

פרק רביעי

מוסדות המדינה ותאגידים

בנק ישראל

פעולות הביקורת

בבנק ישראל נבדקו תנאי העסקת עובדים. בין הנושאים שנבדקו - תשלומים שמשלם הבנק בגין החזר הוצאות נסיעה בתפקיד, מנגנוני קידום בדרגות הנהוגים בבנק, קידום העובדים הפורשים ערב יציאתם לגמלאות, ותנאי קבלתם ושכרם של בעלי תפקידים בכירים בבנק. בדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

תנאי העסקת עובדים

תקציר

בנק ישראל (להלן - הבנק) הוא תאגיד שהוקם לפי חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954. תנאי ההעסקה והפרישה של עובדי הבנק הוסדרו בהסכמים ייחודיים שנחתמו בין הנהלת הבנק ובין העובדים. בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, (להלן - חוק יסודות התקציב) הוגדר הבנק גוף מתוקצב וככזה הוחלו עליו הגבלות בעניין שינויים בשכר, בתנאי השירות של עובדיו והוצאות בדבר סדרי הטיפול בהסכמים חורגים. בחוק יסודות התקציב נקבע בין היתר, כי גוף מתוקצב "לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". עוד נקבע בחוק כי כל הסכם או הסדר הנוגד את ההוראה האמורה דינו להתבטל.

שיטת חישוב החזרי הוצאות הנסיעה בתפקיד שקבע הבנק מאפשרת מימון של החזר הוצאות רכב גם לעובדים שאין להם רכב ורישיון נהיגה, קביעת מכסות ק"מ גבוהות מאוד ובלתי סבירות שתלויות בדרגתו ובמעמדו של העובד, כפל תשלומים, ותשלום החזר הוצאות ללא כל דיווח. יוצא אפוא שהתשלומים שהבנק משלם לעובדיו בגין הוצאות נסיעה בתפקיד הם הטבה כספית בכסות של החזר הוצאות המנותקות לחלוטין מההוצאות שלמימון הן נועדו. רכיבים בלתי תקינים אלה בשכר אינם עומדים בנורמות הנדרשות מגוף ציבורי. התנהלות זו נוגדת את תקנת הציבור ואת כללי המינהל התקין, וראוי להפסיקה לאלתר.

הבנק נוהג לקבוע מכסות שנתיות לקידום עובדים. כל עוד המכסה נקבעת מראש כאילוץ לפי הסכמים עם ועדי עובדים, היא פוגעת ביעילות של קידום בדרגות ככלי חשוב לניהול ותגמול עובדים לפי רמת תפקודם. בשנים האחרונות הקטין הבנק את

המכסה השנתית ובשנת 2005 קבעה הנהלת הבנק את מכסות הקידום בלי מעורבות ועדי העובדים של הבנק. עם זאת ממסמכי הבנק עולה, כי לקידום עובדים לפי מכסות יש זיקה ישירה לתנאי השכר ועלויותיו. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד מדובר בתהליך רגיל של קידום עובדים, לא נדרשת בדיקתו של הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר). אולם אם המכסה מאלצת את הבנק לקדם עובדים שבלעדיה הם לא היו מקודמים, יש בה סממנים של הטבת שכר. משכך ראוי שמנגנון הקידום לפי מכסות יוגש לבדיקת הממונה על השכר לפני החלתו כדי לוודא שאין מדובר בהטבת שכר חריגה.

עוד לפני חקיקת חוק יסודות התקציב נהג הבנק לקדם עובדים ערב פרישתם מהבנק בשתי דרגות לצורך חישוב הגמלה שתשולם להם. נוהג זה מהווה הטבה כספית ניכרת, שהולכת וגדלה ככל שדרגת העובד גבוהה יותר. נוכח העובדה שעניין זה הוסדר בחוקת העבודה של הבנק רק בשנת 1994, ושהוא הטבת שכר לכל דבר ועניין, היה על הבנק להגישו לבדיקת הממונה על השכר.

מינוי חברי הנהלת הבנק נעשה בתהליך לא תקין: המינוי נעשה שלא בהליך של מכרז פומבי, שוויוני, תחרותי ושקוף, וללא פיקוח של גורמים חיצוניים על המינוי, בניגוד למתחייב מעקרונות המשפט הציבורי. משרד מבקר המדינה העיר לבנק כי אין זה ראוי למנות חברי הנהלה ללא מתן הזדמנות שווה למועמדים פוטנציאליים, בתהליך תחרותי שקוף, ללא משוא פנים, וללא בדיקה והמלצה של ועדת מינויים בלתי תלויה כמקובל לגבי גופים סטטוטוריים, חברות ממשלתיות, ומינויים של בכירים בשירות המדינה.

תנאי שכרם של חברי הנהלת הבנק בעבר וכיום טובים במידה ניכרת מסולמות השכר הנהוגים לגבי כלל עובדי המדינה, לרבות תאגידים סטטוטוריים, ונקבעו ללא פיקוח ובקרה נאותים. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם הבנק לא נכלל ברשימת התאגידים המסווגים בידי "הוועדה הציבורית לסיווג תאגידים סטטוטוריים", היה ראוי שתנאי העסקת הבכירים בבנק יהיו בהתאם להמלצותיה של הוועדה ובכפוף לאישור הממונה על השכר.

באפריל 2006 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בעניין הטבות שכר חריגות שקיבלו עובדי הבנק והנהלתו במשך שנים, בעיקר במועד פרישתם מעבודתם בבנק¹. דוח הביקורת הנוכחי מציג דוגמאות נוספות למתן הטבות שכר חריגות ומינוי לקוי של חברי הנהלה.



מבוא

בנק ישראל (להלן - הבנק) הוא תאגיד שהוקם לפי חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954. תנאי העסקה והפרישה של עובדי הבנק הוסדרו בהסכמים ייחודיים שנחתמו בין הנהלת הבנק ובין העובדים: בחוקת העבודה של עובדי הבנק משנת 1957, המסדירה את תנאי העסקה, ובהסכם הגמלאות משנת

1 "דוח ביקורת על בנק ישראל - הטבות שכר" אפריל 2006.

1977, המסדיר את תנאי פרישתם של עובדי הבנק. ההסכמים מתעדכנים מפעם לפעם על פי הסכמים מיוחדים וכן מכוח תרשומות והסכמים רגילים שנחתמים מפעם לפעם בין ועד העובדים ובין הנהלת הבנק.

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, (להלן - חוק יסודות התקציב) הוגדר הבנק גוף מתוקצב וככזה הוחלו עליו הגבלות בעניין שינויים בשכר, בתנאי השירות של עובדיו והוראות בדבר סדרי הטיפול בהסכמים חורגים. בין היתר נקבע בסעיף 29 לחוק כי גוף מתוקצב "לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". עוד נקבע בחוק כי כל הסכם או הסדר הנוגד את ההוראה האמורה דינו להתבטל.

