

מינויים פוליטיים ומינויים לא תקינים

בשנים האחרונות בדק משרד מבקר המדינה את תופעת המינויים הפוליטיים והמינויים הלא-תקינים בשירות הציבורי, ופרסם בהרחבה את ממצאיו בדוחות השנתיים של מבקר המדינה (ראה דוח שנתי 37, עמ' 235; דוח שנתי 39, עמ' 627; דוח שנתי 41, עמ' 595; דוח שנתי 43, עמ' 732; דוח שנתי 44, עמ' 917; דוח שנתי 46, עמ' 257).

המאבק בנגע המינויים הפסולים מאבק מתמיד הוא. המינויים הפסולים פושטים צורה ולובשים צורה. פרצות נסתמות וחדשות נפערות תחתיהן. לפיכך, אין להרפות מהעמידה על המשמר.

החובה להימנע ממינויים פסולים שבה ועוגנה לאחרונה בהנחיות ובהוראות שהוציאו היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה. נציב שירות המדינה, שפרש מתפקידו באוקטובר 1996 (להלן - הנציב לשעבר), קבע, ביוני ובספטמבר 1996, אמות מידה בשני עניינים חשובים - הכישורים הנדרשים גם ב"משרות אמן", ופיקוח ובקרה על העסקת יועצים מתנדבים - שיש בהם כדי לחזק את הנורמה:

1. איושן של רוב המשרות בשירות הציבורי טעון מכרז, פנימי או חיצוני. לפי תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), מינוי של עובדים בלשכות של שרים (מנהל לשכה, מזכיר, יועץ, דובר, עוזר ונהג) פטור ממכרז. משרות אלה מוגדרות "משרות אמן", והשר רשאי לקבוע מי יאייש אותן. נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות) מגדירה לכל תפקיד "תיאור תפקיד", מאשרת את העסקת העובדים בלשכות השרים וקובעת את תנאי העסקתם.

גם כאשר ממנים עובדים למשרות בלשכת שר או בלשכת ראש ממשלה, משרות עליהן, כאמור, לא חלה חובת המכרז, יש צורך לבחון אם הם בעלי כישורים מקצועיים מתאימים לדרישות התפקיד, כמו השכלה וניסיון. ביוני 1986 מינו ראש הממשלה ושר האוצר דאז ועדה ציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, בראשות המנכ"ל דאז של משרד הפנים, מר חיים קוברסקי (להלן - ועדת קוברסקי). בדוח שהגישה ועדת קוברסקי ביוני 1989 נאמר: "יש לאפשר לשר למנות מספר עובדים ... לפי שיקול דעתו, בתנאי שיעמדו בקריטריונים מקצועיים נאותים".

ב-18 ביוני 1996 פרסמה הנציבות הודעה שעניינה "סיום שירות של מנכ"ל משרד ממשלתי ושל עובדי לשכת שר/סגן שר ותחילת העסקתם". אשר לעובדי לשכה נאמר בהודעה, בין היתר, כי "למרות שמותר למנות בלא מכרז עובדים במשרות הללו, על האחראי לוודא שהעובדים עומדים בדרישות המקובלות בשירות המדינה. כלומר, העובד חייב להיות מתאים למשרה שהוא מכהן בה מבחינת כישוריו המקצועיים, ניסיונו, הכשרתו והשכלתו, ואין די בכך שבינו לבין השר/סגן השר שמינה אותו שוררים יחסי אמן מכוח קשרים מפלגתיים, כלכליים, אישיים וכיוצא באלה".

ב"תיק חילופי ממשל 1996" שהנציבות פרסמה באותו היום, פורטה ההשכלה הנדרשת. נקבע, בין היתר, כי יועצים מקצועיים בלשכות שרים או סגני שרים* יהיו בעלי "השכלה אקדמית

(תואר ראשון) במקצוע הרלוונטי, רצוי תואר שני והתמחות בתחום המקצועי בו הוא מייצע וכן ניסיון מקצועי מוכח.¹

2. בתקשי"ר נקבעו כללים להעסקת יועצים אשר אינם עובדי המדינה, לרבות יועצים בהתנדבות. נקבע, כי התקשרות עם יועצים מתנדבים תהיה בחוזה; עוד קובע התקשי"ר, כי מתנדב המבקש לעבוד בשירות המדינה יציע את עצמו למשרד שבו הוא מעוניין לעבוד, באמצעות טופס התנדבות לעבודה בשירות המדינה.

בספטמבר 1996 הפיץ הנציב לשעבר חוזר בעניין "העסקת יועצים חנים או בשכר סמלי". נדונה בו סוגיית העסקת יועצים מתנדבים. נקבע, שככלל יש להימנע מהעסקה כזאת, והיא תאופשר במקרים חריגים בלבד. בחוזר נקבע, כי בהעסקת מתנדב לתפקיד בעל אופי בכיר "יש צורך בהקפדה יתרה על עניינות ההעסקה, מניעת ניגוד עניינים ובדיקה של הזיקות השונות (קשר אישי, מפלגתי, משפחתי וכיו"ב)". רק לאחר שהמשרד יעשה בדיקה מקיפה על היועץ, יועבר החומר הנוגע אליו לנציבות. הנציב לשעבר הדגיש, ש"יש להמתין עד לקבלת אישור הנציבות, ואין להתחיל בהעסקה ללא אישור ... אין לאפשר מצב בו נחזה אדם, בעל מעמד במפלגה או בתחום העסקי, כבעל מהלכים במשרד ממשלתי. ככל שהחשש ליצירת תדמית כזו גובר, יש להחמיר".

במחצית השנייה של שנת 1996 שב משרד מבקר המדינה ובדק בכמה משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות את נושא המינויים הפוליטיים והמינויים הלא-תקינים בשירות הציבורי, כולל כאלה שנעשו זמן מה לפני חילופי השלטון או זמן קצר אחריהם. נבדקו בעיקר תהליך קבלת ההחלטות שקדם למינויים אלה והתאמת העובדים שמונו לתפקידם.

להלן הממצאים:

העסקת יועצים

יועץ א' (משרד ראש הממשלה): ביום 13.8.96 נחתם חוזה מיוחד להעסקת יועץ במשרד ראש הממשלה (להלן - יועץ א'), בתפקיד יועץ ראש הממשלה לתיאום, שליטה ובקרה. ביום 25.8.96 הכינה הנציבות "תיאור תפקיד" למשרה האמורה, ולפיו על היועץ לקיים מעקב אחר ביצוע מדיניות הממשלה והחלטות ראש הממשלה בתחומי חברה והתיישבות; לנהל יחידה העוסקת במעקב אחר ביצוע מדיניות והחלטות; לרכז נושאים ובעיות הקשורים בביצוע מדיניות והחלטות של ראש הממשלה; לרכז פניות מרשויות, מגופים וממוסדות, בנושאים הקשורים בפעילות הממשלה; לשבת בראש ועדות וצוותים הבוחנים צרכים ומציעים פתרונות בתחומי אחריותו. יועץ א' מועסק על פי חוזה שכר כולל, ונקבעה לו דרגה 22 בדירוג המינהלי, המקבילה לדרגה 43 בדירוג המקצועי (דירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח). דרגה 43 היא הדרגה העליונה במתח הדרגות (דרגת שיא) הצמודה למשרה זו.

ב"תיק חילופי ממשל 1996" נקבע, כאמור, שעל יועץ מקצועי להיות בעל השכלה אקדמית. יצוין, שב"תיאור תפקיד" למשרה האמורה קבעה הנציבות, שעל היועץ להיות בעל תואר ראשון במדעי החברה. הבדיקה העלתה שיועץ א' אינו בעל תואר אקדמי, ולכן, לכאורה, אינו עומד בדרישות התפקיד. לדעת משרד מבקר המדינה, משקבעה הנציבות שעל היועץ להיות בעל השכלה אקדמית, היה עליה להקפיד על מילוי דרישה זו.

