חוק שירות הציבור - הגבלות לאחר פרישה (חוק הצינון)

תקציר

הבטחת אמון הציבור בשירות הציבורי ומניעת ניגוד עניינים ופגיעה בטוהר המידות ולו למראית עין חיוניים ביותר לתפקודו. עובדי ציבור חייבים להיות חסרי פניות ולפעול באופן עצמאי ונטול שיקולים זרים. בעקבות המלצה של מבקר המדינה חוקק עוד בסוף שנות ה-60 חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969 (להלן - חוק הצינון), המטיל על עובדי ציבור הפורשים מהשירות הציבורי הגבלות בעניין חופש העיסוק מטעמים של שמירה על טוהר המידות; בחוק סנקציה פלילית. הגבלות לאחר פרישה אינן ייחודיות לישראל - רוב מדינות ה-OECD[1] קבעו לפורשי השירות הציבורי תקופת צינון על פי חוק.

ההגבלות העיקריות שנקבעו בחוק הצינון הן אלה:

1. הגבלות בעניין ייצוג - סעיף 2 לחוק קובע "איסור הייצוג בענין שהיה בטיפול של המייצג - מי שטיפל, אגב מילוי תפקידו בשירות הציבור, בענין פלוני של אדם פלוני, לא ייצג אחרי פרישתו מהשירות את האדם באותו ענין כלפי המוסד של שירות הציבור שבו שירת." איסור זה אינו מוגבל בזמן. סעיף 3 לחוק קובע "איסור הייצוג לפני מי שהיה כפוף למייצג" - מי שפרש משירות הציבור וערב פרישתו היה מוסמך, או ממונה על עובד שהיה מוסמך, לתת החלטה, המלצה או חוות דעת, בקשר למתן זכות, או עובד שהיה מדורג ערב פרישתו באחת מחמש הדרגות העליונות[2] בדירוג הגוף בו עבד, "לא ייצג אדם לפני עובד בשירות הציבור שהיה כפוף לו ערב פרישתו, ולא יבקש ממנו להעניק לו זכות לו עצמו ולצורך עסקו, בין בהסכם ובין כמעשה של רשות, כשההענקה מסורה לשיקול דעתו של אותו עובד" - עד תום שנה מסיום יחסי הכפיפות.

2. איסור עבודה או קבלת טובת הנאה - סעיף 4 לחוק קובע "איסור עבודה או טובת הנאה בעסקים שהיו בטיפולו של עובד הציבור - מי שפרש משירות הציבור ובתפקידו בשירות הציבור היה מוסמך להחליט על פי שיקול דעתו על הענקת זכות לאחר, או להמליץ על הענקת זכות כאמור, או שהיה ממונה על עובד אחר בשירות הציבור המוסמך כאמור, לא יקבל זכות מאדם שנזקק במהלך עסקיו להחלטתו בתחום הסמכות האמורה" בטרם עברה שנה מיום פרישתו (להלן - תקופת הצינון). ועדה

---

1 Organisation for Economic Co-operation and Development - ארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח, המאגד שלושים מדינות דמוקרטיות שלהן ערכים משותפים המנהלות כלכלות שוק חופשי, לצורך שיתוף פעולה לנוכח האתגרים הכלכליים, החברתיים והסביבתיים המאפיינים את עידן הגלובליזציה.

2 על פי תקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (איסור ייצוג), התשל"ו-1975.

למתן היתרים אשר הוקמה לפי סעיף 11 לחוק הצינון (להלן - ועדת ההיתרים) רשאית לקצר את תקופת הצינון[3].

שינויים רבים חלו במשק מאז חוקק חוק הצינון - משק ריכוזי בשליטת המגזר הציבורי הפך למשק שבו המגזר הפרטי ממלא תפקיד מרכזי ופועל מול מְאַסְדְרִים (רגולטורים) ממשלתיים המסדירים את כללי המשחק. לכן תקופת צינון בין עבודה בשירות הציבורי לבין עבודה בשוק הפרטי וההקפדה שלא יתקיים ניגוד עניינים - חשובות. ואולם דווקא בתחומים שבהם לאסדרה חשיבות מכרעת, התמחות העובד בתחום עבודתו היא בעלת חשיבות עליונה. כפועל יוצא מכך הפורשים נוטים לעבוד בשוק שבאסדרתו עסקו, ובמקרים רבים - בחברות שמולן עבדו קודם לכן.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס עד אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה את יישום הוראות חוק הצינון. נעשתה בדיקה מערכתית בגופים שבהם שכיח המעבר של פורשים לחברות שעוסקות בתחום שבו פעלו הפורשים בשירות הציבורי. נכללים בהם גופים מאסדרים מרכזיים שלהם סמכות להעניק זכויות שונות לגופים פרטיים: משרד האוצר בכלל ואגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - אגף שוק ההון) ורשות המסים בפרט; משרד התקשורת; הרשות לניירות ערך; מינהל מקרקעי ישראל. כמו כן, בוצעה בדיקה במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) המופקדים על יישום הוראות חוק הצינון.

עיקרי הממצאים

תרבות ארגונית של אי-קיום הוראות חוק הצינון

ממצאי בדיקת משרד מבקר המדינה מלמדים כי חוק הצינון הוא לעתים בבחינת 'אות מתה'. לא זו בלבד שכוונת המחוקק אינה מתממשת אלא אף נוצרה תרבות ארגונית השוללת את תכלית החוק.

הוראות חוק הצינון והוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מטילות את האחריות הבלעדית ליישום החוק על הפורש, ומערבות את הסמנכ"ל למשאבי אנוש במשרד הממשלתי, את היועץ המשפטי של המשרד ואת היועץ המשפטי של נש"מ ביישומן. כמו כן, תפקידם של מנהלים בשירות המדינה לוודא שהכפופים להם מצייתים לחוקים הנוגעים לעבודתם.

בדיקת משרד מבקר המדינה מלמדת כי בגופים שנבדקו לא פעלו עובדים[4] שפרשו לפי חוק הצינון, וגם המנהלים לא פעלו ליישום הוראות החוק והוראות התקשי"ר על ידי הכפופים להם, אף אם ידעו שהם עומדים לעבוד בשוק הפרטי בגופים שלהם העניקו זכות או שהיו מעורבים בהענקת זכות להם. להלן פירוט החריגות שנתגלו:

---

3 הסמכות של ועדת ההיתרים נוגעת לעניין סעיף 4 וסעיף 6 לחוק.

4 בדוח זה נשתמש במונח "עובד" "פקיד" או "עורך דין" גם כשנשוא העניין הוא אישה.

אגף שוק ההון: בדיקת משרד מבקר המדינה באגף שוק ההון, האחראי לאסדרה בתחומי ההון והביטוח, העלתה כי רק בכירי האגף מילאו אחר הוראות החוק. עובדים זוטרים ועובדים בדרג הביניים באגף לא עשו כן. מר ידין ענתבי, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן - הממונה על שוק ההון), ציין כי אינו רואה עצמו אחראי לאכיפת חוק הצינון. לדבריו, העובדים באגף מודעים לקיומו של חוק הצינון ולאי-הבהירות שבו, והוא אמר לעובדיו שעמדו לפרוש שאין הוא מתערב ביישום הוראות חוק הצינון. חלק מהפורשים שעניינם נבדק ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי לא פנו לברר את מעמדם לפי חוק הצינון בשל התרבות הארגונית באגף, בידיעתו של הממונה על שוק ההון.

גישה זו אינה ראויה ואינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הצינון. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהל בשירות המדינה לשמש דוגמה ומופת לאנשיו, בראש ובראשונה בהקפדה על שמירת החוק, ולפעול שאף עובדיו לא יפרו את החוק, במיוחד בעניין הקשור ישירות לעבודתו המקצועית של העובד הפורש. על אחת כמה וכמה הדבר חשוב כאשר מדובר בעניינים שנוגעים לטוהר המידות. גם אם הממונה על שוק ההון לא נתן היתר להפרת החוק, קיים חשש שעובדיו פירשו את הימנעותו מנקיטת עמדה בעניין כאישור בפועל לעשות כן.

משרד התקשורת: גם במשרד התקשורת נוצרה תרבות ארגונית לא ראויה שלא עלתה בקנה אחד עם המתחייב מחוק הצינון: במהלך שנת 2004 פרשו מאגף כלכלה ותקציב במשרד שלושה כלכלנים שתפקידיהם בו היו זוטרים ועברו לעבוד בחברת תקשורת ללא תקופת צינון; הם לא פנו לוועדת ההיתרים בבקשה לקצר את תקופת הצינון שחלה עליהם על פי החוק. לטענת הלשכה המשפטית של משרד התקשורת הם יכלו לנהוג כך כיוון שלדעתם סעיף 4 לחוק לא חל על עובדים זוטרים. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר מצביע על תרבות ארגונית לא ראויה שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. יש להדגיש כי החוק אינו מבחין בסעיף 4 בין עובד בכיר ובין עובד זוטר בכל דרך שהיא. על הנימוקים להקלה על עובדים זוטרים להיות מוצגים בבקשות לקיצור תקופות הצינון שנקבעו בחוק שעל הפורשים להגיש לוועדת ההיתרים. היה על היועץ המשפטי דאז של משרד התקשורת, עו"ד ד"ר יזהר טל, למלא אחר הוראות התקשי"ר ולהעביר את חוות דעתו המנומקת בכתב ליועץ המשפטי של נש"מ לאישורו. משרד מבקר המדינה מעיר כי נש"מ הוא הגוף המסדיר את נושא הצינון בשירות הציבורי, וכי יידוע נש"מ ואישורו מבטיחים, בין השאר, קביעת מדיניות כללית ואחידה למגזר הציבורי, ומונעים מדיניות נפרדת בכל משרד בהתאם לעמדתו ולהבנתו של יועצו המשפטי.

רשות המסים: רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) אחראית לגביית מסים ישירים ועקיפים ושותפה להתוויית מדיניות המסים. עובדי רשות המסים, בכירים וזוטרים כאחד, באים במגע שוטף עם נישומים ועם מייצגיהם - רואי חשבון או עורכי דין - מנהלים עימם משא ומתן על שומות, ובסופו של דבר בסמכותם לקבל החלטות בנוגע לסכום השומה. קביעת הסכום היא בגדר הענקת זכות כמשמעותה בחוק הצינון. חלק ניכר מהפורשים מרשות המסים עוברים לעבוד במשרדים המייצגים נישומים לפני רשויות המס או במשרדי עורכי דין המתמחים בייעוץ בענייני מס. מעטים עוברים לעבוד ישירות עבור נישומים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מאז שנת 2001 לא פנו עובדי רשות המסים אל לשכת הייעוץ המשפטי ברשות לקבלת חוות דעת בטרם החלו לעבוד במשרדי רואי

חשבון או עורכי דין אשר בענייני נישומיהם טיפלו במהלך עבודתם ברשות המסים, וממילא לא פנו לנש"מ ולוועדת ההיתרים[5] בבקשה לקצר את תקופת הצינון.

כאמור, הוראות סעיף 4 לחוק הצינון קובעות שחלה תקופת צינון על מי שהעניק זכות או היה מעורב בהענקת זכות לאחר. המשמעות של "הענקת הזכות לאחר" אינה רק למקבל הזכות, אלא גם למייצגו. פרשנות זו נקבעה כבר ב-2004 על ידי נש"מ בתשובתה לוועדת ההיתרים בעניין עורך דין שביקש לעבור למשרד עורכי דין שייצג לקוחות לפני האגף שבו עבד, ואף על ידי ועדת ההיתרים כשנדרשה לכך[6]. הדבר מתיישב גם עם תכלית החוק שנועד למנוע פגיעה בטוהר המידות בשירות הציבורי ובמראית העין של תקינותו.

נמצא שנש"מ לא פעלה להטמעת הנורמה כאשר קבעה אותה ולא פרסמה הוראה בעניין זה. רק באוקטובר 2007, שלוש שנים לאחר קביעת עמדתה בעניין חלות סעיף 4 לחוק על קבלת משרה במשרדי מייצגים ולאחר שיחה עם צוות הביקורת, היא פרסמה חוזר בנדון.

כך לדוגמה העלתה בדיקת משרד מבקר המדינה כי עורך דין שעבד בתפקיד בכיר בלשכה המשפטית של רשות המסים (להלן - עו"ד א') קיבל החלטות בעניין קביעת שומות ליזמים מסוימים במשך שנתיים טרם עזיבתו את שירות המדינה והיה מעורב במשא ומתן מתמשך עם משרד עורכי דין שייצג אותם. במועד סיום הביקורת טרם הסתיים הטיפול בשומות אלה: המשרד אף תבע את רשות המסים בעניין השומות הללו, שנקבעו גם על פי החלטותיו של עורך דין א'. מיד לאחר פרישתו הצטרף עו"ד א' לאותו משרד כשותף. הוא לא פנה לנש"מ או ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת ייעוץ בעניין פרישתו ובעניין תחולת חוק הצינון עליו. יש להדגיש כי הצורך בצינון או לפחות בבדיקת מעמד הפורש על פי חוק הצינון מתעצם במקרה שהוא עובר לעבוד בגוף שעמו היו לו קשרי עבודה כשהיה עובד ציבור, ובמיוחד כאשר מדובר בעניין שהטיפול בו טרם הסתיים, כיוון שאז מתווסף החשש שמידע פנימי של רשויות המדינה באותו עניין ימצא את דרכו אל מעסיקו החדש של העובד.

מן האמור לעיל עולה שבקרב גופי אסדרה ופיקוח מהחשובים במשק שנבדקו שוררת גישה מקלה שמתאפיינת בעצימת עיניים בכל הקשור ליישום חוק הצינון; כתוצאה מכך רווחת בהם תרבות ארגונית בלתי-ראויה שאינה תואמת את הוראות החוק ותכליתו. לשון אחר, קיים פער ניכר בין הוראות החוק והתקשי"ר ופסיקות ועדת ההיתרים לבין ההתנהלות של מנהלים בגופים המאסדרים שנבדקו[7].

הטלת אחריות על עובדי השירות הציבורי

על עובדי השירות הציבורי אשר באים במסגרת עבודתם במגע עם פורש שחל עליו חוק הצינון לא מוטלת אחריות ספציפית שלא לשתף פעולה עימו, גם אם להבנתם הפורש מפר את הוראות החוק. ראוי שעל מנת להבטיח את אמון הציבור בשירות המדינה, יימנעו עובדי מדינה ממגע עם פורש כל עוד חל עליו חוק הצינון, בידעם כי קיים חשש

---

5 חוץ מנציב מס הכנסה ומנהל מע"מ שפנו לוועדת ההיתרים.

6 וע 122/07 (י-ם) קרן כהן נ' נציבות שירות המדינה, מיום 20.5.2007.

7 למעט הרשות לניירות ערך.

להפרת החוק. דבר זה חשוב במיוחד בכל הנוגע להוראות סעיפים 2 ו-3 לחוק הצינון (ראו לעיל).

נמצא כי בעוד הלשכה המשפטית של משרד האוצר נקטה יזמה במקרים מסוימים כדי למנוע את אי-הציות להוראות חוק הצינון, מנהלים במשרדים אחרים שנבדקו לא פעלו כך - עובדים שפרשו ייצגו חברות כלפי המשרדים שמהם פרשו בעניינים אשר בהם טיפלו טרם פרישתם, ועובדי המשרדים הללו לא הביעו כל התנגדות לכך על אף שהיה זה בניגוד להוראות סעיף 2 לחוק הצינון, או אף אישרו זאת למרות שלא הייתה להם סמכות לעשות כן. עובדים שפרשו מהשירות פנו לכפיפיהם לשעבר במהלך שנת הצינון שלהם בעניינים הנוגעים להם או לעסקיהם, והעובדים בשירות הציבורי שיתפו עמם פעולה אף שהדבר היה בניגוד להוראות סעיף 3 לחוק הצינון.