בינואר 2004 הגיש הבנק עתירה לבג"ץ נגד הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר)² שעיקרה הטענה כי הליך בדיקות השכר שהממונה על השכר נוקט בבנק מנוגד לחוק יסודות התקציב ונעשה בחריגה מסמכות. בג"ץ העביר את הסוגיה להכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה; ביולי 2004 כתב היועץ מסמך ובו הסכמות בין הצדדים ובכללן ההסכמה שסעיף 29 לחוק יסודות התקציב חל גם על בנק ישראל ועובדיו. היועץ המשפטי לממשלה חיווה את דעתו והוסיף כי "בשל השוני המהותי... של מבנה השכר וההטבות הנלוות בבנק ישראל לעומת המקובל בשירות המדינה... אין מנוס מהגשת כל הסכם או הסדר לעיון הממונה, כדי שיוכל לבחון ולקבוע אם אכן מדובר בהסכם או הסדר חורג, אשר טעון את אישורו". לאחר כתיבת המסמך עדיין נותרו כמה שאלות במחלוקת שמשרד מבקר המדינה נמנע מלהתערב בהן. יצוין שעד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2006, לא הסתיים הדיון בעתירה וכי הנהלת בנק ישראל והממונה על השכר נמצאים בעיצומו של הליך לאישור הסכם שכר חדש לעובדי הבנק.

בחודשים נובמבר 2005 - אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה כמה תחומים בתנאי העסקת העובדים בבנק, בכלל זה נבדקו תשלומים שהבנק משלם לעובדיו בגין החזרי הוצאות נסיעה בתפקיד, צדדים בהליך קידום העובדים בבנק, והליך מינויים וקביעת תנאי עבודתם של עובדים בכירים בבנק. כיוון שעובדי הבנק הם עובדי ציבור הניזונים מהקופה הציבורית, ראוי שיחולו עליהם נורמות דומות לאלה החלות על עובדי מדינה. הטבות השכר הנהוגות בבנק נבחנו לפי אמות מידה ציבוריות ובהשוואה להתנהגות נורמטיבית וכללי מינהל תקין. הבדיקה נעשתה בבנק ישראל ובדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר.

החזר הוצאות שימוש ברכב פרטי לצרכי התפקיד

התשלומים בגין החזר הוצאות שימוש ברכב פרטי לצרכי עבודה בשירות המדינה מורכבים משלושה סוגים: (א) החזרים חד-שנתיים של הוצאות על רישוי וביטוח, בסכומים מרביים שנקבעו בשירות המדינה, לפי קבלות על התשלום ששולם או בדרך של הסדר מרוכז שנקבע בין החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) ובין חברת הביטוח. (ב) תשלומים חודשיים קבועים³, הכלולים במשכורת, שחלקם ניתנים כתשלום ברוטו וחלקם כתשלום נטו שבגינם מקבל העובד "גילום מס". החזרים אלה משולמים לפי תעריפים שקבע החשכ"ל ולפי דרגת הניידות שנקבעה לעובד. (ג) תשלומים חודשיים בגין הוצאות משתנות - תשלום בגין מספר הק"מ שהעובד נסע במסגרת

2 בג"ץ 977/04 בנק ישראל נ' הממונה על השכר ואח'.

3 התשלום נועד להחזר ההוצאות הקבועות על החזקת הרכב, כגון תחזוקה והחזר ההון.

עבודתו, על סמך דיווח חודשי, ופירוט מלא של מטרות הנסיעות; תשלום זה מחושב לפי תעריף שנקבע מפעם לפעם בהודעות החשכ"ל.

קריטריונים לזכאות להחזר הוצאות נסיעה בתפקיד

1. במאי 2006 פרסם החשכ"ל לחשבים במשרדי הממשלה הוראת שעה לעדכון ולריכוז של ההנחיות בנושא "החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי" (להלן - הוראת השעה)⁴. בהוראה נקבעו הקריטריונים לזכאות להחזר הוצאות נסיעה ונקבע כי "תשלום החזר הוצאות רכב לבעלי רכב שירות ואישי מותנה בכך שלעובד רכב כשיר ומורשה (בין היתר עם רישיון רכב - טסט תקף) בבעלותו המלאה... במשך כל השנה, ושהוא בעל רישיון נהיגה בר תוקף ברכב זה"⁵.

בנהלים פנימיים של הבנק נקבעו הוראות בעניין "גמול רכב והחזר הוצאות נסיעה בתפקיד לבעלי רכב אחר ואישי". ההוראות מגדירות מי זכאי להחזר ההוצאות וקובעות את החישובים להחזר לפי קריטריונים מסוימים. בנהלים נקבעו כמה סוגי זכאות להחזר הוצאות נסיעה בתפקיד הנבדלים ביניהם בשיעור ההחזר ובבסיס ההחזר. מנתונים שהעביר הבנק למשרד מבקר המדינה לשנים 2004-2006 עולה כי הסכום הממוצע שהבנק משלם לעובדיו בגין ההחזר הוא כ-11 מיליון ש"ח בשנה.

מנהל מדור שכר בבנק הסביר למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי החזר ההוצאות כאמור נחלק לשישה סוגים, כדלקמן: (א) "פקיד נדרש"⁶ מדרגה י"א שבבעלותו רכב ורישיון נהיגה זכאי להחזר הוצאות בשיעור של 100%. (ב) "פקיד נדרש חלקי" (מדרגה י"א) שאין בבעלותו רכב או רישיון נהיגה זכאי להחזר בשיעור של 50% מההוצאות ש"פקיד נדרש" זכאי להן. (ג) "פקיד לא נדרש" מדרגה י"א ומעלה שבבעלותו רכב ורישיון נהיגה זכאי להחזר בשיעור של 50% מההוצאות ש"פקיד נדרש" זכאי להן. (ד) "פקיד לא נדרש" שאין בבעלותו רכב או רישיון נהיגה או שדרגתו נמוכה מדרגה י"א זכאי ל"גמול ניידות" בשיעור שתלוי בדרגתו לפי תעריפי ההחזר שזכאי להם פקיד נדרש מדרגה י"א שהוא בעל רכב; גמול זה מחושב מהחזר ההוצאות הקבועות והמשתנות. (ה) רשימה "סגורה"⁷ של עובדים הזכאים להחזר בשיעור של 75% מתעריפי ההחזר שזכאי להם פקיד נדרש בעל רכב שדרגתו וזה לדרגת העובד ברשימה הסגורה. (ו) בעלי רכב אישי או אחר מקבלים החזר הוצאות על סמך דיווח ולפי תעריף לק"מ בחודש שבו חל התשלום.