¹ משרת יועץ מקצועי מתוקנת רק בלשכת שר. אולם, סגן שר שממונה על משרד, מעמדו לצורך תפקוד עובדי לשכתו, כמעמד שר.

במכתב מיום 22.1.97 למשרד מבקר המדינה ציין הנציב לשעבר, ש"בכל שנות שירותי כנציב פורסמה והודגשה מדיניות הנציבות להחיש את תהליך האקדמיזציה של שירות המדינה ... לא מתקבל על הדעת שמיועצים אלה -- שנועדו לסייע לשרים בקביעת מדיניות - לא יידרש מינימום של השכלה אקדמית (תואר ראשון) במקצוע הרלוונטי". אשר למינוי יועץ א', שמונה לתפקידו בשלהי תקופת כהונתו, אמר הנציב לשעבר: "אני סבור שהיתה חובה על הנציבות לעמוד על כך שיועץ א' יהיה בעל תואר אקדמי".

בנובמבר 1996 נכנס לתפקידו נציב שירות מדינה חדש (להלן - הנציב החדש). בתשובתה מינואר 1997 למשרד מבקר המדינה מסרה הנציבות, ש"מדובר במשרות אמון מובהקות של ראש הממשלה ... ואין מקום להתערבות הנציבות במינויים למשרות אלה, אלא אם כן מדובר בפגמים מהותיים כגון ניגוד עניינים ... עיקרון זה הנחה את הנציבות מאז ומתמיד ... לאורך כל השנים וכל הממשלות. הנציבות לא התערבה בעבר בשיקוליו של ראש ממשלה או של שר אם למנות יועץ פלוני ולא בדקה בציציות כישוריו הפורמליים".

הנציבות הוסיפה, ש"הדרישות שהציג [הנציב לשעבר] ... הינן החמרה יתרה". לדבריה, "המלצות ועדת קוברסקי אינן דורשות השכלה אקדמית אלא קובעות 'שיש לאפשר לשר למנות מספר עובדים לפי שיקול דעתו, בתנאי שיעמדו בקריטריונים מקצועיים נאותים'. אילו התכוונה ועדת קוברסקי לדרישות ההשכלה והניסיון המפורטות בתקשי"ר לגבי משרות רגילות, היתה מציינת זאת במפורש".

היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה הסביר, בהערותיו מיום 13.2.97 לממצאי הביקורת בין היתר, כי: "לגישתנו, הטלת מגבלות על אפשרויות המינוי של ראש הממשלה, על מנת לשמור על סטנדרט מקצועי ראוי, הינה תרתי דסתרי".

לדעת משרד מבקר המדינה, דרישות ההשכלה שקבעה הנציבות, ועליהן עמד הנציב לשעבר, עולות בקנה אחד עם המלצות ועדת קוברסקי. בתקופה שבה נעשה ניסיון להרחיב את האקדמיזציה בשירות המדינה, ונעשים מאמצים להרחיב את השכלתם של עובדי המדינה, אין זה סביר שדווקא יועצים מקצועיים לשרים ולראש ממשלה יהיו חסרי השכלה אקדמית.

היה אפשר לקבל בהבנה חריגה מדרישות אלה, אילו עמד לפני הממנה מועמד נעדר השכלה אקדמית פורמלית, אך בעל "כישורים עודפים" בתחום מינוי. אולם לא נמצא שליועץ א' כישורים עודפים כאלה.

יועץ ב' (המשרד לקליטת העלייה): ביולי 1996 החל המשרד לקליטת העלייה להעסיק יועץ (להלן - יועץ ב'), על פי חוזה מיוחד, בתפקיד יועץ השר לפרויקטים מיוחדים, באישור הנציבות.

בתחילת ינואר 1997 פנתה לשכת השר לוועדת המכרזים של המשרד בבקשה לאשר את התקשרות המשרד עם היועץ בתפקיד יועץ לשר בנושא חינוך ופיתוח קהילתי, במעמד קבלן (במקום במעמד של עובד על פי חוזה העסקה מיוחד). תפקיד זה שונה במהותו מהתפקיד שמילא בתחילת העסקתו במשרד. לא נמצא שקודם לפנייה זו בדק המשרד את עצם הצורך בתפקיד, ומדוע יש למנות לו יועץ במעמד קבלן. ביום 12.1.97 אישרה ועדת המכרזים של המשרד את ההתקשרות.

בהודעת הנציבות, שהופצה ביולי 1992, נקבע כי "יועץ או עוזר של שר או של סגן שר לא יועסק בחוזה קבלני". אישור ועדת המכרזים להעסקתו של היועץ לשר, במעמד קבלן, אינה תואמת אפוא את הודעת הנציבות.

לתשובת המשרד לקליטת העלייה, מיום 22.1.97, למשרד מבקר המדינה, צורפה חוות דעת של היועצת המשפטית של המשרד, ולפיה האיסור על העסקת יועץ לשר על פי חוזה קבלני איננו מוחלט, וניתן לשכור שירותי יועץ קבלני לצורכי ייעוץ ייחודי, כגון ייעוץ כלכלי, לכמה שעות בחודש. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי נמסר לו שהנציבות איננה מקבלת את חוות הדעת של היועצת המשפטית, אך הנציבות לא הודיעה זאת למשרד באופן רשמי, מנומק ובכתב. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם ניתן לשכור שירותי יועץ קבלני במקרים מסוימים, כפי שתואר בחוות הדעת של היועצת המשפטית, הרי על פי מכלול החומר המצוי לפני משרד מבקר המדינה אין זה המקרה דנן. מתן אפשרות להעסיק, במעמד קבלן, יועץ לשר על בסיס קבוע ולאורך זמן, עשוי לרוקן, למעשה, את הודעת הנציבות מכל תוכן.

גם בדרך שהלך בה המשרד לקליטת העלייה, לשיטתו, נפל פגם. על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, אמנם "התקשרות משרד לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז אם היא ... התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אומן מיוחדים, לרבות ... ייעוץ", אולם "התקשרות כאמור ... המבוצעת שלא באמצעות מכרז תיערך לאחר בדיקת מספר הצעות הבאות בחשבון".

נמצא, כי ועדת המכרזים לא ביקשה לקבל הצעות של מועמדים נוספים לתפקיד, כפי שדורשות תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

יועץ ב' שימש בשנים 1995-1996 בתפקיד מנכ"ל מפלגת ישראל בעלייה, שבה חבר השר לקליטת העלייה.

יועצים מתנדבים

כאמור, קבע הנציב לשעבר בחוזר מספטמבר 1996, כי יועצים מתנדבים יועסקו רק לאחר אישור הנציבות. משרד ראש הממשלה מעסיק כמה יועצים מתנדבים. נמצא שהמשרד לא הקפיד על מילוי הוראות החוזר ולא פנה לנציבות כדי לקבל את אישורה להעסקתם.

הנציב החדש, שנכנס לתפקידו בנובמבר 1996, ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שעל פי התקשי"ר "רק במקרים חריגים או כאשר מתעורר ספק, יש לפנות אל נציבות שירות המדינה לקבלת אישור. הדרישה להגיש כל העסקה כזו לאישור הנציבות מהווה החמרה יתרה שאינה מעוגנת בתקשי"ר". בתגובה להערת משרד מבקר המדינה, גם פרסם הנציב החדש, בינואר 1997, חוזר בעניין העסקת יועצים מתנדבים. בחוזר ציין הנציב החדש, ש"הוראות התקשי"ר ... מהוות את המסגרת להעסקת יועצים לסוגיהם השונים ואין הסדר חלופי להן".

במכתבו למשרד מבקר המדינה, מינואר 1997, ציין הנציב לשעבר, ש"הפרקים הישנים בתקשי"ר עונים על הדרישות רק באופן חלקי ... הוראות התקשי"ר הושארו על כנם, עם זאת הוחלט, ככלל, להימנע מהעסקת יועצים מתנדבים".

