

מינויים פוליטיים

מבוא

בשנים האחרונות בדק משרד מבקר המדינה את תופעת המינויים הפוליטיים בישראל ופרסם בהרחבה את ממצאיו בדוחות השנתיים של מבקר המדינה (ראה דוח שנתי 39, עמ' 627; דוח שנתי 41, עמ' 595; ודוח שנתי 43, עמ' 732).

ביום 28.5.90 התקבל בכנסת תיקון לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק הסיוג). בחוק הסיוג נאסר על עובד מדינה שדרגתו אחת מארבע הדרגות העליונות בכל סולם דירוג להיות חבר ב"גוף בוחר" כהגדרתו בחוק¹.

כן קבע החוק כי מי שבהיותו חבר בגוף בוחר נתמנה להיות עובד מדינה, תיפסק כהונתו בגוף הבוחר עם מינויו.

חוק הסיוג, שלחקיקתו בכנסת תרמו, בין היתר, הממצאים שהובאו בדוחות של מבקר המדינה, היה צעד חשוב במלחמה בנגע המינויים הפוליטיים.

מאז חקיקת החוק צעדו המפלגות הגדולות בישראל - העבודה והליכוד - בכיוון של דמוקרטיזציה פנימית והחליטו על קיום בחירות מקדימות ("פריימריס") לאיוש תפקידים שונים, בראש וראשונה לשיבוץ המועמדים של המפלגות ברשימות לכנסת.

משעה שהוחלט על עריכת בחירות מקדימות בשתי המפלגות הגדולות, בטלו בהן, למעשה, רוב תפקידיו של המרכז כ"גוף בוחר" כמשמעותו בחוק; ולגביהן, למעשה, מיצה את עצמו חוק הסיוג, שהיה חשוב ונכון לזמנו.

מאז כינון בחירות מקדימות במפלגות הגדולות יש אפוא לחוק משמעות אופרטיבית רק כלפי חברים במפלגות המרכיבות את "מר"צ - ישראל הדמוקרטית": "שינוי - מפלגת המרכז" (להלן - שינוי), "ר"צ - התנועה לזכויות האזרח ולשלום" (להלן - ר"צ), "מפ"ם - מפלגת הפועלים המאוחדת ובלתי מפלגתיים" (להלן - מפ"ם)².

עם זאת, במגבלות שהטיל חוק הסיוג, אין כדי לשרש את נגע המינויים הפסולים, שבהם מעורבים שיקולים זרים. בנגע זה יש להיאבק בהתמדה.

כבר בדוח שנתי 39 הצביעה מבקר המדינה שהתופעה פושטת צורה ולובשת צורה. הביקורת הנוכחית העלתה מינויים שהפסול שדבק בהם לא נבע מזיקה "פוליטית" במשמעותה המקובלת. הצד השווה שבהם, שהביא את המבקר לכלול אותם בפרק זה, הוא ששיקולים זרים של קרבה לממנה - בין קרבה פוליטית ובין קרבת משפחה או אחרת - היא שקלקלה את השורה.

¹ "גוף בוחר" - "גוף שתפקידו או אחד מתפקידיו לבחור מועמדים לכנסת או לכהונת ראש הממשלה או שר בממשלה או לכל תפקיד ברשות מקומית, בהסדרות הציונית העולמית או בסוכנות היהודית לארץ ישראל, למעט בחירות ישירות שבהן משתתפים כלל החברים של מפלגה או גוף מדיני".

² ישנן עוד מפלגות שבהן עדיין קיים "גוף בוחר" כמשמעותו בחוק, אך אלה אינן חברות בקואליציה שהרכיבה את הממשלה החל ביוני 1992, והביקורת לא העלתה שבקרב עובדי המדינה מצויים חברים ב"גוף בוחר" שלהן.

בעת האחרונה שב משרד מבקר המדינה ובדק מינויים שנעשו במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים אחרים.

עובדים בלשכות של שרים

לפי התקשי"ר, מינוי של עובדים בלשכות של שרים (מנהל לשכה, מזכיר, יועץ, דובר, עוזר או נהג), פטור ממכרז ונתון לבחירתו של כל שר. הוראות חוק הסיוג חלות, כמובן, גם על העסקתם.

משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה מקפידים להחיל את הוראות חוק הסיוג על עובדים בלשכות של שרים.

משרד החינוך והתרבות

עובד א' הועסק במשרד מיום 1.7.93, כיועץ לשר, בחוזה שכר כולל (לפי דרגה כ"א בדירוג האחיד) והיה חבר במועצת ר"צ, הגוף הבוחר של ר"צ.

עובד ב' הועסק במשרד מיום 19.7.93, כעוזר לשר, בחוזה שכר כולל (לפי דרגה כ' בדירוג האחיד), והיה חבר במועצת שינוי.

עובד ג' הועסק במשרד מיום 1.9.92, כממונה על ביצוע המלצות ועדה, בחוזה שכר כולל (לפי דרגה 12 בדירוג המח"ר) והיה חבר במועצת שינוי, הגוף הבוחר של שינוי.

לפי הוראות חוק הסיוג, היה על העובדים האלה לחדול מחברותם בגופים הבוחרים של מפלגותיהם עם מינויים לתפקידהם במשרד.

בעקבות הביקורת הודיעו שניים מן העובדים למשרד מבקר המדינה על התפטרותם מחברותם בגופים הבוחרים. עובד ג' הודיע, כי הוא משעה את עצמו מחברות בגוף הבוחר כל עוד הוא עובד בשירות המדינה. לדעת מבקר המדינה, ספק אם די בהשעיה כדי לעמוד בדרישות חוק הסיוג.

המשרד לאיכות הסביבה

עובד הועסק במשרד מיום 1.1.93, כעוזר בכיר לשר, בחוזה שכר כולל (לפי דרגה כ"א + בדירוג האחיד).

עובדת הועסקה במשרד מיום 1.1.93, כעוזרת לשר, בחוזה שכר כולל (לפי דרגה כ' בדירוג האחיד).

שני העובדים היו חברים במועצת ר"צ. לפיכך היה עליהם לחדול מחברותם בגוף הבוחר של ר"צ עם מינויים לתפקידהם במשרד.

בעקבות הביקורת, הודיעו שני העובדים למשרד מבקר המדינה כי השעו את עצמם מחברותם במועצת ר"צ. כאמור לעיל, ספק אם בהשעיה יצאו העובדים ידי חובת החוק.

משרד המדע והאמנויות

עובדת הועסקה בלשכת השרה מ-1.7.93 עד סוף ינואר 1994. לא נחתם עמה חוזה העסקה. העובדת הועברה למשרד המדע והאמנויות ממשרד החינוך והתרבות. עד 30.11.93 שולם לה שכר

עבודתה בדרך של מקדמות, על פי דרגה 9 בדירוג המח"ר; מתחילת דצמבר אותה שנה שולם שכרה במקדמות על פי דרגה 10 בדירוג המח"ר.

לפי הוראות חוק הסיוג, היה עליה לחדול מחברותה במועצת ר"צ עם מינויה לתפקיד במשרד.

בעקבות הביקורת, הודיעה העובדת למשרד מבקר המדינה, כי התפטרה מחברותה במועצת ר"צ.

המשרד לקליטת העלייה

עובד הועסק בלשכת השר לקליטת העלייה בתפקיד מרכז לתיאום פרויקטים של איכות הסביבה באתרים של דיור זמני לעולים. העובד הועסק מיום 3.11.92 בחוזה שכר כולל (לפי דרגה כ' בדירוג האחד); הסכם ההעסקה עמו נחתם רק באוגוסט 1993, כך שלמעשה הוא הועסק כתשעה חודשים בלי שהעסקתו הוסדרה כנדרש. העובד היה חבר במרכז מפ"ם.

לפי הוראות חוק הסיוג, היה על העובד לחדול מחברותו במרכז מפ"ם עם מינויו לתפקידו במשרד.

בעקבות הביקורת, הודיע העובד למשרד מבקר המדינה, כי התפטר מחברותו במרכז מפ"ם.

העסקת יועצים

האפשרות להעסיק יועצים במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים נועדה לספק צרכים מיוחדים, לפרקי זמן קצובים, כאשר למשרד ממשלתי (או לגוף ציבורי אחר) נחוץ מומחה בתחום מיוחד שאיש מעובדי המשרד הקבועים אינו כזה. בנסיבות אלה רשאי הגוף להעסיק יועץ למשימה מוגדרת; על היועץ להיות בעל מומחיות מקצועית, בעל כישורים וניסיון המתאימים למטרה שלשמה נרכשים שירותיו ולעמוד בהליכי בחירה. המשרד מצדו מחויב לשקול שיקולים של טובת העניין בלבד, הן בעצם ההעסקה והן בקביעת התמורה לביצועה.

