

חשש להימצאות בניגוד עניינים של ראש עיריית חדרה בעת מינוי מנכ"ל ל"חברה לטיפול והשבת מי ביוב באזור נחל חדרה בע"מ"

תקציר

"החברה לטיפול והשבת מי ביוב באזור נחל חדרה בע"מ" (להלן - מט"ש חדרה או המכון) היא חברה פרטית, אשר נוסדה ב-21.4.93 על ידי הרשויות המקומיות האלה: עיריית חדרה (המחזיקה ב-50% ממניותיה), עיריית אור עקיבא, המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה, המועצה המקומית ג'סר א-זרקא ו"החברה לפיתוח קיסריה, אדמונד בנימין דה-רוטשילד בע"מ". מט"ש חדרה הוא אפוא תאגיד עירוני.

בחודשים פברואר-מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הליך בחירתו של מר יפים רויזמן למנכ"ל מט"ש חדרה. בדיקות משלימות נעשו בלשכת המדען הראשי במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - המדען הראשי).

במועדים הרלוונטיים לדוח זה כיהן מר חיים אביטן כראש עיריית חדרה לאחר זכייתו בבחירות המיוחדות לראשות העיר שהתקיימו במאי 2005¹, ובמקביל כיהן גם כיו"ר דירקטוריון מט"ש חדרה מתוקף תפקידו כראש העירייה. מר יפים רויזמן, מנכ"ל מט"ש חדרה בעת הכנת דוח זה, היה אז חבר מרכז הליכוד ויו"ר סניף המפלגה בחדרה², שאליו משתייך גם מר אביטן. בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בשנת 2003 היה מר חיים אביטן חבר מרכז הליכוד ומועמד סיעתה לראשות העיר. באותה מערכת בחירות שימש מר יפים רויזמן כממלא מקום בא-כוח הסיעה ודורג במקום ה-21 ברשימתה, דבר המצביע על זיקה וקרבה בינו לבין מועמד הסיעה לראשות העיר.

לפי רישום ברשם החברות מ-30.1.07, מר חיים אביטן ומר יפים רויזמן הם בעלי מניות בחברת "אירט'ווטש בע"מ" (להלן - החברה). למר רויזמן 75% מהון המניות הרגילות (87.5% מניות הנהלה), ולמר חיים אביטן 5% מהון המניות הרגילות (5% מניות הנהלה). החברה התאגדה ב-28.10.01, מקום מושבה חדרה, ועל תקנות ההתאגדות שלה חתומים הן מר רויזמן והן מר אביטן.

למר רויזמן ולמר אביטן היו אפוא קשרים בחברה עסקית, ולמר רויזמן היתה קרבה על רקע פוליטיקה מוניציפלית לראש העירייה ולמפלגתו.

הליך המכרז

הוראות בעניין סדרי המינוי של נושאי משרה בכירים בתאגיד עירוני, לרבות המנהל הכללי של התאגיד, התפרסמו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04 ו-10/04. חוזרים

1 בעת הבחירות לראשות העירייה עמד מר אביטן בראש סיעת הבת של מפלגת הליכוד.

2 עד להתפטרותו מתפקידו כיו"ר סניף מפלגת הליכוד בחדרה ב-15.8.06; ראו להלן.

אלו קובעים כי חובה על התאגידים העירוניים לקבל עובדים על פי כישוריהם, בהתאמה למשרות שהם מבקשים לאייש, ובלא ששיקולים זרים יהיו מעורבים באיושן. עוד נקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04 כי ועדת בחינה לבחירת מנכ"ל תאגיד עירוני תורכב מנציג דירקטוריון התאגיד העירוני, נציג משרד הפנים (מחוז) ומנכ"ל של חברה עירונית אחרת בסדר גודל דומה.

בחודש פברואר 2006 הודיע מנכ"ל מט"ש חדרה דאז על התפטרותו מתפקידו. ב-8.5.06 קבע הדירקטוריון את הרכב ועדת הבחינה לבחירת מנכ"ל המכון. כיו"ר ועדת הבחינה נבחר מר חיים אביטן, וכן נבחרו לוועדה נציג נוסף של עיריית חדרה, ושלושה חברים נוספים מהמועצות המקומיות האחרות החברות בדירקטוריון. כמו כן נקבע כי היועץ המשפטי של המכון ישב אף הוא בוועדה.

מן הממצאים עולה שוועדת הבחינה למינוי מנכ"ל מט"ש חדרה נבחרה תוך הפרה של הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04 שכן בהרכב ועדת הבחינה לא היו נציג משרד הפנים (מחוז) ומנכ"ל של חברה עירונית אחרת בסדר גודל דומה.

בתחילת חודש יוני 2006 פרסמה עיריית חדרה מכרז לאיוש תפקיד מנכ"ל מט"ש חדרה. פרסום המכרז נעשה בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 10/04. 24 איש הגישו את מועמדותם לתפקיד; 14 מהם זומנו להופיע בפני ועדת הבחינה ב-27.8.06, ו-12 התייצבו בה, ביניהם מר יפים רויזמן, אשר התפטר מתפקידו כיו"ר סניף הליכוד בחדרה 12 יום קודם לכן.