להלן בטבלה 1 ריכוז סוגי הזכאות השונים שקבע הבנק לסיווג החזר הוצאות נסיעה בתפקיד, ושיעור ההחזר בכל סוג:

- | | |
|---|---|
| 4 | הוראת שעה כספי 2006-1-22. הוראה זו מערכנת ומרכזת את כלל ההנחיות שפורסמו בעניין זה, בכללן הנחיות שפורסמו עוד ב-1980. |
| 5 | קריטריונים אלה נקבעו שנים רבות לפני פרסום הוראת השעה. |
| 6 | הבנק קבע בנהליו הפנימיים רשימת עיסוקים ותפקידים המוגדרים "פקידות נדרשת". |
| 7 | הרשימה ה"סגורה" מכילה שמות של סגני מנהלי מדורים ומקביליהם, אשר קיבלו את עיסוקם זה עד ליום 31.12.86. |

טבלה 1: ריכוז סוגי הזכאות השונים להחזר הוצאות נסיעה בתפקיד

מספר הזכאים	שיעור ההחזר מן ההוצאות (ב-%)	חובת בעלות על רכב ורישיון נהיגה תקף	סוג הזכאות
363	100	כן	א. פקיד נדרש
10	50	לא	ב. פקיד נדרש חלקי
113	50	כן	ג. פקיד לא נדרש
42	גמול ניידות בשיעור משתנה המחושב מסכום ההחזר לו זכאי עובד בסוג זכאות א בדרגה י"א	לא	ד. פקיד לא נדרש
16	75% מסכום ההחזר לו זכאי עובד בסוג זכאות א	כן	ה. רשימת עובדים "סגורה"
משתנה לפי הדיווח בפועל	החזר הוצאות לפי דיווח	כן	ו. בעלי רכב אישי או אחר

מהאמור לעיל עולה כי אף שלהחזרי התשלומים אמורה להיות זיקה ישירה להוצאות השימוש ברכב, חלק מעובדי הבנק מקבלים החזר הוצאות נסיעה בתפקיד גם אם אין בבעלותם רכב או רישיון נהיגה תקף.

2. בהוראת השעה העוסקת בעובדים בשירות המדינה שזמנית אין באפשרותם להשתמש ברכבם, נאמר כי "עובד שרכבו אינו כשיר מסיבות שאינן תלויות בעובד... והועמד לרשותו המלאה רכב חלופי - בין אם על ידי חברת הביטוח ובין אם על ידי אדם או גוף שאיננו 'קופה ציבורית' העובד יהא זכאי לתשלום הוצאות קבועות ומשתנות לתקופה של עד 3 חודשים".

הביקורת העלתה שהבנק מאפשר גם לעובדים שמכרו את רכבם וטרם רכשו רכב אחר לקבל החזרי הוצאות קבועות ומשתנות במשך שלושה חודשים נוספים, אף על פי שבאותם חודשים אין לעובד כל הוצאה על הרכב. לדעת משרד מבקר המדינה, תשלום החזר הוצאות נסיעה בתפקיד לעובדים שאין בבעלותם רכב או רישיון נהיגה אינו סביר, אינו ראוי ציבורית ואינו עולה בקנה אחד עם עקרונות המינהל התקין ועל הבנק לבטל הסדר זה לאתר.

קביעת רמת ניידות והקצאת מכסות ק"מ

בשירות המדינה נהוג לקבוע לכל עובד מכסת ק"מ שנתית שהוא יכול לנצל במשך השנה לנסיעות בתפקיד. המכסה מיועדת לבעלי רכב שירות ורכב אישי ולנסיעה בדרכים קשות. בכל קטגוריה המכסה מדורגת לפי רמות ניידות.

להלן בטבלה 2 מכסת הק"מ השנתית הנהוגה בשירות המדינה המוקצית לפי רמות ניידות לבעלי רכב שירות:

טבלה 2: רמות הניידות בשירות המדינה לבעלי רכב שירות

מכסת ק"מ שנתית	רמת הניידות
4,500	א
6,000	ב
8,000	ג
10,000	ד

מטבלה 2 עולה כי מכסת הק"מ המרבית לעובד ברמת הניידות הגבוהה ביותר היא 833 ק"מ לחודש⁸. להלן בטבלה 3 מכסת הק"מ החודשית והשנתית המוקצת לבעלי רכב שירות בבנק:

טבלה 3: מכסות הק"מ הנהוגות בבנק ישראל*

מכסת הק"מ השנתית	מכסת הק"מ החודשית	דרגת העובד בבנק
8,040	670	י"א
9,900	825	י"ב-י"ג
12,360	1,030	י"ד
16,560	1,380	ט"ו
20,040	1,670	ט"ז
21,000	1,750	י"ז-י"ט
24,000	2,000	כ-כ"ג

* הנתונים נלקחו מהוראות הבנק בעניין משאבי אנוש ומינהל, שכר ודיווחים, פרק א'. יצוין כי אף שבטבלה הדרגה הגבוהה ביותר היא כ"ג, בבנק נהוגה גם דרגה כ"ד אשר מזכה במכסות ק"מ זהות לדרגה כ"ג.

מטבלה 3 עולה כי המכסות שהבנק מקצה לעובדיו גדלות ככל שדרגת העובד גבוהה יותר. בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה כי כשני שלישים מעובדי הבנק הקבועים מדורגים בדרגה ט"ז ומעלה, ולפיכך כל אחד מהם זכאי למכסה שנתית של יותר מ-20,000 ק"מ. יצוין כי מכסה זו כפולה מזו המוקצת לעובדי המדינה ברמת הניידות הגבוהה ביותר.

מכסות הק"מ שהבנק קובע לעובדיו הולכות וגדלות לפי דרגתו ומעמדו של העובד בבנק, ולא לפי נסיעותיו בתפקיד, וגבוהות במידה ניכרת ולא סבירה מאלה הנהוגות בשירות המדינה. המכסות אינן מותאמות לאופי הפעילות של העובד וליכולתו לנצל את מכסת הק"מ. יצוין שהבנק משלם לעובדיו החזר הוצאות משתנות לפי המכסות שהוקצו אף אם לא נוצלו בפועל (ראו להלן).

8 יצוין כי בנסיבות חריגות ובתפקידים מסוימים תיתכן תוספת של עד 2,000 ק"מ לשנה.

החזר הוצאות קבועות

לפי דרגת הניידות שהוקצתה לעובד נקבעים החזרי התשלומים החודשיים הקבועים שהוא יקבל במשכורתו, ללא צורך לדווח על נסיעותיו בפועל. להלן בטבלה 4 התפלגות התשלומים החודשיים הקבועים שקבע הבנק, לפי דרגת העובד:

טבלה 4: תעריפי החזר ההוצאות הקבועות החודשיות הנהוגים בבנק ישראל

דרגת העובד	החזר ברוטו (בש"ח)	החזר נטו (בש"ח)	דרגת הניידות המקבילה בשירות המדינה
י"א	318.39	159.19	א
י"ב	571.97	238.73	ב
י"ג-י"ד	571.97	318.88	ג
ט"ו ומעלה	677.99	388.10	ד

סכומי ההחזרים הקבועים בגין הוצאות הנסיעה שהבנק משלם לעובדיו, כמפורט בטבלה 4, זהים לאלה שנקבעו בשירות המדינה לרמות ניידות א' עד ד'. נוכח העובדה שרמות הזכאות מותאמות ל-14 דרגות, אשר 10 מהן ברמת ההחזר העליונה, ארבע רמות ההחזר שקבע הבנק, ובייחוד הרמה העליונה, נקבעו באופן מוטא כך שמרבית עובדי הבנק ייהנו מרמות ההחזר העליונות שאינן משקפות את התפלגות הדרגות.⁹

החזר הוצאות משתנות

החזר ההוצאות המשתנות בגין נסיעה בתפקיד בשירות המדינה נעשה לפי חישוב של מרחקי הנסיעה שעליהם דיווח העובד ועל פי תעריף לכל ק"מ, כפי שקובע החשכ"ל מפעם לפעם.

