

משרד הביטחון

העסקת יועצים וכוח אדם חיצוני במשרד הביטחון

תקציר

רקע כללי

עיקר הפעילות במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), כמו גם בשירות המדינה נעשית באמצעות עובדי מדינה. בשל הגבלת תקנים, מחמת גמישות ניהולית נמוכה, בשל מדיניות ממשלתית להוצאת פעילויות לביצוע על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים, ובשל צורך של משרדי ממשלה להתקשר לביצוע עבודות מסוימות עם אדם בעל ידע או מומחיות מיוחדת לתקופה קצובה, התפתחו במשרדי הממשלה, לרבות במשהב"ט, צורות העסקה שונות המבוססות על קניית שירותי כוח אדם מחברות כוח אדם, מחברות של קבלני שירותים או מיועצים עצמאיים (להלן - יועצים או כוח אדם חיצוני¹).

היחידה ליועצים וכוח אדם חיצוני באגף משאבי אנוש שבמשהב"ט (להלן - אמ"ש) אחראית לבחינה ולאישור העסקה של יועצים וכוח אדם חיצוני עבור משהב"ט (להלן - יחידת יועצים).

שיא כוח האדם של משהב"ט לשנת 2015 הסתכם ב-2,232 עובדים. בנוסף לעובדים התקניים העסיק משהב"ט באותה שנה גם יועצים וכוח אדם חיצוני בהיקף של כ-725 שנות אדם², וכן 22 משרתי קבע, כ-300 חיילים וחיילות וכ-400 בנות שירות לאומי.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2015 עד מאי 2016 בדק משרד מבקר המדינה את אופן ההעסקה של יועצים וכוח אדם חיצוני במשהב"ט³. בין היתר נבדקו הנושאים הבאים: יישום הנחיות והמלצות להסדרת העסקה של יועצים המבצעים עבודה הדומה במהותה לעבודה שמבצע עובד בתקן (להלן - "כתף אל כתף"), העסקת יועצים החל משנת 2015, הפיקוח והבקרה על הצורך בהעסקת יועצים, והתקשרות עם

- 1 גורמים שונים עושים שימוש במונחים שונים, שהמשותף להם הוא רכישת שירותי כוח אדם העובדים בשירות המדינה, להבדיל מעובדי מדינה.
- 2 בשנת אדם הכוונה להעסקה במשרה מלאה, שהיקפה 180 שעות עבודה חודשיות ו-2,160 שעות עבודה שנתיים. משרד הביטחון מעסיק למעלה מ-2,000 יועצים בהיקפי שעות שונים, שכל שעות העבודה שלהם מסתכמות בכ-725 שנות אדם.
- 3 דוח זה אינו דן בהעסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם המועסקים לתקופה קצובה של עד תשעה חודשים. כמו כן, הדוח אינו דן בהעסקת כוח אדם באמצעות ועדות מקצועיות כגון: ועדת מתכננים באגף הבינוי, ועדת מפתחים במינהל למחקר ופיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) ובאגף מחקר ופיתוח אמצעים מיוחדים (אמ"מ).

יועצים שלא באמצעות מכרז. הביקורת נערכה במשהב"ט: באמ"ש, ביחידת התקינה שבגית"ם⁴, בלשכת היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - היועמ"ש למעלהב"ט), באגף תקשוב וניהול מערכות מידע (להלן - אגף התקשוב), באגף ההנדסה והבינוי (להלן - אגף הבינוי), באגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - מלמ"ב), באגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אמו"ן), באגף התקציבים ובאגף הכספים; במשרד האוצר: באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי (להלן - חשכ"ל) ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

הליקויים העיקריים

אי-יישום הנחיות והמלצות להסדרת העסקת יועצים "כתף אל כתף"

אי-יישום הנחיות נש"ם וחשכ"ל

במאי 2012 פרסמו נש"ם בשיתוף עם החשכ"ל מסמך המנחה את משרדי הממשלה אשר לאופן שבו יש לבחון ולמפות את כוח האדם החיצוני המועסק על ידיהם (להלן - מסמך העקרונות). מסמך זה נשלח לסמנכ"לים הבכירים למינהל ומשאבי אנוש ולחשבים הבכירים במשרדי הממשלה. נמצא, שבניגוד למשרדי ממשלה אחרים, משהב"ט לא העביר לוועדה משותפת לנש"ם ולחשכ"ל רשימה של כל היועצים "כתף אל כתף", כנדרש במסמך העקרונות. מצב דברים זה הביא לכך שבשונה ממשרדי ממשלה אחרים, משהב"ט לא הסדיר את העסקתם של עובדי "כתף אל כתף" בהתאם למסמך האמור משנת 2012, ובהתאם להוראות נש"ם משנת 2015. לטענת המשנה למנכ"ל משהב"ט וראש אמ"ש, המסמך לא הגיע לידי וכן הוא לא ידע על הפעולות שהיה עליו לנקוט בעקבותיו. יתרה מכך, הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, הגב' איילה גונן-אשרי, לא וידאה עם משהב"ט שהמסמך הגיע אליו וכי הוא פועל על פיו. כמו כן, ועדה משותפת לנש"ם ולחשכ"ל לא ביררה את הסיבות לכך, שמשהב"ט לא העביר לה רשימה של כל היועצים "כתף אל כתף", כנדרש במסמך העקרונות.

אי-יישום המלצות מבקר מערכת הביטחון, הנחיות היועמ"ש למעלהב"ט והמשנה למנכ"ל משהב"ט

אף שהנהלת משהב"ט הייתה מודעת לבעייתיות הרבה שבהעסקת יועצים "כתף אל כתף" כבר משנת 2007, ואף שהיא דנה בנושא, היא לא יישמה את המלצות מבקר מערכת הביטחון ואף לא את המלצותיה שלה שניתנו במהלך השנים

לפתרון הסוגיה, ומשהב"ט המשיך להעסיק יועצים רבים, שמאפייני העסקתם הם כשל עובד-מעסיק, שלא בהתאם לנהלים.

העסקת יועצים במשהב"ט החל משנת 2015

העסקת עובדי "כתף אל כתף"

על אף שלא ניתן להעסיק יועצים כתחליפי תקינה, במשך השנים העסיק משהב"ט יועצים רבים, שמאפייני העסקתם הם כשל עובד-מעסיק. לימים, חלקם תבעו את משהב"ט, וזה האחרון נאלץ, בהוראת בית המשפט⁵, לקלוט את חלקם לשורותיו כעובדים תקינים.

גם במועד סיום הביקורת, בשל מחסור בתקנים בעיקר באגפי הבינוי, מלמ"ב והתקשוב, מעסיק משהב"ט יועצים רבים בתפקידי ליבה, המהווים תחליפי תקינה והעובדים "כתף אל כתף" עם עובדי משהב"ט. בשנת 2015 הועסקו בשלושת אגפים אלה 510 יועצים (70%) מתוך 725 יועצים (בשנות אדם) שבמשהב"ט.

העסקה לפרקי זמן ארוכים ובהיקף משרה גבוה

בשנת 2015 העסיק משהב"ט יועצים שחרגו מפרקי הזמן ומהיקפי המשרה שנקבעו בחוזר נש"ם משנת 2010 ובהוראת משהב"ט משנת 2014: 140 יועצים הועסקו בהיקף משרה של 150 שעות ומעלה, ול-136 יועצים היה ותק של 10 שנים ומעלה במשהב"ט.

היעדרה של בחינת חליפיות כוח אדם בהליך העסקת יועצים

כבר בדוח מבקר מערכת הביטחון משנת 2007 צוין, כי משהב"ט אינו מבצע בדיקת חליפיות כוח אדם. על אף האמור, אמ"ש וגית"ם במשהב"ט עדיין אינם מקיימים בחינה של חליפיות כוח אדם, הבוחנת אם כוח האדם הקיים במשהב"ט יכול לתת מענה לצורך ביועצים. כלומר, האם ניתן להשיג התייעלות בדרך העסקת כוח אדם במשהב"ט על ידי שימוש בכוח האדם שכבר מועסק במשהב"ט במקום לקלוט כוח אדם נוסף.

התקשרות עם יועצים שלא באמצעות מכרז

חלק גדול (89%) מהתקשרויות משהב"ט עם יועצים בשנת 2015 נעשה באפיק של פטור ממכרז. כ-64% מכלל היועצים אושרו בפטור ממכרז על פי סעיפים 3(35)

ו-34) לתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מעהב"ט), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים במעהב"ט). סעיפים אלה מאגדים מגוון רחב של תחומים, אף שלדעת בעלי תפקידים ביחידת היועצים וביועמ"ש למעהב"ט, לתחומים רבים המנויים בסעיף ניתן לערוך מכרז.

לבקשה להעסקת יועץ בפטור ממכרז אמורים האגפים השונים לצרף רשימה של שלושה יועצים שנבדקו, וכן מכתב המנמק את הסיבות שהובילו אותם להמליץ על יועץ מסוים מתוך השלושה. ועדת היועצים אינה בוחנת או מוודאת, באופן מוסדר, האם האגפים אכן פנו ליועצים שצינו בבקשה, ואין גם גורם אחר במשהב"ט המקיים מעקב ובקרה על כך.

ההמלצות העיקריות

על משהב"ט לערוך מיפוי של עובדי קבלני שירותים המועסקים "כתף אל כתף" במשהב"ט, ולהסדיר לאלתר את העסקתם בהתאם להוראות נש"ם משנת 2015. זאת במטרה למנוע העסקת יועצים בתחומי מומחיות שאינם ייחודיים, שקיימים בקרב עובדי משהב"ט, לתקופות לא קצובות, ארוכות ובהיקפי שעות גבוהים ממשרה מלאה, וכן שלא יועסקו כתחליפי תקינה בתפקידי ליבה, שמעצם טיבם אמורים להיות מאוישים על ידי עובדי משהב"ט.

על משהב"ט לקיים רה-ארגון מקיף באגפים השונים, ושבמסגרתו ייקבעו תחומי פעילות שיעברו למיקור חוץ בלבד, ותחומים שבהם יועסקו עובדי משהב"ט בלבד, כך שבסופו לא יועסקו יותר בתחומים אלה תחליפי תקינה.

על אמ"ש ועל גית"ם לקיים בחינה של חליפיות כוח אדם, הבוחנת אם כוח האדם שכבר קיים במשהב"ט יכול לתת מענה לצורך ביועצים, ולייעל בכך את כוח האדם שכבר מועסק במשהב"ט במקום לקלוט כוח אדם נוסף.

על משהב"ט לבדוק אם אכן יש הצדקה לשיעור כה גבוה של פטור ממכרז בהעסקת יועצים.

על בעלי התפקידים במשהב"ט להקפיד לפעול על פי ההליכים התקינים, ולא להתערב באופן לא תקין בהליכים להתקשרות עם יועצים.

סיכום

סדרי ההעסקה והתקינה בשירות המדינה הם נושאים בעלי חשיבות, שבהם עוסקים גופי המטה של משרד האוצר, ובהם אגף התקציבים והחשכ"ל וכן נש"ם. כוח האדם במשרדי הממשלה הוא נדבך חשוב ביותר במערך הממשלתי, ובלעדיו אין הממשלה יכולה לספק שירותים לאזרחיה. במשך השנים התפתחו במשהב"ט צורות העסקה שונות המבוססות על קניית שירותי כוח אדם מחברות כוח אדם, מחברות של קבלני שירותים או מיועצים עצמאיים. קיימת חשיבות רבה שהעסקה זו תיעשה על פי הנורמות המקובלות, כדי להבטיח בחירת יועצים מקצועיים המתאימים לביצוע המשימה, ומניעה של העסקות העלולות ליצור יחסי עובד-מעסיק.

נש"ם קבעה כללים להעסקת כוח אדם חיצוני, אשר מטרתם מחד, להסדיר את ההעסקה בהיבט הארגוני, ומאידך, בהיבט של העובד - מעמדו וזכויותיו. הקפדה על כללים אלה יש בה כדי לתרום למשהב"ט במימוש משימותיו בלי ליצור, שלא לצורך, מערכת יחסי עבודה בינו לבין כוח האדם החיצוני. אי-הקפדה על כללים אלה אילצה את משהב"ט לקלוט בדיעבד קבוצות עובדים, בלי שהללו עמדו במסגרות המקובלות להצטרפות לשירות הציבורי.