לאחר שסיימה הוועדה לראיין את המועמדים, נתבקש כל אחד מחמשת חבריה לבחור בשלושה מועמדים שייבחנו בשלב מיון נוסף במכון לאבחון כוח אדם 'פילת' (להלן - 'פילת'). בסיום ישיבת ועדת הבחינה, ולאחר שלא הוסכם בה על שלושה מועמדים, הוחלט כי חמשת המתמודדים שנבחרו לפחות בידי שניים מחברי הוועדה ייבחנו ב'פילת'. שני חברי הוועדה שתמכו במועמדותו של מר יפים רויזמן היו מר חיים אביטן, יו"ר ועדת הבחינה, ונציג נוסף של עיריית חדרה בוועדה.

הצבעתו זו של מר אביטן בצירוף הצבעתו של נציג העירייה הנוסף היא שאפשרה אפוא למר רויזמן להעפיל שלב במיון לתפקיד. מר אביטן נמנע מליידע את חברי ועדת הבחינה על קשריו בחברה עסקית עם מר יפים רויזמן ועל חברותם במרכז הליכוד ובסניף חדרה של המפלגה.

ב-4.10.06 נבחר מר יפים רויזמן פה אחד על ידי ועדת הבחינה לתפקיד מנכ"ל המכון לתקופת ניסיון של שישה חודשים. עוד באותו יום נתכנס דירקטוריון מט"ש חדרה ואישר את הבחירה.

במכרז למינוי מנכ"ל מט"ש חדרה נפלו אפוא פגמים מהותיים: הרכב ועדת הבחינה נקבע בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04; יו"ר דירקטוריון המכון, ראש עיריית חדרה מר חיים אביטן, ישב בראש ועדת בחינה שדנה בעניינו של מקורבו ואף קידם את מועמדותו. לדעת משרד מבקר המדינה, כתוצאה מפגמים מהותיים אלה דבק פסול מהותי במכרז.



ראש עיריית חדרה, מר חיים אביטן, שהיה יו"ר ועדת הבחינה לבחירת מנכ"ל המכון ויו"ר דירקטוריון המכון היה במצב שיש בו משום חשש לניגוד עניינים בשל קשריו עם מר יפים רויזמן. חשש זה גובר נוכח הזיקה החזקה בין מר אביטן למר רויזמן, שמקורה הן בקשריהם בחברה עסקית והן בקרבתם על רקע פוליטיקה מוניציפלית. לא זו בלבד שמר חיים אביטן נמנע מליידע את חברי ועדת הבחינה והדירקטוריון בעניין זה, אלא הוא אף קידם את מועמדותו של מר יפים רויזמן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותו של מר אביטן, שהשתמש באופן בלתי ראוי בסמכותו שהביאה לפגיעה בטוהר המכרז.

משרד מבקר המדינה, סבר שהפגמים המהותיים שדבקו במכרז למינוי מנכ"ל מט"ש חדרה, מחייבים עריכת מכרז חדש לתפקיד בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04. ב-17.7.07 החליטה האסיפה הכללית של המכון לערוך מכרז חדש לתפקיד המנכ"ל והמכון החל בהליכים הנדרשים על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04. מר אביטן ביקש להימנע מליטול חלק בוועדת הבחינה למכרז החדש.

מבוא

פקודת העיריות מסדירה מגוון נושאים הנוגעים לפעולותיהן ולסמכויותיהן של עיריות, לרבות כינונם של תאגידים עירוניים למטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה. תאגיד עירוני הוא תאגיד שבידי העירייה לפחות מחצית הונו או מחצית כוח ההצבעה בו, ונציגיה (חברי המועצה או עובדיה) מכהנים בגוף המנהל שלו ומפקחים שפעולותיו יהיו במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה.

פקודת העיריות והתקנות שהותקנו מכוחה אינן עוסקות בסדרי המינוי של נושאי משרה בכירים בתאגיד עירוני, לרבות המנהל הכללי של התאגיד. הוראות בעניין מצויות בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

בחודשים פברואר-מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הליך בחירתו של מר יפים רויזמן למנכ"ל התאגיד העירוני "החברה לטיפול והשבת מי ביוב באזור נחל חדרה בע"מ". בדיקות משלימות נעשו בלשכת המדען הראשי במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - המדען הראשי).

"החברה לטיפול והשבת מי ביוב באזור נחל חדרה בע"מ" (להלן - מט"ש חדרה או המכון) היא חברה פרטית, אשר נוסדה ביום 21.4.93 על ידי הרשויות המקומיות האלה: עיריית חדרה (המחזיקה ב-50% ממניותיה), עיריית אור עקיבא, המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה, המועצה המקומית ג'סר א-זרקא ו"החברה לפיתוח קיסריה, אדמונד בנימין דה-רוטשילד בע"מ". מט"ש חדרה הוא אפוא תאגיד עירוני.

