

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

פעולות הביקורת

נבדקו סדרי קבלתם של עובדים חדשים למשרד ולתאגידים סטטוטוריים מסוימים הקשורים אליו: הרשות לפיקוח חקלאי, המועצה לענף הלול ומועצת הצמחים. הבדיקה כללה גם סדרי התקשרות של התאגידים הסטטוטוריים האמורים עם נותני שירותים, וכן תכנית להקמת מרכז להכשרת חקלאים בגן הבוטני בירושלים.

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ובתאגידים הקשורים אליו

תקציר

נבדקו סדרי קבלת עובדים חדשים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ובתאגידים סטטוטוריים מסוימים הקשורים אליו: הרשות לפיקוח חקלאי, מועצת הצמחים ומועצת הלול; בתאגידים הסטטוטוריים נבדקו גם סדרי התקשרות עם נותני שירותים, וכן תוכנית להקמת מרכז להכשרת חקלאים בגן הבוטני בירושלים.

משרד החקלאות

במשך תקופה ארוכה לא מונה למשרד יועץ משפטי קבוע, או ממלא מקום מקרב עובדי לשכת הייעוץ המשפטי.

במשרד החקלאות וברשות לפיקוח חקלאי היתה לעיתים מעורבות בלתי תקינה של יועץ השר מר מיכאל אילון (להלן - יועץ השר או מר אילון) בקליטתם של עובדים, שלרובם זיקה פוליטית לשר ולמפלגתו. חלקם מונו למשרות הפטורות מחובת מכרז בשל היותן משרות זוטרות. מסגרות העסקה אלה נוצלו אפוא לרעה לביצוע מינויים פוליטיים; אחרים מונו כממלאי מקום למשרות החייבות במכרז, לפרק הזמן שעד סיום הליכי המכרז, והניסיון שצברו עד המכרז הקנה להם יתרון על מועמדים אחרים.

לכמה משרות הכפופות למר יוסי ישי, מנכ"ל המשרד, מונו אנשים שהייתה להם זיקה פוליטית לשר בהליכים בלתי תקינים.

משרת עוזר מנכ"ל הינה משרה המכונה "משרת אמן" והמנכ"ל רשאי למנות לתפקיד עובד שהוא רוחש לו אמן אישי. הביקורת העלתה, כי יועץ השר מינה לתפקיד זה עובדת שיש לה זיקה פוליטית לשר, בתקופה שמשרת המנכ"ל לא היתה כלל מאוישת. בפועל היא עבדה בצוות שתפקידו היה לעזור לשר בנושא מכסות החלב.

לתפקיד מנהל תחום ביטחון (להלן - קב"ט) במשרד נבחר מועמדו של השר. מועמד זה היה היחיד שזומן לוועדה לבחינת מועמדים, אף על פי שהמשרד איתר עוד שני מועמדים ראויים.

מועצת הצמחים

מועצת הצמחים הוקמה על פי חוק ואיגדה ארבע מועצות ייצור צמחיות (מועצת הפירות, מועצת הירקות, מועצת הצמחים והמועצה לשיווק פרי הדר) למועצה אחת. על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, מנכ"ל של תאגיד סטטוטורי ימונה לתפקידו לאחר אישור הוועדה לבדיקת מינויים.

המינהלה הזמנית המאוחדת של מועצת הצמחים (להלן - המינהלה המאוחדת) בישיבתה הראשונה מינתה את יועץ השר למנכ"ל מועצת הצמחים. נמצא, כי יועץ השר שימש מנכ"ל בפועל ובתואר למן הקמת מועצת הצמחים, עוד קודם שהמינהלה המאוחדת והוועדה לבדיקת מינויים אישרו את מינויו.

הוועדה לבדיקת מינויים דחתה את מועמדותו של יועץ השר לתפקיד מנכ"ל מועצת הצמחים. בעקבות זאת, אישרה המינהלה המאוחדת, מסמך שבו הוגדר תפקידו של מר אילון כיו"ר צוות ההקמה של מועצת הצמחים בסמכויות מנכ"ל. המינהלה הזמנית קבעה שהמסמך הוא חלק בלתי נפרד מפרוטוקול הישיבה הראשונה. פעולה זו, שנועדה על פניה לתת בדיעבד תוקף לפעולות שעשה מר אילון בעת שפעל כמנכ"ל ללא אישור כדון, אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

לאחר דיון נוסף, אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מועמדותו של מר אילון למנכ"ל זמני. העובדה שמר אילון שימש בפועל מנכ"ל (כאמור, בלא אישור) שימשה בדיעבד העילה המרכזית למתן האישור למינוי הזמני על ידי הוועדה לבדיקת מינויים שקבעה קודם לכן שאינו כשיר לשמש מנכ"ל קבוע.

מר אילון בתפקידו כמנכ"ל מועצת הצמחים מינה במועצה בהליכים בלתי תקינים שלושה עובדים חדשים שיש להם זיקה פוליטית לשר.

המועצה לענף הלול

בעקבות שינויי חקיקה בחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963, מונתה ביולי מינהלה זמנית של חמישה חברים ובראשה עומד שר החקלאות. ביוני 2003 מינתה המינהלה הזמנית אדם לממונה של הארגון מחדש על מועצת הלול (להלן - הממונה) והעניקה לו סמכויות של מנכ"ל. הממונה הוא בעל זיקה פוליטית לשר.

לצורך מילוי תפקידו ביקש הממונה שמועצת הלול תתקשר עם חברה בשליטת בני משפחתו בחוזה קבלני, כדי שלא יתקיימו בין הצדדים יחסי עובד ומעביד. היועץ

המשפטי של מועצת הלול חיווה דעתו שהתקשרות כזאת היא אפשרית בנסיבות מיוחדות ולפרק זמן מוגבל של חודשים אחדים. בפועל הועסק הממונה לפי חוזה זה כשנה וחצי בלא שפורטו הנסיבות המיוחדות שהצדיקו זאת, זולת רצונו.

ראוי כי מי שמנהל את ענייני המועצה ומייצג אותה יועסק כעובד המועצה וימונה כדין. הגדרת תפקיד העובד כממונה על הארגון מחדש אף שהיו לו סמכויות של מנכ"ל ושולם לו שכר של מנכ"ל תאגיד סטטוטורי, איפשרה לקבע מינוי של מנכ"ל בעל זיקה פוליטית, בלי שכישוריו וזיקתו הפוליטית נבחנו על ידי הוועדה לבדיקת מינויים.

הממונה עצמו מינה אנשים המקורבים לו לתפקידים במועצה ללא מכרז או הליך תחרותי אחר ובניגוד לנוהלי מועצת הלול לגיוס עובדים.

התקשרות עם נותני שירותים

מועצת הצמחים כמו גם מועצת הלול התקשרו עם נותני שירותים בהליכים לא תקינים המנוגדים לחוק חובת המכרזים ותקנותיו.

תכנית להקמת מרכז להכשרת חקלאים בגן הבוטני בירושלים

הגן הבוטני בירושלים (להלן - הגן הבוטני) בשיתוף משרד החקלאות ומועצת הצמחים יזמו הקמת "מרכז להכשרת חקלאים" (להלן - המרכז). משרד החקלאות ומועצת הצמחים הסכימו להתקשרות זו ללא דיון בעצם הצורך בכך. הם גם לא קיימו מכרז או בחנו כמה הצעות הבאות בחשבון, בטרם בחרו להתקשר עם הגן הבוטני דווקא למימוש התוכנית. הפרויקט לא נדון במינהלה המאוחדת של מועצת הצמחים, וממילא לא אושר.

מנכ"ל הגן הבוטני ומנכ"ל מועצת הצמחים הם אחים. על כל אחד מהם היה לדווח על הקשר המשפחתי ביניהם למוסדות המתאימים כדי להביא לאישורם הסדר למניעת ניגוד עניינים. אולם הם לא עשו זאת, וכל אחד מהאחים החליט כהבנתו כיצד ינהג.

מנכ"ל הגן הבוטני סיכם בעצמו עם המשנה למנכ"ל מועצת הצמחים את עיקרי התכנית להקמת המרכז, אף שלפי המגבלות שנטל על עצמו בשל ניגוד עניינים האמור, היה על המדען הראשי של הגן לעסוק בכך.

באוגוסט ובספטמבר 2004 העבירה מועצת הצמחים לגן הבוטני 140,000 ש"ח, אף שלא נחתם ביניהם הסכם כלשהו בעניין הקמת המרכז. כמו כן נתנה מועצת הצמחים לגן הבוטני תרומה של 175,000 ש"ח לתמיכה בפסטיבל פרחים, ללא קבלת אישור המינהלה המאוחדת של מועצת הצמחים. יצוין, כי בשנת 2003 השתתפות מועצת הירקות במימון פסטיבל הפרחים היתה 20,000 ש"ח בלבד.

במקביל ליוזמה להקמת המרכז, מינה הגן הבוטני לתפקיד מנהל המרכז אדם בעל זיקה פוליטית לשר. הוא נבחר בהיותו מועמד יחיד לתפקיד.



1. שירות המדינה בישראל הוא בעל אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. שירות זה מושתת על עובדים קבועים, האמורים להתמנות לתפקידיהם על פי כישוריהם המקצועיים, בלי שלשיוכם הפוליטי יהיה משקל כלשהו בתהליך המיון, הבחירה והמינוי של מועמדים לתפקיד. עובד המדינה אמור להתמנות לתפקידו על בסיס שיקולים מקצועיים וענייניים, ללא קשר עם השקפותיו הפוליטיות, ומעמדו ותפקודו אינם צריכים להיות מושפעים מחילופי השר העומד בראש המשרד או מחילופי שלטון.

האיסור על מינויים פוליטיים הוא מאושיית שיטת המשטר בישראל. האיסור ידוע, מושרש ומבוסס מבחינה נורמטיבית בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, בפסיקת בית המשפט העליון ובדוחות מבקר המדינה. 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 משיקולים זרים, ובהם אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים, הוא מינוי פסול ויש בו משום מעילה באמון הציבור שהסמיך את הרשות הממנה.

על תכליתם של מינויים פוליטיים נאמר¹: "הטעם העיקרי למינויים הפוליטיים במקרים רבים הוא... לחלק תפקידים ציבוריים כטובת הנאה כדי לחזק את מעמדו האישי של השר בקרב מפלגתו או בקרב ציבור מסויים. ואם כך, יש במינויים כאלה יסוד חזק של ניצול תפקיד ציבורי לצרכים אישיים".

דוחות מבקר המדינה התריעו פעמים מספר בעבר על נגע מינוי עובדים למשרות במשרדי הממשלה, ברשויות מקומיות ובחברות ממשלתיות, מסיבות פוליטיות או אישיות². על הנזקים הנובעים מהמינויים הפוליטיים נאמר, כי: "במינוי פוליטי מועדפים שיקולים מפלגתיים על פני שיקולים ענייניים, ובכך נפגעת 'מהותו' של השירות הציבורי, ועלולה להיפגע איכותו המקצועית. עוד פוגע מינוי שכזה בעקרון השוויון בין המועמדים לאיש משרה, שהוא ערך יסודי בחברתנו"³.

2. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, נועד, בין היתר, להבטיח שקבלת עובדים לשירות הציבורי לא תיעשה משיקולים מפלגתיים אלא לפי כישורי העובדים והתאמתם לתפקיד. החוק קובע, כי "דרך המלך" למינויים בשירות הציבורי היא מכרז פומבי, שנועד להבטיח את בחירת המועמדים הכשירים ביותר לכל משרה, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות, על היעדר שרירות ומשוא פנים ועל ניתוק תהליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים. ניתן למנות עובד למשרה שלא בדרך של מכרז רק אם ניתן לכך פטור בחוק או מכוחו. אחת הדוגמאות של משרות פטורות מחובת מכרז היא קבוצת משרות בלשכת שר, המכונות "משרות אמן"; אלה כוללות את משרות יועצי השר ועוזריו, והשר רשאי למנות להן עובדים לפי שיקול דעתו.

3. בשירות המדינה נקבעו "שומרי סף" פנים-משרדיים וחוץ-משרדיים - גורמי ביצוע ובקרה שתפקידם להבטיח שמירה על הוראות החוק ובין השאר התמודדות עם לחצים אפשריים של הדרג הפוליטי. גורמי הביצוע והבקרה במשרד הם אלה: המנכ"ל והסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש (להלן - סמנכ"ל למינהל) בתחום המינהלי, היועץ המשפטי בתחום המשפטי והחשב בתחום התקציבי. גורמי הבקרה החוץ-משרדיים הם אלה: נציב שירות המדינה, שאליו כפוף מקצועית

1 "זמיר, 'אתיקה בפוליטיקה', משפטים יז (2) תשמ"ח, עמ' 250.

2 דוח שנתי 39 של מבקר המדינה (1989), עמ' 642-627; דוח שנתי 41 (1991), עמ' 615-595; דוח שנתי 43 (1993), עמ' 744-732; דוח שנתי 44 (1994), עמ' 933-919; דוח שנתי 47 (1997), עמ' 852-838; דוח שנתי 48 (1998), עמ' 918-872; דוח שנתי 52 (2001), עמ' 314-283; דוח על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות, 1988; וכן דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (2004) (להלן - הדוח על מינויים במשרד לאיכות הסביבה).

3 דוח שנתי 52 א עמ' 313.

הסמנכ"ל למינהל; היועץ המשפטי לממשלה, שהיועץ המשפטי של המשרד הממשלתי כפוף לו מקצועית; והחשב הכללי במשרד האוצר, שחשב המשרד כפוף לו מקצועית ומינהלית.

4. בינואר 2003 התקיימו הבחירות לכנסת השש-עשרה. שר החקלאות ופיתוח הכפר, מר ישראל כ"ץ (להלן - שר החקלאות), נכנס לתפקידו בפברואר 2003.

ב-28.4.2003 מינה שר החקלאות את מר מיכאל אילון למשרת יועץ בכיר לשר (להלן - יועץ השר). מר אילון סיים את תפקידו במשרד החקלאות ב-13.4.2004, ולאחר מכן מונה לתפקיד מנכ"ל מועצת הצמחים.

בחודשים פברואר-ספטמבר 2004 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי קבלתם של עובדים חדשים למשרד החקלאות ולתאגידים סטטוטוריים מסוימים הקשורים אליו: הרשות לפיקוח חקלאי, המועצה לענף הלול ומועצת הצמחים. הבדיקה כללה גם סדרי התקשרות של תאגידים סטטוטוריים עם נותני שירותים, וכן תוכנית להקמת מרכז להכשרת חקלאים בגן הבוטני בירושלים.

מינויים במשרד החקלאות

כללים בדבר מינוי עובדים במשרד ממשלתי: לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התקנות שהותקנו על פיו והוראות התקשי"ר, קבלת עובדים לשירות המדינה למשרות בדרגה 18 ומעלה בדירוג המינהלי, בדרגה 39 ומעלה בדירוג ההנדסאים והטכנאים ובכל דרגה שהיא ביתר הדירוגים המקצועיים, תיעשה על פי מכרז. מטרת המכרז להבטיח שוויון הזדמנויות למועמדים בכוח ומיון נאות של המועמדים, למען בחירת המועמד הכשיר ביותר. הצבת הדרישות הפורמליות של המשרה, מתן הזדמנות שווה לכל העומדים בדרישות אלה ומינוי ועדת בחינה אובייקטיבית הבוחנת ומדרגת את המועמדים - כל אלה נועדו להבטיח את אישור המשרה במועמד המתאים ביותר על סמך שיקולים ענייניים.

על פי התקשי"ר כאשר יש לאיש משרה פנויה הטעונה מכרז, על הממונים לבחון קודם לכן את האפשרות להעביר עובד בתוך המשרד או להעביר עובד ממשרד אחר. אם לא התמלאה המשרה בדרך זו יפורסם מכרז פנימי, הפתוח לעובדים באותו משרד, או מכרז בין-משרדי. אם לא נמצא מועמד מתאים, מתקיים מכרז חיצוני-פומבי, הפתוח לכלל הציבור. בחוק שירות המדינה (מינויים) נקבע, כי מועמד למשרה חייב לעמוד בבחינות להוכחת כשירותו וסגולותיו; נמצאו בבחינה כשירים למשרה, יתמנה לה כשיר מבין הכשירים, דהיינו המועמד הטוב ביותר מכל המועמדים שניגשו למכרז ונמצאו כשירים.

גם כאשר אין חובה לקיים מכרז, על משרד הממנה אדם למשרה להקפיד על קיומם של כללים בסיסיים, ובהם התאמת העובד לדרישות המשרה ומתן הזדמנות הוגנת, ככל הניתן, לכמה מועמדים להתמודד עליה⁴. יודגש, כי איתור מועמדים מתאימים בנסיבות אלה חייב להיעשות על פי הנורמות הכלליות של המשפט הציבורי - ביושר, בהגינות, בלי שיקולים זרים, בשוויון וללא הפליה. אסור שבמינוי למשרה ישמשו שיקולים זולת התאמת העובד למשרה.

4 סעיף 11.931 לתקשי"ר; וראו בעניין זה גם את הפרק "קבלת עובדים ומינויים פוליטיים ברשויות מקומיות" בדוח שנתי 52א, עמ' 283.

עד למילוי משרה בידי עובד בדרך קבע, מותר להעסיק בה זמנית, כחריג, באישור הנציבות, אדם שאינו עובד מדינה קבוע כממלא מקום, או עובד המדינה בדרך של מינוי בפועל⁵. עם זאת, עובד יועסק כממלא מקום במשרה פנויה, רק בנסיבות חריגות כאשר מתקיימים כל התנאים האלה: 1. חיוני כי תפקידי המשרה יבוצעו ללא הפסק וללא דיחוי, למשל כאשר אי-העסקת ממלא מקום עלולה לגרום נזק לשלומם או לבריאותם של אנשים, נזק חמור לרכוש, הפסקת שירותים לציבור או הפרעה חמורה בפעולתו של צוות עובדים; 2. אין אפשרות שעובד אחר של המשרד ימלא את תפקידי המשרה באופן זמני; 3. המשרד כבר נקט צעדים למילוי קבוע של המשרה (סעיף 18.132 לתקשי"ר). הסדרים אלה נועדו לאפשר למשרדים לאייש במהירות משרות חיוניות שהתפנו ולהמשיך לספק שירותים חיוניים, בין היתר, משום שאיוש משרה באמצעות מכרז פומבי הוא תהליך ממושך.

יצוין, כי בית המשפט העליון התריע על כך שהעסקת עובדים באופן זמני היא חריג שהפך לנפוץ. נמצא, כי לעובדים המועסקים באופן זמני ואחר כך מתמודדים על המשרה במכרז פומבי יש, מטבע הדברים, יתרון של ידע וניסיון, ועל כן סיכוייהם להיבחר גדולים יותר. עם זאת נפסק, כי ייתכנו מצבים מעטים וחריגים שבהם המציאות מחייבת והדין מאפשר לסטות מדיני המכרזים⁶.