על אף שהנהלת משהב"ט מודעת לבעייתיות הרבה שבהעסקת יועצים "כתף אל כתף", לפחות משנת 2007, ועל אף שהיא דנה בסוגיה, היא לא מיצתה את המאמצים לפתרון הסוגיה, וממילא הפעולות המעטות שנקטה לא הביאו לכך. הביקורת העלתה ליקויים רבים, חלקם חמורים, בשלבים השונים של העסקת יועצים, החל מהיעדר פיקוח ובקרה על הצורך בהעסקתם, דרך שימוש ניכר בפטור ממכרז, ועד העסקת יועצים בניגוד לכללים. על נש"ם, חשכ"ל ומשהב"ט לשלב כוחות על מנת שהעסקת כוח אדם חיצוני תיעשה במידה ובאופן הראויים, ויושג האיזון הנדרש בין תקינה ובין העסקת יועצים.

על מנכ"ל משהב"ט לטפל מידית בליקויים החמורים העולים בדוח והמצביעים על חריגה בוטה מכללי ההעסקה של יועצים, לרבות הגדלה בפועל של מצבת כוח האדם במשהב"ט, ללא פיקוח ובקרה. כמו כן, על משהב"ט להקפיד ולקיים בחינה של חליפיות כוח אדם, הבוחנת אם כוח האדם שכבר קיים במשהב"ט יכול לתת מענה לצורך ביועצים, ולייעל בכך את כוח האדם שכבר מועסק במשהב"ט במקום לקלוט כוח אדם נוסף. לדבר משנה חשיבות גם נוכח היקף ההתקשרויות השנתי להעסקת יועצים המחייב נקיטת צעדים להתייעלות ולחיסכון.

מבוא

משהב"ט הוא משרד ממשלתי עם מגוון רחב של פעילויות, עם מספר עובדים גדול גם ביחס למשרדי ממשלה אחרים, ובעל השפעה על המשק בכלל ועל התעשיות הביטחוניות בפרט, ותפקידו לתמוך בפעילות צה"ל בתחומים השונים. עיקר הפעילות במשהב"ט, כמו גם בשירות המדינה, נעשית באמצעות עובדי מדינה. עובדי מדינה מתמנים לתפקידים שעניינם הפעילות המרכזית של המשרד, ובכלל זה תפקידי פיקוח ובקרה על מימוש מדיניות המשרד. בשל הגבלת תקנים, מחמת גמישות ניהולית נמוכה, בשל מדיניות ממשלתית להוצאת פעילויות לביצוע על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים, ובשל הצורך של משרדי ממשלה להתקשר לביצוע עבודות מסוימות עם אדם בעל ידע או מומחיות מיוחדת לתקופה קצובה, התפתחו במשרדי הממשלה, לרבות במשהב"ט, צורות העסקה שונות המבוססות על קניית שירותי כוח אדם מחברות כוח אדם, מחברות של קבלני שירותים או מיועצים עצמאיים, שאינם עובדי מדינה (להלן - יועצים או כוח אדם חיצוני⁶).

העסקת יועצים וכוח אדם חיצוני במשהב"ט מוסדרת בהוראת משהב"ט מס' 43.05 (עודכנה לאחרונה באוגוסט 2015), שעניינה "העסקת יועצים וכ"א חיצוני עבור משהב"ט וצה"ל" (להלן - ההוראה או הוראת משהב"ט). ההוראה מבוססת על חוק חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ותקנות חובת המכרזים, תקנות שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), חוזרי נש"ם והנחיותיה, הוראות תקנות, כספים ומשק (להלן - הוראות תכ"ם) והנחיות החשכ"ל. ראש אמ"ש נושא באחריות למימוש הוראת משהב"ט.

על פי ההוראה והתקשי"ר, יועץ הינו גורם חיצוני שיש צורך להעסיקו מפעם לפעם למטרות או למטלות מיוחדות, בתחום הדורש ידע, מומחיות או כישורים מיוחדים. בתקשי"ר נקבע שמרכז עיסוקו של יועץ אינו בתחום המשרד המעסיק אותו, ולכן אין להקצות לו חדר, טלפון, שירותי מזכירות, שירותי מחשוב וכדומה. עוד נקבע, כי היועץ לא יהיה "מעורב בפעולות ביצוע של המשרד", לא ישתלב בהיררכיה של המשרד, לא ייתן הוראות לעובדי המשרד ולא ייצג את המשרד כלפי חוץ.

יחידת היועצים אחראית לבחינה ולאישור העסקת יועצים וכוח אדם חיצוני עבור משהב"ט. בשנת 2011 עשה משהב"ט עבודת מטה, ובעקבותיה החליט לרכז את כל נושא העסקת יועצים תחת ועדת יועצים אחת באמ"ש (להלן - ועדת היועצים המשרדית). בראש הוועדה עומד סמנכ"ל וראש אמ"ש, וחברים בה, בין היתר, ראשת יחידת יועצים ונציגת היועמ"ש למעהב"ט. בין תפקידיה של ועדת היועצים המשרדית: לדון בבקשות להעסקת יועצים וכוח אדם חיצוני של יחידות משהב"ט, לדון בבקשות לחידוש חוזים קיימים, ולשמש הן כוועדת מכרזים לבחירת יועצים והן כוועדת פטור ממכרז.

שיא כוח אדם של משהב"ט לשנת 2015 הסתכם ב-2,232 עובדים. בנוסף לעובדים התקניים העסיק משהב"ט באותה שנה גם יועצים וכוח אדם חיצוני בהיקף של כ-725 שנות אדם (המהווים כשליש משיא כוח האדם של משהב"ט), 22 משרתי קבע, כ-300 חיילים וחיילות וכ-400 בנות שירות לאומי. התקשרויות משהב"ט בגין יועצים וכוח אדם חיצוני הסתכמו בשנת 2015 ב-156 מיליון ש"ח. יצוין, כי גם בשנים 2013



כאשר יועץ עושה
עבודה הדומה
במהותה לעבודה
שעושה עובד בתקן
("כתף אל כתף"), או
כאשר יועץ עושה
עבודה שהייתה
אמורה להיעשות על
די עובד מדינה, הוא
עלול לתבוע את
המדינה על מנת
להוכיח, שבינו לבין
המדינה התקיימו יחסי
עבודה

ו-2014 העסיק משהב"ט יועצים וכוח אדם חיצוני בהיקף של 710 ו-617 שנות אדם, בהתאמה.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2015 עד מאי 2016 בדק משרד מבקר המדינה את אופן ההעסקה של יועצים וכוח אדם חיצוני במשהב"ט⁷. בין היתר נבדקו הנושאים הבאים: יישום הנחיות והמלצות להסדרת העסקת יועצים "כתף אל כתף", העסקת יועצים החל משנת 2015, הפיקוח והבקרה על הצורך בהעסקת יועצים והתקשרות עם יועצים שלא באמצעות מכרז. הביקורת נערכה במשהב"ט: באמ"ש, ביחידת התקינה שבגית"ם⁸, בלשכת היועמ"ש למעב"ט, באגף התקשוב, באגף הבינוי, במלמ"ב, באמ"ן, באגף התקציבים ובאגף הכספים; במשרד האוצר: באגף התקציבים ובחשכ"ל; ובנש"ם.

כללים והוראות להעסקת יועצים

על פי התקשי"ר, משרדי ממשלה מעסיקים סוגים שונים של בעלי תפקידים שלא במעמד של עובדי מדינה, וביניהם יועצים כשהכוונה ל"יועץ בתחום ייחודי של התמחות אקדמית, כאשר הייעוץ ניתן מפקידה לפקידה לצורך עניינים מיוחדים". יועץ מועסק בדרך כלל בנושא מוגדר ולתקופה קצובה. "כשמדובר בעבודה השלובה באופן אינטגרלי בעבודת המשרד והמבצע אותה שייך למערך הארגוני והפונקציונלי של המשרד, אין מקום להעסיק יועץ למילוי אותו תפקיד".

העסקת יועצים מוסדרת גם בהוראות תכ"ם של החשכ"ל. ההוראות מגדירות את כללי ההתקשרות עם יועצים באמצעות קבלני שירותים, ולפיהן "נותן השירותים הוא בעל מומחיות מיוחדת בתחום הייעוץ או השירות המבוקש, ולא ניתן להעסיקו כעובד מן המניין".

אי-יישום הנחיות והמלצות להסדרת העסקת יועצים "כתף אל כתף"

אי-יישום הנחיות נש"ם והחשכ"ל

כאשר יועץ עושה עבודה הדומה במהותה לעבודה שעושה עובד בתקן ("כתף אל כתף"), או כאשר יועץ עושה עבודה שהייתה אמורה להיעשות על ידי עובד מדינה, הוא עלול לתבוע את המדינה על מנת להוכיח, שבינו לבין המדינה התקיימו יחסי

7 ראו הערה 3.

8 ראו הערה 4.

עבודה (יחסי עובד-מעסיק)⁹. כאשר יועץ מועסק שנים רבות, בהיקף שעות כשל משרה מלאה, יושב במתקני משהב"ט, משתמש באמצעי משהב"ט כגון דואר אלקטרוני וטלפון, ומקבל הנחיות מעובדי משהב"ט, הסיכון שבתי משפט יכירו ביחסי עבודה בין היועץ לבין מדינה גדל מאוד¹⁰. יודגש, כי בדיני העבודה מעמדו של מועסק נקבע על פי מערכת היחסים בין הצדדים מהבחנה המהותית, ולא על פי המוסכם בין הצדדים או הכינוי שנתנו למערכת היחסים ביניהם. בפסיקה¹¹ נקבעו מבחני עזר¹² לקביעת מעמדו של עובד. המבחן העיקרי הוא מבחן ההשתלבות במערך הארגוני¹³.

1. בשנת 2004 בדק משרד מבקר המדינה את צורות העסקה השונות בשירות המדינה ואת סדרי הפיקוח והבקרה של נש"ם על העובדים לסוגיהם בשירות המדינה (להלן - הביקורת הקודמת¹⁴). בביקורת הקודמת צוין, כי בשל הגבלת תקנים, מחמת הגמישות הניהולית הנמוכה ועקב מדיניות הממשלה להעביר שירותים ותפקידים המבוצעים על ידי לגורמים חוץ-ממשלתיים, התפתחו במשרדי הממשלה במשך השנים צורות העסקה שונות ומגוונות, המבוססות בעיקרן על רכישת שירותי כוח אדם מחברות כוח אדם, מקבלנים¹⁵ עצמאיים וכן קניית שירותים ממקורות חוץ (outsourcing). צורות העסקה אלו נועדו לאפשר העסקת עובדים בלי ליצור יחסי עובד-מעסיק בין המדינה לבין עובדים אלה. עוד צוין, שבמשך השנים היקף ההעסקה של כוח אדם חיצוני הלך וגדל, אך נש"ם עסקה במעקב ובפיקוח רק על עובדי מדינה, ולא היה לה מידע שלם על המועסקים בשירות המדינה בדרכים אחרות.

עוד צוין בביקורת הקודמת, כי נש"ם ומשרדי הממשלה גם לא בדקו, אם עלולים להתקיים במקרים מסוימים, על פי מבחני הפסיקה, יחסי עובד-מעסיק בין המשרד לבין כוח האדם החיצוני, אף על פי שמלכתחילה לא הייתה כוונה לכך. חלק מהם הועסקו בניגוד להוראות נש"ם בתפקידים שעל פי הפסיקה והנהלים ראוי היה שעובדי מדינה ימלאו, כגון תפקידי ניהול, בקרה ופיקוח.