לפי דוחותיו הכספיים של המכון, ב-31.12.05 הסתכמו הכנסותיו בכ-17 מיליון ש"ח, ושווי נכסיו היה כ-40 מיליון ש"ח.

בחודש פברואר 2006 הודיע מנכ"ל מט"ש חדרה דאז, מר אפי לב, על התפטרותו מתפקידו, וב-8.5.06 קבע דירקטוריון מט"ש חדרה את הרכב ועדת הבחינה לבחירת מנכ"ל חדש.

במועדים הרלוונטיים לדוח זה היה מר חיים אביטן ראש עיריית חדרה לאחר זכייתו בבחירות המיוחדות לראשות העיר שהתקיימו במאי 2005³, והוא כיהן כיו"ר דירקטוריון מט"ש חדרה מתוקף

3 בעת הבחירות לראשות העירייה עמד מר אביטן בראש סיעת הבת של מפלגת הליכוד.

תפקידו כראש העירייה. מר יפים רויזמן, בעת הכנת דוח זה מנכ"ל מט"ש חדרה, היה אז חבר מרכז הליכוד ויו"ר סניף המפלגה בחדרה⁴, שאליו משתייך גם מר אביטן.

בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בשנת 2003 היה מר חיים אביטן חבר מרכז הליכוד ומועמד סיעתה לראשות העיר. במערכת בחירות זו שימש מר יפים רויזמן, כממלא מקום בא-כוח הסיעה, ודורג במקום ה-21 ברשימתה, דבר המצביע על זיקה וקרבה בינו לבין מועמד הסיעה לראשות העיר.

לפי רישום ברשם החברות מ-30.1.07, מר חיים אביטן ומר יפים רויזמן הם בעלי מניות בחברת "אירט'ווטש בע"מ" (להלן - החברה). למר רויזמן 75% מהון המניות הרגילות (87.5% מניות הנהלה), ולמר חיים אביטן 5% מהון המניות הרגילות (5% מניות הנהלה). החברה התאגדה ב-28.10.01, מקום מושבה חדרה, ועל תקנות ההתאגדות שלה חתומים הן מר רויזמן והן מר אביטן.

החברה פנתה למדען הראשי פעמיים, ב-6.11.03 וב-9.8.05, וביקשה ממנו אישור לקבלת תמיכה עבור שיטה ביו-פיסיקאלית לחיזוי קצר מועד של רעידות אדמה. תקציב המחקר כפי שציינה החברה בבקשותיה, היה כ-6 מיליון ש"ח. ממסמכי הבקשה של החברה עולה כי היא אמדה את תחזית המכירות של המוצר במהלך השנים 2007 ועד 2011 בסך של 154 מיליון דולר. יוצא אפוא, כי באם יתממשו תחזיותיה של החברה הרי שמדובר, לטענתה, בפוטנציאל עסקי רב ביותר.

למר רויזמן ולמר אביטן היו אפוא קשרים בחברה עסקית, ולמר רויזמן היתה קרבה על רקע פוליטיקה מוניציפלית לראש העירייה ולמפלגתו.

מינוי נושאי משרה בתאגידים עירוניים

כאמור, הוראות בדבר דרך מינוי של נושאי משרה בכירים בתאגיד עירוני, לרבות המנהל הכללי של התאגיד, מצויות בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04 מ-14.3.04 קובע כי על-פי כללי מינהל תקין, חובה על התאגידים העירוניים לקבל עובדים על פי כישוריהם, בהתאמה למשרות שהם מבקשים לאיש, ובלא ששיקולים זרים יהיו מעורבים באישון.

סעיף 3 לחוזר מנכ"ל מס' 3/04 קובע שורה של כללים המחייבים את דירקטוריון התאגיד העירוני בעת בחירת מנכ"ל לתאגיד עירוני, כדלקמן:

1. הדירקטוריון יקבע מראש מתכונת לבחירת המנכ"ל, לרבות הקמת ועדת איתור, פרסום מודעה בעיתונים וכיו"ב.

2. לאיש תפקיד מנכ"ל או תפקיד בכיר אחר בתאגיד העירוני תוקם ועדה שתפקידה לאתר מועמדים למשרה, יישמר בניהול המכרז עקרון שוויון ההזדמנויות, ויבחר המועמד המתאים ביותר למשרה.

3. הוועדה תפרסם בפומבי הודעה על המשרה ותבקש ממועמדים הרואים את עצמם מתאימים לה להגיש מועמדות. כמו כן תוכל הוועדה לפנות למועמדים פוטנציאליים ולהזמין להציג את מועמדותם ביוזמתה.

4 עד להתפטרותו מתפקידו כיו"ר סניף מפלגת הליכוד בחדרה ב-15.8.06; ראו להלן.