מינוי של אדם, שיש לו זיקה פוליטית, למשרה פנויה, ובלי שנבחנה מועמדותם של כמה מועמדים, מקים חזקה, שהשיקול הפוליטי היה השיקול הדומיננטי שהביא למינוי, אם חזקה זו אינה נסתרת, המסקנה היא כי מינוי זה פסול הוא⁷.

מינוי מנכ"ל ויועץ משפטי

מינוי מנכ"ל : לאחר מינויו של מר ישראל כ"ץ לשר החקלאות הוא הטיל על מר יוסי ישי, שכיהן כמנהל למנכ"ל ומנהל הרשות לתכנון חקלאי במשרד החקלאות (להלן - הרשות לתכנון חקלאי), לשמש מנכ"ל בפועל בחודשים אפריל-יוני 2003. מר ישי מונה למנכ"ל בפועל פעמיים נוספות באישור הממשלה (לחודשים אוגוסט-אוקטובר 2003 ומרס-מאי 2004). ב-9.5.04 מינתה הממשלה את מר ישי למנכ"ל הקבוע של משרד החקלאות. בפרקי הזמן שבהם לא כיהן כמנכ"ל בתקופת כהונתו של השר ישראל כ"ץ, חזר מר ישי לכהן כמנהל למנכ"ל ומנהל הרשות לתכנון חקלאי. יוצא אפוא, שעד למינויו של מר ישי למנכ"ל קבוע עברה יותר משנה, שבה בשמונה חודשים, לסירוגין, הוא שימש כמנכ"ל בפועל ובחמישה חודשים לא היתה משרת המנכ"ל מאוישת.

מינוי יועץ משפטי : במשך תקופה ארוכה גם לא כיהן יועץ משפטי במשרד: היועץ המשפטי למשרד החקלאות סיים את תפקידו בסוף נובמבר 2003. כבר ביוני 2003 החלה הסמנכ"לית למינהל בהליכים למינוי יועץ משפטי חדש. מכרז בין-משרדי שהתקיים בספטמבר אותה שנה לא העלה מועמד ראוי למשרה.

ממסמכי המשרד עולה, שהסמנכ"לית המתניה להצעת שמות מועמדים לתפקיד זה מטעם לשכת השר. כך לדוגמה, בתחילת אוקטובר 2003 כתבה הסמנכ"לית למינהל ליועץ השר בזו הלשון:

5 ס' 10.321 לתקשי"ר.

6 בג"ץ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה ואח', פ"ד מה (2) 512.

7 בעניין זה ראו את הדוח על מינויים במשרד לאיכות הסביבה, עמ' 11-12.

"אודה לך אם תודיעני האם אותר מועמד העונה על דרישות המשרה על מנת שאוכל לטפל בקבלת האישורים הנדרשים מנש"מ למינוי במילוי מקום".

לאחר שהנציבות נתנה אישור עקרוני לערוך מכרז פומבי לאיוש המשרה כתבה הסמנכ"לית למינהל בסוף אוקטובר 2003 ליועץ השר: "נא אישורך הדחוף לפנות לנציבות שירות המדינה לפרסום המכרז הפומבי ובמקביל במידה ויש לנו מועמד מתאים, אנא העבר את קורות חייו, תעודת השכלה ואישורים על מקומות עבודה קודמים, על מנת שאפנה לנציבות שירות המדינה לקבלת אישור מיוחד להעסקתו, במסגרת מילוי מקום עד לסיום הליכי המכרז הפומבי. ברצוני לציין כי פנייה לנציבות שירות המדינה לפרסום מכרז פומבי למשרה הינה תנאי לאישור מילוי מקום".

בתחילת נובמבר 2003 פנה המשנה למנכ"ל משרד החקלאות (מנכ"ל משרד החקלאות דהיום) לנציב שירות המדינה בבקשה למנות עורך דין פרטי מסוים למלא את מקום היועץ המשפטי עד לסיום הליכי המכרז הפומבי. הנציבות דחתה את בקשתו והציעה למנות ממלא מקום מעובדי הלשכה המשפטית לתקופה זמנית ולפרסם בענין מכרז פומבי. ב-23.11.03 דחתה הנציבות בקשה נוספת של הסמנכ"לית למינהל למנות את עורך הדין הפרטי למלא מקום היועץ המשפטי. יוצא אפוא, כי בידי המשרד היתה אפשרות למנות עורך דין מהלשכה המשפטית במינוי בפועל לתקופה זמנית, אך הוא לא עשה זאת.

ב-5.12.03 פורסם בעיתונים מכרז פומבי לתפקיד יועץ משפטי למשרד. המועד האחרון להגשת מועמדות היה ב-28.12.03. כינוסה של ועדת בוחנים נדחה עד אוגוסט 2004 בעיקר בשל מחלוקת בין המשרד לנציבות על זהות נציג המשרד בוועדת הבוחנים. בעקבות שתי עתירות שהגיש אחד המועמדים לבית הדין לעבודה, משום שהמשרד סירב לאפשר לו לעיין במסמכים, התעכב כינוס הוועדה במשך שלושה חודשים נוספים. רק ב-14.11.04 התכנסה ועדת הבוחנים ובחרה עובדת למשרה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מאחר שהמשרה לא היתה מאוישת ואפילו לא מונה ממלא מקום, היו המשרד והנציבות חייבים לעשות את כל הניתן כדי להחיש את הליכי המכרז.

מכלל האמור עולה, כי תקופה ארוכה לא מונה למשרד יועץ משפטי קבוע או ממלא מקום מקרב עובדי לשכת היועץ המשפטי, דבר שעלול היה לפגוע בתפקוד המשרד ובהליכי בקרה עליו. במהלך התקופה נעשו ניסיונות למנות מועמד חיצוני למלא מקום זמני לתפקיד היועץ המשפטי למשרד. גם משניסיונות אלה לא צלחו, התעכב הליך הבחירה, בעיקר בשל מחלוקת בדבר זהות נציג המשרד בוועדת הבוחנים.

היועץ המשפטי לממשלה בתשובתו מנובמבר 2004 למשרד מבקר המדינה הבהיר, כי התמשכות ההליכים חייבה לכאורה, מינוי ממלא מקום ליועץ המשפטי למשרד, אלא שמשרד החקלאות נמנע ממינוי ממלא מקום מקרב עובדי הלשכה המשפטית, וביקש למנות עורך דין חיצוני למלא מקום, והיועץ המשפטי לממשלה התנגד לכך. כמו כן הבהיר היועץ המשפטי לממשלה, כי בהיבט העקרוני הוא שותף לעמדה, שאין זה רצוי כי למשרד ממשלתי לא יהיה דרך קבע יועץ משפטי קבוע, ולמצער ממלא מקום. לפיכך יש לפעול מבעוד מועד לבחירת מחליף קבוע ליועץ משפטי שפורש. כאשר לא ניתן להשלים את הליכי הבחירה עד למועד פרישת היועץ המשפטי, מן הראוי שימונה ממלא מקום מקרב עובדי הלשכה המשפטית באותו משרד, או מקרב השירות המשפטי.

לדעת משרד מבקר המדינה, המסקנה הנובעת מכך היא ש"שומרי הסף" החיצוניים - היועץ המשפטי לממשלה, בכל הנוגע למינוי יועץ משפטי למשרד, וכן נציב שירות המדינה, גם בנוגע למינוי מנכ"ל, צריכים להגביר את ערנותם ואת מעורבותם במצבים כאלה, ולפעול ככל שביכולתם כדי שלא ייווצרו חללי זמן ללא "שומרי הסף" האמורים במשרד.

מינוי עובדים למשרות שאינן חייבות במכרז

מינויים פוליטיים ברשות לפיקוח חקלאי

הרשות לפיקוח חקלאי (להלן - הרשות) היא תאגיד סטוטורי הפועל על פי חוק הרשות לפיקוח חקלאי, התשמ"ח-1988 (להלן - החוק). הרשות מקיימת פיקוח לעניין עבירות שקבע שר החקלאות בהתייעצות עם מועצת הרשות. לבצוע תפקידיה מעסיקה הרשות עובדים קבועים ועובדים עונתיים.

הסדרת מעמדם של עובדי הרשות בתקנות

סעיף 15(א) לחוק קובע, כי דין קבלתם של עובדים לרשות ומינוייהם יהיה כדין עובדי המדינה, בשנינויים שייקבעו בתקנות. סעיף 25 לחוק מחיל על חברי מועצת הרשות ועובדי הרשות דינים נוספים החלים על עובדי המדינה ועובדי ציבור.

מאז נחקק החוק ועד מועד סיום הביקורת (ספטמבר 2004), לא התקינו שרי החקלאות את התקנות הנדרשות לעניין סעיף 15(א) לחוק ומן הראוי שהדבר ייעשה. אולם יודגש, כי בהיעדר תקנות לא נוצר חלל נורמטיבי, ועל עובדי הרשות חלים העקרונות הכלליים והדינים המהותיים החלים על עובדי מדינה, ואלה משקפים נורמות ראויות לשירות הציבורי בכללותו.

גיוס עובדים עונתיים באמצעות לשכת השר

חלק ממשומותיה של הרשות הוא עונתי. על כן נוהגת הרשות לגייס מפעם לפעם כוח אדם זמני-עונתי לתגבור מצבת עובדיה הקבועים. העובדים העונתיים מועסקים לפי חוזה מיוחד להעסקת עובד ארעי במשימה חולפת בדרגות 15-17 של הדרוג המינהלי.

גיוס העובדים למשרות העונתיות נעשה בעבר באמצעות פנייה לחברות כוח אדם לצורך איתור מועמדים. המועמדים נשלחו לבחינות בנציבות לצורך בדיקת התאמתם לתפקיד.

1. בחודשים מאי-דצמבר 2003 קלטת הרשות 24 עובדים עונתיים. שלא כבעבר, לא פנתה הרשות לחברות כוח אדם לצורך איתור מועמדים, והיא גם לא פרסמה מידע לציבור הרחב על המשרות הפנויות. מנכ"ל הרשות בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין, כי עם הבחרו של יועץ השר נערכו עימו מספר ישיבות בהם נדונו, בין היתר, כלל המשרות ברשות לרבות משרות לא מאוישות. בשולי שיחות אלו נדונו גם נושאים של קליטת כוח אדם. הביקורת העלתה, כי רוב העובדים העונתיים שנקלטו כאמור ברשות, הופנו אליה מלשכת שר החקלאות. מנכ"ל הרשות הסביר, כי לשכת השר מסרה לרשות בטלפון שמות של אנשים לצורך בחינת קבלתם לעבודה. הרשות בחנה את עמידתם רק בתנאי הסף (12 שנות לימוד, שירות צבאי והעדר רישום פלילי) וקלטה את מי שהתאימו לה. מכאן שלא קיים הליך תחרותי ושוויוני לאיוש המשרות. עוד העלתה הבדיקה, כי העובדים שנקלטו לא נשלחו לבחינות בנציבות לצורך בדיקת התאמתם לתפקיד.

2. הבדיקה העלתה, כי 11 מ-24 העובדים העונתיים שנקלטו כאמור ברשות היו חברי מרכז מפלגת הליכוד (אחד מהם הופנה לעבודה בידי הממונה על המועצה לענף הלול, שגם הוא חבר המרכז). עובד נוסף הוא פעיל בליכוד (היה מועמד לחברות במרכז אך לא נבחר) וארבעה עובדים הם בנים של חברי המרכז. יוצא אפוא, כי 16 מ-24 העובדים שנקלטו היו בעלי זיקה פוליטית לשר. מאחר שלא התקיים הליך תחרותי, חזקה שמונו בשל זיקתם הפוליטית.

מנכ"ל הרשות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004, כי לא היה לו מידע על זיקתם הפוליטית של העובדים. הרשות שקלה את מידת התאמתם של העובדים למשימות, ושיקול זה היה בלעדי בקליטת העובדים. המנכ"ל הוסיף, כי לאור הדגשים בדוח מבקר המדינה בנושא המינויים במשרד לאיכות הסביבה, הרשות מתעתדת ליישם הליכי גיוס משוכללים יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בחינת התאמתם של המועמדים שהופנו מלשכת השר - שכאמור לא נעשתה בידי הנציבות - אין בה כדי להקהות את היתרון לו זכו המועמדים בעלי הזיקה הפוליטית, בהיעדר פרסום פומבי או פנייה למאתר מתאים כגון שירות התעסוקה או חברת כוח אדם ובהיעדר הליך תחרותי.

סדרי מימון ותקצוב העסקת העובדים הזמניים

מימון פעולותיה של הרשות נעשה בידי מועצות הייצור החקלאיות. התקציב של הרשות לשנת 2003 הסתכם בכ-9.5 מיליוני ש"ח, מזה תקציב תגבור להעסקת עובדים עונתיים בסך של כ-4.2 מיליוני ש"ח. עיקר התקציב להעסקת עובדים זמניים של הרשות (כ-79%) מקורו במועצה לענף הלול.

1. תוקף מינויה של מועצת הרשות בהרכבה הקודם פקע בסוף שנת 2003. בחוק נקבע, כי לרשות תהיה מועצה של עשרה חברים שימנה שר החקלאות. המניין החוקי לקבלת החלטות הוא שישה דירקטורים לפחות, אך עד תחילת יוני 2004 מונו רק חמישה דירקטורים. על אף זאת, עד אוגוסט 2004 התכנס "פורום חברי המועצה הקיימים" לארבע ישיבות ובהן התקבלו החלטות בלי מניין חוקי. הפורום החליט בין היתר להאריך עד סוף 2004 את העסקת העובדים הזמניים שהיו אמורים לסיים את עבודתם בסוף 2003, בלי שהובטח תקציב מלא להעסקתם.

2. בישיבת הפורום באוגוסט 2004 דווח כי מתחילת אותו חודש אין תקציב להעסקת חלק מהעובדים. נציגת משרד המשפטים במועצת הרשות ציינה, כי לדעתה יש להפסיק העסקתם של העובדים, שאין כיסוי תקציבי להמשך העסקתם, אך דעתה לא התקבלה.

מנכ"ל מועצת הצמחים אמר באותה ישיבה, שמועצות הייצור החקלאיות ידאגו לכיסוי הגירעון התקציבי שייווצר עד סוף שנת 2004. התחייבות זו איפשרה קבלת החלטה להמשיך להעסיק את העובדים העונתיים עד סוף 2004.

התחייבותו של מנכ"ל מועצת הצמחים כפי שהיא רשומה בפרוטוקול נעשתה שלא בסמכות, שכן הוא התחייב בשם מועצת הצמחים בלי שהמינהלה הזמנית המאוחדת קיבלה החלטה בנושא⁸.

8 מועצת הצמחים אושרה מכוח חוק מועצת הצמחים (יצור ושיווק), התשל"ג-1973. מכוח חוק זה מונתה למועצה מינהלה זמנית מאוחדת עד למינוי חברים קבועים למועצה החדשה.

העסקת העובדים העונתיים שהתקבלו בשנת 2003, חלקם כאמור בשל זיקתם הפוליטית, הוארכה לשנת 2004, בלי שהובטח מקור תקציבי להעסקתם, ובלי שהעסקתם אושרה על ידי הגורם המוסמך - מליאת מועצת הרשות. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי הרשות הוסיפה להעסיק את רוב העובדים העונתיים שעבדו בשנת 2004 גם בתחילת 2005. גם לא הובהר מדוע היה כלל צורך להעסיק ברציפות עובדים שלפי הגדרתם ולפי תכלית העסקתם אמורים להיות עונתיים.

מינוי מזכירה בכירה במשרד החקלאות

ב-8.6.04 מונתה עובדת לתפקיד של מזכירה בכירה באחד ממחוזות המשרד. העובדת היא גיטו של חבר מרכז ליכוד.

מבדיקת הדרך שבה גויסה המזכירה עולה כלהלן: ב-17.12.03 שלחה העובדת אל יועץ השר קורות חיים ובהם כתבה: "בהמשך לשיחתך עם [חבר המרכז] לגבי המשרה במשרד החקלאות ... להלן קורות החיים". על מכתב זה כתב עוזר השר ב-20.12.03: "להעביר [לסמנכ"לית למינהל] לקבל למחוז ...". בעקבות זאת הוציאה לשכת השר ב-21.12.03 מזכר החתום על ידי עוזר השר לסמנכ"לית למינהל, ולפיו יש לזמן את המועמדת לריאיון ולשלבה בעבודה במחוז.

מנהלת המחוז מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בחרה בעובדת לאחר שראיינה אותה וכן שתי מועמדות אחרות. משרד מבקר המדינה מעיר על כך, שיועץ השר הפנה את המועמדת בליווי הוראה לקלוט אותה לעבודה. גם כאשר מתקיים הליך תחרותי, יש פסול בכך שבעניינו של אחד המועמדים ניתנת הנחייה מטעם לשכת השר לקלוט אותו לעבודה, בייחוד כשאותה הנחייה ניתנה בשל זיקה פוליטית.

מינוי עובדים למשרות החייבות במכרז

משרת מנהל תחום תשומות עבודה בענפי החקלאות

1. משנת 2001 קובע משרד החקלאות את אמות המידה להקצאת עובדים זרים במגזר החקלאי ומרכז את הטיפול בבקשות החקלאים בתחום זה. לשם כך אישרה הנציבות ברשות לתכנון חקלאי, שבראשה עומד מר יוסי ישי, משרה שהוגדרה: "ראש תחום עבודה לעובדים בענפי החקלאות" (להלן - מנהל תחום תשומות). מאוגוסט 2001 הועסק במשרה עובד באמצעות חברת כוח אדם, ובמאי 2003 הוא סיים את עבודתו.

2. ב-25.1.04 מונה לתפקיד אדם אחר שהוא חבר מרכז הליכוד (להלן - עובד א'). לשאלת משרד מבקר המדינה כיצד גויס לתפקיד, השיבה הסמנכ"לית למינהל, כי היתה דרישה מלשכת השר לשבצו בתפקיד.

מבדיקת הליך איוש המשרה עולה כלהלן:

(א) ב-13.5.03 נחתם בין המשרד לעובד א' חוזה העסקה, ולפיו הוא יועסק בשירותים להגנת הצומח ולביקורת בתפקיד מפקח מבקר. סדרי מינהל תקין מחייבים כי עובד ייקלט במשרה רק לאחר שעבר את הבחינות בנציבות. רק ב-26.6.03 נבחן המועמד בנציבות ולא נמצא מתאים לתפקיד מפקח מבקר. בבחינה חוזרת ב-24.9.03 נמצא מתאים לתפקיד, אם כי צוין שקצב עבודתו איטי.

הביקורת העלתה, כי בפועל לא הועסק עובד א' בשירותים להגנת הצומח ולביקורת. מיומו הראשון במשרד החקלאות הוא מילא בפועל את תפקיד "מנהל תחום תשומות" ברשות לתכנון חקלאי בכפיפות למר יוסי ישי, שהיה באותו מועד המנכ"ל בפועל של המשרד. יצוין, כי לפי הוראות התקשי"ר⁹, אין לשבץ במשרה עובד, אלא אם כן יבצע הלכה למעשה את המטלות המפורטות בתואר התפקיד המאושר של המשרד.