בשנים האחרונות שב משרד מבקר המדינה ובדק³ את נושא העסקת היועצים, במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים, והעלה ליקויים, בהם חמורים. גם הביקורת הנוכחית העלתה, בכמה מקרים, ממצאים חמורים עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות, דבר המלמד כי עדיין אין משרדי הממשלה והגופים הציבוריים נקיים משיקולים זרים בבואם להחליט על העסקת יועצים. מוטלת עליהם, אפוא, החובה להטמיע ביתר שאת את כללי בחירת היועצים כפי שנקבעו בדין, כגון בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), ובתקשי"ר, ולהימנע, בעת הבחירה, משיקולים זרים לעניין.

תקנה 5(א)(1) לתקנות חובת המכרזים קובעת, כי התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים בתחומים מסוימים, אינה טעונה מכרז. תקנה 5(א)(2) קובעת, כי התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אימון מיוחדים, לרבות ייעוץ או ביצוע מחקר, אינה טעונה מכרז, אך תקנה 5(ב) מוסיפה, שהתקשרויות כאלה ייעשו לאחר בדיקת הצעות מספר.

התקשי"ר קובע עקרונות להעסקת יועצים, כלהלן: משרד המבקש להעסיק יועץ יבדוק אם אין מדובר בעבודה שלפי טיבה ומהותה צריכה להיעשות בידי עובד המשרד ולא בידי מי שאיננו כזה. אין לקבוע עם יועץ שמקום מושבו העיקרי יהיה במשרד; אין להקצות לו חדר, מזכירה, מחשב,

³ ראה דוח שנתי 39, עמ' 275, ודוח שנתי 41, עמ' 595.

טלפון וכו'; יש לדאוג שהיועץ לא יהיה מעורב בפעולות ביצוע של המשרד, לא ישתלב בהיררכיה שלו ולא יתן הוראות לעובדים, אלא באמצעות הנהלת המשרד או על ידי עובד אחראי שנקבע לכך; יועץ לא ייצג את המשרד כלפי חוץ. התקשי"ר קובע עוד, כי "יש לאסור על יועץ להשתמש בתוארו, מלבד כאשר הוא פועל במסגרת פעילותו כיועץ. מגבלה זו חייבת להיכלל בחוזה העסקה של היועץ". לפי התקשי"ר, יש לפרט בהסכם ההעסקה של יועץ, בין היתר, את דרכי בדיקת עבודתו, משך תקופת ההעסקה ודרכי סיומה - אם בידי המשרד ואם בידי היועץ - והסנקציות שיעמדו לרשות המשרד אם יפר היועץ את התחייבותו; כן ייכלל סעיף מפורש בדבר חובת שמירת הסודיות. התקשי"ר קובע את הצורך בהוראות ברורות בעניין כפיפות העובד והגדרה מפורטת של תפקידו. בנושא ניגוד עניינים קובע התקשי"ר, כי "כלל היסוד שאסור לעובד ציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים חל על יועץ כמו על כל עובד ציבור. בעת ההתקשרות להעסקה יש לבדוק האם קיים חשש למצב של ניגוד עניינים. לפיכך יש לתאר במדויק את תפקידו המיועד של היועץ ובמקביל את עיסוקיו האחרים והעניין האישי שלו. יש לבדוק את פעילותו העסקית והמקצועית של היועץ המיועד, קשריו העסקיים עם גורמים שונים, השתתפותו בדירקטוריונים ובגופים דומים", וכן "בתחום של ניגוד עניינים אין חשיבות לנושא התמורה החומרית. לכן בעת הבדיקה האמורה, יש להתחשב בעיסוקיו של היועץ המיועד שאינם תמורת תשלום או תמורת טובות הנאה אחרות וכן בכהונתו בגופים ללא מטרת רווח. הניגוד יכול שיווצר לא משום שליועץ עצמו יש עניין בנושא, אלא משום שמתחרהו הוא בעל עניין, או שמדובר בנושא כללי שהוא בעל השלכות מיוחדות על הנושאים שליועץ יש עניין בהם". כללי התקשי"ר חלים גם על מי שמשמש יועץ בלא שכר.

משרד התעשייה והמסחר

בינואר 1993 מינה שר התעשייה והמסחר (להלן - השר) איש עסקים לתפקיד "יועץ מיוחד לשר התעשייה והמסחר" (להלן - היועץ). היועץ הוא בעל חברה שעוסקת בניהול תיקי השקעות, קרנות נאמנות וחתמויות. הוא חבר מרכז מפלגת העבודה, שבה חבר השר. בכתב המינוי נקבע, שהיועץ "יזום יוזמות מיוחדות וחדשניות בתחומי האחריות של משרד התעשייה והמסחר; יצירת פורומים של קשר והתייעצויות עם גופים ואישים בתחום התעשייה והמסחר והמלאכה - תוך שילוב עם גורמים מקצועיים מקרב האקדמיה והמקצועות החופשיים, לצורך יזום וקידום רעיונות חדשים לטובת המשק הישראלי וצמיחתו". נקבע שהיועץ יהיה כפוף ישירות לשר, וימלא את התפקיד בלא תמורה כספית, למעט כיסוי הוצאות ישירות שיידרשו לפעולות שיאושרו.

הביקורת העלתה, שבניגוד להוראות התקשי"ר, לא הוסדרה העסקת היועץ בהסכם בכתב והיועץ לא חתם על הצהרה בדבר שמירה על סודיות.

בפברואר 1993 פנתה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה אל היועץ המשפטי של המשרד, לברר את אופן ההתקשרות עם היועץ. בתשובתו הודיע היועץ המשפטי של המשרד, שנמסר לו "כי בנסיבות העניין לא מתעורר חשש לניגוד עניינים הואיל ואין קשר בין עיסוקיו של היועץ לבין עבודת המשרד מול גורמי המשק".

באפריל אותה שנה ביקש היועץ המשפטי לממשלה מהיועץ המשפטי של המשרד פרטים נוספים על אופן ההתקשרות עם היועץ. במענה לפנייה כתב היועץ, שעיקר עיסוקיו כיועץ לשר הם בנושאים שאינם קשורים לעבודה השוטפת של המשרד והם מתמקדים בעיקר בייצוג בנושאים חדשים וחדשניים, בנושא שיווק ותדמית, ורעיונות בלתי שגרתיים. לדבריו, הוא אינו משתתף בישיבות עבודה של הנהלת המשרד או בפורומים אחרים במשרד, פרט לישיבות הצוות האישי של השר. לחברה, שהוא מנהל ובעל מניות בה, לא היה קשר עם המשרד; הקשר היחיד למשרד

ממשלה אחרים מתבטא בכך שבעבר ביצעה חברתו בשביל משרד האוצר הערכת שווי של חברה ממשלתית לקראת הנפקת מניותיה בבורסה.

בנציבות שירות המדינה פועלת ועדה למניעת ניגוד עניינים (להלן - הוועדה), שחבריה נציב שירות המדינה, היועץ המשפטי (בפועל) של הנציבות והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה. ביולי 1993 דנה הוועדה במינוי היועץ והחליטה שיש חשש למצב של ניגוד עניינים בין היות היועץ מנהל ובעל מניות בחברה העוסקת בניהול תיקי השקעות ובייעוץ להנפקות בשוק ההון לבין היותו בתפקיד יועץ לשר התעשייה והמסחר. לכן קבעה הוועדה שאין אפשרות למנות את היועץ באותם תנאים.

בקביעת עמדתה התבססה הוועדה על תיאור התפקיד של היועץ בכתב המינוי ועל מסמך שהכין היועץ עצמו במענה לפניית היועץ המשפטי לממשלה (ראה לעיל). הוועדה לא הזמינה את היועץ להופיע לפנייה, ולטענתה כל הפרטים הנחוצים היו בידה. לא נרשם פרוטוקול מדיון הוועדה.

באוקטובר אותה שנה טען המשרד שהיה פגם בתהליך קבלת ההחלטה, מפני שהוועדה לא זימנה את היועץ להשתתף בדיון ולא ביקשה את תגובתו בטרם קיבלה החלטה בעניין.

