

מבקר המדינה | דוח שנתי 70 א | 2020



כהונת חברי ועדי עובדים בתפקידי ניהול ואיוש בכירים בגופים ממשלתיים





כהונת חברי ועדי עובדים בתפקידי ניהול ואיוש בכירים בגופים ממשלתיים

רקע

אדם המכהן בתפקיד בשירות הציבורי, קל וחומר בתפקיד בכיר בגופים ממשלתיים, נדרש לפעול בתפקידו במצב שאין בו חשש לניגוד עניינים ולשיקולים זרים. בתקנון שירות המדינה (התקש"ר) הוסדר בפירוט נושא ניגוד העניינים במקרה של העסקה בתפקידים מסוימים בשירות הציבורי במקביל לחברות בוועד עובדים.

נתוני מפתח

111 חברי ועד

באגף המכס והמע"מ, 87 מהם בדירוג ש"ר בכיר (41 ומעלה בדירוג המח"ר, 19 ומעלה בדירוג המינהלי)

172 חברי ועד

באגף מס הכנסה, מהם 29 בדירוג בכיר של המח"ר (42 - 44)

5,700 עובדים

ברשות המיסים בישראל

46 משרות בכירות

ברשות המיסים מאוישות על ידי ממלאי מקום או שהוטלו על העובדים "כמעלה נוספת"

149 עובדים

בחברת דואר ישראל בע"מ כפופים למנהל בחברה המכהן במקביל כחבר בוועד העובדים

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 עד פברואר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מסוימים בכהונת מנהלים ועובדים המשמשים כחברי ועדים בגופים ממשלתיים ואת הליך האיוש של כמה משרות בכירות בגופים אלו. הבדיקות נעשו ברשות המיסים, בנציבות שירות המדינה (נש"מ), במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ברשות שדות התעופה ובחברת דואר ישראל בע"מ. בפברואר וביוני 2019 נעשו בדיקות השלמה.





תמונת המצב העולה מן הביקורת



חשש לניגוד עניינים - עשרות חברי ועדים ברשות המיסים, בחברת דואר ישראל וברשות שדות התעופה מכהנים בתפקידים בכירים או בתפקידים אחרים שיש בהם חשש לניגוד עניינים שלא על פי הוראות התקשי"ר.



הסדרי ניגוד עניינים - רשות המיסים פנתה לאחר תחילת הביקורת, לשני חברי ועד מכהנים - עובדים ב' וג' בבקשה לחתום על הסדר ניגוד עניינים שגיבשה. חברי ועד אלו מיאנו לחתום על ההסדר, והרשות טרם השלימה את הטיפול בעניינם.



עיכוב באיוש קבוע של משרות בכירות ברשות המיסים - 46 משרות בכירות ברשות המיסים מאוישות על ידי ממלאי מקום או על ידי עובדים "כמתלות נוספות". 21 מהמשרות מאוישות "זמנית" יותר משנה.



הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש ברשות מיסים נקט בפעולות הראויות לציון שמטרתן למנוע ניגודי עניינים.

עיקרי המלצות הביקורת

מן הראוי שנש"ם תבצע בדיקה מקיפה לגבי מימוש הוראותיה בעניין ניגוד עניינים כאמור בכלל משרדי הממשלה, תבדוק את הצורך בעדכון הוראות התקשי"ר בנושא ותגדיר בתקן שירות המדינה את סוגי התפקידים שחבר ועד אינו יכול לכהן בהם ואף לא להתמודד עליהם.

נוכח סירובם של עובדים ב' וג' לחתום על הסדר ניגוד עניינים, על הרשות ונש"ם לסיים את בחינת עניינם של עובדים אלו ולפעול בהתאם להוראות התקשי"ר, להנחיית היועמ"ש ולפסיקה. כן מוצע כי נש"ם, בתאום עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה, ככל הנדרש, תקבע נוסח אחיד סטנדרטי להסדר ניגוד עניינים והחלתו בכל מקרה רלוונטי.

על רשות המיסים לאסוף נתונים בנוגע למשרות שזה זמן רב אינן מאוישות או שהוטל על עובדים למלא אותן "כמתלה נוספת", ולפעול בסיוע נש"ם לאיושן באמצעות מכרז. זאת כדי להבטיח שוויון הזדמנויות ולטייב את הליכי האיוש ברשות המיסים.

חשוב להסדיר את סוגיית "הנאמנות הכפולה" של חברי ועד בתאגידים סטטוטוריים. מומלץ כי כל תאגיד סטטוטורי, בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם נציגי ארגוני עובדים, יבחן את הצורך בקביעת כללים רלוונטיים ומעודכנים, לרבות כלי בקרה, פיקוח ואכיפה מתאימים, שיבטיחו את האיוון בין זכות העובדים להתאגדות לבין הקבוע בהוראות התקשי"ר או בכללים אחרים.



סיכום

מאחר שחלו תמורות עם השנים בהגדרות התפקידים ובמקומם בהיררכייה הארגונית, ממליץ משרד מבקר המדינה כי נש"ם תבצע בדיקה מקיפה לגבי מימוש הוראותיה בעניין ניגוד עניינים בכלל משרדי הממשלה, תבחן את הצורך בחידוד ועדכון של הוראות התקשי"ר בנושא ותגדיר בתקן שירות המדינה את סוגי התפקידים שחבר ועד אינו יכול לכהן בהם ואף לא להתמודד עליהם. מוצע כי בחינה כאמור תבוצע מדי פעם בפעם, בין היתר בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה והמלצות הצוות הבין-משרדי לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים^[1].

1. לעניין זה ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה - דוח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים, הנחיה מ-29.7.19.



כהונת חברי ועדי עובדים בתפקידי ניהול ואיוש בכירים בגופים ממשלתיים

מבוא

אדם המכהן בתפקיד בשירות הציבורי, קל וחומר בתפקיד בכיר, נדרש לפעול בתפקידו במצב שאין בו חשש לניגוד עניינים ולשיקולים זרים. ניגוד עניינים יכול להתעורר בין היתר כאשר לעובד הציבור אשר מטפל בסוגיה מסוימת במסגרת תפקידו יש, לבד מהאינטרס הציבורי, אינטרס אחר. החשש הוא שבמקרה כזה האינטרס האחר ישפיע על החלטותיו ובכך יגרום לא רק לקבלת החלטה לא מיטבית אלא גם יפגע באמון הציבור בשירות הציבורי.

בתקנון שירות המדינה¹ (להלן - התקשי"ר) קיימת הסדרה מפורטת בנושא ההעסקה בתפקידים מסוימים של נושאי משרה בשירות הציבורי שיש בהם ניגוד עניינים מובנה בין חברות בוועד העובדים ובין מילוי התפקיד. לא די בכך שחבר הוועד יימנע מלעסוק בסוגיות הנוגעות למחלקה שבה הוא מועסק. בעיה עלולה להתעורר גם במקרה שבו עובד מבקש לפנות לוועד בעניין הקשור ליחסיו עם מנהלו, וזאת בשעה שהמנהל משמש במקביל גם כחבר ועד.

בשנת 2014 נדרש מבקר המדינה לסוגיה זו² וקבע כי "על נושאי משרה בתאגידים ציבוריים לפעול לפי כללי האתיקה הציבורית: להקפיד על מינהל תקין ועל טוהר מידות ולהימנע ממצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים. טובת הציבור צריכה לעמוד לנגד עיניהם, והחלטותיהם צריכות להיות נקיות משיקולים זרים".

ניגוד עניינים כזה בולט בייחוד בעת ביצוע שינויים רוחביים בארגון, כמו רפורמות מבניות, תוכניות התייעלות, הפרטות חלקיות או מלאות וכיוצא בזה. בעת שינויים אלו נדרש המנהל הבכיר, שהוא גם חבר בוועד העובדים, לאזן בין האינטרסים השונים הכרוכים בשני תפקידיו.

1 החל על כל משרדי הממשלה ועל חברות ממשלתיות וכן על תאגידים סטוטוריים שהחילו עליהם את כלליו.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 65א (2014), "גיוס והעסקה של קרובים ומקורבים בתאגידים", עמ' 134.



פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 עד פברואר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מסוימים בכהונת מנהלים ועובדים המשמשים כחברי ועדים בגופים ממשלתיים ואת הליך האיזוש של כמה משרות בכירות בגופים אלו. הבדיקות נעשו ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים או הרשות), בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), ברשות שדות התעופה (להלן - רש"ת) ובחברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר). בפברואר וביולי 2019 נעשו בדיקות השלמה.

חשש לניגוד עניינים של עובדים בכירים בשירות הציבורי החברים בוועדי עובדים

הבסיס הנורמטיבי: בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, נקבע כי "לכל עובד הזכות לפעול למען התארגנות עובדים בוועד עובדים ובארגון עובדים, להיות חבר בוועד עובדים ובארגון עובדים ולפעול במסגרתם". הזכות להיבחר למוסדות אלו היא זכות יסוד במשפט העבודה³. זכות ההתאגדות היא זכות יסוד הכוללת בתוכה את החופש להתארגן בארגון עובדים, ולשם מימושה יש לקיים בחירות למוסדות ארגון העובדים.

