



מבקר המדינה

**דוח ביקורת על קבלת
עובדים ומינויים
פוליטיים ברשויות
המקומיות**

ISSN 0792 - 7924

מס' קטלוגי 005 - 98

ירושלים, אייר התשנ"ח - מאי 1998

קבלת עובדים ומינויים פוליטיים ברשויות המקומיות

מבוא

בנובמבר 1993 התקיימו הבחירות למועצות הרשויות המקומיות ולראשיהן. ברשויות מקומיות רבות, שבהן נבחר ראש רשות חדש, התקבלו לעבודה, לאחר הבחירות, עובדים חדשים רבים אם לאיוש משרות קיימות ואם לאיוש משרות חדשות.

בפקודת העיריות (נוסח חדש) נקבע, בין היתר, כי "ראש העירייה רשאי למנות לעירייה עובדים למשרות... שיש עליהן הקצבה בתקציב המאושר." עוד נקבע בפקודת העיריות, כי "לא יתמנה אדם לעובד עירייה... אלא לאחר שראש העירייה או מי שהסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי" על-פי כללים שייקבעו בתקנות. הליכי קבלת עובדים בעירייה נקבעו על-ידי שר הפנים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס - 1979 (להלן - תקנות המכרזים). ההוראות של פקודת העיריות ותקנות המכרזים באות להבטיח שהעיריות תאיישנה משרות פנויות על בסיס שיקולים עניינים ועל בסיס כישוריהם המקצועיים בלבד של המועמדים, ותוך מתן הזדמנות שווה לכל מועמד לזכות במשרה.

בתקנות המכרזים נקבעה החובה לקבל עובדים במכרז פומבי, למשרות בדרגה 14 ומעלה בדירוג המנהלי, או בדרגה 34 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים, או בדרגה כלשהי של הדירוגים המקצועיים האחרים. ביום 9.3.1995 פורסם תיקון לתקנות המכרזים, לפיו חלה החובה לקבל עובדים במכרז פומבי למשרות בדרגה 7 ומעלה של הדירוג המנהלי או בדרגה 37 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים, או בדרגה כלשהי של הדירוגים המקצועיים האחרים.

תקנות המכרזים פוטרות מחובת מכרז מורים, גננות ועובדים סוציאליים כשירים. כמו-כן פטורים מחובת מכרז: מנהל לשכה או מזכיר אישי של ראש עירייה ומזכיר אישי של סגן ראש העירייה בשכר, שהעסקתו אושרה על-ידי המועצה.

הסוגייה של מינוי עובדים ברשויות המקומיות נדונה לאחרונה בבית-המשפט העליון, בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק, בעתירה שנגעה למינויים של עשרה עובדים בעיריית תל אביב-יפו¹. בפסק-הדין שניתן, ביום 29.1.1995, פירש ויישם בג"צ את הנורמות החלות על קבלת עובדים לעיריות: החובה לפרסם מכרז פומבי, אימתי ניתן למנות על-פי מכרז פנימי ואלו משרות פטורות ממכרז. נקבע שיש מקום לבטל את מנוייהם של תשעה עובדים, שנתמנו למשרותיהם בלא מכרז פומבי.

¹ בג"צ 1086/94, 1249, אריה צוקר נגד עיריית תל אביב-יפו ואחרים, פ"ד מט (1) עמ' 139.

בראשית שנת 1996 בדק משרד מבקר המדינה את אופן קבלתם של עובדים חדשים למשרות החייבות במכרז, בשש רשויות מקומיות שראשיהן נבחרו לכהונתם לראשונה בנובמבר (1993 עיריות בת ים, גבעתיים, חולון, נס ציונה, קריית אונו ותל אביב-יפו).

להלן נתונים על דרך איוש משרות החייבות במכרז ברשויות המקומיות שנבדקו, בתקופה מנובמבר 1993 ועד לסוף שנת (1995 להלן - התקופה הנסקרת):

עובדים שהתקבלו למשרות חייבות מיכרז					העירייה
ללא מיכרז			במיכרז	סה"כ	
סה"כ	ד ר ג ו ת				
	7 ומעלה	*4-6			
355	215	140	54	409	תל אביב-יפו
34	15	19	16	50	בת-ים
38	11	27	9	47	גבעתיים
44	8	36	19	63	חולון
54	15	39	8	62	נס-ציונה
52	20	32	6	58	קריית-אונו
577	284	293	112	689	סה"כ

*הדרגות מתייחסות לעובדים בדירוג מנהלי; למעט 25 עובדים בדירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח, מהם 19 בעיריית תל אביב-יפו.

הנתונים שבטבלה מצביעים על כך, שבעיריות שנבדקו מונו, בתקופה הנסקרת, 577 עובדים בלא מכרז פומבי כנדרש; שיעורם מכלל העובדים שהתקבלו למשרות החייבות במכרז, היה כ - 84%.

ועדת הבחינה

בתקנות המכרזים נקבע הרכב ועדת הבחינה, המראינת את המועמדים למשרה, ומחליטה על קבלת מועמד למשרה מוכרזת. בעיריות שנבדקו, הורכבו חלק מוועדות הבחינה בניגוד לתקנות המכרזים. להלן הממצאים:

1. בתקנה 23 (א) לתקנות המכרזים נקבע, כי הרכב ועדת בחינה לא יהיה זוגי, ולא יפחת משלושה. נמצא, כי בשמונה מהמכרזים שקיימה עיריית בת-ים, ובאחד המכרזים שקיימו עיריית נס-ציונה וקריית-אוננו, היה הרכב ועדת הבחינה זוגי.

2. בתקנה 23 (ב) לתקנות המכרזים נקבע כי, בין שאר חברי הוועדה, יהיה לפחות נציג ציבור אחד.

החובה למנות נציג ציבור נובעת מהצורך בקיום גורם אובייקטיבי, שאינו קשור בנבחר העירייה או בעובדיה.

נמצא, כי בחלק מוועדות הבחינה לא היה מינוי כזה:

(א) בוועדות הבחינה של 16 מכרזים שקיימה עיריית בת-ים, שישה מהמכרזים שקיימה עיריית חולון, ארבעה מהמכרזים שקיימה עיריית נס-ציונה ו- 54 מכרזים שקיימה עיריית תל אביב-יפו לא היה נציג ציבור.

(ב) בוועדות הבחינה של מכרזים שהתקיימו בתקופה הנסקרת בעיריית גבעתיים ונס-ציונה אומנם מונו נציגי ציבור אך אלה השתתפו בפעילות פוליטית עם ראש העירייה וסיעתו:

(1) בעיריית גבעתיים מונו כנציגי ציבור: היועצת המשפטית של עמותה, שפעלה לבחירת ראש העירייה לכהונתו, ופעיל בסיעת ראש העירייה, שאף נבחר מטעמה לכהן בתפקיד ציבורי פוליטי.

(2) בשתי ועדות בחינה למכרזים שקיימה עיריית נס-ציונה, מונו כנציגי ציבור, מי שהיו פעילים במסע הבחירות של ראש העירייה לראשות העירייה ושל סיעתו, והיו בין הקוראים לתמוך במועמדותו במסגרת גוף שפעל לבחירת ראש העירייה לכהונתו.

בעקבות הביקורת הודיעה עיריית גבעתיים, כי נציגי הציבור האמורים שוב לא יהיו בוועדות בחינה. עיריית נס-ציונה הודיעה, כי הכינה רשימת נציגי ציבור, כנדרש.

משרד מבקר המדינה העמיד את העריות על הצורך במינוי נציגי ציבור לוועדת בחינה שאינם פעילים פוליטית ואינם קשורים למסע בחירות של נבחר, לפחות למניעת חשש מראית עין של קיום שיקולים לא ענייניים, בעת בחירת מועמד למשרה.

