

# מינויים פוליטיים ובלתי תקינים

---

## מבוא

נושא המינויים הפוליטיים בשירות הציבורי נמצא על שולחנו של משרד מבקר המדינה משנת 1988 וברוב השנים שחלפו מאז הוקדש לו פרק בדוחות השנתיים (דוח שנתי 39, עמ' 627-642; דוח שנתי 41, עמ' 595-615; דוח שנתי 43, עמ' 733-744; דוח שנתי 44, עמ' 917-933; דוח שנתי 47, עמ' 838-852).

בדוח שנתי 39 הביעה מבקר המדינה עמדה עקרונית באשר לזהותו של השירות הציבורי, שבניגוד לעומדים בראש הפירמידה הביצועית, מושתת על עובדים קבועים שאינם מתחלפים כל אימת שמתחלף הדרג הפוליטי הממונה עליהם. הודגש שם, כי "עובדים אלה אמורים להתמנות לתפקידים על פי כישוריהם המקצועיים ובלי שלזהותם הפוליטית יהיה משקל כלשהו בתהליך המיון, הבחירה והמינוי לתפקיד". מכלל זה יוצאים מספר קטן של מינויים, והן "משרות אמון", המאפשרות לשר למנות להן, לפי שיקול דעתו, אנשים המקורבים אליו, אולם גם הם צריכים לעמוד בקריטריונים מקצועיים נאותים.

המסקנה העולה מממצאי הביקורת בדוח שנתי 39 היא, שקיימת תופעה של מינויים פוליטיים בשירות הציבורי, על כל מגוון תפקידיו ודרגיו, וכי היא מתפרסת על חלקים נרחבים של המינהל הציבורי.

כן צוינו בדוח ההשפעות הקשות שיש לתופעה האמורה על המערכת, ובהן: הנטייה של המערכת להתרחבות יתר, פגיעה במקצועיות ובדימויו של השירות הציבורי בעיני הציבור.

בדוח שנתי 41 הודגש, כי "במינוי עובד בשירות הציבורי פועל הממנה כנאמן הציבור. נאמנות זו יש להפעיל בהגנות, ביושר, בלי שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה. מינוי עובד בשירות הציבורי על פי שיקולים זרים, וביניהם אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים, הוא מינוי פסול ויש בו משום מעילה באמון הציבור שהסמך את הרשות הממנה".

עוד נאמר באותו דוח: "הליקויים בדרכי מינוי עובדים בשירות הציבורי ... פושטים צורה ולובשים צורה, הכול לפי האופי הייחודי של התפקיד שעליו מדובר ולפי הדרך הקבועה לביצוע אותו מינוי, אך בכל המקרים הזיקה הפוליטית של המועמד לממנה היא, ככל הנראה, שקלקלה את השורה".

בדוח שנתי 44 הושם הדגש על תיקון מס' 6 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, אשר תרם להסדרת נושא מינויים של דירקטורים, מנהלים

כלליים ויושבי ראש של דירקטוריון, בחברות ממשלתיות, בין השאר - באמצעות הקמתה של ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לתפקידים האמורים. נמצאו במהלך הביקורת מקרים רבים של סטייה מהכללים שנקבעו בתיקון האמור והעקרונות של מינהל ציבורי תקין.

בדוח שנתי 47, הודגש הצורך בהרחבת האקדמיזציה בשירות המדינה.

מעבר למורכבות המובנית של חשיפת המניע הפוליטי הפסול במישור המהותי, מתעורר בעניין זה קושי מיוחד באשר לרמת הראיות הנדרשת לגבי קיומו. כבר נקבע בדוח שנתי 39, כי "בדרך כלל אין למצוא במסמכי הגופים המבוקרים הוכחות חותכות, המצביעות באופן ברור על כך שהמינוי נעשה בגלל שיקולים פוליטיים, ואף אין לצפות להימצאותן של ההוכחות, אלא דווקא לניסיון להסוות שיקולים כאלה".

יצוין, כי בית המשפט הגבוה לצדק קבע בשנת 1990, כי "משהוכח ספק מהותי [שיסודו בחשד סביר וממשי בדבר קיומו של מניע פוליטי-מפלגתי פסול] עובר נטל הראיה על בעל המינוי ועליו להוכיח שאין במינויו משום מינוי פוליטי פסול"<sup>1</sup>.

דוח שנתי 41 ממשיך וסוקר את התפתחות הנורמה שחלה בעקבות פסיקה זו: בינואר 1991 הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחיות בעניין איסור מינויים פוליטיים שם הוא קבע, בין השאר, כי "החזקה כי נתערבו במעשה המינוי שיקולים פסולים ... ניתנת לסתירה רק אם נתקיימו במתמנה סגולות מיוחדות של כישורים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת העושים אותו למועמד עדיף ממועמדים אחרים, ואשר לאורם נמוג חשש הפסול של זיקת התלות".

בשנת 1997 שב משרד מבקר המדינה ובדק, בכמה משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות, את נושא המינויים הפוליטיים והמינויים הלא-תקינים בשירות הציבורי.

## מינויים פוליטיים ובלתי תקינים

ממצאי הביקורת מראים שעובדי ציבור מתמנים לעתים משיקולים זרים, פוליטיים או אחרים, ולא על סמך ההתאמה לתפקיד. השיקול שצריך להיות נר לרגלי הממנים הוא איזה מועמד הוא המתאים ביותר לתפקיד, ואילו השקפתו הפוליטית אסור שתשפיע על המינוי, לשבט או לחסד. די אם אחד השיקולים ביסוד המינוי הוא השקפתו הפוליטית של המועמד כדי לפסלו.

כאמור, אין לצפות לקיומן של ראיות חותכות המעידות באופן פוזיטיבי שהמינוי נעשה משיקולים לא ענייניים. אולם ממערכת הנסיבות, במינויים המתוארים בהמשך, עולה חשד סביר וממשי שביסוד המינוי היה מניע פסול.

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

## משרד הבינוי והשיכון

### מינוי עוזר סגן השר לראש המינהל לבנייה כפרית

משרד מבקר המדינה בדק את הליך המינוי של עוזר סגן שר הבינוי והשיכון (להלן - עובד א') לתפקיד ראש המינהל לבנייה כפרית (להלן - המינהל). הבדיקה נעשתה במשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) ובנציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות), ואלה הממצאים:

#### מינוי עובד א' לתפקיד יועץ בכיר לסגן השר

בתקנון שירות המדינה נקבע, כי מינוי של עובדים בלשכת שר או סגן שר, "המקבל משרד עצמאי", פטור ממכרז. משרות אלה מוגדרות "משרות אמון", והשר או סגן השר רשאי לקבוע מי יאיש אותן. במסגרת זו מינה סגן שר הבינוי והשיכון (להלן - סגן השר) את עובד א' לתפקיד "יועץ בכיר לסגן השר", וביוני 1996, כחודש לאחר שהחל לעבוד במשרד, נחתם חוזה העסקה בין הנציבות לבין עובד א' לתקופה יוני 1996-יוני 1997.

#### מינוי עובד א' לתפקיד ממלא מקום ראש המינהל

באוגוסט 1996 ביקשה הנהלת המשרד מהנציבות למנות את עובד א' לתפקיד של ממלא מקום ראש המינהל "עד לסיום הליכי המכרז החיצוני"; סגן נציב שירות המדינה אישר את העסקתו של עובד א' בתפקיד זה, באופן חריג, בציון העובדה שאין לו הכישרים הנדרשים כדי להגיש מועמדות למכרז פומבי למשרה זו. תוקף האישור להעסקת עובד א' בתפקיד האמור היה עד 31.12.96.

1. על פי התקשי"ר, מותר להעסיק עובד כממלא מקום במשרה פנויה רק בנסיבות יוצאות מן הכלל, כאשר מתקיימים כמה תנאים מצטברים, וביניהם: כאשר חיוני כי תפקידי המשרה יבוצעו בלא הפסק ובלא דיחוי.

מן המסמכים שהיו בפני משרד מבקר המדינה לא עולה שהתנאי הנזכר לעיל אכן התקיים בעניין העסקתו של עובד א'.

2. עובד א' הועסק בלשכת סגן השר במשרה המוגדרת משרת אמון, על פי בחירת סגן השר. מינויו לממלא מקום ראש המינהל, תפקיד שלא הוגדר כמשרת אמון, היה לכאורה לא תקין, ועולה החשש שהשיקולים שעמדו ביסוד מינויו זה של עובד א' לא היו ענייניים.

הממצאים בעניין העסקתו של עובד א' בשנת 1996 הובאו במכתבה של מבקר המדינה אל סגן השר ובמכתבו של משרד מבקר המדינה אל הנציבות מינואר 1997.

#### הארכת חוזה ההעסקה של עובד א' כראש המינהל

ביום 1.1.97 האריך הממונה על יחידת שירותים למשרדים בנציבות, את חוזה ההעסקה של עובד א' לשנה נוספת, הפעם לא כממלא מקום כפי שאישר סגן נציב שירות המדינה באוגוסט 1996, אלא כראש המינהל. פעולה זו נוגדת את הוראות התקשי"ר וגם את הדין. היא גם נוגדת לכאורה את עמדת הנציבות, כפי שבאה לידי ביטוי לאחר המינוי בתכתובות עם המשרד:

(א) במכתבו של נציב שירות המדינה (להלן - הנציב) מ-20.2.97 אל מנכ"ל המשרד ציין הנציב, כי אי אפשר מבחינה משפטית להעסיק את עובד א' במינהל, אך אין מניעה להעסקתו כיועץ סגן השר בתחום ההתיישבות.

(ב) באפריל 1997 כתב הנציב אל סגן השר: "למרות פניות חוזרות ונשנות מטעמנו, ממשיך [עובד א'] להיות מועסק כמנהל המינהל לבנייה כפרית, מינוי שאינו חוקי שכן העובד לא עבר מכרז ואין לו הכישורים הפורמליים לשמש במשרה. בנסיבות אלה לא אראה מנוס מלהורות על הפסקת חוזה העסקתו [של עובד א']".

(ג) ביוני 1997 הודיע סגן הנציב למנכ"ל המשרד על הפסקת שירותו של עובד א' בתפקיד ממלא מקום ראש המינהל מיום 1.8.97.

על אף כל אלה המשיך עובד א' לכהן כראש המינהל, תוך התעלמות המשרד מהוראות הנציב, ובעונה אחת הוא גם המשיך לשמש יועץ לסגן השר.

### טיוות חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה

1. ביום 16.7.97 ביקש סגן השר להעלות על סדר יומה של הממשלה הצעת החלטה, להוסיף את משרת מנהל המינהל לרשימת המשרות שבתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק השירות) (על המשרות המנויות בתוספת זו חל סעיף 23 לחוק השירות, לפיו המינוי נעשה באישור הממשלה ובלא מכרז).

בדברי הסבר להצעת ההחלטה ציין סגן השר, כי המטלות שעל המינהל לבצע הן רחבות היקף, וכי משרת ראש המינהל היא משרה בכירה ביותר, הדורשת אחריות והיקף פעולה שאינם נופלים מהדרישות ומהאחריות של מנכ"ל משרד ממשלתי. כן הציע סגן השר להשוות את תנאי השכר והגמלאות של ראש המינהל לאלו של משנה למנכ"ל משרד ממשלתי.

ביום 20.7.97 דנה הממשלה בהצעת סגן השר והחליטה להטיל על היועץ המשפטי לממשלה להכין בהקדם, עבור ראש הממשלה, חוות דעת משפטית בעניין הוספת משרות לרשימת המשרות שבתוספת לחוק השירות.

2. מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי היועץ המשפטי לממשלה לא שלח לראש הממשלה חוות דעת. אולם, ב- 24.7.97 נשלחה לסגן השר טיוטה של חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה, שיועדה לראש הממשלה.

(א) היועץ המשפטי לממשלה ציטט בטיוטה את מסקנותיה והמלצותיה של ועדת בן-דרור<sup>2</sup>, שהממשלה החליטה להעבירן בפברואר 1996 לדיון בוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל. הוועדה הדגישה, בין השאר, כי "יהיה זה לטובת כל הנוגעים בדבר, ובייחוד לטובת הציבור, אם תאומץ התפיסה, ברוח שיטת הממשל הדמוקרטית וכחלק משלטון החוק, שעל פיה לא תתקיים עוד 'חלוקת משרות' כחלק מן השלל הפוליטי, בין אם לרגל כינונה של ממשלה חדשה, או התמנותם של שרים חדשים, או בכל דרך אחרת".

(ב) היועץ המשפטי לממשלה ציין, כי "כל פטור ממכרז למשרה או לתפקיד יש בו משום פגיעה בעקרון שוויון ההזדמנויות של כל אדם בעל כישורים, מתוך שירות המדינה ומחוצה לו, להתמודד על המשרה בה מדובר, והיא פתח למינויים לא ראויים, משיקולים פוליטיים ואחרים. על כן, יש הצדקה למתן פטור כזה רק מקום שהדבר משרת תכלית ראויה שבטובת הציבור". כן ציטט היועץ המשפטי לממשלה מבג"ץ 7157/95<sup>3</sup>: "רשימת המשרות

<sup>2</sup> ועדה שהוקמה לניסוח קני מידה ונהלים חדשים למינוי למשרות בשירות המדינה הפטורות ממכרז בראשות השופט (בדימוס) מ' בן-דרור ובהשתתפות מזכיר הממשלה דאז מר' ש' הולנדר ונציב שירות המדינה לשעבר מר' גל-נור.

<sup>3</sup> בג"ץ 7157/95 נאוה ארד נ' יו"ר הכנסת ואח', פ"ד נ(1) 573, 607.

הבכירות בשירות המדינה שהממשלה פטורה בהן מחובת המכרז, מכוח סעיפים 21 ו-23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, והיא רואה עצמה חופשית לעשות בהם מינויים פוליטיים, גדולה וגדלה".

(ג) היועץ המשפטי לממשלה ציטט בטיוטה את דברי מבקר המדינה בדוח שנתי 47, על הכפילות בין פעולות המינהל לפעולות של אגפים אחרים במשרד, הגורמת לכבוז משאבים.

מבקר המדינה ציינה עוד בדוח שנתי 47 (בפרק "המינהל לבנייה כפרית", עמ' 166-173), את הצורך בארגון מחדש של המינהל. צורך זה צוין בתכנית העבודה מפברואר 1996 של משרד האוצר, שנועדה לייעול המגזר הציבורי ולייעול הקצאת המשאבים הציבוריים. עוד נקבע בתכנית העבודה, כי לנוכח ההקבלה בין אגף המינהל ואגף הבנייה העירונית במשרד, "יש לבחון עד יוני 1996, ולסכם עד סוף אותה שנה במשרד, על שילוב יחידות המינהל ומחוזותיו באגפי המשרד הראשי". על הצורך בארגון מחדש עמדו הן חברה פרטית שהמשרד שכו, והן היועץ הכלכלי של המשרד במסמך שכתב ביוני 1996. היועץ הכלכלי הסתמך על בדיקת החברה, שהעלתה, כי אפשר להביא לייעול וחיסכון תפעולי במשרד על ידי צמצום תקנים, ואשר מחייבות הפעלת גוף אחד שיעסוק בתכנון ובפיתוח, במקום שני גופים נפרדים.

עוד ציין היועץ המשפטי לממשלה, כי "תקציב המינהל לבנייה כפרית הוא פחות מ-7% מתקציב המשרד. וזאת עוד בטרם בוצע הארגון מחדש של המינהל, שעל הצורך בו הצביעה מבקר המדינה, אשר יקטין את היקף הפעילות, וממילא גם את היקף התקציב וכוח האדם של המינהל. בנסיבות אלה שאלה היא אם המדובר בתפקיד המצדיק הוצאתו ממסגרת השירות הציבורי הקבוע".

(ד) נוסף על כך ציין היועץ המשפטי לממשלה בטיוטה, כי אין מדובר במקרה דנן, כפי שהבין, "בבקשה שיסודה בהחלטה מוסדית עקרונית, שנעשתה לאחר בדיקה, אלא מדובר בבקשה לפטור ממכרז ... כדי לתת פתרון לנושא אישי של פלוני ...".

(ה) היועץ המשפטי לממשלה הוסיף, כי "בכל האמור אין כדי לשלול לחלוטין את חוקיות הוספתה של המשרה (לרשימת המשרות הפטורות ממכרז) ... אלא שהדבר עלול לעורר קשיים משפטיים. ועם זאת, יתכן כי ניתן לשקול דרכים אחרות כדי לאפשר למועמד בו מדובר לתרום לשירות הממשלה והציבור".

לבסוף הציע היועץ המשפטי לממשלה, שלפני הבאת הנושא לדיון בממשלה, תקום התייעצות אצל ראש הממשלה בהשתתפות שר האוצר, סגן השר והנציב, על מנת לקדם פתרון ראוי.

3. נימוקים אלה ונימוקים נוספים לאי-הוספת המשרה למניין המשרות הפטורות ממכרז, בכלל זה הכבדת הנטל התקציבי על המדינה (בעקבות מתן תנאי העסקה של מנכ"ל לנושא המשרה), הובאו במכתבו של הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר מ-23.7.97 אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. במכתבו ציין הממונה, כי נימוקיו עמדו בבסיס התנגדותו של שר האוצר להצעת ההחלטה.

#### החלטת הממשלה להוסיף את המשרה לרשימת המשרות הפטורות ממכרז

1. ביום 7.9.97 התקיים דיון אצל ראש הממשלה בהשתתפות סגן השר, היועץ המשפטי לממשלה והנציב. בסיכום הדיון, שנרשם בידי הנציב, נאמר, כי "נידונו חלופות שונות להסדרת המשך העסקתו של עובד א' כמנהל המינהל לבנייה כפרית. סוכם כי הצעת החלטה של סגן השר תובא להמשך הדיון בממשלה. היועץ המשפטי לממשלה לא יתנגד להצעה מהבחינה המשפטית

ופרקליטות המדינה תגן עליה אם ובמידה שיוגש בג"ץ". ימים מספר לאחר הדיון פנה היועץ המשפטי לממשלה אל הנציב והפנה את תשומת לבו לכך שמסיכום הדיון האמור "נשמט כי תוספת המשרה ... תהיה למשך כהונתה של ממשלה זו בלבד, וכי סגן שר הבינוי והשיכון מסר שאין כוונה לבקש תנאי שכר של מנכ"ל לנושא משרה זו".

2. ביום 17.9.97 שוב הגיש סגן השר לממשלה את הצעתו מ-16.7.97, בצירוף התוספת ש"החלטה זו מוגבלת לתקופת כהונתה של ממשלה זו". בדברי ההסבר להצעת ההחלטה ובהתייחס לתוספת, ציין סגן השר, כי "תפקיד המינהל לבנייה כפרית ליישם את מדיניות הממשלה בתחום ההתיישבות בשים לב לחשיבות שמייחסת הממשלה להתיישבות, לרבות באזורי יש"ע".

3. ביום 28.9.97 החליטה הממשלה להוסיף את משרת ראש המינהל לרשימת המשרות שבתוספת לפי סעיף 23 לחוק השירות. כן החליטה הממשלה להגביל את תוקף החלטתה לתקופת כהונתה של הממשלה.

בהחלטת הממשלה לא נרשמו נימוקים. היא התבססה, ככל הנראה, על סיכום הדיון הנ"ל אצל ראש הממשלה שבמהלכו נידונו חלופות שונות להסדרת המשך העסקתו של עובד א' כראש המינהל, והן על התוספת האמורה בדברי ההסבר להצעת ההחלטה של סגן השר.

סיכום הדיון אצל ראש הממשלה ממחיש את הכוונה לתת פתרון לנושא המשרה, להבדיל מלמשרה עצמה. אשר לתוספת בדברי ההסבר להצעת ההחלטה של סגן השר יש להעיר, כי תפקידן של כל היחידות במשרדי הממשלה לבצע את מדיניות הממשלה והמינהל אינו יוצא מכלל זה. אשר לחשיבות שהממשלה מייחסת לנושא, יש להעיר, כי תקציב המינהל לשנת 1997 ירד ריאלית בהשוואה לתקציב לשנת 1996 (בעניין זה ראה גם ברוח שנתי 47, עמ' 167). לפיכך, הנימוקים שעמדו לכאורה ביסוד החלטת הממשלה אינם עומדים במבחן הביקורת.

היועץ המשפטי לממשלה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, "כי אם בסיכום הדיון אצל ראש הממשלה נאמר 'דיון בחלופות שונות להסדרת המשך העסקתו של [עובד א'] יש להצטרף על כך, והיה מקום להעיר על כך גם מצדנו'. עוד ציין היועץ המשפטי לממשלה, כי הדרג המדיני הסביר שמדובר ביחידה העוסקת בנושא הבנייה בהתיישבות באזורי יהודה והשומרון וחבל עזה שהממשלה רואה בו רגישות וחשיבות מיוחדות מבחינת מדיניותה ולכן מבקשים לאייש את התפקיד כ"משרת אמון". עמדה "מוסדית" זו - לדברי היועץ המשפטי לממשלה - הניעה אותו לדרוש כי תוקף ההחלטה יוגבל לתקופת כהונתה של הממשלה בלבד. עוד הוסיף היועץ המשפטי לממשלה, כי נמסר על ידי הדרג המדיני כי יש שינוי משמעותי בהיקף הפעולה של היחידה לעומת מה שהיה בעת שנכתב דוח מבקר המדינה.

סגן השר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מכיוון שהפעילות של המינהל גדלה, לא נכון יהיה לשלב אותו בבנייה העירונית. כל פגיעה בגוף זה, לדברי סגן השר, תהיה פגיעה קשה ובלתי הפיכה במגזר ההתיישבותי, שהוא אבן היסוד לביסוס ההתיישבות בארץ מאז הקמתו ועד היום.

מן הממצאים עולה, כי ההנמקה להגבלת תוקף ההחלטה לתקופת כהונתה של הממשלה, בשל החשיבות המדינית המיוחסת למשרה, הועלתה בדיעבד, לאחר שנושא המשרה כבר כיהן בה למעלה משנה; היא גם לא היתה כלולה בדברי ההסבר להצעת ההחלטה של סגן השר לממשלה מיולי 1997. זאת ועוד, מאז יוני 1967 כיהנו מספר ממשלות בעלות נטיות שונות, מהן כאלה שייחסו "חשיבות מיוחדת" לנושא הבנייה בהתיישבות באזורי יהודה והשומרון וחבל עזה ואף מימשו את מדיניותן הלכה למעשה; אולם אף אחת מהן לא נזקקה לפטור ממכרז של מינוי ראש

המינהל לצורך מימוש מדיניותה. לכן אפשר לפרש את ההגבלה דלעיל כניסיון להסדיר את המשך העסקתו של עובד א' כמנהל המינהל, כפי שצוין בסיכום הדיון אצל ראש הממשלה.

אשר לשינוי ה"משמעותי" בהיקף הפעולה של היחידה יש להעיר, בין היתר, כי הצעת תקציב המינהל לשנת 1998 הסתכמה ב-130 מיליון ש"ח - תוספת של 7.8% לעומת שנת 1996, משמע ירידה ריאלית בתקציב. אמנם צוין כי בהסכמים הקואליציוניים כפי שנמסרו לכנסת, הוספו סכומים המעלים את התקציב ל-240 מיליון ש"ח, אך תוספת זו טרם תוקצבה בפועל, ובכל מקרה היא מהווה התפתחות מאוחרת שאינה קשורה כלל לתהליך שקדם להחלטת הממשלה מספטמבר 1997. מכל מקום, אף אם יינתן למינהל תקציב בסכום כפול, עדיין חלקו בתקציב הפיתוח של המשרד הוא זעיר - בין 2.4% ל-4.4%.

לדעת מבקר המדינה, לא ראוי היה להעמיד בראש היחידה אדם בשל זיקתו המפלגתית. אשר לצורך בשילוב המינהל ביחידות הבנייה העירונית של המשרד, צורך זה לא פג: הוא עשוי, אם יתממש, לייעל את עבודת המשרד ואף לשחרר תקציבים נוספים להמשך ההתיישבות.