(ב) במאי 2003, מיד עם תחילת העסקתו של עובד א', ושוב באוגוסט אותה שנה, פנתה הסמנכ"לית למינהל אל הנציבות, לבקשת מר יוסי ישי, וביקשה לשנות את דרישות המשרה ולקבוע שבמקום השכלה בתחום החקלאות יידרש המועמד להיות בעל השכלה בכלכלה, במינהל עסקים או במדעי המדינה. מן הראוי לציין, כי עובד א' הוא בוגר במדעי המדינה, סוציולוגיה ואנתרופולוגיה. נראה, כי המשרד שינה את דרישות המשרה כדי להתאימן למועמד שמילא את המשרה בפועל.

(ג) ב-25.1.04 ביקש משרד החקלאות את אישור הנציבות לאיש את משרת מנהל תחום תשומות בעובד א' בדרך של מילוי מקום עד לסיום הליכי המכרז הפומבי. הנציבות אישרה את הבקשה באותו יום, והעובד שובץ באופן רשמי בתפקיד מנהל תחום תשומות ונחתם עמו חוזה מיוחד עד סוף 2004.

משרד החקלאות ביקש מהנציבות לפרסם מכרז פומבי למשרה רק ב-1.2.04, לאחר שעובד א' מילא את התפקיד בפועל תקופה ארוכה ושובץ במשרה באורח רשמי.

אישור הנציבות לאיוש המשרה בדרך של מילוי מקום ניתן שלא בהתאם להוראות התקשי"ר: קודם מתן האישור היא לא בחנה אם מילוי המשרה דחוף, ואם אדם אחר במשרד יכול למלא באופן זמני את המשרה. כמו כן שיבוצו של עובד א' במשרה נעשה לפני שהנציבות אישרה לפרסם מכרז פומבי, שהוא תנאי הכרחי לפני מינוי אדם למשרה בדרך של מילוי מקום.

מינויו של עובד א' למלא את התפקיד בפועל ממאי 2003 כשהוא משובץ ביחידה אחרת של המשרד, כמו גם מינויו בניגוד להוראות התקשי"ר כממלא מקום, הקנה לו ניסיון של יותר משנה בתפקיד. וכבר קבע מבקר המדינה¹⁰, כי מינוי עובד כממלא מקום עד לסיום הליך המכרז שבו הוא מועמד יחיד והוא בעל זיקה פוליטית לשר מביא למסקנה כי הוא מונה בשל זיקתו הפוליטית לשר.

(ד) ועדת בוחנים שהתכנסה ב-5.8.04 בחרה בעובד א' למנהל תחום תשומות. יצוין, כי נציג המשרד בוועדה היה מר י' ישי, מנכ"ל המשרד.

9 סעיף 10.121(ב).

10 ברוח על מינויים במשרד לאיכות הסביבה.

דרך הפעולה שתוארה לעיל הביאה למינויו של מקורב פוליטי למשרה קבועה, באמצעות מינוי ממלא מקום ועריכת מכרז תקין לכאורה, שהתקיים בשלב שבו המועמדים אינם מתחרים עוד בתנאי שוויון. כל אלה באישור נציבות שירות המדינה, שלא הקפידה על הכללים שהיא עצמה קבעה ושהיא מופקדת על קיומם.

מנכ"ל המשרד, שבתחום אחריותו בין היתר שמירת הדין, טוהר המידות והמינהל התקין, נתן ידו לאיש משרה תקנית, הכפופה אליו, במינוי פוליטי אגב פגיעה בסדרי מינהל תקין.

משרת דובר המשרד

דובר המשרד שייך לדרג המקצועי במשרד, והוא כפוף למנכ"ל. ב-27.1.04 אישרה הנציבות למשרד החקלאות לפרסם מכרז פומבי למשרת "דובר המשרד והממונה על יחסי ציבור".

1. אף שהנציבות אישרה לפרסם מכרז פומבי, נמנע המשרד מלפרסמו ובמקום זאת פנתה הסמנכ"לית למינהל אל הנציבות וביקשה לאשר את מינויה של מועמדת שאת שמה מסר לה יועץ השר, כדוברת במילוי מקום עד לסיום הליכי המכרז הפומבי. הסמנכ"לית ביקשה את אישור הנציבות אף שידעה שהמועמדת לא עמדה בדרישות הסף למילוי המשרה. נציבות שירות המדינה לא אישרה את מינויה לתפקיד.

2. ב-23.3.04 הודיע יועץ השר לסמנכ"לית למינהל, כי מאחר שעוזרת המנכ"ל יצאה לחופשת לידה, תשמש המועמדת למשרת דובר כעוזרת המנכ"ל בזמן חופשת הלידה. ב-25.3.04 נחתם עמה חוזה מיוחד להעסקת עובד לשכה.

הביקורת העלתה, כי אף שהנציבות לא אישרה את שיבוצה של המועמדת בתפקיד דוברת, בפועל, מיום מינויה לעוזרת מנכ"ל ועד סיום עבודתה באוגוסט 2004 היא מילאה תפקיד של דוברת המשרד - מסרה הודעות לעיתונות, ועיתונאים ביקשו את תגובתה בעניינים שונים. ממסמכי לשכת השר עולה, כי בסיוורים ופגישות עבודה היא הוצגה כדוברת המשרד.

מן הראוי לציין, כי על אף האישור של הנציבות מינואר 2004 לפרסם מכרז פומבי למשרת הדובר ואף שהנציבות לא אישרה את מינויה של המועמדת, עד מועד סיום הביקורת לא פרסם המשרד את המכרז הפומבי, ומשרת דובר המשרד לא אושרה.

במועד מינויה של העובדת לעוזרת המנכ"ל שימש מר ישי מנכ"ל בפועל. המנכ"ל ידע שמי שמונתה לעוזרתו משמשת בפועל דוברת, אף על פי שנפסלה למלא תפקיד זה; בכך נתן המנכ"ל ידו לפגיעה בסדרי מינהל תקין.

מינוי מנהל תחום ביטחון

על פי החלטת הממשלה מס' 2549 מ-29.9.02, משרות קציני ביטחון ארציים ומקומיים (להלן - קבט"ים) לפי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, יהיו פטורות מחובת מכרז

פומבי. המועמדים יאותרו על ידי המשרד המבקש למנות קב"ט בהתייעצות עם השר הממונה על המשרד. הליך המינוי ייעשה באמצעות ועדה ובה שלושה חברים: מנכ"ל המשרד, "קצין מוסמך" משירות הביטחון הכללי ו"קצין מוסמך" ממשטרת ישראל.

על פי החלטת הממשלה, וכן על פי סדרי מינהל תקין, היה על המשרד לאתר כמה מועמדים ראויים למשרת הקב"ט ולהביאם לפני הוועדה.

הסמנכ"לית למינהל איתרה שלושה מועמדים, ששניים מהם עמדו בדרישות התפקיד. במרס 2003 מסרה את פרטיהם לשר החקלאות. אולם השר הציע מועמד משלו לתפקיד. המועמד הוא חבר מרכז הליכוד.

ב-13.5.03 בחנה הוועדה רק את כשירותו של המועמד שהציע השר לתפקיד. לאחר בחינת נתוני המועמד, אישרה הוועדה את כשירותו לתפקיד ממונה ביטחון.

בשאלה מדוע לא הובאו לפני הוועדה שני המועמדים האחרים שענו על תנאי הסף ניתנו גרסאות שונות. הסמנכ"לית למינהל כתבה למשרד מבקר המדינה, כי הציגה לשר את שני המועמדים שאיתרה ואשר עמדו בדרישות המשרה. היא ציינה בפנייתה לשר, כי קיבלה המלצות על המועמדים וכי הם עברו את המבחנים וההכשרות הנדרשות על ידי גורמי הביטחון למילוי תפקיד הקב"ט. אולם לדבריה השר דחה את המועמדים שהציעה והציע מועמד שלו שהוא בן מיעוטים, לדבריו כדי לממש את מדיניות הממשלה בדבר העדפה מתקנת לבני המיעוטים.

ואילו שר החקלאות כתב למבקר המדינה, כי "המלצתי היתה כמובן כפופה לשיקול דעתה של ועדת הבחנים שהיתה עצמאית וסוברנית להחליט כראות עיניה. לא קבעתי לוועדת הבחנים כיצד לפעול, את מי לראיין, את מועמדותו של מי לבחון, או כיצד לבחור לבסוף". השר עמד בתשובתו על כך שמצא לנכון להמליץ לוועדה על מועמדו הואיל ומצא אותו מתאים ביותר מבחינה מקצועית ועניינית, בלי קשר להשתייכותו הפוליטית. המועמד הוא בן מיעוטים וקצין בצה"ל העומד בכל תנאי הסף.

משרד מבקר המדינה אינו מכריע בין גרסאות אלה. עם זאת, ברור כי הליך הבחירה לא היה תקין, שכן בפני הוועדה לא עמדה, למעשה, כל בחירה, והיא בחרה במועמדו של השר, שהיה מועמד יחיד, שעה שראוי היה להביא לפניו את כל המועמדים שעמדו בתנאי הסף.

אי-תקינות בהעסקת עובדים

מלבד הממצאים שפורטו לעיל בדבר ההליך הפסול של בחירתם של עובדים בעלי זיקה פוליטית לשר, הועלו ליקויים הנוגעים למילוי תפקידם:

1. מנהל תחום תשומות : ב-1.2.04 פנה מר ישי, אז המשנה למנכ"ל, לחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) וביקש לאשר לעובד א' רכב ממשלתי צמוד מתקני הרכב של המשרד. במכתבו ציין המשנה למנכ"ל, בין היתר, כי עובד א' מופקד על הקצאת עובדים זרים לעבודות חקלאיות בכל רחבי הארץ. "לביצוע העבודה, נדרש העובד בנסיעות בהיקף של כ-4,500 ק"מ חודשיים בתנאי שטח חקלאים קשים ביותר". הבקשה נדחתה במרס 2004. מר ישי, המנכ"ל בפועל באותה עת, פנה לחשכ"ל באפריל 2004 וביקשו לשקול שנית את הבקשה. הבקשה אושרה ב-31.5.04. הביקורת העלתה, כי ממאי 2003, מועד מינויו של עובד א' למנהל תחום תשומות, ועד יוני 2004, הוא לא דיווח כלל על נסיעות בתפקיד ועל עבודה בשעות נוספות. עובדות אלה אינן

מתיישובות עם האמור במכתביו של מר ישי לחשכ"ל, מינואר ומאפריל 2004, על היקף נסיעות של 4,500 ק"מ בחודש.

בביקורת במחלקה למשאבי אנוש נמצא, כי עובד א' גם לא המציא למחלקה כרטיסי נוכחות חתומים על ידו כנדרש. העובדת, המפקחת על נוכחות העובדים בעבודה, מסרה למשרד מבקר המדינה כי מאז נכנסה לתפקידה בינואר 2004 לא קיבלה ממנו אף לא כרטיס נוכחות אחד. היא ביקשה ממנו להמציא לה את הנדרש אולם עד מועד סיום הביקורת הוא לא עשה זאת.

על הנהלת המשרד ובייחוד המנכ"ל, המכהן גם כמנהל הרשות לתכנון חקלאי ובתפקידו זה ממונה על עובד א', היה לנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי שהעובד ימלא את החובות המוטלות עליו על פי הוראות הדין.

2. מנהל תחום ביטחון : על פי הסכם שנחתם בין הקב"ט לבין משרד החקלאות, הועסק הקב"ט במשרד במשרה מלאה.

(א) בשאלון האישי שמילא הקב"ט ב-31.5.03 הוא ציין, כי משנת 1997 ועד מאי 2003 שימש כקב"ט מוסדות חינוך מטעם רשות מקומית. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי הקב"ט לא הפסיק לעבוד ברשות המקומית עם תחילת עבודתו במשרד : בחודשים יוני-דצמבר 2003 הוא עבד ברשות המקומית במשרה מלאה, והחל מינואר 2004 היא שילמה לו שכר לפי ימי עבודה בפועל. בה בעת הוא קיבל ממשרד החקלאות שכר על עבודה במשרה מלאה לרבות עבודה בשעות נוספות, ותוספת כונונות. לשם כך אישר המשרד לקב"ט מכסה של 54 שעות נוספות בחודש, ומנכ"ל המשרד המליץ להגדיל את מכסת השעות הנוספות המשולמות לו החל מ-1.7.04 ל-100 שעות בחודש.

על פי הוראות התקש"ר (פרק 40.42), עובד המדינה הממלא תפקיד מטעם המדינה ומקבל את שכרו מאוצר המדינה חייב לייחד את כל תשומת לבו למילוי התפקיד שנתמנה לו, ולכן אינו רשאי לעסוק בכל עבודה פרטית מחוץ לתפקידו, אלא אם כן קיבל היתר לכך. הבדיקה העלתה, כי הקב"ט לא הגיש בקשה לעבודה נוספת במשך כל תקופת עבודתו במשרד החקלאות.

(ב) עוד העלתה הביקורת, כי בחודשים שנבדקו לא החתים הקב"ט במרבית הימים את כרטיסו בשעון הנוכחות כנדרש. בימים המעטים שבהם החתים את כרטיסו, הוא נכח במשרד מספר מצומצם של שעות. דיווחי האש"ל שלו נכתבו בכתב יד לא ברור, ולכן לא ניתן לדעת לפיהם מה היה אופי עבודתו ולאילו מקומות נסע. על אף זאת אישרה הסמנכ"לית למינהל את דיווחי האש"ל שלו.

הקב"ט טוען בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי כשהתחיל לעבוד במשרד החקלאות הוא חדל לעבוד במשרה מלאה ברשות המקומית והתחייב לשמש קב"ט של מוסדות החינוך שלה רק בימי ישישי ושבת, שאינם נחשבים ימי עבודה במגזר היהודי.

טענה זו אינה מייתרת את הצורך בקבלת היתר לעבודה פרטית.

(ג) החזר הוצאות רכב : עם תחילת עבודתו במשרד אושר לקב"ט החזר הוצאות בעבור נסיעות בתפקיד לפי קטגוריה של רכב שירות ד'. הקב"ט נהג לדווח על נסיעות של אלפי ק"מ בכל חודש, ובה בעת קיבל גם מהרשות המקומית החזר הוצאות רכב. ב-1.2.04 אישר החשכ"ל את בקשת מנכ"ל המשרד להצמיד לקב"ט רכב ממשלתי, והקב"ט קיבל את כלי הרכב ב-13.5.04. גם לאחר מכן המשיך הקב"ט לקבל החזר הוצאות רכב מהרשות המקומית.

נציבות שירות המדינה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי נפתחה חקירה משמעתית נגד הקב"ט בחשד לביצוע עבירות משמעת, בין השאר בנושאים המוזכרים בדוח. העובד התפטר מתפקידו במשרד החקלאות בסוף ספטמבר 2004, בעקבות בקשת הנציבות ממנכ"ל המשרד לבחון את המשך העסקתו נוכח ממצאי החקירה.

מינוי עוזרים בלשכת המנכ"ל

על פי התקשי"ר, אחד החריגים לחובת מכרז הוא איש משרות של עובדים בלשכות שרים (להלן - עובדי לשכה), ובהן עוזרים ויועצים לשרים ולמנכ"לים. משרות אלה, המכונות גם "משרות אמן", אפשר לאיישן באנשים שנושא המשרה רוחש להם אמן אישי, בלי לקיים הליך תחרותי כלשהו בין מועמדים, והעובדים המועסקים בהן אמורים לסיים את שירותם בתום כהונת נושא המשרה¹¹. המינוי ייעשה לפי התקן שנקבע למשרות אלה בידי הנציבות. על פי התקן המאושר במשרד החקלאות קיימות בלשכת המנכ"ל שבע משרות של עובדי לשכה: שלוש משרות של יועץ/עוזר, מנהלת לשכה, שתי רכזות לשכה ונהג. להלן פרטים על מינוי עוזרי מנכ"ל:

מינוי עוזרת מנכ"ל לתפקיד בלשכת המשפטית: 1. בינואר 2003 ביקש המשרד מהנציבות אישור חריג לשבץ עוזרת למנכ"ל (להלן - עוזרת א') בתפקיד שהתפנה בלשכה המשפטית, לאחר שעובדת שמילאה אותו תפקיד נבחרה למשרה אחרת. זאת, בזכות התרשמותו הטובה של היועץ המשפטי של המשרד מיכולתה ומכישוריה של עוזרת א', למרות שאין היא עונה על דרישות הניסיון של אותו תפקיד. עוד הודיע המשרד, כי בכוונתו לפעול להורדת דרישות המשרה, עם סיום הליכי קליטת העובדת האחרת בתפקידה החדש.

הנציבות סירבה לתת את האישור בשל אי-עמידה של עוזרת א' בדרישות הניסיון, ובתשובתה למשרד אף עמדה על כך שעוזרת א' מועסקת במשרת אמן, ומעברה לתפקיד מקצועי במשרד מחייב מכרז כדין.

2. במאי 2003 אישרה הנציבות לתקן משרת משפטן חדשה בלשכה המשפטית שדרישות הניסיון בה נמוכות יותר מדרישות התפקיד שהתפנה כאמור לעיל. למכרז בין-משרדי שפורסם לא נמצאו מועמדים כשירים, והנציבות אישרה בנובמבר 2003 לערוך מכרז פומבי. הסמנכ"לית למינהל ביקשה מהנציבות לאשר את מינויה של עוזרת א' לממלאת מקום במשרה האמורה, ובדצמבר 2003 אישרה הנציבות את המינוי. רק לאחר שיבוצה בתפקיד פורסם מכרז פומבי למשרה. ועדת בוחנים התכנסה ב-1.6.04 ובחרה בעוזרת א' לתפקיד.

עוזרת א' הועסקה למעשה בלשכה המשפטית כחצי שנה לפני שהיה עליה לעמוד לפני ועדת בוחנים. הדבר הקנה לה יתרון של ידע וניסיון לעומת המתמודדים האחרים. הנציבות לא הסבירה מדוע שינתה את עמדתה ביחס לשיבוץ עובד המועסק במשרת אמן כממלא מקום לפני מכרז. דוגמה זו ממחישה כיצד עובדת שהחלה את עבודתה במשרד במשרת אמן מוצאת את דרכה למשרה תקנית. נמצא, כי המהלכים התקנים לכאורה הכשירו את העברת העובדת ממשרת אמן למשרה קבועה במשרד ובתוך כך פינו משרת אמן נוספת בלשכת המנכ"ל. גם אם לעובדת כישורים למלא את דרישות המשרה, היה ראוי שתתחיל את עבודתה בהליך בחירה שוויוני שבו תינתן למועמדים נוספים הזדמנות אמיתית להתחרות על המשרה ויבחר הכשיר מבין הכשירים.

