

אגף השכר והסכמי עבודה

פיקוח ובקרה על השכר במגזר הציבורי

תקציר

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), מעגן את סמכויות שר האוצר בכל הנוגע לשכר במגזר הציבורי¹, לפיקוח על תנאי העבודה בגופים מתוקצבים או בגופים נתמכים כהגדרתם בחוק זה (להלן - גופים ציבוריים) ולאכיפת החוק בעניינם. כמו כן מסמיך החוק את שר האוצר לנקוט פעולות נגד גופים ציבוריים שהפרו את החוק. סמכויות הפיקוח והאכיפה שחוק יסודות התקציב הקנה לשר האוצר אינן נוגעות לכלל המגזר הציבורי אלא רק לגופים המתוקצבים והנתמכים כהגדרתם בחוק יסודות התקציב².

שר האוצר אצל את רוב סמכויותיו האמורות לממונה על אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר; אגף השכר). מכוח חוק יסודות התקציב מפקח הממונה על השכר על תנאי השכר, על תנאי הפרישה ועל קצבאותיהם של כ-330,000 עובדים וגמלאים בכ-750 גופים ציבוריים.

ביוני 1997 החליטה הממשלה להקים באגף השכר יחידה שתפקידה לרכז את הפעולות המתחייבות לצורך אכיפת חוק יסודות התקציב (להלן - יחידת האכיפה). עוד הוחלט להטיל על משרדי הממשלה המשמשים מאסדרים (רגולטורים) של הגופים הציבוריים לבצע בתיאום עם הממונה על השכר פיקוח ובקרה על השכר ותנאי העבודה בגופים אלה ולמסור לממונה על השכר את המידע בנוגע לחריגות שכר בהם. בשנת 2011 הייתה עלות השכר הכוללת של כלל העובדים בגופים הציבוריים כ-54 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2013 בדק משרד מבקר המדינה באגף השכר וברשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר (להלן - רשות החברות), במינהל לשלטון מקומי שבמשרד הפנים ובמשרד לשירותי דת את הנושאים האלה: פעולות הממשלה לפיקוח ולבקרה על השכר ועל תנאי העבודה בגופים הציבוריים, הדיווח על תנאי העסקת העובדים ופעולות שבוצעו בעקבותיו ומשאבי יחידת האכיפה.

- 1 המגזר הציבורי - גורמי הרשות המבצעת ובהם משרדי הממשלה, גופי הביטחון והבריאות ויחידות הסמך שלהם וכן גופים נתמכים וגופים מתוקצבים כהגדרתם בחוק יסודות התקציב.
- 2 הגופים הציבוריים נחלקים לשבעה מגזרים: רשויות מקומיות, חברות עירוניות, איגודי ערים, חברות ממשלתיות, מועצות דתיות, תאגידים וגופים נתמכים.

עיקרי הממצאים

פעולות משרדי הממשלה לפיקוח ולבקרה על הגופים הציבוריים

1. על פי החלטת הממשלה מיוני 1997 נדרש תיאום בין הגופים המאסדרים ובין הממונה על השכר, בין היתר כדי לקבוע את מתכונת הבדיקה ומכלול הנושאים שייבדקו בה, ואת הפעולות שיינקטו בעקבות הבדיקה. נמצא כי עד תחילת שנת 2013 התקיימו קשרי עבודה בין נציגי אגף השכר לנציגים של שאר הגופים המאסדרים, אולם עדיין לא נעשה התיאום הנדרש; פעולות שהחלו באותה עת להשגת התיאום לא הושלמו עד לנובמבר 2013.

2. אגף השכר מרכז מידע על חריגות השכר שהתקבל באמצעות ביצוע בדיקות אופקיות רחבות של השכר (ראו להלן), באמצעות ביצוע בדיקות נקודתיות של השכר המשולם לעובדים מסוימים ובאמצעות הדיווחים השנתיים של הגופים הציבוריים.³ נוסף על כך הוא מבצע פעולות אכיפה, לרבות משא ומתן מול הגופים לקביעת תנאי השכר בהם, הסדרה של תנאי שכר חורגים שבמסגרתה מקיימים עובדי האגף קשר שוטף עם נציגי הגופים ולעתים ננקטים הליכים במישור המשפטי. למשל, בשנים 2011-2012 טיפל אגף השכר בכ-100 תיקים משפטיים.

3. הבדיקות האופקיות⁴ מספקות לאגף השכר תשתית מידע רחבה וכוללת בדבר תנאי השכר בגופים הציבוריים. במהלך חמש שנים - 2008-2012, נערכו בדיקות אופקיות של שכר בכ-6% בלבד מהגופים הציבוריים בארבעה מהמגזרים: 8% מהרשויות המקומיות (בהן רשויות גדולות שמעסיקות אלפי עובדים)⁵; 11% מהחברות הממשלתיות⁶; 1% מאיגודי הערים; ולא נבדקה שום חברה עירונית. כל הבדיקות האופקיות האמורות נעשו על ידי אגף השכר, שתיים מהן הוא עשה בשיתוף רשות החברות (ראו להלן). בין הגופים שנבדקו היו חברות ממשלתיות גדולות, שהעסיקו אלפי עובדים, אולם הנתונים שבידי אגף השכר לא מאפשרים לקבוע מהו שיעור העובדים שנכללו בבדיקות. בחלק מבדיקות אלו נבדק רכיב שכר מסוים, אולם הנתונים שבידי אגף השכר לא מאפשרים לקבוע כמה עובדים נכללו בהן. לדוגמה, בבדיקה של חברה א' נבדק רכיב שכר מרכזי, אולם לא צוין בבדיקה כמה עובדים נכללו בה. במצב זה עשויים גופים רבים שלא להיבדק במשך תקופות של עשרות שנים. משמעות הדבר היא שתשתית המידע על השכר, חסרה חלק משמעותי מהעובדים ואין בידי הממונה על השכר תשתית מידע הולמת לצורך ביצוע פיקוח ואכיפה ממשיים כנדרש על פי חוק יסודות התקציב.

3 לפי חוק יסודות התקציב נדרשים כל הגופים הציבוריים לדווח לממונה על השכר מדי שנה על תנאי ההעסקה של עובדיהם, ועל הממונה על השכר להגיש לכנסת דוח שנתי על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים (ראו להלן).

4 בדיקה אופקית עוסקת בבדיקה של קבוצה מרכזית אחת של עובדים בגוף הציבורי, או בכמה קבוצות וכן ברכיב מרכזי אחד או יותר של השכר, בקרב כל עובדי הגוף או חלק מהם.

5 הנתונים אינם כוללים בדיקה שעשה משרד הפנים ברשויות מקומיות, אשר במסגרתה נבדק השכר של עובדים בכירים בלבד (ראו להלן).

6 הנתונים אינם כוללים בדיקה שעשתה רשות החברות בנוגע לשכרם של עובדים בכירים ב-53 חברות ממשלתיות. בדיקה זו נעשתה באופן חלקי וחסר, (ראו להלן).

4. ביצוע בדיקות שכר אופקיות ב-750 גופים ציבוריים בנסיבות שבהן משאבי הפיקוח מצומצמים מחייב גיבוש תכנית רב-שנתית המשקפת סדר עדיפויות לבדיקת השכר במאות הגופים הציבוריים. אגף השכר לא גיבש תכנית כזאת.
5. (א) מגזר הרשויות המקומיות הוא הגדול בין המגזרים של הגופים הציבוריים. המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, לא ביצע בדיקות אופקיות של שכר עובדי הרשויות המקומיות, למעט בדיקה של שכר העובדים הבכירים בשנים 2011-2012.
- (ב) המינהל לשלטון מקומי לא עשה בדיקות אופקיות בנוגע לשכרם של 12,500 העובדים בחברות העירוניות, כנדרש, למעט בדיקת שכר המנכ"לים ב-77 מ-119 החברות העירוניות שנכללו בדוח השנתי של הממונה על השכר (ראו להלן). הפיקוח על השכר המשולם לעובדי החברות העירוניות לא מתבצע משום שמשרד הפנים טרם קבע הנחיות האמורות לשמש בסיס נורמטיבי לקביעת שכרם.
6. מגזר החברות הממשלתיות כולל 73 חברות,⁷ ומועסקים בהן כ-60,000 עובדים. רשות החברות, אשר אחראית גם לעקוב אחר מדיניות השכר בחברות, לא הכירה את החלטת הממשלה מיוני 1997 ולפיה הרשות נדרשת לבצע, בתיאום עם הממונה על השכר, פיקוח ובקרה בכל הנוגע לתנאי השכר והעבודה בגופים הציבוריים. החל משנת 2008 ביקרה רשות החברות את תנאי השכר של העובדים רק בחלק קטן מהחברות,⁸ ונוסף על כך ביקרה את שכר הבכירים ב-53 חברות באופן חלקי וחסר. בכך פגעה רשות החברות ביכולת הממשלה לאכוף את הוראות חוק יסודות התקציב בעניין זה.
7. מינואר 2011 ועד יולי 2013, מועד סיום הביקורת, ביקר המשרד לשירותי דת את נושא השכר ותנאי העבודה ב-33 (25%) מ-134 המועצות הדתיות. ב-25 מ-33 הביקורות נמצאו ממצאים שחייבו פעולות אכיפה, אולם המשרד לא העביר את ממצאיו אלה לטיפול אגף השכר כנדרש בהחלטת הממשלה מיוני 1997.

הדיווח על תנאי העסקת העובדים והפעולות שבוצעו בעקבותיו

סעיף 33 לחוק יסודות התקציב, אשר הוסף לחוק בשנת 1993 ותוקן כמה פעמים לאחר מכן, קובע כי גופים⁹ ימסרו לממונה על השכר אחת לשנה דוח ובו פירוט מלא על תנאי העסקתו של כל בעל תפקיד שהם מעסיקים. על הממונה על השכר לדווח לכנסת מדי שנה על חריגות שכר לכאורה¹⁰ שהן מהותיות. בפסק דין שנתן בג"ץ בשנת 2009 נאמר: "חובת הדיווח האמורה נועדה לאפשר את הפעלת סמכויות האכיפה הקבועות בחוק".