הוועדה נאותה להזמין את היועץ וקבעה דיון נוסף בדצמבר 1993. היועץ נמנע, בהוראת השר, מלהופיע לפני הוועדה משום שלטענתם זימונו היה רק למראית עין. בדיון הוועדה נכח גם היועץ המשפטי של המשרד, אולם כיוון שהיועץ לא הופיע, הוועדה השאירה בעינה את החלטתה הקודמת. גם בדיון החוזר לא רשמה הוועדה פרוטוקול, והיועץ המשפטי (בפועל) של הנציבות הודיע ליועץ המשפטי של המשרד, שמאחר שהיועץ לא הופיע לדיון, אישרה הוועדה את החלטתה הקודמת שתהיה בתוקף, אלא אם כן יובאו לפנייה עובדות חדשות.

החלטת הוועדה לא היתה מקובלת על השר, והיועץ המשיך למלא את תפקידו במשרד. במכתב שכתב השר ב-28.12.93 לנציב שירות המדינה הוא הביע את התנגדותו להחלטת הוועדה, וטען שלא באו עמו בדברים, כדי ללמוד מהו תפקיד היועץ, ולכן לא היה מקום לקבוע שיש חשש לניגוד עניינים. עוד נאמר במכתב, שהחלטת הוועדה נוגדת את שאיפת המדינה לקיים שיתוף פעולה הדוק בין המגזר הפרטי לציבורי. השר קבע במכתב, שאין כל ניגוד עניינים בין עיסוקיו הפרטיים של היועץ לבין עיסוקיו במסגרת המשרד. למחרת מכתב השר, פנה נציב שירות המדינה למבקר המדינה וביקש לבדוק את תהליך המינוי של היועץ.

חברי הוועדה הסבירו למשרד מבקר המדינה כי ההחלטה לפסול את העסקת היועץ נעוצה בשתי סיבות: (א) השתתפות בשיבות הצוות האישי של השר וגישת למידע עסקי שבידי המשרד יכולות לסייע ליועץ בעסקיו הפרטיים בשוק ההון; (ב) הקרבה לשר העוסק בפיתוח התעשייה והמסחר גורמת ללקוחות שונים לחשוב שליועץ יש מידע על תכניות עתידיות, ומקנה לו יתרונות בתחרות שבינו לבין יועצי השקעות אחרים.

ב-16.1.94 פנה עורך דין המייצג את היועץ לנציב שירות המדינה החדש בשם מרשו. עורך הדין חזר וטען, כי אין ניגוד עניינים בין עיסוקיו הפרטיים של מרשו לבין עיסוקיו כיועץ לשר. עוד טען עורך הדין, שמרשו נמנע מלהופיע בדיון החוזר של הוועדה בעניינו משום שהדיון המחודש נערך "אך ורק על מנת להכשיר את השר" ולמנוע טענות בדבר הליך מינהלי בלתי תקין. מטעמים אלה בעיקר, ביקש עורך הדין מהנציב החדש לחזור ולשקול את עניין העסקתו של מרשו, ולתת למרשו אפשרות להביא לפני הנציב את מלוא המידע בעניין, ולבסס את טענתו כי אין במינויו משום ניגוד עניינים.

נסיבות המקרה מעלות חשש שמא שיקולים לא ענייניים היו מעורבים בתהליך המינוי. לדעת מבקר המדינה, על המשרד לפעול לפי הוראות הוועדה, ואם אינן מקובלות עליו - לפנות

לוועדה בהרכבה הקודם כשבראשה הנציב החדש בבקשה לשוב ולשקול אותן, אגב העלאת כל טענה שיראה לנכון להעלות. כל עוד לא נתקבלה החלטה אחרת, ההחלטה המקורית של הוועדה בעינה עומדת ועל המשרד לפעול על פיה, אלא אם כן יבקש המשרד דיון כמתואר והנציבות לא תיענה לבקשה.

משרד הבינוי והשיכון

המשרד מעסיק מפעם לפעם יועצים בשכר. בסוף מאי 1993, לאחר שנכנס לתוקפו חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, מינה מנכ"ל המשרד ועדת מכרזים מרכזית להזמנות (להלן - ועדת המכרזים המרכזית), שתפקידה לדון בבקשות לאישור הזמנות שאינן בתחום אחריותה המובהקת של ועדה אחרת במשרד. בראש ועדה זו עמד מנכ"ל המשרד.

בחדשים מאי - אוקטובר 1993 העסיק המשרד 12 יועצים בתחומי פעילות שונים. עלות העסקתם, עד דצמבר 1993, הגיעה לכ-870,000 ש"ח. העסקת ארבעה מהם, שאת שירותיהם ביקש המנכ"ל, אושרה בוועדת המכרזים המרכזית. העסקתם אושרה בלא מכרז, בעיקר בהסתמך על תקנה 5(א)(2) לתקנות חובת המכרזים שהובאה לעיל.

על פי תקנה 5(ב) לתקנות חובת המכרזים, התקשרות להעסקת יועצים - על אף הפטור מחובת מכרז על פי תקנה 5(א) - תיעשה לאחר בדיקת כמה הצעות הבאות בחשבון. הועלה, שהמנכ"ל שעמד בראש ועדת המכרזים המרכזית הציג לפניו מועמד אחד בלבד. המנכ"ל הסביר לוועדה, שראיין מועמדים אחדים והעדיף את המועמד שהציג. אולם במשרד לא נמצא תיעוד שהיו מועמדים נוספים, ואם רואיינו - מה היו כישוריהם, ומה נדרש מהם בבואם להציע למשרד שירותי ייעוץ.

כאשר מבקש השירות ממליץ על המועמד, מציג אותו, וגם משתתף באישור העסקתו, נוצר מצב של ניגוד עניינים⁴, בייחוד כאשר מדובר במועמד יחיד של המנכ"ל שנדון בוועדה שהמנכ"ל הוא היושב בראשה ויתר החברים בה כפופים לו.

להלן פרטים על העסקת שלושה מהיועצים:

(א) **יועץ למעקב ולבקרה:** ב-30.5.93 אישרה ועדת המכרזים המרכזית, בלא מכרז, העסקת יועץ למשך שלושה חודשים ובהיקף של 180 שעות בחודש (להלן - היועץ). מפרוטוקול הוועדה עולה, כי המנכ"ל ביקש להעסיק יועצים ש"יעסקו בלימוד מערכות המשרד השונות לצורך הקמת מערך בקרה ומעקב אחר פעולות והחלטות המשרד וארגונים הקשורים למשרד".

במשרד לא נמצאו פרוטוקולים או רישומי ריאיון שמהם עולה כי לצורך העסקת היועץ רואיינו מועמדים אחדים, כמתחייב מתקנה 5(ב) לתקנות חובת המכרזים.

הועלה, כי בניגוד להוראות התקשי"ר, שולב היועץ בעבודת המשרד: ליועץ הוקצה חדר, והועמדו לרשותו שתי עובדות מן המשרד ששימשו האחת עוזרת והשנייה מזכירה, וכן טלפונים, מחשב וכו'; עוד נמצא, כי היועץ השתמש בנייר מכתבים של לשכת המנכ"ל כדי להוציא הנחיות לעובדים. הוא השתתף בישיבות הנהלה בתחומים שאינם נוגעים לתחום העסקתו, ייצג את המנכ"ל לפני ועדת מכרזים פנימית של המשרד ואף ייצג את המשרד בפגישה עם אנשי משרד האוצר בעניין שכר עידוד (בונוס) לעובדים.

⁴ בעניין זה, ראה בדוח על הביקורת באיגודים בתחום הבינוי והשיכון, שפורסם בשנת 1992, הפרק "מסירת עבודות לגורמי חוץ" בחברת עמידר, עמ' 19.

המשרד המציא, כאמור, הסברים שונים לפעולות היועץ, אולם בסופו של דבר הסכים עם משרד מבקר המדינה, כי ניטשטשו הגבולות בין עבודת ייעוץ גרידא לעבודת משרד שוטפת.

בתחילת יולי 1993 נחתם בין המשרד לבין היועץ הסכם לשירותי ייעוץ, בתוקף מ-1.6.93 ועד 31.8.93. על פי ההסכם, יהיה מנכ"ל המשרד אחראי לכל הקשור בביצוע ההסכם; היועץ ידווח למנכ"ל, בכתב, על ביצוע שירותי הייעוץ לפחות אחת לחודש ובכל עת שידרוש המנכ"ל; היועץ ייתן שירותי ייעוץ בהיקף של עד 180 שעות בחודש, לפי תעריף יועצים של משרד האוצר.