בעקבות הערות מבקר המדינה, קיבלה על עצמה נש"ם ליוזם מיפוי כולל של כוח אדם חיצוני בשיתוף עם החשכ"ל, אגף התקציבים במשרד האוצר ועם משרדי הממשלה ובליוי משפטי מטעם הלשכה המשפטית שלה. בהתאם לממצאי המיפוי יוחלט "אילו סוגי התקשרויות מתאימים להמשיך ולהיעשות

- 9 כך למשל: תתע (ת"א) 43388-06-12 **לירן פליטמן נ' מדינת ישראל-משרד הביטחון**, נבו.
- 10 כך למשל: ע"ע (ארצי) 604/09 **מדינת ישראל נ' אלוני**, נבו, תתע (ת"א) 43388-06-12 **לירן פליטמן נ' מדינת ישראל, משרד הביטחון**, נבו.
- 11 תע"א 10203/07 **גינדי וולדברג נ' אלביט מערכות אלקטרו אופטיקה אל אופ בע"מ**, פדע-אור.
- 12 מבחני עזר כגון: כפיפות (ישירה או ארגונית) האם נעשה שימוש בכלי עזר של המעסיק, האם יש למועסק לקוחות נוספים והאם קיימת מסגרת שעות קבועה.
- 13 המבחן בודק מצד אחד האם הפעולה שעושה המועסק היא חלק אינטגרלי מהפעילות של העסק, או פעילות משלימה. מצד שני, המבחן בודק האם המועסק הוא בעל עסק משלו אשר נותן שירותים באופן חיצוני.
- 14 מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), "העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה", עמ' 39.
- 15 הביקורת הקודמת עשתה שימוש במונח "קבלן", לציון כלל סוגי העובדים החיצוניים המועסקים בשירות המדינה.

כקניית שירותים, ומהם הסייגים וההנחיות בעניין זה, ואילו תחומי פעילות צריכים להישאר בידי עובדי המדינה".

בין היתר בעקבות הביקורת הקודמת פרסמה נש"ם בשנת 2009 הנחיות לכלל משרדי הממשלה בנושא התקשרויות והעסקת כוח אדם שאינו עובד מדינה, ובשנת 2010 הנחיות להעסקת כוח אדם שאינו עובד מדינה בתוך יחידות מערכת הביטחון (להלן -חוזר נש"ם).

חוזר נש"ם משנת 2010 נועד "להסדיר ולהגביר את הפיקוח על אופני העסקת כוח אדם חיצוני בתוך משרדי הממשלה... ובכלל זה, יח' מערכת הביטחון", על מנת למנוע העסקות שאינן תקינות, המביאות ליצירת יחסי עובד-מעסיק עם המדינה ולקליטת עובדים לשירות המדינה תוך עקיפת חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. בחוזר נש"ם מפורטות הנחיות לאופני העסקה של יועצים, קבלני שירותים וקבלני כוח אדם¹⁶. בחוזר נקבעו סוגי התפקידים שאין להעסיק בהם עובד שאינו עובד מדינה: "תפקידים הכרוכים בהפעלת סמכויות שלטוניות או סמכויות סטטוטוריות של המדינה", "תפקידים המהווים חלק אינטגרלי מליבת הפעילות של המשרד, תפקידים ניהוליים במשרד ותפקידים העוסקים בקביעת מדיניות המשרד". אשר להתקשרויות עם יועצים וקבלני שירותים נקבע בחוזר, כי ליועץ צריכה להיות "מומחיות מיוחדת בתחום הייעוץ או השירות המבוקש" ו"ההתקשרות היא עבור מתן שירות או ייעוץ לפרויקט או משימה זמניים ומוגדרים מראש". עוד נקבע, כי ההתקשרות עימם היא לצורך קבלת שירות מוגדר לתקופה קצובה. מקום עבודתו העיקרי של היועץ לא יהיה בתוך המשרד, והוא לא ייהנה משירותים מנהליים של המשרד. במקרים הנובעים מאילוץ ביטחון רשאי האחראי לאשר חריגה מכללים אלה.

2. בשנת 2008 נכנס לתוקפו סעיף 12א לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996. לפי סעיף זה, עובדים המועסקים באמצעות חברת כוח אדם ייקלטו כעובדים מן המניין בתום תשעה חודשי עבודה. בעקבות הנחיות אלה, חברות כוח אדם רבות שינו את הגדרתן לחברות שירותים, ובכך ניסו בעצם לעקוף את האיסור על העסקת עובדי קבלן מעבר לתשעה חודשים.

כדי להתמודד עם ניסיונות אלה, נחתם בפברואר 2012 מסמך עקרונות בין שר האוצר דאז לבין יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה, שעסק בין היתר בנושא העסקת עובדים של קבלני שירותים במסגרת שירות המדינה. במסגרת מסמך העקרונות נקבע, כי הממשלה תפעל "לאתר ולמנוע" (ההדגשה במקור) מקרים שבהם מועסק עובד קבלן שירותים "באותה חצר של המדינה, כתף אל כתף" לצד עובד מדינה מקביל, המועסק באותו עיסוק ומאפייני ונסיבות העסקה הרלוונטיים דומים, תקופת העסקה העולה על 9 חודשים, לרבות באמצעות העסקה ישירה".

במאי 2012 פרסמו נש"ם וחשכ"ל מסמך המנחה את משרדי הממשלה אשר לאופן שבו יש לבחון ולמפות את כלל המועסקים העונים לקריטריונים הללו (להלן - מסמך העקרונות). מסמך זה נשלח לסמנכ"לים הבכירים למינהל ומשאבי אנוש ולחשבים הבכירים במשרדי הממשלה. במסמך העקרונות נקבע,



לעומת משרדי
ממשלה אחרים
משהב"ט לא ערך
מיפוי כנדרש במסמך
העקרונות, ואף לא
הסדיר את העסקתם
של עובדי "כתף אל
כתף" בהתאם
להוראות נש"ם משנת
2015

בין היתר, שעל כל משרד להעביר לנציגי נש"ם את פרטי העובדים המועסקים "כתף אל כתף" במשרדי הממשלה לצד עובד מדינה, המועסק באותו עיסוק ומאפייני ההעסקה הרלוונטיים דומים. במאי 2015 פרסמה נש"ם הוראות ביצוע לקליטת עובדי קבלני שירותים לשירות המדינה. מטרת ההוראות היא להסדיר את תנאי העסקתם של עובדים שהועסקו "כתף אל כתף" בשירות המדינה.

בבדיקה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם מרכז משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנש"ם, וממסמכים שהעביר האחרון לנציגי משרד מבקר המדינה התברר, כי ועדה משותפת לנש"ם ולחשכ"ל בחנה את המיפוי של עובדי "כתף אל כתף" שנעשה במשרדי הממשלה, ונבחן לגבי כל עובד אם לסיים את העסקתו, אם לשנות את העסקתו כך שלא תתקיים עבודה "כתף אל כתף", או שהעובד ייקלט כעובד תקני במשרד.

בביקורת עלה, כי לעומת משרדי ממשלה אחרים משהב"ט לא ערך מיפוי כנדרש במסמך העקרונות, ואף לא הסדיר את העסקתם של עובדי "כתף אל כתף" בהתאם להוראות נש"ם משנת 2015. משיחה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, הגב' איילה גונן-אשרי, עלה כי אף שמסמך העקרונות נשלח אליה, היא לא וידאה עם משהב"ט כי הוא פועל על פיו. הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם טענה בפני נציגי משרד מבקר המדינה, כי נש"ם אינה אחראית לפיקוח ולבקרה על העסקת יועצים במשרדי ממשלה, מאחר ש"העסקת יועצים מעצם היותם יועצים ולא עובדי מדינה נכללת בתוך מתן שירותים", והגוף האמור לעשות זאת הוא החשכ"ל. סגן בכיר לחשכ"ל, מר מוטי אלישע, שהיה אחד החברים בוועדה משותפת לנש"ם ולחשכ"ל שערכה מיפוי של עובדי "כתף אל כתף" במשרדי הממשלה, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי למיטב זיכרונו, משהב"ט לא העביר לוועדה המשותפת לנש"ם ולחשכ"ל רשימה של כל היועצים, כנדרש במסמך העקרונות מכל משרדי הממשלה, וכי הוועדה גם לא ביררה את הסיבות לכך. מצב דברים זה הביא לכך שמשהב"ט לא הסדיר את העסקתם של עובדי "כתף אל כתף".

ביוני 2016 מסר המשנה למנכ"ל משהב"ט וראש אמ"ש (להלן - המשנה למנכ"ל), מר רוני מורנו, לנציגי משרד מבקר המדינה כי עד מועד זה כלל לא ידע על מסמך העקרונות ועל הפעולות שהיה על משהב"ט לנקוט בעקבותיו.

בהתייחסותה מספטמבר 2016 מסרה הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, כי תפיץ ליחידות במערכת הביטחון חוזר "לצורך השלמת ותיקון התהליך". עוד ציינה, כי נש"ם אינה "מעורבת בהעסקת יועצים אלא רק בשל הבחינה של יחסי עובד-מעביד שנוצרים כתוצאה מהעסקה לא נכונה של יועצים שבאה לידי ביטוי בתחומי העיסוק, משך והיקף העסקתם".

בהתייחסותו מנובמבר 2016 לממצאי הביקורת ציין החשכ"ל, כי אין בידיו את הסיבות מדוע משהב"ט לא העביר את רשימת היועצים, וכי בכוונת נש"ם לפנות למשהב"ט במטרה ליישם את מסמך העקרונות. עוד ציין החשכ"ל, כי "אנו נפעל מול נציבות שירות המדינה וככל שידרש נחדד את הוראת תכ"מ 13.9.2, כדי למנוע הישנות העסקת 'כתף אל כתף' של עובדים עצמאיים שלא באמצעות קבלני שירותים".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השתלשלות האירועים בכל הנוגע ליישום מסמך העקרונות במשהב"ט, החל מכך שהממונה על מערכת הביטחון בנש"ם לא וידאה עם משהב"ט כי הוא פועל על פיו, עובר לכך שהוועדה המשותפת לנש"ם ולחשכ"ל לא ביררה את הסיבות לכך שבניגוד למשרדי ממשלה אחרים, משהב"ט לא העביר לה רשימה של כל היועצים, כנדרש במסמך העקרונות, וכלה באי-הסדרת מעמדם כנדרש בו.

נוכח האמור, על נש"ם ועל חשכ"ל לערוך בירור מול בעלי התפקידים הרלוונטיים בנוגע לסיבות שבעטיין לא הגיע מסמך העקרונות למשהב"ט, וכן על נש"ם ועל חשכ"ל לבחון מדוע הוועדה המשותפת לא פנתה למשהב"ט משהתברר שהאחרון לא העביר את הנתונים הנדרשים, כמו יתר משרדי הממשלה. מעבר לכך, משודע למשהב"ט על מסמך העקרונות, עליו לערוך מיפוי של עובדי קבלני שירותים המועסקים "כתף אל כתף" במשהב"ט, כפי שפעלו יתר משרדי הממשלה, להעבירו לוועדה המשותפת, ולהסדיר לאלתר את העסקתם בהתאם להוראות נש"ם משנת 2015, כפי שפעלו משרדי ממשלה אחרים.

אי-יישום המלצות מבקר מערכת הביטחון, הנחיות היועמ"ש למעהב"ט והמשנה למנכ"ל משהב"ט

1. בשנת 2007 פרסם מבקר מערכת הביטחון דוח ביקורת שבחן את ההתחשבנות של משהב"ט עם יועצים של אגף מל"ן (מרכז לעיבוד נתונים)¹⁷ בשנים 2004 ו-2005. הביקורת בחנה נושאים שונים הקשורים בהתקשרות עם יועצים, ובין היתר התייחסה לנושא של יצירת יחסי עובד-מעסיק. הביקורת ציינה, כי היועצים שדגמה הועסקו במשרה מלאה, תקופות רציפות, וחלקם אף למעלה משבע שנים. בעקבות דוח זה ריכז משהב"ט בשנת 2011 את כל נושא העסקת יועצים תחת ועדת יועצים אחת באמ"ש, ובעקבות זאת עודכנה גם הוראת משהב"ט.
2. במאי 2014, במקביל לפעילות נש"ם וחשכ"ל בנוגע ליישום מסמך העקרונות, הפיץ המשנה ליועמ"ש למעהב"ט דאז, מר בני כהן, למנכ"ל משהב"ט דאז, מר דן הראל, לסמנכ"ל וראש אמ"ש ולחשב משהב"ט¹⁸ מסמך המתריע על "חשש להפרת הוראות הדין וליצירת יחסי עובד ומעביד". המשנה ליועמ"ש דאז ציין את חששותיו מהתוצאות המשפטיות העלולות להיגרם מאופן העסקת עובדי חוץ במשהב"ט. המשנה ליועמ"ש דאז ציין, כי באגפים רבים במשהב"ט כמו אגף התקשוב, אגף מלמ"ב, אגף אמו"ן ואגף הבינוי, מועסקים יועצים שהם תחליפי

17 כיום אגף תקשוב וניהול מערכות מידע.

