלאומי לעסוק בכך.

לא נמצא שהמנכ"ל דיווח ליועץ המשפטי של הביטוח הלאומי על פעילותו בקרן א' ועל התפקידים שהוא ואחד מעובדי הביטוח הלאומי מלאו בה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הבהיר המנכ"ל, כי הפניות של קרן א' אליו היו בשל היותו מנכ"ל הביטוח הלאומי וכיוון שהוא "ממלא תפקיד חברתי בכיר". אשר לוועדה לחלוקת פרסים - הסביר המנכ"ל כי קרן א' פנתה אליו בבקשה לעמוד באופן חד פעמי בראש ועדה ציבורית ובתור מנכ"ל הביטוח הלאומי הוא נרתם לעניין בשל חשיבותו. המנכ"ל אישר כי עוזרת המנכ"ל סייעה לו במיזם הפניות לקרן א' לקבלת הפרס, וציין ש"מכאן ולהבא אקח על עצמי את האחריות להקפיד הקפדה יתרה בעניין זה".

עוד הסביר המנכ"ל כי ראה בהיענות לבקשת הקרן חלק ממילוי תפקידו, ולכן לא ראה צורך בהסדר למניעת ניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שקרן א' היא גוף פרטי, גם אם היא פועלת למען מטרה חיובית, היה על המנכ"ל להודיע על פעילותו בקרן א' ליועץ המשפטי של הביטוח הלאומי. זאת ועוד, על פי המסמכים עמד המנכ"ל בראש הוועדה לחלוקת פרסים מטעם קרן א' גם בשנת 2004, וגם בשנת 2006.

קשריו של מנכ"ל הביטוח הלאומי עם קרן ב': המנכ"ל ניהל ולימד בשנים 2004-2006 בתכנית ל"ניהול שירותי רווחה", במסגרת לימודי MA בבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת חיפה. הפעלת התכנית האמורה מומנה בידי בית הספר לעבודה סוציאלית, בשיתוף קרן העוסקת באיתור וניהול פרויקטים בישראל בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה ובפעילויות פילנטרופיות אחרות (להלן - קרן ב'), משרד העבודה והרווחה ומרכז השלטון המקומי.

נמצא כי בשנים 2004-2006 השתתף הביטוח הלאומי במימון כמה מיזמים משותפים לו ולקרן ב' בסכום כולל של כ-28.5 מיליון ש"ח, ובהם: מפעל הזנה לחלוקת ארוחות חמות לתלמידים בבתי ספר יסודיים ביישובים שבהם חל צו יום חינוך ארוך; עמותות שעוסקות בפעולות לקידום ולטיפוח אוכלוסיות נוער ומשמשות זרוע ביצועית של הקרן; כפר לילדים ולמתבגרים הסובלים משיתוק מוחין²⁴.

נמצא כי המנכ"ל לא דיווח למועצת הביטוח הלאומי וליועץ המשפטי של הביטוח הלאומי על קשריו עם הקרן במסגרת תכנית הלימודים שהוא ניהל ולימד בה.

המנכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה, שמימון התכנית האמורה נעשה "אל מול אוניברסיטת חיפה" והוא לא העלה על דעתו שיש ניגוד עניינים בין העובדה שהוא מלמד בתכנית זו, שממומנת גם בידי קרן ב', לבין הפעלת מיזמים משותפים של הביטוח הלאומי והקרן. עוד הוסיף המנכ"ל כי שיתוף הפעולה בין קרן ב' לבין הביטוח הלאומי החל עוד קודם לכניסתו לתפקיד. המנכ"ל ציין עוד כי הפסיק את פעילותו באוניברסיטת חיפה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם בעובדה שהמנכ"ל לא יידע את מועצת הביטוח הלאומי ואת כל הנוגעים בדבר שקרן ב', עמה השתתף הביטוח הלאומי במימון כמה מיזמים, נמנתה עם המממנים של תכנית הלימודים שהוא ניהל באוניברסיטת חיפה.

חשש למעורבות מנכ"ל הביטוח הלאומי במינוי עובדת: לפי חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן - חוק שירות המדינה (מינויים)) ולפי התקשיר, העסקת עובדים בשירות המדינה תיעשה בהליכי מכרז, כשמדובר במשרות שצמודה להן דרגה 18 ומעלה בדירוג המינהלי, דרגה 39 ומעלה בדירוג ההנדסאים והטכנאים ובכל דרגה ביתר הדירוגים המקצועיים. חוק שירות המדינה (מינויים) נועד להבטיח שיתקבלו לשירות הציבורי עובדים לפי כישוריהם והתאמתם לתפקיד, ובחירת הכשירים ביותר למשרה, מבין המתמודדים עליה, תיעשה תוך שמירה על שוויון הזדמנויות ועל היעדר שיקולים לא ענייניים ומשוא פנים.

24 הכפר השיקומי "עלי נגב" הוא פרויקט חדשני למען ילדים ומתבגרים פגועי מוחין, שהוקם בתחום המועצה האזורית "מרחבים", בסמוך ליישוב אופקים. הפרויקט הוכר כפרויקט לאומי לפי החלטת ממשלה שבה הוחלט כי משרדי ממשלה רבים ישתתפו בהקמתו ובמימונו.

נמצא כי באוגוסט 2004 התקבלה לעבודה בביטוח הלאומי עובדת מסוימת (להלן - עובדת א') לתפקיד של עוזר ראשי בתחום המכרזים, בדרגה 38 בדירוג המח"ר, שלא בהליך של מכרז. עובדת א' היא כלתה של מנכ"לית קרן א'.

לא נמצא שפורסמה הודעה שהמשרה פנויה ושדרוש עובד למילוי המשרה, לא בעיתונים ולא בשירות התעסוקה. כמו כן, לא נמצאו מסמכים המבהירים כיצד הגיע המידע בדבר המשרה הפנויה לידי עובדת א'.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המנכ"ל כי "מפעם לפעם ומכורח הנסיבות מגיעים אלי קורות חיים ובקשות לשילוב בעבודה... הם מועברים על ידי להמשך טיפול מינהל משאבי אנוש ו/או מנהלי הסניפים כפי שימצאו לנכון, בהתאם לצרכים ולאפשרויות ועל פי הכללים המקובלים... גורמים אלו משיבים לפונים ישירות וללא ניהול מעקב מצדי על הטיפול בקורות החיים שהועברו...". לדברי המנכ"ל גם את קורות החיים של עובדת א' העביר המנכ"ל למינהל משאבי אנוש, והמינהל טיפל בתהליך קליטתה לאחר שבדק את התאמתה לתפקיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שעובדת א' נקלטה בביטוח הלאומי ללא מכרז מעוררת את החשש שהמשרה הוצעה לה בשל ההיכרות בין מנכ"ל הביטוח הלאומי לבין מנכ"לית קרן א' בלי שנערך הליך שוויוני ותחרותי לקליטת עובד למשרה.

מעורבות מנכ"ל הביטוח הלאומי בהעסקת יועצים: כאמור, המנכ"ל נכנס לתפקידו בפברואר 2004. זמן קצר אחר כך, ב-3.3.04, פנה סגן ראש מינהל משאבי אנוש אל ועדת המכרזים העליונה של הביטוח הלאומי בבקשה לקבל פטור ממכרז להעסקת יועצים; לפי האמור בפנייה לוועדה, ביקש המנכ"ל להקים צוותי היגוי וחשיבה לגיבוש תכנית אסטרטגית של מדיניות הביטוח הלאומי לשנים הקרובות, בתחום מדיניות הביטוח הסוציאלי ובתחומים אחרים שבאחריות הביטוח הלאומי.

ועדת המכרזים העליונה התבקשה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם יועצים ששמותיהם פורטו ברשימה שהוכנה בלשכת המנכ"ל וצורפה לבקשה. רשימת היועצים שהוגשה לוועדה כללה 14 שמות, ובסופו של דבר התקשר הביטוח הלאומי עם 11 יועצים.

לפי תקנה 5(ג) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, התקשרות לביצוע עבודת ייעוץ או ביצוע מחקר פטורה ממכרז אולם התקשרות עם יועץ שלא באמצעות מכרז "תיערך לאחר בדיקת מספר הצעות הבאות בחשבון; הפנייה לקבלת הצעות תיעשה, ככול הניתן, בסבב מחזורי, באופן הוגן והמעניק את מירב היתרונות למשרד".

למנכ"ל הייתה היכרות מוקדמת עם מרבית היועצים שנכללו ברשימה בתוקף תפקידו הקודמים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המנכ"ל לדווח לחברי ועדת המכרזים העליונה על דבר היכרותו עם היועצים. בכל מקרה, לא היה מקום לפנות אך ורק ליועצים שנכללו ברשימת היועצים שהועברה מלשכת המנכ"ל אלא היה ראוי לפנות ליועצים נוספים בצורה שוויונית.

המנכ"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2007 כי הודיע ליו"ר ועדת המכרזים שהרשימה האופציונלית גובשה על סמך היכרות רבת שנים עם מומחים שונים, "אך היא איננה מחייבת את חברי הוועדה אשר רשאים להוסיף/לגרוע מומחים". נוכח זאת, המנכ"ל לא ראה צורך להביא את הדבר במפורש בפני היועץ המשפטי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הודעותיו של המנכ"ל ליו"ר ועדת המכרזים לא באו לידי ביטוי בתיעוד של ועדת המכרזים.

מעורבות המשנה למנכ"ל הביטוח הלאומי במינוי קרובת משפחתו

עובדת מסוימת החלה לעבוד בביטוח הלאומי ב-1.7.03 באחד מאגפי המשרד הראשי בתפקיד של עוזרת ראשית למנהלת האגף, בדירוג משפטנים (להלן - עובדת ב'). בשאלון האישי שמילאה עובדת ב' עם תחילת עבודתה, היא ציינה כי מר מישל סעדון, המשנה למנכ"ל הביטוח הלאומי (להלן - המשנה למנכ"ל), הוא הדוד שלה. יצוין שטופס השאלון האישי נבדק בידי עובדת באגף משאבי אנוש, והיא פנתה במזכר אל סגן ראש מינהל משאבי אנוש (להלן - סגן ראש המינהל) וביקשה הנחיות בדבר שיבוצה של עובדת ב' בתפקיד, וציינה שעובדת ב' היא קרובת משפחה של המשנה למנכ"ל. במענה לכך כתב סגן ראש המינהל על גבי המזכר, ב-14.7.03, כי הוא "מאשר בדיעבד ההעסקה". מכאן שהקרבה המשפחתית הייתה ידועה להנהלת הביטוח הלאומי.

במסמכי הביטוח הלאומי לא נמצא מידע בדבר פרסום מכרז לאיוש המשרה שבה שובצה עובדת ב', ולא ברור באיזה אופן אותרה העובדת ומה היו השיקולים להעסקתה.

התקשי"ר קובע, כי מועמד למשרה בדירוג המינהלי, בדירוג ההנדסאים והטכנאים או בדירוג מקצועי אחר, חייב לעמוד לפני מינויו בבחינות בעל-פה או בכתב שיקיים המשרד שבו המשרה, ושיש בהן, לדעת המשרד, כדי להוכיח את כשירותו למילוי המשרה.

לפני תחילת עבודתה בביטוח הלאומי נבחנה עובדת ב' במכון מיון מטעם הביטוח הלאומי והציון המסכם שלה היה גבולי. על פי נוהלי הביטוח הלאומי, עובד שקיבל ציון גבולי במבחני מיון יזומן לוועדת חריגים, שהיא ועדה פנימית של הביטוח הלאומי. תפקידה של ועדה זו להחליט, בין היתר, על המשך או על הפסקת העסקתו של עובד שהתקבל לעבודה על תנאי, בתוך שלושה חודשים מתחילת העסקתו.

נמצא כי עניין המשך העסקתה של עובדת ב' הובא לפני ועדת חריגים רק ב-24.10.04, כלומר יותר משנה לאחר המועד שנקבע בנוהל. אולם עוד קודם לדיון בוועדה על המשך העסקתה של עובדת ב', האריך הביטוח הלאומי את חוזה העסקתה בחמישה חודשים, מ-1.4.04 עד 31.8.04. ממסמכים שבתיקה האישי של העובדת עולה, שלא היה אפשר לטפל בהארכת חוזה העסקתה כל עוד היא לא עמדה לפני הוועדה, כיוון שהמערכת הממוחשבת לניהול כוח האדם בביטוח הלאומי חסומה בפני שינוי במעמד של עובד שעניינו טרם נדון בוועדת חריגים.

יצוין כי בתקופה אפריל 2004 - יולי 2005 מילא המשנה למנכ"ל גם את תפקיד יו"ר ועדת החריגים, בתוקף היותו ממלא מקום של סמנכ"ל משאבי אנוש. לפיכך, יו"ר הוועדה שהתכנסה ב-24.10.04 ודנה בעניינה של עובדת ב' היה המשנה למנכ"ל. חברי הוועדה האחרים היו סגן ראש המינהל, מנהל אגף א' מינהלה ומרכזת הוועדה. על ההחלטה לאשר את המשך העסקתה של עובדת ב' חתמו כל חברי הוועדה, ובהם המשנה למנכ"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-5.11.06 ציין המשנה למנכ"ל, ש"יתכן כי היה מקום שלא אשתתף בישיבה שדנה בעניינה של [עובדת ב']", אך כיוון שלוועדת החריגים הוגשה חוות דעת

חיובית של הממונה הישירה על עובדת ב' אשר שכנעה את כל [ההדגשה במקור] חברי הוועדה לתמוך בהמשך העסקתה של [עובדת ב'] ולפיכך לא נגרם נזק כלשהו מעצם השתתפותי בישיבה".

אין צורך להוכיח שהחלטתו של המשנה למנכ"ל בדיון האמור נבעה משיקולים זרים, די בכך שהיה פוטנציאל לניגוד עניינים, ועל כן היה ראוי שהמשנה למנכ"ל יפסול את עצמו מלהשתתף בוועדת החריגים שדנה בעניין המשך העסקתה של קרובת משפחתו - עובדת ב'. למצער, היה עליו להעלות לפני היועצת המשפטית דאז של הביטוח הלאומי את סוגיית הקרבה המשפחתית בינו לבין עובדת ב'.

אשר לממצאים בנוגע להארכת חוזה ההעסקה של עובדת ב' לפני שעניין המשך העסקתה הובא לדיון בוועדת החריגים, השיב המשנה למנכ"ל, כי הממצאים "אינם רלבנטיים לגבי, שכן איני מופקד על נושא זה אלא אך ורק לגבי העובדים הכפופים אלי ולא כך המקרה דנן... יודגש כי קידום עובדים הינו נושא בין הממונים הישירים מצד אחד, לבין אגף משאבי אנוש מאידך...".

תשובתו של המשנה למנכ"ל אינה מתיישבת עם העובדה, שבתקופה אפריל 2004 - יולי 2005 הוא היה כאמור גם ממלא מקום של סמנכ"ל משאבי אנוש, והיה אחראי בין היתר להארכת החוזים עם עובדי הביטוח הלאומי, ובהם עובדת ב'.

מנהלים בביטוח הלאומי שהם גם חברי ועד

התקשי"ר מונה כמה תפקידים שהעובדים המועסקים בהם לא יהיו מועמדים בבחירות לוועד עובדים, ובהם "מנהל אגף". עוד נקבע בתקשי"ר, כי "בעלי תפקידים בתחום ניהול משאבי אנוש ושכר... [נ] ... כל עובד אחר בעל סמכות מטעם ההנהלה להחליט או להמליץ על קבלת עובדים, קידום, תנאי עבודתם ופיטוריהם" לא יוכלו להמשיך במילוי תפקידם אם ייבחרו ו/או יכהנו כחברי ועד העובדים. הסיבה לכך היא "מניעת ניגוד עניינים בין חברות בוועד עובדים לבין מילוי תפקידים מסוימים במשרד הממשלה" (ההדגשה אינה במקור). עוד קובע התקשי"ר, שאם "לא פרש העובד מחברותו בוועד העובדים תוך זמן סביר, רשאי האחראי באישור נציבות שירות המדינה להעביר את העובד לתפקיד מתאים אחר במשרד, או לקבוע - לפי שיקול דעתו - סייגים לתפקידו באופן שתבוטל האפשרות הממשית של ניגוד עניינים".

מנהל אגף ארגון וסניפים במינהל כספים ובקרה בביטוח הלאומי (להלן - מנהל אגף ארגון) היה יו"ר ועד העובדים של המשרד הראשי של הביטוח הלאומי, מנובמבר 2003, ובשנים שקדמו למועד האמור היה חבר ועד. עד הבחירות לוועד שהתקיימו במאי 2005, היה חבר בוועד גם מנהל חטיבה בכיר (מעמדו מקביל לזה של מנהל אגף) במינהל תקשוב ומערכות מידע (להלן - מנהל חטיבה).

ב-18.11.03 וב-23.11.03, לקראת הבחירות לוועד העובדים שעמדו להיערך בסוף אותו חודש, כתב סמנכ"ל משאבי אנוש דאז לכל אחד משני העובדים, כי "בהתאם לתוצאות הבחירות, ובמידה ויימצא כי קיים ניגוד אינטרסים כאמור, יהיה עליך לבחור בין תפקידך במוסד לבין החברות בוועד העובדים, ולא תוכל לבחור בשניהם בעת ובעונה אחת".

השניים התעלמו מפנייתו של סמנכ"ל משאבי אנוש ולאחר שנבחרו לוועד העובדים, לא נענו לדרישתו של סמנכ"ל משאבי אנוש מינואר 2004 לוותר על התפקיד בביטוח הלאומי או על חברות בוועד.

ממכתב שכתב סמנכ"ל משאבי אנוש, מינהל וארגון הביטוח הלאומי ב-4.12.05 אל יושב ראש האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות עובדי המדינה בנושא ניגוד עניינים של חברי ועד עובדים הן במשרד הראשי והן בסניפים עולה, כי נוסף על מנהל אגף ארגון כיהנו בוועד העובדים במשרד הראשי של הביטוח הלאומי שני מנהלי חטיבה וכי בוועדי עובדים של סניפי הביטוח הלאומי חברים עוד ארבעה מנהלי תחום בכירים.

ב-27.3.06 וב-2.8.06 פנה סמנכ"ל משאבי אנוש אל הממונה על המשמעת בנש"מ וביקש את חוות דעתו בדבר החשש לניגוד עניינים בין ממלאי תפקידים בביטוח הלאומי לבין חברותם בוועד העובדים, וכן ביקש לברר כיצד לנהוג בעובדים אלה.

ממכתב ששלחה נש"מ אל סמנכ"ל משאבי אנוש ב-17.8.06 עולה, כי הביטוח הלאומי אמנם "אימץ את התקשי"ר בנוגע לפרק בדבר ניגוד עניינים אולם הוא לא אימץ את הסמכויות של נציבות שירות המדינה לעניין מתן חוות דעת משפטיות... לנציבות שירות המדינה אין סמכות לתת למוסד לביטוח לאומי את חוות הדעת הנדרשת ומכאן שעובדי המוסד לביטוח לאומי אינם מחוייבים לפעול עפ"י חוות דעת שכזו". במכתב נאמר, כי לאחר שהיועץ המשפטי של הביטוח הלאומי יגבש חוות דעת בעניין זה ואם מסקנותיה יהיו שאכן מדובר בניגוד עניינים, "עפ"י התקשי"ר יהיה על אותו עובד לבחור ככובע אותו הוא מעוניין לחבוש" ואם הוא יסרב לעשות זאת, כי אז יוכל הביטוח הלאומי להעביר את החומר לנש"מ כדי שהיא "תוכל לשקול את העמדת העובד לדין".

בנובמבר 2006 עדיין המשיך מנהל אגף ארגון למלא את תפקידו בביטוח הלאומי וגם לשמש יו"ר ועד העובדים. כאמור, מנהל החטיבה היה חבר בוועד עד מאי 2005, אולם באותו חודש התקיימו בחירות לוועד והוא לא נבחר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הביטוח הלאומי, בהתייעצות עם נש"מ, לשקול לקבוע סייגים לממלאי התפקידים האמורים שהם חברי ועד, באופן שתימנע לחלוטין האפשרות לניגוד עניינים.

להלן דוגמה לניגוד עניינים העלול להיווצר מהיותו של מנהל האגף במינהל הכספים גם יו"ר ועד העובדים.

ממסמכי הביטוח הלאומי עולה, כי ועד העובדים במשרד הראשי קיבל ב-29.3.2000 הלוואה בסך 100,000 ש"ח מהנהלת הביטוח הלאומי, למשך 36 חודשים, בריבית של 2.31%. כמו כן, נתנה ההנהלה הלוואה בסכום של 200,000 ש"ח, באותם תנאים, לוועד העובדים הארצי. בתום שלוש שנים ממועד קבלת הלוואות, כשהתברר שהוועדים טרם החזירו אותן, פנתה מנהלת אגף כספים אל יו"ר הוועד הארצי וביקשה ממנו "להיערך" להחזר הלוואה. בתגובה על כך השיבו יו"ר ועד העובדים במשרד הראשי ויו"ר הוועד הארצי, כי כספי הלוואות חולקו לעובדים במסגרת תקציבי תרבות ורווחה, מתוך "הנחה ודאית" שהעובדים לא יידרשו להחזיר את הכספים.

סמנכ"ל כספים ובקרה דאז הבהיר במכתב אל מנכ"ל הביטוח הלאומי בפברואר 2003, כי מדובר בהלוואה שניתנה לוועדי העובדים וכי אם היה מדובר במענק היה על הביטוח הלאומי לבקש לשם כך את אישור הממונה על השכר במשרד האוצר, ולזקוף את ההטבה בתלושי השכר של העובדים. לאחר דיונים עם הנהלת הביטוח הלאומי בעניין החזר הלוואה, הגישה היועצת המשפטית של הביטוח הלאומי חוות דעת ולפיה לא מצאה תימוכין לסברה שלא מדובר בהלוואה, והיא הציעה לקיים דיונים עם הוועדים כדי להגיע להבנה בדבר פריסת החזר הלוואה על פני תקופה נוספת, אחרי אפריל 2003, המועד שנקבע תחילה להחזר הלוואות.

במועד סיום הביקורת טרם גובשה הסכמה עם הוועד במשרד הראשי ועם הוועד הארצי בעניין הלוואות.

משרד הבריאות

מנהל המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו

החל משנת 1996 מכהן פרופ' אשר אור-נוי בתפקיד מנהל המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו במשרד הבריאות (להלן - מנהל המחלקה). מנהל המחלקה מרכז את נושא השירותים האבחוניים והטיפוליים לילדים בעלי צרכים מיוחדים במישור הארצי, במסגרת מינהל הרפואה של משרד הבריאות, כולל אחריות למכונים להתפתחות הילד. מנהל המחלקה מועסק גם במכון הירושלמי הקהילתי להתפתחות הילד והמשפחה של משרד הבריאות (להלן - המכון הירושלמי) במשרה בהיקף של 0.16% וגם שותף בניהולו. המכון הירושלמי נועד לסייע לילדים בעלי ליקויי התפתחות לקבל עזרה מקצועית באבחון וטיפול כוללני בבעיותיהם.

חברות בוועד המנהל של עמותה: נוסף על תפקידו המפורטים לעיל, מנהל המחלקה גם חבר בוועד של "עמותת ידידי המרכז להתפתחות הילד בירושלים (ע"ר)" (להלן - עמותה א'), שהיא עמותה פרטית, רשומה אצל רשם העמותות, אשר הוקמה בשנת 1989 כדי לסייע למכון הירושלמי לטפל בילדים עם בעיות התפתחותיות בירושלים ובסביבתה. על פי תעודת הרישום אצל רשם העמותות, מטרתה העיקרית של עמותה א' הן "סיוע לילדים עם ליקויי התפתחות או נכות לקבל עזרה מקצועית באבחון וטיפול כוללני בבעיותיהם; העסקת עובדים העוסקים באבחון וטיפול בילד החריג ומומחים בתחום השיקום לצורך מתן עזרה לילדים ומשפחותיהם".

על פי הוראות התקשי"ר, "לא יהיה עובד חבר בהנהלת תאגיד (כגון חברה, שותפות, עמותה, אגודה) בין אם מטרת התאגיד היא קבלת הכנסות או רווחים ובין אם לאו, ... אם בשכר או במשכורת ואם בלי שכר או משכורת, אם יש בכך משום התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו של העובד. במקרה של ספק אם קיימת התנגשות אינטרסים כנ"ל אם לאו, תכריע בדבר נציבות שירות המדינה". התקשי"ר קובע, שאם יימצא שאין ניגוד עניינים, יידרש היתר של השר או המנכ"ל לחברות בהנהלת התאגיד, וההיתר לא יינתן אם תחום פעולתו של תאגיד כלשהו קרוב לתחום פעילות המשרד. עוד קובע התקשי"ר, כי "לא ישתתף עובד בוועד עמותה שבה אין לממשלה שליטה"²⁵... סברה ועדת העמותות של משרד... כי יש מקום שעובד המשרד יהיה חבר בוועד עמותה, תבקש את אישורה של נציבות שירות המדינה".

