רשות החברות הממשלתיות

היעדר הסדר מקיף בדבר סדרי ניהולם של תאגידים סטטוטוריים

תקציר

1. במהלך שנות קיום המדינה הוקמו לפי חוק, ביוזמת הממשלה, עשרות תאגידים סטטוטוריים[1]. התאגידים, בעלי אישיות משפטית נפרדת, הם מעין זרועות ביצועיות של המדינה לניהול, לפיקוח ולהסדרה של תחומים מתחומי האחריות הממשלתית. לתאגידים אלה מוקנית גמישות ועצמאות ניהולית רבה.

באמצע שנת 1992 הקים שר המשפטים דאז "מועצה לתאגידים ציבוריים" (להלן - המועצה), שאחד מתפקידיה הוא להתוות קווי מדיניות לדרכי ניהולם ופעולתם של תאגידים סטטוטוריים. משרד מבקר המדינה פרסם בסוף שנת 1995 דוח ביקורת על תאגידים סטטוטוריים (להלן - הדוח). בדוח המליץ מבקר המדינה כדלקמן: "הממצאים מראים שסדרי ניהולם של תאגידים סטטוטוריים ודרכי הבקרה עליהם מחייבים הסדרה כוללת, מקיפה ככל האפשר. לפיכך יש לשקול הסדר לכלל התאגידים הסטטוטוריים בהתאמה לסוגיהם, לאפיונם של קבוצות תאגידים ולהבדלים הקיימים ביניהם, שיקבע את המסגרת לפעולותיהם, את התפיסה והכללים הראויים לדיווח ואת דרכי הפיקוח והבקרה עליהם".

את טיוטת הדוח העביר משרד מבקר המדינה למועצה. בתגובתה מ-21.11.94 למשרד מבקר המדינה על טיוטת הדוח הנ"ל הודיעה המועצה, בין היתר, כי "רשמה לפניה את הנושאים שהועלו על ידי הביקורת. אשר חלק מהם כבר נמצאים על סדר יומה והיא תדון בהם בעתיד הקרוב".

2. משרד מבקר המדינה ערך בסוף שנת 2006 ביקורת מעקב (להלן - המעקב) והעלה כדלקמן: ביוני 2003 שבע שנים וחצי לאחר פרסום דוח מבקר המדינה האמור הכינה המועצה והגישה להנהלת משרד המשפטים דוח בנדון הקרוי "דוח המועצה לתאגידים ציבוריים".

המועצה ציינה בדוח שלה, כי "הגיעה למסקנה כי יש להתייחס אל התאגידים כאל מגזר נפרד של השירות הציבורי. המועצה סבורה כי ההסדרים המינהליים והחוקיים החלים היום על התאגידים הציבוריים, בנושאים המשותפים להם, לוקים בחסר. במצב הקיים, כל תאגיד ציבורי פועל על פי הסדרים הקבועים בחוק המקים אותו כאשר המדובר בהסדרים שונים, כאשר במרבית המקרים קשה לעמוד על הנימוקים להבדלים בין ההסדרים. מוצע, אפוא, לחוקק חוק מסגרת".

מדוח המועצה עולה כי הכוונה הייתה ליזום הליכי חקיקה והסדרה במגוון נושאים ובהם: עבודת מועצת התאגיד ותפקידיה; חובת הזהירות והנאמנות של נושאי משרה

---

1 לדוגמה: רשות שדות התעופה; הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים; המוסד לביטוח לאומי.

בתאגיד הציבורי; סדרי העסקת עובדים ובכללם המנכ"ל, היועץ המשפטי והמבקר הפנימי; מנגנוני פיקוח ובקרה חיצוניים.

דא עקא, בירור שעשה משרד מבקר המדינה בסוף שנת 2006 העלה שהאחריות לטיפול בנושא הועברה למשרד האוצר אך הסדר טרם נעשה אף על פי שעברו 3.5 שנים מאז הוגש דוח המועצה ו-11 שנים לאחר שפורסם דוח מבקר המדינה.