על אף חשיבותה, הזכות הזאת מוגבלת: בפסיקה נקבע כי מנהל בכיר ולעיתים גם מנהל בדרג ביניים אינם רשאים להשתתף בהתארגנות עובדים⁴.

בתקנון ועדי העובדים⁵ נקבע כי "בעלי תפקידים בתחום ניהול כוח אדם, המוסמכים לקבל עובדים ולפטרם ו/או לקבוע את תנאי עבודתם ושכרם" לא יהיו רשאים להיבחר לוועד עובדים.

חשיבות עריכתם של הסדרי ניגוד עניינים: הצורך באיסור ניגוד עניינים מתעורר אם העניין שבעל התפקיד עוסק בו כרוך באינטרס שנוגע אליו באופן אישי או מוסדי. ככלל, יהיה על העובד להימנע מלטפל באותו העניין. על פי הפרקטיקה המקובלת בשירות המדינה, הנושאים או הגופים שבהם בעל התפקיד מנוע מלטפל נקבעים מראש בהסדר למניעת ניגוד עניינים שהיועץ המשפטי של המשרד עורך לעובד.

3 פסק דין עדרבי, המוזכר בהמשך. ע"ע (ארצי) 248/07 מדינת ישראל - נציבות שירות המדינה - נ' עדרבי (פורסם במאגר ממוחשב, 25.11.07).

4 עב' 1/03 עמותת עובדי נותב ניהול ותפעול - הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פ"ד מ' (2005) 277 (2004).

5 בתקנון ועדי העובדים של הסתדרות העובדים הכללית החדשה מרוכזות ההוראות וההנחיות הנוגעות לוועדי העובדים.

הפרקטיקה של עריכת הסדרי ניגוד עניינים מעוגנת בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555 - "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה" (להלן - "הנחיית היועמ"ש"), העוסקת בחובת ההסדרה ומהותה; בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.6200, העוסקת בניגוד עניינים בין חברות בוועד עובדים לבין תפקיד במשרד ממשלתי; ובהוראות פרק משנה 13.6 לתקשי"ר, המעגנות את איסור ניגוד העניינים ואת אופן ההסדרה גם בחוזה העבודה של עובדי המדינה.

קונפליקט "הנאמנות הכפולה": בפסיקה גם נקבע כי ככל שמיקום העובד במדרג הארגוני גבוה יותר ייתכן שתפחת זיקתו לניהול כוח האדם, ובכל זאת תיווצר התנגשות בין תפקידו ובין חברות בוועד. באותו אופן, אם יש בתפקידו זיקה רבה לניהול כוח אדם, גם מקום נמוך יחסית במדרג הניהולי צריך למנוע ממנו כהונה מקבילה כמנהל וכחבר ועד. במצבי התנגשות מתעוררת אפשרות ממשית לקיומו של קונפליקט "הנאמנות הכפולה" כלפי ועד העובדים וכלפי הארגון שבו הוא עובד ולהימצאותו של העובד בניגוד עניינים, בין תפקידו בוועד העובדים לבין תפקידו בארגון (עניין זה נדון בפסק דין עדרבי⁶).

נוסף על כללים אלו בסעיף 06.35 בתקשי"ר שכותרתו "ניגוד עניינים בין חברות בוועד העובדים לבין מילוי תפקידים מסוימים" נכתב כדלהלן:

"לשם מניעת ניגוד עניינים בין חברות בוועד עובדים לבין מילוי תפקידים מסוימים במשרדי הממשלה נקבע, כי עובדי המדינה הממלאים את התפקידים המנויים להלן ודומיהם, לא יוכלו להמשיך במילוי תפקידם אם ייבחרו ו/או יכהנו כחברי ועד העובדים:

א. חברי הנהלה; מנהל כללי; משנה למנהל כללי; סגני המנהל הכללי; יועץ משפטי; חשב המשרד; המבקר הפנימי; הדובר; הממונה על יחסי ציבור וחברי הנהלה אחרים.

ב. עוזרים אישיים או יועצים אישיים של המנויים בסימן (א).

ג. מנהל אגף.

ד. מנהל יחידה גיאוגרפית ברמת מחוז וסגנו.

ה. בעלי תפקידים בתחום ניהול משאבי אנוש ושכר כגון מנהל היחידה למשאבי אנוש, מנהל יחידת המשכורת, מנהל היחידה למינהל במחוז או ביחידה מנהלית וכן סגניהם ועוזריהם.

ו. קצין בטחון, חוקר בענייני משמעת, סגניהם ועוזריהם הראשיים.

6 ע"ע (ארצי) 248/07 מדינת ישראל - נציבות שירות המדינה - נ' עדרבי (פורסם במאגר ממוחשב, 25.11.07).



ז. מהנדס או טכנאי ייצור הקובע או הממליץ על קביעת נורמות ופרמיות.
 ח. כל עובד אחר בעל סמכות מטעם ההנהלה, להחליט או להמליץ על קבלת עובדים
 קידומם תנאי עבודתם ופיטוריהם.”

בהמשך התקשי"ר נקבע כדלקמן:

“א) נראה לאחראי של המשרד, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי של המשרד, כי קיים ניגוד עניינים בין תפקידיו של עובד שאיננו מפורט בפסקה 06.351 לבין חברותו בוועד העובדים של המשרד, יעביר את העניין להחלטת נציבות שירות המדינה. (ב) במקרה של ספק יבקשו היועץ המשפטי של המשרד או היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה.”

סוגיה זו נדונה בבית הדין הארצי לעבודה, ובפסק הדין (להלן - פס"ד עדרבי) התקבל ערעור המדינה ונקבע בנוגע לעובדת מסוימת שהיא אינה זכאית לכהן בעת ובעונה אחת הן בתפקיד ראש היחידה לשירותי מינהל באגף הבינוי שבמשרד הביטחון והן בוועד העובדים, ובייחוד לא בתפקיד סגנית יו"ר הוועד.

הוראות התקשי"ר בעניין ניגודי העניינים בין חברות בוועד העובדים לבין מילוי תפקידים מסוימים פורסמו ב-21.10.84, סמוך לפרסום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא זה. לפי עמדת נש"ם, לא ניתן לקרוא את הוראות התקשי"ר האמורות - ובפרט את רשימת התפקידים המנויים בהן - באופן מרחיב או דווקני, ויש לקוראן באופן תכליתי, תוך בחינה פרטנית של נסיבותיו של כל מקרה ותוך בחינה מהותית של התפקיד בשירות המדינה, סמכויותיו ומקומו בהיררכיית הארגונית. נוסף על כך, כמתחייב מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, יש לבחון לגבי כל מקרה ומקרה אפשרויות הסדרה אשר יש בכוחן להסיר את החשש לניגוד העניינים, לאו דווקא באמצעות מניעה של כהונת העובד בתפקיד או בוועד העובדים.

רשות המיסים

רשות המיסים מונה כ-5,700 עובדים. בספטמבר 2019 מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה נתונים על מספרם הכולל של חברי הוועד באגף מס הכנסה - 172 עובדים, מהם 29 בדירוג בכיר של המח"ר (42 - 44). באגף זה יש 3,272 עובדים בסך הכול, מהם 679 מוגדרים כמנהלים מתוקף היותם ממונים על עובדים הכפופים להם.

אגף המכס והמע"ם מונה 2,153 עובדים. באגף זה מכהנים 431 עובדים בתפקידי

7 כולל עובדי מיסוי מקרקעין. הרשות לא סיפקה נתונים על מספר חברי הוועד במשרדי מיסוי מקרקעין.

ניהול, מהם 111 חברי ועד כאשר 87 מהם בדירוג שכר בכיר (דירוג 41 ומעלה בדירוג המח"ר, 19 ומעלה בדירוג המינהלי).

פעילות הרשות להפסקת חברותו של עובד א' בוועד בשל ניגוד עניינים

עובד א' מכהן ברשות המיסים משנת 2001 כמנהל תחום משכורת, וביולי 2007 שודרג תפקידו ל"מנהל תחום בכיר משכורת" ("מנהל אגף א' משכורת"). במסגרת תפקידו עובד א' מופקד על מכלול הפעולות הקשורות לניהול יחידת המשכורת ולתשלום המשכורת של עובדי אגף המכס, מע"ם ושע"ם (שירות עיבודים ממוכנים) שברשות המיסים. העובד נבחר בנובמבר 2017 ליו"ר הוועד של עובדי הנהלת אגף המכס והמע"ם.