1. לא נמצא כי הסוגיה של חשש לניגוד עניינים בין חברותו של מנהל המחלקה בוועד המנהל של עמותה א' לבין עבודתו במשרד הבריאות נבחנה, אף שהדבר נדרש לפי הוראות התקשי"ר.
2. גם לא נמצא שמנהל המחלקה ביקש ממנכ"ל המשרד או משרד הבריאות היתר להיות חבר בוועד המנהל של עמותה א', כנדרש בהוראות התקשי"ר.
3. מפרוטוקולים של דיוני העמותה עולה, שמנהל המחלקה היה מעורב, הן כממלא תפקידים שלטוניים במשרד הבריאות והן כחבר בוועד המנהל של העמותה, בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לפעילויות מסוימות של העמותה, מעורבות שהיה בה חשש לניגוד עניינים, כמפורט להלן:

פעולות למען עמותה א': במכתב מ-15.5.06 אל מנהל תחום נכסים ושירותים במשרד הבריאות (להלן - מנהל תחום נכסים) ציין מנהל המחלקה, כי על פי החלטה של משרד

25 "שליטה" בהקשר זה היא כאשר המדינה היא בעלת יותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפה הכללית או בעלת הזכות למנות יותר ממחצית ממספר חברי הוועד.

הבריאות, משרד האוצר והנציבות, משרות של משרד הבריאות שמתפנות במכון הירושלמי יומרו לכסף, והדבר יאפשר לרכוש שירותים מעמותה א', לצורך טיפול בילדים עם בעיות התפתחותיות, כך שבשנת 2006 ירכוש ממנה המשרד שירותים כאלה בסכום של כ-300,000 ש"ח; "סכום זה ילך ויגדל בשנים הקרובות ועשוי להגיע לכדי 1.5 מיליון ש"ח... עמותת הידידים מוכנה לספק את השירותים אך מעוניינת בהסדר ארוך טווח". במכתב ביקש מנהל המחלקה כי עניין רכישת שירותים מהעמותה יובא לדיון בוועדת המכרזים במשרד הבריאות לצורך קבלת פטור ממכרז.

במכתב נוסף, מ-6.6.06, אל מנהל תחום נכסים ביקש מנהל המחלקה לרכוש מהעמותה שירותים שבשיל המחלקה להתפתחות הילד, במקצועות קלינאות תקשורת, ריפוי בעיסוק ופיזיותרפיה.

בפניותיו אל הנהלת משרד הבריאות כדי לקדם רכישת שירותים מעמותה א' היה מנהל המחלקה במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים.

יחסי גומלין בלתי תקינים בין המכון הירושלמי ובין עמותה א': בפרוטוקול דיון שהתקיים בפברואר 2003, שבו השתתפו יו"ר העמותה ונציגי הלשכה המשפטית של משרד הבריאות, צוין בין היתר, כי "יש במכון [הירושלמי] פעילות רבה של עובדי העמותה. לדברי עו"ד של הלשכה המשפטית, חשוב להבטיח שעובדי משרד הבריאות לא יופיעו כחברי הוועד המנהל של העמותה - עמדה זו התקבלה".

הועלה כי סיכום הדיון האמור לא יושם. על כך אפשר ללמוד גם מפרוטוקול דיון שהתקיים ב-8.5.06 באגף תכנון, תקצוב ותמחור במשרד הבריאות בעניין עמותה א', בהשתתפות מנהל המחלקה, מנהל המכון הירושלמי בפועל, סגן חשב המשרד ונציגת הייעוץ המשפטי. בפרוטוקול האמור צוין כי "ישנה בעייתיות ניכרת בחפיפה שיש בין היחידה הממשלתית לעמותה". בדיון הוסכם שיש לפעול בשיתוף הגורמים המקצועיים והמשפטיים במשרד כדי "ליצור הפרדה ככל שניתן בין שתי הישויות".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מנהל המחלקה, כי "מאז ומתמיד היו פעילויות העמותה שזורות בפעילות המכון הירושלמי בכל הנוגע לאבחון וטיפול בילדים עם צרכים מיוחדים. הן אני והן מנהל המכון הירושלמי היינו חברים בוועד המנהל. מצב זה לא הוסתר מעולם משום גורם הן ברשם העמותות, הן בעיריית ירושלים והן במשרד הבריאות. שנינו חברים בוועד המנהל כמשקיפים בלבד, ללא זכות הצבעה... וכן יש להנהלת המכון, המודעת לצרכים, השפעה רבה על החלטות העמותה". עוד הסביר מנהל המחלקה, כי בישיבת הוועד המנהל שהייתה ב-15.11.06 ויתרו הוא והמנהל בפועל של המכון הירושלמי על זכות החתימה, והזכות הועברה לחברים אחרים בוועד המנהל. על פי תשובתו של מנהל המחלקה, בעת האחרונה נעשתה הפרדה מינהלית מלאה בין עובדי העמותה לעובדי משרד הבריאות.

1. כאמור, התקשי"ר אוסר חברות בוועד מנהל של עמותה כאשר קיים ניגוד עניינים, אולם לדברי מנהל המחלקה הוא ומנהל המכון הירושלמי היו משקיפים בעמותה ללא זכות הצבעה. עם זאת, מנהל המחלקה ציין בתשובתו כי הייתה להנהלת המכון הירושלמי "השפעה רבה על החלטות העמותה". לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם שני הרופאים הללו לא היו חברים בוועד המנהל, עצם העובדה שהייתה להם השפעה על החלטות העמותה מעלה חשש לניגוד עניינים והיה עליהם להביא את הדברים לידיעת היועצת המשפטית של המשרד.

2. זאת ועוד, ההפרדה המינהלית שעליה דיווח מנהל המחלקה בתשובתו למשרד מבקר המדינה, היא צעד בכיוון הנכון, על אף שנעשתה יותר משלוש וחצי שנים לאחר שהוחלט עליה. אולם אין בכך די, על משרד הבריאות לבחון אם יש חשש לניגוד עניינים בין חברותו של מנהל המחלקה בעמותה א' לבין עבודתו במשרד הבריאות, כנדרש בתקשי"ר, ולהסדירם לאלתר.

שימוש בסמכות שלטונית: עם תפקידיו של מינהל הרפואה במשרד הבריאות, שבמסגרתו פועלת המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו, נמנים מתן הכרה למוסדות בארץ לאבחן ולטפל בילדים בעלי צרכים מיוחדים, לפי קריטריונים שקבע המשרד, קביעת מבחנים לתמיכה כספית של המשרד במוסדות ציבור המסייעים להתפתחות ילדים עם צרכים מיוחדים, לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. לפי נתוני המשרד, בארץ פועלים 33 מכונים להתפתחות הילד (הם פועלים במרכזים רפואיים) ו-65 יחידות טיפוליות בקהילה (הן שייכות לקופות החולים השונות או לרשויות מקומיות ופועלות בהכוונה מקצועית של המכונים להתפתחות הילד) שקיבלו רישוי לעסוק בתחום התפתחות הילד ושיקומו.

עם הגופים שעוסקים בתחום התפתחות הילד ושיקומו נמנית גם "היחידה להתפתחות הילד ולנוער המתבגר" (להלן - עמותה ב') שליד המועצה המקומית רעות-מכבים. מטרת עמותה ב', שנוסדה באוקטובר 1999, כפי שהוגדרו בתקנונה, הן לסייע לילדים בעלי ליקויי התפתחות לקבל עזרה מקצועית באבחון ובטיפול כוללני בבעיותיהם. נמצא שמנהלת העמותה, מאז הקמתה, היא רעייתו של מנהל המחלקה. יצוין שעמותה ב' קיבלה הכרה לעסוק בתחום התפתחות הילד באפריל 2001, בעת שמנהל המחלקה כבר היה אחראי ארצי למתן הכרה למכונים וליחידות שעוסקים בתחום התפתחות הילד.

במרס 2004 הפיץ מינהל משאבי אנוש במשרד הבריאות טפסים לעובדים ובהם התבקשו העובדים לעדכן את פרטיהם האישיים, בכלל זה פרטים על בני משפחותיהם ועל מקום עבודתם.

בטופס כזה רשם מנהל המחלקה כי רעייתו מועסקת בעמותה ב', אך הוא לא התריע לפני הנהלת משרד הבריאות שהוא עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים עקב עבודתה של רעייתו בעמותה ב'. לו עשה כן, היה המשרד יכול לבחון אם יש מקום לעשות עם מנהל המחלקה הסדר למניעת ניגוד עניינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מנהל המחלקה, כי מאחר שרעייתו מנהלת את עמותה ב' הוא נזהר "בכל נגיעה אישית בעניין הבקרה לקראת הכרה או בכל נושא בקשר בין משרד הבריאות ליחידה ההתפתחותית... גם כספי התמיכות שהועברו ממשרד הבריאות לעמותה ב' הועברו לפי הקריטריונים המקובלים בכל היחידות - היקף הפעילות השנתית".

לדעת משרד מבקר מדינה, היה ראוי שמנהל המחלקה ידווח להנהלת משרד הבריאות על קשריו עם עמותה ב'. נוכח תפקידיו השלטוניים של מנהל המחלקה במשרד הבריאות, ביכולתו להשפיע במישרין או בעקיפין על היקף הפעילות של המכונים והיחידות שעוסקים בתחום התפתחות הילד, לרבות עמותה ב', וכתוצאה מכך גם על היקף התמיכה הכספית שהם יקבלו מתקציב המדינה. על משרד הבריאות לבחון אם גם בעניין זה צריך לערוך הסדר לניגוד עניינים עם מנהל המחלקה.

חשש לניגוד עניינים בעבודתו של המנהל בפועל של המכון הירושלמי להתפתחות הילד והמשפחה

אי-תקינות המינוי בפועל של מנהל המכון הירושלמי: בראש המכון עומד ד"ר אלכס טננבאום (להלן - מנהל המכון), שממלא תפקיד זה מאוקטובר 1996. מיום מינויו של מנהל המכון ועד מועד סיום הביקורת המינוי הוא מינוי בפועל.

יצוין שלפי הוראות התקשי"ר, מילוי משרה תקנית בשירות המדינה בדרך של מינוי בפועל היא דבר חריג, שכן ניתן למנות עובד מדינה במינוי בפועל לשנה אחת בלבד ובמהלכה יש לפעול למילוי המשרה בדרך קבע. הארכת המינוי בפועל לתקופה של יותר משנה טעונה אישור נש"מ.

נמצא כי המינוי בפועל של מנהל המכון אושר עד מרס 2000. לא נמצאו מסמכים שמעידים על אישור נש"מ להארכה נוספת של המינוי. על כן, התמשכות המינוי בפועל במשך כ-10 שנים נוגדת את הוראות התקשי"ר ועל הנהלת משרד הבריאות והנציבות לפעול ללא דיחוי לתיקון המצב²⁶.

בחינת הצורך בהסדר למניעת ניגוד עניינים: בהודעת נש"מ מ-24.10.02 בעניין "עבודה פרטית ופרקטיקה פרטית של רופאים עובדי מדינה", נאמר ש"רופא אינו רשאי לעסוק בפרקטיקה פרטית אם יש בכך משום התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו בשירות, או אם עלול להיווצר מצב כזה".

מנהל המכון קיבל היתר ממשרד הבריאות ומנש"מ לעסוק בפרקטיקה פרטית בתחום התפתחות הילד בשתי מרפאות (בירושלים ובהרצליה) החל בשנת 2003. נוסף על כך אישרו לו המשרד ונש"מ לעסוק גם בעבודה פרטית, כגון: מתן ייעוץ בנושא התפתחות הילד במרפאה של קופת חולים כללית, בדיקת ילדים (בארץ ובחו"ל) שמועמדים לאימוץ.

נמצא שמשרד הבריאות לא בחן את הצורך בהסדר כתוב למניעת ניגוד עניינים בין תפקידו של מנהל המכון לבין עבודותיו הפרטיות והפרקטיקה הפרטית. הדעת נותנת שעבודתו במרפאות ילדים פרטיות, ובייחוד במרפאה שנמצאת בירושלים, עלול ליצור ניגוד עניינים, ועל משרד הבריאות היה לבחון זאת בכוחן זאת בכוחו לדון במתן היתר לכך.

על משרד הבריאות לבחון סוגיה זו, לא רק בנוגע למנהל המכון הירושלמי כי אם בנוגע לכל הרופאים בשירות המדינה שעוסקים בעבודות פרטיות ובפרקטיקה פרטית, ולהחליט באילו נסיבות יש צורך בעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים.

זאת ועוד, על משרד הבריאות לדאוג שיהיה לו מידע מעודכן על עיסוקיהם של הרופאים, שהם עובדי מדינה, במשרד ומחוצה לו, כגון: עיסוק בפרקטיקה בפרטית והשתתפות בוועדות רפואיות או בהנהלות של אגודות או עמותות. מידע זה יאפשר לאתר עובדים שבשל עיסוקיהם הפרטיים מחוץ למשרד עלולים להיקלע למצב שיש בו חשש לניגוד עניינים בעבודתם בשירות הציבורי.

חברות בוועד המנהל של עמותה א': על פי המסמכים, במועד סיום הביקורת היה מנהל המכון, כמו מנהל המחלקה, חבר בוועד המנהל של עמותה א' במעמד של משקיף, ללא זכות הצבעה.

26 דוח שנתי 56 של מבקר המדינה (2006), "מכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה", עמ' 249.

לא נמצא שמנהל המכון הירושלמי דיווח להנהלת משרד הבריאות על חברותו בוועד העמותה, לפיכך גם לא נבחן הצורך בהסדר כתוב למניעת ניגוד עניינים בנושא זה.

מניעת ניגוד עניינים בפעילותם של חברים בוועדות רפואיות

היעדר הוראות ונהלים להפעלת ועדות רפואיות: משרד הבריאות והביטוח הלאומי מפעילים כמה ועדות רפואיות מתוקף חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ומתוקף ההסכם לגמלת ניידות (להלן - הסכם הניידות) מ-1.6.77 (עודכן לאחרונה ב-1.3.02), שנחתם בין הממשלה ובין הביטוח הלאומי, ומקנה למי שהוכר כ"מוגבל בניידות" הטבות שונות²⁷. על פי מסמכי המשרד, בכל אחת מהשנים 2000-2005 הועסקו בוועדות רפואיות שונות יותר מ-200 רופאים שעובדים במוסדות של מערכת הבריאות הממשלתית (כתי חולים ממשלתיים, לשכות בריאות מחוזיות²⁸ והמכון הרפואי לבטיחות בדרכים). נוסף עליהם משתתפים בוועדות האמורות גם רופאים שאינם עובדי משרד הבריאות.

בפברואר 1995 נחתם הסכם בין הממשלה ובין ההסתדרות הרפואית בישראל שהסדיר את עבודת הרופאים בוועדות רפואיות מכל סוג שהוא (להלן - ההסכם או הסכם הוועדות הרפואיות). בהסכם זה נקבעו סדרי עבודתן של הוועדות ותעריפי התשלום לרופאים בגין כל תיק שנדון בוועדה²⁹.

על פי מסמכי משרד הבריאות, בשנים 2002-2006 שולמו לרופאים שמועסקים במוסדות של מערכת הבריאות הממשלתית עבור השתתפותם בוועדות רפואיות בממוצע כ-4,351,000 ש"ח לשנה.

לא נמצא כי משרד הבריאות קבע הוראות מפורטות בעניין מניעת ניגוד עניינים, המסדירות את טיפולם של חברי הוועדות הרפואיות (למעט חברי הוועדה הרפואית לקביעת מוגבלות בניידות) בפונים אליהן, בכלל זה לקוחות פרטיים או מוסדיים של חבר הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות לקבוע הוראות מפורטות בעניין מניעת ניגוד עניינים בעבודתם של חברי הוועדות הרפואיות ולעגן את ההוראות בנהלים מחייבים. כמו כן, עליו לפעול להחתמת כל הרופאים שחברים בוועדות רפואיות על תצהיר למניעת ניגוד עניינים, כאמור.

מניעת ניגוד עניינים בעבודתם של חברים בוועדות רפואיות לקביעת מוגבלות בניידות: משרד הבריאות פרסם ב-1.1.04 נוהל "הפעלת ועדות רפואיות לקביעת מוגבלות בניידות"³⁰. בארץ פועלות שבע ועדות רפואיות לקביעת אחוזי מוגבלות בניידות בלשכות הבריאות המחוזיות וועדת ערר שפועלת במרכז הרפואי שיבא.

27 קצבת ניידות שמחושבת לפי נפח המנוע או סוג הרכב שנקבע בהסכם הניידות, והלוואה עומדת לתשלום המסים שחלים על הרכב ולרכישת אבזרים מיוחדים לרכב.

28 מחוזות: הצפון (נצרת), חיפה, המרכז (רמלה), תל אביב, ירושלים, הדרום (באר שבע) ואשקלון.

29 בהסכם נקבע, שכל ישיבה של הוועדה תימשך שעה ויידונו בה בדרך כלל ארבעה תיקים של נבדקים; לכל תיק יוקצו 15 דקות. תעריף התשלום שנקבע, מעודכן לאוגוסט 2006, הוא 112.50 ש"ח לרופא שהוא מנהל מחלקה ו-96.60 ש"ח לרופא אחר.

30 הנוהל עודכן ב-1.9.05.

בנוהל הוועדה צוין, בין היתר, כי "על יו"ר הוועדה לשאול כל נבדק האם טופל בעבר או הינו מטופל כעת על ידי אחד מהרופאים בוועדה [ההדגשה אינה במקור]. אם אחד מחברי הוועדה מכיר את הנבדק היכרות משמעותית העלולה לגרום לו דעה מוקדמת או להעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים, או אם טיפל בעבר או מטפל בהווה בכך משפחה מדרגה ראשונה של הנבדק, העלולה לגרום לו דעה מוקדמת או להעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים, עליו לפסול את עצמו מלהיות חבר בוועדה".

בבדיקה אקראית של כמה פרוטוקולים משיבות הוועדה שהתקיימו בשנים 2004-2006, לא נמצא שנבחנה השאלה האם אנשים שפנו לוועדה לצורך קביעת מוגבלות בניידות טופלו או מטופלים בידי אחד הרופאים בוועדה. היעדר תיעוד כאמור מעלה ספק אם בוועדות נבחנת השאלה אם יש חשש למצב של ניגוד עניינים בעבודתם של חברי הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להקפיד על קיום הנוהל הקובע שיש לשאול את הנבדק אם יש לו היכרות קודמת עם אחד מחברי הוועדה ולתת לכך ביטוי בפרוטוקול, בין שנמצא חשש לניגוד עניינים ובין שלא נמצא.

משרד השיכון

מנהל מינהל תכנון והנדסה

באוקטובר 2001 פרסם משרד השיכון מכרז פומבי למשרת מנהל מינהל תכנון והנדסה, ובמרס 2002 זכה בו מתמודד מהמגזר הפרטי - מר יוסף מגור. במאי 2002, סמוך לכניסתו לתפקיד האמור, חתם מר מגור (להלן - מנהל המינהל) על הסדר למניעת ניגוד עניינים ובו נאמר, בין היתר: "במסגרת תפקידי אני מתחייב להימנע מלקבל החלטות, להשתתף בדיונים, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בנושאים העלולים להעמיד אותי במצב של חשש לניגוד עניינים. בנוסף על האמור לעיל, אני מתחייב להימנע מלקבל החלטות, להשתתף בדיונים, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בכל נושא הקשור בעיסוקי הקודם, במיוחד בנושאים המפורטים להלן: א. בענייני האישיים; ב. בענייני קרובי כהגדרתם בכללי האתיקה של עובדי המדינה; ג. בענייני החברה בה הנני בעל מניות; בעניינים של לקוחות החברה, שהנם מנהלי פרויקטים, אשר להם התקשרות חוזית עם המשרד כמנהלי פרויקטים, העובדים עם המשרד ומפקחים על פרויקטים של המשרד כדלקמן...".

בביקורת קודמת³¹ של מבקר המדינה, נמצא ש"בחודשים יולי 2002 - מאי 2003 השתתף מנהל המינהל, בניגוד להתחייבותו, בהליכי הבחירה של חברות אשר סמוך למועד כניסתו לתפקיד היה להן קשר עסקי עם חברה שהוא היה אחד מבעליה. מנהל המינהל אף חתם בתוקף תפקידו כיו"ר ועדת המכרזים על הפרוטוקולים של הישיבות שבהן הוחלט על מסירת עבודות אחדות לחברות אלה". עוד נאמר שם, כי "למנהל המינהל הייתה מעורבות בקשר לחברת ניהול עמה היה לו קשר עסקי סמוך לכניסתו לתפקיד...".

31 דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), "מסירת עבודות תכנון", עמ' 447.

משרד מבקר המדינה חזר וברק את סדרי האכיפה של ההסדר עם מנהל המינהל. הבדיקה העלתה, כי בניגוד להסדר, המשיך מנהל המינהל להיות מעורב בטיפול משרד השיכון באחדים מהפרויקטים בעיר מודיעין שמנוהלים בידי חברה (להלן - חברה א') שבבעבר היה לה קשר עסקי עם החברה שמנהל המינהל היה אחד מבעליה. להלן דוגמה למעורבות זו:

על פי המסמכים, ב-31.1.06 התקיימה ישיבה במשרדי משרד השיכון בעיר מודיעין בעניין פרויקט שחברה א' מנהלת בעבור משרד השיכון; בישיבה השתתפו נציגי חברה א', מתכננים ויועצים חיצוניים ונציגי משרד השיכון, ובהם מנהל המינהל. בישיבה נדון שיקומו של כביש מס' 2 במודיעין, שבמבנהו נתגלו כשלים הנדסיים³². בסיכום הישיבה נקבע, בין היתר, כי "יש לבצע בדיקות ללא אזור הגבעה של המסלול המערבי ולרכז תוצאות ורק לאחר אישור יוסקה מנור [מנהל המינהל] תיקבע פגישה עם עיריית מודיעין בתחילת חודש מרץ".

בנוגע לכביש מס' 2 במודיעין עולה גם סוגיית האחריות לכשלים שהתגלו במבנה הכביש של הגורמים שהשתתפו בתכנון הכביש ובניהול עבודות הבנייה, ובהם חברה א' שניהלה את הפרויקט. על כן, היה על מנהל המינהל להקפיד הקפדה יתרה על קיום הוראות ההסדר למניעת ניגוד עניינים בנוגע למגעיו עם חברה א'.

מסיכום הישיבה עולה כי מנהל המינהל השתתף בדיון האמור, ובקבלת החלטות בנושאים שקשורים לחברה א', בניגוד למתחייב מההסדר. סיכום הישיבה מינואר 2006 משקף את מעורבותו הפעילה של מנהל המינהל הן במהלך הישיבה והן בהוצאת סיכומי הישיבה מהכוח אל הפועל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-9.11.06 השיב מנהל המינהל, כי "בהסכם ניגוד עניינים שחתמתי עליו אני מתחייב, להלן הציטוט: להימנע מלטפל בענייניהם של לקוחות החברה. הימנעות זו תתייחס לכל הקשור להתקשרות החוזית עמם, לרבות זכויותיהם, חובותיהם וכיו"ב וכן בכל הקשור לבחירתם ולהעסקתם בעתיד, אם מכוח חברותי בועדת מכרזים ואם בדרך אחרת... לא כתוב בשום הסכם כי אני מנוע לטפל באתרים המנוהלים ע"י החברות שהוזכרו בהסכם ניגוד עניינים... (ההדגשה במקור). מכאן הסיק מנהל המינהל, שהוא לא היה מנוע מלהשתתף ולקבל החלטות בישיבות האמורות.

יצוין כי חוזה ההתקשרות של משרד השיכון עם החברות שנמנו בעבר עם חוג לקוחותיו של מנהל המינהל, עיקרם ניהול פרויקטים שבאחריותו של משרד השיכון. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, מעורבותו של מנהל המינהל בפרויקטים אלה יש בה כדי להשפיע במישרין או בעקיפין גם על ההתקשרות החוזית עם החברות המנוהלות, ובכלל זה על תשלומי שכר טרחה, קביעת לוחות זמנים לביצוע העבודות, פתרונות הנדסיים לבעיות בשטח ותשלומי שדרשות ליישומם, כגון: איכות חומרי הבניין והסלילה, כישוריהם של בעלי המקצוע המועסקים באתר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 ציין מנכ"ל משרד השיכון, כי "אופן יישום ההסדר למניעת ניגוד עניינים ע"י מר יוסקה מנור יובא לדיון והכרעה בפני הגורמים המוסמכים בנציבות שירות המדינה".

