

פרק שביעי

משרדי ממשלה

משרד האוצר

פעולות הביקורת

במשרד האוצר נבדקו נושאי ההערכה והמשוב של עובדים, מתן היתרים לעבודה פרטית והסדרים הנוגעים לנסיעת עובדי מדינה לחו"ל על חשבון חתמים לשיווק הנפקות. כן בוצע מעקב על סדרי מינוי חשבים במשרדי הממשלה וביחידות סמך. בדיקות משלימות נעשו בנציבות שירות המדינה.

מינויים וסדרי העסקה

תקציר

משרד האוצר הוא המשרד הכלכלי המרכזי של הממשלה. בהיותו אחראי לניהול יעיל ותקין של תקציב המדינה וביצועו, ראוי שינהל גם את ענייניו בצורה יעילה ותקינה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2007-אוקטובר 2008 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הנושאים האלה:

1. ההערכה והמשוב של עובדים באגפים שונים של משרד האוצר. נבדקו 250 טופסי הערכת עובדים הנוגעים לשנים 2005-2006.
2. היתרים לעבודה פרטית של עובדי משרד האוצר. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). נבדקו 61 היתרים שניתנו בשנים 2005-2007 ל-40 עובדים ביחידות שונות של משרד האוצר.
3. ההסדרים הנוגעים לנסיעת עובדי מדינה לשיווק הנפקות בחו"ל על חשבון החתמים. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשב"ל). נבדקו בפרט אישורי הנסיעות להנפקות שנעשו בשנים 2005 ו-2006.
4. המעקב על סדרי מינוי חשבים במשרדי הממשלה וביחידות סמך. הבדיקה נעשתה באגף החשב"ל ובנש"ם. נבדק בעיקר אם תוקנו הליקויים בתחום זה שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוח שנתי 56ב.

עיקרי הממצאים

הערכה ומשוב של עובדים

1. נמצאו ליקויים רבים במילוי טופסי ההערכה כגון רישום לא מדויק של התקופה שבה עוסקת ההערכה, רישום ההערכה על ידי העובד המוערך עצמו, אי-מתן ציון לעובד המוערך במקומות שבהם יש למלא ציון הערכה, אי-רישום פרטי שיחת המשוב, שימוש בטפסים לא עדכניים.
2. נראה כי הטיית מילוי טופסי ההערכה פוגעות ביעילות השימוש בהם.
3. משרד האוצר אינו מפיק דוחות ניהוליים מטופסי ההערכה, אינו מסיק מסקנות מתהליך ההערכה ואינו עושה בהם שימוש בניהול משאבי האנוש.
4. נש"ם אינה מפקחת בסדירות על הערכת העובדים במשרד האוצר.

היתרים לעבודה פרטית

1. בתקשי"ר נקבע כי יש להגיש בקשות להיתרים עד 30 יום לפני מועד תחילת העבודה הפרטית, אולם רוב הבקשות הוגשו לאחר מועד זה, ובחלק מהמקרים - אף לאחר שהעובד החל בעבודתו הפרטית. כמחצית מההיתרים ניתנו לאחר המועד המיועד להתחלת העבודה.
2. נמצא שבקשות להארכת תוקף היתר קיים שחלו בהן שינויים בגובה השכר, במקום העבודה או בהיקפה הועברו לאחראי במשרד בלי שהתקבלה המלצתו של היועץ המשפטי של המשרד. כתוצאה מכך לא נבדקה התאמתן לתנאי התקשי"ר. כמו כן ניתנו היתרים בלא שהיה לגורמים המקצועיים כל החומר הנוגע להם.
3. משרד האוצר נוהג לאשר היתרים למשך שנה אחת בלבד ולדרוש מהעובדים לחדשם מדי שנה. בשל כך העובדים (למעט עובדים בכירים) אינם נדרשים להציג אישור של המעסיק על תנאי העבודה, לא מראש ואף לא בדיעבד. עובדים המועסקים בחוזי בכירים נדרשים לצרף אישורים של המעסיק הפרטי בדבר תנאי העבודה, אך רק לחלק מהבקשות צורפו אישורים כאלה. בחלק מהאישורים נכללו פרטים חלקיים בלבד.
4. בהליך אישור ההיתרים שניתנו לעובד בכיר לשעבר א' במשרד האוצר התגלו ליקויים הנוגעים לאלה: התאמת גובה השכר שקיבל ממוסד אקדמי שבו הועסק למגבלות השכר המותר, אישור שקיבל לכהן במשרת ניהול בכירה באותו מוסד, הליך אישור הבקשה, היעדר חלק מהתיעוד הנדרש, והיקף העבודה שאושרה. במתן היתרים לעובד בכיר לשעבר ב' במשרד האוצר לעבוד במוסד אקדמי היו ליקויים, בין השאר, כאלה הנוגעים להיקף העבודה שאושרה לו, לדיווח על השכר שקיבל מהמוסד האקדמי ולהליך מתן האישור עצמו.

נסיעות לחו"ל על חשבון חתמים במסגרת הנפקות

1. התקשי"ר איננו מחייב חוות דעת משפטית בדבר נסיעה של מנכ"ל משרד ממשלתי לחו"ל במימון זר, כפי שנדרש לגבי יתר עובדי המדינה. משרד האוצר לא

פעל להסדיר בנוהל קבוע את הנסיעות של עובדי המשרד לחו"ל במימון זר, אף על פי שנש"ם הסבה את תשומת לבו לחשיבות העניין. התיעוד של הנסיעות לחו"ל לצורכי ההנפקות לוקה בחסר.

2. התגלו ליקויים במתן חוות הדעת המשפטית של אגף הייעוץ המשפטי במשרד האוצר בדבר היעדר ניגוד עניינים ואי-פגיעה בטוהר המידות ובסדרי מינהל תקין.

3. הוצאות הנסיעות לחו"ל של עובדי המשרד לצורכי שיווק ההנפקה משולמות במישרין על ידי החתמים, ולכן אינן מתוקצבות והן נבלעות בעמלת החתמים המנוכה מתמורת ההנפקה.

מינוי חשבים - מעקב

1. עדיין לא נקבעו אמות מידה למינוי חשבים ביחידות סמך; ועדה שמונתה לטפל בעניין לא התכנסה כלל. טרם נקבע נוהל לרוטציה במינוי החשבים.

2. הוועדה הפנימית באגף החשכ"ל העוסקת במינוי חשבים רשמה פרוטוקולים חלקיים בלבד, ואין כל נוהל המסדיר את פעילותה.

סיכום והמלצות

הליקויים בעניין הערכת העובדים במשרד האוצר מצביעים על כשל בהטמעת התהליך, וכתוצאה מכך מוחמצות מטרותיו. על המשרד לפעול להנחלת הערכת העובדים בתרבות הארגונית שלו. עליו לפעול להסקת מסקנות מהערכות העובדים ולבסס עליהן פעולות בתחום משאבי האנוש.

ממצאי הביקורת בעניין היתרים לעבודה פרטית מלמדים שמשרד האוצר ונש"ם אינם עומדים על קיום מלא של הוראות התקשי"ר ונוהלי נש"ם ובכך מסכלים את תכלית ההסדרים בדבר היתרים לעבודה פרטית. ניתן היה לצפות ממשרד האוצר ומנש"ם שיקפידו הקפדה יתרה על בחינת בקשות לעבודה פרטית של עובדים בכירים, האמורים לשמש דוגמה אישית כמי שמאשרים בעצמם בקשות של עובדים הכפופים להם.

על משרד האוצר ועל נש"ם לפעול להסדרת מימון נסיעותיהם של עובדי המשרד לחו"ל לצורכי הנפקות באופן שיימנע החשש לניגוד עניינים בבחירת החתמים, ולו למראית עין. עליהם לפעול להסדיר את הצגת הוצאות הנסיעה בשקיפות ולהקפיד על תיעוד ההחלטות ורישום ההוצאות בגין הנסיעות והשינויים החלים בהן.

על משרד האוצר ועל נש"ם לטפל בהקדם בקביעת אמות מידה למינוי חשבים ליחידות סמך ולהשלים את הכנת הנוהל בדבר רוטציה במינוי חשבים. כאשר מתגלעים חילוקי דעות מקצועיים בין גורמים במשרד האוצר ונש"ם, ראוי שאלו יובאו להכרעת הגורמים המוסמכים.



הערכה ומשוב לעובדים במשרד האוצר

מבוא

הערכת העובדים בשירות המדינה מוסדרת בהוראות פרק 93.3 לתקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר). גיליון המשוב הוא אחד מאמצעי העזר המרכזיים לקבלת החלטות בנושאים הקשורים בניהול משאבי האנוש בשירות המדינה, ובכלל זה העברת עובד ממשרה למשרה, קידומו, הענקת הטבות שבשיקול דעת והמלצה על פיטורים או על פרישה. בפסיקת בתי הדין לעבודה הודגשה חשיבותה של חוות דעת הניתנת באופן סדיר ומלא, ונקבע כי ליקויים בהערכת העובדים, ובכלל זה מניעה מהעובד לטעון נגד הערכה שלילית שלו, עלולים לגרום לפגיעה בזכות הטיעון של העובד עד כדי ביטול תוצאות מכרז או מניעת ניסיון להעביר עובד מתפקידו¹.

בדצמבר 2005 הורתה נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) להפעיל החל בינואר 2006 מתכונת חדשה של הערכת עובדי המדינה בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן - המתכונת החדשה).

בחודשים אוקטובר 2007-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ההערכה והמשוב של העובדים באגפים של משרד האוצר, המתאפיינת בתחלופת עובדים גבוהה. בסך הכול נבדקו 250 טופסי הערכת עובדים² שמולאו בשנים 2006-2007.

הכשרה ראשונית ורענון שנתי לממונים

באוגוסט 2005 פרסמה נש"ם חוזר, ובו התבקשו משרדי הממשלה להיערך להפעלת מתכונת חדשה של הערכה ומשוב מינואר 2006. המשרדים נדרשו לקיים בחודשים אוקטובר-דצמבר 2005 פעולות הדרכה לקראת השינוי. על פי הוראות התקשי"ר מינואר 2006, נדרש כל משרד להכשיר את הממונים המעריכים בהערכה ובמשוב ולקיים בנושא רענון שנתי.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי רק בסוף חודש אפריל 2006 קיים משרד האוצר סדנה לממונים בנושא הערכה ומשוב. בכך לא עמד המשרד במועדים אשר נקבעו לפעולות אלה. עוד נמצא כי לא נשמר רישום של שמות הממונים אשר השתתפו בפעולות ההכשרה.

בפברואר 2008 פרסמה סגנית בכירה למנכ"ל במשרד האוצר מכתב פנימי שבו הזמינה מנהלים שלא עברו הכשרה או כאלה המבקשים להתרענן בנושא לפנות לשם כך ליחידת ההדרכה במשרד; מנהלת תחום ההדרכה במשרד האוצר מסרה למשרד מבקר המדינה כי רק חלק קטן מהממונים פנו ליחידה.

באוקטובר 2007 מסר סגן בכיר לחשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי תהליך הערכת העובדים נתפס בעיני חלק מהממונים כשולי וחורג מהעבודה השוטפת, ואין הוא מוטמע בתרבות הארגונית של משרד האוצר.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 מסרה הסגנית הבכירה למנכ"ל, כי אמנם לא כל הממונים השתתפו בפעולות ההכשרה, ועל כן המשרד מקיים סדנאות נוספות שבהן יידרשו כל הממונים להשתתף. בפברואר 2009 מסרה סגנית בכירה לחשכ"ל כי האגף מקפיד, ככל שניתן, שכל המנהלים הרלוונטיים באגף ישתתפו בסדנאות שמקיים המשרד.

1 ראו למשל: עע 1070/01, גילה שנער נ' נציב שירות המדינה ואח', פורסם בפד"ע-אור; עב 4031/02; רותי תלמודי נ' מדינת ישראל, פורסם בפד"ע-אור.

2 כל הטפסים שנסרקו למערכת הממוחשבת עד תחילת מועד הביקורת. באגף החשב הכללי נבדקו כל גיליונות ההערכה שמולאו בגין שנים אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטמעת תהליך הערכת העובדים כחלק ממהלך העבודה השוטפת במשרד האוצר מחייבת הקפדה על קיום הוראות נש"ם בעניין זה.

שימוש בטופס הערכה אחיד

לפי הוראות התקשי"ר, על שירות המדינה לקיים אחת לשנה בכל יחידותיו תהליך של הערכה ומשוב של עובדים באמצעות מילוי טופס אחיד שהוכן לשם כך. גיליון ההערכה והמשוב השנתי יהיה הגיליון היחיד שבאמצעותו יוערך העובד.³

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מלבד הנוסח האחד שפרסמה נש"ם, במשרד האוצר קיים לפחות נוסח אחד נוסף של טופס הערכת עובד, ובתקופה שנבדקה הוערכו חלק מהעובדים באמצעות הטפסים שפרסמה נש"ם וחלקם - גם באמצעות הטפסים הייחודיים למשרד האוצר. מנהל האגף לאיכות ולמצוינות בנש"ם מסר בספטמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי לא ידוע לנש"ם על טופס הערכה במתכונת שונה במשרד האוצר.

