

חברת רכבת ישראל בע"מ

פעולות הביקורת

בחברת רכבת ישראל בע"מ נבדקו מינויים ותנאי העסקה של עובדים ותשלומי שכר והטבות חריגות לעובדים בכירים ולשלושה חברי ועדים.

מינויים וחריגות שכר

תקציר

בינואר 1998 הוקמה חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן החברה - או חברת הרכבת) כחברה ממשלתית. ביולי 2003 הועברו לחברה מרשות הנמלים והרכבות, העובדים וכל פעילות הרכבת. בסוף שנת 2006 הועסקו בחברה 1,920 עובדים. התקציב השוטף של החברה בשנת 2006 היה כ-970 מיליון ש"ח ותקציב הפיתוח כשני מיליארד ש"ח. השרים האחראים על הרכבת הם שר האוצר ושר התחבורה והבטיחות בדרכים.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק לסירוגין בחודשים מאי 2006-מאי 2007 מינויים ותנאי העסקה של עובדים בכירים ואחרים בחברה, וכן תשלומי שכר והטבות חריגות לעובדים בכירים ולשלושה חברי ועדים שהועסקו בחברה. הביקורת נערכה בחברת הרכבת. ביקורת משלימה נערכה ברשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר (להלן - רשות החברות).

עיקרי הממצאים

1. בפברואר 2005 פרסם שר האוצר את תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005 (להלן - התקנות). בתקנות נקבע כי על דירקטוריון חברה ממשלתית לקבוע נוהל בדבר תנאי הכשירות ואופן הבחירה של פקידים בכירים בחברה על פי התקנות, לרבות דרישות הנוגעות בהשכלה הרלוונטית של המועמד ובהיקף הניסיון המקצועי הרלוונטי למשרה. באוגוסט 2006 העירה רשות החברות לחברת הרכבת כי הנוהל שאושר על ידי הדירקטוריון במאי 2005 אינו תואם את התקנות. נמצא כי רשות החברות לא עמדה על דרישתה לתיקון תנאי הסף בנוהל בהתאם לתקנות, ואפשרה לחברה להמשיך ולקלוט עובדים למשרות בכירות לפי הנוהל הלקוי.

2. הפקד הראשי בחברה הוא הסמכות התפעולית הגבוהה ביותר בניהול תנועת הרכבות, והוא אחראי לקבלת החלטות קריטיות שלהן השלכות על חיי אדם. מדצמבר 2004 ועד אוגוסט 2005 פרסמה החברה ארבעה מכרזים פנימיים לאיוש משרה זו. שלושת הראשונים לא העלו מועמד מתאים. ממכרז למכרז היא הורידה את תנאי הסף הנדרשים ממועמדים, עד לביטול מוחלט של הניסיון כפקד. במכרז האחרון נבחר עובד א'. עובד א' לא עבר בחינת התאמה לתפקיד. נמצא שלא הייתה לו בקיאות ברמה גבוהה בהוראות התפעוליות של רכבת ישראל ובנוהלי הרכבת ותקנותיה כפי שנדרש במכרז.

הכשרתו של עובד א' לתפקיד נעשתה בצורה לקויה ולא בהתאם לכללים שהיו נהוגים בחברה. למרות זאת, באוקטובר 2006 מונה עובד א' לתפקיד הפקד הראשי. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של הנהלת החברה בהשמת עובד שלא הייתה לו הכשרה מתאימה וניסיון לתפקיד כה רגיש הכרוך באחריות בטיחותית ממעלה ראשונה.

3. ביולי 2002 החל עובד בכיר ב', בנה של אישיות בכירה בין השאר בעלת מעמד בכיר לשעבר בליכוד, לעבוד ברכבת בתפקיד מנהל ענף פיתוח עסקי. באותה עת היה שר התחבורה מר מאיר שטרית, איש מפלגת הליכוד. לאחר תחילת עבודתו הועבר לרכבת דו"ח אבחון והערכה לתפקיד מנהל ענף פיתוח עסקי, שקבע כי עובד בכיר ב' אינו מומלץ לתפקיד זה, אך הוא הושאר בתפקידו. במרס 2004 הוא מונה לתפקיד ממלא מקום (להלן - מ"מ) מנהל אגף, ובנובמבר 2004 נבחר לתפקיד זה. לדעת משרד מבקר המדינה, קיים ספק אם אכן עובד בכיר ב' הוא המועמד המתאים ביותר למלא את תפקיד מנהל אגף. נראה כי מדובר במינוי הנגוע בשיקולים זרים, ביניהם שיקולים פוליטיים.

4. בהליך הבחירה של עובד בכיר ג' נמצאו כמה ליקויים: לא נקבעו תנאי סף; לא נקבעו אמות מידה וקריטריונים לבחירה ומשקלם; הדיון בדבר הניסיון העדיף נעשה לאחר שקורות החיים הונחו בפני חברי הוועדה; פרוטוקול הדיון לא נעשה בצורה מפורטת כך שישקף את עיקרי הדברים ואת הנימוקים להחלטות שהתקבלו.

5. החברה לא פרסמה מכרז פומבי בשנת 2003 לאיתור סמנכ"ל חטיבת נוסעים המונה מאות עובדים. בינואר 2004 אישר דירקטוריון החברה את מינויו של עובד בכיר ד' לתפקיד אף שלעובד חסר ניסיון ניהולי. בדיון שנערך בדירקטוריון החברה לאישור המינוי, הסתייגה דירקטורית מהמינוי בטענה כי למועמד "נגיעה פוליטית". הדירקטוריון אישר את המינוי. בדצמבר 2005 מונה סמנכ"ל חטיבת מטענים, לתקופה מוגבלת, גם לסמנכ"ל חטיבת נוסעים, ועובד בכיר ד' מונה על פי בקשתו לתפקיד מנהל מינהלת החשמול במעמד מנהל אגף.

6. באפריל 2000 הגישה עובדת ברכבת תלונה במשטרת ישראל נגד עובד ה', שהועסק כפקח באמצעות חברה להעסקת כוח אדם, בגין הטרדה מינית. בעקבות התלונה הוחלט על הפסקת עבודתו כפקח. בספטמבר 2000 הוא החל לעבוד שוב כפקח. בינואר 2005 הורשע עובד ה' בעקבות אותה תלונה. רק בסוף ינואר 2007, כשנה לאחר שנדחה ערעורו של עובד ה', הודיעה לו החברה על הפסקת עבודתו. עם פיטוריו הוא קיבל מענק של שלושה חודשי הודעה מוקדמת ו-40% פיצויים.

7. הרכבת שילמה ליו"ר הוועד הכללי, ממלא מקומו וסגנו הטבות שכר חריגות במועדים סמוכים לחתימה על הסכמי עבודה בחברה. ממרס 2001 ועד אוקטובר 2002 קודם יו"ר הוועד הכללי בשלוש דרגות, אף שעל פי הסכמי העבודה הקיבוציים,

קידום בדרגה נעשה לאחר פרק זמן מינימלי של שנתיים. באוקטובר 2002, עם תחילת המשא ומתן על העברת עובדי הרכבת מרשות הנמלים והרכבות לחברת הרכבת, אישר מר יוסי שניר, מנכ"ל הרכבת דאז, את השוואת שכרו ומעמדו של יו"ר הוועד לאלה של מנהל אגף. החברה שילמה לעובד "תוספת מיוחדת" שאינה מוסדרת בהסכמי העבודה של הרכבת. במאי 2005 וביוני 2006 עודכנה התוספת האמורה, והיא הסתכמה ביוני 2006 בכ-13,500 ש"ח בחודש. עלות שכרו השנתית הסתכמה בשנת 2005 בכ-836,000 ש"ח, זאת לעומת עלות שכרם של מנהלי אגפים אחרים שהסתכמה באותה שנה בכ-450,000-580,000 ש"ח בלבד.

באוגוסט 2003, מספר שבועות לאחר חתימת הסכמי מעבר העובדים לחברה, אישר הסמנכ"ל למינהל לשלם למ"מ יו"ר הוועד "תוספת אישית" שאינה מוסדרת בהסכמי החברה. התוספת עודכנה כמה פעמים והסתכמה במרס 2007 בכ-4,000 ש"ח בחודש. עלות שכרו השנתית של מ"מ יו"ר הוועד הכללי בשנת 2006 הסתכמה בכ-630,000 ש"ח. הסמנכ"ל למינהל אישר למ"מ יו"ר הוועד הכללי הלוואות שאינן מקובלות בחברה.

מינואר 2001 מקבל סגן יו"ר הוועד הכללי תשלום פרמיה בעבור היותו חבר ועד. ביולי 2003, כשבוע לאחר חתימת הסכמי מעבר העובדים לחברה, אישר מנכ"ל החברה דאז מר יוסי שניר לסגן יו"ר הוועד הכללי קידום בארבע דרגות, תשלום של פרמיה קבועה של 100 שעות ותשלום בעבור כוננות של 36 שעות. בינואר 2005 הוא קודם בדרגה לאחר ששהה שנה וחצי בדרגתו הקודמת, למרות שעל פי הסכמי העבודה, קידום ניתן לאחר שנתיים.

התוספות והקידום בשכר ליו"ר הוועד, לממלא מקומו ולסגנו לא אושרו על ידי דירקטוריון החברה, רשות החברות והממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר), כנדרש על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), בהיות הרכבת גוף מתוקצב.

8. החברה העניקה לבעלי תפקידים בכירים בה מענקי השתלמות בסכומים החורגים מן המקובל לעובדי מדינה ובחריגה מהכללים שנקבעו בנוהל החברה. היועצת המשפטית של החברה קיבלה מענק השתלמות של 84,600 ש"ח, סכום הגדול פי שישה מהקבוע בנוהל. ימי ההשתלמות הוכרו לה כימי עבודה. ההטבות לא אושרו על ידי דירקטוריון החברה, הממונה על השכר ורשות החברות ושולמו בניגוד לחוק יסודות התקציב. בעקבות הביקורת ביקשה היועצת המשפטית לנכות משכרה את הסכום העודף של מענק ההשתלמות והמס בגינו.

9. החברה לא ניכתה ממענקי ההשתלמות של עובדיה מס הכנסה כנדרש בהנחיות רשויות המס. בעקבות הביקורת הודיעה החברה כי תנכה מס במקור ממענקי ההשתלמות. החברה שילמה את עלות ההשתלמות של שני עובדים בכירים ישירות למוסד האקדמי. בדרך זו, הכנסה זו של העובדים הבכירים נעלמה מעיני רשויות המס, הממונה על השכר ורשות החברות.

10. בסדרי מבדק ובקרה פנימית נאותים על תשלומים לעובדים קיימת הפרדה בין יחידות מינהל וכוח האדם ובין מחלקת שכר. התברר כי מחלקת השכר של החברה הייתה כפופה למנהל אגף כוח אדם בחברה ומ-2006 הוכפפה לסמנכ"ל למינהל. הסמנכ"ל למינהל הוא זה שאישר את תשלום מענקי ההשתלמות לעובדים כפטורים ממס. התברר כי סמנכ"ל חטיבת הכספים בחברה לא היה מודע לעובדה שהחברה

אינה מנכה מס מעובדיה בגין מענקי השתלמות, והדבר נודע לו רק בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה.

סיכום והמלצות

הביקורת על מינויים ותשלומי שכר חורגים ברכבת ישראל העלתה ממצאים המצביעים על התנהלות בלתי תקינה של החברה בגיוס עובדים בכירים ובקידומם. על החברה להקפיד כי הליכי בחירת עובדים בכירים ייעשו בצורה פומבית, תחרותית ותוך מתן שוויון הזדמנויות לכל מי שמעוניין להציג את מועמדותו. הליקויים החלו בתקופה בה הייתה הרכבת יחידה ברשות הנמלים והרכבות, ובחלקם הגדול נמשכו גם בתקופה בה פעלה כחברה. ניתן היה לצפות שעם המעבר לפעילות כחברה ממשלתית תתייעל הרכבת ותקפיד לפעול על פי הכללים שקבעה רשות החברות, אך לא כך נמצא. נוכח חומרת הממצאים, על שרי התחבורה והבטיחות בדרכים והאוצר ועל רשות החברות הממשלתיות לנקוט בצעדים הנדרשים על מנת לוודא קיום ויישום נהלים תקינים לאיוש משרות, ובמיוחד משרות בכירות ותפקידים שלהם השלכה על בטיחות תנועת הרכבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שהדבר לא נדרש במפורש בתקנות, רצוי לפעול לכך שאיתור מועמדים למשרה ייעשה באופן פומבי ושוויוני, על מנת להגיע למאגר הפוטנציאלי הגדול ביותר של מועמדים מתאימים לתפקיד.

לדעת משרד מבקר המדינה על גוף ציבורי כחברת הרכבת לפעול על פי מדיניות והוראות נציבות מס הכנסה ולא לחפש דרכים עוקפות באמצעות חוות דעת שיצדיקו הימנעות מתשלום המס.

מנכ"ל הרכבת והחברה מ-1999 ועד 2006 והסמנכ"ל למינהל, מר יצחק סרי אישרו הטבות שכר חריגות לשלושה חברי ועד בניגוד למקובל לגבי כלל העובדים. היעדר מסמכים על החלטות בדבר מתן תוספות שכר החורגות מהמקובל לגבי כלל עובדי החברה, וסתירות מהותיות בין הסברי הסמנכ"ל למינהל לבין הסברי מנכ"ל הרכבת והחברה מר עמוס עוזני, מר יוסי שניר ומר יוסי מור והסבר יו"ר דירקטוריון החברה דאז, מר משה ליאון, באשר לגורם האחראי לתשלום חלק מן התוספות הנזכרות, מעוררים חשש להתנהלות בלתי תקינה. התוספות ניתנו ללא אישור הדירקטוריון, ללא אישור הממונה על השכר במשרד האוצר וללא אישור רשות החברות. על הממונה על השכר לבחון הטבות אלו, ואם יימצא כי ניתנו בניגוד לחוק, על רשות החברות ועל הממונה על השכר לדרוש את השבת הסכומים ששולמו שלא כדין לקופת החברה. כמו כן, עליהם מוטל לבחון מי היה אחראי לתשלום ההטבות, ואם נעברה בכך עברת משמעת.



מבוא

בשנת 1988 צורפה הרכבת לרשות הנמלים, ושמה של הרשות שונה ל"רשות הנמלים והרכבות" (להלן - רנ"ר). בינואר 1998 הוקמה חברת הרכבת ונרשמה אצל רשם החברות כחברה ממשלתית ששמה "חברת רכבת ישראל בע"מ" (להלן - החברה או חברת הרכבת). ביולי 2003 הועברו לחברה העובדים וכל פעילות הרכבת. התקציב השוטף של החברה בשנת 2006 היה כ-970 מיליון ש"ח ותקציב הפיתוח כשני מיליארד ש"ח. בחברה הועסקו בסוף שנת 2006 1,920 עובדים.

השירות שנותנת החברה הוא שירות ציבורי מובהק. משכך חלות עליה החובות הכלליים המוטלים על גופים ציבוריים. בית המשפט העליון פסק כי על רשות ציבורית הפועלת מכוח זיכיון מוטל לנהוג עם הציבור באופן המצדיק את הענקתו. אין בעל הזיכיון עושה כבתוך שלו. הוא עושה למען הציבור, ועל כן הוא נאמן הציבור וכפוף למשפט הציבורי.¹ עוד קבע בג"ץ כי חובת רשות ציבורית כזו לפעול כנאמן הציבור באה לידי ביטוי גם כאשר ממנה היא את עובדיה כלומר - כשגוף כזה ממנה אדם למשרה, עליו להקפיד על כללים בסיסיים, ובהם התאמת העובד לדרישות המשרה ומתן הזדמנות שווה והוגנת לכל המעוניין להתמודד עליה. איתור מועמדים חייב להיעשות על פי הנורמות הכלליות של המשפט הציבורי. מבקר המדינה חזר והתריע לא פעם בעבר² שבשירות הציבורי פשה נגע של מינויים פסולים ובלתי תקינים שנעשו משיקולים זרים, וציין שמשרות בשירות הציבורי הן משאב ציבורי שיש להקצותו באופן הוגן וראוי.

הפיקוח על שכר העובדים בחברת הרכבת נמצא בסמכות הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) ורשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר (להלן - רשות החברות).