כבר באוקטובר 2017, ובטרם נבחר העובד לחבר בוועד, פנתה עורכת דין מהלשכה המשפטית ברשות אל היועץ המשפטי של נש"ם וציינה כי לעניות דעתה, לנוכח הוראת התקשי"ר⁸ יתקיים ניגוד עניינים מובנה בין תפקידו של עובד א' כמנהל אגף א' משכורת ובין חברותו בוועד העובדים של אגף המכס והמע"ם. עורכת הדין הציגה גם את טענת עובד א', ולפיה נש"ם אישרה עניין זהה או דומה במשרד התחבורה. לנוכח טענת העובד ביקשה עורכת הדין מנש"ם הנחיות לפעולה בעניינו.

הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש ברשות ציין בינואר 2018 כי בבירור טלפוני שקיים עם נציגי נש"ם הוא מצא שיש ממש בטענת אי-האכיפה במקרה דומה במשרד התחבורה.

לאחר התייעצות עם נש"ם, ולאחר שוודא כי לא ניתן לשבץ את העובד בתפקיד אחר המקביל לתפקידו, הודיע הסמנכ"ל למינהל לעובד א' כי עליו להתפטר מחברותו בוועד העובדים.

בעקבות פנייה נוספת של הסמנכ"ל אל מנהל אגף משמעת בנש"ם, שבה ביקש לפעול נגד העובד במישור המשמעת, התקבלה מנש"ם תשובה בינואר 2018 ובה צוין כי בנסיבות שבהן יש למשרד סמכות לפעול להסרת ניגוד העניינים, הנציבות אינה רואה מקום לפתוח בטיפול משמעת.

במרץ 2018, בעת תקופת הביקורת, התפטר עובד א' מתפקידו בוועד העובדים לאחר דין ודברים שנמשך כחמישה חודשים.

8 הוראה 6.351 (ה).



במקרה זה לא היה די בפעילות נש"ם, ולפי הוראות התקשי"ר היה עליה לקבל החלטה בדבר ניגוד העניינים של עובד א'. משרד מבקר המדינה ממליץ כי נש"ם תחדד את ההנחיות לסמנכ"לים למינהל במשרדים בדבר דרכי הטיפול בנסיבות שבהן לא ניתן להסדיר את ניגוד העניינים בין תפקידו של נושא משרה לבין חברותו בוועד העובדים, לרבות האפשרות להעברה לתפקיד אחר או פתיחה בהליכי משמעת.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעילות של הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש ברשות, שפעל לאכיפת הוראות התקשי"ר בעניין עובד א'.

מינוים של עובד ב' ועובד ג' המשמשים גם יו"ר ועדי עובדים ברשות המיסים

עובד ב': עובד ב' מכהן מנובמבר 2012 כיו"ר הוועד הארצי של עובדי המכס והמע"ם, ומיולי 2014 הוא משמש גם כמנהל תחום בכיר (אכיפה) באגף המכס והמע"ם. לפי תיאור תפקידו, הוא מופקד בין היתר על הפעולות האלה: הנחיה מקצועית של העובדים והממונים ביחידות המשנה הכפופות ופיקוח עליהם⁹; ייזום שינויים בשיטת העבודה ובנוהלי העבודה; קביעת הוראות פנימיות בתחום המקצועי והמינהלי; המלצה לממונה על ביצוע תחלופה בין עובדים ביחידות הכפופות; ביצוע הדרכות מקצועיות לעובדי היחידות הכפופות. כיו"ר הוועד הארצי של עובדי המכס והמע"ם הוא אחראי בין השאר לניהול משא ומתן עם הנהלת הרשות על מכלול תנאי השכר ותנאי העבודה של עובדי האגף, יישום שיטות עבודה או נוהלי עבודה חדשים וביצוע תחלופה בדרגי ניהול מסוימים.

עובד ג': עובד ג' מכהן מאפריל 2010 כיו"ר הוועד הארצי של עובדי מס הכנסה¹⁰, ומאפריל 2013 הוא משמש גם כמנהל תחום בכיר מש"ם (מידע, שירות ומשאבים). לפי תיאור תפקידו, הוא מופקד בין היתר על הפעולות האלה: ניהול המעטפת ועמדות מרכזי הטיפול הראשוני של רשות המיסים בישראל; ניהול צוותי עובדים, לרבות הכנת תוכנית עבודה, קביעת משמרות ותורנויות; הנחיית העובדים הכפופים; בקרה שוטפת על ביצוע העבודה; ניהול צוותים ברחבי הארץ; הניהול התפעולי והמקצועי של לשכות ההדרכה בתל אביב. בפברואר 2018 במרכזי מש"ם, שעובדיו כפופים בעקיפין לעובד ג', מועסקים 47 עובדים של הרשות ו-101 סטודנטים. כיו"ר הוועד הארצי של עובדי מס הכנסה גם עובד ג', בדומה לעובד ב', אחראי בין השאר לניהול משא ומתן עם הנהלת הרשות על מכלול תנאי השכר ותנאי העבודה של

9 היותו מופקד על הפיקוח וההנחיה של הממונים ביחידות המשנה מעיד על כך שהוא למעשה ממונה על ממונים. הממונים ביחידות המשנה מנהלים עשרות עובדים.

10 לרשות המיסים אין מידע על מועד בחירתו הראשונה של עובד ג' לחבר ועד.

עובדי האגף, יישום שיטות עבודה או נוהלי עבודה חדשים ועריכת רוטציה בדרגי ניהול מסוימים.

אופן הטיפול בניגוד העניינים של עובדים ב' וג': באוקטובר 2015 פנה מבקר הפנים של רשות המיסים דאז אל הממונה על דיני עבודה ומינהל בלשכה המשפטית ברשות (להלן - הממונה) וביקש חוות דעת משפטית בשאלה אם העובדים ב' וג' רשאים לכהן בתפקידיהם נוכח הוראות התקשי"ר. בעקבות זאת פנתה בינואר 2016 הממונה אל היועץ המשפטי של נש"ם וביקשה את עמדתו בעניינם של שני יו"ר הוועדים. הממונה ציינה כי התקנים שמאיישים העובדים מקבילים לתקן של מנהל אגף, ומוטלת עליהם אחריות רחבה.

ביוני 2016 השיבה הלשכה המשפטית של נש"ם לרשות כי על פי המידע העולה מהפנייה, העובדים לא יוכלו להמשיך במילוי תפקידם אם יכהנו כחברי ועד העובדים. אך מאחר שלא צורפה עמדה משפטית או מקצועית, אין באפשרותה לבחון את השאלה באופן מהותי. נש"ם הציעה לממונה להעביר טיוטת הסדר למניעת חשש לניגוד עניינים לגבי כל אחד מהעובדים הללו, שממנו יהיה ניתן ללמוד על היקף החשש לניגוד עניינים ולקבוע אם ניתן להתגבר על חשש זה. הממונה השיבה כי נוכח תפקידם וסמכויותיהם לא ניתן לערוך להם הסדר לניגוד עניינים בנוגע לעובדים הכפופים להם בלי לרוקן מתוכן את תפקידם וסמכויותיהם כיו"ר ועדים.

במכתב נוסף של הלשכה המשפטית בנש"ם מאוגוסט 2016 צוין כי לאחר בדיקה חוזרת ומעמיקה של הסוגיה, עמדתה היא כי ניתן לאפשר את המשך כהונת העובדים כיו"ר ועדי עובדים, מכיוון שמדובר במנהלים מדרג הביניים שעיסוקם העיקרי אינו במשאבי אנוש. זאת בכפוף לכך שייקבע להם הסדר למניעת חשש לניגוד עניינים המגביל את פעילותם כחברי ועד לכזו שאינה משפיעה ישירות על העובדים הכפופים להם.

בתשובה שמסרה הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) בשמה ובשם עובד ב' ועובד ג' למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018, צוין כי לעמדתה אין פסול בכהונתם של עובדים ב' וג' כחברי ועדים במקביל לעבודתם כמנהלי תחומים, מכיוון שאינם עוסקים בניהול משאבי אנוש, וכי גם כאשר קם חשש מסוים לניגוד עניינים ניתן לקבוע הסדר מיוחד לנטרולו. ההסתדרות ציינה כי עובד ג' הוא רביעי בהיררכייה של רשות המסים ואחראי במישרין ל-18 עובדים ובעקיפין ל-29 עובדים נוספים, וכי עובד ב' הוא חמישי בהיררכייה של רשות המסים ואחראי במישרין ל-8 עובדים בלבד ובעקיפין ל-52 עובדים נוספים.



נמצא כי לאחר תחילת הביקורת, בנובמבר 2017, פנתה הרשות לעובדים ב' וג' בבקשה לחתום על הסדר ניגוד עניינים שגיבשה. אלו מיאנו לחתום על ההסדר, והרשות לא העבירה את עניינם לטיפול נש"ם.

בבדיקת השלמה שנעשתה בספטמבר 2019 בלשכה המשפטית ברשות המיסים הועלה כי גם במועד זה מועסקים ב' וג' בתפקידיהם, אף שטרם חתמו על הסדר לניגוד עניינים.