בפברואר 2009 מסרה סגנית הבכירה למנכ"ל משרד האוצר, כי באגף החשכ"ל נהגו להשתמש בטפסים פנימיים לצורך קידום עובדים במסלול קידום כלכלנים. טפסים אלו הם טפסים פנימיים ומיועדים אך ורק לוועדות הפנימיות באגף, ואין בהם כדי להחליף את הטופס האחד שפרסמה נש"ם. עוד הסבירה בתשובתה כי בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה יחדל אגף החשכ"ל מלהשתמש בטופס ויבסס את קידום העובדים על טופסי ההערכה של נש"ם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר כי עליו להקפיד על הערכת עובדים רק על פי הטפסים האחידים שפרסמה נש"ם בהתאם לתקשי"ר.

הליקויים המרכזיים במילוי טופסי ההערכה

בדיקת טופסי הערכת העובדים במשרד האוצר מהשנים 2006-2007 העלתה את הליקויים המרכזיים האלה:

1. אי-רישום של פרטי הממונה המעריך הישיר או העקיף;
2. חתימה בלבד של הממונה העקיף על טופס ההערכה בלי מילוי טופס ההערכה עצמו;
3. רישום לא מדויק של התקופה שאליה מתייחסת ההערכה;
4. יותר מהערכה אחת לעובד במהלך השנה, בניגוד להוראות התקשי"ר;
5. רישום ההערכה על ידי העובד המוערך עצמו וחתימת הממונה לאחר מכן;
6. אי-השלמת ההערכה עד סוף חודש מרס;
7. שימוש בטופסי הערכה לא עדכניים;
8. אי-מתן ציון לעובד המוערך במקומות שבהם יש למלא ציון הערכה;

3 סעיף 93.314 לתקשי"ר. זאת - למעט עובדים בתקופת ניסיון, שלגביהם קיימת הוראה נפרדת.

9. אי-רישום פרטי שיחת המשוב, דברי המוערך ותגובת המערך;
10. אי-מתן תשומת לב הולמת למתן הערכה מילולית בסעיפים הרלוונטיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, רוב הליקויים שפורטו לעיל נובעים מהיעדר מנגנון בקרה על מילוי הטפסים. על נש"ם לשקול לתקן את הוראות התקשי"ר וליצור מנגנון לבקרה על מילוי טופסי ההערכה ועל תקינות ההערכה עצמה.

הסגנית הבכירה למנכ"ל מסרה בתשובת משרד האוצר מפברואר 2009, כי בסדנה שתיערך יוסבר לממונים המעריכים כיצד יש למלא את טופסי ההערכה, וכמו כן יתקיימו מעקב אחר אופן מילוי הטפסים ביחידות השונות ובקרה על כך.

הערכות מוטות

בערכת ההסברה וההנחיות לממונים המעריכים אשר הפיצה בספטמבר 2005, הנחתה אותם נש"ם להימנע ככל הניתן מהטיות בהערכת העובדים, ובין היתר ציינה את הכשלים האפשריים האלה:

1. התעלמות מטווח הציונים השלם והתמקדות בציונים הגבוהים יותר;
2. היעדר שונות בין המוערכים על ידי אותו מעריך;
3. היעדר שונות פנימית בטופס ההערכה בין הציונים בתחומים שונים;
4. שימוש מקל או מחמיר בטווח הציונים מתוך גישה ליברלית מוגזמת או קפדנית מוגזמת או מחשש לעימות עם המוערך;
5. הטיה בשל רושם ראשוני מהמוערך או בשל רושם בגלל אירוע יחיד וחריג;
6. הטיה של ההערכה כולה על יסוד תכונה אחת או יותר שבולטות אצל המוערך ומאפילות על שאר התכונות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במרבית טופסי ההערכה השונות בין הערכות שקיבל העובד בפרמטרים השונים מועטה, וגם השונות בין הערכות שניתנו על ידי כל ממונה לעובדיו - קטנה.

בתשובת משרד האוצר מפברואר 2009 הסבירה הסגנית הבכירה למנכ"ל כי מילוי טופסי ההערכה מתבצע על פי שיקול הממונה והמשרד אינו מתערב בכך. עם זאת, השיבה כי הימצאותן לכאורה של הטיות במילוי טפסי ההערכה מחייבת לשקול כיצד לשנות את מבנה השאלות בטופס ותוכן כדי לצמצם את התופעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ועל נש"ם לתת את דעתם לממצאים אלו, ליצור כלים לבחינת ההטיות האפשריות במילוי טופסי ההערכה ולפעול למניעתן. מן הראוי שנש"ם תבחן את האפקטיביות של המתכונת החדשה ושל פעולות ההכשרה שקיים משרד האוצר לממונים המעריכים.

עיבוד נתוני טופסי ההערכה וניתוחם

על פי הנחיית נש"ם, במשרדים שהוסדרה בהם מערכת ממוחשבת להערכה ולמשוב של עובדים, יש להקליד את הנתונים מטופסי ההערכה למערכת הממוחשבת. עם סיום הקלדת הנתונים הם יעובדו מבחינה סטטיסטית ותוכנית לשם הפקת דוחות ניהוליים, בין היתר, בתחומים האלה: התפלגות למעריכים "מקלים" ולמעריכים "מחמירים", התפלגות מוערכים לפי התקדמות או נסיגה בהערכותיהם, איתור מוערכים בעלי הערכה גבוהה במיוחד או נמוכה במיוחד, איתור מוערכים בעלי פוטנציאל לקידום מקצועי או ניהולי ועוד.

נמצא כי אף על פי שמשרד האוצר עושה שימוש במערכת ממוחשבת לשם הקלדת הנתונים מטופסי ההערכה, לא הופקו דוחות לשימושם של דרגי הניהול במשרד, ולא הוסקו כל מסקנות מתוצאות ההערכה. זאת, אף כי חלק ניכר מהתועלת שניתן להפיק מתהליך ההערכה מותנה בהסקת מסקנות מטופסי ההערכה ובביצוע פעולות בתחום ניהול משאבי האנוש על סמך תוצרי ההערכה והמשוב.

בתשובת נש"ם למשרד מבקר המדינה מחודש מרס 2009 היא מסרה כי האחריות ליישום הוראותיה שבתקשי"ר ובהנחיות שפרסמה, מוטלת על האחראי במשרד האוצר. עוד מסרה כי האמור בדוח בעניין הליקויים שנפלו בפעילותו של משרד האוצר מקובל עליה, ועל משרד האוצר לפעול לתיקונם.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2009 הודיעה הסגנית הבכירה למנכ"ל כי במועד "הבא" של ההערכה יוזנו הנתונים למערכת הממוחשבת ויופקו דוחות ניהוליים בהתאם.

הצורך במעקב של נש"ם אחר פעולות ההערכה

בביקורת בעניין המכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה שממצאיה פורסמו בדוח 56⁴, בחן משרד מבקר המדינה את הליך ההערכה והמיון של המועמדים לפני הבחינה בעל פה. בין היתר נמצא אז כי אף שהתקשי"ר⁵ קובע כי על נש"ם לבדוק בחודש ינואר של כל שנה אם פעולות ההערכה נעשו כהלכה, היא לא הקפידה כי המשרדים ידאגו למילוי טופסי ההערכה כנדרש. נש"ם הסבירה אז כי הסיבה להיעדר בדיקה היא הצורך להשקיע משאבים בפיתוח מנגנון הערכה חדש.

הביקורת הנוכחית העלתה כי גם בשנים 2006 ו-2007, לאחר פרסום המתכונת החדשה, לא בדקה הנציבות את הליכי הערכת העובדים במשרד האוצר.

מתברר כי עם פרסום המתכונת החדשה ביטלה נש"ם כמה הוראות בתקשי"ר, ובכללן את ההוראה הקובעת כי עליה לבדוק מדי שנה את הליכי הערכת העובדים.

בתשובה למשרד מבקר המדינה ממרס 2009 מסרה נש"ם כי מאז הרצת המתכונת החדשה קוימו לכל המשרדים ויחידות הסמך פעולות הדרכה וימי עיון שמטרתם הפעלה של המתכונת החדשה של הערכת העובדים והטמעתה. כמו כן מסרה כי נושא זה טופל במערכת המרכז"ה⁶, והפעלת טופסי

4 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), עמ' 267.

5 סעיף 93.436 לתקשי"ר.

6 מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה - נועדה לטפל בנושא כספים, לוגיסטיקה, כוח אדם וניהול נכסי המדינה.

ההערכה והמשוב תהיה מקוונת. מחשוב המערכת כולה יסייע לשיפור היכולות הניהוליות גם בתחומי הפיקוח והבקרה ככל האפשר.

לדעת משרד מבקר המדינה, חובתה של נש"ם לעקוב אחר יישום הליך הערכת העובדים בשירות המדינה נובעת מעצם אחריותה הכוללת לתהליכי עבודה תקינים בשירות המדינה. ביטול הוראת התקשי"ר אינו משחרר אותה מחובתה זו. דברים אלה עולים בקנה אחד עם מטרת המתכונת החדשה שהציג נציב שירות המדינה בחוזר נש"ם: חיזוק הטיפול המערכתי והאינטגרטיבי במשאב האנושי בשירות המדינה.

היתרים לעבודה פרטית

מבוא

אחד העקרונות של שירות המדינה הוא חובת עובדי המדינה להקדיש את עיקר מאמציהם לעבודתם.⁷ מתן היתר לעובד המדינה לעסוק בעבודה פרטית מחוץ לשירות המדינה חורג לפיכך מהעיקרון האמור. לכן במתן ההיתר יש לאזן בין אינטרסים של המדינה ובין זכויות העובד.

ההגבלות המוטלות על עבודה פרטית של עובד מדינה מכוונות למנוע ניגוד עניינים,⁸ למנוע פגיעה בתדמית שירות המדינה ולמנוע כרסום בתשומת הלב של העובד לתפקידו בשירות המדינה בשל עבודתו הפרטית, אפילו זו נעשית כולה מחוץ לשעות העבודה המקובלות בשירות המדינה.

בתקשי"ר נקבע כי בעת מתן היתר כזה, במיוחד לבעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה, יישקלו השלכות ציבוריות, חברתיות, מעמד העובד ותדמית השירות והמגבלות המוטלות בתקשי"ר.

בתקשי"ר נקבעו סייגים לעבודה פרטית של עובדי מדינה, ובהם איסור על עיסוקים מסוימים, איסור על עבודה בשעות העבודה הנהוגות במקום עבודתו של העובד ואיסור על שימוש לצורכי העבודה הפרטית בציוד או ברכוש שהועמדו על ידי המדינה לשימוש העובד. כמו כן מטיל התקשי"ר מגבלות על מספר השעות החודשי הכולל שניתן לעבוד במסגרת העבודה הפרטית, על מספר שעות העבודה במהלך יום אחד, על השכר המרבי שניתן להשתכר בה ועוד.

בחודשים נובמבר 2007-מאי 2008 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, 61 היתרים שניתנו ל-40 עובדים במשרד האוצר וביחידות הקשורות אליו.⁹ הבדיקה נעשתה במשרד האוצר ובנש"ם.

7 פסקה 42.401 בתקשי"ר קובעת כי "עובד המדינה הממלא תפקיד מטעם המדינה ומקבל את שכרו מאוצר המדינה, חייב להקדיש את כל תשומת הלב למילוי התפקיד שנתמנה לו. לכן אין עובד רשאי לעסוק בכל עבודה פרטית מחוץ לתפקידו, אלא אם קיבל היתר לכך..."

8 בפסיקה נקבע כי האיסור על עבודה פרטית "נועד למנוע היווצרות מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו הראשית של העובד לבין העבודה הנוספת שבה הוא מעוניין לעסוק, בייחוד כאשר מדובר בעובד השירות הציבורי, האמור לשמש כנאמן של הציבור" - ראו עש"מ 5205/01, פרנס נ' יושב ראש רשות השידור, פ"ד נו(2) 9, 18.

9 שירות עיבודים ממוכנים (שע"מ), המדפיס הממשלתי, מינהלת הגמלאות, מינהל הרכב, מינהל הדירור הממשלתי ורשות החברות הממשלתיות. על פי המידע שנמסר ממשרד האוצר ומנציבות שירות המדינה - מדובר בכל הבקשות שטופלו בשנים 2005-2007.