4. הוועדה תקבע את מאפייני המשרה ותפרסם אותם ואת תנאי הסף להיבחר לה. הקריטריונים לבחירה יתייחסו להשכלת המועמד, לניסיונו, לכישוריו המקצועיים והעסקיים, לאישיותו (לרבות יושר ואמינות) וכן לכל עניין רלוונטי אחר.
 5. הוועדה תבחן את כישוריהם ואת סגולותיהם של המועמדים למשרה בכל דרך שתיראה לה, ולשם כך היא רשאית לדרוש חוות דעת ביחס לכשירותו של המועמד מכל מי שתמצא לנכון בכפוף לכל דין.
 6. הוועדה תנמק את המלצותיה.
 7. עם סיום דיוניה תגיש הוועדה את המלצותיה לדירקטוריון התאגיד העירוני אשר יאשר את המועמד המתאים ביותר מבין המועמדים הכשירים.
 8. ככלל, על מנת לבחור את המועמד המתאים ביותר למשרת המנכ"ל מן הראוי לבחון מספר מועמדים שעומדים בתנאי הסף האלה:
 - (א) יש להם תואר אקדמי באחד המקצועות האלה: כלכלה, מינהל עסקים, משפטים, ראיית חשבון, מינהל ציבורי, הנדסה, לימודי עבודה או במקצוע אחר שבתחום עיסוקו העיקרי של התאגיד.
 - (ב) יש להם ניסיון לפחות באחד מאלה:
 - (1) תפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי.
 - (2) כהונה ציבורית או תפקיד בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים.
 - (3) תפקיד בכיר בתחום עיסוקיה העיקריים של החברה.
 - (ג) במקרים חריגים ניתן לבחור במי שלא מתקיים בו תנאי הסף הנזכר בסעיף הראשון אם הוא בעל ניסיון מצטבר של עשר שנים לפחות בתפקיד או ככהונה כאמור בסעיף השני לתנאי הסף, ומהן חמש שנות ניסיון לפחות בגופים שהיקף פעילותם אינו נופל מזה של החברה שבה הוא מועמד לכהן, וועדת הבחינה אישרה שקיימים נימוקים מיוחדים לבחירה כאמור.
 9. ועדת הבחינה תורכב מנציגי הדירקטוריון, נציג משרד הפנים (מחוז) ומנכ"ל של חברה עירונית אחרת בסדר גודל דומה (ההדגשה של משרד מבקר המדינה).
 10. ועדת הבחינה תבחן ותראיין את המועמדים ותמליץ לדירקטוריון על אחד מהם או על יותר.
 11. הדירקטוריון יבחר מועמד וינמק את בחירתו.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 10/04 מ-25.10.04 קבע כי יש לפנות לאגף כוח-אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים בבקשה למנות ועדת בחינה לתפקיד מנכ"ל תאגיד עירוני, כנזכר בסעיף 3.9 לחוזר מנכ"ל 3/04, בטרם פרסום המכרז.

"החברה לטיפול והשבת מי ביוב באזור נחל חדרה בע"מ"

לפי תזכיר ההתאגדות של מט"ש חדרה, הוא הוקם לשם תכנון והקמה של מערכת להולכת מי ביוב ולטיפול בהם ולשם הקמת מכון לטיהור הביוב לרשויות הנזכרות. מטרות הפרויקט הן תפעול וחזיון של מערכת הביוב של הרשויות הללו, טיהור והשבה של קולחין לפי סטנדרטים שנקבעו

בחוק, מכירת מי קולחין מטוהרים ומוצרי לוואי שלהם, פעולה בשם הרשויות האמורות ומגעים עם משרדי ממשלה ועם מוסדות פיננסיים לשם מימון הפרויקט ועשיית כל פעולה הדרושה למניעת מפגעי ביוב וכן כל פעולה לשמירה על איכות הסביבה על-פי הנחיות הרשויות.

מינוי ועדת הבחינה למנכ"ל מט"ש חדרה

כאמור, בחודש פברואר 2006 הודיע המנכ"ל דאז, מר אפי לב, על התפטרותו מתפקידו. ב-8.5.06 קבע דירקטוריון מט"ש חדרה את הרכב ועדת הבחינה למנכ"ל המכון. מפרוטוקול הישיבה עולה כי הרכב הוועדה נקבע על-פי הצעתו של יו"ר דירקטוריון מט"ש חדרה, מר חיים אביטן, כדלקמן: יו"ר הוועדה, מר חיים אביטן עצמו, ארבעה חברים (מר יעקב כהן, גובר עיריית אור עקיבא; מר אריה זיתוני, ראש מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה; מר סמי לוי, סגן ראש עיריית חדרה ונציג העיר בדירקטוריון; מר חיים געש, ראש מועצה מקומית פרדס חנה-כרכור). כמו כן נקבע כי היועץ המשפטי של המכון ישב אף הוא בוועדה.

מן האמור לעיל עולה שוועדת הבחינה למינוי מנכ"ל מט"ש חדרה נבחרה תוך הפרה של הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04 שכן בהרכב ועדת הבחינה לא היו נציג משרד הפנים (מחוז) ומנכ"ל של חברה עירונית אחרת בסדר גודל דומה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-20.6.07 מסר משרד הפנים כי הליכי מינוי המנכ"ל למכון "היו לקויים מיסודם. לא נמצאה כל פנייה של החברה לבקשה [ממשרד הפנים] למינוי ועדת בחינה וכן לא נמצא כל אישור שניתן ע"י המשרד לחברה על הרכב ועדת הבחינה".