מינוי עוזרת ב' למנכ"ל: ביולי 2003 מונתה לבקשת יועץ השר עובדת לתפקיד עוזרת המנכ"ל (להלן - עוזרת ב'). העובדת היא אשתו של חבר מרכז הליכוד. אף שבאותו מועד לא היה תפקיד המנכ"ל מאויש, אישרה הנציבות את העסקתה. הביקורת העלתה, כי אף שעוזרת ב' מונתה לעוזרת מנכ"ל היא לא עבדה בלשכת המנכ"ל אלא שימשה חברה בצוות שסייע לשר החקלאות, בתפקידו כמנהל המכסות, בנושא מכסות החלב.

11 בעניין זה ראו את הפרק על מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמן בלשכות שרים וסגני שרים, עמוד 5.

מהאמור לעיל עולה, כי לעזרת ב' למנכ"ל היתה זיקה פוליטית לשר והיא מונתה בידי לשכת השר, במועד שבו לא היה תפקיד המנכ"ל מאויש. בכך הוגדל מספר האנשים בעלי זיקה פוליטית לשר שקיבלו משרות במשרד החקלאות. כאמור, גם לאחר שהמנכ"ל נכנס לתפקידו המשיכה עזרת ב' לעבוד (עד צאתה לחופשת לידה) עבור לשכת השר. נמצא, כי המנכ"ל לא פעל להפסיק זאת.

הסמנכ"לית למינהל אף היא לא פעלה למנוע את המינויים הלא תקינים של עוזרי המנכ"ל, למרות שמילוי משרות פנויות וגיוס עובדים הם בתחום אחריותה. ביחס לעוזרי המנכ"ל, כמו גם ביחס למינויים בלתי תקינים אחרים שנעשו במשרד, ושתוארו לעיל, היא פעלה כפי שנתבקשה על ידי יועץ השר. אמנם, במקרים מסוימים שנבדקו במהלך הבקורת היא עמדה על כך שהמינויים ייעשו משיקולים מקצועיים ומנעה מינויים פסולים; אולם בעניין מינויים אחרים, כאמור, לא פעלה בנחרצות הנדרשת לקיום הליכים תקינים.

אין להתעלם מכך שהעדרם של מנכ"ל קבוע ויועץ משפטי הקשה על הסמנכ"לית למינהל ועל מי שכינה כמשנה למנכ"ל וכמנכ"ל בפועל - מר יוסי ישי, אך גם לא היה בדבר כדי לפטור אותם מחובתם לעשות את כל שביכולתם כדי למנוע מינויים פסולים, ובכלל זה זה פנייה לנציבות שירות המדינה ובקשת התערבות מצדה, אך זאת לא עשו.

מעורבות לשכת שר החקלאות במינוי עובדים

ממכלול האמור לעיל עולה, כי היתה מעורבות בלתי תקינה של יועץ השר בקליטתם של עובדים, בשל זיקתם הפוליטית לשר ולמפלגתו, בעבודה במשרד וברשות לפיקוח חקלאי.

להלן עיקרי תשובותיהם של השר, יועץ השר והסמנכ"לית למינהל של המשרד:

שר החקלאות כתב בתשובתו מדצמבר 2004, כי הורה לצוות משרדו, ואף ליתר האחראים לביצוע הרפורמות במשרד החקלאות, להקפיד הקפדה יתרה בכל פועלם על קיום הוראות החוק ככתבן וכלשונן, וכדבריו: "הח"מ מעולם לא נתן את ידו, בין אם במישרין ובין אם בעקיפין, למינוי פוליטי ו/או בלתי תקין במשרד החקלאות ובתאגידים הסטטוטוריים הכפופים לו על מנת שיפעל למינוי של אדם זה או אחר ומעולם גם לא הסמכתי אדם אחר על מנת שיפנה בשמי ויפעל למינוי של אדם זה או אחר, לרבות בכל הנוגע להתקשרויות עם נותני שירותים כלשהם. זאת ועוד בכל הזדמנות בפני כל פורום הבהרתי לכל העושים במלאכה כי אל להם לטעות ולחשוב כי נוכח היקף המטלות הרב יכולים הם לסטות כהוא זה מהוראות כל דין כמו גם מהוראות התקשי"ר".

הסמנכ"לית למינהל כתבה בתשובתה מנובמבר 2004, כי השר העביר לה הנחיות באמצעות יועץ השר, שלדבריה שימש "זרועו הארוכה" של השר. לדבריה - "מעולם לא סברתי כי מר אילון משוחח איתי ומעביר אלי בקשות על דעת עצמו. היה ברור וכך הציג זאת מר אילון כי הוא פונה ופועל בשם השר". הסמנכ"לית ציינה שגם הפניות אליה בנוגע למינויים המוזכרים בדוח זה היו באמצעות יועץ השר.

יועץ השר כתב בתשובתו מנובמבר 2004 ומינואר 2005, כי הפנה מועמדים לסמנכ"לית למינהל, כדי שתפעל "לבירורם". הוא טען, כי לא נתן לסמנכ"לית למינהל הנחיות, לא כל שכן "הנחיות בשם השר", לדבריו לכל היותר דובר בבקשות, והוא לא סבר שהסמנכ"לית רואה בהן הנחיות. עוד ציין יועץ השר, כי הוא דוחה את דברי הסמנכ"לית לפיהם הוא פעל בשם השר "יובהר כי הטענה לפיה

השר העביר הנחיות באמצעות עוזרו אינה נכונה, שכן השר, מתוקף תפקידו, כלל אינו עוסק במתן הנחיות כי אם בקביעת מדיניות ובהתוויתיה".

בדוח על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (עמ' 15), עמד מבקר המדינה על כך שאין מקום למעורבות לשכת השר במינוי עובדים במשרד. הודגש שם, שגם אם לשכת השר אינה מכתובה מי ימונה למשרות פנויות אלא רק "מציעה" מועמדים, הדעת נותנת שעובדי המשרד יפרשו זאת כתכתיב או כהוראת ביצוע מחייבת. לכן יש לראות אפילו ב"הצעה" של לשכת השר משום התערבות פסולה בהליכי המינוי. הדברים יפים גם למינויים במשרד החקלאות.



ממכלול האמור בדוח זה עולה, כי בתקופת כהונתו של שר החקלאות מר ישראל כ"ץ נעשו במשרד החקלאות מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים אחרים. נמצא, כי היתה מעורבות בלתי תקינה של יועץ השר בקליטתם של עובדים, שלרובם זיקה פוליטית למפלגתו של השר. לדבריו הוא פעל על דעת עצמו ולא בשם השר.

בתקופה שנבדקה היו פרקי זמן קצרים שבהם לא כיהן כלל מנכ"ל במשרד ובאחרים כיהן מנכ"ל בפועל. משך תקופה ארוכה נעדר גם יועץ משפטי למשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, על היועץ המשפטי לממשלה ונציבות שירות המדינה להגביר את ערנותם ואת מעורבותם במצבים כאלה ולפעול ככל שניתן כדי שלא ייעדרו במשרד שומרי הסף הפנימיים - מנכ"ל ויועץ משפטי. לא מן הנמנע, שהעדר יועץ משפטי וכן מנכ"ל קבוע במשרד הקשה על הסמנכ"לית למינהל ועל מי שכיהן כמשנה למנכ"ל ומנכ"ל בפועל, מר יוסי ישי, ואין להתעלם מכך, אך גם לא היה בדבר כדי לפטור אותם מחובתם לעשות כל שביכולתם כדי למנוע מינויים פסולים.

באשר לנציבות שירות המדינה - כמה מהמינויים הובאו לאישורה והיה בידיה להשתמש בסמכויותיה ולמנוע מינויים בלתי תקינים, אך היא לא תמיד עשתה זאת.

מינויים במועצת הצמחים

במשך עשרות בשנים פעלו בישראל מועצות ייצור חקלאיות ובהן ארבע מועצות ייצור צמחיות - מועצת הפירות, מועצת הירקות, המועצה לצמחי נוי והמועצה לשיווק פרי הדר (להלן - המועצות הצמחיות). בפעולותיהן של המועצות הצמחיות היתה פעמים רבות כפילות שגרמה להוצאות גבוהות למגדלים ובעקיפין גם לצרכנים. לפיכך הוחלט לאחד את יחידותיהן המינהליות ולנצל את יתרון הגודל כדי לחסוך בהוצאות הכפולות ולצמצם את הנטל הכלכלי המוטל על החקלאים¹². עם כניסתו של מר ישראל כ"ץ לתפקיד שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - השר) הוא החל בהיערכות לקראת הקמת מועצת הצמחים, שבה יאוחדו המועצות הצמחיות.

12 בעניין זה ראו גם דוחות מבקר המדינה על הביקורת באיגודים, דוח מס' 2/שנת 2001, הפרק "מועצות לייצור ושיווק של תוצרת חקלאית".

מועצת הצמחים הוקמה על פי פרק י"א (פרק החקלאות) לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003.¹³ על פי החוק, איחוד המועצות הצמחיות ייעשה בשלושה שלבים:

1. בתוך 30 יום מיום 1.6.03 ימנה השר ארבע מינהלות זמניות למועצות הקיימות בנות חמישה חברים כל אחת, שבהן הוא או נציג מטעמו יכהנו כיו"ר.
2. בתוך 30 יום מיום 1.1.04 ימנה השר מינהלה זמנית מאוחדת בת שבעה חברים שבה הוא או נציג מטעמו יכהנו כיו"ר.
3. בתוך שנה מיום 1.1.04 ימנה השר את החברים הראשונים במועצה המאוחדת, ועם מינויים תחדול המינהלה הזמנית המאוחדת מלפעול.

מינוי מנכ"ל למועצת הצמחים

1. ביוני 2003, בשלב הראשון של איחוד המועצות הצמחיות, מינו המינהלות הזמניות של המועצות בראשות השר את מנכ"ל המועצה לצמחי נוי (להלן - מועצת הפרחים) לראש צוות ההקמה של מועצת הצמחים; המינהלות הזמניות החליטו כי ראש צוות ההקמה יהיה ממונה על הארגון מחדש ויהיה כפוף ישירות למינהלה הזמנית של כל מועצה.

2. בתחילת ינואר 2004 - בשלב השני של איחוד המועצות הצמחיות - מינה שר החקלאות את חברי המינהלה הזמנית המאוחדת (להלן - המינהלה המאוחדת). ב-18.3.04 קיימה המינהלה את ישיבתה הראשונה, ובה החליטו חבריה פה אחד לאשר את מינויו של יועץ השר מר מיכאל אילון למנכ"ל מועצת הצמחים.

(א) על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, מנכ"ל של תאגיד סטטוטורי ימונה לתפקידו לאחר אישור הוועדה לבדיקת מינויים¹⁴. בחוק נקבע, כי אישור למינוי מועמד בעל זיקה פוליטית ואישית לשר הממנה יינתן רק אם יש למועמד כישורים מיוחדים בתחום פעולתה של החברה או שמתקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת. יועץ השר, שהיה במועד מינויו ציר בוועידת הליכוד, בעל זיקה פוליטית ואישית לשר, היה אמור להתחיל במילוי תפקידו רק לאחר אישור הוועדה לבדיקת מינויים.

הועלה, כי יועץ השר שימש מנכ"ל בפועל ובתואר למן הקמת מועצת הצמחים, עוד לפני קבלת אישור המינהלה המאוחדת ולפני קבלת אישור הוועדה לבדיקת מינויים למינויו. זאת ועוד, הוא שימש בתפקיד במקביל למילוי תפקידו כיועץ השר - העסקתו במשרד החקלאות כיועץ השר הסתיימה ב-13.4.04. בתפקידו כיועץ השר חלות עליו הוראות התקשיר, שלפיהן מי שמקבל את שכרו מאוצר המדינה חייב לייחד את כל תשומת לבו למילוי תפקידו. לכן לא ברור כיצד מילא תפקיד של מנכ"ל במקביל למילוי משרת יועץ לשר.

13 בפרק זה נחקק חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973, שהחליף את חוק מועצת הפירות (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973.

14 ועדה בראשות יצחק רביבי - נשיא בית משפט מחוזי בדימוס.

במכתב המלצה על יועץ השר שכתב מנכ"ל המשרד לוועדה לבדיקת מינויים (ראו להלן) במרס 2004, הוא פירט את מעורבותו הרבה של יועץ השר בהקמת מועצת הצמחים. מן הראוי להדגיש, כי חלק מהפעולות המתוארות במכתבו של מנכ"ל המשרד ביצע יועץ השר לפני מינויו למנכ"ל מועצת הצמחים, אף שמנכ"ל מועצת הפרחים, שכהן כראש צוות ההקמה, הוא שהיה אמור לעשותן.

(ב) ב-4.4.04, לאחר שהמינהלה המאוחדת אישרה את מינויו של יועץ השר לתפקיד מנכ"ל מועצת הצמחים, היא פנתה לוועדה לבדיקת מינויים לצורך אישור המינוי. ב-1.6.04 הודיע יו"ר הוועדה לשר, כי הוועדה מצאה שיועץ השר לא ניהל בכישורים מיוחדים הדרושים למי שיש לו זיקה פוליטית ואישית לשר הממנה, וקבעה כי אינו כשיר לכהן כמנכ"ל המועצה.

(ג) ב-3.6.04, יומיים לאחר החלטת הוועדה לבדיקת מינויים, התכנסה המינהלה המאוחדת לישיבה שנייה, ובה אישרה נספח לפרוטוקול הישיבה, וקבעה כי הוא חלק בלתי נפרד מפרוטוקול הישיבה הראשונה שהתקיימה ב-18.3.04. בנספח נכתב, כי "עד לסיום הליכי מינוי מנכ"ל ימשיך לכהן מיכאל אילון כיו"ר ההקמה של מועצת הצמחים, בסמכויות מנכ"ל. מיכאל אילון יהיה עובד המועצה בתפקיד משנה למנכ"ל". על נספח זה חתם השר כיו"ר המינהלה המאוחדת.

הפעולה שנקטה המינהלה נועדה על פניה לתת בדיעבד תוקף לפעולות שהספיק מר אילון לעשות בעת שפעל כמנכ"ל ללא אישור כדיון. פעולה כזאת אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המינהלה המאוחדת לפנות ולקבל את עמדתה של הוועדה לבדיקת מינויים כבר בשלב המוקדם שבו החלה להתגבש העמדה להפקיד סמכויות של מנכ"ל בידי מר אילון. לו עשתה זאת, היה נחסך הצורך להתמודד עם החלטה שלילית של הוועדה לבדיקת מינויים, כאשר זו באה לאחר שמר אילון מתפקד כמנכ"ל חודשים מספר.

3. מנכ"ל מועצת הצמחים טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2003, כי ב-18.3.04 אשררה המינהלה המאוחדת פה אחד את "המשך העסקתו" כיו"ר צוות ההקמה של מועצת הצמחים, שסמכויותיו כסמכויות מנכ"ל, והכול עד למינויו של מנכ"ל מועצת הצמחים. לדבריו: "יודגש, ביום 2.3.04 אישרה לראשונה המינהלה הזמנית המאוחדת פה אחד, בסבב טלפוני אשר נערך בין כל חבריה את מינויו של הח"מ כאמור... כעולה מן האמור לעיל, בכל אותה תקופה שמיום 2.3.04 ועד למינויי כמנכ"ל, היו בידי סמכויות של מנכ"ל אך המשכתי לכהן כיו"ר ההקמה".

הסבריו של מנכ"ל מועצת הצמחים אינם עולים בקנה אחד עם הכתוב במפורש בפרוטוקולים ולפיהם הוחלט בישיבה הראשונה של המינהלה המאוחדת מ-18.3.04, לאשר את מינויו למנכ"ל המועצה; ואילו רק בישיבתה השנייה מ-3.6.04 הוחלט, נוכח החלטת הוועדה לבדיקת מינויים, לשנות את הגדרת תפקידו ליו"ר צוות ההקמה עם "סמכויות מנכ"ל".

4. ב-1.7.04 הגיש מר אילון לוועדה לבדיקת מינויים בקשה לדיון חוזר במינויו למנכ"ל המועצה. בבקשתו ציין, בין היתר, כי ביום 18.3.04 הוא עבר למועצת הצמחים והחל לשמש בה כ"עובד מועצת הצמחים בתפקיד משנה למנכ"ל וימשיך לשמש כיו"ר צוות ההקמה". באותו מועד (1.7.04) שלח שר החקלאות מכתב לוועדה לבדיקת מינויים והביע את תמיכתו בבקשת מר אילון לדיון חוזר. במכתבו ציין השר: "הקמת מועצת הצמחים, אשר מיכאל אילון שימש כיו"ר צוות ההקמה שלה, מוכיחה את הצלחתו בחסכון ניכר של כספי המגדלים... למר אילון, אשר שימש כיו"ר צוות ההקמה, הכישורים המיוחדים הדרושים לשם ניהול מועצת הצמחים והנסיון המיוחד הדרוש לענין זה".

בפגישה שהתקיימה ב-1.8.04 בהשתתפות היועצת המשפטית של רשות החברות הממשלתיות, היועץ המשפטי של מועצת הצמחים ומר אילון, הובהר, בין היתר, כי נותרו תשעה חודשים עד השלמת הקמת המועצה לפי החוק, ובתום פרק זמן זה יבחר הוועד הפועל למנכ"ל. נקבע, כי לאחר 15 חודשים של עבודה, אין מקום להפסיק את עבודתו של מר אילון במועצת הצמחים וסוכם שתיבחן האפשרות למנותו למנכ"ל זמני עד השלמת הקמת המועצה. סיכום זה הובא לידיעת הוועדה לבדיקת מינויים.

ב-2.8.04 החליטה הוועדה לבדיקת מינויים כי מר אילון כשיר לכהן כמנכ"ל זמני של מועצת הצמחים. מפרוטוקול הדיון בוועדה עולה, כי הוועדה קיבלה את החלטתה בהסתמך על מכתבו של שר החקלאות מ-1.7.04; על לוח הזמנים שצורף לבקשה, כי עד להשלמת הקמת המועצה נותרו תשעה חודשים, כמו גם על "פועלו של מר אילון למען הצלחת תהליך זה והחשיבות שיש בהמשכיות הגורמים הפועלים בביצוע ההקמה".

יצוין, כי במכתביהם של השר ושל מר אילון לוועדה נאמר, כי מר אילון שימש יו"ר צוות ההקמה של מועצת הצמחים. אך כאמור, מנכ"ל מועצת הפרחים לשעבר הוא שמונה לשמש ראש צוות ההקמה ביוני 2003, והוא אף פעל לאיחוד ארבע מועצות הייצור והחזיק בתואר זה עד מרס 2004. התואר "יו"ר צוות ההקמה" ניתן כאמור למר אילון רק בישיבה השנייה של המינהלה המאוחדת ב-3.6.04, לאחר שהוועדה לבדיקת מינויים לא מצאה אותו כשיר לשמש מנכ"ל מועצת הצמחים.