הליך מתן האישור

הנוהל למתן היתר לעבודה פרטית קבוע בתקשי"ר: בהליך האישור מעורבים מנהל היחידה שבה מועסק העובד, אגף הייעוץ המשפטי של המשרד, האחראי במשרד¹⁰, מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך, ובחלק מהמקרים - גם נש"ם או הרשות המרכזית למתן היתרים לעבודה פרטית שליד נציב שירות המדינה (להלן - הרשות). הגורם המוסמך למתן ההיתר נקבע על פי דרגת השיא במתח הדרגות הצמוד לתקן משרתו של העובד¹¹.

על פי התקשי"ר, עובד המעוניין בהיתר לעבודה פרטית צריך להגיש בקשה למנהל היחידה שבה הוא מועסק לפחות 30 יום לפני תחילת העבודה הפרטית כדי לאפשר את השלמת התהליך מבעוד מועד. פסקה 42.491(ב) לתקשי"ר מחייבת לקבל חוות דעת של היועץ המשפטי של המשרד אם הבקשה עומדת בתנאים ובסייגים שבתקשי"ר.

נמצא כי בטופס הבקשה אין דרישה לרשום את מתח הדרגות של המשרה שבה מועסק המבקש בשירות המדינה, אף על פי שהדרגה העליונה במתח הדרגות ולא דרגת העובד בעת הגשת הבקשה היא הקובעת מי הגורם המוסמך לאשרה.

בתשובת נש"ם מפברואר 2009 נמסר כי במהלך הביקורת תיקנה נש"ם את נוסח טופס הבקשה, והעובד נדרש למלא גם את דרגת המשרה בה הוא מועסק (מתח הדרגות).

מועד הגשת הבקשה

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי 34 מהבקשות שנבדקו (56%) הוגשו במועד מאוחר מזה הקבוע בתקשי"ר. חמש מהבקשות הוגשו לאחר המועד שצוין בטופס כמועד תחילת העבודה הפרטית.

נמצא כי הגורמים שהיו אחראים במשרד האוצר במועדים שנבדקו, הסמנכ"ל הבכיר למינהל לשעבר והסמנכ"לית הבכירה למינהל, לא פעלו להפסקת התופעה הרווחת של הגשת הבקשות באיחור. לרוב לא נמצא כי האחראים העירו למבקש ההיתר על האיחור בהגשת הבקשה. בכמה מקרים נמצא כי נש"ם העירה על האיחור, אולם לא נקטה צעד נוסף בעניין זה.

בתשובת משרד האוצר ממרס 2009 הודיעה הסגנית הבכירה למנכ"ל כי לאור ממצאי הביקורת "ובשים לב לחשש לפגיעה בעובדים המבקשים לקבל היתרים לראשונה, המשרד יבחן את האפשרות להודיע לכלל עובדי המשרד אודות האופן שבו יש להגיש את הבקשה לקבלת היתר".

משך הזמן לאישור הבקשה

נמצא כי הליך האישור של 72% מהבקשות שנבדקו ארך יותר מ-30 יום. הטיפול ב-21% מהבקשות נמשך יותר מ-45 ימים, וב-8% מהן - יותר מ-90 ימים. נתונים אלו מצביעים על בעיה יסודית בטיפול בבקשות.

10 האחראי מוגדר בפסקה 01.111 לתקשי"ר כ"סגן מנהל כללי בכיר למינהל ומשאבי אנוש, מנהל יחידת סמך, סגן מנהל יחידת סמך למינהל ומשאבי אנוש; בעל תפקיד אחר שהמנהל הכללי של המשרד או מנהל יחידת הסמך מינה אותו להיות 'אחראי'".

11 המוסמך לתת היתר לעובד שדרגתו עד דרגה 21 בדירוג המנהלי במתח הדרגות הצמוד לתקן המשרה (ובדרגות מקבילות בדירוגים המקצועיים) הוא האחראי במשרד; בדרגה 22 (ובדרגות מקבילות) המוסמך הוא המנכ"ל או מנהל יחידת הסמך; המוסמכת בדרגה 23 ומעלה היא נש"ם.

נמצא כי כ-48% מכלל ההיתרים ניתנו לאחר המועד המיועד להתחלת העבודה. חלק מההיתרים ניתנו למפרע, ואחרים - מיום מתן ההיתר בלבד.

מאחר שמשרד האוצר אינו מקפיד על שמירתם של המסמכים הנלווים לבקשת ההיתר ועל תרשומות מלאות של הפעולות הנעשות בכל שלב בהליך האישור, לא ניתן היה לבדוק מה היו הסיבות לעיכוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם ועל משרד האוצר לבחון מדוע התמשך הטיפול בבקשות להיתרים ולקבוע הסדר שיבטיח את השלמתו בתוך פרק הזמן שנקבע בתקשי"ר, או לבחון את סבירותם של פרקי הזמן האלה ולשנותם במידת הצורך.

משרד האוצר הודיע בתשובתו ממרס 2009 כי "אגף המינהל והלשכה המשפטית של המשרד יפעלו לייעול הטיפול בבקשות לקבלת היתר לעבודה פרטית". נש"ם מסרה בתשובתה, כי עמדת משרד מבקר המדינה מקובלת עליה, והיא בודקת את האפשרות של הארכת המועד להגשת הבקשה ל-45 יום לפני תחילת העבודה הפרטית. במידת הצורך יתוקנו הוראות התקשי"ר בעניין זה.

הטיפול של הגורמים האחראים בבקשות

1. כאמור, על אגף הייעוץ המשפטי לבחון את התאמת הבקשה לתנאי התקשי"ר. על פי התקשי"ר, כאשר עובד מבקש להאריך היתר קיים בתנאים זהים לחלוטין לאלה שצוינו בבקשה שהגיש בעבר, ולא חל שינוי בתפקידו, אין צורך בחוות דעת נוספת של היועץ המשפטי. על האחראי במשרד לציין זאת בטופס הבקשה.

משרד מבקר המדינה מצא מספר מקרים שבהם לא בחן האחראי במשרד אם בקשת ההארכה זהה לבקשה המקורית, ועל כן אישר את הבקשה בלי לקבל את חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד, אף שצוינו בה נתונים שונים מאלה שצוינו בבקשה המקורית בכל הנוגע לשכר או למקום העבודה הפרטית או להיקפה.

בתשובת משרד האוצר ממרס 2009 נמסר כי כשניתן היתר לשנה אחת, לאחר כעשרה חודשים ממתן ההיתר מקבל העובד תזכורת שבה הוא נדרש לחדשו ולהודיע אם השתנו תנאי העסקתו הנוספת, לרבות היקף המשרה ותנאי השכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, במקרה של בקשה להארכת היתר קיים על האחראי לבדוק בעצמו אם השתנו תנאי העסקה לעומת ההיתר שתוקפו פג, ואין מקום להסתפק בכך שהעובד לא הודיע במפורש כי חל שינוי בתנאי העסקתו.

2. באוקטובר 2006 עשתה נש"ם תיקונים נרחבים בסעיפי התקשי"ר הנוגעים לקבלת היתרים לעבודה פרטית. נמצא כי בקשות להארכת תוקף היתר שהוגשו לאחר התיקון, לא הועברו על ידי הסמנכ"לית הבכירה למינהל לבדיקה מחודשת של אגף הייעוץ המשפטי, אף שייתכן שהן לא תאמו את תנאי התקשי"ר החדשים.

3. נמצא כי לעתים, כשהיו כמה ליקויים בבקשה להיתר, הסתפק אגף הייעוץ המשפטי בציון חלק מהם. בשל כך, עם תיקון אותם ליקויים, אישרו הגורמים המוסמכים את הבקשה משום שלא היו מודעים לליקויים הנוספים בה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בחוות הדעת של אגף הייעוץ המשפטי יש לציין כל ליקוי שבבקשה להיתר.

4. התקשי"ר קובע כי אם היועץ המשפטי של המשרד סבור כי הבקשה אינה עומדת בהוראות התקשי"ר, ואילו האחראי במשרד (או נש"ם - במקרים של עובדים בדרגות הגבוהות ביותר) סבור כי יש לקבל את הבקשה, מועברת הבקשה להכרעת הרשות.

במהלך הביקורת התגלו מקרים שבהם אגף הייעוץ המשפטי החזיר לעובדים את בקשותיהם בנימוק שאינן מקיימות את תנאי התקשי"ר, במקום להעבירן לרשות, כנדרש. באחד המקרים אף ציין האגף כי "תנאי התקשי"ר בנושא אינם משאירים מקום לשיקול דעת, אלא בהתקיים נסיבות חריגות שמצדיקות העברה של הנושא לוועדת החריגים בנציבות".

תשובה זו של אגף הייעוץ המשפטי אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר ועם טיפולו של האגף במקרים אחרים. התקשי"ר איננו מותיר בידי אגף הייעוץ המשפטי שיקול דעת בדבר העברת בקשות שאינן עומדות בתנאי התקשי"ר אל הרשות.

משרד האוצר הודיע בתשובתו ממרס 2009 כי הוא מקבל את הערות משרד מבקר המדינה ויפעל בהתאם להן וכנדרש על פי הוראות התקשי"ר.

5. נמצאו 15 בקשות שאגף הייעוץ המשפטי לא התריע שהיקף העבודה הפרטית המבוקשת בהן חורג מהמותר על פי הוראות התקשי"ר. על אגף הייעוץ המשפטי להקפיד לבדוק את התאמת הבקשות למגבלות השעות היומיות והחודשיות הקבועות בתקשי"ר.

6. במרבית הבקשות שנבדקו לא ציינו העובדים את מספר השעות הנוספות המאושר להם, אם אושר¹². מנהלי היחידות והאחראי במשרד האוצר לא הקפידו לדרוש נתון זה. נמצא כי לרוב לא בדק אגף הייעוץ המשפטי בעצמו כמה שעות נוספות אושרו לעובדים. לפיכך טופלו הבקשות וניתנו חוות דעת משפטיות כי הן עומדות בתנאי התקשי"ר אף שחסרו בהן נתונים על השעות הנוספות.

על האחראי לוודא כי בטרם יועבר הטופס לאגף הייעוץ המשפטי יפורטו בו כל הנתונים הנדרשים לצורך מתן חוות הדעת בצירוף המסמכים הרלוונטיים והמלצת מנהל היחידה.

שמירת תרשומות ומסמכים

לעתים מקיימים אגף הייעוץ המשפטי במשרד האוצר ונש"ם בירורים עם העובד מבקש ההיתר כדי לבחון את התאמת הבקשה לתנאי התקשי"ר. הבהרות העובד ניתנות בכתב, בדואר אלקטרוני או בעל פה. לא תמיד נכתבות תרשומות של ההבהרות בעל פה, וחלק מההבהרות שנשלחו בדואר האלקטרוני אינן מצורפות לבקשת ההיתר¹³.

12 בפסקה 42.421(א) לתקשי"ר נקבע כי "לא יינתן היתר לעבודה פרטית למספר שעות בשבוע, שיחד עם השעות הנוספות שאושרו לעובד במשרד, עולה על 25% ממכסת שעות העבודה בשבוע הנהוגה במקום עבודתו של העובד".

13 בפסקה 62.321 לתקשי"ר נאמר כי "עובד המקיים שיחה ישירה או טלפונית בעניין בלתי שגרתי או בעניין אשר ישמש בסיס או גורם לקביעת עמדה או החלטה ירשום בחיק העוסק בנושא השיחה מזכר מפורט על השיחה ועל סיכומה, אם היה כזה".

נמצא כי עם סיום טיפולו של אגף הייעוץ המשפטי בבקשה, הוא אינו נוהג להעביר את כל החומר שהצטבר אצלו לגורמים המאשרים, אף שלהבהרות ולמידע שסיפק העובד יכול להיות משקל בהמשך הטיפול בבקשה. מן הראוי שנש"ם תקבע כי לכל בקשה ייפתח תיק, והוא יכיל את כל המידע שנאסף בכל שלבי הטיפול בה. התיק יוגש לכל אחד מהגורמים הבוחנים והמאשרים ועם תום הטיפול יישמר למעקב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף משאבי אנוש במשרד האוצר לייעל את תהליך בדיקת הבקשות למתן היתרים לעבודות פרטיות על ידי שמירת מידע מרוכז, מלא ועדכני על הבקשות שהגישו עובדי המשרד ועל מצב הטיפול בהן. מידע כזה נדרש לצרכים שונים כגון אלה: בקרה על מספר מקבלי היתר; מעקב אחר הטיפול בבקשה, אחר מילוי תנאי ההיתר ואחר חידוש היתרים עם תום תוקפם; בחינת הצורך בעדכון תנאי ההיתר אם חל שינוי בתפקידו של העובד; שימוש בו כבסיס לבדיקת הצורך בתיקון הוראות התקשי"ר.