באמצע אוקטובר 1993 אישרה ועדת המכרזים המרכזית את בקשת היועץ לתוספת 40 שעות העסקה בחודש, למפרע מיוני אותה שנה. הבקשה אושרה בלי שהיועץ נדרש להגיש דוח על העבודה הנוספת שעשה באותן השעות, כמתחייב מהחוזה עמו ומנוהל המשרד. בסוף אוקטובר אותה שנה הוארך ההסכם בין המשרד לבין היועץ, בהיקף של עד 220 שעות לחודש, לחודשים ספטמבר עד נובמבר 1993, בלא שינוי בתפקידי היועץ.

המשרד שילם ליועץ בעד עבודתו בתקופה יוני - נובמבר 1993 כ-134,000 ש"ח. נמצא, כי היועץ הגיש בכל חודש חשבונית לפי התעריף לשעה כפול מספר השעות המרבי הנקוב בהסכם. בחשבונית לא פורטו שעות העבודה בפועל ולא הפעולות שעשה בהן. בכך נפגמה יכולתו של המשרד לפקח על עבודת היועץ.

(ב) **ייעוץ לקידום הקמתן של ערים חדשות:** ועדת המכרזים המרכזית, בישיבתה מיום 21.7.93, אישרה בלא מכרז - לבקשת המנכ"ל - העסקת חברת בנייה, ניהול והנדסה (להלן - החברה) לשם ייעוץ לקידום הקמתן של ערים חדשות: קציר, מודיעין ועירון, והרחבת בית שמש; שכר הטרחה נקבע לכ-35,400 ש"ח לחודש, עבור 320 שעות עבודה, למשך שישה חודשים.

הועלה, כי כבר ביום 20.6.93 - קודם לדיון ולאישור של ועדת המכרזים המרכזית - התקיים דיון אצל שר הבינוי והשיכון בנושא מבנה ארגוני להקמת העיר מודיעין. בדיון השתתפו המנכ"ל, מנהלי אגפים במשרד ומנהל החברה, שהוא גם אחד מבעליה. בדיון סוכם, כי מנהל החברה, באמצעות החברה, יועסק כיועץ למשרד בנושא הבנייה במודיעין.

לדעת משרד מבקר המדינה, לשון הסיכום מצביעה, לכאורה, שכבר אז נפלה החלטה מי יועסק, להבדיל מהחלטה על תהליך של בחירה מבין מועמדים, וזאת בנוכחות מנהל החברה. אישורה בוועדת המכרזים המרכזית ביום 21.7.93 היה לכאורה צעד פורמלי בלבד. יצוין, כי מנהל החברה הוא חבר מרכז מפלגת העבודה.

ב-18.8.93 נחתם חוזה בין המשרד לבין החברה בדבר קבלת שירותי ייעוץ מ-1.7.93 ועד 31.12.93 לקידום הקמתן של ערים חדשות. נקבע שמנכ"ל המשרד יהיה האחראי לכל הקשור בביצוע החוזה. החברה התחייבה, שאת שירותי הייעוץ וכן את הפיקוח הישיר יבצעו מנהל החברה ושני עובדים נוספים. שכר הטרחה נקבע על פי שעות העבודה של כל עובד בחברה, ולכל עובד תעריף שונה.

עד אמצע דצמבר 1993 שילם המשרד לחברה 201,000 ש"ח תמורת ייעוץ לחמישה חודשים. לחשבונות שהגישה החברה לא צורף פירוט, לפי שעות, של פעילותם של אנשי החברה, כמתחייב מהחוזה עמה ומנוהל המשרד. הומצא רק רישום כללי שהיו פגישות וסיורים והושקעו בהם יותר מ-300 שעות. העדר פירוט אינו מאפשר למשרד לחשב באופן נכון ומדויק את תשלום שכר הטרחה לחברה. בנסיבות אלה לא ברור על יסוד מה אושרו החשבונות לתשלום.

(ג) **העסקת חברת פרסום:** על פי תקנה (1)3 לתקנות חובת המכרזים, התקשרות בהיקף של עד 25,000 ש"ח פטורה ממכרז. ביוני 1993 החליטה ועדת מכרזים משרדית לרכישת

טובין ושירותים להעסיק בלא מכרז חברת פרסום ברעיונאות, עיצוב וביצוע גרפי של דפי מידע ופרוספקטים על הסיוע לזכאים, במסגרת תכנית הפעולה לפינוי אתרי הדיור הזמני, בתמורה כוללת של 25,000 ש"ח לכל היותר.

הועלה, כי נבחנו שלוש חברות פרסום: תעריפי שתיים מהן היו זהים ואחת מהן נבחרה (להלן - חברת הפרסום). לא נמצא נימוק לבחירתה, אולם מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי חברת הפרסום נבחרה לאחר שהציע אותה מנכ"ל המשרד ועל סמך המלצה של יועץ שיווקי שהמנכ"ל מינה לנושא פינוי אתרי הדיור הזמני. יצוין, כי העובדה שאת חברת הפרסום הציע מנכ"ל המשרד לא באה לידי ביטוי בפרוטוקול הוועדה.

מנכ"ל המשרד מסר למשרד מבקר המדינה, כי חברת הפרסום היתה מוכרת לו וכי היו לו קשרי עבודה עמה בעבר, בעת היותו איש עסקים פרטי. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי הבעלים והמנהלים של חברת הפרסום הם בעל ואשה, והבעל הוא מנכ"ל של חברה מסוימת בבעלותה של משפחת מנכ"ל המשרד.

מהתיעוד שהוצג לפני ועדת המכרזים עולה, כי החברות הציגו תעריף לשעה בלבד, בלא פירוט של מספר השעות, שלבי העבודה ומהותה. לא נמצא גם הסכם מפורט בין המשרד לבין חברת הפרסום.

ב-28.6.93 הגישה חברת הפרסום חשבונית על סך 24,816 ש"ח כולל מע"מ. ב-28.7.93 הוציא המשרד הזמנה תקציבית בהיקף של 25,000 ש"ח לעבודה שאושרה בידי ועדת המכרזים; בסוף אוגוסט 1993 שילם המשרד את החשבונית שהגישה החברה. ב-30.7.93 הגישה חברת הפרסום חשבונית נוספת על סך 24,862 ש"ח, כולל מע"מ.

דרישת התשלום הנוסף הובאה באוקטובר 1993 לדיון בוועדת מכרזים לרכישת טובין ושירותים. במכתב לוואי ששלח היועץ למעקב, באוגוסט 1993, אל יו"ר הוועדה ואשר צורף לפרוטוקול הוועדה, נאמר, בין היתר, כי החברה ביצעה עבודות נוספות וכי המנכ"ל אישר פעמיים תשלום של 25,000 ש"ח. מפרוטוקול הוועדה עולה, שהוחלט לאשר את התשלום הנוסף בסך 25,000 ש"ח כמבוקש, מאחר שהשירותים בוצעו בידי חברת הפרסום על פי הנחיית המנכ"ל ולשביעות רצון המשרד.

היועץ הסביר למשרד מבקר המדינה, כי לאחר אישור העבודה המקורית בוועדת המכרזים ביקשו עובדי המשרד מחברת הפרסום, לעשות עבודות נוספות וכי כוונתו במכתב הלוואי ובדבריו לוועדה היתה להבהיר שהמנכ"ל אישר עבודות אלו בדיעבד. כן ציין היועץ שמכרז היה מעכב את התהליך.

מנכ"ל המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי לא ראה את מכתב הלוואי וכי הצגת הדברים במכתב ובפרוטוקול אינה נכונה. לדבריו, לא ידע באיזה סכום מדובר ולא היה ער למגבלות הכלולות בתקנות חובת המכרזים. כל מעורבותו הסתכמה בקביעת תוכן עבודתה של חברת הפרסום ובהטלת הסדרת התשלום, בעד עבודה שביצעה החברה, על היועץ.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מהשתלשלות העניינים המתוארת לעיל עולה חשש שקביעת סכום של 25,000 ש"ח, בשעה שבפועל שולמו כ-50,000 ש"ח, נועדה לאפשר מסירת העבודה מלכתחילה לחברת הפרסום, בלא מכרז. השתלשלות העניינים המתוארת גם מעוררת תמיהות רבות באשר לתקינות ההליך של מסירת העבודה והתשלום לחברת הפרסום. כמו כן, התנהגות מנכ"ל המשרד מעידה על זלזול בכללי מינהל תקין.