- 7 לא כולל חברות ממשלתיות שלא מעסיקות עובדים.
- 8 בשנים 2008-2012 עשתה רשות החברות, בשיתוף אגף השכר, בדיקות אופקיות בשתי חברות ממשלתיות. חמש בדיקות נוספות החלה הרשות לעשות בשנים 2011 - 2013, אולם במועד סיום הביקורת הן טרם הושלמו.
- 9 גוף לעניין זה הוא כל גוף בשירות הציבורי המוגדר בסעיף כגוף מתקצב, גוף נתמך, משרד ממשלתי, יחידת סמך ותאגיד בריאות כהגדרתו בסעיף 21 לחוק, למעט כוחות הביטחון.
- 10 אם הגידול בשכר העובד בגוף הציבורי לעומת שכרו בשנה הקודמת היה גבוה מ-5% מהגידול בשכר המקביל בשירות המדינה, ייחשב השינוי כחריגת שכר לכאורה הדורשת הסבר. אם ההסבר של גוף לחריגת השכר אינו משכנע, היא נחשבת כחריגה לכאורה ומתפרסמת בדוח השנתי של הממונה על השכר שמוגש לכנסת.

1. אגף השכר מסר לטיפול של רשות החברות מסמכים הנוגעים לחריגות השכר לכאורה בחברות ממשלתיות לשנים 2009 ו-2010, והרשות מסרה לאגף תוצאות של הבדיקה הפרטנית¹¹ שעשתה לגבי החריגות לכאורה לגבי שנת 2010 בלבד.
2. אגף השכר טיפל בחריגות השכר לכאורה בחברות הממשלתיות ובגופים נתמכים בשנת 2010 באופן חלקי בלבד. לפיכך אי-אפשר לדעת אם נדרשות פעולות אכיפה כנגד הגוף הציבורי. טיפול חלקי כזה פוגע ביעילות האכיפה ואף עלול להכשיר חריגות שכר ולמנוע טיפול בהן בעתיד.
3. בדוח שמגיש הממונה על השכר לכנסת מוצגות חריגות שכר לכאורה, המחושבות לפי שיעור השינוי בשכר בין שנה לשנה. מתכונת הדיווח הזאת אינה מאפשרת לאתר מקרים נוספים של חריגות שכר לכאורה שהיה ראוי לבדוק.
4. לאגף השכר חסרים נתונים יסודיים על חברות עירוניות, והוא אינו מקבל דיווחים על כמחצית מ-236 החברות העירוניות שקיימות לפי נתוני משרד הפנים, ועקב כך אין ברשותו נתונים על תנאי ההעסקה הנהוגים בהן ואם הן עומדות בהוראות הדין.

משאבי יחידת האכיפה

החולשה באכיפת הוראות חוק יסודות התקציב על הגופים הציבוריים הועלתה שוב ושוב במשך כעשור (2004-2013), והגורמים השונים סברו שמקורה במידה רבה במחסור בכוח אדם ביחידת האכיפה. הדבר מחייב את הממונה על השכר להשלים את הליך הבדיקה וההחלטה בנושא, שבו הוחל עוד בתחילת שנת 2010, ולהגיש לנשיא את הבקשה המפורטת והמנומקת של יחידת האכיפה לעניין הוספת התקנים. אם יימצא שיש צורך לפעול להוספת תקנים, על הנוגעים בדבר להוסיפם כדי להבטיח שיפור באכיפה.

סיכום והמלצות

החלטת הממשלה משנת 1997 נועדה ליצור מערכת של פיקוח ובקרה על תנאי השכר והעבודה של כ-330,000 עובדים וגמלאים בכ-750 גופים ציבוריים. ממצאי הביקורת מלמדים על חוסר תיאום בין האחראים לנושא - אגף השכר, משרד הפנים, המשרד לשירותי דת ורשות החברות - ועל פיקוח לקוי וחוסר על תחום השכר ותנאי העבודה בגופים הציבוריים שיש בו כדי לפגוע ביעילות האכיפה של הוראות חוק יסודות התקציב וביכולת ההרתעה של הממשלה מפני אישור חריגות שכר.

אכיפה יעילה היא משימה מורכבת, וזו הוטלה על יחידת האכיפה באגף השכר. על האגף לפעול עם נציבות שירות המדינה כדי להבטיח שמשאבי היחידה ייקבעו על פי היקף תפקידיה.

על הממונה על השכר להשלים את התיאום עם הגופים המאסדרים ואת חלוקת עבודת הבקרה ביניהם, לרבות הנושאים שיש לכלול בבדיקות השכר. כמו כן עליו ועל הגופים

11 בדיקה פרטנית נדרשת כדי לקבוע אם חריגת השכר לכאורה היא אכן בבחינת חריגה.

המאסדרים לגבש תכנית רב-שנתית לפעילות הבקרה ולתאם ביניהם את התכניות. על אגף השכר לרכז את הנתונים על הבדיקות האופקיות שנעשו במשך השנים וכן להשלים את מאגר הנתונים על חריגות השכר לכאורה ועל הטיפול בהן. כל אלה נדרשים כדי להבטיח תשתית מיטבית לאכיפה.



מבוא

1. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), מעגן את סמכויות שר האוצר בכל הנוגע לשכר במגזר הציבורי¹² לפיקוח על תנאי העבודה בגופים מתוקצבים או בגופים נתמכים כהגדרתם בחוק זה (להלן - גופים ציבוריים) ולאכיפת החוק בעניינם. סמכויות הפיקוח והאכיפה שחוק יסודות התקציב הקנה לשר האוצר אינן נוגעות לכלל המגזר הציבורי אלא רק לגופים המתוקצבים והנתמכים כהגדרתם בחוק יסודות התקציב (ראו להלן - לוח 1).

סעיף 29 לחוק זה קובע כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגימלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר".

חוק יסודות התקציב מסמיך את שר האוצר לנקוט פעולות נגד גופים ציבוריים שפעלו שלא לפי החוק, ובכלל זה להודיע לגוף הציבורי, לאחר בירור ושימוע, על ביטול ההסכם או הסעיף החורג ולחייב אותו להפסיק את תשלום החריגה. כמו כן הוא רשאי להחליט אם לחייב את הגוף הציבורי לתבוע מעובדיו להשיב לו כספים ואף לקבוע את היקף ההשבה. שר האוצר אֶצֶל את סמכויותיו בעניינים אלה לממונה על אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר¹³ (להלן - הממונה על השכר; אגף השכר).

2. מכוח חוק יסודות התקציב מפקח הממונה על השכר על תנאי השכר, על תנאי הפרישה ועל קצבאותיהם של כ-330,000 עובדים וגמלאים בכ-750 גופים ציבוריים. על פי נתוני אגף השכר, הסכום הכולל שחסכו הגופים הציבוריים בעקבות פעולות האכיפה בשנים 2010-2012 (לרבות הסכומים שאגף השכר דרש מהעובדים להשיב לאותם גופים והחיסכון האקטוארי) היה 1.5 מיליארד ש"ח¹⁴.

מאוגוסט 2008 עד מאי 2012 כיהן מר אילן לוי כממונה על השכר, וממאי 2012 מכהן בתפקיד זה מר קובי אמסלם. באגף השכר הועסקו בשנת 2012 כ-50 עובדים, ותקציבו לשנה זו היה כ-12 מיליון ש"ח.

3. לפי חוק יסודות התקציב נדרשים כל הגופים הציבוריים לדווח לממונה על השכר מדי שנה על תנאי העסקה של עובדיהם, ועל הממונה על השכר להגיש לכנסת דוח שנתי על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים. בעקבות פרסום הדוח השנתי של הממונה לשנת 1996, שבו הוצגו ממצאים המלמדים על היקף רחב של חריגות שכר לכאורה בגופים הציבוריים, נקבע בהחלטת ממשלה מיוני

12 המגזר הציבורי - גורמי הרשות המבצעת, ובהם משרדי הממשלה, גופי הביטחון והבריאות ויחידות הסמך שלהם וכן גופים נתמכים וגופים מתוקצבים כהגדרתם בחוק יסודות התקציב.
13 למעט הסמכות, שנותרה בידי שר האוצר, להפחית סכום חריגה בשכר מהתקציב או מהמענק המגיעים לגוף מהמדינה.
14 סכומי ההשבה והחיסכון האקטוארי כוללים עלויות מעביד.

1997¹⁵ כי תוקם באגף השכר יחידה שתפקידה לרכז את הפעולות המתחייבות לצורך אכיפת הוראות חוק יסודות התקציב (להלן - יחידת האכיפה). יחידת האכיפה החלה לפעול באגף השכר בשנת 1998, ובמועד סיום הביקורת, יולי 2013, היו בה עשרה עובדים.

4. בהחלטת הממשלה האמורה מיוני 1997 הוחלט גם "להטיל על משרדי הממשלה, כפי שיפורט להלן, לבצע פיקוח ובקרה לצורך הגברת הבקרה על הגופים המתוקצבים והנתמכים ומעקב אחר פעולותיהם בעניין אכיפת הוראות חוק יסודות התקציב בכל הנוגע לנושאי שכר ותנאי עבודה ובתיאום עם הממונה על השכר כדלקמן: משרד הפנים - הרשויות המקומיות, תאגידי עירוניים ואיגודי ערים; רשות החברות הממשלתיות - החברות הממשלתיות; המשרד לענייני דתות^[16] - מועצות דתיות; ועדה לתכנון ותקצוב - מוסדות להשכלה גבוהה; תאגידי סטוטוריים וגופים נתמכים אחרים - המשרד הנוגע לעניין. משרדי הממשלה כאמור לעיל יעבירו לממונה על השכר במשרד האוצר המידע בנוגע לחריגות שכר ותנאי העבודה ופרישה בגופים המתוקצבים והנתמכים מאילו המאושרים על ידי הממונה וכל מידע אחר שיידרש על ידיו".

5. בחודשים פברואר-יולי 2013 בדק משרד מבקר המדינה באגף השכר וברשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר (להלן - רשות החברות), במינהל לשלטון מקומי שבמשרד הפנים ובמשרד לשירותי דת את הנושאים האלה: פעולות הממשלה לפיקוח ולבקרה על השכר ועל תנאי העבודה בגופים הציבוריים¹⁷, הדיווח על תנאי העסקת העובדים ופעולות שבוצעו בעקבותיו ומשאבי יחידת האכיפה.