בתגובתו מ-17.5.07 מסר מר חיים אביטן כי "בכל הקשור להליכי המכרז, פעלתי עפ"י הנחיות היועץ המשפטי לחברה, ואכן התברר לי כי נפלה שגגה באופן מינויה של ועדת הבחינה ובהרכבה, וזאת כתוצאה מטעות באשר להחלת הכללים הרלוונטים..." (הדגשה במקור).

הליכי המכרז

בתחילת חודש יוני 2006 פרסמה עיריית חדרה מכרז לאיוש תפקיד מנכ"ל מט"ש חדרה בשלושה עיתונים: "מעריב", "הצופה" ו"השבוע בחדרה". המועד האחרון להגשת מועמדות לתפקיד נקבע ל-22.6.06. פרסום המכרז עצמו נעשה בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 10/04 האמור.

24 איש הגישו את מועמדותם לתפקיד מנכ"ל המכון; 14 מהם זומנו להופיע בפני ועדת הבחינה ב-27.8.06, ו-12 התייצבו בה, ביניהם מר יפים רויזמן.

ב-15.8.06, שנים עשר ימים בלבד קודם לזימונו אל ועדת הבחינה וכחודשיים לאחר המועד האחרון להגשת מועמדות, הודיע מר יפים רויזמן על התפטרותו מתפקידו כיו"ר מועצת סניף מפלגת הליכוד בחדרה. מר יפים רויזמן לא התפטר מחברותו במרכז הליכוד. יצוין כי ההתפטרות כשלעצמה אין בה כדי למחוק את הקרבה על רקע פוליטיקה מוניציפלית שהייתה קיימת בין מר רויזמן ומר אביטן.

בדיוניה על אודות מר יפים רויזמן ציינה ועדת הבחינה כי מדובר ב"מהנדס מכונות, בעל השכלה אקדמית כנדרש. בתשובה לשאלה בדבר ניסיונו הניהולי ציין המועמד את תפקידו כיוזם ומקים חברה פיזיקלית לחיזוי רעידות אדמה קצר מועד, בה משמש כמנכ"ל בחמש השנים האחרונות [ההדגשה של משרד מבקר המדינה]. כמו כן שימש כמנכ"ל חברת ביוטכנולוגיה במשך שלוש שנים וניהל עסק רחב היקף בתחום הטקסטיל. שימש בעבר כדירקטור מטעם הציבור בחברה ועל כן מכיר את המט"ש ואת הפעילות המתבצעת בו..."

בתגובתו מ-31.5.07 לטיטוט דוח הביקורת מסר מר יפים רויזמן פרטים על חברת אירט'ווטש לחיזוי קצר מועד של רעידות אדמה: "מאז הקמת החברה ועד היום, לא התנהלה בחברה כל פעילות עסקית, אין לה רואה חשבון, ואף לא פתחתי תיקים ברשויות המוסמכות, כמו מס הכנסה, ביטוח לאומי ומע"מ. כמו כן, לא היו לחברה כל הכנסות ו/או תקבולים ולחברה לא היה ואין גם היום כל רכוש. מכאן, כי מדובר בחברה הרשומה ברשם החברות בלבד ומבלי שניהלה אי-פעם כל פעילות עסקית כאמור."

גם מר חיים אביטן הגיב לטיטוט הרוח ב-17.5.07 באופן דומה: "למיטב ידיעתי ולאחר בדיקה מתברר לי, כי המיזם לא צלח וכלל לא החל בכל פעילות עסקית, לחברה אין ולא היו כל הכנסות או כל רכוש ואף לא פתחה תיקים אצל שלטונות מס הכנסה, מע"מ וביטוח לאומי."

לפי הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/06 ודרישות המכרז לתפקיד מנכ"ל המכון, על מועמד לכהונת מנכ"ל תאגיד עירוני להיות בעל ניסיון בתפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי או בכהונה ציבורית או בתפקיד בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים או בתפקיד בכיר בתחום עיסוקיה העיקריים של החברה.

חרף הוראות אלה לא נמצא במסמכי המכרז או בסיכומי ועדת הבחינה כי מר רויזמן נשאל על אודות היקף העסקים שאותם ניהל בכל אחד מהתפקידים שאותם ציין בפני הוועדה.

לאחר שסיימה הוועדה לראיין את המועמדים, נתבקש כל אחד מחמשת חבריה לבחור בשלושה מועמדים. על פי הנהלים שקבעה ועדת הבחינה, שלושת המועמדים המובילים יעברו הליך מיון נוסף במכון לאבחון כוח אדם 'פילת' (להלן - 'פילת').

שניים מהמועמדים נבחרו על ידי שלושה מחברי ועדת הבחינה. הוועדה לא הגיעה להכרעה בדבר המועמד השלישי משום ששלושה מועמדים נוספים, ביניהם מר יפים רויזמן, נבחרו רק בידי שניים מחבריה. שני חברי הוועדה שתמכו במועמדותו של מר יפים רויזמן היו מר חיים אביטן, יו"ר ועדת הבחינה ויו"ר דירקטוריון מט"ש חדרה, ונציג נוסף של עיריית חדרה בוועדת הבחינה.