משרד ראש הממשלה

הצוות לביטחון לאומי: חוק יסוד: הממשלה קובע, כי "לממשלה יהיה צוות, שיקים ויפעיל ראש הממשלה, לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי; ראש הממשלה רשאי להטיל על הצוות תחומי ייעוץ נוספים". דרכי ההתקשרות עם עובדים בשירות המדינה קבועים בתקשי"ר. מהתכתבויות פנימיות במשרד עולה, כי ראש הממשלה מינה את פלוני לראש הצוות לביטחון לאומי. העסקתו של פלוני במשרד לא עוגנה באף אחת מדרכי ההתקשרות המנויות בתקשי"ר.

באוקטובר 1992 פירט היועץ המשפטי של המשרד את הבעיות הכרוכות במינויו של פלוני. במכתב ששלח למנכ"ל המשרד הוא כתב: "תפקיד של ראש אגף במשרד ממשלתי, ובוודאי תפקיד שכרוך בעבודה בצוות לביטחון לאומי (שהוא גוף הפועל על פי חוק), מחייב, מבחינה משפטית, העסקה כעובד (להבדיל מקבלן חיצוני). וזאת, לאור פסיקת בג"ץ, בתי הדין לעבודה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והוראות התקשי"ר והתכ"ם".

במכתב נוסף למנכ"ל המשרד, ממאי 1993, התריע היועץ המשפטי של המשרד: "חוששני שאין אנו מקיימים את מצוות החוק. באופן פורמלי מונה צוות (לביטחון לאומי), אך הוא אינו פועל ברוח הוראות החוק, מה גם שראש הצוות אינו עובד מדינה".

ממציא הביקורת עולה, שעד מועד סיום הביקורת, בפברואר 1994, לא עוגנה העסקתו של פלוני באחת מדרכי ההתקשרות המנויות בתקשי"ר.

בתשובתו מאמצע פברואר 1994 למשרד מבקר המדינה, הודיע היועץ המשפטי של המשרד, שעל דעת ראש הממשלה יועסק פלוני "כיועץ חיצוני, שלא במעמד של עובד מדינה, ולא ישמש כראש או כחבר הצוות לביטחון לאומי". עוד הודיע היועץ המשפטי, ש"נושא הצוות לביטחון לאומי, הרכבו ופעילותו ייבחנו על ידי ראש הממשלה בנפרד".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנוגעים בדבר לפעול בלא דיחוי לקיום הוראות החוק.

עובדים בלשכות של מנכ"לים

עוזר למנכ"ל שירות התעסוקה

עוזר המנכ"ל (להלן - העובד) התקבל לעבודה בשירות התעסוקה (להלן - השירות) ביום 31.8.92. הוא מילא את התפקיד עד תחילת חודש נובמבר 1993, שבו עבר למשרד התחבורה. בשירות הועסק העובד על פי חוזה מיוחד, בדרגה כ' בדירוג האחיד, ושכרו שולם מתקציב העסקה בלתי צמיתה כעובד ארעי.

במסמכים, שמילא העובד עם קבלתו לעבודה בשירות, הוא רשם את המילה "בגרות" בסעיף "השכלה תיכונית" שבמשבצת "התואר או התעודה". אולם בתיקו האישי בשירות לא היה גיליון של ציוני בחינות הבגרות אלא אישור מבית הספר שהוא ניגש לבחינות הבגרות, ובו צוין שהאישור תקף רק אם צורף לו גיליון ציונים.

בסעיף "האנשים הבאים מכירים אותי היכרות קרובה והם יכולים למסור פרטים על תכונותי ועל התאמתני לעבודה" רשם העובד את מי שהיה שר הבינוי והשיכון באותה העת, שהיה גם השר הממונה על משרד העבודה והרווחה ועל השירות, ואת מנכ"ל משרד ראש הממשלה באותה העת.

לפי הוראות התקשי"ר, עובד שנתקבל לעבודה במשרד ממשלתי חייב לעמוד בבחינות מטעם הנציבות בתוך חצי שנה מיום תחילת עבודתו. העובד לא נבחן, אף כי הוזמן לבחינה.

עם קבלתו של העובד לשירות, נקבע שיעבוד בחצי משרה; ב-1.6.93 החל לעבוד במשרה מלאה, לאחר שהודיע בכתב שהתפטר ממשרתו הקודמת. בתיקו האישי בשירות לא צוין מה היתה עבודתו הקודמת.

למשרד מבקר המדינה התברר, כי בד בבד עם עבודתו בשירות עבד העובד גם במקומות אחרים.

בתקופה 9.4.91 - 1.3.93 עבד העובד בעיריית ירושלים. מ-1.5.92 עד 27.6.92 הוא שהה בחופשה ללא תשלום. בתקופה 1.9.92 - 1.3.93 עבד, אפוא, בד בבד בשני המקומות, בעירייה ובשירות (ב-29.11.92 אישרה לו מועצת עיריית ירושלים לעבוד בשירות ארבע פעמים בשבוע, בין השעות 7 ל-9 בערב בלבד, בעת ובעונה אחת עם עבודתו בעירייה).

בתקופה 1.3.93 - 31.5.93 עבד העובד גם בשירות וגם בחברת "ערים".

משרד מבקר המדינה ביקש משלושת הגופים שהעובד עבד בהם את דוחות הנוכחות והעתקים מתלושי המשכורת שלו. מעיון בדוחות עולה, כי בימים מסוימים - שהגיעו לעשרות - דיווח העובד על נוכחות בשירות ועל אותן השעות עצמן דיווח גם באחד הגופים האחרים. כך נהג הן כאשר עבד בשירות ובחברת "ערים", והן כאשר עבד בשירות ובעיריית ירושלים. משכורתו שולמה בהתאם לדיווחיו.

מנכ"ל השירות, שהעובד שימש עוזרו האישי, השיב למשרד מבקר המדינה, כי לפי מיטב ידיעתו, דוחות הנוכחות שהגיש לו העובד שיקפו נכונה את שעות עבודתו בפועל בשירות, ולא היתה לו אפשרות לדעת את הפרטים, ואלה נודעו לו לראשונה מתוך פניית משרד מבקר המדינה.

מנכ"ל חברת "ערים" השיב למשרד מבקר המדינה, כי "שוחח טלפונית עם מנכ"ל שירות התעסוקה והלה מסר שאין כל מניעה להעסקת העובד בחברת ערים, ואין חפיפה בין השעות שהוא מבצע/יבצע בשני המוסדות".

העובד עצמו טען בתשובתו שנמסרה למשרד מבקר המדינה, כי דיווחיו נעשו בתום לב וכי בעקבות הביקורת החזיר לשירות 3,600 ש"ח (בשלושה תשלומים חודשיים שווים, החל ב-29.12.93) בגין דיווחיו על עבודה ב-481.5 שעות חופפות בגופים השונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, את ההתחשבנות על התשלומים ששולמו לעובד שלא כדין יש לעשות עם כל אחד מהגופים ששילמו את שכרו ובהתאם לנהלים המקובלים בכל אחד מהם.

בעת מינוי העובד היה שר הבינוי והשיכון גם הממונה על משרד העבודה והרווחה ובכלל זה על השירות. בעקבות הביקורת הודיע שר הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה, כי הוא רואה את התופעה בחומרה רבה וכי בעקבות זאת הוא מתכוון להורות לחברות שבאחריות משרדו לפקח בקפידה על כל הנושאים הקשורים להעסקת כוח אדם.

השתלשלות העניינים סביב קבלת העובד לשירות כעוזר למנכ"ל מעמידה בספק את טענת השירות כי לא ידע על מעשיו של העובד.

לדעת מבקר המדינה, דיווחים חוזרים ונשנים על עבודה באותן שעות עצמן בשני גופים שונים - בשירות ובעיריית ירושלים ואחר כך בשירות ובחברת "ערים" - מעידים על שיטתיות ואינם מתיישבים עם תום לב. יש לראות בחומרה את המעשים שתוארו, המהווים פגיעה בטוהר המידות.

מנהלת לשכת מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון

עד תחילת נובמבר 1993 הועסקה בלשכת מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) מנהלת. ב-7.11.93 העביר המנכ"ל את העובדת מתפקידה לאגף אחר במשרד. לתפקיד מנהלת הלשכה מינה המנכ"ל עובדת מחוץ למשרד, על פי חוזה מיוחד להעסקה בלתי צמיתה בדרגה י"ט. החוזה היה בתוקף עד 31.12.93.

על פי הוראות התקשי"ר, אם עומדת להתפנות משרה תקנית, מותר למלא אותה בעובד שכבר מועסק בשירות המדינה, או בעובד המועבר מגופים או משירותים אחרים. מותר גם למלא אותה בעובד מן החוץ. אולם במקרה כזה קובע התקשי"ר, כי קודם למילוי המשרה בעובד מן החוץ על המשרד לפרסם מכרז פנימי. רק אם במכרז הפנימי לא נבחר עובד מתאים, יש לעשות מכרז חיצוני.