פעולות משרדי הממשלה לפיקוח ולבקרה על הגופים הציבוריים

הגופים הציבוריים נחלקים לשבעה מגזרים: רשויות מקומיות, חברות עירוניות, איגודי ערים, חברות ממשלתיות, מועצות דתיות, תאגידי¹⁸ וגופים נתמכים. בלוח 1 ובתרישים 1 שלהלן מוצגים נתונים על מספר הגופים הציבוריים ומספר העובדים בהם, בחלוקה למגזרים, בשנת 2011.

15	החלטה 2101.
16	בשנת 2004 פורק המשרד לענייני דתות. בינואר 2008 החליטה הממשלה להקימו שנית, ומאז הוא נקרא המשרד לשירותי דת.
17	עוד בעניין הפיקוח על חריגות שכר בגופים ציבוריים ראו למשל מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2008), "רשות השידור ממצאי מעקב - נוכחות עובדים ותשלומים עבור שעות נוספות וכוננויות", עמ' 1003; דוח שנתי 60 (2010), "סדרי פרישת עובדים ברשות שדות התעופה", עמ' 1249; דוח שנתי 63 א (2012), "חברת החשמל לישראל בע"מ - הסדרי פנסיה של עובדי החברה", עמ' 289.
18	על פי הגדרתם בחוק יסודות התקציב.

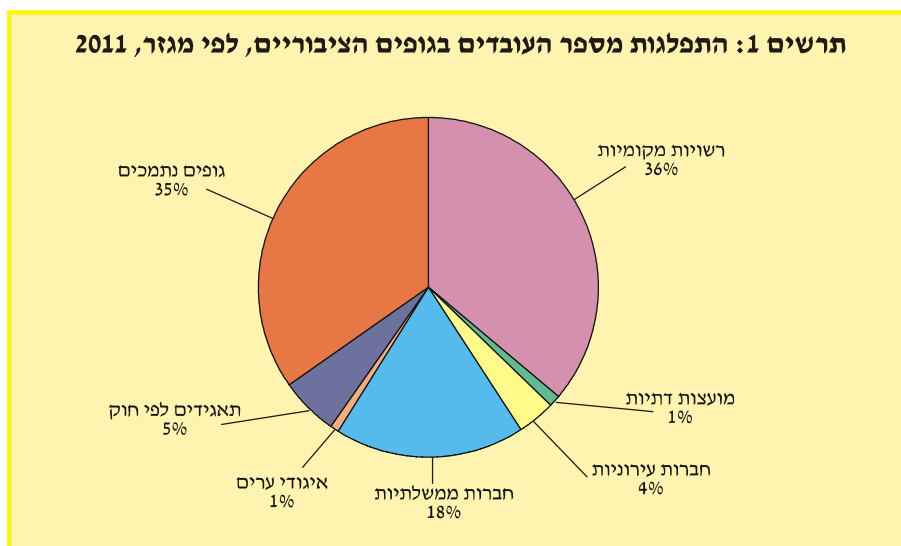
לוח 1

מספר הגופים והעובדים בכל מגזר בשנת 2011*

עלות ההעסקה השנתית הכוללת של העובדים במגזר (במיליארדי ש"ח)	מספר העובדים	מספר הגופים הציבוריים במגזר	המגזר
14.5	119,700	257	רשויות מקומיות
0.7	12,490	122	חברות עירוניות
0.5	2,200	68	איגודי ערים
16.8	59,690	73	חברות ממשלתיות
0.3	3,470	133	מועצות דתיות
3.9	18,240	52	תאגידים לפי חוק
17.7	115,480	41	גופים נתמכים
54.4	331,270	746	סך הכול

* המקור: משרד האוצר הממונה על השכר, דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2011 (דצמבר 2012), דוח 19, חלק א'.

תרשים 1: התפלגות מספר העובדים בגופים הציבוריים, לפי מגזר, 2011



היקף הבקרה על השכר ועל תנאי העבודה של עובדים בגופים הציבוריים

כאמור, לפי חוק יסודות התקציב, הממונה על השכר הוא המוסמך לאכוף את הוראות החוק על הגופים הציבוריים ולפעול נגד גוף שחרג מהן. לשם כך אגף השכר מרכז מידע על חריגות השכר המתקבל באמצעות ביצוע בדיקות אופקיות רחבות של השכר (ראו להלן), באמצעות ביצוע בדיקות

נקודתיות של השכר המשולם לעובדים מסוימים ובאמצעות הדיווחים השנתיים האמורים של הגופים הציבוריים. אגף השכר מבצע פעולות אכיפה לרבות משא ומתן מול הגופים לקביעת תנאי השכר בהם והסדרה של תנאי שכר חורגים שבמסגרתה מקיימים עובדי האגף קשר שוטף עם נציגי הגופים ולעתים ננקטים הליכים במישור המשפטי. למשל, בשנים 2011-2012 טיפל האגף בכ-100 תיקים משפטיים.

בהחלטת הממשלה האמורה מיוני 1997 נקבע כאמור שמשרדי ממשלה המשמשים מאסדרים (רגולטורים) יפקחו על הגופים הציבוריים שבתחום אחריותם ויבקרו אותם בכל הנוגע לנושאי שכר ולתנאי עבודה, וכן ימסרו לממונה על השכר מידע על ממצאיהם. הממונה מוסמך לנקוט פעולות נגד גוף שחרג על סמך ממצאיהם של המאסדרים או על סמך ממצאי בדיקה שהוא עצמו עשה בגוף. החלטת הממשלה ביססה אפוא מערך פיקוח דו-רובדי (רובד הגופים המאסדרים ורובד אגף השכר), שבו הפיקוח של משרדי הממשלה המשמשים כמאסדרים נועד לשמש בסיס למעקב ולאכיפה של הממונה על השכר על פי חוק יסודות התקציב.

אגף השכר מרכז מידע על חריגות שכר גם באמצעות בדיקות אופקיות רחבות של השכר, על מרכיביו, המשולם לעובדי הגופים הציבוריים (להלן - בדיקות אופקיות). בדיקה אופקית לא נעשית בהכרח בנוגע לכל העובדים או לכל מרכיבי השכר אלא עוסקת, בדרך כלל, בקבוצה מרכזית אחת של עובדים בגוף או בכמה קבוצות, וכן ברכיב מרכזי אחד או יותר של השכר בקרב כל עובדי הגוף או חלק מהם.

הבדיקות האופקיות מספקות לאגף השכר תשתית מידע רחבה וכוללת בדבר תנאי השכר בגופים הציבוריים. משרד מבקר המדינה בחן את תשתית המידע שגיבש אגף השכר באמצעות בדיקות אופקיות של ארבעה משבעת המגזרים של הגופים הציבוריים. בבחינה לא נכללו בדיקות נקודתיות שנעשו וכן פעולות האכיפה שעשה האגף. לשם כך רוכזו נתונים על הבדיקות האופקיות שעשו אגף השכר, משרד הפנים ורשות החברות בשנים 2008-2012 בגופים שבמגזרים האלה: רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות, חברות עירוניות ואיגודי ערים. בסך הכול נכללים במגזרים אלה 517 גופים (כ-70% מהגופים הציבוריים). כמו כן נבחנו נתוני אגף השכר על שיעור העובדים שנכללו בבדיקות מכלל העובדים במגזר, לרבות נתונים שנאספו בשתי בדיקות שעשה משרד הפנים בנוגע לשכרם של עובדים בכירים ברשויות המקומיות ומנכ"לים בחברות עירוניות¹⁹.

19 רשות החברות בדקה את שכרם של עובדים בכירים ב-53 חברות ממשלתיות, אולם נמצא כי בדיקה זו הייתה חלקית וחסרה (ראו להלן).

הבדיקות האופקיות הן נדבך מרכזי בגיבוש תשתית המידע שאמור לשמש את הממונה על השכר לצורך קיום הפיקוח בתחום השכר. הנתונים שנאספו בנושא זה מלמדים שעקב מיעוט התשומות שהממונה על השכר יכול להקצות לביצוע בדיקות אופקיות, הוא מוגבל ביכולתו להקים תשתית מידע רחבה ואפקטיבית על השכר בגופים השונים (ראו להלן). מן הנתונים עולה כי במשך חמש השנים האמורות נעשו בדיקות אופקיות של השכר רק ב-29 (כ-6%) מ-517 הגופים הציבוריים שבמגזרים האלה: נעשו בדיקות ב-8% מהרשויות המקומיות (בהן רשויות גדולות שמעסיקות אלפי עובדים); ב-11% מהחברות הממשלתיות; וב-1% מאיגודי הערים; ולא נעשתה בדיקה בשום חברה עירונית (פירוט הנתונים האלה מוצג להלן בלוח 2). את כל הבדיקות האופקיות האמורות עשה אגף השכר, ושתיים מהן נעשו בשיתוף רשות החברות הממשלתיות (ראו להלן). יצוין כי בין הגופים שנבדקו היו חברות ממשלתיות גדולות, שהועסקו בהן אלפי עובדים. בחלק מבדיקות אלו נבדק רכיב שכר מסוים, אולם הנתונים שבידי אגף השכר לא מאפשרים לקבוע כמה עובדים נכללו בהן. לדוגמה, בבדיקה של חברה א' נבדק רכיב שכר מרכזי, אולם לא צוין בבדיקה כמה עובדים נכללו בה; בחברה ב' צוין כי נכללו בה אלפי עובדים, אולם לא נבדק בה בסיס השכר אלא רכיב שכר תוספתי שאין בממצאי הבדיקה מידע על שיעורו מכלל השכר.

מכאן עולה שתשתית המידע על השכר שגיבש אגף השכר באמצעות הבדיקות האופקיות במשך חמש השנים האמורות לא כללה מידע על חלק ניכר מהגופים הציבוריים, ועל חלק ניכר מהעובדים. לגבי מרבית הגופים במגזרים האלה לא גובשה תשתית כזאת, אם כי ייתכן שנאסף מידע שעשוי לשמש לפעולות אכיפה נקודתיות. בנסיבות אלה גופים רבים עשויים שלא להיבדק במשך עשרות שנים.

על פי נתוני יחידת האכיפה, בעקבות פעולות יחידת האכיפה בשנים 2010-2012 חסכו הגופים הציבוריים סכום כולל של כ-1.5 מיליארד ש"ח. בהנחה שהיקף חריגות השכר בגופים שנבדקו בבדיקות אופקיות דומה להיקף החריגות בכלל הגופים הציבוריים (750 גופים), הרי שאכיפת הוראות החוק על כל הגופים האלה עשויה הייתה להביא לחיסכון גדול במידה ניכרת.