4. יומיים לאחר קבלת ההחלטה בממשלה, ביקש סגן השר מהנציב לזמן את ועדת מינויים בראשות הנציב (להלן - ועדת המינויים) כדי לראיין את עובד א' ולהציע לממשלה למנותו לתפקיד ראש המינהל.

ביום 9.10.97 דנה ועדת המינויים בהצעה למנות את עובד א' לתפקיד האמור, והחליטה להמליץ לממשלה למנותו תוך ציון העובדה כי למועמד זיקה מפלגתית לתנועת המפד"ל. הוועדה לא נימקה את החלטתה, אף שההנמקה התבקשה, נוכח התנגדותה הקודמת למינויו לתפקיד מהטעם שאין לו הכישורים הדרושים.

הנציבות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי לפני החלטת הממשלה פעלה הנציבות על פי הוראות התקשי"ר הנוגעות לאיושן של משרות שאינן פטורות ממכרז. לאחר החלטת הממשלה, אותן הוראות תקשי"ר הפכו לבלתי רלוונטיות ולא נדרשו הכישורים הפורמליים הנדרשים במשרות רגילות. עוד ציינה הנציבות, כי ועדת המינויים התרשמה לטובה מהישגיו המקצועיים של עובד א' בתפקיד עד לאותו מועד.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שמשרה מסוימת פטורה ממכרז אינה מייצרת את הוראות התקשי"ר בדבר הכישורים הדרושים לאיושן. נהפוך הוא: דווקא משניטל יסוד התחרות מאיוש המשרה, חשוב שבעתים שהמועמד יעמוד לפחות בתנאי הסף שהיו נדרשים אילו נתקיים מכרז. להוראות התקשי"ר חשיבות מהותית ולא פורמלית גרידא. אם מצאה הנציבות כי לאיוש משרה מסוימת חיוני לעמוד בדרישות של השכלה וניסיון, פשיטא שנושא משרה שניתן לו פטור מחובת המכרז צריך לעמוד בדרישות אלה. אשר להישגים המקצועיים של עובד א' בתפקיד עד למועד קבלת ההחלטה בוועדת המינויים, נימוק זה מוטב שלא היה מועלה משהועלה. פירושו של נימוק זה, הוא שהנציב נותן פרס לפעולה לא חוקית שנקטה בניגוד לעמדתו שלו. מינוי עובד א' למשרה, לידתו בחטא; חטא זה מנע ממועמדים בכוח להתחרות על איוש המשרה, וייתכן שמי מהם היה נמצא מתאים יותר מעובד א' שמלכתחילה חפצו ביקרו. לפיכך, הנימוק שהעלתה הנציבות, אינו מקובל על משרד מבקר המדינה.

5. ביום 26.10.97 אישרה הממשלה את מינויו של עובד א' לתפקיד מנהל המינהל, על פי המלצת ועדת המינויים.



**מהשתלשלות האירועים כמתואר לעיל, עולה, כי האישים והגופים הנוגעים בדבר, ובראשם משרד הבינוי והשיכון, התעלמו, לכאורה, הן מממצאי מבקר המדינה, והן מהוראות נציב שירות המדינה.**

סיכום הדיון אצל ראש הממשלה בספטמבר 1997, שכותרתו היתה "דיון בחלופות שונות להסדרת המשך העסקתו של עובד א' כמנהל המינהל לבנייה כפרית", וכן העובדה שהממשלה הגבילה את החלטתה לתקופת כהונתה, ממחיש את הכוונה לתת פתרון לנושא המשרה, להבדיל מאשר למשרה עצמה.

עובד א', שמלכתחילה לא מילא את דרישות המשרה, קיבל הכשר מהממשלה, לכאורה - באמצעות אותו גורם שקודם לכן שלל את מינויו לאותה משרה. החלטת ועדת המינויים, בראשות הנציב, להמליץ על עובד א' לתפקיד ראש המינהל, נוכח התנגדות הנמשכת של הנציבות למינוי היא תמוהה, מה גם שלא נומקה. נוכח החלטתה של ועדת המינויים להמליץ על מינויו של עובד א', חרף התנגדות הנציבות למינוי, עולה החשש שוועדת המינויים לא פעלה על יסוד שיקולים ענייניים. מכל אלה עולה המסקנה, כי חלק מן הגורמים המעורבים לא חסכו מאמצים כדי להביא למינוי עובד א' לתפקיד ראש המינהל.

עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שזו באה לידי ביטוי בסיכום הדיון אצל ראש הממשלה, היא, במשתמע, כי החלטת הממשלה להוסיף את המשרה חוקית היא. שונה מזו עמדתה של מבקר המדינה. לדעתה, העיקרון שצריך להנחות את הממשלה הוא - וכך גם עולה מהטיוטה של חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה - כלום הצורך לפטור את המשרה ממכרז, מן הבחינה המוסדית, הוא חיוני. בדיקה כזאת צריכה להיעשות לא מתוך זיקה למינויו של מועמד מסוים לאותה משרה, אלא לאחר שקילת הצורך הציבורי-הממלכתי בלבד. רק לאחר בחינה ברוח זו, בידי הגורמים המקצועיים בכגון דא, לרבות הנציבות, ראוי שהממשלה תשקול אם לפטור את המשרה ממכרז.

המסקנה המתבקשת מכל הנאמר לעיל היא, שעל הממשלה לחזור ולשקול את עמדתה אם להוסיף את משרת ראש המינהל לבנייה כפרית לרשימת המשרות הפטורות ממכרז, וזאת על פי אמות המידה שבאו לידי ביטוי בממצאי הביקורת.

לפי מסקנותיה של ועדת אגרנט וההלכה הפסוקה בעקבותיה, פרשנותו של היועץ המשפטי לממשלה -- כל עוד לא נסתרה בהלכה שיצאה מלפני בית המשפט העליון<sup>4</sup> - היא המחייבת את הרשות המבצעת, אם כי אותה בלבד, כלומר פנימה. אין חולק שמותר למבקר המדינה לחלוק על דעתו של היועץ המשפטי בדוח שהוא מגיש לרשות המחוקקת. לא זה המקום להיכנס לשאלה היותר סבוכה והיא: מה מעמדה של חוות דעת משפטית של מבקר המדינה, העומדת בסתירה לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, כלפי הרשות המבצעת. את ליבונה של שאלה זו מן הראוי להשאיר כאן בצריך עיון.

## המוסד לביטוח לאומי

### מינוי מנהל מדור גבייה ונאמן ביטחון בסניף אשקלון

בינואר 1998 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך קבלתו של עובד לתפקיד מנהל מדור גבייה ונאמן ביטחון (להלן - עובד ב') במוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) בסניף אשקלון, קידומו והתאמתו למלא את התפקידים שהוטלו עליו. ואלה הממצאים שהועלו:

1. באוקטובר 1996 פנתה המשנה למנכ"ל המוסד (להלן - המשנה) אל מנהל סניף תל אביב של המוסד וביקשה שיעסיק את עובד ב' במחלקת בינוי, נכסים, אפסנאות ומשק (להלן - בנא"ם). מנהל הסניף הביא לידיעת מנהל אגף כוח אדם במוסד (להלן - מנהל האגף), כי לסניף

<sup>4</sup> בג"ץ 329/81 מירה נרף נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד לז(4) 326.



אין תקן פנוי במחלקת בנא"ם וביקש להנחותו לאיזה תפקיד על עובד ב' להיבחן<sup>5</sup>. עובד ב' הועסק בסניף כשבוע (מ-26.10.96) במחלקת בנא"ם, לאחר מכן עבר לעבוד בסניף אשקלון, בתור מנהל מדור גבייה (ראה להלן).

לתשובתו לממצאי הביקורת מיום 10.2.98 צרף המוסד את תשובות האחראים לקבלתו ולשילובו של עובד ב' במוסד, כפי שנמסרו למנכ"ל המוסד במסגרת הבירורים הפנימיים שהתקיימו בעניין זה, וקטעים מתוכן יובאו להלן.

בתשובתה מיום 26.1.98 הסבירה המשנה, שעם התפתחות פרויקט הבנייה של הסניף החדש בתל אביב התעורר צורך בתגבור יחידת הבנא"ם. לכן היא הציעה למנהל הסניף להעסיק את עובד ב' כאיש תחזוקה ביחידת הבנא"ם של הסניף נוסף על הצוות הקיים. זאת בהנחה שעובד ב' עונה על הציפיות. עוד הסבירה המשנה בתשובתה, שעובד ב' עבר לעבוד בסניף אשקלון, כי "ביקש להיות מועבר בקרבת מקום מגוריו או לעזוב את העבודה בגלל קשיים תחבורתיים".

בתשובתו מ-28.1.98 כתב מנהל סניף תל אביב: "לא התרשמתי מכישוריו למלא תפקיד כל שהוא בסניף. לכן ביקשתי מהמשנה לא לקלוט אותו בעבודה... ", במשך השבוע עבד עובד ב' כאיש תחזוקה; "הרושם שהשאר היה רע מאוד. כל הבאים אתו במגע לא רצו אותו בקרבתם".

#### **אולם, לא היה בכך כדי למנוע מן המוסד למנותו לתפקיד מנהל מדור שהוא בכיר יותר מתפקידו הקודם.**

2. מנובמבר 1996 מועסק עובד ב' בתפקיד מנהל מדור גבייה בסניף אשקלון על פי חוזה מיוחד להעסקת עובד בעבודה שלפי טיבה אינה צמיתה (להלן - החוזה)<sup>6</sup>. בחוזה נקבע שעובד ב' יועסק בתפקיד במשרה מלאה בדרגה 17 בדירוג המינהלי. נוסף על כך ממלא עובד ב' את תפקיד נאמן הביטחון בסניף.

(א) בהסכם מיום 1.1.94 בין הנהלת המוסד לוועד העובדים הצהיר המוסד, כי הגיע לסיכום עם נציבות שירות המדינה, כי:

**פקידי גבייה יקודמו לתפקיד מנהלי מדור לאחר ארבע שנות עבודה במוסד ולאחר שקיבלו שתי הסמכות לפחות בתחום הגבייה, ואם הם עובדים על פי חוזה מיוחד, תידרש גם המלצה של הממונים עליהם.**

(ב) התפקיד של מנהל מדור גבייה והכישורים הנדרשים למילוי הוגדרו במכרז שפרסם המוסד: אחראי, בין היתר, לפיקוח, ריכוז והדרכה של עובדי הגבייה. מחליט על פעולות הוצאה לפועל ומטפל בגביות חריגות. סיים 14 שנות לימוד ובעל ניסיון של שנה אחת בעבודה או סיים 12 שנות לימוד ובעל ניסיון של שנתיים בעבודה או סיים 10 שנות לימוד ובעל ניסיון של ארבע שנים בעבודה. בעל ידיעה טובה בחוק הביטוח הלאומי וידיעה מפורטת בנושאי הגבייה. בעל כושר לקיים מגע נאות עם קהל.

להלן פרוט השכלתו וניסיונו של עובד ב': השלים עשר שנות לימוד, מהן שנתיים בבית ספר על יסודי במגמת חשמל, סיים קורס מקצועי שנתי והוסמך במסגרת שירותו הצבאי לתפקיד מנוען ראשי בחיל הים.

<sup>5</sup> המוסד מפנה את עובדיו למכון פרטי הבודק את התאמתם לתפקידים המיועדים להם.

<sup>6</sup> החוזה נעשה בהתאם לתקנה 1(2) לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960, ולפסקה 16.412 בתקשי"ר.

בשאלון האישי שמילא עם קבלתו לעבודה במוסד הצהיר עובד ב', שהוא עבד משנת 1982 ועד סוף 1990 אצל שלושה מעבידים כמנהל עבודה או כמכונאי ומשנת 1991 ועד לתחילת עבודתו במוסד הוא היה עצמאי ועסק בתחום הניהול והייעוץ. הביקורת העלתה, כי משנת 1991 הועסק עובד ב' אצל כמה מעבידים, ביניהם בחברה למאגר מידע שעם בעליה נמנים אביו ואחיו (להלן - האח), שבה הועסק כשנה.

**עובד ב' מונה לתפקיד מנהל מדור גבייה, למפרע מיום כניסתו לעבודה במוסד. זאת, על אף שלא היו לו כאמור ארבע שנות ניסיון במוסד הנדרש לשם קידום כזה, מבלי שקיבל שתי הסמכות בתחום הגבייה ואף ללא ההמלצה הנדרשת. נוסף על כך הוטל על עובד ב' למלא תפקיד של נאמן ביטחון בסניף. החוזה עמו הוארך שלוש פעמים, לאחרונה עד 28.2.98.**

בתשובתה מיום 26.1.98 כתבה המשנה, שעובד ב' לא הופנה לסניף אשקלון כמועמד לתפקיד מנהל מדור גבייה אלא כאיש בנא"ם; "ההחלטה לשלבו בנושא גבייה וברמה זו התבררה בזמן הפרסום בעיתון".

בתשובתו מיום 26.1.98 כתב מנהל סניף אשקלון: המינוי של עובד ב' "כמנהל מדור גבייה וכנאמן ביטחון נעשו על ידי המשרד הראשי".

3. עובד ב' מקבל, נוסף על שכרו, תוספת בורות בשיעור של 30% משכרו, שזכאים לה פקידי גבייה שסיימו קורסים מקצועיים<sup>7</sup>, ותוספת בעד שתי כוננויות בחודש. בנובמבר 1996 אישר המוסד לעובד ב' תשלום השתתפות בהחזקת רכב ברמת ניידות א' ובפברואר 1997 אישר לו מנהל האגף, על דעת המשנה, רמת ניידות ב' למפרע מינואר אותה שנה. ככל נאמני הביטחון במוסד קיבל עובד ב' מכשיר טלפון נייד ותשלום בעד מכסת שיחות טלפון.

4. לצורך עבודתו בתור פקיד גבייה, קיבל עובד ב' הרשאה להשתמש במחשב בכל הקשור לנושא הגבייה. ההרשאה מאפשרת, בין היתר, לקבל מידע על הכנסות של עובדים עצמאיים ופרטים חסויים אחרים ואף לעשות בהם שינויים. יצוין, כי כשנה לאחר תחילת עבודתו בתפקיד זה, נפתחה נגדו חקירה במשטרה בחשד שעניינו העברת מידע חסוי ממחשבי מע"מ לגופים מסחריים תמורת תשלום. ב-26.11.97, לאחר שעובד ב' נחקר במשטרה, אמנם ביטל המוסד את ההרשאה שניתנה לו להשתמש במחשב והופסקה עבודתו במחלקת הגבייה, אך עם זאת, הוא המשיך למלא את תפקיד נאמן הביטחון. עובד ב' ממשיך לקבל שכר מלא של מנהל מדור גבייה.

5. בדצמבר 1996, בסיכום תוצאות מבחני ההתאמה לתפקיד פקיד גבייה, כתב המכון המקצועי "הוא אינו מתאים למסגרת, לא כל שכן למתן שירות". נוכח תוצאות המבחנים העריכה מחלקת מיון והערכת עובדים במוסד ש"המשך העסקתו מוטל בספק". מנהל האגף הביא את תוצאות המבחנים לידיעתה של המשנה.

בתשובתו מיום 26.1.98 כתב מנהל סניף אשקלון, שתוצאות המבחן של עובד ב' נשלחו למשרד הראשי, בלי שהוא (מנהל סניף אשקלון) הסתייג מתוכנו. עם זאת כתב "שעל המשך ההעסקה על המשרד הראשי להחליט".

לאחר כחצי שנה של עבודה במחלקת הגבייה, העריך מנהל הסניף את תפקודו של עובד ב' במילים "לא טוב דיו", והמונה הישירה עליו ציינה שתפקודו נמוך בכל התחומים שנסקרו. הערכות אלה נשלחו למחלקה למיון ולהערכת עובדים.

<sup>7</sup> בנושא זה, ראה ברוח זה הפרק "תשלום" תוספת בורות מסים' לגמלאי המוסד", עמ' 819.

בשל מצוקת כוח האדם, החליט המוסד לפטר עובדים לא טובים המועסקים לפי חוזה מיוחד פחות מחמש שנים. על אף תוצאות מבחן ההתאמה של עובד ב' וההערכות השליליות של הממונים עליו, ועל אף ההחלטה לפטר עובדים לא טובים הוארך תוקף החוזה עמו עד 28.2.98.

בתשובתו מיום 25.1.98 כתב מנהל האגף כי קבלת עובד ב' לעבודה "וקביעת מעמדו במוסד לא נעשתה על דעתי. היה מקום להפסיק עבודתו לאחר קבלת תוצאות 'מבחני פילת' ובוודאי לעשות כן עם קבלת הדיווח" [בדבר החשדות הפליליים].

בתשובתו מפברואר 1998 למשרד מבקר המדינה הודיע מנכ"ל המוסד, כי בדעתו להנחות את הנוגעים בדבר להקפיד על נוהלי קבלת עובדים למוסד, בעיקר לתפקידים הדורשים ידע מקצועי ועמידה במבחני הסמכה, וכן לקבוע מי במוסד מוסמך לקבוע אמות מידה והליכים למינוי נאמני ביטחון ומי מוסמך למנותם.

6. נאמן הביטחון בסניף מופקד על אבטחת הבניין ועל הקשר עם חברת השמירה הפועלת בו. לתפקיד זה נוהג המוסד לבחור עובד ותיק על פי המלצת מנהל הסניף ובעצה אחת עם הממונה על הביטחון במוסד (להלן - הממונה) והם מפקחים על עבודתו.

את תפקיד נאמן הביטחון בסניף אשקלון התחיל עובד ב' למלא ב-1.11.96, וזאת כאשר החל לעבוד בסניף רק כמה ימים קודם לכן, בלי שהוצא לו כתב מינוי לתפקיד וכלי להיוועץ במנהל הסניף.

בתשובתו מיום 29.1.98 כתב הממונה, כי מינויו של עובד ב' לא נעשה על פי הנוהל המקובל, אלא המשנה "יזמה ודרשה את המינוי והיא התוותה את המהלכים".

מנהל הסניף הסביר למשרד מבקר המדינה, כי לא בטח בעובד ב', וזמן קצר לאחר תחילת עבודתו הוא ביקש מעובד ב' שיחזיר את מפתחות הבניין. לאחר מכן אף דאג שיוחלפו המנעולים בסניף.

בתשובתו כתב הממונה, כי מיד לאחר חקירת עובד ב' במשטרה המליץ בפני המשנה בשיחה בעל פה, להעביר את עובד ב' מתפקיד נאמן ביטחון, אך המשנה התנגדה ואמרה: "ידוע לך שזה מינוי רגיש. המנכ"ל יודע מזה ... סוכם שכל עוד לא הוגש כתב אישום הוא ימשיך כנאמן ביטחון וכעובד המוסד".

בעקבות שיחה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם הממונה (כשנה לאחר שעובד ב' החל למלא תפקיד של נאמן ביטחון וכחודש לאחר שנחקר במשטרה), כתב הממונה למשנה את השגותיו על דרך בחירתו של עובד ב' לתפקיד ועל תפקודו, והמליץ להעבירו מתפקידו.

הועלה, כי לאחר השיחה עם נציגי משרד מבקר המדינה, הורתה המשנה לממונה להעביר לאלתר את עובד ב' מתפקידו כנאמן ביטחון.

בתשובתו הודיע המוסד, כי החוזה עם עובד ב' "לא יוארך מעבר ל-28.2.98, שהוא מועד סיומו של החוזה, והודעה על כך נמסרה לעובד ב'. הסיבה לאי-חידוש החוזה נובעת, בין השאר, מהמידע שהועלה בדוח הביקורת".

7. מן המקובץ עולה לכאורה שמי שעמדה מאחורי קבלתו לעבודה, קידומו וגיבוי של עובד ב' היתה המשנה. חיזוק מסוים למסקנה לכאורית זו ניתן למצוא בעובדה נוספת שהועלתה במהלך הביקורת, והיא שעל פי הנחיה של לשכת המשנה, קיבל אחיו של עובד ב' תעודה שאפשרה לו כניסה למשרדי הנהלת המוסד, שתוקפה עד דצמבר 1997. בתעודה נרשם שהאח הוא יועץ ועוזר בכיר לשר המשפטים. בירור שעשה משרד מבקר המדינה במשרד המשפטים העלה, שאין ולא היה לשר המשפטים יועץ ששמו כשם האח.

בתשובתה מ-9.2.98 כתבה המשנה, האח "לחץ מאוד לקבל אישור כניסה ... ביקר מס' פעמים בלשכתי בביקורים חסרי מטרה מוגדרת". האח "לא הציג עצמו בפני כיועץ בכיר לשר המשפטים. יתכן שמסר פרטים אלה במזכירות הלשכה ... אשר טיפלה בבקשותיו לקבלת אישור כניסה".

**ההסבר של המשנה רחוק מלשכנע. מכל מקום, זו רק עובדה תומכת, מעבר לדרוש, בכל הנאמר לעיל והמסקנות המתבקשות משם.**



לדעת מבקר המדינה, קבלת עובד לא מתאים לעבודה במוסד, מתן הטבות לעובד חדש שאין לו ניסיון וכישורים, והארכת החוזה המיוחד עמו חרף תוצאות מבחני התאמה וחוות דעת שליליות של הממונים עליו והחשדות התלויים נגדו, כל אלה - בהעדר ראיות חזקות לסתור - אינם מתיישבים עם כללי מינהל תקין, גורמים לבזבוז כספי ציבור על תשלום שכר למי שאינו ממלא את תפקידו, ומהווים מסר שלילי לכלל עובדי המוסד. יש בכל אלה כדי לפגוע בעבודת המוסד ובמתן שירות לציבור.

הפעולות שאותן נקטה המשנה למנכ"ל המוסד לקבלת עובד ב' ולקידומו במוסד והטבות שונות שאישרה לו חרף אי-התאמתו לעבודה כמתואר לעיל, מעוררים חשד של ממש ששיקולים זרים עמדו ביסוד כל אלה.

## המוסד לביטוח לאומי

### מינוי בפועל של מנהל אגף לוגיסטיקה

אגף לוגיסטיקה במוסד עוסק בבינוי, וכן בניהול של נכסי המוסד ושל ענייני המשק והאפסנאות בסניפי המוסד בכל רחבי הארץ. תקציב האגף לשנת 1997 הוא כ-211 מיליון ש"ח. לאגף לוגיסטיקה במשרד הראשי הוקצו 34 משרות, והוא אחראי לתפקוד יחידות הבינוי, הנכסים, האפסנאות והמשק (בנא"ם) בסניפי המוסד ברחבי הארץ.

בינואר 1997 מונה עובד (להלן - עובד ג') לתפקיד מנהל אגף לוגיסטיקה בפועל. בפברואר אותה שנה התקבלה במשרד מבקר המדינה תלונה, שהמינוי האמור אינו תקין. בעקבות זאת, בדק משרד מבקר המדינה בחודשים מארס-אפריל 1997 את הליך המינוי:

### תיאור התפקיד והכישורים הדרושים למילוי

מהות התפקיד של מנהל אגף לוגיסטיקה והכישורים הנדרשים למילוי הוגדרו במכרז האחרון לתפקיד זה שהמוסד פרסם באפריל 1994. להלן עיקרי התפקיד והכישורים הדרושים למילוי:

ניהול של כל פעולות הבנא"ם במוסד; אחריות לביצוע מדיניות המוסד בנושאים הלוגיסטיים; אחריות להכנת התקציב הלוגיסטי של המוסד; ייזום תכניות עבודה ובקרת איכות של כל הפעולות המשקיות במוסד. למילוי התפקיד נדרשת השכלה אקדמית בהנדסה תעשייתית או בהנדסת בניין וניסיון של שש שנים בעבודה; או השכלה של 14 שנות לימוד וניסיון של שמונה שנים לפחות בעבודה; או השכלה של 12 שנות לימוד וניסיון של עשר שנים לפחות בעבודה. כמו כן נדרשת השתתפות בהשתלמויות מקצועיות. על המועמדים לתפקיד לעמוד בהצלחה בבחינות התאמה.

## נתוני עובד ג'

להלן פירוט השכלתו, הכשרתו המקצועית וניסיונו של עובד ג': 12 שנות לימוד בבית ספר לחניכים במגמת חשמל; שתי השתלמויות מקצועיות בהיקף של 160 שעות כל אחת. ההשתלמויות נעשו על ידי עובד ג' במהלך עבודתו במוסד וזמן קצר לפני מינויו למנהל אגף לוגיסטיקה. לעובד ג' רישיון עבודה של חשמלאי מוסמך מעשי, והוא בוגר קורס בנושא רכב כבד ורכב ציבורי.