לדעת משרד מבקר המדינה הנציב החדש היה אמנם מוסמך לבטל את הוראת קודמו, אולם במועד תחילת העסקתם של היועצים המתנדבים היתה הוראה זו בתוקף לכל הדעות, והמשרד לא פעל לפיה.

אשר לנורמה, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהנציבות תעגן בתקשי"ר הוראה שככלל על משרדי ממשלה להימנע מלהעסיק יועצים מתנדבים; במקרים חריגים בהם יבקש המשרד להעסיק יועץ מתנדב, עליו להעביר לנציבות את החומר הנוגע ליועץ בטרם יחל בהעסקתו.

יועץ ג' (המשרד לקליטת העלייה): ביולי 1996 החל לפעול במשרד לקליטת העלייה יועץ מתנדב לשר (להלן - יועץ ג'). המשרד הכין חוזה העסקה, והיועץ חתם עליו. בה

בעת פנה המשרד לנציבות בבקשה לקבל את הנחייתה כיצד לפעול בעניין זה. המשרד מסר למשרד מבקר המדינה, כי משהוברר לו שמדיניות הנציבות היא להימנע מהעסקת יועצים מתנדבים, לא חתם על החוזה. המשרד לא מסר ליועץ כי החוזה לא נחתם, והוא הוסיף לפעול בתפקיד יועץ מתנדב לשר, בלי שקשריו עם המשרד הוגדרו פורמלית.

בנובמבר 1996 מילא יועץ ג' שאלון אישי לצורך העסקתו במשרד לקליטת העלייה בשכר. ביום 10.12.96 פנה המשרד לנציבות בבקשה לאשר את העסקתו בתפקיד יועץ השר בנושא צעירים וסטודנטים, למפרע מיום 1.9.96. הנציבות אישרה את הבקשה, ובאמצע דצמבר נחתם עמו חוזה.

נמצא, כי יועץ ג' לא החתים כרטיס נוכחות ולא דיווח למשרד לקליטת העלייה בדרך זו או אחרת על הימים ועל השעות שעבד. למשרד מבקר המדינה לא הוברר אפוא כיצד קבע המשרד שהיועץ זכאי למשכורת למפרע. בתשובתו מסר המשרד, שמאז הביקורת היועץ מחתים כרטיס נוכחות.

יועץ ג' היה בשנת 1996 חבר בהנהלת מפלגת ישראל בעלייה, מפלגה שהשר לקליטת העלייה חבר בה.

יועץ ד' (משרד הבינוי והשיכון): יועץ זה משמש יועץ סגן שר הבינוי והשיכון לענייני שיקום שכונות. הוא אינו רשום כלל ברישומי משרד הבינוי והשיכון, ועובד לכאורה בהתנדבות, ובלי שנחתם עמו חוזה העסקה.

יועץ ד' משמש, זה שנים מספר, מנהל פרויקט שיקום שכונות בבני ברק, לפי חוזה שחתמה עמו עיריית בני ברק. העסקתו ממומנת בידי משרד הבינוי והשיכון. סגן שר הבינוי והשיכון הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי יועץ ד' "איננו נמנה על עובדי לשכת סגן השר, אלא זה מינוי אישי ופנימי של סגן השר". מינויו של יועץ ד' לתפקיד יועץ לענייני שיקום שכונות, גם אם הוא "מינוי אישי ופנימי של סגן השר", מעלה חשש להיווצרות מצב של ניגוד עניינים: מחד, כמנהל פרויקט שיקום, הוא אחראי לפעולות בתחום ביצועי מוגדר, ומאידך, כיועץ לסגן השר, יכולה להיות לו השפעה על החלטות המשרד בעניין הקצאת משאבים לשיקום שכונות ועל קביעת סדרי עדיפויות בחלוקתם בין הפרויקטים השונים. לדעת משרד מבקר המדינה, עצם ההגדרה שמינוי יועץ ד' הוא "מינוי אישי ופנימי" מעלה תמיהה. בשירות המדינה מן הראוי שכל מינוי יהיה מעוגן כדין. מקרה זה מחדד את הצורך בהבאת כל מינוי של יועץ מתנדב, מראש, לידיעת הנציבות. אילו כך נעשה במקרה זה, חזקה על הנציבות שהיתה נותנת דעתה לשאלת ניגוד העניינים.

מינויים פוליטיים

"ה'דה-פוליטיזציה' של השירות הציבורי (במובנו הרחב) היא שאיפה מרכזית של המבנה השלטוני בישראל, והוא ערך יסוד של המבנה החוקתי שלנו. באמצעותה יגבר אמון הציבור ברשויות השלטון ותתחזק הרקמה הדמוקרטית של המשטר".² דברים אלה של בית המשפט הגבוה לצדק משקפים נורמה מושרשת היטב במשפטנו המינהלי. דע עקא, שעדיין יש מי שבמעשיהם אינם מיישמים אותה הלכה למעשה. להלן ממצאים שעלו בביקורת:

² בג"ץ 7157/95 נאווה ארד נ' יושב ראש הכנסת ואח', תקדין עליון (2) 750, 753.

משרד ראש הממשלה

יועץ ה' : בעת חילופי השלטון, במאי 1996, שימש בתפקיד היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה (להלן - היועץ המשפטי) אלוף-משנה שהושאל מצה"ל. חוזה העסקה נחתם עמו לשנתיים, מיום 1.9.94 עד יום 31.8.96.

היועץ המשפטי מסר לנציגי מבקר המדינה, שבאמצע יוני 1996, זמן קצר לאחר כינון הממשלה, הוא נקרא לפגישה עם המיועד לתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שהתמנה לתפקיד זה ביולי אותה שנה (להלן - המנכ"ל המיועד). המנכ"ל המיועד הודיע לו על הפסקה מיידית של כהונתו בתפקיד יועץ משפטי למשרד ועל הכוונה למנות עורך דין אחר תחתיו (להלן - יועץ ה'). לדברי היועץ המשפטי, נימק המנכ"ל המיועד את החילופין בכך שהמחליף הוא "בראש שלנו".

לדברי היועץ המשפטי, הוא הודיע למנכ"ל המיועד כי מבחינה פורמלית אין המנכ"ל המיועד רשאי לתת הודעה כזאת, שכן אין הוא נושא כל תפקיד בשירות המדינה. הוא גם הפנה את תשומת לבו של המנכ"ל המיועד לעובדה שיועץ משפטי "פועל בשירות החוק ולא בשירותה של מפלגה", ולכן אי אפשר לפטרו מהנימוק האמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, המנכ"ל המיועד, שבאותה העת לא היה עובד מדינה, פעל בחוסר סמכות ושלא כדין בטיפולו בהפסקת כהונתו של היועץ המשפטי.

ביום 18.7.96 החל יועץ ה' לעבוד במשרד ראש הממשלה. כעבור כשבוע כתב המשרד לנציבות, כי יועץ ה' "יועסק כיועץ משפטי של משרד ראש הממשלה, מיום 18.7.96".

עד לעבודתו במשרד, היה יועץ ה' פעיל במפלגת הליכוד ואף חבר מרכז הליכוד.

ביום 1.8.96 כתב מנכ"ל המשרד אל היועץ המשפטי: "בהתאם לסיכום בינינו תסיים את כהונתך כיועץ משפטי של משרד ראש הממשלה ביום 10.8.96". העסקתו של היועץ המשפטי של המשרד הופסקה אפוא 20 יום לפני תום המועד שנקבע בחוזה ההעסקה, בלא שנמצא נימוק ענייני לכך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד ראש הממשלה, "נכון אמנם שתפקיד יועץ משפטי אינו כלול ברשימת 'משרות האמון', ואולם, אין ספק שבאופן מהותי תפקידו, מעמדו וסוג העניינים בהם מטפל יועץ משפטי מחייב רמת אמון במידה הגבוהה ביותר, זאת כמתחייב מעצם המשרה ויחסי עורך דין-לקוח, החייבים להתקיים גם בין יועץ משפטי של משרד ובין המשרד, על האורגנים השונים שבו. בנסיבות אלה, וכאשר בלאו הכי עמד [היועץ המשפטי] לסיים את תפקידו, סברה הנהלת המשרד כי יהא זה נכון למנות לתפקיד עורך דין מתאים בעל כישורים מתאימים ואשר עניין האמון המתחייב מאופי התפקיד יבוא אף הוא על סיפוקו".