לא נמצא, כי פורסם מכרז פנימי לפני שמונתה למשרה עובדת מן החוץ. גם לא נמצא שאגף כוח אדם החליט על פרסום מכרז פנימי לתפקיד זה.

לאחר מועד סיום הביקורת העביר המשרד לנציבות שירות המדינה בקשה להעסקת העובדת בחוזה מיוחד. צוין בה, בין היתר, כי המשרה "נמצאת בהליכי מכרז".

מהשאלון האישי שמילאה העובדת החדשה עולה, כי עד סוף אוקטובר 1993 היא עבדה בסניף של מועצת הפועלים ושימשה מזכירה בנעמ"ת. העובדת החדשה היא חברת מרכז מפלגת העבודה.

מינויים של עובדים בכירים בגופים ציבוריים

בדוח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, משנת 1989, הדגישה מבקר המדינה את הפסול במינוי דירקטורים מסיבות של היכרות אישית עם הממנה. בעתירה לבג"ץ בעניין מינוי יו"ר דירקטוריון בחברת החשמל⁵, קבע בית המשפט העליון, כי כאשר נוצר ספק מהותי שיסודו בחשד סביר וממשי בדבר קיומו של מניע פוליטי-מפלגתי פסול במינוי, עובר נטל הראיה על בעל המינוי, ועליו להוכיח שאין במינויו משום מינוי פוליטי פסול. בעקבות פסיקת בג"ץ הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחיות, ובהן נקבע, בין היתר, כי כל אימת שנוצרת חזקה לכאורה שנעשה מינוי פוליטי, ניתנת חזקה זו לסתירה "רק אם נתקיימו במתמנה סגולות מיוחדות של כישורים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגבי שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת העושים אותו למועמד עדיף ממועמדים אחרים, ואשר לאורם נמוג חשש הפסול של זיקת התלות".

בשנת 1993 התקבל תיקון מס' 6 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), שעניינו הסדרת נושא מינויים של דירקטורים, מנהלים כלליים ויושבי ראש של דירקטוריון. התיקון קובע, בין היתר, כי על שר האוצר למנות ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר דירקטוריון, או מנהל כללי בחברה ממשלתית (להלן - ועדת המינויים). תפקיד הוועדה, בין היתר, לבדוק אם מתקיימים במועמדים תנאי כשירות, כגון: תואר אקדמי (במקצועות המפורטים בחוק) או ניסיון של חמש שנים לפחות בתפקיד בכיר. למינוי למנכ"ל יו"ר נקבעו תנאים מחמירים יותר. כן קובע החוק: "מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עסקית, או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על

⁵ בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מה(1) 28.

מועמדו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה".

תיקון זה נתן ביטוי סטטוטורי לנורמות שנתגבשו במהלך השנים האחרונות בעקבות התרחבות התופעה הפסולה של מינויים פוליטיים בחברות ממשלתיות, בתאגידים סטטוטוריים ובתאגידים אחרים שהממשלה משתתפת בהנהלתם.

פרישה ומינוי של מנכ"לים באגודה לתרבות הדיור

האגודה לתרבות הדיור (להלן - האגודה) היא עמותה בשליטת המשרד, וחלות עליה הוראות חוק החברות הממשלתיות ובכללן תיקון מס' 6, בעניין הליכי המינוי ותנאי הכשירות של עובדים בכירים ונושאי משרה.

ב-22.4.93 הודיע מנכ"ל האגודה לוועד האגודה על התפטרותו. באותו יום אישר ועד האגודה, בהתאם לתקנון האגודה, את מינויו של אדם אחר לתפקיד החל ב-2.5.93.

המנכ"ל היוצא הגיע לגיל פרישה באוקטובר 1993. לפי תנאי הפרישה שלו, שנקבעו בהסכם עם האגודה, הוא היה בחופשה מתחילת יולי עד סוף אוקטובר 1993. נקבע, כי מ-1.11.93 הוא ישמש יועץ לאגודה תמורת 80% משכר מנכ"ל ובתוספת תנאים גלויים שונים ויקבל פיצויי פרישה מלאים נוסף על שחרור הכספים שנצברו לזכותו בקופת תגמולים.

בתקופה 2.5.93 - 1.7.93 שימשו באגודה שני מנכ"לים; מ-2.5.93 ועד אוקטובר אותה שנה שילמה האגודה שכר לשניהם.

נראה, שהתנאים שהוצעו למנכ"ל היוצא, כולל מינויו ליועץ לאגודה, נועדו להחיש את פרישתו ולפנות מקום למנכ"ל החדש.

יו"ר האגודה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי ההסכם עם המנכ"ל היוצא נחתם לא בתקופת כהונתו ואיננו מקובל עליו, וכי הוא ביטל אותו.

מקורות החיים שצירף המנכ"ל החדש עולה, כי הוא איננו בעל תואר אקדמי ואיננו בעל ניסיון כנדרש על פי החוק. תפקידו האחרון היה "רכז קליטה ארצי בוועד הפועל של ההסתדרות". המועמד נבחר על סמך המלצת שר הבינוי והשיכון.

מינוי יו"ר האגודה לתרבות הדיור

באוגוסט 1993 מינה שר הבינוי והשיכון, בהתאם לתקנון האגודה, את ראש המועצה המקומית קריית עקרון ליו"ר האגודה. בבחירות למועצה המקומית קריית עקרון, עמד האיש בראש רשימה מטעם מפלגת העבודה, מפלגה שבה חבר השר. המינוי הנדון לא נבדק בוועדת המינויים.

יתר על כן, מינויו לתפקיד יו"ר האגודה יוצר אפשרות ממשית של ניגוד עניינים, שכן בתפקיד ראש מועצה מקומית הוא קשור בהסכמים לקבלת שירותי האגודה. השאלה של אינטנסיביות ניגוד העניינים צריכה היתה להיבחן בוועדת המינויים, תהליך שכאמור לא ננקט כלל בעניינו.

פרישת מנכ"ל תמ"מ, תעשיות מזון מטוסים בע"מ

תש"ת, חברה למפעלי תיירות ושירותי תעופה בע"מ (להלן - תש"ת), שבבעלותה המלאה של אל-על, נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן - אל-על), מחזיקה ב-77% מהמניות הרגילות

וממניות ההנהלה של תמ"מ, תעשיות מזון מטוסים בע"מ (להלן - תמ"מ). יתר המניות של תמ"מ מצויות בידי איש עסקים (להלן - בעלי מניות המיעוט). תמ"מ היא חברה בת ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות. החברה עוסקת באספקת מזון, בעיקר למטוסים הממריאים מנמל התעופה בן גוריון. הלקוח העיקרי שלה היא חברת אל-על.

עד אוקטובר 1992 כיהנו בדירקטוריון של תמ"מ ארבעה דירקטורים: שני נציגים מקרב הציבור, שמונו על ידי החברה האם תש"ת, ושני נציגים של בעלי מניות המיעוט.

בחודשים אוקטובר - נובמבר 1992 מינתה תש"ת, באישור שר התחבורה ושר האוצר, עוד חמישה חברים חדשים לדירקטוריון של תמ"מ; שניים נוספים מונו בחודשים אוגוסט - נובמבר 1993.

עוד בדצמבר 1983 קבע מבקר המדינה בדוח על הביקורת בחברת תש"ת, בעניין הדירקטורים של חברות הבת של תש"ת, כי רצוי להגדיל את מספר הדירקטורים בתמ"מ, שהם עובדי אל-על ועובדי תש"ת, הבקיאים במגוון הפעולות שהחברות עוסקות בהן, לעומת מספרם של נציגי הציבור בדירקטוריונים שלהן. בדוח על הביקורת בחברת תש"ת מנובמבר 1989 צוין, כי "בחברות לרום ותמ"מ, שהן חברות הפועלות בארץ, אין מנכ"ל תש"ת, או עובד אחר שלה, נמנים עם הדירקטוריון של חברות אלה".

למרות ההמלצות האמורות של מבקר המדינה, חמישה דירקטורים, מבין השבעה שמינתה תש"ת לדירקטוריון של תמ"מ מאז אוקטובר 1992, היו אנשים מקרב הציבור, ורק שני דירקטורים היו עובדי אל-על. מנכ"ל תש"ת או עובד אחר שלה אינם נמנים עם הדירקטורים של תמ"מ.