3. בתקנה 24 (ב) לתקנות המכרזים נקבע:

”בישיבת ועדת הבחינה לא יהיה נוכח אדם פרט לחברי הוועדה, מזכיר הוועדה, מזכיר לניהול פרוטוקול, נבחן או נבחנים; אולם ועדת הבחינה רשאית להזמין לשיבותיה בתור בוחן-יועץ, בלי זכות דעה בהחלטה, פסיכולוג או אדם אחר אשר לדעתה הוא מומחה בעבודה שיש לבצע במשרה הנדונה או שניהם.”

נמצא, כי שלושה חברי מועצה נכחו בישיבות ועדות הבחינה של ארבעה מהמכרזים הפומביים שקיימה עיריית תל אביב-יפו בתקופה הנסקרת: בכל ישיבה של הוועדה נכח חבר המועצה הממונה על התחום בו נכללת המשרה העומדת לאיוש. במכרז שקיימה עיריית גבעתיים נכחו בישיבת ועדת הבחינה שניים מעובדיה הבכירים (ראה להלן).

מינויים פוליטיים

מבקר המדינה קבעה², כי "השירות הציבורי במדינת ישראל מושתת על עובדים קבועים האמורים להתמנות לתפקידם על-פי כישוריהם המקצועיים, בלי שלזיקתם הפוליטית יהיה משקל כלשהו, לשבט או לחסד, בתהליך המיון הבחירה והמינוי לתפקיד". מבקר המדינה התריעה, במספר דוחות, נגד נגע מינויי עובדים למשרות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות, על רקע פוליטי או אישי³.

בית-המשפט העליון, בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק, קבע: "רשות ציבורית, הממנה עובד בשירות הציבורי, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה". ובהמשך: "כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבורי על-פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא, ויש בו משום מעילה באמון של הציבור שהסמיך את הרשות הממנה"⁴.

בתקופה הנסקרת התקבלו 36 עובדים בעיריות שנבדקו בהליכים בלתי תקינים; הם גם היו פעילים במסגרות פוליטיות אליהן השתייך ראש העירייה הנבחר, או חבר ועדת הנהלה של העירייה; רובם אף השתתפו במסע מערכת הבחירות שהתקיימו בנובמבר 1993 של ראש העירייה ושל סיעתו או של סיעת חבר ועדת הנהלה. 27 מבין 36 העובדים האמורים התקבלו ללא מכרז, למשרות שחובה לאישן במכרז. בתהליך קבלתם של יתר העובדים נמצאו ליקויים חמורים בהליכי המכרז שנערך.

² דוח מבקר המדינה מס' 43 עמ' 732.

³ דוח מבקר המדינה מס' 43 עמ' 732; דוח מס' 39 עמ' 627; דוח מס' 41 עמ' 595; דוח מס' 44 עמ' 917; דוח מס' 47 עמ' 838; דוח מס' 48 עמ' 871; דוח על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, ה - תשמ"ט-1989 עמ' 36.

⁴ בג"צ 4566/90 דוד דקל נגד שר האוצר ו-22 אחרים, פ"ד מה (1) 28, בעמ' 35, 33.

להלן פירוט הממצאים שהועלו בתחום זה:

קבלת עובדים ללא מכרז כמינויים פוליטיים

כאמור, 27 מהעובדים שפעלו במסגרות פוליטיות התקבלו לעבודה ללא מכרז, למשרות שאיושן מחייב פרסום מכרז פומבי.

להלן פרטים על מינויים פוליטיים בעריות שנסקרו:

עיריית תל אביב-יפו

בעיריית תל אביב-יפו אוישו ללא מכרז שש משרות החייבות במכרז. איושן היה על רקע פעילותם הפוליטית של העובדים שהתקבלו: יועצת ראש העירייה לנושא משפחות חד הוריות, מנהל הרשות לתיירות מסחר ותעשייה, מפתח חברתי במנהלת יפו, מרכז קטלוג, מזכירה כתבנית בלשכת חבר מועצת העירייה, ומרכז צי הרכב העירוני. להלן דוגמאות:

1. יועצת ראש העירייה לנושא משפחות חד-הוריות

(א) יועצת ראש העירייה לטיפול במשפחות חד-הוריות, התקבלה לעבודה בינואר 1994 בחצי משרה, בדרגה 13 בדירוג עובדים בכירים.

(ב) על רקע הפוליטי מצביעה העובדה שבמערכת הבחירות למועצת העירייה הוצבה העובדת במקום ה- 12 ברשימת המועמדים מטעם סיעת ראש העירייה - "אני תל אביבי"; סיעה זו זכתה בחמישה מנדטים ופירוש הדבר שהיא לא נבחרה. בקדנציה הקודמת הייתה העובדת חברה במועצת העירייה מטעם מר"צ - ישראל הדמוקרטית - רצ, מפ"ם, שינוי (להלן - סיעת מר"צ).

2. מנהל הרשות לתיירות מסחר ותעשייה

(א) באפריל 1994 פרסמה העירייה מכרז פומבי למשרת "מנהל הרשות לתיירות מסחר ותעשייה"; מבין שני המועמדים בחרה ועדת הבחינה במועמדת אחת כיחידה הכשירה לאייש את המשרה, אך לבסוף היא מונתה לתפקיד אחר בתאגיד עירוני.

(ב) ביום 4.8.1994 חודשיים לאחר ישיבת ועדת הבחינה - הגיש אדם אחר, שלא השתתף במכרז, בקשה לאייש את המשרה; ועדת הבחינה של המכרז התכנסה ביום 10.8.1994 לישיבה ובחרה בו כמועמד יחיד לאיוש המשרה, בדרגה 8 ב"דירוג עובדים בכירים".

(ג) מאחר שלא השתתף במכרז לא הייתה ועדת הבחינה מוסמכת לראות בו מועמד במסגרתו, ועל העירייה היה לפרסם מכרז חדש.

(ד) יצוין, כי בישיבה של ועדת הבחינה נכחה חברת מועצת העירייה מטעם סיעת ראש העירייה, בניגוד לתקנה 24 (ב) לתקנות המכרזים.

(ה) העובד שאייש את המשרה הוא חבר מרכז סיעת הליכוד, ומן המייסדים של העמותה "אביב למען תל אביב", שנרשמה אצל רשם העמותות ביום 25.5.1993. מטרתה העיקרית: "סיוע בבחירת ראש עיר וחברי מועצה הולמים"; העמותה פעלה לבחירת ח"כ מילוא לראש עיריית תל אביב-יפו.

3. מפתח חברתי במנהלת יפו

(א) בדצמבר 1994 התקבלה עובדת למשרת "מפתח חברתי" במנהלת יפו, בדרגה 8 בדירוג המנהלי ללא מכרז.

(ב) יצוין, כי כפי שהוצגו במכרז שהעירייה פרסמה לאיוש משרה זהה ברובע אחר, כללו דרישות המשרה, בין היתר, השכלה אקדמית בתחום מדעי ההתנהגות או בעבודה סוציאלית⁵, וניסיון של שלוש שנים בעבודה קהילתית ובתכנון לטווח ארוך.

(ג) על הרקע הפוליטי מצביעה העובדה, כי בעת מערכת הבחירות לראשות העירייה ולמועצתה, הוצבה העובדת במקום העשירי ברשימת המועמדים למועצת העירייה מטעם סיעת ראש העירייה - "אני תל אביבי"; אולם מכיוון שסיעה זו זכתה בחמישה מנדטים בלבד היא לא נבחרה כחברת מועצה.

רקע פוליטי זה וכן העובדה שאין לעובדת הניסיון שנדרש במכרז, והיא בעלת השכלה תיכונית בלבד, מובילים למסקנה שהיא מונתה לתפקיד בלי מכרז כדרוש - כמינוי פוליטי.