בתשובתו למבקר המדינה מפברואר 2005 כתב שר החקלאות, כי במכתבו ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים בעניין מר אילון הוא בחר להיצמד לנוסח ההחלטה המפורשת של המינהלה המאוחדת מ-18.3.04, כפי שנמסרה לו על ידי היועץ המשפטי של מועצת הצמחים, וכפי שהיא באה לידי ביטוי בפרוטוקול של אותה הישיבה, בלי כל קשר לתפקידים שמילא מנכ"ל מועצת הפרחים בתפקידו כממונה על הארגון מחדש. כמו כן ציין השר, כי לא הוא עסק בהגדרת תפקידו של מר אילון, אלא חברי המינהלה המאוחדת בחלק מן הישיבה, שבה כלל לא נכח.

אולם יש לציין, כי תפקידו של מר אילון כמנכ"ל מועצת הצמחים הוגדר ב-18.3.04 בישיבה ששר החקלאות השתתף בה כיו"ר המינהלה המאוחדת. שינוי הגדרת תפקידו של מר אילון נעשה בישיבה ביום 3.6.04; ועל פרוטוקול אותה ישיבה וכן על הנספח לפרוטוקול שבו הוגדר תפקידו של מר אילון מחדש חתום שר החקלאות כיו"ר המינהלה המאוחדת.

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במועצת הצמחים

מינוי עובדים במועצת הצמחים

בסעיף 44 לחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973, נקבע, כי "הנוהל בענייני קבלת עובדים, תקן, שכר, גמלאות ותנאי עבודה אחרים של עובדי המועצה יהיו כשל עובדי המדינה, בתיאומים ובשינויים שתקבע המועצה באישור השרים".

הביקורת העלתה, שבקבלת עובדים לא נהגה המועצה על פי ההוראות המחייבות.

מינוי מנהל אגף גידולי שדה ובתי צמיחה : משרה זו היא משרה חדשה. בשירות המדינה הוספת תקן מחייבת הצעה של השר או מי מטעמו ואישור של נציבות שירות המדינה. יישום כללים אלה במועצה בשינויים המחויבים מצריך לפחות אישור של המינהלה המאוחדת. הבדיקה העלתה, כי לפני אישור המשרה החדשה לא הובאו התקן ודרישות המשרה לאישור המינהלה המאוחדת.

ב-11.7.04 מינה מנכ"ל מועצת הצמחים, לתפקיד מנהל בפועל של אגף גידולי שדה ובתי צמיחה (להלן - מנהל אגף) עד לקיום מכרז, חבר במפלגת הליכוד ועומד בראש אחד מסניפי המפלגה. שיבוץ אדם במשרה עד המכרז יוצר "עובדות בשטח" ומעניק לו יתרון לעומת מועמדים אחרים.

מנכ"ל מועצת הצמחים מסר למשרד מבקר המדינה פרוטוקול של ישיבת ועדת המנגנון מיום 8.7.04, ולפיו נכחו בישיבה שני חברי ועדת המנגנון (המנכ"ל והמשנה למנכ"ל) וכל רכזי הענפים והחשבים במועצה. בפרוטוקול נאמר, כי "לכל תפקיד [למנהל אגף] רואינו שלושה מועמדים". לא צוין בפרוטוקול מי ראיין את המועמדים ואת שמות המראיינים, אלא זאת "בשלב זה התקבל המועמד [שמונה למנהל אגף גידולי שדה ובתי צמיחה, אשר] יתחיל את עבודתו ביום א'". כן נאמר בפרוטוקול כי תנאי שכרו של מנהל האגף ייקבעו בידי המנכ"ל בשיתוף המועמד. לא למותר לציין, כי בתשובתו למבקר המדינה מנובמבר 2004 לא התייחס מנכ"ל מועצת הצמחים כלל למועמדים שרואינו, וטען כי מנהל האגף מונה בזכות התאמתו לתפקיד וללא קשר להשתייכותו הפוליטית.

משרד מבקר המדינה מציין, כי אף אם רואינו מועמדים נוספים לתפקיד, כאמור בפרוטוקול הישיבה, הרי בהעדר זהות המראיינים, ובהעדר כל תיעוד לזהותם של המראיינים ולבחינה השוואתית ביניהם, לא נסתרה החזקה שהשיקול הפוליטי שימש בבחירה.

מינוי מנכ"ל לחברת מפעלים ליצוא הדורים בנמלים בע"מ: חברת מפעלים ליצוא הדורים בנמלים בע"מ (להלן - החברה) היתה חברת-בת של המועצה לשיווק פרי הדר. עם כינון מועצת הצמחים הפכה המועצה למעשה לבעלת החברה.

ב-17.6.04 התכנסה האסיפה הכללית של בעלי מניות החברה והחליטה להפעיל בעצמה את סמכויות הדיקטוריון. האסיפה הכללית החליטה למנות "אקזקטיבה זמנית" עד למינוי דירקטוריון חדש לחברה, מאחר שיותר משישה חודשים לא היה לה דירקטוריון פעיל. באותה ישיבה הודיע מנכ"ל החברה, כי יש בדעתו לפרוש מתפקידו בסוף יוני 2004 ולאחר מכן יהיה יועץ של החברה עד סוף אותה שנה. האסיפה הכללית יפתה את כוחו של מנכ"ל מועצת הצמחים¹⁵, שהיה חבר ב"אקזקטיבה הזמנית", למנות מחליף למנכ"ל החברה.

מנכ"ל מועצת הצמחים מינה אדם לתפקיד מנכ"ל החברה, וב-20.6.04 חתמה החברה על הסכם עבודה עמו. המנכ"ל שמונה הוא חבר מרכז ליכוד. משרה של מנכ"ל חברה היא משרה מקצועית שיש לבחון את כישורי המועמד לה, ובגוף ציבורי ראוי לבחון כמה מועמדים. לא נמצא כי ועדה כלשהי בחנה את כישוריו של המועמד לתפקיד מנכ"ל החברה, או כי נבחנו כמה מועמדים לתפקיד.

גם במקרה זה מנכ"ל מועצת הצמחים הוא שבחר את המועמד והוא שקבע את תנאי שכרו בלא שאלה הובאו לאישור במוסדות החברה.

עוזרת מנכ"ל מועצת הצמחים: כאמור, ביוני 2003 מינתה המינהלה הזמנית של מועצת הירקות את מנכ"ל מועצת הפרחים לראש צוות ההקמה. באותה ישיבה היא גם הסמיכה אותו לשכור עובדים, יועצים ונותני שירותים חיצוניים שיועסקו לפי חוזה אישי מיוחד עד סוף שנת 2003, כדי לסייע באיחוד המועצות. ב-1.7.03 הודיע ראש צוות ההקמה למינהלה הזמנית של מועצת הירקות כי החליט לשכור את שירותיה של עורכת דין מסוימת כ"עוזרת מנכ"ל מועצת הירקות" כדי שתסייע לו באיחוד המועצות וכי היא תועסק לפי חוזה מיוחד עד סוף שנת 2003. ההתקשרות עם העובדת נעשתה ללא בחירה מקרב כמה מועמדים, בנימוק שמדובר במשרת אמן.

15 מן הראוי לציין, כי באותו מועד טרם אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מועמדותו לתפקיד מנכ"ל המועצה.

במועצת הירקות, כמו גם במועצות ייצור האחרות שאוחדו למועצת הצמחים, לא היה תקן של "עוזר מנכ"ל". יצירת תקן חדש והגדרת המשרה כ"משרת אמן" חייבה אישור של המינהלה המאוחדת, אך הדבר לא נעשה.

בתחילת ינואר 2004 אוחדו המועצות הצמחיות ועובדיהן הפכו עובדים של מועצת הצמחים. עוזרת מנכ"ל מועצת הירקות, שהועסקה לפי חוזה זמני עד 31.12.03, מונתה לעוזרת מנכ"ל מועצת הצמחים בלי שהמינהלה המאוחדת אישרה תקן לעוזרת מנכ"ל ובלי שהמשרה הוגדרה משרת אמן.



מר מיכאל אילון, יועצו של שר החקלאות ופיתוח הכפר, שימש בפועל מנכ"ל מועצת הצמחים ממועד הקמתה, קודם שהמינהלה הזמנית של המועצה אישרה את מינויו ובטרם שהוועדה לבדיקת מינויים בחנה אם יש לו "כישורים מיוחדים" המצדיקים את מינויו לתפקיד למרות זיקתו הפוליטית לשר. מר אילון המשיך למלא את התפקיד גם לאחר שהוועדה לבדיקת מינויים דחתה ביוני 2004 את מועמדותו. משנקבעו "עובדות בשטח" אישרה הוועדה לאישור מינויים, בתחילת אוגוסט 2004, את מינויו למנכ"ל זמני.

בתקופת כהונתו כמנכ"ל המועצה מינה מר אילון עובדים חדשים למועצה שהיתה להם זיקה פוליטית לשר החקלאות בהליכים לא תקינים.

המועצה לענף הלול

מינוי "ממונה על הארגון מחדש" של המועצה לענף הלול

המועצה לענף הלול (להלן - מועצת הלול) פועלת על פי חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963 (להלן - החוק). בתכנית להבראת כלכלת ישראל בשנת 2003 נעשו שינויים בחוק זה.

בתיקון לחוק, שנכנס לתוקף ב-1.6.03, נקבע, כי השר ימנה למועצת הלול בתוך 30 ימים מיום תחילתו של החוק מינהלה זמנית של חמישה חברים, שהשר או מי מטעמו יכהן כיושב ראש; המינהלה הזמנית תפעל עד מינויים של חברי המועצה החדשים.

עוד נקבע בתיקון לחוק, כי המינהלה הזמנית תנהל את מועצת הלול ויהיו לה הסמכויות שהיו למועצה ולוועד הפועל שלה. חברי מועצת הלול יחדלו מכהונתם ביום מינויה של המינהלה הזמנית. ביוני 2003 מינה שר החקלאות מינהלה זמנית למועצת הלול בראשותו.

1. בישיבתה ביוני 2003 מינתה המינהלה הזמנית אדם לתפקיד הממונה על הארגון מחדש של מועצת הלול על פי מדיניות המינהלה והחלטותיה (להלן - הממונה). המינהלה הזמנית החליטה, כי סמכויותיו של הממונה יהיו כסמכויותיו של מנכ"ל בפועל עד סוף שנת 2003 ואישרה לו לשכור עובדים, יועצים ונותני שירותים חיצוניים ולהעסיקם לפי חוזה אישי מיוחד עד סוף שנת 2003. הממונה הוא חבר מרכז הליכוד.

2. כמו כן החליטה המינהלה הזמנית באותה ישיבה, להוציא לאלתר לחופשה את מנכ"ל מועצת הלול. המינהלה הזמנית גם קבעה, כי בתקופת שהותו בחופשה לא יעסוק המנכ"ל בענייני המועצה, לא ישהה בה ולא ייתן הוראות לעובדיה. ביולי 2003 עתר המנכ"ל לבית הדין לעבודה כנגד הוצאתו לחופשה. באותו חודש הגיעו הצדדים להסכמה, שקיבלה תוקף של פסק דין, ולפיה יחזור המנכ"ל לעבודתו בכפיפות למינהלה הזמנית¹⁶. בפרוטוקול הדיון בבית הדין, המשקף את הסכמת הצדדים, צוין, כי תפקידו של הממונה לפעול ליישום החוק ולהיערכות לצורך ארגון מחדש, ואילו תפקידו של המנכ"ל הוא לנהל את הגוף שהוא עומד בראשו ניהול שוטף בכפוף להחלטות המינהלה הזמנית.

3. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי גם לאחר פסק הדין, המינהלה הזמנית בראשות השר העניקה לממונה מפעם לפעם סמכויות ניהול שונות, לרבות זכות חתימה כחותם ראשון. למעשה, הממונה תפקד כמנכ"ל מועצת הלול לכל דבר. בפרק הזמן יולי 2003-מרס 2004 כיהנו במועצת הלול המנכ"ל והממונה ולשניהם היו סמכויות של מנכ"ל.

4. במרס 2004 עזב המנכ"ל את מועצת הלול, ולא מונה מנכ"ל אחר במקומו. באותו חודש החליטה המינהלה הזמנית באופן רשמי להקנות לממונה לפי הצורך סמכויות מנכ"ל, נוסף על תפקידו כממונה, עד למינוי מנכ"ל קבוע.

יוצא אפוא כי מי שהוגדר כממונה, מילא תפקיד של מנכ"ל בפועל. משכך, היה צריך עניינו להיות מובא לוועדה לבדיקת מינויים, כדי שתבחן את כישוריו - דבר שלא נעשה.

5. לצורך מילוי תפקידו ביקש הממונה שמועצת הלול תתקשר עמו בחוזה קבלני כדי שלא יתקיימו בין הצדדים יחסי עובד ומעביד.

היועץ המשפטי של מועצת הלול כתב בחוות דעתו מאוגוסט 2003, כי על פי פסיקת בתי המשפט, מקום שמוקנית סמכות למנות אדם לזרוע של רשות מוסמכת או לאצול לו סמכות שלטונית, צריך אותו אדם להיות חלק מהרשות השלטונית. אולם בנסיבות מיוחדות ניתן לאפשר אצילת סמכויות לגורם פרטי. לכן קבע, כי הממונה יכול לפעול במועצה כקבלן עצמאי ולא כעובד, זמן קצוב, עד סוף שנת 2003.

בספטמבר 2003 חתמה מועצת הלול על הסכם עם חברה פרטית בשליטת בני משפחתו של הממונה (להלן - החברה) לחודשים אוגוסט-דצמבר 2003, ולפיו יעמיד הממונה את שירותיו למועצה. בנובמבר אותה שנה אישרו חברי המינהלה הזמנית את ההתקשרות עם החברה וכדרישת המינהלה חתם הממונה על כתב התחייבות שצורף להסכם ובו קיבל עליו באופן אישי כל מחויבות של החברה כלפי מועצת הלול לעניין העמדת שירותים לצורך מילוי תפקיד הממונה.

לשם העסקת הממונה חתמה מועצת הלול עם החברה על חוזה קבלני לרכישת שירותים, בלא שפורטו הנסיבות המיוחדות שהצדיקו התקשרות בדרך זו, זולת רצונו. העסקתו של הממונה בדרך זו גם חרגה מפרק הזמן הקצוב והוארכה בשנה נוספת, עד סוף שנת 2004.

ב-15.6.04 כתב היועץ המשפטי לעזרת מנכ"ל מועצת הלול כי "ההסכם בין החברה לבין המועצה מסתיים ב-30.6.04 לאחר שתוקפו כבר הוארך פעם אחת. בינתיים הנסיבות השתנו מעט: חלפה שנה, דהיינו לא מדובר בהסדר זמני, אין יותר מנכ"ל מכהן למועצה ולממונה סמכויות מסוימות של מנכ"ל, התקופה הבסיסית שנקצבה בחוק לכהונת המנהלה הזמנית מסתיימת. בנסיבות אלה נראה לי

16 בש"א 3466/03 ; 3463/03 בן דוד ואח' נ' מועצת הפירות (ייצור ושיווק) ואח', בבית הדין האזורי לעבודה בת"א יפו; פס"ד מיום 8.7.03 (לא פורסם).

שלא ניתן להגן, משפטית וציבורית כאחת, על הארכת ההתקשרות עם החברה לתקופה נוספת. הפתרון האפשרי הוא להתקשר ישירות עם הממונה בהסכם לפיו הוא ישמש כממונה או מתאם בין המנהלה למועצה לתקופה קצובה ולשקול אם להגיש את הממונה לוועדת רביבי¹⁷.

חוות הדעת שנתן היועץ המשפטי זמן קצר לאחר מכן, ביולי 2004, לקראת חידוש מינויו של הממונה עד סוף 2004, לא כללה את הנאמר במכתבו מ-15.6.04. היועץ המשפטי חיווה את דעתו, כי "עד לכינון מוסדותיה הנבחרים של המועצה, ניתן בהיבט חוקי, להסתפק בניהול המועצה ע"י המינהלה, כאשר לצידה יכהן אדם הבקיא בענייני המועצה אשר יתאם בין המינהלה לבין מנהלי אגפים במועצה, יוודא כי החלטות המינהלה מיושמות ויביא בפני המינהלה בעיות המצויות בתחום תפקידי המועצה הטעונות דיון והחלטה ע"י המינהלה. יודגש, כי אין המדובר בתפקיד של ניהול ו/או קבלת החלטות הנוגעות לפעילות המועצה".

כאמור, מועצת הלול המשיכה להעסיק את הממונה כקבלן עצמאי באמצעות החברה, ולמעשה הוא ניהל את המועצה, למרות חוות הדעת של היועץ המשפטי. הממונה עסק בניהול השוטף של המועצה, והיו לו סמכויות נרחבות לרבות סמכויות שלטוניות, כגון זכות חתימה שיש בה כדי לחייב את המועצה וסמכויות אחרות שהיו נתונות לו מכוח חוק המועצה לענף הלול. מה שניתן היה לאפשר בנסיבות מיוחדות ולזמן קצוב לפי חוות הדעת הראשונה, הפך לשגרה בלא שהתקיימו נסיבות מיוחדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמי שמנהל את ענייני המועצה ומייצג אותה יועסק כעובד המועצה וימונה כדין. הגדרת תפקיד העובד כממונה אף שהוקנו לו סמכויות של מנכ"ל ושולם לו שכר של מנכ"ל תאגיד (ראו להלן) איפשרה לקבע מינוי של מנכ"ל בעל זיקה פוליטית, בלי שכישוריו וזיקתו הפוליטית ייבחנו על ידי הוועדה לבדיקת מינויים; ודבר זה אינו תקין.

תנאי העסקת הממונה

1. המינהלה הזמנית של מועצת הלול בראשות שר החקלאות הסמיכה ביוני 2003 צוות שחבריו הם יועץ השר וסמנכ"ל בכיר במשרד החקלאות (להלן - הצוות) לסכם עם הממונה את תנאי העסקתו. הם קבעו ששכרו של הממונה יהיה שכר מנכ"ל בתאגיד סטטוטורי ברמה חמש¹⁸ בתוספת תשלום אש"ל גלובלי, יועמד לרשותו טלפון נייד והוא יקבל החזר הוצאות החזקת רכב פרטי לפי 25,000 ק"מ לשנה. תנאי העסקה שקבע הצוות לא הובאו לאישור המינהלה הזמנית של מועצת הלול ולא אושרו על ידי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום להסמיך את הצוות לקבוע את תנאי העסקה של הממונה. היה ראוי שהמינהלה הזמנית תאשר את שכרו ותקבל את אישורו של הממונה על השכר, כפי שנדרש לגבי מנכ"לים בתאגידים סטטוטוריים, לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. יצוין, כי ביולי 2004 ביקש סגן הממונה על השכר משר החקלאות למסור ליחידתו את חוזה העסקתו של הממונה, את שכרו ואת תנאי העסקתו לצורך אישורם, אך בקשתו לא נענתה.