32 הדבר עולה ממכתבו של סגן מהנדס העיר לתשתיות מ-22.11.05 אל נציג מחוז המרכז של משרד השיכון ובו צוין, בין היתר, כי "קיימים סדקי התעייפות וחריצה המצביעים על כשל מבנה".

מנהל פרויקט שיקום שכונות

בתקשי"ר נקבע שאם "הגיעה לאחראי תלונה או ידיעה המעוררת חשש שעובד במשרד עבר עבירה פלילית הקשורה במילוי תפקידו או עבר עבירה פלילית שאינה קשורה במילוי תפקידו אך יש עמה קלון, יעביר מיד האחראי את התלונה או את הידיעה לאגף החקירות של המחוז או ללשכת החקירות במרחב של משטרת ישראל, שבהם נמצא מקום עבודתו של העובד..."

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול בחשד למעשים פליליים ולניגוד עניינים בפעולותיו של מנהל פרויקט שיקום שכונות בעפולה ולהלן הממצאים שהועלו:

ב-7.4.03 פנה הממונה המחוזי (שיקום שכונות ויישובי בדואים) במחוז הגליל שבמשרד השיכון אל קצין הביטחון של המשרד (להלן - קצין הביטחון) והודיעו, כי אל משרדו "הגיעו תלונות של קבלנים אשר טענו כי 'נסחטו' על ידי מנהל הפרויקט, בבקשה לקבלת טובות הנאה תמורת אישור חשבונות...". התלונות היו נגד מר אמנון צפאי שבמועד סיום הביקורת (אוגוסט 2006) כיהן בתפקיד מנהל פרויקט שיקום שכונות בעפולה (להלן - מנהל הפרויקט). מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם קצין הביטחון ועם סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד השיכון, מר משה סוברנו (להלן - האחראי), הידיעה בדבר התלונות הגיעה גם לאחראי והוא שהחליט להטיל על קצין הביטחון לבדוק אותן.

1. ב-19.11.03 הגיש קצין הביטחון לאחראי מסמך הקרוי "תחקיר תלונה לקבלת שוחד לכאורה" (להלן - דוח בדיקה א'). על פי דוח בדיקה א', "מנהל הפרויקט מודה שהעסיק את הקבלן בביתו במקביל לעבודה בפרויקט אשר בניהולו... הוכח שנעשתה פנייה מצד מנה"פ [מנהל הפרויקט] לקבלן 1 בנושא תיקון הדלת (סיכוי רב שאכן דרש ממנו לרכוש עבורו מנעול... הוכח כי [מנה"פ]³³ ביקש מקבלן מס' 2 לדאוג לכך שרכבו הפרטי יוכן לטסט במוסך האח של קבלן מס' 2. עוד הוכח שאגרת הרישוי לא שולמה (מנה"פ כאמור אינו מכחיש)..."

2. כעבור כחודשיים, ב-26.1.04³⁴ הגיש קצין הביטחון לאחראי במשרד מסמך נוסף, הקרוי "תלונה כנגד מנהל פרויקט שיקום שכונות בחשד לקבלת טובות הנאה" (להלן - דוח בדיקה ב'). המכותבים לידיעה היו מנכ"ל המשרד דאז, היועצת המשפטית של המשרד, מנהל אגף ביקורת פנים ומנהל מחוז הגליל. למעט גריעת קטעים מסוימים בדוח בדיקה א' שנוגעים לטענותיו והודעותיו של מנהל הפרויקט בעניין החשדות שיוחסו לו, דוח בדיקה ב' דומה לדוח בדיקה א'.

ב-11.3.04 התקיימה במשרד ישיבה בהשתתפות האחראי, היועצת המשפטית של המשרד, מנהל מחוז הגליל וקצין הביטחון. בישיבה הוחלט כי "הנושא יועבר לטיפולו של הממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה..."

רק ביולי 2005, שנה וארבעה חודשים לאחר הישיבה האמורה, הועבר המידע לידי נש"מ. ב-26.10.05 כתב מנהל אגף א' (חקירות משמעת) בנש"מ אל האחראי, כי "העלאת הנושא בפני למעלה משנתיים לאחר שנודע למשרד יש בו פגם ויקשה על כל חקירה עתידית".

ב-27.11.05, יותר משנתיים וחצי ממועד הגשת תלונות הקבלנים (7.4.03), הגישו קצין הביטחון והמבקר הפנימי של משרד השיכון למשטרת נצרת עלית תלונה נגד העובד. עד מועד סיום הביקורת לא הסתיימה בדיקת המשטרה בעניין החשדות נגד מנהל הפרויקט.

33 בדוח בדיקה א' כתובה המילה "הקבלן", אולם מדובר בטעות סופר; על כך אפשר ללמוד גם מדוח בדיקה ב' (פרטים ראו להלן).

34 במסמך הפנייה רשום בטעות (לדברי קצין הביטחון) התאריך 26.1.2003.

3. נוסף על החשדות למעשים פליליים בפעולותיו של מנהל הפרויקט נמצא שהוא פעל מתוך ניגוד עניינים שכן הוא העסיק לצרכים פרטיים נותני שירותים שהועסקו בידי המשרד ושעמם היה בקשרי עבודה במסגרת תפקידו השלטוני.

מניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בפעולתם של חברי הוועדה הציבורית לערעורים בנושאי אכלוס

1. משרד השיכון עוסק, בין היתר, בסיוע בפתרון בעיות דיור, לרבות סיוע בשכר דירה וסיוע במתן הלוואות ומענקים לרכישת דירה, לזכאים העומדים בקריטריונים שקבע המשרד. נוסף על כך פועלות במשרד ועדות אכלוס בדרגות שונות, ובהן ועדת אכלוס עליונה³⁵ וועדה ציבורית לערעורים בנושאי אכלוס (להלן - הוועדה הציבורית). הוועדה הציבורית³⁶ דנה ומחליטה בערעורים של מבקשי סיוע בדיור שבקשותיהם נדונו ונדחו בוועדת אכלוס עליונה, ופעילותה נועדה לספק פתרונות לבעיות חריגות של משפחות ויחידים שלא נמצא להם פתרון במסגרת הכללים והקריטריונים של המשרד. תפקידיה, סמכויותיה, הרכבה וסדרי עבודתה של הוועדה הציבורית הוגדרו בנוהל המשרד מ-8.4.02. שר הבינוי והשיכון ממנה את חברי הוועדה הציבורית, 17 במספר, מהם עד 14 מקרב הציבור ולפחות 3 עובדי מדינה³⁷.

בידי חברי הוועדה הציבורית הופקדה הסמכות להכריע אם לאשר בקשה לסיוע חריג בדיור או לדחותה, ועליהם לקבל החלטות ענייניות ללא משוא פנים ובלי דעות קדומות. בחודשים יוני 2005 - יוני 2006 נדונו בוועדה כ-2,900 בקשות, מהן אושרו כ-900. הסיוע הממוצע החריג שאישרה הוועדה היה כ-6,000 ש"ח (מ-190 ש"ח עד 24,110 ש"ח), ובסך הכול כ-5.9 מיליון ש"ח³⁸.

נמצא, כי בדרך כלל, נציגי הציבור מקרב חברי הוועדה מתחלפים עם מינויו של שר בינוי ושיכון חדש.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לצמצם את החשש לניגוד עניינים אפשרי יש לשקול שהמינוי לחברות בוועדה הציבורית יהיה לתקופה קצובה, הן כדי שלא ייווצר מצב ששר חדש מחליף עם מינויו את נציגי הציבור בוועדה או את מקצתם, גם אם כיהנו זמן לא רב בוועדה, והן כדי שלא יהיו בה חברים שמכהנים שנים רבות ברציפות.

משרד הבינוי והשיכון הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2006, כי הוא מגבש הצעת נוהל שלפיה תקופת הכהונה של נציגי הציבור בוועדה הציבורית תהיה קצובה.

2. בדוח קודם³⁹ העיר מבקר המדינה, ש"לא נמצאו מסמכים המעידים כי נבדקו כישוריהם של אנשי הציבור לתפקידי הוועדה, ואם אין ניגוד עניינים בין חברותם בה לבין עיסוקיהם האחרים". נמצא כי בעקבות הדוח האמור הונהג לשימוש על פי התקשי"ר "שאלון למועמד לכהונת חבר בוועדה הציבורית", שהמועמדים לחברות בוועדה נדרשים למלא. היועצת המשפטית בודקת כל שאלון שמולא, כולל פרטים על השכלה, כישורים, מקומות עבודה של המועמד ועוד. כמו כן, על

35 תפקידיה לדון בערעורים של מבקשי סיוע שנדחו ולא קיבלו פתרון במסגרת תכניות הסיוע השונות, ואינם עומדים בקריטריונים הרגילים של המשרד לסיוע בדיור.

36 דוח שנתי 43 של מבקר המדינה (1993), עמ' 162, ודוח שנתי 49 של מבקר המדינה (1999), פרק "הוועדה הציבורית לערעורים בנושאי אכלוס", עמ' 83.

37 נציגי משרד הבינוי והשיכון, משרד העבודה והרווחה והמשרד לקליטת העלייה.

38 סכום זה כולל סיוע שאושר על ידי הוועדה העליונה.

39 דוח שנתי 49 של מבקר המדינה (1999), פרק "הוועדה הציבורית לערעורים בנושאי אכלוס", עמ' 83.

המועמדים להצהיר אם הם חברים במפלגה מסוימת או בגוף הקשור למפלגה שבה חבר שר בממשלה, ואם יש להם קשר לגורם כלשהו שיש לו זיקה לדיוני הוועדה.

נוהל הוועדה הציבורית קובע, כי "לא ישתתף נציג ציבור בדיון בו יש לו או לקרובו עניין אישי. לעניין זה, קרוב הוא בן זוג, אח, הורה, הורי הורה, צאצא או צאצא של בן הזוג או בן זוגו של כל אחד מאלה". בבדיקה אקראית של כ-100 פרוטוקולים מדיוני הוועדה הציבורית בשנים 2002-2005 לא נמצא שחבר ועדה הודיע שהוא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים בשל קרבתו המשפחתית לפונה לקבלת סיוע, קשריו העסקיים עמו, זיקותיו המפלגתיות וכד'.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שבפרוטוקולים של דיוני הוועדה הציבורית ירשמו הודעות בדבר ניגוד עניינים שיש למי מחברי הוועדה.

בעניין זה יש לציין כי על שולחן הכנסת הונחה ב-15.5.06 הצעת חוק⁴⁰ שעניינה "תיעוד המידע בוועדות ציבוריות, התשס"ו-2006" ואשר נועדה לקבוע רשימת רכיבים שיהיה חובה לכלול אותם בפרוטוקול של ועדה ציבורית. בין היתר יירשם בפרוטוקול הוועדה "אם ביקש חבר הוועדה להימנע מלהשתתף בבקשה מסוימת בשל ניגוד עניינים או כל נימוק אחר".

משרד החקלאות

תחומי הפעילות העיקריים של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) הם תכנון ופיתוח החקלאות, פיתוח המרחב הכפרי, מתן שירותים וטרינריים, שימור קרקע וניקוז. במועד הביקורת העסיק משרד החקלאות 956 עובדים במשרות תקניות (כולל שירות ההדרכה והמקצוע).

מנהל מחוז גליל וגולן

אי-בחינת הצורך בהסדר למניעת ניגוד עניינים: מר יגאל חן הוא מנהל מחוז גליל וגולן (להלן - מנהל מחוז גליל) במשרד החקלאות. בתוקף תפקידו אחראי מנהל מחוז גליל לעבודת המתכננים שבודקים בין היתר את הצהרות החקלאים ובקשותיהם לאישור מכסות של עובדים זרים ולקבלת מענקי השקעות. נמצא שמנהל המחוז הוא שמאשר את בקשות החקלאים.

בשטח שעליו מופקד המחוז נמצא מושב "שאר ישוב" שמנהל המחוז בעל נחלה בו. נוסף על נחלה זו ששטחה 30 דונם, מעבד מנהל המחוז שטחי מטע אחרים במושבו שבו הוא מתגורר. מנהל המחוז עשוי להיקלע למצב שיש בו חשש לניגוד עניינים בין תפקידו ובין ענייניו הפרטיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2006 הסביר מנהל מחוז גליל, כי במכתבו למשרד החקלאות ממאי 1978, בעת שהתמודד על תפקיד מתכנן המחוז, הוא ציין שהוא חבר מושב שאר ישוב ובעל משק חקלאי "מטיפוס מטע". כן ציין כי "המשרד ידע בברור שאני חבר מושב ובבעלותי נחלה חקלאית. יתרה מזאת שלושת המנכ"לים האחרונים שכיהנו בתפקיד זה במשרד (להוציא הגברת שאלתיאלי - חדשה בתפקיד) ביקרו אצלי במשק במהלך הסיורים הרבים בצפון וידעו במדויק שאני בעל נחלה חקלאית, חבר מושב וברשותי משק מטעים משותף עם בני". מתשובתו עולה כי באוגוסט 2003 הוא העביר להנהלת המשרד מכתב ובו כתב שהוא בעל נחלה ובשטחה יש

40 הצעת חוק של חבר הכנסת זבולון אורלב (66/17/פ).

מטע, ושגם לבנו יש נחלה במושב והבן אחראי לעיבוד השטח שלו ושל אביו מנהל המחוז והוא (מנהל המחוז) אינו מעורב בפעילות השוטפת.

נוכח האמור לעיל היה על הנהלת משרד החקלאות לבדוק את סוגיית ניגוד העניינים בין תפקידיו של מנהל המחוז לבין ענייניו הפרטיים ולעשות הסדר שימנע ניגוד עניינים בפעילותו, אולם הסוגיה לא נבדקה וההסדר לא נעשה.

שימוש בסמכות שלטונית במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים: בשנים 1999-2002 הגישו אשתו ובנו של מנהל מחוז גליל בקשות למענקי השקעה ממינהלת ההשקעות⁴¹ בגין עקירת מטעים, נטיעת מטעים חדשים והתקנת מערכת השקיה בסך כ-140,000 ש"ח. בקשות אלו נבחנו ורובן אושרו בידי סגן מנהל המחוז, הכפוף לו.

נמצא כי מנהל מחוז גליל אישר לכאורה אחת הבקשות שהגישה אשתו למחוז בענייני המשק הפרטי שלו, כמפורט להלן: בנובמבר 2002 הגישה אשתו של מנהל המחוז בקשה לאישור תכנית השקעה שעניינה עקירת מטע ששטחו 11 דונם; למבקשת אושר מענק השקעה בסך 38,500 ש"ח. בעיון בטופס הבקשה נראה לכאורה שהבקשה אושרה בחתימתו של מנהל המחוז, אף על פי שהחותמת המוטבעת על הטופס היא של סגנו. יוצא שלכאורה בפעולות שלטוניות אלה פעל מנהל המחוז במצב של ניגוד עניינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2006 ציין מנהל מחוז גליל כי הגוף המופקד על אישור מענקי פיתוח במסגרת החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות הוא מינהלת ההשקעות במשרד החקלאות. לפי נוהלי משרד החקלאות, תחילה יש להגיש את הבקשות למחוז כדי לבדוק אם הן עומדות בתנאי סף, והמחוז הוא גוף ממליץ בלבד. המחוז ומגיש הבקשה אינם שותפים לדיון במינהלת ההשקעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שכאשר יש צורך לבחון ולאשר בקשות ופניות של עובד כלשהו במשרד החקלאות - במקרה דנן מנהל מחוז גליל - הנוגעות לנחלתו ולפעולות אחרות שלו בתחום החקלאות, יש להעביר את הטיפול בבקשות ובפניות הללו לוועדה ניטרלית שתדון בהן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 דווח משרד החקלאות כי "נושא זה יקבל ביטוי בנוהל משרדי שיקבע את דרכי הפעולה שינקטו למניעת ניגוד עניינים ובכלל זה קביעת גורמים מחוץ למחוז, שיבדקו וימליצו על בקשות שיוגשו, לפי חוק להשקעות הון בחקלאות, ע"י עובדי המחוז שהינם חקלאים".

41 מינהלת ההשקעות פועלת במסגרת החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1980, ובכפוף למדיניות משרד החקלאות. מטרת חוק זה היא עידוד השקעות הון בחקלאות.

מנהל מחוז השפלה

מר צפניה שאולקר הוא מנהל מחוז השפלה וההר במשרד החקלאות (להלן - מנהל מחוז השפלה); הוא גם יו"ר האגודה השיתופית⁴² של מושב צפיריים. יצוין, כי האגודות השיתופיות, בכללן האגודה השיתופית של מושב צפיריים, נזקקות לשירותי משרד החקלאות; עם השירותים האלה נמנים פיתוח חקלאי, מתן מענקי השקעות, שירותים וטרינריים לבדיקת התוצרת החקלאית של חברי האגודה, מתן אישורים והיתרים לתכניות ולפרויקטים חקלאיים, ומתן היתרי בנייה למבנים חקלאיים של חברי האגודה. על כן, ההחלטות של בעלי תפקידים במשרד החקלאות, שמתפקידם לתת שירותים גם לאגודות שיתופיות, משפיעות במידה ניכרת על תהליכי תכנון ופיתוח של המושבים ועל סדרי מתן השירותים.

בעקבות בדיקה שעשה מבקר הפנים של משרד החקלאות באפריל 2005 הוא הביע את דעתו, כי לעובדי המשרד אסור לשמש בתפקידים פעילים באגודות חקלאיות; בעניינו של מנהל מחוז השפלה קבע מבקר הפנים, שכל עוד הוא עובד מדינה אסור לו לייצג את האגודה החקלאית שהוא יו"ר שלה. מבקר הפנים גם ציין שיש להביא עניין זה, לרבות דעתו האמורה, לידיעת העובדים ולערוך את הוראות המשרד בהתאם. ואכן, מנכ"ל משרד החקלאות הפיץ באפריל 2006 לכל עובדי המשרד נוהל זמני בעניין "עובדי המשרד בעלי עניין בפעילות חקלאית" ובו נאמר, בין היתר, כי "עובדים בכירים ממעמד סגן מנהל מחוז/ יחידה ומעלה לא יהיו רשאים להיות חברים בהנהלת אגודה חקלאית".

במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2006), לאחר שחלפו שנה וחצי ממועד הבדיקה וחצי שנה מהמועד שבו נאסר על עובדי המשרד להיות חברים בהנהלת אגודות חקלאיות, נותר מנהל מחוז השפלה חבר הנהלת אגודה שיתופית.

בתשובתו מנובמבר 2006 למשרד מבקר המדינה ציין מנהל מחוז השפלה, כי בעקבות הביקורת ביקש להגיע להסדר למניעת ניגוד עניינים שיאפשר את המשך פעילותו באגודה החקלאית, אולם בקשתו נדחתה בידי היועצת המשפטית של המשרד, ולכן הודיע כי יגיש בהקדם האפשרי בקשה להתפטר מתפקידו בהנהלת האגודה.

מנהל תחום תשומות עבודה ועובדים

מר אמנון נגר החל את עבודתו במשרד החקלאות, לפי חוזה, במאי 2003 בשירותים להגנת הצומח בתפקיד מפקח בכיר, אך בפועל מילא את תפקיד מנהל תחום תשומות עבודה בענפי החקלאות⁴³ (להלן - מנהל התחום); בסמכותו לקבוע לכל חקלאי מכסה של עובדים זרים. מנהל התחום גם שימש יו"ר ועדת הערר לעובדים זרים, ובסמכותו גם לדון בערעורים של חקלאים בעניין מספר העובדים הזרים שהוקצו להם.

נמצא כי בתקופת כהונתו כמנהל התחום ובתפקיד יו"ר ועדת הערר של עובדים זרים ייצג אחיו, שהוא עורך דין במקצועו, את החקלאים המגישים השגות על החלטות משרד החקלאות בעניין מכסות עובדים זרים. אף על פי כן, לא דיווח מנהל התחום להנהלת המשרד על מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בין עבודתו לבין עיסוקיו של אחיו.

42 אגודה שיתופית היא אחת מצורות ההתאגדות במשפט הפרטי. אגודה שיתופית היא ישות משפטית עצמאית, שאינה מיועדת למטרות רווח ומבוססת על ניהול עצמי בדרך דמוקרטית. הקיבוצים והמושבים מאוגדים באגודה שיתופית.

43 בעניין קליטתו של מר נגר לעבודה במשרד החקלאות ראו בדוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), בפרק מינוי עובדים למשרות החייבות במכרז, עמ' 664-666.

במאי 2006 הסביר מנהל התחום למשרד מבקר המדינה כי לא ידע על עיסוקיו של אחיו אלא במרס 2006 כאשר זומן לשיחה אצל סגן מנהל הרשות לתכנון.

הסברו זה של מנהל התחום אינו מתיישב עם מסמכי משרד החקלאות, שלפיהם מנהל התחום היה מכותב למכתבים שכתב אחיו לבעלי תפקידים במשרד בתור בא כוחם של חקלאים שערערו על מכסות עובדים זרים שהוקצו להם; מנהל התחום אף השיב על השגות שהועלו באותם מכתבים.

אף על פי שהגורמים המוסמכים במשרד החקלאות ידעו, שיש לבחון את הצורך לעשות עם מנהל התחום הסדר למניעת ניגוד עניינים, עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2006) הם לא עשו בחינה זו, וממילא לא עשו עמו הסדר.

בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה ציין משרד החקלאות כי "בימים אלה" סיים מנהל התחום את עבודתו במשרד.

מנהל חווה ניסיונית

חוות כרי דשא שנמצאת בגליל היא חווה ניסיונית של המינהל למחקר חקלאי שנועדה לביצוע מחקרים בנושא מרעה ובעלי חיים. משרד החקלאות חוכר מממ"י את שטח החווה (כ-15,000 דונם) והשטח מושכר לבעלי עדרים כדי שעררי הבקר ירעו בה. בהסכם בין השוכר בעל העדר ובין המינהל למחקר חקלאי מוסכם כי בעל העדר יעמיד את העדר לרשות חוקרי המינהל למחקר חקלאי לצורך מחקרים. תוצאות המחקרים מתפרסמים בעיתונים מקצועיים בארץ ובעולם. מר צדוק כהן מכהן משנת 1969 בתפקיד מנהל החווה מטעם המינהל למחקר חקלאי (להלן - מנהל החווה).

על פי המסמכים, בשנת 2002 הוגשה לוועדה המקומית לתכנון ולבניה גליל עליון תכנית להצבת מבנה יביל לאחסנה בשטח החווה. המזמין שנקוב בתכנית הוא מנהל החווה ואילו מגיש הבקשה והמתכנן הוא בנו של מנהל החווה. באפריל 2002 פנה מנהל החווה במכתב לסגן מנהל המינהל למחקר בבקשה לאשר חשבון בגין הצבת המבנה היביל וציין במכתב כי בשטח משרד החקלאות יש מבנה יביל ישן, ש"מיועד לשימוש השומרים המאבטחים את החווה, לצורך הנחתו בשטח דרוש רישוי מהוועדה המקומית הכולל מדידת שטח, הכנת תכנית הנדסית ואישור במוסדות לשם כך פנינו למשרד מהנדסים בקרית שמונה [השייך לבנו של מנהל החווה] והוגשה הצעת מחיר בסך 4,500 ש"ח... ההצעה נבדקה על ידי [מנהל אגף נכסים בינוי ומשק במשרד החקלאות] ואושרה בעל פה. היות והתחלנו לבצע את הנ"ל והתכניות עברו כמעט את כל האישורים אני מבקש לשלם את החשבון המצורף לתשלום מיידי".

לדעת משרד מבקר המדינה, מנהל החווה פעל במצב של ניגוד עניינים שכן הוא רכש את שירותיו של בנו לביצוע עבודת התכנון והטיפול בקבלת היתר הבנייה, ולא דיווח להנהלת המינהל למחקר חקלאי ולמשרד החקלאות שהם קרובי משפחה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2006 הסביר מנהל החווה כי "בעקבות דוח המדען, שהמליץ על חיזוק תשתית החווה, הוחלט על חיבור החווה לרשת החשמל והעמדת מבנה יביל, בבעלות המדינה... ההחלטות על חיזוק החווה ע"י שמירה, רשת חשמל והעמדת מבנה נפלו בתקופות קשות של פגיעת גורמים עוינים בגדרות, בעלי חיים ורכוש אחר, וכן איומים לנפש, ... בנסיבות אלה היה רחוק מכל מחשבה הנושא של ניגוד עניינים ובראש מעייניי היה לטפל בהצלת החווה מידי פושעים ופולשים לסוגיהם ע"י יצירת בסיס לאבטחה". עוד הסביר כי "יש לייחס את

הפעלתו של [בנו] לא למצב של חשש לניגוד עניינים, אלא לקבלת טובה במחיר יחסית נמוך מאוד בהתייחס להשקעה בימי עבודה".