עיריית גבעתיים

בעיריית גבעתיים אוישו בלא מכרז שבע משרות החייבות במכרז. איושן היה על רקע פעילותם הפוליטית של העובדים שהתקבלו: דובר העירייה, מזכירה בלשכת ראש העירייה, נציב פניות ציבור, אחראי על שילוט במגזר העסקי, מדריך המיישם ניתוח מערכות, מנהל יחידת מיכון חנייה, עוזר אכלוס בשכונות דרום גבעתיים. להלן דוגמאות:

1. דובר העירייה/אחראי פניות הציבור

(א) בדצמבר 1993 התקבלה עובדת למשרת דובר העירייה, בדרגה +10 בדירוג המנהלי, ללא מכרז. העובדת כיהנה בתפקיד זה עד ינואר 1995, ואז מונתה לאחראית פניות הציבור של העירייה.

⁵ לעניין הרחבת האקדמיזציה בשירות המדינה ראה דוח מבקר המדינה 47 עמ' 840.

(ב) בתקנות המכרזים נקבע, כי דרישות ההשכלה והניסיון למועמדים במכרזים פומביים יהיו, ככל האפשר, כדרישות ההשכלה והניסיון הנהוגות ברשויות מקומיות או בשירות המדינה למשרות דומות.

(ג) משרד הפנים פרסם, בשנת 1992, קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי, ככלי עזר ניהולי לרשויות המקומיות (להלן - קובץ עיסוקים). בקובץ העיסוקים נקבע, כי מאיש משרת דובר או נציב תלונות ציבור יהיה בעל השכלה אקדמית ברמת תואר ראשון בתחומים שצוינו, וניסיון מקצועי מוכח כנציב תלונות או כמבקר בארגון ציבורי מוכר במשך שלוש שנים לפחות.

נמצא, כי העובדת האמורה היא בוגרת סמינר למורים, אין לה תואר אקדמי; קודם לעבודתה בעירייה עבדה כמנהלת פרסום ושיווק של עיתון מקומי.

(ד) ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובדת השתתפה במסע הבחירות של ראש העירייה וסיעתו, מפלגת העבודה, והייתה פעילה במטה הבחירות שלו.

(ה) בעקבות הביקורת, פרסמה העירייה, במאי 1996, מכרז פומבי לאיוש המשרה; העובדת האמורה נבחרה להמשיך ולאיישה (על הליקויים שהועלו בהליכי מכרז זה - ראה להלן).

2. אחראי על השילוט במגזר העסקי (אחראי ליחידת רישוי לשילוט ופרסום)

(א) בפברואר 1994 התקבל לעבודה בעירייה, ללא מכרז, עובד שתפקידו לא הוגדר. הוא שובץ לסגל לשכת ראש העירייה. באוקטובר 1994 מונה העובד אחראי על השילוט במגזר העסקי בדרגה +9 בדירוג המנהלי.

(ב) ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובד השתתף במסע הבחירות של ראש העירייה וסיעתו, סיעת העבודה, והיה ממנהלי מטה הבחירות שלו.

(ג) בעקבות הביקורת, פרסמה העירייה, במאי 1996, מכרז פומבי לאיוש משרת אחראי ליחידת רישוי לשילוט ופרסום; העובד האמור נבחר להמשיך ולאיישה (ראה להלן).

3. מדריך ומיישם ניתוח מערכות (מנהל פרויקטים בתחום מערכות מידע)

(א) במאוס 1994 התקבל עובד למשרת מדריך ומיישם ניתוח מערכות, בדרגה 40 בדירוג הטכנאים וההנדסאים, ללא מכרז.

(ב) ממידע שבמשרד מבקר המדינה עולה, כי העובד השתתף במסע הבחירות של ראש העירייה וסיעתו, סיעת העבודה, במסגרת מטה הבחירות של ראש העירייה.

(ג) בעקבות הביקורת פרסמה העירייה, במאי 1996, מכרז פומבי לאיוש משרת מנהל פרויקטים בתחום מערכות מידע; העובד האמור נבחר להמשיך ולאישה (ראה להלן).

4. מנהל יחידת מיכון חנייה

(א) באוקטובר 1994 התקבלה עובדת למשרת מנהל יחידת מיכון חנייה, בדרגה 9 בדירוג המנהלי, ללא מכרז.
 (ב) ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובדת השתתפה במסע הבחירות של ראש העירייה. זאת ועוד, בדצמבר 1994 כתבה העובדת אל ראש העירייה לאמור: "... אני מבקשת שתזכור את כל אשר הבטחת, אין לי רצון להתמקח על כל דבר, אך בהחלט לא אסכים לפחות ממה שהובטח לי ולזה חיכיתי במשך למעלה משנה."
 (ג) בעקבות הביקורת פרסמה העירייה, במאי 1996 מכרז פומבי לאיוש המשרה; העובדת האמורה נבחרה להמשיך ולאישה (ראה להלן).

5. עוזר אכלוס בשכונות דרום גבעתיים

א. באוקטובר 1994 התקבל עובד למשרת עוזר אכלוס בשכונות דרום גבעתיים, בדרגה 7 בדירוג המנהלי, ללא מכרז. המשרה נקבעה במסגרת התוכנית של משרד הבינוי והשיכון לחיזוק שכונות, ומינוי העובד אושר על-ידי משרד זה, המממן מחצית משכרו. מחצית השנה לאחר קבלתו לעבודה הועלה העובד לדרגה 8+ בדירוג המנהלי.
 ב. ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובד השתתף במסע הבחירות של ראש העירייה וסיעתו, סיעת העבודה, כנציג השכונות בדרום העיר.
 ג. יצוין, כי מבקר המדינה העירה, בדוח על הביקורת במשרד הבינוי והשיכון⁶, כי העיר גבעתיים נכללה בתוכנית לחיזוק השכונות, בעקבות פניית ראש העירייה, מינואר 1994 וכי היא "... הועדפה, לכאורה, בכל הנוגע למועד צירופה ולתנאי הסיוע שניתנו לה במסגרת התוכנית לחיזוק שכונות, וזאת משיקולים שלא הובהרו". בסיכום ציינה מבקר המדינה, כי "בהעדר הבהרה באשר לשיקולי המשרד במתן העדפות אלה, מתעורר חשש ששיקולים לא עניינים עמדו ביסוד החלטות אלה".

כאמור, בעקבות הביקורת פרסמה העירייה במאי - 1996 שנה וחצי עד שנתיים וחצי לאחר איוש המשרות - ארבעה מכרזים פומביים לאיוש ארבע מהמשרות האמורות (אחראי על פניות הציבור, אחראי ליחידת רישוי לשילוט ופרסום, מנהל פרויקטים בתחום מערכות מידע, מנהל יחידת מיכון חנייה).

⁶ דוח מבקר המדינה מס 45, עמ' 110.

העובדים שאיישו את המשרות עד למכרז היו המועמדים היחידים למשרותיהם, וועדת הבחינה בחרה בהם להמשיך ולאיישן.

להלן ליקויים שהועלו במכרזים האמורים:

(1) בתקנות המכרזים נקבעו, בין היתר, הפרטים שיכללו במכרז בהתאם לטופס א' שבתוספת לתקנות, בהם: דרגת המשרה ועיקרי הכישורים הדרושים למילוייה.

נמצא, כי הפרטים שנכללו במכרז לא תאמו את הנדרש בתקנות:

(א) בארבעת המכרזים לא נכללו הדרגות של המשרות.
 (ב) בשניים מהמכרזים לא נכללו דרישות ההשכלה למשרה (אחראי על פניות הציבור ואחראי ליחידת רישוי לשילוט ופרסום).
 (ג) דרישות המשרות שנכללו במכרזים תאמו לחלוטין את כישוריהם של העובדים שאיישו בפועל את המשרות עד למכרז, ואת הניסיון שצברו בעבודתם בעירייה. יתר-על-כן, מתיעוד העירייה גם עולה, כי לקראת המכרז למשרת האחראי על פניות הציבור, הוכנו דרישות המשרה על-ידי העובדת עצמה שאיישה משרה זו, ושהציעה את מועמדותה לאיוש המשרה במכרז.