בתשובת משרד האוצר ממרס 2009 הסביר המשרד כי "כחלק מייעול עבודת היחידה למשאבי אנוש הוחל בתייעול ממוחשב של כל הבקשות למתן היתרים ושל כל מסמך או תרשומת שנדרשו לצורך הטיפול בהן".

משרד מבקר המדינה העיר לנש"ם כי עליה לשקול להסדיר את חובת השמירה של מידע מרוכז על אודות בקשות עובדי המדינה להיתרים ולהחילה על כל משרדי הממשלה. כמו כן על נש"ם לשקול להקים אצלה מאגר מידע הנוגע לבקשות המגיעות לטיפול.

אישור ממקום העבודה הפרטית

1. על פי התקשי"ר¹⁴, על העובד למלא את בקשתו בטופס שבו יצוינו פרטים על מקום העבודה הפרטית, לרבות שעות העבודה ומועדיה והשכר שישולם לו. אין בתקשי"ר דרישה להציג אישור של המעסיק הפרטי לתנאי ההעסקה. בשנת 1999 פרסמה נש"ם חוזר הקובע בין היתר כי עובדים המועסקים לפי חוזה בכירים יצרפו לבקשתם אישור של המעסיק, אולם הוראה זו לא עוגנה בתקשי"ר.

נמצא כי בחלק ניכר מהבקשות יש אי-בהירות בדבר תנאי ההעסקה בעבודה הפרטית או שחלק מהפרטים הנדרשים אינם מצוינים בהן על ידי העובד. חלק מהמועסקים לפי חוזה בכירים לא הגישו אישור של המעסיק הנוסף, ובחלק מהאישורים שהוגשו חסרים פרטים. האחראי או עובד מטעמו אינו מקפיד לדרוש רישום מלא ומדויק של תנאי ההעסקה בבקשת ההיתר והמצאת אישורי המעסיק על ידי המועסקים לפי חוזה בכירים.

משרד האוצר מסר בתשובתו ממרס 2009 כי העובדת העוסקת בנושא הונחתה לפעול בהתאם לחוזר נש"ם משנת 1999.

2. לצורך בקרה על התאמת תנאי העבודה הפרטית לתנאי התקשי"ר נקבע כי אם ניתן היתר לכמה שנים¹⁵, על העובד להגיש בסוף כל שנה דיווח על מקום העבודה הפרטית, על התפקיד, על הימים והשעות שעבד בהם ועל השכר שקיבל¹⁶.

נמצא כי משרד האוצר נוהג לאשר היתרים לשנה אחת בלבד ולחדשם מדי שנה, למעט מקרים חריגים. בדרך זו, העובדים אינם נדרשים לדווח על תנאי העבודה, ואין אפשרות לבדוק אם תנאי השכר והיקף העבודה מתאימים להיתר שניתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם לבחון את הצורך לתקן את התקשי"ר ולקבוע בו שכל עובד מדינה המבקש היתר לעבודה פרטית יצרף לבקשתו אישור בכתב של המעסיק הנוסף בדבר תנאי ההעסקה. כמו כן, על נש"ם לשקול לקבוע בתקשי"ר כי על העובד להגיש אישור של המעסיק על תנאי עבודתו בפועל בשנה שחלפה, לא רק כאשר ההיתר הוא למספר שנים, אלא גם כאשר מוגשת בקשה להארכת היתר שניתן לשנה. ראוי שנש"ם תדאג לכך שכל ההוראות הרלוונטיות שהובאו בחזירה יעוגנו בתקשי"ר.

בתשובת נש"ם נמסר כי עמדת משרד מבקר המדינה מקובלת עליה, והיא החליטה להעביר חלק מהוראות ביצוע שונות שפורסמו בחזירה לתקשי"ר. בין היתר, תפעל נש"ם "לעדכון התקשי"ר בנושא צירוף אישור ממקום העבודה הפרטית לבקשה בהתאם להוראות הביצוע כפי שפורסמו בחזר נש"ם (סגל בכיר)" מפרואר 1999.

רכישת מעמד קבוע במוסדות אקדמיים

על פי התקשי"ר, לעובדים המועסקים לפי חוזה בכירים יינתן היתר לעבודה פרטית רק למתן הרצאות במוסדות להשכלה גבוהה המוכרים על ידי המועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג) במגבלה של ארבע שעות הוראה אקדמיות בשבוע. מתן ההיתר מותנה בכך שהעובד לא ירכוש מעמד קבוע במוסד, אם במשרה מלאה ואם במשרה חלקית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם לבחון, לאור הטעמים שבאיסור האמור, אם ובאיזה אופן חל האיסור על רכישת מעמד של עובד קבוע גם במוסדות פרטיים להשכלה גבוהה המוכרים על ידי מל"ג, שהסדרי ההעסקה בהם שונים.

נש"ם הודיעה בתשובתה כי עמדת משרד מבקר המדינה מקובלת עליה, והיא "תפעל לעדכון התקשי"ר" בהתאם לממצאי הביקורת באופן שיוסדר "האיסור על רכישת מעמד קבוע במוסדות פרטיים להשכלה גבוהה" בדומה לאיסור החל על רכישת מעמד כזה במוסדות ציבוריים להשכלה גבוהה.

הרשות המרכזית למתן היתר לעבודה פרטית

כאמור, בתקשי"ר נקבע כי אם היועץ המשפטי למשרד סבור כי הבקשה אינה עומדת בהוראות התקשי"ר, ואילו האחראי במשרד (או נש"ם, בהתאם למתח הדרגות של העובד) סבור כי יש לאשר אותה, היא תועבר להכרעת הרשות. נוסף על כך, עובד שבקשתו להיתר לא אושרה על ידי המוסמך

15 תקופת ההיתר המרבית היא חמש שנים.

16 פסקה 42.494(ב) לתקשי"ר.

לכך¹⁷, רשאי לערער לפני הרשות¹⁸. הרשות מוסמכת לתת היתר מיוחד במקרים חריגים שאינם בסמכות המשרד - הן במקרה מסוים והן לקבוצה של מקרים - או במקרים שאינם ניתנים לפתרון במסגרת ההוראות הקיימות. הרכבה של הרשות נקבע בתקשי"ר¹⁹. הרשות רשאית להתכנס ולקבל החלטות גם בהיעדר שני הסמנכ"לים הבכירים למינהל ומשאבי אנוש ובהיעדר אחד משני העובדים הבכירים בנש"ם.

הביקורת העלתה כי בקשות להארכת תוקף של היתר שניתן מלכתחילה על ידי הרשות בשל נסיבות חריגות, מאושרות בלא להביאן לדיון מחודש בפניה על מנת לבחון אם הנסיבות החריגות עודן תקפות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שתוקף היתר שניתן כחריג לתקשי"ר יוארך רק אם הנסיבות החריגות שבגללן ניתן מלכתחילה עודן קיימות. לשם בחינת הדבר יש להעביר כל בקשה להארכת היתר, כאמור, להחלטת הרשות.

המרחק ממקום העבודה למקום העבודה הפרטית

חלק מהבקשות להיתרים מתייחס למקומות עבודה פרטית שאינם סמוכים למקום העבודה במשרד האוצר. התקשי"ר קובע כי לא יינתן היתר ליותר משלוש שעות עבודה ביום אחד²⁰, אולם אין בו התייחסות למקרים שנדרשת בהם נסיעה ממושכת למקום עבודה פרטית מרוחק. לעתים, שעות העבודה הפרטית שאושרו בהיתר מחייבות את העובדים לצאת ממשרד האוצר לפני סוף יום העבודה המקובל במשרד כדי להספיק להגיע אל מקום העבודה הפרטית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם לשקול אם ועד כמה מרחק מקום העבודה הפרטית ממקום העבודה בשירות המדינה ומשך ההגעה אליו צריכים לבוא במניין השיקולים למתן היתר.

בחשובת נש"ם צוין כי המרחק ממקום העבודה בשירות המדינה למקום העבודה הפרטית הוא חלק משיקול הדעת שמפעילה הרשות. עמדת נש"ם היא כי הרשות בעבודתה השוטפת לוקחת בחשבון את השפעת המרחק כפי שעולה בטופס הבקשה ומחליטה בהתאם, ולפיכך היא אינה מוצאת טעם לקבוע זאת בקריטריונים נוקשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקבל את עמדת נש"ם באופן חלקי. כפי שציינה נש"ם, המרחק ממקום העבודה בשירות המדינה למקום העבודה הפרטית הוא שיקול רלוונטי כאשר הבקשה מגיעה להכרעת הרשות. ואולם הוא צריך להיות רלוונטי גם באותם מקרים שבהם הבקשות אינן מגיעות להחלטת הרשות אלא מוכרעות בידי האחראי במשרד. על מנת לשמור על אחידות בהפעלת שיקול הדעת של האחראים במשרדים השונים, על נש"ם ליידע אותם כי עליהם להביא בחשבון את עניין המרחק ולקבוע באיזה אופן יש לשקללו.

17 המוסמך נקבע בהתאם לדרגת העובד.

18 פסקה 42.496 לתקשי"ר.

19 בהרכב הרשות נכללים נציג של נציב שירות המדינה (יו"ר הרשות); שני עובדים בכירים בנש"ם; שני סמנכ"לים בכירים למינהל ומשאבי אנוש והיועץ המשפטי לנש"ם או נציגו.

20 במשרדים בהם הונהג שבוע עבודה של 5 ימים.

טיפול בהיקף עבודה ובשכר שאינם אחידים

בתקשי"ר נקבע כי לא יינתן לעובד היתר לעבודה פרטית שהוא עשוי להשתכר בה למעלה מ-50% ממשכורתו החודשית הכוללת בשירות המדינה או יותר ממחצית השכר הממוצע במשק, לפי הסכום הגבוה. כמו כן מגביל התקשי"ר את שעות העבודה הפרטית המותרות בשבוע עבודה או ביום אחד.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי התקשי"ר אינו מתייחס למגבלות השעות והשכר כאשר היקף ההעסקה הפרטית והשכר המשולם עבורה אינם אחידים בתקופת ההיתר (למשל כאשר שעות עבודה רבות מרוכזות בחלק קטן מתקופת ההיתר או כאשר השכר המשולם חורג מהסכום המותר בתקשי"ר, אך משולם בתשלום אחד לפני תחילת העבודה הפרטית או לאחר סיומה). מן הראוי שנש"ם תיתן את דעתה למצבים אלו ותסדירם.

נש"ם השיבה כי הסוגיה עלתה על סדר היום של הרשות, וזו פנתה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר לשם קבלת הבהרות בעניין ההגדרה של משכורת חודשית. בכוונת הרשות לקבוע נוהל פנימי שיסייע לעבודתה בעניין זה.

חשש לניגוד עניינים בעבודה פרטית

כדי למנוע ניגוד עניינים ופגיעה אחרת בטוהר השירות הציבורי נקבעה בתקשי"ר הוראה שאין לתת היתר בלי פירוט שמות מקבלי השירות ממקבל ההיתר. במקרים שבהם לא ניתן לתת פירוט כזה, יש לכלול בתנאי ההיתר סייגים שיבטיחו שלא ייווצר ניגוד עניינים, ולא תהיה בו סתירה לתקשי"ר. במקרה של היתר כולל נקבע כי על העובד להגיש מדי שישה חודשים פרטים על האנשים או על הגופים שעבורם עבד. על האחראי לבדוק את הדיווח ולוודא כי לא נוצרו ניגוד עניינים או סתירה להוראות התקשי"ר²¹.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו ארבעה היתרים לעבודה פרטית שלא ניתן היה לפרט בהם מראש את שמות מקבלי השירות. העובדים מקבלי ההיתר לא דיווחו על מקבלי השירות, כנדרש בתקשי"ר, והסמנכ"לית הבכירה למינהל במשרד האוצר לא דרשה לקבל דיווחים כאלה. לכן לא נבדקה האפשרות של ניגוד עניינים או של סתירה אחרת להוראות התקשי"ר.

משרד האוצר הודיע בתשובתו ממרס 2009 כי הוא מקבל את הביקורת בעניין זה ויפעל על פי הוראות התקשי"ר.

דוגמות לליקויים במתן ההיתר

עובד בכיר לשעבר א'

1. עובד בכיר לשעבר א' פנה בנובמבר 2003 בבקשה להתיר לו להיות מרצה ובעל משרה ניהולית במוסד אקדמי א'. בשנת 2006 הודיע העובד כי יש בכוונתו להרצות גם במוסד אקדמי ב'.