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), נקבע כי תאגיד שהוקם על פי חוק וכן חברה ממשלתית הם גופים מתוקצבים. בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב נקבע כי גוף מתוקצב לא יחליט על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה, או באישורו של שר האוצר. עוד נקבע כי כל הסכם או הסדר הנוגד זאת - בטל. הסכם שכר כהגדרתו בחוק יסודות התקציב הינו הסכם קיבוצי, חוזה עבודה או הסדר אחר, קיבוצי או אישי, שלפיו משלם מעביד שכר לעובדיו. על הרכבת חלות הוראות חוק זה בהיותה תאגיד סטטוטורי, והיא כפופה לו גם עתה עם הפיכתה לחברה ממשלתית.

עם הפיכתה של הרכבת לחברה ממשלתית ב-2003 ניתנה סמכות פיקוח על תשלומי השכר בחברה גם לרשות החברות. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), נקבע כי חובה על דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע לעובדי החברה שכר, תנאים סוציאליים, הטבות, מענקים ותנאי עבודה אחרים, כל אלה על פי הכללים שקבעה לכך הממשלה ובאישורה. לפי חוק יסודות התקציב ומהאמור לעיל עולה כי סמכות הדירקטוריון מוגבלת להטבות שאינן חורגות מכללים שנקבעו על ידי הממונה על השכר. הטבה חריגה מהכללים מצריכה כאמור אישור מיוחד.

משרד מבקר המדינה בדק לסירוגין בחודשים מאי 2006 - מאי 2007 מינויים ותנאי העסקה של עובדים בכירים ואחרים בחברה, וכן תשלומי שכר והטבות חריגות לעובדים בכירים וחברי ועדים

1 בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת חשמל לישראל בע"מ ואח', פ"ד מ"א (2) 449, 463-464.
בג"ץ 8299/01 ועד העובדים של ההנדסאים, הטכנאים, המהנדסים והאקדמאים ברשות שדות התעופה ואח' נ' רשות שדות התעופה בישראל ואח' מובא מ"דינים ועוד".
2 דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יולי 2003), על סדרי קבלת עובדים בחברת "אל על" ובחברת חשמל, עמ' 501 ו-521 בהתאמה; דוח שנתי 58 א העסקת עובדים בשמונה תאגידים ממשלתיים, עמ' 106-15.

שהועסקו בחברה. הבדיקה נגעה הן בפעולות שנעשו במסגרת רנ"ר והן באלה שנעשו לאחר שהוקמה החברה. הביקורת נערכה בחברת הרכבת. ביקורת משלימה נערכה ברשות החברות.

מינוי עובדים³ ברכבת ובחברת הרכבת

כללים לבחירת פקידים בכירים

1. בדוח מבקר המדינה 58א⁴, ציין מבקר המדינה כי "איוש משרות בדרך של מכרז הוא דרך המלך בקבלת עובדים לשירות הציבורי. ביסוד השיטה שתי מטרות עיקריות: להבטיח כי הטובים והמוכשרים מן המועמדים יתקבלו לעבודה; וליצור שוויון הזדמנויות לכל המועמדים. בית המשפט העליון קבע בשבתו כבג"ץ כי "בשל חשיבותן של המטרות העומדות ביסודו של המכרז וחשיבותם של העקרונות אותם הוא נועד להגשים, יש לפרש את הסמכות לקבוע חריגים לחובת המכרז בצמצום ולהקפיד כי פטור ממכרז יקבע רק בהליך הולם ורק כאשר קיימת הצדקה עניינית לכך". מבקר המדינה העיר בעבר⁵ כי עקרונות אלה יפים גם בנוגע לחברת הרכבת, שהיא גוף ציבורי במהותו הנותן שירות ציבורי. בהסכם העבודה הקיבוצי מ-1994, המיוחד לעובדי רכבת ישראל, נקבע כי אם לא תאוּש משרה במכרז פנימי, תפרסם הרכבת מכרז חיצוני. עם הפעלת החברה ב-2003 המשיך לחול על עובדי הרכבת ההסכם הקיבוצי שנחתם בשנת 1994, והוחלו עליה גם הדינים הנוגעים לחברות ממשלתיות, היינו חוק החברות הממשלתיות, התקנות שהותקנו מכוחו וההנחיות המינהליות של רשות החברות.

2. בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי חובה על דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע, בכפוף לכללים שיקבע שר האוצר ולפי הצעת רשות החברות, את אופן בחירת הפקידים הבכירים⁶ כמשמעותם בחוק ואת הכישורים הנדרשים מהם. ביולי 2001 פרסמה רשות החברות חוזר בנושא "מינוי עובדים בכירים ע"י הדירקטוריון", בו הבהירה כי בכל חברה ממשלתית חייב להיות נוהל מחייב ומאושר על ידי הדירקטוריון לבחירת עובדים בכירים.

בפברואר 2005 פרסם שר האוצר את תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005 (להלן - התקנות). בתקנות נאמר כי על דירקטוריון חברה לקבוע נוהל המעגן את הכישורים הנדרשים מפקידים בכירים בחברה ואת אופן בחירתם. התקנות דורשות שהנוהל יכלול הוראות לאיתור המועמדים הפוטנציאליים, בין בתוך החברה ובין מחוצה לה, אם באמצעות פרסום מודעה בעיתונות, פנייה לחברות השמה, או פנייה ישירה למועמדים פוטנציאליים, ואם בכל דרך אחרת הנהוגה בחברה. לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי לפעול כך שאיתור מועמדים לכל משרה ייעשה באופן פומבי ושוויוני, על מנת להגיע למאגר הפוטנציאלי הגדול ביותר של מועמדים מתאימים לתפקיד.

3 לפי סעיף 6 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981: "האמור בלשון זכר - אף לשון נקבה במשמע, וכן להיפך".

4 ראו הערה 2.

5 ראו שם עמ' 30.

6 הפקידים הבכירים הם: המנהל הכללי, המשנה והסגנים למנהל הכללי, מנהלי האגפים, מנהל ענייני הכספים, המבקר הפנימי ומזכיר החברה, וכן נושאי תפקידים אחרים שקבעו לעניין זה השרים, לאחר התייעצות עם רשות החברות.

כן נקבע בתקנות כי עותק מהנוהל יימסר לרשות החברות. הביקורת העלתה כי במאי 2005, כשנתיים לאחר הפעלת החברה, אישר הדירקטוריון נוהל איתור ומינוי של עובדים בכירים בחברה, וביוני 2005, עם חתימת המנכ"ל, הוא נכנס לתוקף. רשות החברות העירה לחברה באוגוסט 2006 כי הנוהל שאושר על ידי הדירקטוריון אינו תואם את התקנות, בין השאר משום שלא פורטו בנוהל תנאי כשירות נדרשים בכל תפקיד בכיר ולא צוין בו כי כל מועמד לתפקיד בכיר חייב לעבור מבחן התאמה. בפברואר 2007 דן הדירקטוריון בהערות רשות החברות לנוהל, והחליט לאשר "השינויים בנוהל איתור ומינוי של עובדים בכירים בחברה. שעיקרם: פטור ממבחן התאמה לעובד בכיר מכהן שעובר לתפקיד בכיר אחר והשאר האופציה בדרישת סף של שנות ניסיון במקצוע רלוונטי במקום דרישת תואר אקדמי". במאי 2007 אישר מנכ"ל החברה דאז מר עפר לינצ'בסקי את הנוהל.

בתקנות נאמר כי בנוהל החברה ייקבעו התנאים הנדרשים בתחומי ההשכלה והניסיון המקצועי הרלוונטי. הביקורת העלתה כי בנוהל החברה נקבע שתנאי הסף של השכלה ברמת תואר ראשון ניתן להמרה ב-10 שנות ניסיון במקצוע הרכבתי הרלוונטי. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי המרת ההשכלה בניסיון מקצועי רלוונטי רק כאשר מדובר במשרות המחייבות מקצוע רכבתי, ואילו משרות למקצועות כלליים עדיין מחייבות תואר אקדמי.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי מן הראוי לעגן את ההבחנה הנטענת בתשובת הרכבת גם בנוהל עצמו. זאת ועוד - מן הראוי שגם כל בעלי תפקידים אלו יהיו בעלי השכלה גבוהה מתאימה.

רשות החברות מצדה לא עמדה על דרישתה מאוגוסט 2006 לתיקון הנוהל בהתאם לתקנות, ואפשרה לחברה להמשיך ולקלוט עובדים למשרות בכירות מבלי שנבחנה עמידתם בתנאי הסף. בנובמבר 2007 הודיעה רשות החברות למשרד מבקר המדינה כי היא סבורה שיש לקבוע בנוהל שתנאי הכשירות של השכלה וניסיון יהיו מצטברים, ולא חלופיים כפי שנקבע בנוהל החברה. עוד הוסיפה כי למרות פניות חוזרות של רשות החברות, בחרה החברה שלא לקבל את הערות הרשות לנוהל בעניין זה. אי לכך, לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות החברות להמשיך לעקוב אחר הדברים, ואם הנוהל לא יתוקן בהקדם - להתריע בפני שר האוצר ושר התחבורה והבטיחות בדרכים על התנהלות החברה בניגוד לתקנות. הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש בחברה מר יצחק סרי (להלן - הסמנכ"ל למינהל) הודיע בדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי נוכח הערת משרד מבקר המדינה, הנחיית רשות החברות תועלה שנית לפני הנהלת החברה והדירקטוריון.

פְּקֵד רֵאשִׁי

פיקוד הרכבת הוא הסמכות התפעולית הגבוהה ביותר לצורך ניהול תנועת הרכבות. כל החלטה הנוגעת בתנועה בזמן אמת של רכבות, כולל מתן הוראות תפעול במקרים של תקלות ומצבי חירום, מתבצעת על ידי הפיקוד. בראש הפיקוד ובכפיפות למנהל אגף תנועה בחטיבת הפעלה ומידע⁷ ניצב הפקד הראשי. הוא אחראי לקבלת החלטות קריטיות שלהן השלכות על חיי אדם. מבחינה בטיחותית יש לתפקיד חשיבות ורגישות. בספטמבר 2005 התפנה תפקיד הפקד הראשי. בחודשים דצמבר 2004 - ספטמבר 2005 קיימה החברה ארבעה מכרזים פנימיים לאיתור מועמד מתאים לתפקיד.

1. בחירת הפקד הראשי: בהסכם הקיבוצי מ-1994 נקבע כי אם לא נמצא מועמד מתאים לאיוש משרה במכרז פנימי, תפרסם הרכבת מכרז חיצוני. בדצמבר 2004, בפברואר 2005 ובמאי 2005 פרסמה החברה שלושה מכרזים פנימיים לאיוש משרת הפקד הראשי. בשני המכרזים הראשונים לא עבר אף מועמד את בחינות ההתאמה. במכרז השלישי בחנה ועדת הבחינה, שהתכנסה

7 עד 2007 שם החטיבה היה "חטיבת הפעלה ותחזוקת תשתיות".

ביולי 2005, מועמד אחד שהועסק בפיקוד מדצמבר 2001, והחליטה לא לבחור בו, בעיקר בשל ניסיונו המועט כפקד.

באוגוסט 2005 החליט הסמנכ"ל למינהל לפרסם מכרז פנימי נוסף. בנוסח המכרז בוטלה דרישת הניסיון בתפקיד פקד משבע שנות ניסיון במכרזים הראשונים ושונתה "לניסיון מעשי מצטבר של 10 שנים לפחות בתפקידים תפעוליים רכבתיים". כמו כן הורדה דרישת ההשכלה המהווה יתרון מהנדסאי תעשייה וניהול לטכנאי בלבד.

בספטמבר 2005 התכנסה ועדת הבחינה בראשות מנהלת אגף משאבי אנוש דאז, וחבריה היו המנהל דאז של אגף תנועה בחברה ונציג הסתדרות העובדים החדשה. הוועדה בחנה את המועמד היחיד שעמד בתנאי הסף (להלן - עובד א'). שני חברי הוועדה היו בעד בחירתו של עובד א' ואולם מנהל אגף התנועה דאז התנגד. נוכח חילוקי הדעות החליטה הוועדה להתייעץ בסוגיה עם המנכ"ל.

באוקטובר 2005 כתב מנהל אגף תנועה דאז למנכ"ל החברה דאז כי "...סוג תפקיד ייחודי זה מחייב...תכונות [ש]אינן מנת חלקו של המועמד האמור, כפי שבא לידי ביטוי ב... ניסיון לעקוף החלטות בטיחותיות שהן בסמכות ואחריות מנהל אגף התנועה ...". עובד א' הודיע בספטמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי חילוקי הדעות האישיים בינו ובין מנהל אגף התנועה נבעו מאופן ביצוע תפקידו הקודם בפיקוד, בו הוא נדרש למציאת פתרונות תפעוליים ושיפור השירות לנוסע.

בנובמבר 2005 כתב המנכ"ל דאז מר עפר לינצ'בסקי לחברי ועדת הבחינה כי החליט לאמץ את המלצת רוב חברי ועדת הבחינה ולמנות את עובד א' לתפקיד הפקד הראשי, בתנאי שיעבור בהצלחה הכשרה מתאימה. בעקבות החלטת המנכ"ל התפטר מנהל אגף התנועה מתפקידו בנימוק שעובד א' "... מהווה סיכון מבחינתי כמנהל אגף תנועה".

בדצמבר 2005 התכנסה ועדת הבחינה. את מקומו של מנהל אגף התנועה מילא מר הראל אבן, סמנכ"ל הפעלה ותחזוקת תשתיות דאז. הוועדה קבעה כי תקופת הניסיון של עובד א' בתפקיד מותנית בהצלחתו בתכנית ההכשרה לתפקיד הפיקוד השונים ובעמידתו בבחינות.

בדיקת הליך הבחירה של הפקד הראשי העלתה כלהלן: עובד א' לא עבר מבחן התאמה לתפקיד פקד; בפברואר 2005 עבר עובד א' בהצלחה בחינת התאמה במכון חיצוני לתפקיד אחר. כשבועיים לפני החלטת הסמנכ"ל למינהל על שינוי תנאי הסף במכרז, קבע המכון האמור כי עובד א' מתאים לתפקיד פקד ראשי בהתבסס על בחינת ההתאמה שעבר בפברואר 2005 לתפקיד האחר. הורדת דרישת ההשכלה מהנדסאי תעשייה וניהול לטכנאי התאימה להכשרתו של עובד א', דבר המעורר חשש שדרישת ההשכלה הותאמה לו. ביטול הניסיון הנדרש כפקד התאימה לעובד א', שלא היה לו ניסיון כפקד. דרישות המשרה כללו בין היתר בקיאות ברמה גבוהה בהוראות תפעוליות של רכבת ישראל, בנוהלי הרכבת ובתקנותיה. רק לאחר בחירתו במכרז נשלח עובד א' להכשרה בנושאים אלה. כלומר, הוא לא עמד בתנאי הסף לתפקיד. עובד א' הודיע בספטמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי לדעתו הוא עמד בקריטריונים של התפקיד וכי ביצע השלמות למבחני התאמה לפי הנחיות מנהל אגף משאבי אנוש דאז.

ואולם, מכל האמור לעיל עולה חשש כי באוגוסט 2005 החליט הסמנכ"ל למינהל להתאים את דרישות התפקיד לניסיון ולהשכלה של העובד, וזאת על מנת להביא לבחירתו בוועדת הבחינה. לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שלא נמצאו מועמדים מתאימים בחברה לתפקיד, היה עליה לפעול לאתר מועמד מתאים מחוץ לחברה, בהתאם להליך שנקבע בהסכם הקיבוצי מ-1994 ובנורמות החלות על החברה. לאחר בחירת המועמד המתאים הייתה צריכה הרכבת להכשיר אותו בתקנות רכבת ישראל ונהליה, ולהסמיך אותו לתפקיד הפקד הראשי, ובתנאי שעמד בדרישות ההכשרה.

2. הכשרת הפקד הראשי: (א) מקצועות רכבתיים (נהג קטר, פקד וכד') הם מקצועות שההסמכה להם ניתנת על ידי הרכבת. בינואר 2006 הודיע סמנכ"ל הפעלה ומידע מר הראל אבן למנכ"ל החברה דאז, כי גיוס והעסקת פקדים בחברה נעשים על פי תכנית הכשרה מפורטת (להלן - תכנית הכשרה) ועל פי טיוטת נוהל הדרכה והסמכת עובדים במקצועות תפעול מספטמבר 2005 (להלן - טיוטת נוהל).