(2) בתקנות המכרזים נקבע, כי המכרז יפורסם, בין היתר, בשני עיתונים שאחד מהם לפחות עיתון יומי. נמצא, כי המכרזים פורסמו, ביום 16.5.1996 בעיתון אחד בלבד - "דבר ראשון", בניגוד לתקנות.

(3) בתקנות המכרזים נקבע, כי הרכב ועדת הבחינה לא יהיה זוגי, ולא יפחת משלושה. נמצא, כי הרכב ועדת הבחינה היה זוגי, בניגוד לתקנות.

יש להתייחס בחומרה לדרך שבה "הכשירה" עיריית גבעתיים מינויים פוליטיים שמינתה בעקבות הבחירות, בנובמבר 1993, ובכך ביקשה לראות את עצמה, כביכול, יוצאת ידי דרישות החוק וקיום סדרי מנהל תקינים.

6. נציב תלונות הציבור/דובר העירייה

(א) במארכ 1994 התקבל עובד למשרת נציב תלונות הציבור, ללא מכרז. העובד הועסק על-פי חוזה מיוחד, תמורת שכר חודשי של כ- 4,500 ש"ח וכיסוי הוצאות לאחזקת רכב; במארכ 1995 הפסיק את עבודתו בעירייה.

- (ב) ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובד היה חבר עמותה שפעלה למען ראש העירייה בבחירות המקדימות ובמערכת הבחירות לראשות העירייה.
- (ג) בפברואר 1996 התקשרה העירייה עם אותו עובד בחוזה למשך שנה אחת, לקבלת שירותים בתחום ההסברה וקשר עם הציבור (להלן - נותן שירותי ההסברה), במקביל לעבודת דובר העירייה; תמורת שירותיו הובטח לו סכום חודשי בשקלים חדשים, שווה-ערך ל- 1,800 דולר (כולל מע"מ).
- (ד) באוגוסט 1996 הודיע דובר העירייה על הפסקת עבודתו, והעירייה פרסמה מכרז לאיוש משרתו. למכרז הוגשו כ- 110 בקשות, בהן בקשת נותן שירותי ההסברה.
- (ה) בתקנות המכרזים נקבע, כי "מי שהציע מועמדותו למשרה המוכרזת וכישוריו עונים לתנאי המכרז יעמוד בבחינות בהתאם להוראות פרק זה...".
- (ו) נמצא, כי העירייה זימנה לראיון בפני ועדת הבחינה 22 ממגישי הבקשות בלבד. 32 מועמדים אחרים שהגישו בקשות להשתתף במכרז, ואשר כישוריהם ענו על תנאי המכרז לא זומנו לראיון בפני ועדת הבחינה, בניגוד לתקנות; זאת לאחר שראש העירייה ומנהלת מחלקת משאבי אנוש החליטו שלא לזמנם.
- (ז) עוד נמצא, כי פרסום המכרז היה גם הוא בניגוד לתקנות המכרזים: המכרז פורסם בעיתון אחד בלבד; דרגת המשרה לא נכללה בפרטי המכרז.
- (ח) בימים 11.9.1996 ו- 8.10.1996 כנסו שתי ועדות בחינה - בישיבות שקיימו נכחו שניים מעובדי העירייה הבכירים, בניגוד לתקנות המכרזים.
- (ט) ועדות הבחינה בחרו בשמונה מועמדים, בהם נותן שירותי ההסברה, ומביניהם ייבחר המועמד הכשיר הראשון בסדר העדיפות שתקבע הוועדה לאיוש המשרה.
- (י) מבדיקת נתוני המועמדים עולה, כי חמישה מהמועמדים שנבחרו היו בעלי השכלה אקדמית; השכלת שלושה המועמדים האחרים, ובהם נותן שירותי ההסברה היא תיכונית בלבד.

נמצא, כי ביום 2.12.1996 הורה ראש העירייה למנהלת מחלקת משאבי אנוש להשיב למועמדים בשלילה, בלא שנעשה מיון נוסף.

- (יא) ביום 10.2.1997 האריכה העירייה את ההתקשרות עם נותן שירותי ההסברה, לשנה נוספת, החל מיום 1.2.1997. כל תנאי ההסכם המקורי נותרו בעינם, לבד מהתמורה בגין השירותים, שהוגדלה לסך \$ 5,000 + מע"מ לחודש - הגדלה בשיעור של 22.5%. מתיעוד הנהלת החשבונות של העירייה עולה, כי העירייה שילמה את סכומי שכרו מוגדל מאז חודש ספטמבר 1996 - המועד בו הפסיק דובר העירייה את עבודתו.

עיריית קריית אונו

בעיריית קריית אונו אוישו ללא מכרז, ארבע משרות החייבות במכרז. איושן היה על רקע פעילותם הפוליטית של העובדים שהתקבלו: מנהל אגף בינוי ותשתיות, דובר העירייה, מנהל המוקד העירוני, עובד המוקד העירוני. להלן דוגמאות:

1. ממלא-מקום מנהל אגף ההנדסה; מנהל אגף בינוי ותשתיות

- (א) באפריל 1994 התקבל עובד למשרת ממלא-מקום מנהל אגף ההנדסה, בדרגה 10 בדירוג המנהלי, כאמור - ללא מכרז; כשלושה חודשים לאחר קבלתו לעבודה, הועבר העובד לדירוג ההנדסאים, בדרגה 12, אף שהשכלתו אינה מזכה את שיכוצו בדירוג זה.
- (ב) כשמונה חודשים לאחר קבלתו לעבודה התקיים מכרז פנימי למשרה האמורה. בפסק-דין שניתן בשנת 1995, בנושא פרסום מכרז פנימי במקום מכרז פומבי, בית-המשפט העליון קבע מפי כב' השופט זמיר לאמור:

"אין זה ראוי שמינוי של אדם בחוזה מיוחד, באופן בלתי חוקי, יפתח בפני אותו אדם את הדרך להשתתף במכרז פנימי, שהרי אחרת יוכל המכרז הפנימי לשמש דרך עוקפת, רחבה ונוחה, לחובת המכרז הפומבי: עירייה שתבקש לחמוק מחובת המכרז הפומבי לצורך מילוי משרה זו או אחרת, תוכל למנות למשרה אדם כרצונה בחוזה מיוחד, בין שהוא כשיר ובין שהוא בלתי כשיר, וזמן קצר לאחר מכן לאפשר לו להשתתף במכרז פנימי לאותה משרה, והעיקרון של שוויון ההזדמנויות, שלפי סעיף 170 לפקודת העיריות הוא יסוד מוסד לקבלת עובדים לעירייה, מה יהא עליו?"⁷.

- יש לציין, כי בתיעוד העירייה הנוגע למכרז הפנימי האמור, לא צוין מועד הפרסום, לא נקבע מועד להגשת מועמדות, ואף לא נמצא פרוטוקול של ועדת מכרזים.
- (ג) לאחר מינוי מהנדס עירייה, בפברואר 1995, מונה העובד האמור למשרת מנהל אגף בינוי ותשתיות, ללא מכרז.

על היות המינוי פוליטי מצביעה העובדה, כי העובד היה, בקדנציה הקודמת, חבר מועצה מטעם סיעת ראש העירייה, סיעת העבודה, ויו"ר ועדת המנגנון של העירייה. במערכת הבחירות הנוכחית לרשויות המקומיות הוצב העובד במקום השישי ברשימת המועמדים מטעם סיעת העבודה - סיעת ראש העירייה. אולם סיעה זו זכתה בחמישה מנדטים בלבד, ולכן הוא לא נבחר כחבר המועצה.

⁷ בג"צ 1086/94, 1249 אריה צוקר נ' עיריית תל אביב ואחרים, פ"ד מט (1) 139, בעמ' 155.