נמצא כי האחראים במשרד האוצר בתקופה הרלוונטית - הסמנכ"ל הבכיר למינהל דאז, והסמנכ"לית הבכירה למינהל - לא עמדו על כך שעובד בכיר לשעבר א' יגיש להם דיווח מאושר על ידי המוסדות האקדמיים, ובו פירוט של שעות העבודה הפרטית שלו, כפי שנדרש בחוזרי נש"ם הנוגעים למועסקים בחוזי בכירים. בדיקה כזו הייתה מעלה כי היקף עבודתו הפרטית של העובד חורג מהמותר וגדול פי כמה מזה שביקש בעבורו היתר.

אגף הייעוץ המשפטי במשרד האוצר לא התריע בפני האחראי במשרד ובפני נש"ם על כמה מהליקויים שבבקשת עובד בכיר לשעבר א'. כמו כן, האגף ונש"ם לא בדקו אם ההסכמים שחתם העובד עם מוסד אקדמי א' גורמים לחריגת העובד ממגבלות השכר שבתקשי"ר. האגף גם לא בדק את אי-ההתאמה שבין פרטי הבקשה של העובד ובין חוזי העבודה שלו עם מוסד אקדמי א'.

2. בקשתו של עובד בכיר לשעבר א' להיתר לא עמדה בתנאי התקשי"ר ולכן הועברה לטיפול הרשות, וזו אישרה באופן חריג את בקשתו לשמש כמרצה²². לעומת זאת, היא דחתה את בקשתו לשמש במשרה ניהולית בשל האיסור שבהוראות התקשי"ר ובשל חריגה מהשכר המותר.

נוכח החלטת הרשות, פנה העובד במכתב לנציב שירות המדינה (להלן - הנציב). משרד מבקר המדינה ביקש לקבל עותק ממנו, אך התברר כי הוא לא נשמר במשרד האוצר ובנש"ם. כללי מינהל תקין מחייבים שבקשות בכתב תישמרנה, במיוחד כאשר מדובר באישורים חריגים.

בתשובה כתב הנציב לעובד בכיר א' כי הוא מקבל את הערר שהגיש וציין כי "לאור הנימוקים המפורטים במכתבך, ובפרט העובדה שמדובר בתפקיד אקדמי מובהק הקשור בהוראה במוסד להשכלה גבוהה, אני רואה מניעה לאישור הבקשה לעבודה פרטית, על פי הקריטריונים המקובלים להיתרים לעבודה פרטית למנכ"לים ונושאי משרה מקבילות (גובה השתכרות, שעות וכו')".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסח תשובת הנציב שהוא מאשר את הבקשה עפ"י הקריטריונים המקובלים בעייתי, שכן עצם העברת הבקשה לטיפול הרשות מעידה שלא התאימה לקריטריונים הקבועים בתקשי"ר, ועל כן תמוה שהבסיס לקבלת הערר ולאישורה היה "על פי הקריטריונים המקובלים".

בפגישה שהתקיימה באפריל 2008 עם הנציב, הוא מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי לא עיין במסמכים שצורפו לבקשתו של עובד בכיר לשעבר א', ולשיטתו אין צורך לעיין במסמכי ההתקשרות שבין העובד למעסיק הפרטי, משום שהנתונים הקבועים הם אלו שפירט העובד בטופס הבקשה, ולא אלו הרשומים בחוזי העבודה או במסמכים הנלווים לבקשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תקינות ההליך מחייבת גם בדיקה יסודית של מסמכים נלווים, ובפרט חוזי ההעסקה שנחתמו עם המעסיק הפרטי וצורפו לבקשה. הדברים ראויים להדגשה מיוחדת נוכח אי-ההתאמות בין הצהרות העובד בבקשתו ובין הסכמי ההעסקה שלו. יתרה מזו, עמדת הנציב שנמסרה למשרד מבקר המדינה, סותרת את ההוראות שפרסם סגן הנציב בחוזר מיום 7.2.99, שעובד בחוזה בכירים המבקש היתר להרצות במוסד אקדמי חייב להעביר לנש"ם אישור מטעם המוסד האקדמי ובו פירוט מלא של תנאי העסקתו, לרבות שכר ומועדי ההרצאות.

22 הבקשה הייתה למתן הרצאות בשעות חופפות לשעות העבודה הקבועות במשרד האוצר.

בתשובתה הסבירה נש"ם כי הנציב החליט לקבל את הערר של העובד לאור נתוני הבקשה והמידע שמסר לו העובד בפנייתו לרבות המידע על הפן הניהולי האקדמי, שלו היה אחראי העובד הבכיר. הנציב השתכנע כי לא הייתה שום עילה עניינית לדחיית הבקשה ע"י הרשות, ולפיכך אישר את הבקשה בכפוף להוראות התקשיריות המקובלות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל את הסביר נש"ם. כאמור, בקשת עובד בכיר לשעבר א' לא עמדה בהוראות התקשירי ביחס לשעות העבודה ולשכר ששולם בגינה. על כן להיתר שנתן הנציב, שהותנה בקיום הוראות התקשירי, לא היה מקום מלכתחילה. כאשר הנציב מפעיל סמכות חריגה, עליו להקפיד על תיעוד והנמקה, ואילו בעניין הנדון לא נשמר התיעוד המלא ולא ניתנה הנמקה.

3. כשפג תוקף ההיתר לעבודה פרטית ולאחר פנייה של מנהלת אגף משאבי אנוש במשרד האוצר, העביר עובד בכיר לשעבר א' בקשה נוספת להיתר, ובה דיווח כי בשנת הלימודים שלאחר מכן (תשס"ה) אין בדעתו להמשיך בהרצאות אלא להנחות סמינריון בלבד. ואולם בניגוד לדבריו אלו עולה מהדיווח של מוסד אקדמי א' למל"ג כי היקף עבודתו של העובד במוסד גדל דווקא באופן ניכר באותה שנה. משרד האוצר לא עמד על כך שבטופס הדיווח שצורף למכתב ירשום עובד בכיר לשעבר א' את מספר שעות ההוראה שלו בפועל ויצרף אסמכתה כלשהי לשכר ששולם לו בשנת הלימוד שהסתיימה, בניגוד להוראות סעיף 42.494(ב) לתקשירי. טופס ה"דיווח" הועבר כבקשת הארכה של היתר קיים ולא כבקשה למתן היתר חדש חרף שינוי שעות העבודה. יתרה מזו, עובד בכיר לשעבר א' לא צירף חווה עדכני להעסקתו בשנת הלימודים תשס"ה. משרד האוצר ונש"ם לא בדקו אם תנאי עבודתו התאימו למגבלות התקשירי בעניין מספר השעות וגובה השכר. הבקשה להארכת ההיתר הקיים הועברה במישורין לנש"ם בלי בדיקה של יועץ משפטי למשרד ובלי בדיקה והמלצה של האחראי במשרד, כנדרש על פי התקשירי. הבקשה לא הובאה כלל לדיון ברשות. ליקויים אלו חזרו והתגלו גם בשנת הלימודים העוקבת (תשס"ו).

4. בספטמבר 2006 הגיש עובד בכיר לשעבר א' בקשה להיתר לו להרצות במוסד אקדמי ב', נוסף על עבודתו במוסד אקדמי א'. בבקשתו הצהיר העובד כי ירצה במוסד ב' שעה אחת בשבוע בסמסטר אחד. מוסד אקדמי ב' מסר למשרד מבקר המדינה כי עובד בכיר לשעבר א' הרצה כל הסמסטר שעתיים אקדמיים בשבוע.

בתשובה מאוקטובר 2008 למשרד מבקר המדינה מסר עובד בכיר לשעבר א' כי במחצית מהסמסטר הרצה בשיעור שנפרס על פני שעתיים אקדמיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הגבלת מספר השעות הקבועה בהוראות התקשירי מתייחסת למספר שעות העבודה בפועל ולא למספר הנקוב בבקשה להיתר. כמו כן, בניגוד להוראות התקשירי, משרד האוצר לא הקפיד שהבקשה תעבור לבדיקת אגף הייעוץ המשפטי ותינתן חוות הדעת של האחראי. הסמנכ"לית הבכירה למינהל לא דרשה לקבל את פירוט השכר של העובד במוסד אקדמי א' ואת זה שהיה צפוי לו במוסד אקדמי ב'.

בתשובת עובד בכיר לשעבר א' למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 הוא טען כי הכשלים המתוארים בדוח הביקורת אינם כשלים שלו אלא של אחרים, לרבות עובדי המינהל והייעוץ המשפטי במשרד האוצר ובנש"ם. עובד בכיר לשעבר א' הסביר כי לא נדרש להמציא אישור ממקום העבודה הפרטי, ואילו היה מתבקש, היה עושה זאת. עוד טען כי היקף עבודתו לא חרג מהמותר, והדיווח שמסר מוסד אקדמי א' למל"ג על היקף עבודתו איננו מעניינו ואין הוא קשור אליו. כמו כן טען כי דיווחיו תאמו את הסכמי ההעסקה שלו עם מוסד אקדמי א' ואת היקף עבודתו בפועל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי היקף עבודתו של עובד בכיר א', העולה מהמסמכים, גדול מהנטען על ידו.

עובד בכיר לשעבר ב'

1. עם קבלתו לעבודה במשרד האוצר פנה עובד בכיר לשעבר ב' בבקשה לאשר לו עבודה פרטית כמרצה במוסד אקדמי ג' לתקופה של כחצי שנה במהלך שנת 2004. בבקשתו ציין כי ההיתר מבוקש לשמונה שעות עבודה בשבוע²³. הבקשה אושרה על ידי החשכ"ל דאז שהיה הממונה הישיר עליו, ועל ידי האחראי במשרד. היועצת המשפטית למשרד האוצר ציינה שבקשתו תואמת את תנאי התקשי"ר²⁴.

בהתאם להוראות חוזר נש"ם מפברואר 1999 המתייחס לעובדים המועסקים בחוזה בכירים, אין להתיר עבודה פרטית בהרצאות יותר משלוש שעות בשבוע. הוראות אלו עוגנו גם בחוברת "נוהלי העסקת עובדים בכירים בחוזה מיוחד בשירות המדינה" ממרס 2004, שם נקבע במפורש כי המגבלות על היקף ההעסקה השבועי חלות גם על עבודה פרטית בימי ו'.

מאחר שהבקשה לא עמדה בתנאי התקשי"ר, היה על משרד האוצר להעבירה להכרעת הרשות; אולם הבקשה אושרה בידי סגנית מנהל (מינהל הסגל הבכיר) בנש"ם, אף שאינה מוסמכת לכך.

2. בשנים העוקבות פנה עובד בכיר לשעבר ב' עוד כמה פעמים לקבלת היתר לעבודה פרטית והגיש את בקשותיו בסמוך להתחלת העבודה. משרד האוצר לא עמד על כך שהבקשות תוגשנה במועד הקבוע בתקשי"ר, ולפיכך לא ניתן היה להשלים את הטיפול בבקשות טרם החל לעבוד. החשכ"ל דאז, שהיה הממונה הישיר של עובד בכיר ב', והסמנכ"ל הבכיר למינהל דאז במשרד האוצר, האחראי, לא דרשו לקבל מראש אישורים של מוסד אקדמי ג' על מספר שעות העבודה הפרטית, ואגף הייעוץ המשפטי לא התריע על היקף עבודה חורג מהמותר על פי הוראות נש"ם. כתוצאה מכך אושרה הבקשה להיתר בידי מי שאינו מוסמך לכך. עוד נמצא כי משרד האוצר לא בחן ביזמתו את הסיבות לפער שבין גובה השכר שדווח על ידי עובד בכיר לשעבר ב' ובין השכר ששולם לו בפועל. כמו כן, המשרד לא דרש מהעובד להגיש פרטים על תנאי העבודה, כמתחייב מהוראות נש"ם.

בקשה נוספת של עובד בכיר ב' אושרה בידי הנציב ללא נימוק מספק. טיפולה של נש"ם בעניינו של עובד בכיר ב' הביא לכך שבחלק מהתקופה הוא עסק בעבודה פרטית בלי היתר תקף.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה מסר עובד בכיר ב' כי הצהרתו בבקשת ההיתר על מספר שעות ההרצאה הייתה מדויקת, ואם חרג ממספר שעות העבודה המותר, החריגה הייתה בשעה סמסטריאלית אחת בלבד. עוד מסר העובד כי אם היו אי-התאמות בין השכר שדווח עליו לשכר שקיבל בפועל, הרי שמדובר בחריגה שולית, ובכל מקרה - הוא לא חרג ממגבלת השכר המותרת בתקשי"ר.

לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת אישורים מראש מהמוסד האקדמי בדבר גובה השכר והיקף העבודה, כפי שקובע התקשי"ר, מאפשרת לגורמים הנוגעים בדבר לבדוק את הצהרת העובד בדבר תנאי העבודה, לוודא כי אינם חורגים מהמותר ולהפנות בקשות החורגות מהמותר לקבלת היתר חריג.

23 מתוכם שעתיים ביום ד' אחר הצהריים, ויתר השעות ביום ו'.