השתלשלות העניינים שהביאה להפסקת כהונתו של היועץ המשפטי, כפי שתוארה לעיל, מעוררת חשש ששיקולים זרים, ובהם שיקולים של זיקה פוליטית, הם שהביאו להפסקת כהונה. לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת משרד ראש הממשלה אינה מתיישבת עם מהות המושג "משרת אמון" ועם מהות תפקידו של יועץ משפטי בשירות הציבורי בכלל ובמשרד ממשלתי בפרט. אכן, יועץ משפטי חב אמון לשולחו, אך "שולחו" של היועץ המשפטי בשירות הציבורי איננו הממונה על הגוף שבו מועסק אותו יועץ, אלא שלטון החוק. מטעם זה לא הוגדרה משרת היועץ המשפטי במשרד ראש הממשלה "משרת אמון" במובן הטכני, דהיינו - משרה שהשר רשאי לאייש לפי העדפתו האישית.

על פי התקשי"ר, ליועץ משפטי של משרד ראש הממשלה עורך דין בעל ותק מקצועי של שש שנים לפחות. ליועץ ה' היו 4.5 שנות ותק בלבד. ביום 4.8.96 כתב היועץ המשפטי לממשלה למנכ"ל משרד ראש הממשלה, כי "מאחר ש[יועץ ה'] אינו עונה על דרישות הכשירות

הפורמליות המינימליות, המהוות תנאי למינוי כיועץ משפטי של משרד ממשלתי (שנות הוותק המקצועי) הוא אינו יכול להתמנות ליועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה, בין במינוי קבוע ובין במינוי בפועל כממלא מקום.

על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לא מינה המשרד את יועץ ה' לתפקיד הנדון. ביום 18.8.96 פנה המשרד לנציבות והודיע, כי יועץ ה' ימונה ל"יועץ מיוחד לראש הממשלה". בעקבות הפנייה, הכינה הנציבות חוזה העסקה ליועץ ה' לתפקיד "יועץ ראש הממשלה לתפקידים מיוחדים".

נמצא שיועץ ה' לא חתם על חוזה העסקה. עוד נמצא, שליועץ ה' הוצמד רכב ממשלתי ושולמו לו מפרעות למן חודש יולי, שבו החלה העסקתו.

בפגישה שקיימו נציגי מבקר המדינה עם יועץ ה', ביום 13.11.96, התברר שעבודתו במשרד ראש הממשלה אינה תואמת את הגדרת תפקידו. בתשובתו מינואר 1997 למשרד מבקר המדינה מסר יועץ ה', כי ביום 14.11.96 הוא הודיע על הפסקת עבודתו במשרד. לדבריו, "במהלך תקופת עבודתי התברר לי כי הגדרת תפקידי לא תיארה נכון את התפקיד שבצעתי בפועל". הודעתו של יועץ ה' על הפסקת עבודתו במשרד נכנסה לתוקף בסוף אותו חודש.

בתשובתו הודיע משרד ראש הממשלה, ש"בחירתו של [יועץ ה'] נראתה מתאימה. ואולם מיד כשהסתבר כי אין מועמדותו עומדת בדרישות הטכניות המקדמיות של תקופת ותק מינימאלית" מונה יועץ משפטי אחר למשרד. תחילה מונה ממלא מקום וביום 24.11.96 מונה יועץ משפטי קבוע.

האמור לעיל מעורר חשש שהכוונה להעסיק את יועץ ה' נבעה משיקולים של זיקה פוליטית. משלא נמצא ראוי למשרת יועץ משפטי למשרד ראש הממשלה, יצרו משרת "יועץ ראש הממשלה לתפקידים מיוחדים", במטרה לקלטו במשרד, ולא דווקא בשל צרכים אמיתיים.

עובד א': ביולי 1996 חתם משרד ראש הממשלה חוזה מיוחד להעסקת עובד א' בתפקיד ראש ענף (עוזר תקשורת) במשרד. משכורת עובד א' נקבעה לפי דרגה 38 בדירוג העיתונאים. בדירוג זה נדרש תואר אקדמי, ולדרגה 38 נדרשות גם שלוש שנות ניסיון. נמצא כי בעת כניסתו לתפקיד, לא עמד עובד א' אף באחת משתי דרישות אלו. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום שעובד א' ידרג בדירוג שאינו מיועד לו, ובדרגה שאינה תואמת את נתוניו.

הנציבות מסרה בתשובתה, כי טעתה בכך שאישרה את העסקתו של עובד א' בדירוג העיתונאים וכי היא פועלת לדרגו בדירוג המינהלי.

עובד א' שימש במשך כחצי שנה דובר ואיש הסברה במטה הליכוד, עד שהחל בתפקידו במשרד ראש הממשלה.

המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים

מבקר המדינה קבעה פעמים אחדות בעבר, שכאשר דירקטוריון של חברה ממשלתית מאשר מינויים של פקידים בכירים בחברה עליו לפעול על פי שיקולים ענייניים ולטובת החברה בלבד (דוח שנתי 41, עמ' 611). גם היועץ המשפטי לממשלה קבע בחוות דעת ממאוס 1985, כי במינוי עובדים בחברות ממשלתיות יש לפעול רק על יסוד שיקולים של צורכי החברה, יעילות, חיסכון וכיו"ב, וכי אין לערב שיקולים של חברות במפלגה או קשרים מפלגתיים של מועמד למשרה או שיקולים זרים אחרים.

במאי 1995 נתן היועץ המשפטי לממשלה הנחיה לחברות הממשלתיות ובה נאמר: "סבורני כי טוב וראוי יעשה הדירקטוריון של החברות הממשלתיות, אם בטרם ישקול מינויו של מאן שהוא שנוצרה לגביו חזקה כי בשל הנסיבות העובדתיות הקשורות באותו מועמד לכהונה נתערבו במעשה המינוי שיקולים פסולים ... יפנה אל השר הממונה ... ויבקש ממנו לכוון ועדה אשר תשקול את המינוי המוצע ואת כל נסיבותיו".

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בעניין מינוי עובדים במרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים (להלן - המרכז)³ נמצאו כמה מינויים המעוררים חשש שנעשו לא רק משיקולים של טובת המרכז אלא גם משיקולים פוליטיים ומשיקולים זרים, כמפורט להלן:

עובד ב': כפי שעולה מהמסמכים, בשנת 1990 התעוררה בהנהלת המשרד לענייני דתות שאלה של מציאת תפקיד בשכר ליועץ השר לענייני דתות ופעיל המפד"ל (להלן - עובד ב'). תחילה היתה כוונה למנותו ליו"ר דירקטוריון המרכז, אולם משהתברר שמבחינה חוקית אין אפשרות למנותו לתפקיד זה בשכר, הוחלט להעסיקו כשכיר של המרכז בתפקיד משנה למנכ"ל המרכז ואחראי לפעולותיו בצפון. באוגוסט אותה שנה כתב סגן היועץ המשפטי של המשרד אל מנכ"ל המרכז: "אני פונה אליך, בשם המנהל הכללי, לדאוג לכך שהנהלת העמותה תמנה את [עובד ב'] למשנה למנכ"ל העמותה, והאחראי על פעולותיה בצפון".

באותו חודש כתב מנכ"ל המשרד לענייני דתות דאז (המשמש גם בתפקיד יו"ר דירקטוריון המרכז) למנכ"ל המרכז, כי "בהתאם למסכם בינינו יכנס [עובד ב'] לתפקידו ב-15.8.90 כמנהל מחוז הצפון". כן ביקש מנכ"ל המשרד לשכור רכב לעובד ב'. בסופו של דבר מונה עובד ב' לסמנכ"ל ולא למשנה למנכ"ל, ותנאי העסקתו אושרו בדירקטוריון.