בסיום ישיבת ועדת הבחינה, ולאחר שלא נמצאו שלושה מועמדים מוסכמים, הוחלט כי חמשת המתמודדים שנבחרו לפחות בידי שניים מחברי הוועדה, ייבחנו במכון לאבחון כוח אדם 'פילת'.

הצבעתו זו של מר אביטן בצירוף הצבעתו של נציג העירייה הנוסף היא שאפשרה אפוא למר רויזמן להעפיל לשלב הבא של המיונים לתפקיד. מר אביטן נמנע מליידע את חברי ועדת הבחינה בדבר קשריו בחברה עסקית עם מר יפים רויזמן ובדבר חברותם במרכז מפלגת הליכוד ובסניף חדרה של המפלגה. כמו כן, הוא פעל תוך חשש להימצאות בניגוד עניינים כאשר לא פסל את עצמו מלדון במועמדותו של מר יפים רויזמן.

ב-14.9.06 נבחנו חמשת המתמודדים ב'פילת'. הם דורגו על-פי ציוניהם. את הציון הגבוה ביותר, 6 מ-9, קיבלו מר יפים רויזמן ומועמד נוסף.

רק ב-4.10.06 נדון בוועדה הרקע הפוליטי של מר רויזמן, כאשר היא התכנסה בשנית. כבר בפתח הישיבה נתבקש היועץ המשפטי לוועדה על ידי אחד מחבריה לחוות את דעתו בדבר השלכות שיוכו הפוליטי של מר יפים רויזמן. היועץ המשפטי לוועדה טען כי "העובדה שמועמד מסוים שימש כיו"ר סניף הליכוד בחדרה לא צריכה למנוע את מינויו של אותו מועמד אם יימצא כי הוא המועמד הטוב ביותר לתפקיד. היינו: בפעילות פוליטית של אדם אין בה, ולא צריך שיהיה בה, כדי למנות אותו לתפקיד (רק בשל פעילותו הפוליטית) אם הוא אינו ראוי לו; ואולם אין בה כדי למנוע את מינויו אם הוא האדם הראוי ביותר לאותו תפקיד מבין כל המועמדים. מר יפים רויזמן שימש בעבר כיו"ר סניף הליכוד בחדרה אולם הוא התפטר מתפקידו כבר ביום 15.8.2006. על כל פנים, אם תחליט הוועדה למנותו לתפקיד המנכ"ל יהיה עליו להימנע מכל פעילות פוליטית". בדיון בוועדה לא עסקו חבריה בשאלת הזיקה הפוליטית בין יו"ר ועדת הבחינה וראש עיריית חדרה, מר חיים אביטן, ובין מר רויזמן. גם מר אביטן עצמו והיועץ המשפטי לא התייחסו לעניין זה ולחשש להימצאות בניגוד עניינים של מר אביטן עקב כך.

במהלך הישיבה הודיע מר חיים אביטן כי "מר יפים רויזמן נמצא על ידי ועדת המכרזים כאחד המועמדים (מבין חמישה) הראויים לכהן בתפקיד המנכ"ל, ועל פי דו"ח האבחון של מכון פילת הוא במקום הראשון. לפיכך, אני ממליץ למנות אותו לתפקיד". לאחר דברים אלה הצביעו חברי ועדת הבחינה (בנוכחות ארבעה מחמשת חבריה), ומר יפים רויזמן נבחר פה אחד לתפקיד מנכ"ל המכון לתקופת ניסיון של שישה חודשים.

עוד באותו יום נתכנס דירקטוריון מט"ש חדרה לשם אישור הבחירה. במהלך הישיבה אמר חבר ועדת הבחינה, מר אריה זיתוני, ראש מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה את הדברים האלה: "לפני חודשיים נבחרה ועדה לבחירת מנכ"ל לתאגיד. מתוך 12 מועמדים נבחרו 5 מועמדים שנשלחו לבחינות במכון פילת... היו"ר מר אביטן הציג התוצאות כאשר שניים מהמועדים [צ"ל מהמועמדים - משרד מבקר המדינה] קיבלו ציון 6 והם המובילים. נענינו לבקשת ראש העיר לבחור את מר יפים רויזמן שייכנס לתפקידו לאחר כחודש חפיפה. מר רויזמן ישמש כמנכ"ל לתקופת ניסיון של 6 חודשים. בסוף התקופה תתכנס הוועדה להחליט על מינוי הקבע".

עולה, אם כן, כי מר חיים אביטן פעל לקידום מועמדותו של מר יפים רויזמן בקרב חברי ועדת הבחינה שבראשה עמד ובקרב חברי דירקטוריון המט"ש, כשהוא נמנע מליידע את חברי הוועדה וחברי הדירקטוריון על אודות הקרבה במישור העסקי והפוליטי בינו לבין מר רויזמן המקימה חשש להימצאות בניגוד עניינים.