במסגרת שירותו הצבאי שימש עובד ג' נהג משאית ביחידת תובלה; אחר כך היה מנהל עבודה בעבודות בניין, חשמל ושיפוצים ונהג. במוסד שימש במשך כשנתיים בתפקיד מרכז וממונה בתחומי האחזקה והבינוי (ראה להלן).

## תהליך קליטתו וקידומו של עובד ג' במוסד

1. באוקטובר 1994 התקבל לעבודה במוסד בתפקיד מנהל מדור במחלקת בנא"ם בדרגה 17 לדירוג המינהלי, בחוזה מיוחד להעסקת עובד בעבודה שלפי טיבה אינה צמיתה<sup>8</sup>. לאחר 10 חודשים הוא קיבל מעמד של עובד קבוע כמנהל מדור במשבצת תקן של סגן מנהל מדור<sup>9</sup>, התקדם לתפקיד "מרכז שירותי אחזקה" בדרגה 18 לדירוג המינהלי (ראה להלן "מבחני התאמה"), ולאחר מכן לתפקיד "ממונה על שירותי אחזקה ובינוי" בדרגה 18-19. כשנתיים לאחר קבלתו במוסד מונה למנהל אגף לוגיסטיקה בפועל. מסלול קידום כה מהיר הוא חריג.

**2. עובד ג' קיבל מעמד של עובד קבוע בדרגה 17 אישית בניגוד להוראות התקשי"ר<sup>10</sup>, החלות על עובדי המוסד, שקובעות כי איוש משרה בדרגה 17 מחייב פרסום מכרז.**

בשנתו למשרד מבקר המדינה מ-29.4.97 הודיע המוסד, שעובד ג' "התקבל לעבודה במוסד בחוזה אישי בדרגה 17. משנמצא לו תקן במשרה שמתח הדרגות בה הוא 14-16 בדירוג המינהלי, לא נדרש מכרז למשרה לפי הוראות התקשי"ר מחד גיסא, וכן לא מקובל להוריד את העובד מדרגתו בה שהה מאידך גיסא".

לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת עובד ג' לעבודה לתפקיד מנהל מדור (במחלקת בנא"ם) בדרגה 17 המחייבת פרסום מכרז, ושיבוצו בתפקיד אחר שאינו מחייב מכרז - תוך השארתו בדרגה 17 - אינם עולים בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר, ויש בהם משום עקיפת ההוראות.

**3. יתר על כן, על פי הוראות התקשי"ר<sup>11</sup>, תקופת הניסיון הנדרשת למתן קביעות לעובד חדש שהתקבל מן החוץ, בכל דרגה ובכל דירוג, היא שנתיים. אולם עובד ג' קיבל מעמד של עובד קבוע כבר עשרה חודשים לאחר שהתקבל לעבודה.**

<sup>8</sup> החוזה נעשה בהתאם לתקנה 1(2) לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960, ולפסקה 16.412 בתקשי"ר.

<sup>9</sup> המשרה התקנית שבה שובץ כעובד קבוע - סגן מנהל מדור (דרגה 16 לדירוג המינהלי) - נמוכה מתקן המשרה שאליה התקבל כעובד זמני. התפקיד התקני והדרגה הצמודה לו אינם מחייבים מכרז.

<sup>10</sup> פרק 11, הוראה מס' 11.912 (ב)ג).

<sup>11</sup> הוראה 13.831 (א) ו-(ב).

## מבחני התאמה

לקראת קידומו של עובד ג' לתפקיד "מרכז שירותי אחזקה" נבחן עובד ג' במבחני התאמה<sup>12</sup>. בסיכום תוצאות המבחנים נכתב, בין היתר, כי עובד ג' "אפשרי לתפקיד", אך עם זאת "... כוחו ניכר יותר בהיבט הביצועי והתפעולי והרבה פחות בתכנון לוגיסטיקה ומערך עבודה כולל לטווח ארוך ... יש לקחת בחשבון את מגבלותיו בהבנה מתוחכמת, מעמיקה ורחבה ברמה המערכתית, שבעטיה יתקשה להתקדם לניהול בכיר יותר".

### מינוי עובד ג' לתפקיד "מנהל אגף לוגיסטיקה בפועל"

בינואר 1997 יצא מנהל אגף לוגיסטיקה דאז, מהנדס תעשייה וניהול בהשכלתו, לחופשה בלא תשלום, עקב חילוקי דעות שנתגלעו בינו לבין המוסד. עד תום שנת החופשה או תום הברורים המשפטיים בעניין זה, אין המוסד רשאי לפרסם מכרז לתפקיד. למרות ניסיונו הקצר במוסד ותוצאות מבחני ההתאמה לתפקיד שמילא קודם לכן, מונה עובד ג' למלא את תפקיד מנהל אגף לוגיסטיקה בפועל.

לפי הסברי המשנה למנכ"ל, מונה עובד ג' למנהל אגף לוגיסטיקה בפועל בהמלצתה. עם זאת, המשנה נטלה את האחריות לכמה תחומים שבסמכותו, ובהם התוויה של מדיניות הבינוי של המוסד והשתתפות בוועדות ההיגוי השונות, ואילו עובד ג' אחראי על השיפוצים במבני המוסד ועל מתן שירותי תחזוקה ובינוי שוטפים.

לפי הודעת המוסד, במינוי של עובד ג' לתפקיד מנהל אגף לוגיסטיקה בפועל "ניתנה לעובד ג' הסמכות לבצע את התפקידים שצריך הוא לבצע. יחד עם זאת, בנסיבות העניין מצא הממונה לנכון לשמור לעצמו את הבקרה הצמודה על תפקודו של מנהל האגף בפועל".

עוד הודיע המוסד, כי בהחלטה על קידומו של עובד ג' יש להביא בחשבון לא רק שיקולים פורמליים, אלא גם שיקולים נוספים. עובד ג' התבלט ביכולתו המקצועית הגבוהה ובכישוריו המגוונים בתחומי הלוגיסטיקה וביצע את המוטל עליו לשביעות רצון הממונים עליו. בכך למעשה נבחנת איכותו ויכולתו של עובד.

**קשה אם כן לומר שהמוסד דיבר בקול אחד בעניין כישוריו של עובד ג', וזאת כאשר מדובר על אגף הלוגיסטיקה שניהולו כרוך בטיפול בתקציבים גדולים ומצריך כושר תכנון וניהול ברמה גבוהה, תחכום, הבנה מעמיקה, ידע רחב וראייה מערכתית כוללת.**

**נראה, לכאורה, שבמוסד לא היו בטוחים בכישוריו למלא את התפקיד, ולפיכך הגבילו את תחומי אחריותו. בצד אלה עומדות התמיהות האחרות, קרי - הענקת הקביעות לאחר פרק זמן קצר וקידומו המהיר.**

**לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים דלעיל מעלים חשד שבמינוי עובד ג' לתפקיד מנהל אגף לוגיסטיקה עורבו שיקולים בלתי ענייניים.**

## משרד הבינוי והשיכון

### מינוי מנכ"ל באגודה לתרבות הדיור

מטרת האגודה לתרבות הדיור (להלן - האגודה) היא בעיקרה לשפר את רמת תרבות הדיור בארץ. האגודה היא בשליטת משרד הבינוי והשיכון, וחלות עליה הוראות חוק החברות

<sup>12</sup> המוסד מפנה את עובדיו למכון מקצועי פרטי הבודק את התאמתם לתפקידים המיועדים להם.

הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות). ועד האגודה הוא הגוף שממלא באגודה את התפקיד של דירקטוריון.

### פעולות להחלפת המנכ"ל המכהן

באוגוסט 1996 פנו המשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז ומנהלת לשכת סגן שר הבינוי והשיכון דאז אל רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות), בבקשה להעביר לוועדה הציבורית למינוי דירקטורים ומנהלים בחברות ממשלתיות ובתאגידים (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים) את ההצעה למנות מועמד (להלן - עובד ד') למנכ"ל האגודה. אותה שעה כיהן עדיין באגודה מנכ"ל שלא פוטר ולא התפטר.

במענה לפנייה זו, השיב המשנה למנהלת הרשות במכתב מאוקטובר 1996, כי על פי חוק החברות, לא ניתן להביא את המינוי לדיון בוועדה לבדיקת מינויים, כל עוד לא הומצאה לוועדה החלטת ועד האגודה בעניין בחירתו של עובד ד' כמנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, צדקה הרשות בעמדתה זו. סעיף 37 לחוק החברות קובע, כי "הדירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה את המנהל הכללי; המינוי טעון אישור השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים...". דהיינו, עובר לבחינת כישוריו של מועמד למשרת מנכ"ל על ידי הוועדה לבדיקת מינויים, צריכה להתקבל החלטת הדירקטוריון על המינוי.

רק בישיבת ועד האגודה מ-14.1.97 הודיע מנכ"ל האגודה על התפטרותו. המנכ"ל מסר לחברי הוועד, כי ההחלטה על ההתפטרות באה בעקבות שיחה שקיים עם סגן שר הבינוי והשיכון בנושא, וכי ההתפטרות תיכנס לתוקף לאחר שיאושר מנכ"ל חדש לאגודה, עמו יעבוד תקופה מסוימת בחפיפה. לדעת משרד מבקר המדינה רק בשלב זה, נוכח התפטרותו של מנכ"ל האגודה, היה מקום שהוועד ינקוט הליכים למינוי מנכ"ל חדש.

### החלטת ועד האגודה על מינוי עובד ד' למנכ"ל האגודה - החלטה חסרת תוקף

אכן, באותה ישיבה הציע אחד מחברי ועד האגודה, עובד המשרד, את עובד ד' לתפקיד מנכ"ל האגודה. דא עקא שעל פי תקנון האגודה, על הוועד למנות 11 חברים לפחות ולא יותר מ-13, בהם: יושב ראש, גזבר, חמישה נציגי המשרד וחמישה נציגי ציבור שימונו על ידי שר הבינוי והשיכון. בניגוד לדרישה זו, שלדעת משרד מבקר המדינה היא מהותית, מנה הוועד במועד הדיון האמור שישה חברים בלבד, בהם ארבעה נציגי המשרד. היות וכך, לא היה לאגודה ועד בר-תוקף, וממילא כל הדיון וההחלטות שנתקבלו בסיומו היו חסרות כל תוקף כבר מטעם זה.

אולם גם לעיצומו של עניין הדיון וההחלטה פסולים. עובד המשרד שהציע את עובד ד' לתפקיד מנכ"ל האגודה הוסיף ואמר כי הוא עושה כן "לפי בקשת סגן השר". חבר אחר של הוועד, המכהן כראש המועצה המקומית יקנעם, ציין, כי "למרות שאנו מכבדים את החלטת [סגן] השר, אנו צריכים לראות את המנכ"ל החדש לפני שמאשרים אותו. אם אני לא מכיר את האדם, איך אני יכול לאשר אותו? אני אקבל את המלצת [סגן] השר ואאשר את בקשתו רק משום כבודו של [סגן] השר". לאחר דברים אלה לא התקיים דיון ונתקבלה החלטה לאשר את מינויו של עובד ד' לתפקיד מנכ"ל האגודה, לפי המלצת סגן השר, כפוף לאישור הוועדה לבדיקת מינויים.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה לבדה שחברי הוועד ידעו שסגן השר מעוניין במינויו של עובד ד' לתפקיד האמור אין בה פסול. ההנחה היא שגם אם ידיעה זו יש בה כדי להשפיע על חברי הוועד בהחלטתם, הרי שביסודו של דבר שיקול הדעת קיים ונעשה בו שימוש. לעומת זאת,

אם יש בעובדות כדי לשלול הנחה זו, והן מצביעות על כך ששיקול הדעת ניטל לחלוטין, כי אז הדיון והמסקנות שאליהן הגיעו במצב כזה הן חסרות כל תוקף. כללים אלה נקבעו, בין היתר בבג"ץ 4566/90<sup>13</sup> שפסק, כי "... אין ... פסול בכך שדעתם העניינית של השרים באשר לנושאים בתפקידי המפתח תובא לידיעת חברי הדירקטוריון בטרם בחירת היושב-ראש, כל עוד אין בכך כדי להביא לפגיעה בשקול-דעתם העצמאי ... אמנם כן לדעתם של השרים הנוגעים בדבר עשויה להיות השפעה על שקול-דעתם של חברי הדירקטוריון, אך אין לראות בכך השפעה פסולה ...".

לדעת משרד מבקר המדינה, דבריו של אותו חבר ועד, כעולה מפרוטוקול הישיבה, שאין הוא מכיר את המועמד ועל אף זאת הוא יקבל את המלצת סגן השר ויאשר את בקשתו רק משום כבודו של סגן השר, מראה שבמקרה זה ניטל שיקול דעתו של חבר הוועד מכל וכל וכי תמיכתו במינוי סמכה כל כולה על רצונו ובקשתו של סגן השר.

המסקנה העולה מן המקובץ היא שפרט לדברי שני חברי "הוועד" שהובאו לעיל לא היה שום דיון, וכי דבריהם מעידים על חוסר שיקול דעת, ומכאן שכל הדיון הוא פסול וכלא היה.

החלטת הוועדה לבדיקת מינויים בעניין כשירותו של עובד ד'

ביום 23.1.97 פנה שוב סגן השר אל מנהלת הרשות בבקשה להביא לאישור הוועדה לבדיקת מינויים את מינויו של עובד ד' למנכ"ל האגודה. הוועדה לבדיקת מינויים דנה בישיבתה מיום 6.2.97 במינויו של עובד ד' לתפקיד מנכ"ל האגודה, והחליטה לאשר את מועמדותו, "בכפוף לכך שהמינוי עצמו אושר [לשון עבר] כדין".

1. על אף הפגמים שנפלו בקבלת ההחלטה על ידי ועד האגודה - הסתמכות על סגן השר בלי להפעיל שיקול דעת, ודיון והחלטה של "ועד" בהרכב חסר שהם בטלים מעיקרם - העבירה הרשות את הצעת המינוי לאישור הוועדה לבדיקת מינויים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא נשתנה מצב הדברים לעומת זה שהיה קיים כאשר הרשות נתבקשה לראשונה לכנס את הוועדה לבדיקת מינויים, וכפי שהחליטה הרשות אז, בצדק, יש לראות בכך רתימת העגלה לפני הסוסים: תחילה צריכה להיות החלטה תקפה של ועד האגודה על המינוי ורק לאחר מכן יש להביא את המינוי בפני הוועדה לבדיקת מינויים.

בהקשר זה יש לציין כי נציג הרשות הפנה את תשומת לב הוועדה לבדיקת מינויים להערת היועצת המשפטית של הרשות בעניין מינויו של עובד ד', כי המינוי שנעשה "על ידי הדירקטוריון אינו כדין, משום שלא היה קוורום הנדרש על פי התקנות". כאמור, הוועדה לבדיקת מינויים ציינה בהחלטתה, בין היתר, כי האישור "כפוף לכך שהמינוי עצמו אושר כדין".

2. בסעיף 16א לחוק החברות נקבע, בין השאר, כי "כשיר לכהן כדירקטור ... תושב ישראל ... ושנתקיים בו אחד מאלה: (1) הוא בעל תואר אקדמי באחד מן המקצועות הבאים: כלכלה, מינהל עסקים, משפטים, ראיית חשבון, מינהל ציבורי, הנדסה או לימודי עבודה, או שהוא בעל תואר אקדמי אחר או שהוא השלים לימודי השכלה גבוהה אחרת, הכול בתחום עיסוקה העיקרי של החברה ...". חוק החברות קובע, כי כשירות כזו נדרשת גם ממועמד למשרת מנכ"ל בחברה ממשלתית. בחוק אמנם אין הגדרה למונח "השכלה גבוהה", אך מקובל שהוא מציין השכלה על-תיכונית מסודרת (באוניברסיטה, במכללה, בסמינר למורים או במכון טכנולוגי), שבסופה זכאי התלמיד לתעודה.

הוועדה לבדיקת מינויים קבעה קריטריון משלה ל"השכלה גבוהה". במסמך של הוועדה, שבו רוכזו החלטות עקרוניות שקיבלה, נרשם בסעיף הראשון כדלקמן: "בישיבתה ביום 18.3.93

<sup>13</sup>בג"ץ 4566/90 דוד דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מה (1) 28.



קבעה הוועדה כי מועמד אשר הציג תעודות על סיום לימודים על-תיכוניים בתחומים המפורטים בסעיף 16 א(1) לחוק החברות, בהיקף של למעלה מ-400 שעות, דינו כדין מועמד שהשלים השכלה גבוהה אחרת". לדעת משרד מבקר המדינה, זו הגדרה רחבה מדי למונח "השכלה גבוהה": לפיה מסתפקים בלימוד בקורסים ברמה על-תיכונית כלשהי, ובלבד ששעות הלימוד יסתכמו בלא פחות מ-400 ויהיו בתחומים המפורטים בסעיף 16א(1) לחוק החברות, כדי שיראו זאת כשווה ערך להשכלה גבוהה. הגדרה זו אינה תואמת את המקובל הן באשר לרמה המינימלית של השכלה שניתן לכנותה "השכלה גבוהה" והן באשר להיקף השעות, ופותחת פתח לקבלת מועמדים שאין להם ההשכלה הראויה המקובלת לתפקידים בכירים כדירקטורים. חשוב לעמוד על הדרישה להשכלה גבוהה במובנה המקובל, ואין זה רצוי, ואף מזיק, לתת פירוש מקל כל כך לדרישות ההשכלה הקבועות בחוק החברות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, כי "החוק קבע את מעמדה של הוועדה כמוסד הבודק את המועמדים על-פי קריטריונים המפורשים בחוק, הם ולא אחרים. כך גם השתמש החוק בביטויים עמומים שונים מתוך הנחה ברורה שהוועדה היא שתמלא את הפרטים הדרושים, לגבי כל מקרה ומקרה הבא לפניו; וזאת עושה הוועדה על-פי כללים שהיא קובעת. כך, למשל, מתחילת עבודתה קבעה הוועדה ש'ההשכלה הגבוהה' הנדרשת בסעיף 16א(1), סיפא, היא מעל להשכלה תיכונית ופחותה מהשכלה המסתיימת בתואר אקדמי, ולשם כך דרושה השכלה במוסד גבוה יותר מבי"ס תיכון, השכלה שנרכשה בשיעור של 400 שעות לפחות".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח האקדמיזציה של השירות הציבורי בשנים האחרונות, לא ברורה עמדתה של הוועדה לבדיקת מינויים המפחיתה את דרישות ההשכלה דווקא במינויים למשרות בכירות. אין בעובדה כי הוועדה נוהגת בדרך זו לגבי כל המועמדים כדי להפוך את ההגדרה לסבירה. גם בהעדר אפליה עדיין לא נרפא הפגם שצוין לעיל.

עובד ד' הוא בוגר ישיבה תיכונית במגמת חשמל ואין לו תעודת בגרות. בשאלון שמילא ציין עובד ד', כי השתתף בכמה קורסים במסגרת המכון לשלטון מקומי מטעם המחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר אילן. מספר שעות הלימוד שלמד במסגרת קורסים אלה היה 330. כמו כן ציין כי למד במסגרת קורס הכשרה בחברת ביטוח בהיקף של 80 שעות.

הוועדה לבדיקת מינויים הגיעה למסקנה, כי "למועמד השכלה גבוהה בתחום עיסוקה העיקרי של החברה, כנדרש בסעיף 16א(1) לחוק החברות הממשלתיות. המועמד למד בהיקף של למעלה מ-400 שעות שלטון מקומי וביטוח, היקף העולה בקנה אחד עם הקריטריון שנקבע על ידי הוועדה להשלמת השכלה גבוהה אחרת בתחום עיסוקה של החברה".

כאמור, גישת משרד מבקר המדינה שונה ואין ב-400 שעות אלה כדי לשמש תחליף להשכלה גבוהה, כנדרש בחוק החברות. גם אם נלך לשיטתה של הוועדה לבדיקת מינויים, בניגוד לדעת משרדנו, 80 שעות הלימוד בחברת ביטוח פרטית אינן יכולות להיחשב כ"השכלה במוסד גבוה יותר מבי"ס תיכון".

3. סעיף 18ג(א) לחוק החברות קובע, כי אם מצאה הוועדה לבדיקת מינויים שלמועמד יש "זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו **כ י ש ו ר י ם מ י ו ח ד י ם** בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת נוסף על תנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה".

בדברי ההסבר להצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), התשנ"ג-1993, נאמר, בין היתר, כי אחת ממטרות החוק היא "הבטחת קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים שיהיה מבוסס על שיקולים ענייניים הקשורים בקידום טובתה של החברה והתאמתו של המועמד

לכהן בתפקיד זה. זאת בדרך של יצירת ערובות מתאימות לכך שבחינת המועמדים תהיה מנותקת ממגמות פוליטיות וממחויבויות אישיות ותיעשה בידי ועדה סטטוטורית".

עם זאת, קבע המחוקק, משיקולים של טובת המערכת הציבורית, כי במקרים חריגים ניתן לאשר מינויו של מועמד חרף זיקתו הפוליטית, וזאת כאשר הוא בעל "כישורים מיוחדים". אכן, המחוקק לא פירט מה טיבם של אותם "כישורים מיוחדים". אולם פרשנות סבירה מחייבת להביא בחשבון את המטרות שעמדו בבסיס החוק ובהקמת הוועדה לבדיקת מינויים, ובהן המטרה לצמצם ככל האפשר מינויים לשירות הציבורי של עובדים שיש להם זיקה פוליטית לממנה.

בשאלון ציין עובד ד' כי יש לו קשר פוליטי עם שרי הליכוד, וכי במסגרת תפקידו בתנועת הליכוד הוא פעל לקידום ענייני התנועה. בסעיף אחר של אותו שאלון, הנוגע ל"עבודה משותפת קרובה בפעילות מפלגתית עם שר", הוא ציין את עבודתו עם שר הבריאות דאז, שהיה ממונה גם על תיק המשפטים.

אשר לניסיון בעבודה, ציין עובד ד', בין השאר, כי בשנים 1993-1996 היה מנהל אגף צעירים מבצעים בתנועת הליכוד, וכ"כהונה ציבורית" ציין שהיה יו"ר ועד שכונה בפתח תקווה.

בהתייחסות הוועדה לנושא זה קבעה הוועדה לבדיקת מינויים בהחלטתה, כי "מאחר שיש למועמד זיקה פוליטית ... עיינה הוועדה ... ובחנה אם למועמד 'כישורים מיוחדים' ... הוועדה הגיעה למסקנה כי למועמד כשירות מיוחדת כרס"ן במיל' אשר במסגרת תפקידו הצבאי עסק בנושאים ארגוניים".

לדעת משרד מבקר המדינה, היות המועמד רב-סרן במילואים אין די בו כדי למלא את דרישת ה"כשירות המיוחדת", וכי לא לכך כיוון המחוקק כאשר קבע אותה כחריג לאיסור מינויו של אדם בעל זיקה פוליטית. רבים מתושבי המדינה משרתים בצבא בתפקידים ארגוניים, וקשה לראות בזה ייחוד.

4. על פי חוק החברות, לצורך ביצוע תפקידיה של הוועדה לבדיקת מינויים "רשאית הוועדה לדרוש פרטים בכתב אודות המועמד, תולדות חייו, השכלתו ועיסוקיו וכן לדרוש חוות דעת מהרשות". סגן מנהלת הרשות, היועץ המשפטי של הרשות והפרופטור האחראי לאגודה מטעם הרשות, בדקו את כישורי המועמד על פי השאלון שהגיש, וחוות דעתם היתה שאין לו ההשכלה והניסיון הדרושים.

בהחלטתה לאשר את המינוי לא התייחסה הוועדה לבדיקת מינויים לחוות הדעת השלילית שנתקבלה מהרשות ואין גם ביטוי להסתייגות של נציגי הרשות בוועדה מאישור המינוי.