רשות המיסים ציינה בתשובה שמסרה למבקר המדינה בדצמבר 2019 כי בפגישה שהתקיימה בנש"ם ב-20.11.2018 הובהר לנציגי נש"ם כי העובדים מסרבים לחתום על הסדר לניגוד עניינים, וסוכם כי הלשכה המשפטית בנש"ם תתייעץ בנושא עם משרד המשפטים. הרשות הוסיפה כי טרם התקבלה עמדת משרד המשפטים.

בעת ביצוע הביקורת העלו נציגי נש"ם לפני נציגי משרד מבקר המדינה טענה, שלפיה לאחר שהעבירו לנציגי הרשות את התשובה הראשונה - כי אכן קיים ניגוד עניינים בכפל התפקידים של עובדים ב' וג' - ביקשו נציגי הרשות מנש"ם לשקול שוב את החלטתה מחשש לפגיעה ביחסי העבודה ברשות.

נש"ם היא הגורם המקצועי המופקד על תקינות המינויים בשירות המדינה. לפיכך ראוי שהיא תקבע עמדה מחייבת במקרים המובאים להכרעתה ותקבל את החלטתה באם לאשר כפל תפקידים של עובדים על בסיס מידע מפורט על מהות תפקידם, לרבות חוות דעת משפטית על ניגוד עניינים שעלול להתעורר בעקבות מילוי תפקיד של יושב ראש או של חבר בוועד העובדים; זאת על מנת שתוכל לקבל החלטה מושכלת.

רשות המיסים ציינה בתשובה שמסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי היא דוחה את הטענה כי כהונתם של עובדים ב' ו-ג' כיו"ר הוועדים הארציים במקביל לתפקידם ברשות היא בניגוד להוראות התקשי"ר המפורשות, שכן משרותיהם של עובדים אלה אינן מצוינות באופן מפורש בתקשי"ר כמשרות אשר העובדים המכהנים בהן אינם רשאים לכהן בוועד, ועל כן הרשות פנתה בעניין לנש"ם על מנת לקבל את הנחיותיה. הרשות הוסיפה כי "לא ייתכן שעובדי הלשכה המשפטית יידרשו להגיש חוות דעת בעניין אותם יושבי ראש מכהנים, יושבי ראש אשר מייצגים את כלל עובדי הרשות, ובכללם גם את עובדי הלשכה המשפטית... נוכח רגישות הדברים, אין זה נכון שהמשרד [רשות המיסים] יקבע האם קיים ניגוד עניינים בין כהונתם של יו"ר ועדי העובדים הארציים לבין תפקידם של אותם עובדים... הסדר [ניגוד

עניינים עם עובדים ב' ו-ג']... גובש ונוסח על ידי הלשכה המשפטית ברשות המסים, נוסח ההסדר הועבר לשני יושבי ראש הוועדים, אולם לא נחתם על ידם". לדברי הרשות, אכן קיים חשש לניגוד עניינים בכל הנוגע לכפל התפקידים של עובד ג'. אשר לעובד ב', הטלת מגבלה על עובדים במשרה שלו פוגעת באופן בלתי מידתי בחופש ההתאגדות של העובדים. לפיכך היא תבחן מול נש"ם את העמדה המתאימה אשר יש לקבוע בהקשר זה.

בהמשך לעמדת הרשות שממנה עולה כי הלשכה המשפטית מנועה מלגבש חוות דעת הנוגעת לעובד הרשות המכהן כחבר ועד, מצוין משרד מבקר המדינה כי עובדי הלשכה המשפטית המגבשים חוות דעת משפטיות הם עובדים מקצועיים האמורים לבצע בנאמנות את עבודתם ולייצג בכך את העמדה המשפטית של הרשות. עובדי הלשכה המשפטית הם העוסקים בכל המגעים המשפטיים הנוגעים לעניינים המקצועיים של הרשות, ולכן אך נכון שיציגו עמדה משפטית גם בסוגיה האמורה. אם הלשכה המשפטית של רשות המיסים רואה קושי להכריע בסוגיה, עליה לפנות ליועץ המשפטי לממשלה.

נש"ם השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי "בהתאם להנחיית היועץ 6.6200, גם לגבי נושאי המשרות ממשלתיות המפורטות בה שאינם רשאים לשמש כחברים בוועד העובדים, מחויבת הבדיקה הפרטנית [ההדגשה במקור] האם ניתן להסיר את ניגוד העניינים באופן פוגעני פחות, כך שלא יידרשו לוותר על מי מן הכהונות. מדיניות משפטית זו מעוגנת היטב בפסיקה ובהנחיות הכלליות הנוגעות לניגוד עניינים, ומתחייבת מן החובה החלה על רשות מנהלית להפעיל סמכויותיה באופן מידתי, כמפורט לעיל". נש"ם הוסיפה כי "חלו תמורות עם השנים בהגדרות התפקידים ובמקומם בהיררכיה הארגונית, בשל התפתחות שירות המדינה ומנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה".

עוד הוסיפה נש"ם כי "קיים קושי באכיפה ובקרה של הוראות התקשי"ר בדבר מניעת ניגוד עניינים בין חברות בוועד עובדים לבין מילוי תפקידים מסוימים במשרדי ממשלה, מאחר ולא ניתן באופן גורף להתייחס לכל המקרים מעבר לרשימה הסגורה המופיעה בהוראות התקשי"ר (06.351). נש"ם עושה ככול הנדרש בפעילות מניעתית והסברה מתאימה למשרדים בנושא ולא רק לגבי חברות בוועד עובדים. כך למשל נטלה חלק בצוות בין משרדי בראשות משרד המשפטים שאף הוציא דוח שעניינו חשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים. יצוין כי הנציב אימץ את המלצות הדוח... [נש"ם] תערוך דיון מול משרד המשפטים והסתדרות עובדי המדינה בנושא חברות בוועד עובדים לנושאי משרה שאינם בהכרח בניגוד עניינים מובנה דוגמת מנהל אגף, אליו התייחס המבקר, במטרה להגיע להסדרה מיטבית של הוראות התקשי"ר".

יצוין כי מתשובות רשות המיסים ונש"ם עולה מחלוקת בעניין השינוי בעמדותיהן בסוגיית מעמדם של העובדים ב' ו-ג' ובכירות תפקידיהם.



בהוראת התקשי"ר 6.351 (ח) נקבע כי "כל עובד אחר בעל סמכות מטעם ההנהלה, להחליט או להמליץ על קבלת עובדים קידומם תנאי עבודתם ופיטוריהם" לא יוכל להמשיך במילוי תפקידו אם ייבחר או יכהן כחבר בוועד העובדים. הגדרות התפקיד של עובד ב' וג' כוללות את תחומי הסמכות האלה. בחינת קריטריונים אלו לגבי עובדים ב' וג' מעלה קושי מהותי בכהונתם כחברי ועדים במקביל לתפקידיהם הנוכחיים ברשות.

אשר על כן, ונוכח סירובם של העובדים לחתום על הסדר ניגוד עניינים, על הרשות ונש"ם לסיים את בחינת עניינם של עובדים ב' וג' ולפעול בהתאם להוראות התקשי"ר, להנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולפסיקה. נוסף על כך מוצע כי נש"ם, בתאום עם ההסתדרות, ככל הנדרש, תקבע נוסח אחיד סטנדרטי להסדר ניגוד עניינים והחלתו בכל מקרה רלוונטי.

זאת ועוד, ברשות יש¹¹ 109 עובדים המכהנים בתפקידים בוועדי עובדים באגף המכס והמע"ם (נוסף על עובדים א' וב'), ובאגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין יש תשעה חברי ועדים (נוסף על עובד ג'), אשר כל אחד מהם מופקד על ניהולם של עשרה עובדים לפחות¹². על כן ראוי שהרשות תבחן לגבי כל אחד מהעובדים הרלוונטים אם כפל תפקידיו נופל לגדרו של סעיף 6.351 או 6.352 לתקשי"ר.

נש"ם היא הגורם המקצועי המופקד על תקינות המינויים בשירות המדינה, והיא האמונה על פיקוח ובקרה על ניהול התקנים במשרדי הממשלה. בשל העובדה שחלו תמורות עם השנים בהגדרות התפקידים ובמקומם בהיררכייה הארגונית, ממליץ משרד מבקר המדינה כי נש"ם תבצע בדיקה מקיפה לגבי מימוש הוראותיה בעניין זה בכלל משרדי הממשלה, תבחן את הצורך בחידוד ועדכון של הוראות התקשי"ר בנושא ותגדיר בתקן שירות המדינה את סוגי התפקידים בשירות המדינה שחבר ועד אינו יכול לכהן בהם ואף לא להתמודד עליהם. מוצע כי בחינה כאמור תבוצע מדי פעם בפעם, בין היתר בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה והמלצות הצוות הבין-משרדי לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים¹³.

11 ביולי 2017.

12 בנוגע לאגף המכס והמע"ם, לא התקבלו נתונים על מספר העובדים הכפופים לכל מנהל ברשות שהוא גם חבר ועד.