בתשובת אגף השכר למשרד מבקר המדינה הוא הדגיש את ה"נוכחות האכיפתית" בגופים הציבוריים, אשר מושגת באמצעות כל פעולות האכיפה של אגף השכר, לרבות בדיקות נקודתיות המגיעות לעתים להכרעה בערכאה שיפוטית ועשויות להרתיע את הגוף מפני תשלום שכר חריג. כמו כן האגף עוסק בהסדרה של תנאי ההעסקה מול הגופים הציבוריים, ובמסגרתה מקיימים עובדי האגף קשר שוטף עם נציגי הגופים. אגף השכר הוסיף כי היקף פעולות הבדיקה והאכיפה של יחידת האכיפה מוגבל בשל משאבי כוח האדם שעומדים לרשותה (בנוגע למשאבי היחידה - ראו להלן), וכי הוא פועל לייעל את תהליכי העבודה, בין היתר באמצעות פיתוח מערכות מחשוב למעקב אחר חריגות שכר והרחבת היקף דיווח הנתונים הנדרש מהגופים הציבוריים כך שיקל על אגף השכר לאתר חריגות שכר.

משרד הפנים צירף לתשובתו למשרד מבקר המדינה מכתב של מנהל המינהל לשלטון מקומי לממונה על השכר, ובו התייחסות לחלוקת העבודה ביניהם. לדברי משרד הפנים מתעוררות שתי בעיות מרכזיות המהוות חסם לביצוע המוטל עליו כמתחייב מכוח החלטת הממשלה. האחת - סעיף 29 לחוק יסודות התקציב אינו מקנה לו סמכויות לטפל בחריגות שהתגלו אף כאשר הגוף הציבורי מסכים שיש לתקן; יוצא מכך שתפקיד המשרד הוא לבצע ביקורות ולהעביר את הממצאים לממונה על השכר להמשך טיפול, דבר שהופך את עובדיו למעשה ל"דוורים" בלבד. והשנייה - נדרשת תוספת משאבים - כוח אדם ותקציב. רשות החברות השיבה למשרד מבקר המדינה כי הרשות

מפקחת על השכר באופן רציף ושוטף, גם באמצעות מתן אישורים ספציפיים ומתן הוראות והנחיות שונות לחברות הממשלתית בתחום השכר.

הממצאים האמורים מצביעים על כך שאין בידי הממונה על השכר תשתית מידע הולמת לצורך ביצוע פיקוח ואכיפה ממשיים כנדרש על פי חוק יסודות התקציב. על אגף השכר, משרד הפנים ורשות החברות לקבוע תכנית רב-שנתית לביצוע בדיקות אופקיות בגופים הציבוריים, אשר תבטיח תכנון יעיל של האמצעים המופנים לבדיקות אלו ותאפשר הרחבה של המידע שמרוכז על ידי האגף.

התיאום בין אגף השכר ובין הגופים המאסדרים

1. על פי החלטת הממשלה מיוני 1997, לפני ביצוע בדיקות השכר בגופים הציבוריים נדרש תיאום בין הגופים המאסדרים האמורים ובין הממונה על השכר. התיאום נדרש גם משום שמתכונת הבדיקה ואופן הצגת המצאה, לרבות האסמכתאות הנדרשות, אמורים לשמש את הממונה על השכר בבואו לפעול מול הגופים הציבוריים. כמו כן התיאום נדרש, בין היתר, לשם מניעת כפילויות, וכן לקביעת מתכונת הבדיקה ומכלול הנושאים שייבדקו במסגרתה, האסמכתאות שיעמדו לרשות הבודק, רכיבי השכר שייבדקו ומגזרי העובדים שייבדקו. כמו כן התיאום דרוש לצורך נקיטת הפעולות בעקבות הבדיקה ולצורך הדיווח לאגף השכר.

נמצא כי עד תחילת שנת 2013 התקיימו קשרי עבודה בין נציגי אגף השכר לנציגים של שאר הגופים המאסדרים, אולם לא נעשה התיאום הנדרש. רק בתחילת אותה שנה דנו לראשונה נציגי אגף השכר ונציגי המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, רשות החברות והמשרד לשירותי דת בהיבטים השונים של הפיקוח והבקרה על הגופים הציבוריים, כנדרש בהחלטת הממשלה מיוני 1997. בנובמבר 2013 עדיין לא הושלם התיאום.

2. לדברי מנהלת יחידת האכיפה, היחידה ביקרה במשך השנים את השכר בגופים הציבוריים ופיקחה על השכר, והדבר גוּזל זמן רב על חשבון פעולות האכיפה; זאת משום שהגופים המופקדים על הפיקוח והבקרה, דהיינו הגופים המאסדרים, אינם מבצעים את תפקידם כנדרש; לאחרונה החלו משרד הפנים, המשרד לשירותי דת ורשות החברות לבצע גם הם בדיקות שכר.

בתשובתו ציין אגף השכר כי במשך פרק זמן ארוך לא הוקמו בגופים המאסדרים מערכי ביקורת ובקרה אשר היו יכולים לעמוד במשימה שנקבעה בהחלטת הממשלה, אולם כיום מתקיים תהליך של הקמת מערכי ביקורת ובקרה בגופים אלה. אגף השכר ורשות החברות ציינו בתשובותיהם כי מתקיים תהליך להסדרת העבודה המשותפת. המשרד לשירותי דת השיב שכתבת נוהל עבודה משותף עם אגף השכר תוכל לסייע בניהול מיטבי ויעיל של אכיפת ההוראות הנוגעות לשכר במועצות דתיות. משרד הפנים צירף כאמור לתשובתו מכתב לממונה על השכר, ובו התייחסות לחלוקת העבודה הקיימת, וציין שהיא בעייתית משום שלמשרד הפנים אין סמכויות אכיפה ועובדיו נדרשים לבצע ביקורות בלבד ולהעביר את הדוחות לאגף השכר לצורך המשך טיפול.

היעדרה של מתכנתת עבודה מתואמת בין הממונה על השכר ובין הגופים המאסדרים עלולה לפגוע ביכולתו של אגף השכר למלא את תפקידיו בתחום האכיפה. פגיעה זו מקורה בהיעדר מידע הדרוש לאכיפה ובצורך להפנות תשומות של האגף לביצוע פעולות פיקוח בגופים הציבוריים שהגופים המאסדרים לא ביצעו, אף שהדבר נדרש מתוקף תפקידם. משום כך יש להשלים בהקדם את התיאום הנדרש בין אגף השכר ובין שאר הגופים המאסדרים, ובכלל זה לקבוע את אופן חלוקת עבודת הבקרה ביניהם, את היקף הבדיקה שהגופים אמורים לבצע, את האסמכתאות שיש לאסוף ואת האופן שבו ידווח על הממצאים לאגף השכר. הדבר נועד לספק את תשתית המידע הנדרשת לאגף השכר לשם אכיפת הוראות חוק יסודות התקציב על הגופים הציבוריים.

פיקוח ובקרה של אגף השכר

כאמור יש שני סוגי בדיקות שבאמצעותן אגף השכר בודק אם גוף ציבורי עומד בהוראות הדין בנוגע לשכר המשולם לעובדיו - בדיקה אופקית ובדיקה נקודתית, לדוגמה בעקבות תלונה שהגיעה לידי האגף. אם נמצאה חריגה, מודיע על כך אגף השכר לגוף הציבורי ולעובדים הנוגעים בדבר ומבקש את תגובתם. הממונה על השכר רשאי להורות לגוף הציבורי להפסיק את תשלום הסכום החריג לעובד או להפחיתו, וכן הוא רשאי להורות לגוף הציבורי לתבוע מהעובד להשיב את הסכומים החורגים שניתנו לו, לאחר שאפשרו לו להשמיע את טענותיו.

1. את הבדיקות האופקיות יש לבצע ב-750 הגופים הציבוריים, המעסיקים כ-330,000 עובדים בסך הכול. מאחר שמשאבי הפיקוח של אגף השכר מצומצמים ומאפשרים בכל שנה בדיקות שכר בשיעור מזערי, ביצוע בדיקות אופקיות בכל הגופים הציבוריים האמורים מחייב גיבוש תכנית רב-שנתית. תכנית כזאת אמורה לקבוע סדרי עדיפויות ויעדים כלליים וכמותיים, ולפיהם אמורות להיקבע תכניות הפיקוח השנתיות.

נמצא שאגף השכר לא גיבש תכנית רב-שנתית.

אגף השכר מסר בתשובתו כי משנת 2014 יחידת האכיפה תפעל לפני תכנית עבודה רב-שנתית שכלל הניתן תהיה מתואמת עם הגופים המאסדרים; תכנית זו תכלול טיפול בגופים מכל המגזרים בדגש על חברות ממשלתיות, גופים נתמכים ותאגידים סטטוטוריים.

2. ניהול בדיקות השכר דורש גם ריכוז נתונים פרטניים על הבדיקות שכבר נעשו במשך השנים בגופים הציבוריים: רשימת הגופים הנבדקים בכל שנה, מספר העובדים ששכרם נבדק ומאפייניהם ורכיבי השכר שנבדקו. נתונים אלה נחוצים לאגף גם לשם תכנון אופן פריסת הבדיקות בין גופים ובין קבוצות העובדים במשך השנים.

נמצא כי לאגף השכר אין מידע מרוכז ומלא על בדיקות אופקיות שנעשו בגופים ציבוריים ממועד הקמתה של יחידת האכיפה בשנת 1998 ועד שנת 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מידע כולל על הבדיקות בגופים ציבוריים בשנים קודמות חייב להיות נדבך בגיבוש תכניות שנתיות ורב-שנתיות של הבדיקות. חשיבותו של נדבך זה מקבלת משנה תוקף לנוכח מוגבלותם של אמצעי הפיקוח העומדים לרשות האגף.

3. בלוח 2 מוצגים נתוני אגף השכר על מספר הבדיקות האופקיות שהוא עשה בגופים הציבוריים (בכל שבעת המגזרים) בשנים 2008-2012, לפי מגזר, וכן חישוב שיעור הגופים שנבדקו מכלל הגופים במגזר.