#### החלטת הוועד על אישור מינויו של עובד ד' למנכ"ל

כאמור לעיל, היה ועד האגודה בהרכב חסר. כדי למלא את החסר, מונו בין התאריכים 9.3.97-7.4.97 חמישה מועמדים חדשים לוועד האגודה, שלא מקרב עובדי המדינה (לגבי מינויו של אחד מהם ראה להלן - "מינוי חבר ועד האגודה"). צעד זה ננקט אחרי שהוועדה לבדיקת מינויים החליטה (ב-23.1.97) לאשר את מועמדותו של עובד ד', אך "בכפוף לכך שהמינוי עצמו אושר כדין".

לאחר מינוי החברים לוועד האגודה, כמצוין לעיל, עלה מחדש על סדר היום של ועד האגודה מינויו של עובד ד' לתפקיד מנכ"ל האגודה, וב-17.4.97 אושר המינוי. בישיבת הוועד השתתפו עשרה חברים, ובהם חמישה חברים חדשים, שלא מקרב עובדי המדינה, שמונו לתפקידם סמוך למועד קיום הישיבה.

מפרוטוקול הדיון של הוועד מ-17.4.97 עולה כי עובר להחלטה בדבר אישור בחירתו של עובד ד' לא התקיים דיון של ממש בשאלת התאמתו לתפקיד. ההתייחסות היחידה לנושא זה היתה כאשר אחת מחברות הוועד שאלה "האם [עובד ד'] עבר את [הוועדה לבדיקת מינויים]". לאחר שנציג הרשות השיב על כך בחיוב, מסר חבר ועד אחר כי "מצורפים בתיק קורות חיים של [עובד ד'], המינוי אושר כאמור ב[הוועדה לבדיקת מינויים] ורק מסיבות טכניות של מחסור בדירקטורים חל עיכוב במינוי". לאחר דברים אלה אושר מינויו של עובד ד'.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שחברי הוועד ידונו בשאלה אם המועמד אכן מתאים לכהן בתפקיד מנכ"ל האגודה. לנוכח העובדה שלא התקיים דיון כלשהו בעניין כישוריו, קשה להימנע מהמסקנה שחברי הוועד לא הפעילו שיקול דעת עצמאי בבחירתו של עובד ד'.

עד למועד סיום הביקורת התקבלו במשרד מבקר המדינה תשובותיהם של שבעה מבין עשרת חברי ועד האגודה שהשתתפו בישיבת הוועד ב-17.4.97. חברי ועד האגודה (חוץ מאחד) הדגישו בתשובותיהם, כי בהחלטתם למנות את עובד ד' לתפקיד מנכ"ל האגודה הסתמכו, בין היתר, על החלטת הוועדה לבדיקת מינויים שמצאה את המועמד מתאים לתפקיד זה. אחת מחברי הוועד כתבה בתשובתה במפורש, כי "מאחר שכשירותו [של עובד ד'] נבדקה ע"י ועדה מוסמכת בראשות שופט, לא ראיתי מקום לערער על כישוריו ולפיקח הצטרפתי לדעת חבריי ואישרתי את המינוי".

לסיכום העולה מן המקובץ: העברת הבקשה לבדיקת כשירותו של עובד ד' לוועדה לבדיקת המינויים נעשתה טרם זמנה ותרמה לשיבוש ההליכים. בשתי ישיבות הוועד שבהן התקבלה ההחלטה לאשר את מינויו של עובד ד' למנכ"ל לא התקיים דיון ענייני: ההחלטה הראשונה סמכה כל כולה על המלצת סגן השר ובשנייה ביטלו חברי הוועד את דעתם נוכח העובדה שהוועדה לבדיקת מינויים כבר אישרה את המינוי.

### מינוי חבר ועד באגודה

מינוי של חבר ועד גם הוא דורש אישור הוועדה לבדיקת מינויים. אחד המועמדים הוצע בידי המשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז ובידי מנהלת לשכת סגן השר דאז, והוועדה לבדיקת מינויים אישרה את המינוי ב-3.4.97. בשאלון שמילא ציין המועמד, כי הוא חבר במועצת אגודת ישראל. הוועדה לבדיקת מינויים העירה בעניין זה כלהלן: "... מאחר שיש למועמד זיקה פוליטית, כחבר מועצת אגודת ישראל, עיינה הוועדה גם בהוראות סעיף 18ג(א) לחוק ובחנה אם למועמד 'כישורים מיוחדים' כנדרש בסעיף זה. הוועדה הצביעה על הצורך בהתייחסות האגודה לתרבות הדיוור למגזר החרדי ולהעלאת רמת הדיוור במגזר זה. ולפיכך, הגיעה הוועדה למסקנה כי יש למועמד כשירות מיוחדת".

לדעת משרד מבקר המדינה, מסקנת הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד "כישורים מיוחדים" לא ברורה. הוועדה לא הסבירה בהחלטתה מה הם אותם "כישורים מיוחדים", אלא רק ציינה את הצורך "בהתייחסות האגודה למגזר החרדי ולהעלאת רמת הדיוור במגזר זה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, כי "העובדה שהמועמד הוא דתי, או חרד, היתה עובדה חשובה שבמקרה הנדון נראתה חיובית בעיני הוועדה במסגרת עיסוקה של החברה. היה מקום לראות בכך - נוסף על תכונות אחרות כשירות מיוחדת".

אורח חיים דתי ואף חרדי, מאפיין, כידוע, חלק נכבד מאוכלוסיית המדינה. אם סברו הממנים כי חשוב שבדירקטוריון יהיה ייצוג למגזר החרדי, סביר להניח שניתן היה לאתר מועמד חרדי ראוי שאינו בעל זיקה פוליטית.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה סביר לראות באורח החיים החרדי של הדירקטור בעל הזיקה הפוליטית "כישורים מיוחדים".

## שינוי תקנון האגודה

יצוין כי ב-27.11.97 אישרה האסיפה הכללית תיקון לתקנון האגודה ונקבע בו כי שר הבינוי והשיכון ימליץ על מינוי המנכ"ל. המינוי טעון אישור מהוועד המנהל ומשר הבינוי והשיכון לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.

לכאורה, אין תיקון זה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק החברות. לפי חוק החברות מנכ"ל החברה הממשלתית מתמנה בידי הדירקטוריון ורק לאחר אישור המינוי בדירקטוריון הוא מובא לאישור השרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם המלצה של שר אין בה כדי לפגום בהליך הבחירה, אין לקבוע זאת כתנאי בתקנון האגודה היות שהדבר עלול למנוע מחברי הוועד להציע מועמדים אחרים לתפקיד ולכבול את שיקול דעתם בעניין המועמד המתאים ביותר.

## רשות שדות התעופה

### מינוי עובד במינהלת פרויקט נתב"ג 2000

פלוני (להלן - עובד ה') התקבל לעבודה במינהלת פרויקט נתב"ג 2000 שברשות שדות התעופה (להלן - הרשות), למשרה של מתאם פעולות הפרויקט, על פי חוזה מיוחד. בחוזה נאמר שהוא יועסק מ-1.12.96 עד ל-30.11.98 בדרגה 51 בדירוג הרשות, בשכר של 11,000 ש"ח בחודש. בחוזה צוין שהמשרה פטורה ממכרז.

בבדיקת הליך המינוי לא נמצאו אסמכתאות שעובד ה' נבחר מבין כמה מועמדים. בתשובתה, מפברואר 1998, למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות שמנכ"ל הרשות ראיין חמישה מועמדים לתפקיד זה. גם לתשובה זו לא צורפו כל אסמכתאות המאמתות את האמור.

עד למינויו מילאה את המשרה האמורה עובדת, ואחד התפקידים העיקריים שהוטלו עליה היה לקיים קשר עם חברות התכנון המועסקות בפרויקט, בעיקר עם חברות מארה"ב, ולתאם בינן לבין מינהלת הפרויקט ויחידות אחרות ברשות. על כן נקבע בדרישות למילוי המשרה, מאוגוסט 1994, כי דרושה "ידעת השפה האנגלית ברמה טובה". הביקורת העלתה, שעובד ה' אינו שולט בשפה זו.

בתיקו האישי של עובד ה' לא נמצאו מסמכים כלשהם בדבר השכלתו, הכשרתו וניסיונו. עובד ה' הצהיר, בטופס פרטים אישיים, כי הוא בעל תעודת בגרות. אולם בדרישות למילוי המשרה צוין שיש יתרון לבעלי תואר אקדמי. דא עקא, שבהעדר מסמכים בעניין זה בתיקי הרשות, לא עלה בידי משרד מבקר המדינה לברר למי מבין המועמדים האחרים למילוי המשרה, אם היו כאלה, היה תואר אקדמי. עובד ה' הצהיר, כי בשנים 1980-1987 הוא היה סוכן ביטוח עצמאי; בשנים 1988-1995 הוא היה מזכיר סניף בהסתדרות הפועל המזרחי; ובשנת 1996 עד לתחילת העסקתו ברשות הוא היה מנהל אדמיניסטרטיבי של "כולל". לדעת משרד מבקר המדינה, השכלתו של עובד ה', הכשרתו וניסיונו אינם עשויים לתרום תרומה ממשית למילוי תפקידו.

לעובד ה' זיקה פוליטית למפד"ל, מפלגה שבה חבר שר התחבורה. מהאמור לעיל עולה חשש שבמינויו של עובד ה' היו מעורבים שיקולים פוליטיים.

## רשות הנמלים והרכבות

### מינוי עובדים

על פי נוהל קבלת עובדים ברשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות), מקבלים ברשות עובדים באחת משתי דרכים. למשרות בכירות, הפטורות ממכרז, ובהן מזכיר מועצת הרשות נתונה סמכות המינוי למנכ"ל הרשות באישור מועצת הרשות. לפי הנוהל, המנכ"ל רשאי למנות ועדות מיון וועדות קבלה, שמתפקידן למיין את המועמדים, לראינם ולהמליץ בפניו על המועמד המועדף. משרות אלה, למרות היותן פטורות ממכרז, רשאי המנכ"ל גם להחליט לאייש אותן בהליך של מכרז. לאיוש משרות בדרג יותר נמוך יש לקיים מכרז פומבי.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ברשות העלתה, כי שני עובדים מונו שלא על פי הנוהל. להלן הפרטים:

#### עובד ו'

1. בתחילת פברואר 1997 חתמה הרשות עם עובד ו' על הסכם עבודה אישי (חוזה אישי מיוחד), בלתי מוגבל בזמן, להעסקתו בתור "עתודה ניהולית בחטיבת מינהל וכוח אדם", בשכר של 10,000 ש"ח לחודש. כעבור כמחצית השנה, בתחילת אוגוסט, הודיעה הממונה על כוח אדם והסכמי עבודה ברשות למנהל החשבונות הראשי של הרשות, שיש לשלם לעובד ו' "בשינוי לאמור בסעיף 6 לחוזה האישי המיוחד ... שכר של 14,000 ש"ח ... לחודש". בתיקו של עובד ו' לא נמצאו אסמכתאות והנמקות לשינוי זה.

2. באמצע ספטמבר 1997 מונה עובד ו' לתפקיד עוזר אישי לסמנכ"ל למינהל וכוח אדם, והוא משמש בתפקידו זה עד היום. יצוין, כי מפברואר 1995 עד ספטמבר 1997 לא אויש תפקיד זה כלל, וכי הרשות גם לא הגדירה את דרישות התפקיד.

3. המשרה של עוזר אישי לסמנכ"ל למינהל וכוח אדם אינה כלולה ברשימת המשרות הפטורות ממכרז. יתרה מזו, עד פברואר 1995 מלא תפקיד זה עובד שנבחר במכרז. לא זו בלבד שעובד ו' מונה, כאמור, בלא מכרז, אלא שגם ההליך הקבוע בנוהל, הדין במינוי למשרות הפטורות ממכרז, לא ננקט בעניינו: הוא לא נבחר, כנדרש, מבין כמה מועמדים ואף לא באמצעות ועדת קבלה לבדיקת התאמתו למשרה. הרשות גם לא ביקשה מעובד ו' שימציא לה רשימת ממליצים.

4. עובד ו' הצהיר שהוא סגן אלוף במילואים שבחלק הארי משירותו בצה"ל שימש בתפקיד ראש ענף ארגון ושלישות ברבנות הצבאית, ובמקצתו - בתפקיד קצין דת, וכן כי הוא בעל "תואר ראשון אקוויולנטי ביהדות".

5. בתיקו האישי של עובד ו' לא נמצאו תעודות על השכלתו וניסיונו, אולם נמצא שם מכתב של הרב הצבאי הראשי ממאי 1987. נאמר בו שעובד ו' הציג בפני הרב הצבאי הראשי כתבי סמיכה מרבנים מהשנים התשמ"ו והתשמ"ז, מהם הסיק הרב הצבאי הראשי שעובד ו' מוסמך לרבנות מיום י"ד בתמוז התשמ"ו.

6. הממצאים דלעיל במצטבר מובילים למסקנה לכאורית, שלא נסתרה, כי ביסוד מינויו של עובד ו' היו שיקולים לא ענייניים.

## עובד ז'

1. ביולי 1997 נחתם עם עובד ז' הסכם עבודה אישי להעסקתו בתפקיד של מזכיר מועצת הרשות מסוף אוגוסט, בשכר של יותר מ-19,000 ש"ח לחודש.
2. הרשות לא פרסמה מכרז לאיוש המשרה. התאמתו של עובד ז' לתפקיד לא נבחנה בוועדת קבלה.
3. בתיקו האישי נמצאה הצהרתו שהוא עורך דין מוסמך מסוף 1993. לא נמצאו בתיק מסמכים המעידים על השכלתו ועל ניסיונו בעבודה. בטופס קורות חיים שהגיש עובד ז' הוא ציין, בין היתר, כי ניסיונו מסתכם בעבודה במשרד עורכי דין פרטי ובמתן יעוץ משפטי לאגודת סטודנטים. הרשות לא ביקשה מעובד ז' רשימת ממליצים. רק בינואר 1998, בעקבות הביקורת, המציא עובד ז' את המסמכים המעידים על השכלתו והם תיקו בתיקו האישי.
4. עובד ז' היה חבר מרכז המפד"ל ומוסדות הדור הצעיר במפד"ל. רק בינואר 1998, בעקבות הביקורת, הוא הודיע למזכ"ל המפד"ל, כי הוא משעה את חברותו במוסדות המפלגה לתקופת עבודתו ברשות.
5. דרך מינויו של עובד ז' לתפקידו, העדר ניסיון בעבודה במגזר הציבורי וזיקתו למפלגה ששר התחבורה חבר בה, מצביעים לכאורה שביסוד מינויו של עובד ז' היו שיקולים פוליטיים.

## משרד החוץ

### מינוי עובד

בעקבות דיון עם מנכ"ל משרד החוץ (להלן - המשרד) ביוני 1996, פנה סמנכ"ל המשרד, הממונה על המרכז לשיתוף בין-לאומי במשרד (להלן - הסמנכ"ל לענייני מש"ב), אל הסמנכ"ל למינהל במשרד ובקשו לבדוק אם משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) מוכן להשאיל למשרד למשך שנה עובד מסוים (להלן - עובד ח').

עובד ח' החל את עבודתו במש"ב ביוני 1996, אך רק בנובמבר נחתם עמו חוזה מיוחד עד מאי 1997. החוזה נחתם בין 'האיגוד, חברה להעברת טכנולוגיה' (להלן - האיגוד) לבין עובד ח'. האיגוד הוא חברה ממשלתית המשמשת זרוע ביצועית של מש"ב, והיא מספקת שירותי עזר בתחומי מינהל וכספים ובתחזוקת הרכוש והציוד בשלוחות המקצועיות של מש"ב. פעולות האיגוד ומשכורות עובדיו ממומנות במלוואן מתקציב המשרד; מנכ"ל המשרד הוא יו"ר הדירקטוריון של האיגוד, הסמנכ"ל לענייני מש"ב הוא מנהל האיגוד. העסקת עובד ח' באמצעות האיגוד נעשתה לכאורה כדי לעקוף את תקן המשרד ואת נוהלי העסקת עובדים במשרדי ממשלה. לא נמצא שהמשרד נהג בעבר לחתום על הסכמים להעסקת עובדים באמצעות האיגוד לשם ביצוע תכניות של מש"ב. על פי בקשתו של עובד ח', העסיק האיגוד, לשם סיוע לעובד ח', שתי עוזרות זמניות שאינן עובדות המשרד. לא נמצא שהמשרד הקצה מראש תקציב להעסקתן, או שדבר העסקתן הובא לאישור ועדת הכספים של האיגוד. יתר על כן, מלבדן לא העסיק האיגוד או מש"ב עוזרים אישיים שאינם עובדי המשרד או האיגוד.

ביולי 1997 עשה מנכ"ל המשרד מאמצים לקלוט את עובד ח' במשרד. הסמנכ"ל למינהל השיב למנכ"ל, כי אינו רואה כל דרך לקלוט את עובד ח' במשרד בלי לקבל את הסכמת ועד העובדים, וכי "התקן שמשרד השיכון מעביר אלינו לא מעלה ולא מוריד מאחר ועם התקן מעבירים אלינו גם עובד ומכך המשרד לא יצא נשכר". כן ציין הסמנכ"ל, כי החל בשנת 1998 יהיה על המשרד לדאוג לתקצוב המשרות של עובד ח' ושל שני עובדים שיועמדו לרשותו, כפי שהיה בעת

העסקתו באיגוד. יצוין, כי לדברי הסמנכ"ל לענייני מש"ב, העסקת עובד ח' במשרה מלאה באיגוד בניהול פרויקט אחד אין לה אחריות, שכן כל עובד במש"ב עוסק בעת ובעונה אחת בכמה פרויקטים, תכניות הדרכה, שליחויות או קורסים.

בספטמבר 1997 הודיע המשרד למבקר המדינה, כי סוכם בין מנכ"ל המשרד למנכ"ל משרד השיכון כי עובד ח' ימשיך בעבודתו במשרד החוץ ארבעה--חמישה חודשים, ויקבל באותה תקופה את משכורתו ממשרד השיכון, וכי משרד החוץ שילם את משכורתו של עובד ח' בחודשים יולי-אוגוסט 1997. בנובמבר 1997 סוכם בין המשרד לבין משרד השיכון, כי עד סוף ינואר 1998 יועסק עובד ח' במשרד ולאחר מכן יוחזר למשרד השיכון. מבירורים שנעשו במשרד בפברואר 1998 עולה, כי המשרד נושא ונותן עם ועד העובדים במאמץ לקבל את הסכמתו להעברת עובד ח' ממשרד השיכון למשרד החוץ ולהעסיקו כעובד קבוע; עד לאישור יועסק עובד ח' על סמך הסכם נוסף שייחתם לחודשים אחרים.

## המועצה הלאומית למניעת תאונות

### מינוי עובדים

הגופים המנהלים של המועצה הלאומית למניעת תאונות (להלן - המועצה) הם המועצה הארצית והמזכירות שהיא הקובעת את מדיניות המועצה והיא אמורה להחליט על יצירת משרות חדשות. על פי תקנון המועצה, המזכירות ממנה ועדת שכר וכוח אדם (להלן - הוועדה) המוסמכת לדון ולהמליץ על קבלתם של עובדים חדשים. על הוועדה להביא את כל החלטותיה והמלצותיה לאישור המזכירות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המועצה בינואר 1998, כי "למרות שהמועצה איננה גוף ממשלתי, אימצה לעצמה, באופן עקרוני, את הכללים הנהוגים בשירות המדינה". בינואר 1997 מונה למועצה מנכ"ל חדש שהיה עד אז סגן ראש עיריית קריית מוצקין מטעם המפד"ל.

הביקורת העלתה ליקויים בקשר למינויים של שישה עובדים שהחלו לעבוד במועצה בחודשים מארס-אוקטובר 1997, כמפורט להלן:

### עובד ט'

1. ביום 1.9.97 החלה המועצה להעסיק את עובד ט' בתפקיד של רכז שיווק באזור הצפון. משרה זו לא היתה קיימת עד אז והמזכירות לא דנה ביצירת המשרה וממילא לא הגדירה את דרישות המשרה וגם לא בחנה מועמדים לאיושה. באוקטובר 1997 החליטה הוועדה בדיעבד על העסקת עובד ט' בתפקיד האמור. העסקתו של עובד ט' ושכרו לא הובאו לאישור המזכירות, כנדרש.

2. הוועדה החליטה לשלם לעובד ט' שכר של 3,000 ש"ח נטו לחודש בתוספת עמלה בשיעור של 7.4% מההכנסות שיהיו למועצה מפעולות הדרכה לזהירות בדרכים שישווק. לעובד הותר לעבוד במקום עבודה נוסף. עוד לפני העסקתו במועצה קיבל עובד ט', ביוני 1997, מקדמה בסך 2,000 ש"ח וכיולי אותה שנה קיבל עוד מקדמה בסך 2,500 ש"ח, שתיהן על פי הוראת מנכ"ל המועצה. כיוון שעובד ט' התקבל לעבודה רק בספטמבר אותה שנה לא ברור מדוע החליט המנכ"ל לשלם לו מקדמות.

3. לעובד ט' אין תיק אישי במועצה ואין בידיה מסמכים בדבר השכלתו, מקומות עבודה קודמים שעבד בהם, הדרך שבה נקבע שכרו, ומדוע אושר לו לעסוק בעבודה נוספת.

4. הממצאים שהובאו לעיל מראים שבמינויו של עובד ט' פעלה המועצה שלא על פי כללי מינהל תקין.

#### עובד י'

1. עובד י' מועסק במועצה ממאוס 1997, בתור ממלא מקום חשב. עד נובמבר 1997 הועסק במועצה גם חשב, מכאן, שבמשך תשעה חודשים הועסקו שני העובדים בד בבד באותו תפקיד. המועצה לא בדקה מועמדים אחרים לתפקיד ממלא מקום החשב, והעסקתו של עובד י' לא הובאה לדין בוועדה.

2. עובד י' אינו כלול במצבת כוח האדם של המועצה, לא נחתם עמו חוזה והוא לא קיבל שכר במהלך עבודתו במועצה בחודשים מאוס-נובמבר 1997, פרט לשתי מקדמות בסך 2,500 ש"ח כל אחת, ששולמו לו ביוני ובאוגוסט אותה שנה, על פי הוראת מנכ"ל המועצה. הסכום שולם מתקציב שיועד להעסקת מנהלי סניפים, אף שהוא לא שימש מנהל סניף. רק בדצמבר אותה שנה קיבלה המועצה מעובד י' חשבונית על סך 5,000 ש"ח.

3. בתיקו האישי של עובד י' אין מסמכים המעידים על השכלתו ועל מקומות עבודה קודמים שהועסק בהם ועל דרך קבלתו לעבודה במועצה.

4. בנובמבר 1997 החליטה מזכירות המועצה להעביר את ניהול החשבונות והכספים של המועצה לידו קבלן. בעקבות החלטה זו פוטרו חשב המועצה ומנהלת החשבונות בכירה. בדצמבר אותה שנה אישרה המזכירות להעסיק את עובד י' בתור קבלן לניהול מחלקת הכספים עד שיתקיים הליך מסודר של קבלת הצעות וייבחר קבלן שיעסוק בכך.

5. המזכירות לא החליטה על תנאי העסקתו של עובד י' ועל הסכום שישולם לו בעד עבודתו ממאוס 1997 ועד תום העסקתו (עד לבחירת הקבלן).

6. העסקת העובד כמתואר לעיל יש בה פסול ואינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין.

#### עובד י"א

1. באוקטובר 1997 החלה המועצה להעסיק את עובד י"א בתפקיד עוזר מנכ"ל לגיוס משאבים (תרומות ותמיכות מגופים שונים), משרה שלא היתה קיימת עד אז. המשרה החדשה לא אושרה במזכירות וממילא לא הוגדרו דרישות המשרה. גם העסקתו של עובד י"א ותנאי שכרו לא הובאו לאישור המזכירות, כנדרש.