מן האמור לעיל עולה, שעובד ב' מונה לתפקיד סמנכ"ל בלא שקילה עניינית של צורכי המרכז וכשירות המועמד, ובלי לשקול בחירתו מבין מועמדים נוספים לתפקיד. לכאורה נראה, כי המרכז מינה את עובד ב' משיקולים פוליטיים, וכי המינוי נעשה מסיבות של טובת האיש ולא טובת המרכז.

עובד ג': בעקבות הבחירות לכנסת השלוש-עשרה, שהתקיימו ביוני 1992, מונה חבר כנסת מטעם סיעת ש"ס לתפקיד סגן השר לענייני דתות. נמצא, שזמן קצר לאחר מינוי זה הוחלף עובד ב', שהיה פעיל המפד"ל, בעובד ג', שלימים היה מועמד מטעם סיעת ש"ס לכנסת הארבע-עשרה. להלן תיאור השתלשלות האירועים:

במאס 1993 פנה מנכ"ל המשרד לענייני דתות במזכר למנכ"ל המרכז, ובו כתב: "הריני לבקשך להודיע [לעובד ב'] על הפסקת עבודתו בהתאם לחוזה". בעקבות פנייה זו הודיע מנכ"ל המרכז לעובד ב', כי "על פי דרישת מנכ"ל המשרד לענייני דתות ויו"ר דירקטוריון המרכז ... הריני נאלץ להודיעך על סיום תפקידיך במסגרת המרכז". יש לציין, שתקנון המרכז אינו מקנה למנכ"ל המשרד, אף לא בתוקף תפקידו כיו"ר דירקטוריון המרכז, סמכות להורות על קבלת עובדים, על פיטורי עובדים או על אי-הארכת חוזה העסקתם. עובד ב' מחה על ההחלטה, אך בלא הועיל, והוא סיים את עבודתו במועד פקיעת חוזה העסקתו - באוגוסט 1993.

בספטמבר 1993 הודיע מנכ"ל המשרד לעובד ג', גם זאת בלא סמכות, כי הוא ממנה אותו לתפקיד סמנכ"ל המרכז באזור הצפון, וכי המינוי ותנאי השכר יהיו כפופים להחלטת דירקטוריון המרכז. עד להחלטת הדירקטוריון, הורה מנכ"ל המשרד למנכ"ל המרכז: "בכדי לאפשר ביניים [לעובד ג'] ללמוד את עבודתו בתקופת החפיפה, ובמיוחד עקב עונת החגים הקשה והמרובה עד מאוד במבקרים ... אבקשך לשכור לתקופת ביניים זו עבור [עובד ג'] רכב לצרכי עבודתו". העתקים מהמכתב נשלחו לסגן השר ולמנכ"ל המרכז.

³ ביקורת בנושא זה ראה בדוח זה, עמ' 320-322.

במאי 1995 דן הדירקטוריון בתנאי העסקתו של עובד ג' והחליט להעלותו לדרגת משנה למנכ"ל המרכז. שכרו של עובד ג' הועלה בבת אחת פי 2.23, והגיע ל-90% משכר מנכ"ל המרכז.

מתברר, כי גם עובד ג' מונה לתפקידו בלא שהמרכז בחן מועמדים אחרים. נראה כי סיומו של החוזה עם עובד ב', ומינויו של עובד ג' תחתיו, נעשו משיקולים פוליטיים ולא משיקולים של טובת המרכז.

עובד ד': בנובמבר 1993, זמן קצר לאחר מינויו של עובד ג' למנהל מחוז הצפון, הודיעה הנהלת המרכז למזכירת מחוז הצפון, כי עבודתה במרכז תופסק בסוף דצמבר אותה שנה "עקב ההערכות החדשה במשרדנו בצפון ועקב הצמצומים במערך כוח האדם במרכז". בתגובה כתבה המזכירה למנכ"ל המרכז, כי הפיטורין שרירותיים והמניע להם הוא מניע "פוליטי טהור ולא ... צמצומים".

הבדיקה העלתה, שבפועל לא נעשו צמצומים במרכז, ובנימוקי המרכז לפיטורים יש משום הטעיה חמורה. כבר בפברואר 1994, חודש לאחר פיטורי המזכירה, מינה המרכז את עובד ד' לתפקיד מזכיר המחוז. במכתבו של עובד ג', המסכם את תנאי העסקתו של עובד ד', נקבע שעובד ד' "יעבוד במשרד במקביל ובשכר של המזכירה לשעבר", ויקבל "תוספת גלובלית" לשכר "עבור שעות נוספות בסך 500 ש"ח". התברר, שערב הבחירות לכנסת הארבע-עשרה, הצטרף עובד ד' לסיעת ש"ס והיה ברשימת מועמדיה לכנסת.

יוצא שפיטורי המזכירה ומינוי עובד ד' במקומה נעשו משיקולים פוליטיים או משיקולים זרים אחרים.

עובד ה': במאוס 1994 מינה מנכ"ל המשרד לענייני דתות דאז את עובד ה' לתפקיד "משנה למנכ"ל המרכז הארצי ... באזור ירושלים והמרכז". מתברר, שקודם לכן עבד עובד ה' במשרד, ובעבר היה עוזרו של רב ממנהיגי ש"ס. גם מינוי זה נעשה בלא שנבחנו מועמדים אחרים, ובלא שנבחן אם העסקתו נחוצה למרכז.

משרד מבקר המדינה ביקש מהמרכז להמציא לו את הטופס שהיה על עובד ה' למלא, ובו מפורטים כישוריו. המרכז לא המציא את הטופס, ובתשובתו הסביר שמינויו של עובד ה' "נעשה בהמלצת גורמים שונים שהכירו [אותו]".

ימים מספר לאחר מינויו של עובד ה', הורה מנכ"ל המשרד לענייני דתות למנכ"ל המרכז "להעמיד רכב שכור לרשות [עובד ה'] ... לשכור לו טלפון נייד שישמש אותו רק לצורך עבודתו". בתגובה כתב מנכ"ל המרכז למנכ"ל המשרד, כי הוא מסתייג מההוראה לשכור רכב לעובד ה', אך יכבד אותה.

המרכז לא היה שבע רצון מתפקודו של עובד ה'. בישיבת הדירקטוריון באפריל 1995 נדון הנושא. אחד מחברי הדירקטוריון אמר, כי עובד ה' "הוכנס אלינו על ידי מנכ"ל משרד הדתות הקודם ללא התייעצות מוקדמת אתנו ... האיש ... מקורב ל[רב ממנהיגי ש"ס]". חבר אחר בדירקטוריון תבע להפסיק את העסקתו של עובד ה' משום ש"התפקיד מיותר ואף האיש אינו ממלא את התפקיד כיאות". מפרוטוקול הישיבה וממסמכים נלווים עולה, כי המרכז שקל להפסיק את תשלום שכרו של עובד ה'. בסיכום הישיבה נקבע, כי "תיאור המשרה ... איננו מצדיק איש מיוחד לתפקיד זה", אולם "בינתיים הוחלט לפי בקשת לשכת השר והמנכ"ל לא לעשות כל שינוי ולא לקבל סופית כל החלטה עד לדיון ולברור הנושא עם לשכת השר".

בישיבת הדירקטוריון ביוני 1995 הוחלט להעביר את עובד ה' מתפקידו, ולמנותו למנהל אתר קבר שמעון הצדיק ואתר קבר דוד המלך. שכרו הופחת בהתאם. יש לציין, כי תפקיד זה לא היה קיים קודם לכן. באותו חודש בוצעה ההחלטה.