למשל, על פי סעיף 2 לחוק הצינון, עובד בכיר לשעבר (להלן - פקיד א') במינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) היה מנוע לייצג לפני המינהל - ללא הגבלת זמן - גופים בעניינים שבהם טיפל במהלך שירותו הציבורי. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לאחר סיום שירותו ייצג פקיד א' לפני המינהל גופים שונים בשני פרויקטים באותם עניינים שבהם טיפל בעת שירותו. העובדים במינהל, שכלפיהם ייצג פקיד א' את לקוחותיו בפרויקטים אלה, לא מנעו ממנו לעשות כן אף שהיה זה בניגוד לחוק הצינון.

דוגמה נוספת היא עובד בכיר ברשות המסים (להלן פקיד ב') שפרש משירות המדינה. על פי סעיף 3 לחוק הצינון, הוא היה מנוע מלפנות לכפיף שלו, לייצג אדם לפניו ולבקש ממנו להעניק לו זכות - בין בהסכם ובין במעשה של רשות - במשך שנה מיום סיום יחסי הכפיפות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי כחצי שנה בלבד לאחר תום יחסי הכפיפות, פנה פקיד ב' אל הכפיף שלו לשעבר שעבד עדיין ברשות המסים, בבקשה להעניק זכות ללקוח ואף קיבל שכר טרחה עבור פנייתו זו.

יצוין כי בעקבות הביקורת פרסמה נש"מ חוזר באוקטובר 2007, ובו הנחתה את עובדי המדינה להקפיד שלא להיות בקשר עם עובד שפרש אם קיום הקשר עמו מנוגד להגבלות הקבועות בחוק. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ראוי להבהיר, שאם עובד יודע שעובד שפרש מפר את חוק הצינון, אל לו לתת יד לעברה על חוק הצינון; הוא הודיע כי בכוונתו לבחון את המלצת מבקר המדינה בעניין בשיתוף עם נש"מ. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שנש"מ תפרסם בתקשי"ר נוהל מפורט יותר אשר יקבע הנחיות מפורשות לדרך שבה על עובד מדינה לנהוג במקרה שהוא חושש שפורש מפר את הוראות החוק; על הנוהל לחייב היוועצות של עובד המדינה ביועץ המשפטי של משרדו או של נש"מ.

אכיפת פסיקות של הוועדה למתן היתרים

ועדת ההיתרים בראשות שופט בית משפט מחוזי היא הגוף היחיד המוסמך על פי חוק הצינון לקבוע את תקופת הצינון ואת ההגבלות החלות על הפורש בתקופה זו, והיא שדנה בבקשה של הפורש לקיצורה. החלטת הוועדה קובעת את גדרי הצינון החל על הפורש, והפרת החלטה שלה משמעה אי-ציות להוראות חוק הצינון על כל הנובע מכך. אם שוררת אי-בהירות בעניין החלטת הוועדה, אם יש צורך בפרשנות לה, ואם הפורש מבקש לסטות ממנה, עליו לפנות לנש"מ או ליועץ המשפטי לממשלה ולקבל את אישורם לכך.

עובדים בכירים בשירות הציבורי אמורים להוות דוגמה לכל העובדים באשר לציות לחוק ולנורמות התנהגות ראויות בעת שירותם ואף בעת פרישתם מהשירות הציבורי. נמצא כי מרבית העובדים הבכירים בשירות הציבורי פנו לוועדת ההיתרים אך היו מקרים שבהם הם פעלו בדרכים שאינן עולות בקנה אחד עם הוראות החוק או עם פסיקות ועדת ההיתרים. כך לגבי שני עובדים בכירים בשירות המדינה שפנו לוועדת ההיתרים בבקשה לקצר להם את תקופת הצינון, והיא אכן עשתה כן. להלן הפרטים:

1. פקיד בכיר לשעבר במשרד האוצר (להלן - פקיד ג') התעתד לעבוד בחברה כלכלית גדולה בתפקיד בכיר. ועדת ההיתרים קבעה כי תקופת הצינון שלו תימשך חודשיים לאחר פרישתו הפורמלית משירות המדינה - שישה חודשים לאחר פרישתו בפועל מתפקידו. הבדיקה העלתה כי פקיד ג' השתתף בכמה ישיבות בחברה בהן לא קיבל החלטות ולא קיבל תמורה בגינן במשך חודשיים לפני תום תקופת הצינון. לדעת משרד מבקר המדינה משמעותה של תקופת צינון היא שהעובד אינו רשאי לעבוד בתקופה זו בחברה בשום צורה - גם בדרך שאינה כרוכה בקבלת החלטות וגם אם אינו מקבל תמורה בגין עבודתו. יתר על כן, נוכחות בדיונים רבי-משתתפים בעת תקופת הצינון יכולה לפגוע, ולו למראית עין, באמון הציבור בעובדי הציבור, שכן בעיני עובדי החברה ובעיני הציבור הוא נחשב עובד בתקופת צינון.

2. במהלך חופשת ההסתגלות שלו קיבל פקיד בכיר לשעבר במשרד האוצר (להלן - פקיד ד') הצעה לשמש בתפקיד בכיר בחברה גדולה אחרת. ועדת ההיתרים קבעה כי תקופת הצינון שלו תימשך ארבעה חודשים לאחר מועד פרישתו מהשירות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במהלך תקופת הצינון החל פקיד ד' בלימוד החומר הנוגע לפעילות החברה לקראת כניסתו לתפקיד; במסגרת זו נפגש עם נושאי משרה בחברה, עם דירקטורים ועם בעלי תפקידים מרכזיים בה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר פקיד ד' כי פנה אל נציב שירות המדינה ואל היועץ המשפטי של נש"מ ובירר מה הם הכללים החלים עליו בתקופת הצינון, ופעולותיו היו על פי רוח ההנחיות בעל פה שנמסרו לו מנש"מ. נש"מ ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הנחיותיה לפקיד ד' בעל פה היו כי אין מניעה שילמד חומר הנוגע לחברה לקראת כניסתו לתפקיד ללא תמורה ובלא לערב בכך איש מאנשי החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משמעות החוק והחלטת ועדת ההיתרים היא שאין לקיים קשרי עבודה כלשהם בתקופת צינון עם מנהלי הגוף שבו האדם מתעתד לעבוד ועם עובדיו. הוראות אלה יש לפרש לחומרה כך שגם לא תיווצר מראית עין של קשרי עבודה. בהתאם, על נש"מ להבהיר באופן חד-משמעי שאסור למועמד לקיים קשרי עבודה כלשהם עם מקום העבודה המיועד לו עד סיום תקופת הצינון.

אכיפה והטמעה של חוק הצינון בידי שומרי הסף

חוק הצינון והוראה 43.63 בתקשי"ר ליישומו (להלן - הוראת התקשי"ר) מטילים חובה על סמנכ"ל משאבי אנוש במשרד ליידע את הפורש, בין שהוא בכיר ובין שהוא זוטר, על הוראות חוק הצינון והתקנות; על העובד הפורש למלא אחר הוראות החוק. העובד רשאי לפנות ליועץ המשפטי במשרדו (או ביחידת הסמך) ובאמצעותו ללשכה המשפטית בנש"מ לקבלת מידע ולייעוץ בעניין תחולת החוק לגביו. עוד קובעת ההוראה כי על היועץ המשפטי במשרד להכין חוות דעת כתובה ולבקש מהיועץ המשפטי של נש"מ את אישורו לה. במקרה שהעובד מבקש לקבל היתר מוועדת

ההיתרים לקצר את תקופת הצינון, היועץ המשפטי של נש"מ אמור להשיב לוועדה מטעם השירות לאחר קבלת חוות דעת של המשרד.

1. נש"מ היא שומר סף חיצוני של משרדי הממשלה; יש לה תפקיד מרכזי בהטמעת הוראות חוק הצינון בהם. הטמעה זו יכולה להיעשות באמצעות פעולות הדרכה ופרסומים שוטפים, בדרך של שינויים בתקשי"ר ובמידת הצורך - בייזום חקיקה.

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות נש"מ בעניין זה. הבדיקה העלתה כי נש"מ לא יצרה נוהל ומנגנונים שמטרתם לחשוף מצבים שבגינם יש לפנות לוועדת ההיתרים, כנדרש. נש"מ גם לא פעלה די הצורך להטמעת הוראות חוק הצינון בקרב העובדים: את עמדתה בעניין תחולת הוראות סעיף 4 לחוק הצינון על מייצגים של בני אדם או גופים שהוענקה להם זכות לא הפיצה אלא שלוש שנים לאחר גיבושה; היא לא רעננה מדי שנה את הוראות חוק הצינון ולא הפיצה את פסיקות ועדת ההיתרים. הפעולה העיקרית שאותה נקטה נש"מ הייתה הפצת פסיקות עקרוניות של ועדת ההיתרים לסמנכ"לים וליועצים משפטיים מעת לעת. ככלל, הפורש קיבל הודעה סטנדרטית שהפנתה אותו להוראות התקשי"ר ולהוראות החוק ללא הסבר נוסף, ולעתים - אף לאחר שפרש. כאמור לעיל, התוצאה היא, בין השאר, תרבות ארגונית של התעלמות מהוראות החוק ומפסיקות ועדת ההיתרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להסתפק בהטלת האחריות לציות לחוק הצינון על העובד הפורש בלבד; על נש"מ לקבוע שבמסגרת הליכי הפרישה ידווח הפורש מהשירות הציבורי בכתב ליועץ המשפטי של משרדו, מוקדם ככל האפשר וכל עוד לא פרש פורמלית מהשירות, על הגוף שבו יעבוד, על התפקיד המיועד לו בו ועל הקשרים שהיו לו עמו - אם היו - במסגרת תפקידו בשירות. היועץ המשפטי יבחן את המידע ויעביר את חוות דעתו המנומקת ליועץ המשפטי של נש"מ, כנדרש. זה האחרון יקבע אם יש לפנות לוועדה למתן היתרים.

2. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי היועצת המשפטית של משרד האוצר, עורכת הדין ימימה מזוז, והיועץ המשפטי לשעבר של משרד התקשורת, עורך דין ד"ר יזהר טל, לא נהגו על פי התקשי"ר - כאשר סברו שלא חלה על פורש חובת צינון, הם נתנו לו חוות דעת בעל פה ולא דיווחו על כך ליועץ המשפטי של נש"מ, כנדרש בתקשי"ר. על נש"מ לשנן אפוא גם ליועצים המשפטיים כי עליהם לפעול ליישום הוראות חוק הצינון והתקשי"ר.

יישום חובת הצינון ברשות לניירות ערך

סעיף 2 בחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968 (להלן - חוק ניירות ערך), קובע כי תוקם רשות לניירות ערך (להלן - הרשות) שתפקידה יהיה שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים. סעיף 10 בחוק ניירות ערך קובע, בין השאר, כי קבלתם, מינוֵם, תנאי עבודתם, שכרם וגמלאותיהם של עובדי הרשות יהיו כשל עובדי המדינה. תיקון לחוק משנת 1997 החיל על עובדי הרשות את הוראות סעיף 10א לחוק ניירות ערך הקובעות את ההגבלות לאחר פרישה - תקופת צינון של שלושה חודשים לעובד הרשות אשר מעוניין לעבוד עבור חבר בורסה.

משרד מבקר המדינה מציין כי בעוד לפי חוק ניירות ערך, שלושה חודשים מיום פרישתו אסור לעובד הרשות שפרש לקבל זכות או טובת הנאה מאדם שעמד בקשרים

עם הרשות במשך השנה שקדמה ליום פרישתו של העובד, למרבית עובדי הציבור נקבעה, בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק הצינון, תקופת צינון של שנה, לפחות[8].

המדינה משתתפת רק באופן חלקי במימון תקופת הצינון של עובדיה הבכירים; לעומת זאת, הרשות לניירות ערך מימנה את כל תקופת הצינון של בכיריה, שמִשכה רבע מתקופת הצינון של עובדי המדינה.

לנוכח אי-השוויון בין ההגבלות המוטלות על כל עובדי הציבור לבין ההגבלות המוטלות על עובדי הרשות לניירות ערך בעניין תקופת הצינון, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד המשפטים ומשרד האוצר יבחנו אם לרשות ניירות ערך ולעובדיה יש אמנם מאפיינים מיוחדים היכולים להצדיק את ההסדר השונה ואת סוגיית מימון תקופת הצינון.

ראוי כי ההחלטות של יו"ר הרשות לניירות ערך בדבר קיצור תקופת צינון או ביטולה תהיינה מפורטות ומנומקות בכתב, בדומה למתחייב מהוראות התקשי"ר הנגזרות מחוק הצינון. נמצא כי כל עובד רשות אשר ביקש קיצור או ביטול של תקופת הצינון הגיש לשם כך בקשה מפורטת בכתב, אולם יו"ר הרשות לא נימק את החלטותיו אלא הסתפק באישור קצר ובלתי מנומק של הבקשה. בעקבות הביקורת הודיעה הרשות כי הכינה נוהל בעניין זה שנכנס לתוקף בינואר 2008.

פעולות לשינוי חוק הצינון

מטעמים אחדים נמתחה ביקורת על חוק הצינון: נטען שמשמעותו היא היוותרות הפורש ללא מקור פרנסה כמה חודשים, עד שנה; בחוק נקבעה סנקציה פלילית בלבד, ובגללה למעשה לא נאכף החוק בידי הרשויות; בקרב מנהלים בשירות הציבורי קיים חשש כי יישומו ירתיע עובדים פוטנציאליים איכותיים מלהגיע לעבוד בשורותיו; שורר אי-שוויון בין עובדי רשות ניירות ערך לבין שאר עובדי הציבור בעניין משך תקופת הצינון.

מאמצע שנות ה-90 עד שנת 2002 דנו משרד המשפטים ונש"מ בשני עניינים מרכזיים: פיצוי על תקופת הצינון ושינוי הסנקציה הפלילית בחוק לסנקציה משמעתית, כיוון שמעולם לא הוגש כתב אישום פלילי בגין הפרת חוק הצינון. התברר שהדיונים לשינוי חוק הצינון הגיעו למבוי סתום. העוסקים בדבר לא הצליחו להגיע להסכמה לגבי האמצעים שיש לנקוט כדי להגביר את האפקטיביות של החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי הדוח מצביעים על הצורך בנקיטה מיידית של צעדים על מנת שחוק הצינון ייושם על ידי עובדי הציבור וייאכף על ידי רשויות החוק. לשם כך יש לבחון את אלה: שינויים בחוק ובתקשי"ר; עמדת המדינה לגבי תשלום פיצוי לפורש בגין תקופת הצינון; הטמעת החוק בקרב עובדי הציבור; הגברת האכיפה של החוק.

♦

---

8 בהתאם להוראות סעיף 22 (ב)(2) בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958(נוסח משולב), תקופת הצינון של עובדי מבקר המדינה היא שנתיים.

מבוא

1. עובדי ציבור חייבים להיות חסרי פניות ולפעול באופן עצמאי ונטול שיקולים זרים. לאמון הציבור בשירות הציבורי ובעובדיו חשיבות ראשונה במעלה.

מעבר עובדים מהשירות הציבורי למגזר הפרטי ומעבר עובדים מהמגזר הפרטי לשירות הציבורי שכיחים. יש לכך יתרונות רבים לשני הצדדים משום שהדבר תורם לבסיס ידע משותף, להבנת הצרכים של המגזר האחר וליצירת הידברות ושפה משותפת המסייעים בסופו של דבר לצמיחה ולשגשוג של המשק והמדינה.

יחד עם זאת, קיימת גם סכנה לטוהר המידות ולמינהל התקין במעבר עובדים מהשירות הציבורי לגופים בהם טיפלו טרם פרישתם ובקיום קשרי עבודה בין פורשים מהשירות הציבורי לבין הגופים מהם פרשו בעניינים בהם טיפלו או לבין מי שהיו כפופים להם בעבר. בעקבות המלצה של מבקר המדינה חוקק בסוף שנות ה-60 חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969 (להלן - חוק הצינון), המטיל על עובדי ציבור הפורשים מהשירות הציבורי הגבלות על חופש העיסוק מטעמים של שמירה על טוהר המידות. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר בין השאר: "מטרת ההצעה היא למנוע תופעות שליליות בשירות הציבור הכרוכות בניצול קשרים אישיים של עובד הציבור שרכש בתוקף תפקידו לפני פרישתו. כל זמן שהעובד נמצא בשירות יש בניצול קשרים אלה למטרות אישיות משום פגיעה בכללי המשמעת, ויש בידי מעבידו אמצעי הרתעה מתאימים. לא כן המצב אחרי פרישתו של העובד. הוא עשוי להעמיד את קשריו עם מוסדות ציבור, שרכש במילוי תפקידו, לרשותם של אנשים הנושאים ונותנים עם אותם מוסדות. הוא גם עשוי להגיע למעמד באותם עסקים עצמם שהיו נתונים לטיפולו בהיותו עובד הציבור, ויש למנוע שאפשרות זו תשפיע עליו בשעת מתן החלטה."