2. הוועדה קבעה שעובד י"א יועסק בדרגה 43 בדירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח (להלן - דירוג המח"ר) שכרו ישולם לפי 20 שנות ותק; הוא יקבל תשלום בעד 80 שעות נוספות בחודש לפי דיווח, וכן החזר הוצאות רכב ל-48,000 ק"מ בשנה על פי התעריף לדרכים קשות. יצוין, כי דרגת הניידות הגבוהה ביותר בשירות המדינה היא דרגה ד', ונהוג להקצות לה 14,000 ק"מ בשנה. עלות שכרו של עובד י"א בחודש דצמבר 1997 היתה כ-20,000 ש"ח.

3. בתיקו האישי של עובד י"א אין מסמכים המעידים על השכלה ועל ניסיון במקומות עבודה קודמים. על גבי טופס שמילא העובד עם תחילת עבודתו הוא הצהיר שהוא בעל תואר ראשון בתולדות ישראל ובתלמוד; יש לו ניסיון מצטבר של כעשר שנים במקומות עבודה קודמים, רובן בתפקיד מנכ"ל תנועת נוער ובתפקידו האחרון, עד ספטמבר 1997, כעוזר שר התחבורה. לפיכך לא ברור על סמך מה נקבע שכרו ומדוע נקבע לו ותק מקצועי של 20 שנה.



4. על פי הוראת מנכ"ל המועצה שולמה לעובד י"א בדצמבר 1997, נוסף על שכרו, מקדמה בסך 3,000 ש"ח, לדבריו, "עד תיקון שכרו בסוף דצמבר 1997".
5. נסיבות מינויו וקביעת שכרו של עובד י"א מצביעות, לכאורה, כי הוא מונה משיקולים זרים.

## עובד י"ב

1. באוקטובר 1997 החליטה הוועדה למנות את עובד י"ב לתפקיד רכז משאבים בצפון, משרה שלא היתה קיימת עד אז. המזכירות לא אישרה את המשרה החדשה הזאת וממילא לא הגדירה את הדרישות לאיושה; הוועדה לא הביאה את החלטתה על העסקתו ושכרו של עובד י"ב לאישור המזכירות, כנדרש, ולא בחנה מועמדים אחרים למילוי המשרה.
2. בתיקו האישי של עובד י"ב לא נמצאו מסמכים המעידים על השכלתו ועל מקומות עבודה קודמים שעבד בהם. בטופס שמילא עובד י"ב עם תחילת עבודתו הוא הצהיר שיש לו תואר ראשון בהיסטוריה של עם ישראל וכי קודם להעסקתו במועצה שימש דובר עיריית קריית מוצקין (בתקופה שבה שימש מנכ"ל המועצה בתפקיד סגן ראש העירייה).
3. הוועדה החליטה כי ישולם לעובד י"ב שכר של 3,000 ש"ח נטו לחודש בתוספת עמלה בשיעור של 10% מהסכומים שגיסי למועצה. לעובד י"ב הותר לעבוד במקום עבודה נוסף.
4. מינויו של עובד י"ב אינו מתיישב עם כללי מינהל תקין.

## עובד י"ג

1. בספטמבר 1997 החלה המועצה להעסיק את עובד י"ג בתפקיד ממונה ארצי לחינוך לבטיחות בדרכים במגזר החרדי. משרה זו לא היתה קיימת עד אז. המזכירות לא אישרה את המשרה החדשה וממילא לא הגדירה את דרישות המשרה. המועצה לא בחנה מועמדים אחרים למילוי המשרה. העסקתו של עובד י"ג ושכרו לא הובאו לאישור המזכירות, כנדרש.
2. בטופס שמילא עובד י"ג עם תחילת עבודתו במועצה הוא הצהיר שהוא בעל תעודת בגרות ויש לו תואר שני משיבה שבה למד. כמו כן הוא המציא תעודה על תואר שלישי שהוא קיבל מאוניברסיטה בחו"ל. בתיקו האישי נמצא מסמך המעיד שלפני העסקתו במועצה הועסק ברבנות הצבאית אולם לא צוין באיזה תפקיד.
3. בירור שעשה משרד מבקר המדינה העלה, כי הישיבה והאוניברסיטה מחו"ל אינם מוכרים בישראל כמוסדות הרשאים לתת תארים אקדמיים. על אף זאת שילמה המועצה לעובד י"ג את שכרו על פי התארים שעליהם הצהיר.
4. עובד י"ג הועסק במועצה בחצי משרה, בדרגה 42 בדירוג המח"ר ושולם לו החזר הוצאות רכב לפי 18,000 ק"מ בשנה. בנובמבר 1997 הועלה העובד לדרגה 44. גם ההעלאה לא אושרה במזכירות, כנדרש. עלות העסקתו של עובד י"ג, בחודשים ספטמבר-נובמבר 1997 הגיעה לכ-28,000 ש"ח.
5. דרך מינויו של עובד י"ג וקביעת שכרו אינם מתיישבים עם כללי מינהל תקין.

## עובדת י"ד

1. במאי 1997 החלה עובדת י"ד לעבוד במועצה בתפקיד מנהלת אזור הצפון, במשרה חלקית. במסגרת תפקידה היא ריכזה את הטיפול בסניפי המועצה בצפון הארץ. העסקתה בתפקיד זה לא

הובאה לאישור הוועדה ולאישור המזכירות ולא נמצאו במועצה כל מסמכים המאשרים את העסקתה. לפני העסקתה במועצה היא שימשה מזכירתו של מנכ"ל המועצה כשהיה סגן ראש עיריית קריית מוצקין.

2. בספטמבר 1997 החליטה הוועדה להעסיק את עובדת י"ד בתפקיד מנהלת ארגון ומינהלה. המועצה לא בחנה מועמדים אחרים למשרה זו. העסקתה ותנאי שכרה של עובדת י"ד לא הובאו לאישור המזכירות, כנדרש.

3. דרך קבלת עובדת י"ד למועצה מעוררת חשש שהיא מונתה משיקולים לא ענייניים.

## פיטורים בלתי תקינים והמשך לא תקין של העסקה

כשם שעירוב שיקולים זרים במינוי פוגע במערכת הציבורית ותוצאותיו קשות, כך גם פיטורים הנעשים משיקולים לא ענייניים. אלה ואלה (שהם שני צדדים של מטבע אחד) מביאים לתוצאה שהאדם המתאים לתפקיד אינו ממלא אותו. השיקול הזר בהעברת אדם מתפקידו פסול הוא כשם שפסול למנות אדם משיקול זר.

השיקולים הזרים המעורבים בפעולות להעברת עובד מתפקידו פנים רבות להם. מקצתם נובעים מרצון לסלק מכשול הניצב בדרכים הקלוקלות שהממנה נוקט, ומקצתם מרצון לפנות את התפקיד כדי שיהיה אפשר למנות לו אדם מקורב שחפצים ביקרו.

להלן מובאים ממצאי הביקורת המעלים פעולות שנוקטו להעברת עובדים מתפקידיהם בשל שיקולים זרים.

### משרד הבינוי והשיכון

#### פעולות להחלפתו של מנכ"ל חברת "עמידר"

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר-נובמבר 1997 פעולות שנעשו להחלפתו של מנכ"ל עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר). הבדיקה נערכה בעקבות פניות מאפריל ומאוגוסט 1997 למשרד מבקר המדינה משני דירקטורים מקרב הציבור בעמידר.

אחד הדירקטורים בדירקטוריון של עמידר (להלן - דירקטור א') מונה לדירקטוריון ב-20.8.97, מקרב עובדי משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד). דירקטור א' התחיל את עבודתו במשרד בשנת 1996 בתפקיד "מנהל תחום בכיר מדיניות ובקרה", ובפועל הוא משמש גם עוזר מנכ"ל. ב-14.10.97 הציע דירקטור א' ליו"ר הדירקטוריון שהדירקטוריון ידון בישיבתו הקרובה בסיום כהונתו של מנכ"ל עמידר, שכיחן בתפקידו מאז יולי 1995.

ביום 30.10.97, בעקבות הפניות האמורות, שיגרה מבקר המדינה מכתב אל יו"ר הדירקטוריון, ובו ביקשה שלא ליצור עובדות מוגמרות עד תום הבירורים בעניין סיום כהונתו של מנכ"ל עמידר.

במהלך הבדיקה נעשו בירורים עם מנכ"ל עמידר, עם דירקטורים בעמידר, עם מנכ"ל המשרד, עם מנהלת רשות החברות הממשלתיות ועם יו"ר הוועדה הציבורית למינוי דירקטורים ומנהלים בחברות ממשלתיות ובתאגידים (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים).

ממכלול הפגישות והשיחות שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה בעמידר ומעיון במסמכים עולה החשש שדירקטורים בעמידר תמכו בהצעה להחליף את המנכ"ל, שלא משיקולים ענייניים של טובת עמידר. עם התומכים בהחלפת המנכ"ל נמנו דירקטורים חדשים, שמטבע הדברים יכלו לדעת אך מעט על הנעשה בעמידר ועל תפקודו של המנכ"ל.

רבים מהממצאים המפורטים להלן מבוססים על שיחות שקיים המנכ"ל עם גורמים שונים, ודיווח על תוכן למשרד מבקר המדינה. מאחר שהמנכ"ל נוגע בדבר, דיווחיו אינם יכולים לשמש בסיס יחיד לממצאים. מסקנות משרד מבקר המדינה חוזקו מאד, בכמה וכמה ממצאים נוספים שמקצתם מפורטים להלן.

## הליכים להחלפת המנכ"ל

1. הביקורת העלתה, שלוועדה לבדיקת מינויים הוגש שאלון שמולא ב-8.12.96 על ידי מי שמזוהה עם רשימת יהדות התורה כדי שתבחן אם הוא כשיר לשמש מנכ"ל עמידר. בטופס הוועדה הנלווה לשאלון רשום, כי הממנה הוא סגן שר הבינוי והשיכון (להלן - סגן השר).

2. בינואר 1997 מונה לדירקטור נציג ציבור המשמש סגן ראש עיריית קריית ים. מנכ"ל עמידר מסר למשרד מבקר המדינה, כי שוחח עם אותו דירקטור, ומדברי הדירקטור השתמע שכאשר יהיה עליו להחליט בעניין החלפת המנכ"ל, הוא כדירקטור, יפעל בהתחשב בהנחיות של גורם מסוים רם דרג מחוץ לעמידר, ולא דווקא על פי שיקולים ענייניים.<sup>14</sup>

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מיום 20.1.98, מסר הדירקטור, בין השאר, כי לא זכור לו שנפגש במאוס 1997 עם מנכ"ל עמידר, ומכל מקום, הוא לא אמר לאיש ששיקוליו בעניין החלפת המנכ"ל יושפעו מהנחיות של גורם כלשהו. הדירקטור הוסיף שניסיונות להשפיע על עמדתו נעשו דווקא בידי גורמים פוליטיים התומכים במנכ"ל עמידר.

3. בתחילת מאי 1997 מונתה בעמידר דירקטורית מקרב הציבור. בסוף אוגוסט אותה שנה, לאחר שהשתתפה בשתי ישיבות בלבד, היא הציעה להעלות על סדר יומו של הדירקטוריון את נושא תפקודו של המנכ"ל (עקב נסיבות מסוימות משכה את הצעתה ולא התקיים דיון בנושא). הצעה זו הוגשה יומיים לאחר שמנכ"ל המשרד שיגר מכתב למנכ"ל עמידר, ובו העלה לראשונה דברי ביקורת על דרך תפקודו; העתק של המכתב שוגר לחברי הדירקטוריון. לדעת משרד מבקר המדינה, ספק רב אם בפרק הזמן הקצר שבו כיהנה הדירקטורית היה סיפק בידה ללמוד היטב את ענייני עמידר ולעמוד על תפקודו של המנכ"ל, ויש חשש שהושפעה מבעלי תפקידים בכירים במשרד שביקשו להחליפו.

בתשובתה מיום 14.1.98 טענה הדירקטורית, בין היתר, כי בעת שפנתה אל הדירקטוריון בבקשה לדון בתפקוד המנכ"ל היא התכוונה להעלות כמה עניינים חשובים הנוגעים לתפקודו, וכי גם בישיבות ספורות ניתן היה לעמוד על המצב הבלתי נסבל שבו היתה שרויה עמידר ועל מערכת היחסים העכורה בין מנכ"ל עמידר לבין מנכ"ל המשרד.

4. בסוף אוגוסט 1997, סמוך למועד שבו החל לכהן יו"ר הדירקטוריון, שוחח עמו מנכ"ל עמידר על הכוונה להחליפו (את המנכ"ל). מנכ"ל עמידר מסר לעובדי משרד מבקר המדינה כי מדברים שאמר לו היו"ר באותה שיחה השתמע, כי לא רק שיקולים ענייניים הנחו את היו"ר בבואו להכריע בסוגיה זו.

<sup>14</sup>ראה לעניין זה בג"ץ 4566/90 דוד דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 18.

יו"ר הדירקטוריון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-25.1.98, כי הוא פועל אך ורק לפי שיקולים ענייניים ולטובת עמידר.

### תפקודו של מנכ"ל עמידר

עד אמצע שנת 1997 לא הועלו לפני דירקטוריון עמידר, באופן רשמי ומפורט, טענות בדבר ליקויים בתפקודו של מנכ"ל עמידר ובדבר פגמים במערכת יחסיו עם הנהלת המשרד.

כאמור, רק בסוף אוגוסט 1997 שלח מנכ"ל המשרד למנכ"ל עמידר מכתב ובו דברי ביקורת על אופן תפקודו. במכתב יוחסו למנכ"ל עמידר מחדלים בביצוע בקשות המשרד ופורטו טענות על התערעות מערכת היחסים בין עמידר לבין המשרד.

הטענה המרכזית במכתבו של מנכ"ל המשרד נוגעת לצורך בכריתת הסכם בין הממשלה לבין עמידר על ניהול השיכון הציבורי. במכתב צוין שיש חשיבות לחתימה על הסכם כזה, שכן הוא עשוי לתרום לאיתנות הפיננסית של עמידר, אלא שמנכ"ל עמידר אינו "מגלה רצון או נכונות לחתום על ההסכם".

אולם הביקורת העלתה, כי דווקא סגן השר ומנכ"ל המשרד הם שביקשו, במכתב אל שר האוצר ואל החשב הכללי מ-12.10.97, לעכב את החתימה על ההסכם שאושר בדירקטוריון.

מכאן עולה החשש שלטענה שהטיח מנכ"ל המשרד במנכ"ל עמידר בעניין ההסכם לא היה כל בסיס, וכי היא שימשה אך אמתלה להצדקת התכנית להחליפון.

כאמור, ב-14.10.97 הציע דירקטור א', שהדירקטוריון ידון בסיום כהונתו של מנכ"ל עמידר. בשיחה עם עובדי משרד מבקר המדינה טען הדירקטור שעל המנכ"ל לסיים את תפקידו בגלל מצבה הגרוע של עמידר.

בתשובתו מיום 25.1.98 הסביר דירקטור א', כי הציע לדירקטוריון לדון בסיום כהונתו של מנכ"ל עמידר משום שהתכחש להתחייבות בכתב, שמסר ליו"ר ועדת הביקורת של הדירקטוריון, לפרוש מתפקידו לא יאוחר מ-31.10.97. דירקטור א' הוסיף, כי המנכ"ל התנה את מילוי ההתחייבות בכך שהדירקטורית תסיר את הצעתה מסוף אוגוסט 1997 לדון בתפקודו, וכן שהתניה זו לא תירשם בפרוטוקול הדירקטוריון. לדברי הדירקטור, התכחשות המנכ"ל להתחייבותו באה לידי ביטוי בפגישה עם סגן השר ואשר בה היה המנכ"ל אמור להודיע לסגן השר על מועד פרישתו.

בתשובתו טען דירקטור א', כי פעל כשורה, בשיקול דעת מרבי וממניעים ענייניים, ורק טובת עמידר עמדה לנגד עיניו. הוא הוסיף, כי לא העלה על דעתו שמנכ"ל עמידר "איש מכובד ובעל תפקיד רם מעלה ואשר שירת שנים רבות בצה"ל והינו תת-אלוף במילואים יתכחש להתחייבותו", מה גם שהשמועות על פרישתו הקרובה כבר נפוצו בקרב עובדיה הבכירים של עמידר והקשו עליהם לתפקד כראוי במצב שנוצר. לדברי הדירקטור, גם מערכת היחסים המעורערת בין המנכ"ל לבין אגפי המשרד לא תרמו לתפקודה של עמידר, ולכן ברור היה לו, ולדירקטורים אחרים, כי לטובת עמידר על המנכ"ל לפרוש.

דירקטור אחר (מוותיקי הדירקטוריון) הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מיום 22.1.98, בין השאר, כי הוא נבחר ליו"ר ישיבות הדירקטוריון במהלך התקופה שבה לא היה יו"ר לדירקטוריון עמידר; באותה עת היו לו קשרי עבודה הדוקים הן עם המשרד והן עם מנכ"ל עמידר, והמנכ"ל פעל אך ורק על פי שיקולים של טובת עמידר וקידום מטרותיה. הדירקטור צירף למכתבו העתק של מכתב מ-1.9.97 ששלחו תשעה דירקטורים ותקיים למנכ"ל עמידר ובו ביטאו את הערכתם לתפקודו ומחו בתוקף על הניסיונות להדיחו משיקולים זרים. במכתב גם

פירטו את הישגיו המקצועיים שבאו לידי ביטוי, בין היתר, בדוחות הכספיים של עמידר לשנת 1996 וכן בשיפור רמת השירות שעמידר נותנת, בהתייעלותה ובצמצום הוצאותיה.

בישיבת מועצת המנהלים ביום 25.12.97 הודיע מנכ"ל עמידר, "אחרי התלבטויות לא קטנות ואחרי מאבקים לא מעטים", כי הוא מבקש לסיים את תפקידו ב-1.2.98. מועצת המנהלים אישרה את התפטרותו.

ביום 29.1.98 בחר הדירקטוריון במועמד יחיד למנכ"ל עמידר, במקום המנכ"ל שהתפטר, שפרטיו האישיים הוצגו לבחינה מוקדמת של הוועדה לבדיקת מינויים בשאלון שמולא, כאמור, בדצמבר 1996.



1. לדעת משרד מבקר המדינה, הפעולות שננקטו להפסקת כהונתו של מנכ"ל עמידר ולמינויו של אחר תחתיו, ספק אם הן עולות בקנה אחד עם חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות), ועם סדרי מינהל ציבורי תקין. חוק החברות קובע, כי הדירקטוריון של חברה יבחר באחד מחבריו ליו"ר הדירקטוריון וגם ימנה, באישור השרים האחראיים, את המנכ"ל. הבחירה של יושב ראש הדירקטוריון ומינוי המנכ"ל טעונים אישור מהשרים הממונים על החברה, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. בעניין האמור התהפכו לכאורה היוצרות: הדרג הפוליטי החליט מראש על זהות המתמנה. לא לכך התכוון המחוקק כאשר יצר הפרדה ראויה בין הדירקטוריון, האמור לפקח על ניהולה התקין של חברה ממשלתית, ובכלל זה לבחור לה יו"ר ומנכ"ל, לבין הדרג הפוליטי ובראשו השרים הממונים.

להחלפת מנכ"ל של חברה ממשלתית דרושים נימוקים ענייניים. אם הוצגו לסגן השר טיעונים ענייניים בדבר תפקוד לקוי של מנכ"ל עמידר, שבעקבותיהם גמלה בלבו ההחלטה להחליפו - היה עליו לפנות אל שר הבינוי והשיכון (להלן - השר) כדי להביא באמצעותו את הנושא לפני דירקטוריון עמידר, אשר לפי חוק החברות הוא הגוף הממנה, באישור השרים, את המנכ"ל והמוסמך, בין היתר, לפטרו. ואולם סגן השר לא פנה אל השר והעניין גם לא הובא לדיון בדירקטוריון.

לפני סגן השר עמדה גם חלופה נוספת: לפנות אל השר ולבקשו להביא לדיון בממשלה את עניין תפקודו של המנכ"ל ואת האפשרות שהיא תשתמש בסמכות שחוק החברות מקנה לה להעבירו מתפקודו. גם בדרך הזאת לא פעל סגן השר.

2. יצוין שעד כה לא נקבעו נהלים או תקנות בדבר ההליך הראוי להחלפת מנכ"ל של חברה ממשלתית. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לשקול את האפשרות לקבוע כמה שלבים להליך זה, לדוגמה: בשלב ראשון תישלח לנוגע בדבר התרעה על תפקודו הלקוי, ותינתן לו זכות תגובה והזדמנות להשתפר; אם לא יחול שיפור סביר בתפקודו - יוצע לדירקטוריון לדון בהחלפתו. גם בשלב זה יש לתת לו זכות מלאה לתגובה. וכמובן יש לקיים דיון מעמיק בעניינו. בנהלים או בתקנות רצוי לקבוע, בין היתר, אם השר האחראי לענייניה של חברה ממשלתית רשאי לבטא את שביעות רצונו או את אי-שביעות רצונו מתפקודם של נושאי משרה בחברה ממשלתית, ואם כן - לפני מי עליו לעשות זאת וכיצד. ראוי גם להבהיר, אם תקין ששר או איש מטעמו יפנו לוועדה לבדיקת מינויים בבקשה לקיים בדיקה מוקדמת בעניין התאמתו של מועמד חלופי למשרה מסוימת לפני ההליך המתואר לעיל. לדעת משרד מבקר המדינה, צעד כזה אינו רצוי ואינו תקין.

אשר למינוי מנכ"ל חדש, גם בתחום זה רצוי לקבוע הליך מינוי התואם סדרי מינהל תקין, שיכלול בחינה של כמה מועמדים לתפקיד.

גם בהעדר כללים או תקנות היה אפשר לצפות שסגן השר יפעל על פי עקרונות וכללים התואמים מינהל תקין. החלפתו של המנכ"ל, שתפקודו היה סביר ככל הנראה, היתה מעשה לא ראוי שאינו משרת את טובת עמידר ואינו תואם כללי מינהל ציבורי תקין.

3. לנוכח הפעולות והעמדות שנקטו גורמים בכירים במשרד הבינוי והשיכון ובעמידר, עולה חשש כבד שהן תוכננו מראש כדי להביא להחלפתו של המנכ"ל והונעו משיקולים לא ענייניים.

מעשה כזה מסמן נקודת שפל נוספת בתופעה השלילית של מינויים פוליטיים במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות, שכבר נדונה בדוחות קודמים של מבקר המדינה. מנכ"ל עמידר התפטר מתפקידו ובמקומו בחר הדירקטוריון במועמד יחיד שיועד מלכתחילה להחליפו. יש לראות מעשה זה בחומרה.

## משרד הבינוי והשיכון

### העסקת עובדים על פי חוזה מיוחד לבכירים

מכוח חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, מעסיקה המדינה עובדים קבועים על פי כתב מינוי (עובד קבוע). תקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960, קובעות, כי ניתן להעסיק עובד על פי חוזה מיוחד, רק אם נציב שירות המדינה (להלן - הנציב) קבע כי עבודתו חיונית למדינה וכי אין אפשרות מעשית להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות המדינה. במסגרת זו חתמה נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות) על חוזים מיוחדים עם רבים מאנשי הסגל הבכיר בשירות המדינה, לתקופה של ארבע שנים. אחד ההבדלים בין שני סוגי ההעסקה הוא כי את העסקתו של עובד בחוזה מיוחד עקב תפקוד לקוי אפשר להפסיק ביתר קלות מאשר את העסקתו של עובד קבוע.

### מנהלת מחוז ירושלים

בחוזה ההעסקה בין מנהלת מחוז ירושלים (להלן - עובדת ט"ו) לבין הנציבות, קובע סעיף 4א, כי תוקפו של החוזה יוארך מאליו, בתום ארבע שנים, לתקופה נוספת של ארבע שנים, אלא אם כן הודיע אחד הצדדים למשנהו כי אינו רוצה בהארכה, וזאת - שלושה חודשים לפני תום התקופה. יחד עם זאת, גם נקבע בחוזה מאוחר יותר, בסעיף 4ב, שעל אף הנאמר בסעיף 4א תוקפו של החוזה יוארך רק בהמלצת הממונה הישיר ובאישור הנציב. הנציב, או מי שהוסמך על ידו לעניין זה, רשאי להפסיק את שירותה של עובדת ט"ו בכל עת על ידי הודעה מוקדמת כאמור, או על ידי תשלום משכורת של שלושה חודשים, לפי בחירתו. עובדת ט"ו מצדה, יכולה לפנות לוועדת שירות המדינה<sup>15</sup> (להלן - ועדת השירות), באמצעות הנציב, בטענה שהפסקת עבודתה היא שרירותית או נובעת משיקולים פוליטיים. עוד נקבע בחוזה, כי לעניין סעיף זה "הפסקת עבודה על ידי המעסיק לרבות אי-חידוש החוזה בתום תוקפו".

