

פרק שני

משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

ממצאי מעקב

נציבות שירות המדינה

פעולות הביקורת

בנציבות שירות המדינה נעשתה ביקורת מעקב בנוגע לתיקון ליקוי שעליו הצביע מבקר המדינה בדוח שנתי 57 ב (2007), ניגוד עניינים בשל קרבת משפחה בין עובדים במשרדי ממשלה שונים.

ניגוד עניינים בשל קרבת משפחה בין עובדים במשרדי ממשלה שונים

תקציר

בדוח 57 ב פרק "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם" (עמ' 27-98) ציין משרד מבקר המדינה בפרק המשנה "ניגוד עניינים בשל קרבת משפחה בין עובדים במשרד ממשלתי אחד לעובדים במשרד ממשלתי אחר" (עמ' 74), כי "נמצא שלעובדי [נציבות שירות המדינה] מסוימים ובהם עובדים בכירים שביכולתם להשפיע על תנאי השירות והקידום של עובדים, יש קרובי משפחה העובדים במשרדי ממשלה... ולא נקבעו הסדרים כלשהם הנוגעים לעובדים שקרובי משפחתם עובדים בשירות המדינה".

נמצא כי במועד סיום הביקורת בדצמבר 2008 טרם תוקן הליקוי שעליו הצביע אותו פרק משנה בדוח האמור.



מבוא ורקע

בדוח 57ב' בפרק "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם" עסק משרד מבקר המדינה, בין היתר, במצבים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים עקב כך שעובד במשרד ממשלתי מוסמך מתוקף תפקידו לפקח ולבצע בקרה על קרוב משפחתו המועסק במשרד ממשלתי אחר; או עקב כך שעובד במשרד ממשלתי מעורב מתוקף סמכותו בקביעת תנאי השירות של קרוב משפחתו שמועסק במשרד אחר.

בדוח האמור צוין כי:

"בבדיקה חלקית שעשה משרד מבקר המדינה במשרדי ממשלה אחדים נמצא שלעובדי [נציבות שירות המדינה] מסוימים, ובהם עובדים בכירים שביכולתם להשפיע על תנאי השירות והקידום של עובדים, יש קרובי משפחה העובדים במשרדי ממשלה. עם זאת, כאמור, אין בתקשי"ר דרישה לדווח על קרובי משפחה העובדים במשרדים אחרים, ולא נקבעו הסדרים כלשהם הנוגעים לעובדים שקרובי משפחתם עובדים בשירות המדינה. על כן, אין מידע בדבר ההיקף המלא של התופעה והשפעותיה על תקינות ההליכים המינהליים בשירות המדינה. ... מן הראוי שמשרד המשפטים [ונציבות שירות המדינה] ישקלו קביעת משרות מסוימות, ובייחוד בגופי מטה פיקוח ובקרה על שירות המדינה, שהמועסקים בהן יצטרכו להצהיר אם יש להם קרובי משפחה בשירות המדינה; ובהתאם להצהרות לבחון את הצורך בקביעת המגבלות הראויות בנסיבות העניין".

במסגרת הדיון שקיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בנובמבר 2007 בעקבות פרסום דוח 57ב' העלה יו"ר הוועדה, ח"כ זבולון אורלב, את הצורך לעקוב אחר אופן היישום של המלצות הדוח, בכלל זה הצורך שעובדים בשירות המדינה ימסרו מדי פרק זמן מסוים או בעת שהם עוברים מתפקיד לתפקיד הצהרה על הזיקות בינם ובין בעלי תפקידים או מוסדות שיש להם נגיעה לתפקידים; הצורך לבדוק באמצעות מדגם את נכונות הצהרותיהם של העובדים ואת מידת ההקפדה שלהם על קיום כללי ההסדרים למניעת ניגוד עניינים; וכן הצורך להחיל הליכי משמעת על עובדים הנתונים במצב של ניגוד עניינים, בפרט על אלה שנחשפו על ידי הביקורת.

בעקבות פנייתו האמורה של ח"כ אורלב, ובמסגרת מדיניות משרד מבקר המדינה לוודא ביצוע תיקון הליקויים שעליהם הצביע דוח מבקר המדינה, קיים משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא.

טיפול של נציבות שירות המדינה בליקויים שהועלו בדוח 57ב'

1. בסעיף 21ב(ב) בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק), נקבע כי ראש הממשלה ידווח למבקר המדינה בתוך שמונה חודשים מהמועד שבו הומצא לו דוח ביקורת על תוצאות טיפולו בליקויים שהעלתה הביקורת. בסעיף 21ב(א) לחוק נקבע כי על ראש גוף מבוקר (השר האחראי לאותו גוף) לדווח למבקר המדינה על ההחלטות שהתקבלו בדבר תיקון הליקויים ועל מועד תיקונם, וכן לדווח על הליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם ולציין את הנימוקים לכך.

על אף האמור לעיל, בהערות ראש הממשלה לדוח 57 לא דווח על החלטות שהתקבלו או מעשים שנעשו לתיקון הליקויים שעליהם הצביעה הביקורת. נמצא כי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) לא החילה חובת הצהרה ודיווח בנושא קרבת משפחה על בעלי תפקידים בגופי מטה ופיקוח כגון נש"מ שיש באפשרותם להשפיע על עניינם של עובדים במשרדים אחרים, שבהם מועסקים קרובי משפחתם. נוסף על כך לא קבעה הנציבות הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשל קרבת משפחה בין עובדים במשרד ממשלתי אחד לעובדים במשרד ממשלתי אחר, על אף האמור בדוח 57 של מבקר המדינה.