18 ראש אגף הכספים הוא גם חשב משהב"ט.



במאי 2014 הפיץ
המשנה ליועמ"ש
למשהב"ט מסמך שבו
צוין, כי באגפים רבים
במשהב"ט מועסקים
יועצים שהם תחליפי
תקינה מובהקים
המבצעים תפקידים
שעובדי משהב"ט היו
אמורים לבצע. בחלק
מהאגפים תפקידים
של יועצים אלה נעטף
"בתארים מכובסים"
על מנת להסתיר את
מטרת ההעסקה
האמיתית

תקינה מובהקים, אשר עובדים "כתף אל כתף" עם עובדים אחרים, ומבצעים תפקידים שעובדי משהב"ט היו אמורים לבצע, ולעיתים מנחים וממונים על עובדי משהב"ט. בחלק מהאגפים תפקידים של יועצים אלה נעטף "בתארים מכובסים" על מנת להסתיר את מטרת ההעסקה האמיתית.

עוד צוין, כי קיימים מספר אגפים במשהב"ט אשר עובדי החוץ שהם מעסיקים עלולים להיחשב, במוקדם או במאוחר, כעובדי משהב"ט, "אם לא ינקטו צעדים מידיים ודרסטיים לשינוי המצב". המשנה ליועמ"ש דאז מנה שלוש דרכים לגיטימיות להעסקת עובדי חוץ במשרד ממשלתי: א. העסקת יועץ המבצע פעילות שאינה חלק מפעילותו השוטפת של משהב"ט, אינו עובד "כתף אל כתף" עם עובדי משהב"ט, אינו מהווה תחליף תקינה, ויש לו מומחיות ייחודית שאינה קיימת במשהב"ט; ב. העסקת עובדים באמצעות קבלן כוח אדם. העסקה כזו מותרת למטרות המנויות בתקשי"ר ולתקופה של עד תשעה חודשים; ג. מיקור חוץ "אותנטי" ומלא של פעילות אשר תבוצע על ידי גורם חיצוני, בפיקוח מקצועי של משהב"ט על תוצרי עבודה ולא על עובדי מיקור החוץ. עוד צוין, כי "הנהלת המשרד התנהלה עד כה בסלחנות לגבי חריגות אלה... לא אחת קורה שבבקשות להעסקה מוצגת תמונה של קבלת שירות חיצוני אותנטי... אולם בפועל עובדי הקבלן משמשים תחליפי תקינה".

ביוני 2014 ערך מנכ"ל משהב"ט דאז דיון בנושא העסקת יועצים במשהב"ט בהשתתפות המשנה ליועמ"ש וסמנכ"ל וראש אמ"ש, ובעקבותיו הנה מנכ"ל משהב"ט דאז את סמנכ"ל וראש אמ"ש להכין בתוך שבועיים תכנית טיפול מקיפה אשר תסדיר את העסקת כוח האדם החיצוני במשהב"ט, ותכלול בין היתר לוחות זמנים מרביים להעסקה, מקום העסקה ו"גידור תחומים ייחודיים בהפעלת המשרד והגדרתם כתחומים מופרטים אשר יבוצעו על ידי יועצים בלבד".

בדיון אחר מיולי 2014, שעסק בהעסקת יועצים במינהל מעבר צה"ל דרומה, צוין מנכ"ל משהב"ט דאז, כי משהב"ט פועל להפריט תחומים שלמים כמיקור חוץ, ולא להמשיך להעסיק יועצים. בדיון מספטמבר 2014 צוין מנכ"ל משהב"ט דאז, כי משהב"ט נסמך על עובדי חוץ רבים "כתוצאה מקיצוץ תקנים משמעותי שנעשה בשנים האחרונות" במשהב"ט, וכי קיימים אגפים הנסמכים על יועצים בצורה משמעותית כמו אגף מלמ"ב, אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני ואגף התקשוב. עוד צוין, כי משהב"ט מחויב למציאת פתרון להעסקת עובדי חוץ תוך שמירה על הוראות החוק ועל הפסיקה.

בדצמבר 2014, בהמשך להנחיית מנכ"ל משהב"ט דאז, הפיץ המשנה למנכ"ל משהב"ט לכל ראשי האגפים במשהב"ט מסמך, שריכוז כללים בנושא העסקת יועצים ועובדי חוץ. בין הכללים נקבע, כי יועצים יועסקו בתחומי מומחיות ייחודיים, שאינם קיימים בקרב עובדי משהב"ט, לתקופות קצובות, קצרות ובהיקף שעות נמוכים ממשרה מלאה, וכי "אין להעסיק יועצים כתחליפי תקינה ובעבודה דומה במהותה לעבודת עובדי המשרד ("כתף אל כתף")".

למרות זאת, כחצי שנה לאחר מכן, ביוני 2015, פנה שוב המשנה ליועמ"ש דאז למנכ"ל משהב"ט דאז ולמשנה למנכ"ל משהב"ט במסמך שבו צוין, כי לבקשת מנכ"ל משהב"ט בחן את היועצים שמשהב"ט מעסיק, את תפקידיהם ואת אופן



חלק מהיועצים
שהעסיק משהב"ט
ושמאפייני ההעסקה
שלהם היו כשל עובד-
מעסיק, תבעו את
משהב"ט, וזה האחרון
נאלץ, בהוראת בית
המשפט, לקלוט את
חלקם לשורותיו
כעובדים תקינים

העסקתם, ומצא כי "נושא העסקת יועצים ועובדי חוץ במשרד הביטחון הוא בעייתי ותחושתנו היא שהמשרד לא מצליח להסדיר את העסקתם באופן שיעמוד במבחן משפטי אם וכאשר תוגש תביעה". עוד ציין, כי "לא ניתן להעסיק תחליפי תקינה בכל מקרה ולכן אין רלוונטיות לתקופות העסקה הקבועות בהוראת היועצים כאשר מדובר בתחליפי תקינה" (ההדגשה במקור), ו"למרות המאמצים הנעשים על ידי ועדת היועצים המשרדית להעביר את העסקת עובדי החוץ לפסים של העסקה שתעמוד במבחן משפטי, תחושתנו היא שנעשה סדר... אך אין שליטה על העסקה תקינה בעיקר בשל חוסר שיתוף פעולה של האגפים המעסיקים יועצים ועובדי חוץ בהיקף גדול בשיטות העסקה בעייתיות". כך למשל, צוין כי "באגף התקשוב ובמלמ"ב אין גם נכונות של ההנהלה לבצע 'רה ארגון' של ממש... בשל חשש שלהן שהסדרה כזאת עלולה לפגוע במילוי משימות האגף".

במסמך זה סקר המשנה ליועמ"ש את העסקת היועצים ב-22 אגפים ויחידות במשהב"ט, וחזר שוב על הבעייתיות בהעסקת יועצים במיוחד באגף הבינוי, באגף התקשוב ובאגף מלמ"ב. המשנה ליועמ"ש ציין, כי "אין מנוס מקבלת החלטות הנהלה עקרוניות שיאלצו את האגפים לערוך את ההסדרה המתחייבת". הבעייתיות בהעסקת יועצים באגף הבינוי עלתה גם בדיון שערך המשנה למנכ"ל משהב"ט בדצמבר 2015 לאישור תכנית עבודה ותקציב 2016 לאגף. המשנה למנכ"ל ציין, כי "אהו"ב [אגף הבינוי] נדרש להקפיד על מימוש כללי העסקת יועצים וכ"א חיצוני בהתאם לנהלים ולדגשים שהועברו במהלך שנת 2015".

בהתייחסותו מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט: "למיטב ידיעתנו, ובהתאם למה שכתב המשנה ליועמ"ש, לא נעשתה על ידו בדיקה פרטנית לאופן מימוש ההנחיות". עם זאת ציין גם, כי משהב"ט מינה שני צוותים לבחינת פעולות נוספות שניתן לנקוט על מנת למנוע תביעות בגין יחסי עובד-מעסיק.

לדעת משרד מבקר המדינה, טענת משהב"ט ולפיה לא נעשתה בדיקה פרטנית על ידי המשנה ליועמ"ש, אינה עולה בקנה אחד עם המסמך המפורט, הסוקר העסקת יועצים ב-22 אגפים ויחידות וכולל דוגמאות פרטניות רבות.

יצוין, כי על פי המסמכים, אגף הבינוי הוא האגף היחיד במשהב"ט שסיים עבודת מטה בנושא העסקת יועצים. ביולי 2015 קיים המשנה למנכ"ל משהב"ט דיון, ובו הציג ראש אגף הבינוי את עיקרי המלצותיו, ולפיהן מתכננים שמקום העסקתם במתקני משהב"ט וכן מתאמים ומפקחים בפרויקטים גדולים המועסקים על בסיס מכרזים יאושרו בוועדת יועצים משרדית לכל תקופת הפרויקט; שאר בעלי התפקידים המועסקים כיועצים באגף הבינוי יאושרו על ידי ועדת היועצים המשרדית לתקופה של עד שלוש שנים. המשנה למנכ"ל אמנם אישר את עבודת המטה, אך הוחלט שעד לקבלת החלטה גורפת ברמה משרדית, כל עובדי החוץ של אגף הבינוי המועסקים במתקני משהב"ט יישבו בקומה נפרדת.

3. חלק מהיועצים שהעסיק משהב"ט ושמאפייני ההעסקה שלהם היו כשל עובד-מעסיק, תבעו את משהב"ט, וזה האחרון נאלץ, בהוראת בית המשפט, לקלוט את חלקם לשורותיו כעובדים תקינים. כך למשל 32 יועצים, שעבדו "כתף אל

אף שהנהלת
משהב"ט הייתה
מודעת כבר משנת
2007 לבעייתיות
הרבה שבהעסקת
יועצים "כתף אל
כתף", היא לא יישמה
את המלצות הגורמים
השונים שניתנו
במהלך השנים
לפתרון הסוגיה

כתף" עם עובדים תקינים ביחידת המזיאונים במשהב"ט ו-11 עובדות באגף הפיקוח על הייצוא, שעסקו בעבודה שהיא במהותה עבודה של עובד מדינה, תבעו את משהב"ט בשנים 2012 ו-2015, בהתאמה.

על פי מסמכי התביעה, העובדים שהועסקו ביחידת המזיאונים טענו כי בהתאם למבחנים הקבועים בפסיקה יש לראותם כעובדי מדינה. זאת, כיוון שהעסקתם נעשתה באמצעות קבלנים מתחלפים, שעה שהם נשארו קבועים בעבודתם, כאשר בחיי היום יום המדינה היא ששיבצה אותם לעבודה, היא שנתנה להם דגשים מקצועיים, פיקחה על העבודה, ערכה להם השתלמויות, והתובעים היו כפופים בלעדית לנציגיה. התובעים הדגישו, כי מדובר היה בעיסוק העיקרי שלהם, וכי הם עשו עבודה זהה לעובדי המדינה שעבדו לצדם.

בית המשפט קבע¹⁹, שמאחר שהמדינה הייתה מעורבת בקביעת זהות המועסקים ולא היה מדובר במיקור חוץ אותנטי, וכן שלצד המועסקים עבדו גם עובדי מדינה, על משהב"ט לקלוט עובדים אלה לשורותיו כעובדי מדינה. כתוצאה מכך, נאלץ משהב"ט להעניק תקנים לעובדים שלא תכנן לקלוט לשורותיו ושלא עברו את מסלול המיון המקובל, שעוברים מועמדים המעוניינים להיקלט בשירות המדינה.

בהתייחסותו מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט, כי "בשנים האחרונות נידונו 2 תביעות בלבד לעניין זה. 2 תביעות למול מגוון והיקפי העסקה של כ-725 שנות אדם אינם רבים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מיעוט תביעות אין בו כדי להצביע על אופני העסקה תקינים. יש לטפל באופני העסקה אלה מבעוד מועד, ולא להמתין לתביעות נוספות. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשהב"ט, כי אף שהנהלת משהב"ט הייתה מודעת כבר משנת 2007 לבעייתיות הרבה שבהעסקת יועצים "כתף אל כתף", ואף שהיא דנה בנושא, היא לא יישמה את המלצות הגורמים השונים שניתנו במהלך השנים לפתרון הסוגיה, ומשהב"ט ממשיך להעסיק יועצים רבים, שמאפייני העסקה שלהם הם כשל עובד-מעסיק (בנושא זה ראו להלן).