מעיון בקורות החיים של הדירקטורים החדשים, שנמסרו לרשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) עולה, כי לשלושה מהם זיקה פוליטית ברורה למפלגת העבודה, שבה חבר גם שר התחבורה.

הישיבה הראשונה של הדירקטוריון בהשתתפות הדירקטורים החדשים התקיימה ב-23.11.92, ובה נבחר יו"ר הדירקטוריון מקרב הדירקטורים החדשים.

ב-26.11.92 פנה אחד הדירקטורים במכתב ליו"ר הדירקטוריון וביקש להעלות על סדר היום של הדירקטוריון את המשך כהונתו של מנכ"ל תמ"מ⁶, בעקבות "חוסר אמון בין המנכ"ל לבין חברי הדירקטוריון".

בישיבת הדירקטוריון מ-17.12.92 ציין היו"ר כי קיבל פניות של חברי הדירקטוריון בנושא תפקוד המנכ"ל והוא מבקש להעלות את הנושא על סדר היום ולדון בו.

ב-27.12.92 פנה עורך דין בשמו של המנכ"ל אל יו"ר הדירקטוריון בעניין הכוונה להדיח את המנכ"ל מכהונתו. בפנייה ציין עורך הדין, כי "עיקר העוקץ בכוונה להדיח את המנכ"ל הוא בכך שהטעם האמיתי והיחיד של אלה מן הדירקטורים או ממנהיגים המבקשים להדיחו הינו נימוק פוליטי פר-אקסלנס וזה נימוק פסול". עוד ציין עורך הדין, כי "... דירקטורים הפועלים מנימוק פסול להדחתו של מנכ"ל, שאין כל טענה עניינית נגדו, פועלים בניגוד לחוק"; יתר על כן, הם מפירים את חובת הנאמנות כדירקטורים.

ב-4.1.93 הודיע יו"ר הדירקטוריון לעורך הדין, כי הוא דוחה מכל וכל את טענתו בדבר הקשר פוליטי. היו"ר ציין, כי הועלו ממצאים לכאורה הנוגעים לתפקודו של המנכ"ל, בין היתר –

⁶ בעניין מינוי המנכ"ל, ראה הפרק על מינויים פוליטיים בדוח שנתי 41, עמ' 614.

בדוחות הביקורת של המבקר הפנימי, והם דורשים בירור והסקת מסקנות. עוד ציין היו"ר, כי במסגרת הדיון בממצאי הביקורת של המבקר הפנימי יוכל המנכ"ל להשמיע את עמדתו בטרם יוסקו מסקנות על המשך כהונתו.

התברר, כי דוחות של הביקורת הפנימית לא הובאו כלל לבירור בדירקטוריון או בוועדה מוועדותיו.

בישיבת הדירקטוריון ב-24.1.93 טען המנכ"ל, שסיום כהונתו קשור עם חילופי השלטון במדינה; העוינות כלפיו החלה עוד בישיבה הראשונה של הדירקטוריון החדש. עוד ציין, שההסכם המתגבש לפרישתו (ראה להלן) נכפה עליו ואין הוא פורש מרצונו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה אישרה רשות החברות הממשלתיות, שנציגה בדירקטוריון ניסה בכל דיון ובכל הזדמנות להתנגד להדחת המנכ"ל, בהפעילו את שיקול דעתו כדירקטור לפי סעיף 27 לחוק החברות הממשלתיות. עם זאת, ציינה הרשות שהסמכות היא בידי הדירקטוריון ולא בידה.

ב-14.3.93 נחתמו עם המנכ"ל הפורש שני הסכמים: אחד על תנאי הפרישה שלו, ואחד על שירותי ייעוץ שייתן במשך שלושה חודשים לאחר פרישתו. בהסכם הפרישה נקבע, בין היתר, כי המנכ"ל יסיים את תפקידו ויצא לחופשה עד ליום 24.1.94, שבו יגיעו לסיומם יחסי עובד-מעביד בינו לבין תמ"מ. יצוין, כי במכתב הרשות ליו"ר הדירקטוריון, מיום 10.2.93, אושר למנכ"ל פדיון ימי חופשה ולא יציאה לחופשה. במסגרת חלוקת בונוס לכלל עובדי החברה, החליט דירקטוריון תמ"מ, ביוני 1993, לתת למנכ"ל בונוס מרווחי 1991, בשיעור משכורת אחת.

הביקורת העלתה, שדירקטוריון תמ"מ לא דן בתפקוד המנכ"ל ולא מצא בפעילותו ליקויים או חוסר יעילות, חוסר התאמה או מחדלים מהותיים כלשהם, שמחייבים את סיום תפקידו.

הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה מעלים חשש שההליכים שנקט הדירקטוריון אשר הביאו לפרישת המנכ"ל לא ננקטו אלא מחמת זיקתו הפוליטית של המנכ"ל, השונה מזיקתם של אחדים מחברי הדירקטוריון.

סמנכ"ל אחראי למסופי הגבול ברשות שדות התעופה

ממאוס 1993 הועסק ברשות שדות התעופה עובד בתפקיד אחראי למסופי הגבול היבשתיים. המשרה שבה שובץ היתה חדשה ברשות (להלן - המשרה החדשה) ובמעמד בכיר - סמנכ"ל. בהסכם העבודה הקיבוצי של הרשות נקבעו 23 משרות בכירות הפטורות ממכרז; המשרה החדשה לא נכללה בהסכם הקיבוצי. יתירה מזו, בתיקי הרשות לא נמצאו מסמכים המצביעים על הצורך במשרה החדשה או על קיום תהליך מסודר של דיון וקבלת החלטה עליה; העובד לא נבחר לתפקיד על ידי ועדת קבלה, והיה המועמד היחיד למשרה.

בקורות החיים צוין כי העובד שימש עוזרו של ראש הממשלה. כן ציין שהיה "אחראי על קמפיין הבחירות של מטה רבין". לדבריו, כפי שנמסרו בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הוא ציין כי העסקתו ב"קמפיין" היתה על בסיס מקצועי ובתשלום, ולפיכך אין לראות בה, לטענתו, פעילות פוליטית.

בקשר לזה העיר משרד מבקר המדינה, שהדברים שכלל העובד בקורות החיים שהגיש לרשות מעלים חשש שמא הרושם שביקש ליצור בלב קוראי קורות החיים היה של זיקה לראש הממשלה; נוכח הפגמים האמורים שדבקו בהליך מינוי העובד, אין זה מן הנמנע שהרושם אמנם נוצר והשיג את מטרתו.

המשרד לענייני דתות

משרד מבקר המדינה בדק את העסקתו של ראש המועצה הדתית ירושלים בתפקיד של מנכ"ל הרבנות הראשית. התברר שראש המועצה הדתית משמש בפועל גם מנכ"ל הרבנות הראשית, בלי מינוי ובניגוד לחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה. על תוצאות הבדיקה, ראה בדוח זה, עמ' 382.

מינוי עובד בחברת עמידר

במאוס 1993 נחתם חוזה העסקה בין חברת עמידר לבין עובד חדש, לתקופה של שישה חודשים, לצורך "פינוי והקבצת דיירים בנושאי חברה באתרים הזמניים", תפקיד שלא היה קיים בתקן החברה. נקבע שמעמדו יהיה כשל ממונה מחוזי בדרגה י"ט בדירוג האחיד וכי יקבל החזקת רכב ברמת נידות ד'.

למינויו של העובד לא קדם מכרז או הליך אחר של בדיקת מועמדים. העובד רשם בנתוניו האישיים "סיום בית ספר יסודי וניהול מסעדות". בתור ממליצים רשם את סגן שר הבינוי והשיכון, עוזרו ושר התכנון והכלכלה.

יצוין, שבבקשה שהגיש העובד לוועדה הציבורית של משרד הבינוי והשיכון לאשר לו דירה בשכירות, ציין כי עבד מפברואר 1992 ועד ליום הבחירות לכנסת, בלי תשלום, בשירות מפלגת העבודה, וכי את אחת הסיבות ל"מהפך" בתוצאות הבחירות בבת ים יש לזקוף לזכות פעילותו שם.

מנכ"ל עמידר השיב למשרד מבקר המדינה, כי אף על פי שהעובד חסר השכלה פורמלית, הוא נמצא מתאים לתפקיד, מאחר שהוא היה מוכר היטב לתושבים שהתגוררו באתרי הדיור הזמני ולמוסדות שטיפלו בהם.

מן האמור לעיל עולה חשש שמינויו של העובד הושפע מזיקתו למפלגת העבודה, מפלגה שבה חבר השר.