מנהל רשות החברות הממשלתיות - מר אייל גבאי, בשם משרד האוצר, הבהיר למשרד מבקר המדינה ב-14.1.07, כי עוד בפברואר 2006 הוא קיבל הנחיה של ממלא מקום ראש הממשלה דאז - מר אהוד אולמרט, לגבש בהקדם תזכיר חוק; וכי בתחילת 2007 טיוטת הצעת החוק עדיין בהכנה. בנוסף, מנהל רשות החברות הממשלתיות הצהיר, כי הוא רואה חשיבות עליונה לקידום ההסדר.

משרד מבקר המדינה רושם לפניו דברים אלה. עם זאת נוכח התמשכות ההליך מפנה משרד מבקר המדינה תשומת לב לצורך להפיק לקחים באשר לסדרי עבודת המטה המשרדית והבין משרדית.

3. דוח מבקר המדינה משנת 1995 עסק בין השאר בסדרי הפיקוח והבקרה על שכר או גמול אחר המשולם בתאגידים הסטטוטוריים וכן בנושא שכר או גמול ותנאים נלווים של יו"ר מועצת תאגיד. בדוח צוין שאין הסדר אחיד לכלל התאגידים בדבר תשלום שכר או גמול ליו"ר של מועצת תאגיד סטטוטורי: יש שהסדר בעניין זה נקבע בחוק שלפיו הוקם תאגיד מסוים ויש תאגידים שאין בהם הסדר; ישנם חוקים שקובעים במפורש כי חבר מועצה לא יקבל שכר בעד שירותיו, ויש חוקים שלא נאמר בהם דבר על הנושא. בסיכום אותו דוח ציין מבקר המדינה כי לדעתו, המצב שבו יש שוני גדול בין תאגידים דומים, אינו מניח את הדעת, לא מבחינת השוויוניות ולא מבחינת הסדרי הפיקוח על התשלומים ומשום כך רצוי שהמחוקק יסיר אי-בהירות זו על ידי הוראה ברורה בחוק. המבקר הוסיף, שמן הראוי לשקול קביעת הסדר מקיף לכלל התאגידים בדבר הזכות לקבל תשלומים כאמור ודרכי קביעתם ואישורם.

המעקב העלה, שמכיוון שטרם הושלמו תהליכי החקיקה להסדר כולל של נושא התאגידים הסטטוטוריים לא הוסדר גם עניין השכר או הגמול.

4. עוד העלה המעקב שרשות שדות התעופה שילמה ליו"ר מועצת הרשות בונוסים ותוספת לגמול, בלי שהיו בידיה מלוא האישורים לכך.

♦

1. במהלך שנות קיום המדינה הוקמו לפי חוק, ביוזמת הממשלה, עשרות תאגידים סטטוטוריים. התאגידים, בעלי אישיות משפטית נפרדת, הם מעין זרועות ביצועיות של המדינה לניהול, לפיקוח ולהסדרה של תחומים מתחומי האחריות הממשלתית. לתאגידים אלה מוקנית גמישות ועצמאות ניהולית רבה.

2. באמצע שנת 1992 הקים שר המשפטים דאז "מועצה לתאגידים ציבוריים" (להלן - המועצה), שאחד מתפקידיה הוא להתוות קווי מדיניות לדרכי ניהולם ופעולתם של תאגידים סטטוטוריים. משרד מבקר המדינה פרסם בסוף שנת 1995 דוח ביקורת על תאגידים סטטוטוריים (להלן - הדוח). בדוח המליץ מבקר המדינה בין היתר כדלקמן: "הממצאים מראים שסדרי ניהולם של תאגידים

סטטוטוריים ודרכי הבקרה עליהם מחייבים הסדרה כוללת, מקיפה ככל האפשר. לפיכך יש לשקול הסדר לכלל התאגידים הסטטוטוריים בהתאמה לסוגיהם, לאפיונם של קבוצות תאגידים ולהבדלים הקיימים ביניהם, שיקבע את המסגרת לפעולותיהם, את התפיסה והכללים הראויים לדיווח ואת דרכי הפיקוח והבקרה עליהם".