העסקת יועצים במשהב"ט החל משנת 2015

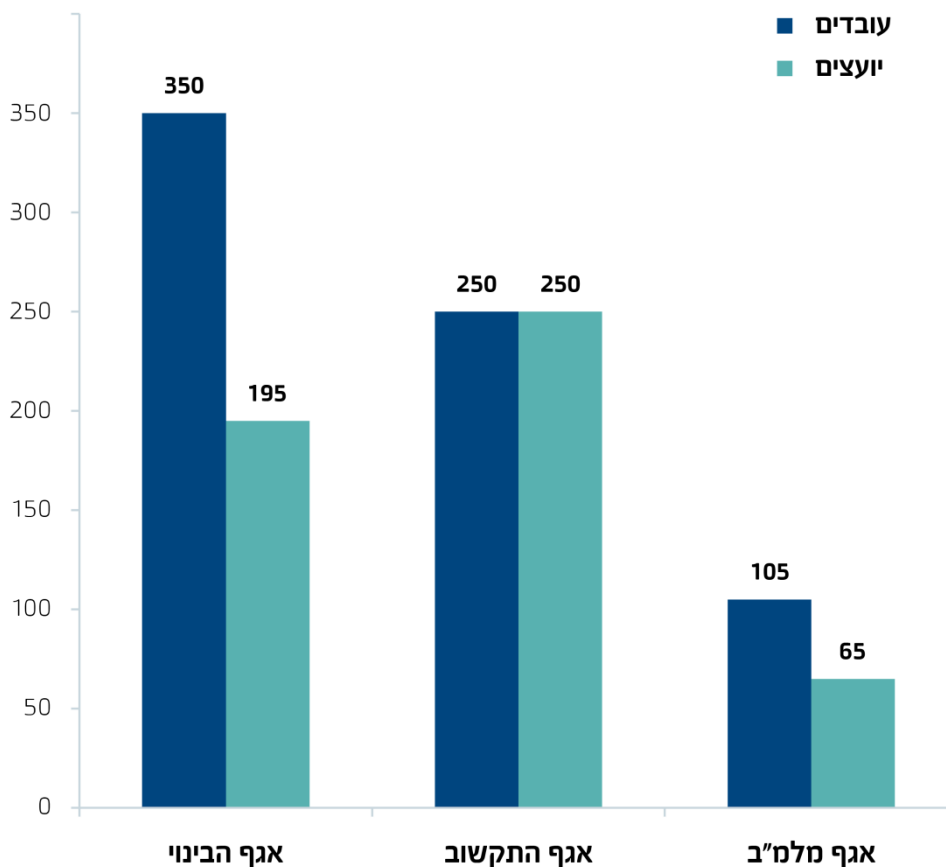
העסקת עובדי "כתף אל כתף"

1. כאמור, שיא כוח אדם של משהב"ט לשנת 2015 הסתכם ב-2,232 עובדים, ומשהב"ט ממשיך להעסיק יועצים רבים, שמאפייני ההעסקה של חלקם הם כשל עובד-מעסיק. על פי נתוני יחידת היועצים, בשנת 2015 העסיק משהב"ט 725 יועצים וכוח אדם חיצוני (בשנות אדם), 510 מהם (כ-70%) הועסקו בשלושה אגפים: אגף התקשוב, אגף הבינוי ומלמ"ב. התקשרויות משהב"ט בגין יועצים

וכוח אדם חיצוני בשלושת אגפים אלה הסתכמו בשנת 2015 בכ-113 מיליון ש"ח (כ-72%) מתוך סך כל התקשרויות משהב"ט בגין יועצים וכוח אדם חיצוני בשנת 2015, שהסתכמו ב-156 מיליון ש"ח.

השוואה בין היקף העובדים התקניים והיקף היועצים שהועסקו בשנת 2015 בשלושת האגפים האמורים העלתה, כי שיעור היועצים מכלל כוח האדם באגפים אלה נע בין 36% באגף הבינוי ו-38% במלמ"ב ל-50% באגף התקשוב, כלומר מספר היועצים שבו זהה למספר העובדים התקניים. להלן תרשים המשוואה בין היקף העובדים התקניים והיקף היועצים שהועסקו באגף התקשוב, אגף הבינוי ומלמ"ב:

תרשים 1: מספר היועצים בהשוואה למספר העובדים התקניים



מדוחות של יחידת היועצים לשנים 2013-2015, המרכזים בקשות של אגפי משהב"ט להעסקת יועצים, ומשיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם ראשי אגפי התקשוב, הבינוי ומלמ"ב התברר, כי בשל מחסור בתקנים באגפים אלה מעסיק משהב"ט יועצים רבים המהווים תחליפי תקינה ו"כתף אל כתף" עם

עובדי משהב"ט. כך למשל, מרבית היועצים באגף התקשוב עובדים במשרה מלאה במתקני משהב"ט, וחלקם משולבים בצוותי עבודה עם עובדי משהב"ט (בין היתר בתחום הטמעת מערכת ה-SAP, יועצי אבטחה ויועצי QA). זאת, בשל הצורך בכוח אדם מיומן בטכנולוגיות תקשורת המשתנות בתדירות גבוהה. גם אגף הבינוי מעסיק יועצים רבים במתקניו, ולעיתים תוך ביצוע עבודה הדומה מאוד לעבודת עובדי האגף, כגון מפקחים, בין היתר, בשל עצימות משתנה בהיקף הפרויקטים. לטענת ראש מלמ"ב, האגף נאלץ להעסיק יועצים בתפקידים שהינם בליבת הארגון, כיוון שאין להם מענה ממשי בקרב עובדי האגף, כמו; מתחקרים, חושפי חומר ארכיוני (תחום שבו לניסיון ולוותק יש תרומה אדירה למשימה), "מומחי תוכן", הצפנה וחזי, ובקרים בתחום ההגנה על אמל"ח או בכלל תחומי עיסוקה של היחידה הטכנולוגית. ראשי האגפים האמורים ציינו, כי היו מעדיפים שחלק מתפקידים אלה יאושו על ידי עובדים תקינים, המחויבים למשהב"ט ולא על ידי יועצים.

2. להלן דוגמאות נוספות שעלו מדוחות של יחידת היועצים, ממסמכי יחידת היועצים וממסמכי המשנה ליועמ"ש מעהב"ט לאגפים המעסיקים יועצים בתפקידים שהיו אמורים למלא עובדי משהב"ט:

א. האגף הביטחוני-חברתי מעסיק כעשרה יועצים, המהווים למעשה תחליף תקינה, ועוסקים בתחומי ליבה של האגף, כגון יועצים לעידוד גיוס במגזרים השונים. כיוון שיועצים אלה יושבים ב"חצר" של משהב"ט ומקבלים ממנו שירותי משרד, קיים סיכון כאמור, שיתבעו את משהב"ט בגין יחסי עבודה. על פי מסמכים שהגיש ראש האגף הביטחוני-חברתי לוועדת היועצים בנובמבר 2015, אחד היועצים מהווה חלק בלתי נפרד מצוות יחידת ההכנה לצה"ל באגף, בנוסף לכך, הוא מוביל פרויקט דגל באגף. יועץ זה מועסק בתפקיד כבר 11 שנים (נכון לשנת 2015).

ב. אגף הכספים מעסיק יועצים שמרביתם רואי חשבון, בהיקף של כ-12 שנות אדם בתפקידי בקרה וביקורת באגפי משהב"ט וכן ייעוץ פיננסי וחשבונאי. יועצים אלה עורכים בקרה וביקורת חשבוניות במקביל לעובדי משהב"ט הבודקים חשבוניות. הם משתמשים במערכות המחשב של משהב"ט, ונמצאים בקשר יומיומי עם חברות שונות בשם משהב"ט ועם יתר עובדי משהב"ט. לטענת המשנה ליועמ"ש למעהב"ט, בעיני עובדי משהב"ט ובעיני הגורמים שמולם הם עובדים, הם "נתפסים" למעשה כעובדי משהב"ט.

ג. אגף דוברות והסברה מעסיק ארבעה יועצים, המהווים למעשה תחליף תקינה. מקום עבודתם הוא במתקני משהב"ט, והם אף מייצגים את משהב"ט כלפי גורמים חיצוניים, זאת בניגוד לחוזר נש"ם ולהוראת משהב"ט שלפיהן יועץ אינו מורשה לייצג את משהב"ט.

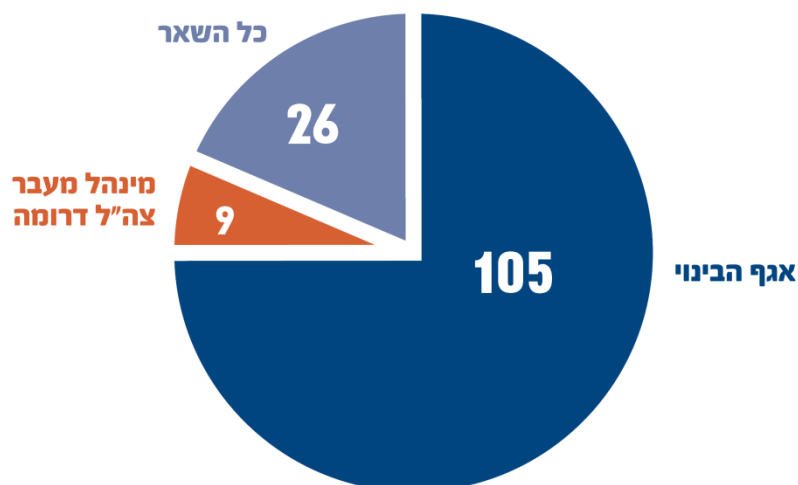
העסקה לפרקי זמן ארוכים ובהיקף משרה גבוה

על פי הוראת תכ"ם, "ההתקשרות היא עם נותן שירותים חיצוני עבור מתן שירות לפרויקט זמני או למשימה חולפת. עם תום הפרויקט או המשימה ההתקשרות מסתיימת". לפי חוזר נש"ם משנת 2010 והוראת משהב"ט שעודכנה בשנת 2014, העסקת יועצים בפרויקטים המוגדרים כביטחוניים הוגבלה לתקופה של שמונה שנים, ומטעמים מיוחדים באישור חריג ניתן להאריכה עד עשר שנים, ואילו העסקת יועצים במשימות אחרות מוגבלת לתקופה של חמש שנים, ומטעמים מיוחדים ניתן להאריכה עד לשבע שנים.

לגבי היקף שעות העבודה החדשיות נקבע בחוזר נש"ם, כי בפרויקט ביטחוני ניתן לאשר בשנתיים הראשונות עד 180 שעות, והחל מהשנה השלישית 150 שעות שהולכות ומצטמצמות עד 50 שעות מהשנה התשיעית עד העשירית. בפרויקט שאינו ביטחוני ניתן לאשר 100 שעות בשנתיים הראשונות, ובהמשך 80 שעות, והחל מהשנה החמישית 50 שעות בלבד.