24 בעקבות זאת הועברה הבקשה לנש"ם, המוסמכת לאשר בקשת היתר לעובד בדרגתו של עובד ב'.

נסיעות לחו"ל על חשבון חתמים במסגרת הנפקות

מבוא

נוסף על גיוס הון בשוק המקומי, מגייסת מדינת ישראל הון במטבע זר בשווקים הבין-לאומיים. גיוס זה נעשה באמצעות הממשלה, ומטרתו מחזור החוב החיצוני, מימון הגירעון בתקציב הממשלה, מימון הגירעון המסחרי והוצאות הממשלה במטבע זר, שמירה על רמת היתרות של מטבע החוץ וניהול דינמי של החוב הממשלתי. בשנים 1995-2007 ביצעה ישראל כ-11 הנפקות בין-לאומיות בשוקי ההון המרכזיים בעולם בסכומים גדולים.

בחודשים מרס-אוקטובר 2008, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים לנסיעת עובדי מדינה לחו"ל על חשבון חתמים במסגרת הנפקות. נבדקו בעיקר סדרי האישור של הנסיעות לחו"ל להנפקות בשנים 2005 ו-2006. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף החשכ"ל במשרד האוצר.

הליך בחירת החתמים

איגרות החוב של המדינה משווקות בקרב משקיעים פוטנציאליים בסיוע חתמים, בנקים זרים להשקעות, אשר מחויבים לרכוש במידת הצורך חלק מהן בכפוף לתנאים הנקבעים מראש.

החתמים נבחרים במסגרת תכניות מדף המסדירות את התשתית המשפטית להנפקות אשר מאפשרות את ביצוען במהירות, בגמישות ותוך ניצול הזדמנויות בשוק הבין-לאומי.

ההחלטה על הליך הבחירה של חתמים מתקבלת בידי ועדת המכרזים לניהול כולל של החוב הממשלתי, הפועלת מכוח תקנה 8(ה) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג 1993²⁵ (להלן - הוועדה). בחירת החתמים אינה נעשית באגף החשכ"ל בדרך של מכרז²⁶, אלא בהליך של תחרות בין כמה בנקים להשקעות שנקבעו מראש, המתבקשים להגיש הצעות לשמש חתמים בהנפקה. צוות מקצועי הממונה על ידי הוועדה הוא שבוחר את החתמים הזוכים.

לאחר קבלת ההצעות של הבנקים להשקעות מתקיימות פגישות בין הצוות וביניהם, ולאחר מכן נבחרים בנק או שניים לשמש חתמים בהנפקה הקרובה. עמלת החיתום נקבעת במשא ומתן עם החתמים בהתבסס על הסכום המגויס ועל הטווח לפדיון של איגרות החוב המונפקות. בשנים 2004-2007 היה שיעור עמלות החיתום המוסכמות עם החתמים בין 0.125% ל-0.2% מתמורת ההנפקה, שהסתכמה בין מאות מיליוני דולר למיליארד דולר.

הטיפול בהזמנת הנסיעה

בעקבות בחירת החתם, לקראת מועד ההנפקה, נוסעים מספר עובדים, מרביתם בכירים באגף החשכ"ל, למסע חשיפה (Roadshow) שמטרתו לשווק את איגרות החוב למשקיעים הפוטנציאליים

25 החשב הכללי לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה כי ועדת המכרזים לניהול כולל של החוב הממשלתי מונתה על ידו ביום 27.12.04 והחליפה את הוועדה המקצועית הפנימית של אגף החשב הכללי שעסקה בבחירת חתמים.

26 בהתאם לתקנה 3(14) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג 1993, המעניקה פטור ממכרז להתקשרות "שעניינה מתן אשראי או קבלתו, השקעת כספים, קבלת שירותים בנקאיים, מכירה או רכישה של ניירות ערך, או פעולות אחרות בשוק ההון, ובלבד שהחשב הכללי או מי שהוא הסמיך אישר זאת".

ולשכנעם להשקיע בהן²⁷. חלק מהנוסעים משתתפים בהליך הבחירה של החתמים. על פי ההסכמים שבין מדינת ישראל לחתמים, החתמים מממנים את מסע החשיפה, לרבות עלויות הטיסה והלינה של נציגי ממשלת ישראל, שהם כאמור עובדים בכירים של אגף החשכ"ל. החתמים הם המארגנים את כל סידורי הנסיעה. במקרים רבים התנאים שנותנים החתמים לנציגי הממשלה טובים יותר מהמקובל בשירות המדינה בנסיעות עבודה.

החשכ"ל לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה כי החתמים הם העוסקים בתיאום הטיסות ובהזמנת המלונות, משום שלוח הפגישות של המשתתפים במסע החשיפה דינמי, ופעמים רבות נדרש שינוי של הטיסות והמלונות בהתאמה קצרה. מנהל תחום עסקאות מט"ח וחוב חיצוני באגף החשכ"ל דאז הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כי טיסות ולינות משותפות של חברי הממשלה מאפשרות ניצול מיטבי של הזמן לפגישות שיווק.

נמצא כי אין במשרד האוצר תיעוד על שינויים שחלו בלוח הפגישות, בסדרי הטיסות, בתנאי האירוח וברמת המלונות לעומת אלה שתוכננו מראש, ואין גם נוהל המחייב תיעוד המסמכים הנוגעים לנסיעות ולפגישות במסגרתן. קביעת נוהל לשמירת המסמכים והקפדה על מילוי הוראותיו חשובים לשם בקרה פנימית נאותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם נדרשים שינויים בסדרי הטיסה והלינה במהלך הנסיעה, יש להסדיר את הטיפול בכך בהוראות בתקנון כספים ומשק (להלן - התכ"ם) ובחוזרי החשכ"ל. אם אין די בהוראות אלו, על משרד האוצר לדאוג לתקן.

בתשובה מאפריל 2009 הסביר החשכ"ל כי אין למדינה יכולת לוגיסטית לארגן את השינויים בנסיעות, משום שלעתים יש לעשות שינוי באופן מידי ובשעות שבהן אין פעילות בארץ. החשכ"ל הוסיף כי אם המדינה תידרש לעשות זאת, יהיה הדבר כרוך בסיכון תפעולי גבוה אשר עלול לאיים על הצלחת המהלך כולו.

בתשובה מיולי 2009 של מנכ"ל "ענבל חברה לביטוח בע"מ" (להלן - ענבל), אשר במסגרתה הוקמה בשנת 2007 סוכנות נסיעות ממשלתית ("ע.מ.י. נסיעות"), נמסר כי סוכנות זאת מפעילה כל שעות היממה שירות לטיפול בשינויים ובהזמנות דחופות בעניין נסיעות עובדי המדינה במסגרת תפקידיהם. הסוכנות יכולה לטפל בתיאום עם החתמים בסידורי הנסיעה ובשינויים שחלים בהם. הקמת סוכנות זו הניבה למדינה יתרונות נוספים, ובהם טיפול בנושאים מיוחדים ודחופים בידי אותה נציגות מקצועית; האחדת הטיפול של מתאמי הנסיעות במשרדים הממשלתיים; שיפור השליטה של הגורמים המופקדים במשרדי הממשלה; עמידה בלוחות זמנים לשם חיסכון וטיפול בחריגים בזמן אמת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שהמדינה הקימה את סוכנות הנסיעות, בין היתר, במטרה לרכז את הטיפול בנסיעות עובדי המדינה לחו"ל, אין בסיס לדברי החשכ"ל כי למדינה אין יכולת להתמודד בעצמה עם שינויים מידיים בנסיעות של עובדיה הנשלחים לחו"ל. תשובה זו תמוהה, בין היתר, לאור העובדה כי אגף החשכ"ל תיקן באוגוסט 2008 את התכ"ם, והוראת תכ"ם חדשה אוסרת על טיפול של גורם זר מממן בנסיעות לחו"ל (ראו בעניין זה בהמשך).

27 מסע החשיפה מתקיים בדרך כלל זמן קצר לפני ההנפקה ומורכב מסדרת פגישות עם משקיעים המאורגנות על ידי החתמים ומתקיימות במספר ערים. מטרותיו העיקריות הן הגברת מאמצי השיווק ובניית עניין ארוך טווח במנפיק ההון על ידי מתן אפשרות לגורמים מוסדיים, למנהלי תיקים ולאחרים להיפגש עם בכירי המנפיק. התגובות המתקבלות במהלך מסע החשיפה מאפשרות לחתמים לתמחר את ניירות הערך המונפקים כך שהתועלת למנפיק תהיה רבה יותר.

רישום תמורת ההנפקה

נמצא כי תמורת ההנפקה נרשמת בדוחות הכספיים של המדינה כסכום נטו, לאחר ניכוי עמלת החיתום. לכן הוצאות שונות הכרוכות בהנפקה, לרבות הוצאות מסע החשיפה, אינן מקבלות ביטוי בדוחות הכספיים של הממשלה.

בשל העובדה כי הוצאות מסע החשיפה נבלעות בעמלות החתמים והממשלה אינה נושאת בהן במישרין, הרי שבניגוד לשאר הוצאות הנסיעה לחו"ל של עובדי המדינה, הן אינן מתקצבות ולא מקיימים לגביהן פיקוח ובקרה נאותים.

הוראות התקשי"ר והתכ"ם בעניין נסיעות לחו"ל שלא במימון המדינה

נוהלי אישור הנסיעות לחו"ל של עובדי המדינה קבועים בהוראות התקשי"ר ובהוראות התכ"ם. בנוסח הוראות התכ"ם אשר נכנס לתוקף ביום 1.8.08 נקבע כי במקרים שהנסיעה ממומנת על ידי גורם זר, ההזמנה עצמה תיעשה בידי מתאם הנסיעות המוסמך מטעם המשרד באמצעות סוכנות הנסיעות הממשלתית. על חשב המשרד לדאוג לקבל התחייבות כספית מהגורם המממן את הנסיעה טרם אישורה, ועליו לוודא כי עלות הנסיעה אינה חורגת מתקרת המימון שסוכם עליה.

בתשובת מנכ"ל ענבל צוין כי סוכנות הנסיעות טיפלה במספר נסיעות בתפקיד שלא במימון המדינה, והתשלום בעבורן הועבר אליה על ידי הגורם המשלם. הסדרת הטיפול במסעות החשיפה באמצעות סוכנות הנסיעות תאפשר להעביר את התשלום ישירות דרך המערכת הממשלתית, בעוד בחירת החתמים תעשה במנותק מהצורך לממן את נציגי הממשלה בכל הקשור להוצאות הנסיעה והשהייה.

בתקשי"ר נקבע כי מנכ"ל המשרד מוסמך לאשר נסיעות בתפקיד של עובדי המשרד לחו"ל. אם הנסיעה איננה על חשבוננו של העובד או במימון תקציב המשרד, על מנכ"ל המשרד לקבל תחילה חוות דעת של היועץ המשפטי של המשרד.²⁸ בתקשי"ר גם נקבע כי על היועץ המשפטי לבדוק אם אין במימון הנסיעה על ידי הגורם החיצוני משום ניגוד אינטרסים או פגיעה בטוהר המידות בשירות הציבורי ובסדרי המינהל התקין.²⁹ נסיעה לחו"ל של מנכ"ל משרד ממשלתי טעונה אישור של השר הממונה.³⁰ נוסח דומה מופיע גם בהוראות התכ"ם, שבהן גם מובהר כי נדרשת חוות דעת חיובית של היועץ המשפטי לנסיעה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בתקשי"ר אין דרישה מפורשת לחוות דעת של היועץ המשפטי כאשר מנכ"ל משרד ממשלתי או עובד במעמד מקביל נוסע שלא על חשבוננו הפרטי ושלא במימון תקציב המשרד.³¹ מן הראוי כי נש"ם תבהיר שגם נסיעה של בכירים במימון של גורם שאינו ממשלתי תאושר על ידי השר הממונה רק אחרי קבלת חוות דעת משפטית חיובית.

28 פסקה 26.140 (ד) לתקשי"ר.
 29 פסקה 26.141 (ג) לתקשי"ר.
 30 פסקה 26.140 (ב) לתקשי"ר.
 31 על פי הוראות תכ"ם, חוות הדעת של היועץ המשפטי נדרשת גם במקרה שהשר צריך לאשר את נסיעת מנכ"ל המשרד.

נסיעה להנפקת איגרת חוב נקובה ביורו בשנת 2005

1. בספטמבר 2005 התקיים מסע חשיפה להנפקת אגרות חוב ממשלתיות הנקובות ביורו. על פי תוכנית מסע החשיפה, תוכננו להתקיים פגישות בפרנקפורט, באמסטרדם, בדבלין ובלונדון. מטעם המדינה השתתפו בנסיעה ארבעה עובדים בכירים באגף החשכ"ל. הטיסות והשהות בבתי המלון הוזמנו על ידי אחד החתמים והוא שילם בעדן. על כן לא ניתן היה לבחון אם תנאי הלינה והטיסה עולים בקנה אחד עם הוראות התכ"ם וחוזרי החשכ"ל.