את טיוטת הדוח העביר משרד מבקר המדינה למועצה. בתגובתה מ-21.11.94 למשרד מבקר המדינה על טיוטת הדוח הנ"ל הודיעה המועצה, כי היא "רשמה לפניה את הנושאים שהועלו על ידי הביקורת. אשר חלק מהם כבר נמצאים על סדר יומה והיא תדון בהם בעתיד הקרוב. דוגמאות לנושאים כאלה הן: הקמת גוף מפקח על התאגידים הציבוריים דוגמת רשות החברות הממשלתיות לגבי חברות ממשלתיות; המינויים בתאגידים הציבוריים; הסדרת הדיווח של תאגידים ציבוריים, לרבות כללי הדיווח המיוחדים שיש לפתח לגבי גופים מסוג זה". רשות החברות הממשלתיות, שבגלל ניסיונה עם גופים דומים הועברו אליה ממצאי הביקורת כדי שתעיר את הערותיה, ציינה ב-27.11.94 כי היוזמה להאחדת סמכויות הפיקוח של המדינה, לרבות חובת הדיווח, מינויים ופיקוח שוטף, היא מחויבת המציאות.

בסיכום הדוח האמור ציין מבקר המדינה כי לדעתו, נוכח החשיבות הנודעת להסדר מקיף, שהכירו בה גם הגורמים הנוגעים בדבר, מן הראוי לפעול בהקדם לגיבוש ההסדר ולהנהגתו.

היעדר הסדר

1. משרד מבקר המדינה ערך בסוף שנת 2006 ביקורת מעקב[2] כדי לדעת אם גובש והונהג הסדר מקיף בכל הקשור לפעולתם של התאגידים הסטטוטוריים. הבדיקה נעשתה במשרדי המשפטים והתחבורה, ברשות שדות תעופה ובאגף לשכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר. המעקב העלה, כי טרם גובש הסדר וכי גוברים הצרכים ועמם החריגות אשר דורשים הסדר; להלן הפרטים:

כאמור, משרד המשפטים באמצעות "המועצה לתאגידים ציבוריים" ראה חשיבות לעשות עבודת מטה בנדון. אך רק ביוני 2003, שבע שנים וחצי לאחר פרסום דוח מבקר המדינה האמור, הכינה המועצה והגישה להנהלת משרד המשפטים דוח בנדון הקרוי "דוח המועצה לתאגידים ציבוריים".

המועצה ציינה בדוח שלה, כי "הגיעה למסקנה כי יש להתייחס אל התאגידים כאל מגזר נפרד של השירות הציבורי. המועצה סבורה כי ההסדרים המינהליים והחוקיים החלים היום על התאגידים הציבוריים, בנושאים המשותפים להם, לוקים בחסר. במצב הקיים, כל תאגיד ציבורי פועל על פי הסדרים הקבועים בחוק המקים אותו כאשר המדובר בהסדרים שונים, כאשר במרבית המקרים קשה לעמוד על הנימוקים להבדלים בין ההסדרים. מוצע, אפוא, לחוקק חוק מסגרת".

מדוח המועצה עולה כי הכוונה הייתה ליזום הליכי חקיקה והסדרה במגוון נושאים ובהם: עבודת מועצת התאגיד ותפקידיה; חובת הזהירות והנאמנות של נושאי משרה בתאגיד הציבורי; סדרי העסקת עובדים ובכללם המנכ"ל, היועץ המשפטי והמבקר הפנימי; מנגנוני פיקוח ובקרה חיצוניים, וכו'.

---

2 ביקורת מעקב קודמת פורסמה בדוח 53ב' בפרק על "עבודת המטה במשרדי הממשלה" עמ' 85-86.

דא עקא, בירור שעשה משרד מבקר המדינה בסוף שנת 2006, העלה שטרם נעשה הסדר אף על פי שעברו 3.5 שנים מאז שהוגש דוח המועצה ו-11 שנים לאחר שפורסם דוח מבקר המדינה.