לוח 2

מספר הבדיקות של אגף השכר בגופים הציבוריים

השנה	רשויות מקומיות	גופים נתמכים	חברות ממשלתיות *	מועצות דתיות	תאגידיים לפי חוק ערים	איגודי ערים	חברות עירוניות	סך הכול
2008	6	1	2	1	0	0	0	10
2009	4	0	0	1	1	0	0	6
2010	3	3	2	1	0	1	0	10
2011	5	4	1	2	1	0	0	13
2012	2	1	3	0	0	0	0	6
סך כל הגופים שנבדקו	20	9	8	5	2	1	0	45
שיעור הגופים שנבדקו מכלל הגופים במגזר	8%	22%	11%	4%	4%	1.5%	0	6%

* בנתונים נכללו ביקורות על שתי חברות ממשלתיות שנעשו בשיתוף רשות החברות.

נתוני אגף השכר מלמדים על הבדלים ניכרים בין המגזרים השונים מבחינת שיעור הגופים שנבדקו בכל מגזר; וכן על היעדר פיקוח על הרוב המכריע של הגופים הציבוריים: חברות עירוניות לא נבדקו כלל, איגודי ערים כמעט לא נבדקו, וכ-90% מהרשויות המקומיות ומהחברות הממשלתיות לא נבדקו כלל בשנים האלה. כאמור, עקב מיעוט התשומות שהממונה על השכר יכול להקצות לביצוע בדיקות אופקיות, הוא מוגבל ביכולתו להקים תשתית מידע רחבה ואפקטיבית על השכר בגופים השונים. כמו כן הנתונים שבידי אגף השכר לא מאפשרים לקבוע כמה עובדים נכללו בבדיקות אופקיות שהוא ביצע.

4. בתשובת אגף השכר הובאה תגובת הממונה על השכר ולפיה החלטותיו נתונות לביקורת שיפוטית ויש שהעובדים אף נוקטים צעדים ארגוניים בעקבות ההחלטה. לטענתו, צעדים אלה גורמים לכך שבפועל מוחלות החלטותיו באופן לא שוויוני - מגזרי עובדים שכוח המיקוח שלהם חזק יותר מצליחים לסכל את האכיפה. הממונה על השכר הסביר, כי לעתים החלטותיו מסוכלות למעשה והוראות חוק יסודות התקציב אינן מקוימות.

בתשובת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מינואר 2014 נכתב כלהלן: "מצב נוכחי זה, בו מתאפשרת שביטה נגד פעולות אכיפה מצד הממונה על השכר, מקשה על יכולתו של הממונה על השכר לבצע אכיפה שוויונית של הוראות סעיפים... לחוק יסודות התקציב". לפי האמור בתשובה, עמדת המדינה בתגובתה לסכסוך קיבוצי בתיק שתלוי ועומד כיום בבית הדין לעבודה²⁰ היתה שהחלטת הממונה על השכר היא החלטה של רשות מינהלית מוסמכת על פי חוק, ויש ליישמה כל עוד לא קבע בית דין מוסמך שיש בה פגם משפטי כלשהו. מכאן שמדובר בסכסוך משפטי ולא בסכסוך כלכלי, ועל כן אין כלל מקום לנקיטת צעדים ארגוניים. לפי עמדת המדינה, תקיפת החלטה זו צריכה להיעשות בהתאם לעילות המתאימות לתקיפת החלטה מינהלית ולא בדרך של סכסוך

20 ס"ק (חיפה) 31023-10-13 / 31074-10-13 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' מדינת ישראל.

קיבוצי. עוד נכתב בתשובתה האמורה של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כי "הייעוץ המשפטי לממשלה ימשיך לבחון כיצד לשפר ולשכלל בכליו המשפטיים כלים אפקטיביים שיובילו לאכיפה יעילה כלפי כלל הגופים".

על אגף השכר לפעול למילוי תפקידיו שנקבעו בחוק יסודות התקציב ובהחלטות הממשלה, תוך שימוש בכלים שעומדים לרשותו. ראוי שהנהלת משרד האוצר והייעוץ המשפטי לממשלה יבחנו - במסגרת דיונים כוללים שיקיימו בסוגיית היעילות והאפקטיביות של הרגולציה הממשלתית בתחום השכר - את הבעיות האמורות שהממונה על השכר התריע עליהן.

פיקוח ובקרה של משרד הפנים על השכר ועל תנאי העבודה

1. מגזר הרשויות המקומיות הוא הגדול שבמגזרי הגופים הציבוריים, ומועסקים בו כ-120,000 עובדים ב-257 רשויות. עלות השכר השנתית²¹ במגזר הסתכמה בכ-14.5 מיליארד ש"ח בשנת 2011, שהם כ-33% מסך כל ההוצאות של הרשויות המקומיות (בתקציב הרגיל) באותה שנה. המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים אחראי להסדרת פעולות השלטון המקומי, ובכלל זה לקביעת מדיניות השכר ברשויות המקומיות בתיאום עם אגף השכר במשרד האוצר, למתן אישורים בנושאי כוח אדם ושכר וכן לפיקוח ולבקרה בנושאי שכר העובדים. מטעם המינהל עוסק בכך האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות. נוסף על כך, האגף לביקורת בשלטון המקומי הכפוף למנכ"ל המשרד עושה ביקורת ברשויות המקומיות באמצעות רכישת שירותי ביקורת מרואי חשבון במגוון נושאים ותחומי פעילות.

2. חוק יסודות התקציב מקנה לשר האוצר ולשר הפנים את הסמכות לנקוט פעולות נגד רשות מקומית שחרגה מתקציבה המאושר או העסיקה עובדים בחריגה מתקן כוח האדם שלה או במשרות שאינן מתוקצבות בתקציב המאושר שלה. הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מחייבות את הרשויות המקומיות לקבל את אישור משרד הפנים והממונה על השכר לחוזי ההעסקה של עובדים בכירים המנויים בסעיף 168 לפקודת העיריות [נוסח חדש]. מדובר בכ-3,000 עובדים (כ-4% מכלל עובדי הרשויות המקומיות).

נמצא כי משרד הפנים לא ביצע בדיקות אופקיות של שכר עובדי הרשויות המקומיות, למעט בדיקה של שכר העובדים הבכירים ברשויות המקומיות. בדיקה זו נעשתה בשנים 2011 ו-2012, באמצעות רכישת שירותי ביקורת מרואי חשבון.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא נמצא בעיצומו של תהליך התקשרות עם קבלנים לצורך ביצוע בדיקות מדגמיות גם של שכר עובדים שאינם בכירים ברשויות המקומיות. הוא הוסיף כי התקיימה פגישה בין נציגי משרד הפנים לנציגי אגף השכר ובה נדונו טענות משרד הפנים בדבר סמכותו לטפל בחריגות השכר.

3. אחד מתפקידיו של מבקר פנימי ברשות מקומית הוא לבדוק אם פעולותיה של הרשות נעשו כדין ובידי המוסמך לעשותן, תוך כדי שמירה על טוהר המידות ועל עקרונות היעילות והחסכון.

21 עלות העסקה כוללת את שכר הברוטו השנתי ועלויות מעביד.

מנהלת האגף לביקורת ברשויות המקומיות מסרה למשרד מבקר המדינה כי על מבקרים פנימיים ברשויות להעביר כל דוח ביקורת למשרד הפנים, אולם בדוחות שהועברו למשרד לא נכללו ממצאי בדיקה של המבקרים בתחום השכר. יצוין כי מבקר המדינה העלה בדצמבר 2011 שרק 4% מדוחות המבקרים בשלוש השנים שקדמו לשנה זו עסקו בנושאי מינהל עובדים, ובכלל זה בנושאי שכר²².

4. בהחלטת הממשלה מיוני 1997 נקבע כאמור כי משרד הפנים יפקח על תאגידים עירוניים²³ ויבקר את פעולותיהם בכל הנוגע לנושאי שכר ותנאי עבודה, בתיאום עם הממונה על השכר.

התאגידים העירוניים כוללים חברות, חברות לתועלת הציבור ועמותות. חברה עירונית, כהגדרתה בחוק יסודות התקציב, היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי רשות מקומית או בידי רשות מקומית עם המדינה או עם חברה עירונית אחרת או חברת בת עירונית, והיא נחשבת גוף מתוקצב לפי סעיף 21 לחוק. לפי נתוני משרד הפנים פועלות 236 חברות עירוניות שהן כאמור גופים מתוקצבים. לפי חוק הפרשנות, התשמ"א - 1981 איגוד ערים נכלל בהגדרת "רשות מקומית" ומכאן שגם איגודי הערים הם בגדר גוף מתוקצב לפי חוק יסודות התקציב.

המינהל לשלטון מקומי שבמשרד הפנים עוסק באסדרה של מגזר התאגידים העירוניים ושל 17 איגודי ערים וכן בבקרה עליהם. בחברות העירוניות הנכללות בדוח הממונה על השכר מועסקים כ-12,500 עובדים. נמצא כי במועד סיום הביקורת, כ-15 שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה מיוני 1997, עדיין לא בדק המינהל לשלטון מקומי את שכרם של העובדים בחברות העירוניות, למעט בדיקה שעשה בשנים 2011 ו-2012 בנוגע לשכר המנכ"לים של 77 חברות עירוניות.

משרד הפנים השיב כי הוא מגבש הנחיות מחייבות בנושא תנאי השכר של העובדים בתאגידים העירוניים (שאינם נחשבים עובדים בכירים), ולאחר הטמעתן בתאגידים יבוצעו בדיקות לפי הצורך.

עולה אפוא כי לא מתקיים פיקוח על השכר המשולם לכ-12,500 עובדי החברות העירוניות שחלקן פועלות זה עשרות שנים ומועסקים בהן אלפי עובדים, משום שמשרד הפנים טרם קבע הנחיות האמורות לשמש בסיס נורמטיבי לקביעת שכרם.

על מנכ"ל משרד הפנים לוודא שייקבעו בהקדם ההנחיות המחייבות האמורות שיאפשרו ביצוע בדיקות שכר של כלל העובדים, כנדרש בהחלטת הממשלה.



נמצאו ליקויים בפעולות משרד הפנים ליישום החלטת הממשלה מיוני 1997 בכל הנוגע לפיקוח ולבקרה על השכר ברשויות המקומיות, ובכך נפגעה יכולת הממשלה לאכוף את הוראות חוק יסודות התקציב בעניין זה.

22 מבקר המדינה, הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (דצמבר 2011).

23 לפי סעיף 249א לפקודת העיריות [נוסח חדש], תאגיד עירוני הוא "חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שמטרתה במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה, ויש בידי העירייה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגיד".