2. בישיבת המינהלה הזמנית בדצמבר 2004 הוחלט להמשיך להעסיק את הממונה מטעם המינהלה הזמנית כעובד המועצה לפי חוזה אישי ב-80% משרה. נקבע, שתנאי העסקתו יהיו כשל

17 הוועדה לבדיקת מינויים.

18 רשות החברות הממשלתיות מסווגת את החברות הממשלתיות לדרגות שונות בהתאם למספר פרמטרים, כגון מחזור כספי, מספר מועסקים ועוד.

מנכ"ל בתאגיד ברמה חמש באופן יחסי לחלקיות המשרה. עוד נקבע, כי הוא יועסק עד למינוי מנכ"ל או ממלא מקום מנכ"ל על ידי הוועד הפועל שייבחר.

הסמנכ"ל הבכיר במשרד החקלאות (להלן - הסמנכ"ל הבכיר) השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2005, כי פנה בדצמבר 2004 לממונה על השכר, וזה קבע שהשכר שישולם לממונה יהיה 90% משכר מנכ"ל בתאגיד מרמה חמש מן הטעם שאין מדובר במנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד החקלאות לפנות לממונה על השכר עוד ביולי 2003, כאשר נקבע שכרו. אילו היה נעשה כן, לא היתה המועצה משלמת לממונה במשך כשנה וחצי שכר מלא של מנכ"ל בתאגיד ברמה חמש.

3. **תשלום עבור נסיעות:** הצוות, שקבע את שכרו של הממונה, שינה באוגוסט 2004 את תנאי העסקתו וקבע שבמקום תשלום בגין 25,000 ק"מ לשנה ישלמו לו בגין 72,000 ק"מ לשנה (6,000 ק"מ לחודש) לפי דיווח חודשי מפורט למפרע מיולי 2003. יצוין, כי הצוות לא הוסמך על ידי המינהלה הזמנית לשנות את תנאי העסקתו, המינהלה לא דנה בשינוי ולא אישרה אותו, והוא לא הובא לאישור הממונה על השכר.

עוד מן הראוי לציין, כי יועץ השר, שהיה אחד מחברי הצוות, כיהן באוגוסט 2004 כמנכ"ל מועצת הצמחים, ולא היה לו תפקיד במשרד החקלאות או במועצת הלול. לדעת משרד מבקר המדינה, מעורבותו בקביעת שכרו של הממונה נעשתה שלא בסמכות ובחריגה מסדרי מינהל תקין.

מינויים בלתי תקינים אחרים במועצת הלול

סדרי מינהל תקינים ואמות מידה ציבוריות החלות גם על מועצת הלול מחייבים שקבלת עובדים למועצה תיעשה במכרז או למצער בהליך תחרותי שוויוני אחר.

הסכם קיבוצי מיוחד שנחתם בשנת 1969 בין מועצת הלול ובין ועד העובדים וההסתדרות הכללית, אשר לפיו נהגת המועצה עד היום, מסדיר את נושא קבלת עובדים למועצה: משהתפתה משרה תודיע המנהלה על כך לוועד העובדים, יפורסם מכרז פנימי וכל עובד יהיה זכאי להגיש את מועמדותו, לא נמצאו מועמדים מתאימים בקרב עובדי המועצה - אם מתח הדרגות של המשרה הוא עד דרגה י"ב, תפנה המועצה לשירות התעסוקה; אם מתח הדרגות גבוה מזה, תפרסם המועצה מכרז חיצוני.

להלן פרטים על העסקת עובדים במועצת הלול:

עוזרת מנכ"ל: ביולי 2003 החלה מועצת הלול להעסיק עוזרת לממונה, לפי הסכם עבודה אישי שנחתם עמה בספטמבר 2003, ובו נקבע שתקופת העסקתה תהיה 1.7.03-31.12.03. תפקידה הוגדר "עוזרת מנכ"ל".

בהסכם העבודה עם עוזרת המנכ"ל הוגדר תפקידה כתפקיד הנהלה הדורש מידה מיוחדת של אופן אישי ונקבע, כי היא תהיה כפופה לממונה מטעם המינהלה הזמנית. תקן המשרות של מועצת הלול לא כלל משרות אופן וגם לא תפקיד של "עוזר מנכ"ל", ולכן היה צורך שהעסקתה תאושר בידי המינהלה הזמנית, שבסמכותה, בין היתר, לאשר את התקציב ואת מצבת כוח אדם. ואולם הביקורת העלתה, שהעסקתה של עוזרת המנכ"ל לא הובאה לאישורה של המינהלה הזמנית. בתחילת שנת 2004 חתמו סמנכ"ל בכיר במשרד החקלאות בשם המינהלה הזמנית ועוזרת המנכ"ל על הארכת ההסכם להעסקתה לפרק זמן בלתי קצוב; גם הארכת תוקף ההסכם העסקתה לא הובאה לאישור המינהלה הזמנית.

במועצת הלול יש ועדת מנגנון, שבר ורכב שתפקידה לאשר את קבלת העובדים ולקבוע את תנאי שכרם. אולם הצוות הוא שקבע את שכרה ותנאי עבודתה של עוזרת המנכ"ל בלי שהמינהלה הזמנית הסמיכה אותו לכך. הצוות קבע באוגוסט 2004 שהחזר הוצאות הרכב שישולם לה יוגדל ובמקום החזר עבור 10,000 ק"מ לשנה היא תקבל החזר עבור 20,000 ק"מ לשנה. קביעתו לא הובאה לאישור המינהלה הזמנית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע הממונה, כי "אין אני יודע מי חתום על חידוש חוזה העסקתה" ובמשתמע חידוש החוזה לא היה על דעתו. הסמנכ"ל הבכיר הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי העסקת עוזרת המנכ"ל התבססה על החלטת המינהלה הזמנית שאפשרה לממונה לשכור שירותים של יועצים ונותני שירותים חיצוניים בחוזה מיוחד עד 31.12.03. כמו כן כתב, כי ההחלטה להאריך את כהונתה נעוצה בהחלטה הבסיסית של המינהלה הזמנית בעניין מינוי הזמני של הממונה. כל עוד המשיך הממונה בתפקידו, ראה הצוות בחיוב את המשך כהונתה של עוזרת המנכ"ל. עוד הסביר הסמנכ"ל, כי החזר הוצאות הרכב שנקבעו לה היו בהתאם לרמה שנקבעה לעוזר מנכ"ל במשרד החקלאות. עוזרת המנכ"ל בתשובתה כתבה, כי החזר הוצאות הרכב נקבעו לפי שכרה של עוזרת מנכ"ל מועצת הירקות.

יצוין, כי המינהלה הזמנית של המועצה הסמיכה ב-20.6.03 את הממונה לשכור עובדים ולהעסיקם לפי חוזה העסקה אישי עד 31.12.03. תפקיד "עוזר מנכ"ל", לא היה קיים במועצה, ולכן היה צריך להביא את מינויה לאישור המינהלה הזמנית, כמו גם את הארכת העסקתה לפרק זמן בלתי מוגבל. כמו כן תמוה הדבר שחוזה העסקתה של עוזרת המנכ"ל, לא היה על דעתו של הממונה. זאת ועוד, מכסת הק"מ שנקבעה לעוזרת מנכ"ל מועצת הירקות היתה 10,000 ק"מ לשנה, ולכן לא ברור מדוע לעוזרת מנכ"ל במועצת הלול נקבעה מכסה כפולה מזו.

העסקת עובדים במועצת הלול באמצעות משרד רואה חשבון:

1. בנובמבר 2003 התקשרה המועצה עם משרד רואה חשבון למתן שירותי ביקורת בנושא מסוים. למשרד מבקר המדינה התברר, כי הממונה השתמש בהתקשרות זו כדי להעסיק באמצעות אותו משרד ב"פיקוח על חוסר שיווק" שלושה עובדים שגייס. את שכרם של עובדים אלה שילמה המועצה באמצעות משרד רואה החשבון במסגרת ההתקשרות עמו. העסקתם בדרך זו לא נדונה בוועדת המכרזים וגם לא צוינה בהסכם ההתקשרות עם משרד רואה החשבון.

עד סוף נובמבר 2004 שילמה המועצה למשרד רואה החשבון כ-475,000, ש"ח מהם כ-166,000 ש"ח עבור העסקת שלושת העובדים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי אחת מאותם עובדים היא שכנתו של הממונה, ששימשה מזכירה של ועד האגודה של המושב שבו הוא מכהן כיו"ר האגודה. לדעת משרד מבקר המדינה, אם נוצר צורך בתגבור העובדים העוסקים ב"פיקוח על חוסר שיווק", מן הראוי היה לפעול לפי ההסכם הקיבוצי והכללים לגיוס עובדים.

2. בישיבת הנהלת מועצת הלול בנובמבר 2004 שהממונה השתתף בה הוחלט, להקנות לעובדים המועסקים באמצעות משרד רואה החשבון סמכויות בתחום המחשוב של המועצה, בלי שנבדק אם כישוריהם מתאימים לכך, ואף על פי שלמועצה אגף מחשוב, שעובדיו הקבועים אחראים לתחום המחשוב במועצה.

3. בדצמבר 2004, עם סיום הסכם ההתקשרות עם משרד רואה החשבון, התכנסה ועדת "מנגנון, שכר ורכב" של המועצה והחליטה לקלוט באגף המחשוב כעובדי המועצה, בין היתר, שניים

משלושת העובדים האמורים. מפרוטוקול ישיבת הוועדה עולה, כי הוחלט להעסיקם בלא מכרז ובלי שהוועדה בדקה את כישוריהם למלא את התפקיד.

קבלת העובדים האמורים למועצה בהליך שתואר לעיל, תחילה באמצעות משרד רואה חשבון ואחר כך כעובדי המועצה, בלא כל הליך תחרותי, מנוגדת לכל אמות המידה המחייבות את המועצה.

העסקת פקידה ברשות לפיקוח חקלאי: ביולי 2004 החלה הרשות לפיקוח חקלאי להעסיק פקידה חדשה לפי חוזה מיוחד בנושא דיווחים למועצת הלול. מנכ"ל הרשות הסביר, כי העסקתה נעשתה על פי דרישת הממונה במועצת הלול, שביקש כי משכורתה "תשולם מכספי תגבור לול על ידי הרשות במימון מועצת הלול". התברר, כי הפקידה החדשה היא קרובת משפחה של שכנתו של הממונה שהועסקה באמצעות משרד רואה החשבון.

מן הראוי לציין, כי הרשות מעבירה למועצת הלול באופן שוטף את המידע הנצבר אצלה במפקדי לולים, ויש ברשותה עובדים המרכזים נתונים אלה. אין במועצה מסמכים המלמדים מדוע היה צורך בהעסקת כוח אדם נוסף לשם כך.

מנכ"ל הרשות לפיקוח חקלאי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי העסקת הפקידה באמצעות הרשות הופסקה בסוף נובמבר 2004, והחל מ-1.12.04 תעסיק אותה המועצה לענף הלול באותו תפקיד באמצעות חברת כוח אדם.



לתפקיד הממונה על הארגון מחדש של מועצת הלול מונה אדם בעל זיקה פוליטית לשר החקלאות והוקנו לו סמכויות של מנכ"ל. בפועל תפקיד הממונה כמנכ"ל המועצה בעל סמכויות שלטוניות, אולם מינויו לא נעשה על פי הכללים המחייבים למינוי מנכ"ל: מינויו וכישוריו לא הוכחו לבדיקתה של הוועדה לבדיקת מינויים כנדרש.

מועצת הלול לא העסיקה את הממונה כעובד שלה אלא התקשרה עמו באמצעות חברה פרטית. היועץ המשפטי של המועצה חיווה את דעתו שהתקשרות מסוג זה יכול שתיעשה רק בנסיבות מיוחדות, לפרק זמן מוגבל של חודשים מספר, ובתנאי שלא יהיו בידי העובד סמכויות ניהוליות. למרות זאת אישרה המינהלה הזמנית של המועצה התקשרות זו, במצטבר, לשנה וחצי והעניקה לממונה סמכויות ניהול של מנכ"ל.

הגדרת תפקידו כממונה אף שהוקנו לו סמכויות של מנכ"ל וההתקשרות עמו באמצעות חברה, אפשרו לקבע מינוי פוליטי של מנכ"ל למעשה בלי שכישוריו וזיקתו הפוליטית נבחנו על ידי הוועדה לבדיקת מינויים, כנדרש בחוק.

הממונה על הארגון מחדש במועצת הלול מינה בעצמו אנשים המקורבים לו לתפקידים במועצה ללא מכרז או הליך תחרותי אחר ובניגוד לנהלי מועצת הלול לגיוס עובדים.

התקשרות מועצות הייצור עם נותני שירותים

לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, תאגיד ממשלתי לא יתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו, למעט חריגים שנקבעו בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. חוק חובת המכרזים והוראות מתקנות חובת המכרזים חלות על מועצת הלול ועל מועצת הצמחים בהיותן תאגידים שהוקמו לפי חוק.

תקנה 4 לתקנות חובת המכרזים קובעת, בין השאר, כי התקשרות בעסקה שעניינה ביטוח או מתן שירותי פרסום או יחסי ציבור אינה טעונה מכרז פומבי, ותחתיו יש לקיים מכרז סגור. בתקנה 5 לתקנות נקבע, בין השאר, כי התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמן מיוחדים לרבות עריכת דין, ראיית חשבון, בוררות, ייעוץ ומחקר אינה טעונה מכרז. אולם התקשרות זו תיעשה לאחר בדיקת כמה הצעות הבאות בחשבון, אשר יתקבלו במשרד לאחר פנייה למציעים שתיעשה באופן הוגן המעניק את מרב היתרונות למשרד. בפנייה יצוינו אמות המידה לבחירה בהצעה הזוכה, המנויות בתקנה 22. התקנות גם קובעות, כי כל החלטה על התקשרות ללא מכרז או בדרך של מכרז סגור וכן כל החלטה על ניהול משא ומתן עם מציעים במכרז תובא לדיון בוועדת המכרזים ולאישורה.

מועצת הלול

התקשרות עם משרד רואי חשבון

על פי תקנות חובת המכרזים, התקשרות עם רואה חשבון אמנם אינה טעונה מכרז, אולם יש לעשותה לאחר בדיקת כמה הצעות, כאמור.

במרס 2004 התכנסה ועדת המכרזים של מועצת הלול כדי לדון בבקשתו של הממונה לפטור התקשרות עם משרד רואי חשבון (להלן - המשרד) מחובת מכרז, לביצוע עבודת ביקורת.

בפרוטוקול צוין, כי הוצגו כמה הצעות לביצוע עבודת הביקורת, וכי הממונה בדק לדבריו כמה חלופות ולדעתו המשרד הוא המתאים ביותר. ועדת המכרזים החליטה לפטור את ההתקשרות עם המשרד מחובת מכרז לפי תקנה 5(א)(2) לתקנות חובת המכרזים ולהגביל את היקף ההתקשרות ל-250,000 ש"ח. בפברואר 2004 אישרה ועדת המכרזים את בקשתו של הממונה להגדיל את היקף ההתקשרות עם המשרד לסכום של 250,000 ש"ח נוספים. הבדיקה העלתה, כי ההתקשרות עם המשרד נעשתה בניגוד לדיון.

1. הממונה החל להעסיק את המשרד על דעת עצמו כבר בנובמבר 2003, עוד לפני שהנושא הובא לפני ועדת המכרזים, ובמועד שבו דנה הוועדה בהתקשרות כבר שולמו למשרד כ-100,000 ש"ח עבור כ-300 שעות עבודה. הסכם בין המועצה למשרד נחתם רק ביוני 2004.

2. מהפרוטוקול של ישיבת ועדת המכרזים עולה, כי לא פורטו שמות המשרדים שאליהם פנה הממונה, וחברי הוועדה גם לא ביקשו לראות את ההצעות האחרות לצורך השוואה. על ועדת

המכרזים היה לדרוש לקבל לידיה את ההצעות כדי להשוות ביניהן ולקבוע מהי ההצעה הטובה ביותר¹⁹.

יצוין, כי במהלך הביקורת התבקש הממונה להציג למשרד מבקר המדינה את ההצעות האחרות שנבדקו, והוא הציג הצעה של משרד רואה חשבון נוסף, שלטענתו נדונה בוועדת המכרזים. נמצא, כי הצעה זו לא היתה רלוונטית היות שהיתה ממאוס 2004 והמשרד שזכה כבר היה בעיצומה של העבודה, שהחל בה בנובמבר 2003.

העסקת חוקרים פרטיים

1. ממסמכי הרשות לפיקוח חקלאי עולה, כי על פי דרישת הממונה במועצת הלול התקשרה הרשות בנובמבר 2003 עם חוקר פרטי בחוזה קבלני למתן שירותי מודיעין בענף הלול. הרשות לא בחנה הצעות חלופיות להתקשרות זו. על פי ההסכם, עלות העסקתו החודשית של החוקר הפרטי היתה 10,000 ש"ח כולל מע"מ; הרשות גם העמידה לרשותו רכב וטלפון נייד ומימנה הוצאות דלק עבור הרכב בסכום של עד 1,500 ש"ח לחודש. יש לציין, כי הרשות מעסיקה משנת 2001 קבלן אחר המספק לה שירותי מודיעין בענף הלול; הלה נבחר לאחר בדיקה של הצעות אחדות. עלות העסקתו היא כ-20,000 ש"ח בחודש (ללא מע"מ) והיא כוללת דמי שכירת רכב, הוצאות דלק והוצאות טלפון.

ההתקשרות עם החוקר הפרטי משנת 2003 לא הובאה לאישור ועדת המכרזים של הרשות כנדרש בתקנות חובת המכרזים ולא הובאה לאישור מועצת הרשות. החוקר הפרטי הועסק ברשות עד סוף יולי 2004.

2. הבדיקה העלתה, שהחל מ-1.8.04 העסיקה מועצת הלול את החוקר הפרטי באותו תפקיד על פי הוראות של הממונה בלי שוועדת המכרזים של המועצה אישרה את העסקתו ובלי שנחתם עמו הסכם על המשכה. עד נובמבר 2004 שילמה לו המועצה עבור כל אחד מהחודשים אוגוסט, ספטמבר ואוקטובר 15,000 ש"ח.

3. המועצה העסיקה בחודשים יוני-אוגוסט 2004 אדם נוסף לצורך קבלת שירותי מודיעין בענף הביצים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי ההתקשרות עמו נעשתה לפי הוראה של הממונה בלי שנחתם עם הקבלן הסכם כלשהו ובלי שנבחנו הצעות של מציעים נוספים. המועצה שילמה לקבלן עבור שירותיו בתקופה זו סך של 40,950 ש"ח.