2. בעניין זה ראוי לצטט את דברי הנהלת משרד המשפטים בתשובתה מאוקטובר 2006 למשרד מבקר המדינה:

> "משרד המשפטים לקח על עצמו בשעתו להקים את המועצה לתאגידים ציבוריים. מועצה זו אכן המליצה לחוקק חוק מסגרת ונעשתה במשרדנו עבודת הכנה מקיפה לגיבושו. ואולם, קידום הצעת החוק מחייב ראשית הכרעה בשאלה איזה משרד יהיה אחראי על ביצועו. מהכרעה זו נגזרת גם השאלה מי יגבש את הצעת החוק ויוביל אותה בכנסת. כמו כן מתעוררת השאלה מה יהיה מודל הפיקוח על התאגידים הסטטוטוריים - רשות חדשה, כדוגמת רשות החברות, הרחבת רשות החברות הקיימת כך שתוכל לפקח על תאגידים אלה או מודל אחר. ההכרעה בשאלות אלה אינה במהותה הכרעה שבסמכות משרד המשפטים. משרד המשפטים יכול להיות גורם מסייע, אך אינו צריך להיות הגורם המוביל בנושא. בדוח התאגידים הציבוריים הוצע, שרשות התאגידים הציבוריים תפעל תחת גג אחד עם רשות החברות הממשלתיות. היום מצויה רשות החברות הממשלתיות באחריות משרד האוצר (לפני כן הייתה באחריות משרד ראש הממשלה). מכאן, שקידום החקיקה וגיבושה הינו בראש ובראשונה באחריות משרד האוצר, ומשרד המשפטים יכול, כאמור, להיות גורם מייעץ ומסייע בגיבושה".

משרד המשפטים הוסיף והסביר: "הנושא הוצג לשרי המשפטים השונים, מר לפיד, והגב' לבני, אשר גם הם, למיטב זיכרוננו, לא סברו כי משרד המשפטים צריך להיות המשרד האחראי על תחום פיקוח זה. אשר על כן, ולאור קיומם של סדרי עדיפות אצל שרי המשפטים, נושא התאגידים הציבוריים לא הוצב בסדר עדיפות גבוה, כדוגמת נושאים אחרים שחייבו טיפול מיידי, בין השאר משום שהוא אינו במהותו בתחום אחריותו של המשרד".

כן ציין משרד המשפטים, כי "בהמשך לדוח מבקר המדינה בנושא, ביקש ראש הממשלה [דאז, מר שרון אריאל] לפני כשנה מן היועצת המשפטית של משרדו לקדם את ההצעה. מאוחר יותר ביקש שר האוצר דאז, ורה"מ היום, מר אהוד אולמרט, מרשות החברות הממשלתיות לקדם את הנושא ולנסח טיוטת הצעת חוק, בהתאם להמלצות המועצה לתאגידים ציבוריים. היועץ המשפטי לממשלה בירך על רעיון זה ואף הציע שהגורמים המקצועיים במשרדנו יסייעו בגיבוש ההצעה. למיטב ידיעתנו אכן נעשו פעולות הכנה ברשות החברות הממשלתיות, בהתבסס ברובן, על דוח המועצה לתאגידים ציבוריים וטיוטת הצעת חוק שגובשה במשרד המשפטים בהתבסס על ההמלצות שבדוח".

משרד המשפטים המשיך והסביר: "אולם גם מהלך זה לא התקדם, מאחר שהיועצת המשפטית למשרד האוצר וראש אגף התקציבים כתבו לשר האוצר דאז, מר אולמרט, מכתב בו הם מביעים את התנגדותם להסדר המוצע בדוח המועצה לתאגידים ציבוריים, ובפרט - לעצם ההצעה להקים רשות תאגידים ציבוריים, שהיא אחת מן ההמלצות העיקריות בדוח (אם לא העיקרית שבהן). כמו כן, הובעה במכתב הדעה, שבחינת הצורך בקידום החקיקה המוצעת בדוח ותוכנה צריכה להיות באחריותו של משרד האוצר ככזה, ולא באחריות רשות החברות הממשלתיות. למיטב הבנתנו, בהיעדר הכרעה של שר האוצר בנושא, הפסיקה רשות החברות לקדם את הנושא".

משרד המשפטים הבהיר כי לדעתו: "לפני שניתן להמשיך לקדם את החקיקה, אשר כאמור אינה במהותה מתחומי האחריות עליהם מופקד ככלל משרד המשפטים, על הממשלה, ובעיקר על משרד האוצר, לגבש עמדה בשאלה אילו מהמלצות המועצה לתאגידים ציבוריים הוא מעוניין לאמץ, ומי הגורם שיפעל לגיבושן ולקידום החקיקה בנושא".