לדעת משרד מבקר המדינה, האיסור להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים שחל על עובדי מדינה הוא איסור ברור וחד משמעי. חשיבות ההקפדה עליו אינה נופלת מחשיבותם של שיקולים אחרים ויהיו חשובים ככל שיהיו, ובהם שיקולים כלכליים. מכל מקום, היה על מנהל החווה למסור את ההכרעה בעניין החשש לניגוד עניינים לגורמים המשפטיים המוסמכים, ולא להשאירה לשיקול דעתו האישי.

חוקר במינהל המחקר החקלאי

1. ד"ר אמיר ערב (להלן - המדען) התקבל לתפקיד חוקר במינהל המחקר החקלאי ביולי 1994 בהליכי מכרז פומבי. טרם קבלתו לעבודה היה המדען ממקימי חברה פרטית (להלן - חברה ב') והוא מחזיק במניות שלה. בספטמבר 1998 התקיים דיון בוועדה לפיתוח משותף של המכון לחקר בעלי חיים לפיתוח מכשיר מסוים; הוועדה המליצה לעשות עם חברה ב' חוזה לביצוע המחקר. מעיון בפרוטוקול הדיון האמור עולה שחברי הוועדה ידעו שהמדען בעל מניות בחברה ב' ואף פנו ליועצת המשפטית בבקשה לבחון מהי הדרך הנאותה להתקשרות עם החברה היות שהחוקר האחראי לפיתוח במינהל הוא בעל מניות בחברה. בנובמבר 1998 כתב המדען ליועצת המשפטית של המינהל למחקר חקלאי, שכדי למנוע ניגוד עניינים בין פעילותו כחוקר ובין פעילות חברה ב' הוא הודיע למועצת המנהלים של החברה שלא יישמש חבר במועצת המנהלים.

הביקורת העלתה כי המדען הגיש פעמים מספר למנהל המינהל למחקר חקלאי וליועצת המשפטית של המינהל הצהרה בכתב שהוא נמנה עם היזמים והמקימים של חברה ב' והוא בעל מניות בה. למרות הוראות התקשי"ר לא בדקו הלשכה המשפטית של מינהל המחקר החקלאי והנהלת המינהל אם יש חשש לניגוד עניינים בין מילוי תפקידו של המדען ובין היותו בעל מניות של החברה. לא נמצא כי בעקבות הודעותיו של המדען נבחן הצורך לעשות הסדר למניעת ניגוד עניינים.

2. לפי הוראות התקשי"ר "עובד שהמציא המצאה, בין אגב מילוי תפקידיו ובין שלא אגב מילוי תפקידיו יודיע עליה בכתב, סמוך ככל האפשר לאחר שהמציא אותה, למנהל הכללי של משרדו או למנהל יחידת הסמך". ההודעה על ההמצאה תיבחן בידי היועץ למשרדי הממשלה בענייני פטנטים (להלן - היועץ). היועץ יודיע למנכ"ל או למנהל יחידת הסמך אם למדינה יש זכויות בהמצאה, אם העובד הוא ממציא יחיד או שותף ואם לגופים לא ממשלתיים זכויות בהמצאה. מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך יודיע לעובד אם בדעתו להגיש בקשה לרישום פטנט על ההמצאה או אם אין המדינה תובעת את ההמצאה או כל זכות בה, והעובד רשאי לבדו או עם אנשים אחרים להגיש בקשה לרישום פטנט עליה.

נמצא שלאחר תחילת עבודתו במינהל המחקר רשם המדען פטנטים שלו על שם חברה ב' או גורם אחר ולא דיווח על כך.

3. לפי מסמכי משרד החקלאות, מבקר הפנים במינהל למחקר חקלאי עשה בדיקה בעניין ניגוד העניינים בין תפקידו של המדען לבין זיקתו לחברה ב' ולאחר סיומה, במרס 2006, הגיש למנהל מינהל המחקר דוח (להלן - דוח הבדיקה). בדוח הבדיקה צוין, בין היתר, כי מינהל המחקר התקשר

עם חברה ב' נחתם ביניהם הסכם לביצוע מחקר משותף בראשותו של המדען. המדען היה מעורב בניסוח תכנית המחקר, העבודה והפיתוח, בביצוע העבודה ובדיווח לחברה.

מנהל המינהל למחקר חקלאי העביר ב-6.3.06 את דוח הבדיקה למנהל אגף חקירות משמעת בנש"מ. עד אוגוסט 2006, מועד סיום הביקורת, לא החליטה נש"מ על המשך הטיפול בעניינו של המדען.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי הביקורת הפנימית מצביעים שהמדען בתפקידו כחוקר נמצא לכאורה במצב של ניגוד עניינים בכל הנוגע לפעילות הקשורה לחברה ב' שהוא אחד מבעליה ועל כן יש לו עניין בהצלחתה, בקידומה ובהגדלת רווחיה. אולם הנהלת המינהל למחקר חקלאי, האחראית והיועצת המשפטית של משרד החקלאות, לא נקטו צעדים כדי לעשות הסדר למניעת ניגוד עניינים בין עיסוקיו של המדען לבין ענייניו הפרטיים משעה שנודע להם שיש לו מניות בחברה הפרטית.

ההרבולוג הראשי במשרד החקלאות

ביולי 2002 הנחה היועץ המשפטי לממשלה את היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה בעניין מתן עדות של עובדי מדינה כעדים מומחים כי "אסור על עובד ציבור בכל דרגה או מעמד לבוא בדברים במישרין עם בית המשפט בקשר לכל התדיינות בפני בית המשפט בעניין הקשור לתפקידו של עובד הציבור".

1. בשנת 2003 הגיש חקלאי ממושב ברק שבעמק יזרעאל תביעת נזיקין נגד קיבוץ יזרעאל על שהקיבוץ גרם נזק לחלקת האדמה שעובד החקלאי, והנזק עלול לגרום לו, לדבריו, הרס כלכלי. לכתב ההגנה של הקיבוץ צורפה חוות דעת מדצמבר 2004 שכתב ההרבולוג הראשי⁴⁴ של משרד החקלאות - מר טוביה יעקובי (להלן - ההרבולוג הראשי).

נמצא שההרבולוג הראשי לא ביקש ולא קיבל מהלשכה המשפטית של משרד החקלאות היתר לעבודה פרטית או אישור למתן חוות דעת.

2. באפריל 2005 פרסמה הלשכה המשפטית של משרד החקלאות הודעה בעניינו של ההרבולוג הראשי בנושא מתן עדות של עובד ציבור, ובה מצוטטת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מיולי 2002. בהודעה נכתב כי "יש להוציא [להרבולוג] הנחייה האוסרת עליו להופיע כעד מומחה, אין לו היתר לכך והוא צפוי לדין משמעתי באם יעשה כן".

על אף ההודעה האמורה של הלשכה המשפטית, נתן ההרבולוג הראשי במאי 2005 חוות דעת נוספת מטעמו בעניין זה.

3. ביולי 2005 הסביר ההרבולוג הראשי במכתב למנהל משאבי אנוש במשרד החקלאות כי חוות דעתו נכתבה בזמנו הפנוי, הוא לא קיבל עליה שכר והיא לא ניתנה בשם המשרד או מטעמו. במכתבו ציין כי "לפני יותר מעשר שנים" קילל אותו החקלאי התובע ואף איים לפגוע בו פיזית.

44 ההרבולוג הראשי אחראי על תחום הדברת עשבים בשירותים להגנת הצומח שבמשרד החקלאות. בין יתר תפקידיו, יעוץ וטיפול לנזקים הנגרמים על ידי קוטלי עשבים, יעוץ בהדברת עשבים והדרכה בנושא הדברת עשבים.

מתן חוות הדעת של ההרבולוג הראשי איננה מתיישבת עם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ועם ההודעה שהפיצה הלשכה המשפטית של משרד החקלאות. במתן חוות דעת זו עולה חשש שההרבולוג הראשי פעל במצב של ניגוד עניינים, שכן הגיש חוות דעת במסגרת דיון משפטי בתוקף בתפקידו ומומחיותו כעובד מדינה בכיר, אף על פי שיש לו נגיעה אישית לאחד הצדדים.

4. ביוני 2005 העבירה האחראית במשרד החקלאות לסגן נציב שירות המדינה (משמעת) דאז פנייה בעניינו של ההרבולוג הראשי לצורך קבלת תגובתו על כך. בעקבות הפנייה הנחה סגן הנציב את משרד החקלאות, כי "יש להעיר בכתב ליעקובי להימנעות ממתן חוות דעת מומחה ללא אישור יועץ משפטי של המשרד ובנסיבות המעוררות חשש להיווצרות ניגוד עניינים ולו למראית עין".

פעולות למניעת ניגוד עניינים על רקע קרבת משפחה

מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בתוך שירות המדינה עלולים להיווצר, בין היתר, בשל יחסי כפיפות מינהלית בין עובדים שיש ביניהם קרבה משפחתית. וכן בשל סמכויות פיקוח ובקרה שעלול להפעיל עובד המשרד במסגרת תפקידו כלפי קרוב משפחתו המועסק באותו משרד. כמו כן עלול להיווצר מצב שבו עובד המשרד יהיה מעורב ובעל השפעה בכל הנוגע לתהליכים לקביעת תנאי שירות של קרוב משפחתו המועסק באותו המשרד.

על כן, הוראות התקשי"ר קובעות כי לא יתקבל אדם לעבודה ביחידה שעובד בה עובד קרוב משפחתו, ולא ימונה עובד למשרה אם מועסק באותו משרד קרוב משפחתו ועקב המינוי יהיו יחסי כפיפות ביניהם. הוראה זו לא תחול אם אישרה נש"מ את מינויו של אדם שהוא קרוב של עובד באותה יחידה לאחר שהוכח שהמינוי אינו עשוי להביא ליחסי כפיפות או לקשרי עבודה ביניהם.

התקשי"ר קובע עוד, שאם נוצרה קרבת משפחה בין שני עובדים, שלא עקב העברת אחד מהם, וחלות ההגבלות המונעות העסקת קרובי משפחה, דהיינו הם מועסקים באותה יחידה או שעלולים להיות יחסי כפיפות ביניהם, יש להעביר את אחד מהם למשרה אחרת. אם אין ההעברה אפשרית, רשאי האחראי להתיר את המשך העסקתם של העובדים הללו במשרותיהם לפרק זמן של שנה לכל היותר, ובמשך אותה שנה יש להשתדל להעביר אחד מהם למשרה אחרת. אם גם במשך אותו פרק זמן אין ההעברה אפשרית, יפנה האחראי לנש"מ ויבקש ממנה הוראות להמשך הטיפול בעניין⁴⁵.

על המועמדים למשרות בשירות המדינה חלה החובה לדווח על קרובי משפחה כהגדרתם בתקשי"ר⁴⁶, שכבר מועסקים במשרדים שהם עתידים למלא בהם משרה; על האחראי במשרד לבדוק אם נוצרים יחסי כפיפות או קשרי עבודה בין התפקידים, במטרה למנוע מצבים של חשש לניגוד עניינים.

45 בעניין זה ראו דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, שנת 2003, בפרק הדין בסדרי קבלת עובדים בחברת "אל על" ובחברת החשמל, עמ' 501-530.

46 לפי פיסקה 13.312 בתקשי"ר, קרובים לרבות קרבת משפחה חורגת הנוצרת עקב אימוץ, הם: בן/בת זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, בן-אח/אחות, בת אח/אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה.

נש"מ היא יחידת מטה ממשלתית המופקדת על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי אנוש בשירות המדינה. על כן, בידיה מופקדות סמכויות רגולטוריות נרחבות, ובהן סמכויות לקביעת נורמות וכללים בתחום מניעת ניגוד עניינים על רקע קרבת משפחה, ואכיפתם בשירות המדינה.

ניגוד עניינים על רקע קשרים משפחתיים פנים-משרדיים

מידע בדבר קשרים משפחתיים: יש קשרי משפחה שהם בעלי אופי קבוע (לדוגמה, קשר משפחתי של אם ובנה) ויש כאלה שהם בעלי אופי דינמי ויכולים להשתנות במהלך שירותו של העובד הן בעקבות שינויים במצבו המשפחתי של העובד והן בעקבות שינויים במצב המשפחתי של קרוביו. אחד האמצעים להגברת שקיפותם של קשרים משפחתיים במשרדי ממשלה הוא תיעודם במסד נתונים משרדי. יש חשיבות רבה לריכוז מידע בדבר קשרי משפחה בתוך גוף שלטוני, שכן המידע יכול לספק נתונים מהימנים על ממדי התופעה של קרבה משפחתית בקרב העובדים בארגון, סוגיה ושכיחותה ועשוי לסייע באיתור מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

לא נמצא שהמשרדים שנבדקו אספו וריכזו מידע בעניין קרבת משפחה בין עובדיהם, על כן גם אין גם להם וגם לנש"מ מידע מלא ועדכני על היקף התופעה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 דיווחה נש"מ, כי היא מנחה ו"מבצעת הלכה למעשה בדיקות על זיקות וקרבת משפחה בין עובדים מדי תקופה. יודגש כי בנש"מ פועלת, מזה זמן, ועדה להעסקת קרובי משפחה בראשותו של הממונה על האתיקה. במסגרת פעילותה של הוועדה פונה הממונה על האתיקה בנש"מ למשרדים השונים ויחידות הסמך באופן שוטף ומבקש לבדוק העסקה של קרובי משפחה... נדגיש כי המשרדים מעבירים לאישור הנציבות, כנדרש בתקשי"ר ועל פי הנחיות הממונה על האתיקה, כל מקרה בו אמורים להיות מועסקים קרובי משפחה באותו משרד. כך שבידי נציבות שירות המדינה מצויה תמונה מלאה ועדכנית של כל קרובי משפחה המועסקים במשרדים" (הדגשה לא במקור).

1. מתגובותיהם של משרדי ממשלה שנבדקו אפשר ללמוד, שאין בידיהם מידע מלא ועדכני על כל העובדים במשרד, שיש ביניהם קרבת משפחה. בשל כך יש ספק בדבר שלמותו ועדכניותו של המידע, אשר נמצא בידי נש"מ ואשר מתבסס, לדבריה, על המידע שמעבירים לה המשרדים. מכל מקום, על אף בקשת משרד מבקר המדינה, לא הציגה נש"מ את הנתונים שנמצאים בידיה לטענתה על עובדי מדינה שיש ביניהם קרבת משפחה.

2. אשר למשרד המשפטים, אין לו נתונים מלאים ועדכניים על העובדים במשרד שיש ביניהם קירבת משפחה, קשרי עבודה וכפיפויות ארגוניות, אם יש כאלה, ועוד. על כן, משרד מבקר המדינה מסר למשרד המשפטים דוח מידע מפורט המתבסס על נתוני נש"מ, על עשרות רבות של עובדים שיש ביניהם קרבת משפחה. הדוח נמסר לו כדי שיבחן אם בהעסקתם של קרובים אלה יש משום חריגה מהכללים ומה נעשה כדי למנוע חשש לניגוד עניינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מינואר 2007 דיווח משרד המשפטים כי הרשימה שהועברה אליו נבדקה וכי לגבי 41 עובדים נתקבל אישור מהמנכ"ל או מנש"מ להעסקת קרובי המשפחה; לגבי 38 עובדים אחרים נעשתה בדיקה ראשונית ויש צורך להשלימה. ואילו לגבי שמונה עובדים נמצא כי לכאורה קרובי משפחתם מועסקים באותה יחידה ללא אישור מנש"מ. בתשובה צוין כי המשרד

העביר לכל עובדי המשרד הודעת רענון המפרטת את הוראות התקשי"ר בנושא וחובת הדיווח על הקרבה המשפחתית. בהודעה הובהר שכל מי שיודע שיש קרבה משפחתית בינו לבין עובדים אחרים במשרד, חייב להודיע על כך לאלתר להנהלת המשרד.

משרד מבקר המדינה מצייין, כי באוגוסט 2005 שלחה מנהלת משאבי אנוש במשרד המשפטים לכל מנהלי היחידות במשרד מכתב שבו הבהירה כי בעקבות דוח מבקר המדינה⁴⁷ החליט מנכ"ל המשרד לאסור איסור מוחלט לקלוט עובדים במשרד, אלא אם כן יינתן לכך אישור של המשנה למנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי ליישם כללי מינהל תקין ולמנוע מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בשל יחסי כפיפות של קרובי משפחה, כהגדרתם בתקשי"ר, יש לאסוף מידע בעניין זה באופן יזום ושיטתי בתדירות קבועה. לאחר איסוף המידע יש לפעול לאיתור מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים ולקבוע הסדרים למניעתם הן באמצעות ביצוע שינויים מינהליים הנדרשים במילוי תפקידים והן באמצעות עשיית הסדרים עם אותם עובדים כדי למנוע ניגוד עניינים בעבודתם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2007 דיווח משרד המשפטים כי "במשרדנו נעשתה באחרונה כבר עיקר העבודה לקראת הוצאת ההנחיה על-פיה יידרש כל עובד ... למלא שאלון המתייחס לקרובי משפחה המועסקים במשרד (לרבות מערכת בתי המשפט)".

העסקת קרובי משפחה בלשכת רשם המקרקעין בירושלים: התקשי"ר קובע שאם נוצרה קרבה משפחתית בין שני עובדים, שלא עקב העברת אחד מהם, וחלות עליהם ההגבלות של יחסי כפיפות, יש להעביר אחד מהם למשרה אחרת.

1. על פי המסמכים, רשמת המקרקעין בירושלים בפועל (להלן - הרשמת) ועוזרת בכירה לרשם המקרקעין (להלן - עוזרת הרשמת) הן גיסות המועסקות ביחידת רשם המקרקעין בירושלים כבר שנים רבות. באפריל 1997 מונתה הרשמת לתפקיד סגן רשם המקרקעין, תפקיד שהתקיימו בו לכאורה יחסי כפיפות וקשרי עבודה בינה לבין עוזרת הרשמת שעבדה בתפקיד אחר. ביולי 2003 התקבלה תלונה אנונימית בעניין העסקתן של שתי הגיסות בלשכת רשם המקרקעין בניגוד להוראות התקשי"ר. מבקר הפנים של משרד המשפטים בירר את התלונה וקבע שיש ביניהן יחסי כפיפות וקשרי עבודה ויש לשקול את המשך העסקתן באותה יחידה. דוח מבקר הפנים על בירור התלונה הוגש ביולי 2003 לאחראי דאז והעתק של הדוח הוגש למנכ"ל המשרד דאז שביקש ממנהלת אגף משאבי אנוש דאז לבדוק את האפשרות להעביר את עוזרת הרשמת לתפקיד אחר.

למרות קביעת המבקר הפנימי שיש יחסי כפיפות וקשרי עבודה בין שתי הגיסות, ולמרות בקשת המנכ"ל נותר המצב על כנו והמשרד לא העביר את גיסתה של סגנית הרשם לתפקיד אחר.

2. באוקטובר 2003 הושעה מתפקידו הרשם במחוז ירושלים והרשמת, שמילאה אז תפקיד של סגן הרשם, מונתה לממלאת מקומו בדרך של מינוי בפועל.

גם לאחר מינוי זה לא הועברה גיסתה לתפקיד אחר והמשיכה לעבוד בכפיפות לרשמת בלשכת הרשם בירושלים.

47 דוח שנתי 55 של מבקר המדינה, פרק "העסקת עובדים בהנהלת בתי המשפט ומתמחים במשרד המשפטים", עמ' 693.

3. בינואר 2004 התקבלה בעניין זה עוד תלונה אנונימית אצל הממונה על המשמעת בנש"מ ובמשרד המשפטים. מנהלת אגף משאבי אנוש דאז הסבירה לממונה על המשמעת בנש"מ במכתבה ממרס 2004, כי על דעתו של היועץ המשפטי של המשרד סוכם עם סגן מנהלת האגף לרישום מקרקעין שהוא יהיה הממונה על עזרת הרשמת בכל העניינים המינהליים והמקצועיים, כדי שלא ייווצרו ביניהן יחסי כפיפות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 הסביר משרד המשפטים, כי היועץ המשפטי של המשרד סבר כי בשים לב לתקופת המינוי הקצרה ולאחר שהוסבר כי אין פגיעה בתפקוד באם סגן מנהלת האגף יהיה ממונה על העובדת הרי שלאותה עת יהיה נכון לפנות לנש"מ בהצעת פתרון זה. אין המדובר בחוות דעת משפטית אלא בקביעה ערכית מיידית ומחמירה על פיה תיפתר בעיית הכפיפות באופן מידי וגם תובא לגורם האחראי בנש"מ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצאו מסמכים המעידים שנש"מ הסכימה עם עמדת משרד המשפטים דלעיל. בין כך ובין כך שתי הגישות המשיכו לעבוד יחד אף שהיה בכך משום חשש לניגוד עניינים.

4. בינואר 2006 התקיים מכרז פנימי לתפקיד עוזר בכיר לרשם המקרקעין בירושלים ונבחרה גיסתה של הרשמת. בטופס הבקשה למשרה הפנויה שהעבירה עזרת הרשמת לאחראי במשרד היא ציינה את קרבת המשפחה בינה לבין הרשמת.

טופס הבקשה המלא הועבר לאגף משאבי אנוש. כאמור, לפי הוראות התקשי"ר, היה על האחראי לוודא שלא ייווצרו יחסי כפיפות או קשרי עבודה בין המועמד לתפקיד לבין קרוב משפחתו, אם ייבחר המועמד. אם יימצא, שעלולים להיווצר יחסי כפיפות כאלה חייב האחראי לידע את המועמד ואת קרוב משפחתו שאם ייבחר המועמד ייבחנו יחסי הכפיפות וקשרי העבודה, ואם לא תאושר עבודתם לא יוכל העובד להיכנס לתפקיד ולחילופין יועבר קרוב משפחתו מתפקידו.

(א) משרת עוזר בכיר לרשם המקרקעין בירושלים נמצאת בכפיפות ארגונית מובהקת למשרת רשם המקרקעין בירושלים; למרות זאת לא פעלה האחראית במשרד המשפטים בהתאם להוראות התקשי"ר ולא מסרה הודעה ברוח זו למועמדת ולגיסתה - הרשמת.
(ב) יתר על כן, חברי ועדת הבוחנים לא נתנו את דעתם על סוגיית ניגוד העניינים בשל כפיפות ארגונית ישירה ועל רקע קרבה משפחתית בין המועמדת לבין הרשמת; על אף הודעתה המפורשת של המועמדת בעניין זה בטופס המועמדות, כאמור לעיל.

5. בפברואר 2006 פנו המתמודדים האחרים במכרז לתפקיד עוזר בכיר לרשם המקרקעין בירושלים, למנכ"ל משרד המשפטים דאז וביקשו להביא לתשומת לבו את קרבת המשפחה בין הזוכה במכרז לבין הרשמת. מנכ"ל המשרד הטיל על מנהלת האגף לביקורת פנים לבדוק את העניין, ובדוח הבדיקה שהוגש ביוני 2006 היא המליצה שנש"מ תבחן בחיוב את ביטול זכייתה של המועמדת במכרז משום שקיימים יחסי כפיפות וקשרי עבודה בין הגיסות. עוד המליצה מנהלת האגף לשבץ את עזרת הרשמת בתפקיד אחר.

במהלך הביקורת, באוגוסט 2006, פנה מנכ"ל משרד המשפטים בפועל לנש"מ וביקש ממנה הנחיות בדבר ההמלצה לבטל את זכייתה של עזרת הרשמת במכרז. הוועדה לאישור העסקת קרובי משפחה בנש"מ החליטה בנובמבר 2006 כי "שתי העובדות אינן יכולות להמשיך להיות מועסקות יחדיו באותה יחידה והמשרד מתבקש להיערך להעברת אחת מהן ליחידה אחרת תוך שלושה חודשים".

מתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 עולה שאף אחת משתי הגישות לא הועברה לתפקיד אחר וקיימים ביניהן יחסי כפיפות ארגונית ישירה, ועל כן בעיית ניגוד העניינים בעבודתן נותרה בעינה.

בתשובתו של משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מ-6.2.07 ציין המשרד כי "לפני כשבוע קבע מנכ"ל המשרד כי מינויה (בפועל) [של הרשמת בפועל] לרשמת מקרקעין יופסק לאלתר, עד אשר יוסדר עניין הפרדה".

העסקת קרובי משפחה במחלקת הוצאה לפועל דרום של הביטוח הלאומי: עובד מסוים מועסק במחלקת הוצאה לפועל דרום שפועלת במסגרת אגף אכיפה והוצאה לפועל⁴⁸ (משרדי המחלקה שוכנים בסניף באר שבע של הביטוח הלאומי) החל מדצמבר 2000. הממונה על העובד היא מנהלת תחום הוצאה לפועל דרום (להלן - המנהלת) מאז תחילת עבודתו בביטוח הלאומי. בשנת 2003 נשא העובד לאישה את בתה של המנהלת.