הממצאים שהובאו לעיל מעוררים חשש כבד שביסודם של ארבעת המינויים היו שיקולים פוליטיים, או זרים, ולא שיקולים של צורכי המרכז. מהממצאים עולה, כי בעניין מינוי עובדים אין המרכז פועל כגוף עצמאי אלא המשרד לענייני דתות עושה בו כבתוך שלו. בחומרה יתירה יש לראות את התערבותם של מנכ"לי המשרד במינוי עובדים במרכז, בקביעת תנאי העסקתם ובפיטוריהם.

משרד התחבורה - אגף הרישוי

עובד ו': המפקח הארצי על בתי ספר לנהיגה שימש בתפקידו עד סוף 1995, ופרש לגמלאות. מאז נותרה המשרה פנויה, ובנובמבר 1996 היא אוישה בעובד חדש שהתקבל למשרד התחבורה.

לצדו של המפקח הארצי על בתי הספר לנהיגה הועסק, מאז תחילת 1994, ועד יוני 1996, עובד (להלן - עובד ו') שנהג לחתום על מסמכים בתואר "עוזר המפקח על בתי הספר לנהיגה", תפקיד שאינו כלול בתקן משרד התחבורה. לעובד ו' גם לא היה רקע מתאים למילוי התפקיד. הוא החל לעבוד במשרד בשנת 1988 כנהג שר התחבורה; אחר כך הוא שימש פקיד כללי ביחידות שונות במשרד, אף שתוצאות מבחנים שעשה בנציבות, לתפקיד של פקיד כללי, העלו ספקות בדבר התאמתו לתפקיד.

עובד ו' היה חבר מרכז מפלגת הליכוד, שבה חבר שר התחבורה דאז.

לדעת משרד מבקר המדינה מהאמור דלעיל עולה חשש שמא במינויו של עובד ו' לתפקידים השונים שמילא עורבו שיקולים פוליטיים.

עובד ז': במשך שנים רבות לא אוישה משרת המפקח המחוזי על בתי ספר לנהיגה במחוז ירושלים. ביוני 1994 פרסם משרד התחבורה, באמצעות הנציבות, מכרז פומבי למשרה זו. במכרז צוין שהמועמד שייבחר יועסק בחצי משרה על פי חוזה מיוחד. במכרז צוינו הדרישות למילוי המשרה, ובהן שעל המועמד להיות: בעל הסמכה למורה לנהיגה, או לבוחן נהיגה, או לקצין בטיחות בתעבורה, ובעל ניסיון של שנתיים במקצועות הללו. למכרז לא ניגשו מועמדים.

בסוף אוגוסט 1995 פרסם משרד התחבורה מכרז פנימי למשרה זו. תיאור התפקיד כלל, בין היתר: עשיית ביקורות ופיקוח על בתי ספר לנהיגה; פיקוח על השיעורים העיוניים והמעשיים בבתי ספר לנהיגה, השתתפות בוועדות מקצועיות להכשרת בוחני נהיגה, לבחינות נהיגה ולפיקוח על בתי ספר.

במכרז הפנימי מאוגוסט 1995 נקבע, שדרישות המשרה העיקריות הן: השכלה וניסיון לפי דרישות התקשי"ר; ידיעה של תקנות התעבורה והרישוי, וניסיון בנושאים הקשורים ברכב ובנהיגה; החזקת רישיון נהיגה לרכב פרטי וכן ותק של חמש שנים בנהיגה. בתיקי המשרד לא נמצא כל הסבר לשינוי בדרישות המשרה שפורסמו באוגוסט 1995, לעומת אלה שנקבעו במכרז מיוני 1994, ומי במשרד אחראי לשינויים. למכרז משנת 1995 ניגשו שני מועמדים, ונבחר אחד מהם (להלן - עובד ז') ששימש לפני כן עוזר לשר התחבורה, על פי חוזה מיוחד משנת 1993. מטופס מועמדות לעבודה שהגיש עובד ז' באוגוסט 1992 במקום עבודה קודם, עולה שיש לו היכרות קרובה עם שר נוסף מהמפלגה שבה היה חבר שר התחבורה דאז⁴.

4 בעניין אותו מינוי, ראה דוח שנתי 44, עמ' 925.

משרד התחבורה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לשינוי הדרישות היה טעם ענייני. אולם בתיקי המשרד לא נמצאו בזמן עריכת הביקורת אסמכתאות המעידות כי לשינוי דרישות המשרה קדמו דיונים בעניין הכישורים המקצועיים הנדרשים כדי להבטיח פיקוח נאות על הוראת הנהיגה בבתי הספר. הסברי המשרד לא התקבלו אפוא על דעת משרד מבקר המדינה⁵.

מכלול הנתונים המובאים לעיל מעלה חשש שהשינוי שנעשה בדרישות המכרז "נתפר" לפי מידותיו של עובד ז'.

מנהלי פרויקטים לשיקום שכונות⁶

עובד ח': נוהל משרד הבינוי והשיכון, "מינוי מנהלים בשכונות שיקום", מגדיר את תפקידיו של המנהל בשכונת שיקום ואת הליך מינויו, בכלל זה פרסום מכרז. כמו כן נדרשים המועמדים להיות בעלי השכלה אקדמית או בעלי ניסיון ניהולי של שמונה שנים.

ביום 1.8.95 נחתם בין הנציבות ועובד ח', חוזה מיוחד להעסקתו בלא מכרז. בחוזה הוגדר תפקידו "מרכז (פרויקט שיקום שכונות)", אולם הבדיקה העלתה, כי בפועל שימש עובד ח' מנהל הפרויקט לשיקום פיזי באשקלון.

עובד ח' היה חסר השכלה אקדמית, ואף לא עמד בדרישות הנוהל, לפיו ניתן להמיר השכלה אקדמית בניסיון ניהולי בעבודה. מנהלי הפרויקטים, להבדיל מרוב העובדים בפרויקט, מועסקים ישירות בידי המדינה (ולא באמצעות חברה). העובדה שהמדינה חתמה ישירות עם עובד ח' על חוזה העסקה, מחזקת את ההשערה שהוא יועד מלכתחילה להיות מנהל פרויקט, והגדרת תפקידו בחוזה "מרכז" לא נועדה אלא לעקוף את דרישות הנוהל בדבר ניסיון ומכרז פומבי.

עובד ח' היה חבר מרכז מפלגת העבודה, שבה חבר שר הבינוי והשיכון דאז.

עובד ט': עובד זה מונה למנהל פרויקט בנווה עופר בתל אביב-יפו בספטמבר 1995, בלא מכרז, אף שלא עמד בדרישות המשרה: השכלה אקדמית או ניסיון בעבודה של שמונה שנים.

עובד ט' הועסק, במשך כשנה וחצי (נובמבר 1992 - יולי 1994) בתפקיד עוזר שר התחבורה דאז.

מינויים נגועים בהתניה פסולה

בחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה ממאוס 1985 הובהר, שהמנהל הכללי והדירקטורים של חברה ממשלתית אינם רשאים לפעול על פי הוראות של גורמים מחוץ לחברה בעניין קביעת התקן ומינוי פקידים בכירים בחברה. בעניין זה, כמו בעניינים אחרים, עליהם לפעול אך ורק על יסוד שיקולים של צורכי החברה, יעילות, חיסכון, כשירות המועמד וכו', שיקולים המכוונים כולם לטובת החברה. במהלך הביקורת התגלו שני מקרים בהם לא כך נהגו. להלן פרטים:

סמנכ"ל בחברת ערים

בישיבת מועצת המנהלים של ערים, חברה לפיתוח עירוני בע"מ (להלן - חברת ערים) מיום 14.10.96 הציע יו"ר הדירקטוריון, לפי בקשתו של סגן שר הבינוי והשיכון (להלן - סגן השר), להוסיף לתקן עובדי החברה משרה של "סמנכ"ל לתפקידים מיוחדים", ולמנות לתפקיד זה אדם מחוץ לחברה (להלן - עובד י').

⁵ ראה בדוח זה, עמ' 619.

⁶ ביקורת בנושא זה ראה בדוח זה, עמ' 164-165.