3. נוכח התשובה של משרד המשפטים פנה משרד מבקר המדינה, ביום 20.12.06, לשר האוצר מר אברהם הירשזון. שר האוצר העביר את הנושא לתגובת מנהל רשות החברות הממשלתיות מר אייל גבאי. מתגובתו של מנהל רשות החברות מיום 14.1.07 עולה כדלקמן:

בפברואר 2006 הורה ממלא מקום ראש הממשלה דאז - מר אהוד אולמרט, למנהל רשות החברות הממשלתיות לגבש תוך 90 יום תזכיר חוק אשר מטרתו לכונן פיקוח על תאגידים ציבוריים ברוח המלצות המועצה לתאגידים סטטוטוריים; תזכיר החוק יוגש באמצעות שר האוצר לאישור וועדת שרים לענייני חקיקה.

הוראת ממלא מקום ראש הממשלה כוללת גם החלטה לפיה הפיקוח על התאגידים הציבוריים יהיה תחת קורת גג של רשות החברות הממשלתיות.

מנהל רשות החברות הוסיף ועדכן, כי נוכח כובד המשימה הרי שבתחילת 2007 טיוטת הצעת החוק נמצאת עדיין בהכנה כשרשות החברות הממשלתיות עתידה להניחה בפני היועץ המשפטי לממשלה, כדי שיכריע במחלוקות משפטיות אם יתעוררו. מנהל רשות החברות הממשלתיות אף הצהיר, כי הוא רואה חשיבות עליונה לקידום ההסדר.

משרד מבקר המדינה רושם בפניו את דברי משרד האוצר. עם זאת משרד מבקר המדינה מפנה תשומת לב מכלול הגורמים העוסקים בדבר לכך שהליך ההסדרה, שעדיין טרם הסתיים, התפרס על פני תקופה כה ארוכה. מכך צריך להפיק לקחים באשר לסדרי עבודת המטה המשרדית והבין משרדית.

תשלום שכר או גמול ליו"ר של מועצת תאגיד סטטוטורי

1. דוח מבקר המדינה משנת 1995 עסק בין השאר בסדרי הפיקוח והבקרה על שכר או גמול אחר המשולם בתאגידים הסטטוטוריים וכן בנושא שכר או גמול ותנאים נלווים של יו"ר מועצת תאגיד. בדוח צוין שאין הסדר אחיד לכלל התאגידים בדבר תשלום שכר או גמול ליו"ר של מועצת תאגיד סטטוטורי: יש שהסדר בעניין זה נקבע בחוק שלפיו הוקם תאגיד מסוים ויש תאגידים שאין בהם הסדר; ישנם חוקים שקובעים במפורש שחבר מועצה לא יקבל שכר בעד שירותיו, ויש חוקים שלא נאמר בהם דבר על הנושא. בסיכום אותו דוח ציין מבקר המדינה כי לדעתו, המצב שבו יש שוני גדול בין תאגידים דומים אינו מניח את הדעת, לא מבחינת השוויוניות ולא מבחינת הסדרי הפיקוח על התשלומים, ומשום כך רצוי שהמחוקק יסיר אי-בהירות זו על ידי הוראה ברורה בחוק. המבקר הוסיף, שמן הראוי לשקול קביעת הסדר מקיף לכלל התאגידים בדבר הזכות לקבל תשלומים כאמור ודרכי קביעתם ואישורם.

המעקב העלה, שמכוון שטרם הושלמו תהליכי החקיקה להסדר כולל של נושא התאגידים הסטטוטוריים לא הוסדר גם עניין השכר או הגמול.