באוגוסט 2003 כתב מנהל אגף א' משאבי אנוש מכתב אל סמנכ"ל ביטוח וגבייה, ובו ציין ש"בבדיקה אקראית הוברר לי כי [העובד] ... נישא ... עם בתה של [המנהלת], שהינה הממונה הישירה עליו. אם כך הדבר, יש לפעול לאלתר להפרדת כוחות ביניהם". בתשובה על כך כתב מנהל אגף אכיפה והוצאה לפועל, כי "הפתרון הינו העברת העובד מתחום הוצאה לפועל דרום, לתחום הוצאה לפועל מרכז ... אודה על ביצוע העברת העובד ברישומי כוח-אדם".

הועלה כי אף על פי שברישומי אגף משאבי אנוש של הביטוח הלאומי צוין שהעובד מועסק במחלקת הוצאה לפועל מרכז, המשיך העובד לעבוד במחלקת הוצאה לפועל דרום, בכפיפות לחמותו - המנהלת ובמצב שיש בו חשש לניגוד עניינים בעבודתם של השניים. מכאן שהעברת העובד לאזור המרכז הייתה למראית עין בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מנכ"ל הביטוח הלאומי, כי "בעקבות הביקורת נערך בירור בעניין מקום עבודתו של [העובד] ואכן התברר כי [הוא] עובד באזור הדרום למרות כל ההנחיות שניתנו ע"י מינהל משאבי אנוש ומינהל הביטוח והגבייה. [המנהלת] הסבירה את העניין כטעות שבתום לב, בחשבה שבעת שהעבירה את כל הטיפול בעניינו של [העובד] לסגנה, פתרה את בעיית ניגוד העניינים. עם היוודע הדבר, הורה ראש מינהל הביטוח והגבייה להעביר מידית את [העובד] לאזור מרכז".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הביטוח הלאומי לבדוק כיצד אירע שלמרות ההוראה להעביר את העובד הוא המשיך לעבוד בכפיפות לחמותו, ולבחון את התנהגותם של האחראים לדבר, ולבדוק אם יש מקום לנקוט אמצעים משמעותיים נגד מי מהנוגעים בדבר.

ניגוד עניינים בשל קרבת משפחה בין עובדים במשרד ממשלתי אחד לעובדים במשרד ממשלתי אחר

להבדיל מחובתם של מועמדים למילוי משרות בשירות המדינה לדרווח על קרובי משפחה המועסקים במשרדים שבהם הם עתידים לעבוד, אין חובה לדרווח על קרובי משפחה שמועסקים במשרדי ממשלה אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לעתים עלול להיווצר מצב שיש בו חשש לניגוד עניינים על רקע קרבה משפחתית, גם אם מדובר בקרובים המועסקים כל אחד במשרד ממשלתי אחר; מצב כזה עלול לנבוע מסמכות פיקוח ובקרה שנתונה בידי אותם עובדים ואשר עשויה לגעת גם בתפקודם של קרובי משפחתם במשרד אחר. בכלל זה, עלולים להיווצר מצבים שבהם בעל סמכות פיקוח ובקרה מעורב בתהליכים הנוגעים לקביעת תנאי השירות של קרוב משפחתו במשרד אחר, ובעל הסמכות יכול להשפיע עליהם.

כך לדוגמה, יש לעובדי נש"מ אפשרות השפעה ומעורבות ולו בעקיפין, בתהליכים הנוגעים לקביעת תנאי שירותם של קרובי משפחתם המועסקים בשירות המדינה.

בבדיקה חלקית שעשה משרד מבקר המדינה במשרדי ממשלה אחדים נמצא שלעובדי נש"מ מסוימים, ובהם עובדים בכירים שביכולתם להשפיע על תנאי השירות והקידום של עובדים, יש קרובי משפחה העובדים במשרדי ממשלה. עם זאת, כאמור, אין בתקשי"ר דרישה לדרווח על קרובי משפחה העובדים במשרדים אחרים, ולא נקבעו הסדרים כלשהם הנוגעים לעובדים שקרובי משפחתם עובדים בשירות המדינה. על כן, אין מידע בדבר ההיקף המלא של התופעה והשפעותיה על תקינות ההליכים המינהליים בשירות המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד המשפטים ונש"מ ישקלו קביעת משרות מסוימות, ובייחוד בגופי מטה, פיקוח ובקרה על שירות המדינה, שהמועסקים בהן יצטרכו להצהיר אם יש להם קרובי משפחה בשירות המדינה; ובהתאם להצהרות לבחון את הצורך בקביעת המגבלות הראויות בנסיבות העניין.

משרד המשפטים ציין בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה, כי "ככל שנציבות שירות המדינה תקבל החלטה לפיה, יש להרחיב את חובת הדיווח באופן שכלל עובדי משרדי הממשלה יידרשו לדרווח על כלל קרובי משפחה שיש להם בשירות המדינה או להחיל חובה זו כאמור על עובדי משרדים מסוימים ובהם משרד המשפטים - הרי שגם משרד המשפטים יפעל באופן זה".

פעולות למניעת ניגוד עניינים אגב מילוי משרות תקניות

למילוי משרות בשירות המדינה מגויסים עובדים מחוץ לשירות או מקרב עובדי המדינה; האחראים לאיוש משרות הם משרדי הממשלה והנציבות. הוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, (להלן - חוק המינויים) והתקשי"ר מתווים את הדרכים למילוי המשרות.

קביעת רשימת משרות "רגישות" לניגוד עניינים

עד מאי 2006 חלו הוראות פרק 11 בתקשי"ר בעניין מילוי משרות תקניות בשירות המדינה. במהלך הביקורת פרסמה נש"מ ב-30.5.06 הודעה בעקבות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה; ההודעה דנה בנוהל עשיית הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה (להלן - הנוהל). בנוהל נקבע הליך שיבטיח שטרם איושן של משרות מסוימות וטרם העסקתם של יועצים חיצוניים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, תיבחן סוגיית ניגוד העניינים לגבי המועמד לתפקיד, ויינקטו צעדי מנע, לפי הצורך, שימנעו מצבים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים.

1. הוראות הנוהל עוגנו בפרק 13.6 בתקשי"ר. לפי הוראות התקשי"ר המעודכנות, בדיקת שאלת ניגוד העניינים באיוש משרות תקניות מסוימות במועמדים שהם עובדי מדינה וגם במועמדים מחוץ לשירות המדינה, תיעשה כבדרך שגרה ותהיה תנאי למינוי ולהעסקה של עובדים באותן משרות, ובהן: (א) משרה שמתמנים לה בידי הממשלה או שהמינוי טעון אישור ממנה; (ב) משרה שדרגת השיא במתח הדרגות הצמוד לתקן המשרה היא אחת משלוש הדרגות העליונות בכל סולם דרגות, למעט דירוגים מקצועיים מסוימים; (ג) משרות נוספות שיקבעו בידי מנכ"ל המשרד או האחראי יחד עם היועץ המשפטי של המשרד, שבגלל גודל האחריות והיקף הסמכויות של הנושא בהן, לרבות סמכויות אכיפה ופיקוח, הנתונות בידו או השווי הכספי של העניינים שהוא מופקד עליהם, מן הראוי להחיל עליהן נוהל זה; (ד) משרה של יועץ, עוזר שר וסגן שר, כהגדרתם בתקשי"ר וכן משרות או סוגים נוספים של משרות שיקבעו בידי נציב שירות המדינה; (ה) משרת יועץ חיצוני במשרד ממשלתי.

בתקשי"ר הודגש כי למען הסר ספק, אין ברשימה האמורה כדי לגרוע מן החובה הכללית של כל עובד להימנע מניגוד עניינים ומהצורך לערוך הסדר למניעת ניגוד עניינים שמתאים לעובד או למועמד לעבוד בשירות המדינה שקיים בעניינו חשש לניגוד עניינים.

2. לפי הנחיות נציב שירות המדינה והנחיית היועץ המשפטי לממשלה, על מנכ"ל של משרד ממשלתי או האחראי יחד עם היועץ המשפטי של המשרד, לקבוע בתוך 60 יום מיום פרסום הנוהל רשימת משרות נוספות על אלה הנקובות בתקשי"ר, ולעדכנה מפעם לפעם אם יראה צורך בכך.

(א) עד סיום הביקורת (אוגוסט 2006), לא מילאו חובה זו בעלי התפקידים הנוגעים בדבר במשרדים שנבדקו, לרבות בנציבות ולמעט משרד המשפטים.

(ב) לדעת משרד מבקר המדינה, עם גיבושה של רשימת המשרות כאמור, שהן "רגישות" למצב של ניגוד עניינים, על האחראי ועל היועץ המשפטי בכל משרד ממשלתי לבחון אם נדרשת התחייבות של העובד המועסק באחת מן המשרות הנקובות ברשימה לפעול לפי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים.

משרד השיכון הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "בכוונת המשרד לפנות לכל העובדים שנקלטו במשרות תקניות במשרד משנת 2000 ואילך, ושמשרתם נכללת ברשימת המשרות המסוימות על פי הנוהל החדש [הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מיוני 2006], ואשר לגביהן נכללת ההנחיה לבדיקת ניגוד עניינים בתפקידם, על מנת לבדוק את נושא ניגוד העניינים, על פי הנוהל האמור".

משרד החקלאות ציין בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה, כי בשל הקושי בקביעת הרשימה נקבעה פגישה לשם התייעצות עם נש"מ ומשרד המשפטים. עד לגיבוש הרשימה החיל המשרד את הוראות של היועץ המשפטי לממשלה ושל נש"מ על מפקחי יחידת הפיצו"ח⁴⁹ במשרד.

ממ"י ציין בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות קבלת הנוהל שוקד הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש בתיאום עם היועצת המשפטית של ממ"י על הכנת רשימת משרות שראוי להחיל עליהן נוהל זה.

משרד הבריאות הודיע בתשובתו מנובמבר 2006 למשרד מבקר המדינה, כי "בעקבות חוזר הנציבות עוסק אגף משאבי אנוש של המשרד בימים אלו באיסוף חומר מכל בתי החולים והיחידות של רשימת תפקידים שעלול להיות בהם חשש לניגוד עניינים לצורך הכנת רשימה וכללי עבודה במשותף עם המחלקה המשפטית".

נש"מ הודיעה בתשובתה מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה, כי "נכון להיום היועץ המשפטי לנש"מ יחד עם המשנה לנציב שירות המדינה הכינו הצעה לרשימת משרות לנציב שירות המדינה, כנדרש בהודעת נש"מ מ/22, על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה".

גיוס עובדים מחוץ לשירות המדינה - בחינת הצורך בהסדר למניעת ניגוד עניינים

1. כאשר עובד מתקבל לשירות המדינה, עשוי להתעורר חשש להיווצרות מצב של ניגוד עניינים. כאמור, עד מאי 2006 - המועד שבו פורסמו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין מניעת ניגוד עניינים, אשר עוגנו לאחרונה בתקשי"ר - חלו הוראות פרק 11 בתקשי"ר שבהן נקבע בין היתר, כי "לא ניתן להעסיק עובד בכלל, ובאחת המשרות כמפורט בפרק זה ובסעיף 11.96 בפרט, [משרות שהמינוי להן הוא בידי הממשלה או טעון אישור שלה], בטרם יבחן היועץ המשפטי של המשרד או יחידת הסמך, לפי העניין, בהם עתיד להיות מועסק, מול היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה, אם נדרשת התחייבות של העובד לפעול על פי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים" (ההדגשה אינה במקור).

(א) נמצא כי בשנים 2001-2005 אוישו מאות משרות תקניות בשירות המדינה בעובדים שגויסו מחוץ לשירות המדינה. אולם בניגוד להוראות התקשי"ר, בדרך כלל לא הקפידו הגורמים הנוגעים בדבר לבחון אם דרושה התחייבות העובדים הללו לפעול על פי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים.

(ב) לא זו אף זו, לגבי אחדים מהם אף לא בחנו הגורמים המוסמכים במשרדי הממשלה אם דרושה התחייבות כאמור, גם כאשר עובדים אלה ציינו במפורש או במשתמע כי עסקו בתחומים זהים לתחומי פעילות המשרדים הממשלתיים שבהם הם עתידים לעבוד, או שיש להם זיקות אחרות לתחומים אלה. כתוצאה מכך, אוישו משרות תקניות בשירות המדינה בעובדים שגויסו מבחוץ, ועובדים אלה עבדו ומקצתם אף ממשיכים לעבוד במצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

49 יחידת הפיצו"ח היא יחידה לפיקוח על הצומח והחי שהוקמה במשרד החקלאות בשנת 1994.

אף על פי שנש"מ היא יחידת מטה ממשלתית המופקדת על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי אנוש בשירות המדינה, לא נקטה פעולות יזומות של מעקב ובקרה בכל הקשור לצעדי משרדי ממשלה ליישום הוראת התקשי"ר האמורה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006, ציינה נש"מ, כי "בהתייחס לטענת המבקר כלפי המשרדים נדגיש כי הודעת נש"מ 22/10 והתקנת פרק משנה 13.6 במאי 2006 הסדירו את נושא בעניין מניעת ניגוד עניינים... פרסומי נש"מ, כפי שצוינו לעיל מדברות בעד עצמן ונכונים הדברים גם לעניין הנחייה ופעולות יזומות במסגרת הדרכה. לעניין בקרה ופיקוח, לנש"מ מסיבות תקציביות והעדר כ"א אין יכולת לערוך בקרה ופיקוח כפי שהיה ראוי אולי, עם זאת במסגרת האפשר נש"מ עושה כל מאמץ להטמיע את נושא מניעת ניגוד העניינים במשרדי הממשלה ובטוחה כי יישום פרק משנה 13.6 יביא לתוצאות אליהם מצביע המבקר".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שבמשך שנים רבות לא הקפידו משרדי הממשלה על ההוראות המפורשות בתקשי"ר, כאמור, על נש"מ לפעול הן בתחומים הנורמטיביים, כגון פרסום הודעות, עדכון הוראות תקשי"ר, הדרכה, והן בתחומים היישומיים, כגון פעולות פיקוח ובקרה על הנעשה במשרדי ממשלה, במטרה להוציא את הכללים והנורמות בנושא ניגוד עניינים מהכוח אל הפועל.

להלן דוגמאות לאי הקפדה על הוראות התקשי"ר בעניין בחינת הדרישה להתחייבות העובדים שגויסו מבחון לפעול לפי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים.

מנהל החטיבה הטכנית במחוז ירושלים

מר יעקב אשכנזי גויס לשירות המדינה מהמגזר הפרטי; ב-8.4.99 מונה, במעמד של ממלא מקום, לתפקיד של סגן מנהל החטיבה הטכנית (ביצוע) במחוז ירושלים של משרד השיכון. במכרז פומבי שהתקיים ב-5.10.99 נבחר מר אשכנזי לתפקיד האמור.

לאחר שנבחר במכרז פנימי ב-1.3.05 מונה מר אשכנזי לתפקיד "מנהל החטיבה הטכנית" במחוז ירושלים (להלן - מנהל החטיבה הטכנית). על פי הגדרת תפקידו, מנהל החטיבה הטכנית מופקד על פעולות תכנון, הפעלה, ביצוע ומעקב הקשורות בפיתוח שטחים לבנייה למגורים, בבניית דירות ומוסדות ציבור ובפיתוח שטחים ציבוריים, וכל זאת במחוז ירושלים. כמו כן הוא מופקד על ביצוע החלטות המשרד בתחומי בנייה, תשתיות ופיתוח במחוז, על פי ההנחיות של יחידת המטה של המשרד ובתיאום עמה.

אי-מילוי החובה למסור מידע מלא ומפורט: בשאלון אישי שמילא מנהל החטיבה הטכנית ב-7.3.99, בטרם התחיל את עבודתו במשרד השיכון, הוא פירט את מקומות העבודה שבהם הועסק עד אז, כלהלן: חברה שבה כיהן בתפקידי ניהול ופיקוח בשנים 1980-1986; חברה שבה כיהן בתפקיד מנהל (ביצוע) בשנים 1986-1997 (להלן - חברה ג'); חברה שבה כיהן בתפקיד מנהל (תיאום וניהול) בשנים 1997-1999 (להלן - חברה ד').

במסגרת הביקורת נבדקו במאגר של רשם החברות נתוני חברות ג' ו-ד' והועלה כדלקמן: חברה ג' היא חברה פעילה ותחום עיסוקה הוא "לנהל עסק של מהנדסים ומתכננים". החברה נמצאת בבעלותם ובניהולם של האב והאח של מנהל החטיבה הטכנית. אשר לחברה ד', על פי המידע שבמאגר, מנהל החטיבה הטכנית מחזיק ב-99% ממניות החברה ורשום כמנהלה. במועד סיום הביקורת היא הייתה חברה פעילה ותחום עיסוקה הוא ניהול, תיאום ופיקוח בכל הקשור לעבודות

בתחום ההנדסה האזרחית, ומשרדיה נמצאים בירושלים. יצוין שמדובר בתחומי פעילות שבהם עוסק מנהל החטיבה בתפקידיו השלטוניים והמקצועיים במשרד השיכון.

1. מכאן, שעל פי המידע שבמאגר רשם החברות, בעת כהונתו בתפקידים שלטוניים במשרד השיכון, כפי שפורטו לעיל, היה מנהל החטיבה הטכנית גם בעליה ומנהלה של חברה פרטית (חברה ד').

2. מנהל החטיבה הטכנית לא הודיע להנהלת המשרד כי הוא בעליה של חברה ד' וכי חברה ג' היא בבעלות קרובי משפחתו, ולא מסר לה פרטים על חוג הלקוחות של חברות אלה, על הפרויקטים ההנדסיים שהן עסקו בהם, על קשרים עסקיים ומיזמים משותפים שיצרו עם חברות אחרות במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי ועל התחייבויות קיימות ועתידיות שלהן. מידע זה בעל חשיבות רבה לעניין בחינת הצורך בהסדר למניעת מצבים של חשש לניגוד עניינים בעבודתו של מנהל החטיבה הטכנית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-27.11.06 מסר מנהל החטיבה הטכנית, כי במועד קבלתו לעבודה במשרד השיכון הוא מסר את כל המידע על מקומות עבודתו הקודמים וגם את העובדה שהוא הבעלים של חברה ד'. הוא ציין כי לא הסתיר שעבד בחברה ג' "וברור היה על פי שם החברה שיש קשר ביני לבין בעלי החברה", וכי חברה ג' מעולם לא עבדה בשביל משרד השיכון ולמרות שפעמים מספר הועלה שמה כמועמדת לביצוע עבודה בשביל מחוז ירושלים, הוא הודיע שאי אפשר למסור לה עבודה משום שהוא קרוב משפחה של בעלי החברה.

בבדיקת תיקו האישי של מנהל החטיבה הטכנית ובבדיקת מסמכי הלשכה המשפטית במשרד השיכון לא נמצאו מסמכים שמעידים כי העובד הודיע שהוא הבעלים והמנהל של חברה ד'. גם לא נמצאו מסמכים המעידים כי דיווח על קשרי המשפחה שלו עם הבעלים והמנהלים של חברה ג', שבה הועסק בעבר. מכל מקום, גם אם היה אפשר ללמוד על קשרי המשפחה בין מנהל החטיבה הטכנית ובין בעליה של חברה ג', לפי שם המשפחה הזוהה של שניהם, היה ראוי שהיועצת המשפטית של המשרד תברוק במה עוסקות החברות האמורות ומה הקשר של מנהל החטיבה הטכנית אליהן, אולם היא לא עשתה כן.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על היועצת המשפטית של המשרד לבחון את הצורך לעשות עם מנהל החטיבה הטכנית הסדר למניעת מצבים שיש בהם אפשרות לניגוד עניינים.

האיסור להיות חבר בהנהלת תאגיד ולעסוק בעבודה פרטית ללא היתר: כאמור התקשיר קובע כי "לא יהיה עובד חבר בהנהלת תאגיד ... אם יש בכך משום התנגשות אינטרסים עם עבודתו של העובד".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מנהל החטיבה הטכנית, כי חברה ד' "הפסיקה פעילות בפועל בסוף מרץ 1999 ועסקה אך ורק בגביית חובות על עבודות מלפני תקופה זו וזאת עד סוף 1999. החל מ-1.1.2000 ועד היום לא התקבלו תקבולים כל שהם. החברה לא פעילה ולא נסגרה עקב טיפול מול רשויות המס שטרם הסתיים".

מתשובתו זו של מנהל החטיבה הטכנית אפשר להסיק, כי לפחות במשך כתשעה חודשים (אפריל-דצמבר 1999) הוא המשיך לעסוק בענייני החברה שבבעלותו בד בבד עם עבודתו במשרד השיכון; מכל מקום, היה על מנהל החטיבה הטכנית ליידע את היועצת המשפטית של המשרד כי חברה ד' אינה פעילה, אך "לא נסגרה עקב טיפול מול רשויות המס", ולהביא את העניין לבחינתה ולאישורה של היועצת המשפטית.

מינוי אקטואר לביטוח הלאומי

לפי סעיף 24 לחוק הביטוח הלאומי, השר (שר העבודה והרווחה או שר הרווחה) ימנה את האקטואר של הביטוח הלאומי בהתייעצות עם מועצת הביטוח הלאומי. ב-27.12.00 מינה שר העבודה והרווחה דאז, ד"ר רענן כהן, מועמד שגויס מבחון לתפקיד אקטואר הביטוח הלאומי⁵⁰. האקטואר התחיל את עבודתו בביטוח הלאומי ב-15.3.01.

1. בשאלון אישי שמילא האקטואר, טרם כניסתו לתפקיד, ובמכתב מ-8.3.01 אל מנכ"ל הביטוח הלאומי דאז, פרופ' י" שטסמן, הוא פירט את מקומות העבודה שבהם הועסק בעבר ואת קשריו "העסקיים הנוכחיים" והנושאים שעדיין נמצאים בטיפולו, ובהם: קופת חולים כללית (בנושא ביטוח סיעודי ועוד), המועצה להשכלה גבוהה (בנושא פנסיה תקציבית), משרד רואי חשבון (פרויקטים מיוחדים ובדיקת התחייבויות ביטוח חיים של חברות ביטוח), חברת קדישא ת"א, משרדי עורכי דין (חוות דעת מומחה), קרן פנסיה מסוימת (חוות דעת מומחה), אגף שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר (פרויקטים מיוחדים בביטוח חיים).

הביקורת העלתה כי לביטוח הלאומי יש קשרי עבודה עם חלק מהגופים שציין האקטואר בשאלון האישי ובמכתבו האמור, ובהם: משרד רואי חשבון, קופת חולים כללית, חברת קדישא ת"א, קרן פנסיה.

לא נמצא כי נעשה הסדר בעניין הפסקת פעילות משרדו של האקטואר או העברת הבעלות עליו לגורם אחר, הסדר למניעת השתתפותו של האקטואר בתהליכי קבלת החלטות, ולמניעת הטיפול, במישרין או בעקיפין, בכל נושא הקשור בעיסוקיו הקודמים במגזר הפרטי, ובייחוד בנוגע ללקוחותיו ולשותפיו העסקיים בעבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסדר כאמור היה צריך להיעשות מיד לאחר ששר העבודה והרווחה דאז החליט למנות את המועמד מבחון לתפקיד אקטואר הביטוח הלאומי. הדבר גם היה מאפשר מעקב ובקרה כדי לוודא שעבודתו הפרטית של האקטואר, אם אכן עסק בעבודה פרטית, הייתה בהתאם להוראות התקשי"ר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2006 ציין מנכ"ל הביטוח הלאומי, כי בעקבות ממצאי הביקורת ייבדק העניין בידי סמנכ"ל משאבי אנוש "ובמידה ויימצא כי אכן לא נערך הסדר למניעת ניגוד עניינים עם אקטואר הביטוח הלאומי, נפעל לעריכת הסדר באופן מידי".

2. זמן קצר לאחר שהחל האקטואר בעבודתו בביטוח הלאומי כתבה אליו ב-20.5.01 סגנית היועצת המשפטית של הביטוח הלאומי דאז והבהירה לו כי אינו רשאי לעסוק בעבודה פרטית כלשהי מחוץ לתפקידו, אלא אם כן קיבל היתר לכך, "לפיכך, כדי שתוכל להמשיך לעסוק בעיסוקיך האמורים, עליך להגיש כמקובל בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית מאושרת על ידי הממונה". עוד נאמר במכתב, כי על העובד לצרף לבקשתו פירוט של עיסוקיו במסגרת תפקידו בביטוח הלאומי כדי שיהיה אפשר לבדוק אם העבודה הפרטית איננה קושרת את העובד לגוף שיש לו קשר כספי, מסחרי או ענייני עם היחידה שבה הוא מועסק. במענה למכתבה כתב לה האקטואר בפברואר 2002, כי "הקשרים עם מוסדות אשר מחוץ לביטוח הלאומי תורמים לתפקידי כאקטואר (כמו כן חשוב לי אישית, שיהיו לי קשרים ועבודות, מחוץ לתפקידי במוסד, ובפרט לאחר פרישתי מתפקיד האקטואר, בע"ה אחרי גיל פרישה)" (ההדגשה לא במקור).