ההגבלות שנקבעו בחוק הצינון הן אלה[9]:

(א) הגבלות בעניין ייצוג: סעיף 2 לחוק קובע: "איסור הייצוג בענין שהיה בטיפול של המייצג - מי שטיפל, אגב מילוי תפקידו בשירות הציבור, בענין פלוני של אדם פלוני, לא ייצג אחרי פרישתו מהשירות את האדם באותו ענין כלפי המוסד של שירות הציבור שבו שירת." איסור זה אינו מוגבל בזמן. סעיף 3 לחוק קובע את "איסור הייצוג לפני מי שהיה כפוף למייצג" - מי שפרש משירות הציבור וערב פרישתו היה מוסמך או ממונה על עובד שהיה מוסמך לתת החלטה, המלצה או חוות דעת, בקשר למתן זכות או עובד שהיה מדורג ערב פרישתו באחת מחמש הדרגות העליונות[10] בגוף בו עבד "לא ייצג אדם לפני עובד בשירות הציבור שהיה כפוף לו ערב פרישתו, ולא יבקש ממנו להעניק לו זכות לו עצמו ולצורך עסקו, בין בהסכם ובין כמעשה של רשות, כשההענקה מסורה לשיקול דעתו של אותו עובד" עד תום שנה מסיום יחסי הכפיפות.

(ב) איסור עבודה או קבלת טובת הנאה: סעיף 4 לחוק קובע: "איסור עבודה או טובת הנאה בעסקים שהיו בטיפולו של עובד הציבור - מי שפרש משירות הציבור ובתפקידו בשירות הציבור היה מוסמך להחליט על פי שיקול דעתו על הענקת זכות לאחר, או להמליץ על הענקת זכות כאמור, או שהיה ממונה על עובד אחר בשירות הציבור המוסמך כאמור, לא יקבל זכות מאדם שנזקק במהלך עסקיו להחלטתו בתחום הסמכות האמורה" בטרם עברה שנה מיום פרישתו (להלן - תקופת הצינון). ועדה למתן היתרים אשר הוקמה לפי סעיף 11 לחוק הצינון (להלן - ועדת ההיתרים) רשאית לקצר את תקופת הצינון[11].

---

9 נוסף על כך, בסעיף 6 לחוק הצינון נקבעו הגבלות בפרישה משירות בחוץ לארץ.
10 על פי תקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (איסור ייצוג), התשל"ו-1975.
11 הסמכות של ועדת ההיתרים נוגעת לסעיף 4 ולסעיף 6 לחוק.

סעיף 8 לחוק הצינון קובע סנקציה פלילית - העובר על החוק, דינו קנס כספי או מאסר שישה חודשים. שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק הצינון.

מנגד, חוק יסוד: חופש העיסוק קובע כי "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד" ו"אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". הטלת הגבלות על אדם מכוח חוק הצינון יש בה משום פגיעה בחופש העיסוק. שאלה זו של האיזון בין שני החוקים נדונה במספר החלטות של ועדת ההיתרים, והיא קבעה[12] כך: "אכן, אין חולק, כי החוק פוגע פגיעה מסוימת בחופש העיסוק. עם זאת, במתן המשקל הראוי לעוצמת הפגיעה, מול התכלית שהיא משרתת, ראוי לעמוד על כך, שיש לראות בה, באופן עקרוני, פגיעה שהפרט הסכים לקבל על עצמו, משבחר לשרת בשירות הציבורי....מול חופש העיסוק עומד האינטרס של שמירה על טוהר המידות. שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי ואמון הציבור בשירות הציבורי, הוכרו כבר בפסיקת בית המשפט העליון של השנים האחרונות, כתכליות ראויות, העשויות להצדיק הטלת מגבלות על מימוש זכויות אזרחיות חשובות של עובד הציבור לאחר פרישתו....מעבר לכך, 'תקופות הצינון' הקבועות בחוק...אינן קובעות איסור מוחלט, אלא מאפשרות לנפגע מהגבלת חופש העיסוק שלו לפנות בבקשה לקבלת היתר מוועדה זו. הוועדה מונחית על ידי המחוקק לתת את ההיתר, אם אין בכך פגיעה בטוהר המידות. משכך קשה לטעון כי החוק אינו מידתי...".

2. רוב מדינות המערב מתמודדות באמצעות חקיקה עם הקושי הנובע ממעבר עובדים מהשירות הציבורי לשוק הפרטי. מחקרים במדינות ה-OECD[13] מלמדים שממשלותיהן מודעות לניגוד העניינים שעלול להיווצר בקרב הפורשים מהשירות הציבורי - לכן קבעו רובן תקופות צינון על פי חוק שמשכן שישה חודשים (כנהוג בנורבגיה) עד חמש שנים (כנהוג בצרפת ובגרמניה)[14].

3. כארבעים שנה לאחר חקיקת חוק הצינון המשק הישראלי שונה לחלוטין מהמשק של שנות השישים; אין הוא עוד משק ריכוזי בשליטת המגזר הציבורי אלא משק שבו המגזר הפרטי ממלא את התפקיד המרכזי ופועל מול מאסדרים (רגולטורים) ממשלתיים שקובעים את כללי המשחק. בנסיבות אלה הולכת וגוברת חשיבות ההקפדה על תקופת צינון בין עבודה בממשל לבין עבודה בשוק הפרטי ועל מראית עין של העדר קרבת עניינים. תפקידו של המאסדר נעשה חשוב יותר ויותר, והקשר בינו לבין הסקטור הפרטי רגיש וחשוב יותר. עם זאת, דווקא בתחומים שבהם לאסדרה חשיבות מכרעת, להתמחות חשיבות ראשונה במעלה, והעובדים פורשים כשבאמתחתם ידע רב וניסיון, ומיד עם עזיבתם את שירות המדינה נוטים לעבוד בשוק שבאסדרתו עסקו, ובמקרים רבים בחברות שמולן עבדו קודם לכן.

בשנים האחרונות עסק מבקר המדינה בדוחותיו לא אחת[15] בנושאים הנוגעים ליישום ולאכיפה של החוק ולהתאמתו למציאות העסקית המשתנה של המשק הישראלי. בחודשים מרס עד אוגוסט 2007

---

12 וע 6064/03 **אל"מ בני כהן נ' הוועדה למתן היתרים**.

13 ראו הערה 1.

14 ראו:

Janos Bertoc, "Managing conflict of interest", **Organization for Economic Co-operation and Development**,(2006), p. 7.

15 ראו: הפרק "תנאי העסקת עובדים בבנק ישראל" **בדוח שנתי 57ב של מבקר המדינה** (2006), עמ' 709; הפרק "הנחיות בדבר פעילות דיפלומטים במקום כהונתם לשעבר" **בדוח על היבטים בפעילות משרד החוץ** (2006), עמ' 52; הפרק "מינוי יו"ר המועצה להסדר ההימורים בספורט" **בדוח שנתי 56ב** (2005), עמ' 285; הפרק "טיפול המנהל האזרחי באזור יהודה ושומרון בבעלי תפקידים ועובדים לשעבר" **בדוח שנתי 56א** (2005), עמ' 232; הפרק "מפעל הפיס - מינוי בעלי תפקידים למשרות בגוף אחר" **בדוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (2004), עמ' 3; הפרק "התעשייה האווירית לישראל בע"מ - פיתוח מערכות" **בדוח שנתי 50א** (1999), עמ' 190, והפרק "סוגיות "צינון" במעבר עובדים בשירות הציבורי למגזר העסקי", **בדוח שנתי 50א**, עמ' 289, ועוד.

בדק משרד מבקר המדינה את יישום הוראות חוק הצינון; נעשתה בדיקה מערכתית בגופים שבהם שכיח המעבר של פורשים לחברות שעוסקות בתחום שבו פעלו הפורשים בהיותם בשירות הציבורי. נכללים בהם גופים מאסדרים מרכזיים שלהם סמכות להעניק זכויות שונות לגופים פרטיים: משרד האוצר בכלל, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - אגף שוק ההון) ורשות המסים לישראל (להלן - רשות המסים) בפרט; משרד התקשורת; הרשות לניירות ערך; ומינהל מקרקעי ישראל. כמו כן, בוצעה בדיקה במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה, המופקדים על יישום הוראות חוק הצינון.

תרבות ארגונית של אי-קיום הוראות חוק הצינון

ממצאי בדיקת משרד מבקר המדינה מלמדים כי חוק הצינון הוא לעתים בבחינת 'אות מתה'. לא זו בלבד שכוונת המחוקק אינה מתממשת אלא נוצרה תרבות ארגונית השוללת את תכלית החוק.

הוראות 43.63 בתקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר) ליישומו של חוק הצינון (להלן - הוראת התקשי"ר) מטילים חובה על סמנכ"ל משאבי אנוש במשרד ליידע את הפורש, בין שהוא בכיר ובין שהוא זוטר, על הוראות חוק הצינון והתקנות; על העובד הפורש לכלכל את מעשיו בהתאם להוראות חוק הצינון. העובד רשאי לפנות ליועץ המשפטי במשרדו (או ביחידת הסמך) ובאמצעותו ללשכה המשפטית בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) לקבלת מידע ולייעוץ בעניין תחולת החוק עליו. עוד קובעת ההוראה כי אם היועץ המשפטי במשרד בדק פנייה של עובד, אם ביוזמת העובד ואם ביוזמה אחרת, והגיע למסקנה כי אין חוק הצינון חל על העובד, עליו להכין בעניין חוות דעת כתובה ולחתום עליה. במקרה זה ובכל מקרה של ספק יש לפנות ליועץ המשפטי של נש"מ ולבקש את אישורו לחוות דעת של המשרד. גם אם העובד מבקש לקבל היתר מוועדת ההיתרים, על היועץ המשפטי של המשרד להעביר חוות דעת כתובה ליועץ המשפטי של נש"מ. זה האחרון אמור להשיב לוועדת ההיתרים מטעם השירות על הבקשה לאחר קבלת חוות דעת של המשרד. יוטעם כי יידוע נש"מ ואישורו מבטיחים, בין השאר, קביעת מדיניות כללית ואחידה למגזר הציבורי.

גם אם הוראות התקשי"ר אינן מטילות אחריות על עובדי המדינה, ובהם הממונים על עובדים, להביא לידיעתם של הפורשים את הוראות חוק הצינון והתקשי"ר בהודיעם על כוונתם לפרוש, הרי שבתוקף היותם עובדים ומנהלים בשירות המדינה, עליהם לוודא שהם, כפיפיהם ועמיתיהם ינהגו בהתאם להוראות החוק והתקשי"ר.

יצוין כי אחת ההנחיות של ה-OECD בכל הנוגע לניגוד עניינים מדגישה את תפקיד המפתח של מנהלים ביישום מדיניות אפקטיבית בעניין זה[16].

משרד מבקר המדינה בדק והעלה כי בגופים שנבדקו במקרים רבים לא פעלו העובדים[17] לפי חוק הצינון, והמנהלים לא פעלו ליישום הוראות החוק והוראות התקשי"ר על ידי הכפופים להם, אף אם ידעו שהם עומדים לעבוד בשוק הפרטי בגופים שלהם העניקו זכות או שהיו מעורבים בהענקת זכות להם. להלן פרטים על מקרים שהעלתה הבדיקה:

---

16 ראו:
OECD Guidelines for managing Conflict of interest in Public Service, OECD, 9/2005, p-6.

17 בדוח זה נשתמש במונח "עובד" "פקיד" או "עורך דין" גם כשנשוא העניין הוא אישה.

משרד האוצר - אגף שוק ההון

אגף שוק ההון במשרד האוצר אחראי להסדרה של השירותים הפיננסיים במדינת ישראל ובפרט בשוק הביטוח, הפנסיה וקופות הגמל ולפיקוח עליהם. האגף מפקח על ענף הביטוח באמצעות רישוי חברות ופועל לשמירה על יציבות החברות במטרה להבטיח את פירעון ההתחייבויות לציבור המבוטחים וכו׳.

בדיקת משרד מבקר המדינה באגף שוק ההון העלתה כי רק בכירי האגף מילאו אחר הוראות החוק. הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן - הממונה על שוק ההון), מר ידין ענתבי, הסביר בשיחתו עם נציגי מבקר המדינה כי לפי התפישה הרווחת באגף, רק עובדים בכירים - מנהל האגף וסגניו - החילו על עצמם תקופת צינון של שנה, כנדרש בחוק, או פנו לוועדה למתן היתרים בבקשה לקיצור תקופה זו. עובדים זוטרים ועובדים בדרג הביניים באגף לא עשו כן. מר ענתבי ציין כי אינו רואה עצמו אחראי לאכיפת חוק הצינון. לדבריו, העובדים באגף מודעים לקיומו של חוק הצינון ולאי-הבהירות שבו, והוא אמר לעובדיו שעמדו לפרוש שאין הוא מתערב ביישום הוראות חוק הצינון. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר מלמד על תרבות ארגונית בלתי-ראויה. עם זאת ציין מר ענתבי כי ברגע שמישהו הודיע על עזיבה, הוא הפסיק לעבוד מול הגופים המפוקחים על ידי האגף.

מן הראוי לציין כי חלק מהפורשים שעניינם נבדק ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי לא פנו לברר את מעמדם לפי חוק הצינון בשל התרבות הארגונית באגף, בידיעתו של הממונה על שוק ההון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהל אגף במשרד ממשלתי לדאוג שעובדיו הפורשים לא יפרו את חוק הצינון. הדבר נכון במיוחד במקום שהמנהל מודע לתכניות עובדיו לאחר הפרישה ויודע כי בכוונתם שלא לקיים את החוק. עם היוודע לממונה על שוק ההון כי עובד מאגפו עמד לעזוב את שירות המדינה ולעבוד בחברה שהיה מוסמך, בתוקף תפקידו, להעניק לה זכות או להמליץ על כך, היה עליו להפנותו ליועץ המשפטי במשרד האוצר ולוודא כי הוא בוחן את תחולת חוק הצינון לגביו. היה עליו לספק ליועץ המשפטי כל חומר נחוץ על מנת שיוכל להמליץ לנש״מ בעניין פניית העובד לוועדת ההיתרים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי תוצאת הנוהג באגף שוק ההון בעניין חוק הצינון היא מעבר עובדים בדרגי ביניים ועובדים זוטרים לעבודה בחברות בענף הביטוח ובשוק ההון ללא תקופת צינון, אף אם עבדו מולן בעת עבודתם באגף, העניקו להן זכויות או המליצו על הענקת זכויות שונות להן.

למשל, עובד בכיר היה מנהל תחום באגף (להלן - מנהל התחום); בתוקף תפקידו היה מעורב בהליך מתן היתר השליטה לחברת ביטוח א׳ בחברת קרנות פנסיה א׳ - הוא היה מעורב בבחינת יכולת העמידה של חברת ביטוח א׳ בתנאים הנדרשים לקבלת היתר שליטה בקרנות פנסיה, בגיבוש נוהל המכירה של מניות חברת קרנות פנסיה א׳ והמליץ לממונה על האגף לאשר את תקנון קרן הפנסיה החדשה של חברת קרנות פנסיה א׳. עם פרישתו עבר לתפקיד בכיר בחברת ביטוח א׳. לא נמצא שלפני מועד פרישתו פנה ליועצת המשפטית של משרד האוצר ולוועדת ההיתרים בבקשה לקצר את תקופת הצינון הקבועה בחוק.