2. בהיעדר הסדר מקיף כאמור נותרו בעינם, בחלק מהתאגידים, כמה הסדרים חוקיים הקובעים את סדרי תשלום גמול ליו"ר מועצת תאגיד. לדוגמה, ברשות שדות התעופה (להלן - הרשות) תשלום גמול וכן שינויים בגמול שמקבל יו"ר מועצת הרשות נקבע בחוק שלפיו הוקמה הרשות - חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - חוק רשות שדות התעופה) - בהליך כדלקמן: ראשית נקבע שחבר מועצה לא יקבל מהרשות שכר בעד שירותיו, אך יהיה זכאי לקבל את הוצאותיו הממשיות ובלבד שלא יעלו על השיעורים שקבעו המועצה באישור שר התחבורה. על אף האמור לעיל, רשאי שר התחבורה, בהתייעצות עם שר האוצר, להורות על הענקת גמול סביר ליו"ר המועצה ובלבד ששר התחבורה ייקבע תחילה בצו, לאחר התייעצות כאמור, את השיעור המרבי של הגמול. כן קבע החוק שהודעה על הענקת הגמול תפורסם ב"רשומות". חוק אחר - חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע שגופים שונים ובהם תאגידים סטטוטוריים לא יסכימו על שינויים בשכר או על מתן הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה ולא ינהיגו שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג כלפי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר.

הנה כי כן, ישנן כמה דרישות מצטברות שיש לקיימן בטרם תוכל הרשות לשנות את שיעור הגמול שהיא משלמת ליו"ר המועצה. ואולם בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ברשות ובאגף לשכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר - יחידה ששר האוצר הסמיכה לתת אישורים לעניין ההוראה דנן שבחוק יסודות התקציב - העלתה שלא הוקפד על מילוי כל הוראות החוקים האמורים, כמפורט להלן:

(א) בשנים 2000-2004 שילמה הרשות ליו"ר שלה, מר צבי שלום, תשלומי בונוס-מענקים. בשנת 2004 היא שילמה לו מענק של 88,000 ש"ח; בשנת 2003 - סכום של כ-30,000 ש"ח; ובשנים 2000-2001 היא שילמה סכומים קטנים מאלה.

מועצת הרשות אישרה את תשלום המענקים בהסתמך על בקשותיה מהממונה על השכר שבמשרד האוצר לשלם את הגמול שצוין לעיל ועל אישורים בכתב שהיא קיבלה ממנו. אבל הביקורת העלתה, כי בידי מועצת הרשות ובידי הנהלתה, ובכלל זה יחידת הייעוץ המשפטי שלה, לא היו מלוא האישורים כנדרש בחוק רשות שדות התעופה ובהם אישור של שר התחבורה. בהיעדר פניה לשר התחבורה ואישורה גם לא יכול היה משרד התחבורה לפרסם ב"רשומות" את דבר תשלום המענקים.

הנהלת הרשות הסבירה, כי הניחה שפעולת הממונה על השכר נעשתה כדין והנחה זו עולה בקנה אחד עם החזקה בדבר תקינות פעולתו המינהלית של הממונה על השכר. מר צבי שלום הסביר שהניח כי הגמול אושר כדת וכדין על ידי כל הגורמים הרלוונטיים.

הממונה על השכר הסביר, כי נתן את האישור בתוקף הסמכות שהעניק לו שר האוצר. לדבריו, הוא נענה בעניין זה לבקשות מועצת הרשות אך לא היה זה מתפקידו לבדוק אם ההחלטה לאחר מכן, בנוגע לביצוע התשלום, נתקבלה בידי מי שמוסמך לכך, דהיינו - שר התחבורה, ובתהליך הקבוע לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה ראוי שהרשות תשלם מענק ליו"ר המועצה בלי שיהיו בידיה מלוא האישורים הנדרשים בחוק, ובהם אישור שר התחבורה.

(ב) בסוף פברואר 2001 הודיע הממונה על השכר דאז (מר יובל רכלבסקי) להנהלת הרשות, כי הוא מאשר העלאת שיעור הגמול ליו"ר מ-50% ל-75% משכר מנכ"ל וההטבות הנלוות לכך. העתק מהודעה זו הועבר גם לשר התחבורה ולמנכ"ל משרד התחבורה. בהתאם לכך החלה הרשות לשלם ליו"ר גמול בשיעור של 75% משכר מנכ"ל.

המעקב העלה, כי גם בעניין זה לא היו בידי הרשות ובידי הממונה על השכר אישור של שר התחבורה לשינוי שיעור הגמול.

הממונה על השכר דאז הבהיר, כי בעניין השינוי בגמול פנה אליו, בעל פה, מנכ"ל משרד התחבורה, על דעת שר התחבורה דאז מר אמנון ליפקין שחק. הממונה הסביר שעל כל פנים אין זה סביר שהנהלת הרשות תסתמך על מכתבו אליה ללא אישור שר התחבורה.