מתשובת מנכ"ל הרשות לפיקוח חקלאי למשרד מבקר המדינה מינואר 2005 עולה, כי הרשות לא ידעה על העסקתו של קבלן זה אף שהיא העוסקת בפיקוח על המגדלים בענף הלול.

מועצת הצמחים

עד סוף אוגוסט 2004 לא מינתה המינהלה המאוחדת ועדת מכרזים למועצת הצמחים. משרד מבקר המדינה בדק את בחירתם של נותני שירותים מסוימים: יועץ משפטי; יועץ ביטוח; חברת פרסום וחברת ייעוץ כלכלי. להלן הפרטים:

19 ראו ברוח על מינויים פוליטיים במשרד לאיכות הסביבה, עמודים 65-66.

התקשרות עם יועץ משפטי

1. בישיבתה הראשונה, שהתקיימה במרס 2004, אישרה המינהלה המאוחדת בראשות השר את מינויו של יועץ משפטי א' למועצת הצמחים, במקום היועצים המשפטיים של המועצות הצמחיות, שסיימו את עבודתם.

ב-31.5.04 חתמה המועצה על הסכם עם היועץ. הביקורת העלתה, כי ההתקשרות עמו נעשתה בלי שהמועצה פנתה לכמה משרדים כדי לבחון את התאמתם לשמש בתפקיד ובלי שקיבלה הצעות לצורך זה לפי אמות מידה קבועות מראש.

2. משרד מבקר המדינה ביקש לברר את אופן הבחירה של היועץ המשפטי, ומועצת הצמחים מסרה לו מסמך ללא תאריך שכותרתו "סיכום ישיבה בעניין מועמדים ליועץ משפטי למועצה". לפי המסמך, בישיבה השתתפו מר מ' אילון ועוזרת המנכ"ל. במסמך נכתב, כי "בעקבות איחוד המועצות והפסקת עבודתם של היועצים המשפטיים, החליטו חברי המינהלה הזמנית כי מיכאל אילון יבחן מועמדים לתפקיד יועץ משפטי למועצת הצמחים". לעניין זה מן הראוי להזכיר, כי במועד שבו אישרה המינהלה המאוחדת את ההתקשרות עם יועץ משפטי א' היה מר אילון, יועץ השר, ולא היה לו כל תפקיד רשמי במועצת הצמחים. לכן לא ברור כיצד ומתי הטילה עליו המינהלה הזמנית לבחור יועץ משפטי קודם אותה ישיבה. יש גם לציין, שמר אילון ועוזרת המנכ"ל שהחליטו על ההתקשרות עם יועץ משפטי א' ממילא אינם תחליף לוועדת מכרזים, שאמורה לאשר כל התקשרות, גם אם היא פטורה מחובת מכרז פומבי.

במסמך שנמסר למשרד מבקר המדינה היו רשומים שמותיהם של חמישה עורכי דין. צוין, כי קוימו שיחות היכרות עם כל אחד מן המועמדים, ולאחר בחינה הוחלט כי מיכאל אילון ימליץ למינהלה לשכור את שירותיו של יועץ משפטי א'. אולם מועצת הצמחים לא מסרה למשרד מבקר המדינה מסמכים המלמדים על טיבן של ההצעות שהגישו המועמדים האחרים.

כאמור, חברי המינהלה הזמנית בראשות שר החקלאות אישרו את מינויו של יועץ משפטי א', אך למינהלה לא הוצגו שמות של עורכי דין נוספים שנבחנו מועמדותם; כמו כן לא הובא לאישורה סכום שכר הטרחה שסוכם עליו עם היועץ. המועצה גם לא הכינה תחשיב עלות משוערת של ההתקשרות עם היועץ.

3. ב-31.5.04²⁰ חתמו מר אילון וחשב מועצת הצמחים עם יועץ משפטי א' על הסכם למתן שירותים משפטיים (להלן - ההסכם). ההסכם הוא בעצם הצעת מחיר ששלח היועץ למר אילון. בהסכם נאמר, כי "בהמשך לפגישתנו מאתמול ולסיכום שהושג בה, נתכבד להעלות על הכתב את הצעתנו לשכר טרחת משרדנו בגין מכלול השירותים משפטיים שינתנו למינהלה המאוחדת ולמועצת הצמחים לכשתוקם (להלן - 'המועצה'), כדלקמן". יוצא אפוא, שרק יום קודם לכן, ב-30.5.04, הוגשה הצעת המחיר של היועץ המשפטי שכללה את תנאי ההתקשרות עמו. מכאן שהמינהלה המאוחדת אישרה את ההתקשרות עמו במרס 2004 בלי שהיו לה הנתונים הבסיסיים על שכר טרחתו ועל תנאי העסקתו.

4. בהסכם בין מועצת הצמחים ובין יועץ משפטי א' נאמר, כי הצדדים יקבעו שכר טרחה מוסכם תמורת השירותים השוטפים מיד לכשיתברר היקפם, לאחר העברת המסמכים מהמשרדים שטיפלו במועצות הקודמות ולאחר גמר תקופת ההתארגנות. בשלב הראשון יהיה שכר הטרחה עבור השירותים השוטפים 10,000 דולר לחודש, והוא יעודכן לאחר שלושה חודשים בהתחשב בעבודה בפועל; השינויים שעליהם יוחלט יחולו למפרע למן יום המינוי.

20. באותו מועד לא היו למר אילון סמכויות במועצת הצמחים, והוא היה אמור להמתין להכרעת הוועדה לבדיקת מינויים בדבר מועמדותו לתפקיד מנכ"ל מועצת הצמחים.

באוגוסט 2004 נחתם הסכם שכר טרחה נוסף ובו עודכן שכר הטרחה בגין שירותים משפטיים שוטפים ל-18,000 דולר לחודש למפרע למן יום המינוי.

יועץ משפטי א' כתב בתשובתו למבקר המדינה, בין היתר, כי אמנם נכון שיש להביא לאישור ועדת מכרזים את שכירת שירותיו של עורך דין, כעולה מתקנה 9 לתקנות חובת המכרזים. ואולם בימי פעולתה הראשונים של המינהלה המאוחדת טרם מונה למועצת הצמחים יועץ משפטי, ולכן לכאורה לא ניתן להקים בה ועדת מכרזים, שכן עם חבריה אמור להימנות היועץ המשפטי או נציגו.

מנכ"ל מועצת הצמחים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי החובה להביא את החלטותיה של המינהלה הזמנית לאישור של ועדת מכרזים לא היתה "נהירה" לו. לדבריו, היה על היועץ המשפטי של המינהלה המאוחדת באותה עת (היועץ המשפטי של מועצת ההדרים) להסב לכך את תשומת לבו ולחלופין את תשומת לבו של המינהלה הזמנית.

מהאמור לעיל עולה, כי לא היתה כל מניעה למנות ועדת מכרזים, שכן לדברי מנכ"ל מועצת הצמחים, היה לה יועץ משפטי עד לבחירתו של היועץ המשפטי הקבוע. עוד צוין, כי גם לאחר בחירת היועץ המשפטי הקבוע לא מונתה ועדת מכרזים במשך תקופה ארוכה.

באשר לשכר הטרחה שנקבע ליועץ המשפטי, כתב מנכ"ל מועצת הצמחים, כי הצעת המחיר של היועץ המשפטי היתה נמוכה בעשרות אחוזים מהעלויות שהיו כרוכות בהעסקת עורכי הדין האחרים שנבחרה מועמדותם לתפקיד.

כאמור, למשרד מבקר המדינה לא נמסרו ההצעות של עורכי הדין האחרים. מכל מקום, הגשת הצעת מחיר לשכר הטרחה של היועץ המשפטי ב-30.5.04 רק לאחר שהמינהלה המאוחדת אישרה את העסקתו במרס 2004, ועדכון שכר הטרחה ב-80% למפרע ל-18,000 דולר לחודש, מלמדים שאי אפשר היה להשוות את הצעתו להצעות האחרות במועד שבו נבחר.

התקשרות עם יועץ ביטוח

בישיבת המינהלה המאוחדת ב-3.6.04 הוחלט שסוכנות ביטוח מסוימת תשמש יועץ ביטוח למועצה. אחד מעובדי הסוכנות לביטוח שהגיש את ההצעה ושימש בפועל בתפקיד יועץ הביטוח הוא חבר מרכז הליכוד.

הביקורת העלתה, כי גם ההחלטה על ההתקשרות התקבלה קודם שהוקמה במועצת הצמחים ועדת מכרזים. למשרד מבקר המדינה נמסר מסמך ללא תאריך שכותרתו "סיכום ישיבה בעניין מועמדים ליועצי ביטוח" והוא מסכם ישיבה שהשתתפו בה מר מ' אילון, עוזרת המנכ"ל ועובד נוסף במועצת הצמחים (להלן - צוות הבחירה). הישיבה נועדה לבחון מועמדים לתפקיד יועצי ביטוח למועצה. בסיכום צוינו שמותיהם של ארבעה מועמדים; צוין, שהצעתה של סוכנות הביטוח שנבחרה היתה "הנמוכה ביותר", וכי הסוכנות נבחרה גם בשל ניסיונה הרב, יכולתם המקצועית הגבוהה של אנשיה ועבודתם עם גופים גדולים. ממכתב זה עולה, כי נעשתה השוואה בין המחירים שהציעו המועמדים.

ב-12.9.04 שלחה עוזרת המנכ"ל למשרד מבקר המדינה אותו סיכום ישיבה, ועליו הוסיפה תאריך בכתב יד. היא הבהירה ש"מועצת הצמחים לא פנתה לקבל הצעות מחיר, אלא המועמדים נבחנו בהתבסס על שיחות היכרות ורקע ע"מ להכיר את היכולת המקצועית של המועמדים... שיקולי מחיר בבחירת המועמד לא היו שיקול מרכזי".

הבהרה זאת אינה עולה בקנה אחד עם מכתב סיכום הישיבה, שלפיו נבחרה סוכנות הביטוח, בין היתר, בשל הצעת המחיר הנמוכה.

התברר, כי הצעת המחיר של סוכנות הביטוח למועצת הצמחים היא מ-13.6.04, ואילו המינהלה המאוחדת אישרה כאמור את ההתקשרות עמה ב-3.6.04. עוד התברר, כי במכתב ששלח מר מ'

אילון לסוכנות הביטוח ב-13.6.04 בו הוא אישר את הצעתה לגבי שכר טרחה, נאמר בו גם כי העסקת היועץ החלה עוד במאי 2004. המינהלה המאוחדת בראשות השר אישרה אפוא גם התקשרות זו בדיעבד, בלי שהיו לפניו הצעות אחדות ובלי שנמסרו לה פרטים מהותיים על ההתקשרות ושכר הטרחה.

התקשרות עם משרד פרסום

ב-3.6.04 החליטה המינהלה המאוחדת כי משרד פרסום מסוים (להלן - משרד הפרסום) יפיק עבור מועצת הצמחים ירחון מאוחד שיחליף את שלושת הירחונים של ענפי המועצה. בדיקת ההליכים לבחירת משרד הפרסום העלתה את הממצאים האלה:

מועצת הצמחים מסרה למשרד מבקר המדינה מסמך ללא תאריך שכותרתו "סיכום ישיבה בעניין מועמדים להפקת העיתון", ולפיו התקיימה ישיבה בהשתתפות צוות הבחירה האמור לעיל. במסמך נכתב, כי נבחנו מועמדים אחדים להפקת הירחון המאוחד, וצוינו בו שמות של ארבעה מועמדים. עוד צוין, כי נבחרה הצעת משרד פרסום מסוים היות שהיתה הנמוכה והמשתלמת ביותר - שכן עלות ההוצאה לאור אמורה להיות ממומנת בעתיד באמצעות פרסום מודעות - וכן בשל ניסיונו הרב של המשרד ובשל עבודתו עם גופים גדולים.

למשרד מבקר המדינה לא הומצאו מסמכים הנוגעים להצעותיהם של יתר המועמדים, ולכן לא הובהר על סמך מה קבע הצוות שהצעת משרד הפרסום היתה הזולה ביותר.

ראוי לציין, כי ב-1.6.04, עוד לפני האישור של המינהלה המאוחדת, נחתם הסכם בין משרד הפרסום ובין מועצת הצמחים. לגבי שכר הטרחה נקבע בהסכם, שהתשלום ישולם "לכל גיליון בנפרד על בסיס עלויות עבודה בפועל ועם הגשת חשבונות כחוק". בהסכם לא נקבע הסכום; אי-ציונו אינו מאשר את מסקנת צוות הבחירה שהצעתו של משרד הפרסום היתה הזולה ביותר.

ביולי 2004 הופק הגיליון הראשון של ירחון מועצת הצמחים - "נקודת צמיחה". על פי נתוני המועצה, עלות הפקתו (בלא הוצאות הדפסה) היתה כ-60,000 ש"ח. לעומת זאת, עלות הפקתו של עיתון דומה בגודלו, במהותו ובאיכותו בענף הפרחים (בלא הוצאות הדפסה ובלא שהובאו בחשבון הכנסות מפרסום) היתה כ-23,000 ש"ח.

ראוי היה שבקביעת המחיר תסתמך המועצה על בדיקת עלויות ועל הניסיון הרב בהפקת ירחונים שהיה למועצות הצמחיות שאוחדו.

התקשרות עם יועץ ארגוני

ביוני 2004 החליטה המינהלה המאוחדת להעסיק חברה למתן ייעוץ בנושאי הכנת נהלים אחידים והכנת תכניות עבודה (להלן - חברת הייעוץ). הביקורת העלתה, כי ההסכם עם חברת הייעוץ נחתם בתחילת מאי עוד לפני שהמינהלה המאוחדת אישרה את ההתקשרות. מועצת הצמחים לא פנתה לקבלת הצעות נוספות ולא בדקה הצעות אחדות, כנדרש בתקנות חובת מכרזים.

ההתקשרות לא הוגבלה בזמן, ולא נקבעו בהסכם מספר שעות העבודה החודשיות. כמו כן, הבדיקה העלתה, כי לבעלי חברת הייעוץ, שהוא גם מנהלה, היכרות מוקדמת עם מנכ"ל מועצת הצמחים בשל פעילותם המשותפת במינהלות הסדר חובות המושבים. עוד נמצא, כי ב-14.3.04 המליץ מנהל חברת הייעוץ לוועדה לבדיקת מינויים על בחירתו של מר מ' אילון לתפקיד מנכ"ל מועצת הצמחים.

מהאמור לעיל עולה המסקנה, שבחירתו של מר אילון בחברת הייעוץ התבססה על היכרות אישית. על פי תקנות חובת מכרזים היועץ היה צריך להיבחר על ידי ועדת מכרזים. לדעת משרד מבקר

המדינה, על מר אילון היה לפסול עצמו מלעסוק בבחירת היועץ, בייחוד נוכח ההמלצה של מנהל חברת הייעוץ לוועדה לבדיקת מינויים.



הממונה על הארגון מחדש במועצת הלול החליט בעצמו על העסקת נותני שירותים במועצה, ולא קיים את הכללים המתחייבים מחוק חובת מכרזים והתקנות לפיו.

מר אילון בחר נותני שירותים למועצה בהליכים לא תקינים המנוגדים לחוק חובת מכרזים ותקנותיו. המינהלה הזמנית המאוחדת של מועצת הצמחים בראשות שר החקלאות ופיתוח הכפר, מר ישראל כ"ץ, לא דאגה להקמת ועדת מכרזים ואישרה את ההתקשרויות שעליהן המליץ מר אילון ששימש בפועל מנכ"ל המועצה, בלי שדרשה ממנו להציג לה הצעות של מועמדים נוספים ובלי שקיבלה מידע על עלויות העסקת נותני השירותים ותנאי העסקתם. את העסקתם של חלק מנותני השירותים אישרה המינהלה המאוחדת בדיעבד - לאחר שמועצת הצמחים חתמה עמם על הסכם.

תכנית להקמת מרכז להכשרת חקלאים בגן הבוטני בירושלים

בשנת 1984 נוסדה עמותת "הגן הבוטני - ירושלים" (להלן - העמותה או הגן הבוטני). על פי תקנון העמותה, מטרתה ליזום הקמת גן בוטני בירושלים, תפעולו והחזקתו וגידול צמחים וצומח והצגתם להשכלתו והנאתו של הציבור הרחב, וכן למטרות לימוד ומחקר בבתי הספר ובמוסדות להשכלה גבוהה. העמותה היא גוף מדעי מקצועי, ובין היתר פועלת לקידום המחקר הבוטני-גנני. קודם לייסוד העמותה פעל הגן הבוטני שנים רבות במסגרת האוניברסיטה העברית בירושלים.

בין מייסדי העמותה גופים ציבוריים ובהם - האוניברסיטה העברית, הקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל), ועיריית ירושלים. פעילות העמותה ממומנת מתמיכות של גופים ציבוריים, מתרומות ומהכנסות מהפעילות בגן הבוטני. לכן פעולותיה, לרבות גיוס כוח אדם, אמורים להעשות לפי אמות מידה ציבוריות.

ביוני 2004 יזמה העמותה בשיתוף משרד החקלאות ומועצת הצמחים פרויקט להקמת "מרכז להכשרת חקלאים" (להלן - המרכז) בתוך הגן הבוטני שמטרתו הכשרת חקלאים בתחומים מגוונים ופיתוח תכניות לימוד מקצועיות ייחודיות, כגון קורסים לתקני איכות: למגדלים העוסקים ביצוא תוצרתם ובהם יורופגאפ²¹, וקורסים מקצועיים אחרים שיש בהם כדי לתרום לשיפור איכות התוצרת החקלאית. לפי התכנית שהתגבשה, תקים העמותה את המרכז במתקני הגן הבוטני ותעמיד לרשותו צוות מקצועי של מרצים ומדריכים; משרד החקלאות ישלב בפעילות ההדרכה מדריכים של השירות להדרכה ומקצוע הפועל במסגרתו (ראו להלן); ומועצת הצמחים תשתתף במשך שלוש שנים במימון הוצאות המינהלה בסכום של 500,000 ש"ח בשנה. סכום זה נועד לתשלום שכרו של מנהל

21 European Good Agricultural Practice - תקן איכות כולל לייצור תוצרת חקלאית.

המרכז ולהוצאות הקשורות בתפעולו ובתחזוקתו של המרכז. נוסף על כך תשתתף מועצת הצמחים בשני שלישים מעלויות כל קורס להכשרת החקלאים, כפי שייקבעו מפעם לפעם, ותסייע בהפניית חקלאים למרכז. באוגוסט ובספטמבר 2004 העבירה מועצת הצמחים לגן הבוטני סכום של 140,000 ש"ח. בד בבד עם היוזמה להקמת המרכז קלט הגן הבוטני עובד חדש, לתפקיד מנהל המרכז.

ב-14.12.04 החליט מבקר המדינה על פי סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה על עמותת הגן הבוטני.