בהוראת השעה קבע החשכ"ל את אופן תשלום ההוצאות המשתנות בגין כל ק"מ שנסע העובד בתפקיד, לפי דיווח חודשי. עוד נקבע בהוראה כי "בעלי רכב שירות ואישי יהיו חייבים להמשיך ולהגיש את הדוח החודשי על נסיעותיהם בתפקיד... על נסיעות בתפקיד בעיר בה מקום העבודה של העובד או בעיר היעד, ניתן לדווח ללא פירוט עד ל-500 ק"מ בחודש. במקרים בהם היקף הנסיעות בעיר עולה על 500 ק"מ בחודש, על העובד לדווח פירוט מלא על כל נסיעה..." (ההדגשה במקור).

בהוראת השעה נקבע כי "מבעל רכב שירות שנסיעותיו בתפקיד במשך השנה יסתכמו בפחות קילומטרים ממכסת הקילומטרים שנקבעה ברמת ניידותו כחובת דיווח בסיסית שנתי... ינוכה החלק היחסי השנתי המתאים של ההוצאות הקבועות", וכי "אם מתברר על פי הדוחות החודשיים במרוצת השנה, כי העובד לא מבצע את המכסה היחסית הבסיסית... יש לעדכן מייד את ההוצאות הקבועות". מהוראה זו עולה שהעובד חייב למלא מכסה מזערית של נסיעות בתפקיד הטעונות דיווח.

נמצא כי החזר הוצאות הנסיעה המשתנות שהבנק משלם לעובדיו בגין נסיעה ברכב בתפקיד, אינו מותנה בדיווח או בנסיעות בפועל אלא משולם לעובדים כסכום קבוע לפי מכסת הק"מ שהוקצתה לכל עובד. לדעת משרד מבקר המדינה, החזר הוצאות ללא צורך בנסיעות בפועל או בדיווח כלשהו, אינו סביר ונוגד את כללי המינהל התקין.

9 צוין כי יותר מ-80% מעובדי הבנק מדורגים בדרגה ט"ו ומעלה.

כפל תשלומים בגין נסיעות בתפקיד

לגבי עובדים בשירות המדינה קובעות הוראות התקשי"ר¹⁰ כי "עובד אינו זכאי להחזר הוצאות נסיעה בתפקיד, כאמור, אם קיבל, או תבע כבר, את החזר ההוצאות בעד אותה נסיעה ממוסד ממשלתי אחר או מכל גוף אחר."¹¹

ממסמכי הבנק עולה שאם עובד הבנק נסע במסגרת תפקידו, הוא רשאי לדווח על הנסיעה ולקבל בגינה החזר הוצאות לפי תעריפי תחבורה ציבורית, נוסף על התשלומים המשולמים לו כאמור בגין הוצאות נסיעה בתפקיד (הקבוצות והמשטנות) ללא דיווח חודשי. בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה שבכל שנה הבנק משלם כ-130,000 ש"ח בגין החזר הוצאות נסיעה בתפקיד שדווחו למדור שכר בבנק, נוסף על התשלומים שמשולמים כאמור.

הביקורת העלתה כי הבנק משלם לעובדיו החזר הוצאות נסיעה בגין נסיעות שנעשו בפועל, שהן למעשה כפל תשלום בעבור הוצאה שבגינה כבר שולמו לעובד התשלומים הקרויים "החזר הוצאות נסיעה בתפקיד" במסגרת מכסת הק"מ המאושרת¹². לדעת משרד מבקר המדינה, כפל תשלומים חורג מכל נורמה ציבורית ומנוגד לעקרונות המינהל התקין, ויש לחדול ממנו לאלתר.



מנכ"ל הבנק מר יעקב דנון, הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 (להלן - תשובת הבנק או התשובה) כי "החזר הוצאות רכב מהווה במדינה הטבת שכר לכל עניין ודבר. כמו כן, חלוקת ההקצבות בין הדרגות השונות מהווה לא אחת הטבת שכר בשירות המדינה, שמטרתה ליתן הטבת שכר אשר לא ייכלל במסגרת הרכיבים הפנסיוניים."

בתשובת הבנק מצוטטות כמה מהמלצות "ועדת רכב" ממאוס 1979¹³ ונאמר בהן כי "בהדרגה הפכה השתתפות בהוצאות רכב ... גם לשיטה למתן תוספות סמויות בשכר ... במצב הקיים ישנה מערכת של דיווחים שבחלקם כוזבים, בעלת היבטים מוסריים שליליים מרחקי לכת..." הבנק הוסיף בתשובתו כי "החזרי הוצאות נסיעה בתפקיד היו מעוגנים בחוקת העבודה לעובדי בנק ישראל עוד קודם לחוק יסודות התקציב... מדובר בתוספות שניתנו במהלך שנים רבות, בהסכמים שנחתמו כדין בין הצדדים."

לדעת משרד מבקר המדינה, אף אם תשלום החזרי הוצאות רכב הוא לכאורה הטבת שכר לעובדים, אין בכך משום מתן היתר לעוות ולנתק לחלוטין את הזיקה למטרת ההחזר באופן של מתן "החזרים" לעובדים, ללא עמידה בקריטריונים בסיסיים לזכאות, כגון בעלות על רכב, רישיון נהיגה בר תוקף, ואף ללא דיווח. נוהג זה חורג מכל נורמה ציבורית ומנוגד לכללי מינהל תקין ולהוראות הדין החלות על עובדי ציבור.

- 10 תקנון שירות המדינה שנקבע ע"י נציב שירות המדינה וכולל הוראות המסדירות הליכים מינהליים.
- 11 פרק 26 בתקשי"ר.
- 12 שהרי לא דיווח שביצע את הנסיעות או חרג מהמכסה שהוקצתה.
- 13 הוועדה מונתה במשרד האוצר, ובמסגרת פעילותה היא דנה במיסוי ההטבות הקשורות לרכב ובהגדרת החזקת הרכב לשכירים הזכאים לקבל מהמעביד הוצאות החזקת רכב.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום לאימוץ של נורמות "פסולות" והצדקתן בטענה שהן "נהוגות" במגזרים שונים. גם אם חוק יסודות התקציב לא חל על ההסכמים שנחתמו בבנק עוד קודם לחקיקתו, אין זה ראוי ציבורית לנהוג לפי הסכם פסול שנוגד את תקנת הציבור. לכן על הבנק להפסיק לאלתר נוהג זה.