2. דובר העירייה

- (א) בינואר 1994 התקבל עובד למשרת דובר עיריית קריית-אוננו, בדרגה 7 בדירוג המנהלי, ללא מכרז. מחצית השנה לאחר קבלתו לעבודה קודם הדובר לדרגה 10 בדירוג המנהלי. כמו-כן שילמה לו העירייה מחצית מעלות לימודיו במכללה.
- (ב) בקובץ העיסוקים נקבע, שעל דובר עירייה להיות בעל השכלה אקדמית וניסיון בעבודה ביחסי ציבור במשך שלוש שנים לפחות.
- נמצא, כי העובד שמונה למשרת דובר, הנו בעל השכלה תיכונית בלבד. קודם לעבודתו בעירייה הועסק במשך שנה אחת כרכז ארגוני במועצת פועלי קריית-אוננו, בה שימש ראש העירייה כמזכיר.
- ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובד השתתף במסע הבחירות של ראש העירייה וסיעתו - סיעת העבודה.
- (ג) בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה, נימק ראש העירייה את אופן קבלתו של הדובר בכך, ש"תפקיד זה מחייב בסיס של אמון אישי של ראש המערכת, לפיכך אין הוא יכול להיכלל במסגרת העסקת עובדים על-פי מכרז פומבי."
- (ד) משרד מבקר המדינה העמיד את ראש העירייה על-כך, כי המדובר במשרה של דובר העירייה, משרה שעל-פי הוראות החוק חייבת במכרז פומבי.

3. עובדים במוקד העירוני

באוגוסט ובספטמבר 1994, התקבלו שני עובדים ללא מכרז: האחד - למשרת מנהל המוקד העירוני בדרגה 10 בדירוג המנהלי; השני - כעובד במוקד.

ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובדים השתתפו במסע הבחירות של ראש העירייה וסיעתו - סיעת העבודה.

בעקבות הביקורת, הפסיקה עיריית קריית-אוננו, באמצע 1996, להעסיק את עובדי המוקד העירוני, שהתקבלו לעבודה על רקע פעילותם הפוליטית.

החל מיום 1.6.1996, מועד סיום העסקתם על-ידי העירייה, הם מועסקים על-ידי עמותה עירונית: "הקרן למען קריית-אוננו ותושביה", המפעילה את המוקד העירוני.

העמותה נרשמה אצל רשם העמותות ביום 14.3.1995 מטרותיה העיקריות הן: לסייע בהנצחת שמם של אנשים, גופים וארגונים שונים; להקים ולנהל פעילות בתחומי תרבות, חינוך, דת, רווחה וספורט וכן להקים ולסייע בהקמת אולמות בתחומים האמורים.

יש להתייחס בחומרה לעקיפת תקנות המכרזים, על-ידי העסקת העובדים האמורים באמצעות עמותה עירונית, לאחר שנתקבלו קודם לכן לעבודה, כמתואר לעיל, על-סמך ריקעם הפוליטי וללא מכרז.

עיריית נס ציונה

בעיריית נס ציונה אוישו ללא מכרז חמש משרות, החייבות במכרז. איושן היה על רקע פעילותם הפוליטית של העובדים שהתקבלו: דובר העירייה, מזכירת מחלקה, סייעת בבית-ספר, מנהל סניף האגודה לתרבות הדיור ונציב תלונות הציבור⁸. להלן דוגמאות:

1. דובר העירייה

(א) בנובמבר 1993 התקבל עובד, למשרת "דובר העירייה ועוזר ראש העיר", בדרגה 11 בדירוג המנהלי, ללא מכרז. בנובמבר - 1994 שנה לאחר קבלתו לעבודה - הועלה לדרגה 14; בנובמבר 1995 הוא הועלה פעם נוספת, לדרגה 15 בדירוג המנהלי. בספטמבר 1994 מונה העובד גם כחבר במועצת המנהלים של החברה הכלכלית לפיתוח נס-ציונה.

(ב) לפי קובץ העיסוקים, הדרישות למאייש משרת דובר הן: השכלה אקדמית ברמת תואר ראשון בתחומים שצוינו בקובץ, וניסיון מקצועי של שלוש שנים לפחות.

נמצא, כי העובד שהתקבל הנו בעל השכלה תיכונית בלבד, וקודם לעבודתו בעירייה עבד במכירת אמצעי מיגון.

2. מנהל סניף האגודה לתרבות הדיור

(א) באפריל 1994 התקבלה לעירייה עובדת, לאיוש משרת מנהל סניף האגודה לתרבות הדיור, בדרגה 8 בדירוג המנהלי, ללא מכרז.

(ב) תקופת הניסיון של העובדת הוארכה עד סוף אוגוסט 1995, זאת חרף הודעה של הממונה על מחוז המרכז של האגודה לתרבות הדיור לעירייה, בינואר 1995, שהעובדת אינה מתפקדת כראוי, והמלצתו להעבירה מתפקידה.

⁸ העירייה כינתה משרה זו "נציב פניות הציבור". ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובד השתתף במסע הבחירות של ראש העירייה וסיעתו - סיעת הליכוד, וניהל את מטה הבחירות שלו.

(ג) יצוין, כי במכרז שהעירייה פרסמה לאותה משרה, לאחר פיטורי העובדת (ראה להלן), נדרש שהמועמדים יהיו בעלי תואר אקדמאי, ניסיון מוכח בניהול משא ומתן, התמצאות בחוזי שיפוץ ובנייה וניסיון פיקודי בכוחות הביטחון.

לעובדת השכלה תיכונית בלבד, ואין לה הניסיון שנדרש במכרז האמור. על כך שהמדובר במינוי פוליטי מצביעה העובדה, כי העובדת הוצבה, בעת מערכת הבחירות, במקום השישי ברשימת המועמדים למועצת העירייה מטעם סיעת הליכוד - סיעת ראש העירייה; אולם הסיעה זכתה בחמישה מנדטים בלבד, ולכן היא לא נבחרה למועצה.

(ד) ביוני 1995 הופסקה עבודתה במשרה האמורה, והיא מונתה למשרת עוזרת המנכ"ל בחברה עירונית - החברה למוסדות חינוך ותרבות נס-ציונה בע"מ, אך את משכורתה המשיכה העירייה לשלם.

(ה) ביום 31.12.1995 שנה ותשעה חודשים לאחר קבלתה לעבודה - הפסיקה העובדת את עבודתה בחברה העירונית.

ד. נציב תלונות הציבור

(א) באפריל 1994 התקבלה עובדת, למשרת נציב תלונות הציבור, בדרגה 8 בדירוג המנהלי, ללא מכרז. היקף המשרה נקבע ל- 60% ובדצמבר 1994 הוגדל ל- 100%. באפריל 1995 הועלתה העובדת לדרגה 9 בדירוג המנהלי.

(ב) כאמור לעיל, נקבע בקובץ העיסוקים, שהדרישות למאייש משרת נציב תלונות הציבור, הן: השכלה אקדמאית ברמת תואר ראשון וניסיון מקצועי מוכח כנציב תלונות או כמבקר בארגון ציבורי מוכר במשך שלוש שנים לפחות. נמצא, כי לעובדת השכלה תיכונית בלבד, ועד לקבלתה לעבודה בעירייה היא עבדה בחנות למכירת רהיטים.

על היות המינוי פוליטי מצביעה העובדה, כי העובדת הוצבה, בעת מערכת הבחירות לרשויות המקומיות, במקום ה- 13 ברשימת המועמדים מטעם סיעת הליכוד - סיעת ראש העירייה; אולם הסיעה זכתה, כאמור, בחמישה מנדטים בלבד, ולכן היא לא נבחרה למועצה.