2. בספטמבר 2005 פנה מנהל תחום עסקאות מט"ח וחוב חיצוני באגף החשכ"ל דאז ליועצת המשפטית למשרד האוצר דאז, בבקשה לקבל את אישורה לנסיעה הממומנת על ידי החתמים, כנדרש על פי הוראות התקשי"ר. בתשובתה ענתה היועצת המשפטית דאז כי איננה "רואה כל ניגוד עניינים בנסיעה שבנדון ע"ח החתמים, שכן למעשה הוצאות הנסיעה ממומנות בידי המדינה במסגרת התשלום לחתמים. יחד עם זאת, למיטב הבנתי מדובר במעקף תקציבי, שכן ההוצאות לחתמים מנוכות מהכנסות ההנפקה ואינן מתוקצבות כלל, והוצאות הנסיעה נבלעות בהן אע"פ שאלו היו אמורות להיות מתוקצבות בתקציב המדינה".

בתשובת מנהל תחום עסקאות מט"ח וחוב חיצוני באגף החשכ"ל דאז למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 הובהר הדעה כי ההיקף הכספי של הוצאות הנסיעה של בכירי האוצר למסע החשיפה זניח ביחס לסכום ההנפקה וביחס לתקציב הנסיעות של משרד האוצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח תשובתה של היועצת המשפטית כי מדובר ב"מעקף תקציבי", היה על אגף החשכ"ל לפעול לשקיפות ההצגה של הוצאות הנסיעה. כמו כן, על אגף הייעוץ המשפטי לתת את הדעת לכך שחלק מהנוסעים למסע החשיפה במימוןם של החתמים משתתפים בהליך בחירתם.

נסיעה להנפקת אגרת חוב נקובה בדולר בשנת 2006

מ-29.10.06 עד 3.11.06 התקיים מסע חשיפה להנפקת אגרות חוב ממשלתיות הנקובות בדולר. על פי התכנית, למסע יצאו במקביל שני צוותים: צוות אחד תוכנן להיפגש עם משקיעים בלונדון, ניו יורק ושיקגו, ואילו הצוות האחר - בלוס אנג'לס, בוסטון וניו יורק. בנסיעה השתתפו שישה עובדים בכירים באגף החשכ"ל. את הטיסות והשהות בבתי המלון הזמין אחד החתמים אשר שילם בעדן, ועל כן לא ניתן היה לבחון אם תנאי הלינה והטיסה עולים בקנה אחד עם הוראות התכ"ם וחוזרי החשכ"ל. בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצא אישור לנסיעתו של אחד העובדים הבכירים.

זמן קצר טרם הנסיעה פנה המשנה לחשכ"ל ליועצת המשפטית למשרד האוצר בבקשה לקבל את אישורה לנסיעה הממומנת על ידי החתמים. במכתבו ביקש מהיועצת המשפטית דאז לאשר כי אין בנסיעת נציגי משרד האוצר משום ניגוד עניינים מכיוון שהוצאות הנסיעה ממומנות על ידי המדינה במסגרת תשלום העמלה לחתמים, "כפי שהיה מקובל גם בהנפקות קודמות כחלק מעלויות העסקה של החתמים". בתשובתה ענתה היועצת המשפטית דאז כי איננה רואה מניעה לנסיעה על חשבון החתמים, וזאת משני נימוקים: (1) המדינה היא שמממנת למעשה את הוצאות הנסיעה כחלק מהעמלה המשולמת לחתמים; (2) "כפי שמסרת לי, הסדר זה הוא המקובל בין חתמים למנפיקים, שהחתמים הם אלה האחראים לכל הארגון של מסע החשיפה, וכל ההוצאות הכרוכות בו, כאשר אלו נלקחות בחשבון בקביעת המחיר עם החתמים מראש".

במאי 2008 מסרה היועצת המשפטית דאז במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי לא בדקה את טענת המשנה לחשכ"ל שהסדר שעל פיו מממנים החתמים את כל הוצאות מסע החשיפה הוא המקובל בעולם. לדבריה, להוצאת אישור די לה שהדברים נאמרים.

נוסף על כך, מסרה כי ידוע לה שתנאי הנסיעות והאירוח הממומנים על ידי החתמים טובים באופן ניכר מן המקובל בשירות המדינה. חרף זאת אין היא סבורה שקיים טעם לפגם בהסדר זה, בין היתר, משום שנמסר לה כי הדבר מקובל אצל כל החתמים, ולפיכך אין בתנאים אלה כדי להשפיע על בחירת מישור מהם.

במרס 2008 מסר מנהל החוב לשעבר באגף החשכ"ל בתשובה לשאלות משרד מבקר המדינה, כי אגף החשכ"ל לא בדק את הנוהג הקיים בעולם למימון מסעות חשיפה, והטענה שבעולם מקובל לקיימו על חשבון החתמים מבוססת על ידיעה כללית.

בתשובת היועצת המשפטית דאז למשרד האוצר מפברואר 2009, הסבירה כי היא איננה סבורה שתפקידו של יועץ משפטי המקבל נתונים היא לבדוק את נכונותם בעצמו. בדיקה שכזו אינה מעשית לשיטתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אישורו הנדרש של יועץ משפטי הוא אישור מהותי ולא טכני, ולכן על אגף הייעוץ המשפטי למשרד האוצר לעמוד על קבלת אסמכתאות מהגורמים המקצועיים או לנקוט כל פעולה אחרת כדי לוודא שהמידע שנמסר לו מבוסס, ולא להסתפק באמירות בעלמא. העובדה שהחתמים נבחרים בהליך תחרותי בפנייה למספר מציעים, אין בה כדי להסיר את החשש כי הם יעניקו לנציגי המדינה תנאים החורגים מהמקובל בשירות המדינה כדי לקדם את ענייניהם בעתיד. יש לבחון בין היתר את השאלה אם ניתן להתייחס לנסיעה כממומנת על ידי המדינה, אם שיטת מימון זו אכן מקובלת בעולם ותקינה, אם אין התנאים המוענקים לנוסעים חורגים באופן ניכר מהמקובל בשירות המדינה, ואם אין דרכים אחרות למנוע חשש לניגוד עניינים בבחירת החתמים ובקשרים העסקיים בינם ובין נציגי המדינה.

לא נמצאו סימוכין לדברי היועצת המשפטית של משרד האוצר כאילו כל החתמים המשתתפים בהליך הבחירה מציעים תנאים דומים לנסיעות במסע החשיפה, ועל כן אין בתנאים אלו כדי להשפיע על הבחירה. ראשית, התיעוד שנשמר במשרד האוצר מצביע על כך שקיימת שונות ניכרת בין החתמים בהערכה של הוצאות מסע החשיפה, ואחרים אף אינם מציעים לקיים מסע כזה. שנית, תנאי הנסיעה והשהייה במסגרת מסע החשיפה אינם מפורטים בדרך כלל בהצעות החתמים.

בהיעדר אפשרות לבחון אם תנאי הנסיעה והשהייה חרגו מהמקובל בשירות המדינה, קיים חשש שהחתמים יודעים כי בחירתם בעתיד תלויה בעובדי המדינה שהם מממנים את נסיעותיהם; ידיעה זו יכולה להשפיע על תנאי הנסיעה שהם מממנים ועלולה לפגוע בשוויוניות ובהגינות. לפיכך ההתנהלות בעניין בלתי-תקינה.

היועצת המשפטית דאז למשרד האוצר הסבירה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2009, כי ארגון מסע החשיפה הוא חלק מאחריות החתם הקובע יחד עם המנפיק את מועדי המפגשים, את מקומותיהם ואת הגורמים שעמם נפגשים, ולכן החתם אחראי לארגונו. היועצת הוסיפה כי אין מקום לשלול את הכללת הוצאות מסע החשיפה בעלות הכוללת שבה נושא החתם. כמו כן, מסרה כי תנאי הנסיעה והאירוח במסגרת מסע החשיפה אינם ידועים לאלו הבוחרים את החתם. על כן היא סבורה שאין התנאים מהווים שיקול בבחירת החתם, ואין בנוהג הקיים חשש ממשי לניגוד עניינים או לפגיעה בטוהר המידות. היועצת סבורה שתנאי האירוח הם לפי המקובל אצל החתמים, ואין להפריד בין סידורי הנסיעה של נציגי החתמים ועובדי המדינה.

בתשובת החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מאפריל 2009 הוא אימץ את עמדתה של היועצת המשפטית דאז. החשכ"ל הוסיף כי במהלך השנים החליפה מדינת ישראל את החתמים כמעט בכל הנפקה, דבר שמוכיח לדבריו כי תנאי האירוח לא השפיעו על הבחירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל את עמדת היועצת המשפטית דאז ואת עמדת החשכ"ל. במסגרת ההליך לבחירת החתמים הם נדרשים לפרט את סכום ההוצאות המשוער של מסע החשיפה ואת המקומות שבהם הם מציעים לקיים אותו. העובדה כי תנאי הנסיעה המדויקים אינם מפורטים לוועדה הבוחרת אין פירושה שהחתמים המתמודדים אינם מביאים בחשבון כי הטבת תנאי הנסיעה של בכירי משרד האוצר תשפר את סיכוייהם להיבחר כחתמים בהנפקות נוספות.

נש"ם הודיעה במרס 2009, כי לכאורה יש בעיה בשיטת מימון נסיעותיהם של בכירים במשרד האוצר, לרבות מנכ"לים, על חשבון החתמים. נש"ם מסכימה עם עמדת משרד מבקר המדינה ששיטת מימון זו עלולה ליצור ניגוד עניינים בבחירת החתמים ולהביא לתנאי נסיעה לחו"ל החורגים מהמקובל בשירות המדינה, ובפרט במקום שהנסיעות משולמות ישירות על ידי החתמים, אינן מתוקצבות ונבלעות בעמלת החתמים. נש"ם מסרה כי תיוזם דיון בנושא עם הנהלת משרד האוצר במגמה להביא לתיקון המצב.

הסדרת נוהל קבוע בעניין נסיעות לחו"ל על חשבון החתמים

בפברואר 2007 הוגשה לנש"ם תלונה נגד עובד בכיר לשעבר במשרד האוצר, שעסקה, בין היתר, בנסיעות לחו"ל על חשבון החתמים. בעקבות התלונה פתח אגף המשמעת בנש"ם בבירור. ביוני 2007 הודיע ממונה בכיר (משמעת) בנש"ם למנכ"ל משרד האוצר כי הוחלט לא לפתוח בהליך משמעתי נגד אותו עובד. הממונה הבכיר (משמעת) ציין כי "יחד עם זאת, לאור הרגישות שבנושא נסיעות לחו"ל של עובדי מדינה על חשבון חברות וארגונים המצויים בקשרים עסקיים עם המדינה, והחשש הנוצר לניגוד עניינים ו/או לקבלת טובות הנאה, יש למסד את הליך יציאתם של בעלי התפקידים במשרד לחו"ל בנוהל ברור בשיתוף עם הלשכה המשפטית, למען יהיו הדברים מעוגנים, מבוססים ונהירים לכל".

משרד מבקר המדינה מעיר כי עד מועד סיום הביקורת (אוקטובר 2008) לא פעלו מנכ"ל משרד האוצר והחשכ"ל להסדרת הנסיעות על חשבון החתמים בנוהל. כפי שהובהר לעיל, הנסיעות במימון החתמים, כפי שנהגו בשנים 2005-2006, אינן עולות בקנה אחד עם הנוסח העדכני של הוראות תכ"ם, החל מיום 1.8.2008, ועם סדרי מנהל תקין.

בתשובת החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מאפריל 2009 הוא הודיע כי אף שאין הוא סבור שבנוהל הקיים יש חשש לניגוד עניינים ולפגיעה בטוהר המידות, הרי שלאור הערות משרד מבקר המדינה יפעל להכנת נוהל שיסדיר את הנסיעות הללו.

מינוי חשבים - מעקב

מבוא

סעיף 6(א) לחוק נכסי המדינה, התשי"א 1951, מסמך את שר האוצר לייצג את הממשלה ולחתום על עסקאות בנכסי המדינה בשם המדינה. אגף החשכ"ל ממונה בין היתר על ביצוע תקציב המדינה, ובכלל זה על מימוש המדיניות התקציבית של הממשלה, ניהול כספי המדינה ופיקוח על ביצוע התקציב.

חשבי המשרדים, סגניהם והגזברים הם זרועותיו של החשכ"ל במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, והפיקוח על ביצוע תקציב המדינה ועל הפעילות הכספית של גופים ממשלתיים מקיים באמצעותם.