50 המינוי נעשה לאחר שהתנועה למען איכות השלטון הגישה עתירה לבג"ץ בדבר הצורך למנות אלתר אקטואר למוסד, כפי שנקבע בחוק הביטוח הלאומי. ראו בג"ץ 4616/00 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' שר העבודה והרווחה ואח', לא פורסם. העתירה נדונה ב-18.9.00 וניתן צו על תנאי המורה למשיב לתת טעם מדוע לא מינה אקטואר.

האקטואר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2006 כי עסק ב"עבודה פרטית באותה תקופה 2002... הפסקתי ולא עשיתי שום עבודה אחרת" [2002] (למרות שהיו הצעות).

לא נמצאו מסמכים המעידים שהאקטואר קיבל היתר לעבודה פרטית. כיוון שבמועד קבלתו לעבודה פירט האקטואר את הנושאים שהיו בטיפולו במקומות העבודה הקודמים שלו ועדיין לא סיים את הטיפול בהם, ועל פי הודאתו אף המשיך לעסוק בעבודה פרטית, קיים חשש שהוא היה במצב של ניגוד עניינים.

מינוי ממונה מחוזי (שמאות מקרקעין) במינהל מקרקעי ישראל

עובד המועסק בתפקיד ממונה מחוזי (שמאות מקרקעין) במחוז הצפון בממ"י החל את עבודתו באוקטובר 2005 (להלן - השמאי המחוזי). עם תפקידו של השמאי המחוזי נמנים: סיוע למנהל המחוז ולמחלקת המחוזיות ביעוץ שמאי שוטף; סיוע ככל הנדרש בהנחיית מזמיני השומות; גורם מקצועי מקשר בין מזמיני השומות לבין שמאים נותני שירותים לממ"י. לפני המכרז הפומבי שבו נבחר השמאי המחוזי הוא פנה לנציבות והודיע, כי בבעלותו ובניהולו משרד שמאות מקרקעין שתחומי העיסוק שלו כוללים ייעוץ וליווי בנושאי ממ"י, היטלי השבחה ומיסוי נדל"ן, איחוד וחלוקה של קרקע, תביעות פיצויים והפקעות, וכן ייעוץ בהשקעות ותכנון במקרקעין. עם חוג לקוחותיו נמנים עורכי דין ויזמים פרטיים, ועדות תכנון מקומיות, חברות מקרקעין ובנייה. על פי המסמכים, לאחר כניסתו לתפקיד טיפל השמאי המחוזי במשך חודשים אחדים בתיקים שהיו בטיפול משרדו הפרטי.

נמצא שלפני התחלת העסקתו בממ"י לא בחנו הגורמים הנוגעים בדבר בממ"י את הצורך בהתחייבות של השמאי המחוזי לפעול לפי הסדר כתוב למניעת מצבים של ניגוד עניינים וממילא לא עשו עמו הסדר מפורט לרבות בעניין סגירת משרדו או העברת הבעלות על משרדו לגורם אחר; הסדר להימנעותו מלהשתתף בתהליכי קבלת החלטות, להשתתפותו או לטיפולו בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בכל נושא הקשור בעיסוקיו הקודמים בשוק הפרטי, ובייחוד בעניין קרובי משפחתו, כהגדרתם בתקשי"ר, ובעניין לקוחותיו ושותפיו העסקיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 הסביר מנכ"ל ממ"י, כי "באותם מקרים בהם מתקבלים עובדים מבחוץ ויש למינהל יסוד לחשוש לניגוד עניינים כגון עורכי דין, שמאים, מתכננים וכיו"ב המינהל עורך הסדרים למניעת ניגוד עניינים". בעניין השמאי המחוזי הסביר מנהל ממ"י כי סיום עבודתו כשמאי פרטי הייתה נקודת המוצא לדיון בעניינו, ומשהוסדר נושא הטיפול בתיקים הפתוחים במשרדו לא היה עוד מקום להידרש לנושא משרדו.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בהסדרת הטיפול ב"תיקים הפתוחים", כדברי מנכ"ל ממ"י, כדי לייתר את הצורך בהסדר למניעת ניגוד עניינים עם השמאי המחוזי, שכן ההסדר צריך לכלול מגוון רחב של נושאים, כפי שפורטו לעיל, שיש בהם אפשרות לניגוד עניינים בין תפקידו של השמאי המחוזי כעובד מדינה לבין זיקותיו ללקוחות של משרדו הפרטי, לחוג קרוביו ומכריו, אשר נוצרו טרם גיוסו לשירות המדינה.

פעולות למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים אגב שגרת העבודה

על משרדי הממשלה לפעול בדרך שגרה למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בעבודתם של עובדי משרדיהם, ובייחוד מי שממלא תפקיד שלטוני וסטוטורי, ולנקוט פעולות יזומות ושיטתיות, ובכללן: (א) לקבוע הוראות ונהלים מפורטים וייחודיים, לנקוט פעולות רענון והדרכה בנושאים הנוגעים למניעת ניגוד עניינים; (ב) לאסוף מידע ולעשות בירור כל אימת שמתקבלים מידע או תלונה אודות חשש לניגוד עניינים; (ג) לעשות הסדרים למניעת ניגוד עניינים ולאכפם; (ד) לבדוק בקשות למתן היתרים לעבודה פרטית ועוד.

האחריות לקביעת הפתרונות ולהוצאתם מהכוח אל הפועל בכלל שירות המדינה מוטלת על גופי מטה ממשלתיים - הנציבות ומשרד המשפטים. במישור הפנים-משרדי, בכל משרד ממשלתי, הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש והיועץ המשפטי של המשרד הם הדרגים הניהוליים העיקריים שבתוקף תפקידם מעורבים בנושאים הנוגעים למניעת ניגוד עניינים וזאת מבלי לגרוע מאחריותם הכללית של דרגי הניהול במשרד.

תפקידו של סמנכ"ל למשאבי אנוש של המשרד (להלן - האחראי) הוא לאסוף ולארגן מידע אודות המערכות הציבוריות והאישיות של העובד שהחיוך ביניהן עלול, כאמור, להעמיד אותו במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים. מתפקידו גם להטמיע את מערכת הנורמות הנוגעות לניגוד עניינים בשגרת העבודה של המשרד, בין היתר באמצעות פעולות הדרכה, רענון הוראות ונהלים, אכיפת ההוראות והנהלים וכן נקיטת צעדים מינהליים ומשמעתיים, במידת הצורך.

באחריות היועץ המשפטי של המשרד לבדוק את הנתונים שמעביר אליו האחראי ובמידת הצורך לעשות הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשיתוף המועמדים למשרה הפנויה או עובדי המשרד; על היועץ המשפטי לערב בעריכת ההסדר את הנציבות, ובמידת הצורך את היועץ המשפטי לממשלה.

קביעת הוראות ונהלים ייחודיים למשרדי הממשלה

1. מערכת הנורמות הנוגעת לאיסור מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בשירות המדינה, כפי שתוארה לעיל, היא מערכת כללית משותפת לכל משרדי הממשלה. לעתים יש צורך גם בהוראות ונהלים ייחודיים הנוגעים לעניינים שבתחומי פעילותו של משרד מסוים ולסביבתו הארגונית. היה ראוי שכל גוף שלטוני יבחן את הצורך בנהלים פרטניים, ובמידת הצורך יתרגם נורמות כלליות אלה לנהלים מפורטים וייחודיים שתואמים את משימותיו ואת סביבתו הארגונית.

במשרדים ובגופים שנבדקו אין הוראות ונהלים פנימיים מפורטים בדבר מניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים אף על פי שבמילוי תפקידיהם העובדים עלולים להיות במצבים כאלה. להלן דוגמאות:

(א) משרד הבריאות מופקד על שירותי הבריאות במדינה; עובדי המשרד וקרוביהם, כפי שמוגדרים בתקשי"ר, עשויים להיות בעלי עניין בקבלת השירותים הללו; הדבר בא לידי ביטוי בכך שהעובדים ומקורביהם של עובדי המשרד עשויים לקבל שירותים וטיפולים רפואיים מהמערכת הרפואית (בתי חולים, מרפאות) שבה משרתים עובדי מערכת הבריאות. הצורך בנהלים ובהוראות האמורות נובע, בין היתר, גם משום שעובדים רבים במשרד הבריאות ובבתי חולים ממשלתיים, שהם בעלי הסמכה רפואית, עוסקים בעבודות פרטיות ובפרקטיקה פרטית ובכלל זה במרפאות פרטיות שבבעלותם; ויש עובדים החברים בעמותות שעוסקות בנושאים רפואיים. עקב עבודתם ופעילותם זו, עובדים אלה של המשרד עלולים להימצא במצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים. למרות כל זאת אין במשרד נהלים והוראות פנימיות כאמור.

משרד הבריאות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא פועל בשיתוף עם הנציבות ועם משרד המשפטים "לחידוד הכללים בנושא פרקטיקה פרטית", וכי הוא שוקד על "גיבוש כללים אחידים לאיתור ניגודי עניינים וזאת לאחר תום איסוף המידע מבתי החולים והיחידות".

(ב) משרד השיכון מופקד על ייזום וביצוע של מדיניות הממשלה בתחומי השיכון והבנייה למגורים; עובדי המשרד ממלאים תפקידים שלטוניים בתחומים, כגון תכנון ושיווק של קרקע למגורים, מתן פתרונות דיוור בשיכון הציבורי, סיוע כספי לזכאים באמצעות אישור הלוואות ומענקים, הפעלת פרויקט שיקום השכונות, ובשל כך עובדי המשרד או קרוביהם יכולים להיות בעלי עניין בפרויקטים או בתחומי פעילות בענף הבנייה והשיכון שבאחריות המשרד. אף על פי כן במשרד השיכון אין נהלים והוראות פנימיות כאמור.

מנכ"ל משרד השיכון הודיע בנובמבר 2006 למשרד מבקר המדינה, בעקבות הביקורת, כי הוא מכין נוהל מפורט בנושא "תהליך קליטת עובדים חדשים, כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ותהליך פרישת עובדים מהשירות".

(ג) במשרד החקלאות אין הוראות ונהלים כאמור למרות העובדה שבקרב עובדיו יש רבים מההתיישבות החקלאית או בעלי משקים, ועל כן בעלי עניין⁵¹ בפעילות חקלאית. עם עובדים אלה נמנים בעלי תפקידים בכירים שבידיהם סמכויות סטטוטוריות בנושאי אכיפה, פיקוח ובקרה על הנעשה במגזר החקלאי.

על האמור לעיל אפשר ללמוד גם מתשובתו של מנהל מחוז גליל למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2006, שבה ציין: "לא ידוע לי על קיום נוהל ברור במשרד החקלאות לבעלי תפקידים, או בעלי נחלות חקלאיות ו/או לבעלי תפקידים בכירים שהם גם בעלי נחלות חקלאיות".

משרד החקלאות הודיע למשרד מבקר המדינה בעקבות הביקורת, כי במהלך שנת 2005 נדרשה הנהלת המשרד לעניין ניגוד עניינים של עובדיה העוסקים בחקלאות. מר י' ישי, מנכ"ל המשרד דאז, העלה על סדר היום את הצורך בהכנת נוהל למניעת ניגוד עניינים של עובדים שהם בעלי עניין בפעילות חקלאית ונבחנו חלופות אחדות. במועד הביקורת אושר נוהל זמני ונשלח לעובדי המשרד. המנכ"ל מינה צוות בראשות הסמנכ"לית למינהל שתפקידו לקבוע נוהל מפורט קבוע בנושא מניעת ניגוד עניינים, אולם הכנתו טרם הסתיימה. עוד הודיע משרד החקלאות כי לעובדיו הופץ שאלון ובו מתבקשים עובדים שיש להם עניין בפעילות בתחום החקלאות ופיתוח הכפר להצהיר על כך.

51 בעלי משקים ונחלות חקלאיות, ובכלל זה קרובי משפחה שלהם שעוסקים בענפי חקלאות או שחברים בקיבוץ או במושב שיתופי העוסק בחקלאות.

(ד) בממ"י אין נהלים והוראות פנימיות כאמור אף על פי שהעובדים עוסקים בנושאי תכנון, שיווק ורגולציה של מקרקעין.

מנכ"ל ממ"י הודיע במכתבו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי "ממ"י קיים בזמנו, עוד לפני שנים, סדרה של דיונים עם נש"מ במגמה לבדוק אפשרות להחיל את הכללים של ניגוד עניינים הנוגעים להקצאת מקרקעין על עובדי המינהל ואו קרובי משפחתם. למיטב ידיעתנו, בסיכום הדיונים הללו לא נמצאה דרך חוקית להגביל את עובדי המינהל מלהשתתף במכרזי קרקע ואכן אין הגבלה כזו".

לדעת משרד מבקר המדינה, על ממ"י לשקול הסדרת סוגיית השתתפות עובדיו במכרזי קרקע מטעם ממ"י באמצעות נהלים פנימיים מפורטים, כדי שהעובדים המטפלים במסגרת תפקידם בנושאי תכנון, שיווק ורגולציה של מקרקעין לא יקלעו למצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

(ה) במשרד המשפטים ובנש"מ אין נהלים והוראות פנימיות כאמור, אף כי גם עובדיהם עלולים להיקלע למצבים של חשש לניגוד עניינים בשגרת עבודתם. יצוין כי לעובדים בכירים במשרד המשפטים יש סמכויות רבות בנושאי ייצוג משפטי של המדינה, ייעוץ משפטי, מתן חוות דעת, אכיפה ופיקוח ועוד, ובקרב עובדי המשרד יש אחדים שבני זוגם גם הם משפטנים שמייצגים גופים פרטיים וציבוריים בערכאות משפטיות או מייצעים לגופים אלה. אשר לעובדי הנציבות, אלה מטפלים בעניינים של עובדי מדינה במשרדי הממשלה השונים, שהם קרובי משפחה של עובדי הנציבות, על פי הגדרות התקשי"ר, בנושאים כגון קידום בדרגות שכר, קביעת תנאי שירות, קביעת הליכי מכרזים למילוי משרות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 הודיע משרד המשפטים, כי "במשרדנו הועלה, באופן עצמאי, הצורך בעריכת נהלים שיסדירו את הטיפול בנושא ניגוד עניינים עוד במחצית שנת 2005. מנכ"ל המשרד והיועצ"ש יזמו שיפור בנושא ונקיטת פעילות מוגברת בנושא ביחס לעובדי המשרד. דווקא המשרד היה המניע למהלך כלל ממשלתי חשוב, כפי המסתבר, אכן היה מצב הטעון תיקון והנושא אכן טופל וקודם באופן משמעותי". המשרד ציין בתשובתו, כי "באשר לקביעת כללים ייחודיים לציבור המשפטנים בשים לב לעובדה שסוגיית ניגוד עניינים יכולה ללבוש אין ספור צורות ובכל תחומי החיים איננו סבורים כי אמורים להיות כללים ספציפיים למשפטנים. אנו סבורים כי הכללים הקיימים (בעיקר אלה הקבועים בתקשי"ר, בכללי האתיקה לעובדי מדינה, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובכללי לשכת עורכי הדין) יש בהם כדי להסדיר קשת רחבה של מצבים בהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים בעבודת עובדי המשרד, הפרקליטים והמשפטנים. לא ניתן לדעתנו לקבוע נהלים נקודתיים וייחודיים שימנעו כל מצב של חשש לניגוד עניינים של כל עובד בכל אחד מהתפקידים במשרד".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 השיבה נש"מ, כי רשימה חלקית של נהלים והוראות בעניין מניעת מצבים של ניגוד עניינים מצביעה כי "אין חסר בכללים ונהלים, כנטען על ידי המבקר, לפחות ברמה כלל מערכתית של שירות המדינה. מכל מקום, לא ניתן לטעמנו, בוודאי לא ברמה הנציבותית, לקבוע כללים ונהלים נקודתיים וייחודיים שיבטיחו כל סיטואציה אפשרית של ניגוד עניינים של כל עובד בכל אחד ממשרדי הממשלה... עם זאת, יודגש כי אין פירושם של דברים שנש"מ אינה מאפשרת מרחב תמרון לאחראים במשרדים לפרסם נהלים נוספים נקודתיים לפי שיקול דעת, כדי לתת מענה לצרכים 'ייחודיים' כאלה או אחרים".

לדעת משרד מבקר המדינה על הנציבות לנקוט פעולות יזומות של פיקוח ובקרה על הטמעתן של ההוראות בשגרת עבודתם של העובדים במשרדי הממשלה.

2. ככלל, ההוראות המחייבות בענייני רכש הן חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק המכרזים) ותקנות שהותקנו מכוחו, הוראות החשכ"ל והוראות התכ"מ. כאמור לעיל קיימת מערכת נורמות רחבה וכללים המסדירים את הטיפול במצבים בהם מתעורר חשש לניגוד עניינים. מערכת זו חלה על כלל העובדים, ובהם גם על עובדים העוסקים ברכש.

כדי להימנע ממצבים של ניגוד עניינים, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שעובד שתפקידו לרכוש מוצרים ושירותים ייצג את האינטרסים של ארגונו בלבד. עליו גם להקפיד שהרכישה תהיה לפי כללים ברורים. החשב הכללי לא הכין נוהל בנוגע לכלל העובדים העוסקים ברכש, שבו ייקבעו הכללים בתחום.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשב הכללי, האחראי על מימוש המדיניות התקציבית של הממשלה, ניהול כספי המדינה ועוד, יקבע כללים למניעת ניגוד עניינים בנוגע לעובדים העוסקים ברכש בכלל משרדי הממשלה, נוסף על הוראות התכ"מ החלות על חברי ועדות מכרזים. בין הכללים מוצע לשקול חובה לחתום על הצהרה תקופתית בנוגע לזיקות שיש לעובד, לקרובי משפחתו או למכריו לספקים או לנותני השירותים הרלוונטיים לרכש של המשרד. כמו כן יש לשקול התחייבות של העובד להודיע על כל שינוי במצבו, במצבם של קרובי משפחתו או במצבו של אדם אחר הפועל מטעמו, העלול לגרום חשש לניגוד עניינים בין מקום העבודה לביתו. בכל מקרה שבו יעלה חשש לניגוד עניינים, יוכל העניין לבוא לבחינת היועץ המשפטי של המשרד, אשר יבדוק אם אכן קיים חשש כזה, ואילו צעדים יש לנקוט כדי להסדירו.

החשב הכללי, ד"ר זליכה, השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006, כי לאור הרגישות הרבה של נושא ניגוד העניינים בקרב עובדים העוסקים ברכש, הוא מאמץ את ההמלצה לקבוע כללי פעילות לכל העובדים העוסקים ברכש במשרדי הממשלה. הוא הנחה את מנהל מינהל הרכש הממשלתי להכין הוראה בדבר מניעת ניגודי עניינים. ההוראה תכלול כללי פעילות בנוגע לעובדים העוסקים ברכש, ובכלל זה גם הצהרה תקופתית על הזיקות שיש לעובד לספקים ולנותני שירותים של המשרד, והיועץ המשפטי ינחה את העובדים כיצד לנהוג בכל מקרה של חשש לניגוד עניינים. ההנחיה תכלול בהוראת תכ"מ המעגנת את עבודת ועדות המכרזים המשרדיות. כמו כן תיעשה הבחנה בין דורשי רכש למבצעי רכש שתביא, ככל הנראה, להקטנת החשש לניגודי עניינים בתחום הרכש.

היעדר מידע והיעדר פעולות רענון והדרכה בנושאים הנוגעים לניגוד עניינים

איסוף שיטתי של המידע אודות המערכות הציבוריות והאישיות של העובד, רענון תקופתי של הנחיות ונהלים בקרב עובדי המשרדים והדרכתם בנושאים הנוגעים למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים, בכל אלה יש כדי לתרום להעלאת ערנותם לנושאים האמורים ולשיפור יכולתם לזהות כאלה ולדווח עליהם להנהלת המשרד.

1. נמצא כי הנהלות המשרדים שנבדקו אינן מבקשות בתדירות קבועה את עובדי המשרדים להצהיר על הזיקות המשפחתיות, החברתיות, הכלכליות והאחרות שיש ביניהם ובין גורמים אחרים, אשר עלולות להעמידם במצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים אגב מילוי תפקידם, והעובדים אינם מתבקשים להצהיר על סכסוכים ועל דין ודברים שיש להם או לקרובי משפחה שלהם עם גופים או עם אנשים שהם מטפלים בהם במסגרת תפקידם.

2. בשנים 2000-2005 לא קיימו הנהלות המשרדים שנבדקו, למעט הביטוח לאומי והנציבות, פעולות הדרכה של עובדים בשלבי קליטתם לעבודה במשרד, וגם לא במהלך עבודתם, בכל הנוגע למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

משרד החקלאות הודיע בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה כי "בעקבות הערות הביקורת המשרד פרסם את כללי האתיקה לכל עובדיו. בנוסף פרסם המשרד חוזר לעניין חובת העובד להצהיר על זיקות משפחתיות, חברתיות כלכליות ואחרות".

מנכ"ל משרד השיכון ציין בתשובתו מנובמבר 2006 למשרד מבקר המדינה, כי "המשרד יוציא לעובדים הודעות על הצורך לחתימה על הצהרה כנדרש. המשרד יפעל ביתר הקפדה על בדיקת עיסוקיו וקשריו האישיים מחוץ לתפקידו של המועמד להעסקה, וזאת, כדי למנוע מצב של ניגוד עניינים, בין עבודתו בעבר לבין התפקיד שבו הוא אמור להיות מועסק. המשרד יוציא הנחיות רענון והדרכה בנושא ויפעל להטמעתם".

מנכ"ל ממ"י הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אגף מינהל ומשאבי אנוש הפיץ בדואר האלקטרוני מזכר לכל עובדי ממ"י והעמיד אותם על הצורך להימנע ממצבים של ניגוד עניינים בזיקה לתפקיד שכל אחד ממלא. עוד הסביר כי עם הקורסים השונים המועברים בממ"י יש קורס בנושא האתיקה בשירות המדינה ובנושא זה יתבקשו המרצים להרחיב.

משרד המשפטים הודיע בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה כי "המדובר בפעילות הנכונה לגבי כל תחום ולגבי כל מערכת נורמות.... המדובר בתחום שלרוב עובדיו ישנה מודעות מובנית אליו... וכבר מתבצעת במשרדנו פעילות מסוימת של עדכון ורענון לגביו. יחד עם זאת לאור ההערה בכוונתנו לנקוט מספר פעולות נוספות שיגבירו את המודעות לנושא ולפרוצדורות הנוגעות אליו". המשרד ציין כי עובד הנקלט במשרד מקבל חוברת המפרטת את זכויותיו וחובותיו בכלל זה בנושאי ניגוד עניינים. כמו כן ציין המשרד כי "בשנים האחרונות הנהיג משרדנו קורס למשפטן המתחיל שבו נוטלים חלק כל המשפטנים והפרקליטים החדשים במשרד. הרצאת המשנה למנכ"ל מתייחסת גם לאיסורים והכללים שבנוגע לניגודי עניינים והעסקת קרובי משפחה". עם זאת, מקובל על המשרד שיש לעדכנה ולחדד את הכתוב בנושא ניגוד עניינים לנוכח השינויים וההתפתחויות בתחום זה.

סדרי מתן היתרים לעבודה פרטית

בתקשי"ר נקבע, כי "עובד המדינה הממלא תפקיד מטעם המדינה ומקבל את שכרו מאוצר המדינה חייב להקדיש את כל תשומת לבו למילוי התפקיד שנתמנה לו. לכן אין עובד רשאי לעסוק בכל עבודה פרטית מחוץ לתפקידו אלא אם קיבל היתר לכך". עוד נקבע בתקשי"ר, כי עובד אינו רשאי לעבוד עבודה פרטית גם אם אינו משתכר ממנה, ואינו רשאי לעסוק בכל צורה שהיא בשום עסק, אם יש בכך משום ניגוד עניינים עם תפקידו או עם עבודתו בשירות או אם עלול להיווצר מצב כזה. אם יש ספק אם קיים ניגוד כזה אם לאו תכריע הנציבות. בתקשי"ר צוין בין היתר כי תנאי לאישור עבודה פרטית לעובד הוא שהעבודה אינה קשורה במישרין או בעקיפין בתפקידו של העובד.

אשר לחובה לקבל היתר לעבודה פרטית בוועדות רפואיות נקבע בתקשי"ר, "השתתפות בוועדות הרפואיות בתשלום בשעות העבודה הנהוגה - אסורה. השתתפות בוועדות כאלו שלא בשעות העבודה הנהוגה טעונה היתר לעבודה פרטית".