גיוס עובדים לשירות התעסוקה

משרד מבקר המדינה בדק מינויים של עובדים בשירות התעסוקה (השירות) והעלה:

מאז יולי 1992, מועד כינון הממשלה החדשה, נתקבלו לשירות כ-80 עובדים, כולם במעמד ארעי, רובם בתפקידי השמה בלשכות שירות התעסוקה במקומות שונים בארץ. למשרד מבקר המדינה לא הוברר כיצד גייס השירות את העובדים לשירותיו, וגם לא נמצא בתיקים תיעוד המצביע שהשירות נעזר לצורך זה בשירותי לשכותיו שלו, אף שרשומים בהן, בממוצע חודשי, יותר מ-110,000 דורשי עבודה. סביר להניח, שבין דורשי העבודה הרשומים בלשכות אפשר היה למצוא בעלי כישורים מתאימים לתפקידי השמה בלשכות.

השירות השיב למשרד מבקר המדינה, כי בפועל "העובדים החדשים שנתקבלו הומלצו ואותרו על ידי המנהלים בשטח, כולל ממצבת דורשי העבודה בלשכות".

כמו כן ציין השירות בתשובתו, שמינהלת השירות החליטה בתחילת ינואר 1994, כי "כל מועמד לעבודה בשירות התעסוקה יעבור (נוסף על בחינות נש"ם) גם מרכז הערכה ע"י הפסיכולוגים של המרכז לייעוץ, שיבדקו את מידת התאמתו האישית לתפקיד המוצע. כמו כן החליטה מינהלת השירות להנחות את מנהלי האזורים לקבל עובדים חדשים מקרב דורשי העבודה הרשומים בלשכות".

לדעת משרד מבקר המדינה, כשמשרד מבקש לאייש בבת אחת מספר גדול של משרות בעובדים חדשים, גם כאשר מדובר בהעסקה ארעית, מן הראוי שיתקיים תהליך שיבטיח הזדמנות שווה למספר פונים גדול ככל האפשר, תהליך שיאפשר מיון נאות כדי שבסופו ייבחרו למשרות הפניות עובדים בעלי כישורים שמתאימים לדרישות.⁷



מי שנבחר או נתמנה להיות משרת הציבור נעשה מניה וביה גם לנאמן הציבור. בצד חובתו למלא את תפקידו בשקידה, במסירות וביעילות, עליו למלא גם באמונה. אמונה במובן זה שלא ייפגע אימון הציבור, לא בו ולא בגוף שבו הוא מועסק. אימון זה של הציבור הוא האבן השואבת ממנה יונקת הרשות המבצעת את מקור כוחה וסמכותה להוציא מן הכוח אל הפועל את מגוון התפקידים המוטלים עליה. אין אימון זה נקנה בעצם המינוי או הבחירה, מבחנו הוא מבחן העשייה. לא בכדי פסק בית המשפט העליון, מפי המשנה לנשיא, השופט מנחם אלון⁸:

”עקרון יסודי זה - שהשררה כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום”⁹ - מצא את ביטוי המיוחד בעקרונות מורשת ישראל (חוק יסודות המשפט, התש”ס-1980), מקדמת דנא. הנחיית היסוד לאלה שנתמנו לשררה על הציבור היא: ‘לשעבר הייתם ברשות עצמכם, מכאן ואילך הרי אתם משועבדים לצבור’ (ספרי (פינקלשטיין) דברים, א, פיסקה טז, עמ’ 26); ואשר על כן - ‘כמדומין אתם ששררה אני נותן לכם? עבדות אני נותן לכם!’ (הוריות, י, א - ב), ‘שהשררות עבדות היא לו לאדם, לפי שמוטל עליו עול רבים’ (רש”י, הוריות, י, ב, ד”ה עבדות). ומתוך כך ביקרו חכמים בדברים קשים מי ‘שמקבל עליו שררה בשביל ליהנות ממנה’ (פסיקתא רבתי, כב, פרשה תנינותא, מהדורת איש שלום, עמ’ קיא), ובעל שררה שהוא ‘פרנס המתגאה על הצבור’ (חגיגה, ה, ב; וראה מהר”ל מפראג, נתיבות עולם, מהדורת ירושלים, תשל”ב, ח”ב, נתיב הענוה, פרק ה, עמ’ יב, טור שני).

עד שנעשה איש ציבור - הריהו ברשות עצמו; משנעשה איש ציבור, הריהו ברשות הציבור; הוא ברשות הציבור ואין הציבור ברשותו. השררה שמקבל עליו - כדי שהציבור ייהנה ממנו ולא כדי שהוא ייהנה ממנה. על פרנס המתמנה - לפרנס את הציבור, ולא הוא, הפרנס, יתפרנס מן הציבור ויתגאה עליו.”

כדי לסייע, להדריך ולכוון את עובדי הציבור, נבחריו ומשרתיו, קבעו וחזרו וקבעו שלוש הרשויות גם יחד - המחוקקת, המבצעת והשופטת - כל אחת בתחומה היא, שורה של חוקים, תקנות, נהלים, כללים והנחיות. הכל כדי לסייע בידי נאמן הציבור לשמור על מינהל תקין, על טוהר מידות, ניקיון כפיים והגינות, כך שיום ויום ושעה ושעה טובת הציבור היא לבדה אשר תעמוד לנגד עיניו, וכדי להרחיקו משיקולים זרים העלולים לפגוע באימון הציבור בו ובמערכת כולה.

⁷ בעניין דומה, ראה דוח שנתי 38, עמ’ 584.

⁸ בג”ץ 4566/90 דקל נ’ שר האוצר ואח’, פ”ד מה (1) 28, 34.

⁹ דבר מ”מ הנשיא, חיים כהן, בבג”ץ 142/70 שפירא נ’ הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ”ד כה (1) 325, 331.

כפי שהתריעה וחזרה והתריעה מבקר המדינה, נגע המינויים, על רקע פוליטי או אישי, אשר אכל כמעט כל חלקה טובה ברשות המבצעת, פוגע פגיעה חמורה באימון הציבור ברשות המבצעת.

נראה שהמלחמה בנגע קשה, בין היתר, משום שקשה הוא לאיתור וקשה לבדודו ממכלול השיקולים העומדים ביסוד מינויו או בחירתו של פלוני. אין השיקול הפוליטי, או השיקול האישי הזר, קופץ ומורה על עצמו "כזה אני" ומתוך כך קשה גם להוכיחו¹⁰. לפיכך, חשוב לתת בידי המערכת כלים אשר יסייעו באיתור הפסול שבכל מינוי ומינוי, ולהיעזר בחזקות שקבע בית המשפט הגבוה לצדק, חזקות שיהיו תנא דמסייע בידי הרשויות המופקדות על הליכי הבחירה והמינוי של העוסקים בצורכי ציבור.

ואמנם, נעשו שינויים מספר בדיון, במובנו הרחב, אשר גם אם היה בהם כדי לצמצם את התופעה, לא היה בהם כדי לעקרה מן השורש וכדי למנוע את הפגיעה המתמשכת באימון הציבור.

אחד הכלים, אשר מבקר המדינה כבר עמדה בעבר על תרומתו לצמצום התופעה, הוא חוק הסיוג אשר קבע ככלל שאין עובד מדינה יכול להימנות עם גוף בוחר של מפלגה. חוק זה, שהיה חשוב ונכון לזמנו, מיצה למעשה את עצמו במציאות הפוליטית החדשה שנוצרה עם ביטול תפקידם של המרכזים כגופים בוחרים במרבית המפלגות.

כן נעשו שינויים ונסתמו פרצות בכל הקשור להעסקת יועצים, קבלנים או בעלי מומחיות מיוחדת בשירות המדינה, בין בשכר ובין שלא בשכר. אשר לדירקטור, מנכ"ל או יו"ר דירקטוריון בחברות הממשלתיות, בתאגידים סטטוטוריים ובתאגידים אחרים, שחוק החברות הממשלתיות חל עליהם, הוחמרו תנאי המינוי ונקבעה חזקת פסלות למועמד בעל "כישור" פוליטי, אישי או עסקי, אלא אם כן משקל כישוריו המיוחדים שכנגד, מכריע את הכף.

על המופקדים על מגוון המינויים ברשות המבצעת לשקוד ביתר שאת על מציאת דרכים ופתרונות הולמים לשירוש הנגע. עליהם לעמוד תמיד על המשמר מול המציאות המשתנה ולסתום את הפרצות הניבעות בה חדשות לבקרים.

¹⁰ ראה בבג"ץ דקל לעיל, שם בעמ' 36 - 37.