קידום עובדי הבנק בדרגות

שיטת הקידום

סולם הדרגות הנהוג בבנק ישראל הוא סולם אחיד לכל העובדים, מקצועיים ומינהליים כאחד. לכל תפקיד (עיסוק) נקבע מתח דרגות מסוים. לכל עיסוק נקבעו תיאור תפקיד, דרישות יסוד לתפקיד, ואופן הקידום בדרגות. כפי שנהוג בשירות המדינה, גם בבנק אפשר להתקדם לדרגה אישית מעל לטווח הדרגות הקבוע לכל עיסוק.

ממסמך שהכין הבנק במארכ 2000 עולה, כי מתחילת שנות השמונים של המאה ה-20 ואף קודם לכן הייתה עמדת הנהלת הבנק שיש למנוע, או לפחות לצמצם, את ממדי שחיקת השכר של עובדי הבנק לעומת קבוצות במגזר הציבורי. כדי לממש עמדה זו קבע הבנק, בהסכם עם ועד העובדים, שיטה שמטרתה קידום מואץ של עובדים, באמצעות שיעור שנתי קבוע של עובדי הבנק שיקודמו בדרגה (להלן - המכסה). רשימת העובדים שיקודמו נקבעת לפי כמה כללים, כגון הערכות העובד (ראו להלן). לפי הסכם זה, עד שנת 2001, לדוגמה, קודמו בכל שנה 45% מעובדי הבנק. שיעור זה הוקטן בהדרגה ובשנת 2006 קודמו 24% מהעובדים. יצוין כי נוסף על שיעור זה מגיש הוועד להנהלת הבנק מדי שנה בשנה רשימת עובדים בשיעור של 3% מעובדי הבנק שהוא ממליץ לקדם.

מאז 1993¹⁴ הורחב מסלול הקידום בבנק בשלוש דרגות ועודכנו תעריפי השכר של הדרגות כ"ב-כ"ד, כדלהלן: ב-1993 עודכנה המשכורת הקובעת לבעלי דרגה כ"ב והיא גבוהה ב-10% מהמשכורת הקובעת בדרגה כ"א; ב-1994 עודכנה המשכורת הקובעת לבעלי דרגה כ"ג והיא גבוהה ב-10% מזו שבדרגה כ"ב; וב-2000 עודכנה המשכורת הקובעת לבעלי דרגה כ"ד והיא גבוהה ב-16% מזו שבדרגה כ"ג. הועלה כי במהלך השנים קבע הבנק עיסוקים חדשים לעובדים שהגיעו לדרגות השיא בעיסוקיהם, והוסיף דרגה למתח הדרגות בכל עיסוק. בדרך זו, עובדים שהגיעו לדרגה העליונה במתח הדרגות של עיסוקם סווגו בעיסוק חדש, שאפשר להם להמשיך ולהתקדם.

לאחר שנקבע שיעור הקידום¹⁵, קובעת הנהלת הבנק בכל שנה "מפתח כללי רחב" של קידום העובדים, המדרג את העובדים בכל מחלקה בבנק ומשמש כלי עיקרי לעמידה במכסה. ככלל, מכסת המקומות נקבעת בהתחשב במשך השהייה בדרגה לפי קבוצות מדרג בסולם הדרגות. בדרגות הגבוהות יותר נקבע קידום אטי יותר.

הבנק מקיים תהליך מובנה לקביעת העובדים שיקודמו ובכלל זה קביעת מדדים לשקלול "ציון הקידום"¹⁶ לעובדים וכן ביצוע סטטיסטיקות, הערכות ודיונים בפורומים שונים עד לקביעת הרשימה הסופית.

14 הסכם קיבוצי מיוחד לעובדי בנק ישראל מיום 21.10.93.

15 נוהלי הבנק מציינים, שהעובדים שיקודמו בדרגה כחלק מתהליך פרישתם מהבנק במהלך שנת העבודה לא ייחשבו במניין המכסה השנתית של קידום עובדים.

16 ציון הקידום מאפשר להנהלה להתייחס לשאלת קידומו של עובד על בסיס קריטריונים מוסכמים הקובעים את מיקום העובד ביחס לכלל העובדים.

במארס 2000 פרסמה מחלקת משאבי אנוש מסמך עקרונות בעניין שיטת קידום העובדים בבנק. בין היתר מפורטת במסמך עבודה שעשה צוות הבנק לניתוח שיטת הקידום בבנק בהשוואה לשיטות קידום בארגונים אחרים. הצוות הצביע על ליקויים עקרוניים בשיטת הקידום הנהוגה בבנק והציע כמה הצעות לשינוי השיטה והתאמתה למבנה הארגוני בבנק, לאופי פעילותו ולהרכב העובדים. ההמלצות כוללות: (1) הפרדת תהליך הקידום מהסכמי השכר; (2) יצירת דיפרנציאציה בתהליך הקידום; (3) קביעת "ציון קידום"; (4) קביעת כללי קידום רוחביים; (5) קידום עובדים איטי בדרגות הבכירות; (6) שינויי עיסוקים.

נמצא כי בקביעת כללי הקידום עשה הבנק עבודה מקיפה וראויה שמאפשרת מיצוי של כלל הנתונים כדי לקבוע את זכאות העובד להתקדם בדרגה. אולם מתברר שעד שנת 2005 המשיכה המכסה השנתית להיות יעד עיקרי לקביעת הרשימה השנתית של המקודמים, ותהליך הקידום לא הופרד מהסכמי השכר.

מנהל מחלקת משאבי אנוש בבנק, מר אבי אידלסון, הסביר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2006 כי החל משנת 2005 קובעת ההנהלה חד-צדדית את שיעור המקודמים השנתי. לטענתו, קביעה זו מנתקת את הזיקה בין תהליך הקידום ובין הסכמי השכר בבנק, והנהלת הבנק רואה חשיבות בקביעת מכסת הקידום ככלי ניהולי מרכזי בתחום משאבי האנוש.

מנכ"ל הבנק הסביר בתשובתו כי "הגידול בשכר הנובע ממתן דרגות נלקח בחשבון גם בבדיקת השחיקה הנערכת בבנק מעת לעת..." וכי "קידום בדרגות הינו כלי ניהולי מהמדרגה הראשונה, שהגם ויכול ומשפיע בדרך עקיפה על שכר ותנאי שכר, אינו מחויב בדיווח מיוחד לממונה על השכר, שכן תוצאותיו מלאו הכי משתקפות בנתוני השכר המדווחים לממונה". המנכ"ל הוסיף בתשובתו כי בשיבה שהתקיימה בשנת 1986 עם מנכ"ל משרד האוצר דאז והממונה על השכר דאז ביקש הבנק, כי במקום קידום בדרגות של כל עובדי הבנק, כפי שעשתה המדינה בהתאם להסכמי השכר שנחתמו במגזר הציבורי באותה העת, "ייתנו תוספות שכר אשר לא יובילו לקידום כלל העובדים בדרגה. לאחר הסכמת משרד האוצר, ניתנו לעובדי בנק ישראל תוספות שכר תחת קידום בדרגות". בסיכום דבריו בנושא זה ציין המנכ"ל כי "קידום בדרגות הינו כלי ניהולי אשר אינו מחייב בדיווח לממונה על השכר, ואינו זקוק אף לאישור הממונה על השכר באשר לדרך ביצועו". (ההדגשות במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת מכסות שנתיות לקידום עובדים בדרגות אינה בהכרח כלי ניהולי אם היא מאלצת לקדם עובדים שבלעדיה לא היו מקודמים. כל עוד נקבעת המכסה השנתית בצורה מאולצת בעקבות הסכמים עם ועדי עובדים, היא פוגעת במועילות וביעילות של קידום בדרגות ככלי עיקרי לניהול ותגמול עובדים לפי טיב תפקודם ופריזון עבודתם.