הממצאים האמורים מצביעים על חולשה בכל הנוגע לפיקוח על שכרם של עובדי הרשויות המקומיות. על מנכ"ל משרד הפנים לוודא שתגובש תכנית רב-שנתית לביקורת על השכר ברשויות המקומיות, לפעול לקיום בדיקות שכר של העובדים בחברות העירוניות, לוודא שהמינהל לשלטון מקומי יבצע בדיקות אופקיות במתכונת שתגובש בתיאום עם אגף השכר לוודא שהמשרד יקבל דוחות ביקורת פנימית העוסקים בתחום השכר.

פיקוח ובקרה של רשות החברות על השכר

מגזר החברות הממשלתיות כולל 73 חברות²⁴, ומועסקים בהן כ-60,000 עובדים. עלות השכר השנתית במגזר מסתכמת בכ-16.8 מיליארד ש"ח. רשות החברות פועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). החוק מטיל על רשות החברות לעקוב ברציפות אחר הפעילות של כל אחת מן החברות, לרבות מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, ולהודיע על ממצאיה לשר האוצר ולשר שנקבע לפי חוק החברות הממשלתיות כאחראי לענייני החברה. כאמור, לפי החלטת הממשלה מיוני 1997 על הרשות לבצע פיקוח ובקרה בכל הנוגע לנושאי שכר ותנאי עבודה בתיאום עם הממונה על השכר.

1. נמצא כי רשות החברות לא הכירה את החלטת הממשלה מיוני 1997.

2. כאמור, בשנים 2008-2012 עשתה רשות החברות, בשיתוף אגף השכר, בדיקות אופקיות בשתי חברות ממשלתיות. כן עשתה הרשות כאמור בדיקה רוחבית של שכר ותנאי העסקה של מנכ"לים ועובדים בכירים ב-53 חברות ממשלתיות; חמש בדיקות נוספות החלה הרשות לעשות בשנים 2011 - 2013, אולם במועד סיום הביקורת הן טרם הושלמו.

3. לפי חוק החברות הממשלתיות, על הדירקטוריון של החברה הממשלתית לקבוע את שכרם של מנכ"ל החברה, הפקידים הבכירים בה ושאר עובדי החברה על פי הכללים שקבעה הממשלה ובאישורה. על פי החלטת ממשלה מיוני 1979, רשות החברות תכין נוסח של חוזה העסקה אחיד לפקידים הבכירים במתכונת החוזה האחיד למנהלים הכלליים ובשינויים המחויבים. את בדיקת שכרם של בכירים ב-53 חברות הממשלתיות עשתה הרשות באמצעות רכישת שירותי ביקורת מרואה חשבון ובבדיקות אלה התגלו חריגות.

על פי תשובתה של רשות החברות, היא פנתה לחברות האלה בבקשה להסדיר את החריגות שהתגלו.

24 לא כולל חברות ממשלתיות שלא מעסיקות עובדים.

נמצא כי המידע שהעבירה רשות החברות לרואה החשבון לשם ביצוע הביקורת היה חסר, ולכן ספק אם ניתן לבצע פעולות אכיפה על פי ממצאי הביקורת האמורה: הרשות לא העבירה לרואה החשבון את חווי ההעסקה של הבכירים בחברות הממשלתיות שנבדקו, ולכן הוא לא היה יכול לבדוק אם החוזים תואמים את הנוסח האחיד של רשות החברות ואם תנאי השכר אושרו כנדרש. כמו כן לא העבירה הרשות לרואה החשבון מידע בדבר תפקידי העובדים בשמונה מהחברות שנבדקו, ולכן הוא לא היה יכול לוודא ששכרם אינו חורג מן המותר.

בדוח הבדיקה כתב רואה החשבון, בנוגע לתלושי השכר של עובדים בתשע חברות ממשלתיות, כי חסר לו מידע חיוני, כמו ההפרשות הסוציאליות של המעביד, התעריף ליום עבודה והתעריף לשעת עבודה. נמצא שאף על פי שהרשות ידעה שמידע זה חסר, היא לא העבירה אותו לרואה החשבון לשם השלמת הבדיקה.

החל משנת 2008 ביקרה רשות החברות אפוא את תנאי השכר של העובדים רק בחלק קטן מהחברות, ונוסף על כך ביקרה את שכר הבכירים בחברות באופן חלקי וחסר. לצורך בדיקת שכר הבכירים מסרה הרשות רק חלק מהאסמכתאות הדרושות לבדיקה. לפיכך יש ספק בדבר איכותם ומהימנותם של חלק מתוצאות הבדיקה.

נמצאו ליקויים בפעולת הרשות ליישום החלטת הממשלה מיוני 1997 בכל הנוגע לפיקוח ולבקרה על השכר בחברות, אשר פגעו ביכולת הממשלה לאכוף את הוראות חוק יסודות התקציב בעניין זה.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה שהיא גיבשה מתכונת לביקורת רב-שנתית; הרשות נערכת ליזום ביצוע ביקורות שכר מדי שנה.

על מנהל רשות החברות לוודא שאכן יבוצעו מדי שנה ביקורות בחברות הממשלתיות בתיאום עם הממונה על השכר. עוד עליו לוודא שיועמדו לרשות הגורם הבודק המסמכים והמידע הנדרשים לשם בדיקה מקצועית, מקיפה ומהימנה.

פיקוח ובקרה על השכר של המשרד לשירותי דת

המשרד לשירותי דת מסדיר, מנחה ומבקר את פעילותן של 134 מועצות דתיות, ומפקח על פעילותן. המועצות האלה מעסיקות כ-3,000 עובדים, וכ-1,500 עובדים נוספים בתחום שירותי הדת מועסקים ב-56 מועצות אזוריות. סך כל עלות השכר השנתית במגזר זה היא כ-271 מיליון ש"ח. המשרד עוסק בפיקוח ובבקרה על תנאי השכר של העובדים האלה באמצעות שניים מאגפיו - אגף משאבי אנוש במועצות הדתיות ואגף הסדרה, פיקוח ובקרה.

במשך שנתיים וחצי - מינואר 2011 ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2013 - ביקר המשרד לשירותי דת את נושא השכר ותנאי העבודה ב-33 (25%) מהמועצות הדתיות. המשרד העלה ממצאים בביקורות שעשה, ועל פי מסמכיו חלק מהממצאים תוקנו על ידי המועצות הדתיות. נמצא כי ב-25 מ-33 הביקורת האלה נמצאו ממצאים שחייבו פעולות אכיפה, על פי הוראות חוק יסודות התקציב, אולם המשרד לא העביר את ממצאיו אלה לטיפול של אגף השכר כנדרש בהחלטת הממשלה מיוני 1997.

מתשובתו של המשרד לשירותי דת מנובמבר 2013 עולה שהוא קבע מתכונת עבודה חדשה לנושאי השכר, לרבות עבודה מול אגף השכר.

על מנכ"ל המשרד לשירותי דת לגבש תכנית רב-שנתית לביקורת על השכר ועל תנאי העבודה במועצות הדתיות. עליו גם להעביר לאגף השכר את ממצאי הביקורת שעדיין לא הועברו, אף על פי שמדובר בממצאים המחייבים פעולות אכיפה.



בהחלטתה משנת 1997 ביקשה הממשלה ליצור מערכת של פיקוח ובקרה על תנאי השכר והעבודה בגופים הציבוריים. מכלול הממצאים שהועלו מלמד על חוסר תיאום בין האחראים לנושא - אגף השכר והגופים המאסדרים - על אי-בהירות בנוגע להיקף ולמסגרת האחריות המוטלת עליהם ועל פיקוח לקוי וחוסר על תחום השכר ותנאי העבודה בגופים הציבוריים שיש בו כדי לפגוע ביעילות האכיפה של הוראות חוק יסודות התקציב.

הדיווח על תנאי העסקת העובדים והפעולות שבוצעו בעקבותיו

בסעיף 33א לחוק²⁵ נקבעה חובת דיווח לממונה על השכר על שכר של בעלי תפקידים. כמו כן נקבעו בסעיף הוראות בדבר אופן הדיווח של הגופים הציבוריים לממונה ובדבר חובת הדיווח ואופן הדיווח של הממונה לכנסת. בחוק יסודות התקציב נקבע כי גופים²⁶ ימסרו לממונה אחת לשנה במועד שייקבע בתקנות דוח ובו פירוט מלא על תנאי העסקתו של כל בעל תפקיד שהם מעסיקים. עוד נקבע בחוק כי הדוח שיגיש הממונה לכנסת מדי שנה יכיל גם את "רשימת הגופים המתוקצבים

25 סעיף זה הוסף לחוק יסודות התקציב בשנת 1993 בתיקון 16 לחוק, ותוקן כמה פעמים לאחר מכן.
26 לפי סעיף 33א(ד) לחוק יסודות התקציב, חובת הדיווח השנתי חלה על תנאי העסקה ושכר של כל בעל תפקיד כפי שהוגדר בסעיף, בכל גוף בשירות הציבורי המוגדר בסעיף כגוף מתוקצב, גוף נתמך, משרד ממשלתי, יחידת סמך ותאגיד בריאות כהגדרתו בסעיף 21 לחוק, ולמעט כוחות הביטחון.

והגופים הנתמכים שבהם רמת השכר או השכר המשולם לבעל תפקיד או לעובד מסוים, חורגים באופן מהותי מן הנדרש לפי סעיף 29(א), תוך פירוט תנאי השכר של אותו בעל תפקיד או עובד".

טיפול אגף השכר בחריגות שכר לכאורה

בפסק דין של בג"ץ משנת 2009 נאמר כי חובת הדיווח האמורה "נועדה לאפשר את הפעלת סמכויות האכיפה הקבועות בחוק, בהתייחס לאיסור החריגה בשכר שבסעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב... הסמכויות האמורות מביאות לידי ביטוי את תפקידן של רשויות המדינה - כמייצגות האינטרס הציבורי - באכיפת הוראות חוק יסודות התקציב וחוק התקציב השנתי... ובהקשר שלפנינו, את אכיפתן על גופים שאינם מהווים אורגנים של המדינה"²⁷.