בהתאם לסעיף 4 לחוק הצינון, היה על מנהל התחום לקיים תקופת צינון של שנה בטרם יחל עבודתו בחברת ביטוח א', כנדרש בחוק; לחילופין יכול היה לפנות לוועדה למתן היתרים בבקשה לקצר את תקופת הצינון הנדרשת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2007 ציין מנהל התחום לשעבר כי מיום הצטרפותו לאגף שוק ההון, בנובמבר 1999, סיימו עובדים את העסקתם באגף והשתלבו בשוק הפרטי; "ההליך כולו נעשה לאור היום, בידיעתם, על דעתם, ובחלק מהמקרים שבהם נתקל - גם בברכתם של הממונים והמנהלים באגף". לדבריו, הכתובת לכל הבהרה או שינוי היא הממונה על שוק ההון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 ציין הממונה על שוק ההון, מר ענתבי, כי חשיבות חוק הצינון ברורה לו היטב, אולם אין חובתו לדאוג לכך שעובד שהודיע על סיום עבודתו לא יפר את הוראות חוק הצינון, ומנהלים בדרג בכיר שפרשו מהאגף בעשור האחרון פעלו בעת פרישתם בהתאם להוראות חוק הצינון. לדבריו, הממונים על שוק ההון לא אישרו לעובדים להפר את הוראות החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהל בשירות המדינה לשמש דוגמה ומופת לאנשיו, בראש ובראשונה בציות לחוקי המדינה, ולפעול שאף עובדיו לא יפרו את החוק. על אחת כמה וכמה הדבר חשוב כאשר מדובר בחוק שנוגע ישירות בעבודתו המקצועית של העובד ובחשש לפגיעה בטוהר המידות. גם אם הממונה על שוק ההון לא נתן היתר להפרת החוק, קיים חשש שעובדיו פירשו את הימנעותו מנקיטת עמדה בעניין כאישור בפועל לעשות כן.

משרד התקשורת

משרד התקשורת אחראי להסדרת ענף התקשורת בישראל; אגף כלכלה ותקציב במשרד (להלן - אגף כלכלה) אחראי לטיפול בכל ההיבטים הכלכליים בתחום התקשורת. באגף עשרה עובדים, מרביתם כלכלנים שמתמחים במהלך עבודתם בו בתחומי התקשורת. יצוין כי משרד התקשורת הוא משרד קטן שמונה כ-150 עובדים בלבד, ולכן לעובדים מקצועיים, גם זוטרים יחסית, היה לעתים קשר ישיר עם מנכ"ל המשרד.

בדיקת משרד מבקר המדינה במשרד התקשורת העלתה כי גם בו נוצרה תרבות ארגונית בלתי-ראויה שלא עלתה בקנה אחד עם המתחייב מחוק הצינון. להלן פרטים על נסיבות פרישתם של שלושה כלכלנים מאגף כלכלה.

1. בחודשים מרס - יולי 2004 עברו שלושה כלכלנים מאגף כלכלה לחברת תקשורת ב', שניים מהם לאגף הרגולציה של החברה[18]. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי שלושת העובדים אמנם הודיעו למנהל אגף כלכלה כי בכוונתם לעבוד בחברת תקשורת ב', אך הם לא פנו ליועץ המשפטי של המשרד ולא פעלו על פי הנדרש מהם על פי הוראות חוק הצינון והתקשי"ר. כתוצאה מכך, היועץ המשפטי של המשרד והיועץ המשפטי של נש"מ לא בחנו את מעברם לחברה מבעוד מועד, בהתאם להוראות חוק הצינון, כמפורט בדוגמה להלן:

עובד א' עבד במשרד מיולי 2000 וסיים את תפקידו באמצע מרס 2004. העובד היה מעורב במגוון נושאים שהיו על סדר יומו של האגף בתחום הטלפונים הניידים כולל הענקת זכויות שונות לחברות

---

18 אגף רגולציה בחברת תקשורת ב' אחראי לעבודה מול משרד התקשורת בכל הנוגע למדיניות להסדרת ענף התקשורת ולקבלת האישורים הדרושים ומשאבי התשתית הנחוצים לפעילות החברה.

הסלולר. בתוקף תפקידו ריכז, בין השאר, את הניתוח הכלכלי השוטף של השווקים השונים, הכין חוות דעת לאור ההתפתחויות בענף והגיש את המלצותיו לממונה; הוא סייע בגיבוש מדיניות המשרד בתחומים שונים, ניתח את המגמות בעולם, ביצע ניתוחים של הסביבה העסקית והכין ניתוחים כלכליים והמלצות לביצוע. עם הודעתו לראש האגף על פרישתו המתוכננת, כחודש וחצי לפני עזיבתו, יידע ראש האגף את שאר אנשי האגף במכתב וקבע נוהלי עבודה לתקופה זו על פיהם "חל איסור מוחלט להעביר לידיעתו מידע בנושאים כלשהם הרלבנטיים לחברת תקשורת ב', או לשוחח בנוכחותו על נושאים אלו"; ראש האגף אף יידע בנדון את מנכ"ל המשרד, ואת סמנכ"ל משאבי אנוש.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עובד א' היה מעורב בהמלצות למתן זכויות לחברת תקשורת ב' בעת עבודתו במשרד. למשל, בינואר 2004, שלושה שבועות לפני שהודיע על עזיבתו לחברה, פנה למנכ"ל משרד התקשורת בכתב בעניין בקשתה לתדרים נוספים והציע המלצות המיטיבות עם החברה, בין השאר, את הימנעות המשרד מעריכת מכרז להקצאת תדרים ואת הקצאתם לחברה ללא תשלום. יודגש כי על פי לוחות הזמנים, סביר מאוד שבמועד שבו הציע העובד את הצעותיו בעניין חברת תקשורת ב', כבר היה מצוי עמה במשא ומתן מתקדם לקראת העסקתו בה.

מטעמים אלה, על פי סעיף 4 לחוק הצינון, היה על עובד א' להיות שנה בתקופת צינון או לחילופין לפנות לוועדה למתן היתרים בבקשה לקצר את תקופת הצינון הנדרשת, והוא לא עשה כן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין עובד א' כי תפקידו היה התפקיד הזוטר ביותר באגף הכלכלה ולא הייתה לו סמכות החלטה או סמכות המלצה - זו הייתה מצויה בידי ראש האגף, שאליו היה כפוף. סמכותו הייתה ייעוץ וסיוע לראש אגף כלכלה לגיבוש המלצותיו שלו למקבלי ההחלטות. עוד ציין עובד א' כי מעבר עובדים מגופים ציבוריים לגופים פרטיים שהם עובדים מולם הפך בשנים לפני עזיבתו נוהג מוכר ונפוץ גם בדרגים בכירים. היות שבמקרים רבים עברו העובדים מבלי שמגבלותיו של חוק הצינון נבחנו, לא ניתן לצפות מעובד בדרג זוטר לאמץ לעצמו פרשנות אחרת. הוא ציין כי זו הייתה המדיניות המקובלת באותה עת במשרד התקשורת.

יצוין כי את הטענות באשר לרמת מעורבותו של עובד א' בעבודת המשרד מול חברת תקשורת ב' צריך היה להעלות בפני ועדת ההיתרים, אילו פנו אליה. התכתבותו הישירה של עובד א' עם מנכ"ל המשרד והמלצתו בעניין חברת תקשורת ב' מלמדת כי לפחות במקרה זה המליץ העובד למנכ"ל משרד התקשורת על דרך פעולה המיטיבה עם החברה.

2. על פי התקשי"ר, גם במקרה שהיועץ המשפטי של משרד ממשלתי הגיע למסקנה כי אין חוק הצינון חל לגבי עובד, עליו להעביר חוות דעת כתובה בעניין ליועץ המשפטי של נש"מ, וזה אמור להחליט אם יש להפנות את העובד לוועדת ההיתרים, אולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שגם כאשר נודע ללשכת הייעוץ המשפטי של משרד התקשורת על מעברם של שלושת העובדים לחברת תקשורת ב' בניגוד להוראות חוק הצינון, היא לא פעלה כנדרש בהוראות התקשי"ר.

בתחילת יולי 2004 פנתה היועצת המשפטית של חברת תקשורת א' אל היועץ המשפטי דאז של משרד התקשורת, עורך דין ד"ר יזהר טל, לאחר שנודע לה על מעברם של שלושת העובדים לחברת תקשורת ב'. במכתבה אף ציינה, בין השאר, את הפרת חוק הצינון וביקשה שהמשרד יאכוף את חובת הצינון על עובדים אלה. בסוף יולי 2004 השיבה סגנית בכירה ליועץ המשפטי של משרד התקשורת ליועצת המשפטית של חברת תקשורת א' כי לפי פרשנות המשרד, כיוון שהכלכלנים שפרשו הועסקו בדרג משרה אשר תפקידו ליתן סיוע מקצועי לגורמים אחרים המוסמכים להחליט או להמליץ על הענקת זכות כאמור, הוראות סעיף 4 לחוק הצינון אינן חלות עליהם.

באמצע יולי 2004 פנה היועץ המשפטי של נש"מ אל היועץ המשפטי של משרד התקשורת לקבלת פרטים על עובדים אלה כדי לבדוק את מעמדם ביחס לחוק הצינון. היועץ המשפטי של משרד התקשורת העביר את הפנייה לסמנכ"לית למינהל ומשאבי אנוש וביקש כי תעביר לנש"מ את המידע המבוקש; ואולם גם אז נמנע ד"ר טל מהעברת חוות דעת באשר לתחולת חוק הצינון על שלושת העובדים לאישור היועץ המשפטי של נש"מ, כנדרש בתקשי"ר.

אף שהיו מונחות לפני היועץ המשפטי של משרד התקשורת שתי פניות בעניין תחולת חוק הצינון על שלושת הכלכלנים - של חברת תקשורת א' ושל היועץ המשפטי של נש"מ - הוא לא העביר חוות דעת בעניין לאישורו של היועץ המשפטי של נש"מ, כנדרש בתקשי"ר.

בתשובת משרד התקשורת מנובמבר 2007 ציינה הלשכה המשפטית כי עמדת המשרד לעניין תחולת סעיף 4 לחוק הצינון, שלפיה יש מקום להבחנה מהותית בין עובדים בדרג בכיר לבין עובדים בדרג זוטר, נובעת הן מלשון החוק והן מהבנתה כי בכל הנוגע לדרג זוטר יש מקום לפרש את הוראות החוק בצמצום, משום שהן מגבילות באופן משמעותי את הזכות לחופש העיסוק ובגלל המשמעות הפלילית של הפרת הוראות החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה יש בתשובה זו כדי ללמד על תרבות ארגונית בלתי ראויה שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. יש להדגיש כי כל עוד לא שונה החוק יש לנהוג על פיו - סעיף 4 לחוק אינו מבחין בכל דרך שהיא בין עובד בכיר לזוטר. על כן הוא חל במידה שווה על כל העובדים בשירות הציבורי. נימוקים להקלה על עובדים זוטרים אפשר להביא לוועדה למתן ההיתרים במסגרת הבקשות לקיצור תקופות הצינון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 ציין ד"ר יזהר טל כי בחן את תחולת חוק הצינון על שלושת העובדים באותה עת והגיע למסקנה כי סעיף 4 לחוק אינו חל עליהם מאחר שבתפקידם במשרד לא הייתה להם סמכות החלטה או סמכות להמליץ על החלטה על הענקת זכות לאחר, כנדרש בסעיף 4 לחוק. על כן לא ראה צורך לפנות לנש"מ.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובתו של היועץ המשפטי לשעבר של משרד התקשורת אינה מתיישבת עם העובדה שגם היועצת המשפטית של חברת תקשורת א' וגם היועץ המשפטי של נש"מ פנו אליו. היה על היועץ המשפטי דאז של משרד התקשורת למלא אחר הוראות התקשי"ר ולהעביר את חוות דעתו המנומקת בכתב ליועץ המשפטי של נש"מ לאישורו. משרד מבקר המדינה מעיר כי נש"מ הוא הגוף המסדיר את נושא הצינון בשירות הציבורי, וכי יידוע נש"מ ואישורו מבטיחים, בין השאר, קביעת מדיניות כללית ואחידה למגזר הציבורי, ומונעים מדיניות נפרדת בכל משרד בהתאם לעמדתו ולהבנתו של יועצו המשפטי.

רשות המסים

כאמור, הוראות סעיף 4 לחוק הצינון קובעות שחלה תקופת צינון על מי שהעניק זכות או שהיה מעורב בהענקת זכות לאחר. הענקת זכות לאחר אינה רק למקבל הזכות, אלא גם למייצגו, לאור תכלית החוק - שמירה על טוהר המידות.

רשות המסים אחראית לגביית מסים ישירים ועקיפים והיא שותפה להתוויית המדיניות בעניין זה. הרשות מאגדת את כל הפעילות הנוגעת למס הכנסה, למיסוי מקרקעין, למע"מ, למס קניה, למכס ולמס בולים. הוראות פקודת מס הכנסה (להלן - הפקודה) קובעות את סמכויות עובדי מס הכנסה, ובכלל זה את הסמכות לקבוע את הכנסתו החייבת של הנישום ולקבוע שומה לפי מיטב שפיטתו של פקיד השומה. עובדי רשות המסים - בכירים וזוטרים כאחד, באים במגע שוטף עם נישומים ומייצגיהם - רואי חשבון או עורכי דין, ומנהלים עמם משא ומתן על שומות[19], ובסופו של דבר בסמכותם לקבל החלטות בנוגע לסכום השומה. קביעת השומה היא בגדר הענקת זכות כמשמעותה בחוק הצינון.

מרבית העובדים המקצועיים ברשות המסים הם בעלי תארים אקדמאים, חלקם רואי חשבון או עורכי דין. במהלך עבודתם ברשות המסים הם רוכשים ידע רב ומיומנות טובה בתחום מורכב במיוחד, הנוגע לסקטור העסקי. על כן הדרישה לעובדי רשות המסים בסקטור העסקי ניכרת. חלק ניכר מהפורשים מרשות המסים עוברים לעבוד במשרדים המייצגים נישומים בפני רשויות המס, או במשרדי עורכי דין המתמחים בייעוץ בענייני מס. מעטים עוברים לעבוד ישירות עבור נישומים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מאז שנת 2001 לא פנו עובדי רשות המסים אל מחלקת הייעוץ המשפטי ברשות לקבל חוות דעת כלשהי בטרם החלו לעבוד במשרדי רואי חשבון או עורכי דין אשר בענייני נישומיהם טיפלו במהלך עבודתם ברשות המסים[20] אף שבתקופה זו פרשו מרשות המסים יותר מ-600 עובדים. איש מהם לא פנה לנש"מ או לוועדת ההיתרים בעניין זה. גם יחידת הביקורת הפנימית ברשות המסים לא בדקה את יישום חוק הצינון ברשות.

בשיחתו עם נציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 ציין היועץ המשפטי של רשות המסים כי הוא מניח שההבנה ברשות המסים היא שהחוק לא חל על עובדיה העוברים לעבוד במשרדי מייצגים, שכן התפיסה המקובלת ברשות המסים היא שמייצג איננו מקבל זכות. על כן לא פנו עובדי רשות המסים לוועדה למתן היתרים לקיצור תקופת הצינון. למעשה, לדבריו, זהו נוהג מקובל שעובדי רשות המסים עוברים לעבוד מיד לאחר פרישתם במשרדי המייצגים, ובהמשך עובדים מול הרשות בתפקידיהם החדשים.

כבר ב-2004 קבעה נש"מ את עמדתה בתשובתה לוועדת ההיתרים בעניין עורך דין שביקש לעבור מתפקיד מקצועי באגף שוק ההון במשרד האוצר למשרד עורכי דין שייצג, בין השאר, לקוחות כלפי האגף. נש"מ קבעה כי סעיף 4 לחוק הצינון חל גם על קבלת משרה במשרד עורכי דין שכן "אין ספק כי לכל משרד עו"ד קיים גם אינטרס אישי במתן זכות ללקוחותיו בעניינים בהם הם מיוצגים על ידו (אף אם שכר הטרחה איננו מותנה בתוצאות הטיפול), מאחר שיש בכך כדי לתרום להצלחת המשרד עצמו, כדי להקנות מוניטין למשרד וכד'". במקרה זה הטילה ועדת ההיתרים[21] על עורך הדין תקופת צינון של חמישה חודשים.