13 לעניין זה ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה - דוח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים, הנחיה מ-29.7.19.

חברת דואר ישראל

חברת הדואר היא חברה ממשלתית משנת 2006. חברה זו החילה על עצמה את הוראות התקשי"ר כבר בהסכם הקיבוצי משנת 1988, בסמוך להקמת רשות הדואר. הסכם זה אושרר בהסכמים שנחתמו מאז ועד עתה, ובכללם הסכם המעבר מן המעמד של "רשות הדואר" למעמד של חברה, והוראות התקשי"ר ממשיכות לחול על עובדי החברה, זולת אם נאמר אחרת בהסכם קיבוצי לגבי נושא מסוים.

בפס"ד עדרבי נקבע כי קיים "צורך בבדיקה משולבת של שני הפרמטרים: ככל שמדובר במנהל בכיר, אפשר שאף עיסוק בכוח אדם בהיקף קטן יחסית יקים אפשרות ממשית לקיומו של קונפליקט 'הנאמנות הכפולה' ולניגוד עניינים; בדומה, גם אם מדובר במי שעיקר עיסוקו במשאבי אנוש, יתכן שאף אם הוא מנהל בדרג הביניים, תקום לגביו אפשרות ממשית לניגוד עניינים כאמור".

מנתונים שמסרה חברת הדואר עולה כי עשרות עובדים בתפקידי ניהול מכהנים כחברי ועד העובדים, ובהם מנהלים הממונים על עשרות עובדים¹⁴, מנהלים המופקדים על מערכי דואר משמעותיים וקריטיים לפעילות החברה או מנהלים המשמשים בתפקידים בתחום ניהול משאבי אנוש, למשל מנהל מחלקת הדרכה ותקשורת פנים (אגף משאבי אנוש). נתונים אלו מעלים את שאלת קיומו של קונפליקט "הנאמנות הכפולה".

משרד מבקר המדינה מציין לפני חברת הדואר כי ריבוי הכפיפים יכול להיות סימן הן למעמדו הבכיר של המנהל, בהתאם למידת מעורבותו בתהליכים ארגוניים, הן ליכולת השפעתו על תנאי ההעסקה והקידום של עובדים רבים. נוסף על כך, בתפקידים בתחום ניהול משאבי אנוש ושכר הדבר הוא בניגוד לסעיף 06.351(ה) לתקשי"ר, ועלול להתעורר ניגוד עניינים נוכח תפקידם הניהולי של עובדים אלו והשפעתם על כוח האדם.

משרד מבקר המדינה בדק את הגדרת תפקידם של שני מנהלים המכהנים גם כחברים בוועד העובדים, והתברר כי הם אומנם מנהלים הממונים על מערכי דואר גדולים או משמשים בתפקידים בעלי זיקה לניהול כוח האדם:

1. עובד שכפופים לו 47 עובדי חברה באופן ישיר, ובעקיפין כ-270 עובדים; במרץ 2017 זכה העובד במכרז למנהל אזור. העובד מופקד על הפעלת כל שירותי

14 מספרי כפיפים לדוגמה: 58, 26, 25, 47, 40, 149.



הדואר באזור שלו, ובכלל זה על עמידה בטיב השירות, שיווק, גיבוש תוכניות עבודה ופתיחה וסגירה של יחידות דואר.

2. עובדת בתפקיד מנהלת מחלקת שכר באגף הכספים. במחלקה זו אין עובדים אחרים הכפופים לה. בעת הביקורת פרשה עובדת זו מחברת הדואר.

חברת הדואר השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי היא פועלת בהתאם להוראות התקשי"ר, וכי אין בחברה בעלי תפקידים המפורטים בתקשי"ר שמכהנים בה כחברי ועד עובדים. החברה ציינה כי חברי הוועדים המוזכרים בדוח זה אינם מכהנים בתפקיד המאפשר להם לקלוט או לפטר עובדים.

העובד שהוזכר בסעיף 1 שלעיל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018: "לאחר שקראתי בעיון רב את הדברים, עולה כי אינני עומד בשום קריטריון המונע ממני לבצע את תפקידי המקצועי ובמקביל את עבודתי הציבורית כחבר ועד... אינני קולט עובדים, אינני מפטר עובדים ואינני מוצא עצמי, וזאת לאחר שנים רבות של עשייה משולבת בשום קונפליקט הפוגע באחד משני תפקידי... וכמובן אינני נמנה עם דרג ההנהלה הבכיר 'חברי ההנהלה', ואינני משתתף בישיבות הנהלה".

תשובות החברה והעובד אינן עולות בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר, אשר קובעות שהחשש לנאמנות כפולה עולה גם כאשר מדובר בדרג של מנהל אגף או בתפקיד המקביל לו.

על חברת הדואר לבחון, בתיאום עם נש"ם, את עמידתה בהוראות התקשי"ר והנחיית היועץ המשפטי בנוגע לכלל חברי הוועד בחברה, ולפעול בהתאם. משרד מבקר המדינה ממליץ כי החברה תבצע מדי פעם בפעם מיפוי ותגדיר תפקידים שבהם חבר ועד אינו יכול לכהן ואף לא להתמודד עליהם, ובמקרה הצורך תקבע הסדרי ניגוד עניינים לתפקידים אלו.

רשות שדות התעופה

רש"ת היא תאגיד סטטוטורי הפועל מכוח חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977. על פי חוק זה, סדרי קבלת העובדים לרש"ת ומינוייהם יהיו מותאמים לאלה של עובדי המדינה, בשינויים שתקבע רש"ת באישור הממשלה.

מנתונים שהתקבלו מרש"ת עולה כי עובדי רש"ת המכהנים בתפקידים בכירים, כגון ראש מחלקה, ראש משמרת, מהנדס בכיר, מנהל מסחרי, מנהל יחידת ניהול,

ראש אגף וסגנית בכירה ליועץ המשפטי, משמשים גם כחברי ועדים. כמו כן, הם בעלי דרגות שכן בכירות המוצמדות, בשירות הציבורי, לדרגות מנהלי אגפים לכל הפחות. למרות זאת, לטענת רש"ת, מרבית העובדים האלה אינם בדרג ניהולי בכיר. להלן הפרטים:

לוח 1: דרגת השכר של נציגי הוועד ברש"ת

דרגות השכר של נציגי הוועד ברש"ת	כמות
דרגת מח"ר ¹⁵ עד 44+	11
דרגת מח"ר 43	1
דרגות מינהליות עד 27+	9

על פי נתוני רשות שדות התעופה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי ארבעה מחברי הוועדים שפורטו בלוח 1 הם מנהלים בדרג הרביעי בארגון (הדרג הראשון הוא תפקיד מנכ"ל, הדרג השני - תפקיד סמנכ"ל וכך הלאה), הכפופים ישירות למנהלים בדרג השני או השלישי; עובד אחר, בדרג החמישי, כפוף ישירות לסמנכ"ל. שאר המנהלים שנכללו בפירוט שלעיל הם בדרג ביניים נמוך יותר על פי מקומם ומקום מנהליהם בהיררכיה.

יצוין כי במסגרת הליך משפטי שהתקיים בעניינו של אחד מראשי האגפים במרץ 2018 הציע בית הדין הארצי לעבודה כי הצדדים יקיימו הידברות על הנושא הכללי של ניגוד עניינים בין מילוי תפקיד ראש אגף לבין כהונה בוועד העובדים.

באוגוסט 2018 גובש הסדר פשרה בין ועדי העובדים ברש"ת לבין הנהלת התאגיד. ההסדר אושר בבית הדין וקיבל תוקף של פסק דין, ובכך הסתיים ההליך המשפטי בעניינו של ראש האגף האמור. בהסדר זה הוגדרה רשימת תפקידי ניהול מקצועיים ברשות שעובדים המכהנים בהם לא יוכלו לכהן במקביל כחברי ועד עובדים. רשימה זו כללה בעיקר תפקידי הנהלת רש"ת, גזבר, חשב ותפקידים מתחום ניהול כוח האדם.

רש"ת ציינה בתשובתה כי בנוגע לראשי אגפים אחרים "נכון לעת הזו לא קיים חשש לניגוד עניינים בכפל התפקידים", וזאת מסיבות שונות: לשלושה מהם אין כפיפים; לשניים אחרים כפוף עובד אחד או כפופים שני עובדים, שראשי אגפים אלה מייצגים בוועד; שאר חברי הוועדים הם במדרג ניהולי הנמוך ממנהל אגף ואינם מועסקים בחטיבת מינהל וארגון ברש"ת.

15 כולל נציגות ועד המכהנת כמזכירה בדרגת שכר 44.