בפגישה שקיים צוות הביקורת עם מר חיים אביטן ובתגובותיו מ-17.5.07 ו-24.7.07 למשרד מבקר המדינה, הוא מסר כי כלל לא זכר את דבר מעורבותו בחברת אירט'ווטש, וממילא ביקש את מר רויזמן לפני מספר שנים "לטפל בעניין" ולהעביר את המניות הרשומות על שמו לאחר. יצוין כי לצורך העברת המניות היה על מר אביטן לחתום על הודעה על העברת מניות בחברה פרטית וכל עוד לא עשה כן, היה עליו להודיע כי המניות עדיין בבעלותו. עוד יצוין כי בפרוטוקול ישיבת ועדת הבחינה מ-27.8.06 נכתב בהתייחס למר רויזמן כי "בתשובה לשאלה בדבר ניסיונו הניהולי ציין המועמד את תפקידו כיוזם ומקים חברה פיזיקלית לחיזוי רעידות אדמה קצר מועד, בה משמש כמנכ"ל בחמש השנים האחרונות". ניסיונו הניהולי בחברה הנ"ל צוין אף בקורות החיים שהונחו בפני ועדת הבחינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, טענתו הנ"ל של מר חיים אביטן אינה עולה בקנה אחד עם הדברים הרשומים בפרוטוקול ועדת הבחינה מ-27.8.06, שכן מר רויזמן ציין במפורש בוועדה, אשר מר אביטן עמד בראשה, הן בעל פה והן בכתב, את ניסיונו הניהולי בחברה לחיזוי קצר מועד של רעידות אדמה. על-פי רישומי רשם החברות, החזיק מר חיים אביטן באותה עת אך ורק במניותיה של חברה פרטית אחת העוסקת בחיזוי קצר מועד של רעידות אדמה, החברה הנזכרת בדוח זה. כאמור, הוא גם היה ממייסדי החברה וגם חתם על תקנות ההתאגדות של החברה. הדעת נותנת כי ציון ניסיונו הניהולי של מר רויזמן בחברה העוסקת בתחום כה ייחודי ובלתי שגרתי היה בו כדי

לרענן את זכרוננו של יו"ר הוועדה, מר חיים אביטן, ולהביאו לציין בפני חברי הוועדה את קשריו עם חברה זו.

בתשובתו מ-17.5.07 הודיע מר חיים אביטן כי מיד עם קבלת טיוטת הדוח של מבקר המדינה, ב-13.5.07, העביר את כל מניותיו בחברה לידי מר יפים רויזמן ללא כל תמורה על מנת שיעשה בהן שימוש כפי שימצא לנכון, וב-15.5.07 דווחה העברת המניות הנ"ל לרשם החברות. עוד טען מר חיים אביטן כי כל פגם שנפל בהליך המכרז בשל אי-הימנעותו מלהשתתף בשיבות ועדת הבחינה ובשל העובדה כי קולו הוא שהכריע בהעברתו של מר יפים רויזמן משלב המיונים הראשון לשלב השני, נפל בשגגה ובתום לב, וממילא נרפא מעצם התניית בחירת המנכ"ל המיועד בתוצאות האבחון שנערך ב'פילת'.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה כי המועמדים לתפקיד מנכ"ל המכון נשלחו לאבחון ב'פילת' אינה גורעת מאי התקינות שבפעולותיו של יו"ר הדירקטוריון. מר אביטן שימש כיור ועדת הבחינה למרות החשש שהתעורר להימצאותו בניגוד עניינים בשל קשריו כאמור עם מר רויזמן בחברה עסקית ועל רקע פוליטיקה מוניציפלית. יתר על כן, על פי האמור בפרוטוקולים, היה מר אביטן הרוח החיה אשר קידמה בוועדת הבחינה את מינויו של מר רויזמן לתפקיד.

במכרז למינוי מנכ"ל מט"ש חדרה נפלו אפוא פגמים מהותיים: הרכב ועדת הבחינה נקבע בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04; יו"ר דירקטוריון המכון, ראש עיריית חדרה מר חיים אביטן, ישב בראש ועדת בחינה שדנה בעניינו של מקורבו ואף קידם את מועמדותו. לדעת משרד מבקר המדינה, כתוצאה מפגמים מהותיים אלה דבק פסול מהותי במכרז ויש צורך בעריכת מכרז חדש לתפקיד בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04.

בתגובה לטיטוט דו"ח הביקורת הודיע היועץ המשפטי של המכון, עו"ד גרשון רוטשילד, כי ב-20.6.07 הודיע מר ניסים בן-יקר, ממונה שכר ותנאי שירות בגופים נלווים במשרד הפנים, למר חיים אביטן כי "לא ניתן לקבל את אישור משרד הפנים למינוי הנ"ל. על החברה [מט"ש חדרה] לפעול בהתאם לחוזרי משרד הפנים הנזכרים לעיל ולבצע את הליך המינוי מחדש".