יצוין עוד שכאשר נדרשה שוב ועדת ההיתרים לסוגיה זו כתבה בהחלטתה כי[22] "מובן וברור, כי הענקת זכות ללקוחותיו של גורם מייצג, מיטיבה גם עם הגורם המייצג. הלקוח עשוי לזקוף את ההצלחה מול הרשות השלטונית לפועלו של הגורם המייצג, ובעקבות זאת להרחיב את היקף ההתקשרות עמו. בנוסף, קרנו של הגורם המייצג תעלה גם בעיניהם של לקוחות פוטנציאליים אחרים, וכך עשוי להתרחב קהל לקוחותיו של המייצג. לפיכך, הניסיון להפריד באופן דיכוטומי בין

---

19 בהתאם להוראות סעיף 231 לפקודת מס הכנסה.

20 להוציא נציב מס הכנסה ומנהל המע"מ שפנו לוועדת ההיתרים.

21 וע 9056/04 (י-ם) **רמי דיין נ' נציבות שירות המדינה** מ- 26.12.04.

22 וע 122/07 (י-ם) **קרן כהן נ' נציבות שירות המדינה** מ-20.5.07.

מקבל הזכות בפועל לבין מי שמייצגו מול רשות שלטונית אינו יכול לצלוח. הדברים מתחדדים עוד יותר נוכח תכליתו המפורשת של חוק הצינון למנוע פגיעה בתדמית ההגונה של השירות הציבורי ובאמון הציבור בו". עוד יצוין כי לעתים אף שכר טרחתו של המייצג נגזר מהיקף הצלחתו להקטין למיוצג את נטל המס.

אמירות אלה משקפות אפוא את הנורמה הראויה.

נמצא שנש"מ לא פעלה להטמעת הנורמה כאשר קבעה אותה ולא פרסמה הוראה בעניין זה. רק באוקטובר 2007, שלוש שנים לאחר קביעת עמדתה בעניין חלות סעיף 4 לחוק על קבלת משרה במשרדי מייצגים ולאחר שיחה עם צוות הביקורת, היא פרסמה חוזר בנדון.

עובדים ומנהלים פעלו אם כן בדרכים שאינן עולות בקנה אחד עם הוראות חוק הצינון ועם הוראות התקשי"ר בגלל הפרשנות להוראות חוק הצינון שהייתה מקובלת ברשות המסים.

בתשובתה מנובמבר 2007 הסבירה נש"מ כי לדעתה הפרשנות המקובלת ברשות המסים היא פרשנות אפשרית של הוראות סעיף 4, להבדיל מפרשנות שהחילה את הוראות החוק רק על מנהלים בכירים. רק לאחר החלטתה של ועדת ההיתרים[23] ראתה נש"מ חובה לפרסם בפומבי את עמדתה של ועדת ההיתרים על מנת שלא תהיה ענישה בטרם הזהרה. על כן אין להטיל דופי בהתנהגות עובדים שפרשו טרם פרסום החוזר הנזכר לעיל, שכן לא הייתה מודעות לחלות הוראות החוק, וגם אי-אפשר לומר כי הייתה צריכה להיות.

בתשובתה מדצמבר 2007 ציינה רשות המסים - כמו נש"מ - שלדעתה, רק מאוקטובר 2007 יש להחיל את הוראות סעיף 4 לחוק הצינון על פורשים העוברים לעבוד אצל מייצגים. עוד הבהירה הרשות כי משמעות החלת החוק על עובדיה היא שעובדים עלולים להפסיק למלא את תפקידם כאשר יגיעו לכלל החלטה על הפסקת עבודתם בה כדי להימנע מתקופת צינון, ובטווח הארוך יותר הרשות תתקשה לגייס עובדים מוכשרים, שכן סיכויי ההשתכרות העתידיים של העובדים עלולים להיפגע. בתשובתה ציינה הרשות כי היועץ המשפטי של נש"מ הבין את הבעייתיות הקיימת ביישום הוראות החוק ברשות המסים, ונקבע כי יגובשו במשותף הסכמות לפרשנות של החוק ולשיקול הדעת הנכון ליישומו.

הגם שיישום חוק הצינון טומן בחובו קשיים למשרדי ממשלה שונים, ובכלל זה לרשות המסים, אם יוחלט על הקלות ושינויים, ראוי שייבחנו גם לאור עמדות של משרדי ממשלה אחרים שטענותיהם דומות לטענות רשות המסים.

כך לדוגמה העלתה בדיקת משרד מבקר המדינה כי עורך דין בכיר בלשכה המשפטית של רשות המסים (להלן - עו"ד א') היה מעורב במשא ומתן מתמשך עם משרד עו"ד בעניין מסוים שנתיים לפני שעזב את שירות המדינה, ולמחרת פרישתו הפך לשותף במשרד כאשר הטיפול בעניין זה טרם הסתיים, כמפורט להלן: במשך מספר שנים התנהל משא ומתן ארוך ומורכב בין קבוצת יזמים העוסקים בנדל"ן (להלן - היזמים) ובכללם יזם א', לבין רשות המסים באשר לשומות בגין מספר עסקאות שנעשו בשנים אחדות. בהצעות הפשרה לעסקאות השונות שנדונו בין הצדדים דרשה רשות המסים מן הנישומים לשלם עשרות מיליוני ש"ח תוספות מס. עד מועד סיום הביקורת הטיפול בשומות אלה טרם הסתיים. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עו"ד א' היה מעורב אישית במשך שנתיים טרם פרישתו בתיקי היזמים בקבלת החלטות ובניהול משא ומתן עמם. הוא אף היה אחראי

---

23 וע 122/07 (י-ם) **קרן כהן נ' נציבות שירות המדינה**, מ-20.5.07.

לניהול המגעים עם משרדי עורכי דין אשר יצגו את היזמים ובכללם משרד עורכי דין אשר יצג את יזם א', שבו הפך שותף מיד לאחר פרישתו. עוד העלתה הבדיקה כי המשרד שבו שותף עו"ד א' תבע במועד סיום הביקורת את רשות המסים בעניין תיקי השומה של יזם א' שבהם קיבל עו"ד א' החלטות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 ציין עו"ד א' כי לא העניק כל זכות לנישומים או למייצגם, משרד עורכי הדין, שכן הוא פעל כל העת על מנת לקדם את גביית המס מהנישומים, ובסופו של דבר לא נחתם הסכם הפשרה. כל פעולותיו נועדו למצות את הדין על פי החוק. עוד ציין כי לאחר שהחל לעבוד במשרד לא עסק עוד בעניינו של יזם א', ובמשרד נעשה מידור מוחלט בעניין זה.

מעברו של עו"ד א' למשרד עורכי דין המייצג נישום בעניין שבו טיפל בתפקידו הקודם והטיפול בו טרם הסתיים, ללא תקופת צינון או לכל הפחות בדיקת ועדה לפי חוק הצינון, הוא מצב בלתי-רצוי. במקרה כזה מתווסף החשש שמידע פנימי של רשויות המדינה באותו עניין ימצא את דרכו אל המשרד, שממשיך לייצג את הנישום[24].

☆

המסקנה היא שבקרב גופי אסדרה ופיקוח מהחשובים במשק שנבדקו שוררת גישה מקלה שמתאפיינת בעצימת עיניים בכל הקשור ליישום חוק הצינון; כתוצאה מכך רווחת בהם תרבות ארגונית בלתי-ראויה שאינה תואמת את הוראות החוק ותכליתו. לשון אחר, קיים פער ניכר בין הוראות החוק והתקשי"ר ופסיקות ועדת ההיתרים לבין ההתנהלות של מנהלים בגופים המאסדרים שנבדקו[25].

הטלת אחריות על עובדי השירות הציבורי

מובן מאליו שהאחריות המוטלת על הפורש משירות המדינה לפעול בהתאם להוראות חוק הצינון רובצת בראש ובראשונה, הן במהלך תהליך הפרישה והן בתקופת הצינון, עליו. על עובדי המדינה אשר באים במגע עם פורשים לא מוטלת חובה ספציפית למנוע את הפרת חוק הצינון גם בידעם שהפורש מפר את הוראות החוק. ראוי שעובדי מדינה אלה יימנעו מלקיים מגע עם פורש כל עוד חל עליו חוק הצינון בידעם כי קיים חשש להפרת החוק.

הטלת חובה כזאת על עובדי המדינה חשובה במיוחד בכל הנוגע לקיום הוראות סעיפים 2 ו-3 לחוק הצינון - איסור החל על הפורש לייצג אדם כלפי המוסד שבו שירת באותו עניין שבו טיפל בהיותו עובד ציבור, שאינו מוגבל בזמן (סעיף 2), ואיסור ייצוג במשך שנה של אדם לפני מי שהיה כפוף לפורש ערב פרישתו (סעיף 3).

---

24 לעניין זה ראו וע 1062/06 (י-ם) **ענת קליין נ' נציבות שירות המדינה**, מיום 11.12.06.

25 זאת, למעט הרשות לניירות ערך.

עובדי מדינה נקטו דרכי פעולה שונות בכל הנוגע לפורשים אשר הפרו את הוראות סעיף 2 ו-3 לחוק הצינון: עובדים שפרשו ייצגו חברות כלפי המשרדים שמהם פרשו בענייינים שבהם טיפלו טרם פרישתם, ועובדי המדינה שבאו עמם במגע לא הביעו כל התנגדות לכך אף שידעו כי מדובר בעובדים שפרשו מן השירות וייצוג זה היה בניגוד להוראות סעיף 2 לחוק הצינון, או אף אישרו את הייצוג למרות שזה לא היה בסמכותם. עובדים שפרשו מהשירות פנו לכפיפיהם לשעבר במהלך שנת הצינון שלהם בעניינים הנוגעים להם או לעסקיהם, והעובדים בשירות המדינה שיתפו עמם פעולה אף שהדבר היה מנוגד להוראות סעיף 3 לחוק הצינון, כמפורט להלן:

1. **עובד בכיר לשעבר (להלן - פקיד א') במינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) היה מופקד בעת שירותו, בין השאר, על קביעת מדיניות המינהל, על ביצועה ועל ייצוגו כלפי גורמים חיצוניים. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לאחר סיום שירותו ייצג פקיד א' גופים שונים בשני פרויקטים לפני המינהל באותם עניינים שבהם טיפל בעת שירותו בו. היות שטיפל באופן ישיר ואישי בפרויקטים אלה בניהול המשא ומתן עם החברות הנוגעות בדבר, הוא היה מנוע מלייצגן כלפי המינהל בכל הנוגע לפרויקטים אלה לאחר פרישתו. ואולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מנהל המחוז ועובדים במחוז הסכימו שפקיד א' ישתתף בישיבות שדנו בפרויקטים שבהם טיפל כעובד המינהל, דבר שלא היה בסמכותם.**

בתשובתו מינואר 2008 הודיע מנהל המחוז כי לאחר קריאת דו"ח הביקורת מקובלת עליו הערת משרד מבקר המדינה כי היה עליו לנהוג אחרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, עובדי המינהל, שלפניהם ייצג פקיד א' גופים שונים בעניינים בהם טיפל בעת שירותו, היו צריכים להתריע בפניו על חשש שהוא עלול להיחשב כמי שהפר את חוק הצינון.

2. עובד בכיר ברשות המסים (להלן פקיד ב') פרש משירות המדינה. על פי סעיף 3 לחוק הצינון, היה פקיד ב' מנוע מלפנות אל עובדים שהיו כפופים לו, לייצג אדם לפניהם ולבקש מהם להעניק זכות עבורו - בין בהסכם ובין במעשה של רשות - במשך שנה מיום סיום יחסי הכפיפות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי כחצי שנה בלבד לאחר תום יחסי הכפיפות פנה פקיד ב' אל בכיר ברשות המסים שהיה כפוף אליו טרם פרישתו (להלן - הבכיר), בבקשה להעניק זכות לנישום ואף קיבל שכר טרחה עבור פנייתו זו, כמפורט להלן: פקיד ב' פנה טלפונית אל הבכיר בשמו של רואה חשבון מסוים במטרה להבטיח מראש מסלול של גילוי מרצון[26] ללקוחו, כלומר כדי להבטיח שעניינו יוסדר במישור האזרחי בלבד. בשיחת הטלפון סיכם פקיד ב' עם הבכיר כי לא יעביר מיזמתו מידע בעניין הכנסה נוספת של הלקוח אשר ימסור לו רואה החשבון לרשות המוסמכת לחקור בעניין, וכך יבטיח כי לא יינקטו הליכים פליליים נגד הלקוח, בהתאם לנוהל גילוי מרצון. בעקבות שיחת הטלפון הגיע רואה החשבון לפגישה עם הבכיר לצורך קביעת השומה על ההכנסה. בסופו של ההליך, לאחר קביעת השומה, ניסח פקיד ב' הצעה להודעה ללקוח על הפעלת נוהל גילוי מרצון והעבירה אותה לבכיר. על סמך הצעה זו שלח הבכיר את ההודעה ללקוח. עבור פעילותו זו קיבל פקיד ב' תמורה מרואה החשבון.

---

26 על פי הוראת ביצוע (נוהל פנימי) של מס הכנסה מס' 21/1993, גילוי מרצון הוא הליך המאפשר לנישום להגיש ביזמתו דוחות מתקנים על ההכנסות; אם לא החל פקיד שומה חקירות בהליכי חקירה לגביו קודם לתיקון, לא יינקטו נגדו הליכים פליליים. זאת - אם הדוחות המתקנים הוגשו בתום לב ותוך גילוי מלא של ההכנסות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 כתב פקיד ב׳ כי פעל לאורך כל השלבים בהתאם למגבלות של חוק הצינון - הוא לא ייצג איש, לא את הלקוח, שאותו לא הכיר, ובוודאי לא את רואה חשבון א׳ שאינו זקוק לייצוג, ואף ציין כי לא היה בידיו ייפוי כוח מאף אחד מהם. כן ציין כי לא ביקש כל זכות עבורו או עבור אדם אחר. פקיד ב׳ טען כי התמורה לא סוכמה מראש ואף אינה משקפת תמורה בתיקים שבהם יש ייצוג.

יצוין כי בעניין אחר הנוגע לחוק הצינון קבע בית המשפט העליון עוד בשנת 1981[27] כי אין לתת לפעולת הייצוג משמעות צרה כמוגדר בחוק השליחות, התשכ״ה-1965. משמעות זו ״היתה מחטיאה את מטרתה של ההוראה״. מטרתו של חוק הצינון היא, בין היתר, למנוע שימוש בקשריו של הפורש עם עובדים שנשארו במערכת, ובפרט עם מי שהיה כפוף לו, כדי לקדם נושאים שבטיפולו בין שהדבר נעשה עבורו ובין שהפעולה היא עבור אחר.

3. מנגד, הלשכה המשפטית של משרד האוצר נקטה פעולה יזומה כדי למנוע מפורש המשרד לייצג בדיון במשרד את ענייני החברה שאליה עבר. עובד במשרד האוצר טיפל בנושא מסוים, והיה אמור לטפל בו מטעם החברה שבה עבד לאחר פרישתו. נציגת הלשכה המשפטית של משרד האוצר הודיעה לו כי הוא היה מנוע על פי חוק הצינון מלייצג את החברה בנושא זה, והוא לא היה רשאי להשתתף בדיונים במשרד האוצר בעניין.

הלשכה המשפטית במשרד האוצר נקטה אפוא יזמה כדי למנוע את אי-מילוי הוראות חוק הצינון, ואילו מנהלים במשרדים אחרים לא עשו כן במקרים שנבדקו כאמור לעיל.

בחוזר שפרסמה נש״מ בעקבות הביקורת, באוקטובר 2007, היא הנחתה את עובדי המדינה להקפיד שלא לבוא בקשר עם עובדים שפרשו אם הדבר מנוגד לחוק.