ראש האגף האמור השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי "פסק הדין הארצי נתן תוקף להסדר מוסכם שנחתם בין הסתדרות העובדים הכללית החדשה ורשות שדות התעופה... בית הדין הארצי הוסיף והבהיר, כי מגבלות על עובדים מלכהן בוועד העובדים צריכות להיות נדונות ומוכרעות במשותף, על ידי הצדדים ליחס עבודה הקיבוציים... יישומן של אמות המידה שנקבעו בהלכה הפסוקה על רש"ת, מלמד כי עובדים במעמד ראש אגף אינם מוגדרים בשום אופן כמנהלים בכירים, ואינם מחזיקים בידיהם סמכויות כלשהן של ניהול משאבי אנוש... על כן, עובדים בתפקידי ניהול מקצועיים ברשות שאינם משמשים בתפקידים של ניהול משאבי אנוש בחטיבת המינהל, אינם מנועים מכהונה בוועד העובדים בשום אופן... ההפנייה אל התקשי"ר בהקשר זה היא בלתי רלוונטית.... אין לתקשי"ר תחולה ברש"ת, אלא אך לגבי חלקים ספציפיים שאומצו במפורש".

על רש"ת לוודא כי היא עומדת בתנאי הסדר הפשרה לגבי כל אחד מהעובדים שהם גם חברי ועד.

סוגיית "הנאמנות הכפולה" של חברי ועד בתאגידים סטטוטוריים מעוררת את חשיבות הסדרת הנושא. מומלץ כי כל תאגיד סטטוטורי, בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם נציגי ארגוני עובדים, יבחן את הצורך בקביעת כללים רלוונטיים ומעודכנים, לרבות כלי הבקרה, הפיקוח והאכיפה המתאימים, שיבטיחו את האיזון בין זכות העובדים להתאגדות לבין הקבוע בהוראות התקשי"ר או בכללים אחרים החלים על התאגיד.

משרד התחבורה

באפריל 2018¹⁶ היו במשרד התחבורה 19 עובדים שכיהנו בתפקידים בוועדי העובדים שבמשרד. מנהלת תחום משכורת באגף כספים וחשבונות במשרד התחבורה, אשר נבחרה בפברואר 2017 לכהן כחברת ועד, פרשה מכהונתה בדצמבר 2017. בכל הנוגע לעובדת זו יצוין כי הוראות התקשי"ר קובעות כי תפקידה אינו מאפשר כהונה במקביל כחברת ועד, ועל המשרד ונש"ם היה לפעול בנושא בעוד מועד.

במשרד התחבורה יש עובדים המכהנים גם בוועד העובדים בתפקידים שעל פי הוראות התקשי"ר עלולים להעמידם במצב של ניגוד עניינים. בין השאר מדובר במנהל אגף א' רישוי, שישה ראשי ענפים, סגנית מנהלת תחום וממונה פניות ציבור רישוי רכב ונהיגה.

16 פעולות השלמה נעשו עד יולי 2019. עד מועד סיום הביקורת לא התקבלו נתונים מעודכנים.

סמנכ"ל בכיר למינהל והון אנושי במשרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי הוא לא בדק את סוגיית כהונתם של חברי הוועדים (פרט לעובדת האמורה) שנבחרו לתפקידים לפני כניסתו לתפקידו בפברואר 2017, וזאת גם משום שהסתדרות העובדים הארצית אישרה את בחירתם. עם זאת, בשל הסתירה בין התקשי"ר ובין תקנות ההסתדרות בנושא זה הוא ממליץ כי משרד התחבורה, נש"ם והסתדרות העובדים הארצית יביאו לידי אחידות את ההגדרה של בעלי תפקידים המכהנים בוועד העובדים.

על משרד התחבורה לבצע בדיקה, בתיאום עם נש"ם, לגבי העובדים המכהנים כחברי ועד ולאחר חשש לניגוד עניינים. אם יימצאו מקרים כאלה, על משרד התחבורה לפעול לפי הוראות התקשי"ר ובמידת הצורך להעביר את העובדים האמורים לתפקיד מקביל אחר במשרד. אם לא קיים תפקיד כזה, יש לקבוע להם הסדר ניגוד עניינים או לפעול להפסקת כהונתם באחד משני התפקידים.

איוש תפקידים בכירים לתקופה ארוכה על ידי ממלאי מקום ברשות המיסים

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע כי "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי".

בתקשי"ר נקבע כי "משך תקופת העסקת ממלא מקום במשרה פנויה יהיה לתקופה של עד שישה חודשים או עד לסיום הליכי המכרז לאיוש המשרה דרך קבע, לפי המוקדם ביניהם. במקרים בהם התארך הליך המכרז מעבר לתקופה זו, האחראי רשאי להאריך את תקופת העסקת ממלא מקום לתקופה של עד שישה חודשים נוספים בלבד או עד לסיום הליכי המכרז לאיוש המשרה דרך קבע, לפי המוקדם מביניהם". בסעיף 18.136 נקבע כי נש"ם רשאית "במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים" לאשר העסקת ממלא מקום לתקופות נוספות על האמורות לעיל.

עוד נקבע בתקשי"ר כי ניתן להטיל תפקיד זמני על עובד בהתאם לסעיף זה, אך בניגוד להוראות שלעיל בנוגע למילוי מקום, בנוגע להטלת תפקיד זמני אין הוראות המגבילות בזמני¹⁷.

17 אך ההוראה קובעת כי הטלת תפקיד לתקופה של יותר משישה חודשים טעונה הסכמה של העובד.



בדוח מבקר המדינה בנושא המינויים בשירות הציבורי¹⁸ צוין כי "בג"ץ קבע כי חובת המכרז היא גולת הכותרת של חוק המינויים¹⁹ ומגלמת את תכליתו המרכזית, שהיא בחירת הטובים ביותר למשרה, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים"²⁰. בנושא מינויים זמניים צוין בדוח זה כי "מינויים זמניים מאפשרים למשרד לאייש משרות עד שיושלם ההליך המכרזי ובכך מסייעים לו להמשיך בעבודתו, וזאת בייחוד במשרות בכירות, שהן חיוניות מטבען. ואולם המינוי הזמני עלול לפגוע בהליך שוויוני לבחירת המועמד המתאים למילוי קבוע של המשרה, שכן ניתנת לעובד הזדמנות להוכיח את יכולותיו למלא את התפקיד ואף נוצרים קשרי עבודה ומעין 'ציפייה הדדית' להמשך העסקתו".

מנתוני רשות המיסים לשנים 2015 - 2017 בנוגע למשרות בכירות (מנהל תחום או רכז ומעלה) ומינויים זמניים שלא התקיים לגביהם הליך מכרז יותר משישה חודשים, עולה כדלהלן (נכון לפברואר 2018²¹):

תרשים 1: איוש משרות בכירות ברשות המיסים במעמד של ממלא מקום או "כמטלות נוספות", פברואר 2018



לפי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי הרשות לא צירפה לתשובתה אסמכתאות ולפיהן קיבלה אישורים מנש"ם להשתהות בביצוע מכרזים אלה.

18 מבקר המדינה, דוח שנתי 166 אג (2016), "נציבות שירות המדינה - מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", עמ' 173.

19 חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

20 בג"ץ 98/154 הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל, פ"ד נב (5) 123 (1998).

בספטמבר 2019 מסרה הרשות, לבקשת משרד מבקר המדינה, נתונים על משרות פנויות של מנהלים בדרג בכיר - מרמת מנהל תחום. להלן הפרטים:

תרשים 2: משרות פנויות ברשות המיסים של מנהלים בדרג בכיר - מרמת מנהל תחום, ספטמבר 2019



לפי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרות אלו כללו משרות בכירות שאוישו באופן זמני בידי מנהלים אחרים "כמטלה נוספת". לדוגמה, משרת סמנכ"ל בכיר (תכנון וכלכלה) ברשות מאוישת "זמנית" מאפריל 2015 בשל "התנהלות מול נש"ם על דרישות הסף למשרה". כלומר, זה כארבע שנים מעוכב מינוי קבוע לאחת המשרות הבכירות ברשות, בשל הליך של ניסוח דרישות סף למשרה. יצוין כי המשרה קיימת כבר משנת 2004, עת הוקמה הרשות.

במקרה אחר לא התקבלו פרטים לגבי משרת מנהל מחלקת שוק ההון בחטיבה המקצועית. משרה זו התפנתה כבר באוגוסט 2012, ומאז, במשך יותר מחמש שנים, עד פברואר 2018, כיהן בתפקיד זה עובד הרשות במינוי בפועל. בינואר 2018, בעקבות מכרז, נבחרה לתפקיד עובדת אחרת של הרשות, והעובד האמור, שהיה אמור לחזור ולשמש עובד מן המניין במחלקה שניהל חמש שנים, העדיף לפרוש מן הרשות.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "אין כל משרה בכירה ברשות המיסים אשר מאוישת בדרך של מילוי מקום, כהגדרת מונח זה בפרק משנה 18.1 לתקשי"ר... במקרים מסוימים בהם התפנתה משרה, מטלות אותה משרה הוטלו על עובד אחר



כ- 'מטלה נוספת'. עוד ציינה הרשות כי משרת סמנכ"ל בכיר (תכנון וכלכלה) הוטלה על עובדים אחרים כמטלה נוספת.