הנהלת הרשות הסבירה, כי היא לא יזמה את השינוי בשיעור הגמול, ולכן פעולת הרשות, על סמך אישור הממונה על השכר, הייתה סבירה. ההנחה של הרשות, כי פעילותו של הממונה נעשתה כדין, עולה בקנה אחד עם החזקה בדבר תקינות הפעולות המינהליות. בנסיבות העניין, הסבירה הרשות, היה סביר להניח באותה העת כי הממונה נענה לבקשת השר. מר צבי שלום מסר, כי לדעתו "תכלית ההסדרים, הבאה להבטיח את הפיקוח על התאגיד הסטטוטורי במתן גמול ליו"ר התאגיד, נשמרה כל העת בעניין הנדון"

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הממונה על השכר להבהיר לרשות, בעניין זה כמו גם בעניין המענק, כי אישורו יפה בנוגע לחוק יסודות התקציב ואין בו כדי לשמש אסמכתה למילוי של דרישות חוק אחרות. על מועצת הרשות, על הנהלת הרשות ועל הייעוץ המשפטי של הרשות היה להקפיד לאשר שינוי בשיעור הגמול רק אם היו בידיהם אסמכתאות מלאות המעידות על כך שדרישות כל החוקים הרלוונטים מולאו, אולם דבר זה לא נעשה.

אי-הבחנה בין גמול לבין שכר

בחוקים מסוימים שעל פיהם הוקמו תאגידים, ובהם חוק רשות שדות התעופה הוקפד, לקבוע עקרונית שיו"ר מועצת תאגיד, וכן יתר חברי המועצה, לא יקבלו שכר בעבור שירותיהם אלא גמול סביר.

ההבחנה בין גמול לשכר חשובה בין היתר משום שהמחוקק ראה לנכון להפריד בין עובדי התאגיד לבין גוף פיקוח ובקרה - מועצת התאגיד. לפי אותה הפרדה בין חברי המועצה וכמובן בין היו"ר לבין התאגיד לא חלים יחסי עובד ומעביד, על כל הזכויות והחובות הכרוכים בכך ועל כן יש להקפיד לשלם להם גמול ולא שכר על רכיביו.

המעקב העלה, שהממונה על השכר וגם הרשות, במכתבים שהם הוציאו במהלך השנים, פעמים ליו"ר של מועצות תאגידים, לא הקפידו על ההבחנה בין גמול לבין שכר ורכיביו. נוסף על כך באופן סדרי תשלום הגמול היו שיבושים ובהם תשלום הגמול לפי רכיבי שכר ותנאים נלווים לשכר ולא בסכום כולל. בכך היה כדי לפגוע בהפרדה הנדרשת בין גמול לבין שכר.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת ליבם של הממונה על השכר, של הרשות ושל משרד התחבורה לצורך להקפיד על תשלום גמול בלבד, ללא סממני שכר ורכיביו.

שר התחבורה, מר שאול מופז, הודיע ב-24.12.06 למשרד מבקר המדינה, כי ככל שהדבר נוגע לסמכותו של שר התחבורה על פי חוק רשות שדות תעופה, הוא יפעל לתיקון הליקויים בהסדרת הגמול ליו"ר החדש של הרשות - סמוך לכניסתו של היו"ר החדש לתפקידו.

✶

מבקר המדינה ציין כבר בשנת 1995, לפני יותר מ-11 שנים, שיש צורך בהסדר מקיף שיקבע את המסגרת לפעולות תאגידים סטטוטוריים ואת סדרי הפיקוח והבקרה עליהם. הסדר כזה, שמותאם לסוגים ולמאפיינים של קבוצות תאגידים ולהבדלים ביניהם, עשוי לסייע להגביר את השקיפות והבקרה על פעילותם של התאגידים הסטטוטוריים, וגם בהטמעת נורמות ראויות וסדרי מינהל תקין. הממשלה על ראשיה, היועץ המשפטי לממשלה, משרד המשפטים, משרד האוצר הכירו בחשיבות המלצות מבקר המדינה ובצורך בהסדר, ואולם עד כה, חרף הזמן הרב שעבר, טרם נעשה הסדר.