באשר להטלת אחריות על עובדי המדינה בעניין סעיפים 2 ו-3 לחוק הצינון הודיע היועץ המשפטי של רשות המסים בתשובתו מדצמבר 2007, כי אינו מוצא מקום לקבוע הגבלות על עובדי הרשות בכל הנוגע לעובדים הפונים אליהם כמייצגים. לטענתו, עובדי הרשות אינם יודעים אם הפורשים עוברים על הוראות החוק, והצגת שאלות הבהרה בנושאים אלה לפורשים מצד עובדי הרשות תיחשב כחדירה לצנעת הפרט. יתר על כן, אין כל הוראה בחקיקה אשר מתירה לעובד ציבור לא לקבל אדם כלשהו המציג עצמו כמייצג נישום ומציג ייפוי כוח ממנו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 ציין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) כי אכן ראוי להבהיר, כי אם עובד יודע על הפרה של חוק הצינון על ידי עובד שפרש, אין מקום שייתן יד לביצוע עברה על החוק. הוא הודיע שבכוונתו לבחון את המלצת מבקר המדינה בעניין בשיתוף עם נש״מ. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ציין כי העביר הנחיה ברוח זו לרשות המסים במקרה קונקרטי שהובא לפניו.

---

27 המ׳ 80/833 **אברהם משה טרומפולר נ׳ מדינת ישראל**, פד לה(3) 699.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת רשות המסים מבהירה כי אין די בהנחיה הכללית שפירסמה נש"מ באוקטובר 2007. ראוי שנש"מ תפרסם בתקשי"ר נוהל אשר יקבע הנחיות מפורשות לדרך שבה על עובד מדינה לנהוג במקרה שהוא חושש שפורש מפר את הוראות החוק; על הנוהל לחייב היוועצות של עובד המדינה ביועץ המשפטי של המשרד או של נש"מ.

אכיפת פסיקות הוועדה למתן היתרים

בראש ועדת ההיתרים עומד שופט בית משפט מחוזי; אחד מחבריה הוא נציג ציבור שאינו עובד בשירות הציבורי, וחבר אחד הוא עובד בשירות הציבור. ועדת ההיתרים דנה בבקשה של הפורש לקיצור תקופת הצינון, והיא הגוף היחיד המוסמך על פי חוק הצינון לקבוע את תקופת הצינון, אם הדבר נדרש, ואת ההגבלות החלות על הפורש בתקופה זו. הפרת החלטת הוועדה, הקובעת את גדרי הצינון החל במקרה שמובא בפניה, משמעה אי-ציות להוראות חוק הצינון על כל הנובע מכך. הוראות החוק והתקשי"ר אינן מספקות הנחיות ברורות בנוגע לאיסורים החלים על הפורש בתקופת הצינון. בכל מקרה של אי-בהירות או של צורך בפרשנות להחלטה או בבקשה לסטייה כלשהי מהחלטת הוועדה על הפורש לפנות לנש"מ או ליועץ המשפטי לממשלה ולקבל את אישורם.

עובדים בכירים בשירות הציבורי אמורים לשמש דוגמה לכל העובדים באשר לציות לחוק ולקיום נורמות התנהגות ראויות בעת שירותם ואף בעת פרישתם מהשירות הציבורי. ממצאי בדיקת משרד מבקר המדינה העלו כי ההסדר החוקי אינו מספק ואינו מיושם הלכה למעשה. נמצא כי מרבית העובדים הבכירים בשירות הציבורי פנו לוועדת ההיתרים, אך היו מקרים שבהם נהגו בדרכים שאינן עולות בקנה אחד עם הוראות החוק או עם פסיקות ועדת ההיתרים.

שני עובדים בכירים בשירות המדינה פנו לוועדת ההיתרים שאכן קיצרה את תקופת הצינון שלהם, אולם בפועל הם פירשו את החלטתה באופן שאינו מתיישב עם תכליתו של חוק הצינון; להלן מובאים הפרטים.

1. פקיד בכיר במשרד האוצר (להלן - פקיד ג') פרש משירות המדינה והתעתד לעבוד בחברה כלכלית גדולה בתפקיד בכיר. הוא הגיש לוועדת ההיתרים בקשה להתחיל את עבודתו במהלך חופשת ההסתגלות, טרם פרישתו הפורמלית משירות המדינה. ועדת ההיתרים דחתה את הבקשה, אולם קיצרה את תקופת הצינון שלו לשישה חודשים מיום היציאה לחופשה, חודשיים לאחר מועד פרישתו מהשירות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי פקיד ג' השתתף בכמה ישיבות של ועדות ההנהלה בחברה כבר שבוע לאחר פרישתו הפורמלית וכחודשיים לפני סיום תקופת הצינון שנקבעה לו על ידי ועדת ההיתרים. כשלושה חודשים לאחר תחילת עבודתו בחברה הגיעה תלונה אנונימית אל היועץ המשפטי לממשלה, אשר על פיה פקיד ג' החל בעבודתו בחברה חודש לאחר פרישתו, במהלך תקופת הצינון. לשכת היועץ המשפטי לממשלה העבירה את התלונה לטיפולה של היועצת המשפטית של משרד האוצר.

היועצת המשפטית של משרד האוצר, עורכת הדין ימימה מזוז, פנתה טלפונית לפקיד ג׳ לבירור העניין[28] ובעקבות השיחה רשמה על גבי התלונה שהועברה אליה מהיועץ המשפטי לממשלה בכתב יד את דברי פקיד ג׳: ״בסמוך לפני מועד תחילת עבודתו הרשמית, ונוכח תחילת הכנת תכנית העבודה, נכח במספר מועט של ישיבות, ללא שכר כמובן וגם ללא כל תגמול אחר. לא קיבל כל החלטה.״ בשיחה עם צוות הביקורת ביולי 2007 הסבירה עו״ד מזוז כי אמנם סיימה את בדיקתה בשיחת הטלפון שערכה עם פקיד ג׳ לבירור העניין, ומאחר שמדובר באדם שכבר לא היה עובד המשרד באותה עת, לא היה זה תפקידה לחקור את העניין. לדעתה, אם מישהו היה סבור שיש לחקור את הנושא, היה עליו להעביר זאת לטיפול המשטרה. עו״ד מזוז ציינה כי לדעתה, יהיה זה מרחיק לכת לפרש את החלטתה של ועדת ההיתרים כאיסור מוחלט להגיע לחברה בתקופת הצינון, ובלבד שהפורש איננו מקבל תמורה לביקוריו אלה. החוק מדבר על קבלת טובת הנאה, ועל כן כל עוד לא התקבלה תמורה, אין בכך פסול פורמלי, ולא ניתן לומר כי מדובר בהפרת החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה משמעותה של תקופת צינון היא שהעובד אינו רשאי לעבוד בתקופה זו בחברה בשום צורה - גם בדרך שאינה כרוכה בקבלת החלטות וגם אם אינו מקבל תמורה בגין עבודתו. יתר על כן, נוכחות בדיונים רבי-משתתפים בעת תקופת הצינון יכולה לפגוע, ולו למראית עין, באמון הציבור בעובדי הציבור, שכן בעיני עובדי החברה ובעיני הציבור הוא עלול להיחשב עובד בתקופת צינון.

2. פקיד בכיר אחר במשרד האוצר (להלן - פקיד ד׳) פרש משירות המדינה לאחר חופשת מנוחה וחופשת הסתגלות של ארבעה חודשים. במהלך חופשתו פנה אליו מנכ״ל חברה כלכלית גדולה בהצעה כי ישמש בתפקיד בכיר בחברה. פקיד ד׳ פנה לוועדה למתן היתרים, על פי הנדרש בחוק הצינון, בבקשה להתחיל את עבודתו בחברה חודש לאחר פרישתו הפורמלית משירות המדינה. הוועדה דחתה את בקשתו בציינה בהחלטתה, בין השאר, כי השיקול המכריע במקרה זה הוא אמון הציבור בתקינותו ובתדמיתו של השירות הציבורי. אולם הוועדה קיצרה את תקופת הצינון שלו וקבעה שתימשך ארבעה חודשים מיום פרישתו מהשירות.

פקיד ד׳ מסר למשרד מבקר המדינה כי בירר עם נציב שירות המדינה, מר שמואל הולנדר, ועם היועץ המשפטי בנש״מ, עו״ד רון דול, מה הכללים החלים עליו בתקופת הצינון. לדבריו, נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי של נש״מ הבהירו לו כי אין כללים כתובים וברורים ואין מניעה שילמד את ענייני החברה בתנאי שאיננו עובד בה או שותף להחלטות מכל סוג שמתקבלות בה. פקיד ד׳ הוסיף כי את זמנו הקדיש בתקופת הצינון להכרת החברה וללימוד עצמאי של נתוניה העסקיים, מערך הסכמי העבודה בה ומבנה השכר וההעסקה במגזר העסקי; הוא נפגש עם סגנו המיועד ועם בעלי תפקידים אחרים בחברה ובהם ראשי ועד העובדים, חברי הדירקטוריון ואחרים. לדבריו, הוא ביקר מעט מאוד במשרדי החברה; הוא לא קיים ישיבות שוטפות עם מנכ״ל החברה באותו זמן, אם כי נפגש עמו מספר פעמים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 ציינה נש״מ כי אין כללים, לא בחוק ולא בהוראות התקשי״ר, בנוגע להתנהגות הפורש בתקופה שבה הוחלו עליו הגבלות מכוח החוק. באשר לפניותיו של פקיד ד׳ אל נציב שירות המדינה ואל היועץ המשפטי של נש״מ, ציינה נש״מ כי פקיד ד׳ קיבל מענה אשר משקף, למיטב שיפוטם, את תכלית החוק ואת כוונת המחוקק, כי אין הוא רשאי לבצע כל עבודה או למלא כל תפקיד עבור החברה במהלך תקופת הצינון, בשכר או ללא תמורה, לרבות השתתפות בהחלטות, בדיונים ובפגישות עם מנהלים ועובדים בחברה, במתקניה או מחוץ להם. יחד עם זאת, נאמר לו כי אין מניעה שיפעל ללא תמורה ומבלי לערב איש מאנשי החברה בכל דרך אשר נראית לו לקראת כניסתו לתפקיד בחברה, לרבות לימוד דוחותיה ונתוניה.

---

28 לעניין פעולותיה של עו״ד ימימה מזוז לאכיפת חוק הצינון ראו להלן תת-פרק בעניין פעולות יועצים משפטיים לאכיפת חוק הצינון.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"מ כי לא נמצא תיעוד בכתב לפניותיו של פקיד ד' או לתשובות נש"מ. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי פניות מסוג זה, חוות דעת של יועצים משפטיים, ותשובות הרשות יהיו בכתב, דבר שימנע אי בהירויות וטענות סותרות בעתיד.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מספטמבר ומנובמבר 2007 ובפגישה שקיים עם נציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2007 הודיע פקיד ד' כי בתקופת הצינון לא עבד ואף לא קיבל שכר עבודה או גמול אחר; הוא אמר כי הקפיד לשמור על כללי הצינון וקיים את החוק ואת החלטת ועדת ההיתרים. כמו כן ציין כי השקעת זמנו בלימוד ענייני החברה וקיום פגישות היכרות עם דירקטורים וכמה חברי ועד היו "**על פי רוח ההנחיות בע"פ של נציבות שירות המדינה**" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, משמעות החוק והחלטת ועדת ההיתרים היא שאין לקיים קשרי עבודה כלשהם עם מנהלי החברה ועובדיה. הוראות אלה יש לפרש בחומרה כך שגם לא תיווצר מראית עין של קשרי עבודה. פגישות עם נושאי משרה עלולות ליצור מראית עין שלא נתקיים צינון, ותדמיתו ההגונה של השירות הציבורי ואמון הציבור בו עלולים להיפגע. על נש"מ להבהיר באופן חד-משמעי שאסור למועמד לקיים קשרי עבודה עם מקום העבודה המיועד לו עד סיום תקופת הצינון.

☆

תכלית חוק הצינון היא איסור קיום קשרי עבודה בתקופת הצינון בין שמקבלים עבורם תמורה ובין שאין תמורה עקב כך. עובדים בכירים בשירות המדינה אמורים לשמש דוגמה לשאר העובדים, בפרט בציות להוראות חוק הצינון.

לנוכח המתואר לעיל, על נש"מ להבהיר באופן חד-משמעי שאין לקיים קשרי עבודה כלשהם בין המועמד למקום העבודה המיועד עד לסיום תקופת הצינון. נש"מ הודיעה למשרד מבקר המדינה שמקובלת עליה הערת משרד מבקר המדינה, ובתיאום עם משרד המשפטים תוסיף להוראות התקשי"ר הנחיות בעניין התנהגות מותרת לפורש השירות הציבורי במהלך תקופת הצינון.

אכיפה והטמעה של חוק הצינון בידי שומרי הסף

לפי הוראות התקשי"ר, לשני שומרי סף במשרדי הממשלה - נש"מ והיועצים המשפטיים במשרדים - תפקיד מרכזי בהטמעה ובאכיפה של הוראות חוק הצינון, כלשון ועדת ההיתרים[29]: "נציבות שירות המדינה ומחלקות הייעוץ המשפטי של משרדי הממשלה אמורים להיות שומרי החותם של החוק והערכים עליהם הוא מתבסס. עליהם לחנך ולהטמיע את הנורמה, לפיה אין השירות הציבורי

29 וע 2026/01 (י-ם) רונן וולפמן נ' נציבות שירות המדינה, מיום 6.6.2001.

מהווה מנוף לקידום כלכלי של משרתי הציבור, ומראית העין שבכך אינה בעלת חשיבות משנית". להלן פרטים על אופן האכיפה וההטמעה של החוק בידי שומרי סף אלה.

פעולות נש"מ

1. נש"מ היא שומר סף חיצוני של משרדי הממשלה שלו תפקיד מרכזי בהטמעת הוראות חוק הצינון בהם. הטמעה זו יכולה להיעשות באמצעות פעולות הדרכה ופרסומים שוטפים, שינויים בתקשי"ר, ובמידת הצורך - בייזום חקיקה שתשפר את הציות לחוק ואת האכיפה.

כאמור, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בגופים מאסדרים מרכזיים, כמו רשות המסים או אגף שוק ההון, עובדים בדרגי ביניים ועובדים זוטרים כלל לא פנו לוועדת ההיתרים. להוציא מקרים ספורים של פורשים שעברו למגזר הפרטי שהגיעו לידיעת לנש"מ, היא לא ביררה מדוע פורשים מגופים אלה לא פנו לוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להסתפק בהטלת האחריות לציות לחוק הצינון על העובד הפורש בלבד; על נש"מ לקבוע שבמסגרת הליכי הפרישה, ידווח הפורש מהשירות הציבורי בכתב ליועץ המשפטי של המשרד, מוקדם ככל האפשר וכל עוד לא פרש פורמלית מהשירות, על הגוף שבו יעבוד, אם הוא ידוע לו, על תפקידו המיועד בו ועל הקשרים שהיו לו עמו - אם היו - במסגרת תפקידו בשירות. היועץ המשפטי יבחן את המידע ויעביר את חוות דעתו המנומקת ליועץ המשפטי של נש"מ, כנדרש. זה האחרון יקבע אם יש לפנות לוועדה למתן ההיתרים.

בתשובתו מנובמבר 2007 הודיע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כי מקובלת עליו המלצת משרד מבקר המדינה בדבר הבניית הליך הבירור עם עובדים שמתעתדים לפרוש מהשירות הציבורי.

2. כאמור, הוראות התקשי"ר קובעות כי חובתו של הסמנכ"ל למינהל ליידע את העובד הפורש על אודות חובתו לפעול לפי חוק הצינון. זמן הטיפול בבקשה משתנה על פי מורכבותה, ולעתים חולפים שלושה חודשים מפנייתו של עובד ליועץ המשפטי במשרדו עד הגשת הבקשה לוועדת ההיתרים. ההליך בוועדה אורך בין שבוע לבין שלושה חודשים.