(ב) אין בחברה כללים להכשרה ולהסמכה של עובד לפקד ראשי אלא רק לפקד. ההכשרה לפקד נעשית בשלבים. ההסמכה ניתנת בכל שלב לאחר שהעובד עובר את המבחן העיוני והמבחן המעשי. מסלול ההכשרה של פקד נמשך בין שנתיים לשלוש שנים. בטיטת הנוהל נקבע כי תקופת הדרכתו המלאה של עובד בעל רקע רכבתי לתפקיד פקד לא תרד מ-12 חודשים.

בינואר 2006 הודיע הסמנכ"ל למינהל למנהלת אגף משאבי אנוש דאז כי "אין המועמד [עובד א'] יכול לשמש בתפקיד פקד ראשי כל עוד לא עבר את ההכשרה הראויה וקיבל הסמכה לפקד". בספטמבר 2007 הודיע הסמנכ"ל למינהל למשרד מבקר המדינה כי אין להקביל בין הכשרת פקד ראשי, שהוא "תפקיד ניהולי במהותו", ובין הכשרת פקדים.

עובד א' הודיע למשרד מבקר המדינה כי תקופת הכשרתו ארכה כשנה. ואולם הביקורת העלתה כי הכשרתו של העובד לתפקיד פקד ארכה פחות משישה חודשים.

(ג) משרד מבקר המדינה בדק את הליך הכשרתו: (1) הפקד הראשי לשעבר הכין לעובד א' תכנית הכשרה מקוצרת. לא נמצא תיעוד כי התכנית אושרה בידי סמנכ"ל הפעלה ומידע. בעקבות הביקורת הודיע הסמנכ"ל בדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי התכנית הייתה מקובלת עליו.

(2) על פי תכנית ההכשרה, מועמד לתפקיד פקד חייב לעבור הכשרה לתפקיד אתה. לפחות פעם אחת בשנה נדרש כל עובד תפעולי, כולל אתמים, לעבור רענון מקצועי ובחינה עיונית כדי לחדש את הסמכתו. עובד א' הוסמך לתפקיד אתה ב-1995, כאשר מערכות ההפעלה ברכבת הופעלו באיתות חשמלי. הביקורת העלתה כי הוא לא עבר הכשרה לאיתות אלקטרוני, וכי משנת 1997 לא השתתף בקורסי הרענון של אתמים והסמכתו לא חודשה. מיולי 1999 ועד בחירתו לפקד ראשי הוא הועסק בתפקידים אחרים.

(ד) על פי תכנית ההכשרה, פקד נדרש להיבחן בשמונה מבחנים עיוניים. הביקורת העלתה כי עובד א' נבחן בחמישה מבחנים עיוניים בלבד ומבלי שנערך לו מבחן מסכם כנדרש. עוד העלתה הביקורת כי ציוניו במבחנים לא עמדו בדרישות החברה.

(ה) בתכנית נקבע כי מועמד לתפקיד פקד נדרש לעבור במשך חודשיים בהדרכת פקד מוסמך, ולאחר מכן לעבוד במשך חודש באופן עצמאי ובהשגחת פקד חונך בשתי עמדות. הביקורת העלתה כי עובד א' לא ביצע את ההכשרה המעשית. הפקד הראשי הודיע ב-30.4.06 לסמנכ"ל כי עובד א' "טרם החל להתנסות באופן מעשי בעבודה בעמדות ניהול התנועה". הסמנכ"ל קבע כי מנהל אגף התנועה יקבע את סדר הסיוורים והעבודה המעשית בפיקוד לצורך עמידתו של עובד א' בבחינות. ביומני העבודה של הפיקוד קיים רישום של ממלאי עמדות הפיקוד השונות בכל יום ובכל שעה. אין תיעוד לכך כי הוא השלים הכשרה מעשית בפיקוד על פי התכנית המקוצרת. עובד א' הודיע בספטמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי במשך כל תקופת התמחותו הוא ביצע כל אשר נדרש על ידי מנהליו, כולל סיורי לימוד באתרי הרכבת ומבחנים עיוניים ומעשיים, אולם לא נמצא תיעוד לפעולות אלו ביומני העבודה, כמקובל בפיקוד. ביולי 2006 הוסמך העובד לפקד ובאוקטובר אותה שנה הוא מונה לתפקיד הפקד הראשי.

הכשרתו של עובד א' לתפקיד נעשתה בצורה לקויה ולא בהתאם לכללים שהיו נהוגים בחברה. למרות זאת, באוקטובר 2006 מונה עובד א' לתפקיד הפקד הראשי. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של הנהלת החברה בהשמת עובד שלא הייתה לו הכשרה מתאימה וניסיון לתפקיד כה רגיש הכרוך באחריות בטיחותית ממעלה ראשונה.

מנהל אגף שירות לקוחות

ביולי 2002 החל עובד בכיר ב' לעבוד ברכבת בתפקיד מנהל ענף פיתוח עסקי. עובד בכיר ב' הוא בנה של אישיות בכירה לשעבר שגם היה חבר מפלגת הליכוד, עובד בכיר ב' הוא גם אחיינו של חבר במרכז הליכוד לשעבר. יצוין כי ב-2002 כיהן מר מאיר שטרית כשר התחבורה מטעם מפלגת הליכוד.

העסקה בתקופת רשות הנמלים והרכבות

1. ק ב ל ה ל ע ב ו ד ה : על פי ההסכם הקיבוצי מ-1994, אם לא נמצא מועמד במכרז פנימי תאויש משרה ברכבת במכרז פומבי. הביקורת העלתה כי הרכבת לא ערכה מכרז לאיוש המשרה ואף לא הגדירה במסמך את ההשכלה והניסיון הנדרשים לתפקיד.

באוגוסט 2002, לאחר שהחל עובד בכיר ב' לעבוד ברכבת, הועבר לרכבת דו"ח אבחון והערכה שהוכן עליו במאי 2002 על ידי מכון השמה, על בסיס מבחני התאמה שנעשו לו כמועמד למקום עבודה אחר מחוץ לרכבת. בדוח, שהותאם לתפקיד מנהל ענף פיתוח עסקי, נאמר כי עובד בכיר ב' אינו מומלץ לתפקיד. לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שקיבלה הרכבת את דו"ח האבחון וההערכה, היה עליה לשקול מיידית את התאמתו ולנמק בכתב מדוע יישאר בתפקידו למרות תוצאות האבחון, כנדרש על פי סדרי מינהל תקין.

2. בנובמבר 2002 הועבר עובד בכיר ב' בהסכמתו לתפקיד ממונה שירות נוסעים בחטיבת הנוסעים. הכפיפות הארגונית של הממונה היא למנהל אגף. עובד בכיר ב' מסר למשרד מבקר המדינה כי מעבר זה היה כרוך עבורו בהרעת תנאים משום שנאלץ להעתיק את מקום עבודתו לחיפה.

העסקה בתקופת החברה

במרס 2004 מונה עובד בכיר ב' לתפקיד ממלא מקום (להלן - מ"מ) מנהל אגף שירות לקוחות לתקופה של שישה חודשים. באוקטובר אותה שנה הווארץ מינוי זה ובדצמבר 2004 הוא מונה לתפקיד מנהל האגף. במועד מינויו לתפקיד הועסקו באגף זה כ-160 עובדים. משרד מבקר המדינה בדק את הליך המינוי:

במרס 2004 התכנסה ועדה שהוגדרה כ"ועדת קבלה" לאיוש משרות, בראשות מ"מ מנכ"ל החברה דאז מר יוסי מור, ובפניה הוצג מועמד אחד בלבד - עובד בכיר ב'. הוועדה המליצה על מינויו של עובד בכיר ב' כמ"מ מנהל אגף.

מנהל אגף נמנה עם התפקידים הבכירים בחברה ממשלתית. ועדת ארגון של הדירקטוריון דנה במנויים וממליצה לדירקטוריון אם לאשר אותם. במרס 2004 נערך דיון בנושא בוועדת הארגון ובו הודיע מ"מ המנכ"ל כי תפקודו של עובד בכיר ב' ייבחן במכרז פנימי שייערך לתפקיד.

הביקורת העלתה כי בחירת מנהל האגף לא נעשתה בהליך שוויוני, ולא התפרסם מכרז פנימי או חיצוני לתפקיד. בנובמבר 2004 התקיימה ועדת קבלה. בוועדה היו חברים מ"מ מנכ"ל החברה דאז מר יוסי מור, סמנכ"ל למינהל, מנהלת אגף משאבי אנוש דאז ועובד בכיר ד'. המועמד היחיד לתפקיד היה עובד בכיר ב' והוועדה החליטה על בחירתו. הביקורת העלתה כי עובד בכיר ד', הממונה הישיר על עובד בכיר ב', המליץ באקטובר 2004 לתת לו מינוי של קבע לתפקיד מנהל האגף. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא היה מקום לחברותו של עובד בכיר ד' בוועדת הקבלה, אם הוא הביע דעה מוקדמת ביחס למידת התאמתו של עובד בכיר ב' לתפקיד.



מבקרי המדינה התריעו בעבר על כך שיש מינויים במשרדי הממשלה ובחברות ממשלתיות שאינם ענייניים ונגזעים בשיקולים מפלגתיים. מקובל לכנות מינויים כאלה "מינויים פוליטיים"⁸. על הנזקים הנובעים ממינויים פוליטיים נאמר בדוח מבקר המדינה⁹: "במינוי פוליטי מועדפים שיקולים מפלגתיים על פני שיקולים ענייניים, ובכך נפגעת 'מהותו' של השירות הציבורי, ועלולה להיפגע איכותו המקצועית. עוד פוגע מינוי כזה בעקרון השוויון בין המועמדים לאיש משרה, שהוא ערך יסוד בחברתנו."

בעניין הראיה לקיומו של מינוי פוליטי פסק בג"ץ כך: "הראיה בדבר קיום מניע פוליטי-מפלגתי במינוי צריך ויהא בה כדי לעורר ספק מהותי בדבר השפעתו של מניע פסול זה. מחד גיסא, לא די בתחושות, השערות והנחות בלבד, ומאידך גיסא, אין צורך בראיה מוכחת, שעל פי רוב היא אינה בנמצא, ובדרך כלל אינה בהשגה. די ביצירת ספק מהותי, שיסודו בחשד סביר וממשי בדבר קיומו של מניע פוליטי-מפלגתי פסול במינוי. משהוכח ספק מהותי כזה, עובר נטל הראיה על בעל המינוי, ועליו להוכיח שאין במינוי משום מינוי פוליטי פסול"¹⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הדברים עולה החשש שהמנוי היה נגזע בשיקולים זרים ובכללם פוליטיים, וכי תהליך הבחירה לא הבטיח את בחירת המועמד המתאים ביותר.

8 ראו דוח שנתי 39 של מבקר המדינה (1989), עמ' 627-642; דוח שנתי 41 (1991), עמ' 595-615; דוח שנתי 43 (1993), עמ' 732-744; דוח שנתי 44 (1994), עמ' 917-933; דוח שנתי 47 (1997), עמ' 838-852; דוח שנתי 48 (1998), עמ' 871-918; דוח שנתי 52 א (2001), עמ' 283-314; דוח על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות (1988); דוח על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל מנויים פוליטיים (אוגוסט 2006).

9 ראו דוח שנתי 52 א, עמ' 313.

10 בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מה (1) 28, 37.

עובד בכיר ג'

עובד בכיר ג' עבד במשרד ממשלתי א' בשנים 1986-1988. בשנים 1988-2003 הוא עבד במשרד ממשלתי ב'. באוקטובר 2003 נבחר עובד בכיר ג' למשרה בכירה בחברה.

1. הליכי הבחירה: (א) ב-20.7.03 החליט הדירקטוריון למנות בישיבות הקרובות ועדת איתור לבחירת עובד למשרה הבכירה. ב-7.9.2003 הודיע יו"ר הדירקטוריון דאז מר משה ליאון לחברי הדירקטוריון על הקמת ועדת איתור לבחירת עובד למשרה הבכירה (להלן - ועדת האיתור או הוועדה), ובה חברים יו"ר הדירקטוריון דאז ושני דירקטורים. כן נקבע כי נציג רשות החברות דאז יהיה משקיף בוועדה. יצויין שהדירקטוריון לא קבע את הדרכים בהן תפעל הוועדה לאיתור המועמדים, על מנת להבטיח שהליך הבחירה יהיה שוויוני ותחרותי.

(ב) ב-21.9.03 סיכם מזכיר החברה בפני חברי ועדת האיתור כי ב-10.9.03 נשלחה אליהם בקשה להציע עד ל-15.9.03 מועמדים למשרה הבכירה. לדברי מזכיר החברה הוצעו שישה מועמדים וקורות החיים שלהם צורפו לקראת הדיון בוועדת האיתור. באותו יום התכנסו חברי הוועדה לדון בקביעת נהלי עבודה ודרכי בחירה של העובד הבכיר. בפרוטוקול של אותה ישיבה צוין כי "לפני חברי הוועדה הונחו קורות חיים של שישה מועמדים שהועברו ע"י חברי הדירקטוריון. מזכיר החברה סקר את המועמדים וניסיונם ע"פ החומר שהוגש". עוד צוין בפרוטוקול כי "חברי הוועדה השונים הוסיפו את התרשמותם על מועמד זה או אחר מתוך היכרות אישית. נערך דיון על הניסיון העדיף של המועמד שיבחר - מנהלי, מסחרי או ציבורי".

חבר ועדת האיתור בעל היכרות מוקדמת עם מועמד חייב לדווח על מידת היכרותו את המועמד ואת זיקתו אליו, והדבר צריך להירשם בפרוטוקול הישיבה. זאת מן הטעם שעל עובד ציבור אסור להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים¹¹. ממכתבו של מזכיר החברה מ-21.9.03 וכן מפרוטוקול הוועדה מאותו יום עולה כי לחלק מחברי ועדת האיתור הייתה היכרות מוקדמת עם חלק מהמועמדים. מידת היכרותם המוקדמת של חברי ועדת האיתור את המועמדים לא נרשמה בפרוטוקול הדיון ולכן לא ניתן לעמוד על האפשרות של ניגוד עניינים בין החברות בוועדת האיתור ובין ההיכרות המוקדמת עם מועמד זה או אחר או על האפשרות כי ההיכרות השפיעה השפעה לא הולמת על הליך הבחירה.

הביקורת העלתה כי לא נקבעו תנאי סף הנדרשים מהמועמד למשרה. כמו כן לא נקבעו קריטריונים לבחינת המועמדים ולא אמות מידה לכישורים השונים הנדרשים, לפני שוועדת האיתור עיינה בקורות החיים.

(ג) ב-1.10.03 ראינה הוועדה שלושה מועמדים ובהם עובד בכיר ג' (לאחר שמועמד אחר הסיר את מועמדותו), והחליטה לא להחליט על מועמד נבחר. עוד החליטה הוועדה כי תתכנס לישיבה נוספת שבוע לאחר מכן. החלטה זו של הוועדה לא נומקה. הוועדה התכנסה רק לאחר כשלושה שבועות, ב-20.10.03, שבמהלכם התקבלו בוועדה שלוש המלצות על עובד בכיר ג'. בדיון הציג יו"ר הדירקטוריון את ההמלצות שהתקבלו, והוחלט לבחור בעובד בכיר ג' למשרה הבכירה בחברה ולהביא את המינוי לאישור הדירקטוריון.

סדרי מינהל תקינים מחייבים כי הוועדה תנהל רישום פרוטוקול שישקף את מהלך הדיון ואת עיקרי הדברים שנאמרו. בבג"ץ אילן¹², אשר ניתן לאחר מינויו של עובד בכיר ג', ובו חזוק להלכות פסוקות מן העבר נקבע, כי סדרי מינהל תקינים מחייבים ועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניו, ההחלטות שהתקבלו והנימוקים להחלטה.

הביקורת העלתה כי הוועדה לא תיעדה את דיוניה בפרוטוקול ולא הכלילה כנדרש רכיבים כגון אמות מידה לפיהן ייבחרו המועמדים והשוואה בין המועמדים בהתאם לקריטריונים אחידים.

(ד) ב-26.10.03 הובא מינויו של עובד בכיר ג' למשרה הבכירה לאישור הדירקטוריון. באותה ישיבה הוצגו ההמלצות שניתנו לעובד בכיר ג'. אחד הדירקטורים העיר כי לא הוצג לדירקטוריון פרוטוקול של ועדת האיתור ואין השוואה בין המועמדים. עם זאת, הדירקטוריון החליט לאשר את מינוי עובד בכיר ג' למשרה הבכירה.