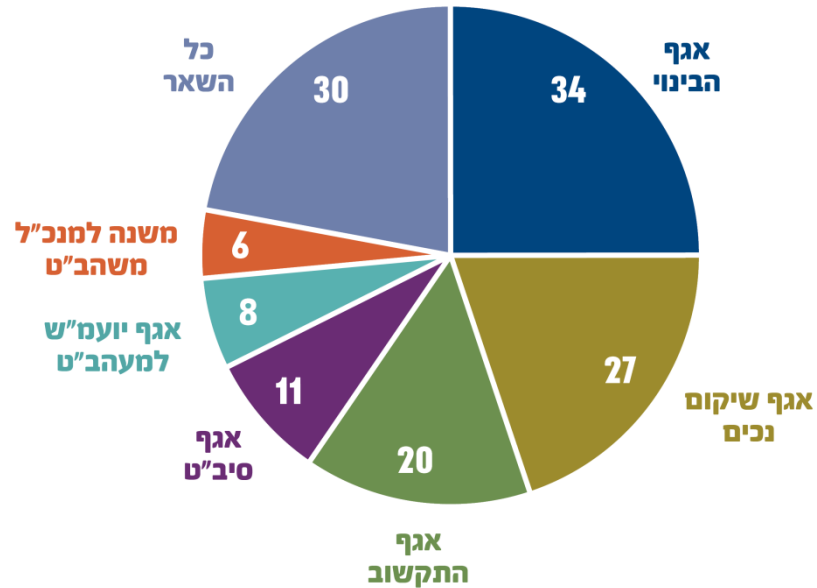
מדוחות שהתקבלו מיחידת היועצים במשהב"ט עלה, כי בשנת 2015 הועסקו במשהב"ט 140 יועצים בהיקף משרה של 150 שעות ומעלה. להלן מספרם של יועצים אלה בחלוקה לפי האגפים השונים:

תרשים 2: מספר היועצים המועסקים 150 שעות בחודש ומעלה



נציגי משרד מבקר המדינה בדקו את משכי ההעסקה של יועצים במשהב"ט בהתבסס על דוחות שהתקבלו מיחידת היועצים. מהבדיקה עלה, כי בשנת 2015 הועסקו במשהב"ט 136 יועצים, שהוותק שלהם במשהב"ט היה 10 שנים ומעלה. להלן פירוט יועצים אלה בחלוקה על פי האגפים והיחידות השונים:

תרשים 3: מספר היועצים המועסקים 10 שנים ומעלה

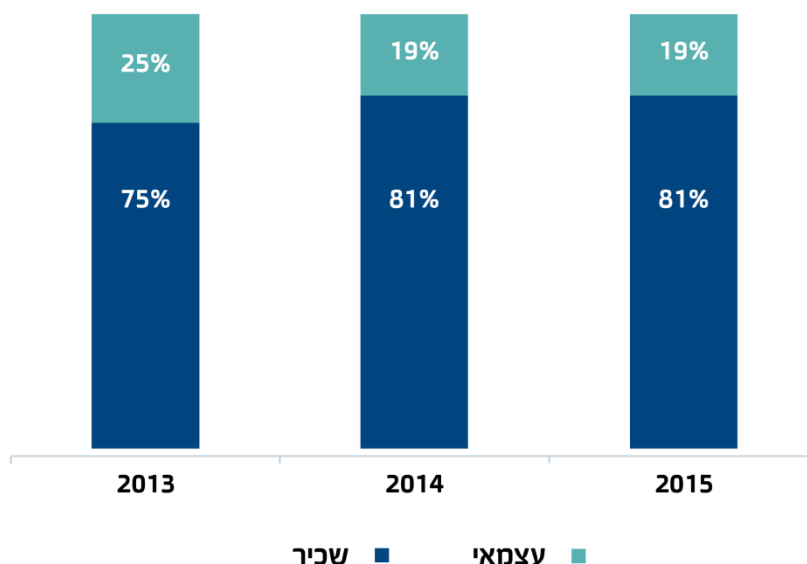


כך למשל, אגף שיקום נכים מעסיק משנת 1960 יושב ראש לוועדות רפואיות, שמעמדו מוגדר כיועץ, ושלוש מזכירות בוועדות הרפואיות, שאף הן מוגדרות כיועצות, המועסקות מהשנים 1971, 1972 ו-1974. אגף הבינוי ומינהל מעבר צה"ל דרומה מעסיקים, בהתאמה, מפקח ויועץ הנדסי העובדים עבור משהב"ט משנת 1983.

התקשרויות עם יועצים שכירים בהשוואה ליועצים עצמאיים

כאמור, משהב"ט מעסיק יועצים באמצעות חברות כוח אדם, חברות של קבלני שירותים ואף יועצים עצמאיים. יצוין, שבהעסקת יועצים עצמאיים "כתף אל כתף" לפרקי זמן ארוכים ובהיקף משרה גבוה יש כדי להגדיל את הסיכון שיועצים אלה, בהשוואה ליועצים שכירים, יגישו בעתיד תביעה נגד משהב"ט להכרה ביחסי עובד-מעסיק. על פי נתוני יחידת היועצים, בשנים 2013-2015 בממוצע 21% מבקשות אגפי משהב"ט היו להתקשרויות עם יועצים עצמאיים ו-79% היו להתקשרויות עם יועצים שכירים. להלן תרשים המציג את ההתפלגויות:

תרשים 4: התפלגות בקשות להעסקת יועצים בחלוקה ליועצים שכירים וליועצים עצמאיים



בהתייחסותו מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט כי הוא ער לרגישות הנדרשת בהעסקת יועצים, וכי בעקבות דוח מבקר המערכת משנת 2007 נקט צעדים לטיפול בנושא. כך למשל, בשנת 2011 הוקמה יחידת היועצים, אופיינה מערכת מחשוב ייעודית לניהול כוח אדם חיצוני ויועצים, והוראת המשרד בנושא יועצים עודכנה. עוד ציין, כי נעשו מספר פעולות הקשורות להפרדה פיזית של היועצים וכוח האדם החיצוני מעובדי המשרד, ונוצרה הפרדה בדוחות הנוכחות וברישום בספר הטלפונים המשרדי בין היועצים לעובדי משהב"ט. משהב"ט הוסיף, כי גם במסגרת דיונים על מבנים המתוכננים להקמה בשנים הבאות מועלה צורך של הפרדה פיזית של כוח אדם חיצוני משאר עובדי משהב"ט.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט, כי עד כה לא בכל האגפים נערכה הפרדה פיזית מלאה. יתרה מכך, קיומה של הפרדה פיזית של כוח אדם חיצוני משאר עובדי משהב"ט והפרדה בדוחות הנוכחות אינם המבחן היחיד או העיקרי בבואו של בית המשפט לבחון האם מתקיימים יחסי עובד-מעסיק. ישנם היבטים משמעותיים יותר כמפורט לעיל, שלהם משהב"ט לא נתן מענה בדרך העסקת היועצים.





מכל האמור לעיל
עולה, שמהב"ט
אינו ממלא חלק לא
מבוטל מההוראות
ומהנהלים בנוגע
להעסקת יועצים וכוח
אדם חיצוני, ומספר
לא מבוטל של יועצים
במהב"ט משמש
כתחליפי תקינה

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשנה למנכ"ל משהב"ט, מר רוני מורנו, כי מכל האמור לעיל עולה, שמהב"ט אינו ממלא חלק לא מבוטל מההוראות ומנהלים בנוגע להעסקת יועצים וכוח אדם חיצוני. למעשה העסקתם של יועצים רבים במשהב"ט חורגת הן מהתחומים שבהם ניתן להעסיקם והן בהיקף העסקתם, ומספר לא מבוטל של יועצים במשהב"ט משמש כתחליפי תקינה.

על אף שמשרדי ממשלה אחרים הסדירו לא מכבר את נושא ההעסקה של יועצי "כתף אל כתף", משהב"ט עדיין ממשיך להעסיק יועצים באופן זה, וניכרים בו אופני העסקה שלא אמורים היו להתקיים עוד. כמו כן, משהב"ט העסיק יועצים שהשירות שסיפקו לא היה, לכאורה, בעל מאפיינים של עבודת ייעוץ הדורשת מומחיות או ידע מיוחדים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משהב"ט, על נש"ם ועל חשכ"ל לפעול לאלתר להסדרת העסקת יועצים ועובדי חוץ בהתאם להוראות ולנהלים. זאת, בין היתר, גם בשל החשש שמהב"ט יידרש לקלוט עובדים אלה, שלא בהתאם לצרכיו העדכניים ולסדרי העדיפות שלו; מצב שעלול להיווצר כתוצאה מכך שהיועצים שאותם מעסיק משהב"ט, בניגוד להוראות החוק ולפסיקה, עלולים להגיש בעתיד תביעה נגדו להכרה ביחסי עובד-מעסיק.

זאת ועוד, על משהב"ט לערוך רה-ארגון מקיף באגפים השונים, ובמסגרתו לקבוע תחומי פעילות שראוי ומותר שיתקיימו במיקור חוץ בלבד, ותחומים שבהם יועסקו עובדי משהב"ט בלבד, כך שבסופו לא יועסקו יותר בתחומים אלה תחליפי תקינה.

היעדרה של בחינת חליפיות כוח אדם בהליך העסקת יועצים

1. על פי התקשי"ר, "משרד המבקש להעסיק יועץ, יבדוק אם אין מדובר בעבודה שלפי טיבה ומהותה צריכה להיעשות על ידי עובד המשרד ולא על-ידי מי שאיננו עובד המשרד". גם על פי הוראת משהב"ט, כחלק מתהליך קבלת ההחלטה להתקשרות עם יועץ יש לקיים הליך של "בחינת חליפיות כוח אדם". בחינה זאת אמורה להיעשות בשילוב יחידת התקינה בגית"ם, האחראית על תקינת כוח אדם במשהב"ט וקובעת את צרכי כוח האדם באגפים השונים, טרם התכנסות ועדת היועצים. מדובר בהליך שבו על גורמי אמ"ש וגית"ם לבחון האם לצורך העסקת יועץ יש מענה במסגרת אחת או יותר מהאפשרויות הבאות: משאבי כוח האדם של המשרד, מכסת שעות נוספות, חיילות ובנות שירות לאומי, או האם ניתן לווסת תקני כוח אדם בין אגפים שונים כדי לתת מענה לצורך בתוספת כוח אדם באגף מסוים. למעשה, מטרתה של בחינת חליפיות כוח אדם היא לבחון אם כוח האדם שכבר קיים במשהב"ט יכול לתת מענה לצורך, במקום יועצים. כלומר,



לא נמצא ולו אזכור
אחד לכך, שהתקיים
דיון בהיקף היועצים
ובצורך בהעסקתם,
וממילא גם לא נבחנה
חליפיות כוח אדם,
שעשויה לייתר את
הצורך בהעסקת יועץ
חיצוני

האם ניתן לייעל את כוח האדם שכבר מועסק במשהב"ט במקום לקלוט כוח אדם נוסף.

כבר בדוח מבקר מערכת הביטחון משנת 2007 צוין, כי "חליפיות כוח האדם לא נמדדת, כתוצאה מכך שלא ניתן למדוד את החיסכון המושג בקיצוץ תקני כוח אדם, אל מול היקף ההתקשרות עם יועצים, או לחלופין, למדוד את העלויות העודפות שנוצרו עקב העסקת יועצים, אל מול קיצוץ בתקני כוח אדם, באותם מקרים בהם הועסקו יועצים במקום כוח אדם תקני".

המשנה למנכ"ל משהב"ט מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי החל משנת 2016 בחינת הצורך בהעסקת יועצים, לרבות בחינת חליפיות כוח אדם, נעשית במסגרת דיונים לאישור תכנית עבודה שנתית של כל אחד מאגפי משהב"ט. נציגי משרד מבקר המדינה ביקשו לקבל מגית"ם את סיכומי הדיונים שהתקיימו בתכניות העבודה של אגפי הבינוי, התקשוב ומלמ"ב שבהם נבחן הצורך בהעסקת יועצים, לרבות בחינת חליפיות כוח האדם.

בחינת סיכומי הדיונים על תכניות העבודה של האגפים האמורים שנערכו בראשות המשנה למנכ"ל משהב"ט ולאחר מכן בראשות מנכ"ל משהב"ט העלתה, כי אמנם נציגי גית"ם נוטלים חלק בדיונים על אישור תכניות העבודה, אך מלבד התייחסות כללית ביותר לנושא יועצים, אין אזכור לנושא בחינת חליפיות כוח אדם.

בהמשך, העבירו נציגי גית"ם לנציגי משרד מבקר המדינה דוגמאות מתכניות עבודה של אגף הכספים ושל מינהל ההרכשה והייצור, ולגביהם ציינו, כי "יש בהם התייחסות פרטנית לנושא יועצים". הדוגמאות כללו שתי טבלאות שבהן הוצג מספר היועצים, היקף שעות העסקה, היחידות והמשימות שבהן יועסקו והתקציב הנדרש להעסקתם. גם בדוגמאות אלה לא נמצא ולו אזכור אחד לכך, שהתקיים דיון בהיקף היועצים ובצורך בהעסקתם, וממילא גם לא נבחנה חליפיות כוח אדם, שעשויה לייתר את הצורך בהעסקת יועץ חיצוני.