1. בדצמבר בכל שנה פונה אגף השכר לגופים הציבוריים ומבקש מהם להגיש לו דוח ובו נתוני השכר וכוח האדם שלהם לאותה שנה. האגף מחשב, על פי דיווחי הגופים, את שיעור השינוי בשכר הממוצע ברוטו של העובד או של כלל העובדים בדירוג מסוים בין שנת הדיווח לשנה הקודמת ומשווה את שיעור השינוי לנתון בדבר השינוי המקביל שחל בשירות המדינה. אם הגידול בשכר של עובדים בגוף הציבורי היה גדול ב-5% מהגידול בשירות המדינה, ייחשב השינוי כחריגת שכר לכאורה הדורשת קבלת הסבר מהגוף הציבורי. אם ההסבר של גוף חריגת השכר אינו משכנע, היא נחשבת כחריגה לכאורה, ומתפרסמת בדוח השנתי של הממונה על השכר שמוגש לכנסת. על פי דוח הממונה שהוגש לכנסת בשנים 2010-2011, כל הגופים שנדרשו לדווח אכן דיווחו. מנתוני אגף השכר על רשימת החריגות לכאורה לשנת 2011 עולה כי בשנה זו נמצאו 2,976 חריגות לכאורה ב-409 גופים. בנוגע ל-556 (19%) מהחריגות ב-143 גופים שנבדקו, לא ניתן הסבר משכנע לחריגות לכאורה, והן פורסמו בדוח שהגיש הממונה על השכר לאותה שנה.

כדי לקבוע אם חריגת השכר לכאורה היא אכן חריגה, יש לעשות בדיקה נוספת (להלן בפרק זה - בדיקה פרטנית). אם יתברר שיש חריגת שכר, יכול הממונה על השכר לאשר את החריגה או לטפל בה כאמור ולאכוף את הוראות חוק יסודות התקציב. אם לא יטופלו חריגות אלה, הן "ייבלעו" בשכר הבסיסי של העובד ולא יתגלו בבדיקות בשנים הבאות.

2. נמצא כי אגף השכר מסר לטיפול של רשות החברות מסמכים הנוגעים לחריגות השכר לכאורה בחברות ממשלתיות לשנים 2009 ו-2010 והרשות מסרה לאגף תוצאות של הבדיקה הפרטנית שעשתה לגבי החריגות לכאורה לגבי שנת 2010 בלבד.

במקרה שבו הועלתה חריגת שכר לכאורה ולא נעשתה בדיקה פרטנית בעניינה, לא נאכפת למעשה הוראת החוק. על רשות החברות למסור לאגף השכר דיווח מלא על תוצאות בדיקותיה בפרק הזמן שייקבע בהסכמת שני הגופים, כדי לאפשר לאגף להשלים את פעולות האכיפה.

27 בג"ץ 5133/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, תקדין.

3. נמצא כי לאגף השכר אין מידע כולל על פעולות אכיפה שהוא הוציא אל הפועל, בנוגע לחריגות שכר לכאורה לשנת 2009 במועצות הדתיות ובמרבית הגופים הנתמכים.²⁸ נתוני האגף לשנת 2010 אינם מספקים תמונת מצב מלאה ומהימנה בדבר שיעור החריגות לכאורה שטופלו במוסדות להשכלה גבוהה, שהם מרבית הגופים הנתמכים, ובחברות הממשלתיות:

(א) על פי נתוני אגף השכר, בשנת 2010 נמצאו חריגות לכאורה בשכרם של 283 עובדים במוסדות להשכלה גבוהה, הנכללים בגופים הנתמכים, והאגף טיפל ב-87% מהן. על פי דיווחי המוסדות לממונה על השכר, שיעור הגידול בשכר של עובדים אלה היה בין 5% ל-50%.

נמצא כי אגף השכר עשה בדיקות פרטניות רק בנוגע לחלק מהמוסדות להשכלה גבוהה שנמצאו בהם חריגות לכאורה, וגם באלה - נבדקו החריגות שנמצאו בשכר עובדי הסגל המינהלי בלבד. באותם מוסדות שבהם נעשו הבדיקות לא בוצעו בדיקות פרטניות בדבר חריגות לכאורה בשכרם של עובדי הסגל האקדמי.²⁹

(ב) על פי נתוני אגף השכר, בשנת 2010 נמצאו חריגות לכאורה בשכרם של 138 עובדים בחברות ממשלתיות והאגף טיפל ב-95% מהן. 43 (30%) מהעובדים האלה מועסקים בחברה ג'. על פי דיווחי החברות, שיעור הגידול בשכר של אותם עובדים הוא 5% עד 44%. שונות זו בין שיעורי הגידול בשכר העובדים עשויה להעיד שהחריגות לכאורה הן ברכיבי שכר שונים. נמצא כי אגף השכר טיפל בחריגות שנמצאו ברכיב שכר מסוים אחד בלבד, והן הוכשרו במסגרת המשא ומתן על הסכם השכר, ולא טיפל בחריגות ברכיבים אחרים.

אגף השכר טיפל אפוא בחריגות השכר לכאורה בחברות הממשלתיות ובגופים הנתמכים בשנת 2010 באופן חלקי בלבד. עקב כך אי-אפשר לדעת אם נדרשת אכיפת חוק יסודות התקציב על הגוף הציבורי. טיפול חלקי כזה פוגע ביעילות האכיפה ואף עלול להכשיר חריגות שכר ולמנוע טיפול בהן בעתיד.

28 לרבות מוסדות להשכלה גבוהה ומכללות אקדמיות.

29 הסכם שכר משנת 2011 הסדיר חריגות שכר ברכיב מסוים משכרם של עובדי הסגל האקדמי.

4. בלוח 3 מוצגים נתוני אגף השכר על הטיפול בחריגות שכר לכאורה בשנת 2010 בנוגע לחמשת המגזרים האחרים:

לוח 3
טיפול בחריגות שכר לכאורה בשנת 2010

מספר חריגות השכר שלא טופלו	מספר חריגות השכר שלא טופלו	סך כל חריגות השכר שטופלו	סך כל חריגות השכר לכאורה	מספר הגופים שחרגו	מספר המשרות במגזר	מספר הגופים הציבוריים במגזר	המגזר
53%	72	65	137	47	97,526	257	רשויות מקומיות
25%	2	6	8	5	6,312	119	חברות עירוניות
17%	1	5	6	6	2,100	68	איגודי ערים
100%	9	0	9	9	2,594	133	מועצות דתיות
56%	10	8	18	10	15,681	51	תאגידים לפי חוק

מהלוח עולה שעל פי נתוני אגף השכר הוא לא טיפל בכמחצית מהחריגות לכאורה ברשויות המקומיות ובתאגידים ולא ביצע פעולות אכיפה בעניינן.

5. טיפול שיטתי במאות חריגות שכר בעשרות גופים ציבוריים, שנכללות בדוח חריגות השכר מדי שנה, מצריך רישום של הבדיקות הפרטניות שנעשו ושל פעולות האכיפה שבוצעו בעקבותיהן.

בידי אגף השכר לא היו רשימות המתעדות את תוצאות הבדיקות הפרטניות ואת פעולות האכיפה שנקט לטיפול בחריגות השכר לכאורה. רק בעקבות כך שמושרד מבקר המדינה ביקש מאגף השכר רשימות כאמור לשנים 2009 ו-2010 החל אגף השכר להכין.

אגף השכר השיב שהטיפול בחריגות שמתגלות יבוצע לפי סדר עדיפויות ובהתאם למגבלות כוח האדם באגף. עוד השיב כי הוא הקים מערכת ממוחשבת לתיעוד החריגות לכאורה והטיפול בהן; וכי החל לקדם תכניות ממוחשבות לאיתור חריגות בזמן אמת, ובשנת 2014 המערכת עתידה לכלול מידע על שכר עובדים בכירים בשלטון המקומי.

על הממונה על השכר לקבוע סדרי עבודה לטיפול בחריגות שכר לכאורה בגופים הציבוריים, שיבטיחו אכיפה יעילה של הוראות חוק יסודות התקציב. כמו כן עליו לקבוע סדר עדיפויות לטיפול בחריגות, על פי הצורך. עוד עליו להשלים את ריכוז המידע בדבר כל פעולות האכיפה שנעשו בנוגע לחריגות האלה ולוודא שהמידע יעודכן באופן שיטתי ורציף.

הצגת חריגות השכר

1. בדוח שמגיש הממונה על השכר לכנסת, על פי חוק יסודות התקציב, מוצגים מקרים שבהם יש חריגות שכר לכאורה, המחושבות לפי שיעור השינוי בשכר בין שנה לשנה. נמצא כי מתכונת הדיווח של הממונה על השכר אינה מאפשרת לאתר חריגות שכר לכאורה שהיה ראוי לבדוק: לא מוצגות חריגות שכר בבסיס השכר (שייתכן שהוא חורג) אלא רק חריגות שחושבו לשינוי בשכר הכולל בין שתי שנים; מוצגות חריגות שכר של עובדים שמסגרת העסקתם לא השתנתה, כלומר עובדים שעבדו הן בשנה הנבדקת והן בשנה שקדמה לה. לדוגמה, לא מוצגים בה נתונים על שכר שחורג כבר בשנת העבודה הראשונה של העובד; לא מוצגות חריגות שכר של עובדים שבשנה הנבדקת מדווחים לראשונה באופן פרטני בקבוצת בעלי השכר הגבוה³⁰, ובשנה שקדמה לה נכללו בקבוצת "עובדי דירוגים"³¹ ושכרם לא דווח באופן פרטני. מתכונת הבדיקה הזאת אינה מבטיחה שיאותרו החריגות האלה או שהן יתגלו בשנים הבאות.

2. הממונה על השכר קבע כי כאשר הגידול בשכר של עובדים בגוף הציבורי היה גדול מ-5% מהגידול בשירות המדינה, ייחשב השינוי כחריגת שכר לכאורה. בעקבות הנהגתה של שיטת הבדיקה האמורה, אגף השכר אינו מאתר גידול בשכרו של עובד בין שנה לשנה אם שיעורו קטן מ-5%, גם אם גידול כזה חל שוב ושוב, במשך כמה שנים, ומצטבר לכדי שינוי ניכר בשכר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המקרים הלא מדווחים עלולים לשקף - כל אחד בנפרד ובמצטבר - חריגות שכר שיש לתת להן ביטוי בדוחות הממונה על השכר. אם נדרשים סדר עדיפויות ומדרגים לנוכח המגבלות במשאבים, הרי אפשר לקיים אותם בתחום האכיפה ולא בתחום השיקוף והדיווח.