בחודשים אוקטובר-דצמבר 2004 בדק משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות, במועצת הצמחים ובגן הבוטני את תהליך קבלת ההחלטות בעניין הקמת המרכז ואת סדרי ההליכים לקראת ההתקשרות להקמתו.

קבלת ההחלטות להקמת המרכז

בדוח של מנכ"ל הגן הבוטני שהוכן לקראת ישיבת הוועד המנהל של העמותה, שהתקיימה ב-20.6.04 נכתב, כי מנכ"ל משרד החקלאות הציע למנכ"ל הגן הבוטני "להקים איתנו מסגרת הכשרה במסגרת המכללה שלנו לחקלאים. ההצעות כולן בעידוד שר החקלאות. מדובר על פוטנציאל תקציבי גדול ועל הידוק הקשרים עם משרד החקלאות".

על פי מסמכי הגן הבוטני, והסברים של המדען הראשי של הגן, סיכם מנכ"ל הגן הבוטני עם המשנה למנכ"ל מועצת הצמחים את עיקרי התכנית להקמת מרכז להכשרה מקצועית לחקלאים כמפורט לעיל. מהמסמכים עולה, כי מועד תחילת ההתקשרות להקמת המרכז הוא 1.7.04; עד אותו מועד תעביר מועצת הצמחים לעמותה סכום של 150,000 ש"ח לביצוע פעולות התכנון וההקמה של המרכז.

1. לפי פרוטוקול מישיבה שהתקיימה אצל מנכ"ל משרד החקלאות ב-1.7.04 הוחלט עקרונית לתמוך בתכנית להקמת מרכז להכשרת חקלאים בגן הבוטני (פרטים על כך בהמשך).

2. משרד החקלאות ומועצת הצמחים היו חייבים, לפי דיני ההתקשרויות וכללי המינהל התקין לקיים (כל אחד מהם לעצמו) בראש ובראשונה דיון בעצם הצורך בהתקשרות להקמת מסגרת הכשרה לחקלאים, ואם תאושר ההתקשרות, לערוך מכרז לבחירת הגוף עמו יתקשרו או למצער לערוך בחינה של כמה הצעות הבאות בחשבון ולבחור במציע שיקנה את מרב היתרונות למשרד (או למועצה). הדבר לא נעשה.

מהאמור לעיל עולה, כי משרד החקלאות ומועצת הצמחים הסכימו להתקשרות להקמת המרכז בגן הבוטני ללא דיון בעצם הצורך בכך וללא כל הליך של תחרות. הפרויקט לא נדון במינהלה המאוחדת של מועצת הצמחים או בפורום ניהולי אחר שלה, וממילא לא אושר. הפרויקט גם לא תוקצב בתקציב מועצת הצמחים.

3. לעניין עצם הצורך ולעניין הבחירה בגן הבוטני דווקא, מעיר משרד מבקר המדינה כלהלן:

(א) השירות להדרכה ומקצוע (להלן - שה"מ) הוא יחידת סמך במשרד החקלאות המספקת שירותי הדרכה, פיתוח מקצועי, הכשרה והסמכה מקצועית לחקלאים במגוון נושאים ובמגוון ענפי חקלאות²². מנהל שה"מ הבהיר למשרד מבקר המדינה, כי שילוב שה"מ בפרויקט נעשה ללא כל

22 בעניין זה ראו דוח שנתי 45 של מבקר המדינה (1995) בנושא שירות הדרכה ומקצוע.

התייעצות עמו ושלא על דעתו; וכי הוא התנגד להקמת המרכז משום שבמשרד החקלאות מכהן סמנכ"ל בכיר האחראי לנושא איכות התוצרת החקלאית, והסמנכ"ל מארגן קורסים בנושא תקני איכות לחקלאים, בכלל זה בנושא יורופגאפ. מנהל שה"מ ציין, כי מכון חיצוני זכה במכרז של המשרד למתן שירותי ייעוץ ארגוני למשרד ולביצוע תכניות הדרכה שנתיות לפיתוח והטמעת מערכות ולניהול איכות במגזר החקלאי. לא נמצא כי עובר להחלטה על הקמת המרכז נבחן הצורך בהקמתו, נוכח קיומו של שה"מ ופעולותיו ובהתחשב בהתקשרות עם המכון החיצוני, בין השאר, לביצוע תכניות הדרכה. כמו כן לא נבחנה עלות הפעלת המרכז על ידי העמותה בשיתוף מועצת הצמחים אל מול התועלת שיביא.

(ב) הגן הבוטני מתמחה בעיקר בנושאי גינון וגן ובצמחי נוי, ומקדם מחקרים בתחום הבוטני-גנני; אין לו כל ידע ייחודי בתחום תקני איכות ואין לו כל ניסיון או ידע בתחום תוצרת חקלאית למאכל, שהעיסוק בו הוא חלק ניכר מפעילותה של מועצת הצמחים. יצוין, כי עד סוף שנת 2004 לא קיים הגן הבוטני ולו השתלמות אחת בנושא תקני איכות בכלל, ובנושא יורופגאפ בפרט.

האמור מעלה ספק אם אכן היתה הצדקה עניינית בהצטרפות משרד החקלאות ומועצת הצמחים ליוזמה להקמת מרכז להכשרה חקלאית בגן הבוטני, ומכל מקום לא נמצא כי נערכה בגופים אלה עבודת מטה לבחינת היוזמה בטרם תצא לדרך.

ניגוד עניינים

מנכ"ל הגן הבוטני ומנכ"ל מועצת הצמחים הם אחים. עובדה זו חייבה כל אחד מהם, מהשלבים המוקדמים ביותר בהם החלה להירקם התכנית, לדווח על הקשר למוסדות המתאימים, כדי להביא לאישור הסדר למניעת ניגוד עניינים. אולם לא כך נעשה. כל אחד מהאחים החליט כהבנתו כיצד ינהג.

1. ביוני 2004 כתב מנכ"ל הגן הבוטני למדען הראשי של הגן הבוטני ולמנהלת הכספים שלו כי מאחר שמנכ"ל מועצת הצמחים הוא אחיו, יהיה המדען הראשי אחראי לקשר הרשמי עם מועצת הצמחים ולהתכתבויות עמה לגבי פרויקטים ופעילויות משותפות, ומנהלת הכספים תהיה אחראית לענייני הכספים. מנכ"ל מועצת הצמחים כתב במכתבו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2004, כי הוא הודיע מיד עם מינויו שאת הקשר עם הגן הבוטני ינהל המשנה למנכ"ל המועצה.

בביקורת נמצא, כי מנכ"ל הגן הבוטני לא עמד אף במגבלות שנטל על עצמו. ממסמכי הגן הבוטני עולה, שמנכ"ל הגן הבוטני סיכם בעצמו עם המשנה למנכ"ל מועצת הצמחים את עיקרי התכנית להקמת המרכז.

בעת הביקורת בגן הבוטני ביקש משרד מבקר המדינה מהעמותה, למסור לו את כל המסמכים הנוגעים להקמת המרכז ואולם מנכ"ל הגן הבוטני לא המציא לו את כל המסמכים המבוקשים. לדוגמה, מכתב מ-23.6.04 ששלח הגן הבוטני למועצת הצמחים לא נמצא בין מסמכי הגן שנמסרו למשרד מבקר המדינה וגם לא במחשב הגן הבוטני; כמו כן לא נמצא בין המסמכים האלה סיכום הישיבה שהתקיימה ב-1.7.04 בהשתתפות מנכ"ל הגן הבוטני, שהעתקו נשלח למנכ"ל הגן ממשרד החקלאות ומועצת הצמחים. יצוין, כי המסמכים שלא נמצאו בגן הבוטני היו דווקא המסמכים המעידים על מעורבותו של מנכ"ל הגן הבוטני ביוזמה להקמת המרכז.

2. ב-1.7.04 נערכה אצל מנכ"ל משרד החקלאות ישיבה בה הוסכם עקרונית לתמוך בתכנית להקמת המרכז בגן הבוטני; כן נקבע, כי מנכ"ל הגן יגיש תכנית מפורטת שתשמש בסיס לגיבוש הסדר מפורט יותר; וכי התכנית תבוצע בשיתוף משרד החקלאות, מועצת הצמחים והגן הבוטני. בסיכום הישיבה נכתב, שהשתתפו בה מנכ"ל מועצת הצמחים ומנכ"ל הגן הבוטני.

מנכ"ל מועצת הצמחים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי ב-1.7.04 נקבעה לו פגישה עם מנכ"ל משרד החקלאות בנושא סיוע למגדלי פרחים; וכי עם סיום הפגישה הוא הופתע לראות שאחיו, מנכ"ל הגן הבוטני, ממתין לפגישה עם מנכ"ל המשרד. לדבריו, ברגע שביקש אחיו לשוחח עם מנכ"ל המשרד על סוגיות הקשורות בגן הבוטני, הוא קם ויצא מלשכת המנכ"ל. מנכ"ל מועצת הצמחים הודה שקיבל העתק של סיכום הישיבה שהשתתף בה אחיו, אך ציין שלא טרח לקרוא את הסיכום ושלח אותו למשנה שלו בלי ששם לב ששמו רשום בו כמשתתף.

ב-21.7.04 שלחה העמותה לעוזרת מנכ"ל מועצת הצמחים דרישה לקבל מקדמה בסך 100,000 ש"ח על חשבון הפרויקט; מנכ"ל מועצת הצמחים שלח את סיכום הישיבה מ-1.7.04 למשנה שלו ולחשב המועצה - שני העובדים שחתמו על העברת הכספים לגן הבוטני. המשנה למנכ"ל בתשובתו למשרד מבקר המדינה הבהיר, כי על סמך סיכום זה שקיבל ממנכ"ל מועצת הצמחים הוא חתם על העברת התשלומים לגן הבוטני. יוצא אפוא שסיכום הישיבה, שלטענת מנכ"ל מועצת הצמחים, הוא לא השתתף בה ואף לא טרח לקרוא אותו, סיכום זה הוא ששימש אסמכתא להעברת כספים לגן הבוטני. עוד נשאלת השאלה, כיצד התקבלה בישיבה החלטה שממנה עולה שהמועצה תומכת בתכנית, בהיעדר נציג של המועצה בישיבה.

העברת כספים ממועצת הצמחים לעמותה

ב-10.8.04 וב-14.9.04, העבירה מועצת הצמחים לעמותה בהעברה בנקאית שני תשלומים בסך 70,000 ש"ח כל אחד, אף שעדיין לא נחתם ביניהן הסכם כלשהו בעניין הקמת המרכז. על ההעברות הבנקאיות חתמו חשב מועצת הצמחים והמשנה למנכ"ל המועצה. בהיעדר הסכם ומאחר שבכל זאת הועברו כספים, נרשמו פעולות אלה בספרי מועצת הצמחים כהלוואה; אבל אין מסמכים המאשרים שאכן היתה זאת הלוואה. יודגש, שגם מתן הלוואה מחייב הסכם, בכלל זה קבלת אישורים וקביעת תנאים, וכי בעת מתן הכספים לעמותה לא היו בידי המועצה כל ביטחונות כנגד ההלוואה ולא סוכם מתי על העמותה לפרוע אותה.

ראוי לציין, כי העמותה מצדה רשמה בספריה את הסכומים האמורים, כתקבול ממועצת הצמחים בגין פעילות "מרכז להכשרת חקלאים", ולא כקבלת הלוואה ממועצת הצמחים.

חשב מועצת הצמחים הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בשל העיכובים בגיבוש הסכם סופי בין המועצה לעמותה סוכם על העברת שתי מקדמות כספיות בסכום כולל של 140,000 ש"ח, שהוגדרו הלוואה לזמן קצר, עד להשלמתו וגיבושו של ההסכם הסופי.

המשנה למנכ"ל המועצה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שהמועצה לא חתמה על כל התחייבות בנושא, וכי היא העבירה את המקדמה בהסתמך על ההבנות בינה לבין משרד החקלאות ולבין הגן הבוטני, כפי שבאו לידי ביטוי בסיכום הדיון מ-1.7.04.

לדעת משרד מבקר המדינה, המשנה למנכ"ל והחשב היו צריכים לפעול על פי כללי מינהל כספי תקין ולא לשלם כספים בהעדר הסכמים בכתב.

השתתפות מועצת הצמחים במימון תערוכה של הגן הבוטני

בתחילת אפריל 2004 קיים הגן הבוטני פסטיבל פרחים. בפברואר אותה שנה אישר המשנה למנכ"ל מועצת הצמחים לתת לגן הבוטני תרומה בסך 175,000 ש"ח לתמיכה בפסטיבל הפרחים. סכום זה הועבר לחשבון הגן הבוטני במאי אותה שנה. נמצא, כי מתן התרומה לא הובא לאישור המינהלה הזמנית של מועצת הצמחים ואף לא אושר בפורום אחר של המועצה. יצוין, כי שנה קודם לכן השתתפה מועצת הירקות במימון פסטיבל הפרחים של הגן הבוטני בסכום של 20,000 ש"ח בלבד.

סדרי קבלתו והעסקתו של מנהל המרכז להכשרת חקלאים

1. כאמור, לפי התכנית להקמת המרכז היתה אמורה מועצת הצמחים לשלם בכל שנה סכום של 500,000 ש"ח, שעיקרו נועד למימון שכרו של מנהל המרכז. ב-30.6.04 התכנסה ועדת כוח האדם של העמותה לדיון בגיוס עובד לריכוז וארגון "מרכז להכשרה חקלאית" בגן הבוטני. דרישות המשרה שהוצגו לפני הוועדה היו ניסיון בהוראה, הכרה של ההתיישבות והחקלאים וניסיון ארגוני. בפרוטוקול הישיבה דווח כי הוגשה מועמדות של עובד מסוים וכי המועמד נמצא מתאים. מהפרוטוקול עולה, כי לא נבחנו מועמדים נוספים. לפי הפרוטוקול של ישיבת עובדי הגן הבוטני שהתקיימה ביולי 2004 דיווח מנכ"ל הגן בין היתר: "קלטנו את [המועמד] - מנהל למרכז הכשרה עובדים חקלאים בשיתוף משרד החקלאות והכוונה של שר החקלאות".

יצוין, כי המועמד שמונה לתפקיד מנהל המרכז הוא חבר מרכז ליכוד. עוד יצוין, כי כבר בפברואר 2004, בעת שמנכ"ל מועצת הצמחים כיהן כיועץ השר, הוא פעל למינויו של עובד זה למשרה במשרד החקלאות, אולם הדבר לא יצא אל הפועל משום שנציבות שירות המדינה התנגדה לכך. מכלול הנסיבות ובכללן העדר תחרות בין מועמדים, מוליך למסקנה כי מנהל המרכז נבחר לתפקידו בשל זיקתו הפוליטית.

2. מ-22.7.04 עד סוף ספטמבר 2004 העמידה מועצת הצמחים רכב משלה לשימוש של מנהל המרכז אף שלא הועסק על ידה וטרם נחתם כל הסכם בינה לבין הגן הבוטני בעניין הקמת המרכז.

לגבי השימוש ברכב של מועצת הצמחים כתב מנכ"ל מועצת הצמחים במכתבו מאוקטובר 2004 למשרד מבקר המדינה, כי כאשר סיכם המשנה שלו עם הגן הבוטני כי חלקה של המועצה בהכנת התשתיות להקמת המרכז יהיה העמדת רכב לחודש עד חודשיים, הוא פעל על פי המדיניות שהוא עצמו קבע, ולפיה מהבחינה הכלכלית עדיף להעמיד רכב ממאגר המועצה מאשר לשכור רכב.

כאמור, עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2004 טרם נחתם הסכם כלשהו בין המועצה לגן הבוטני. בטיטת הסכם מאוגוסט 2004 שהועבר למשרד מבקר המדינה, לא נאמר דבר בעניין העמדת רכב על ידי המועצה לרשות מנהל המרכז, שהוא עובד של הגן הבוטני.

סוף דבר

בתחילת אוקטובר 2004 החל משרד מבקר המדינה בבדיקת הנושא, ובעקבות הביקורת ארעו ההתפתחויות הבאות:

1. ב-28.10.04 התכנסה המינהלה הזמנית המאוחדת של מועצת הצמחים ודנה לראשונה בהתקשרות להקמת המרכז בגן הבוטני. המינהלה הזמנית אישרה עקרונית את ההתקשרות בכפוף לאישור תכני התכנית ולהכנת החוזה על ידי היועץ המשפטי של מועצת הצמחים. בישיבה זאת לא הובא לידיעת המינהלה הזמנית המאוחדת כי המועצה כבר שילמה כספים על חשבון הפרויקט. עד למועד סיום הביקורת בדצמבר 2004 לא אישר היועץ המשפטי למועצת הצמחים, את ההתקשרות עם הגן הבוטני.

2. בישיבה מנובמבר 2004 שהתקיימה במשרד החקלאות, החליט מנכ"ל המשרד, כי נוכח הוראות חוק חובת המכרזים, והואיל והמשרד קשור בהסכם רב שנתי עם מכון חיצוני, לא יהיה המשרד מעורב ישירות, או בעקיפין, בהקמת המכרז.

ב-24.11.04 ברר משרד מבקר המדינה עם חשב מועצת הצמחים את סוגיית המקדמות. בו ביום ביקש חשב מועצת הצמחים מהגן הבוטני להחזיר למועצה את הסכום של 140,000 ש"ח. הגן הבוטני הסכים, עוד באותו יום, להחזיר את הכספים, אך זאת בעשרה תשלומים דחויים שווים ובתשלום נוסף של הריבית בשיק דחוי ל-1.11.05, במקום בתשלום אחד.



מכלל האמור לעיל מתעוררים ספקות אם היוזמה להקמת "מרכז להכשרת חקלאים" בגן הבוטני בשיתוף משרד החקלאות ומועצת הצמחים נבעה משיקולים ענייניים, ובהוצאתה לפועל נעשו פעולות שאינן עולות בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

הפרוייקט החל להתממש, הועברו כספים והועסק מנהל למרכז, כל אלה ללא עבודת מטה כנדרש, ללא שקוימו תהליכי התקשרות המתחייבים ובטרם נחתם הסכם בין המעורבים.

עוד נמצא, כי למרות שמנכ"ל הגן הבוטני ומנכ"ל מועצת הצמחים הם אחים, לא נשמר העיקרון האוסר על פעילות בניגוד עניינים.

זאת ועוד - היוזמה להקמת המרכז איפשרה יצירת תפקיד ומינוי אדם בעל זיקה פוליטית לשר.

אמנם בסופו של דבר התכנית לא מתבצעת, בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה. אך תכנית זו כבר גרמה נזק - בעיקר לגן הבוטני, שנאלץ להחזיר למועצת הצמחים את המקדמה שנתנה לו, אולם ממשיך לשלם שכר והוצאות רכב לעובד שגויס לניהול הפרויקט.

על מוסדות העמותה, מועצת הצמחים והנהלת משרד החקלאות לדון בפרשה ולהפיק את הלקחים.