בחודשים יוני-אוקטובר 2008, לסירוגין, עשה משרד מבקר המדינה מעקב חלקי אחר תיקון הליקויים שצינו ברוח שנתי 56ב³² בעניין סדרי מינוי חשבים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. ביקורת המעקב נעשתה באגף החשכ"ל ובנכס"ם.

אמות מידה למינוי חשבים ביחידות סמך

בדוח 56 העיר משרד מבקר המדינה על היעדר אמות מידה למינוי חשב ביחידת סמך נוסף על החשב של המשרד שהיחידה שייכת לו. ישנן יחידות סמך קטנות - כגון המינהל לחינוך התיישבותי והטלוויזיה החינוכית, הפועלים במשרד החינוך, או המרכז למיפוי ישראל במשרד הבינוי והשיכון - שיש בהן חשבים משהן, וישנן יחידות סמך שאין בהן חשב עצמאי כגון המכון הגאולוגי שבמשרד התשתיות. בתשובתו דאז למשרד מבקר המדינה הצביע החשכ"ל לשעבר על ריבוי השיקולים במינוי חשב ליחידת סמך, ובהם גודלה, תקציבה, מורכבות ביצועו של התקציב, פרויקט באחריותה הדורש התמקדות, יכולת השליטה של חשב המשרד וכן החלטות ממשלה. המשנה לנציב שירות המדינה ציין בתשובתו מאוקטובר 2005 כי "מן הראוי יהא להגיע עם החשב הכללי לסיכום עקרוני באשר לקריטריונים לאפיון יחידות הסמך שבהן נדרש למנות חשב עצמאי".

משרד מבקר המדינה קבע בדוח הקודם כי על אף המשתנים הרבים המשפיעים על השאלה מתי יש למנות חשב עצמאי ליחידת סמך, יש מקום לקבוע אמות מידה בעניין ואף לבדוק מחדש את המערך הנוכחי של החשבים וסגניהם ביחידות הסמך.

גם בביקורת המעקב הועלה שאגף החשכ"ל ונכס"ם לא פעלו כנדרש לקביעת אמות מידה כאמור. נוכח תפקידו המרכזי של החשב כ"שומר סף", ראוי לקבוע בהקדם אמות מידה שלפיהן יוחלט על מינוי חשבות עצמאית ליחידת סמך לשם ניהול פיקוח ובקרה נאותים על השימוש בכספי המדינה ובנכסיה.

באוקטובר 2008 מסר מנהל תחום ארגון מינהל ומשאבי אנוש באגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי החשכ"ל מינה צוות לגיבוש ולהגדרה של המאפיינים הנדרשים להקמת חשבות עצמאית ושל בעלי התפקידים בה. חרף זאת לא נמצא כל תיעוד להקמתו, לפגישותיו או לתוצאות פעולתו.

בתשובת החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2009 נמסר כי באגף החשכ"ל פועלת ועדה שבודקת תבחינים להקמת חשבות עצמאית במשרד ממשלתי וביחידת סמך. הוועדה בוחנת בין

32 דוח שנתי 56ב' של מבקר המדינה (2006), "פיקוח ובקרה על ביצוע תקציב המדינה", עמ' 203.

היתר את היתכנות יישומם בהתייחס לחסמי יישום שונים. לאחר שהיא תגבש את המלצותיה הן ייבחנו ויאושרו על ידי החשכ"ל בטרם יועברו לאישור נש"ם. החשכ"ל הוסיף וציין כי החלטות על הקמת יחידות ארגוניות ומתן מעמד של יחידת סמך מתקבלות על ידי נש"ם והממשלה. למרות שבמספר מקרים העריכו הגורמים המקצועיים באגף החשכ"ל שאין צורך בחשב עצמאי ביחידה מסוימת, הובילו השרים הממונים החלטות ממשלה לתקנון החשבונות.

בתשובת נש"ם למשרד מבקר המדינה ממרס 2009 נמסר כי קביעת אמות המידה להחלטה להקים חשבות עצמאית היא חלק ממכלול עבודת התקינה, והיא באחריות היחידה לשירות למשרדים שבנש"ם. כמו כן נאמר כי "מן הראוי, לדעת המשנה לנציב, כי בכל מקרה בו יוחלט ארגוניות להקים חשבות עצמאית לקבוע אמות מידה לצורך גיבוש ההחלטה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אגף החשכ"ל ועל נש"ם לפעול בשיתוף פעולה ביניהם לקביעת הקריטריונים להקמת חשבות עצמאית. אמות המידה המנהליות נועדו להנחות את מקבלי ההחלטות מראש ולא להצדיק אותן בדיעבד, על מנת שהחלטות יתקבלו ללא קשר ללחצים להקמתן.

רוטציה במינוי חשבים

עבודת החשב מחייבת קשר קבוע עם ספקים ונותני שירותים של המשרד שהוא מכהן בו, וקשרי עבודה הדוקים עם נושאי משרה באותו משרד. תפקידם של החשבים רגיש, וכחלק מאמצעי הזהירות והבקרה שמטרתם למנוע פגיעה בטוהר המידות ויצירת קשרים בלתי-ראויים, יש לקטוע מידי כמה שנים את הקשר המתמשך בין חשב ובין גורמים עסקיים בעלי-עניין.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח 2006 כי אגף החשכ"ל נוהג לעשות רוטציה בין החשבים במשרדים לאחר כחמש שנות עבודה במשרד כלשהו, אם כי נוהג זה איננו מעוגן בהוראות. נמצא כי חשבים מסוימים היו בתפקיד במשרד מסוים יותר מחמש שנים, ואילו אחרים הועברו מתפקידיהם לפני שחלפו חמש שנים מיום מינוים.

בדיקת המעקב העלתה כי בין מרס 2006 למאי 2007 החליפו ביניהם אגף החשכ"ל ונש"ם טיטות בנושא נוהל רוטציה של חשבים, אולם הדיונים הופסקו בשל מחלוקות בין הצדדים. רק בחודש מאי 2008 שבו אגף החשכ"ל ונש"ם לפעול להשלמת הנוהל, אולם עד מועד סיום הבקורת הוא טרם סוכם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהדרגים המקצועיים לא הצליחו ליישב את חילוקי הדעות ביניהם, היה עליהם להביא את הנושא להכרעת דרגים בכירים יותר. העיכוב הבלתי-סביר בהשלמת הנוהל הביא לתוצאות שליליות נוספות: (1) בשל היעדר נוהל כתוב וברור ובשל העובדה שהנוהל באגף החשכ"ל לא היה ברור דיו ולא היה מקובל על כל החשבים, התגלעו בשנים 2005-2007 מחלוקות בין החשכ"ל דאז ובין מספר חשבים כאשר נעשה ניסיון להעבירם לתפקיד במשרד אחר. חלק מהן הגיעו לבירור בערכאות משפטיות. (2) נוהל רוטציה במינוי החשבים איננו מעוגן בחוזי העבודה של החשבים, המועסקים בחוזי בכירים. חלק מהחוזים האלה תקפים לכמה שנים נוספות, ולפיכך ספק אם ניתן יהיה להחיל על חוזים אלה את נוהל הרוטציה לכשיושלם.

בתשובת נש"ם ממרס 2009 ובתשובת החשכ"ל מפברואר 2009 למשרד מבקר המדינה נמסר כי חילוקי הדעות המקצועיים בין החשכ"ל ובין נש"ם יושבו. החשכ"ל הוסיף כי בשל המשבר הכלכלי העולמי והעומס החרג שהוטל על האגף בעטיו, טרם התאפשרה הבחינה הסופית של משמעויות

הנוהל על ידי הנהלת האגף. נש"ם הוסיפה כי עם חתימת הנוהל הוא יופץ ויפורסם. כמו כן מסר החשכ"ל כי המחלוקות שנתגלו בשנים 2005-2007 בין החשכ"ל דאז למספר חשבים אינן משקפות את הפעילות השוטפת של האגף. החשכ"ל הסביר כי הוסכם עם נש"ם שבעת חתימת חוזי העסקה עם החשבים הבכירים יופיע בהם סעיף המחייב אותם בהחלפת מקום עבודתם על פי הנוהל שיאושר ובהתאם לצורכי החשכ"ל.

פעילות הוועדה הפנימית למינוי חשבים באגף החשכ"ל

בהיעדר נוהל כתוב והגדרת סמכויות ברורה למינוי חשבים ולרוטציה ביניהם ממונים חשבים על ידי ועדה פנימית באגף החשכ"ל, המתכנסת לפי הצורך.

בדוח 56 העיר משרד מבקר המדינה כי "ועדת המינויים אינה רושמת פרוטוקולים מדיוניה ומהחלטותיה. לפיכך, לא ברור מה הן אמות המידה לבחירת חשב או סגן חשב למשרד זה או אחר, ומה הם הנימוקים להעדפת המועמד שקיבל את המשרה על פני המועמדים האחרים. דבר זה פוגע ביכולתם של מועמדים להשיג על ההחלטה בדבר המינויים".

החשכ"ל לשעבר השיב לדוח הקודם של משרד מבקר המדינה כי "איננו רואים כל מניעה מלפרסם את הקריטריונים... אם כי ההגדרה הנה כוללנית וידועה לכל עובדי החשב הכללי".

בדיקת המעקב של משרד מבקר המדינה העלתה כי רוב הליקויים שהצביע עליהם המשרד בנושא זה בדוח 56 לא תוקנו. על אף הודעת החשכ"ל לשעבר לא פרסם אגף החשכ"ל את אמות המידה לבחירת חשבים ליחידות סמך. אין נוהל לפעילותה של ועדת המינויים. הוועדה איננה רושמת בדרך כלל פרוטוקולים, ולכן לא ניתן ללמוד על הטעמים למינוי חשב ולהעדפת מועמד אחד על פני אחר.

בתשובת החשכ"ל מפברואר 2009 נמסר כי החשכ"ל אימץ את המלצת משרד מבקר המדינה וכיום מתקיימים רישומים המתעדים את הנימוקים לרוטציה בין חשבים.

סיכום

הערכת העובדים מוטלת על כתפי המעביד, אולם היא אינה באה לשרת את המעביד בלבד, אלא גם את העובד, שיוכל לעמוד על הליקויים שבתפקודו ולתקנם. חשוב במיוחד להקפיד על נוהלי ההערכה והמשוב לעובדים במשרד האוצר, שהתחלופה שלהם גדולה יחסית.

המגבלות על מתן ההיתרים לעבודה פרטית הקבועות בהוראות התקשי"ר ובנהלי נש"ם מיועדות למנוע ניגוד עניינים בין עיסוקם של העובדים בשירות המדינה ובין עבודתם הפרטית ולהבטיח שיקדישו את מלוא זמנם ותשומת לבם לעבודתם בשירות המדינה. ממצאי הביקורת בדוח זה מצביעים על כך שבמשרד האוצר ובנש"ם לא הקפידו על קיום כל הוראות התקשי"ר ונהלי נש"ם; בכך נפגמת תכלית ההוראות למתן היתר לעבודה פרטית.

השיטה הנוהגת בנסיעות למסעות חשיפה, שלפיה נוסעים עובדי המדינה על חשבון החתמים, מעוררת חשש לניגוד עניינים ולחריגה מכללי הנסיעות בשירות המדינה. על משרד האוצר ועל נש"ם לשקול הסדרים אחרים, שבהם ימומנו הוצאות מסע החשיפה על ידי משרד האוצר בנפרד מהעמלה המשולמת לחתם ויתוקצבו בדרך המקובלת בשקיפות ובהגבלת סכום ההוצאות על שהות ותנאי הטיסה, אך בהתחשב בגמישות הנדרשת.

בדוח 56ב הצביע משרד מבקר המדינה על ליקויים במינוי של חשבים למשרדים וליחידות הסמך ועל הצורך בתיקונים. בדיקת המעקב העלתה כי רק ליקויים מעטים תוקנו, ואחרים נמצאים בשלבים שונים של הסדרה ותיקון.

על נציבות שירות המדינה ועל אגף החשב"ל לפעול לתיקון הליקויים הנמשכים: לקבוע אמות מידה למינוי חשבים עצמאיים ליחידות סמך, להשלים את נוהל הרוטציה של החשבים ולעגנו בחוזים האישיים שלהם.

מאחר שמשרד האוצר אחראי לניהול יעיל ותיקין של תקציב המדינה, ניתן היה לצפות שישמש דוגמה למשרדים אחרים. הממצאים שהועלו בדוח זה מצביעים על סדרה של ליקויים שיש לתקנם ולמנוע את הישנותם. על נש"ם לבחון אם ליקויים אלו קיימים גם במשרדים אחרים, ואם כן - עליה לדאוג שיתוקנו.