מכאן, שאף שמבקר מערכת הביטחון התריע כבר בשנת 2007 על היעדר בחינה של חליפיות כוח אדם, הביקורת העלתה שמשהב"ט ממשיך שלא לבחון את האפשרות לחליפיות כוח אדם בתוך המשרד לפני אישור העסקת היועץ.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי השלב הראשון בתהליך אישור יועץ אמור להיות בדיקת הצורך ביועץ. לשם כך, על יחידת התקינה בגית"ם לבחון את מבנה הארגון על משרותיו, על מנת לזהות אם יש בארגון גורם שהוא בעל כישורים לעשות את המטלה שבגינה דורש האגף יועץ. בידי נציגי יחידת התקינה מידע מלא על כלל התפקידים במשהב"ט, הגדרתם ומיקומם במבנה הארגוני. למידע זה חשיבות רבה במסגרת ההחלטה האם להעסיק יועץ בתחום מסוים, שכן ייתכן שקיים מענה לצורך במסגרת בעלי התפקידים במשהב"ט, ובכך, ניתן יהיה להביא גם להתייעלות על ידי צמצום מספר היועצים וההוצאות על העסקתם.

למעשה, במצב הנוכחי ראשי האגפים במשהב"ט קובעים את הצורך בהעסקת יועצים, ויחידת התקינה אינה עורכת בדיקה של חליפיות כוח אדם. מדובר במצב בעייתי, שכן לראשי האגפים אין תמונה מלאה של המבנה הארגוני ושל תקני כוח האדם באגפי משהב"ט השונים.

2. על פי חוזר נש"ם, במקרים שבהם ההעסקה הנדרשת אינה עומדת בתנאים המפורטים בחוזר, וקיימת הצדקה למתן תוספת משרות בשיא כוח אדם לצורך ביצוע הפעילות הנדרשת באמצעות עובדים של המדינה, על האחראי²⁰ לפנות לנש"ם ולאגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה לתוספת משרות בשיא כוח אדם וליצירת המשרות במבנה הארגוני של המשרד.

נציגי משרד מבקר המדינה ביקשו ממשהב"ט דוגמאות לפניות שלו למשרד האוצר לתוספת משרות בשיא כוח אדם בגין חוסר בתקנים ביחס למשימות. לשכת המשנה למנכ"ל משהב"ט העבירה לנציגי משרד מבקר המדינה מסמכים, שעל פיהם בין יולי 2013 לדצמבר 2014 התקיימו פגישות בין נציגי משהב"ט לבין נציגי משרד האוצר בנוגע לתוספת שיאי כוח אדם בגין משימות חדשות שהוטלו על משהב"ט. על פי מסמכים אלה, בהסכם שנחתם בין משרד האוצר ונש"ם בשנת 2008 נקבע, כי "משימות חדשות אשר יוטלו על משרד הביטחון יחייבו הגעה לסיכום מראש... על היקף כ"א והאמצעים אשר יאושרו למשרד לשם עמידה במשימה ובכלל זה תוספת תקנים, באם יאושר". לכן, בנוסף לאישור עקרוני של משרד האוצר מינואר 2013 לתוספת עשרה שיאים למינהל מעבר צה"ל דרומה, הגיש את"ק למשרד האוצר דרישה לתוספת 53 תקנים, מהם 19 בגין תוספת משימות חדשות והיתר בגין גידול בפעילות משהב"ט ובגין תוספת של גורמים המקבלים שירות ממשהב"ט. 16 מתוך 53 התקנים נועדו לאגפי מלמ"ב והתקשוב.

על פי המסמכים האמורים, לא התקבל אישור בכתב לתוספת שיאים למינהל מעבר צה"ל דרומה, ואף לא התקבל מענה ממשרד האוצר לדרישה לתוספת 53 תקנים או חלקם.

מסמכים ומשיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם בעלי תפקידים במשהב"ט התברר, כי המשנה למנכ"ל משהב"ט וראשי אגפי בינוי, מלמ"ב, תקשוב והכספים היו מעדיפים להעסיק עובדים תקינים על מנת לבצע את המשימות הנוספות שהוטלו עליהם, ולכן פנה משהב"ט למשרד האוצר בבקשה לתוספת שיאים. לטענת המשנה למנכ"ל משהב"ט, בין היתר, כיוון שמשרד האוצר לא נענה לפנייתו, הוא נאלץ להעסיק יועצים.

יצוין, כי בדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת מיוני 2014, במסגרת בקשה לחוות דעת ממבקר המדינה בנושא הפיקוח והבקרה על העסקת עובדי קבלן במגזר הציבורי, ציין סמנכ"ל ראש אמ"ש, שלמשהב"ט נוספו משימות אך שיא העובדים הופחת, ומשרד האוצר סירב לאשר תוספת תקנים, לכן הוא נדרש

למצוא פתרונות לחוסר זה באמצעות העסקת עובדי קבלן, "לא אחת אני מציג דרישות לאוצר על עובדים... ואני מקבל תשובות, אני לא רוצה להגיד איזה תשובות, מקבל שלילי חזק". עוד ציין סמנכ"ל וראש אמ"ש, שעובדי קבלן עולים למדינה יותר מאשר להעסיק עובד תקני, "שיש לו חוות דעת, שיודעים לעשות עליו בקרה".

נציגי משרד מבקר המדינה מצאו דוגמאות לבקשות של אגפים להעסקת יועצים בשל פערי כוח אדם שנדחו בטענה ש"פעילות זו צריכה להתבצע באמצעות כוח אדם פנימי". כך למשל, בדצמבר 2014 דחתה ועדת היועצים בקשה של אגף מלמ"ב להארכת התקשרות עם יועץ בתחום ביטחוני בפרויקט קריית ההדרכה, במסגרת מעבר צה"ל דרומה, בנימוק האמור. במסמכי יחידת היועצים הוגדר יועץ זה כ"חלף קב"ט". ממונה ביטחון במשהב"ט ערער על החלטת ועדת היועצים בטענה, שישנם פערי תקני כוח אדם חמורים ביחידה, וכי הפסקת העסקתו תאלץ אותו להורות על עצירת העבודות, "על כל המשתמע מכך בפרויקט לאומי זה".

בהתייחסותו מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט, כי הקיטון בהיקף העובדים בשנים 2010-2016 אינו עומד בהלימה להיקף ולמורכבות משימותיו, וכי נושא זה הועלה על ידיהם בדיונים ובפגישות עם משרד האוצר. בהתייחסותו מאוקטובר 2016 לממצאי הביקורת ציין משרד האוצר, כי סוכם להקצות 78 תקני כוח אדם נוספים למשהב"ט, הנובעים בין היתר מתוספת משימות והרחבת פעילותו. עוד ציין כי תוספת זו מהווה מענה מלא ומוסכם לכלל צורכי משהב"ט לתכנית הרב-שנתית הקרובה.

3. בדוח מבקר מערכת הביטחון משנת 2007 צוין, כי ועדות היועצים לא רשמו פרוטוקולים מלאים, וכי אי-ניהול פרוטוקולים מלאים של דיוני ועדות היועצים, הכוללים הסברים וסיבות להחלטות, פוגע בהליך הבקרה על ועדות היועצים.

בביקורת עלה, כי עד שנת 2015 המשיכה ועדת היועצים לרשום פרוטוקולים חלקיים ביותר. במהלך שנת 2016 התקבלה החלטה, ולפיה פרוטוקולים של ועדת היועצים יהיו מפורטים יותר ויכילו נימוקים והסברים להחלטות השונות. ואכן, משהב"ט החל לציין בפרוטוקולים את עיקרי הסתייגויותיהם של הגורמים השונים מבקשות שהוגשו, ואת עיקרי הסיבות שבעטיין הוחלט לאשר או לדחות בקשות להעסקת יועצים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט, כי ההחלטה על רישום פרוטוקולים מלאים אינה דורשת השקעת משאבים או התארגנות מיוחדת, וראוי היה שתעשה כבר לפני מספר שנים, ובוודאי לאחר שמבקר מערכת הביטחון העיר על כך. מעבר לכך, על יחידת היועצים להקפיד על המשך רישומם של פרוטוקולים מלאים של דיוני ועדות היועצים, הכוללים הסברים וסיבות להחלטות.

התקשרות עם יועצים שלא באמצעות מכרז

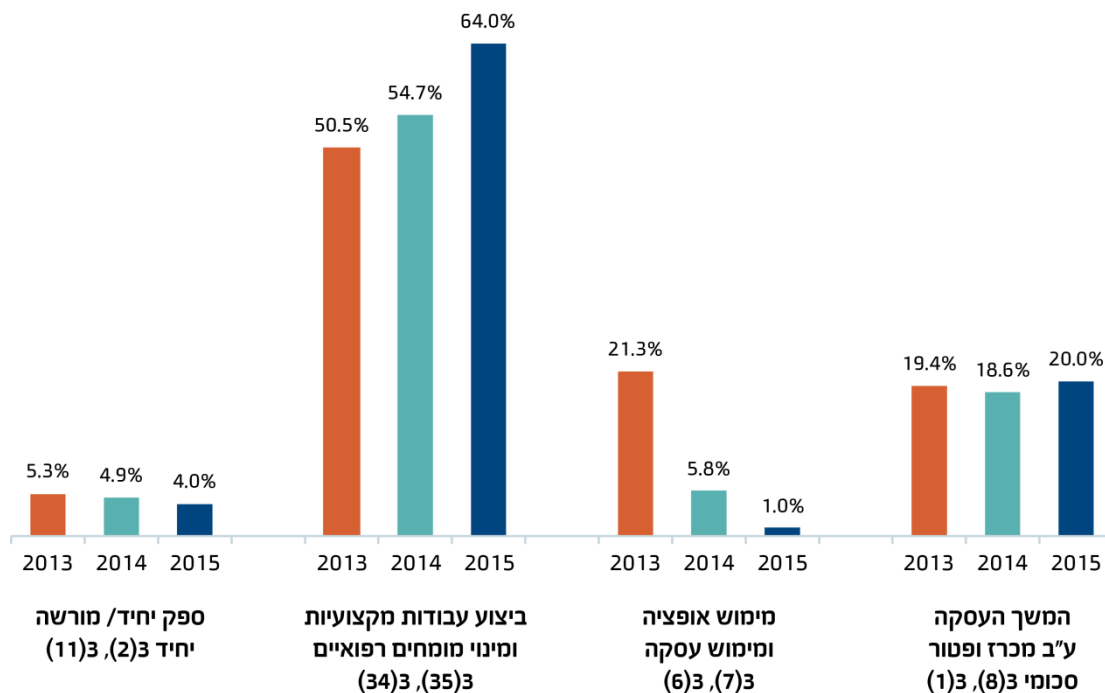
בביקורת עלה, כי אף
על פי שדרך המלך
היא עריכת מכרז, רק
בחלק קטן
מהתקשרויותיו בחר
משהב"ט להעסיק
יועצים במכרז

1. על פי סעיף 2א(א) לתקנות המכרזים במערכת הביטחון, "משרד הביטחון יעדיף, ככל האפשר, לבצע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי, גם מקום שהותר לו לפי תקנות אלה לבצע את אותן התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי". בית המשפט העליון קבע, כי מעקרונות המינהל התקין ומדיני המכרזים עולה, כי התקשרות בדרך של מכרז עדיפה על פני דרכי התקשרויות אחרות ופטור ממכרז הוא חריג, שיש לפרשו בצמצום²¹. רק במקרים שנדרשת מומחיות מיוחדת או שמדובר ביחסי אמון מיוחדים, יש מקום לפטור ממכרז, וזאת נוכח ייחודיותו של נותן השירות. עוד קבע בית המשפט, כי גם בהליך של פטור ממכרז יש להבטיח מתן הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות. כאמור, ועדת היועצים המשרדית פועלת גם כוועדת פטור ממכרז. גם בהוראת משהב"ט נקבע, כי "החלטה של הוועדה לבצע התקשרות שלא בדרך של מכרז, תתקבל לאחר בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז, וככל שהדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין".