מקורות החיים שהגיש עובד י', עולה שלא היה לו כל ניסיון בגוף עסקי בכלל ובענף התשתיות בפרט.

יו"ר הדירקטוריון דיווח באותה ישיבה, כי "סגן השר" הודיע למנכ"ל ולי שלאור הפטור מחובת קיום מכרזים לגבי עבודות שתועברנה לחברת ערים על ידי משרד הבינוי והשיכון במסגרת היערכות מחודשת, הוא מבקש מאיתנו לקלוט אדם ברמה של משנה למנכ"ל לצורך טיפול באותם פרויקטים עתידיים. גם המנכ"ל וגם אני הודענו שאין אנו רואים צורך בקליטת עובד נוסף הואיל והחברה בנויה במתכונתה הנוכחית לקלוט פרויקטים נוספים. סגן השר, ממשיך לטעון שלדעתו החברה צריכה לקלוט את האיש. לדברי סגן השר, [עובד י'], שאת קורות חייו קיבלתם, הינו בעל כושר ארגון ויכול לעמוד במטלות. הכוונה להעביר לחברת ערים פרויקטים נוספים מעבר למה שתוכנן להעביר. לאחר ויכוח מובאת בפניכם הצעת פשרה על פיה יקלט [עובד י'] במעמד של סמנכ"ל, כמינוי בפועל לתקופה של שלושה חודשים. בתום התקופה, יובא לדיון נושא המשך העסקתו ושינוי מעמדו למשנה למנכ"ל. אם יסתבר שהחברה לא קיבלה פרויקטים נוספים, מעבר לצפוי כיום, נצטרך לשקול את ביטול המשרה".

מנכ"ל חברת ערים אמר בישיבה, בין היתר, "הסכמנו לקבל עובד בדרגה של סמנכ"ל כאשר ממול ישנה התחייבות שנקבל נושאים נוספים לטיפול וגם פרויקטים נוספים". אחד מחברי הדירקטוריון התבטא בישיבה בחריפות נגד המינוי, ואמר, בין היתר, "על פי היגיון זה, אם נשחד פקידים למיניהם יש סיכוי שנקבל עוד עבודות". הוא הוסיף, כי לדעתו "צריך לדון תחילה האם בכלל צריך תפקיד חדש בחברה, ורק לאחר מכן לדון במינויו של אדם זה או אחר לתפקיד". נציג רשות החברות הממשלתיות בדירקטוריון הצטרף לדברים אחרונים אלה של חבר הדירקטוריון והתנגד גם הוא למינוי.

הדירקטוריון אישר את הוספת התפקיד לתקן עובדי חברת ערים ואת מינויו של עובד י' לסמנכ"ל לתפקידים מיוחדים, על פי חוזה בכירים, בשכר של 85% משכר המנכ"ל. הוא יקבל רכב צמוד, ויועסק לתקופת ניסיון של שלושה חודשים.

מהדברים שהובאו לעיל עולה, כי מדובר לכאורה בעסקה שבה התנאי לקבלת הפרויקטים הנוספים הוא מינויו של עובד י' לתפקיד סמנכ"ל. התניה כזאת, ולו גם במשתמע, פסולה היא מעיקרה.

בקורות החיים שהגיש עובד י', הוא ציין כי בשנים 1995-1996 היה יו"ר צעירי הליכוד, מפלגה שבה חבר ראש הממשלה המכהן גם בתפקיד שר הבינוי והשיכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מינויו של עובד י' הוא פסול ומהווה, על פניו, פגיעה חמורה בטוהר המידות.

סמנכ"ל בחברת פרזות

בתחילת נובמבר 1996 פנה סגן שר הבינוי והשיכון אל מנכ"ל פרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ (להלן - פרזות או החברה), בבקשה להביא לאישור דירקטוריון החברה את מינויו של עובד י"א לסמנכ"ל נוסף בחברה. המינוי אושר בישיבת הדירקטוריון באותו חודש.

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך מינויו של עובד י"א ולהלן פרטים:

לקראת ישיבת הדירקטוריון באמצע נובמבר 1996, נמסרו לחברי הדירקטוריון, בין היתר, מכתב של סגן השר אל מנכ"ל החברה מאותו חודש, קורות חייו של עובד י"א ופרטים על עלות שכרו הצפוי. סגן השר ציין במכתבו, כי עובד י"א יהיה אחראי, בתוקף תפקידו כסמנכ"ל, לפרויקט "בנה דירתך" ולטיפול בהוסטלים שבניהול החברה.

יצוין כי בחדשים ינואר ופברואר 1995 פנה מנכ"ל פרזות אל שר הבינוי והשיכון דאז, ואל ראש עיריית ירושלים, בבקשה שיוטל על החברה ביצועו של פרויקט "בנה דירתך". המנכ"ל ציין בפניותיו, כי "לחברה מבנה ארגוני פונקציונלי ויעיל, כח אדם מנוסה ומיומן הנכון למלא כל משימה שתוטל עליו".

עוד יצוין, כי ביום 7.7.96 החליטה הממשלה לבטל את פרויקט "בנה דירתך", והטילה על שר האוצר ושר הבינוי והשיכון למנות צוות משותף, שיקבע את הפרויקטים שיימשכו, בהתאם למתחייב ובהתאם לרמת המחויבות לזוכים. מנכ"ל פרזות דיווח לדירקטוריון בתחילת נובמבר אותה שנה, כשבוע לפני ישיבת הדירקטוריון, כי פרויקט "בנה דירתך" ביישוב מבשרת ציון, שבו היתה פעילה פרזות, בוטל.

מנכ"ל החברה ציין בישיבה, כי בפניית סגן השר למנכ"ל החברה, לא זו בלבד שהוגדר בפירוש התפקיד, אלא צוין גם שם האיש שיועסק בו. המנכ"ל ביקש מחברי הדירקטוריון לאשר את בקשת סגן השר, שעובד י"א יטפל בנושא "בנה דירתך", וציין ש"אם פרויקט 'בנה דירתך' יעבור לפרזות, זה יוסיף תוכן, תדמית והכנסות לחברה, כתוצאה מהתקציבים שיועברו בעקבות זה". כן ציין המנכ"ל שהבקשה נתמכת בידי ראש עיריית ירושלים, והוסיף, כי נוכח הצורך בתוספת משימות לחברה, נושא שעלה פעמים רבות בדיוני הדירקטוריון, הוא מבקש לאפשר לו שלא לראיין מועמדים נוספים לתפקיד, למרות דרישה המופיעה בנוהל ועדת המנגנון.

עוד ציין המנכ"ל, כי אין תקן לסמנכ"ל נוסף, ומימון עלות המשרה יהיה בשלב הנוכחי מתקציב החברה, עד שפרזות תקבל את פרויקט "בנה דירתך", שיאפשר את מימונה.

נציג רשות החברות הממשלתיות ציין, כי עמדת הרשות היא, שבחברה בגודלה של פרזות די בסמנכ"ל אחד, ומאחר שנושא פרויקט "בנה דירתך" מוקפא עדיין, אין טעם לדון במינוי עכשיו.

בסיום הדיון הוחלט, כאמור, לאשר את מינויו של עובד י"א לתפקיד "סמנכ"ל בחברה לטיפול בנושא פרויקט "בנה דירתך", במקביל יטפל הסמנכ"ל במשימות ובנושאים נוספים שיוטלו עליו על ידי המנכ"ל". תוקף המינוי לחצי שנה החל ביום 1.12.96, על תקן זמני.

עוד נקבע, כי בתום חמישה חודשים ממועד אישור המינוי, יתכנס הדירקטוריון כדי לדון ולבחון האם החברה קיבלה לידיה את ניהול פרויקט "בנה דירתך", תפקיד שלמטרת קידומו מונה הסמנכ"ל, ובהתאם לדיווח - לדון על המשך העסקתו.