2. שכר ותנאי עבודה: רשות החברות קבעה כי הוראות והנחיות בנושא שכר ותנאי עבודה יש לבצע אך ורק לפי חוזרי הרשות, וכי אין לקבל עובדים בכירים שלא על פי החוזה האחיד לבכירים - בנוסח שצורף לחוזר הרשות (נוסח אוקטובר 2001). החוזה האחיד אינו כולל סעיף המחיל על החותם עליו את חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969.

נמצא כי בהסכם העסקתו של עובד בכיר ג' מיום 12.9.04, שאושר על ידי רשות החברות, נוסף על נוסח החוזה האחיד סעיף כלהלן: "מבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, לא יקבל העובד טובת הנאה מחברות או אנשים להם קשרים אישיים או עקיפים עם החברה וכן לא ישתתף במכרזים מטעם החברה, כפוף לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969. העובד הצהיר שידוע לו כי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 והתקנות על פיו יחולו עליו לאחר הפסקת עבודתו בחברה, תהיה העילה להפסקת העבודה אשר תהיה".

הביקורת העלתה כי ב-30.3.05 חתמה מנהלת אגף משאבי אנוש דאז על שינוי בהסכם ההעסקה של עובד בכיר ג', והשמיטה ממנו את הסעיף האמור. הנהלת החברה לא ביקשה את אישור הדירקטוריון ורשות החברות לשינוי זה. עובד בכיר ג' הסביר למשרד מבקר המדינה כי השינוי בהסכם ההעסקה מהווה תיקון טעות, שכן לא היה מקום להוסיף סעיף זה מלכתחילה. לדעת משרד מבקר המדינה, אף אם מדובר בטעות, הרי שתיקון זה היה ראוי שיעשה בהליך מסודר ובאישור דירקטוריון החברה ובאישור הממונה על שכר וכווח אדם ברשות החברות.

3. חופשה ללא תשלום: (א) לאחר בחירתו למשרה פנה עובד בכיר ג' בנובמבר 2003 אל נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), באמצעות משרד ממשלתי ב' שם היה מועסק באותה העת, בבקשה לצאת לחופשה ללא תשלום (להלן - חל"ת) ולקבל היתר לעבודה פרטית (להלן - היתר) בחברת הרכבת. בתקשי"ר נקבע כי ניתן לאשר לעובד מדינה חל"ת הכרוך במתן היתר לעבודה פרטית לתקופה שלא תעלה על שנה אחת, עם אפשרות להארכה בשנה נוספת. נש"ם אישרה לעובד בכיר ג' חל"ת לשנה אחת. בתום שנת החל"ת אישרה נש"ם להאריך את תקופת החל"ת לשנה נוספת. שנתיים לאחר מכן, בנובמבר 2005, נתנה נש"ם אישור חריג לשנה שלישית של חל"ת עד נובמבר 2006. לא נמצאו בנש"ם מסמכים המסבירים את הנימוקים להארכה החריגה.

ב-24.10.06 ביקש עובד בכיר ג' היתר להמשיך החל"ת לשנה רביעית, עד נובמבר 2007, על מנת להמשיך בתפקידו ברכבת. ב-5.12.06 דחתה נש"ם את הבקשה. בעקבות זאת ביקש עובד בכיר ג' לצאת לחל"ת מהחברה כדי לחזור לעבודתו במשרד ממשלתי ב' לתקופה של שלושה חודשים, עד פברואר 2007.

(ב) ב-21.12.06 ניתנה לבקשת המנכ"ל דאז מר עפר לינצ'בסקי והסמנכ"ל למינהל חוות דעת משפטית של יועץ משפטי חיצוני לחברה, וזו קבעה שאין מניעה לאשר לעובד בכיר ג' חל"ת מהחברה. ב-24.12.06 אישר המנכ"ל דאז את בקשתו של עובד בכיר ג' לחל"ת וב-31.12.06 אישר הדירקטוריון את החל"ת.

היועץ המשפטי החיצוני הסביר בחוות דעתו כי היא נסמכת בין היתר על בירור בעל פה שקיים עם היועצת המשפטית לרשות החברות, אשר טענה שאין מניעה מבחינת רשות החברות לאשר חל"ת לעובד בכיר, וכי "על בקשת חל"ת של עד שלושה חודשים אין צורך להודיע לרשות החברות. לגבי תקופה ארוכה יותר יש לפנות לרשות החברות".

הביקורת העלתה כי רשות החברות לא הסדירה כללים או הנחיות כלשהן בנושא חל"ת של עובדים בכירים בחברות ממשלתיות. בעקבות הביקורת, בנובמבר 2007 הוציא מנהל רשות החברות הבהרות ליו"ר הדירקטוריון ומנכ"לי החברות הממשלתיות בנושא חל"ת. בהבהרות נקבע בין השאר כי במקרים מיוחדים, אשר אושרו ע"י דירקטוריון החברה, ניתן לאשר לעובד בכיר יציאה לחל"ת לתקופה העולה על שלושה חודשים, אך על החברה לפנות ולקבל לכך את אישורה המוקדם של רשות החברות.

ב-28.2.07 אישרה נש"ם לעובד בכיר ג' הארכת חל"ת עד סוף 2007, וניתן לו היתר לעבודה פרטית מ-1.3.07 עד 31.12.07.

סמנכ"ל - מנהל חטיבת נוסעים

חטיבת הנוסעים בחברה אחראית בין השאר על ההיבטים הלוגיסטיים של תפעול הרכבת וכן על השירות לנוסעים. בינואר 2004 החליט דירקטוריון החברה למנות לתפקיד מנהל החטיבה את עובד בכיר ד', בדרגת סמנכ"ל. במועד הביקורת עבדו בחטיבה כ-350 עובדים.

1. בחירת הסמנכ"ל: בביקורת נמצא, כי החברה לא פרסמה ברבים בקשה להצגת מועמדות לתפקיד, אלא פנתה למשרדי השמה ולמועמדים עצמאיים.

החברה קיבלה 18 הצעות ממועמדים. ועדת המיון שאלה צורף גם מר יוסי מור, המשנה למנכ"ל באותה עת, ראיינה את המועמדים שהגיעו לשלב הסופי והחליטה בדצמבר 2003 לבחור בעובד בכיר ד' למשרת סמנכ"ל חטיבת נוסעים.

בחמש השנים שקדמו למינויו בחברה היה עובד בכיר ד' ממלא מקום וסגן ראש עירייה, סגן יו"ר ועדת התכנון והבנייה בעירייה מטעם סיעה עצמאית, והוא שימש עד מועד סיום הביקורת חבר מועצה מטעם סיעה זו. מנכ"ל החברה דאז מר יוסי שנר הודיע למשרד מבקר המדינה כי הדירקטוריון אישר את המינוי וכי מעורבותו הפוליטית של עובד בכיר ד' הייתה ידועה לדירקטוריון. עוד הוסיף מר יוסי שנר כי הוא עצמו סיים את עבודתו בחברה בחודש ינואר 2004, לפני תחילת עבודתו של עובד בכיר ד'.

בדיון שנערך ב-4.1.2004 בנושא בוועדת הארגון של הדירקטוריון גרסה דירקטורית כי למועמד "נגיעה פוליטית", ולמועמד אחר כישורים טובים יותר. נציג רשות החברות הסתייג אף הוא, וציין כי למועמד אין ניסיון ניהולי. בדיון שנערך ב-11.1.2004 במליאת הדירקטוריון הסתייגו דירקטורים מהבחירה ומהיצע המועמדים. בסופו של דבר, הדירקטוריון החליט למנות את עובד בכיר ד' לסמנכ"ל מנהל החטיבה.

2. **החלפת עובד בכיר ד' :** בנובמבר 2005 אישר דירקטוריון החברה כי מנהל חטיבת המטענים בחברה יהיה אחראי גם על חטיבת הנוסעים במקום עובד בכיר ד', לתקופת ביניים, "כדי להשיג סדר בחטיבה". עובד בכיר ד' הודיע בספטמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי ביקש לעבור מתפקיד סמנכ"ל נוסעים לתפקיד "ראש מנהלת חשמו"ל בכפופות לסמנכ"ל תכנון ופיתוח. בדצמבר 2005 אישרו הדירקטוריון ורשות החברות את שינוי התפקיד, ואישרו לו להמשיך ולהחזיק בתנאי שכר אישיים של סמנכ"ל. מתשובתו של עובד בכיר ד' למשרד מבקר המדינה עולה כי הוא מועסק כ"ראש צוות התארגנות", תפקיד שמבחינה ארגונית, נמוך יותר ממנהל אגף. מתשובת רשות החברות בנובמבר 2007 עולה כי השינוי לא אושר על ידי הדירקטוריון ורשות החברות.

3. **מינוי סמנכ"ל חדש :** תקופה של מינוי בפועל או כממלא מקום מאפשרת להתרשם מכשירותו של המועסק לפני המכרז, מאפשרת למועסק ללמוד את התפקיד, ומעניקה לו יתרון במכרז לאיוש המשרה לכשיתפרסם, שאינו ניתן למתחרים¹³. בדרך כלל יעדיף המעסיק הציבורי להעסיק את העובד שהועסק לפני מכרז הן משום שכבר הספיק להוכיח את יכולתו, והן בגלל חוסר היציבות והפגיעה ביעילות העוללים להיגרם אם יאויש התפקיד על ידי עובד חדש. בדוח בנושא "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ממשלתיים"¹⁴ הצביע משרד מבקר המדינה על כך ש-35 מתוך 59 מינויים בחברה שהוגדרו "זמניים" כיהנו בתפקידים יותר משישה חודשים ומקצתם אף יותר מחמש שנים.

החברה לא קיימה הליך פומבי לאיתור מועמדים. בינואר 2007¹⁵ המליץ המנכ"ל דאז למנות מנהל אגף אחר לתפקיד מ"מ סמנכ"ל חטיבת נוסעים במקומו של סמנכ"ל מנהל חטיבת המטענים, והדירקטוריון אישר זאת. מנהל האגף החל לעבוד בחברה כשנתיים קודם לכן בחטיבה אחרת. במרס 2007 פרסמה החברה מכרז פנימי לאיוש תפקיד סמנכ"ל חטיבת נוסעים. ועדת בחינה אישרה את מינויו של מנהל האגף לתפקיד הסמנכ"ל במאי 2007. ועדת הארגון של הדירקטוריון המליצה ביולי 2007 על מינויו הקבוע. מינוי הקבוע הוקפא בדירקטוריון בסוף אוגוסט 2007 נוכח התפטרותו של מנכ"ל החברה דאז מר עפר לינצ'בסקי. במועד סיום הביקורת טרם אושר מינויו על ידי דירקטוריון החברה.



העובדה שלא נעשתה פנייה פומבית ושוויונית לאיתור מועמדים פוטנציאליים נוספים לתפקיד, העובדה שהחברה בחרה בעובד בכיר ד' חסר ניסיון ניהולי החיוני במיוחד לחטיבה גדולה בהיקף של מאות עובדים, העברתו לתפקידים נמוכים יותר מבחינה ארגונית תוך שמירה על תנאי שכר של סמנכ"ל, ועובדת היותו בעל נגיעה פוליטית, מעלים חשש כי במינוי זה היו מעורבים שיקולים זרים.

13 בעניין זה ראו דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), עמ' 696-697; דוח שנתי 56 של מבקר המדינה (2006) עמ' 249-283; דוח שנתי 57 של מבקר המדינה (2007) עמ' 775-787.

14 דוח שנתי 58 של מבקר המדינה (2007) עמ' 29-45.

15 עד מועד זה שימש סמנכ"ל מטענים גם כסמנכ"ל נוסעים.

העסקת פקח שהואשם והורשע בהטרדה מינית במתקני הרכבת

העסקת בתקופת רשות הנמלים והרכבות

מערכת הנורמות הנוגעות למשמעת ברכבת מקורה בתקופה שבה הייתה הרכבת יחידת סמך במשרד התחבורה עד שנת 1988. במטרה לשמור על תפקוד ראוי ותדמית ראויה של שירות המדינה¹⁶ הושתתה אכיפת המשמעת בה על חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, ועל התקנות שהותקנו על פיו, כמות שהם או בשינויים. ב-1994, בעת חתימת הסכם קיבוצי מיוחד עם עובדי הרכבת, נקבע בין השאר גם תקנון משמעת לעובדי הרכבת. בתקנון המשמעת נקבע כי "עובד שהורשע בעבירה פלילית שיש עימה קלון, תופסק עבודתו לאלתר, ללא זכאות לפיצויי פיטורין ו/או פנסיה ו/או חלק הפיצויים בהפרשות לקרן הפנסיה". ב-1999, לאחר חקיקת החוק למניעת הטרדה מינית התשנ"ח-1998 (להלן - חוק למניעת הטרדה מינית), פרסמה הרכבת תקנון למניעת הטרדה מינית, וזאת בדומה לתקנון לדוגמא שצורף לחוק.

ביולי 1999 החל עובד ה' את עבודתו כפקח בחטיבת הנוסעים ברכבת באמצעות חברה להעסקת כוח אדם (להלן - חברה א'). באפריל 2000 הגישה עובדת¹⁷ ברכבת תלונה במשטרת ישראל נגד עובד ה' בגין הטרדה מינית. בעקבות התלונה הודיעה מנהלת אגף משאבי אנוש דאז לחברה א' כי עקב אופי המשרה הרגיש בה הועסק העובד, כמי שעובד מול ציבור הנוסעים, לא יועסק העובד בתפקיד פקח עד לקבלת ממצאי החקירה, וכי אין לרכבת תפקיד אחר להציע לו.

ב-27.8.2000 פנה הסמנכ"ל למינהל מר יצחק סרי למנהלת אגף משאבי אנוש דאז, והורה לה לטפל בקליטתו של העובד לתפקיד עתק¹⁸ החל ב-1.9.2000 לתקופה קצרה, באמצעות חברת כוח אדם. העובד החל בספטמבר 2000 לעבוד ברכבת בתפקיד אחר - פקח, באמצעות חברת כוח אדם אחרת. בספטמבר 2001 העבירה הרכבת, את עובד ה' למעמד של עובד רכבת. במהלך השנים קודם עובד ה' בדרגות.

העסקת העובד לאחר הקמת החברה

1. הרשעת העובד : בעקבות תלונת העובדת הגישה המדינה כתב אישום נגד עובד ה'. בסוף ינואר 2005 הרשיע בית משפט השלום את עובד ה' בשתי עבירות של מעשה מגונה באדם¹⁹ [העובדת לשעבר] ובשתי עבירות של הטרדה מינית שלה²⁰. גזר הדין ניתן באפריל 2005. בגין הרשעתו במעשים אלו נגזר עליו עונש מאסר למשך חצי שנה אשר הומר לעבודות שירות, ובנוסף נגזרו עליו 12 חודשי מאסר על תנאי למשך שלוש שנים.

ביולי 2005 ערך הסמנכ"ל למינהל שימוע לעובד. בסיכומו החליט הסמנכ"ל למינהל להעביר את העובד לתפקיד אחר אשר בו לא יהיה לו קשר עם הציבור, עד לקבלת החלטת בית המשפט המחוזי בערעור שהגיש העובד. עובד ה' החל לעבוד ב-14.9.05 בתפקיד אחר, תחילה באופן זמני, ומפברואר 2006 במינוי של קבע. בנובמבר 2005 המליץ הממונה עליו על העלאתו בדרגה, בתחולה מ-1.9.2005.

-
- | | |
|----|--|
| 16 | בעניין הליכי המשמעת במשרדי הממשלה ראו בדוח שנתי 258 של מבקר המדינה, בפרק "הליכי משמעת בשירות המדינה", עמ' 273-306. |
| 17 | העובדת הועסקה באמצעות חברת כוח אדם והפסיקה לעבוד ברכבת. |
| 18 | העברת קרונות ממסילה למסילה. |
| 19 | עבירה לפי סעיף 348(ג) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. |
| 20 | עבירה לפי סעיף 3(ד) ו-4(4) + סעיף 4 + סעיף 5(א) לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998. |

2. בשאלון אישי שמילא עובד ה' בספטמבר 2001 הוא הצהיר כי אין לו כל רישום פלילי כאמור בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, והתחייב כי אם ייעשה בגינו רישום כאמור יודיע זאת להנהלת הרכבת. על העובד חלה החובה לעדכן את הנהלת הרכבת על מתן פסק דין סופי. הביקורת העלתה כי גם משהורשע העובד וניתן פסק דין כנגדו בערעור ב-5.1.2006, הוא לא דיווח על כך להנהלת החברה.

הביקורת העלתה כי בדיון שנערך ב-6.1.2006 בדירקטוריון החברה דיווחה היועצת המשפטית של החברה כי ערעור העובד נדחה, דבר המצביע על מידע שהיה בידי הנהלת החברה בנוגע להליכים הפליליים נגד עובד ה'.