הבדיקה העלתה כי לעתים, נש"מ או הסמנכ"ל למינהל מצרפים את מסמכי הפרישה לרבות ההנחיות לגבי חוק הצינון ביום פרישתו של העובד מהשירות, ולעתים, נשלחים אליו המסמכים לאחר פרישתו: לדוגמה, עובד פרש ב-31.7.07 מאגף שוק ההון במשרד האוצר, אולם הטפסים הגיעו לביתו בדואר רק ב-15.8.07. על עובדים בכירים לקבל מכתב אישי בעניין חוק הצינון מהמשנה לנציב שירות המדינה; היו כאלה שקיבלוהו לאחר הפרישה: למשל, המשנה לנציב שירות המדינה שלח לעובד בכיר שפרש ב-25.2.07 מכתב בדבר ההגבלות לאחר פרישה המוטלות עליו רק ב-28.2.07.

מן הראוי כי הטפסים יימסרו לפורשים בשלב מוקדם בהליך פרישתם על מנת שיוכלו לפעול על פי הוראות החוק והתקשי"ר, כדי שכניסתם לתפקיד החדש לא תעוכב יתר על המידה.

3. פעולות הטמעה - שיפור הציות לחוק הצינון יכול להיעשות בהטמעה של החוק והנחיות ועדת ההיתרים. ראוי שנש"מ תפרסם מדי שנה הוראות שינון של החוק. הוראות אלה צריך שיהיו ברורות ומובנות לכל פורש; עליהן לפרט את הליך הפרישה; יש לרכז בהן את הנחיות ועדת ההיתרים ולהבהיר את האסור והמותר בתקופת הצינון. ראוי גם שנש"מ תדריך באופן שיטתי מנהלים במשרדי הממשלה השונים כדי שגם הם יפנימו את חובתם לנהוג לפי הוראות החוק ולוודא שאף עובדיהם נוהגים כך.

נש"מ לא פעלה די הצורך להטמעת החוק; כאמור, את עמדתה בעניין תחולת הוראות חוק הצינון על פורשים העוברים לעבוד אצל מייצגי גופים ובני אדם היא לא הפיצה אלא שלוש שנים לאחר גיבושה[30], היא לא רעננה מדי שנה את הוראות חוק הצינון, לא קיימה פעולות הדרכה שיטתיות ועוד. הפעולה העיקרית שאותה עשתה הייתה הפצה מעת לעת של פסיקות עקרוניות של ועדת ההיתרים לסמנכ"לים למשאבי אנוש וליועצים משפטיים. התוצאה, כאמור, הייתה תרבות ארגונית של התעלמות מהוראות החוק ומפסיקות ועדת ההיתרים.

פעולות יועצים משפטיים לאכיפת חוק הצינון

כאמור, על פי התקשי"ר, אם בדק היועץ המשפטי של משרד או של יחידת סמך פנייה של עובד בעניין חוק הצינון, בין שהדבר נעשה ביזמת העובד ובין שהוא נעשה ביזמה של אחר, עליו לתת לו חוות דעת כתובה, מנומקת וחתומה ולהעבירה ליועץ המשפטי של נש"מ, תהא אשר תהא החלטתו. סמכות ההחלטה לגבי תחולת החוק נתונה בידי היועץ המשפטי של נש"מ והוא הקובע אם יש מקום לפנות לוועדה למתן היתרים. היועץ המשפטי במשרד ממשלתי הוא שומר סף, ומן הראוי שיפעל באופן יזום כדי שהעובדים יישמו את הוראות חוק הצינון והתקשי"ר .

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בחלק מהמשרדים היועצים המשפטיים לא נהגו על פי התקשי"ר - הם נתנו חוות דעת בעל פה ולא העבירו אותן ליועץ המשפטי של נש"מ או אף גיבו מעבר של עובדים למקום עבודה בשוק הפרטי ללא צינון וללא בדיקה מעמיקה, כמפורט להלן:

פעולות היועצת המשפטית של משרד האוצר לאכיפת חוק הצינון

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במספר מקרים לא נהגה היועצת המשפטית של משרד האוצר, עורכת הדין ימימה מזוז, על פי הוראות התקשי"ר בכל הנוגע לחוק הצינון. כאשר פנו אליה עובדים בעניין חוק הצינון ולדעתה החוק לא חל עליהם, חיוותה עו"ד מזוז לפורש את דעתה בעל פה ולא יידעה בעניין את היועץ המשפטי של נש"מ, כנדרש בתקשי"ר.

לדוגמה, עורך דין ב', שהיה סגן היועצת המשפטית במשרד האוצר, פרש בסוף אוגוסט 2006 ועבר מיד לעבוד כיועץ משפטי של חברה ו'. בתפקידו במשרד האוצר עסק עו"ד ב' באופן אינטנסיבי בחקיקה אשר הסדירה, בין השאר, את הקמתה של חברה ו' כחברה ממשלתית. הליכים אלו הסתיימו בפברואר 2005.

עו"ד ב' הודיע מבעוד מועד על המעבר המתוכנן לעו"ד מזוז, שהייתה ממונה עליו, והם דנו בתחולת חוק הצינון עליו; לאור דבריו של עו"ד ב' כי לא היה בקשר עם חברה ו' ולא העניק לה זכויות או המליץ על הענקתן, סברה עו"ד מזוז שחוק הצינון אינו חל עליו, וכך אמרה לו. עו"ד מזוז לא הכינה חוות דעת כתובה, כנדרש על פי התקשי"ר, ואף לא התייעצה עם היועץ המשפטי של נש"מ בעניין.

לאחר שנודע ליועץ המשפטי של נש"מ מאמצעי התקשורת על המעבר המתוכנן של עו"ד ב' לחברה ו', ביקש במהלך אוגוסט 2006 הסבר מהיועצת המשפטית של משרד האוצר. עקב כך כתבה עו"ד

---

30 ראו לעיל בתת-פרק על התרבות הארגונית ברשות המסים.

מזוז חוות דעת שלא נדרש צינון במקרה זה. העניין הובא לידיעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) העוסק בנושא חוק הצינון, אשר בדק אותו וקבע כי "היה על היועצת המשפטית של משרד האוצר לפנות לנש"מ על מנת לאשר וללבן את חוות הדעת שנתנה בעל פה לעו"ד ב'. העדר הפנייה של גב' מזוז לנש"מ היה שגוי."

בתשובתה מנובמבר 2007 הסבירה עו"ד מזוז כי מעולם לא נדרשה לתת חוות דעת כתובה, למיטב זיכרונה אף לא בעל פה, בעניין עובדים שלמיטב הבנתה לא התעוררה לגביהם שאלה של צינון. לדבריה, עד "לאחרונה" דרך העבודה שלה הייתה ברורה ופשוטה: אם אין צורך בהיתר - גם לא נדרשת פעולה כלשהי מצידה, ואם יש צורך - העובד מכין טיוטת בקשה להיתר על פי הנחיותיה בתיאום עם הנציבות. עו"ד מזוז ציינה כי ברגע שהודיע לה סגנה על פרישתו, הוא לא ביקש את חוות דעתה בעניין. עו"ד מזוז ציינה כי היא אמנם העלתה את שאלת הצינון בפניו, מאחר שעל פני הדברים נראה היה שיש לכאורה בעיה, אולם לאור תשובתו, סברה כי חוק הצינון לא חל עליו והיא לא מצאה לנכון להתערב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הוראות התקשי"ר בעניין זה ברורות. היה על היועצת המשפטית של משרד האוצר לפעול באופן עקבי על פי הוראות התקשי"ר ולהעביר חוות דעת כתובה לנש"מ בעניין תחולת חוק הצינון על כל עובד שעמד לפרוש ממשרד האוצר ופנה אליה. על אחת כמה וכמה הדברים תקפים בעניין סגנה. ההנחה שהיועץ המשפטי של כל משרד נוהג ביושר ובלא משוא פנים, אינה מונעת את החשש שהעובדה שהוא מכיר את העובד במשרד תטה את שיקול דעתו, ועל כן נדרש בתקשי"ר שגורם חיצוני למשרד - היועץ המשפטי של נש"מ - הוא זה שיקבע בעניין.

פעולות היועץ המשפטי לשעבר של משרד התקשורת

יועץ למנכ"ל אשר מופקד על מתן סיוע למנכ"ל בתחומי אחריותו ופועל כזרועו הארוכה נכלל בגדר בעלי הסמכות להמליץ על הענקת זכות לאחר בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק הצינון בכפוף לבחינת נסיבות כל עניין, כמפורט בהוראות התקשי"ר. כך קבעה גם ועדת ההיתרים כשנדרשה לכך[31]. עובד ב' כיהן בתפקיד יועץ מקצועי בכיר למנכ"ל משרד התקשורת עד פרישתו מהמשרד. ממכתב הערכה שכתב מנכ"ל משרד התקשורת דאז לעובד ב' טרם עזיבתו את המשרד, עולה שבמשך יותר מארבע שנים - כל תקופת עבודתו במשרד התקשורת - הוא היה יד ימינו והיו לו מעורבות אישית והשפעה על כל המהלכים הקובעים בענף התקשורת.

עובד ב' היה מעורב באופן ישיר בכל מגעי המשרד עם חברות התקשורת שהיו בטיפולו של המנכ"ל, ובפרט עם חברת תקשורת ד', שנתיים טרם עזיבתו את שירות המדינה. תקופה קצרה לאחר פרישתו משירות המדינה החל עובד ב' לעבוד בחברת תקשורת ד' בתפקיד ראש אגף רגולציה. יודגש שאגף רגולציה בחברת תקשורת ד' אחראי למגעים עם משרד התקשורת בכל הנוגע להסדרת ענף התקשורת ולקבלת אישורים מהמשרד ומשאבי תשתית לפעילות החברה.

על פי סעיף 4 לחוק הצינון לא היה רשאי עובד ב' לעבוד בתקופה הקבועה בחוק בחברות תקשורת שלהן העניק זכויות או שהיה מעורב בהענקתן, והיה עליו לקיים תקופת צינון של שנה בטרם יחל עבודתו בחברת תקשורת ד', כנדרש בחוק; לחילופין הוא יכל לפנות לוועדה למתן היתרים בבקשה לקצר את תקופת הצינון הנדרשת.

---

31 וע 124/07 (י-ם) **אבי מגידו נ' נציבות שירות המדינה**, מיום 6.6.07.

מתשובתו של עובד ב׳ ומהמכתב ששלח למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007 היועץ המשפטי דאז של משרד התקשורת, עו״ד ד״ר יזהר טל, עולה כי עובד ב׳ פנה אל היועץ המשפטי של המשרד, כנדרש; ד״ר טל אמר לו כי הוא יכול לקבל את המשרה בחברת תקשורת ד׳ מאחר שלדבריו חוק הצינון איננו חל עליו משום שבתפקידו במשרד לא היה בסמכותו להחליט או להמליץ על הענקת זכות לאחר, כנדרש בסעיף 4 לחוק. הוא ציין כי בנסיבות אלה לא ראה באותה עת צורך לצייד את עובד ב׳ בחוות דעת כתובה או להפנותו להמשך היוועצות בנש״מ.

מן האמור לעיל יוצא כי היועץ המשפטי דאז של משרד התקשורת פעל שלא על פי התקשי״ר. היה עליו להעלות את חוות דעתו על הכתב ולחתום עליה; גם אם סבר כי אין חוק הצינון חל על העובד, היה עליו לפנות ליועץ המשפטי של נש״מ ולבקש את אישורו לחוות הדעת.

יישום חובת הצינון ברשות לניירות ערך

שוק ההון מפגיש חברות הזקוקות להון למימון התפתחותן עם משקיעים. תנאי הכרחי למשיכת הון הוא שקיפות והגינות מרביות וגילוי כל מידע מהותי לציבור המשקיעים. לרשות לניירות ערך תפקיד מרכזי בקיום תנאי זה. סעיף 2 בחוק ניירות ערך, תשכ״ח-1968 (להלן - חוק ניירות ערך), קובע כי תוקם רשות לניירות ערך (להלן - הרשות) שתפקידה יהיה שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים. לשם כך, בפעילותה מול חברות שהחוק חל עליהן, היא דורשת מחברות שניירות הערך שלהן נסחרים בבורסה לגלות פרטים רלוונטיים על מצבן ועל פעילותן. סעיף 10 בחוק ניירות ערך קובע, בין השאר, כי קבלתם, מינוָם, תנאי עבודתם, שכרם וגמלאותיהם של עובדי הרשות יהיו כשל עובדי המדינה.

1. על פי תיקון לחוק ניירות ערך משנת 1997 חלים על עובדי הרשות לניירות ערך הוראות סעיף 10א לחוק ניירות ערך הקובעות את ההגבלות לאחר פרישה. התיקון לחוק עסק בעיקר בקביעת צינון של שלושה חודשים לעובד הרשות אשר מעוניין לעבוד עבור חבר בורסה. כאמור, למרבית עובדי הציבור, בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק הצינון, תקופת הצינון היא לפחות שנה[32].

להלן דוגמה הממחישה את משמעות ההבדל במשך תקופות הצינון בין עובדי הרשות לניירות ערך לבין שאר עובדי השירות הציבורי:

בסוף שנת 2005 פרש מהרשות לניירות ערך עובד ד׳, מנהל מחלקה, שאחראית לפעילות חשובה ברשות. במהלך השנה שקדמה לפרישתו טיפלה המחלקה בפעילות של חברה גדולה במשק בהיקף כספי של מיליארדי ש״ח. לאחר סיום תקופת צינון של שלושה חודשים, כמתחייב מהוראות חוק ניירות ערך, מונה עובד ד׳ לאחד מהתפקידים הבכירים בחברה זו. לעומת זאת, רפרנט לתקשורת באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - העובד) - התפקיד הזוטר ביותר באגף התקציבים, פנה לוועדה למתן היתרים באוקטובר 2006 מאחר שהתעתד להתמנות לתפקיד עוזר מנכ״ל רשות השידור, שתנאי השכר והעבודה של עובדיה הם כשל עובדי מדינה, וחלים עליהם החיקוקים השונים החלים על עובדי שירות המדינה. ואולם הוועדה[33] החליטה כי הוא יוכל להתחיל בעבודתו ברשות השידור רק שלושה חודשים לאחר פרישתו מאגף התקציבים, וזאת לשם ביסוס אמון הציבור בשירות הציבורי.

---

32 בהתאם להוראות סעיף 22 (ב)(2) בחוק מבקר המדינה, התשי״ח- 1958 (נוסח משולב), תקופת הצינון של עובדי מבקר המדינה היא שנתיים.

33 **ו״ע 1056/06 (י-ם), מיה גורן נ׳ נציבות שירות המדינה, מיום 31.10.06.**

2. בשירות המדינה רק עובדים החתומים על חוזי בכירים או על חוזי מנכ"לים זכאים לקבל משכורת שלושה חודשים אחרי פרישתם מן השירות. תקופה זו מוגדרת כתקופת הודעה מוקדמת או כחופשת הסתגלות. המדינה איננה משתתפת במימון תקופת הצינון של עובדים זוטרים, שמטבע הדברים שכרם נמוך יותר, אף שתקופות הצינון שנקבעו להם זהות או אף ארוכות יותר[34].

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בהתאם לתנאי החוזה של הרשות עם בכיריה, אישר יו"ר הרשות לבכירי הרשות שפרשו תשלום מענק בגין הודעה מוקדמת שסכומו שווה למשכורת של שלושה חודשים.