כאמור, אמנם בשנים האחרונות הקטין הבנק את המכסה השנתית ובשנת 2005 קבעה הנהלת הבנק את המכסות בלי מעורבות ועדי העובדים בבנק. אף על פי כן, וכפי שעולה ממסמכי הבנק ומתשובתו, יש זיקה ישירה בין הקידום בדרגות לבין השכר. משכך, כל עוד מדובר בתהליך רגיל של קידום עובדים, לא נדרשת בדיקתו של הממונה על השכר. אולם אם המכסה הופכת למאולצת יש בה סממנים של הטבת שכר, וראוי שמנגנון זה יוגש לבדיקת הממונה על השכר לפני החלתו כדי לוודא שאין מדובר בהטבת שכר חריגה.

מתן שתי דרגות פרישה

לפי הוראות התקשי"ר¹⁷ (להלן - ההוראות) העובדים במגזר הציבורי מקבלים בדרך כלל בעת פרישתם לגמלאות קידום בדרגה אחת. דרגתו החדשה של עובד שפרש משמשת לחישוב קצבת הגמלה שיקבל. בתקשי"ר מפורטים פרקי הזמן המזעריים לשהייה בדרגה לפני פרישת העובד וכן מספר הדרגות המרבי שאפשר לקדם.

מההוראות עולה שככלל, עובד הפורש לגמלאות מקודם בדרגה אחת מעל לדרגה שבה שהה לפני פרישתו, הקידום תלוי במשך השירות ובפרק הזמן ששהה בדרגתו הקודמת. בנסיבות חריגות כשמדובר בהצטיינות אישית ומקצועית ממושכת של עובד שהשלים במועד פרישתו 40 שנות שירות לפחות, מוסמך מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך להמליץ על קידום, בכפוף לאישור של נציב שירות המדינה; במקרה זה העובד מקבל קידום בדרגה ותוספת שהייה ששקולים כנגד קידום של "דרגה וחצי". עוד נקבע בהוראות כי "הקידום בדרגה יוגבל עד לדרגה אחת פחות מהדרגה העליונה, בסולם הדרגות של הדירוג אליו משתייך העובד, כולל תוספת שהייה."

הסכם הגמלאות של הבנק שנחתם בשנת 1977 מגדיר מהי המשכורת הקובעת של עובד שפרש לגמלאות כדלהלן: "המשכורת, על מרכיביה... המגיעה ביום האחרון לחודש שבו חל אותו זמן, לעובד שדרגתו דרגה אחת גבוהה מהדרגה שהייתה לפלוני ערב פרישתו מהשירות".

מתרשמת שכללה הסדרת כמה נושאים ושנעשתה בין ועד העובדים הארצי של הבנק לבין הנהלת הבנק עולה כי בנובמבר 1994 עודכנה חוקת העבודה של הבנק ונקבע בה כי "עובד הפורש לגמלאות... יקבל דרגה באחד בינואר של שנת הפרישה. שהה העובד הפורש בדרגה העליונה הקיימת של טבלת הדרגות, יקבל את הדרגה הנוספת, על פי סעיף זה, במועד כניסתה לתוקף של דרגה עליונה חדשה בטבלת הדרגות".

מנהל מדור שכר בבנק הסביר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2006 כי הבנק פועל בהתאם להסכם הגמלאות ולחוקת העבודה של הבנק, ולפיהם עובד הפורש לגמלאות זכאי לגמלה לפי המשכורת הקובעת הצמודה לדרגה הגבוהה בדרגה אחת מדרגתו ערב פרישתו. מנהל המדור הוסיף, כי עובדים רבים שהו ערב פרישתם מהשירות בדרגה העליונה בסולם הדרגות של דירוגם המקצועי ולכן הוסיף הבנק דרגה נוספת ייעודית לפורשים.

יוצא אפוא כי בשנה האחרונה לעבודתו בבנק מקבל עובד העומד לפרוש לגמלאות דרגה אחת בחודש ינואר בשנת הפרישה, ועם יציאתו לגמלאות הוא מקודם בדרגה נוספת. לפיכך, חישוב הגמלה נעשה על בסיס קידום בשתי דרגות, וללא מגבלה של הדרגה העליונה הצמודה לדירוג שבו הועסק העובד. מכיוון שדרגתם של עובדים רבים, לאחר קידומם בשתי דרגות, הייתה מעל לדרגה העליונה הצמודה לדירוגם המקצועי, הנהיג הבנק דרגות נוספות המיועדות לפורשים בלבד, כדי לאפשר להם לקבל תוספת כספית הכרוכה בהעלאה בשתי דרגות.

מנתוני הבנק על עובדיו שפרשו לגמלאות בשנים 2003-2006 עולה, כי בכל שנה הוא משלם כ-3 מיליון ש"ח בגין תוספת הדרגה השנייה ל-112 העובדים שפרשו באותן שנים.

מנכ"ל הבנק הסביר בתשובתו כי "הנוהג ליתן שתי דרגות פרישה לעובדים הפורשים מבנק ישראל... היה נהוג בבנק ישראל עוד מימים ימימה, הרבה לפני חקיקת חוק יסודות התקציב." (ההדגשה במקור).

יוצא אפוא שהנהוג לקדם עובדים ערב פרישתם מהבנק בשתי דרגות לצורך חישוב הגמלה שתשולם להם מהווה הטבה כספית ניכרת שהולכת וגדלה ככל שדרגת העובד גבוהה יותר. נוכח העובדה שהעדכון האמור בחוקת העבודה נעשה רק ב-1994, והואיל והוא הטבת שכר לכל דבר ועניין, היה על הבנק להעביר אותו לבדיקת הממונה על השכר.

הליך המינוי ותנאי העבודה של חברי הנהלת הבנק

1. מיום הקמתו של הבנק, חברי הנהלת הבנק (כעשרה במספר) התמנו לתפקידים בידי נגיד הבנק, שלא באמצעות הליך של מכרז פנימי או חיצוני או ועדת איתור וללא בדיקה והמלצה של ועדה ציבורית בלתי תלויה. החל בשנות התשעים של המאה ה-20 הועברו חברי הנהלה במגזר הציבורי לעבוד לפי חוזים אישיים. לעומת זאת, תנאי השכר של חברי הנהלת הבנק, שעד אמצע שנת 2005 מונו רובם ככולם מקרב עובדי הבנק, נגזרו מהסכם השכר הקיבוצי שלפיו פועל הבנק. בעת המינוי לתפקיד קיבלו חברי הנהלה אחת משתי דרגות ההנהלה המיוחדות שהבנק הקצה לחברי הנהלה, וכל שינוי שנעשה בהסכם השכר הקיבוצי הוחל גם עליהם.