מנכ"ל החברה השיב במאי 2006, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, כי העובד סירב לתת את הסכמתו למסירת פסק הדין של הדיון שהתקיים בדלתיים סגורות. למרות זאת לא קבעה החברה כי מדובר בהפרת התחייבותו של העובד למסור לה על כל שינוי ברישום הפלילי שלו.

רק באוגוסט 2006, לאחר קבלת רשותו של בית המשפט המחוזי בעקבות פניית החברה לחשיפת פסק הדין ממאי 2006, נערך לעובד שימוע נוסף. בסוף נובמבר 2006 הוחלט על סיום העסקתו. בסוף ינואר 2007, כשנה לאחר מתן פסק הדין בערעור, הודיע מנהל אגף משאבי אנוש בפועל דאז לעובד ה' על הפסקת עבודתו. נקבע כי העובד יקבל מענק של שלושה חודשי הודעה מוקדמת ו-40% פיצויים במסגרת "תכנית התייעלות". מנהל אגף משאבי אנוש בפועל דאז הודיע בספטמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי הודעתו לעובד ה' והתנאים שנלוו לה היו על פי הנחיית הסמנכ"ל למינהל, על פי סיכום עם יו"ר מזכירות העובדים הארצי.

לדעת משרד מבקר המדינה פעלה החברה בניגוד לתקנון המשמעת שאינו מאפשר שיקול דעת בנושא שלילת תשלום פיצויי פיטורין למי שהורשע בעבירה פלילית שיש עימה קלון. כמו כן, החברה לא קיבלה חוות דעת מיועצים משפטיים שלה בעניין זה, ומשכה את ההליכים חצי שנה מאז היה בידיה פסק דין חלוט.



מהממצאים עולה כי הגורמים המוסמכים ברכבת נקטו ביחס סלחני ומיטיב עם עובד שנחשד, ואחר כך הורשע בהטרדה מינית. למרות שהגורמים המוסמכים ברכבת היו מודעים לחשד להטרדה מינית הם פעלו להעסיקו ואף לקדמו בדרכים עקיפות. רק בעקבות פניית משרד מבקר המדינה לחברה ושנה לאחר שניתן פסק הדין בעניינו, החליטה החברה לפטרו. החברה אף שילמה לו פיצויי פיטורים. על החברה לפעול כדי שמקרה כזה לא יישנה. עליה לטפל בנחישות ובמהירות במקרים של חשד להטרדה מינית ולהטמיע את המודעות לנושא בקרב כל עובדי החברה.

תשלומים בגין חריגות שכר בחברת רכבת ישראל בע"מ

הסכמים קיבוציים ברכבת

1. שכרם ותנאי עבודתם של עובדי חברת הרכבת נקבעו בהסכמים קיבוציים, ובהם: הסכם עבודה קיבוצי מיוחד בין רנ"ר ובין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל וועד עובדי רכבת ישראל (להלן - הוועד הכללי), שנחתם ב-1994 והסדיר את תנאי עבודתם של עובדי רנ"ר שהועסקו ברכבת ישראל (להלן - הסכם קיבוצי מ-1994); הסכם עבודה קיבוצי מיוחד בין רנ"ר ובין ההסתדרות והוועד הכללי לתקופה 1.1.99-31.12.02, שנחתם בספטמבר 2001; הסכם עבודה קיבוצי בין הוועד הכללי להנהלת הרכבת, שנחתם בספטמבר 2001 ועוגנו בו דרגות שכר חדשות. להסכם זה צורפו לוחות המרה מהדרגות הקודמות לדרגות החדשות, ועל פיהם הומרו הדרגות בתוקף מ-1.4.01; מספר הסכמים המסדירים את תנאי העברתם של עובדי רכבת ישראל מרנ"ר לחברת הרכבת, שנחתמו ביוני 2003.

2. בהסכם הקיבוצי מ-1994, שהיה תקף גם בעת הביקורת, הוסדרו בין השאר התנאים לקידום עובדים בדרגה, כמפורט להלן: (א) קידום בדרגה מותנה בקיום שלושה תנאים מצטברים: העובד משוכנע במשרה אשר מתח הדרגות²¹ נקבע לה במסגרת התקן; העובד השלים את תקופת השהייה המזערית בדרגה (להלן - פז"ם) הנחוצה לצורך קידומו; הממונה הישיר על העובד המליץ לקדמו בדרגה ומנכ"ל הרכבת או מי שהוסמך על ידו (מנהל אגף ומעלה) אישר את ההמלצה. (ב) הפז"ם לשהייה בכל דרגה הוא שנתיים, ואולם הפז"ם בדרגה שלפני הדרגה העליונה הוא שלוש שנים. במקרה כזה ניתנת אפשרות לממונה להמליץ על קיצור הפז"ם לעובד לשנתיים. (ג) עובד שהשלים שלוש שנות עבודה בדרגתו, ודרגתו היא העליונה במתח הדרגות של משרתו ועקב כך אין באפשרותו להתקדם בדרגה, יקבל תוספת שהייה בדרגה.

3. לכל רמת תפקיד בחברה נקבע מתח דרגות. הביקורת העלתה כי החברה נוהגת להעניק דרגה אישית לעובדיה שהגיעו לדרגה העליונה במתח הדרגות של משרתם, ללא ביסוס בדין או בהסכם. ביולי 2007 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי אמנם אין בהסכם מ-1994 הוראה המאפשרת מתן דרגה אישית, וכי הבסיס ההסכמי למתן דרגה אישית לעובד הוא תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), שחל על עובדי הרכבת עד 1988, כשפסקה הרכבת להיות יחידת סמך של משרד התחבורה.

מתן דרגה אישית הוא כלי ניהולי בידי מנהלי החברה, ובאמצעותו הם יכולים לעודד ולתגמל עובדים מצטיינים. ואולם לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת החברה עומדת בסתירה להוראות ההסכם הקיבוצי מ-1994 הקובע מפורשות כי הוא מבטל את כל ההסכמים הקיבוציים, את ההסדרים הקיבוציים או את המנהלים הקודמים שחלו על עובדי רכבת ישראל, למעט אלו המוזכרים מפורשות בהסכם. על כן, מתן דרגה אישית לעובדי החברה הוא לכאורה שכר שניתן ב"הסכם חורג"²² כהגדרתו בחוק יסודות התקציב.

21 טווח דרגות בדירוג מסוים הצמוד למשרה.

22 הטבה כספית הקשורה לעבודה ושולמה שלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה ושלא בהתאם לאישורו של שר האוצר.

הטבות שכר לחברי ועד

עובד ו'

יו"ר הוועד הכללי (יו"ר המזכירות הארצית של עובדי הרכבת) (להלן - יו"ר הוועד או עובד ו'), מועסק מאוקטובר 1996 בתפקיד ממונה על הרווחה ברכבת במעמד ממונה ארצי. ב-2002 הושווה מעמדו למנהל אגף (ראו להלן).

תוספות שכר שניתנו עד הקמת החברה

1. **קידום בדרגות**: בפברואר 2001 נקבעה דרגתו של עובד ו' לדרגה אישית 14 בדירוג טכנאים. עד אוקטובר 2002 הוא קודם לדרגה +21 אישית בדירוג הטכנאים. להלן פירוט:

(א) באוקטובר 2001 הומרה דרגתו של עובד ו' לדרגה +18 בדירוג טכנאים בהתאם להסכם הקיבוצי שנחתם חודש קודם, ומתח הדרגות של משרתו נקבע ל-13-19 בתחולה מ-1.4.01. חודש לאחר מכן, בנובמבר 2001, הורה הסמנכ"ל למינהל להעניק לעובד ו' דרגה +19 בתחולה רטרואקטיבית מ-1.3.01, חודש לפני שנוספה דרגה כזו לסולם הדרגות. הסמנכ"ל למינהל הודיע למשרד מבקר המדינה כי עובד ו' קודם בחלוף שנתיים ממועד קבלת הדרגה האחרונה במרס 1999. ואולם משרד מבקר המדינה מעיר כי הדרגה ניתנה בתחולה מחודש שלפני עיגון קיומה בהסכמים הקיבוציים.

על פי לוחות ההמרה של ההסכם, מתח הדרגות החדש המקביל למתח הדרגות התקני של משרתו של עובד ו' הוא +12-17 ולא 13-19. מנהלת אגף משאבי אנוש דאז הודיעה ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי לא הייתה התאמה חד-ערכית בין מתח הדרגות הישן למתח הדרגות החדש, ושיו"ר הוועד מונה לממונה הארצי על הרווחה. יש לציין כי אין בחברה תפקיד שמתח הדרגות הצמוד לו הוא 13-19; מתח הדרגות של ממונה ארצי לפי טבלאות החברה הוא 13-18. הביקורת העלתה כי לא היה בסיס הסכמי לשינוי במתח הדרגות התקני, והשינוי לא אושר על ידי המנכ"ל דאז. על פי ההסכם, דרגתו של עובד ו' בסולם החדש הייתה צריכה להיות +18 אישית, ועל כן מתן דרגה אישית נוספת הוא הטבה שלא הובאה לאישור הממונה על השכר כמתחייב מסעיף 29 לחוק יסודות התקציב.

(ב) ביוני 2002, שנה ושלושה חודשים בלבד ממועד קבלת דרגתו הקודמת, במקום שלוש שנים כפי שנקבע בהסכם הקיבוצי מ-1994, ניתנה לעובד ו' דרגה נוספת - +20. הביקורת העלתה כי לא ניתן אישור המנכ"ל דאז להענקת דרגה זו.

(ג) עוד נמצא כי באוקטובר 2002, ארבעה חודשים לאחר קבלת הדרגה, ניתנה לעובד ו' דרגה אישית נוספת - +21. הסמנכ"ל למינהל מר יצחק סרי כתב ביוני 2007 למשרד מבקר המדינה כי קידומו של עובד ו' נעשה כחלק מהתאמת שכרו לזה של מנהל אגף (ראו להלן - תוספת מיוחדת).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קידומו של יו"ר הוועד בשלוש דרגות בשנה וחצי מנוגד להסכמים הקיבוציים מ-1994 ומ-2001. כמו כן, סמיכות מועדי הקידום בשכר של יו"ר הוועד לחתימה על הסכמי העבודה בין הוועד להנהלת הרכבת ב-2001 מעלה חשש שקיים קשר בין האירועים.

2. **רכב צמוד**: על פי פקודת מס הכנסה, כל טובת הנאה שניתנה לעובד ממעבידו, לרבות שוויו של שימוש ברכב שהועמד לרשותו של העובד, היא הכנסה החייבת במס. החל ב-1999 אושר

לעובד ו' להשתמש ברכב של הרכבת כרכב תפעולי - לא באופן קבוע. לפי הסברי החברה, בכל פעם שהיא העמידה לרשותו רכב לצורכי עבודתו ולשימושו האישי עורכנה בכך מחלקת שכר, נזקף לשכרו שווי השימוש ברכב, ולא שולם לו החזר בגין הוצאות רכב משתנות. באותה עת המשיכה הרכבת לשלם לו בגין הוצאות רכב קבועות שלו.

בנובמבר 2001 אישר הסמנכ"ל למינהל הצמדת רכב לעובד ו'. הסמנכ"ל למינהל כתב לממונה על מחלקת השכר ברכבת שהצמדת הרכב נעשתה "על פי החלטת מר עוזני", המנכ"ל דאז. יצוין כי לא נמצא אישור המנכ"ל דאז להטבה זו. הסמנכ"ל למינהל הסביר ביוני 2007 למשרד מבקר המדינה כי החלטת מר עמוס עוזני נמסרה לו בעל פה. המנכ"ל דאז מר עמוס עוזני הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי הוא סיים את תפקידו ברכבת באוקטובר 2001, כחודש לפני הודעת הסמנכ"ל למינהל. כמו כן הסביר כי כל אישוריו נעשו בכתב "ובאם אין אישור בכתב, אז לא אישרתי".

3. תוספת מיוחדת: ב-30.7.02 החליטה ממשלת ישראל על העברת פעילות הרכבת מרנ"ר לחברה ממשלתית. ב-7.8.02 פנה היו"ר דאז של האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות לסמנכ"ל למינהל והעביר העתק מפנייתו למנכ"ל הרכבת דאז בהצעה להתאים את תנאי עבודתו של עובד ו' בתפקידו כיו"ר הוועד הכללי לתנאי השכר ולתנאים הנלווים של ראש אגף ברכבת. היו"ר דאז של האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי הצעתו להתאים את תנאי עבודתו של יו"ר ארגון העובדים הארצי ברכבת לתנאי ראש אגף, כל עוד הוא משמש בתפקידו, "נובעת מהיקף הפעילות ומההשקעה הנדרשים ממנו, הגדולים מאלה שנדרשים מיו"ר אגף או חטיבה, ומן ההשוואה לתנאיהם של ראשי ועדים ארציים ברשויות ובמקומות עבודה דומים."

על פי מכתב של יו"ר הוועד אל הסמנכ"ל למינהל מיוני 2004, באוקטובר 2002 החל המשא ומתן על העברת עובדי הרכבת מרנ"ר לחברה. הביקורת העלתה כי באותו חודש אישר מר יוסי שניר, מנכ"ל הרכבת דאז, את השוואת שכרו ומעמדו של עובד ו' לאלו של מנהל אגף. מר יוסי שניר הסביר באוגוסט 2007 למשרד מבקר המדינה כי הוא החליט בסמכותו כמנכ"ל להיענות בחיוב לבקשת יו"ר האגף לאיגוד מקצועי, שכן לא הייתה לדעתו "סיבה כלשהי שארגון כגון הרכבת יקפח את יו"ר וועד העובדים אל מול יו"ר וועד עובדים בארגון אחר, כאשר שניהם נמצאים באותו המעמד". עוד הוסיף כי ההסכם בין הרכבת לבין העובדים נחתם ביוני 2003, כמעט שנה לאחר ההחלטה הזו, ולא היו להסכם "השפעה ו/או קשר להחלטתו". לדעת משרד מבקר המדינה, מכתבו של יו"ר האגף לאיגוד מקצועי אינו מהווה אסמכתא או תחליף לאישור הנדרש כדין מהגורמים המוסמכים (ראו להלן).

ב-5.11.02 הורה הסמנכ"ל למינהל לממונה על מחלקת השכר ברכבת לעדכן את שכרו של עובד ו' "למשווה [למשווה] מנהל האגף בשינויים המצוינים בנספח השכר" שצורף להוראה. בנספח האמור פירט הסמנכ"ל למינהל את התנאים: דרגה +21, תוספת מיוחדת בסך 4,600 ש"ח כגמול שעות גלובליות (להלן - התוספת המיוחדת), פרמיה חודשית שערכה תשלום בעבור 55 שעות ותשלום בגין כוננות חודשית של 36 שעות. תוספת זו שולמה בבסיס השכר, וחלו עליה תוספות אחוזיות נוספות. התוספת הנזכרת הייתה תוספת חריגה, ולא הובאה לאישור הממונה על השכר כנדרש. הסמנכ"ל למינהל הודיע ביוני ובדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי למנכ"ל הרכבת דאז נשלח עותק מההוראה שלעיל והוא אישר את הנספח האמור. מר יוסי שניר הודיע למשרד מבקר המדינה כי הוא לא אישר בעל פה או בכתב את הנספח האמור. עוד הוסיף כי את תוספת השכר יישם הסמנכ"ל למינהל ללא הסכמתו וללא ידיעתו ובחריגה מהאישור שניתן לו. הוא הוסיף כי "הוא לא נהג לתת אישורים בעל פה בנושאים כגון אלה ובכל נושא מהותי אחר, ומצידו של מר סרי הייתה הקפדה יתרה על קבלת אישורים בכתב כאשר הוא לא פעל ללא אישור בכתב ובמפורש..."