2. במהלך הדיון שקיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בנובמבר 2007 בעקבות פרסום דוח 57 הצהיר נציב שירות המדינה, בין היתר: "אנחנו נמשיך ליישם ולהקפיד כמידת האפשר בתחום הזה, שאני חושב שאין חילוקי דעות שהוא רגיש וחשוב מאין כמוהו בשמירה על טוהר המידות".

אולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אותה הצהרה לא יושמה.

3. ביולי 2008, למעלה משנה לאחר שפורסם דוח 57, צוין במכתבה של מחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים לאגף לביקורת פנימית במשרד המשפטים כי נש"מ בוחנת את סוגיית ניגוד העניינים בין עובדים במשרדי ממשלה שונים שיש ביניהם קרבה משפחתית, וכי נשקלת האפשרות להוציא הנחיות מיוחדות בעניין דיווח על קרובי משפחה בתפקידים מסוימים בשיתוף משרד המשפטים ובהתייעצות אתו. עוד צוין כי באותה עת בחנה נש"מ באופן פרטני מקרים של ניגוד עניינים בגין קרבת משפחה בין עובדים ממשרדי ממשלה שונים.

הועלה כי במועד סיום הביקורת טרם כללה נש"מ בתקשי"ר הנחיה מחייבת בסוגיה, ומשרד מבקר המדינה מעיר לה כי מן הראוי שתעשה כן בהקדם.

בפגישה בין נציגי משרד מבקר המדינה ובין נציגי נש"מ בספטמבר 2008² הסביר המשנה לנציב שירות המדינה למשרד מבקר המדינה כי קשה להכין רשימה של גופי מטה שיש להם השפעה על תנאי עובדים במשרדי ממשלה ובכלל זה עובדי נש"מ. עוד ציין המשנה לנציב שירות המדינה כי לא סביר שהנציבות תבצע פיקוח פרטני על כל עובד ועובד בשירות המדינה וכי האחריות למניעת ניגוד עניינים בכלל ובגין קרבת משפחה בפרט חלה על האחראים לנושא במשרדי הממשלה. עוד ציין המשנה לנציב כי נש"מ תדון שוב בנושא זה.

עם זאת יש לציין כי בדצמבר 2007 פרסם נציב שירות המדינה כללים חדשים העוסקים בהעסקת קרובי משפחה³. כללים אלה הרחיבו את הסייגים שחלו על העסקת קרובים באותה יחידה המהווה חלק ממשרד ממשלתי, להעסקת קרובים באותו המשרד בכלל.

משרד מבקר המדינה אינו מתעלם מן הקושי להכין רשימה מקיפה בדבר קרובי משפחה בכלל שירות המדינה, בה בעת ראוי להתחיל בנציבות וכן בגופי מטה ופיקוח נוספים, בהכנת רשימה של תפקידי מטה שברור שיש להם זיקה להנחיה ולפיקוח על משרדים אחרים וראוי שבשלב הראשון יהיה מידע לגבי קרבת המשפחה בין עובדים בתפקידים אלה לעובדים ממשרדים אחרים. כאמור, במועד סיום הביקורת טרם הוציאה נש"מ הנחיות מתאימות.

2 עד נובמבר 2008 נמנעה נש"מ מלהשיב בכתב לפניות משרד מבקר המדינה.
3 כללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבה משפחתית), התשס"ח-2007.

4. ביוני 2008 התקבלה במשרד מבקר המדינה תלונה על חשש לניגוד עניינים עקב קרבת משפחה בין עובדת באגף בחינות ומכרזים בנש"מ, שהוא הגוף המנהל את ביצוע המכרזים ומפקח על תקינותם לבין בעלה המכהן בתפקיד בכיר בתחום מינהל כוח אדם באחד ממשרדי הממשלה. בעקבות התלונה ערך משרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 בדיקה בנש"מ. מהבדיקה אכן עלה שעובדת בכירה בנש"מ הינה בקשרי עבודה שוטפים, בענייני מכרזים, עם משרד ממשלתי מסוים שבו מכהן בעלה בתפקיד בכיר בתחום מינהל וכוח אדם הנוגע לביצועם של מכרזים. בכלל זה אותה עובדת בכירה היא שהציעה באחד המכרזים את שמות חברי הוועדה ואף נכחה כמרכזת ועדה באחד מהמכרזים. כלומר בין השניים היו קשרי עבודה, שעלולים ליצור חשש לניגוד עניינים, ומכל מקום הדבר עלול לפגוע בתדמית השירות הציבורי.

נש"מ הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2009 שאכן עדיף היה אילו לא טיפלה העובדת כלל במכרזים הנוגעים במשרדו של בעלה ולו אף מטעמים של מראית עין משום החשש לניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה יש במקרה דנן כדי להעניק משנה תוקף להמלצה כי יש צורך שנציב שירות המדינה ידרוש מידע מעובדים בתפקידי פיקוח ובקרה בדבר קרוביהם המועסקים במשרדי ממשלה אחרים כדי שניתן יהיה לקבוע כללים להסדרת החשש לניגוד עניינים במקרים שבהם קיימים קשרי עבודה, וכל שכן קשרי פיקוח ובקרה, בין קרובי משפחה.

סיכום

על נציבות שירות המדינה לקבוע כללים להסדרת ניגוד עניינים בשל קרבת משפחה בין עובדים במשרד ממשלתי אחד לעובדים במשרד ממשלתי אחר תוך דגש על יחידות העוסקות בתפקידי פיקוח ובקרה, דוגמת נציבות שירות המדינה.