מאמצע שנת 2005, כמה חודשים לאחר מינויו של פרופ' סטנלי פישר לנגיד הבנק, גויסו לבנק ארבעה אנשים שמונו לתפקידים בכירים ובתוקף תפקידם הם גם חברים בהנהלה: המשנה לנגיד¹⁸, פרופ' צבי אקשטיין; מנכ"ל הבנק, מר יעקב דנון; מנהל מחלקת משאבי אנוש, מר אבי אידלסון; ומנהל החטיבה למידע וסטטיסטיקה, מר צחי פרנקוביץ. עובדים אלה גויסו ומונו לתפקידם ללא הליך של מכרז שוויוני ותחרותי ולא באמצעות ועדת איתור.

עם קבלת העובדים הללו לבנק נחתם עמם חוזה אישי הקובע את תנאי העסקתם ושכרם, ללא תלות בהסכם השכר הקיבוצי של הבנק. שכרם של פרופ' אקשטיין ומר דנון נקבע בסך של 50,000 ש"ח ברוטו בחודש, ושכרם של מר אידלסון ומר פרנקוביץ הוא 40,000 ש"ח ברוטו בחודש.

בתשובתו הסביר מנכ"ל הבנק כי "בהתאם לסמכות הנגידים לדורותיהם בחוק בנק ישראל, מינוי הנגידים את חברי הנהלת הבנק כמינוי אישי בשל מעמדם המיוחד... הבנק ראה במשרות אלו, שהינן ספורות ביותר... כמעין משרות אמון". המנכ"ל הוסיף כי אף בשירות המדינה נהוג לפטור משרות מקבילות מהחובה לעשות מכרז פומבי לאיושן.

מנכ"ל הבנק הודיע בתשובתו כי בעת האחרונה הנהיג הבנק הליך של הקמת ועדות איתור ומינויים כדי לבדוק את כישוריהם והתאמתם הכללית של המועמדים, טרם בחירתם בידי הנגיד, וכי "הבנק עיגן הסדרה זו בנוהל פנימי שהונהג בבנק".

מן האמור לעיל עולה, שזה שנים היה נהוג שחברי הנהלת הבנק מתמנים בלעדית בידי הנגיד, בלי לקיים הליך פומבי, תחרותי ושוויוני של מכרז או ועדת איתור. עד אמצע שנת 2005 מונו חברי הנהלה אף בלי שנחתמו עמם חוזים אישיים כנהוג במגזר הציבורי. לדעת משרד מבקר המדינה אמנם לנגיד יש סמכות לנהל את הבנק, ואולם מן הראוי שתהליך בחירת עובדים לתפקידים בכירים, שמתוקף תפקידם הם גם חברי הנהלה, ייעשה לפי עקרונות הפומביות, התחרותיות ושוויון ההזדמנויות. ייבחנו מועמדים אחדים וייבחר מי שמתאים ביותר למשרה, והכול בכפוף לבדיקה והמלצה של ועדת מינויים בלתי תלויה כמקובל לגבי גופים סטטוטוריים, חברות ממשלתיות ומינוי בכירים בשירות המדינה.

18 יצוין כי לפי סעיף 10 לחוק בנק ישראל, המשנה לנגיד מתמנה לתפקידו בידי הממשלה, בהתייעצות עם הנגיד.

2. במאוס 1995 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה כי על שר האוצר למנות ועדת מומחים ציבורית שתסוג את התאגידים הסטוטוריים (להלן - הוועדה הציבורית) שעליהם חל סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. בהחלטה נקבע בין היתר כי הוועדה הציבורית תמליץ בנוגע לשכרם של המנהלים ובעלי תפקידים אחרים בתאגידים. עוד נקבע בהחלטה כי "ועדת השרים רושמת לפניה את הודעתו של שר האוצר כי יבוא בדברים עם נגיד בנק ישראל לגבי הכללת בנק ישראל ברשימת התאגידים שייבדקו במסגרת ועדת המומחים הציבורית הנ"ל".¹⁹

בהמלצות הוועדה הציבורית מאוגוסט 1996 שאומצו בידי שר האוצר ב-1.10.96 נקבע, כי שכר המנכ"לים בתאגידים ציבוריים יהיה נגזרת של רמת סיווג התאגיד (מרמה 1 שהיא הנמוכה ביותר ועד רמה 8 שהיא הגבוהה ביותר), שנקבעת לפי כמה קריטריונים, ובהם היקף פעילות התאגיד ותקינות ניהולו. שכר זה מתעדכן מפעם לפעם, ובינואר 2006 היה שכר המנכ"ל של תאגיד ברמה הגבוהה ביותר כ-40,000 ש"ח לחודש. בדיקת שכרם של חברי ההנהלה הוותיקים והחדשים בבנק מעלה כי שכרם גבוה במידה ניכרת אף מזה שנקבע לתאגיד ברמה הגבוהה ביותר. יצוין כי בנספח 3 להמלצות הוועדה נאמר ש"מעמד בנק ישראל טרם הוסדר מבחינת עבודת הוועדה".

עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2006, לא גובשה הסכמה בין משרד האוצר והבנק בשאלת הכללתו של הבנק ברשימת התאגידים שייבדקו בידי הוועדה הציבורית. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הצדדים להכריע זה כזה בשאלה האמורה.

שכרם של חברי הנהלת הבנק בעבר ובהווה גבוה בשיעור ניכר מהמקובל בסולמות השכר הממלכתיים ובהשוואה לטבלת השכר שנקבעה לתאגידים הסטוטוריים; לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם לא נכלל הבנק ברשימת התאגידים המסווגים בידי הוועדה, היה ראוי שתנאי העסקת הבכירים בבנק יהיו בהתייחס להמלצותיה של הוועדה, ובכפוף לאישורו של הממונה על השכר.

היבטים כלליים של מסגרת תנאי העסקה בבנק

בנובמבר 2006 שלח משרד מבקר המדינה את טיוטת הדוח להנהלת הבנק ולממונה על השכר. בתשובת הבנק נסקרו כמה היבטים נוספים שדרשו את עיונו ועמדתו של משרד מבקר המדינה.

הממונה על השכר, מר אלי כהן, ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2006: "אנו שותפים לעמדת מבקר המדינה כי הממצאים... בכל הקשור לכללים להחזר הוצאות רכב, קידום העובדים בדרגות והענקת שתי דרגות פרישה אינם עולים בקנה אחד עם המקובל בשירות המדינה." בעניין מינוי חברי הנהלה ציין הממונה: "אנו בדעה אחת עם העמדה שעולה בטיטת הדוח שלפיה הליך בחירת חברי הנהלת הבנק צריך להיעשות תוך שמירה על עקרונות הפומביות, התחרותיות ושוויון ההזדמנויות."