עיריית בת ים

בעיריית בת ים אוישו ללא מכרז חמש משרות החייבות במכרז. איושן היה על רקע פעילותם הפוליטית של העובדים שהתקבלו: נהג ראש העירייה, סגן מנהל מחלקת ספורט הצטיידות ואחזקה, רכז קליטת עולים, פקידה בלשכת ראש העירייה ועובד ביחידת השכונות. להלן דוגמאות:

1. סגן מנהל מחלקת ספורט הצטיידות ואחזקה

(א) בדצמבר 1993 התקבל עובד למשרת אחראי על מתקני ספורט, בדרגה 4 בדירוג המנהלי, ללא מכרז. ביוני 1994 הועלה העובד לדרגה 7 בדירוג זה, למפרע ממועד קבלתו לעבודה. בספטמבר 1994 הועלה לדרגה 8 ובדצמבר - 1994 שנה בלבד לאחר קבלתו לעבודה - נחתם עמו חוזה מיוחד לפיו ייקבע שכרו על-פי דרגה 9 בדירוג המנהלי, והוא מונה ל"סגן מנהל מחלקת הספורט, הצטיידות ואחזקה באגף תנ"ס".

(ב) ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובד היה חבר במרכז סיעת הליכוד.

2. עובד ביחידת השכונות

(א) באוגוסט 1994 התקבל עובד ללא מכרז ליחידת השכונות של העירייה, בדרגה 5 בדירוג המנהלי. האיוש היה חייב במכרז. מתיעוד העירייה עולה, כי קבלתו לעבודה נעשתה על-פי הוראת ראש העירייה.

(ב) מתיעוד העירייה עולה שהעובד לא מילא את תפקידו כראוי: הגיע לעבודה לא באופן סדיר, לא עבד בשעות העבודה המקובלות, ולא ביצע את התפקידים המוטלים עליו. על אף זאת לא הופסקה עבודתו ולא ננקטו נגדו אמצעים משמעתיים. ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובד היה חבר במרכז סיעת הליכוד.

מינויים פוליטיים באמצעות מכרזים שנמצאו בהם ליקויים

תשעה, מבין 36 העובדים האמורים שמונו למשרותיהם בהליכים בלתי תקינים ועל רקע פעילותם הפוליטית, התקבלו לעבודה בעיריות בעקבות מכרזים שנמצאו בהם ליקויים: לא קוימו תקנות המכרזים, ובמספר מיקרים נבחרו מועמדים שכישוריהם לא ענו על דרישות המכרז, או שכישוריהם היו נמוכים מאלו של מועמדים אחרים שהתמודדו במכרז. להלן תיאור המינויים:

עיריית חולון

רכז פניות ציבור

(1) ביום - 24.11.1993 כשלושה שבועות לאחר מועד הבחירות לראש הרשות המקומית ולמועצתה - התקבלה עובדת חדשה ללשכת ראש העירייה, בדרגה 9 בדירוג המנהלי, בלא שתפקידה הוגדר. בפברואר 1994 התפנתה משרת רכז פניות הציבור והעובדת מונתה למשרה, ללא מכרז.

- (2) במארכ 1995 - כשנה וחצי לאחר איוש המשרה - פרסמה עיריית חולון מכרז פומבי למשרת רכז פניות הציבור בעירייה. במכרז נאמר שעל המועמדים להיות בעלי השכלה על-תיכונית ובעלי ניסיון בתחום הרלוונטי.
- (3) שלושה מועמדים הגישו את הצעותיהם למכרז; שניים מהם היו בעלי השכלה אקדמית מלאה וניסיון בעבודה במשרות מנהליות בכירות; המועמדת השלישית הייתה העובדת האמורה, שאישה את המשרה עד אותו מועד. היא זכתה במכרז על אף שלא היה לה תואר אקדמי, והיה לה ניסיון רק בניהול שירותי משרד.
- (4) לוועדת הבחינה לא מונה נציג ציבור, כנדרש בתקנות המכרזים.
- (5) העובדת היא חברת מרכז סיעת העבודה, סיעתו של ראש העירייה.

עיריית קריית אונו

מנהל המחלקה לנוער

- (1) בפברואר 1994 התקבל עובד למשרת מנהל המחלקה לנוער, בדרגה 9 בדירוג המנהלי. באפריל 1994 קיימה העירייה מכרז פומבי למשרה זו. לא נדרש שהמועמדים למשרה יהיו בעלי השכלה מוגדרת. למכרז ניגשו שלושה מועמדים, בהם העובד האמור, שזכה במכרז, והועלה לדרגה 10 בדירוג המנהלי.

- (2) העובד הוא בוגר תיכון, לפני קבלתו לעבודה בעירייה הוא עבד במועצת פועלי קריית-אונו: ממאי 1990 עד פברואר 1992 כרכז הנוער העובד והלומד; ממארכ 1992 ועד למועד קבלתו לעבודה בעירייה - כמזכיר הפועל קריית-אונו - בתור אחראי על הספורט. המועמדת האחרת למשרה זו, שוועדת המכרזים מצאה אותה ראויה למשרה כמועמדת שנייה, הנה אקדמאית בעלת תואר ראשון, בוגרת בית-מדרש לעובדי נוער מוסמכים, ובעלת ניסיון של שמונה שנות עבודה בתחומי ריכוז קהילתי, הדרכת נוער והוראה. ועדת הבחינה לא נימקה את החלטתה להעדיף את העובד האמור על המועמדת.
- (3) ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובד שזכה, כאמור, במכרז השתתף, כראש המשמרת הצעירה בסיעת ראש העירייה - סיעת העבודה, במסע הבחירות של ראש העירייה.

עובדים בעיריית תל אביב-יפו

- בחודשים נובמבר ודצמבר 1993 אישה העירייה עשר משרות בכירות, מבלי לקיים מכרזים כנדרש. אחד מחברי מועצת העירייה עתר לבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק, לבטל את העסקתם של עשרת העובדים האמורים, מאחר שהתקבלו לעבודה שלא כדין (בג"צ 1086/94, בג"צ 1249/94) ביום 29.1.1995 קבע בית-המשפט, כי יש לבטל את מינויים של תשעה מהעובדים; העובדת העשירית מונתה בעקבות מכרז שהתקיים במארכ 1994.

בעקבות פסק-הדין פרסמה העירייה, בחודשים מארס-אפריל 1995, מכרזים פומביים לשמונה מהמשרות האמורות; כל העובדים שאיישו את המשרות נבחרו במכרזים להמשיך ולאיישן.

להלן תיאור הממצאים שהועלו לגבי שבעה מהמכרזים האמורים:

1. בתקנות המכרזים נקבע: "מי שהציע את מועמדותו למשרה המוכרזת וכישוריו עונים לתנאי המכרז יעמוד בבחינות בהתאם להוראות פרק זה..."

נמצא, כי 33 מועמדים, שהגישו בקשות להשתתף במכרזים לאיוש חמש מהמשרות האמורות ואשר כישוריהם ענו על תנאי המכרזים, לא זומנו כלל לראיון בפני ועדת הבחינה, זאת בניגוד לתקנות המכרזים. עוד נמצא, כי ארבעה חברי מועצת העירייה, שהמשרות נשוא המכרזים היו בתחומי אחריותם, בחנו את בקשות המועמדים, והמליצו שלא לזמן את 33 המועמדים לוועדת הבחינה.

לכל אחד מהמועמדים האמורים, שלא זומנו לראיון, בניגוד לתקנות המכרזים, שלחה העירייה מכתב ובו הודעה שמועמדותו לא נתקבלה.

יש לציין, כי תשעה מהמועמדים, שלא זומנו לראיון בפני ועדות הבחינה, עלו ברמת השכלתם וכן בניסיונם בעבודה על המועמדים שנבחרו לאייש את המשרות; 15 מועמדים אחרים, שלא זומנו אף הם לראיון, עלו גם הם, בהשכלתם או בניסיונם, על המועמדים שנבחרו.

משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה על החומרה שבמניעת ההשתתפות במכרז ממועמדים שכישוריהם עונים על דרישות המכרז, פעולה הנוגדת את התקנות, עומדת בסתירה לסדרי מנהל תקין, ופוגעת בעיקרון שוויון ההזדמנויות, שהוא אחד מעקרונות היסוד של דיני המכרזים.