עובד מדינה, זוטר או בכיר כאחד, אשר חל עליו חוק הצינון, יחויב אפוא בתקופת צינון של שנה, אלא אם תקופת הצינון קוצרה בידי ועדת ההיתרים, ועובד בכיר יזכה בעבורה למימון חלקי של המדינה. לעומת זאת, הרשות לניירות ערך, שתקופת הצינון המרבית של עובדיה היא רבע מתקופת הצינון של שאר עובדי הציבור, מימנה את כל תקופת הצינון של בכיריה שפרשו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הסבירה הרשות כי אמנם תקופת הצינון הנדרשת מעובדיה קצרה מתקופת הצינון של שאר עובדי הציבור, אולם תחולת הוראת החוק על עובדיה רחבה יותר, שכן בעוד חוק ניירות ערך אוסר על **כל עובד ברשות** לקבל זכות או טובת הנאה **מאדם שעמד בקשרים עם הרשות** במהלך השנה שקדמה לפרישתו, הרי חוק הצינון מגביל את התחולה **לעובד שהיה מוסמך על פי שיקול דעתו** לקבל החלטה או להמליץ על הענקת זכות או שהיה ממונה על עובד שהיה מוסמך כאמור, והאיסור הוא לקבלת זכות רק **ממי שנזקק במהלך עסקיו להחלטת אותו עובד** בתחום סמכותו (ההדגשות בתשובה). זאת ועוד, אף היקף השוק שאותו מסדירה הרשות גדול במידה ניכרת מכל הגופים שעמם מקיימים משרדים אחרים מגעים ומעניקים להם זכויות. הרשות ציינה כי לדעתה, ראוי שהמעביד הציבורי יישא בעלות הצינון כיוון שאחרת העובד ניזוק פעמיים - גם מהצינון וגם מאי-קבלת שכר בזמן הצינון.

בתשובתו מנובמבר 2007 הדגיש הממונה על שוק ההון שעל עובדי אגף שוק ההון, אשר תפקידיהם דומים במהותם לתפקידי עובדי הרשות לניירות ערך, חל צינון של שנה כיוון שעליהם חל חוק הצינון ולא חוק ניירות ערך.

לדעת משרד מבקר המדינה, תקופת הצינון של פורשי הרשות חלה אמנם על מעבר לכל החברות הציבוריות, אולם עובדים רבים בשירות הציבורי אשר עליהם חל חוק הצינון מוגבלים במציאת מקום עבודה, משום שבשל ניסיונם הייחודי הם יכולים לעבוד דווקא במקומות שבהם אסור להם לעבוד. בשל אי-השוויון בין ההגבלות המוטלות על כל עובדי הציבור לפי חוק הצינון לבין ההגבלות המוטלות על עובדי הרשות לפי חוק ניירות ערך, ראוי שמשרד המשפטים ומשרד האוצר יבחנו אם לרשות ולאופי העיסוק של עובדיה יש אמנם מאפיינים מיוחדים היכולים להצדיק את השוני בתקופת הצינון. גישתה של הרשות למימון תקופת הצינון שונה ממדיניות נש"מ ומשרד האוצר (ראו בהמשך). אשר על כן, ראוי שמשרד המשפטים ומשרד האוצר יבחנו את שאלת המימון ואת השוואת תנאי הפורשים מכל הגופים הציבוריים החייבים בתקופת צינון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 מסר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) כי הגם שאין משרד המשפטים מוסמך ליזום חקיקה בעניין הרשות לניירות הערך, לאור מעמדו של

---

34 ראו למשל וע 2019/01 **גד לוין נ' נציבות שירות המדינה**, מיום 29.4.01; רפרנט באגף תקציבים אשר נקבעה לו תקופת צינון של שישה חודשים.

משרד המשפטים לעניין חוק הצינון, בכוונתו לבחון את הנושא בשיתוף הרשות ומשרד האוצר, הממונה על החקיקה בתחום.

3. כאמור, נוהל הגשת בקשות לוועדה למתן היתרים בתקשי"ר קובע, בין השאר, כי במקרים שבהם פורש משירות המדינה מבקש לקבל היתר של ועדת ההיתרים או לבדוק את תחולתו של חוק הצינון, עליו לפנות אל היועץ המשפטי של משרדו; זה אמור לחוות את דעתו על כך בכתב. חוות הדעת אמורה להיבחן בידי היועץ המשפטי של נש"מ. דרכי הדיון בוועדה למתן היתרים מוסדרות בתקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (סדרי דין בוועדה), התשל"א-1971.

ראוי היה כי החלטות של יו"ר הרשות לניירות ערך בדבר קיצור או ביטול של תקופת צינון תנומקנה בכתב, בדומה למתחייב מהוראות התקשי"ר הנגזרות מחוק הצינון. בין ינואר 2001 למרס 2007 פרשו מהרשות 52 עובדים; שישה ביקשו את ביטולה ואחד ביקש לקצרה לחודש וחצי. יו"ר הרשות נענה לכל הבקשות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי כל עובדי הרשות אשר ביקשו את ביטול תקופת הצינון, הגישו בקשה מפורטת בכתב, אולם יו"ר הרשות לא נימק את החלטותיו בכתב אלא הסתפק באישור הבקשה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הסכימה הרשות כי מן הראוי שהבקשות לקיצור תקופת הצינון ייעשו על פי נוהל קבוע מראש ויגובו במסמכים ובנימוקים. בעקבות הביקורת הכינה הרשות נוהל בעניין זה שנכנס לתוקף בינואר 2008.

פעולות לשינוי חוק הצינון

מטעמים אחדים נמתחה ביקורת על חוק הצינון: נטען שמשמעותו היא היוותרות הפורש ללא מקור פרנסה כמה חודשים, עד שנה; בחוק נקבעה סנקציה פלילית בלבד, ובגללה למעשה לא נאכף החוק בידי הרשויות; בקרב מנהלים בשירות הציבורי קיים חשש כי יישומו ירתיע עובדים פוטנציאליים איכותיים מלהגיע לעבוד בשורותיו; שורר אי-שוויון בין עובדי רשות ניירות ערך לבין שאר עובדי הציבור בעניין משך תקופת הצינון.

מאמצע שנות ה-90 עד שנת 2002 דנו משרד המשפטים ונש"מ בשני עניינים מרכזיים: פיצוי על תקופת הצינון ושינוי הסנקציה הפלילית בחוק לסנקציה משמעתית, כיוון שמעולם לא הוגש כתב אישום פלילי בגין הפרת חוק הצינון.

1. **פיצוי על תקופת צינון:** עובדי שירות המדינה טענו לפני נש"מ, לפני משרד המשפטים ולפני משרד מבקר המדינה שהחוק הוא בבחינת "גזרה שהציבור אינו יכול לעמוד בה", מאחר שאין מנגנון הדואג לצרכיו של הפורש בעת תקופת הצינון, אם הוא נדרש לה. עובד שפרש מהשירות הציבורי מוצא עצמו במקרים רבים נטול אפשרות פרנסה וחסר כל מקור הכנסה חודשים אחדים. עובדים בכירים נהנים אמנם במרבית המקרים מדמי הסתגלות או מתשלום בגין הודעה מוקדמת (ראו לעיל), אך אלו מוגבלים לשלושה חודשים ותקופת הצינון שהם חייבים בה עשויה לארוך יותר. עובדים זוטרים יותר אינם זכאים בהתאם לחוזי ההעסקה שלהם לתשלום בגין הודעה מוקדמת, והם עלולים למצוא את עצמם בפני שוקת שבורה.

עניין הפיצוי הכספי לפורש בתקופת הצינון התעורר מספר פעמים ונתקבלו מספר החלטות ממשלה בעניין - החלטת ממשלה 373(תמ/5) מיום 30.9.99 קבעה, בעקבות דוח מבקר המדינה 50א'[35], כי צוות בין-משרדי יגבש הצעה לנהלים וכללים שיאפשרו קיום נאות למי שנאסרה עליו תעסוקה במקום שבחר בהתאם להוראות החוק[36].

הצוות הבין-משרדי הגיש את מסקנותיו במרס 2000; הוא המליץ להקים ועדה בראשות נציב שירות המדינה ובהשתתפות מנכ"ל משרד המשפטים והממונה על השכר במשרד האוצר (או נציגיהם) שתהיה רשאית להעניק לעובד אשר הוטלה עליו תקופת צינון תשלומי הסתגלות ולקבוע את שיעורם על פי כללים אחידים שתקבע לביסוס החלטותיה; הוצע שהוועדה תבחן גם אפשרות לשיבוצו של העובד בתפקיד מתאים אחר בשירות המדינה בתקופת הצינון. החלטת ממשלה 1448 מיום 30.3.00 (שאימצה את החלטת ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה תמ/41) אישרה את סיכומי הצוות הבין-משרדי.

לאחר עבודת מטה שארכה למעלה משנה הודיע נציב שירות המדינה, מר שמואל הולנדר ב-10.6.01 לשר האוצר דאז, ח"כ סילבן שלום, כי הוועדה לא הצליחה לגבש כללים בעניין תשלומי ההסתגלות לעובד שהוטלה עליו תקופת צינון בגלל בעיות סבוכות שהתעוררו בה. בהחלטה כל/38 של ועדת השרים לענייני כלכלה מיום 11.2.2002 הוחלט לבטל את הוועדה, ובמקומה הוקמה ועדה ציבורית בראשות מר שמואל הולנדר, לקביעת אמות מידה להענקת תשלומי הסתגלות (להלן - הוועדה לקביעת אמות מידה).

הוועדה לקביעת אמות מידה קבעה בנובמבר 2002, שאין לשלם דמי הסתגלות מאחר שעקרונות המוסר והמינהל התקין מחייבים את עובדי השירות הציבורי לקבל על עצמם מידה מסוימת של הגבלות בנוגע לעבודתם לאחר הפרישה מן השירות, ואין הצדקה לכרוך קיום עקרון יסוד זה בתשלום פיצוי כלשהו.

יצוין כי לאחרונה הוגשה הצעת חוק פרטית בעניין זה[37] - "תיקון - פיצוי בשל איסור קבלת זכות", שלפיה יוכל פורש לקבל תשלום חודשי בשיעור של שבעים אחוז משכרו החודשי ערב פרישתו. מן התשלום יופחת כל תשלום המשתלם לו מקופת המעביד לשעבר; במועד סיום הביקורת נדונה ההצעה במשרד המשפטים, בנש"מ ובמשרד האוצר.

2. **האכיפה הפלילית**: כאמור, בחוק הצינון נקבעה סנקציה פלילית: לפי סעיף 8 לחוק, העובר על הוראה שבסעיפים 2 עד 6 או בהוראה שניתנה לו לפי סעיף 4א (ב), דינו קנס או מאסר עד שישה חודשים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מעולם לא הוגש כתב אישום פלילי בגין הפרת חוק הצינון, ובלשונה של פרקליטת מחוז תל-אביב (פלילי) דאז בעניינו של קצין רכש שפרש מצה"ל ולא פנה לוועדת היתרים: "חשוב לציין כי מעולם לא הוגש כתב אישום על הסעיף הנ"ל וכלל איננו בטוחים ש... צריך להיות **הראשון** שעומד לדין על כך במדינה ישראל, גם אם יש ראיות ברורות שעבר עבירה... יתרה מזאת, נשאלה השאלה החשובה מכל, האם רב סרן זה צריך להיות הראשון לתת את הדין על עבירה **שבכירים וחשובים ממנו בצבא, במשרד הביטחון ובמשרדים ממשלתיים רבים אחרים (כמו למשל משרד האוצר) עושים כמעשי שגרה (יש לכך דוגמאות אינספור, ידועות יותר או ידועות פחות)**?" (ההדגשות במקור).

---

35 ראו הערה 15.

36 הרכב הצוות היה ראש האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה (מרכז), נציב שירות המדינה או נציגו, היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, הממונה על השכר במשרד האוצר או נציגו.

37 הצעת חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (תיקון-פיצוי בשל איסור קבלת זכות), התשס"ז-2007 - פ/2360/17 מיום 19.3.07, שהוגשה על ידי חברי הכנסת יורם מרציאנו ורוברט אילטוב.

יצוין כי החל משנת 1999 החלה במשרד המשפטים עבודת מטה שמטרתה קביעת סנקציה משמעתית למי שעבר עברה לפי חוק הצינון. ביולי 2005 הוגשה לכנסת הצעת חוק ממשלתית לכנסת - "הצעת חוק שירות המדינה (משמעת) (תיקון מס' 12), התשס"ה-2005". במסגרת תיקון חוק שירות המדינה (משמעת) הוצע להוסיף שעברה על חוק הצינון תיחשב עברת משמעת, ולבית הדין למשמעת תהיה סמכות, אף שהעובד כבר פרש מהשירות, להורות למי שהורשע בעברה על הוראות חוק הצינון, להשיב לאוצר את שווי הטבות הפרישה שקיבל - כולן או חלקן. במועד סיום הביקורת טרם אושרה הצעת החוק. תיקון זה התקבל בכנסת בקריאה ראשונה.

מן האמור לעיל נובע שעבודת המטה בנש"מ, במשרד המשפטים ובמשרד האוצר הגיעה בתום אותו מועד למבוי סתום. המשרדים הללו לא הצליחו להסכים על אמצעים להגברת האפקטיביות של החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי דוח זה מצביעים על הצורך ביזמה חדשה ונמרצת לבחינת שינויים נדרשים בחוק ובתקשי"ר ולבחינת עמדת המדינה לגבי תשלום פיצוי לפורש בגין תקופת הצינון. כמו כן יש לנקוט פעולות להטמעת החוק בקרב עובדי הציבור ולאכיפתו.

✶

מעבר עובדים בין הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי שכיח ומועיל, ואולם יש לדאוג בקפידה כי הוא ייעשה בלי פגיעה בטוהר המידות או אף מראית עין של פגיעה בו, ויימנעו מצבים של ניגוד עניינים. חופש העיסוק של פורשים מהשירות הציבורי הוגבל בשל כך באמצעות חקיקת חוק הצינון ופסיקת ועדת ההיתרים.

ממצאי דוח זה מצביעים על פער ניכר בין הנורמות שהחוק ופסיקת ועדת ההיתרים משקפים לבין המתרחש בגופים שנבדקו; במרבית הגופים שנבדקו (למעט הרשות לניירות ערך) - משרד האוצר, רשות המסים, משרד התקשורת ומינהל מקרקעי ישראל - שוררת תרבות ארגונית לקויה המעודדת אי-ציות לחוק: רק מיעוט קטן מבין הפורשים מתייחס אליו ובוחן את תחולתו לגביו, ורק מקצת הפורשים מגיעים לוועדת ההיתרים. מרבית הפורשים משירות המדינה מן הגופים שנבדקו התעלמו מן החוק, חלקם בעצימת עין של הממונים עליהם או אף בעידודם. ממצאי הדוח מצביעים על אי-שוויון בהגבלות המוטלות על כל עובדי הציבור בעניין תקופת הצינון לעומת ההגבלות המוטלות על עובדי הרשות לניירות ערך בעניין זה.

שומרי הסף של שירות המדינה - סמנכ"לים למשאבי אנוש, הלשכות המשפטיות ואף נציבות שירות המדינה - לא פעלו די ליישום החוק, ולעתים אף התעלמו מפסיקות ועדת ההיתרים. עובדים בכירים פעלו בדרכים שאינן עולות בקנה אחד עם הוראות החוק או עם פסיקות ועדת ההיתרים. רק אלו שצייתו להוראות החוק כלשונו שילמו את המחיר - תקופת צינון שבה היו מנועים מלעבוד במקום העבודה המיועד ולהתפרנס ממנו. גם עובדי המדינה נתנו יד להפרת החוק במקרים אלה: א. כשנענו לפניותיהם של פורשים שייצגו גופים או בני אדם בעניינים שבהם טיפלו בהיותם עובדי השירות; ב. אם היו כפופים לעובדים שפרשו ונענו לפניותיהם - כאשר אלה פנו אליהם בבקשה להעניק זכות להם או לצורך עסקם.

תמונת המצב מצביעה על זילות החוק: מיעוט שומר חוק נושא בעלויות חוק הצינון, ואילו נגד מי שאינם מצייתים לו, אין מופעלת סנקציה כלשהי מחמת אזלת ידם של שומרי הסף.

לנוכח ממצאי הדוח, מן הראוי ששומרי הסף והממונים על עובדים בשירות המדינה יפעלו, כל אחד בהתאם לסמכויותיו, כדי לתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה ובראש ובראשונה כדי לשרש את התרבות הארגונית הקלוקלת המעודדת אי-ציות לחוק.

ראוי ששר המשפטים, המופקד על ביצוע חוק הצינון, בשיתוף עם נציבות שירות המדינה, המופקדת על קביעת הוראות התקשי"ר, ישקלו שינויים בחוק ובהוראות התקשי"ר, לרבות שינויים ברוח דוח זה.