מנכ"ל הבנק הסביר בתשובתו כי "שכר עובדי בנק ישראל מעולם לא היה מבוסס על שכרם של עובדי המדינה, או התייחס אליו באופן כלשהו, לא אחרי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וודאי שלא לפני חקיקת החוק האמור. הפער המשמעותי בין שכרם של עובדי הבנק ותנאי עבודתם

19 הוועדה הוקמה מכוח החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה כל/218 מ-14.3.95. בכתב המינוי נתבקשה הוועדה להמליץ על כללים לקביעת שכרם של בעלי התפקידים בתאגידים הסטוטוריים; לשמש ועדת קבע לסיווג כל תאגיד, לפי הכללים שיאומצו, וכן לצורך ערכונים שוטפים; ולשמש ועדת השגה לתאגידים שסווגו.

לבין כלל עובדי המדינה היה קיים כבר מעת הקמתו של הבנק...". המנכ"ל הוסיף כי "תנאי השכר של עובדי בנק ישראל היו טובים בהרבה, מלכתחילה ובמתכוון, מאלה של עובדי מדינה ומאז ומתמיד היו להם תנאי שכר ייחודיים ותוספות מיוחדות... לפיכך כל טענה בדוח לפיה הטבה מסוימת אינה קיימת, או שונה מהותית מהנהוג בשירות המדינה, אינה רלוונטית כלל. בנק ישראל, בהיותו גוף סטטוטורי, אינו שונה מתאגידים אחרים המוקמים על פי דין, ואשר שכר עובדיהם גבוה, לעיתים בשיעור ניכר, מזה שבשירות המדינה." (ההדגשה במקור).

עוד הוסיף מנכ"ל הבנק בתשובתו: "עצמאותו של הבנק המרכזי ואי תלותו במשרד האוצר הם נדבך מרכזי ומוסכם בארץ ובעולם, ועל כן לא ראוי לדרוש מבנק ישראל כי שכרו ותנאיו יושוו לאלה שבשירות המדינה... מכאן שטענה כאילו מן הראוי שהשכר בבנק ישראל יפוקח על ידי משרד האוצר על-פי הוועדה לסיווג תאגידים סטטוטוריים... הינה משוללת כל יסוד. הכפפת בנק ישראל, בקביעת השכר, ישירות למשרד האוצר, כפי שממליצים עורכי טיוטת הדוח, לא רק שאין ברור על מה היא נסמכת, אלא גם מלמדת על היעדר הבנה אודות תפקידו הייחודי והעצמאי של בנק ישראל במערכת הכלכלית בישראל." (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בשירות המדינה יש רמות שכר שונות לדרגים שונים, ואולם בשירות המדינה, ברשויות סטטוטוריות ובחברות ממשלתיות יש מסגרת נורמטיבית כתובה ומקובלת. הממצאים שצוינו בדוח שפרסם מבקר המדינה באפריל 2006 ואלה שפורטו בדוח זה מצביעים שבמשך שנים רבות הנהיג הבנק בשירותיו תנאי העסקה חריגים הכוללים תוספות והטבות רבות המנוגדות לנורמות ציבוריות מקובלות, למסגרות השכר הנהוגות במגזר הציבורי ולתקנת הציבור. לעתים הדבר נעשה באמצעות הנהגת סעיפי שכר פסולים אשר חוקיותם מוטלת בספק. מבקר המדינה סבור שעל הבנק, כגוף ציבורי שהוקם על פי חוק, להתנהל לפי המסגרת הנורמטיבית הקיימת בשירות הציבורי.



במסגרת פעילותם של גופים ציבוריים שונים במדינת ישראל נדרשת לעתים עצמאות ואי תלות מקצועית שתאפשר לגופים אלו לקבוע מדיניות, לבקר ולהשיג על דעות והחלטות של גופי ממשל שונים. עצמאות זו נקבעת לפי חוק ומפרקטיקה נוהגת של פעילות הגוף. עצמאות זו נתונה בעיקרה לתחומים המקצועיים אך לעתים מיושמת גם במנגנונים מינהליים כדי שיתאפשר לגוף למלא את תפקידיו המקצועיים ללא תלות. ואולם, על גופים אלה, בהם בנק ישראל, מוטלת גם אחריות וחובה לפעול אגב שמירה על האינטרס הציבורי ולהתנהל לפי ערכים ונורמות נאותים כנדרש מגוף ציבורי שאמון על נכסי הציבור וכספו.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם יאושרו לגופים ציבוריים תנאי שכר ורכיבי שכר ייחודיים, עליהם לעמוד בנורמות ציבוריות ובמסגרות השכר הסבירות למגזר הציבורי. יש להבדיל בין תנאי שכר סבירים לבין תנאי שכר חריגים הכוללים תשלומים בלתי תקינים שנוגדים את תקנת הציבור. אף שהבנק הוא גוף סטטוטורי, תוספות השכר הנהוגות בו גבוהות במידה חריגה ולא סבירה ממסגרות ומתנאי השכר שנקבעו בתאגידים סטטוטוריים. על הבנק לאמץ נורמות ציבוריות ראויות ולפעול לפיהן בעניין תהליכי העסקה וסדרי העסקה של עובדים ולהקפיד להשתמש בכספי הציבור בצורה חסכונית ויעילה שתעמוד בהוראות החוק ובתקנת הציבור. הבנק הוא מוסד ציבורי ואין מקום שינהיג רמות שכר, תנאי שכר, וסדרי מינויים החורגים בצורה בלתי סבירה מאלה הנהוגים במגזר הציבורי.

הבנק נהג בפזרנות ולא שמר על כספי הקופה הציבורית, אלא נתן לעובדיו הטבות מופלגות בשווי עשרות מיליוני שקלים, במקום לנהוג בכספים אלה בחיסכון, בצניעות, וביעילות. למרות טענותיו, לא הוכיח הבנק אחריות מספקת וניצל בצורה לא ראויה את העצמאות המוחלטת שניתנה לו עד כה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהתקציב ותנאי ההעסקה של עובדי הבנק יהיו נתונים לפיקוח ולאישור של גוף חיצוני דוגמת ועדת הכספים של הכנסת.²⁰ כמו כן, ראוי שהמינויים למשרות בבנק, לרבות למשרות בכירות, ייעשו באמצעות מנגנונים שיבטיחו שוויוניות, תחרות ושקיפות, כמו מכרז או ועדת איתור, ולאחר בדיקה והמלצה של ועדה ציבורית בלתי תלויה שתבחן את תקינות המינוי ואת הכשירות וההתאמה של המועמדים. אין באימוץ המלצות אלה כדי לפגוע בעצמאות הבנק אלא מטרתן לוודא שהבנק פועל לפי הנורמות הציבוריות הראויות.

20 בעניין זה ראו הצעת חוק של ח"כ יעקב ליצמן פ/857/17 "הצעת חוק בנק ישראל (תיקון - תקציב בנק ישראל), התשס"ו-2006", שהונחה על שולחן הכנסת ב-3.7.06, והצעת חוק של ח"כ אופיר פז-פינס פ/1955/17 "הצעת חוק בנק ישראל (תיקון - פיקוח על תקציב בנק ישראל), התשס"ז-2007", שהונחה על שולחן הכנסת ב-15.1.07.