3. כאמור, בהתאם לתקנות המכרזים, צריך להשתתף, בין שאר חברי ועדת הבחינה לפחות נציג ציבור אחד. נמצא, כי עם ועדות הבחינה לאיוש המשרות האמורות לא נמנה אף נציג ציבור.

3. בתקנות המכרזים נקבע:

"בישיבת ועדת הבחינה לא יהיה נוכח אדם פרט לחברי הוועדה, מזכיר הוועדה, מזכיר לניהול פרוטוקול נבחן או נבחנים; אולם ועדת הבחינה רשאית להזמין לישיבותיה בתור בוחן-יועץ, בלי זכות דעה בהחלטה, פסיכולוג או אדם אחר אשר לדעתה הוא מומחה בעבודה שיש לבצע במשרה הנדונה או שניהם."

נמצא, כי בישיבות ועדות הבחינה לארבע מהמשרות, בהן נבחרו העובדים שאיישו את המשרות עד למועד המכרז, נכחו גם שלושה חברי מועצה שבעבר נעזרו בעובדים אלה בעת מערכת הבחירות או בעיסוקיהם.

4. בתקנות המכרזים נקבע: "הכרעה, לגבי מועמד למשרה מוכרזת תתקבל על בסיס השכלתו, ניסיונו, הכשרתו והתאמתו של המועמד".
 בפרוטוקולים של ועדות הבחינה, שבחרו את העובדים לאיוש שש מהמשרות נשוא העתירה, נרשמה הערה, כי המועמד נבחר בהמלצת חבר מועצת העירייה הממונה על המשרה. כאמור, נבחרו המועמדים שאיישו את המשרות בפועל עד למכרזים.
 ארבעת חברי המועצה שהמליצו לוועדות הבחינה, כאמור, נעזרו בעבר לצורך עיסוקיהם הפוליטיים בשירותיו של העובד עליו המליצו, או שפעלו עמו בעבר באותה מסגרת פוליטית.

להלן פירוט המכרזים:

1. מזכירה לנבחר

- (א) בישיבה של ועדת הבחינה, שבמהלכה בחרה בעובדת שאיישה בפועל עד למכרז את משרת המזכירה של הנבחר, נכח חבר מועצת העירייה מטעם סיעת העבודה. חבר המועצה המליץ עליה כמתאימה למשרה.
 (ב) בקורות חייה ציינה העובדת:

"שנים ארוכות נתתי שירותי מזכירות בהתנדבות ל... חבר המועצה הנבחר בפעילותו החברתית, תנועתית, חינוכית, בשכונה בה אנו מתגוררים".

2. עוזר לחבר מועצה

- (א) בישיבה של ועדת הבחינה, שבחרה בעובד אשר עד למכרז איש בפועל את המשרה של עוזר לחבר מועצה, נכח חבר מועצת העירייה שעמד בראש סיעת מר"צ. חבר המועצה גם המליץ עליו כמתאים למשרה.
 (ב) ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובד הועסק בשנת 1993 כעוזר של חבר מועצת העירייה האמור, שהיה אז מנכ"ל התנועה לזכויות האזרח ולשלום - ר"צ.

3. ממונה על קשרי חוץ

- (א) בישיבה של ועדת הבחינה שבמהלכה בחרה בעובדת אשר אישה בפועל עד למכרז את משרת הממונה על קשרי חוץ של העירייה, נכח חבר המועצה האמור, שעמד בראש סיעת מר"צ. חבר המועצה גם המליץ עליה כמתאימה למשרה.
 (ב) בחמש השנים שקדמו להעסקתה בעירייה, הייתה העובדת דוברת התנועה לזכויות האזרח ולשלום - ר"צ. על היות המינוי פוליטי מצביעה העובדה, כי העובדת הוצבה בעת הבחירות למועצת העירייה, במקום השביעי ברשימת

המועמדים למועצת העירייה מטעם סיעת מר"צ, סיעתו של חבר המועצה האמור. סיעה זו זכתה בשלושה מנדטים בלבד, ולכן היא לא נבחרה למועצה.

4. מנהלת לשכה

(א) בישיבה של ועדת הבחינה שבמהלכה בחרה בעובדת אשר עד למכרז איישה את משרת מנהלת לשכה, נכח ממלא-מקום ראש העירייה. הוא גם המליץ עליה כמתאימה למשרה.
ממידע שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי העובדת הייתה פעילה במסע הבחירות של ראש העירייה וסיעתו "אני תל אביבי".

5. עוזר לממלא-מקום ראש העירייה; מזכיר-כתבן

(א) ממלא-מקום ראש העירייה, שעמד בראש סיעת העבודה בעירייה, המליץ בפני ועדת הבחינה לאייש את המשרות עוזר למ"מ ראש העירייה ושל מזכיר-כתבן בעובדים שאיישו משרות אלו עד למכרז.
(ב) העובדת שאיישה את המשרה של העוזר לממלא-מקום ראש העירייה הייתה מן המייסדים של העמותה "ח.ל.א. - חברים למען אביגדור", שנרשמה אצל רשם העמותות ביום 11.8.1993, ומטרתה "לסייע בבחירתו של ח"כ אביגדור קהלני כראש העיר תל אביב ולהשתתף בתעמולת הבחירות לרשויות המקומיות שתתקיימנה בנובמבר 1993".
(ג) העובד השני היה עוזרו הפרלמנטרי של ח"כ אביגדור קהלני.
(ד) עם פרישתו של חבר המועצה האמור ממועצת העירייה, בינואר 1996, הפסיקו שני העובדים את עבודתם בעירייה. עובדה זו מצביעה אף היא על היותו של המינוי פוליטי.

6. מנכ"ל מועצת נשים ליד ראש העירייה

(א) באפריל 1994 התקבלה ללא מכרז עובדת למשרה של מנכ"ל מועצת הנשים ליד ראש העירייה, בדרגה 11 בדירוג עובדים בכירים; שיעור המשרה - 50%.
(ב) ביום 30.3.1995 פרסמה העירייה מכרז פומבי למשרה האמורה. המועמדים לאיוש המשרה נדרשו להיות, בין היתר, בעלי השכלה אקדמית במדעי החברה והרוח, רצוי בתחום הארגון והמנהל, ולחילופין - בעלי השכלה תיכונית מלאה והשתלמות בתחום הארגון והמנהל, יחסי ציבור וכו', וניסיון רב בעבודה בתחום דומה.
(ג) ארבע מועמדות, בעלות ניסיון עבודה דומה, התמודדו במכרז על איוש המשרה; שתיים מהן בעלות השכלה אקדמית, השלישית - לפני סיום תואר ראשון. במשרה זכתה המועמדת הרביעית - שאיישה את המשרה עד למכרז - שאין לה השכלה אקדמית.

(ד) בפרוטוקול ועדת הבחינה, שכאמור לעיל לא כללה נציג ציבור כנדרש, לא נמצאו נימוקים לבחירת המועמדת, שכישוריה אינם עונים על דרישות ההשכלה המרביות של המכרז, ונופלים מכישורי המתמודדות האחרות שתאמו דרישות אלו.

(ה) על היות המינוי פוליטי מצביעה העובדה, כי העובדת היא חברה במרכז סיעת הליכוד, ובמערכת הבחירות הוצבה במקום ה- 11 ברשימת המועמדים למועצת העירייה מטעם רשימת ראש העירייה - "אני תל אביבי". הסיעה זכתה בחמישה מנדטים בלבד, ולכן היא לא נבחרה למועצה.

* *

*

בנובמבר 1993 התקיימו בחירות למועצות הרשויות המקומיות ולראשיהן. ברשויות מקומיות רבות, שבהן נבחר ראש רשות חדש, קיבלו עובדים חדשים רבים לאיוש משרות קיימות או משרות חדשות.