תוספות שכר שניתנו לאחר הקמת החברה

1. **תוספת מיוחדת:** בפברואר 2005 פנה הסמנכ"ל למינהל, בהתאם להנחיית המנכ"ל דאז מר יוסי מור, אל הממונה על שכר וכוח אדם ברשות החברות (להלן - הממונה על כוח אדם ברשות) בבקשה לאשר לעובד ו' העלאת שכר בשיעור של 10 שעות עודפות²³, שהן, כפי שכתב, שוות ערך להעלאה בדרגה. מר יוסי מור הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי הפנייה לרשות החברות נעשתה לבקשת יו"ר הדירקטוריון דאז מר משה ליאון להיענות לבקשת עובד ו'. במרס 2005 הודיעה הממונה על כוח אדם ברשות לסמנכ"ל למינהל כי על החברה להביא עניין זה לאישור דירקטוריון החברה ואחר כך לאישור הרשות. הסמנכ"ל למינהל כתב למשרד מבקר המדינה כי הוא העלה את הדברים בשיחה עם מנכ"ל החברה דאז, וזה הודיע לו כי מתן שעות נוספות הוא במסגרת סמכותו ונדרש לשם כך רק אישור של יו"ר הדירקטוריון דאז מר משה ליאון. מר משה ליאון הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי למיטב ידיעתו וזיכרונו תוספות השכר לעובד ו' לא הובאו לאישור הדירקטוריון, וגם הוא עצמו לא אישר אותן.

במאי 2005 הודיע הסמנכ"ל למינהל לממונה על מחלקת השכר בחברה כי המנכ"ל אישר לעובד ו' תוספת של 15 שעות נוספות שתשולם החל ביום 1.1.05 כתוספת אישית וכחלק ממרכיבי השכר המשולב. בעקבות כך, התוספת המיוחדת של עובד ו' עודנה מ-4,600 ל-6,768 ש"ח בחודש. לסכומים האמורים התווספו תוספות הסכמיות של הרכבת בשיעור של 43% מהשכר. תוספת זו משפיעה גם על ערך שעת עבודה, ועל כן התוספת המיוחדת הכוללת של עובד ו' הסתכמה באותה עת ביותר מ-13,000 ש"ח לחודש. שכרו החודשי הממוצע באותה שנה היה כ-70,000 ש"ח. מנכ"ל החברה דאז מר יוסי מור הודיע למשרד מבקר המדינה כי רק בעקבות פניית המשרד מיולי 2007 הוא למד כי ניתנה הוראה לתשלום תוספת שוות ערך ל-15 שעות נוספות. ביוני 2006 עודנה התוספת המיוחדת שוב, והיא מסתכמת עתה בכ-13,500 ש"ח לחודש.

סדרי מינהל תקין מחייבים הנמקה ותיעוד של החלטות למתן תנאי שכר חריגים לעובדים. הביקורת העלתה כי מדובר בהטבה כספית שניתנה ליו"ר הוועד שלא בהתאם לנהוג ולמקובל לגבי כל עובדי החברה. לא נמצאו מסמכים המעידים שתוספות ששולמו ליו"ר הוועד אושרו על ידי מנכ"ל הרכבת והחברה ועל ידי הדירקטוריון לאחר הקמת החברה. התוספות אף לא הובאו לאישור הממונה על השכר ולאישור רשות החברות כנדרש בחוק החברות הממשלתיות.

התוספת המיוחדת אינה נמנית עם תוספות השכר של מנהלי אגפים אחרים בחברה. בדוח עלות השכר השנתית של בעלי תפקידים כהגדרתם בסעיף 33א לחוק יסודות התקציב, נאמר שעלות השכר השנתית של יו"ר הוועד בשנת 2005 הייתה כ-836,000 ש"ח; עלות שכרם השנתי של מנהלי אגפים אחרים בחברה הסתכמה באותה שנה בכ-450,000-580,000 ש"ח בלבד. משרד מבקר המדינה לא קיבל הסברים מניחים את הדעת מהחברה ומהממונה על השכר על הפער המהותי בין שכרו של יו"ר הוועד במעמד מנהל אגף ובין השכר של מנהלי אגפים אחרים בחברה. מן הדברים עולה, כי שכרו של יו"ר הוועד מורכב, למעשה, מרמת השכר של בכירים בחברה ממשלתית המועסקים בחוזה אישי, ומהתוספות ההסכמיות החלות על העובדים המאורגנים בהסכם הקיבוצי.

2. בספטמבר 2006 פנה סגן בכיר לממונה על השכר במשרד האוצר (אכיפה), (להלן - סגן בכיר) לחברה בבקשה שתסביר את החריגות לכאורה בשכר לשנת 2005 של עשרה מעובדיה, בהם עובד ו'. באוקטובר 2006 השיב הסמנכ"ל למינהל כי החל מינואר 2005 הועלתה התוספת האישית [המיוחדת] שמקבל עובד ו' מסך של 4,600 ש"ח ל-6,768 ש"ח. בדצמבר 2006 הודיע הסגן הבכיר, לממונה על מחלקת השכר ברכבת כי התוספת המיוחדת של עובד ו' לא אושרה על ידי רשות

החברות, ולפיכך יש לבטל אותה לאלתר ולהשיבה לקופת החברה. באותו חודש השיב לו הסמנכ"ל למינהל כי החברה תפעל לתיקון כל טעות, אם נפלה, במתן תוספות לעובד ו', אך ביקש לקיים דיון לפני ההשבה. הממונה על מחלקת השכר ברכבת הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי הסמנכ"ל הורה לעכב את ניכוי התוספת האמורה עד לקיום דיון עם הסגן הבכיר. עד סוף 2007, המשיכה החברה לשלם את התוספת האמורה.

עובד ז'

עובד ז' החל את עבודתו ברכבת באוגוסט 1967. משנת 1988 ועד אוגוסט 2006 הוגדר תפקידו כעוזר תפעולי לתפקידים מיוחדים למנכ"ל. מאוקטובר 2001 הוגדרה משרתו ברמת ממונה ארצי. עובד ז' מכהן כמ"מ של יו"ר הוועד הכללי, עובד ו'. עובד ז' קודם מדרגה 54 באפריל 2001 לדרגה 62 אישית (בדירוג הרכבתי²⁴) החל מיוני 2004. להלן הפירוט:

תוספת שכר שניתנה לפני הקמת החברה

קידום בדרגות: 1. מתח הדרגות של משרתו של עובד ז' עד 2001 היה 32-34, כמתח דרגות של רכז בכיר. בטבלאות ההמרה שצורפו להסכם מ-2001 נקבע כי מתח דרגות זה יומר למתח דרגות 48-54. באוקטובר 2001, חודש לאחר חתימת ההסכם, הומרה דרגתו (38) של עובד ז' לדרגה 54, ונקבע למשרתו מתח דרגות חדש 50-60, כשל ממונה ארצי. הביקורת העלתה כי אין בסיס הסכמי להעברת עובד ז' מרמת שכר של רכז בכיר לזו של ממונה ארצי, ואין אישור של המנכ"ל דאז לשינוי במתח הדרגות.

2. עובד ז' קודם מינואר 2001 ועד יוני 2004 בארבע דרגות למרות שהפז"ם לשהייה בכל דרגה הוא שנתיים. עוד נמצא כי קידומו של עובד ז' לדרגה 56 נקבע לשלושה חודשים לפני המועד שבו נכנס ההסכם מ-2001 לתוקף.

סמיכות המועד של שינוי מתח הדרגות של משרתו והקידום בשכר של עובד ז', שהוא ממלא מקומו של יו"ר הוועד, לחתימת הוועדים והנהלת הרכבת על הסכמי עבודה ב-2001, מעלה חשש שקיים קשר בין האירועים.

תוספות שכר שניתנו לאחר הקמת החברה

1. **קידום בדרגות:** הביקורת העלתה כי ביוני 2004, שנה בלבד לאחר קבלת הדרגה העליונה של מתח הדרגות הצמוד למשרתו, ניתנה לעובד ז' דרגה נוספת - 62, שהיא דרגה אישית, באישור המנכ"ל דאז מר יוסי מור. מר יוסי מור הסביר ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי אישר זאת לאחר שהוסבר לו שלמנכ"ל נתונה סמכות לקצר את השהייה בדרגה משלוש שנים לשנה.

2. **תוספת מיוחדת:** ביוני 2003 נחתמו הסכמי מעבר העובדים מרנ"ר לחברה. באוגוסט 2003 אישר הסמנכ"ל למינהל לעובד ז' המרה של תוספת בגין כוננות של 35 שעות לחודש בתוספת קבועה בגין כוננות גלובלית ללא דיווח (להלן - תוספת אישית), בסך של 1,200 ש"ח לחודש. במרס 2004 הגדיל הסמנכ"ל למינהל את התוספת האישית של עובד ז' ל-1,500 ש"ח בתוקף מינואר 2004.

24 בדירוג הרכבתי - דרגה היא מספר זוגי ותוספת שהיה היא מספר אי זוגי.

בינואר 2005 היא הועלתה ל-2,000 ש"ח ובינוי 2006 ל-2,042 ש"ח. התוספת האישית היא רכיב בשכר המשולב, שהוא השכר הקובע לגמלאות. על תוספת זו משולמות לעובד תוספות אחוזיות בשיעור של 43% והיא הסתכמה במרס 2007 בכ-4,000 לחודש. עלות שכרו של עובד ז' לשנת 2006 הסתכמה בכ-630 אלף ש"ח ובחודש כ-52,500 ש"ח.

הביקורת העלתה כי אף שהתוספת האישית היא, לפי הודעתו של הסמנכ"ל למינהל, תמורה בגין "כוננות גלובלית", הוא הנחה את הממונה על מחלקת השכר בחברה, בשנת 2005 כשהיה ממלא מקום מנכ"ל החברה, לשלם לעובד ז' תוספת שכר בעבור כוננות של 35 שעות בחודש, שסכומה החודשי גדול מ-3,000 ש"ח. הסמנכ"ל למינהל הודיע כי הדבר נעשה "לאור הצורך בביצוע עבודות שטח" מדי פעם בפעם. הסמנכ"ל למינהל לא הסביר כיצד ניתן לשלם פעמיים עבור כוננות, פעם באופן גלובלי ופעם לפי שעות.

הביקורת העלתה כי התוספות ששולמו לעובד ז' ממועד הקמת החברה לא אושרו על ידי מנכ"ל הרכבת דאז מר יוסי שניר ומר יוסי מור. מדובר בהטבות כספיות שניתנו לעובד ז', מ"מ יו"ר הוועד הכללי, שלא בהתאם לנהוג ולמקובל לגבי כל עובדי החברה. הסמנכ"ל למינהל הסביר בינוי 2007 למשרד מבקר המדינה כי באוגוסט 2003 ניתנה התוספת האישית בעקבות הוראה בעל פה שקיבל ממר יוסי שניר, מנכ"ל החברה דאז. כמו כן הוסיף כי התוספת עודכנה על פי דרישתו של מר יוסי מור, מנכ"ל החברה באותה עת, בישיבות שקיים עמו. מר יוסי שניר הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי הוא לא אישר שינוי ותוספת שכר לעובד, שכן הוא לא נתן אישורים מעין אלו בעל פה. הוא הסביר כי לאחר שכבר לא היה בתפקיד פנה אליו עובד ז' בבקשה לאשר לו בדיעבד תוספת לשכרו, אולם הוא השיב לו "כי הוא אינו מאשר זאת שכן אין בכך ממש". מר יוסי מור הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי מעולם לא דרש מהסמנכ"ל למינהל לעדכן את התוספות האמורות, משום שלא היה מודע לקיומן, ולמד עליהן בעקבות פניית משרד מבקר המדינה. יו"ר הדירקטוריון דאז מר משה ליאון הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי למיטב ידיעתו וזיכרונו תוספות השכר לעובד ז' לא הובאו בפני הדירקטוריון ובפניו, ומן הסתם הוא לא אישר אותן.

3. הלוואה מיוחדת : בחברת הרכבת אין קרן למתן הלוואות. הביקורת העלתה כי בספטמבר 2003 הורה הסמנכ"ל למינהל לממונה על מחלקת השכר ברכבת לשלם לעובד ז' "מקדמה" בסך 10,000 ש"ח שנוכחה משכרו בתשלומים. ביולי 2006 הורה הסמנכ"ל למינהל לממונה על מחלקת השכר ברכבת לשלם לעובד ז' "מקדמה" בסך 30,000 ש"ח. ה"מקדמות" נוכו משכרו של עובד ז' בתשלומים. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בפועל מחייבת החברה ריבית על המקדמות האלו ומע"מ על אותה ריבית, כך שאין היא ניזוקה מתשלום המקדמות. מהאמור עולה כי ה"מקדמות" ששולמו מכספי החברה על פי הוראת הסמנכ"ל למינהל היו למעשה הלוואות, מבלי שהדירקטוריון אישר שימוש כזה בכספי החברה. אין בחברה נוהל מאושר על ידי הדירקטוריון על מתן הלוואות לעובדים, המפרט מי מוסמך לאשר הלוואה, מי זכאי לקבלת הלוואה ומה תנאי ההלוואה (סכום, תנאי פירעון וכו').

עובד ח'

עובד ח' החל לעבוד ברכבת ב-1994, והוא מכהן כיו"ר ועד העובדים במחוז דרום וכסגנו של עובד ו', יו"ר הוועד הכללי. בינואר 1999 מונה עובד ח' לתפקיד מנהל משמרת בתחנת לוד עד לאיוש המשרה דרך קבע באמצעות מכרז. ביולי 2000 אושר מינויו כמינוי של קבע ללא מכרז.

תוספות שכר שניתנו לפני הקמת החברה

1. **קידום בדרגות:** בספטמבר 2001 קודם עובד ח' לדרגה 44 בדירוג הרכבתי. בנובמבר 2001 אישר ממלא מקום מנכ"ל הרכבת דאז מר יוסי מור לעובד ח' העלאה לדרגה 46 בתחולה מינואר 2001 ולשלם לו פרמיה בגין עבודתו בוועד עובדי מרחב הדרום וכממלא מקום יו"ר הוועד הכללי, ודמי השתתפות באחזקת רכב ברמה ג' מאפריל 2001. באוקטובר 2002 הודיעה מנהלת אגף משאבי אנוש דאז לעובד ח' על העלאתו לדרגה 48, 21 חודשים בלבד לאחר שקיבל את דרגתו הקודמת ומבלי ששהה בדרגה פרק זמן מינימלי כקבוע בהסכם הקיבוצי מ-1994.

2. **תשלומי פרמיה:** פרמיה היא תוספת שכר הניתנת לעובד עבור תפוקה גבוהה מהתפוקה התקנית הנדרשת, והיא מחושבת לפי נורמות שנקבעו במדידות מוסכמות. החברה הודיעה ביוני 2007 למשרד מבקר המדינה כי נוסף על הפרמיה המפעלית, נהוגה ברכבת מזה שנים גם שיטת שכר עידוד על פי תפוקות אישיות. בשנת 1999 עודכנה שיטת שכר העידוד כך שתכלול גם פרמיה מערכתית, אולם החברה לא צירפה לתשובתה הסכם המעגן את תשלומי הפרמיות השונות לעובדיה ומתאר את שיטת החישוב. בהסכם הקיבוצי המיוחד מ-1994 נקבע כי עובד שהוא חבר ועד לא יהיה זכאי לתשלום פרמיה, או לכל תשלום אחר חוץ משכר השעה הרגיל, בגין שעות הפעילות בוועד העובדים.

הביקורת העלתה כי עובד ח' קיבל תשלומי פרמיה קבועה מינואר 2001 בעבור היותו חבר ועד, בהתאם להסדר שהוצע על ידי הסמנכ"ל למינהל וסמנכ"ל חטיבת מטענים ואושר על ידי מר יוסי מור, שהיה אז ממלא מקום מנכ"ל הרכבת. אין הדבר מתיישב עם הקבוע בהסכם הקיבוצי המיוחד לגבי חבר ועד. מר יוסי מור הודיע למשרד מבקר המדינה כי על פי מה שהוסבר לו, הסעיף הרלוונטי בהסכם הקיבוצי מ-1994 עניינו תשלום פרמיה לחבר ועד שנקרא לייצוג חד-פעמי, ואין להחילו על מזכיר ועד כללי שעוסק בייצוג מאות עובדים כמעט באופן יומיומי.

במרס 2002 פנה סמנכ"ל חטיבת המטענים אל הסמנכ"ל למינהל בעניין תשלומי הפרמיה לעובד ח': "צריך לקבוע אחת ולתמיד איך מחשבים ועל מה משלמים. בפועל [עובד ח'] לא עובד הוא רק רשום כמנהל משמרת שני". החברה הודיעה ביוני 2007 למשרד מבקר המדינה כי הסמנכ"ל למינהל קיים שיחה עם סמנכ"ל חטיבת המטענים ובה הנחה אותו לבדוק את עבודתו של עובד ח' לצורך ביצוע תשלומי הפרמיה המערכתית שאושרה לו ע"י מנכ"ל החברה דאז. סמנכ"ל חטיבת מטענים הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי הסמנכ"ל למינהל הנחה אותו שהעובד זכאי לפרמיה מערכתית שאישר לו ממלא מקום המנכ"ל דאז.