בביקורת עלה, כי אף על פי שדרך המלך היא עריכת מכרז, רק בחלק קטן מהתקשרויותיו בחר משהב"ט להעסיק יועצים במכרז. כך למשל, על פי נתוני יחידת היועצים, בשנים 2013-2015 היקף ההתקשרויות במכרז היו 3.5%, 16%, ו-11% מכלל התקשרויותיו, בהתאמה, ובחלק גדול מהתקשרויותיו בחר משהב"ט להעסיק יועצים בהליך של פטור ממכרז; בשנים אלה כ-50.5%, כ-54.7% וכ-64%, בהתאמה, מכלל היועצים אושרו בפטור ממכרז על פי סעיפים 3(35) ו-3(34) לתקנות המכרזים במשהב"ט: סעיף 3(35) "עסקה לביצוע עבודת אדריכלות, עריכת דין, ייעוץ כלכלי או ראיית חשבון; או עסקה לביצוע עבודה מקצועית אחרת הדורשת ידע, מומחיות או כישורים מיוחדים... לרבות... תכנון הנדסי, פיקוח הנדסי... ניתוח מערכות לשימושים ביטחוניים או תכנות לשימושים ביטחוניים", וסעיף 3(34) עוסק במינוי מומחים רפואיים לוועדות רפואיות או לוועדות לקביעת דרגת נכות. סעיפי פטור נוספים בתקנות המכרזים במשהב"ט הם סעיף 3(8) העוסק בעסקאות המשך בין אותם צדדים, הנערכות מטעמים של חיסכון או יעילות, וסעיף 3(2) שענינו עסקה הנעשית עם הספק היחיד בישראל של אותם טובין או שירותים.

להלן תרשים המציג את התפלגות העסקת יועצים בשנים 2013-2015, על פי עילות הפטור ממכרז (על פי נתונים של יחידת היועצים במשהב"ט):

תרשים 5: התפלגות עילות לפטור ממכרז



מהנתונים עולה, כי משהב"ט מתקשר עם יועצים בפטור גורף ממכרז, לרוב על פי סעיף 3(35), המאגד מגוון רחב של תחומים. יצוין, שגורמים ביחידת היועצים וביועמ"ש למערכת הביטחון ציינו בפני נציגי משרד מבקר המדינה, כי לתחומים רבים המנויים בסעיף ניתן לערוך מכרז. יש לציין, כי מטרת המכרז היא להשיג את התוצאה הטובה ביותר במחיר תחרותי תוך מתן שוויון הזדמנויות לנותני השירותים השונים.

בהתייחסותו מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט, כי "פטור ממכרז הינו עילה קיימת ומוסדרת בחוק חובת מכרזים, לצורך העסקת כוח אדם חיצוני... המשרד פועל על פי חוק חובת המכרזים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שימוש בפטור גורף אינו עולה בקנה אחד עם פסיקתו של בית המשפט העליון. נוכח האמור, על משהב"ט לבדוק אם אכן יש הצדקה לשיעור כה גבוה של פטור ממכרז בהעסקת יועצים.

2. כאמור, בית המשפט קבע כי גם בהליך של פטור ממכרז יש להבטיח מתן הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות. גם בהוראת משהב"ט נקבע, כי כאשר אין תחרות על המחיר, בחירת היועץ על פי תקנה 3(35) בתקנות המכרזים

ועדת היועצים לא הקפידה על קיומו של הליך תקין ומקצועי לבחירת היועצים

במערכת הביטחון תיעשה לאחר קבלת מכתב מהגוף הדורש, המפרט את שמויותיהם של לפחות שלושה יועצים שנבדקו, ומדוע הועדף המועמד המומלץ (מכתב או טבלת השוואה). בהיעדר מסמך כאמור, לא תידון הבקשה בוועדת היועצים. הליך זה נועד למנוע העסקת יועץ מסוים המועדף על ראש האגף.

להלן שתי דוגמאות מהן עלה, כי ועדת היועצים לא הקפידה על קיומו של הליך תקין ומקצועי לבחירת היועצים:

א. בנובמבר 2014 פנה מ"מ ראש רשות החירות הלאומית (רח"ל) דאז, מר בצלאל טרייבר, לוועדת היועצים בבקשה להעסיק יועץ תקשוב לפרויקט מסוים. למסמך הבקשה צורפה טבלת השוואה בין שתי חברות, ובסופה צוין מי החברה המועדפת. במסמך הבקשה צוין שההשוואה בין שתי החברות נעשתה "**ע"ב מידע גלוי של החברות**" (ההדגשה במקור). לבקשת נציגי משרד מבקר המדינה ביקשה ראשת יחידת היועצים לקבל מרח"ל הבהרה לאמור. נציגת רח"ל הבהירה, כי המידע בטבלת ההשוואה מבוסס על פרסומים של חברות אלו באתרי האינטרנט ו"כמובן על פי הכרות עם הפרויקט של החברה בתחום הרדיו הדיגיטלי". מכאן, שנציגי רח"ל לא פנו בפועל לשתי החברות על מנת לבחון את התאמתן המרבית לתחום הייעוץ הנדרש, אלא הסתפקו בחומר פרסומי ומידע שהיה בידיהם על חברה מסוימת שבה בחרו. יצוין, כי אף על פי שהערה זו הופיעה במסמכי הבקשה, אף לא אחד מהגורמים ביחידת היועצים ביקש מרח"ל להגיש טבלת השוואה המבוססת על בדיקה מקצועית יותר.

ב. בקשה של האגף לייצוא ביטחוני (סיב"ט) ממאי 2015 להעסקת יועץ הוגשה ללא מכתב מפורט, כנדרש בהוראת משהב"ט. במייל ששלח ראש חטיבת פיתוח עסקי בסיב"ט לגורם אחר בסיב"ט הוא ציין, "קיבלנו הנחיה/המלצה מגית"ם - אייל הנס ... לעבוד עם החברה כפי שכתבתי בנייר המלווה, ואין טבלת השוואה". בתגובה, ציינה נציגת יחידת היועצים, כי כיוון שהוועדה משמשת גם כוועדת פטור, היא מחויבת לדון בבקשה על סמך עילת פטור. עוד ציינה, כי היא "מבינה את הרגישות מחד, לבחור בחברת... (המלצת גית"ם) ואת העובדה כי נכון לבצע המשימה עם חברה מוכרת אשר מכירה את המשרד... להבנתי, הייתה חברה נוספת שהתאימה למלא את המשימה (אני צודקת?), אם נכון הדבר, מציעה שייצא מייל שיסביר שנבחנו 2 חברות וחברת... נבחרה, בגלל זמינות, הכרת המשרד, הבנת מומחיות הנושא וכו'... אנו נתייחס למייל זה כאל 'מכתב השוואה' ונוכל להעלות הבקשה בעילת פטור 3(35)".

בהתייחסותו מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת צירף משהב"ט את בקשת סיב"ט שנשלחה לוועדת היועצים, ובה צוין מפורשות כי "בהנחיית ובהמלצת גית"ם [הם מ.ה] מבקשים לעבוד עם חברת... עילת הפטור אליבא אמ"ש/גית"ם - ספק יחיד שיש לו את המומחיות של היכרות עם המשרד. בחנו גם את חברת שילוב באמצעות מנה"ר". משהב"ט ציין גם, כי "בעלי תפקידים" רשאים ואף נדרשים להשפיע על הליך העבודה, כל עוד זה עומד בהלימה ל"הליכים התקינים".



מדובר בהתנהלות
שאינה תקינה מצד
בעלי תפקידים
במשהב"ט מאחר
שאינן זה ראוי שבעלי
תפקידים במשהב"ט
יתערבו בתהליכי
קבלת החלטות,
ויפעילו לחץ
להתקשרות עם חברה
או יועץ מסוים

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוסח בקשת סיב"ט שנשלחה לוועדת היועצים מעיד על כך, שהוא נועד להציג בפני ועדת היועצים תהליך שנעשה על פי הנהלים, למראית עין בלבד.

בביקורת עלה, כי במסגרת הבקשה להעסקת יועץ אכן מצרפים האגפים המעוניינים להעסיק יועצים שמות של יועצים שלכאורה נבדקו, אך יחידת היועצים אינה משמשת כגוף פיקוח ובקרה, ואינה בוחנת או מוודאת, באופן מוסדר, האם אכן פנו האגפים ליועצים הנוספים שציינו בבקשה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מדובר בהתנהלות שאינה תקינה מצד בעלי תפקידים במשהב"ט מאחר שאין זה ראוי שבעלי תפקידים במשהב"ט יתערבו בתהליכי קבלת החלטות, ויפעילו לחץ להתקשרות עם חברה או יועץ מסוים. תפקידה של ועדת היועצים הוא להקפיד על הליך תקין של בחירת היועצים. פיקוח ומעקב על קבלת מכתב מהגוף הדורש, המפרט את שמותיהם של לפחות שלושה יועצים שנבדקו ואת ההסבר לבחירת המועמד המומלץ, משרת אינטרס ציבורי שנועד להבטיח מתן הזדמנות שווה לכל המועמדים הפוטנציאליים, היעדר משוא פנים כלפיהם ושמירה על טוהר מידות. לכן, בהתקשרויות עתידיות מן הראוי שמשהב"ט ישקול מנגנון שיבחן את פניות האגפים השונים ליועצים שציינו בבקשה. כמו כן, על יחידת היועצים לוודא כי המכתב שמצרפים האגפים לבקשתם להעסקת יועץ, מנומק כראוי.

סיכום

סדרי ההעסקה והתקינה בשירות המדינה הם נושאים בעלי חשיבות, שבהם עוסקים גופי המטה של משרד האוצר, ובהם אגף התקציבים והחשכ"ל וכן נש"ם. כוח האדם במשרדי הממשלה הוא נדבך חשוב ביותר במערך הממשלתי, ובלעדיו אין הממשלה יכולה לספק שירותים לאזרחיה. במשך השנים התפתחו במשהב"ט צורות העסקה שונות המבוססות על קניית שירותי כוח אדם מחברות כוח אדם, מחברות של קבלני שירותים או מיועצים עצמאיים. קיימת חשיבות רבה שהעסקה זו תיעשה על פי הנורמות המקובלות, כדי להבטיח בחירת יועצים מקצועיים המתאימים לביצוע המשימה, ומניעה של העסקות העלולות ליצור יחסי עובד-מעסיק.

נש"ם קבעה כללים להעסקת כוח אדם חיצוני, אשר מטרתם מחד, להסדיר את ההעסקה בהיבט הארגוני, ומאידך, בהיבט של העובד - מעמדו וחכויותיו. הקפדה על כללים אלה יש בה כדי לתרום למשהב"ט במימוש משימותיו בלי ליצור, שלא לצורך, מערכת יחסי עבודה בינו לבין כוח האדם החיצוני. אי-הקפדה על כללים אלה אילצה את משהב"ט לקלוט בדיעבד קבוצות עובדים, בלי שהללו עמדו במסגרות המקובלות להצטרפות לשירות הציבורי.

על אף שהנהלת משהב"ט מודעת לבעייתיות הרבה שבהעסקת יועצים "כתף אל כתף", לפחות משנת 2007, ועל אף שהיא דנה בסוגיה, היא לא מיצתה את המאמצים לפתרון הסוגיה, וממילא הפעולות המעטות שנקטה לא הביאו לכך. הביקורת העלתה ליקויים רבים, חלקם חמורים, בשלבים השונים של העסקת יועצים, החל מהיעדר פיקוח ובקרה על הצורך בהעסקתם, דרך שימוש ניכר בפטור ממכרז, ועד העסקת יועצים בניגוד לכללים. על נש"ם, חשכ"ל ומשהב"ט לשלב כוחות על מנת שהעסקת כוח אדם חיצוני תיעשה במידה ובאופן הראויים, ויושג האיזון הנדרש בין תקינה ובין העסקת יועצים.

על מנכ"ל משהב"ט לטפל מידית בליקויים החמורים העולים בדוח והמצביעים על חריגה בוטה מכללי ההעסקה של יועצים, לרבות הגדלה בפועל של מצבת כוח האדם במשהב"ט, ללא פיקוח ובקרה. כמו כן, על משהב"ט להקפיד ולקיים בחינה של חליפיות כוח אדם, הבוחנת אם כוח האדם שכבר קיים במשהב"ט יכול לתת מענה לצורך ביועצים, ולייעל בכך את כוח האדם שכבר מועסק במשהב"ט במקום לקלוט כוח אדם נוסף. לדבר משנה חשיבות גם נוכח היקף ההתקשרויות השנתי להעסקת יועצים המחייב נקיטת צעדים להתייעלות ולחיסכון.