בנוגע למשרת הממונה על מחלקת שוק ההון בחטיבה המקצועית, השיבה הרשות כי "העובד... לא מונה במינוי בפועל ו/או במילוי מקום לתפקיד מנהל מחלקת שוק ההון".

רשות המיסים ציינה בתשובה שמסרה למבקר המדינה בדצמבר 2019, כי כיום ישנן ארבע משרות בלבד בדרג הבכיר אשר מאוישות בדרך של מטלה נוספת, מתוכן שתיים נמצאות בתהליכי איוש לאחר שכבר פורסם בגינן מכרז וכי אין משרות המאוישות בדרך של מילוי מקום.

נש"ם ציינה בתשובתה כי היא "פועלת לצמצום השימוש במינויים זמניים ומאשרת במשורה מינויים רק במקרים שבהם פעל המשרד על פי הוראות התקשי"ר לאיוש המשרה באמצעות מכרז. נכון לנובמבר 2018 צומצמו המינויים הזמניים [ברשות] למינימום".

על רשות המיסים לאסוף נתונים בנוגע למשרות שזה זמן רב אינן מאוישות או שהוטלו על עובדים אחרים "כמטלה נוספת", ולפעול בסיוע נש"ם לאיושן באמצעות מכרז. זאת כדי להבטיח שוויון הזדמנויות ולטייב את הליכי האיוש ברשות המיסים.

משרד מבקר המדינה מציין לפני נש"ם כי מן הראוי להגביל את תקופת כהונתו של מנהל בשני תפקידי ניהול בכירים שכל אחד מהם תוקנן בנפרד, כדי לא לפגוע בתפקוד התקין של העובד ושל הארגון.

כמו כן ממליץ משרד מבקר המדינה לנש"ם לחדד את ההוראות לכלל הגופים הממשלתיים בכל הקשור לחובת קיום מכרזים במועד ולהגביר ולטייב את הפיקוח והבקרה בנוגע למינוי ממלאי מקום לתקופות ארוכות.

סיכום

חברותם של מנהלים בכירים בוועדי העובדים מעוררת את קונפליקט "הנאמנות הכפולה" שבין תפקיד אדם בארגון שבו הוא עובד ובין תפקידו כחבר ועד, וכמה פסקי דין ניתנו בנושא. כהונה מקבילה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר.

בביקורת נמצאו ליקויים בנש"ם, ברשות המיסים, במשרד התחבורה, בחברת הדואר וברש"ת בעניין כהונת בעלי תפקידים בכירים בגופים הנ"ל כחברי ועד עובדים ללא הסדרי ניגוד עניינים בעת שנדרשו. כמו כן, נמצאו משרות בכירות ברשות המיסים שלא אוישו במשך שנים.

סוגיית "הנאמנות הכפולה" של חברי ועד המכהנים בד בבד גם בתפקידים שעלולים להביאם למצב של ניגוד עניינים בין שני התפקידים, מחייבת בדיקה מקיפה של נש"ם בדבר מימוש הוראותיה בעניין זה בכלל משרדי הממשלה. מומלץ כי נש"ם תבחן את הצורך בחידוד ועדכון של הוראות התקשי"ר בנושא ותגדיר בתקן שירות המדינה את סוגי התפקידים שחבר ועד אינו יכול לכהן בהם ואף לא להתמודד עליהם. מוצע כי בחינה כאמור תבוצע מדי פעם בפעם, בין היתר בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה ובהמשך להמלצות הצוות הבין-משרדי לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים. על התאגידים הסטוטוריים ליזום עבודת מטה, בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים ובכללם נציגי הנהלות התאגידים וארגוני עובדים, לשם קביעת כללים, לרבות כלי בקרה, פיקוח ואכיפה, שיבטיחו את האיזון בין זכות העובדים להתאגדות לבין הקבוע בהוראות התקשי"ר. נוסף על כך, על רשות המיסים לאסוף נתונים בנוגע למשרות שזה זמן רב אינן מאוישות או שהוטלו על עובדים "כמטלה נוספת" ולפעול בסיוע נש"ם לאישון באמצעות מכרז. זאת כדי להבטיח שוויון הזדמנויות ולמנוע שיקולים בלתי ענייניים בהליך הבחירה.

up on. This report includes a report tracking **the actions of the tax authority vis-à-vis the subject of diesel fuel arrangements**, in view of the audit report on this subject published in 2015. The diesel fuel arrangement was intended to reduce the damage to economic sectors in which diesel fuel and motor vehicles are the main means for creating income. The cost of the diesel fuel arrangement to the Israeli economy in 2018, because of subsidies to entities included in it, was approximately 3.59 billion shekels. In the previous report, it was shown that the tax authority was not handling the diesel fuel arrangements appropriately, and that it was not achieving its objectives and was creating a negative incentive to using green types of nonpolluting fuel. The present audit found that some deficiencies were rectified, some were partially corrected and some were not fixed at all. Until the completion of the reduction in the diesel fuel arrangement, the tax authority must act to rectify all the deficiencies that have not yet been fixed.

In summary, it is my pleasant obligation to thank the employees of the Office of the State Comptroller, who work devotedly to conduct examinations and audits professionally, in-depth, thoroughly and fairly, and publish objective, effective, relevant and clear audit reports.

The responsibility for acting quickly and efficiently to fix the deficiencies noted in this report, to enable the economy to grow and to improve the quality of life for all the State's citizens, rests with the audited bodies.



Matanyahu Englman

State Comptroller
and Ombudsman

Jerusalem, March 2020



already in its first year of operations, and due to these, it was unable to exist on its own. The Ministry of Finance, the Ministry of Transport and Israel Railways must work to repair the deficiencies raised in the report to increase the scope of cargo transport by train significantly. They must do this through realizing the substantial financial potential the economy and society can generate through cargo transport given that cargo transport by train instead of trucks is liable to improve the safety of people travelling on the roads.

As the State Comptroller, I place great importance on examining subjects that may affect the lives of the country's citizens, among which are the interface between citizens and government bodies. The role of the government and the public sector is to serve the state's citizens while reducing the bureaucratic burden to the utmost. The audit of the government's actions to reduce the bureaucratic burden revealed that sometimes the public bodies imposed on businesses an excessive regulatory and bureaucratic burden that made it difficult for them to plan their business activities, to carry these out or to expand, and sometimes it even contributed to the closure of businesses. In the end, consumers are the ones who are forced to bear the burden, which causes, inter alia, the cost of living to increase and hurts economic growth, work productivity, residents' standard of living and revenues from state taxes. According to estimates made regarding this subject, not reducing the regulatory and bureaucratic burden by 30% entails a one-time loss of 58 billion shekels. We noted the government activities in the past few years to set up infrastructures and mechanisms that will allow it to estimate in advance the impact of new regulations. Nevertheless, this is insufficient. The government must invest concentrated and creative efforts to reduce the bureaucratic and regulatory burden and work continually to improve processes and procedures.

The Office of the State Comptroller puts special emphasis on tracking the rectification of deficiencies detailed in our reports, and it is my intention to significantly strengthen this trend and every work year to select a number of subjects to follow

and the Israel Electric Company (IEC), for the benefit of both sides as well as the public. An examination of the results of agreements made between the Ministry of Finance and the IEC and government companies in previous cases for which the concession period has ended*, indicates a lack of a strategy for handling the return of properties at the end of the concession period, even when there exist explicit instructions regarding division of the assets. Therefore, the Ministry of Finance must formulate as soon as possible regulations for allocating concessions and handling the return of State assets and drawing conclusions from the way the State handled the properties held by the IEC during the past two decades. This should be done with an eye to the future, taking into account the distinction between companies intended to be privatized and companies meant to continue holding the properties.

Another section in the report deals with the subject of **transport of cargo on trains**. It was found that even though the economy is expected to benefit greatly from cargo transport by train in a variety of ways, the scope of cargo transport by train has dropped in recent years, and the sector suffers from a lack of infrastructure: The eastern tracks have yet to be completed, depots that have been built are closing because of problems related to protection of the environment, and the construction of new depots and extensions has been delayed for years. The cargo sector suffers from inferiority in terms of accessibility to track infrastructure because of the priority given to passenger transport, and it is characterized by lack of operational efficiency. Israel Railways has not increased the amount of cargo it can transport and has not exploited the potential of this type of transport. Even though already in 2012, the government decided to establish a subsidiary corporation in an attempt to privatize the area of cargo transport by train and increase its scope of activities, its establishment did not produce the hoped-for results. The financial soundness of the subsidiary was impaired and it incurred heavy losses

* The property arrangement with the Bazan Group Oil Refineries Ltd., Petroleum & Energy Infrastructure Ltd., and Oil Products Pipeline Ltd.