ביולי 2003, מיד לאחר הקמת החברה, הודיעה מנהלת אגף משאבי אנוש דאז לממונה על השכר בחברה כי עובד ח' קיבל פרמיה חודשית קבועה בשווי של 100 שעות, על פי החלטת מנכ"ל הרכבת דאז מר יוסי שניר ובהתאם להנחיות הסמנכ"ל למינהל. עובד ח' הודיע בדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי ההסכם הקיבוצי "אינו אוסר על תשלום פרמיה מערכתית לחברי ועדים, ככול שבמסגרת תפקידם זה הנ"ל תורמים להגדלת תפוקות העבודה ברכבת." לדעת משרד מבקר המדינה, תשלום של פרמיה קבועה בשווי של 100 שעות, כאשר תקרת הפרמיה המערכתית בחברה היא 30%, חורג מן המקובל לגבי כל עובדי החברה.

תוספות שכר שניתנו לאחר הקמת החברה

ב-6.7.03 אישר המנכ"ל דאז מר יוסי שניר את קידומו של עובד ח', סגן יו"ר הוועד הכללי, בארבע דרגות, מדרגה 48 לדרגה 56, ואישר לשלם לו פרמיה קבועה בעבור 100 שעות ובעבור 36 שעות כוננות. במסמך שנמצא בתיקו האישי של עובד ח', שבו מאשר מר שניר את תוספות השכר, נכתב: "יוני 2003 - [יו"ר הוועד] דיבר עם משה ליאון [יו"ר הדירקטוריון דאז] והוא הסכים להעלאת השכר". יו"ר הדירקטוריון דאז הודיע באוקטובר 2007 למשרד מבקר המדינה כי "לא זכור לי שהתערבתי בנושא זה. כמובן שאיני יכול להיות אחראי למה שנכתב בכתב יד על גבי הנספח אשר עותק הימנו אף לא נשלח אלי". החברה הודיעה ביוני 2007 למשרד מבקר המדינה כי הקידום נעשה במטרה "להשוות את תנאי עבודתו ושכרו של [עובד ח'] לאלו של ממונה ארצי במתח דרגות 50-60. וזאת, כיוון של [עובד ו'], כיו"ר המזכירות הארצית [הוועד הכללי], אושרה השוואת תנאים לאלו של מנהל אגף ולא ניתן היה להשאיר את סגנו ברמת תפקיד כה נמוכה". יצוין כי מספר ימים קודם לכן, ב-26.6.03, נחתמו הסכמים קיבוציים להסדרת מעבר עובדי הרכבת מרנ"ר לחברה. מנכ"ל החברה דאז מר יוסי שניר כתב באוגוסט 2007 למשרד מבקר המדינה כי הטעם לקידומו של עובד ח' היה "כי העובד תפקד בצורה טובה, גם כעובד וגם כחבר ועד, ונוצר פער גדול בין מעמדו כעובד לבין [עובד ו']. משכך ההחלטה נעשתה כדין במיוחד לאור זכאותו של העובד לכך". הוא גם ציין כי "ההחלטה לא הייתה נגועה בשיקולים זרים כלשהם, והחתימה על ההסכמים או עניין דומה אחר לא היו ענייני האישי של המנכ"ל". הוא הוסיף כי באוגוסט 2003 לא כיהן כמנכ"ל והיה נטול סמכויות בפועל, ולכן לא הביא את הנושא לאישור הדירקטוריון. מר משה ליאון הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי למיטב ידיעתו וזיכרונו תוספות השכר לעובד ח' לא הובאו בפני הדירקטוריון, לא הובאו בפניו, והוא לא אישר אותן.

הסמנכ"ל למינהל הודיע בינואר 2005 למנהלת אגף משאבי אנוש דאז כי בהתאם לאישור המנכ"ל דאז מר יוסי מור יקודם עובד ח' בדרגה נוספת, לדרגה 58, למפרע מ-1.12.04, לאחר שהייה של שנה וחצי בלבד בדרגתו הקודמת. הסמנכ"ל למינהל הודיע ביוני 2007 למשרד מבקר המדינה כי קידומו של עובד ח' נעשה באישורו של מנכ"ל החברה לשעבר מר יוסי מור, שניתן בפגישה עמו. הודעה זו לא נרשמה כמתחייב מסדרי מינהל תקין. מר יוסי מור הודיע למשרד מבקר המדינה כי אינו מכיר או זוכר מתן אישור לקידומו של עובד ח'.

עובדים ו', ז' וח' השיבו באוגוסט 2007 למשרד מבקר המדינה כי כל התאמת שכר במשכורתם נעשתה כדין ובאישור ההנהלה בלבד. עוד הוסיפו, כל אחד בנפרד, כי "למען הסר ספק, אדגיש כי מעולם לא ניתנה לי תוספת שכר ו/או הטבת שכר כלשהי בגין פעולותיי כנציג העובדים ברכבת".



יו"ר הוועד הכללי וממלא מקומו קודמו בשכר בסמיכות לחתימה על הסכם העבודה ב-2001. ב-2002, עם תחילת המשא ומתן על מעבר עובדי הרכבת לחברה, קיבל יו"ר הוועד הכללי תוספת שכר מיוחדת. ימים ספורים לאחר חתימת הסכמי המעבר לחברה, ב-2003, זכו ממלא מקום יו"ר הוועד הכללי וסגן יו"ר הוועד הכללי בתוספות שכר ניכרות תוך חריגה מהסכמי העבודה ומהמקובל ברכבת ובחברה. לדעת משרד מבקר המדינה, מתן תוספות השכר ליו"ר הוועד, לממלא מקומו ולסגנו בסמיכות להסכמים שנחתמו בין הוועד הכללי לרכבת ולחברה בתקופות השונות, מעלה חשש שקיים קשר בין האירועים.

התוספות והטבות השכר ששולמו לעובדים ו', ז' וח' ממועד הקמת החברה לא אושרו על ידי הדירקטוריון ועל ידי רשות החברות כנדרש בחוק החברות הממשלתיות. התוספות החורגות מהמקובל לגבי כלל עובדי החברה לא הובאו לאישור הממונה על השכר, בניגוד לחוק יסודות התקציב. לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר מסמכים על ההחלטות האלו, וסתירות בין הסבריו של הסמנכ"ל למינהל ובין הודעות המנכ"לים לשעבר ויו"ר הדירקטוריון, מעוררים חשש להתנהלות בלתי תקינה, ומחייבים בדיקה יסודית על ידי דירקטוריון החברה, רשות החברות והממונה על השכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממונה על השכר ורשות החברות לבדוק את ההטבות שניתנו ליו"ר הוועד הכללי, לממלא מקומו ולסגנו לפני הקמת החברה ואחריה, ואם יימצא כי ניתנו בניגוד לחוק יסודות התקציב ולחוק החברות הממשלתיות, יש לבחון את האפשרות לדרוש את השבת הכספים ששולמו בגין לחברה. כמו כן, עליהם לבחון מי היה אחראי לתשלום ההטבות, הן בתקופה שבה הייתה הרכבת חלק מרנ"ר הן כשהייתה כבר חברה, ואם נעברה בכך עברת משמעת על פי האמור בחוק יסודות התקציב, על מנת לממש את העקרון שלפיו על מנהלים לשאת באחריות אישית למעשיהם.

רשות החברות הודיעה ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי תבדוק בתיאום עם הממונה על השכר את תוספות השכר וההטבות אשר ניתנו לעובדים ו', ז' וח' לאחר הקמת החברה. אם יימצא כי תוספות והטבות אלה שולמו שלא כדין היא תפעל בתיאום עם הממונה על השכר לביטולן ולהשבת הכספים לחברה.

המשנה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר הודיע באוגוסט 2007 למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2006, בעקבות ממצאים חריגים שהתגלו בדו"ח שהכין הממונה על השכר לשנת 2005 על פי תיקון 16 לחוק יסודות התקציב, פנה סגן בכיר לממונה על השכר לחברת הרכבת לקבלת הסברים על שינויים חריגים בשכר של כמה עובדים בחברה, ואף נקבעו עם מנהליה מועדים לשימועים. עם זאת, לאחר קבלת תלושי השכר של העובדים שבהם מדובר, הסתבר כי חריגות השכר חמורות יותר, ולכן הוא החליט כי באותו שלב לא ייערך שימוע, אלא תיעשה בדיקה מעמיקה יותר של חריגות השכר ברכבת. לאחר סיום בדיקה מקיפה אשר נערכה "בימים אלה", תפנה יחידת האכיפה אל החברה כדי לערוך שימועים קיבוציים ופרטניים לעובדי החברה ככל שיידרש, ותפעל במסגרת החוק לביטול תוספות השכר החורגות ולהשבת הכספים.

יצוין כי בדצמבר 2007 עדיין המשיכה החברה לשלם לעובדים את תוספות השכר החריגות.

אי-ניכוי מס ממענקי השתלמות שנתנה החברה לעובדיה

החברה מממנת לעובדיה הדרכה והכשרה והשתלמויות חיצוניות. בשנים 2005 ו-2006 הסתכמו הוצאות הרכבת על הדרכה והשתלמויות לעובדים בכ-1.9 מיליון ש"ח לשנה. השתלמויות אלו כוללות גם לימודים של עובדים לתארים אקדמיים.

1. בנוהל הכשרה, הדרכה, קורסים והשתלמויות של החברה מאפריל 2005 (להלן - נוהל השתלמויות) נקבע כי תקרת המענק לימודים לקראת תארים אקדמיים תהיה כמפורט להלן: לימודים לתואר ראשון ימומנו בשנה הראשונה ב-85% מעלות הלימודים "כנהוג באוניברסיטאות המאושרות והטכניון" (להלן - העלות); בשנה השנייה ב-75% מהעלות; בשנה השלישית ב-60% מהעלות. לימודים לתואר שני ולימודי המשך ימומנו בשיעור של 60% מהעלות.

2. להלן נתונים על מענקי השתלמות ששולמו לעובדי החברה כהחזר הוצאות בשנים 2005-2006:

מ-7,500 ש"ח מענק שסכמו גדול	מס' עובדים	גובה המענק במוצע (בש"ח)	מספר העובדים שקיבלו את המענק	סה"כ מענקי השתלמות * (בש"ח)	
11,378	28	4,451	122	542,990	2005
11,012	8	3,357	89	298,772	2006

* לא כולל מענקי השתלמות ששולמו ישירות למוסד שבו למד העובד ולא נרשמו כהחזר הוצאות לעובד.

3. בנובמבר 2001 הודיעה רשות החברות לחברות הממשלתיות כי במרס 2001 הנחה אותה הממונה על השכר כי הטבה כספית לעובדים בכירים, הקשורה בעבודה, שלא אושרה על ידי הממונה על השכר, תיחשב חריגה לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.

במאי 2002 הודיע הממונה על השכר דאז למעסיקים במגזר הציבורי כי גופים מתוקצבים אינם רשאים ליתן שכר או הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה וחורגים מהנהוג במדינה. על פי הנחיית נש"ם, מענק ההשתלמות המרבי לשנת לימודים לעובד בשירות הציבורי הוא 90% משכר הלימוד באוניברסיטאות המאושרות, דהיינו בשנים 2004-2006 כ-9,000 ש"ח. החברה הודיעה ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי הודעת הרשות לא הגיעה אליה משום שהרכבת לא הייתה אז חברה ממשלתית, ועם כינונה ההודעה לא הועברה אליה על ידי רשות החברות. ואולם יצוין כי מנהלת אגף משאבי אנוש דאז הודיעה בין היתר לסמנכ"ל למינהל, לממונה על ההדרכה ולממונה על מחלקת השכר ברכבת במאי 2002 כי החזר האמור אומץ על ידי הנהלת רנ"ר ב-6.5.02.

4. ביולי 2006 שינה מנכ"ל החברה דאז מר עפר לינצ'בסקי את הנוהל האמור, והוסיף סעיף, ובו נקבע כי על אף האמור בנוהל רשאי מנכ"ל החברה "לאשר שינויים בהשתלמות החברה [בתשלום בעבור לימודי עובדיה] במסגרת שיקולים שיתבססו על התרומה למקצוע, התרומה לחברה, ייחודיות מסלול הלימודים וכיו"ב". משרד מבקר המדינה העיר לחברה ולרשות החברות כי המנכ"ל אינו יכול לחרוג מהוראות הממונה על השכר שקבעו תקרה של 90% משכר הלימוד באוניברסיטה מוכרת. רשות החברות הודיעה באוגוסט 2007 למשרד מבקר המדינה כי עמדתה היא שכל שינוי בנוהלי החברה העוסקים במתן הטבות כספיות לעובדים מחייב אישור של דירקטוריון החברה ושל רשות החברות.

5. הביקורת העלתה שבמקרים מסוימים חרג תשלום החברה בגין שכר הלימוד של עובדים בכירים מהסכום שמקובל לאשר לעובדי מדינה ומהסכום הקבוע בנוהל החברה. החברה הודיעה ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי את האישורים לתשלום שכר לימוד של העובדים הבכירים נתנה בהתאם לעמדתה כי הדבר נמצא בסמכות הנהלתה ואין היא כפופה בעניין זה לאישור של הדירקטוריון או של רשות החברות. החברה רואה בלימודים אלו "כלי עבודה" שהיא מעמידה לרשות עובדיה הבכירים, כמו שיגור עובדים להשתלמויות בארץ או בחו"ל, או העמדת מחשב נייד ומחשב כף יד לרשותם. רשות החברות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי תשלום מענקי השתלמות לעובדים בכירים שהשתלמויותיהם לא אושרו על ידי הרשות נחשב הטבה לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. להלן דוגמאות למימון לימודים לעובדים בכירים:

היועצת המשפטית: (א) ב-17.11.05 החלו באוניברסיטה א' לימודי תואר שני במינהל עסקים למנהלים בכירים. ב-22.11.05 הורה המנכ"ל דאז מר עפר לינצ'בסקי לסמנכ"ל למינהל לטפל בשליחת היועצת המשפטית (להלן - היועמ"ש) "ללמודי מינהל עסקים תואר שני וזאת

במלוא היקף הוצאות הלימוד הנדרשות". בעקבות כך אישר ב-29.11.05 הסמנכ"ל למינהל את לימודיה של היועמ"ש בתכנית לימודי תואר שני למנהלים באוניברסיטה האמורה, הנמשכת שנה.

(ב) על פי נוהל החברה שהיה בתוקף במועד אישור הבקשה ללימודים, תקרת המענק ללימודי תואר שני הייתה 60% מהעלות - דהיינו מענק של 13,594 ש"ח לשנתיים²⁵. בדצמבר 2005 אישרו הסמנכ"ל למינהל והממונה על ההדרכה בחברה את בקשתה של היועמ"ש למענק השתלמות של 84,600 ש"ח. כלומר, יותר מפי שישה מהמקובל על פי נוהל החברה. לא נמצאו נימוקים להחלטה החריגה. עוד העלתה הביקורת כי החברה לא הביאה את ההטבה החורגת מהנוהל לאישור דירקטוריון החברה, לאישור הממונה על כוח אדם ברשות החברות ולאישור הממונה על השכר. בעקבות הביקורת הודיעה היועמ"ש ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי עד לקבלת הפנייה ממשרד מבקר המדינה "לא היה לי ספק כי החלטת רכבת ישראל לשאת בהוצאות מלוא שכר לימודי אינה מפירה את נהלי הרכבת או כללים אחרים. לא הייתי מצויה בכללים בהם עסקינן שכן טיפול בנושא השתלמויות לעובדים ומענקי השתלמויות אינו מצוי בתחום טיפול של המחלקה המשפטית ברכבת". בנוסף, בחודש יולי 2007 פנתה היועמ"ש למנכ"ל החברה דאז, וביקשה לנכות משכרה ב-12 תשלומים את שכר הלימוד העודף על המענק לו הייתה זכאית. החל ממשכורת אוגוסט 2007 החברה מבצעת את הניכוי האמור בסך כולל של כ-70,000 ש"ח.

(ג) בנוהל ההשתלמויות נקבע כי עובד היוצא להשתלמות נדרש להתחייב לשירות נוסף בחברה (להלן - כתב התחייבות אחד) על פי גובה המענק. עובד שאינו עומד בהתחייבות נדרש להחזיר את מענק ההשתלמות לחברה. לפי הנוהל בגין מענק בסדר גודל שקיבלה העובדת, היה עליה להתחייב לארבע שנות שירות נוסף.