בהמשך להנחיה זו החליטה האסיפה הכללית של המכון ב-17.7.07 לפרסם מכרז חדש לתפקיד מנכ"ל החברה ובחרה במר אריה זיתוני, ראש המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה ומ"מ יו"ר דירקטוריון המכון, לכהן כנציג המכון בוועדת הבחינה. זאת - לנוכח בקשתו של מר חיים אביטן שלא להשתתף בוועדת הבחינה. עוד מסר עו"ד רוטשילד כי ב-18.7.07 פנה המכון, באמצעות משרדו, אל משרד הפנים לשם מינוי ועדת בחינה למכרז חדש לתפקיד מנכ"ל החברה.

חשש להימצאות בניגוד עניינים

בבג"ץ 7805/00⁵ נפסק: "כללי הצדק הטבעי אוסרים על משוא פנים ודעה קדומה, וחובות האמון המוטלות על בעל תפקיד ציבורי מחייבות כי יפעל בתפקידו באמון, ביושר ובהגינות. כאשר מתקיים ניגוד עניינים אצל בעל תפקיד ציבורי, עולה חשש כי שיקולים זרים מנחים את דרך פעולתו, ואלה

5 בג"ץ 7805/00 רוני אלוני- חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577, 596.

עלולים להשפיע על פעולתו של הגוף עליו הוא נמנה, להניע את החלטותיו משיקולים שאינם ענייניים, ולהסיטו מדרך המינהל תקין. הדבר עלול לפגוע באימון הציבור במערכת השלטונית. ניגוד עניינים מובהק מתקיים כל אימת שעולה ניגוד בין האינטרס השלטוני לבין האינטרס הפרטי - הן האישי והן הרכושי...".

בבג"ץ 5575/94 נפסק: "על-פי הכלל, אשר תחולתו היא גם לגבי הממלאים פונקציות מנהליות, מי שפועל בתוקף תפקידו למען אינטרס של אחר, חייב להימנע מניגוד בין אותו אינטרס לבין אינטרס שלו עצמו או אינטרס שיש לו במסגרת תפקיד אחר שהוא ממלא. אם נמצא עובד ציבור במצב שבו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו השלטוני לבין אינטרס אחר שיש לו, אם כפרט ואם כנושא תפקיד אחר, עליו למשוך את ידו מאותו עניין שלגביו קיימת אפשרות כזו".

מר חיים אביטן ומר יפים רויזמן הם בעלי מניות משותפים בחברת אירטיווטש בע"מ מאז שנת 2001. כראש עיריית חדרה ויו"ר דירקטוריון מט"ש חדרה מופקד מר אביטן על אינטרס העיר ועל אינטרס המכון. התעורר חשש כי מר אביטן היה מצוי בניגוד עניינים משום שהיה יושב ראש של ועדת בחינה שדנה במועמדותו של מקורבו, מר יפים רויזמן, למנכ"ל המכון. חשש זה גובר נוכח הזיקה החזקה בין מר אביטן למר רויזמן, שמקורה הן בקשריהם בחברה עסקית והן בקרבתם על רקע פוליטיקה מוניציפלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, טענתם של מר אביטן ומר רויזמן כי החברה לא החלה בכל פעילות עסקית אינה מתיישבת עם העובדה כי בשנת 2005, השנה שבה פנתה החברה בבקשת תמיכה למדען הראשי, ציינה, כאמור, כי תחזית המכירות לשנים 2007-2011 היא כ-154 מיליון דולר. הפוטנציאל הכלכלי שאותו תיארה החברה בפנייתה למדען הראשי במשרד התמ"ת, אם יתממשו תחזיותיה, די בו כדי לבסס את קשריהם בחברה עסקית של מר אביטן ומר רויזמן, שכן הציפייה לרווח כשלעצמה יוצרת אינטרס כלכלי מובהק וזיקה בין השניים. יתרה מכך, אפילו לא היו לחברה כל ציפיות להכנסה כלשהי, ואין זה המצב במקרה שלפנינו, היה על מר אביטן להצהיר על דבר היותו מצוי במצב של חשש לניגוד עניינים ועל קשריו עם מר רויזמן ולהימנע מליטול חלק כלשהו בהליכי המכרז.



ראש עיריית חדרה, מר חיים אביטן, שהיה יו"ר ועדת הבחינה לבחירת מנכ"ל המכון ויו"ר דירקטוריון המכון היה במצב שיש בו משום חשש לניגוד עניינים בשל קשריו עם מר יפים רויזמן. לא זו בלבד שמר חיים אביטן נמנע מליידע את חברי ועדת הבחינה והדירקטוריון בעניין זה, אלא הוא אף קידם את מועמדותו של מר יפים רויזמן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותו של מר אביטן שהשתמש באופן בלתי ראוי בסמכותו שהביאה לפגיעה בטוהר המכרז.

משרד מבקר המדינה, סבר שהפגמים המהותיים שדבקו במכרז למינוי מנכ"ל מט"ש חדרה, מחייבים עריכת מכרז חדש לתפקיד בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04. ב-17.7.07 החליטה האסיפה הכללית של המכון לערוך מכרז חדש לתפקיד המנכ"ל והמכון החל בהליכים הנדרשים על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04. מר אביטן ביקש להימנע מליטול חלק בוועדת הבחינה למכרז החדש.