נמצא כי רופאים שהועסקו בשירות המדינה השתתפו בוועדות רפואיות בידיעתו של משרד הבריאות. מאחר שרופאים אלה לא ביקשו היתר לכך, לא נבחנה הסוגיה אם יש בעבודתם הפרטית האמורה ניגוד עניינים עם מילוי תפקידם בשירות המדינה, או אם עלול להיווצר מצב כזה.

להלן פרוט הממצאים:

השתתפות רופאים בוועדות רפואיות ללא היתר לעבודה פרטית

לפי מסמכי משרד הבריאות, בכל אחת מהשנים 2000-2005 הועסקו כ-200 רופאים במוסדות של מערכת הבריאות הממשלתית (בתי חולים ממשלתיים, לשכות בריאות מחוזיות⁵² והמכון הרפואי לבטיחות בדרכים) בוועדות רפואיות שונות, כגון: ועדה לקביעת פיצוי לנפגעי גזות, ועדה לקביעת אחוזי נכות למוגבלים בניידות, ועדה לקביעת גודל רכב ועוד. בוועדות אלה חברים גם רופאים שמועסקים בבתי חולים של קופת חולים כללית, בקופות חולים אחרות ועוד.

1. כאמור, הוראות התקשי"ר קובעות שאין עובד רשאי לעסוק בכל עבודה פרטית מחוץ לתפקידו אלא אם כן קיבל היתר לכך.

מבדיקת תיקיהם האישיים של 16 רופאים, מבין 31 רופאים שהיו חברים בוועדות רפואיות וקיבלו בעד עבודתם בוועדות בשנים 2000-2005 שכר של 200,000 ש"ח - 1,200,000 ש"ח כל אחד, עולה כי 14 מהם לא הגישו בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית בגין חברותם בוועדות רפואיות וממילא לא קיבלו היתר.

2. במהלך הביקורת פנה⁵³ ב-6.6.06 חשב משרד הבריאות במכתב אל האחראי וציין בו, כי עובדים רבים של המשרד חברים בוועדות רפואיות בלי שקיבלו היתר לעבודה פרטית, "וכיוון שכך, לא נבחן נושא ניגוד העניינים שבהעסקתם" (ההדגשה לא במקור). במכתב נאמר כי ייקף העסקתם של הרופאים בוועדות רפואיות גדול מן המותר לפי התקשי"ר. במכתבו ביקש החשב מהאחראי להסדיר היתרים לעבודה פרטית לרופאים שחברים בוועדות רפואיות.

בעקבות פנייתו של האחראי אל הנציבות בנדון, התקבלה תשובתו של סגן מנהל אגף בכיר (מערכת הבריאות) בנציבות, מ-1.8.06, ובה הוא חזר על הוראות התקשי"ר בעניין זה וציין כי משרד הבריאות מתבקש לפעול בעניין השתתפות רופאים בוועדות רפואיות בהתאם לתקשי"ר.

בתשובתו מנובמבר 2006 למשרד מבקר המדינה, ציין המשנה למנכ"ל וראש מינהל הרפואה במשרד הבריאות, כי "קביעתו של החשב בנדון והעמדה הראשונית של נש"מ נבחנות מחדש. יוזכר כי החשב הנוכחי העלה טענה זו לראשונה לאחר שנים רבות בהן נהגו אחרת. עוד יצוין, כי אם גישת החשב תתקבל יהיו לכך משמעות רבות הן בתקציב והן בכוח אדם. ומכל מקום, הנושא עודנו תלוי ועומד ומצוי בבדיקה עם כל הגורמים הנוגעים בדבר".

52 המחוזות האלה: מחוז הצפון (נצרת), מחוז חיפה, מחוז המרכז (רמלה), מחוז תל אביב, מחוז ירושלים, מחוז הדרום (באר שבע) ומחוז אשקלון.

53 העתקים מפניית החשב הועברו לידיעתם של מנכ"ל משרד הבריאות, פרופ' אבי ישראלי, היועצת המשפטית של המשרד, סגן חשב המשרד ומנהל תחום בכיר שכר ויחסי עבודה במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, דעתו של חשב משרד הבריאות משקפת נאמנה את הוראות התקשי"ר כי החובה לקבל היתר לעבודה פרטית היא תנאי להשתתפות בוועדה רפואית. על כך אפשר ללמוד גם מעמדת הנציבות בעניין זה. על משרד הבריאות להימנע מלאשר השתתפות של רופאים בוועדות רפואיות בלי שקיבלו היתר לעבודה פרטית; החובה להגיש בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית ובחינתה, כאמור, מקבלת משנה תוקף נוכח העובדה שבהליך אישור הבקשה נבדק גם אם השתתפותו של רופא בוועדה רפואית אין בה משום ניגוד עניינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 הודיעה נש"מ, כי בדיון שהתקיים אצלה ב-25.12.06 בנושא השתתפות רופאים בוועדות רפואיות ציין נציג נש"מ כי על פי התקשי"ר עבודת רופאים בוועדות רפואיות היא עבודה פרטית המחייבת מילוי טופס עבודה פרטית וכי חלות עליה ההגבלות של עבודה פרטית. עוד ציין נציג נש"מ כי חשב משרד הבריאות "ביצע ביקורת על הנושא ומצא שחלק מהרופאים לא מילאו טופס עבודה פרטית".

נציגי משרד הבריאות וההסתדרות הרפואית בישראל (להלן - הר"י) שהשתתפו בדיון טענו כי יש לסווג את הוועדות הרפואיות שפועלות מטעם משרד הבריאות על פי מהות עבודתן. כך למשל, בנוגע לוועדות שהשתתפות בהן היא במסגרת תפקידו של הרופא, יש לקבוע כי זו עבודה נוספת, ואילו בנוגע לוועדות אחרות יש לבחון את מהות עבודתן ובהתאם לתוצאות הבדיקה לקבוע אם ההשתתפות בהן היא עבודה פרטית או פרקטיקה פרטית. בנוגע לוועדות שאי אפשר להגדירן על פי הקטגוריות האמורות, יש לקבוע "כללי אישור". עוד נקבע בדיון, כי בתוך חודש ימים יגבשו נציגי משרד הבריאות והר"י את עמדתם המקצועית בעניין, וכי "צדק חלוקתי של הוועדות חייב שייעשה בכל מקרה". בנוגע לוועדות שפועלות מטעם הביטוח הלאומי החליטו משתתפי הדיון לגבש עמדה לאחר קבלת נתונים מהמונה על השכר במשרד האוצר.

סדרי מתן היתרי עבודה פרטית לעובדי משרד החקלאות

1. עובדים במשרד החקלאות שמומחים בתחומי חקלאות מסוימים, ובהם מדריכים חקלאיים בשירות ההדרכה והמקצוע (להלן - שה"מ), מוזמנים לעתים תכופות לעבוד בחו"ל בתחומי מומחיתם. ההזמנות מתקבלות מחברות פרטיות העוסקות בפיתוח חקלאי במדינות שונות ובהן מדינות מתפתחות.

נמצא כי עד שנת 2005 קיבלו עובדים במשרד החקלאות היתרים לעבודה פרטית בחו"ל, שהייתה קשורה לתפקידם במשרד, במהלך חופשה ללא תשלום (להלן - חל"ת); לא זו אף זו, הם הוזמנו כאמור דווקא בשל תפקידם במשרד.

2. לדוגמה, בשנים 2001-2004 הוזמן עובד שה"מ, שהוא מדריך בכיר למוזיקי הדריס (להלן - המדריך הבכיר), 18 פעמים באופן פרטי לצורך מתן ייעוץ מקצועי בנושא הדברת מזיקים בפרדס.

לא נמצא כי נבחנה הסוגיה אם מתן ייעוץ והעברת ידע לגורמים מתחרים המגדלים הדריס בתנאים ובעונות הדומות לאלה שבישראל אינו גורם לעובד מדינה, ובמקרה דנן - המדריך הבכיר, להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים.

מעיון בבקשותיו של המדריך הבכיר להיתר עבודה פרטית עולה כי את הבקשות אישרה תחילה מנהלת אגף ההדרכה בשה"מ ולאחר מכן רכז הוועדה ליצוא ידע במשרד החקלאות, אך החלטות הוועדה התקבלו בלי שהיא התכנסה, והבקשות אושרו בידי הלשכה המשפטית של המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, אישור לביצוע עבודה פרטית בחו"ל בתחומים שבהם עוסק העובד בשירות המדינה, אינו מתיישב עם הוראות התקשי"ר המתנות מתן היתר בכך שהעבודה הפרטית אינה קשורה במישרין או בעקיפין בתפקידו של העובד בשירות המדינה.

משרד החקלאות ציין בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה כי אישור עבודה פרטית לעובדי המשרד ניתן "מאז ומעולם" בכפוף לאישורו של היועץ המשפטי של המשרד, כנדרש בהוראות התקשי"ר; בדיונים שהתקיימו עם היועץ המשפטי לשעבר של המשרד הביע היועץ את דעתו כי עבודתם של מדריכי שה"מ בחו"ל אינה קשורה לעבודתם במשרד החקלאות גם אם מדובר בהדרכה בענף שהם מומחים בו. נוכח עמדתו זו אושרו הבקשות לעבודה פרטית.

3. מן המסמכים עולה כי לאחר פרישת היועץ המשפטי של המשרד, בשנת 2005, השתנתה עמדת הלשכה המשפטית של המשרד, ונקבע שאין לאשר חל"ת לצורך עבודה פרטית. נוכח חשיבות הנושא פנה המשרד לנציבות בבקשה לשנות את הוראות התקשי"ר כך שתותר למומחי המשרד עבודה פרטית בחל"ת.

עוד ציין משרד החקלאות בתשובתו, כי הממונה על האתיקה בשירות המדינה ותפקידים מיוחדים (להלן - הממונה) אישר במכתבו מינואר 2006 למשרד לקבוע הסדר שיאפשר לעבוד עבודה פרטית בחל"ת בתנאי שהעבודה שתאושר אינה ניתנת לביצוע במהלך הפעילות השוטפת של המשרד ואינה במסגרת תפקידי העובד במשרד. הממונה הנחה את היועץ המשפטי במשרד לברוק את הבקשות מההיבט של ניגוד עניינים ותחרות בלתי הוגנת.

במאי 2006 הגיש משרד החקלאות לנציבות הצעה לנוהל המסדיר את אופן הטיפול בחל"ת לשם ביצוע עבודה פרטית, כפי שביקש הממונה. עד מועד סיום הביקורת לא התקבלה תגובת הממונה על הצעת המשרד.

היעדר היתר לעבודה אקדמית של מנכ"ל הביטוח הלאומי

התקשי"ר קובע כי המנכ"ל או מקבילו חייב להקדיש את כל זמנו ומרצו לעבודת המשרד ואין הוא רשאי לעסוק בעבודה פרטית בשכר. עוד קובע התקשי"ר כי יוצאת מכלל זה עבודה אקדמית כמרצה במוסד מוכר להשכלה גבוהה ובתנאי שהמנכ"ל קיבל לכך היתר בכתב ומראש בהתאם להוראות התקשי"ר.

על פי ההסדר למניעת ניגוד עניינים שנחתם עם מנכ"ל הביטוח הלאומי בינואר 2004, הצהיר המנכ"ל, כי התחייב לעבוד עבודה אקדמית בשלושה מוסדות להשכלה גבוהה, ובהם אוניברסיטת חיפה כרכז התוכנית ל"ניהול שירותי רווחה".

נמצא שהנציבות לא אישרה למנכ"ל לעסוק בעבודה אקדמית באוניברסיטת חיפה, ולא במוסדות להשכלה גבוהה אחרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2006 הסביר מנכ"ל המוסד, כי סבר "כתום לב" שדי בהסדר למניעת ניגוד עניינים כדי להמשיך וללמד עד ארבע שעות בשבוע, כפי שמתיר התקשי"ר, וכי היועצת המשפטית של הביטוח לאומי ומינהל משאבי אנוש לא העירו את תשומת לבו שיש לנהוג אחרת, ועובדת היותו מרצה באוניברסיטה הייתה ידועה לכל. כן מסר מנכ"ל המוסד, כי הפסיק ללמד באוניברסיטת חיפה כבר בסמסטר הנוכחי וכי הפסיק לרכו את התכנית האמורה.

טיפול בסוגיית מתן טובות הנאה

עובד המועסק כחוקר במכון לגידולי שדה במינהל המחקר החקלאי (להלן - עובד המכון), קיבל ב-3.11.05 הזמנה מטעם חברת אגרסקו (להלן - אגרסקו) לסיוור לחקלאים מצטיינים בשוקי היצוא של אגרסקו בצרפת ואנגליה, שיתקיים בין 20.11.05 ל-25.11.05. בהזמנה צוין, כי היא מוענקת לו "במסגרת הפרס של קבוצת חקלאים מצטיינים לשנת 2004" ואגרסקו מתחייבת לממן את כרטיסי הטיסה, את הלינה ואת הארוחות. נמצא כי שווי הוצאות הטיסה, השהייה והאירוח היה כ-3000 דולר. בעקבות קבלת ההזמנה הגיש עובד המכון להנהלת המשרד בקשה לאישור נסיעה לחו"ל וצייין כי הסיוור מיועד לחקלאים מצטיינים שתרמו ליצוא וכי את הוצאות הסיוור תממן אגרסקו.

לפעילותה של חברת אגרסקו⁵⁴ יש זיקה עסקית למשרד החקלאות, ובהיענות להזמנה אישית של החברה לעובד המשרד לארחו בחו"ל יש חשש לניגוד עניינים ומשום קבלת טובת הנאה ומתנה כהגדרתה בחוק המתנות.

על פי התקשי"ר, אם נסיעה של עובד ממומנת שלא על חשבוננו ולא מתקציב המשרד, על היועץ המשפטי של המשרד לבחון אותה ולהגיש על כך חוות דעת למנכ"ל המשרד בטרם קבלת החלטה בנוון. על היועץ המשפטי לבחון אם אין במימון הנסיעה בידי גורם חיצוני משום ניגוד עניינים או פגיעה בטוהר המידות ואם הדבר מנוגד לכללי מינהל תקין.

מנהליו של עובד המכון פנו בנובמבר 2005 במכתב ליועצת המשפטית של מינהל המחקר החקלאי וציינו כי העובד זכה בפרס שנתי מטעם אגרסקו, וביקשו לאשר את נסיעתו כנסיעה בתפקיד. ועדת השתלמויות ונסיעות לחו"ל במינהל המחקר אישרה את נסיעתו של עובד המכון, על פי חוות דעתה של היועצת המשפטית של מינהל המחקר החקלאי.

מנכ"ל המשרד פנה בעניין נסיעה זו ליועצת המשפטית של המשרד וצייין כי הוא מבקש את חוות דעתה אף על פי שחוות דעתה של היועצת המשפטית של מינהל המחקר החקלאי הייתה חיובית. דעתה של היועצת המשפטית של המשרד בעניין הנסיעה הייתה שלילית ובמכתבה למנכ"ל המשרד ב-28.11.05, לאחר נסיעתו של עובד המכון לחו"ל, כתבה כי "מטרת הנסיעה היא נסיעת פרס כלומר נסיעה שנועדה לשם טובת הנאה לעובד. מצב זה אסור אף אם הייתה לנסיעה גם תכלית של תפקיד, על אחת כמה וכמה שכל תכליתה היא מתן טובת הנאה ותגמול לעובד מדינה. זהו מצב ברור של ניגוד אינטרסים".

יוצא שהטיפול בבקשת עובד המכון ובקשת מנכ"ל המשרד לקבל חוות דעת מהיועצת המשפטית של המשרד היו לאחר שהעובד כבר היה בחו"ל.

54 בעניין חברת אגרסקו ראו גם דוח שנתי 56 של מבקר המדינה (2006), בפרק "אגרסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ", עמ' 673.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר עובד של משרד ממשלתי נענה להזמנה של חברה, שיש לה זיקה עסקית עם המשרד, לאירוח בחו"ל במימונה, יש להקפיד לקבל, בטרם תיענה הזמנה, חוות דעת משפטית מפורטת בנוגע לשאלה האם קיים חשש לניגוד עניינים במימון הנסיעה בידי גורם חיצוני והאם יש בהיענות להזמנה משום קבלת טובת הנאה ומתנה בהגדרתה בחוק המתנות.

ניגודי עניינים בתחום הרכש במערכת הבריאות

כאמור, כדי להימנע ממצבים של ניגוד עניינים, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שעובד שתפקידו לרכוש מוצרים ושירותים ייצג את האינטרסים של ארגונו בלבד. עליו להקפיד שהרכישה תהיה לפי כללים ברורים, ובהם: 1. עליו לרכוש את המוצרים ואת השירותים רק לאחר השוואת מחירים מסודרת; 2. עליו להימנע מניגודי עניינים, ובכלל זה להימנע מרכוש מקרובי משפחתו וכיו"ב; 3. עליו להימנע מרכישה לעצמו אצל הספקים שמהם הוא רוכש מוצרים ושירותים לארגונו⁵⁵, ועל כל פנים עליו לדווח על אפשרות מעין זו, אם אכן היא עולה; 4. עליו להימנע מליצור קשרים חברתיים עם הספקים, באופן שיהיה בו כדי להשפיע על שיקול דעתו, ולו למראית עין בלבד. השמירה על כללים אלה נחוצה, כדי שהעוסק ברכש לא ייקלע למצב של ניגוד עניינים.

פעילות רכש במשרד הבריאות

משרד הבריאות (להלן - המשרד) עוסק ברכש של שירותים כמו ניקיון, אבטחה, כביסה, יועצים, הסעות, הסעדה. הרכש נעשה בשביל המשרד ויחידותיו, כולל בתי החולים הממשלתיים⁵⁶. את הרכש מאשרת ועדת מכרזים משרדית שחברים בה עובדים בכירים במשרד.

על חברי ועדת המכרזים חלות הוראות התכ"ם העוסקות ברכישת טובין, שירותים ועבודות⁵⁷. לפי הוראות אלה, לא ימסור אדם כל ידיעה שהגיעה אליו מתוקף מינויו או תפקידו בעניין מכרז העומד להתפרסם או שפורסם, אלא למי שרשאי לקבל את הידיעה. כמו כן, אם יש לחבר ועדה, לקרובו או לתאגיד שהוא בעל עניין בו, עניין אישי בנושא הנדון בוועדה, הוא לא ישתתף בדיון, ובמקומו ישתתף ממלא מקומו הקבוע, או שימונה חבר אחר לאותו נושא. בהוראה מוגדרים "קרוב" ו"בעל עניין".

55 לדוגמה, ספקים העוסקים בבינוי, בשיפוץ, במיזוג, בציוד משרדי וכד' שעשויים להציע גם מוצרים ושירותים כאלה לכלל הציבור.

56 בעסקות בסכומים גבוהים מאלה שיש לבתי החולים הרשאה לבצע בעצמם, הכול כמפורט בחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

57 פרק 3.

מבירורים שנעשו עם מרכז ועדת המכרזים המשרדית עולה, שיחידות המשרד פונות לוועדה בבקשות לקבלת פטור ממכרז, בבקשות לפרסם מכרזים ועוד. הוראות התכ"מ חלות על חברי הוועדה, אך עדיין יכול להיות מצב של ניגוד עניינים, כאשר עובד יחידה כלשהי מנסה לקדם עניין שנוגע לו אישית, לדוגמה רכש מקרוב משפחה או רכש לצרכיו האישיים, והוועדה אינה יודעת על כך. עד מועד סיום הביקורת לא נקבע נוהל הקובע הכללים בתחום הרכש.

סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש במרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא

בית חולים כללי ממשלתי הוא יחידת סמך והתקשי"ר חל על עובדיו. לפי סעיף 8 לתקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות)⁵⁸, התשס"ב-2002, על עובדי תאגיד בריאות חלות הוראות פרקים 40-47 בתקשי"ר, בהתאמות הנדרשות, למעט סעיפים שפורטו בתקנות. מכוח זה חלים גם האיסורים לפעול בניגוד עניינים. בית חולים ותאגיד בריאות מהווים יחד מרכז רפואי ממשלתי.

המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא (להלן - המרכז הרפואי) הוא המרכז הרפואי הגדול בארץ. הוא עוסק ברכש של שירותים, ציוד ועבודות בשביל בית החולים ובשביל תאגיד הבריאות שלידו. המרכז הרפואי רוכש בעצמו כמעט את כל הדרוש לו, שלא כמו מרכזים רפואיים אחרים הרוכשים את הדרוש להם באמצעות חברת "ש.ר.א.ל. שירותים ואספקה לרפואה בע"מ"⁵⁹.

פעולות ההכנה לרכש בבית החולים נעשות באמצעות מחלקות שונות, כגון מחלקת רכש ציוד רפואי, מחלקת רכש משקי ומחלקת בנא"ם (בינוי, נכסים, אפסנאות ומשק). בתחום הרכש עוסקים כ-20-40 עובדים. מנתוני המרכז הרפואי עולה שהיקף הרכש השנתי בשנים 2003-2005 היה כ-300 מיליון ש"ח. במרכז הרפואי פועלות שתי ועדות מכרזים והן עוסקות בכל התחומים⁶⁰: אחת רוכשת לבית החולים והשנייה - לתאגיד הבריאות. חלק מהחברים מונו לשתי הוועדות.

בשנים האחרונות טיפלה הנהלת המרכז הרפואי במצבים של ניגוד עניינים שבהם היו שני עובדים בכירים בתחום הרכש. להלן פרטים:

1. למנהל מחלקת רכש ציוד רפואי בבית החולים (להלן - מנהל הרכש) יש בן שבבעלותו חברה העוסקת ביבוא ובשיווק של ציוד רפואי (להלן - החברה לציוד רפואי). החל מסוף שנת 1995 ביקש הבן כמה פעמים שהמרכז הרפואי יאשר לרכוש ציוד מהחברה שבבעלותו, אף בתנאים מגבילים. ביוני 2004 פנה מנהל הרכש למזכיר ועדת המכרזים של בית החולים וביקש שהחברה של בנו

58 תאגיד בריאות מוגדר בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985: "עמותה, אגודה שיתופית, חברה, או כל גוף משפטי אחר הכשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות, המוכר שירותי בריאות בתוך בית חולים ממשלתי או תוך שימוש במתקני בית חולים כאמור". תאגיד בריאות פועל לפי כללים שנקבעו בתקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות), התשס"ב-2002.

59 חברה שהוקמה לפי החלטת ממשלה במטרה לספק תרופות, תכשירים, ציוד רפואי, ציוד פונקציונלי, מוצרים ושירותים מרכזיים הנחוצים לבתי חולים, לגופים רפואיים ממשלתיים ולגופים אחרים. החברה עוסקת בעיקר באספקת תרופות, תכשירים, ציוד רפואי ומוצרים ושירותים נלווים שנחוצים לבתי החולים הממשלתיים. מרכזים רפואיים קטנים רוכשים כמעט את כל הדרוש להם באמצעות חברת "ש.ר.א.ל.", ואילו מרכזים רפואיים גדולים יותר רוכשים באמצעותה חלק קטן מהדרוש להם.

60 הוועדות עוסקות ברכש בסכומים גדולים מ-43,000 ש"ח.

תעבוד עם המרכז הרפואי במגבלות, כך שכל הקשור לרכש מחברה זו יועבר להחלטת ועדת המכרזים ולא יטופל במחלקת הרכש.

מנהל בית החולים אישר בנובמבר 2004 הגבלות על הרכש מהחברה לצידוד רפואי, אולם ביוני 2005 הודיע מנהל הרכש להנהלת המרכז הרפואי, כי בנו לא יעבוד עם בית החולים, ואם יש מכרזים שבהם השתתף, יש לבטל את השתתפותו בהם. מנהל הרכש מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2006, כי החליט לפעול כך כדי להימנע מבעיות אפשריות בעתיד.

2. מנהלת שירותי הרוקחות במרכז הרפואי (להלן - המנהלת) הודיעה ביוני 2006 לחברי ועדת התרופות, כי היא פוסלת את עצמה מלהמליץ לוועדה בעניין מכרז מסוים לאספקת תרופה מסוימת, כיוון שבתה מועסקת באחת החברות שהתמודדו במכרז. העתק מן ההודעה שלחה המנהלת גם למנהלי המרכז הרפואי וגם לתיק המכרזים. סגן מנהל המערך הלוגיסטי העביר את ההודעה למנהל הרכש, והלה קבע כי את חוות הדעת המקצועית למכרז תיתן סגנית המנהלת, מחלקת הרכש תבחן את חוות הדעת ואחר כך יועבר העניין להחלטת ועדת המכרזים.

מהאמור לעיל עולה כי להנהלת המרכז הרפואי נודע שעובדים היו במצב של ניגוד עניינים אפשרי רק כאשר הם דיווחו על כך מיוזמתם. אולם בהעדר הוראות ונהלים מפורשים הנוגעים לכלל העובדים העוסקים ברכש וכל עוד העובד אינו מדווח, אי-אפשר לדעת על ניגוד העניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, במקרים הנדונים פעלה הנהלת המרכז הרפואי כראוי. עם זאת, בשל האינטרסים הכלכליים הניכרים הטמונים בפעולות בתחום הרכש, מן הראוי שהחשכ"ל יקבע כללי פעילות בנוגע לעובדים העוסקים ברכש. כאמור, החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה כי אימץ את ההמלצה, וכי הוא מכין הוראה בדבר מניעת ניגודי עניינים של עובדי המדינה בתחום הרכש.