<sup>15</sup>ועדת שירות המדינה מתמנית בידי הממשלה כדי לסייע לה בעניינים הנוגעים להעסקת עובדים; הוועדה מורכבת מ-11 חברים, ביניהם: הנציב, שהוא יושב ראש הוועדה, 5 מנהלים כלליים של משרדי ממשלה ו-5 אנשי ציבור שאינם עובדי מדינה.

משרד מבקר המדינה שלח ביולי 1997 מכתבים למשרד ולנציבות, ובהם ציין כי חוזה ההעסקה של עובדת ט"ו לא הוארך על אף שתקופת החוזה דאז תמה בפברואר 1997, וכך שלא נמצאה הודעה של שום צד כי אינו מעוניין בהארכת החוזה. באותה עת לא נמצאה המלצה של הממונה הישיר (מנכ"ל המשרד) להאריך את החוזה.

משרד מבקר המדינה התריע, כי מצב של חוסר ודאות לגבי המשך העסקה של עובד גורע מתפקודה היעיל של מערכת העבודה בכלל, ושל העובד הנוגע בדבר בפרט ואינו מתיישב עם כללי מינהל תקין.

מנכ"ל המשרד פנה לנציב ב-29.7.97, באיחור של למעלה משמונה חודשים לאחר תום תקופת החוזה דאז, והודיע לו, כי אינו ממליץ להאריך את תוקף חוזה העסקתה של עובדת ט"ו, מאחר שיש לה "העדר יכולת - בלשון המעטה - לעבודה מול הפונים, בכל אשר קשור למה שקרוי 'קבלהו בסבר פנים יפות' הדרוש ממנהל מחוז". ב-14.8.97 צירף סגן הנציב את פנייתו של מנכ"ל המשרד במכתב לעובדת ט"ו.

כאמור לעיל, על פי חוזה ההעסקה עם הנציבות, עובדת ט"ו יכולה לפנות לוועדת השירות, באמצעות הנציב, ולטעון שהפסקת עבודתה היא שרירותית או נובעת משיקולים פוליטיים. עובדת ט"ו אכן פנתה לוועדת השירות ועניינה נדון, לפי בקשתה, בוועדת השירות ביום 5.11.97; הוועדה הציעה לצדדים לנסות להגיע להסכמה עם עובדת ט"ו שתמלא תפקיד אחר במשרד. מאחר שהצדדים לא הגיעו להסכמה, חזרה ועדת השירות לדון בעניין זה ב-5.1.98, ואלה היו מסקנותיה:

"הוועדה הגיעה למסקנה כי לא הוצגה בפניה על ידי המשרד תשתית עובדתית שיש בה כדי לבסס עילה כלשהי המצדיקה אי-חידוש החוזה. יתרה מזו, לגבי הנימוק שהועלה על ידי סגן השר והמנכ"ל - לא ניתן לעובד שימוע ולא הוצגו - לא בפני העובד ולא בפני ועדת השירות - ראיות כלשהן לביסוסו.

הוועדה רואה צורך לציין כי החוזים המיוחדים לעובדי המדינה הבכירים אינם מאפשרים הפסקת עבודה של העובדים המשתייכים לסגל המקצועי הקבוע של שירות המדינה, על פי שיקול דעת הממונה בלבד, ללא נימוקים מפורטים ומבוססים ושיקולים ענייניים, אשר יעמדו במבחן הביקורת השיפוטית ובלי שתיתן לעובד זכות הטיעון, ואין לגזור גזירה שווה לעניין זה מהחוזים המקובלים בסקטור הפרטי.

הוועדה רואה לנכון לציין, כי הנורמה הבסיסית העומדת ביסוד שירות המדינה בישראל, היא שירות רציף ומקצועי של עובדים המתמנים במכרז, על פי כישוריהם, ולא על פי זיקה אישית או פוליטית כזו או אחרת, ומעמדם והמשך כהונתם אינם תלויים בחילופי שרים במשרד. מבחינה זו אין נפקא מינה בין עובד המועסק על פי כתב מינוי (עובד קבוע) לבין עובד המועסק בחוזה בכירים'.

כמובן, כאשר ההפסקה בחוזה ההעסקה או אי-חידושו, מושתתים על/או יסודם במניעים ענייניים, כגון: תפקוד לקוי של עובד, ניתן יהיה להפסיק את עבודתו ביתר קלות מאשר עובד קבוע, אף זאת בכפוף להוראות הדין. בחינת הנימוקים והשיקולים האמורים הינה מתפקידה של ועדת השירות המשמשת לעניין זה כערכאה מעין שיפוטית, אשר דנה ומקבלת החלטה על פי כללי המשפט הציבורי והצדק הטבעי.

לאור האמור מחליטה ועדת השירות כי אין עילה להחלטת מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון שלא לחדש את חוזה ההעסקה עם מנהלת מחוז ירושלים של המשרד. נציב שירות המדינה יחדש אפוא את החוזה כמקובל."

לאחר קבלת ההחלטה, הוארך חוזה ההעסקה עם עובדת ט"ו עד ליום 28.2.2001, למפרע מיום 1.3.97.



בתשובתה מאוגוסט 1997 למשרד מבקר המדינה הודיעה נציבות שירות המדינה, כי בעניינה של עובדת ט"ו אמנם נוצר מצב של קיפאון זמני, משום שהמשרד לא המליץ אם להאריך את החוזה עמה או לא. הנציבות ציינה בתשובתה, כי הנושא עדין ורגיש, וכי בין עובדת ט"ו לבין הנהלת המשרד מתקיימות שיחות בדבר המשך עבודתה; הנציבות ערה לבעייתיות שהציג משרד מבקר המדינה, ולדעתה, מן הראוי ש"מצב הביניים יסתיים בפרק זמן סביר".

מפעולות המשרד בעניין העסקתה של עובדת ט"ו עולה, כי הוא אכן לא הודיע לה במועד שהוא רוצה להפסיק את העסקתה או להאריכה, כמתבקש מחוזה ההעסקה עמה, ודבר זה היה בו כדי לפגוע בתפקודה היעיל של המערכת, והוא מנוגד כאמור לסדרי מינהל תקין. אם אמנם לא היה מנכ"ל המשרד שבע רצון מתפקודה של עובדת ט"ו, היה עליו לבוא עמה בדברים לאלתר ולהפנות את תשומת לבה לכך שעליה לשפר את תפקודה ולציין את הצעדים שעליה לנקוט לשם כך. משהיה עושה כן, היה עליו לעקוב אחר נכונותה לשפר את תפקודה ולספק לה את המשוב הדרוש לכך. רק אם היה משתכנע, בעקבות התראות חוזרות, כי אין עובדת ט"ו מתאימה לתפקידה, היה עליו להודיע לה, כי אינו מעוניין בחידוש החוזה עמה, וזאת שלושה חודשים מראש, לפחות, כמתבקש מחוזה ההעסקה. בהתנהגות המשרד כלפי עובדת ט"ו לא מילא הוא את חובת ההגינות המוטלת על הרשות והתנהגותו לא היתה סבירה.

מבקר המדינה עסקה רבות בתופעת המינויים הפוליטיים והמינויים הלא-תקינים. קבלת עובדים על יסוד שיקולים לא ענייניים גורמת לכלל ציבור העובדים הרגשה של חוסר ביטחון והעדר יציבות, מערערת את המורל בשירות הציבורי ופוגעת בדימויו. היא פוגעת קשות לא רק בסדרי המינהל התקין ובטוהר המידות, אלא אף ברמתו המקצועית של השירות הציבורי, קל וחומר כשמדובר בפיטורים שרירותיים או הנובעים משיקולים פסולים בלא שנמצאו עילות ענייניות לפיטורים.

לדעת מבקר המדינה נובע מתוכן החוזה, חרף המלים הפותחות של סעיף 4ב, כי כלפי העובד(ת) די בהעדר הודעה מצד המעסיק שלושה חודשים לפני תום תקופת החוזה כדי שתוקפו יוארך "מאליו" (כלשון הנאמר בסעיף 4א לחוזה). אין זה מעניינו של העובד, ואולי אף מסמכותו, לחקור ולדרוש האם בכל זאת קיימת, או מתגבשת, המלצה של הממונה הישיר להודיע על הפסקת הקשר החוזי עמו, ואם קיימת המלצה כזאת - כלום נתן נציב שירות המדינה את אישורו למתן הודעה להפסיק את הקשר. יתרה מזו, אם הממונה הישיר מתמהמה, כך שההודעה על אי-חידוש הקשר מגיעה לעובד זמן קצר משלושה חודשים לפני תום תקופת החוזה - איחר המעסיק את המועד והחוזה חודש "מאליו" לארבע שנים נוספות.

עם זאת, לפי סעיף 4ב לחוזה, יש לנציב סמכות להפסיק את שירותו של העובד, בכל עת, אולם "על ידי הודעה מוקדמת בכתב, שלושה חודשים מראש...". מכאן יוצא, שתוקף החוזה לא פג בשום שלב שהוא. אדרבא, בפברואר 1997 הוארך תוקפו "מאליו" כלשון סעיף 4א לחוזה. זה לא גרע מסמכותו של הנציב, או מי שהוסמך על ידיו, להפסיק את שירותה של עובדת ט"ו בכל עת, שוב על ידי מתן הודעה שלושה חודשים מראש. גם זאת לא קרה.



יתר על כן, גם אם נותר ספק כלשהוא בעניין פרשנותו של החוזה, היה מקום לפרשו לטובת עובדת ט"ו, לפי הכלל שאם יש דו משמעות יפורש המסמך כנגד מנסחו.

על פי כללי מינהל תקין, אם הממונה הישיר סבור שאין לחדש את החוזה עם העובד, מוטלת עליו החובה להמליץ לנציב על אי-חידוש החוזה, ועליו לעשות זאת לפני המועד הקבוע בסעיף 4א למתן הודעה לעובד על הפסקת החוזה. כמו כן, מחייבים עקרונות המינהל התקין, שהנציב ישקול אם לאשר את המלצת הממונה הישיר במועד האמור, כך שאם הוא אישר את ההמלצה תינתן ההודעה לעובד במועד.

פירוש זה אך מתחזק נוכח הדרישה החוזרת ונשנית גם בסעיף 4ב לחוזה על הצורך (ולו גם "בכל עת") להודיע בכתב על הכוונה להפסיק את שירותה של עובדת ט"ו לפחות שלושה חודשים מראש. בתום תקופת החוזה, בפברואר 1997, לא היתה שום הודעה מראש מונחת בפני עובדת ט"ו, ומכאן שבינתיים חודש החוזה "מאליו".

## משרד הבינוי והשיכון

### המשך העסקתו של סמנכ"ל בחברת "פרזות"

ברוח שנתי 47 (עמ' 849-851) דווח שבנובמבר 1996 אישר דירקטוריון פרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ (להלן - החברה) מינויו של סמנכ"ל בחברה (להלן - עובד ט"ו). הממצאים העלו, כי עובד ט"ו מונה לסמנכ"ל בחברה, על פי בקשת סגן שר הבינוי והשיכון.

ברוח צוין, בין היתר, כי ביום 7.7.96 החליטה הממשלה לבטל את פרויקט "בנה דירתך" והטילה על שר האוצר ועל שר הבינוי והשיכון למנות צוות משותף, שיקבע את הפרויקטים שיימשכו, בהתאם לרמת המחויבות לזוכים. בתחילת נובמבר אותה שנה דיווח מנכ"ל החברה לדירקטוריון, כי פרויקט "בנה דירתך" ביישוב מבשרת ציון, שבו היתה החברה פעילה, בוטל.

בהחלטת הדירקטוריון מנובמבר 1996 נקבע, כי בתום חמישה חודשים ממועד אישור המינוי ישוב הדירקטוריון ויתכנס כדי לדון ולבחון האם החברה קיבלה לידיה את ניהול פרויקט "בנה דירתך", תפקיד שלשם קידומו התמנה הסמנכ"ל, ובהתאם לדיווח - לדון בהמשך העסקתו.

מבקר המדינה העלתה חשש, שמא הותנתה מסירת פרויקט "בנה דירתך" לחברה במינוי עובד ט"ו לתפקיד סמנכ"ל. מבקר המדינה קבעה, כי התניה כזאת, ולו גם במשתמע, פסולה מעיקרה.

במאוס 1996 יצא עובד ט"ו לחופשה ללא תשלום משירות המדינה, לאחר שנפתחו נגדו הליכים משמעתיים בשל היותו חשוד ב"ביצוע עבירות של התנהגות שאינה הולמת". לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהדירקטוריון יביא עובדה זו בחשבון, בין שאר הגורמים הרלבנטיים, כאשר דן במינוי כה בכיר. עוד ציין משרד מבקר המדינה, כי עד ליום 6.11.96, שבוע לפני מועד מינויו לסמנכ"ל, היה עובד ט"ו חבר בדירקטוריון החברה. העובדה שחברי הדירקטוריון מינו את אחד מחבריו לתפקיד, ועוד בלא תקופת צינור, יש בה עצמה טעם לפגם. חבר דירקטוריון, שבמהלך כהונתו בדירקטוריון הופך להיות מועמד לעבודה בחברה, בתפקיד הכפוף למנכ"ל, מעמיד את עצמו מניה וביה במצב של ניגוד עניינים.

במענה למכתב של מבקר המדינה אל סגן השר מינואר 1997 בעניין מינוי סמנכ"ל בחברה, השיב סגן השר כי הוא רשם לפניו את הממצאים העולים מהדוח.

ביום 23.7.97 שלח מבקר עיריית ירושלים דוח ביקורת על "מינוי פוליטי לתפקיד סמנכ"ל בחברת פרוזות", לראש עיריית ירושלים, ליו"ר דירקטוריון החברה, למנכ"ל החברה ולסמנכ"ל שלה, בצירוף העתקים לסגן השר ולחברי דירקטוריון החברה.

להלן עיקרי הסיכום וההמלצות של מבקר העירייה:

א. עובד ט"ז נתמנה למשנה למנכ"ל [צריך להיות סמנכ"ל] בחב' פרוזות למרות שבמועד המינוי הושעה מעבודתו בנציבות מס הכנסה ...

...

ג. במכתבו למבקר העירייה לא הקפיד עובד ט"ז להגיד את האמת; בניגוד לטענתו שהשעייתו בוטלה נתברר כי ההשעיה הוקפאה לתקופת החופשה ללא תשלום, תוך הדגשה מפורשת שההליכים המשמעותיים נגדו ימשיכו להתנהל.

ד. לדעת מבקר העירייה מדובר במינוי פוליטי בלתי חוקי ובלתי ראוי אשר אושר ע"י חברי הדירקטוריון בלי שהעלו לדיון כל העובדות הרלוונטיות ...

ה. לדעת מבקר העירייה התפקיד 'שנתפר' עבור עובד ט"ז מיותר ומהווה בזבוז כספי ציבור. ... מבקר העירייה ממליץ לבטל את מינויו של עובד ט"ז ולהפסיק לשלם לו משכורת.

משרד מבקר המדינה בדק אם תוקנו הליקויים שהועלו בדוח שנתי 47, ולהלן ממצאי המעקב:

ביום 24.7.97 קיים דירקטוריון החברה דיון בממצאים של מבקר המדינה על החברה שפורסמו בדוח שנתי 47, ובהמשך העסקתו של עובד ט"ז בתפקיד סמנכ"ל.

היועץ המשפטי של החברה הפנה תשומת לבם של חברי הדירקטוריון, כי בבואם לקבל החלטות על המשך העסקתו של עובד ט"ז כסמנכ"ל, חייבים לעמוד לנגד עיניהם "שיקולים של טובת החברה, סבירות, הגינות, נאמנות, עניינים מקצועיים ותום לב".

בסיום הדיון התקבלה החלטה על "הארכת העסקתו של עובד ט"ז כסמנכ"ל בחברה לתפקיד: טיפול בפרויקט 'בנה דירתך', לטיפול בהוסטלים וכן לכל המשימות שהמנכ"ל ימצא לנכון להטיל עליו".

1. מהעיון בפרוטוקול של דירקטוריון החברה מיולי 1997 עולה, כי שישה חברי דירקטוריון (מבין עשרה שהשתתפו בישיבה) התייחסו במפורש לזיקה שבין הארכת העסקתו של עובד ט"ז לבין קבלת פרויקט "בנה דירתך".

תשובותיהם של כמה חברי דירקטוריון למשרד מבקר המדינה מחזקות את החשש שיש זיקה בין הארכת העסקתו של עובד ט"ז לבין קבלת פרויקט "בנה דירתך".

לדוגמא: אחת מחברי הדירקטוריון, ציינה, בין השאר, כי "האמנו כי עובד ט"ז יצליח להביא לחברה את פרויקט בנה דירתך ועדיין אנחנו מאמינים ומקווים כי מאמציו הרבים ישאו פרי". באותו הקשר ציינה חברת הדירקטוריון את התקדים של הסמנכ"ל הפורש (בעניין זה ראה בדוח שנתי 43, עמ' 736), שעם כניסתו לתפקיד קיבלה החברה את הפעלת פרויקט שיקום שכונות, והדבר היה, לדבריה, אך לברכה. דברים ברוח זו נאמרו גם בתשובה המשותפת של יו"ר הדירקטוריון, וחבר דירקטוריון.

אחד מחברי הדירקטוריון, ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר: "ההחלטה להמשיך העסקתו של [עובד ט"ז] נבעה מאותן סיבות שהיו הסיבה להחלטה לאשר את מינויו. התרשמתי

כי נעשתה עבודה טובה שהחזירה את נושא "בנה דירתך" לסדר היום ולא מצאתי כל הצדקה להפסיק מהלך זה על ידי הפסקת העסקתו של הסמנכ"ל, שפעל לחידוש הפרויקט".

2. שני חברי דירקטוריון מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, כי הוצג לפניהם מסמך, לפיו השעייתו של עובד ט"ז מעבודתו בנציבות מס הכנסה בוטלה. חמישה חברי דירקטוריון ציינו בתשובותיהם, כי ההליכים המשמעתיים שהתנהלו נגד עובד ט"ז בבית הדין המשמעתי של עובדי המדינה בוטלו.

יצוין כי על פי מכתב של הממונה על המשמעת, התביעה והחקירה בנציבות שירות המדינה (להלן - הממונה) למנכ"ל החברה מ-6.11.96, נענתה נציבות שירות המדינה לבקשתו של עובד ט"ז לצאת לחופשה ללא תשלום לתקופה של שנתיים. בפרק זמן זה תוקפא השעייתו וימשיכו להתנהל ההליכים המשמעתיים נגדו. במכתב של הממונה לסמנכ"ל משרד האוצר מ-14.10.97 הודיע הממונה, כי עובד ט"ז התפטר משירות המדינה ב-7.9.97, ולפיכך הופסקו ההליכים המשמעתיים נגדו.

ממכתבו זה עולה בבירור, כי ב-24.7.97, בעת הדיון בדירקטוריון החברה בהארכת העסקתו של עובד ט"ז, לא בוטלו ההליכים המשמעתיים נגדו. זאת ועוד, גם בספטמבר 1997, לאחר התפטרותו של עובד ט"ז משירות המדינה, לא בוטלו ההליכים המשמעתיים נגדו, אלא רק הופסקו בשל התפטרותו.



**בסיכום הפרק על "מינויים פוליטיים ומינויים לא תקינים" בדוח שנתי 47, נאמר כלהלן:**

"בחומרה יתרה יש להתייחס למקרים, שפורטו בדוח, המעלים חשש שהמינוי בוצע לפי בקשתו של סגן השר, 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."

## משרד הבינוי והשיכון

**סיום כהונתו של סמנכ"ל ומינוי משנה למנכ"ל חברת "פרזות"**

סיום כהונתו של סמנכ"ל החברה

בישיבה של דירקטוריון פרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ שהתקיימה ב-22.12.97 נדונו, בין היתר, נושא סיום כהונתו של סמנכ"ל החברה הממונה על הטיפול בנושא שיקום שכונות (להלן - עובד י"ז), ונושא מינויו של משנה למנכ"ל הממונה על הטיפול בפרט ובפניות הציבור (להלן - עובד י"ח).

מעיון במסמכים הנוגעים לעניין עולה, כי ביום הישיבה דלעיל 22.12.97 הגיש עובד י"ז מכתב לחברי הדירקטוריון, ובו הודיע להם על רצונו לפרוש מתפקידו כסמנכ"ל החברה. עובד י"ז ביקש כי יאושר לו שמועד פרישתו יהא בתאריך 31.5.98.

מדברי עובד י"ז כפי שנרשמו בפרוטוקול עולה, כי על אף מכתב ההתפטרות, אין מדובר ב"פרישה מרצון", ואלה דבריו:

"הבנתי שאני צריך לשלם את המחיר של שינוי השלטון והחלפת בעלי תפקידים בכירים בחברה. זו זכותה של הממשלה והבנתי שאני צריך ללכת. אני מוניתי כאיש פוליטי נטו בחברה והבנתי שאני צריך לפרוש."

מן הראוי לציין כי עובד י"ז מונה לתפקיד סמנכ"ל בחברה בהמלצת שר הבינוי והשיכון דאז. ביקורת בעניין מינוי פוליטי זה פורסמה ברוח שנתי 43, עמ' 736.

לקראת סיום הדיון בהפסקת עבודתו החליט הדירקטוריון פה אחד לאשר את בקשתו לפרוש מתפקידו מרצונו, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במכתבו מיום 22.12.97, וכי "הפרישה תיכנס לתוקף ב-31.5.98. עד אז ימשיך [עובד י"ז] בעבודתו בחברה ויתעד את פעולות השיקום".

#### מינויו של עובד י"ח לתפקיד משנה למנכ"ל

לאחר שחברי הדירקטוריון החליטו לאשר את בקשת הסמנכ"ל "לפרוש מרצונו" עברו לדון במינויו של עובד י"ח למשנה למנכ"ל.

נציג רשות החברות הממשלתיות בדירקטוריון הביע דעתו בעניין זה שהחברה צריכה לפעול על פי שיקולים עסקיים בלבד ולטובת החברה: לדבריו, סמנכ"ל אחד יכול למלא את כל התפקידים; ואת התפקיד המוצע לעובד י"ח - טיפול בפרט ובפניות הציבור - מסוגלים לבצע עובדים בדרג בינוני.

ההתייחסות היחידה לשאלה אם התפקיד שהוצע לעובד י"ח אכן דרוש, היתה זו של נציג רשות החברות הממשלתיות. עמדתו, שהובעה בצורה נחרצת, היתה, כי התפקיד מיותר, הן מבחינה תקציבית, והן מבחינה תפעולית.

נמצא שלא התקיים בדירקטוריון דיון ענייני בשאלה בדבר נחיצותו של התפקיד.

אחד מחברי הדירקטוריון העיר, כי מהניסיון שהחברה צברה ממינוי סמנכ"ל נוסף, ניתן להניח שהיא תצא נשכרת ממינוי משנה למנכ"ל, "במיוחד כאשר הפוליטיקאים יעזרו לקדם את מטרות החברה עם היכנסו לתפקיד של המשנכ"ל".

יו"ר הדירקטוריון אמר באותו דיון, ש"מינויים אלה תמיד מביאים תועלת לחברה, מאחר ולאנשים שמאיישים את התפקיד יש קשרים וזה מקדם את ענייני החברה ומטרותיה".

בדיון לא עלתה שאלת התאמתו של עובד י"ח לתפקיד ולא נבחנו מועמדים נוספים. לפני הדירקטוריון לא פורטו דרישות התפקיד, והדירקטוריון לא דן בשאלה אם יש לעובד י"ח ההשכלה והניסיון הדרושים לביצועו. ראוי להדגיש, שהנימוק היחיד שהעלו חברי הדירקטוריון להצדקת המינוי היה דבר קיומם של קשרים פוליטיים משופרים שיקדמו את ענייני החברה.