אגף השכר מסר בתשובתו כי הוא מפתח מערכות מחשב לאיתור חריגות שכר בזמן אמת, ואיתור חריגות שכר באמצעות בדיקה מצטברת של נתוני השכר של העובד במשך שנים. מערכות אלו נועדו לאפשר איתור חריגות בבסיס השכר של העובד והרתעת גופים ציבוריים מאישור חריגות שכר לעובדיהם.

על הממונה על השכר להשלים בהקדם את הפעולות שיאפשרו לו איתור חריגות שכר שונות, ובהן חריגות שכר לכאורה של עובדים חדשים ושל עובדים שמתמנים לתפקידים בכירים, ואיתור עובדים שהגידול בשכרם בין שנה לשנה שיעורו קטן מ-5% אך בטווח הארוך מצטבר לשיעור גדול.

30 "בעל שכר גבוה" - עובד ששכרו הכולל גדול מ-90% משכר המנכ"ל באותו הגוף.
 31 "עובד דירוג" - עובד שמועסק בדירוג מקצועי וקיבל דרגה באותו דירוג. השכר של כל עובדי דירוג מסוים מדווח במרוכז כנתון אחד.

החברות העירוניות

חברה עירונית כהגדרתה בחוק יסודות התקציב היא כאמור חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה בה או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי רשות מקומית או בידי רשות מקומית עם המדינה או עם חברה עירונית אחרת או חברת בת עירונית. חברה עירונית נחשבת גוף מתוקצב לפי סעיף 21 לחוק. רק חברות עירוניות שעונות על ההגדרה הזאת מחויבות לפי החוק למסור לממונה על השכר דוח על תנאי העסקתו של כל עובד ובעל תפקיד שהיא מעסיקה.

על פי נתוני המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, בשנת 2011 היו 236 חברות עירוניות. אולם על פי דוח הממונה על השכר לשנים 2010 ו-2011, הוא פנה ל-119 ול-122 חברות עירוניות בלבד בהתאמה, והן העבירו לו נתונים כנדרש.

מתשובתו של אגף השכר עולה שאין בידי נתונים המאפשרים להבחין בין חברות עירוניות החייבות בדיווח על השכר ובין אלה שאינן חייבות בכך. מתברר כי רק באמצע שנת 2013 פנה האגף לראשונה למשרד הפנים וביקש לקבל נתונים כאלה.

יוצא אפוא שלאגף השכר חסרים נתוני יסוד על חברות עירוניות, הוא אינו מקבל דיווחים על ממונה החברות העירוניות, ועקב כך אין ברשותו נתונים על תנאי העסקה הנהוגים בהן ואם הן ממלאות את הוראות הדין.

על משרד הפנים למסור לאגף השכר בהקדם את המידע הדרוש להבחנה שבין חברות עירוניות שמחויבות לדווח לו על השכר ובין חברות אחרות שאינן חייבות בדיווח. על אגף השכר לפנות אל כל החברות העירוניות החייבות בדיווח, להנחות אותן בדבר הדיווח הנדרש מהן על פי חוק ולפעול לאכיפת הוראות חוק יסודות התקציב גם בעניינן.



הטיפול של אגף השכר במידע שנכלל בדיווחים על חריגות השכר לכאורה בגופים הציבוריים שקיבל מהגופים טעון שיפור. עליו להגדיל את היקף הבדיקות הפרטניות של חריגות השכר לכאורה, לוודא כי הדוחות המרכזים את החריגות הלכאוריות יכללו את מרב החריגות האפשריות, ולדרוש מידע מכלל החברות העירוניות. כל זאת כדי להבטיח תשתית מיטבית לאכיפה.

משאבי יחידת האכיפה

1. ממצאי הביקורת שהובאו לעיל מלמדים על חולשה באכיפת הוראות חוק יסודות התקציב הנוגעות לשכר ולתנאי העסקה. בסוף שנת 2009 מנתה יחידת האכיפה עשרה עובדים. הממונה על השכר דאז הציג להנהלת משרד האוצר את הקשיים לפעול בתחום האכיפה: "עם כוח האדם המצומצם העומד לרשותנו, לא ניתן לבצע אכיפה יעילה ומקיפה. יוער כי ישנם גופים רבים בהם

מעולם לא נערכה אכיפה כלל. המצב בו גופים רבים הכפופים לחוק יסודות התקציב לא בוקרו בשל מחסור בכוח אדם חמור ובעייתי מהבחינה הציבורית. מצב זה יוצר את תסמונת החתול והעכבר - אין משאבים - סיכוי נמוך להיתפס". פניות בנוסח זה נשלחו בשנים 2004-2010 להנהלת משרד האוצר.

2. נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) היא הגוף האחראי לקבוע מדיניות לניהול ענייני כוח האדם בשירות המדינה, לפקח על ביצועה, לאשר את המבנה הארגוני של משרדי הממשלה ולאשר תקנים של עובדים. בתחילת שנת 2010 הסביר סגן הממונה על השכר בדיון עם סגן נציב שירות המדינה שפוטנציאל האכיפה אינו מנוצל בשל מחסור בכוח אדם מקצועי של יחידת האכיפה. סגן נציב שירות המדינה הסכים ש"קיים יחס ישיר" בין תגבור היחידה בכוח אדם ובין הגברת האכיפה. סוכם שכדי לבחון באופן מקצועי את בקשת אגף השכר לעשות שינוי ארגוני ביחידת האכיפה, הוא יגיש לנש"ם בקשה מפורטת, לרבות נימוקים ופירוט של התפוקות המצופות של היחידה בהתחשב בתשומות כוח האדם שהוא מבקש.

3. במאי 2011 סיכם אגף השכר עבודה שנעשתה בסיוע יועץ ארגוני בנושא ההיערכות הארגונית של יחידת האכיפה, ובסיכומה הומלץ על מבנה ארגוני שיישמו דרש תוספת של ארבע משרות של כלכלנים, ובסך הכול 14 משרות ביחידה. על סמך זאת וכן בשל נימוקי אגף השכר אישר אגף תקציבים במשרד האוצר תוספת של ארבע משרות בתקן החל משנת 2012.

נמצא שאגף השכר לא הגיש בקשה מפורטת לנש"ם כנדרש בסיכום מתחילת שנת 2010, ולמותר לציין שנש"ם לא בחנה באופן מקצועי את בקשת האגף כנדרש.

4. לדברי מנהלת יחידת האכיפה, היחידה עוסקת במטלות רבות, לרבות טיפול במאות פניות בשנה (ובהן תלונות) הדורשות בדיקות מעמיקות נקודתיות; היא מייצגת את אגף השכר בהליכים משפטיים בעקבות עתירות של עובדים נגד המעסיקים שהם גופים ציבוריים; ומטפלת בפניות רבות מגופים ממשלתיים; בכלים העומדים לרשות היחידה, היא אינה נותנת מענה אמיתי לצורך באכיפה אפקטיבית ובהרתעה מפני חריגות שכר בטווח הארוך.

5. מינואר 2009 ועד ינואר 2013 כלל תקן יחידת האכיפה תשע משרות. מספר המשרות המאושרות היה בין שבע לתשע, ובתחילת 2013 נוספו לתקן היחידה שלוש משרות. ביולי 2013 עבדו ביחידה שמונה עובדים, בהם חמישה כלכלנים; ארבע משרות נוספות בתקן עדיין לא אוישו. על פי תשובת אגף השכר, שלוש מהמשרות החדשות נמצאות בתהליך לאישון, והרביעית תאוש לאחר השלמת תהליכי מכרז פנימי.

כוח האדם שעמד לרשות יחידת האכיפה במועד סיום הביקורת, יולי 2013, נותר אפוא כפי שהיה בשנת 2009.

החולשה באכיפת הוראות חוק יסודות התקציב על הגופים הציבוריים הועלתה שוב ושוב במשך כעשור, והגורמים השונים סברו שמקורה, במידה רבה, במחסור בכוח אדם ביחידת האכיפה. הדבר מחייב את הממונה על השכר להשלים את תהליך הבדיקה וההחלטה, שהוחל לבצעו עוד בתחילת שנת 2010, ולהגיש לנש"ם את הבקשה המפורטת והמנומקת של יחידת האכיפה. אם יימצא שיש צורך לפעול להוספת תקנים, על הנוגעים בדבר להוסיפם כדי להבטיח שיפור באכיפה, שעשוי לחסוך לקופת המדינה כסף רב.

סיכום

בהחלטתה משנת 1997 ביקשה הממשלה ליצור מערכת של פיקוח ובקרה על תנאי השכר והעבודה של כ-330,000 עובדים וגמלאים בכ-750 גופים ציבוריים. ממצאי הביקורת מלמדים על חוסר תיאום בין האחראים לנושא - אגף השכר, משרד הפנים, המשרד לשירותי דת ורשות החברות - ועל פיקוח לקוי וחוסר על תחום השכר ותנאי העבודה בגופים הציבוריים שיש בו כדי לפגוע ביעילות האכיפה של הוראות חוק יסודות התקציב וביכולת ההרתעה של הממשלה מפני אישור חריגות שכר.

אכיפה יעילה היא משימה מורכבת, וזו הוטלה על יחידת האכיפה באגף השכר. על האגף לפעול עם נציבות שירות המדינה כדי להבטיח שמשאבי היחידה ייקבעו על פי היקף תפקידיה.

על הממונה על השכר להשלים את התיאום עם הגופים המאסדרים ואת חלוקת עבודת הבקרה ביניהם, ובכלל זה לקבוע אילו נושאים יש לכלול בביקורת השכר. כמו כן עליו לגבש תכנית רב-שנתית לפעילות הבקרה, לרכז את הנתונים על בדיקות אופקיות שנעשו במשך השנים; לקבוע סדרי עבודה לטיפול בחריגות שכר לכאורה בגופים הציבוריים; ולהשלים את מאגר הנתונים על חריגות השכר לכאורה ועל הטיפול בהן.

על מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל המשרד לשירותי דת לוודא שתגובש תכנית רב-שנתית לביקורת על השכר ולעשות בדיקות בתיאום עם הממונה על השכר. עוד על מנכ"ל משרד הפנים לפעול לקיום בדיקות שכר של העובדים בתאגידים העירוניים. על מנהל רשות החברות לוודא שיבוצעו מדי שנה ביקורות בחברות הממשלתיות, בתיאום עם הממונה על השכר. כל אלה נדרשים כדי להבטיח תשתית מיטבית לאכיפה.