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת המרכז הרפואי כי מן הראוי שתסביר לכלל העובדים את חשיבות הדברים, ותפרט את חובת העובדים להודיע להנהלה על כל שינוי במצבם. מן הראוי גם שהנהלת המרכז הרפואי תיזום מפעם לפעם בדיקה בנושא. כאמור, עיקרון זה חל לא רק על המרכז הרפואי, אלא על מכלול העוסקים ברכש במערכת הבריאות.

ניגודי עניינים בקרב יועצים הפועלים במרכז הרפואי: המרכז הרפואי מעסיק בפרויקטים של בנייה יועצים כמו אדריכל פנים, מתכנן ומהנדסים בתחומים שונים - בניין, מיוזג אויר, חשמל, בטיחות, מעליות, תברואה ועוד. כמו כן מועסקים במרכז הרפואי מנהלי פרויקטים.

על פי סעיף בחוזה הסטנדרטי של המרכז הרפואי עם מנהל פרויקט בנייה, המנהל לא ייתן לקבלן, לקבלן משנה או למישהו מטעמו כל שירות בנוגע להכנת הצעה למכרז - ייעוץ או כל שירות אחר הקשור במישרין או בעקיפין לשירותי מינהל הפרויקט או לעבודה הנדסית, אלא אם כן יקבל הסכמה מפורשת, מראש ובכתב, ממנהל המערך הלוגיסטי של המרכז הרפואי. הוראות הסעיף האמור בתוקף עד תום שנה מהיום שהקבלן סיים לבנות את המבנה שהעבודה הנדסית נוגעת לו, או עד גמר החשבון הסופי עם הקבלן - המאוחר שבהם. החוזה כולל גם סעיפים בדבר שמירת סודיות המידע המגיע למנהל הפרויקט ולעובדיו במהלך עבודותיו אצל המזמין, קרי המרכז הרפואי.

לעומת זאת, החוזים הסטנדרטיים עם יועצים לא כללו סעיפים דומים. בעקבות הביקורת שינתה הנהלת המרכז הרפואי באוגוסט 2006 את החוזה הסטנדרטי עם יועצים, והוסיפה לו את הסעיפים האמורים, כפי שהם מנוסחים בחוזה עם מנהל פרויקט בנייה.

סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש בשירותי בריאות כללית

הרכש בשירותי בריאות כללית (להלן - הכללית) נעשה לפי נוהל "התקשרויות (במכרז או בפטור ממכרז) בעסקאות טובין / מקרקעין / עבודות / שירותים" מיוני 1999 (להלן - נוהל התקשרויות). בנוהל הזה מפורטים העקרונות להתקשרויות: במכרז פומבי⁶¹, במכרז סגור⁶² או בעקבות ניהול משא ומתן עם מציעים במסגרת מכרז או שלא במסגרת מכרז. כמו כן מפרט הנוהל מה הן ההתקשרויות הפטורות ממכרז, הליך הפנייה לקבלת הצעות, סדרי עבודת ועדת המכרזים וועדת המשא ומתן⁶³, הליכי המכרזים ועוד.

מנכ"ל הכללית, באישור ועדת הכספים של הדירקטוריון, מינה לכללית ועדות מכרזים: חמש ועדות מכרזים ארציות לבינוי, למערכות מחשוב, לעניינים כלליים, לרכש ציוד רפואי ותרופות ולמינהל הרכש. כמו כן פועלות ועדות מכרזים מקומיות בכל אחד מבתי החולים של הכללית ובכל אחד ממחוזותיה. בשנים 2003-2005 היה תקציב הרכש של הכללית הכולל תרופות, ריאגנטים⁶⁴, ציוד רפואי, בינוי והצטיידות, 3-3.5 מיליארד ש"ח בכל שנה.

בוועדות המכרזים חברים בעלי תפקידים בכירים בכללית. כמו כן, בהתאם לתקנון הכללית ולנוהל ההתקשרויות, בכל ועדה חבר גם נציג הוועד המפקח הארצי של הכללית⁶⁵ או נציג ציבור. בוועדות המכרזים הארציות יש בסך הכול 25 חברים, בוועדות המכרזים במחוזות יש 39 חברים, ובוועדות המכרזים בבתי החולים יש 56 חברים.

נוהל מניעת ניגוד עניינים: ביוני 1999 הוציא היועץ המשפטי של הכללית נוהל "מניעת ניגוד אינטרסים". לפי העקרונות המפורטים בנוהל, נאסר על עובד הכללית לקיים קשרי עבודה עסקיים עם גורמי חוץ שאליהם קשורים העובד, קרוב משפחתו או אדם אחר הפועל מטעמו, ללא חתימה על טופס "הצהרה בדבר ניגוד אינטרסים" (להלן - טופס הצהרה) וללא אישור הממונים. כל מי שמכהן בוועדת משא ומתן, בוועדת מכרזים או בוועדה או גוף כלשהם, הדנים או מחליטים מטעם הכללית בנוגע להתקשרות כלשהי עם גורם חיצוני, חייב למלא טופס הצהרה, גם אם לדעתו לא קיים מצב של ניגוד עניינים בינו ובין הכללית. עקרונות אלה חלים על כל העובדים בכללית, וכולם חייבים למלא את ההצהרה כל אימת שיש חשש לניגוד עניינים. הנוהל מפרט מהו תהליך הטיפול בהצהרות על ניגוד עניינים ואיך לעקוב אחריהן, מיהם בעלי הסמכות המחליטים אם עובד שהצהיר על קיום ניגוד עניינים ימשיך בתפקידו וכיצד, ואת אופן הדיון בהמשך העסקתו של עובד שהצהיר על ניגוד עניינים.

הבדיקה העלתה שאיש מחברי ועדות המכרזים לא חתם על טופס הצהרה. בעקבות בירורים שעשה משרד מבקר המדינה ביוני 2006, החלו רכזי ועדות המכרזים הארציות להחתים את חברי הוועדות על טופסי הצהרה.

עד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2006, חתמו כל חברי הוועדות הארציות על טופסי הצהרה. שניים מהם הוסיפו לחתמתם הערות: חברת ועדה אחת, המכהנת בוועדת המכרזים לעניינים כלליים ותפקידה בכללית הוא עוזרת סמנכ"ל חטיבת הקהילה, ציינה שבנה עובד בחברת תרופות

- 61 מכרז שבמסגרתו מתפרסמת הזמנה לציבור להגיש הצעות.
 62 מכרז שבמסגרתו פונים למציעים מסוימים בלבד ומזמינים מהם הצעות.
 63 ועדה שמנהלת משא ומתן עם מתמודדים במכרז שהצעותיהם נמצאו מתאימות.
 64 ריאגנט - כל חומר המשתתף בתגובה כימית.
 65 לפי תקנון הכללית, הוועד המפקח הארצי הוא הרשות העליונה של הכללית, והוא הגוף המחוקק, המפקח והקובע את עיקרי מדיניותה. הוועד המפקח הארצי גם מאשר את מדיניותה השוטפת, הנקבעת בידי מועצת המנהלים.

מסוימת; חבר ועדה אחר, שהוא יו"ר ועדת מכרזים לענייני מחשוב ויו"ר ועדת משא ומתן לענייני תשתיות ובינוי, ותפקידו בכללית הוא ראש מינהל תשתיות ובינוי, ציין שדיווח ליועץ המשפטי של הכללית ביוני 2003, שלוש שנים קודם לכן, כי בת זוגו עובדת בחברת מחשבים גדולה; להצהרה צירף את הדיווח שלו, ובו גם ביקש את הנחיית היועץ המשפטי כיצד עליו לנהוג.

לדברי היועץ המשפטי של הכללית, עיסוקה של בת זוגו של ראש מינהל תשתיות ובינוי לא הייתה בו אפשרות ממשית לניגוד עניינים. למרות זאת, מטעמי זהירות התחייב ראש המינהל בכתב כי לא יעסוק בכל הקשור למכרזי חברת המחשבים ולא ישתתף בישיבות ועדת המכרזים הדנות בחברה זו. גם עוזרת ראש חטיבת הקהילה התחייבה בכתב שלא תעסוק בכל הקשור למכרזי חברת התרופות שבה עובד בנה, ולא תשתתף בישיבות ועדת המכרזים הדנות באותה חברה.

עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2006 לא חתמו חברי ועדות מכרזים מקומיות של מחוזות הכללית ושל בתי החולים שלה על טופס ההצהרה. נראה אפוא, שעצם החתימה על ההצהרה מעלה על פני השטח סוגיות שמן הראוי לדון בהן. עוד יש לציין שהנהלת הכללית לא פעלה להביא את הדברים לידיעת העובדים, כך שיפנימו את הנהל למשל, באמצעות פעולות הדרכה בנושא.

בשנת 2003 מצא קצין הביטחון של הכללית כי מנהל תחבורה במחוז מסוים, האחראי למערך ההסעות במחוז (הסעות בדיקות ודמים, ביקורי בית ועוד), אישר את החשבונית של חברה להעברת תרופות ולאייסוף בדיקות במחוז, שבה הועסקו שני אחיו של מנהל התחבורה. בעקבות החקירה מטעם הנהלת הכללית, מינתה הנהלת המחוז ועדת בירור בסוף אותה שנה, ובה הוחלט על נתק מינהלי בין מנהל התחבורה לבין החברה, אולם המחוז המשיך להעסיק את החברה. ביולי 2006 החל קצין הביטחון בכללית לבדוק תלונה על מעשים דומים של אותו מנהל תחבורה. עד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2006, לא הסתיימה הבדיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, החתמת העובדים העוסקים ברכש ובהתקשרויות על טופס ההצהרה הוא צעד ראשוני בלבד למניעת תופעת ניגוד עניינים. על הכללית לפעול גם להחתמת כל חברי ועדות המכרזים המקומיות של המחוזות ובתי החולים שלה על טופסי הצהרה, ולטפל במצבים של ניגוד עניינים העולים בהם.

ניגוד עניינים מוסדי בכללית: לעתים למכהן בתפקיד מסוים בארגון עשוי להיות עניין בתחום מסוים שהוא מופקד עליו, שאינו עולה בקנה אחד עם טובת הארגון כולו. לדוגמה, מנהל אגף מסוים העובד עם ספק שירות מסוים, יעדיף, מטעמיו שלו, להמשיך לעבוד עמו ולא עם ספקים אחרים, אף שייתכן שהם יספקו אותו שירות במחיר זול יותר.

נוהל "מניעת ניגוד אינטרסים" אינו דן בנסיבות כגון אלו.

1. בכללית פועלות ועדות ציוד⁶⁶ כבר שנים רבות. בנובמבר 2002 מינה מנכ"ל הכללית דאז (מר פטרבורג) צוות לבדיקת היבטים רפואיים ואחרים של רכש פריטים רפואיים בכללית. ברוח שהגיש צוות הבדיקה בשנת 2004 עלה חשש לניגוד עניינים מוסדי. ברוח נאמר, בין היתר, כי נציגי

66 ועדות מקצועיות שנועדו לסייע לאגפים ולמחלקות בהנהלת הכללית ובכל מוסדותיה לאשר ולבחור ציוד רפואי. הוועדות מסייעות בכל תחום שבו נדרשת המלצה להכריז שציוד רפואי מסוים הוא תקני, ולחלופין לבטל הכרזה שציוד מסוים הוא תקני, או לשם הטלת הגבלות כלשהן על אופן השימוש בו. בשנת 2003 פעלו 26 ועדות ציוד קבועות בתחומי הרפואה השונים, ו-7 ועדות ציוד נוספות שדנו בנושאים אד-הוק.

המכירות והשיווק של החברות המספקות ציוד רפואי, מכשירים, תרופות ועוד, פעלו כמיטב יכולתם כדי לשכנע ו"לקנות" את הגורמים בכללית שיכולים להשפיע על אישור רכישת פריטי הציוד והכנסתם לשימוש בה. הכוונה גם לעובדי השטח וגם לחברי ועדות הציוד שצריכים להכריע אם ציוד מסוים יאושר לשימוש אם לאו, ואשר חלקם רופאים שאמורים להשתמש בציוד זה, ולכן מושפעים מביקורת עליו, מפרסום ומשיווק, מהבטחות שונות בנוגע לציוד ומטובות הנאה שונות, אשר לכאורה ייתכן שיוענקו להם או למחלקתם אם ירכשו ציוד זה. בנסיבות אלה קיים חשש כבד כי חברי ועדות הציוד הושפעו במידה כלשהי, וכי לכאורה קיימת אפשרות שקביעותיהם היו נגועות בניגוד עניינים במידה זו או אחרת.

במהלך עבודת צוות הבדיקה, באוגוסט 2003, קבעה הכללית נוהל חדש - "ועדות ציוד רפואי". הנוהל דן בהרכב ועדות הציוד השונות, בדרכי מינוין, בסמכויותיהן ובסדרי עבודתן. בנוהל נאמר כי על חברי הוועדות, על היועצים ועל המוזמנים לוועדות לחתום על כתב הצהרה והתחייבות. בכתב הצהרה זה יצהיר החותם שאין לו ישירות או בעקיפין בעלות, שליטה, שותפות, מעורבות או יכולת השפעה על קבלת החלטות, מסוג כלשהו, בעסק או בשירות מסוג כלשהו או אצל כל אדם (לרבות תאגיד), אשר ענייניו או עניינם של קרובי משפחתו בו נוגד או עלול להיות נוגד את ענייני הוועדה או את ענייני הכללית. החותם מתחייב גם להודיע על כל שינוי במצבו העסקי או במצבם העסקי של קרובי משפחתו או של אדם אחר הפועל מטעמו או קשור אליו, שעלול לגרום לניגוד עניינים בין הכללית לבינו.

עם זאת, חלק מחברי הוועדות לא חתמו על כתב ההצהרה עד אוקטובר 2006.

2. באוגוסט 2006 דנה ועדת המכרזים לעניינים כלליים במכרז מסוים. בנושא המכרז מטפל אגף שבראשו עומדת יו"ר הוועדה. לפני תחילת הדיון במכרז פנתה רכות הוועדה אל ראש האגף וביקשה ממנה שלא להשתתף בדיון, מחשש לניגוד עניינים אפשרי, לדוגמה העדפה של ראש האגף להמשיך לעבוד עם חברה שכבר מועסקת בידי הכללית. ראש האגף לא השתתפה בדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מקרה זה ממחיש את הצורך שהנושא יובא לבחינת היועץ המשפטי של הכללית כדי שייתן את דעתו על הנושא, ויבחן אם נוצר בו ניגוד עניינים כלשהו, ואם יש מקום לקבוע שראש האגף לא תשתתף בדיונים נוספים באותו עניין.

הכללית השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2006, כי לדעת היועץ המשפטי שלה ראוי לנקוט גישה זהירה ואמצעים אף יותר מהמתחייב מתקנה 8 לתקנות חובת המכרזים, שמכוחה פועלת ועדת מכרזים בכל משרד ממשלתי או יחידת סמך של משרד. יש למנוע לזות שפתים ולפעול למראית עין ולביסוס אמון מוצק בין הכללית ובין הציבור, ובכלל זה ספקים ונותני שירותים.

מן הראוי שהיועץ המשפטי יבחן גם אם יש צורך להוסיף לנהל "מניעת ניגוד אינטרסים" הוראות בעניין נסיבות כגון אלו כדי שחובת חברי ועדות המכרזים בכללית תהיה ברורה.

סוגיית ניגוד עניינים בתחום הרכש במכבי שירותי בריאות

מרבית הרכש במכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי) נעשה באמצעות אגף הרכש. האגף עוסק ברכש של תרופות, ציוד רפואי, ציוד משקי ועוד. ועדת רכש מאשרת את ההתקשרויות הנוגעות לרכש. כמו

כך פועלת במכבי ועדת מכרזים. בוועדות הרכש והמכרזים חברים עובדי מכבי בדרגים שונים. ההוצאה השנתית של מכבי על רכישת ציוד משקי, מחשוב, ציוד רפואי, תרופות, מוצרי בריאות ושירותים שונים היא כ-1.6 מיליארד ש"ח.

נמצא שעד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2006 לא קבעה מכבי נוהל בעניין מניעת ניגודי עניינים, לרבות ניגוד עניינים מוסדי, הכולל צעדים שאפשר לנקוט במצב שיש בו ניגוד עניינים. העובדים המעורבים ברכש והעובדים המכהנים בוועדת המכרזים גם לא הונחו להצהיר אם יש ניגוד עניינים אצלם או לאו.

בעקבות הביקורת, נתן מנהל אגף הרכש של מכבי, בתחילת אוגוסט 2006, הנחיה לחברי ועדות הרכש ולעובדי האגף, שלפיה "היה לעובד, לקרובו, לתאגיד שהוא בעל עניין בו, עניין אישי לנשוא הרכש, יודיע על כך מיד עם תחילת הטיפול בנשוא הרכש, לא ישתתף בדיון או בניהול משא ומתן, ובמקומו ימונה עובד אחר לאותו נושא". בהנחיה הוגדרו המושגים "קרוב" ו"בעל עניין".

מכבי השיבה למשרד מבקר המדינה בסוף אוקטובר 2006 כי נוהל מניעת ניגוד עניינים אושר במזכירות מכבי ב-22.10.06. הנוהל כולל את עמדתה של מכבי שמנהל לא יהיה חבר בוועדת המכרזים שבה מועלים עניינים הנוגעים לתחומי פעילותו במכבי.



1. כלל יסוד הוא בשירות הציבורי כי אסור לעובד ציבור להימצא במצב שבו קיים חשש לניגוד עניינים; חשיבות ההקפדה על כלל זה אינה נופלת מחשיבותם של שיקולים אחרים והיו חשובים ככל שהיו. את ההכרעה בעניין החשש לניגוד עניינים יש למסור לגורמים מוסמכים, ולא להשאירה לשיקול דעתו הבלעדי של העובד עצמו. עובד מצוי בניגוד עניינים יתקשה לקבל הכרעות אובייקטיביות, ללא משוא פנים, לטובת האינטרס הציבורי, אפילו כוונתו טובה. ניגוד עניינים גם משפיע לרעה על השירות הציבורי כולו ועלול לפגוע באמון הציבור במערכת השלטונית, כמו גם באמון עובדי ציבור אחרים הכפופים לאותו עובד או העובדים במקביל לו. חששות אלו גוברים ככל שדרגתו של העובד גבוהה יותר ותפקידו משפיע יותר.

השירות הציבורי פיתח מנגנונים שונים שנועדו למנוע מצבים של ניגוד עניינים, ולמיצער להפחיתם במידת האפשר. מנגנונים אלה, ובהם חובה החלה על עובד ליידע את הממונים עליו בדבר חשש לניגוד עניינים, ופעילותם של "שומרי הסף" דוגמת נש"מ, והגורמים הפנימיים ככל משרד, חשובים ביותר למניעת התופעה. את ההכרעה בעניין החשש לניגוד עניינים יש למסור לגורמים המוסמכים, ולא להשאירה לשיקול דעתו הבלעדי של העובד עצמו. ההקפדה על דיווח בהתאם לכללים, והתאמת כללי הדיווח למציאות המשתנה בידי הגורמים המוסמכים לכך, תוכל לאפשר לגורמים המוסמכים לקבל החלטה מוקדמת ומושכלת, ותביא לצמצום תופעת ניגוד העניינים.

בניגוד לכלל האמור, העלתה הביקורת כי לעיתים פעלו עובדי ציבור, לרבות עובדים בכירים בשירות המדינה, במשך תקופה ארוכה במצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים; עוד העלתה הביקורת כי לפעמים התמשך הטיפול של הנהלות המשרדים ושל נציבות שירות המדינה בעובדים שעברו על האיסור.

2. במאי 2006 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיות שעניינן עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים, ההנחיות עוגנו גם בתקשי"ר; דבר זה הוא צעד חשוב. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה לתת את הדעת על הצורך בפעולות יוזמות וסדורות להוצאת הוראות התקשי"ר בנושא של ניגוד עניינים, לרבות ההוראות המעודכנות, מהכוח אל הפועל, ובכלל זה: (א) תרגום נורמות כלליות המפורטות בתקשי"ר לנהלים מפורטים וייחודיים שתואמים את משימותיהם ואת סביבתם הארגונית של משרדי ממשלה מסוימים; (ב) פנייה בתדירות ראויה לעובדים בבקשת מידע אודות הזיקות המשפחתיות, החברתיות, הכלכליות ואחרות שיש ביניהם ובין גורמים אחרים, אשר עלולות להעמידם במצבים של חשש לניגוד עניינים אגב מילוי תפקידם; (ג) חיזוק מנגנוני פיקוח ובקרה של משרדי הממשלה ושל הנציבות על הנעשה בנושא מניעת מצבים כאלה בשגרת עבודתם של עובדי מדינה.

3. עובד בכיר בארגון עשוי להיקלע למצב של ניגוד עניינים גם שלא במסגרת דיוני הנהלה אלא במסגרת חילופי דעות ועמדות, לרבות התייעצויות לא רשמיות, שיחות עם אנשים בארגון וכד'. לכן חובה על העובד הנמצא במצב כזה להימנע מכל קשר לעניינים אלה ויש להביא לידיעת כלל העובדים הבכירים בארגון את ההגבלה החלה על העובד כדי שגם הם יימנעו מליצור מצב שיש בו ניגוד עניינים. דהיינו גם בחיי היום-יום בארגון יש למנוע כל פעולה שעלול להיות בה ניגוד עניינים, ולכן העובד והארגון חייבים: א. להצהיר על החשש לניגוד עניינים. ב. לדאוג לשקיפות בארגון כלומר לפרסם בקרב עובדי הארגון, לפחות בקרב הבכירים שבהם, שאין לשתף גורם פלוני או לשוחח עמו בעניינים מסוימים.

4. עם גיבושה של רשימת משרות לפי הנחיות נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה שהן "רגישות" למצב של ניגוד עניינים, על האחראי ועל היועץ המשפטי בכל משרד ממשלתי לבחון אם נדרשת התחייבות של העובד המועסק באחת מן המשרות הנקובות ברשימה לפעול לפי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים.

נציבות שירות המדינה: מן הראוי שמשרד המשפטים והנציבות ישקלו קביעת משרות מסוימות, ובייחוד בגופי מטה, פיקוח ובקרה על שירות המדינה - שהמועסקים בהן יצטרכו להצהיר אם יש להם קרובי משפחה בשירות המדינה; ובהתאם להצהרות לבחון את הצורך בקביעת המגבלות הראויות בנסיבות העניין.

משרד הבריאות: על משרד הבריאות לבחון את סוגיית הרופאים בשירות המדינה שעוסקים בעבודות פרטיות ובפרקטיקה פרטית, ולהחליט באילו נסיבות יש צורך לעשות הסדרים למניעת ניגוד עניינים. על המשרד לקבוע הוראות מפורטות בעניין מניעת ניגוד עניינים בעבודתם של חברי הוועדות הרפואיות ולעגן את ההוראות בנהלים מחייבים. כמו כן, על המשרד לפעול להחתמת כל הרופאים שחברים בוועדות רפואיות על תצהיר למניעת ניגוד עניינים.

פעולות רכש במערכת הבריאות: על העוסקים ברכש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם חלה מערכת של נורמות למניעת ניגוד עניינים כמפורט בתקשי"ר, בהוראות התכ"ם ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. מערכת זו קובעת איסור כללי להימצא במצב של ניגוד עניינים. משרד מבקר המדינה המליץ שהחשב הכללי האחראי למימוש המדיניות התקציבית של הממשלה, ניהול כספי המדינה ועוד, יקבע כללים למניעת ניגוד עניינים בנוגע לכלל העובדים העוסקים ברכש במשרדי הממשלה, נוסף על הוראות התכ"ם החלות על חברי ועדות מכרזים.

בשירותי בריאות כללית היה נוהל בנוגע למצב של ניגוד עניינים, אולם הכללית לא פעלה לפיו. ראוי שהכללית תסדיר את נושא ניגוד העניינים על כל צדדיו, החל בניגוד עניינים מוסדי בכלל וכלה בנוגע לעוסקים ברכש בפרט. במכבי שירותי בריאות נמצא שלא היו כללים ונהלים בנוגע למניעת ניגוד עניינים. לאחר מועד סיום הביקורת קבעה מכבי נוהל בנדון.

יישום ההמלצות ופעולות למניעת ניגוד עניינים יסייעו לשפר את פעולות משרדי הממשלה ומוסדות שלטוניים לקדם את מטרותיהם ולהגביר את אמון הציבור בהם.