בסיום הדיון הוחלט ברוב קולות (8 מבין 14 נוכחים) לאשר את מינויו של עובד י"ח למשנה למנכ"ל החברה, החל ב-1.3.98, שישמש כממונה על הטיפול בפרט ובפניות הציבור וימלא כל תפקיד נוסף שיטיל עליו המנכ"ל.

נמצא שהדירקטוריון לא בדק את עצם נחיצותו של התפקיד ואת התאמתו של עובד י"ח לתפקיד, ומאופן בחירתו נראה כי היא נבעה משיקולים פסולים ולא ענייניים.

מדבריהם של חלק מחברי הדירקטוריון עולה, כי על הנהלת החברה הופעל לחץ למנות את עובד י"ח לתפקיד. אחד מחברי הדירקטוריון, הציע לדון בתיאור תפקידו של המשנה למנכ"ל ו"לעשות את הדיון כמה שפחות 'מסריח', אחרת הוא ילך עם הנושא למבקר המדינה".

חבר דירקטוריון אחר, ציין, כי "המינוי פוליטי ומנוגד לחוק חד-משמעית...". לדבריו ההליך אינו תקין, מאחר "ויש אקדח לרקה, גם למנכ"ל וגם ליו"ר", ומחובתו להתריע על כך. הוא הציע לבחון אנשים מתאימים לתפקיד ולא לציית לתכתיב.

לדעת משרד מבקר המדינה הפעלת לחץ על דירקטוריון בכואו לקבל החלטה על מינויו של מועמד למשרה, וכניעת הדירקטוריון ללחץ, פסולים הם מעיקרם.

עוד מן הראוי לציין, כי עובד י"ח היה חבר דירקטוריון החברה עד לתאריך 21.12.97, יום אחד בלבד לפני ישיבת הדירקטוריון שבה הוחלט למנותו למשנה למנכ"ל החברה.

בדוח שנתי 47 (עמ' 850-851) נדון מינויו של עובד ט"ז לתפקיד סמנכ"ל, שבוע אחד בלבד לאחר שהתפטר מתפקידו כחבר בדירקטוריון החברה. בדוח נאמר בעניין זה: "העובדה שחברי הדירקטוריון מינו את אחד מחבריו לתפקיד [סמנכ"ל] ועוד בלא תקופת צינון, יש בה טעם לפגם... חבר דירקטוריון שתוך כדי כהונתו בדירקטוריון, מועמד לעבודה בחברה בתפקיד הכפוף למנכ"ל מעמיד את עצמו מניה וביה במצב של ניגוד עניינים".

המינוי של עובד י"ח על ידי הדירקטוריון של אותה חברה, הפעם למשנה למנכ"ל, מצביע על התעלמות בוטה מממצאי הביקורת.

## משרד האוצר - אגף הכלכלה והכנסות המדינה

### הארכה לא תקינה של העסקת עובד מס הכנסה

הממונה על הגבייה במשרד פקיד השומה ברחובות (להלן - עובד י"ט) שימש בתפקיד זה במשך שנים רבות. עם התקרב תאריך פרישתו המשווער מן השירות ננקטו כמה צעדים שנועדו למנוע את הפרישה. להלן תיאור העניינים:

ביום 10.11.94 העביר עובד י"ט למחלקת כוח האדם בנציבות מס הכנסה צילום תעודת זהות ובה תאריך לידה מעודכן - 4.10.31. לפי תאריך זה נקבע מועד פרישתו מן השירות.

ביום 29.10.96 - החודש שבסיומו היה אמור לפרוש לגמלאות - הודיע עובד י"ט לסגן מנהל מחלקת משאבי אנוש בנציבות מס הכנסה, כי התברר לו שתאריך לידתו האמיתי הוא נובמבר 1934, ומסיבה זו הוא אינו ממלא את הטפסים הדרושים לקראת יציאתו לגמלאות. הוא הודיע כי האדם המוכן להעיד בעניין תאריך לידתו עומד לחזור מחו"ל, וכי לאחר שובו של העד הוא מתכוון לפנות לערכאות כדי למנוע את פרישתו.

בסופו של דבר לא פעל עובד י"ט לשינוי תאריך לידתו. עובד י"ט פנה בעצמו, ובאמצעות הממונים עליו, בבקשות להארכת תקופת עבודתו. להלן תיאור ההתכתבויות בנושא:

ביום 29.10.96 פנה פקיד שומה רחובות אל נציב מס הכנסה בבקשה להאריך את שירותו של עובד י"ט בשנה נוספת.

ביום 30.10.96 פנתה ראש לשכתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז אל מזכירתו של סגן נציב מס הכנסה בפקס, בזו הלשון: "בהמשך לשיחתנו הטלפונית [מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז] מבקש את טיפולו האישי בבקשה המצורפת". לפקס צורף מכתב מ-28.10.96, שבו נאמר:

"ל[מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז] בוקר טוב!

בהמשך לשיחתנו מהבוקר להלן הפרטים:

השם: [עובד י"ט]

ת.ז.: [מספרו של עובד י"ט]

תפקידו: גובה ראשי - מס הכנסה רחובות

מועד סיום: 30.10.96 יציאה לפנסיה

בהמלצת נציב מס הכנסה הוגשה בקשה לנציבות שירות המדינה להארכת עבודתו. התקופה המבוקשת של ההארכה היא שנתיים. אודה לך מאוד אם תדאג לזירוז העניין. נשאלו רק שלושה ימים. בתודה ובידידות, [חתימת הכותב]

לדברי מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, כותב המכתב הוא ידידו האישי.

ביום 31.10.96 פנה המשנה לנציב מס הכנסה אל סגן נציב שירות המדינה בבקשה לאשר את המשך העסקתו של עובד י"ט "עפ"י חוזה מיוחד לתקופה של 3 חודשים, היינו מיום 1.11.96 עד 31.1.97, וזאת על מנת להעביר את התפקיד בצורה מסודרת למחליפו לאור ניסיונו הרב בתפקיד". העתק של המכתב נמסר, בין השאר, למנהל תחום משאבי אנוש במס הכנסה.

ביום 7.11.96 הודיע מנהל תחום משאבי אנוש בנציבות מס הכנסה לעובד י"ט, כי "לא ניתן ע"פ הוראות התקשי"ר להאריך את שירותך. על-פי הכללים יש לפנות לוועדת השירות בנציבות שירות המדינה ולאחר שוועדה רפואית קבעה כי אין מניעה מבחינה בריאותית להמשיך לעבוד לאחר גיל 65. מאחר והפניה לא נעשתה בדרך המקובלת לא ניתן היה כלל לבדוק אפשרות זו. לאור האמור לעיל, מועד פרישתך בעינו עומד, היינו ביום 31.10.96". עוד הודיע, כי "על פי הסיכום הטלפוני אנו נפנה לנציב שירות המדינה בהמלצה לאשר העסקתך על-פי חוזה מיוחד לתקופה של 3 חודשים". מנהל תחום משאבי אנוש הוסיף, כי "בינתיים הינך מועסק החל מיום 3.11.96 כמתנדב עד אשר נקבל את תשובת נציבות שירות המדינה. היה ואישרו את העסקתך יוצא לך חוזה בהתאם. והיה ונציבות שירות המדינה לא תאשר את בקשתנו מעמדך יהיה כשל מתנדב".

ביום 10.12.96 אישרה נציבות שירות המדינה את הבקשה להמשיך ולהעסיק את עובד י"ט על פי חוזה מיוחד, לאחר פרישתו לגמלאות, במשך שלושה חודשים. בתיקו האישי של עובד י"ט נמצא חוזה העסקה מיוחד מתאריך 18.11.96, לתקופה 1.1.96-31.1.97.

ביום 6.4.97 פנה המשנה לנציב מס הכנסה אל נציב שירות המדינה בבקשה לאשר את המשך העסקתו של עובד י"ט על פי חוזה מיוחד מ-1.2.97 ועד ל-30.4.97, כדי לאפשר לו להעביר את התפקיד למחליפו בצורה מושלמת. ב-22.5.97 פנה המשנה לנציב מס הכנסה אל נציב שירות המדינה בתזכורת בעניין מכתבו הקודם. ב-20.5.97, לאחר שהעובד הועסק כמה חודשים ללא חוזה, אישרה הממונה על יחידת השירותים למשרדים בנציבות שירות המדינה את העסקתו בתקופה 1.2.97-30.4.97.

טיפולם של כל המעורבים בנושא בנציבות מס הכנסה ובנציבות שירות המדינה היה טיפול חריג, וספק אם הוא עלה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

1. במכתב ששלח מנהל מחלקת משאבי אנוש בנציבות מס הכנסה אל העובד ב-7.11.96 צוין במפורש כי פנייתו של העובד להארכת שירותו "לא היתה בדרך המקובלת". חיזוק למסקנה זו ניתן למצוא בעצם התערבותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז בנושא.

2. אישור נציבות שירות המדינה לבקשת ההארכה הראשונה ניתן באיחור רב, לאחר שההעסקה כבר הוארכה, והאישור לבקשת ההארכה השנייה ניתן בדיעבד, רק לאחר שהסתיימה תקופת ההארכה המבוקשת.

## העסקת יועצים

בתקשי"ר נקבעו כללים להעסקת יועצים שאינם עובדי מדינה, לרבות יועצים בהתנדבות, במשרדי ממשלה. נקבע כי יועץ מתנדב יועסק על פי חוזה קבלני, שייכלל בו סעיף מפורש בדבר חובה של שמירת סודיות; בעת ההתקשרות להעסקה יש לבדוק אם קיים חשש למצב של ניגוד עניינים; משרד המבקש להעסיק יועץ, יבדוק אם אין מדובר בעבודה שלפי טיבה ומהותה צריכה להיעשות בידי עובד המשרד; היועץ לא ישתלב בהירארכיה של המשרד; לא ייצג את המשרד כלפי חוץ, אלא אם כן נקבעו לכך סידורים מיוחדים ומוגדרים; ולא ישתמש בתוארו, אלא כאשר הוא פועל במסגרת תפקידו כיועץ.

בחוזר שהוציא נציב שירות המדינה (להלן - הנציב) הקודם בספטמבר 1996 נדונה סוגיית העסקתם של יועצים מתנדבים במשרדי ממשלה. בחוזר נקבע שככלל יש להימנע מדרך העסקה זו. כחריג ניתן להשתמש בה אך זאת כאשר אין כל אפשרות אחרת ובאישורו מראש של הנציב; "יש צורך בהקפדה יתרה על ענייניות ההעסקה, מניעת ניגוד עניינים ובדיקה של הזיקות השונות (קשר אישי, מפלגתי, משפחתי וכיו"ב)".

בדוח שנתי 47 בפרק "מינויים פוליטיים ומינויים לא תקינים", קבעה מבקר המדינה, כי "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".

בפברואר 1997 שלח הנציב מכתב אל היועץ המשפטי לממשלה בעניין "העסקת יועצי חינוך". במכתבו ציין הנציב ש"לאחרונה ייצגו את המדינה (ועדיין מייצגים) יועצים שאינם עובדי מדינה בעניינים מרכזיים ... מצב זה עלול לעורר בעיות שונות וביניהן העדר כפיפות לחוקים החלים על עובדי מדינה או עובדי ציבור, אם בתחום המשמעותי, אם בתחום הפילי וואם בתחום האתי". עוד ציין הנציב ש"תופעת ייצוג המדינה על ידי מי שאינם עובדי המדינה היתה קיימת גם בעבר, אם כי לא באופן כה משמעותי ולא בסוג כזה של נושאים".

ביום 18.3.97 הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בעניין "העסקת יועצי חינוך" ובה נאמר: "אין, כמובן, מניעה ששרים יתייעצו מעת לעת עם אדם זה או אחר, מומחה, מכר, ידיד. עם זאת כשמדובר בייעוץ ממוסד ושיטתי, ישנם קשיים וסיכונים לשרים, לשירות המדינה, וליועצים עצמם. נוסף לניגוד עניינים הקשורים בעיסוקיהם הפרטיים של היועצים מול עיסוקיהם במחיצת השר, ייתכנו סוגים נוספים של בעיות במגוון תחומים, לרבות במישורי יחסי העבודה, תביעות אזרחיות, וכן בתחום המינהל התקין".

כדי להימנע מהקשיים והסיכונים האמורים, קבע היועץ המשפטי לממשלה, לאמור: "הכלל הוא, כי יש להימנע מהעסקת יועצים חינוך או בשכר סמלי. אמנם, יש וצורכי העבודה מחייבים לעתים לסטות מן הכלל הזה, והדבר אפשרי, אך למקרים כאלה נקבעו הנחיות מפורטות ... כ ל [ההדגשה במקור] העסקה חריגה שכזו, טעונה אישור נציבות שירות המדינה".

בעקבות הערות מבקר המדינה והנחיית היועץ המשפטי לממשלה, פרסם הנציב במאי 1997 הודעה בדבר העסקת יועצים בהתנדבות בלשכות שרים. בהודעה נאמר: "על

משרדי הממשלה להימנע, ככלל, מהעסקת יועצים בהתנדבות או יועצים בשכר סמלי, ובמיוחד בלשכות שרים ו/או סגני שרים. במקרים חריגים בלבד, ניתן יהיה להעסיק יועצים מהסוג האמור רק כאשר כל אפשרות העסקה אחרת אינה ניתנת לביצוע, ובאישור מראש של נציבות שירות המדינה". בעקבות הודעה זו עודכן התקשי"ר.

## משרד הבינוי והשיכון

### העסקת יועץ סגן שר הבינוי והשיכון לענייני שיקום שכונות

בדוח שנתי 47 פורסמו ממצאי ביקורת בעניין העסקתו של עובד בתפקיד יועץ לסגן שר הבינוי והשיכון לענייני שיקום שכונות, בהתנדבות (להלן - יועץ כ').

הביקורת העלתה, שיועץ כ' כלל אינו רשום ברישומי משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) וכי לא נחתם עמו חוזה העסקה. במועד העסקתו כיועץ הוא שימש בתפקיד מנהל פרויקט שיקום שכונות בבני ברק, לפי חוזה שחתמה עמו עיריית בני ברק, במימון המשרד.

מינויו של יועץ כ' לתפקידו כיועץ העלה חשש לניגוד עניינים "מוסדי" בין אחריותו לפעולות בתחום ביצועי כמנהל פרויקט שיקום שכונות לבין היותו יועץ, שיכול להשפיע על החלטות המשרד בעניין הקצאת משאבים לשיקום שכונות ועל קביעת סדרי עדיפויות בחלוקתם לפרויקטים השונים.

בדיקת מעקב בעניינו של יועץ כ' העלתה כלהלן:

ביום 31.3.97 שלחו שני אישי ציבור, מחסידי ויז'ניץ, מכתב לסגן שר הבינוי והשיכון (להלן - סגן השר), בעקבות פגישה שקיימו עמו. נאמר בו: "בפגישתנו במלון ... סוכם כי הר"ר [יועץ כ'] הי"ו המכהן כיועץ סגן השר לענייני שיקום שכונות, ייצג את האינטרסים של ויז'ניץ במשרד הבינוי והשיכון ודלתו תהיה פתוחה לצורכי המוסדות ואנשי ויז'ניץ בכל אתר ואתר ובפרט נושא הדירור, ודירור להשכרה".

באותו מכתב התבקש סגן השר "להעביר לכל הגורמים בלשכות סגן השר והמנכ"ל, לתת את כל המידע והסיוע להר"ר [יועץ כ'] הי"ו ...".

על כך הגיב סגן השר במכתבו למבקר המדינה מיום 6.2.98, שבו ציין, בין היתר: "בשולי הדברים ייאמר, כי לא כל מה שנאמר בפגישה זו או אחרת, בין אישי ציבור יש לה אפקטיביות מעשית".

כללית דברים אלה מקובלים על מבקר המדינה, אולם הפעם אין הם עולים בקנה אחד עם תוכנו של פתק מיום 2.5.97 שהיה מצורף למכתב של שני חסידי ויז'ניץ מיום 31.3.97. הפתק, שנכתב בידי סגן השר, מופנה ליועץ כ', וזו לשונו:

"אני רוצה לעזור,  
תגיד לי מה אתה  
מבקש שאעשה ואפעל,  
תדבר אתי על כך  
ותחזיר לי המכתב."

סגן השר התבקש על ידי משרד מבקר המדינה להסביר את הפתק. סגן השר הגיב במכתבו מ-15.2.98 בו נאמר: "למען הסדר הטוב, אבהיר כי הפתק המוזכר במכתבך אין בו כל דבר בעל משמעות. אני נוהג לכתוב בדרך זו, כך אכתוב גם בעתיד, כך אני בנוי לעזור ולסייע, למדתי



זאת בבית אבי ובבית סבי. כמובן, שכל העזרה והסיוע נעשים בהתאם לכללים והנהלים המחייבים ובהתאם לכל דין".

לדעת משרד מבקר המדינה, הסבר זה אינו מתיישב עם תשובתו הקודמת של סגן השר. יתרה מזו, התשובה מעידה על אי-הבנה באשר לחומרתו של הליקוי בעניין זה: ברוח שנתי 47 הוצבע על ניגוד עניינים "מוסדי" בין שני התפקידים הציבוריים שיועץ כ' ממלא, ואילו ממצאי הביקורת הנוכחית מצביעים על ניגוד עניינים בין התפקידים הממלכתיים, של יועץ כ', מחד, לבין ייצוג האינטרסים של חסידות ויז'ניץ במשרד הבינוי והשיכון, שפורטו במכתב מיום 31.3.97, מאידך.

## משרד הבריאות ומשרד המשפטים

### מינוי עובדים בלשכת השר

לפי ההגדרה בתיק חילופי ממשל 1996<sup>16</sup>, שנציבות שירות המדינה פרסמה ביוני 1996, "משרת אמוץ" היא "משרה בלשכת שר ... שבה מועסק עובד לפי בחירתו של השר, על פי חוזה מיוחד". מינוי של עובד במשרת אמוץ פטור ממכרז. סוגי המשרות בלשכת שר שסווגו כמשרות אמוץ הן, בין היתר: "עוזר/ת (פרלמנטרי/ת ו/או בנושא ייעודי מתחומי פעילותו של המשרד); יועץ/ת (לתחומים מקצועיים רלוונטיים לתחומי פעילותו של המשרד)".

לגבי תיאורי התפקידים נקבע, כי "לכל משרת יועץ יפורסם תיאור תפקידים משלה בדירוג המקצועי הרלוונטי ובהתאם למהות המאפיינת את העיסוק. בשל השוני הקיים בין סוגי היועצים המקצועיים במשרדים לא יפורסם תיאור תפקידים אחיד".

דרישות ההשכלה למשרת יועץ הן: "השכלה אקדמאית (תואר ראשון) במקצוע הרלוונטי, רצוי תואר שני והתמחות בתחום המקצועי בו הוא מייצע וכן ניסיון מקצועי מוכח ... אישור משרת יועץ יעשה לאחר בדיקת מידת הרלוונטיות של המקצוע בו יועסק היועץ לתפקודו של המשרד, ועל פי ההגדרה המקצועית הצמודה למשרה הנדונה".

לגבי תיאור תפקיד "עוזר" נקבע בתיק חילופי ממשל, כי "ייקבע תיאור תפקידים כללי אחיד למשרת עוזר (פרלמנטרי ו/או בנושא ייעודי מתחומי פעילותו של המשרד), אשר יפרט באופן כללי ובסיסי את המטלות המאפיינות עיסוק זה. לא יפורטו דרישות משרה כי השר ... רשאי להביא את המועמד המתאים לעבוד עמו".

עוד נקבע בתיק חילופי ממשל, כי "עובד אשר ימונה על-ידי השר לתפקיד עוזר בלשכתו יצטרך לעמוד בדרישות המשרה כפי שמקובל בשירות המדינה באשר לרמת השכלה, ניסיון, הכשרה וכישורים אחרים. עובד כזה ישובץ בדרגה מתאימה במסגרת מתח הדרגות הצמוד למשרת עוזר, על פי רמת השכלתו, ניסיונו וכישורים אחרים".

בחודשים נובמבר ודצמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה את אופן העסקתם של יועצים ועוזרים לשר המשפטים, גם בעת כהונתו כשר הבריאות וכממלא מקום שר המשפטים; כמו כן נבדקה העסקתם של יועצים ועוזרים לשר הבריאות דהיום, ולסגן שר הבריאות. הביקורת נעשתה במשרד הבריאות, במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות). בירורים נעשו אצל החשב הכללי במשרד האוצר בעניין מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים (ראה ברוח שנתי 47, עמ' 838).

<sup>16</sup> ראה בעניין זה ברוח שנתי 47, עמ' 838.

בדיקת התיקים האישיים של העובדים עמם חתמה הנציבות על חוזה מיוחד לצורך העסקתם כיועצים בלשכות השרים ובלשכת סגן שר הבריאות העלתה, שמשרד הבריאות ומשרד המשפטים, בפנייתם לנציבות, לא ציינו את תחומי עבודתם של היועצים ולא קבעו לגביהם תיאורי תפקידים.

הנציבות, מצדה, נענתה לבקשותיהם של המשרדים וחתמה בשם המדינה על כל החוזים שהתבקשה לחתום עליהם, בלי שבדקה את מידת הרלוונטיות של המקצוע בו יועסק היועץ לתפקודו של המשרד, ובלי שבדקה האם המועמדים עומדים בדרישות המשרה מבחינת השכלה וניסיון.

מממצאי הביקורת עולה, כי הנציבות אינה מבחינה בין משרת יועץ לבין משרת עוזר כפי שנדרש בתיק חילופי ממשל.

קשה לקבל את עמדת הנציבות הכלולה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "... הנימוק העיקרי להעסקתם של היועצים נגזר מצרכיו האישיים-פוליטיים של השר מחד וצורכי המשרד מצד שני, כך שבחינת נחיצות וחיוניות העסקת היועץ ותנאי העסקתו היא נושא למו"מ המתנהל בין העובד למשרד, שנש"מ, במסגרת תפקידה, מאשרת או דוחה לאחר בדיקה את ההעסקה בחוזה מיוחד".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנציבות, בבואה לאשר העסקת עובד בלשכת שר, לנהוג בהתאם להוראות שנקבעו בתיק חילופי ממשל, ולהבחין בין משרת עוזר למשרת יועץ, על כל הכרוך בהבחנה זו לעניין בדיקת הכישרים של המועמד למשרה ולעניין נחיצותו של התפקיד.

הועלה, כי שלושה מהיועצים שמונו לשר הבריאות דאז, שלושה מהיועצים שמונו לשר הבריאות דהיום ושלושת היועצים שמונו לסגן שר הבריאות - אינם בעלי השכלה אקדמאית.

בהודעת הנציבות מיוני 1996 נאמר, כי "סגן השר רשאי למנות ללשכתו מנהל לשכה, מזכיר או עוזר, ונהג בלי צורך בעריכת מכרז פומבי למשרות אלו. אם סגן השר יקבל משרד עצמאי, יהיה מעמדו לצורך תפקוד עובדי לשכתו כמעמד שר", הכולל, נוסף לעובדים אלה, גם עוזר, יועץ ודובר.

לסגן שר הבריאות, שלא קיבל משרד עצמאי, מונו שלושה יועצים. עם כולם חתמה הנציבות, בין פברואר ליוני 1997, על חוזה מיוחד, וזאת בניגוד להודעת הנציבות מיוני 1996.

### עובדים בלשכת שר הבריאות דאז

מדובר במי שניהן כשר הבריאות מיום 14.6.96 עד 11.11.96, מועד בו מונה לשר המשפטים. עם כניסתו לתפקיד שר הבריאות, הוא מינה עובדים בלשכתו. במשך כל תקופת כהונתו כשר הבריאות וגם לאחריה, חתמה הנציבות על חוזים מיוחדים עם שישה עובדים. עובד נוסף, שהועסק במעמד קבוע במשרד התחבורה, הועבר למשרד הבריאות לבקשתו של השר. שבעה עובדים אלה היו מיועדים, לפי בקשת השר, לשמש לו יועצים (6) ועוזר (1).