הדברים המתוארים לעיל מעלים חשש שמא נעשתה עסקה, שבה הותנתה מסירת פרויקט "בנה דירתך" לפרזות במינוי עובד י"א לתפקיד סמנכ"ל. התניה כזאת, ולו גם במשתמע, פסולה היא מעיקרה.

מהשתלשלות הטיפול במינויו של עובד י"א עולה, כי השיקולים שעמדו ביסוד המינוי לא היו ענייניים ולא לטובת החברה בלבד. עיון בפרוטוקול הדירקטוריון מלמד, כי עובד י"א מונה על פי בקשת סגן השר, שלא לשם צורכי החברה. לפיכך, חברי דירקטוריון פרזות, שנטלו חלק בהחלטה, פעלו בניגוד לחובת הנאמנות לחברה.

עובד י"א יצא, במארס 1996, לחופשה ללא תשלום משירות המדינה, לאחר שנפתחו נגדו הליכים משמעתיים בשל היותו חשוד בביצוע "עבירות של התנהגות שאינה הולמת ואינה הוגנת". לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהדירקטוריון ידון בעובדה זו, בין שאר הגורמים הרלוונטיים, בבואו למנות פלוני לתפקיד כה בכיר.

עד ליום 6.11.96, שבוע לפני מועד מינויו של עובד י"א, הוא היה חבר בדירקטוריון החברה.

המנכ"ל ציין בתשובתו, כי חברי הדירקטוריון הכירו מקרוב את המועמד בהיותו "חבר פעיל ותורם בדירקטוריון", ולפיכך המלצת סגן השר רק חיזקה את תמיכתם במינוי. המנכ"ל הוסיף, כי הוא רואה יתרון בכך שעובד י"א היה חבר בדירקטוריון והכיר מקרוב את תפקידי החברה וצרכיה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי דווקא היכרותם של חברי הדירקטוריון את עובד י"א היתה צריכה להניאם מלאשר את מינויו. העובדה שחברי הדירקטוריון מינו את אחד מחבריו לתפקיד ועוד בלא תקופת צינון, יש בה טעם לפגם. לא זו אף זו, מתפקידו של הדירקטוריון לפקח על פעילות החברה, ובכלל זה על פעילות המנכ"ל. חבר דירקטוריון, שתוך כדי כהונתו בדירקטוריון, מועמד לעבודה בחברה, בתפקיד הכפוף למנכ"ל, מעמיד את עצמו מניה וביה במצב של ניגוד עניינים.

מינויים פסולים

משרד הבינוי והשיכון

חברת כוח אדם: בשנת 1994 פרסם משרד הבינוי והשיכון מכרז לקבלת שירותי כוח אדם, וזכו בו שש חברות. בפרוטוקול ועדת המכרזים להסכמי שירותים של המשרד מיום 1.7.96 צוין, כי "בשל העובדה שיש דרישה בשילוב עובדות מהמגזר החרדי בלשכת השר והמנכ"ל במשרדנו, יש צורך בהעסקת חברה המתמחה במגזר זה". עוד צוין בפרוטוקול, כי חברה מסוימת (להלן - חברה א') "אשר לה התמחות במגזר החרדי, התמודדה במכרז שנערך בשנת 1994 למתן שירותי כוח אדם, החברה נפסלה בשל אי עמידה בדרישות המכרז. נושא עמידת החברה בתנאי המכרז נבדק בימים אלו מחדש ונמצא כי החברה עומדת בכל תנאי המכרז". הוועדה החליטה לאשר התקשרות עם חברה א' למתן שירותי כוח אדם בתנאים זהים לאלה של יתר החברות.

הבדיקה העלתה, כי בחודש נובמבר 1996 הועסקו בלשכת סגן השר ובלשכת המנכ"ל 17 עובדות - מבין 22 עובדות שהועסקו בשתי הלשכות - באמצעות חברה א'.

התקשרות עם חברה שלא זכתה במכרז היא בניגוד לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. יש לציין, כי הדרישה לשלב בלשכת סגן השר ובלשכת המנכ"ל דווקא עובדות מהמגזר החרדי, כמצוין בפרוטוקול של ועדת המכרזים, נוגדת לכאורה את עקרון השוויון, המחייב מתן הזדמנות שווה למועמדים העומדים בדרישות המשרה שעליה הם מתמודדים, בלא תלות במגזר שאליו הם משתייכים.

העובדה שהדרישה לשילוב עובדות מהמגזר החרדי הופנתה דווקא לחברה שלא זכתה במכרז, מעלה את החשש שמא בשילוב העובדות, בלשכת סגן השר ובלשכת המנכ"ל, היה משום העדפה פסולה.

רשם הקבלנים: בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 46 (עמ' 154), הועלו ליקויים בתפקודו של רשם הקבלנים (להלן - עובד י"ב), בכלל זה: אי-הוצאת צווים מינהליים להפסקת בנייה שלא כחוק; אי-מתן שירות ראוי לקבלנים שפנו ליחידת הרשם - לא היו לה נציגים במחוזות משרד הבינוי והשיכון שטיפלו בקבלנים המקומיים, והיא לא קיימה קבלת קהל במשרדים המחוזיים. הקבלנים הפועלים בכל חלקי הארץ, שנוקקו לשירותי היחידה, התקשו אף ליצור קשר טלפוני עמה.

לאחר הביקורת ועל רקע ממצאיה, ביטל שר הבינוי והשיכון דאז, במאוס 1996, את מינויו של עובד י"ב בתפקיד רשם הקבלנים, ומינה במקומו את עובד י"ג.

באוקטובר 1996 ביטל ראש הממשלה, בתפקידו כשר הבינוי והשיכון, את מינויו של עובד י"ג, ושב ומינה במקומו את עובד י"ב. בבדיקה לא נמצאה הצדקה עניינית לביטול המינוי של עובד י"ג ולמינויו החוזר של עובד י"ב.

ביטול מינוי שניתן רק שבעה חודשים קודם לכן, בלי שתהיה הצדקה עניינית לביטול, אינו סביר ואינו עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין, ואף עלול לפגוע בתפקודה של היחידה. יתרה מזו, הנסיבות מעלות חשש שמינויו של עובד י"ג לא בוטל אלא כדי לאפשר את מינויו החוזר של עובד י"ב.

תמוה עוד יותר המינוי החוזר של עובד י"ב לאחר שמינויו בוטל על רקע תפקוד לקוי של היחידה ושלו, כעומד בראשה.



במשך השנים שבהן עוסק משרד מבקר המדינה בתופעת המינויים הפסולים, נחשפו פנים רבות לתופעה זו. חלק מהמינויים נעשה על רקע זיקה פוליטית לממנה, חלק על רקע העדפה אחרת, כגון זיקה אישית; בחלק דבק פגם בסיסי ומהותי בתהליך המינוי או בכישורי המועמד, ובחלק היו הפגמים קלים מאלה.

הצד השווה שבתופעה הפסולה, על כל פניה, היה הפגיעה של הממנה, כנאמן הציבור, בחובת הנאמנות שלו, והפגיעה הנגזרת ממנה באמון שרוחש הציבור לשלטון, לרבות לנבחריו ולעובדיו הבכירים.

הממצאים המפורטים לעיל מראים, שבצד ניסיונות כנים של המופקדים על כך לעמוד על משמר הנורמה, ואף להכניס בה שיפורים מתמידים, הולכת ומשתרשת תפיסה, לפיה לא זו בלבד שתופעת המינויים הפסולים נמשכת, אלא שלא נרתעים מלהיחזק בהסברים שלא ניתן לראות בהם אלא תירוצי סרק.

בחומרה יתרה יש להתייחס למקרים, שפורטו בדוח, המעלים חשש שהמינוי בוצע לפי בקשתו של סגן שר, שלוותה בהבטחה, לפחות במשתמע, שבתמורה תקבל החברה הממנה תוספת עבודות. עצם הכתבת מינוי על ידי גורם חיצון פסולה היא.

המקרים החמורים דלעיל אינם מתיישבים עם מנהל תקין השואף לטוהר מידות במגזר הציבורי.