In my view, the types of audits performed by the Office of the State Comptroller should be diversified and move forward into the area of financial audits. In this framework, the subject of the **construction of the new sea ports and readiness for competition among the ports** was examined. The sea ports function as a primary gateway for the entry of merchandise and goods into the country and, consequently, make a crucial contribution to increasing competition and reducing the cost of living in a concentrated and isolated market such as Israel. Since 2005, the government has been promoting significant changes in the sea port industry in Israel. The peak of these changes is expected to occur in 2021, with the start of operations of the new sea ports – the Haifa Bay Port and the South Port. The Israel Ports Development & Assets Company (Israel Ports) and the Ministry of Transport must advance an updated master plan upon which basis the necessary actions for developing the port industry in Israel can be determined. The Ministry of Transport, Israel Ports, the Ministry of Finance, the Haifa Port Company and the Ashdod Port Company must take the necessary steps as soon as possible to ready the existing ports for the expected competition, in order to ensure that the port sector in Israel will be competitive in all areas of operations.

An additional important economic area that is discussed in the report is economic aspects of the **arrangement of assets and the reform in the electricity sector**. In 2018, after negotiations that extended over two decades, the State and the Israel Electric Company reached agreement on all the issues related to arrangement of proprietary rights regarding assets held by the company and to changes in the electricity sector. The formulated arrangement provides the company with not insignificant monetary benefits and leaves in its hands proprietary rights of over 200 critical properties and of thousands of secondary operational assets, whose overall monetary value is unknown. In return for this, the company will return to the State 16 properties for the benefit of the public valued at 1.6 to 2.5 billion shekels. The arrangement contributed to the financial soundness of the Israel Electric Company. It is important that all the entities involved in the arrangement of properties and the reform work to realize fully the various agreements between the State

decisions, and has contributed to the preparations being made by the Ministry of Health and the Israeli government for prevention of the outbreak of the Corona virus in Israel; and that now, with its publication, it will increase the public's awareness of the need for following instructions from the competent authorities regarding such prevention.

My office also focused on the subject of **decision-making in the Ministry of Finance in the following areas: meeting the target deficit for 2018; forecasted revenues for 2019; and salary increases because of lack of occupational security.**

The audit revealed that the actions of the accountant general and the tax authority toward the end of 2018, regarding which no authoritative irregularities were found, led to meeting the deficit ceiling at a rate of 2.9% of the gross domestic product (GDP). Nevertheless, these actions were undertaken without any consultations or discussions having been held. The updated revenue forecast for 2019 was presented to the government only in January 2019, after the State budget had already become binding. The updated forecast presented a deficit of 3.6% of the GDP (7% more than forecast), and this had implications for the government's ability to meet its targets; cooperation in the decision-making process in the Ministry of Finance was harmed as a result of the fact that relations within the Ministry, as discovered by the audit team, were not optimal. Considering the significant cost of the lack of an occupational safety scheme, which totaled 22 billion shekels, the process of authorizing this scheme was completed within a very tight schedule and accompanied by significant budget cuts in order to fund it. The Ministry of Finance, which plays a central and essential role in strengthening the Israeli economy, must make decisions in an orderly and inclusive fashion that will enable it to cope with future challenges. It would be appropriate to draw conclusions about the government's handling of the agreement for salary supplements in the case of lack of occupational security, with an eye to the future, and to map agreements and exposure bearing economic significance, and to hold orderly discussions about these issues and to make decisions ahead of time.



some 2.25 million Israeli residents (approximately 25% of the population) would become ill; the increased infection rate would take place over the course of some eight weeks, and during that time some 150,000 new patients would require hospitalization; an additional 25,000 new patients approximately would need to be hospitalized in intensive care units and another 12,500 patients would need to be placed on respirators. The instructions regarding the necessary arrangements do not refer to the number of isolation beds that would be required. It should be noted that the hospital system is overburdened at all times. Many departments in the general hospitals are working at overcapacity levels already and there is a definite shortage in ICU beds.

The review showed that the Ministry of Health does not have a plan to fill in the gaps regarding the number of hospital beds, or the gaps in terms of medical staff and equipment needed in the event of a flu pandemic in order to enable appropriate care for the many patients who will need hospitalization in such a situation.

The preparedness plan provides that the system needs to supply stocks of sufficient anti-viral medications to provide for 25% of the population. But the audit found that the stock of these medications is sufficient for only 16% of the population.

This chapter demonstrates the manner in which the Office of the State Comptroller's policy was implemented in terms of conducting a constructive and effective, forward looking system audit that deals with risks before they are actually realized.

The chapter can be seen to be even more important in light of the World Health Organization's announcement on March 11, 2020 that Corona has reached the level of a world pandemic.

I hope that this chapter, which as noted was submitted before the outbreak of the Corona virus in Israel, has helped the relevant parties to make the best possible

ording to their beliefs and traditions. It is worth noting some initiatives that have already been advanced in this area for the benefit of citizens, among which are the establishment of a call center for the public and the launching of a navigation app for graves.

Each year, the Office of the State Comptroller will focus on areas designated as national objectives. This year, within this framework, aspects of the national housing project "Buyer's Price" were examined. This is the State's flagship project for dealing with the housing crisis and assisting young couples and individuals who do not own a home to purchase one at a reduced price. To implement the project, the State invested numerous resources and awarded those eligible significant discounts in the price of land. Accordingly, the National Housing Headquarters, the Ministry of Housing and the Israel Land Authority must examine the mix of apartments being offered and their location and do their utmost to shorten timetables and prevent delays in the apartment construction chain, so as to advance as much as possible their handover to those eligible to purchase them.

The Office of the State Comptroller began, in 2019, to conduct an in-depth study of the health system's preparedness for dealing with diseases that could lead to high levels of infection and difficult challenges for public health. These included flu, hepatitis and Ebola epidemics. The report was passed on to the audited entities in November of 2019 for their responses and was given to the Prime Minister on February 14, 2020. The situation that prevailed in China in December of 2019, toward the time at which the audit was completed - demonstrated the great danger involved in the spread of the Corona epidemic; and at the time the report was given to the Prime Minister, the virus had not yet appeared in Israel.

The audit found deficiencies regarding the preparations at the Ministry of Health, the health funds, and with the hospital system – with respect to their ability to deal with new and spreading diseases. It appears that pursuant to the Ministry of Health's scenario, it was expected that – upon an outbreak of the flu virus –



In line with my vision, we will act to position state audit as constructive, relevant and effective audit, dealing with the core areas of the audited entity, through focusing both on issues with a broad impact from the perspective of society and service to the citizen, and on the essential risks affecting the activities of the audited entity. Such audits will be undertaken in parallel with audit of subjects related to good governance and ethical practice.

This report is the first annual report that I will sign as the State Comptroller and Ombudsman, and it reflects the vision of the Office and the constructive audit reform framework.

Special emphasis by the Office of the State Comptroller was placed on conducting audits on systemic topics having broad national impact. This report details the findings of several systemic audits, including the audit of the burial system in Israel, in which a range of aspects of burial service provision to the general public were examined. The examination revealed significant deficiencies in this area, and consequently, recommendations for comprehensive reorganization in the area of burial service provision were formulated. These included recommendations to: intensify efforts to exploit to the maximum ground resources; adhere to the regulations intended to ensure that cemeteries are closed for burial when they are filled to capacity; be meticulous in ensuring that the number of plots that burial entities offer for sale at a full price is not greater than the number fixed by law; update the financial model to balance between the expenses of burial entities when opening new cemeteries and their income from selling burial plots; undertake long-term planning that will enable coping with the issue of anticipated lack of plots in areas of high demand; establish supervision and oversight policies related to planning offenses and construction within the cemetery grounds; be meticulous in following the regulations requiring the vaccination of employees handling the deceased; organize the system regarding burial of non-Jews. The entities involved in the area of burial must act to repair the deficiencies so that the principle of respecting the dead will be implemented vis a vis everyone ac-

Foreword

Annual Audit Report 70A, which has been submitted to the Knesset, is the first part of the State Comptroller's report which will present the audit findings concerning the entities audited in 2019. For the most part, the report is focused on the areas of economics and national infrastructure, areas that are foundation stones, essential to the development of the economy and to the improvement of the lives of the State's citizens. The report also includes a broad and comprehensive audit of the burial system in Israel.

Upon my assuming the position of State Comptroller, a vision for the Office of the State Comptroller and Ombudsman was formulated, according to which –

The Office of the State Comptroller and Ombudsman shall conduct constructive, objective, and respectful audits, which are directed toward future challenges, promoting the assumption of responsibility by audited entities, enhancing their activities, and advancing the fulfillment of their objectives and maximizing the public benefit that can be derived from them.

The Office of the State Comptroller and Ombudsman shall act to achieve the objectives laid out in the law through professionalism, efficiency, and working independently and with organizational transparency, by aspiring to excellence and continual improvement, and grounded upon a workforce of auditors of the highest order in qualitative and ethical terms.





The Office of the State Comptroller and Ombudsman

70 A



Jerusalem | March 2020