עם מינויו לממלא מקום לשר המשפטים, עברו גם חמישה מבין עובדים אלה למשרד המשפטים.

עם עובד אחד מבין השבעה (להלן - עובד כ"א) נחתם חוזה רק כעבור כשלושה חודשים ממועד סיום עבודתו במשרד הבריאות. מכאן, שבמשך תקופת העסקתו במשרד הבריאות 17.6.96-13.11.96 הועסק העובד ללא כל התקשרות פורמלית עם המדינה. משכורתו לכל אותה תקופה שולמה לו רק לאחר שנחתם עמו חוזה העסקה בסוף פברואר 1997.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 1998 הסבירה הנציבות, כי "חתימת ההסכם עם העובד התעכבה משום שנש"מ סירבה לאשר לעובד זה שכר גבוה מן המקובל ליועצים במעמדו והעובד מצדו סרב לחתום על תנאי השכר" שהוצעו לו. עוד כתבה הנציבות, כי היא "רואה בחומרה העסקתו של עובד זה ללא הסכם במשך חמישה חודשים ותעיר על כך בפני המשרד".

### עובדים בלשכת שר המשפטים

בעקבות מינויו של שר הבריאות דאז לממלא מקום שר המשפטים, ב-13 בספטמבר 1996 (נוסף על תפקידו כשר הבריאות) עברו, כאמור, יחד עם השר, חמישה מהיועצים שהועסקו בלשכתו במשרד הבריאות. נוסף להם, העסיק משרד המשפטים עוד שני יועצים לשר, שקודם לכן לא הועסקו במשרד הבריאות.

1. (א) אחד העובדים שעבר ממשרד הבריאות למשרד המשפטים (להלן - עובד כ"ב) מועסק שם בתפקיד מנהל לשכת השר בתל אביב, באמצעות חוזה קבלני עם חברת כוח אדם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד המשפטים, כי בגלל צמצומים בכוח אדם, הוחלט להעסיק בלשכת השר בתל אביב מנהל לשכה באמצעות חברת כוח אדם, וזאת עד לסגירת הלשכה בתל אביב, על פי החלטת ממשלה בנושא זה. המשרד לא נקב בתשובתו במועד סגירת הלשכה בתל אביב וגם לא ציין באיזה תפקיד ישובץ עובד כ"ב לאחר סגירת הלשכה, אם ישובץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, העסקת מנהל לשכת שר באמצעות חברת כוח אדם אינה תקינה. עובד כזה אינו משולב בהיררכיה של המשרד והדין המשמעתי החל על עובדי מדינה לא יחול עליו אם תפקודו יימצא פגום. בתשובתה כתבה הנציבות, כי היא "דורשת את הפסקת העסקתו [של עובד כ"ב] באמצעות חברת כוח אדם לאלתר".

(ב) לשם ביצוע התשלום לחברת כוח האדם בגין העסקתו של עובד כ"ב, השתמש משרד המשפטים בתקציב שהועמד לרשותו לצורכי סיוע משפטי. העובד אינו בעל השכלה משפטית, וכאמור -- הוא אינו עוסק בתחום זה. מכאן, שנעשה שימוש בתקנה תקציבית שאינה מתאימה לתפקידו. זאת ועוד, ניצול תקציב תקנה זו לצרכים שונים מאלה אשר להם נועד, פסול הוא. בעקבות הביקורת, הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, שאכן היתה זו טעות והיא תוקנה מיד.

2. (א) משרד המשפטים העסיק את עובד כ"א בלשכת ממלא מקום שר המשפטים כ"יועץ לשר המשפטים לנושא ארגון ומערכות מידע למערכת בתי המשפט ומשרד המשפטים". משרד המשפטים חתם עמו על חוזה "לביצוע קבלני [של] עבודות הקשורות בייעוץ לשר המשפטים בנושא ארגון ומערכות מידע למערכת בתי המשפט ומשרד המשפטים". דרך העסקה זו של יועצים לשר בחוזה קבלני מנוגדת, כאמור, להוראות הנציבות, והיא פסולה.

(ב) על פי החוזה שמשרד המשפטים חתם עם עובד כ"א, על המשרד לשלם לו בעד שעות עבודה, עד 220 שעות בחודש, בתוספת מע"מ. הועלה, כי עובד זה מגיש למשרד המשפטים מדי חודש חשבון על 220 שעות ייעוץ, ללא כל פירוט. משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 1998, כי הוא מקבל את הערת הביקורת ויפעל לקבלת פירוט נוסף של החשבונות לתשלום.

(ג) הועלה, שעובד כ"א זה הגיש חשבונות למשרד המשפטים וקיבל תשלום עבור 220 שעות ייעוץ לחודש, שעליהן דיווח לתקופה 5.9.96-13.11.96 - שבעבורה קיבל, לאחר מכן, משכורת מלאה ממשרד הבריאות. יוצא, שעבור אותה תקופה קיבל העובד כפל תשלומים מהמדינה.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה, באמצעות משרד המשפטים, כתב עובד כ"א: "התשלומים שקיבלתי ... הועברו לחשבוני בבנק, ולא נמסר לי כל מסמך או תלוש שכר שאפשר לי לפענח לאיזו תקופה הם מתייחסים ... מיד כשנודע לי כי יש חשש כי קיבלתי שכר עבור תקופה נוספת, פניתי למשרד הבריאות לבדיקה מיידית והחזרת הכספים".

בבירור מפברואר 1998 נמצא, שבעקבות הביקורת, החזיר עובד כ"א למשרד הבריאות סך של כ-17,000 ש"ח בגין התקופה שבה כבר הועסק במשרד המשפטים.

### עובדים בלשכת שר הבריאות דהיום

שר הבריאות דהיום נכנס לתפקידו ב-17.11.96. במשך החודשים הראשונים בתפקידו זה, ביקש השר למנות תשעה יועצים בלשכתו. עם כל התשעה חתמה הנציבות, בין נובמבר 1996 לאוגוסט 1997, על חוזה מיוחד.

אחד היועצים האמורים מונה ללא מכרז לתפקיד תקני במשרד - סגן מנהל תחום (כוח אדם) - חודשיים לאחר שהחל לשמש בתפקיד יועץ השר. פרטים המצויים בתיקו האישי של עובד זה מראים שהוא היה העוזר הפרלמנטרי של שר הבריאות דהיום עד למינויו כשר. יצוין, כי להוציא חודשיים עבודה במשרד הפנים, אין לו כל ניסיון בניהול כוח אדם. לדברי סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד הבריאות, עובד זה הוא בעל נתונים מתאימים למילוי התפקיד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הנציבות, כי "נכון להיום העובד מועסק במשרה שמשוּבָּץ בה עובד, לפיכך לא ניתן לפתוח בהליכי מכרז למשרה זו. יחד עם זאת המשרה עומדת להתפנות בקרוב. עם התפנותה יוצא מכרז פנימי ובמידה והמכרז הפנימי לא יעלה מועמדים תוצא המשרה למכרז פומבי".



**בדיקת התיקים האישיים של העובדים, עמם חתמה נציבות שירות המדינה על חוזה מיוחד לצורך העסקתם כיועצים בלשכות השרים ובלשכת סגן שר הבריאות, העלתה, שמשרד הבריאות ומשרד המשפטים לא ציינו בפנייתם את תחומי עבודתם של היועצים ולא קבעו את דרישות אותם תפקידים.**

**הנציבות, מצדה, נענתה לבקשותיהם של המשרדים וחתמה בשם המדינה על כל החוזים שהתבקשה לחתום עליהם, בלי שבדקה את מידת הרלוונטיות של המקצוע בו יועסק היועץ לתפקודו של המשרד, ובלי שבדקה האם המועמדים עומדים בדרישות המשרה מבחינת השכלה וניסיון.**

**לדעת משרד מבקר המדינה, על הנציבות, בבואה לאשר העסקת עובד בלשכת שר, לנהוג בהתאם להוראות שנקבעו בתיק חילופי ממשל ולהבחין בין משרת עוזר למשרת יועץ, על כל הכרוך בהבחנה זו, לעניין בדיקת הכישורים של המועמד למשרה ולעניין נחיצותו של התפקיד.**

**משרד מבקר המדינה העלה, כי משרד המשפטים העסיק שני עובדים בלשכות השר בירושלים ובתל אביב באמצעות חוזה קבלני והעסקה באמצעות חברת כוח אדם. העסקה כזאת אינה מתיישבת עם הוראות הנציבות.**

## משרד ראש הממשלה

### העסקת יועץ בהתנדבות במשרד ראש הממשלה

בחודשים אפריל-מאי 1997 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי העסקתו של יועץ בהתנדבות במשרד ראש הממשלה (להלן - יועץ כ"ג).

1. בבדיקת תיקו האישי של יועץ כ"ג במשרד ראש הממשלה נמצאו: כתב מינוי מ-9.9.96 שבו מנכ"ל המשרד ממנה אותו לתפקיד "יועץ מנכ"ל משרד ראש הממשלה (בהתנדבות)"; הצהרה של יועץ כ"ג "אתחיל לעבוד ביום 9.9.96"; טופס "התנדבות לעבודה בשירות המדינה", בלי חתימה ובלי תאריך, ובו נאמר, כי הוא יועסק בתפקיד "יועץ ראש הממשלה"; פנייה מ-22.10.96 של הממונה על משאבי אנוש במשרד אל ראש תחום ביטחון (להלן - הקב"ט) לאישור העסקת יועץ כ"ג; מכתב מינואר 1997, ששלח היועץ המשפטי של המשרד לממונה על משאבי אנוש, ובו נאמר שיועץ כ"ג ישמש "יועץ ראש הממשלה - בהתנדבות". העתק המכתב נשלח לנציבות.

מן האמור לעיל עולה:

(א) יש הבדל בין תיאורי תפקידו של יועץ כ"ג במסמכים השונים בתיק - לפי כתב המינוי מונה יועץ כ"ג לתפקיד "יועץ מנכ"ל משרד ראש הממשלה (בהתנדבות)", ואילו בטפסים אחרים נאמר שיועץ כ"ג ישמש בתפקיד "יועץ ראש הממשלה".

(ב) כתב המינוי בחתימת מנכ"ל משרד ראש הממשלה הוצא ביום 9.9.96, ורק לאחר מכן החל המשרד בהליכים לאישור העסקתו של יועץ כ"ג. למשל, הממונה על משאבי אנוש במשרד ביקשה את אישור הקב"ט להעסקה האמורה יותר מחודש לאחר שכתב המינוי הוצא, ואילו היועץ המשפטי של המשרד אישר את ההעסקה רק כארבעה חודשים לאחר הוצאתו.

(ג) משרד ראש הממשלה לא ביקש את אישורה של הנציבות להעסקת יועץ כ"ג, והודיע לה על העסקתו רק כארבעה חודשים לאחר כניסתו לתפקיד.

2. לדברי הקב"ט הוא החל בבדיקת הרקע של יועץ כ"ג, אולם כבר בתחילת הבדיקה התעוררו קשיים בקליטת יועץ כ"ג במשרד, לכן הוא המליץ בעל פה שהמנכ"ל לא יעסיק את יועץ כ"ג. עוד מסר הקב"ט, כי לא ידע שכבר הוצא ליועץ כ"ג כתב מינוי.

3. מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עלה, שמשרד ראש הממשלה מינה את יועץ כ"ג בלא שהביא את הדבר לידיעת הקב"ט, ועל אף המלצת הקב"ט שלא להעסיקו. עוד נמצא, כי בשל אי-ידיעת הקב"ט על מינויו של יועץ כ"ג, לא הושלמו הבדיקות הדרושות להעסקתו.

4. בתשובתו ממאי 1997 למשרד מבקר המדינה מסר נציב שירות המדינה, כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, כתב מכתב למנכ"ל משרד ראש הממשלה ובו הפנה את תשומת לבו לממצאים ודרש להפסיק מיד את העסקתו של יועץ כ"ג.

בתשובתו מינוי 1997 למכתבו של הנציב, מסר מנכ"ל המשרד, כי השעה את מינויו של יועץ כ"ג. במכתב ששלח המנכ"ל ליועץ כ"ג נאמר: "למשרד הגיע מידע המצריך בירור מעמיק, ואפשר שיחייב עיון מחדש בנושא מינויך ... הנני משעה את תוקפו של כתב המינוי שנשלח אליך ב-9.9.96 ... אבקשך להחזיר למשרד (לראש תחום הביטחון) את כל התעודות שקיבלת מהמשרד (תעודת כניסה לכנסת ולמשרד ראש הממשלה), לצורך מילוי תפקידך".

יש לראות בחומרה את העובדה שהמשרד מינה יועץ בלשכת ראש הממשלה בלא שהקפיד לבדוק את הרקע שלו, הביטחוני והציבורי. עוד יש לראות בחומרה את העובדה שאדם שלא עמד בבדיקות הביטחוניות קיבל תעודות כניסה למוסדות שהכניסה אליהם מוגבלת מסיבות של ביטחון.

## המשרד לקליטת העלייה

### העסקת יועץ

1. במשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה) מועסק יועץ (להלן - יועץ כ"ד) בתפקיד יועץ לשר הקליטה (להלן - השר) מאז תחילת כהונתו של השר ביולי 1996. בחוזה שחתמה עמו הנציבות לשנת 1997 נקבע שיועץ כ"ד יועסק ב"משכורת כוללת", על פי דרגה 40 בדירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח (להלן - דירוג המח"ר).

יועץ כ"ד אינו אקדמאי, ולכן אינו זכאי לדירוג המח"ר. נמצא, שביולי 1996 פנה משרד הקליטה אל הנציבות וביקש לחתום עם יועץ כ"ד על חוזה להעסקתו על פי דירוג המח"ר. בתשובת הנציבות נאמר: "בהמשך לפגישת נציב שירות המדינה עם השר לקליטת עלייה ולשאלתו לעניין סמיכה לרבנות כמקבילה לתואר A.B. ... לצערנו הרב עוזר השר לקליטת העלייה אינו יכול להיכלל בקטגוריה זו". בניגוד לתשובה זו, חתמה, כאמור, הנציבות עם יועץ כ"ד על חוזה להעסקתו לפי דירוג המח"ר.

בתשובתה מינואר 1998 למשרד מבקר המדינה הודיעה הנציבות שמדובר בטעות טכנית וכי "תדאג לתיקון הטעות".

2. בכל החוזים להעסקת יועץ כ"ד נרשם, כי כתובתו היא ביישוב שמעבר לקו הירוק (להלן - היישוב). לעומת זאת נמצא, שבתלושי המשכורת שלו לחודשים יולי 1996-מאי 1997 נרשם שהוא גר בצפת; מחודש יוני 1997 ועד נובמבר אותה שנה (מועד הביקורת) כבר נרשם בתלושי השכר שכתובתו היא ביישוב.

לדברי יועץ כ"ד, הוא התגורר ביישוב עד מארס 1997, ומאפריל הוא מתגורר בירושלים; מימיו לא התגורר בצפת, והכתובת שנרשמה בתלושי המשכורת היתה שגויה.

(א) נמצא, שמשרד הקליטה שילם ליועץ כ"ד בחודשים יולי 1996-מאי 1997 קצובת נסיעה שזכאי לה מי שגר בצפת, ואילו כמי שהתגורר ביישוב הוא היה זכאי לקצובה קטנה יותר.

(ב) עוד נמצא, שמינוי עד נובמבר 1997 (מועד הביקורת) שילם משרד הקליטה ליועץ כ"ד קצובת נסיעה שזכאי לה מי שגר ביישוב, אף שהיה זכאי לקצובה קטנה יותר בתור תושב ירושלים.

(ג) כן נמצא, שגם לאחר שעבר לגור בירושלים, באפריל 1997, המשיך יועץ כ"ד לקבל הנחה בשיעור 7% בתשלומי מס הכנסה שמגיעה לפי הדין למי שגר ביישוב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר יועץ כ"ד, שבאפריל 1997 הוא העביר מזכר למדור משכורות ובו הודיע על שינוי הכתובת מהיישוב לירושלים. דא עקא שבבדיקת התייעוד במדור לא נמצא במהלך הביקורת המזכר האמור.

בעקבות הערת הביקורת, פנה יועץ כ"ד בדצמבר 1997 למדור וביקש לשנות את כתובתו ולבטל את ההנחה במס הכנסה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הנציבות, כי תדרוש ממשרד הקליטה "לדאוג להחזרת הכספים העודפים שהעובר קיבל".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסתפק משרד הקליטה במשפט אחד: "אם היתה פעילות לא תקינה היא תתוקן".

על הנהלת משרד הקליטה לפעול במהירות כדי לעמוד על שורשם של הליקויים שתוארו לעיל, לתקן את הטעוץ תיקון ולהשריש במשרד נורמות של מינהל תקין.

3. בתקשי"ר נקבע: "מועמד למינוי שיועסק כעובד לשכה ... יועסק בכל פעם לפי חוזה מיוחד לתקופה שלא תארך יותר משנה אחת או עד סיום כהונת השר, הכול לפי התקופה הקצרה". בסוף שנת 1997 הוכנה במשרד הקליטה רשימה של 15 מועמדים לקורס שנועד להכשיר עתודה ניהולית של עובדי המשרד. הקורס אמור להימשך כשנה מינואר 1998, ועלותו למשרד נאמדת בכ-200,000 ש"ח.

נמצא שיועץ כ"ד נכלל ברשימה האמורה, אף על פי שמשרת יועץ לשר היא משרה זמנית מטבעה, ואילו הקורס מיועד להכשיר עובדים שיועסקו במשרד הקליטה בקביעות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הנציבות, כי "תדרוש מן המשרד את הוצאת היועץ מרשימת המועמדים".

לדעת משרד מבקר המדינה, יועץ כ"ד הופנה לקורס זה משיקולים לא ענייניים ומסיבות שאינן קשורות לתרומתו הצפויה לעבודת משרד הקליטה בשנים הבאות.

### יועץ כ"ה

יועץ כ"ה, אביו של יועץ כ"ד, מקיים קשרי עבודה עם משרד הקליטה, על אף שאינו נמנה עם עובדי המשרד, והמשרד לא חתם עמו על חוזה העסקה.

חברה לייעוץ כלכלי (להלן - חברת הייעוץ) מספקת למשרד הקליטה שירותים מיום שזכתה במכרז ביולי 1995. בחשבונית מנובמבר 1997, שחברת הייעוץ הגישה למשרד, על ייעוץ שסיפקה באוקטובר אותה שנה, היא דיווחה על 71 שעות ייעוץ, מהן 17 שעות של מנהל חברת הייעוץ ו-54 שעות של יועץ כ"ה.

מנהל חברת הייעוץ מסר למשרד מבקר המדינה, שיועץ כ"ה אינו עובד חברת הייעוץ; לחברת הייעוץ ולמנהלה אין כל קשר לשירותים שנתן יועץ כ"ה למשרד הקליטה בשעות שצוינו בחשבונית של חברת הייעוץ; למנהל עצמו לא היתה נחוצה עזרתו של יועץ כ"ה; הגשת החשבונית נעשתה ביזמת מנכ"לית המשרד ולבקשתה. לדברי מנהל חברת הייעוץ, המנכ"לית ביקשה ממנו לאפשר ליועץ כ"ה לנצל את מכסת שעות הייעוץ של חברתו, היות שהמשרד נזקק לשירותיו.

מנהל חברת הייעוץ הוסיף, כי משנודע לו שבין יועץ כ"ה לבין משרד הקליטה מתקיימים קשרי עבודה נוספים, הוא סיכם עם היועץ שלא ידווח עוד על שעות עבודה באמצעות חברת הייעוץ. בסופו של דבר הועסק יועץ כ"ה על חשבון שעות הייעוץ של חברת הייעוץ חודש אחד בלבד - אוקטובר 1997.

בתשובתה מינואר 1998 למשרד מבקר המדינה, מסרה מנכ"לית משרד הקליטה: "ביקשנו [מיועץ כ"ה], שלו רקע עשיר בתחומי יחסי הציבור וקידום פרויקטים כלכליים, לסייע לנו ... הסיוע התייחס לבקשה מוגבלת בזמן". לדבריה, "מאחר ועל פי הסכם ההתקשרות שלנו עם חברת [הייעוץ] ניתן להסתייע בשירותיהם בכיוונים שונים, פנינו אליהם. לא היתה כל כוונה לניצול שעות הייעוץ של [חברת הייעוץ] כי אם לניצול כישוריו של [יועץ כ"ה] וקידום נושא התעסוקה".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמשרד הקליטה העסיק את יועץ כ"ה בלא מכרז ובלי שנחתם עמו חוזה; ואת העובדה שהמשרד השתמש במכסת שעות ייעוץ של חברה, שזכתה במכרז, כדי לקבל ייעוץ מיועץ שאין לו כל קשר אליה. הדרך שנקט המשרד להעסיק את יועץ כ"ה (אביו של יועץ כ"ד) מעוררת חשש מוחשי לפגיעה בטוהר המידות.

## סיכום

מבקר המדינה כבר ציינה בדוחות קודמים, כי המינויים הפוליטיים פושטים צורה ולובשים צורה ואולם הצד השווה שבכולם: בשיטה זו לא תמיד האדם המתאים ביותר הוא הזוכה בתפקיד. ממצאי הביקורת שהובאו לעיל מצביעים לא רק על "מינוי פסול" אלא גם על "מינוי פסול"; העברת האדם המתאים ממשרתו, מתוך שיקולים זרים.

בעבר ידענו על מינויים למשרות הדורשות קיום הליך של מכרז, שבוצעו בלי שקוימה חובת המכרז או שקוימה באופן בלתי תקין. ממצאי הביקורת שנערכה השנה מעלים, כי נמצאה דרך חדשה לעקיפת חובת המכרז; הוחלט להכליל את המשרה ברשימת המשרות הפטורות ממכרז, לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

בדוח שנתי 47 עמדה מבקר המדינה על חשיבות האקדמיזציה בשירות הציבורי. הביקורת העלתה, כי גם בתחום זה לא נעשה די. התברר, כי גם כאשר החוק דורש שלתפקידים בכירים מסוימים ימונו רק בעלי השכלה גבוהה, ניתן פירוש מקל לדרישה זו ונקבע רף נמוך מהמתחייב על פי פרשנות ראויה של החוק.

בחומרה יתירה יש לראות את מינויו של סמנכ"ל בחברה ממשלתית, מינוי שהיה נגוע בהתניה פסולה. בדוח הקודם הובאו ממצאים קשים בעניין מינויו, וביקורת מעקב שנערכה השנה נמצא, שדירקטוריון החברה בחר להתעלם מהביקורת הכלולה בדוח מבקר המדינה ולהחליט על המשך העסקת הסמנכ"ל באותה התניה פסולה.

מאז תחילת כהונתה כמבקר המדינה, מונח נושא המינויים הפסולים (יחד עם נושאים חשובים אחרים, כגון חלוקה שוויונית של כספים מקופת הציבור, טוהר מידות וכמובן בעיות הקשורות לביטחון המדינה) על שולחנו של המשרד, והוקדשו לו במהלך השנים פרקים רבים בדוחות השנתיים. בין שאר העוסקים במלאכה החשובה של עקירת נגע המינויים הפסולים, יש למשרד מבקר המדינה תפקיד מרכזי וחיוני בביצור הנורמה הנאותה במינוי עובדי ציבור. ואכן, כמשתקף מההתפתחויות שהיו במהלך השנים האחרונות, היו בעקבות הביקורת תוצאות לא מבוטלות. יחד עם זאת יש, לדעת מבקר המדינה, להמשיך במאבק נגד התופעה שקשה, ואולי אף בלתי אפשרי, לעקרה כליל מן השורש. אינטרסים מפתים הם יועץ רע וגורמים לחיפוש דרכים שונות, ולעתים משונות, כדי להעסיק מקורבים מבחינה פוליטית או אחרת חרף הביקורת הנמשכת. הסכנה הגדולה הטמונה במינויים פסולים היא שהנבחר יפעל לא, כחובתו, כנאמן הציבור, או "למען העניין", אלא "למען המעוניין" שרצה ביקרו ומינה אותו לתפקיד.

על כל העוסקים במלאכה לראות בבנייתו ובשימורו של שירות ציבורי מקצועי וחסר פניות פוליטיות אתגר נמשך - כי בנפשנו היא.