הביקורת העלתה כי במקום התחייבות לארבע שנים כמתחייב מהנוהל הוסיפה היועמ"ש לכתב ההתחייבות האחד הסתייגות בכתב ידה, ובו התחייבה לשירות נוסף של שנתיים בלבד. לא נמצא ששינוי זה אושר על ידי מנכ"ל החברה או הובא לידיעת הממונה על כוח אדם ברשות החברות.

בחברה נהוג להכיר במחצית מימי הלימודים של עובד כימי עבודה, והיתר נחשבים ימי חופשה. היועמ"ש למדה בימי חמישי ושישי. הסמנכ"ל למינהל אישר ליועמ"ש ללמוד בימי חמישי על חשבון החברה במהלך כל שנת הלימודים שנפרסת על פני 12 חודשים מלאים ורצופים (כולל סמסטר קיץ), כך שנוסף על מענק ההשתלמות שניתן לה בסכום של 84,600 ש"ח, הוכרו כל ימי החמישי בהם למדה כימי עבודה, הטבה בשווי של 43 ימי עבודה (יום ה' בשבוע) המוערכים בכ-64,000 ש"ח. יצויין כי בחברה נהוג להכיר רק במחצית מימי ההשתלמות כימי עבודה. היועמ"ש הודיעה למשרד מבקר המדינה כי עבודתה מתבצעת כל ימות השבוע וגם בשעות חריגות, שעות הערב המאוחרות ושעות הלילה ובימי מנוחה שבועית, ולשם כך אף ציידה אותה החברה במחשב נייד. לפיכך, לדעתה יש להתייחס לימי השישי כימי עבודה לכל דבר ועניין, על פי התחייבותה בחוזה העסקתה ועל פי נוהגה בפועל, "לאור זאת ומכיוון שלמדתי בימי ה' ובימי ו', הרי שמחצית מימי הלימוד שלי הינם ימי ה'. העובדה שהרכבת לא ניכתה מחצית מימי ה' כימי חופשה, הייתה איפוא, בנסיבות אלה, תקינה בהחלט ותאמה לנוהג הרכבת". בעקבות הביקורת הנחתה רשות החברות באוגוסט 2007 את מנכ"ל החברה דאז כי "[ב]עניין ימי ההשתלמות בשכר שאושר לעובדת ואשר אישורם אף הוא טעון אישור רשות החברות מראש, הוחלט, לפנים משורת

25 שכר הלימוד ללימודי תואר שני באוניברסיטאות היה בשנת הלימודים התשס"ה כ-11,328 ש"ח לשנה.

הדין, לאשר לעובדת בדיעבד את ימי הלימודים ובלבד שתתחייב כמקובל בחברה להמשיך ולהיות מועסקת בחברה לתקופה שלא תפחת מ-4 שנים ממועד סיום הלימודים ובמידה וסיום ההעסקה יסתיים על דעת העובדת קודם לכן, יושבו הימים באופן יחסי". יצוין, שבשירות המדינה נקבע כי עובד שקיבל מענק השתלמות²⁶ כהגדרתו חייב להתחייב לשירות נוסף של ארבע שנים וזאת כפי שקבעה רשות החברות.

עד דצמבר 2007 לא דאגה החברה לקבל התחייבות זו מהיועמ"ש. לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לפעול לביצוע הנחיית רשות החברות ועל רשות החברות מוטל לוודא ביצוע הנחיותיה. היועצת המשפטית הודיעה למשרד מבקר המדינה בסוף דצמבר 2007, כי בכוונתה לערער על ההחלטה בפני רשות החברות הממשלתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לעגן בנהליה כללים ברורים, שאינם חורגים מהוראות הממונה על השכר, הקובעים מי מהעובדים זכאי לימי השתלמות בשכר וכמות הימים להם זכאי העובד.

ס מ נ כ " ל ח ט י ב ת מ ט ע נ י מ : באוקטובר 2004 אישר הסמנכ"ל למינהל מר יצחק סרי למר יוסי כרמלי, סמנכ"ל חטיבת מטענים, מענק השתלמות ללימודי תואר ראשון במכללה אקדמית. החברה העבירה למכללה התחייבות לתשלום 26,850 ש"ח בעבור לימודיו בה שנה אחת. במאי 2005 הודיע הסמנכ"ל למינהל לממונה על ההדרכה כי בהתאם לאישור המנכ"ל וכחריג, יינתן לסמנכ"ל חטיבת מטענים מענק השתלמות בסך 22,822 ש"ח. סמנכ"ל חטיבת מטענים הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי למיטב ידיעתו לא הייתה חריגה מן המקובל, וכי הודיע לסמנכ"ל למינהל כי אם יימצא שאכן הייתה חריגה כזו, כפי שמציין משרד מבקר המדינה, הוא מורה על ניכוי התשלומים העודפים. רשות החברות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי מענק ההשתלמות ששולם לסמנכ"ל ייבדק. אם יימצא כי ניתן שלא כדין, תפעל הרשות להשבת הכספים אשר שולמו לסמנכ"ל לקופת החברה. בדצמבר 2007 הודיע הסמנכ"ל למינהל למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת נוכה כל הסכום משכרו של סמנכ"ל חטיבת מטענים.

ע ו ב ד ב כ י ר ט : החברה שילמה ב-2004 ו-2005 עבור שתי שנות לימוד של עובד בכיר 27,000 ש"ח, סכום הגבוה מתקרת המענק. בדצמבר 2006 פנה סגן בכיר לממונה על השכר אל החברה ודרש לגבות מהעובד את התשלום העודף שקיבל בגין מענק ההשתלמות בשנת 2005. באותו חודש השיב לו הסמנכ"ל למינהל כי החברה תפעל לתיקון כל טעות, אם נפלה כזו במתן התוספות, אך ביקש לקיים דיון לפני קבלת החלטה על השבת הסכומים העודפים. הסמנכ"ל למינהל הסביר למשרד מבקר המדינה כי פגישה כזו נדחתה מספר פעמים. בינואר 2007 הודיע העובד בבכיר לסמנכ"ל למינהל כי בכוונתו להחזיר כל סכום עודף שניתן לו. עד יוני 2007 לא התקיים דיון, והעובד לא השיב את התשלום החורג לקופת החברה. העובד הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת הוא פנה שוב לסמנכ"ל למינהל וסיכם שיחזיר את הסכום שחורג מ-90% של שכר לימוד אוניברסיטאי בניכוי משכרו החל ממשכורת אוגוסט 2007.

6. הביקורת העלתה כי שכר הלימוד בגין לימודיהם של היועמ"ש וסמנכ"ל חטיבת מטענים שולם למוסד האקדמי ישירות על יד החברה מבלי שהתשלום יקבל ביטוי בשכר העובד. בדרך זו נעלמה ההכנסה הנוספת הזו של העובדים הבכירים מעיני רשות החברות ומהממונה על השכר, המפקחים על שכר עובדים בחברה ומרשויות המס.

26 כולל כל תשלום או הטבה שוות כסף שניתנה לעובד - משכורת, השתתפות בשכר לימוד, דמי כלכלה, אש"ל, הוצאות נסיעה, תמורה לשעות בהן שוחרר מן העבודה וכדומה.

7. על פי הנוהל, עובד המבקש לצאת ללימודים יגיש חודש לפני מועד תחילת הקורס בקשה להשתתפות הרכבת בהוצאות השתלמותו (להלן - הבקשה). הסמנכ"ל למינהל נדרש מדצמבר 2002 לציין בטופס הבקשה את החלטתו אם יחויב העובד בתשלום מס הכנסה בגין מענק ההשתלמות או אם יהיה פטור ממנו.

מס הכנסה הנחה את המעסיקים בחוזר שפורסם בדצמבר 2005 כי מימון הוצאות לימודים אקדמיים לעובד על ידי מעבידו במישרין או בעקיפין ייחשב כטובת הנאה לעובד ויחויב במס על פי סעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה.

הביקורת העלתה כי החברה אינה מנכה מס הכנסה מכל מענקי ההשתלמות של עובדיה כנדרש בהנחיות רשויות המס. במאי 2006 למדו 11 עובדי רכבת לתואר שני, ו-57 לתואר ראשון. החברה הודיעה ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי התשלומים לעובדים בגין לימודים לא נזקפו למשכורותיהם בהתבסס על ייעוץ מקצועי חיצוני שוטף שניתן להנהלת החברה למן שנת 2001 ואילך בפגישות ובהחלטות דעת כתובות.

ממסמכי החברה עולה כי היא פנתה מספר פעמים למשרד רואי חשבון וקיבלה במאי 2002, במאי 2003 ובמרס 2004 חוות דעת באשר לחובת תשלום מס הכנסה על מענקי ההשתלמות שהיא נותנת לעובדיה. רואי החשבון ציינו כי לדעתם, בתנאים מסוימים ניתן לא לנכות מס מהעובד בגין המענק. יחד עם זאת, בכל חוות הדעת האמורות הסבירו רואי החשבון לרכבת כי עמדת נציבות מס הכנסה אינה מכירה במצב שבו לימודים אקדמיים לא ייחשבו כלל כטובת הנאה לעובד, החייבת במס.

סמנכ"ל הכספים בחברה דאז מר אילן צור שדי הסביר בפברואר 2007 למשרד מבקר המדינה כי חטיבת הכספים לא הייתה מודעת לעובדה שהחברה אינה מנכה מס מעובדיה בגין מענקי ההשתלמות, והדבר נודע לו רק בעקבות פניית משרד מבקר המדינה באוגוסט 2006. עוד הוסיף בתשובתו מיולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי מעצם כפיפות מחלקת שכר לסמנכ"ל למינהל, כל נושא התשלומים לעובדים והניכויים מתשלומים אלה נוהלו באופן בלעדי על ידי מחלקת שכר.

בעקבות פניות של משרד מבקר המדינה באוגוסט 2006 ובפברואר 2007, העבירה החברה למשרד חוות דעת נוספת של רואי החשבון ממרס 2007. נקבע בה כי בהתקיים תנאים מסוימים, לרבות החלטה בעקבות דיון פרטני בנתונים האישיים של העובד המועמד להשתלמות, יכולה החברה לא לזקוף לעובד שווי בגין שכר הלימוד. יחד עם זאת המליצו רואי החשבון כי לאור חוזר מס הכנסה מדצמבר 2005 תשקול הנהלת החברה לפנות לרשויות המס על מנת להכריע בסוגיות הקשורות לתארים אקדמיים ולרכישת מקצוע. עד יוני 2007 לא פנתה החברה לרשויות המס כדי להכריע בסוגיה זו כמתחייב מחוות דעת רואי החשבון.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי חובתו של גוף ציבורי כרכבת ישראל היא לפעול על פי מדיניות והוראות נציבות מס הכנסה, ולא לחפש דרכים עוקפות באמצעות חוות דעת שיצדיקו הימנעות מתשלום מס.

רשות החברות הודיעה באוגוסט 2007 למשרד מבקר המדינה כי היא רואה במימון לימודים אקדמיים לעובדים הטבת שכר החייבת במס לכל דבר ועניין. עוד הודיעה כי תפעל לכך שהחברה תנכה מעובדיה את המס בגין השתלמויות ללימודים לתואר, כמתחייב מתקנות מס הכנסה. בעקבות הביקורת ביקש מנהל תחום שומה בכיר (שומה-פרט) בחטיבת שומה וביקורת של רשות המסים בישראל את סגן פקיד שומה חיפה להורות על ביקורת ניכויים בחברת רכבת ישראל לשם טיפול בליקויים שהועלו.

בעקבות הביקורת הודיעה החברה ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל החברה הנחה את מנהל אגף כספים לפנות למס הכנסה "מיד" כדי שיכריע בסוגיה זו. בדצמבר 2007 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות פסק דינו של בית המשפט העליון²⁷ אשר ניתן ב-28.11.07, היא החליטה שלא להמתין להכרעת שלטונות המס בנושא מענקי ההשתלמות ולנכות מס במקור על הסכומים ששולמו על ידה לעובדיה. היועמ"ש של החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי בעקבות פסיקת ביהמ"ש העליון היא הורתה לחברה לנכות מס במקור ממענק ההשתלמות שמומן עבורה ע"י החברה.

8. לעובד י' ניתן מענק השתלמות של 100% ללימודי תואר ראשון בעוד שעל פי הנוהל, גובה המענק המרבי הוא 85%. העובד הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי על מנת לעמוד בדרישות התפקיד וברמה המקצועית הנדרשת ממנו ביקש לצאת ללימודים לתואר ראשון. בקשתו אושרה על ידי הסמנכ"ל למינהל והמנכ"ל, ולמיטב ידיעתו, אישור הלימודים ומימוןם נעשו בהתאם לנוהלי החברה ולמקובל בה. החברה הודיעה ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת ינוכה משכר העובד בתשלומים סכום השווה ל-15% משכר לימוד.

9. במאי 2002 הודיע הממונה על השכר במשרד האוצר למעסיקים במגזר הציבורי כי אין לממן שכר לימוד של עובדים הלומדים בשלוחות של אוניברסיטאות זרות בישראל.

בפברואר 2005 פנה עובד יא' לממונה על ההדרכה ברכבת וביקש החזר הוצאות בסך 37,151 ש"ח ללימודי תואר שני בשלוחה של אוניברסיטה זרה בישראל. הממונה על ההדרכה הודיע לעובד יא' כי אינו זכאי לתשלום שכר לימוד בשלוחה של אוניברסיטה זרה. במרס 2005 פנתה מנהלת אגף משאבי אנוש דאז אל הסמנכ"ל למינהל וביקשה שלא לאשר לעובד יא' את מימון שכר הלימוד מכיוון שזה מנוגד לנוהל. במאי 2006 הורה הסמנכ"ל למינהל לממונה על ההדרכה לשלם לעובד יא' עבור לימודים בשלוחה של האוניברסיטה הזרה, בהיקף של 85% מעלות שכר לימוד במכללה בגין לימודי שנה א', ושל 60% מעלות שכ"ל באוניברסיטה "מאושרת" בגין לימודי שנה ב'. עובד יא' הודיע ביולי 2007 למשרד מבקר המדינה כי בנוהל החברה לא צוין שלא ימומנו לימודים בשלוחות של אוניברסיטאות זרות. לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לדאוג לכך שבנוהל ההשתלמויות שלה ייכתב שהכול בכפוף להנחיות כל גורם מוסמך (הממונה על השכר, רשות החברות, רשויות המס וכו').

הביקורת העלתה כי החברה שילמה לעובד יא' סך של 16,425 ש"ח בניגוד להנחיית הממונה על השכר, מבלי שהדבר נזקף לו כהכנסה ומבלי שחויב במס, בניגוד לעמדת רשויות המס. עובד יא' הודיע ביולי 2007 לסמנכ"ל למינהל כי הוא מסכים להחזיר כספים ששולמו לו שלא על פי הנהלים. באותו חודש הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי התשלום החורג ששולם לו ינוכה ממשכורותיו הקרובות.

בקרת החברה על תשלומי שכר

בהסדרים נאותים למבדק ובקרה פנימית על תשלומים לעובדים רצויה הפרדה בין יחידת המינהל וכוח האדם, האחראית לקביעת תנאי העבודה, ובין מחלקת שכר, האחראית לתשלום השכר ולניכויים ממנו בהתאם להסכמי העבודה, לחוקים הרלוונטיים ולהרשאות העובד.

מחלקת השכר של החברה הייתה כפופה למנהל אגף כוח אדם בחברה, ומ-2006 הוכפפה לסמנכ"ל למינהל. משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי עליה לפעול להפרדה בין יחידת המינהל למחלקת שכר. סמנכ"ל הכספים דאז בחברה הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 2007 כי עמדת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו. רשות החברות הודיעה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 כי על דירקטוריון החברה לדון במבנה הארגוני של החברה ולאשר אותו. עוד הודיעה הרשות כי תבדוק את האפשרות להפריד את יחידת השכר מיחידת המינהל ולהכפיף אותה לאגף כספים או כלכלה ותגבש עמדתה בנושא.



על החברה לפעול על פי נורמות המוטלות על גוף ציבורי. עליה להקפיד כי הליכי בחירת עובדים בכירים ייעשו בצורה פומבית, תחרותית ותוך מתן שוויון הזדמנויות לכל מי שמעוניין להציג את מועמדותו ולאחר בחינת כישוריהם והתאמתם לתפקיד שאליו נבחרו. עליה להקפיד כי כל התשלומים לעובדים ייעשו באישור הגורמים המוסמכים ובכפוף לכללים שנקבעו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.