בפקודת העיריות [נוסח חדש], ובתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן - תקנות המכרזים), נקבע העיקרון שעובדים מעל דרגה מסוימת יש לקבל בדרך של מכרז פומבי, חוץ ממשרות אחדות הפטורות ממכרז.

בית-המשפט העליון, בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק, דרש לבטל מינויים של עובדים מסוימים בעיריית תל אביב-יפו, שנתמנו למשרותיהם ללא מכרז, ואשר נגד מינויים הוגשה העתירה⁹; בית-המשפט פסל קבלת עובדים ללא מכרז, כפעולה שאינה עולה בקנה אחד עם תכלית החוק.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן הקבלה של עובדים חדשים, מאז נובמבר 1993 ועד דצמבר 1995 (להלן - התקופה הנסקרת), בשש עיריות בהן נבחר ראש עירייה חדש (בת-ים, גבעתיים, חולון, נס-ציונה, קריית-אוננו ותל אביב-יפו).

בבדיקה נמצא, כי בתקופה הנסקרת מונו בהן ללא מכרז 577 עובדים למשרות החייבות במכרז. שיעור העובדים שהתקבלו שלא כדין היה כ- 84% מכלל העובדים שהתקבלו למשרות שאיושן מחייב קיום מכרז.

⁹ בג"צ 1086/94, 1249, אריה צוקר נגד עיריית תל אביב-יפו ואחרים, פ"ד מט (1) עמ'

בתקנות המכרזים נקבעו הוראות בדבר הרכב ועדת הבחינה, המראינת את המועמדים למשרה ומחליטה על קבלת מועמד למשרה מוכרזת; בין היתר, נדרשת הוועדה לכלול בין חבריה לפחות נציג ציבור אחד.

נמצא, כי ב-80 ועדות בחינה, במכרזים שקיימו ארבע עיריות, לא שותף אף נציג ציבור. החובה למנות נציג ציבור כחבר בוועדת הבחינה, נובעת מהצורך בקיום גורם אובייקטיבי, שאין לו קשר לנבחרי העירייה או לעובדיה. בוועדות הבחינה של המכרזים שהתקיימו, בתקופה הנסקרת, בעיריית גבעתיים, ובשניים מהמכרזים שהתקיימו בעיריית נס-ציונה, מונו נציגי ציבור שהיו פעילים פוליטית עם ראש העירייה וסיעתו.

מבקר המדינה העמידה את העיריות על הצורך בנציג ציבור כחבר בוועדת בחינה, משום שאינו פעיל פוליטית, ואינו קשור למסע בחירות של נבחר, לכן עשויה חברותו לתרום למניעת חשש להעדפה של מועמד למשרה בשל שיקולים פוליטיים פסולים.

מינויים פוליטיים

מבקר המדינה התריעה במספר דוחות על נגע מינוי עובדים למשרות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות, על רקע פוליטי או אישי. מבקר המדינה קבעה, כי "השרות הציבורי במדינת ישראל מושתת על עובדים קבועים האמורים להתמנות לתפקידם על-פי כישוריהם המקצועיים, מבלי שלזהותם הפוליטית יהיה משקל כלשהו, לשבט או לחסד, בתהליך המיון הבחירה והמינוי לתפקיד"¹⁰.

בית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק קבע: "רשות ציבורית הממנה עובד בשירות הציבור, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו שנאמנות זו צריך שתופעל בהגנות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה. ... כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבור על-פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים- מפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא, ויש בו משום מעילה באמון של הציבור שהסמך את הרשות הממנה"¹¹.

בתקופה הנסקרת התקבלו 36 מהעובדים בעיריות שנבדקו, לאחר שהשתתפו במסע הבחירות של ראש העירייה ושל סיעתו או של סיעת חבר ועדת ההנהלה, במערכת הבחירות שקדמה לבחירות למועצות הרשויות המקומיות ולראשיהן, בנובמבר 1993. מינויים של מרבית העובדים האמורים לווה גם בהליכים לא תקינים.

¹⁰ דוח שנתי 43 של מבקר המדינה (עמ' 732).

¹¹ בג"צ 4566/90 דוד דקל נגד שר האוצר ו-22 אחרים, פ"ד, מה (1)28, בעמ' 35, 33.

שבעה מעובדים אלה אף נכללו ברשימות המועמדים מטעם סיעת ראש העירייה, או סיעה המשתתפת בוועדת ההנהלה של העירייה, ומונו למשרותיהם, לאחר שבעקבות הבחירות לא נכללו בין חברי מועצת העירייה.

27 מהעובדים, שהיו פעילים פוליטית, התקבלו לעבודה ללא מכרז, בניגוד לנדרש, מהם: חמישה בעיריית בת-ים, שבעה בעיריית גבעתיים, חמישה בעיריית נס-ציונה, ארבעה בעיריית קריית אונו ושישה בעיריית תל אביב-יפו. בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, קיימה עיריית גבעתיים מכרזים פומביים לאיוש ארבע מהמשרות שאוישו ללא מכרז, על רקע מינוי פוליטי.

נמצא, כי במכרזים היו ליקויים, וכי העובדים שאיישו משרות אלה עד לקיום המכרזים, והיו המועמדים היחידים במכרזים, נבחרו להמשיך ולעבוד.

תשעה עובדים שהיו פעילים פוליטית התקבלו לעבודה בעקבות מכרזים שנמצאו בהם ליקויים, מהם: שבעה בעיריית תל אביב, אחת בעיריית חולון ואחד בעיריית קריית-אונו.

המכרזים, שבהם נבחרו עובדים לאיוש משרות בעיריית תל אביב-יפו, פורסמו בעקבות החלטת בג"צ לבטל את מינויים, מאחר שמונו ללא מכרז. גם בשבעה מכרזים אלה נמצאו ליקויים:

א. 33 מועמדים שהגישו בקשות להשתתף במכרזים לאיוש חמש מהמשרות האמורות, ואשר כישוריהם ענו על תנאי המכרזים, לא זומנו כלל לראיונות בפני ועדת הבחינה, בניגוד לתקנות המכרזים, והעירייה הודיעה למועמדים אלה שמועמדותם לא נתקבלה. ההחלטה שלא לזמן את המועמדים האמורים נתקבלה על-סמך המלצות של ארבעה חברי מועצת העירייה, שהמשרות נשוא המכרזים הן בתחומי אחריותם, ואשר בחנו את בקשות המועמדים, לפני שרואיינו על-ידי ועדת הבחינה.

משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה על החומרה שבמניעת השתתפותם של מועמדים במכרז, כאשר כישוריהם עונים על דרישות המכרז, מניעת השתתפות נוגדת את התקנות, עומדת בסתירה לסדרי מנהל תקין ופוגעת בעיקרון שוויון ההזדמנויות, שהוא אחד מעקרונות היסוד של דיני המכרזים.

ב. בוועדות הבחינה לשישה מהמכרזים שפרסמה עיריית תל אביב-יפו, נבחרו העובדים שאיישו את המשרות עד לפרסום המכרזים. בפרטוקול של כל אחת מהוועדות נרשם, כי הבחירה התבססה על המלצה של חבר מועצה הממונה על המשרה. יצוין, כי ארבעת חברי המועצה, ששלושה מהם נכחו בישיבה של ועדת הבחינה, כאמור, נעזרו בעבר באותם עובדים שעליהם המליצו בעיסוקיהם הפוליטיים, או שפעלו עימם באותה מסגרת פוליטית.

יש לראות בחומרה רבה את נגע המינויים הפוליטיים שפשה בשלטון המקומי. כאלה, פוגעים באמון הציבור בשלטון המקומי. תופעה זו לא שורשה על אף התרעות חוזרות ונשנות של מבקר המדינה.

מרים בן-פורת

מבקר המדינה

ירושלים, אייר התשנ"ח
מאי 1998